

【经济·管理】

# 府际关系视角下的政策执行

## ——对N市农业补贴政策执行的实证研究

魏姝

(南京大学政府管理学院,江苏南京210093)

**摘要:**在“职责同构”的府际关系制度背景下,从中央到乡镇的各个层级政府,甚至包括准行政化的村委会往往都会参与到某项政策的执行中。以N市农业补贴政策执行为例的实证研究表明,在这样一个漫长的执行链条中,中央省市县乡各级政府承担了不同的职责,其执行过程基本是一个“信息向上、资金向下”的过程。其执行偏差主要发生在县及其以下层级政府,这可以从“职责同构”基础上的“逐级发包制”的府际关系制度特征得到解释和理解。中国制度背景下有三个关键变量影响了分配型政策执行偏差发生的节点,即地方政府是政策的受益者还是受损者、政策成本承担者和政策具体实施者是否一致以及具体实施成本的大小。

**关键词:**政策执行;府际关系;农业补贴政策

**中图分类号:**D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2012)03-0084-08

### 引言

“职责同构”是中国政府间关系的重要结构特征之一,即除国防和外交事务以外,从中央到各级地方政府在纵向间职能、职责和机构设置上的基本统一。在这样一种制度背景下,形成了一种富有中国特色的政策执行过程——中央政府负责制定宏观的政策方针,并且把政策目标、标准“发包”给省级政府,省级政府经政策细化后再把政策分解、发包给各市政府,每级政府都如此,直至最基层政府负责具体实施,即周黎安所说的“逐级发包制”<sup>①</sup>。也就是说,从中央到乡镇政府的各个层级政府甚至包括准行政化的村委会往往都会参与到某项政策的执行中。那么在这样一个漫长的政策执行过程中,不同层级政府是如何参与到政策执行中的?分别承担什么责任?政策执行阻滞或偏差主要发生

在哪些政府层级?或者说不同层级政府的政策执行阻滞和偏差有什么不同?为什么?

学者们对这一问题的研究主要是从讨论影响政策有效执行的因素展开的<sup>[1-3]</sup>,也有一些学者从央地关系的视角剖析了中国公共政策执行过程的特点和困境<sup>[4-5]</sup>,然而遗憾的是,这些研究大多把地方政府看作一个整体,而对不同层级政府在政策执行过程中的差异关注不够。本文在综合现有的研究成果和总结现有研究不足的基础上,以N市农业补贴政策执行为例,通过文献研究和实证调查<sup>②</sup>,讨论不同层级地方政府在政策执行过程中所扮演的角色和行为,并以此为基础找出政策执行偏差和阻滞发生的主要节点,以此丰富人们对漫长而复杂的中国政策执行过程的了解和认知,推进对中国式政府治理的总结和反思,并为有针对性地提出对策建议提供充裕的事实和因果基础。

收稿日期:2012-03-02

基金项目:国家社会科学基金项目(10BZZ018);国家社科基金重大项目(11&ZD070)

作者简介:魏姝,女,教授,研究方向为公共政策、政府人事管理、地方治理。

① 详细分析请参见周黎安.转型中的地方治理:官员激励与治理[M].上海:世纪出版社,上海人民出版社,2008:第三章,第七章。

② 2011年7-8月,课题组围绕农业补贴政策的执行,在J省访谈了省、市、县、乡镇四级政府相关职能部门以及村民委员会的工作人员,并在N市L区Z镇D村对部分村民进行了访谈和问卷调查。

## 一、农业补贴政策执行过程中不同层级政府的角色与行为

农业是国民经济的基础,是为社会提供基本生活资料和工业原材料的准公益性基础生产部门,也是一种经济效益低、风险性大的弱质产业。因此世界各国都制定和实施了农业补贴政策,以稳定农业、调节国民经济。我国在2004年取消农业税并开始对农业进行直接的财政补贴。按照WTO《农业协议》的规定,依扭曲程度不同,农业补贴政策可以分为绿箱政策和黄箱政策两类<sup>[6]</sup>,我国目前的农业补贴政策主要是黄箱政策。这部分将以农业补贴中的“黄箱”补贴为主,以J省N市为例考查我国不同层级政府在目前4种主要农业补贴——粮食直补、农资综合补贴、良种补贴和农业机械购置补贴政策执行过程中的角色和行为。政策执行是一个复杂的过程,包含了一系列的功能性活动,主要有政策宣传、组织准备、政策分解与细化、资金准备、提供物品与服务的具体实施行为、协调与监督等<sup>①</sup>。那么在农业补贴政策执行的过程中这些功能性活动是由哪些层级的政府分别承担和完成的呢?

