

国家涉农政策执行效能差异性的生成逻辑

徐琴

(中共浙江省委党校 全面从严治党研究中心,浙江 杭州 311121)

摘要: 国家涉农政策能否有效转化为执行效能,是基层治理场域中国家自主性目标能否实现及其实现程度的重要衡量标准。制度、权力与行动者构成了基层治理情境下国家自主性实践的分析框架。通过多案例比较分析发现,制度、权力和行动者的不同组合是导致国家涉农政策执行效能差异的直接原因,这与地方政府自主性和乡村社会自主性对国家自主性实践的制约与影响紧密相关。不同政策实践中,国家自主性与地方政府自主性、乡村社会自主性之间的不同关系形态是塑构国家自主性目标实现程度差异性的内在逻辑。国家自主性的博弈实践表明,治理实践中的国家自主性呈现出碎片化样态,具体表现为动态性与有限性并存、层次性与相互性并存,这是造成国家涉农政策执行效能差异的根本原因。通过制度-权力-行动者路径以推动嵌入式、适宜的国家自主性的普遍形成,是从整体上提升涉农政策执行效能的重要进路。

关键词: 涉农政策;执行效能;国家自主性;乡村治理

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2023)01-0036-10

一、引言

十八大以后,国家权力不断嵌入乡村社会,但政策执行差异往往导致国家涉农政策难以完全转化为治理效能。从类型上来看,地方政府的政策执行差异主要体现在三个层次上,即“不同地区”的政策执行效力差异、不同“政策领域”的政策执行效力差异和同一政策自身的“政策执行波动”^[1]。从文献梳理的结果来看,对政策执行差异及其原因的研究主要存在执行过程、行为主体和组织结构三重分析视角。

执行过程视角下的政策执行差异研究以政策执行模型为讨论框架,为明晰差异原因提供了类型化的分析。譬如,李慧龙等^[2]建构了政策的“激励-冲突”分析框架,认为政策执行差异很大程度上是由政策“激励-冲突”的结构差异和强弱程度造成的。袁方成等^[3]结合易地扶贫搬迁政策实践,拓展了马特兰德的政策“模糊-冲突”分析框架,认为不同的政策执行模式可以在同一政策周期内相互转化,从而凸显了政策执行差异的情境性特点。

行为主体视角下的政策执行差异研究着重于考察公共政策执行主体的行为策略和行动逻辑,为理解政策执行差异提供了能动性的解读路径。作为将公共政策由文本状态转化为现实状态的重要桥梁,政策执行主体的目标认知、综合能力、执行意愿和利益需求是影响政策执行效能的重要因素^[4]。尤其是当地方政府把公共利益代表者和“理性经济人”之间的角色张力投射到政策执行实践中时,会导致政策目标与治理实践的偏离,从而抑制政策执行效能的实现^[5]。因此,在多层级治理体制之下,地方政府并非公共政策的忠实执行者,其在政策执行过程中会根据政策目标与自身利益的契合度和执行压力的差异采取不同的执行策略^[6],由此造成政策执行波动并影响政策目

收稿日期:2022-08-16

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2023.01.004

基金项目:国家社会科学基金青年项目(22CZZ014)

作者简介:徐琴(1994—),女,江西上饶人,中共浙江省委党校全面从严治党研究中心讲师,主要研究方向为城乡基层治理。E-mail:xuqin94@foxmail.com

标的落实。

组织结构视角下的政策执行差异研究从中国公共政策执行情境出发,认为政策执行差异在某种程度上是由科层分工的复杂属性造成的,科层分工的弹性变化会影响政策执行的职责整合度,并最终导致政策执行效力的不同^[7]。这意味着,我国决策与执行分离的制度环境催生了政策一统性与执行灵活性、激励强度与目标替代以及科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论,这使得政策执行差异在某种程度上不可避免^[8]。

既有文献为理解国家政策执行差异提供了较为丰富的研究路径,对本文具有一定的启发性。但现有关于政策执行差异的研究多为单一案例研究,基于多案例的比较分析较少。同时,国家政策能否转化为执行效能是国家自主性目标实现程度的重要衡量标准,因此,国家自主性视角是理解政策执行差异的重要切入点,但现有研究对此未给予足够的重视。基于此,本文建构了公共政策执行领域国家自主性实践的分析框架,结合多案例比较分析,从国家自主性视角剖析政策执行效能差异的生成逻辑,以期提升国家涉农政策执行效能、推动乡村治理现代化提供参考路径。

二、国家自主性的实践逻辑:一个分析框架

国家自主性是指作为处于一定环境和条件限制下的行为主体,国家具有实现自身意志、谋求社会公共利益的能力或特性,强调的是国家不受社会力量的干预而推动政府战略和公共政策形成所体现出来的自主性行动能力,体现了国家对自身意志的维护与实现。在中国政治实践中,国家意志多以中央政府出台的各种政策文件及其所内涵的政策目标为表现形式,因此,将国家涉农政策转化为执行效能并确保国家涉农政策目标得到落实,是国家自主性在乡村社会的具体体现。具体而言,乡村治理场域中的国家自主性实践就是公共治理主体借助权力运作将国家政策文本转化为执行效能的过程,制度、权力和行动者之间的相互作用构成了国家自主性的实践逻辑。

