基层社会救助的执行偏差及闭环逻辑

柳静虹

（南开大学 周恩来政府管理学院，天津 300350）

摘　要：社会救助作为我国贫困治理的制度部分，在消除绝对贫困方面发挥了重要作用。然而，伴随社会的深度转型及贫困性质的变化，基层社会救助实施中各行动主体对社会救助的认知呈现异质性，使得抽象政策与具体实践之间存在种种关键张力，进而产生执行偏差。基于过程结构分析，并结合对四川省 C 市基层社会救助执行的实地调研，发现基层社会救助呈现多行动主体策略博弈所构成的闭环结构。究其原因，与政策实施过程中实践规则与形式规则的具象偏差有关。纵向行政架构视政策救助实施为一个相对封闭的条块管理结构，而基层执行者与救助对象则将其作为个体化解读政策及行动策略互嵌的微权力空间。要矫正我国基层政策救助执行偏差，加强基础性民生保障，须协调兜底保障与发展共享的内在张力，并注重责任主体专业化、多元化协同发展，逐步构建救助递减及预防机制。

关键词：基层治理；社会救助；政策实施；执行偏差；行动者

中图分类号：D632.1　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)03－0129－12

执行（实施）过程研究曾是 20 世纪 70 年代政策分析中缺失的一环[1]，而今天，对过程与行动的解释是政策分析的重要内容之一。对基层行动者的关注是当前政策过程研究中较为欠缺的一部分[2]。尽管过往研究强调基层行动者交互对于解读政策执行的重要性[3－4]，但如何理解个体身处政策情境下的行动，以及如何借由对行动的分析来诠释政策执行的复杂差异性，是政策研究的难点之一。以社会救助为例，作为贫困治理的制度部分，社会救助在消除绝对贫困方面发挥了重要作用，且经近 30 年的发展，我国已建立起一套面向全民（尤其针对困难群众）以基本生活救助为基础的社会综合救助体系[5]。但实地考察发现，伴随社会的深度转型与贫困性质的变化，救助政策实施中各行动主体对社会救助的认知呈现较大异质性，其过程充斥着抽象政策与具体实践间的种种关键张力，进而产生政策文本与执行的偏差。既有政策执行过程研究视这种执行（实施）偏差为“目的与意外的混乱”[6]，强调政策行动过程中的两个差异性层面：一是政策目标预期与实际结果的差异；二是政策制度规范化的未达成状态，即一些过程逐渐形成了政策实施的过程规范而另一些过程却不然。早期文献将这种执行偏差归因为政策资源的缺乏或决策层的个人不作为[7－8]。但后来的研究发现，决策层在政策实施的过程中并不起着直接或决定性的作用[9]。在实地调研中，我们也发现各救助部门多各司其职，基层执行者也在努力落实政策指令，若简单举证实施过程中的个体性不作为事件并称之为理由，不足以解释政策的执行偏差。鉴于此，如何解释基层救助政策的执行偏差成为本文的核心关注点。

一、执行偏差：政策实施的过程迷思

在现实中，政策可以促成结果，而不是决定。不同于经济学围绕目标设定将其视为效率问题

收稿日期：2020－01－12　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.03.012

基金项目：国家社会科学基金重大项目（20ZDA068）

作者简介：柳静虹（1989—），女，四川江油人，南开大学周恩来政府管理学院讲师，主要研究方向为社会政策（政策执行过程分析）、工作贫困。E-mail：018189@nankai.edu.cn

的视角,政治社会学视政策执行为一个从抽象设定到具体行动的过程[10]。这个过程涉及政策预期与实际结果之间发生的系列事件、决策与行动[11-12],是资源分配博弈与政策多样解读的行动总和[13]。国外对政策执行研究的三代发展强调了政策过程研究实质是对关系的、政治的、结构的乃至文化维度的关注①。我国学者在对话国外理论的基础上进一步视政策实施为"嵌入于特定社会文化场景之中的一般性社会行动或社会实践的一部分"[14],结合中国场景发展出具本土特色的分析框架:有从结构性视角聚焦府际层面的政策执行,如荣敬本的"压力型体制"[15]、周黎安的"行政发包制"[16]和周雪光的"帝国治理逻辑"[17];也有丁煌等学者从制度分析视角关注基层政策执行阻滞冲突等问题[18]。国内外研究揭示了政策研究的本质是对执行过程的关注,既对行为互动发生的一般机制进行解释,又不放弃对过程分析的理论解析。

政策是"价值"分配的一系列决策与行动,社会政策更是视福祉为集体想象产物的一种想象行为[19]。政策实施是将集体想象客观化的过程;反过来,客观化过程中的执行偏差则也可理解为政策实施过程中的认知及交互偏差。多数学者认为,政策执行从政策文本开始,而现实关键性地取决于执行主体的想法、专业知识及经验[20-21]。过程中,政策的既定目标得不到充分的规定②,也无法维持后续一致性的认同[22],故而政策对结果的影响是间接的,有效实施也最终取决于整个政策体系中的人对政策的解读与行动[23-24]。因此,一项社会政策的制定与实施虽关乎具体的人及其构成的群体,但将政策的初衷转化为现实却是一项能见度不高的具体活动过程。近年来,国内政策研究存有两种取向:一是宏观分析我国政策执行现状及其问题的解析类研究,二是针对地方政府具体政策执行难点的对策建议类研究。相对而言,注重政策执行偏差的产生机制及理论阐释的过程研究产出不足,而基于实证研究的一手资料分析更为欠缺。事实上,政策过程分析有其研究传统,过程视角强调"解释性价值存在于机制的规范和嵌入它们的过程的重建中"[25],尽管关系、规范、结构甚或机制并非显性,对政策过程的探究从观察到解释仍可借由两个可行路径得以实现:一是理解政策中人的因素,并透过话语对人的行动做解释。二是理解行动的交互建构,描述政策实施中的实际冲突。行动实践本身具有主客观二重性[26],其中的"话语"与"行动"可作为理解政策执行偏差黑箱化的一种概念性手段。话语既包括语言交流,也包括嵌入其中的行为,可理解为表达语言及非语言元素的结构化总体[27]。行动为话语所固有,是话语中所包含的内容,构成话语本身的客观性层次,而话语又是行动客观性主观化的表现过程。因此,政策实施现实可通过基层行动者的对话所映射。同时,政策实施又是政策行动者与行动的集合,行动实践促成过程结构,而过程反映多重行动冲突。如此,透过对话语及行动的观测,政策执行偏差将得以进一步认识。

