

中国情境下的政策执行问题研究*

□吴少微 杨 忠

摘要:公共政策的执行梗阻是困扰中国政府的长期难题。对于问题成因,学术界已经有了较充分的讨论,但现有文献很少注意中国情境的影响。通过识别“压力型体制”和“集体主义文化”这两种中国情境,本文分析了中国政策执行过程与西方经典理论假说的差异;通过分析Z市共建园政策案例的实践证据,本文对基于西方文化的模糊冲突模型进行了修正,同时识别了3种可以用于解决中国政策执行问题的手段。

关键词:政策执行 中国情境 压力型体制 集体主义文化

一、引言

在西方,政策研究的焦点集中于政策形成过程,因为在其文化背景下,利益集团的博弈集中于政策制定阶段(陈家建等,2013),而中国的情况正好相反,政策制定只是博弈的开始,执行阶段才是各方角力的主战场。因此,我国学者往往把关注焦点放在政策执行阶段,并取得了一点基本共识:下级政府并不总是遵照执行上级政府的政策,有时甚至是违背执行上级政府的政策决定,地方政府的政策执行梗阻目前已成为制度化了的非正式行为(殷华方等,2007;周雪光,2008)。

对于公共政策执行问题出现的原因,学者们已经进行了比较深入的分析,不过目前研究成果仍然存在一些问题,其中最突出的一点是政策执行研究的中国意识有待加强(贺东航、孔繁斌,2011)。虽然西方政策科学发展已经比较成熟,但中国的公共管理模式与西方存在重大差别(Birney, 2014; Rothstein, 2015),而现有研究中,很少有学者考虑到中国的特殊管理模式给政策执行带来的影响。通过引入西方经典的Matland模糊冲突模型作为分析框架,梳理中国学者对政策执行问题的解释,本文发现政策执行问题的根源指向两个因素:一是模型中已经识别的政策冲突性,二是模型之外的中国特殊情境——压力型体制。但对于压力型体制的作用,文献中存在截然相反的两种观点:一种认为压力型体制是改善我国政策执行效果的有效工具,另一种则认为压力型体制使得我国的政策执行问题不断加剧。面对文献中的矛盾观点,本文将研究聚焦于两个方面,一是寻找压力型体制发挥积极作用的条件;二是寻找其他改善中国政策执行问题的手段。借鉴中国本土集体领导理论和合作理论的思路,本文发现集体主义文化也是一种能够影响政策执行的中国情境,并推测建立“共生关系”可能是改善政策执行效果的一种新手段。为了证明这一理论推测,本文对Z市执行共建园政策的过程进行了跟踪调研,基于实证材料的分析结果,识别出压力、共生关系、降低模糊性等3种可改善政策执行的手段以及这些手段的作用条件;同时,基于对政策模糊性和政策冲突性在中国情境下的重新解读,对Matland模糊冲突模型进行

*本研究得到国家自然科学基金“团队知识共享跨层次研究:前因、结构与有效性”(71272106)的资助。作者感谢中国人民大学张康之教授提出的宝贵意见,文责自负。杨忠为本文通信作者。

了修正。

二、文献回顾与理论框架

(一)西方政策执行研究的发展历程

西方学者对政策执行问题的研究从20世纪70年代中期才正式开始,大致可以分成3个阶段(Goggin et al., 1990)。第一阶段以1973年加州大学 Pressman 和 Wildavsky 的著作《执行》出版为标志,对早期政治科学中有关政策执行的假设提出挑战。早期政治科学假定,政策一旦做出,就会在公共部门的科层制结构安排下自动执行;而这一时期的学者们通过深入的案例分析,充分展示了“政策执行失败”现象的广泛存在,提出政策执行与政策目标实现之间是一种非线性关系,其研究具有开拓性意义。

第二阶段从20世纪70年代后期持续到80年代,代表人物有 Edwards III、Sabatier、Mazmanian、Berman 和 Lipsky 等,主要特点是产生了自上而下和自下而上两种政策模型。自上而下模型以上层政策制定者为出发点,关注政策执行官员和目标群体的行为在多大程度上与上层所制定的政策相一致。例如, Sabatier 和 Mazmanian (1979)提出了决定政策执行成功与否的三要素:“问题可控性”、“构建执行的法律框架能力”和“影响执行的非法律性变量”。自下而上模型则将基层公共服务提供者视作政策执行的核心人物。例如, Lipsky (1980)指出,面对复杂的现实环境和多元化的目标群体,政策执行一线的街头官僚不仅会被赋予一定的自由裁量权,还会主动运用自由裁量权对公共资源进行再分配,换句话说,是街头官僚个人决策的集合构成了所在机构的政府决策。

第三阶段从20世纪80年代后期一直延续至今,学者们试图超越“执行失败”现象和单一执行路径的研究局限,探讨复杂情境下多层次多对象的政策执行问题。例如, Goggin (1990)提出的政策执行府际关系模型,将联邦、州和地方政府同时纳入分析框架。Matland (1995)则从政策的本质特征入手,提取出模糊性和冲突性两种政策属性,并据此建立了模糊冲突模型(Ambiguity–Conflict Model),成为政策执行研究中最常被使用的理论框架之一。本文以下将对该模型进行详述。

(二)理论框架:Matland 模糊冲突模型

作为第三阶段研究的突出代表, Matland 模糊冲突模型不再将视野局限于上层决策者或基层执行者,而是识别出政策的两大基本属性——模糊性和冲突性。政策模糊性包括政策目标的模糊性和政策手段的模糊性;政策冲突性是指多个组织认为某一政策与它们的利益直接相关,但它们彼此之间存在观点差异,这种差异表现为它们所声称的政策目标不一致或者计划的政策执行行动(手段)不一致。依据这两个维度, Matland 模糊冲突模型将政策执行过程分为4种类型,并识别了每一类政策执行过程中的支配性要素,指出要通过掌控支配性要素来实现政策的有效执行(见表1)。

