

何谓政策执行：虚与实的语言^{*}

赵 锋^{**}

摘 要：政策执行文献虽然有着长期的积累和发展，但是成功和失败的话语却主导了整个文献。本文试图通过澄清政策执行问题的内涵，进而质疑执行研究的观念基础，即执行的“成败说”或“梗阻说”。本文认为政策执行问题实际包含三个层面的问题。这三个问题分别是：政治意图和公共需求，文本链和文本丛，常规调整。在政策执行过程中，组织问题又贯穿执行问题的所有层面。最后，本文提出，因为政策执行的“成败说”和“梗阻说”忽略了执行问题的复杂性，所以应当用虚和实的语言，替代不正确的“成败说”和“梗阻说”，以便更合理地探讨政策执行中复杂的虚实转换过程。

关键词：公共政策 政策执行 组织研究

一 缘起

自有政治以来，就有政策的执行问题；自有政治学以来，政策执行就是其中的重要议题（Hill & Peter, 2002）。然而，政策执行成为一个相对独立的研究领域，则始于 20 世纪 70 年代。1973 年，普雷斯曼（Pressman）和威尔达夫斯基（Wildavsky）写了一部名为《执行》的书（Pressman & Wildavsky, 1984）。此后，“执行”文献日积月累。

* 本文系国家社科基金一般项目（项目号：15BSH009）的阶段性成果。

** 赵锋，中国社会科学院社会学研究所副研究员。

1990年,戈金等写作《执行理论与实践》一书,提出过去近20年来,执行研究的学者可分为三代(Goggin et al.,1990)。第一代学者以普雷斯曼和威尔达夫斯基为代表,特点是以个案研究为主,对政策的执行偏于失望,较少提炼理论。第二代学者以马兹曼尼安和赛巴迪为代表,着力于发展分析框架,重视多案例的比较,不再用失望的情绪看待政策执行(Sabatier & Mazmanian,1980; Hjerm & Porter,1981)。戈金等自命为第三代代表,力主科学地、多学科地研究执行问题,试图系统地囊括影响政策执行的诸因素,讲究概念的操作化和变量的测量。然而,20世纪90年代,随着西方发达国家新行政运动的发展,政策执行研究文献大幅减少(Hill,1997)。直至21世纪初,政策执行研究才借着治理理论又复兴了(Barrett,2004)。因此,我们可以说,西方发达国家的政策执行研究共经历了四代,前三代是连续的,第四代是复兴的。

政策执行研究既是理论的,也是应用的。理论的和应用的又都可以归入三种视角(Sabatier,1986; Winter,1999; O'Toole,2000)。这三个视角分别是“自上而下”的视角、“自下而上”的视角和综合的视角。“自上而下”的视角以政策为起点,以执行为中程,以效率为终点,视行政的等级结构为当然,专注考察上级意图为下属贯彻的可能性和影响因素(Meter & Horn,1975; Bardach,1977)。“自上而下”的视角还特别重视为实践者提出普遍适用的政策建议。比如,主张澄清政策目标,强调执行评估和控制,提倡执行学习和政策改进。“自下而上”的视角则注重对政策末梢执行者(所谓街区层官僚)的经验研究,认为在具体的地方环境中,政策最底层的传递者和接受者(政策的目标对象)遵循特殊的行动逻辑,不同于宏观水平上的政策执行(Lipsky,1971)。来自上层的政策对下级的影响不是直接的,而是间接的;政策执行的难度不在上,而在下。其潜台词是,政策制定首先要考虑地方上会怎样具体执行。基于对“自上而下”和“自下而上”两种视角的批判,第三代学者纷纷从理论、方法、建议诸维度,提出了自己的观点。有的学者倡导革新方法论,提出“逆映现”(backward mapping)法(Elmore,1979)。有的学者根据政策内容的冲突性质和模糊性质,划分出四种执行类型——行政执行、政治执行、实验执行、象征执行,并指出各类型执行的难点(Matland,1995)。还有学者提倡用组织的网络分析、组织间关系分析、制度分析做理论综合(丁煌、定明捷,2010; Montjoy & O'Toole,1979; O'Toole & Montjoy,1984; O'Toole,1988,1993)。第四代学者则结合治理理论和多层次方法,综合上下两种视角

(Aucoin, 1990; Barrett, 2004)。

中国国内的政策执行文献可分作两条脉络。一条脉络，源自政府管理系或公共管理系学者的研究（庄垂生，2000；丁煌，2002；钱再见、金太军，2002；丁煌、李晓飞，2010；贺东航、孔繁斌，2011、2019；吴明华、顾建光，2013；薛澜、赵静，2017；王诗宗、杨帆，2018）。这一系文献受国外执行研究理论的影响，注重讨论政策执行问题的特征，善于结合中国的特殊国情，分析影响国内政策执行的诸多因素，还善于结合实际提出中肯的对策建议。不过，这一系文献较少从事细致且规范的经验研究，也不甚注重理论的综合发明。另一条脉络多来自社会学领域，尤其以经济社会学、组织社会学学者为主（王汉生、王一鸽，2009；周雪光，2009；周雪光、艾云，2010；艾云，2011；周雪光、练宏，2011；折晓叶，2014；黄晓春、周黎安，2017；周飞舟，2019）。当然，也有制度经济学学者的贡献（周黎安，2007）。这一系学者的贡献不在于政策执行概念、问题、模式、理论的澄清和对策建议的提出，而是透过政策执行的组织和制度条件的研究，间接地为说明政策执行所涉及的诸多问题，贡献了许多知识。他们常通过精彩的案例分析，提出具有说服力的理论框架。此外，他们提出的建议往往是含蓄的，持一种批评的态度。

前面之所以先为政策执行研究勾勒一个极简的轮廓，是要以此为背景，提出本文的问题。这个问题是，为何政策执行会成为“谜题”？为何研究者都从成功和失败的观点出发来探讨执行问题？为何国内的学者热衷用“失真”“梗阻”“变通”这类词来检讨执行问题？核心问题是，在所有涉及执行研究的文献中，执行问题的性质是什么？

我们注意到，成功和失败的话语主导了整个政策执行文献。例如，普雷斯曼和威尔达夫斯基的著作叙述了美国联邦政府为推进贫困黑人和少数族裔就业，而在奥兰多市进行的一项实验项目的失败过程，其分析焦点也在于该项目失败、拖延的诸多原因（Pressman & Wildavsky, 1984）。再如，国外第三代执行研究代表戈金等提出的“政府间政策执行的沟通模型”（the communications model of inter-governmental policy implementation），其因变量也是州执行（执行与否、成功与否）（Goggin et al., 1990）。有学者将政策执行的“阻滞”定义为政策执行过程因某种消极因素的影响而出现不顺畅乃至停滞不前，进而导致政策目标不能圆满实现甚至完全落空的情形（丁煌，2002）。还有学者将政策执行“失真”定义为“公共政策在执行过程中出现的与政策内容不符、偏离政策目标、违背政策精神的现象”

