

国外政策执行理论前沿评述

丁 煌 定明捷*

【摘 要】自 20 世纪 70 年代以来，政策执行问题日益凸显，逐渐受到西方公共政策研究者的重视，涌现出了各种理论与观点，其中不乏激烈的碰撞与对话。相比之下，我国虽然面临较为严峻的政策执行问题，然而，学术界的研究却仍然过于泛化，缺乏系统的理论与实践研究。因此，通过总结与梳理国外政策执行研究的脉络及其最新进展，可以拓宽国内研究者的视野，提高我国的政策执行研究质量。

【关键词】政策执行 组织视角 网络视角 制度分析视角 阐释视角

【中图分类号】D523 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 01-0119-30

凭借《执行：华盛顿的伟大期望是如何在奥克兰破灭的》一书的成功出版发行，普瑞斯曼和维尔达夫斯基（Pressmain & Wildavsky, 1973）使政策执行问题从公共政策研究领域中的“沙漠”变成了研究者眼中的“宠儿”，成为公共政策科学中发展迅速的研究领域（DeLeon, 1999）。他们也凭借对政策执行研究所做出的卓越贡献而成为政策执行研究领域中的代表和“舵手”，即使他们并非最早涉足政策执行研究领域的研究者^①。为了解决政策执行

* 丁煌，武汉大学政治与公共管理学院，教授；定明捷，华中师范大学管理学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（编号：06JJD630022）；教育部新世纪优秀人才支持计划项目（编号：NECT-06-0626）。

① 塞特勒（Saetren, 2005）经过统计发现，在该书出版之前，已有约 30 本书、200 多篇期刊文章和 200 多篇博士论文的标题或副标题的一部分是“执行”。

失败问题，研究者们从不同的视角提出了大量模型、影响政策执行的变量因素以及弥补政策执行失败的政策建议。但是，伴随着政策执行研究深入进行的却是诸如自上而下和自下而上研究途径、实证主义和后实证主义研究、宏观执行和微观执行之类的研究范式间的竞争、冲突和争论。政策执行研究中出现的这种竞争和争吵，并没有深化研究者们对政策执行研究主题的认识，或形成某种获得一致认可的政策执行研究理论。恰恰相反，知识累积性的缺乏是政策执行研究面临的困境之一（Pulzi & Treib, 2006），研究者们彼此之间大都是各自为阵，缺乏交流和对话，虽然各自提出了影响政策执行的大量变量因素，但是其中的关键变量因素的确认仍然是一个难题（Goggin, 1986；Lester & Stewart, 2004）。不仅如此，针对政策执行鸿沟问题，研究者们也提出了很多政策建议，但是这些建议大都以“格言”的形式出现，缺乏实践经验的支撑，不仅不具备启发性，而且彼此间还是互相矛盾和冲突的（O'Toole, 1986）。

政策执行研究面临的这种困境导致研究者中出现了“改革者”、“怀疑者”、“试验者”和“终结者”的分化（Lester & Goggin, 1998；Meier, 1999；Schneider, 1999；Winter, 1999），从20世纪80年代中期开始直至20世纪90年代后期，有关政策执行研究的文献数量开始步入“低潮期”（Lester & Goggin, 1998；O'Toole, 2000）。这或许是因为政策执行研究的内容已经被穷尽，政策执行研究遭遇到了思想危机（intellectual dead-end），或许是因为研究者们已经丧失了继续从事政策执行研究的兴趣。在此期间，许多著名和多产的政策执行研究者都转换了研究领域，政策变迁和政策学习、政策设计以及政策执行的后实证主义研究等内容成为研究的重点。

自20世纪80年代以来的国外政策执行研究的理论发展状况是本文关注的重点内容，为了更全面地梳理和了解国外政策执行研究的动态，本文首先介绍国外政策执行研究的发展阶段，描述政策执行研究发展的轮廓，在此基础上，着重介绍和评价20世纪80年代

以来的几个有关政策执行研究的重要研究视角：政策执行的组织理论视角、政策执行的网络分析视角、政策执行的制度分析理论研究、政策执行的阐释性研究。最后，本文分析了国外政策研究的理论成果对于改善国内政策执行研究现状，提高政策执行水平所具有的借鉴意义。

一、国外政策执行研究全景图

（一）国外政策执行研究的三个时期

按照戈金等人（Goggin et al., 1990）的划分，政策执行研究可以划分为三个时期。在 20 世纪 70 年代之前，政策执行研究基本上没有受到什么关注，有关政策执行过程的知识还很少被人了解和认识，第一代政策执行研究就是在如此薄弱的基础上起步，主要关注如何把政策转变为实际效果，实现既定的政策目标，德茨克（Derthick, 1972）、普瑞斯曼和维尔达夫斯基（Pressmain & Wildavsky, 1973）以及巴达克（Bardach, 1977）等是其中的代表性人物。第一代政策执行研究主要采取个案研究方法，强调对政策执行失败原因的分析，将政策制定阶段的问题以及执行机构的不服从看作是政策执行失败的主要原因，对政策执行的结果持有一种较为悲观的看法（Goggin, 1986；Sabatier, 1986）。第一代政策执行研究对案例分析的重视，使其并没有提出有关政策执行过程分析的具有普遍适用性的理论框架（Van Meter & Van Horn, 1975），进而导致案例分析的结果不能适用于其他政策领域和预测政策执行结果。在戈金等人（Goggin et al., 1990）看来，必须有其他研究方法来替代第一代政策执行研究，否则政策执行研究的科学发展便会受到阻碍。即使这样，第一代政策执行研究仍然在推进政策执行研究方面做出了自己的贡献，揭示了政策执行过程的动态性和复杂性，使政策执行失败问题引起了研究团体和一般社会公众的广泛关注（Pülzi & Treib, 2006；Schofield, 2001）。

理论提炼和总结并不是第一代政策执行研究的核心内容，第二代政策执行研究弥补了其缺陷，这个时期出现了大量可供验证的、能够预测政策执行结果的执行研究模型和理论，马兹曼安和萨巴蒂尔（Mazmanian & Sabatier, 1983）、霍金和波特（Hjern & Porter, 1981）等是该时期的主要代表人物。第二代政策执行研究认识到政策执行会随政策执行时间、政策类型以及执行机构的不同而变动，侧重于促进和阻碍政策执行的变量因素分析，形成了分析政策执行过程的多样化视角。第二代政策执行研究的主要问题在于，该时期的研究者并不能就政策执行的内涵取得一致意见，虽然涌现出了大量的理论模型，并总结出了影响政策执行的各种变量，但是并没有哪个理论模型能够获得大家一致的认可，也没有从中确认关键变量（Lester & Stewart, 2004）。

与前两个时期的执行研究相比，第三代政策执行研究力求具有更强的科学性，主要把理论构建及其有效性建立在更加严谨的科学分析、定量分析（比较和纵向）以及假设验证基础之上。第三代政策执行研究对政策执行过程的复杂性有着更为深刻的认识，强调运用包括网络分析、内容分析、社会试验、回归分析等研究方法在内的多元研究方法，通过跨区域的、历时性的多案例研究来捕捉政策执行过程的动态，验证所提出的理论假设。虽然第三代政策执行研究路径早在1990年代初期就已经被戈金等人所提出，但是这种研究方式并没有太多的跟随者和支持者（DeLeon, 1999；O'Toole, 2000），具有第三代政策执行研究特点的后续研究尚不多见。

