

配套立法界定

王压非

【提要】 配套立法意指基于法律中条款授权,受权主体对上位法律进行补充、细化和完善的立法活动和现象。与职权性行政立法不同,它具有对上位法律的附属性、主体和形式多样性、内容及程序的灵活性等特点。

【关键词】 配套立法 职权立法 授权立法

〔中图分类号〕DF01 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2010)06-0089-07

一、配套立法的含义

配套立法现象在新中国立法史上很早就出现了,彭真同志对这一问题曾作出精辟的阐释。彭真同志提出,法律制定后,实施中还有许多问题需要解决,一般需要制定实施细则,作出具体规定。全国性的实施细则,由国务院制定。地方性的实施细则由省、自治区、直辖市的人大和人大常委会制定。^①彭真同志很重视实施细则的制定工作,认为实施细则或实施办法是法律的有机组成部分,他还亲自主持起草了中外合资经营企业法实施细则的具体内容建议。^②他指出有些经济法律已经制定,如中外合资经营企业法,但是比较简单,因为当时经验不够,还需要补充,制定具体的法律,或者由国务院制定实施细则。^③正是这种立法实践和惯例,创造出了独具中国特色的配套立法模式。法律先对一般性问题和重要的问题作出概括性规定,完善和细化的工作由国务院和地方立法机关完成。实际上,无论是行政法规还是地方性法规,都有一项重要功能,就是为实施执行法律而作具体规定。行政法规、地方性法规作为立法体

制的重要组成部分,在设计之初就承担了与法律配套的历史使命,担负着细化和补充法律的任务。从现实的行政法规和地方性法规的制定情况来看,执行性、实施性的规定占了相当大的比重。^④再加之后来我们所确定的“宜粗不宜细,宜疏不宜密”的立法政策和指导思想的影响,使得我国法律中存在大量的授权国务院以及省级立法机构对法律进行补充和细化的条款。在现行有效的229部法律中(截至2008年2月),有80多部明确规定了要制定实施条例、细则或者办法,约占总数的三分之一。^⑤

根据我国的立法实践以及相应立法制度安排,配套立法主要指基于全国人民代表大会以及全国人民代表大会常务委员会(以下简称全国人大及常委会)制定的法律中的授权条款授权,国务院、省级人大及人大常委会和省级人

①③ 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第266、109页。

② 王汉斌:《彭真同志对我国社会主义民主法制建设的卓越贡献》,《中国法学》1997年第6期。

④⑤ 许安标:《建立配套法规及时出台的机制》,《中国人》2008年6月10日。

民政府等授权主体对已有的法律制定实施细则、办法,进行补充完善的立法现象。

我们研究的配套立法集中研究法律中的授权条款授权被授权主体制定配套措施和规定,因此,排除了国务院制定的行政法规、省级立法机构制定的地方法规以及省级人民政府制定的地方规章中的条款授权和委托其他主体制定相应的补充和细化办法、措施等情形。而这些情形实际上也可以涵盖于广义的配套立法范畴中。此外,我们研究的配套立法中配套立法主体主要包括国务院和省级立法机构以及省级人民政府,其余的一些被授权主体,比如“两高”、中央军委以及其他的机构不予涉及。这样选取主要有以下几点考虑。第一,我们研究的授权规定的材料对象范围限于国家法律中的条款这个层面,使研究的问题更为集中,容易形成焦点,总结出规律。如果再去研究其他层面的配套立法问题,很容易形成问题点和研究内容的重复,使研究变得杂乱和无序。第二,研究这个层面的授权配套立法问题也最具紧迫性和必要性。当下,法律中的许多条款授权要求被授权主体制定配套规定,而实践中,好多都没有出台相应的配套办法和规定;有的配套规定尽管出台,但却历经数年甚至数十年,严重影响法律实施;还有的配套规定突破上位法的界限,有越位和越权配套之嫌,影响到法律的权威。第三,我们研究的问题具有典型性和普遍性,不去涉及一些个别化和特殊性的问题。因此,我们不去研究被授权主体涉及到“两高”、中央军委以及一些不具有立法权而被授权制定配套规定的主体,授权这些主体制定所谓的配套规定实际上还要牵扯其他的一些诸如合宪性的问题,我们暂不予讨论。

