

相机执行：一个基于情境理性的 基层政府政策执行分析框架

徐建牛 施高键*

【摘要】从“情境理性”的视角出发，论文提出“相机执行”这一概念作为基层政府政策执行的分析框架。作为上级政府的代理人和追求自身利益的行动者，基层政府在政策执行过程中会根据利益契合度和执行压力的不同，对上级政策采取不同的执行策略。通过对“三块地”试点改革的比较案例研究发现，基层政府在政策执行中表现出明显的相机执行特征；利益的相对独立化为基层政府策略性地执行上级政策提供了行为激励，是相机执行的微观基础；“决策删减—执行协商”的政策运作模式，为基层政府在政策转译和政策实践中的相机执行提供了行动空间；科层结构的内部分化和社会利益的未组织化为基层政府相机执行提供了组织条件。加强科层组织的内部协调、提高社会利益的组织化程度是提高政策执行力的关键。

【关键词】相机执行 利益契合 执行压力 政策执行 情境理性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2021) 06-0104-20

一、问题的提出

“上有政策、下有对策”是政策执行中的一种常见现象，也是学界关注的一个热点问题。学者提出了“变通”（王汉生等，1997）、“共谋”（周雪光，2008）、“谈判”（周雪光、练宏，2011）、“申诉”（吕方，2013）、“应对”（艾云，2011）、“选择性执行”（O'Brien & Li，1999）、“象征性执行”（李瑞

* 徐建牛，复旦大学社会发展与公共政策学院副教授；施高键，浙江省发展规划研究院。斯坦福大学社会学系周雪光教授、华南师范大学公共管理学院杨爱平教授等师友、《公共行政评论》的匿名评审专家和编辑部对文章提出了建设性修改意见，南京邮电大学李敢博士提供了部分D县资料，在此一并致谢。文责自负。

基金项目：2020年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代乡村振兴战略与‘三农’问题研究”（20JZD031）。

昌, 2012)、“选择性应付”(杨爱平、余雁鸿, 2012)、“波动性执行”(陈家建、张琼文, 2015)等一系列概念,用以概括基层政府在政策执行中采取的种种策略性行为。

为什么政策会在执行过程中出现偏差走样?对此,学界大体有四种不同的解释:有学者(Matland, 1995)认为是政策本身存在缺陷和问题,导致政策难以直接付诸实施,基层政府对这类政策进行合理化调整,从而导致政策的实施结果背离出台政策的初衷;有学者(王汉生等, 1997)认为是基层政府利益独立化的结果,对可能导致自身收益减少的上级政策,基层政府会与相关行动主体展开博弈,在体制允许的范围内,象征性、有选择性地执行政策,甚至部分修正政策或者拒绝执行,由此导致政策截留、政策敷衍、政策替代以及政策附加等各种形式的偏差(陶郁等, 2016);有学者把它归因于“压力型体制”(吴少微、杨忠, 2017)、“科层结构的分化”(陈家建等, 2013)和府际关系(殷华方等, 2007)等宏观结构性因素,其中一种观点认为委托—代理链条过长导致监管软化,进而导致政策在执行过程中出现偏差走样;还有学者(陈那波、蔡荣, 2017;李迎生等, 2017;吕方, 2013;Palanithurai, 2005)认识到地方情境对政策执行的影响,当政策执行与地方情境出现冲突时,政策执行就会遭遇阻力,地方情境通过“教化”政策执行主体遵循地方规范,进而约制执行主体的相关决策,致使政策在执行过程中出现偏差走样。

上述研究深化了我们对政策执行中基层政府行为的认识,但目前该领域仍有进一步推进的余地。第一,整体而言,目前对政策执行中地方政府行为的研究还主要停留在局部研究阶段,存在“盲人摸象”“标签泛滥”(Baum & Shevchenko, 1999)的状况。在政策执行中,基层政府有哪些常用的策略选择,这些不同的策略选择是如何与不同的执行情境对应的,影响执行情境的核心因素有哪些,对上述问题的研究仍有待进一步深化。第二,已经有学者把政策执行置于政府科层结构中进行考察,发现不同层级政府部门间的纵向“共谋”(周雪光, 2008)、“谈判”(周雪光、练宏, 2011)、“申诉”(吕方, 2013),以及同级政府下设的不同部门之间的“横向分化”(陈家建等, 2013)对政策执行的影响。事实上,我国不少政策是由中央部委发起,最终由基层同类部门主导执行。对作为政策执行者的基层政府部门来说,其行为不仅受上级同类部门(条条)的影响,更受上级地方政府(块块)的左右。已有的研究成果对上级同类部门和地方政府对政策执行主体的影响还缺乏足够的关注。

从“情境理性”(Nee, 1998)的视角出发,在回顾已有研究成果的基础上,本文提出了“相机执行”这一概念作为基层政府政策执行的分析框架。在该框架中,作为上级政府的代理人和追求自身利益的行动者,基层政府会根据

政策与自身利益契合度的高低,以及执行压力的大小,策略性地相机执行上级政策。然后,通过对“三块地”试点改革中两个区县的比较案例研究,初步验证了这一框架。在此基础上,试图对“相机执行”的社会过程和组织基础做出诠释,发现利益的独立化以及自由裁量权的扩张为基层政府相机执行上级政策提供了行为激励和行动空间;科层结构的内部分化和社会利益的未组织化则构成相机执行的组织制度基础。本文的贡献在于为观察转型期纷繁复杂的政策执行现象构建了一个本土化的类型学框架,并在实证调研的基础上对这一框架做出了初步验证,着重剖析了执行压力大而利益契合度低的政策在执行过程中出现偏差走样的微观基础、社会过程和组织条件,对如何通过组织制度设计提高政策执行力有一定的参考价值。

本文所用资料来自对两个区县的跟踪调查。“三块地”改革涉及的行动主体包括原国土资源部(下文简称“国土部”),省市、区县、镇街等多个层级的地方政府,以及村居两委和村居居民等。笔者从不同行动者的目标、资源和策略互动出发,围绕着“三块地”改革的缘起、过程和结果,运用参与观察法、深度访谈法、集体座谈法等方法,收集了大量资料。收集的一手资料包括访谈记录和田野笔记,二手资料包括政策文件、工作总结、汇报材料、领导发言等文本材料。其中,对国土部和省市政府,主要通过政策文件、领导发言和工作总结等二手资料,了解他们在“三块地”改革中的目标取向。对区县和镇街两级政府、村居两委和村居居民(社员),主要通过深度访谈、参与观察并结合二手资料,了解“三块地”改革的执行过程和结果。

