

中国政策执行研究新发展

——一项多重视角的比较分析

丁 煌 卫劭华*

【摘要】 不同理论视角的充分介入，是近年来中国政策执行研究的特征和亮点。然而，关于这一方面的研究工作仍存在缺失。论文对近年来组织经济学视角、政治分析视角和社会网络视角下中国政策执行研究的主要相关中文文献进行梳理与析评，关注其中重要的分析概念、模型与研究思路及其贡献和不足，并对这些研究进行整体比较。作为公共管理学的一个重要研究领域，中国政策执行研究还有进一步深化的空间。基于对已有相关研究的梳理与析评，论文尝试提出联结中国政策执行研究多重视角的着力点，具体可围绕两个方面展开：一是从各理论视角提供的分析概念、思路与方法等维度出发，更积极地探索彼此衔接与对话的可能；二是注重理论向实践的充分接入，以充分的理论供给支撑国家的治理供给。论文力图展现近年来中国政策执行研究的总体图景和相对重点的研究工作，以期为进一步深化和争鸣的基础。

【关键词】 中国政策执行 组织经济学视角 政治分析视角 社会网络视角
研究进展

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 06 - 0068 - 23

* 丁煌，武汉大学国家治理与公共政策研究中心主任、政治与公共管理学院教授、博士生导师；卫劭华，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生、国家治理与公共政策研究中心研究人员。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“地方政府公共政策执行行为选择机制的演化博弈分析”（72174155），国家社会科学基金重点项目“提高政策效能与地方政府公共政策执行力研究”（11AZZ004）。

一、研究背景与分析思路

围绕政策执行议题，国外学者大多依循自上而下、自下而上或整合式的途径开展研究（丁煌、定明捷，2010）。其中，大量成果经由华人学者“进口”至国内，很大程度上实现了对国外研究的借鉴乃至超越。近年来，国内学者扎根中国政策执行实践产出了丰硕成果，呈现出良好的研究趋势，而这一趋势中一个较为显见的特点是多重理论视角对中国政策执行研究领域（以下简称“本领域”）的充分介入。然而，目前尚缺乏这方面的系统探讨。本文的目的在于对中文文献中“多重理论视角下中国政策执行研究”的情况进行析评。在此，我们有必要对本文的分析思路作几点说明。

第一，圈定研究对象。本文所指的“中国政策执行”是略为广义的，不仅限于中国政策执行现象，还包括那些关注并论述了中国政策执行现象背后的因果关系机制的文献。第二，明晰析评方式。为了尽可能地展现本领域相对重点的研究动态，本文将着重析评2010年前后至今有关中国政策执行研究的几个重要理论视角：中国政策执行研究的组织经济学视角、政治分析视角和社会网络视角。本文涉及的绝大多数文献刊载于相关学科领域的权威期刊。第三，突出研究主题。本文力图突出这样一个研究主题，即“中国政策执行”是一个极富理论研究交叉性、研究活力与研究前景的学术领域，同时，各理论视角与中国政策执行研究的进一步融合对话，可以有力推动本领域的进一步发展。

有鉴于此，本文首先分节析评各理论视角下本领域的主要研究文献，接着从整体上对这些研究进行比较并尝试探讨联结这些研究的着力点，最后基于以上析评与比较作简要延伸讨论。

二、中国政策执行研究的组织经济学视角

组织经济学是一门使用经济学的概念与思路分析组织问题的经济学理论分支，它提供了诸如交易费用、产权、合约、博弈等分析概念与模型。本节将主要探讨那些基于以上分析概念与模型的本领域主要研究文献。

（一）“控制权”与政策执行

“控制权”理论（周雪光、练宏，2012）强调不同控制权的分离属性及其在政府组织层级间的配置形式，为解读中国政策执行现象及其背后的政府组织权威关系提供了一个较为完整的解释。该理论滥觞于组织经济学中不完全合约问

题的一个基本前提，即合约双方都无法将所有或然事件写进合约之中。因此，合约规定外的资产以及根植于资产的产权束的安排就尤为重要。从这一基点出发，“控制权”理论将政府组织视为一组合约的联结，“委托方-管理方-代理方”构成了合约主体的基本关系。合约规定外的资产与组织活动趋同，关于资产的产权安排相应转换为一组与组织活动有关的控制权（包含目标设定权、检查验收权和激励分配权）的安排，控制权的配置形式决定了政策执行的具体机制及其背后体现的组织间权威关系。在“控制权”理论看来，所有控制权向委托方的集中，使政府的政策执行机制表现为“高度关联型”的治理模式，此时政府会使用运动式执行机制执行政策；当委托方保留目标设定权与检查验收权，管理方掌握激励分配权，政策执行机制表现出“发包制”的特征；当委托方保留目标设定权并将其余控制权下放至管理方时，政策执行机制表现出“松散关联型”的特征。

这里不难发现，在“控制权”理论中，代理方是不掌握控制权的。模型中的管理方一定程度上被当作委托-代理关系中的代理方进行处理。但在中国的政策执行实践中，作为代理方的基层政府并非只是一个单纯的执行机器，它对执行结果的影响远比想象中要大（吕德文，2022）。循着这一思考，我们很自然会产生一个疑问：在三方关系中，如果控制权可以部分配置给代理方，此时政策执行机制及其背后的组织间权威关系又会表现出怎样的特征？对这一问题的解答将有助于加深对中国基层政策执行实际的认识。总的来看，“控制权”理论将不完全合约模型导入至中国政府治理模式的分析之中，整体上完整解释了政策执行过程中的政府行为，推动了本领域的知识增长。也正是由于他们的研究，“合约”与“产权”的概念及其转化性应用已成为本领域中一个较为流行的方向。

既然控制权的不同配置形式决定不同的政策执行机制，那么不同政策执行机制的选择标准和转换条件是什么？数学上，在最优化模型中，反映具体产权安排的合约特征可以用一组包含主体目标函数及其面临的约束条件的拉氏方程组表示出来，且当这些约束发生变化时，模型的解也会发生相应变化。有研究沿着“控制权”的理论思路，从合约设计的角度出发，利用数理经济的最优化模型对该问题作了正式解答（姚东旻等，2021）。这一研究以“组织效能一致前提下的组织成本最小化”为合约的选择标准，展示了不同政策属性（任务难度、验收难度、任务风险）权衡的条件下，最优政策执行机制的静态选择与动态转换规律。总结来看，这一研究对“控制权”理论做了三点递进性补充。

第一，利用了更为严谨的分析工具，弥补了“控制权”理论对政策执行机制选择与转换条件讨论的缺失。第二，他们的研究使政策属性在“控制权”理

论中不再是中立的，提高了理论的解释力。事实上，政策属性与政策执行之间的关系是一个亟待学界关注的议题（赵静、薛澜，2021），不同属性的政策往往会有不同的执行效果（崔晶，2022b）。第三，这一研究注意到了风险对政策执行机制选择与转换的影响。此外，这一研究与采用文字式分析的相关研究（周雪光、练宏，2012）组成了“控制权”理论建构的两个维度，两者相得益彰，是本领域的研究典范。

遗憾的是，在这一研究中，作为代理方的基层政府在控制权的配置格局中仍是缺失的。除开这一点，笔者想尝试性地提供一个思路来进一步检验与补充他们的研究，即从变换机制选择的标准入手，将相关标准从“组织效能一致前提下的组织成本最小化”，转向“组织成本一致前提下的组织效能最大化”。这一变换思路源于笔者对新古典经济学中成本与生产理论的借鉴。在新古典经济学中，“成本最小化”与“产量最大化”是一组对偶问题，理性的厂商会在产量给定的情况下追求成本最小化，相应也会在成本给定的情况下追求产量最大化。从这一组对偶问题出发得到的扩展线，对于理解厂商组织的均衡和最优决策具有重要意义。新古典经济学的这一分析思路或可补充和完善这一研究，一方面能够侧面检验研究结论的稳健性，另一方面能够提炼和加深对最优政策执行机制的认识。

