

中国政策执行力研究评估：2003—2012 年

丁煌 李晓飞*

【摘要】2003 年以来，中国的政策执行力研究领域产生了数量可观的研究成果，但目前尚无对该领域研究的综合性评估，而适时的评估与反思是促进该领域知识增长、改善研究质量的基础性工作。采用文献分析法，基于十项指标，对 CNKI 数据库中的政策执行力研究论文评估的结果显示，十年来，中国政策执行力研究虽然取得了一定的学术成就，但仍然存在着核心概念界定模糊、研究层次较低、重复性研究众多、研究方法的结构性失衡、问题意识和理论对话不足以及与政府执行力混同等一系列问题。因此，该领域的总体研究质量并不高，是中国公共政策研究中一个亟待加强的领域。在未来的研究中，可以通过界定核心概念、增强问题意识以识别关键问题、改进研究方法和增加实证研究、发展研究的中观理论以及拓宽研究的学科门类等途径，实现研究的改良和深化。

【关键词】政策执行力 研究者 研究议题 研究方法 研究质量

【中图分类号】D601

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2013) 04-0130-28

* 丁煌，武汉大学“珞珈学者”特聘教授；李晓飞，中南大学公共管理学院讲师，哲学博士后流动站博士后。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：2011 年国家社科基金重点项目“提高政策效能与我国地方政府公共政策执行力研究”（11AZZ004）。

一、背景与问题

政策执行力对于政策执行乃至整个政策过程的影响无疑是直接而深刻的。良好的政策执行力，既是实现政策目标的可靠保障，也是发挥政策效能的有力砝码。改革开放 30 多年来，尽管我国的现代化建设事业在正确的方针政策指引下取得了举世瞩目的伟大成就，但我们也不难发现，伴随着中央向地方以及政府向社会的分权和放权，特别是市场经济体制带来的利益多元化格局的形成，诸如“上有政策、下有对策”“有令不行、有禁不止”及“政策走样”等公共政策执行不力的情况在我国现阶段的各级政府中均不同程度地屡有发生。这种不良情形不仅致使政策效能得不到应有的发挥，而且在构建社会主义和谐社会的当下还会严重地危及社会公平正义的维护甚至会导致政府的合法性危机。

上述不良情形不仅是公共管理的实践者们面临的难题，同时也引起了我国学界的关注。早在 1995 年，我国学者于凤荣和王殿春就曾不无忧虑地指出：“我国政府中存在的政策执行偏差现象，主要是由于政策执行力欠缺造成的。如果政策执行不力或不当，非但不能解决原有的公共问题，而且会使原有的问题更加恶化，引发新的危机”（于凤荣、王殿春，1995：11）。然而，自此之后，关于政策执行力研究的探讨陷入了一片寂静，应者寥寥。直到 2003 年，才陆续出现了一些以政策执行力为主题的研究成果^①。当“执行力”这个名词于 2006 年首次被载入《政府工作报告》之后，“执行力”概念也从早先的企业管理和法学领域进入到了政府管理的视阈进而引起了公共政策研究者的关注，部分研究者开始转向这一领域的研究，一些研究成果也相继问世。这对于促进该研究领域的发展以及推动和改善政策执行实践而言，无疑是一件令人欣喜的事情。然而，目前尚无对中国政策执行力研究的综合性评估，而适时的评估与反思是促进知识增长、改善研究质量的有效方法。因此，在欣喜之余，为了避免该领域的研究陷入一种“缺乏反思的自说自话的境地”（马骏，2006：73），有必要

^① 笔者在中国知网（CNKI）以 1995—2002 为时间段进行文献检索时，无论以“政策执行力”为篇名、关键词还是主题，除正文中提及的这篇文献外，再无一篇文献。

对近年来该领域的研究进行一个客观的总结与评估,以促进研究的进一步发展,并为后续研究提供一个可能的参考。

本次评估主要通过文献分析法,来了解中国政策执行力研究中的如下问题:首先,十年来,该领域中产生了哪些研究成果;其次,这些研究成果的基本特征是什么;再次,这些研究成果是否促进了该领域知识的增长。在此基础上,对十年来中国政策执行力的研究情况予以总结,并尝试提出该领域未来的研究展望。

二、样本描述与指标设计

(一) 样本来源

本次评估以中国知网(CNKI)中的“中国期刊全文数据库”载入的2003—2012年间的学术论文作为样本来源(限于篇幅,本文没有评估专著、译著和学位论文)。在“文史哲”“政治军事与法律”“教育与社会科学综合”以及“经济与管理”四个目录下,以“政策执行力”为主题(匹配为“精确”),检索2003—2012年间发表的所有期刊论文,共有311篇文章。^①考虑到政策执行力与政府执行力有一定的相关性,政府执行力研究中可能会涉及到政策执行力的内容。因此,我们按照相同的方法检索政府执行力研究的文献,共有608篇文章。在总共919篇文章中,除去一稿多投和涉密的文章,再剔除非学术性的散议、笔谈、综述、报导式文章以及与政策执行力无明显相关的文章之后,最终获得样本论文426篇。

(二) 评估指标

关于学术论文质量的评估指标,似乎并没有一个一致认可的标准。美国学者斯塔林斯(Robert Stallings)和费里斯(James Ferris)在对40年来发表在美国

^①之所以将“主题”作为检索项,是因为“主题”包括了篇名、关键词和中文摘要,这样就可以检索出这三项中的任一项或多项满足指定检索条件的文献。

行政学权威杂志 *Public Administration Review* 上的论文进行评估时，采用的指标包括：研究方法、主题聚焦、作者所在机构以及研究资助方式（Stallings & Ferris, 1988）。在此之后，另外两位美国学者豪斯顿（David Houston）和德利万（Sybil Delevan）在评估美国行政学主流期刊上发表的论文质量时，在上述指标的基础上，增加了包括作者的学术地位、研究类型和统计方法层次等若干项指标（Houston & Delevan, 1990）。本文借鉴上述几位美国学者的评估指标，并结合我国学者何艳玲教授在评估中国行政学研究状况时采用的指标体系（何艳玲，2007：22 - 24），设计出如下几项具体的评估指标：

1. 论文发表的年份

设计这一指标的目的在于考察在不同的阶段，政策执行力研究是否呈现出不同的趋势和特征。

2. 论文的出处

这一指标用来统计论文发表在哪些类型的期刊上，尤其是发表在核心期刊上的论文的数量及其比例，这可以在一定程度上对研究的质量做出初步的评估。鉴于目前核心期刊的标准不一，本次评估以学界普遍认可的“中文社会科学引文索引”（CSSCI）作为确定核心期刊的标准。除了 CSSCI 期刊以外，剩余的期刊类型则归为“一般期刊”。

3. 作者来源与学术身份

这两个指标旨在考查十年来有哪些研究者在做政策执行力的研究，以及哪些层次的学者是该领域的主要研究者。关于作者的来源，我们将其划分为七个类别，即：高等院校、社科院、党校和行政学院、民间研究机构（学会、协会）、政府部门、其他实务部门（国有企、事业单位）、无标明等；学术身份划分为六个类别，即：教授（研究员）、副教授（副研究员）、讲师（含助教）、博士生、硕士生及以下、无标明或无学术身份。

