

# 沟通式动员: 县域上下级政府间政策 协商机制及其功能

杨 华, 张丹丹

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072)



**摘 要** 公共政策执行中的“层层加码”, 客观上导致了政策变通和体制失衡等现实困境, 然而在县域治理实践中, 上级“层层加码”的空间也是下级“讨价还价”的空间, 上下级之间存在着沟通式的政策动员机制。构建了“外部压力—内在共识”的分析框架, 以 C 县公共政策执行为例, 剖析了县域上下级政府部门在谈判过程中的沟通机制, 探讨了上下级协同治理的执行效果。研究发现, 客观性归因、组织化协调、制度性反馈、差异化激励等沟通式动员, 在上下级之间构建了层级责任连带、主体责任内化和集体行动共识的政策执行单元, 上下级政策主体围绕共同的政策目标达成执行共识, 由此形成了运动式治理常规化、非问责体制有限动员和地方执行自主性空间三种政策动员效果。沟通式动员, 作为多层级单一制政府体制压力传导的缓冲机制, 一定程度上改变了政策实施路径, 实现了政府体制的自我调适、增强了政府体制的制度韧性。

**关键词** 基层政府; 上下级谈判; 政策沟通; 协商空间; 制度韧性

**中图分类号:** C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2022)05-0059-09

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.007

我国政府治理体制具有行政发包制的总体特点<sup>[1]</sup>, 自上而下的政策传导主要依靠目标任务层层分解<sup>[2]</sup>, 在上下级政府间形成层层发包的契约关系, 由此塑造出公共政策稳定执行的制度保障。然而, 由于治理链条过长导致政策监督软化<sup>[3]</sup>, 以及地方政府的自利性, 下级政府在公共政策执行中常常出现政策变通, “上有政策、下有对策”已经成为公共政策研究领域的热点问题<sup>[4]</sup>, 政府内部上下级讨价还价式的谈判过程也成为贯穿政府行为研究领域的重要主题<sup>[5]</sup>。那么, 在治理实践中, 纵向政府间的谈判行为是否可以进行政策动员以保证公共政策有效执行? 这是本研究尝试回答的问题。

既有研究主要从“制度结构”和“个体理性”两种研究取向, 来分析上下级政府间的谈判行为。其一是“制度结构”研究取向, 聚焦于上下级谈判的制度环境和组织行为, 主要分析导致谈判行为的结构性因素, 强调谈判双方进行博弈的组织依赖。周雪光提出了“逐级代理制”的概念<sup>[6]</sup>, 认为自上而下的单向垂直式委托-代理关系是上下级政府间博弈的制度根源, 并运用委托-代理理论构建了谈判双方的互动模型, 认为委托方往往采取“常规模式”与“动员模式”两种模式, 代理方则呈现“正式谈判”“非正式谈判”和“准退出”三种模式<sup>[7]</sup>。郑永年进一步明确, 委托方和代理方在谈判过程中是自利行动者, 通过协商博弈实现自身资源利益最大化<sup>[8]</sup>。以上表明, 在逐级代理人的制度结构下, 谈判双方的行为激励主要基于利益分析原则<sup>[9]</sup>, 通过激励机制来诱发或者制约相应的组织行为<sup>[10]</sup>, 因此, 有研究主张上下级政府间建立对等激励和双向监督的双向委托代理关系<sup>[11]</sup>, 以弱化政策执行中的上下级博弈。

其二是“个体理性”研究取向, 集中关注委托方和代理方在谈判过程中的行为策略, 主要分析政府层级间的谈判后果, 以及由此产生的公共政策执行偏差。政府内部的谈判由于双边垄断的存在,

任何一方都不能选择退出<sup>[12]</sup>,下级只能被迫接受上级的指令,可能导致上下政府层级间的“共谋”<sup>[13]</sup>、“申诉”<sup>[14]</sup>、“应对”<sup>[15]</sup>、避责<sup>[16-17]</sup>等地方政府的应对策略。特别是作为“代理人”的地方政府,具有独立的策略反应<sup>[15]</sup>和适应性判断<sup>[18]</sup>,出现上下分治<sup>[19]</sup>和折叠型治理<sup>[20]</sup>行为,甚至出现“相机执行”<sup>[21]</sup>、“选择性执行”<sup>[22]</sup>、“象征性执行”<sup>[23]</sup>、“波动性执行”<sup>[18]</sup>等公共政策执行中的“中梗阻”问题<sup>[24]</sup>。“个体理性”研究取向主张基层政府的策略性应对,认为基层政府的政策变通可以缓解体制压力,解决统一管理体制下地方治理灵活性不足的问题<sup>[25]</sup>,但是不可避免地会产生政策执行偏差,出现政府官员避责等地方自利行为。

