

# 政策执行波动与基层治理问题\*

陈家建 张琼文

**提要:**在中国,公共政策在执行过程中会出现消极执行的问题,同时也常常出现运动式执行的情况。二者的交替出现使得公共政策表现出波动式执行的特征。对此,本文通过对一个政策执行案例动态过程的深入分析,揭示出这种政策执行的问题与基层政府在执行政策过程中所面临的环境有关。政策适用性低与执行压力变化是导致消极执行与运动式执行的根源。而且,这种波动式的政策执行往往在基层社会积累和引发矛盾,造成治理问题。

**关键词:**公共政策 消极执行 运动式执行 基层治理

长期以来,中国公共政策的执行问题引发学界与社会的广泛关注,这些关注点主要集中于政策执行力不足,出现走样、偏差等问题,从而导致国家的政令得不到切实的贯彻。但是,如果进行动态的经验观察可以发现,中国公共政策的执行有明显的波动现象:某些时候执行宽松,某些时候执行又过于严厉,而且,宽松与严厉还可能长期交替出现,形成一种规律式波动。因此,执行力不足并不是惟一的问题,执行力过度也时常出现,二者共同形成一种波动式执行的状态。那么,宽松执行与严厉执行之间有何关联?政策执行波动是什么原因造成的,与现行的治理机制有什么关系?波动式执行又会对当前的基层治理<sup>①</sup>造成哪些影响?对这三方面问题的尝试性回答是本文的主要目的。

## 一、政策执行与基层治理:问题与研究

本文关注的是公共政策的执行与基层治理问题。所谓公共政策,

---

\* 本文曾在“城市化与社会建设”小组会上进行过讨论,感谢周雷光、刘世定、渠敬东、何艳玲、黄晓春、孙飞宇、田先红、狄金华等师友对论文的指正,同时非常感谢匿名审稿人的宝贵意见。文责自负。

① 基层,一般指县级及以下层级的行政体系。基层治理承担了国家治理体系在社会的具体实践,具有极为重要的意义(折晓叶,2014)。

是指由政府机构制定,旨在解决公共问题、管理公共事务的规章制度(Anderson,1975)。<sup>①</sup>自20世纪70年代开始,对政策执行的研究日渐丰富,不少重要的研究都与政策执行中的问题有关,出现了众多有影响力的分析范式:自上而下执行理论(Pressman & Wildavsky,1984)、街头官僚理论(Lipsky,1980)、组织理论(Van Meter & Van Horn,1975)、网络理论(Hall & O'Toole,2000)、制度结构论(Ostrom,1999)等。这些研究从不同的方面表明,影响公共政策执行有多层面的因素,而政策执行偏差又会造成国家与社会治理中的多重问题,所以,需要从理论层面理清政策执行问题的根源,寻找到政策有效执行的路径(希尔、休普,2011)。

对中国社会的研究中,学者们也揭示出大量的治理问题来源于政策执行的偏差,例如,在农业税费征收中,乡镇政府超额征收“三提五统”,导致农民税费负担过重,基层矛盾突出(曹锦清,2004);在拆迁安置中,基层执法人员暴力执法,强制拆迁,导致民怨激增(于建嵘,2010);在建设用地管理中,相关部门为了自身利益规避国家政策,出现“摇摆执法”问题(何艳玲,2013);在环境治理中,地方政府为了经济利益,逃避环保法规,维护污染企业,导致地方环境质量下降(洪大用,2012)……从大量研究中可以看到,中国公共政策执行及其产生的治理问题已经引起了学界的极大关注,各个领域的经验现象都在被广泛揭示。

在这些研究中,有三个主要的分析角度:第一,不同层级政府的利益诉求是解释政策执行出现偏差的主要因素。按照对“谋利型政权”(杨善华、苏红,2002)的分析,地方政府为了追逐本级财政收益,对可能导致财政收入减少的上级政策象征性地执行,甚至拒绝执行,由此导致基层治理问题丛生(何显明,2008)。第二,认为政策未能有效执行是问题所在,会导致执行偏差,中央政令失效;与此同时,政策的严厉执行被认为是一种好现象(宁国良,2000)。这种分析视角没有认识到严

① 在学界对公共政策基本定义基础之上,本文所分析的公共政策定义较广,包括国家法律、行政规定、部门政策等多种形式。将法律纳入公共政策的范畴予以分析,是因为在执行过程中,法律执行特征及作用与一般的公共政策类似,都对地方形成某种政治压力,而且法律也可能被消极执行或者运动式执行,前者如保护知识产品、禁止色情交易等法令在很多地方长期得不到有效执行;后者如严打,过于严厉执行法律条文。所以,对于地方治理而言,法律与一般性的公共政策可以统一进行分析。很多时候,一般的法律需要部门政策配套规定和解释,才能在地方有效执行,二者之间有极强的逻辑关联性。

厉执行本身也可能与宽松执行一样,是中国政策执行问题的一种表现,而且都是现行治理机制造成的。第三,基层政府的行为是解释政策执行偏差以及相应的基层治理问题的焦点。比如,选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、象征性执行(李瑞昌, 2012)、变通式执行(王汉生等, 2011)等概念都是从基层政府行为偏差的角度来解释公共政策为何会失效。基于这三种分析角度,不少研究者从政策研究的维度对改进中国公共政策执行建言献策,其核心观点是认为对地方政府强化管制是提升政策执行成效、减少基层治理问题的重要途径。比如强化监督考核、落实责任义务、加强预算管理等措施(丁煌、定明捷, 2004; 贺东航、孔繁斌, 2011; 李瑞昌, 2012; 王绍光, 2014),目的都在压缩基层政府的行动空间,从而提升公共政策的执行力。

上述研究对学界分析政策执行及其与国家治理中的问题提供了极有启发性的视角,笔者也认为基层政府在政策执行过程中的能动性是导致政策执行多样化的重要因素之一。但是,将基层政府行为作为核心,将视角集中于基层政府行为自身的能动性,忽视了外在因素的影响与制约;而且在政策主张层面,由此认为强化对地方政府的行为管制就能消除国家治理中的问题,这种分析思路也过于简单,实践效果也不一定理想,甚至还有误导之嫌。在西方新近对政策执行的研究中,已经有一些学者提出,不能只关注政策执行者的行为,而是应该从制度环境与行为互动的角度来解释政策执行的问题(Ostrom, 1999; O'Toole, 2000; 萨巴蒂尔, 2004)。本研究将借鉴制度环境视角,把中国基层政府在政策执行中的行为放到治理体制的背景中来分析,以理解其行动逻辑。对基层政府而言,有两方面的外在因素对公共政策执行模式影响最大:首先是政策本身在基层的适用性。在中国,公共政策的制定权自上而下分配,但实践责任落在基层(O'Brien & Li, 1999),因此,基层政府常常面对不完全符合本地实际情况的公共政策。其次,执行压力也是影响基层政策执行的关键变量。在不同的情景下,上级给下级政府施加的压力会有所不同,基层政府常常在不断变化的压力下执行公共政策。政策适用性与执行压力两方面因素的结合影响着基层政府对公共政策的执行方式,如果政策适用性低,在执行压力变化的情况下,就极有可能出现“消极执行”与“运动式执行”两种看似截然相反其实具有内在相关性的执行模式,形成本文引言所描述的“波动式执行”问题。

