

折中治理:高风险约束情境下基层政府政策执行的策略研究*

——以 G 镇粉浆水治理为例

耿言虎 王少康

[摘要] 本文基于政策执行的压力-抗力组合建构了基层政府的高、中、低不同等级的风险约束情境,试图探究不同风险约束情境对基层政府政策执行的影响以及消解高风险约束的策略。通过对 G 镇粉浆水治理案例的研究发现,风险情境转换是基层政府环境政策执行调整的重要影响因素,在不同等级的风险约束情境下,G 镇粉浆水治理政策执行可以分为“巡查式”治理、“包保式”治理和“开口式”治理三个阶段。基于案例经验,提出“折中治理”的概念用于解释基层政府在高风险约束情境下政策执行的风险规避策略。作为风险规避策略的折中治理得以可能与政治机会结构、文化机会结构、技术机会结构和社会机会结构等因素有关。折中治理广泛存在于高风险约束情境下基层政府的政策执行实践中。作为一种权宜性风险规避策略,折中治理会产生一定的消极后果,需要消除基层政府具有负面效应的风险规避策略。

[关键词] 环境政策;折中治理;风险规避;机会结构;基层政府

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2022) 04-0063-09

中国基层政府在政策执行中面临多重风险约束。一方面,压力型体制自上而下的问责机制成为悬在基层政策执行人员头上的“达摩克利斯之剑”。问责机制以目标管理责任制为基础,以目标考核和“一票否决”为基本工具,是最让基层执法人员“如履薄冰”的制度。^[1]另一方面,政策执行中政策对象的抗力也日益增大。在利益多元化和公众自主意识觉醒的背景下,社会抗争和公共舆论成为“稳定政治”目标下政府政策执行的外在影响因素。^[2]科层体系的压力和民间社会的抗力两种方向相反力量的共同作用形塑了基层政府政策执行的风险约束情境。在高风险约束情境下,基层政府在政策执行中的行为逻辑开始从邀功转为避责,^[3]形成了一套以规避和消解主要风险为目标的行动策略。高风险约束情境下基层政府在政策执行中倾

向于采取何种风险规避策略?政策执行中的风险规避策略得以可能的机会结构是什么?本文将对这些议题展开探讨。

一、文献回顾与研究策略

(一)文献回顾

学界围绕基层政府政策执行的风险规避策略形成了大量的研究成果。笔者将围绕高风险约束情境的构成、基层政府风险规避策略的表现以及风险规避策略得以可能的机会结构三个方面呈现相关文献。

其一,上下挤压中基层政府的高风险约束情境。基层政府的政策执行发生于特定的情境中,环境治理、征地拆迁等领域的政策执行处于上下双重压力挤压的高风险约束情境,有学者将这种处境比喻为“杂技演员走钢丝”。^[4]高风险约束情境主要有两个构成要素:

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴背景下农户生产绿色转型的动力机制与路径创新研究”(编号:21BSH058)
作者:耿言虎,安徽大学社会与政治学院暨社会治理研究中心副教授;王少康,安徽大学社会与政治学院暨社会治理研究中心硕士生,合肥 230601

(1)“自上而下”的压力引致的政治风险。改革开放以来,中国从动员型体制转为压力型体制。自上而下的数量化任务和物质化评价体系加剧了政策运行的政治风险。^[5]伴随着行政体系的理性化和规范化,基层督察与问责制度日益完善,“监督下乡”^[6]和制度“硬化”加剧了基层政府政策执行的风险。(2)“自下而上”的抗力引致的不稳定风险。基层社会场域中的政策执行面对的是利益分化的多元主体。利益博弈、文化观念冲突、潜在的集体抗争、舆论压力等都是不稳定的风险源。^[7]政策对象向基层政府反向施加的压力造成的高风险约束情境的重要构成要素。

其二,风险约束情境下基层政府的风险规避策略。保罗·斯洛维克指出,人们在心理决策过程中面对风险时会呈现出风险偏好、风险厌恶和风险中立等不同的态度。^[8]风险规避逻辑是具有风险厌恶偏好的基层政府的重要行动逻辑。^[9]关于基层政府风险规避的相关研究主要可以分为两方面:(1)基层政府避责行为。贝克指出,风险的制造者会通过“有组织的不负责任”^[10]推卸责任。基层政府的风险规避态度与强调职责分工与奖惩明确的科层制逻辑运行直接相关。基层政府权责分立的现实结构成为内部非系统性风险的产生根源,继而导致基层行政人员以追求风险最小化和自我保护为目标的避责行为。^[11]基层政府在风险规避目标下的避责策略有多种实践样态。胡德将避责策略分为机构策略、引导策略、政策策略三种类型。^[12](2)“对上”和“对下”的风险规避策略。基层政府“对上”和“对下”分别采取了不同的风险规避策略。“对上”的风险规避策略以应付上级、软化风险环境为目标,包括共识式变通^[13]、上下级“共谋”^[14]、讨价还价^[15]、申诉^[16]、选择性政策执行^[17]以及通过“钻空子”“曲解规则”“改头换面”“土政策”等方式对上级政策再界定。^[18]“对下”的风险规避策略主要以化解政策对象的不满情绪和抗议行动为目标,策略主要包括依靠物质利益、道德领导、自治运作、关系网络、程序同意等手段。^[19]