4. 科学共同体

美国科学哲学家库恩（Thomas Kuhn）指出，科学共同体（Scientific Community）“是由同一个科学专业领域中的工作者组成，他们受过近似的教育

和专业训练——钻研过同样的技术文献，并从中获取许多相同的教益，在这种团体中，交流相当充分，专业判断也相当一致。”（库恩，2003：159）政策执行力作为一个研究领域，如果有一个致力于该领域研究的“科学共同体”，对于促进该领域的知识增长是至关重要的。因此，本次评估特别设置了这一指标，通过考察是否有一批学者持续发表该领域的研究论文，来判断该领域中是否已经形成一个“科学共同体”。

5. 研究资助

学术研究离不开来自实践部门的制度性支持。美国学者佩里（James Perry）和克拉默（Kenneth Kraemer）认为：“对研究支持的最主要指示器是财政资助”（Perry & Kraemer, 1986）。为了检验制度性支持对政策执行力研究成果的影响，本次评估设置了研究资助这一指标，具体包括以下五个层次，即：国家级基金（社科基金、自科基金和教育部人文社科基金等）、省市级基金、企事业单位横向基金、校级基金、无资金支持^①。

6. 学科门类

设置这一指标，旨在了解现有研究是从哪些学科视角来研究政策执行力的。由于政策执行力研究的跨专业性，实际上很难精确地区分每篇论文属于哪个学科。因此，我们综合论文的内容、作者的专业和研究方向以及刊载期刊的性质，将这一指标大致划分为行政学、政治学、法学、经济学、社会学、无明确分类等六个类别。

7. 研究内容

设计这一指标的目的，旨在了解现有的政策执行力研究主要是从哪些层面展开的，取得了哪些实质性进展，以便对当前该领域的研究进行宏观把握。我们将这一指标具体划分为三类，理论类，即对政策执行力做出理论诠释或理论构建的论文；解析类，即从一般意义上讨论现状、分析问题和提出对策的论文；实践类，即讨论和说明专业实践中存在的难点和问题，或是分析某项具体政策执行力的论文。当然，这只是一个大致的分类。实际上，有些论文很难精确地

^① 在本次评估中，但凡未标明资金支持的论文，都视为无资金支持。

确定其研究议题。对于这类论文，我们尽可能将其归入到前述的三个类别中。对于实在无法归类的论文，只能归为“其他”。在对研究议题进行统计之后，我们将分别考察三类研究议题涉及到的主要研究论域。

8. 研究阶段

设立这一指标，旨在考查已有研究的层次。佩里和克拉默将研究阶段划分为问题描述、变量识别、确定变量之间的关系、建立变量间的因果关系、为政策的形成而控制因果变量、评估替代性政策或项目（Perry & Kraemer, 1986）。借鉴这一分类并结合我国政策执行力研究的现状，本次评估将研究阶段划分为：问题描述、概念界定、变量识别、变量分析和对策建议五个阶段。

9. 研究方法

关于研究方法的讨论，始终存在着争议。本次评估采取主流的分类标准，首先按照研究方法论将已有研究划分为规范研究和实证研究两大类。规范研究是具有理论研究性质的人文主义方法论，它“以价值问题为核心关注点，通过解读和诠释文本，经由严谨的逻辑构造来回答某个学科的基本问题乃至人生与世界的‘大问题’”（颜昌武、牛美丽，2009：111）。实证研究又称经验研究，它是具有实证调查性质的解释主义方法论，它通过非常具体、客观的观察、统计和数据分析，经由经验概括得出研究结论。其次，遵循不同的方法论，有不同的研究方法。规范研究有两类基本的研究方法，即概念式的理论研究方法和问题式的理论研究方法。前者包括概念的产生、内涵和外延以及与其他概念的比较等内容；后者涉及到某一现实问题的原因分析、表现形式以及提出解决问题的对策等内容。实证研究也包括两类基本的研究方法，即定量研究方法和定性研究方法。前者主要通过对研究对象的测量和数据的分析计算得出研究结论；后者则基于经验事实，通过在研究者与研究对象之间建立互动关系来展开研究。本次评估便以这四类研究方法为指标，对政策执行力研究论文中所使用的研究方法进行考察。对于实在无法确定其研究方法的论文，归类为“其他”。

10. 研究规范

设计这一指标，旨在考查现有研究是否遵循了研究的基本规范。我们设置三个最为基本的判断研究规范性的指标，即：是否有明确的研究问题、是否有

文献评估、是否有文献引用。

三、样本分析

(一) 研究的总体情况

1. 论文发表时间

我们首先对十年来政策执行力研究论文的时间分布进行了描述统计,以便了解该领域研究的基本情况,结果如图1所示。

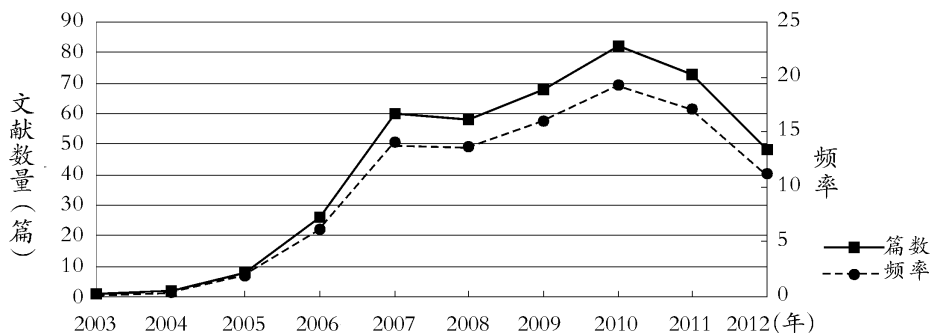


图1 十年来中国政策执行力论文分布趋势

资料来源：作者自制。

从图1的描述中可以发现,十年来,我国政策执行力研究领域产生的学术论文呈现出逐年增长的趋势。(由于样本收集截止到2012年10月,2012年下旬该领域产生的一些论文尚未收录到CNKI,导致2012年论文数量偏少)特别是2006年以后,论文的数量增长较快。之所以出现这一趋势,除了学术研究的理论自觉之外,还有一个至关重要的原因,那就是2006年3月,“执行力”被载入《政府工作报告》而受到决策层的重视。自此之后,各地方政府陆续展开了落实中央决策、着力提高政府的政策执行力,并将其作为行政管理体制改革重要内容的举措,使政策执行力逐渐成为一个研究热点。随着改革的深入和实践中不断涌现出新的问题,以及政策执行力成为评价地方政府绩效的重要指标,

政策执行力研究获得了持续的关注。经过一段时间的酝酿和尝试之后，研究在 2010 年达到顶点，所发表的论文数量占全部文献的 19.25%。同时，从图 1 中也可以发现，2006 年以后，论文的数量相对稳定，年均 65 篇左右，远远高于 2006 年以前的数量。这在一定程度上表明，政策执行力作为一个研究领域已初具雏形。

2. 论文的出处

在梳理了十年来政策执行力研究论文发表情况的趋势之后，我们需要进一步了解论文发表的期刊类型，以及发表在 CSSCI 来源期刊上的论文情况。我们同样以时间为序，对 426 篇样本论文的出处进行了分类统计，结果如表 1 所示。