“行政性执行”指模糊性和冲突性都较低的政策执行过程,此时,“资源”要素能否充足供应决定政策执行的结果。“行政性执行”所假设的实际是一种理想情境,它要求政策目标清晰、手段明确、上下一心等条件,在这种情境下政策执行的成功是可以预期的,但现实中这种情况较为少见。“试验性执行”是模糊性高但冲突性低的政策执行,此时,政策对象领域内的资源量与政策参与者进入程度构成了“情境条件”,不同情境决定了不同的执行结果。“政治性执行”是目标清晰但存在内在冲突的政策执行,此时,“权力”要素决定着政策执行的结果。政治性执行的成功有两种途径:某一行行动者或行动者联盟拥有足够的权力将其意志强加于其他参与者,或者行动者拥有足够的资源,可以通过讨价还价与他人达成一致。这种一致不必是目标一致,只要行动一致就可以了。因此,政治性执行过程的主导机制是基于权力的强制机制和基于报酬的讨价还价机制。“象征性执行”是模糊性和冲突性都较高的政策执行。它的作用在于确认新目标或者重申老目标,抑或强调某种价值观或原则;它的难点在于如何将抽象目标落实为工具性行动,执行结果取决于“联盟强度”。与“政治

表1 模糊冲突模型:政策执行过程

		冲突性	
		低	高
模糊性	低	行政性执行 (支配性要素:资源)	政治性执行 (支配性要素:权力)
	高	试验性执行 (支配性要素:情境条件)	象征性执行 (支配性要素:联盟强度)

性执行”一样,“象征性执行”过程的主导机制同样是强制机制和讨价还价机制。

Matland 模糊冲突模型为政策执行研究提供了一个有用的综合框架,一些学者将其应用于我国政府的政策执行实践分析。如竺乾威(2012)以“拉闸限电”为例,探讨了中国地方政府在“政治性执行”过程中的行为逻辑,指出权力关系是解释地方政府政策执行行为的主线,而地方官员的自利考虑是执行行为背后的动力,地方政府的相对优势是执行过程得以顺利进行的关键条件。

为了更系统地分析中国政策执行问题出现的原因,本文运用 Matland 模型框架回顾了政策研究领域中国学者所总结的政策梗阻原因,发现现有解释可以归为两类:第一类解释将问题的根源指向冲突性,认为政府间利益差异所引发的冲突是造成政策执行问题的主要原因。第二类解释指向一个 Matland 模型之外的因素——压力型体制,并指出压力型体制是中国区别与西方的特殊情境。但对于压力型体制的影响,学者们存在两种相反观点:一部分学者认为中国特殊的压力型体制会加剧冲突性所造成的后果,另外一部分学者则认为压力型体制是目前中国解决政策执行问题的有效手段。

首先看第一类解释,冲突性是引发政策执行问题的主要原因。学者们提到的冲突主要有两类,上下级政府之间和同级政府之间。一方面,中国改革进程中的分权趋势使得地方政府逐渐形成具有独立利益的制度实体,兼具代理人和自利者的双重角色,既代理上级政府指令和地方公共事务,也追求自身的政治和经济利益(赵静等,2013),在双方利益不一致时下级政府会选择违背执行上级的政策决定(丁煌、李晓飞,2010)。O'Brien 和 Li (1999)认为,上层决策和基层自主需求的矛盾是国家政策不能有效实施的根本原因,而这一矛盾在中国分权制改革后长期存在且难以消解。周雪光(2008)总结说,上层集中决策和基层自主执行的政策模式背后,是政策统一性与执行灵活性的悖论,这一矛盾的难以化解让政策执行成为了困扰中国的长期问题。另一方面,同级政府之间因利益不同,会造成政策执行中的多部门协同困难。贺东航、孔繁斌(2011)指出,中国政府组织的

多属性特征加剧了决策执行问题的程度,“块块分割”导致多部门合作时的“孤岛现象”与合作困境。杨宏山(2016)用“部际协同需求强度”变量替换了 Matland 模型的“冲突性”变量,将政策执行划分为部门主导、高位驱动、政策试验和观望等待等4种类型。他指出,部门都具有本位意识,如果政策执行与部门利益不一致,行政部门就具有延缓执行的动机。另外,还有少部分学者关注到模糊性对政策执行的影响,并指出政策模糊性不是造成中国政策执行问题的根本原因。如胡业飞和崔杨杨(2015)指出,政策模糊性是政策作为现代社会一类政治产品所不可剥离的一种属性,不应该把政策执行问题归因于政策模糊性。王亚华(2013)也指出,适当的政策模糊性是政策有效执行的必要条件;中国幅员辽阔,各地千差万别,在政策执行中切忌“一刀切”式的推广,需要保留一定的模糊性便于各地因地制宜开展符合当地实际的探索。

然后看第二类解释。所谓压力型体制,被认为是中国政策执行不同于西方的特殊情境。这一概念最早由荣敬本(1998)提出,其核心机制是“政治化机制”,即上级政府为了完成某些重要任务,将它们确定为“政治任务”,要求下级政府以及职能部门全力完成;任务完成过程采取“一把手”工程方式,奖惩采取“一票否决”制(杨雪冬,2012)。对于压力型体制的作用,正方观点认为,来自上级政府的压力有利于实现有效的政策执行。例如杨宏山(2016)提出强制权对于政策执行具有至关重要性,成功的政策执行有赖于政治力量的主导和协调,高位驱动是在中国是一种极为有效的政策推动方式。殷华方等(2007)也发现中央政府主导下的政策执行力往往高于地方政府主导下的政策执行力。以“政治性执行”为例,中央政府主导下的执行结果是政治服从,而地方政府主导下的结果是政治背离。李元和严强(2016)进一步指出,压力型体制已成为中国政策执行的独特标志。他们以A县治理中小学大班课的案例详细展示了西方语境下提出的“政治性执行”在中国中的具体运作,指出“权力”要素在地方实践表现为“压力”要素:地方政府因为现实治理的压力而产生执行动力,压力程度的大小影响着政策执行的结果;在这

个过程中也是权力发挥作用,但这个权力更多的是指领导的专断权力。反方观点认为,中国特殊的压力型体制不仅无法从根本上解决政策执行问题,还可能造成问题的恶化。例如王亚华(2013)发现,虽然在上级压力下,政策貌似在基层很快得到执行,但实际落实的情形在各地千差万别,在某些地方政策其实是低效运作甚至流于形式。董强和李小云(2009)进一步指出,中国现行的压力型体制常常导致政策目标在分解的过程中被层层加码,虽然政策监督的理性化和标准化都大幅增强,但监督的结果常常不能真实反映实际状况,基层政府因为无法完成政策目标而选择通过关系网络等非正式手段来“应付”上级检查。周雪光和练宏(2011)总结,近年来政府制度改革中强化激励机制的做法不仅没能发挥其预期作用,甚至诱导和强化了政策梗阻行为:权力越集中、治理力度越大,基层政府面临的执行压力越大,其经营各种关系网络的冲动越强,在面对无法完成的目标和强大的激励(惩罚)压力时,基层政府会选择共谋、挪用资源等行为来应对。

以上学者在本土经验材料上的分析表明,在中国现实的公共政策过程中,政策冲突性是造成政策执行问题的主要原因,中国政府的层级性和多属性特征使得上下冲突和同级冲突难以避免;而目前解决政策冲突性问题的主要方式是中国压力型体制,即通过“一把手”权力的发挥和“一票否决”制等权力手段的运用来推动国家政策的执行。然而,压力型体制在解决政策执行问题的同时也在制造政策执行问题。对于正在进行国家治理转型的中国而言,两个迫切需要回答的问题是:(1)压力型体制在何种情况下才有利于提升政策执行效果?(2)在政策冲突性难以避免的前提下,除了压力之外,还有什么手段能够改善政策执行效果?

