

对我国督查研究的计量评估分析

——基于1992—2016年知网的文献样本

杨国兵

(武汉大学 政治与公共管理学院, 武汉 430072)

摘要:以1992—2016年在中国知网上发表的代表性文献为样本,从文献情况、作者情况、研究议题和研究论域等方面,运用相关指标对中国督查领域研究的主要成果进行评估;研究表明:中国督查领域的研究时间相对漫长但进展缓慢,研究视阈较为广阔但结构失衡,研究群体多元但学术身份偏低,研究方法多样但学术规范较弱,研究内容较为丰富但并不深入,实践总结充足但理论探索稀缺;提出未来对督查领域的研究应该稳固基础研究、增强学科交流,坚守学术规范、鼓励实证探讨,倡导专注研究、培育青年学者,注重理论提升、打造学术重镇。

关键词:督查研究;督查历史文献研究;国家治理体系;党和政府治理能力;计量评估

中图分类号: D 035-01

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2017)04-0047-09

一、问题的提出

自1983年《中央办公厅关于开展查办工作的通知》下发以来,我国各级党委和政府的督查职能不断强化、督查体系不断健全,这对推动党和政府路线方针、决策部署的落实发挥着越来越重要的作用。随着社会主义市场经济的深入推进,地方政府凭借与日俱增的实力与中央政府展开越来越激烈的利益博弈。我国督查系统能否经得起时代的考验,在各方博弈中维护人民利益值得深思;随着我国现代督查实践的深化,相关督查的研究也备受关注。

早在1992年,陕西省劳动厅在实践中总结经验,提出做好督查工作需要加强领导、强化职能、抓住重点、灵活应对^[1];1995年,赵浦根认为督查实施计划是决策实施的重要基础、宏观控制的有效手段和提高效率的重要保证^[2];2005年,贾群指出,我国督查系统的机构、制度、手段和方式存在一定问题,应从意识观念、组织体制、渠道方式、人才队伍等4个方面进行改善^[3];2009年,李向群对我国区域环保督查中心模式进行了系统评估,进而提出了改进措施与建议^[4];2011年,袁西军和王真等分别对政府和企业的督查信息管理系统进行设计与实现^[5-6];2015年,陈家健提出督查机制是科层治理模式与运动化治理模式有机结合的纽带^[7];盖威等探讨了通过出台相关法律条例来实现行政督查法治化的路径^[8];2016年,崔慧姝指出,从强化政府执行力的可

持续性出发,应进一步优化督查结构,塑造更为多样的执行及督查体系^[9]。这些研究无疑推动了我国督查实践和理论的发展,然而目前尚无对我国督查研究的系统性评估,这很可能使得该领域的研究陷入“缺乏反思的自说自话”的境地^[10]。为了避免这种尴尬,对我国督查研究的客观评估是十分必要的。同时,在我国国家治理体系和治理能力现代化的推进之际,对我国督查研究的相关文献进行评估,也可为后续的研究和实践提供有用参考。

在中国公共行政的语境下,督查是指国家机关完善国家意志表达、促进国家意志执行的一种自救性质的体制内部监督系统。本文基于对我国督查研究评估的历史文献分析,希望解决以下问题:该领域的研究基本特征和成果积累,这些研究是否有助于我国督查的理论提升和实践深化,在此基础上,总结我国督查研究总体情况,展望该领域未来的研究方向。为此,基于我国人文社科类学术研究的现状,对我国督查研究的计量评估以在中国知网(CNKI)“学术期刊”中的SCI来源期刊、EI来源期刊、核心期刊和CSSCI来源期刊上发表的有关文献,以及相关“硕博学位论文”为研究样本,在学科领域“全选”的基础上,以“督查”为“篇名”(匹配为“精确”),年份不限,共检索出文献数量为256篇,剔除涉密文章、新闻报道等非研究性文章后得到88篇期刊文献和48篇硕博学位论文,共计136篇样本文献,时间范围为1992—2016年。借鉴斯托林斯(Stallings R)

收稿日期: 2017-02-05

基金项目: 国家社会科学基金重点项目资助(15AH007)

作者简介: 杨国兵(1991—),男,河北沧州人,武汉大学政治与公共管理学院硕士研究生

等^[11]、休斯敦(Houston D)等^[12]对公共行政研究评估的指标,并参考何艳玲^[13]对行政学研究评估的指标,最终以丁煌等^[14]对政策执行力研究评估的指标为蓝本,根据我国督查研究的实际情况,对我国督查文献研究的概况和进展进行评估。一方面,西方对我国督查研究概况评估下设文献基本情况和作者基本情况两个指标板块,运用文献发表时间、发表载体、学科门类、研究方法、学术规范、第一作者的所在机构、学术身份、学术共同体及研究资助等9项指标进行评估;另一方面,对我国督查研究的进展评估包括研究议题和研究论域两个方面的评析。

二、我国督查研究现状的概述

本文从统计样本文献的发表时间、发表载体、学科门类、研究方法、学术规范和第一作者的所在机构、第一作者的学术身份、学术共同体、研究资助9个方面评估我国督查研究的文献及其作者等基本情况,进而透视该领域研究的数量变化、整体质量(例如研究视角、方法运用、规范遵循)、关注人群等概况。

