

中国政策执行研究的回顾与反思(1987—2013)

定明捷

(华中师范大学 公共管理学院, 武汉 430079)

【摘要】自1980年代中后期以来,中国政策执行研究步入了稳定发展时期,涌现了自上而下、自下而上以及整合型三种分析路径。在中国政策执行模式研究、政策执行差距诊断以及政策执行影响因素分析等方面,中国政策执行研究已经或多或少取得一些成果,初步形成了具有本土色彩的表述方式,展现了政策执行过程的复杂性、动态性和冲突性。然而,从总体来看,中国政策执行研究侧重于案例分析,研究方法较为单一,知识生产的累积性仍然有所欠缺,相应的理论对话也尚不多见。展望未来,中国政策执行研究仍然需要立足于中国行政实践,明确研究路径,改进研究方法。

【关键词】中国公共政策执行;公共政策研究;政策执行模式/差距/影响因素

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2014)01-0017-12

一、前言

作为一种跨越国界,超越体制的政策现象,政策执行问题深深困扰着我国各级政府部门,渗透在改革开放进程之中,只不过有时候我们并没有使用“政策执行失败”这样言辞达意的术语,而是代之以诸如“一放就乱,一收就死”、“上有政策,下有对策”以及“政令出不了中南海”这样的形象化比喻。笔者根据对“中国知网”数据库的检索发现,目前能够检索到的最早以“政策执行”为研究主题的论文发表于1987年。在《关于二战时期各革命根据地土地政策执行情况的对比》一文中,孔永松指出了各革命根据地在贯彻土地分配和没收政策的过程中出现了“左倾扩大化”现象,一些革命根据地随意扩大政策对象的范围,政策执行手段也趋于强硬。^[1]自此之后,有关“政策执行”的研究文献就如同雨后春笋般蓬勃发展,研究主题也日益多

元化,逐渐显现出累积性知识增长的良好势头。经过20多年的学术发展和积累,政策执行研究成果的质量如何?在哪些方面达成了共识?是否促进了政策执行研究的知识增长?还存在哪些不足?这些都是亟待我们思考与回答的问题。我们需要对中国政策执行研究的知识积累状况进行认真回顾与反思,在此基础上,描绘一幅有关中国公共政策执行研究的整体图像,以推动后续研究。

评价对象和评价范围的选择是进行学术成果评价面临的基本问题,倘若选择范围过宽,则难以聚焦,使评价失之于泛;如果范围过窄,则可能忽视一些重要的研究文献,从而导致得出有争议甚至是错误的研究结论。普瑞斯曼和维达尔夫斯基在进行政策执行研究时,曾认为难以找到关于执行的研究文献,针对这一说法,有学者提出了不同看法,认为他们对文献资料的选择过于苛刻,忽视

收稿日期:2014-02-01

作者简介:定明捷(1975-),男,湖北赤壁人,管理学博士,华中师范大学公共管理学院副教授,湖北地方政府治理与地方发展研究中心研究员,研究方向:公共政策、公共行政等。

基金项目:国家社科基金重点项目行政监察理论与实践(11A2D013)。

了隐藏在组织理论、政治学等学科领域的研究成果,即使这些成果并没有冠之以“政策执行”的称谓。^[2]与公共管理研究的其它主题相比,政策执行研究显然具有较强的开放性和包容性,渗透到政治学、经济学和社会学等相关研究之中。因此,出于谨慎的考虑,本文所要评估的文献都将“政策执行”或“政策实施”作为显著的标题,剔除了那些与政策执行有关却没有使用“执行”或“实施”这一术语的文献。此外,由于博士学位论文和学术专著的作者都倾向于将研究成果中的精华部分抽列出来单独发表,本文的文献检索因而也没有考虑以“政策执行”为主题的学位论文与学术专著。总体而言,本文对论文数据库资料的收集从1987—2013年,时间跨度达20多年之久,剔除重复的、明显的粗制滥造之作以及非学术性论文,共收集分析样本697篇。

二、中国政策执行研究文献样本统计分析

由于众所周知的社会和历史原因的干扰,中国公共政策执行研究起步较晚,迟至1980年代中后期才出现相关研究,但是这并不意味着政策执行实践缺乏原则指导,当时党和国家领导人有关国家管理的文件、讲稿等都闪烁着如何做好政策执行工作的指导思想,其中原则性和灵活性相结合被视为政策执行应遵循的基本原则。然而,“原则性和灵活性相结合”可谓知易行难,在中国改革发展的历程中,这条基本原则在相当长的时期内都是“打折”实施的。改革开放前30年,“原则性”有余而“灵活性”不足,在“简单化”、“极端现代主义意识形态”以及高度集权等因素的共同作用下,政策制定者推出了种种不时宜的“赶超”政策,在狂热的意识形态感召之下,强调地方政府不折不扣执行,政策实施及其结果也就可想而知。改革开放后30多年则恰恰相反,“灵活性”有余而“原则性”不足,地方政府奉行“为我所用”的实用主义原则,倾向于“创造性”、“灵活性”和“选择性”执行中央政策,出于良好意图推行的政策和项目因而同样难逃失败的结局。

正是在改革开放这种亘古未有之变革的背景之下,学术界逐步切入到了政策执行研究主题。或许出于指导政策执行实践,预防和纠正政策执行失败的迫切意愿,在整个1990年代,政策执行研究大多以“执行失控”、“执行滞差”以及“执行低效”等为题,在研究主题、内容和方法等方面都显现出过于集中、重复和单调的特点,从标题即可一窥全貌。进入21世纪之后,政策执行研究步入了稳中有升的阶段,参与研究的学者日渐增多,研究主题也

日益多元化,研究的规范性也有所加强,涵盖了政策执行模式、政策执行差距以及政策执行影响因素等多方面的内容,逐渐显现出累积性知识增长的良好势头。表1和表2分别显示了1980年代中后期以来的政策执行研究数量的增长以及研究主题的分布情况。

表1 中国政策执行研究文献的数量分布

年份	1980年代	1990年代	2000	2001	2002	2003	2004	2005
数量	2	32	9	15	17	22	30	44
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
数量	61	65	71	68	67	66	59	69

表2 中国公共政策执行研究主题分布

研究主题	频率	百分比
政策执行差距	258	37.02
政策执行影响因素	176	25.25
政策执行模式	110	15.78
政策执行基本问题	72	10.33
政策执行力	61	8.75
其它	20	2.87
合计	697	100

通过文献梳理发现,在20多年的政策执行研究过程中,虽然涌现了较为庞大的研究阵容,但是并没有形成固定的研究群体,研究者大多游离于不同的研究领域,缺乏学术研究的连续性和累积性,只有丁煌、刘雪明等少数研究者将政策执行作为自己的主要研究兴趣之所在,成为较为“多产”的政策执行研究者。不仅如此,政策执行研究群体的分布也极不对称,职称为副教授(副研究员)以上的研究者仅占全部研究者的28.69%,但是无论从问题意识、理论基础还是学术规范等方面来看,他们都是促进政策执行研究知识增长的主力军,而且他们也更容易获得相关的研究资助。在全部697篇学术论文中,只有69篇获得了不同级别的资金资助,占论文总数的9.90%。

三、中国政策执行研究的理论成果述评

依据研究主题的分布,本部分准备对中国公共政策执行的理论成果进行较为系统的梳理和评价,对其中一些有重要影响的学者的贡献将予以重点关注。基于篇幅的考虑,选择谁的研究成果进行重点述评在一定程度上基于我们的偏好,主要涉及政策执行模式、政策执行差距、政策执行影响因素以及政策执行理论构建等研究主题。我们的评述主要在于解决以下问题:不同主题的中国公共政策执行总体质量如何?存在哪些创新点和盲

区? 研究者在哪些方面达成了基本共识? 对中国公共政策执行的知识增长有何贡献?

