

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2022.02.007

常规与非常规： 地方治理学习型政策变迁的模式比较

◎杨志军（中国海洋大学国际事务与公共管理学院，山东 青岛 266100）

摘要：地方治理存在常规与非常规两种学习型政策变迁模式。常规学习型政策变迁基于政策工具使用而生成，非常规学习型政策变迁基于公共危机应对而生成，两种模式受布局要求、治理结构和政策体制的制约，同时又反过来强化或重塑治理结构和政策体制，促进或促退地方治理效能，巩固或侵蚀国家治理效能。基于此，可以采取如下优化策略：坚持公共治理，建立“以人民为中心”的治理观；摆脱思维定式，找到规定动作与自选动作的平衡点；改变行为习惯，破解常规治理与非常规治理的悖论困局；采用创新手段，塑造技术治理和治理技术的融合格局。

关键词：地方治理；学习型政策变迁；常规；非常规；治理现代化

中图分类号：D63-31 文献标志码：A 文章编号：1005-460X(2022)02-0089-09

一、问题提出

地方政府与市场、社会多元互动，时刻都在进行政策学习与社会学习，在中央与地方自上而下、政府与社会由内而外的双重维度下，地方治理迈向现代化的过程呈现为一种学习型政策变迁模式。因此，需要对学习型政策变迁模式是什么、如何生成又作何比较等问题作出有效回答。在回答这个问题之前，我们需要明确三个方面的内容：第一，地方治理的关键是要提高地方政府的政策水平，政策的每一步变化都与地方治理的能力息息相关；第二，地方治理主体是广义的地方政府，包含纵向治理结构中的各级地方党委政府等部门；第三，在地方治理过程中的学习型政策变迁作为学习型组织的绝佳标本之一，响应国家治理体系和治理能力现代化战略目标，坚持“让人民过上好日子”的理念，其工作原理是通过政府与市场、社会之间的互动和协商，使得地方治理行为更可预见，避免大的或根本性的

政策变迁。

在学习型组织理论视域下，从21世纪初开始的创建学习型社会和学习型政党到学习型政府，再到本文关注的“学习型政策变迁”，构成了国家治理的一条延展主轴。各级治理都将政策作为治理活动的正当性目标和有效性手段的统一，一方面，在流程和方向上，自上而下的政策实施与自下而上的政策反馈相结合，国家治理指令融入地方治理过程，地方治理绩效显示国家治理目标；另一方面，在性质和范围上，市场决定和社会共治是应有的治理格局，政府、市场和社会的互动包括政策学习与社会学习。所以，无论是追求国家治理体系和治理能力现代化，还是在国家治理体系和治理能力现代化目标指引下的地方治理现代化，最终都要形成学习型政策变迁能力。而地方治理主体要获得学习型政策变迁能力，需克服和避免基于公共危机应对而生成的非常规学习型政策变迁，拥有并坚持基于政策工具使用而生成的常规学习型政策变迁。因此，阐明两种模式的内涵，

收稿日期：2021-11-15

基金项目：国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观下特大城市社会治理创新研究”（21AZD047）

作者简介：杨志军，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授，博士研究生导师，公共安全与风险治理研究所所长，贵州基层社会治理创新高端智库研究员，从事政策过程与政策变迁研究。

廓清二者的生成机理和影响,具有一定的现实意义和理论价值。

二、文献述评与研究框架

20世纪80年代以来,地方治理运动逐渐发展成为一个国际性现象。西方学者以“地方治理”来描述地方政府在全球化和现代化进程中扮演的新角色,并将该过程描述为“从地方政府管理到地方治理运动”。它强调分权、地方自治、多层次合作等治理内涵,具有多元治理主体,正式与非正式的规则,重视市场机制和政府固有的核心权威与协调合作的网络关系等。在国内,郁建兴认为,中国以地方政府为主导,市场参与、社会协同的地方治理体系已逐步成型,在国家治理中的作用已然凸显^[1]。孙柏瑛则较早地从地方治理的地理空间特征、治理主体、主要使命等角度建构了地方政府治理的理想模式^[2]。目前,国内外有关地方治理的研究总体上集中于三对基本关系,即地方治理与地方政府治理,地方治理与民族国家治理、社区治理,地方政府治理与地方政府改革、地方政府创新。

与地方治理研究几乎处在相同时间段内,西方政策科学延续实证路径,产生了政策过程理论,致力于揭示决策过程以及政策变迁过程,主要集中在《政策过程理论》等系列著作中。这些理论、模型、框架和模式主要有基于多源流模型的政策变迁、基于倡议联盟框架的政策变迁、基于间断—平衡理论的政策变迁、政策网络模式下的政策变迁、制度分析与发展框架下的政策变迁、政策设计模式下的政策变迁、政策反馈理论下的政策变迁、叙事式政策框架下的政策变迁、创新与扩散模型下的政策变迁^[3-6]。而国内的政策变迁研究主要集中于以下五个方面:一是公共政策变迁的理论命题;二是动态均衡视角下的政策变迁规律;三是长期政策变迁的非线性解释;四是中国社会政策变迁的专家参与模式;五是具体领域的政策变迁研究。

从地方治理与政策过程二者相结合的角度来看,国内外研究很少将政策变迁作为地方治理活动的重要内容,几乎没有使用“学习型政策变迁”这一学术术语。从地方治理过程来看,地方政府要形成现代治理能力,需要在目标界定、资源整合和责任控制等方面不断变革,这些都是政府治理不断进行政策学习并调整的过程;而市场和社会面对政策制定和施行,也需要进行社会学习。从学习模式来看,基于政策和社

