



政策偏差研究:回顾与展望

孙 超

[摘要] 政策执行与预期的不一致长期以来吸引了大量研究。文章对关于中国当下政策偏差的研究进行总结,区分为宏观结构和微观行动两个层面,分别进行评述。从宏观层面看,中央—地方、国家—民众关系是最主要的分析框架,条块分割、考核困境、政策适用和民意传导四个问题成为解释政策偏差的基本出发点。从微观层面看,基于不同的行动者假设,如追逐私利、推卸责任和关系先在,出现了利益分化、监督不足和网络匹配三种解释理论。最后本文认为未来可能的研究生长点在于引入历史维度,将文化因素纳入分析之中。

[关键词] 政策偏差;中央—地方;国家—民众;行动者假设

一、问题的提出

对政策研究者而言,一个普遍存在却又不易解释清楚的现象是,为什么政策的执行效果总是与制定时的预期存在差距?这种背离被称作政策偏差。在20世纪70年代之前,欧美学界研究这一问题的基本视角是“自上而下”^[1],偏差被归结为政策文本本身,学者致力于讨论理想政策的哲学基础、政策制定的合理流程,试图以此消除偏差。20世纪七八十年代兴起的政策执行研究将实施过程和一线官员“自下而上”地纳入分析视野。在这些学者看来,政策偏差主要产生于执行之中,执行者面临环境约束,他们与受众的互动过程才是研究的重点^[2]。受此影响,这一领域出现了关注文本和执行的两种传统^{[3]1-16}。

事实上,从实证的角度看,区分文本与执行并不会带来分析上的便利。一方面,执行是文本和决策的延续^[4]。不考虑执行中可能面临问题的政策内容本身就不完备、不合理。另一方面,制定文本与政策执行只是整个流程的不同环节,并不构成实质的分析维度。换句话说,那些真正起作用的影响因素很可能贯穿了政策实施的所有环节。对理解政策效果偏差来说,这些因素及其作用机制无疑更为重要。

由于抽离了政治体制、文化传统等要素,试图从比较政治学角度对各国政策偏差进行全面讨论的研究面临巨大困难,进展缓慢^[5]。即使只是关于“当代中国”的相关研究,大量仍停留在罗列具体因素的阶段,依然存在很大推进空间^[6]。

陈家建等人将已有研究概括为利益主体、政策缺陷和制度张力三种视角。利益主体视角指出政策涉及各方存在不同的利益诉求,主体的自利倾向和主体间的利益差异会影响政策实施效果。政策缺陷视角指出政策文本本身存在着目标模糊、内容混乱、标准不合理等问题,这必然导致执行中的莫衷一是与扭曲变形。制度张力视角认为问题的关键在于政策赖以存在的制度,政策效果偏差是制度内生张力的体现^[7]。

这一概括相当精炼,为后续研究提供了深入方向。问题在于政策缺陷是以规范研究为主的

[收稿日期] 2020-09-23
[作者简介] 孙 超,北京大学马克思主义学院博士后。

公共行政学的思路,从实证角度看,这一点本身就是一个有待解释的现象而非可以用来解释其他现象的出发点。利益主体和制度张力分别是行动和结构上回答政策偏差,很难并列比较。陈家建等人的研究启示在于,可以在不同的分析层次上总结相关研究,通过对比体现同一层次中不同理论的前提、边界与重点。因此,本文将从宏观结构和微观行动两个层面出发,对已有研究进行评述。

二、宏观层面的四个问题

对社会结构的判断是宏观研究的基础。具体到政策偏差上,这种分析认为某些整体性的结构使政策在实施中面临普遍而共同的问题。这是导致偏差的关键。

在中国,影响政策实施的社会结构是“中央—地方—民众”。由此构成了讨论政策偏差,乃至国家治理的两条主线:中央—地方关系和国家—民众关系^{[8]12-14}。从这两者出发,大量研究总结了产生政策偏差的结构性问题^[9]。本文将其归纳为四个:条块分割、考核困境、政策适用与民意传导(表1)。

