

DOI: 10.53104/dyglit.2026.02.01.001

政策執行視角下襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究

王曉琳¹

1. 武漢大學 政治與公共管理學院，湖北 武漢 430072

摘要：政策執行是一個將政策目標轉化為實際行動的複雜系統，各種影響因素形成的合力對其產生作用。基層是服務群眾和政策執行的終端末梢，規程修編作為政策執行的重要末端，直接影響著政策執行的效果。本文從政策執行的視角出發，以襄陽市鄉村規劃許可規程修編為案例，對其修編程序進行分析。文章結合前期政策梳理、調研、方案形成和徵求意見等環節，認為規程修編對政策執行效果的影響，主要體現在漸進決策路徑、程序科學化與民主化、執行組織方式以及跨部門協作等方面。基於此，本文對規程修編如何影響政策執行效果進行了討論，並對類似地方規程修編工作提出了相應啟發。

關鍵字：政策執行；規程修編程序；漸進決策；跨部門協作

A Study on the Revision Procedure of Xiangyang's Rural Planning Permit Regulations from the Perspective of Policy Implementation

WANG Xiao-lin¹

1. School of Political Science & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, P.R.China

Correspondence to: WANG Xiao-lin; Email: 2078501485@qq.com

Abstract: Policy implementation is a complex process through which policy objectives are translated into practical actions, and its effectiveness is shaped by the combined influence of multiple factors. The grass-roots level is the terminal point of both public service delivery and policy implementation, and the revision of regulations, as an important part of this terminal process, directly affects policy implementation outcomes. From the perspective of policy implementation, this paper takes the revision of Xiangyang's rural planning permission regulations as a case and analyzes its revision procedure. By examining such stages as policy review, preliminary investigation, scheme formulation, and consultation, the paper discusses how the revision procedure influences policy implementation and offers some implications for similar local revision practices.

Key words: policy implementation; regulation revision procedure; incremental decision-making; cross-departmental collaboration

引言

政策執行是公共政策週期中必不可少的環

節，從根本上決定著政策能否成功，以及政策解決問題或實現目標的程度和範圍。自 1973 年政策執行正式成為政策研究者的關注焦點以

收稿日期：2026-04-08 返修日期：2026-04-13 錄用日期：2026-04-15 出版日期：2026-04-17

通信作者：2078501485@qq.com

引用格式：王曉琳. 政策執行視角下襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究[J]. 東亞管理論壇, 2026, 2(1): 1-6.

來，到 2023 年已整整 50 年。半個世紀裡，政策執行理論逐漸豐富完善，研究範式不斷發展演進，研究者們從各個維度不斷探尋影響政策執行的關鍵變數和重要條件。本文從政策執行的末端——規程修編出發，以襄陽市鄉村規劃許可規程的修編為例，主要依據修編過程中形成的政策文本、調研材料、徵求意見記錄及相關工作資料，對規程修編程序中影響政策執行效果的因素加以研究。

1 政策執行與規程修編

公共政策是由政府制定法規、指令、規劃與工作報告等來解決公共問題、保障利益實現的方案。公共政策是公共行為主體，在職能範圍內為了某一特定的目標，經過政治活動所選擇的行動方案，並通過公共管理過程實現這一特定目標的過程。規程，簡單說就是“規則和流程”。所謂流程即為實現特定目標而採取的一系列前後相繼的行動組合，也即多個活動組成的工作程序。規則則是工作的要求、規定、標準和制度等。政策執行是一個將政策目標轉化為實際行動的複雜系統，各種影響因素形成的合力對其產生作用。因此，政策執行與政策制定一樣艱難，應被視為動態變化著的“黑匣子”。“執行”視角的重要意義在於，使政策研究者能夠著眼現實，更加精準有效地去分析和破解政策執行過程中的各種“梗阻”甚至“失控”的問題，更好地實現政策目標和績效。

相關研究認為影響政策執行主要有六個關鍵因素：政策環境、政策設計、執行主體、執行物件、執行工具和評估與監督^[1]。而規程修編的研究更多地是從政策環境、執行主體的角度去影響著政策執行進而影響著政策效果。基層政府政策執行是基層治理視域中重點關注的問題。研究發現，在治理轉型這一新的時代背景下，權力與資源匱乏的鄉鎮政府行動邏輯呈現差序化執行特徵。該種執行模式體現了鄉鎮幹部主動適應治理背景和場域轉換並努力完成任務的能動性特徵，一定程度上緩解了基層治理過程中鄉鎮治理資源與任務壓力不匹配的困境，提升了基層治理的柔性化與韌性應對^[2]。也有研究提出雙重激勵耦合地方政府的政策執行動機：一是為地方政府提供物質性激勵；二是

