

基层政策执行中的调适性社会动员： 行政控制与多元参与

王诗宗 杨帆

摘 要：基层政策执行是中国治理实践的重要环节。已有研究从行政控制的角度分析了政策目标异化或执行偏差的形成原因，或从政策动员的角度，探究非正式制度对政策过程的影响，但这两种视角均偏好静态或片段式的分析，且将主要研究范围限制在科层内部，不同程度地忽视了政府对社会的动员。实际上，中国当代的基层政策执行已经与基层社会治理形成了彼此嵌套，层级控制与社会动员也可能相辅相成。案例研究表明，基层政策执行者可依据行政控制和社会动员能力的强弱组合形成不同的动员策略；在政策执行过程中，层级控制与社会动员之间、政府科层与基层社会之间的边界及关系因政策绩效的需要而可能发生演变，层级可能渗透到网络或个体水平，网络亦可能成为层级的组成部分。如此，执行过程总体上呈现“调适性社会动员”的特征。这一基于政策执行动态过程的发现，可引发对当代中国“社会治理”的本质等问题的重新思考，并解释行政控制与社会参与双双增强的悖论。

关键词：基层治理 行政控制 社会动员 政策执行

作者王诗宗，浙江大学公共管理学院教授（杭州 310058）；杨帆，浙江大学公共管理学院博士研究生（杭州 310058）。

基层政策执行是中国国家治理中“中央与地方关系”、“国家与民众关系”两条主线的交会点，也是当代中国公共管理重要的研究对象。探究基层政策执行的运作逻辑，能为解析社会治理中“政府”与“社会”的角色提供最直接的素材。通过对这一领域的研究，我们或能推进对中国社会治理现状的根本性理解，例如“行政吸纳社会”的微观机制、政治和行政控制增强与社会参与增加两种现象并存的矛盾，以及中国“社会治理”的特质等。

上述两条国家治理的主线不但“确保”了中国基层政策执行研究的意义，也直接提供了不同视角。“中央与地方关系”——更广义地说是纵向层级关系，提供了“行政控制视角”，采用这一视角的研究主要关注权力集中制度安排下的政策过程，特别是政策执行的目标与手段的异化。“国家与民众关系”则隐含着“政策动员视

角”，适用于描述“运动式治理”一类充满“戏剧冲突”的现象。然而，或许是因为建构各自话语体系的需要，两类研究视角若即若离，导致对现实的观察又偏重于静态和片段，于是统一的解释便可望而不可即了。相对于理论研究，中国的实践发展更为迅速。我们看到，当下社会问题日益复杂、民众诉求日益增加、政策内容愈加繁复，但中国基层社会的各项政策执行并没有陷入无效率、多主体反复博弈的“民主困境”；^① 另一方面，基层政府在政策执行中又大量地引入“多主体参与”的“治理”手段，依靠有限的物质和人力资源，以及在地化的社会传统，^② 迅速而又富有创造性地建构了一系列“政府—社会”有效合作的治理图景。众多典型的政策执行过程得到了民众的广泛参与。由此，引发了一系列值得追究的问题：习惯于依靠科层力量和行政权威，甚至是计划经济时期的制度遗产来完成行政任务的基层政府，为何要在保持集权和层级控制的同时，又将民众的“广泛参与”纳入政策执行的过程中？他们如何在特定约束条件下设计动员民众的策略？动员的效果如何演化？基层政府的动员行为对于中国特色的基层治理格局将有怎样的影响？

出于对以上问题的关怀，本文在吸收“行政控制”视角合理之处的同时，根据基层政策执行与基层治理结合日益紧密的现实，对“政策动员”视角进行了拓展和修正，将分析重点定位在政府对社会的动员——社会动员上，^③ 通过对 Z 省 T 县环境政策执行案例（群）的分析，试图找到不同的“行政控制能力”与“社会动员能力”塑造的执行策略及调适逻辑，刻画基层政策执行方式的动态变迁规律。这一努力或可对中国的政策科学和基层治理研究产生积极作用，也能形成对当下中国“国家—社会”关系的准确认知。

① 薛澜和赵静有类似的观点，他们认为，中国众多的公共政策改革没有陷入决策拖沓、停滞，以及无法达成一致的“民主决策的困境”中。（参见薛澜、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）当然，本研究更多关注的是基层常规化的政策执行，而非政策改革。

② 徐林、宋程成、王诗宗：《农村基层治理中的多重社会网络》，《中国社会科学》2017 年第 1 期。

③ 按照学术界的一般认知，“社会动员”（social mobilization）在宏观层面可被视为一种广泛的现代化标志：分散在各地，饱受传统力量浸润，且对政治事务一度淡然漠视（political apathy）的民众，加入到复杂的现代社会，实质性地参与群众政治（mass politics）。在微观层面，社会动员是集结众人来完成某一行动的努力，这一行动使每一位参与者都要付出一定的净成本（net cost）。此类行动包括像投票或志愿活动之类的公民参与行为（civic engagement behaviors），以及节能、回收等可持续性的环保行为（environmentally sustainable behaviors）。参见 K. W. Deutsch, “Social Mobilization and Political Development,” *American Political Science Review*, vol. 55, no. 3, 1961, pp. 493-514; T. Rogers, N. J. Coldstein and C. R. Fox, “Social Mobilization,” *Annual Review of Psychology*, vol. 69, no. 1, 2018, pp. 357-381.

一、文献回顾与研究视角

在中国基层政策执行中，层级结构的刚性及政府的能动性之间存在明显的张力，而从研究取向来看，现有研究可以分为“行政控制”与“政策动员”两大视角。

“行政控制”视角关注在不同层级政府中，自上而下的失控造成政策执行走样的问题。例如政府上层决策与基层实际需求不匹配造成了“选择性执行”；^① 政府使用不同的政策控制工具的优势和劣势造成了政策执行过程差异，形成了“不均衡的执行”，^② 抑或是同一项政策无法在不同地区的执行过程中得到充分控制，出现了在一个地方遇到“倡导者”，而在另一个地方遇到“反对者”的情况。^③ 行政控制是保证政策目标得以实现的必要手段，但其运作逻辑有着原生的局限性，因为行政本身是事本主义的，需遵循常规的、程序性的方式处理问题，以减少不确定性。其有效前提是政府具有行政统合权，强调规划和规则的重要性。^④ 中国自上而下的政策执行过程中有政党制度的保证，“党委领导”的工作方式确保了上下级的服从关系和同级部门间的配合关系。这样的制度提供了政策执行所需要的凝聚力，^⑤ 但它却并不是塑造稳定的、制度化的行政行为的充分条件。在政策适用性较低的情况下，基层政府因为执行压力而会交替选择消极执行与运动式执行的方式；从本质上讲，两种方式都是非制度化的，是对公共政策执行程序与规则的违背。^⑥ 与西方经典公共管理理论中的基层官僚不同，受制于制度环境和其他政策参与者的影响，中国基层政策执行者获得的自由裁量空间要比西方小得多，许多政策变通看似由他们作出，实质上却是在复杂政策环境中委曲求全、被动应对的结果。^⑦ 各种矛盾和冲突产生在提升公共服务质量的压力与降低行政成本压力的权衡中，导致行政发包与科层制的逻辑交替出现。^⑧ 即使是在备受关注的“项目制”中，国家和地方政府承担了提供“发展服务”

① K. J. O'Brien and L. Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, vol.31, no.2, 1999, pp.167-186.

② C. Göbel, "Uneven Policy Implementation in Rural China," *The China Journal*, vol. 65, no.65, 2011, pp.53-76.

