



中国基层政府间接利益表达现象分析

——以H市D镇保障房社区建设为例

杨红伟

摘要:对中国基层政府而言,政治性执行政策是博弈空间最小的政策。然而,这并不意味着基层政府完全处于被动执行的状态。基层政府可以通过精心设计的利益表达途径,寻求对上级政府的说服,从而软化政策的紧张程度,实现自身利益最大化。职业生涯的考虑和双向责任的存在是基层领导进行利益表达的主要原因。同时,政治性执行政策客观上也存在软化的空间,这是由制度规范、政策特征和行政文化所决定的。基层政府通过利益表达而软化政策,这表明在纵向政府间关系中,存在着一种参与式的决策过程,在这一过程中,基层政府事实上分享了上级政府的部分政策制定权力。

关键词:中国基层政府;政治性执行;利益表达;间接谈判

一、问题与理论视角

在基层政府政策执行的研究文献中,由于分析视角的不同,所展示的基层政府行为模式也存在着巨大的反差,形形色色的理论难以拼出一副完整的基层政府形象。总的来看,既有文献所采用的视角可分为自上而下和自下而上两种。自上而下的视角关注那些保证政策权威得到服从的制度机制。“压力型体制”、“锦标赛体制”是这类文献中影响较大的理论,这些理论解释了政治集权结构中,在来自上级政府政治、行政命令的压力下,尤其是在干部考核机制的作用下,基层干部为了职业生涯的考虑,围绕政策指挥棒运转的过程。整体上,该视角下的基层政府表现为一种被动的、缺乏自主性的角色(杨雪冬,2012:4-12;周黎安,2007:36-50)。

相反,更多文献采用自下而上的视角,强调基层政府在政策执行中的自主性。这些文献认为客观上存在的地方利益、地方的特殊情况以及基层政府的自利性特征等因素,使得基层政府在政策执行中不可能是忠实的顺从者^①。该类研究普遍描述了上下级政府之间存在的讨价还价或谈判行为,即基层政府会就某一政策向上级提条件、讲要求,以求达到修订政策或其它对本级政府有利的结果,或者会在执行中变通、扭曲政策。总体上,该视角下的文献向我们展示了一个善于博弈、手段多样的基层政府形象。

造成文献中基层政府形象矛盾的一个重要原因,缘于这些不同视角下的研究所考察

^① 从自下而上的视角强调地方政府自主性的文献非常丰富,可分为三类:一类是较早期的文献,宏观上认为分权改革本身强化了地方的自主性,如王绍光:《分权的底限》,中国计划出版社1997年;第二类文献侧重于中观的层面,认为地方政府的组织结构中存在着制度化的博弈行为,如周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》2008年第6期,第1~20页;第三类文献从微观的政策执行角度讨论地方政府的自主性,如竺乾威:《地方政府的政策执行行为分析:以“拉闸限电”为例》,载《西安交通大学学报(社会科学版)》2012年第3期,第42~46页。

的政策领域的差异。行政学家理查德·马特兰德依据政策目标的清晰化程度以及与其他政策目标的冲突性程度，建立了一个关于政策执行过程的分类模型^①。受到这一模型的启发，结合中国政府间关系的特点，我们运用政策刚性和利益冲突性两个变量来建立一个经过修正的分类模型，以说明政策类型与执行特征的对应关系。政策刚性主要由两个因素决定，目标明确且上级政府能够对执行过程进行有效监督的政策，就具有较强的政策刚性，反之则弱。利益冲突性是指政策执行对基层政府自身利益的影响，某些政策在执行过程中会挤占地方的各种资源，因而导致政策目标与基层政府利益的冲突。依据这两个变量，可以把基层政府的政策执行特征划分为四种类型（如图 1）。

