

权变与调适:基层政府政策执行偏差的生成机理与纠偏机制

陈水生 罗 丹

内容提要:本文主要探讨基层政府政策执行偏差的类型建构、生成机理与纠偏机制。研究发现,基层政府主要运用策略性权变思维平衡制度情境张力,形成了“任务逻辑-自我加压”“应付逻辑-拼凑应对”“邀功逻辑-为我所用”“避责逻辑-消极卸责”的组合式行动逻辑和应对策略,由此衍生了过度式执行、附加式执行、选择式执行、照搬式执行、共谋式执行、替代式执行、象征式执行和观望式执行等执行偏差行为。基层政府政策执行纠偏机制的关键在于实现促进型制度与负责任调适的融合互促,通过双重制度赋能机制、公共价值驱动机制和政策能力再造机制增强基层政府政策执行力,进而提升公共政策执行效能,促进基层治理现代化。

关键词:政策执行偏差 纠偏机制 策略性权变 整体性调适 基层政府

一、文献回顾与问题提出

政策执行偏差是指政策效果偏离政策目标进而导致政策失真^①,即政策执行主体改变了上级政策的原初形态,导致政策执行结果偏离、违背原始政策目标和政策精神。近年来,为破解政策执行的“最后一公里”难题,政策执行偏差成为公共政策研究的重要议题并呈现明显的基层转向,这些研究力图揭示基层政府政策执行偏差行为的实践表征和作用机理。由于研究视角的局限,已有研究尚未完全揭示基层政府政策执行偏差的动态全景、生成机理和纠偏机制,为此,本文依循“类型建构-生成机理-纠偏机制”的逻辑理路展开研究,旨在为破解基层政府政策执行偏差难题提供学理阐释与实践启发。

(一) 文献回顾

经典的政策过程阶段论将公共政策过程理解为包含议程设定、政策规划、政策决策、政策执行和政策评估等在内的循环圈^②。其中,政策执行作为公共政策目标转化为实际结果的必经环节,在普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)和威尔达夫斯基(Aaron B. Wildavsky)的开创性研究后受到广泛重视^③。

① 宁国良:《论公共政策执行偏差及其矫正》,《湖南大学学报(社会科学版)》,2000年第3期。

② Howlett, M., Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 2003.

③ Pressman, J. L., Wildavsky, A. B., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Oakland: University of California Press, 1973.

1. 政策执行研究的三种典型途径。政策执行研究分为自上而下、自下而上和整合性三种途径。“自上而下”途径将政策执行视为一个“上级控制下级”的过程,如范米特(Donald S. Van Meter)和范霍恩(Carl E. Van Horn)基于政策目标和标准、政策资源、组织间沟通和执行活动、执行机构的特征、经济社会和政治环境、政策执行者的意向六个变量建构了政策执行分析模型^①;“自下而上”途径认为,政策执行者的自由裁量权是影响政策执行效果的关键变量,典型代表如韦瑟利(Richard Weatherley)和李普斯基(Michael Lipsky)提出的“街头官僚”理论^②以及埃尔莫尔(Richard F. Elmore)倡导的“回溯勘察法”(Backward mapping)^③;“整合性”途径聚焦多元执行主体的策略性互动,如高金(Malcolm L. Goggin)等人提出的府际政策执行沟通模型,认为联邦政府的激励和约束、州和地方政府的激励和约束、州政府的决策结果及能力是影响政策执行效果的关键变量^④。

2. 中国公共政策执行的制度情境与政策执行偏差。在“以党领政”与“党和国家相互嵌入”的制度结构下,中国公共政策执行呈现高位推动、层级性治理和多属性治理的典型特征^⑤;压力型体制和集体主义文化是中国公共政策执行的独特情境^⑥;“下管一级”的干部管理制度、目标管理责任制、干部交流和评价机制是中国公共政策执行的重要制度基础^⑦。还有学者结合控制权^⑧、项目制^⑨、行政发包制^⑩、政治势能^⑪、“决策删减-执行协商”^⑫、压力传递^⑬、上下级互动^⑭等视角阐释中国情境下公共政策执行的内在机理。政策执行作为一个多主体互动博弈的过程,在制度情境、政策属性、目标群体、执行环境等多重因素的影响下,其实际运行存在不同程度的执行偏差,进而导致公共政策失败。既有研究围绕中国政策执行偏差提出了“中梗阻”^⑮“执行阻滞”^⑯“上有政策、下有对策”^⑰“一刀切”^⑱等标识性概念,总结了附加式执行、照搬式执行、象征式执行、选

- ① Van Meter, D. S., Van Horn, C. E., “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4, 1975.
- ② Weatherley, R. A., Lipsky, M., “Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform”, *Harvard Educational Review*, Vol. 47, No. 2, 1977.
- ③ Elmore, R. F., “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, 1979.
- ④ Goggin, M. L., etc., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Little, Brown, 1990.
- ⑤ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。
- ⑥ 吴少微、杨忠:《中国情境下的政策执行问题研究》,《管理世界》,2017年第2期。
- ⑦ 丁煌:《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》,2002年第1期。
- ⑧ 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。
- ⑨ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。
- ⑩ 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。
- ⑪ 贺东航、孔繁斌:《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》,2019年第4期。
- ⑫ 薛澜、赵静:《转型期公共政策过程的适应性改革及局限》,《中国社会科学》,2017年第9期。
- ⑬ 黄冬娅:《压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例》,《政治学研究》,2020年第6期。
- ⑭ 张翔:《基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察》,《公共管理学报》,2019年第4期。
- ⑮ 钱再见、金太军:《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》,2002年第2期。
- ⑯ 丁煌:《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》,2002年第1期。
- ⑰ 丁煌、定明捷:《“上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2004年第6期。
- ⑱ 张璋:《政策执行中的“一刀切”现象:一个制度主义的分析》,《北京行政学院学报》,2017年第3期。

择式执行、替代式执行、抵制式执行^①和变通性执行等样态^②,覆盖经济、政治、社会、文化和生态等多个政策领域。

3. 中国基层政府政策执行偏差的形成原因。既有研究对基层政府政策执行偏差的机理剖析,沿袭了“自上而下”“自下而上”“整合性”三种途径。一是基于“压力型体制”^③,将自上而下的压力传递与政治-行政控制作为基层政府政策执行偏差的关键诱因。目标设置主体单一、激励强度过大和缺乏常规化的反馈机制,催生了基层政府政策执行的策略主义逻辑^④;基层政府基于不同的执行压力,会选择运动式执行、消极执行和变通执行等非制度化执行方式^⑤;上级政府的有效控制缺失^⑥和形式化监督^⑦会加剧基层政策执行偏差的程度。二是从“自下而上”视角考察基层自主性所致的政策执行偏差。在面对中央政府的各种政策指令时,基层政府会通过上下级共谋应对各种检查考核,导致实际执行过程偏离政策初衷^⑧;此外,基层政策执行者的转译偏差^⑨、自由裁量权使用不当^⑩、利益驱动^⑪和治理负荷超载^⑫也是导致政策执行偏差的重要因素。三是基于整合性视角,把执行主体、行动情境、目标群体、政策属性等多种要素纳入统一的分析框架,强调各类政策要素之间的不匹配^⑬与多重制度逻辑冲突^⑭对基层政策执行偏差的多重影响。

(二) 问题提出

如前所述,作为政策执行研究的重要议题,既有研究从压力型体制、基层自主性和整合性视角探讨了基层政府政策执行偏差的形成原因。然而,既有研究更多聚焦政策执行的主体维度(包括作为委托方的上级政府和作为代理方的基层政府),将基层政府政策执行偏差归结为委托方的控制、激励失衡以及代理方的强自利动机,由此形成两条研究路径的分野,既忽视了基层政府的执行能动性,也未能充分考量制度情境对行动主体的规约。尽管整合性分析路径突破了单一视角的限制,但由于囊括要素众多,未能揭示基层政府政策执行偏差的本质,也就无法为不同类型的基层政府政策执行偏差行为建构富有解释力的分析框架。