(一) 中国政策执行模式研究

除了遵循一般性的原则, 政策执行显然要受镶嵌于其中的制度环境的影响, 纵横交错的权力结构、错综复杂的关系网络以及两者的混合因而就构成了观察和描述中国政策执行过程的基本视角。

作为较早提炼政策执行模式的学者, 胡象明从我国中央集权的国家结构形式出发, 结合“试点”在政策执行过程中的地位, 提炼出了中央监控下的“点-面”模式。^[1]延续这种强调中央政府主导地位的分析思路, 基于对“十一五”期间成功关停小火电政策执行过程的考察, 薛立强和杨书文进一步将中央监控机制条理化, 揭示了中国政策执行模式的三个典型特征, 即“层级加压+重点主抓型”体制架构; 自上而下的政策执行过程; “恰当的政策+高层的决心”。^[2]贺东航和孔繁斌的研究则重点阐释了高层决心和层级加压体制对于保证中国公共政策执行效果的重要性, 并将其凝炼成“高位推动”的表述。在他们看来, 为防止公共政策在执行中陷入“碎片化”, 可运用中国特色制度的高位推动, 通过层级性治理和多属性治理来解决公共政策的贯彻与落实问题, 这在一定意义上构成了公共政策执行的中国经验。^[3]这种基于对政策执行的经验观察显示, 中央政府的决心和重视程度对于保障政策执行效果格外重要。诸如“一票否决”、“硬指标”以及“中心工作”这样的术语成为显示中央政策优先性和紧急性的“信号装置”, 在同中央政府长期打交道的过程中, 作为执行者的地方政府已经学会了“察言观色”, 区别对待中央政策, 这导致中国的公共政策执行过程显得更加复杂和分裂, 需要采用不同的观察视角和分析框架。

显而易见, 无论强调“中央监控”还是对“高位推动”的阐释, 这些都具有鲜明的自上而下模式的特征, 突出了中央政府在政策执行过程中的权威性和主导性, 强调作为执行者的地方政府对中央政策的遵从, 但是对地方政府在执行中央政策过程中的对抗策略或者“反生产力”效果似乎强调不够。

在中央政府塑造的等级控制链条下, 作为执行者的地方政府并非只能唯唯诺诺而无所作为。地方官员会充分利用“分权让利”改革所形成的自主空间来精心构造“庇护网络”和“同谋关系”, 以此来中和甚至抵消中央监控的影响。关系根据需要在国家官僚机构的不同部分和层次上有目的的建立, 使得一个第二社会有可能以一种无形的或难以确认其固定地点的方式运作。^[4]基于关系网络

对中央监控权力消解的思考, 龚虹波提出应该从结构与行动互动的角度来观察和提炼中国公共政策执行模式。在“有限分权”的正式结构基础之上, 龚虹波构建了“关系主导”的非正式结构, 认为两者共同组成了中国的政策执行结构, 非正式结构时常会侵入和干扰正式结构的作用效果。^[5]

同样是基于关系网络对政策执行影响的分析, 齐杏发将关系网络引入到了政策执行过程中的多方博弈分析之中, 指出在转型期国家的官员阶层内, 存在着强大的类似于磁场的人际场, 对政策执行起关键作用。^[6]齐杏发的研究将政策执行视为组织之间互动博弈的结果, 对这种博弈过程的分析却过于简单, 没有解释行动者在博弈过程中的策略选择及其影响。周雪光和练宏的分析将这种博弈关系模型化, 认为政府内部上下级部门间讨价还价谈判是政府运作过程的重要组成部分, 也是认识政府组织制度和行为的一个切入点。^[7]即使如此, 他们对政策执行博弈的观察似乎忽视了目标群体的影响。刘圣中构建了一个包括决策者、政策执行者和目标群体在内的三方互动分析框架。^[8]三方互动分析框架表明政策执行并非线性的控制与反控制的过程, 而是多元行动者参与的复杂互动结果, 其中充斥着行动者之间的交易、妥协和共谋。因此, 在政策执行过程中形成互惠关系远比简单的监控关系更为重要。

政策执行同样充斥着交易、谈判和政治互动, 姚华似乎对此有更加深刻的认识。通过对S市2003年居委会直选政策的制定过程的考察, 姚华认为政策执行过程既是一个连续不断的互动过程、一个行动者的决策过程, 同时也是权力关系重构的过程。在政策执行过程中, 行动者通过策略性互动重构的权力关系是动态的、多向的。^[9]

不知是有意还是无意, 中国公共政策执行模式研究形成了自上而下、自下而上分析路径以及整合性分析路径, 各自拥有代表性的研究文献(参见表3)。自上而下研究路径将政策制定与政策执行视为相互独立, 上下从属的关系, 强调中央政府与地方政府之间的命令-服从关系, 这种关系在“层级加压”或者“高位推动”的描述中得到了生动体现。然而, 随着改革的推进, 中央政府难以对地方政府实行充分和完美的控制, 作为理性的利益主体, 地方政府在执行中央政策的过程中拥有更多的主动性和行为选择, 政策执行体现了权力结构和利益关系调整所带来的冲突与矛盾, 使其按照地方政府所期望的方向发展, 甚至重构了既定政策。按照自下而上的分析思路, 在地方政府强势

主导之下,中央政府恐怕只能接受“无可奈何花落去”的结果,最终产生“空悲切”的情怀了,这与实际的政策执行实践也并不吻合。显然,这两种分析路径都有所欠缺,难以全面揭示政策执行的全面目,政策执行的整合性研究因此逐渐显现。然而,目前中国公共政策执行研究中的整合性研究仍处于概念引入阶段,即使出现了诸如“政策网络”^[12]、“治理模式”^[13]、“公共对话式”^[14]等与整合性研究有关的核心概念,但是相关研究还处于积累之中。

在对中国行政学研究的总体状况进行评估后,有学者表现出强烈的学术关怀和学术忧虑感,认为缺乏指向真实世界的学术研究成果是制约公共行政学知识生产以及研究质量保障的重要瓶颈。^[15]对于这一点,至少在政策执行研究领域,我们表现出审慎的乐观。文献分析表明,已经涌现出一批指向政策执行实践的文献,它们运用具有中国特色的核心概念来解剖政策执行过程,展现政策