其三,基层政府风险规避策略得以可能的机会结构。基层政府政策执行中风险规避策略得以可能需要特定的制度空间和社会基础。既有研究认为,中国政治制度自身的制度设计和运行规则以及制度变革赋予了基层政府在政策执行中一定的弹性运作空间。曹正汉指出,传统中国国家治理实行上下分治,中央政府执掌“治官权”,地方政府执掌“治民权”,地方政府可以灵活处理辖区事务。^[20]周黎安认为,多层次治理结构中的“行政发包制”,上级对下级“发包”,给了下级以自由裁量权和变通空间。^[21]陶鹏、童星指出,分权制改革触发不同类型体制间的动态转换,官僚理性运作可能引致避责行为。^[22]相关研究还指出,基层政府的

风险规避策略与粗疏化治理结构^[23]、文化观念约束机制失灵^[24]、上下级政府间的信息不对称^[25]、政府信息公开制度透明度低^[26]等有关,以上因素都为基层政府的风险规避策略创造了弹性的自主性空间。

已有研究展现了高风险约束情境下基层政府的风险规避策略,但是也有值得进一步研究的地方。首先,现有研究多从静态角度描述基层政府政策执行面临的风险约束情境,风险多被视为恒定变量,但实际上,基层政府在政策执行中面临的风险常常随着政策执行的阶段演进和不同主体间互动关系的变化呈现动态变化性。风险约束情境为何变化以及变化会对基层政府的政策执行策略产生何种影响还需要深入研究;其次,作为科层体系“末梢”和直接面对政策对象的基层政府,政策执行的风险来源既有来自上级部门的压力,也有来自对象群体的抗力。政策压力和政策抗力如何共存并构成基层政府的风险约束情境,还需要进一步研究;最后,高风险约束情境下基层政府风险规避策略及其机会结构的阐释还有待深化,风险规避策略的表现方式和呈现特点如何,微观场域中风险规避策略的具体运作得以成功的结构性因素需要深入研究。

(二)研究策略与思路

学界对于政府行为的研究,二战以来先后形成了行为主义、理性选择理论和新制度主义三种理论模式。近年来,政府行为的理论研究呈现综合交叉的趋势,“制度—行为”分析框架试图综合各派理论优点,对本文研究有重要的启示意义,特别是其关于地方政府行为逻辑的多元效用目标、有限理性、动态化、情境性等假设为笔者提供了重要参考。^[27]

风险约束是基层政府政策执行的重要情境。基层政府面临系统性风险和非系统性风险,风险来源具有多样性的特征。史密斯的政策执行过程模型要素包括:理想化的政策、执行机构、目标群体、环境因素,模型中四个要素也是相互影响的。^[28]从史密斯的模型可以看出,执行机构的政策执行会受到目标群体和相关制度环境因素影响。具体而言,基层政府面临自上而下(top-down)的“政策压力”,也面临政策对象自下而上(down-top)的“政策抗力”。在压力型体制和“政治锦标赛”的官员晋升机制下,^[29]政策压力与政策抗力都会影响政策执行效果进而成为官员晋升的风险。一票否决、诫勉约谈、免职撤职等是政策压力下政治风险的表现。政策抗力的风险则体现为政策对象的抵制性行动及其衍生的多种社会风险,这些风险又都极易转化为基层政府的政治风险。学界对政策压力下的风险关注较多,但实际上,政策抗力造成的风险逐渐成为影响基层政府政策执行的重要因素。由政策压力形成的压力情境和政策抗力形成的抗力情境共同形塑了基层政

府政策执行的风险约束情境。

按照托马斯的理解,行动者对所处客观环境都有自身“情境定义”的过程。^[30]“情境定义”是一个主观建构的过程,如何定义所处情境是影响人们行动的重要参考因素。政策压力与政策抗力双重挤压形塑了政策执行主体主观化的感知风险约束情境。如何区分风险约束情境的等级呢?笔者认为,这主要取决于两种因素:其一,政策压力和政策抗力自身的“力”的大小。在科层制体系下,政策执行压力大小是由政策相配套的问责与处分强度决定的,政策执行压力在不同领域、不同制度环境中有所差异;政策抗力大小是政策执行者面临的政策对象的反对及其可能对自身造成的危害,反对活动的参与人数、激烈程度以及可能引发的舆情风险概率等都是决定抗力大小的因素。^①其二,不同政策压力与政策抗力组合的效果。按照政策“压力—抗力”组合的不同,风险约束可以分为“压力小—抗力小”的低风险约束情境、“压力大—抗力小”中风险约束情境、“压力大—抗力大”高风险约束情境。风险约束情境是动态变化的,它既是基层政府政策执行的重要参考要素,也会因为政策执行主体和政策对象的互动关系而发生强弱变化。总之,政策执行中的风险约束情境既是自变量也是因变量。

不同风险约束情境下基层政府与政策对象的互动模式展现出不同的样态。基层政府不仅是具有独立利益实体和主体意识的政权经营者,^[31]也是具有风险规避偏好的行动者。当政策执行处于低风险约束情境时,基层政府可以基于自身能力和偏好决定政策执行方式,自主性较高。当政策压力加大,风险约束升级时,基层政府通常会加大执行力度。但与此同时,政策抗力可能随之提升,进而导致风险约束继续升级到高风险。作为“策略主义”^[32]的基层政府,平衡策略是基层政府策略主义行动中的核心原则之一。周雪光指出,政府官员的生存之道是在不同压力下保持平衡从而完成自上而下的任务。^[33]高风险约束情境中,在风险理性主导下,基层政府开始采取风险规避策略,通过对风险分配的平衡弱化高风险因素的发生概率。在这一环节中,风险规避策略是如何运作并加以实现的,这是本文关注的重要内容。在政策执行中,基层政府的权宜和变通是消解风险的重要手段。由于政策抗力的未知性,在基层政府政策执行中往往会经过试探阶段,观察政策对象的反应,根据其反应迅速做出调整。