总的来看，基于文字式分析和数理建模分析构建的“控制权”理论已经形成了一个较为完整的框架，也产生了广泛的学术影响。当然，该理论仍有进一步完善的必要。第一，需要廓清一些分析概念，特别是与“产权”相关的概念。例如，可被配置的“产权”，应用在本领域中是指“权利”还是“权力”（rights or power）。对相关概念理解和认识的准确程度，将直接影响学者们能否顺利将组织经济学的分析概念引介过来。第二，需要细致考虑政策执行过程中多元主体的风险倾向。虽然姚东旻等的研究考虑到了风险对政策执行的影响，但那里的风险仅作为政策属性之一被纳入分析中。事实上，合约主体的风险倾向对合约关系的走向至关重要（Hadfield, 1990）。这不仅会影响剩余控制权在合约主体间的安排，更涉及主体间剩余风险分担等问题（Fama & Jensen, 1983）。经验研究也表明，执行主体的风险倾向并不一定是“风险中立”的（任鹏，2015；王仁和、任柳青，2021）。当我们将不确定性与风险纳入到“控制权”理论当中，“期望效用函数”或将取代“传统效用函数”并处于理论建构的中心地位，这将推动该理论进一步走向精细化。

（二）“行政发包制”与政策执行

“行政发包制”（周黎安，2014）起始于对组织经济学一直以来关注的核心

议题的思考。经济生活中的交易关系应该“更为市场”还是“更为科层”，以及“更为科层”的企业的规模边界到底在哪里？这一议题可以引申为对“企业内合约关系”与“企业间合约关系”（Grossman & Hart, 1986）的关注。前者体现为建立在行政（纵向）一体化指令之上的雇佣制关系，后者体现为建立在市场交易之上的外包制关系。“行政发包制”是在对两者进行对比剖析的基础上形成的一个介于科层制与外包制之间的中间概念。“行政发包制”视角下的政策执行过程可以简括如下。首先，“发包方”设立政策目标，并将政策任务发包至“承包方”；其次，“发包方”定期检查与评估“承包方”的政策执行效果，以确保“承包方”按约完成政策任务。在这一过程中，“发包方”始终拥有正式权威与剩余控制权，“承包方”保留相对充分的剩余激励和自由裁量权。在学者周黎安看来，作为一种具有外包特征的政策执行模式，“行政发包制”与韦伯意义上的“科层制”有着明显的不同，主要体现在“行政发包制”中“承包方”有着强激励和充分自主性，而“科层制”政策执行模式的组织间关系的整合性和一体化程度更强。

这里值得关注的问题是，“科层制”与“行政发包制”到底是并列关系，还是后者只是前者的一种表现形式？首先，在韦伯那里，“科层制”与企业管理体制之间并不存在严格的界限：“近代资本主义的各个企业，本身通常也就是无可匹敌的、严密官僚制组织的模范”（韦伯，2004：46）。因此，应该说带有某种外包色彩的“行政发包制”与“科层制”之间存在交集，这意味着两者之间的关系仍有待进一步理清。其次，相比于“控制权”理论，“行政发包制”关注并分析了政策执行过程中主体的风险偏好，这是一个进步。但该理论主要关注主体的“风险厌恶”倾向，即强调“发包方”掌握的正式权威和剩余控制权的主要目的，是为了降低“承包方”执行行为带来的统治风险。然而，如前所述，“发包方”也有可能是“风险追求”的。例如，在中国改革开放初期的特区政策执行过程中，中央政府作为“发包方”就具备一定的冒险倾向。因此，“行政发包制”如何将以上反映中国政策执行特色的实践更好地包容进来，仍是一个值得思考的课题。

与“行政发包制”类似，“项目制”也是对中国政策执行机制的一种概括。“行政发包制”强调为“承包方”配置与剩余激励有关的权力，“项目制”则更为具体地回答了这些权力如何配置的问题。具体而言，在权力下移过程中，大量执行资源依托政策项目尽可能地绕过中间科层直达执行层，以提高执行资源的利用率（渠敬东，2012；陈家建，2013）。有研究将这一过程进一步总结为一种分级的政策执行机制（折晓叶、陈婴婴，2011）：国家部门负责“发包”，中间地方负责“打包”，基层乡镇负责“抓包”。当然，执行主体对不同领域的政

策项目会有不同的反应（陈水生，2014），如文化惠民工程是一种难有短期回报的政策项目，而一些与经济绩效高度相关的项目则需要地方政府通过竞争的方式向中央争取，明显后者更受欢迎。

另外，从对“项目制”理论研究与具体实践的挖掘出发，学者叶敏和熊万胜（2013）完整地提出了一种区别于“试点”的中国式政策执行机制——“示范”，并对其进行了理论化建构。在他们看来，“示范”的目的通常是展示相对成熟的治理经验，而“试点”更具有探索性。换言之，“试点”可以失败，“示范”则应尽可能成功。也有研究对此持不同看法，认为“示范”仅是“试点”的一个阶段，只不过一个条件良好、相对成熟的“试点”更容易成为“示范”（刘志鹏等，2022）。但无论如何，以上研究在广泛的“试点”研究中另辟蹊径，逐步形成了对“政策试验主义”的新的理解与认识。

（三）博弈论与政策执行

组织经济学中的博弈论是用来分析政策执行问题的重要理论工具。对博弈论与政策执行研究之间关系的讨论起始于学者 O'toole（1995）一篇广为引用的文章。在这篇文章中，O'toole 前瞻性地探讨了博弈论对本领域可能的贡献，并提出了博弈论应用的两种路径：其一，通过正式的博弈论模型抽象出政策执行实践的一般规律；其二，使用博弈论的思路与概念术语进行研究，以涵盖正式模型触及不到的一些分析死角。循着 O'toole 的这一思路，本领域产生了一大批具有相当规模与影响的研究文献，这些文献共同组成了政策执行研究的“博弈”流派。

在国内，笔者较早地尝试构建博弈模型分析了中国场景下的政策执行问题（丁煌、定明捷，2004），并从“信息不对称”的角度出发，提出政策执行的“逆向选择”（丁煌、李晓飞，2010a）和“道德风险”机制（丁煌、李晓飞，2010b），力图对政策执行阻滞成因进行学理层面的概括。此后，学界多从府际关系切入，将博弈论运用于政策执行研究，分析颇为新颖有力。从博弈论角度看，地方政府在一项具有高度谋利可能的政策的执行过程中，会对政府间的原初协议进行偏离。这种可被统称为地方政府“机会主义”的现象是博弈论和政策执行研究的交叉热点，因而引发了部分学者的研究兴趣（周雪光、练宏，2011；彭茜、姚锐敏，2021；王明等，2021）。

以博弈论为代表的理论方法使得本领域研究（至少在形式上）有了更加严谨的假设、论证和表述。关于博弈论在本领域的应用情况，本文无法再细致讨论，笔者将在另外的研究中予以展开。

（三）总体评价

总之，学者们使用了组织经济学视角下的部分分析概念与模型，研究了中国政策执行现象及其背后的因果机制。从分析方法的角度来看，文字式分析能够较好地避免数学工具过于抽象的不足，为理论与真实世界的充分结合提供了足够空间。但过于“包容”的分析思路，也使得研究存在概念模糊甚至冲突、结论因未经严格推导而不够严谨等问题。通过数学工具构建分析模型，能使研究结论更为精确，但由于这种高度的抽象，部分理论模型从某种程度上来讲并没有太多实际意义。从研究论证的角度来看，这部分文献无疑为本领域提供了有力的分析概念和模型，其优势是概念比较具体、逻辑链条清晰、理论建构过程相对严密。但在一定程度上，过多强调政策执行的“市场特征”，执着于“成本-收益”关系的考量，会使研究的可伸缩性大打折扣。笔者认为，这也是组织经济学视角下本领域研究的最大缺陷。绝大多数研究执着于“理性计算”，似乎政策执行的路径模式可以“随心所欲”地根据成本-收益关系自如切换。现实中，正式政策的执行背后存在着大量的非正式因素。如果不把这些情况考虑进来，基于组织经济学理论提炼的一系列分析概念与模型又何尝不是运行在真空之中？

事实上，组织经济学中一些其他概念的引介与运用，可以在一定程度上弥补相关研究的缺陷，但这些概念很大程度上被本领域学者们忽略掉了。笔者试举两个例子以供参考。

一个是“雇主权威”（Simon, 1951），另一个是“组织文化”（Miller, 1992）。以上两个理论概念都认为，现实中不可能完全设计一个最优激励机制来诱导代理人的合意行为，思考的重心应该从激励机制转移到其他方面。从“雇主权威”的角度来看，组织虽是一系列合约的联结，但这些联结是在某种权威及生产要素所有者之间建立起来的。委托方是组织的中心，他有权决定组织运行的一些活动，也必须小心谨慎地使用自己的权威以保证组织的稳定。“组织文化”则强调，管理者的任务不仅要设计正式的激励机制，还要向下属灌输组织思想。这一思想应该能在组织成员间形成一种规范，让他们知晓当情况发生变化时该如何行动。久而久之，这些思想原则将固化为组织的某种特性并得以传承。可以发现，“雇主权威”侧重组织权能的影响，“组织文化”则侧重管理者个人特质及文化观念的作用。从这一意义上讲，两者并不是组织经济学的主流，但却与接下来要讨论的另外两个理论视角下的本领域研究密切相关。

