

制度耦合、情境激励与 政策执行模式差异

——基于 L 市的多案例比较研究

冉鹏程 蔡长昆 魏 姝*

【摘 要】探究政策执行模式的差异，对于理解政策过程与中国治理体系具有重要意义。现有研究已经发现，政策属性、层级结构与制度环境是导致执行模式差异的重要因素。研究整合了制度耦合和情境激励两个变量建构了理论分析框架，进而将政策执行模式划分为竞先创新型、行政利用型、象征表率型、冲突调适型，以打开政策执行模式差异的过程“黑箱”。通过对 L 市不同党政部门和乡镇街道落实普遍建立法律顾问制度的多案例比较分析，本文对理论预设进行了验证。研究发现，随着上级政策的“下沉”冲击地方政府治理场域，在合法性与理性逻辑的双重驱动下，通过合法性确认与政治-经济激励机制，两个关键变量——制度耦合和情境激励——塑造了地方政府内部次级条块部门的政策回应过程与执行模式。不同执行模式的类型化既拓展了政策执行的差异化模式研究，也拓展了组织行为逻辑的研究。

【关 键 词】政策执行；制度耦合；情境激励；模式差异；合法性确认

一、导言

在中国压力型体制下，地方政府对中央或上级政策的响应与执行不仅关乎政策目标的达成，更关乎国家治理体系和能力现代化建设。在中国多层级任务链中，中央或上级政府通过颁布统一的政策指导下级政府实施其组织目标，地方政府在政策执行中有丰富的空间根据地方实际状况对来自上级或者中央的政策进行转译、重组和实践。这种政策一统性与执行灵活性的悖论，造成了地方政策执行行为模式的时间和空间差异^[1]。

作为我国政策执行实践的基本现实，地方政策执行的模式差异及其影响因素与发生过程等均需深入探究。

当前学界已经对政策执行模式差异这一问题进行了广泛讨论，并积累了丰富的研究成果。一方面，在委托代理视角下，中央或上级政策会通过层级结构传导激起地方大量的模式化行为，例如共谋^[2]。同时，基于不同政策带来的差异化激励结构，地方政府会在多任务委托系统中进行选择执行^[3]。另一方面，针对公共政策的模糊性、冲突性、裁量性与反馈性等属性，执行者会采取不同的执行模式，并在决策空间内对政策进

* 冉鹏程：南京大学政府管理学院博士研究生，dg21060020@smail.nju.edu.cn。蔡长昆（通讯作者）：华中科技大学公共管理学院副教授，caichangkun@hust.edu.cn。魏姝：南京大学政府管理学院教授，weishu@nju.edu.cn。基金项目：国家社会科学基金重大项目《社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究》（21&ZD174）；江苏省科研创新计划项目《优化干部新时代新担当新作为的使命激励研究》（KYCX20_0052）。作者致谢：该文为“第三届‘理解公共政策工作坊’参会论文”，感谢与会评议专家吕芳老师（中国政法大学政治与公共管理学院）和叶志鹏老师（华东师范大学公共管理学院）的意见和建议，感谢匿名评审人的宝贵意见与建议，感谢中央财经大学政府管理学院崔晶教授与南京大学政府管理学院吴少微副教授的宝贵建议，感谢参与访谈的所有被访者。文责自负。

行再建构^[4]。但是,委托代理视角下对政策执行差异的讨论,简化了地方情境对政策执行和实践的影响。同时,仅仅关注政策属性本身,不能解释同一政策的下级政府执行实践差异。从现实来看,一级政府组织本身就是由各个次级单位通过“紧密/松散耦合”的结构建构起来的。进而,一些上级政策并非通过一级政府进行整体性执行,而是向下传导,让政府内部的次级组织进行具化执行,比如区县会让直属部门与乡镇街道等组织单位同时进行任务落实与政策实施。基于此,本文的研究问题是:一级地方政府的次级组织单位在执行同一政策时,为什么会采纳不同的执行模式?其过程与机制是什么?

为回答上述问题,本文整合了制度耦合与情境激励两个变量搭建了理论分析框架。通过对L市的田野经验分析发现,随着上级政策下沉,政策转译和执行实践深受制度耦合和情境激励的影响,最终形塑了四种执行模式:竞先创新、行政利用、冲突调适和象征表率。研究结论拓展了政策执行差异化模式的研究,丰富了组织行为逻辑的理论解释,也为增强政策执行效能与政府治理能力现代化提供了有益启示。

二、文献综述

长期以来,政策执行模式差异的问题受到学界的广泛研究。总体来看,现有研究基本沿着层级体制的委托代理体系以及公共政策的属性两个视角进行。

(一) 委托代理与执行模式差异

在委托-代理结构下,作为委托方的上级政府制定政策目标,作为代理方的地方政府完成上级政府设定的政策任务。在这一视域下的执行模式差异的文献,一方面是沿着自上而下逻辑,讨论了地方政府单项任务承接与多项任务权衡过程中执行模式差异的制度结构因素;另一方面也沿着自下而上逻辑,探究了地方政府所处执行情境及自身能动性。

1. 自上而下的逻辑

对于单一政策执行或多项政策选择,作为代理方的地方政府是在地方激励结构中进行的“压

力-反应”。在我国压力型体制的基本制度框架下,上级政府主要以晋升锦标赛^[5]对下级政府进行强激励。同时,一票否决、行政发包制^[6]、财政分权体制^[7]、目标责任制^[8]等激励方式,也会引起政策执行的利益主体感与激励反应。可见,上级政策会透过组织制度结构,以政治-经济激励激起下级政府政策执行的行为模式。

对于单项政策,执行中的“上下”互动过程及其结构性影响因素是关注重点。其中,政府层级带来的信息分布不均衡,决策权与执行权的松散链接,组织的有限理性,都会赋予下级执行空间^[9];在这一空间中,下级政府可以对上级政策进行转译甚至曲解,进而衍生多种应对方式^[10]。由此,在上下级之间的决策与现实、集权与分责、压力与能力等矛盾中,我国政策执行的实践中会出现多样化的执行模式,其中包括:基于“纵向”层级结构及上级政策压力而提出的“共谋”、波动式执行^[11]、共识式变通^[12]等,基于“政社”关系与社会主体压力而提出的象征性执行^[13]、悬浮性执行^[14]、逆向动员^[15]等。

对于多项政策任务的压力汇聚,政策执行的选择逻辑是另一个关注重点。地方政府面对多项政策任务,必然涉及特定政策与其他政策的比较,并会根据自身偏好运用自由裁量权进行选择执行。从委托代理的结构来看,选择性执行是由于上下级政府之间的信息不对称与目标差异、国家选择性控制^[16]、上级控制力和下级自主性之间的张力^[17]等,为政策执行留下了决策权力与空间。于是,具有自利性的地方政府,会根据现实风险评估、目标群体反馈、经济理性、裁量空间等形成自身的利益诉求和执行模式。^[18]比如,相机选择、选择性忽略、选择性应付等模式会被采纳。

2. 自下而上的逻辑

地方政府的政策执行行为,受到组织内外情境中所面临的资源能力状况、文化传统、规范习俗、社会关系网络等要素影响后^[19],会主动权变并形成差异性的执行模式。进而,已有研究发现,地方政府会在不同执行情境中对执行模式进行调适,比如会借助本土性资源或利用非正式关系进行“软硬兼施”^[20],还会主动根据现实复杂

性情境进行适应性执行^[21]。

当然，政策执行模式差异的形成也包含执行主体的能动性要素。第一，街头官僚会以其个人“魅力”和能力权威将个体的认知、价值、风格进行嵌入，对政策意图通过“求解”或“替代”进行再解释与重建构，最终形成差异性的执行行为^[22]。第二，在“主动”的地方政治中，县乡干部为了适应外部环境、保护整体利益或完成政策任务，会以企业家风范积极主动地结成同盟、进行合作或共谋^[23]。第三，政策执行作为政策学习与增进认知的过程，地方政府的学习能力、经验积累、政策细化程度都会影响执行模式的呈现^[24]。

