

基层政策执行的创新： 自主性建构与合法性叙事

□ 王诗宗 李 鹏

摘要: 在我国的政策过程中,为实现特定目标而进行的政-社合作已成为重要的创新方向,而这类创新经常由基层或下级官员在执行政策过程中的策略所引致,因此是一种基层执行过程中的创新。对J省L县农村垃圾源头分类政策执行的研究表明,以政-社合作为主要内容的创新策略实质在于,为了实现政策目标,通过一系列连带关系和奖惩、激励机制的设计将各方力量整合动员到政策过程中,并通过身份构建将各方利益主体的行为和认知合理化。目标约束下基层政策执行中创新策略,使得执行者能够自主地建构公民的社会身份,进而影响其行为,巩固政策的合法性基础,并将公民纳入到政策执行的链条中,从而实现政策目标。

关键词: 基层政策执行; 创新策略; 目标约束

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2019)06-0005-007

基层政策执行者会受到法律的制约,但在如何执行政策或提供服务、提供服务的速度以及顺序等方面有相当的选择权力^①。这种法律框架下的自主性,完全有可能在合法的前提下,改变政策执行过程的最终形态。本文关注的是在特定任务或目标约束下,基层官员在执行政策的过程中所做出的创新性的策略和行为,以及这些策略和行为对政府与公民间关系的塑造。

一、研究回顾与问题聚焦

在基层政策执行的研究中,能够被清晰界定和描述的往往是政策执行过程的“两端”:政策涉及到的各方利益相关者,以及政策的实际绩效。

尽管针对政策过程本身的分析模型已经汗牛充栋,但影响政策执行策略创新的内核却始终如一地被“黑箱”的壁垒包裹着。本文所称的执行中的“创新”通常并不旨在替换或更改既有政策的内容和目标,所谓“创新策略”则是为了调试政策执行过程中各方利益的冲突,或构建满足绩效评价的指标,影响公众判断和行为,产生新的政策工具以达至政策目标的策略。就当前而论,地方或基层的政策执行者较多把与社会合作或吸纳社会作为创新的途径,而这正源自特定的政策执行创新策略。

从结构与能动的二维视角来看,我国基层政策执行的研究对“结构性”要素的阐述臻于完善,

收稿日期: 2019-08-30

作者简介: 王诗宗,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师; 李鹏,浙江大学公共管理学院博士研究生。

基金项目: 国家自然科学基金项目“居民环保行为溢出效应的内在机理与影响因素研究”(编号: 71974168)。

^① Alden S. Discretion on the frontline: The street level bureaucrat in English statutory homelessness services [J]. Social Policy and Society, 2015, 14(1): 63-77.

例如绩效控制、政策资源、组织文化、人事安排等,抑或是一项政策执行的过程中政府组织内部上级下级和同级的影响,以及外部的利益相关者和政策目标群体的影响都已进入研究视域^{①②③},在“能动性”要素的研究方面,部分研究者重视政策执行者的自我认知和个体心理特征对政策结果的影响,试图由此寻得打开政策执行创新(变通)这一“黑箱”的钥匙,解释创新(变通)策略何以形成^④。个体人口属性与人格特征也被纳入到政策执行研究的范畴中。已有大量研究表明,公共部门领导或决策者的个体属性,尤其是性别因素,能够稳定且持续地影响其领导风格、对待特定政策和目标群体的价值观,及其在政策执行中的行为^{⑤⑥}。个体的人格、观点和信仰等能够持续地存在于一个人的一生。当然,这并不意味着组织情境不会改变人们的心理因素,而是政策执行研究对行动者个体的关注强调认知及人格的稳定性。政策执行者总会在工作中使用自己已经熟悉的策略,并且将自己以往的经历投射到现有的情境中,从而能够维持既有认知的连贯性^⑦。而来自组织理论的解释则认为:政策创新(变通)是组织行为,而非仅仅是个体能动性的反馈,或者至少是组织影响个体成员后产生的结果。组织情境(organization contexts)能够改变组织成员的认知和行为^⑧。组织理论并不因此忽略组织外或组织行为发生的前置性要素的影响,只是认为它们的作用是从属性的^⑨。