表 1 产生政策偏差的四个结构性问题及应对

	横向关系	纵向关系
官僚系统	条块分割(双重领导,领导小组)	考核困境(锦标赛,一票否决)
国家—民众	政策适用(试点,行政分权)	民意传导(庇护关系,集体行动)

在有关中国总体结构的研究中,有一个相似的判断:党和政府对中国近半个世纪的变化起了决定性作用,并始终占据着结构的中心位置^[10-11]。随着发展经济成为核心任务,中国共产党的革命色彩日渐消褪,行政化、科层化程度不断加深。这意味着从官僚制角度看待中国的问题具有一定的合理性^{[12]31-34}。从这一视角出发,一统体制与有效治理形成了一对矛盾^{[8]12-20},也给政策运行带来两个基本问题:横向部门、政府间的条块分割和纵向上下级之间的考核困境。

(一)条块分割

新中国成立后,计划体制和赶超战略使官僚体系的条块分割表现得极为突出。具体地说,以职能部门为核心的“条条”和各级政府组成的“块块”在“职责同构”之下形成了错综复杂的关系格局^[13]。条与条之间、块与块之间、条与块之间在权责、人事、财务等各方面普遍出现矛盾。条块分割直接影响到政策效果。一方面,多方发文又互不沟通,不同政策文本存在交叉冲突,“政策打架”时有发生;另一方面,执行中部门协调极为困难,条块之间卸责推诿,互不配合^{[14]81-98}。

对此,有学者强调通过政治体制改革,从根本上解决条块分割。但大部分学者更关注实际运作,并归纳出一些应对该问题的既有经验,如双重领导、小组制度等。双重领导是在不改变机构设置前提下进行的行政修正。一些职能部门同时受地方政府和垂直上级的领导、指导,这使得部门之间的统筹程度有所加深,进而强化政策执行的效率和力度^[15]。小组则对组织结构本身进行调整。一般由较高级别官员负责,核心相关机构牵头,任务涉及部门和政府参与,在党政体系内设置一些长期或临时性的小组,通过督查、集中整治等方式,完成针对性的任务目标^{[16],[17]20-47,[18]}。以上两种制度的共同之处在于强调协调,其实质是用块块统筹整合条条,以此减少和纠正由于分割格局带来的政策偏差。不过前者仍是行政体系内的调整,后者则带有运动式治理的色彩,试图用政治动员突破甚至取代科层本身^{[8]123-156}。

(二)考核困境

解决条块分割的关键在于通过各种方式为不同部门、政府建立起直接的行政联系,也就是“理

顺条块”。问题是,即使有了清晰明确的从属关系,官僚系统运行仍难以达到“如身使臂,如臂使指”的理想状态。自上而下的合法性授予机制决定了中国国家治理的主要方式既不是分立式的相互制衡,短期内也难以变成集权体制下的权力制约^[19],而是上级对下级的监督管理。对下级来说,上级拥有包括目标设定、激励分配、检查验收在内的绝对控制权^{[8]86-107}。但正如“上有政策,下有对策”等俗语描述的,现实中的上级需要以一对多、以寡驭众,容易产生信息不对称的问题,对下级的有效管控面临挑战。这成为影响政策效果的另一个结构性问题。

如果说条块分割的解决方案是增加协调、横向整合的话,应对新难题的主要做法就是强化纵向管理,严格考核监督。这方面的研究主要集中在锦标赛体制、一票否决上。锦标赛指当上级希望某方面的工作或政策得到积极执行时,可以将其转化为一定指标,让下级围绕其展开竞赛,并以择优晋升作为奖励^[20]。与此相对,一票否决是一种末位淘汰式的制度安排,上级设定一些关键性的工作或政策任务,下级对此展开竞争,名列倒数则被否决,受到严厉惩罚。

两种做法的共同点在于提供强激励(正向或负向)和任务指标化。在不改变宏观结构的前提下,这的确能在一些方面提升上级管控程度,减少下级的偏差行为。但也会带来不少负面问题,例如难以量化的政策会越来越不受重视,形同虚设;强激励带来指标细碎化和极端化,导致竞赛本身瓦解^[21]。

