

解释政策变通：运动式治理中的条块关系

刘 骥 熊 彩*

【摘要】在压力型体制下，上级下达的过严指标常常导致下级的密集政策变通。论文集中关注政策变通的发生机制，强调运动式治理中一项政策往往会从日常工作变成政治任务，从而引发条块关系工作模式的转换，最终导致密集的政策变通。以计生政策为例，在常态治理的年份，省级领导受到的政治激励较弱，计生工作常常是“条条求着块块做”，各级计生委需要各级政府部门配合其工作，这种情况下往往难以发生明显的政策变通；而在中央发起运动式治理的年份，计生工作变成政治任务，省级领导受到的政治激励较强，就容易形成“块块带着条条做”的模式，从而引发密集的政策变通。对1983年与1991年两个关键运动式治理年份的初步验证表明，省级领导受到的政治激励越强，省以下执行环节中的政策变通就越强。

【关键词】政策变通 政治激励 运动式治理 条块关系 计划生育

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2015)06-0088-25

“上有政策、下有对策”是中国政策执行中的一个普遍现象，这里的“对策”即是政策变通。结构模糊的上下级委托代理关系和人情社会等因素促成了政策变通在中国的普遍性（刘鹏、刘志鹏，2014），而在这种普遍性中，某些时间段的政策变通又更为密集，本文主要研究这种相对日常变通更为密集的政策变通。上级下派更大的指标压力导致下级采取变通方式完成指标任务，这是对密集政策变通的常见解释。然而，这样的解释过于粗糙，有一系列关键问题都有待深入探讨：指标压力何时会大到足以诱发密集的政策变通？政策变通是依靠何种机制发生的？在运动式治理年份面对中央的压力，各省政策变通的差异又是怎么形成的？

* 刘骥，华南理工大学公共政策研究院，副研究员；熊彩：香港大学政治与公共行政学系，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：华南理工大学中央高校基本科研业务费（2015QNXM02）、哲学社会科学重大攻关项目（14JZD023）、中国博士后科学基金资助项目。

通过分析计生政策执行过程中的男性结扎案例，本文发现：第一，相较于压力较小的常态治理时期，运动式治理时期上级领导的重视使地方的指标压力激增，短时间内要完成高指标任务时更容易诱发政策变通。^①第二，在运动式治理时期，原本“条条求着块块做”（条条主导）的计生工作模式转换为“块块带着条条做”（块块主导），“块块”手握变通所需的各种权力和资源从而使密集的政策变通更为可能。第三，各省级领导的政治激励程度决定了其派发给市县指标压力，由此导致各省最终的政策变通出现显著差异。

一、从压力到变通

“变通”这一概念最早见于刘世定、孙立平（1997）对制度变通作为中国一种制度变迁方式的研究。他们指出制度变通是指对原制度的部分改变，其含义有三个部分：形式上遵从原制度；在细化和具体化原制度的方式下提出新的制度安排；对变通制度形成程序的合法性说明或象征。有学者根据是否完全改变原政策内容和变通执行方式是否公开两个维度将政策变通分为政策抵制、政策附加、政策替换和政策敷衍（刘鹏、刘志鹏，2014），但这一分类中的政策抵制违背了“形式上遵从原制度”这一点，所以严格来说并不属于政策变通。在吸收与批评这些文献的基础上，基于地方动机和中央态度，我们将政策变通概括为三种类型：消极、积极、迂回。第一，消极变通指地方干部通过造假和利用非正式关系等方式“消极地”完成指标任务，中央一般会明令禁止或组织专项行动来严厉打击这种偷工减料的地方对策（董强、李小云，2009；周雪光，2008；张静，2000；孙立平、郭于华，2000）；第二，积极变通是指地方干部主动创新来完成政策目标，并积极争取中央认可及向全国推广，中央一般会鼓励各地探索这样的变通来实现更好的政策效果（Guo，2010；刘玉照、田青，2009）；第三，即本文研究的迂回变通，指地方干部对中央的任务既不消极也不积极，只是采取非常规但合法的手段迂回地完成指标任务，中央对此的态度是观察与默许。这三种变通只是理想型，现实中的情形会出现类型重叠的情况，而中央禁止、鼓励、默许的态度也会随着政策环境与时机的变化而相应改变。概括来说，政策变通就是下级为完成政策目标、依据不同情况对政策执行方式

^① 这里暂且使用“治理”一词。严格来说，“运动”并不能搭配“治理”，运动是一种体现了自上而下单一权力的统治方式，而不是有着多元主体参与的治理方式，更多的时候运动是统治者单方面在释放压力与焦虑。

做出非原则性的变动。

街头官僚研究理论对政策变通研究有一定的借鉴意义，但不可不加区别地应用于中国的经验。街头官僚因特殊的政策执行环境等原因需要一定的自由裁量权才能提供更好的服务，这个自由裁量权很容易导致政策执行中的变通，在这点上西方街头官僚的变通行为和中国的政策变通是一致的（Michael, 1980; Tummers & Bekkers, 2014）。但是中国大一统体制下的政策变通远比西方地方自治的情形要复杂，首先它不仅存在于上下级政府之间，也存在于同级政府不同部门之间（刘鹏、刘志鹏，2014）；其次，尽管作为街头官僚的基层官员是直接做出政策变通的行为主体，但更高层级的政府官员尤其是省级官员在基层的政策变通中发挥了重要的影响，以致省级之间而非“街头”的变通发生了显著的差异，这点后文将着重讨论。

政策变通需要区别于政策创新。政策创新强调某个政府采取一项该政府从未采取过的“新”政策（Walker, 1969; Mintrom & Vergari, 1997）。从字面上理解，“变通”侧重于压力之下因地制宜以完成任务，而“创新”则意味着积极主动地制定政策以解决问题。从具体内容来看，政策创新泛指从政策内容到执行手段的一整套体系的创新，而政策变通则是专指下级为了完成上级传达下来的某项具体的指标任务而对手段进行的“改造”。比如1980年代在全国基本都实行“一胎化”政策的背景下，山西翼城出台的带有一系列配套规定的二胎政策就是政策创新。若翼城县或者其下的乡镇面对上级的结扎指标压力，大量采取平时不太常用的男性结扎手段来替代女性结扎，这就可以归为政策变通。

中国的本土学者一般都认为，政策变通的起源正是“压力型体制”，即下一级政治组织为了完成上级下达的指标而“采取数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”（荣敬本，1998：28）。在这样的体制下，每一级政府组织机构都为了成为绩效突出的优胜者而在既有指标任务的基础上给下级加码，导致分配到基层的指标任务很难或根本不可能完成，最终基层干部就只能“变通”地完成。压力型体制最初应用于各地追求快速的经济增长目标上，而后随着中央关注重心在不同领域的转移，这种压力型的运行方式也就随之扩散到相应的政策领域，比如计划生育、维稳、环保都曾或现在是上级对下级层层指标考核的重要内容（杨雪冬，2012）。

除了压力型体制这一中国特色之外，政策变通的存在也有着更一般性的制度基础。上下级政府之间是类似于“委托—代理”的组织关系，信息不对称使得上级难以对下级的政策执行进行有效监督（John & Scott, 1997; Hamann & Lane, 2004; O'Brien & Li, 1999）。而且“下级也不是机械执行上级命令的

‘组织人’”（周雪光，2008：5），所以非压力型体制的民主宪政国家也会出现政策变通。政策变通之所以在压力型体制下看起来异常显著，是因为威权国家的地方政府一方面缺乏宪法上名义的自治权，另一方面又享有大量实质性的相机决策权。

