

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

崔晶 毕馨雨

【摘要】在压力型体制中,政策压力的显性传导与隐性转化共同推进基层政策执行。压力运转机制表现为政策前台的“层层施压”与政策后台的“层层转化”,显性压力传导与隐性转化相配合,在层级政府间以及基层政府与民众的互动中实现政策压力的化解。W镇城乡建设用地“增减挂钩”政策执行的个案分析结果表明:基层政府在政策的前台以程序化的政策执行推动显性压力的层层传递;在政策的后台则呈现真实的治理技术,以隐性转化的方式调节显性压力,并最终在民众的配合下融合和消弭了政策压力,使得压力型体制得以正常运转。基层政府的“前台呈现”与“后台配合”,分别遵循了科层制情境下的制度逻辑与技术逻辑。

【关键词】压力传导;隐性转化;基层政策执行

【作者简介】崔晶,中央财经大学政府管理学院教授,博士研究生导师,中央财经大学“龙马学者”青年学者,从事地方与基层治理、政策执行、协作治理研究;毕馨雨,中央财经大学政府管理学院博士研究生,从事基层治理研究(北京 100081)。

【原文出处】《行政论坛》(哈尔滨),2023.6.100~108

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“生态环境协作治理中的府际关系及政府与民众关系研究”(17BGL164)。

一、问题提出

改革开放以来,随着我国计划生育、脱贫攻坚、环境治理等政策不断推进,政策执行成为学界和社会关注的焦点。政策执行之所以引起关注,在很大程度上是因为中央政策与地方实际不相契合而导致政策执行偏差的存在。我国幅员辽阔,各地差异性较大,中央政策与地方实际不能完全对接。为了应对这一困境,地方政府往往会采取“变通”策略,实现政策的有效执行。中央政府三令五申,要求地方政府在政策推进中遵循因地制宜、逐步推进的原则。2018年“中央一号文件”《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,“科学把握乡村的差异

性和发展走势分化特征,做好顶层设计,注重规划先行、突出重点、分类施策、典型引路。既尽力而为,又量力而行,不搞层层加码,不搞一刀切,不搞形式主义,久久为功,扎实推进”。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》也明确提出,“农村居民点拆建和村庄撤并,必须尊重农民意愿并经村民会议同意,不得强制农民搬迁和集中上楼”。

事实上,在政策执行中,“层层加码”现象难以杜绝。例如,近些年,在城镇化进程中,我国城市建设用地的庞大需求与乡村耕地保护红线之间形成巨大张力,很多地方推行了土地“增减挂钩”政策。这一政策的落地需要地方政府根据上级政策因地制宜逐

步推进,但一些地方政府却采取了“层层加码”,甚至“一刀切”方式推进。这种应对策略导致政策执行的偏差,使得基层政府与民众之间因利益博弈产生不少矛盾。从表面上看,这些政策的执行都遵循着规范的程序和步骤,然而在程序合法之外,基层政府也会通过非正式的规则和程序推动政策执行。在土地“增减挂钩”政策执行中,上下级政府之间、基层政府与民众之间的互动博弈呈现“施加压力”与“转化压力”并行的鲜明特征,而且这些互动行为往往与压力型体制的运转方式耦合在一起。因此,本文所关注的现实问题是:“在公共政策的推行过程中,政策压力是如何推进政策执行的?”本文将通过一项案例研究来回答这一问题。

二、文献综述

在中国多层次治理结构中,公共政策的执行往往依赖纵向的高位推动与中间层级的协调^[1],政策压力在层级政府之间以及政府与社会之间层层传导。不少学者认为,压力型体制为层级间政府打通了政策压力传导的通道,导致了“层层施压”现象时有发生。作为中国科层组织运作的重要机制,压力型体制通过数量化的任务分解和物质化的评价体系推动政策执行^[2],其应用范围逐渐从经济领域拓展至环保^[3]、扶贫^[4]等相关领域。

其一,基层政策执行中的层级施压。政策压力在层级制的投影下沿着行政链条层层向下传递。各级政府为完成上级下达的目标任务主动上调任务指标,使得政策压力在目标任务的分解过程中被层层加码^[5]。为了获得绩效考核的相对优势,政府官员通常会主动设定较高的政绩考核目标^[6],然而,政策压力与执行动力之间存在合理适配^[7],超出自身实际的考核目标会给基层政府带来较多的政策压力,使其在原有任务指标的基础上主动加码^[8],或根据自身能力的高低采用不同的“印象管理”策略^[9]。与此同时,晋升锦标赛也为各级政府的“层层施压”提供了激

励。迫于晋升压力的行政官员过于关注能够考核的指标,在向下级政府传达任务时层层加码,造成了多任务下的激励扭曲^[10]。还有学者关注到科层制之外的乡土社会,认为技术环境中完成任务与制度环境中取得认同的目标的背离,使得基层组织“小马拉大车”的负重运作困境持续发生^[11]。