上述从个体和组织因素出发来研究政策执行行为的努力,固然可以在一定程度上解释政策创

新(变通)的形成,但我们仍需要将政策执行过程的要素纳入到能动性的分析中。而在“社会治理”时代,应尤为关注政策设计、作为政策执行工具的“政-社”互动形式。基于我国基层政策执行创新的现实,本文所要直接回应的现实问题是:在压力型体制所导致的目标约束下,是否可能实现基层政策执行中保障目标实现的强制性与社会治理的“柔性”之间的平衡,将层级与网络结合并运用在政策执行中?

二、研究个案:

J省L县农村生活垃圾分类

垃圾源头分类政策是近些年多地均有所尝试的环境类政策,然而多数地区目前在执行中尚未具有强制性的法律基础。J省T县2012年启动农村生活垃圾分类收集及资源化利用工作,至2014年基本实现全覆盖目标。2014年8月,L县向管辖的各镇人民政府、街道办事处发布了《L县农村生活垃圾分类收集和资源化利用工作运行管理考核办法》(以下简称“办法”)的通知,旨在推进L县农村生活垃圾分类收集和资源化综合利用工作。垃圾源头分类的考核工作由县“美丽L县”建设办公室牵头负责,具体采取“每周督查、每月巡查、每季暗访”方式进行。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)生活垃

① 李辉《“运动式治理”缘何长期存在?——一个本源性分析》,《行政论坛》,2017年第5期。

② 王向阳《非正式干部的正式化:大城市基层社会的治理密码——基于苏州市相城区C街道的驻点调研》,《华南理工大学学报(社会科学版)》,2017年第5期。

③ 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。

④ Maynard-Moody S.W. and Musheno M.C.. Cops, teachers, counselors: Stories from the frontlines of public service [M]. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press, 2003.

⑤ Feeney M.K. and Langer J.. Getting ahead in the public sector: Perceptions of managers in U.S. municipalities [J]. The American Review of Public Administration, 2016, 46(1): 683-699.

⑥ Beaty L. and Davis T.J.. Gender disparity in professional city management: Making the case for enhancing leadership curriculum [J]. Journal of Public Affairs Education, 2012, 18(4): 617-632.

⑦ Maynard-Moody S.W. and Musheno M.C.. Cops, teachers, counselors: Stories from the frontlines of public service [M]. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press, 2003.

⑧ Riccucci N.M.. How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform [M]. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2005.

⑨ Oberfield Z.W.. Rule following and discretion at government's frontlines: Continuity and change during organization socialization [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010, 20(4): 735-755.

圾正确投放率低于 80% 的; (3) 垃圾有机肥产生量低于同类乡镇平均值 20% 以上的, 或较上一年度下降超 20% 以上; (4) 源头分类知晓率低于 80% 的; (5) 设施无故停运次数超 5 次(含) 以上的; (6) 通报的问题未落实整改超 5 次(含) 以上的。有下列情形之一的, 年终考核予以加分, 累计加分封顶为 10 分: (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、垃圾有机肥产生量等较上一年度有明显增幅的; (4) 举办县级以上农村生活垃圾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。在以上绩效目标的约束下, T 县各乡镇街道开始了政策执行策略的设计和实