在很大的意义上，政策变通就是中国地方政府在政策执行环节去蚕食甚至反制中央名义上不肯让渡的集中决策权。自1950年代的大区制开始，地方在央地关系中就具有很强的、独立于中央的自治能力。而后经过历次调整，地方政府仍然保留了较多的政策执行环节的自主性。尤其是当中央决策层对政策的意见不统一、中央制定的政策目标表述模糊以及中央政策与地方利益严重冲突时，地方更倾向于按照自己的利益和实际情况应付、调整、修改甚至抵抗中央下达的政策（周雪光，2008；王汉生、王一鸽，2009）。由于中国的政策执行是建立在以属地化管理为基础的行政逐级发包制上（周黎安，2008），承包人不仅拥有具体的执行权和决策权，而且还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权，实际的结果就是导致了以结果导向的政策执行——上级只关心是否完成了指标任务而不管过程是否合乎程序和规则（周黎安，2014）。如此，政策变通就无处不在。

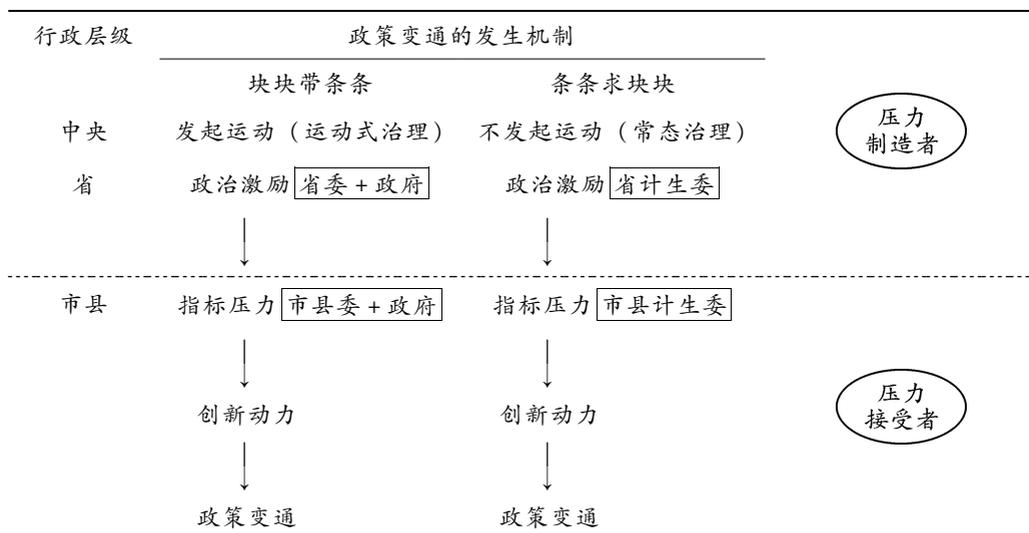
遗憾的是，对于地方政府这些广泛存在的政策变通行为，以往的研究却缺乏更深入的理论分析。它通常被放在一个泛泛的制度变迁模型中作为一个附带品出现，而对其经验现象的归纳也仅限于分散的个案片段，如只关注特定时间段的年终考核或特定的政府层级如乡镇干部和县委县政府之间的互动策略（艾云，2011）。

更重要的是，既然政策变通侧重政府间上下级的关系，那么央地关系或条块关系在政策变通中扮演了什么样的角色？在中国政府内部，从上级压力到下级变通的机制到底是什么？下级政策变通程度的差异又如何解释？为了回答这些问题，本文将以计生领域为例提出一个政策变通发生机制的框架（见表1），并进一步提供政策变通省际差异的实证分析。

在结扎节育中，女性结扎较为普遍，因为男权文化下男性结扎常被误认为是损性能力或男子气概而不大被人接受。但是在指标压力下，尤其是结扎指标压力为硬性指标必须完成时，男性结扎作为变通手段就有更大的可能性会出现（刘云嵘、吴世仲，1995）。因此，本文将围绕男性结扎这种迂回的政策变通展开分析。之所以说男扎是迂回变通，原因有三：首先，男扎不是消极变通，它没有“偷工减料”的手术造假，而是实质性地破坏了男性个体的生殖能力，完成了上级交付的结扎指标。其次，它也不是积极变通。由于传统生育文化以

及男性气质的设定，来自家庭户的阻力远远超过女扎，而基层官员也不愿意积极推行，男扎也很难成为一种可以在全国推广的创新。最后，从政策资源和技术配套来看，男扎也绝不是对女扎的简单替代。鉴于男扎的可接受度较低，地方政府单纯凭借既有的政策安排并不能改变大量家庭户的选择，而且既有的计生设施、医生配备都是为女扎准备的，地方要有效推行男扎就必须创新激励手段、投入大量的资源。因此，只有在运动时期的指标高压下，女性结扎数量远不够完成上级交付的结扎指标，又因社会长期抵制缺乏提升指标空间，地方政府才会选择男扎这种迂回的政策变通。这样，压力增大导致的政策变通，就能通过男扎占总结扎的比例显示出来。

表 1 计生领域政策变通的发生机制



资料来源：作者自制。

更进一步，各省男性结扎存量比例^①（男性结扎存量与总结扎存量的比值）也在相当长的时间段内都存在着显著的差异（见图 1）。如果能成功解释这样的显著差异，就能分析造成这种迂回变通的因素，并进一步揭示地方政府政策变通的一般性机制。

^① 某年的结扎存量指当年采用结扎措施的人数，某年的结扎流量指当年结扎手术例数，二者的关系用公式表示为：当年结扎存量 = 去年结扎存量 - 去年结扎存量中在今年的死亡人数 + 当年结扎流量。其他手术措施流量与存量之间的关系依此类推。

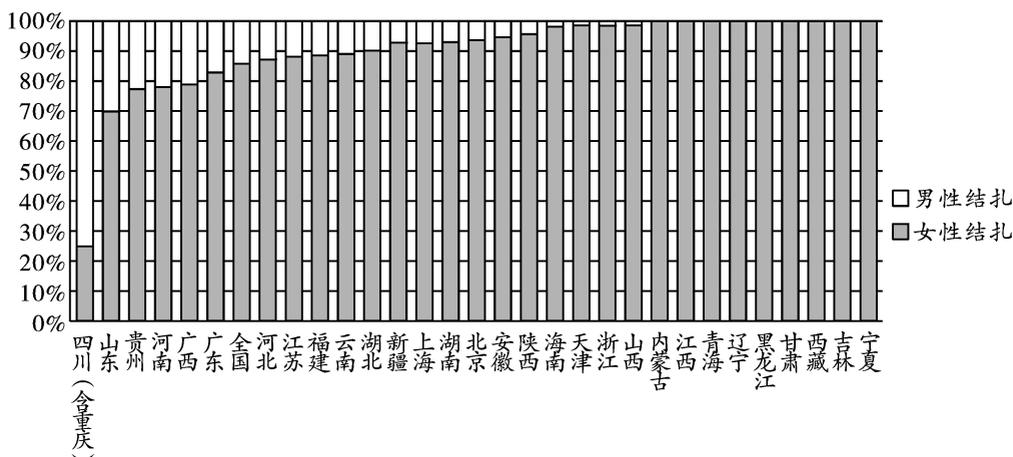


图1 2011年各地结扎存量的男女比例

资料来源：国家卫生和计划生育委员会编（2012）。

本文发现，政策变通的关键环节在于运动式治理时期条块关系的工作模式转换。在常态治理时期，计生政策执行主要是一项部门工作，是国家计生委带领各级计生委要求激励较弱的各地方政府配合计生工作，是“条条求着块块做”的工作模式。此时地方的政策变通动力来源是计生委这个系统的指标压力，但市县计生委虽有变通动力但缺乏变通所需的权力、人员和资源投入。但是当中央的关注重点投注到计生政策领域并发起运动式治理时，完成计生指标成了一项政治任务，省级党政领导人因此而面临着很强的政治激励，并将指标压力通过党政系统传递下去，这时计生在地方的执行模式是“块块带着条条做”。此时市县“块块”既有来自指标压力的变通动力，也有调动人员和资源的变通能力，政策变通更容易密集发生。

需要注意的是，运动与变通是两个层面的要素，前者是源自中央决策的背景变量，后者是地方政府的行为，是本文需要解释的因变量，而其对应的自变量是省级官员的政治激励。运动与否，起源于中央的决策环节；变通与否，发生在下级的政策执行环节。另外，迂回变通是一种政策执行效果中性的政策变通，即效果好坏还有待进一步的观察，因此，本文中运动式治理时期更容易发生政策变通这一研究发现，并不表示运动式治理可能会产生更差的政策执行效果（Liu et al. , 2015；Aken & Van, 2015）。