风险规避策略下的行动及其最终结果得以可能不仅取决于政策执行主客体之间的互动关系,还依赖于微观场域中多样化的机会结构。既有研究指出的宏观结构性因素难以有效解释基层政府在微观场景中风险规避策略的差异。基层政府风险规避策略是否可行与

特定的机会结构空间的大小相关。默顿指出,机会结构(opportunity structure)是指一些环境条件的大小程度和分布,这些条件可为个体和群体取得特定结果提供不同的可能性。^[34]机会结构可以理解为获得成功的手段和外部条件。相关学者提出“政治机会结构”“法律机会结构”“话语机会结构”等概念,各种机会因素的结构组合共同构成了政府行动及其策略选择的外在制度环境。^[35]本文主要关注在政策压力与政策抗力组合构成的风险约束情境下,基层政府在政策执行中采取何种行动策略以消解风险,以及这些行动策略得以可能的机会结构是什么,具体思路参见图1。

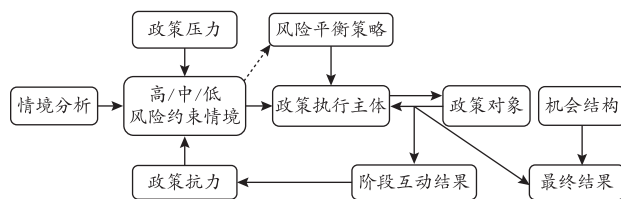


图1 本文研究思路

随着中国生态文明建设的推进,环境治理势能的强化,自上而下的环境治理高压态势逐渐常态化。^[36]基层政府是环境政策执行地方化的主体,环境治理成为基层政府工作的重要内容。但环境问题嵌入于经济、社会、文化等系统之中,与就业、财政、民生等问题相关的产业环境问题成为治理难点。基层场域中环境治理政策执行的“压力—抗力”矛盾较为突出。笔者以一个农业乡镇粉浆水治理案例反映风险约束情境演变中基层政府政策执行策略的转变过程及其转变条件。本研究的调查时间集中于2020年10~11月和2021年5月。笔者关心的是,在一个经济欠发达的农业乡镇,乡镇政府是如何在上级刚性的环境政策压力和民众较强的政策抗力情境下实现平衡从而化解风险的,这种平衡取向的风险规避策略有何特点,它得以可能有何特殊的机会机构。在案例和分析的展开逻辑上,笔者将呈现粉浆水治理不同阶段“风险情境—政策执行”的组合变化,进而分析以折中治理为特点的风险规避策略,最后分析微观场域中折中治理得以可能的机会结构。

二、G镇粉浆水污染及其治理实践

(一)粉浆水的污染现状

G镇隶属于中部平原地区的Y县。G镇人口8万多,耕地8万多亩。全镇有红薯种植面积3万亩左右,有“**A省第一红薯种植大镇**”的美誉。红薯加工是G镇的重要产业,红薯制作的粉丝、粉面、粉皮是当地的

^①实际上,政策抗力的大小评估并没有绝对统一的标准。但是,在基层政府的政策执行中,如果政策对象出现聚集性的上访、群体性事件或者引发负面舆情等情况,具有风险厌恶偏好的基层政府往往将之视为高风险。

特色产品。红薯粉丝加工的主要环节是“打粉”，即将鲜红薯加工为淀粉，每加工1吨红薯大约产生10吨粉浆水。粉浆水中化学需氧量、氨氮、总氮、总磷等浓度很高，是主要的水体污染源。近年来，随着红薯加工量的增加，打粉的环境问题愈发突出。“每年一到红薯收获季节，家家户户在房前屋后、田间地头打粉，设备简陋，无任何污水处理设施，打粉的粉浆水随意流入周边田地或沟塘，造成该区域大小沟塘水质黑臭难闻，严重污染环境”。^①粉浆水不仅对当地生态系统造成了破坏，也对居民的生产生活和健康产生严重影响。

（二）Y县以禁为主的粉浆水治理实践

Y县粉浆水治理始于2016年。随着国家“水十条”和省、市河长制、断面长制的实施，河流入境断面目标考核日趋严格。Y县由于粉浆水环境问题突出，被列为水污染重点治理区域。2017年，《Y县全面推行河长制工作方案》中明确提出治理红薯制粉区域粉浆水。Y县将流经红薯主产区的河流列入重点治理名单，要求全面取缔分散打粉。

Y县粉浆水治理主要包括如下手段：（1）河道整治。Y县先后投入几千万元对重点河道进行工程整治。G镇近三年对主要河道进行了两次大清理，每次调动50余台挖掘机，清理1个月。（2）宣传动员。下发《禁止分散打粉明白纸》，开村民大会，通过包村干部、包组干部到农户家宣传，巡逻车广播、挂横幅等方式宣传禁止打粉政策。（3）监管治理。县级和镇级相继发布粉浆水治理的政策文件，要求“禁止分散打粉、禁止粉浆水未经达标处理直接流入周边河道沟塘”。为确保目标实现，县环保局、镇政府等部门开展巡查，不定期监测农户家庭异常用电、排污、是否有打粉机器工作等。（4）产业调整。建设规模红薯加工企业，配套建设污水处理设施。引导农户调整产业结构，鼓励村民直接出售鲜红薯，推广其它作物的替代种植。

尽管Y县粉浆水治理取得了一定的效果，但仍面临诸多困境：其一，打粉户无力内部化污染。一套污水处理设施需要上百万元，且运营费用高，超出了普通农户的支付能力。其二，替代种植难度大，农户种植其它作物的意愿不强。其三，红薯收购压价现象严重。在政府治理打粉污染的背景下，红薯收购商趁机集体压价。2020年，红薯收购价从往年的0.32元/斤下降到0.28元/斤，农户不愿低价出售红薯。

