

中图分类号:D625

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2023)01-0054-10

“县”为单元的中层理论政策实施及分析框架

□ 臧雷振 徐 榕

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

摘要:构建政策实施的中层理论,对深入理解和阐释我国政治过程的内在机制有重要意义,而中层理论建构的切入点之一是分析单元的恰当选择。我国治理现代化过程中对县域的聚焦,为“县”作为分析单元提供了可能性,但其在研究中尚处于典型而模糊的状态。反思既有研究可以发现:在政策执行研究中,需转换定位将县作为“独特整体”,而非地方/基层的典型代表;在政策试验研究中,则需从“局部试验”的思路转换为“单元试验”,把握县作为“试验单元”的价值。研究提炼了“县级独特性”和“县域整体性”两个核心维度,搭建了“县”为单元的政策实施分析框架,为新时代县域政策实施分析的推进提供了新视角与方法论参考,同时对整合经验发现以构建县为单元的中层理论、理解我国政策实施、解读国家治理与基层治理的关联具有借鉴意义。

关键词:政策实施;中层理论;分析单元;县域整体性;县级独特性

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2023.01.010

引言

县级政府是我国国家治理体系中的重要一环,县域社会也是一个有着相对完整生态体系的有机整体。在推进我国国家治理体系与治理能力现代化进程中,“县”的重要性备受关注。习近平总书记强调:“在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础,也是干部干事创业、锻炼成长的基本功训练基地。”^[1]学术研究中县的重要性亦得到关注,近年来,诸多地方/基层政策实施的学术成果,均将县级政府的角色与功能作为典型代表加以讨论^[2-4],以呈现中国政策实施的复杂过程,推进契合中国情境的政策实施中层理论建构。

但是,既有研究中的“县”仍一定程度处于典型而模糊的状态。县级政府的政策实施与省市、乡镇政府相比,均有相似之处,但也均有明显不同。如何定位政策实施中县级政府的独特性,亟需得到进一步分析。同时,近年来国外学者在“城市的视角”(seeing like a city)^[5]的研究倡导中强调

要将城市作为和国家一样完整的体系来看待。以此观之,在我国制度与社会文化背景下,县则是一个相对完整而独立的整体,如何不囿于县一级,而立足整体解释有关县的政策实施,同样有待学者深入探索。本研究提出“以县为界”的思路,一方面以县域为“边界”,挖掘县域整体性;另一方面以县级为“临界点”,挖掘县级独特性,在此基础上形成以“县”为单元的政策实施分析框架,推进基于“县的视角”的政策实施研究,为构建契合我国情境的政策执行中层理论提供借鉴。

一、政策实施的中层理论建构与分析单元选择

(一)政策实施中层理论建构的倡导

深入阐释政策实施过程,建构具有一定内部效度和外部效度的理论模型或解释框架,是贡献知识增量,并使理论分析与实践经验紧密关联的重要基础。理论建构中,仅关注政策实施的制度基础与结构支撑,以建构宏观理论,可能难以被应用于对特定政策过程的分析;而仅聚焦政策实施具体经验细节,又可能难以提炼可复现、可证伪的

收稿日期:2022-08-18

基金项目:北京社会科学基金重点项目“新时代大数据背景下超大型城市运行与治理规律研究”(21GLA013)

作者简介:臧雷振(1985—),男,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师,北京大学国家治理研究院研究员;徐榕(1995—),男,中国农业大学人文与发展学院博士研究生。

因果机制命题,因此较多学者均倡导中层理论的建构。

社会学家罗伯特·默顿提出的“中层理论”,强调其“介于社会系统的一般理论和对细节的详尽描述之间”^[65]。他认为,“社会系统的一般理论由于远离特定类型的社会行为、社会组织和社会变迁,而难以解释所观察到的事物,而对细节的详尽描述则完全缺乏一般性的概括”^[65]。中层理论“也涉及到抽象,但是这些抽象是与观察到的资料密切相关的,是结合在允许进行经验检验的命题之中的”^[65]。概要而言,中层理论沟通宏观抽象理论与微观具体经验,能指导经验研究,用于解释有限的经验现象,亦能通过经验研究加以验证。

建构中层理论有助于缓解外来理论与本土化、全域性理论与地方性知识等之间的张力^[7],其对理解中国政治过程有重要价值。也正因为如此,学者倡导从讨论中国政治的制度、价值转向过程与机制问题,从中层理论的视角研究中国政治的发展路径^[8],不把政治民主或政策科学作为理论建构之基本价值原则,而作为可被观察的事实,以实现对中国政治改革的中层分析^[9]。特别是随着国家发展进入新的历史时期,引入中层理论研究图景,能促进解释模式的转换,为公共行政研究的“脱困”提供可行路径^[10]。

(二)理论建构中的单元选择

分析层次需要分析单元的配合,有效建构中层理论的可行切入点之一是分析单元的恰当选择,从而明确要研究什么(what to study)^[11]。从研究实践来看,分析单元的选择对阐释中国社会意义重大,如以费孝通先生为代表的功能学派以解剖麻雀的方法对社区结构与日常运作进行了深入研究^①;施坚雅和弗里德曼反思社区研究对理解整体中国社会的局限性,分别以乡村市场和宗族为单元,构建了市场理论^[12]与宗族理论^[13]。以上研究从传统宏大话语转化到以社区、乡村市场、宗族等为主要分析单元,为理论创新提供了动力。

阐释我国政治过程特别是政策过程的研究中,分析单元选择同样对中层理论建构产生影响。政策实施的中央目标和实际结果之间存在着很长时间的“缺失的链条”(missing link)^[14],而“倡导联盟框

