

权力重塑、政策调适与复杂政策执行： 来自县域精准扶贫政策执行的经验

蔡长昆 李悦箫*

【摘要】要实现国家社会发展目标，将治理优势转化为治理效能，关键在于制度执行力。但是，几乎所有的社会发展政策都是复杂政策，复杂政策在地方如何执行？为了回答这个问题，本研究通过将政策执行视为“地方化”过程，构建了解复杂政策执行过程和机制的“结构-调适”分析框架。以三个县精准扶贫政策的经验为基础，本文对县政府执行精准扶贫政策的机制进行了分析。在“结构-调适”框架下，本研究发现，在特定政策情境之下，面临高冲突性和高模糊性的精准扶贫政策，县政府构建了多样化的策略。一方面，县政府通过组织结构重构、利益捆绑等权力重塑机制，消解精准扶贫政策的横向和纵向冲突；另一方面，通过知识整合和政策学习等政策调适机制，实现了政策对象的清晰化、政策工具的精准组合和政策目标的“硬化”。本文对这一过程嵌入的政策情境、后果以及理论和实践启示进行了讨论。

【关键词】复杂政策；权力重塑；政策调适；精准扶贫

一、问题的提出

党的十九届四中全会提出，“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”，其中，“制度的生命力在于执行”。随着中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经发生转变。要实现更加公平、更高质量的发展，需要实现反腐、反贫困、环境保护、安全生产等社会目标。但是，实现这些目标的政策均具有复杂政策的特征，这对执行能力提出了更高的要求。理解复杂政策的执行机制以及其产生的结果，对于理解我国的制度执行力，以及社会发展目标的实现具有重要意义。

所谓“复杂政策”，是指那些具有高冲突性和高模糊性特征的政策。高冲突性是指政策执行主体之间存在显著的利益不一致，但存在高度的相互依赖；高模糊性是指政策目标和政策工具的

模糊性^[1]。自普莱斯曼和威尔达夫斯基有关政策执行的经典作品问世以来，学者们逐渐认识到，中央的政策不会自动执行^[2]。在中央的目标和实际的政策结果之间，存在着很长的“缺失的链条”（missing link）^[3]。在这一链条中，政策的复杂性会显著影响政策执行的模式、过程和效果。虽然相关研究相对丰富，但是，当下研究主要将政策属性作为外生的约束性变量，关注复杂政策的执行模式，忽视了政策属性的可建构性，以及复杂政策执行的内在过程及其带来的多样性后果。

为了打开复杂政策执行的“黑箱”，通过将政策执行视为“地方化”过程，本研究建构了解复杂政策执行机制的“结构-调适”框架。在这一框架下，即使面临复杂的政策情境，地方政府和具体的政策执行者仍可以采用多样化的机制“化解”复杂政策。一方面，地方政府可以通过

* 蔡长昆：华中科技大学公共管理学院讲师，caichangkun@hust.edu.cn。李悦箫：华中科技大学公共管理学院，liyuxiao19971@163.com。基金项目：国家社科基金青年项目“我国公共服务供给的公私合作制度研究”（17CGL053）阶段性成果。

权力重塑机制，例如组织结构再造和利益捆绑等策略，降低政策执行中的冲突性；另一方面，地方政府可以通过政策调适机制，包括政策学习和知识整合等策略，降低政策执行过程中的模糊性。进一步，通过以三个具有“最大差异”特征的三个县的精准扶贫政策执行过程为案例，本文对这一框架进行了经验验证。

二、文献回顾和理论框架

（一）复杂政策及其执行问题

自政策执行问题被提出开始，无论是自上而下视角、自下而上视角还是第三代政策执行的“融合”视角^[4-6]，复杂政策的执行问题一直是重要的研究主题。从自下而上视角来看，政策目标的一致性、政策问题的明晰性、政策工具的可得性和政策资源的丰富性是理解政策执行结果的关键。同时，政策目标是否能够获得强的政治支持，执行过程中卷入主体的多寡，“自上而下”组织链条的完整性，地方组织变革的需求等，均会影响自上而下的行政控制的难度，影响政策目标被“消磨”的可能性^[7-8]。

不同于自上而下视角对于复杂性的“控制”的强调，自下而上视角认为政策执行过程是嵌入在地方政府场域之中的^[9-10]。处于政策执行“底端”的地方政府和具体的实践者是理解政策执行的重要因素^[11]。此时，政策的复杂性极大地影响了地方政府和政策实践者的政策执行过程和策略。一方面，政策目标、政策工具等的不确定性赋予了地方政府多样化的“政策操纵”的空间；另一方面，随着卷入政策执行的主体的增多，地方政府可以策略性地利用多样化的政治协商策略，影响政策执行的最终结果^[9-10,12]。

虽然自上而下以及自下而上的视角都关注政策复杂性产生的影响，但是，由于对政策执行本质的理解存在差异，导致二者对于复杂性的来源、复杂性对政策过程和结果的影响等方面均存在争议。为了解决这一问题，马特兰德构建的“模糊-冲突”模型成为理解复杂政策执行的重要理论基础。在“模糊-冲突”模型下，政策的复杂性主要包括两个维度：模糊性和冲突性。不同

的政策复杂性类型会影响政策执行过程，导致不同的政策执行模式^[1]。不同的政策执行模式，其支配性要素也存在很大的差异（见表1）。自此之后，“模糊-冲突”模型成为理解复杂政策影响政策执行模式的基本框架。例如，有学者则将“模糊-冲突模型”纳入欧盟的治理结构，讨论不同的政策复杂性特征所导致的多样化政策执行模式^[13]。也有学者将“模糊-冲突”模型与“项目制组织”研究进行整合，讨论不同政策领域中行政组织结构的差异^[14]。

表1 模糊-冲突模型

	冲突性		
	低		高
	模糊性	低	高
模糊性	低	行政性执行 (支配性要素：资源)	政治性执行 (支配性要素：权力)
	高	试验性执行 (支配性要素：情景)	象征性执行 (支配性要素：联盟力量)

资料来源：MATLAND R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5 (2): 145-174.