表 1 十年来政策执行力研究论文的出处

年份 (年)	CSSCI 期刊 (篇)	一般期刊 (篇)	当年论文总数 (篇)	CSSCI 期刊比例 (%)
2003	0	1	1	0
2004	0	2	2	0
2005	3	5	8	37.5
2006	7	19	26	26.92
2007	14	46	60	23.33
2008	8	50	58	13.79
2009	13	55	68	23.64
2010	11	71	82	13.41
2011	7	66	73	9.59
2012	6	42	48	12.5
总计	70	356	426	16.43

资料来源：作者自制。

从表 1 中可以看出，十年来，发表在 CSSCI 期刊上的政策执行力研究论文总共只有 70 篇，仅占样本论文总量的 16.43%。同时，我们还可以发现，发表在一般期刊上的论文数量呈现出逐年递增的趋势，而发表在 CSSCI 期刊上的论文数量却始终较为平稳，即便是 2006 年以后，也基本维持在年均 10 篇左右的水平上，远远小于发表在一般期刊上的论文年均 55 篇的数量，并且其在当年论文

总数中所占的比例还呈现出下降的趋势。这一现象表明,十年来,尽管政策执行力研究论文的数量在逐年增加,但这种增长基本上都是由发表在一般期刊上的论文数量带动的,而发表在较高质量期刊上的论文数量却并没有跟上研究总量的增长速度。

3. 学科门类

公共政策是一个跨学科的研究领域,包括行政学、政治学、法学、经济学和社会学等学科的研究均会涉及这一领域。那么,对于政策执行力研究而言,现有研究主要是从哪些学科的视角展开的呢?我们根据论文作者的专业、论文的内容以及刊载论文的期刊性质,对所有样本论文进行了分类编码,并据此做出了描述统计,结果如图2所示。

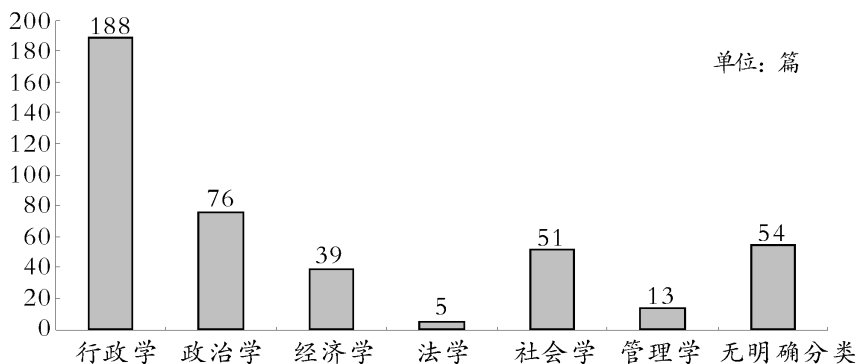


图2 政策执行力研究的学科门类

资料来源:作者自制。

从图2中可以看出,除去54篇无法界定学科类别的文献之外,基于行政学学科视角的政策执行力研究文献数量最多,达到188篇,占文献总数的44.13%,其次是基于政治学视角的研究文献,共有76篇,占文献总数的17.84%。这在一定程度上表明,政策执行力研究主要是行政学和政治学两个学科的研究领域,而其他学科的研究还有待进一步拓展和挖掘。此外,值得注意的是,在剩下的四个学科类别中,相对而言,来自社会学的研究文献较多,达到51篇,占文献总数的11.97%。在我们按照年份整理的学科门类文献中,社会学研究文献呈现出逐年增长的趋势,并且在2010年超过了政治学研究文献,

共有 15 篇（政治学研究文献有 10 篇）。在总共 51 篇来自社会学视阈的研究文献中，共有 42 篇论文是关于教育政策、“三农”政策、医保政策和低保政策等社会政策执行力问题研究的。这主要是由于近年来，中国的社会政策日益增加。根据王绍光教授的研究，这些社会政策大致可以分为两类，即缩小不平等的社会政策和降低不安全的社会政策（王绍光，2008）。由于这类政策的性质与社会学研究的关系更为密切，因此，越来越多的社会学研究者开始关注这些政策的执行力问题，使得来自社会学视角的研究呈现出持续增长的趋势。相比之下，其他相关学科对该领域的贡献则明显不足。

4. 研究资助

实践部门的制度性支持和资助，对于学术研究的发展是至关重要的，这在一定程度上也可以反映出实践界对于某一学术研究领域的关注。因此，通过对这一指标的考察，我们可以了解政府机构和社会组织等实践部门对于政策执行力研究的关注和支持的程度，以及这些制度性支持对政策执行力研究成果的影响。我们对十年来政策执行力研究论文获得的资助进行了统计，结果如图 3 所示^①。

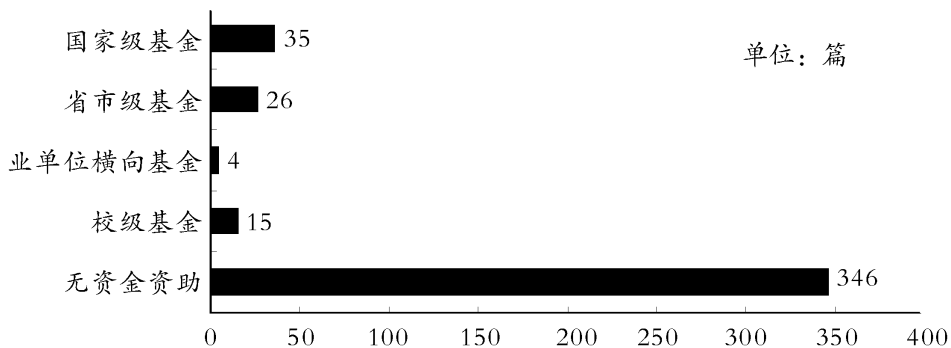


图 3 政策执行力研究论文的制度性支持来源

资料来源：作者自制。

^① 对于受同一项目或基金资助的不同论文，只统计一次，不累加计算。

从图3中可以很明显地看出,对政策执行力研究的制度性支持非常匮乏。明确标明研究支持来源的论文只有80篇,还不到文献总量的20%,而无资金支持的文献数量却有346篇,占文献总量的80%多。另一方面,在80篇标明了研究支持来源的文献中,受到省市级基金支持的文献数量最多,共有35篇,占文献总量的8%,其次来自于国家级基金和校级基金的支持,而来自于企事业单位横向基金支持的文献数量最少,仅有4篇,还不到文献总量的1%。这在一定程度上表明,相对而言,地方政府较为关注学界对于政策执行力的研究,对该领域研究的支持力度较大。一个可能的原因,是由于政策执行力与地方政府的切身利益密切相关,是考核地方政府和官员绩效的重要指标。一旦该领域取得的研究成果能够被及时、有效地运用于地方政府政策执行的实践中,对其绩效的考核和评估是有利的。因此,地方政府对该领域研究的支持力度相对较大。

