

基层公务员 JICENG GONGWUYUAN

# 政策执行影响要素研究

---

ZHENGCE ZHIXING YINGXIANG YAOSU YANJIU

来丽锋◎著



中国政法大学出版社

# 基层公务员 JICENG GONGWUYUAN

## 政策执行影响要素研究

ZHENGCE ZHIXING YINGXIANG YAOSU YANJIU

来丽锋◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

基层公务员政策执行影响要素研究/来丽锋著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5620-6214-1

I. ①基… II. ①来… III. ①公务员—研究—中国 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第174395号

---

|     |                                                                                   |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 出版者 | 中国政法大学出版社                                                                         |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号                                                                   |
| 邮 箱 | fadapress@163.com                                                                 |
| 网 址 | <a href="http://www.cuplpress.com">http://www.cuplpress.com</a> (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)                                               |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司                                                                        |
| 开 本 | 880mm × 1230mm 1/32                                                               |
| 印 张 | 9.5                                                                               |
| 字 数 | 238 千字                                                                            |
| 版 次 | 2015 年 8 月第 1 版                                                                   |
| 印 次 | 2015 年 8 月第 1 次印刷                                                                 |
| 定 价 | 35.00 元                                                                           |

## 目 录 Contents

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 导 论 .....                    | 1   |
| 第一节 问题的提出及研究意义 .....         | 1   |
| 第二节 国内外相关研究述评 .....          | 13  |
| 第三节 理论分析工具与研究方法 .....        | 28  |
| 第四节 本书创新点与结构安排 .....         | 45  |
| 第一章 基层公务员政策执行的法定行为与问题 .....  | 49  |
| 第一节 基层公务员政策执行的法定行为 .....     | 49  |
| 第二节 基层公务员政策执行中存在的问题 .....    | 55  |
| 第二章 基层公务员政策执行的基本影响要素 .....   | 64  |
| 第一节 社会生态要素 .....             | 65  |
| 第二节 行政组织要素 .....             | 76  |
| 第三节 个人特性要素 .....             | 84  |
| 第三章 基层公务员政策执行的社会生态要素分析 ..... | 92  |
| 第一节 政治因素与政策执行 .....          | 92  |
| 第二节 市场经济体制与政策执行 .....        | 114 |
| 第三节 文化因素与政策执行 .....          | 119 |
| 第四节 社会新闻舆论与政策执行 .....        | 134 |



|                                        |                |
|----------------------------------------|----------------|
| <b>第四章 基层公务员政策执行的行政组织系统分析 .....</b>    | <b>141</b>     |
| 第一节 行政组织目标与基层公务员政策执行 .....             | 142            |
| 第二节 行政法规制度与基层公务员政策执行 .....             | 145            |
| 第三节 行政组织文化与基层公务员政策执行 .....             | 159            |
| 第四节 行政组织人员与基层公务员政策执行 .....             | 166            |
| 第五节 行政组织结构与基层公务员政策执行 .....             | 174            |
| 第六节 行政组织资源与基层公务员政策执行 .....             | 180            |
| <br><b>第五章 基层公务员政策执行自身特性要素分析 .....</b> | <br><b>185</b> |
| 第一节 生理特性与基层公务员公共政策执行 .....             | 185            |
| 第二节 心理特性与基层公务员公共政策执行 .....             | 192            |
| 第三节 社会特性与基层公务员公共政策执行 .....             | 204            |
| <br><b>第六章 基层公务员公共政策执行的规制与引导 .....</b> | <br><b>214</b> |
| 第一节 基层公务员政策执行的社会生态环境的优化 .....          | 214            |
| 第二节 基层公务员政策执行组织要素的规制 .....             | 241            |
| 第三节 基层公务员政策执行中个体成长 .....               | 256            |
| <br><b>结    论 .....</b>                | <br><b>278</b> |
| <br><b>参考文献 .....</b>                  | <br><b>282</b> |
| <br><b>附录 1：访谈提纲 .....</b>             | <br><b>290</b> |
| <b>附录 2：调查问卷 .....</b>                 | <b>293</b>     |
| <br><b>后    记 .....</b>                | <br><b>298</b> |



