

环境政策实施机制研究

——一个制度分析框架*

林 梅

Abstract: The known research of environment sociology lacks of the ones from the implementation mechanism of the environmental policy. Based on the implementation process of “Pingyuan xinghong, Tuitian huanhu and Yimin jianzhen” policy in Dongting Lake District, this paper explores five mechanisms in the implementation process of the environmental policy. They are the mechanism of policy re-making, the mechanism of cognizance/aim difference, the mechanism of rule conflict, the mechanism of organization reference and the mechanism of implementation supervision. The paper also studies the conditions in which these mechanisms exist and are brought into play. As a matter of fact, the five mechanisms can be applied into the implementation process of other social policies.

一、引 论

当前的环境社会学研究,更多的是从生态学、环境意识、环境运动、技术风险与可持续发展等角度展开的,缺乏从环境政策实施机制这一视角进行的比较全面的研究。在新制度经济学的研究中,也有一些从环境角度进行的制度分析,其中较有影响的理论有“公用地的悲剧”和科斯定理。虽然这两个重要的理论都是从环境问题入手来进行制度研究,但是二者都没有涉及到制度的实施问题。某些新制度理论家特别关注了制度的实施问题,重要的有诺思和威廉姆森。诺思在《制度、制度变迁与经济绩效》(1994)一书中,主要强调了制度实施是一个需要耗费成本的过程以及与此联系的制度的不完全性,从而强调了正式制度和非正规制约之间协调的重要性。威廉姆森在关系合同理论(1985)的研究中也强调合约过程的重要性,并从制度的不完全性导出了合约实施中人际关系的重要性。他认为,有限理性和机会主义的存在,导致合约的不完全,从而使合约的实施成为重要环节,具有特定身份的人际关系嵌入到合同关系之中,对以后的专用投资决策和重复交易起着很重要的影响作用。他们的理论对本文的分析有着重要的启发意义,为环境政策实施机制研究提供了一条很有价值的思路。但是,他们都集中精力于和新古典经济学理论的完全制度假设对话,而没有详细分析制度实施过程中的机制问题。当然,更没有关注环境政策实施中的特点。

环境政策作为一种社会政策,其本身内含有一定的制度规范,与其他的社会政策有着更多的不同。环境政策的制定有其特殊性,环境问题总是涉及到多方面的利益,从小范围内来说可能使少部分人受益,但从大范围内来讲可能损害到其他人的利益。而且,环境影响的程度及其范围有时不太明显,很难作出一致的判断;其政策的执行、效益的显示也是一个长期的过程,对政府官员的政绩及个人利益不能产生立竿见影的效果,因而地方政府一般把环境问题放在末尾来考虑。此外,环境方面的约

* 论文的写作得到刘世定教授、卢淑华教授的悉心指导,谨致谢意。

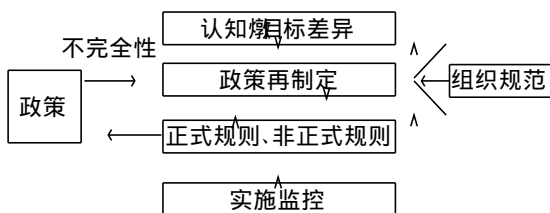
束与经济建设中所受到的约束也有所不同,经济建设进行了几十年,已经形成了一套比较成熟、完善的审计监督机制,但是在环境保护方面还缺乏这样一套监督机制。因此,由于各级政府对于环境问题存在认知和目标上的差异以及利益分歧,有时候,即使一项环境政策在宏观上讲得通,但在实际工作中却难以执行,导致政策的制定与执行之间存在着一条难以逾越的鸿沟,非短时期内可以弥合。环境社会学目前的研究空缺和制度分析中的盲点奠定了本文的研究着眼点和分析的基础。本文正是从制度分析的角度入手,以洞庭湖区实行的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策为例,探讨环境政策实施过程中的机制问题。

二、概念界定与基本分析框架

《汉语大词典》(1986)把“机制”定义为:“原指机器的构造和工作原理,生物学和医学通过类比借用此词,指生物机体结构组成部分的相互联系,以及其间发生的各种变化过程的物理、化学性质和相互联系。现已广泛应用于自然现象和社会现象,指其内部组织和运行变化的规律。”笔者认为,所谓机制是指事物在发展过程中,各相关因素(包括内部结构与外部条件)之间的相互作用与联系。这一相互作用与联系,既存在一定的规律,又受到一定条件的制约。