为了对政策执行问题有深入详实的揭示,本研究采用个案分析的方法。所选择的个案是S省Y市L县煤矿行业相关政策的执行情况。笔者对L县煤矿行业的关注源于一场基层治理危机。从2013年夏天开始,S省L县开始了一场大规模的煤矿兼并重组工作。按照政策设计,兼并重组工作以“合理合法”为原则,充分照顾各方利益,旨在为L县提供一个经济结构转型、社会矛盾化解的良好契机。为此,从省到市再到县,各级政府都花费了巨大的财力和精力,为实现这次重大“产业升级转型”创造条件。正当各级政府为这项工作的推进而竭尽全力的时候,在L县爆发了规模巨大的民众抗议,要求政府和企业赔偿几千名职工近10年的社会保险费用。<sup>①</sup>一时间,集体上访、暴力阻工、司法诉讼等各种形式的抗争纷纷登台,时至今日也未能完全中断,在L县造成了一场基层治理危机,当地政府应对失措。这场治理危机的背后,是十几年来L县煤矿行业执行相关政策的种种问题。笔者从2013年底至2014年6月在L县进行调研,文中所涉及的资料来自笔者在调查中所进行的各类访谈、文献查阅以及参与式观察。

## 二、消极执行:行业实践中的法律政策规避

L县2013年开始爆发的治理危机,其根源还得追溯到20世纪90年代末期。那时,L县的煤矿行业逐步开始兴盛,几十个大小不等的煤矿企业纷纷开办,吸纳了当地大批劳动力,也为县政府提供了可观的财政收入(访谈记录,20140418RSJ)。尤其是2003-2011年近10年中,L县的煤矿行业发展处于顶峰,煤矿企业最多时达到83家;<sup>②</sup>2012年过关煤炭680多万吨,产值约34亿元;同时,每个煤矿平均拥有职工300人,整个L县2005-2012年的煤矿就业人数都在15000人左右。所以,从煤矿的数量、生产规模、产值、就业人数来讲,煤矿行业在当地的经济社会中都具有巨大的影响力。

但是,煤矿行业的鼎盛发展背后隐藏着巨大的危机,最大的问题是

① 同时还有其他的诉求,比如补偿工作期间的节假日加班费。其他诉求处理起来相对简单,涉及的赔偿额也不大,故在此不做详细论述。

② 据L县经济信息与商业局统计,2003-2005年间,煤矿企业最多达到83家,之后大小企业兼并,2006-2012年稳定在50多家。

国家在职工劳动保障方面的法律政策被忽视,企业没有根据法律政策的要求,为职工购买养老、医疗方面的社会保险,这些问题成为 2013 年危机的导火索。

按照《劳动法》第七十二条规定,只要确立劳动关系,“用人单位和劳动者必须依法参加社会保险,缴纳社会保险费”;《劳动合同法》第十七条明确规定,企业与职工之间必须签订劳动合同,而劳动合同中必须有社会保险的条款。同时,从国家到地方的各级政府也提出了相应的政策性要求,企业必须为职工购买社会保险。比如,国务院在 2005 年发布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38 号);劳动和社会保障部明确要求“扩大养老保险覆盖范围,维护广大职工社会保障权益的需要”(劳社部发[2005]31 号)。S 省也出台了相应政策,明确规定“各类城镇企业、实行企业化管理的事业单位、民办非企业单位及其建立劳动关系的法定退休年龄内的全部职工”必须购买社会保险,特别是养老保险(S 省劳社发[2006]17 号)。但是,在 L 县的煤矿行业中,我们却发现这种国家法律政策明确要求的职工社会保险却没有被写入劳动合同,而是由另一套约定所替代。以下是一份当地煤矿行业典型的劳动合同,其中与劳动报酬及社会保险相关的条文如下。

#### 四、劳动报酬

1. 甲方根据本矿工资制度,按计件制或非计件工资制计算。
2. 甲方以货币形式支付乙方工资,发薪日期为上月的工资在下月最后一天前支付,特殊情况除外。

#### 五、社会保险和福利待遇

1. 根据乙方本人要求,甲方依法应当为乙方缴纳的各项社会保险费直接发放在乙方每月的工资中,由乙方自行决定是否购买社会保险,如果因为没有购买社会保险而产生的相关责任由乙方承担(工伤保险除外)。
2. 乙方患病和非因工受伤的医疗待遇等由乙方自行负责。
3. 乙方工伤待遇按《工伤保险条例》和有关政策法规执行。
4. 甲方为乙方提供食宿,实行统一管理,乙方在工作期间擅自离开统一管理区域而发生的一切后果均与甲方无关。
5. 双休日、法定节假日加班和特殊情况加班以实际派工单为

准,工资标准按国家有关规定执行。

6. 乙方离开煤矿前须向矿长书面请假并获得批准离矿方能离开,擅自离矿所造成的一切后果由乙方自行负责,并且甲方可对乙方按自动辞职处理。

可以看出,在L县煤矿行业的实际操作中,本应强制购买的职工社会保险(工伤保险除外,因为煤矿行业工伤发生的几率大,所以劳资双方都很重视)付之阙如,购买社会保险的费用变成了企业和职工双方的收入。职工直接拿到了本来应该用于个人购买社会保险的费用(根据行业收入情况,平均每位职工每月应该自己缴纳的社会保险费用为200-300元),而企业则省下了本该为职工缴纳的保险费(L县煤矿职工月平均收入在3000-4000元之间,企业应该为每位职工每月平均支付500-800元左右的保险费)。当地的煤矿职工大多是20-30岁的青壮年,现实的收入显然比将来的社会保险更有吸引力,所以逃避强制性的保险对于劳资双方似皆有利可图,国家的法律政策被赤裸裸地违背了。而且,这种明目张胆违反法律政策的行为在L县延续长达10数年,涉及上万职工。

