

地方政府能力、注意力分配与政策执行效果*

——基于 46 个案例的模糊集定性比较分析

孙小逸 黄荣贵

内容提要:本文旨在探究政策执行效果的影响因素与作用机理。笔者将政府能力视角引入政策执行研究,提出一个基于地方政府能力和注意力分配的联合效应模型来解释政策执行效果的地方性差异。实证方面,以生活垃圾分类政策为例,通过模糊集定性比较分析系统考察了导致不同城市间差异化政策执行效果的必要条件和充分条件。结果显示,在城市化水平高的情境下,强财政能力和高水平政策注意力这两个条件的共同作用是通向良好执行效果的关键组态路径。将政府能力理论引入政策执行研究不仅能促进行政学与政治学间的学术对话,还有助于探究政策良好执行的条件与路径以及国家治理有效性的基础。

关键词:地方政府能力 注意力分配 政策执行效果 定性比较分析

一、导论

政策执行效果的影响因素与作用机理探究是国家治理现代化研究的一个重要理论命题。对一个规模庞大且地区差异显著的国家而言,如何有效推进并落实中央政策是一个关键的挑战。^①面对中国政策执行的地方性差异,现有文献倾向于从国情和压力型体制等结构性视角来探讨执行偏差的表现和原因,并在理论上建构中国政策执行模式。然而,关键解释变量的识别以及变量之间的因果关系仍未得到充分研究。^②在解释政策执行模式或结果差异时,已有研究较多强调政府注意力分配的影响,尤其是主政官员重视度。事实上,政策执行效果并不仅取决于执行者的能动性,还受政府能力、资源禀赋等现实条件的制约。虽然部分文献提及能力和资源等变量的作用,但它们往往将其理解为影响政策执行效果的隐形前提而非主要的解释变量。^③这在一定程度上限制了我们对中国情境下政策执行效果的系统性理解。

* 本文为国家社会科学基金青年项目“社区更新对超大城市社区治理的重塑作用与可持续影响研究”(24CZZ050)的研究成果。

① 周雪光:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》,2014年第4期。

② 黄新华、林迪芬:《改革开放以来中国公共政策研究的知识图谱——基于 CiteSpace 软件的可视化分析》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第1期。

③ 陈那波、李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》,2020年第4期。

通过引入政府能力理论,本文试图拓展政策执行研究的理论视角,提出一个基于地方政府能力和注意力分配的联合效应模型来解释政策执行效果的地方性差异。虽然地方政府能力有助于提升政策执行效果,但地方政府能力是一种潜力,被如何应用于政策执行过程并作用于执行效果同时取决于地方政府在该政策领域的注意力分配。鉴于垃圾分类是我国城市治理的一项重要政策,本文以该政策为例检验所提出的理论观点。对全国46个垃圾分类重点城市的模糊集定性比较分析支持了本文的观点,即强财政能力和高水平政策注意力这两个条件的共存是通向良好执行效果的核心组态解释路径。

本文致力于推进行政学与政治学关于能力理论的学术对话。目前,这两个学科对政府(国家)能力的讨论处于相对割裂的状态。^① 行政学研究者倾向于从组织学视角出发,着重考察推动政策有效执行的组织动力。^② 政治学研究者则倾向于从国家与社会互动视角出发,聚焦探究国家实现自身意志所需的核心的、基础性能力。^③ 整合这两个学科的理论洞见对推进政府(国家)能力研究的发展具有重要意义。一方面,中国政策执行不仅依赖于组织学变量,还需要充分考虑政社互动^④;另一方面,地方政府能力与政策执行效果间的因果机制亦有待进一步厘清。^⑤ 通过将政府能力理论引入政策执行研究,本文揭示了影响政策执行效果的地方政府能力的关键维度,阐明不同维度的地方政府能力影响政策执行效果的条件与机制,从而有助于深化政府(国家)能力研究。

二、政策执行的已有研究

政策执行是将决策者的政策意图转化为行动并产出结果的过程,是公共政策研究的重要议题。政策执行研究的重要性在于,即使精心制定的政策也会在执行过程中经历一系列考验,政策可行性、社会接受度、非预期后果等因素都可能阻碍政策目标的实现。^⑥ 迄今,政策执行研究经历了自上而下、自下而上和综合互动三波浪潮。自上而下路径以政策制定者为出发点,关注政策执行者和目标群体的行为在多大程度上与政策目标相一致。该分析路径致力于寻求一个具有普适性的政策执行模型,着重关注中央层面所能控制的影响政策执行的变量。^⑦ 自下而上路径以政策执行者为分析切入点,指出执行者会根据地方性条件对政策规划进行修正与调适,以便形成符合地方需求的方案并予以执行。处于一线的街头官僚在政策实施中的自由裁量权是一个重要的解释变量。^⑧ 在第三波浪潮中,学界意识到自上而下和自下而上路径各有优势和局限,便试图

-
- ① L. Cingolani, "The Role of State Capacity in Development Studies", *Journal of Development Perspectives*, Vol. 2, No. 1 - 2, 2018.
- ② X. Wu, M. Ramesh, M. Howlett, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities", *Policy and Society*, Vol. 34, No. 3 - 4, 2015; B. G. Peters, "Policy Capacity in Public Administration", *Policy and Society*, Vol. 34, No. 3 - 4, 2015.
- ③ 王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2014年第3期;M. Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984.
- ④ 顾建光:《政策能力与国家公共治理》,《公共管理学报》,2010年第1期。
- ⑤ M. J. Williams, "Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform", *Journal of Institutional Economics*, Vol. 17, No. 2, 2021.
- ⑥ M. Howlett, M. Ramesh, A. Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes* (fourth edition), Don Mills, Ontario, Canada: Oxford University Press, 2020, p. 211.
- ⑦ P. Sabatier, D. Mazmanian, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No. 4, 1980.
- ⑧ M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

将两者的关键要素进行整合,从而形成综合互动路径。这一阶段的代表性理论模型包括倡议联盟理论^①、模糊冲突模型^②等。

具有中国特色的政治体制和独特的国情意味着中国公共政策执行过程及其动力机制与西方存在差异。其中,压力型体制是影响中国政策执行的结构因素。在对上负责的组织体系中,上级政府将需要完成的任务逐级下压,进行量化考核并辅之以晋升激励和“一票否决”等奖惩机制。^③相应地,政治力量和高位驱动成为行之有效的政策推动方式。然而,在“中央治官,地方治民”的国家治理结构中,地方政府对如何执行上级政策仍拥有相当大的自主权。^④决策一致性与执行灵活性之间的悖论为地方政府的策略性行为提供了空间^⑤,由此导致政策执行偏差。其次,中国的政策过程具有“决策删简-执行协商”特征。^⑥这意味着地方政府在执行政策时并非简单遵循一套周全的、设计精妙的指令,而需要在执行过程中对政策进行本地化调整、创新和细化。政策属性、执行者对政策的阐释、多元主体的利益权衡、目标群体反馈等因素都会影响政策执行的走向与效果。^⑦