虽然在不同的政策领域，复杂政策的执行研究仍然有所进展，但是，21世纪以来，正如吉尔·斯科菲尔德（Jill Schofield）所言，当下研究几乎“没有处理政策执行中的混乱性、模糊性和复杂性”^[15]。第一，当下对于复杂政策执行研究主要是增加变量，这虽然增加了政策复杂性的维度，但忽视了对政策复杂性的动态变化过程的理解。第二，当下研究主要强调复杂政策的“执行模式”；即便是增加新的复杂性维度，其主要目的在于获得更多执行模式的类型^[16-17]。这些研究虽然极大地深化了不同情境下多样化的政策执行模式，但是，正如查洛特·索丝曼（Charlotte Sausman）等学者所言，“对于中央政策如何在实践中被执行，以及执行过程中动态性和互动性本质，当下的研究仍然存在鸿沟”^[18]。所以，仅仅强调静态的执行模式是不够的。在刚性的政策复杂性特征之下，地方政府和卷入政策执行过程中的各主体间的政策学习和政策互动，以及对政策复杂性的再建构和再塑造，扮演着重要

角色^[11,15]。第三,当下有关复杂政策执行的研究存在着“失败偏见”。沿袭马特兰德有关政策执行模式的界定,复杂政策的执行模式主要是“象征性执行”。但是,给定复杂性的可建构性以及政策执行的互动性特征,复杂性政策执行的后果可能是多重的,象征性执行以及执行失败并不一定是其“必然的命运”。

(二) 权力重塑和政策调适: 复杂政策执行的“结构-调适”框架

进入 21 世纪以来,随着抗解问题的增多,复杂政策的跨边界特征,使得政策执行的研究逐渐开始转向治理视角^[3,19],成为“政策执行复兴”^[20-21]的引擎。随着政策执行研究开始转向治理视角,政策执行过程是嵌入在跨层次治理系统之中^[3,19,22]的“地方化”政策转译过程^[23]。特定政策“进入”地方政府,被地方政府采纳,到政策被“实践”,是非常漫长的过程。在治理视角下,首先,政策执行的过程是政策/行动的连续谱。政策执行和决策之间的关系是模糊的。正如 Hill 所言,“将政策执行与决策事项分隔,这是一个危险的倾向”^[24]。作为整个政策过程的内生性组成部分^[23],决策过程和政策设计会对政策执行产生非常大的影响^[25]。其次,知识和政策学习在政策执行过程中扮演着重要的角色^[23]。最后,政策执行是在特定的地方,围绕多样化主体开展的行为^[18,26]。在地方,政策执行的过程充满了政治冲突、协商和合作^[27]。

治理转向为复杂政策的执行提供了重要的理论基础。一方面,复杂政策本就是嵌入在纵向的跨层次结构以及横向跨部门结构之中的。无论是在跨层次的执行结构之中,还是在特定地方的跨边界的合作结构的建构,都意味着需要塑造基础的组织-制度安排。另一方面,政策转译和实践过程^[18,23]的政策学习为复杂政策问题的低结构性提供了良好的分析视角。其中,在纵向-横向的执行结构中的“政策学习”是理解政策议题在执行过程中得以被“化解”的关键维度。正如 Grin 和 Loeber 所言,“要充分理解政策执行作为政策决策的内生部分,我们需要在学习、政策变迁以及再组织动力机制之间建立理论关联”^[28]。基于此,复杂政策的政策设计和政策实践之间

“缺失链条”的“衔接”主要包括两个维度:执行结构和政策学习。

虽然在治理转向之下,结构和政策学习都被视为理解政策执行的基础分析维度,但是,当下研究对于这两个维度的分析并没有被充分整合。然而,无论是从“结构”还是从“政策学习”来看,二者都是非常重要的补充性变量。正如 Hecl 在政策过程中对于权力和学习之间关系的讨论所揭示的^[29],“学习理论必须强调权力和知识之间的复杂关系”^[28]。例如,Dunlop 等在分析政策学习的过程中,将“the level of uncertainty or problem tractability”以及“mechanisms of actors' certification”,即学习过程的结构,作为分析政策学习的基本框架^[30]。这说明,在复杂政策的执行过程中,如何整合这两个视角以构建更为整体的分析框架,是深入理解复杂政策执行过程和结果的关键。基于此,本文构建了“结构-调试”框架,以分析复杂政策执行过程(见下页图 1)。

在“结构-调试”框架下,首先,政策的地方实践是嵌入在特定的政策情境之中的^[31]。自上而下来看,政策设计会对政策执行过程产生影响^[32]。在政策设计过程中,政策并非“铁板一块”,而是由多样化的“政策束”(policy bundles)组成^[33]。“政策束”的“组合”逻辑会显著影响地方政府的执行过程和结果。同时,政策执行过程是嵌入在上下级政府的互动结构之中的^[34],政策执行的行政结构会影响政策执行过程。在多层次结构之中,随着政策链条的“下沉”,不同层级的政府拥有不同的“决策空间”^[10]。决策权的分配影响政策的“软硬”程度,最终影响政策执行过程^[35]。

其次,在特定政策情境之下,政策的复杂性——无论是模糊性还是冲突性——均会影响地方政府的政策执行过程。从政策冲突性维度来看,随着政策执行卷入的主体增多,无论是横向还是纵向维度,政策主体之间的利益冲突,使得政策执行过程充满了政治协商和博弈,政策协调将变得越来越困难,政策执行面临重重困境^[36-37]。从模糊性维度来看,政策目标的明晰性和一致性,政策工具的可得性——包括政策问

题的可追溯性 (the tractability of policy problems), 技术的明晰性、可操作性以及不确定性, 政策对象和目标人群的明晰性, 均会影响政策执行过程以及最终的政策产出^[38-39]。