既有研究主要从委托-代理理论出发,将上下级政府间的谈判行为内置于“压力-回应”的关系预设中,上级政府通过“层层分包”的行政体制传导压力,而下级政府通过协商、博弈或者政策变通等方式来化解压力,上下级之间的关系呈现出博弈对立状态。这种关系状态下产生了公共政策执行中的“科层损耗”问题<sup>[26]</sup>,即上下级政府间谈判导致公共政策执行偏差,在政策实践中,只有层层加码才能弥补这个偏差,才能确保压力强化和政策执行呈现理想的正相关关系。事实上,压力传导并没有导致制度崩溃,而是进一步激发了基层政府的回应能力,纵向政府间的谈判行为能够有效地保证政策任务落地。因此,应当探讨上下级政府在协商、谈判和博弈过程中如何达成政策执行共识,实现“有效执行”的政策预期,而非基层政府应对压力的非正式策略。调研发现,上下级谈判过程中的沟通式动员,作为一种政策动员机制,使得谈判双方就政策任务落实进行了沟通、协商和反馈,进而有效地保证政策任务落地。

本项研究以笔者及所在团队2022年1月在湖南省C县为期20天的田野调研为基础,此次调研采用半结构式访谈的方法搜集资料,共访谈了县级职能部门和乡镇党委政府的30多位基层干部。C县总面积1756平方公里,总人口137万人,下辖13个乡镇、5个街道,形成了“南工北农”的经济发展格局。C县的县域体制运转与大多数中西部地区具有内在的一致性,其政策动员中的沟通机制,为理解上下政府层级间的谈判空间和执行共识提供了经验支撑。

## 一、层层加码、谈判空间与沟通式动员

在我国多层级行政发包的管理体制中,地方政府基于自身利益诉求有主体性的政策考量,会导致上下层级间政策传递的不完整性,需要通过压力传导来推动地方政府积极落实政策任务,由此产生政府层级间的上下级谈判及公共政策执行偏差。所以,政策执行中的“科层损耗”是一个体制性问题,现实中政策到了基层一定会打折扣,“求其上者得其中”也成为科层体制的政策执行共识。为此,为了控制政策执行中的结果偏差,上级对下级“层层加码”,提高政策要求以确保最终的执行效果符合政策预期。“层层加码”现象还与地方官员的激励相关。在政治锦标赛体制中,下级官员也会主动加码以向上呈送政绩,比如在分解上级任务指标时,布置给下级实际承担的任务要比上级下达的指标高,以最终超额完成指标并超越横向竞争者<sup>[27]</sup>。所以“层层加码”的目的是为了留有余地,以激发下级的积极性确保任务完成,乃至在上报指标时有意加码以获得更大的政绩竞争力<sup>[28]</sup>。在政令向下传递中,各级政府都要加码布置任务,在实际执行中遵循着一个更高的指标要求,这个上级既定指标和实际执行指标之间的差值,就是地方政府执行政策的安全阀,也是地方政府进行政策调适的自主性空间,更是政府上下层级间进行沟通、协商和博弈的谈判空间。

在政府层级之间的制度运作中,上级对下级层层加码的空间,留有下级与上级讨价还价的余地,只要保证加码的部分能够弥补下级讨价还价的部分,则依然能够达成上级政策目标(见图1)。所以,在层层加码的政策实践背后,也存在着一个真实性的政策执行共识,即地方政府自身的政策执行标准。客观上存在着外在标准和内在共识两个政策标准,其中外在标准是上级政府加码的政策目标,作为层级体系中的一个量化指标,是政策压力传导的实现方式和组织载体,而内在标准是基层政府根据地方实际能够最大限度完成的政策结果。事实上,外在标准总是高于内在共识,这中间的差额既是“层层加码”的现实依据,也构成了行政体系的激励空间。下级政府为了达成外在的政策目标,

会最大限度地调动组织内在的积极性。

在此过程中,上下政府层级间的协商博弈不仅是自利性行动,更是一种政策动员的沟通机制,可以概括为“沟通式动员”,即作为谈判双方的上下级政府就政策任务落实所进行的沟通、协商和反馈,以实现有效执行的政策预期。“沟通式动员”的核心特征在于,基层政府享有一定的政策议价权,这样下级可以根据实际情况因地制宜地实行政策,并在具体的政策实践