二、中国政策执行研究的政治分析视角

历史地看，政策执行研究肇始于政治学学者 Pressmain 和 Wildavsky（1973）对政策执行失败问题的关注，他们的研究使得“政策执行”成为一个独立的政策科学分支并逐渐发展起来。近年来，政治分析视角对本领域的介入相较以往更具深度与广度。政治分析视角隐含在它对各种政治体系和政治行为的解释之中，政治体系是政治关系的组织和制度的体现，政治行为涉及更为微观层次的主体活动（王浦劬等，2018）。这一领域的文献侧重于从国家能力、横向晋升竞争制度与纵向压力型制度、临时性组织机制以及政治角色等维度切入进行研究。

（一）国家能力与政策执行

近年来，国家能力是政治分析视角发展出的一个解释中国政策执行问题的重要理论概念。按照普遍的定义，国家能力体现为国家通过征取税收、提供秩序、使用暴力等方式实现政策目标的能力。因此，国家执行并实现其政策目标的效能是衡量国家能力的一个核心标准。其中，资源汲取机制和权能强制机制是国家能力的两个关键构件（王绍光，2014）。

国家的资源汲取机制暗含着与政策执行相关的两个要点。其一，政策执行与政策资源密切相关；其二，如何获得政策资源是提升政策执行效能必须考虑的一个现实问题（薛澜、赵静，2017；吕芳，2023）。国家的资源汲取路径是一个复杂的政治分析议题。横向上不同的国家、纵向上同一国家的不同发展阶段，国家的资源汲取能力、机制都会表现出不同的特质与规律。有学者指出，理性科层化的国家组织整体上具备较高的资源汲取能力，这一点也得到了主流国家能力理论和现实治理实践的部分验证（周黎安，2022）。

近年来，我国权能强制机制在政策执行过程中起到的作用，已积累了相当规模的文献，其中以学者贺东航和孔繁斌（2011，2019，2020）的一系列研究为代表。这些研究提出、发展与完善了政策执行的“政治势能”机制，并以我国近20年农村林改过程为例对其进行了实证检验。研究认为，国家通过释放政策蕴含的“政治势能”的强弱信号来影响地方政府的执行判断，较高“政治势能”的政策会以“高位推动”的方式迅速铺开。可以说，“政治势能”很好地体现了中国国家权能强制力在推动政策执行过程中发挥的强大作用，是中国特色政治权力赋予政策执行的内在特点。但是，过于强调政策执行的“政治”属性，难免会掩盖执行过程中利益主体的行为博弈性和关系复杂性（杨书文、薛立强，2021）。

（二）横向晋升竞争制度、纵向压力型制度与政策执行

政策执行会受到政治制度的显著约束。在我国，横向晋升竞争制度和纵向压力型制度是当前政策执行面临的两种典型的制度约束。晋升竞争制度通过加入相关考核指标和工作责任制，以职位晋升激励的形式促使执行主体重视政策任务，推动政策执行（任丙强，2018）。在常规目标考核的激励效应受到削弱的情況下，压力型制度便会发挥作用，以保证政策执行。但是，制度结构中压力传递的方式和力度会使政策执行处于波动之中（黄冬娅，2020）。有研究也关注到了这一波动现象，认为我国基层政策执行过程存在“运动执行”和“消极执行”的交替波动规律（陈家建、张琼文，2015）。何以出现执行的波动规律？具体而言，在当前的制度条件下，一方面，政策制定权与执行权的分离，使得部分政策存在“水土不服”现象；另一方面，压力型制度在保证上级对下级拥有较强控制力的同时，也为下级政府提供了一个可供变通的“容纳”机制，使其能够采用不同的政策执行方式适应变化着的执行压力（张翔，2019）。由此可见，执行主体不只是被动受制度的影响，也会利用制度的弹性（或漏洞）与上级展开博弈。例如，有研究发现，基层执行主体有时不仅不反感“层层加码”行为，反而会利用压力型制度提供的契机主动“加码”，这在很大程度上是为后期可能的避责行为留下空间（凌争，2020）。

（三）临时性组织机制与政策执行

自韦伯以降，大量学者分析论证了正式科层组织在政策执行过程中展现的强大优势和能力，且就此形成了规模浩大的研究积累和颇为一致的共识。

近年来，本领域越来越多的学者开始反思正式科层组织带来的弊端（李瑞昌，2012；孙宗锋、孙悦，2019；贺芒、陈彪，2020）。其中一部分文献致力于揭示中国政治运行中独具特色的临时性组织机制在政策执行过程中发挥的作用，并对这些机制的产生、运行等给出了一个自成体系的解释。这些研究指出，中国各级政府在面对一项非常规政策任务时，有时会在组织内部创造诸如领导小组（赖静萍、刘晖，2011；原超、李妮，2017）、指挥部（任宇东、王毅杰，2019；徐明强、许汉泽，2019）、工作专班（刘柯、谢新水，2023）等临时性组织机制以完成之。这种临时性组织机制兼具权威性和灵活性双重特征，能够有效克服因正式科层组织僵化而带来的执行阻滞困境。然而，当前学界大多以并列视角看待以上诸种临时性组织机制，尚需研究对它们之间的区别与联系进行系统分析。

（四）政治角色与政策执行

无论是国家能力，还是政治制度、组织，它们都属于宏观政治分析的范畴，而对政治角色的关注属于微观政治分析的范畴（王浦劬等，2018）。具体而言，学者们主要关注政治角色中的“上下两端”，即关键领导和街头官僚在政策执行中的作用。

1. 关键领导与政策执行

关键领导的注意力被认为是我国国家治理过程中的一项重要机制，这一机制可以为执行主体提供强激励与约束（庞明礼，2019）。尽管如此，也有学者对此持保留意见。例如，有实证研究基于对中国259个地级行政区2011—2018年间面板数据的分析发现，地方环境注意力与环境政策执行力之间存在倒U形关系（张坤鑫，2021）。这一倒U形关系引发了笔者的思考：领导注意力资源对政策执行力的影响机制，似乎与主流经济学中短期生产函数中的可变生产要素的边际报酬递减规律具有某种相似性。由此，我们可以进一步追问，当执行主体拥有并投入使用超过自身承载力的政策资源时，某项政策是否能像我们直观感受的那样，得到更好的执行效果？该问题还有待进一步探讨。

笔者认为，以上研究出现分歧的原因可能有两点。第一，政策类型一定程度上影响关键领导注意力作用的发挥。例如，经济类政策更易在短期内产生效益和绩效，而环境整治类政策则反之。第二，政策执行的“时间差”也是一个重要因素（曹佳，2020）。有些政策的执行周期短，关键领导注意力作用的发挥足以贯穿全程。如果某项政策需要跨期执行，则注意力资源或许会受边际报酬递减规律的影响。由此也提醒我们，在政策执行研究过程中，需要对一些关键变量进行严格控制，并基于科学原则做好对照，否则会影响研究的解释力。

2. 街头官僚与政策执行

近年来，有一部分基于街头官僚理论研究一线政策执行问题的文献，与政治分析视角下本领域其他的研究工作齐头并进。这部分文献主要探讨约束较少的基层政策执行主体如何运用相对充分的自由裁量权执行上级政策及其影响。

总体来说，这部分文献普遍将政策执行视为经由一线执行者再设计的一种政策活动。其中，绝大多数学者关注街头官僚对政策执行效果的负面影响。街头官僚自身的理性经济人特性决定其在信息不对称的官僚体制中倾向于产生机会主义行为（韩志明，2013）。学者刘鹏和刘志鹏（2014）对此进行了实证检验，他们聚焦于基层食品监管执法过程，将街头官僚政策变通执行的表现形式分为政策敷衍、政策附加、政策替换和政策抵制四种类型，揭示了政策变通执行现象背后的机理。此外，街头官僚不仅是导致政策执行失效的直接因素，也