## 导 论

基层就是基础。基层组织是党的全部工作和战斗力的基础……基层干部是党和国家干部队伍的基础。广大基层干部是做好基层工作的骨干力量。党和国家的各项方针政策和工作部署……最终要靠基层干部带领群众去贯彻和实施，人民群众的经济、政治、文化利益也要靠广大基层干部组织引导群众去实现。基层干部离群众最近，群众看我们党，首先就看基层干部。基层是加强党的执政能力建设的基础。基础不牢，地动山摇。

——习近平

### 第一节 问题的提出及研究意义

当代中国再次处于千年未有之大变局的时空中，世情、国情和社情纷繁复杂，在这样的时空情景下，基层公务员对公共政策的有效执行行为在此系络中的影响变量纷繁复杂，而当代中国每一项政策的贯彻落实，无不与基层公务员政策执行有着直接或间接的联系，因为政策执行最终要由处于一线的基层公务员来进行，根据中国人力资源和社会保障部部长尹蔚民所说：“目前全国共有 678.9



万名公务员,其中基层公务员近430万,占公务员总数的60%以上。”<sup>[1]</sup>可以说,作为政策执行的最末端的人员,是数以百万的基层公务员在执行和贯彻着上级的政策文件,是他们使中国各种政策运转起来和贯彻实施下去。作为政策执行的“最后一公里”的实施者,基层公务员要执行上级的各项政策文件与领导的指示命令,“上面千条线,下面一根针”形象地说明了这一点。而对于基层公务员来说,他们在政策执行中面对着各种各样的影响因素,是哪些因素影响了基层公务员政策的执行行为,一直到现在都没有进行深入系统的研究,因此,如何厘清和深入分析当代中国影响基层公务员政策执行及效果的影响变量也就成为学术界的学术使命和历史使命,当然这也是本研究的使命所在。

## 一、问题的提出

严谨的学术研究,选题的确定是一个谨慎而反复思考的过程,本书认为,它是针对实践活动及相关理论相互勘验的过程。本书认同以问题为研究的起点,通过问题研究,提炼理论,理论再回到实践中的研究路径。也即行政改革专家石亚军教授提出的“现实问题——理论升华——回归实践”的行政管理学研究路径。这一研究路径与当前流行的“理论——实践——理论”研究路径有所不同。我们的行政学研究应该多从中国行政实践中的问题出发,解决理论与实践脱节的问题,构建本土化的行政学知识和理论,本研究在这方面进行一个尝试。

### (一) 实践背景

要研究基层公务员政策执行的影响要素,就要对这一研究的实践背景进行把握,只有清楚在什么样的背景下,才能更好地研究

---

[1] “我国现有公务员678.9万名 基层公务员占60%以上”,载中华人民共和国中央人民政府网站, [http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/20/content\\_1789244.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/20/content_1789244.htm).



它。当前中国经济社会进入了新常态，同时中国共产党的十八届三中、四中全会以来，全面深化改革，全面推进依法治国已经成为各级党委和政府的重要政策目标，在这一背景下对基层公务员政策执行影响要素的研究，更为紧迫。

经济社会新常态对基层公务员政策执行的影响要素的研究提出新的要求。2014年11月国家主席习近平在APEC国家领导人峰会上提出了中国经济步入了新常态，其主要特征是“一是增速落入中高速区间，二是经济结构出现明显变化，三是增长动力和机制发生改变，增速、结构、动力这三项核心要素发生基础性变化，反映经济将进入一个新的增长阶段”<sup>〔1〕</sup>，中国经济“主动放弃粗放式、外延式、数量型发展模式，致力于精准式、内涵式、质量型发展模式”<sup>〔2〕</sup>。经济发展的新常态对基层公务员的政策执行提出了新的要求，那就是逐步退出市场，变管理、管制为提供优质的服务。同时，根据中国社会科学院做的《中国社会发展年度报告（2014）》中的分析“在经济发展进入‘新常态’的宏观背景下，社会发展亦出现了明显的‘拐点’，或者说，进入到一个发展的新阶段，即从社会发展基本需求的低收入阶段提高到了社会发展更高层次需求的中等收入阶段。在这个社会发展的新阶段里，人们的诉求可能更多地会关注自身权益的保护，关注自己与周围社会群体生活质量的提高，强调社会公平正义的实现以及对公共事务参与表达出强烈的意愿。”<sup>〔3〕</sup>从中可以看出在当今的社会新常态下要求基层公务员在政策执行中更需要保护政策相对人的利益，更加注重政策执行的公