（二）政策属性与执行模式差异

基于模糊-冲突模型，国内研究对政策属性与政策执行模式的关系进行了多方面讨论。第一，政策冲突性的影响。当上下级政府发生利益冲突时产生的信息不对称与激励不相容的问题，当同级政府间存在利益冲突时所面临的“块块分割”的结构性问题，都会让地方政府在讨价还价过程中基于自利考虑、相对优势采取相应执行模式^[25]。

第二，政策模糊性的影响。在政策供给与公共需求矛盾中催生的政策模糊性，是单一制大国在公共治理中难以避免的社会事实，也为执行者留下了自由裁量以及多样化解释的弹性空间。作为静态属性，政策模糊性会增加执行复杂性、不可预期性及执行风险性，产生具有寻租、偏差、减弱执行力等负效应的“软政策执行”或“策略应对”^[26]；也会以自主性及灵活性解读强化政策适应性，在政策工具探索、制度创新中产生具有正向效应的执行模式^[27]。作为动态属性，政策模糊性程度会随情境变迁、政策过程与层级传导而演变，让政策执行模式随之变动^[28]。

第三，政策冲突性和模糊性的双重影响。具有模糊性与冲突性特征的政策，执行者会在主动学习与认知中产生解读差异，进而在不同的政策信息、资源激励、主体关系中引致执行模式的时空差异^[29]。有研究发现，政策属性对政策执行的影响并非线性的^[30]，即地方政府面临冲突性和模糊性的政策，会基于地方情境和决策空间在

组织内重构政策属性，并采用多样化的行为模式消解政策的冲突性和不确定性。

第四，其他政策属性对政策执行的影响。魏姝基于洛维的政策类型理论，以强制可能性和强制作用途径两个维度将政策划分为四种类型，并指出不同政策通过控制、惩罚、分配等作用方式使执行过程和机制具有不同特点^[31]。赵静和薛澜认为拥有不同的裁量性和反馈性的政策，需要与之相匹配的灵活权变的政策执行模式^[32]。同时，诸如约束性、兼容性、相对优势等政策属性，在实践中会产生执行模式的层次性和区域性差异等后果^[33]。

（三）文献评述

上述文献从不同视角对政策执行模式差异进行的分析，具有很强的启发性。但是，综合分析发现，现有研究仍然有可拓展之处。在委托代理视角下，现有研究主要在中国情境下从组织结构、条块部门类型、制度环境等方面探讨政策执行模式差异的成因和机制，主要基于中央与地方、上级与下级、控制与自主、政府与社会等进行结构性解释。其缺陷在于：首先，已有研究多数是在“成功-失败”的结果框架中关注上级政策的“执行与否”和执行差异，但实践中的执行差异是一个更为复杂的连续谱。比如，有学者引入“激励-冲突”因素后发现，政策执行“不只是偏差”，而是包含敷衍型、权宜型、倡议型、渐进型等，具有“负向—中性—正向”连续属性的多种行为模式^[34]。其次，现有研究主要是将政策执行置于理性维度的激励结构中，忽视了执行主体的认知或者合法性维度，为解释地方政府政策执行的不同行为模式留下了研究空间。比如，有学者通过经验研究发现，政策任务的“合法性承载”是执行差异的核心解释变量^[35]。同时，现有研究在一定程度上简化了地方情境的讨论，特别是简化了上级政策与地方情境“相遇”后，所导致的差异化地方政策执行模式。比如，精准扶贫政策在地方化的过程中，会激起地方政府权力重构与政策调适的复杂响应过程，并会产生多样化的执行结果^[36]。最后，现有研究基本沿着“块块政府”的整体路径进行的，忽视了政策子系统内部条块结构的差异性与多样性的影

响。毕竟,在现实中,上级政策同时被作为次级部门的条块组织所执行。当然,即便是注意到条块结构中条块部门类型及其制度逻辑差异的研究,也基本是在条条之间、块块之间或条块之间进行区分和比较,未能统筹考量作为执行者的条块部门。那么,基于职责设置对条块部门的政策执行行为进行独立研究或比较分析,将视野局限于条块组织的差异性,进而忽视了条块组织同属政策执行者时一致性、交叉性的组织行为逻辑^[37]。因而,在一级地方政府内部,次级“条条”与“块块”政策执行行为模式背后的共通逻辑需要深入挖掘。

在政策属性的视角下,现有研究将执行模式差异简单归因于政策类型,无法有效解释单一政策的执行差异。此外,从研究方法上看,现有研究中多案例比较研究较少,使得单一政策执行的动态性和差异性难以得到细致解释,需要更扎实的经验追踪予以补充。基于此,本研究尝试深入条块结构与执行情境内部,通过多案例比较研究,以期打开同一政策执行模式差异的过程“黑箱”。

三、分析框架：制度耦合、情境激励与模式选择

(一) 治理视角下的政策执行

近年来,在三代政策执行研究的基础上,越来越多的学者开始从治理视角分析政策执行^[38]。在治理视角下,政策执行过程既不是线性的自上而下的“政策目标是否完成”或者说“服从与否”的过程,也不是简单的自下而上对政策进行裁剪和调适的过程^[39],而是政策转译和实践的过程^[40]。从政策执行过程来看,对于政府部门而言,自上而下的政策需求可被视为政策冲击;这一冲击可能激起什么响应,首先需要多样化的地方实践者对其进行转译^[41]。转译的结果受到多重因素影响:上级政府政策的明确程度、政策要求的严苛程度、激起的激励强度和类型,以及地方情境中的治理能力和治理需求。最终,地方政策执行是在自上而下的冲击之下,多样化的政策实践主体通过结合地方情境对其进行转译的过

程;多样化转译的“相遇”最终决定了政策实践结果^[42]。

同样,在治理视角下,中国地方政府的政策转译过程是嵌入在特定政策执行子系统结构之中的。不同于结构视角将政府部门所嵌入的结构关系视为整体,治理视角下政策执行分析的基本单位是特定的政策执行子系统^[43]。所谓政策执行子系统,是指围绕特定政策执行议题领域,由多样化的政策实践主体——既包括上级政府与下级政府中政策执行相关的决策和执行主体,也包括政策执行的目标群体——所构建的结构和关系系统^[44]。政策执行子系统是一个场域。所谓政策执行场域,是指围绕相关政策议题,基于政策目标、任务、资源能力与利益关系,政策执行相关的政府部门、社会主体、公众聚合在一起所建构的组织与制度领域,包括关系、规则、文化和意义系统等要素^[45]。那么,治理视角下,在政策执行子系统之中,制度和情境两个因素会对政策执行模式产生深刻影响。首先,制度是影响组织行为的重要因素。围绕上级政策所进行的制度安排与下级政府原有制度安排的关系在政策执行中扮演关键角色。本研究将用“制度耦合”这一概念来界定不同政府组织面临的不同制度关系结构,意指执行组织与决策中心在制度结构、制度目标、履职规则、行动标准等方面的趋同性。其次,政策执行情境也是重要的影响因素。本文用“情境激励”这一概念来指代不同政府组织面临的内外情境要素,即政策需求与执行能力、执行成本与收益对政府部门形成的执行激励。基于此,面临自上而下的政策冲击,制度耦合和情境激励双重因素的“相遇”会导致不同政策执行机制和模式。

(二) 制度耦合与执行模式

长期以来,制度及其与组织的复杂互动关系已经成为理解和分析组织行为的重要视角。所谓制度,是指为组织提供行为意义、活动资源及形塑组织间互动关系的标准规范与约束规则,包括正式的政治经济规则、契约与非正式的行为规范、惯例等要素^[46]。在制度主义视角下,组织深深地嵌入在制度环境之中^[47]。制度之所以重要,源于组织与外部制度的契合是组织生存和发

展的关键。组织外部有效性的获得需要组织满足制度环境中关键主体的需求、维系主体间的关联^[48]。在这一情境之下,面临制度环境的约束,组织具有非常强的制度趋同压力。但是,需要注意的是,组织与制度之间的关系并不是紧密地耦合在一起。事实上,组织和制度之间是松散的,那么不同组织与制度环境之间的耦合程度就呈现出非常大的差异。