执行的复杂性、动态性和冲突性,在一定程度上揭示了政策执行的“中国逻辑”。不过,依据特定案例提炼出来的政策执行模式的有效性还需得到更多的验证,研究者并没有就政策执行模式达成一致意见,彼此间的探讨和交流还非常缺乏,相关研究也没有识别影响政策执行的关键变量因素及其相互之间的作用关系。由于过于强调政府部门以及政府间关系对政策执行的影响,除少数例外,大部分研究并没有将目标团体及其所处的制度环境纳入政策执行分析模式之中。

(二)政策执行差距分析

政策执行差距分析是西方政策执行研究的起点,由此引领西方政策执行研究进入了繁荣时期,成为西方三代政策执行研究中经久不衰的研究主题,^[16]涌现出了大量经典的分析模型。当下屡禁不绝的政策执行差距现象似乎也触发了研究者的学术关怀,在中国公共政策执行研究文献中,关于此

表3 中国政策执行的分析路径及其代表文献

分析路径	作者(发表时间)	文献名称	政策执行模式特征	研究方法
自上而下	胡象明(1996)	地方政策执行:模式与效果	中央监控下的“点-面”模式	规范性研究
	薛立强、杨书文(2011)	论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例	“层级加压+重点主抓型”体制架构;自上而下的政策执行过程;“恰当的政策+高层的决心”	个案研究
	贺东航、孔繁斌(2011)	公共政策执行的中国经验	高位推动+层级治理+多数性治理	个案研究
	魏姝(2012)	府际关系视角下的政策执行——对N市农业补贴政策执行的实证研究	逐层分解	个案研究
自下而上	刘圣中(2007)	政府权威下的有限妥协——政策执行的三方行动分析	政策制定者、政策执行者与目标群体间的互动	规范性研究
	齐杏发(2007)	当代中国政策执行的内部运行机制研究——基于南方某党工委职能履行案例的微观分析	互动博弈	个案研究
	姚华(2007)	政策执行与权力关系重构:以S市2003年市级居委会直选政策的制订过程为个案	互动博弈	个案研究
	龚虹波(2008)	执行结构-政策执行-执行结果——一个分析中国公共政策执行的理论框架	有限分权+关系主导	规范性研究
	周雪光、练宏(2011)	政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例	谈判互动	个案研究
整合性研究	丁煌、杨代福(2008)	政策网络、博弈与政策执行——以我国房价政策调控为例	政策网络与博弈的整合分析	个案研究
	果佳(2009)	地方治理视野中的政策执行:退耕还林政策案例研究	治理	个案研究
	刘晶、张冉(2011)	公共对话式政策执行及其支持性维度分析	强调目标对象与政策执行主体之间的互动	规范性研究

类的文献占据了相当大比例,产生了一批较高质量的研究成果。与此同时,频繁发生的政策执行偏差也很容易使人产生悲观看法,认为这种现象是不可避免的,任何试图减少这种现象的行为都是徒劳的,以至于有关这方面的研究被称之为“痛苦研究”。与政策执行模式研究类似,政策执行差距研究也呈现出多种分析路径。

1. 自上而下的研究路径

丁煌总结了我国政策执行差距的五种表现形式,分别包括政策执行表面化、局部化、扩大化、全异化以及停滞化,认为制度缺陷是造成政策执行差距的主要原因。^[17]在另一篇文献中,丁煌和定明捷将“上有政策、下有对策”视为相关政策主体之间基于利益得失的考虑而进行的一种博弈过程,政策目标的实现程度取决于博弈参与者的策略选择。在他们看来,要从根本上防治这种非合作博弈的不良影响,需要从干部管理、绩效考核、行政监督、财政管理、责任追究及信息反馈等方面进一步完善作为博弈规则的相关制度。^[18]

在强调利益分化与权威破碎的基础之上,陈玲和薛澜将这种博弈分析向前推进,引入了多个利益相关者在政策执行中的博弈选择,提出了政策执行“软约束”的分析概念。他们指出,由于被排斥在核电产业政策制定之外,核电产业的利益相关者将他们的影响力渗透进政策执行之中,通过采取“伺机而动”、“独辟蹊径”等博弈策略,使政策执行偏离了既定的政策目标。^[19]

在某种程度上,改革开放后层出不穷的“政策执行差距”现象只是中央政府和地方政府间关系演变的缩影,是国家政治体制运转不畅的体现,甚至在某种程度上被看作是当代中国存在国家分裂可能性的标志。^[20]不过,这并非意味着这种现象仅仅是改革开放的土壤所滋生的。张海荣^[21]与尤国珍^[22]分别对人民公社时期农村政策的贯彻落实以及建国初期的土地改革中保存富农经济政策的执行情况进行了分析,表明这些政策在执行过程中也都不同程度地存在执行偏差问题。一般认为,政策执行差距有损政策制定者的权威,干扰既定政策目标的实现,然而,这种执行偏差也有可能恰好是政策制定者所期望的,以便为后续的政策调整创造条件,争取政治支持。李里峰在对战后中国共产党土地政策演变与执行的研究中敏锐地捕捉到了这一关键信息。^[23]

总体而言,自上而下分析坚持政策制定与政策执行的二分法,从一种机械和理性的视角来看待执行过程,将政策目标视为清晰准确的,更多地

从制度缺陷角度来分析政策执行差距产生的根源,试图通过加强中央控制来解决政策执行差距问题。

2. 自下而上的分析路径

以街道层官僚理论为视角,翁士洪对小岗村的农村土地流转政策执行情况及偏差原因进行了实证分析。研究发现,处于公共政策执行末梢环节的街道层官僚在资源稀缺和公共服务弹性需求的夹缝之中,因其特殊的身份、地位和工作性质而持有相当大的政策制定能力,导致公共利益权威分配过程中产生偏差。^[24]翁士洪虽然强调了街头官僚在政策执行过程中的自由裁量权和政策制定能力,却将既定政策目标的实现程度作为判断政策执行偏差是否存在标准,这就在某种程度上与自下而上的研究路径是相矛盾的。因为在自下而上的研究路径中,政策执行与政策成败无关,政策执行过程本身就是目的。^[25]

通过分析小学撤并政策的执行过程,江凤娟的研究突出了基层官员在政策执行过程中的决策过程及其面临的困境,包括“自主与控制”、“回应与标准”以及“需求与供应”等。^[26]葛大汇也深入地论证了基层官员在农村义务教育经费落实政策执行中的决策困境。不过,他认为基层官员凭借自由裁量权产生的“政策变异”产生了积极的效果,维持了穷国办大教育的奇迹,即使其中也埋伏着失去法理程序的潜在危险。^[27]

在自下而上的分析路径中,街头官僚理论成为主要的分析框架,基层官员在政策执行中的种种“变通”举措被视为压力之下的无奈之举,政策执行因而被看作具有高度服务理念基层官员在几乎无法忍受的重压之下,发挥他们的决断能力和主要精神所作的工作。然而,这种分析框架仅仅指出了街头官僚及其自由裁量权对政策执行过程的干扰,并没有告诉我们如何解决街头官僚的对抗性行为(参见表4)。