那么,作为国家法律政策执行者的县政府为何会监管缺位,是相关部门不知道本县的煤矿行业存在这种问题吗?在调查中笔者发现,情况并非如此,县人力资源和社会保障局、经济和信息化局等相关部门对这种情况非常清楚。比如,在2013年之前,L县的人社局就清楚地意识到煤矿行业逃避社会保险是一个大问题,为此,还做出了努力,试图建立一套社会保障监管体系,要求企业必须购买社会保险,同时为逃避社会保险的职工建立档案,让他们再就业时面临阻碍。<sup>①</sup>但是,县里相关部门的努力并没有产生作用,L县煤矿行业职工购买社会保险的问题并没有改变,直到2013年演化为一场危机。

既然法律政策规定明确、监管部门认识清楚,为什么强制购买职工社会保险的政策在煤矿行业得不到有效执行?在多方调查中,笔者发现其中有三方面重要原因。

首先,煤矿行业不定期就业的行业特点。在L县,煤矿行业的就

---

<sup>①</sup> 在人社局的调查中,负责人将这种监管体系定义为一种类似信用记录的机制。从理论上说,没有购买社保的职工难以进入煤矿行业的劳动力市场。

业时间并不固定,与其他行业的稳定工作时间差异很大。煤炭企业的生产随市场行情有很大波动,通常来讲,一年中有三个明显的季节波动(开年后几个月是旺季,夏天是淡季,下半年又是旺季。不同地理位置的煤矿略有差异),这就导致工人就业的流动性很大。一年当中可能某段时间在甲煤矿工作,而夏天又会去其他行业工作,虽然签订了一年的劳动合同,但实际在甲煤矿工作的时间只有半年,其余半年其实是在其他行业工作。这种非固定、流动性就业的特点让社会保险的强制征缴存在难度,企业很难为流动性极大的职工购买长期性保险,而政府部门也难以做到对四处流动职工的社会保险问题进行有效的监管。

其次,激烈的地方竞争。L县地处三省交界处,周边有近10个县都是产煤区,县与县之间的行业竞争非常激烈,竞争的主要方面就是竞相吸纳劳动力。为了让区域内的煤矿工人更愿意到本企业工作,一般矿主都会尽力迎合工人的需求,其中之一就是将社会保险折现。这就使L县政府执行国家法律政策产生了一个难点,如果严格规定企业和职工必须购买社会保险,那工人就很可能外流。在S省内,L县还可以让市里协调下属的产煤县企业强制执行法律政策,但是对于其他两个省的产煤县,协调起来就非常难了。为此,L县人社局曾向上级提交报告,倡导建立一个覆盖三省产煤区的协调机构,但此事牵涉的行政层面太复杂,最终未有回音。在激烈的县域竞争中,L县为了留住工人,也只好对企业与工人不执行社会保险政策的行为睁一只眼闭一只眼。在L县看来,如果强制执行社会保险的法律政策,那无异于驱赶工人逃离本县,这将严重影响本省煤矿行业的生产,同时对县财政收入造成巨大影响。根据县里的统计,每吨煤产生的国家税费收入为130元左右,从2010-2013年,L县每年平均有400万吨煤的产出,其产生的税费高达4.6亿元,这对于一个山区县无疑是财政收入的支柱。而周边的县也是如此,激烈的县域竞争削弱了法律政策的执行力。

第三,市场生产的行政性干预。对于普通企业来说,其生产作业都是由市场盈亏决定的;但煤矿行业则不同,受到国家行政干预的影响极大。其一是很多节假日强制停工,比如腊月二十五之后停工一个月,以免节假日因为疏忽导致安全生产事故,其他传统节日也都有时间不等的停工。其次,更重要的是,在安全生产的监管体系中,如果某个煤矿出现安全生产事故,就必须停业整顿;国家为了强化安全生产责任

制,还在煤矿行业中推行了“连坐制度”,<sup>①</sup>即区域内的某一个煤矿出了问题,该区域内所有的煤矿都必须停业整顿,区域的范围与安全生产事故的等级大小直接相关。在调查中,L县政府的相关部门负责人给我们讲解了“连坐制”的操作规范,“株连”的细则是一个煤矿一次性死亡3人以上,那该县的煤矿全部停产;如果一个煤矿一次性死亡10人以上,那整个地级市的煤矿企业必须全部停产;如果在20人以上,那通常是必须全省范围内的煤矿全部停产。2013年,S省境内的一处煤矿出了安全生产事故,死亡28人,全省的煤矿从5月停产到10月,近半年时间不能开工。停产期间,除了通风、排水、瓦斯监测等涉及安全维护的岗位,其他工人全部停工。在L县经信局的统计数据中,2011年L县所有煤矿强制停工3个月,2012年停工6个月,2013年停工5个月,停工的原因多是因为县外的煤矿发生事故。因此,煤矿行业成为行政干预极强的行业,很难按照一般的市场机制运行,在职工的社会保险方面也就会产生问题。比如,行政强制性停产期间职工的社会保险如何处理就成为一个巨大难点。按照人社部的政策解释,只要劳动关系存续,社会保险就必须一直购买,即使企业已经停工。但是,人社部并没有解释行政强制停工是否适用于该政策。如果因为政府的强制要求而停工,企业很难继续购买职工的社会保险,因为这不是企业主自愿停止生产。调研中,一位矿主算了一笔账,以300人的煤矿来计,平均每位工人每月需要企业拿出500-800元的社会保险费用,300人至少要15万元;按每年平均停产5个月来计算,则每个煤矿企业需要在不开工的情况下为职工拿出75万元购买社会保险,对于一个平均年盈利300万元左右的企业来讲,<sup>②</sup>这笔费用难以拿出。而且,因为停工职工没有收入,职工根本不可能拿出个人应该缴纳的那部分。所以,这种行政性的生产干预造成煤矿行业很难参照其他行业的做法建立强制性的社会保险购买机制。

面对上述三方面问题,煤矿职工的社会保险问题面临尴尬处境:一方面是国家法律政策要求所有的企业单位必须为职工购买社会保险;

① 欧美国家的安全生产监管中也存在“连坐制”,但都是局限于一家企业集团内部,分公司的生产出了问题整个集团公司及其下属企业也必须整改;但在中国,“连坐制”的应用更加普遍和强制,连坐的范围从公司扩展到一个行业、一个区域,尤其是在煤矿、食品、烟花爆竹这种生产事故易发的行业中更为普遍。