(三)另一个可能的中国情境:集体主义文化

政策执行的主体是政府、现象是公共管理,要寻找压力之外的手段解决中国政策执行问题,还要从分析中国情境入手。除了学者们已经总结的“压力型体制”,通过回顾现有文献中有关“中国悖论”的讨论,结合本土集体领导力论,本文发现中国独特的“集体主义文化”可能是另外一个值得关

注的中国情境;而基于“合作理论”假说,本文推断在集体文化情境下,“共生关系”有可能成为保证高冲突性政策得以有效执行的新手段。

在西方的公共管理研究中有一个著名的难题——“中国悖论”:中国在西方通行的治理质量和腐败测评体系中均得分较低,并且缺少韦伯式可预测的、法治导向的、非政治性的、一视同仁的公共行政管理,而大多数的制度研究者恰恰认为上述模式是促进国家发展的核心制度元素。既有的公共管理理论的判断与中国1990年以来高速发展的实际情况明显相悖,使得这一问题成为“当代比较政治科学研究中最难敲开的坚果”(Ahlers, 2014)。为此,西方学者开始反思现有理论,并提出中国悖论的出现可能意味着西方未能全面提炼出经济社会发展的所有动因,忽视了中国存在特殊公共管理模式的可能性。一些学者开始探索中国公共管理模式特殊之处,并取得了一定成果。例如Rothstein(2015)提出中国可能存在特殊的“干部组织”管理模式(The Cadre Organization)。与韦伯的官僚体制不同,干部组织不依靠法治和正式严密的法律条文,也不靠经济刺激,它靠的是浓厚意识形态色彩下干部对组织中特定政治信条的承诺担当。干部的核心素养是坚守组织信条,灵活变通的将上层的理念付诸实践。Rothstein认为,快速变化的社会需要视不同情况采取不同干预措施,所以灵活变通的干部组织比韦伯官僚组织和经济刺激型组织更能发挥作用,取得更好的绩效,从而提升整个系统的政治合法性。Birney(2014)也提出类似观点,认为中国是一种“命令治理体系”(Rule of Mandates System)而非西方的法制体系(Rule of Law System)。在命令治理体系下,地方不要求官员无条件的执行地方法律和政策,而是由政党指导他们按照一定的优先次序执行一揽子的行政指令。与法制体系不同,低级官员被期望更重视优先级高的指令,并被授权调整执行相关法律和优先级低的指令,以达到预期目标。

由上可见,除了“压力体制”之外,中国的公共管理还可能存在着与西方不同之处。“命令管理”模式和“干部组织”模式,共同描述了中国公共管理的两种特征:一是不依靠法治和正式严密的法律条文,而依靠浓厚意识形态色彩下干部对组织中

特定政治信条的承诺担当;二是下级干部被赋予相当的自由裁量权,政策执行体现出上下级共同决策、分工合作的特征。这两个中国公共管理特征与杨百寅等(2014)所总结中国管理的集体领导理论高度吻合,共同指向中国文化与社会背景中独特的集体主义属性。

Yang(2012)指出,当前中国的管理理论和实践主要受到传统的儒家文化、中国共产党提倡的社会主义文化和西方资本主义文化等3种文化的综合影响,其中儒家文化和社会主义文化都表现出了典型的集体主义属性。由于组织所在地的文化背景会对组织管理实践产生巨大影响(Hofstede, 1984),中国的组织管理中表现出不同于西方的特征(杨百寅等, 2014)。集体主义文化强调人际间的相互依赖,注重人际关系和团队内的和谐相处,认为团队目标高于个人目标、集体力量远胜于个人英雄主义的作用(Erez, 1994),而中国管理的集体特征表现在纵横两个方面:一是在层级结构中,强调下级要维护上级的权威、个人利益服从于集体利益,反映到领导团队中就是“共同理想”和“顾全大局”;二是在地位相对均衡的成员或者组织之间,倾向于进行集体式决策,强调集体成员之间的平等性和凝聚性,反映到领导团队中就是“集体决策”和“分工合作”。纵向与横向的集体主义文化之结合,形成了中国特殊的“民主集中”式决策机制。

中国特殊的集体主义文化和组织管理的“集体领导”特征,使得“共生关系”可能成为保障政策有效执行的新型手段。所谓“共生关系”,是“合作理论”提出的概念(张康之, 2009, 2013)。张康之(2009)认为,现代组织正在从“控制型”向“合作型”转变;在工业社会,组织是实现社会控制的工具,而组织自身也是一个控制系统;但随着社会的发展和后工业时代的到来,组织将会实现从控制导向到合作导向的转变。具体来说,传统组织是通过价格与权威两种机制来实现对组织成员的控制,在普通组织成员之上,需要有一个主导协作和协调协作的行为体存在,以保证成员间协作成为现实的可能;但在合作组织当中,不存在这样一种外在的控制机制,成员之间是一种“共生关系”,人们在平等、不受控制的自主行动过程中即时建构

合作行动,获得一种合作秩序,以更好地面对高度复杂和高度不确定的外部环境。

合作理论中的“控制型组织”,反映了韦伯“官僚组织”和中国“压力型体制”的共同特点——强调控制,也呼应了Matland模型中政治性执行的支配性要素——权力。而“合作型组织”的提出,代表了一种新的可能,即通过建立“共生关系”取代“权力”,成为保证高冲突性政策有效执行的新手段。