除了街头官僚对政策执行的影响外,日益频繁的跨部门合作也对政策执行提出了更高的要求,政策执行不可避免地产生于不同利益和目标的参与者之间的互动,进而形成了某种类型的政策执行网络。在网络化环境中,处于平等地位的多个政策执行主体之间缺乏共同权威的统一协调,政策执行主体间的冲突、争吵和交易通常贯穿在政策执行网络中,这使得政策的有效实施需要更多的智慧和耐心。以水资源保护为例,郑寰的研究从纵向跨层级与横向跨部门的视角讨论了我国流域水资源保护的制度基础与政策执行困境。他认为

表4 中国政策执行差距研究代表性文献

研究路径	作者(发表时间)	文献名称	执行差距根源	研究方法	政策建议
自上而下	丁煌(2002)	我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析	制度缺陷	规范性	完善制度
	丁煌、定明捷(2004)	上有政策、下有对策——案例分析与博弈启示	利益冲突 制度缺陷	个案研究	完善制度
	周国雄(2007)	公共政策执行阻滞的博弈分析——以环境污染治理为例	利益博弈 制度缺陷	个案研究	制度创新
	谭秋成(2008)	农村政策为什么容易走样	基于政策执行形成的委托代理链条的信息和激励机制的不完善	规范性	政策目标明晰 明确政策执行手段 加强监督等
	陈玲、薛澜(2011)	“执行软约束”是如何产生的? ——揭开中国核电谜局背后的政策博弈	权威失范 利益共谋	个案研究	明确政策制定与执行的界限;执行过程制度化
	李元珍(2013)	央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析	指标考核 目标冲突	个案研究	无
自下而上	葛大汇(2006)	政策执行中的地方决策与变异——安徽农村义务教育经费现状之一	地方政府的决策权	个案研究	无具体建议
	江凤娟(2010)	教育政策执行中基层官员的决策困境——X省A小学撤并过程的案例研究	基层官员的决策权	个案研究	无具体建议
	翁士洪(2012)	农村土地流转政策的执行偏差——对小岗村的实证分析	街头官僚的自由裁量权	个案研究	无具体建议
	郑寰(2012)	跨域治理中的政策执行困境——以我国流域水资源保护为例	执行网络破碎	个案研究	加强部门与层级之间的协商
整合路径	庄文嘉(2010)	在政治与行政之间:我国基层劳动监察运作中的选择性政策执行——对某地级市劳动部门的个案研究	身份认同的内在张力	个案研究	无具体建议

为集权式的治理机制无法应对跨层级、跨部门的复杂政策议题，有效的政策执行还需要进行更深层的政治结构调整，形成良性沟通协作的机制。^[28]

由于对自上而下和自下而上研究思路均感到不满意，庄文嘉倾向于从整合研究的角度来分析基层劳动监察运作的选择性执行问题。在他看来，身份认同的内在张力使得官员们在政策制定者与执行者之间、地方政府与劳动行政之间，以及就业议题与劳动保护之间摇摆，并且进行选择性的政策执行。^[29]

总而言之，与政策执行差距有关的大部分研究仍然主要以描述的方式关注单一的政策执行过程，涉及到教育、环境保护、土地政策等政策领域，

从不同角度揭示了政策执行偏差产生的根源。然而，政策执行是纷繁复杂的过程，每种研究视角仅能抓住政策执行失败的某方面片断，而不能探究其全貌，政策执行差距的整合性研究还有所欠缺。不仅如此，对于政策执行差距研究而言，有几个关键问题似乎还需要进一步澄清。

首先，政策执行差距的判断标准是什么？换句话说，如何衡量政策执行成功与否，究竟以政策文件所表述的内容为基础，还是以公共利益为基础，或者以政策问题的解决程度为依据。大部分相关研究只是描述了政策执行偏差的存在，却没能阐释这种偏差的判断标准，似乎认为这是一个不言而喻的事实。然而，政策执行成功与否的衡量被认

为是政策执行研究中最难驾驭的问题之一,^[30]这涉及到政策执行研究中因变量的取舍问题,是以产出还是结果作为衡量政策执行成功标准,这个问题在西方政策执行研究同行中并没有达成一致性的意见。与自上而下途径相比,自下而上研究更强调政策执行中的不确定性和非预期性结果,并不将其视为政策执行亏空的表现,看重描述性分析,理论建构性不强。

其次,在进行政策执行偏差分析的过程中,大部分研究并没有考虑独立于政策执行程之外的干扰因素对政策执行的影响,对于将结果作为评判政策执行成效的研究而言,将独立于政策执行以外的因素纳入考虑范围可能显得尤为重要。

第三,一般而言,政策效果的显现需要较长的一段时间,对政策执行成败的衡量可能也需要10年甚至更长的时间才能判断,这一点似乎被大部分研究所忽视。

最后,奥图尔在对西方政策执行研究文献进行评述的时候,发现政策建议大都以“格言”的形式出现,缺乏实践经验的支撑,不仅不具备启发性,而且彼此间还是相互矛盾和冲突的,^[31]这一论断显然对试图提出救治政策执行偏差策略的中国同行而言也是适用的。

(三)政策执行影响因素分析

在将政策意图转化为政策现实的执行链条中,无疑有大量因素会干扰政策执行过程,使政策执行在“偏离”与“纠正”的张力之间艰难行进。因而,政策执行研究者在建构政策执行模型的过程都试图容纳尽可能多的变量,以至于有学者抱怨说虽然提出了影响政策执行的大量变量,但是关键变量因素的确认仍然是一个难题。^[32]与西方政策执行研究相比,关于中国政策执行研究影响因素的识别与确认还处于积累阶段,并且以规范性分析为主。不过,基于经验分析的文献也正在成长之中,它们渗透在政策执行模式构建和政策执行差距分析之中,主要表现在以下几种变量的辨识和分析:

1.政策类型

作为执行的对象,政策特征显然会影响政策执行,对此问题最常见的研究方式是努力促进或发展洛伊对政策类型的分类方法。基于洛维的政策类型划分,魏姝运用多案例的比较研究方法,对中国背景下政策执行问题进行了系统研究。研究结果表明不同类型政策的执行偏差的根源有所不同。^[33]虽然这类研究试图分析不同类型政策的执行差异与难度,但是政策类型之间难以截然区分显

然是这类研究遇到的主要困境之一,政策执行之间差异性很可能是由政策类型以外的因素导致的。

或许是认识到政策类型难以区分的困境,竺乾威运用马特兰德提出了政策模糊-冲突的分析框架,主要分析了“政治性执行”的问题。他指出,在“政治性执行”中,权力关系是解释地方政府政策执行行为的一条主线,地方政府官员某种程度的自利考虑是执行行为背后的动力。^[34]汤火箭和刘为民也运用与之类似的分析框架,依据财政政策的模糊与冲突程度,将国家财政政策类型分为四类,进而分析了中央政府和地方政府针对不同政策类型的执行策略以及应对机制。^[35]李孔珍和任虹的研究则分析了政策类型对政策执行模式的影响,在他们看来,适用于资源统一分配型政策执行的自主模式呈直线型执行架构,适用于资源重点分配型政策执行的竞争模式呈网络型执行架构。^[36]

