

# 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析 ——以精准扶贫中的“表海”现象为例

● 孙宗锋<sup>a b</sup> 孙悦<sup>b</sup>

(山东大学 a.当代社会主义研究所 b.政治学与公共管理学院,山东青岛 266237)

**摘要** 精准扶贫政策在具体执行中何以深陷“表海”?本研究从组织分析视角对这一问题进行回答,沿着“组织分析维度——基层组织运行特征——基层政策执行逻辑——基层政策执行样态”的思路,构建本文的理论分析框架,运用田野观察与深度访谈的方法,以山东省L县及其下辖S镇为个案进行分析,从组织内部、组织间关系、组织外部环境三个维度出发进行研究,发现:由于基层组织自身的工具理性及技术治理模式、上下级间的压力型体制带来的负向激励与强力问责、基层行政组织外部场域的特征,使基层的精准扶贫政策执行呈现出技术、避责、场域三重逻辑。它们共同作用于基层的政策执行,导致精准扶贫深陷“表海”,十八大之前技术逻辑占主导,之后避责逻辑渐趋凸显,场域逻辑则是一直存续于基层政策执行之中。

**关键词** 政策执行 执行逻辑 组织分析 精准扶贫

中图分类号 D035

文献标识码:A

文章编号:1672-6162(2019)03-0016-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2019.03.002

## 1 问题提出 扶贫中的“表海”困境

改革开放四十年是我国政府高度重视并逐步消除贫困问题的四十年。特别是20世纪80年代以来,以政府为主导的国家扶贫开发策略经过多次调整,不断缩小帮扶单位,从区域扶贫到县域扶贫,再到村域扶贫、户域扶贫,扶贫开发不断走向精准化。2013年11月,习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出“精准扶贫”,随后做出的“六个精准”、“五个一批”、“四个切实”等系统阐述,使精准扶贫从思想层面正式转化为国家政策。政策实施5年来,脱贫成效显著,2018年我国贫困人口减少6800多万,贫困发生率由10.2%下降到3.1%<sup>①</sup>。

回顾扶贫开发的实践路径,精准扶贫作为自上而下的政策设计进入农村社会,其政策实效依赖于基层政府组织的执行与落实。那么基层是如何“上传下达、令行禁止”的?在基层政府决战精准脱贫的关键时期,面对“上面千根线、下面一根针”的工作实态,扶贫过程中浮现出一个值得关注的现象,即以提升扶贫工作精准度为目的设计的扶贫表格淹没了精准扶贫工作,导致精准扶贫工作深陷“表海”。一时间,各主流媒体关于“表格扶贫”的新闻频见于网络:“打印表格用坏村里3台打印机”<sup>②</sup>、“为迎接检查团花费10多万表格打印费”<sup>③</sup>、“驻村书记‘5+2’‘白加黑’填写表格”<sup>④</sup>……这个问题更引起了国家层面的高度重视,中共中央、国务院在通知、指导意见和集体学习中屡次提到扶贫工作中的填表报数问题(如表1所示),由此可见问题紧迫性与研究必要性。

扶贫表格设计的初衷是提升政策精准度、强化监督考核力度。但在具体执行过程中,表格却导致了诸多困境,滑向了形式主义的泥潭,使得媒体批判、基层抱怨、贫困户不满。为什么一个为了政策精准而设计的工具反而束缚了政策执行的进程?面对这一矛盾,本文提出核心研究问题:精准扶贫深陷“表海”,填表变为基层(本文所指的基层为县、乡级政府)执行扶贫政策的主要方式,该种行为产生的

收稿日期 2018-11-15

基金项目 国家社科基金青年项目(18CGL037)

山东省社科基金青年项目(18DZZJ01)

**作者简介** 孙宗锋(1988-),男,毕业于中山大学,博士,山东大学当代社会主义研究所、政治学与公共管理学院助理研究员,研究方向:组织理论与绩效评估、大数据与定量研究方法,E-mail:sunzongfeng2017@163.com;孙悦(1995-),女,山东大学政治学与公共管理学院硕士研究生,研究方向:城市管理与公共政策。

①参见 <http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/0323/c117092-29884290.html>。

②参见 [http://news.youth.cn/jsxw/201706/t20170605\\_9967998.htm](http://news.youth.cn/jsxw/201706/t20170605_9967998.htm)。

③参见 <http://www.infzm.com/content/131679>。

④参见 [https://www.sohu.com/a/239143488\\_661315](https://www.sohu.com/a/239143488_661315)。

表 1 国家针对扶贫工作填表报数问题的相关表述

时间	文件/集体学习	重要内容
2016.10.27	《国务院扶贫办关于解决扶贫工作中形式主义等问题的通知》	减少不必要的检查评估、填表报数、挂图挂牌。充分利用信息化手段加强对脱贫攻坚信息管理,减少纸质表册。
2017.7.21	《国务院扶贫办关于进一步克服形式主义减轻基层负担的通知》	减少基层重复填表报数。各地扶贫部门要充分利用建档立卡信息系统,严禁层层增加指标和填报频次,切实减轻基层填表报数负担。
2018.6.15	《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》	注重工作实效,减轻基层工作负担,减少村级填表报数,精简会议文件,让基层干部把精力放在办实事上。
2018.11.26	中共中央政治局第十次集体学习	要把干部从一些无谓的事务中解脱出来。现在,“痕迹管理”比较普遍,但重“痕”不重“绩”、留“迹”不留“心”,检查考核名目繁多、频率过高、多头重复,“文山会海”有所反弹。
2019.3.11	《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》	着力解决督查检查考核过多过频、过度留痕的问题。不得随意要求基层填表报数、层层报材料,不得简单将有没有领导批示、开会发文、台账记录、工作笔记等作为工作是否落实的标准。

### 深层逻辑是什么?

在实现政策目标的过程中,方案确定的效能只占 10%,而其余的 90%取决于有效的政策执行<sup>[1]</sup>,而同时 Montjoy 和 O'Toole 认为执行问题可以被视为组织问题<sup>[2]</sup>,重复再现的组织现象是建筑在稳定持续的组织制度基础之上和相应的组织环境之中的<sup>[3]</sup>。虽然可以从众多角度对精准扶贫中的“表海”现象进行解读,但是本文试图从组织分析的视角提出一个基层政策执行行为逻辑的解释框架,运用组织研究的理论架构、分析思路加以阐述,并特别关注基层组织运行特征赋予其自身的行为逻辑。同时,本文在研究取向上着眼于组织的行为表征与内在规律,侧重回答“为什么”而非“如何做”的问题。

## 2 文献梳理 组织分析视角下的政策执行

政策执行是政策过程中的一个重要阶段与步骤<sup>[4]</sup>,它直接关乎政策目标的实现与否。直到二十世纪中叶,人们对政策科学的关注点仍然停留在政策制定及政策评估之上<sup>[5]</sup>。对政策执行的关注源于二十世纪六十年代美国“伟大社会”改革遭遇的严重挫败,由此政策科学家们开始反思为何好的政策未能在执行中获得成功<sup>[6]</sup>。

