

【公共政策】

模糊的属地化管理：政策执行偏差的一种解释

——以流动人口服务供给为例

王 清

【摘 要】地方政府为何会出现政策执行偏差呢？已有研究从压力论和激励论两个方面分析强压力和强激励导致地方政府的政策执行，弱压力和弱激励导致地方政府的政策执行偏差，这为我们理解地方政府政策执行偏差提供了很好的视角。但是，为何一项国家三令五申重视和强调的政策难以落地呢？压力理论和激励理论忽略了国家内部的组织结构以及该组织结构对压力与激励的影响。国家组织内部呈现模糊的属地化管理的实然特征。模糊的属地化管理导致地方政府的政策执行偏差，形成压力和激励无效传导机制。S市流动人口服务供给的个案研究，验证了模糊的属地化管理导致政策执行偏差的机制。该机制的理论贡献在于，在压力论和激励论的基础上提出压力和激励的传导过程，建构“模糊的属地化管理导致压力和激励无效传导”的理论框架，为政策执行偏差提供另外一种解释。

【关键词】地方政府；政策执行偏差；属地化管理；流动人口

【作者简介】王清(1981-)，女，博士，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授，博士生导师，北京大学国家治理研究院研究员(广东 广州 510275)。

【原文出处】《探索》(重庆)，2021.3.129～141

【基金项目】国家社会科学基金项目“地方党政机关合署试点运行的追踪比较研究”(18BZZ025)。

1 问题提出与文献回顾

改革开放至今，地方政府在经济发展中发挥越来越重要作用的同时，时常出现政策执行偏差。政策执行偏差有积极、中性和消极三层含义。从积极含义来看，政策执行偏差又称变通，可以理解为创新；从中性含义来看，政策执行偏差是一种灵活的策略；从消极含义来看，政策执行偏差是抵制甚至谋取私利。本文采取中性含义，认为政策执行偏差是地方政府的灵活策略。以公开性和政策内容与上级的吻合性为标准，政策执行偏差包括敷衍、附加、替换和抵制，政策执行偏差的程度由低到高排列^{[1][182-196]}。本文所讨论的更多的是政策敷衍、附加和替换，它是

以维护中央政府权威为前提的、地方政府的一种权宜的、灵活的策略，赋予大国规模下地方治理的行政裁量权，为地方政府发挥经济和社会影响力提供灵活的机制。

尽管如此，对于同一地方政府来说，并非所有政策领域都会出现执行偏差。学者仍然需要讨论什么因素导致地方政府政策执行的行为偏差。土政策^[2]、地方公司主义^[3]、文化社会网络^[4]、选择性执行、政策变通、政策敷衍、权威体制与有效治理、“共谋”、谋利型政权、悬浮型政权等理论从不同角度对这一问题进行了回应。以影响因素为标准，本文将地方政府政策执行偏差的解释因素概括为

压力论和激励论两类。

第一,压力论认为,强压力保障地方政府的政策执行,弱压力则使地方政府出现敷衍、变通等行为。按照压力来源的不同,压力分为两类。一是来自行政领域的压力,即压力型体制。该理论认为科层体制从上到下进行压力驱动,出现层层加码,导致地方政府不得不选择性执行^[5],即优先执行考核压力大的硬指标,延缓或不执行弱考核的软指标^[6]。二是来自社会领域的压力,即社会监督。弱监督使得地方政府围绕上级的指挥棒,而较少考虑民众的意愿^[7],在此背景下,地方政府偏好流动性强的资本,忽略流动性弱的劳动者,形成资本偏好型政策执行。

第二,激励论认为,强激励保障地方政府的政策执行,弱激励则使地方政府出现政策变通。地方政府在经济激励和政治激励下,热衷于强激励的事务,忽略、延缓或不执行弱激励的事务。经济激励是指GDP的发展;政治激励是指“政治锦标赛”,在“政治锦标赛”之中,经济发展成为官员晋升的必要条件,迫使地方官员重视经济发展的要素,忽略或延缓考虑社会要素。在这种背景下,地方政府优先考虑资本的需求,忽略流动人口的需求,形成发展型政府^{[8]41-45}。

压力理论和激励理论解释了强压力、强激励导致地方政府的政策执行,弱压力和弱激励导致地方政府的政策执行偏差,为我们理解地方政府政策执行偏差提供了很好的视角。但是,压力理论和激励理论无法解释一个现象:在一些中央三令五申、十分重视的政策领域,即强压力和强激励下,为何地方政府仍然存在政策执行偏差呢?强压力和强激励的解释忽略了国家内部的组织结构以及该组织结构对压力与激励传导的影响。在一项政策执行中,虽然有一个部门是核心执行部门,但是它必须依赖其他部门的合作才能完成任务,这种现象在世界各个国家普遍存在。本文将这种现象称为模糊的属地化管理,分析其影响压力和激励的传导机制,从而

导致政策执行偏离。模糊的属地化管理的内涵是什么?它如何影响压力与激励并导致政策执行偏离呢?这是本文的理论框架要解释的问题。本文尝试在压力论和激励论的基础上阐述国家结构影响压力和激励的传导机制,对压力论和激励论进行理论对话。

2 模糊的属地化管理:一个理论框架

属地化管理是我国行政管理体制中的微观机制,是指公共事务的权、责、利有明显的管理边界。一般来说,属地化管理和干部岗位责任制搭配使用,它使岗位职责落实到具体的地方、职能部门甚至个人身上。但是,在实际运行过程中,属地化管理常常只是理想状态,实际上更多表现为模糊的属地化管理。