② 在调研中矿主讲到,按照当前的行情,一般煤矿行业的年利润在300万元左右。当然,不同的市场行情会导致利润波动。

另一方面 L 县煤矿行业的特殊性让购买保险面临诸多难点,致使国家政策难以执行。L 县的相关部门也为此焦虑,多次要求煤矿企业为职工购买社会保险,但“实施细则根本拿不出来,找遍了国家政策都找不到具体操作方案”。同时,更为重要的是,从省到市也没有就此问题进行查办,实际上,执行法律与政策的上层压力并不大,省、市并没有就此问题出台一个具体的操作办法,相关的法律政策仅仅停留在国家级的宏观层面。在中国的行政体系中,判断地方政府对上级政策是否重视,最明显的标志就是要看有没有出台地方性的操作细则,有细则下级才能执行,国家层面的宏观政策是很难直接用的。所以,如果地方政府只是把国家政策转发给下级而没有出台操作细则,那多半表明地方政府对此项工作不重视,在 S 省,煤矿行业的社会保险问题就是如此。加之 L 县本身对相关法律政策的执行存在畏难情绪,所以煤矿行业职工购买社会保险问题在 L 县被搁置起来,而且一搁置就是十几年,造就了一大批规避国家法律政策的企业和职工,为之后的社会矛盾积累了隐患。

### 三、运动式执行:高压下的煤矿关停

2010 年,国务院发布《关于加快推进煤矿企业兼并重组若干意见的通知》(国办发〔2010〕46 号),要求各地开始进行煤矿行业的整顿。在这份国家文件中,煤矿整顿的指导原则是“充分发挥市场机制作用与政策引导、政府推动相结合……坚持依法依规操作与体制机制创新相结合,坚持减少煤炭开发主体与维护企业职工和投资者合法权益相结合”,其核心是依靠市场机制,辅以政府引导,淘汰效能底下的落后煤矿,实现产业结构优化,同时尽力维护矿主、职工多方面的利益。S 省对于这项国家政策的颁布并没有太重视,直到 2013 年初才正式制定了一个省级方案。在这份省级操作方案中,仍然坚持国务院的基本指导意见,提出“充分发挥市场机制作用与政策引导、政府推动相结合,发展先进生产力与淘汰落后产能相结合,统一规划与因地制宜、分类指导相结合,依法依规操作与体制机制创新相结合,减少煤炭开发主体与维护企业职工和投资者合法权益相结合”,<sup>①</sup>而且指明了关闭整顿煤矿

<sup>①</sup> 《S 省人民政府关于推进煤矿企业兼并重组的实施意见》,2013 年 3 月。

的范畴主要是没有合法开采资质、安全生产不达标、矿井资源枯竭以及年生产能力3万吨以下的小矿井等几类。该文件还提出,全省的产煤县在2013年6月之前制定出工作方案,先期关闭违法私盗开采的小煤矿和安全生产不达标的煤矿,然后最终在2015年6月前完成所有煤矿的兼并重组。另外,维护多方权益的问题在操作方案中一再被强调,“各地、各部门要高度重视职工安置工作,处理好职工劳动关系的接续、变更……积极稳妥解决职工劳动关系、社会保险关系接续以及企业拖欠职工工资、欠缴社会保险费等问题,切实维护职工合法权益……严格依法依规妥善处置债权债务关系,落实清偿责任,确保债权人、投资者的合法权益”。

L县对于S省2013年初制定的工作方案非常欢迎,人社部门和经信局牵头负责该项工作,认为按照这份工作方案能够“合理合法”地整顿煤矿。所谓合法,是指满足了国家法律政策的要求;而合理是指满足地方政府、投资者、职工多方面的利益保障,执行不会遇到太大的阻力。总体而言,L县认为这份操作方案给县里整顿煤矿、调整产业结构留下了时间余地,计划能够用2-3年时间,从小到大逐步关闭产能落后的煤矿,化解积压的矛盾,解决相关问题。

但是,在2013年初,S省的某煤矿发生重大安全生产事故,全省所有煤矿强制停产5个月。省政府决定加快煤矿整顿的进程,发布了《S省人民政府办公厅关于加快推进煤矿整顿关闭工作的紧急通知》(S省人民政府办公厅函[2013]133号),提出由每个市县的领导成立专门的工作组,强力推进煤矿整顿工作。在2013年5月之前,当时省政府既定的全省关停煤矿的数额为120家,分到Y市为16家,再分到L县只有4家;而当年初省内煤矿发生重大事故后,全省的关停数额提升到400家。<sup>①</sup> Y市和L县的关停任务和工作压力都猛增。为此,从省到市再到县,采用了“目标管理责任制”的工作方法,整顿煤矿从以市场规律为主变成了以行政推动为主,从经济任务变成了政治任务。

“目标管理责任制”的运作机制在一些研究中已有呈现,其基本特征是上级政府以量化考核的方式为下级负责人下任务、定目标,并依据量化考核的标准进行问责(王汉生、王一鹤,2009)。“目标管理责任

<sup>①</sup> 具体名单参见《S省煤矿兼并重组工作领导小组办公室关于S省2013年度关闭煤矿(矿井)名单的公告》。

制”体现的是“压力型”运作,引导官员动用各种手段完成上级规定的任务(荣敬本、杨雪冬,1998)。在L县的煤矿整顿工作中,“目标管理责任制”的特征非常明显,其操作步骤包括:量化目标、规定时间节点、进行奖惩考核。在目标方面,全省在2013年预计关停煤矿400家。而Y市在S省煤矿总数中约占15%,所以关停400家的任务分解到Y市有63家;同样,L县在Y市的煤矿总数中约占25%,所以从Y市的63家中,分到L县有16家。<sup>①</sup>在“压力型”机制下,工作目标的确定是按照政治任务来定额分配的,不考虑目标本身是否符合实际情况。而在时间节点方面,必须在2013年底统一完成,每个关闭的煤矿要由上级验收,并提交档案到省政府工作小组。在问责机制上,上级也非常严厉,直接对党政一把手表明,“完不成就换人”(访谈资料,20140418RSJ)。

在这样强硬的目标任务下,L县原来打算的“合理合法”关停煤矿,利用缓冲期消化矛盾、调整结构的方案势必行不通了,新的任务要求采用非常手段,快速强硬完成16家煤矿的关停。到2012年底,L县总共有煤矿53家,而2013年需要关停16家,关停的煤矿占总数的30%,比例相当大,工作难度也相当大。那么,L县是如何完成这16家煤矿的关停任务的呢?