二、相机执行——基层政府政策执行的一个分析框架

(一) 基层政府政策执行的影响因素

面对上级下达的形形色色的政策,基层政府有五花八门的执行策略,而利益契合和执行压力是影响基层政府执行策略选择的两个重要因素。

1. 利益契合

“上有政策、下有对策”的一个主要原因,在于下级不是机械执行上级命令的“组织人”,而是追求自身利益的行动者。面对上级下达的形形色色、种类繁多的各种政策,基层政府会根据政策与自身利益的契合度差异而做出相应的策略性反应,“有利就执行、不利就变形”几乎成为基层政府应对上级政策的一种常态。学者的实证研究也证实了这一点,陶郁等人(2016)研究发现,基层政府会主动重视那些与自身利益直接相关的工作。曹龙虎等人(2017)研究发现,

上级政府的政策目标与基层政府之间的利益契合程度，是影响政府创新扩散的一个重要因素：当政府创新项目与地方利益契合度较高的时候，政府创新项目更容易得到推动和扩散；而当政府创新项目与地方利益契合度不高时，政府创新扩散很可能陷入虚与委蛇的境地。

因此，利益契合度是影响基层政府政策执行策略选择的第一个关键因素。利益契合度是指政策目标和基层政府利益的一致程度。利益契合程度越高，基层政府积极执行上级政策的动机就越强，通常会遵从上级指令积极执行上级政策，有时甚至会过度执行，甚至在上级发出明确政策指令之前，先行一步进行地方性的政策试验和政策创新，扮演起“政策企业家”（朱亚鹏、肖棣文，2014）的角色；反之，基层政府则缺乏执行动机，转而可能采取某种变通的方式消极应对上级的政策，常见的方式有变通、敷衍，与上级“申诉”“谈判”和“讨价还价”，甚至是公开抵制。

利益契合度综合考虑了基层政府利益独立论和政策特性论这两种视角的核心要素。首先，利益契合度强调基层政府利益的相对独立化。改革开放以来，纵向的分权导致基层政府逐渐成为相对独立的利益主体。利益独立化后的基层政府不仅是上级政府的代理人，更是谋求自身利益的行动者，他们会基于上级政策与自身利益契合度的不同而相应地做出不同的策略性反应。其次，利益契合度随政策和地方政府的变化而变化。对于同一个地方政府，不同的政策与地方政府的利益契合度不同；即使是同一个政策，对于不同地区、不同层级的地方政府来说，利益契合度也有差异。因此，政策执行情况不仅随着政策的变化而变化，还随着地区和政府层级的变化而变化。

2. 执行压力

不同于西方松散的联邦体制，中国的政权体系是高度科层化和组织化的，上下级政府之间具有很强的“命令—服从”关系。而且，政策制定和政策执行往往是分离的，上级负责制定，下级负责执行。中国的政府体制是一个“压力型体制”，其核心机制是“政治化机制”，即把某项任务确定为“政治任务”，要求下级政府全力完成。在任务完成上采取“一把手”负责制，在奖惩上采取“一票否决”制（杨雪冬，2012）。通过层级化的方式推行政策，运用财政激励、晋升锦标赛、项目制、行政发包制、运动式治理等多种手段，推行顶层设计、实现政策意图。

因此，来自上级政府的执行压力是影响基层政府策略选择的另一个重要因素。执行压力越大，基层政府就越有可能积极执行上级政策；反之，基层政府可能会消极应对。学者的实证研究也证实了执行压力的重要性。陈家建、张琼文（2015）研究发现，政策执行压力的变化导致了执行不足和执行过度交替出

现的“波动式执行”。刘骥、熊彩（2015）的研究同样表明，纵向执行压力的变化，导致一项政策从日常工作变成政治任务，进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。

关于执行压力，笔者认为有两个需要注意的问题。第一，在一个高度分化的科层组织中，作为政策执行者的基层政府可能受到多重自上而下的压力的影响。如果纵向压力的行动指向不一致，则这些压力会彼此相互消解，进而弱化基层政府的政策执行。第二，除了自上而下的纵向压力外，基层政府在政策执行过程中，同样受到自下而上的社会压力的影响和制约。辖区民众的权利意识和组织化程度是影响基层政府政策执行的一个重要因素。基层政府会策略性地运用自下而上的社会压力与上级政府讨价还价，以达成对自己有利的执行结果。

3. 自由裁量权

影响政策执行的第三个因素是基层政府的自由裁量权。在政策制定和执行过程中，压力型体制下的基层政府依然拥有较大的自由裁量权。首先，这与政府科层组织的特征有关。从静态结构看，中国的政府组织是“高度组织、低度整合”的“碎片化的权威主义”（Lieberthal, 1992），“上下分治的治理体制”（曹正汉，2011），地方政府成为拥有较高自主性的“国中之国”（Baum & Shevchenko, 1999）。从动态运作看，在“行政发包制”下，上级注重结果的考核，忽视过程监督，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，这为基层政府策略性执行上级下达的政策提供了行动空间。

其次，还与转型期的政策过程有关。转型期中国的政策过程表现出新的特征：政策制定环节被删简，政策执行作为决策的补充而表现为权衡与协商的过程。“决策删简—执行协商”是一种灵活的运作模式，依赖决策删简机制，能够有效化解决策中面临的社会压力与多元利益，提升政府公共决策和应对外界压力的能力；依赖执行协商机制，政策在执行中逐步细化，利益冲突被内化解决，从而在整体上保障改革的推进和政府治理的系统稳定（薛澜、赵静，2017）。在“决策删减—执行协商”的政策运作模式下，基层政府在执行过程中拥有较强的与上级讨价还价的能力。

（二）相机执行：基层政府政策执行的分析框架

利益契合度和执行压力是影响基层政府政策执行策略选择的两个重要因素，它们的不同组合形成了不同的政策执行情境。而在执行过程中，基层政府同时扮演着代理人和自利者的双重角色。作为代理人，需要贯彻上级指令、执行上级的政策、实现上级的意志；作为自利者，要追求自身利益最大化。这两种角色驱使着基层政府在不同的政策执行情境下，权变地、策略性地运用手中的自