(二) 研究者

1. 作者来源

十年来,哪些研究者在从事政策执行力的研究呢?我们对样本论文作者的单位进行了分类统计,结果如表2所示^①。

从表2的统计结果中可以看出,在426篇样本论文中,除了5篇论文没有注明作者单位之外,在剩下的421篇论文中,由高等院校的研究者完成的论文数量最多,共有295篇,占论文总量的69.25%。这说明来自高校的研究者是政策执行力研究的主要阵营。位列高校之后的,是来自党校和行政学院作者的论文,共有82篇,占论文总数的19.25%。这在一定程度上呼应了前文关于学科门类的结论,即来自行政学和政治学的研究者是政策执行力研究的主力军。此外,值得注意的是,相对于除高校和党校系统之外的其他单位而言,来自政府部门研究者的论文数量也较为可观,共有28篇,占论文总数的6.57%。这一现象表明,政策执行力研究日益得到政府实践者的关注,而且大部分政府部门的研究者均任职于地方政府。结合前文关于研究资助的分析可以发现,一方面,这一

^① 对于合作的文章,以第一作者单位为准;如果同一作者标注有两个或两个以上单位,以第一标注单位为准。之后各项指标的分析,也遵循这一原则。

统计结果在一定程度上支持了“来自地方政府的资助相对较大”的研究结论；另一方面，尽管高校是该领域研究成果的主要生产基地，但来自高校的制度性资金支持却是相当匮乏的。

表2 政策执行力研究论文的作者来源

作者来源	文献数量(篇)	占总文献比例(%)
高等院校	295	69.25
社科院系统	4	0.94
党校和行政学院	82	19.25
民间研究机构(学会、协会)	3	0.71
政府部门	28	6.57
其他实务部门	9	2.11
无标明	5	1.17

资料来源：作者自制。

2. 作者的学术身份

那么，上述政策执行力研究者的学术身份如何呢？通过这一指标的分析，我们希望了解哪些层次的研究者在从事政策执行力研究，以及其学术身份对其研究倾向是否存在影响，结果如表3所示。

表3 政策执行力研究者的学术身份

作者学术职称	文献数量(篇)	占总文献比例(%)
教授(研究员)	56	13.15
副教授(副研究员)	54	12.67
讲师(含助教)	82	19.25
博士生	35	8.22
硕士生及以下	93	21.83
无标明或无学术身份	106	24.88

资料来源：作者自制。

从表3中可以看出，除去106篇没有明确标注学术身份的文献外，在剩下的320篇注明学术身份的文献中，来自硕士生及以下学术身份的研究者文献数量最多，占到总文献的21.83%，之后是由讲师和助教完成的论文，占总文献数量的19.25%，接下来是由教授和副教授完成的论文，分别占总文献的13.25%和

12.67%。这一数据表明,该领域的研究主要是由较低学术身份的研究者完成的,而拥有中高级学术身份的研究者对该领域的贡献明显不足。另外,一个值得关注的现象是,由博士生完成的论文数量最少,仅占文献总数的8.22%。这在一定程度上表明,接受过更多、更严格学术训练的青年学者和科学研究的重要后备力量似乎并没有在该领域倾注多少热情和关注,这显然不利于该研究领域的进一步发展。

3. 科学共同体

在一个学科或一个研究领域中,如果有一个共同致力于该学科发展或该领域研究的拥护者或团体,对于该学科或研究领域的发展是极为重要的。通过对以上各项指标的分析可以发现,政策执行力作为一个研究领域,得到了来自不同单位、不同学术身份和不同学科的研究者的共同关注。那么,这些研究者是否构成了一个科学共同体呢?

判断某个领域中是否存在科学共同体的途径有很多,其中,是否有一批研究者持续发表该领域的学术论文可以作为一个重要的指标。我们对样本论文的作者发表的论文数量进行了统计,结果如图4所示。

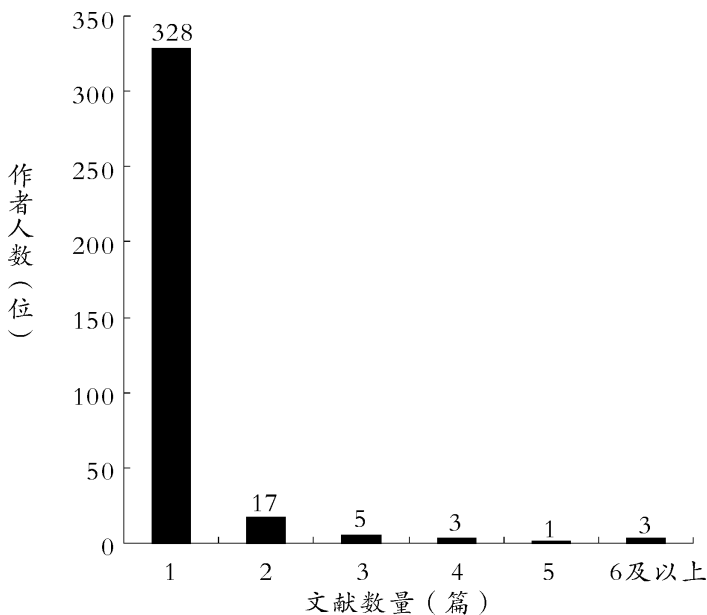


图4 政策执行力研究者发表的论文数量

资料来源:作者自制。

从图 4 的描述中可以看出，在所有的研究者中，只有 29 位作者发表了 2 篇以上的论文，仅占作者总数的 8% 左右。发表论文数量最多的三位研究者分别是来自广东商学院的莫勇波教授（12 篇）、来自湖南省委党校的王学杰教授（7 篇）和来自齐齐哈尔大学的王书彦副教授（7 篇）。在这三位研究者中，严格来说，只有王学杰教授的研究与政策执行力的关系最为密切。莫勇波教授主要从事的是政府执行力研究，而王书彦副教授主要从事学校体育政策研究，政策执行力并不是这两位学者研究的主题，只不过他们的论文中或多或少会涉及到政策执行力问题。除此之外，剩下的 328 位作者均只发表了一篇论文，约占作者总数的 92%。这一数据说明，大部分研究者并没有持续地关注政策执行力的研究，只是在该领域中一闪而过的匆匆过客。因此，可以认为，尽管政策执行力研究领域吸引了来自不同系统、具有不同学术身份和学科背景的研究者，但却并未形成一个持续专注于该领域研究的科学共同体，这同样不利于该领域的进一步发展。