过程视角下的政策执行偏差研究聚合了公共行政、政治社会学与组织社会学等多领域的交叉关注点,其本身或多或少渊源于社会学领域中过程驱动的理论传统。19世纪末齐美尔开创了社会学的过程驱动理论传统,指出社会现实是一个始于个人行动的互动过程[28]。换言之,人类活动创造了一个"主体间的世界"[29],而社会现实是个体主体性客观化的一个过程。这一学术传统要求社会现象研究既强调其结构性又分析其互动形式,关注过程案例研析,聚焦丰富情境因素。基于这一元理论,后来的学者提出的过程方法,如"关系主义"[30]、"结构化理论"[31]以及芝加哥学派的持续相关性[32],都强调在一个由显式或隐式、正式或非正式规则所交互的异质世界里,实践过程的发生以及(由规则、角色和价值观所构成的)行动在其中发挥的作用。同样地,这种非本体论的

① 文中的闭环逻辑遵循了前人研究策略,具体分析行动者于组织内的权力结构关系以及在这一过程中的交互作用。

② 这是因为政策是在某一过往时刻或已知情况下制定的,既定目标往往不能预见到未来将面对的所有不明确之处,再加上目标设定的公共性与可见性背后责任与风险共担的政治倾向,故而增加了目标的模糊性。

探究逻辑也适用于政策实施的动态研究①。当代政治社会学关注社会政治关系中相关行动者参与的正式与非正式模式。在政策实施中,正式制度与非正式制度间的相辅相成[33],或是一般政策性因素与情境性政策性因素的协同作用[34],反映了特定政策中制度设想与实践结果之间的差异与关系。这里的制度可视为行动主体在组织内部或组织之间所采用及遵循的一套隐含或明确的规则[35-36],以协调人际关系与行为,或以隐式经验/知识(即实践规则)共享或以显式书面形式(即形式规则)呈现[37]。在实际情况中,实践规则与形式规则并不预先统一,行动者的实然言行总比其所应然表象更为复杂,成为制度化的阻力。因此,政策执行偏差包含了实践规则与形式规则之间的实然偏差,考虑这两种规则的不一致性成为理解政策与实践间张力的关键之一。

基于此,本文分析政策执行偏差的切入点在于:我国基层政策救助实施中形式规则与实践规则的偏差及表征是什么?如何理解两种规则间的不一致性?而在可观察到的个案中,又有哪些关键元素和理论视角可用于解释其不一致性?本文选取四川省 C 市 W 区社会救助各部门、部分街道社区以及相关社会组织展开实地调研②,描述基层社会救助的实施偏差具象,探讨政策救助的实践张力与权力互动,运用过程结构视角深入分析基层救助政策执行偏差的行动机制及过程逻辑,实现从现象分析到系统演绎的转向。

二、现象分析:基层社会救助实施的三大张力

政策实施以制度性解释、操作性规范与政策资源为基础,分别对应意义结构、合法性结构与权力支配结构等三个结构维度。制度性解释由形式规则派生而来,提供政策实施的法案支撑,形式规则是政策明确既定的制度规范。实践规则衍生于执行主体的认知体系,是实施过程中行为互动隐含的规范及策略。两种规则协同维系着政策实施的意义结构和合法性结构。此外,利益分配是(公共)政策的本质[38],构成了政策实施结构中的权力支配纬度。当规则与人们利益发生冲突时,个体可能会修改规则,从而产生形式与实际规则的偏差。

(一)制定层与执行层:认知偏差

首先是政府内部层级对社会救助的认知张力。这种张力来源于两个过程:一是对于群体分类的认知。政策实施是个体对政策的形式规则不同解读的一个过程,在执行层面,贫困问题道德化的解读倾向加剧了实践规则中个体化认知对形式规则制度解释的威胁。在基层经办服务人员中,一个突出的认知特点是趋向于把贫困问题转化为道德问题。访谈中,基层工作者认为缺乏劳动能力的高龄老人、残疾人和儿童是值得政府救助的群体,而年轻力壮的群体则不值得救助。这一分类依据对救助对象行为秉性的个人道德判断,而非依据政策划分或基于专业评估。其中,一个典型案例是"磕头仙人","年轻时不务正业,不走正道,是当地的'超妹儿'",工作者认为"年轻非良人,老了投靠社会,寻求政府帮助,政府对于此类人员只要做到最基础的救助就好。"此外,部分工作者甚或非正式地重新定义救助对象的需要,用"我不要你觉得,我要我觉得"的思维方式去判定其是否值得某项救助,并指出"只要愿意工作的都不会穷",视懒惰为致贫主要原因,将贫困问题作个体内生动力不足的道德归因,侧重个体化解读而忽视其所处的社会情境。在此种情况下,政策救助作为一种认识机制运行,通过基层执行者的标签与分类等话语工具,发展从实践经验中衍生的自发规则,形成一系列的区别对待,并在此基础上形成劳动付出与权利享有的严格等价观点,视

① 政策实施的结果取决于行动者对政策活动的理解与诠释,而实施难点则来自行动者之于政策互动的冲突。

② W 区民政局联合该区医保局、住建交局、教育局、人社局、区残联、区工会和区妇联等其他政府部门综合施策,逐步搭建医疗救助、住房救助、教育救助、就业援助,以及残疾人、困难职工、妇女儿童帮扶为一体的综合防范机制,较能反映当前我国城市社会救助充分的一面。