		利益冲突性	
		大	小
政策刚性	强	政治性执行	程序性执行
	弱	博弈性执行	象征性执行

图 1 政策类型与执行特征

图 1 表明，对于刚性较强的政策，政策本身目标明确且易于监管，如果政策与基层政府自身的利益存在较大冲突，则政策的执行不是基于自觉的服从，而是靠政治强制力量的保证，此类政策的执行就具有政治性执行的特征；如果政策与地方利益的冲突较小，甚或是相契合的，则基层政府会忠实地执行，这符合传统官僚制理论中理想的政策执行模式，即程序性执行。反之，对于刚性较弱的政策，即政策目标本身是模糊的，或者目标虽然明确，但政策不易分解、量化，从而导致难于监管，则如果利益冲突性较大时，基层政府就倾向于忽视、变通甚或抵制政策，由此导致了政策的博弈性执行。如果缺乏刚性的政策与地方利益的冲突性较小或相契合时，基层政府至少会从形式上努力执行，可称之为象征性执行。

运用这个分类模型可以发现，自上而下的观点更适合解释政治性执行的政策，自下而上的观点更适合解释博弈性执行的政策。这种基于分类的研究可以方便我们对基层政府行为的观察，也有助于我们对有关基层政府行为的各种理论的理解。但是，另一方面，此类模式化研究的缺陷在于僵化，尤其是在试图将考察特定政策类型而得出的结论予以一般化时，形形色色案例研究的结论就会出现所谓的“盲人摸象”现象（赛奇，2006：96-104）。事实上，基层政府政策执行行为特征的可辨识程度远远没有理论描述的那样清晰。例如，政治性执行的政策并不意味着实际上就不存在博弈的空间，即便在此类政策中，基层政府也并非总是表现为压力型体制理论中的被动形象。而博弈性执行的政策也存在着博弈的边界，对于这一类政策，如果笼统地认为基层领导可以直接到上级政府那里讨价还价，则也是一个不全面的理解。如在实际的政府运行中，基层领导若直接就政策向上级提出异议，或提出较高的要求，有可能会被指责为“不讲政治”，从而对其职业生涯带来不利影响。

本文试图调和自上而下和自下而上两种分析路径，从而更全面地认识基层政府的政策执行行为。2014 年 3 月到 9 月，我们考查了 H 市 D 镇保障房社区建设政策的执行过程，这是一个政治性执行政策的典型案列。在调查中发现，对于政治性执行的政策，虽然基层政府直接博弈的空间很小，但可以通过精心设计的信息传递方式，让上级政府中的政策权威通过多重复合的渠道获得、强化并认可信息所传达的诉求，从而实现政策软化的可能。这种特殊的利益表达和政策软化方式，事实上可以视为基层政府的间接谈判行为。间接谈判与直接的讨价还价和提要求不同，它是一种积极和谨慎的政策反馈形式，是一种能为上级政府容忍的利益表达过程，它能使上级政府认识到修正政策的必要性，从而实现基层政府的利益最大化。在政策执行与政策反馈之间，存在着一个具有很大奥妙的利益表达机制。基层政府力图寻求表达自身诉求的低风险的方法，这是基层政府领导必须熟练掌握的行政技艺的一部分。

^①这一模型在解释不同的政策类型与政策执行者行为特征差异的相关性时非常有用，但由于该模型是以美国的联邦制为参照，因而用来解释中国的政策执行时，就需要做一些修改以适应中国的体制特征。参见理查德·马特兰德：《政策执行的模糊——冲突模型》，载理查德·斯蒂尔曼：《公共行政学：概念与案例》，竺乾威、扶松茂译，中国人民大学出版社 2004 年，第 609 页。

二、D镇政府保障房社区建设政策执行的案例

本案例是关于H市D镇政府在保障房社区建设政策执行中的间接利益表达行为。政策的背景是在2011年的房地产宏观调控中,中央政府提出了1000万套保障房的建设计划,在当年2月的全国保障性安居工程工作会议上,中央与各省级政府签订了2011年工程建设目标责任书,将保障性住房建设任务分解到各地。各省目标责任书的签署,既是在履行相关经济发展任务的常规程序,更是接受了一项必须完成的政治命令。在建设任务沿着省、市、区层层向下分配,一直具体到镇这个层面上时,政策就演变为明确且监管严格的刚性政策^①。市里决定在D镇建设保障房社区,那么对于基层政府而言,征地、建设、管理与支出责任都是非常明确的,并不存在执行中变通或化解政策的空间。同时,保障房政策的实施为D镇带来了诸多方面的不利影响,即政策与基层政府的利益是有冲突的。因而,依据上文的政策类型划分,这是一个典型的政治性执行的政策案例。