（二）国外政策执行研究的途径选择：自上而下、自下而上或两者的混合

在国外政策执行研究的发展历程中，研究视角间的竞争、冲突和对话一直伴随着第一代、第二代和第三代政策执行研究。从研究视角的选择来看，国外政策执行研究又可以划分为自上而下、自下而上以及混合研究途径。在研究问题的出发点、研究方法、研究模

型以及目标等方面，这三种模型都显现出了自己的特点。

1. 自上而下研究途径

自上而下研究途径体现了政治与行政二分原则，将既定的政策目标作为研究出发点，关注政策目标的实现程度，突出了中央政府在政策执行中的地位和作用。在自上而下途径看来，中央政府在政策制定过程中的作用，以及对政策执行机构施加控制的力度在很大程度上决定着政策执行成功的可能性。为了保证政策的成功实施和预测政策执行的结果，该途径立足于提出一些能够为中央政府所使用的政策建议以及理论模型（Matland, 1995）。梅特爾和霍恩（Van Meter & Van Horn, 1975）、马兹曼尼安和萨巴蒂尔（Mazmanian & Sabatier, 1983）是自上而下研究途径的主要代表。

自上而下研究途径提出了影响政策执行结果的一般性因素以及改善政策执行效果的相关政策建议，但是它们仍然在许多方面受到了批评。这主要表现在以下几个方面：（1）孤立地看待政策执行过程，将其简单地视为一种行政过程，忽视了政治因素对政策执行的影响或者试图消除政策因素对政策执行的影响。（2）过于强调政策制定者在执行过程中的作用和能力，认为其能够获取有关政策执行的全部信息，将其视为政策有效实施的障碍性因素，忽视了政策执行主体和目标群体对政策结果的影响。（3）当政策执行过程需要多个行动者的参与并涉及多种政策，其中没有哪一个能够占据主导地位的时候，自上而下研究途径的用途就会受到很大的限制（Sabatier, 1986）。（4）忽视了政策执行主体和目标群体的态度、价值观和利益对政策执行的影响。（5）简单地看待政策的文本内容，忽视了政策制定的活动以及政策得以通过的背景因素对政策结果的影响。

2. 自下而上研究途径

在1970年代后期以及1980年代早期，作为对自上而下研究途径缺陷的回应，自下而上研究途径开始显现。就自下而上研究途径而言，既定的政策目标和最终的政策结果之间并不存在必然联系，

凭借拥有的自由裁量权，基层的政策执行主体能够对政策执行过程及其结果发挥实质性影响。因此，自下而上研究途径认为，政策制定和政策执行并不是截然分开的两个过程，政策执行过程也充斥着争论和冲突，对基层政策执行主体和目标群体的动机及其行为的分析能够为更好地理解政策执行过程提供帮助。由各种行动者构成的执行网络分析就成为它们关注的焦点，这种研究途径强调通过分权、自我治理和民营化等策略来实现政策目标。与自上而下研究途径满足于提出各种保证政策有效实施的政策建议不同，政策建议并不是自下而上研究途径的主要任务，对行动者在政策执行网络所体现出来的互动关系及其解决政策问题的策略的描述构成了自下而上研究途径的主要内容。伯曼（Berman, 1978）、利普斯基（Lipsky, 1980）、霍金与波特（Hjern & Porter, 1981）、霍金（Hjern, 1982）等是自下而上研究途径的主要代表。

虽然自下而上研究途径较好地弥补了自上而下研究途径所存在的缺陷，不过，它们又遇到了新问题：（1）过于强调基层政策执行主体所拥有的自由裁量权，忽视了决策者对基层政策执行主体行为的间接影响，没有认识到基层政策执行主体的行为选择空间仍然要受到决策者先前规定的约束。（2）过于重视对行动者间互动关系和行为策略的描述，没有提出一种具体和明确的理论来解释行动者感知、参与和行为选择等变化的原因。（3）没有考虑执行结构形成的历史背景，而是将与某个项目有关的执行结构中的参与者看作是既定的。自下而上研究途径显现出来的不足如此明显，以致有的研究者甚至认为，该研究途径除了呼吁关注地方行动者利益和行为以外，并没有做出更多的贡献（Schroeder, 2001）。

3. 整合研究途径

自上而下研究途径和自下而上研究途径具有的特点及其各自较为明显的优缺点使得相当一部分研究者尝试着走一条“中间路线”，从一种整合的视角来看待政策执行问题。这种整合研究途径要么是指明自上而下研究途径和自下而上研究途径各自的适用范围，要么

是将两者的相关要素整合在一个研究模型之中。埃默尔 (Elmore, 1980)、萨巴蒂尔 (Sabatier, 1986)、温特 (Winter, 1990)、戈金 (Goggin et al., 1990) 以及马特兰德 (Matland, 1995) 等人是该研究途径的主要代表。

与自上而下研究途径和自下而上研究途径相比,政策执行的整合研究途径采取了较为全面的视角来看待政策执行过程,将政策制定和政策执行过程融合在一起,既考虑了决策者在政策执行过程中的影响,也分析了基层政策执行者所拥有的自主权及其对政策结果的影响。除此以外,整合研究途径还提出了影响政策执行的新变量,这些变量在此之前并没有受到研究者过多的重视。

二、政策执行研究的组织理论视角

大多数政策并不能够自动实施,而是需要一定的组织载体,如果组织不能有效运转,那么即使政策设计再完美也不能取得期望的政策效果。因而,掌握组织结构、组织运作过程以及组织文化等与组织有关的知识,有助于更好地揭示政策执行中存在的问题。但是,早期的公共政策研究与组织理论之间缺乏畅通的对话渠道,忽视了从彼此间的交流可能获取的帮助 (Hall & Quinn, 1983),以至于有相当一部分研究政策执行问题的组织理论方面的文献被公共政策研究者所忽视。

早期的公共政策研究忽视了组织在政策执行中的作用,将其看作是一个不需要仔细审视的“黑箱”。随着政策执行失败问题的日益普遍,组织及其成员的行为对政策执行过程的影响也日益引起了研究者的关注。有研究者认为,如果缺乏对组织功能的了解,我们就不能对诸如“何谓政策”以及“政策为什么不能得到有效执行”这样的问题有明确的认识 (Elmore, 1978)。蒙特乔伊和奥图尔 (Montjoy & O'Toole, 1979) 更是在执行和组织之间建立起了直接联系,认为执行问题可以被视为组织问题,组织运转失灵可能直接导