有劳动能力而领取低保救助为一种道德欺诈。

二是对于政策目标的认知。政策救助的多重目标设定也会导致执行层的认知偏差。如就业援助,既帮困扶贫,又希冀灌输自立自强的秩序与纪律。在访谈中,基层工作者表示就业援助实施效果存在局限性,即实际上不能同时达到减少贫困和鼓励自立的政策目标。譬如,当前就业援助政策主要是对新招用就业困难人员的用人单位给予社保补贴及岗位补贴,而对如何提升就业质量及具体操作尚未涉及,实质还是在通过强调加强受助者的技能培训来适应现有的就业岗位。这种通过就业促脱贫的援助方式的有效性取决于当地经济发展状况及既有岗位质量。访谈中,基层工作者表达了"给这个懒汉(低保户)安排了一个看门的工作,但就是不去"的不满,但当被换位思考问及自己或家人是否愿意接受此类工作时,大多工作者又承认目前就业援助的收入的确不能保证就业后能维系基本生活。社会救助的初衷本是通过保证体面的收入水平来减少贫困,旨在提供福利方面达到一定程度的去商品化,然而,当前就业援助实施侧重消除救助对象对社会救助的依赖,鼓励自立,其过程本身属于"经济人"假设的价值重振。

(二)政府与群众:预期偏差

其次是政府兜底保障与困难群众预期之间的错位张力。在既有社会救助体系中,政府侧重推动政策救助中形式规则的制定与条块结合的机制完善。各项救助政策严格与相应部门的各种行政级别相吻合,并由财政专项转移支付,而政策细分的多样性则主要表现为以现金结合实物救助的各类经济援助。在政策重心由当前绝对贫困向相对贫困转向下,政策救助的一个现实困境是:过往帮扶面较窄,群众工作相对好开展;而伴随政府帮扶面的扩大、救助项目的不断细化,困难群众的实际需要也随之增多,政府帮扶的普遍期待也水涨船高。如此产生一个预期错位:政策救助的民间预期脱离了法律层面对社会救助的责权界定,政府层面的救助效力被视为应然性。这种变化一方面与经济快速发展下贫富差距不断扩大,兜底保障需求剧增的现实有关,另一方面也与政策范畴对贫困认知的更新密不可分。近年累积的官方扶贫示范作用加速了公众注意力进一步向政策救助聚拢,民众愈发认为政府威权治理体制下的政策救助能够且应当有效消除贫困。

(三)救助部门与社会组织:执行偏差

最后是救助部门与社会组织的边界张力。社会救助领域中,政府与社会组织的关系呈现松散耦合,而政府在自身及其所制定的规则以及提供的服务之间建立了一个相对封闭的纵向层级闭环(图1),这个闭环是资源与权力的重心所在。在我国基层治理中,国家作为主要社会行动者主导的权威干预主要体现为社会救助领域政府对社会力量参与的行政吸纳上[39-40]。规则制定、资格审核与政策实施在政府层面"自成一体",基层经办人员"身兼数职",社会组织"锦上添花"。当前普遍的政策救助布局是,基层救助部门针对现有政策救助范围内的对象提供政策资源,社会组织则针对政策边缘人群对接社会资源。此外,各类救助政策的申请与信息复核权由街道社区进行,聚集愈来愈多的监督与评估权力,实质邀请第三方组织介入救助审核的做法极为少见(目前了解仅重庆市垫江区有尝试第三方机构负责低保家庭经济信息核查)。借用折晓叶等人的借助式互动概念[41],政府通过购买服务的项目形式来借助社会力量进行部分的救助服务提供,而相关社会组织也会借助政府来扩大影响力与业务范围,但在借助力量、权力与资源的同时,彼此缺乏重要协作与网络联系。以W区各街道建立的社区关爱援助中心为例,当问及救助工作的具体开展情况时,街道社区和受访援助中心皆强调各自在政策救助执行中的重要性及主体性,但当问及彼此就同一救助对象开展的服务时,社区与有合作关系的中心称偶尔合作,并不熟悉彼此具体工作情况。这种松散耦合的关系结构易导致体系内与体系外救助工作的责权不清。两条救助工作线并行运作,这其中或存在不同甚至竞争的工作逻辑,不同权威与合法性的来源以及不同的问责评估标准,在一定程度上不利于各救助部门与社会组织间的良性互动与反馈。