(一) 博弈中的正式制度与非正式制度

在乡村治理场域中,国家的自主性目标及其对社会公共利益的追求与维护以其输入到乡村社会的各种制度体现出来,因此,各种涉农政策实际上是国家意志的表征。但与此同时,乡村社会也存在着大量的非正式制度,表征着乡村社会的自我约定,也是社会自治意志和能力的反映^[9]。国家自主性的实践过程是国家正式制度与乡村社会非正式制度、国家意志与乡村社会自治意志、国家所代表的社会公共利益与乡村社会的社区利益之间互动、沟通乃至博弈的过程。

具体而言,正式制度承载着国家的治理目标,遵循的是标准化、统一性和科学化原则,体现了国家对乡村社会的控制和改造意图;非正式制度则是乡村社会在长期的共同生产生活中逐渐形成的社区性规范体系,具有本土性、特殊性、渐进性特征,其发展和变化往往需要较长时间。文化特征的持续性使得非正式制度的变迁与正式制度的变迁并不同步^[10],若输入到乡村社会的正式制度与从乡村社会文化中衍生出来的非正式制度不兼容,二者难免发生摩擦并影响着国家自主性目标的实现。国家所供给的正式制度和乡村社会内生的非正式制度共同构成了乡村治理场域中的一套规范体系和行为准则,其在相当程度上决定着乡村治理的内容,也限定了国家自主性目标的实现路径。

(二) 运作中的权力

在乡村治理场域中,国家涉农政策的执行实际上是相关治理主体在特定社会关系中围绕特定目标而进行互动和博弈的过程,关系和互动贯穿着国家自主性实践的始终。也就是说,地方政府、村干部、普通村民等多元治理主体借助于各种权力运作术而将国家涉农政策转化为治理实践,不同治理情境下行政权力和社会权力的运作方式及其互动模式直接影响着国家自主性目标的实现。

与之相应,国家政策文本转化为治理实践的过程可以被视为一个由多方治理主体以互动方式编织而成的权力之网,其间既有官僚体制内部不同层级地方政府及其官员之间的纵向互动,也涉及乡村社会内部村庄精英和普通村民之间的横向互动,同时还涉及代表国家权力的地方政府与乡

村社会普通民众之间的交错互动,生动地呈现了利益相关者的行为动机和行动策略及其相互之间的关系,处处体现着流动着的、运作着的权力。通过分析各方在不同治理情境下的权力关系及其所采取的权力运作技术,能够直观地发现作为中介机制的权力及其运作如何形塑国家自主性实践路径,进而影响到国家政策执行效能。

(三) 情境中的行动者

国家自主性目标的实施主体和作用对象最终都需要落实到具体的人,因此,行动者构成了国家自主性实践的主体性要素。乡村治理场域中的行动者都具有某种程度的能动性^[11],这意味着行动者并不必然以国家自主性目标及制度规则为行为指南,而是会根据自己的利益诉求选择相应的权力策略。

自近代以来,乡村社会治理模式的变迁始终贯穿着国家的指导和推动,其在乡村治理中充当着蓝图规划者和制度建构者的角色。需要指出的是,本文所指涉的国家主要指“作为整体的国家”^[12],是超越于官僚机构、社会集团的宏观行动者。与此同时,地方政府在落实国家政策过程中所具备的利益倾向及其所采取的权力运作技术对国家政策执行效能有着决定性影响。因此,在乡村治理场域中,作为国家政权在地方社会代理人的地方政府既是执行者,同时在某种程度上也是政策再制定者,其在治理实践中的行为策略直接决定着国家涉农政策的执行效果。此外,乡村社会根据自我利益需求并通过社会权力的策略性运作对国家涉农政策予以回应,进而反作用于国家自主性实践。但乡村社会并非“铁板一块”,村干部与普通村民在面对国家嵌入时的行为动机和行动策略可能截然相反,并形塑着乡村社会自主性的具体性质,从而影响着国家自主性目标的实现。

因此,制度、权力和行动者作为乡村治理场域中国家自主性实践的三重维度,彼此之间实际上是相互依存的(如图1所示)。其中,制度与行动者之间是一种互构关系。一方面,作为限定性要素而存在的制度,表征着国家的自主性目标,规约和引导着行动者的行为,也在某种程度上限定了行动者的权力运作方式;另一方面,制度在引导行动者行为的同时,也在不断被创造或塑造^[13],这主要通过行动者对规则的不同诠释而达成。制度与行动者之间的互构关系表明,行动者是国家自主性、地方政府自主性和乡村社会自主性互动、博弈的主体,而其利益倾向则是形塑国家自主性实践样态的动力机制。权力作为制度与行动者之间的中介机制,制度对行动者的限制性作用以及行动者对制度的能动性反作用都是借助于权力运作而得以实现。