政策实施机制,顾名思义,就是指政策在实际贯彻执行的过程中,一系列具有功能结构的相关要素间的内在作用方式和相互联系。这些要素中,有的发挥着正面的、积极的功能,有的发挥着负面的、消极的功能。只有深入了解这些动态关系之间的作用联系,才能把握政策在实施过程中发生“异化”的规律。权力中心在制定政策以后,通常由地方各级政府来具体执行,而在执行过程中,又会因为政策的不完全性、中央和地方的行政等级结构之间的离散性等特征,导致政策走样与“变形”,或是出现“上有政策,下有对策”的情形。

本文着重分析环境政策实施中的重要机制,并探讨这些机制存在和发挥作用的条件,我的基本分析框架是:(1)政策制定的高度不完全性,也即粗略性,导致现实的政策实施等于实施加上对政策的再界定;(2)经过再制定的政策仍然是不完全的,政策的再制定受到人们对环境的认知差异以及非正式规范的影响;(3)由于人们的认知差异,在政策执行过程中,正式规范与非正式规范之间存在着复杂的相互作用,二者之间存在着互补与摩擦,实际起作用的是已经发生了变化的正式规则与非正式规则;(4)政策实施必须借助一定的组织形式,而在临时成立的组织内部,组织的长期目标与临时的短期目标之间存在着差异,因而它们所面临的规范也是不一样的,两种规范之间存在着摩擦与协调;(5)实施过程中的信息反馈与监控问题,由于存在着委托—代理问题和信息不对称,中央政府对地方政府的监督与来自基层的民意都缺乏一条畅通的信息通道,即“上情不能很好下达,下情也不能很好上陈”。用一个图来表示这一过程,就是:



政策实施机制模型

我们可以把在洞庭湖区施行的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策看作是中央政府和地方政府以及村民之间达成的一项契约,要真正分析它所面临的问题及其所采取的具体形式,首先必须对契约通常具有的特性进行必要的说明。在新古典经济学的基本模型中,价格机制被认为可以解决经济活动中的一切协调和激励问题,也即市场价格完全有效。然而,在现实生活中,这种理想的无摩擦世界是根本不存在的。

新古典模型假定个体决策单位具有关于自身所处环境的完备知识和信息,因而在任何时点上都能准确地从全部备选方案中选择出使其效用最大化的最优方案。这实际上并不符合现实生活

中人的基本特性。事实上,最大化只是人类行为意愿趋近的目标,在现实中只能有限地做到。就是说,现实的人在决策时将受到有限理性的制约。有限理性的概念最先由郝伯特·西蒙提出,经由奥立佛·威廉姆森引入新制度经济学文献,成为经济组织分析的基本假定之一。该假定表明:决策者通常不可能想象出他所面临的全部备选方案,也不具备关于未来各种可能性及其后果的完备知识和预见。在这里,我们借用新制度经济学中的基本假定来分析“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策实施过程中所面临的问题。同样地,在制定“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策之前,权力中心不可能了解到有关要素的全面信息,因此制定的政策必然不完全,只能对政策的基本目标作出原则性的界定,不可能对政策涉及到的有关政策对象即村民的权利和义务作出明确的界定和划分,其中的具体细则则由地方政府来操作。因此,由政策规定的不完全性所导致的地方政府的偏离与变通行为也就不可避免。

然而,经过地方政府再制定的政策仍然是不完全的,政策实施过程受到一系列因素的影响,其中人们的认知是一个十分重要的因素。认知影响着人们的效用函数。由于人们对“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的认知各不相同,因此他们的目标也不一样。外部条件的复杂性和地方政府的能动性又使得正式规则与非正式规则之间发生相互作用,二者既互相补充、相辅相成,又存在摩擦与冲突。新制度经济学认为,正式约束只有在社会认可,即与非正式约束相容的情况下,才能发挥作用。把制度划分为正式约束与非正式约束,只是为了理论分析的方便,在实际社会生活中,正式约束与非正式约束对政策执行的“共同影响”是很难分开的。政策制定以后,各级政府面临的一项任务是成立相应的组织来完成这项工作。在实施“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策时,各级地方政府都组建了灾后重建办公室,专门处理移民建镇方面的事务。但是,由于灾后重建办是临时成立的,其组成人员也是从各政府部门抽调的,这些人员同时做着两份工作,既要处理移民建镇的有关事务,又要完成原单位的例行工作,因此,在他们所要完成的长期任务与短期任务之间不可避免地发生冲突。重建办的工作人员面临两种不同的组织规范,多重规范之间存在着冲突与摩擦,他们必须在二者之间进行权衡。换句话说,组织借助中的规范多重性也会影响到政策执行的实际效果。除此之外,政策的实施还存在一个信息反馈与监督的问题。在实行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中,上级政府会对下级政府的工作进行检查与监督,但是,由于存在委托—代理问题和信息的不对称性,下级政府有可能蒙骗上级政府,使上级政府了解不到下面的真实情况,而下面的民意也无法真正传递上去,从而出现监督的“真空”地带。