L县将这一任务分为三个步骤来完成。第一个步骤是区域内指标统筹。L县政府分析认为,本县的煤矿资源开采条件较好,煤矿企业的技术条件也基本达标,强行在县里关停16家,从资源综合利用和县域经济发展来看都很不划算,所以L县决定去其他县购买指标,不足的部分再由地方补。县政府经四处打探和协商,最终在Y市境内的其他几个县以均价1000万元左右买了5个矿来关闭,这5个矿本身年产量就很少,而且已经处于关停的边缘,愿意出让给L县作为关停矿。<sup>②</sup>第二个步骤是关停县内有问题的矿,一共关闭了4家,其中一个发生过事故的煤矿,一个是已经阶段性停产的矿,还有两个是技术改造难度大的矿。<sup>③</sup>在第一和第二步骤完成后,还剩下7个关停指标。没有其

① 具体名单参见《Y市煤矿兼并重组工作领导小组办关于下达2013年度小煤矿关闭目标任务的通知》。

② L县的矿藏质量在整个Y市的产煤区中较高,周边区县的矿藏质量相对较差。关停任务一方面让L县政府感觉不公平,分派关停任务的时候不考虑质量,只考虑数量,实际上造成了L县相对受损,因为关停产量高的煤矿成本更高;但另一方面也让L县有操作余地,可以从矿藏质量较差的周边区县购买濒临破产的煤矿来完成任务。

③ 县政府的判断标准是这两个矿再投入1000万元都难以达标。

他硬性的标准就按资源的多少进行排序,资源量排名靠后的强行关闭。这种执行方案显然不合法,但省里强制要求,县里也只能采用非常手段。如果按照省政府2013年3月出台的文件,这几家煤矿都不属于要关闭的企业。

L县对关停煤矿的责任制并不认可,认为从行政执法的角度来讲,县内的煤矿都是获得许可证合法开采的,省里凭什么下达关停计划?但在强大的上级压力下,这项工作必须推动,为此,在申请到上级的资助后,县里也花费了大量的财力来推动煤矿关停工作,试图用较高的补偿来获得矿主的认可。关停煤矿的赔偿资金涉及到省市县三级,在省级层面,关停年产量9万吨及以上的矿井省财政补助400万元,9万吨以下的省财政补助300万元,兼并重组<sup>①</sup>关闭的省财政补助100万元;而在市级层面,相应的财政配套补助标准的是700万元、600万元、200万元;县财政标准有所不同,只按产量大小,不区分直接关停还是兼并重组,年产量9万吨及以上的矿井县财政配套赔偿金700万元,9万吨以下的是600万元,所以县的配套赔偿标准是鼓励兼并重组。综合省市县三级标准,一个9万吨以上的矿井可以获得1800万元赔偿金,9万吨以下的获1500万元,兼并重组的矿井有900万元赔偿金。

但是,即使省市县三级花费很大的财力,关停煤矿的标准仍然很难为矿主所接受,一般的煤矿都是两千多万元的成本,财政资金并不能弥补损失,为此,L县又根据矿井本身的成本,追加了赔偿标准,基本追平矿井成本,而不足的赔偿金是由未被关停的煤矿按照生产量支付。为什么这样操作呢?L县解释说,16家煤矿关闭了,那剩下的煤矿发展受益,所以县政府要求剩下的煤矿补助赔偿金。具体的标准是从2013年11月起出井一吨煤多收20元的税费。从2014年的煤矿价格和市场走向来看,估计最少要征收3年的费用才能足额。2013年关停的煤矿中,最高赔偿金为3760万元,是一家年产量15万吨的中型矿。对于这家煤矿,三级财政只能支付1800万元,剩下的1960万元就是由未被关停的煤矿支付。在关停的流程方面,2013年8月底关闭的,首付协议价的50%;10月底关闭的首付40%。<sup>②</sup> 如果企业处理好

① 兼并重组与直接关停不同,前者是合并到其他煤矿中,没有完全停止经营。

② 因为矿主的意见很大,政府也考虑到很多企业资金借贷压力非常大,所以对没有官司牵连的煤矿实际首付比例都在60%以上。

了所有的设备、矿井、工人工资等问题,与政府签字盖章的,视为完成关停,然后再支付剩下的费用。但是,对于完全关停的煤矿,也要扣20%用于解决开采带来的各种后续问题,比如环境破坏、工人工资等。终于,在种种强硬的措施之下,L县完成了2013年关停16家煤矿的任务。

由此,一场本来较为温和的煤矿整顿政策愈演愈烈,变成了一次被严厉执行的政治任务。本来L县的煤矿关停任务只有4家,但是突然猛增到16家,而且,其关停标准也超越了政策规定的问题煤矿,变成了强制性的数量分配。同时,各级政府都配备了较多的财政资金,动用了各种强硬的手段,最终完成了这次任务。这样一场轰轰烈烈的运动给L县造成了巨大的影响,最为直接的是关停16家煤矿造成了3000多名煤矿行业的职工下岗,县财政也损失巨大。突然而来的下岗风潮唤起了L县煤矿行业积攒多年的矛盾,继而演变成一场基层治理危机。

#### 四、基层治理危机的出现与应对

10多年来,L县的煤矿行业一直都没有为职工购买社会保险。这一隐患在以前并没有成为一个问题,因为企业正常运转,职工正常上班,能够从行业发展中分享收益。但是,当多个煤矿突然关闭时,隐患就变成了危机。

L县大量煤矿的关闭,让县财政收入减少20%左右;在关闭煤矿的过程中,政府财政又支付了上亿的赔偿金,这给县财政带来很大的压力,让解决煤矿关停问题的相关经费十分紧张。然而对于职工来讲,影响则更为巨大。关停16家煤矿造成3000多名职工下岗,占煤矿行业职工总数的1/5左右。这些职工在煤矿打工一年的总收入在40000元以上,<sup>①</sup>是其重要的收入来源,而大规模的煤矿关停无疑影响了他们的经济收入。关停煤矿是国家强力推行的政策,职工自然难以反对,但要求补偿却是职工可以争取到的权益,他们选择的主要切入点就是积压了多年的社会保险问题。

<sup>①</sup> 据县经信局统计,2013年,煤矿职工的平均月收入在3500元左右。

职工们提出,煤矿企业在多年的经营中,一直逃避给职工购买社会保险,违背国家法律政策。现在煤矿面临关停,企业主应该给予职工补偿,将企业长期拖欠的社会保险购买费用发放给职工。按照一个职工月收入3000元的平均数来计算,企业每月应该为职工支付500元左右的保险费,一年就是6000元。很多职工在L县的煤矿行业工作时间较长,有的从业超过10年,按照职工的要求,他们应该获得几万元的补偿金,这是一笔不小的收入。而煤矿企业主对此非常反对,他们认为,在签订劳动合同时已经协商明确,职工的社会保险费用直接作为工资发放,由职工自行购买,即使企业关停了,也没有理由再支付职工社会保险费用补偿金。实际上,大部分煤矿企业也没有资金支付这笔费用。例如,L县的BXL煤矿开采近10年,每年雇佣的职工200-400人,按照职工提出的方案,每人每年赔偿金在6000元左右,那BXL煤矿总共要赔偿的社会保险费在1200-2400万元之间,这对于一个已经因为关停受损的企业来说是难以支付的巨款。也有企业主表示,可以为职工购买社会保险,但职工必须将劳动者应该承担的社会保险缴纳金退还,这部分缴纳金已经作为货币收入直接发放给了职工。如果职工退还这部分缴纳金,企业主可以承担企业应付部分,为职工补办若干年来欠缴的社会保险费,但这一提议遭到大多数职工的拒绝。企业主未能满足职工的诉求,职工就转而采取集体行动,以多种方式向县政府施加压力,让政府出面解决这一问题。