其二,基层政策执行中的层层变通。在公共政策执行中,既存在政策压力的“层层加码”,也存在基层政府的“层层变通”。面对上级政府的“层层施压”,行政官员不仅通过“变通”^[12]、“共谋”^[13]、“目标替代”^[14]等策略行为弱化政策压力,还以“运动式应对”^[15]、“策略主义”^[16]等方式将政策压力传递至基层社会。有学者关注到政策变通与政策压力之间的关系,认为政策变通是行政官员应对政策压力的特有方式^[17]。压力型体制中存在一个缓解政策压力的减压阀机制^[18],这种机制通过地方政府有组织的政策企业家行动构建而成,以责任分成、资源共享及目标共识的方式推动压力型体制的持续运转^[19],然而,在城乡基层政策执行中,“变通”并不仅仅是对政策压力的应对,层级制投影下的“层层施压”与“层层变通”相互配合,共同作用于基层政策执行中。

综上所述,现有研究更多关注政策压力在层级政府间的传递,忽略了政府与民众之间的压力传导以及政策压力在基层的转化机制。与此同时,一些学者将政策变通作为政策施压的策略性应对,却没有关注到二者在不同政策执行情境下的互动关系。因此,压力型体制的微观作用机制需要进一步解释。政策在纵向政府间以“层层施压”的方式传递到基层政府。在这一公共政策的传递过程中,面对中央政策与地方实际的偏差,地方政府既会在政策压力下“遵循程序”,也会通过“变通”“选择性执行”“共谋”等策略推进政策执行。那么,政策压力是如何在层级政府之间以及政府与民众之间传递和转化的?为此,本文试图通过政策执行的案例研究,分析政策

压力的这一纵向传导方式及其在府际、基层政府与民众之间的转化机制。

本文所选取的W镇是S省B市Z县的一个乡镇^①。Z县总面积1,250平方公里,辖5个街道、11个乡镇和一个国家级经济技术开发区,858个行政村,常住人口80.82万人。Z县农村居民用地108公顷,只占土地总面积的8.64%,城市建设用地指标比较匮乏。Z县政府期望通过土地“增减挂钩”政策盘活现有土地资源,破解重大建设项目难以落地的发展障碍。因此,自2019年起,Z县重新将土地“增减挂钩”项目作为重大部署,并将W镇作为试点推动项目开展。Z县通过土地“增减挂钩”政策进行征地拆迁,从以宅基地为主的村庄占地中腾出土地进行复垦,并将多出的土地指标用于城市建设。选取W镇作为研究对象主要基于典型性和普遍性的双重特征:W镇是一个典型的建设用地指标匮乏的乡镇,地方政府推行土地“增减挂钩”政策的动力较大,同时W镇也是千千万万个推行土地“增减挂钩”政策中的一个普通乡镇。因此,W镇的政策执行过程对于基层政策执行的研究具有普遍意义。

三、政策执行中的压力传导方式与转化机制:以W镇土地“增减挂钩”政策为例

W镇推行的土地“增减挂钩”政策并不是一个新政策。早在2004年10月,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》就提出,“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。2006年4月,国土资源部在全国五个省(市)开展第一批城乡建设用地“增减挂钩”试点工作。2010年12月,《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》指出,“严禁项目区跨县级行政区域设置”。2017年,国土资源部发布的《关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》规定,省级扶贫开发重点县可以将“增减挂钩”节余指标在省域范围内流转使用。2018

年,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调,建立“城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制,将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略”。同年3月,国务院印发的《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》,将“增减挂钩”节余指标跨省域调剂的调出地区限定在“三区三州”^②及其他深度贫困县,并确定了八个经济实力较强的省(直辖市)作为主要帮扶省份,S省就是其中之一。

(一)压力的层级传递

在层级制的投影下,S省的各地市和乡镇纷纷执行土地“增减挂钩”政策,为此,Z县W镇成立了城乡建设用地“增减挂钩”项目指挥部。乡镇党委书记担任指挥部总指挥,并选取机关得力人员加入其中,负责政策宣传、宅基地面积的测量、项目实施的监管等具体工作。指挥部在打破传统科层组织分工体系的基础上融合了乡镇主要职能部门,形成乡镇领导亲自挂帅、分管领导专抓专管、职能部门主动对接的协调联动机制。指挥部成员在听从上级部门指令的同时,拥有一定程度的自由裁量权,可根据本镇实际制定拆迁补偿、安置措施及后续保障办法。

1. 定额分配与宣传动员

在政策推行过程中,以任务分解、定额分配和干部包干为特征的“包保责任制”是压力型体制“层层加码”的典型表现。自2014年起,Z县规定各乡镇每年至少申报和实施一个“增减挂钩”项目,完成100亩以上的“增减挂钩”节余指标,并确保在三年内通过省级验收。W镇接到上级下达的任务后同样以“帮包制”方式将任务分解至个人,要求每两名乡镇干部负责一户村民搬迁协议签订工作,并通过民主议政日、驻村蹲点、进村入户等方式与群众沟通。乡镇项目指挥部下设的工作小组负责具体事宜的开展,例如,乡镇国土资源所负责项目建设手续办理,村镇建设办公室对项目工期、造价、质量等进行把控,项目