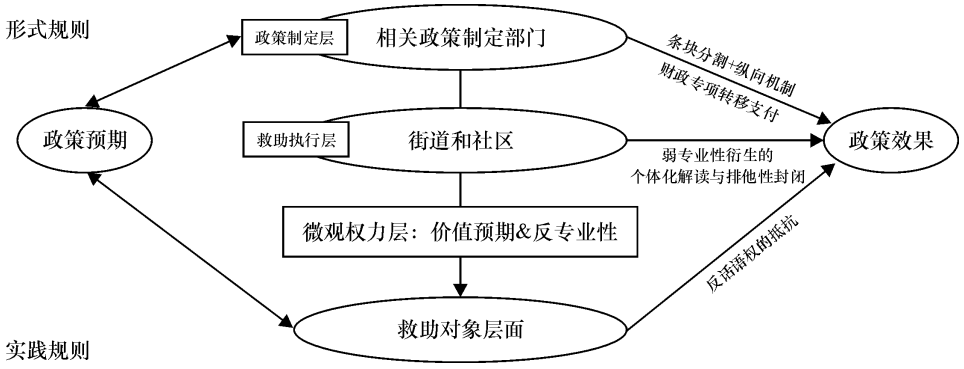


图 1　政府政策救助闭环模型

三、系统演绎:执行偏差的闭环逻辑及黑箱路径

(一)闭环模型提出的理论视角

闭环模型的引入超越了过往研究对机制的宏观关注,而注重场域内关键行动者之间的互动张力与权力关系。政策实施是一个权力关系重构的过程[42],权力及其影响力构成了实施过程的结构,进而左右结果。在政策救助过程中,当前经济援助为主的形式规则对应的是以经济标准衡量的个体贫困与价值预设,这一过程采用了部门分割、多头负责的纵向层级结构。而形式规则中存在的正式权力在很大程度上依赖于权力链条中下游实践规则中的微权力,与此对应,在层级明确、各司其职的常规救助中执行层通过策略性互动又塑造了微观权力层。在救助制度安排上,一旦微权力裹挟制度权力向下交互,就会产生执行偏差。基于此,闭环模型是指在政策资源流动和两种规则并存的前提下相依存的行动者围绕救助政策所建立的一种社会关系模式(图 1)。该模型的提出建立在三个基本的假设条件上:(1)首要是微观层面的个体假设,基于行动理论中的框架选择理论来解释行为逻辑;(2)其次是中观层面的组织假设,将行为逻辑整合于制度的内部层级中来加以观察;(3)最后是宏观层面的情境假设,即大多数政策的制定到实施都在特定政策系统内行动者之间进行,且行动者行为受广泛政策环境因素的影响。

闭环这一术语与社会封闭理论(social closure)和行动理论相联系,是由一组以政策实施过程为中心的闭环形态与一组以人为中心的行动场所构成的关系体系。两个理论本身聚焦不同但可共容的因素——机制与焦点,由此,对闭环的理论分析既是关于结构的,也是关于个体行动的。结构层面,韦伯(Max Weber)认为,社会封闭是一种社会群体设置并强化其成员资格的过程[43],帕金(Frank Parkin)则强调了社会封闭性所涉及的权力行使与角斗,进一步解释了这一封闭秩序内各种制度力量对固化的偏好及对流动的限制。个体行动层面,本文进一步聚焦这一内部权力互动过程,以哈特穆特·艾瑟(Hartmut Esser)的框架选择理论为参考。在宏观社会学解释模型(如马克思·韦伯的理解社会学与舒茨的现象学社会学)基础上,艾瑟推动了行动理论的复兴发展,主张社会机制可作为解释社会的基础,而理性的行为则是大多数社会机制的核心。框架选择理论注重对行动的解释,强调每一种社会行动由行为联系在一起。通过行为,交互产生主观意义。而透过对话语意义的解读,行为又进一步被理解及研判[44]。要言之,社会封闭理论有助于理解边界与社会网络结构及其内部资源获取/流动的关系,是本文提出政策救助闭环结构的理论支撑;而框架选择理论则提供了一个分析视角,将对情境的定义和情境中行为的选择联系起来。综合两种理论观点,本文将社会救助过程进一步理解为政策环境中不同层级救助行动之间的结构效应。它不是个体对某一体系的进入与既定规则的融入,而是彼此行为间的相互依存关系,打破宏观与微观层面间

的二元论。闭环模型的提出从宏观角度建立一种微观机制,即对大多数机制的研究需要聚焦到对个体行为与过程细节的解释,并最终回归到对结构层面的反思。

闭环模型解释了政策执行偏差的行动逻辑:形式规则的封闭性与实践规则的分类化。前者是由集体想象行为所产生的一个系统范畴,在于形式规则的遵循。后者则强调个体于实践规则中构建差异的分类行为,指个体层面上将社会群体基于差异性进行划分,划分依据提供了一种行动脚本,即如何在特定情境下与被划分的个体建立互动策略。基于该行动逻辑,闭环成为理解救助政策执行过程、政策资源通过何种方式在执行层面下沉、而政策初衷又是否通过不同行动层互动得以达成的一个关键概念,它是一套观察政策实施的行动轨迹,更是针对这一过程的个案分析框架。这一模型有三个特点:第一,不遵循静态逻辑。在政策执行中政策信息不是惰性静态的,且不作任何改变地传递到不同行为者的脑中。闭环模型侧重从结构层面寻找关键行动者,并关注其如何构建政策信息的意义及互动行为,强调一个动态过程解释。第二,不锚定单一因果链。超越政策实施的传统线性视角,转而强调理解政策救助的闭环结构与个体行动的互嵌性。图1展示了政策过程中相关概念间的非线性关系,强调对社会救助一般形式的抽象探索但并不寻求类似通用法则,而是寻求一个分析框架来为研究提供边界。第三,立足现象分析。模型中,基层工作者和救助对象既是主要参与者,也是分析单位。

在进一步认识救助政策实施偏差时,我们将过程中的行动选择①看作是由闭环结构三要素的推动所形成的产物:连续的层级制度,分类范畴与微权力关系。具体而言,确保政策实施一致化的首要前提是建立及维系兼具意义结构与合法性结构的制度秩序。制度秩序提供了划分特定救助层级的规则,并随着时间的推移型塑政策过程的大致轮廓,是形式规则的首要体现(图1)。同时,层级制度既依靠规则运行,也倚赖权力支撑,且不可避免地存在分权形式[45]。政策制定层将权力下放给执行层,以便政策得以落实,权力自此自我分化。现实中,政策层制定规则,倚赖部门配合;而执行层运用规则,以政策本文作为行为参照。当救助执行层愈来愈多地处于低专业化建设背景下,基层工作者更多依靠过往经验进行个体化解读及操作,从而衍生出自上的政策解读权篡夺与自下的分类排他性,促成微权力关系的运行。上述要素共同塑造了当前W区政策救助闭环的结构,也在某种程度上提供了当前我国城市社会救助执行偏差的一般形式。

(二)政策救助执行偏差的过程解释

那么,这三个要素如何影响行动场中的结构、个体策略以及互动结果?简言之:纵向行政架构视政策救助实施为一个相对封闭的条块管理结构,而基层执行者与救助对象则将其作为个体化解读政策及行动策略互嵌的微权力空间。