③ Jae Ho Chung, *Central Control and Local Discretion in China: Leadership and Implementation during Post-Mao Decollectivization*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

④ 折晓叶：《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

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 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。

⑦ 朱亚鹏、刘云香：《制度环境、自由裁量权与中国社会政策执行——以C市城市低保政策执行为例》，《中山大学学报》（社会科学版）2014年第6期。

⑧ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

的角色，但也常常难以避免项目吞噬基层自主性的尴尬。^①

“政策动员”视角关注两个方面：（1）公民自下而上的自发动员；（2）政府使用的动员方法和策略。西方经典的社会资本研究已经为前者提供了大量实证素材，一个被普遍接受的观点是：志愿组织、利益集团和协会通常能够在与政府的互动中提升政府的绩效，^② 基于中国基层经验的一些研究也同样支持这一观点。^③ 然而，大部分学者在对中国的相关研究中更关注后一方面——政府的动员角色及其作用。如政府在社会运动中的动员策略，^④ 政府层级间的动员，^⑤ 政府在“运动式治理”中的内部动员，^⑥ 基层农村干部间的动员，^⑦ 抑或是项目制的推行使得基层政府科层体系发生重构，政府由“层级动员”转向“多线动员”^⑧ 等。在这些研究中，动员通常被理解为超越常规、非制度化、应急式的政府内部动员，须突破已有的组织结构才得以启动和运转。^⑨ 除内部动员外，少量研究也关注到政府对

- ① 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011 年第 4 期。
- ② 参见 R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993; C. Boix and D. Posner, “Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Governmental Performance,” *British Journal of Political Science*, vol.28, no.4, 1998, pp.686-693; B. Edwards and M. W. Foley, “Social Capital and Civil Society beyond Putnam,” *American Behavioral Scientist*, vol.42, no.1, 1998, pp.124-140.
- ③ 参见谢岳、党东升：《草根动员：国家治理模式的新探索》，《社会学研究》2015 年第 3 期；唐有财、王天夫：《社区认同、骨干动员和组织赋权：社区参与式治理的实现路径》，《中国行政管理》2017 年第 2 期；杨帆、王诗宗：《公民参与及其行政可动员性——社区社团组织的功能溢出》，《南京社会科学》2017 年第 9 期；等等。
- ④ 参见 Elizabeth J. Perry, “Moving The Masses: Emotion Work in the Chinese Revolution,” *Mobilization: An International Journal*, vol. 7, no. 2, 2002, pp.111-128; Yu Liu, “Maoist Discourse and the Mobilization of Emotions in Revolutionary China,” *Modern China*, vol.36, no.3, 2010, pp.329-362.
- ⑤ 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009 年第 3 期；王雨磊：《农村精准扶贫中的技术动员》，《中国行政管理》2017 年第 2 期。
- ⑥ K. Looney, “China’s Campaign to Build a New Socialist Countryside: Village Modernization, Peasant Councils, and the Ganzhou Model of Rural Development,” *China Quarterly*, vol. 224, 2015, pp.909-932; 狄金华：《通过运动进行治理：乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》，《社会》2010 年第 3 期。
- ⑦ G. Smith, “Political Machinations in a Rural County,” *The China Journal*, vol. 62, 2009, pp.29-59.
- ⑧ 陈家建：《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》，《中国社会科学》2013 年第 2 期。
- ⑨ 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012 年第 9 期。

公民的动员,^①但对自上而下的政策动员与自下而上的“社会治理”的兼容性,部分研究者表现出怀疑态度。^②

可以看到,“行政控制”视角重视具体现实情境中专业化的政策行为与不合理的制度安排冲突导致的异化;相应的,“政策动员”更注重从非制度化的组织行为出发,考察基层政府如何将组织内部的各方利益主体、资源整合到统一的行动中。两个视角可以是互补的;然而,不少研究者将“控制”与“动员”视为两种此消彼长、无法统一的组织行为,忽略了在现有的政治和行政体制下,表面上看似可能消解行政控制权威,实质上仍然保留甚至强化了既有行政权威的社会治理形式,也在不断被各级政府所“创造”和运用。^③

本文的研究策略是,从基层政府对民众的动员入手,分析政策执行动态过程中政府与社会的互动关系,并将基层政府的制度化与非制度化的行为、层级控制与社会动员统一到一个完整的分析框架内。出于这种考虑,本研究试图将静态的动员模式与动态的策略演化过程结合起来,不再拘泥于“结构性”与“策略性”^④之间的取舍,也不再以追求简约理论模型为取向。^⑤下文拟从政策设计、政策推行方式和政策过程的演进几个方面,对T县不同乡、镇、街道的案例作整体性思考,总结基层动员对政策绩效的影响,分析政府自上而下的控制策略如何与社会力量衔接在一起。

二、案例选择与研究方法

T县位于Z省西北部,^⑥全县区域面积近2000平方千米,其中山地丘陵约占

- ① 参见荀丽丽、包智明:《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》2007年第5期;谭翀、严强:《从“强制灌输”到“政策营销”——转型期中国政策动员模式变迁的趋势与逻辑》,《南京社会科学》2014年第5期。
- ② 王亚华:《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》2013年第6期;J. Howell, “Adaptation under Scrutiny: Peering through the Lens of Community Governance in China,” *Journal of Social Policy*, vol.45, no.3, 2016, pp.487-506.
- ③ 何艳玲等人曾总结改革开放以来,国家展现出来的多组双重角色,它一方维持了政府管控的权力,另一方则分权于社会,形成了辩证统一又充满矛盾的关系。(参见何艳玲、汪广龙:《中国转型秩序及其制度逻辑》,《中国社会科学》2016年第6期)不过,该文章的核心目的并不在于辨析基层治理问题中的概念和经验事实。
- ④ B.杰索普:《国家理论的新进展——各种探讨、争论点和议程》,《世界哲学》2002年第1期。
- ⑤ 周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。
- ⑥ 根据研究惯例,文中出现的所有地名、人名等均用字母代号作匿名化处理。

86%，平原、水域占 14%，下辖 4 个街道、6 个镇、4 个乡。2017 年，全县生产总值约 400 亿元，总人口为 41.14 万人（其中农村人口 23.93 万人）。T 县第一产业与第三产业中的生态旅游是其经济发展的重要支柱，但随着经济发展，生活废弃物总量也不断增加，处理压力与日俱增。2012 年，T 县启动了生活废弃物源头分类（以下简称“源头分类”）和资源化利用的工作，次年 9 月，县人民政府办公室向各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、各直属单位印发了《T 县农村生产生活垃圾分类收集和资源化综合利用工作实施方案》（以下简称“方案”），其中提到要以“试点+经验总结”的方式逐步推广分类工作。为了使政策试点工作能够顺利铺开，2014 年 7 月和 8 月，T 县环保局各乡镇人民政府、街道办事处连续发布了《关于做好农村生活垃圾源头分类工作的指导性意见的通知》，以及相应的《工作运行管理考核办法》，明确了绩效考核的具体方法和指标。T 县选择首先以占比达 60% 的农村人口为政策干预对象，至 2014 年基本实现全覆盖。2017 年初各类指标均表明，T 县在源头分类工作中取得了明显成效，农户分类正确率从 2012 年的 35% 增长到了 2017 年的 80%，焚烧量从 2014 年到 2016 年减少了 20%。

下文探讨的案例在时间上均处于 2014 年至 2017 年 T 县源头分类政策从试点向长期规划管理过渡的阶段，这一阶段能够充分体现政策执行从多主体间的非制度化互动，逐步向制度化过渡的特征。资料的收集分作四个步骤展开：2016 年下半年研究者对该县源头分类工作的全貌进行多次预调查；截止到 2017 年 2 月底，初步拟定了研究问题，完成文献研究并设计调研工具（主要为半结构化访谈提纲）；2017 年 3 月，赴 T 县进行调查，其间，对 T 县环保局局长以及负责源头分类工作的领导进行了访谈，并实地走访了部分村庄，与村庄相关负责人进行沟通，收集到了大量一手的访谈录音、图片、速记文本、政策制度规范与宣传手册等资料；此后，研究者对录音进行文本转录，并对得到的文本进行编码，抽取意义项，辅助推导核心命题。2017 年 4 月初，调研组和 T 县环保部门进一步沟通，获得了大量政策原始文本，政策经验总结文本等详细反映政策执行过程的资料，T 县环保部门工作人员也按照信息公开规范进一步提供了全县 14 个主要乡、镇、街道的源头分类政策执行过程记录；2017 年 4 月底，研究者再赴 T 县，运用细化了的研究工具访谈了 T 县环保部门主要负责人，以及近 20 位来自全县不同行政区域的源头分类政策执行者，并逐一派发半结构化问卷来辅助验证访谈结果。最后，作者于 2017 年 5 月初至 5 月中旬与 T 县环保部门和相关乡、镇、街道的负责人作进一步联系，对之前无效回答或遗漏问题进行确证。