(三) 政策适用

20世纪80年代以来,由于“找回国家”(bring the state back in)思潮的冲击,西方学者在本国研究中越来越重视政府和官僚系统的作用。与之相反,出于种种原因,他们在分析中国时却引入了带有“社会中心论”色彩的“国家—社会”框架^[22-23]。受其影响,国内学界大多也或明或暗地接受了这一假设,由此带来一系列问题^{[24]260-285}。其实如果抛开“社会”概念本身复杂的历史和理论争议,将这种二分简单地理解为“国家—民众”,就会发现其仍具有强大的现实意义与研究价值。

完整的政策实施流程需要从中央到地方到基层再到民众。其中从中央到基层都是在官僚系统内部运作,主要依循科层或政治的逻辑。接下来从国家到民众的环节却超出了官僚系统的范围,这构成政策实施的另一个宏观结构。随之产生的问题有两个,统一政策与地方实际的矛盾,以及政府决策与民众意愿的冲突。

中央集权和广土众民是数千年来中国国家体制的基本特征,为维系一统格局与中央权威,国家政策往往表现出高度的一致性,但各地不同的自然、社会、经济和历史条件又意味着政策必须具有差异性和适应性才能得到有效实施^{[8]29-33}。执政者需要极高的治理技巧才能在两者之间保持平衡。有时候,中央只能通过对“一抓就死、一放就乱”的不断纠偏去逼近那模糊的均衡点。这使得上级统一政策在各地具体实施时极易出现偏差。

在坚持统一性的前提下,应对这个问题的方案有两种。一是寻找更具可行性的政策制定方式。如中国特色的“政策试点”制度^[25]。当上级希望达成某种政策目标,又无法确定何种内容安排最具操作性时,往往会先选择有代表性的区域进行试点。通过先试先行总结出一般性的流程要点和实施经验,然后以点带面,加以推广^[26]。由于试点多样和分层推广,这种制度安排能在很大程度上优化政策内容^[27]。同时,经验总结也意味着抽象,过于具体的流程细节被原则性的方针方向取代,为其他地区灵活实施、避免偏差留下了余地。另一种思路是通过制度设置赋予执行方更大的自主权。经济学家在这方面做出了贡献,他们在研究改革开放后中国的经济增长时发现,“集权—分权”不是简单的二元对立,国家权力也非不可析分的整体。中央在掌控关键权力(如人事权)维持政治集权的同时,可以通过财政分权、行政分权等方式使下级同时具有相当大的决策权力^[28-29]。地方和基层政府得以因地制宜地选择政策,从而缓和了统一政策与复杂现实的结构矛盾。

(四) 民意传导

西方和国内学者使用“国家—社会”框架,归根到底是出于对同一个核心问题的思考,即如何在公共生活(社会)与政治合法性(国家)之间建立起关联。一些学者认为,这是晚清以来,中国建立现代国家的“根本性议程”^{[30],[31]69-93}。在当前中国,虽然政策实施基本沿着自上而下的路径进行,但民众仍具有关键地位。一方面,民意是政策制定者本身最主要的合法性来源,另一方面,民众的接受、配合程度极大地影响了政策的最终效果。这成为导致政策偏差的又一个问题:由于缺乏稳定的信息传导、沟通渠道,政府制定和推行的政策与民众意愿间经常存在分歧。得不到民众配合,甚至遭到抵制的政策很难实现预期效果。

对这一问题的早期研究陷入了二元论:要么让国家消灭社会,要么由社会生出国家。20 世纪 90 年代苏东剧变后,这种二分在加上历史维度之后成为“民主化”理论并终结了历史本身^[32]。具体到中国,改革开放尤其是 1990 年代以来的中国在经济发展的同时保持了长期稳定,欧美政治学中的二分框架显然已经难以解释这一现象。