会学习两种类型的学习型政策变迁又有常规与非常规模式之分,从而形成以政策工具为内生驱动力的常规学习型政策变迁和以公共危机为外部撬动力的非常规学习型政策变迁。从常规与非常规两大模式出发,在比较中辨析和挖掘学习型政策变迁行为模式的实践特质,从而确立地方治理现代化背景下(或地方治理向现代化转型过程中)的新研究对象,这既是立足打开政治—政府—政策过程暗箱,又是回归于揭示中国地方治理场景经验和事实,还是致力于追求中国特色社会科学理论尤其是政治学和公共管理学理论的创新。

诸多关于某项或某类政府行为的变化或改革模式的研究,往往会涉及常规和非常规选择。例如,在国家治理模式研究中,经常会有关于常规化的科层制和运动式的非常规治理讨论,代表人物是周雪光^[7];有研究则聚焦“脱贫攻坚模式”^[8]作了很好的现实经验分析;关于非常规单独的分析则聚焦在货币政策^[9]、突发事件及其社会影响^[10]、疫情防控基层治理^[11]等方面。如果再聚焦到一种非常明确的非常规政策变迁行为模式,城市邻避抗争引发非常规政策变迁则是典型,正如杨志军和李颖所认为的:“环境抗争作为一种典型社会抗争行动,常常引发地方政府改变原初政策,可称之为‘非常规政策变迁’,符合‘一闹就灵’特点,按照影响程度又表现为一闹就停、一闹就迁、一闹就改、一闹就缓。”^[12]

一项政策并不严格遵循从问题出现到政策终结的狭义政策变迁过程,也并不完全以政策维持、接续、创新和终结的方式出现。在狭义政策变迁的阶段论和广义政策变迁的形式论中,前者以常规演进为主,后者则是常规演进和非常规演进交织出现,从而形成政策循环的“周期论”^[13]。对于学习型政策变迁行为模式,常规和非常规有其特定的生成条件、演进机理和影响效应,本文基于研究框架(见图1),在对其进行阐释和比较的基础上提出优化策略。

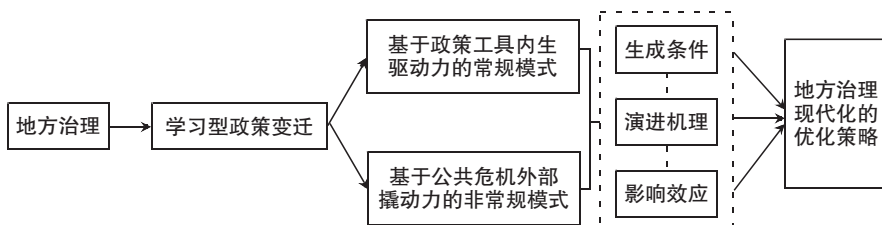


图1 地方治理学习型政策变迁研究框架

该研究框架所展现的逻辑理路是:在地方治理过程中产生的学习型政策变迁,包含基于政策工具内生驱动力的常规模式和基于公共危机外部撬动力的非常规模式,对两种模式在生成条件、演进机理和

影响效应等三个方面进行比较发现,三个因素之间彼此相连、相互影响,呈现上对下的规范约束和下对上的反作用关系,从而提出实现地方治理现代化的优化策略。

三、地方治理学习型政策变迁模式的生成条件比较

地方治理学习型政策变迁常规与非常规模式是在特定的也是既有的布局要求、治理结构和政策体制中产生。其中,布局要求是国家(中央)立足中长期发展规划和战略目标,自上而下引领地方治理活动;治理结构是中央整体层面的治理体系以及纵向的央地关系,从而规制地方治理行为;政策体制则是一种能动性的决策约束和过程控制,与地方治理过程关系密切。

第一,布局要求执行中出现政令传导的“不合拍”,地方治理常规事项容易转变为一种凝滞不畅的非常规现象。中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局是总体性、全局性和贯穿性的,但在地方治理的领会和执行过程中容易出现不畅现象,“如果不沉下心来抓落实,再好的目标,再好的蓝图,也只是镜中花、水中月”^[14]。统筹推进“五位一体”总体布局,经济建设是根本,政治建设是保障,文化建设是灵魂,社会建设是条件,生态文明建设是基础,但是地方治理主体没有将这五个方面放在同等重要的位置,这种“多重目标下的任务驱动”,使其角色模糊和职能扭曲^[15]。协调推进“四个全面”战略布局,是当前和今后一个时期党和国家各项工作的关键环节、重点领域和主攻方向。当“四个全面”战略布局贯穿于地方治理过程中,地方治理主体往往把重点放在某一事项上而选择性忽视其他重要事项。例如,地方治理主体更关注辖区内招商引资情况,重视经济增速而忽视生态环保事项;地方治理主体更注重按照上级指令治理,而忽视本地民众需求等。地方治理主体在压力型体制的自上而下目标管理考核中,很难多头兼顾,在完成规定动作和创新自选动作两个方面很难做到平衡。一种常见的情形是:地方治理主体既没有把中央精神和上级指令完成好,也没有将本区域的公共事务治理好。即使在横向晋升锦标赛体制和纵向行政发包制的双重约束下,地方治理失灵的状况依然存在,这说明地方治理主体在完整、全面、准确地理解中央战略上出现偏差,将地方治理本应该重点加以解决的常规事项转