### 1. 中央政府——政策宣传与资金准备

农业补贴政策是中央政府自2004年以来每年的“一号文件”中陆续提出和建立的,通常是作为解决“三农”问题的庞杂政策体系中很小的一部分。中央政府除了制定内容比较宏观和笼统的政策外,在政策执行方面主要承担了两项功能性活动,即政策宣传和资金准备。为了推进农业补贴政策的顺利执行,中央政府在政策出台后往往会通过各种渠道,特别是各种媒体对农业补贴政策进行广泛的宣传。如每年2月初,中央电视台的新闻频道和军事农业频道、人民日报、新华社等国内最主要的官方媒体都会在黄金时间和重要的版面上对新的“中央一号文件”进行广泛而深入的宣传和报道。除对政策出台的背景、意义目标和内容进行详细的介绍之外,这些节目和栏目还会邀请相关官员对政策进行详细解释和说明,邀请相关学者对政策进行解读和评价,听取基层干部和农民的意见和想法等。

此外,每年的“一号文件”颁布不久,财政部就会针对农业补贴政策的执行,制定并颁布关于农业补贴资金安排的通知。例如《财政部关于安排

2011年农作物良种补贴资金的通知》、《关于拨付2011年农资综合补贴资金、抓紧做好对种粮农民直接补贴兑付工作的通知》等,并按照通知规定的中央财政负担比例和额度将资金拨付到各省。

### 2. 省级政府——政策分解细化和资金准备

省级政府作为中央政府政策的直接“承包方”,负有政策细化、分解并向市级政府进行政策传递(发包)的职责。在这一过程中,省级政府一方面需要根据本省的实际制定较为具体的政策实施方案,另一方面需要承担相应的财政责任。

在2011年中央财政对种粮农民补贴资金下达之后,J省综改办、省农委和财政厅根据财政部《关于拨付2011年农资综合补贴资金、抓紧做好对种粮农民直接补贴兑付工作的通知》的要求,联合发布了《关于做好2011年对种粮农民补贴工作的通知》。通知明确提到种粮补贴仍坚持谁种地补给谁的原则,承包地转包给他人的,按承包协议处理;抛荒地和非农业征(占)用的耕地不予补贴;补贴不得用于高效农业,成片粮田转为设施农业用地常年不种粮的不予补贴。省政府还要求各市县要确保两项补贴资金于3月底前兑付到农户。补贴资金要全部通过“中国农民补贴网”软件系统发放,及时、准确地反映补贴资金发放进度。补贴发放结束后,软件数据不得再更改,并将其作为补贴结算依据。

根据通知,省对市、县(市)补贴面积和补贴资金均按上年省核定数下达,即全省粮食(水稻)直补核定面积3460.94万亩,每亩补贴20元的标准不变。省财政负担范围不变,下达市、县(市)补贴资金61015万元,其余由相关市、县(市)负担。农资综合补贴核定面积不变,由于中央财政增加了J省农资综合补贴资金,补贴标准提高。省对市、县(市)核定补贴面积5257.37万亩,补贴标准由上年每亩69元提高到每亩81.5元,下达市、县(市)补贴资金428476万元<sup>②</sup>。

① 关于政策执行过程中的功能性活动的分析可参阅:1. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* [M]. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984: 170-182; 2. 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 台北:元照初版有限公司, 2003: 5-6; 3. 陈振明. 政策科学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003: 262-266.

② J省农村综合改革领导小组办公室, J省财政厅, J省农委. 关于做好2011年对种粮农民补贴工作的通知[EB/OL]. 省综改办, 2011-02-14 [2011-08-20]. [http://www.jscz.gov.cn/pub/jscz/zfxzkg/zfxzkgml/ywz/dwgnyywj/201102/t20110214\\_20033.html](http://www.jscz.gov.cn/pub/jscz/zfxzkg/zfxzkgml/ywz/dwgnyywj/201102/t20110214_20033.html)

### 3. 市级政府——政策传递与政策监督

在农业补贴政策上,N市政府也将省政府分解后的职责和事权“承包”了过来。在省财政农业补贴资金下达之后,N市政府根据省综改办、省委、省财政厅《关于做好2011年对种粮农民补贴工作的通知》的文件要求,发布了《关于做好2011年粮食直补工作的通知》。该通知要求粮食直补仍按上年政策执行,并对补贴的面积和标准、补贴原则、补贴承包田地的解决办法等等进行了规定,通过文本的比较可以发现,该通知与省政府的通知相似度非常高<sup>①</sup>,不同之处主要是进一步对市级财政和区县财政责任的划分做出了规定。