在实践中,政策执行作为公共政策转化为治理效能的关键环节,直接影响公共政策的成败。在中国层级治理体系下,基层政府是国家治理体系的“神经末梢”,是贯彻落实中央政策的“最后

① 何东平:《关于近年来政策执行偏差问题研究述要》,《行政论坛》,2006年第5期。

② 田昊、李婷:《中国情境下公共政策执行主要问题的转变及其制度分析》,《中国行政管理》,2019年第5期。

③ 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年版。

④ 欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》,2011年第3期。

⑤ 张翔:《压力与容纳:基层政策变通的制度韧性与机制演化——以A市食品安全“全覆盖监管”政策的执行情况为例》,《中国行政管理》,2021年第6期。

⑥ 吴开明:《政策执行偏差防治路径探析——基于政策执行控制的视角》,《中国行政管理》,2009年第1期。

⑦ 肖滨、卜熙:《形式化监督:地方中小企业政策偏差纠偏失灵分析——以南方某市A区为例》,《学海》,2022年第3期。

⑧ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。

⑨ 罗峰、崔岩珠:《行动者转译偏差:政策执行何以陷入“困局”?——以S市托育政策执行为例》,《甘肃行政学院学报》,2020年第2期。

⑩ O'Brien, K. J., Li, L., "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999.

⑪ 李国敏、王一鸣、卢珂:《耕地占补平衡政策执行偏差及纠偏路径》,《中国行政管理》,2017年第2期。

⑫ 张国磊、张新文:《行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力-回应”的分析视角》,《华中农业大学学报(社会科学版)》,2020年第2期。

⑬ 文宏、李凤山:《组态视角下大气环境政策执行偏差的生成机理与典型模式——基于61个案例的模糊集定性比较分析》,《中国地质大学学报(社会科学版)》,2021年第5期。

⑭ 杨宇、陈丽君、周金衢:《制度逻辑视角下基层政策执行“偏差”的形成机制——基于产业扶贫政策执行悬浮的分析》,《公共管理学报》,2023年第3期。

一公里”,受行政压力和社会压力的复合影响,其政策执行行为极具张力,虽涌现了调适性联结^①、“行政控制+多元参与”^②、适应性执行^③等有效治理之举,但也衍生了执行波动^④、共识性变通^⑤、相机执行^⑥、政策悬浮^⑦和“主动加码”^⑧等策略性行为,还包括执行梗阻、执行变异、政策变形、执行走样等多种政策执行偏差。这些策略性行为 and 偏差行为,不仅容易偏离既有政策轨道和扰乱公共政策执行的正常秩序,还会造成公共资源浪费和公共问题恶化,进而侵害公共利益和损害政府公信力,亟须加以有效治理。

上述理论研究缺憾与治理需求构成本研究的逻辑起点。具体而言,本文研究的基层政府政策执行偏差,是在中国特色治理情境下,基层政府在政策执行过程中受主客观因素综合影响而做出的偏离原政策目标和政策轨道的异化行为。本文主要探讨以下三个问题:基层政府政策执行偏差包括哪些典型类型?其生成机理和行动逻辑是什么?如何构建有效的政策执行纠偏机制?论文余下部分将分别对此展开分析。

二、基层政府政策执行偏差的分析框架与类型建构

本部分从“结构-能动”视角构建基层政府政策执行偏差的“控制-激励-能力”分析框架,将中国基层政府政策执行偏差划分为过度式执行、附加式执行、选择式执行、照搬式执行、共谋式执行、替代式执行、象征式执行和观望式执行八种典型类型。

(一)“控制-激励-能力”分析框架

既有研究从政策属性^⑨、执行激励^⑩与政治势能等维度建构了政策执行类型分析框架,但缺乏对基层政府政策执行偏差类型的深入探讨。基层政府政策执行偏差,是行动主体在特定行动情境中作出的有悖于政策目标的行为选择,因此本文主要从“结构-能动”视角探究基层政府政策执行偏差的内在机理。中国基层政府政策执行深受“压力型体制”等制度结构的影响:通过自上而下的行政压力、数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系,上级政府能够通过政治和经济方面的奖惩压力督促下级完成各项政策任务^⑪;地方官员兼具经济和政治双重属性,不仅在经济上为财税和利润而竞争,更在官场上为晋升而竞争^⑫。理想情况下,上级政府对下级政府施

- ① 郭劲光、王杰:《“调适性联结”:基层政府政策执行力演变的一个解释》,《公共管理学报》,2021年第2期。
- ② 王诗宗、杨帆:《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》,2018年第11期。
- ③ 崔晶:《基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析》,《公共管理学报》,2022年第1期。
- ④ 陈家建、张琼文:《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》,2015年第3期。
- ⑤ 张翔:《基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察》,《公共管理学报》,2019年第4期。
- ⑥ 徐建牛、施高键:《相机执行:一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架》,《公共行政评论》,2021年第6期。
- ⑦ 袁明宝:《扶贫吸纳治理:精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2018年第3期。
- ⑧ 凌争:《主动“加码”:基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究》,《中国行政管理》,2020年第2期。
- ⑨ Matland, R. E., “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2, 1995.
- ⑩ 陈玲、林泽梁、薛澜:《双重激励下地方政府发展新兴产业的动机与策略研究》,《经济理论与经济管理》,2010年第9期。
- ⑪ 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,第28页。
- ⑫ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,2004年第6期。

加的控制与激励,能有效约束基层政策执行者的失范行为。然而,结构化的行动情境与行动主体是相互作用的,本质上是一种嵌入式能动关系,基层政府在自上而下的行政压力和自下而上的社会压力网络中依然具有能动性。一方面,处于国家与社会交界面的基层政府,既受规则导向的理性官僚制和结果导向的政治承包责任制的双重约束^①,也在“情理社会”中积极建构灵活的私人关系,通过社会身份建构“迫使”社会成员接受政策的正当性,进而完成合法性叙事^②并提升基层治理有效性^③;另一方面,深陷压力网络的基层政府,也会策略性地利用制度弹性创设自主性空间以突破刚性制度约束,通过讨价还价^④、上下共谋^⑤、压力转化^⑥、信息占有^⑦和选择式执行^⑧等方式实现利益诉求,进而导致政策悬浮、层层加码、执行波动、变通执行、形式主义等不同程度的执行偏差。

基于“结构-能动”视角,本文从组织控制、执行激励与政策能力三个维度,对基层政府政策执行偏差行为进行系统分析:组织控制是指上级政府作为控制主体,运用目标设定、时间限制、督查督办、任务验收等治理工具,对下级执行情况进行严格控制和行为纠偏,凭借过程控制向基层政府施加执行压力;执行激励是指上级政府为了调动下级政府的政策执行能动性,运用政治激励和经济激励、正向奖励和负向惩罚来引导下级政府达成政策执行目标,实质是利用结果评价机制形塑基层政策执行者的外源压力与内生动力;政策能力是指政府运用政策适应和改变环境的成功程度,包括执行政策任务所必需的技能 and 资源^⑨,如政策问题的确认能力、利益整合能力、政策规划能力、政策执行能力、政策输出能力和政策评价能力等^⑩,强调实际政策执行主体的能动性。