三、风险情境转换与政策执行的阶段调整

G镇粉浆水治理过程中风险情境不断变化。随着风险情境的变化，基层政府在政策执行中的策略也随之做出阶段性的调整。

（一）低风险约束与“巡查式”治理

在粉浆水初始治理阶段，上级部门没有制定严

格的目标考核制度，乡镇被施加的治理压力并不大。2016-2017年，G镇粉浆水治理主要以宣传动员为主，尚未开展实质性的治理措施。2018年开始，粉浆水治理以阶段性巡查为主要手段。巡查主体主要是G镇政府、县生态环境局。镇政府的巡查主要在特定时间段（白天，打粉季开始的一段时间）和重要道路沿线。巡查频率和巡查连续时间不长。巡查时，对违反打粉禁令行为处罚较为严厉。2018、2019年都有打粉户被处罚。巡查阶段的后半阶段则较为宽松。打粉户逐渐发现巡查“规律”，一位王姓村民表示：“上面查起来的时候分时间段，不是一直都查，只要过了前面严的这段时间，后面就松了，持续时间短。”（访谈编号：20201103-1）。

此阶段镇政府所处的粉浆水治理情境为低风险约束情境，由于治理压力不大，加之巡查需要投入大量人力、物力等成本，镇政府并没有投入全力进行治理。打粉户通过隐蔽打粉的方式应对巡查。在空间上，将打粉地点从主干道两旁转移到较远的地方，或在院中打粉；在时间上，将打粉时间从白天改为夜晚；在打粉机器隐藏上，通过遮挡、覆盖，或者利用围墙、树林掩护等隐蔽化手段降低被发现概率；在打粉形式上，采取流动打粉的方式。总体来说，此阶段政府和打粉户都“心照不宣”，甚至是相互“合作”完成打粉治理的任务。但转为“地下”的打粉活动没有消除粉浆水污染，水环境持续恶化，治理好的河道几个月后又黑了。

（二）风险约束升级与“包保式”治理

由于前期治理效果不佳，河流水质不达标，省环保督查要求反馈信访问题，2020年粉浆水作为Y县重点工作受到前所未有地重视。县委书记和县长开始亲自抓。Y县各乡镇都专门成立粉浆水治理机构，内设领导小组、宣传小组、督查巡查小组。G镇印发《2020年秋季秸秆禁烧和综合利用、粉浆水治理实施方案》，建立了责任包保制度，要求压实责任，加强督查考核，确保无分散打粉户。2020年10月发布的《G镇2020年秋季秸秆禁烧和综合利用、粉浆水治理工作考核办法》对镇包村干部、村支两委成员、队组干部等建立了明确的考核办法和奖惩机制。凡发现打粉点、新砌粉池、农户打粉等都给予罚款或扣除绩效考核环保分。问责的同时也伴随着激励措施，县政府对乡镇完成治理任务设置了奖励手段。通过“责任—利益连带”的制度性联结关系，^[37]激发乡镇干部推进粉浆水治理的积极性。

由于政策压力空前加大，此阶段粉浆水治理的风险约束升级为中风险约束。《考核办法》表现出责任包干和压力传导复合体的特征，^[38]不仅通过奖惩制度动员了镇村干部，施加了强有力的治理压力，也让打粉户

① Y县人民政府信息公开文件：《G镇村民请求允许打粉问题》。

意识到政府对粉浆水治理的决心。在G镇M村,村干部在打粉季开始前就向村民表示“今年非常严,大家都别打粉了,如果有人举报(打粉),我们就摊上事了”(访谈编号:20201109-1)。在从严治理的文件精神指导下,这一阶段镇政府的巡查力度也进一步加大,巡查持续时间加长,有时候夜间也巡查,以往“前紧后松”的巡查方式不复存在。县委书记甚至亲自带队在县域内打粉区域巡查。打粉户隐蔽打粉被迫中止,红薯在地里没有收,他们一直在观望巡查是否会出现松动。

(三) 风险规避目标下的“开口式”治理

“包保式”治理阶段治理力度空前强化,打粉户不能再采取以往隐蔽打粉的方式应付巡查。2020年10月下旬,在等待巡查放松无望的情况下,眼看地里红薯快要腐烂,G镇部分打粉户决定启用“弱者的武器”,他们多次到镇政府、县信访局“反映问题”,要求准许打粉。规模最大的一次去了50多人到镇政府门口。为了提升诉求的合法性,农户们采取了多种“情境建构”的策略,他们表示“我们收入全靠打粉,不打粉,我们靠啥生存”;“一边叫脱贫,一边又损害农民利益”。通过情境建构,将打粉与乡村社会的生存伦理、中央的精准扶贫政策关联,将前后任领导态度差异作比较,反映现任领导不够体恤民情。打粉合理性的话语建构与环境治理的话语产生合法性竞争,一定程度上对后者产生了消解作用。

在“包保式”治理的后期,由于与政策对象群体的紧张和对立关系,镇政府所处的粉浆水治理情境已经转化为高风险约束情境。此时政策执行面临高强度的政策压力与政策抗力的双重风险。群众聚集性事件发生后,具有高度风险敏感性的基层政策执行人员意识到问题的严峻性。镇书记当即向县主要领导反映问题。经过同意后,镇书记挑选了几名打粉户代表一同见县领导。经过商讨形成一致意见,对G镇的打粉治理政策进行一定的调整,对打粉大户适当“开口子”。随后出台的《G镇关于调整2020年秋季粉浆水治理实施方案的通知》中规定,“面积超过50亩的红薯种植大户,在确保生产过程中废水不排主干河流的情况下交付押金后进行打粉”。文件出台后,巡查的重点转向不具备条件私自打粉的散户以及粉浆水直排到河流造成污染的打粉户。通过“开口式”治理,基层政府与打粉户的紧张对立关系被极大程度缓解,有效降低了政策执行风险。

