



第九章（林梅：《社会政策实施的制度分析》）

2005-10-18

第九章 结语：社会政策实施的 “制度过程分析”与“过程性因素”

由于在社会政策的研究领域，尚缺乏从政策实施机制的视角进行的比较全面的相关研究，目前所见到的研究往往是从社会政策的形成过程、社会福利与社会保障、第三部门发展和某些社会政策问题的角度来展开的。因此，本研究试图以环境政策为研究案例，从政策实施机制的角度，来研究地方政府的政策贯彻行为。本项研究主要利用了笔者在涉及“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的各级政府部门，包括国家水利部、省、市、县各级水利部门以及洞庭湖区有关乡镇的访谈资料以及在各处收集到的文字性材料，包括政策性文件、会议记录、领导讲话、情况汇报、乡镇公务档案、统计资料以及村民上访材料等等。

在调查之前，笔者并没有在头脑中形成一定的理论框架，也就是说，并没有很适当的用于指导调查的完整的理论出发点，也没有试图去验证什么理论，而是通过实地调查，根据收集到的资料对经验事实进行了初级的理论抽象与概括，提出了一些适用的概念，并在该概念体系的基础上建构它们之间可能存在的相互联系，从而得出了本研究的理论构想。在本书的写作过程中，主要采用了描述的方法以及选用相关的个案资料，来揭示社会政策实施过程中的诸种机制。

一、可能的贡献与创新

本研究采用的研究视角是“微观—宏观”的联系，试图从环境政策的个案研究中提炼出可以推论到各种社会政策的政策实施机制的理论框架。与同类研究相比，本项研究可能的贡献与创新在于：

首先，通过一个真实而完整的政策实施案例，把制度分析引入社会政策过程研究，为社会政策的研究提供了一个崭新的研究视角。以往的研究更多地是从抽象、宏观的层面或某项具体政策的角度来研究社会政策，研究内容更多地偏重于政策的制定。而且，现有的政策科学研究中从政策实施机制的角度来进行的研究也不多见。但是，我们知道，仅仅制定出某项社会政策是远远不够的，更重要的是政策如何贯彻和实施。有的时候，政策实施比政策的制定更加重要。因此，非常有必要对社会政策的实施机制进行研究。本研究捕捉到了“政策实施机制”的重要性，并把它作为研究的出发点。

其次，在制度分析中，采用了“制度过程分析”策略，着重于探讨“过程性因素”，归纳出了带有外援拨款性质的环境政策实施过程中的五种机制，并对这五种机制做了比较系统的分析，为进一步的推论做好了准备。制度分析十分重视过程的因素。一项制度制定出来以后，并非是静止的、一劳永逸的，而是不断地随着外界条件的变化而发生变化。威廉姆森（1985、1998）讨论了关系合同的治理结构，但是他假定存在虽不完全但却相当良好的法律制度体系（刘世定，1999），亦即强调法律中心主义，而没有详细分析制度实施机制。本研究综合了制度分析与过程分析的方法，通过对丰富的经验材料的深入分析，抽象出基本的分析概念和分析框架，如政策再界定、认知、目标函数、非正式规则与组织规范等。在某种程度上，本研究可以看作是社会政策研究领域的一项开创性工作。

第三，具体到环境政策的“制度过程分析”，特别关注了“环境规则”与“非环境规则”的交织、摩擦以及非正式规则对正式规则的渗透。这是当前环境政策实施中十分关键的环节。虽然为了执行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策，也作出了一定的组织安排，如成立了灾后重建办公室，但是，在政策执行过程中，组织所面临的非环境规则却渗透到环境规则中，并改变了环境规则的实质。

第四，本研究分析的虽然是一个案例，但是并不讨论政策应该怎么做。不过，它隐含了一些政策结论，那就是在环境政策中必须考虑到“非环境规则”的作用。此外，针对前文分析的环境政策实施过程的特点，我们也可以得出这样一个结论，即在政策执行过程中，如何避免地方政府作出与中央政府不一致的政策目标及行为选择是一项十分紧迫的任务。而解决这一困境的对策，除了强化政策执行的监督机制以外，就是要尽量避免权力中心的“政策缺失”。也就是说，在制定政策之前，中央政府应尽可能全方位地了解各种可能的政策信息，其中包括地方的风俗习惯、人文环境等等，从而制定出较为完备的政策方案，以减少和降低地方政府曲解和偏离中央政策的可能性与机会。