市一级政府承担的工作除了将省级政府“发包”来的政策和职责再次“发包”给下级的区(县)政府之外,还要负责对下级政府工作进行实地的检查和监督。2011年7月初N市税改办、财政局、农委等部门组成联合检查组,在全市范围内对种粮农民补贴政策落实情况进行了专项检查。检查分两个阶段,第一阶段由各区县、镇街进行自查自纠;第二阶段是采取抽查方式,点面结合、明查暗访结合,以听汇报、看账册、看存折、查资料、随机向农民直接询问和填写问卷调查等形式,对种粮补贴工作进行了检查<sup>②</sup>。

### 4. 区(县)政府——执行组织准备和执行过程监督

区县政府除了像市政府一样,对政策方案进一步细化并向下分解传递之外,在政策执行过程中主要负有政策组织准备和政策过程监督的职责<sup>③</sup>。所谓政策组织准备指的是确定政策执行机构并明确其职责。N市L区在制定的《关于做好2011年粮食直补工作的通知》和《2011年国家水稻、玉米、棉花良种补贴项目实施办法》中对执行机构及其职责划分进行了非常明确的规定:第一,由农村税费改革领导小组办公室统一负责组织协调和监督,农业局负责补贴面积的统计和核实,财政部门负责财政拨款;第二,区农业局和财政局对各乡镇上报的补贴面积进行汇总、审核,审核后的补贴清册经区政府审批后成为发放补贴的依据。区财政局收到上级良种补贴资金后,根据审核的涉农街道、镇汇总清册,及时将良种补贴资金拨付到街道、镇财政所。各涉农街道办事处、镇人民政府负责组织本辖区内的补贴发放工作,由财政所依据补贴清册,通过财政“一折通”将补贴资金发放到户;第三,补贴面积由村民委员会组织农户据实申报并登记造

册,造册后村民委员会按补贴要求进行核实,同时以村民小组为单位按户张榜公示,公示时间不少于7天。

和市级政府一样,区县政府也承担了政策监督的职能,不过与市级政府侧重在执行结束后对政策执行结果的监督不同,区县政府的监督是在执行过程中对政策执行程序、标准等的过程监督,具体包括:区农业局和财政局对各涉农街道、镇实施情况进行不定期进行检查,重点检查档案建设是否健全,实地走访基层干部和农户,核对补贴清册与农户的种植面积、补贴金额是否一致、是否公示等。设立良种补贴举报电话,对项目实施过程中可能出现的虚报面积冒领补贴资金、挪用或挤占资金、不按期保留项目实施档案或者伪造、隐匿、销毁档案等违规、违法、违纪行为及时查处并通报。

### 5. 乡镇政府——政策的具体实施

如果说区(县)政府还能将一部分职责“发包”给乡镇的话,那么乡镇政府作为最终的“承包方”,负有将所有政策任务具体实施的职责。根据调查,在农业补贴政策执行过程中,L区的乡镇政府主要承担了三项职能:(1)信息核实。乡镇政府要负责对各村委会上报的补贴面积清册进行核实和汇总,并报送至县农业局和财政局,具体由农业服务中心负责;(2)补贴发放。乡镇人民政府负责组织本辖区内的补贴发放工作,由乡镇财政所依据补贴清册,通过财政“一折通”,在规定的期限内将补贴资金发放到户;(3)档案建设管理。乡镇政府一般建立了农业补贴信息管理档案,包括村级建立分户面积登记表,镇级建立各村分户种植面积和补贴资金档案等,确保做到核查有依据。

当然上述具体政策的实施活动是在村委会的协助之下完成的。作为村民自治组织的村委会在农业补贴政策执行中承担了非常琐碎的任务,包括对补贴面积和补贴款的逐户统计、核实、造册和公示,协调和处理农民关于补贴面积和补贴款的疑问

<sup>①</sup> N市农村税费改革工作领导小组办公室,N市农业委员会,N市财政局.关于做好2011年粮食直补工作的通知[EB/OL].N市财政局,2011-04-17[2011-08-20].<http://zfxgk.nj.gov.cn/show/out.jsp?dwbh=AA012&t=0>.

