

地方政府创新扩散过程中的利益契合度问题

——基于H省X市2个综合行政执法改革案例的比较分析

曹龙虎 段 然

内容提要 本文通过对H省X市2个综合行政执法改革案例的比较研究,探讨上级政府的政策目标与地方政府之间的利益契合度对地方政府创新扩散的影响。在本文的案例中,笔者根据综合行政执法体制改革案例的具体实际,将本文所涉及的“利益契合度”中的“利益”分解为政治激励、组织利益、社会治理等三个层次,并分别分析了这三个层次中地方政府与上级政府之间的利益契合关系。通过对案例的分析,本文认为在制度、结构等方面属于常态的情况下,与地方利益契合度较高的政府创新项目可以得到更好的推动和扩散,而当政府创新项目与地方利益契合度不高时,政府创新扩散很可能陷入虚与委蛇的境地。本文的研究启示我们,如果能够有效识别地方政府创新及其扩散过程中的相关利益关系点,为相关制度设计与地方政府的利益契合度创造条件,应该可以极大调动地方政府推动制度创新及其扩散的积极性和持续力,从而为改革的有效推进创造更多的机会。

关键词 地方政府创新扩散 综合行政执法改革 利益契合度

曹龙虎,武汉大学政治与公共管理学院讲师、在站博士后 430072

段 然,华中师范大学新闻传播学院讲师 430079

一、文献综述与研究视角

1. 迈向机制研究和分类研究的地方政府创新及其扩散 政府创新是现实政治、社会生活的常见现象。在西方,大约从20世纪60年代起,就兴起了一场以行政改革和政府创新为目的的“新公共管理运动”(NPM),并迅速席卷全球。人们用“政府再造”(Reengineering Government)、“企业型政府”(Businesslike Government)或者“企业家精神的政府”(Entrepreneurial Government)等称谓来概括这场政府革新运动的本质,“创新”、“变革”被视为这场运动最重要的特征。在中国,改革开放以后,尤其是进入新世纪以来,地方政府创新也是中国地方治理中一个非常引人注目的现象。

本文为中国博士后基金第59批面上资助项目(2016M592373)和中央高校基本科研业务费专项资金资助项目暨武汉大学自主科研(人文社会科学)青年项目(413000007)的研究成果。

“扩散”是政府创新活动中的一个常见现象,也是检验政府创新是否具有开拓性和生命力的重要标准。以中国为例,通常我们概括的“中国经验”,即中央政府在出台全国性正式政策前所进行的颁布实验性条例、设立实验区、开展政策试点等行为,实际上就是政府创新扩散过程。著名的“中国地方政府创新奖”的申报条件除了强调申请项目“必须具有独创性,而不是模仿他人或简单地执行上级机关的指示”之外,还要求“该项活动必须具有推广意义,其他地区的党政机关、群团组织可以学习借鉴”^[1]。

自20世纪60年代开始,作为政治学、公共管理、社会学等学科领域的一个重要话题,地方政府创新及其扩散就开始引起相关学者的注意。总的来说,目前国内外有关政府创新及其扩散研究已经取得了丰富的成果。在国外研究方面,作为政府创新研究中的一个重要子课题,政府创新扩散研究几乎与政府创新研究是同步进行的。学者们的研究主题涉及创新扩散的影响因素(包括地域临近因素、社会文化、政策涉及问题严重性、政府规模等)^[2]、创新扩散的主要机制(包括强制、竞争、学习、模仿等)^[3]和创新扩散的形式(包括水平扩散、自下而上的扩散、自上而下的扩散)^[4]等等方面。

中国的地方政府创新及其扩散研究兴起于2000年以后。早期中国地方创新研究的主要内容是对地方政府创新的动因、动力以及必要性进行宏观分析^[5],围绕“中国地方政府创新奖”的案例库进行多案例比较研究^[6]。前者研究的主要缺陷在于研究视角过于宏大,很难深入到政府创新的内核;而后者研究的着重点则是从差异化极大的案例群中提炼相关政府创新的共性因素或者特征,缺乏对相关案例的细致分析。近年来,随着实证研究的深入,对于地方政府创新及其扩散现象的解析也越来越细致,学者们开始把更多的精力集中于对政府创新机制的探讨上面。就政府创新扩散而言,学者们把研究的焦点聚焦于影响政府创新扩散因素的识别和对政府创新扩散模式的总结或者建构上。其中,在相关影响政府创新扩散因素的识别研究方面,既有研究除了发现政府资源和能力、公众需求、区域环境特征等影响中国地方政府创新扩散的普遍性机制外^[7],还发现域外示范效应、制度压力、地方主官异地交流(流动)、政策的绩效合法性与技术可行性等也是影响中国地方政府创新扩散的重要因素^[8];而

[1]相关说明情况可参见第八届(2015-2016)“中国地方政府创新奖”项目征集公告,http://www.chinainnovations.org/。

[2]John L. Foster. Regionalism and Innovation in the American States. *Journal of Politics*, 1978(01); F.S. Berry & W.D. Berry. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, 1990(02); W.D. Berry & Brady Baybeck. Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition. *The American Political Science Review*, 2005(04).

[3]Charles Shipan & Craig Volden. The Mechanisms of Policy Diffusion. *The American Political Science Review*, 2008(04).

[4]F.S. Berry & W.D. Berry. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, 1990(2); Keith Boeckelman. The Influence of States on Federal Policy Adoptions. *Policy Studies Journal*, 1992(3); Mahalley Allen, Carrie Pettus & Donald Haider-Markel. Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking. *State Politics and Policy Quarterly*, 2004(3).