上向上沟通、表达和反馈,进而协商出层级间的政策执行共识,上级则默认下级有实际情况而容许其不完全达成政策目标。在这个核心特征的基础之上,“沟通式动员”作为一种政策动员技术,改变了政策实施路径,政策执行主体从被动的政策任务落实者向主动的决策参与者转变,政策实施过程从单向的政策传导向双向的政策沟通转变,政策执行效果从对上应付考核向对内回应诉求转变。“沟通式动员”所达成的上下级政府部门间的行政协商,是制度所赋予的组织运作逻辑,而非地方政府随机性的行为策略,下级政府的利益表达权实则被纳入了一个制度性框架,能够实现地方治理灵活性和规范性的统一。在公共政策执行中,上下级政府部门间的“沟通式动员”主要表现为以下形式:

### 1. 客观性归因

当下级政府出现政策执行偏差,或者无法百分百地按照上级要求执行政策时,上级政府在充分了解情况的基础上进行客观性归因,即认为政策执行不力不是由下级工作态度或工作能力导致的,而是源于不可控的客观因素。上级更多地考虑下级在执行政策时的客观因素限制,并不是为下级开脱,也不是上下级政府部门间共谋,而是根据客观情况来调整政策目标或者增加相应的政策配套,以达到更好的政策执行效果。所以,在“沟通式动员”中,客观性归因不仅没有造成政策的软执行或者选择性执行,以及地方官员的行政避责,而是上下层级共同担当,对政策进行调整和创造性转化,在执行过程中产生一个政策调适空间。这样,下级政府就可以进行政策解释,使得政策执行的压力容纳程度增加,比如政策后果不是干部评价的唯一指标,而是还要参考干部的实际表现。在湖南省C县,农业部门推行“单改双”早稻种植政策,县农业农村局熟悉全县实际的水稻种植情况,包括每个乡镇的可耕种田亩数、抛荒田亩数、大户种植等具体情况,切实掌握到全县实际整改面积无法达成上级所要求的任务指标。在了解到农业种植大户是双季稻的种植主体后,县农业农村局针对性地出台大户补贴等双季稻扶持政策,虽然最终仍没有完成目标任务,但向上级部门解释相关情况,上级也没有较真“单改双”的考核指标问题。

### 2. 组织化协调

在基层治理“权责利”不匹配的前提下<sup>[29]</sup>,基层政府面临着非均衡性的制度安排,上下层级间沟通式的政策动员技术,得益于通过组织化协调来抑制政策执行偏差。当上级掌握下级政策执行的实际情况和现实困境后,一般不会直接问责,而是从组织层面来解决政策协调和责任分包的问题。在全国很多地方,一般是发现问题就追究责任,甚至是通过问责干部来解决问题;而组织化协调提供了一个协商和解决问题的空间,上级在考核通报或者项目验收中不会太死板,不会完全对标检查,而是能够原则性通融,在不违反原则的情况下不首先问责干部,甚或秉持“没有功劳也有苦劳”的态度,建立容错纠错机制,鼓励干部担当作为。由于上级了解下级的政策执行梗阻,上级在推动政策时也不会太强硬,不会采取“一票否决”等顶格管理方式,而是赋予下级一定的自主性空间,以便下级能够积极地解决问题。对于下级而言,属地内的事情最大限度地解决,超出能力范围则可以向上移交,从组织层面协调资源,甚至由党委领导高位推动来集中解决问题。在C县12345综合治理中,对于不合理的个体性诉求,乡镇可以解释并上报,或者超出能力范围的事情也可以交给上级职能部门来解决。因此,当地的12345满意度考核没有刚性化,在较好地回应群众多元化诉求的同时,基层工作并没有出现形式化应对现象。

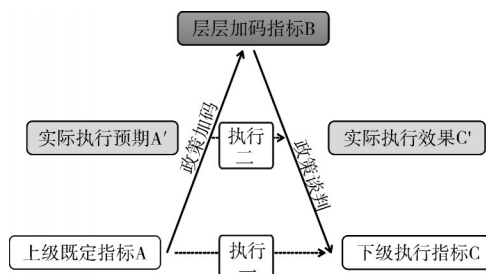


图1 政府上下层级间的政策谈判



### 3. 制度性反馈

基于委托—代理理论中的信息不对称假设,公共政策执行中缺少自下而上的反馈通道,而县级政府作为国家治理体系中最基础的政策部署和执行单元,在政策转换过程中具有一定的政策制定权,需要县乡之间充分的信息沟通和政策反馈。而且这种从下往上的政策反馈,不是下级政府的个体性策略,而是正式组织权威所赋予的制度化反馈。具体体现为,在政策部署中,上级政府深入下级调研,召集相关座谈会,了解和评估政策实施环境,征询下级的政策实施意见,制定相对合理的政策。在政策推动中,上级通过动员会、调研、考察等方式对下级做好政策解释,让其理解相关政策并统一认识,达成政策执行共识,围绕政策规划全面调动党员干部等政策执行主体,并在具体的实践过程中,及时掌握下级在执行中可能会存在的问题和困难,以便做好相应的政策配套。在执行过程中,下级向上级及时反映执行情况,反馈执行中的效果、经验及困难,上级根据下级的反馈适时总结、调整和完善政策,并给予下级相应的政策指导。总之,在政策落地并面向社会大众之前,存在一个完整的组织过程,在这个组织过程内部进行制度性反馈与回应,才能实现上下层级间的深度互动,进而在一线治理中释放政策执行的社会效应。