Goggin 认为,学界关于公共政策的研究可以分为三个阶段<sup>[7]</sup>。第一个阶段始于 20 世纪 70 年代,Pressman 与 Wildavsky 的《执行:华盛顿的伟大政策期望如何在奥克兰失败的》一书被视为政策执行研究的滥觞,这个阶段的政策执行研究采用案例分析的方法探讨执行中的障碍、冲突与失败问题。20 世纪 80 年代是政策执行研究的第二个阶段,Goggin 认为在这个阶段“自上而下”和“自下而上”两种分析框架形成并在政策执行领域产生了持久的影响。自上而下模型关注顶层政策制定者以及政策

执行与上级制定政策的一致程度<sup>[8]</sup>。自下而上模型更强调基层官员在执行政策中的作用,如街头官僚的自由裁量权使他们成为能够进行公共资源再分配的关键行动者<sup>[9]</sup>。自上而下和自下而上两种途径极大地扩展了人们对政策执行的认知范围,但没有形成统一认可的理论模型。政策执行研究的第三个阶段兴起于 20 世纪 80 年代后期,这一阶段的政策科学家尝试将两种研究路径进行整合,如 Winter 的整合执行模式、Goggin 提出政策执行的府际关系模型、Sabatier 的政策执行倡导联盟框架以及 Richard Matland 构建的“模糊-冲突模型”等。

在 Goggin 描述政策执行研究全景图的基础上,丁煌概括出了 20 世纪 80 年代以来有关政策执行研究的重要研究视角,包括政策执行的组织理论视角、网络分析视角、制度分析视角、阐释性视角<sup>[10]</sup>。本文正是在政策执行的组织分析视角下关注精准扶贫政策执行中的“表海”问题。既有研究从组织内部、组织间关系、组织环境三个维度分析了组织因素对政策执行的影响:

(1)从组织内部因素来看,Dunsire 认为官僚机构自身的特点造成了政策执行的问题,高度复杂和程序化的组织运作使被传递、加工的政策执行信息失真<sup>[11]</sup>。周雪光以国家计划生育政策为例,在肯定结构稳定、高度动员的官僚组织机制对保障政策有效执行的同时,也看到了交易成本、有限理性、制衡缺失等组织局限性可能造成的执行失败<sup>[12]</sup>。同时,官僚组织作为一个技术系统,使政策执行演化为无涉价值的技术过程<sup>[13]</sup>。

(2)从组织间关系来看,政府组织间的纵向、横向关系是研究政策执行效果的重要因素。压力型体制是我国官僚组织政策执行过程的基本制度框

架<sup>[14]</sup>,上级政府以指标体系为核心,以责任体系为基础,以考核体系为动力,对目标任务进行分解,将压力层层传导,确保组织任务的完成<sup>[15]</sup>。周黎安的行政发包制同样刻画出上下层级的官僚组织间下达任务、分解指标、层层加码<sup>[16]</sup>、量化考核等深层次特征<sup>[17]</sup>。在压力型体制环境中,下级政府会通过变通<sup>[12]</sup>、选择性执行或与上级政府共谋<sup>[3]</sup>,或直接打破常规机制以运动型治理机制<sup>[18]</sup>的策略来执行政策,以彰显政绩或求得自保。从横向关系来看,地方政府间会展开以GDP发展为核心的竞争,这是晋升锦标赛机制的体现<sup>[19]</sup>。

(3)从组织环境来看,组织与外部环境的互动形塑了政策执行的方式与效果。钟兴菊以退耕还林政策为例,分析政策基层执行主体如何运用村民的体验性知识和实践经验实现规范性政策文本的解读并推动政策变通执行<sup>[20]</sup>。倪咸林提出乡镇免征农业税的政策执行生态也导致了治理资源的缺失和基层政策执行手段的异化<sup>[21]</sup>。

既有研究成果展现了组织分析视角下我国官僚组织政策执行过程中尤为丰富又充满特色、纷繁复杂又互相矛盾的图景。但随着政策实践的不断深化,无论从组织内部、组织间关系或组织环境任何单一维度梳理政策执行背后的行为逻辑,都显得力所不逮,极富张力的政策执行行为呼唤一个更为统合的理论分析框架。具体到精准扶贫政策领域,关于扶贫政策执行问题的研究是重要关切,已有研究主要集中在以下四方面:一是精准扶贫政策的瞄准偏差。基层政策执行主体的对焦失败<sup>[22]</sup>、政策合法性缺失引起的模糊与冲突<sup>[23]</sup>、国家总体话语与基层社群伦理的分歧<sup>[24]</sup>等限制了扶贫政策的精准识别。二是精准扶贫政策的执行手段。构筑精准扶贫大数据管理平台<sup>[25]</sup>、实行基于贫困人口“生境”块数据的大数据关联整合<sup>[26]</sup>是信息化时代推动政策执行智能化、数据化的有效手段。三是政策执行中的技术治理。学者们注意到了扶贫政策执行的技术导向可能导致的工具主义思维<sup>[27]</sup>、数字无效悬浮<sup>[28]</sup>和扶贫吸纳治理<sup>[29]</sup>等问题,折射出执行意图与贫困群体真实诉求间的内在矛盾。四是置于农村场域中的政策执行案例深描。通过对扶贫治理实践的横向考察,提炼政策执行的可能逻辑。

已有研究并未对“表海”问题做深入研判,同时现有研究成果未能有力解释本文的核心研究问题,即精准扶贫深陷“表海”背后的基层政策执行逻辑。

在精准扶贫的研究领域中,缺少从政策执行的组织分析视角对问题的审视,而扶贫深陷“表海”的现象必然有它独特的制度环境和组织基础。因此,本文以组织分析作为研究工具,将基层政策执行视为组织行为,从组织内部、组织间关系及组织外部环境三个维度分析基层组织特征对政策执行造成的影响,提炼基层政策执行的行为逻辑,构筑新的问题解释框架。本文选择山东省L县及下辖S镇作为分析对象,以实地访谈调查所获资料作为框架的佐证展开个案研究,以小窥大地检视我国扶贫政策执行的组织行为样态及背后的实践逻辑。

### 3 基层政策执行的多重逻辑: 一个分析框架

本文提出的政策执行逻辑是指在官僚制组织的政策执行过程中稳定存在并呈现出规律性的行为机制。从根本上说,政策执行是一种组织行为,在组织内部、组织间关系及组织外部环境三个不同维度下进行查验,可以发现基层组织多样丰富的运行特征,正是这些运行特征导致了基层政策执行的多重逻辑。下文将从组织分析的三个维度出发,沿着“组织分析维度——基层组织运行特征——基层政策执行逻辑——基层政策执行样态”的思路,构建起一个剖析基层政策执行多重逻辑的理论分析框架。

#### 3.1 工具理性下的技术逻辑

从组织内部特征的维度来看,官僚制下政策执行组织的工具理性及其衍生出来的技术治理形成了基层政策执行的技术逻辑。对工具理性来说,一切问题都是技术性的。具体到组织中,工具理性就是组织成员在充分认识和把握组织活动本质与规律的基础上,用程序性、可操作性、实效性的规则体系与技术手段来框定组织生活构架、实现组织目的的方式。现代官僚制是工具理性的典型形式,它集中体现了工具理性的特征:官僚制体制设计与制度安排从属于效率第一的目标,它排除了价值因素的干扰,不关心对目的本身的任何理性讨论,只关乎手段的协调与有效。工具理性催生了政策执行组织对技术治理的强烈需求,由于技术治理与工具理性的内在契合性,使得技术治理成为组织实践工具理性的关键,本文将技术治理中基层政策执行组织的行为逻辑称为技术逻辑。

技术治理已经成为当前中国政策实践和社会治理领域改革的主导逻辑<sup>[30]</sup>,那么何为技术治理?



