

CiteSpace知识图谱视角下公共政策执行研究进展

颜其艳*, 戚兴宇#

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年7月22日; 录用日期: 2022年8月29日; 发布日期: 2022年9月6日

摘要

公共政策执行是公共管理学科的重要研究领域, 政策执行过程也是整个公共政策中的关键性环节, 公共政策执行的效率、方式等与公民利益息息相关, 有效地执行公共政策对提升国家治理能力有着重要意义。学界在很早以前就展开了对公共政策执行领域的相关研究, 因此, 本研究运用CiteSpace可视化软件, 制得作者、研究机构、关键词共现、聚类、时区共现及突现等6个方面的知识图谱。基于此, 再现学术界二十多年来关于公共政策执行研究的历史演进和前沿动态, 并针对当前研究的不足提出建议, 以期为日后公共政策执行的理论与实践研究提供参考。

关键词

公共政策执行, 知识图谱, 可视化分析

Research Progress on Public Policy Implementation from the Perspective of CiteSpace Knowledge Graph

Qiyang Yan*, Xingyu Qi#

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jul. 22nd, 2022; accepted: Aug. 29th, 2022; published: Sep. 6th, 2022

Abstract

Public policy implementation is an important research field of public administration, and the

*第一作者。

#通讯作者。

process of policy implementation is also a key link in the whole public policy. And the efficiency of public policy implementation is closely related to the interests of citizens, and effective implementation of public policy is of great significance to improve national governance capacity. The academic circle has carried out relevant research in the field of public policy implementation for a long time. Therefore, this study uses CiteSpace visualization software to study the knowledge graph of six aspects, including organization keywords co-occurrence clustering, time zone co-occurrence and emergence, which is prepared by the author. Based on this, the historical evolution and cutting-edge trends of public policy implementation research in academia over the past 20 years are reproduced, and suggestions are put forward to address the shortcomings of current research, in order to provide reference for future theoretical and practical research on public policy implementation.

Keywords

Public Policy Implementation, Mapping Knowledge Domain, Visualized Analysis

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公共政策是一个包括政策制定、执行、评估在内的一系以政策合法化为依据组成的动态过程[1]。其中, 执行是公共政策的重要一环[2]。公共政策执行是指在特定的政策环境中, 为实现目标, 政策执行主体通过运用政策资源及方式(如实验、控制等), 作用于政策客体(对象), 从而让政策内容文本转化为现实的动态活动或过程[3]。1973年, 美国学者 Smith 在《The Policy Implementation Process》一文中, 首次阐述了影响公共政策执行的“四因素论”, 开启了公共政策执行理论研究之旅[4]。此后, 经过在西方多年的探讨与实践, 公共政策执行研究逐渐成熟。20多年来, 随着中国快速发展, 如何提升公共政策执行的效率、效果, 改进政策执行的方式、方法, 使社会公众的利益最大化, 引起了社会各界的重视。

CiteSpace 知识图谱软件是由美国华人学者——陈超美(Chaomei Chen)教授开发的, 以 Wos、CNKI 等为数据源, 结合 Java 平台对这些数据进行识别和处理, 并以可视化形式展示的分析平台[5]。该软件可以直接反映出某领域某时间段的研究进展、研究热点[6]。运用文献计量方法分析公共政策执行的研究较匮乏, 故本文利用 CiteSpace 软件对我国公共政策执行研究进行可视化处理, 得到一系列的知识图谱, 直观展示该领域的关键词及前沿动向, 为提高治理能力建设背景下的中国公共政策执行研究提供参考。

2. 数据来源与研究方法

本研究以 CNKI (中国知网)为检索源, 并以“公共政策执行”为主题词在此平台进行高级检索, 只在“学术期刊”中检索, 检索时间为 2022 年 7 月 14 日, 检索时间跨度为系统默认, 得到 1212 篇中文文献。经过人工筛选与主题相关度较低甚至无关的 159 篇文献后, 最终得到 1053 篇有效文献。本研究运用大数据的方法, 根据上述在 CNKI 里导出的 1053 条的文献原始数据, 经过文本转化, 借助 CiteSpace (6.1.R2) 软件, 再通过调试相关参数, 设置时间分析范围为 2000 年 1 月至 2022 年 6 月。并对文献的关键词、研究机构、作者等进行分析, 最终得到相关的知识图谱。