(一)文献情况

我国督查研究的文献基本情况评估指标主要包括文献的发表时间、发表载体、学科门类、研究方法、学术规范5个方面。其一,发表时间。我国督查研究文献的发表时间统计如图1所示,系列1是未经筛选的256篇文献的年度走势,系列2是筛选后136篇样本文献的年度走势。我们从图1可看出,我国现代督查研究起步于20世纪80年代,之后的发文量总体呈现波动性上升趋势,出现5个波峰,于2015年达到顶峰。这一趋势不仅与督查实践的探索逐步深入相关联,更与国家相关政策导向息息相关。1993年、1999年、2005年、2008年和2014年,国家相关部门相继出台关于开展督促检查工作的意见,直接推动了督查方面学术研究的热潮。在国家督查政策的激励下,我国现代督查的工作实践逐步

发展,学术研究的理论自觉逐步加强,督查研究的成果也随之不断涌现。其二,发表载体。我国督查研究发表在CSSCI期刊上的论文共计37篇,平均每年发表1.48篇,共占样本文献总量的27.21%。尽管该领域每年发表的论文数量在逐渐递增,但这种增长大多是由硕博学位论文的增长带动的,发表在CSSCI期刊上的论文数量增长速度并没有跟上样本文献总量的增长速度。这说明该领域的研究少有突破,研究偏冷。其三,学科门类。参照教育部二级学科的分类,依据论文研究视角、作者研究领域和专业,以及论文发表期刊性质等,对我国督查研究样本文献的所属学科进行分类统计,剔除3篇所属学科难以辨别的文献,剩余133篇样本文献的所属学科门类涵盖法律、政治、经济、历史、公共管理、工商管理、软件工程、电气工程、计算机科学与技术等9个二级学科门类,分别为8篇、3篇、5篇、1篇、97篇、5篇、9篇、2篇和3篇。其中,公共管理学科视角的督查研究文献量最多,占比71.32%,成为该领域研究成果输出的绝对主力。督查作为我国党委和政府体制内部的一种行政控制,是行政管理实践的一项重要职能,所以大多数研究者以公共管理学为切入视角探讨这一议题理所当然。此外,该领域理工类文献占样本文献总量的10.29%,主要讨论督查信息系统的设计及应用。我国信息技术和互联网的快速发展,智能政府建设逐步展开,互联网被作为一种提高行政效率的途径应用于行政改革,使得督查系统网络化研究提上议程。其四,研究方法。剔除无法界定方法论的3篇文献,我国督查研究文献中的101篇文献属于规范研究范畴,32篇文献属于实证研究范畴,占比分别为74.26%和23.53%;在规范研究文献中,绝大部分是“问题—原因—对策”三段论式的文章;在实证研究文献中,13篇论文探讨督查系统设计及应用、13篇论文进行个案探讨、6篇论文进行定量研究。我国社会科学的研究起步滞后,

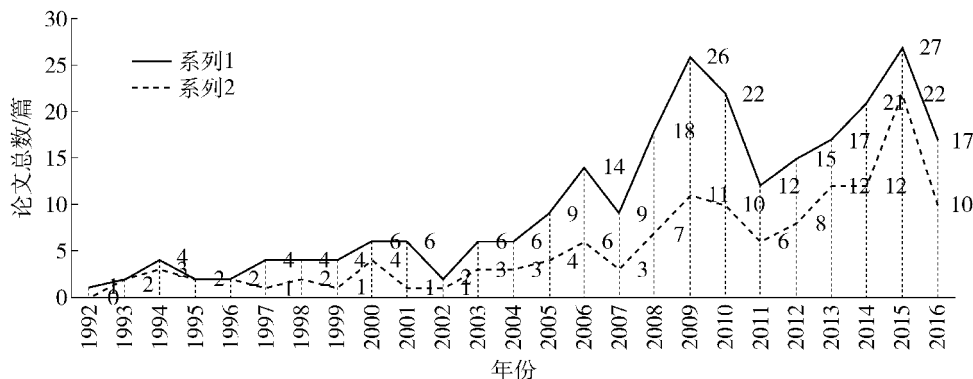


图1 我国督查研究文献数量的年度走势

当代督查的实践开展较晚,相关研究成果以传统规范研究为主且学理性欠缺,以实证研究为辅且定量研究不足。其五,学术规范。参考丁煌等^[14]的观点,我国督查研究的规范性主要从有无摘要和关键词、有无研究问题、有无文献综述、有无文献引用四个方面进行评估。从整体看,我国督查研究的文献中有摘要和关键词、有研究问题、有文献综述、有文献引用总占比仅为 62.50%、20.59%、35.29% 和 57.35%,该领域的学术规范现状不容乐观,学术的问题意识和传承意识非常欠缺。

(二) 作者情况

我国督查研究的作者基本情况评估主要包括第一作者的所在机构、学术身份、学术共同体、研究资助等4个方面。其一,作者所在机构。借鉴谢菊等^[13]的相关研究,我国督查研究文献第一作者的所在机构分为社科院系统(含研究所、协会)、高等院校、党校行政学院、党政机关、事业单位、其他社会组织和没有明确注明工作单位(包含没有工作单位)7个类别。我国督查研究领域参与督查研究的主体十分多元。高等院校和党政机关的研究者完成的文献占比分别为50.74%和24.26%,表明该领域的研究不仅在理论上备受关注,也在实践中得到重视。此外,事业单位研究者完成的文献数为20篇,占比14.71%,这些文献主要是来自于我国环保部设立的6个区域环境保护督查中心。其二,作者学术身份。按照我国教育系统高校教师职称的划分,把我国督查研究文献第一作者的学术身份划分为教授、副教授、讲师、助教、博士、硕士和其他等7个类别。若文献第一作者同时具有多个学术身份,则以最高级别的学术身份为准。统计结果显示:我国督查研究者的学术身份按照比例多少的排序为其他、硕士、教授、讲师、副教授和博士,分别有68篇、50篇、8篇、5篇、4篇和1篇,“助教”这一类别为0。这表明没有