---

〔1〕 余斌、吴振宇：“中国经济新常态与宏观调控政策取向”，载《宏观经济》2014年第11期。

〔2〕 鲁宁：“经济‘新常态’发展新期待”，载央视网，<http://jingji.cntv.cn/2014/08/20/ARTI1408518566367286.shtml>。

〔3〕 句乐：“经济‘新常态’与社会发展‘拐点’”，载《中国青年报》2015年1月12日，第2版。



平正义等。综上所述可以看出在新的经济社会新常态下需要对基层公务员的政策执行的影响要素进行研究,从而提高基层公务员政策执行的质量,以更好地适应经济社会发展的要求。

全面深化改革对基层公务员政策执行的影响要素研究提出更为紧迫的要求。党的十八届三中全会研究了全面深化改革的若干重大问题,通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,这一决定中包含了15个方面<sup>[1]</sup>,60项深化改革的内容,其中48项内容与地方基层政府有着直接或间接的关系,这些深化改革的内容是顶层设计,具有原则性和概括性的“框架”,这些改革的内容的落实到位需要地方政府,特别是基层公务员的创造性执行,例如三中全会提出的“加快转变政府职能”这一深化改革的内容中提到“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”<sup>[2]</sup>,对此,行政改革专家石亚军教授有着深刻的论述,他认为“地方政府是行政体制的基层、公共权力的一线、政府职能的终端,与市场 and 各类市场主体发生行政资源与市场资源交互作用的直接关系。地方政府在职能转变中做到接准,就是紧紧围绕行政审批权的重构,把不在手中但必须掌握的行政审批权从中央政府那里接过来,将握在手中但属于市场和社会主体的自主权毫不保留地还出去,形成中央政府与地方政府之间、地方政府与企业和社会组织之间权力配置的新格局,切实提高行政管

---

[1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中涉及的15个方面深化改革的内容是:坚持和完善基本经济制度、加快完善现代市场体系、加快转变政府职能、深化财税体制改革、健全城乡发展一体化体制机制、构建开放型经济新体制、加强社会主义民主政治制度建设、强化权力运行制约和监督体系、推进社会事业改革创新、推进文化体制机制创新、创新社会治理体制、加快生态文明制度建设、深化国防和军队改革。

[2] “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”,载中国经济网,[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118\\_1767104.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118_1767104.shtml).

理的效能,激发市场主体的活力,增强经济发展的内生动力”<sup>[1]</sup>。而地方基层公务员要贯彻十八届三中、四中全会的精神,就需要正确的、具有创造性的执行,就需要对影响他们政策执行的基础性的因素进行清理,摒弃不利因素,利用和弘扬有利因素。

同时,中国深化改革中面临的执行落实难的问题,要求对基层公务员的政策执行进行研究。当代中国无论是房价调控、矿难治理,还是环境治理、产业升级调整等,中央出台的诸多深化改革措施都没有真正落到实处,出现了政策在执行中的“堰塞湖”现象,这些现象的出现与基层政府及人员在政策执行中的行为有着重要的关联。为此,习近平总书记在2013年1月22日指出“要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义,决不允许‘上有政策、下有对策’,决不允许有令不行、有禁不止,决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通”<sup>[2]</sup>。同年,10月18日召开的国务院常务会议上,李克强总理强调,“各地区、各部门还要以转变政府职能为抓手,继续深化改革——加快实施政府职能转变,扭转政令不畅的‘堰塞湖’现象,克服拖延应付和打折扣、搞变通的行为,研究推进改革的具体措施,让市场作用得到更好发挥,让政府管理更加到位”<sup>[3]</sup>。因此,要对这些政策执行中的不规范行为的影响要素进行研究,从而避免政策执行中的这些不规范行为,有利于深化改革的各项措施能够深入进行。

