

# 压力传递与政策执行波动<sup>\*</sup>

——以 A 省 X 产业政策执行为例

黄冬娅

**内容提要:**目标考核责任制是国家治理体系的重要组成部分,它通过层层下达考核目标并强化官员的激励和压力来保障政策的执行。在官员激励受到削弱的情况下,地方政府日益依靠自上而下的压力驱动。A 省 X 产业政策执行的案例说明,如何传递压力是影响政策执行及其波动的重要因素。政策优先度、量化程度和执行监控机制等构成了政策执行的结构性约束,塑造不同的压力强度并导致政策执行的不同效力。但在结构性约束不变的情况下,压力的强度也并不稳定和确定。传递压力的不同微观机制,即对压力的不同传达、激发、把控和拿捏,甚至不同官员的工作能力、经验和偏好,都会对压力的传递产生影响,使得政策执行处于波动中。压力传递的方式和力度与制造压力的结构性约束同样重要。

**关键词:**政策执行 压力传递 产业政策 目标考核 压力型体制

目标考核责任制无疑是中国治理体系的重要组成部分,通过层层下达考核目标并强化对下级政府官员的激励和压力,构成政策执行的主要保障<sup>①</sup>,推动了国家从总体支配到技术控制的转变<sup>②</sup>。在实践中,目标考核责任制不仅构造了地方官员的物质和晋升激励,还强化了上级政府对下级政府的监控压力<sup>③</sup>。但在党的十八大后反腐败斗争力度加大,官员的物质和晋升激励被认为受到削弱,地方官员行为存在“从邀功到避责”的转变,目标考核进一步依靠压力的施加来维系其有效运作<sup>④</sup>。在这种情况下,深化对目标考核责任制下压力机制运作的认识,有助于加深对新常态下地方政府行为的研究,进而深化对中国治理体系的理解。

在目标考核制的研究中,存在一个让人困惑的现象:同样的激励和压力体制下,为何地方政策执行的效力存在差异?这种差异体现在三个层次,即“不同地区”的政策执行效力存在差异;“不同政策”领域的政策执行效力存在差异;同一政策自身的“政策执行波动”。已有研究主要聚焦前两个层次差异性的解释,具有相当的理论洞察力;不过这些解释却无法有力地解释一项政策

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“新时代县域社会治理能力建设研究”(18ZDA108)的研究成果。感谢匿名审稿人意见。

① 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第1-35页,格致出版社,2008年版。

② 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年第6期。

③ 荣敬本、崔之元:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年版。

④ 倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》,2017年第2期。

本身的执行效力波动,也就是说,目标考核本身没有变化的情况下,为何同一项政策在不同时段执行效力有好有坏,地方官员有时非常积极推动政策落地,有时却推诿塞责?本文认为,理解政策执行波动的关键在于进一步揭示目标考核中压力传递的具体运作,深化对压力型体制的认识。因此,本文以A省X产业的产业政策作为案例,着眼于分析同一政策执行效力的变化过程,剖析目标考核不变的情况下影响政策执行效力波动的因素。

## 一、已有研究的解释

在严格的目标考核制下,政策执行为何仍然会发生偏差?研究者认为,监控手段的低约束性、统计数据游戏、找关系和共谋等消解了目标考核自上而下的压力<sup>①</sup>。在此基础上,研究者进一步探讨了为何并非所有政策都会发生偏差;相反,政策执行存在显著的差异化效果,即为何政策执行出现了顺从或变通、过度执行或拒绝执行、强力落实或象征推动等执行效力的差异。对此,现有研究从以下几个方面寻求解释。

第一,政策优先度的差异性。有研究者认为,在目标考核制下,不同政策的执行之所以存在实效差异,是由于上级政府本身具有多重目标,并对不同目标有不同的优先度,上级政府优先考虑而成为当下中心工作的政策,下级政府会尽力去完成,反之,下级政府则会敷衍了事。有学者通过对苏南12个县的县镇干部目标考核的研究发现,中央多重政策目标使得只有享有优先度的政策才能得到有效执行<sup>②</sup>。进而,这种政策优先度可能源于国家的重大战略部署和政府中心工作,也可能源于领导本身的注意力分配<sup>③</sup>。对注意力竞争的研究认为,多任务的激励强度既取决于隶属委托方的权威地位,也取决于量化奖惩程度,它们影响注意力的竞争行为<sup>④</sup>。关于环保目标考核的研究认为,政府持续的发展主义热忱构成环保监管的冲突,环保部门官员会掂量工业污染的生态和健康后果与工业发展的经济和财政收益的轻重<sup>⑤</sup>;地方干部的频繁调动使其往往追求短期政绩,而不重视经济发展质量和环境保护<sup>⑥</sup>。

第二,政策属性的差异化。有研究者认为,政策执行效力的差异是政策本身属性所导致,特别是考核指标本身的量化程度。在“选择性政策执行”的研究看来,在社会监控减弱而单纯依靠干部目标考核责任制下,无法克服的政策执行监控信息难题进一步强化了“数字化管理”,从而导致可以量化的“硬指标”层层加码,而无法量化的“软指标”难以得到执行<sup>⑦</sup>。有研究发现,相

- ① 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》,2009年第2期;Oliver S. M, "Officials Make Statistics and Statistics Make Officials: Campbell's Law and the CCP Cadre Evaluation System", APSA2014 Annual meeting paper, Washington. DC, 2014; Chan, Hon S., and Jie Gao, "Death versus GDP! Decoding the fatality indicators on work safety regulation in post-Deng China", *The China Quarterly*, No. 210, 2012;周雪光:《基层政府间的“共谋现象”》,《社会学研究》,2008年第6期;欧阳静:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权》,《社会》,2009年第5期;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年第3期。
- ② Edin, Maria, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective", *The China Quarterly*, No. 173, 2003.
- ③ 练宏:《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》,2015年第4期。
- ④ 练宏:《注意力竞争:基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》,2016年第4期。
- ⑤ Tilt, B. "The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector", *The China Quarterly*, No. 192, 2007.
- ⑥ Eaton, S., and Kostka, G., "Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China", *The China Quarterly*, No. 218, 2014.
- ⑦ O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999.