变为一种凝滞不畅的非常规现象,角色失准和职能失常使地方政府在政策执行中顾此失彼,造成地方执行与中央政令之间的“不合拍”。

第二,“双重委托—代理”结构产生中央和地方政府行为的不一致,地方治理主体频繁使用非常规手段,致使基础性国家能力不足。地方治理具有高度的双重代理性地方发展主义特点,呈现一种“双重委托—代理”结构。这种结构的含义是:地方政府既要向上级负责,也要向民众负责,民众是中央和地方政府最根本的委托者。对上负责意味着上级政府是委托者,地方政府是代理者;向外负责意味着民众是委托者,本级地方政府是代理者。在这两个委托代理关系中,地方政府都是代理者角色,在二者都要兼顾的情况下,地方治理过程很难做到责任与心态、职能和工具的统一。周黎安认为:“作为中央政府的代理人,地方政府只是中央政策和命令的忠实执行者,不享有什么特殊的地位和角色。然而,这是关于中国行政体制的最大误解。”^[16]^[11]“通过委托—代理机制,国家公共权力和公共资源被分散到地方政府以及各类公共组织中,激发了代理方发展经济的动力,为中国的持续发展注入了活力,但与此同时,代理型制度安排也引发了各种治理问题,构成现今社会冲突的重要根源”^[17]。概言之,这种特殊的“双重委托—代理”结构使地方政府权力既不是无限大,也不是无限小,其在自上而下的常规事项执行中选择权有限,但是在地方治理管辖范围内拥有的行政裁量权却较大。在过去很长一段时间内,地方政府为了完成上级任务严重挤压社会资源空间,导致上面的事没有办好,下面的事也没有做好。有学者认为,地方政府的治理困境表现在利益结构的失衡、政府能力危机和信任危机等三个方面^[18]。这些治理困境带来的危机表现为另一种现象,即地方政府如果过多向上负责,在采取常规治理手段达不到应有效果的时候就会频繁使用非常规手段,从而忽视民意和民利,产生大量社会冲突。这种治理困境带来的社会后果显而易见,政府行为和政策变迁在层级的上与下之间出现“不一致”,是“基础性国家能力”^[19]在地方治理中的失效表现。

第三,凝闭型政策体制在央地的不同特点引发民众反应的“不同频”,增加了地方治理产生非常规学习型政策变迁的可能性。凝闭型政策体制^①,在中央层面是聚合性,而在地方治理中以闭合性为主。中央层面聚合政策体制特点为“一旦作出决议,就立即执行,不受牵扯”,这是集中力量办大事的来源;地方

①社会主义制度的最大优越性就是能够集中力量办大事,这是我国政策体制的最大特点,我们将此概括为一种“凝闭型”政策体制。所谓“凝闭型”就是凝聚封闭型,既有凝聚力又有封闭自循环的特点。在中央层面,凝闭型政策体制具有凝聚聚合特点,这种聚合性能够体现社会主义制度的优越性。在地方层面,凝闭型政策体制又具有聚合封闭的特点,这种双重性就是中央和地方治理的差异。参见杨志军、靳永嵩:《“凝闭型”政策体制下地方治理的现代化——以公共事件的地方治理为视角》,载于《吉首大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。

层面闭合政策体制特点是“好事不出门，坏事传千里”，民众对政府的差序信任即来源于此。凝闭型政策体制采取“内输入”机制，在“内输入”决策过程中，基于政策工具所形成的常规学习型政策变迁极易被理解为“做对了”，而基于公共危机处理所引起的非常规学习型政策变迁则极易被理解为“做错了”，从而引发民众反应的“不同频”。这也是为什么一直存在民众对不同层级的官员会产生“中央干部是亲人，身边干部是仇人”的差序信任格局。差序信任格局虽然在精准扶贫、精准脱贫中得到了某种程度的克服，但并没有得到根治。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，促进差序信任迈向平序信任也是地方政府形成常规学习型政策变迁的重要途径。地方治理虽然在中央强有力的监督、指导和激励下把事情做好，但也并不一定是因为缺少或没有上级指导和监督才导致把事情做坏。其主要原因在于以经济增长为基础的政治锦标赛中，中央和地方政府有着不同的目标函数和利益诉求。“中央更关心宏观经济的走势，全局的利益平衡和全社会的民生福利状况，而地方政府更关心辖区内的财政资源的多少、经济发展的状况以及公众的就业和民生情况，较少关注其经济决策的外溢效应以及其他地区的公众福利”^{[16][13]}。不同层级的治理主体之间存在治理目标上的差别，这种差别更容易带来学习型政策变迁，因为不协商互动和参与学习，治理绩效无法达成，在实现善治目标和治理主体行为之间就会出现无法破解的困境，非常规学习型政策变迁便会随处可见。

综上，中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局在统筹与协调推进过程中，地方治理主体经常性产生目标置换；“双重委托—代理”治理结构会使地方治理主体角色混淆和职能模糊，使得常规和非常规手段同时存在；而凝闭型政策体制导致民众对政府信任产生差异，直接形成地方治理过程中学习型政策变迁模式差异，这三个因素作为生成条件深刻影响地方治理过程和能力。