致政策执行失败。为了有效地分析组织对政策执行过程的影响，组织理论和组织行为理论就成为许多政策执行研究的分析工具，运用来源于组织理论的相关概念，研究者们力求弄清楚诸如政策为何没有被遵守、组织变革和组织控制程度如何影响政策执行之类的问题。杨诺（Yanow, 1987）认为，政策执行研究几乎涵盖组织层次的全部范围，这些研究可以分为四种类型（人际关系维度、结构维度、政治维度以及系统维度），每种类型的研究都包括了特定的概念和分析重点。就组织理论在政策执行研究中的应用而言，可以分为两个部分：其一是从单一的政策执行主体或者从组织内部的角度来审视政策执行组织的特点和行为对政策执行产生的影响；其二是从组织间关系的角度，包括官僚机构之间、官僚机构内部各部门之间以及官僚机构与私营部门之间关系的建立、维持和发展的角度来洞察政策执行的特点。本部分主要是从单一组织或组织内部的角度来剖析组织理论与政策执行研究之间的交流和对话。基于组织间关系对政策执行问题的研究则形成了政策执行研究的网络理论的基础。

为了揭示政策执行失败的影响因素，为决策者对执行过程的控制提供依据，梅特尔和霍恩（Van Meter & Van Horn, 1975）提出了一个分析框架，其中就包含了组织变量因素。他们认为，这个政策执行分析框架从组织理论，尤其是组织变革和组织控制理论那里，得到了很多启示，而这些是被以前的政策执行研究所忽视的。虽然他们认识到组织理论对于揭示政策执行本质的重要性，也将“执行组织的特征”与“执行组织成员的意向”视为两个影响政策执行的重要变量，但是他们研究的出发点只是为决策者控制和引导政策执行组织的行为提供依据，而没有解释政策执行机构及其成员是如何导致政策执行失败的，从而使他们的分析在预测政策执行结果方面缺乏预见性。不仅如此，他们所提出的分析框架并没有涵盖影响政策执行的全部组织变量，试图用两个变量来说明执行组织及其成员的全部活动和行为选择，这几乎就是一件难以完成的任务。

因而，梅特爾和霍恩的分析框架在很大程度上只是指明了組織理論對政策執行研究的重要性，並沒有詳細探討組織內部活動機理與政策執行過程及其結果之間的關係。

敦澤爾（Dunsire, 1990）將官僚機構內部活動的特點作為政策執行研究的出發點，他從政策執行主體——官僚機構——內部的信息傳遞過程來闡述政策執行失敗的緣由，把政策執行過程視為一種投入產出過程，詳細地剖析了這種轉換過程是如何導致政策產出和政策意圖之間的“鴻溝”（gap）的。在他看來，為了解政策為什麼會出現執行問題、事情為什麼會變得糟糕，需要了解官僚機構的本質，以及這種本質對政策執行會產生什麼樣的影響。從結構上看，它們在橫向和縱向層次上實行專業分工，每一個成員都有屬於自己的、被明確界定了的“領地”，以及來源於自己所轄業務的一系列“權利”。從過程上看，官僚機構的工作績效及其過程具有高度程序化（advanced routinisation）的特點，其運轉是由一系列規則掌握的，這些規則和程序並非不可改變，通過複雜然而並非不可改變的項目將每個人的工作連在一起。在官僚機構中傳遞的有關政策執行的信息顯然是一種具有推理性的加工、轉換和揭示的過程，以至於它失去了初始的面目，而變得面目全非了。

與梅特爾和霍恩不同的是，埃默爾（Elmore, 1978）明確指出了組織理論對政策執行研究的重要性，認為研究者如果不具備組織理論方面的知識，那么就很難了解和解決政策執行問題。在埃默爾看來，僅憑一種組織理論模式很難揭示政策執行過程的全部特征，而且現有的組織理論文獻也為全方位地探討政策執行過程提供了多種角度。在此基礎上，他提出了四種政策執行的組織模型，即系統管理模型（system management）、官僚過程模型（bureaucratic process）、組織發展模型（organizational development），以及衝突和交易模型（conflict and bargaining），每種模型都能够或多或少地揭示政策執行失敗的緣由。他認為，每一種模型並不能捕捉政策執行的全部重要特征，而且這些模型具有高度的構建性，是對政策執行

过程的理想描述，因而迫切需要有关描述政策执行过程的理论来补充。虽然埃默尔从组织理论的不同视角出发，提出了影响政策执行的组织理论模型，但是他并没有指出政策类型与理论模型之间的关系或者理论模型所使用的政策领域的差异性。不仅如此，埃默尔的模型过于关注诸如价值观念、利益冲突和个人需求这样的组织内部特征对政策执行的影响，忽视了外部环境的变化对组织及其成员产生的影响，不能有效地解释外部环境与政策执行结果之间的关系。拜尔等人（Beyer et al. , 1983）进行的后续研究则较好地弥补了其不足。

拜尔等人认为，政策执行是一种社会和行为过程，作为社会系统的一部分，执行组织同样要受到政策执行活动的影响（Beyer, et al. , 1983）。因而，他们关注的问题就是：为了执行政策，执行组织的结构和行为需要做出多大的调整？为了更好地阐释政策内容和执行组织特点之间的关系对政策执行产生的影响，他们提出了有关政策特点的四个指标，即渗透性（pervasiness）、规模（magnitude）、创新性（innovation）以及持续性（duration）。进而，他们以执行组织内部结构关系的松散或紧密程度（loose coupling or tight coupling）及组织规模的大小为依据，提出了有关政策执行特点的假设。

上述政策执行研究者大多从组织理论中借鉴了相关概念和分析框架来理解政策执行组织的内部活动是如何影响政策执行过程及其结果的。他们主要是从单一组织或者组织内部的角度来分析政策执行，较好地揭示了组织特征以及内部活动特点对政策执行的影响，突出了组织因素对政策执行影响的重要性，以及政策性质的变化与政策执行过程及其结果之间的关系。当政策执行任务由单一组织承担时，政策执行组织的组织结构、专业分工、价值观念等要素就成为影响政策执行绩效的主要因素，政策意图与执行组织利益的冲突程度以及监督和控制机制的运用就成为保证政策执行组织服从性的重要保障。与此同时，政策目标的清晰程度、可供支配的资源的多

寡、与政策执行有关的信息在组织层级间的传递情况等因素，都成为影响政策执行成败的重要因素。

不过，随着越来越多的政策需要借助于两个或两个以上的组织共同参与到执行过程中，这种研究视角的不足也日益明显，当多个组织共同参与到政策执行过程中时，组织内部的层级控制关系就很难在协调和控制不同组织间的行为中发挥作用，使之围绕共同的目标而努力。而且，组织内部的研究视角也很难捕捉到政策执行的动态性和复杂性，忽视了复杂的组织间关系的一些重要方面（Hall & O'Toole, 2000），以及组织所处的外部环境对政策执行的影响，这些影响主要包括：（1）出于资源、地位和权力的考虑，组织通常要依赖于其他组织；（2）组织通常并不是自我导向的（self-directed），而主要是由其他东西引导的，组织行动的过程和决策主要被组织所处的环境决定；（3）为了争夺自主权和自由裁量权，组织进行了持续性的斗争，经常进行一些避免依赖于其他组织的努力（Menzel, 1987）。显而易见，无论是从政策执行实践的角度，还是从政策执行研究理论发展的角度而言，都迫切需要新的理论。