概括地说,由于政策制定的不完全性、人们对政策与环境的认知差异、正式规则与非正式规则的互补与摩擦、组织借助中的规范多重性以及政策实施中监控问题的存在,导致政策执行有可能偏离决策者的初衷而出现意想不到的结果。

三、政策再界定机制

政策,作为制度中一种正式规范的形式,它的运作过程由制定和实施两个部分组成。我国现存的行政体制的问题,导致了政策运作过程存在着分离性,中央政府只负责决策,而政策的具体执行由地方政府来进行,二者之间存在一种委托—代理关系。由于信息不完全和有限理性问题的存在,导致权力中心制定出来的政策都比较粗略,只是对政策涉及到的有关方面作原则性说明,具有高度不完全性的特征。因此,地方政府在执行政策之前,必须对政策进行再界定,也就是说,对决策中的基本原则、基本要求进行细化,制定出具体的操作细则。

事实上,政策的制定与实施有时候是交织在一起的,各级地方政府经常需要根据地方的具体情况不断对政策进行再界定和调整。在这个过程中,既包括地方政府对政策进行的正常的、合理的灵活处置,也包括对政策进行的不合理变通。变通是相对于原来的制度或政策而言的,它并不是对原制度、

政策的全部改变,而只是一种部分的改变,至少在形式上仍与原来的制度与政策保持一致。变通是委托—代理关系中常常出现的问题。究其原因,关键在于信息分布的不对称性。信息不对称本来是经济学中的概念,指的是不同经济当事人在签订和实施契约的过程中,对于相关事件和相关行为的信息是不对称的,一方比另一方拥有更多的信息和知识。在这里,我们把它借用到政府关系中,用来说明地方政府在执行中央决策的过程中所出现的问题。

从调查情况来看,地方政府在执行“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的过程中,存在如下几种政策再界定方式:

(1)“钻空子”,即利用制度与政策规定的不严密来为自己谋利益。在我国现行的行政体制下,中央政府与各级地方政府之间实行的是金字塔式的等级规则,各级政府权力的大小由其在金字塔式的行政序列中所处的地位来决定。在这个行政序列中,权力中心位于金字塔的顶端,因而一般由它来制定各项政策,然后通过纵向隶属的行政系统,自上而下地传达给各级地方政府去执行。但是在权力中心制定的政策中,一般只是对政策的基本目标和“精神”作出原则性规定,而没有规定实现目标的具体手段;或者规定了实现目标的基本手段但也常常是强调应该做什么的有关事项,而对不应该做的事项只做很少的规定,这便使得制度与政策安排在“应该如何”和“不应该如何”之间出现了若干“真空”地带,拥有一定自主权的利益主体有可能寻找各种机会以摆脱权力中心的行政控制,“上有政策,下有对策”便是一种真实体现。例如在水利厅制定的“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”规划任务书中,只规定了移民安置的基本原则与基本要求,对具体应该怎样实施与操作并没有提出明确的意见,而是把权力完全下放给了地方政府,从而给地方政府留下了重新解释与变通的机会。