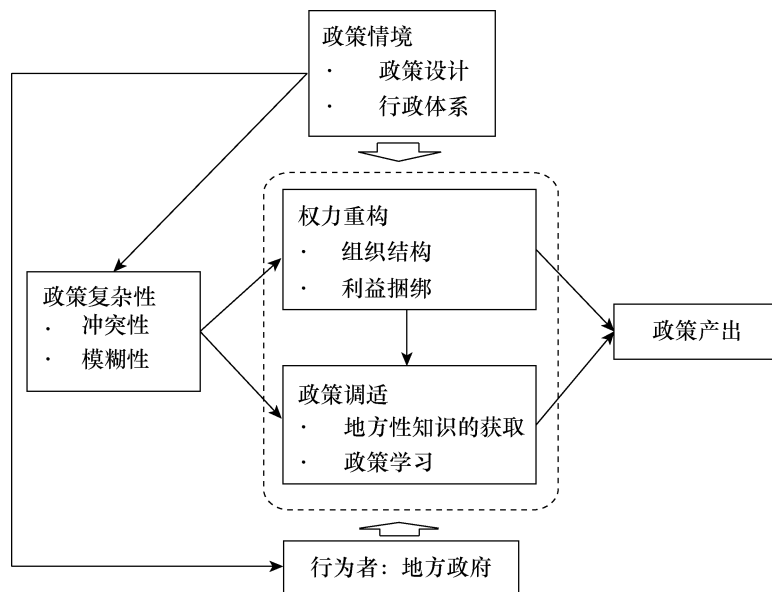


图1 复杂政策执行的“结构-调适”框架

政策“下沉”会成为新的外部冲击，政策情境以及政策属性构建了地方政府执行行为的基本约束；但是，地方政府的响应并不是机械的和线性的^[6,40]。相反，地方政府可以采取非常多样化的策略“中介”政策情境，“消解”政策的复杂性，从而决定最终的政策产出。正如政策执行的地方实践过程所显示的，在特定的“地方”，政策执行的过程既是一个政治过程^[10]，也是一个政策调适过程^[15]。

政治过程与政策的冲突性有关。围绕政策的“冲突性”，地方政府可以利用多样化的政治策略实现利益主体之间的权力重塑。从纵向来看，地方政府可以通过组织结构再造，改变原有行政组织中的权力、责任和压力的分配，重构下级政府的注意力和组织激励，影响政策产出。组织重构的过程既是责任和压力的再分配过程，也是赋能的过程。从横向来看，地方政府可以通过多种利益整合机制，在政府部门之间，以及政府部门和社会部门之间建立更为紧密的“利益共同体”，实现多利益主体的参与以及更为丰富的资源动员。

政策调适过程与政策模糊性有关。一方面，无论是政策目标、政策对象还是政策工具，在特

定政策情境下，地方政府可以构建丰富的政策学习机制和渠道；同时，政策实验、“政策求解”“政策替代”等方式也是降低政策模糊性的重要策略^[41-42]。另一方面，在政策实践过程中，地方政府会充分调动地方性知识，在刚性的政策指示和复杂的地方情境之间进行“切事化”的政策工具选择和地方调适，以实现政策目标。需要说明的是，政策调适也是嵌入在地方权力重塑策略之下的。横向-纵向的组织结构再造也重构了地方政府的信息和知识的获取能力、流动方式以及利用方式，最终影响了政策学习能力和政策产出。

如前所言，复杂政策的执行问题，基本上都被淹没在“象征性执行”模式下，充满“执行失败”的悲观色彩。但是，作为过程的政策执行是很难进行成功-失败的二分法判定的^[43]。如果将政策执行视为“地方化”过程，服从与否并不是问题的核心^[44]。地方政府针对复杂政策所采取的多重策略，以及执行过程最终导致的多样化后果，是理解这一问题的关键。

总之，通过在“治理”转向的基础上将政策执行视为“地方化”过程，本研究构建了分析复杂政策执行过程和机制的“结构-调适”框架。

接下来,本文将复杂政策的执行问题嵌入在中国的“精准扶贫”政策执行的经验情境之中,对我国地方政府执行精准扶贫政策的过程和机制进行追踪,以打开地方政府执行复杂政策的“黑箱”。

三、经验背景与研究方法

(一) 作为复杂政策的精准扶贫

改革开放以来,中国贫困人口在生存状况、基础设施以及公共服务供给方面都发生了显著的变化^[45]。但是,由于历史欠账太多,城乡分割的福利体制以及地区间发展的不均衡,农村贫困问题仍然严重。为了改变这一状况,2013年,习近平提出精准扶贫;2014年年初,国务院扶贫办下发了《建立精准扶贫工作机制实施方案》,提出逐步建立精准扶贫工作的长效机制。2015年,精准扶贫正式确立为中国新时期的扶贫战略。随着各项政策陆续出台,“六个精准”理念被提出,精准扶贫逐渐成为解决农村贫困问题,实现“2020年全面建成小康社会的重要承诺”的“攻坚战”。

要“打赢精准扶贫攻坚战”,“中央统筹、省负总责、市抓落实、县负责具体执行”的行政结构被构建。为解决贫困地区县级政府治理能力孱弱的问题,通过将精准扶贫上升到“第一项政治任务”,基于党的高位推动,中国形成了“五级书记抓扶贫”的领导责任机制。每一级政府都构建“精准扶贫指挥部”作为执行机构,推动精准扶贫“下沉”。

但是,对于“负责具体执行”的县级政府而言,精准扶贫政策的复杂性远超县级政府想象。由于中国农村贫困问题具有深厚的历史根源和政治经济根源,再加上中国农村贫困面太大,致贫原因复杂繁多,来自中央的政策愿景要通过县级政府进入每一个贫困村和贫困户,难度极大。

从政策的模糊性来看,政策目标的确定、政策对象和目标人群的精准以及政策工具的选择都存在困难。从政策目标来看,精准扶贫的政策目标是“户销号、村出列、县摘帽”,但是,这些明确的、被量化的“硬指标”,在实际执行中的

可操作性并不高。从政策对象来看,贫困户的精准识别相对困难。根据政策规定,不满足“一有两不愁三保障”^①的农户可申请成为贫困户。但是否有稳定的收入,“吃不愁”和“穿不愁”等条件都难以衡量。从政策工具的模糊性来看,无论是“户销号”还是“村出列”,都需要针对贫困户和贫困村“精准施策”。政策工具的组合和使用,政策工具及其组合的有效性,以及“因户施策、因人施策”的要求都加大了政策的复杂性。

从政策的冲突性来看,嵌入在中国“条块”治理结构之下的精准扶贫政策充满了横向和纵向冲突^[46]。从纵向来看,随着福利供给责任的层层下放^[47-48],地方政府既缺乏能力,也缺乏动力执行农村福利政策。广大贫困地区的县政府本就缺乏充足的财政资源,而在“选择性执行”逻辑下,社会目标往往被地方政府忽视^[49-50]。从横向来看,中国的福利体制具有“部门分权”特征,不同部门负责不同的福利政策;政策之间存在“挤出效应”,部门间沟通不畅导致政策的低效率^[51]。精准扶贫目标依托“五个一批”组成的“政策包”,承载着经济、教育、医疗、住房等多项政策工具,多个部门卷入其中,每个部门都是相对独立的利益主体。

从政策情境来看,“精准扶贫”之“精准”的政策设计,以及自上而下的“县负责具体执行”的行政安排,给县级政府带来了巨大的执行压力。在政策情景的影响下,精准扶贫政策呈现出典型的复杂政策特征。如是,对于“负责具体执行”的县政府而言,在行政能力和行政资源相对孱弱的前提下,面对如此复杂的政策,县政府构建了什么样的政策执行机制将中央的意图贯彻到每一个贫困户?