三、政策执行的网络分析视角

随着政府需要处理的政策问题越来越复杂、官僚机构弊端的日益显现，仅凭政府官僚机构或者单一的官僚机构已经难以胜任政策执行任务，政策的有效执行通常需要包括私营部门、非营利组织以及公民团体在内的多个组织参与。通过对美国国会在 1965 - 1966 年以及 1993 - 1994 年间通过的立法的统计分析，奥图尔发现大多数立法实施任务都需要一种多行动者的执行结构，涉及政府间关系的立法项目尤为突出（Hall & O'Toole, 2000）。

当政策执行涉及两个或更多组织的参与时，政策执行绩效就愈发成为一个需要研究者和政府实践者共同关心的问题，政策执行也就需要组织间关系理论来指导。组织间关系理论认为，出于自身生

存和发展的考虑，组织间存在着不同程度的资源依赖关系，组织间关系随着资源依赖关系的差异性而显现出不同特点，组织间的资源交换与互相依赖性就成为组织间关系理论关注的主题。此外，由资源的相互依赖而形成的组织间网络以及不同组织在网络环境中所采取的行为策略，也成为组织间关系理论感兴趣的研究内容。从组织间关系的角度来研究政策执行，就意味着先前预定的政策目标并不会自动实现，也不能保证一定会实现，主要依赖于互动各方的行为策略选择，政策执行更像是一种无序的学习过程，而非可预测的程序化过程，组织间的相互依赖性容易引发组织间的冲突，而这种冲突又容易使政策执行过程及其结果变得更加混乱和难以预测。因而，就组织间关系理论对构建政策执行理论的前景而言，一方面，它可以将注意力集中在政策成功和失败原因的分析之上，将成功和失败看作是组织间相互依赖性的函数；另一方面，构建组织网络理论，确认网络的参与者及其彼此间的联系，以及关注网络中的核心组织与其他组织之间的关系和互动（Menzel，1987）。

在奥图尔及其合作者看来，如果政策执行涉及多个组织之间的协调和合作，那么组织间关系的特点在很大程度上将影响政策执行的成效（O'Toole & Montjoy，1984）。在《组织间的政策执行：一种理论视角》（O'Toole & Montjoy，1984）一文中，依据汤普森（Thompson，1967）对组织内结构关系的区分，他们将组织间关系划分为联合型（pooled）、序列型（sequential）以及互惠型（reciprocal）。由于这三种关系在资源依赖、组织间协调等方面表现出不同特点，因而对政策执行会产生不同影响。当政策执行对组织间的协调要求不高时，政策执行成功的可能性就会越高，反之，政策执行成功的可能性就会越低。进而，他们指出，资源的多寡是组织间政策执行成功与否的关键因素，用于组织间协调的资源越少，政策执行成功的可能性也就越低。

在某种意义上，奥图尔及其合作者所言的三种组织间关系可以被视为组织间网络关系的不同表现形式，这种网络关系是一种包括

多种组织或组织内多个部门在内的互相依赖的结构关系 (O'Toole, 1997)。在网络环境中, 政策目标的实现不可能通过简简单单的自上而下的控制和命令就实现, 而是取决于多方行动者之间的互动和参与, 以及多方行动者在互动中形成的信任和信念, 选择适当的协调机制和管理策略就成为推动政策目标实现的主要工具。因而, 将网络分析用于政策执行过程中, 有助于政府机构更好地了解网络互动是如何影响政策执行的, 从而学会怎样在网络环境中调整自己的角色和行为 (Mandell, 1984)。

作为第三代政策执行研究的倡导者, 戈金等人 (Goggin et al., 1990) 提出了一个分析美国政府间政策执行情况的政策执行网络模型——“沟通模型” (communication model)。该模型假定: (1) 联邦政府和地方政府间存在冲突和合作; (2) 在有关联邦政府的政策命令的阐释和实施或者面临需要地方政府解决的地方问题时, 地方政府 (州政府) 拥有一定的自由裁量权; (3) 政策执行过程随着时间或区域的不同而变化。在上述假定基础之上, “沟通模型”将州政府看作是政策执行过程中的因变量, 要受到政策执行子系统的影响, 发生在州政府的执行决定和行为是一种综合考虑的产物, 负责政策执行的机构管理者的个人判断、州选任官员的个人偏好、顾客和有条件的倡导者在谈判桌上施加的综合压力都需要考虑在内。州政府的政策执行被看作是联邦政府和地方政府所提供的激励和约束的产物。沟通模型从工具意义的角度来看待执行所处的网络环境, 认为其中有一个参与者占据了主要地位, 能够对网络中的其他参与者发挥影响, 使自己的目标也能够被其他参与者所接收 (Cline, 2000)。因而, 在网络环境中的主导地位则是由联邦政府中的决策者所占据, 州政府中的政策执行者则成为他们的目标。网络环境中的不确定性和制度化的缺失则可以通过联邦政府的政策再设计过程来解决, 而不是通过实际的政策执行者。

需要指出的是, 20 世纪 70 年代以来, 网络分析已经在公共政策领域得到广泛应用, 涌现出大量研究文献, 形成了研究政策过程

的两种不同的政策网络理论视角，即盎格鲁－撒克逊的利益协调学派和欧洲大陆以德国、荷兰为代表的治理学派（Börzel, 1998）。但是，政策制定领域仍然是政策网络理论关注的重点，除了少数例外，对政策执行过程的分析并没有受到政策网络理论研究者的关注（Hanf & O'Toole, 1992）。与大多数政策网络研究者不同的是，戈兰萨蒙（Grantham, 2001）认为，除了政策网络以外，在政策过程中还存在着政策执行网络。在他看来，政策执行研究仍然过多地依赖于自上而下研究途径和自下而上的研究途径，然而，一旦政策执行涉及多个参与者，那么这些研究途径都不能发挥作用。进而，他指出，政策执行网络是一种不同于政策网络的网络形式，在政策执行网络中，网络行动者交易关系建立的基础是不同于政策网络的。换句话说，政策网络是互相依赖的行动者之间形成的具有不同稳定性的社会关系，主要围绕政策问题或政策项目而存在。而政策执行网络则是围绕执行问题而形成的网络形式，这些执行问题不得不先于政策执行而被解决（Klijn, 1996）。在执行网络中，为了产生整体性的政策执行产出，网络行动者彼此进行资源的交换，并围绕对资源的控制而展开谈判和竞争。

与戈兰萨蒙不同的是，奥图尔等人（O'Toole et al., 1997）把政策执行网络视为政策网络的组成部分，是互相依赖的组织间建立的密切联系，也是实现既定行动目标、具有社会构建性的工具（socially constructed tools）。奥图尔等人认为，“政策执行网络”这个术语传达了这样一种理念，即具有高度差异性和复杂性的公共组织和私人组织都参与到政策执行过程，对于政策制定者而言，作为影响政策结果的因素，政策执行网络需要赋予更多的关注。围绕“政策执行网络”这个概念，斯克罗德尔（Schroeder, 2001）尝试着提出构建政策执行网络的途径，认为构建政策执行网络需要考虑8个方面的主要内容：（1）能够使公共管理者较好地评价政策执行环境；（2）能够帮助公共管理者理解位于政策执行环境中的行动者的行为，并和他们一起活动；（3）能够帮助公共管理者通过资源规