比于已经全面实现量化评估的经济发展类指标,公共服务职能指标的量化程度相当低。因此,以目标考核为核心的纵向问责机制在塑造地方政府行为时天然地具有选择性特征,难以促进发展型政府向服务型政府转型<sup>①</sup>。对公安机关目标考核的研究发现,目标考核导致官员的选择性注意,公安特别关注客观考核指标,而较少关注基于公众感知的指标,也较少投入到预防犯罪中去<sup>②</sup>。

第三,“激励机制”的差异性。一方面,有研究者认为,目标考核结果的差异在于激励强度的差异,激励越大,政策执行效力越强,这主要有三种情况。首先,“晋升预期”下降会弱化考核激励和压力。对节能目标考核的数据分析发现,政府官员对于目标任务是否重视,取决于他们自身对升迁可能性的认知。在节能考核中,由政治局委员兼任省委书记的省份呈现出更高的超额完成率,研究者认为,这是由于兼任政治局职务者有更强的晋升激励<sup>③</sup>。其次,考核目标本身与“晋升关联性”弱也造成激励弱化。比如,由于食品安全和环境保护等仍未在官员晋升中产生较大影响,因此,地方政府缺乏足够动力去执行中央政策,削弱了环保监管成效<sup>④</sup>。最后,“弱排名激励”也弱化了激励和压力。减排考核的研究发现,考核过程中存在着排名和努力程度之间不一致、逆“一票否决”、对各考核对象表现进行平衡以及采取阶梯排名等方式,这都弱化了竞争强度,构成了“弱排名激励”,弱化了政策执行的激励<sup>⑤</sup>。另一方面,一些研究认为,激励越强,政策执行越可能发生变通。有学者认为,正式制度的激励力度越大,其无法完成的后果越严重,目标替代的现象越突出,掩盖问题的激励越强<sup>⑥</sup>。对于计划生育执行、维稳、信访、安全生产和环保考核的定性和定量研究都发现,“一票否决制”旨在激励基层政府有效执行国家相关政策,但这一机制常常引发下级政府不惜一切代价来掩盖问题和推托责任<sup>⑦</sup>,滋生了目标替代和逆向激励等问题,偏离了原本的政策目标<sup>⑧</sup>。

第四,“监控机制”的差异性。有研究者强调,不同政策执行效力不同的原因在于监控机制存在差异,包括不同控制权配置、是否实施督查和项目制、官僚制与干部制的差异等。对减排考核的案例研究发现,目标考核责任制的执行和效果因组织内控制权分配方式的不同而变化,松散关联型较之于高度关联型的考核体系更难以保证政策的执行<sup>⑨</sup>。同时,项目制通过有别于常规行政的动员方式,即资金下达渠道直接、人事安排权特殊、动员程序集中高效,使得它能够更有效

① 郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》,2012年第5期。

② Li, Jiayuan, “The Paradox of Performance Regime: Strategic Responses to Target Regimes in Chinese Local Government”, *Public Administration*, Vol. 93, No. 4, 2015.

③ Liang, Jiaqi, “Who Maximizer or Satisfices in Performance Management? An Empirical Study of the Effects of Motivation-related Institutional Contexts on Energy Efficiency Policy in China”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 38, No. 2, 2015; Kung, James and Shuo Chen, “The Tragedy of the Nomenklatura: Career Incentives and Political Radicalism during China’s Great Leap Famine”, *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 1, 2011; Liang, Jiaqi, “Who Maximizer or Satisfices in Performance Management? An Empirical Study of the Effects of Motivation-related Institutional Contexts on Energy Efficiency Policy in China”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 38, No. 2, 2015.

④ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第1-35页。

⑤ 练宏:《弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例》,《中国社会科学》,2016年第1期。

⑥ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”》,《社会学研究》,2008年第6期。

⑦ 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年第3期;刘骥、熊彩:《解释政策变通:运动式治理中的条块关系》,《公共行政评论》,2015年第6期。

⑧ Gao, Jie, “Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China”, *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1, 2009; Gao, Jie, “Political Rationality vs. Technical Rationality in China’s Target-based Performance Measurement System: The Case of Social Stability Maintenance”, *Policy and Society* Vol. 34, No. 1, 2015; 田先红:《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境》,《社会》,2012年第4期; 黄冬娅、杨大力:《考核式监管的运行与困境:基于主要污染物总量减排考核的分析》,《政治学研究》,2016年第3期。

⑨ 周雪光、练宏:《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》,2011年第5期;周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。

地推动政策执行<sup>①</sup>。督查也被认为是“让科层体系运动化”的重要机制<sup>②</sup>。对于运动式治理的研究也发现,官僚体制在常规化与运动化之间的切换,也对政策执行效力产生了影响<sup>③</sup>。

综上所述,一方面,对于“不同政策”为何有的能够得到有效执行,而有的则执行效力不佳,已有研究主要归因于不同政策的政策优先度、政策属性和监控机制的差异;另一方面,对于“不同地区”为何政策执行效力存在差异,已有研究认为这根源于不同地区的官员激励差异和执行监控机制差异。那么,在政策优先度、政策属性、官员激励和监控机制相同且没有发生变化的情况下,为何同一政策的执行效力会在不同时期发生波动,时而得到有力落实,时而被敷衍了事?是否还有其他因素在影响目标考核制下政策执行的效力? 本文将以 A 省产业政策为例,剖析具有高度政策优先度、高度量化考核的政策目标,在地方官员激励和监控机制并没有发生变化的情况下,地方官员“传递压力”的过程和力度,如何使得政策执行效力在不断发生变化,呈现出波动性政策执行。

## 二、目标考核与无法驱动的地方政府

十八大之前,各地积极争取各种产业资金,对于地方政府相关部门及其官员而言,这些资金是政商经济增长同盟及其资源交换的重要资源。十八大以后,地方政府和官员缺乏足够的物质和晋升激励去推动产业政策执行。一方面,廉政风险使得一些地方在争取产业扶持资金上懈怠,也没有动力去动员地方企业申请资金,招商引资的动力也有所削弱;另一方面,地方所面对的繁杂多重任务、引进投资项目的难度以及晋升本身的高度不确定性也使得单项工作很难对地方官员产生强晋升激励。在这样的情况下,虽然 A 省 X 产业政策执行建立了目标考核责任制,高度吸引领导注意力、有量化考核目标、有严格监控机制,但是,它并没有就得到持续稳定的执行。