1. *形式规则中层级架构的情境特征*

如前所述,在政府政策救助中,形式规则框定了实施层级架构的情境特征:政策的制定呈现精细化发展且经济援助为主导的现实趋向,但救助工作的开展本身存有不同行动逻辑,有着不同部门及各自政策依据的层级解读,由此产生认知张力。基层救助中,只要困难实际发生,补贴和实物救助随之而来,这是政府承担社会救助责任有力的体现,但同时也显示出双重隐患:一是,当前基于困难实际发生的救助实质是"遇到事儿解决事儿"的事后逻辑与"上面千根针、下面一条线"的行政化管理。闭环内各层级人员结构呈现沙漏型,基层工作者人数不多且多身兼数职,使在其职责范围内(困难核查、分类申请并依次对接)的各项救助均存在时效问题。同时,经办队伍整体学历

① 这里的行动选择包括了调研中执行者对案例阐述方式/侧重点/隐喻的选择,也有观察到的执行层面行为的互动与冲突。

水平普遍不高且专业背景混杂,弱专业强行政衍生出政策解读的多样性与工作手段重行政弱服务的现象。二是经济援助方式主导下执行者与救助对象的紧张关系。社区工作者普遍反映,“我们只有上班时间,没有下班时间”,有的人甚至表示,“在救助工作中,我们的付出与收入实际是不成正比的”,并且补充道,“有时候到年底低保户能领到的各类现金补贴和慰问物资都比我们的年终奖多,我们是否可以得到救助呢?”“每逢快到春节,社区慰问品都发四件套,我们社区有一低保户自称只用新被套,被套脏了就扔,从来不洗。”这一问题背后反映了基层工作者的低薪多劳现状,及实际救助工作成效的不确定性,证实了救助工作“难”做的意涵。“不洗被套”事件的发生更表明,物资给付式救助作为扶贫工作的主要手法已不足以回应未来贫困治理的长效性。

2. 实践规则中行动主体的情境定义

认知与情境因素的结合是影响政策过程的关键。实践规则建立在行动主体对情境感知并由此引发行动的基础上,其与实施结果的关系探究可以援引托马斯定律:“如果人们将情况定义为真实的,那么其结果就是真实的”[46],个体的行为与其对情境的定义密切相关(对情境的定义可根据客观现实,也可依据主观评价),行动主体对政策情境的认知张力带来明显的行为差异性,并可能导致实际的过程冲突,而其间微权力关系的衍生造成了基层行动者对政策的个体化解读并将其转化为对结果的影响力。权力借助层级差别实现对个体行为的规范,以维系政策救助过程的切实运作。而与此同时,层级管理及其结构特性也使得可能产生的冲突贯穿于整个政策救助过程。

基于社会救助认知层面的差异,基层的“微观权力”可制造出实践经验,并应用于具体救助工作之中。经验的形成与权力的增强有规律地相互作用,形成了维护当前行为模式的自圆其说,譬如“非常欢迎基层招用退伍军人,年轻毕业生会‘怕’,会‘躲’,没经验”等说辞。在政策救助闭环的情况下,微权力还很容易跨过“专业”的门槛,将其重塑为赋予当前救助行为合理化的实操手段。这是一种反专业性与微权力的结合:一方面,从政策资源的流动方向来看,执行层对救助对象可具有压倒性的定义与分类力量,而弱专业性衍生的个体化解读通过闭环内微权力层加强了这种认知;另一方面,由于认知加工与经验的积累,政策救助闭环在应对新的贫困变化时往往呈现路径依赖,其滞后性和事后救助逻辑在前述的三种张力中皆可寻觅。

这里我们借助艾瑟框架选择理论中的“聚合逻辑”、“情境逻辑”与“选择逻辑”来进一步理解这一权力互动过程。聚合逻辑定义了一种行为判断的基础形式,即行动个体能自觉意识到其自身所处的周遭情境与可做的选择。在社会学视角中,个体行动并不先天成立,行动者往往首称选择一个适合于制度环境或有利于其利益的认知方案/行动策略,然后选择最适合实现方案所定义的目标的行动脚本,脚本的集合发展出结构的集体特征。同样地,古典政治经济学的观点也认同,在任何特定情况下个体的策略选择取决于其如何感知与衡量各种策略的利益、成本及可能的结果[47]。因此,不同行为间的选择逻辑首要取决于选择的情境①,对情境的主观定义尤为重要。譬如,个体在真空中无法感知所处的世界,行动者首先须定义自己如何看待情境,然后确定行动目标、选择行动脚本,而主观观点又由行动者的认知成分(评价与态度集合、知识储备)所塑造[48]。在政策救助中,行动者不同的行动选择也由上述认知成分而实现。其中,身份是评价与态度指向,闭环内的层级整合反映了政策救助过程中的制度空间,提供给特定行动者身份的认可与约束,故而也构成一个基于身份的行动空间。空间赋予不同身份与周遭环境(包括政策环境)间的关系性质,而知识指向的弱化(即弱专业性)则使行动者在复杂的现实社会情境中往往采取简化策略。即便是经验丰富的非专业基层工作者,所倚赖的常识与自然态度也很可能会遇到内部认知不一致、

① 这里的情境是多面向的,从政策角度看,包括由组织结构、专业/职业关系、社会网络和社会传统等组成的复杂网络中的一切,对执行者理解政策较为重要。

概念模棱两可或价值介入的可能。这是因为基于经验常识的假设与主张大部分是未知的,故而不可证伪,经验常识无法自我纠错。尤其救助政策针对的情况通常既复杂又具体,弱专业性主导的隐患正在于基层工作者易保持自己主观的观点,依据过往经验产生一个价值预期,并据此进行情境分析。对政策改革的实质内容缺乏专业认知的执行者可能更多地依赖其表面特征而不是潜在的结构理念,形成以形式为中心的认知模式,使得执行过程流于偏差甚或阻滞。因而,认知成分中的知识储备在政策执行方面有着重要的影响。专业性在于科学方法的运用,其手法可复制,实践逻辑一致,并能产生可经验证伪的知识。与经验常识不同,专业性可从表面之下挖掘出更深层的政策核心意图。