2.1 属地化管理的理想状态

第一,属地化管理的第一层含义:以行政辖区为边界,实行“在谁辖区,由谁负责”。我国有五个行政层级的政府,即中央政府、省、市、县区、镇街,还包括一个自治层级的社区。所有的事项都能找到对应的地理辖区和行政辖区,国家实行“谁主管,谁负责”。从行政辖区来看,公共事件发生在哪个辖区,就由对应的辖区负责;如果该行政辖区解决不了,则由其上级行政辖区解决。在具体的实施中,以行政辖区为边界,又分为两种情况:一方面,以公共事件发生地为边界,例如群体性事件发生在某行政辖区,则由该行政辖区负责;另一方面,当一件事发生在两个以上的行政辖区时,则以主要当事人的户口所在地为依据,决定由哪个行政辖区负责,如果有争议时,一般由经济较为发达的那个辖区负责。

第二,属地化管理的第二层含义:以主管部门为边界,落实“谁主管,谁负责”。在压力型体制下,考核指标层层下压,为了落实责任,地域性的属地化管理一定会发展为指标考核的部门化管理^[9]。一方面,下管一级的人事制度为其运行提供激励基础。在下管一级的人事制度下,本级政府掌握职能部门“一把

手”的人事任免权,本级党委、政府可以用“乌纱帽”作为压实职能部门责任的激励和压力源。另一方面,职责同构为其运行提供组织基础。我国五级政府按照职责同构的原则层层设立,上级有什么部门,下级就设立相应部门。职责同构为地域上的责任内化为部门责任提供了组织基础。因此,当一个事项落在某个具体的行政辖区后,政府按照主管部门来确定公共事务的管理主体。例如,药品监管由食品药品监管部门负责,渔民管理由渔业部门负责等。

总体来说,属地化管理至少包括两层含义。一方面,公共事务以行政辖区为边界,这里可能采用公共事务的事发所在地或公共事务涉及人的户口所在地作为依据。另一方面,在同一个行政辖区内,公共事务以主抓的部门为主要负责人。属地化管理有利于落实责任、激活激励,是压力和激励有效传导的实施基础。这是因为,按照属地化管理的原则,各级政府、每个政府部门都有明确的管辖边界,只有边界清晰,才能将压力和激励落在具体的人头上,在管辖范围内的事情,就理应由该政府或该政府部门承担。相应地,压力和激励也能精准地落在对应的地区和职能部门的头上。因此,在属地化管理下,强压力/强激励能够得到有效传导,下级政府知晓政策执行的后果:如果不执行则会受到惩罚,如果执行得好则能获得奖励或晋升,这是上下级政府之间的可置信承诺。

但是属地化管理是理想的状态,实践情况要比理论更为复杂。在实践中可能出现模糊的属地化管理。模糊的属地化管理是相对于属地化管理而言的

一种现实形态,它是指虽然在理想的类型上各个层级的政府、同一层级的政府部门有明确的管辖范围和职能分工,然而这种分工是相对而言的。很多事项涉及两个以上的行政辖区。即使在同一辖区内,也需要在多个政府部门的配合下才能完成公共事务。从这个意义上来说,就没有清晰的属地化,而是具有交叉性。

2.2 模糊的属地化管理

属地化管理建立在户籍制度的基础之上^[10],它是一种理想的状态。市场化带来人口的流动,冲击着属地化管理体制,使得一些公共事务呈现模糊的属地化管理的情况,即多个行政辖区、多个政府部门负责某一项公共事务,导致行政边界含混不清,主管部门也出现机构、职能、权责的不清晰。如表1所示,对应属地化管理的理想状态,模糊的属地化管理是对实际状况的具体描述,对应表现在如下两个方面。

第一,模糊的属地化管理的第一层含义:辖区责任名实不副。每一个行政辖区对自己管辖范围内的公共事务负责,但是在实际的运行过程中,所有的公共事务都由对应的人、物、事组成,市场化进程中的人口流动导致人户分离现象。例如,某人是A地户籍居民,但是其生活和工作在B地,此时谁为该人提供公共物品。关于这一问题,B地并无动力提供公共物品,A地虽然提供公共物品,但是由于该人不居住在A地,因此也不能便捷地享受到A地提供的公共物品。此时在谁应为该人提供公共物品上,就出现行政边界的含混不清。

在流动人口基本公共服务支出上,呈现地域上

表1 属地化管理与模糊的属地化管理

		属地化管理	模糊的属地化管理	
		理想状态	实然状态	
行政边界		单一行政辖区	辖区责任“名实分离”	
部门边界	部门边界清晰	机构单一	政府“碎片化”	多个机构
		职能清晰		职能交叉
		权责明确		权责不清

的模糊的属地化管理。为何是模糊的,而不是完全不具备呢?这是因为,一方面,中央三令五申要求加强常住人口基本公共服务全覆盖,这个道义上的责任由流入地政府承担。因此,人口流入地政府承担道义上的服务支出责任,但是另一方面,在现有财税体制下,地方政府人、财、物以户籍人口为基础进行配备。因此,从人、财、物的角度而言,流动人口的公共服务支出责任由流出地政府承担,而不是流入地政府。因此,在“实”的名义上,流动人口基本公共服务的支出配套并没有落实,属地化管理实质上是虚化的,由此出现名不副实的管理困境。