2.政策制定

一般认为,作为权威性的利益分配,政策在大多数情况下都是以含糊不清的面目出现,显现了利益相关者在政策制定过程中的摩擦、冲突和争执,以至于不得不以妥协的方式出台政策文本。因此,在政策制定过程中利益没有得到满足的利益相关者会继续以各种方向影响政策执行过程,使政策执行偏离既定的政策目标。然而,关于政策制定对政策执行影响的研究还不多见,这可能与政策制定与政策执行研究分别由不同学术共同体进行,彼此缺乏研究领域的聚焦有关。在为数不多的研究中,陈玲和薛澜分析了核电产业政策制定过程中的精英政治联盟是如何影响此后核电产业政策执行的问题。^[37]吴木銓在对我国第四次公务员工资改革政策执行情况的分析中,也谈到了应该将基层公务员的意见纳入决策考虑之中。^[37]

3.纵向政府间关系

在政策执行过程中,从政策指令的下达,到政策效果的最终显现之间通常贯穿着一条复杂的委托代理链条,因而有论者指出,当代中国政府在实际运行过程中采用的是逐级代理制,即中央及各级政府将属地管理的事权(治安、就业、经济发展、公共产品提供等)一揽子交付给下一级政府,而且将下级政府官员的任命、考核和管理委托给其直接(或隔级)上级部门。^[38]在这种等级链条之下,从中央政府到地方各级政府承担了政策执行的不同任务,对政策执行过程产生不同程度的影响。以N市农业补贴政策执行为例,魏姝的研究表明在这样一个漫长的执行链条中,各级政府承担了不同的职责,其执行过程基本是一个“信息向上、资金

向下”的过程,执行偏差主要发生在县及其以下层级政府。^[39]在魏姝的研究中,中间层级政府主要履行政策分解和政策传递的作用,李瑞昌对这种政策分解和传递做了更加细致的研究,提出了“政策空传”的分析概念。^[40]

在促成“政策空传”现象的各种原因中,中央政府和地方政府之间的信息不对称无疑发挥了很大作用。委托代理链条越长,中央政府将越难以获得真实信息,地方政府在政策执行过程中付出的努力也将越少。^[41]由于信息的不完全性和不对称性,中央政府难以制定出高度统一的政策,从而赋予了地方政府在政策执行过程中的“再制定权”。在这一过程中,地方政府有可能偏离权力中心目标而谋求自身利益。^[42]此外,李元珍从考核指标设计和目标冲突入手,分析了央地关系对政策执行偏差的影响。^[43]

4. 横向组织间关系

随着政府需要应对的政策问题日益复杂,仅凭单一的政府机构已经难以胜任政策执行任务,包括私营部门、非营利组织在内的众多社会主体在政策执行中扮演的角色也日益多样化。因此,在现有的研究文献中,许多政策执行差距问题被认为源于横向层面的组织间合作或协调方面的问题。宋林霖和彭丰民认为,在公共政策执行博弈中,横向地方政府自主理性的微观抉择必然导致非理性的宏观恶果。^[44]定明捷利用法学和经济学领域的“反公共地悲剧”概念分析了在乡镇煤矿管制政策执行中出现的涉及政府间合作的问题。^[45]

5. 执行机构及其人员

作为影响政策执行的重要因素,执行机构特征以及执行人员行为分析吸引了众多研究者的关注,他们倾向于从制度分析和行为分析的角度来阐释政策执行差距产生的根源。除了回归传统的官僚制理论,有关执行机构及其人员实际运作分析的重要概念大多并非出自“纯粹”的政策执行研究甚至是公共行政学者的研究,它们包括:压力型政府^[46]、政治锦标赛^[47]、逆向软预算约束^[48],以及职责同构^[49]等。

6. 目标群体

政策执行过程显然会受到目标群体所做反应的影响,这一点对规制型或再分配型政策执行尤为重要。在有关某市出租车经营规制政策执行的研究中,龚虹波指出,目标群体参与政策过程,合理表达利益诉求对于保障政策执行成功的非常重要。^[50]

7. 制度环境

由于政策执行研究关系到政策结果判断,因此关于政策环境的难题必须要解决。这些问题涉及到政策能够有效解决问题的程度,它们可能受到政府对之无力控制或无法有效影响的一些因素的制约。针对这一问题,吴小建和王家峰认为公共政策执行总是嵌于特定的制度背景之中,执行过程和结果除了受到政策自身的规范和约束以外,还会受到更为广阔的制度背景的影响。他们进而指出,成功的政策执行,依赖于公共政策及其执行方案所提供的激励结构与制度背景之间相容关系。不过,他们的研究并没有分析在衡量政策执行成败时,如何排除环境因素的影响。^[51]

8. 政策工具

所谓政策工具是指将政策付诸实施过程中所使用的各种手段、方法和技术等的统称,因而,政策执行也被视为选择和管理政策工具的过程。通过政策工具的选择和使用,政策制定者、政策执行者和目标群体之间形成了纽带关系。不过,起源于西方20世纪80年代的政策工具研究在我国尚处于概念引入阶段,大部分文献仍然停留在对政策工具研究脉络的梳理、政策工具类型的划分、修正与选择等方面,将政策工具镶嵌在政策过程中的实证主义研究和理论构建较少。因此,有学者指出我们对政府机构及其人员在政策执行中的正当角色和职责功能比较重视,而对如何选择合理的工具来执行政策以有效达成公共目标上则较少关注。^[52]

在基于政策工具视角来分析政策执行的文献中,钱再见认为政策执行的核心就在于如何选择和设计有效的政策工具,进而以政策宣传为例,分析了作为政策工具和政策执行环节的政策宣传对政策执行的影响。在他看来,政策宣传不仅是一种信息工具,而且也是一种引导性工具和劝诫性政策工具,是公共政策执行的重要工具、手段和方法,具有政策信息传播功能、政策行动引导功能和政策行为劝诫功能。同时,政策宣传作为一种非强制性的政策工具,其对于目标群体的影响力又有着现实限度。^[53]

一般认为,政策工具选择构成了政策工具研究的重要研究议题,郑石明从社会建构的研究视角来分析政策工具的选择与政策执行问题。他认为,在选择不同的政策工具时,要考虑到其所嵌入的社会脉络可能对治理结构产生的影响和制约作用。政策执行所依赖的政策工具,受到政策共同体及其更为广阔的社会脉络的影响和形塑,从而使执行过程呈现出不同的特征,最终导致政策执行取得不同的效果。基于政策工具和嵌入性结构的

类型划分,郑石明将政策执行过程划分为命令-服从型、政策-对策型、自主-合作型和剥夺-排斥型等四种类型。^[54]