架”“多源流”等以国家为主要分析单元的理论框架,难以有效解释国家以下单元的政策过程,亟需研究者选择新的分析单元切入政策实施过程对其加以研究。如研究者曾尝试以村庄(行政村)作为分析单元入手,呈现村庄的日常政治、国家权力对乡村的渗透,从“小村庄”的境遇理解“大社会”的变革^[15]。但随着以村庄作为分析单元的局限性逐渐凸显,为实现对国家制度与乡土社会互动的更深入理解,学者开展了以乡镇为单元的研究实践,关注乡镇政府的策略行为及其与村庄的互动关系,形成了“正式权力的非正式运作”^[16]“策略主义”^[17]等具有一定中层理论内涵的创新性概念。这些研究弥补了村级缺少科层体制、正式国家权力、制度化运作程序的局限,更好地“体现出乡村基层政治在体制与非体制、结构与非结构以及制度与文化的贯通方面所呈现出来的时空统一性和完整性”^[18]。随着经济社会发展与国家治理转型,乡镇作为分析单元的局限性也在凸显,近年来以县、市,乃至省为分析单元的探索不断出现,特别是以“县”为单元的研究,为地方/基层政策实施的研究推进提供了支撑^[19-20]。

然而,以县为分析单元的政策实施研究尚需系统的理论框架,从而对较为碎片化的县域政策实施现象加以聚合,形成具有较强解释力的中层理论。下文将分析以“县”作为分析单元的可能性与独特价值,再结合对基层/地方政策实施的研究反思,指出如何通过建立以县为分析单元的研究框架,促进政策实施中层理论探索。

二、以“县”作为分析单元的可能性与独特性

(一)研究与实践的双重聚焦:以“县”作为分析单元的可能性

近年来,我国治理现代化的研究与实践均向“县”聚焦,县级政府和县域单元的重要性不断被凸显,这为政策实施中以“县”作为分析单元提供了可能。

近年的学术研究中,县的重要性得到学者关注。截至2021年底,我国共有县域1866个,占全国国土面积的90%左右,占我国大陆人口和GDP比重分别为52.5%和38.3%^②。随着经济社会发展,我国

① 可参见费孝通:《禄村农田》,生活·读书·新知三联书店,2020;费孝通:《江村经济》,生活·读书·新知三联书店,2020;费孝通、王同惠:《花篮瑶社会组织》,江苏人民出版社,1988,等著作。

② 数据来源:《2022中国县域发展潜力报告》,光明网,网址:https://reader.gmw.cn/2022-08/02/content_35928066.htm,访问日期:2022年12月5日。

城乡间资源配置活跃,城乡分工与融合增强,“乡土中国”正向“城乡中国”转型^[21],县级正是城乡融合互动的接点,县域社会治理提升对城乡融合发展具有重要作用^[22]。县域已成为我国集经济、政治、文化、社会于一体的重要基层单元,成为工业—农业、城市—乡村、国家—社会的重要节点^[23]。

在治理实践中,县的重要性也在凸显。权力下放是世界范围内普遍出现的长期趋势,地方政府获得越来越多的资源,地方政治重要性不断得到提升^[24]。我国为适应“经济转型”与“城市化”要求,推动“撤县设区”“扩权强县”“省直管县”“县级市”等一系列改革。近年来一些较发达县从省级政府获得了更大权限,部分经济管理事务可直接汇报到省,同时省政府能直接任免县级主政官员^[25]。而政策执行绩效的反馈、检验也较多以县为基础单位,如脱贫攻坚和乡村振兴考核中脱贫率、返贫率、漏评率等多以县级为重要参考。县域政策执行已在一定程度上已成为我国国家治理实践合法性资源的重要来源。研究与实践的双重聚焦,使以县为单元讨论我国政治有了更大的空间。

(二)县域整体性与县级独特性:“县”的特征与价值

凸显以“县”为单元讨论我国政策实施的价值,需要挖掘其相较其他分析单元的突出特点。笔者提出“以县为界”的思路,具体从“县域整体性”和“县级独特性”两个维度来推进讨论。县域整体性是指“县”可被认为是一个整体的“边界”,在县域这一空间边界内的资源、网络与活动具有完整性。具体来讲“域”作为一套包含空间、文化、生态、人口等元素的系统性整体概念,具有空间性、关系性、文化性和主观建构性等特征^[26],县域在某种程度上已被视为完整的空间体系、经济体系、社会体系和文化体系,是基层意义上最为完备的“国家”指代^[27]。日常生活中,县城作为重要交往场所基本满足县域居民教育、医疗、娱乐等生活需求^[28],使县域会形成较为完整而独立的空间。有鉴于此,县域研究需注重站在县域全局的高度^[29],而县域治理所面临的问题,也是对我国国家治理理念转变、体系重构和能力提升系列问题的整体表达^[30]。县域的完整性是镇村单元所不具备的,当空间扩展到县域之外的市域单元,其社会文化的一致性与独立性也均会被削弱,因而整体性是县域这一范围的突出特征。

“县级独特性”则是指在治理领域,“县”可以被理解为一个“临界点”,这使得县级政权组织有

其他层级所不具有的特点。一方面,县政承上启下,是国家上层与地方基层、中央领导与地方治理、权力运作与权力监控的“接点”部位^[31],县域社会治理有着较为独立的逻辑规定和具体的内涵构成^[32]。为使中央、省级政策在基层得以实施,县级政府会探索操作性方案,同时与基层政策执行者乃至目标对象进行直接互动,因此其行为会具有策略性。另一方面,县级政府是具有相对完整条块结构的政府层级,因此研究者以县为单位研究治理问题时,又得以更好地做出结构性阐释。如学者对县域党政体制的关注,依靠县域党政体系,能整体性解决县域治理重难点问题^[2],通过兼具整体性、主动性和灵活性特点的县域政府包干制,应对“中心工作”^[33]。

