



中国少数民族教育政策研究丛书

苏 德 主 编



民族教育政策： 基层官员政策再制定行为研究

江凤娟 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House



中国少数民族教育政策研究丛书

苏 德 主编

民族教育政策： 基层官员政策再制定行为研究

江凤娟 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一

责任编辑 孔 军

版式设计 杨玲玲

责任校对 贾静芳

责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

民族教育政策：基层官员政策再制定行为研究 / 江凤娟著. —北京：教育科学出版社，2014. 11

(中国少数民族教育政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5041 - 9070 - 3

I. ①民… II. ①江… III. ①中小学教育—少数民族教育—教育政策—研究—中国 IV. ①G759.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 226339 号

中国少数民族教育政策研究丛书

民族教育政策：基层官员政策再制定行为研究

MINZU JIAOYU ZHENGCE: JICENG GUANYUAN ZHENGCE ZAIZHIDING XINGWEI YANJIU

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010 - 64981167

传 真 010 - 64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米 × 239 毫米 16 开

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 张 15.5

印 次 2014 年 11 月第 1 次印刷

字 数 220 千

定 价 39.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

丛书编委会

顾 问

顾明远 哈经雄 阿布都 张 强 陈中永
钟海青 郑新蓉 曾天山 王嘉毅 刘贵华

主 编

苏 德

编 委 (按姓氏拼音排序)

敖俊梅 常永才 董 艳 海 路 胡迪雅
江凤娟 李 剑 吕佩臣 陶格斯 滕 星
吴合文 吴明海 夏仕武 袁 梅 钟志勇
Min Bahadur Bista Robert Rhoads
Ulla Ambrosius Madsen

丛书总序

我国是一个统一的多民族社会主义国家，民族教育是我国教育事业重要的组成部分，民族教育的发展是促进各民族共同团结进步、共同繁荣发展的重要基础。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中专门对民族教育做出全面的规划和部署，这无疑为民族教育学科的跨越式发展提供了大好机遇。

中央民族大学作为党和国家为解决中国民族问题、培养少数民族干部和高级专门人才而创建的高等学校，在我国民族事务与民族教育事业中具有举足轻重的地位。该校是一所汇聚了56个民族师生的国家“985工程”和“211工程”重点建设大学。中央民族大学教育学院一直致力于我国民族教育的田野调查和理论研究，是我国民族教育研究领域的“带头人”。通过“211工程”和“985工程”三期建设项目及其他项目的积累，教育学院形成了以少数民族教育为特色和优势的学科，凝聚了一支在国内外有影响、团结协作并有奉献精神的少数民族教

育创新研究团队，在少数民族教育的理论与实践方面取得了丰硕成果。

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》精神，进一步提高民族教育科学研究的质量和水平，促进我国民族教育科学事业的繁荣和发展，为新时期国家民族教育改革决策和实践服务，教育学院专门成立了“中国少数民族教育政策研究丛书”编委会，以科学发展观为指导，围绕民族教育改革发展的重大理论和重大现实问题，邀请国内外民族教育研究的优秀专家学者开展了一系列基础研究和应用研究，撰写和出版了中国少数民族教育的系列专业教材和学术著作。

“中国少数民族教育政策研究丛书”以中央民族大学“211工程”和“985工程”三期建设项目为研究平台，在中央民族大学教育学院院长苏德教授主持的联合国教科文组织西班牙千年发展目标促进基金“中国文化与发展伙伴关系”项目“中国少数民族基础教育政策研究”课题（2008—2011），以及国家社会科学基金教育学重点招标课题“民族教育质量保障和特色发展研究”的系列研究成果的基础上形成。该项目研究者历时五年，主要在我国西南地区的云南省、贵州省和西北地区的青海省进行多次田野调查，收集了大量的一手资料。研究者从教育政策的不同角度对我国的民族教育政策做了实践上的梳理和理论上的提升，最终形成了此套丛书，即《民族教育政策：质性研究与案例分析》《民族教育政策：文化思考与本土建构》《民族教育政策：行动反思与理论分析》《民族基础教育质量保障的政策研究》《民族教育政策：基层官员政策再制定行为研究》《民族教育质性研究方法：理论、策略与实例》《民族教育政策文化分析——以民族预科教育政策为线》等。