社会稳定风险评估以及信访稳定工作则交由乡镇综合治理办公室和乡镇人民政府信访办公室组织实施。

政策任务层层分解后,Z县县委领导多次下基层调研,通过召开培训会、座谈会、汇报会等引起乡镇政府的重视。Z县县委书记在W镇城乡建设用地“增减挂钩”座谈会上强调:“土地是制约我们发展的第一要素,超乎寻常的重要就要有超乎寻常的力度去推进。全镇各级干部一定要讲政治、顾大局,切实抓好重点工作的落实,确保当前各项任务目标的完成。”^③此外,县委领导还多次在会议上对J镇(毗邻W镇)的成绩加以肯定,提出“J镇速度”和“J镇精神”,让其他乡镇向J镇学习,通过树立典范的方式对其他乡镇施加压力。

乡镇政府在接到上级任务指令后,继续向下传递政策压力,通过召开动员大会和开展专题培训等方式向包村干部、各村支部书记进行宣讲,以期利用党组织力量完成“县委部署的重要任务”“我镇工作的重中之重”“造福百姓的好事”。随后,村“两委”班子积极宣传土地“增减挂钩”项目,将其定位为“惠农利民的好政策”,通过入户宣传和外出学习等方式调动村民的积极性。一方面,村“两委”反复向群众解读政策,并将村民最关心的资金补偿、拆迁安置等内容制成“明白纸”发放至各户。“村领导到家里讲解的时候都说是个好项目,政府出钱盖房子,大家一听说住新楼也都挺高兴”(20200206-ZJ-CL)^④。另一方面,村干部组织本村的党员代表以及有参与意愿的村民外出观摩学习。自上而下的政策宣传便于增进群众对土地“增减挂钩”项目的了解,为后续工作的开展奠定基础。

2. 调查论证与征求意见

上级政府虽然对各乡镇进行定额分配,但乡镇在执行过程中还是比较谨慎,会事先对有改造意向的村庄进行摸底调查,充分考察村庄的土地权属、新

增耕地及建设用地的使用情况。例如,“你一开始宣传的时候,百分之百的群众表示同意,但是拆迁方案制订出来就会有人觉得自己吃亏,所以在方案制订之前就必须摸好底,也得开村民代表大会通过,省得到时候麻烦”(20200216-ZW-GX)。在完成调查工作后,乡镇政府将对村庄建设用地节余指标、资金使用情况等进行测算,结合村庄实际制定“增减挂钩”专项规划并组织论证。

为了充分了解村民的意愿,村干部需要就宅基地拆除、安置区选址、拆迁补偿办法等问题完成百分之百的入户走访,并通过村民会议或村民委员会进行民主表决。“事先对各村的具体情况进行广泛的摸底,建多大面积的房子、选择多层还是高层、房屋的具体布局和设计等都得征求群众的意见”(20200215-ZW-GY)。随后,村干部在乡镇行政人员的监督下对本村村民所居的宅基地面积进行测量,经过村民签字后张榜公示测量结果。为了更好地调查各村实施“增减挂钩”项目的意向,当地政府专门编制了“增减挂钩”意向情况调查表,对各村的土地流转、村班子建设、村民意愿以及拟安置户均面积等情况进行统计。

经过调查论证后,符合条件开展土地“增减挂钩”项目的村庄需要正式向乡镇政府提出申请。一般而言,村“两委”正式向乡镇政府提出申请前需要向本村村民收取“拆房保证金”,以防止村民中途反悔。乡镇政府筛选信息后将申请材料逐级上报至地级市人民政府,再由地级市人民政府撰写项目申请书交至省自然资源厅,经省自然资源厅批准后方可进入实施阶段。

在土地“增减挂钩”项目获得批准后,村民需要与村委会就现有宅基地情况、拟安置面积、拆迁补偿等问题签订协议书。协议书的签订是拆迁工作的关键,只有当拆迁协议率达到95%时方可进行旧屋拆除与复耕工作。倘若有村民对拆迁办法不满意而拒

绝签字时,村“两委”成员将与乡镇政府召开会议,共同商议解决办法。此外,村“两委”与乡镇政府之间的责权关系需要以法律形式加以确定,双方就拆迁原则、时间、安置房维修等问题签订协议。

3. 考核激励与检查督导

Z县将土地“增减挂钩”政策的实施情况纳入乡镇年度科学发展绩效考核中,作为乡镇政府考核的重点内容之一。一方面,考核结果成为干部升迁任免的重要指标,各镇村庄的拆迁数量、节余土地指标数量、安置村民户数、工程建设进度、群众满意度等内容成为考核的具体指标;另一方面,完成项目验收的乡镇将按照每亩节余指标2万元的标准获得奖励,年终未能如期完成任务的乡镇将被通报批评并限期整改,在整改期间不得申请建设用地项目。与此同时,县政府还采用考核权重、税收调节等措施加大引导力度,以调动乡镇政府工作的积极性。

村“两委”在完成协议签订工作后,在乡镇政府的协助下开展群众安置工作,并雇佣施工队对本村宅基地进行复垦。“资金拨付与‘形象进度’相结合”^⑤的补偿方案极大地推进了各村工作的开展。为了获得更多的节余指标奖励,各村严格遵从政策规定,在固定时间内完成复垦与安置工作。旧村复垦经县国土资源局验收通过后,村庄将获得相应的拆迁补偿用于居民“躲迁”与安置区建设。乡镇政府和住建公司一同承担安置区建设的责任,并接受县土地“增减挂钩”项目指挥部全程监督。待安置房竣工并通过验收后,乡镇政府还要指导村“两委”完成房屋分配工作。

