

科层结构与政策执行*

陈家建 边慧敏 邓湘树

提要:政策执行会出现失效、走样已经成为学界的“共识”,但对此问题的分析机制却并不明晰,大多研究只是提出抽象的概念予以阐释。本文深入考察一项政策的具体执行过程,从相关部门的具体行动路径分析入手,讨论国家政策如何遭遇具有不同行动特点的科层部门,如何牺牲政策原初定位与相关部门的诉求进行妥协,又如何在实际执行过程中发生转型。根据对个案的详细考察,本文提出,在目标、激励与约束都存在巨大差异的情况下,很多国家政策的执行面对的是高度分化的科层结构,这种结构产生了政策与科层组织之间的摩擦,降低了政策的执行力,从而导致政策被废止或执行走样。

关键词:政策执行 科层组织^① 部门博弈 治理技术

一、政策执行的问题与解释

在国外,对社会政策的关注主要聚焦于政策形成过程,政策的正式制定意味着利益团体博弈的终结,其后的执行并不被认为会引发太多的问题(Anderson,1976;萨巴蒂尔编,2004;豪利特、拉米什,2006)。但在中国,政策的制定往往只是博弈的开始,执行才是真正的难点所在。所以,常常可以看到国家政策在地方执行过程中“走样”。不仅社会对此关注度很高,学术界也进行了很多分析。概括而言,有三类解释逻辑值得重视:利益主体、政策缺陷、制度张力。^②

在利益主体的解释路径中,不少研究者认为,国家政策之所以在基层执行中被扭曲,是缘于地方政府维护自身利益的动机。在体制允许

* 感谢西南财经大学社会工作发展研究中心组织的调研项目。周雪光、渠敬东、王思琦等师友以及匿名评审人对文章的修改提供了宝贵的意见,在此一并致谢。文责自负。

① 韦伯在“支配社会学”中提出 Bürokratie 的概念,用于指称分科设职、权责明确的组织体系。中文有官僚制与科层制两种常见译法,在本文中科层组织即为官僚组织。

② 从社会舆论的角度,政策执行问题最流行的解释是道德批判,即将地方官员素质低下、道德腐败当作国家政策不能有效执行的主要原因。但这种道德批判很少被学术研究采纳,所以本文概括当前学界对政策执行问题主要是从利益、政策、体制三方面进行解释。

的范围内,地方政府会象征性、选择性地执行政策,甚至部分修正政策,使其能够符合地方的利益需求(王汉生等,2011)。而这种现象的大量出现,与地方政府利益主体地位的凸显有关。1980年代初,“分灶吃饭”的财政体制极大激发了地方政府的利益主体感(周飞舟,2012),剩余权的控制给地方提供了谋求自身利益的强大激励(周黎安,2008),尤其是在经济增长快速的沿海地区,地方自行其是,国家政策大量失效几乎成为一种常态。^①戴慕珍通过对苏南乡镇企业发展模式的考察,认为在地方本级利益偏好的动机下产生了“地方政府合作主义”,即地方政府网罗所有本级资源,促进当地集体企业的发展。这种模式不惜抗拒国家政策,比如帮助企业逃税、游说银行贷款等,让中央的直接利益受到损失(Oi,1999)。虽然分税制试图弱化地方政府在财政方面的“强激励”机制,但地方政府的利益主体性并未式微,农民负担过重(田先红,2012)、工业化带来环境污染(洪大用,2012)、土地财政兴起(孙秀林、周飞舟,2013)等历史和当前现象都是地方为了追求自身利益,不惜违背国家指令的典型案列。不少研究者提出的解释概念,比如“干部经营者”(Shue,1988)、“公司型基层政权”(Peng,2001)、“谋利型政权”(杨善华、苏红,2002)等都是对地方政府利益主体行为特征进行的概括。

另有研究者关注政策本身,认为国家出台的不少政策存在缺陷,由此导致其在基层难以施行,基层的合理化调整造成政策的实施与国家原初政策出现背离。有研究者提出,部分国家政策自身质量低劣,比如,政策目标模糊、政策内容混乱、政策标准不合理、政策缺乏历时性调整等(宁国良,2000;黄毅,2011)。在面对这类政策的时候,地方政府往往是消极执行或者变相执行,导致政策施行效果偏离国家政策设定的初衷。政策缺陷的问题表现形式多样,引出了地方政府五花八门的应对手法。比如,政府规定目标过高过严导致基层大规模作假应付考核检查(艾云,2011),项目制的单一性让地方通过项目打包的方式重新统筹资金运作(折晓叶、陈婴婴,2011),非公党建的强制推行让基层进行数字包装予以应对……^②

① 这方面的史实记载参见傅高义,2012:第16、17章。

② 非公有制企业的党建政策及其应对机制是笔者正在进行的一项调查研究,研究发现,基层政府为了应对政策压力,有可能对企业规模、企业党员职工数、企业性质等方面进行包装,以满足检查考核的要求。

与关注地方政府或者国家政策本身的视角不同,有的研究着眼于探讨中国政治的体制性因素,认为体制的内在张力必然导致政策与执行之间的矛盾。欧博文与李连江分析了基层普遍出现的政策选择性执行现象,认为上层决策与基层自主性需求之间的矛盾是国家政策不能完全有效施行的根本原因(O'Brien & Li, 1999);周黎安认为中国一直推行“行政分包制”,地方政府权力极大,而条线的制衡较为微弱,这让地方政府有体制性基础来干预政策的实践运作过程(周黎安,2012);周雪光对基层政府“共谋”行为的分析认为,“共谋”展现了中国政治运作中的一个悖论——政策一统性与执行灵活性的矛盾(周雪光,2008),其根本原因在于中国政治一直以来存在着权威与有效治理的矛盾(周雪光,2011),它的不可化解让政策不能有效执行实际上成为中国政治的一个内生性现象。

