

基于政策合法性视角的公共政策有效落地分析*

——以设施农业政策在优成农场的落地为例

翟军亮¹ 吴春梅² 金清¹

摘要：强化政策合法性是政策有效落地和可持续发展的基础。然而，学界尚未将政策合法性纳入政策执行研究范畴。基于政策范式变革，本文建构了以输入合法性—过程合法性—输出合法性为内核的分析框架，厘清了政策变革过程和政策合法性扩散过程及其交互效应，拓展了传统的政策执行和合法性建构理论。理论分析显示，在公共治理时代，公共政策有效落地的关键在于全过程合法性建构和维护。个案研究显示，在设施农业政策落地过程中，全过程合法性建构的虚化导致了政策偏差；全过程合法性建构存在输入合法性重心失衡、过程合法性消解、输出合法性利益主导等问题。基于此，要促进公共政策有效落地，需要推动公共政策思维从管理向治理转型，建构贯穿于公共政策全过程的合法性；需要推动基层政府政策角色转型，赋予利益相关者以更多合法性；需要推动基于利益基础的合法性建构方式向基于规范基础的合法性建构方式转型。

关键词：公共政策 合法性 公共治理 设施农业政策

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、文献回顾与问题提出

十八届三中全会以来，国家治理制度建构加速推进，强化制度执行和政策落实成为了推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。习近平总书记多次强调，“制度的生命在于执行”^①，“一分部署，九分落实”^②。从政策层面看，“狠抓落实”的本质是提高政策执行力，以将政策贯彻到底，精准有效地推动“观念形态的政策方案变为现实形态的政策效果”（丁煌，2004），加速制度优势转换为治

*本文是国家社会科学基金青年项目“产业精准扶贫价值链构建及其管理研究”（项目编号：17CGL067）的阶段性研究成果。感谢新西兰惠灵顿维多利亚大学当代中国研究中心给予的支持。

^①详见中共中央政治局召开会议审议《中国共产党问责条例》新闻稿，网址：http://www.gov.cn/xinwen/2016-06/28/content_5086445.htm。

^②详见习近平总书记关于狠抓落实重要论述摘录（2012年11月-2016年7月），网址：<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/08/08/c64094-28618582.html?from=groupmessage>。

理效能。

实际上,如何推进政策有效执行并实现政策目标在学术界一直是经久不衰的话题。从学术体系的建构与发展来看,政策执行研究始于二十世纪七十年代的西方,以《执行:华盛顿的伟大期望是如何在奥克兰破灭的》(Pressman and Wildavsky, 1973)一书为标志。时至今日,国内外学术界已经积累了众多经典成果。国外学界形成了三条研究路径:自上而下路径(Mazmanian and Sabatier, 1981; Van Meter and Van Horn, 1975)、自下而上路径(Lipsky, 1980; Berman, 1978; Hjerm and Porter, 1981; Hjerm, 1982)和综合路径(Sabatier, 1986; Goggin et al., 1990; Mandell, 1984; O'Toole, 1997; O'Toole et al., 1997; Mascini and Bacharias, 2012)。综合路径中,尤以O'Toole、Mandell等学者倡导的网络分析较为盛行。就政策执行研究发展理路来看,政策执行研究始于自上而下路径,自下而上路径是对前者缺陷的回应,综合路径是对前两者缺陷的回应。国内学界在经历了西方政策执行理论应用、修正阶段之后,开启了中国情景下的理论建构进程,形成了一批具有中国特色的研究,如政策选择性理论(O'Brien and Li, 1999)、基层共谋理论(周雪光, 2009)、政策变通(庄垂生, 2000)、中梗阻(钱再见、金太军, 2002)、政策空传(李瑞昌, 2012)、官僚制模型和博弈模型(龚虹波, 2008)、政治势能(贺东航、孔繁斌, 2019)等。

这些研究均在一定程度上较好地解释了政策执行影响因素、政策执行失败或偏差^①的现实样态与前因后果,值得借鉴,但仍需要进一步拓展。

第一,重政策管理,轻政策治理。政策管理将焦点置于政策执行主体内部,政策执行主体和客体之间呈现出中心—边缘结构。三条研究路径均聚焦于政策执行主体及其内部结构、行为和特征等因素对政策执行的影响,秉持“控制”思维(Hill and Hupe, 2002),国内相关研究亦聚焦于政策执行主体。政策网络或政策执行网络(Grantham, 2001; O'Toole et al., 1997)虽然将主体网络纳入进来,并在其中嵌入了诸如法律、组织、金融、政治与信息政策网络资源(Rhodes et al., 1996),但依旧未跳出政策执行主体—客体二分的窠臼,尚未将政策主体、政策过程和政策客体置于政策治理范式之下加以考量。事实上,公共治理时代的到来将政策执行关注的焦点置于边界跨越和边界维持,注重政策执行主体与外部环境和其他主体的联接与互动,注重以“在协作和联合协商过程中将参与者纵向和横向联系起来”(Ansell et al., 2017)的方式执行政策。

第二,将政策合法性视为外生变量而非内生变量。现有研究多遵循传统公共行政所假定的政治与行政二分,秉持政策制定和政策执行界限分明原则(Hill and Hupe, 2002),视政策执行为一个行政问题,将政策合法性建构归属于政策制定这一政治领域。实际上,政治与行政不是简单的二分关系,而是协调关系(Goodnow, 1900),行政往往伴随有政治职能,内涵政治性(Waldo, 1984)。同样,政策执行过程也伴随着持续的政治过程(Barrett and Colin, 1981)。随着政策经验基础的治理转向,政策制定和政策执行的界限日趋模糊,政策合法性贯穿政策全过程。在此背景下,有必要将政策合法性转

^①当政策执行实现了既定的政策目标时,可谓政策实现了有效落地,否则可能产生政策偏差,即政策结果与政策目标之间的偏离。当然,政策偏差可能存在程度大小问题,也可能存在方向问题,例如政策结果完全背离了政策目标。

为内生变量，分析其构成要素、建构过程和影响效应。

第三，对政策合法性影响政策执行的机理缺乏系统探讨。一方面，现有的少量研究多关注政府合法性对公共政策能否有效执行的影响，将重心置于政府行政绩效和公共关系（丁煌，2004）。然而，政府合法性是较政策合法性更为宏观的概念。另一方面，在“互联网+”时代，政策落地过程已经近乎透明化，直接影响公民对政策过程的感知，改变了传统的政策合法性建构方式。因此，有必要探讨政策合法性影响政策执行的微观机制。

基于此，本文拟解决的问题为：政策治理范式下，政策合法性构成要素是什么？如何获取、保持与维护？如何影响政策执行？为了回答这些问题，本文将依据公共政策变革过程建立政策合法性分析框架，并通过案例分析来揭示其运行机理。就政策本身来看，案例所展示的设施农业政策经历了政策偏差到政策矫正的全过程。就发生基础来看，农地“三权分置”政策的实施从根本上改变了农村治理生态，农村由传统的乡政村治开始走向实质性公共治理（翟军亮等，2019），公共政策执行范式正在实现从服从到合作再到共治的转型。这为本研究奠定了良好基础。