(2)曲解规则,即打政策的“擦边球”。各级地方政府作为权力中心的代理机构,有着自身独立的目标,如地方财政收入最大化,扩大地方政府对资源的配置权力,保护在原有体制下的既得利益,争取本地人民的支持等。因此,在执行中央政策时,地方政府会尽量向本地的地方利益倾斜,以机会主义的态度来实施中央政策,打政策的“擦边球”。所谓“打擦边球”是指能够从政策的某些条文中找到微弱的依据而实质上实行与原有政策目标在很大程度上相脱离的行动方案(制度与结构变迁研究课题组,1997),或是在进入政策边界时,根据各种人情关系而挤入国家政策的“笼子”。一方面,由于挤入国家政策的“笼子”就有可能获得一定数量的国家建设投资,因而地方政府不惜找关系、走后门,于是,出现了一种类似“寻租”的现象。另一方面,由于权力中心制定出来的政策一般都是原则性的,各级地方政府在实施前还需把这些原则性条件转变为具体的操作性规则,因此,地方政府常常在“用活、用足中央政策”的名义下,根据本地区、本部门的利益来理解中央政策,并利用上级的授权来追求与权力中心不一致的目标,从而使政策偏离原先的选择,打一些既不与中央政策明显冲突、又有利于地方利益的“擦边球”。例如,按政策规定,YH垸本来不在第一期移民建镇工程之列,但是,由于该垸的堤防标准没有达到国家要求,还沾得上政策的一点点边,因此当地政府凭借与上级主管部门的私人关系(主要是地缘关系),终于把该垸挤入了移民建镇的“笼子”。

(3)“补充文件”。由于现实条件的复杂性和差异性,权力中心在对政策的指导思想、基本目标与原则等作出基本规定后,一般允许地方政府结合本地区的实际情况制定相应的地方性政策。例如在水利部《关于加强长江近期防洪建设的若干意见》(1999)中就明确指出,关于平垸行洪、退田还湖和移民建镇工作,“各省要根据国家的安排,结合当地实际情况,搞好总体规划,由省里审查认真组织实施”。但是,地方政府往往过度强调本地的特殊条件,而制定和发布若干旨在保护地方利益、或是有利于地方政府谋取私利的补充性文件。例如,中央政策规定,对因平垸行洪、退田还湖而需移民的村民实行一次性补贴,按照每户平均1.5万元的标准补贴到地方,专项用于移民安置工作。但是,地方政府在具体执行这项政策时,却演变成根据房屋种类、档次、房屋质量和住房面积的大小来确定移民建

房补助金额。

(4)“改头换面”，也就是在政策实施过程中，政策执行者通过改变政策的边界而把本来不属于政策范围的对象纳入其中。具体到“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策，省里规定了享受移民资格的四条标准，但是，这一规定到了乡镇一级政府和村委会却发生了变化。执行这项政策的各村委会和乡镇政府联合起来，通过改变村、组的行政区划关系或村民的户口本而把他们纳入了移民建镇的圈子。为了享受移民户的待遇，有的村民甚至千方百计把户口从外地迁回，在领取了移民建房补助金后又立即把户口迁出。

由此可见，由于信息的不完全性，导致了中央政府不可能制定出高度完备的政策，从而决定了地方政府在执行政策之前必须首先对政策进行再界定。在这一过程中，地方政府有可能偏离权力中心的目标而谋求自身利益。

四、认知/目标差异机制

经过再界定之后的政策仍然是不完全的，实施过程中必然有其他一系列因素的介入，其中，人们的认知发挥着十分重要的作用。由于环境问题的特殊性以及各自的生活背景、所处的社会地位和所受的教育不同，导致各人看问题的角度也不一样，不同的人群对于“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策有着不同的认知。

洪灾过后，中央政府认识到了保护环境的重要性以及环境保护与社会经济发展之间的联系，认为它“关系到国民经济和社会发展全局”，决心花大力气整治江湖、兴修水利，并提出了“封山植树，退耕还林；平垸行洪，退田还湖；以工代赈，移民建镇；加固干堤，疏浚河湖”的指导方针。也就是说，把环境当作一项系统工程来抓，决心抓好这件关系子孙后代的大事。