基于对利益、政策规定、制度架构三方面的认知,不少研究者对中国政策执行力低的问题提出了很多对策建议,比如强化监督考核、落实责任义务、促进部门合作等(丁煌、定明捷,2004;贺东航、孔繁斌,2011;李瑞昌,2012)。总之,从实然的认知层面,到应然的对策层面,学界关于政策执行的问题都有不少的研究积累,特别是在对体制的宏观分析中,很多研究都揭示了体制缺陷所带来的政策执行内生性问题,例如对政府部门有效监管不足、法律程序约束软化、政绩考核指标单一等等。

上述诸研究为我们认识中国政策执行问题提供了极有启发性的思路,比如,利益主体的解释机制让我们认识到政府并非铁板一块,而是需要就不同层级、不同部门进行区别分析,但在该研究领域仍然存在学术推进的空间。首先,关于分析政策执行问题的经验基础还不坚实。虽然有不少研究关注了此类问题,但理论分析居多,深入、详实的经验呈现并不多,影响了进一步的理论提炼。其次,不少研究从科层组织的角度解释了政策何以执行偏差,但此类研究大多关注的是不同层级政府间的张力,而对政府组织横向结构关注不多,所主张的应对方案也是从削减政府层级入手(何显明,2008)。而在条块相互制衡的权力格局下,横向部门间的张力也是影响政策执行的核心因素,所以这方面的分析有必要加强。另外,以利益为基础的政府间博弈是解释地方执行政策走样的通用概念,但对利益本身却没有进一步的分析,概念内涵比较稀薄,抽象性和综合性过高,需要将部门博弈的问题放回到科层组织体

系内部进行细化考察。而这几个方面的推进都需要在个案考察的基础上,深入分析科层组织的运作模式。本文即试图在此方向做出努力。当然,作为一项经验研究,本文只是希望能在在这方面做一些小小的推进,在贡献经验事实的基础上,尝试提出一些能够揭示科层组织体系运作模式的分析维度,以此解释国家政策在执行过程中所遭遇的困境。

本文的研究案例为2009年开始推行的妇女小额贷款项目,该项目由全国妇联、财政部、人民银行与人力资源和社会保障部联合出台,旨在以财政扶助的方式激励妇女贷款,从而带动妇女的创业就业。该项目规模巨大,在全国各县市都有开展,涉及的行政层级多、部门广、时间长,是研究政策执行问题的一个较好案例。笔者在2013上半年参与了该项目在四川省开展情况的调研评估工作,文中的所有材料、访谈、事实记述均来自笔者的实地调研。

二、从“雪中送炭”到“锦上添花”： 一项国家政策的“华丽转身”

2009年,财政部、人力资源和社会保障部、中国人民银行、全国妇联联合发布了《关于完善小额担保贷款财政贴息政策、推动妇女创业就业工作的通知》,决定在国家专项资金贴补利息^①的支持下,让全国城乡的妇女能便捷获得银行贷款,以此支持妇女的创业就业,间接带动地方经济的发展。^②

在解释政策扶植的对象时,文件圈定了四类重点对象:(1)城镇登记失业妇女。是指持有劳动保障部门核发的《失业就业登记证》的城镇登记失业人员。(2)城镇复员转业退役女军人。是指持有军人退出现役的有效证件的城镇复员转业退役军人。(3)高校女毕业生。是指持有从大、中专技工学校毕业的有效证件的2-3年内毕业生。(4)农村妇女。是指就业困难人员(乡镇劳动保障事务所认定)、返乡创业人员、被征地农民、就地就近从事二、三产业人员(全国妇联,2009)。从

① 根据这项政策,财政贴息的额度为基准利率上浮3个百分点,比如贷款的实际年利率为10%,而当年的基准利率为6.5%,则国家承担9.5%的利息,而贷款人只需要支付0.5%的利息。

② 政策出台的官方解释,参见中国妇女联合会网站通知(<http://www.women.org.cn/zhuan-ti/funvdaikuandanbao/index.htm>)。

该项政策的规定来看,女大学生与复员女军人本身人数不多,所以失业与贫困妇女是主要的政策扶助对象。政策出台的意图非常明显,就是试图让国家财政进行担保和贴息,失业和贫困妇女能够便捷优惠地从银行获得小额贷款,获得创业的启动资金。可以说,这是一项定位于扶助弱势群体,雪中送炭的国家优惠政策。

在省级层面,政策文件基本沿用了中央部委的解释口径,四川省出台了十个单位联合发文的《关于加大力度做好妇女小额担保贷款财政贴息工作的实施意见》,在政策目标的规定中提出:妇女小额担保贷款财政贴息政策,是专门为城乡妇女提供创业贷款的一项优惠政策。^①但省级政策的规定已经出现了灵活性,淡化了失业、复员、大学毕业、贫困等限制性条件,强调有可行性生产经营项目并具有还贷能力的妇女即可申请贷款。^②

而在市、县的执行层面,该项政策已经出现了极大的变化。以Z市为例,为了扩大小额贷款的受益面,市级相关文件已经抛开了中央政策中几类放贷对象的限制,强调操作方式的灵活性,特别是让“信誉良好的妇女”能够通过多种担保方式便捷申请到贷款。^③在Z市下辖的N县,操作方案中将贷款对象定为在当地有固定住所,有还贷能力,信誉观念强,经营项目可行的18-60周岁妇女。^④N县的操作方案基本成为Z市各个基层单位的样板,还款能力强、经营项目优的当地妇女成为小额贷款工作在基层的主要推介对象。笔者在Z市的调查中发现,在农村地区,小额贷款的重点对象是在农村从事各类经营的妇女,比如农家乐、砖厂、养鸡场、货运等,这类获得贷款的妇女从事经营一般都有3到10年的时间,前期投入几十万到上百万不等。而在城镇地区,很多获贷妇女经营百货商店、通讯器材、餐馆等,前期投入也至少有几十万上下。