二、公共政策过程变革与合法性扩散：分析框架的构建

合法性是政治权威的先决条件，它架构起了政治统治权利和服从义务。公共政策合法性是公共政策得以有效执行的关键之一，也是政策可持续发展的基础。只有当公共政策合法化程度较高的时候，公共政策才能具有权威，公众对公共政策的服从才能成为一种习惯。正如伊斯顿（1998）所认为的，“合法性概念意味着相信在合法原则界限内当局的统治权利和成员的服从权利”。也就是说，合法性的核心是国家与公民之间的关系，为政府创造其行使权力时期望其公民服从的权利（Buchanan，2002），决定着监视与强制公众服从的成本（Parkinson，2003）。因此，公共政策有效执行必须“唤起并维持对它的‘合法性’的信仰”（韦伯，1997）。然而，“借助什么机制，一个适宜的合法化之建立才能被完成？”（哈贝马斯，1989）这是政策合法性建构所必然面临的问题，不同的公共政策范式给予了不同的回答。

（一）政策管理范式与输入—输出合法性框架

政策管理范式是基于以管理为内核的政策经验基础之上。在政策管理范式中，公共政策利益相关者天然地划分为政策主体和政策客体，呈现出以主体—客体二分为内容的主体性关系；政策执行过程即为政策主体将政策内容强制性地适用于政策客体，以实现政策主体利用政策工具对政策客体的征服以及对政策客体行为的改造等目标。受伊斯顿的政策分析模型影响，政策管理范式关注政策制定和政策结果，即输入和输出。

以此为基础，政策管理范式下的政策合法性划分为输入合法性和输出合法性。前者指的是公共政策系统中输入端的合法性，主要关注决策制定者，以公共参与质量、公共政策对公民所关注问题的回应性等标准来判断；后者指的是公共政策系统中输出端的合法性，主要关注公共决策内容，以公共决策的有效性、问题解决程度等标准来判断（Scharpf，1999；Schmidt，2013；Bellamy，2010）。因此，公共政策合法性的判断标准简约化为输入和输出合法性，政策输入和政策输出之间的转换过程则成为了“黑箱”，成为了科层制政府的“自留地”。“黑箱”之内，只能寄希望于韦伯的法理理性规范下的行

为以“目的合乎理性或价值合乎理性为取向”（韦伯，1997）。

政策管理范式中，理论和实践往往假定输入合法性和输出合法性处于零和博弈状态。从政策实践时间序列来看，输入合法性的构建先于政策执行，而输出合法性的构建后于政策执行。宏观层面，输入合法性的建构是以代议制民主体制的确立为前提的，其逻辑为“假如政府当选，则政治家和文官就具有了特殊的合法性”（Stoker, 2006）。微观层面，输入合法性的建构依赖于公共参与和政策回应性。但是，在政策管理实践中，由于公共参与难题的存在（翟军亮、吴春梅，2012），无论是传统公共行政还是新公共管理实践，以多元参与为核心的输入合法性往往处于被抑制的状态，往往通过牺牲输入合法性来提高公共决策效率。而管理时代的结果导向又强化了公众对政策有效性，即输出合法性的关注。因此，既有理论往往假定输入合法性和输出合法性可以被权衡折中，既有政策实践也往往通过良好的政策效果来抵消公众参与的不足，或者用公共参与来弥补政策产出。两者之间的零和博弈状态往往为政策失败或政策偏差埋下了伏笔。

尽管受到了诸多批判，输入合法性和输出合法性与基于选票同意和民主政治程序的宏观合法性叙事遥相辉映，勾勒了科层制政府时代公众、政府和公共政策的关系框架，建构了管理时代公共政策合法性叙事框架。但是，不可否认的是，无论是经验层面还是规范层面，以输入合法性和输出合法性作为公共政策合法性体系的理论建构是有缺陷的。学界对“黑箱”的探索从未停步，推动了公共政策合法性叙事的进一步发展。

（二）政策治理范式与全过程合法性框架

二十世纪七八十年代，以新公共管理运动为核心的社会治理变革兴起，公私边界开始日趋模糊（Hood and Schuppert, 1988; Aulich, 2011）。新公共管理运动将公共职能以外包、契约等形式交由私营部门来承担，并将私营部门管理技术和理念引入公共部门，形成了公共部门具有了私营部门的特征、私营部门承担着公共服务供给任务的局面，推动了政策范式由管理向治理的变革。在政策治理范式中，公共政策中利益相关者之间的关系是以平等的主体间关系为内容的主体间性关系，是多元政策主体间的交互网络关系；公共政策过程成为了多元主体之间的交互性活动；公共政策内容成为了多元主体间交互性调适的产物，多元主体在公共政策场域中形成了共在关系。

如果说在管理时代，政府垄断权力和社会管理，因而也垄断着合法性。那么在政策治理范式中，多元协同导致了政府权力的扩散、多中心化与平等化，网络节点因资源共享与相互依赖而共享权力，网络节点之间的互相服从与认同建基于共建共享的治理机制之上，因而，合法性叙事也处于共建共享状态。正如有学者所认为的，公共治理时代需要更多地承认广泛的利益相关者的合法性，其基本思想是，要使决策合法化，必须让所有利益相关者参与其中（Stoker, 2006）。

如果说共建共享的合法性叙事是政策治理范式下合法性第一次扩散的结果，那么，过程合法性便是第二次扩散的结果。它在解构民主政治过程中的“黑箱”的基础上进一步提供了公民服从的新解。与政策管理范式强调输入和输出不同，政策治理范式不仅强调输入和输出，更强调过程，预示着后官僚制时代公共政策过程及其合法性建构的变革，即过程合法性的产生与发展。过程合法性通过解构公共政策“黑箱”的内部运作来为公共政策过程提供合法性。它与公共治理相适应，聚焦于公共政策过

程质量，关注的是多元主体间的互动行为及其规则体系，因而进一步扩展了伊斯顿的政策模型。就其具体内容而言，过程合法性关涉的是政策治理过程质量，认为政策过程应该具有效能、开放、包容、透明、责任等特性。也就是说，过程合法性关注的不仅仅是负责、透明和可准入的程序制度，更关注基于程序制度的多元主体之间富有成效的协商讨论及由此而形成的良好互动协调关系；关注的是多元主体间的互动如何增进或削弱公共政策合法性。正如过程合法性在欧盟治理实践中所具有的属性一样，“过程合法性涉及到一系列广泛治理过程所涉及主体的观念和协商互动，以及这些过程如何提升效能、责任、透明性、包容性和公民社会准入性”，“它构成了民主合法性的规范理论分析中的第三条独特标准，与输出和输入并列”（Schmidt, 2013）。