### (一) 政策优先度:国家战略与领导注意力

X 产业带建设是 A 省主要领导抓的中心经济工作。2014 年 5 月份,省委主要领导就 X 产业带建设到地级市开展专题调研。8 月份,召开全省加快 X 产业发展暨工业技术改造投资工作会议,与国家工信部签署共同推进产业带建设的合作协议,提出“把 X 产业带发展起来,打造成为全省经济发展新的增长极和经济结构调整的新亮点”,并明确要力争用 5 年左右时间,实现先进 X 产业产值翻番,打造产值 2 万亿左右的 X 产业带<sup>④</sup>。此后,A 省组织了“共同推进 X 产业带发展合作协议签署暨项目签约仪式”。

2015 年 5 月 8 日,国家战略正式发布。经李克强总理签批,国务院发布《中国制造 2025》<sup>⑤</sup>。

- 
- ① 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012 年第 5 期;折晓叶、陈婴婴:《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》,2011 年第 4 期;陈家建:《项目制与基层政府动员》,《中国社会科学》,2013 年第 2 期;黄宗智、龚为纲、高原:《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》,2014 年第 5 期。
- ② 陈家建:《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》,2015 年第 2 期。
- ③ 唐皇凤:《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》,2007 年第 3 期;狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略——对中国中部的地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》,2010 年第 3 期;蔡禾:《国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》,《开放时代》,2012 年第 2 期;徐岩、范娜娜、陈那波:《合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以 A 市 18 年创卫历程为例》,《公共行政评论》,2015 年第 2 期。
- ④ A 省省委主要负责人:《在全省加快 X 产业发展暨工业技术改造投资工作会议上的讲话》,2014 年 10 月 15 日,工作资料。
- ⑤ 《国务院印发〈中国制造 2025〉》,《人民日报》,2015 年 5 月 20 日。

此后一个月,A省省委书记相继到两个地级市专题调研。5月28~29日,赴J市要求该市重点发展X产业,提高X产业发展质量和整体竞争力,打造新的经济增长点<sup>①</sup>。同年8月6日,省委书记用一天时间在F市同样调研X产业发展情况,要求F市进一步做大做强X产业<sup>②</sup>。此后,省里面很快规划设立X产业发展产业带,包括了六市一区。

这时,“各地都已经知道省里想要抓这项工作,不过,一开始以为是领导的口号,因为这种事情多了,都不是常规的工作,只是提一提,又没有具体的抓手。各地都以为是临时性工作。”<sup>③</sup>在这种情况下,各地猛报签约金额,这种做法无疑更多是政治表态,在数字没有查实的条件下,并不是实际的政策重视和落实。

## (二)工作常规化:机构建立和资金配套

紧接着,在省委主要领导直接要求下,省里面成立负责此项工作的机构,将工作结构设在省经济主管部门J委。虽然J委的主任即将退休,但是,他资历深、工作作风强势,仍然很积极地推动此项工作。同时,设立六市一区X产业带建设联席会议,联席会议召集人由时任A省常委H市委书记担任。

同时,J委下设立X产业带推进办公室(后简称ZX办公室)。最初,编办认为,新增这么多编制,先要研究是否可以增编。但是副省长严厉要求加快办理按程序报批,要求赶快增编设立。2015年1月,设立了ZX办公室,总共编制5人,从六市一区各抽调干部1人,共12名工作人员。其中,ZX办公室的负责人有基层经济主管部门工作经历,对各项经济扶持政策的基层落地情况比较了解,这种工作经验在推动政策执行过程中发挥了重要作用。

在该项产业政策中,A省三年计划安排250亿资金,与过去产业扶持政策相比,这个支持力度前所未有。刨去税收优惠和收费减免等,省财政拿出来143亿,2015年度总共70亿,其中,35.2个亿设立X产业发展基金,实行风险投资管理。其他专项资金分为贴息、股权投资、首台套、事后奖补等八个类别,专项资金需要地方政府下达给企业申报。

## (三)考核目标和监控机制的建立

在设定政策目标过程中,省委主要领导的意图发挥了关键作用。X产业带建设2015年目标任务有三项:工业增加值实现2760亿元,增长18%;固定资产投资完成1200亿元,增长55.6%;引进10个投资额10亿元以上的项目。那该任务目标数如何而来?

第一,任务目标的设定充满了偶然因素。其一,产值目标。这主要是根据省委主要领导在“全省加快先进X产业发展暨工业技术改造投资工作会议”(2014年10月15日)讲话中提到的数字推算而来。会上,省委书记提到2018年底X产业带总产值要达到2万亿,比2014年产值(10474亿元)增加近1万亿元。根据讲话精神,以此目标匡算,X产业年均增速必须达到18%。根据18%的增速,2015年X产业工业增加值要达到2760亿元<sup>④</sup>。其二,投资额目标。2014年8月某市举办的X产业投资洽谈会引进签约项目投资总额1050亿元。这是项目签约额,而不是投资额,签约额数字水分很大<sup>⑤</sup>。在报2015年投资额目标时,却以这1050亿为基数,将2015年投资额目标确定为1500亿。当时,省里正在制定一个工业转型升级三年攻坚战,X产业是一个部分,每年1500亿被写

① A省省委主要负责人:《促J市大力发展X产业》,2014年05月30日,http://gd.people.com.cn/n/2014/0530/c123932-21316901.html。

② 《\*\*\*专题调研F市X产业发展情况》,2014年08月07日,http://news.xinhuanet.com/local/2014-08/07/c\_1111976882.htm?prolongation=1。

③ 访谈,A省省直主管部门某负责人,2016年4月8日。

④ ZX办公室:《关于X产业带建设两项考核指标的说明》,2015年3月12日,工作资料。

⑤ 《当前工作形势、问题和下一步工作设想》,2015年6月15日,工作总结。

入省规划。待此后 ZX 办公室成立、正式启动工作时,才发现其中的问题以及巨大的目标任务挑战。但是,目标任务总体上已经不能改动,J 委领导提出一个缓冲方案:第一年 1200 亿,第二年 1500 亿,第三年 1800 亿。此后,六市一区一致反映任务目标实在太重,但省里没有变更任务目标。

在目标确定后,职能部门找省统计局提供数据,发现 2014 年累计实现 X 产业投资 771.22 亿元,同比增长 21.1%。2015 年要完成 1200 亿元目标,X 产业投资增速需达 55.6%,压力确实很大。特别是在全国整体经济发展进入新常态的情况下,这几乎是不可能完成的任务。在此后职能部门的工作总结中,这项产业政策被认为存在很大执行难度,因为它存在“目标任务制定上的先天不足”,即由于偶然因素影响,目标任务设定太高(见表 1)。