以Z市为例,妇女小额贷款项目的受益对象在当地均属于经济条件较好的家庭户,生活水平高于一般妇女。小额贷款最高额度为8万,

① 该文件由四川省财政厅、四川省人力资源和社会保障厅、中国人民银行成都分行、四川省妇女联合会、四川省总工会、中国共产主义青年团四川省委员会、中国银行业监督管理委员会四川监管局、中国农业银行四川省分行、四川省农村信用社联合社、中国邮政储蓄银行四川省分行十个部门联合发文。

② 相关文件参见四川省财政厅等,2009。

③ 相关文件参见Z市市委办公室,2012。

④ 相关文件参见N县县委办公室,2012。

而获贷妇女的经营项目前期投入几十万上百万,8万的贷款资金并不能起到“创业”的目的,即使对于扩大经营规模来讲也只能说是杯水车薪。对比国家政策的初衷,可以发现政策在基层实施过程中已经发生了极大的转变:政策原初意图扶持的对象是失业、贫困的妇女,而实际运作过程中,经济条件好的妇女及其家庭却成为实际的受益者。政策本身的定位是“雪中送炭”,而实际效果却是“锦上添花”,从中央到地方,一项国家政策发生了“华丽转身”,这不得不让人感叹。

那么,这种政策执行的巨大转型是如何产生的?在下文的分析中,笔者将揭示,政策转型的原因在于体制塑造的科层运作逻辑。各个部门根据自身面临的目标、激励与约束采取行动,形成了一种富于内在张力的结构,在部门间的博弈过程中,政策不得不逐渐调整,不断牺牲原初的目标定位而增加被行政系统接受的可行性,从而完成了一次巨大转型。

三、妇联:目标激励

从中央到地方,整个妇女小额贷款工作中,妇联是牵头部门,起着推动作用。对于妇联这样的群团部门,日常工作在整个政府的行政体系中重要性比较低,部门的地位也一直得不到体现。妇女小额贷款工作则大为不同,其重要性极大提升了妇联部门的工作积极性,使其有很强的激励来推进工作。这种激励主要存在于以下三个方面。

第一,小额贷款对于地方经济的重要意义。以2012年的数据为例,整个四川省贷款总额超过100亿,平均每个地市都有4-5亿的贷款额。特别是对于Z市这样的贫困地区,几亿资金的释放对于地方经济意义重大,所以从市领导到村社干部都非常重视,将其作为地方年度重点工作,妇联作为牵头部门在此项工作中的地位得到极大提升。

第二,小额贷款配备了大量的工作经费。小额贷款的工作一直以来因为工作量大、程序复杂,在地方未能得到很好的推动。有鉴于此,为了激励相关部门,国家配备了贷款额0.5%的工作经费,同时省里也配备0.5%的奖补资金,在贷款总额较高的情况下,这是巨大的资金激励。以L县为例,从2009到2012年,小额贷款总额超过1亿,实际获

得近百万的工作经费和奖补资金,对提升工作积极性激励作用巨大。^①

第三,绩效考核的督促效果。除了经济奖励,政绩考核带来的激励效果也非常明显。在全省都非常重视的情况下,很多地方的小额贷款工作的快速增长受到省里的嘉奖,2012 年全省召开了多次经验交流会。而市里也将其作为基层政府的考核目标,以 Z 市为例,2012 年,在政府的目标考核体系中,妇女小额贷款工作占 1% 的考核总分(总分为 100),超额 10% 的贷款数量有额外 0.1 的奖励分。地方政府绩效考核分数的差距常常是小数点后两三位,所以 1 分的考核指标已经是非常重要的。^② 在配套强大的考核指标下,妇女小额贷款项目的重要性得到极大的凸显。

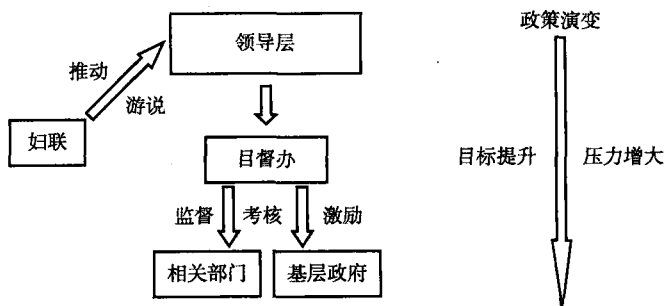


图 1 妇联工作流程

妇联作为牵头部门,有极强的激励来推动小额贷款工作,但作为边缘权力部门,妇联并不能直接对其他相关部门进行督促,妇联的牵头工作需要依靠主管领导的推动。比如,在 Z 市,市委常委、总工会主席是市级主管领导,妇联制定工作目标之后,需在常委会通过成为市级政策,再安排相关部门的职责。之后,由目标督促办公室(简称“目督办”)编入年度目标考核体系,对各个部门和基层政府形成正式的制度激励。^③

① 具体数据来自调查访谈 201303L。工作经费和奖补资金发放给所有参与小额贷款的门
 户,由当地财政局根据工作情况统筹安排,妇联的份额占 10% 左右。即使在分成的情况
 下,资金的分量对于妇联来说仍然不小。
 ② 具体数据来自对 Z 市目督办与妇联的访谈 201303S。
 ③ 当然,不排除领导层甚至妇联自身通过各种关系(比如私人交往)直接影响某个部门的
 情况,但这种以私人关系网络为纽带形成的工作机制并不稳定和普遍,本文还是聚焦于
 科层制度层面的运作机制,这种机制具有正式性、普遍性,效果也更稳定。

而在此过程中,妇联的工作积极性越高,越有可能引起领导层的重视,也越有可能对各个部门和基层政府形成制度性的监督和激励。同时,政策的重要性得到提升,各级部门和政府完成政策目标的压力也在增加。此过程的运作机制如图1所示。