可以是中介因素（杨帆、王诗宗，2016；李伟权、黄扬，2019）。例如，学者韩万渠（2016）发现，上级的政策任务与基层乡土文化脱嵌，会造成基层街头官僚的身份困境，进而导致政策执行过程的变异。可见，街头官僚极易受到所处场域的影响，场域内因素的变化会导致街头官僚的行为产生波动（陈那波、卢施羽，2013）。即便如此，也有少部分学者对以上观点持不同看法，认为街头官僚能够在一定程度上改善执行效果。一方面，街头官僚作为政策执行过程中的关键学习者，可以将复杂政策任务简单化，助力政策落地（宋雄伟、张婧婧，2018）。另一方面，街头官僚也可以作为政策创新者，在“压力型体制下完成任务、锦标赛体制下打造亮点、象征性赋权下获取资源”（黄扬、陈天祥，2020：74），创新、营销、执行、推广政策方案。

虽然以上研究经常以对立的姿态出现，但它们从不同侧面展现了执行主体角色与功能的丰富性和多样性。然而，街头官僚究竟在多大程度上可以消解或提高政策执行效能，尚需更多经验证据予以证明。

（四）总体评价

从上文可以看出，政治分析视角下的本领域研究整体上涵盖较为全面，但仍有所侧重。大多较具影响力的研究文献特别重视展现影响中国政策执行的宏观政治因素，这使得研究整体稍显“悬浮”。然而，政策归根到底是由“人”来执行的，国家能力、政治制度和组织并不只是独立的外生参数，而是以“人”为中介才能发挥作用。在此前提下，抛却对政策执行过程中“人”的因素的讨论，就无法深入揭示国家能力、政治制度和组织与政策执行之间的机制联系。

值得肯定的是，部分文献还是关注到了政治角色发挥的作用，只是这方面的研究还处在起步阶段，未来对这一议题还需在当前基础上深入推进。同时，基于对实际政策执行过程的近距离观察进行研究的文献数量较少。当然，这或许可以归因于现如今真正接近实际政策执行过程的机会确实难得，也可能与近年来政治学与公共管理学侧重量化分析的研究取向有关。此外，无论是组织经济还是政治分析视角下的研究，整体上都将政府视为政策执行的单一行动者，缺乏对政策受众的观照。例如，在政策执行过程中，政府和社会是如何互动的？在受“差序格局”与“人情世故”广泛支配的基层，政策执行会呈现出怎样的特征？由这些非正式关系引致的策略性变通执行实践，其背后的逻辑为何？当我们进一步追问，改善中国政策执行的路径何在，如果没有对上述问题的回应，答案似乎只能从“官方”视角切入，围绕国家能力、制度、组织与执行人员等要素进行思考。可见，离开了对这些问题的解答，分析显然难以深入。这部分缺失，在社会网络视角下的本领域研究中得到了部分补充。

四、中国政策执行研究的社会网络视角

社会网络关注行动者之间的关系及其形成的社会结构的特征与功能（张存刚等，2004）。社会网络视角下的相关研究大多以对中国基层政策实践的田野观察为起点，旨在揭示这些政策实践背后的社会机制。

（一）镇 - 村关系网络与政策执行

乡镇干部与村干部交织的网络关系，会直接影响基层政策执行效果（陶郁等，2016）。例如，有研究发现，在国家提倡乡村自治运动的背景下，浙江温州农村的乡镇干部与村干部通过结成的镇 - 村干部联盟垄断了实际的政策执行权，为执行扭曲埋下了伏笔（赵蜜、方文，2013）。学者狄金华（2019）进一步揭示了这种联盟关系的联结机制：一方面，乡镇政府会通过权力支配与利益置换等方式形成权力 - 利益之网，促使村干部在政策执行上与其保持一致；另一方面，也会通过政治伦理与社会伦理相结合的方式形成“公私之网”，确保村干部的行为与其预期相同。学者张永宏和李静君（2012）的研究有所补充，他们认为，不仅执行主体之间会结成网络关系，作为政策受众的民众与执行主体之间同样会形成网络关系。在他们看来，面对一项高冲突性的政策，基层政府会通过物质让步、程序同意等手段，将民众吸纳进执行网络中形成利益共同体，从而缓解政策执行的阻滞问题。

可以发现，这些研究将研究对象锁定在乡镇政府和村两委上，也有研究将村民纳入其中。但在村民势力较为组织化的乡村社会中，政策执行又会展现出何种逻辑？以上研究并未重视这一问题。

（二）宗族势力与政策执行

在前述研究中，执行主体面对的大多是较为分散的政策受众。然而，当一项政策在宗族势力较强的地区执行时，情况就会复杂得多。在相关文献中，彭玉生（2009）和吕萍、胡元瑞（2020）等学者的研究揭示了政策执行背后的宗族社会机制，有着重要的学术价值。更为关键的是，这两篇文献典型地说明了政策执行过程中宗族作用的“正反”两面。前一研究揭示了宗族关系网络对刚性政策执行过程的软化机理，后一研究则展现了基层政府如何巧妙地运用宗族势力“顺水推舟”，实现政策落地。

前一研究起始于一个质疑。既有研究都将计划生育政策的成功执行归因于我国强大的基层政权，似乎国家能力完全压制了民众的抵抗，但事实可能并非

如此。该研究的核心观点是，当正式政策与非正式规范发生冲突时，宗族网络的规范约束力会增加基层政府的政策执行成本，降低执行效能。该研究从对正式与非正式制度之间关系、宗族的历史脉络的讨论延展开来，发现宗族对政策执行的抵制一般有政策规避和集体抵抗两种方式：政策规避是指由宗族实际掌控的村庄对国家政策阳奉阴违、不以为意；集体抵抗是指宗族成员以族人为后盾，通过集体抗争的方式主动与上级展开博弈。为验证其理论观点，该研究以1993年和1994年的两个村级相关数据样本为基础，发现宗族关系强度越高的村庄，对计划生育政策的抵抗程度就越强，生育率就越高。这一研究将扎实的理论推演、丰富的历史叙事和定量分析相结合，堪称典范。遗憾的是，对基层政策执行特别是其背后的宗族关系的研究，定量分析得到的结论似乎难有充足的说服力，而是更应以细致的田野调查和充分的案例材料为佐证。

后一研究在前一研究的基础上，承认宗族对政策执行的抵制性，同时挖掘了宗族在推动政策执行过程中的积极作用。该研究提出了“人情式政策动员”的概念：基层政府通过给予宗族代表政治地位与荣誉、社会声望等方式，“收买”宗族代表作为“政策执行人”，再由宗族代表通过“人情”和“面子”与其他宗族成员展开互动，最终实现政策动员。该研究的主要贡献在于探讨了权力渗透度低的宗族型村庄的政策执行逻辑，展现了在宗族型社会中执行政策的复杂性。从中可以看到，一项政策若要在宗族场域中落地，宗族代表具有关键作用。

如前所述，这两项研究探讨了政策执行背后的宗族社会机制，呈现了分歧性的结论。笔者认为，这可能由两点原因导致。其一，政策性质不同。前一研究探讨的是一种“极值”情况。综览改革开放时期各领域的政策实践，计划生育政策的执行强度事实上已经逼近一项政策可抵达的极限，这一点无论在学界还是实务界皆是共识。恰巧，延续香火是中国宗族社会中最为根深蒂固的观念。科层与宗族之间的碰撞在彭玉生的研究中更为激烈，因此后一研究提出的“人情式政策动员”恐难以奏效。其二，官方对宗族乡贤等非正式力量的看法随着时间的推移而产生了改变。如今的理论界与实务界都开始关注宗族的治理能力，甚至鼓励这些非正式力量的普及，使其能够作为国家治理的补充。当然，分歧的背后是研究可推进的契机。就笔者目之所及的文献，宗族与政策执行之间的因果关系仍是一个显见的研究增长点。

（三）总体评价

现实中，公共政策多依托层级制的组织结构与非人格化的程序技术来执行，这使得学者们习惯站在工具理性角度进行分析。社会网络视角为政策执行研究

带来了独特的气质风格，是学者们克服理性主义范式弊端的重要探索。

具体而言，这些研究的贡献主要有两点。第一，这些研究的视角更加“基层”。在中国的政府体系中，乡镇一级承担着大量的实际任务。执行情境的权宜性和紧迫性使得基层的政策实践带有明显的策略主义色彩（冯猛，2017）。社会网络视角的相关文献致力于捕捉政策执行过程中大量变化着的细枝末节，一定程度上克服了具象事件中因果链条的隐蔽性和多重性，有助于提升机制挖掘的信效度，为理解中国政策执行现象提供了坚实的实证基础。第二，这些研究从对基层的关注出发，在促进对中国政策执行特殊经验的提炼，以及对其背后所体现的更加宏大的制度和文化背景的观照两方面有所助益。现代中国的政策执行实践及其转型受制于独特的制度文化特性（吴少微、杨忠，2017），它不是本土旧的治理传统的简单线性演进，更与西方政策执行模式的发展转型有着质的区别。于政策实践的细微处建立“文化自觉”，是这些文献的一大风格，学者们对政策执行背后宗族机制的探讨就是一个很好的例证。