划、使用和管理来影响政策执行行为；（4）有目的地选择样本；（5）采取归纳推理的方法；（6）在归纳分析的基础之上建立和发展理论；（7）能够规划和评估将要采取的下一步行动；（8）不断地重复（4）-（7）项内容。

总体而言，政策执行的网络分析视角较好地揭示了政策执行过程的动态性和复杂性，表明政策执行是政府和非政府组织以及个人之间的互动过程，在政策问题日益复杂、牵涉面越来越广泛的情况下，仅仅依靠政府将难以保证政策效果的实现。与此同时，在政策执行的网络环境下，将缺乏共同的权威来统一协调和引导行动者之间的行为，行动者之间的交易、妥协和谈判贯穿在政策执行过程的始终。因而，对政策执行网络的有效管理将是政策执行网络研究者和实践者面临的重要问题。即使这样，政策执行的网络分析视角仍然存在一定的缺陷，例如，在政策执行网络或组织间网络内涵、研究方法等问题上，研究者们并没有取得一致意见；网络分析视角侧重于对网络行动者行为的描述，缺乏对网络行动者行为选择的解释，也不能有效地说明政策执行网络或组织间网络形式的演变及其对政策结果的影响。因此，当用政策执行网络来阐释政策结果时，将会遇到很多问题（Imperial, 1998）。政策执行的网络分析途径在政策结果解释方面的不足意味着需要引入新的理论视角，在汉森（Hansen, 1997）看来，可以将新制度主义理论融合进网络分析途径中，从而增强网络分析途径在政策结果方面的解释力。

四、政策执行的制度分析视角

当政策产出依赖于多个行动者的共同努力或集体行动时，如何遏制行动者的机会主义行为，能否实现行动者行为的协调一致就成为政策执行成功与否的关键因素所在，而这就需要相应的制度保障。作为约束、规范和激励人与人之间交往行为的游戏规则，通过改变行动者行为所蕴含的成本-收益关系，制度限制了行动者行为

的选择集，提高了行动者行为的稳定性和可预见性，减少了人际交往的成本。因而，当面对组织间网络关系时，理解各种组织的规章制度如何彼此间互相影响则是十分重要的，因为这些规章制度对将来采取某种行为施加了约束（Ostrom et al.，1994）。

为了分析制度规则如何影响行动者彼此间互动模式的选择及其行动结果，奥斯特罗姆（Ostrom，1999）提出了制度分析与发展（Institutional Analysis and Development，IAD）的理论框架，制度分析与发展框架主要用于分析在诸如地下水资源、公共池塘资源、大都市组织以及城区基础设施发展等方面的问题。在制度分析与发展框架中，奥斯特罗姆提出了“行动舞台”（action area）的概念，认为它是相互依赖的行动者间相互作用和协调的社会空间，行动情境和行动者构成了这个社会空间的主要变量。在行动舞台中，行动者的行为一方面要受所处行动情境的影响，另一方面要受行动舞台外面的制度规则、共同体属性以及自然/物质条件的约束，它们影响着行动者间交往的模式及其结果。制度分析途径强调了从历时性分析的角度来研究问题的重要性，历时性分析能够将组织间政策执行看作是一种动态的过程，政策在其中通常会被政策执行者加以改变。在奥图尔（O'Toole，2000）看来，奥斯特罗姆所提出的制度分析与发展框架包含了操作层面、集体选择层面以及宪政层面等三个分析层次，超越了政策执行的自上而下研究途径和自下而上研究途径所存在的局限，将相关的理论构建融于实际的政策执行经验分析中，能够增进对政策执行活动的了解。

除了制度分析与发展框架以外，在分析多个行动者之间的互动关系方面，米提尼克和贝克奥夫还构建了一种基于政策执行的激励关系模型，认为这种激励关系模型特别适合于网络环境下的政策执行分析（Mitnick & Backoff，1984）。在他们看来，政策执行应该被理解为一种试图建立激励关系或者实现激励关系系统的随时间而演变的活动。在政策执行过程中，激励制度对政策执行主体的行为选择有着至关重要的影响，政策执行失败可以视为激励制度失灵的

结果。

与奥斯特罗姆等注重制度安排、行动者行为选择以及行为结果之间的互动关系的研究分析不同,一些公共政策研究者尝试着将新制度经济学中的交易成本概念应用于制度安排的选择分析之中,认为制度安排在节约交易成本方面的潜力将决定着政策执行主体及其组织结构的选择。约翰·布莱森可以说是较早将交易成本理论应用于公共部门以及政策过程分析的学者。在《政策过程和组织形式》(Bryson, 1984)一文中,布莱森认为,政策过程和组织研究长期以来都处于分离状态,缺乏将它们联系起来的有效途径,而交易成本理论能够促进两者之间的交流。在布莱森看来,效率成为私营部门和公共部门共同关注的问题,这就为交易成本理论在公共部门的应用创造了条件。布莱森指出,作为交易的相对稳定的模式,组织可以被看作提出和解决问题的系统,或者组织能被视为支配它所创造的交易的机制,这就为组织和政策过程研究的连接提供了机会。对于布莱森来说,对交易成本产生条件的分析,有助于选择完成交易的最有效的组织形式,而对组织形式的熟悉能够帮助人们了解决策过程。对布莱森而言,忽视对交易条件的考虑,会导致人们选择错误的组织交易的形式,而建立在这种错误组织形式基础之上的决策过程则会导致预料之外的结果。为了说明这个问题,布莱森还举了一个例子,即美国政府不顾石油和天然气生产的特点,将用于石油生产的价格管制机制也应用于天然气生产,从而导致了天然气市场供应的短缺。他认为,交易成本途径在帮助我们理解组织和公共政策方面具有很大的应用前景。

虽然上述基于制度安排的政策执行分析进一步阐释了政策执行主体行为选择的约束性因素,但是它们大多集中于国内政策执行的制度分析研究。随着国际性组织在国际事务处理方面发挥着越来越重要的作用,诸如欧盟政策这样的国际组织的政策执行研究也日益受到研究者重视。在有关欧盟政策执行影响因素的分析中,制度对欧盟成员国政策执行行为的影响分析也日益受到研究者的重视。在

《服从的世界：为什么欧盟政策执行研究的主导理论只是“部分真实的理论”（sometimes-true theories）》一文中，弗克尼尔等人（Falkner et al., 2006）认为，在欧盟政策执行研究中占据主导地位的两种理论——匹配理论和反对者理论——都不能有效地解释欧盟政策执行失败的缘由。在他们看来，依据欧盟成员国的政治和行政系统所持有的有关法律服从的文化特征，欧盟政策执行情况可以划分为三个世界：服从的世界（the world of law observance）、国内政治的世界（the world of domestic politics），以及忽视的世界（the world of neglect）。在这三个世界中，不同的因素将会主导欧盟成员国的政策执行过程及其结果。在服从的世界中，成员国公众所持有的文化价值观念将影响着欧盟政策的实施；在国内政治的世界中，欧盟政策与成员国主要政治力量的价值偏好相吻合的程度将影响政策的执行；在忽视的世界中，政府官僚机构的制度特征将在欧盟政策的实施中发挥重要作用。