四、财政:责任规避

在妇女小额贷款的原初设计中,财政部门担当了重要职责。对失业、贫困妇女进行贷款帮扶,让小额贷款政策具有关爱弱势群体的合法性。政策定位虽佳,但面临一个巨大的难题——弱势群体虽然需要小额贷款的帮扶,却没有资产抵押担保。为了解决这个问题,妇联联合财政部门共同出台文件,规定各级地方政府需要用地方财政进行担保,让失业、贫困妇女能够顺利获得贷款。在四部委的联合文件中,政策规定,党政机关是担保的基础,财政部门“负责做好担保基金管理工作,确保资金及时到位和专款专用”,^①财政部门注资的担保基金是让妇女能够通过金融部门风险审核,顺利获得贷款的前提条件。在省级文件中,对财政担保问题做了更加细致的规定,比如,自2008年起,四川省财政厅(2008)就下发了《关于进一步推进小额担保贷款工作的通知》,要求“各地财政部门要根据本地财力状况和小额担保贷款发放情况,安排相应资金,建立小额贷款担保基金持续补充机制。同时,积极完善担保基金风险补偿机制,不断提高担保基金的代偿能力”。该项规定的意图非常明显,各地财政部门有责任设立和管理担保基金,担保基金可以用于偿还不良贷款,并且需要根据贷款规模不断注资保证担保基金的偿还贷款能力。在政策制定之初,规定担保基金与贷款规模的比例是1:5,即小额贷款1亿就需要当地财政拿出2000万的担保基金。后来政策产生了一定松动,省财政厅规定担保基金与贷款规模的比例可以为1:10,减轻了财政部门的压力,部分地区甚至可以1:15,但最高不超过1:20。

但是,在市、县级层面的实际运作中,多地的财政部门却几乎没有

^① 参见中国妇女联合会网站通知(<http://www.women.org.cn/zhuanti/funvdaikuandanbao/index.htm>)。

拿出一分钱进行小额贷款的担保,这又是怎么一回事呢?在调查中,地方财政部门的责任规避行为呈现出了三方面的原因。

首先是地方财政的资金压力。担保基金需要由本级财政负担,这让地方政府压力很大。以Z市为例,近几年来每年的财政支出100亿左右,而地方财政收入只有20亿,有80亿都来自中央财政的专项转移支付,每年预算之外结余很少,地方政府很难拿出几千万资金作为财政担保。

其次是担保基金的风险控制严格。以Z市为例,该市的财政担保风险基金隶属于财政局,要求担保基金零风险,年终的基金总额不得少于年初总额,而财政又不注资,使得担保基金不能用于偿还不良贷款造成的风险。^①如果动用财政进行担保,则需要极其严格的审核机制,让小额贷款工作不可能大规模的开展。

第三个方面则是地方政府对财政担保造成的负面后果的考虑。在前几年,四川省各地市曾经为下岗职工的贷款进行过财政担保,但还款率很低。财政部门解释说,财政担保贷款让获贷人忽视了贷款的责任和义务,把贷款当成了国家的救助,有意或无意不去还贷,而政府又无法强制追缴,让财政担保基金受到了极大的损失,也给地方政府留下了“惨痛的记忆”。所以在之后的各类贷款中,政府都极力避免使用财政资金作为担保,以免重蹈覆辙。财政部门还解释说,财政担保同时不利于培养获贷人的信用意识,本质上对政府和贷款人双方都不利。

在以上三点缘由之下,在妇女小额贷款工作中,各地财政都极力避免涉入担保工作,即使有上级文件的明确规定与地方妇联的强烈要求。所以,财政部门的行为表现出了明显的责任规避倾向。在政策原初设计中,财政系统承担了关键的责任,因为只有财政担保,下岗、失业、贫困妇女才有可能获得贷款,从而实现“雪中送炭”的政策目标。但在各地财政部门极力规避责任的情况下,小额贷款的政策如果继续推行,则需要进行非常大的政策转型。财政部门带来的政策演变如图2所示。

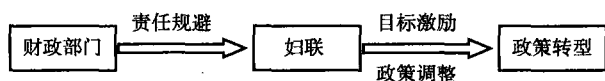


图2 财政部门工作流程

① 对担保基金运作机制的描述来自对Z市财政系统的访谈201303C。

五、人民银行：督促与调控

在小额贷款的整个运作流程中,人民银行扮演了连接政府机构与银行的关键角色。从职能划分来看,银行(小额贷款中主要是信用社与邮政储蓄银行)本质上是企业,管理权限在于上级银行,按照企业的原则行事,政府部门不便直接指挥。但按照法律规定,银行又要受到人民银行的监督管理,这让地方政府有了一个合法的渠道对银行实行间接控制。

在省级、地市级文件中,人民银行都被赋予了重要职责,比如省政府的文件中提出,“人民银行要……督促金融机构做好担保机构承诺的小额担保贷款发放工作,加快贷款发放步伐”(四川省人民政府,2007),意思很明确,需要由人民银行出面,代表地方政府对各大银行进行督促,加快贷款发放速度。而Z市的实施细则中对人民银行的职责规定得更为仔细,提出“人民银行各县支行要将此项工作纳入对金融机构的年度综合评价内容,对执行政策较好的机构,人民银行各县支行在支农再贷款、再贴现、系统准入、业务试点等方面优先考虑,对落实不力的金融机构,视情节轻重,采取通报、约见主要负责人谈话等措施予以督促指导”(Z市人民银行,2012)。该细则无疑指明了人民银行督促监督的强力职责,对各大银行有考评,还要有约谈督促,如此严厉的管理手法实际上在相当大的程度上影响了地方银行的工作导向。人民银行的金融调控对整个小额贷款的快速推进起到了明显的作用,比如,Z市2012年小额贷款总额不断攀升,年中制定的目标为2亿,而到了11月份贷款已经超过4亿,各地的银行贷款额度几近告罄,在妇联的游说和市政府的批示之下,人民银行为了支持该项目,又给当地银行增加了1亿的贷款额度,激励了银行继续高速放贷,让整个Z市的年度贷款额度超过5亿。