四、地方治理学习型政策变迁模式的演进机理比较

一般而言，布局要求、治理结构和政策体制对地方治理行为具有引领、制约和影响作用，聚焦到学习型政策变迁模式，则具有明确的作用机理。

从中央到地方治理中都广泛存在政策变迁，在不断地研究累积过程中，政策过程及其四种变迁形式被概括为一种“演化路径”^[20]。这里所说的政策变迁指的是一种从“问题出现→议程设置→政策制

定→政策合法化→政策执行→政策评估→政策终结”的狭义政策变迁；与之相对应的是以政策维持、接续、创新和终结等形式为特征的广义政策变迁，二者有机融合和统一为“政策周期循环论”。比较常规与非常规学习型政策变迁模式需要回归到政策过程分析中，分别对应于常规且良性的可持续政策过程变迁和非常规突发的不可持续政策过程变迁。

第一，常规学习型政策变迁的演进机理可以理解为常规且良性的可持续政策过程变迁，基本手段是采用了一系列基于市场激励和社会参与等政策工具。从政策过程起始阶段来看，政策议程设置分为外部推动模式、政治动员模式和内部创始模式，每个模式情境下的政策议程设置都包含问题显现、问题叙述、问题扩散和问题进入等四个阶段^[21]。议程设置的本质是政府注意力分配的过程，要关注的重点是政府为什么解决的是这些问题而不是那些问题。如果运用多源流理论分析常规学习型政策变迁模式，可以把问题源流看作议程设置过程，政策源流就类似于政策选择和制定过程，政治源流则可以被视作政策执行过程。常规学习型政策变迁的可持续政策过程变迁遵循体制内自我演进逻辑，换言之，在议程设置的前决策环节，政府注意力分配不是来源于外部社会压力性事件，而是来源于政府体系自身运行及基于改革发展的要求。其有力的经验事实是改革开放以来历经八次的行政体制改革。在国务院机构改革的示范、引领和推动之下，诸如电力、铁路、航空、通信等方面的改革，也都体现了极强的体制内自我改革、演进的特点，即通过高级别权力位阶推动政策制定，自上而下强力推进政策执行，其成效又反过来推动改革开放事业的稳步向前。

地方政府的经济和民生类治理行动也为此提供了有力证明。城市发展的政策过程是：地方治理主体通过体制内力量发起，而后采用部门协同联动、分工负责的方式执行并进行内部评估。或者，通过内部政策倡议提出发展议题，聚焦议题开展动员部署，而后进行分工安排，再围绕目标明确时间段以及分工，进而对实施情况开展督查检查、迎评考核等。在政策工具的选择和使用上，地方政府广泛采用 PPP、BOT 两种方式开展城市治理，也是基于体制内改革发展的要求，在可使用的治理工具箱中采用市场激励、服务购买、社会参与、公民自愿等政策工具。地方治理政策分为两类：一类是城市基础设施建设，例如，地铁、商业中心、公园景观等；另一类是普惠性民生投入，在有关水价调整、电费价格咨询、出租车价格听证、网约车和共享单车施行、交通步道改造设计、菜篮子工程保障等有偿服务的民生领域，基本采用了政府

与社会资本合作的 PPP 模式。在这些治理行为中,地方政府较好地运用了常规且良性的可持续政策过程。

第二,非常规学习型政策变迁的演进机理可以理解为非常规突发的不可持续政策过程变迁,基本方式是针对公共危机尤其是社会冲突采用改变决策和安抚民意相结合的被动回应。王绍光很早便提出中国公共政策议程设置的六种模式,即关门模式、内参模式、上书模式、动员模式、借力模式、外压模式。其中,“在外压模式里,议程的提出者虽然不排除摆事实、讲道理的方式,但他们更注重诉诸舆论、争取民意支持,目的是对决策者形成足够的压力,迫使他们改变旧议程、接受新议程”^[22]。这种“外压模式”基于体制外的社会压力甚至是公共冲击来形成政策议程。从多源流模型来看,外压模式在议程设置上具有鲜明的问题源流产生特点,问题源流作为主导性源流牵引政策和政治源流汇合,从而建立政策议程。

外压模式形成非常规学习型政策变迁,尤以城市邻避效应最为突出,从而形成地方治理的双重消极性。其中,第一个消极性是一闹就灵。地方政府在面对基于直接利益相关和基于情感表达为主的民众抗议时,往往采取停建、迁建、改建和缓建邻避设施项目的方式,以应对社会冲突。第二个消极性是悄然复工。地方政府在作出上述决策改变之后,往往会选择时机,重新复工开建邻避设施项目。第一个消极性的问题在于:如果这些项目建设符合地方发展要求并且程序合法,为什么要一闹就变,允许一闹就灵的“闹决”;第二个消极性的问题在于:既然已经对原初政策作出了改变,为何又要回到悄悄开工复建的决策原点。这种双重消极性过程既反映出非常规学习型政策变迁的演进机理,又折射出地方治理正当性和有效性的两难困境。

邻避效应与邻避抗争、邻避冲突等语义反复,狭义的邻避效应主要指建设城市化工项目、垃圾焚烧项目等引起的冲突,广义的邻避效应则包含交通、医院等设施建设项目引起的冲突。在邻避设施或项目建设中,民众极易受到社交媒体及舆论传播的影响,激发其嫌恶情绪,产生共情效应,通过开展原子化或组织化的抗争行动,往往能够促使地方政府对设施或项目建设作出改变原初决策的回应。这种“冲击—回应”又具有突发性、即时性、临时性和消极性等四大特点,其中,行动突发性处于首位,是形成问题源流、建立议程的关键因素。由于邻避设施或项目建设的政策制定缺乏民众和团体的制度化参与,导致凝闭型政策体制所产生的共识是内部共识而非外部共识,内与外之间的意愿缺乏沟通,致使政策合法性不