地方政府是政策执行的主要行动者,其注意力是影响政策执行的重要因素。地方主政官员拥有行政权力,掌握行政审批、土地征用等关键资源,如果对某项政策高度重视,就有可能集中资源突破阻碍、推动政策执行。^⑧政府注意力反映了政府对任务的重视程度,常见的表现形式包括成立领导小组、召开专项会议、做出批示、亲临现场等。地方主政官员的重视有助于推动政策内容的宣传和解释、促进资源的有效调配、协调政策执行中的矛盾和分歧,从而实现“集中力量办大事”。^⑨然而,注意力是稀缺资源。在多委托、多任务的组织结构下,地方政府难以兼顾上级布置的所有任务,而只能将注意力放在被认为是更重要的领域,选择性地执行上级政策。^⑩委托方地位、奖惩激励、政策重要性、时间紧迫性等因素会影响地方主政官员的注意力^⑪,而政府注意力分配则会影响公共财政资源的投入方向^⑫、型塑地方政府的执行行为^⑬,进而决定政策执行的效果。

已有研究为我们理解中国政策执行提供了重要的理论洞见,但它们大多倾向于将中国经验看成具有独特性的个案对其进行理论化、提炼本土化的政策执行模式,对政策执行效果的系统比

-
- ① P. A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2-3, 1988.
- ② R. E. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No. 2, 1995.
- ③ 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》,2009年第2期。
- ④ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011年第1期。
- ⑤ 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。
- ⑥ 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。
- ⑦ 赵静:《执行协商的政策效果:基于政策裁量与反馈模型的解释》,《管理世界》,2022年第4期;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。
- ⑧ 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。
- ⑨ 刘军强、谢延会:《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究(2002~2012)》,《政治学研究》,2015年第4期。
- ⑩ K. J. O'Brien, L. Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999.
- ⑪ 练宏:《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》,2016年第4期。
- ⑫ 赖诗攀:《强激励效应扩张:科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010)》,《公共行政评论》,2020年第1期。
- ⑬ 王惠娜、马晓鹏:《政府注意力分配与政策执行波动——B制革区企业整合重组政策的案例分析》,《公共管理与政策评论》,2022年第3期。

较研究相对较少。^① 在政策实践中,即使在相同的治理体制下、面对相同属性的政策,各地的执行效果仍会呈现出明显的差异。尽管注意力视角能部分解释政策执行效果的变异,但政府注意力和政策执行效果间的理论关系仍有待深究。一方面,大多已有研究的分析焦点在于注意力分配的动力机制及其对地方政府行为的影响,较少深入地解释政策执行效果的差异。另一方面,采取注意力视角分析政策执行效果的研究尚未明确区分注意力本身和型塑注意力分配的条件对政策执行效果的影响。因此,在何种条件下政府注意力能带来良好的政策执行效果有待进一步考察。

本文认为有必要将政府能力作为解释变量引入政策执行效果研究,从理论上阐明政府注意力和政府能力的共同影响。公共政策研究的第四波浪潮已指出,政府能力是影响政策执行的关键性变量。^② 国内的实证研究也初步表明,能力变量会影响政策执行效果。^③ 一方面,地方政府行为同时受激励型变量和能力型变量的影响,地方主政官员的政绩冲动所能带来的实际效果受资源、能力等变量的制约或调节。^④ 能力型变量会制约政府注意力转化为政策效果的可能性。在基础条件差、资源禀赋弱的地区,即使增加政府注意力也难以提升政策执行效果。^⑤ 另一方面,地方政府的注意力分配并不完全独立于政府能力,而是部分受制于资源、能力等变量。^⑥ 综上,我们有必要将政府能力变量引入政策执行研究,通过案例比较分析来考察地方政府能力如何与政府注意力相互作用、共同影响政策执行效果。

三、理论分析框架

本文首先从理论上阐释地方政府能力对政策执行的重要性,在此基础上提出联合效应模型来阐明地方政府能力如何与注意力分配共同影响政策执行效果。

(一) 地方政府能力对政策执行的重要性

地方政府能力由国家能力衍生而来。国家能力通常指国家在疆域内有效行使权威、实现自身目标、执行法规和政策的能力,包括行政能力、强制能力、协调能力、财政能力、资源汲取能力、基础设施能力、法律能力、信息能力等维度。^⑦ 国家能力的多维属性导致其概念界定过于宽泛,且不同维度间存在交叉重叠。^⑧ 为此,有学者指出实证研究可以采取中间路线,聚焦国家核心功能来考察抽象意义上的国家能力。比如,乔纳森·汉森(Jonathan K. Hanson)和雷切尔·西格曼

- ① 为数不多的例外参见李智超、卢婉春:《生活垃圾分类政策执行的差异性研究——基于注意力视角的定性比较分析》,《经济社会体制比较》,2020年第5期;文宏、李风山:《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。
- ② M. Howlett, M. Ramesh, A. Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes* (fourth edition), Don Mills, Ontario, Canada: Oxford University Press, 2020, pp. 235 - 237.
- ③ 庄玉乙、胡蓉:《“一刀切”抑或“集中整治”? ——环保督察下的地方政策执行选择》,《公共管理评论》,2020年第4期。
- ④ 陈那波、李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》,2020年第4期。
- ⑤ 樊博、顾恒轩:《政府资源基础、注意力分配与政务微博绩效》,《公共管理与政策评论》,2023年第3期。
- ⑥ D. Ziblatt, “Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3 - 4, 2008.
- ⑦ J. P. Luna, H. D. Soifer, “Capturing Sub-national Variation in State Capacity: A Survey-based Approach”, *American Behavioral Scientist*, Vol. 61, No. 8, 2017; H. Soifer, M. vom Hau, “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3 - 4, 2008.
- ⑧ M. S. Haque, M. Ramesh, J. A. Puppim de Oliveira, A. de A. Gomide, “Building Administrative Capacity for Development: Limits and Prospects”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 2, 2021.

(Rachel Sigman)认为财政、行政和强制能力是现代国家的三大核心能力。他们通过跨国比较数据证明这三个维度相互支持、彼此连接,共同反映了高阶的国家能力概念。^① 这表明我们可以聚焦少数几个关键维度来综合反映国家能力,其中财政能力和行政能力是最为广泛使用的维度。^② 在中国的政治体制下,地方政府能力是国家能力在地方层面的体现,关系到中央政策目标在地方的实施成效。接下来,本文将从财政能力和行政能力两个维度对地方政府能力展开论述。

财政能力对地方政策目标的实现起到根本性作用。财政资源既是政策实施的重要保障,也是招募和激励高质量行政人员的基础,而后者在很大程度上决定了地方政府的行政能力。政策执行高度依赖于资金和专业人员。充足的资源投入会显著促进政策执行效果^③,而资源不足会导致行政负荷过载,抑制政策执行的效果。^④ 行政负荷过载既可能源于资源的绝对不足,也可能源于任务增长带来实施能力的相对不足。^⑤ 资源充沛的地方政府有更多可供选择的政策执行路径与工具,这有助于更好地完成政策目标。^⑥ 中国的经验也表明,城市化带来的财力使国家得以在城市基层有力地推行政策,维护基层社会的稳定。^⑦

行政能力的重要性可以从关系主义视角进行理解。^⑧ 在该视角下,地方政府能力是政府与社会互动的结果^⑨,取决于地方政府渗透社会并依靠后勤支持在管辖范围内执行政策的能力。^⑩ 政府渗透与动员社会的能力既取决于正式的官僚组织,也取决于作为行政权力神经末梢的基层治理网络,后者通过协调不同部门以及政府和社会行动者的关系来实现政府治理目标。^⑪ 对于不同属性的政策,行政能力的表现形式和发挥作用的路径存在差异。就生活垃圾分类而言,地方政府对社会的渗透和动员主要依托基层行政能力,尤其是以居委会为中心的基层治理网络。^⑫ 通过半科层化的权力运作、资源互换、人情交往等方式,居委会干部与积极分子、社区居民间建立

① J. K. Hanson, R. Sigman, "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", *The Journal of Politics*, Vol. 83, No. 4, 2021.