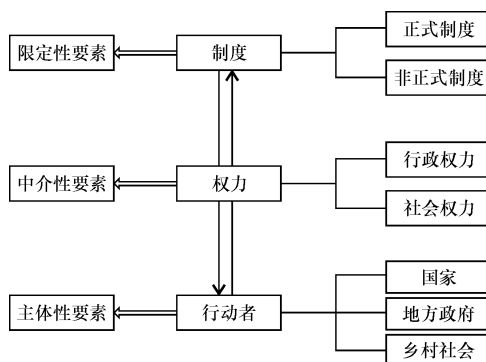


图1 乡村治理中国家自主性的实践逻辑

制度对行动者的限制性作用以及行动者对制度的能动性反作用都是借助于权力运作而得以实现。

三、制度、权力与行动者:基于多案例的比较分析

基于国家自主性实践的分析框架,本文根据笔者于2021年1月至3月期间在J省S市G区L街道塘村的实地调研数据,通过比较塘村的低保评定、殡葬改革、民主选举和农村人居环境整治等比较典型的治理活动,揭示国家涉农政策执行效能差异的原因。

(一) 正式制度与非正式制度的契合与相悖

表征着国家意志的正式制度并不是在真空中运行的,而是与非正式制度相互联系、相互影响。因此,正式制度与非正式制度之间的关系样态在某种程度上决定了国家涉农政策的执行成本。

一方面,当正式制度与非正式制度能够兼容时,非正式制度本身所具有的规范功能可以推动国家涉农政策较为顺利地转化为执行效能。低保评定就是正式制度与非正式制度得以兼容的典型案列。塘村低保评定所采用的是社区评议与信息核对相结合的机制,社区评议不仅吸纳了普通村民的看法,

还综合了村民小组长、村干部等乡村精英的意见。因此,申请人资格的正当性是乡村社会基于共同的认知和规范建构的,表征着乡村社会的正义观念。这表明,塘村低保政策实践的目标定位过程与乡村社会所能够接受的程序惯习具有内在的一致性,这种一致性正是正式制度的程序公平与非正式制度所秉承的正当性公平相契合的产物。此外,塘村的火化率和骨灰入墓率均能实现100%并在近几年内都未曾出现反弹的原因就在于,此次殡葬改革改变的只是遗体的处理方式和坟墓的形式与规模,对于传统丧礼的核心并没有破坏性作用。因此,落地的殡改政策仍旧保留了非正式制度的内核,正式制度与非正式制度得以和谐共存,这是塘村殡葬改革较为顺利的重要原因。

另一方面,当正式制度与非正式制度相冲突时,乡村社会关系网络会软化正式制度的刚性,增加制度执行成本并影响涉农政策执行效能的提升。村级民主选举和农村人居环境整治就是正式制度与非正式制度不兼容而导致执行效能无法得到实现的案例。

在选举实践中,正式制度所倡导的参与型政治文化及其所要求的对公共利益和长远利益的关注,与非正式制度所内含的回避型政治文化及农民对个体利益、短期利益的关注之间存在着明显的张力,这意味着村民自治制度需要花费更多的执行成本才能够被乡村社会真正接纳并有效发挥其制度功能。同时,农村人居环境整治的目的是塑造美丽宜居的乡村环境,体现的是“改善的逻辑”。这意味着,城郊村的村容村貌必须向城市社区看齐,不符合城市卫生标准的一切都必须予以人为地清除。但对于乡村社会而言,村庄只是一个生产生活空间,遵循的是“生活的逻辑”。当正式制度以改善的逻辑要求村民禁养家禽、停止沤肥时,无可避免地会遇到乡村社会生活逻辑的抵制。当行政强制来袭时,村民会主动规避不符合正式制度要求的做法;一旦行政权力抽离,民众则会在生活逻辑的驱动下恢复以往的生产生活习惯,由此造成环境治理效能的不可持续。

(二)行政权力与社会权力的分离与交互

国家涉农政策效能需要借助行政权力和社会权力的运作才能得以实现,因此,国家政策执行效能也受到权力运作方式的影响。

塘村的低保评定和殡葬改革表明,行政权力以基础性面向,即以渗透性、回应性为表征时,涉农政策执行效能通常得以实现。在低保政策实践中,行政权力通过信息核对的方式增强了信息清晰获取的能力,定期核查、集中整治等动态管理机制又进一步提高了国家对申请者家庭经济状况的监控程度,行政权力的渗透性功能在低保评定中得到了淋漓尽致的体现,从而确保了低保政策效能的实现。塘村殡葬改革能够顺利推行的因素也是源于行政权力通过加强殡葬基本公共服务体系建设减轻了民众的丧葬负担,并通过先改革遗体处置方式、坟墓形式,后革新丧葬仪式的方式缓解了殡改政策对乡村社会的心理冲击。因此,在殡葬改革中,行政权力不仅回应了民众的利益需求,也考虑了民众对移风易俗的承受力和容忍度,为乡村社会接受并执行殡改政策创造了有利的条件。