当然，相关研究仍有推进的必要。一方面，我们很难感受到社会网络视角下的相关研究有对过往研究不断继承与更新的过程。另一方面，过于拘泥于近距离的田野观察，会使案例研究的方法缺陷被进一步放大。例如，这些文献所指向的“微型政策实践”，能否以及在何种程度上可以概括国情复杂的中国？除此之外，相关研究缺乏明确的条件分析。例如，到底在怎样的条件下，宗族阻碍或者助推了政策执行？非正式关系与正式政策执行的互动边界在哪？尚未有研究对这些问题作出系统回答。

五、中国政策执行研究的多视角比较

前文展现了近年来各理论视角下本领域相对重点的研究文献，评价了它们各自的贡献、局限以及可待推进的空间。本节将在前文基础上，从核心概念、分析逻辑、分析层次等维度出发，对这些研究做进一步比较，同时将尝试探讨联结这些研究的着力点，以期说明本领域研究的多重视角是相互支撑与补充的，加强彼此间的交流将会推动本领域的发展和繁荣。

（一）总体比较

组织经济学视角的研究文献涉及的核心概念包括“激励”“产权”“合约”和“博弈”等。这些研究主要从机制设计的角度出发，强调“产权”配置形式与政策执行之间的因果关系。换言之，这些研究强调如何通过完善的激励机制，引导执行主体有效合意的执行行为。可以发现，这一思路体现了基于成本-收

益权衡的效率逻辑，在分析层次上普遍将政府组织视为一个由合约联结的控制系统。这些研究的贡献在于提出了一系列有分析力度的概念与模型，且这些概念与模型有着较强的条件性。同时，有两点需要格外注意。第一，政府治理与市场治理有着质的区别，对组织经济学相关理论概念的借用应该严谨并充分地考察其适用性；第二，组织经济学对于不确定性与风险的关注应该引起足够重视。事实上，不确定性与风险在经济学中有着一套自成体系的解释框架，两者的引入极大地推动了这门学科的范式革新。如果我们将不确定性与风险充分引入本领域的研究中，执行过程中利益主体的成本 - 收益关系将与已有研究所呈现的显著不同。可以预见的是，这一不同以及就此的分析将成为本领域学者施展学术抱负的广阔空间。

政治分析视角的研究文献涉及的核心概念包括“国家”“汲取”“权能”“晋升”“官僚”等，主要强调这些政治因素与政策执行之间的因果关系。这些研究体现了基于制度环境的规范逻辑，即政策执行机制的选择不仅要合乎“效率”，还要合乎“政治意志”。由此可以看到，在这些研究中，存在着大量非效率指向的政策执行实践。这些研究的贡献在于，研究整体上涵盖全面，且各模块之间逻辑关系较为清晰，层次较为分明。具体而言，相关研究以对政策执行过程中国家能力的机制性作用的关注开始，在此基础上进一步探讨了政治制度与组织——国家能力所依托的中介——与政策执行之间的因果关系，最后落脚到对更为微观的政治角色的关注。其主要不足之处在于，较少研究从近距离的政策实践着眼，思考和凝练纷繁复杂执行现象背后的联系与规律。

前两个视角下的相关研究大多将政策执行视为政府的“独角戏”。社会网络视角的研究文献则探讨了处于科层之外的社会因素与政策执行之间的因果关系。这支研究主要体现了基于社会因素的“惯例 - 认知”逻辑，即强调文化惯例传统及植根于其上的大量非正式社会网络关系对政策执行机制过程的影响。在这一逻辑下，执行主体关于“执行”的认知过程是由科层组织之外的文化惯例“塑造”的。这些研究主要涉及基层政府与社会层次的分析。其贡献在于敏锐地捕捉到了基层政策执行实践中大量的细枝末节，并在此基础上为理解中国特色政策执行场景打开了一个极为微观的窗口。但其不足之处在于，相关研究之间的关联大多是零散甚至是间断的，难以体现明显的知识积累与整合凝练过程，缺乏连通性与渗透性较强的理论成果。

从上文分析可以发现，各理论视角下的研究之间实际上存在着大致的互补与支撑关系。多重视角间的联系交流，能够从整体上形成并深化对本领域研究的把握和认识。另外，笔者特别提请读者们注意组织经济学视角的相关研究，因为近年来这些研究大有成为主流的趋势。此外，这些研究提供的一系列概念、

理论、方法与课题，对于将政策执行乃至政策科学发展成为一门独立的、科学的研究领域有着重要的价值。

以上研究在发展政策科学、凝集学人志趣、形成学术共同体等方面发挥了重要作用。但相关文献大多处于平行世界中，彼此缺乏交流对话。鉴于此，笔者认为，应该进一步打通壁垒，充分实现彼此的衔接与对话。

（二）联结各理论视角下本领域研究的着力点

公共政策研究不仅与政治学有关，还必然涉及经济学、社会学等方面的问题（朱光磊，2008）。一方面，政策执行过程中的权力等资源配置不只是一个单纯的政治现象，还是一种与激励有关的经济现象；另一方面，组织经济学对本领域的介入尽管产生了一些有影响力的成果，但对政策执行的研究不能不考虑政治因素和社会因素。随着公民意识的觉醒和利益主体的多元化，政策执行也必须考虑基层社会的诉求（周仁标，2014），否则就会导致政策失败。正是因为近年来本领域各理论视角下的研究有其优劣，因而决定了对中国政策执行的研究需要有一种综合的视角。然而，如何建立综合型框架，是本领域面临的一项挑战（杨宏山，2014）。笔者抛砖引玉，供学者们参考。

第一，从各理论视角的分析概念、理论思路与研究方法入手，探讨相关研究联结的可能。首先，一些分析概念之间存在关联。例如，关于政策执行过程中主体间关系的表述：组织经济学用委托-代理来概括，政治分析视角强调基于科层权威的“府际关系”，社会网络视角则使用基于基层利益与情感联结的“网络联盟”概念。再有，关于执行主体驱动因素的概括，组织经济学视角多用“激励”，政治分析视角多用“命令”，社会网络视角则使用过诸如“人情”“面子”等概念。这些概念虽表达各异，但也可以深入挖掘它们之间实现联通的可能性。其次，部分理论思路存在相互延伸的可能。这一点强调理论视角的相互借鉴。例如，政治分析视角的研究可以引入组织经济学的理论观点和分析思路，强化对政策执行过程中的激励、信息和资源配置等问题的关注。同时，组织经济学关于“雇主权威”和“组织文化”的论述，与政治分析视角的科层权威和政治心理等也存在相互交融的可能。另外，社会网络视角强调政策执行背后非正式关系的影响，这一理论思路可以起到补充作用。比如，社会网络理论就主体双边关系的关注，对组织经济学中不完全合约理论的完善有一定意义。一些政治分析视角的研究也将社会网络与行政控制结合起来，分析了基层的政策执行问题（王诗宗、杨帆，2018；崔晶，2022a）。最后，研究方法可以相互借鉴。例如，组织经济学和政治分析视角的相关研究越来越强调对政策执行过程特别是基层政策执行过程的关注（崔晶，2020），通过借鉴社会学惯用的田野观察

法，力图对真实世界的政策执行有更为细节的把握。政治分析与社会网络视角的相关研究也在借鉴经济学的一些研究方法，例如数理建模等，这一点在本领域的“博弈”流派中表现的最为典型和明显。