很多研究者因此认为,中国的现实中必定存在一些缓解“国家—民众”矛盾,客观上起到民意传导作用的制度,如庇护关系、集体行动等^①。庇护关系认为,在阶层流动尚未固化、关系网络可以拓展的背景下,不必建立基于普遍主义的制度,仅依靠与关键个人或单位组织的特殊关联,个体便能在很大程度上实现意愿表达和利益满足。反过来,公共事务也可以依靠私人连带实现,个人与公共的两种关系出现混合变形^{[33],[34]129-152}。集体行动的特点是公开且突发,有共同要求的民众聚合起来,在现实或虚拟世界通过各种方式表达自身意愿,影响国家做出回应,调整政策。这类集体行动不必然转变成对体制和结构的冲击,很多时候止步于自身诉求的满足,甚至可能沦为谋取不正当利益的手段^[35]。

宏观分析中的结构是给定的,只要承认其存在,政策偏差就不可避免。同样,在不改变结构的情况下,各种应对方案也只能缓和,却无法解决这一问题。总之,强调社会制度、结构对人的刺激和约束意义是宏观分析的显著特征。而那些强调行动者的主体性,希望从个体出发理解、分析政策偏差的研究者则走向了另一条路径。

三、微观层面的三种理论

微观研究的关键是行动者假设,即面对外界环境时,行动者会做出怎样的选择。韦伯的“理性人”被视为社会科学研究中奠基性的行动者假设,但“理性人”的界定失于笼统,其中“价值理性”与“工具理性”的区分长期以来更是引发巨大争议。随着学科分化加深,“经济人”“政治人”“社会人”等各有侧重的行动者假设成为不同学科的基础。

正因如此,涉及各学科的政策偏差研究其实包含了不同的行动者假设,本文将其抽象为三类:一是追逐私利的行动者,他们的唯一原则是个体利益最大化;二是规避责任的行动者,他们一切行为的出发点是尽可能少地承担行政责任;三是受关系约束的行动者,具体的文化观念和社会关系决定了他们的行动选择。从上述假设出发,既有研究对偏差原因、机制和解决方案产生不同判断,最终形成三种解释思路,即利益分化、监督不足和网络匹配错位理论(表 2)。需要说明的是,三种行动者假设及理论都是为了分析便利而抽出的“理想型”,现实经验研究很少能与之完全对应,更多地体现为三种类型的混合。

① 中国共产党所提倡的“群众路线”其实也是从这一问题入手,要求官员主动吸纳民众意见,优化政策以预防偏差。

表 2 三种微观理论的比较

	行动者假设	解决方案	研究举例
利益分化	追逐私利	各主体的利益兼容	变通
监督不足	推卸责任	明确责任、强化控制	迎检
网络匹配错位	关系先在	跨网络的创造性转换	催粮

(一) 利益分化

利益分化理论认为行动者的本质特点是追求个体私利。将这一假设往宏观推演,各组织、机构往往成为策略性的利益团体,产生群体利益、部门利益、基层利益等。最终影响政策效果各环节都表现为一种整体性的逐利格局,这种内在的普遍分化使偏差成为必然。由此导出的解决方案在于寻找各方利益兼容的政策模式。

在经验层面,利益冲突得到了众多文献的支持,尤其是关于基层政权的研究。一方面,从晚清以来的“谋利型经纪人”^[36]到项目进村后出现的“新代理人”^[37],村庄精英乃至整个乡村社会似乎越来越符合利益分化理论的行动者假设。这种变化的结果是,政策在村庄的推行成为以村干部为代表的精英群体争夺私利的机会。在村庄原子化的背景下,个别精英或强人的极端谋利行为极大地增加了政策实现的难度,甚至扭曲政策的原本目标^{[38]187-209}。另一方面,改革开放以来,在财政改革和晋升机制的刺激下,县乡政权成为积极谋求自身利益的实体^[39-40]。选择执行、修正变通成为基层政府在推行上级政策的同时谋取私利的常用手段^[41-42]。由于无法遏制县乡政权的谋利动机,大量政策出现效果偏差,甚至与最初预期完全相反^[43]。