足,民众可以理直气壮地开展抗争行动。政策制定一旦合法性不足,极易陷入一闹就灵的困境,小闹小解决,大闹大解决,不闹不解决,致使地方政府只能临时性和即时性地改变原初政策,以平息民怨。

从地方政府治理社会公共危机来看,议程设置往往具有被迫性和临时性。在从一般社会问题演变到重大公共问题,再到进入政府政策议题过程中,外部经济社会环境作为问题源流生成的重要变量,如果没有舆论关注或集体性行动,社会压力就会停留在体制外弥散性讨论层面,没有被重大会议吸纳或者没有升级为公共冲击,那么就较难成为政策议程。综上,在统一的布局要求、治理结构和政策体制下,基于常规且良性的可持续政策过程变迁和非常规突发的不可持续政策过程变迁演进机理立足政策过程解释,从问题出现到议程设置再到政策规定再到合法化,最后是执行和评估终结阶段,多源流理论模型的解释思路不一,所对应的实践案例体现的演进特点也迥异。

五、地方治理学习型政策变迁模式的影响效应比较

在地方治理过程中生成的常规和非常规学习型政策变迁模式,必然会对地方治理现代化产生反作用。其反作用既有积极的方面,也有消极的方面,分别为“强化、促进和巩固”“反塑、促退和侵蚀”。这三个方面的积极和消极作用又对应于治理结构和政策体制、地方治理模式和效能、国家治理优势和效能。

第一,常规和非常规学习型政策变迁模式强化或反塑治理结构和政策体制。任何地方治理行为都受到既定的、现有的自上而下结构约束和体制形塑;反过来,地方治理行为又会对其产生能动的强化和反塑。如前所述,在“双重委托—代理”结构中,地方政府在晋升锦标赛格局中必须按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局要求,在辖区范围内开展规定动作和自选动作相结合的治理活动。所谓规定动作就是自上而下依托常规科层体制开展制度化治理,自选动作则是由内而外根据目标任务进行自主治理,这样便形成了晋升激励的强约束和常规制度化治理对非常规自主治理的软约束。地方政府采用基于市场激励和社会参与等政策工具,从重点领域来看主要是制度化治理风格,而基于社会压力和公共冲突而采用的治理方式,从发生场景来看主要是运动式治理风格。制度化治理风格产生的源头是权力能够得到有效的监督和控制,而运动式治理较易产生“头痛医头、脚痛医脚”的弊端,中央对地方的监督和指导较难。

常规学习型政策变迁的制度化治理风格反过来会强化委托—代理制的积极效应,将委托权力放到社会层面,就形成了对非常规学习型政策变迁的约束。例如,政府向社会组织购买公共服务产生横向的积极溢出效应,而邻避效应则往上溢进中央,转变为消极效应,进而作为信息机制来强化监督地方。对于凝闭型政策体制而言,非常规学习型政策变迁自下而上的反塑会更强。当中央没有实施制度化引领,促使地方在时空范围内开展自主治理时,极易固化地方层面的危机,并对中央反向形塑,有可能损害中央权威。再者,在突发公共危机事件中,自然灾害和事故灾难侧重应急管理,社会公共安全和公共卫生危机偏重危机治理,它们都统一于“预防、准备、响应和恢复”的公共危机治理全过程。从目前来看,危机治理普遍缺乏“预防”的动态过程,关口前移不足使地方治理行为的常规、良性和可持续性不足。这种基于非常规突发公共危机处理的不可持续政策过程变迁往往会降低民众对地方政府的信任感,固化差序信任格局,自下而上地降低中央的凝聚统合权威。

第二,常规和非常规学习型政策变迁模式促进或促退地方治理模式和效能。基于体制内自我演进、改革和发展的常规学习型政策变迁具有主动性和积极性,对地方治理效能产生明显的促进作用。在现代化进程中,市场化和制度化是一对孪生兄弟,市场的力量需要制度的引导、规范和约束。基于市场激励和社会参与的常规学习型政策变迁是对制度化治理的尊重,采取政策工具不是为了有效地运用权力,而是为了实现更好的治理(善治)。常规学习型政策变迁正是重视了市场和社会组织的自治理作用,尊重人民群众的首创性,发挥市场在资源配置中的决定性作用,使得基于科层结构的制度化治理焕发出勃勃生机。

基于体制外公共危机处理的非常规学习型政策变迁具有被动性和消极性,对地方治理效能产生明显的促退作用。非常规学习型政策变迁来源于四类公共危机治理过程。在自然灾害和事故灾难等非常规突发事件中,地方政府有应急管理的基本流程,能够及时予以解决,但针对社会公共安全和公共卫生危机时则捉襟见肘。其原因在于:其对应不同的职能部门,应急管理机构可以按照响应级别和处置要求来处理,而像政法和医疗卫生机构等自身就是应急处理主体,所应对的危机基本属于职能范围,因没有可协调的资源,很难建立横向协调联动机制并发挥作用。由于社会危机的不确定性(不可预见性)和复杂性,采用运动式治理方法也在情理之中,地方治理从而陷入非常规运动式治理的思维和方式。