在政策执行过程中,行政权力除了具有基础性面向外,还具有明显的专断性面向,即依靠行政强制迫使民众服从。行政权力的专断性在农村人居环境整治中表现得极为明显。基层政府试图通过网格化发包的方式将党政系统和乡村社会都纳入目标管理责任制中,但这一体系只是行政权力的单方面意志且乡村社会只有义务没有权利,刚性目标约束不仅脱离农民的日常生活实践,还侵害了个体的合法权益,这是造成政策执行效能波动的重要原因。塘村的民主选举过程也体现了行政权力的专断性特征。虽然候选人以高得票率通过了民意的检验,但选举过程受到地方政府的操控,民主选举中的行政权力实际上是基层官僚的个人性权力,带有明显的非制度化特点。

同时,社会权力的运作方式也会对涉农政策执行效能产生相应的影响。一方面,如果社会权力能够积极配合基础性行政权力或主动消解专断性行政权力的负面影响,政策文本通常能够较为顺利地转化为执行效能。在塘村的低保政策实践中,乡村社会权力主动在低保申请程序中增加了小组评议环节,提前剔除了明显不符合条件的申请者,减轻了行政权力治理负担的同时,也维护了

乡村社会的公平正义观念。同样地,在塘村的殡葬改革实践中,社会权力通过改变棺木收缴方式、延缓火化时间等措施主动消解了专断性行政权力可能带来的危害,避免了其他区县因殡葬改革而发生的干群冲突事件。因此,社会权力的积极应对往往能够放大行政权力的基础性作用或适当地削弱其专断属性,从而与行政权力形成有益的补充,在实现国家与社会的有效沟通、推动政策效能实现方面具有重要作用。

另一方面,一旦社会权力的转换器功能失调,任由行政权力直接作用于乡村社会生活领域,国家的政策目标极易在地方政府的过度执行中发生扭曲。塘村的人居环境整治就是如此。在此案例中,以村干部为行为主体的社会权力在共同利益纽带缺失和避责心理的驱使下,并没有对行政强制予以主动干预,普通村民在组织化表达渠道缺失的情况下,只能以表面服从的方式对抗行政权力的强制侵入。但表面服从只是乡村社会的策略性应对方式,无益于政策效能的维持,最后塘村环境卫生问题出现明显反弹也就属于意料之中。

(三)行动者利益偏好的一致与冲突

在国家制度恒定的情况下,行动者的权力策略是影响政策执行效能的重要因素,而行动者的行为逻辑是受利益支配的,因此,社会权力与行政权力的不同互动样态在某种程度上受到村干部和地方政府利益偏好的制约。

通常情况下,当村干部与地方政府的利益一致性是以国家自主性目标所尊崇的公共利益为指向时,社会权力与行政权力的互动往往能够助推政策效能的实现;若村干部与地方政府的共同利益取向与社会公共利益相悖,社会权力与行政权力的合谋往往会阻碍政策效能的实现。在塘村的民主选举过程中,制度文本所指向的公共价值是民主权利,但地方政府和村干部的主导性偏好却并非如此,地方政府希望当选的村干部能够具备服从意识,而村干部则希望能够继续保持连任状态,二者都存在控制选举的共同利益偏好,而这种偏好与国家的自主性目标格格不入。因此,在选举实践中,出于各自的私利动机,村干部与地方政府联合操纵了选举过程,实现了个殊化利益,却背离了民主选举的制度价值,政策效能也无法得到切实体现。但在低保治理实践中,村干部迫于乡村社会的舆论压力主动向普通村民让渡了低保申请的资格评议权,通过利用熟人社会信息网络的甄别机制提高了低保评选的透明度。同时,地方政府的自由裁量空间也因技术治理被压缩,其权力运作不得不按照国家制度规则进行。因此,在低保政策实践中,村干部和地方政府的权力运作导向都以公共性为旨归,其价值偏好与国家政策所秉承的价值追求具有内在的契合性,从而使得低保政策能够顺利地转化为执行效能。

当村干部与地方政府的利益偏好存在明显分歧时,村干部通常会在应付逻辑的驱动下消极应对,社会权力的缺场意味着国家与乡村社会之间的转换器失去效用,一旦行政权力的专断性面向对乡村社会的共同利益造成侵犯时,普通村民很难得到权利救济,塘村的人居环境整治实践就是如此。面对高强度的政治动员和上级督察,地方政府在自我保护机制的驱使下选择了过度执行的权力策略,而未在行政管理序列的村干部则由于责任-利益机制的激励不足选择了冷眼旁观。共同利益联结点的缺失导致村干部配合地方政府施策的动机不足,社会权力的不在场不仅使得乡村社会的共同利益无法得到维护,国家的政策文本也无法顺利地转化为执行效能,国家自主性因此处于非正常状态。