然而,“共生关系”的建立是有条件的,那就是合作者的能力和动机相近。张康之(2013)指出,“合作组织对人的动机有着更高的要求,即要求合作者不能把协同行动完全作为个人利益实现的工具来看待,而是要更多地从人的共生共在的大局出发。如果人们缺乏这种动机,那么,合作就不会成为主动的行动”(P160)。前文已经指出,特殊的集体主义文化使得中国的组织在纵向层级中强调“共同理想”和“顾全大局”,而在横向层级中强调“集体决策”和“分工合作”,横向层级的政府组织间关系满足“共生关系”的建立条件。因此,在横向层级建立共生关系,可能成为解决高冲突性政策执行问题的一种手段。

尽管基于理论分析,建立“共生关系”有可能成为一种解决中国因高冲突性而引发的政策执行问题的有效途径,但是这一理论推断能否成立,还需要来自实践的证据。下一部分将具体介绍在本文在Z市共建政策案例分析中的发现。

三、案例研究:共建政策中的执行问题

2013年3月到2014年10月,我们对M省的共建政策实施进行了长期的参与观察。一方面多次参加M省及其省会Z市的开发区工作协调领导小组办公室(协调办)的内部研讨会,并参加Z市两家共建园区的日常工作会议;另一方面多次随Z市协调办的成员一起外出调研,走访了国内的发展较早也相对完善的14家共建园区^①。本文的数据来自课题组收集的资料,包括访谈录音、会议记录、观察日志,以及政府网站、政策文件、主流媒体报道和历年的地方统计年鉴等。

案例研究与上述理论分析着眼点一样,主要关

注 M 省 Z 市共建办在推行共建政策的过程中所遭遇的执行问题、成因和解决方式,具体包括:共建政策的背景与类型,“民主集中”的政策决策过程,非压力体制下的行动者选择以及政治性执行过程中萌发的共生关系等。

(一)政策的背景与类型

共建政策是 M 省为解决省内区域发展不平衡而推出的一项创新政策。2013 年 M 省南部地区人均 GDP 已超过 11 万元,而北部的人均 GDP 仅有 4.5 万元,差距达到了 2.4 倍。为了缩小南北经济的巨大差距,M 省采取了加大转移支付力度、互派干部挂职、南北对口支援等多项措施。2006 年出台了《关于支持南北挂钩共建开发区政策措施》的政策文件,做法是在北部地区的省级以上开发区中划出一定面积土地成立新的共建园区,由南部结对的城市主导招商和投资开发,北部城市负责拆迁安置和基础设施配套。共建园区所需资金由两地协商后分担,收益也按比例分享;管委会由南方干部担任正职,北方干部任副职。相对于以往促进区域经济共同发展的举措,南北共建园区无疑是一项大胆的创新政策,是一次运用市场手段解决传统社会协调问题的转型尝试。

在 M 省政府的示范作用下,共建产业园政策向更多地区扩散。M 省内的各个市也纷纷尝试在辖区内推动区县之间的产业共建。本文关注的 Z

市就将共建政策作为改善当地城乡二元经济结构问题的重要举措,2012 年 6 月 Z 市市委下达 26 号文件,决定推动所辖九区两县合作,在两县原经济开发区内划出“区中园”,由 Z 市的两个国家级开发区牵头成立两家新的高科技产业园:南外园和南内园(每个园区的具体参与者可见表 2)。

由于共建政策自 2006 年起已经在 M 省实施,积累了一定的经验,所以 Z 市在制定 26 号文件时能够较为详细的规定政策执行者的角色和责任,政策的模糊性并不高,但这项政策存在较高的冲突性。从表 2 可以看出,政策执行涉及多层级多属性的政府机关和单位,包括市委、市属职能部门、区委、县委、园区管委会和市国资集团,这些组织拥有独立的利益,对共建政策也有不同的看法。按照 Matland 模型的划分标准,Z 市的共建园政策过程应属于“政治性执行”类型。

(二)“民主集中”的政策决策

袭了 M 省的基本思路,Z 市在推行共建园政策时也混合了市场和协调两种理念。在 26 号文件当中,规定共建园应遵循的第一条原则就是“政府主导、市场运作”,要求园区“坚持以市场为导向,以合作开发为前提,充分发挥政府的主导作用和市场机制在资源配置中的基础性作用”。

然而在确定两个园区的具体合作方案时,市委和区委就该坚持市场理念还是协调理念产生了不

同意见。当时 26 号文件还在讨论阶段,郊南区和南内县曾经流露过合作意向。在一次市委常委会会议上,南内县的书记向市委汇报了这个想法,认为两地毗邻而居,产业梯度明显,具备产业转移的基本条件,两地联手打造共建园区符合市场规律。然而这一提议当场就被否决了,因为市委的思路还是秉承协调理念。后来在一次非正式沟通中,省委共建办的同志谈到过这件事情:“书记的指导思想很明确,强帮弱”。这句话的背景是,郊南区和郊北区是 Z 市工业发展最好的两个区,各自拥有一家国

表 2 参与两个园区共建工作的行动者

序号	南外园的行动者	南内园的行动者	角色和职责(Z 市 26 号文的规定)
1	市委	市委	1. 市财政扶持两园资金各 1 亿元用于基建; 2. 提供扶持措施和政策保障。
2	共建工作协调小组	共建工作协调小组	1. 协助落实共建协议,协调处理重大事项; 2. 市发改委、经信委分别牵头规划两个开发区,国资委组织国资产业集团参与投资。
3	协调办 (协调小组办公室, 设在市农工委)	协调办 (协调小组办公室, 设在市农工委)	1. 负责协调小组日常工作; 2. 考核园区建设、共建各方工作、选派人员。
4	郊南区	郊北区	1. 出资并占股 31%; 2. 牵头组建管委会、开发公司,选派干部担任管委会主任和总经理; 3. 协调园区的开发、建设和经营; 4. 承担招商引资任务。
5	南外县	南内县	1. 提供土地,确定规划,以土地入股占 29%; 2. 县长兼任党工委书记; 3. 做好征地拆迁、安置保障等工作; 4. 承担招商引资任务。
6	城一、二、三区,市 国资集团	城四、五、六、七区, 市机电集团	1. 合计出资并占股 40%; 2. 选派干部担任董事、管委会副主任、党工委书记; 3. 承担招商引资任务。