全书的第四章至第八章对环境政策实施中的五种机制：政策再界定机制、认知/目标差异机制、规则摩擦机制、组织借助机制与监控机制分别进行了探讨，分析了地方政府在执行中央政策的过程中发生的偏离行为。简单地说，由于有限理性问题的存在，权力中心制定的政策一般是粗略的，地方政府在执行政策之前，必须对涉及政策的具体环节、各项操作化措施等进行再界定。此外，由于涉及政策的各个部门和群体对政策与环境问题的认知差异，导致了他们在确定自身的目标函数时也出现了差异，各部门的目标甚至相去甚远。在实施政策的过程中，正式规则与非正式规则之间也出现了互补与摩擦，非正式规则在地方政府实施政策的过程中发挥了十分重要的作用，有时甚至是起着决定性的作用。为了实施政策而成立的临时性组织，也面临着多重规范的冲突。由于存在着信息的不对称性，导致上级政府对下级政府的施政行为无法实行真正的监督；“下情上陈”机制的缺乏又导致村民的意见无法传递到政府决策部

门。因此,出现了对地方政府的执行行为进行监督的“真空地带”。由于“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的特殊性,以上几种因素迭加起来,不可避免地导致了地方政府在实施中央政策中的机会主义行为。

1. 政策再界定机制

由于信息不对称和有限理性问题的存在,导致了权利中心在制定政策时,不可避免地存在决策不完全的问题。由此,又进一步导致了地方政府在执行政策前,必须对中央的决策进行再界定,对决策中的基本原则与基本要求进行细化,制定出具体的操作细则。在实施“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中,地方政府通过钻政策的“空子”、曲解规则、制定“补充文件”和对政策进行“改头换面”等几种形式,对中央的政策进行了再制定。而政策再界定的产生又依赖于一定的社会结构性条件,例如决策权的高度集中、政策与政策问题和社会认知之间的差距以及政策执行者在行政序列中的地位等等。接下来,笔者通过一些具体的案例,对政策再界定过程进行了说明。

2. 认知/目标差异机制

由于政策实施过程必然有一系列其它因素的介入,因此,经过再界定的政策仍然是不完全的。其中,人们的认知因素发挥着十分重要的作用。环境政策本身具有的特殊性使得其执行和效益的显示是一个长期的过程,很难与地方政府官员的政绩直接挂上钩来,因此,决定了地方政府在执行政策的过程中,倾向于把环境放在应考虑的问题的最末位。

1998年洪灾过后,中央政府再一次认识到保护环境的重要性以及环境保护与经济发展之间的联系,决心花大力气抓好这项关系到子孙后代的大事。于是,制定了“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”的政策。同时,中央政府决定把它作为一项德政工程、民心工程来抓,希望通过为灾民办实事而得到民众的拥护与支持。而作为地方一级政府,它考虑的重点并不在于解决好环境问题,而是在于如何最大限度地获取中央的建设投资。争取移民建镇项目投资甚至成了衡量地方官员政绩的一项重要指标。况且,地方政府本来对平垸行洪、移民建镇政策就持有不同意见,这更决定了地方政府在具体操作的时候,只管政策的执行而不顾政策执行的实际效果如何。县灾后重建办的官员还坦陈,上级政府要求他们把执行这项政策当作一项政治任务来完成。水利专家对此的看法又不一样。他们认为,中央实行这项政策的本意是为了解决灾民的安置问题,确保大江大河和主要城市、重要铁路干线的安全,不要再出现1998年百万军民齐抗洪的局面;而地方政府当然不愿意把部分田地退出来蓄水,因为这意味着地方财政收入的减少。地方与中央出现意见分歧的主要原因是一个小局与大局的问题,这项政策还是正确的。地方政府在贯彻政策过程中,把它演变成了争“蛋糕”的情形是不对的,洞庭湖的问题主要还是一个土地如何利用的问题。具体到与这项政策有切身利益关系的村民,则因为移民搬迁涉及到承包责任田的调整和儿女们的婚姻问题,从而对这项政策持不同的态度。