为了确保土地“增减挂钩”项目的进度与质量,县政府组织市领导不定期到现场观摩与督导,并要求各镇准备一处新报项目作为观摩点供上级检查。与此同时,Z县先后召开培训会、座谈会、汇报会等向乡镇政府施压。“县里得想办法让乡镇给他腾指标,又害怕底下没人管,就给各镇长下任务,定期开开

会,有事没事地下去调度,让乡镇干部觉得领导比较关心这个事”(20200128-ZW-GM)。

(二)压力的间接转化

1. “以退为进”

为了提高拆迁工作的完成效率,W镇最初通过“包保责任制”的方式进行社会动员,要求每两名机关人员承包一户村民的协议签订工作。迫于压力,基层行政人员自2019年10月起连续两个月开展入户宣传工作,然而,乡镇干部入户越频繁,群众工作越难完成。原本有意愿参与土地“增减挂钩”的村民发现基层行政人员处于完成中心任务的行政压力之下反而“待价而沽”,以期获得更有利的拆迁补偿。W镇实施的土地“增减挂钩”项目由于未获得村民的配合而被迫中止。

由此,对基层政策执行策略迅速进行调整,基层行政人员停止入户宣传活动,将土地“增减挂钩”政策的动员工作交由村领导班子负责。土地“增减挂钩”的拆迁工作由乡镇政府的政治动员转变为乡村社会的内部动员。W镇某副镇长这样解释“以退为进”的变通策略:“村民看到你天天入户做思想工作就沉住气了,他们知道上面又给乡镇干部施加了压力,政治任务不完成不行,就更不愿意搬了。实际上他们愿意搬,只是利益没有达到他们的预期,想趁机抬高补偿标准。但是当乡镇干部撤出后,村民心里就又开始嘀咕,咋没有动静了,这是不打算搞了吗?村民心里发慌就会主动联系乡镇,这就从‘要我拆’变成‘我要拆’了”(20200515-ZW-GD)。紧接着,W镇开始指导各村实施拉网式动员,进一步激发村民的自主性。他们将每10户村民分为一个小组,实施“按拆迁协议的签订顺序选择安置房”的激励办法。当小组成员都同意拆迁后,村“两委”先组织收取“拆房保证金”,再联系W镇土地“增减挂钩”项目小组开展拆迁协议的签订工作。当整个村的协议签订率达到95%后,立即启动土地“增减挂钩”项目。富有拆迁

经验的基层行政人员在政策执行中侧重乡村社会规则的运用,通过对村民心理的准确拿捏,在“中心工作”与民众诉求之间保持巧妙的平衡。

2. 分类治理

尽管上级政府要求各乡镇本着“成熟一个、发展一个”的原则,对条件成熟的村庄尽快完成拆迁与复垦工作,但是W镇为减轻政策执行的阻力仍将政策对象区分为“重点对象”和“一般对象”,有意挑选“村‘两委’班子强”“土地流转率高”的村庄开展工作,对村民意愿较低的村庄则采用“能拖就拖”“走走过场”的方式应对上级检查。

乡镇政府通常将村领导班子“得不得力”与村民“听不听话”联系在一起。作为土地“增减挂钩”政策执行的重要参与者,村“两委”不仅要有响应组织的号召力,还应具备一定的管理才能以实现与镇党委和镇政府的通力合作。“有战斗力的村领导班子是关键。有的村领导班子太年轻、在村里没有号召力,而年纪大的村干部又嫌麻烦不想搞,有的人私心太重,一心想着‘以权谋私’‘维亲护友’”(20200515-ZW-GB)。乡镇政府在风险评估的基础上,选择那些领导班子比较“得力”的村庄来完成上级政府下发的政治任务,将“每年上报一个项目”的最低工作要求作为行动准则,对村领导班子管理能力弱、村民不好管理的村庄则暂停实施该政策。“作为上级政府而言,肯定要给基层下任务,要求每个乡镇每年必须完成一处。但这只是下发的任务,要是条件不具备我们还是不会搞,村民的房子哪能说拆就拆?上边让安排一下,我们就去摸摸底、调查调查,村民要实在没有这个意愿就算了”(20200515-ZW-GD)。

类似的,村“两委”在进行政策动员和安置工作时,也对村民进行分类治理。在拆迁协议签订阶段,村民往往会表现出与意愿征集时不同的态度,就补偿标准、安置办法与基层政府展开博弈。村“两委”根据前期摸底调查结果评估本村居民的实际意愿,

在动员之前做到心中有数。“像那些房子盖得本来就挺好、面积又大的户,家里男孩多的户,住沿街房的户通常就会觉得自己吃亏,再就是看这家人‘看不看事’,都得提前估摸好了,开支部会议的时候给大家提个醒”(20200204-ZW-GF)。一般而言,村“两委”遵循“由易到难,逐个击破”的原则开展拆迁动员与安置工作,并根据不同主体的特点与需求采取差异化应对策略。2019年,Z县土地“增减挂钩”项目的拆迁工作相对“和平”,仅出现一例越级上访事件,也是近几年唯一一例。大多数乡镇都能有效地完成拆迁工作,尤其是J镇X村,从项目申请通过到完成宅基地复垦验收仅23天。