(一)保障房社区建设政策对D镇利益的影响

配合国家的保障房政策,H市决定在L区D镇建设一个大型保障性居住社区。该社区总规划约6平方公里,共有530万平方米的建筑面积,动迁6个村的居民,同时外迁、遣散地块上的500多家企业。最终建成后,规划入住人口近13万人。对D镇来说,保障房建设政策会给本地带来许多不利的影响,主要体现在三个方面:(1)财政损失。建设项目从镇里无偿征用、划拨约6平方公里的土地,依照2013年该镇的土地平均出让价格,则该片土地的价值大约是500亿元。该镇近几年的年度财政预算收入仅有6亿元,而以国有土地出让为主要来源的政府性基金收入每年在8亿元左右,这是较典型的“土地财政”。保障房政策一方面造成了土地资源的减少,另一方面由于大型保障性住房本身的特点,会影响周边土地未来的拍卖价值。同时,在征地过程中,被征用土地上的企业外迁,造成了D镇每年上亿元的税收损失。(2)社会治理责任和难度增加。在大型保障性居住社区治理中,都存在着一些共性的突出问题,如入住人群中弱势群体、人户分离等人群所占比例较高;新建居住区的出租率超过了60%,合租、群租现象突出;社区中低收入群体与老年人群集聚的情况影响物业的正常运转,物业费缴纳比例长期在三四成左右,亏损的物业企业要么退出,要么靠政府补贴维持低质量的服务。此外,保障房社区人口基数庞大,如D镇保障房社区中规划近13万人,然而政府既有行政构架所治理的本镇原有人口仅为5万人,治理责任和难度可见一斑。(3)基层干部的考核压力增大。区里对镇领导的考核、镇里对各部门干部的考核都实行目标责任制管理。庞大的保障房社区带来的维稳、就业、帮困、城市管理等各个方面的工作难度加大了,D镇干部与那些没有成为保障房建设所在地的镇相比,工作更难做,上级的考核任务更难完成。

(二)D镇政府对政策优化的诉求

如前所述,保障房社区建设政策本身具有较强刚性。这个政策是由一个压力型体制层层分解下来的,靠政治力量推进;政策涉及的土地、拆迁、人口导入和社区治理等,都具有明确的内容和执行目标。因而,对于镇政府来说,要想争取自身利益的最大化,主要不是改变或变通政策本身,而是希望在政策执行中,上级政府能给予有利的条件。具体而言,D镇政府希望从以下几个方面“软化”政策:(1)财政资金方面。D镇政府希望市政府层面上能够加大资金转移支付的力度,原有政策依据社区居住面积进行一次性补贴,但数额远远不能满足社区的运转。同时,D镇政府也希望市里能建立人口导出地与人口导入地(即本镇)之间的横向资金转移机制。(2)行政体制设计方面。由于保障房社区的人口与D镇的原有人口数量、构成存在着巨大的不对称,原有的行政体制在人员、资金、协调机制方面都显得力不从心。镇政府希望能在保障房社区设立街道,由区级政府直接管理。对于D镇而言,这是最有利的一种安排。(3)理顺镇与区政府之间的事权划分。既有政策中,新建社区的运转资金是由区和镇政府之间依据事权

^①然而,在中央与各省的层面上,在省与市的层面上,围绕保障房政策出现了各种形式的博弈,地方政府在执行过程中存在诸多变通、化解政策之举动,学界讨论的文章已经很多。参见谭颖雁、姜成武:《保障性住房政策过程的中央与地方政府关系》,载《公共管理学报》2012年第1期,第52~63页。

分别承担的。但在区、镇两级的事权划分中，主要是就最基本的“看得到”的费用项目做出了安排。由于社区治理中的意外支出很多，镇一级的事权支出逐渐演变成为一个开放的“黑洞”，除了明确规定区级事权之外的项目，都会归于镇级财政预算统筹的范围。因而，镇政府希望改变这种不利安排。