第二,模糊的属地化管理的第二层含义:主管部门的机构、职能和权责的边界不清晰。这有点类似政府“碎片化”理论。关于这一点,学术界已经达成基本的共识。随着分工的进一步发展,科层制按照分工确定各个部门的职责,每一个公共事务涉及多个部门。例如,在药品监管上,虽然食品药品监管部门是名义上的主管部门,但是它对食品药品的监管必须得到其他部门的配合。以药品监管为例,在互联网售药上,食品药品监管部门需要与经信部门配合;在医院药房的监管上,它需要得到卫健委的配合;在发现假药线索进行行政执法中,它需要得到公安、司法的配合,实现行刑衔接。正因为一个事项需要多个部门配合才能实现,这样就导致部门的职能和权责出现一些模糊地带。对于一些有利益的事情,各个部门可能会相互“邀功”,积极执行政策。但是对于一些没有利益的事情,各个部门可能会纷纷“避责”,导致无人管理。这就会出现常说的“九龙治水,各自为政”的局面。

2.3 模糊的属地化管理如何导致政策执行偏差

为何中央三令五申重视的政策到了地方会出现执行偏差呢?笔者认为模糊的属地化管理是一个非常重要的解释因素,那么模糊的属地化管理通过什么机制导致政策执行偏离呢?本文试图建构模糊的属地化管理与政策偏差的逻辑链条,认为模糊的属地化管理是一个中介变量,它促使上下级政府之间出现不可置信承诺,从而降低了压力和激励的程度,使得地方政府既无动力,也无压力执行政策,从而出现政策执行偏差。

为了便于说明,本文采用对比的阐述方法,即既然模糊的属地化管理是属地化管理的实然状态,那么本文首先阐述在理想状态下,作为一个中介变量,属地化管理使得强压力和强激励能够有效传导,然后分析在实然状态下,尤其是在某些特殊的政策领域之中,模糊的属地化管理则使得强压力和强激励出现无效的传导。两者从正反两面共同构成模糊的属地化管理下的压力与激励的传导机制。

第一,属地化管理下压力和激励的有效传导机制。作为中介变量的属地化管理导致压力/激励得以有效传导(见图1)。其一,强压力通过属地化管理得到强化,上级对下级政府层层追责,迫使下级政府有效执行。在属地化管理下,单一行政辖区、辖区内单一机构负责某项政策,职能清晰、权责明确,如此,上级政府释放的强压力能够得到有效传导,下级政府与上级政府之间存在可置信承诺,下级政府不能完成任务就会被追责,如此强压力得到有效传导。其二,强激励通过属地化管理得到传导,上下级政府

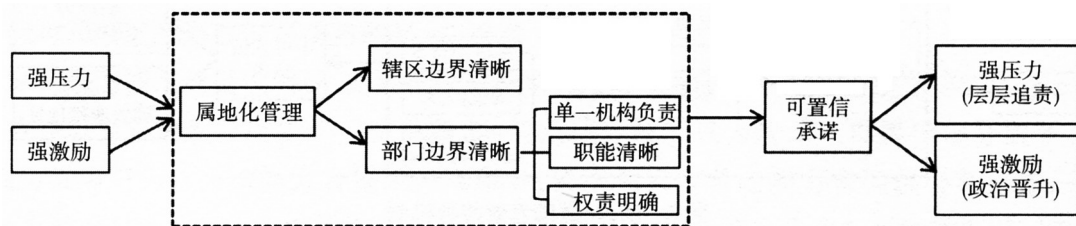


图1 压力/激励有效传导机制

之间^①达成可置信承诺。在属地化管理下,政府职能边界清晰,因此绩效具有可排他性。哪一层级、哪一个政府部门完成得好,则能获得绩效,经济上获得奖励,政治上获得嘉奖。绩效是晋升的必要条件,在绩效可排他性下,强激励能够得到有效传导,这是导致地方政府积极履行政策的重要条件。

第二,模糊的属地化管理导致压力/激励的无效传导。其一,模糊的属地化管理使得上下级政府之间出现不可置信承诺。“可置信”是一个博弈论的概念,它是指在博弈过程中,先博弈的一方相信后博弈方的承诺的可信程度。威廉姆斯提出“可置信承诺”和“可置信威胁”,这两者具有同一个属性,都是对对方行为的相信程度,前者是对这种相信的乐观估计,发生在双方合作的情况之下;后者则多发生在博弈先后方发生冲突的情形之下^[11]。诺斯认为良好的制度是保障可置信承诺的有利条件,认为承诺不是解决问题的全部办法,但它无疑是最为紧迫的方面^[12]。在政策执行领域,上下级的可置信承诺是指下级政府相信,如果政策得到有效执行,则会获得嘉奖;反之,如果政策没有得到有效执行,则会受到批评与惩罚。

当我们讨论不可置信承诺时,研究的焦点在于探讨该承诺兑现的条件是什么。博弈论的研究指出,契约的完备性、资产专用性、契约执行是可置信承诺的实施条件^[13],当这些条件具有刚性时,就是可置信承诺;相反,当条件具有弹性时,就可能出现不可置信承诺。在借鉴博弈论要素的基础上,本文认为政策规定的刚性、政策监督的严格性是影响可置