第二，注重理论向实践的充分接入。社会科学研究强调“中国经验”的理论提炼，这一点业已成为学界共识，但笔者认为，学术研究不应只是“中国经验”的自说自话，“中国检验”与“中国体验”同样重要。“中国经验”“中国检验”与“中国体验”分别指向理论界、实务界与公众三个不同层次，也涵盖了国家发展的政治、经济与社会等领域。其中，“中国经验”成果是桥接“中国检验”和“中国体验”的关键。从这个意义上讲，“中国检验”意味着“中国经验”的向上生长，“中国体验”意味着“中国经验”的向下扎根，即中国政策执行研究成果的有效性，既要让政府“检验”到，又要让公众“体验”到。我们需要思考，一方面，在强调“中国经验”的背景下，基于中国政策执行实践提炼的理论分析思路与模型，能否再循环至实践中接受实务界的检验；另一方面，政策执行研究的学术成果在优化治理实践的同时，能否让公众真正体验到中国之治的独特优势。在“中国经验-中国检验-中国体验”有机结合的过程中，可以充分展现不同理论视角下优秀研究成果的解释和适应能力，也可以在一定程度上触发学术研究的竞争机制，从实践中发现当前研究特别是单一视角研究存在的缺陷，以便其他视角的研究能够及时对照与补充。

六、延伸讨论

鸟瞰近年来中国政策执行研究的学术版图，我们不难发现，这一领域无论在数量还是质量上都有了明显进步。这很大程度上要归功于不同理论视角对本领域的充分介入。与此同时，这一理论视角多元化的研究趋势也为公共管理与公共政策领域的学者带来了一个挑战：作为政策执行研究的主阵地，本领域学者要怎样在这一视角交融的过程中突出自己的研究特色并站稳脚跟。关于这一挑战的应对，应该说学界目前还缺乏更加清晰的认识。但是，笔者总体上认为，新时期的中国政策执行研究应根基于公共管理与公共政策学的学科语境，把握好自主创新与理论互鉴之间的关系，增强学术研究的理论自觉，形成一系列可供使用与延展的属于中国政策执行研究的术语、命题、原理甚至话语规则；同时，也要以充分的理论供给去支撑国家的治理供给，这也是中国政策科学走向规范、树立尊严的必由之路。

当然，本文的研究只是一个起点。由于本领域的交叉性，本文并未也不可能穷尽这一领域的所有文献。另外，像大多数采用多视角思路的研究一样，本

文也并未对文献样本的统计情况着墨更多。笔者希望在有限的文章容量内,尽可能地向读者展现这一领域近年来相对重点的研究工作和总体图景。其中难免存在的遗漏与不足,还有待学界同人补充指正。

参考文献

- 曹佳 (2020). 从政策公布到生效:政策实施的时间差分析. *公共行政评论*, 13(5): 144 - 159 + 208 - 209.
- Cao, J. (2020). From Policy Making to Implementation: An Analysis of the Time Gap. *Journal of Public Administration*, 13(5): 144 - 159 + 208 - 209. (in Chinese)
- 陈家建 (2013). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. *中国社会科学*, 2: 64 - 79 + 205.
- Chen, J. J. (2013). The Project System and the Mobilization of Basic Level Governments: A Sociological Study of the Project-oriented Operation of Social Management. *Social Science in China*, 2: 64 - 79 + 205. (in Chinese)
- 陈家建、张琼文 (2015). 政策执行波动与基层治理问题. *社会学研究*, 30(3): 23 - 45 + 242 - 243.
- Chen, J. J., & Zhang, Q. W. (2015). Fluctuations in Policy Implementation Process and Local Governance. *Sociological Studies*. 30(3): 23 - 45 + 242 - 243. (in Chinese)
- 陈那波、卢施羽 (2013). 场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑. *管理世界*, 10: 62 - 80.
- Chen, N. B., & Lu, S. Y. (2013). Tacit Interaction in Field Transformation: The Discretionary Behavior and Logic of China's "Urban Inspectors". *Journal of Management World*. 10: 62 - 80. (in Chinese)
- 陈水生 (2014). 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察. *公共行政评论*, 7(3): 133 - 156 + 179 - 180.
- Chen, S. S. (2014). The Executing Process and Operational Logic of Project System: A Policy Survey of Cultural Projects that Benefit the People. *Journal of Public Administration*, 7(3): 133 - 156 + 179 - 180. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角. *中国行政管理*, 1: 83 - 91.
- Cui, J. (2020). Analysis on the Suspension and Ambiguous of Policy Implementation in Local Governance: A Perspective from Informal Institutions. *Chinese Public Administration*, 1: 83 - 91. (in Chinese)
- 崔晶 (2022a). 基层治理中的政策“适应性执行”——基于 Y 区和 H 镇的案例分析. *公共管理学报*, 19(1): 52 - 62 + 168.
- Cui, J. (2022a). The Adaptive Implementation of Policy in Local Governance: Case Studies on Y District and H Town. *Journal of Public Management*, 19(1): 52 - 62 + 168. (in Chinese)
- 崔晶 (2022b). 中国情境下政策执行中的“松散关联式”协作——基于 S 河流域治理政策的案例研究. *管理世界*, 38(6): 85 - 101.
- Cui, J. (2022b). "Loosely-coupled" Collaboration of Policy Implementation in China: A Case Study on the Governance Policy of S River Basin. *Journal of Management World*, 38(6): 85 - 101. (in Chinese)
- 狄金华 (2019). “权力—利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析. *社会学研究*, 34(4): 122 - 145 + 244 - 245.
- Di, J. H. (2019). Power, Interest and Ethics of Action: Multiple Logics of Policy Mobilization in Grassroots Government: A Case Study of the Implementation of the Rural Land-use Rights Confirmation Policy. *Sociological Studies*, 34(4): 122 - 145 + 244 - 245. (in Chinese)
- 丁煌、定明捷 (2004). “上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 6: 804 - 809.
- Ding, H., & Ding, M. J. (2004). A Case Analysis of the Distorted Policy-implementation Game and Its Effects. *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 6: 804 - 809. (in Chinese)
- 丁煌、定明捷 (2010). 国外政策执行理论前沿评述. *公共行政评论*, 3(1): 119 - 148 + 205 - 206.
- Ding, H., & Ding, M. J. (2010). Frontier and Enlightenment of Foreign Theories on Public Policy Implementation. *Journal of Public Administration*, 3(1): 119 - 148 + 205 - 206. (in Chinese)

- 丁煌、李晓飞 (2010a). 逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 23(1): 15-21.
- Ding, H., & Li, X. F. (2010a). Adverse Selection, Interest Game and Retardance of Policy Implementation. *Journal of Beijing University of Aeronautics and Astronautics (Social Sciences Edition)*, 23(1): 15-21. (in Chinese)
- 丁煌、李晓飞 (2010b). 公共政策执行过程中道德风险的成因及规避机制研究——基于利益博弈的视角. 北京行政学院学报, 4: 16-23.
- Ding, H., & Li, X. F. (2010b). Research on the Causes and Avoidance Mechanisms of Moral Hazard in the Implementation of Public Policies: Based on the Perspective of Interest Game. *Journal of Beijing Administration Institute*, 4: 16-23. (in Chinese)
- 冯猛 (2017). 政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析. 社会, 37(3): 215-241.
- Feng, M. (2017). Policy Implement Cost and Occurring Mechanism of Bargaining among the Chinese Governmental Hierarchy: Based on Analysis Example of Prohibition of Grazing in Sidong County. *Chinese Journal of Sociology*, 37(3): 215-241. (in Chinese)
- 韩万渠 (2016). 基层官员的身份困境与乡村治理中的政策执行变异. 中国行政管理, 9: 100-106.
- Han, W. Q. (2016). Identity Dilemma of Street-level Bureaucrats and Policy Implementation Variation in Rural Governance. *Chinese Public Administration*, 9: 100-106. (in Chinese)
- 韩志明 (2013). 街头行政: 概念建构、理论维度与现实指向. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 66(3): 35-40+127-128.
- Han, Z. M. (2013). The Theoretical Study on the Street-administration. *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 66(3): 35-40+127-128. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 5: 61-79+220-221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 61-79+220-221. (in Chinese)
- 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, 4: 4-25+204.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forestry Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, 4: 4-25+204. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2020). 重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展. 公共管理与政策评论, 9(4): 52-59.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2020). An Analysis on Advantages and Disadvantages of Important Public Policies' Political Potential Energy: Simultaneously Discussing the Research Extension of Political Potential Energy. *Public Administration and Policy Review*, 9(4): 52-59. (in Chinese)
- 贺芒、陈彪 (2020). “评比表彰”项目的地方执行逻辑: 一个组织理论分析视角. 中国行政管理, 11: 133-139.
- He, M., & Chen, B. (2020). The Local Government's Action Logic of "Rating and Commendation Project" in Policy Implementation: Based on the Perspective of Organizational Analysis. *Chinese Public Administration*, 11: 133-139. (in Chinese)
- 黄冬娅 (2020). 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. 政治学研究, 6: 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Change of Policy Implementation: A Case Study of the Implementation of X Industrial Policy in A Province. *CASS Journal of Political Science*, 6: 104-116+128. (in Chinese)
- 黄扬、陈天祥 (2020). 街头官僚如何推动政策创新? ——基层卫生服务领域中的创新案例研究. 公共管理学报, 17(4): 74-86+170.
- Huang, Y., & Chen, T. X. (2020). How Do Street-level Bureaucrats Promote Policy Innovation? Case Study of Innovation in the Field of Basic-level Health Services. *Journal of Public Management*, 17(4): 74-86+170. (in Chinese)
- 赖静萍、刘晖 (2011). 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究. 中国行政管理, 8: 22-26.