（三）“迂回式”利益表达及效果

在通常的认识中，“上传下达”、“请示汇报”是集权式官僚科层制中信息传递的一般特征。换言之，下级政府的利益诉求应当向上级政府层层传递。然而，我们发现，D镇政府采用了一种复杂的“迂回式”利益表达策略，这是一种间接的越级利益表达方式。这种利益表达策略有两个特点：（1）不是将信息向镇政府的直接上级，即区政府传递，而是试图向市政府传递；但是，越级汇报是科层官僚制中的非常规行为，因而（2）D镇政府不是直接向市政府提出具体要求，而是通过其它的利益表达渠道，如人大代表和政协委员的提案，科研机构、智库的调查报告和内参报告、新闻媒体的报道等，将信息传递到市政府。镇政府也会运用领导个人在上级政府中的关系网络，来传递自身的诉求。此外，还会引导民众通过政府网站、领导信箱等渠道反映一些实际存在的问题。

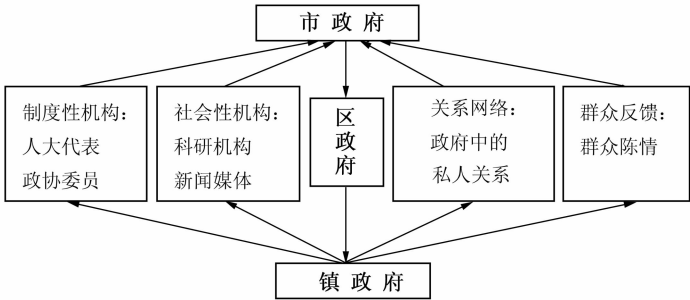


图2 D镇政府的“迂回式”利益表达

具体而言，如图2所示，这种“迂回式”利益表达主要包括以下几个环节和过程：（1）镇领导的关系网络。镇领导在试图向上传递诉求时，存在着复杂的心理活动。除了不希望造成讨价还价的印象之外，他们还希望能了解到主管这一政策的市政府相关领导的政策倾向，从而使所表达的某些信息能够具有针对性。镇领导会通过在上级政府中的关系网络，如同学、战友、老同事、老上级等，了解有关领导对政策的具体想法。这非常重要，因为它设定了一个表达诉求的正面和负面的清单，即哪些诉求是可以提的，哪些则最好不要提。能否将镇里的诉求与上级领导的既有思路结合起来，是决定政策反馈和利益表达效果的一个重要因素。如D镇某领导就了解到，由于H市保障房社区现有治理体制中存在的问题太多，因而，市里主管领导有体制创新的想法，在人口规模巨大的社区单独设立街道也是考虑内容之一。了解到这一点，镇里就可以尝试将这一想法提出来。（2）制度性表达渠道。D镇政府联系相关的人大代表和政协委员，希望能在市、区人大会议或政协会议上提出提案。这是制度性机构的正式表达途径，也是能够直接传递到上级政策权威那里的有效渠道。如来源于D镇的人大代表在市人大会议中反映，目前已入住的保障房社区中，流动人口大量集聚，群租、居改非等现象严重，并提出了符合镇政府诉求的提议。另有政协委员就社区的行政构架问题提出议案，认为目前的体制是“小马拉大车”，建议要么增加编制，要么另外设立街道。还有代表就其他的问题，如就业难的问题提出议案，建议针对保障房社区内就业困难的人员，进一步加大政策扶持力度。（3）社会性表达渠道。D镇通过一个预算方案，请政府中的调研部门牵头，向某科研团队委托了关于保障房社区的研究课题。研究团队在通过系统的调研之后，将研究报告传递到上级政府，上级领导最终批示并采纳了其中的某些政策建议。D镇政府的领导认为，通过科研机构揭示客观存在的问题有诸多好处。其一是科研机构形式上的中立性，从而使调研报告更具可信性；其二，科研机构由于其专业性，往往能将具体的问题理论化、系统化，因而更具有说服力；其三，科研机构中有影响力的学者往往具有多重身份，例如，其中有威望的学者，可能是更高层级政府所设立的智库的负责人或重要成员，也可能本人就是人大代表或政协委员，能够直接在权力机关或政协中提出议案。