<sup>②</sup> N市财政局.我市开展种粮农民补贴政策落实情况检查[EB/OL].N市财政局,2011-07-14[2011-08-20].<http://zfxgk.nj.gov.cn/show/index.jsp?dwbh=AA012>.

<sup>③</sup> 以下资料根据访谈记录和网上资料综合整理,网上资料来源:L区农业局、L区财政局、L区2011年国家水稻、玉米、棉花良种补贴项目实施办法[EB/OL].L区农业局办公室,2011-08-12[2011-08-20].<http://www.gtjd.gov.cn/index.aspx?menuid=17&type=articleinfo&lanuid=174&inoid=282&language=cn>.

和不满等。

## 二、农业补贴政策的执行偏差

对N市的调查表明,相较于环境保护、安全监管等规制型政策和保障房等再分配政策而言,农业补贴政策的执行状况总体较好。补贴资金由各级财政分担(在N市L区,补贴资金全部是由中央和省级财政负担的),补贴资金的发放直接拨付到农民“一卡通”或者“一折通”上,因此资金截留问题基本得到解决,调查中大部分农民对农业补贴政策的执行情况表示满意(“基本满意”的占84.6%，“难说、不清楚”的占15.4%，“不满意”的为0)。然而农业补贴政策的执行也出现了一些问题:一是政策目标难以达成。我国农业补贴政策的政策目标是“二元”的,即一方面是增加农民收入,另一方面是实现粮食增产确保国家粮食安全。但是在实际中出现了补贴目标的“双弱”执行效果,即一方面由于补贴数额较少,因此对增加农民收入的贡献很小,另一方面由于补贴款的发放不是按照粮食耕种面积而是按照拥有耕地面积(或者是计税面积——取消农业税之前的纳税面积)发放的,导致补贴款无法起到鼓励种粮积极性的作用;二是政策执行扭曲,如补贴发放依据的变异、谎报补贴面积套取国家补贴、重复申报、一些种粮大户拿不到补贴款等等;三是政策执行的迟缓问题。按照农业补贴政策的要求,农业补贴款应当在每年3月底前到账,但是现实中的到账时间无法保障,一些地方要迟至4月份甚至更晚才能将综合补贴和粮食直补发放到账。那么这些政策执行偏差主要是在哪一级政府发生的?或者说不同层级政府的政策执行偏差有什么不同?

作为第三代政策执行理论的代表人物,郭瑾(Goggin)等人认为可以从以下三个方面来对政策执行行为进行分类<sup>[7]</sup>:一是是否执行了政策意图?二是如果执行了,那么是在什么时间点上把政策付诸实施的?即是否发生了政策执行延迟?三是在执行过程中是否修改了政策?如有修改,那么这种修改是有助于还是有害于实现项目目标或使委托人满意?借助于郭瑾等人的这一分析框架并结合农业补贴政策执行中的偏差表现,可以较为清晰地发现政策执行过程中偏差发生的主要节点。

### 1. 政策意图的变化

中央出台农业补贴政策的意图是双重的:一方

面是通过鼓励粮食生产,促进农业稳定发展,确保国家粮食安全,另一方面是增加农民收入。前者强调的是其“分配政策”功能——对具有正外部效应的物品进行补贴和资助以鼓励市场上对该物品的供给量,后者强调的是其“再分配政策”功能——通过财富的转移实现社会平等。这样的双层政策意图在省、市级政府基本得以保持,这一点可以从这两个层级政府颁布的补贴方案和原则中看出:在中央、省、市级政府关于农业补贴的通知中都明确提到种粮补贴坚持谁种地补给谁的原则,补贴向种粮大户倾斜,抛荒地和非农业征(占)用的耕地不予补贴等。然而从县政府开始,双重的政策意图开始偏向“再分配”一方,更多地把农业补贴政策看作是一种普惠性质的、帮扶弱势群体的国家福利补助。访谈中有基层公务人员谈到:

“按照中央的意思想要非常细致地核实每一亩田地的情况,但惠农政策在基层执行有大量的工作,涉及千家万户的申报、登记、清册制定、汇总,需要大量工作人员走村入户,在人员短缺、缺乏专门工作经费的情况下,这是很难做到的……村里面基本把农业补贴分为两大类,一是综合补贴,包括良种、农机具等,另一种就是粮食补贴。这就出现了一个问题,当上级希望将政策细分,希望分项一一落实,但是下级又将政策综合,考虑到易于执行的问题,但是模糊了最初的政策设计……只要能够完成上级安排的任务,至少是说得过去,又能让下级在矛盾平衡的情况下,易于操作,这样的政策执行就是成功的了”。