二、政策变通的发生机制：条块关系的模式转换

从中央压力增大到地方政策变通之间的关键环节是计生工作模式从“条条求着块块做”到“块块带着条条做”的转换。只有掌握着政策变通所需的人财物等资源的“块块”同时在计生工作上具备强激励时，密集的政策变通才会出现。由于运动式治理时期中央领导的关注重心放在了计生领域上使得“块块”有了推动计生工作的动力，政策变通需要的两个条件同时具备了。需要注意的是，由于在完全垂直管理的部门中地方条条的人财物独立于地方块块、其运作也完全独立于地方块块，因而不会出现上文提及的这种复杂的条块关系，所以本文提出的政策变通的发生机制只适用于双重领导与指导的政策部门或领域。

（一）日常工作与政治任务

从概念内涵上看常态治理和运动式治理关键的不同在于，常态治理依靠的是理性、常规化、程序化的官僚制度安排（唐皇凤，2007），而运动式治理是打破既有制度安排，通过政治动员集中组织资源以在短时间内迅速实现某一特定任务目标（冯仕政，2011；汪卫华，2014）。依靠以党领政的“非理性”信念和情感，超越正常的组织结构和程序，越级和越“条”办事都是运动式治理中的常用手段，而其执行效果在短期内一般也会显著超过非运动时期。与毛时代以群众为主要动员对象的运动相比，邓时代及其后的运动的主要动员对象是官僚队伍，以整合条块权力和资源（Perry，2011；叶敏，2013）。当然，这种划分只是一种理想型，严格来说常规化的官僚科层制遍布于每一个时期，就算是非常态的运动本身也必须依靠各个常规运作的部门来执行。随着邓时代以后运动式治理机制作为一种解决问题的特殊方式被编入进日常科层制中（徐岩等，2015；陈家建，2015），二者之间的区分变得不那么泾渭分明，而是更多地呈现为一种程度和级别上的区别。也正是因为如此，目前文献中鲜见有人从操作层面对二者进行区分。

而本文提出两种区分方式。一是从政策结果来间接判断。人口变动本身是缓慢而稳定的，而且育龄人口的避孕节育意愿和选择有较大的趋同性和稳定性（任强、郑晓瑛，2006），这就意味着没有外力的干预下中国整体的计生手术例数的变化也应该是缓慢而稳定的。而运动式治理的特点之一是政府部门要在短时间内集中完成某项任务目标，这种强大的外力干预会导致原本缓慢而稳定的转变以突然的变化代替。由图2可见，1993年之后中国各项计生手术数量尽管

偶有小波动但整体来看相对平稳，由此图传递的信息我们可以推测这一时期是常态治理时期。这一推测也得到了经验材料的佐证——1994年中国作为缔约国之一在开罗国际人口和发展大会上同意遵循避孕节育“知情选择”，这就意味着1994年之后避孕节育的选择权更多归属于个人而非国家。而在这之前的1977年到1992年，几乎每隔四五年左右计生手术就会有一次短暂的波动，这些波动都表示避孕节育受到了外力迅速而强有力的干预，这些时期即是前文所言的运动式治理时期。

然而，由于从政策文本到政策结果之间的过程太长、干扰因素太多，有时政策的变化可能在政策结果上并没有体现。因此，界定治理模式的第二种方式是看是否有正式的政策文本和中央领导人的表态，这直接决定了计生工作是否具有政治任务的属性，也是对运动式治理更为直接的测量。例如，“宣传月”“大检查”“大会战”等都是运动式治理的标志。图2中显示的1983年和1991年两个节育手术高峰年份都有相应表征出现。在1982年底中共中央召开全国计划生育宣传工作会议，要求在1983年元旦、春节期间，在全国开展计划生育宣传活动，与此同时，中共中央宣传部、卫生部、文化部、广播电视部、全国总工会、共青团中央、全国妇联等9家单位联合发出了《关于开展全国计划生育宣传月活动的通知》（彭珮云，1997）。1990年12月《中共中央宣传部、国家计划生育委员会关于今冬明春开展计划生育宣传活动的通知》发布。而且这时中央领导对计生工作也频繁表态：1991年3月中共中央政治局常委会议听取了国家计生委主任彭珮云对当前人口形势的汇报后认为抓计划生育刻不容缓；4月7日，在第一次由各省党政主要领导人参加的计划生育座谈会上，江泽民表示现在“人口问题已经到了不抓不行”的时候；5月发布了《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，再次收紧了1980年代后期逐渐放松的人口政策（彭珮云，1997）。

1983年和1991年这两个年份之所以能成为最显著的运动式治理年份，关键就在于这两年的计生工作都从日常工作变成了明确的政治任务：在形式上，计生指标进入地方党政领导人的政绩考核（1991年更是推行了党政一把手的一票否决制），从而对地方党政领导人形成强烈的政治激励。在此过程中，各省确立计生为当年的中心工作，并形成指标层层加码的政策执行氛围。其结果就是导致作为最终执行层的市县级政府完成指标的压力过大，迫使他们进行密集的政策变通，以期在统计指标上完成省级党政领导下达的政治任务。当日常工作变成政治任务，条块关系的工作模式就要发生转换了。

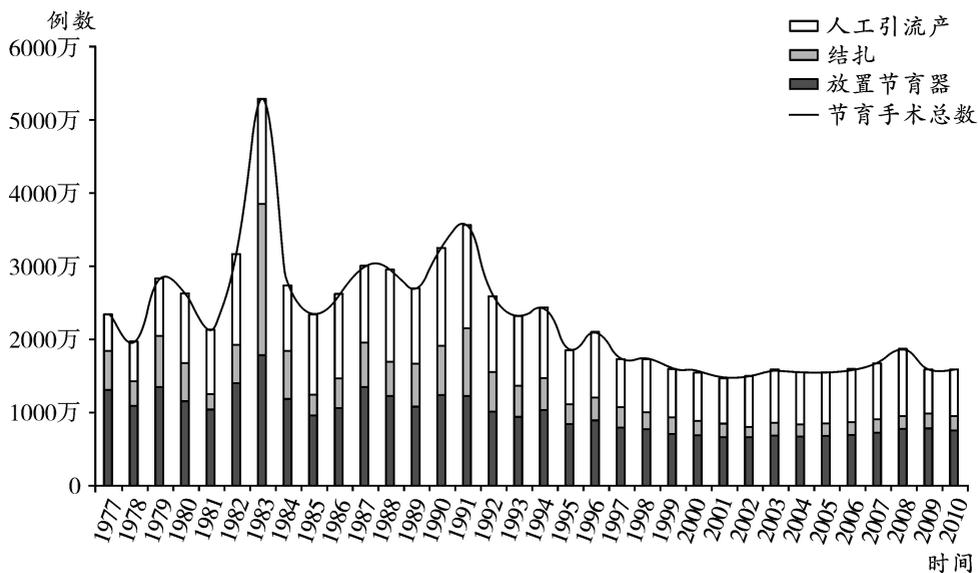


图2 全国计生手术例数（1977—2010）

注：数据是分年份离散数据，平滑曲线仅示意变化趋势；本图中的节育手术总数不包括取出节育器的手术数量。

资料来源：中华人民共和国卫生部编（2011）。

（二）压力变化下的条块关系转换

1. 日常工作：常态治理下的“条条求着块块做”

在常态治理时期，中央政府的关注重点是经济政策而不是计生政策，计生政策执行主要是在国家计生委带领各级计生委要求各地方政府配合计生工作，而国家计生委又不是地方党政领导的直接上级，所以地方党政领导在计生上的政治激励较弱，这时候计生在地方的执行模式是“条条求着块块做”。

大概在1982年前后，全国大部分省都建立起了独立的计划生育委员会^①，受上级计生委和同级人民政府的双重领导。计生委的领导干部由地方政府任命，计生委的人员编制和预算也由地方政府管理控制。