在地方治理场域中,不同政府条块部门之间关系也是松散耦合的,不同政府组织与决策中心之间的制度耦合程度存在显著的差异。这种差异主要源于合法性这一机理。所谓合法性,是指一个实体的行动在社会建构的价值、规范、信念和身份体系中被认定为有价值、适当的^[49]。这种合法性可以通过满足利益相关方的期望、价值观与规范认同、形成共同信念与行动等方式获得^[50]。合法性认同会带来组织结构的趋同。这意味着,政府组织与决策中心的制度结构、制度目标、行动标准、行动规则等的趋同性越高,制度耦合程度越高。

制度耦合会显著影响政策执行过程。随着上级政策下沉,在由政策执行子系统所建构的制度场域中,虽然政府组织面临着新政策带来的趋同性制度压力^[51],但是,由于它们与决策中心拥有差异化的耦合状态,使得其响应新政策压力的机制和策略也存在差异。在地方政策过程中,上级政策作为决策共识,需要动员执行者进行响应并落地。当决策共识与执行组织和主体“碰撞”,会在地方性转译和制度化的过程中产生差异性的执行认知。决策者的决策共识与执行单位的执行共识之间的一致性程度,深受执行组织与决策中心的制度耦合程度的影响。

不同的制度耦合状况会产生资源、信息以及注意力的差异,也会影响政策执行合法性需求的确认状况,并产生不同的政策执行动力。当制度耦合程度较低时,执行组织对委托方“合法性认同”需求的反应会受到目标差异、结构错位、规则偏差、资源匮乏和注意力不足的显著影响,政策执行会出现动力孱弱、效率低下和“中梗阻”等问题^[52]。此时,他们更可能基于政策所带来的实质性而非象征性甚至政治性激励所影响。当

制度耦合程度较高,决策者与执行者会形成政策执行“合法性共同体”^[53]。他们之间能够通过互相调动、强化、嵌入、注意力吸引实现政治经济激励、资源项目支持、可信承诺,进而提升政策执行的有效性^[54]。此时,除了实质性的资源,执行单位更有可能因为需要“声援”发包方的合法性确认或者价值引领目标而执行政策。

(三) 情境激励与执行模式

在特定政策执行子系统之内,政策执行情境是政策执行行为的另一个重要影响因素。政策执行情境主要包括内部情境和外部情境^[55]。内部情境是政府部门能够控制和管理的组织条件,包括财政资源、治理能力、政策执行动机等;外部情境是政府部门无法控制并受其影响的社会环境,包括社会资源、社会需求等。组织内外情境要素会共同形成具体的情境激励。一方面,政府部门会基于政策的社会需求与自身回应能力进行实用性判断。政策的社会需求指的是目标群体对政策实施及其功能的需求状况,或者说是公共政策所要解决的社会问题的普遍性、复杂性程度;回应能力包括政府部门的公共事务治理能力与自致资源结构状况,而自致资源又包含组织内部具有的人力和财政资源以及组织外部能获取的社会资源。此外,政府部门还会基于政策执行成本与收益进行经济性权衡,即时间、注意力、人财物等资源的投入与能获取的政治经济收益之间的效用函数。不同执行部门面临的情境激励差异性导致了执行模式的差异性。在强情境激励下,执行部门更有可能在执行中有效配合或积极创新;在弱情境激励下,执行部门更有可能在任务压力下进行变通、调适或应付。

(四) 分析框架与多样化政策执行模式

基于上述分析思路,本文建构了理论分析框架(见下页图1)。具体而言,随着上级政策下沉,执行组织在政策执行场域中会建构对制度与情境方面的认知,并以此为基础对政策要求进行“转译”,选择差异性的执行模式,进而导致不同的政策执行结果。其中,在合法性与理性的双重逻辑影响下,制度耦合和情境激励是政策执行模式选择与差异性执行结果产生的关键变量。

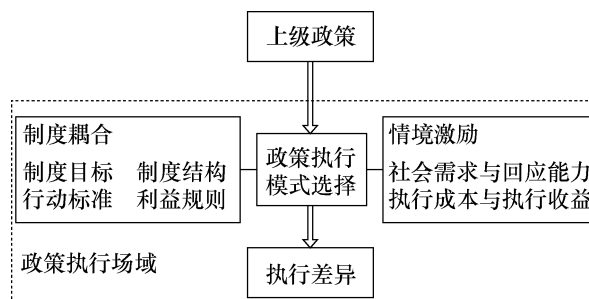


图1 理论分析框架

依据制度耦合程度的高低与情境激励的强弱，可以发展出政策执行模式的四种类型（见表1）。

表1 政策执行模式类型

		情境激励	
		强	弱
制度耦合	高	竞先创新型	象征引领型
	低	行政利用型	冲突调适型

（1）竞先创新型，即对上级政策目标遵从度较高，执行效率较高，且能对政策执行方式、机制等方面进行自主探索与创新的政策执行模式。由于较强的情境激励，政府部门面临较大的社会需求，加上丰富的内外部资源条件，它们拥有政策执行内生动力。同时，由于较高的制度耦合，政府部门能够在上级决策中心的重视与强力支持下获得“示范区”“试点”“先行区”等身份认同以及政策执行的政治经济激励，并在高频互动中达成目标、信念与行动的共识，进而激发执行的主动性和创新性。

（2）行政利用型，即有效遵从上级政策目标，主动利用政策内容回应社会需求的政策执行模式。其中，下级政府将上级政策视作化解社会压力及行政事务压力的有效工具，是将上级政策目标与地方治理内容逐步融合的过程。由于情境激励较强，政府部门为了回应社会需求，会主动利用政策机会并发挥政策效用，使政策目标与上级政府吻合。但是，由于制度耦合程度较低，上级政府的注意力分配程度相对较低，政府部门没有“创先争优”机会，难以获得较多政治经济激励的承

诺，对于合法性共同体的认可度与合法性确认需求的响应度较低。最终，回应社会压力、减轻行政压力的工具性目标成为政策执行的主要动因。

（3）冲突调适型，即根据地方实际对上级政策中的冲突性内容进行自主调适，并出现目标遵从度较低、执行偏离的政策执行模式。由于情境激励较弱且制度耦合较低，政府部门不仅没有回应社会需求压力的动力，而且游离在上级政府视野“边缘”，更面临政策目标任务与地方实际的冲突。进而，在没有较强合法性确认需求与政治经济激励的情况下，政府部门会对政策执行进行实际性、实用性与实效性的理性判断，并在压力型体制下通过多种方式进行冲突调适和“打折”执行。

（4）象征引领型，是指注重执行形式而忽视政策实质，在政策子系统中主要发挥政治引领作用的政策执行模式。上级政策向下传导涉及多个政策执行单位。为了提升政策执行有效性，政治引领与势能传导是重要机制。具有政治特性的党委部门在政策子系统中虽然没有强烈的情境激励及实质性激励，但较高的制度耦合被上级决策中心赋予了象征性、价值性及政治性目的。因此，在中国情境下，相关单位会高效响应这种合法性确认的需求，通过有效执行形成示范效应，以传递政策信息，促进政策目标的达成。

四、研究设计

本研究沿着政策执行差异性问题的，识别政策执行的不同实践模式，阐释行动者的行为过程与影响因素。这种包含为什么（why）、怎么

样(how)的问题,涉及多个典型案例的比较归纳与理论建构,触及多层次、多节点的事实经验分析,需要嵌入式多案例研究方法^[56]与之适配。因此,本文以L市一项法制政策即普遍建立法律顾问制度的执行为经验对象,选取党政部门及乡镇街道的执行过程为子案例,对不同子单位的执行差异进行追踪。