总体而言，政策执行的组织视角、网络分析视角以及制度分析视角各自揭示了影响政策执行的内在因素，在预测和解释政策执行结果及其成功性方面显示了较强解释力。虽然这三种途径在分析单位、研究方法、政策建议等方面存在着较大的差异，它们在研究的价值取向方面却具有相似性，即遵循了实证主义的研究路径，试图从各方面来解释政策执行成功或失败的原因，以此为依据提出相应的政策建议来指导今后的政策执行。

在福克斯（Fox, 1990）看来，实证主义者将个体看作是由物质和精神这两个截然不同的部分构成的。精神或者说主观性的价值是内在于人的思想之中的。物质部分或者说客观事实，是外在于人的思想的，并且独立于人的感知而存在。物质的部分被认为是由能够被探索和总结的规律所决定的，这种探索和总结就是科学的任务。就此而言，物质部分是固定不变的和决定性的。思想、主观性、理论和假设必须尽量发现客观存在的事实，并尽量适应客观现实。“客观点儿”、“不要太主观”这样的一般性言语就显示出这种

观点是多么普遍。因而，在这种实证主义价值观的影响下，政策执行分析试图将政策执行过程与政策制定过程截然分开，认为政策制定过程中的争吵、交易和冲突并不影响政策执行者对政策内容及其目标的理解，在这种理解过程中，政策执行者能够避免自身价值观和外在因素的干扰，形成对政策目标客观和一致性的理解。因此，政策执行分析力图通过对政策执行目标的审视，将政策执行结果与政策目标进行比较，从而得出政策执行成功与否的结论，并基于一系列客观事实而提供相应的政策建议。

事实上，政策执行很难摆脱政策制定过程相关因素的影响，在杨诺（Yanow，1987）看来，政策执行不仅受政策制定结束之后所发生事情的影响，也要受政策制定之前以及政策起草过程中所发生事情的影响，政策目标也并非想象的那样清晰一致，政策执行通常建立在政策执行者自身对政策执行目标的理解和阐释基础之上。用福克斯（Fox，1990）的话来说，事实并不正好“躺”在那里等待发现，并非正好是分离的以及固定不变的，等着被用于验证或否定假设的。在个体能够感知到的无数可能事实中，只有一部分能够被选定，这些被选中的事实需要把功劳归于其对我们规划意图的价值。

即使政策执行的实证主义研究在预测和控制政策执行行为方面并不能够取得令人满意的结果，这并不意味着我们需要抛弃实证主义研究方式，而是需要通过“扬弃”的方式，将其融入政策执行研究之中。杨诺表达了类似于福克斯的观点，认为对于政策执行研究者而言，实证主义及其方法论所主张的观点不能够被抛弃，而是应该被超越。我们不能够轻易假设一个人试图描绘这样一个世界，即它是稳定不变的、井然有序的、具有优雅和简单的职能关系。我们也不能轻易假设，任何重要的事情都能够被衡量，价值中立的衡量是可能的以及我们的理论都得到了完美的表述。不仅如此，出于超越实证主义研究方式的考虑，杨诺还提出了政策执行的阐释（interpretation）理论。

五、政策执行的阐释性视角

在《一种批评：执行研究并没有告诉我们什么——迈向政策执行研究的政策文化视角》一文中，杨诺（Yanow，1987）认为，组织理论研究文献在推进政策执行研究方面做出了很大贡献，形成了政策执行研究的四种组织研究途径：人际关系维度（lens）、政治维度、结构维度、系统维度。这四种维度都体现了这样一种分析理念，即什么是政策执行研究的关键以及哪些概念适用于该项研究，并建立在一些共同假设基础之上。这些共同假设包括：（1）将执行机构的行为，而非决策活动本身视为执行问题的主要根源；（2）执行机构和个人的观点主要是对政策法令的书面语言的偏离，也就是对书面语的本来意思的偏离；（3）认为政策执行者具有执行既定政策内容的良好意图，只不过一些外在的因素干扰了这种意图。在杨诺看来，这些假设实际上反映了一种本体论的实证主义分析逻辑，依照这种逻辑，政策执行分析的问题可以表述为：什么是执行的客观属性？政策执行问题表现在哪些方面？对这些问题的回答只有唯一一个真实、客观和正确的答案，每个分析维度都严格地在自己的框架内寻找问题的答案。每一个维度都宣称自己找到了一个能够解决实际问题的，能够经过经验验证的符合实际的解决方案。因此，他指出，虽然这四个维度在分析政策执行的不同方面显出自己的作用，它们在政策执行和组织行为方面的探讨仍不是十分充分。具体而言，我们不能假定政策执行行为是隔离于政策执行的历史背景和价值观，或者他们对政策内容的多重意思显示出一种无知的态度。

出于超越上述四种研究途径的考虑，杨诺提出了政策执行分析的文化维度的观点。在他看来，文化维度寻求以不同的方式来解释政策执行问题，强调政策内容意思的阐释性和共享性，融洽性和冲突性；强调不同意思表达的互动以及说服在共享意思构建和解构

(destruction) 中的作用以及对政策执行行为的不断重新阐释。因此,政策执行者并不是仅仅按照政策语言的本来意思去做,他们面对的是政策语言所表达意思的多样性问题。如果我们继续将执行分析建立在对政策目标和结果之间的“鸿沟”的关注基础之上,那么我们很可能不能有效地理解政策执行的成功和失败。鸿沟可能并不是政策执行失败的象征,而可能是人们对政策体现的价值观念缺乏一致性的表现(Yanow, 1990)。在文化维度看来,政策意图和结果之间的距离是意料之中的事情,因为我们被要求对政策意图做出不同的理解和阐释。事实上,如果我们没有发现政策意图和结果之间的差距,这倒是一件令人吃惊的事情。文化维度认为,政策执行研究不能再仅限于解决未曾预料到的政策执行结果,或者试图解释鸿沟消失的问题而不是解释鸿沟本身。杨诺认为,多重意思和解释的多样性成为了政策执行困难的原因及其解释,政策执行研究的任务就是发现和理解解释的多样性和表达性行为所隐藏的真实意见。

随后,在《政策意义的交流:作为阐释和文本的执行》一文中,杨诺(Yanow, 1993)又将政策执行的文化维度升华为一种阐释的理念,并将其用于以色列社区中心建设的案例分析之中。作为一种社会研究模式,阐释性研究主要关注社会行为的意义,以及不同的行动者对社会行为意义的理解,这些理解要受到他们所处的社会环境、价值观念以及先前经历的影响。因而,作为政策执行研究的一种途径,阐释途径并没有将问题的事实本质作为关注的主要问题,而是突出了多重意义,有时候甚至是模糊和冲突的意义与对意义的阐释的共同存在。它主要关注对“政策意义是如何表达”的分析,认为象征物、比喻以及政策语言,都体现着意义的多样性,被看作是政策文化的构成部分。杨诺指出,阐释可以发生在两个层面:其一是政策相关者的阐释;其二是研究者对政策相关者阐释的感知。此外,将阐释途径用于政策执行分析还需要我们关注隐性知识(tacit knowledge)在政策过程中的作用,这是一个实证主义研究所忽视的主题。实证主义坚持认为,我们只能认识那些显而易见