过程合法性与输入合法性、输出合法性的有机结合，推动公共政策走向实质意义上的“良善之治”，建构了政策治理范式下全过程合法性体系。过程合法性是基于程序导向的，它在输入合法性和输出合法性之间起着中介或调节作用。就其中介作用而言，过程合法性通过架构输入合法性和输出合法性，使得公共政策过程成为了一个完整的闭环。较高的过程合法性并不能弥补较低的输入合法性和输出合法性，反之，较低的过程合法性可能会削弱较高的输入合法性和输出合法性。就其调节作用而言，过程合法性强调多元参与者之间的互动质量与制度建构质量，直接决定着公共政策输入与输出之间的转换程度。良好的互动质量和制度建构起到正向调节作用，放大公共政策输入和输出效应，反之，则可能使公共政策输入合法性和输出合法性处于无效状态。例如，公共政策过程中的丑闻可能削弱输入合法性和输出合法性。就三者之间的替代性关系而言，一方面，输入合法性和输出合法性不能代替过程合法性。当然，公共参与可能也会对公共政策过程产生消极影响，进而削弱过程合法性。但这种消极影响是以传统管理体制为前提的，在政策治理实践中可以得到最大程度避免。另一方面，过程合法性也不能替代输入合法性和输出合法性。尽管治理流程的质量很高，但过程却不能替代投入或产出。另外，政策治理实践中的输入合法性和输出合法性具有了新内涵。

综上所述，公共治理推动了公共政策由管理范式向治理范式转型，重塑了公共政策执行过程，推动政策执行由科层制体系走向公共治理体系；重构了公共政策合法性框架和建构方式，推动了合法性建构由政府向多元主体、由政策制定向政策全过程的双重扩散；两者互为表里，共同推动了公共政策运转转型升级，为推动公共政策目标的实现提供了新解。公共政策合法性叙事实现了从输入合法性到输出合法性再到过程合法性的演变，形成了立体的全过程的公共政策合法性研究脉络与框架。其中，输入合法性和输出合法性建基于政府民主责任的有效履行，过程合法性建基于公共治理实践基础，并在新的起点上链接起了输入合法性和输出合法性。

三、优成农场个案实践与机理

优成农场位于江苏省常州市金坛区薛埠镇泉江村，成立于2015年，经营面积为200亩，承包期至2028年。金坛区拥有国家4A级景区2家、3A级景区2家，旅游产业活力强劲，工业经济蓬勃发展，农业现代化水平稳居江苏省第一方阵。薛埠镇是全国和江苏省重点镇，2018年实现地区生产总值40.4亿元，财政收入5.76亿元，农民人均可支配收入31122元。该镇于2006年入选江苏省重点中心

镇，2010年入选国家卫生镇（县城），2014年入选全国重点镇名单，2018年入选首批江苏省生态文明示范乡镇和全国农业产业强镇示范建设名单，2018年和2019年分别入选全国综合实力千强镇。该镇初步建成了集高效性、生态性、休闲性于一体的综合性省级现代农业产业园。泉江村以苗木、茶叶种植、养殖为主，面积约7.2平方公里，户籍人口约1700人。这里环境优美，风景怡人，旅游资源丰富。近几年来，国家4A级茅山风景区旅游业的发展带动了周边旅游业的发展，该村农家乐和民宿蓬勃发展。这构成了设施农业政策在优成农场落地的宏观环境。

此外，选择设施农业政策在优成农场的落地过程作为分析对象还基于以下考虑：①个案所反映政策过程的完整性。与全国相类似，设施农业政策在优成农场的运行也经历了前期落地与后期异化为“大棚房”并被拆除的完整历程，覆盖了政策输入—执行—输出环节，形成了完整的政策闭环，为分析政策落地过程与政策合法性的获取、保持、修复过程之间的交互影响关系奠定了良好基础。优成农场的成立是国家进一步推动设施农业发展的直接结果，具体政策背景为国土资源部和农业部联合下发的《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》。它成立的原初目的在于经营果蔬种植，契合了国家政策激励与规制目标。之后在资本逐利本性驱动和乡村旅游市场发展所带来的盈利机会诱导下，优成农场将“大棚”扩建为“大棚房”，形成了集果蔬采摘、餐饮、游玩甚至住宿于一体的农家乐，停车场和水泥路等配套设施也一应俱全。依据《关于开展“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化的方案》^①，优成农场的这一行为违法违规改变了原有设施农业配套设施的性质和用途，严重冲击了耕地保护红线，属于清理整治范围。②个案所反映政策执行现象的代表性。一是政策执行过程与内容方面。随着乡村振兴战略的深入推进，国家一方面鼓励资本下乡来推动农村产业发展，同时又坚守耕地红线不能突破的原则。然而，资本逐利本性往往突破政策边界，进而使得设施农业政策落地发生偏差。国家则开展“大棚房”整治行动以规制政策异化行为。二是经济地理位置方面。优成农场所在的薛埠镇是农业产业强镇示范镇，设施农业、休闲观光农业、现代农业园区发达，逐步成为长三角旅游度假康养目的地，属于“大中城市周边”“经济发达地区”“风景名胜区”“各类农业园区”等重点整治地理范围。设施农业政策在优成农场的落地过程恰恰是这一矛盾的典型体现，集中暴露了设施农业政策落地过程中存在的普遍问题，体现了设施农业政策落地的共性特征。概言之，优成农场现象在全国具有普遍性，优成农场个案具有代表性。③个案所反映政策执行现象的实践基础与政策治理范式的契合性。公共政策范式从管理向治理转型要求其实践基础必须具备公共治理特性。经验研究表明，经济发展往往推动多元参与，市场化程度较高的地区，平均政治参与热情也比较高（中国社会科学院农村发展研究所课题组，2011），因而容易形成多元参与、平等合作、权力分享与依赖、多元价值整合的治理格局（翟军亮，2016）。就宏观经济地理环境来看，优成农场地处农业、工业、旅游业发达的薛埠镇。该镇龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等市场组织蓬勃发展，农地流转市场活跃，农业适度规模经营和农业产业强镇示范建设成效显著。就微观经济地理环境来看，优成农场地处泉江村。该村承接薛埠镇的经济地理优势，入选2018年度江苏省“一村一品一店”示范村名单，村里有家庭

^①详见农业农村部官方网站，网址：http://www.moa.gov.cn/nybg/2018/201810/201812/t20181218_6165126.htm。

农场、合作社和农业公司等市场组织。市场主体已经深深嵌入进村庄治理之中，深刻影响了村庄治理。公共政策目标的实现需要考虑各种伙伴关系和主体网络。^④个案所在村庄发展水平与全国农村发展水平的同质性。泉江村是个典型的农业村，经济发展水平与全国农村平均水平相当。2018年，该村居民人均可支配收入为16879元^①，而该年度全国农村居民人均可支配收入为14617元，两者均介于全国居民五等份收入分组中的中间偏下收入组和中间收入组水平之间^②，处于同一个档次。可以看出，个案具有良好的典型性，体现了设施农业政策落地过程中的特征与属性，为分析其中机理奠定了良好基础。