全面推进依法治国对基层公务员政策执行的影响要素研究提出新要求。十八届四中全会针对法律政策实施和执行中的问题高度重

---

[1] 石亚军:“地方政府职能转变重在接准、放实、管好”,载《中共中央党校学报》2014年第1期。

[2] 习近平:“更加科学有效地防治腐败,坚定不移把反腐倡廉建设引向深入”,载人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0123/c70731-20301083.html>。

[3] 李克强:“要以更大力度推进改革和结构调整”,载新华网, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/20/c\\_117792738.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/20/c_117792738.htm)。



视,在会议公报中提出“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。依法全面履行政府职能,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推行政府权力清单制度……深化行政执法体制改革,健全行政执法和刑事司法衔接机制。坚持严格规范公正文明执法,依法惩处各类违法行为,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度,建立健全行政裁量权基准制度,全面落实行政执法责任制”<sup>[1]</sup>。在当前,地方基层政府和人员在法律政策执行的过程中还存在“有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈……一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题,违背社会主义法治原则,损害人民群众利益,妨碍党和国家事业发展,必须下大气力加以解决”<sup>[2]</sup>。在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,针对基层政府及人员在政策执行中的行政执法问题,提出了“整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量”<sup>[3]</sup>。从这里可以看出党中

---

[1] “十八届四中全会公报”,载人民网, [http://www.js.xinhuanet.com/2014-10/24/c\\_1112969836\\_2.htm](http://www.js.xinhuanet.com/2014-10/24/c_1112969836_2.htm).

[2] “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”,载人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1029/c1001-25926893-4.html>.

[3] “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”,载中国经济网, [http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118\\_1767104.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201311/18/t20131118_1767104.shtml).



央对基层公务员的政策执行影响要素中的组织要素和人员要素进行了论述,通过这些论述我们可以看出全面推进依法治国需要对基层公务员政策执行的影响要素进行深入研究。

## (二) 理论背景

行政实践场域是学者们研究的源头活水,既然基层公务员在公共政策执行过程中存在着诸多问题,现在的学术界是从哪些视角、哪些方法研究基层公务员公共政策执行这一行为的呢,现在的理论研究给我们带来哪些启示和需要进一步解决的问题呢?笔者在查阅大量资料的基础上,认为国内关于基层公务员公共政策执行研究主要有以下几个特征:

在研究数量上,对基层公务员的研究主要从2003年叶丽娟和马骏于2003年在武汉大学学报发表的《公共行政中的街头官僚理论》开始,研究数量开始慢慢增加,但是研究数量少,以“街头官僚/基层官僚”为主题词的截止到现在硕士论文4篇,期刊论文63篇,以基层公务员政策执行为主题词的硕士论文有8篇,期刊论文有13篇;对政策执行影响因素的研究主要从1991年开始的,但是截至目前研究的数量很少,期刊论文31篇,硕士论文4篇。基层公务员与政策执行影响因素相结合的论文目前在中国知网上还没有。

在研究视角上,大多从基层公务员的自由裁量权、激励机制、绩效评估、能力素质建设等范畴展开,而从政策执行影响因素多是从制度、组织、体制等视角展开,较少的将基层公务员与公共政策执行有机结合起来。

在研究取向上,对基层公务员政策执行影响因素的研究仍然带有结构主义的倾向,即更多地从体制找原因,从而忽视了基层公务员在政策执行中所处的社会文化环境等情景因素的影响,同时,也忽视了对组织中行动者个体的深入研究,缺乏对政策执行过程中的



影响因素中基层公务员作为“人”的意义的挖掘。这就容易造成分析的局限性。

总体来看,就已有的研究来看,大多从理念、体制、机制、执行主体等视角进行了较为宏观的方面进行结构性的分析,最近几年基层公务员所在的组织也主要从这几个方面进行了改革。然而,令人遗憾的是,基层公务员在政策执行方面的问题仍然没有明显的改观,当我们反思我们在这方面的研究时,我们发现对基层公务员组织及人员的,对基层公务员如何执行政策的具体行为及影响因素知之甚少,因此,我们有必要从新的研究视角和路径对基层公务员的公共政策执行影响因素进行深入的研究。