- Lai, J. P., & Liu, H. (2011). The Balance of Institutionalization and Effectiveness: Research on Leading Groups and Coordinative Mechanism among Government Agencies. *Chinese Public Administration*, 8: 22-26. (in Chinese)
- 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, 5(3): 59-85+180.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 5(3): 59-85+180. (in Chinese)
- 李伟权、黄扬 (2019). 政策执行中的刻板印象: 一个“激活-应用”的分析框架. 公共管理学报, 16(3): 1-15+168.
- Li, W. Q., & Huang, Y. (2019). Stereotypes in Policy Implementation: An Analysis Framework of “Activation-Application”. *Journal of Public Management*, 16(3): 1-15+168. (in Chinese)
- 凌争 (2020). 主动“加码”: 基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究. 中国行政管理, 2: 87-93.
- Ling, Z. (2020). Intentionally Added Workload: A New Dimension of Policy Implementation of Local Government: A Case Study of Village Cadres Election in J County of H Province. *Chinese Public Administration*, 2: 87-93. (in Chinese)
- 刘柯、谢新水 (2023). 工作专班: 应对临时性任务的政府组织形式创新. 中国行政管理, 39(4): 63-70.
- Liu, K., & Xie, X. S. (2023). Special Work Team: Innovation of Government Organization Form in Response to Temporary Tasks. *Chinese Public Administration*, 39(4): 63-70. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2014). 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究. 中国行政管理, 5: 101-105.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2014). The Type and Explanation of Policy Misimplementation by Street-Level Bureaucrats in Chinese Context: Based on the Study of Food Safety Regulation in County H. *Chinese Public Administration*, 5: 101-105. (in Chinese)
- 刘志鹏、高周易、马亮 (2022). 示范: 政策高位推动的工具——基于国务院各部门的实证研究(2008—2019). 政治学研究, 4: 63-75+158.
- Liu, Z. P., Gao, Z. Y., & Ma, L. (2014). Demonstration: The Instrument of Policy Implementation for Top-level Institutions: An Empirical Study Based on the Departments of State Council (2008-2019). *CASS Journal of Political Science*, 4: 63-75+158. (in Chinese)
- 吕德文 (2022). 治理周期与政策执行波动: 基于城管执法的动态经验观察. 公共行政评论, 6: 136-153+199.
- Lyu, D. W. (2022). Governance Cycle and Policy Implementation Fluctuation: Based on the Dynamic Experience Observation of Urban Management Law Enforcement. *Journal of Public Administration*, 6: 136-153+199. (in Chinese)
- 吕芳 (2023). 资源约束、角色分化与地方政府的政策执行——基于公共文化服务示范区建设的案例研究. 管理世界, 39(2): 113-124.
- Lyu, F. (2023). Resource Constraints, Differentiation of Government Roles and Policy Implementation by Local Governments: A Case Study Based on Public Culture Service Demonstration Areas. *Journal of Management World*, 39(2): 113-124. (in Chinese)
- 吕萍、胡元瑞 (2020). 人情式政策动员: 宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析. 公共管理学报, 17(3): 150-163+176.
- Lyu, P., & Hu, Y. R. (2020). Policy Mobilization Based on Human Relationship: Logic of National Grass-Roots Level Governance in Clan-Based Villages. *Journal of Public Management*, 17(3): 150-163+176. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯 (2004). 支配社会学. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- Weber, M. (2004). *Sociology of Domination*. (Kang, L., & Jian, H. M. trans.). Guilin: Guangxi Normal University Press. (in Chinese)
- 庞明礼 (2019). 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式. 中国行政管理, 4: 93-99.
- Pang, M. L. (2019). Leaders Attach Great Importance: An Attention Distribution Approach of Bureaucratic Operation. *Chinese Public Administration*, 4: 93-99. (in Chinese)
- 彭茜、姚锐敏 (2021). 行政压力和制度空间双重作用下基层官员的“层级博弈式”避责行为. 甘肃行政学院学报, 4: 48-59+125.

- Peng, Q. , & Yao, R. M. (2021). The “Hierarchical Game” Responsibility Avoidance Behavior of Grassroots Officials under the Dual Effects of Administrative Pressure and Institutional Space. *Journal of Gansu Administration Institute*, 4: 48 - 59 + 125. (in Chinese)
- 彭玉生 (2009). 当正式制度与非正式规范发生冲突: 计划生育与宗族网络. *社会*, 29(1): 37 - 65.
- Peng, Y. S. (2009). When Formal Laws and Informal Norms Collide: Birth Control Policy and Lineage Networks. *Chinese Journal of Sociology*, 29(1): 37 - 65. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. *中国社会科学*, 5: 113 - 130 + 207.
- Qu, J. D. (2012). Project System: A New System of State Governance. *Social Sciences in China*, 5: 113 - 130 + 207. (in Chinese)
- 任丙强 (2018). 地方政府环境政策执行的激励机制研究: 基于中央与地方关系的视角. *中国行政管理*, 6: 129 - 135.
- Ren, B. Q. (2018). The Incentive Mechanisms of Local Environmental Policy Implementation: From the Perspective of Central-local Relations. *Chinese Public Administration*, 6: 129 - 135. (in Chinese)
- 任鹏 (2015). 政策冲突中地方政府的选择策略及其效应. *公共管理学报*, 12(1): 34 - 45 + 154 - 155.
- Ren, P. (2015). The Selection Strategies and Effect of Local Government in the Face of Policy Conflicts. *Journal of Public Management*, 12(1): 34 - 45 + 154 - 155. (in Chinese)
- 任宇东、王毅杰 (2019). 指挥部的运作机制: 基于“合法性 - 效率性”的视角. *公共行政评论*, 12(1): 151 - 168 + 215.
- Ren, Y. D. , & Wang, Y. J. (2019). The Operating Mechanism of Headquarters: Based on the Perspective of “Legitimacy-Efficiency”. *Journal of Public Administration*, 12(1): 151 - 168 + 215. (in Chinese)
- 宋雄伟、张婧婧 (2018). 政策执行与科层结构中的“关键学习者”. *经济社会体制比较*, 3: 71 - 81.
- Song, X. W. , & Zhang, J. J. (2018). Policy Implementation and “Critical Learners” in the Bureaucratic Structure. *Comparative Economic & Social Systems*, 3: 71 - 81. (in Chinese)
- 孙宗锋、孙悦 (2019). 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例. *公共管理学报*, 16(3): 16 - 26 + 168 - 169.
- Sun, Z. F. , & Sun, Y. (2019). Multiple Logical Analysis of Local Policy Implementation under the Perspective of Organizational Analysis: Taking “Amounts of Tables” in the Targeted Poverty Alleviation as an Example. *Journal of Public Management*, 16(3): 16 - 26 + 168 - 169. (in Chinese)
- 陶郁、侯麟科、刘明兴 (2016). 张弛有别: 上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行. *社会*, 36(5): 107 - 130.
- Tao, Y. , Hou, L. K. , & Liu, M. X. (2016). The Control, Discretion, and Policy Implementation of Local Authorities in Rural China. *Chinese Journal of Sociology*, 36(5): 107 - 130. (in Chinese)
- 王明、段巍、龙登高 (2021). 政策认知分歧、干中学与层级政府治理. *世界经济*, 44(10): 130 - 156.
- Wang, M. , Duan, W. , & Long, D. G. (2021). Cognitive Divergence in Policy, Learning by Doing and Hierarchical Government Governance. *The Journal of World Economy*, 44(10): 130 - 156. (in Chinese)
- 王浦劬等 (2018). *政治学基础* (第四版). 北京: 北京大学出版社.
- Wang, P. Q. et al. (2018). *Foundations of Politics* (4th edition). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 王仁和、任柳青 (2021). 地方环境政策超额执行逻辑及其意外后果——以2017年煤改气政策为例. *公共管理学报*, 18(1): 33 - 44 + 168.
- Wang, R. H. , & Ren, L. Q. (2021). Logic and Its Unexpected Consequences of Local Environmental Policy Excessive Implementation: Case Study from the “Coal to Gas” Policy in 2017. *Journal of Public Management*, 18(1): 33 - 44 + 168. (in Chinese)
- 王绍光 (2014). 国家治理与基础性国家能力. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 28(3): 8 - 10.
- Wang, S. G. (2014). State Governance and Basic State Capabilities. *Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 28(3): 8 - 10. (in Chinese)
- 王诗宗、杨帆 (2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. *中国社会科学*, 11: 135 - 155 + 205 - 206.
- Wang, S. Z. , & Yang, F. (2018). Adaptive Social Mobilization in the Implementation of Grassroots Policy: Administrative Control and Multipolar Involvement. *Social Sciences in China*, 11: 135 - 155 + 205 - 206. (in Chinese)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题研究. *管理世界*, 2: 85 - 96.