（一）政策偏差伏笔与政策输入合法性重心失衡

传统的政策管理范式下，公共政策初始合法性往往来源于其形成的政治过程，即“假定合法性首先是通过民主机构和过程获取的，假定公共政策始于现有的合法性资本”（Hanberger, 2003），其执行则往往属于行政过程，强调效率，无关政策合法性建构，仅关乎政策合法性传递，即通过科层制体系的命令和权力强制关系链条来实现合法性自上而下的传递。正所谓政治是国家意志的表达，行政是国家政策的执行（Goodnow, 1900）。因此，科层制层层节制的权责体系中，下级政府政策往往是对上级政府政策的细化与贯彻执行，下级政府政策合法性往往首先来源于上级政府政策。随着公共政策向治理实践的转型，政策合法性逐渐扩散到了公共政策全过程，在合法性获取的纵向机制中嵌入了横向机制，形成了纵横交错的公共政策输入合法性建构体系。具体地，科层制中的各个层级不仅承担着公共政策执行使命，更承担着公共政策合法化的使命，尤其是使公共政策从更多利益相关者中获取合法性。这恰恰构成了公共政策在公共治理实践中能够被有效执行、能够被众多利益相关者有效遵守的关键。

设施农业政策在优成农场的落地也遵循了上下级之间的传导机制。2014年9月30日，国土资源部、农业部发布《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》。2014年12月28日，江苏省国土厅、农业委员会联合转发国土资源部、农业部《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》。2015年3月24日，常州市金坛区政府办公室出台《关于进一步完善设施农用地管理的实施意见》。2015年5月，金坛区设施农用地审核管理办公室专门组织辖区内的基层国土所、各乡镇、管委会政府的分管领导召开专题会议，组织实施。2016年初，优成农场向属地国土部门申请1亩地，用作生产管理和分拣包装以及存放农资物品。2016年2月，金坛区设施农用地审核管理办公室受理由该镇国土所上报的关于优成农场设施农用地的申请，经过会商会审后，认为项目选址占用了基本农田，要求重新选址。2016年8月，优成农场再次提出申请，并缴纳复垦保证金。2016年10月，金坛区设施农用地审核管理办公室向薛埠镇政府发放设施农用地备案通知书，同意批准优成农场的申请，同时要求薛埠镇政府及时向经营者下发设施农用地批准书，切实履行建设监管、批后监管、违规建设拆除的职责。之后，薛埠镇政府依据“备案通知书”的内容向优成农场发放设施农用地批准书。

^①详见《金坛年鉴2019》。

^②关于2018年全国农村居民人均可支配收入和全国居民五等份收入分组，详见2018年国民经济和社会发展统计公报，网址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html。

“大棚房”整治政策的执行也遵循了类似传导机制。2018年7月，秦岭违建别墅事件推动“大棚房”问题整治进入各级政府议程，掀起了全国性浪潮。2018年8月20日，自然资源部、农业农村部联合召开动员部署会。2018年9月14日，多部门印发了《关于开展“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化的方案》，部署在全国开展“大棚房”问题专项整治行动。2018年9月21日，江苏省农业委员会和江苏省国土资源厅联合印发《开展“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化的实施方案》。2018年10月，金坛区成立“大棚房”专项整治行动领导小组，开展专项清查行动。各级组织结合上级下发的疑似“大棚房”图斑，开展摸排工作。优成农场被要求整改。2019年伊始，整改成功。

可以看出，无论是前期设施农业政策落地还是后期“大棚房”整治政策落地，其合法性的获取都遵循了类似逻辑，即纵向的科层制内获取为主，横向的社会获取为辅。正是这种基于政策管理的政策合法性获取机制导致政策过程重心在科层制内，忽视了横向的社会获取机制构建，进一步导致政策执行主体仅限于政府而没有建立政策执行网络。因此，难以构建长效监管机制和利益相关者对政策的自觉服从机制，为第一阶段的设施农业配套设施逐步异化为“大棚房”埋下了伏笔。而当政策执行发生偏差时，这种政策合法性获取机制决定了只能采用“专项清理整治行动”来进行矫正，即依靠科层制的强制力来自上而下强制执行。当然，“大棚房”整治的成功，也得益于秦岭事件之后的强大政治压力和遥感监测技术手段所倒逼的责任压力。

因此，设施农业政策执行异化、“大棚房”问题的形成原因，表面上是监管的缺位，根源上是公共政策输入合法性的虚化。即下级政府仅仅承担了政策执行职能，忽略了政策合法性建构职能；下级政府仅仅将利益相关者视为政策客体，而没有获得利益相关者对政策的认同与服从，尤其是当政策利益与私人利益相冲突的时候。具体包括两个方面：一是如前所说的政策文件在科层制内的层层传递，阻碍了政策合法性的开放获取，导致公共政策没有获取利益相关者的合法性。二是政策嵌入社会情景时的有限社会参与，难以形成政策合法性建构网络。公共政策合法性的获取需要建立包容性的政策过程，需要社会公众的实质性参与。输入合法性取决于公民通过代议制政治系统制度性地和审慎地表达要求，同时通过其认同感提供建设性支持（Schmidt, 2013）。因此，输入合法性的形塑离不开广泛而有效的公民参与。实践中，县级政府承担主体责任，负责将“整治任务和责任逐级落实到乡镇（街道）、村组”。镇政府组织辖区内各村委会落实，但其宣讲对象却仅仅局限于辖区内的承包大户。有限的社会参与遵循的是利益相关原则，参与主体为政策的物质利益相关者。直接后果是，利益相关者对政策内容理解不彻底，强制性地将其其他众多利益相关者（例如拥有承包权的农户）去利益相关化，使政策过程监督主体简约化为单一的政府，失去了厚实的群众基础。

（二）政策偏差根源与政策过程合法性遭遇消解

公共治理背景下，公共政策过程不仅强调输入合法性，也强调过程合法性。在多元主体间性前提下，政策过程将由基于科层制的强制—命令过程转变为基于政策网络的多元互动过程。互动过程质量的高低直接影响公共政策合法性，进而影响政策运转。政策管理范式对公共政策过程的忽视，导致公共政策往往悬浮于社会基础之上，公共政策的执行往往是外生制度内嵌于社会基础的过程，是两种不