县域整体性与县级独特性启发我们对县域展开研究时,一方面不能仅关注县一级的政府行为或县城经济社会文化活动,而需要强调其完整性且挖掘其相对独立性。另一方面不能简单将县级作为一级地方政府,需要挖掘其特殊性。

三、“典型代表”还是“独特整体”:县域政策执行研究中的定位转换

(一)县域政策执行:策略与结构的二维叙事

政策具有一定的“可伸缩性”,这就造成当国家政策下沉到地方后会形成不同的政策执行模式,出现中央统一性和地方多样性的执行格局^[34]。县级政府作为地方/基层政府的典型代表和自上而下与自下而上的汇聚点,如同“三明治模式”一样,需同时回应上级政策指示和响应基层民众诉求^[35]。

一方面,与基于村镇的政策执行研究类似,对县域政策执行的研究也较多采用了策略性的叙事,探索县级政府如何通过有效的变通以应对上级压力和下级诉求。地方政策实施者享有较大的自主权,能够一定程度改变政治资源中的制度约束^[36],为实现特定治理目标,县级政府会在一定程度内较自主地进行政策转化、资源调动整合^[37],也会通过政策敷衍、政策附加、政策替换,甚至政策抵制进行政策变通执行^[38]。上级向下传递的压力持续变化,也会造成县域政策执行力度的波动^[39]。县级政府的自主性使其区别于省、市政府和国家职能部门,也导致各省、市级政府在治理上难以形成统一的特点^[40]。

另一方面,县域政策执行的结构叙事近年来也被越来越多的研究所采纳,以呈现其区别于镇村政策执行的结构特征。日常情境的权宜性

和紧迫性使乡镇治理始终带有较明显的“策略主义”色彩,而县则是一个“政治化的场域”^[41],县级政府部门的责任分工更为明确,县一级地方治理中大量存在乡镇所不具有的程序性、仪式性、组织性行动^[42]。在具体表现上,县域政策实施中会按科层制规范化、制度化和标准化的程序技术重塑公共政策实践过程,实现政策执行的“程序认证”^[43],通过组织结构重构、利益捆绑等重塑权力,同时基于知识整合、政策学习进行政策调适,实现政策对象清晰化、政策工具精准组合和政策目标的“硬化”^[43]。可以预测,随着近年来政策执行中对基层管理的强化以及策略空间的压缩,县域政策执行的结构特征将会得到更充分呈现。

(二)从“典型代表”到“独特整体”:县域政策执行研究的思路转换

通过对政策执行研究的回溯可以发现,县级政府和县域治理既可以成为地方政权/治理的典型代表,又可以成为基层政权/治理的典型代表。遵循“典型案例”选择的方法^①,县级政府行为既在呈现基层/地方政策执行中的能动性因素与策略运用方面具有代表性,又能在呈现执行中的结构性因素与规范建构方面具有代表性。但是将“县”作为地方/基层的“典型代表”,实际上一定程度遮蔽了其作为分析单元的独特价值,难以体现前述县域整体性和县级独特性对政策执行的影响。此外,既有研究中将县级政府与镇村比较体现其仪式性,或与省市政府比较体现其策略性,实际也难以从根本上呈现其独特性,这就如同未经校准的比较,一定程度只能让研究者了解县级政府的相对特征,而无法更为直接地定位其本质特性^②。因此,为进一步推进对县域政策执行的研究,需转换将县域作为地方/基层“典型代表”的研究定位以及将县级政府与其他层级进行相对比较的思路,应将“县”作为“独特整体”对其展开分析。

具体来讲,在县域整体性方面,县域社会是我国独特的社会体系,需立足于我国历史悠久、建制稳定的县制和县域社会共同体^[43],系统分析我国县域的制度设计与社会文化背景如何影响了我国政策执行。此方面可从国外社会科学研究中汲取经

验,近年来政策研究中兴起的“城市的视角”,能为此提供重要启发。城市不能仅被看做相对国家更“低级”的政治领域^[44],对城市的关注不仅是将研究单元从国际、国家、次国家转移到城市,而是将其作为一个以多样性、复杂性、混乱性、灵活性和持续变化为特征的政治和日常生活模式。作为独特的政治舞台,城市层面发布的政策很可能是来自多个层面和空间(包括国家和非国家)的行为者间互动、商议、倡导和妥协的产物^[5]。而在我国的制度与社会文化背景下,县正是一个完整而独特的“舞台”,因此需立足整体县域,发现“县域视角”的重要性。

而在县级独特性方面,如前所述,我们可以同时从县级政府政策执行中发现策略性要素和结构性要素,但如果仅对其行动策略或结构基础进行分析,或通过与省、市政府比较呈现其策略性特征,与镇、村比较呈现其结构性特征,均难以充分把握县级政府的独特性。新制度主义指出,制度与行动的结合不仅要看影响行动的制度背景,还要看行动是否以及如何能上升到制度^[45]。把握县级政府的独特性,就需要将其作为结构与策略的可能结合点,使二者有机联系,充分呈现县级政府同时扮演决策和执行的双重角色,是如何将自身行动(或县域内下级政策执行者的行动)有效地进行“结构化”。