在常态治理中，计生委作为各地方政府的一个职能部门，负责执行国家的计生政策和与计划生育相关的工作，政府领导有一名副职负责分管计生工作。从计生工作的性质来看，它是一项需要部门合作的工作：首先，计生工作需要

^① 2003年改名为“人口与计划生育委员会”，2013年与卫生部门合并。因本文的案例涉及到2003年以前，所以文中还是使用计生委这个称呼。

和育龄妇女直接接触，但是基层计生人员和育龄妇女完全不对称的数量比使得这是一项单靠本部门难以完成的任务；其次，计生工作的范围还包括提供结扎、上环等技术服务，虽然计生人员通过培训可以完成上环等简单工作，但涉及到结扎手术就需要医院的配合。但是计生委既不掌握可以和民众进行交易的权力资源、也不享有执法权，除了量上的工作任务难以保证，单纯的“思想工作”也不能保证有效。而且，计生部门和同级的其他部门不具有上下级关系，它无法命令其他部门，最多只能使用交易手段，比如江西修水县人口计生委以向公安局支付费用的方式让其拒绝给未缴纳社会抚养费的超生婴儿上户（张庆宁，2014）。这时候如果没有政府的介入，计生委只能以宣传教育的方式使民众自愿遵守计生政策，或者通过非正式的关系求得其他部门的帮助——即“条条求着块块做”。

此时作为计生政策执行主体的地方计生委是有变通动力的，因为从中央计生委到地方计生委有一套“条条”内部的绩效考核和评比，但下级计生委领导人的任命掌握在同级政府领导人而非上级计生委手中，所以这种压力的实际作用不大，再加上计生委缺乏变通所需的权力、人员和资源投入，所以这一时期的政策变通较运动式治理期间少，且主要产生于制度惯性，而非领导人的主观推动。

2. 政治任务：运动式治理下的“块块带着条条做”

运动式治理就是要把计生工作变成政治任务，而搞运动首先就要打破旧有的条块关系工作模式。在全国性的运动式治理启动之初，一般中央会明确要求地方党政领导在运动中担任主要角色。在上文提到的1991年中央的三次表态中都明确规定“党委一把手要过问这件事，省长要抓这项工作”（黄胜，2009：163）、“各级党委和政府应承担完成本地区人口计划的责任”（彭珮云，1997：33），并且政治局常委会议还决定利用每年全国人大会议期间召开一次各省领导同志参加的计划生育座谈会。中央的直接表态和后续行动让省级党政领导人在计生工作上有了强激励。

在常态治理中党政分管领导只是一个监督和名义领导的角色，实际的计生工作主要由计生部门为实际主导，但在运动时期，党政领导人在计生工作上获得政治上的强激励后，他们的角色就从“名义”变成了“实质”。这种“实质”上的主导作用体现在地方“块块”全面、迅速介入计生工作。

在制度层面有两个可观测点，一是各级政府的计划生育领导小组，小组领导一般由党政领导担任，各职能部门领导为小组成员。计生领导小组出现于1970年代，而后在1980年代初和1990年代初的两次计生运动中，各个政府层

级都建立了党委领导带头的计划生育领导小组，但在运动过后又变成一个若有若无的虚体（White，2006）。观察条块关系模式不仅可以看计生领导小组有无发挥实际作用，还可观察领导小组组长的职位高低。运动式治理时期领导小组组长的职位往往高于常态治理时期，以湖南省衡山县为例，处于运动时期的1983年的计生领导小组组长由县委副书记担任，而1982年和1984年由副县长担任。^①类似的变化在各地都有相似的表征。

第二是针对党政一把手的一票否决制。在中央狠抓计生的1991年，大部分省都开始实行党政领导计划生育一票否决制。被否决的党政领导不得参与评优、提拔和晋升，严重者可被免职。这样的制度安排直接保障了是“块块”而非“条条”在计生工作中发挥主导作用。随着一票否决制的实行，基层计生的日常工作中开始由乡镇党委书记、镇长带领政府、计生办的工作人员下到村里征收计生罚款。同时，这也直接促使块块的各个部门都被拽入了这个专项工作。压力越大的省份，其块块动员的力度就越大。例如，四川省委省政府在1990年7月转批的《关于进一步加强计划生育工作的报告》就要求各有关部门要配合计生工作，同时重申了几乎所有政府部门在计生工作中的职责（《当代四川计划生育工作》编委会，1996）。作为男扎存量最高的省份，四川地方政府当初的这些安排很能说明其领导政治激励所产生的效果。

作为工作模式转换的直接结果，运动式治理时期的指标压力往往远大于其他年份同期水平。以1983年的大结扎运动为例，由于“六五”计划中设定的人口目标为13‰，但在1982年下半年时人口增长率还持续高于14‰，为了完成人口目标，国家计生委主任钱信忠在1982年底发起了结扎运动，他给15个人口总数超过3000万的省份的计划生育领导小组负责同志写信“建议”他们将运动的重点放在结扎育有两个孩子以上的夫妻上，严控二胎，并计划在1985年前将所有二孩以上的夫妻结扎（White，2006：138 - 141；Greenhalgh & Winckler，2005：110）。在1983年1月，全国一个月的五项手术工作量就达到了1982年全年的1.6倍（史成礼，1988：184）。面对着更大的指标压力、同时主导计生工作的“块块”又有调动其他部门和资源的权力，政策变通的发生无疑要比常态治理时期更容易了。

总结来说（如图3），在常态治理中计生工作是条条主导的部门工作，是

^① 参见《衡山县计划生育办公室一九八二年文书档案全宗说明》、《衡山县计划生育办公室一九八三年文书档案全宗说明》、《衡山县计划生育办公室一九八四年文书档案全宗说明》，衡山县档案馆。

“条条求着块块做”；而在运动式治理时期，则是由地方领导人直接指挥计生部门和其他部门合力推动政策执行，是典型的“块块带着条条做”。从计生政策历史来看，诱发这种条块模式转换的是中央领导人对计生政策的关注度提高后发起的各种运动。更进一步，随着运动式治理时期下到市县指标压力的加大，就越需要变通手段才能完成指标任务，而政策变通所需的行政、财政支持反过来又会带动各个部门的追加投入，这就加固了运动时期“块块带着条条做”的工作模式。

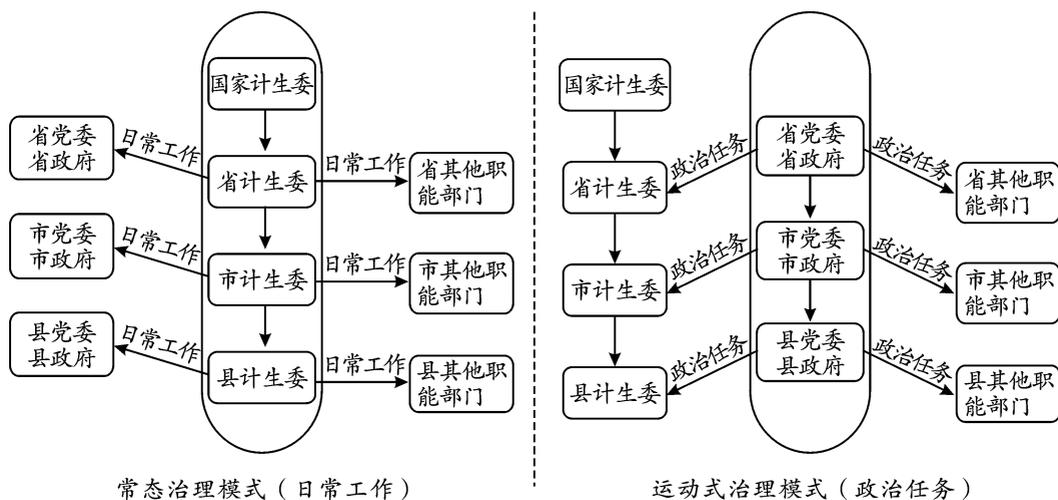


图3 不同治理模式下的条块关系

资料来源：作者自制。

（三）条块关系转换中的关键——省级

运动式治理中条块关系的转换源自中央的压力，而做出政策变通决策和执行的又是市县级和基层，作为中间层级的省看似只是无关紧要的压力传递者，但在中国的政府层级中省级领导作为封疆大吏兼有自主权与灵活性，他们最有自由度去决定是否将一项日常工作变成政治任务。时至今日，不管是维稳、环保，还是计生，政策执行的省际差异要明显高于市县之间的差异。因此省级政府是央地关系中最核心的一个压力制造者，也是条块关系工作模式转换的关键层级，省级政府的态度能在很大程度上影响并触发市县级及以下的政策变通。