本文建构的“控制-激励-能力”分析框架具有紧密的逻辑关联。首先,该分析框架同时考量制度情境对行动主体的压力形塑和行动主体利用自身能动性作为“减压阀”的策略性应对,进而能够解释同一基层行动主体在不同政策领域和不同基层行动主体在同一政策领域衍生的各类政策执行偏差行为。其次,组织控制、执行激励与政策能力是影响政策执行效能的核心变量且层层相因。一般而言,上级政府为了提升政策执行效能,需要建立全过程的信息控制和督查机制,以减少执行过程中的信息不对称,并识别超出预期的非正式应对策略,从而消解基层政策执行者的不当利益动机。但囿于迥异的地区实际,上级政府通常会施以执行激励引导基层政府运用地方性知识调适一统性政策,以“奖励先进”和“淘汰落后”相结合的双重激励模式,激发基层执行主体的能动性。由于政策执行归根到底是由“人”来执行的,政治制度和组织并非独立的外生

-
- ① 林雪霏:《双重“委托-代理”逻辑下基层政府的结构困境与能动性应对——兼论基层政府应然规范的转变》,《马克思主义与现实》,2017年第2期。
- ② 王诗宗、李鹏:《基层政策执行的创新:自主性建构与合法性叙事》,《治理研究》,2019年第6期。
- ③ 李祖佩:《项目下乡与农村基层治理模式优化——以“嵌入的自主性”为视角》,《政治学研究》,2023年第6期。
- ④ 王敬尧、郑鹏:《基层政府自主性的形态演化、类型划分与实践逻辑》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》,2023年第4期。
- ⑤ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。
- ⑥ 崔晶、毕馨雨:《基层政策执行的压力传导方式与转化机制研究——以W镇土地“增减挂钩”政策为例》,《行政论坛》,2023年第6期。
- ⑦ 丁煌、杨代福:《政策执行过程中降低信息不对称的策略探讨》,《中国行政管理》,2010年第12期。
- ⑧ 陶郁、侯麟科、刘明兴:《张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》,《社会》,2016年第5期。
- ⑨ Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., “Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities”, *Policy & Society*, Vol. 34, No. 3-4, 2015.
- ⑩ 郭爱君:《论政策能力》,《政治学研究》,1996年第1期。

变量,而是以“人”为中介发挥作用^①,因此上级政府所施加的组织控制与执行激励至多能解决基层政策执行者“愿不愿为”的主观动机问题,基层政府最终采取的政策执行策略与所取得的实际效果还依赖自身的政策能力。具备不同政策能力的基层政府在面临相似的压力与激励情境时仍会采取差异化应对策略。因此,本文构建的“控制-激励-能力”分析框架有助于解释基层政府政策执行偏差行为的内在机理。

(二) 基层政府政策执行偏差的典型类型与意涵阐释

依据组织控制、执行激励和政策能力的强弱,可以区分出八种典型的基层政府政策执行偏差类型(见表1)。(1)过度式执行和附加式执行是强控制与强激励制度情境下的两类政策执行偏差。当基层政府具备较强的政策能力时,为争取更多的政策激励,他们执行政策时容易沦为过度式执行,反之则通过政策执行内容的附加谋求上级认可。(2)选择式执行和照搬式执行发生于强控制与弱激励的制度场域。为应对上级政府的过程督查和结果验收,在不同政策能力的组合下,基层政府政策执行偏差表现为选择性地执行有利可图的政策内容或者对上级政策机械照搬。(3)共谋式执行和替代式执行的生发土壤是弱控制与强激励的制度组合。由于控制乏力加剧了上下级信息不对称,困于短期利益之争的基层执行主体会策略性地与直接上级或政策目标群体合谋以完成政策目标,抑或完全以另一套政策取而代之。(4)当上级政府施加的组织控制与执行激励均处于较弱态势时,基层政府面临更隐性的外部压力,受地方利益驱使,政策能力较强的基层政府更倾向于采取象征式执行策略;而当基层政府政策能力不佳时,基层政府则可能会采取观望式执行方式。以下将结合具体案例分别阐述基层政府政策执行偏差类型及其意涵。

表1 基层政府政策执行偏差的类型学划分

	对基层政府的控制强		对基层政府的控制弱	
	执行激励强	执行激励弱	执行激励强	执行激励弱
基层政府的政策能力强	过度式执行	选择式执行	共谋式执行	象征式执行
基层政府的政策能力弱	附加式执行	照搬式执行	替代式执行	观望式执行

1. 过度式执行和附加式执行。过度式执行是指基层政府在政策执行的“强控制”与“强激励”情境下,巧妙运用较高的政策能力来争取尽可能多的资源,扩大上级政府预设的政策目标,并只强调对目标的完成而忽视执行过程的规范性,甚至采取非正当的方式达成“层层加码”的目标^②。尽管从目标完成情况来看,这一执行方式会促使政策执行者积极调动各项资源超额完成政策目标,但过度的政策执行也可能会因整体配套资源的缺失和政府部门间协同的不力导致政策执行偏差。以“煤改气”政策执行为例,该政策旨在以政府财政补贴为主的政策工具实现清洁取暖。在中央大力推进、各省自我加压的背景下,各地制定的改造目标与实际完成量均远超中央制定的原计划。部分行政主体在尚未能提供完备的天然气供暖设施的情况下,为快速完成“煤改气”指标而严禁民众燃煤取暖,不仅侵害了民众的生命健康权,而且还因新增天然气设备运行不成熟使得安全事故频发,从而偏离了这一政策的既定目标。

附加式执行,是政策能力较弱的基层政府在压力型政策执行情境下,试图争取潜在激励所采

^① 丁煌、卫劭华:《中国政策执行研究新发展——一项多重视角的比较分析》,《公共行政评论》,2023年第6期。

^② 寇浩宁、李平菊:《“过度化执行”:基层政府与农村低保政策的执行逻辑》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2017年第3期。

取的应对策略。尽管上级政府对政策执行进行过程控制和结果激励,但囿于执行主体的内在能力缺陷,基层政府难以驾驭政策执行的复杂情境,进而陷入“想为”却“不会为”的执行困境,表现为执行主体对政策目标和政策内容的“转译偏差”与“私搭乱载”。执行者在原有政策基础上附加不恰当的政策内容和扩大政策外延,自行其是地推行一套反映自身利益的“土政策”,使得政策作用的对象、范围、力度和目标超过政策原定要求^①,最终导致政策执行畸变。以“精准扶贫”政策执行为例,部分基层政府以“结合地区实际”之名,在原有到户帮扶措施的基础上附加不恰当的政策要求,如规定贫困户在参与产业项目建设之前必须提前缴纳一定的产业项目投资金,而后才能获得项目参与资格^②,这一人为的“设槛”让本就缺乏资金的贫困户望而却步,从而导致精准扶贫政策执行出现梗阻。

2. 选择式执行和照搬式执行。选择式执行是指地方政府基于自身利益,对上级政策内容进行自主选择 and 权衡的一种执行方式,表现为“有利则执行,不利则舍弃”,导致一项完整的政策只有部分被落实,因忽视政策整体性而不能有效实现原定政策目标。选择式执行有其特定的制度基础:“下管一级”的干部人事制度,使基层政府更倾向于执行上级偏好的政策;目标管理责任制虽强化了政策执行的结果控制,但也诱使基层执行主体忽视非量化目标;干部交流制度使得干部瞄准任期内的政绩,从而选择性地执行容易出政绩的政策内容,甚至继续复制不切实际的遗留政策^③。以耕地保护制度执行为例,中央层面提出“加强耕地数量、质量、生态‘三位一体’保护”以保障粮食安全,但基层政府在实际执行过程中,因量化考核难度差异,更偏重耕地数量的保护目标而忽视质量保护和生态保护目标,不利于耕地保护制度的贯彻落实。