第三,常规和非常规学习型政策变迁模式巩固或侵蚀国家治理优势和效能。“国家治理体系的核心构成要素包括导向器、探测器、控制器和缓冲器,它们决定了国家治理能力的高低和制度优势的大小。国家治理体系和治理能力现代化就是要将导向器、探测器、控制器和缓冲器等持续不断地优化,并使其能够有机衔接并动态耦合……如何设计、支持并执行各项制度,将制度优势转化为治理效能,就成为国家治理体系和治理能力现代化的关键所在”^[23]。常规学习型政策变迁模式进一步彰显了我国国家治理体系的显著优势,对其起到能动的巩固作用,而非常规学习型政策变迁模式则起到反向的侵蚀作用。“从建国体制到党治国体制再到党兴国体制”^[24]的建构过程来看,无论是建国、治国还是兴国,中央的顶层设计、战略安排和任务下发,都需要下沉到地方治理过程中。国家治理是地方治理的指南针,地方治理是国家治理优势和效能的晴雨表。

民众是地方治理的感知对象。常规学习型政策变迁采用基于市场激励和社会参与的治理工具,受益对象是民众,体现了紧紧依靠人民推动国家发展的特点,使民众更加认同“坚持党的集中统一领导”。例如,“一方有难八方支援”的全国驰援帮扶等措施,体现的就是“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事”的优势。因此,地方治理常规学习型政策变迁模式最终体现的是地方治理现代化的水平和能力,最终夯实、巩固、强化和助推的是民众对中央权威的认同,最终促进的是国家治理效能的提升。非常规学习型政策变迁基于应对冲突和安抚民意而形成地方政府政策改变,政策制定的形式和内容合法性不足,导致民众对地方治理产生怀疑继而开展抗争行动。这在很大程度上削弱了地方治理现代化能力。面对自然灾害和事故灾难两类非常规突发事件,地方政府要么在应急管理机制上作出事中和事后处置,在减缓、准备和恢复上下功夫;要么在社会公共安全和公共卫生维护上作出临时性和即时性的安排,总体上看缺乏科学的预防措施,没有运用好“协调运转+统分结合”的国家治理策略,反而采用非常规的运动式策略。

总之,常规学习型政策变迁采用基于市场激励和社会参与的治理工具,受益对象是民众。非常规学习型政策变迁基于应对冲突和安抚民意而形成地方政府政策改变,政策制定的形式和内容合法性不足,会激化民众与政府之间的矛盾,无法纾解治理困局。基于地方治理常规与非常规学习型政策变迁模式的影响效应分析,在宏观上廓清了国家治理的轮转线条,把地方政府和社会民众两个方面的自变量因素

对国家治理优势和效能这一因变量作了解释;在中观上阐明了地方治理的生成逻辑,把常规和非常规模式的演进谱系对地方治理过程的影响作了描述;在微观上揭示了治理结构和政策体制的运行规律,把常规与非常规模式的交织特点贯穿静态结构作了功能化透视。从影响效应比较出发,再结合生成条件和演进机理,能够凝练出迈向地方治理现代化的优化策略。

六、迈向地方治理现代化的学习型政策变迁的优化策略

迈向地方治理现代化的学习型政策变迁,既要巩固和加强常规学习型政策变迁模式的优势,也要清除和校正非常规学习型政策变迁模式的劣势。

(一)坚持公共治理,建立“以人民为中心”的治理观

从“全心全意为人民服务”到“以人民为中心”“让人民过上好日子”的价值追求,这种基于历史传承和时空交替所形成的国家治理观彰显了制度优势。我国社会主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而且始终坚持贯穿其中的“人民本位”主线,这是中国国家治理的底色。建立“以人民为中心”的治理观的基本理念,是将“日益增长的美好生活需要”的主体——人民,置于梯度发展的不平衡不充分之间,而不是置于矛盾之外。动态地把握“人民需求”与动态地解决“发展不平衡不充分”的问题,必须坚持公共治理,这既是新发展阶段的前瞻,也是基于新场景的新思考^[25]。

如前所述,在“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的核心理念倡导下,地方治理在“双重委托—代理”结构中时常出现“杠隔”,其实质是地方治理主体经常忽视“以人民为中心”的治理观,在理性经济人驱使下作出某种基于利益最大化的公共选择(如国家利益部门化、部门利益个人化)。造成这种现象的原因是地方治理主体没有坚持公共利益最大化的公共治理观念,忽视了社会意愿和要求,没有很好地贯彻全过程人民民主。因此,要坚持公共治理,建立“以人民为中心”的治理观。首先,要贯彻落实全过程人民民主;其次,要坚持公共政策体现公共利益的导向,运用各类政策工具持续推进常规学习型政策变迁。具体来看,一是大力使用以市场和社会为主体的自愿型政策工具,这是让市场在资源配置中起决定性作用等全面深化改革举措的基本要义;二是中央政府和地方政府在公共治理的角色

上要强化精简效能原则,推进放管服改革,做好掌舵者和裁判员在规制运行和管控风险等方面使用强制型政策工具,将混合型政策工具放在公共服务提供和规则制定上;三是在“以人民为中心”的治理观下,遏制地方治理推动学习型政策变迁的非常规事项和现象,改造、优化法治控权和合理用权体系,清晰界定权力运用的限度和边界,理顺中央和地方的权责关系,确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,激发地方作为代理者的积极性。