家级开发区,其中郊南区的实力更强一点。而南内县和南外县是Z市当时仅存的两个县,经济发展相对较慢,其中南外县离市区更远,条件更加不利。因此,市委希望让工业最强的郊南区和最弱的南外县结对,剩下的郊北区与南内县结对,这种结对方式能够最大程度的平衡各方力量,从而避免推行共建政策后产生新的区域不平衡。Z市协调办的负责人总结说:“首先这个就是讲政治,这件事情就不完全是一个市场行为。要是市场行为,郊南区肯定是和南内县(结对)。”

上述材料显示,Z市的政策制定过程表现出强烈的集体主义文化倾向:市委常委的决策机制是典型的“民主集中”制,个体的利益必须服从集体利益,政策的目标是追求集体利益的更好实现。

(三)非压力型体制下的行动者选择

与以往文献中观察到的现象不同,在Z市的共建园政策执行过程中,政策制定者和监督者并没有使用“一把手”权力和“一票否决”制等手段来建立压力型体制,而是采取了权力下放和有限监督等方式为政策执行者营造了一个相对宽松的环境。在初始阶段,政策执行效果不太理想,因为宽松的环境使得每个政策执行者都能够相对自由地根据自己的目标和资源调整执行政策的方式,从而与政策预期拉开了差距。

1. 政策制定者和监督者:权力下放,有限监管

在政策体系中,市委市政府、共建协调小组和协调办是Z市层面的行动者,也是政策制定者和监管者。其中市委和共建协调小组在政策颁布之后,并没有太多时间精力去深入参与政策执行,而将舞台留给了合作各方,同时将监管权限下放给协调办,由协调办牵头维持共建园区的日常联络工作。协调办设在市农工委,相对于拥有丰富权力资源的市委、市政府和14个市级职能部门联合组成的协调小组,农工委对于园区建设紧缺的金融、土地等资源都没有直接干涉权限。尽管协调办有较强的意愿去推动共建政策实施,也获得了监管考核共建园区和各方派驻干部的授权,但实际上并没有相应的资源和权力去奖惩相关部门,它在共建过程中主要起到了信息渠道的作用,一方面向市委汇报共建工作进展情况,一方面帮助两个共建园区联系相关部门。对于两个园区的日

常工作决策,协调办并不参与。

2. 主要执行者:行政性执行和变通性执行

在政策体系中,郊南区和郊北区的角色类似,是建设共建园区的主导方,占股31%。市委市政府期望他们凭借在发展国家级工业园区过程中积累起来的资源和经验优势带动南内县和南外县的发展,把在市区因土地、成本限制难以发展的产业搬到南内县和南外县去。两区虽然愿意在一定程度上配合上级政府的要求,但不希望损害自身利益。对于政策设计时所期望的“合作共建、互利双赢”,两区区委都反应冷淡。郊南派驻干部在一次座谈中表示:“我们这个园区,(区委)书记要求纯粹是一个援建性质。我们不带走一块砖”。另一位郊南干部进一步说明了理由:“我们这个共建园,如果真像新加坡(合作建立苏州工业园那样),不会选择在这个地方。我肯定要考虑我的可行性研究……选择其他潜力更大、开发更容易、成本更低的地方”。

两区区委之所以对执行政策不太积极,是因为从市场角度判断共建园缺乏投资价值。共建园区的投资收益主要来自土地商业开发和招商后的研发部门分流,而成本主要是前期的征地拆迁和基础设施建设。因此园区投资具有规模大、周期长且风险高的特征,很多园区建立10年以后仍然处于亏损状态。而共建园所在的两县工业落后、配套不完善,征地拆迁和基础设施建设的费用高,土地商业开发的價值却较低;同时两县在政策优惠和资源特色上并无明显优势,对优质企业吸引力不足,能够提供的招商回流十分有限。因此,除了26号文件中规定的硬指标(31%的注册资金和派驻干部),郊南区和郊北区不愿意投入过多资源。由于来自市级层面的监管力度不强,建设共建园的工作实际被下放给了派驻干部,而两区根据派驻干部的要求酌情投入资源。

总的来看,两区对共建政策的不同内容采取了不同执行方式:对政策中量化、硬性的内容,严格按照要求进行“行政性执行”;而对“合作共建、互利双赢”等无量化指标的内容,则有意模糊解读政策要求,按有利于自身的方式“变通性执行”。

3. 政策受益者:政治性执行

在政策体系中,南内县和南外县是共建园区的

承接方,也是获益方,通过土地入股的方式占股29%。共建政策帮助他们获得来自市委市政府和其他各区的财政、产业和人力方面的援助,提高本地的工业化水平。然而,两县对共建政策也存在担心,一方面是担心政治失分,有些干部认为,共建园的设立本身就代表Z市对两县的批评,是两县工作做得不好,拖了全市现代化的后腿,市里才会派其他各区来“援建”。一位干部这样描绘两县心理:“如果共建做好了,反而显得自己无能”。另一方面,两县还担心共建园大发展会破坏当地环境。部分干部认为两县虽然工业化程度不高,但民间资本活跃,在生态农业、造船、建筑等行业都有不少有影响力的民营企业,属于“藏富于民”型的经济。而在本地大力发展共建园区,如果引来的是高污染高能耗的“被淘汰”企业,反而会破坏当地的生态经济。更现实的是,共建园区就设在两县经济开发区内部,共建园由外来干部经营,而开发区由本地干部管理,两者存在直接竞争。如果共建园大规模进行土地商业开发,其实是分走了本地开发区盘子里的蛋糕。

总之,两县对共建园的态度较为复杂,既希望园区带动当地经济发展,又担心发展太快会给本地带来政治、生态等方面的不利影响。因此,在行动上两县采取了既支持又竞争的策略,一方面将园区纳入全县考核,重点考察其招商引资的业绩,另一方面在分配土地指标、征地拆迁等紧缺资源时,更偏向本地开发区。按照Maland框架,可以说两县充分认识到了政策执行各方的目标冲突,因而运用自身权力尽量推动政策执行向符合己方利益的方向发展,属于“政治性执行”。

4. 边缘参与者:行政性执行和变通性执行

城1~7区和2个市属集团也是执行主体,但在政策过程中处于边缘地位。这是因为市委限制了他们的出资比例,这些单位的派驻干部无法担任共建园区管委会和开发公司中的关键职位。因此,同城1~7区和市属集团采取了和郊南区、郊北区类似的策略,且态度更为消极:一方面,对出资和派驻干部等量化、硬性的政策内容,采取“行政性执行”,尽可能落实政策内容,但并非严格执行,比如城4~7区和市机电集团就没有按要求派干部到南内园去;另一方面,对“共建各方均承担招商