(二) 研究方法

为了分析地方政府精准扶贫政策的执行过程、策略和机制,本研究将采用案例研究方法。从案例选择来看,遵循“最大差异”原则,笔者选取了G县、H县以及Y县。三县在贫困程度、自然、社会、经济禀赋等方面均存在显著差异(见下页表2)。2017—2019年,笔者对各县精准扶贫的工作过程展开了多次实地调研,并进行了多次回访。

① “一有”是指人均纯收入高于同期国家扶贫标准,“两不愁三保障”是指吃、穿不愁,教育、医疗、住房有保障。

表 2 样本县基本情况

	G 县	H 县	Y 县
贫困等级	国家级	省定	省定
贫困村（个）	14	118	15
贫困人口（人）	6 596	48 523	24 794
脱贫时间	2019 年	2019 年	2017 年
自然环境	三江源地区（青海省）	六盘片区西部（青海省）	秦巴片区东南部（湖北省）
社会状况	发育程度最低	发育程度较低	发育程度较高
调研时间	2018 年 10—12 月	2019 年 8—9 月	2019 年 9—10 月

针对每个县，本研究主要采用了三种资料搜集策略。第一，半结构式访谈。沿着每一个案例县的政策执行“链条”，从县扶贫办及相关政策执行主体，到乡镇党委书记、乡镇长、乡镇扶贫办公室，再到扶贫工作队队员、村两委成员，均进行了深入访谈，每次访谈时间约为 30~90 分钟。第二，焦点小组。为了更为深入地理解精准扶贫政策执行的过程和机制，针对特定的县，在县级政府、县政府各部门、乡镇政府、扶贫工作队以及村两委，笔者进行了多次焦点群体访谈。第三，参与式观察。通过参与驻村工作队的日常工作，“结对帮扶”队员的入户工作，了解扶贫政策的具体实践过程。第四，除了调查数据之外，笔者在案例县搜集了大量政策文件、工作报告、工作笔记、照片等二手资料。一手资料和二手数据共同构成了多案例数据库。

获取的三个县的案例材料均由笔者系统地录入 MAXQDA 20 软件，并按照扎根理论的逻辑进行处理^[52]，利用 MAXQDA 软件对文本资料进行层层编码。通过分析发现，虽然三个县的贫困状况存在显著差异，但是，不同县政府的精准扶贫政策执行过程和机制具有一致性。接下来，本文将以编码数据为基础，对县级政府精准扶贫政策执行所嵌入的政策情境、政策的属性以及地方政府的执行机制进行更为深入的阐释。

四、精准扶贫的执行机制

（一）权力重塑

如前所言，精准扶贫政策的执行面临着“条块分割”，既需要“自上而下”的政治输入，又

需要在“条块”体系之内实现跨部门协调和整合^[53]。此时，权力结构重塑是关键。为了实现权力结构重塑，县委、县政府通过组织结构再造和利益捆绑等策略，实现了政策冲突程度的降低以及扶贫资源投入的增加。

1. 组织结构再造：扶贫结构的赋权赋能

长期以来，我国农村贫困治理主要由“开发式扶贫”和“救济式扶贫”两部分组成。真正归属扶贫办的职能主要以“开发式扶贫”为主，“救济式扶贫”分散在不同政府部门。在县级政府，扶贫并没有得到足够的重视：扶贫部门在县级政府的地位相对较低，扶贫部门的政策协调和调动能力相对薄弱。

在这一情境下，首先，县级政府建立扶贫攻坚指挥部，实现决策和命令-控制体制的整合。在党的“高位推动”下，各级政府构建了准军事化的组织体系，每一级政府、各政策部门以及事业单位均成立精准扶贫领导小组/指挥部，由各级党政“一把手”担任双指挥长。其次，为了增强扶贫办的政治地位，提高其指挥协调能力，县政府将领导小组/指挥部的执行机构——脱贫攻坚办公室——下设于扶贫办之中。通过领导小组/指挥部的设立和扶贫办地位的提升，扶贫议题在县级政府之内的政治地位也得到了显著提升。

在地方政策执行能力短缺的情形下，组织结构再造不仅是权力-利益重塑的过程，也是赋予治理能力的过程。第一，扶贫组织能力提升。精准扶贫之后，通过借调、挂职等方式，县扶贫局的人力资源急剧扩张。不仅如此，利用干部遴选机制，扶贫局领导班子的能力和素质也得以提

升。第二，绕过科层。通过构建“包保”体系，体制内几乎所有单位和干部均被动员参与精准扶贫工作。其中，最为关键的是“单位包村”制度，即每级政府及其下属政府部门和单位按照一