同社会规则的“硬性撞击”过程，结果取决于两种撞击力量的对比，可能产生政策悬浮于社会情景之上的问题。政策治理范式对公共政策过程的强调，可以使公共政策从其开始落地之时起便具有厚实的社会基础，公共政策执行建立在外生制度和内生社会规则柔性调适基础之上，是两种社会规则的“互嵌”过程。过程合法性一方面通过影响各利益相关者对政策内容的理解来影响输出合法性，另一方面影响政策主体之间的关系形塑。前者有助于增强多元主体对政策内容的认同，后者有助于增强多元主体间的互相认同，两者共同构成了合法性的核心要素。具体而言，过程合法性关涉的公共政策从输入到产出的全过程及其程序标准，既包括公共政策治理过程质量，还包括公共政策行为主体所期望的质量，可以通过责任、透明、包容性和开放性、公平、正直、公正、强执行力等（Schmidt and Wood, 2019）特性来衡量。这些特性的丧失或部分丧失，意味着公共政策过程合法性受到了侵蚀。决策具有合法性的条件是所有受决策影响的人有权利、机会和能力参与决策协商过程，在这一过程中，公平的协商、决策过程的透明度以及决策过程对利益相关者的包容程度是重要的指标（Dryzek, 2007）。

1. 责任

责任是现代政府运转的基础之一，链接并协调不同政府机构之间有序运转。“责任不仅被视为行为者的美德，还被视为是一种评估性的政治或行政机制，它带有一套善政行为标准，包括愿意以透明、公平、合规和公平的方式行事”（Schmidt and Wood, 2019）。在公共政策过程中，责任不仅意味着公共政策行为者自身所具有的公共行政美德，也意味着公共政策行为者以公众期待的标准推动公共政策良好运转，以其行为向公众负责。在政策管理范式中，这种责任的传递机制往往在于选举。在政策治理范式中，这种责任机制往往体现于公共政策行为者与公众之间的理性交流与互动之中，往往表现为公共政策行为者以其行为证明其权力行使的合法性，证明公共政策是服务于公共利益的。为了便于分析，这里将责任链条划分为两种类型：纵向责任链条与横向责任链条。前者承继于政策管理范式，后者拓展于政策治理范式。

纵向责任链条主要是指责任在科层制内的传递链条。它以政策文件为链接点，以政策行为为载体。通过政策文件，各级政府以书面规定形式建立起各自的责任边界及其链接关系，奠定责任履行的框架。通过政策行为，各级政府及其部门将书面责任转化为具体行为责任，形成责任履行的关键。这两个环节相辅相成，共同推动政策有效落地。基于科层制特点，设施农业政策在优成农场的落地过程形成了“批前备案—批后日常监管—违规执法”的完整书面责任链条和政策行为分工体系（见表1）。为了推动责任由书面规定向政策行为的转化，区政府明确了属地管理、部门监管的原则，并将设施农用地使用和管理纳入镇政府年度耕地保护责任目标进行考核。事实上，在批前备案环节，各个主体分工合作，责任履行状况良好，推动了前期政策的顺利落地。在批后监管环节，纵向责任出现了书面规定与政策行为之间的异化，形成了责任消解现象。这典型体现为各级政府和村民自治委员会在政策监管有效性上有所懈怠，政府部门本着“材料为准”的原则进行备案程序，经营者在履行合法手续的掩盖下经营农家乐，两方似乎都基于“不出事”这一底线而相安无事。实际上，这种异化现象在政策执行领域较为普遍，也往往构成了政策异化的主因。例如，秦岭事件中，陕西省和西安市的上有政策下有对策、层层空转做法为秦岭违建别墅整而未治、禁而不绝埋下了隐患。在“大棚房”整治阶段，上级

政府采用“卫片”、“疑似图斑清单”等硬性技术工具来推动“逐宗摸排清查”，表面上是监管强度的升级，实际上是对政府责任履行不到位的强力纠正。

表 1 设施农业政策在优成农场落地过程中的责任分配与政策行为分工体系

行为主体	批前备案	批后日常监管	违规执法
区政府	成立领导小组，设立办公室，审核备案	国土资源部门实施跟踪、监督利用和复垦；农业部门日常监管建设和经营行为	国土资源部门和农业部门日常执法巡查、查处和整改
镇政府	动员组织，备案，传达	监管具体实施	违规拆除
村民自治委员会	配合镇政府具体实施，上传下达		
经营者	材料申请	按照协议约定使用土地	配合拆除

依据表 1，设施农业政策在优成农场的落地似乎与公众毫无瓜葛。这恰恰反映了案例中横向责任链条的缺失。横向责任链条主要是指政府与其他政策利益相关者，尤其是社会公众之间的责任传递链条。在网络社会，网络信息传播使政策行为近乎透明化。纵向责任的有效履行能够促进利益相关者对政府政策行为的认可，使得纵向责任与横向责任相得益彰。相反，纵向责任的消解可能导致利益相关者的信任危机，影响横向责任履行。这体现在两个方面：①社会公众方面。就政策文本规定而言，设施农业配套设施建设方案和土地使用条件应该向社会予以公告，且时间不少于 10 天。若涉及农地流转，则需签订流转合同，征得承包农户同意^①。就政策执行而言，政府责任的“无限性”与能力“有限性”之间的矛盾决定了政策执行需要公众参与。例如，公众对农地使用的监督可以弥补政府监督能力的局限性。②经营者方面。纵向责任的消解和公众的漠视助长了经营者违法建设念头，降低了违规经营的机会成本。作为“大棚房”整治的导火索，秦岭事件深刻影响了利益相关者对政策合法性和政府政策行为的认知，暴露了政府政策执行中的“责任赤字”。案例中的经营者以国家“鼓励农村发展休闲农业，进行乡村旅游升级，促进农民增收”为理由进行违规经营，农地承包者漠视经营者在农地上违规经营也具有了合理理由。秦岭事件爆发后，中央领导直接批示，社会舆论发酵，“大棚房”违建到了不得不管的地步。政府对于“大棚房”截然不同的处置态度使公众对于之前设施农业政策的合法性产生怀疑。这些都不同程度地影响了政府主体的权威，降低了公众的信任和尊重。在执行权威遭受质疑情况下制定出来的政策，往往会导致公众的不合作，从而侵蚀了政策执行的合法性基础。在“大棚房”整治阶段，“责任赤字”的存在也让经营者存在侥幸心理，先“停业整改”，“等风声过了”成为普遍现象，同时也表明政策选择性执行和应付执行已经成为了习惯。当然，采用技术手段对“责任赤字”的强制纠正可以实现针对不同利益相关者的“一碗水端平”，实现公平公正，但却难免简单粗暴，没有对不同类型的“大棚房”进行分类管理，对农资库、园区道路采取一刀切、一拆了之的行为，又反过来损害了利益相关者对设施农业政策的理解，加剧了合法性丧失，陷入了恶性循环。

2. 包容性和开放性

公共政策的包容性和开放性构成了过程合法性构建的条件之一。它承担着使公共政策能够真正“扎根”于社会情景，践行公共政策的公共含义，为政策执行提供社会基础的使命。它主要包含公共政策