提高地方職能部門能動性、強化地方政府優化治理績效的使命感^[3]。該研究也強調了地方職能主體作為政策執行末端重要性，但更多強調激勵的重要性。此外，有研究指出“程序認證”體現著價值與行動的雙重邏輯，基層政府在事實性和公平性的價值邏輯下，按照科層制規範化、制度化和標準化的行動邏輯重塑公共政策的實踐過程。雙重邏輯的運作通過指標體系、目標責任制、民主評議以及監督審核的程序性要求得以實現^[4]。政策環境與政策執行主體角度是分析政策執行效果的重要視角，已有研究在政策環境視角上更多強調鄉鎮政府面臨的普遍困境，在政策執行主體角度更多從鄉鎮幹部的動機出發加以研究，分析了基層激勵、個人使命感等等因素的影響，本文嘗試在案例研究中探索政策環境和政策執行主體視角中影響政策執行效果的其他因素。

2 襄陽市鄉村規劃許可規程修編程序研究

2024 年 1 月 1 日，中共中央國務院發佈關於學習運用“千村示範、萬村整治”工程經驗有力有效推進鄉村全面振興的意見，在提升鄉村建設水準指出增強鄉村規劃引領效能、推進農村基礎設施補短板等方向。襄陽市在鄉村振興的戰略背景下積極回應，襄陽市國土空間規劃研究院著眼於提升鄉村建設水準，積極為鄉村建設提供便利。為加強襄陽市鄉村建設專案規劃許可管理，規範鄉村規劃許可程序，襄陽市國土空間規劃院開展襄陽市市區鄉村規劃許可工作規程（修編）工作，修編規程流程主要分為以下幾個階段：

2.1 前期梳理階段

專案組收集相關資料案例，明確修編的適用範圍及主要管控內容。在此階段，專案組搜集了鄉村許可規劃的相關政策依據和優秀案例。在政策背景層面，專案組對鄉村規劃許可的政策從國家層面、省級層面和襄陽市層面進行了梳理。在國家層面，2008 年頒佈的《中華人民共和國城鄉規劃法》明確了建立鄉村規劃許可制度；2014 年，住房城鄉建設部關於印發《鄉村建設規劃許可實施意見》的通知裡明確

鄉村建設規劃許可的適用範圍和內容；2019年，《中華人民共和國土地管理法》規定了農用地轉用、村集體興辦企業使用土地、鄉村公共設施、公益事業建設用地審批和農村宅基地管理的相關規範等等。在湖北省級層面，2020年，《關於進一步做好農村宅基地和農房審批管理工作的通知》中，明確部門職責和強化屬地管理；2021年，《關於簡化優化湖北省農村小型建設專案管理的實施意見》中指出部分小型建設專案管理應簡化優化要求。在襄陽市層面，2018年，《襄陽市中心城區村（居）民建房管理辦法的通知》中明確實行分級控制管理；2020年，《三縣三市三區農村宅基地和農房審批管理辦法（試行）》明確了農村宅基地的審批機構、申請材料、受理範圍、辦理流程等。從梳理的相關政策可以發現，從國家到省到市的政策的內容從籠統走向具體，上一層級為下一層級提供方向和引領，下一層級順應、回應上層級的政策並在基層的具體實踐中發揮主觀能動性實現政策目標。政策的執行也因為不同地區的情況不同、基層的不同反應而有差別，上一層級的政策同時成為基層調整規程等的政策依據，而基層既往政策也為政策調整提供參考。