② 强制能力也被学界广泛讨论,但它与国内政策执行关系较弱。考虑到关于国家能力的学术讨论有必要综合考虑具体任务和目标,下文将不再深入讨论强制能力。

③ 郑石明、雷翔、易洪涛:《排污费征收政策执行力影响因素的实证分析——基于政策执行综合模型视角》,《公共行政评论》,2015年第1期。

④ A. Dasgupta, D. Kapur, "The Political Economy of Bureaucratic Overload: Evidence from Rural Development Officials in India", *American Political Science Review*, Vol. 114, No. 4, 2020.

⑤ X. Fernandez-i-Marín, M. Hinterleitner, C. Knill, Y. Steinebach, "Policy Growth, Implementation Capacities, and the Effect on Policy Performance", *Governance*, Vol. 37, No. 3, 2024.

⑥ M. F. Chuaire, C. Scartascini, M. Tommasi, "State Capacity and the Quality of Policies. Revisiting the Relationship between Openness and Government Size", *Economics & Politics*, Vol. 29, No. 2, 2017.

⑦ 谢岳、葛阳:《大都市秩序治理中的国家基础权力》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2017年第3期。

⑧ L. Cingolani, "The Role of State Capacity in Development Studies", *Journal of Development Perspectives*, Vol. 2, No. 1 - 2, 2018.

⑨ J. S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.

⑩ M. Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984.

⑪ E. Berwick, F. Christia, "State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate", *Annual Review of Political Science*, Vol. 21, No. 1, 2018; K. Jaros, "Rethinking Subnational Government Capacity in China", *Journal of Chinese Governance*, Vol. 1, No. 4, 2016.

⑫ B. L. Read, "Revitalizing the State's Urban 'Nerve Tips'", *The China Quarterly*, No. 163, 2000; X. Y. Sun, N. M. Yip, "Infrastructural Power and Neighbourhood Governance: The 1980s Transformation of Residents' Committees in Shanghai", *China: An International Journal*, Vol. 16, No. 1, 2018.

起正式与非正式关系,形成地方性治理网络。^① 该网络有助于弱化政策的强制性色彩、降低政策执行的成本,以柔性的方式推动政策在基层的执行。

(二) 地方政府能力与注意力分配对政策执行效果的联合效应模型

由于政策执行同时受政府能力和议题所嵌入的政策子系统的影响,强调地方政府能力对于达成良好政策执行效果的基础性作用并不意味着否定政策注意力的重要性。相反,政府注意力分配是政策子系统的基本要素^②,地方政府能力是否被运用以及如何被运用在很大程度上取决于政策执行者的注意力分配,且两者对政策执行效果的影响并非是线性相加而是联合效应。此外,政策执行所嵌入的社会情境是政策子系统的另一个基本要素,它也会直接影响政策执行的复杂性和不确定性^③,理解地方政府能力与政策执行效果的关系需要考虑情境变量的调节作用。综上,本文将整合地方政府能力、政府注意力与政策情境变量,提出一个综合性分析框架来解释生活垃圾分类政策的执行效果。

在中国,高水平的领导注意力反映了主政官员推动政策执行的决心,成立领导小组则是这种决心的具象化体现。由于地方主政官员具有较高的权威,高水平的领导注意力有助于协调不同政府部门的利益、促进政府内部的团结,为政策执行创造有利的行政环境,从而能部分抵消政府能力相对不足的限制。同时,中央政策的落地往往需要经过地方政府的阐释和转译。当地方政府对中央政策赋予更多的注意力时,会倾向于对政策原型进行更高水平的细化与更新。^④ 在这个意义上,政策再生产反映了地方政府在制度和政策层面的注意力分配,本文将之称为政策注意力。政策再生产通过明确政策目标、完善资源分配规则和建立激励结构等方式为政策实施提供支持。当地方政府能力较强时,适当的政策注意力就能促进政策的有效实施。

政府注意力分配和地方政府能力两者相互制约、共同型塑政策执行效果。一方面,地方政府对特定政策的注意力分配与目标设定受能力变量的影响。能力水平不同的地方政府对执行中央政策所面临的机会或挑战会形成不同的判断。^⑤ 比如,经济发展程度较高的城市倾向于将中央环保政策视为产业转型升级的机会,积极响应相关政策;经济发展程度较低的城市则倾向于将环保政策视为对地方经济增长与就业的威胁,从而对政策进行变通和抵制。^⑥ 另一方面,不同类型的政府注意力分配对达成良好政策执行效果的效应依赖于地方政府的能力水平。地方政府能力会影响地方政府将注意力转化为行动的可能性和方式。对集体行动及其政策后果的研究表明,实施能力是联结行动和政策后果的中介变量,决定了政策目标得以贯彻的可能性。^⑦ 在政策执行过程中,即使地方政府具有较高水平的政绩冲动,也需要结合资源和能力来评估和选择达至良好政策效果的行动策略。比如,能力强的地方政府可能选择忠实地执行政策;如果能力相对不足

① 郭圣莉:《加入核心团队:社区选举的合意机制及其运作基础分析》,《公共行政评论》,2010年第1期。

② 李智超、卢婉春:《生活垃圾分类政策执行的差异性研究——基于注意力视角的定性比较分析》,《经济社会体制比较》,2020年第5期。

③ M. J. Williams, "Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform", *Journal of Institutional Economics*, Vol. 17, No. 2, 2021.

④ 刘河庆、梁玉成:《政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究》,《社会学研究》,2021年第1期。

⑤ D. Ziblatt, "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3-4, 2008.

⑥ D. S. van der Kamp, "Blunt Force Regulation and Bureaucratic Control: Understanding China's War on Pollution", *Governance*, Vol. 34, No. 1, 2021.

⑦ E. Amenta, N. Caren, S. J. Olasky, "Age for Leisure? Political Mediation and the Impact of the Pension Movement on U. S. Old-Age Policy", *American Sociological Review*, Vol. 70, No. 3, 2005.