可见从区县级政府开始,政策执行中的首要考虑变成了以较低的成本完成上级交办的任务,能应对上级的检查。因此出于减少执行成本的考虑,登记核准的补贴面积不再是种粮面积而是拥有耕地面积(或者是计税面积),这就意味着农业补贴的多少与种粮多少,甚至种不种粮都没有关系,而完全变成了按照每户农民拥有耕地数量而发放的“补助”。渐成普惠性质且补贴金额有限的农业补贴多被基层政府和农民理解成为一种帮扶弱势群体的国家福利补助。

### 2. 政策执行迟缓的发生

根据课题组在N市的调查,农业补贴款的发放时间在各地有所差异,有些地方能够在规定的3月底前发放到位,有些地方则要迟至4月底甚至更晚才能发放到位。由于补贴款的发放由乡镇财政

所直接负责,因此表面上看起来,政策执行迟缓最终是在乡镇一级发生的,但是农业补贴政策的执行过程实际上是一个“信息不断向上汇总”、“资金不断向下分流”的过程,任何一个节点上的延误都有可能影响到能否及时将补贴款发放到位。从各级政府进行政策细化、分解和政策传递——发布相关政策性文件的日期来看,从2月初中央一号文件出台传递到县政府大致需要一个月时间,即县政府一般在2月底制定和颁布具体的实施方案。3月份基本是一个自下而上的信息统计、核实和汇总的过程,如果这一过程一切顺利,则3月底区县财政可以将补贴款拨付到乡镇财政所,财政所再把补贴款拨付到农民的账户上。在这样一个漫长的“信息向上、资金向下”的过程中,到底在哪一节点,因什么原因而出现时间延误是一个难以预测、并且高度多样化的问题。根据目前掌握的资料,尚无法对此做出明确的判断。

### 3. 政策修改

根据课题组在N市的调查,农业补贴政策执行过程中的政策修改也主要发生在区县级及其以下层级政府。在中央、省、市级政府关于农业补贴的通知中都明确提到种粮补贴坚持谁种地补给谁的原则,补贴向种粮大户倾斜,抛荒地和 non 农业征(占)用的耕地不予补贴等。然而从县政府开始以上三点都不同程度地被修改了:首先,区县、乡镇政府在执行中为了节约执行成本,在实际中一般按照农民拥有土地面积(或计税面积)发放补贴,而根本不考虑实际耕种面积<sup>①</sup>;其次,在土地流转过程中,为了照顾本地人的利益,基层政府往往选择把补贴款发放给土地流出方——本地几百户农民,而种粮大户(往往是外地人、商人)往往得不到任何粮食补贴。基层政府这样做的理由是“如果把补贴款发放给土地流入方会提高土地的流转费用”;三是默许农民将抛荒地瞒报为耕种面积,套取国家的补贴款。这三个方面的政策修改使得农业补贴政策蜕变为简单的帮扶弱势群体的国家福利补助,而偏离了“鼓励粮食生产、实现粮食安全”的政策目标。

## 三、府际关系视角下政策执行 偏差的一般性解释

前述分析表明,农业补贴政策执行过程中的偏差主要是从区县级政府开始的。那么执行偏差的

这一发生节点是否可以从中国的府际关系制度背景中得到解释?这一研究结论是否可以拓展到其他政策领域?为什么?

### 1. 府际关系视角下政策执行偏差的制度性解释

要形成对上述政策执行过程的合理性解释,必须把政策执行过程置于中国的府际关系制度背景之下。关于中国的府际关系特点,学界已经提出了各种不同的观点,如分割的权威主义<sup>[8]</sup>、压力型体制<sup>[9]</sup>、中国式联邦制<sup>[10]</sup>、职责同构<sup>[11]</sup>、逐级发包制<sup>[12]</sup>、轴心辐射<sup>[13]</sup>等等。在综合考虑这些观点的基础上,下面将重点分析中国府际关系制度背景的以下特点,以解释前述府际关系视角下的中国公共政策执行过程。