首先,“治理”的原意是“操控”与“掌舵”,其中隐含技术之义,技术让事物从“潜在”形态转变为“实在”形态,通过复杂性的化简使事物显露出来<sup>[31]</sup>。因此,精准扶贫情境中的技术治理即为基层组织对村域贫困状况的复杂性化简,在技术治理作用下,错综的贫困维度被持续简化,庞杂的信息量被不断压缩,最后成为一个数字。技术逻辑思维下的基层政策执行有两个表现:

(1)精准扶贫中的数字生产。贫困人员的识别与扶贫资源的分配是精准扶贫的要义所在,而这个目标的达成依赖于以各类表格为载体的数字生产,通过建档立卡、量化考核、程序管理等各式各样的表格,基层填平了政策设计者与执行者之间的信息鸿沟,稳妥地完成了对象认定与资源分配的工作。同时,基层政策执行者赋予这些数字以信息化、逻辑化特征,即将全部扶贫数据录入统一的全国扶贫开发信息系统,使扶贫对象、扶贫行动、扶贫考核等都得到立体的呈现;并且数据之间确保逻辑关系自治,能够进行一定的逻辑运算。

(2)政策执行中的技术吸纳治理,指的是基层把扶贫问题简化为过程性的技术问题,强调以各类表格为表征的技术过程的规范与严谨,以事为本的价值取向压倒了扶贫治理中的人本关怀。依法从规、照章办事本是官僚组织运作的基础,但组织人员可能内生出目标替代,把作为手段的规则服从变成最终目的,工具价值转化为最终价值。在技术治理中,扶贫工作的落实依赖于标准化的指标体系设计与表格,而基层对规则的遵从逐渐异化为完成任务本身,忽视了背后的价值理性。

技术逻辑在基层政策执行中被奉作圭臬,但有必要对它的影响进行客观分析。一方面,要肯定技术逻辑下,各类表格对于提升扶贫政策精准性的重要贡献,通过扶贫表格的数字生产,弥补了基层贫困数据的缺失,强化了国家的基础信息能力建设,这对于改善扶贫绩效、推动贫困治理向精准化转变具有重要意义。另一方面,不能忽视技术逻辑可能造成的精准扶贫政策设计的靶向目标偏离。基层组织在一些重复、冗余的表格台账整理上花费了过多的行政成本、人力成本、办公材料成本,数字生产并不能产生扶贫实效。这些表格主要是出于应对上级考核的需要,考核过后材料便被封存,没有作为基层因户施策的决策依据,这就导致了基层政策执行中的数字悬浮<sup>[28]</sup>。

### 3.2 压力型体制中的避责逻辑

从组织间关系的维度来看,官僚组织间的压力型体制结构及附属在体制上的超高压问责和负向强激励特征形成了基层政策执行的避责逻辑。荣敬本等提出了压力型体制的概念,所谓“压力型体制”是指一级政治组织(县、乡)为了完成经济赶超,完成上级下达的各项指标,而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。围绕量化的指标任务,压力型体制的运行可分为四个阶段,即指标与任务的确定、派发、完成和评价<sup>[32]</sup>。根据这个定义可以从两个方面把握压力型体制的概念:(1)以目标管理责任制为运作方式。在扶贫工作中,上级政府将扶贫指标量化分解后下派给下级政府,并签订目标责任书以责令下级政府如期完成。但在任务传导过程中各级政府会层层加码、逐级施压,以确保脱贫人口与扶贫项目的满额甚至超额完成,尽可能在任期内积累晋升的政治资源。(2)重视考核与问责。精准扶贫中的精准考核用细致的量化指标来分解考核内容,使考核更加精细与可操作化。而考核不过关的会实行“一票否决”制,这也让问责成为高悬在每个执行责任人头上的“达摩克利斯之剑”。

压力型体制凭借政治动员充分发挥了集中力量办大事的优势,使精准扶贫政策通过压力的层层传导得到了较好的贯彻与落实。但这种体制亦存在不足,其限度尤其体现在基层组织中政策执行人员压力与动力的失衡:一票否决会使基层高度紧张、精疲力竭,以致推卸责任求得自保。在精准扶贫工作中,当压力型体制下的目标设置、负向激励与强力问责超过了基层政府的现实条件和实际能力,这时就会诱发避责行为。

一般认为,20世纪80年代的制度学派学者肯特·韦弗是避责行为的最早研究者之一。他将政府官员的动机划分为邀功(Credit Claiming)、善政(Good Policy)和避责(Blame Avoidance),认为官员的行为特征已打破传统意义上的追求功绩最大化,而是谋求责任最小化,并构建了政府官员“追求连任和晋升最大化”的行为假设<sup>[33]</sup>。越来越多的学者也达成了学理性共识——全球性的避责时代已经开启。尤其在党的十八大之后,行政问责强度不断升高,避责逐渐取代邀功成为政府官员行为的主要特征。倪星等从时间序列、传导方向两个维度分析了基层政府的避责行为<sup>[33]</sup>。在时间序列维度上,避责行为可分为事前主动选择和事后被动应对,基层扶贫政策执行人员多采用前者,即在扶贫考核尚未

出现消极结果之时,主动地生产表格、填写表格并将上级临时下发的所有表格纳入未来常规工作中,这使表格数量渐增并重复冗余;在传导方向维度上,避责行为包括纵向避责和横向避责,压力型体制下基层执行组织多是纵向避责,即面对上级政府的高压督查,基层政府通过做实台账、材料留痕、填表迎检的方式来消解潜在的问责风险。

避责逻辑下的基层政策执行行为存在弱化精准扶贫政策效果的可能性。首先,基层在避责导向下,生产了大量重复、冗余的表格,作为形式主义的产物,这部分表格并不能增进扶贫成效。其次,为了应对上级的督查考核,基层在“留痕”上过度做文章,使得供记录查证的“痕迹管理”异变为“痕迹主义”。再次,基层将过多的精力放在迎评送检上,压力陡增且耽误了正常的扶贫工作进程,演化出将扶贫政策执行转化为应付上级考核的目标替代倾向。