### 4. 多重化激励

沟通式动员使得政府层级间的关系非刚性化,在政策执行上存在一个相互协商、相互体谅,乃至相互博弈的谈判空间,留有余地与上级讨价还价的余地。在此基础上,量化排名等标准化考核无法实现有效的政策动员,特别是在县域重点工作中攻坚克难,或者美丽乡村、共同富裕等模糊性任务中实践摸索,更需要激励政策主体,提高公共政策的执行效率。沟通式动员在确立上下级间协商谈判的同时,也确立了相应的激励机制。这种激励建立在政策协商实践性的基础上,具有多重化特点。其一,激励标准的差异性。激励大小取决于政策执行的难度以及上下级之间的熟悉程度。当政策执行的困难越大,上下级之间干部关系越近则激励越大,而激励的强度是由上级把握的,根据政策部署、党委决策以及领导偏好等因素来释放激励。在上下层级间的协商博弈中,激励结果并非是确定性的,而是依据具体的政策情景进行激励,具有实践性、随机性和多元性等特点。其二,激励方式的多元性。在县域末端治理结构中,由于治理资源的匮乏性和治理事务的非规则性,需要采取经济激励、政治激励和精神激励等多种激励方式。包括先进个人称号、表彰大会发言、提供政策配套、认可地方探索性的经验做法等多元化的激励方式,可以解决标准化激励不足或者干部绩效差异化的问题,为县域体制的政策动员提供多种可能性,促进建立丰富多元的政治生态,使得各类型的干部主体都能得到相应的激励,以缓解基层治理的超负荷运转状态。

## 二、沟通式动员的生成机理

沟通式的政策动员机制,打开了公共政策执行中的工具箱,能够有效地缓解政策压力和执行能力之间的结构性冲突。上下层级之间的政策谈判,并非是压力驱动下的行政避责,而是上下级政策主体围绕共同的政策目标所达成的行动共识。因此,沟通式动员是为了发挥政策共同体的内部积极性,以实现基层政策的有效动员。在基层治理实践中,共同体单元的层级责任连带、属地管理的主体责任内化和上下级之间的协同治理,分别为沟通式动员提供了组织形态、组织调适和组织目标。

### 1. 层级责任连带:行政共同体是政策沟通的组织形态

基于上下层级间的政策执行共识,沟通式动员背后必然存在着一个组织形态,作为上下级政府主体进行双向互动、政策协商的生成载体。行政共同体是政策执行过程中,上下级之间权责对等、信息对称、利益连带和责任共担的共同体单元<sup>[1]</sup>,在此基础上,上下层级才能围绕同一个政策目标进行沟通、反馈、协商和博弈。第一,权责对等决定了政策沟通双方是紧密相联的上下层级。一旦跨层级之后,上级在政策制定、政策推动以及政策评估中掌握绝对的主导权,而下级处于政策执行的末端,双方之间权责不对等加大,也就失去了沟通协商的基础。比如跨级督查,省市就不会给予乡镇以解释和反馈的机会。第二,信息对称压缩了上下级之间的博弈空间。上下级之间信息不对称是基层政

府选择性执行的前提,然而作为政策沟通的共同体单元,由于关系的熟悉程度和信息的公开程度都比较高,上下级之间互相了解,彼此的政策预期较为一致,能够掌握政策执行的实际情况,对于上级来说,下级“实际上做没做以及做了多少,我都是知道的”。第三,利益连带和责任共担塑造了行政共同体的政策共识。因为下级的成绩也是上级的政绩,下级在执行过程中能够向上表达、反馈、协商和博弈,而上级预留了一个政策沟通空间来动员下级积极执行政策,上下级之间基于利益—责任的连带关系,形成共同体意识,进行政策执行中的沟通协商。

行政共同体是上下级之间进行政策协商的基础,双方基于层级责任连带,形成了一个紧密的政策执行共同体,才能围绕共同的政策目标采取一致行动。在一定程度上,行政共同体弱化了“控制—反控制”中的上下级博弈关系,并在具体的政策情景内达成合作策略,尽管这种层级协作是临时性和随机性的,但仍然以正式组织结构的方式深度嵌入治理体系内部。行政共同体为沟通式动员提供了组织形态,使得上下层级的政策协商具备了组织依托,当基层政策执行出现困境时,下级政府可以向上援引组织规则,寻求共同体单元的内部协商,而非采取个体化的行动策略。