（三）研究内容

1. 研究议题

现有研究主要是从哪些层面展开的呢？我们按照理论类、解析类和实践类三个类别，对样本论文的研究议题进行了逐年统计，结果如表 4 所示。

表 4 政策执行力研究的研究议题

研究议题	文献数量(篇)	占总文献比例(%)
理论类	38	8.92
解析类	200	46.95
实践类	138	32.39
其他	50	11.74

资料来源：作者自制。

从表 4 中可以发现，除了 50 篇难以确定其研究议题的文献之外，在一般意义上分析我国政府政策执行力的现状及其存在的问题，进而提出宏观性对策建

议的解析类论文数量最多，共有 200 篇，差不多占到文献总数的一半。其次是探讨地方政府政策执行力实践中的难点和问题，以及分析某项具体政策执行力如体育政策和教育政策执行力的实践类论文，这类论文共有 138 篇，约占文献总数的 30% 左右^①。相对而言，对政策执行力做出理论诠释或理论构建的论文数量较少，仅有 38 篇，还不到文献总数的 10%。我们进而对这四类研究议题按照年份进行了统计（图 5），结果显示，十年来，解析类论文的数量每年都是最多的，而理论类论文的数量基本上每年都是最少的。这说明，一方面，大多数研究者都醉心于“宏大叙事”，导致宏观性分析的研究成果逐年堆积和扩展，其中还不乏大量的重复研究。根据我们的统计，以“提高政策执行力的路径选择”“关于提高政策执行力的思考”以及“政策执行力浅析”等为题，讨论政策执行力存在的问题并提出对策建议的论文约占文献总数的 80% 以上。此外，即便是实践类的论文，许多研究也并没有通过实证调研获取一手资料，而是基于二手文献得出的研究结论。当然，这并非是对已有文献价值的否定，但既然是以政府政策执行的实践为研究对象的论文，如果没有实证资料的支撑，显然是不符合学术规范的，其研究结论也是缺乏说服力的。另一方面，致力于理论诠释和理论构建的论文数量的匮乏，在一定程度上表明已有研究理论化努力的欠缺，既无力构建一个成熟的政策执行力研究理论体系，也没有对其进行深层次的理论解读，更缺乏相应的理论检验，甚至在没有厘清政策执行力涵义的情况下就匆忙展开研究，这显然不利于该领域研究层次的提高，也无助于研究的进一步深化和拓展。

^① 实际上，许多实践类的论文虽然以地方政府或某项具体政策执行实践为主题，但其研究内容和论证方式与解析类论文如出一辙。严格来讲，这类论文也应当归入解析类。考虑到这类论文中涉及到一些实践中的问题和难点，有些论文也呈现了些许经验资料和数据，因此，本文还是对此做了区分。

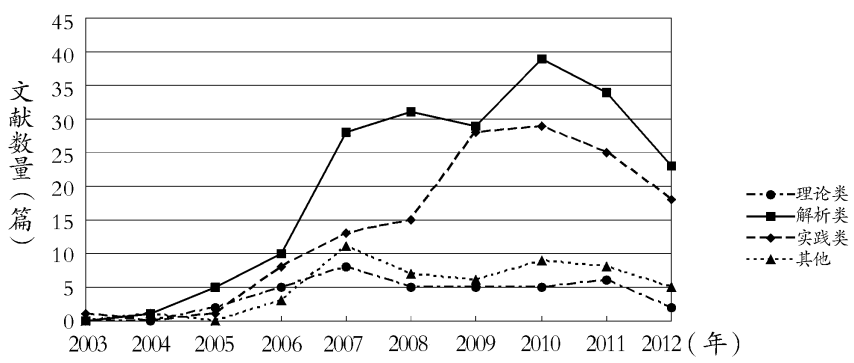


图 5 四类研究议题的逐年分布

资料来源：作者自制。

2. 研究论域

上述诸类研究议题，主要包括哪些实质性的研究内容呢？我们对理论类、解析类和实践类研究议题的论文内容进行了归类统计，结果如表 5 所示。

表 5 政策执行力研究的主要论域

研究论域		文献数量(篇)	占总文献比例(%)
研究 议题	理论类 政策执行力理论研究	26	9.85
	解析类 地方政府政策执行力研究	53	20.08
	政策执行力评估指标研究	36	13.64
	政策执行力影响因素研究	29	10.98
	实践类 “三农”政策执行力研究	45	17.05
	教育政策执行力研究	48	18.18
	低保政策执行力研究	27	10.23

资料来源：作者自制。

在理论类议题的研究中，我们将相关文献统一归类为“政策执行力理论研究”。这类研究的数量相对较少，约占三类文献总数的 9.8%。这些研究的主要

内容是对政策执行力进行理论剖析和诠释。当然,如果严格地依据研究方法来评定的话,这类研究鲜有纯粹意义上的理论研究。因为它们基本上都是从一般意义上对政策执行力进行描述性分析,大多数研究均以“政策执行力刍议”“政策执行力研究初探”“政策执行力解读”以及“政策执行力探索”等为研究主题,或是基于某一理论视角,对政策执行力进行理论剖析。然而,令人遗憾的是,绝大多数理论研究均未构建出政策执行力研究的理论框架,也没有理论检视,而且鲜有研究对政策执行力这一核心概念进行明确的界定。对于理论研究而言,基本的任务或是回答和解释“什么是政策执行力”,或者介绍国内外关于政策执行力研究的前沿理论,或是构建政策执行力理论分析框架和研究模型。显然,已有研究未能很好地完成这些任务。

在解析类议题的研究中,已有文献可以从内容上归为三类,即“地方政府政策执行力研究”“政策执行力评估指标研究”和“政策执行力影响因素研究”,三者分别占文献总数的20.08%、13.64%和10.98%。在“地方政府政策执行力研究”的相关文献中,大多数研究均认为,当前,我国地方政府在政策执行中存在着诸如资源短缺、执行主体素质不高、执行机制不合理等问题,导致政策执行力滞后或孱弱,并从制度创新、利益整合以及完善执行监控等方面提出了相应的对策建议。在“政策执行力评估指标研究”的相关文献中,已有研究大多围绕执行主体、执行所需资源、执行客体和执行效果等内容,设计出相应的评估指标体系。然而,这些研究往往存在两种倾向,一是将政策执行力评估作为政府执行力评估的一个子环节,二是直接将政策执行力评估等同于政府执行力评估,尚无专门针对地方政府政策执行力设计的评估指标体系。同样的情况也出现在关于“政策执行力影响因素研究”的文献中。这些问题一方面表明已有研究尚未对政策执行力的概念进行明确界定,更缺乏对其进行深入系统地分析;另一方面,也反映出当前大多数研究只看到政策执行力与政府执行力之间的联系,而忽视了两者之间的区别。

在实践类议题的研究中,“三农”政策执行力、“教育政策执行力”和“低保政策执行力”是已有研究较为关注的内容,这些研究内容体现出学界对于转型期面临的重大经济社会问题的广泛关注。然而,我们在检索和阅读文献的过程中发现,这些实践类议题的论文多以二手资料作为分析的事实依据,鲜有通

过田野调查或个案访谈方法收集实证资料的文献。这并非否认二手资料的价值，但作为实践类论文，更应当以实证研究作为主要方法。无论是“三农”政策、教育政策、低保政策或是其他领域的政策，都应基于研究者的实地调研、访谈或问卷调查收集的一手资料作为研究支撑，以案例研究作为研究的主要形式。另一方面，实践类议题的论文，需要以一定程度的数据描述和统计分析来展示研究结果并提高研究的信度。然而，从文献梳理和检视的情况来看，绝大多数研究既非个案研究，也没有相关的数据分析，更多地还是以描述性研究为主。