### 3.3 乡村情境内的场域逻辑

从组织外部环境的维度来看,组织的政策执行行为会因其所处环境(本文中具化为乡村情境)的特征而被赋予相应的特点,同时组织的政策执行也在重新塑造其外部环境。因此,本文中的“场域”指向置于乡村情境中的基层政策执行组织与行政受众两者之间进行互动的背景要素,场域逻辑描述的是基层政策执行组织与乡村情境的彼此嵌入和互构如何给基层政策执行行为带来影响和冲击。具有高度复杂性与不确定性的乡村场域决定了组织必须是一个开放性系统与权变性组织,场域逻辑下的基层政策执行充溢着组织与其所处外部环境的互动与适应。这里有必要先回归到对组织概念的定义。斯科特从理性系统、自然系统、开放系统三个视角出发对组织进行了解读。在开放系统的视角下,他强调组织与组织周围以及渗透到组织内部的要素之间的互惠性。权变理论正是开放系统观中重要的理论分支,它关注的是任务环境的不确定程度——那些影响输入流和输出流的因素<sup>[34]</sup>。因此,不论是致力完成特定目标的组织还是以自我生存为目标的组织都会受到其外部环境的影响,组织必须重视与外部环境的关系处理。在基层扶贫工作中,表格成为有效沟通乡村场域与基层政策执行组织的桥梁。面对乡村场域中一系列的象征符号体系,基层政府必须与贫困户达成共享的意义解释,而扶贫表格成为实现话语链接、达成政策目标的重要工具。

借由表格,场域逻辑下基层组织与外部环境在

扶贫政策执行中的互动呈现出两个向度。一方面,组织根据环境的信息输入主动地调适自身的行为,形成了以表格为选择的识别工具;另一方面组织也将其自身的价值理念与行为方式输出到环境中,这种地方性规则造成了瞄准偏差。

具体来说,第一个向度注重环境对组织的影响。精准扶贫政策的核心在于扶贫对象的精准对焦与扶贫资源的有效分配,所以瞄准是扶贫政策执行的关键,它又常常以收入作为第一指标。但是考察对象的收入恰恰是难以进行货币化测算的,农民的收入来源多样,同时他们缺少记账的习惯与能力。那么在这种环境下,政策执行组织为了实现精准识别,设计了能够精细化统计农民收入的表格。

第二个向度强调组织对环境的形塑,即基层组织将其自身的价值理念与行为方式输出到环境中。精准扶贫政策在基层的执行,体现了政策下乡中党和国家意识对农村社会的渗透。但农村社会并不是完全由中央政策塑造出来的,农民毕竟生活在具体的乡村场域中,所以农村社会还会受到地方政策的支配,后者被称为“土政策”,指的是基层直接作用于民众的地方性规则<sup>[35]</sup>。这种地方性规则将一套价值理念与行为方式输出到环境中,会直接影响扶贫政策的执行与效果,例如采用估计的办法测量贫困户收入、扶贫治理中的腐败等都是地方性规则的体现。但是这些地方性规则可能导致瞄准偏差。

综上所述,从组织内部、组织间关系、组织外部环境三个组织分析的维度出发,可以相应提炼出基层组织的运行特征,而这些特征又分别塑造了技术、避责、场域三重行为逻辑,并最终形成了基层政策执行的不同样态。基于此,本文构建了“组织分析视角下基层政策执行的多重逻辑框架”(见图1)。在上述框架下,本文着重分析阐释L县及下辖S镇的政策执行行为,并提出以下两个命题:

(1)基层组织在组织内部、组织间关系和组织外部环境三个分析维度下呈现出的特征塑造了基层政策执行的三重逻辑,即技术逻辑、避责逻辑、场域逻辑。

(2)三重逻辑之间并非彼此割裂。以党的十八大为节点,十八大之前,基层倾向创造更多绩效,技术逻辑占主导;十八大之后,随着对问责的不断强化,基层行为由邀功转向避责,避责逻辑成为主导。同时,场域逻辑相对独立,持续地作用于组织行为。

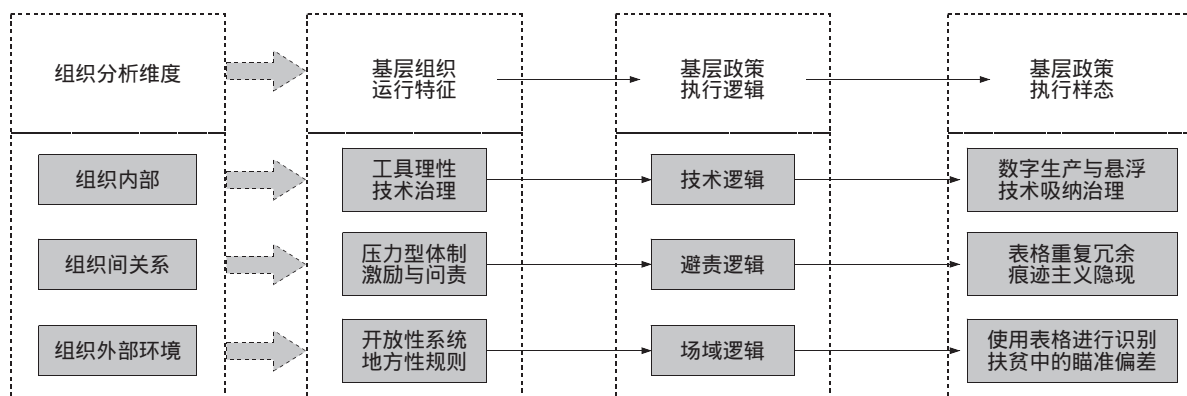


图1 组织分析视角下基层政策执行的多重逻辑框架

#### 4 从填表看扶贫：基层扶贫政策执行的个案分析

在基层政策执行过程中，组织运行特征所决定的技术逻辑、避责逻辑和场域逻辑相互交织，共同作用于组织行为。本文拟运用上述理论框架，以L县及其下辖的S镇作为个案研究对象，剖析基层在执行精准扶贫政策中的实际运作过程及其存在的问题。

L县位于山东省西南部，隶属JN市，总面积964平方公里，辖14个乡镇、街道，总人口约80万。L县是JN市扶贫攻坚两大重点区域之一，全县共有140个省定扶贫工作重点村，2014年建档立卡人口是45348人。S镇是L县下辖乡镇，总面积42.3平方公里，辖48个自然村和26个行政村，现有人口39078人。S镇是省扶贫工作重点乡镇，全县140个省定扶贫工作重点村中有15个村辖于S镇。2014年，该镇建档立卡贫困户2504户，扶贫人口为4363人，其中低保户人口1356人。

我们认为该镇与全省其他镇相比，并没有独特的地方以至于难以复制和仿效。因此，基于该镇的发现也对其他地区有一定的推广和借鉴意义。笔者于2018年7月对L县、S镇的扶贫政策执行过程展开调查，文中材料主要来源于田野观察与深度访谈。