[5]张光雄:《政府创新的动力分析》,〔长春〕《行政与法》2004年第8期;张志辰:《我国地方政府创新行为的制度分析》,《兰州大学学报》(社会科学版)2011年第1期;陈家喜、汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,〔北京〕《政治学研究》2013年第4期。

[6]吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方创新奖”的多案例文本分析》,〔北京〕《管理世界》2007年第8期;何增科:《中国地方政府创新的类型与趋势(2000-2012)——基于前六届“中国地方政府创新奖”获奖项目的定量研究》,《当代中国政治研究报告》,2014年。

[7]马亮:《公共服务创新的扩散:中国城市公共自行车计划的实证分析》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期;吴建南、张攀:《创新特征与扩散:一个多案例比较研究》,〔哈尔滨〕《行政论坛》2014年第1期;王法硕:《制度设计、治理能力与自我更新:地方政府创新扩散效果研究》,〔北京〕《中国行政管理》2016年第6期。

[8]朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新兴行政审批制度在中国城市的兴起》,〔北京〕《管理世界》2015年第10期;赵强:《制度压力如何影响地方政府公共服务创新的扩散?——以城市网格化管理为例》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期;张克:《地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期。

在对政府创新扩散模式的总结或者建构研究相关方面,除了整体模式的概括之外^[1],还有个案基础上的模式总结^[2]。

总的来说,当前中国政府创新及其扩散研究的整体趋势是走向机制研究和分类研究。前者要求我们深入到政府创新及其扩散现象的内核,采用案例或者案例比较的形式,通过呈现政府创新及其扩散的细节,切实厘清政府创新及其扩散的具体机制;而后者则需要我们在充分考虑公共政策属性特殊的基础上,并基于中国的特定国情,对中国政府创新及其扩散进行分类解析,进而从整体上丰富我们对中国政府创新及其扩散的认知。

本文通过H省X市在推进综合行政执法体制改革创新过程中两个试点地方的调研来解析中国的地方政府创新扩散现象。循着上文提出的命题,本文属于中国地方政府创新及其扩散研究最新趋势的一部分。首先,本文致力于探索中国地方政府创新及其扩散的内在机制。在实地调研的基础上,本文以H省X市在推进综合行政执法体制改革创新过程中两个试点地方的案例作为比较对象,研究利益契合度问题是如何影响创新扩散的。显然,这一命题的解析有助于我们理解中国地方政府创新及其扩散的过程。第二,本文的研究对象属于在实践中很难进入、且在现有研究中也极少被关注的行政改革类政府创新行为。一般来说,我们可以根据地方政府创新的领域将地方政府创新活动分为政治改革、行政改革和公共服务三类^[3]。而综合行政执法改革制度创新属于典型的行政改革这一类别。跟其他政府创新行为相比,尤其是公共服务类政府创新活动相比,行政改革类制度创新涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置等命题,不仅会改变现有的权力格局,还有可能损害相关职能部门的权力、利益,所以,政府在行政(政治)体制改革方面的动力一般是不足的^[4]。本文的研究对于我们理解这一类型的地方政府创新及其扩散应该具有一定的意义。

2. 核心概念界定与研究视角 按照理性选择理论的观点,政府及官僚都是“理性人”,地方政府制定、实施政策的一个重要出发点是契合自身利益或者至少不损害自身利益。虽然从理论上说,政府是公共利益的代表,但政治行为的“理性人”假说在事实上却有经验支持,理论选择学派甚至直接将政治过程等同于经济过程^[5]。国内政治学者谢庆奎也认为“利益关系”是政府间关系的“真正内涵”^[6]。而改革开放以来中国政府的角色和功能,很大程度上也可以用“理性人”假说进行解释,政治晋升中的“锦标赛体制”^[7]、国家与社会关系中的“分类控制”理论^[8]都是这一假说的典型体现。

本文分析的地方政府创新扩散中的利益契合度问题即是这一逻辑的体现。本文所谓的“利益契合度”,就是上级政府的政策目标与地方政府具体改革实践之间的利益契合程度问题。本文的主要观

[1]代表性的有王浦劬、赖先进提炼了中国公共政策扩散的四种基本模式,即自上而下的层级扩散模式、自下而上的政策采纳和推广模式、区域和部门之间的扩散模式以及政策先进地区向政策跟进地区的扩散模式。具体内容参见王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2013年第6期;

[2]代表性的有卢福营在对浙江省武义县后陈村村务监督委员会制度研究的基础上,将村监会制度创新的扩散总结为制度形成——经验扩散——优化拓展三个阶段。具体内容参见卢福营:《可延扩性:基层社会治理创新的生命力——写在后陈村村务监督委员会诞生十周年之际》,《上海》《社会科学》2014年第5期。

[3]俞可平:《论政府创新的若干基本问题》,《济南》《文史哲》2005年第4期。

[4]李景鹏:《地方政府创新与政府体制改革》,《北京行政学院学报》2007年第3期。

[5][美]安东尼·唐斯:《民主的经济理论》,姚洋等译,上海人民出版社2005年版,第19-31页。

[6]谢庆奎:《中国大陆政府与政治》,〔台北〕五南图书出版公司1999年版,第15-20页;谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报》2000年第1期。

[7]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,〔北京〕《经济研究》2007年第7期;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海人民出版社2008年版,第87-122页。

[8]康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,〔北京〕《社会学研究》2005年第6期。

点是上级政府的政策目标与地方政府之间的契合程度,是影响政府创新扩散的一个重要因素,即当政府创新项目与地方利益契合度较高的时候,政府创新项目更容易得到推动和扩散;而当政府创新项目与地方利益契合度不高时,政府创新扩散很可能陷入虚与委蛇的境地。

明确了利益契合度与地方政府创新扩散之间的逻辑关系之后,那么,接下来的问题就是,“利益契合度”中的“利益”具体包括哪些内容呢?一般来说,学者们都按照微观利益、中观利益、宏观利益这三重维度将地方政府利益分为地方政府官员利益、地方政府部门利益、地方利益三种类型。其中,地方官员利益包括工资收入、奖金福利、政治升迁、社会声誉等;地方政府部门利益则包括部门收入、部门规模扩张、预算筹码增加等;而地方利益则指地方的整体利益,包括经济发展、社会安定、居民福利增加等^[1]。本文在前贤区分的基础上,根据综合行政执法体制改革案例的具体实际,将本文所涉及的“利益契合度”中的“利益”分解为下面三个层次:

(1)政治激励。对应地方官员利益,属于微观利益范畴。就综合行政执法体制改革来说,我们主要看相关改革工作是否被纳入到地方的绩效考核的范围之内。质言之,综合行政执法改革方案的落实情况,是否直接关系地方官员的政治升迁等利益。(2)组织利益。对应地方政府部门利益,属于中观利益范畴。前文已经提及,由于综合行政执法改革制度创新所属的行政改革类制度创新涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置,所以,这一层利益肯定是考虑的重点。(3)治理需要。对应地方利益,属于宏观利益范畴。综合行政执法改革制度创新的出发点就是建立与市场经济、社会发展、时代要求相适应的综合执法体制。在地方政治实践中,是否适应地方政治、社会、经济发展的需要也肯定是地方政府及官僚思考的重点。

显然,如果涉及综合行政执法改革的地方政府的三重利益都能够跟上级政府契合,那么,上级政府的改革愿望肯定能够得到有效执行,地方政府的综合行政执法改革实践肯定能够得到有效推动。但是,只要这三重利益中有一条地方政府与上级政府不契合,上级政府的改革愿望可能就被消极执行,地方政府的综合行政执法改革实践就可能陷入虚与委蛇的境地。当然,由于这三重利益是交织在一起的,其在推动综合行政执法中的权重关系,还要跟上级地方政府施压情况、社会参与情况等密切相关,细致厘清这中间的复杂关系将成为我们案例比较和解析部分的重点。

本文将通过H省X市在推进综合行政执法体制改革创新过程中两个试点地方的调研来解析这一问题。与多案例研究可能面临的社会经济发展水平差异较大等情况不同,本文研究的案例经济社会发展水平相近,面临的政治生态条件非常类似,且创新扩散过程中的制度创新设计也几乎一样。如此,由于相关外在因素得到有效控制,案例比较的可行性和可信度也就更大。总的来说,本文的研究揭示了影响地方政府创新扩散过程中的一个重要因素,而这一因素的识别有助于上级政府为推进相关制度创新的扩散创造条件。

二、研究方法资料来源

在社会科学研究中,案例方法的历史源远流长。一般认为,案例方法虽然具有“代表性”难题、结论很难扩展等缺陷,但其倡导的参与式观察、“深描”等理念可以给我们提供更为细致入微和有血有肉的认知^[2]。如今,案例方法在社会学、人类学、民族学等学科领域被广为应用,甚至有学者认为,虽然时

[1]臧乃康:《政府利益论》,〔哈尔滨〕《理论探讨》1999年第1期;朱玉明:《地方利益、政府利益与官员利益——对地方政府行为的经济分析》,〔济南〕《东岳论丛》2006年第1期;董少林:《公共选择理论视角下的地方政府利益研究》,〔合肥〕中国科学技术大学出版社2015年版,第23-27页。

[2]王富伟:《个案研究的意义和限度——基于知识的增长》,〔北京〕《社会学研究》2012年第5期。

下定量研究大行其道,但就“中国研究”领域而言,作为案例方法的定性研究,却反而更具优势^[1]。本文采用的案例比较方法,具体而言,本文通过两个地方政府创新扩散案例的比较,试图分析上级政府的政策目标与地方政府之间的利益契合程度对地方政府创新扩散的影响。众所周知,比较研究中最关键也是最困难的无疑是如何对比较的对象进行“控制”,因为比较研究需要处理“变量太多、案例太少”的问题^[2]。显然,如何最大限度地做好对两个案例的相关自变量的“控制”工作,从而达到能够进行推敲,进而确认因果关系的效果,也是本文需要特别考虑和说明的一个问题。

本文的资料来源于笔者所在的H省改革智库“政治体制改革与政府治理创新研究中心”课题组进行的调查、访谈以及收集的档案资料。2015年10月12日到10月21日,受中共H省委政策研究室、H省全面深化改革领导小组办公室委托,笔者所在的H省改革智库“政治体制改革与政府治理创新研究中心”课题组前往X市,就X市的综合行政执法改革情况进行调研。由于此次调研受省级政府委托,整个调研过程得到了X市政府的积极配合。在X市期间,课题组仅大规模的座谈会就先后召开4次,深度访谈了100名相关人员,包括市县镇各级领导干部、一线执法人员等。同时,课题组成员还广泛收集了各种档案资料,包括官方文件、工作总结、新闻报道等,共1200多页^[3]。

本文将在相关资料的基础上,集中讨论X市在谷县和河市(县级市)的两个综合执法改革案例,考察X市在这两个地方设立实体性组织机构——综合执法局的运作及其实施情况。更明确地说,X市谷县石镇综合行政执法局设立之后具体工作的显著推进和X市河市(县级市)渡镇综合执法局设立之后制度创新进程的明显滞后,为我们分析地方制度创新扩散提供了两个典型案例。

从案例比较研究方法的有效性要求来说,本文选择的两个案例符合其所要求的相关“控制”条件,具有可比性。首先,谷县和河市(县级市)都位于X市,所面临的政治、社会条件是一样的。其次,谷县和河市(县级市)的经济社会发展状况也非常类似。如表1所示,谷县和河市(县级市)在X市分别

属于第二和第三经济大县,谷县和河市(县级市)在人口规模、地区生产总值、规模以上工业总产值、农业总产值、社会消费品零售总额、全县财政总收入等主要经济社会发展方面的指标都非常接近。再次,两个地方几乎同一时间被X市列入县区(县级市)这一级的综合执法改革单位,所处的政治环境也非常类似。总体而言,谷县和河市(县级市)高度相似的政治环境和经济发展条件,在案例比较研究中实属难得。通过对谷县石镇综合行政执法局和河市(县级市)渡镇综合执法局改革实践中一个稳步推进一个明显滞后的对比研究,应该可以帮助我们考察行政改革类制度创新的有利因素以及约束条件。