3. 经济激励

Z县党委政府将土地“增减挂钩”政策定义为政治任务并下发给W镇,通过政治考核与经济奖惩的激励措施推进重点项目的贯彻落实。W镇最先按照节余指标35万元/亩的标准开展土地“增减挂钩”的拆迁动员工作,然而这一补偿标准只能勉强满足安置房的建设,却不能满足村民对地面附属物赔付的诉求。尽管当地政府不断调整政策内容,将补偿额从35万元/亩上升至43万元/亩,并按“形象进度”进行额外资金的拨付,仍没能调动村民响应“增减挂钩”政策的热情。相较于同一时期相邻乡镇开展的“社区建设”与“棚户区改造”项目,土地“增减挂钩”政策在安置房建设与旧屋补偿中存在较大的资金缺口。

为此,W镇在上级政府的支持下实施土地“增减挂钩”与路域环境综合整治政策并轨的工作方案,从道路绿化工程中争取到一部分资金,对拟拆迁村庄村民的地面附属物给予补偿,从而解决了治理资源不足造成的政策执行困境。正如W镇某基层行政人员所言:“不同的政策资金渠道不一样,社区建设项目是政府征用土地进行出让,最贵的一亩地能拍卖到500万元,补偿方案自然是好。但是老百姓不认政

策,只认实惠。他们不管你是‘增减挂钩’还是棚户区改造,只有补偿标准满意了才行。为了推进这个政策,我们又向市里要来道路绿化工程,这才解决了地面附属物补偿的燃眉之急”(20200515-ZW-GD)。补偿到位后,这个村庄只用了一个月的时间就完成了全部的拆迁工作,“他们不是不愿意拆,就是政策不到位,达不到他们的心理预期,就拖着”(20200515-ZW-GD)。

综上所述,政策从中央政府到省、市、县、乡镇、村庄的传递过程,也是压力型体制的压力作用过程,如图1所示。

在这一过程中,政策传递的显性压力通过典型的“层层施压”方式传递到乡村,并最终通过绩效考核和督导的方式结束。当然,在层级制的投影下,压力经过各级政府过滤后往往从显性压力中变通出各种隐性压力,这些隐性压力也就随之在层级间传导,尤其是在乡镇这一层级体现得最为突出。乡镇层级是与基层社会直接接触的最低政府层级,显性和隐性两种压力共同作用在政策执行过程中。定额分配、宣传动员、调查论证、征求意见、考核激励、检查督导等显性压力传导方式在自上而下的科层体系中运转,成为常规的治理工具,然而,在具体政策执行中,乡镇政府面对基层政策的执行困境,不得不变通出许多隐性压力传导方式,如以退为进、分类治理、

经济激励等方式来配合显性压力,从而助推政策的顺利执行。

四、基层政策执行中压力传导及其转化的逻辑

弗利兹·沙泼弗(Scharpf)指出,地方治理发生在“层级制的投影下”,地方治理的实现主要依赖于纵向的科层权威(上一级政府)对地方治理网络的适度干预^[20]。在压力型体制中,“层层施压”与“层层转化”粘连在一起,产生了各种隐性压力。这些隐性的或变形的压力让各级政府尤其是基层政府不断地调试、修正、完善甚至强化政策执行策略,民众也随之不断地适应这些策略,最终达到政策有效执行的目的。在政策执行中的“层层施压”是政策执行的显性压力,而“层层转化”下的许多执行策略是政策执行的隐性压力。正是显性压力的需要,才有了转化为各种隐性压力的必要;也正是隐性压力的各种变通或应对策略,才有了显性压力的顺利传导。因而,“层层施压”的显性压力与“层层转化”的隐性压力融合在一起,通过层级政府的政策传递,使得政策执行压力不断地更新、变形、完善甚至隐身。

基层政府在不同的政策执行情境下向民众呈现不同的行为特点。在层级制的投影下,隐性施压从显性压力中变通而来,与显性压力相互配合,共同作用于政策执行中。正如欧文·戈夫曼“拟剧理论”[®]所提出的,组织中的个人为了更好地“自我呈现”,会区

分出前台和后台,前台是让观众看到并从中获得特定意义的呈现场合,而后台则是为“前台呈现”做准备、掩饰在前台不能表现的行为场合^{[21]97-117}。作为一种治理工具,“层层施压”的显性压力传导在政策的前台发挥作用,而“层层转化”则在政策的后台以更加隐蔽的方式发挥作用,灵活地调适或转化政策