3. 研究内容与分析

3.1. 作者共现分析

将 Citespace (6.1.R2) 可视化软件阈值设为 3, 制作出作者共现图谱。用 Citespace 软件制作的图谱中, 字体大小与发文数呈正相关, 字体越大, 表示该主体的发文量就越多, 反之毅然成立, 连线代表各主体之间有合作关系[7]。如图 1 所示, 共生成 578 个节点, 161 个连线, 关联中心性为 0.0032, 其中学者宁国良发文量最多, 为 12 篇。此外, 发文量排名前十的其他作者还有陆小成、丁煌、钱再见、周国雄、谭英俊、徐敏宁、高建华、李倩、吕学新。通过作者共现图谱, 我们可以看出作者之间关联中心性很低, 学者之间连线较少, 合作关系很少。因此, 应加大各个学者之间的合作, 促进跨学科、跨专业之间的学术交流, 从而打破学术壁垒。

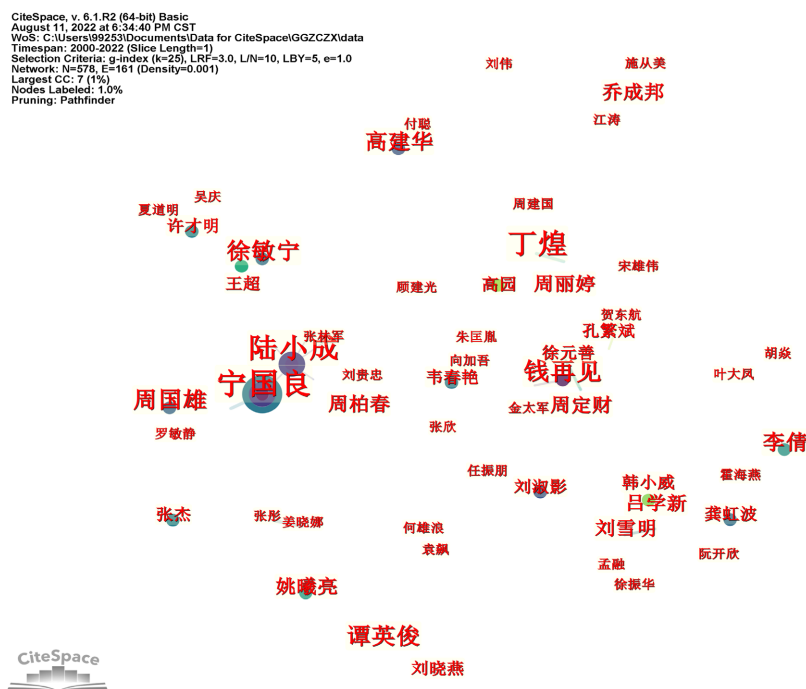


Figure 1. Co-occurrence knowledge graph of authors
图 1. 作者共现知识图谱

3.2. 研究机构分析

发文机构与学界对相关领域研究的关注度相联系[8]。由图 2 可知, 国内开展公共政策执行研究的机构众多, 但相对比较分散。该经软件统计显示, 发文排名前五的机构分别是湘潭大学、广州大学、武汉大学、郑州大学和南京师范大学等高校的公共管理学院, 共发表中文论文 100 篇, 占总数的 8.25%。在发文量排名前 15 所研究机构中, 除了 1 所党校之外, 其余几乎都是公共管理学院, 说明学术界对公共政策执行研究存在研究机构局限化等困境, 应加强各机构之间的联系, 并开发新领域的研究机构。

3.3. 关键词共现分析

关键词之于文献犹如心脏之于人体, 出现频率较高的关键词能体现该领域的热点、焦点。在 CiteSpace 制的知识图谱中, 一个圆形(或十字架或三角形)代表一个关键词, 形状越大表示关键词出现次数越多, 它们之间的线条数代表关键词共现的频次, 线条的粗细与联系的紧密程度呈正相关[9]。利用该软件对文献

关键词进行可视化, 如图 3 所示, 得到公共政策执行领域关键词共现图谱。由此可知, 除了“公共政策”、“政策执行”等与检索词重复的关键词以外, 显现频率较高的词分别有: 执行力、执行偏差、有效执行、执行主体、博弈、影响因素、公民参与等, 体现了 20 多年来国内的研究热点领域。



Figure 2. Knowledge graph of co-occurrence in research institutions
图 2. 研究机构共现知识图谱