本研究按照复制逻辑^①的要求，采用多案例比较研究方法，选择了在行政控制

① 罗伯特·K. 殷：《案例研究：设计与方法》，周海涛等译，重庆：重庆大学出版社，2010 年。

和社会动员方面特征差异明显的乡、镇、街道（包括其中的部分典型社区和村庄）作为 4 对案例源，每个案例源内部选取执行策略类型或政策结果相似的案例进行比对验证，以期能一定程度上增强命题建构的效度。

三、政策设计

从 2013 年开始，T 县要求各乡、镇、街道的居民采用以家庭为单元，将生产生活废弃物分为两大类进行处置的方式完成源头分类。第一类是可堆肥废弃物，采用生物制肥的方式分类处置。第二类是不可堆肥废弃物，按原模式纳入“村收集、镇中转、县处置”体系作无害化处置。然而，源头分类工作是最棘手的，也是 T 县环保部门最重视的一个环节。^① 在政策试点和初步常规化的阶段，T 县环保部门明确规定了源头分类的绩效考核标准，“民众的分类知晓度”、“源头分类的正确率”和“生活废弃物的收集率”是 3 个最为重要的指标。^② 2013 年 9 月到 11 月，T 县完成了 57 个行政村试点推进及验收工作。同时要求各乡、镇、街道按要求制定全覆盖工作方案，并报送县环保部门审核。2013 年 12 月到 2014 年 10 月，T 县各乡、镇、街道全面铺开 119 个行政村源头分类和资源化综合利用工作。

在绩效指标约束下，从“试点”到“逐步推广”的过程为各个乡、镇和街道提供了探索和创新执行方案的机会，具有突出效果和普遍价值的创新能够反馈到 T 县环保部门，并被树立为环境保护领域“社会治理创新”的典型。事实上，在 2013 年县政府下发的“方案”中，T 县环保部门拟定了 3 项配套的“工作要求”，但并没有对每一要求进行详细规定，用 24 个字归纳为“明确主体，加强领导；多方筹措，政

① 因为要改变普通民众生活习惯，T 县环保部门也无法直接提供充足的物质激励。“如果没有恰当的理由，这项工作不能得到他们（民众）的支持，这是最难的。后端处理反而不如源头分类那么难”（访谈记录：20170314—XC—F（编码规则：访谈时间—转录员代码—受访者代码），下同）。

② T 县政府环保局负责执行对全县 14 个乡镇、街道的考核工作，考核采取百分制，按周、月、季考核结果加权计分，其中周督查权重为 20%，月巡查权重为 30%，季暗访权重为 50%。有下列情形之一的，年终考核实行“一票否决”：（1）源头分类覆盖率低于 80% 的；（2）正确投放率低于 80% 的；（3）有机肥产生量低于同类乡镇平均值 20% 以上的，或较上一年度下降 20% 以上的；（4）源头分类知晓率低于 80% 的；（5）设施无故停运次数 5 次（含）以上的；（6）通报的问题未落实整改 5 次（含）以上的。同时，也有配套的奖励措施，包括：（1）得到县主要领导、市级以上领导批示肯定，或市级以上党报党刊或电视媒体正面报道的；（2）工作机制创新，分类收集模式被县级采纳并在全县推广的；（3）分类知晓率、分类覆盖率、投放正确率、有机肥产生量等较上一年度有明显增幅的；（4）举办县级以上生活废弃物资源化工作现场会的；（5）周、月、季考核排名均保持在前三位的。

策保障；强化宣传，营造氛围”。政策设计考虑到了 14 个主要乡、镇、街道的内部差异，为各个地方因地制宜的政策创新预留充分的空间。从整体上讲，主要包括了“宣传”、“监督”和“激励”3 个方面。

1. 宣传。T 县源头分类的宣传策略主要包含两个目的：其一是降低普通民众理解和参与政策的行动成本和难度；其二是将分类信息多渠道、多形式地反复输出。环保部门要求各乡镇、街道向每户家庭分发“蓝”和“黄”两种颜色的垃圾桶，居民在蓝桶中投放日常容易腐烂的可堆肥废弃物（取谐音“烂”），黄桶中投放不可堆肥废弃物。除此以外，从 2014 年开始，各地陆续采用了多种方式来宣传政策。他们普遍依托本地小区网络平台、黑板报、宣传橱窗、宣传展板等渠道传播源头分类方法，也会悬挂横幅、入户分发宣传资料与倡议书，开展学校教育活动，运用文艺宣传演出等形式，宣传分类收集、投放的价值。各地妇联组织、党员组织举办针对分类工作志愿者的知识培训班，开设废弃物分类网上课堂。而基层组织（妇联、党员小组、老年协会）也与当地城管办协作，评选出示范样板点，选择本地 1—2 个生活小区或村庄作为示范试点，建立分类高质量的标准工作模式，使其成为本地其他小区学习交流和家庭成员参观的示范基地。可以看出，除了垃圾桶颜色的设计外，其他的宣传方法有着明显的“程式化”特征，是各个乡、镇、街道容易采用，也容易推广的做法。^①

2. 监督。T 县环保部门要求各乡镇组建督导队，在废弃物投放集中时段以分片包干、多次督导的方式，记录和纠正各个家庭分类、投放的情况。为此，各乡镇、街道采用了家庭生活废弃物分类实名制。绝大部分地区在分发至每户家庭的专用投放袋上注明了住户的单元楼门牌号。针对源头分类的反馈制度随后也在各地纷纷出台。该类制度规定各社区或村庄要为每户家庭建立生活废弃物分类档案，不间断地掌握分类、投放正确率情况，为评选源头分类合格户、示范户等提供参考依据。对分类、投放正确率不高的家庭给予提示，并开展入户指导工作。

3. 激励。T 县要求各乡镇、街道建立工作月报会制度，各地妇联、老年协会和党员组织，需按计划定期开展经验交流、工作探讨，配合社区工作者建立入户检查和登记记录等制度，社区定期公示每户分类、投放情况。每年，全市在各地评选示范户的基础上，评出百户市级示范户（低碳家庭）给予通报表彰。^②

① 有学者认为，这种“程式化”的宣传既不是“选择性执行”，也不是基层应对上级政府指令的“共谋”行为，而是一套“以不变应万变”的固定程序。参见陈那波、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。

② 在具体执行的时候，每个地区实施的激励强度不同。一些社区和村庄的激励几乎只是停留在公示栏的宣传，而另一些社区和村庄则将分类的效果与其个人能够获得的物质和医疗福利挂钩，这也一定程度上塑造了不同的政策绩效。

T 县政府在文件中反复强调各乡、镇、街道应依托各自经济、自然环境和制度条件，因地制宜地设计政策执行的策略。2017 年，当地环保部门总结了来自各个乡、镇、街道源头分类政策执行的 14 种创新模式，并要求全县推广。毫无疑问，各个县级以下负责政策执行的基层组织均希望能够利用行政力量将民众动员起来，以实现组织绩效。但各个地区由于资源禀赋、行政权威和民间社会资本的不同，政策执行的过程存在明显差异。

四、政策执行过程的特征与差异

这里，“行政控制”主要是指基层政策执行者^①制定执行规则、配置政策资源、利用层级关系指导和约束组织内部成员以及承担执行任务的普通公民行为的能力；“社会动员”则主要是指政府通过激励、奖惩、宣传、示范等手段促使民众按照政策要求参与配合实现政策目标的能力。在案例中，行政控制体现为基层政府、社区居委会、村委会拥有行政资源和权威来引导和监督民众的分类行为；社会动员则表现为政策执行者、市场主体、民众及自治组织加入到统一的行动框架内，形成多元合作（如妇联组织、村民小组与城管办或环保部门的合作）以及新的社会规范（如保持日常分类习惯，监督周围邻里），并最终助力基层政府实现政策绩效。按照前述复制逻辑，本文依据“行政控制能力”和“社会动员能力”的强弱配比设计分析框架，按照“弱控制、弱动员”，“强控制、弱动员”，“弱控制、强动员”以及“强控制、强动员”四种理想类型对 T 县案例（群）进行梳理，本文以下部分将呈现 T 县 L 镇、F 镇、M 街道、J 街道、B 镇、X 街道、Z 镇和 A 乡等多个地区的政策实施过程。^②