## 二、研究意义

有价值的学术研究既应该具备理论意义,也应该关照现实。本研究就在关照现实的基础上,运用行政学的理论知识进行问题分析,从而提出改进基层公务员政策执行的一些可能建议,从而推动基层公务员行为的规范化和法治化,因此可以说本研究既有理论意义,也有现实意义。

### (一) 本研究的现实意义

全面深化改革的落实是一项系统工程,不仅需要顶层设计,更需要基层公务员这一具体落实深化改革的责任人形成共识,有效行动起来,把改革的部署落实到实处。本研究主要是理清基层公务员在执行和落实法律政策方面存在的社会生态要素(经济要素、政治要素、文化要素、社会新闻舆论)、行政组织系统要素(行政组织目标、人员、资源、法律制度、文化、结构等)和个体特性要素(生理要素、心理要素和社会特性要素)跟基层公务员政策执行之间的关联,从而提出从社会生态要素、行政组织要素和个体特性要素规制和引导基层公务员政策执行的建议,为基层公务员政策执行



的法治化与规范化提供一种有利的影响,从而使基层公务员在全面深化改革中起到应有的执行作用。更为具体的讲,对基层公务员的政策执行影响要素的研究对深化改革的实践意义有:

1. 基层公务员的政策执行影响要素的研究有利于基层公务员贯彻落实深化改革。因为基层公务员的政策执行的影响因素是影响落实全面深化改革的基础性因素。中国基层公务员是贯彻落实深化改革的主要力量,“中国各级政府中共有 500 余万公务员,其中 92% 的公务员职务层次都在科级以下,而且大部分都是在直接与公民打交道中工作。他们的所作所为不仅直接决定着公共资源的分配和公共服务的品质,也很大程度上影响到公共生活的质量,甚至决定着公共政策的成败”<sup>〔1〕</sup>。基层公务员的政策执行受到多种因素的影响,这些因素形塑着他们的行为。同时,对基层公务员政策执行影响要素的研究有利于全面深化改革“最后一公里”的完成。“所谓改革的‘最后一公里’,就是各项改革政策落地的最后一步,就是改革者历尽千难万苦、经过长途跋涉需要跑完的最后一段路程”<sup>〔2〕</sup>。“最后一公里”是改革阻力最大的地方,也是改革动力最小的地方,是改革目标的最后制约,是实现改革由量变到质变的关键点。如果不能突破这一关键点,改革的政策意图就无法实现。而影响基层公务员政策执行的要素影响着执行人员能否完成深化改革的“最后一公里”。中央全面深化改革的内容需要地方政府及人员根据中央精神,结合地方的实际要求来进一步深化改革的内容,这需要基层政府及人员正确地履行政府职能,而中国的政府层级是五级政府,各级政府有着不同的职能,其中石亚军教授认为“在中国

---

〔1〕 韩志明:“街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析”,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 4 期。

〔2〕 “习近平羊年首次论改革:消除‘中梗阻’跑出‘最先一公里’”,载人民网,<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0228/c385477-26612366.html>。



由五级政府构成的行政管理体制中,中央政府是宏观,省级政府是中观,市、县、乡镇政府是微观。省、市、县三级政府都要履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护的职能。且由于与市场和社会的直接距离不同,这三级政府履职的角度、权限、手段、效应具有层级性区别。省级政府居于区域统筹地位,在履行五项职能中应该负责省域规划、政策、标准、监督职责;市、县两级政府具有建设、管理、经营城市的功能,直接掌握着各类代表本地区主要生产力的市场主体和社会主体事业发展的命脉,应该履行本政府辖区内涉及五项职能的具体规划、政策、标准、监督,以及市场监管、社会管理、公共服务、环境保护的职责;乡镇政府应该履行发展经济、社会管理、公共服务、基层建设四项职能”<sup>〔1〕</sup>。从中可以看出市、县、乡镇及其工作人员履行着具体的职能,因此,可以说全面深化改革需要地方基层政府及人员来实现,而基层公务员政策执行影响要素的研究,可以使基层政府和公务员积极参与全面深化改革的政府职能,从而促进全面深化改革的进行。