引资任务”等未量化的政策内容,采取“变通性执行”,将任务转移给派驻人员,区委和集团并不参与共建园工作。

事实上,无论是主导政策执行的郊南区 and 郊北区,还是参与执行的城1~7区和2个市属集团,都将整个政策执行过程看作一种“政治任务”。他们博弈的对象并非彼此,也不是获益的两县,而是其直接上级——Z市市委。在这场博弈中,政策执行者付出的是资源和精力,而期望获得的是政治加分。在9个市市区委中,郊南区 and 郊北区作为主导方,责任更重、获得政治加分的可能性也更大,所以他们执行政策的动力也相对更强。正如国资集团干部所解释的:“政府要做这个事,那我肯定做,赚赔与我无关。如果我自己要决定做什么事的话,那我肯定要关心能不能挣钱,你赔了钱以后还牵扯到我决策有问题。所以股东他并不关心这个地方能不能给挣钱,譬如说南外园的第一大股东吧,郊南对不对,他实际上投入这么大的精力,也不是准备在南外园挣点钱,他在利益上面可能更多的是关注政治利益。这个关于分配上的事,我认为不切合南外园的实际。”

从以上分析可知,即使在非压力体制下,每个政策执行者也都会一定程度的执行政策,并选择最有利于自身的执行方式。作为政策的受益者,两县采取“政治性”执行,以推动政策向对己方有利的方向发展。而作为政策的主要执行者和参与者,9个市市区委和两个市属集团因判定执行政策并不符合自身经济利益,但也不愿公然违背市委决策,同时希望从市委获得某种政治利益,因此他们对量化、硬性的政策内容进行“行政性执行”,而对缺乏量化指标的内容进行“变通性执行”。这就意味着在完成政策明确规定的出资和派驻干部任务以后,区委和市属集团实质上退出了政策执行过程。在政策执行后期,实际执行主体与政策规定的行动主体已经产生了较大偏离,后期政策执行事实是在郊南郊北派驻干部与南内南外县县委的互动中完成的。下文将详细分析这两方的互动。

(四)政治性执行过程中萌发的共生关系

当采取“变通性执行”的行动者逐步退出后,剩下的行动者都将执行政策看作是实现自身目标

的途径:派驻干部看到共建园带来的提拔机会,而两县看到共建园产生的经济收益,因此他们都有动力推动政策执行。但对于共建园发展目标,双方却存在分歧,由此展开新一轮博弈,“政治性执行”过程也随之正式展开。

1. 政策解读之争:园区独立运作 vs. 区中园

虽然26号文中已经明确了两个园区的主要目标和工作方式,但因各方行动者都按照有利于自身的方式解读政策,在很多细节方面,政策内容仍被认为是模糊、可争议的,比如怎样处理共建园与两县原有经济开发区的关系。两区的派驻干部要求园区“划定范围、明确职责、独立运作”,而两县县委却认为共建园作为“区中园”,是两县原省级经济开发区的一部分,应当担当“特种兵”角色,做好“招商局长”工作。双方之所以对园区定位存在争议,实际是在争夺园区发展带来的政治和经济收益。按照现有以经济指标为主体的考核方式,园区如果“独立运作”,那么作为主控方的郊南郊北派驻干部自然能在考核中获得最大收益。这些派驻干部任期3年,任满之后会由市委组织部统一考核,决定去向;而按照省委南北共建的惯例,任满后是很可能提拔一级的。而对两县来说,却不希望共建园独立。因为独立的共建园会和开发区直接竞争,共建园如果在竞争中胜出,本地开发区不免沦为陪衬,在政治上继续失分;而园区独立运作,更是意味着土地开发收益被从当地的盘子中划分出去,要和所有投资方按比例分享。

2. 外部环境影响下的权力博弈和共生关系萌芽

按照Matland模型,行动者所拥有的“权力”是影响“政治性执行”结果的最直接变量。然而两区派驻干部和两县县委并不是严格的上下级关系,无法采用强制性手段迫使对方接受自己的意见,而只能采取讨价还价的方式达成行动上的一致。讨价还价的能力取决于双方拥有的资源,两区派驻干部握有的关键资源是在国家开发区积累的工作经验、招商资源和注册资金的支配权,而两县掌握的关键资源是土地(包括土地规划和土地指标)和地方管辖权。双方掌握的资源都是对方稀缺的,这让双方都认识到了合作的必要性。

在南外园,派驻干部占据相对优势地位,但双

方整体上处于均势。郊南派驻干部的开局比较顺利,在政策发布之前,经过极力争取,南外县划给南外园一块土地规划已经调整好、能够直接开发的土地,这就使得郊南干部处于相对优势地位,对南外县的依赖降低。而南外县对郊南干部掌握资金和招商资源的依赖性相对较强,因此默许了南外园相对独立的地位。但县委还掌握着地方管辖权和土地审批权等园区需要的资源,因此郊南干部在发展园区时十分尊重当地的环保意愿,还积极参与南外县其他园区的工作,分享园区建设经验和一定的招商资源。在多次互动之后,双方逐步形成了稳定的合作共生关系。

在南内园,县委占据相对优势,且优势不断扩大。郊北派驻干部是在政策发布之后才得到任命的消息,因而错失了讨价还价的机会。尽管26号文件明确规定南内县应当“提供土地,确定规划”,但南内县划拨给南内园的土地,土地规划没有调整,土地上的农民没有迁出,而且地方靠近机场噪音较大,土地商业开发的價值低,无法为园区建设提供足够资金,因此南内园失去了独立运营的基础。在园区成立半年以后,外部的环境变化进一步削弱了郊北干部的资源优势:2013年2月国务院同意了Z市行政区划调整的请示,南内县撤县设区。南内园的干部指出,“撤县设区之后,南内即将进入快速上升通道,因此对共建的需求并不太迫切。即使没有扶持和帮助,他们自己也能够做起来”。在这种情况下,郊北干部放弃了独立运作南内园的目标,而是专心做起了“招商局长”。这之后,双方的关系也迅速密切了起来,在合作中互相借助对方的资源优势。郊北干部这样总结与南内县的相处之道:“第一个,项目落不下来,给他;第二个,他找我给他帮忙的时候全部给他解决;第三我们很客气,很尊重他,请他帮忙协调。”