（一）弱控制、弱动员：L 镇和 F 镇

L 镇地处 T 县西北部，位置偏远，镇中多数村庄集体经济不发达，对外普遍有欠债，村民主要依靠外出打工和本地农业获得经济收入。以该镇 C 村为例，除去村委书记外，村两委共有 16 名工作人员。2014 年 6 月，L 镇在全县最早开始了源头分类政策的执行工作，C 村村委会人手有限，自治组织和党员数量也较少。村委会经过协商后，要求 16 名工作人员每人承包数十户的动员工作，并要进行“自我监督”来确保政策执行质量。在分组的时候，考虑到每个人日常承担的其他政府工作量的差异，村委会分配给每位行政人员的动员任务也有所不同。但即便如此，他们

① 在本文中，“政策执行者”不仅包括各个村庄和社区一线的政策执行人员，也包括乡、镇、街道政府机构内负责指导和监督工作的行政人员。

② 需要说明的是，T 县分类的政策创新有些是在社区（或村庄）中完成，之后被基层政府采纳和推广，而有些则是乡、镇、街道一级政府部门中完成的创新。因此，本文接下来将要分析的案例中包括多个分析单位，既有社区（或村庄），也有基层政府部门。

的工作量也“几乎都是超负荷的，一个人少则需要面对 20—30 户，多则 90 多户”。^① 在初始阶段，该村行政人员按照镇政府的要求向每户家庭分发宣传手册，并逐户进行源头分类知识的讲解，分发专用投放袋，并按家庭进行编号。但 16 名行政人员完全承担了从宣传、指导到监督的所有工作，除此之外，没有其他组织参与配合政策执行。经过一段时间，多数村民的废弃物分类行为并没有发生明显改变，“愿意分类的家庭能够一直配合工作，但不愿意分类的家庭会想尽办法来逃避敷衍”。^② 部分村民为了躲避监督检查，开始将废弃物丢置到公共区域，或者当行政人员来检查时，提出多个不能完成的理由。经过一段时间，源头分类效果逐渐变差，16 名参与此项工作的行政人员失去了动员的效能感，放弃了原先逐户动员的模式，开始对所负责区域内的家庭进行随机性的监督，甚至选择亲自完成部分分类工作，或者主动接受政策失败的惩罚（绩效奖金扣发）。C 村源头分类工作的绩效得分经常出现在本镇所有村庄排名的末尾，也多次受到了 T 县环保部门的批评，却鲜有有效的改进措施，于是陷入“民众不配合”与“执行者消极应对”的恶性循环中。调研中，研究者发现，相比于其他村，该村其他方面的工作在全镇的绩效排名也同样落后，镇政府也没有采用有效的激励措施来调动 C 村村委的积极性。

与 L 镇情况相似的 F 镇，在源头分类的动员工作中遇到了几乎同样的问题。F 镇经济不发达，村庄分布较散，多个村委会人手不足。以 F 镇 Y 村为例，该村只有 10 余名工作人员。为了顺利执行政策，F 镇评估了在各村组建村民源头分类自治小组和强化监督控制两种路径的难易程度：村民分布分散，自治传统弱，群众性组织不发达，也没有号召力，因此，源头分类任务基本上还是要依靠“村两委”。于是，F 镇尝试增强对政策执行者的控制力和奖惩力度来改变现状，成立督察组，划分网格，定岗定责，采取评先与评差的方式，逐户、逐桶（包括部分公共区域垃圾桶）开展督导检查。对部署不到位、行动迟缓、效果不明显的网格组在村宣传栏予以曝光，同时对负责的村干部进行约谈并责令整改到位。对分类较好的农户进行表彰、发放奖品。该做法推行后，源头分类效果有了一定程度的改善，得到了 T 县环保部门的认可，将其做法进行总结，取名“约谈法”，在全县推广。其中，Y 村尽管与 L 镇 C 村极为类似——经济基础薄弱、人力资源稀缺，民众之间也缺少紧密的互动关系，但却未像 C 村那样陷入“弱控制、弱动员”的泥淖难以脱身；村两委在镇政府的“约谈法”压力下，主动尝试利用行政机构的绩效考核来督促政策执行者完成任务。于是，在镇村两级共同推动下，行政的“弱控制”逐渐演变为“强控制”。

（二）强控制、弱动员：M 街道和 J 街道

2015 年初，M 街道开始推行源头分类政策。长期以来，该街道的社区普遍缺乏

① 访谈记录：20170425—XC—DL。

② 访谈记录：20170425—XC—DL。

公民自治团体，群众性组织的功能较弱、威望不足，各个居委会基本承担了所有日常工作。根据现实情况，街道办要求各居委会务必将“党员”动员起来，纳入工作队伍，保证有充足的人员参与到执行中，并制定如下工作方案：1名党员负责10—15户家庭的政策宣传、指导和督促工作，居委会行政人员连同部分外聘督导人员一同负责监督党员的工作。每日早晨7:00到9:00，督察组会检查管辖区域内的源头分类情况，并将分类的结果详细记录在册，居委干部、街道办和T县环保部门工作人员则主要负责定期对监督人员的工作进行评估，按绩效标准对每片区域的负责人进行打分。由此，形成了以一级“党员执行者”和两级“行政监督者”为主的非正式“层级结构”，该做法也得到了T县环保部门的认可。不久，居委会将参与这项工作的监督人员所能够获得的年底绩效奖金的20%作为标的，如果分数过低，则直接扣除。同时，社区从每位居民每年集体经济的分红中抽取300元作为分类成效的奖惩标的，如果居民未能坚持完成源头分类，则将被扣除300元作为惩罚。

J街道的动员策略与M街道类似。以J街道P村为例，该村也动员党员成为政策执行主体，并在管辖范围内划分了7个责任区域。不久之后，又推出“两牌一榜”法：在人口聚居点，设立“整治公示牌”，对550户家庭每日的源头分类情况用红、绿、黑三种标识粘贴；在每位党员住户门口贴上“党员星级牌”，牌上标明党员负责监督的周围住户名单，并由党员每日为3家住户贴上星级标识；社区定期对党员负责监督的住户的源头分类情况进行打分评比，每到一户，拍照留底，将分数高的住户名单贴在社区入口的公示板上，这样便有了“光荣榜”。分类的绩效同样与该村住户物质奖励结合在一起。与M街道相比，J街道P村的做法更加依靠有利于政府“总结宣传”和“资料存档”的信息公示制度，同时提高了动员方案的可操作性和制度化的程度，易于复制和扩散。不久之后，该经验被T县环保部门编入到《T县源头分类工作经验手册》中，并推广到全县。

值得注意的是，J街道与M街道的村庄和社区也都需要面对政府各个部门带来的多头管理压力，于是，拥有“党员”身份的普通民众时常被行政力量纳入到一线的政策执行活动中，成为“街头官僚”的一部分，承担社会动员的任务。并且，这一非正式“层级结构”需要同时应对多项行政任务，村庄和社区中的行政组织及党员普遍存在疲惫感。

（三）弱控制、强动员：X街道和B镇

X街道的源头分类工作开始于2014年9月。与L、F镇和J、M街道不同，该街道的居民之间拥有紧密的社会网络。例如，X街道的W村存在较强的村民自治传统，自治组织（村民小组、老年协会、妇女组织）也提高了村民的组织化程度，村民能实质性地参与到“村两委”日常行政工作的决策中。W村将分类政策要求分解成明确的任务，采取了“第三方分片承包法”，整合专项资金联合打包，统一招标，

由村委会张贴公告，向社会公开招聘承包者。招标时，先由投标人在全体党员、村民代表中发言，公开自己的报价，再由村两委班子、全体党员、村民代表集中评议投票，最高得票者可获得 3 个月的试用期。村委会主持制定了承包方奖惩细则：分类不合格被县政府曝光一次，扣除承包者当月奖金 500 元，街道曝光一次扣除 300 元，如当月扣除奖金超出 1500 元，取消下个月考核奖金。如果 W 村得到上级部门表彰及奖励资金，其中 70% 将由承包者获得。除此以外，在各个分片承包区域，还补充采用了其他奖惩和激励措施。例如，建立“村委管理”+“第三方承包（奖惩考核机制）”+“商会结对（微信红黑脸）”^①的“三位一体”管理法。可以看出，W 村的源头分类工作由承包企业、村委会、其他自治组织、村民等多元主体共同完成；多数镇政府行政人员并未实质地参与宣传和指导，他们的主要作用只限于倡导、监督各合作方。但这种模式也存在一定的风险：政策执行依赖合作方的配合。如果参与合作的市场主体突然退出或终止合作，村两委将面临的不仅是财力损失，更须应对上级绩效考核的失败和一系列难以回避的问责。