表1 谷县与河市(县级市)主要经济社会发展指标对比

	谷县	河市(县级市)
面积(平方公里)	2553	1032
人口(万人/2014年)	59.76	52.83
地区生产总值(亿元/2014年)	265.58	268.46
规模以上工业总产值(亿元/2014年)	633.43	554.02
农业总产值(亿元/2014年)	61.00	72.34
社会消费品零售总额(亿元/2014年)	83.03	95.45
全县财政总收入(亿元)	20.02	24.10

资料来源:作者根据《2014年谷县国民经济和社会发展统计公报》(谷县统计局;2015年4月)和《河市2014年国民经济和社会发展统计公报》(河市统计局;2015年6月)自行整理。

三、地方综合行政执法制度创新扩散及其效果:案例比较

1. 地方综合行政执法制度创新及扩散活动的启动 长期以来,建立与市场经济、时代要求相适应的行政管理体制,一直是政府孜孜以求的目标。在中央层面,近乎每隔五年,即在新一届党和政府领

[1] 耿曙、陈玮:《比较政治的案例研究:反思几项方法论上的迷思》,〔上海〕《社会科学》2013年第5期。

[2] Arend Lijphart. Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, Vol.65, No.3, 1971.

[3] 按照社会科学研究惯例,本文对所涉及的地名进行了匿名化的处理。

领导人上任的时候,我们都会出台大规模行政改革方面的举措或者措施。例如,党的十八大报告在“深化行政体制改革”方面就要求,“要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”;“稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系”,等等^[1]。作为部门林立、职能交叉、权责不明等问题的集中地,推动综合执法领域的改革也一直是众人关注的焦点。

就X市而言,综合行政执法方面的改革创新一直是X市的一个亮点。1997年,X市就在境内的多个县市区成立农业综合执法大队,本文所讨论的谷县和河市(县级市)均在其中。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在关于深化行政执法体制改革方面,要求“整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制”。根据中央关于推进综合行政执法改革的相关精神和要求,H省把行政执法体制改革确定为该省全面深化改革的重点领域,相关地市、部门的行政执法体制改革进一步得到推动。结合X市的实际,X市委、市政府明确了该市综合执法体制改革的任务:整合一个部门下设的多个具有行政执法职能的机构,设置综合执法机构;在开发区探索跨部门综合执法,改变多头执法状况;探索乡镇综合执法体制;按照属地管理原则,推进执法权和执法人员下沉,理顺市、区执法权限等。

这样,从2013年开始,X市开始在全市范围内选取其认为合适和有条件的地方,进行改革试点。谷县、河市(县级市)作为其辖区范围内的经济相对发达县顺其自然地被纳入改革试点范围。X市要求在市、区(县、县级市)这一级成立了综合执法委员会,将具有行政执法权的部门纳入成员单位,统一规范执法行为,并授权谷县、河市(县级市)在其辖内的部分镇区组建实体性的综合行政执法局,实行综合执法。本文的案例比较对象即是谷县石镇和河市(县级市)渡镇的综合行政执法局制度创新实践。

2. 两地综合行政执法体制创新扩散的基本概况 在职能部门内部集中执法权改革、重点领域集中执法权改革、重点领域跨部门执法改革和组建区域性的综合执法局等多项关于综合行政执法制度改革创新的措施中,最引人注目的无疑是组建区域性的综合执法局。跟一般的综合行政执法改革措施相比,这类改革实践打破了既定的行政组织结构,其示范性、创新性更大,也更符合“大部制”改革的整体思路和整体性治理的基本精神。

2013年,X市在学习浦东新区设立综合执法局经验的基础上,率先将谷县石镇和河市(县级市)渡镇这两个谷县和河市的经济发达镇和镇区合一管理体制单位^[2],列为综合执法改革的试点对象。2013年6月,根据《谷县石镇机构编制方案》,谷县决定在石镇设立综合行政执法局,进行综合执法改革。谷县撤销了原谷县建设局石镇城管分局,设立石镇综合行政执法局,选配一名镇属公务员担任局长职务,明确为副科级;核定全额拨款事业编制25名。在具体工作上,石镇综合执法局负责全镇市容和户外广告管理、环境卫生管理、城市规划区内园林绿化管理工作,负责全镇综合行政执法的统一指挥、组织、协调和跨区执法活动的组织实施和镇区行政执法案件的查处工作。另外,石镇综合执法局承接了县城市管理执法局、城建局、环保局、人社局、安监局等所属19项执法权限和处罚权限。财政方面,石镇综合执法局为镇属全额拨款事业单位,全口径财政拨款430万元^[3]。同样地,2013年8月,经河市委、市政府批准,渡镇综合执法局成立。执法局核定编制12名,设局长一名。局长由渡镇党政班子成

[1]《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,[北京]《人民日报》,2012年11月18日。