在搜集案例層面，項目組選擇的案例並不限於更為發達的先進的城市的政策改革方案，而是更多著眼於與襄陽市市情相似、規程方案的差別程度不高的城市或省份。基於此，項目組選擇了天津市、上海市、山東省和揭陽市為案例加以分析。其中，天津市實行鄉村建設專案分類管理，分為一般專案和簡易低風險專案，簡易低風險專案申請材料簡化，同時對申請鄉村規劃許可一併申請建設用地批准手續的項目實行兩證合一；上海市將建設工程設計方案、建設工程規劃許可證、建設用地批准書合併為“鄉村建設規劃許可證”一個事項並對於小型建設項目進行審批簡化；山東省的鄉村建設許可是由鄉鎮企業、鄉村公共設施、公益事業建設和農村集中居住區建設的個人或建設單位向鄉鎮政府申請；揭陽市是由在鄉村規劃區內進行鄉鎮企業、鄉村公共設施和公益事業建設的單位或者個人申請。這些案例各有特點，但擁有兩個共同點：一是主題明確，即申請主體為建設單位或個人，審批主體為市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）；二是規

範流程，即針對鄉鎮企業、鄉村公共設施和公益事業提出辦理流程。

2.2 前期調研階段

專案組採取徵求意見會、現場踏勘等多種方式收集梳理鄉村規劃許可審批流程現狀情況。專案組調研的目的是規範鄉村規劃許可證審批流程，明確鄉村建設規劃許可證的辦理機構、申請材料、受理範圍、辦理流程等。在調研之前，專案組首先發函搜集瞭解各區縣在鄉村規劃許可管理的具體情況和存在的問題及建議，隨後前往各區縣開展實地調研，與鄉村規劃許可管理的相關人員進行實地交流與探討。最後，前期收集的各區縣的情況和意見及實習調研形成政策研究的重要依據，為規程的調整提供現實支撐和依據。

2.3 政策研究階段

結合現狀問題及相關案例，項目形成初步研究方案，完成科室內部溝通。在前期梳理階段和前期調研階段形成調研成果和案例借鑒的基礎上，專案組內部分工合作形成初步的研究方案。具體而言，初步方案明確適用範圍、許可內容和申報要件，堅持“先規劃、後許可、再建設”和“集約節約、便民高效”的原則，明確部門職責並實施分類管理。初步方案明確規定了規劃許可程序，其中，鄉村一般建設專案應按照以下程序辦理鄉村建設規劃許可證：

1、受理。

鄉、鎮人民政府應對申請材料的真實性、完整性進行審核。審核通過的在鄉村建設規劃許可證申請表上簽署意見、加蓋公章，並將申請材料報送轄區市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）。

2、審查。

市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）受理申請材料後，應進行現場勘驗，並對擬建專案是否符合國土空間規劃和用途管制要求等內容進行審查。按照有關規定，涉及水務、電力、文物等內容的，需徵求相關行政主管部門意見，需徵求利害關係人意見或者組織聽證的，應當按規定進行。

3、批前公示。

在鄉村建設規劃許可前，應將擬建項目建設工程設計方案總平面圖在項目現場及政府網站上公示 7 日。專案現場公示由市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）聯合鄉、鎮政府進行，網上公示由市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）推送相關資料至政府網站公示。

4、批准決定。

符合許可條件的，作出准予規劃許可決定，核發鄉村建設規劃許可證，並抄送鄉、鎮人民政府。作出不予規劃許可決定的，應形成書面決定。並向申請單位或個人說明理由，同時告知申請單位享有依法申請行政覆議或者提起行政訴訟的權利。

5、決定公開。

在符合保密規定的前提下，市自然資源和規劃局各城區（開發區）分局（中心）作出許可決定後，應在 7 個工作日內將建設工程設計方案總平面圖提交至政府網站公佈，接受社會監督。

鄉村小型建設專案由鄉鎮制定審批流程。同時，初步方案規定了開工放研線、許可延期、變更情形、竣工驗收、監督檢查和簡易審批等。初步方案的調整都是以前期梳理和前期調研階段形成的政策依據、調研成果、案例借鑒等為依據的，是較為科學合理的。

2.4 徵求意見階段

在這一階段，科室牽頭召開徵求市局各科室及各城區（管委會）自然資源和規劃部門意見並根據意見修改完善。在徵求意見會後，專案組根據各分區和相關部門的意見接受意見進行修改或不接受意見並說明理由，在形成新的規程方案後，再次進行鄉村規劃許可部規劃意見。徵求意見階段增加了研究方案的科學性和民主性。