(四) 风险情境视角下的政策执行阶段演进

从政策执行的过程可以看出,政策执行主体和对象群体的行动边界既不是单方面决定的,也不是完全由政策法规条文所决定的、一成不变的,而是在互动中不断伸缩回旋。^[39]互动双方根据对方态度和行动的

变化而不断调整其互动方式与内容,进而塑造最终的治理形态。从G镇粉浆水治理的三个阶段可以看出,随着风险约束情境的变化,基层政府的政策执行策略不断调整。“包保式”治理阶段后期,政策执行风险升级为高风险,从而迫使基层政府调整政策执行策略以降低政策执行风险(表1)。

表1 G镇粉浆水政策执行的风险演变与互动模式

治理方式	政策压力	政策抗力	风险情境	执行主体与对象群体互动方式	风险状态
“巡查式”治理	低	低	低风险约束	低强度巡查与隐蔽打粉	低风险
“包保式”治理	高	低(前期)	中风险约束(前期)	高强度巡查与等待观望(前期)	风险升级
		高(后期)	高风险约束(后期)	紧张对立(后期)	风险升级
“开口式”治理	高	低	中风险约束	政策松口与大户打粉	风险降级

资料来源:作者自制。

四、折中治理:基层政府政策执行中的风险规避策略

(一) 粉浆水治理的运作方式

上级部门压力和打粉户抗力的双重挤压造成了乡镇高风险约束的政策执行情境。G镇政府主要采取如下应对策略:其一,即刻“反施压”。镇政府在政策执行上与县政府讨价还价的能力较弱,但社会风险反而会提升其讨价还价的能力。^[40]聚集性事件后,镇书记表示“孩子哭了抱给娘”。他给县主要领导打电话反映遭遇的强阻力,把压力反向施加给县政府。其二,妥善“提方案”。镇书记在见上级领导之前就与打粉户协商出一套解决方案。见面后他把方案抛出:往地里挖坑排粉浆水。镇书记表示“这样既不得罪老百姓,对县里也有交代,两全其美”。其三,精确“开口子”。开口子是基层政府经常采用的一种非正式但行之有效的治理技术。打粉大户是主要的利益相关群体。允许种植规模50亩以上大户打粉是对主要利益相关群体的精确化开口,起到了较好效果。最后,清晰“划底线”。“不出事”是镇政府风险规避策略的主要目标,镇领导反复跟打粉户强调“不要闹事、不要举报、不要将污水排入河中”的底线,在坚守前提下可以对其它事项做出让步。

要了解乡镇政府行动策略的逻辑,需要先了解乡镇政权的定位。作为我国科层制体系的“末梢”,乡镇政权是国家—社会互动的重要中介。但实践层面中,乡镇政权是一个具有很强自主空间的利益共同体。赵树凯基于本世纪初的经验调查,指出在应对上级、管理下级和内部治理上,乡镇政府都表现出按规则办事程度低的运行特点,特别是以制度缺失、制度错位、制度悬置、制度逆变为表征的制度异化现象较为突出。^[41]随着近年来我国政府制度建设的推进,法制化和规范化水平不断提升,虽然客观上乡镇基层政府的自主空间已经被极大压缩,但其政策执行中的权宜性行动策略并没有消除,只是更加隐蔽且富于技巧性。

从政策执行的阶段演变可以发现镇政府通过“反施压”“开口子”等策略,极力拓展自身行动的自主空间,灵活地调整自身行为。镇政府在粉浆水治理过程中,在不断与上级政府和基层民众的互动博弈中,最终取得各方都接受的结果,也化解了自身面临的高风险。如果沿用“讨价还价”“共谋”“申诉”等既有关于政府政策执行中的风险规避策略,容易忽略基层政府与民间社会互动关系的动态性和权宜性,以及这种互动对治理样态的影响。“变通”“选择性执行”等概念也未能揭示多重主体之间的力量博弈。最为重要的是,粉浆水治理中包含了讨价还价、变通等多种策略。

(二) 折中治理及其特征

如何概括乡镇政府在高风险约束情境下以平衡为中心的风险规避策略呢?根据辞海词条,“折中”有协调不同意见,提出各方都能接受的办法之意。^[42]本文将G镇的政策执行策略概括为“折中治理”,即在多种力量博弈中,基层政府通过运用有效的行动策略,促使博弈朝向各方都能接受的稳定的平衡状态,从而达到风险最小化的目标。在人文社会科学中,折中主义(eclecticism)是指没有独立见解和固定立场,只把各种不同的思潮、理论机械地拼凑在一起而缺乏有效整合的思维方式。^[43]折中主义一般作为一个贬义词使用。本文在一种中性意义上使用折中概念,用来分析基层政府以平衡为取向的风险规避策略。折中并非是政策主体和政策对象的初始意愿,而是政策执行中的利益主体经过多次博弈后达成的相对平衡状态。每个行动主体都能接受当前结果,不再谋求改变局面的进一步行动。折中治理至关重要的任务是寻找平衡点。在本案例中,允许大户打粉,但污水不排入河流是粉浆水治理中各方利益主体都能接受的平衡点。