在督促银行的同时,人民银行还担负调控金融风险的职责。就人民银行本身的部门职能而言,监督调控金融风险就是重要职责。而在小额贷款工作中,规避金融风险也是项目推进工作中的基本原则。在省、市、县各级文件中,都可以看到要求人民银行进行风险防范管理的要求,尽量避免小额贷款出现坏账。由此,促进贷款与调控风险、防范危机成为人民银行同时担负的职责,而这两类职责之间的张力让人民

银行与金融机构一起,在操作中改变了获贷对象的选择范围。

六、金融机构:风险控制

在小额贷款项目中,涉及的金融机构主要是信用联社与邮政储蓄银行。^①在中央和省级的政策规划中,农业银行也是参与银行之一,但近年来农业银行发展规划调整,在农村的业务收缩,企业的自主决策能力提升,对行政干预的排斥强化,其业务流程和金融产品让地方政府不大满意,所以基本没有参与财政贴息的妇女小额贷款项目。

从自身的利益而言,银行并不太愿意参与小额贷款项目。这主要有两方面的原因:首先是小额贷款潜在风险较高,资产抵押约束不严;其次是人力物力投入大,虽然能带来业务总量的增长,但效率偏低。在访谈中,银行负责人坦言,“贷8万也是需要一套完整的流程和手续,贷1000万也是一样,都要花同样的人力物力,但是带来的效益差别很大,况且小额贷款风险还可能要高些”。^②所以,银行出于自身利益的考虑,并不愿意主动介入该项目。

信用联社和邮政储蓄银行作为金融机构大规模参与妇女小额信贷,主要源于政府的行政影响,其正式的渠道则是人民银行的督促监管。虽然参与了小额贷款,但经办银行的原则非常明确:严格控制风险,避免呆账坏账。在市、县级银行的文件中,都看到金融机构面临双重的任务导向:一方面需要配合政府,完成政府的目标,另一方面又要严格甄选放贷对象,尽力降低风险。比如Z市邮储银行的文件通知就规定,“今年市委、市政府提出发放妇女财政贴息小额贷款2亿元的奋斗目标,我行作为主要经办金融机构,时间紧、任务重、压力大。各支行要解放思想,在确保完成目标任务的基础上,进一步加大工作力度,为更多妇女创业就业、扩大再生产提供信贷资金支持”,同时又在醒目的

① 从严格意义上讲,信用联社和邮政储蓄银行本质上是企业,不能看作行政部门进行关联分析。但实际上,这两家银行紧密嵌入于地方行政体系,受到地方政府的影响非常大,特别是要服从金融监管部门的指令法规,“需要切实服务于地方经济的发展规划”(访谈201303B)。在四川省的文件中,信用联社和邮政储蓄银行参与了其他部门的联合发文,对小额贷款项目具有很强的连带责任,与行政职能部门的运作有相通之处,故需要纳入整个科层体系中予以考察分析。

② 对信用联社和邮储负责人的访谈201303Y。

标题栏注明“严控贷款风险”(Z市邮政储蓄银行,2012)。

为了兼顾上述两方面具有内在张力的原则,金融机构只能在贷款对象的选择上下功夫。如果按照国家政策的原初规定,放贷对象应该主要是失业与贫困妇女。但财政部门没有担保,这类弱势群体自身又缺乏资产,为了控制风险就不可能大规模放贷,而放贷没有大规模增长则又完不成人民银行的任務。由此,在实际操作中,小额贷款的对象必须做出巨大的改变,从失业贫困妇女转向资产较多、信誉良好的妇女。在调查中发现,有三类妇女是两大金融机构的重点放贷对象。

首先是以前办过贷款,信用记录良好的妇女。比如长期从事商业经营的家庭,在银行办理过贷款,流程熟悉,证件资质齐全,银行对这类客户的信任度也高,办理起来方便快捷,是两大银行最优先选择的对象。很多这类妇女因为小额贷款资金量小的原因本来不愿意借贷,还被妇联和银行动员去办理,以便快速提升贷款金额。

第二类是家庭资产较多的妇女,比如农村中从事农家乐旅游、规模养殖、货运等行业的家庭户。这类群体抵押资产充足,信用意识也较好,也是银行重点发展的贷款对象。

第三类大规模获得贷款的群体是有亲戚担任国家公职,而家庭也有一定资产的妇女。在缺乏财政担保的情况下,为了快速推行小额信贷,一些地方提出可以用国家公职人员个人身份作为担保抵押。特别是在Z市这样的贫困地区,很多妇女家庭满足不了银行的资产抵押要求,于是当地妇联与银行协商,创造出了公职人员个人身份抵押贷款的操作模式。依照这一方案,只要是国家财政发放工资的公职人员,都可以个人身份作为担保,帮助亲戚获得小额贷款。这类模式操作简便,银行也感觉风险可控,所以在地方大规模推广。在这种担保模式下能够成功找到公职人员担保的妇女,其家庭条件也通常较好,否则公职人员不敢承担连带风险。

在银行上述两方面的工作原则之下,最终获得小额贷款的基本都是家庭条件较好、长期从事经营项目的妇女。妇联当然知道这类妇女与国家原初政策规定不符,但为了兼顾财政局、人民银行、金融机构各方面的利益,妇联也认可了这种政策对象的调整。