各级政府与相关群体对平垸行洪、移民建镇政策的认知差异又影响到他们的目标与效益函数。权力中心是想把环境保护和经济、社会的可持续发展协调起来,把移民建镇、重建家园和提高江湖行蓄洪能力相结合,在三到五年之内妥善解决移民搬迁后的生计问题。地方政府作为中央政府的一级代理机构,由于角色的多重性而面临着短期经济目标与长期社会目标之间的冲突。政府利益函数的多层次性导致中央政府与地方政府之间的目标不尽一致。此外,地方政府也存在严重的“与民争利”现象。村民则想利用移民建房补助款来盖房以给儿子说媳妇用,根本没有考虑到防洪、环境生态等问题;有的村民因为考虑到经济因素,刚建好的住房又得拆掉重建,所以不愿意搬迁;还有的村民则是看到别人搬迁了,领取了建房补助款,受平均主义思想的驱使,因此,也想把自己纳入移民户的范围。

3. 规则摩擦机制

政策的贯彻执行不仅受到各种正式规则的制约,在很大程度上,现实生活中存在的各种非正式规则对它的影响更大。非正式规范已经内化于行为主体的日常行动之中,约束着每个行为主体的行为。由于存在委托—代理关系,影响政策实施的因素实际上是已经发生了变化了的正式规则与非正式规则。正式约束只有在社会认可,即与非正式约束相容的情况下,才能发挥作用。改变了的正式约束与持续的非正式约束之间的紧张程度,对社会政策的变化方向起着十分重要的作用。

在实施平垸行洪、移民建镇政策的过程中,尽管地方政府根据上级政府的政策规定制定了一系列具体的操作细则,如提交移民搬迁申请报告、签定移民搬迁协议书、交纳建房保证金以及提交无房证明等等,但是,由于当地习俗、家族意识和人际关系交往网络等因素的影响,地方政府的施政行为实际上改变和偏离了这些正式规则。笔者在第五章中归纳了在实施“平垸行洪、移民建镇”政策的过程中各种非正式规则的特征。它们主要包括:(1)正式规则的“边际”;(2)依附性;(3)“无字的规则”;(4)“人治”传统;(5)社会交换;(6)平均主义意识;(7)“人情”、“面子”、“关系网”等,并结合访谈材料,对这些特征进行了具体的阐述。

在影响政策执行的非正式规则中,家族意识、血缘、地缘关系发挥了很重要的作用。“关系”,作为一种规则,它和市场规则一样,成为乡村社区配置资源的重要手段之一。乡村生活中存在的人际关系“差序格局”现象不仅减少了政策执行的成本,同时也为地方政府的偏离行为提供了依据。在乡村社区,国家政策并不是仅仅依靠行政系统就能顺利贯彻、执行下去的,也不是仅仅依靠村规习俗或其它安排就能实现,而是经过“中央政府——地方政府——乡村社区——村民”之间的一系列讨价还价过程而达成的交易与妥协。

当然,乡村生活中广泛存在的种种非正式规范并不说明政策执行过程就是“混乱”和“无序”的。事实上,这些看似非正式或不规范的行为规则自有其存在的“合理性”。在特定的条件下,非正式规范有可能被人们合法化和制度化,从而转化为正式规范。

在现实社会经济生活中,政策作为正式制度的一种,其制定、实施和实施中的偏离有时是交织在一起的,政策在具体实施过程中有可能被不断地加以再界定和调整。如果把非正式规范引进进来,我们会发现,政策的形成、实施和偏离之间存在着相当复杂的关系。由于正式规则与非正式规则之间的相互作用,二者有时既相互补充、相辅相成,同时,又不断发生着摩擦与冲突,导致政策的实施常常出现意想不到的结果。笔者对“平垸行洪、移民建镇”政策实施中存在的正式规则与非正式规则的互补与摩擦进行了概括,如“挤笼子”工程、免交提留与扣除款项、回水补偿与不一致口径、“低下高贵的头”、明文规定与“土政策”以及正式规定与“顺水人情”等,从而可以发现现实生活中更多的情况是,正式规则只有借助于非正式规则的力量才能执行得下去,非正式规则在政策执行过程中扮演了一个非常重要的角色。有时候,它比正式规则更容易得到人们的认可与支持。