（四）研究过程

1. 研究阶段

现有研究都处在哪些阶段和层次上呢？我们对此做出了统计，结果如图 6 所示。

从图 6 的描述中可以发现，在由低到高的五个研究阶段中，对策建议阶段的文献数量最多，共有 247 篇，约占文献总数的 58%。那么，这是否意味着中国政策执行力研究已经位于较高的研究层次上了呢？事实并非如此。在对策建议阶段的文献数量之后，是问题描述阶段和变量识别阶段的文献数量，分别为 86 篇和 47 篇，约占文献总数的 20% 和 12%，而概念界定阶段和变量分析阶段的文献数量仅占文献总数的 6% 和 4%。这一数据表明，大多数研究在描述了问题之后（并非提出问题），在没有明确界定概念的情况下就寻找变量，然后不经过变量分析，直接提出对策建议。这一思路在论文中的体现类似于前文提及的“三段论”式的论证方式，即“政府政策执行力的现状—政策执行力的影响因素—提升政策执行力的对策”。同时，无论是对政策执行力问题的描述，还是对其影响因素的分析，基本上都是一般性的介绍或笼而统之的讨论，在一定程度上更接近于漫谈式的文章而非学术论文。也就是说，在当前的研究中，既缺乏对影响政府政策执行力的各种变量的详细梳理和分类，更缺乏对变量之间的因果机制或相关关系的分析。

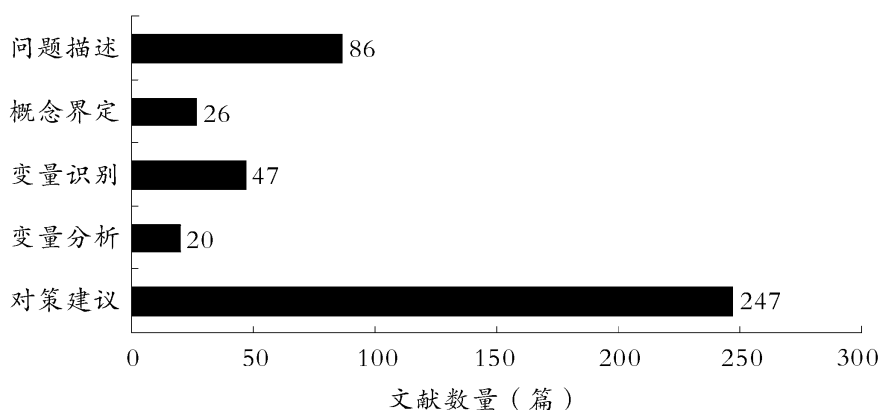


图6 政策执行力研究所处的研究阶段

资料来源：作者自制。

对于社会科学研究而言，其核心任务在于解释，而对因果机制的探究，不但有助于使研究者“打开黑箱，增强研究的解释力”（刘骥等，2011：50），更重要的是，它可以帮助实践者更好地理解其所处的环境，找出导致不同问题的不同因素，进而为实践者解决问题提供“一叶扁舟”。在政策执行力研究中，对因果机制的探究同样重要。它可以帮助政府实践部门和实践者打开政策执行的“黑箱”，挖掘出在其所处的环境中，哪些因素降低了政策执行的能力和效力，哪些因素削弱了政策执行的组织力和规划力，哪些因素侵蚀了政策执行的意志力和文化力。通过对各种组织变量、制度变量和行为变量与政策执行力之间因果机制的分析，才有可能发现改进和提升政策执行力的途径。在不对变量进行梳理和归类，也不分析变量之间的因果机制的情况下，就轻易提出对策建议，很难想象这些对策建议能够具有适用性和可操作性。因此，当前的这种“跨越式”研究阶段只是一种“表面的繁荣”，它只能导致研究层次和研究质量的不断降低。

2. 研究方法

已有研究都采用了哪些研究方法呢？我们首先按照研究方法论对此进行了统计，结果如表6所示。

表 6 政策执行力的研究方法论

研究类型	文献数量(篇)	占总文献比例(%)
规范研究	383	89.91
实证研究	20	4.69
其他	23	5.4

资料来源：作者自制。

数据显示，除 23 篇无法明确界定方法论的论文之外，共有 383 篇政策执行力研究论文属于规范研究，约占文献总数的 90%，而实证研究论文仅有 20 篇，还不到文献总数的 5%。这表明，十年来，政策执行力领域的研究成果呈现出非常明显的“结构性失衡”现象，即规范研究非常多，而实证研究则严重短缺。此外，需要说明的是，本文关于研究类型的界定是较为粗略的，将非实证研究皆归类为规范研究。实际上，如果严格按照研究的属性来划分，有相当一部分论文既不是规范研究，也不属于实证研究。这类论文基本上都是对策性研究，其论证方式是“问题—原因—对策”这种三段论式的途径。对于这类论文，本文权且将其作为规范研究来处理。

遵循不同的方法论，当前的研究都采用了哪些研究方法呢？我们对 383 篇规范研究的论文和 20 篇实证研究的论文所运用的研究方法进行了统计，结果如图 7 所示。

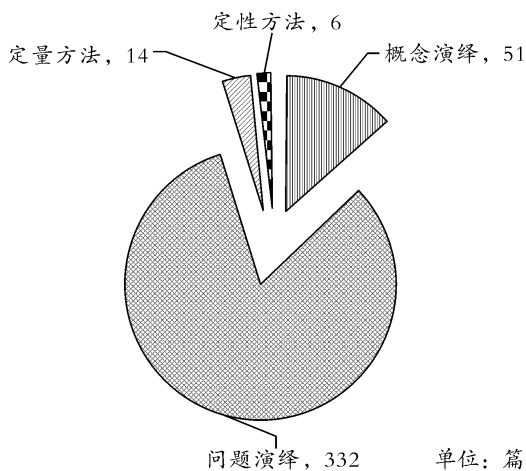


图 7 政策执行力研究的研究方法

资料来源：作者自制。

从图7的描述中可以直观地看出,采用问题演绎即问题式理论研究方法的论文数量最多,共有332篇,约占文献总数的83%,而采取定量研究方法和定性研究方法的论文数量非常少,尤其是采用定性研究方法的论文,其数量还不到文献总数的2%。这一数据表明,许多研究并不是建立在经验与实证分析的基础之上的,而是陷入了一种“自说自话”的境地,有学者将其称之为“教科书式”的写作方式(陈辉,2008:187)。对于政策执行力这样一个实践性较强的研究领域而言,如果不采取参与式观察、深度访谈和问卷调查等社会科学研究常用的经验方法搜集一手资料,很难想象如何提出有适用性和可操作性的对策建议。研究方法的滞后导致“教科书式”的论文逐年堆积,一方面不利于该领域知识的增长,另一方面,大量的重复性研究无法解释真实的政策实践,也难以帮助政府等实践部门理解政策执行力在实现政策目标中的重要作用。

3. 研究规范

那么,已有研究是否遵循了科学研究的基本规范呢?我们按照前述的三个指标对样本论文进行了统计,结果如表6所示。

表7 政策执行力研究的规范性

研究规范	研究问题		文献引用		文献评估	
	有	无	有	无	有	无
文献数量(篇)	114	312	377	49	29	397
占总文献比例(%)	27.76	72.24	88.5	11.5	6.81	93.19