定原则进行“层层包村”。通过派驻“驻村工作队”以及动员全体干部职工与贫困户“结对认亲”，填补基层治理能力的短缺。县域精准扶贫的组织结构如图2所示。

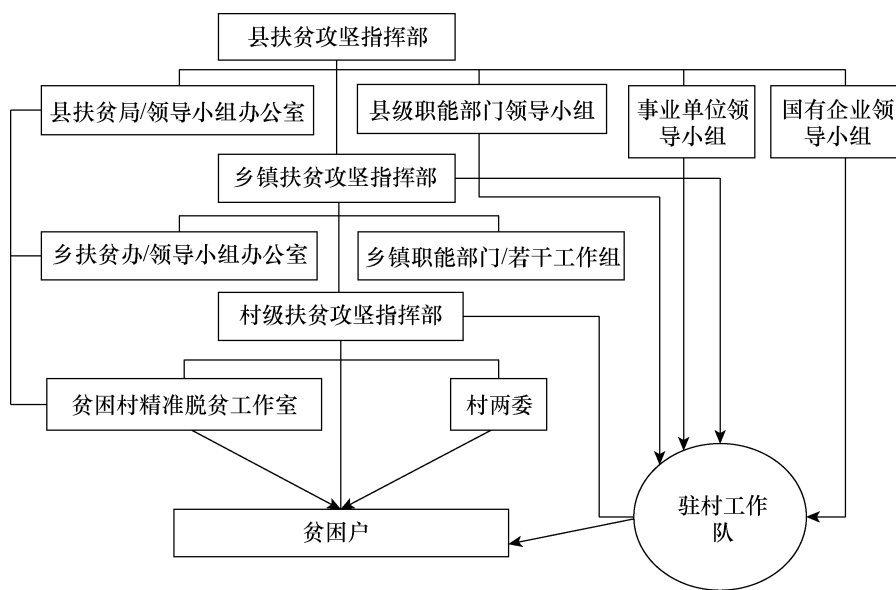


图2 县域精准扶贫的组织结构

通过组织结构再造，大量的资源被动员到扶贫领域。首先，在“结对帮扶”结构下，帮扶单位需要向贫困村输入资源。单位需要“自掏腰包”，从办公经费“挤出”资金用于帮扶贫困村。其次，帮扶单位可以借助自身优势，或者借助自身的政治地位和影响力，向其他行业部门争取项目和资金。例如，H县LJ村由省交通厅“结对”，大大缩短了LJ村连通西宁的公路项目的审批时间。Y县MCP村由市纪委“结对”，市纪委利用其强势地位，实现其他行业部门对MCP村的政策和项目进行“加码”。

2. 利益捆绑：党的利益黏合机制

扶贫“既是政府部门的职责，也是全社会的职责”^①，其超越了政府/社会部门边界。在跨界利益结构下，地方政府采取了多样化的利益捆绑策略。通过“党的方式”，精准扶贫与各级地方政府及其部门、全体党员、企业以及社会组织的利益被“捆绑”，利益整合得以实现。

从党的组织系统内部来看，通过党的“高位推动”，在特定地方，精准扶贫目标与各级政府、各部门以及国有企业和事业单位的政治利益相捆绑。各级政府、各政府部门和事业单位层层签订“军令状”，即目标责任书。目标责任与干部考核和“仕途”挂钩，党员干部有着强烈的动机去执行精准扶贫政策。在“单位包村”结构下，几乎所有的党员干部都被动员到“结对认亲”之中。

从社会部门来看，地方政府通过将扶贫目标与社会部门的利益进行“黏合”，实现了社会部门的卷入。地方政府通过正式/非正式“利益交换”机制，动员企业部门参与扶贫。一方面，提供补贴、免息贷款等优惠政策以换取经济组织的扶贫投入。另一方面，帮扶单位会利用私人关系，动员企业进行捐赠。例如，RF药业响应Y市市纪委的号召，向CR村捐赠了50万元。RF药业之所以选择CR村捐赠，既是因为“企业的社会责任”，也是因为“RF的老总是市纪委的书

① YM20181218-FPBFT，位置79。

记的同学……反正给谁不是给”^①。

（二）政策调适

精准扶贫政策的模糊性主要源于扶贫目标的模糊性、政策对象的模糊性和政策工具的模糊性。为了应对政策的模糊性，具体政策实践的主体采用了多种策略进行政策调适。在“干中学”的过程中，通过整合乡土社会的“地方知识”和国家的政策信息及知识，通过将复杂的政策和多样化的对象进行“匹配”，对象得以精准识别、政策工具被有效组合，模糊的政策考核指标也得以明晰。

1. 知识整合：地方性知识的调用

无论是精准识别还是精准帮扶，信息和知识在政策执行中都扮演重要角色。从精准识别来看，自2015年起，随着精准扶贫成为政治任务，精准识别之“精准”成为精准扶贫政策的“起点”。但是，对于中国而言，由于技术上的模糊和不确定性，以及“熟人社会”和关系网络的影响，“精准识别”异常困难^[54-56]。

随着工作队的“下沉”，“精准识别”的流程被标准化重塑。由于扶贫干部、乡镇干部和村民的参与，信息的不对称状态被打破。一方面，扶贫工作队、乡镇“挂点”干部以及村干部均被动员到“摸排”和信息搜集之中。不同于村干部，扶贫工作队是“上面派下来的精英”，超越了村干部的乡土纽带；扶贫干部也非常珍视“精英和中立者”身份。另一方面，各村由群众代表大会选举成立评审委员会，人员包括驻村工作队、村民代表、村干部以及“乡贤”，“对于各家各户的情况都知根知底”^②。同时，自2016年之后，随着大数据平台的建立和完善，贫困户财产、收入和消费等信息的可靠性逐步提升。地方政府开展了多次精准识别“回头看”工作。经过多次“回头看”，贫困户名单实现了实时动态调整。总之，通过大数据信息以及多样化地方知识的调动和整合，精准识别得以可能。

国家政策知识和地方性知识的整合也发生在“满意度”达标的过程中。贫困县摘帽需要满足

“满意度”这一主观性较强的政策目标。“制造满意”成为地方政府的重要任务。第一，驻村工作队员和结对帮扶干部通过一遍遍走访贫困户，向农户讲解扶贫政策，加深其对扶贫政策的认可。第二，在走访过程中，扶贫干部扮演着“亲戚”的角色，“人情”优先于任务。第三，施加恩惠。扶贫干部通常会携带“小礼物”去看望贫困户，例如一袋零食或两袋洗衣粉。随着关系的改善，贫困户也会“回赠”——包括土鸡、土蜂蜜等土特产。这些“小恩小惠”是促进双方感情的重要纽带。第四，感恩教育。地方政府会对全体村民定期开展感恩教育活动；扶贫干部在走访过程中，也会针对“不认可”者，做“思想工作”。在“制造认可”的过程中，“情缘治理”策略扮演了重要角色^[57]。这也是知识整合的体现：一方面，国家政策和理念等被“下沉”；另一方面，地方的文化、传统、理念以及非正式制度安排也被整合到治理过程。

2. 政策学习：作为“政策经纪人”的基层干部

精准扶贫政策的执行依赖于“最后一公里”问题的解决^[58]。由于扶贫政策体系非常复杂，精准扶贫涉及多个政策领域，政策工具繁多。但是，无论是贫困村还是贫困户，致贫原因复杂，且具有非常大的差异，什么是有效的工具以及如何组合这些工具，都无法确定。基层政策执行人员在地方情境和多样化政策之间扮演的“政策经纪人”角色，是“精准施策”得以实现的关键。