B 镇情况与 X 街道类似。2014 年底，该镇大部分村庄开始了源头分类工作。B 镇在政策执行初始阶段设计了网格化管理的工作细则并付诸实践；不久，受到 X 街道的启发，该镇同样采纳了复合性的动员方案。具体可以概括为“末端监督法”+“农评会”+“结对帮扶、奖惩挂钩”。“末端监督法”是指由垃圾中转站工作人员负责检查运至中转站的废弃物，根据可堆肥的百分比，为源头分类情况打分。“农评会”制度以“网格化管理”为基础，由 3 名党员定期对其所在“网格”的农户进行分类知识的宣传、指导和督查；每月对网格内农户进行检查打分。“农评会”督查结果将被用于各个“网格”的“月考定星”，各个网格的源头分类工作经费根据星级由村委按比例发放。“结对帮扶、奖惩挂钩”指的是，党员、村民代表按“就近”、“就亲”原则与“分类后进生”、留守老人和不配合的村民“结对”，包干负责纠正其行为。检查中，农户得分在 3 分以下，将通知结对党员、村民代表上门指导整改；二次发现分类错误，相关党员、村民代表将在会议上被通报；三次以上整改不到位，在村民代表的季度考核和党员的先锋指数中扣分。B 镇行政人员同样没有参与到实际宣传和指导的工作中，监督对象也主要限于自治组织的核心负责人。与 X 街道不同的是，B 镇没有过度依赖市场力量，这给予村庄中的自治组织更充分的能动空间，诸多宣传和控制策略并不全是由镇政府最先提出，自治力量同样参与到了规则制定的过程中。

B 镇与 X 街道都没有依靠（非正式）层级结构对合作方或自治组织实施步步紧

① “微信红黑脸”是指开通微信群，成员包括村两委班子，村商会会员、所有企业主；村分管卫生的干部每天在群中发送环境卫生的提示信息，展示分类正确和错误照片，并注明企业名称。

逼的绩效考核，但重视建立扁平的网格化管理制度让社会力量完成自我监督，当遇到其他“重要”工作任务时，能够将“多元主体合作”的模式稍作调整，重新命名后包装成应对新任务的创新模式。“……人始终就是这么多人，方法也差不多，换个名称后又是另一种创新”。^① 相比于市场和社会力量参与不足的地区，B镇与X街道能够选择更加灵活的方式来应对多头管理的压力。

（四）强控制、强动员：Z镇和A乡

Z镇位于T县西部，镇中的村庄普遍拥有较为发达的集体经济。2014年5月，Z镇接到了源头分类的执行任务。在初始阶段，镇政府认为该项工作内容并不繁重，主要依托村委行政人员即可完成，但3个月后，效果并不理想。“开始的时候村委会工作人员上门去做工作，他们（居民）不理解，也不配合。”^② 镇政府要求各村庄采用统一的做法，每家每户分发“黄”、“蓝”两种颜色的垃圾桶、倡议书、宣传手册，以及印有标语的一次性纸杯。第一季度结束时，只有少数几户达到了分类的标准。各村庄经过内部讨论后，一致认为必须要利用党员、妇女组织和老年协会来动员民众参与到这项政策中。与其他乡、镇、街道的做法类似，Z镇对所管辖的每个村也采用了“末尾约谈”等绩效考核方法，每月通报，排名末三位的行政村，第一次由镇纪委书记约谈村主要干部、分管干部，第二次、第三次酌情加重处罚。在此压力下，各个村委不敢懈怠，改进了动员方式，以网格化管理为平台，“以点带线、以线带面”地建立以村妇代会和老年协会为主的督察小组，对各家庭进行检查和通报，村两委人员对督察小组的工作以及村民实际的分类工作进行二次监督，镇政府相关工作人员组成第三级督察小组，对各个村庄的政策执行工作进行监督。分管此项工作的各个村庄的村干部，建立了“互比互学相促进”和“红黑榜”等激励制度，从人情和物质利益的双重渠道来动员民众，利用多个微信群和定期“面对面”经验总结的方式，使得村民、自治组织成员、村级行政人员，以及镇政府工作人员的沟通互动边界逐渐模糊，政策认知趋于一致。

A乡与Z镇一样，制定了网格化管理制度，但与其他乡、镇、街道不同，在起始阶段的动员工作中，A乡就将自治性团体，如妇女协会、老年协会、志愿者协会等组织纳入网格化管理的行动框架内，不仅制定了对村委会的考核细则，也设计了对村民代表和党员的考核制度。例如，如果乡政府工作人员发现村民代表或党员负责动员的区域中有分类不合格的农户，村民代表会受到现金处罚，党员将被视为当季度“五事争先”不合格党员。此外主要由妇女协会组建的“巾帼分类小组”每星期不定期抽查各个区域的垃圾桶，并对分类表现突出的农户进行奖励，而对分类表

^① 访谈记录：20170508—YF—YD。

^② 访谈记录：20170425—XC—GW。

现不好的农户采取“不放过”的态度，天天检查直至分类合格。如果在县或镇受到公开批评，则妇女协会中的主要负责人也要承担相应的责任并受处罚，“……每次的结果都会公布，不合格的负责人会受到批评”。^① A 乡的多个村庄呈现出强控制在先，强动员紧随其后的特征。该乡的村庄分布集中，行政机构也能够在政策执行中调动起充足的经济、人力资源，这使得政策动员中的集权式管理特征更加明显，政策动员用时更短，效果也更加显著，民众自下而上的消极反应也随着政策的推进快速减少。尽管由于客观条件所限，我们并不能够精确判断民众对该政策的价值评价，但在群体压力和社会规范的压力下，他们几乎均表现出了愿意配合完成政策的态度和行为。

五、基层政策执行方式与调适性社会动员

制度化理论提醒我们，所有行动者都会有意无意地参与对他们所栖居的社会系统的再生产和重构。制度不仅是自上而下的，也是自下而上地建立的。^② 上述案例能表明，基层行政力量不是塑造政策执行过程的唯一因素。在绩效、资源、时间等条件的约束下，他们也必须考虑如何与社会中已经存在的市场和自治力量进行结合，形成建设性的互动关系。

（一）基层政策执行的方式

按照前文所选定的“行政控制”与“社会动员”两个基本分析维度，我们设计了四种理想类型作为分析框架；而通过案例的描述，又可为理想类型植入细节，得到四种具体的政策执行策略（如图 1）。

弱行政控制—弱社会动员方式（图 1 中象限 3）：当基层政府行政控制力薄弱（例如，缺乏足够人力、物力或其他行政资源），并且政策客体（民众）彼此间缺乏连带关系时，政策执行者将采取随机干预的方式来动员民众参与到政策执行的过程中。

在 L 镇 C 村，政策执行者的级别、资源、能力与时间有限，没有嵌入到有效的“支持网络”^③ 中，导致行政权威不足。这使得他们无法承担自上而下分配的动员任务。在没有足够的绩效约束和激励的情况下，他们随机地选择政策客体进行干

① 访谈记录：20170513—YF—XS。

② D. Strang and D. S. Wesley, “Inter-organizational Institutions,” in Joel A. C. Baum, ed., *The Blackwell Companion to Organizations*, Oxford, UK: Blackwell, 2002, pp. 497-520.

③ W. Paik and R. Baum, “Clientelism with Chinese Characteristics: Local Patronage Networks in Post-Reform China,” *Political Science Quarterly*, vol. 129, no. 4, 2014, pp. 675-702.