由裁量权相机执行上级下达的各种政策。

基于以上认识，本文提出“相机执行”这一概念，作为基层政府政策执行的分析框架。在该框架中，利益契合度和执行压力是影响基层政府策略选择的两个重要因素，他们的不同组合构成了基层政府政策执行的四种情境。在不同的情境下，基层政府会采取不同的应对策略（见表1）：（1）政策遵从。在利益契合度和执行压力都很高的情境下，基层政府会采取政策遵从策略，即积极地全面落实上级指令和政策，有时甚至会加码执行、过度执行。这在政策执行中是一种接近“完美行政”的理想状态，在现实中不太常见。（2）政策变通。在利益契合度低而执行压力高的情境下，基层政府会采取政策变通策略，即为维护自身利益，在政策转译和政策实践中，对上级的政策目标、政策手段和实施范围做出适应性调整。从表面上看，实施细则的基本原则与原政策大体一致；但从具体内容看，具体目标和执行工具却与原政策不尽相同，甚至存在背道而驰的情况。人们通常说的“上有政策、下有对策”就是政策变通的反映。（3）政策试验。在利益契合度高而执行压力低的情境下，基层政府会采取政策试验策略，即在利益驱使下进行自发的政策试验和政策创新，扮演起“政策企业家”的角色。（4）政策敷衍。在利益契合度和执行压力都低的情境下，基层政府通常会采取政策敷衍策略，即倾向于做“表面文章”，如转发上级文件、召开座谈会、组织政策学习、宣传政策精神等仪式性的活动，或只是象征性地制定地方政策文本，而不采取多少实质性的行动。即使付诸行动，其力度也会大大降低，表现出“执行不力”。

表1 相机执行：政策情境与基层政府的执行策略

		利益契合度	
		低	高
执行压力	低	政策敷衍	政策试验
	高	政策变通	政策遵从

资料来源：作者自制。

下文的内容安排如下：第三部分简要介绍“三块地”试点改革的背景；第四部分对“三块地”试点改革在两个区县的执行过程和执行结果进行深描的基础上，指出基层政府在农村土地改革中表现出来的相机执行特征；第五部分着重分析在执行压力大而利益契合度低的政策情境下，基层政府为维护自身利益而采取政策变通的应对策略，并在获得上级的认可和接受后，重构政策执行情境的社会过程及组织基础；最后部分是结论和讨论。

三、案例背景：“三块地”改革的顶层发起与层级化推动

（一）“三块地”改革的顶层发起

2013年底，党的十八届三中全会提出“建立城乡统一的建设用地市场”。2014年底，中央深改组讨论出台意见，并由中办、国办于2015年1月印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（中办发〔2014〕71号）。2015年2月，全国人大在试点区县解禁与“三块地”改革相关的六条法律条文。2015年3月，国土部制定了《农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点实施细则》（国土资发〔2015〕35号）。随后，33个试点区县提交的实施方案得到国土部的批复，“三块地”改革进入实施阶段。2017年和2018年年底，改革两次延期，到2019年12月31日结束。

“三块地”改革大致包括三个阶段：（1）从2015年8月到2016年8月为单项试点阶段，每个试点地区只承担一项改革任务，其中河北定州等3个区县试点土地征收，北京大兴等15个区县试点农地入市，云南大理等15个区县试点宅基地制度改革（下文简称“宅改”）。（2）从2016年9月到2017年11月为统筹推进阶段，除宅改维持在原定的15个区县外，土地征收和农地入市扩展到33个试点区县。（3）从2017年12月到2019年12月为全面试点阶段，宅改扩展到33个试点区县，“三块地”改革全面打通。

（二）“三块地”改革的层级化推动

“三块地”改革通过压力型体制以层级化方式推动。首先，在试点改革的性质上，把“三块地”改革定位为一项重要的政治任务，并建立部、省和县三级分层负责的层级化责任分工体系，以落实改革责任。其次，在组织制度上，部、省、县三级均成立高规格的领导小组，试点区县把试点作为“一把手工程”，同时建立“清单制+责任制”、任务台账、联络员会议制度、“周调度、月通报”制度，制定专项工作绩效考核办法等，以推进“三块地”试点改革的工作。最后，加强业务指导和监督检查。国土部选派土地督察分局的业务骨干到各试点区县挂职，范围覆盖了全部33个试点单位，承担业务指导、监督、上传下达的功能。

（三）“三块地”改革的地方响应

试点区县对“三块地”改革做出了积极响应。首先，成立高规格的领导小

组，统筹推进农村土地制度改革试点工作。D县成立了以县委、县政府的主要领导为组长的试点工作领导小组；J区成立了由区委书记担任组长的区领导小组。其次，组建专门的机构，具体负责实施农村土地改革。D县抽调国土、财政、农业、规划、发改等重点部门和有关乡镇的14名业务骨干集中办公。J区成立了区发改委、农委、规土等13个部门和镇街代表一起组成的农地入市工作协调小组。最后，建章立制，规范农地入市。D县形成了“一办法、两意见、五规定、十范本”的入市政策体系，J区形成了“1+5”配套的政策文件。

四、案例呈现：“三块地”试点改革中基层政府的相机执行

（一）“三块地”改革的实施过程

1. 农地入市

D县和J区都是首批入选的15个农地入市试点区县之一。两地的主要做法如下：（1）入市主体。农地入市的主体是农地的所有者，即农村集体经济组织，具体包括镇、村、组三个不同层级。D县的入市主体包括镇、村、组三级，而J区的入市主体为镇级集体经济组织。（2）入市范围。农地是指在农村存量集体建设用地中，规划确定为工矿、商服用途的土地。在实践中，D县将入市范围确定为土地利用总体规划中，城镇建设用地范围外的农村集体经营性建设用地，而J区则将入市范围定在集建区内。（3）入市程序。在D县，入市农地与国有建设用地被统一纳入县公共资源交易中心交易，而J区的入市农地在S市土地交易平台交易。（4）入市用途。在入市农地的用途上，两地均排除了住宅用地。D县把农地入市和产业规划结合起来，东部平原、中部丘陵和西部山区的入市农地分别用于发展工业、商贸和乡村旅游，而J区入市地块均为商办用地。（5）收益分配。首先，在土地增值收益调节金的征收上，D县根据区位和用途的不同，按成交价的16%~48%的比例征收。而J区对商业和工业用地分别征收成交价的50%和20%。其次，在集体内部的分配上，D县规定镇级入市收益用于辖区基建、民生支出；村级入市收益不直接分配，通过股权增厚，年底分红；组级入市收益由村提留10%后，直接分配。J区则规定入市收益注入镇集体资产，通过股权增厚追加到全镇居民的股权份额，年底分红。