该丛书在理论和实践层面，对我国民族教育发展过程中存在的实际问题进行了深度描写和梳理，并从当地的生态环境、独特的语言文化出发，提出了有针对性的、有意义的对策和建议，是中央民族大学民族教育学学科建设的标志性成果之一，为中国少数民族教育学科与民族教育事业的发展做出了重要贡献。

顾明远
2013年2月

目 录

第一章 研究问题和文献述评 / 1

第一节 研究背景、问题界定和研究意义 / 1

第二节 国内外研究综述 / 10

第三节 本章小结 / 38

第二章 研究设计 / 40

第一节 核心概念界定 / 40

第二节 分析单位 / 41

第三节 理论基础 / 43

第四节 研究方法 / 51

第五节 分析框架 / 62

第三章 农村中小学布局调整政策执行 / 66

第一节 布局调整政策出台的背景和发展脉络 / 66

第二节 布局调整后的教育现状 / 72

第三节 农村中小学布局调整过程原型一：巴库小学 / 84

第四节 农村中小学布局调整过程原型二：保田小学 / 97

第五节 本章小结 / 106

第四章 基层官员政策执行中的决策困境 / 109

第一节 行政规制 / 110

第二节 政策标准 / 124

第三节 政策资源的供需 / 130

第四节 目标群体的需求 / 135

第五节 绩效评估 / 139

第六节 本章小结 / 141

第五章 基层官员的政策再制定 / 145

第一节 政策价值——重新判断 / 146

第二节 政策目标——简化调整 / 151

第三节 政策标准——具体细化 / 162

第四节 政策任务——分解程序 / 166

第五节 政策目标群体——差异处理 / 170

第六节 本章小结 / 178

第六章 基层官员政策再制定中的个体行动规则 / 181

第一节 政策执行中的个体行动 / 182

第二节 个体行动中的规则 / 187

第三节 政策再制定：规则的冲突 / 192

第七章 研究结论、贡献和反思 / 196

第一节 研究结论 / 196

第二节 研究贡献 / 201

第三节 研究反思 / 203

参考文献 / 208

附录一 访谈提纲 / 221

附录二 开和县“十二五”期间农村中小学布局调整经费使用
方案（按学校汇总） / 224

索引 / 229

后记 / 234

第一章 研究问题和文献述评

第一节 研究背景、问题界定和研究意义

一、研究背景

20 世纪 80 年代初期,农村中小学就开展了局部调整。依据 1986 年《中华人民共和国义务教育法》中第 15 条的规定——“县级以上地方人民政府根据本行政区域内居住的适龄儿童、少年的数量和分布状况等因素,按照国家有关规定,制定、调整学校设置规划。新建居民区需要设置学校的,应当与居民区的建设同步进行”,我国进行了第一次较大规模的农村中小学布局调整,各级地方政府以农村初、高中为重点,撤并了一批规模过小的“麻雀校”,初步整合了当时的农村教育资源^①。

近年来,随着“两基”攻坚和“普九”工作的深入推进,农村义务教育的改革与发展日益成为我国各项工作的重中之重,农村中小学布局调整问题再次受到高度关注。

2001 年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发[2001] 21 号)将调整农村义务教育学校布局列为一项重要工作,并指出应“因地制宜调整农村义务教育学校布局”。同年,国务院召开的全国基础教育工作会议也将农村中小学布局调整列为发展农村义务教育当前要重点抓好的六项工作之一。自 2001 年起,各地政府纷纷制定本地区的农村中小学布

^① 庞丽娟,韩小雨.农村中小学布局调整的问题、原因及对策[J].教育学报,2005(4).