信承诺的变量。一是政策规定刚性还是弹性,将影响可置信承诺。政策刚性与否,将影响下级政府的剩余控制权。政策越具有刚性,下级政府的剩余控制权越少,越不容易进行变通。政策刚性表现为考核指标是否为硬指标,硬指标便于考核,下级政府难以变通;相反,软指标不易量化和考核,下级政府常常变通不执行。因此,在其他条件不变的情况下,政策规定越刚性,可置信承诺越高。二是政策监督的刚性还是弹性,也是可置信承诺的影响因素。这种刚性包括频繁的检查、严格的奖励和惩罚等。在其他条件不变的情形下,政策监督考核越严格,可置信承诺越高。因此,模糊的属地化管理影响政策的刚性,使得刚性政策变为弹性政策;同时影响政策监督的严格性,使得政策执行效果难以监督。以上两个方面,使得上下级政府之间出现不可置信承诺。

其二,不可置信承诺导致压力/激励的无效传导。如图2所示,一方面,在不可置信承诺下,上级的强压力无法传导下来,演变为弱压力。在模糊的属地化管理下,地方政府之间的边界不清晰,使得目标责任制的边界不清晰,强压力被逐步消解并演变为弱压力。因为职责边界不清晰,政府部门可能互相推诿,上级要追责时,找不到对应的人。此时,上下级之间处于一种不可置信承诺之中,下级没有完成任务,上级也找不到担责方,因此,模糊的属地化管理通过责任共摊消解压力,导致压力传导失败,使得强压力演变为弱压力。

另一方面,在不可置信承诺下,强激励演变为弱

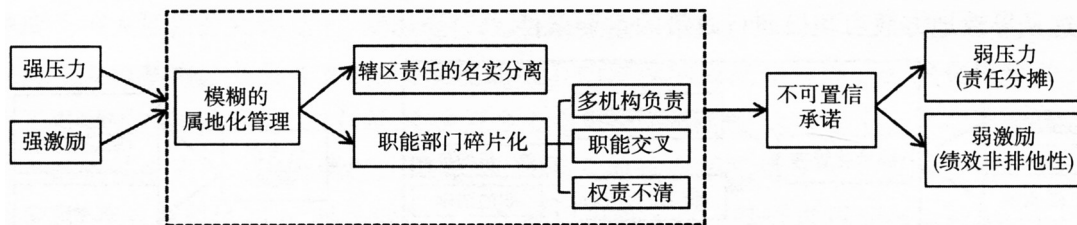


图2 压力/激励无效传导机制

激励。模糊的属地化管理通过绩效非排他性虚化激励,使得强激励演变为弱激励。政府部门当然也没有动力积极行动,这是因为即使做好了某件公共事务,政绩也可能是其他部门的,而难以实实在在地落到本地或本部门的头上。此时,上下级之间处于一种不可置信承诺之中,下级即使完成了任务,绩效也可能会落在其他部门头上,因此,绩效的非排他性造成激励传导机制失效,强激励演变为弱激励。

总之,模糊的属地化管理导致不可置信承诺,构成了地方政府行为偏离的逻辑过程。模糊的属地化管理导致上下级之间出现不可置信承诺,使得强压力/激励传导失败,由此导致地方政府出现行为偏离。一方面,模糊的属地化管理通过责任共摊消解压力,使得强压力演变为弱压力;另一方面,绩效非排他性导致强激励传导失效,强激励演变为弱激励。因此,地方政府不执行政策不会受到惩罚,严格执行政策也无法得到有效激励,地方政府既无压力,也无动力执行政策,常常敷衍执行,出现政策执行偏差。

3 流动人口服务供给:政策执行偏差的个案解释

接下来,本文采用案例研究法,以S市流动人口服务供给为经验材料,运用模糊的属地化管理的理论框架,分析模糊的属地化管理如何导致政府的政策执行偏差。S市具有案例的典型性和代表性。一是S市流动人口服务供给面临较大的压力,处于强压力的环境。S市是沿海经济发达地区的一个地级市,流入人口多,公共服务供给压力大。S市所在的省多次出台文件,重视流动人口服务供给,这给S市形成较大的压力。二是S市在全国较早探索积分入户制,属于积极作为的地方政府。但是通过田野调查,本文发现S市的流动人口服务供给存在行为偏差,这与其他地方政府的行为类似,具有案例的一般性。案例材料的收集开始于2015年,得益于本人主持的一个课题,课题组访谈了该市流动人口管理部门、公安

局、民政局、户口网等,也对流动人口进行了参与式观察,收集了大量的一手资料。

3.1 流动人口服务供给中的政策执行偏差:个案的描述

国家十分重视为流动人口提供基本公共服务。国务院2014年发文要求各级政府“实现常住人口基本公共服务全覆盖”^[14],要求流动人口也能享受均等化的公共服务,包括义务教育等。党的十八届三中全会提出,要紧紧围绕促进社会公平正义深化社会体制改革,推进基本公共服务均等化,让发展成果更多更公平地惠及全体人民^{[15]442}。党的十九大报告提出“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”^{[16]45},要“完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义”^{[16]45}。S市的“十二五”规划指出:“以完善人口管理制度和信息化建设为主要抓手,健全职能部门联动的出租屋和流动人口管理体系,整合各区(县级市)及相关部门的流动人口信息,构建协同管理、资源共享、信息互通机制。”^②