(二)摆脱思维定式,找到规定动作与自选动作的平衡点

地方治理学习型政策变迁容易出现非常规事项、现象和模式,盖因地方治理主体在执行布局要求中迷失身份定位,在治理结构中忽略主权在民的权力信仰,在闭合型政策体制中缺乏决策时需要寻求共识的理念。学习型政策变迁模式,首先,存在于布局要求和治理结构中,自上而下的总体布局 and 战略布局是中央对地方治理方向和行为的引领,治理结构又规范和塑造着地方治理主体角色;其次,显示于凝闭型政策体制中,中央层面的凝闭型政策体制旨在寻求全民公意的最大公约数,这是由国家治理代表最广大人民群众的根本利益所决定的,但在实践中规制地方治理主体权力的方式较为单一且受制于治理结构,地方治理要体现社会公共利益困难重重。

改变这种现状需要摆脱思维定式,找到规定动作与自选动作的平衡点。中央和地方、上级和下级、政府和民众之间存在不可回避的“双重委托—代理”结构,实现从非常规向常规学习型政策变迁转变的有效手段,就是地方治理主体在布局要求的执行和治理结构中找到经济增长和设施建设的支点,采用市场激励、服务购买和公民自愿等政策工具,实现城市繁荣。摆脱思维定式就是摆脱“坐等靠要”政策、资源和指令的思想以及“庸政懒政惰政怠政”的官僚主义作风,“坐等靠要”导致了不想干事、干不成事的作风,二者在现象与成因之间往往互通互联。在上级交办或者指令性治理的规定动作之外,地方治理往往具有自主治理的空间和弹性,这本身就是学习型政策变迁模式形成的缘由。要在上级交办的规定动作和本级弹性操作所形成的自选动作之间寻找平衡:一方面要贯彻国家治理“统分结合”原则及其经验,把“宜统则统、宜分则分,以统为主、有统有分”转化为地方治理现代化能力;另一方面,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,按照布局要求把五大建设的规定动作分门别类,依据轻重缓急做好,坚持系统观念,遵循科学决策、民主决策的程序步骤,纠正地方治理主体的角色错乱、职能模糊和

事务混淆等,杜绝治理真空和治理拥挤。

(三)改变行为惯习,破解常规治理与非常规治理的悖论困局

在地方治理学习型政策变迁模式的影响效应分析中,常规和非常规模式,既在强化、促进和巩固地方治理效能,也在反塑、促退和侵蚀地方治理效能。一是常规学习型政策变迁模式可上升为常规地方治理行为。基于政策工具内生驱动的常规学习型政策变迁模式主要出于追求经济绩效和市场效益以及民生服务等动机,地方治理主体采用科层化、市场化、志愿化有机结合的方式。二是非常规学习型政策变迁模式可演变为非常规地方治理行为。基于公共危机外部撬动的非常规学习型政策变迁,主要在于地方治理主体通过流程式、临机式的应急决策和社会动员的方式实现非常规地方治理。

但二者也不是完全排斥的,在一定条件下可以相互转化。这种相互转化主要有三种方式:一是采用非常规治理手段实现常态治理;二是依靠压力型政治完成各项(指标)任务;三是采取抗争性行动获得利益补偿。这三种方式分别对应三个问题:一是常规性治理手段为什么不能实现常态化治理;二是地方治理绩效为什么要靠压力和指标才能完成;三是民众利益诉求为什么要靠抗争才能回应。这三个问题都指向同一个事实:地方治理在长期和持久的行为范式中,思想意识和行为惯习有了偏差。这种行为惯习可以理解为地方治理主体及其之间对跨政府间的先进治理经验和政策创新学习应用与总结推广偏少,对依靠运动式、紧急式的非常规手段的缺陷及其所产生的社会后果认识不足。因此,必须改变地方治理主体的行为惯习,破解常规治理与非常规治理的悖论困局。首先,应采用基于政策工具的常规学习型政策变迁模式,明确各种政策创新和扩散的形成机理不是自上而下平衡政策以及自下而上争取政策,而是应立足本地已有的资源特点、环境需求等发展优势开展治理活动;其次,应警惕基于公共危机的非常规突发事件处理过于依赖体制动员和应急处置,应明白支撑这种举国体制的前提是国家治理资源充足和模式稳定。此外,地方治理主体在改革中出现的问题很难用改革的手段来加以解决(如缺少改革权或无心改革),因此,改变地方治理主体行为惯习是一个长时期的过程,需要中央在定向的同时还要定标、定线,地方治理过程要做到常规经验全覆盖,地方政府间要建立常态学习交流机制;在设立压力警戒线、红线、底线原则的同时,要逐步实现非常规治理的建制化,稳步推进根本制度成熟、基本制度定型、重要制度健全。

(四)采用创新手段,塑造技术治理和治理技术的融合格局

地方治理中的常规和非常规学习型政策变迁模式都采用技术手段。换言之,从基于政策工具采用和公共危机处理两个方面所形成的学习型政策变迁模式来看,常规政策工具和非常规应对方法在使用角度上都可以回归技术手段。作为技术手段的意涵有二:一是常规和非常规都可以作为一种技术治理工具使用;二是在细分内容和方式的常规、非常规工具使用时又必须注意到治理技术的必要性。就常规和非常规手段作为技术治理内容来看,地方治理主体在改革开放四十多年来的治理实践中积累起来的经验模式,堪称“工具百宝箱”。当前,地方治理主体所掌握的各类治理资源,所运用的各类治理工具,经济学、政治学、公共管理学、社会学等学科以晋升锦标赛、项目制治理、运动式治理等作出解释,为国家治理作了充分的学术积累。