表 1 2015 年建设目标分解方案

	X 产业工业增加值任务数(亿元)	X 产业投资任务数(亿元)	引进投资额超 10 亿元项目(个)
H 市	376	106	2
F 市	1385	469	3
S 区	498	76	1
Z 市	446	120	2
J 市	248	207	1
Y 市	53	108	1
Q 市	252	190	1
合计	2760	1200	10

第二,基于目标任务,省里下达目标考核,使“各地真正对这项政策重视起来”。2015 年 3 月 31 日,副省长主持召开推进 X 产业带建设联席会议第一次会议,六市一区分管经济工作的副市长和经贸局局长参加会议。会议提出“一个确保”和“三个到位”,即确保完成全年考核任务;并要求“思想认识到位、组织落实到位、政策支持到位”。会上,领导批评了各地对目标任务讨价还价的现象,要求各地组织落实到位,抓项目、抓招商引资、抓增资扩产。

在确定政策目标的同时,会议通过了五项制度,即联席会议制度、单位职责分工制度、考核评估制度、信息通报制度和督查巡查制度。其中,“考核评估制度”确定了将政策目标任务纳入一级政府考核,将三项指标纳入地区规划纲要和地区发展考核,考核结果要报省委省政府并在适当范围内予以通报。此外,“信息通报制度”要求,要掌握各地各部门贯彻落实省委省政府决策部署情况,其中要重点掌握各地招商引资、项目落地建设和任务指标完成情况。各成员单位应明确联络员,定期按照口径要求报送工作情况,不得拖拉延误;“督查巡查制度”则要求,要采取深入基层、企业现场巡查的方式,推动各阶段任务按时间节点保质保量完成<sup>①</sup>。

#### (四)“仍然没有动起来”

如果按照理论推论,A 省的 X 产业政策是国家战略部署、省委省政府主要领导高度重视、高度吸引领导“注意力”,且有明确量化的考核方案和督查巡查机制。因此,应该能够得到有效推进。然而,2015 年 3 月的会议将各项目标考核任务下达之后,各地却仍然不重视。

开完会之后,ZX 办公室由分管的副厅级领导带队去各地调研。但是,发现各地都不重视,也没动起来。所谓“没有动起来”,主要有两个表现:其一,“调研连一个副市长都没有见到”,有的地方连市局局长都没有出来汇报,区局局长也都没有来,只有市局和区局副局长,对推进工作非常不力;

<sup>①</sup> 《LZG 副省长在省推进先进 X 产业带建设联席会议第一次会议上的讲话》,2015 年 3 月 31 日,工作资料。

其二,地方基本上还是以文件贯彻文件,以会议贯彻会议的应付姿态。“我们下去问各地 X 产业的情况,他们还是不清楚,完全不了解情况。而且,还有不少干部在调研会上直接抱怨说,你们省里今天这样明天那样,我们怎么忙得过来;还有的说,自己找统计局,什么数字就都有了,干嘛还要我们报。”<sup>①</sup>

ZX 办公室的汇报材料也反映了这种情况:“党委、政府主要领导抓 X 产业带建设的干劲足、工作力度大,但工作压力尚未切实传导到部门和基层。分管委领导带队到……(地方)调研督查,分管市领导均没有出面协调对接沟通产业带建设的有关工作。一些县区和镇街认识不够、重视不够、工作力度不够,对应该掌握的情况掌握不到位,对项目跟进落实的主动性不够。有些地方抓容量大、见效快的消费品工业有经验和积极性,而对抓 X 产业有畏难情绪。有个别地方以‘新常态’为借口,对上级下达的指标任务抱着法不责众的心态消极应对。”<sup>②</sup>地方官员也谈到:“产业资金以前都是抢着要,到省里找关系多要点,现在没有人要,要来了使用进度也很慢,用不出去还要追责,要用出去又得辛苦做很多工作,而且还有廉政风险,吃力不讨好。”<sup>③</sup>

### 三、压力的传递、缓解与再造

在本案例中,领导注意力和目标考核并没有提升政策执行水平。不仅反腐使得地方产业政策执行激励降低,而且量化考核并没有能够自然而然地创造足够的压力。后续的发展可以看到,在政策优先度、政策量化程度以及监控机制并没有变化的情况下,地方官员的落实力度却处于波动之中,从最初的没有动起来,到积极配合落实,再到又陷入不作为的惰性。在反腐后更加依靠压力推动地方官员动起来的背景下,压力如何传递对政策执行的效力有显著影响。而压力的传递并不是单纯的激励机制和监控机制的运作过程而已;相反,它本身就是一个独立存在的自变量,压力传递的不同方式和力度会使得政策执行成为一个充满不确定性的动态过程,

#### (一) 传递压力:收紧政策执行的紧箍咒

在领导高度重视、量化考核和督查监控不变的情况下,传递压力决定了领导注意力施加压力的大小、量化指标完成的水分程度、政府间竞争感知程度以及督查力度等,它使得同一政策执行处于不断波动之中。

1. “传达”领导注意力。现有研究认为,注意力分配会影响政策执行的效力,那些领导重视和符合国家战略的政策更具有优先性,会有更大的政策执行压力。然而,在本案例中,最初的领导重视和国家战略并未推动政策很快落地。相反,在实际执行过程中,主管部门传达领导意图的工作力度和方式,直接影响到领导注意力能够对政策执行者施加多大的压力,从而影响到政策执行的力度。在本案例中,J 委的领导和当时的联席会议召集人积极地通过转发批示和会议传达等方式不断将领导意图传输到基层,为政策执行打开了局面。

第一,广泛转发领导批示。2015 年 4 月,省委书记专门找相关职能部门,连续三天交待了一个任务,即把工作母机情况整理汇报。由于现有统计口径中没有这一类别,所以 ZX 办公室花了近两个月时间收集各地数据,完成这件工作。后来,提交的工作母机发展报告,省委书记给了 182 字的批示(6 月 7 日),批示中强调“对看准的事情就要一抓到底,以钉钉子的精神抓出成效”。同时,在此期间,省委书记、省长、常务副省长、分管副省长等多次就 X 产业带建设工作进行批示。一般来说,这些