##### 4.1 基层政策执行的技术治理困境

L县与S镇的精准扶贫政策执行过程勾勒出基层在工具理性与技术治理掌控下的政策执行图景，从精准识别到精准管理，再到精准帮扶和精准考核的全过程都伴随着上级派发的表格与数字生产，这背后隐含的是基层政策执行的技术治理困境。图2描绘了在扶贫政策执行中一份表格的流转过程，能够在一定程度上反映基层的行为逻辑。

##### 4.1.1 深陷“表海”的扶贫工作素描

为了实现扶贫政策的精准目标，上级政策设计者通过技术治理来化解与基层政策执行者之间的信息不对称问题，将各类表格台账作为手段，以数字为测量核心，扶贫对象、扶贫行动、扶贫效果等均以量化指标的形式呈现出来，并用相应的文本、照片等材料加以佐证。据不完全统计，一个贫困户从进入到退出共需要填报20多个表格。从最初的识别到后期的考核，各个阶段都充斥着形形色色的表格（如表2所示）。

2016年，S镇扶贫办成立，这个仅有三个人的部门承担起了全镇26个村、4000多贫困人口的扶贫重任。在千头万绪的扶贫工作中，最让他们头疼的是各级政府下发要求填报的各类表格。周黎安所讲的行政发包制同样适用于扶贫中的数字生产过程：省扶贫办作为数字的发包方希望获得更全面的

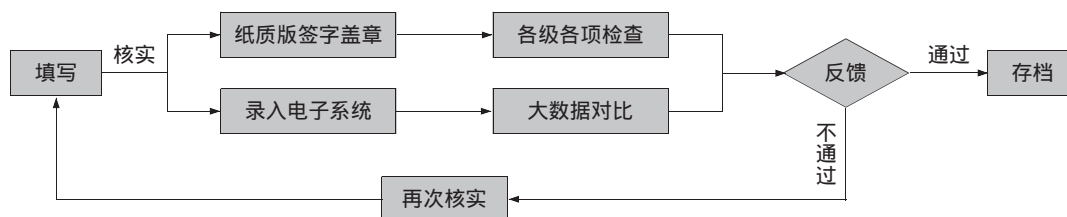


图2 基层扶贫政策执行中的填表流程



表 2 基层扶贫政策执行中的表格汇总

表格类别	表格名称
精准识别类	扶贫对象申请表、贫困户入户调查表、贫困户信息采集表、贫困户帮扶记录表、民主评议统计表、贫困户家庭收入及脱贫情况核定表、建档立卡贫困户名单表、建档立卡贫困户退出表
精准管理类	建档立卡贫困户脱贫稳定性入户走访情况统计表、建档立卡贫困户返贫率统计表、省定扶贫工作重点村精准退出情况统计表、省定扶贫工作重点村退出精准完成率统计表、贫困户脱贫计划表
精准帮扶类	精准帮扶项目申请表、精准帮扶项目预算表、扶贫项目调查表、扶贫资金项目收益分配率统计表、项目惠及贫困人口精准扶持率统计表、扶贫特惠保险情况统计表
精准考核类	扶贫工作群众满意度统计表、帮扶责任人到位率走访贫困户统计表、帮扶责任人到位率统计表、现场核查扶贫项目基本情况汇总表、市扶贫开发领导小组成员单位评价表

数据,因而向下施加更大的数字生产压力;市、县扶贫办作为数字的转包方是承上启下的,所以不断加大表格设计与收集的力度以完成上级任务;乡镇扶贫办是数字的承包方,“多快好省”地呈报表格、生产数字是他们的行为模式。处于执行链底端的乡镇扶贫办是填写、录入表格的主力军,精细的类别设计、严苛的填报要求常常让他们疲于奔命。

当被问及扶贫政策执行中的困难,L县扶贫办副主任说:

“首先就是填表报数的问题,很多填表报数造成乡镇负担过重,本身他们文化程度不高,填写要表要数,给他们造成的压力很大。”(访谈资料 20180716L02)<sup>①</sup>

S镇扶贫办工作人员向我们诉苦:

“16年、17年的时候经常加班,周末都不休息。表格太繁重,重复性很大。关键这些表格是没有绩效产出的,同样的信息来回填,谁还能有时间去寻思贫困户为啥贫困,怎样帮他脱离贫困,光是填表就忙不过来了。省里来个表格,市里来个表格,还有县里和本乡镇的表格,填错了就要推倒重来。往系统里录入表格全靠这几个人,压力很大。”(访谈资料 20180720S05)

把扶贫工作中紧缺的人力都投入到各类表格的填写中,既浪费了人力资源又增加了行政成本。同时由于表格的数字生产在基层执行人员的时间分配中占据了大量比重,这使他们缺乏足够的精力进村入户、深入调研、精准施策,这种舍本求末的现象极易将扶贫政策的执行裹挟进形式主义的泥潭。

#### 4.1.2 数字生产后的检查与清洗

精准扶贫中数字的生产并不是一劳永逸的,随着扶贫工作的纵深推进,扶贫对象的贫困程度、扶

贫资源的统筹协调、扶贫指标的系统调整都处于变动之中。因此表格数据不能“一录了之”,而是需要及时更新以及严格的监控。2017年5月,L县开展了“入户走访暨档案规范”集中活动。一方面,对2014年识别与退出档案逐村重点核实,对2015年、2016年识别与退出档案查缺补漏进行完善。另一方面,对2014至2016年度已脱贫贫困户进行核实,重点核查60岁以上贫困户、家中有危重病人、无儿无女、老幼、以老养残、一户多残、病残等脱贫不稳定贫困户的生产生活情况、家庭收入情况等,对出现的问题责令整改。活动期间共走访贫困户11125户,梳理汇总问题35条。

除此之外,还有省级扶贫办的多次扶贫数据清洗工作,即在国家扶贫信息管理系统中比对数据的逻辑关系。通过各个部门联网的大数据,查找错误信息、残缺信息和逻辑关系异常信息,最后将信息进行反馈,要求乡镇具体核实信息的正误并查明原因。

乡镇扶贫办人员说:

“能够发现一些已经死亡的但还在信息系统里,家里有车有房但还是贫困户等等这样一些情况。这项工作能验证和保证数字的真实性,就是工作量太大。”(访谈资料 20180711S07)

扶贫政策执行中的信息动态管理优化了扶贫工作的精准度,但表格数据的检查与清洗在一定程度上也加重了基层的工作负担。

#### 4.2 基层政策执行的避责倾向

压力型体制使基层组织的贫困治理折射出政策执行的避责倾向,而附着于压力型体制上的目标加码、量化考核和督查问责又塑造了政策执行的具体样态,对政策效果产生了深远影响。

##### 4.2.1 压力型体制中的“压力”

在基层扶贫工作中,组织的压力型体制结构带来了三大压力:

(1) 扶贫目标的层层加码与逐级放大。在中央

<sup>①</sup>访谈资料编码规则:访谈日期+访谈地点+访谈对象编号,如“访谈资料 20180716L02”含义为2018年7月16日在L镇对编号为02的扶贫办人员的访谈。