3. 多重行动逻辑下的策略博弈

权力作用是相互的,救助对象层面不总是被动接受与自我内化。我们从行动场内的个体策略互动逻辑着眼,来进一步解读政策救助过程中的基层冲突。

一是基于对手的照镜子逻辑。不难理解,基层工作者与救助对象的行动是不同行为迭代交互的产物,建立在双方通过各自主观定义对其进行判断与解读的基础上,双方选择利于自身利益的行动脚本,行动策略嵌入了正在进行的交互中。同时,这也并不妨碍双方同时使用来自制度规则与社会规范的标准化期望来作为他们行动的定位。由此,在全国各地时有发生的骗保、懒保、基层冲突不能被视为单一的非常态突出事件。层级制度下执行者行动的情境定义背后凸显的是权力差异,而权力差异下救助对象的"违规"行为可视为一种反话语策略:公众情绪与政策执行态度相互交织,双方相互指责、贴标签与差异性解读,又根据自己与他人的期望和评价来采取行动。在政策过程研究中,闭环模型的过程结构视角更为系统地关注到具有相互依赖选择的多个行动者之间的相互作用。由此呈现一个事实:即许多结果并不由单一的行动者完全控制,也取决于其它各方的预期、评估与决定。这好比博弈论的一个观点,无限的行动迭代可能会改变两难选择的结果,因为它允许行动方根据对手之前的选择来决定自己的下一步行动[49]。

二是基于自我的路径依赖逻辑。执行层面的基层冲突还在于基层工作者对当前政策救助形式的自主评判,这其中潜藏许多值得寻味的评判标准,前文所述的"不洗被套"的例子反映了基于财政对等实现的公平与社会再分配之间的失衡。一个是基于经济交换的公平观念,即个人的努力贡献与其所获得的利益等价,即便有差异,受益于某一项服务的人也应承担相应的直接或间接负担。另一个是再分配权益,即将资源重新分配给较困难个体的政策依据。虽然政策救助注重社会再分配的公平,但弱专业性衍生的个体化归因解读进一步凸显了经济交换公平与再分配公平目标的冲突。如此在闭环结构中,当执行层多遵循一种个体化解读与反专业性策略时,上述两种公平的失衡暴露在救助双方的行动策略中,基层冲突频现,行动策略的互动以一种自我强制均衡的形式出现,政策救助过程在对贫困现象的实际变化回应中就可能遵循同样的回路,而救助对象即便在政策不断完善的情况下也会遵循过往解决自身问题的方式的路径依赖。值得注意的是,在现实社会中,救助过程不局限于二元互动,而是经常发生在多个行为群体中,行为个体能联系交流。因此,骗保、懒保等冲突事件并非个别化行为,而是典型与一般的社会现象。

(三)政策执行偏差的"黑箱"路径

当结构(行动场)与个体(认知、行动策略本身)相互作用时,实施的事实发生了。基于此立场,我们试图通过反向推理来假定可能(或已然)导致政策执行偏差的重要因素(表1)。从实施末梢入手,在实施过程的具体困难被描述之后,探寻与之相关的重要因素,并相应地找到应对方法。通过对W区的案例分析,对政策救助执行偏差的解释在理论上有四个先决条件:两类规则最大限度的一致性、行动主体的情境定义、行动选择与路径依赖。在两类规则不一致的条件下,实施过程中的多条行动实践与多主体交互可能构造政策执行偏差,并通过路径依赖进一步发挥影响。

首先,解释政策执行偏差的一个出发点是一致性(A)的概念。本文引入形式规则与实践规则

的潜在冲突(A1),回答了政策实施是什么的问题。过程分析将政策实施定义为认知及行为一致性的事件,而两种规则间的不一致则揭示了当前政策预期未能与实际执行相结合的困境。在这种情况下,微权力关系的零散存在意味着的权力扩散及其来源可能复杂而广泛,而专业化则有利于融合既定规范化的知识框架与实践框架,在实践中可将两种规则整合,使政策解读得以畅通共享,实施得以连贯。

其次,在构成政策救助实施过程的交互中,实践是通过人参与形成的,即行动者与行动构成系统中的权力关系结构(B1),关注了政策由谁来实施。过程分析将政策实施理解为过程中参与者的集体行动。这样的行动则是通过情境定义来参与组织的(B),即层级特征与沙漏结构促成当下基层执行者的刚性压力及认知矛盾(B2)。政策救助对于基层工作者而言有时是强制性的且高强度的,而未来长效性的政策实施也需要考量基层执行者的工作抗逆力。

再次,政策救助实施的过程分析还须追溯至内部参与者的行动集成(C),视政策实施为不同行动参与者在其各自情境定义下的行动调节与理解的互动方式,揭示了政策实施何以实现。这里我们关注个体策略的选择及互动如何促进或抑制执行者与救助对象之间关系的平衡性(C1),这种平衡性能够影响系统内部个体理解他人行为的方式(C2),如基层执行者与救助对象之间的关系一旦难以得到稳定维护,执行者的个体化解读和分类解读(A2)得以加固。

最后,集体行动的交互及其影响往往构成政策实施路径依赖的参考(D),类似骗保、不洗被套等极端事件的频发反映出政策救助形式注重单一经济援助的规范性要素,回应了如何理解当前的实施过程。而资源配置是政策救助的中心,围绕资源分配的制度化设计与基层自主评判实质是共存的(D2),而当前自主评判依赖于道德价值与行动中的交互经验实践,加深了路径依赖,从而不利于未来救助政策的进一步完善与迭代。