局调整规划，第二次农村中小学布局调整工作在全国范围内广泛开展。

2002 年和 2003 年，国务院和财政部分别下达了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》和《中小学布局调整专项资金管理办法》，从管理体制、经费保证方面进一步推动了农村中小学布局调整工作，各地政府也都大规模地加快了布局调整的步伐，全国范围的中小学数量大幅度减少。从国家统计局年鉴发布的数据看，2000 年我国小学学校数为 553622 所，到 2010 年减少到 257410 所，减少了 296212 所，减少比例为 53.50%。在小学学校数量的变化中，又以农村变化最为明显，2000 年农村小学为 440284 所，到 2010 年减少到 210894 所，减少了 229390 所，减少比例为 52.10%。城市、城镇小学数量的变化相对平稳（见图 1-1）。

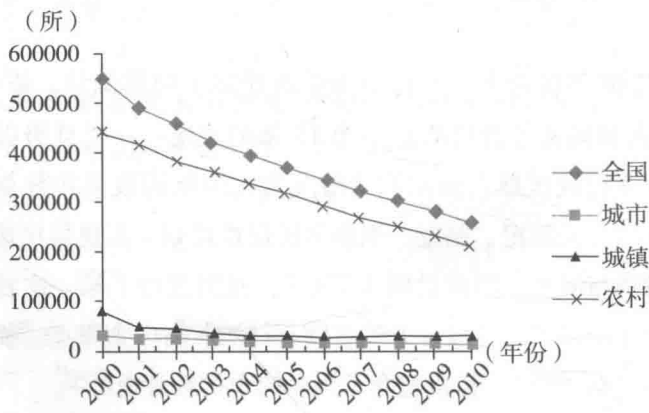


图 1-1 2000—2010 年全国范围及区域小学学校数量变化分布

资料来源：中国统计年鉴 2001—2011 [EB/OL]. [2012-12-10]. [http://www. stats. gov. cn/tjsj/ndsj](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj).

自 2001 年全国大规模的农村中小学布局结构调整开展以来，部分地区尤其是一些经济较为发达的农村地区，通过因地制宜、实事求是地合理调整中小学布局，集中力量改善了一批乡镇中心学校的办学条件，使合并后的中心学校实现了一定的规模效益，当地的教师队伍质量与教育教学水平也得以提高。但是，在全国农村中小学布局调整初见成效的同时，部分地区在调整农村中小学布局的过程中凸显出许多新问题，集中体现为：

(1) 学校布局调整后学校服务半径过大,农村学生上学时间或距离不合理。有些地方政府盲目撤并和缩减当地农村中小学校,给学生求学带来不便,上学途中的人身安全及身体健康都会受到影响。同时,因为上学路途遥远,很多偏远地区的学生辍学率又出现反弹现象^①。(2) 寄宿制学校出现了不适应状态。因为学校规模增大、班额增加,教师负担加重,宿舍和食堂拥挤不堪,学生离开父母后缺少亲情关爱的愁闷心理无法及时疏导等诸多问题层出不穷^②。(3) 教育成本增加,家庭负担加重。随着学校的撤并,很多家长顾及孩子上学交通不便和安全问题,选择“让孩子乘车上学并在外解决午餐”,或者干脆在学校附近租赁房屋选择陪读。这在影响了家庭收入的同时又增加了教育成本,很多父母也陷入“欲罢不忍,欲上不能”的困境^③。这些问题都在影响着农村基础教育的质量。对于学校布局如何调整,尽管学术界在对学校布局标准的研究中综合了上学距离、上学时间、交通安全、未来人口变化以及宗教等多种因素,但是在具体政策执行中仍未对这些因素进行有效整合,也无法建立一个相对科学的可操作性标准,由此也导致一些学校撤并缺乏科学根据,受教育行政管理者主观影响太强,从而出现了一些盲目的行为。比如一些地区片面追求撤并学校数量和撤并率,一些地区刻意追求办学的集中和学校的规模,还有的地区为了解决历史遗留问题(如危房改造)将多种工作杂糅在一起“搭便车”。

针对此类问题,教育部办公厅发布了《关于切实解决农村边远山区交通不便地区中小学学生上学远问题有关事项的通知》(教基厅〔2006〕5号),要求各地布局调整要“实事求是,因地制宜”,避免调整过程中出现新的学生失学、辍学和上学难问题,并指示各地教育行政部门要“慎重对待撤点学校”。继而,教育部又发布了《关于实事求是地做好农村中小

① 王颖,杨润勇.新一轮农村中小学布局调整后的负面效应:调查反思与对策分析[J].教育理论与实践,2008(12).