3 修編程序中影響政策執行的因素分析

不同於既往研究更多關注鄉鎮幹部、基層激勵和程序認證等因素，本文結合襄陽市鄉村規劃許可規程修編案例，主要從政策環境和執

行主體兩個維度分析影響政策執行效果的因素。

3.1 政策環境

1、漸進決策方式

在襄陽市鄉村規劃許可修編案例中採用的是漸進的方式。這種漸進性主要體現在，此次修編並非對鄉村規劃許可的基本審批架構作整體性重構，而是在既有政策和制度框架基礎上，圍繞適用範圍、申報要件、分類管理和簡易審批等內容進行局部調整和細化。這與林德布洛姆的漸進決策理論關係密切。所謂漸進決策，是指決策者在決策時在既有合法政策的基礎上，採用漸進方式對現行政策加以修改，通過一連串小的改變，在社會穩定的前提下，逐漸實現決策目標。漸進決策的三個原則，一是按部就班的原則。林德布洛姆認為，決策過程只不過是決策者基於過去的經驗對現行政策稍加修改而已，強調決策過程的連續性。二是積小變大的原則，這種漸進的過程可以由微小變化的積累形成大的變化，其實際的變化速度要大於一次大的變革。漸進主義要求變革現實就是通過一點一點的變化，逐步實現根本變革的目的。三是穩中求變的原則，按部就班和積小變大就在於保證決策過程的連續性。林德布洛姆認為，政策上的大起大落是不可取的，因為其可能危害社會穩定。為保證決策過程穩定性，就要在保持穩定的前提下，通過一系列小變達到變化的目的^[5]。漸進決策的優勢顯而易見，它的試錯成本較低、風險小，這也讓這種方式成為我國一些地方改革的主流方式。從襄陽案例來看，規程修編並不是脫離既有制度基礎另起爐灶，而是在上位政策要求和地方實踐需要之間作出調整，這種以局部優化推動制度完善的方式，更符合漸進決策意義上的制度調整邏輯。這種漸進的改革方式也與襄陽市的市情相契合，通過小的改變實現大的變化，盡可能減少變革可能帶來的風險。而在基層決策以漸進決策為主的環境中，襄陽市在規程修編過程中採用漸進方式不僅是與之相契合，也是與市情相結合之下的選擇，這就直接影響了政策執行的效果——政策變更在基層中更體現出漸進性的特點。

2、規程修編整體遵循科學化、民主化的原

則

在鄉村規劃許可規程修編的過程中，在前期梳理階段搜集的相關政策為相應調整提供政策依據，搜集的一些可借鑒的案例為政策調整提供可行方案，這增強了規程修編的科學性。在前期調研階段形成的調研成果為政策調整提供現實依據。基於前兩個階段形成的政策研究階段及徵求意見階段則增加了初步方案的民主性，同時不同部門的集思廣益和不同角度的思考也增加了初步方案的全面性進而增強其科學性。在規程修編過程中堅持科學化和民主化的原則不僅順應了政策環境科學化和民主化的趨勢和要求，也體現了評估與監督的作用。在此影響下，政策執行也體現出科學民主的特點。

3.2 執行主體

1、直線職能制與專案組形式相結合

部門採用直線職能制。所謂直線職能制是以直線制為基礎，在行政首長領導下，設置相應的職能部門，分別從事專業管理，並作為該級領導的參謀的一種組織結構形式。這種組織模式的運行機制由職能專業化程度決定，是一種集權度較高的組織模式。參謀部門只替領導充當助手，對下級不能發號施令，沒有決策權。矩陣制是由專門從事某項工作的專案組形式發展而來的一種組織結構。所謂項目組，一般是由一群不同背景、不同技能、不同知識、分別選自不同部門的人員組成的，專案組組成後，大家為某個特定的任務而共同工作，任務一旦完成，專案組的使命就結束了。矩陣制主要適用於那些工作內容變動頻繁、每項工作的完成需要運用眾多技術知識的組織，或者作為一般組織中安排臨時性工作任務的補充結構形式。在鄉村規劃許可規程修編的過程中，在部門採用直線職能制的基礎上，因為該專案涉及多部門的相關業務，因此採用專案組形式，將所涉及的部門都聯繫起來推動鄉村建設規劃許可編制工作。這種工作組織形式使得在政策執行時兼具專業性和領導力，提升政策執行的效果。