照搬式执行,则是在“强控制”“弱激励”与“弱能力”组合下触发的政策执行偏差类型,是指基层政府在执行过程中不能有效结合地方实际对政策进行再调整,未能参透公共政策的精神实质并做出因时、因事、因地的具体化分析,甚至在政策明显与现实情况相违背时仍继续执行。以农村土地流转政策执行为例,近年来,为保障农民权益、促进农业发展和维护农村社会稳定,中央政府出台了一系列旨在推动农村土地顺利流转的政策。但在实践中,部分基层政府忽视政策精神实质,脱离地方实际,一味照搬上级政策,未能对农民流转意愿、流转方式和流转收益等因素进行综合考虑,通过强制任务和指标推行土地流转^④,加剧了土地流转市场的混乱无序。

3. 共谋式执行和替代式执行。共谋式执行,反映的是基层政府在弱控制和强激励制度情境中,为兼顾地方利益和争取有限激励资源,与其直接上级进行相互配合(如“打招呼”)的行为,也包括与政策目标群体形成“合谋”(如环境监管中的“政企合谋”)的策略。尽管有学者强调基层政府间共谋行为的关键诱因并不是执行者的素质或能力,而是决策过程与执行过程分离、集权化决策过程和激励机制强化所导致的非预期结果^⑤,但共谋式执行作为行动主体的能动选择,也是其运用自身较强的政策能力应对外部监督、争取潜在激励的一类策略性行为。以农村低保政策执行为例,基层政府具有对名额分配进行调整的较大自由裁量权,有些政策执行主体有意识地将名额分配视作攫取利益的工具,导致低保名额分配建立在村组干部与低保对

① 申喜连:《论公共政策的执行力:问题与对策》,《中国行政管理》,2009年第11期。

② 李金龙、杨洁:《基层精准扶贫政策执行梗阻的生成机制及其疏解之道》,《学习与实践》,2018年第6期。

③ O'Brien, K. J., Li, L., "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999.

④ 张莉:《农村土地流转过程中的“上有政策,下有对策”现象探微——基于政策执行过程模型的分析》,《长江论坛》,2019年第4期。

⑤ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。

象的交易关系之上^①,使农村低保政策执行陷入规则模糊甚至缺位的无序状态。

替代式执行是指基层政府抛弃原政策,转而以另一套政策代之,导致政策内容、目标和性质都可能发生根本性改变,严重损害政策统一性和权威性。广西某煤矿突击提拔矿长助理事件,是替代式执行的典型。2005年,根据国务院出台的《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》,“煤矿企业负责人和生产经营管理人员应当按照国家规定轮流带班下井,并建立下井登记档案”。针对这种情况,广西某煤矿突击提拔7名矿长助理,作为应对上述规定的替代对策。煤矿负责人和管理人员寻找“替身”的替代性执行,消解并歪曲了政策初衷与既定目标。

4. 象征式执行和观望式执行。象征式执行,是指基层执行主体通过制造象征性符号,用仪式性、表现性活动代替实质性政策执行的现象,如用政策宣传、召开会议、制作文件、检查考核和局部包装代替实际的政策执行^②,试图以“认认真真走过场、轰轰烈烈搞形式、踏踏实实整材料”的形式主义躲避上级问责,仅追求表面形式而忽视实际执行效果。以河长制政策执行为例,其政策设计初衷是以落实党政领导的属地责任来完善河湖管理与保护,但在政策执行过程中,部分河长通过打捞蓝藻、清除垃圾等粉饰性治污行为,以取得显而易见的感官治理效果,而不触及生产方式调整等深层次改革^③。

观望式执行,是基层政府处在弱控制、弱激励和弱能力约束条件下对上级政策持消极、被动和等待的态度,甚至策略性地反抗或抵制上级政策,致使部分中央政策在地方执行不畅,造成政策执行“梗阻”。这一行为偏差既有地方保护主义的影响,也常发生在政策路径不明晰且涉及多个部门的执行情境中。处于“弱控制、弱激励”的制度情境中,政策执行主体容易采取观望态度,后续可能基于政策势能和其他地区的政策执行反馈来决定下一步的政策执行方向和力度。以陕南易地扶贫搬迁中的旧宅腾退政策执行为例,由于相关政策规定较为模糊,而旧宅腾退工作涉及的社会问题和干群矛盾又尤为尖锐,在搬迁任务和文明执法的双重压力下,部分基层执行主体选择暂时搁置腾退工作,如果上级政府没有对旧宅腾退工作进行专项评估,这一工作就不了了之^④,最终导致政策难以落实,效果不彰。

三、策略性权变:基层政府政策执行偏差的生成机理与行动逻辑

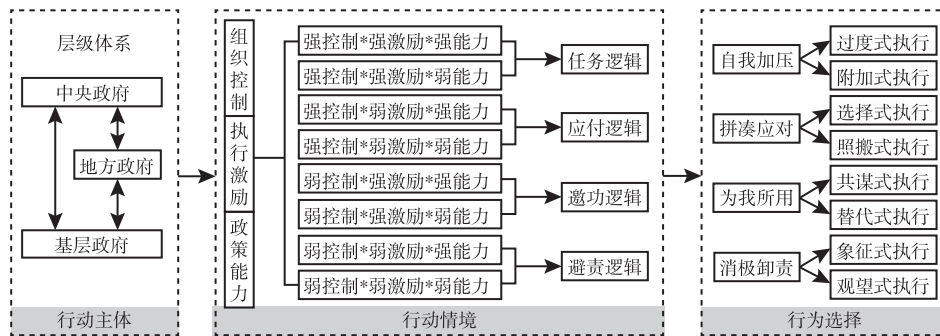
“策略性权变”是指基层政府作为能动主体,在政策执行过程中结合特定的行动情境,策略性地运用政策能力和既有制度空间,为实现“逐利”与“自保”的平衡而衍生出各种政策执行偏差的权变性行为。在“委托-代理”模式下,公共政策执行主体包括中央政府、地方政府和基层政府,中央政府和地方政府主要通过组织控制和执行激励对基层政府进行约束和引导,形成了政策执行场域中的外部制度压力;基层政府作为能动的执行主体,需要平衡多重制度压力与复杂执行情境之间的张力,在利益偏好和政策能力的内在驱动下,会生成差异化的行动逻辑(如任务逻辑、应付逻辑、邀功逻辑和避责逻辑)来满足多重目标和寻求合法性,由此触发了不同的政策执行策略,包括自我加压、拼凑应对、为我所用和消极卸责,最终导致不同类型的政策执行偏差行为(见图1)。

① 王辉、崔欣欣:《农村低保政策执行中的“合谋”行为研究——以鲁中C镇为例》,《东北大学学报(社会科学版)》,2015年第6期。

② 孙发锋:《象征性政策执行:表现、根源及治理策略》,《中州学刊》,2020年第12期。

③ 沈坤荣、金刚:《中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究》,《中国社会科学》,2018年第5期。

④ 郭占锋、李轶星:《易地扶贫搬迁政策执行偏差与移民理性选择——基于陕南地区的考察》,《长白学刊》,2020年第4期。



（一）任务逻辑：强控制与强激励制度情境下的“自我加压”

为保障某一政策的贯彻落实,作为委托方和管理方的中央政府和地方政府,会运用强控制与强激励的组合策略,对基层政府施加制度压力,必要时还辅之以“运动式治理”等动员机制。而作为制度压力的接收者,基层政府出于“向上负责”的合法性考量,倾向于遵从上级权威,以任务逻辑应对上级发包的行政任务。任务逻辑是指基层政府以完成任务为目标导向,试图调用各种可利用的资源来达成上级下发的任务指标,其主要行为动机是赢得上级认可和争取潜在的晋升机会。理想情况下,这种高压式执行环境能够通过数量化的任务分解机制、各部门共同参与的问题解决机制和物质化的多层次评价机制,使基层政府与上级政府保持步调一致^①;然而,我国行政体制还是一个“纵向发包”与“横向竞争”的有机结合体^②,基层政府及其官员在面临自上而下行政压力的同时也要向同级看齐,并试图在激烈的横向竞争中脱颖而出,进而形成“自我加压”的行动模式。