② 贾勇宏.农村中小学布局调整的预期和动力——基于中西部6省(区)的调查和分析[J].教育发展研究,2007(21).

③ 庞丽娟.当前我国农村中小学布局调整的问题、原因和对策[J].教育发展研究,2006(2B).

学布局调整工作的通知》（教基〔2006〕10号），总结了有些学校布局调整后出现的学生辍学、大班额授课、寄宿条件差及教育资源流失等种种问题，再次重申布局调整一定要“以人为本”，“充分论证，统筹安排，稳妥实施”，要本着“先建设、后撤并”的原则实施布局调整。教育主管部门连续出台两个文件，针对同一个问题进行了指导性意见和要求的重申，可见农村中小学布局调整过程中出现的新问题已经不再是个别现象^①。

由于农村中小学布局调整政策执行后确实产生了一系列问题，因此，很多研究者对现实的问题比较关注，比如学校撤并之后学生上学路途遥远、家庭教育成本增加、寄宿制学校的安全卫生管理不完善、大班额出现等^{②③④⑤}，并针对问题提出了一些“应然”的对策建议。由此可见，大部分对布局调整政策的研究多立足于学生、家长以及教师的视角，从政策目标群体的视角讨论政策产生的影响及问题，体现了研究者浓厚的人文关怀。

不过，从政策目标群体由于“弱权力”而不得不承受的政策影响入手分析，最后提出的对策建议难免无力，比如有的研究者提出“应深入调研当地社会、经济、教育等实际情况，科学统筹规划农村中小学布局调和”^⑥，或“强化中央与省级政府责任，建立多元化决策机制，确保学校布局调整政策的科学性、合理性与时效性”^⑦。笔者认为，只关注政策目

① 关于农村学校布局调整问题的回答 [EB/OL]. [2009-09-12]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1894&infoid=25018>.

② 庞丽娟. 当前我国农村中小学布局调整的问题、原因与对策 [J]. 教育发展研究, 2006 (2B).

③ 罗银利. 农村中小学布局调整中存在的问题及对策 [J]. 武汉市教育科学研究院学报, 2006 (9).

④ 王颖, 杨润勇. 新一轮农村中小学布局调整后的负面效应: 调查反思与对策分析 [J]. 教育理论与实践, 2008 (12).

⑤ 范先佐. 我国农村中小学布局调整的成效、问题及对策——基于中西部地区6省区的调查与分析 [J]. 教育研究, 2009 (1).

⑥ 庞丽娟. 当前我国农村中小学布局调整的问题、原因与对策 [J]. 教育发展研究, 2006 (2B).

⑦ 雷万鹏. 义务教育学校布局: 影响因素与政策选择 [J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2010 (9).

标群体为主的政策事实还不能充分理解教育政策，仅从单个群体的“怎么样”去分析“为什么”，也会使得分析过于简化或流于表面。为了了解真正的事实，还必须对政策过程的“能动者”——基层官员进行深入调查。比如，为什么各地出现了片面追求撤并率、学校规模等“不约而同”的问题，而相关原因、过程又不尽相同？

从已有的研究文献来看，当前对布局调整政策的研究多是对政策执行后的现状、问题等的事实性研究，就研究范式而言并非是政策研究；多是从学生、家长、教师等政策目标群体的角度，而忽略了从政策执行者的角度进行分析；很少关注真正的“政策研究”，因此也缺乏政策理论的指导和深度。

二、研究缘起

在以往的田野调查中，笔者曾经遇到过那些七八岁便要翻越几个山头上学、放学后在校园里搭起一次性“土灶”煮饭的学生。出于不解，笔者曾就当前学校布局调整过程中出现的问题咨询相关管理人员，得到的回答是“上面的政策要撤校”；再追问其合理性，答曰“其他地方都这样做”……笔者虽试图了解“他们如何理解政策”以及“如何制定具体的撤校方案”，但是都没有得到直接的回复。