三、案例的政策过程分析

(一) 政策设计

从《办法》中可以看到, 垃圾源头分类的“覆盖率”、“知晓率”和“正确率”是 L 县垃圾源头分类工作绩效考核的三大方面, 但在具体的政策设计上, L 县环保局并没有给出系统的分步骤的行动方案, 而是在人力资源配置、保障机制、监督机制等方面给出了普适性的指导意见。2014 年 10 月, 在《办法》的基础上, L 县面向全县街道和乡、镇又发布了《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》, 其中在政策执行的规则设计上, 提出了“七个一”的工作方案, 并在政策文本中特别强调, 这七项做法是“L 县推进农村生活垃圾资源化工作的规定动作, 落实情况将直接影响组织和负责人的年度综合考评”。由此可以认为该政策中涉及到的指导意见和绩效考核方案能够直接对基层政策执行者的行为产生约束作用。仔细逐一分析“七个一”中涉及到的具体的政策内容, 可以发现主要包含两个部分: (1) 用举例的方式罗列了可以尝试的政策执行行为和实际工作中已经落实的做法; (2) 提出了政策的预期前景和政策目标。然而, 事实上, 这两个部分内容的比例是不相匹配的, 甚至是有巨大差异的。通过对该政策中描述“七个一”工作方案的语段进行文本分析(参见表 1), 除了“公示机制”外, 在其余的各项工作机制中, 对“预期状态”的描述比例均超过对“做法举例”的描述比例(例如在保障机制中, “预期状态”的内容描述所占比例为 60.29%, 而做法举例的比例仅为 19.12%, 相差近 3 倍)。需要说明, “做法举例”并非政策执行中示范性和规定性的组织行为, 仔细审视“做法举例”中的话语, 能够发现诸多“模糊”或“留有余地”的表述, 例如, “使得”“可由”“全方位”“全过程”“原则要求”等等。虽然并不能简单地将政策话语的“高精确性”等同于“高质量”和“严要求”, 但模糊性在增加创新空间和可能性的同时也带来了潜在的不确定性。

表 1 政策执行策略设计的文本分析

工作机制	做法举例		预期状态	
	内容样本	比例	内容样本	比例
保障机制	镇村两级要成立专项工作小组	19.12% (13/68)	明确工作职责, 创新工作机制, 适时解决各类问题和纠纷, 确保生活垃圾资源化工作循序推进。	60.29% (41/68)
督查队伍	抽调人员组成日常督查小组, …进行全过程监管; 小组成员可由村妇妇女干部、老龄会、老党员等组成	25% (34/136)	前期工作要“严要求、密频次”, 对户分类、可堆肥垃圾收集、设施运行、制度制定和执行等情况严格监管, 确保各项举措和各环节工作落实到位	47.06% (64/136)
技能培训	召开一次全方位的技能培训	15% (12/80)	使每位人员清楚自己“该干什么”“怎么干”等事项	30% (24/80)
可追溯机制	可堆肥垃圾农户来源可辨识	21.05% (12/57)	源头分类工作必须严格做到“可追溯”; 原则要求分拣“一次到位”	52.63% (30/57)
奖励机制	制定“镇对村、村对人”奖惩考核办法	34% (17/50)	办法要体现“鼓励先进、鞭策后进”原则	36% (18/50)

工作机制	做法举例		预期状态	
	内容样本	比例	内容样本	比例
积分手册	垃圾收集人员人手一本; 以户为单元; 登记在册; 将分类不到位的户主名单抄送村分管干部和监督员	38.26 (44/115)	视可堆肥垃圾的数量和质量, 给予不同的积分; 作为激励机制实施的主要依据; 将其列为重点帮扶对象	39.13% (45/115)
公示机制	将行政村划分为若干网格, 每个网格内设置一块公示牌, 以户为单元, 将源头分类、房前屋后、室内卫生等情况打分后上墙公示	49.56% (56/113)	因地制宜; 公示内容由各村自行确定, 公示时间要体现持续性和及时性, 原则要求每月至少一次	37.17% (42/113)

在同一项工作机制的描述性语段中, 假设除去不必要修饰词后, 具有实际指代的语句字数为 N , 整项工作机制描述性语段字数为 M , 则表格中所呈现的“做法举例”和“预期状态”内容的比例(P)的计算公式是: $P=N/M$ 。表格中的数字即为实际字数和计算结果。