在市场化不断加深的今天,以谋利人假设为基础的解释很容易被理解和接受。问题在于作为其理论基石的“利益”概念的界定很不清晰,分析经常陷入行动者追求的即其利益,利益即其所追求之物的循环论证中。而且由于利益缺乏边界和标准,也很难为解决政策偏差提供操作性方案。

(二) 监督不足

在监督不足理论看来,行动者面对政策时首先考虑的不是怎样从中谋利,而是以何种方式规避可能的责任。如果说前一理论的核心是增加收益,那么后者就在于减少当下和未来的付出。该理论同时假设行动者的卸责行为可以被对惩罚的恐惧所校正,只要惩罚力度足够大,行动者在实施中便不敢偏离政策设定。政策偏差的直接原因和解决方案因此可以归结为责任是否清晰、行为能否观测和惩罚是否足够三点。

以监督考核为核心,上下级政府围绕政策偏差与纠偏而展开的反复博弈是中国政府研究中长盛不衰的议题。监督不足理论也是理解这一议题的主要视角。有学者认为,自上而下的格局产生了两个结果,一是政府各组成部分获得了一定的独立性和灵活性^[44],部门之间、地区之间、上下级之间的推诿卸责成为可能。二是上级政府依然是下级的合法性来源,拥有对下级的绝对权威^{[8]72}。在这种制度下,自上而下的监督考核同时成为出现政策偏差和实现政策纠偏的关键。

20 世纪 80 年代以降,出于对下级政府自发怠政、乱政倾向的忧虑,中央通过明确责任连带、突出条条系统等方式强化对地方和基层的控制^[45]。但在现实中,这种考核努力有时被下级政府规避责任的“共谋”弱化,有时陷入信息不对称的“迎检”博弈之中^{[8]196-236,[46]},无法实现预期目标。考核结果的不尽如人意被理解为力度而非方向问题。进入 21 世纪后,中央借助项目制和新技术展开了新一轮以指标化、精准化为特点的政策纠偏和强化治理运动^[47-48]。然而这种自上而下的考核面临着新的危险:一些政策在落实中成为一种形式化的“文件治理”和“纸上工作”,其实质目标反而受到损害^[49-50]。

伊斯特利(William Easterly)在总结二战后各国发展政策的教训时说,政策取得成功的关键在于“把激励搞对”。经济学的激励有正向收益和负向损失两方面,这和上述两种理论的取向很接

近。不同的是,经济学的激励措施一般限定在市场范围内,而本文还包含了政治和权力的层面。很容易看出,利益分化和监督不足其实构成镜像关系,两者都是对趋利避害这一行为特质的拆分发展。与利益分化的解释相似,监督不足理论面临着基本概念含混的批评。而且,上述两种理论带有行为主义色彩,行动者的意愿与能力被混为一谈。举例说,当监督没能纠正政策偏差时,究竟是信息成本太高以至无法获知下级的真实行动,还是具体参与者分享了共同的文化背景,以至于并不将某些行为视为偏差?这种细微差异不但直接影响了对理论假设的判断,也在实践层面导向了完全不同的应对方案。

(三) 网络匹配

前两种理论都采用了方法论上的个体主义原则,主张行动者是有某种固定、具体行为特质的独立个体,拒绝给予超个体因素以解释地位^[51]。与之不同,网络匹配理论认为行动者处于带有文化意涵的先在网络之中,不同网络的结构构成个体行为方式的选择集,形塑其对行为的认知,并不存在一个固定不变的原子般个体。在这种理论看来,不同人群会形成充满不同性质和强度的关系网络,每个网络共享着一套被成员认可的道德规范和行为逻辑。网络发生叠合时,如果行动者不能以创造性转换弥合网络间的规范差异,就会出现错配。具体到政策实施中,不同行动者会根据各自所属网络的特点理解与执行政策,无法匹配的网络差异带来了政策效果的偏差。