职工以三种方式进行了抗争。首先是司法诉讼,有四个企业的职工聘请了律师,向法院提起诉讼,认为之前企业与职工签订的劳动合同不合法。虽然劳资双方约定将社会保险费用以工资形式发放,但是这种约定本身违反了国家法律,企业必须承担购买社会保险的义务,所以在企业关停时需要将拖欠的社会保险金赔偿给职工。其次是集体上访,从2013年年底开始,先后有几百名职工在县、市、省各级政府上访几十次。比如,2013年年底曾有上百名职工组织摩托车队,到Y市市政府上访,影响很大;而到县政府的上访更是“家常便饭”,大大小小的上访有几十次;矿区所在的乡镇政府也接待了数十次的上访。第三种抗争的途径是到矿井阻工,BXL煤矿在兼并重组后,原来的职工要求补偿社会保险金未果,曾聚集上百人到矿区阻工,致使矿井一个月未能正常运作。多种形式的抗争给L县带来了很大的维稳压力,用L县政府官员的话来说,相关部门因为社会保险上访问题一直处于“常抓常

管常接访”的状态；<sup>①</sup>也让煤矿整顿问题变得更加棘手，如果处理不当，就会牵扯更多的职工卷入进来。

那么，县政府是如何应对这场治理危机的？从已有的做法来看，有四种主要的策略。第一是增加职工司法诉讼的难度，县法院提出涉诉职工的社会保险问题各有不同，所以必须单个审理，让职工难以作为集体提请诉讼，增加了难度。其次是对上访职工采取拖延战术，只要能控制住打砸矿井、冲击办公部门等过激行为，基本都是任由职工上访。第三，县里也想办法统筹解决一些社会保险问题，比如，通过新农合渠道来帮助部分职工购买社会保险。另外，为了避免新的社会保险问题继续发生，L县要求煤矿企业给职工发放工资时，在工资条中分别标明个人收入和社会保险费用，在将来发生纠纷时证据更明确。当然，从应对的效果来看还存在很多问题，从2013年下半年开始关停煤矿到2014年4月笔者调查之际，各种民众抗争行为一直在持续发生，职工的要求得不到满足，关停煤矿企业又损失巨大，双方都对政府的作为不满。尽管L县已经为解决煤矿关停带来的问题花费了巨大的财力、物力，但化解这场危机的前景仍不明朗。

## 五、政策的适用性与执行压力

本文的重点是关注一场基层治理的危机何以会发生，分析的线索是这场危机与政策执行的关系。本研究认为，在考察政策执行的过程中，需要从政策执行的结构背景来解读其中的问题，而不仅仅是观察基层政府的行为本身。抽象而言，在基层社会中，政策执行的结构背景有两方面的重要维度：政策适用性与政策执行压力。所谓政策适用性是指政策规定与基层实际情况的吻合度，如果政策的规定符合基层实际情况，那政策适用性就高，可操作性就强；若政策规定不符合基层实际情况，政策的适用性就低，操作性就弱。政策适用性的高低会影响政策执行的难度，适用性越高，执行难度越小。政策适用性的影响因素很多，比如政策本身制定水平的高低（宁国良，2000；黄毅，2011）、基层情况复杂程度（王绍光，2008）、科层结构复杂性（陈家建等，2013），对这

<sup>①</sup> L县人社局，《L县煤炭企业职工社会保险的现状汇报》（2014年4月）。

些影响政策适用性的具体因素本文不做详细讨论,只是提出政策适用性这样一个分析维度,用于研究政策执行的特征。

影响政策执行的另一个因素是执行政策的压力,执行压力是指上级政府为执行政策配置的奖惩手段,奖惩越严厉,政策执行的压力越大;奖惩越轻微,政策执行的压力越小。显然,压力越大,基层政府执行政策的动力越大;压力越小,基层政府执行政策的动力越小。在其他条件相同的情况下,执行压力越大,政策越有可能被推行;执行压力越小,政策被推行的可能性越小。影响政策执行压力的因素很多,比如经济利益(Oi,1999)、政治动员(周雪光、练宏,2011)等。

在中国的基层社会中,政策的适用性与执行压力都面临比较复杂的问题。政策制定方面,在中央集权的体制中,政策来源以中央政府为核心。中央制定的政策与地方的实际存在差异,这种差异导致大量的政策在基层适用性较低(O'Brien & Li,1999),艾莱斯那和斯波劳雷(Alesina & Spolaore,2003)将其称为“国家的规模成本”;周雪光(2011)指出,这是中国国家体制中为了维持权威性而牺牲治理有效性产生的张力。因此,大量的国家政策在基层都因为适用性不高而面临执行难度大的问题。

在执行压力方面,中国的政策执行压力常常处于微弱和强力之间,有很多政策执行压力很弱,以至于造成“政令不行”或者“变通执行”的局面(王汉生等,2011);而在某些情况下,有的政策执行压力又非常大,不惜人力、物力推行,造成轰轰烈烈的运动(周雪光,2012)。由此,结合政策适用性与政策执行压力这两个分析维度,可以提出一个分析基层政策执行的研究框架,其主要模式如下表所示。

		政策适用性	
		低	高
政策执行压力	小	消极执行	正常执行(慢)
	大	运动式执行	正常执行(快)

在适用性较高的情况下,可操作性强,政策推行的难度小,公共政策就能够比较容易被基层接受。如果执行压力小,则政策会缓慢推行;如果执行压力大,则政策会被快速推行。正常执行的情况常见于各类争议不大的政策法规,比如实施西部大开发(王绍光,2014:58-91)、

发展社会组织(王名,2008)、开展社会管理项目(陈家建,2013)等。

然而,如前所述,在中国的治理体制中,大量的政策在基层的适用性较低,这时政策执行就会出现問題。如果执行压力较低,就会形成消极执行的局面。所谓消极执行,是指基层对政策没有公开违背,但执行力度很小,只是象征性地执行,没有完成政策的核心目标。只要政策适用性低,执行压力不大,消极执行的情况就会在基层治理中大量出现。比如,在乡镇企业发展时期,地方政府为了维护当地利益,在上级要求不严的情况下,消极执行国家的税收法律和政策,为乡镇企业创造了很多逃避税收的机会(Oi,1999)。如果政策适用性低,政策在基层的推行阻力就很大,这时候再加以巨大的执行压力,基层政府极易采用非常规的手段达成政策目标,由此产生运动式执行的现象。所谓的运动式执行,是指基层政府超越常规行政程序,利用各方面资源,用强力手段推行政策(周雪光,2012)。运动式执行往往在政策对象选择、政策执行程序等方面超出了政策本身的规定,形成“去制度化”的后果(冯仕政,2011)。运动式执行在中国的基层社会并不少见,比如从1980年开始,在强大的政治压力下,严格的计划生育政策不惜以巨大的司法、财政、人力成本强制推行,以克服执行中的巨大阻力(易富贤,2013)。20世纪90年代,国家强制要求乡镇企业转制,基层存在着抵触情绪。在此情况下,地方政府采取“一刀切”的强力手段,让所有的集体企业全部转卖给私人,并且不允许兴办新的乡镇企业,强制造成了乡镇企业的突然终结(新望,2005)。