二、配套立法的特点

(一) 附属性

配套立法必须要有上位法律的授权,具有很强的上位法依赖性和附属性的特点。配套立法不同于真正意义上的授权立法,授权立法意指被授权主体在没有相应立法权限的前提下由

授权主体赋予其相关的特别权力,创设出没有上位法存在的法律规范,它实属替代立法,主要作用是填补上位法空白。彭真同志曾对授权立法做过很好的解释,“国务院曾经提出过一个法律草案,委员长会议认为是需要的,但是立法条件还不成熟,所以没有列入全国人大常委会的会议议程。这就带来了一个问题:经验不成熟的不能立法,如果没有法律又不好开展工作,怎么办?这个问题如果不很好解决,就会妨碍经济体制改革和对外开放的顺利进行。翻来覆去考虑了两个月,委员长会议认为需要授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定或者暂行条例。”^①授权立法因此在我国被正式提出。1985年六届全国人大三次会议通过了关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定,是我国授权立法在实践中的具体应用。这是从我国当时的实际情况出发加强法制建设的一项重要措施。^②分析上述我国授权立法的背景和起因,我们会发现,国务院经授权后所进行的立法意在弥补法律的空缺,替代法律对某些事项进行调整,而所调整的事项本身没有上位法律依据,纯属替代性立法。

相反,配套立法的重要特征在于它对上位法律的依附性,没有上位法律的基础,就不会有配套立法的存在。配套立法的重要功效在于填补上位法律的缺失,对上位法律做出具有可操作性的细化规定以及对其中的部分事项进行补充规定。例如,《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》第12条按照出让土地的用途不同规定了各类土地使用权出让的最高年限,它的上位法依据就是《城市房地产管理法》授权性的规定“土地使用权出让最高年限由国务院规定”。正是由于有上位法的授权,才有这个对上位法所要求的对一个具体的事项进行补充而创设的配套规定。2006年国务院出

^① 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第245页。

^② 王汉斌:《彭真同志对我国社会主义民主法制建设的卓越贡献》,《中国法学》1997年第6期。

台的《艾滋病防治条例》的上位法根据是2004年的《中华人民共和国传染病防治法》第24条“各级人民政府应当加强艾滋病的防治工作，采取预防、控制措施，防止艾滋病的传播。具体办法由国务院制定”。这个配套规定填补了上位法律中对某一类事项立法的空白。2001年国务院公布实施的《中华人民共和国外资企业法实施细则》的上位法依据是2000年的《中华人民共和国外资企业法》第23条“国务院对外经济贸易主管部门根据本法制定实施细则，报国务院批准后施行”。这个配套规定解决了对整部上位法律的细化和完善的问题。因此，不论配套规定的形式和种类如何，它们都必须是在有上位法律的前提下，因此配套立法具有上位法的依赖性和附属性的重要特征。

（二）多样性

配套立法的主体具有多元性，同时，配套立法的形式也具有多样性。这个特点在上位法律的授权规定中反映得很明显，建国以来各个历史阶段的法律中的授权配套立法的条款都具有这样的规律，它们从侧面反映出了配套立法主体的多元性和形式的多样性特征。1954年宪法之前的法律有关配套立法的规定就已经显现出了这个特征。比如，《中华人民共和国工会法》（1950年）第25条“各级工会委员会经费开支办法由中华全国总工会制定之”。《新解放区农业税暂行条例》（1950）第29条“各省（市）人民政府，得根据本条例，参照当地具体情况，拟订各该省（市）农业税暂行条例施行细则，报请大行政区人民政府（军政委员会）核准后，转报中央人民政府政务院备案”。《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》（1951）第6条“最高人民法院、最高人民检察院分别任免上列条款规定范围以外之直属工作人员，其办法由最高人民法院、最高人民检察院分别拟订，报经中央人民政府主席批准后施行”。这些新中国立法史上最早的授权配套立法的条文中，关于配套立法主体的规定已经呈现出多样性的特点，涉及到了全国总工会、省级人民政府、“两高”等。至于1954年宪法以后的法律授权条款关于配套立法主体的规定已经