在谈到西方政策执行影响因素分析时,马特兰德认为有三百个关键变量的著作不再需要更多的变量了,它需要结构体系。^[55]与之相反,我们认为有关中国政策执行影响因素的研究还有进一步提升的空间,目前的担忧不是“太多”而是“太少”,研究者们不仅需要构建变量之间相互作用的结构体系,还需要在中国语境下识别出更多的变量,尽可能地分析变量之间的因果关系,并就其中的某些关键变量及其作用条件达成共识。

(四)政策执行理论探讨

除了依托于经验分析构建中国政策执行模式,探讨政策执行差距的根源之所在,还有部分研究者立足于推动政策执行理论的发展,他们并不盲从于西方政策执行研究的理论体系和分析概念,而是致力于从中国现实出发寻找面向真实世界的执行理论和研究方法,尽管这部分研究成果还较为零散,但却颇有学术启益和引领作用。

韩志明认为街头官僚概念是一个由空间关系来定义的概念,是空间化思维建构的结果,由此将街头官僚的行动空间分为三种主要类型,即窗口空间、街头空间和社区空间。在他看来,不同的空间对街头官僚和公民的行为及其互动过程都施加了约束和限制,这为深入理解街头官僚及其与公民之间的关系提供了重要的途径和方法。^[56]同样出于控制街头官僚自由裁量权和责任的考虑,尹文嘉构建了一个街头领导模型,将街头官僚的自由裁量行为分为过程型自由裁量和结果型自由裁量两个维度,进而区分出自由裁量权的四种不同类型,提出了相应的控制自由裁量权的思路。^[57]

不论是街头官僚还是街头领导,作为一线工作者,政策目标群体是他们打交道的主要对象,那么他们应该如何应对目标群体的利益诉求,化解他们之间的矛盾和冲突呢?对于这个问题,刘晶提出了构建对话式政策执行模式的思考。她认为,这是一种不同于传统政策执行模式的新模式,是公民政治参与权在政策执行中的延展与纵深,并将政策执行人员与政策受众之间的互赖性合作视为促进与实现对话性政策执行的重要突破口。^[58]在另一篇与此类似的文献中,梁莹和袁嗣兵从社群主义的视角探讨了公民社会的培育和发展对政策执行的重大意义。^[59]

除了这种理论探讨之外,方法论方面也出现了新气象,在实证主义研究方法大行其道,成为社

会科学研究主流之际,诠释性研究方法也零星出现在相关研究之中。与注重客观事实的实证主义研究相比,诠释性研究更为强调行动的社会意义,以及不同的行动者对社会意义的阐释。不仅行动构成了阐释的对象,政策文本本身也成为阐释的一部分。作为执行的对象,政策不仅包含了那些简单明了、容易识别的内容,而且也蕴含着难以把握的隐性政策意图,这些隐性政策意图通常是不能公开表达出来的,可能正好是评价政策执行成败的核心内容。就此而言,“差距”可能并不是政策执行失败的象征,反而可能是人们对政策体现的价值观念缺乏一致性的表现。^[60]因而,政策执行成败的评价不仅仅是一种事实判断,更重要的还是一种价值判断。

依据行动理论的观点,王家峰将政策执行看作政策执行者根据其对政策的理解以及对政策执行具体情境的把握,进行自主建构的活动,同时也是一项设计活动。^[61]基于同样的思路,胡杰容将社会建构论引入政策执行研究中,强调了政策执行过程中政策行动者的创造性和能动性以及他们之间的多元互动关系,认为这种关系不仅有利于揭示现实的政策执行过程,而且有助于重新认识政策文本与政策行动、政策执行与制定的关系。^[62]

(五)政策执行力分析

自“执行力”概念在2006年十届人大四次会议上首次被写进《政府工作报告》以来,有关政策执行力的研究日益增多,大多数以“政策执行力”为标题的研究仍然沿用了政策执行的分析框架、术语以及理论基础。

作为近年才时兴的概念,大部分相关研究都追溯了“执行力”概念的起源,认为其主要来源于行政法学和企业管理领域,不过,“执行力”概念在政策执行分析中的提出最早可以追溯至1995年《提高我国公共政策执行力的对策研究》一文的发表。^[63]莫勇波认为政策执行力是指能够准确理解政策的目标及方向,并通过精心设计方案、实施方案和对各种人财物、信息、法律、制度等资源进行集中调控和使用,从而达到有效执行政策,完成既定目标的政府内在的能力和力量。^[64]在另一篇文献中,政策执行力被界定为地方政府为实现政策目标,对政策资源进行控制、调度、使用以使政策达成预期效果的能力和效力。^[65]针对这种主要从能力、效力或者力量的角度来阐释政策执行力概念的界定方式,王学杰提出了自己的疑问,认为政策执行力包含了执行能力和着力方向两个基本因素,是有复杂结构的向量(有大小和方向的量)而

不是标量(只有大小而没有方向的量)。^[65]针对现有的地方政府政策执行力评价体系存在着指标不完整、适用性不高、使用率低等问题,刘雪明和廖东岚认为平衡计分卡的引入有利于消除这些弊端。^[66]

就相关研究文献来看,如果“政策执行力”研究不能尽快形成独立的研究范式、核心概念和分析框架,那么这一概念应该更多地被视为“流行语”而非兴起中的独立研究领域,相关研究难免流于平庸落入俗套。

四、中国政策执行研究的反思

通过对中国大陆地区1987—2013年期间政策执行研究整体状况的描述性统计以及相关研究成果的评估,可以帮助我们大致了解当前中国大陆地区政策执行研究的基本状况,其中既展现了令人乐观的一方面,又存在不少让人忧虑和值得反思的地方。

(一)政策执行研究的品质危机

1. 缺乏理论碰撞

虽然有意或无意形成了自上而下、自下而上以及整合型三种分析视角,然而,与西方政策执行研究存在研究阶段演进的特点不同,这三种分析视角是并列进行,各自为政,而不是继承和超越的关系,整合性研究较少。这导致理论碰撞不足,研究者彼此间缺乏交锋、对话甚至引用,政策执行研究知识增长缓慢,重复性研究多,“新瓶装旧酒”的研究也比皆是。

2. 研究方法单一

这种单一性主要体现在三个方面:(1)个案分析为主,缺乏比较分析,侧重于描述,理论性不强,知识的累积性还有待提高。研究大体上仍然停留在类似于西方的第一代研究阶段,虽然提炼了多种政策执行模式,但是这些模式的有效性和可推广性还需要进一步验证。(2)定性分析多,定量分析少,即使两者并没有优劣之分。希尔和休普认为,按照涉及的政策执行组织以及事件的多少,可以将政策执行大体上分为四种类型,除了单个组织和单一事件的政策执行以外,其它类型的政策执行研究都可以或多或少地运用定量分析方法,这应该可以为后续研究提供很好的参考。^[67](3)实证主义分析多,后实证主义分析少。与西方政策执行研究类似,实证主义研究仍然占据了中国公共政策执行研究的主导地位,解释性研究只是零星进行,批判性研究更是无从谈起,这在一定程度上限制了观察中国政策执行过程的深度以及对执行成败的判断。(4)非规范研究多,规范研究少。大部分研究没有遵循基本的学术研究规范,导致研究