在中国这种压力型政治中，压力主要集中在市县及以下，他们所面临的主要压力，间接来自于中央，直接的来源则是省。直接给市县设定任务目标的是省而非中央，尽管中央在某些领域对省也有分配具体的任务目标，但这项目标

大都是保底目标，它们的实际完成情况不会和省级领导的晋升直接挂钩。省可以在这一基础上根据自己面临的政治激励强弱给下级设定任务目标。由此看来，中央和省都是压力的制造者，但省却是最大、最直接的压力源。而县级压力型体制的特点是地方政治中尤为突出的。一方面，县作为最完善的基础政治体系要完成上级交付的命令任务；另一方面，又必须承担采取行动时来自社会反馈的压力（杨雪冬，2012）。尽管上级施加的压力可以激励他们加入以绩效高低为淘汰标准的晋升锦标赛，但是原本在压力型政治体制中的层层加码行为在运动式治理时期被加倍放大，指标任务超出了市县官员的能力范围，这时只有政策变通才能帮助他们完成指标任务。

省不仅是最大的压力源，还具有相当大的灵活性和自主性，这就意味着省级领导人可以自主地将政治激励相应转化为施加给下级的指标压力。

省级领导人在政策过程中的特殊地位使其有能力进行压力再造。他们既是中央政策的执行者，同时也参与政策制定。他们参与政策制定有两种途径：一是部分省委书记、省长同时也是中央委员，在人大闭幕期间中央委员负责中央的各种决策；二是各部门重要的全国会议经常会邀请省委书记和省长列席（Huang, 1996: 13 - 14）。比如在1981年10月的中共中央书记处第122次会议上，中央提出了实行计划生育的三个方案并要求各省回去考虑后报上意见，除了三个民族自治区未报意见外，6个省、自治区同意第一方案；15个省、市、自治区同意第二方案；5个省市则主张不改变《公开信》的政策口径。最后中央决定采取多数人支持的第二个方案（梁中堂，2006）。

不仅如此，考虑到中国各省之间的条件差异较大，在中央出台的正式政策文本中，总是会留有余地让省级根据实际情况自行制定相关政策。比如，1982年中共中央、国务院发出的《中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示》规定：“国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子。农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排。不论哪一种情况都不能生三胎。……过去，在中央没有具体规定的情况下，各省、自治区、直辖市制定了一些暂行办法，总的说来，对于推动计划生育工作的开展，起了积极的作用。今后，凡是适用的应继续执行，与本指示抵触的，应结合当地实际情况，有步骤地进行调整，或根据本指示精神制订具体政策规定和实施细则。”（国务院，1982）根据这一规定，各省出台的计生条例中各自规定了允许生二胎的条件。山东省在1982年出台政策规定了允许生二胎的城市“3条”、农村“7条”规定，其中包括双独夫妻。浙江省在1984年出台政策允许双独夫妻生育第二个

孩子，除此之外，还有10种情况的人可以生育二胎。其余各省市允许的二胎条件也各不相同。

在更具体的从中央到地方分配指标任务过程中来看，省也是目标设定过程中一个关键的节点。中央制定全国性的目标后，省根据这一目标、同时参照各地区的计划生育工作水平以及规划期可能达到的程度和人口发展的预测情况，确定本省的人口规划，再下达到地、市，地、市下达到县（市），县（市）下达到基层单位。^①省以下的市县只享有激励分配权，即针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖惩其表现的权力、契约执行中的组织实施、资源配置等控制权（周雪光、练宏，2012）。1973年以后，人口发展正式列入国民经济计划，直到“十五”计划前每次五年计划（规划）中都有全国性的人口目标公布。各省根据这一人口目标（或是总人口目标，或是自然增长率目标）制定相应的省级目标。比如1984年底，湖南省政府向全省地、州、市下到《1985年“七五”期间及到2000年人口规划控制指标》即《任务书》，对1985年到2000年的人口增长下达了硬指标，硬指标具体到了每年的人口总数、自然增长率等。各级领导人要在任务书上签字，未能完成计生指标的按规定接受相应的处罚（常德市计划生育委员会，2000）。广东揭阳县在1984年制订十五年人口规划时提出，按照党的十二大提出的人口控制总目标，2000年该县总人口应控制在148.5万人以内。并根据汕头市下达的人口计划指标，制订了该县1986年至2000年十五年人口计划（揭阳县计划生育委员会，1987）。

正是因为省有相对自主性和这些抉择权，在“块块带着条条做”的运动式治理时期，省级领导的不同政治激励程度才会引发基层不同程度的政策变通，进而导致显著的省际差异。下一节将对这些省际差异进行初步的定量分析。

三、对块块带着条条做的局部验证：解释变通的省际差异

我们将选择验证1983年和1991年两个年份的省际变通差异和省级党政领导人政治激励之间的关系。前文已经根据两种方式判定了1983年和1991年是典型的运动式治理时期，之所以选取运动式治理时期，不仅是因为在常态治理下，省级党政领导人在计生上没有强激励，因此他们的政治激励和变通差异不会有关联。更为重要的原因是，如前文所述，常态治理时期计生委是不具备政

^① 参见“河北省人口概述”，山东省情网：<http://lib.sdsqw.cn/bin/mse.exe?seachword=&K=a&A=76&rec=265&run=13>。

策变通的资源和能力，这一时期出现的政策变通是由运动式治理时期产生的新的制度安排因为“粘性”遗留了下来所致，所以常态治理时期的政策变通更多产生于制度惯性，而非“条条”或“块块”领导人的主观激励。作为初步的经验验证，比较运动式治理年份是更有价值的。

同时，考虑到从政策制定到政策结果在时间上的滞后效应，本文将用前一年的自变量数据来解释当年的因变量数据，即分别使用1982年、1990年的政治激励等数据来解释1983年、1991年的男扎比例。在方法上，本文将使用多元回归分析。

（一）因变量：政策变通

某年的结扎流量指当年结扎手术例数，这是上级部门考察地方政府计生工作的核心指标。如前文所述，压力增大导致的政策变通，就会体现在男扎流量占总结扎流量的比例上面。因此，本文将因变量操作化为男性结扎流量比例。具体来看，1991年的模型使用的是男扎流量比例。但1983年各省结扎流量数据尚未公开，本文只能用男扎存量比例代替男扎流量比例放入1983年的回归模型，以间接估计当年的政策变通程度。事实上，根据我们在国家卫计委和各省的计生部门访谈，在1983年钱信忠开始推行大结扎运动之前，结扎手术的统计考核对地方来说并不像日后那样举足轻重，很多记载都是不完整的。因此，当年各省上报的结扎存量数据大多是各级相关部门根据当年的流量数据反推汇总的，这也为我们的间接估计提供了理论上的支持。

此外，本文还将结扎比例作为因变量与男扎比例进行比较分析。^①如果省级领导人的政治激励和结扎比例有相关性则表明整体来看结扎指标的压力还在下级官员的能力范围之内，一般是不需要变通就可以完成这一指标任务；如果二者没有相关性则表示结扎的指标压力已经大到超出下级官员的能力所及，上级施加再大的压力下级也无法完成过高的政策目标。也就是说，如果给定已经出现了密集的政策变通，那么结扎比例应该和省级领导人的政治激励不相关。