2. 土地征收

（1）缩小征地范围。在政策文本上，两地均明确在城市开发边界内，集体土地继续实行征收；城市开发边界外的集体经营性建设用地，区分公益性和非公益性两种不同用途，分别实施征收和入市。（2）规范征地程序。D县形成了

“一评估、二协商、三公告、四协议”的征地流程，建立健全了土地征收的社会稳定风险评估机制和土地征收矛盾纠纷调处机制，强化了土地征收信息公开，保障了被征地农民的知情权。J区批前增加了“一评估”“一调查”两项内容，探索了“两轮征询”和征地补偿预存款两项制度，建立了争议协调处理和土地征收信息公开两项制度。（3）提高补偿标准。D县综合考虑土地用途、经济发展水平、人均可支配收入以及农用地收益等情况，制定了征收集体土地、房屋拆迁市场化的补偿安置办法，保障和改善了农民的居住条件。J区2013年和2017年两次出台文件，提高补偿标准。与2013年实施的征地补偿标准相比，2017年征收土地补偿费涨幅达42%，粮棉地的青苗补偿标准涨幅约22.2%，财物补偿标准涨幅约23%。（4）完善多元保障。D县将被征地农民全部纳入养老、医疗等职工和城镇社会保障体系，同时全面推行土地征收留用地安置机制。J区以社保安置为基础，建立了“1+N”的多元保障机制：J区将被征地农民全部纳入城镇养老和医疗保障体系，实现被征地人员“老有所养、病有所医”。在此基础上，J区还探索“社保+持股”“社保+留房”“社保+农业”和“社保+就业”等安置模式。

3. 宅改

D县在2017年初召开的农村土地制度改革试点现场会后，立即开始宅改的探索。（1）清理“一户多宅”。通过自愿调剂、有偿收回、坚决拆除等途径，将“一户多宅”用于保障无房户、危房户，用于集体发展民宿经济。（2）保障“户户有宅”。利用农村土地综合整治和新农村建设平台，采用换商品房、换经济适用房、换货币等多种途径，保障农户的居住权，引导农民建房向中心村、集镇、中心镇集聚，促进农村建房合理布局和节约集约用地。（3）管好“宅宅法定”。下放审批权限，落实批后监管，强化确权登记发证。（4）创新“显化物权”。探索宅基地有偿使用、有偿退出机制，落实农房的抵押权能，鼓励农户把自有的宅地农房以出租、合作开发的方式参与农村新产业新业态的发展。

J区进入宅地改革试点的时间晚，但实践早已开始。主要有两种模式：一是农民集中进镇居住模式，即结合村庄土地整治，推进农民集中进入镇商品房安置的“宅改”模式。位于J区西部的K镇是其中的典型。2013年，K镇对下辖的5个行政村进行迁村进镇的改造工作，拆旧区腾出1789.9亩土地整理复垦为耕地，建新区腾出606亩土地用于建设安置小区。目前，全镇2/3的农民已在安置小区集中居住。农民按原旧宅面积1:1.2的比例置换新房，每户拥有两 three 套公寓。二是归并平衡统筹兼顾模式。对于住房困难的农户，探索村内集中居住、存量宅基地翻建、平衡归并和危房加固修缮等多种方式，在解决村庄人口的住房困难问题的同时，通过节约集约用地，腾挪出建设用地指标。

（二）“三块地”改革的实施结果

1. D 县的实施结果

首先，在农地入市方面，截至 2017 年底，D 县共入市 151 宗，面积 1035 亩，成交金额 2.21 亿元。其次，在土地征收方面，自 2016 年 9 月实施“三块地”统筹改革以来，截至 2017 年底，D 县已按新政策实施了 34 批次、共 7020 亩的土地征收，征收面积同口径比上年同期减少 12% 左右。最后，在宅改方面，截至 2017 年底，全县已经累计清理“一户多宅”5549 户，有偿退出 1865 户，面积 2051 亩。

2. J 区的实施结果

首先，在农地入市上，三年共完成两幅地块入市，面积共约 46 亩，成交总价 2.39 亿元。其次，在土地征收上，J 区主要以总结过往征地、拆迁经验为主。最后，在宅改方面，J 区早在“三块地”改革发起前已经开展以“减量化”为主要特征的宅改。2010 年以来，通过宅改获得了 5550 亩建设用地指标。

（三）相机执行：“三块地”试点改革中的基层政府行为

1. 土地征收：政策敷衍

两个案例对征地制度改革的态度都比较消极，均在肯定过往土地征收制度经验和成就的基础上，尽量维持原有的征地范围基本不变。究其原因，主要在于以“缩小征地范围”“规范征地程序”“提高补偿标准”和“完善多元保障”为目标导向的征地制度改革直接触动了基层政府的土地财政收益，故而采取消极的政策敷衍策略。

一位国土部副部长在征地制度改革试点座谈会上指出：

与改革的目标要求相比，征地制度改革试点工作还存在一定的差距……差距主要存在在以下三个方面：一是有的试点进展相对较慢，特别是有些新增试点地区的配套制度设计不够完善，试点内容不够丰富，实践成效不够明显。二是有的难点问题还未取得突破，在改革中遇到的一些困难和症结，如在拓宽安置途径方面的问题，地方办法还不够多，力度还不够大，创新突破尚显不足。三是对试点工作的指导也显得不够。（部 20170905Cao：5）

在谈到为什么各地对土地征收制度改革积极性不高时，在国土部调控和监测司的调研报告中有如下表述：

地方反映，缩小征收范围可能会减少建设用地的供应，造成政府土地出让收益的减少。同时，企业使用集体土地的意愿往往不高，从而影响到地

方引进项目。如果再大幅度提高征地补偿标准,意味着增加企业用地成本,这无疑是在“雪上加霜”,因此对土地征收制度改革的积极性普遍不高。(S 督察局20161201D: 7)