(张爱阳, 2006: 31)。这类定义虽然没有直接用成功和失败的两分归类, 但其潜在假设依旧是政策执行有成败。至于百姓常说的“上面的政策是好的, 就是下面的人弄坏了”, 也潜含“成败论”、“对错论”和“真假论”。

本文所要质疑的, 正是执行研究的观念基础, 即执行的“成败论”。执行研究可以用“成功和失败”“畅通和阻滞”“遵循和违背”这类观念来引导吗? 为了回答这个问题, 我们认为有必要厘清“政策执行问题”的意涵; 本文还认为, 通过进一步澄清“政策执行问题”的意涵, 也许能够为执行问题的经验研究和理论分析做出间接的贡献。

二 一个思想实验

为了说明政策执行的含义, 我们可以从一个简单的思想实验开始。

可以设想如下情景。炎炎夏日, 有主仆二人, 共处一室。主人对仆人说“快点, 把门窗打开, 凉快凉快。”听了主人的话, 仆人马上开了门和窗。这一看似简单的情景, 同政策的执行有许多相似之处, 因为它形象地反映了命令的关系和命令的内容。这个简单情景同政策执行的相似处在于可以把情景中的命令(“把门窗打开, 凉快凉快”)看作政策; 于是, 命令的实现(打开了门和窗)就等同于政策的执行。由此, 分析者经常想当然地把政策执行看成类似于命令的下达和命令的完成过程。然而, 本文想指出, 首先这个情景并不像看上去的那样简单, 其次政策执行同这个看上去相似的情景有许多重要的区别。

我们先检视一下这个看似简单的情景。

先检视一下命令。在这个情景中, 命令是主人对仆人的符号沟通。在命令沟通中, 主人为仆人的未来行动设定了“情境”(the definition of the situation) (Thomas, 1923)。这个情境包括当下处境的感知(现状)、对未来处境的设想(目标), 以及改变当下处境的方法(手段)。命令沟通中的仆人则需要通过“诠释”方法, 把主人设定的情境转译为自己的“真实”情境。

一旦仆人形成了自己的情境(或说现实地转译了主人设定的情境), 他就需要根据情境设定中的目标和方法, 依赖现有的条件, 努力行动。在这个阶段, 行动的实施由行动者实现目标的意愿以及自身的能力共同决定。虽然整个情景是以命令和命令的完成为核心, 但它还必然包含其他的要素。

一是主人对外在环境的感知，并把他自己的主观感知转化成处境定义的过程。在情景中，“炎炎夏日”是具体的客观环境，而室内的闷热则是主人的主观感受。当主人意识到他和仆人共处一室时，于是他设想，他可以命令仆人打开门窗，从而改变室内的闷热状态。

二是主人对完成情况的评价。完成评价可能包含两个方面，主人对完成状态的感知是否同完成状态的预期一致，以及主人对仆人完成过程的感知是否同完成过程的设想一致。只有当评价完成时，整个命令过程才真正结束。

三是情景中的主仆有命令的关系。命令的关系是基于命令双方以往的互动经验而形成的认知和反应系统。在主人这一边，命令关系是指基于过往仆人有效完成主人命令的经验，自己当下的命令能够被有效完成的可能性；在仆人这一边，命令关系则指基于主人对自己过往完成的评价和奖惩，自己的行为受到（或不受）主人命令约束的可能性。

经过检视，本文发现，这一简单的情景包含以下要素：（1）主仆之间的命令关系；（2）主仆的外在环境和他们的当下处境；（3）主人对处境的定义；（4）主人对仆人的命令沟通；（5）仆人的行动努力；（6）主人对完成情况的评价。诸要素共同构成了一个完整的命令过程。命令过程的起点是具体的客观环境，以及主仆二人的处境。由环境和处境引出主人对处境的定义，再由主人的情境设定仆人的情境，而后发生仆人的努力行动和处境的改变，最后有主人对仆人的行动和处境改变的评价。

政策执行过程与命令过程很相似，但是政策执行过程和命令过程又是非常不同的。

政策执行过程同上述命令过程的首要区别是政策执行过程始终与公众相关。政策执行过程中的客观环境是公共的需求，公众的需求对政府造成的压力是政府处境的主要因素，政策执行者的执行对象则是公众的行为。

政策执行过程同命令过程的第二个区别是，政策执行过程始终涉及政治关系和政治过程中的行政关系和行政过程。政府内部的行政关系和行政过程既受到政治体制的约束，它本身也会影响政治体制的发展。

政策执行过程和命令过程还包括形式上的区别：客观环境的一般性、情境沟通的模糊性、执行人的非专门性。参照主仆情境，我们可以知道，命令的客观环境是非常具体的，可能是某一年、某一天、某一时刻。正因主仆二人共同面临的处境是具体的，命令的内容也完全同具体处境有关，并借由具体处境中诸多可意会而无须表达的事项，命令的内容才得以清

晰。此外，命令的执行人是专门的，或是张三或是李四，或是张三和李四，但不能是张三或李四，否则命令是没法执行的。政策则不同。首先，政策针对一般的客观环境，而不指向具体的客观环境。比如，政策的内容可能指的是整个夏天里天气炎热的时候，而不是具体某一天的夏日炎炎。其次，“情境”由于环境的一般性而发生模糊。比如，主人对仆人说，“天气热的时候，就把门窗打开”。什么时候算是天气热、热到什么程度、什么时候打开、打开门还是窗、打开几扇门窗等都是不确定的。最后，政策所要求的执行对象是不确指的。主人可以对仆众说“天气热时，你们就打开门窗，透透气”。这时仆众的界限是非常确定的，但是具体的执行人是非常不明确的，可以是仆众中的任何一个。

表面地考察了政策执行过程后，我们再深入地考察政策执行的问题。

三 一般环境、公共问题与政治意图

一项政策首先总是一般环境的产物。政策面对的不是临时困难，而是反复出现的困难，或未来的一般趋势。以计划生育政策为例，中国的计划生育政策启动得很早，1955年卫生部党组就向中共中央递交了《关于节制生育问题向党中央的报告》（彭珮云：1996：1~3）。1956年，卫生部出台了《关于避孕工作的指示》。当时，政策出台的一般环境是“我国人口增加很快，每年大约要增加一千二百万至一千五百万。”（彭珮云，1996：131）人口的快速增长，给全社会的生产、生活和教育各方面造成了很大的压力。