[2]谷县石镇和河市渡镇除了镇级建制之外,还分别是谷县和河市的经济开发区所在地,实行镇区合一管理体制。

[3]谷县编办:《谷县综合行政执法体制改革及执法机构组建情况汇报》,2015年10月16日。

员中一名副镇长兼任,人员由市规划局、国土局等10个职能部门各抽调一名干部充实到综合行政执法局^[1]。

为了深入了解综合执法局的运作情况,笔者所在的“政治体制改革与政府治理创新研究中心”课题组于2015年10月14-15日走访了渡镇综合执法局,并于2015年10月16-17日走访了石镇综合行政执法局,进行了大量的访谈、收集了大量的资料,切实了解了两地综合(行政)执法局的真实运作。根据我们的调研情况,石镇综合行政执法局设立之后,虽然面临编制、财政等各方面的的问题,但总体而言,石镇综合行政执法局的运作取得了比较好的成效。根据实地探访得到的资料,目前,石镇综合执法局通过社会招聘充实人员11人,现共有固定工作人员52人,核定编制25人,编制内到位11人,8人为大学毕业生,3人为退伍安置军人,除了食药所占用6编制外,8空编正在申报;剩余固定工作人员41人属谷县建设局石镇城管分局保留人员,其中实施综合执法从业人员26人,其余为环卫、园林等工作人员。另有临时环卫保洁人员68名。现有9台环卫车辆,1台洒水车,1台清扫车,3台城管综合执法车。用石镇综合执法局一位工作人员的话来说,“通过不断地制度完善和探索,石镇综合执法局已经成为整治市容、美化环境、整顿秩序、服务群众的骨干力量和坚强保障”^[2]。而河市渡镇综合执法局的实际运作情况却不尽人意。在与渡镇综合执法局的一位工作人员访谈中,该工作人员表示:“我镇综合执法工作虽然取得了一些成绩,但与上级党委、政府的要求,与人民群众的期望相比,还有很大的差距,我们的工作还存在一些困难、问题和不足:一是综合行政执法的作用发挥不够。市直单位抽调的10名工作人员组织、人事、工资等关系仍在原单位,执法局存在人员管理难的问题。二是乡镇执法权限偏少。市直10部门仅下放53项执法权限,群众办理事项受到影响;三是执法不严现象仍然存在。执法部门及人员受同学、朋友、老乡、战友、亲属等多种关系的影响,执法不严时有发生;四是执法队伍素质有待提高。少数执法人员法律法规、专业知识偏低。”^[3]虽然,渡镇综合执法局实现办公场所、办公设施、机构牌子、印章、执法人员的“到位”,但成立一年多,渡镇综合执法局的业务工作仅止于进行执法宣传等方面,在谈到下步的工作安排时,其工作人员表示,“虽然上级核定并抽调了10名工作人员任职,但目前为止,10工作人员还没有全部到岗,当前首先要做的是将10名部门人员组织、人事、工资关系全部转入镇综合执法局”^[4]。

实地调研的结果显示:在经济社会发展水平相近、政治生态条件类似、制度创新设计一样的情况下,X市谷县石镇综合行政执法局的改革创新实践得到显著推进,而X市河市(县级市)渡镇综合执法局的改革进程则明显滞后于制度创新设计的预期,渡镇综合执法局的工作没有得到有效展开。那么,为什么同样一种制度设计,两地的经济、政治、社会条件也类似,但创新实施的效果却出现“橘枳之别”呢?这将是我们的下一节集中讨论的问题。

四、理解地方综合行政执法制度创新扩散:利益契合度与政策扩散

承接上节的话题,就笔者的调研来说,谷县石镇综合行政执法局和河市(县级市)渡镇综合执法局运作状况“橘枳之别”的具体原因到底是什么呢?在具体阐述利益契合度问题对地方政府创新扩散的影响之前,我们需要对本文案例选择的特殊性作进一步说明。就像本文研究方法和资料来源部分所介绍的,本文案例比较对象的经济、政治、社会条件背景等都高度相似,何以这种情况下政府创新扩散的效果依然呈现巨大的差异呢?田野调查显示,上级政府的政策目标与地方政府之间的利益契合程

[1]河市编办:《河市综合行政执法体制改革及执法机构组建情况汇报》,2015年10月14日。

[2]访谈资料—谷县石镇综合行政执法局,2015年10月16日。

[3][4]访谈资料—河市渡镇综合执法局,2015年10月15日。

度,即本文所说的“利益契合度”,在笔者的调研案例中发挥了巨大影响。具体而言:

1. 政治激励方面 就制度创新的基本性质而言,本文所讨论的综合行政执法制度创新属于上级政府部门推动、地方政府配合这一层次。关于这一类型政府创新的激励机制和约束条件更多地涉及地方政策执行状况。从政治激励的角度来说,如果我们能够通过一定的制度、措施,充分调动地方官员的能动作用,甚至将综合行政执法改革纳入关乎地方官员政绩生产的锦标赛机制,那么,我们就可以说在这项改革中,政治激励措施是非常得当、有效的。从基层的政治实践上,目标责任制的设立^[1]应该是推进基层综合行政执法改革的一项非常有效的政治激励措施。

总的来说,在这次调研中,我们在省、市、县各级都能感受到地方政府对综合行政执法改革的重视。例如,H省委、省政府就高度重视综合行政执法体制改革问题,将其列为H省全面深化改革的重点领域;而作为X市改革的一个亮点,X市在综合执法改革方面一直着力颇多,而在其被中央编办列为138个试点城市之后,更是加倍重视这项改革举措。在分别与谷县、河市(县级市)相关部门及其工作人员的座谈过程中也是感受非常明显。在座谈过程中,谷县的一位副县级领导就表示:“综合行政执法改革长期看对政府的改革肯定是有利的,我们正在按照省委、省政府、市委、市政府的部署、规定有效落实!”^[2]河市(县级市)相关负责人员的表态亦然,“落实上级政府部署的工作是我们基层政府的责任,更不要说这项改革措施是有利的”^[3]。

不过,更具现实意义的、对推动综合行政执法改革可能具有极大推动作用的相关激励制度或者激励措施在调研中并未得见。作为推动此次综合执法改革的重要政府层级单位,X市没有设定针对综合执法改革具体进展情况的明确考核标准。我们知道,基层政府的运作很大程度上靠“绩效考核”来推动。如果一项政策、措施被纳入基层政府的绩效考核中,那么,这项工作就会成为基层政府的“中心工作”,像我们熟悉的“计划生育”、“综合治理”、“教育管理”、“安全生产”等项目都是政府绩效考核中重要内容,甚至有些是“一票否决”的项目。显然,如果推动综合行政执法改革这项工作没有被纳入“绩效考核”范围,从而成为基层政府的“中心工作”,那么,无论对于谷县还是河市的官员而言,推动综合执法改革至多只能谈得上是一种“弱激励”。