四、“局部试验”还是“单元试验”:县域政策试验研究中的思路转换

除了在前文从上至下的政策执行层面中,从县域入手开展分析能够更好地展现出政策过程中研究的信息整合,对中国政策执行中的秩序建构能够进行深入阐释之外,在通过政策试验实现从下至上的经验反馈过程中,挖掘县域单元的整体功能及县级政府的独特角色,同样有助于实现新的知识生产。

(一)从局部到整体:我国政策试验的经验模式

基层/地方政府会将政策试验中的经验向上反馈。自下而上的政策采纳和推广是我国公共政策扩散的典型模式之一^[46],我国存在着通过试验制定政策的独特政策过程,从“试点”到“由点到面”,形成“分级制政策试验”,在一党执政的政治体制下,

①“典型案例”选择可参见珍妮特·M.博克斯-史蒂芬斯迈埃尔、亨利·E.布雷迪、大卫·科利尔:《牛津政治学研究方法手册(下)》,臧雷振、傅琼,译,人民出版社,2020,第618-620页。

②如我们测量A国家的民主程度时,指出A国家比B国家民主,这就是一个未校准的测量,因为我们无法基于和B国家的比较直接确定A国家到底民主与否。关于测量与(未)校准的具体内容可参见珍妮特·M.博克斯-史蒂芬斯迈埃尔、亨利·E.布雷迪、大卫·科利尔:《牛津政治学研究方法手册(上)》,臧雷振、傅琼,译,人民出版社,2020,第167-168页、第170-172页。

保持了灵活性^[47]。新农保等典型案例充分体现了地方试点与国家政策制定间的内在联系。

在局部政策试验与反馈中,决策者和政策倡导者利用试验进行学习,获取经验教训,调整政策目标和政策工具以回应不断变化的社会环境^[48]。这种政策试验,或者说“摸着石头过河”,已成为我国国家政策创新的重要形式,被学者总结为“中国式实验主义治理”^[49]。随着治理难题日益增多,各级地方政府治理体系和治理能力创新的节奏也在加快,在“渐进推广”或“渐进试点”中,不断推进着我国政府的渐进改革。为实现国家治理现代化,保持地方政府的分散性创新行动空间、试错空间和积极性发挥空间有着重要意义^[50]。

但是,局部试验不等于放任自流反复试验,所试验政策的范围也不能随意扩大,会持续受分级制度影响^[51],特别是在中央选择性控制过程中,地方民主探索与中央集中指导的平衡依然是确保试验成功的关键点^[52]。此外,近年来实践中出现了一种新形态,即“请示授权”,地方设计的创新方案会在获得高层级政府正式确认并授权成为“试点”后开展^[53]。这在一定程度上意味着请示方需要有一定的政治位置,才更有利于获得授权,但最终可能削弱自下而上的自发行为,使局部的政策试验与创新越发脱离纯粹的下级“自发试验”^[54]。

(二)从“局部试验”到“单元试验”下的县域试点价值

从对政策试验的研究回溯可以发现,既有研究总体遵循这一基本观念:即认为中国地方的政策试验是一种“局部试验”,通过小范围试验为国家的政策制定与调整提供经验支撑。在局部开展试验,一方面避免政策大范围直接实施可能产生的预期外负面影响威胁全国的政治秩序,即从“小”至“大”,或从“局部”到“整体”,实现政策渐进改革调整;另一方面也为地方首创的有效经验进入国家治理的制度设计提供空间,为国家治理持续优化提供动力。但是,其中需进一步思考两个问题:

第一个问题是,局部和整体有何联系?“局部”是相对概念,究竟什么样的空间范围可以被认为是“局部”?我国公共服务供给、综治维稳、医疗改革、土地流转、林权改革等国家治理不同领域均存在局部政策试验,但不同领域选择的试验范围差

异明显,如综治维稳可进行镇村试验;公共服务供给多以县市为基础;医疗改革、土地流转等则需进行省市试验。为何不同政策试验中对所谓“小范围”或“局部”的界定存在不同?为何“小范围”或“局部”的试验经验能对“大范围”或“整体”有运用价值?“局部”和“整体”除了空间范围的明显差异外,是否还有其他内在联系?

为回应这一问题,本文认为需要转换研究思路,而不是仅仅将我国的政策试验作为一种局部的、小范围的试验。具体来讲,政策执行需要一定的权力结构、制度设计、社会系统作为支撑,且不同类型政策执行所需支撑条件差异明显,如日常维稳以乡镇政府为主,公共服务供给一般为县域统筹,土地增减挂钩则需省级政府主导。因此在我国的不同政策执行中,实际有着差异性的主要是政策执行单元,政策执行的有效实现就是将整体国家转化为恰当规模的政策执行单元,并保障政策能在单元内有序实施。而我国的“局部试验”,也需要与之配合,一定程度上可被认为是一种“单元试验”,即不同政策执行单元的差异,使政策试验的空间范围同样有所不同。

通过选择与政策执行相一致的单元开展政策试验,能较好保证试验经验的有效性。因为恰当的单元选择意味着试验中发现的问题、汲取的经验并非“局部”的个例,而呈现的是政策在一个相对完整的执行单元中会造成什么影响,从而具有较高的典型性。政策试验的经验也并非简单地拓展到整体,而是扩散到同规模的其他“执行单元”。聚焦到县域整体性,则是需要将县域作为一些政策重要的执行单元,考虑哪些类型的政策试验会以县域为基础?县域作为一个整体,其社会文化背景与制度环境,能为“单元试验”提供哪些支撑?