2. 宅改: 从政策试验到政策遵从

两个案例对宅改都比较积极。2017 年年底两区县才纳入宅改范围,D 县宅改实践在 2017 年年初就开始了,而 J 区则早在 1993 年就已经启动。主要原因在于宅改与地方利益契合度高,有助于地方政府通过整治“一户多宅”和“有偿退出”等方式,减少农村宅基地面积,把它复垦为耕地后,再通过增减挂钩政策,把建设用地指标漂移到城市,从而有助于地方政府获取建设用地指标。从这个角度说,宅改有助于强化基层政府的土地财政,故而得到地方的积极响应。

一位国土部副部长在谈到宅改时表示:

发展需要用地。一个耕地、一个建设用地:耕地保护任务多了,建设用地就少了。发展用地从哪来?就得节约集约,把地节约集约出来,才能保障发展……节约出来的土地,今后不管用什么方式还是要进入建设用地市场,保障经济的发展……土地是支持地方经济社会持续协调发展的最重要的要素。(部 20170217Zhang: 11)

3. 农地入市的分化: 政策敷衍 VS 政策变通

两地在农地入市上表现出明显的差异,D 县相对比较积极,而 J 区则比较敷衍。首先,D 县农地入市的实施,是以不从根本上动摇土地财政为前提的。在 D 县的一份工作总结中,对征收和入市的关系做了如下描述:

集体经营性建设用地和国有土地两者在地域范围、市场对象上有所差异,集体土地入市并未造成对国有土地市场的冲击,反而激活了一部分用地供给,使原本闲置低效的农村建设用地得到有效利用。因此,我们理解,城乡统一的建设用地市场应是一个“合理竞争,优势互补,互利共赢”的市场。(D 县 201704: 81)

另外,D 县政府的一个主要动机在于盘活辖区内“沉睡”的农村集体经营性建设用地,推动产业的空间集聚和转型升级。一位土地督察局干部在谈到 D 县的农地入市时表示:

D 县搞得好的,为什么?因为……有市场需求,同时借助试点解决问题。D 县早期的农村工业化,是通过“一村一品”发展起来的,所以小微企业很多……有产业基础,有用地需求。D 县集体经营性建设用地有历史遗留问题,历史上的部分用地,如加工厂、码头等,很多地是违法的,借用农地入市合法化。所以借助试点改革,一来可以解决小微企业的用地问题,二

来把历史上的违法用地合法化，借此解决当地的实际问题。（S 督察局访谈 20171227：2）

J 区对农地入市的态度并不积极，采取亦步亦趋的敷衍策略，根源在于农地入市与基层政府的利益契合度较低。一位规土局干部谈到 J 区的农地入市改革时，表示“集体经营性建设用地入市……主要是为完成政治任务，不做不行，其实不想做……2016、2017 年共入市 2 块地，都是国企拿地，只做了两个案例当作‘盆景’”（J 区访谈 20171227：1）。在年度总结报告中，J 区承认在农地入市上“审慎稳妥有余，大胆探索不足”（J 区 20161231：6）。究其原因，缘于农地入市与当地“建设用地减量化”的政策相抵触。因为根据《S 市城市总体规划（2017—2035）》，J 区 2035 年规划建设用地总规模须控制在 286.2 平方公里以内，城市开发边界范围内建设用地总规模须控制在 232.7 平方公里以内。而 J 区的现实情况是，2017 年全区建设用地总量已经达到 291.8 平方公里，超过 2035 年规划控制规模 5.6 平方公里。也就是说，J 区要将建设用地总规模逐步减量到规划控制指标以内。而建设用地减量化的根本方法，就是对原有的粗放、低效利用的土地进行集中整治，实现集约、高效利用。“所以对入市‘审慎、稳妥’，（因为）怕农地入市影响‘建设用地减量化’政策的实施。”（J 区访谈 20171227：1）

在控制建设用地总规模的前提下，我区正通过低效用地减量化、宅基地归并、城乡建设用地增减挂钩等工作作为城市发展腾挪空间和新增建设用地指标，“集建区”外的存量建设用地，包括存量集体经营性建设用地，大都纳入减量化范围内。（J 区 20171011：3-4）

表 2 反映了“三块地”改革中基层政府的相机执行情况。

表 2 “三块地”改革中基层政府的相机执行

		利益契合度	
		低	高
执行压力	低	政策敷衍 (征地改革、J 区入市)	政策试验 (2017 年前“宅改”)
	高	政策变通 (D 县入市)	政策遵从 (2018 年后“宅改”)

资料来源：作者自制。

五、政策变形的社会过程及组织基础

在相机执行的框架下，本文着重剖析那些利益契合度低而执行压力大的政策，即土地征收和农地入市政策，是如何在基层政府政策变通和政策敷衍过程中出现偏差走样的社会过程和组织制度基础。

（一）政策变形的社会过程

1. 土地改革的顶层设计

地方政府经营土地，在推动了工业化、城市化并进而推动经济增长的同时，也因为大规模低价征地可能危及粮食安全和社会稳定。在此背景下推行的“三块地”改革，主要有三个目标：一是通过缩小征地范围、提高补偿标准、完善多元保障以缓和社会矛盾；二是推行农地入市，确保土地供应以推动地区经济增长；三是强化耕地保护以确保国家粮食安全。一位国土部副部长在谈到为什么要缩小征地范围时表示：

为什么要缩小征地范围？我理解中央主要是有两个理由：第一，征地越多，耕地越少，进而影响国家粮食安全；第二，征地成本越来越高，农民利益诉求越来越大，征地的矛盾越来越突出，变成社会矛盾。在国土部受理的信访、复议案件中，80%~90%都是征地引发的，正因为这样，中央要求缩小征地范围。（部 20170217Zhang: 11）

由此可见，土地征收和农地入市之间有很强的替代性。中央发起“三块地”改革的基本出发点是想通过缩小征地范围、推出农地入市，以达到缓和社会矛盾、保证经济增长的目标。因而，“三块地”改革的核心问题是如何统筹征收与入市的范围，如何平衡不同主体间的收益。

2. 征地与入市的范围如何统筹？

D县分三步确定征收和入市的范围。首先，D县提出三套备选方案：（1）基于公共利益的征地方案。将国防、外交、能源公共利益用地纳入征地目录，其他用地则入市。（2）基于土地规划圈的征地方案。除征地目录外，将土地利用总体规划确定的城镇建设范围内的集体土地也纳入征收范围，其他用地由集体入市。（3）基于建设规划圈的征地方案。除征地目录外，同时明确城镇建设用地的开发边界内的集体土地也纳入征收，其他用地由集体入市。其次，利用“十二五”期间实际征地数据进行模拟估算，分析三个方案对征地面积和政府收益的影响（见表3）。最后，确定选择方案二。根据该方案，在城镇建设用地范围