资料来源: 作者根据调研及访谈资料整理。

(二) 执行策略

2015—2016 年, 在垃圾源头分类政策被正式下发执行 1—2 年后, L 县环保部门开展了对全县垃圾源头分类的经验总结工作, 收集整理的文件报告从整体上涵盖了 L 县各个街道、乡、镇自主探索出来的政策实施策略和方法, 大体上包括了“宣传”、“分类方法设计”、“工作制度”、“认证民间经验”四个方面。通过对报告具体内容分析, 可以发现基层政策执行策略的特征。

在宣传工作上, 各个街道、乡、镇几乎使用了一切可供使用的宣传渠道来宣传垃圾源头分类的知识和必要性, 例如拉横幅、贴宣传栏、分发宣传手册、入户讲解; 分类方法的设计注重民众认知的简易性和行动的便捷性, 例如将垃圾桶涂成蓝、黄两种颜色, 分别收纳厨余垃圾(湿垃圾)和其他垃圾(干垃圾), 因“蓝”的汉语发音接近“烂”, 可提示易腐烂垃圾。“工作制度”和“认证民间经验”则是相互衔接和支撑的, 基层政策执行者根据政策文本要求进行内部工作责任的确定, 并对公民进行宣传、监督和奖惩。

事实上, 每个基层行政组织所在的地区拥有不同的社会现实条件。在民众互信水平较高, 但经济水平一般或较差的地方, 政策执行者设计了用废旧物品换奖品的做法(例如“鸡毛换糖”), 这能够发挥一定的激励作用, 利用较低的行政成本(奖品)助推民众转变生活方式, 培养对生活垃圾进行源头分类的习惯; 在行政力量较强而民间自治力量不足的地区, 存在相对精细化的绩效考核(如“绿色账本”),

通过频繁考核, 并要求行政人员、网格员和志愿者详细记录本地各个社区或村庄实际的绩效情况, 以此为基础开展后续的奖惩工作; 而在行政力量与民间自治力量均不足的地方, 则出现了将绩效考核与激励制度相结合的做法(如“两牌一榜”, 即公示牌、星级牌、光荣榜), 试图在利用行政工作实施奖惩外, 利用强制力量和激励制度重建社会规范。 L 县环保部门在两年时间中, 不断认证由民间自发的经验策略, 主导经验的推广, 要求基层政策执行者依照本地区实际情况有选择性的采用。被认证的民间经验往往与既有的工作制度相契合, 或者能“嵌入”到既有的行政工作中。这些民间经验在形式上首先是由当地各类民众代表(党员代表、妇女协会代表、老年协会代表)倡导和发起, 而后基层行政组织依据本地区公民信任水平、连带关系、行政资源和经济条件等, 选择、设计、总结最容易实现垃圾分类目标的策略, 上报给县级环保部门。因此, 诸多政策执行创新的经验尽管得到了 L 县环保部门的认可, 甚至被总结成为优秀经验在全县推广, 但它们产生的基础是本地区的现实条件, 从逻辑上讲并不能起到“放之四海皆可行”的效果, L 县环保部门也没有要求总结推广的经验必须在其他地方得到完全落实。整体而言, 被推广的经验在形式上都表现出重视民间自发的互动、建立互惠和信任纽带、鼓励自治组织参与等特征, 且均可以被嫁接到现有的行政管控体系的某些程序上, 起到将民众纳入管控体系之中, 或强化行政的“命令—服从”体系的作用。

表2 政策执行行为的现实维度

政策行为	具体内容举例
宣传	派发宣传品、设点宣传、党员宣传、团员宣传、少先队宣传、志愿者宣传、主题文艺活动、培训会、媒体节目、张贴宣传标语
分类方法设计	可堆肥垃圾(蓝桶;取谐音“烂”);不可堆肥垃圾(黄桶)
工作制度	定岗定责制度;可追溯和帮扶制度;登记、积分、奖惩和公示制度;督察考核与资金保障制度
推广民间经验	“鸡毛换糖”、“绿色账本”、“两牌一榜”