① 访谈,ZX 办公室某负责人,2016 年 3 月 20 日。

② ZX 办公室,《工作汇报材料》,工作资料。

③ 访谈,ZX 办公室工作人员,2016 年 3 月 25 日。

批示并没有规定印发和转发的范围,但是,主管此项工作的 J 委领导想借此让地方认识到领导的重视,因此,明确要求将省领导的重要批示印发全省各级经济和科技主管部门,要求全省各地尤其是“六市一区”深刻领会省委、省政府领导的重要批示精神,切实加快 X 产业带建设,推进 X 产业快速发展。

第二,会议清晰传达领导意图。为了进一步督促地方行动起来,时任 A 省常委 H 市委书记作为联席会议召集人和 J 委领导专门组织召开两次会议,明确清晰地传达领导意图。2015 年 4 月 29 日,首届 X 产业投资贸易洽谈会组委会第一次会议举行,将各地市长和副市长召集开会。在会上, J 委领导把 A 省 X 产业战略的由来回顾了一遍,并且强调“打造 X 产业带是省委、省政府在经济新常态下加快转型升级、提高竞争力的重大战略部署,要深刻领会这项部署的重大意义,特别是省委书记对 X 产业的发展要求。”<sup>①</sup>直言“交不了差的,要考核督办”,这才引起来了各地领导的重视,为各地敲响了警钟。此后, ZX 办公室工作人员赴地方调研,地方才稍微重视一些,抵触情绪才缓和一些。

2015 年 6 月 19 日, J 委领导又委托作为联席会议召集人的时任 H 市委书记,出面组织召开产业带建设工作座谈会,并且,为了保证会议的规模和重要性,特别安排在全省基层工作会议散会后召开,因为各地书记、市长都必须参加这个会。“书记来了不管用,因为要靠市长抓落实;只有市长来也不管用,因为没有书记支持没有办法推动。”<sup>②</sup>会上,省主管部门领导详细汇报了省领导对 X 产业带建设工作的多次批示内容,特别重要的是,会上通知了 7 月底 8 月初省委书记和省长要亲自听各地任务完成情况汇报。接着,会议对当年 1~5 月份指标任务进展情况进行了通报, J 委主任“不怕得罪人”,比较严厉地点出了存在的问题。“会上把六市一区的底摆在那里,有的任务只完成百分之十几,对指标没有高度重视,认为任务反正完不成,法不责众。后来,各地书记纷纷表示,坚决完成任务,把会议情况和表态形成专报报给省委省政府,报给省委书记。”此后,“六市一区终于真正重视起来。之前要数据都不耐烦,要不到数据,现在只要需要上报的数据都很重视,认真收集上报数据,还主动打听其他地区的情况,试图讨价还价。”<sup>③</sup>

第三,省主要领导亲自召集高规格会议,强调此项工作是“头号工程”。2015 年 7 月 27 日,省委、省政府召开全省贯彻落实《中国制造 2025》暨 X 产业带建设工作会议。省委书记、省长、省委副书记、常务副省长、两位副省长和秘书长,“六市一区”党政一把手都到会,会议规格相当高,也表明了省委省政府对此项产业政策的重视。因此,“在 6 月 19 日到 7 月 27 日开会之间,大家压力最大,因为各市区情况要给书记省长看。所以,这一段工作进展最显著,1~5 月份完成情况不好,6 月份指标明显加快了很多。”

在会上,书记省长要求各地将先进 X 产业建设作为“头号工程”。省委书记强调:要牢牢把握制造业这一立国之本的战略地位,要对照《中国制造 2025》的目标要求,深入调查研究,明确目标任务,并做好细化和分解工作,“力争贯彻落实《中国制造 2025》走在全国前列”<sup>④</sup>。省长在会议上也做了发言,提出力争到 2017 年全省规模以上工业企业研发投入占主营业务收入的比重达到 1.3% 以上;规模以上工业全员劳动生产率提升至 22 万元/人,制造业质量竞争力指数达到 84.5。并且,把 X 产业带建设在目前全省经济工作中的地位提得非常之高:“争当制造强国建设的主力军和排头兵。并强调要把制造业作为转变经济发展方式、调整优化产业结构的主战场。”<sup>⑤</sup>

① 《首届先进 X 产业投资贸易洽谈会组委会第一次会议在 \* \* 举行》, A 省经济和信息化委员会网站, [http://www.gdei.gov.cn/zwgk/tpxw/2015/201505/t20150502\\_114803.htm](http://www.gdei.gov.cn/zwgk/tpxw/2015/201505/t20150502_114803.htm), 2015 年 5 月 2 日。

②③ 访谈, ZX 办公室工作人员, 2016 年 10 月 11 日。

④ A 省省委主要负责人:《在全省贯彻落实〈中国制造 2025〉暨先进 X 产业带建设工作会议上的讲话》, 2015 年 7 月 27 日, 工作资料。

⑤ A 省省长:《在全省贯彻落实〈中国制造 2025〉暨先进 X 产业带建设工作会议上的讲话》, 2015 年 7 月 27 日, 工作资料。



2. “激发”政治锦标赛。政治锦标赛是推动政策执行的重要动因。在相当大程度上,政治竞标赛不仅是一种激励机制,更是一种压力机制。在没有确定的晋升激励和足够的物质激励下,地方间竞争也会对地方官员产生压力,因为政治淘汰或者表现不佳都可能产生相当负面的影响。而这种政治竞标赛所产生的压力,其强度并不确定和固定,它并不完全取决于地方之间“客观”的竞争度,它在相当大程度上取决于如何激发地方之间的绩效比较和竞争,竞争越激烈,对地方的压力越大。在本案例中,根据颁布的“工作信息通报制度”,六市一区要求每个季度上报“三新”,即新签约、新动工、新投产。特别是ZX办公室的“工作手段”激发了各地政策执行相对绩效的比较,强化了各地政策执行的压力。

第一,以信息通报与审核激发竞争。根据“信息通报制度”,各地上报目标任务完成情况要在各地市之间进行通报,同时上报省领导。然而,过去很多地方是在上报数字时不断打听别市的上报情况,然后不断修改上报数字,数字游戏缓解了实际政策执行的压力。