驻村干部首要任务是调查贫困村的经济社会状况和潜在的发展方向。作为“外来者”，随着驻村时间的增长和走访的增多，通过召开村委会和群众大会，驻村干部对村情和贫困户状况的了解得以增加。在此基础上，针对不同群体，在不同的时间节点，将复杂的扶贫政策与复杂的致贫原因进行“调适”，实现贫困村和贫困户与扶贫政策的“精确匹配”。正如Y县MCP村第一书记所言：“首先（驻村工作队）自己要熟悉政策。哪些能用在这？哪些不能用在他身上。……如果

① YMC20181031-GZDZT，位置114。

② YMC20181104-DYSJ，位置138。

说不知道哪些能用哪些不能用，照本宣科地念书一样，时间浪费了，效果还不明显”^①。

政策匹配的关键，在于为不同类型的贫困户培养不同的获得稳定收入的能力。其中，是否具有劳动力是划分贫困户的重要标准。对于没有劳动能力的贫困户，“政策兜底”是基本策略。对于有劳动能力的贫困户，为了实现稳定增收，主要包括三个方面的措施。首先，“转移就业”是最常使用的脱贫手段。“一旦有一个劳动力在外打工，基本上就脱贫了。”^② 鼓励劳动力外出“打工”，成为贫困户脱贫的关键举措。其次，结合其发展意愿和生产条件，制定产业发展方案。在产业发展过程中，扶贫干部成为“市场引导和建构”——包括资金、信息和技术的获取以及销路的解决——的主体。最后，仅仅帮助贫困户创造生存能力是不够的，脱贫的根本在于“扶志”。为此，县政府以及扶贫工作队采取了多种手段，例如，设置公益性岗位（护林员、保洁员）。同时，在工作队员和结对帮扶干部的日常走访中，通过“道德训诫”和“劝人致富”，唤起贫困户的责任感和羞耻感，提高其“致富”和“发展”意愿。

五、结论：复杂政策执行的双重机制及其后果

传统的政策执行文献尝试构建起包括复杂政策在内的政策执行框架，但是对于复杂属性的可建构性和执行过程的动态特征方面的解释力存在不足。在治理转向的基础上，通过将国家政策执行视为“地方化”过程，本文构建理解复杂政策执行过程和机制的“结构-调适”框架。通过对三个具有“最大差异”特征的案例县的精准扶贫经验进行分析，本文对这一执行框架进行了验证。

在这一框架下，虽然精准扶贫政策目标具有高的模糊性和冲突性，但是，在政策执行过程中，县政府主要构建了双重执行机制。首先，地

方政府构建了复杂的权力重塑机制，化解政策执行中的横向和纵向冲突。通过组织结构再造，既实现了责任体系和激励体系的重构，又实现了扶贫组织的赋能和贫困治理能力的提升。通过“利益捆绑”，无论是党政部门，还是社会部门，在党的利益黏合下，都被有效卷入政策执行过程中。其次，在组织结构再造的基础上，地方性知识、政策知识和市场知识得到有效整合。继而，通过政策执行过程中的政策学习，精准扶贫政策的模糊性被削减。随着扶贫工作队下沉，通过对地方性知识的灵活运用，“精准识别”得以实现，目标人群的模糊性被消解。在复杂政策“菜单”的基础上，通过对每个贫困村和贫困户进行“摸底排查”，政策执行者通过扮演“政策经纪人”角色，实现了政策工具组合和贫困村/户的精准匹配。最后，由于最终考核指标相对模糊，为了政策目标的最终实现，扶贫工作人员采用了“情缘治理”策略“制造满意”，以实现“软”目标的万无一失。

需要注意的是，在实现地方调适的过程中，权力结构的重塑扮演着重要的促进者角色——这是权力结构“赋能”的体现。无论是知识整合还是政策学习，自上而下的组织结构再造和利益捆绑策略既是重要的激励机制，也是信息和知识得以流动的制度化管道。通过组织结构的重塑，政策知识、地方性知识以及“干中学”的默会知识在“工作队”这一准正式网络中得以“汇集”。权力赋能的学习也是理解地方复杂政策执行的内在逻辑之一。

如何理解地方政府所采纳的多样化策略？这与其嵌入的政策情境高度相关。一方面，精准扶贫政策之“精准”的要求，系统地影响了政策的复杂性。另一方面，精准扶贫政策所设置的执行结构，构建了极强的自上而下的政治压力。这既赋予了县级政府决策空间，又施加了强大的政策执行压力和责任。在这一政策情境下，负责具体执行的地方政府和行为者在约束和赋能之中，构建了多样化的针对复杂政策的执行机制和策略。

① YMC20181102-DYSJ，位置 344。

② H20190911-ZJZ，位置 79。

通过双重机制，地方政府产生了什么样的政策影响？不同于政策执行的“失败/成功”以及“服从/违背”的二分法，地方政府所采纳的双重机制产生了非常复杂的影响。与当前有关复杂政策的“象征性执行”的逻辑不同，本研究发现，复杂政策目标是可以实现的。通过“组织结构再造”和“利益捆绑”，横向-纵向冲突被消解，大量的资源被动员到扶贫领域。通过知识整合和政策学习，政策目标、政策对象和政策工具得以明晰，精准扶贫之“精准”在很大程度上得以实现。

六、讨论

中国县政府通过各种机制执行复杂政策的过程具有重要的理论和经验启示。从理论上来看，在复杂政策执行研究中，政策的复杂性总是被视为外生变量。讨论的核心是复杂政策的执行模式，且总是被陷入执行失败的偏见中。但是，本研究发现，政策复杂性本身并非外生变量。地方政府的政策执行者能够利用双重机制，竭力削减复杂政策的模糊性和冲突性，从而推动复杂政策顺利落地。复杂政策的执行是一个复杂性被消解/强化的过程，因此假设复杂政策拥有特定的执行模式在理论上是存在缺陷的。进一步，假设复杂政策会存在失败也是有问题的。复杂政策执行的后果取决于在执行过程中的权力结构重塑和政策学习过程。特别是，通过将政策学习和权力结构进行整合，本文构建的“结构-调适”框架对于理解复杂政策执行具有重要的理论意义。权力结构不仅重塑了利益关系，也再造了政策学习的机制。其中，不同的政策知识的获得、转移以及整合的过程和机制存在非常大的差异，最终决定了政策调适的方式和可能性。这对于复杂政策的执行模式、执行后果以及政策执行过程中的权力结构和政策学习之间的关系都有重要的理论启示。