在派驻干部与两县县委的博弈中,双方相对平等的地位和差异化的资源优势确保了彼此都意识到了对方的价值,进而产生了合作意愿。尽管在这个过程中还存在冲突和竞争,但初步的共生关系已经建立起来了。与“变通性执行”的行动者不同,采取“政治性执行”的行动者需要通过执行政策来实现自身目标,他们彼此地位差距不大、资源能够互补,因此能够建立平等的合作关系。这种

合作方式虽然偏离了最初的政策设计,但很好地适应了外部环境和内部情况,以一种新的方式达成了协调区域发展、推动两县现代化的目的:由派驻干部分享园区建设经验和招商资源,推动两县招商环境和手段的改善,而不是直接从市区转移企业。这种方式虽然效果不如预想那样立竿见影,但更加符合两县发展经济的理念。

四、讨论

(一) Matland 模糊冲突模型的修正

分析Z市共建园政策案例,有助于理解科层组织中的基层行动者究竟会采取何种行动来推动政策执行。本文发现,面对高冲突性低模糊性的政策,行动者并非一定会进行“政治性执行”,还可能将其“转化”为“行政性执行”和“变通性执行”,其执行方式的选择取决于两点:(1)行动者的利益与政策要求是否存在冲突;(2)行动者是否能够找到政策内容中可以模糊解读的部分。根据这些发现,本文对 Matland 模型的内容进行了反思。

1. 政策冲突性的两种类型

Matland 模糊冲突模型将政策冲突性定义为组织之间因利益和观点差异而形成的冲突,并未区分冲突的种类,而本文却发现上下级冲突和平级冲突对组织来说具有不同的意义。田野调查中我们观察到一个有趣的现象:行动者会主观地识别冲突,忽视一种而强调另一种。例如案例中区委和市属集团作为资源输出方,和作为受益方的两县县委存在根本的利益冲突,但它们选择性地忽视了平级组织间的利益冲突,并不期望从两县县委那里获得经济补偿,而是将焦点对准上级政府,强调执行政策会损害自身经济利益,希望从市委获得政治加分。在中国集体主义文化下,上下级组织关系和平级组织关系是不同的,处理上下级冲突和平级冲突的方式也有所不同。因此,本文提出政策的冲突性应分为两种类型:横向冲突(平级间冲突)和纵向冲突(上下级冲突)。

2. 政策模糊性的双重属性

Matland 模糊冲突模型将政策模糊性定义政策目标和手段的模糊性,并将其作为一种政策的客观属性来看待。而本文却发现,政策模糊性同时具备客观和主观

两种特性。一方面,模糊性是政策作为现代社会的一种政治产品所不可剥离的一种属性,不存在完全清晰的政策,任何政策都存在模糊性,只有大小之别。另一方面,政策模糊性也是行动者解读政策时的一种主观认识,例如本案中边缘参与者将一切非量化、非硬性的政策内容都视作是模糊的,尽管政策文件已经明确规定“共建各方均承担招商引资任务”,但由于区委和市属集团判定执行该项政策不符合自身利益,就将其视为模糊的政策内容,进行“变通性执行”。尤其是当纵向冲突较大时,政策执行者的基本行动策略就是竭力提高政策的模糊性,为变通执行找到理由。

3. 模糊冲突模型的修正

Matland 从宏观层面考虑,将冲突性和模糊性作为政策的客观属性,并以此为依据划分了政策执行过程的类型。本文通过微观层面的案例分析发现,冲突性和模糊性还具有主观性,行动者会根据自身需要对政策进行主观解读,由此确定最有利于自身的政策执行方式。也就是说,面对同一政策,不同行动者可能选择完全不同的执行方式。因此,本文将从微观层面的行动者视角出发,重新定义 Matland 模糊冲突模型(见表3)。

首先,冲突性分为横向冲突和纵向冲突两种。由于政策执行必然涉及多个组织或个人,因利益不同而产生的横向冲突几乎不可避免,故模型假定横向冲突始终较高,将重点放在对纵向冲突的讨论上。其次,这里的模糊性是指行动者解读政策内容时所认定的模糊性,而不是政策内容客观上的模糊性。当纵向冲突较高时,政策中所有非量化非硬性的内容都可能被行动者认定是模糊的。

根据纵向冲突性和模糊性的不同,政策执行者会选择3种方式来执行政策:政治性执行、行政性执行和变通性执行。

(1)当政策执行者感知的纵向冲突较弱时,无

表3 行动者视角的模糊冲突模型

		冲突性	
		纵向冲突低	纵向冲突高
模糊性	低(量化、硬性)	政治性执行 (支配性要素:权力和共生关系)	行政性执行 (支配性要素:资源)
	高(非量化非硬性)	政治性执行 (支配性要素:权力和共生关系)	变通性执行 (支配性要素:压力)

论政策内容是否模糊都会选择“政治执行”。例如案例中的两县政府和两区外派干部,无论面对拥有量化硬性要求的政策内容如“确定规划”,还是非量化政策内容,都会运用权力使得政策执行朝更有利于自己的方向发展。而唯一能够制约其行动的,只有那些能够并愿意与其结成共生关系的行动者。双方权力对比和共生关系互相影响,并随外界环境变化而不断变化。因此,政治性执行的支配要素是权力和共生关系。

(2)当政策执行者感知的纵向冲突较强时,会对政策中不同的部分采取不同执行方式:对量化、硬性的政策内容,采取“行政性执行”,以规避风险和获得政治加分;对非量化非硬性的政策内容,则主观解读为模糊性高,采取“变通性执行”,通过任务下放等方式逃避执行。采取“行政性执行”时,行动者主观上愿意严格按照政策要求行动,但实际具备的资源水平会限制他们执行力度和方式,因此“资源”决定着执行结果。采取“变通性执行”时,行动者主观上希望尽可能降低执行政策造成的损失,而唯一能制约其变通行为的只有上级压力。比如案例中的协调办因缺乏资源和权力去奖惩相关部门,无法施加压力,也无法制止变通行为。此时,“压力”是决定政策执行结果的支配性要素。

(二)对解决中国政策执行问题的启示

通过理论分析和案例探索,对开篇提出的两个研究问题,我们已经有了答案:压力型体制只有在“变通性执行”过程中才能发挥最佳作用;在压力之外,还有两种提高政策执行效果的方式,即“降低政策模糊性”和“建立共生关系”。下面详细讨论3种手段的作用和使用条件。