上述研究框架也可用来分析本文所研究的L县因为关停煤矿所产生的基层治理问题。在L县的情况中可以发现,无论是职工社会保险的法律政策还是问题煤矿关停的政策在L县的适用性都较低。国家强制要求社会保险的法律政策因为劳动力流动性高、地域间协调性差、生产的政策干预性强等问题造成适用性低,而国家部门也一直没有出台更具针对性的细化政策,导致整体性的政策推行难度大。同时,对于执行社会保险的法律政策,上级政府的行政压力并不大,并没有强制性的清查,造成多年以来L县在煤矿职工的社会保险问题上一直处于消极执行的状态。

关停煤矿的政策与L县的实际情况同样存在差距。对L县来说,基于财政收益、产业结构、职工就业等多方面的原因,大量关闭煤矿存在很大难度,不利于L县解决煤矿行业十几年来已经积累的问题。但

是从2013年夏季开始,上级政府对L县关停煤矿施加了巨大的压力,县政府不得不以运动式治理的方式强制推行大量煤矿的关停并转。在此,我们看到了运动式执行的特征,本来应该关停安全生产不达标、开采行为不合法的企业,但为了完成上级交办的“目标责任制”,县政府只好抛开既定的政策框架,强行要求16家煤矿关闭,即使其中部分煤矿完全符合安全生产的规定。<sup>①</sup> 关停煤矿的工作非常迅速,只用了不到半年的时间,造成很多矿井来不及进行资产处理、债务清理、<sup>②</sup>职工劝退等工作,遗留问题很多。

## 六、波动式政策执行所引发的基层治理问题

在政策适用性较低的情况下,因为执行压力大小不同,基层的政策执行常常出现消极执行与运动式执行两种情况,因此,在中国的基层社会,政策执行常常是波动式的。所谓的波动是指针对某个领域,相关政策的执行情况会出现明显的变动,一时对政策执行得很宽松,出现消极执行的现象;一时又可能执行很严厉,出现运动式执行的现象。

L县的煤炭行业就出现了典型的波动式政策执行情况,在职工社会保险的问题上,因为国家的法律政策在L县很难操作,从而长期处于被消极执行的状态,政策的核心目标基本没有实现;而在煤矿关停的问题上,从2013年开始,因为从中央到省市的压力非常大,所以县政府不得不采取强硬手段,硬性关闭一大批矿井,由此产生对相关政策运动式执行的现象。同时,关停煤矿与社会保险的问题又具有极强的关联性,煤矿关停造成大批职工下岗,由此引发职工对社会保险的补偿要求,从而产生大规模的集体抗争。

政策执行波动是造成当前许多基层治理问题的重要原因。在消极执行的情况下,政策目标没有落实,实际情况与政策导向之间的差异造成问题的积累。政策消极执行的时间越长,牵涉的组织和个人越多,积累的矛盾就越严重。而到了运动式执行阶段,政策又被不惜一切代价

① 有几家煤矿刚刚完成技术改造通过了政府的安全生产验收,2013年底仍被突然关闭。这影响了其他企业主的技改积极性,因为即使技改完成还是有可能被关闭。

② 因为矿井的投资很大,所以当地流行民间拆借来维系煤矿的资金运转,突然大量关闭煤矿,对当地的金融借贷秩序产生很大影响,不少煤矿老板因为还不起债务跑路甚至自杀。

大规模的推行,不仅损失了制度本身的合法性,阻碍了法治性解决问题的渠道,而且让大量的问题突然性爆发,失去了问题调整的缓冲期,让基层社会不得不面临巨大的压力。比如本文所分析的L县,十几年来,职工社会保险的政策得不到落实,消极的政策执行模式让几十家企业、上万名职工都牵涉到了逃避社会保险的问题中。只是在行业正常运转时,这一问题没有暴露出来而已。从2013年开始,关停煤矿的政治压力越来越大,L县不得不突然性地大规模关停16家矿井,动用了不少非常手段。大规模关停煤矿造成了3000多名职工下岗,这些职工失去了工作机会,只能借社会保险问题寻求补偿;而对于企业来讲,突然关停造成较大的资产损失,无力承担高额的社会保险补偿金;对于县政府来说,大规模关停煤矿造成财政支出巨大,财源减少,要解决职工社会保险问题捉襟见肘。由此,十几年积累起来的问题在突然爆发时得不到解决,演变成一场基层治理危机。这一过程如下图所示。



从更多的研究积累来看,“宽松”与“严厉”交替出现的波动式政策执行在中国的地方社会是一种常态,其产生的基层治理问题也大量发生。比如,在财政税收体系中,从20世纪80年代开始,地方政府的预算外收入猛增,财政支出的制度监管弱化。而分税制的改革突然收紧了地方政府传统的预算外收入,但其支出结构的延续造成了巨大的地方债务问题(周飞舟,2012:81-98)。90年代,基层政府不顾国家的三令五申,过多依靠“三提五统”等方式获取政府运转资金,形成了“汲取型”政府。税费改革之后,基层政府失去了向下收费的财源,不少基层政权陷入瘫痪,基层治理悬浮于社会(周飞舟,2006)。在金融监管中,不少地方政府对民间金融监管长期缺位,滋生许多风险。而一旦出现问题,则地方政府对民间金融可能是“一刀切”的禁止,从而阻碍金融稳定发展,影响地方经济(张翔,2006;高晋康、唐清利编著,2012)。在信访工作领域,基层政府长期以来因为行政方式粗暴,制造了大量的利益受损群体,一旦国家在正式层面肯定信访,当地的信访就会爆发式地

增长,让基层政府难以应对(田先红,2012)……由此我们看到,在中国的地方社会,政策执行波动现象广泛存在,产生的问题也存在于多个领域。因此,本研究所提出的分析框架,对观察中国基层社会具有较为广泛的解释力,能够帮助我们从治理机制的层面认识基层治理的部分问题所在。