事实和趋势产生了政府和社会需要面临的问题。前者提出的问题和它对问题的反应，形成了政府的政治意图；后者提出的问题以及对问题的因应，聚合成社会问题。我们先考察一下公共问题。

社会学家米尔斯明言，“特定环境中的私人困难”与“社会结构导致的公共问题”间的区分是社会学想象力最能产生成效的区分（Mills，2000：8）。当某些人、某些家庭甚至某些社区在一个较大的社会环境中，出于他们自己的或偶然的原因，遭遇自身难以克服的问题而痛苦和焦虑时，我们可以说，这是他们的私人困难。但是，当较大的一群人、许多个家庭乃至全国、全社会，都在面临共同的不幸，感受共同的痛苦和焦虑时，这种不幸、痛苦、焦虑因社会制度而起作用，进而成为公共问题。公共问题不可能由若干个人、家庭和社区去克服，而只能通过社会制度的变

革，由社会整体予以安排、克服。例如，1952 年卫生部制定的《限制节育及人工流产暂行办法》实施后，就有女机关干部向全国妇联反映，“已婚女同志生孩子太多的困难及避孕的问题”以及“不少已婚男女干部为避孕，由于得不到指导及适宜的药物工具等，被迫自行盲目解决，采取了一些有损身体健康的办法或引起疾病，以致造成不良后果”（彭珮云，1996：146）。当一种困难由私人的转为公共的时候，政府就需要登场了，公共政策就需要出台了。

事实和趋势还会生成政府的政治意图。戴尔在《理解公共政策》一书中，开宗明义地指出“公共政策是政府选择去做或不去做的事。”（Dye, 2017: 3）政府可以做许多事，比如管控社会冲突，征税、征粮、征地，开办或取消国营的、集体的企业、事业单位，调节收入再分配，管理、分配各种福利资源和服务。政策之所以为政策，是因为政府面对一般的客观环境，有所感受，并欲有所作为。

在《执行》一书的序言部分，借由他人的著作《奥克兰没有毁》，普雷斯曼、威尔达夫斯基径直道出了 EDA 项目（经济发展管理项目）的政治背景和政治意图（Pressman & Wildavsky, 1984: xi）。《奥克兰没有毁》一书的作者是 EDA 项目的主要参与者，在项目开始两年后（1968 年），夸赞项目为奥克兰市注入了 2300 万美元，为当地贫穷的少数族裔创造了就业机会，保证奥克兰没有毁于少数族裔的暴乱。作者还指出，奥克兰项目为这个身陷政治危机的国家燃起了一盏指路明灯，树立了值得效法的模式。不是《执行》一书的作者，恰恰是项目亲历者告诉我们，EDA 项目的具体内容虽然是在受经济变化负面影响的中小城市，通过联邦基金的注入，增加少数族裔就业机会，减少贫苦，提振当地经济，但是实际的政治意图则在于稳定当地的政治秩序，减小暴乱发生的可能性，进而弱化局部暴乱对整个政治秩序的示范效应，缓解国家的政治危机。在这里，我们看到，政策必然是政治的工具。政策虽然有自己的目的、自己的执行工具，但是政策首先是政治表达的工具。

同样，政策对象在知晓政策时，可能是先评估政策的政治意图，再考虑政策的执行问题。他们往往会用带有“政治性”的词汇来描述政策的性质。

其中一个词是“民意”。民意就是政策对象用自己的政治观念来衡量政策的政治意图。一项政策的政治意图如果同公共需求相符合，就是合于民意的，反之，就不合民意。进而，如果一项政策的实现，现实满足了公

共需求，解决了公共问题，这项政策就实际达成了其政治目的。所以，实现的政策即政治的完成。

另一个词是“导向性”。政策对象用“导向性”一词区分了两种基本的政策类型：要产生实际效果，解决实际问题的政策；只诱导思想效果，不解决现实问题的政策。以《执行》一书中的 EDA 项目为例。如果 EDA 项目的宣传、执行能够实际消除当地社会对黑人、少数族裔的人种偏见，能够实际让不满的人群认为自己得到了重视、尊重，该政策的政治意图也就部分达成了。政策的“理念”效果恰恰说明，政策首先是政治意图的表达。因为政策在还没有执行甚至也无须执行的情况下，就可能通过政策对象的“意图”感知和“想象”，获得实际的政治效力。

应当说，同一客观环境或同一客观趋势既会产生公共问题，也会产生政治意图。从公共问题的一面来说，公共问题可以为政府感知、知晓、理解、认可，从而获得政治表达，化作政策工具。但是，也有可能，社会大众遇到的公共问题，政府并不视为急务，始终作为公共问题酝酿、发酵，但上升不到政治层面。从政治意图的一面来说，政府常常从其自身的政治秩序、政治安排，还有政治战略的需要出发，来感知它所面临的客观环境，产生自身的政治意图。所以，政府政治意图的表达可以合于民意（公共问题所提出的需求），而不必然合于民意。有种意见认为，“公共政策活动是以解决公共问题为取向的”（胡宁生，2007：9）。如本文的论证，这种意见是不正确的。公共政策合于公共问题的需求，是人们对公共政策的规范要求和理想状态的期待，而不必是现实的。我们应当认识到：一方面公共问题会产生社会大众对政府政策的需求；另一方面政府政策首先是政治意图的表达，而两者之间必然会存在差异、不匹配，甚至发生矛盾。

我们还会发现，政策首先是政府的政治意图的表达，故而政策就不是政府“选择去做或不去做的事”，而是政府“要去做或不要去做的事”。只要有政治意图的表达，而表达又通过各种渠道（宣传工具、社会传播）获得了公众的感知，就可以说政策在执行中了。所以，本文认为，政策执行不始于政策规划（具体的方案、项目），而始于政治意图的表达。一项好的政策执行的开端，不是其计划制订的好坏，而是其政治意图的表达同公共问题的要求是否匹配。然而，在现实生活中，公共问题由社会大众的逻辑生成，政府的政治意图则受政府自身的逻辑约束。两种逻辑的存在和不协调又是我们必须承认的，也是我们首先要去研究的内容。