但与国家重视形成鲜明反差的是,在流动人口基本公共服务供给过程中,地方政府没有按照国家的意图精准地提供服务,而是出现政策执行上的偏差,这种政策偏差主要表现在:国家要求地方政府为流动人口提供均质化的服务,但是地方政府只为流动人口提供部分服务。一方面,地方政府只为有劳动能力者提供公共服务,甚少为没有劳动能力者提供公共服务;另一方面,地方政府只为流动人口提供收入型服务(例如社保),不愿意为流动人口提供支出型服务(例如义务教育、低保等)。

第一,为谁提供服务的偏离,即服务供给客体上的偏离。地方政府偏好为具有劳动能力的流动人口提供公共服务,不愿意为不具有劳动能力的流动人口(老人和小孩,也就是劳动者的家庭)提供公共服务。

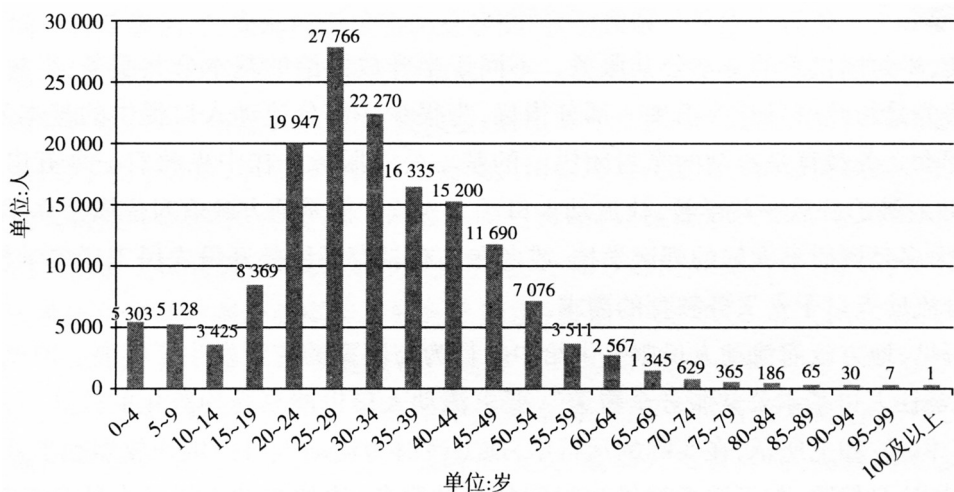
以S市流动人口为例,其分布更多集中于具有劳动力的年龄段,主要集中在20~29岁的年龄段,占了总人数的近一半,其中25~29岁年龄段的人最多(见图3)。29岁之后,流动人员的数量逐渐减少,这反映了流动人员主要是适龄劳动力,随着年龄的增加和劳动能力的减弱,流动人员逐渐离开城市。60岁以上的老年人人数较少,反映在S市养老的外来老年人较少。与老年人人数较少不同,儿童人口的数量具有一定的规模。其中,学龄前儿童最多,有5303人,小学阶段的儿童有一定的人数,但是10岁以后的儿童人数逐步减少。这个趋势显示了流动人口子女的入学问题是限制他们留下来的主要原因。

第二,提供什么服务的偏离,即服务内容上的偏离。地方政府偏好提供能够带来收益的公共服务(例如社保),不愿意提供需要地方支出的公共服务(例如低保、义务教育等)。仍以S市流动人口为例,按照基本公共服务的享受资格,流动人口所能享受的基本公共服务包括如下三种类型:开放供给的基本公共服务、半开放供给的基本公共服务和半封闭供给的基本公共服务。从前到后,政府供给的意愿越来越低。

第一类,开放供给的基本公共服务。开放供给的公共服务是指政府不设置门槛,本地人和流动人口均可享受的基本公共服务。这部分公共服务大多是市场发育程度较高的服务,例如城市设施、地铁、公交,这些是市场运营的服务,流动人口可以付费自由使用。

第二类,半开放供给的基本公共服务。半开放供给的基本公共服务是指政府开放一部分指标,设置享受资格,为符合资格的流动人口提供的基本公共服务。社会保险是比较典型的半开放供给的公共服务。医疗保险、养老保险、生育保险、工伤保险和住房公积金,这是用工单位和个人共同缴费、个人享受的基本公共服务。之所以说这部分公共服务是半开放的,主要是指只能有工作单位的人才能获得,因此就业成为个人购买社会保险的基本条件。当然,在实际的运行过程中,很多工作单位为了降低用工成本,不愿意为用工流动人口购买“五险一金”,造成流动人口社会保险体系不完整。与此同时,用工单位降低缴纳险种的比例,造成流动人口社会保险覆盖程度不高。

第三类,半封闭供给的基本公共服务。不同于半开放供给的基本公共服务,半封闭供给的基本公



数据来源:S市统计局.S市统计年鉴(2016)

图3 S市流入人口的年龄分布

共服务是指政府只开放很少一部分指标,为很少一部分流动人口提供的基本公共服务。流动人口子女义务教育是典型的半封闭供给的基本公共服务。在中央政府三令五申的政策压力下,S市政府被迫开放一些学校,让流动人口子女人读。但是地方政府对优质公立学校开放较少,开放的大多是资质不太好的郊区学校,或者在已有教育系统外开设农民工子弟学校,以此满足极少部分流动人口子女义务教育的需求。

由上可见,地方政府流动人口服务供给中的行为与国家的政策发生了偏离。国家要求各级政府“实现常住人口基本公共服务全覆盖”,要求流动人口也能享受均等化的公共服务,包括义务教育等。但是,如上所示,在实际的运行中,地方政府为流动人口提供开放型和半开放型的公共服务,比如社会保险,却不愿意提供半封闭的公共服务,比如流动人口子女的义务教育,地方政府出现了一定程度的政策执行偏离。