预，并试图依靠有限的被干预对象将政策要求传递给其他民众。

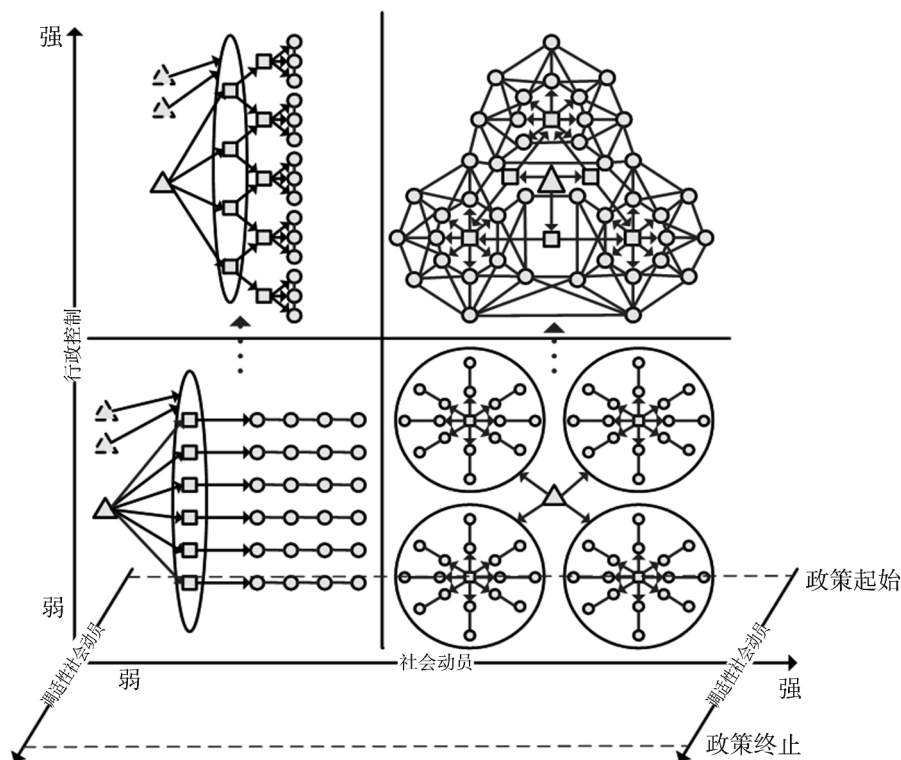


图1 政策执行的方式

注：实线三角表示一个地区某项政策执行工作的主要负责人，虚线三角表示同时存在的其他需要完成的政策工作的负责人；① 方框代表一线政策执行者，小圆圈代表公民个体；箭头表示宣传、控制、监督的等行政行为的指向；线段表示存在社会互动关系；第二、三象限中的椭圆表示政策执行者的集合；第四象限中的大圆圈代表小团体的互动边界。

强行政控制—弱社会动员方式（图1中象限2）：当基层政府拥有较强的行政控制能力，但政策客体（民众）缺乏连带关系时，拥有特定政治身份的社会成员可被动员到政策系统中，上级组织为每位基层政策执行者配置绩效责任，并要求他们亲力亲为地指导和监督特定数量的其他民众配合完成政策目标。

M、J街道的基层政府要求辖区内的村庄和社区动员拥有党员身份的社会成员加入到非正式的“层级系统”中成为源头分类政策的执行者，并处在基层自治组织和基层政府部门的双重监督下，每位政策执行者需要承担特定的政策任务。如果未能完成目标，责任人相关信息将被公之于众，也将受到惩罚。基层政府通过“连带责任”的制度设计和非正式的“层级结构”提升了政策执行的效率，使得考核工作符合本级政府的政治利益，但也因此增加村庄和社区行政组织的不满与疲惫感。

弱行政控制—强社会动员方式（图1中象限4）：当基层政府管辖的区域中，政策客体（民众）形成了多个分散但有着内部凝聚力的小团体，政策执行者可以对小

① 实线和虚线代表的行为主体很可能重叠为一个人，但多头管理下的政策任务并不会减少。

团体内部的核心成员进行针对性的政策干预，并通过他们将政策目标和要求通过社会网络辐射到每一个成员。

X 街道和 B 镇的民间自治网络发达，社区或乡村精英、自治组织等主体能够搭建起社会网络并嵌入到公共事务中。而当政府的行政力量难以完全主导动员时，政策执行者可以利用既有社会网络，监督和协调参与政策动员的各类组织（如企业和自发的社会团体）中的核心成员或负责人，并由他们主导设计动员方案，完成对其他民众的动员。

强行政控制—强社会动员方式（图 1 中象限 1）：当基层政府拥有较强的行政控制力，同时民众连带关系紧密，此时，政策执行者可采取指令分配结合针对干预的复合手段来执行政策。

最为复杂的动员方式出现在 Z 镇与 A 乡。两地的基层政府拥有足够的行政资源和行政权威，可以顺利制定并推行网格化的动员方案，同时，社区与村庄也具备良好的自治基础。行政控制网络与社会自治网络相互覆盖交叠在一起，多种动员方案可以同时使用。

案例还表明，随着时间的推移，不同方式之间可发生转化（如图 1 虚线箭头所示）。例如，在绩效不理想的情况下（如 F 镇 Y 村和 Z 镇的起始阶段），基层政府会通过增强行政控制力，来促进本地区的政策执行。尽管 T 县出现了以 X 街道和 B 镇为代表的“弱控制、强动员”的方式，但它也是基层政府不断调适与民众的关系，主动适应现实中的自治条件（例如，从民间获得政策的合法性认同，降低行政成本）而作出的策略选择。换言之，行政力量具有主导性和能动性；行政力量的代表——基层政策执行者面对绩效考核的压力，不仅直接参与拟定具体的执行方式，也促成了执行方式的制度化。执行者通过让普通党员、民众承担“连带责任”等办法，设计政策创新的框架策略来减轻上级问责的压力，缓解时间紧迫、任务量大和资源不足的窘境。虽然适当的执行方式归根到底取决于行政控制能力与社会动员能力的强弱组合，但具体执行方式却可随时间的推移而“演化”，呈现出“调适性社会动员”的特征；换言之，最终成型的制度化的执行方式均是调适性社会动员的结果。

（二）调适性社会动员及执行方式演进

以上的推论虽来自于有限的经验材料，却可能蕴含了微观的、动态的要素。借鉴萨奇曼在组织研究中提出的制度创造的动力机制假说，^① 本文依据 T 县的案例群，提出“调适性社会动员”概念，用以描述基层政策执行中社会动员的具体方式

^① 萨奇曼曾详细论述了制度化的多阶段演进过程，该过程描述了一个问题的产生开始，如何能够一步步演变成一个新的制度，这直接启发了本文对“调适性社会动员”概念的

的形成过程和逻辑。

调适性社会动员指的是，当一项自上而下的政策目标设定后，基层政策执行者与作为政策客体的普通民众、自治组织和市场力量进行充分互动，并根据绩效压力和自下而上的效果反馈，不断评估动员能力（行政控制力和社会动员力），最终塑造了稳定的社会动员方案作为执行政策的方式。政策执行者还会试图将政策方案制度化，力图获得上层权威对动员方案的认可，使得方案能够得到维持和扩散。由此可见，调适性社会动员的过程充斥着寻找确定性的控制力量与整合不确定性的情境因素的努力，其中的关键步骤是动员能力评估，它直接影响了动员方案分析、选择与制度化等多个环节（如图 2 所示）。