4. 组织借助机制

政策制定以后,各级政府部门面临的一个重要问题就是为完成这一任务设立相应的组织机构。围绕平垸行洪、退田还湖、移民建镇政策,省、市、县、乡镇各级政府都成立了灾后重建工作领导小组,在各级水利部门下设灾后重建办,并在其各组成部门之间进行了职能分工。但是,灾后重建办只是一个临时性的办事机构,与韦伯所说的正式组织有很大的区别。它是一个既具有官方身份(兼服务于

中央的部分政策目标),同时又具有自己独特的政治经济利益(和地方政府的目标相吻合)的组织。其组成人员是从政府各部门临时抽调过来的,在完成了移民建镇的任务之后,就会自动解散。而且,更重要的是,灾后重建办的组成人员平日里要完成两份工作。他们除了需要完成灾后重建办的工作任务以外,还需完成各自以前所隶属的部门的例行工作。也就是说,实际上是“一套班子,两个衙门”。因此,出现了各个部门之间的规范协调以及工作人员在两种不同的工作规范之间的协调问题。

首先,灾后重建办由属于同一个管理层次的不同单位,如国土、城建、财政、审计等部门的人员组成,因此,他们面临着各部门之间的横向协调问题,而要同时协调七、八个部门的工作是很困难的。而且,在这么多的部门之间建立统一的、共同的组织规范也不容易。其次,组织规范约束着成员的行政行为。灾后重建办成立之初就确立了自己的组织规范,但是由于人员是临时组成的,他们各自又遵守原单位的那套组织规范,因此,两种规范之间不可避免地存在着摩擦与冲突。换句话说,灾后重建办的工作人员面临着一个“范式转换”的过程。他们必须转变原单位的组织规范,而建立起关于新工作的新的“范式”。但是,要改变一个组织的原有工作程序是很困难的,它们已经根植于人们的生活之中,在一定程度上,它们已经深入人心。当两种规范之间出现冲突时,组织人员的责任感就成为其中的一个重要因素。但是,人是理性的社会人,当他们认识到同时做两份工作却只领取一份工资时,他们感觉受到了剥夺,于是心生抱怨。因此,地方官员关心的只是如何向中央把这笔投资要过来,至于投资要过来之后如何使用,他们并不关心。第三,由于灾后重建办并不属于正式的科层组织,它与一个典型的科层组织之间还有一段距离。因此,科层制为组织成员缔造的制度化了的“笼罩物”也就不可能对重建办的工作人员产生约束作用,从而有可能导致临时性组织内部的“规则失败”现象。灾后重建办发展出了自己的一套规则,重建办及村委会在确定移民户资格、分配建房补助款、收取其它费用的过程中所采取的违反原则、违反规定的行为,就是组织“规则失败”的表现。第四,地方政府在寻求国家建设投资的过程中,存在着对国家的“显性依附”,而在对国家投资的支配问题上,又存在着对国家的“隐性抗拒”。从另一个角度来说,这也是违反组织规范的一种体现。

具体到平垸行洪、移民建镇政策,这项工作实际上是由杨河镇政府和各村委会来执行的,村委会构成了行政代理体系中的最末一级代理。村委会是农村居民自我管理和自我服务的农村基层群众自治组织,尽管如此,但是所有的村级事务都是由村委会来决定的,村民在其中并不能发挥什么作用。村民虽然对村委会没有强烈的归属关系,但是在很多场合下,还是要听从村委会的安排。村委会不仅负责确定移民户资格,而且具体经办各种移民建房手续,如发放与回收移民建房申请表、补助款的落实到户、督促旧房的拆除与新房的破土动工等,还由村里统一进行“三通一平”的基础设施建设。在具体操作的过程中,村委会有很大的自主余地来决定谁是这项政策的受益者。由于外部条件和自身所处的特定环境的作用,村委会在处理村级事务时更多地受到当地风俗习惯及平时较为固定的人际交往网络的影响。调查表明,政策执行者即灾后重建办、乡镇政府和各村委会并非只有执行权力中心的政策的义务,它也有可能改变这些政策性规定。村干部的行为远远超出了它的名分之外。村委会并非代表基层群众自治组织并依据国家规定的基本原则去管理村级事务,而是自有一套独特的办事规则。村委会融合了传统乡村权威和官方身份,这构成了它的独特地位的合法性来源。