资料来源:作者自制。

表6中的统计数据显示,首先,现有的研究缺乏问题意识,72%的论文没有一个相对明确的研究问题,这是一个令人感到惊讶的数据。正如有学者指出的:“形成有价值的研究问题是学术研究的第一步。如果没有一个让我们困惑的问题,为什么要写文章甚至一本专著呢?”(马骏、刘亚平,2007:10)由于无法清晰地定位政策执行力研究领域中的问题,大量的研究只能进行某种理想状态下的“问题描述”,即政府的政策执行力存在哪些问题,进而提出对策建议,其结果必然是学术研究无法观照真实实践。其次,就文献的情况来看,现有研究似乎陷入了一种“有引用无评估”的怪圈。88%的论文都有文献引用,但却

只有不到 7% 的论文进行了文献评估。在科学研究中，除了极少数的奠基之作或开山之作以外，所有的研究都是建立在前人研究的基础之上的。没有前人的努力，后人便不可能前行。如果不进行文献评估，必然导致重复研究。目前的这种状况，一方面反映出政策执行力研究领域理论对话的缺乏，另一方面，只引用不评估，势必造成文献引用由于简单罗列而流于形式，成为“皇帝的新衣”。此外，在 377 篇有文献引用的论文中，文献引用数量在 10 篇以上的论文不足 30 篇，仅占其总数的 6% 左右，而文献引用数量在 5 篇以下的论文却多达一半以上。这并不是说引用文献的数量越多越好，但只引用了极少量的文献甚至没有引用文献，显然是不符合学术规范的。

四、研究结论

通过对上述各类指标的描述性统计，我们可以对十年来中国政策执行力研究领域的的基本情况做出如下总结。

（一）缺乏对核心概念的明确界定

虽然当前的研究对政策执行力问题展开了不同程度和不同论域的探讨，然而，从文献梳理和检索的情况来看，绝大多数研究并没有对“政策执行力”这一核心概念的内涵和外延进行明确的界定，而在为数不多的做出概念界定的研究中，往往倾向于将政策执行力界定为政策执行的能力。例如，有研究认为，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”（莫勇波，2005：63）。还有研究认为，政策执行力就是“执行政府自身制定的正确可行的政策的过程中所体现出来的能力”（李慧卿，2008：66），或政策执行力是“政府有效地推行和落实既定政策的实际能力”（谢庆奎、陶庆，2007：10）。有研究更直接地指出，选择“政策执行的能力和效力”作为公共政策执行力的基本内涵应当具有研究的可行性，并且也基本符合学术界对政策执行研究的主导思想（周国雄，2007：34）。甚至有研究认为，政府执行力亦即政策执行力（钮菊生，

2012: 40)。

诚然，政策执行的能力或效力的确是政策执行力极为重要的组成部分，但如果将两者直接等同，就无法解释以下问题：如何充分实现政策执行的能力？如何保证政策执行的效力依据政策制定的初衷和政策目标得以发挥？如果政策执行是有效力的，它是否也是公正的？一旦政策执行背离了政策制定的初衷或偏离了原定的政策执行轨道，政策执行的能力和效力越强，只会导致不同的甚至相反的政策效果。因此，政策执行力概念的内涵和外延较之于政策执行的能力或效力，要丰富许多。另一方面，政府执行力不但与政策执行有关，而且还与政府对日常事务的执行有关。因此，将政策执行力和政府执行力等同使用，只会造成概念的混乱，不仅无助于政策执行力研究的进一步发展，也会对政府执行力研究产生不利的影响。

（二）吸引了一批研究者，但研究的层次不高且缺乏持续关注

十年来，政策执行力研究领域吸引了来自不同单位、不同学科和不同学术身份的研究者，但研究的总体层次较低。首先，发表在较高质量期刊上的论文数量很少；其次，研究主要是由较低学术身份的研究者完成的；再次，研究得到了来自实践部门的资助，但资助的力度还相当有限；第四，作为一个跨学科的研究领域，除了行政学和政治学之外，其他相关学科的贡献明显不足；最后，研究缺乏持续的关注，没有形成一个致力于该领域研究的科学共同体。这些现象的存在，将削弱政策执行力研究在整个公共政策研究科学群中的地位和影响力。

（三）产生了一定数量的研究成果，但重复性研究众多且质量不高

尽管政策执行力研究领域已经产生了数量较为可观的研究成果，但总体而言，研究的质量较低。首先，该领域中解析类论文数量很多，且其中大部分都是重复性研究。我们在数据的统计和整理的过程中发现，如果想要了解我国政府政策执行力的现状和问题，只要阅读其中一两篇论文即可，因为很多论文都是该内容在不同程度上的重复。其次，致力于理论诠释和理论构建的论文数量很少，政策执行力研究缺乏一个成熟的理论体系和深层次的理论解读；再次，

大量的论文遵循的是“教科书式”的写作方式，没有明确的概念界定，也没有经过变量之间因果机制的分析就直接提出宏观性的对策建议。尽管它可以在一定程度上反映出研究者的学术关怀，但这种对研究阶段的跨越，其研究看似涉及了问题的各个方面，但对其中任何一个方面的阐述都是笼统而不够深入的，只能导致低水平研究成果的堆积。

（四）研究方法陈旧、单一，实证研究匮乏

大量的研究遵循问题式理论研究方法，“三段论”式的研究层出不穷，导致政策执行力研究领域呈现出明显的规范研究众多而实证研究严重匮乏的“结构性失衡”现象。值得一提的是，许多实践类论文与解析类论文一样，没有运用访谈、问卷调查和参与式观察等定性研究方法搜集一手资料，看似指向实践，其实也陷入了“宏大叙事”的图囿。这固然与我国社会科学研究特别是行政学和政治学研究中的应然研究和静态研究传统有关，但对于政策执行力这样一个实践性较强的研究领域来说，这种应然研究的传统显然无法解释丰富的政策执行实践，必须向实然研究和动态研究转变。而实证研究中的定性研究和定量研究方法的运用，则是实现这一转变的必由之路。

（五）问题意识和理论对话不足，缺乏基本的学术规范

许多研究没有一个明确的研究问题，导致大量的宏观性对策建议无法观照真实的政策过程。此外，“有引用无评估”甚至没有文献引用的现象，反映出政策执行力研究领域缺乏理论对话和理论检视。在不了解该领域已有文献的基础上就展开研究，显然是不符合学术规范的。正如徐友渔先生指出的：“学术活动是一项在前人积累的基础上进行的事业，不充分了解某一专门领域中先前的思想发展路径和研究成果就发表意见，哪怕是认真而诚恳地发表意见，也是不行的”（徐友渔，2010：223）。上述现象的存在，势必会削弱政策执行力研究领域的知识传承性，成为制约该领域知识增长和知识创新的一个瓶颈。