新闻媒体也是一个社会性表达渠道。镇政府联系媒体针对社区治理中的一些困难进行报道,如基础服务设施缺失、人手不足或财政资金短缺等。对镇领导而言,希望报道既要客观反映出存在的困难与问题,又不能让上级政府产生基层政府领导无方、治理不善的印象。2014年先后有几篇针对D镇保障房社区运行情况的稿件在报刊上发表,这些报道有可能传递到上级政府的决策班子。此外,镇政府也会引导群众在各级政府网站或政府信箱中反映客观存在的困难,尤其是属于上级政府事权中存在的问题,如保障房社区中公共交通和教育设施不到位等问题。

随着各种来源不同、相互印证的信息不断传递到市政府,市政府最终对镇的利益诉求产生了回应。到2014年中期为止,D镇政府的一些诉求得到了解决:(1)市政府改变了财政转移支付的方式,由原来的一次性专项补贴转变为一般性转移支付,并增加了转移支付的总额,缓解了社区运行的资金紧张问题。(2)对于区政府和镇政府之间的事权进行了调整,尤其是添加了针对意外事项支出的“一事一议”条款。例如,保障房社区里物业费无法征收到位,就可以向区政府申请专项补贴。(3)增加了现有机构中的人员编制数量。(4)市政府表示会在适当的时机考虑设立独立街道。虽然这些解决办法与镇里的实际需求仍存在差距,但镇政府的困境已经得到很大的改善。

三、基层政府间接利益表达的逻辑

对于D镇政府政策执行中的间接利益表达现象,我们需要从以下几个层面进行分析,从而更深入地理解基层政府的行为模式。首先,基层领导进行利益表达的动力是什么?其次,为什么基层政府不通过更有效率的直接利益表达方式,而是选择案例中“迂回”的利益表达模式?再次,为什么这种利益表达策略是有效的,或者说,政治性执行的政策为什么会存在谈判的空间?如前文所述,应当结合自上而下和自下而上两种视角来分析基层政府的政策执行行为,既要着眼于整体的制度结构,又要重视基层政府政策执行中的自主性。

(一) 基层政府利益表达的动力

首先,基层政府积极地向上级政府进行利益表达,很大程度上是由自上而下的干部考核体制决定的。对于基层政府领导而言,最关心的是上级政府对政策执行的评价以及由此带来的对职业生涯的影响。但是,如前文所述,政治性执行的政策中存在的利益冲突是最大的,政策执行中的困难往往超出了本级政府所能解决的范围。因此,基层政府希望将这些困难信息传递到上级政府,能够说服上级政府,添加符合自身利益的政策条款,争取到更多的资源,有利于后续工作的展开。

同样重要的是,即便通过这种利益表达不能让上级政府满足自己的利益诉求,这样的行为也是必要的。基层政府通过利益表达,使得上级政府能够依据已经获得的信息,理解政策执行中出现的偏差,并非是由于基层领导主观上的不配合或工作能力欠缺,而是由于客观环境的限制。正如D镇的某主要领导所说:“把镇里的想法和困难向上级部门反映,并不一定能达到我们预想的结果,在一些原则性、根本性的问题上,很难指望上级政府改变政策。但在制定更细化的政策条目或考核执行情况时,这些反映的内容会成为上级政府考虑的一部分。如果上级政府对实际困难有所了解,那么对于政策执行中不如人意的地方,就不会简单地认为是我们无能,或主观上敷衍。”^①

同时,结合自下而上的视角,基层领导职位具有客观上的双向责任。现有文献在分析集权行政结构的弊端时,都会提到官员对上负责,而缺乏对下负责的动力。然而,通过调查发现,基层领导客观上存在着双向责任现象。尤其是像D镇这样的城市郊区的基层政府,通常都拥有大量的集体资产,基层领导实际上类似于拥有庞大产业的大家族的家长,他们客观上需要对基层政府和当地社会的利益负责。而且,正如有学者所指出的,在某种程度上,这种双向责任在地方政府中已经制度化了(赵成根,2000:44-51)。保障房社区建设政策,实际上是挤占了当地政府的财政资源,会影响到作为一个整体的干部队伍的实际利益,也会影响到当地民众的既有福利。同时,就横向政府间公平的视角来看,征地拆迁和移民导入,事