成为泛泛而谈的官样文章。

3. 静态研究为主

研究文献忽视了“时间”维度的作用,看似清晰的政策目标可能会随着时间的流逝而模糊不清,反之亦然。将政策执行纳入一个更长的时间段,从演化的视角来加以观察,可能会对政策执行成败有着更加准确的评判。

4. 中国特色挖掘不够

研究文献没有一味沿用西方政策执行的分析框架和核心概念,强调了对中国本土理论和关键概念的运用,对“有限分权”、“关系”和“潜规则”等正式与非正式制度在政策执行中影响的强调就是一个很好的例证。不过,立足于本土的分析视角似乎还可以进一步挖掘。例如,作为连接政策制定和政策执行的中介,具有特色的“试点”本身在政策制定过程中的作用已经得到了较为详尽的探讨,但对其在政策执行中作用的探讨尚不多见。

(二)政策执行研究展望

西方政策执行研究在20世纪80、90年代便步入了“衰退期”,出现了研究阵营的分化和萎缩,我们有理由相信,随着越来越多具有较高学术素养和学术训练的研究者加入政策执行研究阵营,中国公共政策执行研究将避免与其类似的命运。因为政策执行研究本身是观察权力结构调整、利益关系变动的一个很好的“窗口”,而中国变革的深刻性与剧烈性又赋予了这个“窗口”存在的必要性,由此可以透视和判断中央政府和地方政府之间、国家和社会之间关系的变革。总体而言,中国政策执行研究大体上处于西方第一代和第二代政策执行研究阶段之间,倘若要追赶西方政策执行研究的步伐,中国的研究者还需要在研究视角、研究规范性和研究方法的运用等方面获得更多的突破。

首先,随着社会实践的发展,亟需政府解决的政策问题的日益复杂化和动态化,仅仅凭借某一领域或专业方面的知识很难揭示政策执行过程的全貌,或探求政策执行失败的根源。因此,政策执行研究需要注重学科和专业之间的交流和借鉴,丰富政策执行研究的视角,立足于政策执行实践,从实证、批判和诠释等视角揭示政策执行过程的动态性、复杂性和历时性。

其次,政策执行的实证主义研究遭到了西方诸如诠释性理论这样的后现代主义理论的诸多非议,实证主义研究仍然占据着国外政策执行研究的主导地位。对国内政策执行研究而言,在实证主义研究仍然占据主导性地位的前提下,如何学会将实证主义研究的思路和分析框架运用于政策执

行研究,如何在政策执行研究中体现研究的规范性和合理性,将是政策执行研究者需要考虑的问题,而这也是提高国内政策执行研究水平的迫切需要。

最后,科学严谨的学术规范无疑是提高研究质量,促进知识增长的重要保障,而研究的规范性则可以视为提升政策执行研究质量的最大瓶颈。为了推动政策执行研究的可持续性发展,学术规范性的提高显然是重中之重。这主要表现为三个方面:(1)应遵循基本的研究规范。基本的研究规范是指导研究者进行科学研究的必要条件,包括问题陈述、文献评述、概念框架、研究假设、研究方法、研究设计、研究步骤、资料收集、资料分析与研究结论等等。(2)应满足研究类型的基本要求。一般而言,公共行政学研究存在三种研究取向:实证研究、诠释研究和批判研究。无论选择哪种研究途径,政策执行研究都要符合这些研究取向的质量标准。(3)应符合研究方法的基本要求。如果将量化分析和质化研究当政策执行研究的基本方法的话,那么当前大多数研究都难以达到量化和质化研究的基本要求和标准。

参考文献:

- [1]孔永松.关于二战时期各革命根据地土地政策执行情况的对比[J].福建党史通讯,1987,(6).
- [2][英]迈克·希尔,[荷]波特·休普.执行公共政策[M].北京:商务印书馆,2011:27.
- [3]胡象明.地方政策执行:模式与效果[J].经济研究参考,1996,(6).
- [4]薛立强,杨书文.论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例[J].公共管理学报,2011,(4).
- [5]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011,(5).
- [6]杨美惠.礼物、关系与国家——中国人际关系与主体性建构[M].南京:江苏人民出版社,2009:265.
- [7]樊虹波.执行结构-政策执行-执行结果——一个分析中国公共政策执行的理论框架[J].社会科学,2008,(3).
- [8]齐杏发.当代中国政策执行的内部运行机制研究——基于南方某党工委职能履行案例的微观分析[J].理论探讨,2007,(5).
- [9]周雷光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J].中国社会科学,2011,(5).
- [10]刘圣中.政府权威下的有限妥协——政策执行的三方行动分析[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2006,(1).
- [11]姚华.政策执行与权力关系重构:以S市2003年市级居委会直选政策的制订过程为个案[J].社会,2007,(6).
- [12]丁煌,杨代福.政策网络、博弈与政策执行:以我国房价宏观调控政策为例[J].学海,2008,(6).
- [13]果佳.地方治理视野中的政策执行:退耕还林政策案例研究[J].学海,2009,(5).
- [14]刘晶.论政策执行模式的对话性转向与官民互赖性合作关系[J].学海,2011,(4).
- [15]何艳玲,李丹.中国行政学研究总体评估[A].中山大学中国公共管理研究中心.中国公共管理学年鉴[C].北京:人民出版社,2011:30.
- [16]O'Tool,L.J.Jr.Networking Requirements,Institutional Capacity,and Implementation Gap in Transitional Regimes: The Case of Acidification Policy in Hungary[J].Journal of European Public,1997,4(1).
- [17]丁煌.我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J].政治学研究,2002,(1).
- [18]丁煌,定明捷.上有政策、下有对策——案例分析与博弈启示[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2004,(6).
- [19]陈玲,薛澜.“执行软约束”是如何产生的?——揭开中国核电僵局背后的政策博弈[J].国际经济评论,2011,(2).
- [20]Linda Chelan Li.Centre and Provinces:China 1978—1993[M].Oxford:Clarendon Press,1998:9.
- [21]张海荣.人民公社时期队干部政策执行中“变通”问题研究——以河北省部分地区包产到户为中心的考察[J].北京行政学院学报,2011,(6).
- [22]尤国珍.新中国成立初期中南区和华东区保存富农经济政策执行差异解析[J].中共党史研究,2012,(5).
- [23]李里峰.政策运作的辩证逻辑——战后中国共产党土地政策的演变与执行[J].江海学刊,2012,(1).
- [24]翁士洪.农村土地流转政策的执行偏差——对小岗村的实证分析[J].公共管理学报,2012,(1).
- [25]李允居,丘昌泰.政策执行与评估[M].北京:北京大学出版社,2008:57.
- [26]江凤娟.教育政策执行中基层官员的决策困境——X省A小学撤并过程的案例研究[J].教育学术月刊,2010,(11).
- [27]葛大汇.政策执行中的地方决策与变异——安徽农村义务教育经费现状之一[J].教育理论与实践,2006,(5).
- [28]郑震.跨域治理中的政策执行困境——以我国流域水资源保护为例[J].甘肃行政学院学报,2012,(3).
- [29]庄文嘉.在政治与行政之间:我国基层劳动监察运作中的选择性政策执行——对某地级市劳动部门的个案研究[J].广东行政学院学报,2010,(4).