但仍能企及政策目标,地方政府可能会通过高位驱动方式推动政策执行;如果能力匮乏以至于无法实现政策目标,地方政府则可能选择拼凑应对或将政策悬置。基于上述分析,本文认为地方政府能力(财政能力与基层行政能力)和政府注意力分配(领导注意力与政策注意力)将联合影响生活垃圾分类政策的执行效果。

此外,政策执行效果还受情境因素的制约。哪些是关键的情境变量与政策属性密切相关,因为具有不同属性的政策在执行中所需满足的条件存在差异。本文所关注的垃圾分类政策主要受三方面条件的制约:基础设施完善度、多元主体参与度以及居民环境意识水平,而这些条件都与城市化水平密切相关。伴随城市化水平提升的往往是更为完善的公共基础设施^①、更具规模的从事垃圾分类的企业与非营利组织^②以及更高水平的居民环境意识^③,它们有利于垃圾分类工作的开展。因此,在城市化水平较高的情境中,垃圾分类政策的执行难度相对低,常规化执行就可能取得良好的效果;在城市化水平较低的情境中,垃圾分类政策的执行难度较高,若要取得理想效果则需地方政府投入更多的注意力和资源。综上所述,本文认为城市化水平会调节地方政府能力和政府注意力对垃圾分类政策效果的影响。

四、研究设计与方法

(一) 案例选择

本文以生活垃圾分类政策为例,通过城市间比较来考察地方政府能力和政府注意力等因素对政策执行效果的联合影响。随着社会发展和居民消费模式的转变,城市生活垃圾产生量呈现快速增长趋势,从源头进行垃圾分类被认为是垃圾围城的解决之道。2017年3月,国家发展改革委、住房和城乡建设部联合印发《生活垃圾分类制度实施方案》,在全国范围内选取46个重点城市先行实施生活垃圾强制分类。本文以这46个重点城市为例对垃圾分类政策效果开展实证研究。笔者系统收集了政策文本、政府工作报告、统计数据、新闻报道等资料,还在上海、广州等地开展实地调研,对政府工作人员、居委会干部、社区志愿者、社会组织负责人等相关人士进行了二十余次深度访谈。资料收集工作于2018—2022年陆续展开。

(二) 分析策略

本文采用定性比较分析法(Qualitative Comparative Analysis,简称QCA)对46个重点城市进行系统的比较。该方法采用整体性分析视角,强调多个解释条件的相互依赖与共同作用对结果变量的影响,通过变量组态而非单个变量来解释结果的差异,能较好地平衡解释的深度和概推性。^④定性比较分析法有三个主要特征:第一,突破传统单案例分析的局限,对同时包含正向案例和负向案例的中等规模样本进行系统的分析,有助于形成更具一般性的结论;第二,突破单变量的“净效应”分析,考察多个条件变量及其相互作用对结果的影响;第三,揭示多重并发因果关系,对导致同一结果的多种条件组态进行综合分析。

定性比较分析法具有不同的变种,本文将采用模糊集定性比较分析法来考察影响生活垃圾分类政策效果的组态路径。本文涉及的解释变量和结果变量体现为程度差异,不能简单地归纳

① 杜金华、陈治国:《城市化、土地财政与城市公共产品供给——基于全国70个大中城市的实证分析》,《经济问题探索》,2017年第8期。

② 薛立强、范文宇:《城市生活垃圾管理中的公共管理问题:国内研究述评及展望》,《公共行政评论》,2017年第1期。

③ 李艳春:《城乡居民环境意识差异分析》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》,2019年第5期。

④ C. C. Ragin, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2008.

为二分变量,使用模糊集对其进行描述更加恰当。^①与清晰集定性比较分析相比,模糊集定性比较分析法提出了隶属度(membership)概念,使用取值从0—1的模糊集描述案例的特征变量,能够减少信息损失、更准确地反映变量在不同案例间的差异。

(三) 变量赋值

政策执行效果以城市考核排名来测量。^②住房和城乡建设部向全社会通报了2018年第二季度46个重点城市生活垃圾分类工作的考核排名,其中排名前15位的被列为第一档。^③笔者使用直接校正法将排名变量转换为模糊集隶属度。校正法需要设置三个门槛参数,参考政府考核的定档标准,本文将15.5赋值为隶属度0.5,将2赋值为0.95,将45赋值为0.05。^④

结合上文的理论分析可知,解释条件包括地方政府能力、政府注意力、政策情境三类变量(赋值规则见表1)。首先,地方政府能力使用财政能力和基层行政能力两个指标来测量。其中,财政能力反映地方政府为推动垃圾分类政策所能提供的资源保障。本文采用2017年人均一般公共预算收入来衡量地方财政能力^⑤,并将其校正为模糊集。^⑥在校正计算中,笔者将模糊集隶属度0.5的门槛设置为人均预算收入1.00万元,将隶属度0.95的门槛设置为人均2.96万元,将隶属度0.05的门槛设置为人均0.176万元。

生活垃圾分类政策的执行很大程度上依赖于地方政府渗透和动员基层社会的能力,因此本文通过以居委会为中心的基层治理网络来测量基层行政能力,将其操作化为居委会的管理幅度。在组织结构大致相同的情况下,管理幅度是影响基层响应上级政策的重要制约。^⑦管理幅度越大,居委会的任务越重,其治理能力就相对短缺。为此,笔者收集了各城市平均每个居委会管辖的居民数,并将其校正为模糊集。其中,模糊集隶属度0.5的门槛对应居委会的平均管理幅度为9000人,隶属度0.95的门槛对应平均管理幅度3000人,隶属度0.05的门槛对应平均管理幅度15000人。^⑧

政府注意力包括领导注意力和政策注意力两个维度。领导注意力用地方政府是否成立

-
- ① I. Rohlfing, "The Choice between Crisp and Fuzzy Sets in Qualitative Comparative Analysis and the Ambiguous Consequences for Finding Consistent Set Relations", *Field Methods*, Vol. 32, No. 1, 2020.
- ② 政策执行效果具有多元内涵。本文根据政策执行情况是否与决策者的目标一致来测量政策执行效果。考核排名越前,政策执行效果与决策者目标的一致性越高。
- ③ 本文采用2018年考核数据作为结果变量,这是住建部唯一一次公开通报46个重点城市的考核排名情况。2018年考核结果距这一轮试点开始的时间不长,但实际上我国从2000年就开始进行垃圾分类试点,也有不少城市为应对垃圾处理难题而自行探索垃圾分类。这意味着大多数重点城市在这一轮试点之前就已开始开展垃圾分类工作。
- ④ 门槛参数的设定综合考虑如下因素:(1)隶属度等于0.5意味着研究者无法对案例特征做出质性判断,因此应尽量避免出现隶属度等于0.5的案例;(2)隶属度大于0.5的案例将被纳入对应的属性空间,结合本文的研究情境,赋值方案应该使排名第15位的案例被纳入执行效果良好的属性空间;(3)将隶属度0.95和0.05对应的变量值设置为样本数据的特定分位值。具体而言,本文将隶属度0.95锚定排序第二的样本值,将隶属度0.05锚定排序倒数第二的样本值(下文相同)。
- ⑤ J. K. Hanson, R. Sigman, "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", *The Journal of Politics*, Vol. 83, No. 4, 2021; D. Ziblatt, "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3-4, 2008.
- ⑥ 鉴于结果变量所测量的是2018年第二季度的情况,解释条件中的财政能力、基层行政能力、城市化水平采用2017年的数据,领导注意力、政策注意力的数据则截止到考核排名公布之日。这样选择数据来源可以保证解释条件发生在结果变量前,避免因果倒置的问题。
- ⑦ 陈那波、李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》,2020年第4期。
- ⑧ 设置门槛参数时,笔者参照了城市社区居民委员会设立标准。比如,《北京市社区居民委员会设立标准》明确规定,居委会管理幅度一般在2000户6000人左右,不超过3000户9000人。