（二）自变量：政治激励

一般而言，中央通过经济和政治两种逻辑来确保下级的政策执行。经济上，中央通过转移支付、专项资金和各种项目来引导地方政策的重点；政治上，通

^① 1991年的模型使用的是结扎流量比例（当年结扎手术例数与计划生育手术例数的比值），1983年的模型使用的是结扎存量比例（当年采用结扎措施的人数与应采用节育措施人数的比值）。

过将中央关注的政策领域绩效纳入官员的考核和评价系统，地方领导人自然就有动力投入相应的政策执行。但是在计生这些由地方财政支付的政策领域，经济逻辑派不上用场。中国从1983年开始就实行“切块包干，分灶吃饭”的财政管理体制，地方财政负责计划生育事业的费用，中央财政只给予适当补助（《当代四川计划生育工作》编委会，1996）。但在这以前，各省的计生开支也主要由各级地方政府承担大头，中央政府承担小头。以1982年为例，地方投入37 227万元，中央投入7 448万元，只占地方投入的20%（国家计划生育委员会综合计划司，1983：196-197）。1983年财政包干后，以河北省为例，全年计划生育经费开支6 497万元，中央补助1 170万元，占地方投入的18%。这时起作用的主要是政治逻辑，即下级为了晋升积极与中央政策、尤其是中央领导人公开支持的政策靠拢。

省级党政领导人（省委书记和省长）面临的政治激励程度为本文的关键自变量。这里的机制需要和政绩晋升论加以区分，政绩晋升论认为在某项政策上的政绩越好就越容易得到晋升，但这里政治激励的机制是政治激励越强的领导人就越可能在某项中央号召的政策上通过积极执行向中央示忠，进而导致他们的政绩就越好，但这个政绩和实际的晋升结果不一定有相关性。龚启圣（James Kai-sing Kung）和陈硕（Chen Shuo）（Kung & Chen, 2011）对大跃进时期省级领导人激进行为的研究发现享有不同党内地位的省级领导人面对的政治激励强度是不同的，由于那一时期中央政治局委员的职位难以企及、中央委员继续升迁的机会很小，所以中央候补委员相比中央委员有更强的激励向中央示忠。受此研究启发，本文的政治激励程度将以党内地位为依据来进行操作化。但从1977年开始，省委书记同时也担任中央委员成为了一种惯例（Huang, 1999），这导致候补委员的特殊激励机制逐渐消失，因此本文在他们研究的基础上加以改进，不将中央候补委员特殊化，而是根据党内地位依次排序，将党政一把手是中央委员的政治激励赋值为2，是候补委员的赋值为1，其他的赋值为0，一省领导受到的政治激励指数为省委书记和省长在这个指标上的得分总和。我们预期，党内地位越高的党政领导人有更强的激励通过在中央号召的政策上加大政策执行力度来表示自己的忠诚。

另外，各省下达的结扎指标是政治激励和政策变通的中间变量，但因各省各个时期的结扎指标并未公开，所以这里只能暂时不放到模型里。未来的研究可以考虑挖掘市县的结扎指标来做相关性分析。

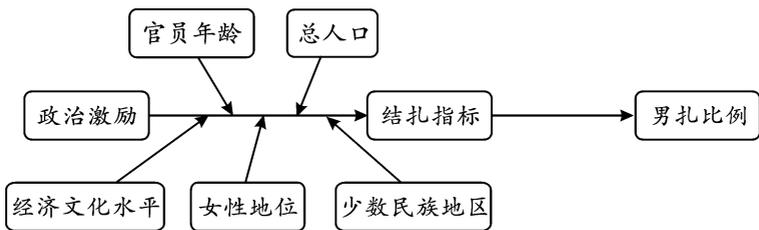


图4 变量图

资料来源：作者自制。

（三）控制变量

本文将控制的其他变量有：官员年龄、总人口数、经济文化水平、女性地位、少数民族地区。

1980年代初实行老干部退休制度和邓小平、陈云等提出“干部年轻化”之后，年龄就成了官员晋升中的关键变量。本文将以党政一把手的平均年龄作为多元模型中的年龄变量。

总人口数影响男扎比例的机制不同于经济和文化等相对客观的因素，它的影响机制是主观的。一省的人口总数越大，意味着在控制人口上的压力也就越大，它们往往容易成为上级盯住的目标，这点可见上文提到的钱信忠对各大人口省份在1983年的施压。由于大人口基数而导致的更大的人口控制压力是和党政领导的主观政治激励无关的。

本文的经济文化水平取值将采取主成分分析法，其中包括经济发展水平、经济产业结构和受教育水平三个变量，这三个变量分别操作化为包括人均国民生产总值、农业总产值与工农业总产值的比重、6岁及以上文盲率。它们对男扎比例影响的机制如下：

经济发展水平对男扎比例的影响机制可能是，男性结扎的手术成本远低于女性结扎（Stolc, 2008）；在主要由地方财政补贴计生手术的背景下，相比其他避孕手段，政府会更愿意推广成本更低、风险更小的男性结扎（Luo et al., 1996）。魏津生等（1992）比较了1980年代不同经济发展水平下人们对避孕手段的选择发现，经济发展水平越高，人群中能熟练使用并实际选择使用避孕套、避孕药为避孕手段的人就越多，而使用长效避孕手段（上环、结扎）的人就越少。

产业结构也可能影响人们对男扎的选择，从个体经济理性的角度来看，以农业为主的地区因为更需要男性作为主要劳动力，而男性结扎（主观上或客观

上)会影响男性的身体状况进而影响家庭收入,所以接受男性劳动力做结扎的人群比例会更低(Hardee - Cleaveland, 1988;程立法等,1997)。张风雨(1997)的定量研究也佐证了这一点,他通过对1992年国家计划生育委员会在全国进行的“计划生育管理信息系统首次调查”得到的数据分析,发现男性结扎的可能性随着城镇人口比例和农村工业产值比例的增加而下降。

而受教育程度对男性结扎影响的方向是不确定的。有学者通过比较伊朗东北部一个城市中采取男性结扎的夫妻和其他避孕方式的夫妻,发现接受男扎的夫妻教育水平显著高于接受女扎的夫妻,但显著低于接受其他非长效手段的夫妻(Keramat et al., 2011)。刘云嵘、吴世仲(1995)从对四川、云南、吉林三地男扎接受者及其妻子的集体访谈和个人深入访谈中却发现接受男扎的夫妻的文化程度要高于接受其他避孕手段的夫妻。张风雨(1997)发现与女性结扎相比,初中和高中以上文化程度育龄夫妇使用男性结扎的可能性显著增加。与这两位聚焦个体层面的因素不同,本文关注省级层面,某单一文化程度的人数比例不能反映整体的水平,所以本文将使用一省的文盲率这个指标。

农业中女性从业者比例被用来间接测量女性地位。社会整体中男权文化对男性气质的界定(Kwon et al., 1979; Kaufman & Zhang, 1989)和家庭内的实际决策权都可归类于女性地位。在男女不平等的男权文化中,有很多人认为生育避孕完全是女性的责任;男性结扎不仅会影响性能力,还会影响男性的劳动力,有损男性的身体健康(曹建交、风笑天,2011)。在这样的文化设定下,男扎是少数。但是在家庭中掌握实际决策权的女性或许可以选择由丈夫接受结扎手术(徐安琪,2005)。用农业中女性从业者的比重来测量女性地位的原因是这一比例越高意味着女性有可能掌握更多的经济自主权,那么女性的地位就越高,相应男权文化可能会更弱。但需要交代清楚的是,这个变量可能和产业结构背后的个人理性机制有重合。另外,这里只关注农业而忽视其他行业比如工业的从业者性别比的原因在于,到1991年为止中国农业人口比重都还有73.63%,他们的结扎上的选择在很大程度上决定了总体的结扎结构。