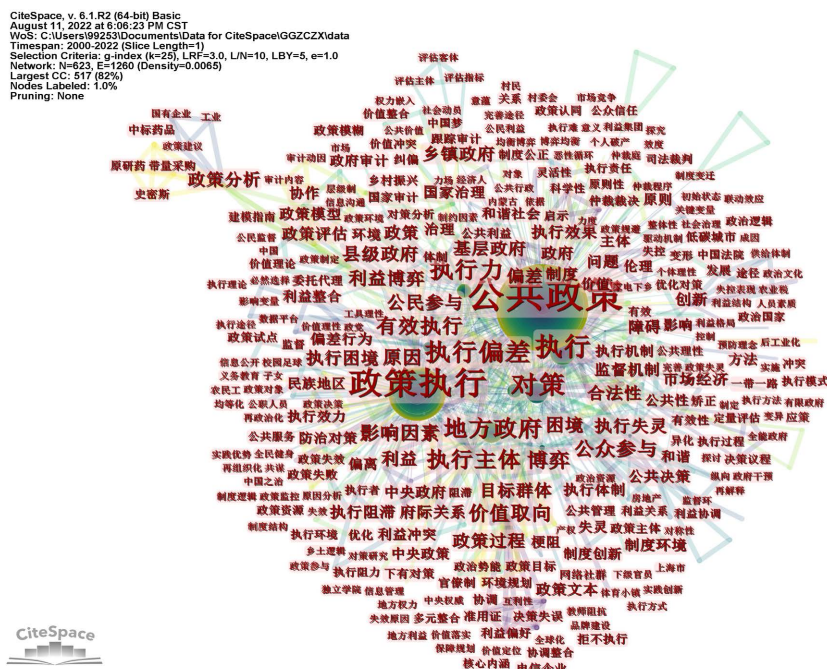


Figure 3. Keyword co-occurrence diagram
图 3. 关键词共现图

3.4. 关键词聚类分析

为进一步探索公共政策执行研究的内容, 笔者对高频关键词进行聚类统计, 通过调整软件相关参数

制得相对清晰的关键词聚类图(图 4)。研究发现该领域热点主要集中在博弈、执行偏差、政策分析、执行主体、有效执行、价值取向等 14 个类别。然后, 为深入了解公共政策执行研究焦点, 笔者结合出现频次前 20 的关键词和关键词聚类图(图 4), 进一步筛选与提炼, 制成表 1。研究发现, 过去 20 年公共政策执行研究主要围绕公共政策执行的困境、执行的影响因素、执行的优化策略这三个方面展开。



Figure 4. Keyword clustering diagram
图 4. 关键词聚类图

Table 1. Research hotspots and keywords of public policy implementation in China over the past 20 years
表 1. 国内 20 多年公共政策执行研究热点与关键词表

公共政策执行的困境		公共政策执行的影响因素		公共政策执行的优化策略	
关键词	频次	关键词	频次	关键词	频次
执行偏差	40	影响因素	17	对策	63
博弈	17	原因	15	执行力	45
利益博弈	13	监督机制	9	有效执行	25
困境	13	价值取向	7	公民参与	17
执行失灵	9	利益	7	创新	6

3.4.1. 政策执行困境

执行困境是该领域的重要内容, 而地方政府在公共政策执行过程中扮演了不可或缺的角色, 一般认为我国地方政府在公共政策执行困境表现在以下几个方面: 如执行尺度不统一、执行态度不端正、执行力度不够、执行效果不佳和执行满意度不高等[10]。由于相同政策在不同地方政府执行过程中, 或多或少存在差异, 政策的执行效果常常与执行的投入产出比相关, 于是, 有学者基于集体行动逻辑视角(正向博弈、差异博弈、零和博弈), 对横向政府间政策的执行进行博弈探析, 认为横向政府间产生“集体行动困境”[11]。加之政策执行过程离不开公众的参与, 故有学者认为当前我国社会公众参与政策执行面临的困境主要有: 政策信息不对称、参与渠道不通畅、传统政治文化束缚、公民社会发育不充分、参与者自身能力不足等[12]。此外, 近年来, 学者通过对中西方公共政策执行的文献进行研究, 发现我国公共政策执