的事物，政策相关者阐释的多样化可能会妨碍政策内容中那些显而易见部分的执行。因此，在政策执行的阐释途径看来，政策执行分析者的主要任务是分析不同的行动者是如何阐释政策文化，并且追踪这些不同的阐释对执行过程的影响，不同的阐释有可能会帮助那些隐性政策意图的执行，这些隐性政策意图是不能公开表达出来的。除此以外，研究者还要关注政策执行的具体背景。

在杨诺看来，阐释途径可以用于分析这样的案例，即借助于客观的衡量标准和事实，政策执行机构可能被认为没有成功地完成政策执行的使命，但是它们却又被大多数政策相关者认为很好地履行了自己的职责。为了揭示这种现象，我们需要一种不同于实证主义研究的分析工具，它能够让我们聚焦在政策意义的构建和阐释方面。杨诺提出的政策执行阐释途径虽然揭示了政策内容所传递的意义和信息的多样性，并强调政策执行者和分析者对政策意义多样性理解的重要性，但是他却没有系统地阐述政策执行者如何理解政策所蕴含意义的多样性。在这个方面，斯皮莱恩等人（Spillane et al., 2002）构建了一个政策执行的认知框架来解释政策执行者是如何理解政策内容及其目标的。

在斯皮莱恩等人看来，如果服从是政策执行的目标，那么，地方政策执行者的行为如何通过政策内容被加以改变，就成为一个重要的问题。对这个问题的解释，就需要我们提出一个分析框架来帮助我们理解地方政策执行者行为改变的条件，关注地方政策执行者是如何解释那些要求他们执行的政策的。对于政策执行者而言，政策内容的意思取决于他们现有的认知结构（包括知识、信仰和态度）、他们的处境以及政策信号（policy signals）之间的互动。政策执行结构如何理解政策内容对他们行为的要求，这就要取决于这三个变量之间的互相影响。

斯皮莱恩等人（Spillane et al., 2002）者认为，那种认为政策执行者能够理解政策制定者对他们的要求的假定，并没有考虑个人感知过程的复杂性。在这种假定之下，政策执行者被描述为有意识

地按照自己的利益、拥有的资源等来解释政策，在此基础之上，政策执行者会对政策制定者的意图做出反应，他们要么忽视政策制定者的要求，要么对其进行修改。在他们看来，依据社会心理学和认知学的研究结果，这种假设是值得商榷的。将政策执行失败看作是执行者缺乏能力或者有意忽视政策内容的看法而忽视了感知过程的复杂性。感知过程并非一种简单的对政策内容进行解码（decoding）的过程，一般而言，这种感知过程是非常活跃的阐释过程，这种阐释建立在个人所拥有的丰富知识基础之上，这些知识又建立在理解、信仰以及态度等基础之上。为了分析感知过程对政策执行的影响，我们必须分析感知机制，正是通过这些机制，政策执行者才得以理解政策内容，并寻求将自己的理解与政策执行行为联系起来。因此，他们所建立的分析框架并非仅仅关心政策执行者做了什么，而是提出一个有关执行者如何理解政策内容的模型，依据政策内容，阐释了政策执行者的行为，并且就执行者行为的潜在变化进行总结。

与政策执行的实证主义研究过于重视逻辑推理和对因果机制的探讨，强调政策目标和政策结果的客观属性相比，阐释性研究则具有参照性和循环性的特征，注重将政策目标和政策结果置于更大的社会环境来理解，强调借助于一些诸如仪表、言行和建筑物这样的人工物品来传递政策信号，政策执行者所持有的价值观念、信仰以及先前的经历对政策内容的感知和政策执行产生的影响。因此，政策执行的阐释性研究能够帮助我们更好地认清政策执行“鸿沟”的实质，可能有相当部分的“鸿沟”并不是政策执行失败的象征，而是政策文本所蕴含的意义多样性的体现。不过，政策执行的阐释性研究也存在一定的局限性，它使得衡量政策成功与否缺乏客观标准，不同的意义阐释者可能会得出不同的结论，进而促使政策执行研究陷入所谓的“恶性循环”之中，很难把握政策制定者和执行者的真实意图。不仅如此，阐释性研究并不善于提供各种解决问题的方法，很难为政策制定者提供切实有效的政策建议，并指导实际的

政策执行过程。

六、借 鉴

与国外政策执行研究兴起的背景相似，市场化改革以来出现的一系列中央政策执行失败的现象激起了研究者的兴趣，围绕政策执行失败原因的探讨以及相关个案研究，我国政策执行研究文献已经积累了部分研究成果。然而，无论就研究的数量还是质量而言，与国外政策执行研究相比，我国的研究现状并不乐观，诸如研究方法不规范、研究成果缺乏累积性、理论和实践脱节这样的问题在我国政策执行研究中大量存在，可以认为我国的政策执行研究在很大程度上仍然处于起步和摸索阶段，很难满足提高政策执行水平的实际需要。因此，就推进我国的政策执行研究，更好地指导政府实践而言，一方面，我们迫切需要理清研究思路，加强在学术研究方面的素养和训练，另一方面，我们需要加强与国外政策执行研究者之间的交流和对话。这种交流和对话，既表现在双方通过合作研究的方式来解决国内的政策执行问题，也表现为及时借鉴国外政策执行研究方面的成果，用来指导国内的政策执行研究和实践。

通过对国外政策执行研究发展历程的预览，本文展示了国外政策执行研究从20世纪80年代起的一些阶段性成果，毫无疑问，这些理论和研究视角只是国外政策执行研究文献中的“冰山一角”。即使这样，它们仍然可以为我们提供有益的启示：

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，政策执行研究越来越注重学科和专业之间的交流和借鉴，本文所阐述的国外政策执行研究视角大都从组织理论、社会学、现象学和心理学等专业领域吸收了与政策执行研究相关的概念、模型和研究方法，极大地拓宽了研究视野，丰富了政策执行研究内容。但是，这种研究旨

趣很难反映在国内政策执行研究中，即使我们并不缺乏这方面的土壤。事实上，关注市场化背景下的政策执行问题的研究者并不限于公共行政和公共行政学者，政治学、经济学和社会学都在以各自的方式探索着政策执行和政府实践问题，彼此形成了不同的话语体系，如果彼此能够互相交流和合作，如果政策执行研究者能够不满足于自己的“一亩三分地”，积极拓展自己的专业领域和学术志趣，那么国内的政策执行研究必将不会长期停留在“粗制滥造”水平上。

其次，即使政策执行的实证主义研究遭到了国外诸如阐释性理论这样的后现代主义理论的诸多非议，甚至有研究者认为后实证主义理论将成为第四代政策执行研究的基石（DeLeon，1999），实证主义研究也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，如何学会将实证主义研究的思路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，将是我们首先需要考虑的问题，而这也是提高国内政策执行水平的迫切需要。国外政策执行研究大都遵循了严谨的研究程序：研究问题陈述、研究文献述评、理论构建和研究假设的提出、假设验证以及观点的总结和后续研究的展望，诸如这样的实证主义研究思路在国外政策执行研究文献中比比皆是，而在国内政策执行研究文献中难觅踪影。因此，树立严谨的实证主义研究思路将是提高国内政策执行研究质量的当务之急，纵然政策执行研究领域还存在诸如阐释性研究这样的研究途径。