由于中央对少数民族一直采取更为宽松的计生政策,其控制人口的压力较小,所以我们将该地区是否为少数民族自治区作为控制变量。

本文的男扎比例、结扎比例数据由《中国计划生育年鉴(1986)》和《中国计划生育年鉴(1992)》中的相关数据计算得出,农业中女性从业者比重、文盲率等数据来自相应年份的《中国人口统计年鉴》和《中国人口和就业统计年鉴》,经济数据来自相应年份的《中国统计年鉴》。官员数据来自作者对官方简历的整理。

(四) 分析结果

表2 多元回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
因变量	1983年 男扎比例	1983年 男扎比例	1991年 男扎比例	1991年 男扎比例	1983年 结扎比例	1991年 结扎比例
政治激励		3.780*		-5.760**	0.789	-1.606
		(1.74)		(-2.17)	(0.45)	(-0.59)
党政一把手年龄		-1.004		1.733*	-0.764	-0.497
		(-1.32)		(1.98)	(-1.24)	(-0.56)
农业中女性	0.973**	1.162**	1.794***	1.835***	-0.0872	0.149
从业者比例	(2.23)	(2.78)	(2.87)	(3.22)	(-0.26)	(0.26)
总人口 (log)	11.10***	11.97***	15.57***	15.72***	8.011**	2.971
	(2.95)	(3.25)	(5.12)	(5.60)	(2.69)	(1.04)
经济文化水平	2.211	2.143	4.351**	5.968***	0.0178	7.667***
	(0.99)	(1.01)	(2.21)	(3.12)	(0.01)	(3.94)
是否为少数	-4.465	-10.63	2.535	6.433	-4.232	5.241
民族自治区	(-0.52)	(-1.25)	(0.35)	(0.95)	(-0.62)	(0.76)
_ cons	-115.6***	-73.50	-188.0***	-276.0***	18.35	38.41
	(-3.04)	(-1.37)	(-4.70)	(-4.50)	(0.42)	(0.62)
N	28	28	28	28	28	28
R-squared	0.4610	0.5680	0.6152	0.7077	0.3555	0.4991

注：1. 括号内数值表示t值；2. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

资料来源：作者自制。

对1983年和1991年数据的多元回归分析结果显示，政治激励对男扎比例的影响在这两个年份里在控制了其他变量之后都是显著的。1983年，党内地位越高的省级党政一把手主政的省份男扎比例就越高，这表示中央的压力能对担任中央委员的省级领导起到比担任中央候补委员和非委员的省级领导更强的政治激励作用。但是1991年的数据分析显示，党内地位越高的省级党政一把手主政的省份男扎比例却越低。这个看似矛盾的结果其实是正好说明了一个特定的机制。只有当一种职位是稀缺资源时，它才能对官员起到正向的激励作用。而当它在接近成为“标配”的过程中，它的激励作用只适用于尚未拥有它的人。

1987年四川、北京、天津、上海四地的省委或市委书记被提拔至政治局，这种规格的提高加剧了中央委员作为省委书记和省长的“标配”而非稀缺资源的情况（Huang, 1999）。由此就不难理解在1991年中央的压力能对担任候补委员和非委员的省级领导起到更强的政治激励作用。另外，在纳入政治因素之后，模型1983年的解释力（R-squared）提高了10.7%，1991年提高了9.3%。这显示了以官员个体特征来操作化政治因素还不够完美，如想提高政治因素的边际解释力，以后的研究应该用指标压力来做辅助测量。

相比之下，政治激励对结扎比例没有显著影响，这间接表明结扎指标此时已经成为了不切实际的政策目标。中央压力之下的省级官员所受到的政治激励只能影响省以下官员执行政策时的变通程度。不切实际、层层加码的指标压力不会实质性改变政策实现的效果，只造成地方执行环节多种多样的政策变通。这其实也就说明了运动式治理的限度所在，它往往造成下级的变通，而无法催生真正的政策创新以实现更高的政策目标。省级领导的政治激励和显著省际变通差异之间的相关性还表明，尽管政策变通发生于基层政府，但省是背后触发和影响基层政策变通强度的关键一级政府，这个发现也是本研究对既有政策变通研究的一大贡献。

年龄对男扎比例的影响在1983年并不显著，但在1991年的影响是显著的，这在侧面印证了因为1980年代开始实行“干部年轻化”之后年龄的作用在加强。农业中女性从业者的比例和总人口的影响完全符合预期并且影响是稳定的。经济文化指数在1983年的影响不显著，在1991年对男扎比例有显著的积极影响。经济文化水平越高，人们对男扎的偏见就越少，接受男扎的可能性也就越高。^①

四、讨论

未来的研究可以在三个方向上展开：经验上的拓展验证、政策变通的类型学、条块关系与国家治理。

^① 从1980年代到1990年代是中央领导人的经济理念从“计划”转向“市场”的阶段，这一理念转变的影响扩散到了人口政策，尽管国家仍然没有放松对人口的“计划”，但在控制强度却有所减弱。1980年代经济文化水平对个体结扎选择的影响因国家强制力量过于强势而无法发挥作用，但随着“市场”理念渐强，国家对计生的干预力量有所减弱，经济文化水平对结扎选择的影响会越来越突出。这是否是导致经济文化指数变量由不显著到显著，还有待进一步研究。参见（刘骥等，2014）。

首先，横断面回归分析还可以在三个方向上扩展。一是可以检验中央发起运动的其他年份；二是可以检验全国性运动式治理时期不同层级如市县党政领导人的政治激励是否可以解释男扎比例相应的地区差异；三是可以检验由省发起的小运动周期里市县党政领导人的政治激励是否显著影响男扎比例的地区差异。本文检验的是一胎化政策出台后中央发起的计生运动中影响最大的两次运动，除此之外根据图2可知在1979年、1987年、1994年、1996年这几个年份也有一些影响较小的运动发生。可以推测对一些小运动年份的检验结果是，本文的机制在这些小运动时期依旧会显著，只是显著度可能会伴随着政策关注度的下降而相应降低。对于第二个检验，市县级党政领导人因不具有相对于省的自主性，更多只是单纯的中央、省级政策的执行者，所以他们的政治激励不可以解释男扎比例在市县间的差异。对于第三个检验，由于相比于全国性的运动，在省发起的运动中市县在政策执行中的地位不再是单纯的执行者，而是也享有一定程度的自主性，所以预测这时候市县党政领导人的政治激励应该是可以解释男扎比例相应的地区差异的。

需要注意的是，不宜将所有年份不加区分做纵向时间序列分析。在常态治理时期，政策变通主要受到历史制度的影响，是制度惯性在推动男扎的继续进行而非当期领导人出于政治激励的理性选择。运动式治理时期是制度变化的“重要时机”，在这个时期做出的制度或政策选择产生的结果会启动了历史的反馈机制，加强这一结果在未来重新出现的可能性（Pierson & Skocpol, 2002）。比如将计生纳入政府工作考核体系、实行计生一票否决制这样的制度变化，一旦开始采用，因制度“黏性”会慢慢稳定、不易发生改变。只有进入下一个“重要时机”才会出现制度改变的窗口期。简单来说，关键历史节点决定了政策执行的趋势，政策只要变通了，就更易延续下去。常态治理时期的变通主要靠制度惯性，而不是政治激励。因此，如果要解释一省变通在时间上的差异，应该针对关键历史节点做案例比较而非定量分析。

其次，既有文献中关于政策变通有一个悖论，即一方面运动式治理时期因为要求不折不扣的执行而使得变通难以实现，而另一方面根据压力型体制的逻辑，运动式治理时期更大的指标压力会引发更多的政策变通。到底运动式治理时期变通是多了还是少了？这启发我们进一步去思考政策变通的类型学。本文通过对计生政策执行的经验研究发现：真正搞运动的时候，因为上级监督的加强而减少的是消极变通；而积极变通又需要长时间持续的制度支持，所以无法在短期内迅速产生；这时处于灰色地带的迂回变通往往会增多，而且是以一种比平时更巧妙的方式出现。以本文讨论的男扎为例，它既不是如实执行，但也