标明或者没有学术身份的人员和硕士生是该领域研究的主要贡献者,其中党政机关和事业单位人员的研究不可小觑,而具有高级职称的教师和博士生在该领域的研究成果可谓是凤毛麟角。其三,学术共同体。我国督查研究领域是否形成学术共同体,主要通过是否有一批作者持续发文、是否有一些机构大量发文这两个变量进行测量。令人遗憾的是,笔者通过对 Citespace 科研合作网络分析,发现该领域并没有形成明显的研究者合作群体,仅有一些单篇论文是通过合作发表,这说明我国督查研究领域目前还未形成明显的学术共同体。其四,研究资助。统计结果显示:该领域无基金支持的文献达 125 篇,占比 91.91%;有基金支持的文献仅有 11 篇,占比 8.09%。显然,该领域的研究缺乏制度性支持。同时,在有基金支持的文献中,该领域国家基金、省部级基金、市级基金、横向基金和校级基金支持的文献数量分别是 6 篇、3 篇、0 篇、1 篇和 1 篇。可见,来自国家级和省部级基金是该领域重要制度性支持的来源。这主要是因为督查“自上而下”的属性,党政部门的层级越高,对督查的依赖性越高且受益性越大,所以更愿意支持督查研究。

三、我国督查研究内容的阐释

本文对我国督查研究内容的评估主要从研究议题、研究论域两个方面进行,旨在了解该领域被关注的热点及研究的指向,进而对该领域研究内容进行深入挖掘和详细解读。

(一) 研究议题

笔者通过 Citespace 软件对我国督查研究的“关键词”进行共线分析和聚类分析,结果如图 2 所示。图 2 中关键词的字号和所在圆点越大代表其出现的频次越高,其连线越多代表共线的几率越大、中心性越高,而这些关键词一般就是该领域研究者关注的

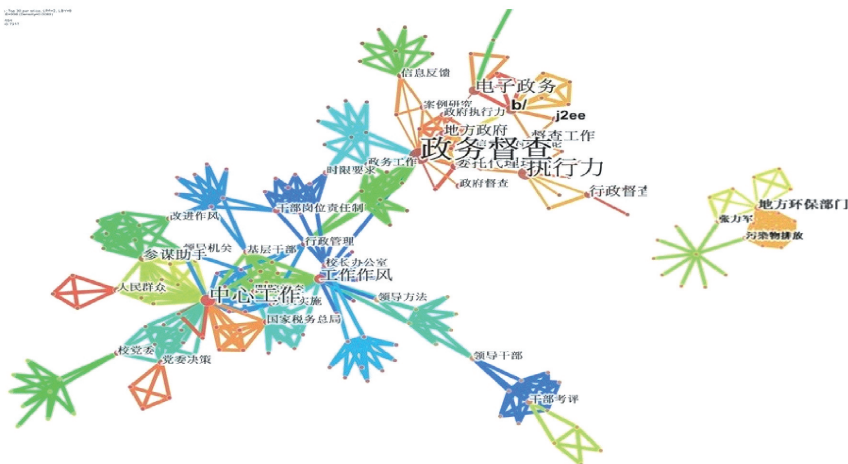


图2 我国督查研究文献的高频关键词共线网络

热点。

本文运用 Citespace 软件对我国督查研究进行“关键词”聚类分析,主要在两个方面。其一,研究热点。我国督查研究的热点主要集中在督查对象(或主体)、项目与自身建设3个方面。首先,督查对象与主体主要涉及党委、政府、企业和事业单位等,占比分别为20.10%、17.49%、14.62%、7.31%;其次,督查项目主要涉及环保、城建、政策、安全等,占比分别为8.62%、7.05%、6.01%、4.18%;最后,督查系统自身建设方面,占比为10.97%。其二,研究趋势。在我国督查研究文献的高频关键词共线网络中,网线颜色越暖,其代表的年代距离我们越近,其聚类的领域越有可能是当前研究的前沿。研究结果表明:一方面,该领域的研究由将督查作为人事管理的领导方法,重点关注对组织干部督查的研究,转变为将其作为决策执行的监督环节,重点关注对决策落实督查的研究,然后再转变为聚焦地方政府某些领域(政务、环保等)督查的研究和督查系统信息化的研究,我国督查研究关注的领域由督查“人”到督查“事”再到重点督查社会突出问题,顺应了时代的要求。另一方面,该领域的研究尽管在不同的年代有不同侧重点,但是研究者一直认为督查是党政部门的中心工作,对政务督查的研究也从未停止。

(二) 研究论域

本文根据样本文献的文章架构与具体内容,我国督查研究的论域可以分为概念、职能、特征、构成、意义、问题、原因与对策等7个方面。

1. 基础研究

研究者对督查的概念、职能、特征、构成等4个方面的探讨,是进行督查研究的基本知识和首要讨论,这4项统称为该领域的基础研究。在136篇样本文献中,该领域仅有62篇(占比45.59%)文献涉及了督查领域的基础研究,重点讨论了督查的定义和构成,代表文献有毛寿龙和骆苗撰写的《国家主义抑或区域主义:区域环保督查中心的职能定位与改革方向》^[16],徐昊宇撰写的《我国现行政务督查制度研究》^[17]。但是,有1/2以上的文献没有对基础概念作任何相关探讨。首先,关于督查的概念,文献共有51篇,分别从历史发展、领导方法、决策执行、法治政府等视角界定内涵和外延,从上级权力的授予、法律制度的规定和实践树立的权威等方面分析督查的合法性,从督促政策落实、党政自我监督方面对其进行定位。其次,关于督查的职能,文献共有12篇,其突出的职能有监督、推动、协调、查办和反馈等,这5个职能贯穿于决策执行的全过程。再次,