四 政策执行中的文本链和文本丛

基于前文的思想实验，本文已经指出，政策执行过程必然涉及沟通过程。从沟通的角度来说，命令和政策都必然是言语行为。政策的特征在于：其必然指向较为一般的环境，而不是具体的环境；还必然指向许多执行者，而不是确指的某个执行者；政策的语言就必然是一般的、原则的、模糊的、不确定的。因此，政策执行就必然涉及两个问题。一个是“言语的秩序”问题，即言语本身会形成一个层级体系，而处于层级顶端的言语确立了其他言语的分类、排序、分配诸原则（Foucault, 1984: 108 - 138）。此外，顶层言语包含多种意义和潜在的意义，它就总能形成新的表述，并由此获得自身的支配力。另一个是言语的解释问题。扬诺在其《政策意义的沟通》一文中指出，执行行为必然产生执行者的解释，也就是执行者对“文本”的“阅读”，以及执行者将其“阅读”形成新的“文本”，而后，新的“文本”又为政策对象、更广泛的听众“阅读”（Yanow, 1993）。这里用文本链和文本丛，说明政策执行过程中的言语问题。

明确地说，文本链反映了政策执行“文本”内在的等级秩序和时间顺次。以改革开放初期的计划生育政策为例，处于文本链顶端的文本包括1980年的《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》和1982年中共中央、国务院的《关于进一步做好计划生育工作的指示》（中发〔1982〕11号）。处于文本链后端的文本有1982年由中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《全国计划生育工作会议纪要》（中法办〔1982〕37号）还有各省级政府的文件，如1982年河北省委、省政府颁发的《关于计划生育若干问题的试行规定》。

然而，在政策对象看来，离他们最近的政策文本是实施细则。例如，浙江省金华县（今金东区）人民代表大会颁发的《金华县贯彻执行浙江省计划生育条例（试行草案）实施意见》就属于细则。细则要在概念上具有无歧义性，在行为上具有可操作性。此外，细则也具有自身的层级。最下一级的细则可能是街区水平的办事员、企业人事部的职员同具体的政策对象互动时，需要遵守的操作守则。

自上而下来看，政策执行过程就是一个通过“细则化”的方式，阶序地再诠释顶层政策“文本”的过程。从以一般原则为指导的政策文本到政策规定，从政策规定到实施细则，从实施细则到操作守则，构建起一条完

整的文本链。这条文本链的主要作用就是设定“情境”。我们已经知道，政策具有超越具体处境，指向一般处境的特征，而执行首先需要设定具体的情境。因此，一项政策越是指向更一般、更普遍的处境，这项政策需要链接的文本链就越长，文本链上包含的枝杈也会越多。

文本丛不同于文本链，反映的不是政策文本间的层级结构，而是在政策执行过程中形成的诸文本围绕一个实质或核心，反复地阐明、强调、确认、论证，部分地修订、偏离、纠正，宣传上的造势、鼓动、传播，经验的总结、凝练、借鉴，还包括政策对象的诸多反应。如果说文本链是上下有级、前后有序的文本层序结构，文本丛更像是围绕一个不确切的中心形成的湍流，包含极大的随机性、不规则性，还有许多的反馈环。

在人口控制策略的形成和完善过程中，就产生了极为丰富的文本。其中包括（1）中共中央和国务院颁发的各类文件。如国务院计划生育领导小组《关于全国计划生育汇报的报告》《国务院转批关于全国计划生育工作汇报的报告》《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》；（2）中央领导的讲话、信件；（3）执行总负责人的各类讲话；（4）“两报一刊”（《人民日报》《解放军报》《红旗》）的社论和文章，如《控制人口的战略任务一定要完成》（《人民日报》1979年7月1日）；（5）各省、自治区、直辖市的反应，如各省、自治区、直辖市的会议精神传达、地方性政策规定等；（6）专家学者的合理性论证，如《关于我国人口发展目标问题》《关于人口“老龄化”问题》；（7）执行问题、经验的交流总结；（8）还有执行后产生的计划报表、群众的信访记录等。

上面的例子清晰地说明，获得执行的政策实质不是预先规划的、设定的，而是通过生成复杂的文本丛完成的。一项政策越是具有普遍性、越是具有长远的战略意图、越是具有深远的影响、越是获得现实的执行，该政策的文本丛也会越广袤、厚实、复杂。

五 政策执行即调整常规

人生活在常规之中。常规就是，人们在生活中应对反复出现且习以为常的具体处境的行事方法。比如，去医院就诊，作为办事员接待访客，向单位的领导请假等都是极平常的事务，谁都知道该如何去做，虽然各自做的方式、风格不尽相同。人们在具体处境中相遇相识、相互交往、相互交换、相互支配、相互合作、相互摩擦、相互碰撞，等等。如加芬克尔

(Garfinkel , 1984: 1 ~ 2) 所言 “此类实践 (具体处境中的实践) 构成了永不息止、持续不断, 倏忽兴起、倏忽完成的流; 它们是同样的普通事务, 重复发生, 反复描述; 处境中的各方都参与其中, 他们都有与之相关的技能、知识, 知道实践中细微工作、成就的名称——这些都是他们信赖的、认可的、使用的、视为当然的; 当然, 正是这些视作当然的能力的差别, 区别了诸处境, 赋予诸处境各自以特色; 同时, 这些能力也是诸处境的资源、苦恼、计划, 以及其余。”

人们的意愿、知识、技能、道德、情感同此类常规处境是紧密相连的, 或说就是“嵌入”其中的, 而不是超然于其外的。于是, 人们意愿的调整也必然要求社会成员生活的真实环境与特定意愿相联系的常规发生变化。

政策执行的终端是政策传递的“神经末梢”(街区官吏) 同具体的政策对象间的互动。套用利普斯基 (Lipsky) 的概念, 我们可以称其为“街区的”常规。利普斯基注意到, 街区端的官员、办事员常处于两难境地 (Lipsky , 2010: 33 - 39) 。一方面是政策对象的众多、需求的多样, 另一方面是服务资源、服务能力、服务水平的有限。此外, 官员、办事员的个体信念、责任感、道德感也常同他们维持机构生存的现实发生紧张、对峙、冲突。因此, 街区端官员、办事员趋向于发展常规做法, 保护自身和机构勿受两难境地的困扰 (Lipsky , 2010: 83 - 86) 。街区端官员有两种方式来设置常规做法: 设定相对固定的工作流程, 既保证处置服务对象有规律、负责任、讲公平, 又能免于服务对象提出更多的责任要求; 设定法律约束或法律保障, 约束和缩小官员、办事员负责的范围, 尽量只对有限的、平常的需要提供服务。街区端官员、办事的常规做法包括: (1) 区别服务对象, 比如不受欢迎的服务对象、正常的服务对象、难缠的服务对象; (2) 配额服务, 针对不同的服务对象给予不同的服务时间、资源投入等; (3) 减少服务接触, 比如减少服务时间, 让接待员负责接待, 变面对面的服务为电话服务等; (4) 延搁服务, 用表格、申请程序、筛选程序增加获得服务的难度; (5) 收缩服务的范围, 比如缩小服务的地理覆盖, 限定服务对象的个性特征, 正式或非正式地剔除某些案例申请。简而言之, 在街区端, 政策执行就等于发展常规做法。