^①此处所引用资料来自笔者的实地访谈。

实上是让郊区政府承担了中心城区政府提高土地利用效率的成本。因而,地方领导对当地资源受损的感触非常大,他们也觉得有责任通过利益表达来为当地争取利益。在这个意义上,基层政府的利益表达也可看作是为了本地利益而进行的自下而上的间接谈判行为。

(二)“迂回式”利益表达的原因

案例中 D 镇政府采用迂回的方式进行利益表达,这种方式有两个特征,其一是越级表达,即绕过区政府而将利益诉求传递到市政府;其二是借助于各种利益表达媒介的间接表达。我们可以通过对基层政府这种行为逻辑的分析,来理解政策执行中基层政府、直接上级政府和上上级政府之间复杂的互动过程。

政治性执行的政策最接近压力型体制理论所描述的政府间关系的特征,在政策执行中,沿着政府层级逐级向下施压。每一层级政府都倾向于向上负责,而不会过多考虑下级政府执行的困难。如果基层政府的利益诉求与直接上级政府的利益形成博弈关系,尤其是涉及资金支出责任划分的这种零和博弈关系,则向直接上级政府进行利益表达的效果很小,在这种情况下,只能采用越级表达的方式,将利益诉求向更上级的政策权威传递。在本文案例中,依据政策,保障房社区治理中的支出责任,主要在区政府和镇政府之间依据事权划分关系进行安排,因此,在镇和区政府之间,存在着很大程度上的零和博弈现象。正如 D 镇一位干部所说,作为下级的镇政府,想从区政府财政蛋糕的既定分配格局中多取一块,显然不现实。而有些利益诉求,如在保障房社区设立街道由区政府直接管理这一建议,事实上是将治理责任完全推向区政府,显然不可能直接向区政府提出。而且这涉及行政体制的设置,依照《行政区划管理条例》规定,最终要由市政府决定。此外,某些需要市级政府解决的问题,如增加对镇财政的一般性转移支付问题,区政府也不愿为了镇政府的利益向上级政府进行讨价还价。因而,越级表达有其内在的诱因。

但是,基层政府越级的利益表达并非向更高层级政府直接提交一份工作报告这么简单。镇政府通常不能越过区政府直接向市里表达诉求,因为在科层制中,越级表达是异常的程序,不符合官僚政治的常规^①。同时,对基层政府的领导而言,也不希望在上级、上上级政府那里留下热衷于讨价还价的印象。因而,案例中表达渠道复杂多样的现象就出现了。事实上,基层领导相当一部分精力都运用在这类沟通技巧的捉摸上,即如何巧妙地向上级传递符合自身利益诉求的信息,同时又不触犯官僚政治的种种禁忌。该现象所反映出来的问题是,我国集权的政府体制尚未达到高度理性化、程序化的水平,这一方面使得集权体制中保留了一些缝隙,从而具有弹性;但另一方面,这种弹性可能是以政策执行中的低效率为代价的。

(三)基层政府利益表达的有效性及其意义

从 D 镇的案例中可以发现,即便在政治性执行的政策中,基层政府也可以通过利益表达,最终使上级政府做出一些让步,尽可能地照顾基层政府的利益。要解释这种利益表达的有效性,就需要结合自上而下和自下而上两个视角,对政策特征、政府间关系和行政文化有全面的了解。

首先,政治性执行的政策虽然具有刚性特征,但政策目标可能与其它政策的目标相冲突,这要求一项政策应当留有空间以便同其他政策目标相协调。以 D 镇为例,保障房社区的运作会挤占镇里有限的财政资源,这可能影响地方经济发展的速度,最终不利于镇领导的政绩考核。同时,上级政府对镇领导的考核、镇里对各部门干部的考核都实行分门别类的目标责任制管理,庞大的保障房社区带来的维稳、就业、帮困、城市管理等各个方面的工作难度加大了。因此,当某一政策目标与其他政策所赋予基层领导的目标责任相冲突的时候,就需要上级政府适当调整政策的灵活程度,故而上级政府能够积极地回应基层政府的利益表达。此外,不同基层政府的资源条件不同,这也要求政策在执行中应当具有一定的弹性。上级政府会考虑基层政府情况的特殊性,来调整政策执行的具体规则。