第二个问题是,基层首创与局部试验间有何联系?基层为解决某一问题的“首创经验”和局部试验,在既有研究中存在一定程度的混同。前者多为具体实践中镇村探索的策略性、及时性的“土办法”,而后者具有一定的制度性、规范性、计划性,其目标较为明确。我国的政策试验多以县区为最低级单位,而基层首创的“土办法”,首先需要获得本地区县级或以上政府支持才可能成为局部试验,从而获得向外扩展的可能。如“三变”改革^①

①“三变”改革指:资源变资产、资金变股金、农民变股东,这一经验连续多年被写入中央一号文件,已在全国范围内推广。可参见《什么是农村“三变”改革?》,乡村振兴网,http://www.zgxczx.cn/content_29401.html,访问日期:2022年12月5日。

发端于贵州娘娘山舍烹村,在获所属盘山市(县级市)、六盘水市(地级市)的支持推广后逐渐在全国范围内产生影响。那么为什么政策试验多以县级为最低层级?基层首创的“土方法”为何需要在县域或以上治理层级获得支持,才可能拓展成规范性的试验,甚至进入整体国家治理的制度设计中?

可能的解释有两个。一方面,我国政策创新依靠“条”的作用发挥,很多创新经验的向上传递依靠行业部门,而县级是有较完整条块结构的最低基层政权,县以下则没有“条上升”的渠道,难以独立完成经验上传。而且,我国对政策方案的选择可能是“折衷”而非“择优”^[55],政策采纳中条条块块冲突是影响政策能否扩散的主要因素之一。县级具有较完整的条块结构,能为政策方案是否能平衡条块关系提供参考。另一方面,地方首创的“土办法”可以说是一种地方性知识,其需要被有效吸纳入较为完整的“知识社区”(knowledge communities),才能影响政策过程^[56],而“土办法”获得县级支持,则是其知识社区形成的重要支撑。

聚焦于县级独特性,则需进一步分析县级政府在从“基层首创”(或策略性的“土办法”)到国家层面的“制度设计”这一连续统中所扮演的类似“临界点”或“门槛”的独特角色。镇村基层针对现实问题所首创的“土办法”在哪些条件下能够获得县级支持,而土办法拓展到县级进行试点,是否为其进入更大范围国家治理制度与体系提供了可能性,这些有待在研究中进一步考量。

五、“县”作为研究视角：“县”为单元的政策实施分析框架

上文从政策执行与政策试验两个研究视角,结合“县域整体性”和“县级独特性”两个维度,分析“县”为单元的研究定位与研究思路转换,即在政策执行中将县域作为“独特整体”而非“典型代表”;在政策试验中,将县域试验视作“单元试验”而非“局部试验”。本节将在操作维度上阐述如何遵循新的研究思路,挖掘县域整体性和县级独特性,最终构建起“县”为单元的政策实施分析框架,为基于“县的视角”的中层理论建构提供借鉴。主要聚焦于以下三个问题:

(一)如何更充分呈现政策执行中县级政府的独特性?

遵循于政策执行中以县域为“独特整体”,政策试验中将县域试验作为“单元试验”的定位与思

路,研究操作上可进行以下推进。

一是在政策执行中挖掘县级政府的独特性,深入分析作为具有相对完整条块结构的最低政府层级的县级政府,处于决策层级和执行层级的结合处是如何实现政策执行策略选择与结构、程序构建的有机结合的。一方面可以深入分析县级政府在政策执行中如何策略性地运用结构性资源,把握其在策略选择上是否侧重于从结构上解决问题,从而使策略并非仅是权宜之计。另一方面可以深入分析县级政府如何将其政策执行中的策略行为固化为稳定、可复现的实施程序,从而使政策执行在县域范围实现“结构化”。同时还可以比较不同县级政府对相同政策的执行是否存在程序化和结构性差异。

二是在政策试验中挖掘县级独特性。需要进一步把握“基层首创—单元试验—国家制度设计”这一连续统中县级政府所扮演的独特角色。一方面阐释政府政策创新与政策实验的相关研究为何大多瞄准县级及以上的政府层级,县级政府何以是有能力实现向上经验传递的最低政府层级。另一方面分析基层首创“土办法”在获得县级支持,上升到县级层面的试验后,条块关系的博弈与作用发挥会对其进行何种调整完善;县级的支持是否以及如何为“土办法”进入更大的国家治理体系,影响宏观政策生产与制度设计提供条件。

(二)如何更充分呈现县域政策实施的整体性?

将县域作为一个具有一定整体性的有机体,在研究县域政策实施中凸显整体性,则可从以下方面入手。在政策执行方面:一是将县、镇、村的政策执行联系起来,发现层级间在政策执行中如何相互影响。同时,中国当代的基层政策执行已经与基层社会治理嵌套,不局限于对科层体制内人员的动员^[57],因而还需将政府、非政府的主体与资源间的互动、组合联系起来,把握作为整体的县域中,政府如何实现对非政府资源的动员与运用,从而为县域政策执行提供支持。可遵循“城市的视角”研究启发,将县域作为一个复杂、完整、灵活、持续变动的政治舞台,分析县域政策执行如何为多元行为者间的互动、商议、倡导和妥协所塑造。二是将县域政策执行与县域整体经济社会文化背景联系起来。在政策执行中,基层政府所面临的社会情境是当地经济社会发展状况、社会关系等人情考量,以及民众接受政策的程度等所有

社会因素的总和^[58]。县域具有较完备而独立的社会文化体系,需要深入探究其对县域政策执行的重要影响。

在政策试验方面可以开展如下的探索:一是分析哪些类型政策试验主要在县域单元进行,县域单元的政策试验有何特征。二是探索县域单元内多层次主体、不同行业主体间互动博弈对政策试验产生何种影响。三是评估县域单元的制度安排(如公共服务的县域统筹)、县域社会文化条件等整体性环境为县域单元的政策试验提供哪些支撑。

(三)哪类政策能更好呈现政策实施的县级独特性与县域整体性?