孙立平、郭于华通过一个乡镇的订购粮征收过程, 展示了乡镇、乡镇干部、村干部、村民之间的“突击”常规 (孙立平、郭于华, 2000) 。这些常规包括以下几点: (1) 镇政府召开干部动员会, 发文件, 统一部署,

暂停乡镇的日常工作，派遣驻村干部，订立任务完成的指标和相应的奖惩措施；（2）和风细雨式工作法，由副镇长、镇干部、村干部组成三人工作组，在拉家常、有说笑的讲道理中，较少摩擦和阻碍地向群众讲解政策并推进工作；（3）针对临时的困难，驻村干部则需要充分利用自身的权力艺术，既要帮助解决问题又不能延误工作进程；（4）驻村干部在完成工作任务时，除了依靠上级组织力量，更需要凭借自身在地方上的网络资源和“地方性知识”，运用非正式的力量，形成对目标对象的有效劝导。所有这些动员和组织工作方法，分类筛选的程序，“软”“硬”两面的权力技巧，地方网络的构建，“地方性知识”的掌握，都是历史沉淀的结果。

然而，政策的终端执行不仅意味着常规的运作，即借助街区端官员、办事员同政策对象的常规交往来完成任务，其更基本的特征在于要改变既有的常规，建立新的常规。

例如，在研究江西南部一个村庄的精准扶贫过程时，雷望红发现，上级要求的精准原则，在现实中存在很多问题（雷望红，2017）。按照原则要求，贫困人口与贫困户的识别、确定需要先由村民根据自己的家庭情况自行申请，再由村组干部评议、公示公告，最后由上级进行筛选、抽查。而实际的操作却是村委会按照上级的指标配给，根据村小组的人口比例分解指标到各小组，由村小组组长评选，再由包组组长进行确认，最后由村委会做综合平衡。这个例子有两点含义。其一，精准政策的实施要求改变了村干部、村小组长、村民之间长期互动形成的常规，即确立村民民主自觉的新常规，并取消以村干部和村小组长的权力运作为特征的旧常规。其二，因为旧常规是村庄几十年来权力实施和权力冲突的结果，并非一朝之功，所以旧常规的取消和新常规的建立也不可能以命令的形式完成，而必然是一个长期的、反复碰撞和磨合的过程。

简言之，政治执行必然意味着改变旧常规，建立新常规；而新常规也不可能凭事先的规划一朝成就，其需要长期的投入、持久的耐心、不断的学习。

六 政策执行的组织问题

政策执行必然涉及组织问题。在西方政策执行理论的讨论中，无论是“自上而下”的视角，还是“自下而上”的视角，抑或“综合”的视角，都以执行中的组织问题为讨论的核心。米特和霍恩认为，政策执行既要考

虑组织内（政府各部门）各个行动者间关系的质量，还要考虑执行结构的特征（Meter & Horn, 1975）。巴达赫视执行为游戏过程，提出顶层需要日复一日跟踪、监督整个游戏过程（Bardach, 1977）。耶恩等认为，执行涉及多种多样的组织单位，是一个复杂的组织过程，并提倡用网络分析方法研究执行的组织结构（Hjern & Porter, 1981）。巴雷特和富奇则强调，执行依赖组织成员间和组织间存在的协商秩序或互动秩序，而执行则必然意味着组织内和组织间妥协的达成（Barrett & Fudge, 1981）。奥图等把执行视作多个行动者的合作网，以联合型、序列型、互惠型划出三类网络关系，进而论证三类网络在资源依赖、组织协调等方面各有特点，以不同方式影响执行效果（O'Toole & Montjoy, 1984）。戈金等强调政府内各层级间政策信息的接受和拒绝，提出用“沟通模型”研究执行过程，其因变量是州政府实施的成败（水平）；^① 自变量包括联邦水平的激励和约束、州与地方水平的激励和约束；中间变量包括组织能力、组织的环境能力，反馈和政策修订（Goggin et al., 1990: 32）。奥斯特罗姆（Ostrom）从制度视角出发，提出用制度分析与发展理论（Institutional Analysis and Development, IAD）研究执行的组织问题，指出执行中互相依赖的行动者身处相互作用、协调的制度空间（“行动区”，action area）中，其行动既受他方行动的影响，也受制度规范、共同体特性和自然资源的约束（Ostrom, 1999）。因此，在一个框架下，政策执行必然包含约束、协调诸多组织层级、组织单位、单位内部成员的利益和冲突。

本文认为，克罗齐耶（Crozier）、费埃德伯格（Friedberg）视组织为局部的、人为的、权变的、策略互动的行动系统，把握了组织的主要问题。两位组织理论家认为，具体行动系统不是自然形成的事物，而是人们为了解决集体行动问题，依据环境、文化、处境而偶然建立的存在（克罗齐耶、费埃德伯格，2007: 191~209）。从社会控制的角度来看，行动系统要能解决集体行动的秩序问题、相互依存问题、合作和冲突问题。从人为设立的角度来看，行动系统既是合理的，即它要通过规则构建、规制维持、规则修订维持整个行动构架也是偶然的，换言之，不存在唯一合理的构建方案，具体的构建活动总是依据环境、文化、制度、传统有限理性选择的结果。从具体运行的角度来看，具体行动系统不过是结构化的游戏整体。一方面，游戏的参与者受限于游戏规则，从而实现集体目标；另一方

^① 注意：戈金等的模型背景是美国政治体系。

面,游戏参与者又通过自身的策略行为,维持游戏规则。最要紧的是,组织游戏是权力游戏。组织游戏的各方参与者,依凭各自的王牌、资源、实力,通过自身策略的合理选择,试图扩大自身的自由行动的选择空间,限定、减少、控制他方行动的不确定性。概括而言,两位理论家指出,组织通过在一个统一的行动框架内多个行动者之间持续进行的权力游戏,去实现组织的目标和持存。

同许多执行理论家一样,本文把组织问题看作政策执行中的重要问题。但是,本文不认为组织问题是独立的问题,而是认为组织问题始终贯穿上述的三个主要问题。概言之,组织问题既同政策执行的政治意图与社会需求密切关联,也同政策执行的文本链、文本丛,以及政策执行中的各种常规紧密结合在一起。本文利用国内的研究,从已论述的三个问题出发,简要考察组织问题。