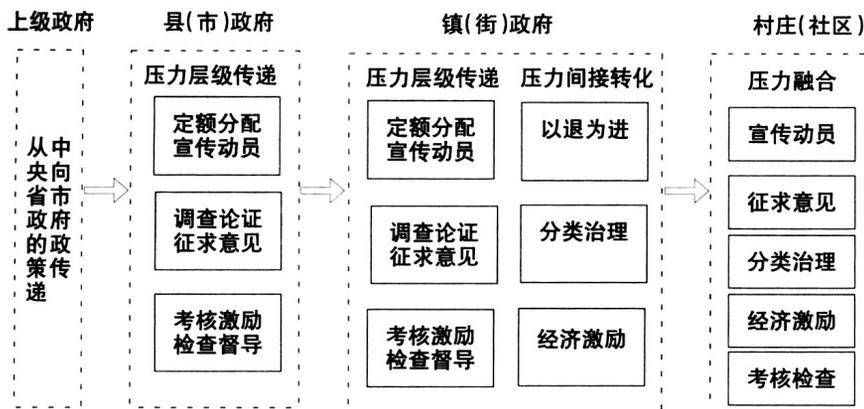


图1 政策自上而下的压力传导过程

执行中的显性压力,从而推动基层政策的顺利执行,如图2所示。

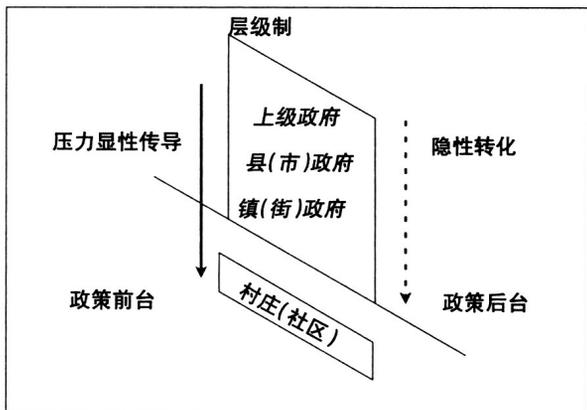


图2 政策压力传导与转化的逻辑

(一)政策的前台呈现:压力显性传导

在上下级政府之间的互动过程中,各级政府按照数量化的任务分解、共同参与的协商机制以及物质化的考核激励等常规程序在前台呈现,政策执行压力随之以显性方式在层级政府间向下传导。这种相对稳定的压力传导模式遵循着科层体制的合法程序,具有内在的一致性。在通常情况下,压力型体制中的“一票否决”与“晋升锦标赛”被认为是政策压力层层传导的主要原因,影响着基层政府的政策执行行为,然而,基层官员的晋升存在“科级天花板”现象,而“一票否决”侧重领导干部的问责,这两种机制都不能很好地解释基层政策执行中的“层层施压”现象。

“拟剧理论”认为,为了更好地增进与他人之间的沟通,人们通常设定好固定的场景和角色,对自身所处环境进行基本判断,并在此基础上选择一个预设的行为模式^{[21]57-62}。科层制赋予基层官员政策执行者的特定身份,这种社会化的角色及其所具有的权利和义务,迫使他们不得不善用舞台技术。为了扮演好政策执行者的角色,基层官员还需要对民众的期望做出理性回应,通过“印象管理”策略向民众呈现可信且合法的形象,以此获取政策执行所需要的

合法性和资源^[22]。

在层级制的投影下,基层官员通常会出于维护自身声誉或稳定职位的需要更多地关心常规程序,在政策执行中遵循科层组织规定的正式程序与行动准则。在W镇的土地“增减挂钩”政策执行中,上级政府通过程序化的“前台呈现”与下级政府互动,由此传递出““增减挂钩”是中心工作与战略部署”的信号。作为实际的政策执行者,基层行政人员在接到指令后严格按照上级政府制定的程序要求,通过定额分配与宣传动员、调查论证与征求意见、考核激励与检查督导等正式规则将显性压力层层传递。正是基层官员对自我身份的认同与精心的“印象管理”打通了压力层层传导的通道,使得他们在接受上级“层层施压”的同时,也顺应显性施压的方式将政策落实至基层。

(二)政策的后台配合:压力的隐性转化

基层政府的前台行为通常要得到后台的配合。作为政策呈现的准备区域,后台具有隐匿、安全的特点,执行者能够相对坦诚地表露出自己真正的情感与态度。政策的后台为压力型体制下的隐性施压提供了场所,基层政府在政策执行中实施策略行为不易被外界发现,且能够以较为灵活的方式将显性压力加以转化。与此同时,基层官员还处于真实的社会情境中,其政策执行行为必将受到社会规则的支配,不得不使用真实的治理技术配合显性压力的传递,以此达到基层政策顺利执行的目的。

隐性转化是基层政府在层级制投影下的一种“后台配合”。在与民众互动过程中,基层政府将这种更为隐蔽的压力传导方式作为推动政策执行的权宜之计。显性压力在层级政府间的传导较为有效,却无力调动民众配合政策执行的积极性。当显性压力传导至基层社会后,基层政府在不违反常规程序的前提下将显性压力加以变通,在正式制度的基础上演变出一系列能够真正推进政策执行的隐性治理

方式,将显性压力传导转变为隐性压力传递。例如,在实际政策执行中,W镇政府在现有资金无法支持地面附属物补偿的情况下,将城乡建设用地“增减挂钩”与农村环境综合整治政策并轨,以更加灵活的方式获得资金支持,为后续的政策执行提供了合法性。政策后台的压力转化依赖于基层政府与民众之间的协商互动,通过非正式规范对政策压力进行适度调节,助推显性压力的层层传导。