最后需要讨论的问题是研究对象的选择。哪类政策的实施能更好地呈现县域作为政策执行的“独特主体”和政策试验“关键单元”的价值,凸显政策实施的县级独特性与县域整体性?相较于经济发展、综治维稳等政策,以公共服务供给为主的福利政策实施更有助于实现研究目标。原因有以下三方面:

第一,县域是一个较为完整而独立的福利共同体。教育、医疗、社会保障等越来越多公共服务基本以县为单位,在县域统筹安排,由本县财政承担投入责任,这使县域内福利具有共建共享性质,从而事实上重塑了基层社会,强化了人们对县域社会的依赖和认同^[43]。2021年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》也明确提出“赋予县级更多资源整合使用的自主权,强化县城综合服务能力”。此外,公共服务政策实施效果与公众福利观念紧密关联,因此便于考察县域社会文化背景所塑造的县域居民福利观念如何影响政策实施。这也有利于实现建立宏观国家治理现代化与微观的公众可感知的社会治理服务体系间有机联系、化解二者间张力的目标^[59]。

第二,由于政策本身特征,公共服务政策实施会涉及大量不同身份的行动主体。李普斯基(Lip-sky)将在基层直接与民众互动的公共服务工作者,称为街头官僚(street-level bureaucrats),认为其与民众互动中有较多自由裁量权且具有某些自主性^[60]。国内学者也指出中国地方和基层治理中存在官僚群体、派生群体和雇佣群体的三分(派生群体更多指拥有事业编制的群体,与国家权力关联程度远远高于与社会的关联程度)^[61]。通过对公共服务政策实施的研究,充分关注街头官僚(或派生

群体、雇佣群体),可充分呈现县域政策实施中如何对政府、非政府资源进行充分动员以实现政策目标;探究不同类型主体间互动博弈、不同资源间组合调整对县域政策实施的影响,从而有利于把握县域政策实施整体性。

第三,区别于经济发展、治安维护等领域政策具有较明确的政策目标与政策工具,公共服务相关政策具有一定的“模糊性”。一些政策还具有复杂性,即政策执行主体虽高度依赖,但利益不一致的现象非常显著^[62]。如以签约医生服务为例,签约服务政策对服务频次、内容等的规定和监督都较为模糊。且由于签约医生是基本公共服务和基础诊疗的双重网底,政府压实签约服务,可能会压缩医生通过诊疗获得的收入,或者使承担签约服务的医生相较不承担者在日常诊疗竞争中处于劣势。模糊、复杂的公共服务政策实施一方面考验基层政府的执行能力,从而保障政策执行的稳定有序,另一方面也需要基层政策实践提供经验,基于县域单元的公共服务政策试验事实上也在较大范围内持续存在。因此,公共服务政策实施有助于研究县级政府如何在政策执行中结合结构与策略,也能呈现县域单元在政策试验中的独特价值。此外,这也可以弥补我国多层次复杂治理体系下地方政府如何执行模糊性政策研究的欠缺^[63]。

综上,本研究提出了县域政策实施的基本分析框架,推动以“县”为分析单元的中层理论建构。基于政策执行从“典型代表”转向“独特主体”的研究定位、政策试验从“局部试验”转向“单元试验”研究思路,从县级独特性和县域整体性两个维度对县域政策实施进行深入分析。独特性维度上,立足于县级政府扮演决策与执行的双重角色,作为具有完备条块结构最低层级政府的特点,一方面在自上而下的政策执行中呈现县级政府如何将结构与策略结合,分析其对政策执行“结构化”的过程;另一方面在对县域政策试验的分析中挖掘县级政府的独特角色,分析其如何关联基层首创与国家制度设计。在整体性维度上,则一方面关注县镇村政策执行关联、重视街头官僚群体,同时把政策执行与县域整体政治社会文化背景相联系;另一方面将县域作为一个完整体系与试验单元,深化对县为单元的政策试验的阐释。而着眼于县域的福利共同体,分析参与主体多元,具有一定模糊性和复杂性的公共服务政策实施,可以使独特性与整体性更充分展现,如图1所示。

六、结论与讨论

构建政策实施的中层理论,对深入理解中国政治过程,实现契合于我国情境的理论创新,贡献新的知识增量有重要价值。而科学构建中层理论的有效切入点之一是分析单元的恰当选择。县制在我国具有悠久的历史,对我国的政治发展与社会文化塑造都有深远影响。当前我国国家治理与社会运行中,县级政府是治理体系的重要一环,县域社会也仍是拥有相对完整生态体系的有机整体。选择“县”作为政策实施中层理论构建的分析单元,契合研究与实践的发展趋势。但目前研究中“县”仍一定程度处于典型而模糊的状态,对这一单元的进一步运用,可基于“以县为界”的思路,将县作为“边界”,着眼“县域整体性”;同时将县作为“临界点”,着眼“县级独特性”。

结合对政策执行和政策试验两方面研究的评述,政策执行中需转换研究定位,将“县”作为“独特整体”,而非地方/基层的典型代表;在政策试验中,需从“局部试验”的研究思路转向“单元试验”,把握县域作为“试验单元”的价值。研究将“县级独特性”和“县域整体性”与政策执行研究定位转换和政策试验研究思路转换结合起来,以公共服务政策实施为研究载体,构建了以“县”为单元的政策实施分析框架。