首先,组织过程联结了政府的政治意图和公众的社会需求。已有学者注意和总结了中国大陆政策执行中的组织特征(贺东航、孔繁斌,2011,2019):(1)中国共产党在国家中的特殊地位,形成了中国特色的党主导下的公共政策执行机制,呈现“高位推动”特点;(2)从中央到省,从省到市、县,从市、县再进入乡镇、村庄的层级结构;(3)从中央各部委到地方各职能局办,再到最基层各职能业务的“条条”行政。上述诸特征给政府政治意图的落实和公众社会需求的满足带来独特的复杂性。比如,在政策执行过程中,如何保证地方政府的政治意图同中央政府的政治意图保持一致?如何保证基层政府的政治意图不背离上级政府的政治意图?现实中,解决的办法是“高位推动”“工作领导小组”“五书记抓林改”等策略。再比如,从公众的社会需求来看,政府的层级和职能越趋向基层,越能感受、理解地方公众的社会需求,也越能采取有效的办法,解决具体的公共问题;反之,中央、上级政府对公共需求只有较普遍的感受和认识,也只能针对一般问题,提供解决方案。这样,地方政府、基层政府在解决具体的公共问题时,如何既有针对性,又不背离、违反上级的统一指令呢?现实中,似乎没有很好的解决方案。问题的解决通常依赖各地方政府的决心、能力、技巧、智慧,完全是权变性的。

其次,执行中的组织问题同文本链、文本丛的关系主要体现在政策“变通”现象上(王汉生、刘世定、孙立平,2011)。所谓政策“变通”就是政策内容的置换,或者是在解释、细化上级政策原则、目标、要求的过程中,下级政府、地方政府根据本级政府、部门的权力、利益、需要,

构造次级文本。这时，如果我们将这些次级文本同上级政府的文本以及其他同级政府、部门的文本相对比，当能发现明显的“解释”差异。或者是下级政府、部门依凭自身的权力、利益、需要，用本级政府、部门形成的诸多文本修正、削弱、压制、替换原来的文本。值得注意的是，政策“变通”不是不执行，“变通”恰恰说明政策获得了执行。还要注意，不存在所谓的“对原政策不折不扣地执行”。因为，一方面，政策必须通过“解释”来执行；另一方面，政策的“解释”过程即组织内、组织间的约束和约束反应过程。消除政策“变通”的唯一方式是消除组织的权力游戏，而组织的存在与活力则源于组织间和组织内的约束和约束反应。

最后，“目标管理责任制”（王汉生，王一鸽，2009）、“晋升锦标赛模式”（周黎安，2007）、“基层共谋”（周雪光，2009）、“项目制”（折晓叶、陈婴婴，2011）、“运动型治理”（周雪光，2012）、“检查应对”（艾云，2011）都属于上级政府、部门同下级政府、部门的常规交往。从组织的视角看，组织的上层同组织的中层、下层的权力游戏是围绕整个组织既有的常规展开的。上级政府、部门可以通过“管理责任制”“锦标赛模式”“项目制”设立新常规，制约下级政府、部门的行为方式，从而确保上级指令获得下级执行。“运动型治理”是突然打破下级政府、部门既有的常规建制和日常行为，通过短期内合并下级组织的职权，迅速地实现某个组织目标。“共谋”是两个或多个下级政府和部门联合起来隐瞒其组织内既有的运作方式，从而免除上级政府和主管部门的直接监督和指导。“应对”则是基层政府、部门通过侦查、欺骗等手段，保证自身既有的常规模式不被上级发现，不为上级改变。

自此，本文论证了政策执行涉及的三个问题，即政策的政治意图和公众的社会需求、政策执行过程的文本链和文本丛以及政策执行与常规调整。同时，本文认为，组织问题又贯穿于执行问题的所有层面。

七 讨论：政策执行的虚与实

前文已经分析了什么是政策执行的问题，现在我们需要回答：政策执行的分析是否能建立在“成败说”或“梗阻说”之上。答案是否定的。因为根据本文的分析，“成败说”和“梗阻说”为自己设置的那些“想当然”的前提假设是不正确的。

首先,“成败说”和“梗阻说”预设政策执行的唯行政性,即认为政治和行政之间有清晰的界限,而政策执行仅涉及行政事务,与政治过程无关。但是,本文的分析表明,政策执行的起点是政治意图的表达。如果一项政策的政治意图的表达被公众接受了,那么就可以说政策已经得到了执行。在现实生活中,有许多政策的执行仅限于政治意图的表达,并没有具体的规划和项目可予以执行。此外,从公共困难的角度来考察,许多极其“成功地”执行的政策其实并没有能够解决公共困难,反而削弱了公众对政府的认同。因此,如果忽略了政策执行的政治性质,那么我们就在执行研究过程中,对许多没能执行的政策以及许多被“成功地”执行的政策有不正确的判断。

其次,“成败说”和“梗阻说”预设政策沟通过程是无摩擦的。然而在现实中,政策沟通过程中形成的文本链和文本丛,都是组织内部和外部权力游戏的产物。假定政策沟通过程的无摩擦性质,等于假定组织内部和外部权力游戏的不存在。这样的假定是极其不现实的。

最后,“成败说”和“梗阻说”预设常规行为可以随意变化,或是根本忽略了常规行为在制度运行中的作用。事实上,常规行为是制度运行的基础。它是组织内部和外部长期的权力游戏的结果。因此,常规行为的改变不可能由行政命令完成于朝夕。

基于政策执行过程的复杂性,本文提出,用“虚实说”来代替“成败说”“梗阻说”。虚实是中国传统哲学中的核心观念。在此,我们不准备讨论它们的哲学含义,仅借用钱锺书在《管锥编》中阐明的诠释原则,即“兼背出与并行之分训而同时合训”的原则(钱锺书,1979:6),指出虚实有以下若干意义。虚实的第一个区别是形式和内容的区别。形式上的事物,比如命令、原则、规划、设想等,都是属于虚的东西;内容上的事物,比如具体的行动对象、手段、工具、程序和准则等,都是属于实的东西。虚实的第二个区别是可能性和现实性的区别。虚的事物代表未来可能实现的东西,而实的事物是那些过去的和已经实现的东西。虚实的第三个区别是包容性和排斥性的区别。虚的事物能够容纳更多的独特性和个体差异,而实的事物更具特异性和个体性,相互抵触、碰撞和排斥。虚实的第四个区别是简单性和复杂性的区别。虚的事物往往是简单的,而实的事物往往是复杂的。根据上述虚实的含义,我们将政策执行过程中涉及的虚实关系进行整理(见表1)。

表1 政策执行过程中的虚实关系

执行过程	虚	实
执行的起点	政治意图	公共困难
文本化过程	政策原则、总体规划初始的文本丛	基层官员、办事员的具体目标、行为守则形成的文本丛
常规的过程	新常规的建立	旧常规的改变
组织过程（约束和约束反应行为）	简单的约束和约束反应行为；促进合作的权力游戏	复杂的约束和约束反应行为；增加冲突的权力游戏