关于督查的特征,文献共有17篇,主要讨论了督查的内生性、权威性、综合性、时效性、实效性和间接性等6个特点,权威性和综合性成为突出特征。最后,关于督查系统的构成,文献共有39篇,涵盖了督查的对象、主体、客体、原则、体制、机制以及环境等方面,较为全面而详细地分析了督查系统的各个要素,其中,督查客体、体制和机制成为研究者关注的焦点。关于督查概念、职能、特征、构成等方面的探讨,为该领域的深入研究打下一定的基础。但是,这些基础研究的讨论本身并不深入,也没有形成学术共识,所以仍需要结合督查实践进一步挖掘学理意义,寻求学术共识。

2. 意义解读

我国督查研究者从政治、公共行政、经济、司法、社会等方面对督查的意义进行解读,探讨了督查的重要性,其中公共行政和政治的维度成为研究者常用的切入点;样本文献中共有49篇文献明晰了督查的意义,占比36.03%,其中李文立撰写的《充分发挥党委督查工作在推动党的决策落实中的重大功能》^[18]具有代表性。其一,文献从公共行政的视角对督查的意义进行解读的数量独占鳌头,共计44篇。研究者认为督查有利于政府优化职能、改进体制、科学决策、广纳信息和纯洁干部队伍,最终提高政府的行政效率和社会公信力,其探讨的重点集中在效率和体制两个方面。其二,文献从政治视角对督查的意义进行解读的有17篇。研究者认为督查有利于执政党意志的执行和完善党内民主。其三,文献从社会维度对督查的意义进行解读的有13篇。研究者认为:督查有利于督促社会转型,加强社会稳定与创新,调动社会监督和公民参与,其讨论的重点集中在社会稳定与公民参与两个方面。其四,文献从经济和司法的视角对督查的意义进行解读的文献各有6篇和2篇。研究者认为督查既有利于保障经济安全,也有利于维护法律法规的权威。由此可知,关于督查意义的研究既有利于研究者充分认识其重要性、必要性和紧迫性,也有利于吸纳更多的学者从事该领域的研究。但是,这些探讨往往是泛泛而谈,鲜有深层次、建构性的探讨。

3. 问题探讨

笔者通过对我国督查研究文献进行梳理发现,对我国督查存在的问题进行分析的文献有64篇,占比47.06%,认为督查的过程、结果、经济资源及其自身都存在问题,其中督查自身存在的问题是研究者关注的绝对焦点,以谢卓廷撰写的《政府督查效率问题研究》^[19]具有代表性。首先,文献对督查过程中存在的问题进行分析的有12篇,批判了某些被

动督查或片面督查(避重就轻,存在偏差)的现状,认为一些部门督查工作的广度、强度、深度和力度在不同程度上有所欠缺。其次,文献认为督查的效果也存在问题的有17篇,表示有些督查工作较为滞后,督查结果“报喜不报忧”(失真),进而造成效率低下,工作难以落实。再次,文献认为督查的经济资源不足的共有8篇,主要表现在资金、办公设施、互联网应用等方面。最后,大量的文献认为督查系统自身存在比较严重的问题,共有63篇,主要涉及督查的对象、主体、定位、体制、机制等方面的问题,其中督查的主体、体制、机制是主要问题,督查自身的问题也是督查过程和效果出现问题的重要原因。关于督查工作问题的研究,本文通过梳理学者的相关研究能够详细地、清楚地认识我国督查工作的现状,为进一步剖析问题的原因奠定基础。但是,整体而言,我国督查领域的研究者大多数关注督查在实践中暴露的问题,鲜有学者探究督查理论存在的阙如。

4. 原因分析

我国督查研究的样本文献中有27篇(占比19.85%)对督查存在的问题进行了详细的剖析,发现督查的理论、对象、主体、定位、合法性、体制、机制、经济资源、环境等方面是出现问题的根源,强调其中的主体、合法性、体制与机制等4个方面是造成督查问题的主要原因,具有代表性的文献有马永军撰写的《关于做好新常态下督查工作的实践与思考》^[20],徐昊宇撰写的《我国现行政务督查制度研究》^[17]。此外,除经济资源与环境两个方面外,这些问题的根源也是督查工作本身存在的突出问题。其一,文献有关督查理论方面的有2篇,督查科学理论的缺乏导致督查实践中的迷茫甚至盲目。其二,文献有关督查对象方面的有5篇,督查对象由于自身知识的缺乏和利益的左右导致对工作的反感甚至忌惮,是顺利开展的一大障碍。其三,文献有关督查主体方面的有16篇,督查主体理念传统、领导不重视、工作人员不达编或能力欠缺或谋求权力寻租等是工作异常的主要原因之一。其四,文献有关督查定位方面的有3篇,督查定位模糊导致职能混乱,进而带来一系列的问题。其五,文献有关督查合法性方面的有15篇,督查的合法性直接影响到其权威性,合法性不足,则师出无名,其工作进展情况可想而知。其六,文献有关督查体制方面的有19篇,是导致问题产生的最主要原因。其中,制度(特别是法律法规)不完善,层级关系不匹配,工作流程不透明,组织机构不健全,是使问题产生的主要体制