^①详见国土资源部和农业部下发的《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127号）。

主体和程序两个方面。主体方面，公共政策的包容性和开放性主要体现在利益相关者的多元性与参与性方面。理论上，所有利益相关者都应该有机会参与公共政策。程序方面，公共政策的包容性和开放性主要体现为过程的开放性和协商的广泛性。理论上，应该通过完善的制度设计来保证协商讨论的平衡度和深度。实践中，包容性和开放性具体表现为利益相关者识别机制和参与式决策过程的建立与完善，以保证利益相关者参与公共政策的广度和深度。基于政策合法性构建目标的包容性和开放性往往发生于社会层面而非科层行政层面，为政策由政府领域进入社会领域搭建了桥梁，其程度决定了利益相关者对政策的认知与认可程度，直接影响政策合法性与政策执行状况。

在前期设施农业政策落地过程中，包容性和开放性主要体现在以村庄政治精英、经济精英为核心的社会网络中。镇政府“要求各村村委结合当前实际，对辖区范围内的承包大户进行政策宣讲，切实利用好该项政策，推动加快地区农业现代化建设”。该村王书记凭借自己的熟人关系和信息优势来进行“权宜性执行”（钟海，2018），选择性地将村里的合作社社长、承包大户和有承包意愿的罗老板叫到村两委办公室商议执行事宜，选择性筛选将庞大的设施农业政策利益相关者简约化为几个特定对象。包容性和开放性程度的削弱会导致如下结果：一方面，主体数量的减少推动了政策责任主体和内容的简约化，尽管提高了执行效率，但削弱了普通农地承包者对政策的参与，导致众多农地承包者成为了设施农业政策执行中的“旁观者”，难以正确理解设施农业政策并履行自身监督责任，削弱了设施农业政策执行的社会基础，客观上助长了“大棚房”的兴起与蔓延。另一方面，这种简化在资本逐利本性的加持下，容易导致经营者对惠农政策的理解存在碎片化和功利化倾向。调查中发现经营者既对中央惠农政策充满了期待，又对“大棚房”拆除政策感到不解。毕竟在他们看来，惠农政策旨在增加农民增收，而以“大棚房”开办农家乐也能够增加农民收入。这些倾向可能导致公众感知的政策内容与实际政策内容相悖，进而导致政策输出合法性建构的失败。脱嵌于制度信任的土壤，依赖于私人的社会网络、互惠规范和信任往往异化为利益交换，在逐利本性的驱使下，“大棚房”问题成为了众多利益相关者之间公开的“秘密”。

概而言之，过程合法性强调的政策属性也是政策行为的道德标准，属于政府应该“以正确的方式做正确的事情”范畴，构成了政府得以存在的道德基础。当道德基础受到削弱时，公共政策行为会受到质疑。

（三）政策偏差矫正与政策输出合法性的修补

输出合法性是一个包括政策有效性和结果的标准。政策治理范式要求公共政策赋予利益相关者以更多合法性，要求从赋予利益相关者更多合法性的角度来考量输出合法性。从政府角度看，衡量输出合法性不仅要建基于政策有效性，即具体的政策效果，更要聚焦于长远的政策效果。例如，政策是否增加了公众对公共政策的认同，是否增加了公众对政府的信任等内容。从公众角度看，输出合法性考量包括微观和宏观两个层面。微观层面，政策是否实现了公共政策所强调的公共利益与私人利益的有效兼容。宏观层面，政策是否实现了多元主体在公共政策领域的共在，是否增加了社会公共性。

案例中，前期的设施农业政策落地过程出现了偏差，导致政策输出合法性程度较低。这典型表现为：农场经营者在被基层政府明确告知不能改变设施农业用地用途的情况下依旧以国家鼓励“休闲农

业”“乡村旅游”“农民增收”为理由开办农家乐，打着设施农用地的幌子，偷偷在里面搞餐饮、开民宿、弄停车场，违背了国家出台设施农业政策的初衷，导致私人利益侵占了公共利益。原因在于政策过程合法性的消解以及资本的逐利本性强化了利益相关者对政策的碎片化理解和功利化利用，使得农场经营者在国家宏观政策导向与微观政策规定之间产生了认知偏差。

从短期政策效果来看，后期的政策输出合法性程度较高。因为在科层制的层层压力传导作用下，“大棚房”在较短时间内得到了整治。但是，整治效果的实现建立在政府强制力的作用之下，建立在设施农业政策利益相关者主体性关系基础之上，而非利益相关者自愿服从基础之上，即建立在设施农业政策利益相关者主体间性关系基础之上。政策行为主要表现为基层政府成立专项领导小组，以“疑似图斑清单”为依据，逐户、逐园、逐棚进行拉网式排查，有针对性地进行政策宣传和解释，辅以舆论宣传，营造整改压力和氛围。尽管有政策宣传和解释，但政策宣传和解释的主要目的在于争取农场经营者的理解，以顺利推进整治工作，次要目的才是增加“大棚房”整治政策的合法性。尽管强调要接受社会监督和群众举报，但接受社会监督和群众举报的主要目的在于为“大棚房”整治提供线索，而非推动公众在政策执行中的广泛参与。当“‘大棚房’专项清理整治工作结束后，领导小组和各专门工作组自行解散”^①，这意味着政策宣传和解释以运动式状态而非常态化状态存在。由于“大棚房”整治及其结果对增进公众对设施农业政策的理解和认同的作用有限，对增进公众对政府信任的作用有限，当类似问题再现时，只能再采取另一项专项行动来解决，陷入了恶性循环。

“大棚房”拆除以后，农场经营者罗老板向村民自治委员会索要补贴、向基层政府索要补偿，而基层政府参照拆迁予以补偿，表面上是通过利益补偿来修补政策合法性，实际上暗含了基层政府务实主义合法性建构逻辑，即基层政府将公共政策合法性建基于受众自我利益计算的基础之上。在前期的设施农业政策落地过程中，一方面，以合作社社长、承包大户和罗老板为代表的政策利益相关者对设施农业政策的认可和支持建立在政策利益期望基础之上；另一方面，基层政府也以利益来推动设施农业政策实施并建构设施农业政策合法性。设施农业配套设施异化为“大棚房”是政策利益相关者遵循利益的结果。在后期的政策输出中，基层政府予以一定的利益补偿，暗合了政策利益相关者的利益期望心理。当然，这里并不是反对政府以利益来推动政策执行和合法性建构。事实上，作为一种经济诱因性工具，利益本来就在政策执行中扮演着重要角色，也一直为各级政府所重视。例如，常州市农业委员会联合常州市财政局于2018年印发《关于印发全市现代农业发展扶持项目指南（2018—2020年）的通知》，通过奖励和补助等方式来推动全市农业提质增效，带动设施农业的迅速发展。案例中，地方政府也是通过利益激励来推动设施农业政策落地。同样，作为市场经营主体，农场经营者罗老板之所以经营农地，也是期望从设施农业中获取利润。在一定意义上，社会公共性的增加以私人利益的实现为基础，以公共利益的实现为关键。毕竟在公私界限日益模糊的政策实践中，对公共利益的追求不能通过否定私性动机和意图来实现，而是要通过活“私”拓“公”达致“公私融合”；不能通过牺牲