结合人民银行与金融机构的运作模式,可以勾勒出如图3所示的运作流程图。

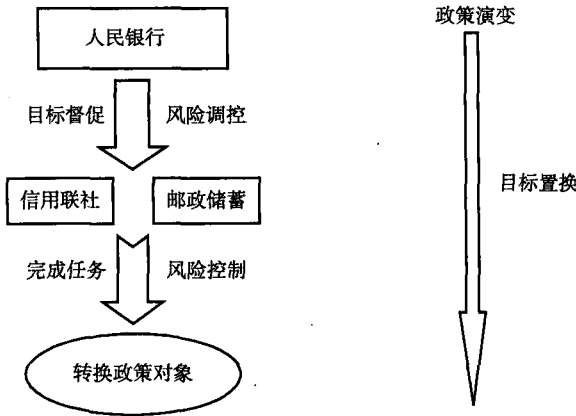


图3 金融部门工作流程

七、高度分化的科层结构与政策执行问题

在中国,国家政策在具体执行过程中存在大量“偏差”、“走样”现象,这已经不能用官员个人的素质或能力等具体因素来解释,因为该现象大量、重复的发生意味着背后有一套稳定的运作机制在不断塑造此类事实。笔者也不主张就此直接归因于宏观体制,而是认为应该进入到政策运作的具体过程,考察整个流程涉及的关键部门,一步一步分析中央政策在地方执行过程中受到哪些因素影响,怎样产生“变形”。

国家财政贴息的妇女小额信贷是一个典型的政策执行“走样”的案例,该案例涉及多个部门,从本文之前的分析中,可以总结政策演变的总体过程(如图4所示)。

可以看到,本案例中,妇女小额贷款的政策执行严重背离了原初目标,这一过程的发生与政策执行牵涉的科层结构有直接的关系。那么,有哪些因素造成这一结构性特点,影响着政策的有效执行?笔者认为,政策执行中相关部门的目标、激励与约束三个维度可以用于分析结构性特征对政策执行的影响。所谓目标,是指参与政策执行过程中,科层部门的行动方向;激励,是指引导部门行动的诱因,包括经济类激励与政治类激励,可能是正面的奖励,也可能是负面的惩戒;而约束,是指在执行具体政策时,既有的体制格局对科层部门的影响力,如果既有的格

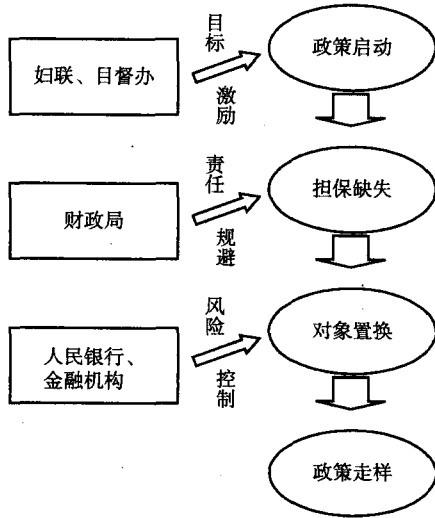


图4 政策演变过程

局严格限制了组织的创新和自由行动空间,即为一种强约束,如果限制程度低,就是一种弱约束。^① 目标决定了科层组织的行动方向;激励决定其动力;而约束决定其行动空间。所以,笔者尝试提出,可以以这三个维度为基础,分析在政策执行时,不同的科层部门所具有的结构特征。

在妇女小额贷款的政策执行中,不同的部门在目标、激励与约束维度上的特征如下表所示。

首先看目标。妇联执行该项政策时,其目标定位与妇联自身的职能相关,即为妇女同胞提供创业就业条件,提高妇女的经济社会地位,带动家庭和地区经济发展。这一目标具有极强的社会福利性质。财政

^① 笔者在此借用经济学的约束概念尝试分析科层部门的特征,该概念需要重点解释。约束来自于科层体制的整体格局,包括财政资源、人事权力、制度资源的影响,但不取决于科层部门所拥有的绝对资源量。比如,财政部门的经济资源较多,但如果使用和分配有严格限制,则该部门面临的约束仍然是很强的。相反,妇联这样的单位虽然绝对资源量少,但如果其自由行动空间较大,则其面临的约束则是较弱的。科层部门所面临的约束并非静态的,而是与所执行的具体政策有关,同样的部门,执行不同的政策,面临的约束会有差异。政策执行常常会面临不同部门间的博弈,因为面临的约束不同,所以不同的部门最终的行动可能会有很大差异,有的部门抛开原有约束寻求创新,而有的部门墨守成规,有的部门则可能是创新与保守混用。

部门的目标则不同,各地财政局首要考虑的是财政安全问题,避免地方财政周转不灵和担保资金损失。人民银行作为金融管理部门,在执行该政策时主要考虑金融安全,在大规模发放贷款的同时避免出现呆账坏账。信用联社、邮政储蓄银行作为经办银行,在地方政府的要求下参与了小额贷款项目,但其主要的目标是企业利润,提升贷款效益的同时降低风险是银行的核心考虑。所以,在执行妇女小额贷款政策时,各个参与部门的目标具有明显的异质性。

小额贷款政策执行中的科层结构

	目标	激励	约束
妇联	社会福利	强激励	创新
财政	财政安全	弱激励	保守
金融部门	金融安全	弱激励	稳健
银行机构	企业利润	中等激励	稳健

其次,在激励方面,妇联作为牵头部门,面临的激励极强,不仅有工作经费,还能提升政绩,在更好地实现部门职能时也大大提升了部门的相对地位。财政部门的激励则非常弱,只有配合工作之责,但可能会承受巨大的财政风险,所以各地财政局尽量避免财政涉入贷款的具体过程。金融管理部门激励也比较弱,只是在市政府的要求下做好常规工作,协调政府与金融机构的关系。银行机构的激励中等,参与该项目可以扩大在基层的业务量,但因为利润率低和存在金融风险的问题,所以银行并不会太积极地参与。从四大类部门来看,在执行政策时,其面临的激励具有非均衡性。