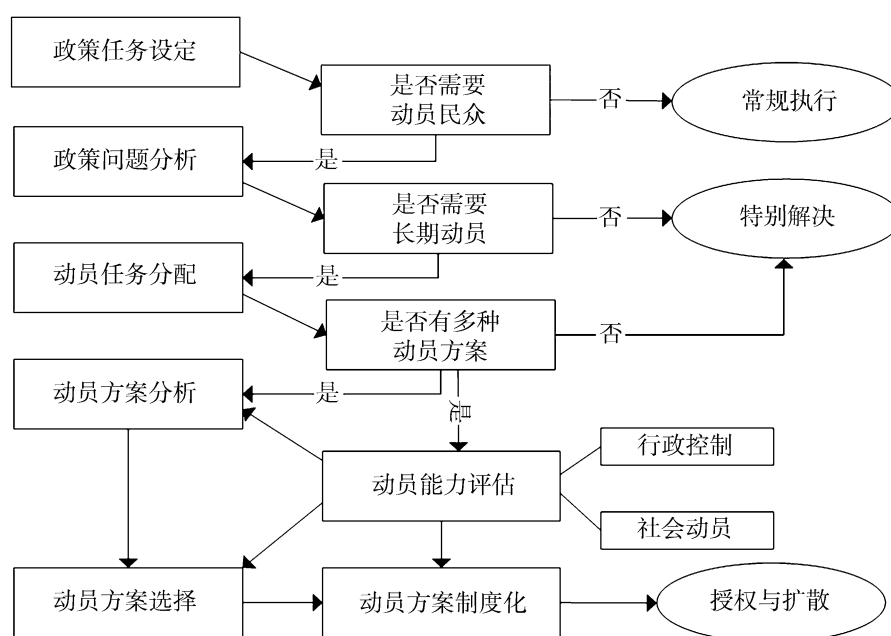


图 2 “调适性社会动员”的过程

“调适性社会动员”并非是一种固定的执行模式，而是社会动员方式演化和制度化的过程。案例研究表明，在以绩效为导向的政策执行中，执行者会调整自身对政策目标的期望和判断，采用策略性的方式来组合身边的政策资源，反思现实策略的操作性，不断甄别有效的政策实施方案，并努力获得高层政策权威的认可，实现制度化（如下页表所示）。当然，L 镇 C 村为数不多的个案表明，在某些情境下，政策执行会坠入“低绩效陷阱”，无法实现调适，继续执行政策只是为了应付来自上级的压力。

界定。参见 M. C. Suchman, “Localism and Globalism in Institutional Analysis: The Emergence of Contractual Norms in Venture Finance,” in W. Richard Scott and Christense Sørensen, eds., *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995, pp.39-63.

案例中的方案选择、制度化与政策效果演变表

基本方式	代表案例	调适过程		调适效果①
		方案选择或变化	方案制度化	
弱控制、弱动员	L 镇 C 村	逐一动员→随机干预	无	未实现调适，陷入“低绩效陷阱”
	F 镇 Y 村	逐一动员→划分网格→定岗定责	“约谈法”	由低绩效到中等绩效
强控制、弱动员	M 街道	党员定岗定责→年终考核（物质奖惩、激励）	“县、街、居、党员多层次监督”	由中等绩效到较高绩效
	J 街道 P 村	党员定岗定责→绩效曝光（设置竞争机制）	“两牌一榜”	由中等绩效到较高绩效
弱控制、强动员	X 街道 W 村	第三方承包→“村委+第三方+商会”共同合作	“三位一体法”	由中等绩效到较高绩效
	B 镇	网格化管理→末端监督+农评会+结对帮扶、奖惩挂钩	“三位一体法”	由中等绩效到较高绩效
强控制、强动员	Z 镇	逐一动员→绩效考核+网格化管理+督察小组	“末尾约谈”；“县、镇、村三级网格”；“红黑榜”	由低绩效到中等绩效，再到较高绩效
	A 乡	绩效考核+网格化管理+督察小组	“县、镇、村三级网格”；“红黑榜”	由中等绩效到较高绩效

（三）对调适性社会动员的进一步讨论

有必要说明，“调适性社会动员”与从自上而下的行政控制、科层内部动员等角度提出的政策执行模式并无矛盾；相反，它是在行政逐级控制的链条下产生的，且一般以压力体制下科层内部动员为前提。

案例表明，在调适性社会动员中，基层本土的社会力量往往被纳入政策执行过程，但社会力量并不能够替代强集权的政府。不过，政府的行政系统与民间非正式治理结构间出现了相互重叠、勾连。

在自治传统发达的地区，基层政策执行者在进入到社区或村庄后，首先偏好寻找本地的“能人”、自治团体，或有能力承包政策任务的第三方机构（如 X 街道、B 镇），并对他们优先进行政策干预（宣传、监督和激励）；而后，通过核心成员来动员小团体内部的其他社会成员共同配合完成政策执行工作。民众之间的私人关系越紧密，整体的社会网络密度越大，日常互动就会更加频繁；相应地，社会动员的效果就更加显著。^② 需要说明的是，基层政策执行者保持“弱行政控制”多是出自节

① 绩效判断的依据是 T 县公布的相关案例材料和数据。

② T. Rogers, N. J. Goldstein and C. R. Fox, “Social Mobilization,” pp.357-381.

约“成本”的考虑。

在缺乏自治传统的地区，基层政府往往通过增强行政控制的方式来调动政策资源，引导或约束参与者（包括政策执行者和需要被动员的公民）的行为，并赋予和强化民众对政府赋予的政策角色的身份认同（如“网格长”、“先进党员”），直接或间接地催生了一系列以“绩效管理”或“奖惩激励”为特征的创新经验（如 M、J 街道）。与大多数地方政府创新逻辑^①一致，这些创新行为都是“低风险”的，乡镇一线干部发挥了“精英作用”，但这些创新却至少有三种隐而不宣的效果：第一，以“连带责任”的方式有效地模糊官员与普通民众的身份和责任，达到应对上级考核和“避责”的效果；第二，缓解政策执行中面临的时间紧迫、任务量大和人力、物质资源不足的困难；第三，创造政策话语，形成政策创新的叙事，提升政策的合法性。

毫无疑问，行政控制能力和社会动员能力的强弱是相对的，在现实环境中，很难找到一个统一的刻度来定位强弱的边界，但这并不意味着国家权威的基层代理人不能够判断自身拥有的控制能力和动员能力。^② 基层政府在许多政策领域可以从上级获得“有条件的自主性”，减少政策执行中的不确定因素，^③ 通过上级的授权和政策预留的操作空间，灵活地设计绩效目标，分配行政资源，将奖惩机制与公民拥有的社会身份连接起来，形成“人人参与”的政策景观——这类景观经常被用来证明中国正在走向“社会治理”。归根到底，其目的只有一个：转化由过时、不再起作用的策略造成的“调适僵局”，^④ 避开或跳出“低绩效陷阱”（如 F 镇 Y 村和 Z 镇），获得稳定的政策执行方式，并形成一种有助于提升并维持政策效果的“社会规范”。^⑤ 尽管不能认为所有步入“调适性社会动员”阶段的地区都能取得良好的政策绩效，但这些地区能够使得政策执行手段逐渐得到正式化和制度化，形成稳定的组织行为模式，减少政策执行中的不确定性和由此造成的冲突。

总之，在调适性社会动员中，行政控制始终具有主导性和基础性作用，而政策创新中的“社会治理”并不意味着政府和社会以独立主体进行的平等协作，更像是

① 参见陈雪莲、杨雪冬：《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》，《公共管理学报》2009 年第 6 期。

② 罗伯特·A. 达尔：《多元主义民主的困境——自治与控制》，周军华译，长春：吉林人民出版社，2011 年。

③ Y. Cai, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China,” *British Journal of Political Science*, vol. 38, no. 3, 2008, pp. 411-432.

④ M. Pei, “Is CCP Rule Fragile or Resilient?” *Journal of Democracy*, vol. 23, no. 1, 2012, pp. 27-41.

⑤ 关于社会规范在政策过程中的作用，可参见 K. Nyborg et al., “Social Norms as Solutions: Policies may Influence Behavioral Large Scale Tipping,” *Science*, vol. 354, no. 6308, 2016, pp. 42-43.