行的主要困境从“乱作为”转变成“慢作为”以及“不作为”[13]。总之, 公共政策执行困境是地方政府与社会公众、各地方政府之前在内的各方利益博弈产生的结果。

3.4.2. 政策执行的影响因素

公共政策执行的影响因素众多, 如陈振明、吴勇锋(2021)从宏观层面剖析了影响政策执行的因素, 主要包括政策执行环境是否和谐稳定、执行方案是否科学民主、执行主体是否协同高效以及执行对象的合作参与度[14]。且有学者认为府际关系是公共政策执行的关键因素, 因此, 府际关系的诱导、约束、能力这3个要素决定着政策执行[15]。随着社会科学的迅猛发展, 一些学者认为互联网信息对公共政策的执行至关重要[16]。除了定性的分析, 还有学者通过实证分析, 检验了政策执行中激励扭曲的存在, 并发现其影响因素包括政策的目标、执行者、手段及实施对象的特征等[17]。总之, 学界从宏观和微观层面探讨了公共政策执行的影响因素。

3.4.3. 执行的优化策略

基于不同研究视角, 学界提出了不同的优化策略。如基于公共政策执行主体利益博弈视角, 一些学者认为, 一方面, 央、地政府之间, 应建立相应的行政职权配置、激励及监督机制, 另一方面, 各基层政府之间应构建合作机制, 从而实提高执行效果[18]。基于公众参与公共政策执行视角, 有学者认为通过打造参与型政治文化氛围、提升参与主体的综合素质能力、拓展政策执行参与渠道、加大政策执行信息公开力度等途径来优化公民参与公共政策执行[19]。基于公共政策执行中信息不对称视角, 有学者认为应通过增加政策执行主体与社会公众的互动性、大力发展电子政务、提高政策执行主体与政策受众的信息素养等策略来走出公共政策执行中信息不对称困境[20]。还有学者创新性地认为公共政策执行需要协商, 基于协商视角, 学者认为在科学界定执行协商的主、客体及其形式等构成因素的基础上, 应通过界定执行协商范围、完善执行协商程序制度、界定执行协商主体责任、构建责任追究制度、丰富执行协商方式、拓宽协商渠道、构建公民协商意见整合机制等方式来优化公共政策执行[21]。总之, 学界从公共政策执行主体(政府)、执行客体(公民)、执行载体(政策执行环境)等角度探索了公共政策执行的优化路径。

3.5. 关键词时区共现分析

关键词时区共现图可直接反映某研究领域前沿, 关键词随时间年份变化的过程。该类图中每一个圆形(或十字架形、三角形)仍然代表一个关键词, 图形的位置对应的年份是该关键词首次出现的年份, 形状的大小与各年份高频关键词的出现频率成正相关, 它们之间的弧线则意味着共现关系[22]。由图5可知, 中国公共政策执行研究领域呈现出集中的特点, “地方政府”“执行偏差”“执行主体”“价值取向”“影响因素”“障碍”“公众参与”“博弈”“利益整合”“制度环境”等关键词均在早期就已提出, 体现了研究时段公共政策执行重点关注执行过程的特点, 其中的一些关键词持续时间较长, 也体现了其经久不衰的学术生命力。2011~2017年新出现的关键词数量较少, “协调”“国家治理”“协作”“府际关系”“政策过程”等关键词比较突出, 反映了这一阶段的研究更关注公共政策执行的具体方法等内容, 公共政策执行以执行方法提升为核心。2019年至今虽然新出现的关键词数量不多, 但从“政策评估”“政策模型”“政策模糊”“政策文本”“乡村振兴”等关键词可以看出, 国内公共政策执行的研究逐渐将理论与实践结合, 并且开始注重公共政策执行的结果, 其研究的深、广度都有所提升。

3.6. 关键词突现分析

关键词突现图能够明显地体现研究年限内, 研究前沿动向, 突显度(Strength)体现出研究的热度[23]。利用该软件, 得到关键词突现图谱, 如图6所示, 图中共有“对策”、“障碍”、“执行偏差”、“地

方政府” 4 个突现关键词, 其中“地方政府”研究前沿突显值为最大, 为 7.47, 说明公共政策执行与地方政府密不可分, 引起了相关研究学者的重视。此外, 近年来的研究热点集中在“执行偏差”(突显度 3.95)、“障碍”(突显度 3.75)等方面, 原因在于政策执行作为关键一环与公众的利益密切相关, 在执行过程中, 如何调节各方主体利益并将资源合理分配是执行主体面临的挑战。总之, 公共政策执行障碍和偏差需要靠地方政府有效解决。