基层政府政策执行中的“自我加压”策略,可能出现两种相悖的后果,即“超额完成”和“过犹不及”。在实践中,“自我加压”既可能表现为超额完成政策目标和发挥政策优势^③,也可能因为“过犹不及”而导致政策失败^④。这是因为,超额执行作为一种运动式执行,容易违背公共政策执行程序与规则,本质上是一种非制度化行为。由于不适度的“自我加压”和执行主体政策能力的差异,基层政府的“自我加压”通常表现为政策目标的层层加码和政策内容的“因地制宜”。政策目标的层层加码,虽然在一定程度上能够反制超大规模科层组织的执行衰减^⑤,甚至完成“不可能完成的任务”;但与此同时,层层加码也让基层政策执行逐渐走向非理性化,在“好大喜功”的政绩冲动下,层层加码不仅直接加重了基层负担,而且加剧了行政资源的浪费,甚至以“注水数据”欺上瞒下。政策内容的“因地制宜”则表现为政策执行的“内卷化”,试图通过政策内容的再创新占据优势。然而,由于开发新政策工具需要一定的成本投入且收益未知,因而打着“再创新”的名号行“伪创新”之实现象也并不多见^⑥;叠加政策能力不足基层执行主体难以掌握必要的政策信息和控制潜在风险,容易受短期利益驱使,进而附加一些与原政策内容相悖的“土

① 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》,2012年第11期。

② 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

③ 梁平汉、赵玉兰、汪瑾:《从“减量”到“超额”:政策执行波动的过程与机制》,《社会发展研究》,2023年第1期。

④ 王仁和、任柳青:《地方环境政策超额执行逻辑及其意外后果——以2017年煤改气政策为例》,《公共管理学报》,2021年第1期。

⑤ 李辉:《层层加码:反制科层组织执行衰减的一种策略》,《中国行政管理》,2022年第4期。

⑥ 姜晓萍、吴宝家:《警惕伪创新:基层治理现代化进程中的偏差行为研究》,《中国行政管理》,2021年第10期。

政策”。

概言之,在强控制与强激励的制度情境下,基层政府往往秉持任务逻辑,采取“自我加压”的执行策略应对上级行政压力。当政策能力较强时,基层执行主体容易陷入“过度式执行”陷阱,政策目标的“层层加码”反而使政策执行偏离正常轨道;而当政策能力不佳时,基层执行主体则可能困于“附加式执行”的泥淖,表现为政策内容的“私搭乱载”。

(二) 应付逻辑:强控制与弱激励制度情境下的“拼凑应对”

上级政府因注意力资源配置和政策属性等主客观差异,对每一项政策的组织控制和政策激励力度不一,在某些政策领域(如行政发包程度高但政策激励程度低的政策),基层政府可能处于强控制与弱激励的制度情境。为了避免政策执行出现偏差,上级政府会综合运用组织权威、时间压力和监督检查等控制工具,以压缩地方政府的自由裁量空间和降低执行过程中的信息不对称^①,进而提升下级政府对上级政策的遵从和执行力度。然而,上级政府的实际控制程度往往受限于“超大规模”,面临信息约束和财政约束等多重障碍,自上而下的组织控制只能围绕“底线”展开,这就为基层政府留下一定的自主性空间。基层政府作为能动的执行主体,会根据不同政策任务的约束条件、激励强度与执行成本选择差异化的应对策略,从而形成与控制逻辑相对的“应付逻辑”。“应付逻辑”强调基层政府兼具“上级代理人”和“辖区代理人”双重角色,为了平衡执行压力与利益契合度之间的张力,基层政府会采取各种应付式行为,在可容许的制度空间内实现利益最大化。因此,面对控制约束较强但政策激励较弱的行政发包任务,基层政府会以“拼凑应对”的行动策略吸纳自上而下的行政压力。

相较于主动式的“自我加压”,“拼凑应对”策略反映的是基层政府的选择式执行和政策敷衍,即政策执行者更关注那些被上级政府列为优先项的政策项目,或在一定程度上保留对原有政策的执行力度,不断向上级释放“努力执行”的信号以应对任务验收的行政压力,但实际并不以政策目标与政策工具的整体配套为行动目标,进而导致政策执行偏差。“拼凑应对”策略因基层政府政策能力的强弱呈现两种面向:选择式执行和照搬式执行。当基层政府具有较强的政策能力时,其灵活应对上级行政压力的能力也较强,可以通过选择性地执行部分有利政策,来巧妙地规避上级问责和营造“积极执行”的印象;而当基层政府政策能力不佳时,“拼凑应对”策略则表现为罔顾地区实际的照搬式执行,既不考虑政策目标群体的差异化属性,也缺乏对政策兼容性的整体考量,只是一味地将重心放在政策执行的程序合规上,忽视“地方性知识”在政策执行中的关键效用。

从本质上来讲,基层政策执行中的“拼凑应对”策略映射的是形式主义,突出表现是以应付各种“戴帽任务”为行动导向,运用选择式执行和照搬式执行来消解逐级传导的行政压力和实现短期利益。从执行效果来看,这类拼凑应对式执行容易陷入“唯上主义”“单向传导”“短期主义”“文牍主义”和形式主义,通常难以产生实质性的政策效果,需要调整激励强度来扭转此类执行偏差。

(三) 邀功逻辑:弱控制与强激励制度情境下的“为我所用”

为化解权威体制与有效治理之间的张力,中国治理实践涌现了决策一统性与执行灵活性的应对机制^②,表现为上级政府运用多种激励措施来调动下级政府政策执行的灵活性,使得宏观性的政策设计能够得到因地制宜的贯彻落实,由此导向了控制与激励不相匹配的另一类制度情

① 易敏:《中央政府如何纠正地方政府行为偏差?——以清理整顿违规开发区为例》,《公共行政评论》,2023年第1期。

② 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》,2011年第10期。

境——弱控制和强激励。在结果导向的绩效考核体系下,下级政府被卷入“纵向激励”与“横向竞争”的锦标赛^①,进而形成“邀功逻辑”。基层政府政策执行中的“邀功逻辑”,是指执行主体以晋升为主要动机,为了政策附带的政治奖励与经济奖励采取灵活应对的策略,在不触及问责底线的基础上遵循“自我利益最大化”的原则执行政策。在这一行动逻辑下,基层政府会积极发挥主观能动性,主动调整政策内容以“为我所用”。

政策执行中的“为我所用”策略,往往因上下级利益契合度的高低产生差异化的政策执行效果。当上下级政策目标一致时,下级政府将执行上级政策视为增加政绩和赢得晋升锦标赛的重要机遇,倾向于采取积极主动的行动策略,甚至为获得中央政府的认可,在地方先行先试中探索出可供借鉴和推广的全国性政策经验,以创造性执行实现中央政策“软着陆”^②。但是,当政策执行牵涉利益冲突且上级政策内容“不接地气”时,在“邀功逻辑”驱动下,基层执行者可能会以“因地制宜”之名行“共谋式执行”和“替代式执行”之实。在某些情形下,基层政府的共谋式执行,通过灵活变通能够一定程度上缓解多任务治理情境下基层政府的资源约束困境,达到适应性执行的效果^③。然而,在过于强调邀功取向的行动逻辑下,基层政府凭借较强的政策能力,通过向上争取和向下动员的共谋行为对实际执行内容予以调整,使得政策执行偏离既有轨道,如上下级或各部门之间结为联盟,以各种隐蔽手段应对来自更高层级的检查验收压力。在上级政府控制缺位、不当和虚化的情境下,共谋式执行更容易转化为政策执行偏差,不仅加剧“一统决策”与“有效治理”的矛盾,而且容易放大非正式机制在政策执行中的效用^④。“替代式执行”,则是基层政府秉持“邀功逻辑”的另一类极端执行偏差行为。由于政策能力不佳,为了赢得有限的政策激励,基层政府转而瞄准上级控制不力所塑造的制度空间,试图以“机会主义”对政策内容进行替代,其实际执行的政策目标和政策工具都可能发生异化,将政策执行转变为攫取利益的工具。