表 1　政策执行偏差的"黑箱"路径

分类	总体结构			
	A 一致性	B 情境定义	C 行动选择	D 路径依赖
1 封闭逻辑	• 两种规则的不一致性 • 实践规则中的微权力	层级的规范范畴和沙漏结构	策略互动中个体化解读与反专业性策略的强制均衡	滞后性和事后逻辑
2 分类逻辑	自上的政策解读权篡夺与自下的分类排他性	• 执行压力 • 矛盾激活	基于财政对等实现的公平与社会再分配之间的冲突	• 资源的重新配置 • 制度化设计与基层自主评判
现象表征	反专业式	反长效式	反组织式	反迭代式

四、讨论

传统社会救助是以经济援助为主要形式,相对贫困视角下的政策转向则聚焦贫困的多维层面及对应的综合治理,其本质是关于过程的。本文是对基层政策救助执行过程的一种分析模式的建构,闭环模型基于过程结构分析视角将个体行动与整体结构相结合,将政策实施过程概念化为一个涉及相互关联的各类行动者的互动过程。审视社会救助执行偏差的黑箱化过程,探讨如何纠偏政府、救助对象和社会组织间的张力关系,是优化救助政策兜底保障功能的关键。

首先,协调兜底保障与发展共享的内在张力。进一步明确社会救助的兜底定位,即在强化分类救助前提下,划好兜底范畴。在绝对贫困向相对贫困的政策重心转变下,调整救助政策制定、落地与执行过程中的基本原则,包括道德判断向福利团结的目的转变,绝对消灭向相对缓解的认知转变,事后救助向贫困预防的逻辑转变,以及物资补给向增能服务的方式转变。

其次,注重责任主体专业化与多元化的协同发展。第一,对于执行主体来说,政策的完善与迭代需要政府顶层对基层经办事务过程进行详尽的制度设计,规范救助认定程序与行为方式,优化多层级行动主体间的协作共识。第二,探索互联网+百姓问政式的民生监督平台,完善基层救助评估机制,化解基层冲突,引导救助对象及其他群众对救助工作的反馈与监督。第三,从政策的制定完善、具体执行到复盘评估,注重引进专业行动主体的参与,构建长期均衡的专业化服务体系。从闭环视角来看,专业的多元行动主体协同可降低政策救助闭环的封闭性,调节部门权力差异,改变专业力量结构。专业性构成了政策从制定到实施连贯一致性的知识背景,随着政策救助目标的一致性趋同与行动策略的反思累积,闭环内通过不断完善内部机制而实现内生性转变。

最后,调整社会救助过程结构,逐步构建救助递减与预防机制。时间因素需被纳入到未来政策救助的完善中:一是时间梯度性,一味的实物救助不利于助人自助,引发的"不洗被套"类似事件易造成社区内地方社会的无谓负担。经济援助唯有在达到限度时才会有效,且随着所达到的实效而逐步减少,以形成救助递减制度。梯度性救助退出不同于达到标准即刻停止,这种逐步实施可由相关细则固定下来,以避免实际执行中的随意性。递减细则愈规范,当前闭环中的每一方(无论制定者、执行者还是救助对象)就愈加清楚,救助行为须合乎公平观念和再分配权益。二是时间的未来指向。以就业援助为例,预防机制下的就业联动是面向未来的长效机制,与着眼即刻起效的当前就业援助有所不同。前者是预防视角下就业权利的体现,其宗旨不仅在于减少一个不劳而获之人,而且是通过强调工作质量来提升个体抵御贫困风险的能力。进一步说,两者区别存在于救助技术层面,而不在价值预判层面。工作质量对应的是就业结构调整,存有对救助对象职业发展及未来规划的责任观念;而忽视就业质量转而强调岗位数量的策略更侧重于个体改造。

闭环视角解释了当前政策救助实施中的现实一面,即政策救助本身仍是一种关乎权力与冲突的机制,而实施的过程则是微权力的零散分布。制度化实施的一致性落脚于个体行动者,但个体也可能打破这种一致性。在笔者看来,政策救助的过程一致性是有效社会救助的基础。政府政策救助是一个多面向的机制,需要一个充分的解释框架,以揭示不同行动面向对救助政策持续产生的微妙影响。基于闭环模型所构建的过程分析框架,将政策救助中行动者、层级制度和权力关系的相关知识转化为利于分析解决当前社会救助实践难题的重要参数,同时又使得研究者的思维方式贴近行动者所使用的行动策略,一定程度促进了以理论为导向的实证研究发展。

参考文献:

[1]HARGROVE C. The missing link: the study of implementation of social policy[M]. Washington: Urban Inst Press, 1975.

[2]SPILLANE J P, REISER B J, REIMER T. Policy implementation and cognition: reframing and refocusing implementation research[J]. Review of Educational Research, 2002(3):387-431.

[3]LIPSKY M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

[4]HUPE P L, MICHAEL J H. Street-level bureaucracy and public accountability[J]. Public Administration, 2007(85):85-102.

[5]郑功成. 中国社会救助制度的合理定位与改革取向[J]. 国家行政学院学报,2015(4):17-22.

[6]CLAY E J, SCHAFFER B B. Room for manoeuvre: an exploration of public policy planning in agricultural and rural development[M]. Cranbury: Associated University Presse,1984:192.

[7]PRESSMAN J, WILDAVSKY A. Implementation[M]. Berkeley: University of California Press, 1984.

[8]BARRETT S M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies[J]. Public Administration, 2004(2): 249-262.