对基层政府而言,折中治理的风险规避策略具有相对清晰的行动边界:政策压力下的考核达标和政策抗力下的社会稳定。折中治理通过任务事项、主体博弈、治理规则等多维度的平衡,实现了高风险约束情境下风险分配的平衡,消解了最大风险隐患。实践场域中基层政府折中治理行为体现出如下特征:(1)多事项任务环境中的目标平衡。与象征性治理、形式化治理不同,折中治理以追求达成考核任务为基本条件。既追求“不出事”,也追求指标达标,这种弹性操作与一些无原则无底线的权宜性治理策略有很大差异。^[44](2)多利益主体博弈下的利益平衡。折中治理并不是寻求中间状态,而是在博弈中各方主体逐渐找到都能接受的平衡点。完成上级部门的考核要求且对政策对象有所交代,这种折中体现的是各方利益的平衡。但平衡也是有所取舍的,政策仅对利益受损严重且反对激烈的打粉大户“开口子”。(3)双规范复合治理下的规则平衡。

中国当前基层治理样态呈现的不是“简约治理”,而是公共规则与地方规范纠缠混合的“复合治理”。^[45]这种复合治理既表现出规则/话语的混乱和摩擦,也表现出规则的相互渗透。折中治理表现出环境保护话语/规则与民间情理和地方规范的相互平衡与渗透。

五、折中治理得以可能的机会结构

在微观场域中,作为一种风险规避策略的折中治理得以可能的条件是什么?除了既有研究指出的结构性因素外,还需要探讨其产生的特定的机会结构。当地粉浆水折中治理的机会结构有如下四个方面:

(一) 政治机会结构:政绩考核的多目标平衡

在我国“职责同构”的科层体系下,各种事务都落脚在乡镇政府,所谓“上面千根线,下面一根针”。就环境治理而言,在县域范围内,环境执法机构受限于人力、物力和财力等条件,对乡镇政府属地环境监管职责较为依赖。但是来自不同委托人的治理任务可能存在相互冲突的情况。作为多目标取向的基层政府需要平衡环保、经济等多种工作,面临“环境政府”和“发展主义政府”之间的角色紧张。^[46]同时,也需要在环保禁令与维系地方稳定之间权衡。在属地化管理模式中,居民的日常事务也由基层政府管辖。本案例中,环境治理与扶贫、维稳等事项之间存在较大的冲突。G镇领导表示,“不为老百姓着想他们就闹,为老百姓着想自己就可能被处分。处理好了是好事,处理不好就头疼”(访谈编号:20210503-1)。基层政府遵循“不出事”的风险弱化逻辑^①以完成任务,这种多任务的平衡是基层政府愿意采纳折中治理手段的“政治机会结构”。^②

(二) 文化机会结构:乡土社会的共识性情理

治理本质上是治理者与被治理者根据一定规则在互动中重构基本秩序的过程。^[47]治理双方对实践中的规则的理解至关重要。不同主体的共识程度是制度运作成功与否的重要条件。^[48]当地红薯打粉具有“三高”特点:打粉农户数量在农户中比例较高、打粉收入在农户收入构成中比例较高、红薯种植与村民生产生活的匹配度高。在刚性打粉禁令要求和维系民生保障的社会情理冲突中,作为地方“默会知识”的社会情理取得了基层政府、村干部、打粉户等主体的共识,不同主体的代表性观点参见表2。治理规则冲突中的地方情理占据了上风,这些根深蒂固的地方情理包括给人“留活路”“生存权”等,是人们日常行为原则的重要构

^① 笔者在调研中,一些基层政府工作人员用“上面千把刀,下面一颗头”比喻工作面临的风险情境。

^② 政治机会结构理论是解释社会运动的发生与演变机制的分析工具,它主要侧重于研究社会运动所处的政治环境以及运动参与者所能获得的外部资源,参见:朱海忠.西方“政治机会结构”理论述评[J].国外社会科学,2011(6)。本文的政治机会结构主要是解释基层政府的折中治理策略何以可能的政治维度的机会结构,与政治机会结构理论解释对象和运用场景有所差异。

成。当地群众普遍认为上级政府没有考虑“民情”和“民生”，镇领导对打粉户也较为同情。共识性情理使得折中治理的运作能够被不同主体接受并认可。

表2 G镇不同主体对打粉的共识性认知

主要人物	代表性观点
G镇领导	前党委书记H:粉浆水治理好县里给镇里10万元奖励。但得了奖励,整个镇要损失5000万元经济效益。我们宁愿不要奖励,也不愿意损失老百姓的5000万元(访谈编号:20210503-1)。
村干部	村干部W:啥是环保,老百姓连钱都不够花,上哪里环保,你不让人家打粉,那是断了人家的财路,把人往死里逼。不能硬斗,在村里面干事,有的该管的管,不该管的不要管。把上面安排的任务随便做做就可以了(访谈编号:20201103-2)。
打粉户	打粉户A:大家知道污染不好,但是农民大利益受到伤害那就不行了,当大利益牵扯到农民利益的时候农民肯定是自己利益优先。农民不会选择那大爱,没有钱什么爱也没有(访谈编号:20201101-2)。 打粉户B:找一个结合型的污染治理方式,对于大部分人没有办法做到舍小取大,他们的思想站位不高,农民能有多少大爱,必须得保障利益(访谈编号:20201101-3)。