比较广泛和全面了，除涉及以上主体外，还涉及到了国务院、国务院部委、省级人大和常委会以及其他一些主体。1982年宪法以来，随着法律的急速增长，有关授权配套立法的规定也越来越多，涉及到的配套立法主体更趋多样，比如，《中华人民共和国国徽法》第9条“在本法规定的范围以外需要悬挂国徽或者使用国徽图案的，由全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅会同有关主管部门规定”。《中华人民共和国武装警察法》第6条“人民武装警察部队实行警衔制度，具体办法由国务院、中央军事委员会规定”。这些规定中关于配套立法主体还涉及到了全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅以及中央军事委员会等。

同时，配套立法的形式也具有多样性的特点。第一，有的配套立法专门就某一个非常具体问题，经法律的授权后做出规定，当然，这种情形较为少见。比如，《中华人民共和国城市房地产管理法》第14条：“土地使用权出让最高年限由国务院规定”，意味着国务院只就土地使用权出让最高年限这个很具体的问题做出补充性的配套规定。《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》第12条按照出让土地的用途不同规定了各类土地使用权出让的最高年限，就是对这一具体问题制定的配套规定。第二，有的配套立法是对法律中的某一部分、某一类事项做出配套规定，这种情形较为常见。比如，《中华人民共和国著作权法》第59条：“计算机软件、信息网络传播权的保护办法由国务院另行规定”，实际上著作权法要保护的客体范围非常广泛，包括文字作品、口述作品、美术作品、建筑作品、摄影作品等，而本条则只就计算机软件、信息网络传播权的保护办法这一部分问题授权国务院制定补充性的配套规定。2006年国务院颁布的《信息网络传播权保护条例》就是专门为保护著作权人、表演者、录音录像制作者的信息网络传播权这一类问题作出的配套规定。第三，实践中最为常见的是由配套立法主体对整个法律文件制定实施细则和办法，细化和补充法律规定，使其具有更强的操

作性。比如,1984年的《中华人民共和国森林法》第47条:“国务院林业主管部门根据本法制定实施办法,报国务院批准施行。”2000年国务院颁布《中华人民共和国森林法实施条例》就是就森林法整体而作出的配套规定。

(三) 灵活性

配套立法由于是由行政机关或其他的一些主体制定,内容上可以作适应性较强的规定,程序也比法律的制定程序简单,比较灵活。配套立法机关一般是行政机关和地方立法机关,他们所制定的内容贴近生活实际,更符合客观情况。国务院和部委对于自己所管理的事项和所涉及的业务更加熟悉,它们的工作直接面对社会,对社会现状、需求和问题也会有更为直观和准确的了解,由其立法更加灵活和科学。地方的社会状况差别很大,同样一部法所涉及的事项在一些地方和在另外一些地方的社会反应和需求不同,如果由法律作出统一规定,并不见得科学和有效,相反,由各个地方自己去制定配套规定则更为合理。比如,《中华人民共和国矿产资源法(草案)》第12条规定,除国营矿山外,开办集体所有制的和其他各种形式的矿山企业,由省、自治区、直辖市人民政府授权的机构审批。对此,各方面的意见很不一致,有的认为规定得太宽泛,有的则认为规定得太严。考虑到各地情况差别很大,当前经济体制改革正在进行,本法以暂不作出具体规定为好。经与地质矿产部研究,建议将这一条修改为,开办国营矿山企业和中外合资、中外合作经营企业外的“其他矿山企业审查批准办法,由国务院另行制定。”^①国务院与地方的联系更加紧密,对相关的业务和事项也更加熟悉,它对不同形式的矿山企业有更深入的了解,可以分不同情况制定出有针对性的审批办法,通过其制定配套规定对其他矿山企业审查批准办法进行规制更加合理、科学和灵活。

《立法法》对行政法规、规章制定的程序规定较少,而只是采用概括授权的方式规定“行政法规的决定程序依照国务院组织法的有关规定办理”,“国务院部门规章和地方政府规章的制定程序,参照本法第三章规定,由国务院规