## 2. 主体责任内化:属地管理是政策沟通的组织调适

在我国层层发包的管理体制中,依据属地管理和分级负责的原则,强调各个政府层级的主体责任以及下级对直属上级直接负责,属地管理通过不同层级的责任内化,为公共政策执行中的沟通式动员提供组织调适。由于各层级各负其责,“谁的地盘谁管理”,即使矛盾溢出属地边界最终还是要回到属地,由属地政府来解决,属地责任的不可开脱性决定了属地政府进行责任内化的积极性,因此地方官员通过主体责任、对内负责和横向动员等责任内化机制,最大限度地承担属地管理责任,回应内生性治理问题。其一,主体责任是指,基层政权是基层政策执行的第一责任主体,应当把政策任务的有效落实作为自身的行动取向。其二,对内负责是指,基层政府在完成上级行政化任务的同时还要回应下级的内生性需求,将属地范围内的合理性诉求纳入治理范畴,并以长远预期来调整属地内的利益关系和治理矛盾,以实现基层治理有效。其三,横向动员是指,在政策执行中强调内部动员,依据自身的能力把上级安排的政策任务落实下去。在湖南省C县,县级政府虽然财政充裕,但是乡村治理并非完全依赖县级资源输入,更多的是通过少量资源撬动社会内部资源,增强基层治理体系和基层治理能力现代化。在人居环境整治工作中,C县通过普惠性分配的方式下拨专项资金给每个村打造美丽屋场,乡镇作为具体的项目实施主体,在统筹规划过程中,既不贸然激进,也不过度保守,而是在考虑属地责任和内生需求的基础上,将制度资源的有限供给和社会层面的内部动员结合起来。

属地管理是沟通式政策动员的组织调适,因为在政策执行的层级体系中,压力层层向下传导,任务层层对上负责,如果仅考虑层级间的责任连带,上下级之间的政策共同体就会因为内部利益一致产生基层共谋,所以需要强化基层政策主体的内在责任。属地管理的责任内化机制,使得地方政府在积极应对上级考核的同时,还要履行各层级的主体责任,在属地范围内最大限度地调动资源,以实现公共政策有效执行。所以,沟通式的政策动员机制,在上下级之间政策协商的基础上,并没有产生消极的行政避责,而是积极承担政策执行的主体责任。从实践中来看,政策沟通式动员是政策执行出现困境时上下级之间的协商方式,本质上是一种应急式的政策执行策略,但能够起到政策积极执行的正能量,而非加剧政策执行变通。

## 3. 集体行动共识:协同治理是政策沟通的组织目标

上下政府层级间的政策沟通,意味着原本在体制结构中处于博弈位置的政策主体,在具体情景下能够达成集体行动,上下级之间协同治理成为政策沟通的组织目标。传统科层制常规的政策动员路径是,上级布置任务,下级负责执行,上下级之间形成一种单向度的支配性关系,即上级不做事只考核。然而,在政策执行的行政共同体中,基于层级间责任连带和层级内责任内化,上下层级间的压力传导力度较小,落实政策任务是条块即部门和乡镇共同的责任,需要条块协同治理。一般而言,基层治理“层层加码”的后果是形式主义增加,因为上下级之间没有政策协商空间,上级对下级进行顶



格管理,运用考核排名、表态发言等强动员方式向下传导压力,一旦压力过大就会出现政策执行变通甚至治理体制内卷。然而,在湖南省C县,上下层级间的政策共同体凸显,形成了层级责任连带和主体责任内化下的协同治理,具体包括:一是参与式监督。县对乡的管控方式,从事后问责向事先预防转变,将监督问责的环节前置,在具体的执行过程中进行政策监督。二是政策规则援引。乡镇出现任何问题可以随时援引县级的政策规则,以共同推进政策执行效果。三是合理性认可。乡镇一线治理作为基层治理的末端,在合理的范围内采取灵活性的政策执行手段,向县一级做出说明和解释后,县级政府接受和认可乡镇的做法,也是责任担当的表现。

综上,在公共政策执行中,行政共同体为沟通式动员提供组织形态,使得上下级政府具有政策沟通的组织基础;属地管理为沟通式动员提供组织调适,使得政策执行的共同体单元能够发挥主体责任,调动执行组织内在的主体性和积极性;协同治理为沟通式动员提供组织目标,使得上下级政府围绕着共同的政策目标,采取一致性行动。基于此,沟通式的政策动员机制,能够在上下级之间构建出一个政策协商空间,并发挥积极的政策动员功能,而非产生基层共谋下的消极避责。