资料来源:作者自制。

(三)技术机会结构:治理目标的指标化导向

我国环境治理以数据化和指标化的结果导向为主要考核方式。河流环境指标达标是粉浆水治理考核的关键。河流污染物指标达标的考核手段为基层政府的权宜性策略提供了机会,这是折中治理得以可能的“技术机会结构”。把粉浆水截留在村庄内部或者下渗至地下成为G镇粉浆水治理政策执行中采取的权宜性策略。打粉政策“开口子”后,出现镇外红薯运到G镇给大户打粉的现象。据当地村民估计,治理政策实施后,G镇打粉户减少了80%,但是总打粉量只减少了20%。很多小户直接把红薯卖给大户,打粉活动出现向大户集中的趋势。一位放弃打粉的小户表示因为现在打粉“太麻烦了,只能偷着来,太费事”。部分大户在村中闲置土地用挖掘机挖塘盛放粉浆水,M村最大的打粉户2020年打了300万斤红薯,挖的塘面积有400平方米。粉浆水的折中治理杜绝了污水直接排放到河流中,实现了河流排污口达标排放,短期内河流水质没有明显恶化,污染呈现“隐性化”特征。

(四)社会机会结构:熟人社会的差异化分类

乡村熟人社会“内外有别”的特点形成了“自己人”与“他人”差异化的分类体系。^[49]熟人社会通过微观权力关系网,被整合为对内纷争较少,对外团结一致亲密社群。在G镇M村,村民以王姓、吴姓为主,人际关系网络将村民织入其中。在打粉户之外,村庄中两类群体的态度默许了粉浆水的折中治理。其一,村干部。受科层制压力传导的村干部也处于村庄的关系网络中。村干部对打粉户的态度非常暧昧,在粉浆水治理中的态度颇为消极。一位村干部明确表示,都是一个村的,治理打粉不能“硬斗”。他们多处于观望和被

动应付的状态。允许大户打粉会加剧村庄的环境污染,但是村干部并没有上报,一定程度存在庇护行为。其二,非打粉户。非打粉户虽然对打粉村民有一些埋怨,但还是属于“自己人”,他们并未采取制止和对外举报等行动。村干部和非打粉户对内高度容忍打粉活动,合作应付相关部门的检查;对外则高度防范和保密,不让记者曝光,不让外界知晓。熟人社会的“内外有别”原则是粉浆水折中治理得以可能的社会机会结构。

六、总结与讨论

简单从压力强化角度不能对基层政府政策执行的权宜性策略做出合理解释,^[50]在引入政策执行抗力因素后,政策压力与政策抗力形成的风险约束情境成为本文分析的切入点。通过风险约束情境演变及其应对的分析,可以扩展对基层政府政策执行偏差行为的认识。丹尼尔·卡尼曼等人的“前景理论”(prospect theory)指出,人们进行决策时依据的是对潜在而非最终损失或收益的评估。风险规避者做出风险决策时,相对于收益最大化,更愿意接受相对保险但预期收益更低的选择。^[51]正如詹姆斯·斯科特笔下追求“安全第一”的传统小农,“不求功绩最大,但求责任最小”成为风险约束情境下很多官员的生存伦理。以平衡为中心的折中治理是基层政府在高风险约束情境下政策执行的权宜性策略,是风险规避行动的一种类型。本文是环境政策执行领域的个案,折中治理在其它政策执行领域也有体现。在当下中国基层,问责机制的政治风险成为维持政策执行的动力,但政策对象抗力引致的社会稳定风险和舆情风险正成为政策偏差的催化剂。在“人人都是自媒体”的网络时代,基层政府靠简单“捂盖子”已经很难保证不出事,因此,权宜性的风险规避策略往往成为基层政府不得已的办法。

高风险约束情境只是基层政府折中治理策略产生的充分条件,最终折中治理得以可能还需要特定的机会结构。一般而言,包括如下四个方面:(1)政策资源的丰富度,即基层政府为实现政策有效执行可以动员的配置性资源和权威性资源,^[52]资源是基层政府执行能力的重要构成;(2)利益主体的共识度,即各方利益主体对于政策执行及调整的态度共识。共识性的行动策略有赖于地方的社会规范。若各方共识度过低,则折中治理无法完成;(3)实施手段的标准度,即制度规范是否为达到目标的手段设置了标准化的程序,高标准度的行为规范可以从技术上有效排除违规行为。单纯结果导向低标准度政策执行可能为折中预留空间;(4)外部监督的覆盖度,即外部监督能否对政策执行实施行之有效的监督。有效的外部监督可以减少政策执行中的信息不对称,保证信息的公开,抵制可能的平衡行动策略。本案例中,镇政府政策资源缺乏、粉浆水治

理中的主体共识度高、实施手段标准度低、外部监督覆盖度低,以上是折中治理得以可能的重要条件。

高风险约束情境下基层政府的风险规避策略可以在短期内识别并化解特定的高风险因素。这些应对策略尽管能够通过任务考核,但是却有“钻空子”的嫌疑,表现出“形式合理但实质不合理”特征,折中治理策略可能会导致政策执行和基层治理的“空转”。作为一项长期的持续性政策则很难实施。在G镇,当地政府工作人员也表示,今后粉浆水治理很难再采取此种措施。改进治理领域的政策安排成为必要。就环境治理而言,需要反思以单一手段为主的“单向度治理”模式,探索行政、经济、法律、技术等多种手段的“复合型治理”模式。同时,也要推进政策执行中的资源配给、过程监管和外部监督,真正将消极性折中策略的负面效应消除。①

【参考文献】

[1] 定明捷,卜方宇. 压力情境下街头官僚应对策略选择的逻辑分析[J]. 公共管理与政策评论,2018(4).

[2] [16] 吕方. 治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J]. 社会学研究,2013(2).

[3] 倪星,王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究,2017(2).

[4] [33] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 上海:生活·读书·新知三联书店,2017.268.

[5] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京:中央编译出版社,1998.28.

[6] 贺雪峰,郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(2).