中央政策在农村基层面对的困境和挑战为网络匹配理论提供了证据。相关研究沿着两个方向展开,殊途同归。一是表现政策如何通过网络间转换得到落实^[52];二是描述那些未能沟通不同网络的政策如何出现偏差、遭遇失败^[53]。学者从不同学科和理论中汲取资源,使用了大量不同的概念(如大传统与小传统,正式制度与非正式制度,陌生人社会与熟人社会等等),实质都是在指代政策推行方与接收方所处的两种异质性网络。以该领域经典的“催粮”研究为例,孙立平和郭于华发现,征收农业税的政策在某地遭遇农民抵制,这时作为执行方的基层干部采取的并不是兼顾利益(如协商税额)或强化控制(如暴力征税)的方式,而是将抽象的征粮政策转化为一种具体的、对象可以感知和认可的生活逻辑(“就当我们要饭的”),通过沟通国家政策与村庄人情两个规范迥异的网络,政策得以执行^[52]。

网络匹配解释不仅对之前两种理论的方法论个体主义提出批评,更试图通过赋予行动者的价值观念以分析地位,用建构论代替决定论。这种特点使得该理论始终面临着沦为还原论或工具论的危险。还原论将差异化的网络及其规范视为一种普遍且同质的实体,最终用文化决定论取代了网络建构。工具论把不同网络的结构差异转换为网络中不同个体的利益差别,超越个体的关系、情感、合法性被看成是自利行动者精确计算后选用的手段,于是又回到逐利个体的老路^①。上述两个倾向看似不同,实质上都将行动者自身的意愿、价值逐出了分析视野。

四、未来的研究方向

受学术风格、学科设置等因素影响,欧美学界关于政策偏差的研究长期偏重政策文本的讨论,近几十年才开始将执行纳入分析视野。不过由于各方面的差异,基于欧美经验的结论很难直接套用到中国。这也构成本文的出发点。

本文将既有研究分为宏观和微观两个层面,并分别对其主要研究问题和理论做了评述。总的来看,不同假设会导出不同的解释方向,只要论证合理、逻辑严密,都能形成一种自洽的理论。与其

① 孙立平和郭于华的“催粮”研究其实已经带有工具化的倾向,干部与催粮对象的私人关系被视为有助于完成任务的手段。

说哪个正确,不如说研究者更倾向于接受何种立场,关注哪个核心问题,依据了怎样的材料。同样,政策偏差研究中各种理论的根本差别源于分析的前提——对政府行为结构或行动者假设的判断,但都可以形成对政策偏差现象的有效解释。

既有研究的多样并不意味着研究终结,政策偏差在未来仍具有相当大的拓展余地。正如有学者指出的,研究中国的政策过程时,组织方式与观念制度是两条相互影响又不能彼此化约的主线^{[8]20}。但在政策偏差研究中,无论从宏观结构还是微观行动出发,对观念制度的分析都明显不足。强调文化的“网络匹配”理论也因为还原论和工具论倾向难以推进。如何找到一条切实可行的路径,给文化因素以实质性的分析位置,是政策偏差研究可能的突破点。

周飞舟关于政府行为的研究为思考这一问题提供了重要启发。在一篇纲领性文章中,他认为改革开放以来社会学相关研究中曾出现过利益结构分析和制度分析两种重要范式^[54]。前者强调各方既具备独立性又存在相互关系,是按照各自利益行动的主体;后者注重政府行为及其机制所处的更为宏大的制度背景。本文有关宏观、微观层面的区分很大程度上可以视作这两种范式在政策偏差领域的体现。在此基础上,周飞舟提出了政府行为研究的新取向——历史维度分析。这种范式一方面认为人,而非制度,才是研究的中心,另一方面又反对将人简化为理性的逐利个体。通过引入历史,各方行动背后的伦理、价值、动机具备了分析的可能性^[55]。