内，征地可以满足“十三五”期间城镇化、工业化的土地需求；在城镇建设用地范围外，农地入市可以支撑未来农村新产业新业态的发展。

表3 D县统筹征收与入市范围的方案设计及影响

	主要特征	征地面积	国家收益
		减少比例（%）	减少比例（%）
方案1	国防、外交等公益用地纳入征地目录；其他入市	78.05	41.5
方案2	除征地目录外，土地利用规划圈内的土地纳入征收范围；其他入市	13.61	6.8
方案3	除征地目录外，城镇建设规划圈内的土地纳入征收范围；其他入市	11.32	6.4

资料来源：作者自制。

在如何统筹征收和入市的范围上，J区的地方文本和具体实践脱节。在地方文本中，“J区把集体土地分为城市规划区内和城市规划区外两块。区内的集体土地，主要是走征地，区外的走入市”（J区访谈20171227：1）。但在具体操作中，入市的两个地块均位于集建区内的镇属集体经营性建设用地。这种做法主要服从于当地农村建设用地减量化的政策。

3. 征地和入市的收益如何平衡？

收益分配问题被视为农村土地改革的一个核心问题。改革的目标是土地征收和入市，土地增值收益在国家和农民之间的分配比例大致平衡。而具体如何实现平衡，是征收向入市看齐，还是入市向征收看齐，需要各试点区县在试点过程中摸索。

两个试点区县均选择了后者，即入市向征收看齐。主要有两种做法：一是提高土地征收补偿标准，二是征收入市增值收益调节金（见表4）。

表4 D县、J区平衡土地征收和入市收益的主要做法

		提高征地补偿标准	征收入市增值收益调节金
D县	提出“综合补偿标准”概念，综合补偿水平提高了89%		城内、集内、镇外，商服用地按48%、40%、32%的比例征收，工业用地按24%、20%、16%的比例征收
J区	征收补偿提高42%，完善1+N多元安置办法		以成交总价为基数，商服用地征收50%，工业用地征收20%

资料来源：作者自制。

在D县,一方面,提出土地征收综合补偿的概念,将征地三项费用、被征地农民保障、留地安置等纳入其中,从而扩大征收补偿的统计范围。据此,综合补偿水平从原先的12.78万元/亩提高到了24.27万元/亩,增幅达89%。另一方面,通过征收土地增值收益调节金,降低集体经营性建设用地的入市收益。为实现“农民和农民集体在入市与征收中所获收益大体平衡”的目标,在合理提高土地征收综合补偿的基础上,采用入市“盯住”征收的办法。在测算入市和征收收益平衡点的基础上,对入市增值收益,平衡点内按固定比例征收,平衡点外按四级超率累进比例征收。

J区对入市的商服用地,按成交总价的50%征收增值收益调节金。主要原因如下:(1)集体建设用地入市地块涉及的土地开发成本和取得成本构成复杂,难以准确核定净收益,在此基础上征收调节金具有较大的不确定性和不可控性。(2)以J区首幅出让的地块为例,入市地块出让收入为5502万元,计提土地增值收益调节金50%,扣除成本后农民集体经济组织获得收益约1200万元,已明显高于按国有土地出让方式获得的收益。

4. 顶层设计的再调整

“三块地”改革遵循“决策删减—执行协商”的政策运作模式。在政策出台之初,只是确定大致的原则和方向,需要通过地方转译和实践探索,逐步实现目标的清晰化和手段的具体化。在经过一段时间的地方试点后,国土部认可了试点区县的实践和做法,并对试点改革的目标和手段做出适应性调整。

首先,在如何缩小征地范围上,从强调公共利益的内涵界定,转到是否符合公共利益的程序认定上。

在征地制度改革试点初期,想让试点地区结合本地实际来界定公共利益、制定土地征收目录。现在看来,由于试点县(市、区)在征地类型、数量等方面存在局限性,由此一来,界定公共利益的范围一时难以做到。为此……试点地区不必在界定公共利益内涵上花费太多精力……把重点放在具体用地项目是否属于公共利益的认定程序上。(部20170905Cao:5)

其次,在如何实现收益平衡上,明确入市向征收看齐。

一是要明确界定土地征收转用增值收益的内涵,合理测算土地增值收益在国家 and 集体、个人之间的分配比例;二是与集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益比较,通过收取土地增值收益调节金,让农民的入市所得与土地征收所得大体相当,相对平衡。(部20170905Cao:5)

（二）政策变形的组织情境

1. 政府组织的层级分化

中央与地方之间存在委托—代理关系。委托人和代理人之间的信息不对称容易导致代理人的机会主义行为。中国的政府自上而下包括“中央—省—市—县—乡镇”五级，而“三块地”改革主要涉及“中央（国土部）—省市—区县”三个层级。如此长的代理链条很容易导致政策在执行过程中出现变形走样。

关于农地入市，不同层级的政府组织之间存在利益分化，J区年度报告中有这样的表述：

分层级看，不同层级有不同的考虑。（1）市级层面，在“五量调控”背景下，开展集建区外建设用地减量化，存量集体经营性的建设用地大都纳入了减量化范围，集建区内的建设用地也从便于规划实施和城市发展的角度，通过征收方式解决。“入市”改革没空间，“征收”改革没动力。（2）区级层面，规划的空间和实施管控更多的权力都在市里，“入市”地块的选择困难。集体经济组织“入市”的收益明显高于按国有土地出让方式获得的收益，长期来看，将对土地征收产生冲击，不可持续。（3）试点乡镇层面，通过“入市”方式，镇级财政获得的收益与国有土地出让获得的收益相差不大，但要额外增加很多工作量。（4）集体经济组织层面，在调研中，集体经济组织的成员认为，“入市”获得的收益很直接，“摸得着、看得见”，“获得感”很明显。如果在“入市”和“征收”之间可以选，集体经济组织肯定选“入市”。（J区20161231：7-8）