第三,各个部门面临的约束也具有非常大的差异。在执行妇女小额贷款时,妇联的行动空间没有太多的规则限制,达成目标、实现激励是其宗旨,所以,妇联倾向于工作模式创新,尽量提升项目完成规模。而财政部门则不同,财政安全的重要性极高,很多地方的担保基金“甚至不能少一分钱”(访谈 201303C),既有体制对财政部门的约束非常强。在此情形下,财政部门采取保守的行动方案,严格执行当地的财政管理制度,哪怕是该政策阻碍了小额贷款政策的执行。而金融管理部门和银行机构面临的约束不强不弱,本来他们就具有一定的自由调控空间,能够调配信贷业务的结构,只要不会出现明显的金融风险。所

以,在执行该政策时,人民银行和经办银行都比较稳健,一定程度推行,但尽力控制风险。

从目标、激励与约束三个基本维度来看,在妇女小额贷款政策的执行中,目标异质性、激励非均衡、约束差异性决定了相关部门形成的是一个高度分化的科层结构。几大相关部门,目标不同,激励不同,面临的约束也不同,其行动的路径差距必然是非常之大。比如妇联,面对强大的激励、相对松散的体制约束,以及较为宽泛的目标,使其可以极力促进政策的推行,甚至不惜改变政策的原初定位。而财政部门维护财政安全的目的明确,体制压力很大,在执行小额贷款政策时的激励又相当弱,所以小额贷款政策要过财政的“坎”,必须要改变担保的必要性以适应财政部门的需求。金融管理部门和银行的激励以及面临的体制约束都相对中等,使得这两个部门可以在一定的原则下调整行动方案,既能接受财政担保的贷款,又可以适应无担保的贷款,只要能够规避金融风险和增进企业利润。

在政策执行过程中,从横向的角度考察,不同科层部门的目标、激励与约束差异越大,整体科层结构就越呈现出一种高度分化状态。在高度分化的科层结构中,政策执行所面临的结构性摩擦力越大,政策也就越有可能被选择性、变通性地执行,以便减小执行的阻力,从而造成政策执行背离设计初衷。这正是中国政策执行所面临的普遍性问题。

八、结论与讨论

在中国,庞大的科层组织几乎影响到国家各个方面,任何一项政策都必须经过科层体系的“检验”与“磨练”,如果不能顺应或者驾驭科层组织,那么政策或可能走样,或可能终止。在国家层面,每年都会出台大量的政策,这些政策可能具有良好的制度设计,配备了很高的合法性。但往往是这样的政策,其执行力却很低,这不仅让普通民众疑惑,也让高层管理者不满,于是,在中国会不断有各类新的治理技术被发明出来应对政策执行力低的问题。

回到本文开篇的问题,为何政策执行走样的问题大量出现?确实,政策设计与官员素质存在的问题是导致政策执行走样的重要原因,但更重要的缘由存在于政策执行的组织结构。在维护利益的普遍前提

下,科层组织的结构性特征决定着各个部门的行动路径及其在政策执行过程中的相互关系,所以,从组织结构分析入手,应该是比空泛的利益概念更有益于揭示影响政策执行的基本因素。没有抽象、普遍的利益,政府部门的利益是由科层结构所塑造的。作为国家的一项惠民政策,妇女小额贷款的合理性很高,方案设计也颇为精细,但从政策初衷到实际效果却发生了“华丽转身”,政策执行明显走样。我们很难将其归咎于制度设计者,也非执行的官员有意为之,问题的症结在于政策执行所牵涉的科层组织。我们看到,负责政策执行的是一个高度分化的科层组织体系,各个部门在相互博弈过程中逐步牺牲了政策的原初目标而达成一种妥协的执行方案。当然,中国的政策执行所涉及的情况千差万别,可能是单部门执行,也可能是多部门执行,政策本身也有多种类型,所以不能断言妇女小额贷款案例具有普遍代表性,但在科层组织结构复杂、部门利益多元的现状下,大量的政策执行都需要差异性很大的相关部门进行协作,就此而言,本案例所揭示的政策执行运作逻辑具有比较重要的认知意义。

这种高度分化的组织结构对政策执行的阻碍并非不可化解,比如运动式治理就是一种典型的应对方案。不少研究者都观察到,运动在中国的国家治理中是一种重要技术,尤其是在部门利益冲突,行事路径僵化的情况下,搞运动能够打破部门边界,让部门利益暂时让位于更紧迫的任务,科层体系的运作方式被重组,从而让上级的政策能够快速、有效、强力地推行(冯仕政,2012)。这种非常规、全面动员的治理模式实际上在短时期内将高度分化的科层结构重新“粘合”,让各个部门的原有目标让位于紧急型的运动,同时配备强大的正面或负面激励,以及严格管控各个部门的行动空间,让各个部门能够在目标、激励、约束等多方面整合一致,完成上级的任务。这种运动式治理的反复出现(周雪光,2011),正好说明了高度分化的科层结构对中国政策执行的影响力极大。而运动的短暂性、高成本也使其不可能持久和全面开展(周雪光、练宏,2011),分化的科层组织体系主导着常规的政策执行。

作为一项经验研究,本文希望在贡献经验事实的基础上,借助已有的分析思路,将科层组织对政策的影响引向细致深入的讨论。当然,这一尝试还存在很多不足。在经验处理方面,本案例只是政策执行的一种模式,因为政策类型不同、参与部门的组合多样,所以其他的政策执行情况可能会与小额贷款的案例存在较大差异。如果能有更多案例的

对比,对执行政策的运作机制可能就会有更准确的把握。而在对组织结构关注中,如何在复杂的体系中提炼出一些关键维度用以概括科层组织的结构特点,进而分析其对政策执行的影响,还需要与既有的组织研究系统、充分地相结合,这项复杂的工作在本文中并没有完成,需留待今后的进一步研究。同时,如何将关于政策的研究、官僚组织的研究、治理技术的研究等多个领域结合起来,以求在细致分析具体问题的同时具备整体性的关切,还需要更多的探索。