3.2 模糊的属地化管理:流动人口服务供给中的常态

在流动人口服务供给上,地方政府为何会出现政策执行偏差呢?已有的压力论和激励论都做出了解释,但仍有进一步研究的空间。压力论认为弱压力可能会导致地方政府在政策执行上的偏差,但是在流动人口服务供给上,国家三令五申,多次下文要求实现“常住人口基本公共服务均等化”。从现实来看,国家给予地方政府的压力很大,地方政府为何还会出现政策执行偏差呢?激励理论认为弱激励导致地方政府不执行或执行偏差,在上级政府的强压力下,为何难以形成强激励呢?本文将从组织结构的视角出发,分析模糊的属地化管理如何改变压力与激励的方向与强度,促使地方政府消解掉上级的行政压力,让强压力变成弱压力,让

激励难以强起来。

流动人口服务供给中存在严重的模糊的属地化管理。第一,流动人口服务供给主体存在名实不副的困境。已有的属地化管理建立在户籍制度的基础之上,人口流动挑战了这种属地化管理,使得流动人口的服务供给主体出现名实不副的困境。从地域来看,流动人口的基本公共服务支出责任应该由其流出地承担。但是,该类人口的工作生活地与户籍地不在同一个地方,其不需要流出地的基本公共服务,而是迫切需要流入地的基本公共服务。但是,对于流入地政府来说,按照属地化管理原则,公共服务资源根据当地户籍人口进行配备,并没有根据流动人口进行配备。基本公共服务纳入进去,也就意味着没有相应的人、财、物配备。这就使得流动人口基本公共服务支出上出现流出地和流入地两个行政辖区共同管理但都管不着的困境。

第二,从人口流入地来说,流动人口服务供给主体包括多个部门,呈现模糊的属地化管理。它们依次为人口管理部门(例如公安部门)、社会服务部门(例如民政、教育部门)和综合协调部门(例如流动人口管理部门)。其一,人口管理部门。在流动人口服务供给中,公安部门是人口管理部门。流动人口在S市居住、生活等方面都需要涉及人口管理,与人口管理有关的基础性服务主要由公安机关提供。公安部门以“秩序和安全”为管理理念,采取以屋管人、以业管人、以证管人的方式。其二,公共服务部门。流动人口在流入地居住、就业、就学等多项社会活动,这些活动涉及教育、卫生、劳动、人社等多个方面,许多政府部门都会与其产生联系,为其提供公共服务。在日常生活中,为流动人口提供公共服务的主要有民政局、人社局、卫健委、教育局、住建委等部门,本文将其统称为公共服务类部门。其三,综合协调部门。公安部门和提供公共服务的部

门是同一行政级别,公安部门无法协调这些部门,导致服务供给不畅通。S市政府较早意识到这个问题,逐步建立和完善专门的综合协调部门——流动人口管理局(以下简称流管局)处理流动人口的相关事务。从严格意义上来说,发改委、财政局和流管局都是流动人口管理的综合协调类部门。但是,为了便于分析,本文只分析S市流动人口管理局在流动人口服务供给中的作用。

在流动人口服务供给中,三类部门采取不同的策略,导致流动人口服务供给失效。例如人口管理部门只负责人口管理而不提供相关服务、社会服务部门推卸责任、综合协调部门协调不力^[17],导致属地化管理原则十分模糊。如表2所示,根据2016年《S市人民政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》,很多政府部门需要互相协同,提供多样化的公共服务。S市教育局牵头,市发展改革委、财政局、人力资源和社会保障局、流动人口管理局配合,积极推动城乡教育事业均衡发展;市人力资源和社会保障局牵头,流动人口管理局、民政局配合,进一步建立健全统一的人力资源市场;市卫健委牵头,市人力资源和社会保障局配合,逐步统一城乡居民卫生计生服务制度;市人力资源和社会保障局、民政局牵头,市发展改革委、教育局、财政局、卫健委、流动人口管理局及各区配合,提供城乡居民社会保障和医疗保险制度。由此可见,流动人口基本公共服务供给的任务分

散在多个政府部门手中。

从横向的部门协同来看,流动人口的服务供给工作涉及的部门众多,这些政府部门原来是为户籍人口提供服务,现在新增了为流动人口提供服务的业务。随着流动人口数量不断增多,新增业务量持续增大。因此,当面对流动人口服务供给的新事务时,大多数政府部门选择推诿与敷衍,此时如果综合协调部门能够有效协调,则能促进部门合作,如果综合协调部门难以有效协调,则无法促进合作。

流管局具有综合协调的职能,但是由于如下几个方面的原因,使得它难以发挥实质的协调功能,导致供给主体碎片化。一是从行政级别上,它与其他机构是同一行政级别,由于各个部门之间是平级关系,如果其他部门不配合,流管局对其不具备行政约束力,也没有进行指导与监管的权力,无法对其他机构进行有效约束。二是从掌握的资源来看,流管局并不掌握其他机构需要的资源,缺少对其他机构的约束力。三是从专业信息来看,流管局虽然是流动人口管理的主要部门,但是流管局缺少对流动人口进行管理的专业信息,例如治安管理需要公安部门的配合;社保需要人社局提供;卫生计生服务需要卫健委提供。因此,流管局只能对流动人口服务管理进行协调,但是协调力度有限,无法切实发挥统筹和协调作用,导致更为模糊的属地化管理。