2. 基层公务员的政策执行影响要素的研究有利于基层公务员政策执行的法治化和规范化,有利于基层依法行政的顺利执行。著名经济学家刘易斯(1966)曾经说过“即使有了最好的政策,也难以确保获得成功。”因为,政策是一个完整的体系,不仅需要好的政策,还需要“良好”、“准确”、“及时”和“高效”的执行条件。中国当代大量的政策实践证明,政策执行过程并不会一帆风顺,总会受到各种因素的牵绊。在人们对“播下去的是龙种”为何“收获的总是跳蚤”的疑问中,作为政策执行链条最末端的基层政府公务员政策执行的影响要素的研究引起人们的重视。同时,基层公务员政策执行法治化是深化改革的重要内容之一。在《中共中央

---

〔1〕 石亚军:“地方政府职能转变重在接准、放实、管好”,载《中共中央党校学报》2014年第1期。



关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中专门指出,现在的地方政府和基层公务员“有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,……一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。”<sup>[1]</sup>同时,在该决定中也提出了要改革现有的执法体制,规范基层公务员的行为,通过本研究可以有效地避免基层政府及公务员的上述行为,从而使基层公务员的行为能够法治化和规范化。

3. 政府建设的需要。中国提出要建设服务型政府的目标,基层政府的基层公务员作为直接面向人民群众、国家各项法律政策的具体执行者和公共服务的提供者,他们的行为与态度,直接决定着服务对象的感受,同时也决定着服务对象对基层公务员和政府的评价,因此,研究清楚基层公务员的政策执行的影响要素,对于基层公务员在提供政策服务时的行为有着重要的指导作用,可以这样说,基层公务员政策执行是否规范、高效直接关系到政府的形象与合法性,因此研究基层公务员政策执行效果影响要素对建设服务型政府、法治型政府至关重要。

## (二) 本研究的理论意义

本研究是针对基层公务员政策执行的影响要素这一现实问题进行的理论分析与提炼,有着以下的理论意义:

1. 对基层公务员政策执行影响要素的研究拓展公务员研究和政策执行研究的视野。针对公务员的研究,学术界的主要研究对象还在于地方主要政府官员的研究,特别是地方政府的党政一把手的研究,而针对位卑权小的基层公务员还没有深入的研究,而本研究

---

[1] “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”,载人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1029/c1001-25926893-4.html>.



主要是针对基层政府的基层公务员的行为影响要素的一种专门研究,这种研究是一种从公务员底层开始的一种研究,具有一定的开拓性,所以说在这个意义上来讲是拓展了公务员研究的视野。针对政策执行的研究有很多,但是现有的研究多是指地方政府,而没有具体指向基层公务员这一政策执行链条的末端主体,而本研究通过对基层公务员政策执行的内在影响要素和外在影响要素进行全景描述和深入细致的解剖麻雀式分析的基础上,提出了影响基层公务员政策执行效果要素,从而深入了解在政策执行的“最后一公里”受到哪些因素的影响,从而为科学地制定政策、有效地执行政策拓展了研究的可能视野。

综上所述,基层公务员政策执行的影响要素这一研究是公务员研究和政策执行研究的一种有机结合,通过这种结合,能够打通政策执行的客体与主体的关系,从而进一步开拓了基层公务员研究理论和政策执行的视野。

2. 本研究试图填补当前在基层公务员和政策执行影响要素研究中的某些空白和不足。其主要体现在以下几个方面:①本研究采用访谈、问卷调查和参与式观察的方式来进行基层公务员的政策执行的研究,通过这些方式的研究,能够更加深入地对影响基层公务员的政策执行的要素进行定性和定量相结合,观察与参与相结合的研究,这在当前的研究中是不多见的;②我们在研究中将基层公务员个体在政策执行中的行为置于更为宏观的情景中进行分析,建立起宏观情景如何影响微观个体政策执行的因果链,从而更为清晰地分析是哪些因素影响到个体的政策执行,为要素与行为之间建立起了链接;③本研究更系统全面地分析了基层公务员组织中的正式法规制度和非正式制度,通过对中国行政组织系统的全面分析,清晰描绘了组织系统的各要素是如何影响基层公务员的政策执行的,这种系统性的研究在当前中国还是比较稀少的;④本研究不但从社