资料来源:作者根据调研及访谈资料整理。

(三) 社会连带

在垃圾源头分类政策下发给各地后,基层政策执行者在执行策略上并没有完全依据现有行政力量选择强制性执行(例如,强制性的政策宣讲、对不当行为进行管制和惩戒),而是几乎均尝试以“政策名义”或“自治名义”在本地区的公民间建立起社会连带关系。在这些社会连带关系中,可以看到公民被尽可能地赋予了多重社会身份,并且“乡规民约”“政策规范”“市场契约关系”等要素也被持续地纳入政策内容中。

“强制”与“自愿”在复杂的策略设计中取得了巧妙的平衡。街道、乡、镇在每个村庄安排网格员,对垃圾桶或垃圾袋进行“一户一号”编码,以便追溯垃圾产生的源头。网格员每日检查所负责区域的各家各户垃圾分类情况并做好记录,街道、乡、镇委派网格长定期收集网格员的打分并予公布。网格员通常是由本村的党员代表、妇女代表、或专门成立的清洁卫生小组成员组成,一般而言,每人负责10-20户的垃圾分类监督和记录工作。网格员的行为通常被解读成“尽身份义务”而不是“政策要求”或“领导的安排”,更不是维持某种“契约关系”;当然,在当下流行的“自治”话语下,网格员行为也会被解读成维护源自自治组织内部团结的集体主义品质。党员代表、妇女代表与网格员、清洁卫生小组成员的身份可以发生交叠,多种身份附属的社会规范可以同时制约一个人的行为。为了避免人情的尴尬和不必要的矛盾,各个村庄会首先将垃圾源头分类规范写入乡规民约

中,与基层政府公布的政策规范(分类方法),以及每周、每月的考核结果在村庄公告栏一并进行公示。网格长一般由基层政府部门工作人员担任,他们会按照县级环保部门制定的政策和日常行政管理要求对村民实施监督和考核,按周、月、季考核结果加权计分。

绝大部分村庄出现了将政策执行者的角色赋予村干部、党员、村民代表的情况。例如由乡镇干部、村两委班子成员、骨干党员、保洁员组成“四级联动”网格负责人,对村民垃圾分类情况进行日常督察。这种模式“控制”、“监督”的色彩更加突出,乡规民约等规范层面的软约束相对而言没有发挥明显作用,志愿者、各类协会会员等没有被大量动员参与进来,相应的政策执行的合法性依据主要来自政策规范、绩效奖惩制度和日常性的行政管理制度。

此外,经济状况良好的村庄采用了外包模式。一方面村庄通过外包的形式将垃圾分类、污水处理等一系列环境整治工作承包给了市场主体,签订合同,由承包方承担绩效评估结果,评估结果优良,则按“以奖代补”的形式将政府给予的奖金按比例分配给承包方,如果为不合格,则根据合同由承包方和本村村委共同承担相应惩罚;另一方面,这些村庄也融入了大量自治性的工作,将村民代表、村两委成员、党员、老人、妇女、志愿者、甚至儿童等都纳入到政策执行的过程中。之所以选择将两种方式结合在一起使用,是因为垃圾源头分类归根结底是要改变普通百姓的行为方式,承包商可以做好垃圾处理的工作,但源头分类归根结底还是公民自发的行为。

在以上各种模式中,不同的连带关系在事实上形成了一种勾连政策执行过程与政策目标的桥梁。尽管在控制力度和动员方式上存在差异,社会身份的建构也存在追求形式完美的痕迹(例如,将“儿童”“少先队员”也纳入为政策执行的主体),但这些模式均尝试赋予政策执行过程以合法性的基础;在巧妙地解读政治意识形态,捕捉不同社会主体身份和需求特征的基础上,继承了执政党长久以来通过身份建构的方式来动员不同类型公民参与到自上而下的政策倡议的传统^①。身份