本研究的核心创新点与贡献即在于分析框架的建构,以“县”为分析单元的政策实施为中层理论的建构提供了研究视角与方法借鉴。罗伯特·默顿提醒学者要警惕过度依赖经验研究导致资料运用的碎片化,而中层理论的功能正在于统一而非割裂经验发现^[68]。“县级独特性”和“县域整体性”可以为瞄准县域单元的经验研究提供一定指引,为有机整合围绕县域政策实施的仍较为碎片化的经验发现提供方向。同时其还为弥合政策执行结构叙事与策略叙事间断裂提供可能方法,对解读中国国家治理与基层治理间关联提供有益参考。“县”为单元的政策实施分析,还需后续经验研究的推进。此外,研究还可关注县级政府和县域社会的差异性特征,如省直管县、县改区等治理实践造成县级政府角色与功能差异如何影响其作用发挥,不同县域的经济社会条件如何影响县域治

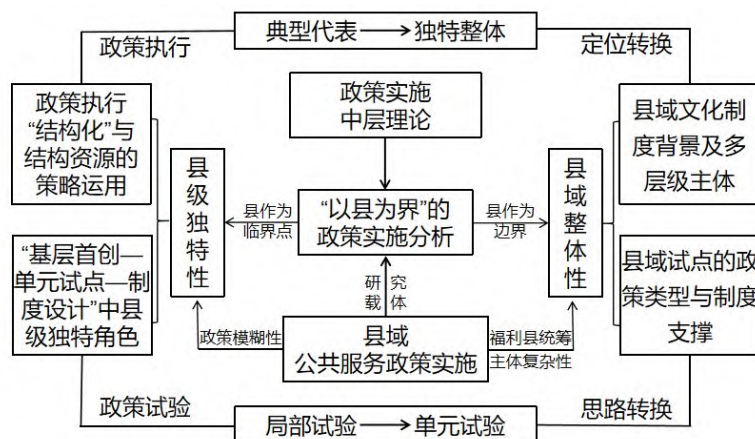


图1 “县”为单元的政策实施分析框架

理,使“县级政府”与“县域治理”在学术研究中形象更加真实生动。

参考文献:

- [1] 习近平. 在会见全国优秀县委书记时的讲话[N]. 人民日报, 2015-09-01(2).
- [2] 杨华, 袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑: 基于江西省D县调查[J]. 公共管理学报, 2018(1): 12-22.
- [3] 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.
- [4] 李小艺. 中国公共政策执行中的程序认证: 基于贵州省P县精准扶贫动态管理的政策实践分析[J]. 公共管理学报, 2021(1): 1-11.
- [5] KAUFMANN D, SIDNEY M. Toward an urban policy analysis: incorporating participation, multilevel governance, and “Seeing Like a City”[J]. Political science and politics, 2020(1): 1-5.
- [6] 罗伯特·K. 默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 等译. 南京: 译林出版社, 2008.
- [7] 毛丹. 社会学研究中的中层理论关心[J]. 浙江社会科学, 2006(5): 19-23.
- [8] 陈家喜. 从路线规划到制度优化: 建构中国政治发展的中层理论[J]. 社会科学研究, 2014(1): 62-68.
- [9] 徐湘林. 从政治发展理论到政策过程理论: 中国政治改革研究的中层理论建构探讨[J]. 中国社会科学, 2004(3): 108-120.
- [10] 唐斌. 具象思维、关联意识与理论建构: 公共行政研究的中层理论探索[J]. 中国行政管理, 2018(5): 90-95.
- [11] YURDUSEV A N. “Level of Analysis” and “Unit of Analysis”: a case for distinction[J]. Millennium, 1993(1): 77-88.
- [12] 施坚雅. 中国农村的 market 和社会结构[M]. 史建云,