然而，针对这项政策，各级地方政府与权力中心所持的观点却不一样。省水利厅灾后重建办公室的官员认为，移民建镇只是一种短期行为，中央提出实行3—5年，但具体目标尚不明确，且资金缺口大，一直没有很完善的政策体系，各方面都无定论，分歧很大。中央是为了解决灾民安置，水利部门则想系统地解决长江、洞庭湖的防洪问题，而其他部门只是想解决灾民目前的困难。中央的意图是把这项工程一代一代搞下去，但是这样花的代价太大，要想在短期之内弥补几十年、上百年造成的恶果很困难。因此，地方政府都视这项政策为争取国家投资、向国家要钱的大好机会。省政府一位干部说，“以前，我觉得这个钱很好拿。”一些地市领导也持有类似观点，主张“先把钱拿来再说”。市灾后重建办的官员则认为，实行平垸行洪、退田还湖和移民建镇政策对地方有好处，地方上是表示欢迎的。这是开天辟地以来，由国家拿钱给农户搬迁，以往的任何朝代都没有这回事。从大的方面来说，这是为了解决当地的生态环境问题。但是在实行这项政策时，实际上地方政府要拿出来的钱更多，而地方政府一时无力解决这么多的投资。办法只有一个，就是降低标准。事实上，这已经变通了中央的政策。由于地方财政压力大，现在实行的一般是赤字财政，因此，对于基础设施建设，地方政府，包括省、市、县三级，是不可能对它进行投资的。他们认为，中央的决策是走一段，看一段，“摸着石头过河”，政策没有连续性，很多问题都没有得到很好解决。到了县一级政府，上述情况又发生了变化。地方政府只管政策的执行，而不管政策执行的实际效益。争取移民建镇项目，实际上成了地方政府争取国家投资、衡量官员政绩的一项指标。县里争取水利方面的投资多，说明水利工作做得不错。最后，移民建镇的工作具体是由乡镇一级政府和各村委会来实施的。乡镇领导和村干部对此的看法是，在争取移民建房补助款时，尽量多报一些移民户上去，因为“多报多拿钱，反正是国家的钱，不要白不要”。

以上是政府官员对平垸行洪、移民建镇政策的看法，水利专家则认为，中央实行平垸行洪、移民建镇政策的本意是为了解决灾民的安置问题，至于为什么地方政府和中央政府的意见不统一，主要是因

为二者看问题的角度不同。中央是为了确保大江大河和主要城市、重要铁道干线的安全,不要再出现1998年百万军民齐抗洪的局面;而地方政府并不愿意把部分田地退出来蓄水。因为在沿湖地区,土地利用程度都很高,如果退一部分田出来,就意味着这些地方再不能耕种了,而这又会导致地方财政的减少。由于经常受灾,已经使得当地经济很不景气,如果再减少耕地,情况会更加严重。因此,水利专家认为地方与中央发生意见分歧主要是一个小局与大局的问题,这项政策还是正确的。至于各省把这项政策看成是一个向中央要钱的大好机会,认为移民规划做得越大越好,这是不对的。

平垸行洪、移民建镇政策的直接涉及者村民对此的反映又如何呢?村民反映,“移民搬迁对地方来说还是一件好事。没有这笔钱,很多老百姓的房子建不起来”。在调查过程中笔者了解到,当地的一些婚庆习俗跟建房有着密切的关系。盖房子是村民生活中的一件大事,很多人辛辛苦苦地劳作了一辈子,就是为了积攒一笔钱给儿子盖房、娶媳妇。如果家里没有比较宽敞的房子,媳妇是很难娶进门的。而在当地娶亲,一般女方的要求都很高,除了索要一定的彩礼外(一般都在万元以上),还要求男方必须有新房,最好婚后不与父母、兄弟姐妹住在一起,否则这门亲事将很难成功。因此,很多农户都想趁这次移民搬迁的机会把房子盖起来。农户自己也算过一笔帐,如果这次不搬迁,“错过了这个村,就没那个店了”,以后国家也不会一次性拿出这么多钱来让农民盖房。至于上面(指政府)说的解决灾民安置和洞庭湖的防洪与环境问题则在其次,或者说根本不在村民的考虑范围之内。村民关心的只是自家的房子能否建成和自己应得的那笔移民建房补助金。从这里我们也可以看出,村民对这项政策的认知与中央政府的预期有很大的差距。村民是否愿意搬迁主要还是出于经济上的考虑,与环境问题关系不大。