[9]BREHM J, GATES S. Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public[M]. Ann Ar-

bor: University of Michigan Press, 1997.
[10]STONE C N. The implementation of social programs: two perspectives[J]. Journal of Social Issues, 1980(4):13 - 34.
[11]O'TOOLE L J. Research on policy implementation: assessment and prospects[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,2000(2): 263 - 288.
[12]SCHLAGER E. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes[J]. Theories of the Policy Process, 2007(2): 293 - 319.
[13]YANOW D. The communication of policy meanings: implementation as interpretation and text[J]. Policy Sciences, 1993(1): 41 - 61.
[14]刘能. 迈向证据为基础的社会政策研究[J]. 学海,2019(3):19 - 26.
[15]荣敬本,崔之元,王拴正,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社,1998.
[16]周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1 - 38.
[17]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.
[18]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.
[19]CONROY J C, DAVIS R A, ENSLIN P. Philosophy as a basis for policy and practice: what confidence can we have in philosophical analysis and argument? [J]. Journal of Philosophy of Education, 2008(42): 165 - 182.
[20]MAJONE G, WILDAVSKY A. Implementation as evolution[M]//FREEMAN H. Policy studies annual review. Beverly Hills: Sage,1978:103 - 117.
[21]丁煌. 政策制定的科学性与政策执行的有效性[J]. 南京社会科学,2002(1):38 - 44.
[22]MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995(2): 145 - 174.
[23]MCLAUGHLIN M W. Learning from experience: lessons from policy implementation[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987(2): 171 - 178.
[24]HUDSON B, HUNTER D, PECKHAM S. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? [J]. Policy Design and Practice, 2019(1): 1 - 14.
[25]CEDERMAN L E. Computational Models of Social Forms: Advancing Generative Process Theory[J]. American Journal of Sociology, 2005 (4): 864 - 893.
[26]童星. 应急管理案例研究中的"过程—结构分析"[J]. 学海,2017(3):63 - 68.
[27]LACLAU E, MUOFFE C. Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics[M]. New York: Verso Trade, 2014.
[28]WOLFF K H. The sociology of georg simmel[M]. New York: Free Press, 1950.
[29]COURTY G, BERGER P, LUCKMAN T. La construction sociale de la réalité[M]. Paris: Méridiens Klincksieck, 1986.
[30]EMIRBAYER M. Manifesto for a relational sociology[J]. American Journal of Sociology,1997(103):281 - 317.
[31]GIDDENS A. The constitution of society[M]. Oxford: Polity Press, 1994.
[32]ABBOTT. Of time and space: the contemporary relevance of the chicago school[J]. Social Forces, 1997(75):1149 - 1182.
[33]周雪光. 论中国官僚体制中的非正式制度[J]. 清华社会科学,2019(1):7 - 42.
[34]ADAM S, KRIESI H. The network approach[J]. Theories of the Policy Process, 2007(2): 189 - 220.
[35]DOUGLAS M. How institutions think[M]. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.
[36]CRAWFORD SUE E S, ELINOR O. A grammar of institutions[M]//ELINOR O. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press,2005:137 - 174.
[37]SABATIER P A, WEIBLE C M. Theories of the policy process[M]. Colorado:Westview Press,2014.
[38]赵聚军,王智睿. 社会整合与"条块"整合:新时代城市社区党建的双重逻辑[J]. 政治学研究,2020(4):95 - 105.
[39]康晓光,韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J]. Social Sciences in China,2007(2):

116 - 128.
[40]唐文玉. 行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J]. 公共管理学报,2010,7(1):13 - 19.
[41]王颖,折晓叶,孙炳耀. 社团发展与组织体系重构[J]. 管理世界,1992(2):192 - 202.
[42]姚华. 政策执行与权力关系重构:以S市2003年市级居委会直选政策的制订过程为个案[J]. 社会,2007(6):127 - 153.
[43]李春玲. 断裂还是碎片——当代中国社会阶层分化趋势的实证分析[M]. 北京:社会科学文献出版社,2004.
[44]ESSER H. Soziologie spezielle grundlagen: die konstruktion der gesellschaft[M]. Frankfurt: Campus, 2000.
[45]王水雄. 层级体系中的分权形式与组织运行效率[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2015(5):105 - 113.
[46]THOMAS W I, THOMAS D S. The child in America: behavior problems and programs[M]. New York: Alfred A. Knopf, 1928:553 - 576.
[47]RADNITSKY G. Cost-benefit thinking the methodology of research: the "economic approach" applied to key problems to the philosophy of science[M]//GERARD R, PETER B. Economic imperialism: the economic approach applied outside the field of economics. New York: Paragon House,1987:283 - 334.
[48]ESSER H. Soziologie spezielle grundlagen:situationslogik und handeln[M]. Frankfurt:Campus,1999.
[49]SCHARPF F W. Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations[J]. Journal of Theoretical Politics,1994(1):27 - 53.

The Implementation Deviation and Closure Logic of Social Assistance at the Grass-Roots Level

LIU Jing-hong
(*Zhou Enlai School of Government*, *Nankai University*, *Tianjin* 300350, *China*)

Abstract: As a part of anti-poverty system in China, social assistance has played a critical role in eliminating absolute poverty. However, with the profound transformation of the society and the change of the poverty nature, the cognition of various actors on social assistance in the implementation of social assistance at the grass-roots level presents heterogeneity, which leads to various key tensions between abstract policies and concrete practices, thus forming implementation deviations. Based on the field investigation of the implementation of grass-roots social assistance in C City, Sichuan Province, the results show that the policy assistance at the grass-roots level presents a closed-loop structure composed of multi-agent strategy game. The vertical hierarchical framework regards the implementation of policy relief as a closed hierarchical mechanism, while the grass-roots policy performers and the objects of assistance regard it as a micro-power space in which individual interpretation policies and action strategies are inter-bedded. In response to the black box path of policy implementation deviation, China's future social assistance policies should follow the construction of professional and long-term mechanism, coordinate the internal tension between guarantee for the poor and development sharing, pay attention to the specialization and diversification of responsibility subjects, and gradually build the mechanism of decreasing relief and prevention.

Key Words: grassroots governance; social assistance; policy implementation; implementation deviation; actor