表2 流动人口服务供给中出现模糊的属地化管理

服务类型	牵头部门	协同部门
城乡教育事业均衡发展	市教育局	市发展改革委、财政局、人力资源和社会保障局、流动人口管理局
建立健全统一的人力资源市场	市人力资源和社会保障局	流动人口管理局、民政局
统一城乡居民卫生计生服务制度	市卫健委	市人力资源和社会保障局
城乡居民社会保障和医疗保险制度	市人力资源和社会保障局、民政局	市发展改革委、教育局、财政局、卫健委、流管局及各区

3.3 模糊的属地化管理导致压力和激励传导失效

第一,模糊的属地化管理导致上下级之间出现不可置信的承诺。模糊的属地化管理使得责任和激励找不到明确的对应主体,当上级政府开始追责时,追责的客体不明确,也就找不到对应的责任人。此时承诺兑现的成本很高,成本越高,也就越难以兑现承诺,此时就出现了不可置信承诺。例如,A省下发了《转发省公安厅关于我省进一步改革户籍管理制度意见的通知》,提出取消农业户口和非农业户口的户口性质,实行统一管理。但是这项政策遭到民政部门的反对从而造成政策中断。民政部门原本只为本地户籍的退伍军人安置工作或提供生活补贴,对农业户口退伍军人实行扶持就业。如果按照通知的规定,民政部门需要为所有退伍军人进行安置工作或发放补贴,资金缺口很大,因此这一改革遭到民政部门的反对而搁浅^{[18][39,51]}。当上级政府追责时,下级政府认为自己有足够的理由说服上级,而不会受到惩罚。虚弱的监督进一步加剧了不可置信承诺。虚弱的监督带来的结果就是社会的力量不够强大,政府只需要考虑上级的意见,而不需要较多考虑民众的意见。换言之,民众的监督力量不会构成对政府施政的压力。政府更多需要的是回应上级,而不是回应民众意见。虚弱的监督进一步加剧了承诺的不可置信性。

第二,模糊的属地化管理通过转嫁问题,消解行政压力,导致强压力变成弱压力。希克斯认为碎片化会带来很大的问题,包括转嫁问题、服务对象得不到服务等^{[19][48]}。转嫁问题是指让别的机构承担部门治理失败的后果,例如流管局在进行出租屋登记时,漏登了重点人口,一旦重点人口出现治安事件时,公安部门需要承担侦破和抓捕工作。同样地,教育部门要承担流动人口适龄子女免费义务教育的职能,

但是公立学校的学位不够,教育部门让民办学校承担这部分职能。然而,好的民办教育机构选择生源,成绩一般的学生进不去,教学质量不好的民办教育学校收费高,且教学质量得不到保障,影响流动人口适龄子女进一步发展的空间。这也是教育部门转嫁问题的一种方式,让民办教育机构承担了本该教育部门要承担的部分职能。模糊的属地化管理使得每个政府部门都具有转嫁责任的机会和可能性,这就使得上级政府的科层压力被消解和释放,当上级政府要追责时,找不到对应的政府部门,强压力变为弱压力。

模糊的属地化管理导致无法追责、法不责众的局面。在模糊的属地化管理下,各个政府部门互相推诿,公安部门认为自己只管人口登记,社会福利由社会福利部门管理;但是社会福利部门则认为自己只需要按照属地化管理原则,对辖区内民众进行福利管理,或者为辖区内民众提供福利即可。这就使得流动人口的服务处于无人管理、无人负责的境地。例如,流动人口想要就业,就需要从劳动部门获得相应服务,但如果这个流动人口是个残疾人的话,那么其就业还需要获得残联的帮助。这个人找到残联,残联确实是为残疾人提供服务的机构,但是它并不专门负责就业这一块,也没有就业培训的相应信息。如此,政府部门花了成本提高就业率,也覆盖到了残疾人,但是从实际效果来看,这位流动残疾人实际上找不到对应的能够帮助自己就业的机构。模糊的属地化管理导致流动人口难以得到服务,或者说他们不知道去哪里得到服务。

第三,模糊的属地化管理,出现互相冲突的任务,形成弱激励。互相冲突的任务是指政府部门的职责互相冲突。模糊的属地化管理导致政府部门出现互相冲突的任务。例如社保部门为了提高参保基数,鼓励大量增加流动人口的数量,但是教育部门无法解决流动人口子女就读的问题,从而不愿意流动

人口过快增长。即使同样都在教育部门内部,也会出现任务冲突。例如,在上海早年的改革中,流动人口子女可以入读农民工子弟学校,但不能在上海参加中考或高考,流动人口子女只能参加职业技术学校的考试,造成流动人口适龄子女小升初的困难,他们即使能在流入地读小学,却不能升上流入地的初中。S市虽然积极推进城乡教育均衡发展,但是效果并不明显,流动人口适龄子女仍然难以在该市入读公立学校,这是为何5~9岁、10~14岁的流动人口较少(图3所示)的关键影响因素。既然任务互相冲突,且为流动人口提供公共服务,这是一项新增的任务,是一项费力但不一定有好结果且难以看到政绩的任务,即使做出政绩,也容易被其他部门抢功,因此相关部门就缺乏动力去完成这项任务,从而导致政策执行上的偏差。