一是论文开头提到的“职责同构”基础上的“逐级发包制”。正是由于各级政府具有“职责同构”的特征,从中央到乡镇各个层次的政府才都会参与到某项政策的执行中,形成了政策制定(中央)—政策细化与传递(省市)—政策执行(县乡)的政策制定执行的逐级发包过程,也恰恰是在这样一种制度背景下,本文所讨论的问题才成为一个突出的、迫切需要回答的问题。在政策制定和执行的逐级发包制下,发包内容的指令是逐级向下传递的,“层级越高,指令越具有权威性,越具有否决权……最高层级政府拥有机制设计权;每一级‘承包方’只对直接的上一级负责,并以满足它的要求为主;逐级发包的任务最后落实到最基层的承包方具体实施,而它之上的所有发包方都只是在传递指令和监督执行”<sup>[12]65-66</sup>,由此政策执行的偏差最可能在基层政府表现出来。再加上由于决策者和执行者相互分离、政策执行链条漫长带来的信息失真、责任不清和监控成本高昂等问题,就使得越往基层越可能发生政策执行的偏差。所以按照逐级发包制的逻辑,以农业补贴政策为例的研究结论似乎可以拓展到其他政策领域。然而,审视现实可以发现远没有这么简单,其原因就在于下面要讨论的中国

<sup>①</sup> 调查中还发现了一个有趣的补贴资金“打折”的情况,并且每个村打折的幅度都不相同,有五五折、六折等。出现这种情况主要是因为,在交农业税时期,农民为少交税而少报了土地面积,而今取消了农业税变为农业补贴,农民登记的土地面积超出了以前的计税面积。但是农业补贴的额度是按照以前的计税亩数算的,在补贴款总额不变的情况下,就采取了打折的方式落实农业补贴。基层政府官员认为“中国实际的耕地数量是一个不实的虚数,谁也不知道到底有多少(这类数字还会受到政策的影响而变化),但是如果重新核实,实际操作很困难,主要是村里的干部太少,行政成本比较高”。

政府间关系的其他重要特征——“条块体制”和“相机授权”。

“条块体制”即“通过层级化把整个行政区域切成了块块,又通过各层级对应的部门化把块块切成条条,从而形成了条块结合的体系”<sup>[14]</sup>。其中“块块”是指各个层级的地方政府,“条条”一般是指从中央到基层的各层级政府中职能或业务内容相似的部门,这些条条又可以分为垂直管理的“条条”(如海关)和双重管理的“条条”(如教育、民政)。在这种“条块体制”下,中央政府通过中央部委和地方政府两条轨道同时执行自己的决策,地方政府的各个职能部门受到地方政府和上级对口职能部门的双重领导。一方面“条条”只要认为必要和愿意,可以对任何事情进行直接管理和干预,其手段包括制定规章、规定具体实施细则,通过行政指导、技术监督等施加影响,挂牌督办,运用手中掌握的资金、项目分配、达标评比等资源施加影响等等;另一方面,地方政府的职能无所不包,可以凭借掌握的经济资源、司法权、信息优势等抗衡“条条”。这样一种“条块体制”一方面具有权力监督与制约、政策替代与变通、在中央与地方权力的划分和消长上表现出相当的灵活性和实用性等正功能,但另一方面也有可能产生较为严重的责任不清、相互扯皮、部门分割、条块矛盾等问题<sup>[13]81-116</sup>。“相机授权”是指“中央政府根据不同的时机、环境有差别地决定对地方授权的内容、程度和方式的央地权力配置体制”<sup>[15]</sup>。其制度性根源是拉焦尔所说的“行政权转让型”政府间关系,特点是“地方在法律上根据中央授予的权限从事行政管理活动。政治上,地方从属中央,地方首长由中央任命”<sup>[16]</sup>。在“相机授权”的运作机制下,中央政府(上级政府)可以根据政策的优先性、政策问题的性质、各级政府的财政状况、不同地区之间的差异等信息,随时改变政策执行的权力和责任划分,例如在农业补贴政策中的财政责任、信息统计和核实的责任、监控责任等等。这样一种相机授权机制在“条块分割”的制度结构中运行,产生的一个结果就是政策执行过程中权责配置极大的多样性、不确定性和不规范性——不同的政策领域、不同的地区、不同层级的政府、不同时期都可能不同。这就为分析政策执行过程中不同层级政府的角色和行为带来了较大的困难和不确定性。