① 江旺龙《身份建构与社会动员:华北根据地合作化对边缘人群的改造》,《晋阳学刊》,2018年第1期。

建构在形式上将公民尽可能地纳入到了一张政策控制的关系网中,其中,同一个公民被赋予的社会身份可能存在交叉,例如村民代表、妇女代表、党员、志愿者等等。当一个公民同时拥有多重社会身份时,他/她在政策执行中将受到不同形式动员策略的制约和影响。

(四) 奖惩及执行策略迁移

上述案例内容暗示着,在L县垃圾源头分类政策执行过程中,表面上的公民自治背后存在着实质上的行政控制,这一判断的另一个重要的证据就是奖惩制度的设计。

首先,源头垃圾桶编号的做法实现了可追溯的机制,村内由村民担任的网格员实际上也承担了一线政策执行者的角色。他们不仅需负责依照实际情况对分类情况进行打分,同时也要通过说服、惩戒等具体行为来干预政策目标群体,实现政策目标。典型的奖惩制度是“巾帼垃圾分类小组”,该小组要求妇女代表每星期抽查各个区域的垃圾桶,并对表现突出的农户进行奖励,而对分类表现不好的农户采取“不放过”的态度,天天检查,提出当面的批评和指正,直至分类合格。

其次,政策的执行不仅要求村民改变自己的日常行为模式来配合,执行者也要利用日常积累的私人化的社会关系来干预周围的其他群体,如果政策目标没有实现,则自身与周围的群体将同时受到惩罚。典型的奖惩制度是“三揭”制度:它要求查到一次分类错误的农户,对相应的村干部或党员代表实行当面警告;查到二次分类错误的农户,对相应的村干部或党员、党员代表在全体党员会上通报并将书面通报张贴村务公开栏;查到第三次分类错误的农户,对相应的村干部或党员、村民代表每次处罚金50元,对相应的党员在党内评比中扣除相应分数。

最后,纳入市场主体,形成政策执行者与市场主体间的责任共担,这也就促使双方制定明确的契约关系。对于市场主体也无法涉入的工作领域,仍然利用奖惩手段对参与自治的民众进行激励和控制。针对市场主体则有如下典型的制度设计:垃圾源头分类工作如果做的不到位,被县环保部门曝光一次,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,则取消下月考核奖金。

以上提及的奖惩法,使双方的利益在一次次奖惩和激励的循环活动中逐渐捆绑在了一起。这种类型奖惩制度的设计如果能够成功维持,那么将实现制度化的运作直至将垃圾源头分类的行为内化为公民自觉的习惯,而一旦失败,也将出现群体性或连带连片性的崩溃,即整个村庄都将面临政策执行的失败。

四、讨论:政策执行策略创新中的自主性建构与合法性叙事

L县农村生活垃圾源头分类工作为我们提供一个检视基层政策执行策略创新的生动样本。县级环保部门设计了明确的政策目标以及配套的绩效评价指标,但从政策文本内容的构成上看,政策执行的规定行为却并没有明确的标准,涉及到“具体做法”的比例要普遍少于对“预期状态”陈述的比例,这使各地拥有相对充分的自主性来创新执行政策的策略。

从L县环保局总结出来的创新做法中可以看到实质的执行策略大体上归纳为“宣传”“分类方法设计”“工作制度”“推广民间经验”四类,这四类做法均复合性地出现在了各个乡、镇、街道的实际工作中,也逐一对应着绩效评价的指标。然而,为了突出差异,得到县级环保部门对自己“创新”的认可,各乡、镇、街道政府将“创新”的重点放在了第四点——“推广民间经验”上,并予以形象易懂又看似互不相同的命名,而应对绩效的规定性的政策行为其实并没有过多的创新空间。于是,看似不同的创新便体现出符合“安娜卡列尼娜原则”的实质内容。