总之,政策执行过程中的弱控制和强激励制度环境容易放大下级政府的“自利取向”,进而形成基层政府政策执行的“邀功逻辑”和“为我所用”的行动策略,在政策能力的叠加影响下,最终导致共谋式执行和替代式执行两类执行偏差。

(四) 避责逻辑:弱控制与弱激励制度情境下的“消极卸责”

当今社会通常被冠以后工业社会、风险社会、复杂社会等称谓,其共同旨趣在于揭示治理场域的高度复杂性与不确定性。复杂社会中公共政策的模糊性和复杂性也呈指数级增长。针对那些具有较大模糊性且指涉范围较广的政策,上级政府通常会对政策执行规范进行模糊化处理,譬如运用宏观性和原则性的规范表述,不对政策目标、政策工具、执行标准和考核要求进行量化和指令性约束,由此构筑了一个弱控制与弱激励的政策执行环境。在这一制度情境下,上级政府主要通过释放政策信号引导下级政府加大执行力度,而下级政府则依据不同政策信号所累积的政策势能进行相机抉择和灵活应对^⑤。囿于模糊性政策的执行路径不明晰,加之控制和激励制度的不健全,下级政府难以从此类政策中获得短期效益。同时,随着近年来问责力度的强化和高压

① 贺芒、陈彪:《“评比表彰”项目的地方执行逻辑:一个组织理论分析视角》,《中国行政管理》,2020年第11期。

② 张翔:《地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧T市”项目执行过程的个案分析》,《中国行政管理》,2023年第9期。

③ 崔晶:《基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析》,《公共管理学报》,2022年第1期。

④ 周雪光:《论中国官僚体制中的非正式制度》,《清华社会科学》,2019年第1期。

⑤ 贺东航、孔繁斌:《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》,2019年第4期。

反腐的纵深推进,基层政府开始投入自我保护式的“避责生存赛”^①,在风险、责任和原子化个体的消极偏向等多重压力下,衍生出更多的避责行为^②。受避责逻辑驱动,基层政策执行目标被置换为如何躲避上级问责,执行者将注意力更多地倾注于寻找回避责任、推诿责任和异化责任的行为策略^③,呈现不作为、不愿为和不担当等消极图景,本质上是以消极卸责的策略应对弱控制与弱激励的执行情境。

由于基层政府居于政策执行的最低层级,无法将责任推诿给下一级政府,因而多运用反向式卸责和不作为卸责两类策略规避责任。反向式卸责是将问责风险转嫁给上一级政府,通过职权与责权上移、事事向上级请示报告以及象征性执行上级政策等方式规避政策执行失败的问责风险;不作为卸责则是秉持“不做事就不会犯事”的投机主义,以搁置、观望等消极方式替代实际的政策响应,直至上级政府出台更为强制性的行政指令和问责方案才有所改变。当基层政府具备较强的政策能力时,面对弱控制和弱激励的制度情境,更倾向于采取象征式执行的方式,将工作重心置于“考核迎检”之上,运用公开高调表态、请示汇报、制作文本台账、文件流转等“留痕”手段,避实就虚和应对上级指令催促^④,将政策执行工作停留在文本层面,对外呈现一种“已经做了”和“尽全力去做”的假象,以应对上级部门流程化的检查考核。而当基层政府政策能力较弱时,则更可能选择不作为卸责策略。由于这类政策附带的低绩效收益和低问责风险,加上政策本身的高度复杂性和模糊性,上级政府并不要求基层部门能快速落实并在短期内取得显著成效^⑤,在这种情况下,基层政策执行者可能会综合考虑政治势能、执行资源、成本收益等因素,在上级政府释放进一步政策信号之前持审慎观望态度。

总之,弱控制和弱激励的制度环境为基层政策执行偏差提供了制度性庇护,进一步强化了基层政策执行主体的趋利避害动机与避责逻辑。由避责逻辑驱动的卸责策略与“责任型政府”“服务型政府”背道而驰,难以维护社会公共利益和增进人民福祉。

四、整体性调适:基层政府政策执行偏差的纠偏机制

公共政策是国家治理的重要工具,提升基层政策执行力是实现国家治理体系和治理能力现代化的现实要求,这就要求构建有效的基层政府政策执行纠偏机制。基层政府政策执行偏差是行动主体与制度情境共同作用的产物,其实质是基层行动主体运用策略性权变思维应对特定执行情境中的多重制度压力,因此矫正政策执行偏差需要对行动主体和制度情境进行整体调适。一方面,制度作为规约行动主体的强制性工具,不仅要发挥制度规则对行动主体的权威约束作用,还要注重制度生态对行动主体价值观念的正向引导功能;另一方面,行动主体自身也要坚持正确的价值导向,不断提高政策能力以适应制度情境,最终达到行动主体、制度情境和执行行为的整体适配。因此,要构建融双重制度赋能机制、公共价值驱动机制和复合能力再造机制于一体

① 张权、杨立华:《“局部空转”现象:动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”》,《人民论坛》,2019年第36期。
② 倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》,2017年第2期。
③ 涂文燕、公婷:《控制型问责可否有效遏制避责行为?——基于官员行为与制度规范的内在逻辑分析》,《行政论坛》,2022年第5期。
④ 倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》,2018年第5期。
⑤ 吴克昌、唐煜金:《权衡于奖惩之间:多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑》,《公共行政评论》,2022年第6期。

的整体性调适机制,增强基层政府的政策执行力,促进基层治理现代化。

(一) 激发制度效能:组织控制与政策激励的双重制度赋能机制

双重制度赋能机制是指发挥合理有效的控制与激励制度优势,纠正基层执行主体的失范行为并达成政策目标,旨在发挥正式制度规范对行为主体的结构性塑造功能。但对科层组织而言,建立一套使代理方(基层政府)一以贯之地采取最优行动并满足科层组织理性预期的控制与激励制度并非易事,这是因为有效的制度设计需要克服个人理性与组织理性的双重困境,包括权力下放引致的权衡替代^①、信息不对称、个人与部门卸责以及可信承诺等。此外,从制度有效的约束条件来看,组织控制制度内蕴行政、政治双重逻辑,既需要建立清晰的权责边界和稳定的制度规范,通过全过程的信息控制和监督考核,降低信息不对称、减少执行过程中的合谋行为和执行偏差;也要借助持续的领导注意力资源投入,运用领导批示、文件指示、公开讲话、设定约束性指标等方式,向下级部门传递坚决完成某一政策事项的强烈信号。政策激励制度依赖正向激励和负向问责的整体协同,需要在识别激励对象多样化需求的基础上,设置有针对性的激励措施并进行差异化评价,通过奖优罚劣强化执行主体努力达成组织目标的意愿和行为。从实践观之,由于公共事务的复杂性和跨域性、外部执行情境的易变性以及不相适配的“压力-激励”制度生态,上述约束条件很难满足,由此产生弱控制或过度控制与有效执行的两难冲突。一旦面临多中心任务、顶格管理、压实责任等强制度约束和奖惩不适配的激励环境,基层政府就会采取避责策略,进而导致政策执行偏离目标。