生活垃圾分类领导小组来测量。领导小组是地方党政领导推动政策执行的一项重要机制,体现了“一把手”对政策的重视程度,有助于整合各职能部门的力量推进政策实施。在本文中,如果城市成立市生活垃圾分类领导小组且由市主要领导担任组长,则赋值为1,反之赋值为0。

政策注意力使用地方政府出台垃圾分类相关政策数量来测量。地方政府为响应中央号召而出台的地方性政策的数量较多,意味着地方政府对该政策所分配的注意力水平较高。以出台政策的数量来测量政府注意力的做法常见于现有研究。^① 地方政策再生产不仅体现了地方党政领导对政策的重视,而且有助于因地制宜地实施政策,给予执行者清晰的指引,从而实现良好的执行效果。笔者通过如下三个门槛参数将政策文本数量校正为政策注意力模糊集:隶属度为0.5的门槛对应2.5项政策文本,隶属度0.95的门槛对应40项政策文本,隶属度0.05的门槛对应0项政策文本。

城市化水平是影响垃圾分类政策效果的综合性情境变量。笔者收集了各城市的城市化水平指标,并将其校正为模糊集得分。城市化水平的隶属度0.5的门槛设置为70.5%,因为城镇化率超过70%常被视为城市化进程中的一个转折性标志。^② 此外,隶属度0.95的门槛设置为城市化率89%,隶属度0.05的门槛设置为城市化率42%,分别对应样本中城市化率第二高和倒数第二低的案例值。

表1 结果与解释变量的赋值

理论概念	变量	数据来源	校正的门槛参数或赋值规则
政策执行效果	城市考核排名	政府工作文件	隶属度0.05对应排名45.0 隶属度0.50对应排名15.5 隶属度0.95对应排名2.0
地方政府能力	财政能力	统计年鉴、统计公报	隶属度0.05对应人均预算收入0.176万 隶属度0.50对应人均预算收入1.00万 隶属度0.95对应人均预算收入2.96万
	基层行政能力	统计年鉴、统计公报	隶属度0.05对应居委会平均管理幅度15000人 隶属度0.50对应居委会平均管理幅度9000人 隶属度0.95对应居委会平均管理幅度3000人
政府注意力	领导注意力	政策法规、政府工作文件、官方信息	成立市生活垃圾分类领导小组且由市主要领导担任小组组长赋值1 未成立市生活垃圾分类领导小组或未由市主要领导担任小组组长赋值0
	政策注意力	北大法宝数据库、政府官网	隶属度0.05对应0项相关政策 隶属度0.50对应2.5项相关政策 隶属度0.95对应40项相关政策

① 樊博、顾恒轩:《政府资源基础、注意力分配与政务微博绩效》,《公共管理与政策评论》,2023年第3期;易兰丽、范梓腾:《层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网+政务服务”平台建设为例》,《公共管理学报》,2022年第1期。

② 刘守英:《打造城乡连续体意义重大》,《瞭望东方周刊》,2023年第24期。

续表

理论概念	变量	数据来源	校正的门槛参数或赋值规则
政策情境	城市化水平	统计年鉴、统计公报	隶属度 0.05 对应城镇化率 42.0% 隶属度 0.50 对应城镇化率 70.5% 隶属度 0.95 对应城镇化率 89.0%

五、研究发现

遵循定性比较分析的方法论要求,本文先考察解释变量是否构成结果变量的必要条件,然后分析解释变量的组态是否构成结果变量的充分条件,最后结合典型案例剖析政策有效执行的组态条件。

(一) 必要条件分析

定性比较分析法的常用准则认为,必要条件一致性须大于或等于 0.9。本文对 5 个解释变量分别进行必要性分析。结果显示(表 2),这 5 个变量的必要一致性皆未达到 0.9,不构成政策有效执行的必要条件。这说明生活垃圾分类是一项复杂工程,其有效实施需要多个条件的相互配合。考虑到地方政府能力包含财政能力和基层行政能力两个维度,本文对“财政能力或基层行政能力”这个组态条件进行必要性分析,结果显示其一致性为 0.91,构成垃圾分类政策有效执行的必要条件。这表明,虽然特定维度的地方政府能力不构成政策有效执行的必要条件,但地方政府能力作为一个整体在政策执行过程中扮演着不可或缺的角色。类似地,虽然政府注意力的单一维度并不是政策执行效果良好的必要条件,但“领导注意力或政策注意力”这个组态条件的必要一致性指标为 0.92,说明政府注意力组态也可以看作垃圾分类政策取得良好效果的必要条件。该结果表明,地方政府能力和政府注意力都是具有多维内涵的概念,充分解释政策执行效果的地方性差异需要综合考虑不同维度的地方政府能力或政府注意力的联合影响。由此,必要性分析初步支持了本文的观点。

表 2 政策有效执行的必要条件分析

维度	条件或条件组态	必要性一致性	必要性覆盖率
地方政府能力	财政能力	0.73	0.69
	基层行政能力	0.81	0.53
	财政能力或基层行政能力	0.91	0.53
政府注意力	领导注意力	0.51	0.42
	政策注意力	0.76	0.77
	领导注意力或政策注意力	0.92	0.53
政策情境	城市化水平	0.79	0.62

(二) 政策有效执行的充分条件:基于模糊集定性比较分析

本小节对政策有效执行的充分条件组态进行分析。定性比较分析会形成复杂方案、中间方案和简约方案三种结果。本研究以复杂方案为基础,辅助参考简约方案,这样既有助于充分解释经验案例,又有助于识别核心解释变量。考虑到定性比较分析的参数设定会影响到分析结果,笔

者同时汇报了两种不同设定的模型,其中模型1仅设置了充分一致性大于0.8这个参数,模型2则同时设置了PRI大于0.5这个参数。^①结果显示,模型1识别了三个能解释政策执行效果良好的条件组态,其总体一致性为0.85,覆盖度为0.69,表明约有69%政策效果良好的案例能被这三条组态路径所解释,具有较高的解释力(表3)。

表3 政策有效执行的充分条件:基于模糊集定性比较分析的结果

条件组态	模型1			模型2
	组态一	组态二	组态三	组态一
财政能力	●	●	○	●
基层行政能力		●	○	
领导注意力			●	
政策注意力	●	●	●	●
城市化水平	●		○	●
充分一致性	0.89	0.86	0.82	0.89
PRI	0.80	0.73	0.38	0.80
原始覆盖率	0.61	0.57	0.21	0.61
唯一覆盖率	0.06	0.02	0.05	0.61
解的一致性	0.85			0.89
解的覆盖度	0.69			0.61

注:1. 实心大圆●表示条件变量出现且它是简约解的构成要素; 实心小圆●表示条件变量出现但它仅是复杂解的构成要素; 空心大圆○表示条件变量未出现且它是简约解的构成要素; 空心小圆○表示条件变量未出现且它仅是复杂解的构成要素。2. 模型2在建构真值表时将PRI(Proportional Reduction in Inconsistency)参数设置为大于0.5, 模型1仅设定了充分一致性大于0.8, 而没有设定PRI参数。