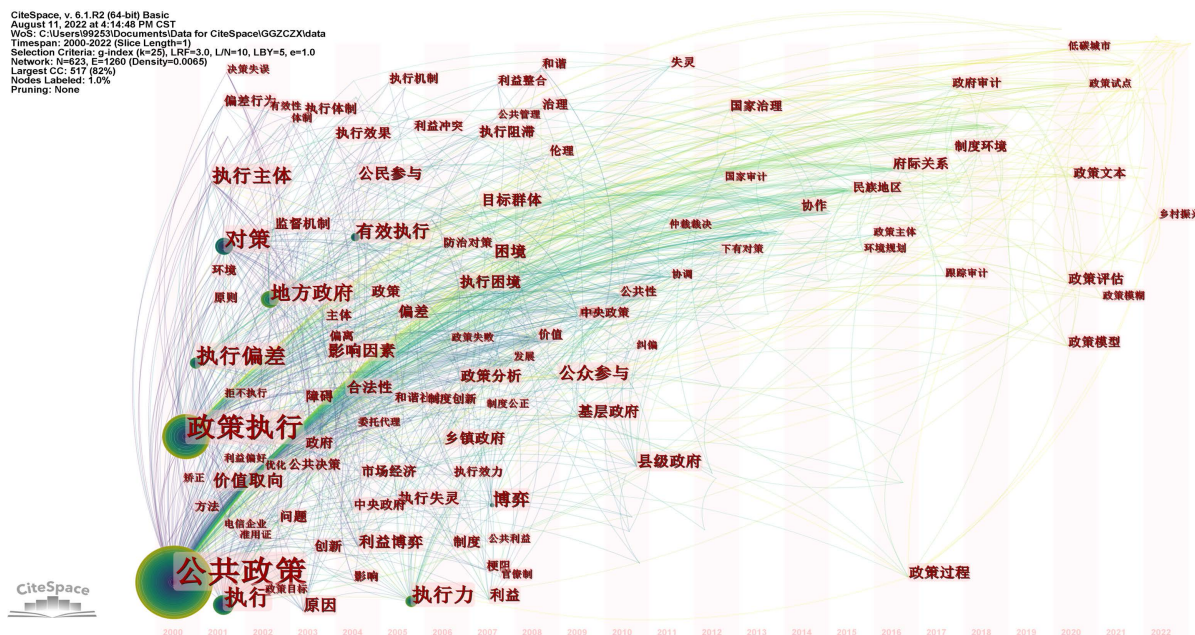


Figure 5. Keyword time zone co-occurrence chart
图 5. 关键词时区共现图

Top 4 Keywords with the Strongest Citation Bursts

Keywords	Year	Strength	Begin	End	2000 - 2022
对策	2000	4.93	2003	2008	
障碍	2000	3.75	2003	2004	
执行偏差	2000	3.95	2012	2014	
地方政府	2000	7.47	2013	2019	

Figure 6. Keywords emergence map
图 6. 关键词突现图谱

4. 结论与讨论

本文运用 CiteSpace (6.1.R2)知识图谱软件, 对 20 多年来 CNKI 数据库我国公共政策执行相关主题文献进行了可视化分析, 通过从作者、研究机构、关键词共现及聚类 6 个图谱, 以及仔细阅读文献, 整体厘清该领域的研究的历史演进及研究热点, 得到如下结论: 一是 20 多年来, 研究热点方向主要集中在公共政策执行困境、执行影响因素以及执行的优化策略三个方面。二是深度合作的网络关系有待提高, 对于跨机构、跨地区、跨高校、跨学科的合作还有待加强。

根据目前的研究进展,对今后的公共政策执行研究提出如下建议:一是完善公共政策执行评估内容。因地制宜建立科学有效的地方政府公共政策执行评价指标体系,开展更具针对性的政策评估研究工作。二是重视公共政策执行效率的提升研究。学界不仅要注重执行效果研究,还要加强执行效率的提升研究。三是探索公共政策执行方式的新方式或手段。此方面是公共政策执行研究的欠缺领域,因此,学界应关注政策执行方式的优化,为政府改善政策执行的方式,做到“刚柔并济”提供参考。四是创新公共政策执行研究新方法。从阅读的文献来看,当前该领域存在较多的定性研究,应引入定量的研究方法,注重多学科交叉融合,例如可与计算机大数据等领域相结合,从而使研究内容更客观、更科学以及更具说服力。