- 等译.北京:中国社会科学出版社,1998.
- [13] 莫里斯·弗里德曼.中国东南的宗族组织[M].刘晓春,译.上海:上海人民出版社,2000.
- [14] ROBICHAU R, W JR L. The implementation of public policy: still the missing link [J]. Policy studies journal, 2009(1): 21-36.
- [15] 黄树民.林村的故事:一九四九年后的中国农村变革[M].素兰,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2002.
- [16] 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镇定购粮收购的个案研究[M].清华社会学评论(特辑),厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [17] 欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011.
- [18] 吴毅.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2007: 601-602.
- [19] 樊红敏.转型中的县域治理:结构、行为与变革:基于中部地区5个县的个案研究[M].北京:中国社会科学出版社,2013.
- [20] 陈那波,张程,李伟.城市化进程中的县域治理个案:基于电白的调研[M].上海:东方出版中心,2021.
- [21] 刘守英,王一鹤.从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10): 128-146.
- [22] 谭明方,郑雨晨.“城乡融合发展”视角的县域社会治理研究[J].南开学报(哲学社会科学版),2021(2): 62-72.
- [23] 黄振华.县域、县城与乡村振兴[J].理论与改革,2022(4): 156-165.
- [24] LE GALÈS P. The rise of local politics: a global Review[J]. Annual review of political science, 2021(1): 345-363.
- [25] LU W. W, TSAI K S. Picking places and people: centralizing provincial governance in China[J]. The China quarterly, 2021(1): 957-986.
- [26] 杨发祥,郭科.全域治理:基层社会治理的范式转型[J].学习与实践,2021(8): 84-96.
- [27] 樊红敏.县域政治运作形态学分析:河南省H市日常权力实践观察[J].东南学术,2008(1): 69-77.
- [28] 王春光.对作为基层社会的县域社会的社会学思考[J].北京工业大学学报(社会科学版),2016(1): 1-11.
- [29] 杨典,欧阳璇宇.金融与县域治理体系现代化:对县域社会的经济社会学研究[J].中国社会科学评价,2020(1): 59-66.
- [30] 于建嵘,张正州.理念、体系、能力:当前县域治理的转型困境与发展方向[J].学术界,2019(6): 83-89.
- [31] 徐勇.“接点政治”:农村群体性事件的县域分析:一个分析框架及以若干个案为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2009(6): 2-7.
- [32] 何雪松,覃可可.城乡社会学视野下的县域社会治理现代化[J].社会科学辑刊,2021(4): 73-79.
- [33] 欧阳静.县域政府包干制:特点及社会基础[J].中国行政管理,2020(1): 25-29
- [34] 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.
- [35] MENG T, SU Z. When top-down meets bottom-up: local officials and selective responsiveness within fiscal policymaking in China [J]. World development, 2021, 142. 105443.
- [36] AHLERS A L, SCHUBERT G. Effective policy implementation in China's local state[J]. Modern China, 2015(4): 372-405.
- [37] 田先红.项目化治理:城市化进程中的县域政府行为研究[J].政治学研究,2022(3): 136-147.
- [38] 刘鹏,刘志鹏.街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究[J].中国行政管理,2014(5): 101-105.
- [39] 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.
- [40] 折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J].中国社会科学,2014(1): 121-139.
- [41] 刘岳.作为方法的县[J].文化纵横,2019(5): 70-78.
- [42] 狄金华.县域发展与县域社会学的研究:社会学的田野研究单位选择及其转换[J].中国社会科学评价,2020(1): 47-58.
- [43] 王春光.县域社会学研究的学科价值和现实意义[J].中国社会科学评价,2020(1): 36-46.
- [44] WARREN MAGNUSSON. The symbiosis of the urban and the political[J]. International journal of urban and regional research, 2014(5): 1561-1575.
- [45] 詹姆斯·马奇,约翰·奥尔森.新制度主义:政治生活中的组织因素[J].殿敏,编译.经济社会体制比较,1995(5): 37-40.
- [46] 王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(6): 14-23.
- [47] 韩博天,石磊.中国经济腾飞中的分级制政策试验[J].开放时代,2008(5): 31-51.
- [48] 王绍光.学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J].中国社会科学,2008(6): 111-133.
- [49] ZHU X F, ZHAO H. Experimentalist governance with interactive central-local relations: making new pension policies in China[J]. Policy studies journal, 2021(1): 13-36.
- [50] 韩福国.中国(地方)政府创新的整体性观察框架:从社会问题的对策创新走向现代化制度治理[J].党政研究,2020(4): 96-106.
- [51] HEILMANN S. 中国异乎常规的政策制定过程:不

- 确定情况下反复试验[J]. 开放时代, 2009(7): 41-48.
- [52] 臧雷振, 张一凡. 理解中国治理机制变迁: 基于中央与地方关系的学理再诠释[J]. 社会科学, 2019(4): 3-16.
- [53] 郁建兴, 黄飏. 当代中国地方政府创新的新进展: 兼论纵向政府间关系的重构[J]. 政治学研究, 2017(5): 88-103.
- [54] 董雪兵, 李霁霞, 徐曦磊. 政策创新: 来自地方自发试验的力量[J]. 经济社会体制比较, 2020(2): 163-173.
- [55] 陈玲, 赵静, 薛澜. 择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J]. 管理世界, 2010(8): 59-72.
- [56] FARID M, & NOGUCHI L. Knowledge communities and policy influence in China[J]. World Development, 2022, 150. 105737.
- [57] 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.
- [58] 崔晶. 政策执行中的压力传导与主动调适: 基于H县扶贫迎检的案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2021(3): 129-138.
- [59] 臧雷振, 刘彦. 后疫情时代国家治理与社会治理的内在张力及有效衔接[J]. 天津社会科学, 2021(1): 81-88.
- [60] LIPSKY M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010: 3.
- [61] 刘建军, 马彦银. 从“官吏分途”到“群体三分”: 中国地方治理的人事结构转换及其政治效应[J]. 社会, 2016(1): 76-98.
- [62] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of public administration research & theory, 1995(2): 145-174.
- [63] 王法硕, 王如一. 中国地方政府如何执行模糊性政策? 基于A市“厕所革命”政策执行过程的个案研究[J]. 公共管理学报, 2021(4): 10-21.

(责任编辑 王玲玲)

“County” as a Unit of Middle Range Theory: Policy Implementation and Analysis Framework

ZANG Leizhen, XU Rong

Abstract Constructing the middle-range theory of policy implementation is of great significance to deeply understand and explain the internal mechanism of China's political process, and one of the starting points of middle-range theory construction is the appropriate choice of an analytical unit. In the process of China's governance modernization, the focus of the prefecture region provides the possibility for prefecture as an analytical unit, on which, however, the research is still in a typical and vague state. Through reviewing on existing studies, it can be found that: in the studies of policy implementation, it is necessary to regard prefecture as a “unique whole” instead of a typical local / grassroots representative, in the studies of policy experiment, it is necessary to transform the idea of “partial experiment” into the one of “unit experiment” and to grasp the value of prefecture as an “experimental unit”. This article refines two core dimensions (i.e. prefecture-level uniqueness and integrity of the prefecture region), constructs an analytical framework of policy implementation in which prefecture is taken as a unit, and provides a new perspective and methodological reference for the promotion of the analysis of policy implementation in the prefecture region. Meanwhile, this paper is of reference significance in integrating empirical phenomena to discover the construction of the middle-range theory in which prefecture is taken as a unit, and in understanding China's policy implementation and interpreting the correlation between national governance and grassroots governance.

Key words policy implementation, middle-range theory, analytical unit, integrity of the prefecture region, prefecture-level uniqueness