认知影响着人们的目标与效用函数,效用函数的差异是委托—代理理论的一个基本前提,但是人们利用委托—代理理论分析的许多事例与环境问题上的有关情况常常有相当大的差异。其差别在于,在环境问题上,人们的认知差异极大,甚至缺乏基本的共识;而委托—代理理论分析的案例一般只涉及到利益如何分配的问题。认知差异常常导致目标函数的不一致。由于各级政府、水利专家和村民对“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的认知各不相同,因此他们的目标也不一样。1998年的长江全流域特大洪水,使圩垸人民的生命财产遭受了巨大损失,中央政府决心花大力气整治江湖,保护环境,以便为经济发展提供足够的后劲与支持,并要求地方政府不要仅仅把这次移民建镇看成“一个只是要钱的规划”。地方政府面临的则是如何把“蛋糕”做大的问题。作为中央政府的一级代理机构,地方政府有着自身的利益,并承担着双重角色:一方面,它代表着中央的利益;另一方面,作为地方的父母官,它对本地的经济、社会发展负有重大责任。地方政府的角色多元化使它有可能避开权力中心的监督而谋求自身利益的最大化。而且,短期经济目标与长期社会目标如环境保护的对立也使地方政府面临着双重角色的冲突。尽管地方政府对“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策持有不同意见,但是它还是要执行这项政策,其原因除了行政体制中的命令—服从关系外,根本原因还在于地方政府形成了一种利益预期,即按照中央的指示行动,迟早会给自己带来收益,如移民建房补助金以及由这项政策的引入所带来的额外收益,如拉动国内市场需求等。

农民是最实际的,他们的每一个行为选择都经过了一番算计。当地村民出于经济上的考虑同意搬迁,认为“如果这次不搬,下次让个人一次性拿出上万块钱来盖房是不可能的,不如趁这次移民的机会把房子盖了算了,反正迟早也是要盖的,跑得了和尚跑不了庙”。一村民还说:“我现在最大的愿望就是趁我现在还干得动,攒点钱,给儿子盖两间平房。他都30多岁的人了,还没娶上媳妇。对象倒是谈了好几个,但谈到最后,都是因为我们家没有盖房,女方不同意,婚事就吹了。这次感谢国家,给了农民这样一个好机会,让农民把房子建起来。”村民的目标与中央、地方政府的目标之间出现差距,这在客观上也会影响到政策实施的效果。

五、规则摩擦机制

诺思(1994)认为,制度既包括国家规定的正式规则,也包括社会认可的非正式规则。从历史发展来看,在正式约束设立之前,人们之间的关系主要靠非正式约束来维持,即使在现代社会,正式约束也只占整个行为约束中很少的一部分,人们生活的大部分空间仍然由非正式规则来约束。政策制定出来之后,由于环境的复杂性和地方政府的能动性,政策实施受到一系列非正式规范的影响,正式规则与非正式规则之间存在着复杂的相互作用,二者之间存在着互补与摩擦。调查结果表明,正式规则与非正式规则的相互交织及其演化尚未越出人文习性的传统樊篱,改变了的正式约束与持续的非正式约束之间的紧张程度,对社会政策的变化方向起着很重要的作用。在农村社区,人际关系网络的“差序格局”和在长期交往过程中形成的比较固定的交往人群、家族意识等因素常常会改变正式规则,导致政策在实施过程中发生与原定目标的偏离。

权力中心制定政策以后,通常委托各级地方政府来执行,由此出现了多层委托—代理关系。事实上,“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策最后是由乡镇政府和各村委会负责实施的。乡镇政府和村委会在省政府的文件精神指导下制定了一系列具体的操作性规则,例如,由村民提交移民搬迁申请报告,并与村委会签订移民搬迁协议书、交纳一定数额的建房保证金以及提交无房证明、准迁证等。但是,在这些正式规则的后面,还存在着很多人为操作的东西,如移民户资格的“黑箱”操作以及收取名目繁多的费用等,而这又涉及到政策执行中非正式规则的问题。

非正式规则是影响政策或制度运行的重要因素,政策变通在很大程度上是非正式规则嵌入的结果。对于像我国这样一个通常将价值取向置于首要地位的民族来说,它对社会经济生活的影响尤为深刻。事实上,在执行政策的过程中,正式规则只是决定政府官员行为选择的总约束条件中的一小部分,尽管这是很重要的一部分,而实际发挥作用的是社会中存在的各种非正式规则。我国幅员辽阔,各地情况千差万别,自上而下“一刀切”式地执行政策是很难适用于所有地方的。于是,在执行政策的过程中,出现了“上有政策,下有对策”的现象,各地区或不同利益主体在不违背“上面的指示精神”和基本原则的情况下,或多或少地对中央政策进行了修改或变通处理,制定了新的地方性“土政策”。地方政府通过对“土政策”的灵活运用,在其中寻找机会和出路。例如,在移民户的上报工作中,由于多种原因,存在着漏报户的现象。而镇政府和村委会在处理漏报户的问题上,就存在着“黑箱”操作。有的是不住在移民村的范围内,有的是根本就没这个人,有的是早就出嫁了,有的则是突击分家,然后新办了户口本。