针对这种情况,ZX办公室负责人特别在代省委办起草的通知中注明,各地上报的各种统计数字必须要经过省直职能主管部门审核才能上报省领导。并且,给各地上报材料给了上报截止日期,以防止各地不断要求修改上报数字,这给各地造成了不小的压力。比如,最初Z市开始并没有足够重视,上报来的投资项目偏少;但是,当信息通报之后,Z市发现,邻近的H和J市与自身经济总量相似,但是上报的新投资项目却多很多。考虑到信息上报省领导后,肯定会对本市的市领导形成压力,市领导转而肯定会批评相关职能部门负责人。因此,Z市就想要修改数据,重新调整投资项目的报表。Z市不断与ZX办公室沟通,希望修改上报数字,ZX办公室将这一情况上报省直分管职能部门领导。由于省直分管职能部门领导资历深、工作作风强势,因此,他明确不同意Z市的修改申请。在这样的情况下,Z市居然告知,他们将会按照他们自己修改后的数字写在材料上,然后在开会中自己呈递给书记省长看。但是,ZX办公室仍然拒绝了这种要求,不同意在省里的会上乱发材料。

第二,以“现场比武”激发竞争。在推动X产业政策执行过程中,非常重要的一项工作是展会,即在省主要领导视察下,各地现场展示X产业发展的成果,现场进行重大项目签约。展会会有种“现场比武”的效果,使得各地有巨大的压力。

作为联席会议的召集人,H市委书记很积极地筹办展会在H市的举办,整个展会很顺利地举行。2015年8月22日,首届X产业投资贸易洽谈会在H市举办,是“全国首个对接‘中国制造2025’的X产业展会”。A省省委书记、省长视察装洽会展馆,并现场见证重点项目签约。国家工业和信息化部副部长、常务副省长、省委秘书长和省常委H市市委书记出席开幕式,副省长主持开幕式。领导高度重视“现场比武”,让六市一区有很大压力,不能比别的城市难看,都要积极表现,争取有亮点。所以,它们都动员本地企业把最先进的制造拿出来展示,并且,把能找出来的项目都进行签约。最终,洽谈会共203家企业参展。在开幕式上共有36个重点X产业项目现场签约,总投资额1012.2亿元,涵盖新能源装备、汽车制造、卫星应用等多个领域<sup>①</sup>。此后,现场比武每年举办一次,出席领导的层次越高、洽谈会规模越高,各地竞争程度就越强、装备展示和签约的压力就越大。

3. “把控”数据统计。数据统计经常被认为是重要的解压阀。但是,即便在考核目标同样高度量化的情况下,上级机关“把控数据统计”的不同力度会使得解压阀发挥的效力存在很大的差异。一方面,这种差异不仅仅在于指标量化程度的差异,而且在于上级监督部门压缩数据水分的“力度”。不同“行动者”把控的“力度”会显著地影响政策执行的效力;另一方面,即便有高度量化的考核

<sup>①</sup> 《首届装洽会下月22日开幕,突出工作母机主题》,南方网, [http://zh.southcn.com/content/2015-07/03/content\\_127603534.htm](http://zh.southcn.com/content/2015-07/03/content_127603534.htm), 2015年7月3日。

目标,地方政府也并非总是诉求于数字游戏,在有的情况下,地方政府“懒得”做数字游戏,法不责众,不去理会无法完成的任务。正是在地方政府越来越感受到压力的情况下,才会更多地诉求数字统计来完成的任务。此时,不同行动者压缩水分的力度对于进一步传递压力而保证政策执行就十分重要。

在 A 省产业政策执行过程中,当地方政府感受到越来越强的压力时,数字统计上的问题就开始出现了。因此,紧接下来的问题就是,省里要不要管? 2014 年举行 X 产业签约大会时,因为有高级别领导出席,各地猛报各种包含水分的数字,当时对签约数并没有严格审核。2015 年的洽谈会对数字水分压缩的力度明显更大。

当时 J 委的主要领导提出,政策执行应体现在抓落实上,不能体现在做指标上,他的这个工作思路和强势的工作作风直接影响到对于数字水分的压缩。比如, F 市觉得任务指标太重,提出请省统计局协助将一汽 - 大众分公司的各项指标纳入统计范围;如无法纳入,则要求省联席会议在对“六市一区”考核时将一汽 - 大众分公司的数据纳入对 F 市的考核数据。由于其辖区内的一汽大众是分公司,总部在吉林长春。按照统计口径,工业增加值和工业投资额是汇总在长春,不能重复算在 F 市。所以, J 委的负责人不支持把此项目纳入 F 市的任务统计中,并要求省统计局出意见; F 市就动用各种关系,市长也亲自出面找省统计局。但是,省统计局于 2013 年、2014 年已就此事专文请示国家统计局,由于该公司上级法人单位(吉林省的一汽 - 大众汽车有限公司)无法出具保证统计数据不重复报送的书面证明材料,国家统计局不同意该公司在 A 省视同法人单位统计。因此,省统计局并不支持这样的统计口径修改<sup>①</sup>。因此, J 委领导认为,考核数据全部来自统计部门,一汽 - 大众 F 市分公司数据没有纳入省统计范围,因此无法将其作为完成任务进行考核。

8 月 22 日的洽谈会,要统计签约项目数和签约金额数,当时 J 委领导强调,一定要严格审核统计数据。比如, F 市签约金额报了 600 多亿,被砍到了 400 多亿,当时 F 市委书记给省直主管部门领导打电话询问。ZX 办公室回复说:这涉及到三项统计。第一类是把不属于 X 产业行业的项目剔除,比如食品轻纺项目;第二类是把不属于当年签约的项目剔除,比如,有的项目是 2013 年 12 月就签约了,2014 年 5 月奠基,却被上报为 2015 年引进项目。这类项目也从签约额中剔除;第三类是产业园区项目。这类项目是载体项目,一般投资额很大,经常在 100 亿以上,但是这种项目往往没谱,变数很大,因此,最初也被从上报的签约额中剔除了。但是,后来由于 Z 市也有这样一个项目,如果与 F 市的项目一样都被剔除,数字有可能太难看, J 委压力也很大,希望金额不要太大,但也不能太少,后来,在数字核实中,就给 F 市保留了此类项目。

4. “拿捏”督查力度。正如现有研究所揭示的,督查督办无疑是施压的重要机制。不过,不同的督查督办力度所传递的压力有相当差异。一方面,这种差异不仅与督查督办机制本身有关,而且与参与督查督办的行动者密切相关,行动者的意愿和能力都显著地影响到督查的次数和强度;另一方面,基层官员招商引资和使用产业资金的“经济激励”被削弱之后,产业政策的落地比之前更加依靠压力传递,因此,督办显得更加重要。