^①有的地方政府以正式文件禁止政府间越级汇报。如山西省人民政府办公厅“晋政办发[2009]24号”文件,《山西省人民政府办公厅关于进一步加强部门协调规范公文处理工作若干事项的通知》。

其次,政策共识的存在为基层政府提供了利益表达的空间。虽然政治性执行的政策主要靠政治强制力量来推行,但是在实际执行中,上下级政府之间要存在最低限度的政策共识,政策才能有效执行。将政府间关系看作简单的压力关系,尤其是仅仅以严厉的干部管理体制来解释政策执行是不够的。从自下而上的视角看,任何权力的运用,都不可能是单纯的基于强力的压制,还要使强力所指的对象具备服从的内在动机(李芝兰,2004:117-124)。换言之,权力拥有者必须通过一定的合法性转换机制,才能持续而有效地运用其权力。理查德·马特兰德认为政治性执行的政策主要靠强制力来保障实施,但并不排除上下级的利益交换和说服的作用(理查德·斯蒂尔曼,2004:609)。上级政府可以通过一些优惠的政策条件换取基层政府对政策的认同,因为上级政府在集权制框架内的权力优势,只有内化为基层自愿的服从,才能更好地实现其目标。这种政策共识或认同的形成,显然不可能只是靠政治强制力设定的命令—服从模式,也不可能靠单纯的说服,而是要存在一个上下级政府间做出利益表达与回应的机制与过程。

如前所述,基层政府一方面是上级政府的代理人,同时它也是一个拥有庞大产权的主体。上级政府掌握着基层领导的职业前途,能够以干部任免权力来推行其所偏好的决策,但这并不意味着上下级政府之间就是简单的政策制定者与执行者的关系,或者是控制与服从关系。上级政府与下级政府之间,既是委托人和代理人的关系,同时也是两个利益主体之间基于理性选择的互动关系。在这种关系模式中,已不是简单体现为“上级制定政策、基层执行”;基层政府为了维护和扩展本地方的利益,也会在越来越多的政策领域与上级讨价还价。基层政府具有谈判属性的利益表达行为,很大程度上已经内化为行政文化和惯例的一部分。

四、结 论

在解释基层政府的政策执行行为时,应当将自上而下和自下而上的视角结合起来。一方面,重视那些影响基层政府行为的制度结构,如锦标赛理论和压力型体制理论所强调的干部绩效考核制度。但片面强调制度结构的解释显然过于简单,即便在单纯以绩效为标准的科层体制中,制度中个体的行为也是多种因素共同作用的结果(周飞舟,2009:54-77)。因此,还要从自下而上的视角,探究基层政府的自主性行为模式及其动因。政策执行行为是制度结构和干部个体理性选择共同作用的结果。影响基层领导理性选择的因素,还包括地方利益、基层领导在上级政府中的关系网络、基层领导的主观意识,以及长期以来政府间关系中形成的惯例和行政文化等因素。

这种综合的、折中的解释思路,有助于全面地理解基层政府的政策执行过程。正如案例所显示的,即便在最具有刚性的政治性执行的政策中,基层政府也仍然可以通过种种深思熟虑的途径,将自身的利益诉求传递到上级政府,不断修正政策的执行条件,甚至软化政策中的关键部分,最终实现自身利益的最大化。这种政策执行过程还具有更深层的含义:在集权体制中,上级制定政策、下级执行政策的模式,由于执行中的弹性而发生了变化,基层政府可以通过利益表达改变政策执行条件,这表明下级政府事实上也参与了政策制定的过程,从而分享了上级政府的部分政策制定权力。