四、治理实践中国家自主性的差异化逻辑

上述案例表明,不同治理情境下制度、权力与行动者的不同组合是国家自主性目标能否实现的直接原因,而制度、权力和行动者的组合样态根本上是由政策实践中地方政府自主性、乡村社会自主性与国家自主性的关系格局所形塑的。就此意义而言,国家自主性与地方政府自主性、乡村社会自主性之间的不同关系样态,构成了不同政策实践中国家自主性目标实现程度差异性的内在

逻辑。不同治理情境下地方政府自主性和乡村社会自主性是否以维护与实现整体性社会公共利益为行动导向,是形塑国家自主性与地方政府自主性、乡村社会自主性之间关系样态的重要变量。

(一) 国家自主性与地方政府自主性的一致与偏离

理想状态的国家自主性不仅体现为地方政府的公共利益导向,还表现在地方政府所制定的操作规程具有正当性和确定性,即被政策规约的多数个体愿意接受并遵守,而地方政府又能够切实地按照此公共规则展开治理活动,从而确保治理规则的适用性。以塘村低保政策实践为例,基层政府制定了详尽的实施细则,结合本地实际情况列出了不得予以纳入低保资格名单的各种条件并严格以此标准进行低保管理工作。在低保工作开展过程中,地方政府通过民主评议、信息核对实现了低保审核的规范化并借助于定期核查和集中整治对低保在册人员进行及时清退,最大程度地消解了低保实践异化的空间,低保制度的生存救济与公平维系功能基本得到实现,国家意志和地方政府的权力运行实现了内在统一并促成了政策目标和执行方式的有效整合,国家自主性得以在低保政策实践中呈现出相对理想的正常状态。

但是,作为制度执行者的地方政府并非总是严格按照国家制度规定执行公共政策,而是有着自己的利益考量并会将其渗透进具体的治理活动中,从而导致治理实践偏离政策目标。譬如,村级选举制度表征着国家推进基层民主政治建设的公共偏好,挑选值得信任的村(居)干部以完成治理任务则是地方政府的重要考量。在村级民主选举中,国家和地方政府的制度偏好产生了明显的错位,前者重视选民权利的实现,后者以选举结果为最终目标,甚至将选举作为安插“亲信”的平台。农村人居环境整治也是如此。国家旨在改善农村居住环境,但在具体实践中,迎检达标代替了国家的民生偏好,目标替代和偏好错位导致地方政府过分关注迎检、督查的结果而忽视了环境整治背后的制度关怀,以致于基层政府为过度追求达标率而侵害民众的合法权益,造成国家自主性发展过度,进而导致环境治理效能的不可持续。

实际上,地方政府在治理实践中的公共性导向与国家的偏好塑造能力紧密相关。也就是说,即使地方政府存在谋求个殊化利益的动机,但如果上层系统能够压缩地方政府的自主行动空间并使其权力按照既定的制度轨道运行,那么,地方政府将失去谋私的条件,其偏好也将不得不与国家的制度偏好捆绑到一起,国家的自主性目标与地方政府的权力运行方式借助于国家的监督能力和规则约束能力得以重新整合,理想状态的国家自主性在此过程中得以形塑。这在低保治理实践中体现得尤为明显。L街道作为规划区,征迁过程中难免会遇到一些缠闹者,基层政府通常会以低保资格作为换取上访者息事宁人的条件,类似操作使得低保制度偏离了保障底线人群、维护社会公平正义的治理目标。居民家庭经济状况核对机制完善后,国家通过规则界定和大数据技术实现了对低保管理的过程性控制,有效规制了地方政府的权力运作,从而确保了地方政府能够按照国家意图行事。

但在国家规制能力不足的政策领域,规则的实际控制权则被转移到地方政府手中,其可以通过对制度规则的二次诠释以实现个殊化利益,使得治理实践偏离国家政策目标。不管是在民主选举还是在人居环境整治中,国家都缺乏贯彻规则的过程性监控能力,无法有效遏制科层权力的过分扩张,行政权力的公共性向官僚性转变,从而导致公共国家被官僚国家所裹挟,由此造成国家自主性目标发生明显的偏离。

(二) 国家自主性与乡村社会自主性的耦合与脱嵌

作为国家的嵌入对象,乡村社会并不总是按照制度规则或地方政府的权力要求行动,其内部一直存在“自由”的政治空间,即乡村社会行为主体可以按照个人或社区利益来处理乡村社会公共事务^[14]。因此,国家涉农政策执行活动也是国家与社会力量之间互动、博弈、竞争和协作的过程^[15]。

如果乡村社会自主性能够以公共性为目标指向,其与国家自主性便具有内在的价值契合性,不仅能够通过积极参与的方式助推国家自主性的实现,还能够通过消极抵制的方式抑制地方政府