此外,家族作为一种非正式组织,在农村社区事务中发挥着重要的作用。例如在调查中碰到的万福一组的吴姓和罗姓两大家族,把全组的村民组织起来准备进行集体上访,就惊动了县政府,并迅速派了工作组下来调查。

5. 监控机制,即信息反馈机制

地方政府在执行某项政策的过程中,必然受到来自上级政府和其它有关部门以及来自民众的监督和制约。但是,上级政府更多地是采取一种仪式性的检查、抽查和视察活动,不可能对地方政府的执行行为进行全过程的监督。民众则主要是根据感受到的政策实施的公平与否来决定是否采取集体行动。

在我国现行的行政体制下,监督机制存在着一系列的问题,比如上级的控制范围过宽、控制成本过高、缺乏公共信息渠道等等,加上组织内部的各种规则是建立在不完美的科层规则与科层仪式上,于是监督与控制部门不是通过严格的考核监督程序,而是利用各种仪式性活动,如周期性的“大检查”、各种报告、评比等来保证监督与控制的效率。这些仪式性活动人们一般都非常熟悉,但很少考虑其是否真正有效。地方政府在“服从主义”的意识支配下,采取各种形式来迎接这些活动,以使上级满意;同时,在“本位主义”的意识支配下,又采取各种有效的手段将地方的“秘密”隐藏在幕后。这两种“主义”在地方政府手中达成了和谐统一。即使采取严格的考核监督程序,地方政府也有办法形成“共谋”,来蒙骗上级检查与监督部门。

自开展移民建镇工作以来,上级部门也经常组织人员下来检查工作。但是,每次派人下来检查,总是先给下面打过招呼,因此,地方政府就有时间作好准备,布置好一切。这样一来,检查的官员总是了解不到真实的情况,也倾听不到真正的民意。因为地方政府都把“路障”(即不听话者、有意见的村民)给“清理”、“扫除”了,并且在村民之中统一了口径,万一官员问起来该如何回答。还有一种情况就是基层各级政府联合起来封锁一切消息,把准备上访的村民给阻拦回去。

作为一种民间监督力量,村民认为干部们在实施这项政策时存在着不公平的现象,如在建房补助款中扣除救灾款和基础设施建设费、收取门面费、移民户资格分配不公等。因此,村民一方面希望通过“找领导”来寻求问题的解决,另一方面,如果镇里不解决,村民就准备联合起来去集体上访。即便如此,这也对镇、村领导的行为起不了多大的约束作用。况且,民间意见领袖之间还存在着意见分歧,村民由于考虑到今后的生活,还得在当地生活下去,他们之间也缺乏凝聚力和向心力。由此可见,无论是上级部门的监督,还是来自村民的监督,都成了“空中楼阁”、无源之水,不能真正发挥有效的监督作用。

事实上,在各种政策实施机制之间,也是相互影响、相互渗透的,比如政策再界定就受到认知差异、非正式规则、组织规范等的影响,村民的上访也受到农村社区中非正式规范的影响。各种因素交织在一起,影响到政策实施的绩效。

需要说明的一点是,由于笔者选取的研究案例是洞庭湖区正在实行的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策,它作为一项带有外援拨款性质的环境治理政策,体现了环境政策的实施过程与其它社会政策的执行的与众不同的特征。在分析五种政策实施机制时,笔者也强调了环境政策的特点。

可以说,到目前为止,对有关社会政策的实施进行专门研究的尚比较缺乏。本研究对政策实施的普遍规律做了较深入的探讨,同时,注重了对环境政策特殊性的研究。书中讨论的五种机制不仅具有环境政策实施的特征,而且还具有政策实施的普遍规律。各因素之间相互作用和渗透,共同影响着政策实施的绩效。换句话说,无论哪一项社会政策,在其实施过程中,都存在着政策再界定、认知/目标差异、规则摩擦、组织规范多重和信息反馈与监督这五种机制,其差别仅仅在于不同的政策,各因素发挥作用的程度和侧重点不同。在环境政策实施过程中,由于政策的特殊性所导致的人们对政策和环境问题的不同认知,对政策的贯彻与执行影响很大。而在我国特定的文化背景和传统之下,社会中普遍存在的各种非正式规则将在政策实施过程中发挥相当重要的作用。