中央政策规定,人均三分地以下的行政村,村民可以免交提留,只需上交部分农业税,有的村十多年以来都未交提留。但村民反映,尽管有这些规定,各项税费最后还是由镇政府和村委会收去,要不是在这次的移民建房补助款中一并扣除。可见,由于受到非正式规则,也即地方“土政策”的影响,正式规则在地方政府的手中已经或多或少地走了样。

社会是由“有字的规则”(即正式制度)和“无字的规则”(如风俗、习惯等)共同构成的。非正式规则是一种“无字的规则”,它能够解释农村社会生活中的诸多现象,而政策制定者往往只看到了“有字的规则”,却不了解民间真正通行的规则是什么。事实上,我们国家有许多社会政策都是依托人际关系网络来执行的,“人情”、“面子”、“关系网”在其中发挥着重要作用。“关系”作为一种规则,同市场规则一样,已成为乡村社区配置资源的重要手段之一。例如,W村支部书记的弟弟本身不属于移民户,因为给别人腾屋场,也享受移民户的待遇。村民说他是“一家打墙,两家方便”。村民认为,“现在最重要的就是要有关系,光有钱还是个假词儿,都不行”,“实际能否得钱,得多少钱,全是靠关系。关系就是一种资本”。如果村民平日与村干部私人关系融洽,那么,就可以沾村干部的很多“光”,享受到政策优

惠。更多的时候,私人交往关系甚至成了村干部执行政策时的一个重要选择标准。

可见,在乡村社区,国家政策并不是仅仅依靠行政体系就能顺利贯彻、执行,也不是仅仅依靠村庄习俗或其他安排就能实现的,而是经过“中央政府——地方政府——农村社区——村民”之间一系列讨价还价过程达成的交易。在这个过程中,正式规则与非正式规则紧紧交织在一起,二者相互渗透,相互联系。更多的情况是正式规则必须借助于非正式规则才能执行得下去,后者在政策执行中扮演了非常重要的角色。有时候,它比正式规则更容易得到人们的认可与支持。

六、组织借助机制

一项社会政策制定以后,各级政府部门面临的一个重要问题是为完成这一任务而设立相应的组织。平垸行洪、移民建镇政策出台以后,省、市、县、乡镇各级政府都成立了灾后重建办,并在其各组成部门之间进行了职能分工。但是,灾后重建办只是一个临时性的办事机构,与韦伯所说的正式组织有很大的区别,其组成人员是从政府各部门抽调的,在完成了移民建镇的任务之后,就会自动解散。更重要的是,灾后重建办的组成人员平日里要完成两份工作,除了完成灾后重建办的任务以外,还需要完成他以前所隶属的部门的例行工作。也就是说,实际上是“一套班子,两个衙门”。因此,出现了多重组织规范以及各个部门之间的规范协调问题。

首先,灾后重建办由属于同一个管理层次的不同单位,如国土、城建、财政、审计等部门的人员组成,因此,面临着各部门之间的横向协调问题,而要同时协调七、八个部门的工作是很困难的。而且,在这么多的部门之间建立统一的、共同的组织规范也不容易。其次,组织规范约束着成员的行政行为。灾后重建办成立之初就确立了自己的组织规范,但由于人员是临时组成的,他们各自又需遵守原单位的那套组织规范,因此,两种规范之间不可避免地存在着摩擦与冲突。换句话说,灾后重建办的工作人员面临着一个“范式转换”的过程。他们必须转变原单位的组织规范,而建立起关于新的工作的不同“范式”。但是,要改变一个组织的原有规范是很困难的,它们根植于人们的生活之中,在一定程度上,它们已经深入人心。当两种规范之间出现冲突时,组织人员的责任感就成为其中的一个重要因素。但是,人是理性的社会人,当重建办的工作人员认识到同时做两份工作却只领取一份工资时,他们感觉受到了剥夺,于是产生了埋怨情绪。第三,由于灾后重建办并不属于正式的科层组织,因此,科层制为组织成员的行为缔造的制度化“笼罩物”也就不可能对工作人员产生约束作用,从而有可能导致临时性组织内部的“规则失败”现象。重建办及村委会在确定移民资格、分配建房补助款的过程中所采取的违反原则、违反国家规定的行为,就是组织“规则失败”的表现。第四,组织在寻求国家投资的过程中,存在着对国家的“显性依附”,而在对国家投资的支配问题上,又存在着对国家的“隐性抗拒”(刘建军,2000:292-299)。也就是说,地方官员关心的只是如何向中央把这笔投资要过来,至于投资要过来之后如何使用,他们并不太关心,或是“阳奉阴违”地执行国家规定。从另一个角度来说,这也是违反组织规范的一种体现。