一项要执行的政策，就其从政府政治意图的表达来看，它是虚的。因为，政策仅是政府对其客观环境的主观感受、认识，是其所欲采取的行动。当时的环境内，公众所遭遇的公共困难则是实的，那是千万个家庭、个人乃至村庄、社区实际遭遇的不幸、正在感受的痛苦、急于解决的困难。如果政策的政治意图客观正确反映了公众的公共问题，那么就可以说“虚合于实”；反之，这政策就是“虚不应实”或“虚而无实”。一项“虚合于实”的政策才有执行的必要；一项“虚不应实”的政策没有现实执行可能更好，若真被执行，不仅不能解决公共问题，而且可能加重原来的问题，或带来新的问题。所以，政府在执行一项政策前，先要评判这政策是“虚合于实”，还是“虚不应实”。若是后者，政府就应当放弃原来的规划，并根据公共问题的实际情况，另立新的规划。

如果一项政策是“虚合于实”的，那么这项政策的政治意图就旨在解决公众的公共问题，这项政策也就获得了良好的执行基础，可以正式进入执行过程。从政府的政策规划到解决公共问题的总过程，可称作“由虚向实”的过程；在解决公共问题的过程中，公众对政府行为的主观感受、认识、评判又逆向影响政府执行的意志、策略、节奏，从而构成一个“由实向虚”的过程。因此，从整体过程来看，政策执行就是一个“由虚向实”再“由实向虚”的过程。虽然起点和终点都是政府的政治意图，但是整个过程则在于解决公众的公共困难。

公共困难的解决最终有赖于改变旧的“街区”常规，建立新的“街区”常规，这是政策执行过程中最困难的部分。因为，一方面，任意一地“街区”常规的建立，都需要经年累月的磨合，短则3~5年，长则10多年或几十年；另一方面，所有地方“街区”常规的形成，都不受行动参与者意愿的控制，是多方参与者的长期互动产生的“意外结果”。所以，“街区”常规总是“实而不虚”的。当政策执行需要消除某些旧常规时，这就

是一个“化实为虚”的过程；而建立新常规的过程又是“转虚为实”的过程。这两个过程常常不是递进的而是并行的，在“化实为虚”的同时，有“转虚为实”。在政策执行这一环节上，最要紧的是不要因为政策的“执行”使旧常规“实而又实”。比如，原本要通过精准扶贫削弱乡镇和村委对村民的单向权力，反而可能因基层控制了新资源的流向，加强了地方政府、办事员、村干部的单向权力。此外，旧常规的“实而又实”又会对应新常规的“虚而无实”，即通过搭建似乎是新的“花架子”“门面”掩盖旧的常规。

实现政府的政治意图、解决公众的公共困难、化旧“街区”常规为新常规的过程，是一个文本构建和文本解释过程。用虚实的话语来说，位于文本链起点的政策原则、总体规划是虚的，处于文本链尽头的基层官员、办事员的具体目标、行为守则是实的；初始的若干文本是缺乏实质精神的，而后由各级政府的解释、经验总结，由大众媒体的宣传，由公众的反响、舆论形成的文本丛，则有其实质精神。从文本链的角度说，政策文本的起点应当是虚的，要尽量指明方向和原则，而少一些具体的目标和手段；政策文本的尽头应当是多样化的、具体的、细致的。这样前者才能掌握统一，后者也才能做到“因地制宜”“因时制宜”。从文本丛的角度来说，应当尽量扩大文本实质的广度，容许多种可能的文本解释，甚至容许基层政府形成相对自主的文本实质；最重要的是，应当鼓励而不是压制公众参与文本实质的建设的积极性，因为公众才是政策文本最终的解释者。

最后，约束于一个组织框架、朝向一个组织目标、持续反复进行的组织参与者间的权力游戏即政策执行过程本身。用虚实的话语来说，简单的权力游戏是虚的，复杂的权力游戏是实的；促进合作的权力游戏是虚的，增加冲突的权力游戏是实的。因此，就政策执行的组织问题而言，本文提出的一般原则是“反实为虚”，即减少整个组织内权力游戏的复杂度，多些合作的权力游戏，少些冲突的权力游戏。

比如说，中央政府可以容许地方政府多一些自主的政策规划，可以少一些全国统一的政策规划；中央政府可以多提政策的远景和一般的政策原则，少一些必须要实现的目标和具体要采纳的手段；中央政府可以多用合法性工具约束地方政府，而少用行政指令、资源控制等手段来约束。这些做法都可以减少中央和地方的对立博弈，增强中央和地方的沟通、协作。基层也一样，可以适当收缩组织的边界。比如，容许村委会、社区居委会有更多的自主性，减少对它们的组织控制和行政指令，就可以大大简化基

层的权力游戏。组织内权力游戏的简化，短期内可能会产生不协调甚至混乱的局面，会增加解决公共问题的难度。但是，长期而言，这样做会使组织内有更通畅的交流、更协调的合作，从而更符合实际地解决公共问题。

一言以蔽之，政策执行不能以成败论，而应以虚实论。据成败论，虽然可能“成功地”执行政策，但其执行的结果可能既没实现政策的政治意图，也没解决公众的公共问题。而据虚实论，政策执行就是一个复杂的虚实转化过程。

参考文献

周雪光，2012，《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》第9期，第105~125页。

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》第4期，第4~25页。

艾云，2011，《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析：以A县“计划生育”年终考核为例》，《社会》第3期，第68~87页。

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》，《政治学研究》第1期，第28~39页。

丁煌、定明捷，2010，《国外政策执行理论前沿评述》，《公共行政评论》第1期，第119~148页。

丁煌、李晓飞，2010，《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）第1期，第15~21页。

贺东航、孔繁斌，2011，《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期，第61~79页。

胡宁生，2007，《现代公共政策学：公共政策的整体透视》，北京：中央编译出版社。

黄晓春、周黎安，2017，《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》第11期，第118~138页。

金华县志编纂委员会编，1992，《金华县志》，杭州：浙江人民出版社。

克罗齐耶，米歇尔费、埃德伯格，埃哈尔，2007，《行动者与系统》，上海：上海人民出版社。

雷望红，2017，《论精准扶贫政策的不精准执行》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版），第1期，第1~8页。

彭珮云主编，1996，《中国计划生育全书》，北京：中国人口出版社。

钱再见、金太军，2002，《公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象》，《中国行政管理》第2期，第56~57页。

钱锺书，1979，《管锥编》（第一册），北京：中华书局。

孙立平、郭于华，2000，《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北

B 镇定购粮收购的个案研究》，载清华大学社会学系主编《清华社会学评论》（特辑），厦门：鹭江出版社，第21~46页。

王汉生、刘世定、孙立平，2011，《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，载应星等编《中国社会学文选》（下），北京：中国人民大学出版社，第554~583页。