## 2. 府际关系视角下政策执行偏差的补充性解释

按照洛维的政策分类模型<sup>①</sup>,农业补贴政策属于比较典型的分配型政策。分配政策往往围绕着权利和利益的个别分配而产生,一般涉及到基础设施工程、税务减免、政府补贴等,其实质是政府对具有正外部效应的物品进行补贴和资助,以刺激该类物品的市场供给量。这类政策一般由单个决策积累而成,其影响一般针对具体的个人、群体或地区。只有受益者,受损者往往不易察觉,因此相较于其他类型的政策来说,其制定和执行中的直接冲突都较小。从逻辑上来说,分配政策的执行一般牵涉到以下几个关键的环节:一是财政责任的划分与确认,即由哪一级政府出资补贴;二是对于特定个人、群体或地区是否具有获得该项补贴和资助的资格,应该获得多少补贴和资助的相关信息的统计和核实;三是财政资金的拨付和发放。

在上述三个关键环节上,现行的农业补贴政策较好地解决了第一和第三个环节。首先,农业补贴政策的财政责任主要是由中央和省级财政负担的,这就避免了公共选择理论所描述的一种常见现象,即当政策执行方同时是主要出资方时,总会选择提供偏离社会最优水平,甚至造成其短缺。可以预见,如果一项分配政策的财政责任由基层政府承担,则基层政府可能会因财政困难而无法有效执行政策,即使基层政府的财政较为充裕,也会因为地方政府“向上负责”的权责体制而降低分配政策的补贴水平;其次,在财政资金的拨付和发放环节,农业补贴款的发放采用了“一折通”或“一卡通”的方式,比较有效地解决了资金截留和挪用的问题。目前的问题主要出在第二个环节上,即信息的统计与核实。这里牵涉到两个问题,首先是统计和核实成本的大小,如果成本过大,负责信息统计和核实的政府就会通过政策变异采用一种成本较小的政策执行方式;其次,在这一过程中政策客体有强烈的动机通过信息的扭曲获取更多的补贴,而负责统计和核实信息的政府如果不是政策的出资者则缺乏动力对信息进行严格的把关。这两个问题在农业补贴政策执行中都普遍存在。在农业补贴政策执

<sup>①</sup> 洛维以“政府强制的可能性”和“政府强制发生作用的途径”两个维度为依据,把公共政策划分为四种类型:分配政策、规制政策、构成性政策和再分配政策。具体参见:Theodore J. Lowi. Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J]. *Public Administration Review*. 1972, 32(4): 298-310.

行中,基层政府负责信息的统计和核实工作,同时不是出资者,因此信息的不实以及简化的补贴发放方式就成为农业补贴政策执行中主要的偏差,而基层政府也就成为执行偏差发生的主要节点。

从以上对农业补贴政策执行过程的详细分析中可以抽象出中国制度背景下影响分配型政策执行偏差发生节点的关键变量:一是,地方政府是政策的受益者还是受损者?如果一项政策需要地方政府承担大部分财政责任,或者会影响地方经济的发展,那么该地方政府就会倾向于选择各种形式来拖延或扭曲政策的执行,相反则会积极推动。换句话说,如果一项政策的成本主要由中央政府承担,则政策执行扭曲最可能发生在最基层的政府;如果一项政策的成本不是由中央政府承担的,那么承担主要成本的政府层级(可能是省市级政府,也可能是区县政府)将成为政策执行扭曲发生的主要节点。二是,政策成本承担者和政策具体实施者是否一致?如果二者合二为一,则会导致“供给的短缺”。如果二者相互分离,又可以区分为两种情况:如果地方政府是政策成本承担方,中央政府是执行者,则发生执行偏差的可能性较小(这种情况在中国制度背景下基本不可能发生);如果中央政府是政策成本承担方,地方政府是执行者,则会导致“过度供给”或者“政策外溢”<sup>①</sup>。三是,具体实施成本的大小。此处的实施成本指的是为了政策实施进行的信息统计、核实、监督、补贴发放等具体实施活动中所耗费的时间、人力和物力等。如果实施成本高昂,则会诱使执行机关采取一种变通、低成本的方式执行政策,例如本案例中简化的补贴发放方式,这往往带来政策目标的偏离。在中国制度背景下,这些具体的政策实施任务一般都是由基层政府承担的。所以如果一项政策的具体实施成本高,那么基层政府一定是其执行扭曲的重要节点。

#### 四、结语

以农业补贴政策为例对中国背景下的政策执行过程进行的实证研究表明,从中央到乡镇的各个层级政府,甚至包括准行政化的村委会往往都会参与到政策的执行中并承担了不同的功能性活动。无论是政策意图的改变还是政策内容的修正,区县及其以下层级政府往往是政策执行偏差发生的主要节点,这一点可以从中国府际关系中“职责同构”和“逐级发包”的制度特点得到基本的解释和