性原因。其七,文献有关督查机制方面的有14篇,方法落后,信息不对称,预警或应急或反馈机制缺乏、激励措施不到位,是使问题产生的主要机制性原因。其八,文献有关督查经济资源方面的有2篇,主要阐述了督查运作资金困乏,基础设施落后等方面。其九,文献有关督查环境方面的有6篇,历史遗留因素,经济绩效压力,传统文化阻塞,地方保护主义等是导致督查问题产生的外部原因。关于督查问题产生原因的剖析是对策性研究中承上启下的重要一环,首先认清督查问题的根源,然后结合其具体的语境,才有可能提出有建设性的意见。虽然该领域中关于我国督查问题的原因分析研究全面详尽,重点突出,但是现有研究对其理论与定位的重视程度不够,而前者是指导实践的依据,后者是确定职能的基础,对这两个方面的探讨不是可有可无而应是必须为之。

5. 优化路径

针对我国督查实践中的问题和理论上的缺陷,或者根据问题并分析原因之后,研究者对我国督查的发展提供了大量的参考性建议。在136篇样本文献中,共有127篇文献提供了对策参考,占比93.38%,对策分析是该领域的主流研究。该领域对策分析有十个关注点,即理论、思路、对象、主体、定位、合法性、体制、机制、经济支持与环境,其中主体、体制与机制是研究者较为常用的分析维度,具有代表性的有盖威等撰写的《行政督查法治化的现实问题、理论依据及路径研究》^[8],黄兴生撰写的《政府执行力视角下的完善地方政务督查研究——以福建省某市为例》^[21]。其一,文献从督查理论的视角进行对策研究的有7篇,主张督查研究应根植于具体实践,总结相通经验,升华至一般理论,再进行经验推广和理论指导,在“实践—理论—再实践”中反复凝练和提升理论。其二,文献从督查思路的视角进行对策研究的有9篇,建议督查工作开展之前要制定工作的总体思路,方能统筹兼顾,抓住重点,镇定自若。其三,文献从督查对象的视角进行对策研究的有13篇,指出督查对象应该端正态度、实事求是,善于利用督查的机会争取资源,以解决工作中的实际困难。其四,文献从督查主体的视角进行对策研究的有54篇,是该领域研究者常用的三大对策思考维度之一,倡导督查主体应秉持服务的理念,强化政治意识与责任意识,坚持实事求是等原则,依法、客观、科学实行督查职责;同时,上级领导要对督查工作予以充分的重视和授权,通过招聘、培训等提升督查人员的业务能力。其五,文献从督查定位的视角进行对策研究的有14篇,认为明确督查定位是高效

开展工作的前提。其六,文献从督查合法性的视角进行对策研究的有4篇,名正则言顺,巩固督查合法性则是“正名”,为顺利开展工作提供权威性依据。其七,文献从督查体制的视角进行对策研究的有64篇,是该领域研究者进行对策建议的第二大视角,认为充分授权、完善制度(特别是加强立法)、厘清体制关系、健全组织机构,是促进督查发展的体制性策略。其八,文献从督查机制的视角进行对策研究的有89篇,是该领域研究者策略选择最常用的视角,倡导运用科学高效的督查方法,设置公开透明的督查程序,通过多元渠道收集信息来打破信息不对称格局,建立反馈、激励、再督查和自律机制,进行机制创新,实现督查系统的法治化、信息化和常态化。其九,文献从督查经济支持的视角进行对策研究的有25篇,互联网和基础设施建设是其在现代社会良好运营的必要条件。其十,文献从督查环境的视角进行对策研究的有9篇,通过加强宣传,培育健康文化为督查的开展营造良好的环境;同时,需要加强对督查的社会监督。此外,还有个别研究者介绍了国外行政监督领域内可资借鉴的经验,如高小平撰写的《行政督查的国际经验借鉴》^[22]。我国督查的对策性研究提出了很多有针对性的意见,有助于完善督查系统,进而提高我国督查工作的效率,最终提升国家行政系统的性能,推动服务型政府、法制型政府与学习型政府的建设。但是,对策研究需要遵循切实可行的原则,同时又能总领纲要、切中要害,泛泛而谈只能是事与愿违、背道而驰。

四、我国督查研究存在的问题

经过20多年的发展,我国督查研究的历史不可谓不漫长,但研究进展却极为缓慢,主要致力于描述研究现象,分析其中问题,具体体现在几个主要方面:研究时间相对漫长但进展缓慢,研究视阈较为广阔但结构失衡,研究群体多元但学术身份偏低,研究方法多样但学术规范较弱,研究内容较为丰富但并不深入,实践总结充足但理论探索稀缺。鉴于此,我国督查研究仍然处于初级阶段,期待深入实践的开展和深层理论的讨论。

(一) 研究时间相对漫长但进展缓慢

我国督查研究者20多年来在核心期刊和CSSCI期刊上一共发表88篇文献,平均每年发表文献3.52篇;在CSSCI期刊上发表的文献仅有37篇,平均每年发表文献1.48篇,其知识不断积累但进展十分缓慢。一方面,有关督查的基础研究仅有30%~40%的文献论及督查的定义和构成要素,对督查特征进行解析的文献数量屈指可数;另一方面,对督查