因此,基层政府在政策的前台响应上级政策要求,以“层层施压”的方式执行政策,在政策的后台则对显性压力进行转化,以“层层转化”的行为策略与民众展开利益博弈,并借助隐性转化这种治理技术将政策压力传递给民众。

(三)民众的认同:政社互动下的压力融合与消解

基层政府与民众之间的互动博弈既是上级政策贯彻落实的必要环节,也是压力型体制有效运转的关键。前台的显性压力传导与后台的隐性转化紧密配合,共同将政策压力传导至基层社会,然而,这种显隐结合的压力传导方式能否奏效还取决于民众是否积极配合。只有当民众默许或认同基层政府的“前台呈现”与“后台配合”时,政策执行压力才能顺利消解。

基层政策的执行存在多重利益冲突,常常会导致基层政府与民众之间的互动困境。面对纵向的行政压力与自身的执行困境,基层政府会采取一系列转化策略,在政策的后台以隐性施压的方式助推公共政策的执行。值得注意的是,基层政府的策略性行为为民众参与利益博弈提供了契机。民众为确保自身利益同样采取相机而动的行为策略,不断地接受基层政府显隐结合的压力传递。在W镇土地“增减挂钩”政策执行过程中,乡镇政府为化解与村民在补偿方案上的利益分歧,事前与村级组织开展广泛的协商讨论,并通过政策博弈、合作、妥协等方式与村民互动。与此同时,村民知悉乡镇干部与村“两

委”扮演着政策执行者的角色及其完成政治任务的意图。无论是定额分配、宣传动员、调查论证、征求意见等显性加压,还是以退为进、分类治理、经济激励等隐性施压,村民都将其作为基层政府推进政策执行的具体策略。他们善于理解和接受基层政府的压力传导方式,并在此基础上不断调整自身的预期目标与补偿要求。互动双方在“你来我往”的利益博弈中实现了政策压力的顺利传递。

基层政府与民众之间的互动博弈使得压力传导成为可能。层层施加的显性压力与层层转化的隐性压力在各层级政府间以及政府与民众之间传递,最终压力在民众的积极配合下得以消弭,压力型体制得以正常运转。

五、结论与讨论

自上而下的政策执行伴随着政策压力的传递与转化。政策执行中的压力传导可分解为压力的层级传递与间接转化两个方面,二者相互配合、共同打通了政策压力层层传递的通道。在压力型体制下,各层级政府之间以及基层政府与民众之间的互动博弈表现出“层层施压”与“层层转化”并行的特点。在W镇城乡建设用地“增减挂钩”政策的执行中,各层级政府遵循行政体制固有的制度规范与行为准则,通过定额分配与宣传动员、调查论证与征求意见、考核激励与检查督导等方式向下施加压力,表现为各层级政府间的“层层施压”。与此同时,为配合政策压力的有效传递,基层政府通过以退为进、分类治理、经济激励等方式将政策压力传导至基层社会,表现为基层政府的“层层转化”。从表面上看,“层层施压”使得政策压力“层层加码”;从更深层次来看,“层层转化”则将层级压力逐一转化甚至消弭。基层政府的压力转换打通了上级政府施加压力的通道,使得“层层加码”现象在城乡基层政策执行中不断出现。

政策压力的传导与转化过程,即为在前台与后

台的显隐互动过程。基层政府在政策执行过程中存在“前台呈现”与“后台配合”两种行为表现,且根据不同的政策执行情境调整自我呈现的行为策略。在政策的前台,基层官员基于对自身身份的认同与“印象管理”的需要,按照上级政府的指令将政策压力层层向下传递。在政策的后台,他们则借助一系列治理策略来满足社会民众的期望,将上级政府层层施加的显性压力转化为隐性施压。作为一种更加灵活的治理技术,“层层转化”下的隐性压力在转换上级政策压力的同时,能够缓和基层政府与民众之间的紧张关系。此外,民众的认同是压力顺利传导至基层社会的关键。政策压力的层层传递和转化离不开民众的配合,只有当民众认同并顺应基层政策执行的“前台呈现”与“后台配合”时,政策的显隐压力才得以融合直至消弭,压力型体制才能有效运转。在基层政府与民众的互动博弈中,民众通常为维护自身利益积极配合并认同基层政府的显性压力传导与隐性施压,使得政策执行压力最终消解。

值得注意的是,基层政府在政策执行中的“前台呈现”与“后台配合”遵循不同的行为逻辑。他们在政策的前台遵守一般的、固定的正式规则,表现为程序化的政策执行与制度化的权力运行;在政策的后台则呈现出前台无法表达的事实,以更为隐蔽的方式完成政策指令,并通过非正式的规则和程序谋求民众的支持。一方面,为维系“政策执行者”的特定身份,谨慎的基层官员在政策的前台按照层级制的规则要求,以“层层施压”的方式按部就班地传递政策压力。按程序办事虽不能很好地解决问题,但满足了层级制下民众对基层官员“恪尽职守”的期许。因此,“前台呈现”既是基层官员自身的行动策略,也是科层制运作的固有方式,遵循着科层制情境下的制度逻辑。另一方面,显性压力的层层传递无法打破政府与社会之间的阻隔,基层官员在显性压力传导的基础上变通出隐性施压,以此推动政策压力向