七、监控机制

地方政府在执行某项政策的过程中,必然受到上级政府、其他有关部门和群众的监督和控制。但是,上级政府更多的是采取一种仪式性的检查、抽查与视察方式,不可能对地方政府的执行行为进行全过程监督,而群众则主要是根据自身感受到的政策实施的公平与否来决定是否采取行动。

在我国现行的行政体制下,监督机制存在着一系列问题,比如上级的控制范围过宽、控制成本过高、缺乏公共信息渠道等,再加上组织内部的各种规则是建立在不完善的科层规则与科层仪式上的,于是控制部门不是通过严格的考核监督程序,而是利用各种仪式性活动,如周期性的“大检查”、各种

报告、评比等来监督地方政府的行为。人们很少考虑这种仪式性活动是否真正有效。地方政府在“服从主义”的意识支配下,采取各种形式来迎接这些活动,以使上级满意;同时,在“本位主义”的意识支配下,又采取各种有效的手段将地方的“秘密”隐藏在幕后。自开展移民建镇工作以来,上级部门也经常组织人员下来检查,但是,每次下来人检查,总是先给下面打过招呼,因此,地方政府就有时间作准备,布置好一切。因此,检查的官员总是了解不到真实情况,也倾听不到真正的民意,因为地方政府都把“路障”(即不听话者、有意见的村民)给“清理”了,村干部在村民之中统一了口径。

村民认为镇、村干部在实施这项政策时存在着不公平的现象,如在建房补助款中扣除救灾款和基础设施费、收取门面费、移民资格分配不公等,因此,一方面,村民希望通过“找领导”来求取问题的解决;另一方面,如果镇里不解决,村民就准备联合起来去上访。即便如此,村民的行动对镇、村领导的行为也起不了多大的约束作用。况且,民间意见领袖之间还存在着分歧,村民由于考虑到今后还得在当地继续生活下去,他们之间也缺乏凝聚力和向心力。这样一来,无论是上级部门的监督,还是来自村民的监督,都成了“空中楼阁”、无源之水,不能真正发挥监督作用。

八、结 语

政策实施作为一个交错复杂的体系,很难在一个初步性的研究中得到彻底而完整的论证。以上我们通过一个政策实施案例,把制度分析引入了环境过程研究,为环境社会学提供了一个崭新的研究视角。首先,在制度分析中,采用了“制度过程分析”策略,着重于探讨政策实施中的“过程性因素”。其次,具体到环境政策的“制度过程分析”,特别关注了“环境规则”与“非环境规则”的交织、摩擦以及后者对前者的渗透。这是当前环境政策实施中十分关键的环节。本文并不讨论政策应该怎样,不过,它却隐含了一些政策结论,那就是在环境政策中必须考虑到“非环境规则”的作用。

事实上,文中归纳出的五种机制不仅具有环境政策实施的特征,而且具有社会政策实施的普遍规律。换句话说,无论哪一项社会政策,在其实施过程中,都存在着政策再界定、认知/目标差异、规则摩擦、组织规范多重和信息反馈与监督这几种机制,其差别仅仅在于不同的社会政策,各因素发挥作用的程度不同。

参考文献:

- D. 诺思, 1994《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店。
卢现祥, 1996《西方新制度经济学》,中国发展出版社。
罗竹风主编, 1986《汉语大词典》,汉语大词典出版社。
制度与结构变迁研究课题组, 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。
刘世定, 1999《嵌入性与关系合同》,北京大学社会学人类学研究所工作论文。
刘建军, 2000《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津人民出版社。
Williamson, O. E. 1985 *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York.

作者系中共中央党校社会学教研室博士
责任编辑:罗琳