从上面这段话可以发现，地方政府不是铁板一块，农地入市对不同层级的地方政府而言，利益契合度不尽相同，总的趋势是越往基层，利益契合度越高。以入市取代征收，对于集体经济组织而言收益明显增加，但对乡镇政府来说会增加成本，对于区县政府来说则会影响其土地出让收益，并直接与省市级政府的土地发展规划相抵触。在土地规划权和审批权由省（市）级政府掌控，土地经营权和收益权主要归区县政府所有的情况下，两级政府基于共同的利益达成共谋，对具体负责“三块地”试点改革的区县级国土部门施加影响。

2. 政府组织的条块分化

事实上，J区规土局处在双重委托—代理关系之中，扮演双重代理人的角色，需要面对来自两个上级，即国土部和J区政府的双重压力。作为国土部的下属单位，需要承担国土部农地入市改革试点的任务；而作为地方政府的下属部门，承担着市、区两级政府“建设用地减量化”的任务。而在农地入市问题上，两个委托人对其有不同的行为期望，致使J区规土局处于角色冲突之中。

根据城市规划,到2035年,S市的建设用地总面积为3200平方公里,目前已经用了3150平方公里。因此,从2017到2035年近20年的时间,S市只有50平方公里的新增指标。所以,S市现在在搞“建设用地减量化”。城市外围低效的工业用地198平方公里,还有分散、零散的宅基地,这些都要“减量化”。大部分是拆掉、集中居住,原址复垦形成建设用地指标。(S督察局访谈20171227M:1)

国土部推行的土地征收和农地入市改革,与地方政府正在实施的“建设用地减量化”政策直接抵触。而在部门领导的政治晋升主要取决于地方政府意志的情况下,服从地方政府的政策需求,象征性地执行国土部的农地入市改革就成为J区规土局的理性选择。因此,来自市、区两级地方政府“建设用地减量化”的压力,很大程度上消解了来自国土部农地入市的执行压力。对于地方政府对“三块地”试点改革的影响,国土部也有所察觉。但面对这种情况,国土部能做的只有要求省国土资源厅向省级领导小组通过多请示、勤汇报以争取更大的支持,其效果如何可想而知。

3. 社会利益的未组织化

首先,在征收和入市两种方式的选择上,农民缺乏选择权。基于经济理性,在征收和入市两种方式之间,农民倾向于选择获益较大的那种。有受访者表示“老百姓的想法很简单,就是利益最大化”(J区访谈20170413:2)。“即使两种方式农民获益相当,也更倾向于入市这种方式,因为征收后土地归国家所有,而入市未改变土地的所有权,仍属于农民集体所有”(J区访谈20170504:2)。甚至有村民代表希望取消征收,全部入市。然而,有村民代表在访谈中表示,在征收和入市之间,村民没有选择权,因为征收是强制性的。他们也缺乏选择所需的必要信息,即不清楚两者收益的差别。

其次,在入市程序上,农民的知情权、参与权和决策权也流于形式。J区土地部门在农村土地改革调查时发现:

关于入市,程序上是正规的,有举手表决,有公告。但农民事实上……看不懂,(让)举手都举了,当时投票的时候就稀里糊涂地参加了,稀里糊涂地举手了。因此,农民的知情权、参与权和决策权完全流于形式。(J区访谈总结20170522:1)

最后,在收益分配上,社员缺乏知情权和发言权。入市收益分配包括了在国家 and 集体之间以及集体内部的分配两个方面。国家参与收益分配主要表现在增值收益调节金的收取,在这个问题上,有社员表示不理解:

政府是否可以再稍微(向老百姓)倾斜一下。第一块(地卖了)5502万,50%给了集体,50%收了调节金。老百姓1200多万,这里并不包括镇

保。实际老百姓拿到的 1/4 都不到……老百姓是想不通的。（J 区访谈 20170413：2）

社会利益的未组织化导致难以形成一致的集体行动，村居居民（社员）成为农村土地改革中沉默的大多数，难以形成对基层政府政策执行的社会压力。

（入市）只能政府主导……主要原因在于：第一，农民只关心自己的收益分配；第二，长期以来都是政府说了算，农民尚未形成民主自觉的意识；第三，农民自己能力有限；第四，民主参与流于形式。（J 区访谈总结 20170522：1）

六、结论与讨论

本文从情境理性的视角出发，基于对已有研究成果的回顾，指出利益契合度和执行压力是影响基层政府政策执行策略选择的两个重要因素，它们的不同组合形成四种不同的政策执行情境，在此基础上构建了相机执行的政策执行分析框架。通过对两个典型案例的比较研究发现，基层政府的政策执行表现出明显的相机执行特征：基层政府的利益独立化是相机执行的微观基础；在“决策删减—执行协商”的政策运作模式下，基层政府拥有相当大的自由裁量权，从“政策的顶层设计—地方的操作文本—具体政策实践”的每个环节，基层政府都可能基于自身利益对政策做出适应性调整，从而导致政策在执行过程中出现偏差走样；而块强条弱的权力格局、块块（不同层级政府）间的纵向共谋以及社会利益的未组织化是基层政府相机执行上级政策的组织基础。

转型期的政策执行表现出种种矛盾的现象：不同的政策，有的能得到很好的执行，有的出现偏差走样；同一个政策，在有的地区能够得到较好的执行，在另外的地区出现变形走样；甚至同一个政策在同一个地区，时而执行不足，时而执行过度。相机执行为我们观察上述现象提供了一个一般性的分析框架。首先，该框架建立在基层政府具有利益追求的假定之上。改革开放以来，基层政府的利益独立化是学者达成的一个基本共识。其次，面对转型期层出不穷的政策议题，“决策删减—执行协商”是较普遍的政策运作模式。在这种政策运作模式下，政策一旦进入执行环节，作为“代理人”的基层政府就占据主导地位，而利益契合程度以及执行压力，无疑是影响基层政府策略选择的两个关键因素。最后，科层结构的分化和社会利益的未组织化是相机执行的组织基础，而科层组织的结构性特征和社会利益的组织化水平在短期内不可能发生根本性的改变。