定”。国务院制定的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》虽然对行政法规、部门规章和政府规章的制定程序在立项、起草、审查、决定、公布、解释等方面做了较为全面具体的规定,但是相比法律的制定程序而言,行政法规、部门规章和政府规章的制定程序更加灵活和方便。法律的制定要受制于严格的程序约束,全国人民代表大会一年只召开一次会议,会期只有十天左右时间;全国人民代表大会常务委员会也只是每两个月举行一次会议,会期同样很短,所以有些紧急的事件和情况发生后,法律很有可能受制于严格的程序限制,不能对这些问题做出及时的规制。相反,地方性法规案的提出、审议和表决程序由本级人民代表大会规定,各个地方一般都会参照《立法法》的相关规定做出比较灵活的程序性规定。同时,《规章制定程序条例》并没有对立法活动在时间上做出严格的约束和限制。因此,地方立法机构和政府以及相关部委可以及时启动立法,对一些突发事件和情况可以适时做出相应的规定。此外,地方法规和地方规章还可以在地方发生特殊情况和事件时,制定一些与法律规定不同的内容,在本地区范围内实施,此时,配套性规定的内容就显示出较强的灵活性。例如,《中华人民共和国人口与计划生育法》第18条规定:“国家稳定现行生育政策,鼓励公民晚婚晚育,提倡一对夫妻生育一个子女;符合法律、法规规定条件的,可以要求安排生育第二个子女。具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定”,这个条款授权地方立法机关去制定配套规定。2008年汶川地震让一些家庭的子女不幸遇难或伤残,造成了父母挥之不去的伤痛。需要在灾区对有子女在震灾中死亡或伤残的家庭给予再生育政策照顾。四川省人大常委会于2008年7月颁布施行《四川省人民代表大会常务委员会关于汶川特大地震中有成员伤亡家庭再生育的决定》,决定在特殊时段,针对特殊事件、特殊困难人群作出一

^① 宋汝芬:《参加立法工作琐记》,中国法制出版社1994年版,第99~100页。

些特别规定，及时而灵活地解决了灾区的生育问题，甚至在一些问题上突破了《中华人民共和国人口与计划生育法》和《四川省人口与计划生育条例》中的规定。此时，地方立法机关因为有配套立法的授权，可以通过及时调整其中的配套规定内容，满足突变的社会情况，显示出配套立法有极强的灵活性。

三、配套立法与职权立法的区别

行政立法与议会立法相对应，主要指行政机关创制具有一定约束力和普遍性的法律规范的现象。行政立法是一个学术概念，而非专门的法律术语，这一概念着重强调的是制定法律规范的主体为行政机关而非议会等立法机构，意在突出议会立法权限的转移和行政机关对立法权的分割。行政立法中最具有争议的就是职权性行政立法概念。通常认为，职权立法是指行政机关根据宪法和有关组织法规定的职权所进行的行政立法。^① 配套立法与职权性行政立法有一定的相似之处，但是区别也非常重要和明显，与之相区分，有利于我们正确和全面把握配套立法的含义。

（一）职权立法的真伪

对于职权立法，我国一些学者持否定和批评态度，认为在我国现有的宪政和法律体制中只是存在最高国家权力机关的立法权，强调我们是一元制的立法体制，没有行政机关的职权立法，只有授权立法。^② 如果承认职权立法的存在，政府僭越立法权力，就会打破行政与议会的制衡状态，行政权力过度扩张，危及主权性的议会立法权力，破坏立法的民主原则。因此，在我国地方立法权和行政立法权不是自身固有的，是中央授予的。^③ 这些观点基本是从应然的角度，从价值判断上对立法权和行政权作出区分，否定职权立法的存在。而实际上，如果从实证的视角，根据我国的制度设计和立法实践，我们可以发现职权立法确实存在，它有直接的宪法和立法法依据。行政机关的立法权是宪法规定的，一切国家权力皆源于宪法，所以行政机关的立法权是宪法授予的固有权。^④ 根据我

国宪法和立法法的规定，涉及到有立法权的行政机关有国务院、国务院部委，地方人民政府等。

《宪法》第 89 条，国务院有根据《宪法》和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令的职权。《立法法》第 56 条作了同样的规定，并明确了行政法规所涉及的事项范围：（一）为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；（二）《宪法》第 89 条规定的国务院行政管理职权的事项。