(一) 经验对象的基本情况简介

L市,县级市,隶属于湖北省E州。2013年年底,E州被确立为湖北省法治试点地区。由此,L市紧抓机遇,于2014年初开始推进普遍建立法律顾问制度(见图2)。这一制度是在党委政府领导下,由司法局负责,让党政部门、乡镇街道、企事业单位等通过政府购买服务,与律师事务所或基层法律服务所^①签订合同,引入专业律师或基层法律服务工作者组建法律顾问团,开展矛盾调解、上访调处、法律咨询、法制宣传、合同审查等法律服务工作。

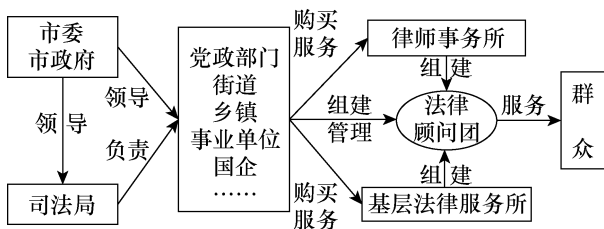


图2 L市普遍建立法律顾问制度的关系结构

2014年5月,L市委、市政府发布《L市普遍建立法律顾问制度的实施意见》,对这一政策的目标任务、实施步骤、考核方式等内容做了明确规定。按照政策要求,在两年内,L市要形成覆盖全市党委政府及其工作部门、企事业单位、人民团体、非公有制经济组织、村(居)民委员会的法律顾问网络。同时,L市设置了一系列的

考核制度,以确保这一创新政策“落地”。截至2016年,L市21个党群机关、40个政府部门、43个事业单位、16家国有企业、50家非公经济组织,15个乡镇、街道、开发区实现了法律顾问全覆盖。

(二) 案例选择

案例甄选的科学性直接关乎外部有效性与研究质量。首先,本研究根据研究问题,在案例选择时遵循了最相似系统设计原则^[57]。具体而言,所选对象在控制条件即政策目标、组织结构、制度环境等方面保持一致性,并在制度耦合与情境激励两个关键变量的现实体现上具有差异性。这样的设计可以更好地追踪特定因素影响政策执行的过程和模式,更全面地呈现案例背景并提升案例研究的科学性、普适性与信效度。那么,本文在L市行政区域内,从普遍建立法律顾问制度的建设单位中进行案例筛选。

其次,基于理论假设,本文遵循理论抽样逻辑确定案例组。理论抽样要求所选案例要能更好地回答研究问题,也应有力地证明理论假设与理论框架。进而,在本文所建构的理论框架指导下^[58],通过不断调研、讨论与评估,根据变量结构,将案例确定为四个案例组,并在每个案例组中选择若干案例。

最后,遵从复制法则,本文确定了各案例组内的具体案例。为了实现因果推断并揭示过程机制,本文在案例组内进行逐项复制,在案例组间进行差别复制。因此,根据制度耦合与情境激励的理论框架,结合经验分析,选择与变量结构及理论假设相匹配的组内代表性案例。在研究结果更高确定性及资料饱和的原则下,经过对L市普遍建立法律顾问制度实施单位的综合分析,最终选择了13个案例作为调查对象(见下页表2)。

① 基层法律服务所,是20世纪80年代国家为弥补基层社会特别是偏远山区法律资源不足而组建的法律服务机构,内部执业人员被称为基层法律服务工作者。基层法律服务工作者具有一定法律基础,通过了国家法律服务工作者资格考试,但未通过国家统一法律职业资格考试,能够参与民事诉讼。2008年之前,作为基层法律服务所的行政主管部门,基层司法所与基层法律服务所一起办公,基层法律服务工作者会参与到司法所工作中,司法所的一些行政人员也会通过挂靠基层法律服务所进行有偿法律服务,也就相当于“两块牌子,一支队伍”。2008年之后,按照国家规定,国家行政人员不能从事法律有偿服务,进而两者之间陆续分离,基层法律服务所也就脱离司法所成为独立机构。随着经济社会发展,经过自然淘汰,少部分业务能力较强的基层法律服务工作者得以在这个行当里生存。

表 2 嵌入式案例的基本情况

变量结构	执行单位	执行情况	制度耦合情况	情境激励情况
高制度耦合 强情境激励	DC 街道	前期试点 地区	市委、市政府高度重视， 要求探索经验，打造市内 模板	矛盾纠纷与上访案件多， 社会功能需求大，财政、律 师等资源丰富，司法所班 子能力强
低制度耦合 强情境激励	DT 街道、MD 镇、LW 乡、 ZL 镇、信访局、财政局、住 建局、发改局、市场监督管 理局	第一批 完成建设	市委、市政府通过行政手 段要求落实政策，化解上 访压力	矛盾纠纷与上访案件多， 社会功能需求大，财政、律 师等资源丰富，司法所班 子能力强
低制度耦合 弱情境激励	NP 乡、YB 镇、BY 镇、JN 镇、TB 镇、WY 乡、林业局、 教育局、民政局、退役军人 事务局	第二批 完成建设	市委、市政府要求组建法 律顾问团，实现普遍建立 的目标	矛盾纠纷少，社会功能需 求小，财政、律师等资源匮 乏，司法所班子能力弱
高制度耦合 弱情境激励	党群部门	第一批 完成建设	市委、市政府要求发挥象 征示范、政治引领的作用	没有矛盾纠纷或上访案 件，只有少许文件审查、决 策咨询等法律事务

(三) 资料收集

基于上述研究设计，笔者于 2018 年 1 月在 L 市做了为期一周的预调研，2019 年 7—8 月在 L 市借实习机会进行了多次走访和实地调查，于 2020 年 7 月在 L 市开展了为期两周的深入田野调查，又在 2021 年 9 月和 2022 年 1 月各进行了为期一周的补充调查。本研究主要通过一对一半结构式访谈、参与式观察、网络查询等方式收集资料；访谈对象包括 L 市政法委、司法局、信访局等相关部门负责人、街道和乡镇司法所负责人、相关律师及基层法律服务工作者；收集的资料类型有访谈记录、调研日志、政策文件、新闻报道、公开报告等。最终，本研究通过 20 人次共 25 小时的深度访谈共收集近 40 万字的一手访谈资料及超过 10 万字的二手资料。本文试图通过经验材料的综合分析，对 L 市政策执行模式差异进行展演，探究政策执行模式的选择过程及影响因素。

五、L 市法治政策的执行模式类型

从组织角度看，L 市党委政府与乡镇街道属于上下级关系，与各职能部门也属于行政隶属关系。可见，各单位在执行普遍建立法律顾问制度时面临着几乎一致的政策内容、考核压力以及制

度环境。但是，通过田野调查发现，L 市各执行单位的执行状况呈现显著差异。这不仅与各单位面临的资金状况、律师资源条件、社会需求情况、执行能力等情境要素相关，也与各执行组织与决策中心的制度耦合程度紧密关联。

(一) 竞先创新型

1. “一次良机”：获取政治资源

2009 年后，作为城市发展新区，DC 街道的城市化建设、经济发展带来了矛盾纠纷“井喷式”爆发，主要包括征地拆迁、土地分配、山林土地确权等方面。比如，DC 街道的城市化发展让很多新片区成为经济建设用地，新建火车站也带动周边区域发展，大量农村土地“摇身一变”成为增值“宝地”，征地拆迁矛盾十分突出。2014 年，DC 街道的矛盾纠纷与疑难重点上访案件占 L 市近一半，法治压力极大。

法治需求压力的产生还涉及两方面因素：第一，司法所与基层法律服务所逐渐“分家”，涉法案件处理的力量被削弱；第二，政府干部法律知识欠缺，面对矛盾纠纷无法提出成熟的法律处理意见。正如司法局副局长所言：“很多行政干部对法律不是专业的，了解不深也不细，在面临矛盾纠纷时该断不敢断，要么习以为常地靠人情化解，要么‘踢皮球’，或者随意打发和慢慢拖延，使很多小纠纷在来回折腾中演变为大矛盾，