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》第3期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。
- 陈建军,2000,《中国高速增长地域的经济发展——关于江浙模式的研究》,上海:上海三联书店。
- 丁煌、定明捷,2004,《“上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 傅高义,2012,《邓小平时代》,冯克利译,香港:香港中文大学出版社。
- 冯仕政,2012,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社。
- 豪利特、拉米什,2006,《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:三联书店。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 何显明,2008,《市场化进程中的地方政府行为逻辑》,北京:人民出版社。
- 黄毅,2011,《公共政策执行偏差分析及对策研究》,上海交通大学硕士学位论文。
- 洪大用,2012,《经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角》,《中国社会科学》第9期。
- 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》第3期。
- 刘婕,2006,《我国公共政策执行偏差的原因及对策分析——从公共政策执行主体的视角谈起》,山东大学硕士学位论文。
- N县县委办公室,2012,《进一步规范妇女小额担保财政贴息贷款的通知》。
- 宁国良,2000,《论公共政策执行偏差及其矫正》,《湖南大学学报(社会科学版)》第3期。
- 渠敬东,2011,《项目制:一种新的国家治理机制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2011,《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》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社。
- 全国妇联,2009,《妇女小额担保贷款财政贴息政策相关问题》。
- 萨巴蒂尔编,2004,《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌等译,北京:三联书店。
- 四川省财政厅,2008,《关于进一步推进小额担保贷款工作的通知》。
- 四川省财政厅、劳动和社会保障厅、中国人民银行、妇女联合会,2009,《关于转发〈财政部、人

- 力资源社会保障部、中国人民银行、中华全国妇女联合会关于完善小额担保贷款财政贴息政策,推动妇女创业就业工作的通知)的通知》。
- 四川省人民政府,2007,《四川省人民政府关于加快推进小额担保贷款促进就业再就业工作的通知》。
- 孙秀林、周飞舟,2013,《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 田先红,2012,《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。
- 王汉生、刘世定、孙立平,2011,《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》,北京:中国人民大学出版社。
- 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》第2期。
- 韦伯,2010,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”》,《社会学研究》第1期。
- Z市人民银行,2012,《中国人民银行Z市支行关于进一步加强金融支持妇女财政贴息小额贷款工作的通知》。
- Z市市委办公室,2012,《关于进一步做好妇女财政贴息小额贷款工作的通知》。
- Z市邮政储蓄银行,2012,《中国邮政储蓄Z市分行关于进一步做好妇女财政贴息小额贷款的通知》。
- 张军,2008,《为增长而竞争·导言》,上海:格致出版社。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- ,2012,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:三联书店。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2008,《转型中的地方政府:关于激励与治理》,上海:格致出版社。
- ,2012,《行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为》,北京:中国社会科学出版社。
- 周黎安、李宏彬、陈烨,2005,《相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,《经济学报》第1卷。
- 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》第6期。
- ,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 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》第5期。
- Anderson, J. 1976, *Cases in Public Policy-Making*. New York: Praeger Publishers.
- Andreas, Joel 2007, “The Structure of Charismatic Mobilization: A Case Study of Rebellion during the Chinese Cultural Revolution.” *American Sociological Review* 72(3).
- Hall Thad E. & O'Toole, Laurence J. 2000, “Structures for Policy Implementation: An Analysis for

- National Legislation." *Administration and Society* 31.
- Landry, Piere F. 2008, *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Liu, Yu 2010, "Maoist Discourse and the Mobilization of Emotions in Revolutionary China." *Modern China* 30(3).
- Mandell, M. 1984, "Application of Network Analysis to the Implementation of a Complex Project." *Human Relations* 37(8).
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, Jean C. 1999, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- O' Toole, Laurence J. & R. S. Montjoy 1984, "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* 44(6).
- Peng, Yusheng 2001, "Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline." *The American Journal of Sociology* 106(5).
- Perry, Elizabeth 2002, "Moving The Masses: Emotion Work in The Chinese Revolution." *Mobilization: An International Quarterly* 7(2).
- Shue, Vivienne 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.

作者单位:西南财经大学社会工作发展研究中心
责任编辑:闻翔

PAPER

Bureaucratic Structure and Policy Implementation
 *Chen Jiajian, Bian Huimin & Deng Xiangshu* 1

Abstract: It is widely agreed that policy implementation is often distorted and loses efficacy in practice, however, existing studies failed to find the mechanisms of why and how policy implementation is distorted. Through an in-depth investigation of a policy implementing process, this paper attempts to reveal the dynamic process of how the central government’s policy is implemented by heterogeneous local bureaucratic branches, which are the actors carrying out nearly all policies in China. By focusing on the specific behaviors of different participants of the bureaucratic system, the authors illustrate the mechanisms of policy compromise and transformation during policy implementation. The paper argues that, due to heterogeneous goals, incentives and the constraints of different bureaucratic branches, the policy implementation process inevitably confronts a highly differentiated bureaucratic structure. In order to alleviate the friction between policy and the bureaucratic system, some policies are abolished, and some are distorted.

Familiar Strangers: Examining the impact of *guanxi* among protest leaders on homeowners’ resistance *He Yanling & Zhong Pei* 21

Abstract: Why some homeowners’ resistances endure and succeed while many others fail remains inadequately resolved. Based on a case study of homeowners’ resistance in X City, this paper examines the impact of *guanxi* among protest leaders on the results of collective resistance. It finds that collective resistances go through highs and lows when *guanxi* among protest leaders varies from “friends” to “familiar strangers”. More specifically, *guanxi* among protest leaders greatly affect the process of resource reproduction, and consequently have a significant impact on the final result of collective resistance.