[7] 王学杰. 我国公共政策执行力的结构分析[J]. 中国行政管理,2008(7).

[8] Slovic P. The Perception of Risk. *Risk Society & Policy*, 2000,69(3).pp112-112.

[9] 吴磊,俞祖成. 多重逻辑,回应式困境与政策变迁——以中国社会组织政策为例[J]. 江苏社会科学,2018(3).

[10] [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻译,北京:译林出版社,2004.

[11] 倪星,王锐. 权责分立与基层避责:一种理论解释[J]. 中国社会科学,2018(5).

[12] C. Hood, Will Jennings. Testing Times: Exploring Staged Responses and the Impact of Blame Management Strategies in Two Examination Fiasco Cases. *European Journal of Political Research*, 2009,48(6).

pp 695-722.

[13] 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).

[14] 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).

[15] [40] 冯猛. 政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析[J]. 社会,2017(3).

[17] Kevin J. O'Brien, Li Lianjiang. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 1999,31(2).167-186.

[18] 林梅. 环境政策实施机制研究——一个制度分析框架[J]. 社会学研究,2003(1).

[19] 盛智明. 地方政府部门如何规避风险?——以A市社区物业管理新政为例[J]. 社会学研究,2017(5).

[20] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究,2011(1).

[21] 周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海:格致出版社/上海人民出版社,2008.96.

[22] 陶鹏,童星. 分权,争功与避责:简政放权改革风险的生成及消减[J]. 中国高校社会科学,2016(2).

[23] 孙立平. 暗箱操作的制度空间[N]. 经济观察报,2007-01-15.

[24] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10).

[25] Jensen, Michael C., R. H. Meckling. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 1976,3(4).304-360.

[26] 高小平. 优化机制,增强制度执行力[J]. 国家治理,2020(2).

[27] 何显明. 市场化进程中的地方政府行为逻辑[M]. 北京:人民出版社,2008.66-67.

[28] Smith T B. The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 1973,4(2).197-209.

[29] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3).

[30] 贾春增. 外国社会学史[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.199.

[31] 杨善华,苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究,2002(1).

[32] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3).

- [34] 许博. 从规范结构、机会结构和观念结构看结构失衡[J]. 社会发展研究, 2015(4).
- [35] 张海柱. 风险建构、机会结构与科技风险型邻避抗争的逻辑——以青岛H小区基站抗争事件为例[J]. 公共管理与政策评论, 2021(2).
- [36] 陈涛. 环境治理的社会学研究: 进程、议题与前瞻[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020(1).
- [37] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010(3).
- [38] 陈涛. 河流的承包[M]. 南京: 河海大学出版社, 2021.159.
- [39] 应星. 大河移民上访的故事[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2001.315-320.
- [41] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.7.
- [42] 辞海[M]. 上海辞书出版社, 1999.1908.
- [43] 王晓朝. “折衷主义”考辨与古希腊晚期哲学研究[J]. 哲学动态, 2001(9).
- [44] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究, 2010(6).
- [45] [47] 狄金华. 被困的治理[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2015.12.
- [46] 洪大用. 经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角[J]. 中国社会科学, 2012(9).
- [48] 王汉生, 刘世定, 孙立平. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[A]. 应星、周飞舟、渠敬东. 中国社会学文选[C], 北京: 中国人民大学出版社, 2011.638-658.
- [49] 王毅杰, 卜莲秀. 内外有别: 风险社会背景下村庄疫情防控逻辑——基于西部Y村的分析[J]. 社会学研究, 2021(1).
- [50] 张翔. 压力与容纳: 基层政策变通的制度韧性与其机制演化——以A市食品安全“全覆盖监管”政策的执行情况为例[J]. 中国行政管理, 2021(6).
- [51] D. Kahneman and A. Tversky. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 1979, 47(2).263-291.
- [52] [英] 安东尼·吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 胡宗泽, 赵力涛译, 北京: 三联书店, 1998.14-17.
- (责任编辑 高山)

Compromised Governance: A Study on the Strategy of Grass-Roots Government Policy Implementation under the Situation of High-Risk Constraints——Taking the Treatment of Starch Slurry Water in G Town as an Example

Geng Yanhu Wang Shaokang

- [**Abstract**] Based on the pressure-resistance combination of policy implementation, this paper constructs the high, medium, and low-level of risk constraint situations of grass-roots government, and attempts to explore the impact of different risk constraint situations on grass-roots government policy implementation and its strategies to eliminate high-risk constraints. Through the study of the case of G town starch slurry water treatment, this paper finds that the change of risk scenario is an important factor affecting the implementation of environmental policies by the grass-roots governments. Under different levels of risk constraints, the implementation of starch slurry water management policy in G town can be divided into “patrol” governance, responsibility guarantee governance and exception permission governance. Based on the case experience, the concept of “compromised governance” is proposed to explain the risk aversion strategy of policy implementation of grass-roots governments in the context of high-risk constraints. As a risk-aversion strategy, the compromised governance can be related to political opportunity structure, cultural opportunity structure, technical opportunity structure and social opportunity structure. Compromised governance is widely found in the policy implementation practice of grass-roots governments under high risk constraint situations. As an expedient risk-aversion strategy, compromised governance will have certain negative consequences. It is necessary to eliminate the risk-aversion strategy with negative effects on grass-roots government.
- [**Keywords**] environmental policy, compromised governance, risk aversion, opportunity structure, grass-roots government
- [**Authors**] Geng Yanhu is Associate Professor at School of Sociology and Politic Science, Center for Social Governance Study, Anhui University; Wang Shaokang is Master Candidate at School of Sociology and Politic Science, Center for Social Governance Study, Anhui University. Hefei 230601