在日积月累中成为疑难信访难题。比如农村财产习惯就是儿子继承，那么出嫁到外地的姑娘，到底能不能享有老人的财产？他们拿不出法律意见来解决。再比如拆这个房子，征收时候18万一栋，当时路边有几栋用不到就没拆。五年八年过后，随着城市发展和修建火车站，房子就要值100万了，再去拆老百姓不愿意了，政府也没钱拿。对于这些矛盾，相关行政人员拿不了主意。”（DC街道-司法所李所长-20200723）^①

强烈社会需求之外，DC街道建立法律顾问制度的强情境激励还有多种来源。一是DC街道经济发展水平较高，每年生产总值近4亿，有约1500家企业，财政收入较高，有过硬的物质保障；二是DC街道位于主城区，与律师事务所联系紧密，有丰富的律师资源；三是DC街道在2013年之前就有购买律师服务的经验。四是DC街道司法所所长即法律顾问团团长是“老司法”，有扎实的法律理论功底和丰富的法律工作经验，对组建管理法律顾问团有独到见解。

从制度耦合上看，DC街道与L市普遍建立法律顾问制度的目标、利益相一致。作为经济开发新区域，化解上访压力与矛盾纠纷是DC街道与L市政府都重点关注的问题。L市政府及司法局希望通过DC街道的试点探索，为全市普遍建立法律顾问制度积累经验并提供模板；也希望DC街道通过组建法律顾问团保障区域经济社会发展。DC街道也认识到这是创优争先、吸引上级注意力、赢得横向锦标赛，并获取政治资源、晋升机会和年终考评优秀成绩的“一次良机”。因此，L市政府与DC街道对于试点定位、政策要求及探索性和创新性的任务目标很快达成共识，DC街道对合法性认同需求的响应程度就很高。这体现在“街道领导认识到这项工作的重要性，跟市里领导沟通过很多次，也到市内外多地调研学习，完全按照上级要求一步步落实，并探索出‘DC样板’”。（DC街道-司法所李所长-20200723）

2. 执行模式：竞先创新

在领导重视下，DC街道由“一把手”带队

到E市考察学习后，迅速在本区域进行制度实践和创新。首先，搭建平台。DC街道将政府服务大楼正中心的一排房屋全部用于法律顾问团办公，并投入几十万实现沙发、电脑、办公用具、档案柜等配置一套新，专门打造了一个法律服务平台。其次，团队组建。DC街道每年投入25万元聘请五名律师，在司法所所长组织下建成法律顾问团。最后，创新机制。一是实行坐班制。五名律师在工作日轮流坐班，负责接待来访人员并写坐班日志。二是律师汇报制。律师需要将法律案件的处理过程与结果，向司法所所长简要汇报。三是定期召开重大案件研讨会。对区域内的重大事故纠纷和诉讼案件，律师要将处理思路 and 依据向主要领导详细讲解。四是村居包片制。DC街道将18个村居划分为五个片区，让签约律师包片负责实现“律师进村”。

经过实践，DC街道累积的重大上访案件和疑难纠纷基本被化解，每年爆发的新矛盾得到及时调解，扭转了群众“信访不信法”的社会风气。同时，随着法律力量介入重大事项决策、政策文件以及重大项目合同签订的合法性审查工作中，不仅规避了法律风险，还改变了行政干部“我说了算数”的思维习惯，依法行政和治理能力得到明显提升。

（二）行政利用型

1. “一个工具”：消解社会压力

作为L市经济社会发展的主要区域及上访案件的集中处理部门，DT街道、LW乡、MD镇、ZL镇、信访局、财政局、住建局、发改局、市场监督管理局等单位都面临强大的社会需求压力。DT街道作为老城区，人口构成相对复杂，加上旧城区改造，矛盾纠纷比较集中；LW乡与MD镇的龙船水乡、武夷城、苏马荡等旅游景点大开发及民宿产业发展，征地矛盾与劳工纠纷十分突出；ZL镇小型煤矿较多，事故多发，伤亡赔偿案件较多；作为省内上访案件常年排名前三的区域，信访局工作压力十分沉重；财政局、住建局、发改局等部门日常从事经济项目和社会性管理活动较为繁多且复杂，项目合同较多且行政

^① 编码规则：调研地点+访谈对象+访谈时间。

决策带来的社会影响较大。毫无疑问,上述单位迫切需要“一支专业力量”来消解压力。因而,建立法律顾问制度具有内生动力。

同样,这类政府部门的情境激励能得到内外资源的强化。一方面是“有钱”。上述街乡在L市14个街乡中经济发展水平靠前,企业、商户、经济开发项目相对较多,每年财政收入有保障。信访局、财政局等政府部门作为政府职能部门有年度财政预算,能为政策落地提供充分的资金支持。另一方面是“有人”。这类单位所处区域都有律师事务所或基层法律服务所,律师资源丰富。这类组织的法律顾问团团长,都具有懂法律、懂管理和有经验的特质。

但是,这类组织的制度耦合相对较低,表现在制度目标与利益资源分配规则的不匹配。L市政府对DT街道、LW乡、信访局等单位的定位是,通过落实政策解决上访“老大难”问题,强调结果和绩效。由于不是试点地区,这些单位在同级竞争、吸引上级注意力中没了“先机”,只是“依令执行”、按章办事,对DC街道的试点经验进行复制,在与L市政府的合法性共同体内部没有太强的响应政策执行合法性认同需求的动力,对于市政府打造“地方亮点”、实现“工作创新”等目标没有太高认同,只是一种依照行政层级及程序的政策承接与工作开展。但是,上访压力和维稳逻辑仍然让这类单位具有政策执行力。“DT街道LW乡MD镇,这些地方发展都比较快,征地拆迁、老城区改造、劳工纠纷这些涉法涉诉的案子多,上访案件也很多,政府压力也很大,乡镇街道自身力量也很有限,所以对于建立法律顾问制度他们是主动要喊的,要请的。”(DT街道-司法所张所长-20200727)总体来看,这类政府部门对于法律顾问团的组建持欢迎态度,将其作为祛除“沉痾痼疾”的有用工具。“法律顾问进来之后,很多这些扯皮拉筋的事情或者一些很复杂的事情还是多了份力量,多了个手段给我们减轻了很多负担。”(DT街道-司法所张所长-20200727)

2. 执行模式:行政利用

基于“一个工具”的认知,政府部门为消解社会压力,对法律顾问团进行主动利用。首先,

利用法律顾问团处理大量法律事务。例如,DT街道的法律顾问团,年均处理大型矛盾纠纷案件约20起,年均起草与审查合同约200份,累计处理重大上访案件40余件(截至2020年只剩两件);信访局的法律顾问团累计化解超过150件重大疑难信访案件,其中历时最长的已有35年,超过10年的有几十件,规模最大的上京非访案件超过30人;财政局、住建局等经常让法律顾问团进行合同的合法性审查,让其参与重大行政决策的讨论并出具法律意见书。

其次,对法律顾问团进行“行政化”管理。上述单位不仅要求签约律师成员同步值班,还会让其参与处理安置帮教、社区矫正等合同外的政府事务。作为政府部门而言,“自身工作性质、工作量与人员、权力是严重不匹配,所以要利用好这个力量,他们(律师)还能从专业上提供一些法律意见”。(DT街道-司法所张所长-20200727)对于法律顾问团成员,“政府作为雇主,既然合同签了,肯定要提供更好的服务,其他不在合同里面的内容,受政府的委派也要去处理”。(ZL镇-牟姓基层法律服务工作者-20200727)

随着时间的推移,政策落地后在矛盾调解、上访案件化解、社会法治、依法行政等方面的实际效用得以显现。

(三) 冲突调适型

1. “一项任务”:应对行政压力

不同的地理、资源条件,会形成经济水平、人口状况的巨大差异。WY镇、BY镇、NP乡、YB镇、TB镇等乡镇位置偏远,自然资源稀缺,产业发展和项目投资十分有限,经济发展水平较低,政府财政收支紧张。在建设法律顾问团时,这些乡镇面临的困难“主要是经费问题,毕竟乡镇自身也没这笔预算,而且法律顾问(投入经费)至少是十万,上面市里不预算的话就没有钱给”。(YB镇-司法所王所长-20200723)同样,林业局、教育局、民政局、退役军人事务局等政府部门,相对其他经济项目较多的部门所具有的财政经费较少。