- [30] Lester, James P. & Goggin, Malcolm L. Back to the Future: The Rediscovery of Implementation [J]. Studies Policy Currents, 1998, 8(3).
- [31] O'Tool, Laurence Jr. Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field [J]. Public Policy, 1986, 6(2).
- [32] Goggin, Malcolm L. The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research [J]. Western Political Quarterly, 1986, 38.
- [33] 魏殊. 政策类型与政策执行: 基于多案例比较的实证研究 [J]. 南京社会科学, 2012, (5).
- [34] 竺乾威. 地方政府的政策执行行为分析: 以“拉闸限电”为例 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2012, (2).
- [35] 汤火箭, 刘为民. 地方政府对财政政策的执行策略: 一个分析框架 [J]. 中国行政管理, 2012, (10).
- [36] 李孔珍, 任虹. 县域基础教育政策执行: 自主模式与竞争模式 [J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2013, (3).
- [37] 吴木奎. 我国政策执行中的目标扭曲研究——对我国四次公务员工资改革的考察 [J]. 公共管理学报, 2009, (3).
- [38] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011, (10).
- [39] 魏殊. 府际关系视角下的政策执行——对N市农业补贴政策执行的实证研究府际关系视角下的政策执行 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, (3).
- [40] 李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究 [J]. 公共行政评论, 2012, (3).
- [41] 丁煌, 定明捷. 基于信息不对称的政策执行分析 [J]. 北京行政学院学报, 2008, (6).
- [42] 林海. 环境政策实施机制分析 [J]. 社会, 2003, (1).
- [43] 李元珍. 央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析 [J]. 公共管理学报, 2013, (3).
- [44] 宋林霖, 彭丰民. 横向府际间公共政策执行博弈的困境——以集体行动的逻辑为视角 [J]. 国家行政学院学报, 2011, (4).
- [45] 定明捷. “反公共地悲剧”: 政策执行网络困境解析 [J]. 理论探讨, 2009, (2).
- [46] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革 [M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [47] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励和合作 [J]. 经济研究, 2004, (6).
- [48] 周雪光. 逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析 [J]. 中国社会科学, 2005, (2).
- [49] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005, (1).
- [50] 龚虹波. 论公共政策执行中的目标团体不服从现象——以某市出租车司机拒交经营权及有偿使用金为例 [J]. 宁波大学学报(人文科学版), 2010, (2).
- [51] 吴小建, 王家峰. 政策执行的制度背景: 规则嵌入与激励相容 [J]. 学术界, 2011, (12).
- [52] 吕志奎. 公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角 [J]. 太平洋学报, 2006, (5).
- [53] 钱再见. 论政策执行中的政策宣传及其创新——基于政策工具视角的学理分析 [J]. 甘肃行政学院学报, 2010, (1).
- [54] 郑石明. 嵌入式政策执行研究——政策工具与政策共同体 [J]. 南京社会科学, 2009, (7).
- [55] Matland, (Richard E., (Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity–Conflict Model of Policy Implementation [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2).
- [56] 韩志明. 街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析 [J]. 武汉大学学报, 2010, (4).
- [57] 尹文嘉. 从街头官僚到街头领导: 一个解释框架 [J]. 甘肃行政学院学报, 2009, (3).
- [58] 梁莹, 袁嗣兵. 社群主义视域中的政策执行 [J]. 学术论坛, 2005, (4).
- [59] Yanow, (Dvora., (Tackling the implementation problem: Epistemological issues in implementation research. [A]. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista, (Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box [C]. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1990.
- [60] 王家峰. 作为设计的政策执行——执行风格理论 [J]. 中国行政管理, 2009, (5).
- [61] 胡杰容. 政策执行过程研究: 社会建构论的视角 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2007, (3).
- [62] 于凤荣, 王殿春. 提高我国公共政策执行力的对策研究 [J]. 行政论坛, 1995, (3).
- [63] 莫勇波. 政府执行力: 当前公共行政研究的新课题 [J]. 中山大学学报(社会科学版), 2005, (1).
- [64] 丁煌, 汪霞. “关系运作”对地方政府政策执行力的影响及思考 [J]. 新视野, 2012, (6).
- [65] 王学杰. 我国公共政策执行力的结构分析 [J]. 中国行政管理, 2008, (7).
- [66] 刘雷明, 廖东岚. 基于平衡计分卡的地方政府政策执行力评价体系构建研究 [J]. 社会科学, 2013, (9).

(编辑: 部娜)

CONTENTS

(2014-01)

(1)

Public Service Delivery, Performance Evaluation, and Government Trust: A Review of the 2013 Lien Conference on Public Administration

Ma Liang¹ Yu Wenxuan² Wu Wei²

(1. Nanyang Centre for Public Administration, Nanyang Technological University; 2. Public Policy and Global Affairs General Office, School of Humanities and Social Sciences, Nanyang Technological University, Singapore 639798)

Abstract: It is the fundamental role of government to deliver quality public services. In the background of global economic recession and financial austerity, how to innovatively deliver quality public services has increasingly been one of the top priorities of governments across the world. In line with the demand, 2013 Lien Conference on Public Administration held on November 15–16 at Nanyang Technological University, Singapore, was themed “Public Service Delivery and Evaluation.” Leading scholars and experts from 18 countries and regions gathered in the Conference and extensively discussed the issues such as public service delivery initiatives and innovations, comparative public service delivery, public service performance measurement and management, public participation and public service satisfaction, public service collaboration and governance, and social impact of public service. This article reviews their ideas and viewpoints, summarizes the mainstream research findings and suggests future research agenda in the field.

Key words: Public service; Performance evaluation and management; Government trust; Innovation; Singapore

(2)

Retrospect and Reflection in the Study of Chinese Policy Implementation(1987—2013)

Ding Mingjie

(College of Public Management, Huazhong Normal University, Hubei Local Governance and Development Research Center, Wuhan 430079)

Abstract: Since the late 1980s, the Chinese policy implementation research has entered a period of steady development, developing the analytical path of top-down, bottom-up, and integrated. Scholars have made an improvement in the research about the execution mode of the policy implementation, policy implementation gap and the factors influencing policy implementation, showing the process of complex, dynamic and conflict in policy implementation. However, Chinese policy implementation focus in the case studies, the lack of production of knowledge accumulated and the corresponding theoretical dialogue. Looking ahead, China's policy implementation research still needs to be based on China's administrative practice, have a clear research path and improved research methods.

Key words: China; Policy implementation; Introspection

(3)

The Civic Participation Way to Remedy Defect of Public Institutions Management Function

Jiao Junzhang

(The school of government management, Heilongjiang University, Harbin 150080)

Abstract: To understand and interpret the management function of public institutions, along with its deficiency, multidimensional cultural explanation is needed. Similarly, citizens participate in the repair of functional defects of public institutions requiring the interpretation of the responsibility of civic culture. Therefore, using the basic understanding of management function of public