《宪法》第 90 条第二款规定，各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，有权发布规章。《立法法》第 71 条进一步具体化了规章的制定主体，重申了这些主体的规章制定权以及明确了权限范围，规定部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

《宪法》没有对地方政府的立法权限作出规定，《立法法》第 73 条规定了省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以制定规章，并就地方规章的事项范围作出规定，（一）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；（二）属于本行政区域的具体行政管理事项。

国务院、部委以及地方人民政府的这些立法权力，不论是执行性的法规、规章的创设权，还是行使管理职权的立法权，它们的直接依据是《宪法》以及宪法性法律《立法法》，而不是一般的法律，因此，属于通说意义上的职权立法。职权立法与授权立法的区分标准为行政机关立法权的来源和依据的不同，《宪法》以及宪法性文件赋予的立法权属于职权立法。有的学者认为我国《宪法》第 89 条所谓的国务院立法

① 喻少如：《论我国行政立法中的职权立法》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2009 年第 1 期。

② 参见王锴《我国行政立法性质分析》，《重庆社会科学》2006 年第 3 期。

③ 李步云、汪永清：《中国立法的基本理论和制度》，中国法制出版社 1998 年版，第 221 页。

④ 参见徐向华《中国立法关系论》，浙江人民出版社 1999 年版，第 51~52 页。

权,是一种基于其本身执行职能而具有的一种执行性的立法权,否认国务院的立法的职权性和创制性,^①有的学者还提出,国务院、部委等的立法权依据《宪法》的表述为“根据”《宪法》和法律去创设规则,因而得出结论认为它们的立法行为来自于全国人大及常委会的授权,否认立法的职权性和主动性。^②我们认为这些观点值得商榷。即使国务院的立法职能定位于制定执行性的法规,也不可否认其可以主动积极去创设一些规范贯彻落实法律的规定,无需特别的授权。现实中有太多的国务院的法规都是在没有全国人大及常委会的明确授权下制定的,也照常运行,被遵守和适用。同样,制定行政法规和规章要“根据”法律,不能直接推断出国务院等不可以主动积极在没有具体法律的授权下去创设规范,《宪法》中的“根据”应该强调的是行政法规等行政立法的内容不能与上位法律冲突和矛盾,不可以随便僭越法律保留的立法权力,突破自身的立法权限,而不是强调行政立法一定要有具体的法律授权才可以启动。有权进行行政立法的主体完全可以根据实际需要,积极主动地去创制规范,细化和完善法律,使其具有更强的操作性,这是它们的职权。总之,国务院的这种立法权力是《宪法》所赋予的,与全国人大及常委会等的立法权来源是相同的,实属立法职权。

(二) 与职权立法的区分

配套立法与职权立法有一定的相关性,配套立法的基础就是主体一定要有相应的立法权力能力,具备一定的立法职权,否则就不属于配套立法。并且,配套立法意在补充完善和细化法律,与职权立法的执行法律的功能有相通之处。同时,配套立法的主体多数为行政机关,与职权立法的主体性质和类别也有相似之处。但是,它们本质上属于两个不同的问题,配套立法与上位法律相对应,强调的是附属法对上位法律的补充、完善和细化;而职权立法与授权立法相对应,它强调的是行政机关的立法职能和立法权力,它们实属两个不同类型的概念,具体区别如下:

1. 主体范围不同

配套立法的主体范围很广,广义上,除了包括国务院、部委、地方人民政府这些行政机

关以外,还包括地方人大及常委会,“两高”、中央军委以及其他的一些机构和组织。比如《企业破产法》第22条涉及到的配套主体为最高人民法院规定;《检察官法》第55条规定的配套主体是最高人民检察院;《工会法》第36条授权的主体是中华全国总工会制定;《国徽法》第9条涉及到的配套立法主体是全国人民代表大会常务委员会办公厅或者国务院办公厅;《武装警察法》第6条规定的配套主体还涉及到了中央军事委员会。显然,配套立法主体的范围不只是局限于行政机关,它的范围很广泛。而职权立法属于行政立法,它的主体范围局限于国务院、国务院部委以及地方人民政府等《宪法》和《立法法》明确赋予其立法职权的行政机关。配套立法的主体范围要宽于职权立法。