同时,这类乡镇日常留守的人口较少,矛盾纠纷不仅数量少,且主要为土地山林确权、家庭

邻里关系、意外事故等性质相对简单的案件。从矛盾纠纷数量及性质上看,这类乡镇对律师的社会需求并不强。比如,在YB,触电、修建房屋意外跌落之类的安全事故一年大概两一起,真正上访的就是那几个“老钉子户”。在NP,土地山林确权这类历史性问题每年总量也不超过50起;在BY,每年行政复议诉讼在十件左右,领导叫上律师研究的规范性文件每年不超过5件。对于林业局、教育局、民政局、退役军人事务局等政府部门,所负责的大型经济项目与合同较少,重大行政决策较少,与企业、社会组织、群众的互动频率和利益摩擦相对较少。此外,律师资源现状也成为制度落地的障碍。2020年,L市有执业律师52人,基层法律服务工作者26名,律师资源整体不足,与一百多个单位组建法律顾问团的需求之间存在巨大矛盾。加上市内律师资源基本分布在城区,对于偏远乡镇,律师的参与意愿较低。最后,政府管理能力也是掣肘因素。这些乡镇的司法所所长的工作能力和业务水平相对较低,且他们已经看到仕途“天花板”,基本没有“折腾”的动力。以上多种因素的聚合,将情境激励推向了弱端。

在制度耦合方面,这项制度建设的内容、目标和利益资源分配规则与各单位存在冲突。对于L市政府,这类乡镇建立法律顾问制度更多是为了实现“普遍建立”的政策目标。对于乡镇,自身长期发展落后,处于上级政府关注的边缘,且在法律顾问团建构中并非重点区域,难以获得政治经济利益。在这些单位看来,仅有的法律事务可以从司法所、综治办等部门抽调力量进行解决,“普遍建立”的目标不切实际,法律顾问团也不太实用,成本投入更不能产生多少实际价值。正如YB镇司法所所长所言,“司法所好多时候和他们(法律顾问团)的职能是一样的,矛盾纠纷我们司法所好多给解决了。乡镇一年律师用不到几次,经济建设合同审查也没几个,其实请不请律师都是无所谓的”。(YB镇-司法所王所长-20200723)可想而知,这些执行单位对合法性认同需求的响应程度必然不尽人意。

但是,L市政府通过正式文件对执行单位经费投入、完成时间、团队规模、工作成效等各方

面做出了详细规定和具体要求。因此,这些乡镇都显示出紧张“时间表”下,必须完成行政任务、应对行政压力的无奈。

2. 执行模式:冲突调适

基于情境激励和制度耦合的现实,冲突调适成为必选项。普遍建立法律顾问制度实施初期,这些乡镇由于经费问题以拖延的方式进行“抵制”。为此,L市政府单列预算为各乡镇街道提供10万元的专项资金,并将法律顾问团建设纳入政府年终考核。随着市委、市政府政策推动愈加强硬,这些乡镇的法律顾问制度建设工作才逐渐启动。“这个是行政问题,是必须要搞,州里发话了,市里发话了你敢不搞啊。”(YB镇-司法所王所长-20200723)

在“实用理性”的原则下,这些乡镇利用市政府支持的10万元作为经费,对政策内容中的冲突之处根据本地实际进行了自主调适。一是减少签约律师数量,将规定的“3名执业律师”操作化为2~3个律师或基层法律服务工作者。二是没有“硬性”要求顾问团成员坐班,相关事项通过微信、电话处理也是常态。三是司法所所长担任顾问团团长,只是扮演“中间联系人”和“监督者”的角色,日常管理相对自由。此外,林业局、退役军人事务局等政府部门则是通过分配2万~5万元的部门财政预算应对市委、市政府的政策执行压力,同时通过多个部门共同“打包”一起请律师组建法律顾问团,既能节省成本,也能完成政策任务,还能满足本部门少量文件合法性审查、普法宣传、决策的法律咨询需求。

(四) 象征引领型

1. “一种示范”:强化政治引领

在L市普遍建立法律顾问制度的过程中,党群部门有其特殊性,它们没有强的情境激励。党群部门很少涉及矛盾纠纷,也不涉及上访案件处理;内部有专业人员负责规范性文件的合法性审查、重大决策咨询以及项目合同审查等事项,从法院、检察院、司法局转调的法学专业人才不在少数。因此,即使在资源能力方面基本没有障碍,作为理性行动者,党群部门在没有功能需求的情况下建立法律顾问团,结果只会是造成公共资源浪费,并增加内部行政成本及工作负担。

然而，党群部门与这项政策的制度耦合程度较高。党群部门与党委政府在组织运行中互动频繁，日常工作联系紧密，形成了相互支持的关系链条。普遍建立法律顾问制度作为一项重要的政策创新，是L市维护社会稳定、破解上访难题、建设法治社会的“关键一招”，得到党委政府的高度重视。在律师顾问团“全覆盖”的政策目标下，党群部门处于政治站位的高位，不仅需要积极响应、全力支持政策落地，还需要通过“示范”传递政策信号、吸引各单位注意力、引领各单位有效执行。由此，政治引领与政策示范成为党群部门建立法律顾问制度的核心价值。正如司法局局长所言，“党群部门组建，是推（这项政策）的结果，从某种意义上它的垂范作用大于它的实际作用”。（L市-司法局局长-20200722）不言而喻，在这种组织结构关系中，党群部门对于自身的角色定位及执行功能十分认同，进而对这种合法性确认需求做出了高响应。

2. 执行模式：象征引领

为了降低行政成本、提高执行效率，党委群团组织共21个单位进行打包，集体组建一个法律顾问团。在实践中，党群部门每年投入8万元聘请了7位律师，主要职责为法律宣传、职工法

制教育及规范性文件审查。需要注意的是，党群部门之所以能以较少的经费组建大型团队，最重要的因素是党群部门的政治权威和社会形象会大大提升律师的声誉，“党政律师”能成为律师扩大影响力和增加案源的“金字招牌”。

基于示范表率和提升政策政治定位的认知，党群部门政策执行的模式从本质上讲是象征引领。这一模式特点包括：执行效率高，成为第一批完成政策任务的单位；顾问团的使用率低，顾问团的作用效度有限；资源投入少，法律顾问团在组织机制建设之外的人力、经费与管理时间的成本较低。

六、总结与讨论

面对同一政策，同一级地方政府组织体系内的条块部门为何会出现差异性的执行模式与结果？这种差异是什么变量、经由什么过程与机制导致的？研究整合了制度和情境要素，构建了制度耦合与情境激励的理论分析框架，并通过对L市普遍建立法律顾问制度实践过程的追踪，揭示了政策执行场域中行动主体模式选择的过程和机制。最终，研究通过理论与经验分析，识别了四种政策执行模式（见表3）。

表3 L市普遍建立法律顾问制度的执行模式及其特征

因素特征	政策执行模式			
	竞先创新型	行政利用型	冲突调适型	象征引领型
资源状况	丰富	丰富	匮乏	丰富
功能需求	较多	较多	较少	较少
能力水平	较强	较强	较弱	较强
情境激励	较强	较强	较弱	较弱
制度耦合	较高	较低	较低	较高
政策属性	冲突性弱	冲突性弱	冲突性强	冲突性弱
执行结果	创新举措和机制	超额完成政策目标	政策折中与妥协	达成政策基本要求
案例	DC街道	DT、MD、LW、ZL、财政局、住建局、发改局、市场监督管理局	NP、YB、TB、JN、BY、WY、林业局、教育局、民政局、退役军人事务局	党群部门

在委托代理结构中，作为代理方的政府部门在执行上级政策时，会在经济理性的思考逻辑引导下，对上级政策压力、资源能力水平、人力物力投入、政治经济收益等多方面内容进行综合权衡与判断，进而在政策实施的“成本-收益”比较基础上选择执行模式。换句话说，委托代理框架下的政策执行研究，基本是从理性逻辑的角度解释政策执行模式差异。但是，在政策执行过程中，政府组织处于以条块结构为基础的地方治理场域中，其行为选择受到场域内社会结构的建构，即规范、规则、资源、信念等背景性要素都会对其发生影响^[59]。因此，政府部门作为代理方，其政策执行模式不仅受到执行情境