激活组织控制、提高政策激励制度的有效性可从以下几个方面努力。一是以提升政策执行效能作为组织控制和政策激励制度的核心目标。政策执行效能是对政策执行效率、执行力度、执行方式和执行效益的总体性评判,需要建立配套的目标分解、沟通反馈、行为纠偏与绩效考核机制。目标分解机制的重心在于设置合理的细分目标和划清职责权限,从而避免权责不清、相互推诿的执行乱象;沟通反馈机制是为了打破行政体系内部条块分割所致的信息壁垒,为政策执行过程中的信息反馈与多层级协调提供便利;行为纠偏机制是指上级政府以监督检查、跟踪督办等方式推动基层政策落实,进而促进实际问题的解决,矫正基层执行主体的不当行为;绩效考核机制通过优化政策绩效评估内容和加大评估结果的运用,从而强化政策执行的结果取向,有效治理执行过程中的“痕迹主义”和“形式主义”。

二是有效破解“压力-激励”不相容的制度困境,探索基层政府减负增效的激励机制。繁重的治理任务、复杂的治理情境与有限的治理资源,共同形塑了基层执行主体的治理压力,加上自上而下的压力传导与过密化的督查考核,基层执行主体容易陷入超负荷运转的困境。继2019年实施“基层减负”行动以来,文牍主义、形式主义和官僚主义有所改善,但也衍生了加压式减负、“越减越负”等减负悖论。究其缘由,在于未能有效破解基层执行压力与激励不相容的矛盾。为此,应构建权责适配和动态调适的目标管理责任制,统筹运用物质和非物质激励手段调动执行主体的积极性,实施事前、事中、事后的累积性评估方式,形成能者上、劣者汰的差异化评价导向,以评价结果倒逼政策执行绩效改进。

三是坚持精准施策,根据政策属性和执行难度灵活调适组织控制与政策激励制度的内容与力度。对那些具有相对优势和执行路径相对明晰的公共政策,可以适当强化过程导向的信息监

^① “权力下放的权衡替代”即 Sen 吊诡,是指任何一个组织只要把决策权威赋予一个以上的子单元,那么就可能蒙受行为不一致之苦,也可能导致一些低效率个人偏好组合。参见盖瑞·J·米勒:《管理困境:科层的政治经济学》,第89页,上海人民出版社,2013年版。

控、督查考核和行为矫正,谨防地方主义和部门本位主义所致的策略性共谋;而对那些优势不够突出、目标相对模糊、缺少实践经验,且需要多部门、跨地域协同的复杂公共政策,则要凸显激励导向,可借助政策试点、典型示范、交流协作等方式提高基层行政主体能动执行的意愿和能力。

(二) 回归公共价值:政策执行的公共价值驱动机制

公共行政是由公共价值指导并创造公共价值的过程,其核心活动——公共政策,本质上也是一个建立、遵循和实现公共价值的过程^①。作为公共政策过程的核心环节,政策执行的最终目的是实现公共价值,即政策执行服务于公共政策所内含的价值目标。然而,在政策执行过程中,受公共政策固有的利益属性和绩效量化考核的客观要求影响,基层执行主体更倾向于被工具理性而非价值理性所驱使,政策执行被视作行政任务或赢得竞争的筹码,如何发挥公共政策的实际效用和增进人民福祉反而居于次要地位,由此导致政策执行偏差。因此,矫正政策执行偏差需要构建以公共价值为导向的价值驱动机制。

一是坚持公共价值导向,通过多目标管理、阶段性调适和整体性联结统合基层政策执行。首先,建立科学有效的目标价值体系,兼顾过程导向与结果导向,平衡定量绩效目标和定性政策目标之间的张力,谨防目标置换,以涵盖总体目标和从属目标的多元价值目标体系,实现各细分目标之间的衔接嵌套。其次,建立动态化的目标调适机制,即在以目标形塑行动主体的同时,注重行动主体的实施反馈,根据政策反馈对既有价值目标进行调适和修正,不断缩小政策目标与治理实际之间的差距。最后,以价值目标凝聚多方共识,建立执行共同体。基层政府处在政策执行链的末端,直面的是最具象化和复杂化的现实情境,需要建立共识性的价值目标来打破各利益主体之间的区隔,进而构建相互联结、协调合作的执行共同体,以增强政策执行过程的整体性和严密性。

二是培育有效执行文化以重塑行政主体的价值观念和行为规范。执行文化是隐含在执行组织的行政意识、行政观念、行政道德、行政原则和行政惯习,对执行活动具有潜移默化的深层次作用。有效执行文化以行政主体良好的执行力为基础,不仅要求基层政府充分理解上级的政策意图,结合地方性知识确保政策任务有效完成;还对执行方式作出了严格约束,即政策执行的方式不能违法,并且还赢得社会认同和符合公共价值规范。构建有效执行文化可从以下三个层面推进。首先是塑造共识性的社会观念。有效执行文化需建立在依法执行、科学执行和人民至上的价值理念之上,以社会规范压力约束行政组织及其成员的执行活动。其次是健全制度化的组织规范。行政组织是规约行政主体的关键场域,可通过任务清单、责任清单和流程清单管理使基层政策执行有章可循;建立分级分类的奖惩制度,激励政策执行过程中的积极作为,约束不作为、乱作为。最后是强化行政个体的责任担当。执行文化改革取得成效的关键,在于作为个体的行政人员能否将组织和社会层面的行政文化内化为实际行动;这就要求执行者在应对利益性、关系性和复杂性交织的行政环境时,能够秉持正确的价值观念和行为规范进行自由裁量,将公共价值放在价值偏好序列的首位,以负责任的执行方式创造公共价值。

三是培育以人民满意为核心的行政精神。弗雷德里克森(H. George Frederickson)指出,“公共管理者不仅要有效率地执行立法机关的指令,而且要影响和执行那些旨在改善全体人民生活质量的政策”,主张增强变革的前瞻性、回应性,以公民参与的方式管理公共组织,培育对人民负

^① Jørgensen, T. B., Rutgers, M. R., "Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research", *The American Review of Public Administration*, Vol. 45, No. 1, 2015.

责和以乐善好施为道德基础的公共行政精神^①。基层政府要重点培育以人民满意为核心的执行精神,关注人民需求和获得感,提升政策绩效与人民满意度;在面对多重价值冲突时,坚持从人民利益出发,充分听取人民意见和建议,保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权,将人民满意度和幸福感作为政策绩效评估和执行改进的重要指标。

(三) 重塑政策能力:基层执行主体的复合能力再造机制

政策能力作为解决公共问题、维护公共利益和满足公共需求的重要支撑,是政府治理能力现代化的关键组成部分,对公共政策成败有着重要影响。由于基层政府处在政府层级链条的末端,容易陷入“责权不对称”和“小马拉大车”的执行困境,需要在有效激发制度效能的基础上,通过复合能力再造机制重塑基层执行主体的创造性执行能力,并提高其资源整合与政策动员能力以及灵活调适与政策学习能力。

首先,提升基层执行主体的创造性执行能力。在当前全球政府改革的实践浪潮中,公共管理变革更加重视“公民本位”“公共责任”与“协同合作”,在此背景下,现代政府为实现有效治理,在政策执行层面要求提高政策执行主体的创造性执行能力。这要求政府既要树立负责任执行和能动式执行的正确认知,广泛开展调查研究并通过试点推动公共政策的贯彻落实,合理利用组织权威和创设自主性空间来调动执行主体的创造性;还要构建稳定可持续的制度生态鼓励实质性创新行为,激励政策执行者“愿干事、敢干事、能干成事”,健全激励机制和容错纠错机制,强化干部选拔任用、政务公开、权利保障等制度的整体嵌套,为“创造性执行”提供有效的制度激励。