换言之,历史维度是引入观念制度的重要切入点。拉长时间段会发现,无论政策内容、政府结构、意识形态如何改变,中国的政策偏差存在一些稳定特征,而且这些特征往往有着深刻的文化意涵。例如,欧美研究中政策的具体执行者或者说一线官僚一直是分析焦点,但中国自上而下的政治体制意味着起监督考核作用的上级部门同样重要。上级“不介入”,即不在偏差出现之初就进行干预是政策偏差从可能转为现实的关键。既有研究大体从两个角度解释这一点:一是强调上级政府面临外部结构压力,不得不放弃干预,甚至主动与下级“共谋”^[56];二是认为由于信息不对称,上级无法掌握执行者的偏差行为,无法干预^[57]。但大量经验材料表明,即使没有结构压力,也了解真实状况,上级仍会在很大程度上允许偏差行为,只有当其过分突出时才予以干涉。这在既有研究中是难以解释的,不过一旦引入历史维度,会发现这一现象长期存在,明清“官箴书”中已有大量讨论,反映了官员对公私人情与日常行政之间关系的某种独特认识^[58]。

总的来看,从长时段历史切入,通过比较不同时期官员行政的共性特征,分析背后稳定的文化要素,可能是未来研究的生长点。

[参考文献]

- [1] 吴木奎.我国政策执行中的目标扭曲研究——对我国四次公务员工资改革的考察.公共管理学报,2009(3): 32-39
- [2] Lipsky M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980
- [3] 米勒.序言//沃尔多.行政国家:美国公共行政的政治理论研究.颜昌武,译.北京:中央编译出版社,2017
- [4] March J. Introduction: A Chronicle of Speculations about Organizational Decision-Making// March, J. *Decisions and organizations*. Oxford: Basil Blackwell, 1988
- [5] 布雷塞斯,霍尼赫.政策效果解释的比较方法.国际社会科学杂志,1987(2):115-134
- [6] 钱再见.论公共政策执行中的偏差行为.探索,2001(4):63-65
- [7] 陈家建,边慧敏,邓湘树.科层结构与政策执行.社会学研究,2013(6):1-20
- [8] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑.北京:生活·读书·新知三联书店,2017
- [9] 李棉管.技术难题、政治过程与文化结果——“瞄准偏差”的三种研究视角及其对中国“精准扶贫”的启示.社会学研究,2017(1):217-241

- [10] 邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看. 香港:牛津大学出版社,1994
- [11] 清华大学社会学系社会发展研究课题组. 走向社会重建之路. 民主与科学,2010(6):39-44
- [12] 景跃进,陈明明,肖滨. 当代中国政府与政治. 北京:中国人民大学出版社,2016
- [13] 朱光磊,张志红.“职责同构”批判. 北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112
- [14] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究. 天津人民出版社,2009
- [15] 周振超,李安增. 政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”. 东岳论坛,2009(3):134-138
- [16] 周望. 中国“小组”政治组织模式分析. 南京社会科学,2010(2):77-81
- [17] 陈玲. 中国高层领导小组的运作机制及其演化//俞可平,海贝勒,安晓波,编. 中共的治理与适应:比较的视野. 北京:中央编译出版社,2015
- [18] 陈家建. 督查机制:科层运动化的实践渠道. 公共行政评论,2015(2):5-21
- [19] 景跃进. 中国特色的权力制约之路——关于权力制约的两种研究策略之辨析. 经济社会体制比较,2017(4):32-44
- [20] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究,2007(7):36-50
- [21] 周飞舟. 锦标赛体制. 社会学研究,2009(3):54-77
- [22] 孙立平. 社会主义研究中的新制度主义理论. 战略与管理,1997(5):97-104
- [23] 裴宜理. 半个世纪的伙伴:美国的中国研究与中华人民共和国//张海惠,编. 北美中国学:研究概述与文献资源. 李婷玉,袁斐,译. 北京:中华书局,2010
- [24] 黄宗智. 中国研究的范式问题讨论. 北京:社会科学文献出版社,2003
- [25] Heilmann S. Policy-Making through Experimentation: The Formation of a Distinctive Policy Process//Heilmann S, Perry E. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Press, 2011
- [26] 周望. 中国政策试点研究. 天津人民出版社,2013
- [27] 韩博天. 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代,2008(5):31-51
- [28] Montinola G, Qian Y, Barry R. Weingast. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*,1995(1):50-81
- [29] Xu C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 2011(4):1076-1151
- [30] 孔飞力. 中国现代国家的起源. 北京:生活·读书·新知三联书店,2013
- [31] 张静. 地方权威的授权来源//张静. 社会冲突的结构性来源. 北京:社会科学文献出版社,2012
- [32] 福山. 历史的终结与最后的人. 桂林:广西师范大学出版社,2014
- [33] 华尔德. 共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构. 香港:牛津大学出版社,1996
- [34] 张静. 个人与公共:两种关系的混合变形//社会冲突的结构性来源. 北京:社会科学文献出版社,2012
- [35] 田先红. 治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995—2009. 北京:社会科学文献出版社,2012
- [36] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村. 南京:江苏人民出版社,2008
- [37] 李祖佩. 分利秩序:鸽镇的项目运作与乡村治理(2007—2013). 北京:社会科学文献出版社,2016
- [38] 陈锋. 乡村治理的术与道:北镇的田野叙事与阐释. 北京:社会科学文献出版社,2016
- [39] 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. 社会科学研究,2002(1):17-24
- [40] 周飞舟. 以利为利:财政关系和地方政府行为. 上海三联书店,2012
- [41] 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//应星,周飞舟,渠敬东,编. 中国社会学文选:下册. 北京:中国人民大学出版社,2011
- [42] 欧博文,李连江. 中国乡村中的选择性政策执行. 社会学视野网站. 2011-05-23. <http://www.sociologyol.org/yanjiubankuai/fenleisuiyoin/fenzhishehuixue/nongcunshehuixue/2011-03-01/12259.html>
- [43] 秦晖.“黄宗羲定律”与税费改革的体制化基础:历史的经验与现实的选择. 税务研究,2003(7):2-8