按照督查的相关规定,建立了省、市(区)、县(镇街)三级督导机制。省层面负责跟踪督导投资 10 亿元以上项目,市及 S 区负责跟踪督导投资 5 ~ 10 亿元项目,县区(镇街)负责跟踪督导投资 5 亿元以下的项目。截至 2015 年 8 月 31 日,“六市一区”X 产业在建投资额超 1 亿元以上的 195 个项目中,省跟踪督导项目 24 个,六市一区跟踪负责项目 28 个,县区(镇街)跟踪负责项目 143 个;已签约未动工投资额超 1 亿元以上的 227 个项目中,省跟踪督导项目 68 个,六市一区跟踪负责项目 30 个,县区(镇街)跟踪负责项目 129 个。各级细化项目进度,实现项目建设分级负

<sup>①</sup> 《先进 X 产业带建设推进情况》,2015 年 7 月 27 日,工作资料。

责、全程跟踪、优化服务。对项目推进不力或不按照制度要求报送项目进展的,将予以通报批评并在年底产业带建设考核评估中予以扣分<sup>①</sup>。

在督查工作制度出台后,ZX 办公室在 2015 年开展了两类督查督办。第一类是对项目落地情况进行督查。除了对洽谈会签约额事前进行审核把关之外,工作部门还通过督查来审核项目落地情况。在督查中,ZX 办公室通过现场抽查发现,很多报了在建的项目是荒草荒地。对于这种情况,基层官员辩解说是项目撤了。因此,在随后的督查通报中,省里又进一步收紧了“紧箍咒”,规定此后战略性协议和框架性协议都不能上报。

第二类是资金专项督查。X 产业扶持专项资金需要地方政府发动企业申报。一些地方官员没有动力去推动资金申报,有官员说:“过去各类资金地方政府都争着要,也不乏跑要资金的情况。现在地方对于资金没有兴趣,给不给都无所谓,甚至不给最好,图省事省力。”有的官员还说“我宁愿现在资金落实进度不力,被通报批评,省得到时出问题被追究法律责任”。截止 2016 年 6 月,申报资金使用总进度才不到 21%,其中,使用进度最慢的 Z 市才不到 4%<sup>②</sup>。

在督查过程中,督查工作人员的经验、能力和力度对于压力的大小有重要的影响。在 F 市,截止 2016 年 6 月,2015 年申报资金使用进度只完成 4.2%。当省里进行专项督办时,F 市把责任推到上面,说申报时间太紧,企业没有时间申报,所以花钱进度很慢。最初,带队督查的领导也没有发现什么问题,没有办法处理和回应这种说法。后来,一位有基层工作经历的工作骨干细致考察,终于发现了基层工作存在的问题:工作母机的财政扶持资金申报材料要求 40 个工作日申报,经过市区两级耽误,区发文到镇街后距离企业申报截止日期只有 4 日,有的区只有 3 日,而且镇街通知到企业可能又要几天,所以企业完全不可能有时间申报。此外,区没有按照要求将资金申报上网,违反制度要求,企业无法知道资金申报。结果,督办领导对此提出了批评,区级部门表示接受批评,按照要求整改。

## (二) 政策执行如何“接力跑”:压力的缓解与再造

2015 年,X 产业产值增长目标是 18%,完成了 14.2%;投资额目标是 1200 亿,完成了 1152 亿。虽然总体上仍没有完全达到既定目标,但是,全省 X 产业的增速比全部工业增加值和工业投资高出了一倍。引进了 179 个亿元以上项目,其中新开工 86 个,新投产 92 个。在水分压缩力度较大的情况下,年度任务的完成总体上已经相当有成效,省长做了专门批示表扬。虽然 X 产业政策的政策优先度、政策属性、激励和监控机制都未发生特别的变化,但是,由于推动政策执行需要不断“传递压力”,因此,官员人事的变化、不同官员的不同工作方式及其工作力度的变化、都会导致压力传递的变化。压力稍微缓解,就可能导致政策执行发生波动,如何推动政策执行“接力跑”就存在很大的挑战。

第一,人事的变化。在 A 省 X 产业政策的案例中,2016 年,原先的分管副省长和联席会议召集人省委常委 H 市委书记因被查处,分管省领导做了调换,六市一区的市委(区委)书记基本都换了。虽然 J 委,ZX 办公室和各地市局负责人等具体执行者并没有调整,但是高层领导人的更换使得政策执行的压力出现了空挡,工作比较疲沓。比如,会展工作的组织情况也反映了人事变化的显著影响。第一届洽谈会是由当时联席会议的召集人 H 市委书记积极推动在 H 市举办,从组织过程、参展设备和签约额而言,成效都比较显著。但是,第二届洽谈会由 F 市筹办,F 市经济主管部门的领导工作力

① 《关于建立先进 X 产业带建设项目库和省市县三级督导机制的通知》,\* 经信函[2015]2026 号,2015 年 9 月 3 日,工作资料。

② 《关于先进 X 产业发展专项资金使用情况的报告》,2016 年 7 月 8 日,工作资料。

度不够,使得各地把电饭煲、空气清洁器等都当作装备制造展品报上来,洽谈会组织面对很大的困局。

第二,工作力度的变化。不仅人事变化会导致政策执行“压力”的变化,而且同样的执行者其工作力度也并非一直持续。Z市在2015年引进了21个亿元以上X产业的项目,招商引资工作抓得紧,落实到各个区县。然而,截止2016年11月却只完成了超亿元投资引进项目4个,严重滞后于全年30个亿元以上项目的目标。ZX办公室的工作人员督查后认为,并不是项目难以引进,或者找不到项目,就是工作力度不够,领导懒政、不作为,才导致平均一个区一个项目都引不到(Z市8个区县)<sup>①</sup>。