宣布“十三五”扶贫攻坚规划后,有 13 个省提出要用 2~3 年时间实现全省贫困人口脱贫,这比国家层面的规划时间提前了 2~3 年。2016 年,L 县的国家标准脱贫计划是 6800 人,省定标准脱贫计划是 10278 人。而根据 L 县 2017 年的政府工作报告,2016 年累计脱贫人数达 38705 人,从国家到省再到基层,脱贫指标被成倍地放大。那么如何完成这些指标?县委、县政府分别与 15 个乡镇(街区)签订责任状,各乡镇分别与行政村签订责任状,层层传导工作压力。实行领导干部、党员干部和部门单位相结合的精准扶贫“包保责任制”。“层层责任状”即为上级部门的“层层免责单”<sup>[36]</sup>,基层成为组织链条中的责任承担者。在这种压力倒逼下,政策执行人员到底能在多大程度上帮扶贫困户精准脱贫有待考量,这也为基层组织后续的各种填表应对行为埋下了“体制性伏笔”。

(2)督查巡访之多与考核指标之细。首先是考核的主体与形式多样,省抽查、市督查、县核查、交叉互访、第三方暗访等等层出不穷。如第三方暗访即指:

“委托一些中介,不给基层政府打招呼,到县里、乡镇、村里,看你某项工作的成效。你说危房改造完了,我看贫困户是不是还住在危房里。”(访谈资料 20180717L03)

其次是考核次数频繁,由于 JN 市贫困人口位居全省第二,而 L 县又是 JN 市扶贫攻坚两大重点区域之一,所以经常“迎来送往”各类检查团,《L 县 2017 年度扶贫开发工作总结》中就提到“2016 年 7 月省扶贫办、省财政厅,2017 年 3 月市审计局,2017 年 5 月省对调检查,2017 年 7 月省审计厅,2017 年 8 月市审计局,2017 年 3 月到 6 月市扶贫办”等 7 次各级调研检查。同时,县扶贫办工作人员

说:

“2018 年是作风建设年,要对原来 15、16、17 年开展的工作进行一个纪委的监督、巡查巡视审计,通过这种方式来看看这几年扶贫工作取得的成效和采取的措施,看看这其中有没有腐败问题。”(访谈资料 20180707L03)

十八大之后行政问责制不断强化,JN 市扶贫开发领导小组将 2018 年第二季度作为“问题整改落实季”,因此各类检查较往年更多。

最后是量化考核指标十分细致(如表 3 所示)。一方面,表格填写规范与改写情况是考核中的一项重要内容;另一方面,一项项细化的指标都需要创设各种表格予以确认和落实,因此细致的量化指标也催生了大量表格。

(3)考核之后的严肃问责与高压惩治。精准扶贫是一项政治任务,更是被列为“一把手”工程。

“干扶贫压力比较大,哪一个工作的问责都没这个扶贫工作力度大。干得好不一定有奖励,但出现问题一定会严厉问责。”(访谈资料 20180721S02)

这就是扶贫工作中“一票否决”的负向激励机制。

#### 4.2.2 问责背后的“避责”

组织中激励设计的目的是诱导有利于组织目标的行为,但是,如果激励设计不当,就会导致与组织目标相悖的行为<sup>[4]</sup>。无论是扶贫目标的层层加码,还是督查、考核与问责,这些机制设置的初衷都是强化基层执行人员责任、优化精准扶贫工作效果。但在实际运行中,却出现了与政策设计相背离的情况:面对负向强激励下过高的责任风险,基层被动员起来用填表、留痕的方式来规避或对冲这种压力——最重要的不是扶贫工作的成效,而是自身不被问责。在这个过程中基层组织过分强调“痕迹管

表 3 县级党委、政府和县扶贫办考核情况评价表

被考核主体	考核指标	分值	得分	主要问题
县级党委和政府	建档立卡贫困人口减贫计划精准完成率(退出准确率)	20		
	省定扶贫工作重点村退出精准完成率	10		
	帮扶责任人到位率	10		
	扶贫工作群众满意度	20		
	建档立卡贫困户返贫率	20		
	扶贫资金项目收益分配率	10		
	项目惠及贫困人口精准扶持率	10		
	工作规范性、实效性	70		
县扶贫办	作风建设	20		
	改革创新	10		



理”的重要性,甚于对扶贫成效的关注。例如将上级临时下派的表格全部纳入未来常规工作、做好各种民主评议会的记录表等等,让一切工作有据可依、有表可查,其程度之深甚至已滑向“痕迹主义”。L县扶贫办官员直言:

“必须得这样走程序,才不致于你的工作走偏,这也是一种自我保护。”(访谈资料 20180709L03)

同时他们也抱怨,迎评送检太多,占用了大量时间,打乱了本身的工作安排。大家都被牢牢拴在应对考核上,对贫困户的帮扶反而被搁置了,形成了“认认真真走程序,踏踏实实走过场”的政策执行行为。

#### 4.3 基层政策执行的乡村场域

基层组织所处环境的不确定性决定了其必须是一个开放、权变的系统。在政策执行过程中,组织与环境不断进行着能量与信息的交互,最终作用于基层组织的执行行为。

##### 4.3.1 场域对组织的外输入

如何实现精准识别是精准扶贫的首要工作,但是立足在乡村场域中的贫困对象瞄准却遭遇了客观、主观两方面的阻碍。从客观上来看,农民的收入来源十分多元化,造成了量化的困难;从主观上来看,“有一些贫困户不思进取,光等党的政策的扶持,自己不发挥能力,只是坐在阳光下等小康,扶贫难扶志。”(访谈资料 20180729S07)

部分贫困户存在“等靠要”心态,甚至已经脱贫又不想摘帽。如何有效识别真正的贫困户,同时让

已脱贫的贫困户及时退出?面对这种环境特征,政策执行组织选择统计收入的表格工具予以解决,如表4所示。表格有利于在前期充分了解贫困程度建档立卡,在后期及时把握帮扶进展予以退出。但也正因如此,才衍生出前述的“表海”乱象。

##### 4.3.2 组织对场域的内输出

乡村场域特征决定了基层组织选择表格作为重要的政策执行工具,但组织在这个过程中并不是无能为力的,它会运用地方性规则对环境产生影响。这种影响有三个表现:

(1)变通地统计贫困户收入情况。个体瞄准机制得以操作化依赖于两条假设:一是所有公民的收入结构是类似的,二是社会成员的收入可以精确地被测量出来<sup>[37]</sup>。但是现实情况却截然相反。农民习惯于追求一种简约、模糊的思维方式,同时受制于受教育水平,对于各种类收入他们自己也说不清道不明。加之中国传统观念中“穷要外诉、财不外露”的影响,农民并不愿意公开自己收入。因此对于测量中的困难,基层会采用询问村会计和附近邻居、最小估计等方法来推进工作。

“村上的会计最了解贫困户种了几亩地,种了什么东西,像一亩地大概按最低1000块钱收益来计算。当然了,贫困户他们都认为,政府给我算的这个收入很高,实际上我没有这么多收入。但只能这样说,关于收入情况的统计基本上是准确的,但没这么精确。”(访谈资料 20180723L02)