五、研究展望

针对中国政策执行力研究领域的基本情况和存在的问题，我们认为，可以尝试从以下几个方面对未来的研究做出进一步的改良和深化。

（一）在核心概念界定上，把握政策执行力概念的内涵与外延

应当如何对政策执行力这一核心概念做出明确界定？我们认为，一个基本的前提是，不应将政策执行力孤立地视为政策执行过程的要素，而应当将其置于整个政策过程中，考察其于政策过程中其他环节和要素的衔接与互动关系，如政策问题、政策目标、政策方案、政策主体、政策客体、政策环境以及政策价值等。基于上述分析，我们认为，政策执行力是指，在政策执行过程中，政策执行主体忠实于政策目标，依据政策环境的变化，采取最为适当的政策方案，通过合理规划、组织整合、统一指挥、有机协调、适度控制以及积极创新等方式，确保政策目标得以顺利实现，政策问题得以有效解决的内外合力。它的内涵是政策执行主体理解政策目标的领悟力、忠实政策目标的意志力以及彰显政策价值的公信力，外延包括在政策执行过程中的政策宣传与感召力、资源统筹与协调力、组织构建与整合力、人员调配与动员力、方案设计与创新力、过程控制与指挥力以及环境变化调试与应变力。

（二）在研究内容上，识别政策执行力研究中的研究议题

前文已指出，已有的政策执行力研究在总体上缺乏问题意识，这是导致解析类论文大量出现的重要原因，可能也是导致将政策执行力与政府执行力等同使用的一个重要原因。鉴于目前的研究现状，我们认为，有以下几个方面的议题可能是需要进一步引起关注的，这些议题主要由理论解读和实证分析两个方面的议题构成。理论解读的研究议题包括：政策执行力概念的理论诠释、政策执行力的构成要素、政策执行力的动力机制和政策执行力测评指标体系等。实证分析主要以个案研究为主，考察的议题包括：地方政府政策执行力的现状评估、地方政府政策执行力欠缺的表现形式、地方政府政策执行力的影响因素以

及在此基础上的适用于研究对象的政策执行力提升的路径探索。

（三）在研究方法上，增加政策执行力研究中的实证研究

目前，问题式和概念式的规范研究已经从价值和功能两个方面为政策执行力研究做了充分的铺垫，观照真实实践的实证研究更应该获得充分发展的舞台。在未来的政策执行力研究中，应当突破这种应然研究和静态研究的垄断地位，大力发展和增强基于经验事实的实然研究和动态研究。当然，规范研究和实证研究对于政策执行力研究同样重要，其地位很难说孰优孰劣，理想的状态当然是实现两者的有机衔接。然而，面对该领域中实证研究严重匮乏的局面，开展个案研究，采用各种定性研究方法搜集一手资料，分析变量之间的因果机制，对于解释中国语境下的政策执行实践可能是更为重要的。

（四）在理论构建上，发展政策执行力研究中的中观理论

所谓的理论构建，并非要构建某种关于政策执行力研究的庞大理论体系，而是希望能够为解释政策执行力的实践图景提供一个分析工具。在此，我们认为，中观理论可以对此做出贡献。所谓中观理论（Middle-level Theory），又称为中层理论，它是美国社会学者罗伯特·墨顿（Robert Merton）倡导的一种分析工具。墨顿认为，在社会科学研究中，宏观理论过于抽象，无助于解释复杂的现实问题，而以各种操作性假设为代表的微观理论又缺乏概括性。因此，中观理论是一个可以克服上述缺点的分析工具，它“既非日常研究中大批涌现的微观而且必要的操作性假设，也不是一个包罗一切，用以解释所有我们可观察到的社会行为、社会组织和社会变迁的一致性的自成体系的统一理论，而是介于这两者之间的理论”（墨顿，1990：54）。尽管墨顿的中观理论受到了来自布迪厄（Pierre Bourdieu）的有力批判，但作为一种分析工具或研究策略，中观理论对于政策执行力研究具有重要的启示意义。通过中观理论的构建，既可以在一定程度上遏制当前政策执行力研究中“宏大叙事”层出不穷的趋势，也能够使我们倡导的实证研究保持对局部叙事具有一定的解释力。正是在这个意义上，发展政策执行力研究中的中观理论，不失为克服当前该领域研究窘境的一条路径。

（五）在研究视阈上，拓展政策执行力研究的学科门类

评估表明，政策执行力研究中 60% 以上的论文都是由来自行政学和政治学学科的研究者完成的，而其他相关学科的研究者对此贡献较少。由于公共政策研究是一个典型的跨学科研究领域，如果说行政学和政治学的研究者是研究的主力军，那么其他相关学科的研究者也是重要的研究阵营。因此，在未来的政策执行力研究中，一方面，要进一步加强和改进来自行政学和政治学的研究，另一方面，面对急剧变化的经济和社会转型，大量的经济、文化、社会、教育和科技等政策的执行力问题，也是事关我国经济建设和社会发展的重大问题，相关学科的研究者也应当积极参与到政策执行力的研究中，使该领域研究在百家争鸣的氛围中茁壮成长。

此外，加大对政策执行力研究领域的制度性支持力度、形成政策执行力研究的科学共同体、增强政策执行力研究者的学术自律以及倡导严谨的学术规范等，也是改进和提升研究质量的重要途径。总之，当前的政策执行力研究是一个亟待加强的领域，需要每一个研究者的共同参与。期待本次评估能够引发对该领域研究更多的讨论，更期待政策执行力研究能够登上一个新的发展高峰。

参考文献

- 陈辉（2008）. 中国行政学研究评估：基于高校学报的分析. 公共管理研究，6.
- 何艳玲（2007）. “我们在做什么样的研究”：中国行政学研究评述. 公共管理研究，5.
- 李慧卿（2008）. 政策执行视角下的地方政府执行力刍议. 汕头大学学报（人文社会科学版），1.
- 刘骥、张玲、陈子恪（2011）. 社会科学为什么要找因果机制. 公共行政评论，4.
- 罗伯特·墨顿（1990）. 论理论社会学. 何凡星等译. 北京：华夏出版社.
- 马骏（2006）. 中国公共行政学研究的反思：面对问题的勇气. 中山大学学报（社会科学版），3.
- 马骏、刘亚平（2007）. 中国公共行政学的“身份危机”. 中国人民大学学报，4.
- 莫勇波（2005）. 提升地方政府政策执行力的路径选择——基于制度创新角度的探析. 云南行政学院学报，6.
- 钮菊生（2012）. 论政府执行力的概念、问题与对策. 学习论坛，3.

- 托马斯·库恩 (2003). 科学革命的结构. 金吾伦、胡新和 译. 北京: 北京大学出版社.
- 王绍光 (2008). 大转型: 1980 年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 1.
- 谢庆奎、陶庆 (2007). 政府执行力探索. 中国行政管理, 11.
- 徐友渔 (2010). 为提倡学术规范一辩. 载 邓正来 主编. 《中国学术规范化讨论文选 (修订版)》. 北京: 中国政法大学出版社.
- 颜昌武、牛美丽 (2009). 公共行政学中的规范研究. 公共行政评论, 1.
- 于凤荣、王殿春 (1995). 提高我国公共政策执行力的对策研究. 行政论坛, 3.
- 周国雄 (2007). 论公共政策执行力. 探索与争鸣, 6.
- Houston, D. & Delevan, S. (1990). Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications. *Public Administration Review*, (6): 675 - 677.
- Perry, J. & Kraemer, K. (1986). Research Methodology in the "Public Administration Review", 1975—1984. *Public Administration Review*, (3): 215 - 226.
- Stallings, R. & Ferris, J. (1988). Public Administration Research: Work in PAR, 1940—1984. *Public Administration Review*, (1): 581 - 583.