于是，笔者开始对布局调整政策产生了兴趣。经过资料检索，发现上述问题并不是一个个案。要了解为什么出现这样的问题，有必要先了解一下政策文本。

农村中小学布局调整工作第一次较大规模的开展，是在1986年《中华人民共和国义务教育法》第15条规定的指导下进行的，当时各级地方政府以农村初、高中为重点，撤并了一批规模过小的“麻雀校”，初步整合了当时的农村教育资源。现在一般提到的农村中小学布局调整政策，则是指2001年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中关于“调整农村义务教育学校布局”的工作内容，具体为：“因地制宜调整农村义务教育学校布局。按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源

配置的原则，合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并，在交通不便的地区仍需保留必要的教学点，防止因布局调整造成学生辍学。学校布局调整要与危房改造、规范学制、城镇化发展、移民搬迁等统筹规划。调整后的校舍等资产要保证用于发展教育事业。在有需要又有条件的地方，可举办寄宿制学校。”

从布局调整和寄宿制的政策文本来看，“小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置”似乎并没有给各级教育行政部门制定具体任务，那为何各地关于布局调整和寄宿制的报告文件中又几乎都在强调“撤并率”，甚至有的地方撤并的重点是“规模小、效益差”的学校^①，同时将布局调整工作作为各级政府的政绩考核内容^{②③④}？

在文献收集过程中，笔者注意到布局调整具体方案的规划和实施都是由县级教育管理部门负责的，也就是说，“县级教育管理部门”是布局调整政策执行中最小的一个单位。因此，笔者决定重点探究布局调整政策在县级层面的执行。

此外，从已有的政策执行研究文献来看，一般将已有的政策作为预设的前提，将政策目标作为衡量政策执行的标准，判断政策目标是否得到了落实或得到了多大程度的落实，也就是大多遵循一种“目标—结果”的逻辑方式。因此，政策执行研究大多关注政策执行偏差。从具体的政策入手，从“结果”来研究政策执行使得研究者多关注措施、效果及问题。不过，需要特别注意的是，政策的效果不应该仅仅将政策目标作为唯一的衡量标准，因为政策最终的目的是影响政策目标群体。了解政策目标群体在政策执行的实际过程中受到的影响更有利于深入探究政策执行。

① 内蒙古自治区中小学布局调整专题汇报 [EB/OL]. [2009-09-12]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2437&infoid=35647>.

② 内蒙古自治区中小学布局调整专题汇报 [EB/OL]. [2009-09-12]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2437&infoid=35647>.

③ 宁夏以学校布局调整促教育健康均衡发展 [EB/OL]. [2009-10-03]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2343&infoid=1248144622323449>.

④ 邯郸市“深化布局调整，助推农村义务教育加速均衡” [EB/OL]. [2009-10-03]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1257413715261250&infoid=1257689049682316>.

因此,本研究在选择布局调整政策作为个案政策之后,首先关注的就是政策目标群体,包括学生、家长、教师及学校等实际受到的影响、发生的变化及遇到的问题,进而探究基层官员在政策执行中究竟是如何理解政策,并采取相应措施进行政策执行的。

三、问题界定

本研究试图从基层官员的角度探究政策的执行过程。大多时候,在政策执行者将政策传递至目标群体之前,政策只不过是“一纸空文”,因此“不能脱离政策的执行方式孤立地理解政策”^①。

在政策执行过程中,基层官员的决策、处理问题的方法、使用的政策工具直接影响政策的最终效果。当然,这不是说政策制定不重要,也不是指上级管理者对政策执行的影响不大,而是强调基层政策执行者在解释和应用政策过程中发挥着重要的作用。

在农村中小学布局调整政策执行过程中,基层官员既要受到上级行政管理部門的管约束,又要应对教育需求无法得到满足的家长、学生的压力,同时政策文本本身往往是抽象模糊的,执行所需的政策资源(经费、人员)又严重不足,而且基层官员本身对具体政策也有着自己的理解。这样一种多重压力的环境,与政策制定阶段的决策环境会有明显的差异,这时,基层官员往往会重新“制定”政策。

为了更好地理解政策执行,本研究还关注基层官员如何与目标群体互动。基层官员和目标群体的关系“充溢着权力”^②,特别是当目标群体不能自愿选择的时候^③。在农村中小学布局调整政策执行过程中,家长、学

① Elmore, R F. Organizational models of social program implementation [J]. Public Policy, 1978 (26) .