中的资源和利益的影响，还会受到制度中的规范性与规则性要素的影响^[60]。也就是说，政府组织的政策执行行为会受到理性与合法性双重逻辑的影响。

本研究中政策执行模式差异的制度耦合与情境激励两个影响因素，恰恰是委托代理关系结构中理性与合法性这两种行为逻辑的深刻体现。通过比较案例分析，研究认为，随着上级政策的“下沉”冲击地方政府治理场域，在合法性与理性逻辑的双重驱动下，通过合法性确认与政治-经济激励机制，两个关键变量——制度耦合和情境激励——塑造了地方政府内部次级条块部门的政策回应过程与执行模式（见图3）。

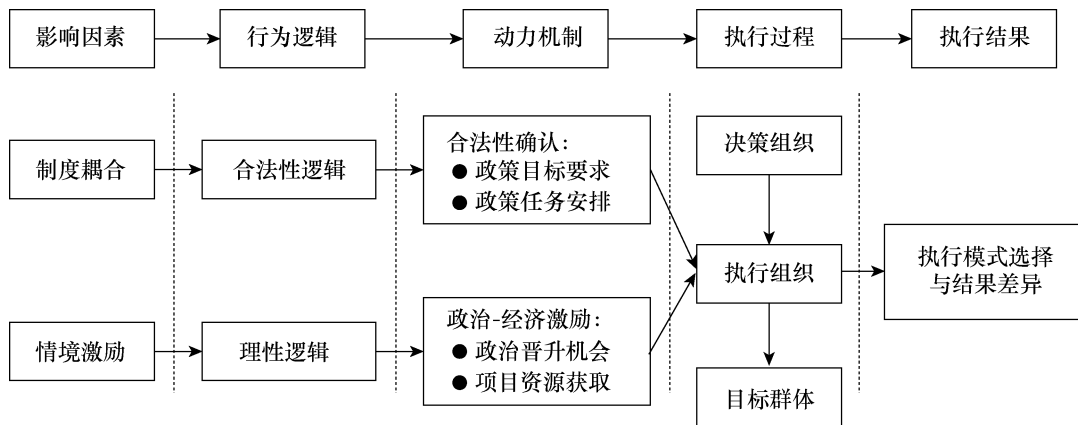


图3 政策执行模式选择的内部机理

在理性逻辑下，“情境激励”通过政治-经济激励的动力机制影响执行模式选择。在执行情境中，政策执行所需成本投入与所获收益产出，政策执行的社会需求压力与组织回应能力，会通过不同因素的互动结合形成激励机制。那么，由于压力型体制、干部管理体制等结构性条件影响，“情境激励”会通过政治晋升机会、上级项目资源与物质资金获取可能性等收益方面的要素形成政治-经济激励的动力机制，让政府部门在自主裁量权范围内进行理性判断和综合权衡，进而制约和塑造政策执行的行为模式。在L市，各条块执行单位面对普遍建立法律顾问制度时会进行成本-收益的理性权衡。最终，能够获得较多政治经济收益的执行单位，就会具有更强的政策执行主动性和创新性；难以获得政治经济收益的执行

单位，会在政策执行中走向完成任务或应付上级。

在合法性逻辑下，“制度耦合”通过合法性确认的动力机制影响执行模式选择。在政策执行过程中，政府部门面对组织制度与规则约束形成的行为容纳范围，会经历合规性判断、意义解析到主观认同的过程，将制度规则作为“保护伞”，并遵照各种规则采取合适的行为方式以应对外部环境的不确定性^[61]。进而，在决策者与执行者构成的“合法性共同体”中，政府组织体系中处于不同结构位置的条块部门，对这种合法性共同体关系的“确认”和“认同”程度是不同的，响应上级政策的执行行为模式就会呈现差异性特征。案例中，在普遍建立法律顾问制度的政策系统中，市政府与乡镇街道、

党政部门共同构成了“合法性共同体”。各执行单位会对市政府的合法性需求进行确认和响应,当确认程度高时执行单位就会积极响应、高效执行,当确认程度低时执行单位就会消极响应、缓慢推进。

上述研究发现在解剖政策执行模式选择内部过程机制的同时,拓展了政府组织行为差异的理论研究,丰富了政策执行的理论解释。第一,本文将研究重点放置于政策执行模式的前端,即执行模式抉择的影响因素。虽然政策属性、组织结构与制度环境已经成为政策执行差异的共识性解释,但同一政策在同一地方面临几乎相同的组织结构与制度环境时,其执行模式差异需要深入讨论。本文通过对制度耦合与情境激励进行的政策执行模式的类型学分析,为理解这一问题提供了新的理论图景。在这一分析中,本文对一级地方政府内部的次级条块部门进行了统筹考量,把现有政策执行研究中相对被忽视的条线部门作为独立的执行主体,并对其执行的组织逻辑进行了挖掘和推敲。在地方政府内部条块部门的整体性视域下,对政策执行行为模式差异进行探究,是政策执行实践在理论研究中的反映,也为打开政府内部的组织“黑箱”提供了路径,深化了条块组织共通性行为逻辑的理论挖掘与解释,加深了对地方政府内部复杂“条块关系”所建构的组织制度场域的理解。

第二,政策执行模式选择的动力机制。在案例中,政府部门具有的制度耦合和情境激励差异,会通过政策执行的合法性确认及政治-经济激励机制影响执行模式选择。长期以来,政治经济激励是理解政府政策执行行为的核心机制。但是,L市的经验研究发现,合法性认同在地方政策执行过程中扮演重要角色。具有差异性制度耦合的政府部门在合法性共同体中对合法性认同需求的响应程度存在差异,这为执行模式选择提供了新的动力。响应合法性认同与政治经济激励共同影响着政府部门政策执行模式的选择。这也意味着,在特定的政策执行子系统所构建的政策场域内部兼具合法性逻辑与理性主义逻辑,两者都会对政策执行行为产生影响。两者的互动过程对于构建现代化政府治理体系及推进政策有效执行

具有重要的理论启示。

第三,“象征引领型”执行模式具有重要的理论意义。在现有文献中,象征性执行被认为是只重形式而忽视实质的无效执行模式^[62]。但是,本研究发现,在中国的制度情境下,象征性执行的象征意义也具有“正功能”。在政策执行中,党政部门的“象征性执行”可以为政策任务赋予合法性,从而实现政策信息和意义的传递,提高政策执行势能,达成政策执行目标。长期以来,这种“象征引领型”的政治引领意义被功能性解释忽视了。

当然,本研究仍然存在不足。在田野经验方面,本文在比较视野下对L市不同乡镇街道和党政部门的政策执行模式进行追踪,其外部有效性还需要在更广阔的经验场域及更广泛的政策子系统进行确证。在理论上,本文基于整合性框架对政策执行模式差异性的衍生过程进行了探索,但这一过程“黑箱”还需要通过更多元的视角、变量和机制进一步打开,比如历史文化、组织间关系等,这需要后续更为深入的讨论。

参考文献

- [1] 周雪光,练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论 [J]. 社会学研究, 2012 (5): 69-93.
- [2] 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.
- [3] O'BRIEN K J, LI L J. Selective policy implementation in rural China [J]. Comparative Politics, 1999, 31 (2): 167-186.
- [4] 赵静. 执行协商的政策效果: 基于政策裁量与反馈模型的解释 [J]. 管理世界, 2022 (4): 95-108.
- [5] 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.
- [6] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014 (6): 1-38.
- [7] HILLMAN B. Factions and spoils: Examining political behavior within the local state in China [J]. China Journal, 2010, 64 (1): 1-18.
- [8] 王汉生,王一鸽. 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.