2. 权力启动各异

我们所谓的配套立法缘于法律中的授权条款的明确授权、指示和要求,而职权立法则往往可以积极主动而为之。2004年国务院通过的《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法实施办法》就是在《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法(2000修正)》第29条第一款“国务院根据本法制定实施办法”的授权下创设的。它有上位法律的明确指示和要求,属于配套立法。在我国的立法实践中,有许多行政机关的立法是在没有一般法律的授权下,根据实际需要而主动制定,形成职权立法。比如,2005年国务院通过的《营业性演出管理条例》,是在没有具体的某部上位法律的授权下出台的,国务院完全是基于自身的立法职权而制定。国务院2001年颁布的《中华人民共和国母婴保健法实施办法》,虽然有上位法律《中华人民共和国母婴保健法》,但是,上位法律中没有任何条款授权国务院去制定相应的实施办法或细则,国务院制定的实施办法完全是基于自身的立法职权而为,这两种情形在行政机关的立法实践中经常出现,

^① 参见张涛《论授权式行政立法体制的确立》,《行政法学研究》2006年第4期。

^② 参见王锴《我国行政立法性质分析》,《重庆社会科学》2006年第3期。

它们不属于配套立法，而属于一般的职权立法。配套立法需要上位法律的授权才可以启动，而一般的职权立法不需要上位法律的授权，可以积极主动地去启动立法权力。

3. 行为性质差别

配套立法具有很强的职责性，而一般的职权立法强调职权性的一面。配套立法依据的上位法律的“授权”不是赋予配套立法主体一种职权，它们的立法职权在《宪法》以及《立法法》中早已有所规定，当法律中有条款规定制定实施细则、办法和进行其他补充时，更多的是要求和指令立法配套主体去履行一种职责，因此，配套立法实为履行职责的行为。而职权立法则相反，从应然的角度，职权立法的出现对传统的三权分立制衡的宪政框架提出了挑战，相关的行政主体在宪政的制度设计中，本来不应有立法权力，“因为行政权若越积极、越不受限制地制造行政命令，对议会民主责任政治体

制下国会的权威所造成的伤害就越大，且介于作为主权者之人民以及以人民名义制定之法规两者之间的民主距离也会益形拉大，到最后不仅会导致权力分立原则名存实亡，更有可能危害人民的基本权利，为独裁者造势”，^①而我们的《宪法》特别地赋予了行政机关一定的立法权限，实践中这些行政主体也创设了大量的规范，从宪政的目标与宪法的规定以及立法实践的距离中可以发现职权立法具有浓厚的职权意蕴。

本文作者：中国社会科学院研究生院法学系 2008 级博士研究生，河北工业大学人文与法律学院讲师
责任编辑：赵俊

① 许宗力：《法与国家权力》，（台湾）月旦出版社有限公司 1993 年增订二版，第 216 页。

The Definition of the Supplementary Legislation

Wang Yafei

Abstract: The supplementary legislation means the action and the phenomenon that the delegated subjects supplement, specify and complete the high-level law. Unlike the authority legislation, the supplementary legislation has the characteristics that it is subordinate to the high-level law, its forms and contents are diversified and the procedure is flexible.

Key words: supplementary legislation; authority legislation; delegated legislation

观点选萃

论政策执行主体素质对政策执行的影响

田丽娜 毛钺

延安大学公共管理研究所 2009 级行政管理专业硕士研究生田丽娜、毛钺撰文指出：

公共政策执行，是一个动态的过程，是指政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动，将政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定政策目标的活动过程。公共政策的执行是政策执行者的一种主动实施行为，政策执行主体在政策执行过程中起着关键作用，公共政策的成败与公共政策的执行密不可分，而政策执行效果在很大程度上则取决于政策执行主体的素质。公共政策执行主体素质低下主要表现为：服务意识淡薄、自利动机较强以及工作技能不高，从而导致政策执行不力。分析其原因，必须提高政策执行主体的思想水平和专业知识水平，强化群众监督职能，建立健全公共政策执行监督机制，由此才能保证公共政策执行的效果，促使政策目标的实现。

（赵俊 摘编）