具体而言,组态路径一的构成条件包括财政能力强、高水平政策注意力以及城市化水平高,其充分一致性指标为0.89。该组态表明,在城市化水平高的情境下,如果地方政府拥有较为充裕的财政资源、对政策充分重视并进行因地制宜的阐释,就能取得良好的政策效果。比较复杂解和简约解可以发现,财政能力强和政策注意力高这两个条件同时出现在简约解中,可看作核心解释变量。路径一的原始覆盖率为61%,唯一覆盖率为6%,表明为数不少的执行效果良好的案例能同时被其他组态路径所解释。

组态路径二包括强财政能力、强基层行政能力以及高水平政策注意力这三个条件,其充分一致性指标为0.86。其中,强财政能力和高水平政策注意力同时出现在复杂解和简约解中,而强基层行政能力仅出现在复杂解中。这一发现支持了本文的观点,即政府注意力对政策执行效果的影响受能力变量的调节。当强政府能力和高水平政府注意力同时存在时,政策执行更有可能获得良好效果。比较路径一和路径二可以发现两者的相似性,即它们都包含了强财政能力和高水平政策注意力这两个条件。然而,路径二并未包含高水平城市化这一情境变量,但包含强基层行政能力变量,表明垃圾分类政策有效执行在一定程度上有赖于基层治理网络。组态路径二的

^① A. Dusa, *QCA with R: A Comprehensive Resource*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2019.

原始覆盖率为 57% ,唯一覆盖率为 2% 。后续分析表明,路径一和路径二的唯一覆盖率偏低的原因在于,有为数不少的案例可以同时被这两个路径所解释。

组态路径三既包括高水平领导注意力和政策注意力,同时也包括财政能力弱、基层行政能力弱以及城市化水平低三个条件,其中高水平政策注意力和低水平城市化这两个条件同时出现在复杂解和简约解中。在路径三中,地方政府能力总体较弱,政策执行效果主要有赖于地方主政官员的高度重视。该发现部分支持政府注意力理论。组态路径三的原覆盖率为 21% ,唯一覆盖率为 5% 。需要指出的是,虽然路径三的充分一致性指标为 0.82 (大于标准门槛值 0.8),但其 PRI 指标只有 0.38,低于常用的最低门槛值 0.5。^① 这说明路径三的充分因果性的支持性证据相对较弱,需要谨慎解读。^②

为了避免组态路径同时被看作结果发生和结果不发生的充分条件(即矛盾性解释),定性比较分析研究者在建构真值表时需要同时考虑一致性指标和 PRI 指标,较大的 PRI 指标意味着矛盾性解释发生的概率较小。^③ 与近期的方法论建议一致,笔者在模型 2 的分析中将 PRI 指标门槛值设置为大于 0.5 且充分一致性指标大于 0.8。^④ 结果显示,模型 2 仅得到一个组态路径,该路径包括强财政能力、高水平政策注意力和高水平城市化三个条件,且这三者均同时出现在复杂解和简约解中。比较模型 2 和模型 1 的结果可以发现,模型 2 组态路径一与模型 1 组态路径一几乎一致,唯一的差异是“高水平城市化”条件并未出现在模型 1 的简约解中。模型 2 表明,在高水平城市化的情境下,如果地方政府有较强的财政能力并能结合本地实际情况制定与细化政策文本,就能推动政策有效执行。该发现进一步支持了本文的观点。模型 2 的总体一致性为 0.89,覆盖度为 0.61,表明约有 61% 政策有效执行的案例能被模型 2 所解释。总之,“强财政能力且高水平政策注意力且高水平城市化”这条组态路径同时被模型 1 和模型 2 所识别,且该路径具有较强的解释力。因此,下文第四节将结合质性资料着重阐明该路径中各条件如何相互作用并带来良好的政策效果。

(三) 研究结论的稳健性分析

在质性分析前,笔者先简要讨论定性比较分析结果的稳健性。在模糊集定性比较分析中,虽然模糊集能较准确地反映案例间的差异,但将连续变量校正为模糊集的计算涉及三个门槛参数的设定,这可能会影响结论的稳健性。本节以模型 2 为例,详细评估和讨论校正参数设定的潜在影响。

就结果变量政策执行效果而言,隶属度 0.95 的门槛参数在 1—2 区间、隶属度 0.5 的门槛参数在 10.5—15.5 的区间、隶属度 0.05 的门槛参数在 40—46 区间变动均不会改变分析结果。该表明:第一,对结果变量的校正门槛参数进行微小的调整不会改变研究结论;第二,提高政策执行有效性的门槛参数亦不会改变本文的结论,但如果降低政策执行有效性的门槛参数,将排名较后的城市定义为执行效果良好,则研究结论会随之变化。鉴于政策执行研究首要关注的是高标准的执行效果,该稳健分析结果对本文研究发现的理论意义和政策意涵的影响较小。

就财政能力变量而言,笔者在原门槛参数的基础上增减 0.5 万元,且每次变动幅度为 0.1 万

①④ I. O. Pappas, A. G. Woodside, “Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA): Guidelines for Research Practice in Information Systems and Marketing”, *International Journal of Information Management*, Vol. 58, 2021.

② 进一步分析显示,如果仅使用一致性大于 0.8 的标准,组态路径三也会被认为是执行效果不理想的充分条件。从这个意义上说,组态路径三是一个矛盾组合。下文同时考虑一致性指标和 PRI 指标有助于避免矛盾组合问题。

③ A. Dusa, *QCA with R: A Comprehensive Resource*, Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2019.

元。分析结果发现,隶属度 0.95 的门槛参数在人均 2.46 万元—3.46 万元区间、隶属度 0.5 的门槛参数在人均 0.8 万元—1.5 万元的区间、隶属度 0.05 的门槛参数在人均 0.476 万元以下变动都不会改变分析结果。即,三个门槛参数的适度变动不会改变结论的稳健性;然而,如果将人均预算收入 0.8 万元纳入高财政能力的范畴,则会改变结论。幸运的是,人均预算收入 0.8 万元并不高,通常研究者不会将其看作高财政能力的临界点。

就政策注意力变量而言,笔者在原门槛参数的基础上增减 5 项政策,每次变动幅度为 1 项政策。分析发现,隶属度 0.05 的门槛值只能设置为 0 项,否则模型 2 的结果会发生改变;隶属度 0.95 的门槛参数在 30—50 项之间区间变动、隶属度 0.5 的门槛参数在 0.5 项—2.5 项之间区间变动都不会改变模型 2 的结论。

就基层行政能力和城市化水平变量而言,即使对校正参数进行较大幅度的调整,也不会改变模型 2 的结论。由于基层行政能力和城市化水平变量在模型 2 中并不构成政策执行效果组态路径的基本要素,其赋值变动不影响研究结论是可以理解的。

(四)对核心组态路径的质性剖析

综合模型 1 和模型 2 的结果可知,“强财政能力且高水平政策注意力且高水平城市化”是最核心的组态解释路径,因此本小节将结合案例的质性资料剖析地方财政能力、政策注意力与城市化水平对垃圾分类政策执行效果的影响。