二、不足之处与后续研究

必须指出的是，本项研究所构建的社会政策实施的制度分析框架，仅仅是一种尝试，远够不上完善的程度。在许多问题上的阐述还缺乏更具一般化或形式化的表达。本研究的不足之处至少包括以下两个方面：一个是与选题和分析方法有关；另一个则关系到笔者把握、驾驭材料和分析、论述的能力，以及个人理性和有关知识准备的限制。

从选题和分析方法来说，本研究的特点比较明显，就是运用描述和解析的手法，以个案材料为基础，对现实的政策实施过程作了一幅素描，同时进行了理论提炼与归纳。例如书的第八章，笔者采用了“过程/事件”的分析方法，以丰富的、具体的、过程的描述为基础，对政策实施过程进行了真实的“素描”，以此反映政策实施的本来面貌。但是，这种历时的取向忽略了共时的维度。由于缺少其它社会政策实施过程的信息，我们难以对各种不同的社会政策的实施过程进行比较研究，从而弄清楚是否因为政策的特殊性，导致环境政策的实施与其它社会政策的实施有何不同。

在把握材料方面，本研究较少利用目前有关社会政策研究领域的成果，这不只是因为已有的社会政策研究很少有关于政策实施方面的研究，即便有，也只是一般性地论述社会政策的总体框架而不是从政策实施的过程视角来进行的。可以说，已有的社会政策研究还没有真正从政策实施机制的角度来进行的某些研究。

此外，对平垸行洪、退田还湖、移民建镇政策实施过程的考察也遗漏了很多重要的方面，比如缺乏对其它涉及到这项政策的有关职能部门，如城建、国土、农业、民政等部门的访谈，以及缺乏对涉及到这项政策的其它三省，如湖北、江西和安徽的水利水电部门对这项政策的总体评价的材料。由于缺乏上述有关材料，在分析、论述过程中，有可能受到湖南省有关部门由于地方利益和地方保护主义思想而对这项政策持比较偏激、片面的态度的影响，从而不利于我们从总体上正确地把握这项政策。

在进入实地调查之前，笔者对社会政策的实施机制并没有一个比较明确的认识；而进入实地调查以后，获取材料的能力也有待进一步加强。因此，这也导致本项研究的一个重大不足，就是研究的成果在很大程度上取决于所获取的材料，而不是连贯的理论线索。书中归纳的五种政策实施机制也是从调查材料中总结出来的，这一点导致了本研究在论述逻辑上不可避免地存在某些牵强之处。另外，对材料的分析也有待进一步深入和提高。

政策实施作为一个交错复杂的体系，很难在一个初步性的研究中得到彻底而完整的论证。本研究只是笔者对自己在实地所观察到的，以及通过整理访谈资料与各政府部门的文件所获取的材料分析和论述。这是很不全面的。此外，本研究还缺乏与其它社会政策的实施过程进行比较研究。

在政策实施过程中，一个十分重要的因素是“非正式规则”的介入。在第五章中，笔者专门分析了政策实施过程中正式规则与非正式规则的互补与摩擦。虽然对平垸行洪、退田还湖、移民建镇政策实施过程中的各种正式规则与非正式规则进行了归纳，但是，研究得还不够深入。因为这一部分的材料相对来说不容易得到，而它们确实对政策的实施及其实际效果产生了很大的影响，所以，这一方面还可以做得更深入、细致一些。

组织理论表明，组织内的任何行动既受到正式制度与规则的影响，同时也受到组织文化、习惯与人际关系网络等非正式因素的影响。但是，目前的有关研究更多地着眼于正式制度的研究，而忽略了习俗与传统文化等非正式因素的作用。笔者认为，正是后者构成了连续的政策实施过程。因此，政策实施过程中的非正式因素，可以留待以后作为一个研究专题来进行更加深入的后续研究。

姓名: 邮箱: 电话:

发表评论

重写

您是第 

Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""']