合法性和职能进行研讨的文献更是凤毛麟角。虽然该领域已有的讨论为今后进一步研究奠定了一定的基础,但是并没有引起学科内的进一步讨论与探究。此外,该领域研究成果的积累形成明显的波动性上升趋势,这表明该领域显然没有形成稳定的学术共同体,更未能进行代际之间的学术传承。由此可知,该领域基础研究的薄弱已经严重制约了其自身的发展以及指导实践的可行性。

(二) 研究视阈较为广阔但结构失衡

我国督查研究视阈横跨人文社会科学、管理学和工学3个一级学科,下及法律、政治、经济、历史、公共管理、工商管理、软件工程、电气工程、计算机科学与技术等9个二级学科门类,视阈跨越幅度非常广泛,这将有助于该领域借助多个学科的研究视角,理论与方法更为透彻,更为全面地探讨,甚至形成跨学科交叉研究的优势。但是,这种跨学科研究的内部结构却不尽人意,公共管理(主要是公共行政)视阈的研究成果非常丰富,占据整个样本文献总量的70%以上,成为该领域研究的主流视阈。同时,近年来,工学在该领域的研究随着互联网的广泛应用也逐渐兴起。相对而言,政治学和法学在该领域的研究贡献着实令人咋舌,研究成果较为稀缺。我国督查的研究视阈以公共管理学为主,这无可厚非,但其他学科也应该逐步增加对该领域研究的贡献,以促进其可持续发展。此外,我国督查研究领域已经出现多学科交叉研究的端倪,其中的弱势学科应抓住机遇,以争取在该领域搏取一席之地。

(三) 研究群体多元但学术身份偏低

我国督查研究机构涵盖了高等院校、党政机关、事业单位等主要社会组织,其研究者囊括了高校教师、硕博生、公务员等多个阶层的人群,其研究视角涉及人文社会科学、管理学和工学,这有助于一手资料广泛收集、实践经验的及时总结、相关理论的逐步提炼以及不同群体之间的思维碰撞,研究群体的多元化可能有利于督查理论在频繁的智慧对话中高度凝练,同时又接地气、通实情。但是,令人担忧的是,该领域研究群体的学术身份普遍偏低,高校教师或博士仅有13人,占比10%左右,表明该领域高级学术身份的研究者短缺。研究群体的多元为该领域形成百家争鸣的局面提供了可能性,但是高级学术背景研究者的短缺使该领域的研究在知识的高级复制中徘徊,使得研究从实践经验提升到理论高度的路程更加漫长。此外,我国督查研究领域缺乏同代人的持续关注与代际之间的学术传承,至今没有形成明显的学术共同体,更没有形成具备一定实力的科研重镇。这将削弱督查研究在整个行政学学科研究中的地位。

(四) 研究方法多样但学术规范较弱

经由严谨的方法论训练,通过有意义的研究设计将某种行政理念、体验甚至顿悟做出来,才可能产出更多可以有效解释行政实践的“优美理论”^[13]。基于这个观点来检视我国督查研究的方法,一方面,该领域研究的方法多样,涉及规范研究和实证研究中的定性研究、概念演绎、问题演绎、定量研究等研究方法,为产出“优美理论”提供了可能性通道。另一方面,该领域规范研究文献的数量达到74%以上,其中大多数文献是遵循“问题—原因—对策”三段式的文章;而实证研究文献的数量不足24%,其中大多数是案例分析,定量研究的文献数量更是微乎其微。此外,该领域规范研究文献的规范性偏弱,有1/2以上的文献有的缺少摘要、关键词,有的缺少文献综述,有的缺少问题意识,有的甚至没有引用文献。学术规范性的滞后使得我国督查研究中宏观的策略无法关照复杂的实践,更使得该领域的“优美理论”成为海市蜃楼。

(五) 研究内容较为丰富但并不深入

我国督查研究的内容涉及到国家的各个方面与自身体系的每一个角落,研究热点从人事督查到事务督查,从党务督查到政务督查,从档案督查到土地督查再到环保督查;研究论域从督查的定义、合法性、定位、职能到特征、构成、意义,再到问题、原因、对策,再到督查的经济资源、外部环境、外域经验,几乎涉及了督查系统的每一个部分,几乎涵盖了组织管理的每一个环节。这描绘了我国督查研究的宏伟蓝图,给予了读者宏观的直观感受与大致的研究轮廓以及可资借鉴的研究成果。然而,从督查研究的发展历史看,其研究的内容受到我国政治环境的深刻影响。我国曾在特定的历史阶段在体制内进行大规模的档案督查、土地督查与环保督查,这导致研究者的学术兴趣随政治环境的变化而转向,不利于该领域研究成果的持续积累。此外,该领域的大多数研究的内容只求全面而不求甚解,陷入泛泛而谈和高级复制的尴尬境地。

(六) 实践总结充足但理论探索稀缺

大多数文献应督查工作的需要,是党政机关的工作人员直接从实践中总结出的经验或教训,对我国督查实践问题进行阐述进而提出应对策略。尽管高校教师和硕博生发表了一些成果,但大多数也只是描述性文章,仅停留在经验呈现层面。换言之,我国督查研究对相关理论的探索尚凤毛麟角,并没有将从实践中总结的经验及时提升到理论的高度,使得大量的研究在做重复性工作,缺乏深度的理论解读和成熟的理论架构。