自主性的过度膨胀,从而促成理想形态的国家自主性。在塘村低保评定过程中,村干部在乡村社会舆论压力的作用下,通过赋予普通村民提名权的方式将整个乡村社会纳入低保资格审查体系中,社会权力不仅将政务转化为村务并顺利地实现了国家治理目标,乡村社会的现代规则意识和权利意识也在民众的普遍参与中逐渐增强,低保不再是村干部、地方政府可以随意占用的公共资源,普通村民也不再视低保为人人可分而食之的“肥肉”,低保的制度属性渐渐回归本原意义。同时,面对行政权力的强制侵入,以公共性为目标指向的乡村社会自主性还能够通过变通执行的方式消解行政权力的刚性介入,以抑制地方政府自主性的过度扩张所可能造成的负面影响。譬如,在塘村殡葬改革中,村干部通过弹性化执行的方式不仅避免了可能引起的干群冲突事件,还为乡村社会接受遗体火化创造了条件,遏制了反向进取型地方政府自主性对国家自主性的扭曲作用,弥合了国家权力结构的裂缝,确保了国家自主性目标的实现。

若乡村社会自主性以私利为行动指向,而国家和乡村社会又缺乏足够的规制能力,其便可能会与反向进取型地方政府自主性一道成为国家自主性异化的催化剂。在大多数情况下,当国家涉农政策触及村干部的既得利益时,村干部作为规则约束对象,往往会规避制度规制,或是与地方政府合谋,为自身的违制行为提供行政正当性,从而抑制国家自主性的正常生成。塘村场域中所发生的民主选举实践就是佐证。国家希望通过实行民主选举激活乡村社会的自治活力,但村干部却希望能够掌控选举结果,维持既得利益。塘村的村干部选任就有一套“隐秘规则”,即所谓的“自己培养的更听话”逻辑。按照规定,塘村村干部的法定配备职数是9名,但实际上却保持在11~12名左右。不在配备名额以内、没有通过村“两委”民主选举的村干部以聘用干部或是后备干部的名义在村委会工作。这些聘用干部或后备干部都不是通过正规途径上任的,而是以各种方式“空降”到村委会,通常在工作一两年以后,借助换届选举的契机成为正式的村干部,即使选举未能获得多数选票,他们通常也不会离开村委会。

因此,国家自主性所呈现出来的差异化样态实际上是在国家规制能力有限的情况下,地方政府自主性和乡村社会自主性的个殊化利益动机和自主行动空间无法得到有效纠正所导致的。也就是说,在具体的政策实践过程中,当地方政府自主性和乡村社会自主性以公共性为价值导向进行权力运作时,国家意志的表达与执行就具有内在的一致性,理想状态的国家自主性也因此而得以形塑;当地方政府自主性和乡村社会自主性偏离国家自主性目标,利用治理活动谋求个殊化利益时,国家自主性便陷入非正常状态。

五、基层治理情境下国家自主性的现实样态

国家涉农政策执行效能实际上是国家自主性的性质、程度和后果在公共政策执行领域的具体体现,这意味着,涉农政策执行效能差异本质上是由不同治理情境下国家自主性的实践样态所决定的。而国家自主性的差异化逻辑表明,国家自主性并不是静态的,而是处于一种动态实践过程中并由多元行动者共同塑造,其呈现出动态性与有限性、层次性和相互性并存的碎片化样态。

(一) 动态性与有限性

治理情境下的国家自主性不仅仅体现为国家意志是否得到贯彻这一静态性结果,更体现在具体而复杂的动态过程中。国家自主性的实践性和动态性特征又进一步决定了其具体形态的有限性,即在复杂的治理情境、多元的治理主体和参差的国家能力等多种不确定因素的交叠影响下,国家自主性并不能在每一个政策领域都保持相对理想的状态,而是带有显著的情境化色彩。

首先,国家自主性的动态性体现在共时性和历时性两个维度。从共时性的角度来说,国家自主性目标的实现是一个集制度嵌入、制度诠释、制度执行和制度反馈等多个制度环节于一体的动态过程,是由多元治理主体之间的互动状态及其模式所决定的。同时,从历时性的角度来说,国家自主性又是随着国家能力的变化而动态发展的。在不同的历史发展阶段,某一领域的国家能力既

可能逐渐增强,也可能呈现弱化状态,继而影响不同政策领域国家自主性的实践形态。

譬如,低保制度目标的顺利实现以国家认证能力为支撑,但不同历史时期,国家对社会成员进行身份认证和财产认证的内容和方式都不一样,其效度和精度也存在显著差别。大数据技术引入之前,低保政策实践中的目标定位以社会认证为主要手段,国家无法准确掌握社会救助对象的家庭财产状况,也就无法有效监控和纠正基层社会的异化实践,导致低保治理实践经常偏离国家制度目标。但信息核对机制建立后,国家可以通过技术手段直接掌握申请对象的经济状况,国家认证能力的提高压缩了基层社会的自由行动空间,促进了低保制度属性的回归,从而保证了国家自主性的有效实现。