首先,“降低政策模糊性”适用于纵向冲突较强的政策,能够提高行政性执行的发生概率。在政策制定中设置量化、硬性的指标,可以让识别较强纵向冲突的政策执行者缺少变通执行的借口,促使其选择行政性执行;但对于识别较弱纵向冲突的政策执行者,这一手段效果有限,因为他们与上级冲突较小,执行政策的总体力度较高,并不担心因政治性执行引来上级惩戒。另外,政策的模糊性不可能完全被消除,因此只能对有限的、关键性政策内容采取这项手段。

其次,“建立共生关系”适用于纵向冲突较弱的政策,可以降低横向冲突,改善执行效果。当行动者识别的纵向冲突较弱时,他们的焦点会转向同级之间,为保护自身利益而彼此争斗。如果能够安排一些地位相当、资源互补的行动者共同执行政策,他们往往会在权力博弈的过程中萌生共生关系,从而降低横向冲突带来的损失,提高政策执行效果。

最后,“上级压力”适用于纵向冲突和模糊性都较强的政策。当行动者识别较强纵向冲突且能找到政策中可模糊解读的内容时,倾向于变通性执行,此时如果上级政府能发挥“一把手”权力或者“一票否决”制的作用,可以提高变通执行的风险和成本,迫使行动者放弃或者降低“变通性执行”。

五、结论

政策执行梗阻问题是困扰中国政府和政策研究者的一大难题。尽管学界已经对这一问题进行了较为充分的研究,但当前的政策执行研究还缺少对中国情境的深入分析。通过对比西方经典理论与中国学者实践研究的发现,本文识别了中国公共政策执行的两种独特情境——压力型体制和集体主义文化。然而现有文献中对压力型体制与政策执行的关系存在相互矛盾的观点,对集体主义文化的影响也缺乏研究。为了拓展政策研究对中国情境影响性的认识,本文以西方经典的 Matland 模糊冲突模型为基本理论框架,通过与 Z 市共建园政策案例分析结果进行对比,提炼了政策执行者在中国情境下的行动逻辑。本文的主要理论贡献可以概括为以下3点。

首先,本文修正了 Matland 模型的理论论断,指出政策的客观属性并不能完全决定政策过程,行动者对政策属性的主观认识会影响他们选择政策执行的方式。基于行动者的主观认知视角,本文重新界定了 Matland 模型中的两个维度,并构建了一个新的模型来描述行动者感知的模糊性、冲突性与其政策执行方式的关系。

其次,本文识别了上级压力、建立共生关系、降低政策模糊性等3种可以改善政策执行效果的手段,并分析了它们的作用和适用范围。

最后,本文识别和分析了两种中国情境对政策执行的影响。具体来说,中国独特的压力型体制可能改善也可能加剧政策执行问题;应当在纵向冲突和模糊性都较强的政策中使用压力型体制,才能发挥最佳效果。中国独特的集体主义文化使得同级部门之间具备建立“共生关系”的文化基础,但建立共生关系只适用于纵向冲突较弱的政策,在其他类型的政策中作用不大。

简言之,由于中国特殊的公共管理模式和文化背景,西方的政策理论并不能准确地描述中国问题。通过识别压力型体制和集体主义文化这两种特殊的中国情境,本文尝试对经典的 Matland 模型进行了一些修正,并提出了3种解决中国政策执行问题的手段。未来,还需要进行更多的实证研究来进一步验证和修改这一模型,从而对中国政策实践中的问题进行更好的理论回应。

(作者单位:南京大学政府管理学院、南京大学商学院;责任编辑:孟杰)

参考文献

- (1)陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》,2013年第6期。
- (2)丁煌、李晓飞:《逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》,2010年第1期。
- (3)董强、李小云:《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》,《中国行政管理》,2009年第12期。
- (4)贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。
- (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》,《公共管理学报》,2015年第2期。
- (6)李元、严强:《治理式执行:压力型体制视角下的地方政府政策执行——基于A县治理中小学大班额的分析》,《江海学刊》,2016年第5期。
- (7)荣敬本:《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。
- (8)王亚华:《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》,2013年第6期。
- (9)杨百寅、王念、张震:《集体领导力理论基础探析》,《管理学报》,2014年第10期。
- (10)杨宏山:《情境与模式:中国政策执行的行动逻辑》,《学海》,2016年第3期。
- (11)杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》,2012年第11期。
- (12)殷华方、潘镇、鲁明泓:《中央—地方政府关系和政策

执行力:以外资产业政策为例》,《管理世界》,2007年第7期。

(13)张康之:《论组织的转型:从控制到合作》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》,2009年第2期。

(14)张康之:《合作是一种不同于协作的共同行动模式》,《文史哲》,2013年第5期。

(15)赵静、陈玲、薛澜:《地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论》,《管理世界》,2013年第2期。

(16)周雪光:《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》,2008年第6期。

(17)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。

(18)竺乾威:《地方政府的政策执行行为分析:以“拉闸限电”为例》,《西安交通大学学报(社会科学版)》,2012年第2期。

(19) Ahlers, A. L., 2014, *Rural Policy Implementation in Contemporary China*, London: Routledge.

(20) Birney, M., 2014, “Decentralization and Veiled Corruption under China’s ‘Rule of Mandates’”, *World Development*, Vol.53, pp.55~67.

(21) Erez, M., 1994, “Towards a Model of Cross-Cultural I/O Psychology”, in M. D. Dunnette, L. Hough and H. Triandis (Eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 2nd ed., Vol.4, pp.569~607, Palo Alto Ca: Consulting Psychologists Press.

(22) Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J. and O’Toole, L., 1990, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott Foresman & Co.

(23) Hofstede, G., 1984, *Culture’s Consequences, International Differences in Work-Related Values*, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

(24) Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.

(25) Matland, R. E., 1995, “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.5(2), pp.145~174.

(26) O’Brien, K. J. and Li, L., 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China”, *Comparative Politics*, Vol.31(02), pp.167~186.

(27) Rothstein, B., 2015, “The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber”, *Governance*, Vol.28(4), pp.533~548.

(28) Sabatier, P., and Mazmanian, D., 1979, “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, *Policy Analysis*, Vol.5(4), pp.481~504.

(29) Yang, B., 2012, “Confucianism, Socialism, and Capitalism: A Comparison of Cultural Ideologies and Implied Managerial Philosophies and Practices in the P. R. China”, *Human Resource Management Review*, Vol.22(3), pp.165~178.