然而,技术治理和治理技术同样重要,常规和非常规作为技术治理工具也需要被治理,因此,需要采用创新手段,构建技术治理和治理技术的融合格局。首先,需要明确治理技术的“技术”内涵。政府治理改革行动所形成的“互联网+政务服务”模式中有关大数据监管、“一网通办”边界等,“互联网+交通”形成新兴共享经济模式中有关算法决策的风险治理问题等,都属于常规技术治理工具的被治理范畴。其次,需要明晰技术治理的中国语境。西方学者所倡议的“没有政府的治理”能够反映和解决当代中国技术治理情形吗?从非常规技术治理手段的被治理来看,又是另一种情形,即针对公共危机的非常规突发事件治理,反而是经验化的程式治理偏多,技术治理手段偏少。所以,对于技术治理的中国化还不能简单套用西方语境,强调一律规制和被治理。例如,危及社会公共安全的邻避效应以及由其引起的抗争行动,是否可以采用大数据手段对利益相关者的心理动机、属地监管和舆情动态等进行预警分析,从而绘制出公共危机治理图,再上升到中央层面进行政策扩散;又如,鉴于自然灾害、事故灾难等传统安全问题和恐怖主义、新型病毒等非传统安全问题,即使在掌握科学数据、建立规范的预警机制基础之上也很难预测的特点,亦可以采用大数据信息集成系统进行监测、预警和动态分析。最后,针对非常态的危机治理,需要建立一种全过程公共危机治理观念,正如“全过程人民民主”的理念和体系建设一样,是全链条、全方位、全覆盖的。所以,从技术治理和治理技术相融合的角度,主要创新手段是走向“大数据+”的新型治理工具现代化。

总之,以学习型政策变迁作为支点推进地方治理现代化,以地方治理现代化为中观平台推进国家治理体系和治理能力现代化,是学术界新的关注议题。在政策学习和社会学习双维度进行国家治理顶层设计,通过决策“三化”(科学化、民主化和法治化)改进和优化政策过程,提升常规且良性的地方治理学习型政策变迁能力,推动地方治理现代化,进而实现国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1]郁建兴.中国地方治理的过去、现在与未来[J].治理研究,2018,(1):65-74.
- [2]孙柏瑛.当代地方治理:面向21世纪的挑战[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [3]WEIBLE C M & SABATIER P A. Theories of the Policy Process (Fourth edition)[M]. New York: Routledge, 2018.
- [4]SABATIER P A & WEIBLE C M. Theories of the Policy Process (Third edition)[M]. Boulder, CO: Westview Press, 2014.
- [5]SABATIER P A. Theories of the Policy Process (Second edition)[M]. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- [6]SABATIER P A. Theories of the Policy Process (First edition)[M]. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
- [7]周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [8]徐明强,许汉泽.运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J].公共管理学报,2019,(2):28-40, 169-170.
- [9]刘元春,李舟.后危机时代非常规货币政策理论的兴起、发展及应用[J].教学与研究,2016,(4):54-64.
- [10]石密,等.非常规突发事件关联网络集体行为意向的整合驱动路径研究[J].情报理论与实践,2020,(1):127-134.
- [11]李辉.非常规模式下基层治理的多重逻辑——基于L市6乡镇疫情防控的案例研究[J].社会科学辑刊,2020,(3):201-208.
- [12]杨志军,李颖.嵌入式吸纳:环境抗争引发非常规政策变迁的消解方略[J].甘肃行政学院学报,2019,(4):45-55, 125-126.
- [13][美]威廉·N·邓恩.公共政策分析导论[M].谢明,伏燕,朱雪宁,译.北京:中国人民大学出版社,2011:30-31.
- [14]习近平.狠抓中央决策部署的贯彻落实 确保政令畅通、决策落地生根[EB/OL].(2014-10-11)[2021-07-15].
http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/11/content_2763068.htm.
- [15]杨志军,肖贵秀.环保专项行动:基于运动式治理的机制与效应分析[J].甘肃行政学院学报,2018,(1):57-70, 127.
- [16]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,上海人民出版社,2017.
- [17]杨志军.环境抗争引发非常规政策变迁的影响因素与治理之道[J].浙江社会科学,2018,(3):61-69, 157-158.
- [18]任丙强.农村环境抗争事件与地方政府治理危机[J].国家行政学院学报,2011,(5):98-102.
- [19]王绍光.国家治理与基础性国家能力[J].华中科技大学学报(社会科学版),2014,(3):8-10.
- [20]STEWART J Jr., HEDGE D M, & LESTER J P. Public Policy: An Evolutionary Approach (Third edition)[M]. Boston, MA: Cengage Learning, 2007.
- [21]COBB R, ROSS J, & ROSS M H. Agenda Building as a Comparative Political Process [J]. The American Political Science Review, 1976, 70(1): 126-138.
- [22]王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学,2006,(5):86-99, 207.
- [23]马亮.四位一体的国家治理——制度优势何以转化为治理效能?[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,(1):1-12.
- [24]唐亚林.从党建国体制到党治国体制再到党兴国体制:中国共产党治国理政新型体制的建构[J].行政论坛,2017,(5):5-15.
- [25]陈振明.新场景与新思考:新发展阶段的公共治理前瞻[J].国家治理,2020,(33):18-23.

(责任编辑:于健慧 于丽春)