第三，国外政策执行研究向我们展示了这一领域研究主题的广泛性和研究方法的丰富性，使我们可以从不同的角度来分析政策执行问题。例如，对当前普遍存在的中央政策执行失败问题而言，网络分析途径可以帮助我们分析中央政府、地方政策执行者以及政策相关者彼此间的互动过程以及相互间的影响；制度分析途径则可以帮助我们揭示当前的制度安排是如何影响这些网络行动者之间的行为策略选择的；组织分析视角则可以通过聚焦单一的网络行动者，

分析组织结构、组织成员的价值观和利益是如何影响网络行动者行为选择的。如果我们能够转换不同的研究视角,那么我们将会得出更为全面和有效的研究结论和政策建议,也将在更大程度上进一步提高国内政策执行研究的水平和质量。

参考文献

- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Berman, P. (1978). The Study of Macro-and-Micro-Implementation. *Public Policy*, 26: 157 - 184.
- Beyer, J. M., Stevens, J. M. & Trice, H. M. (1983). The Implementing Organization: Exploring the Black Box in Research on Public Policy. In Hall, R. H. & Quinn, R. E. Eds. *Organizational Theory and Public Policy*. London: Sage Publications.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76 (2): 253 - 274.
- Bryson, J. M. (1984). The Policy Process and Organization Form. *Policy Studies Journal*, 12 (3): 445 - 463.
- Cline, K. D. (2000). Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (3): 551 - 572.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in Town*. Washington, D. C.: Brookings.
- DeLeon, P. (1999). The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, 16 (3/4): 311 - 339.
- Dunsire, A. (1990). Implementation Theory and Bureaucracy. In Younis, T. Ed. *Implementation in Public Policy*. Brookfield: Gower.
- Elmore, R. F. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26 (2): 185 - 228.
- Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4): 601 - 616.
- Falkner, G., Hartlapp, M. & Treib, O. (2006). Worlds of Compliance: Why

- Leading Approaches to the Implementation of Eulegislation are Only “Sometimes-true Theories”. EUI Working Paper No. 2006/22. From: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/06_22.pdf.
- Fox, C. J. (1990). Implementation Research: Why and How to Transcend Positivist Methodologies. In Palumbo, D. J. & Calista, D. J. Eds. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport: Greenwood Press.
- Goggin, M. L. (1986). The “Too Few Cases/Too Many Variables” Problem in Implementation Research. *Western Political Quarterly*, 39 (2): 328 – 347.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O., Lester, J. P. & O’Toole, L. J. Jr. (1990). Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third-generation Approach. In Palumbo, D. J. & Calista, D. J. Eds. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport: Greenwood Press.
- Grantham, A. (2001). How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, 79 (4): 851 – 870.
- Hall, R. H. & Quinn, R. E. (1983). *Organization and Public Policy*. London: Sage.
- Hall, T. E. & O’Toole, L. J. Jr. (2000). Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965 – 1966 and 1993 – 1994. *Administration & Society*, 31: 667 – 686.
- Hanf, K. & O’Toole, L. J. Jr. (1992). Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations. *European Journal of Political Research*, 21 (12): 163 – 180.
- Hansen, B. J. (1997). A “New Institutional” Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75: 669 – 693.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research: The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2 (3): 301 – 308.
- Hjern, B. & Poter, D. O. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2 (3): 211 – 227.
- Imperial, M. T. (1998). Intergovernmental Policy Implementation: Examining Interorganizational Networks and Measuring Network Performance. Paper Prepared for Public and Nonprofit Sector Division 1998 Academy of Management Meeting. August 7 – 12, San Diego.

◆ 理论述评

- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, 28 (1): 90 – 119.
- Lester, J. P. & Goggin, M. L. (1998). Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents*, 8 (3): 1 – 6.
- Lester, J. P. & Stewart, J. Jr. (2004). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. 北京: 中国人民大学出版社.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mandell, M. (1984). Application of Network Analysis to the Implementation of a Complex Project. *Human Relations*, 37 (8): 659 – 679.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145 – 174.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman and Company.
- Meier, K. J. (1999). Are We Sure Lasswell Did It This Way? Lester, Goggin and Implementation Research. *Policy Current*, 9 (1): 5 – 8.
- Menzel, D. C. (1987). An Interorganizational Approach to Policy Implementation. *Public Administration Quarterly*, 11 (1): 3 – 16.
- Mitnick, B. M. & Backoff, R. W. (1984). The Incentive Relation in Implementation. In Edwards III, G. C. Ed. *Public Policy and Implementation*. London: JAI Press Inc.
- Montjoy, R. S. & O'Toole, L. J. Jr. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review*, 39 (5): 465 – 476.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In Sabatier, P. A. Ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- O'Toole, L. J. Jr. (1986). Policy Recommendations for Multi-Actor

- Implementation: An Assessment of the Field. *Public Policy*, 6 (2): 181 – 210.
- O'Toole, L. J. Jr. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57 (1): 45 – 52.
- O'Toole, L. J. Jr. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 263 – 288.
- O'Toole, L. J. Jr., Hanf, K. I. & Hupe, P. L. (1997). Managing Implementation Process in Networks. In Kickert, W. J., Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. Eds. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- O'Toole, L. J. Jr. & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44 (6): 491 – 503.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectation in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Pülzi, H. & Treib, O. (2006). Policy Implementation. In Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M. S. Eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approach to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21 – 48.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, but Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal*, 33 (4): 559 – 582.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J. & Reimer, T. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. *Review of Educational Research*, 72 (3): 387 – 431.
- Schofield, J. (2001). Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Review*, 3 (3): 245 – 263.
- Schneider, A. L. (1999). Terminator! Who, Me? Some Thoughts about the Study of

◆ 理论述评

- Policy Implementation. *Policy Currents*, 9 (1): 1 – 5.
- Schroeder, A. D. (2001). Building Implementation Networks: Building Multi-organizational, Multi-sector Structures for Policy Implementation. Unpublished doctoral dissertation, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg. From: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-05082001-162010/unrestricted/ImplementationNetworks.pdf>.
- Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action*. New York: McGrawhill.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6 (4): 445 – 468.
- Winter, S. (1990). Opening Up the Black Box: Implementation and the Policy Process. In Palumbo, D. J. & Calista, D. J. Eds. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport: Greenwood Press.
- Winter, S. (1999). New Directions for Implementation Research. *Policy Currents*, 8 (4): 1 – 5.
- Yanow, D. (1987). Toward a Policy Culture Approach to Implementation. *Policy Studies Review*, 7 (1): 103 – 115.
- Yanow, D. (1990). Tacking the Implementation Problem: Epistemological Issues in Implementation Research. In Palumbo, D. J. & Calista, D. J. Eds. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Westport: Greenwood Press.
- Yanow, D. (1993). The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text. *Policy Sciences*, 26 (1): 41 – 61.

(责任编辑: 林 骏)