- [9] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析 [J]. 中国社会科学, 2019 (4): 4-25.
- [10] 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.
- [11] 陈家建, 张琼文. 政策执行波动与基层治理问题 [J]. 社会学研究, 2015 (3): 23-45.
- [12] 张翔. 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察 [J]. 公共管理学报, 2019 (4): 1-11.
- [13] 李瑞昌. 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究 [J]. 公共行政评论, 2012 (3): 59-85.
- [14] 周飞舟. 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 [J]. 社会学研究, 2006 (3): 1-38.
- [15] 鹿斌, 沈荣华. 逆向动员: 基层政策执行中的行动策略——基于苏南 CT 村“四好农村路”政策执行过程研究 [J]. 中国行政管理, 2021 (10): 123-129.
- [16] 刘培伟. 论国家的选择性控制政策对农村基层政权合法性的影响 [J]. 浙江社会科学, 2007 (2): 58-63.
- [17] 陶郁, 侯麟科, 刘明兴. 张弛有别: 上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行 [J]. 社会, 2016 (5): 107-130.
- [18] 颜海娜, 聂勇浩. 基层公务员绩效问责的困境——基于“街头官僚”理论的分析 [J]. 中国行政管理, 2013 (8): 58-61.
- [19] 朱正威, 石佳, 刘莹莹. 政策过程视野下重大公共政策风险评估及其关键因素识别 [J]. 中国行政管理, 2015 (7): 102-109.
- [20] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究 [G]. 清华社会学评论 (特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [21] 崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于 Y 区和 H 镇的案例分析 [J]. 公共管理学报, 2022 (1): 52-62.
- [22] 翁士洪. 农村土地流转政策的执行偏差——对小岗村的实证分析 [J]. 公共管理学报, 2012, 9 (1): 17-24.
- [23] 海贝勒, 舒耕德, 杨雪冬. “主动的”地方政治: 作为战略群体的县乡干部 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2013: 1-23.
- [24] 朱旭峰, 赵慧. 自下而上的政策学习——中国三项养老保险政策的比较案例研究 [J]. 南京社会科学, 2015 (6): 68-75.
- [25] 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.
- [26] 曹现强, 张霞飞. 刚柔并济: 社区冲突视域下地方政府治理的双重逻辑——基于配建“共享小区”冲突的多案例对比研究 [J]. 中国行政管理, 2019 (12): 58-64.
- [27] 庞明礼, 薛金刚. 政策模糊与治理绩效: 基于对政府间分权化改革的观察 [J]. 中国行政管理, 2017 (10): 120-125.
- [28] 李妮. 模糊性政治任务的科层运作——A 县政府是如何建构“创新”政绩的? [J]. 公共管理学报, 2018 (1): 1-11.
- [29] 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.
- [30] 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.
- [31] 王诗宗, 杨帆. 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与 [J]. 中国社会科学, 2018 (11): 135-155.
- [32] 魏姝. 政策类型视角下的中国政府职能转变——以高等教育政策为例的实证研究 [J]. 中国行政管理, 2016 (7): 115-121.
- [33] 赵静, 薛澜. 探究政策机制的类型匹配与运用 [J]. 中国社会科学, 2021 (10): 39-60.
- [34] 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): 138-145.
- [35] 徐岩, 范娜娜, 陈那波. 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以 A 市 18 年创卫历程为例 [J]. 公共行政评论, 2015, 8 (2): 22-46.
- [36] 蔡长昆, 李悦箫. 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 [J]. 公共管理与政策评论, 2021 (4): 36-48.
- [37] 黄晓春, 嵇欣. 非协同治理与策略性应对——组织自主性研究的一个理论框架 [J]. 社会学研究, 2014 (3): 98-123.
- [38] 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.
- [39] THOMANNE, ZHELYAZKOVA A. Moving beyond (Non-) compliance: The customization of Europe-

an Union policies in 27 countries [J]. *Journal of European Public Policy*, 2017, 24 (9): 1269-1288.

[40] 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.

[41] CAI C K, LI Y X, TANG N. Politicalized empowered learning and complex policy implementation: Targeted poverty alleviation in China's county governments [J]. *Social Policy & Administration*, 2022, 56 (5): 757-774.

[42] MAY P J. Implementation failures revisited: Policy regime perspectives [J]. *Public Policy and Administration*, 2015, 30 (3): 277-299.

[43] 蔡长昆, 杨哲盈. 嵌入、吸纳和脱耦: 地方政府环境政策采纳的多重模式 [J]. *公共行政评论*, 2022 (2): 95-114.

[44] 保罗·A. 萨巴蒂尔, 汉克·C. 詹金斯-史密斯. 政策变迁与学习——一种倡议联盟途径 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 23-29.

[45] W·理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 192-195.

[46] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 3-11.

[47] SCOTT W R. The adolescence of institutional theory [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1987 (4): 493-511.

[48] 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R. 萨兰基克. 组织的外部控制——对资源依赖的分析 [M]. 北京: 东方出版社, 2006: 43-60.

[49] SUCHMAN M C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches [J]. *Academy of Management Review*, 1995 (3): 571-610.

[50] PUEDY J M, GRAY B. Conflicting logics, mechanisms of diffusion, and multilevel dynamics in

emerging institutional fields [J]. *Academy of Management Journal*, 2009 (2): 355-380.

[51] TOLBERT P S, ZUCKER L G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935 [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1983 (1): 22-39.

[52] 周振超, 李安增. 政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系” [J]. *东岳论丛*, 2009 (3): 134-138.

[53] OLIVER C. Strategic responses to institutional processes [J]. *Academy of Management Review*, 1991 (1): 179-245.

[54] 杨君, 李春娜, 陈莹晶. “条条调动块块”: 社会治理中条块互动的进阶策略——以珠海平安指数为例 [J]. *中国行政管理*, 2021 (5): 61-66.

[55] 陈国权, 陈洁琼. 名实分离: 双重约束下的地方政府行为策略 [J]. *政治学研究*, 2017 (4): 71-83.

[56] 罗伯特·K. 殷. 案例研究: 设计与方法 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2017: 65-70.

[57] EISENHARDT K M. Better stories and better constructs: The case for rigor and comparative logic [J]. *Academy of Management Review*, 1991 (3): 620-627.

[58] EISENHARDT K M. Building theories from case study research [J]. *Academy of Management Review*, 1989 (4): 532-550.

[59] W·理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 77.

[60] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析 [J]. *中国社会科学*, 2005 (2): 132-143.

[61] 史蒂文·凯尔曼. 发动变革: 政府组织再造 [M]. 上海: 格致出版社, 2013: 27.

[62] 杨宏山. 政策执行的路径-激励分析框架: 以住房保障政策为例 [J]. *政治学研究*, 2014 (1): 78-92.

Institution Coupling, Situational Incentive and Different Modes of Policy Implementation: A Multi-case Comparative Study Based on L City

RAN Pengcheng, CAI Changkun, WEI Shu

【Abstract】 Exploring the different modes of policy implementation is of great significance for understanding the policy process and China's governance system. Existing research has found that policy attributes, hierarchies and institutional environments are important factors leading to different modes of policy implementation. This paper integrates the two key variables of institutional coupling and situational incentive to construct a theoretical analysis framework, and then divides the policy implementation modes into four execution modes of competitive innovation, administrative utilization, symbolic leadership, and conflict adjustment, in order to open the process "black box" of the different policy implementation modes. Through the multi-case comparative study of different party and government departments, townships and streets in L City which is to general establish legal counsel system, the theoretical presupposition is verified in this paper. At the same time, this paper finds that as the "sinking" of superior policies impacts the governance field of local governments, the two key influencing factors, institutional coupling and situational incentive, shape the response process and behavior pattern of stripe department and block department within local governments, through the dynamic mechanism of legitimacy recognition and political-economic incentive under the dual logic of legitimacy and rationality. The typification of different policy implementation modes not only expands the research related to the differentiated models of policy implementation, but also expands the research related to the organizational behavioral logic.

【Key words】 Policy Implementation, Institution Coupling, Situation Incentive, Different Modes, Legality Confirmation