其次,增强政策执行者的资源整合和政策动员能力。“任务-资源”约束是基层政府政策执行面临的突出矛盾。一般而言,经由层级链条自上而下配备的政策执行资源通常比较有限,基层政府更是如此,这就要求基层政府具备较强的资源整合能力。基层政府的政策资源整合途径可分为两类:一是体制内部的上级划拨资金和横向跨部门协同所带来的人力、组织资源,包括基层政府合理调配自上而下配置的制度化资源,以及依托跨部门信息共享、协调合作机制整合多方资源推进政策执行;二是体制外的社会资源吸纳,其对象既可以是作为政策目标群体的普通公众,也可以是具备生产和服务能力企业或各类社会组织,可以通过寻求政策目标群体的理解、参与和遵从,扩大政策的合作主体。第一种途径往往依赖正式制度所赋予的政治权力空间,目的在于保障上级政策得以贯彻落实;第二种途径则主要取决于基层执行者的政策动员能力。层级控制与社会动员在基层政策执行中是相互嵌套的,在绩效、资源和时间等条件的约束下,基层执行者需要考虑如何与市场和社会力量有效结合;而且政策动员过程不是一蹴而就的,而是经由多次调适,根据政策实效和自下而上的执行反馈形成最优的动员方案^②。

最后,提高政策执行者的灵活调适能力与政策学习能力。由于治理规模庞大和地区差异显著的客观约束,基层政府应在制度框架内围绕政策精神对政策进行适度调整,以适应地区差异,有效执行政策。实践中基层政府的灵活性执行存在多重面向:在政策允许的合理范围内灵活调适政策执行细则,利用事权和资源配置权优先完成中心工作和重点任务^③;借助灵活性执行攫取私利;因时、因势调整执行内容和执行力度;以“工作留痕”和“目标替代”应对上级监督考核等。为实现有效治理,需要将基层政府的灵活性执行内化为灵活调适能力,增强执行者的政策学习能力。政策执行过程中的灵活调适能力,要求执行主体结合地区实际对上级政策进行政策再生产,依据情

① 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第4、7页,中国人民大学出版社,2003年版。

② 王诗宗、杨帆:《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》,2018年第11期。

③ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期。

境、资源和执行反馈进行动态调适,通过政策学习提升政策理解力、执行力和纠错力,增进执行主体间的行动共识,使政策执行与执行环境高度适配。提高基层政府的灵活调适和政策学习能力可从两方面着手。一是改善制度环境,建立常态化的基层干部培训、交流机制和包容性的激励考核机制,为基层政府的灵活调适提供制度性空间,同时平衡正式机制与非正式机制(如上级政府对基层执行异化行为进行选择性地干预)之间的张力,借助过程导向的信息控制和行为矫正机制,防范和应对基层执行偏差。二是从行动主体出发,培育其灵活驾驭多样化政策工具和稳健性政策组合的调适能力,包括静态稳健性调适和动态稳健性调适^①;增强其政策学习能力,从历史 and 实践中汲取政策执行失败的教训,使政策执行主体适应不断变化的执行情境,进而提升政策执行绩效。

五、结论与讨论

预防和矫正基层政策执行偏差,是贯彻“把制度优势更好转化为治理效能”的重要理论与实践议题。本文旨在从源头厘清基层政府政策执行偏差的典型类型、生成机理和行动逻辑,进而通过建构政策执行纠偏机制以达到预防性的治理效果。本文基于“结构-能动”视角,从组织控制、执行激励和政策能力三个维度,构建了基层政府政策执行偏差的分析框架,阐述了八种典型的基层政策执行偏差表征及其意涵,从行动主体对行动情境的策略性权变视角剖析了基层政府政策执行偏差的生成机理和行动逻辑。研究发现,基层政府政策执行偏差的实质,是执行主体运用策略性权变思维,在特定执行情境中基于组织控制、执行激励和政策能力的差异化组合而衍生的任务逻辑、应付逻辑、邀功逻辑和避责逻辑,形成了自我加压、拼凑应对、为我所用和消极卸责的应对策略,由此导致了基层政府政策执行偏差。

处于不确定性和风险性日益增强的复杂社会,公共政策执行面临的情境日益多变且充满挑战,政策执行不再只是一项纯粹技术性活动,而是需要执行主体正确平衡多重价值冲突,积极履行政策责任,不断提升政策执行能力。本文提出以“整体性调适”为基本原则,从激发制度效能、回归公共价值和重塑政策能力三个方面实现行动主体与执行情境的有机适配,核心在于达成“促进型制度”与“负责任调适”的融合互促。“促进型制度”是相对于“压力型体制”而言的,主张制度的建立不是为了压制人的能动性,而是通过制度规范引导执行者做出符合预期的正当行为,避免“有组织地脱耦”。在促进型制度环境中,规约行动主体的制度规范不仅来自科层内部,还融合了社会外部力量,进而形成相互守诺和互相监督的共享规范;对违约行为的惩罚也不局限于正式规则的约束,还涵盖羞愧效应所致的自我反省。“负责任调适”强调执行者的能动性,要求执行主体以公共价值和政策责任为导向,重视执行主体复合政策能力的养成,使执行主体能够有效驾驭复杂政策环境,灵活应对执行情境,扭转基层政府政策执行中的策略性权变取向,构建积极、规范、高效和科学的政策执行模式,提升中国基层政策执行效能,进而通过公共政策现代化促进国家治理现代化。

作者:陈水生、罗丹,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:孟令梅)

^① Howlett, M., Ramesh, M., “Designing for Adaptation: Static and Dynamic Robustness in Policy-Making”, *Public Administration*, Vol. 101, No. 1, 2022.

Contingency and Adaptation: the Generating Mechanism and Rectification Mechanism of Policy Implementation Deviation of Grassroots Governments

..... **Chen Shuisheng, Luo Dan**(80)

Abstract: This study mainly discusses the type construction, generation mechanism and rectification mechanism of policy implementation deviation of grassroots governments. The research reveals that grassroots governments mainly use strategic contingency thinking to reconcile the institutional situation tension, and form a hybrid action logics and coping strategies of “task logic – self-pressurization”, “coping logic – patchwork response”, “credit seeking logic – for my use” and “blame avoidance logic – negative unloading”, resulting in various deviation behaviors such as excessive implementation, additional implementation, selective implementation, replicative implementation, collusive implementation, substitutive implementation, symbolic implementation and wait-and-see implementation. The key to the rectification mechanism of policy implementation deviation of grassroots governments lies in the integration and mutual reinforcement of the facilitative system and responsible adaptation, that is, enhancing the policy implementation capacity of grassroots governments through the dual system enabling mechanism, the public value driving mechanism, and the composite policy capacity reconstruction mechanism, so as to improve the implementation effectiveness of public policies and promote the modernization of grassroots governance.

Key words: policy implementation deviation; rectification mechanism; strategic contingency; holistic adaptation; grassroots governments

How do Policy Innovations Diffuse Across Scenarios? ——An Exploratory Case Study Based on the Evolution of the “X-Chief” System **Li Hui, Hu Bin, Ma Baobin**(96)

Abstract: In the Chinese context, the diffusion of policy innovations not only occurs among different regions but also among different application scenarios. Taking the combination of time-space differences as a starting point, this paper adopts an exploratory multi-case study to categorize and track the diffusion process of the “X-Chief system” across different scenarios and to systematically answer its dominant force, driving logic and critical mechanism. The study finds that (1) the cross-scenario diffusion of policy innovations presents three scenarios and corresponding modes, specifically, the territorial coordination mode before the central government’s endorsement, the spontaneous borrowing mode before the central government’s endorsement, and the vertical guidance mode after the central government’s endorsement. The convergence of the three modes is manifested in the common motivation of responding to public problems and the shared mechanism of knowledge transfer, while the heterogeneity is manifested in the logic of innovation diffusion and the system extension mechanism