② Adler, M & Asquith, S. Discretion and welfare [M]. London: Heinemann Educational, 1981: 5.

③ Lipsky, M. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services [M]. New York: Russel Sage Foundation, 1980: 78.

生、被撤并学校的教师一般都处于相对“弱权力”的地位，他们似乎必须接受决策部门制定的政策，而决策者制定政策的时候可能没有完全关注其真正需求，而是根据自己的价值和理念系统。当基层官员将政策传递到目标群体并实施行为的时候，群体的冲突性利益开始碰撞。

本研究立足于已有的政策执行研究，关注布局调整政策执行的实践性现实，重点是对事实的政策过程——尤其是基层官员在政策执行过程中是如何理解政策、决策并采取行动的——进行深入考察。那么：①在布局调整政策执行过程中，基层官员如何“再制定”政策，以及这种再制定对政策目标群体带来了什么结果？②他们进行“再制定”的原因又是什么？这就是本研究主要探究的两个问题。

四、研究意义

首先，从理论意义上来看，基层研究超越了第一代政策执行研究的“命令和控制”的假设，以实证的方式解释影响政策执行的因素。通过研究是什么、为什么和怎么样，可以提高基层官员在政策执行中的责任和效率。理查德·埃尔默（Richard Elmore）指出之前的研究“非常关注基层官员的问题处理，当然这点很重要，但是只是他们工作的一部分，而且只与政策目标有关。从基层研究的视角来分析，基层官员需要处理很多事情，完成很多任务”^①。所以，基层研究有助于理解执行政策的基层官员做了什么、工作性质是什么、如何解释政策以及采取措施。

在既有的政策执行研究中，有关基层官员政策执行的研究还较为薄弱。在研究层次上，它不占据学术高端，也似乎没有像探究高层政策执行的“黑箱”那样充满了诱惑。但事实上，政策执行的方式、效果最终要依赖基层官员。

① Elmore, R F. Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy [M] //K. Hanf and T. A. J. Toonen. Policy implementation in federal and unitary systems. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985: 214 - 215.

本研究关注这样一个群体，他们是行政级别中最低的一层，是教育政策执行的最后一根链条。在分析繁杂多样的基层政策执行时，更接近日常政治，往往能反映出非体制、非结构和非正式的特征。

本研究试图展示的是一个有关基层官员执行教育政策过程的实态故事。根据笔者的思路框架，故事也被分割成小模块，各模块之间相互独立但又相互联系，事件过程虽然复杂但都反映了基层官员政策执行中的矛盾和冲突，同时也体现了基层官员和目标群体的互动逻辑。如果将本研究置于更广阔的学术背景，最适合的应该是“政治-行政”二分法之下微观的政策执行研究。

其次，从实践意义上来看，尽管政策执行者有着预期的愿望，但是基层官员“不会只做他们想做的或者要求他们去做的。他们会做他们能做的”^①。在政策执行的最小单位，基层研究强调政策执行中模糊、不确定的情境，基层官员的自由裁量权和政策再制定的决策过程，同时也提供了一种区分政策事实和政策效果之差异的研究基础。比如在很多政策报告中，政府喜欢使用一些数字来体现政策效果，如“撤并学校为46%，入学率达到99%”。此外，当前很多对布局政策的研究也把关注的重点置于布局调整之后出现的问题，比如学生上学路途遥远、教师负担增加、家庭教育成本增加等。这些问题所能表征的还仅是教育现象，现象背后的政策事实是什么，以及事实背后的原因又是什么，都是基层研究需要进一步关注的问题。

从这个意义上讲，对基层官员的研究在政策执行研究中起到了关键的连接作用，因为基层研究直接探究政策执行中组织和个体分别做了什么、为什么这样做。此外，基层研究的视角还试图寻找政策执行中的问责系统，比如：在政策执行中谁应该为谁负责？政策执行的绩效如何评估？一个引发其他问题的问题如何解决？……这些问题依靠宏观的政策执行研究是很难解决的。对基层官员的研究属于微观的政策执行研究，它所提供的

① Brodtkin, E Z. Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration [J]. The Social Service Review, 1997, 71 (1): 1-33.