理解。从对农业补贴政策执行过程的细致分析中还可以抽象出中国制度背景下影响分配型政策执行偏差发生节点的关键变量,即地方政府是政策的受益者还是受损者、政策成本承担者和政策具体实施者是否一致和具体实施成本的大小。

当然上述观点仅仅是以N市农业补贴政策执行为例进行研究得出的暂时性的结论。前文说到,农业补贴政策属于分配型政策,相对于其他类型的政策而言,分配型政策是较容易执行的,只要政策本身没有大的问题,其执行偏差一般不严重,而规制政策、再分配政策和构成性政策的执行偏差要严重得多,其执行偏差在不同层级政府间的表现也会有所不同。然而,作为执行难度最小的一类政策,分配政策执行过程中的偏差及其特点是其他类型政策的执行过程中共同面临的不可回避的问题,也恰恰是在这个意义上,本文以农业补贴政策为例进行的研究才具有基础性的地位和价值。当然,由于“条块体制”和“相机授权”的制度特点,不同政策类型的政策执行过程及其偏差一定存在差异,因此下一步的研究需要在对分配政策执行过程研究的基础上,对规制政策、再分配政策和构成性政策进行细致的案例研究,以补充和丰富中国政策执行过程的知识 and 理论。

致谢:衷心感谢匿名评审人提出的宝贵修改意见。南京大学政府管理学院研究生鲍俊逸、邵文燕、吴金丹、赵珂在课题调查过程中承担了问卷发放和回收、数据处理以及访谈记录等重要而繁琐的工作,在此表示感谢!

#### 参考文献:

- [1] 丁煌. 我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J]. 政治学研究, 2001(1): 28-39.
- [2] 金太军, 钱再见, 张方华. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广州: 广东人民出版社, 2005.
- [3] Melanie Manion, Policy Implementation in the People's Republic of China: Authoritative Decisions versus Individual Interests[J]. *The Journal of Asian Studies*, 1991, 50(2): 253-279.
- [4] 容志. 政策变迁中的中央与地方博弈——以中国土地调控政策为例(1978-2007)[D]. 上海: 复旦大学博士学位论文, 2008.

<sup>①</sup> 指政策收益外溢到政策标的群体以外的人群,例如在经济适用房政策执行中,由于销售过程的资格审查不严,一些并不具备购买资格的人员——高收入者,甚至投资或投机购房者购买了经济适用房。

- [5] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79.
- [6] 姜少敏. 中国农业补贴政策: 不足及对策[J]. 教学与研究, 2006(6): 32.
- [7] Malcolm L. Goggin, Ann O'M. Bowman, James P. Lester, Laurence J. O' Toole, Jr. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* [M]. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1990: 46.
- [8] Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg. *Policy Making in China* [M]. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- [9] 荣敬本, 崔之元, 等. 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.
- [10] Qian Yingyi, Barry R. Weingast, *Federalism as a Commitment to Market Incentives* [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4): 83-92.
- [11] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判[J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2005(1): 101-112.
- [12] 周黎安. 转型中的地方治理: 官员激励与治理[M]. 上海: 世纪出版社, 上海人民出版社, 2008.
- [13] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2009.
- [14] 谢庆奎. 中国政府体制分析[M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1995: 91.
- [15] 郭剑鸣. 相机授权体制下我国央地关系中的潜规则现象及其矫治——兼谈分税制后“驻京办”问题的实质[J]. 浙江社会科学, 2010(6): 27.
- [16] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 154.

(责任编辑: 刘浩)

## Policy Implementation from the Approach of Intergovernmental Relations: A Case Study on the Agriculture Subsidy Policy Implementation in N City

WEI Shu

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** In Chinese institutional background of the isomorphic responsibility, all of the government levels, from the central government to the town government, even the village committee will take part in the policy implementation process. A case study on the agriculture subsidy policy implementation in N city indicates that in this long process, various level governments have different responsibility. It is a process of “information upward-flowing, money downward-flowing”. The policy distortion happens mainly in the level of county government and below it. This point can be explained by the logic of the administrative mechanism of contracting power level by level based on the isomorphic responsibility. In Chinese institutional background, there are three critical factors which will influence the node of policy implementation distortion, namely is the local government the beneficiary or the impaired, is the cost-undertaker and the policy implementor the same one, the cost of the policy implementation.

**Key words:** Policy Implementation; Intergovernmental Relations; Agriculture Subsidy Policy