一种对实现政府设定的绩效有所裨益的工具。

结 语

从案例群的总体情况来看，绩效导向的政策设计，可及的行政资源和权威，民众之间的社会网络结构，能够影响基层政策执行者的行政控制力和社会动员力的强弱，进而影响到政策执行策略的选择；在一定时期内，动员方案逐渐制度化，政策效果也趋于稳定。只有少数村庄，因行政控制和社会动员能力的同时缺乏，出现了政策效果逐渐萎缩的“低绩效陷阱”。

毋庸置疑，科层内部的行政结构和行政能力对于基层政策执行的成败起到决定作用。如果单纯论证“自上而下”的行政力量对于政策执行的影响，容易陷入自相矛盾的困境，相同的经验素材或客观现实条件能够支持不同的结论；^①也极易出现屈从于惯性，围着“重言式的判断”^②和“行政谚语”^③打转的可能。场域、制度逻辑等新制度主义概念的一个重要启示便是，在政策科学研究中，忽略政策对象和非正式制度如何反作用于政策过程是不明智的。而另一方面，“自下而上”并不一定意味着社会力量能像某些经典理论所宣称的那样，有能力改造政府的决策流程，改变政策目标和策略；本研究便揭示了另一种可能：通过调适性社会动员，政府可将层级延伸至基层（草根）社会、化民间社会网络为层级的组成部分，让层级的指令体系实现“全覆盖”，且更为有效。显然，调适性社会动员概念试图解释行政体系是如何通过政策执行过程，将尚存某些自主性的“社会力量”纳入到控制链条中的，它与强调合作共治的“适应性治理”^④存在显著区别。

在中国现实中，具有能动性的基层政策执行者，经常能够运用一系列社会性技巧来解读政策目标，创新执行行为，创造能够被政策客体所理解的共享意义和集体身份，维持和转化社会规范。^⑤如此，尽管本文所用的案例研究方法存在某些固有

① 例如，作为改革开放后行政学中最早被研究的对象之一，“政策试点”帮助检验了大量理论，其中不乏相互冲突的观点。

② 例如，拥有充分行政权威和资源的政府能够成功推行某项政策，因为政府有足够的行政权威和资源；反之，缺乏行政权威和资源的政府在某项政策执行中失败了，是因为政府缺乏必要的行政权威和资源。

③ “行政谚语”指的是那些看似正确但相互矛盾的行政建议，参见 H. A. Simon, “The Proverbs of Administration,” *Public Administration Review*, vol. 6, no. 1, 1946, pp. 53-67.

④ C. Folke et al., “Adaptive Governance of Social-Ecological Systems,” *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, 2005, pp. 441-473.

⑤ N. Fligstein and D. McAdam, “Toward a General Theory of Strategic Action Fields,” *Sociological Theory*, vol. 29, no. 1, 2011, pp. 1-26.

局限，调适性社会动员概念仍然可能指代或解释一类较普遍的现象。当然，本文并不否认，在某些情境下，例如特定政策任务高度政治化等原因导致压力型体制的极致化，基层执行者可能丧失绝大部分自主性，于是调适性社会动员也便不复存在。

本文同样试图加深对中国社会治理本质的理解：民众之间的强连带关系，社会自治传统与组织化的自治网络的首要意义不在于所谓“多主体平等协作共治”，而在于能为基层政府及政策执行者创新（调整）政策执行的方式提供某种基础。更直接地说，与新公共治理理论所宣称的改善服务供给及提高决策质量等核心功能不同，中国社会治理的核心功能在于增强“制度执行力”。按照这一判断，本文可以进一步解释当下我国行政控制与多元参与“双双增强”的趋势。压力型体制下的政府将控制力渗透到社会的每一根毛细血管中，但同时多元主体共同参与也在不断被各级政府倡导。单纯对政府与社会二者共生的关系进行乐观而又浪漫的说教，显然已不能解释当下我国社会治理形态的本质。我们认为，基层政府可以能动地调适与当地社会的关系，通过解读政策目标，调整行政资源的配置，吸纳民间的社会规范成为政策合法性的依托，来建构社会治理的创新和叙事策略，缓解人力和物质资源不足与时间紧迫的压力，争取上级的认可，并竭力免除问责的风险；而普通民众则通常会避免与行政官僚发生直接对抗而带来不必要的损失，或期望从与政府的合作中获得相应的利益回报，故而遵从于政策外化出的社会规范，让自身行为符合政府的要求。这一互动过程，在形式上“钝化”了强制、命令、监控、改造等诸多体现强制力的政策手段，在仍然以绩效为根本导向的政策执行中，引入柔和的“共治话语”。本文还认为，较低层级的政府及其政策执行者的自主性在基层政策执行及当地社会治理中有至关重要的作用，而当前体制尚能给予低层级政府及基层官僚一定的自主性，包括政策目标的微调，政策内容的诠释，建立干部之间、民众之间或干部与民众之间的非正式的个体互动网络，以及灵活地设计选择执行策略。如果低层级政府及基层官僚的自主性，特别是选择和创新执行手段的自主性彻底丧失，中国的基层“社会治理”格局将会发生又一次显著的转型。

本文认为，基层政策执行中的调适性社会动员在中国政策科学及社会治理研究中处于重要地位，对这一现象的认识能够催生多重理论关怀和研究启示；例如，政府推进社会治理，仅仅是为了造就某种静态的政社关系吗？微观意义上多元互动对宏观意义上的国家—社会关系格局有何作用？基层执行者的自主性与体制的弹性有关吗？我们不应满足于将中国基层社会治理仅仅解读为对“正统理论”中治理概念的“异化”或“解构”，而是要在更多的领域和更广的地域内，探究政府与社会的自主性和能动性，以及两者的互动细节。

〔责任编辑：李潇潇〕

communication, and especially highly connected group communication, they form a complex new communication environment and structure, catalyzing a revolution in the mode of information production and ushering in a new era of online group communication in which “everyone is an information producer.” Group communication satisfies the need for socialized interactive exchange of ordinary individuals’ perceptions together with the socialized spread of emotion. The socialized communication of ordinary people’s emotions and perceptions becomes a striking phenomenon in a new communicative environment and a new mode of information production. Internet technology has changed the linear mode of communication of the mass communication era, which was centered on the sender, and constructed an online communication structure in which netizens and connectivity are the main factors. This breaks the monopoly of traditional information producers, and leads to a shift in the social position and power of mediafigures. Internet communication challenges the mode by which the mass media allocate social resources solely to a small number of elite groups, unlike the new mode of information production which has for the first time a history of allocating social resources to ordinary people. Some events involving individuals show that people employ internet group communication to attract society’s attention, acquire social resources, and reconstruct resource distribution, thereby partially reproducing the social structure.

**(3) Adaptive Social Mobilization in the Implementation of Grassroots Policy:
Administrative Control and Multipolar Involvement**

Wang Shizong and Yang Fan • 135 •

The implementation of grassroots policy is an important link in Chinese governance practice. Existing research either analyzes the reasons for alienation of policy goals and distortions in policy implementation in terms of administrative control or explores the influence of unofficial institutions on the policy process in terms of policy mobilization. The two research approaches are biased toward static and episodic analysis that confine the scope of their research to the bureaucracy, neglecting, to a greater or lesser extent, government mobilization of society. In fact, the implementation of grassroots policy in contemporary China is embedded in the governance of grassroots society, and vice versa, therefore, hierarchical control and

• 205 •

social mobilization can complement each other. Case studies have shown that those implementing policies at the grassroots level develop different mobilization strategies depending on the relative strength or weakness of administrative control and the society's capacity for mobilization. In the course of policy implementation, the boundaries and relationships between hierarchical control and social mobilization and between government bureaucracy and grassroots society may change in line with the demands of policy performance. This hierarchy may permeate the social network or the individual level, so that the social network becomes a part of the hierarchy. The overall process of implementation thus exhibits "adaptive social mobilization." This finding, based as it is on the dynamic process of policy implementation, may lead to the rethinking of questions including the nature of societal governance in contemporary China. It also provides an explanation of the paradox of the mutual reinforcement of administrative control and social participation.

(4) Legal Control of Big Data Investigations

Cheng Lei • 156 •

Through the use of computer technology to collect, share, screen, compare and unearth data stored online and in computer systems, big data investigations can locate clues, evidence or suspects. Such investigations have three main modes: the goal-driven, the comparison-driven, and event-driven. These are of practical use in crime prevention and prediction and in the field of detection. As big data investigations challenge some basic rights and legal values, they have to be brought under legal control. However, the traditional framework of legal norms lags behind. Definition of the legal properties of big data investigations is unclear; there are limits to differentiating data contents from metadata; the threshold for launching criminal proceedings exists in name only; and the boundary line between ascertained offense and unaccomplished crime is also unclear. Dual approaches can be adopted for gaining legal control of big data investigations: detection standards and data standards. With detection standards, we should follow the principles of legality and proportionality and strengthen external and judicial oversight. With data standards, we propose introducing appropriate legal principles and mechanisms for protecting personal information, including establishing legitimate aims and specific principles, giving data subjects the right to know and the right to make changes, and setting up