本文的局限和值得今后进一步研究的问题有：首先，实证部分来自对两个区县的比较案例研究，“相机执行”这一分析框架的解释力还有待在更多的经验

研究基础上做进一步的检验和修正。其次,从上下级政府的互动过程切入,研究政策执行问题是个非常有意义的研究角度。已有学者从这个角度切入,对政策执行进行了深入、细致的研究,取得了较为丰硕的成果。相机执行是一个从作为政策执行主体的基层政府出发构建的“情境—策略”分析框架,由于研究切入点的限制,再加上缺乏对高层政府官员实证调研的渠道,由此导致一手资料的缺失,本文未能对上下级政府间全面、深入的动态互动过程进行深描,并在此基础上提炼概念和命题,对已有的研究成果做出理论回应。最后,作为辖区居民的“代言人”和“当家人”,基层政府的政策执行会承受目标群体自下而上的社会压力。虽然当下社会利益的组织化程度较低,未能自下而上地对基层政府的政策执行形成压力。但随着社会民众权利意识的觉醒和组织化程度的提高,会重构基层政府的政策执行情境,进而影响其执行策略的选择,这是有待今后进一步跟踪研究的问题。

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.
- Ai, Y. (2011). An Organizational Study of the Inspecting-responding Process within the Chinese Governmental Hierarchy: A Case Study of the End-of-Year Assessment of Family Planning in County A. *Chinese Journal of Sociology*, 3: 68-87. (in Chinese)
- 曹龙虎、段然 (2017). 地方政府创新扩散过程中的利益契合度问题. 江苏社会科学, 5: 104-115.
- Cao, L. H. & Duan, R. (2017). The Problem of Interest Fit in the Diffusion of Innovation by Local Governments. *Social Sciences in Jiangsu*, 5: 104-115. (in Chinese)
- 曹正汉 (2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1: 1-40.
- Cao, Z. H. (2011). The Vertically Decentralized Authoritarianism and the Mechanisms of Political Stability in China. *Sociological Studies*, 1: 1-40. (in Chinese)
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 (2013). 科层结构与政策执行. 社会学研究, 6: 1-20.
- Chen, J. J., Bian, H. M. & Deng, X. S. (2013). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 6: 1-20. (in Chinese)
- 陈家建、张琼文 (2015). 政策执行波动与基层治理问题. 社会学研究, 3: 23-45.
- Chen, J. J. & Zhang, Q. W. (2015). Fluctuation in Policy Implementation and Local Governance. *Sociological Studies*, 3: 23-45. (in Chinese)
- 陈那波、蔡荣 (2017). “试点”何以失败?——A 市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究. 社会学研究, 2: 174-198.
- Chen, N. B. & Cai, R. (2017). Shidian as a Chinese Style of Governance: A Case Study on the Policy Experiment of “Pay as You Throw”. *Sociological Studies*, 2: 174-198. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论, 3: 59-85.
- Li, R. C. (2012). A Study of Symbolic Policy Implementation Phenomenon in China. *Journal of Public Administration*, 3: 59-85. (in Chinese)
- 李迎生、李泉然、袁小平 (2017). 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. 社会学研究, 6: 44-69.
- Li, Y. S., Li, Q. R. & Yuan, X. P. (2017). Welfare Governance, Policy Implementation and Social Policy Targeting: An Investigation of the Rural Minimum Living Standards Guarantee Scheme in Village N. *Sociological Studies*, 6: 44-69. (in Chinese)
- 刘骥、熊彩 (2015). 解释政策变通:运动式治理中的条块关系. 公共行政评论, 6: 88-112.
- Liu, J. & Xiong, C. (2015). Explaining China's Policy Deformation: Tiao/Kuai Authority Relations under

- Campaign-Style Governance. *Journal of Public Administration*, 6: 88–112. (in Chinese)
- 吕方 (2013). 治理情境分析：风险约束下的地方政府行为. *社会学研究*, 2: 98–124.
- Lü, F. (2013). Situational Analysis of Governance: Local Governmental Behavior in Risk Constraint. *Sociological Studies*, 2: 98–124. (in Chinese)
- 陶郁、侯麟科、刘明兴 (2016). 张弛有别：上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行. *社会*, 5: 107–130.
- Tao, Y., Hou, L. K. & Liu, M. X. (2016). The Control, Discretion, and Policy Implementation of Local Authorities in Rural China. *Chinese Journal of Sociology*, 5: 107–130. (in Chinese)
- 王汉生、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)*, 冬季号: 45–68.
- Wang, H. S., Liu, S. D. & Sun, L. P. (1997). Deformation as Institutional Operation and Institutional Change. *Social Sciences in China Quarterly (Hong Kong)*, Winter: 45–68. (in Chinese)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题研究. *管理世界*, 2: 85–96.
- Wu, S. W. & Yang, Z. (2017). A Study of Policy Implementation Issues in the Chinese Context. *Management World*, 2: 85–96. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. *中国社会科学*, 9: 45–67.
- Xue, L. & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of the Public Process in the Course of Transition. *Social Sciences in China*, 9: 45–67. (in Chinese)
- 杨爱平、余雁鸿 (2012). 选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析. *社会学研究*, 4: 105–126.
- Yang, A. P. & Yu, Y. H. (2012). Selective Pressurizing-Responding: An Organizational Study of the Behavior Logic of the Community Residents' Committee. *Sociological Studies*, 4: 105–126. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 压力型体制：一个概念的简明史. *社会科学*, 11: 4–12.
- Yang, X. D. (2012). A Pressure System: A Brief History of a Concept. *Social Sciences*, 11: 4–12. (in Chinese)
- 殷华方、潘镇、鲁明泓 (2007). 中央-地方政府关系和政策执行力. *管理世界*, 7: 22–36.
- Yin, H. F., Pan, Z. & Lu, M. H. (2007). Central-local Government Relations and Policy Implementation. *Management World*, 7: 22–36. (in Chinese)
- 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: 1–21.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, 6: 1–21. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2011). 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. *中国社会科学*, 5: 80–96.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2011). Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government: The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 80–96. (in Chinese)
- 朱亚鹏、肖棣文 (2014). 政策企业家与社会政策创新. *社会学研究*, 3: 56–76.
- Zhu, Y. P. & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Studies* 3: 56–76. (in Chinese)
- Baum, R. & Shevchenko, A. (1999). The “State of the State”. In Goldman, M. & Macfarquhar, R. (Eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lieberthal, K. G. (1992). Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation. In Lieberthal, K. G. & Lamton, D. M. (Eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145–160.
- Nee, V. (1998). Sources of New Institutionalism. In Brinton, M. & Nee, V. (Eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford: Stanford University Press.
- O'Brien, K. J. & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(20): 167–186.
- Palanithurai, G. (2005). Good Governance at Grassroots. *The Indian Journal of Political Science*, 66(2): 289–312.

责任编辑：郑跃平