2、政策執行跨部門協作中的潛在約束

在案例中，修編工作按照“統一部署，分工協作”的原則，將相關單位的責任分工如下：各城區自然資源和規劃分局、開發區自然資源

和規劃服務中心負責配合提供本區域內鄉村規劃建設審批等現狀資料；市局用地科主要負責協調相關單位推進工作順利開展，指導工作有序推進；市國空院主要負責開展修編相關具體技術工作；市不動產登記局主要負責配合提供鄉村規劃許可宗地確權等相關資料。從這一分工結構可以看出，規程修編涉及多個部門和單位的協作，在資料提供、意見溝通和職責銜接過程中，跨部門協作效率可能成為影響規程形成品質與時效的重要因素。在政策跨部門協同執行過程中，已有研究將這類可能影響協作效率的現象概括為“協同惰性”，主要表現為執行主體執行意願層面的“不想協同”、價值觀念層面的“不敢協同”、執行要素層面的“不能協同”。這與部門成員構成複雜、“權力點”流動固化、政策執行協同要素缺失密切相關。就襄陽案例而言，本文更傾向於將其理解為跨部門協作中可能存在的潛在約束，而非已經被充分證成的既定結論。因此，在類似規程修編工作中，仍有必要通過營造“主動—信任—合作”的協同文化氛圍、完善“明責—確責—問責”的協同執行機制、建構“資訊—資源—管理”的協同要素體系，盡可能降低跨部門協作成本，提升規程修編的整體效率^[6]。

4 對提升政策執行力的啟發

基於政策環境視角，在漸進決策執行方式之下，地方政府對於同一政策會作出不同反應。就襄陽市鄉村規劃許可規程修編而言，其啟發並不在於一般意義上的政策執行差異，而在於規程修編作為政策執行末端程序，需要在既有制度框架內通過相對穩妥的方式推進調整。也因此，對於類似地方規程修編工作而言，應在保持政策執行穩定性的前提下，結合地方實際對執程序序作出適度優化，並通過必要的監督和回饋機制提升執行的科學性與民主性。

基於政策執行主體視角，基層政府是保證中央政策實現“最後一公里”的堅定執行者，是上級政府與鄉村及鄉村群眾溝通的橋樑。在襄陽案例中，規程修編工作的推進不僅取決於執行主體本身的執行能力，也受到部門間溝通銜接和協作效率的影響。隨著基層公共事務愈加複雜化、不確定及動態化，資源稀缺成為基

層政府普遍面臨的現實困境。因此，在類似規程修編工作中，需要進一步理順職責分工，增強部門間協作配合，減少因溝通不暢、職責交叉或協作成本過高而對政策執行效果造成的不利影響^[7]。

此外，從襄陽案例來看，規程修編程序本身也是影響政策執行效果的重要因素。前期政

策梳理、調研、方案形成和徵求意見等環節，不僅關係到規程內容是否完整，也關係到後續執行是否具有可操作性。因此，為提升政策執行效果，應重視規程修編過程中的程序設計，通過優化工作流程、暢通意見回饋管道和增強程序銜接性，提高規程的可執行性與執行效率^[8-9]。

參考文獻：

- [1] 劉征, 陳志光, 李兵. 政策執行研究50年: 理論形成與體系構建[J]. 中國公共政策評論, 2024, (25).
- [2] 劉麗娟. 差序化執行: 鄉鎮行動邏輯及形成機制——基於湘西 S 鎮的調研分析[J]. 社會科學動態, 2024, (6).
- [3] 謝伊雲. “中央出題—地方自選”: 城市治理政策何以反制政策效能層層衰減[J]. 學術月刊, 2024, (56).
- [4] 李小藝. 中國公共政策執行中的程序認證——基於貴州省 P 縣精準扶貧動態管理的政策實踐分析[J]. 公共管理學報, 2021, (18).
- [5] 丁煌. 西方行政學說史[M]. 武漢大學出版社, 2017.
- [6] 閔朔鳴, 劉振江. 政策執行跨部門“協同惰性”的成因及消解策略[J]. 領導科學, 2024, (2).
- [7] 王婷婷. 鄉鎮政府執行力提升研究[D]. 山西財經大學, 2019.
- [8] 劉豔. 執行程序對高職教育政策執行的影響性研究[J]. 文教資料, 2014, (31).
- [9] 郭漸強, 楊露. 行政程序簡化視角下降低政策執行成本研究[J]. 廣西社會科學, 2018, (6).

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。