在这种情况下,上级部门又试图重新通过“传递注意力”和“把控数据统计”等来“传递压力”。首先,传递注意力。由于2016年1~5月份工作完成数据不理想,这时候省直主管部门领导感觉到压力,主动给省委书记专门写了一个报告,汇报了产业带建设情况,点出了5个方面问题,提出了5个方面建议。报告提出,对比去年高强度的攻坚,今年部分地市对产业带建设工作的认识有所松懈,重视程度还显不够,没有完全将产业带建设作为头等大事来抓。部分地市重现“上热下冷”的现象,县区一级在招商引资、推进项目建设方面还显干劲不足。因此,第一条建议就是请书记委托分管副省长召集六市一区书记或者市长开会。省委省政府领导很快批复了此建议,交由新的分管副省长召集市区主要负责同志,分管副职长、经济和信息化主管部门主要负责同志,召开“X产业带建设推进工作会议”,针对问题进行再部署,深化X产业带建设。2016年6月8日,在会上,相关领导再次强调,要认识到这个事情的重要性,要“接力跑”。明确提出了X产业带建设是头号工程,强调X产业带建设不能“前后断线”。其次,把控数据统计。2016年,审计署和A省审计厅对X产业带建设工作进行专项审计,这也对省直主管部门和六市一区的工作推进造成了很大的压力。审计部门审查了信息工作通报规范性的问题以确实数据申报的真实性、指出了资金使用进度的问题以批评工作开展的不力等。虽然,ZX办公室回复说,资金进度慢有客观原因,包括资金到位率不足以及资金使用办法是财政厅单方面制定而存在不合理等问题。但是,这种审计无疑仍然是无形的压力。

## 四、结论

中国的国家治理体系非常重要的特征是一套驱动地方政府和官员的机制,这套机制既包括基于官员政治锦标赛的激励机制,也包括基于目标责任考核的压力型体制。在十八大后反腐力度加大使得“物质激励”弱化、而“晋升激励”往往充满了不确定性的情况之下,政策执行越来越依靠自上而下的“压力”施加,从而不断强化了政策执行对于压力型体制的依赖。而对压力型体制运作的研究发现,政策目标的优先度和量化程度以及政策执行的监控机制都会影响到目标考核的实际压力,导致不同地区和不同政策的执行效力存在差异。政策优先度越大,量化程度越高,监控机制越严厉,压力越大,政策执行效力越强。

然而,已有研究的理论判断并不能解释本文案例中的同一项政策的执行波动。在本文的案例中,X产业政策是经济中心工作,并非社会福利等政策;并且,它具有国家战略的重要性,也是省委书记主抓的经济重点工作,是领导注意力分配的中心,具有高度的政策优先度;政策目标高度量化,纳入了地方政府考核,是相当的“硬指标”;从具体运作而言,它具有项目制运作的特征,也可以说是一种上级发包机构掌握了目标设定权、检查验收权和激励分配权于一体的高度关联型的控制权模式。按照理论设想,地方政府应该有强激励和强压力去推动政策的执行:“如果一

<sup>①</sup> 访谈,ZX办公室负责人,2016年10月11日。

个项目有着超出常规的资金注入,为下级部门提供了‘跑项目’、‘争指标’的强大激励,从而具有‘强激励’的特点,就会诱发下级部门的参与积极性和竞争的努力,而无须通过限制参与选择权来迫使后者参与”<sup>①</sup>;或者说目标考核的奖惩越严厉,政策执行的压力越大,执行越好;奖惩越轻微,压力越小,执行越不好<sup>②</sup>。然而,与现有研究的理论推论不同,这样一个具有巨大资金投入的产业政策,最初并未因其政策优先度、量化考核以及项目制和高度关联型控制权等监控机制而就得到很好地执行。相反,在政策优先度、量化程度,激励机制和监控机制不变的情况下,同一项政策的执行效力不断波动,从最初的懈怠执行、“没有动起来”,到随后被日渐上紧紧箍咒、积极行动起来,到随后又难以“接力跑”、执行效力弱化。

本文揭示了,诸如广泛转发领导批示、会议清晰传达领导意图、省主要领导亲自召集大规模会议、现场比武、信息通报审核和数据核准等具体的机制是推动政策执行的重要“抓手”。这些“抓手”的组合使用会显著地影响“注意力如何传达下去”、“竞争如何被感知和被激发”、“统计的解压阀发挥效力的程度”等。在同样的注意力、量化考核和官员绩效竞争之下,微观机制的差异会直接影响执行者所感知的领导重视程度、地方间竞争程度和上级的压力强度,从而构成了一个动态的“传递压力”的过程。正是因为“压力”是需要不断向下传递,它不是静态的,而是处于不稳定的状态,所以,为了保障执行的“接力跑”,需要不断地传递压力。其中,压力的强度并不稳定和确定,仍然有赖于行动者的传述、激发、把控和拿捏,甚至不同官员的工作能力、经验和偏好都会对压力的传递产生影响,使得政策执行处于波动之中。可以说,传递压力的微观机制与制造压力的结构性要素同样重要。

政策执行的波动难以用政策执行周期来解释。不仅仅是政策自身的落地需要时间人力物力投入而产生规律性的周期变动,在产业政策的原有激励削弱的情況下,执行的波动更多地根源于压力传递的不稳定,相对而言,它并非是规律性的执行周期,而是具有相当大执行效力的不确定性和偶然性。这种不确定性和偶然性来源于传递压力的方式和力度。行动者的工作经验、领导风格、工作能力和个人考量等等都会影响“传递压力”的方式和力度。在案例中,对于信息通报制度的细节性处理和提请省领导召集会议是行动者丰富工作经验的结果,对于数据统计的强硬态度是领导个人风格的体现、对于专项督查中问题的发现有赖于行动者工作能力和工作态度。也因此,人事的变动会极大地造成政策执行力度的差异;即便是相同的行动者,其工作积极性的变化也会导致政策执行成效的波动。在这个过程中,还有很多偶然性的个人考量也会影响到压力的制造和传递。正是这些多元行动者及其行为的差异在相当程度上使得政策执行出现了复杂的差异化,具有相当的不确定性。

在过去几十年中,目标考核责任制是国家治理体系的重要组成部分,以它为核心的压力型体制是驱动地方政府运作的核心制度和实践。本文的案例研究揭示,这套体制的运作并不仅仅由各种制造压力的“紧箍咒”构成,它包含了各种传递压力以上紧“紧箍咒”的做法和实践,这些传递压力的方式和力度、拿捏和把控,都是中国国家治理的重要经验,也是推动国家治理体系现代化建设需要重视的要素。

作者:黄冬娅,中山大学政治与公共事务管理学院(广州市,510275)

山东大学公共治理研究院(山东省青岛市,266237)

(责任编辑:林立公)

① 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》,2015年第2期。

② 陈家建:《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》,2015年第2期。