生活垃圾分类是一项系统性工程,涵盖投放、收集、转运、末端处理等诸多环节,每个环节的建立和完善都需要不菲的资金投入,该政策特征突出了地方政府财政能力的重要性。对财政收入充盈的地方政府而言,尽管有一定的压力,但仍能根据实际需要进行资源配置,以确保政策的顺利推行。比如,上海在 2017—2018 年用于推行生活垃圾分类体系建设的投资大约在 200 亿元,其中大部分投资用于末端处置能力的提升。^① 政策推行初期,各街镇在垃圾投放点改造、分类收运工具配套、市民入户宣传、志愿者服务补贴等方面的投入平均每户高达 500 元。^② 然而,这样的资金投入对财政能力薄弱的地方政府而言却是可望而不可及。统计数据显示,46 个重点城市每年垃圾分类运营成本占地方财政收入比重平均为 0.8%,其中北上广深等经济发达城市的占比基本低于 0.5%,而四川广元、陕西咸阳等中小城市的占比往往超过 3%。^③ 在财政能力弱的情况下,地方政府对垃圾分类工作的投入会受到较大限制。目前国内约一半城市尚未建成焚烧设施。^④ 中西部不少城市只能配备分类收集设施,分类运输和处理设施普遍不足。^⑤ 由此可见,强财政能力是推动生活垃圾分类政策有效实施的重要条件。

地方财政能力为政策实施提供了物质基础,但财政资源的具体应用还取决于地方政府对垃圾分类工作的重视程度,这集中体现在政策注意力水平上。面对中央出台的原则性政策,对其给

① 《上海:垃圾处理投资将达 200 亿,力争 2019 年全面建成生活垃圾分类体系》,2018 年 12 月 17 日, https://www.sohu.com/a/282561693_745358,2024 年 9 月 25 日。

② 《上海垃圾分类一周年:全民运动、巨额投入,其他城市难“抄作业”》,2020 年 8 月 26 日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1676054740243756654&wfr=spider&for=pc>,2024 年 9 月 25 日。

③ 《热点聚焦|垃圾分类尚处起步阶段 资金等难题亟待破解》,2019 年 10 月 8 日, https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzUyOTE2Mjk0OQ==&mid=2247484868&idx=3&sn=9d9be7a2f559adddb3ee8aca9bbee7e&chksm=fa64726ecd13fb7843416a75c27e4426100edd4daedabf8fd36edb7518eb8617b1b262ffd21e&scene=27,2024 年 9 月 25 日。

④ 《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》,2021 年 5 月 6 日, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/14/content_5606349.htm,2024 年 9 月 25 日。

⑤ 《垃圾分类工作面临哪些问题与挑战》,2019 年 7 月 22 日, <https://pc.nfnews.com/18/2444108.html>,2024 年 9 月 25 日。

予高水平注意力的地方政府会充分运用地方性知识,对政策进行有针对性的阐释和细化,使其契合地方社会与文化环境。比如,终端处理设施选址引发邻避冲突曾是广州市垃圾管理面临的主要困境。为此,广州市政府颁布了《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿办法》,明确规定由生活垃圾输出行政区向生活垃圾接收行政区缴纳生态补偿费,直接用于垃圾终端处理设施周边环境的整治改善、市政配套设施的改造升级、集体经济的扶持发展、居民体检和生活补助等。这项办法的出台为广州市推进垃圾分类提供了重要助力。又比如,上海市为调动基层执行人员的积极性,以示范创建为抓手推进垃圾分类工作,从设施配备、宣传告知、分类实效、长效机制等方面制定了详细的考评指标体系,根据考评结果对各街镇发放垃圾分类专项奖补资金。“考评+奖补”既彰显了垃圾分类专项经费的激励效果,也提升了财政资金的使用效率。可见,在地化的政策再生产既为一线政策执行者提供了操作指南和激励机制,也为多元行动者利益协调提供了制度化框架,从而推动政策的有效执行。

城市化水平在很大程度上决定了垃圾分类政策的执行情境与难易程度。城市由于垃圾产生量大和人口密集等原因,较早地遭遇“垃圾围城”困境,并在此过程中逐步建立起较为完善的生活垃圾分类体系。相对而言,农村生活垃圾分类体系基础较为薄弱。在城市,市场与社会组织发育更成熟,更有可能参与到垃圾分类工作中,发挥多元行动者的资源优势,减轻政府的负担。实地调研显示,政府在推进垃圾分类过程中往往面临人手不足的情况,能否找到合适的企业或社会组织承接具体工作会显著影响政策的推行效率(访谈编号:SH20191216ZP01^①)。此外,较高的教育水平与信息获取能力意味着城市居民有较高水平的环境意识,对垃圾分类政策的支持度和参与度也较高。由此可见,城市化这一情境变量对地方财政能力、政策注意力具有调节作用,这些条件变量共同影响垃圾分类政策的执行效果。

六、结论与讨论

中国政策执行的已有研究致力于考察中国情境下的政策执行模式和解释执行偏差的成因。本文进一步指出政策执行效果及其地方性差异是政策研究的一个重要面向,需要对其进行系统解释。为此,笔者建构了一个整合性理论框架并系统考察了政策执行的核心变量对实施效果的影响效应与作用机理。实证上,以生活垃圾分类政策为例,通过模糊集定性比较分析法对46个重点城市的差异化政策执行效果进行比较,揭示了政策执行变量影响实施效果的关键组态路径。对政策执行效果的多案例比较研究不仅拓展了政策执行研究的关键问题,也对已有的个案研究形成补充,从而有助于增进对中国政策执行与国家治理有效性的系统性理解。

不同于以往研究着重关注地方主政官员的行为动机和注意力分配,本文认为地方政府能力这一基础性管理变量对政策执行效果的地方性差异具有较强的解释力,深入探讨地方政府能力与政府注意力如何相互作用及在何种情境下会影响政策执行效果是推进政策执行研究的理论进阶。理论上,本文试图从以下三方面增进对中国政策执行效果的理解。

首先,本文将地方政府能力视角引入政策执行研究,并通过比较案例分析揭示地方政府能力与注意力分配对政策执行效果的联合影响。地方政府能力是解释政策执行效果在地方层面差异的一个重要变量,该发现拓宽了政策执行研究的理论视角,呼应了政策执行研究的第四波浪潮,

^① 访谈记录编码规则:访谈对象所在地区缩写+访谈日期(年月日)+访谈对象所在单位缩写+人员编号。

并支持了政府能力是理解政策执行的关键性变量的论断。^①同时,关于地方政府能力和政府注意力组态影响效应的发现厘清了地方政府注意力分配对常规化政策执行的作用条件,即较高水平的地方政府能力是政府注意力分配影响政策执行效果的一个重要条件。鉴于现有文献倾向于强调政策执行主体动机与注意力分配的重要性,相对忽视地方政府能力对政策有效执行的影响,本研究结论在一定程度上发展和完善了注意力分配理论。在政策实践中,即使地方主政官员有很强的注意力或政治决心,也未必能实现理想的政策效果。比如在“晋升锦标赛”的激励下,即使地方政府都高度关注经济发展,但不同地区的经济发展仍存在显著差异,这部分受制于已有经济基础和资源禀赋等条件因素。此外,考虑到注意力的稀缺性,已有研究倾向于将注意力分配理论应用于强激励型政策领域或运动式治理等非常规的治理情境,该理论对常规的、弱激励型政策领域的解释力有待进一步考证,而后者涵盖了大多数的公共政策。本研究发现,当地方政府具有较强的能力时,政府注意力尤其是以政策细化为表征的政策注意力对常规的、弱激励型政策的执行效果具有解释力。这表明政策注意力是地方政府注意力分配的重要形态。总之,本研究既拓展了注意力分配理论,也辨明了注意力分配理论的适用范畴。