- [44] Nathan A. Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, 2003(1): 6-17
- [45] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 2009(6):104-127
- [46] 吴毅.迎检的游戏. *读书*, 2007(6):114-120
- [47] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制. *中国社会科学*, 2012(5):113-130
- [48] 孙超,贺巧玲.IT技术对基层政府行为的影响——一个初步分析框架. *公共管理评论*, 2017(2):79-93
- [49] 欧阳静.“做作业”与事件性治理:乡镇的“综合治理”逻辑. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2010(6):106-111
- [50] 李林俦.基层政府的文件治理——以县级政府为例. *社会学研究*, 2013(4):101-128
- [51] 段培君.方法论个体主义的三种诠释及其合理性. *自然辩证法研究*, 2002(9):52-56
- [52] 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//应星,周飞舟,渠敬东,编. *中国社会学文选:下册*.北京:中国人民大学出版社,2010
- [53] 徐宗阳.“内外有别”:资本下乡的社会基础.北京大学博士学位论文,2017
- [54] 周飞舟.政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变. *中国社会科学*, 2019(3):21-38
- [55] 周飞舟.论社会学研究的历史维度——以政府行为研究为例. *江海学刊*, 2016(1):103-109
- [56] 周雪光.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*, 2008(6):1-21
- [57] 艾云.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*, 2011(3):68-87
- [58] 周飞舟.“经术”与“吏事”:中国古代的治理实践——《官箴书》研究提纲//应星,编. *社会理论:现代性与本土化——苏国勋教授七十华诞暨叶启政教授荣休论文集*.北京:生活·读书·新知三联书店,2012

Policy Deviations: Review and Outlook

SUN Chao

Abstract The inconsistency between policy implementation and expectations has attracted a lot of research. This paper reviews the research on contemporary China's policy deviations by distinguishing the macro-structure and micro-action. From the macro perspective, the relationship between central-local and state-society is the most important analytical framework. The four issues of governmental fragmentation, assessment problem, policy application and public opinion expression have become the basic point for explaining policy deviation. From the micro perspective, based on different actor assumptions: economic man, shirking responsibility and relationship first, there are three interpretation theories. Finally, the paper argues that the historical dimensions and cultural factors might be important for future research.

Keywords Policy deviation; Central-local; State-society; Actor hypothesis