其次,从功能性的角度来说,基层治理情境下的国家自主性是一种有限的自主性,这种有限性既体现在国家权威及其行动空间的受限性上,也体现在不同政策领域国家能力的不平衡性上。一方面,国家自主性的实现受到科层权力结构、社会成员的制度认知及乡村社会自治边界等多种因素的制约和限制,在多重因素交叠限定下的国家自主性必然表现出一定的有限性。另一方面,国家能力的非均衡性也决定了国家自主性的相对有限性。国家能力的发展总是呈现出某种不平衡性和非同步性,而不同的政策领域所牵涉到的国家能力是存在差别的,由此造成不同政策领域国家自主性程度的不同。譬如,在村级民主选举场域中考验的是国家的濡化能力、吸纳和整合能力,而低保政策则牵涉国家的认证能力和再分配能力,在特定的时空条件下,这些不同的国家能力并不总是处于相同强度,由此决定了选举实践和低保治理中国国家自主性样态的差异性。

(二) 层次性与相互性

一统体制与有效治理之间的矛盾状态形塑了中国国家自主性的特殊性,这种特殊性主要表现为复杂的“纵向”关系与多元的“横向”关系^[16],即国家意志表达与执行的分离、国家内部权力结构的等级化、社会利益结构的分化及国家与社会关系的复杂性共同型构了国家自主性的层次性和相互性。

一方面,从纵向维度来说,国家自主性的层次性是由中国治理结构的多层级性决定的。在现实政治生活中,民众对国家的道义期望总是寄托于具体的国家机构,即通过评判地方政府的权力实践来建构自身的政治认同。但地方政府本身又有着相对独立的利益结构,地方政府在执行国家意志的过程中会基于自身的利益诉求对制度予以进一步的细化与诠释,进而对国家意志的表达和实现产生影响。由此造成的结果是,越到基层,国家意志的表达就越掺杂着多个层级政府的个殊化利益需求,从而导致国家治理活动在不同行政层级中发生扭曲与变异,国家自主性也因此呈现出逐级递减面向。但需要指出的是,国家自主性的层次性特征不是绝对的,当国家上层系统的规制能力和监控能力增强,国家能够实际上掌握制度规则的控制权并将其落实在具体的治理活动中时,国家意志和地方政府的权力运作在目标与方式上就能取得一致,国家自主性的层次性也便得到削弱。

另一方面,国家自主性是一个相对的概念,是在与地方政府自主性和乡村社会自主性之间的相互作用中得到实现的。理论上,地方政府自主性和乡村社会自主性都应当以公共利益为行动目标,如此才能确保国家涉农政策执行效能的实现。但由于治理活动的情境化特点,地方政府自主性和乡村社会自主性都存在异化的可能,即自由裁量权的使用偏离社会公共利益而遵循个殊化利益,从而造成政策执行效能的差异化。具体地,当地方政府自主性呈现反向进取型异化时,公共国家并不必然被官僚国家所裹挟,如果乡村社会自主性能够站在公共利益的立场对地方政府行政权力的过度扩张予以积极抵制,国家涉农政策执行效能仍然可以得到实现。但是,若乡村社会自主性被少数精英所把持,公共的自主退化为控制的自主并与异化的地方政府自主性合谋,共同扭曲制度目标,国家又缺乏足够的规制能力时,国家自主性便会遭遇国家内部和乡村社会的联合裹挟而呈现出明显的非正常性。因此,国家自主性的具体样态是由其与地方政府自主性、乡村社会自主性之间的相互关系状态所决定的,具有显著的相互性特征。

六、结论与讨论

通过对4个典型制度嵌入案例的分析,本文发现,国家涉农政策执行效能差异是特定治理情境下制度、权力和行动者因素共同作用的结果,国家自主性与地方政府自主性、乡村社会自主性之间的不同关系形态构成了政策执行效能差异化的内在逻辑,公共性指向是其中的关键变量。在具体的治理实践中,若地方政府自主性和乡村社会自主性能够以整体性社会公共利益为行动指向,国家自主性便会呈现出较为理想的适宜状态;若地方政府自主性和乡村社会自主性为谋求个殊化利益而导致治理实践偏离政策目标,国家又缺乏相应的过程性监控能力和纠偏能力时,国家自主性便会陷入非正常状态。因此,治理实践中的国家自主性呈现出碎片化样态,具体表现为动态性与有限性并存、层次性与相互性并存,这是造成国家涉农政策执行效能差异的根本原因。

国家自主性的博弈实践表明,乡村治理场域中的国家自主性样态具有显著的情境化和策略性特点,即在很大程度上依赖于地方政府和村干部的权力技术和利益倾向,国家制度化规制能力和基础性能力的不足致使这种外部依赖性无法有效转化为恒定的内部支持,从而导致政策执行效能的差异。因此,通过制度-权力-行动者路径构建国家自主性、地方政府自主性和乡村社会自主性之间的制度化均衡状态,推动嵌入式、适宜的国家自主性的整体性形成,是提升国家涉农政策执行效能的重要进路。

首先,制度建构应当坚持整体性和回应性原则,在充分尊重乡村社会地方性知识的基础上,灵活地设置制度细则,减少正式制度与非正式制度之间的摩擦。尤其是地方政府在政策转化时,需要以总体性的制度目标为基点,着眼于政策条款的系统性和协调性,注重正式制度与非正式制度的互动,以充分调动乡村社会力量,进而达到培育制度权威、减轻执行成本的目的。