当然,本文只是一个案例研究,尚无法得出更具普遍性的结论。同时,由于许多更具体的因素都会影响基层政府的行为方式,因而任何一般性理论都可能导致过度简化的危险。例如,我们在调查中发现,上级领导的个性、为政风格等因素,对政策执行、反馈的方式也会产生重要影响。再如下级政府与上级政府领导的个人关系,会影响或决定他们之间的沟通形式。如果基层领导与直接上级领导具有非常好的个人或工作关系,也许就用不上迂回式的利益表达途径了。另外,基层政府自身的财政或其他资源状况也会影响其行为。如T镇与D镇同时执行保障房建设政策,但在T镇并没有发现较强的谈判行为,原因可能是市政府在T镇有一个重大的汽车产业集群项目,因而该镇具有3倍于D镇的年度财政收入。同时,领导干部自身的情况也是有差异的,对于年轻一些、志在升迁的干部,和由于年龄等原因升

迁空间很小的干部之间,行为方式也可能不一样^①。所有这些因素,都会影响到基层政府的政策执行行为,需要进一步的深入考察。

这些影响因素的复杂性也表明,在致力于寻求有关地方政府行为的一般性理论的同时,更应重视对具体的历史、地理情境的理解。对于中国这样历史深远、空间巨大的研究对象,任何试图以简化的方式,通过借助特定视角、强调某些变量来抽象出一般性理论的方法,在提供解释的同时,也会造成理论图景的碎片化,即所谓的“盲人摸象”困境。因而,致力于联结、调和既有理论的工作就显得重要,本文正是这类工作的一个初步尝试。

参考文献：

[1] 李芝兰(2004).跨越零和:思考当代中国的中央与地方关系. 华中师范大学学报(人文社会科学版),6.
[2] 理查德·马特兰德(2004).政策执行的模糊——冲突模型. 理查德·斯蒂尔曼. 公共行政学:概念与案例. 竺乾威、扶松茂译. 北京:中国人民大学出版社.
[3] 托尼·赛奇(2006).盲人摸象:中国地方政府分析. 经济社会体制比较,4.
[4] 理查德·斯蒂尔曼(2004).公共行政学:概念与案例. 北京:中国人民大学出版社.
[5] 谭羚雁、娄成武(2012).保障性住房政策过程的中央与地方政府关系. 公共管理学报,1.
[6] 佟健、宋小宁(2011).中国地方政府官员的隐性激励机制——基于职业生涯考虑模型. 当代财经,6.
[7] 王绍光(1997).分权的底限. 北京:中国计划出版社.
[8] 杨雪冬(2012).压力型体制:一个概念的简明史. 社会科学,11.
[9] 赵成根(2000).转型期的中央和地方. 战略与管理,3.
[10] 周飞舟(2009).锦标赛体制. 社会学研究,3.
[11] 周黎安(2007).中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究,7.
[12] 周雪光(2008).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,6.
[13] 竺乾威(2012).地方政府的政策执行行为分析:以“拉闸限电”为例. 西安交通大学学报(社会科学版),3.

An Analysis on Indirect Interest Articulation of Grassroots Government

——A Case Study of Social Housing Community Construction in D Township H City
Yang Hongwei (Shanghai University)

Abstract:For grassroots government,the game space of political implementing policy is the smallest,but it doesn't mean that the grassroots government passively implements this kind of policy. The grassroots government can persuade the higher government by carefully designed interest articulation methods,so as to release the tension and maximize its interest. The reasons for grassroots leaders' interest articulation are their career and the existence of bidirectional duty. At the same time, there is the space to soften political implementing policies,which is determined by the institutional norms,policy features and administrative culture. The grassroots government can soften policies by interest articulation,which indicates that there is a participatory decision process in the vertical relations of governments,and that the grassroots government shares some policy-making power by the process.

Key words:grassroots government; political implementation; interest articulation; indirect bargaining

■作者地址:杨红伟,上海大学社会学院;上海 200444。Email:hwyoung@126.com。

■基金项目:国家社会科学基金青年项目(09CZZ035)

■责任编辑:叶娟丽

①关于干部年龄与行为相关性的讨论,见佟健、宋小宁:《中国地方政府官员的隐性激励机制——基于职业生涯考虑模型》,载《当代财经》2011年第6期,第30页。