(2)僵化的指标对乡村传统道义观的冲击。乡

表4 贫困户收入情况调查表

收入类型	收入来源	数量(单位:元)
A.扶贫产业项目收入	A1.在项目就业收入	
	A2.项目分红收入(分项目分年度记录)	
B.财产性收入	B1.财产租赁、转让或变卖	
	B2.土地承包经营权流转所得	
C.经营性收入	C1.个体私营经营收入	
	C2.种植业生产经营收入	
	C3.林牧渔业生产经营收入	
D.工资性收入	D1.务工工资(不含在本村扶贫项目就业收入)	
E.转移性收入	收入来源	数量(单位:元)
	E1.低保金	E9.教育资助、营养餐补助
	E2.五保金	E10.民办教师退休补贴
	E3.基础养老金以外的其他养老金	E11.库区移民补贴
	E4.高龄补贴(80岁以上)	E12.生态补偿金
	E5.残疾护理、生活补贴	E13.农支地保、良种补贴
	E6.退伍军人补贴、抚恤金等	E14.赡养费、抚养费
	E7.计划生育补贴	E15.社会捐赠(临时救助)
	E8.退休村干部补贴	E16.其他

注:本表的“转移性收入”部分把政策执行组织统计收入的原始表格做了分列处理,原始表格为一列。

村对扶贫工作存在朴素的正义观<sup>[38]</sup>,农民们对一些好吃懒做、游手好闲的贫困户常常存在强烈的不满,尤其是在一些勤勤勉勉过活、收支勉强相抵的家庭未被评上贫困户时,农民更是心存抵制。但是基层组织完全根据表格、数字的硬杠杠来识别,不会顾及农民们的情感,这就会对乡村的传统道义产生一定的冲击。

(3)基层自由裁量权导致的腐败。作为一线的执行人员,基层组织被赋予了自由裁量的权力,基层的自由裁量权是地方性规则的重要组成部分,它的滥用会引发基层扶贫领域的腐败。根据L县监察委员会的通报:“截止到2018年1月,L县通过自查自纠,发现贫困人口识别不精准问题22条,农村危房改造对象识别不精准、优亲厚友问题14条……。”

总之,以上三个表现都反映出在组织与环境互动过程中政策执行可能出现的瞄准偏差,而这些瞄准偏差在后期可能引致更多表格的派生。

## 5 结论与讨论

本文首先将研究问题聚焦在基层精准扶贫中的“表海”现象上,把精准扶贫深陷“表海”的政策执行行为视为组织行为,从组织分析的视角出发深挖基层政策执行背后的多重逻辑。通过对组织理论的细分,可以立足于组织内部、组织间关系、组织外部环境三个维度认知组织特征:由于基层组织自身的工具理性及技术治理模式、上下级间的压力型体制带来的负向激励与强力问责、基层行政组织外部场域的特征,使基层的精准扶贫政策执行呈现出技术、避责、场域三重逻辑。技术逻辑强调扶贫中技术治理的模式和潜在的技术风险,避责逻辑重视压力型体制中基层的压力表征和避责策略,场域逻辑侧重分析组织与其外部环境的互动对政策执行造成的影响。综上分析建立起了“组织分析视角下基层政策执行的多重逻辑框架”。总之,三重逻辑会共同作用于基层的政策执行,但是影响权重有所差异:十八大之前技术逻辑占主导,而之后避责逻辑成为中心逻辑,场域逻辑则是一直存续在基层的政策执行中。

本文通过对L县及其下辖S镇的个案研究来阐述这一分析框架,之所以选择这两个基层政府,不是因为其政策执行更具典型性,相反,这两个基层组织中出现的填表困境在其他地区也十分普遍。我们的目的是通过个案研究的优势更好把握基层

组织在扶贫政策中的行为脉络,在组织分析视角下深剖政策执行行为的有效性与可行性,并能够在未来将这个框架扩展到更广领域的政策执行分析中,而不只限于精准扶贫。

需要强调说明的是,本文不否定表格在精准扶贫工作中的突出贡献和作用,也承认表格是提升扶贫精准度、检验基层工作成效的重要工具。我们感兴趣的是以“表海”为表征的政策执行背后的逻辑,这对于政策领域的执行研究具有重要意义。同时,本文探讨了基层政策执行过程中有哪些行为逻辑,侧重于对多重逻辑的厘清与凝练。而技术、避责与场域三重逻辑之间是相互影响、彼此互动的,限于访谈资料的支撑,本文疏于对逻辑之间关系的深耕,这也是值得未来继续延伸讨论的主题。

政府执行力问题的研究方兴未艾,在中国极富特色的组织结构中如何实现压力型体制的优势发挥、怎么激发对技术治理中以人为本关怀的更多思考,值得未来理论界与实务界共同探讨与研究。

致谢:感谢李金锦、王铮、陈安庆、韩耀亭等同学的讨论以及在调研过程中的参与和付出。

## 参考文献:

- [1] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003.
- [2] MONTJOY R S, OTOOLE L J. Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective [J]. Public Administration Review, 1979, 39(5): 465-476.
- [3] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(06): 1-21.
- [4] DELEON P, DELEON L. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2002, 12(4): 467-492.
- [5] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报, 2015, 12(2): 93-105.
- [6] PRESSMAN J L, WILDAVSKY A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland [M]. Berkeley Cal.: University of California Press, 1973.
- [7] GOGGIN M L, BOWMAN A O, LESTER J P, et al. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation [J]. American Political Science Association, 1990, 85(1): 324.
- [8] SABATIER P, MAZMANIAN D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplish Policy Objectives [J]. Policy Analysis, 1979, 5(4): 481-504.
- [9] LIPSKY M. Street-Level Bureaucrats: Dilemmas of the Indi-