五、我国督查研究未来的展望

本文对我国督查研究的分析和讨论,明晰了该领域的研究现状、已有成果和突出问题。展望未来,该领域应该稳固基础性研究,增强不同学科之间的交流;坚守学术基本规范,鼓励进行实证研究;倡导学术专注研究,培育领域内的青年学者;注重理论的凝练和提升,尽快打造学术重镇。

(一) 稳固基础研究,增强学科交流

我国督查的基础性研究特指督查概念(包括其定义、合法性、定位)、职能、特征和构成要素等方面,是该领域研究基础中的基础。概念是在头脑里形成的反映事物本质属性的思维方式,具有内涵和外延,是命题的基本元素,是研究的起点。概念的科学性、连续性有助于研究的严谨性和延续性^[21]。其中,督查定义是其精简的概括,合法性和定位决定其性质,进而形象其职能与特征,最终决定了其构成要素,这些相互联系的方方面面构成了督查研究的基础,只有稳固了这些基础性研究,才有可能进行更深入、持久地探讨。此外,我国督查研究已经有了多学科交叉研究的萌芽,但是目前依然是传统的公共管理(特别是公共行政)学科一马当先。从督查的对象看,既包括党政机关和事业单位,也包括企业单位与非营利组织;从督查的客体看,既涉及党政方针和公共政策,也涉及领导意志与产业条例;从督查的组织资源看,既需要领导重视和专业人员,也需要资金和技术支持。无论从哪个视角去观察,督查涉及到社会的各个层面,这表示对督查研究的学科维度也绝非一种,同时也绝非是单一学科就能支撑该领域的研究。从多个学科的维度对督查进行不同层面、不同领域的探讨,不仅有利于学科思维之间的交流与碰撞,促成百家争鸣的学术氛围,而且有利于对督查实践进行更深刻的认识和更科学的改造,促进该领域宏观层面和中观层面的理论建构。

(二) 坚守学术规范,鼓励实证探讨

学术规范是一种执行中的标准和规则,是推进学术发展的必要手段^[13],一般表现为论文基本规范要素的完备。学术论文的基本规范要素通常包括摘要和关键词、文献综述、研究问题、引用文献。首先,摘要和关键词是对论文要旨的精简概括,既是对作者归纳总结能力和要点突出能力的考验,也是读者迅速概览全文中心的所在,是学术论文的基础要素之一。其次,学术活动是一项在前人积累的基础上进行的事业,不充分了解某一专门领域中先前的研究成果就发表意见,哪怕是认真而诚恳的发表意见,也是欠缺的^[24]。对督查研究进行文献综述,则是对

该领域前人研究成果的总结和把握,也是论文研究的必经途径。再次,论文的创作源于对于问题的界定,若没有问题引导而写文章,则不知所指。在督查领域发现真问题,关注真问题,才能使文章立足并彰显学术情怀。最后,研究文献准确地标入引用文献,既是对前人学术成果的尊重,也有利于督查研究领域知识的积累与传承。我们只有加强学术自觉,坚守学术规范,才能促进学术正义的形成,促进督查研究领域知识的增长和学术的传承。此外,我国督查研究规范研究需要严守自身的演绎逻辑,而实证研究也需要加强。从社会科学研究的趋向看,实证研究范式逐渐成为社会科学研究的主流。这一研究范式倡导将自然科学的实证精神贯彻于社会现象研究之中,强调知识必须建立在观察和实验的经验事实上,只有对源于理论的经验命题进行验证,合理的理论才能得以发展^[25]。对督查进行实证研究,我们既要注重典型案例的分析,从个案中总结规律,进而上升为一般理论;同时也要注意“大数据”时代背景下定量研究的应用,在理论的指导下对经验性命题进行验证,拓展理论适用性,提升理论层次。

(三) 倡导专注研究,培育青年学者

纵观我国督查研究的历史,研究个体仅仅是在短期内对该领域产生学术兴趣,而伴随着个人兴趣的转移而退出研究,更没有知名的学者对该领域进行持续地关注。作者合作网稀疏,学术共同体弱小,学术合作机构欠缺等现象便是这方面最好的注解。因此,该领域的研究者应倡导坚守学术关怀,保持学术兴趣,以专业的学术水准专心、专情、专注于该领域,进行高质量地持续研究。美国的博恩·崔西指出,任何人只要专注于一个领域,5年可以成为专家,10年可以成为权威,15年就可以世界顶尖。即持续专注于某一个领域达到了某种程度,便可以促成知识积累的质变,形成知识层次的贯通,成为领域

内的专家。此外,我国应该加强对该领域科研后备力量的储备,特别关注经过系统地、严格地学术训练的青年学者(包括博士生),给予他们更多的鼓励和引导,培育出该领域的知名学者。

(四) 注重理论提升,打造学术重镇

任何一个学科要成熟都必须有一个牢固的研究基础,一套较为严谨的理论体系^[11]。然而,我国大多数督查研究者致力于“宏大叙事”,重复性研究导致宏观层次的分析成果逐年累积,呈现的是基于督查实践而进行的粗略总结,有相当一大部分文章具有很大的雷同性,研究总投入大而产出质量低。宏观层次的研究是需要的,但是不可重复堆积。因此,该领域的后来研究者更应该专注于某些方面的中观研究甚至是微观探索,在典型的案例中总结经验,凝练和验证理论,力求对局部实践具有一定的解释力,然后用理论指导督查实践,在实践中进一步完善理论,提升理论层次。此外,科学共同体是由同一个科学专业领域中的工作者组成,他们受过近似的教育和专业训练——钻研过同样的技术文献,并从中获取许多相同的教益,在这种团体中,交流相当充分,专业判断也相当一致^[26],这非常符合吸引定律。培育督查研究领域的科学共同体也至关重要,它不仅可以争取更多的资源以支持该领域的研究,而且还可以通过小组讨论、学术会议、学术访问等形式促进该领域的交流。一方面,相关部门可通过学报、会刊、专著等载体促进该领域学术成果的出版,培育新人促进该领域代际之间的学术传承;另一方面,将个人知识融入为公共知识,塑造研究领域的规范与方法,进而提升学术集约效应,建立并维护学术重镇,这些都需要国家加大对督查研究的政策性引导与制度性支持,为该领域的研究提供较为宽松的发展环境。