## 七、结论与讨论

通过对L县煤矿行业的研究可以看到,基层政府在执行公共政策时可能采取截然不同的执行方式,消极执行与运动式执行交替出现。这两种政策执行方式看似对立、各处一极,但其实二者存在着很强的关联性。消极执行与运动式执行都是政策适用性较低的情况下,基层政府因为执行压力不同而选择的执行方式。从本质上讲,两种执行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。在这个意义上,二者是同样问题的一体两面。这种执行波动来源于特定治理体制下政策适用性低与执行压力变动造成的张力。政策制定权自上而下的分配使得很多公共政策不符合基层实际,而政绩导向的管理体制又使得执行压力可能因为具体事件产生极大的变动(冯仕政,2011),因此,波动式执行在中国公共政策的执行中成为一种经常出现的现象。消极执行与运动式执行都是对政策规则的偏离,政策执行波动的反复出现弱化了制度的规范力,给基层治理本身造成了问题:消极执行阶段积累了大量的矛盾,而在运动式执行阶段这些矛盾被快速激化和暴露,如果地方政府应对不足,极有可能就此产生基层治理危机。

需要说明的是,本文只是对经验现象的事实性分析,不对事件本身做特定的价值判断。比如,L县煤矿职工到底应不应该获得赔偿,运动式关停大量煤矿的做法到底对不对,这并非本文所意图讨论的问题。<sup>①</sup> 笔

<sup>①</sup> 实际上,在调研中也可以看到,涉及政策执行的各方都认为自己是受损的“弱势群体”,很难简单做出价值判断。从职工的角度来讲,好好的工作机会突然丧失,当然应该得到补偿;从煤矿老板的角度来讲,投入大量的资金完成技术改造,按照国家规范合法经营,但却被强制关停,损失惨重;从县政府的角度来讲,上级政策不合理却又不不得不执行,县财政大大减少,而且还要面对职工上访引发的社会稳定问题。三方诉求之间的张力体现了基层社会政策执行的复杂性。

者只是尝试通过 L 县的案例,揭示在中国基层社会中公共政策执行的复杂性。

从 L 县的事例来看,政策执行的问题并不仅仅是基层政府单方面策略性的选择造成的,还在于基层政府所嵌入的政策执行环境,在政策适用性不足,同时执行压力在弱与强之间变迁时,政策执行在基层就极易出现波动而引发基层治理问题。对这些机制的关注和研究能让我们更全面地分析政策执行与基层治理的问题,而不是简单地认为对基层政府管得越紧,政策执行的效果越好。而且,在政策制定层与执行层存在较大差异的情况下,政策在基层的适用性会很低(周雪光,2014),对基层的管制越紧,反而越有可能造成治理的失效,这也是本研究所透视出的一个问题。

本研究还有许多需要讨论的问题。

首先,在理论逻辑层面,非常重要的问题是为什么会出现政策执行压力的明显变化,这种压力又是在行政体系内部进行传导的?这是深层次解释政策执行出现波动的关键。对这一问题的回答需要从整个行政体系的角度进行分析,但囿于经验案例<sup>①</sup>和笔者学识,不能展开对该问题的讨论,只能通过贡献经验研究来引起学界对此类问题的更多关注。

其次,在分析框架层面,本文只是概要地从执行环境的视角提出政策适应性与执行压力两大维度,这只是从经验事实引发的一个观察框架,而对这两个维度的详细解析还有待进一步的具体研究。

第三,在经验事实层面,作为一个案例研究,本文所提出的分析框架和主要观点是否具有对当前中国政策执行问题的普遍解释力,还需要更多的经验积累,本研究权作抛砖引玉。

#### 参考文献:

曹锦清,2004,《黄河边的中国》,上海:文艺出版社。

陈家建,2013,《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》第 2 期。

陈家建、边慧敏、邓湘树,2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第 6 期。

<sup>①</sup> 了解政策执行压力的产生和变动,需要对高层级政府进行调研,比如,L 县煤矿关停的执行压力来源于省政府的决策层。但这类调研难度较大,所以大多数研究都只能限于基层,本研究也是在基层政府的角度进行的调研分析。

- 丁煌、定明捷,2004,《“上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 高晋康、唐清利编著,2012,《我国民间金融规范化法律规制》,北京:法律出版社。
- 何显明,2008,《市场化进程中的地方政府行为逻辑》,北京:人民出版社。
- 何艳玲,2013,《中国土地摇摆执法现象及其解释》,《法学研究》第6期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 洪大用,2012,《经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角》,《中国社会科学》第9期。
- 黄毅,2011,《公共政策执行偏差分析及对策研究》,上海交通大学硕士学位论文。
- 李瑞昌,2012,《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》第3期。
- 宁国良,2000,《论公共政策执行偏差及其矫正》,《湖南大学学报(社会科学版)》第3期。
- 渠敬东,2011,《项目制:一种新的国家治理机制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2011,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社。
- 荣敬本、杨雪冬,1998,《从压力型体制向民主合作型体制的转变》,北京:中央编译出版社。
- 萨巴蒂尔,保罗·A.,2004,《政策过程理论》,彭宗超译,北京:三联书店。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 田先红,2012,《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事(1995-2009)》,北京:社会科学文献出版社。
- 王汉生、刘世定、孙立平,2011,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王名,2008,《中国民间组织30年:走向公民社会》,北京:社会科学文献出版社。
- 王绍光,2008,《如何摸着石头过河?——从农村医疗融资体制的变迁看中国体制的学习模式与适应能力》,《中国社会科学》第6期。
- ,2014,《中国·治道》,北京:中国人民大学出版社。
- 希尔,迈克·彼特·休普,2011,《执行公共政策》,黄健荣等译,北京:商务印书馆。
- 新望,2005,《苏南模式的终结》,上海:上海三联书店。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”》,《社会学研究》第1期。
- 易富贤,2013,《大国空巢:反思中国计划生育政策》,北京:中国发展出版社。
- 于建嵘,2010,《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,北京:人民出版社。
- 张翔,2006,《合会的信息汇聚机制——来自温州和台州等地区的初步证据》,《社会学研究》第4期。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第5期。
- ,2012,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- 周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。

- ,2012,《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》第9期。
- ,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》第5期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会学》第5期。
- Alesina, A. & E. Spolaore 2003, *The Size of Nations*. Massachusetts: The MIT Press.
- Anderson, J. E. 1975, *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Hall, T. & L. J. O'Toole 2000, "Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965 - 1966 and 1993 - 1994." *Administration and Society* 31.
- Lipsky, M. 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, Jean C. 1999, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Ostrom, E. 1999, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- O' Toole, Laurence J. 2000, "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospect." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2).
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky 1984, *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Van Meter, D. S. & C. E. Van Horn 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society* 6(4).

作者单位:西南财经大学社会工作发展研究中心  
责任编辑:张志敏