- vidual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- [10] 丁煌, 定明捷. 国外政策执行理论前沿评述[J]. 公共行政评论, 2010, 3(1): 119-148.
- [11] DUNSIRE A. Implementation in a Bureaucracy[J]. Political Science Quarterly, 1980, 95(1): 162.
- [12] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [13] 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[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [14] 荣敬本, 崔之元, 王拴正, 等. 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[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [15] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009, 24(2): 61-92.
- [16] 周黎安, 刘冲, 厉行, 翁翕. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015(1): 1-15.
- [17] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [18] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [19] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 2009, 24(3): 54-77.
- [20] 钟兴菊. 地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析[J]. 公共管理学报, 2017, 14(1): 38-48.
- [21] 倪咸林, 向征. 体制与乡土双重背景下乡镇政府社会政策执行偏差研究[J]. 湖北社会科学, 2016(10): 24-30.
- [22] 王雨磊. 精准扶贫何以“瞄不准”? ——扶贫政策落地的三重对焦[J]. 国家行政学院学报, 2017(1): 88-93.
- [23] 袁树卓, 殷仲义, 高宏伟, 等. 精准扶贫中贫困的瞄准偏离研究——基于扎根理论的内蒙古 Z 县建档立卡案例[J]. 公共管理学报, 2018(4): 125-138.
- [24] 王雨磊. 技术何以失准? ——国家精准扶贫与基层施政伦理[J]. 政治学研究, 2017(5): 104-114.
- [25] 汪磊, 许鹿, 汪霞. 大数据驱动下精准扶贫运行机制的耦合性分析及其机制创新——基于贵州、甘肃的案例[J]. 公共管理学报, 2017, 14(3): 135-143.
- [26] 章昌平, 林涛. “生境”仿真: 以贫困人口为中心的大数据关联整合与精准扶贫[J]. 公共管理学报, 2017, 14(3): 124-134.
- [27] 任超, 谢小芹. 论精准扶贫的技术治理[J]. 长白学刊, 2018(1): 123-130.
- [28] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016(6): 119-142.
- [29] 袁明宝. 扶贫吸纳治理: 精准扶贫政策执行中的悬浮与基层治理困境[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 57-64.
- [30] 黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72-79.
- [31] 彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018, 38(3): 46-78.
- [32] WEAVER R K. The Politics of Blame Avoidance[J]. Journal of Public Policy, 1986, 6(4): 371-398.
- [33] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(05): 116-135.
- [34] [美]W·理查德·斯科特, 杰拉尔德·F·戴维斯. 组织理论: 理性、自然与开放系统的视角[M]. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [35] 徐勇. “政策下乡”及对乡土社会的政策整合[J]. 当代世界与社会主义, 2008(01): 116-121.
- [36] 周少来. 乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”[J]. 人民论坛, 2018(01): 22-24.
- [37] 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[J]. 社会学研究, 2017(01): 217-241.
- [38] 吴高辉. 国家治理转变中的精准扶贫——中国农村扶贫资源分配的解释框架[J]. 公共管理学报, 2018, 15(4): 113-124.



ABSTRACTS IN ENGLISH

(1) Stereotypes in Policy Implementation: An Analysis Framework of "Activation-Application"

*Li Weiquan, Huang Yang · 1 ·*

(School of Public Administration, Jinan University, Guangzhou, 510632, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2019)03-0001-EA

**Abstract:** In the front-line policy implementation in China, street-level bureaucrats often use the stereotype as information interpretation and work processing mechanism. Therefore, the objective of this research is to illustrate how street-level bureaucrats use stereotypes as a tool for exercising discretion. Based on the second-order division of stereotype application and the theoretical perspective of street-level bureaucracy, an "activation-application" analysis framework of the stereotype application was constructed. Meanwhile, a case study of family doctor policy implementation in D Street Community Health-care Center of G City was conducted. It is found that street-level bureaucrats categorize policy objects according to their attributes, and associate policy objects with the general characteristics of the groups they belong to, so as to activate stereotypes. Secondly, the activation of stereotypes does not directly lead to the application of stereotypes. There are many levels of intermediary factors between them, such as organizational system, street-level bureaucrats' personal factors and policy objects, which providing driving force and legitimacy to the application of stereotype. Driven by intermediary factors, Street-level bureaucrats choose appropriate behavioral strategies based on stereotypes that have been activated. As a result, the application of stereotypes not only results in negative policy effects such as implementation deviation and inadequate responsiveness, but also brings self-fulfilling prophecies to street bureaucrats and poses a stereotype threat to policy objects. The discussion of intermediary factors in this study also provides corresponding policy enlightenment for blocking the flexible behavior of street-level bureaucrats in policy implementation and correcting the policy implementation deviation. Furthermore, this research opens a micro window to see the relationship between the exercise of discretion of street-level bureaucrats and the deviation of policy implementation in the Chinese scene. Meanwhile, it also extends the thinking dimension of policy implementation results from the policy effect to the psychological effect.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Stereotypes, Policy Implementation Deviation, Street-Level Bureaucrats, Family Doctor, Health Policy

(2) Multiple Logical Analysis of Local Policy Implementation under the Perspective of Organizational Analysis

——Taking "Amounts of Tables" in the Targeted Poverty Alleviation as an Example

*Sun Zongfeng<sup>1,2</sup>, Sun Yue<sup>2</sup> · 16 ·*

(1. Institute of Contemporary Socialism, Shandong University, Qingdao, 266237, China;

2. School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Qingdao, 266237, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2019)03-0016-EA

**Abstract:** Why the policy of Targeted Poverty Alleviation fell into the dilemma of filling amounts of tables? This study attempts to answer this research question from the perspective of organizational analysis. The theoretical framework was constructed by the logic of organizational analytical framework, characteristics of organizational operation, mechanism of local policy implementation and the results of local policy implementation. Based on the dimensions of organizational structure, organizational environment, and relationships among organizations, the policy implementation of the Targeted Poverty Alleviation was characterized as three logics, namely, technique, blame avoidance and arena. To be specific, the technique was defined as tool rationality and technical governance, and the blame avoidance referred to negative incentive and strong accountability which were caused by stress regime among different administrative levels. However, the arena means specific context where the policies are implemented. These three logics altogether had influence on the local policy implementation, resulting in the shift from the targeted poverty alleviation to filling the various tables. Before 2012, the logic of technique dominated the local implementation of policy, whereas the logic of accountability has been the main factor after 2012. Besides, the logic of arena has always influenced the local policy implementation. This study described the mechanism of the three logics based on the case of L county and S town in Shandong Province by field work and deep interview.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Policy Implementation, Logic of Implementation, Organizational Analysis, Targeted Poverty Alleviation

### (3) Analysis on Local Government's Risk Return and Selective Response in Policy Resistance

——Based on Comparative Cases Analysis of Three Local Policy Resistances

*Li Qiong, Wu Ziyi · 27 ·*

(Social and Public Administration School, East China University and Technology, Shanghai, 200237, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2019)03-0027-EA

**Abstract:** In the process of modernization transformation with pressure from old and new contradictions, frequent local policy resistances have indicated, that there are new challenges for construction of modern responsive government in China. Faced with tension between "policy objectives" and "social stability", local governments' selective response in policy resistances is particularly critical. Based on 20 policy protest events, it used mixed qualitative research method, and devised a three-dimensional model of local government selective response from perspective of policy risk return, namely "consistence of government and people's appeals", "aversion of risk and accountability" and "unity of policy resistance". It compared three typical resistance cases and analyzed local government's responsive choices with internal logic in policy resistance, including "low response by discourse", "moderate response by policy adjustment" and "high response by policy change". It is found that, with nature of rational political and economic man, local governments play interest games around "risk and return" in policy resistance, and their ultimate responsive strategy will also be constrained by their cognitive, responsive and disposal abilities. It is a preliminary exploration of local governments' selective response and action logic in policy resistances, and has theoretical and practical significance for modern responsive government transformation. The limitation is, due to the restriction of "incidental" characteristic of policy resistances, the research cases' structural degree needs to be further improved.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Policy Resistance, Local Government, Selective Response