### 三、多层次单一政府体制的自我调适和制度韧性

我国政府体制是多层级的单一政府体制,从既有的理论和实践来看,这种政府体制的合法性基础在于权力传导压力的有效性<sup>[30]</sup>,并将压力传导视为下级组织积极执行行政命令的政策工具。其中,上级政府设置锦标赛机制激励下级政府,通过对下级政府的晋升与评比等行政资源的控制,以确保下级的行为符合上级的政策要求<sup>[31]</sup>;地方政府为了在晋升锦标赛中表现突出,在多层次政府间进行目标设置上会层层加码。因此,在多层次单一政府体制中,层层加码与横向竞争等动员方式被广泛运用。然而,层层加码作为一种高标准导向的政策动员体系,在政令向下传递中不断抬高任务指标,当政策加压到一定程度,必然导致体制刚性,基层治理的弹性空间消失,由此产生一个问题,即多层次单一政府体制如何持续的问题。事实上,在层层加码的政策实践中,正是上级加码的空间为下级提供了协商的空间,上下级政府通过谈判行为进行政策沟通,进而达成公共政策执行中的政策动员。因此,应该探讨多层次单一政府体制的内在调适机制,探究避免压力失衡的制度性空间。湖南省C县的治理实践表明,上下政府层级间的沟通式动员,为多层次单一政府体制的可持续运转提供经验借鉴。

在上下级谈判的过程中,沟通式动员通过层级责任连带、主体责任内化和集体行动共识等互动机制,将上下层级政府构建成政策执行共同体,在自上而下的压力传导体系中形成了一个压力缓冲带,地方政府得以积极主动地化解风险,并保持地方治理的适度灵活性。所以上下级之间政策谈判的过程,其实是执行共识达成的过程,上下级围绕共同的政策目标进行职责同构<sup>[32]</sup>和协同治理,在此过程中,地方政府积极落实政策任务,不再是外部压力刚性驱动的结果,而是基于政策共同体内在的积极性,政策执行的激励机制从外部压力向内在在共识转变。所以,上下层级之间的政策沟通,能够发挥治理体制内在的整合动员能力,以及地方政府进行属地管理的主体责任,使得地方政府既能够站在中央省市立场落实政策,也能结合地方实际创造性地转化政策,当上级政策预期与地方实际产生偏差时,上下政府层级间存在沟通、反馈、协商、博弈的空间。沟通式动员作为上下政府层级间的一种谈判形式,在公共政策执行过程中充当着多层次单一政府体制的减压阀,为政策指标层层加码提供弹性机制和现实路径,能够维持多层次单一政府体制的制度韧性。

那么,沟通式动员作为上下层级间压力传导的缓冲机制,又是如何在制度运作中实现治理体制的自我调适呢?

第一,运动式治理常规化。当前阶段,随着国家治理重心下移,基层治理呈现出多中心工作特点,导致整个基层治理体系动员过度。事实上,体制动员的条件和频率都是有限制的,在政策执行的关键节点动员才能发挥深度动员效果,否则政策动员无法持续。政策沟通式动员作为多层次单一政府体制的“减压阀”,可以对体制的刚性程度进行调试,即地方政府能够调控层级间压力传导的力度,

当该项工作落后时上级就加大推动力度,当该项工作落实得较好,上级传导的压力可能减弱。基于上下层级间的政策沟通,C县政府通过有规划、有节奏的工作模式,将大量的中心工作变成常规工作,使得基层治理比较有节奏感,能够分层次、分阶段地分解政策目标,基层干部处于忙碌但比较从容的状态。因为上下级之间共识达成的过程即权责理顺的过程,当新的政策任务下来,上下级政府可以在谈判过程中界定权责、厘清思路和部署政策,构建政策执行的常规化体系。当政策执行中的关系理顺后,所牵扯的时间精力减少,公共政策执行的效率提高。

第二,非问责体制的有限动员。政策执行中的沟通式动员,将政策压力的层级向下传导和政策沟通的逐级向上反馈结合起来,在共同体单元内部,政府上下层级不是监督与被监督的关系,而是协同治理的关系,职能部门和属地政府围绕统一的政策执行目标,积极协商政策执行方案。沟通式动员在共同体内部塑造了一种非问责体制,作为整个多层级单一政府体制的缓冲机制,来调节政策执行压力。特别是在主体责任的驱动下,政策执行主体不仅对上负责还要对内负责,则自上而下的压力传导不大,考核排名等指标体系较少,可以在横向动员的基础上塑造责任共同体或者基层自主性,进而实现治理体制的积极运转。此外,沟通式动员还塑造了政策压力的容纳机制。随着资源下乡和项目落地,监督、问责、审计等权力规范也随之下乡,干部问责成为基层治理的常态;然而在沟通式动员中,上级能够真实地掌握下级的情况,下级具有解释和协商的机会,这样政策执行的松紧度就可以把握,而不会动不动就“一票否决”或“末位淘汰”,进而减少干部的超负荷程度和体制的刚性程度。