更为严重的是,由于没有明确的“绩效考核”标准,综合行政执法改革所属的行政改革类制度创新在政策内容属性上比较模糊的特性也被地方政府及其官员利用了。通常,概念内容简单、操作方便、短期效果明显的创新项目更容易被采纳、扩散,而那些政策内容复杂、操作繁复、短期效果不甚明显的创新项目不仅扩散困难,甚至在扩散过程中容易产生变异、偏离^[4]。毕竟,河市(县级市)渡镇综合执法局毕竟还是在上级政府的要求下挂牌成立了,只不过没有实际运作而已,换句话说,只是改革进程稍微滞后而已。这样,由于缺乏明确的考核标准等政治激励措施,地方政府也有足够多的理由向上级解释为什么这些改革在当地难以推行,也就给地方政府的不作为预留了很大的空间。

所以,从政治激励这方面来说,谷县和河市(县级市)状况非常相近,都面临激励不足的问题。

2. 组织利益方面 正如前文所说,由于综合行政执法改革制度创新所属的行政改革类政府创新涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置,极有可能损害相关职能部门的权力、利益,所以,政府在行政(政治)体制改革方面的动力一般是不足的。这点在我们的调研中体现得非常明显。在我们的调研中,无论是石镇还是渡镇的地方官员,虽然对行政综合执法改革的必要性和整体方向予

[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》,〔北京〕《社会学研究》2009年第2期。

[2]访谈资料—谷县综合执法实施状况座谈会,2015年10月16日。

[3]访谈资料—河市综合执法实施状况座谈会,2015年10月15日。

[4]吴建南、张攀:《创新特征与扩散:一个多案例比较研究》,〔哈尔滨〕《行政论坛》2014年第1期。

以肯定,但也都对可能的利益调整格局,特别是涉及自身利益的薪资、编制等问题表示担心。不过,这里面的情况可能还需要更进一步细分。

从部门集体利益的角度来看。综合行政执法改革可能涉及到相关部门、单位的撤销、合并,肯定会损害原单位的利益集体利益。撇开失去原单位的庇护以及福利等不谈,至少从情感方面来说,很多普通职工可能也有抵触情绪,毕竟其原来生活所系、情感所依的部门、单位可能会在这种类似大部制的改革中被撤销、合并。不过,现实中这一情况的影响力可能很小。一方面,对于“单位人”而言,服从上级政府部署的任务、安排,既是“讲大局”、“有觉悟”的表现,也是组织纪律的明确要求;另一方面,也是更为重要的,这类改革除了让领导的“帽子”少了之外,对普通员工而言,只要不影响工作及其福利,适当解释、安抚、说明,足以解决问题。在“改革”在某种程度上代表着“政治正确”的情况下,当下基层政府应该有很多手段来解决这一层面的“利益”冲突。

那么,如果部门集体利益冲突很好解决的话,个人的实际利益冲突会呈现何种状况呢?这也是利益契合度问题的重要一环。显然,如果改革行动直接损害了相关部门人员的直接利益,诸如工作、待遇等,不仅会导致激烈的反弹,严重的甚至会导致上访、闹事等危害社会稳定的行为。调研发现,在这方面,石镇与渡镇的做法有很大不同。具体来说,石镇的主要做法是将原石镇城管分局的相关人员纳入新成立的谷县石镇综合行政执法局,然后在此基础上,通过社会招聘的方式重新充实了相关工作人员11名。显然,这一措施保障了被撤销机构相关工作人员的基本利益,为改革的顺利进行创造了条件。相反,河市(县级市)渡镇的做法则颇有让人质疑之处。渡镇的做法是采用编制下沉的方式,从上级政府部门,即河市(县级市)抽调10名公务员到渡镇综合执法局工作,从而充实渡镇综合执法局的执法力量。由于各地编办给综合执法机构核定的编制是事业编制,职能部门执法人员下沉涉及到编制从行政编制向事业编制转换的过程,而且,市(县级市)直部门的工作人员下沉到乡镇后,还将面临工作地点与居住地不一致问题。显然,从县城被抽调到乡镇,肯定损害了被抽调的10名公务员的基本利益。再加上缺乏其他的物质激励和相关保障措施,结果渡镇综合执法局连基本的编制下沉都没有落实,原本从县级核定并抽调的10名工作人员甚至都没有到岗。调研中,渡镇综合执法局的工作人员就表示:“如果职能部门人员下沉后,待遇不好,政治前途也不好,他们下沉的意愿就不强,也就不会支持改革。”^[1]

就组织利益这一层来说,谷县石镇和河市(县级市)渡镇在开始就有很大的差异,尤其是对部门、单位个人利益的影响方面。在涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置的综合行政执法改革制度会影响部门、单位的集体利益的总体背景下,石镇的具体做法,尽量减少了改革可能造成的对相关人员的利益损害;相反,渡镇的改革实践对其工作人员的编制、福利问题都冲击较大。

3. 社会治理方面 前面两个环节的利益契合问题主要讨论是地方政府主政官员、部门工作人员的利益问题,具有一定的“私人”性质。而社会治理方面的利益契合度问题,显然具有典型的公共性质。

一般来说,社会治理方面的利益冲突主要在于新成立的综合执法机构是否真的符合社会治理的实际和需要。这是一个在我们调研过程中反复争论的问题。以笔者调研的X市整体情况来说,X市的很多职能部门都认为,新成立的综合执法机构并没有达到其制度设想的预期,甚至有人认为由于目前新成立的综合执法机构与政府相关职能部门之间的关系没有得到清晰界定,从而导致新成立的综合执法机构妨碍、影响了他们的执法、监督工作。例如,在谷县和河市(县级市)进行综合行政执法改