参考文献:

- [1] 陕西省劳动厅. 我们是怎样开展督查工作的[J]. 中国劳动科学, 1992(8): 24-26.
- [2] 赵浦根. 论对实施计划的督查[J]. 理论学刊, 1995(6): 79-82.
- [3] 贾群. 问题与对策: 我国当前政务督查工作研究[J]. 中国行政管理, 2005(10): 23-26.
- [4] 李向群. 我国区域环保督查中心模式研究[D]. 济南: 山东大学, 2009.
- [5] 袁西军. 基于 J2EE 的滨海经济开发区政务督查系统的设计和实现[D]. 成都: 电子科技大学, 2011.
- [6] 王真. 基于 NET 平台的企业督查督办管理信息系统的设计与实现[D]. 成都: 电子科技大学, 2011.
- [7] 陈家建. 督查机制: 科层运动化的实践渠道[J]. 公共行政评论, 2015(2): 5-21, 179.
- [8] 盖威, 郭圣莉. 行政督查法治化的现实问题、理论依据及路径研究[J]. 中国行政管理, 2015(2): 28-33.
- [9] 崔慧姝. 中国政策执行中的督查机制: 以国务院督查行动为例[J]. 领导科学, 2016, 29: 7-9.
- [10] 马骏. 中国公共行政学研究的反思: 面对问题的勇气[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2006(3): 73-76.
- [11] STALLINGS, FERRIS J. Public administration research: work in PAR, 1940-1984[J]. Public Administration Review, 1988(1): 581-583.

- [12] HOUSTON D, DELEVAN S. Public administration research: an assessment of journal publications[J]. Public Administration Review, 1990(6): 675-677.
- [13] 何艳玲. 问题与方法: 近十年来中国行政学研究评估(1995—2005)[J]. 政治学研究, 2007(1): 93-104.
- [14] 丁煌, 李晓飞. 中国政策执行力研究评估: 2003—2012 年[J]. 公共行政评论, 2013(4): 130-157, 181.
- [15] 谢菊, 杨伟伟. 社会组织去行政化研究的文献统计分析——以 2005 至 2014 年 CNKI 中文文献为样本[J]. 中国行政管理, 2016(2): 64-69.
- [16] 毛寿龙, 骆苗. 国家主义抑或区域主义: 区域环保督查中心的职能定位与改革方向[J]. 天津行政学院学报, 2014(2): 50-56.
- [17] 徐昊宇. 我国现行政务督查制度研究[D]. 昆明: 云南大学, 2015.
- [18] 李文立. 充分发挥党委督查工作在推动党的决策落实中的重大功能[J]. 中国党政干部论坛, 2009(10): 31-32.
- [19] 谢卓廷. 政府督查效率问题研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2013.
- [20] 马永军. 关于做好新常态下督查工作的实践与思考[J]. 领导科学, 2015(12): 14-15.
- [21] 黄兴生. 政府执行力视角下的完善地方政务督查研究——以福建省某市为例[J]. 中共福建省委党校学报, 2012(1): 104-110.
- [22] 高小平. 行政督查的国际经验借鉴[J]. 行政论坛, 2010(4): 86-91.
- [23] 杨国兵. 国内网络问政研究进展之文献计量分析——以 CNKI2008.01—2013.12 文献为基础[J]. 河北经贸大学学报(综合版), 2014(1): 15-21.
- [24] 徐友渔. 为提倡学术规范一辩[M]//郑正来. 中国学术规范化讨论文选. 北京: 法律出版社, 2004: 4.
- [25] 袁方. 社会研究方法教程[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 9.
- [26] 托马斯·库恩, 伊安·哈金. 科学革命的结构[M]. 金吾伦, 胡新和, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 1.

Evaluation of the Supervision Research in China: During the Period of 1992 – 2016

YANG Guobing

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: In order to understand the current situation of researches on supervision in China, based on a sample of representative literatures selected in the China National Knowledge Infrastructure (CNKI), this paper aims to summarize and evaluate the main achievements through eleven indexes and four aspects—the basic information of related literatures, the background information of authors, research themes and research fields. Investigations indicate that the study of supervision is characterized by the following features—the duration is long but the speed is slow, the perspectives are broad but imbalanced, the authors are diversified but generally lack great academic attainments, the methods are varied but have no academic standards to some extent, the contents are abundant but superficial. Although the practical summaries are adequate, theoretical explorations are scarce. Therefore, the development of researches on supervision in interior system should focus on strengthening basic researches, increasing discipline communications, obeying the academic norms, encouraging empirical researches, advocating intensive studies, cultivating young scholars, advancing theories and developing academic centers.

Key words: supervision; public administration; future prospects; the measurement and evaluation

(责任编辑 冯 蓉)