第三,公共政策执行的自主性空间。一般而言,中央政策的指导精神相对宏观和抽象,各级政府结合地方实际转化政策,才能因地制宜地实施政策,而县一级作为政策转化的关键节点,更需要一定的政策部署能力和政策调适空间。公共政策执行中的沟通式动员,转变了自上而下压力推动式的政策实施路径,在多层级单一政府体制内部塑造出一个政策协商空间,地方政府可以运用这个协商空间保障政策执行的自主性<sup>[33]</sup>。一是政策规划的自主性。政策文本在中央省市县之间逐级向下传递,下级在上级的基础上进一步细化政策,当上级制定的政策较为宽泛时,实质上赋予了下级政策规划的自主性空间。然而,当上级政策较为细致时,经过下级的反馈、沟通和协商,可以酌情压缩目标值,如果下级的政策建议具有普遍性,上级甚至会对政策目标进行调整。二是政策过程的伸缩性。时间是政策推动的重要维度,它涉及政策执行效率的问题。随着对政策过程管理的加强,建立了日报表、周考核、月通报等工作进度体系,在任何时间点上落后都可能会被通报批评。然而政策执行端结合地方实际,可能会需要调整政策执行过程,进而保证政策执行的灵活性和有效性。在C县的社保核查工作中,由于整体性的时限要求,县职能部门就给各乡镇划定了核查进度。C县K镇考虑到要把所有数据都搜集齐后再入户,这样虽然在前期做基础工作使工作进度变慢,但是后期效率较高。早期由于进度较慢,职能部门给乡镇分管领导施加压力以推动核查工作,乡镇分管领导和站办所主任沟通后,向职能部门说明情况,并获得部门的理解和认可。

## 四、结论与讨论

文章从政府层级间的政策动员切入,分析了国家治理重心下移背景下,“层层加码”所导致的体制失衡和政策变通等问题,如何通过上下级之间的政策协商来缩小政策执行目标值和实际值之间的偏差,发挥治理体制的内在调适机制。研究发现,公共政策执行中的“沟通式动员”,塑造了上下级政府部门间沟通、反馈和协商的空间,以共同体为单元构建层级责任连带、主体责任内化、上下级协同治理等政策执行共识,不仅有效纾解了层级体系中传导的压力,还能够调动下级组织的内在积极性,进而调节政策压力和执行能力之间的结构性矛盾。政策沟通式动员作为压力传导的缓冲机制,能够实现多层级单一政府体制的持续性运转、非问责体制的有效动员和地方执行的自主性空间,维系多层级单一政府体制的制度韧性。

文章还试图通过沟通式的政策动员机制,从县域治理场域揭示政府层级间的组织运作逻辑,丰富地方政府进行政策变通的机制研究,有一定的理论价值和现实关怀。具体包括:第一,既有研究基

于“控制—反控制”的关系预设,从总体视角出发,将政策压力的层级传导视为多层级单一政府体制的整体性特征,而文章将研究视角下沉到县域治理的内部场域,探讨上下政府层级围绕政策执行共识所达成的集体行动,突破了既有研究中关于上下层级间博弈、上级对下级的支配性权威等研究理论,且对揭示上下层级间的组织运作逻辑、丰富地方政府的政策执行研究,具有现实意义。第二,文章突出强调沟通、协商等在层级间政策动员中的作用,但并非否定压力传导在公共政策执行中的解释力,也不是对传统政策执行中激励机制和压力机制的代替。政策沟通式动员以及政策执行中的协商空间,是在多层级单一政府体制的研究框架内,结合地方治理的经验创新,所总结提炼出的政策执行机制,是对多层级单一政府体制运行机制的补充与深化。传统科层化动员属于典型自上而下的权力支配型动员,上级拥有法定的绝对权威,而下级则缺乏法定的反馈、沟通和协商空间,形成的是单向度的动员机制;而沟通式动员则强调在尊重上级权威下,上下级之间存在制度化的反馈、沟通、协商的空间,政策在上下级之间反复循环构成双向度的动员机制。

本文主要是调研对象是县级职能部门、乡镇政府以及村两委干部,所以只能探究县乡两级的政策互动,缺少市域治理的研究视角和对省市县多层级互动的整体性认识。这也是后续研究进一步拓展和延伸的方向。