王汉生、王一鸽，2009，《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》第2期，第61~92页。

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》第11期，第135~155页。

吴明华、顾建光，2013，《公共政策执行梗阻及其纠正》，《理论探讨》第5期，第154~157页。

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》第9期，第45~67页。

张爱阳，2006，《公共政策执行缘何失真》，《探索与争鸣》第2期，第31~32页。

折晓叶，2014，《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》第1期，第121~139页。

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》第4期，第126~148页。

周飞舟，2019，《政府行为与中国社会发展：社会学的研究发现及范式演变》，《中国社会科学》第3期，第21~38页。

周黎安，2007，《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期，第36~50页。

周雪光，2009，《基层政府间的“共谋现象”：一个政府行为的制度逻辑》，《开放时代》第12期，第1~21页。

周雪光、艾云，2010，《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》第4期，第132~150页。

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》第5期，第80~96页。

庄垂生，2000，《政策变通的理论：概念、问题与分析框架》，《理论探讨》第6期，第78~81页。

O Toole, Laurence J. 1988. "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks." *International Journal of Public Administration* 11 (4): 417-441.

O Toole, Laurence J. 1993. "Interorganizational Policy Studies: Lessons Drawn from Implementation Research." *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (2): 232-251.

O Toole, Laurence J. 2000. "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 263-288.

Lipsky, Michael. 2010. *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

Aucoin, Peter. 1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." *Governance* 3 (2): 115-137.

- Bardach , Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens After A Bill Becomes A Law*. Cambridge , Mass: MIT Press.
- Barrett , Susan. 2004. "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. " *Public Administration* 82 (2) : 249 – 262.
- Barrett , Susan and Colin Fudge. 1981. "Examining the Policy – Action Relationship. " pp. 3 – 32 in *Policy and Action* , edited by Susan Barrett and Colin Fudge , London: Methuen.
- Dye , Thomas R. 2017. *Understanding Public Policy*. Fifteenth edition. Boston: Pearson.
- Elmore , Richard F. 1979. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. " *Political Science Quarterly* 94 (4) : 601 – 616.
- Foucault , Michel. 1984. "The Order of Discourse , " pp. 108 – 138 in *Language and Politics* , edited by Michael J. Shapiro. New York: New York Press.
- Garfinkel , Harold. 1984. *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press.
- Goggin , Malcolm L. , Ann O. Bowman , James P. Lester , & O ' Toole , Laurence J. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview , Ill: Scott , Foresman.
- Hill , Michael. 1997. "Implementation Theory: Yesterday's Issue?" *Policy & Politics* 25 (4) : 375 – 385.
- Hill , Michael & Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
- Hjern , Benny & David O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. " *Organization Studies* 2 (3) : 211 – 227.
- Lipsky , Michael. 1971 "Street – Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. " *Urban Affairs Quarterly* 6 (4) : 391 – 409.
- Matland , Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – Conflict Model of Policy Implementation. " *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2) : 145 – 174.
- Meter , Donald S. Van & Carl E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. " *Administration & Society* 6 (4) : 445 – 488.
- Mills , C. Wright. 2000. *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Montjoy , Robert S. & O ' Toole , Laurence J. 1979. "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. " *Public Administration Review* 39 (5) : 465 – 476.
- Ostrom , Elinor. 1999. "Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. " pp. 35 – 71 in *Theories of the Policy Process* , edited by Paul A. Sabatier. Boulder , CO: Westview Press.
- O ' Toole , Laurence J. 1986. "Policy Recommendations for Multi – Actor Implementation: An Assessment of the Field. " *Journal of Public Policy* 6 (2) : 181 – 210.
- O ' Toole , Laurence J. & Robert S. Montjoy. 1984. "Interorganizational Policy Im-

plementation: A Theoretical Perspective. ” *Public Administration Review* 44 (6) : 491 – 503.

Pressman , Jeffrey L. & Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Sabatier , A. Paul. 1986. “Top – Down and Bottom – Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. ” *Journal of Public Policy* 6 (1) : 21 – 48.

Sabatier , A. Paul & Daniel Mazmanian. 1980. “The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. ” *Policy Studies Journal* 8 (4) : 538 – 560.

Thomas , William I. 1923. “The Unadjusted Girl: With Cases and Standpoint for Behavior Analysis. ” *Criminal Science Monographs* (4) : 1 – 257.

Winter , Sren. 1999. “New Directions for Implementation Research. ” *Policy Currents* 8 (4) : 1 – 5.

Yanow , Dvora. 1993. “The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text. ” *Policy Sciences* 26 (1) : 41 – 61.

责任编辑 邓燕华

and Reality

Zhao Feng / 181

Abstract: Although policy implementation has long been a vast area of study, it has always developed under the perspective of success and failure. The article challenges this perspective by clarifying the problems that are inevitably involved in the process of policy implementation. The author argues there are problems on three levels of policy implementation, which include the political intention and the public issue, text chains and text thicket, and routine adjustment. In the implementation process, the organizational problem runs through all problems on the three levels. The article also discusses the advantage of the perspective of virtuality and reality over the perspective of success and failure.

Keywords: public policy, policy implementation, organization study

Localization of Values: Reflections on the Development of Social Work in

China in the Past 30 Years

Zheng Guanghui & Zhang Ruoshan / 203

Abstract: Social work's development in China faces the problems of the missing of social dimensions, professional incompetence and selective services, which are the result of the localization of social work. The localization of social work in China is not only aimed at methods and techniques, but also at values and ideas. The localization of values and ideas determines its process and strategy of methods and technologies. The localization strategies of social work in China are embodied in three aspects: education dimension deduction, licensing substitution and weakening social work agencies. In general, social work's development in China is based on the idea of "westernized Chinese style", which means consolidating the legitimacy of dominant ideology and the regime by using the methods and techniques of social work. However, social workers' acceptance of mainstream ideology might cause them to become less professional.

Keywords: social work, localization, value and idea

China Studies in Japanese Academia in the 21st Century

Zhao Xiaoliang / 220

Abstract: Contemporary Chinese Area Studies Project, which was sponsored by the Japanese government in 2007, represents the highest level of China studies in contemporary Japan. This paper analyzes the project's achievements from two aspects: research methods and understanding on China. The study demonstrates that the reflection on and innovation of methodology by Japanese scholars are the internal motive to promote the development of Chinese Area Studies, the positive and negative evaluation of the rise of China provides an international perspective of understanding and reflection on Chinese model, and the influence of external factors such as Sino-Japanese relations and international situation on the