其次,推动权力规范化运作,为国家政策转化为执行效能创造良好的条件。一方面,加强基层政权的公共性建设是提升国家自主性的内部条件。行政权力制度化的关键在于权力运作方式的改进与提升,加强基础性权力建设以使国家自主性保持在合理限度内是提升国家自主性的核心^[17]。这不仅要求地方政府自觉遵循国家制度约束,还要求其在国家治理活动中能够充分尊重民众,注重与乡村社会的互动与协商,从而使得国家涉农政策真正为乡村社会接纳和认同。另一方面,推动乡村社会权力成为维护村社共同体利益的制度化存在,是提升国家自主性的外部条件。以组织化的形式将个体农民联结起来并将自组织作为推进农民主体性建设的重要路径^[18],为农民参与公共治理活动、表达利益诉求、培育主体能力提供载体,从而推动社会权力结构的多元化,以强化对村干部的制约与监督,是培育公共的乡村社会自主性的根本途径。

最后,就行动者面向而言,要培育地方政府、村干部和普通村民的公共意识,真正推动国家涉农政策执行效能的实现。具体而言,地方政府要明确自身的国家代理人身份,在治理实践中自觉以制度目标为行动导向,确保国家自主性目标的整体性实现。村干部应当实现自我角色认知的转变,使自己成为乡村社会公共利益的维护者,充当基层政权与乡村社会的桥梁,从而实现社会权威的再造与重构。就普通村民而言,其政治冷漠和公共性缺失是乡村社会自主性不彰的重要内部原因,因而需要培育普通村民的公共参与意识以强化乡村社会的主体性建设。

参考文献:

- [1] 黄冬娅. 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例[J]. 政治学研究, 2020(6): 104-116.
- [2] 李慧龙, 尉馨元. 不只是偏差:“雷声大雨点小”政策的多重逻辑——基于“激励-冲突”框架的类型分析[J]. 中国行政管理, 2021(10): 138-144.
- [3] 袁方成, 范静惠. 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊-冲突”框架[J]. 中国行政管理, 2022(3): 13-21.
- [4] 颜克高, 唐婷. 名实分离:城市社区“三社联动”的执行偏差——基于10个典型社区的多案例分析[J]. 湖南大

- 学学报(社会科学版),2021(2):69-77.
- [5]袁方成,王丹.超越“诺斯悖论”:从制度性能到治理效能——以宅改为研究对象[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(1):67-81.
- [6]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.
- [7]郭小聪,曹郭煌.科层分工的复杂性与政策执行绩效的差异——基于D区“商改”的案例研究[J].江苏行政学院学报,2022(4):97-104.
- [8]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.
- [9]燕继荣.制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J].政治学研究,2020(2):2-13.
- [10]丰雷,江丽,郑文博.认知、非正式约束与制度变迁:基于演化博弈视角[J].经济社会体制比较,2019(2):165-177.
- [11]W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译,北京:中国人民大学出版社,2010:88.
- [12]郭忠华,夏巾帼.国家如何塑造乡村精英?——关于乡村精英变迁中的国家角色述评[J].上海行政学院学报,2022(1):99-111.
- [13]石凯,胡伟.新制度主义“新”在哪里[J].教学与研究,2006(5):65-69.
- [14]杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J].社会学研究,2000(3):101-108.
- [15]刘安.当代中国城市基层的国家与社会关系研究及其学理反思——基于政治社会学视角的分析[J].社会学评论,2015(5):24-37.
- [16]张力伟,李慧杰.理解中国国家自主性:理论源流、现实差异与调适路径[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2018(4):30-36.
- [17]刘召.国家自主性理论及其中国适用性[M].北京:中国社会科学出版社,2016:14.
- [18]徐琴.乡村振兴背景下农民主体性建设的自组织路径研究[J].内蒙古社会科学,2021(1):20-28.

Generation Logic in the Implementation Efficiency of National Agriculture-Related Policies

XU Qin

(Research Center of Party Discipline and Self-Governance, Party School of Zhejiang Provincial Committee of the Communist Party of China, Hangzhou 311121, China)

Abstract: Transforming national agricultural policies into performance is an important measure of state autonomy in the field of grass-roots governance. System, power and actor constitute the practical logic of state autonomy in the context of grass-roots governance. Through comparative analysis of multiple cases, it is found that various combination of system, power and actor is the direct reason for the different performance, which is closely related to the impact of local state autonomy and rural society autonomy on state autonomy. In the different policy practices, the various forms of local state autonomy and rural social autonomy shape the internal logic of different state autonomy, and the public orientation is the key. The game practice of state autonomy shows that the state autonomy in governance practice presents a fragmented pattern, specifically manifested as the coexistence of dynamic and limited, hierarchical and mutual, which is the fundamental reason for the different performance of national agricultural policies implementation. It is an important approach to improve the agricultural policy implementation efficiency to promote the universal formation of embedded and appropriate state autonomy through the system, power and actor.

Key Words: national agriculture-related policies; implementation efficiency; state autonomy; rural governance