## 参 考 文 献

- [1] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [2] 王汉生,王一鹤.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92,244.
- [3] 董强,李小云.农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例[J].中国行政管理,2009(12):77-81.
- [4] 丁煌.我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J].政治学研究,2002(1):28-39.
- [5] 倪星,谢水明.上级威权抑或下级自主:纵向政府间关系的分析视角及方向[J].学术研究,2016(5):57-63.
- [6] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [7] 周雪光,练宏.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[J].中国社会科学,2011(5):80-96,221.
- [8] 郑永年.中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力[M].北京:东方出版社,2013.
- [9] 谢炜.中国公共政策执行中的利益关系研究[M].上海:学林出版社,2009.
- [10] KERR S.On the folly of rewarding A, while hoping for B[J].Academy of manage journal,1975(18):769-783.
- [11] 郁建兴,刘殷东.纵向政府间关系中的督察制度:以中央环保督察为研究对象[J].学术月刊,2020(7):69-80.
- [12] 何艳玲,汪广龙.不可退出的谈判:对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J].管理世界,2012(12):61-72.
- [13] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [14] 吕方.治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J].社会学研究,2013(2):98-124,244.
- [15] 艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析 以A县“计划生育”年终考核为例[J].社会,2011(3):68-87.
- [16] 张力伟.从共谋应对到“分锅”避责:基层政府行为新动向——基于一项环境治理的案例研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018(6):30-35.
- [17] 李晓飞.行政发包制下的府际联合避责:生成、类型与防治[J].中国行政管理,2019(10):94-100.
- [18] 王惠娜,马晓鹏.政府注意力分配与政策执行波动—B改革区企业整合重组政策的案例分析[J].公共管理与政策评论,2022(3):130-140.
- [19] 鲁建坤,李永友.超越财税问题:从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡[J].社会学研究,2018(2):62-87,243-244.
- [20] 彭勃,赵吉.折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J].探索与争鸣,2019(11):92-101.
- [21] 徐建牛,施高键.相机执行:一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架[J].公共行政评论,2021(6):104-123,199.
- [22] O'BRIENK J,LI L J.Selective policy implementation in rural China[J].Comparative politics,1999(20):167-186.
- [23] 孙发锋.象征性政策执行:表现、根源及治理策略[J].中州学刊,2020(12):15-20.
- [24] 王慧军.公共政策视域下精准施策问题探究[J].行政与法,2021(6):18-28.
- [25] 张翔,ZHAO W Y.地方政府创新何以持续:基于“政绩安全区”的组织学解释——对一个县级市“智慧市”项目过程的案例观察[J].公共管理学报,2020(4):98-109,172.
- [26] 范逢春.“层层减码”的生成机理与治理之道[J].人民论坛,2016(21):29-31.
- [27] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.



- [28] 周黎安,刘冲,厉行,等.“层层加码”与官员激励[J].世界经济文汇,2015(1):1-15.
- [29] 贺雪峰.行政体制中的责权利层级不对称问题[J].云南行政学院学报,2015(4):5-7.
- [30] 周张翔,陈婧.压力型体制的“减压阀”效应:一个有组织的政策企业家行动——基于对2019年A省伏季休渔期政策执行过程的观察[J].天津行政学院学报,2021(4):31-43.
- [31] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [32] 赵志远.政府职责体系构建中的权责清单制度:结构、过程与机制[J].政治学研究,2021(5):89-98,158.
- [33] 黄栋.国家治理现代化中的政策协同创新[J].求索,2021(5):160-169.

## Communicative Mobilization: the Negotiation Between Higher and Lower Levels of Grass-roots Governments

YANG Hua, ZHANG Dandan

**Abstract** The “incremental pressure on grass-roots governments” in the implementation of public policies has led to practical difficulties such as policy adaptations and system imbalances. However, the space for “incremental pressure” at the higher level is also the space for “bargaining” at the lower level. There is a communication type policy mobilization between the upper and lower levels. Taking the governance practice of C County as an example, this paper constructs the analytical framework of “external pressure-internal consensus”, analyzes the communication mechanism between the superior and subordinate governments in the negotiation process, and discusses the executive consensus of the superior and subordinate collaborative governance. The study found that communicative mobilization, such as objective attribution, organizational coordination, institutional feedback and differentiated incentive, has built policy implementation units comprising joint responsibilities among hierarchies, internalization of main responsibilities and consensus of collective action between the upper and lower levels and the upper and lower policy subjects reach an implementation consensus around the common policy objectives resulting in the regularization of campaign-style governance, limited mobilization of non accountability system and independent space for local implementation. Communicative mobilization, as a buffer mechanism for pressure transmission, has changed the policy implementation path and realized the self-adjustment and institutional resilience of the pressure system.

**Key words** grass-root governments; the negotiation between higher and lower levels; policy communication; negotiation space; institutional resilience

(责任编辑:金会平)