- Wu, S. W., & Yang, Z. (2017). Research on Policy Implementation Issues in the Chinese Context. *Journal of Management World*, 2: 85 - 96. (in Chinese)
- 徐明强、许汉泽 (2019). 运动其外与常规其内：“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式. *公共管理学报*, 16(2): 28 - 40 + 169 - 170.
- Xu, M. Q., & Xu, H. Z. (2019). Campaign Outside and Regular Within: The “Command” and Tough Battles Model of Grassroots Authority. *Journal of Public Management*, 16(2): 28 - 40 + 169 - 170. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. *中国社会科学*, 9: 45 - 67 + 206.
- Xue, L., & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of the Public Policy Process in the Course of Transition. *Social Sciences in China*, 9: 45 - 67 + 206. (in Chinese)
- 杨帆、王诗宗 (2016). 基层政策执行中的规则遵从——基于 H 市 5 个街道的实证考察. *公共管理学报*, 13(4): 53 - 64 + 154 - 155.
- Yang, F., & Wang, S. Z. (2016). Rule-Compliance in Local Policy Implementation: An Empirical Study from 5 Sub-districts in City H. *Journal of Public Management*, 13(4): 53 - 64 + 154 - 155. (in Chinese)
- 杨宏山 (2014). 政策执行的路径—激励分析框架：以住房保障政策为例. *政治学研究*, 1: 78 - 92.
- Yang, H. S. (2014). The ‘Path-Incentive’ Analysis Framework of Policy Implementation: Take Housing Security Policy as an Example. *CASS Journal of Political Science*, 1: 78 - 92. (in Chinese)
- 杨书文、薛立强 (2021). 县级政府如何执行政策？——基于政府过程理论的“四维框架”实证研究. *公共管理学报*, 18(3): 76 - 85 + 172.
- Yang, S. W., & Xue, L. Q. (2021). How Do County Governments Implement Policies? An Empirical Study Based on the “Four-Dimensional Frame” in the Theory of Government Process. *Journal of Public Management*, 18(3): 76 - 85 + 172. (in Chinese)
- 姚东旻、崔琳、张鹏远、周雪光 (2021). 中国政府治理模式的选择与转换：一个正式模型. *社会*, 41(6): 41 - 74.
- Yao, D. M., Cui, L., Zhang, P. Y., & Zhou, X. G. (2021). Choice and Transformation of China's Governance Modes: A Formal Model. *Chinese Journal of Sociology*, 41(6): 41 - 74. (in Chinese)
- 叶敏、熊万胜 (2013). “示范”：中国式政策执行的一种核心机制——以 XZ 区的新农村建设过程为例. *公共管理学报*, 4: 15 - 25 + 137 - 138.
- Ye, M., & Xiong, W. S. (2013). Explanation: A Key Mechanism of Chinese-Style Policy Implementation. *Journal of Public Management*, 4: 15 - 25 + 137 - 138. (in Chinese)
- 原超、李妮 (2017). 地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析. *公共管理学报*, 14(1): 27 - 37 + 155.
- Yuan, C., & Li, N. (2017). The Operation Logic of Local Leading Groups and Influence on Local Governance: An Analysis Based on the View of Organizational Incentives. *Journal of Public Management*, 14(1): 27 - 37 + 155. (in Chinese)
- 朱光磊 (2008). 当代中国政府过程(第三版). 天津：天津人民出版社.
- Zhu, G. L. (2008). *The Governmental Processes of Contemporary China (3rd edition)*. Tianjin: The Tianjin People's Publishing House. (in Chinese)
- 张存刚、李明、陆德梅 (2004). 社会网络分析——一种重要的社会学研究方法. *甘肃社会科学*, 2: 109 - 111.
- Zhang, C. G., Li, M., & Lu, D. M. (2004). Social Network Analysis: An Important Sociological Research Method. *Gansu Social Sciences*, 2: 109 - 111. (in Chinese)
- 张坤鑫 (2021). 地方政府注意力与环境政策执行力的倒 U 形关系研究. *公共管理评论*, 3(4): 132 - 161.
- Zhang, K. X. (2021). An Inverted U-Shaped Relationship Between Environmental Attention and Local Government Policy Implementation. *China Public Administration Review*, 3(4): 132 - 161. (in Chinese)
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”：一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. *公共管理学报*, 16(4): 1 - 11 + 168.
- Zhang, X. (2019). “Consensus-based Flexibility” in the Implementation of Grassroots Policies: An Organizational Approach: Based on the Observation of the Interaction of the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 16(4): 1 - 11 + 168. (in Chinese)
- 张永宏、李静君 (2012). 制造同意：基层政府怎样吸纳民众的抗争. *开放时代*, 7: 5 - 25.

- Zhang, Y. H. , & Li, J. J. (2012). Manufacturing Consent: How Grassroots Governments Involve Public Resistance. *Open Times*, 7: 5 - 25. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会科学*, 4: 126 - 148 + 223.
- Zhe, X. Y. , & Chen Y. Y. (2011). The Mechanism and Governance Logic of the Hierarchical Operation of the Project System: A Sociological Case Study of Projects Entering the Village. *Social Sciences in China*, 4: 126 - 148 + 223. (in Chinese)
- 赵静、薛澜 (2021). 探究政策机制的类型匹配与运用. *中国社会科学*, 10: 39 - 60 + 205.
- Zhao, J. , & Xue, L. (2021). An Exploration of the Type Matching and Application of Policy Mechanisms. *Social Sciences in China*, 10: 39 - 60 + 205. (in Chinese)
- 赵蜜、方文 (2013). 社会政策中的互依三角——以村民自治制度为例. *社会学研究*, 28(6): 169 - 192 + 245.
- Zhao, M. , & Fang, W. (2013). An Interdependent Triangle in Social Policy Process: The Case of the Villagers' Self-Governance Policy. *Sociological Studies*, 28(6): 169 - 192 + 245. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1 - 38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1 - 38. (in Chinese)
- 周黎安 (2022). 行政发包制与中国特色的国家能力. *开放时代*, 4: 28 - 50 + 5 - 6.
- Zhou, L. A. (2022). Administrative Contracting System and State Capacity with Chinese Characteristics. *Open Times*, 4: 28 - 50 + 5 - 6. (in Chinese)
- 周仁标 (2014). 论地方政府政策执行的困境与路径优化. *政治学研究*, 3: 108 - 115.
- Zhou, R. B. (2014). The Dilemma and Path Optimization of Local Government Policy Implementation. *CASS Journal of Political Science*, 3: 108 - 115. (in Chinese)
- 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. *中国社会科学*, 5: 80 - 96 + 221.
- Zhou, X. G. , & Lian, H. (2011). Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government: The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 80 - 96 + 221. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论. *社会学研究*, 27(5): 69 - 93 + 243.
- Zhou, X. G. , & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Studies*, 27(5): 69 - 93 + 243. (in Chinese)
- Fama, E. F. , & Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control. *The Journal of Law and Economics*. 26: 301 - 325.
- Grossman, S. J. , & Hart, O. D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94: 691 - 719.
- Hadfield, G. K. (1990). Problematic Relations: Franchising and the Law of Incomplete Contracts. *Stanford Law Review*, 42: 927 - 992.
- Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'toole, L. J. Jr. (1995). Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management. *The American Review of Public Administration*, 25(1): 43 - 57.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Simon, H. A. (1951). A Formal Theory of the Employment Relationship. *Econometrica*, 19: 293 - 305.

责任编辑：黄冬娅