基层社会的传递。政策后台的隐蔽性为基层政府的隐性施压提供了机会,使得他们不必按照政策要求照本宣科,能够选择一种相对灵活的执行方式获取“令人满意”的政策效果。作为一种非正式的权力运作方式,基层政府的“后台配合”遵循着层级制投影下的技术逻辑。

在显隐结合的压力运转机制的作用下,基层政府还会面临诸多政策执行的张力。一方面,在显性压力的传导下,按程序办事的制度规定与维护公共利益的行为准则让基层官员必须按照上级下达的政策要求逐步推进政策,达成“层层施压”的政策目标;另一方面,层级制投影下的基层官员也有着计算个人利益得失的冲动。为了更好地让隐性施压发挥作用,他们在政策执行中还要满足道德规范,以确保公平并满足当地社会的风俗习惯的要求。同时,他们在考虑或计算基层政府或个人利益的同时,也会重点考虑民众的诉求。因此,层级制的正式规则与其投影下的社会规则之间的紧张,使得基层政府在政策执行中面临遵循正式程序与维护民众利益、计算个人私利与满足民众需求之间的张力。面对这些压力和张力,基层政府不断地进行协调和平衡,最终在上级政府和基层民众之间形成了富有弹性的压力平衡结构。有鉴于此,基层政策执行中的压力平衡结构还有待进一步探索。

注释:

①笔者于2020年2月至8月对S省Z县开展了为期6个月的田野调研,对多名县、镇、村级干部进行了深度访谈,并通过参与式观察深入基层治理现场,获得了大量第一手调研材料。

②“三区”是指西藏自治区,青海、四川、甘肃、云南四省藏区以及南疆的和田地区、阿克苏地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州四地区;“三州”是指四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州。

③资料来源:Z县县委书记在土地“增减挂钩”座谈会中讲话。

④访谈记录编码规则:按照“时间—地点—人物”的方式进行访谈编码。以“20200206-ZJ-CZ”为例,20200206代表2020年2月6日,Z代表Z县,J代表J镇,CZ代表访谈对象的职业和姓名首字母缩写。

⑤资金拨付与“形象进度”相结合是指:必须在拆迁、复垦完毕以后,相关部门才会拨款,而且是分批次拨款,工程进展到某个阶段,再进行相应的拨款。在规定时间内完成拆迁、复垦到位并经县自然资源和规划局初审合格的,拨付节余指标总价款的50%;安置区达到入住标准并验收合格的,再拨付节余指标总价款的40%;待验收全部合格后一次性付清余款。

⑥“拟剧理论”也称前后台理论,是借助戏剧的类比而对日常生活中人与人之间的相互作用进行的研究,其代表人物为欧文·戈夫曼。

参考文献:

- [1]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011,(5):61-79.
- [2]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.
- [3]冉冉.“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013,(3):111-118.
- [4]邢成举.压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,(5):65-73.
- [5]何绍辉.目标管理责任制:运作及其特征——对红村扶贫开发个案研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2010,(4):173-182.
- [6]马亮.官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究[J].公共管理学报,2013,(2):28-39.
- [7]王焱,何文盛.地方政府绩效改进:一个“压力—动力”分析框架[J].行政论坛,2021,(4):58-65.
- [8]张文翠.基层政府政绩目标设置博弈与压力型体制演化——基于北方七个地市的实地调研[J].公共管理学报,2021,(3):64-75.
- [9]阎波,吴建南.目标责任制下的绩效问责与印象管理——以乡镇政府领导为例的分析[J].中州学刊,2013,(12):45-50.
- [10]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36-50.
- [11]丁煌,卫劭华.“小马拉大车”:本土情境中基层政府的负重运作现象考察——基于W区Q镇环保项目推进案例的实证分析[J].行政论坛,2021,(2):106-115.
- [12]O'BRIEN K J & LIANJIANG L. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. Comparative Politics, 1999, 31(2): 167-186.
- [13]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008,(6):1-21.
- [14]张立,郭施宏.政策压力、目标替代与集体经济内卷化[J].公共管理学报,2019,(3):39-49.
- [15]崔晶.“运动式应对”:基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究[J].公共管理学报,2020,(4):32-42.
- [16]欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011,(3):116-122.
- [17]艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析以A县“计划生育”年终考核为例[J].社会,2011,(3):68-87.
- [18]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[J].中国行政管理,2021,(6):90-97.
- [19]张翔,陈婧.压力型体制的“减压阀”效应:一个有组织的政策企业家行动——基于对2019年A省伏季休渔期政策执行过程的观察[J].天津行政学院学报,2021,(4):31-43.
- [20]SCHARPF F W. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations[J]. Journal of Theoretical Politics, 1994, 6(1): 27-53.
- [21][美]欧文·戈夫曼.日常生活中的自我呈现[M].冯钢,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [22]LAMERTZ K & MARTENS M L. How Do We Make You Look Good? A Social Network Study of Upstream Organizational Impression Management and the Rhetorical Construction of IPO Firm Images[J]. Canadian Journal of Administrative Sciences, 2011, 28(4): 373-387.