[1]访谈资料—河市渡镇综合执法局,2015年10月15日。

革之前,同样也成立了区域性综合执法局的X市高新区^[1],就面临这样的问题。由于X市卫生计生综合监督执法局、市环保局等单位均未在高新区设置对口职能部门,综合执法体制改革过渡期出现的事故究竟由谁负责成为一项难题。X市环保局的有关负责人就抱怨:“2015年4月至今,高新区已经承接了开发区环保管理职能,但由于承接能力不足,主动开展的监管少,很多领域甚至处于空白监管状态,无人监管”^[2];X市卫生计生综合监督执法局的有关负责人也无奈地表示:“市卫计委已经向高新区下发《委托书》,但是高新区一直没有接,综合执法局未明确回话,导致近半年来的卫生系统的监管与执法处于空白阶段,出了问题我们还得担责,为了以防出问题,没办法,为了防止推诿、扯皮,只能又管起来。”^[3]更为严重的是,甚至连以前比较顺畅的联合执法问题也由于新成立的综合执法机构与同级政府职能部门的职责关系划分不清而变得异常艰难。X市国土局有关负责人表示,“综合执法机构在行政执法过程中,需要国土部门提供审批、规划、地类等信息,而国土部门也需要综合执法机构的信息,如卫片执法监察工作需要的综合执法提供查处信息等”,“国土局监察大队原属于国土局的二级单位,沟通和衔接都问题不大,如今下沉后反而与国土局的沟通和衔接变困难了”^[4]。

由于中国的乡镇治理相比城市治理简单很多,所以,就谷县石镇和河市(县级市)渡镇而言,与上级职能部门衔接方面的问题可能没有那么突出^[5]。但是,调研中我们发现新成立的综合执法机构与社会治理实际需要之间的契合问题,对谷县石镇综合行政执法局和河市(县级市)渡镇综合执法局运作状况的“橘枳之别”呈现差异影响非常之大。具体来说,我们发现谷县石镇和河市(县级市)渡镇虽然是经济发达镇,且都实行镇区合一体制,但谷县石镇面对的治理任务跟河市(县级市)渡镇相比差异极大。以2013年的统计数据为例。谷县石镇的镇区面积超过8平方公里,镇区人口7.8万人;河市(县级市)渡镇的镇区面积仅2.5平方公里,镇区人口也仅4.5万人。在日常社会治理方面,谷县石镇一直面临人员缺乏、设施不足等问题,而综合执法改革则为解决这一问题提供了契机。“我们石镇是‘百强乡镇’,(综合执法)改革前,镇区的管理人员、管理设置就不足,改革不仅整合了力量,也加强了我们的日常管理的力量,很多设备也得到了充实、更新。”^[6]相反,由于较小的镇区规模和较少的镇区人口,河市(县级市)渡镇的日常治理能力虽未见水平很高,但改革的紧迫性也没有那么大。针对治理需要,渡镇的地方官员表示:“改革的整体方向肯定是好的,但现在人员编制都在上头(县城),让他们到乡镇来,人家怎么愿意来。再说,我们镇上一一直就这样,就这么大面积,改来改去不都这样管嘛!”^[7]“改来改去不都一样管”暗示渡镇的镇区治理并不会因为综合(行政)执法局的设立而得到明显的提升和改变。正如前文所说,综合行政执法改革的目标就是适应新形势下政治、社会、经济发展的需要,而既然渡镇的镇区治理需要并不迫切,那么当地政府及其官员推动当地综合执法改革的积极性肯定也就大打折扣了。

从政治系统的角度来说,影响地方政府创新及其扩散的因素肯定是非常复杂的,本文所讨论的案例——综合执法体制改革也不例外。但从上文对两地综合执法改革中相关利益问题的对比解析可以看出,石镇、渡镇与上级政府改革意愿之间的利益契合度状况存在很大的差别。首先,由于综合执法

[1]X市高新区的综合执法局成立于2014年9月。

[2]访谈资料—X市环保局,2015年10月13日。

[3]访谈资料—X市卫生计生综合监督执法局,2015年10月13日。

[4]访谈资料—X市国土资源局,2015年10月12日。

[5]严格来讲,除了经济极为发达的乡镇,绝大部分中国乡镇都谈不上城镇(城市)管理。虽然乡镇有“七站八所”等上级职能部门的派出机构,但这些机构一般只承担日常管理事项,很少像市、县的职能部门那样介入具体城市治理。谷县石镇和河市渡镇也是如此。

[6]访谈资料—谷县石镇综合行政执法局,2015年10月16日。

[7]访谈资料—河市渡镇综合执法局,2015年10月15日。

改革进展状况的好坏、快慢并不属于地方政府政绩考核中的“一票否决”项目,所以,地方政府有足够的理由向上级解释为什么这些改革在当地难以推行。这一现实也为相关改革进程的滞后或者虚与委蛇埋下了伏笔。其次,作为典型的行政改革类政府创新项目,综合执法改革由于涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置,极有可能损害相关职能部门的权力、利益。这点,两地官员都有其担心。不过,石镇的保留既有人员,通过社会招聘重新充实的做法,尽量减少了改革可能造成的对相关人员的利益损害。再次,地方的实际治理需要差异让石镇的改革适得其时,而河市(县级市)渡镇的相关负责人员则对改革的态度显得被动、消极。更明确地说,虽然谷县石镇的改革也没有与地方政府利益完全契合,但与河市(县级市)渡镇相比,设立综合行政执法局这一综合行政执法改革措施与谷县石镇的利益契合度比较高,进而这项改革措施在谷县石镇得到了相对而言较好的落实;而河市(县级市)渡镇则由于改革措施与地方利益的高度不契合,从而改革实践进展缓慢。

已有研究表明,上下级政府间联手应对更上一级政府的“共谋现象”在中国基层社会广泛存在,并有很强的文化渊源和制度基础^[1]。显然,由于对行政综合执法创新缺乏更严格的考核、监督机制,事实上的基层“共谋现象”在河市(县级市)渡镇发生了。作为镇级的上级政府,县级(这里主要指河市)相关政府部门本来可以强有力的介入渡镇的改革进程。但由于上述原因,县级和镇级都对这一改革进程持消极态度了,县级政府甚至连本应可以强制要求的编制下沉问题都没有很好的落实。