这进一步说明，复杂政策执行是嵌入在“地方化”过程之中的。一方面，政策执行是一个过程。无论是政策目标、政策工具，还是政策执行的结构，在政策自上而下的“流动”过程中，具体的负责执行的主体可以策略性地改变这些政策

属性。随着时间的展开，地方政府的政策学习和主体之间的政策互动会显著影响政策执行的过程、机制以及最终的结果^[15]。另一方面，政策执行是“地方实践”的过程，其嵌入在自上而下和自下而上的跨层次互动之中^[19]。自上而下，政策情境和制度设置显著地影响了地方政府面临的制度约束^[20]；但是，随着政策的下沉，自下而上，地方政府开始成为核心的政策实践主体，政策执行的最终过程和结果均内嵌于这一互动结构之中。

从经验上来看，对于现代国家而言，几乎所有社会目标的实现都依赖于政府设计的复杂政策。但是，在普遍面临“执行能力短缺”的情境下，如何实现复杂政策的有效执行，是所有国家都面临的挑战。对于中国而言，要实现诸多社会治理目标，将制度优势转化为制度效能，执行力的构建是关键的一环。与“治理”转向下的政策执行研究结果相仿，地方复杂政策的执行机制说明，有效的政策执行需要在“上”和“下”之间，建立复杂的跨层次制度安排；同时，在面临复杂的横向冲突之时，如何构建跨部门的横向协调结构，对于有效的政策执行异常重要^[19]。不仅如此，横向和纵向的制度安排在构建有效的制度约束的同时，还需要实现地方政府的赋能，提升地方政府的学习能力、问题解决能力和适应性执行（adaptive implementation）能力^[11]。制度约束的构建、学习能力的提升，均是实现有效执行，提升执行力的关键。

但是，自上而下的权力的主导政策调适也面临一系列困境。首先，学习能力不足。贫困治理是专业化事务。但是，无论是原有的乡村干部还是被动员起来的扶贫工作队员，均非专业扶贫干部。面对复杂的精准扶贫政策，虽然可以通过“干中学”在一定程度上化解政策的模糊性，但高昂的学习和试错成本是重要的掣肘因素。其次，通过动员结构执行复杂政策的成本较高。大规模的权力结构再造冲击了地方政府的运作。同时，随着越来越多的干部“下沉”，党的“利益捆绑”策略带来的激励效力逐渐降低。最后，多样化的机制可能带来意外后果。一方面，由于“下沉干部”并非专业贫困治理和乡村治理人员，

再加上派驻单位之间的部门竞争,可能催生“面子工程”。扶贫资源的利用效率以及项目的可持续性成为问题。另一方面,组织结构的重构也意味着对乡村治理能力的质疑。随着“精英”的下沉,“第一书记”和扶贫工作队已经有“包揽”乡村治理事务的趋势。随着“第一书记”和工作队的改革和撤出,乡村治理能力重构将面临巨大的挑战。

参考文献

- [1] MATLAND R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, 5 (2): 145-174.
- [2] PRESSMAN J L, WILDAVSKY A B. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland (3rd ed.) [M]. Berkeley: University of California Press, 1AA984.
- [3] ROBICHAU R W, LYNN Jr L E. The implementation of public policy: Still the missing link [J]. *Policy Studies Journal*, 2009, 37 (1): 21-36.
- [4] LESTER J P, BOWMAN A O, GOGGIN M L, O'TOOLE Jr L J. Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research [J]. *Review of Policy Research*, 1987, 7 (1): 200-216.
- [5] O' TOOLE Jr L J. Research on policy implementation: Assessment and prospects [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, 10 (2): 263-288.
- [6] HUPE P L. The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky [J]. *Public Policy and Administration*, 2011, 26 (1): 164-182.
- [7] VAN M, DONALD S, VAN HORN C E. The policy implementation process: A conceptual framework [J]. *Administration and Society*, 1975, 6 (4): 445-488.
- [8] SABATIER P, MAZMANIAN D. The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives [J]. *Policy Analysis*, 1979, 5 (4): 481-504.
- [9] ELMORE R F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions [J]. *Political Science Quarterly*, 1979, 94 (4): 601-616.
- [10] BARRETT S, HILL M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: Towards an integrated perspective [J]. *Policy and Politics*, 1984, 12 (3): 219-240.
- [11] HILL H C. Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2003, 13 (3): 265-282.
- [12] BERMAN P. The study of macro-and micro-implementation [J]. *Public policy*, 1978, 26 (2): 157-184.
- [13] THOMANN E. Customized Implementation of European Union Food Safety Policy [M]. London: Palgrave Macmillan, 2019: 187-221.
- [14] JENSEN C, JOHANSSON S, LÖFSTRÖM M. Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict-ambiguity model and research on temporary organizations [J]. *Public Policy and Administration*, 2018, 33 (4): 447-465.
- [15] SCHOFIELD J. A model of learned implementation [J]. *Public Administration*, 2004, 82 (2): 283-308.
- [16] 吴少微, 杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究 [J]. *管理世界*, 2017 (2): 85-96.
- [17] 殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 中央—地方政府关系和政策执行力: 以外资产业政策为例 [J]. *管理世界*, 2007 (7): 22-36.
- [18] SAUSMAN C, OBORN E, BARRETT M. Policy translation through localisation: Implementing national policy in the UK [J]. *Policy and Politics*, 2016, 44 (4): 563-589.
- [19] HILL M, HUPE P. The multi-layer problem in implementation research [J]. *Public Management Review*, 2003, 5 (4): 471-490.
- [20] BARRETT S M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies [J]. *Public Administration*, 2004, 82 (2): 249-262.
- [21] SAETREN H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment [J]. *Public Policy and Administration*, 2014, 29 (2): 84-105.
- [22] CAIRNEY P. Implementation and the governance problem: A pressure participant perspective [J]. *Public Policy and Administration*, 2009, 24 (4): 355-377.
- [23] SCHOFIELD J. Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research [J]. *International Journal of Management Reviews*, 2001, 3 (3): 245-263.