没有违背政策放水执行。这都说明未来的研究需要深入分析政策变通的微观基础和相关政策的技术特征。

最后，在理论发展上，条块关系的模式转换不仅是政策变通的具体机制，也可以为理解更一般性的国家治理问题提供一个思考视角。“大权独揽，小权分散。党委决定，各方去办。”（毛泽东，1999：355）运动式治理之所以会起作用，根子在于常态治理时的大、小权责是没有理清的，从而导致条块关系从来都没有理顺过。而运动式治理就是通过将日常工作转变为政治任务，从而让“块块”牵头动员地方各个“条条”重新投入政策执行的过程。在某一政策领域的执行过程中，党委的大权是否介入部门的小权，可以在很大程度上影响某项政策执行的成败。更进一步，哪些“条条”的政策是“块块”愿意和能够有效介入的，正是理解未来国家治理体系构建的关键所在。

参考文献

- 艾云(2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例. 社会, 3: 68-87.
- 曹建交、风笑天(2001). 生殖健康中男性的地位及其责任. 社会, 11: 37-39.
- 常德市计划生育委员会编(2000). 常德地区志: 人口志.
- 陈家建(2015). 督查机制: 科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- 程立法、薄立伟、王薇、杨光、杨文秀、刘惠、杨永俊(1997). 影响育龄人群选择男性绝育因素的研究. 男性学杂志, 2: 108-112.
- 《当代四川计划生育工作》编委会(1996). 当代四川计划生育工作. 北京: 当代中国出版社.
- 董强、李小云(2009). 农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例. 中国行政管理, 12: 77-81.
- 冯仕政(2011). 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释. 开放时代, 1: 73-97.
- 国家计划生育委员会综合计划司(1983). 全国计划生育统计资料汇编.
- 国家卫生和计划生育委员会编(2012). 2012中国卫生和计划生育统计年鉴. 北京: 中国协和医科大学出版社.
- 国务院(1982). 中共中央、国务院关于进一步做好计划生育工作的指示(中发[1982]11号).
- 黄胜主编(2009). 山东省人口和计划生育大事记. 济南: 山东人民出版社.
- 揭阳县计划生育委员会编(1987). 揭阳县人口志·初稿.
- 梁中堂(2006). “一胎化”产生的时代背景研究. 搜狐网: <http://star.news.sohu.com/20061030/n246081624.shtml>. 2015年12月6日访问.
- 刘骥、德新健、熊彩(2014). “一胎化”的政治学: 理念、利益、制度. 开放时代, 3: 45-70.
- 刘鹏、刘志鹏(2014). 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. 中国行政管理, 5: 101-105.

◆ 专栏：政策动员与执行

- 刘世定、孙立平(1997). 作为制度运作和制度变迁方式的变通. 中国社会科学季刊(香港), 冬季卷(总21): 46-68.
- 刘玉照、田青(2009). 新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”. 社会学研究, 4: 133-156.
- 刘云嵘、吴世仲(1995). 影响男性参与计划生育的因素: 中国定性研究的发现. 中国计划生育学杂志, 1: 8-17.
- 毛泽东(1999). 工作方法六十条. 毛泽东文集(第7卷). 北京: 人民出版社.
- 彭珮云(1997). 中国计划生育全书. 北京: 中国人口出版社.
- 任强、郑晓瑛(2006). 中国已婚育龄人口避孕行为的转变: 1988—2001年. 中国人口科学, 3: 86-94.
- 荣敬本(1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京: 中央编译出版社.
- 史成礼(1988). 中国计划生育活动史. 乌鲁木齐: 新疆人民出版社.
- 孙立平、郭于华(2000). “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. 清华社会学评论(第1辑). 厦门: 鹭江出版社.
- 唐皇凤(2007). 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究. 开放时代, 3: 115-129.
- 汪卫华(2014). 群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角. 上海交通大学学报: 哲学社会科学版, 5: 42-53.
- 王汉生、王一鹤(2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2: 61-92.
- 魏津生、王胜今、解振明(1992). 中国计划生育作用评估: 理论与应用. 上海: 华东师范大学出版社.
- 徐安琪(2005). 夫妻权力和妇女家庭地位的评价指标: 反思与检讨. 社会学研究, 4: 134-152.
- 徐岩、范娜娜、陈那波(2015). 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. 公共行政评论, 2: 22-46.
- 杨雪冬(2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4-12.
- 叶敏(2013). 从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2: 75-81.
- 张风雨(1997). 中国生育和避孕使用的多层次研究. 北京: 中国人口出版社.
- 张静(2000). 基层政权: 乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社.
- 张庆宁(2014). 社会抚养费的权力分成逻辑. 经济观察网: <http://www.eeo.com.cn-0520/260785.shtml>. 2015年12月5日访问.
- 中华人民共和国卫生部编(2011). 2011中国卫生统计年鉴. 北京: 中国协和医科大学出版社.
- 周黎安(2008). 转型中的地方政府. 上海: 格致出版社.

- 周黎安(2014). 行政发包制. 社会, 6: 1-38.
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6: 1-22.
- 周雪光、练宏(2012). 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论. 社会学研究, 5: 69-93.
- Aken & Van, T. (2015). Commentary: Actions Speak Louder than Words: A Political Economic Take on Campaign - Style Enforcement. *Public Administration Review*, 75(1): 96-97.
- Greenhalgh, S. & Winckler, E. A. (2005). *Governing China's Population: From Leninist to Neoliberal Biopolitics*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Guo, J. (2010). *Policy Learning and Policy Implementation in China: A Case Study of the Grain for Green Project*. The University of Hong Kong, PhD Thesis.
- Hamann, E. T. & Lane, B. (2004). The Roles of State Departments of Education as Policy Intermediaries; Two Cases. *Educational Policy*, 18(3): 426-455.
- Hardee - Cleaveland, K. & Banister, J. (1988). Fertility Policy and Implementation in China, 1986-88. *Population and Development Review*, 14(2): 245-286.
- Huang, Y. (1996). *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central - Local Relations during the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John, B. & Scott, G. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Kaufman, J. & Zhang, Y. (1989). Family Planning Policy and Practice in China: A Study of Four Rural Counties. *Population and Development Review*, 15(4): 707-727.
- Keramat, A., Zarei, A. & Arabi, M. (2011). Barriers and Facilitators Affecting Vasectomy Acceptability(a Multi Stages Study in a Sample from North Eastern of Iran), 2005—2007. *Asia Pac Fam Med*, 10(1): 5.
- Kung, J. K. S. & Chen, S. (2011). The Tragedy of the Nomenklatura: Career Incentives and Political Radicalism during China's Great Leap Famine. *American Political Science Review*, 105(1): 27-45.
- Kwon, E. H., Yun, B. J. & Kim, H. K. (1979). Exploratory Study for Increasing Acceptability of Male Sterilization—Inductive Analysis Using Female Sterilization Cases. *Seoul Journal of Medicine*, 20(3): 1979 Sep.
- Luo, L., Wu, S., Guo, J. & Tang, L. (1996). Improving Condom Use in Sichuan, China—Findings from a Qualitative Study. *Reproductive Health Matters*, 4(7): 101-106.
- Liu, N. N., Lo, C. W., Zhan, X. & Wang, W. (2015). Campaign - Style Enforcement and Regulatory Compliance. *Public Administration Review*, 75(1): 85-95.
- Michael, L. (1980). *Street - Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1997). Charter Schools as a State Policy Innovation: Assessing Recent

- Developments. State & Local Government Review*, 1: 43 – 49.
- O'Brien, K. J. & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167 – 186.
- Perry, E. J. (2011). From Mass Campaigns to Managed Campaigns: Constructing a New Socialist Countryside. In Heilmann, S. & Perry, E. J. Eds. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. *Political Science: The State of the Discipline*, 3: 693 – 721.
- Stolc, P. E. (2008). Seeking Zero Growth: Population Policy in China and India. *Graduate Journal of Asia – Pacific Studies*, 6(2): 10 – 32.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street – Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4): 527 – 547.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880 – 899.
- White, T. (2006). *China's Longest Campaign: Birth Planning in the People's Republic, 1949 – 2005*. Ithaca, NY: Cornell University Press.