需要指出的是,虽然高水平的地方政府能力是达致良好政策执行效果的重要条件,但地方政府能力并不是单一维度的概念,而是包含既相互关联又相对独立的多个维度。究竟哪个维度的地方政府能力发挥更重要的作用取决于特定政策领域的属性,因此对地方政府能力的考察需要结合具体的任务和目标。^②就本文提出的基于财政能力和基层行政能力两个维度的地方政府能力而言,该能力组态适用于既需要较大规模的财政投入,又需要较高程度的基层动员的政策领域,包括但不限于生活垃圾分类、城市与社区更新、示范村建设等。考虑到行政资源的“漏斗”属性和基层治理力量动员不足可能会导致政策失败^③,财政能力和基层行政能力在此情境下显得尤为重要。地方政府能力的多维度属性也意味着,不同维度的政府能力的相对重要性因政策属性而有所差异。在本文所考察的46个生活垃圾分类案例中,财政能力比基层行政能力更为重要。基层行政能力变量仅出现于模型1的第二条组态路径,但没有出现在模型2的组态路径中。一种可能的解释是垃圾分类政策的有效实施主要取决于分类体系的建设,地方政府渗透和动员基层社会仅是实施全过程中的一个环节。基于此,后续需要通过系统的实证研究来探讨不同政策领域特征与不同维度的地方政府能力之间的复杂关联。

其次,本文提出一个整合政府注意力与政府能力的联合效应模型来阐明能力与注意力变量对政策执行效果的相互作用机制,这有助于推进行政学与政治学关于能力理论的对话,拓展政策执行理论的适用范围与解释力度。强调地方政府能力的重要性并不意味着否定政府注意力理论的解释力,而是要充分考虑这两者间的相互影响与共同作用。一方面,地方政府能力既是政府行动意愿和策略选择的约束性因素,也是影响政府设计政策执行路径与工具的能动性要素。另一方面,作为潜力的地方政府能力如何被运用于政策执行过程很大程度上取决于地方政府的注意力分配。正如前文所指出,财政能力很大程度上制约了地方政府对推行垃圾分类的资源投入与可行性的判断,从而影响政策再生产;能否因地制宜地对政策原型进行细化与更新又会反过来影响财政资金的使用效率。从这个意义上说,客观的地方政府能力需要以注意力为中介才能最终

① M. Howlett, M. Ramesh, A. Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes* (fourth edition), Don Mills, Ontario, Canada: Oxford University Press, 2020.

② K. Ko, H. H. Park, D. C. Shim, K. Kim, "The Change of Administrative Capacity in Korea: Contemporary Trends and Lessons", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 2, 2021.

③ 陈那波、蔡荣:《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》,2017年第2期。

作用于政策执行效果。因此,今后的研究有必要将地方政府能力作为一个相对独立于政府注意力的分析性概念引入政策执行研究,而不应将其理解为政府注意力的代理性测量变量。换言之,后续研究需要探讨不同维度的地方政府能力与不同维度的政府注意力相互作用并影响政策执行效果的多重因果路径。

最后,考虑到影响政策执行效果的因果机制的复杂性,有必要将政策执行放置于所嵌入的情境进行考察。缺乏对情境因素的考量会影响研究结论的政策价值。情境变量决定了政策执行的难易程度,对地方政府能力和注意力变量起到调节作用:在执行情境友好的情况下,常规化执行就可能取得良好的政策效果;而在执行情境不友好的情况下,地方政府需要投入额外的注意力和资源才有可能取得良好的政策效果。比如,模型1的组态路径二显示,在城市化水平较低的情境中,除了财政能力和政策注意力之外,地方政府还需要同时具备高水平的基层行政能力才能取得良好的垃圾分类效果。这意味着地方政府需要充分动员以居委会为代表的基层组织网络,通过人情、面子、社会压力等柔性治理手段发动居民参与垃圾分类。该发现对政策实践的启示是,政策执行需要结合地方情境开展有针对性的探索:第一,对于城市化水平高、经济社会基础好的城市而言,制定细化的政策并给予相应的资源保障就有可能推动政策的有效执行;第二,对于城市化水平和经济社会基础一般的城市而言,在常规化执行之外,政策成功实施还需其他类型的能力补充,比如基层组织网络和社会动员能力;第三,对于城市化水平低、经济社会基础薄弱的城市而言,政策执行难度较大,需要地方党政领导给予充分重视,集中资源和力量才有可能实现良好的效果。

本文也存在一些局限。首先,限于数据的可获得性,本文仅聚焦46个重点城市,并采用住建部2018年考核数据来测量政策执行效果,该发现在多大程度上能反映中国其他城市、更近期的政策执行状况需要更系统的新数据进一步考证。其次,46个重点城市生活垃圾分类政策试点开始于2016年底至2017年初,距2018年考核结果的时间并不长,本文的结果变量可能无法充分反映更为长期的政策执行效果。不过,本文的目的不是系统地评估生活垃圾分类这一特定政策的执行效果,而是通过案例比较分析来验证理论观点的有效性。本文所提出的理论观点在多大程度上能解释其他政策领域、在不同时间窗口的执行有效性有待进一步实证研究。最后,限于数据可获得性,本文仅从基层治理网络的角度测量地方政府的行政能力,尚未考虑官僚专业性等维度的行政能力,后续研究有必要更全面地测量地方政府能力的不同维度并综合考察不同维度的地方政府能力如何共同作用于政策执行效果。

作者:孙小逸,复旦大学公共行政系(上海市,200433);

黄荣贵(通信作者),复旦大学社会发展与公共政策学院(上海市,200433)

(责任编辑:阳军)

Contents, Abstracts and Keywords

governments have been promoting governance innovation in accessibility of basic public service from the perspectives of integration, digitization, platformization and standardization, which not only shapes the indigenous conceptual framework of accessibility of basic public service, but also expands the discourse space of accessibility of basic public service in China.

Key words: accessibility of basic public service; concept interpretation; indigenous construction; policy narrative

Government Capacity, Attention Allocation and Policy Implementation Effectiveness——A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis of 46 Cases

..... **Sun Xiaoyi, Huang Ronggui**(94)

Abstract: This paper aims to explore the factors and mechanisms influencing policy implementation effectiveness. The authors introduce the perspective of government capacity into policy implementation research and propose a joint effect model composed of government capacity and attention allocation to explain the variations of policy implementation effectiveness. Empirically, taking the household waste sorting policy as an example, the paper examines the necessary and sufficient conditions leading to the varied policy implementation effectiveness among cities through fuzzy-set qualitative comparative analysis. The results show that under conditions of high-level urbanization, the joint effect of strong fiscal capacity and high-level policy attention is the key configuration path to effective policy implementation. Introducing the theory of government capacity into policy implementation research can not only promote academic dialogue between public administration and political science, but also help explore the conditions and paths to effective policy implementation as well as the foundations of effective national governance.

Key words: government capacity; attention allocation; policy implementation effectiveness; qualitative comparative analysis