^①详见金坛区人民政府办公室于2019年下发的《区政府办公室关于调整区“大棚房”问题专项清理整治行动领导小组暨增设专门工作组的通知》，网址：http://jt.changzhou.gov.cn/html/czjt/2019/JHIOAQHC_0123/18735.html。

“私”来构筑“公”，而是要活用“私”，通过“私”的参加来开拓“公”（翟军亮等，2019）。因此，基层政府以利益激励来推动政策执行无可厚非。但问题的关键在于基层政府将政策合法性建构于利益交易基础之上，且没有推动这种合法性建构基础向规范认知基础转型。经营者的政策利益期望与政府务实主义合法性建构逻辑相互强化，使利益相关者对政策产生了碎片化理解，并功利化利用相关政策。当然，这种务实主义合法性建构逻辑植根于中国市场化所导致的私人利益彰显和公共利益消退的进程中，并非仅仅在设施农业政策落地过程中有所体现。

纵观设施农业政策在优成农场的落地过程，政策合法性理论假设基本上在案例中得到了体现。第一，政策合法性建构处于过渡状态，基于政策治理的政策合法性建构形态初显。尽管案例展示的输出、过程和输入合法性建构均存在问题，且影响了设施农业政策有效落地，但政策合法性建构转型趋势明显，基于社会获取的输入合法性，基于横向责任链条、包容性和开放性的过程合法性，基于多元主体共在和公共性的输出合法性等内容进入了政策合法性建构议程。第二，过程合法性的中介和调节作用尚未得到有效发挥。中介作用方面，尽管案例展示的政策实践具有从科层制内获得了较高的输入合法性这一优势，但处于消解状态的过程合法性并未使这一优势有效影响政策落地，产生了政策偏差和效率悖论（翟军亮等，2014）问题。调节作用方面，由于缺乏高质量的参与式决策支持系统，多元参与主体之间的互动质量和制度建构质量偏低降低了输入合法性对输出合法性的影响力。究其根源，多元参与在输入、过程和输出合法性建构中处于形式化状态，尚未实现由形式向质量的转化。第三，由于聚焦于政策治理过程质量，过程合法性赋予了输入合法性和输出合法性新的内涵和实践基础。基于政策治理范式的政策过程涵盖了从输入到输出的全过程。过程合法性所强调的政策过程特性也延伸至输入合法性和输出合法性建构之中，拓展了输入合法性和输出合法性的内涵。总体上，这主要体现在政策主体间关系的变革及其对政策有效落地的影响。具体地，在输入合法性建构过程中，公共政策需要从社会主体中获取政策合法性；在输出合法性建构过程中，基层政府需要从公众角度来考量政策效果。

四、结论与讨论

公共政策是国家权威性的重要体现，合法性是确保公众服从公共政策的一种重要途径（Wallner, 2008）。只有当公共政策权威建立于合法性基础之上时，公民将感到有义务或责任维护法律并接受“合法且权威的”政府法令（Peters, 1986）。因此，公共政策合法性建构构成了公共政策得以有效执行的基础。本文构建了输入—过程—输出的公共政策合法性分析框架，并以设施农业政策执行及其偏差矫正为案例来分析内在机理。本研究认为，政策过程变革与政策合法性扩散相得益彰，共同推动了公共政策运转的转型升级。在公共治理时代，公共政策有效落地的关键在于全过程合法性的建构与维护，公共政策偏差根源在于公共政策全过程合法性建构的虚化。设施农业政策在优成农场的落地过程中，地方政府拘囿于传统的政策管理思维，重单维单向执行轻交互式合法性建构，实践中更多地是采用了基于利益的务实主义建构方式，它将公共政策合法性建构置于策略性博弈基础之上，加剧了合法性虚化程度，具体体现在输入合法性重心失衡、过程合法性消解、输出合法性利益主导等方面。

本文拓展了基于伊斯顿的政策理论和科层制实践所形成的传统公共政策合法性建构理论，建构了

基于政策治理的合法性分析框架，推动了政策管理范式向政策治理范式转型，为学界关于公共政策执行的经典研究注入了新鲜血液。传统的公共政策合法性建构植根于代议制体系，强调政治对公共政策合法性的赋予意义，假定“民选代表议会或委员会赋予了决策合法性”（Hajer, 2009），适用于等级管理时代，它的解释力在公共治理时代显得力有不及。公共治理时代的公共政策过程正从技术官僚主导的自上而下的管理途径向开放的、网络导向的治理途径转变。与之相适应，公共政策合法性发生了两次扩散，即由政府垄断状态扩散为多元主体间共建共享的交互式建构状态，由输入合法性和输出合法性扩散为全过程合法性。正是这种基于公共治理的交互性建构，从根本上改变了公共政策的执行逻辑，赋予了政策执行以合法性建构内涵，为政策执行提供了新思路。

本文推进了基于政策治理的政策执行与政策合法性理论的本土化研究，为农村公共治理时代的公共政策落地及其合法性建构提供了借鉴。在农村场域，农地“三权分置”所引致的农村公共治理时代的来临以及农村公共政策利益相关者的迅速崛起正在推动农村公共政策范式从管理向治理的转型。毕竟“网络治理为链接决策制定和公民、利益相关者提供了一种新的方式”（Klijn and Skelcher, 2007）。

本文的政策启示在于：第一，要推动公共政策思维从管理到治理的转型，将公共政策合法性建构贯穿于公共政策执行全过程。唯有如此，方能使公共政策内化于心、外化于行。政策管理的目标在于效率，政策治理的目标在于创造公共价值。通过培育政策网络，推动政策合法性扩散，并进而实现在政策网络中培育并巩固合法性是政策能够有效落地并创造公共价值的关键条件。第二，要推动公共政策执行主体角色从单一的政策执行者向政策议程召集人、合法性建构者转型，赋予更多利益相关者以合法性。唯有如此，方能使利益相关者成为政策网络节点，增强公共政策过程合法性。而将公众排除在政策合法性建构议程之外，则可能导致其对国家惠农政策的碎片化理解，产生整体理解与局部理解矛盾。第三，在市场经济不断深入农业农村领域的背景下，通过合法性建构来培育利益相关者行为合规的内驱动力并规制其非合规行为，推动基于利益基础的公共政策合法性建构向基于规范基础的公共政策合法性建构转型，对推动政策有效执行显得尤为重要。

参考文献

- 1.戴维·伊斯顿，1998：《政治生活的系统分析》，王浦劬译，北京：华夏出版社。
- 2.丁煌，2004：《论政策有效执行的合法性基础》，《天津行政学院学报》第2期。
- 3.龚虹波，2008：《中国公共政策执行的理论模型述评》，《教学与研究》第3期。
- 4.贺东航、孔繁斌，2019：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》第4期。
- 5.李瑞昌，2012：《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》，《公共行政评论》第3期。
- 6.马克斯·韦伯，1997：《经济与社会》（上卷），林荣远译，北京：商务印书馆。
- 7.钱再见、金太军，2002：《公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象》，《中国行政管理》第2期。
- 8.尤尔根·哈贝马斯，1989：《交往与社会进化》，张博树译，重庆：重庆出版社。
- 9.翟军亮，2016：《农村公共服务决策优化：机理与效应》，北京：人民出版社。