基层官僚,尤其是农村和社区中的行政管理者,在日积月累的行政工作中娴熟地掌握了使用正式权力的技巧,同时也在“情理社会”中建构灵活的私人关系,在政策执行中,可以将国家与公民之间的互动转变为公民与公民之间的私人化的社会交往^①。当我们仔细检视“推广民间经验”中的具体内容时,发现了诸多所谓的“民间经验”存在一个共同特征:通过赋予公民各类社会身份,建构

^① 刘祖华《村头官僚、政策变通与乡村政策的实践逻辑——村干部政策角色的一个解释框架》,《甘肃行政学院学报》,2008年第2期。

起公民之间以及公民和市场主体之间的社会连带,并强化不同的社会身份在政策执行中的作用。一个公民可以同时拥有多个社会身份,这意味着他/她同时受到多种社会规范的制约,甚至儿童也在政策执行中被赋予了一定的身份。通过这种方式,基层政策执行者能有效地“迫使”社会成员接受政策的正当性,完成合法性叙事(framing),并将民众动员到政策执行的过程中。

不同社会主体之间社会连带关系的建立为奖惩制度的设计,以及政策执行策略的迁移提供了条件。社会连带关系能够将公民尽可能地连带“捆绑”在政府能够控制的利益和责任链条上,尽管这种“捆绑”在法理意义上是非强制性的,但事实上却将政策目标与公民的个人利益、名誉、私人积累的社会资本紧密勾连。普通公民由于被赋予的正式的社会身份以及拥有的社会连带关系,甚至能够承担起一线政策执行者的部分功能,从而模糊了政策执行主客体间的角色关系,通过勾连不同主体间的行政关系,基层政府在政策执行前即设置了“避责”的策略,分散潜在责任^①。

这种创新策略实际上已经被乡镇的基层工作者应用到了多个政策领域,如教育、党建、经济项目、治安维护等等,形成了与试点创新推广类似的以“不变应万变”的固定程式^②。抛开具体的工作内容,仔细分析各项做法不难发现多元治理在解决实践问题中的价值。这些做法一方面能够通过奖惩约束,将普通公民连带地动员到政策执行的活动中,另一方面,政策的目标不断渗入到民众私

人的,以及和市场力量勾连的社会互动网络中,社会成员不仅需要调整自己的行为以符合政策的要求,也要同时利用私人关系和制度化的市场契约来约束周围其他人和其他组织的行为。政策执行已经不再仅仅是政府的任务,绩效和责任的连带关系已经模糊了普通公民和基层政策执行者的角色。

至此,我们已可以初步回答先前提出的研究问题:从逻辑上讲,民间经验和社会自治是解决公民日常私人和公共生活中存在的问题而自发形成的有效做法。在垃圾源头分类的(及其他)政策执行中,具有自治、网络色彩的民间经验起到了提高政府绩效、实现政策目标的作用,这就说明在层级指令体系中纳入网络要素是基层政策执行创新的一种有效策略。案例分析也解释了为什么基层政府要将民间力量纳入到看似依靠强制便可完成的政策执行过程中:在压力性体制下,实现政策目标构成了一种强约束。为实现目标,政策执行机构可允许执行者自主地建构公民的社会身份和行动策略,将社会及其成员纳入到政策执行的链条中,从而实现政策目标,巩固政策本身以及民众认同的合法性基础,即通过自主性建构和合法性叙事,以降低政策执行成本和风险,实现政策目标。

这一研究发现还意味着,以制度执行力为目标的国家治理体系与能力,与强调共建共治共享的社会治理创新,在基层水平上是内在统一的。□

(责任编辑:徐东涛)

① 倪星、王锐《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》,2018年第5期。

② 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。