当然,利益契合度问题只能在政府所面临的制度环境处于常态的情况下才可能发挥作用。如果改变政治约束的相关条件,例如加强改革的压力或者直接选派更高级别的政府官员负责改革,那么,情况肯定也会有很大不同。X市阳市(县级市)的吴镇的改革实践也是这种情况的一个重要例证。阳市(县级市)是X市经济第一大县,其境内的经济发达镇——吴镇综合执法改革由X市副市长直接挂帅,各方资料显示吴镇综合执法改革得到显著推进。不过,这种加大改革压力的措施或者直接提升此类改革在县乡日常工作中重要性的措施毕竟不能常态化,谷县石镇和河市(县级市)渡镇的制度创新扩散情况具有很大的普遍性和一般性。

五、结论与讨论

1. 理论方面 本文以H省X市两个综合执法改革为案例,探讨了利益契合度问题对政府创新及其扩散的影响。在本文的案例中,利益契合度问题主要表现以下三个方面:首先,虽然调研中我们在省、市、县各级都能感受到地方政府对综合行政执法改革的重视,但事实上综合执法改革进展状况的好坏、快慢并没有纳入地方政府政绩考核中的“一票否决”项目,所以,从政治激励这方面来说,谷县和河市(县级市)的地方负责人员都面临激励不足的问题。其次,作为典型的行政改革类政府创新项目,综合执法改革由于涉及现有政府体制内部的组织重组、行政权力重新配置,极有可能损害相关职能部门的权力、利益。这点,两地官员都有其担心。不过,石镇的保留既有人员、通过社会招聘重新充实的改革做法,尽量减少了改革可能造成的对相关人员的利益损害,而河市(县级市)渡镇的编制下沉、从上级政府部门抽调人员的做法,则严重损害了相关工作人员的利益;再次,两地在新成立的综合执法机构与社会治理实际需要的契合方面存在较大差异。地方的实际治理需要差异让石镇的改革适得其时,而河市(县级市)渡镇的治理任务没有那么紧迫性这一事实让其相关负责人员对改革保持消极态度。

一般来说,已有研究更多地国家与社会框架中来理解中国地方政府创新(包括扩散)过程中出现的一系列问题,政治激励不足、社会参与程度不高等是学者们经常提到的原因。很少有研究能通过

[1]周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2008年第6期。

对案例的细致描绘,从政府治理的现实需要来理解这一问题。本文通过对H省X市2个综合行政执法改革案例的比较研究,分析了地方政府创新扩散过程中政治激励、组织利益、社会治理等三个层次的利益契合度问题。本文选择的案例属于地方政府制度创新中难度极大的行政改革类制度创新,本文的结论对理解这类政府创新行为及其扩散活动应该具有一定的意义。

本文选择的两个对比案例——X市谷县石镇综合行政执法局和X市河市(县级市)渡镇综合执法局,相对那些具有明显“典范”色彩的案例而言,在政治约束条件方面更具普遍性和一般性。这一情况更接近政治社会运作的常态,对于我们理解中国的地方政府创新(包括扩散)意义也更大。作为个体、组织行为的基本出发点,利益契合度是我们理解很多问题的一个重要切入点。笔者以为,对于其他类型的政府创新行为或者现象来说,利益契合度也可以成为我们分析的一个有力视角。

当然,作为一项尝试性研究,本文还存在很多的不足。首先,在本文的研究中,考虑到综合执法改革主要属于行政改革类制度创新这一特殊性,笔者对利益契合度中的“利益”进行了限定,将分为政治激励、组织利益、社会治理三个层次。这一限定和区分,给笔者的分析带来了一定的便利,但也存在可能忽略其他层次的“利益”问题之嫌。这里需要特别强调的是,本文的意义在于引入了新的分析视角,并通过实证的方式将其呈现出来。如果我们将考察的范围扩大到政治类制度创新、公共服务类制度创新,利益契合度中的“利益”肯定会随着研究对象属性的不同而发生变化。其次,也是更为重要的,笔者对文章中的“利益契合度”问题中的相关“利益”之间的具体权重关系未有分析。显然,这一层内容的解析有助于加深我们对中国基层政治运作的理解。这将成为笔者下一步研究的重点。

2. 实践方面 当前,无论是官方还是学术界,关于中国改革的基本判断都是认为中国改革已经进入“深水区”和“攻坚期”。这意味着传统的能够实现改革利益边际最大化的“增量改革”开始向涉及相关利益调整,并有可能损害部分人利益的“存量改革”过渡。本文研究的综合行政执法改革创新活动就是典型的“存量改革”的内容,其在改革过程中会在相当程度上涉及部门重组、权力重新分配、利益调整等问题。目前的研究说明,虽然中国政府拥有强大的行政权力、人事任免等各项有助推动“存量改革”进行的强大权力,但是当改革一旦涉及调整权力、利益结构等存量内容时,改革还是步履维艰^[1]。

为了更好地应对“存量改革”的相关难题,有学者认为我们要尽可能多地挖掘促进改革的有力因素,“用增量的改革来推动存量的改革,也用增量的发展来为存量的改革创造条件”^[2]。笔者以为,“利益契合度”是在作为“深水区”和“攻坚期”的“存量改革”实践中,一个非常需要重视的问题。“利益契合度”这一问题的提出本身就体现了在“存量改革”中挖掘“增量”这一思维。换句话说,如果我们能够有效识别地方政府创新及其扩散过程中的相关利益关系点,为相关制度设计与地方政府的利益契合度创造条件,应该可以极大调动地方政府推动制度创新及其扩散的积极性和持续力,从而为改革的有效实行创造更多的机会。

[责任编辑:史拴拴]

[1]林毅夫:《谁在妨碍存量改革》,〔北京〕《商业时代》2002年第4期;朱莺:《我们垄断行业职工高福利现象解析:成因及负面影响》,《上海企业》2007年第1期。

[2]林毅夫:《自生能力与深层次问题》,〔北京〕《经济社会体制比较》2002年第2期。