综上所述,在流动人口服务供给中,模糊的属地化管理导致地方政府在政策执行上的偏差,出现无法供给的公共服务。首先,流动人口服务供给将带来地方财政压力,在缺乏足够的压力下,地方政府并不愿坚持这类服务模糊的属地化原则,消解了上级的科层压力,使得流动人口服务供给成为弱压力,地方政府选择性执行上级政策。其次,流动人口服务供给涉及多个政府部门,即使做好也难以争功,地方政府缺乏执行政策的动力。因此,上下级政府部门之间形成不可置信承诺,下级政府认为自己即使不执行该政策,上级也无法问责到自己头上;即使执行政策,也难以获得上级的奖励。正是模糊的属地化管理,使得流动人口服务供给面临程度不同的政策执行偏离。

4 结论与讨论

改革开放之后,地方政府在地方性经济、社会和行政事务中发挥着越来越重要的角色。随着地方治理实践的发展,学术界越来越关注“地方政府政策执

行偏差”这一议题,并提炼出地方法团主义、地方发展型政府、“政治锦标赛”等一系列中层理论,对这一现象的形成逻辑进行阐述,形成了压力论和激励论两种解释路径。但是这两类路径都无法解释为何强压力和强激励下地方政府仍然选择政策执行上的偏差。本文试图从压力和激励的传导机制的角度,引入模糊的属地化管理这一中介变量,建构模糊的属地化管理影响政策执行偏差的逻辑过程。

本文的贡献在于丰富了政府的政策执行偏差理论,提出了模糊的属地化管理导致政策执行偏差的逻辑过程。不同于政府“碎片化”理论,本文所说的模糊的属地化管理不只是从政府部门的角度展开的讨论,而是从整个国家内部结构的角度分析组织结构的实然形态及其影响。模糊的属地化管理是相对于属地化管理而言的一种实然状态,它是指多个地方政府、多个政府部门在负责某一项具体事务时不同辖区之间、各个部门之间职能边界不清晰,由此造成上下级之间处于不可置信承诺,导致上级的强压力与强激励无法有效传导下来,出现弱压力和弱激励。因此,地方政府既无压力,又无动力执行政策,出现政策执行偏差。

在不同的政策领域之中,模糊的属地化管理的程度不一。在有的政策领域,属地化管理的模糊性程度较高,例如外来人口基本公共服务供给;在另外一些政策领域,属地化管理的模糊性程度较低,例如社会稳定事件处置。与此同时,在不同的历史时期,模糊的属地化管理的程度也不一。例如,在党的十八大之前,地方政府在社会管理和社会服务的诸多领域中,都存在不同程度的模糊性;党的十八大之后,随着国家加强对地方的巡视、巡查等,国家不断向地方释放强压力,地方感受到的压力比过去要大。在一些模糊化程度不高的领域,地方政府的政

策执行行为从偏离逐步回归积极,而对于一些原本模糊化程度较高的领域,地方政府的执行可能短期内并不会回归。因此,在不断加大监督的同时,国家还需要优化内部体制,使模糊的属地化管理变得更加清晰。国家建构职责清晰的政府治理体系,任重而道远。

注释:

①这里所说的“上下级政府”包括两层含义:一是对于行政辖区而言的上下级政府,如省政府与市政府。二是在同一行政辖区内,政府与职能部门之间的关系,如市政府班子成员和人力资源与社会保障部门。在这两类中,压力和激励的传导机制是一样的,因此,下文不再对其分开论述,而是统一使用上下级政府。

②S市人民政府办公厅关于印发S市社会事业发展第十二个五年规划的通知(S府办[2012]64号)。

参考文献:

- [1]刘鹏.土政策与政策变通[G]//景跃进,张小劲,余逊达.理解中国政治:关键词的方法.北京:中国社会科学出版社,2012.
- [2]翟学伟.土政策的功能分析[J].社会学研究,1997(3):88-95.
- [3]OI J C. Fiscal reform and the economic foundation of local state corporatism in China[J].World Politics, 1992(1): 99-126.
- [4]LIN N. Local market socialism: local corporatism in action in rural China[J].Theory and Society, 1995(3): 301-354.
- [5]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [6]O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China[J].Comparative Politics, 1999(2): 167-186.
- [7]郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础

[J].中国社会科学,2012(5):95-112.

[8]王清.户籍改革中的地方政府行为逻辑:基于双案例的比较研究[M].北京:中央编译出版社,2017.

[9]王勇.从“指标下压”到“利益协调”:大气治污的公共环境管理检讨与模式转换[J].政治学研究,2014(2):104-115.

[10]杨明.属地化管理体制下进城务工人员随迁子女义务教育公共资源配置探析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2015(6):153-163.

[11]WILLIAMSON O E. Credible commitments: using hostages to support exchange[J].American Economic Review, 1983(4): 519-540.

[12]NORTH D C, WEINGAST B R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England[J].The Journal of Economic History, 1989(4): 803-832.

[13]吴德胜,李维安.集体声誉、可置信承诺与契约执行[J].经济研究,2009(6):142-154.

[14]国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见[N].人民日报,2014-07-31.

[15]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013.

[16]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.

[17]王清.制度变迁过程中的碎片化:以户籍制度改革为例[J].学术研究,2015(4):55-61.

[18]公安部三局.中华人民共和国户口管理资料汇编(2004年-2007年):第7册[G].北京:中国人民公安大学出版社,2007.

[19]PERRI, LEAT D, SELTZER K, STOKER G. Towards holistic governance: the new reform agenda[M].New York: Palgrave, 2002.