基金项目

本文为国家社科基金项目:《凉山彝区脱贫人口返贫风险识别、预警与防范研究》(项目编号:18BMZ144)阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 哈斯, 盖志毅. 基于政策过程的我国荒漠化治理研究述评[J]. 科学管理研究, 2021, 39(2): 29-36. <https://doi.org/10.19445/j.cnki.15-1103/g3.2021.02.005>
- [2] 袁方成, 范静惠. 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊-冲突”框架[J]. 中国行政管理, 2022(3): 13-21. <https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2022.03.02>
- [3] Di Giusto, S.M.N. and Ribeiro, V.M. (2019) Public Policy Implementation: Concept and the Main Intervening Factors. *Revista de estudos teóricos y epistemológicos en política educativa*, 4, 1-10. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.007>
- [4] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4, 197-209. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- [5] 李杰, 陈超美. CiteSpace: 科技文本挖掘及可视化[M]. 北京: 首都经济贸易出版社, 2016.
- [6] 陈悦, 陈超美, 刘则渊. CiteSpace 知识图谱的方法论功能[J]. 科学学研究, 2015(33): 242-253.
- [7] Liang, D.M. (2020) Visualized Analysis of China's Land Transfer and Scale Research Based on Quantification and Atlas. *Proceedings of 6th International Conference on Economics, Management, Law and Education (EMLE 2020)*, Krasnodar, 29-30 October 2020, 485-489. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.210210.077>
- [8] Yang, D.D. and Yang, W.C. (2019) An Analysis of Data Science Study in the Field of Editing and Publishing Science in China (2008-2018). *Proceedings of the 3rd International Conference on Big Data Research (ICBDR 2019)*, Cergy-Pontoise, 20-22 November 2019, 137-142.
- [9] Chen, Y.M. and Liu, Y.X. (2022) Comparison Research of Hotspots and Trends of Learning Analytics from 2011-2021: A Visualization Analysis Based on CiteSpace. *Voice of the Publisher*, 8, 50-64. <https://doi.org/10.4236/vp.2022.82006>
- [10] 李芬. 我国地方政府公共政策执行策略研究[J]. 财经问题研究, 2016(S2): 123-126.
- [11] 王余生. 横向政府间公共政策执行的博弈分析——基于集体行动逻辑的视角[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2017, 19(2): 72-78. <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.0210>
- [12] 黄芮, 陈坤城. 试论公共政策执行过程中的公众参与[J]. 安徽职业技术学院学报, 2015, 14(2): 39-42.
- [13] 田昊, 李娉. 中国情境下公共政策执行主要问题的转变及其制度分析[J]. 中国行政管理, 2019(5): 77-83. <https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2019.05.11>
- [14] 陈振明, 吴勇锋. 中国公共政策执行的实践优势与制度逻辑[J]. 科学社会主义, 2021(4): 113-118.
- [15] 英明, 魏淑艳. 府际关系: 公共政策执行的关键变量[J]. 广西社会科学, 2017(12): 123-128.
- [16] 申伟宁, 马斌. 互联网背景下信息对公共政策执行的影响[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 45(4): 119-126.
- [17] 周碧华. 公共政策执行中的激励扭曲问题研究[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 101-111. <https://doi.org/10.16067/j.cnki.35-1049/c.20220328.001>
- [18] 王君. 利益博弈与公共政策执行道德风险规避思路[J]. 领导科学, 2017(32): 47-49. <https://doi.org/10.19572/j.cnki.lkx.2017.32.013>

-
- [19] 白现军. 公民参与公共政策执行的政治逻辑与实现路径[J]. 理论导刊, 2016(9): 22-25.
- [20] 宋少燕. 公共政策执行中的信息不对称问题研究[J]. 人民论坛, 2016(14): 35-37.
<https://doi.org/10.16619/j.cnki.rmlt.2016.14.010>
- [21] 莫岳云, 张鑫. 论公共政策执行协商[J]. 理论导刊, 2017(1): 23-28.
- [22] Huang, P.L., Zhang, X.S., Yang, L.F. and Liang, J.H. (2022) Development and Trend of Big Data Sharing Research on Health Care during 2014-2020-Based on the Citespace Visualization Analysis. *Frontiers in Medical Science Research*, **4**, 56-65.
- [23] Liu, J.F. (2022) Research and Reflection on English Translation of Lu Xun's Works Since the 21st Century—Scientometric Analysis of CiteSpace Based on CNKI Journals (2001-2018). *Open Access Library Journal*, **9**, Article ID: e8830.<https://doi.org/10.4236/oalib.1108830>