10. 翟军亮、吴春梅, 2012: 《论社会学习框架下公共服务集体决策的优化——兼论公共参与与难题的破解》, 《理论与改革》第2期。
11. 翟军亮、吴春梅、高韧, 2014, 《农村公共服务决策优化: 目标系统结构、作用机理与影响效应》, 《中国农村观察》第1期。
12. 翟军亮、吴春梅、黄宏, 2019: 《农民组织化与农村公共性的交互性建构: 理论框架、当代实践与未来路径——兼论推进农业农村现代化的路径选择》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第6期。
13. 中国社会科学院农村发展研究所课题组, 2011: 《农村政治参与的行为逻辑》, 《中国农村观察》第3期。
14. 钟海, 2018: 《权宜性执行: 村级组织政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫政策执行为例》, 《中国农村观察》第2期。
15. 周雪光, 2009: 《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《开放时代》第12期。
16. 庄垂生, 2000: 《政策变通的理论: 概念、问题与分析框架》, 《理论探讨》第6期。
17. Ansell, C., E. Sørensen, and J. Torfing, 2017, “Improving Policy Implementation through Collaborative Policymaking”, *Policy and Politics*, 45(3): 467-486.
18. Aulich, C., 2011, “It’s not Ownership That Matters: It’s Publicness”, *Policy Studies*, 32(3), 199-213.
19. Barrett, S., and F. Colin, 1981, *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London: Methuen.
20. Bellamy, R., 2010, “Democracy Without Democracy? Can the EU’s Democratic ‘Outputs’ be Separated from the Democratic ‘Inputs’ Provided by Competitive Parties and Majority Rule?”, *Journal of European Public Policy*, 17(1): 2-19.
21. Berman, P., 1978, “The Study of Macro- and Micro-Implementation”, *Public Policy*, 26(2):157-184.
22. Buchanan, A., 2002, “Political Legitimacy and Democracy”, *Ethics*, 112(4):689-719.
23. Dryzek, J., 2007, “Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom, and Communication”, in E. Sørensen, and J. Torfing (eds.) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Hants: Palgrave Macmillan, pp. 262-273.
24. Goggin, M., A. Bowman, J. Lester, and L. O’Toole, 1990, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott Foresman/Little Brown.
25. Goodnow, F., 1900, *Politics and Administration: A Study in Government*, New York: Macmillan Company.
26. Grantham, A., 2001, “How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization”, *Public Administration*, 79(4):851-870.
27. Hajer, M., 2009, *Authoritative Governance: Policy-Making in the Age of Mediatization*, Oxford: Oxford University Press.
28. Hanberger, A., 2003, “Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy”, *Policy Sciences*, 36(3-4): 257-278.
29. Hill, M., and P. Hupe, 2002, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London: Sage.
30. Hjerm, B., 1982, “Implementation Research — The Link Gone Missing”, *Journal of Public Policy*, 2(3):301-308.
31. Hjerm, B., and D. O. Porter, 1981 “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, *Organization Studies*, 2(3): 211-227.
32. Hood, C., and G. F. Schuppert, 1988, *Delivering Public Service in Western Europe: Sharing Western European Experiences*

of Para-Governmental Organisations, London: Sage.

33.Klijn, E. H., and C. Skelcher, 2007, "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?", *Public Administration*, 85(3): 587-608.

34.Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.

35.Mandell, M., 1984, "Application of Network Analysis to the Implementation of a Complex Project", *Human Relations*, 37(8):659-679.

36.Mascini, P., and Y. Bacharias, 2012, "Integrating a Top-Down and a Bottom-Up Approach: Formal and Informal Risk-Handling Strategies in a Utility Company", *Risk Analysis*, 32(9): 1547-1560.

37.Mazmanian, D., and P.A. Sabatier, 1981, *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass.: Lexington Books.

38.O'Brien, K., and L. J. Li., 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.

39.O'Toole Jr, L. J., 1997, "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.

40.O'Toole, L. J., K. I. Hanf, and P. L. Hupe, 1997, "Managing Implementation Processes in Networks", In W. J. M. Kickert, E-H. Klijn, and J. F. M. Koppenjan (Eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage, pp. 137-151.

41.Parkinson, J., 2003, "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy", *Political Studies*, 51(1):180-196.

42.Peters, B. G., 1986, *American Public Policy: Promise and Performance* (2nd edition), Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.

43.Pressman, J. L., A. B. Wildavsky, 1973, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.

44.Rhodes, R. A. W., I. Bache, and S. George, 1996, "Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal", in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Clarendon Press.

45.Sabatier, P., 1986, "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1): 21-48.

46.Scharpf, F. W., 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

47.Schmidt, V. A., 2013, "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*, 61(1): 2-22.

48.Schmidt, V., and M. Wood, 2019, "Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance", *Public Administration*, 97(4): 727-740.

49.Stoker, G., 2006, "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", *The American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.

50.Van Meter, D., and C. Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration*

and Society, 6(4): 445-488.

51. Waldo, D., 1984, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Holmes and Meier Publishers.

52. Wallner, J., 2008, "Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance", *Policy Studies Journal*, 36(3): 421-443.

(作者单位: ¹ 中国矿业大学公共管理学院;
² 华中农业大学马克思主义学院)
(责任编辑: 光明)

How to Implement Public Policy Effectively? An Analysis from the Perspective of Policy Legitimacy Based on an Example of Facility Agriculture Policy Implementation in Youcheng Farm

ZHAI Junliang WU Chunmei JIN Qing

Abstract: Strengthening policy legitimacy is the foundation of effective implementation and sustainable development of policies. However, little research can be found from the perspective of policy legitimacy. Based on a transformation from policy management paradigm to policy governance paradigm, this article constructs an analytical framework with the core elements of "input legitimacy - process legitimacy - output legitimacy". The framework clarifies the process of policy change, the diffusion of policy legitimacy and their interaction effects, expanding the traditional theory of policy implementation and legitimacy construction. The theoretical analysis shows that in the era of public governance, the key to the effective implementation of public policies lies in the construction and maintenance of the legitimacy throughout the whole process. The case study shows that, during the implementation process of facility agriculture policy, the process of policy legitimacy construction can lead to policy deviation. Problems can be found, such as the imbalance in the gravity of input legitimacy, the dissolution of process legitimacy, and the interest dominance of output legitimacy. To promote the effective implementation of public policies, we need to promote the transformation of public policy thinking from policy management to policy governance, building legitimacy throughout the entire process of public policies. Then, we need to promote the transformation of policy roles played by the grassroots governments, and give more legitimacy to stakeholders. Finally, we need to promote the transformation of legitimacy construction from interest-based to norm-based one.

Keywords: Public Policy; Legitimacy; Public Governance; Facility Agriculture Policy