- [24] HILL M. Implementation theory: Yesterday's issue? [J]. *Policy & Politics*, 1997, 25 (4): 375-385.
- [25] Ansell C, SØRENSEN E, and TORFING J. Improving policy implementation through collaborative policy-making [J]. *Policy & Politics*, 2017, 45 (3): 467-486.
- [26] HUPE P. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research [J]. *Public Policy and Administration*, 2014, 29 (2): 164-182.
- [27] PÜLZL H, TREIB O. Implementing public policy [M] // FISCHER F, MILLER G J, AND SIDNEY M S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Method*. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007: 89-107.
- [28] GRIN J, LOEBER A. Theories of policy learning: agency, structure, and change [M] // FISCHER F, MILLER G J, AND SIDNEY M S. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Method*. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007: 89-107.
- [29] HECLO H. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance* [M]. New Haven, Conn: Yale University Press, 1974.
- [30] DUNLOP C A, RADAELLI C M. Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process? [J]. *Policy Studies Journal*, 2018, 46: 48-68.
- [31] MOULTON S, SANDFORT J R. The strategic action field framework for policy implementation research: The strategic action field framework [J]. *Policy Studies Journal*, 2017, 45 (1): 144-69.
- [32] KEISER L R, MEIER K J. Policy design, bureaucratic incentives, and public management: The case of child support enforcement [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, 6 (3): 337-364.
- [33] MAY P J. Implementation failures revisited: Policy regime perspectives [J]. *Public Policy and Administration*, 2015, 30 (3-4): 277-299.
- [34] EXWORTHY M, POWELL M. Big windows and little windows: Implementation in the 'congested state' [J]. *Public Administration*, 2004, 82 (2): 263-281.
- [35] TORENVLIED R, AKKERMAN A. Theory of 'soft' policy implementation in multilevel systems with an application to social partnership in the Netherlands [J]. *Acta Political*, 2004, 39 (1): 31-58.
- [36] O' TOOLE JR L J. Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field [J]. *Journal of Public Policy*, 1986, 6 (2): 181-210.
- [37] STOKER R. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy* [M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- [38] SABATIER P, MAZMANIAN D. The implementation of public policy: A framework of analysis [J]. *Policy Studies Journal*, 1980, 8 (4): 538-560.
- [39] SPICKER P. Targeting, residual welfare and related concepts: Modes of operation in public policy [J]. *Public Administration*, 2005, 83 (2): 345-365.
- [40] GUY P B. Managing horizontal government: The politics of co-ordination [J]. *Public Administration*, 1998, 76 (2): 295-311.
- [41] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例 [J]. *公共管理学报*, 2015 (2): 93-105.
- [42] 杨宏山. 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角 [J]. *中国人民大学学报*, 2015 (3): 100-107.
- [43] LESTER, J P, GOGGIN M L. Back to the future: The rediscovery of implementation studies [J]. *Policy Currents*, 1998, 8 (3): 1-9.
- [44] THOMANN E, ZHELYAZKOVA A. Moving beyond (non-) compliance: The customization of European union policies in 27 countries [J]. *Journal of European Public Policy*, 2017, 24 (9): 1269-1288.
- [45] 李小云, 徐进, 于乐荣. 中国减贫四十年: 基于历史与社会学的尝试性解释 [J]. *社会学研究*, 2018 (6): 35-61.
- [46] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. *中国社会科学*, 2011 (5): 61-79.
- [47] MOK K H, WU X F. Dual decentralization in China's transitional economy: Welfare regionalism and policy implications for central-local relationship [J]. *Policy and Society*, 2013, 32 (1): 61-75.
- [48] RATIGAN K. Disaggregating the developing welfare state: Provincial social policy regimes in China [J]. *World Development*, 2017, 98: 467-484.
- [49] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China [J]. *Comparative Politics*, 1999, 31 (2): 167-186.
- [50] 谭秋成. 农村政策为什么在执行中容易走样 [J]. *中国农村观察*, 2008 (4): 2-17.
- [51] QIAN J W, MOK K H. Dual decentralization

and fragmented authoritarianism in governance: Crowding out among social programmes in China [J]. *Public Administration and Development*, 2016, 36 (3): 185-197.

[52] STRAUSS A L, CORBIN J M. *Grounded Theory in Practice* [M]. London: Sage Publications, 1997.

[53] 陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行 [J]. *社会学研究*, 2013 (6): 1-20.

[54] 李棉管. 技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示 [J]. *社会学研究*, 2017 (1): 217-241.

[55] 李迎生, 李泉然, 袁小平. 福利治理、政策执

行与社会政策目标定位——基于 N 村低保的考察 [J]. *社会学研究*, 2017 (6): 44-69.

[56] Li M G, WALKER R. Targeting social assistance: Dibao and institutional alienation in rural China [J]. *Social Policy and Administration*, 2018, 52 (3): 771-789.

[57] 王雨磊. 缘情治理: 扶贫送温暖中的情感秩序 [J]. *中国行政管理*, 2018 (5): 98-103.

[58] 刘建平, 陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析 [J]. *中国行政管理*, 2016 (2): 57-63.

Power Reconstruction, Policy Adaptation and Complex Policy Implementation: Experience from the Implementation of Targeted Poverty Alleviation Policies in Counties

Cai Changkun, Li Yuexiao

【Abstract】 The implementation capacity is the key to achieving social development goals and transforming institutional advantages to institutional efficacy. However, almost all the social development policies are complex. How can complex policies be implemented? To answer this question, by regarding policy implementation as a process of “localization,” this study constructed a structure-adaptation analytical framework to understand the process and mechanism of complex policy implementation. Based on the experience of three counties’ targeted poverty alleviation policies, this paper analyzed the mechanism of the county government’s implementation of targeted poverty alleviation policies. This study found that the county government has constructed diversified strategies under the specific policy situation, i. e., targeted poverty alleviation policy of high conflict and high ambiguity. On the one hand, the county government resolved the horizontal and vertical conflicts of targeted poverty alleviation policies by restructuring organizational structure, interest binding, and other power restructuring mechanisms. On the other hand, through policy adjustment mechanisms such as knowledge integration and policy learning, the county government realizes the clarity of policy objects, the precise combination of policy tools, and the “hardening” of policy objectives. The policy context, multiple consequences, and theoretical and practical implications embedded in this process are also discussed in this paper.

【Key words】 Complex Policy, Power Reconstruction, Policy Adaptation, Targeted Poverty Alleviation