

激励感知—自我效能： 政策执行者行动选择模型^{*}

凌 争

[摘 要] 政策执行研究的目标之一即如何在多个影响因素中识别出有限的关键要素并建立结构性框架。既有研究致力于将差异化执行置于统一的分析框架内依据维度组合进行“一对一映射”，却鲜有基于执行方视角的理论构建。本文构建了“激励感知—自我效能”模型：“激励感知”以激励机制为基础，强调执行方主观判断得出的执行政策的驱动力，“抓绩效”“讲政治”“谋创新”构成执行方感知激励强弱的标准；“自我效能”强调执行方按照上级要求执行政策的能力，“行政路径”“政治路径”与“合作路径”构成执行方衡量自我效能有无的标准；基于激励感知强弱与自我效能有无两个维度，将政策执行划分为循规性执行、变通性执行和象征性执行三种模式。文章以S县历时6年的“两集中、两到位”工作为例，通过长期追踪S县行政审批制度改革渐进过程和阶段性变化检验模型。

[关键词] 政策执行；激励感知；自我效能；行政审批制度改革；国家治理

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2025) 09-0054-14

一、引言

治理规模庞大、区域间发展不平衡以及由此带来的多层委托代理难题构成当代中国国家治理面临的突出挑战。^[1]国家如何通过科学、审慎过程制定的政策自上而下贯彻落实，以推动社会朝着正确的战略规划和决策目标前进发展，是学术研究者与政策实践者共同关注的重大议题。作为国家职能履行者、国家政策具体执行者的各级地方政府组织，其行为构成国家治理的微观基础。因此，考察地方政府政策执行并厘清其背后遵循的行动逻辑，为完善

政策执行系统提供有力抓手，特别是政策制定者基于政策执行方的行动逻辑，如何采取措施防止执行方的目标替代，是助力国家治理现代化建设的重要方面。

国内外学者对政策执行问题进行了较为充分的探讨。早期学者从“自上而下”“自下而上”视角切入，聚焦高位决策者、街头官僚等主体，结合政策环境、政策问题、利益博弈、目标冲突等对单一执行过程与行为选择进行论述与剖析，后来的学者致力于从多变量中识别有限的关键要素并搭建结构性框架，不

^{*} 基金项目：国家社科基金重点项目“资源约束下地方政府创造性执行的体系构建与效能提升研究”（编号：25AZZ005）

作者：凌争，南开大学周恩来政府管理学院副教授，南开大学中国政府发展联合研究中心、数字政府与数据治理研究中心研究员，天津 300350

再把诸种行为作为孤立分离的个案进行区别对待,将差异化行为和现象置于统一的分析框架内依据维度组合进行“一对一映射”分组,探寻它们之间的关系及其背后的因果逻辑。

然而,现实世界呈现的政策执行“复杂性”时常与上述“一对一映射”的理论模型在解释上相悖。例如,既有研究常关注“政策模糊性”“政策冲突性”“路径明晰度”等,认为这些因素是执行方行为的决定性要素,但同一地区的“一把手工程”所蕴含的前述要素基本同质,却在不同街道呈现差异化执行。

究其原因,既有理论模型的解释力不足在于欠缺基于执行方的内部人视角。内部人视角是指研究者在田野调查过程中能够以局内人的逻辑理解田野发生的一切,^[2]这里指研究者能够站在执行方的角度理解政策执行。事实上,对于经验丰富的执行方,任何政策的执行都有“不足为外人道也”,通过深入政策执行的深层机制(“门道”),才可能构建起弥合理论与现实差异、具备更强解释力的理论模型。政策执行研究面临的一大挑战是如何在多个影响因素中识别出有限的关键要素并建立框架,而执行者对于关键要素的识别最具解释力。鉴于此,本研究基于执行者的视角构建解释政策执行的理论模型。

二、研究回顾与理论基础

(一) 研究回顾

政策执行研究以《政策执行:华盛顿的宏大期望是如何在奥克兰破灭的》出版为标志。20世纪70年代末,政策执行研究发展出可供验证的分析框架以解释或预测执行现象。其中,对后世影响最大的是“自上而下”和“自下而上”两种政策研究。前者以政策制定者为出发点,强调执行方和目标群体的行为与由上层权威发布的政策目标的相合性。例如通过识别出决定政策执行结果的三要素,力图捕捉中央权威可操纵的有利变量以提供政策建议。^[3]后者则着眼于执行方在政策执行过程中的动机、策略和实际作为。例如面对复杂的情境语言和利益纵横的目标群体,处于政策执行一线的街头官僚拥有相当大的自由裁量权构成与权威相对的“自治权”。^[4]

“自上而下”与“自下而上”模型的提出填补了

政策执行领域理论框架的空白,但也引起争论。“自上而下”模型的批评者认为将决策者视为主要参与者、过度关注其酝酿设计的能力有失偏颇。^[5]“自下而上”模型的批评者指出政策执行的“权威”及其造成的影响被忽视。^{[6][7]}“自上而下”和“自下而上”两种模型的冲突反映了不同视角之间的研究张力:前者基于政治程序内部的科层组织形态、权力结构推演政策执行结果,而后者立足一线官员的行为解释政策执行的不确定性和复杂性。

后续研究尝试整合“自上而下”和“自下而上”模型进而更加全面地剖析政策执行,并产生了标志性成果。^[8]相关研究如雨后春笋,却造成了变量“扎堆”。显然,更重要的在于探索变量之间的理论关系与重要性顺序。Matland 是其中的先驱,他选择一组有限变量,即“政策模糊性”与“政策冲突性”并根据变量组合将执行行为划分为“行政性执行”“政治性执行”“试验性执行”“象征性执行”四种模式。^[9]“模糊—冲突”模型从政策属性视角打开了执行方行为逻辑的黑箱,缩小了中央权威决策层面的宏观政策与一线官僚执行层面的微观行动之间的巨大鸿沟,较好地融合了“自上而下”和“自下而上”研究。^[10]

国内学者将该模型应用于分析我国公共政策执行过程并加以发展。既有研究可分为三个维度:第一类文献关注各种执行模式的支配性要素在中国情景下的准确性;^[11]第二类文献通过厘清模糊性与冲突性的概念内涵,重塑适用于中国制度结构安排的二维分析框架;^{[12][13]}第三类文献试图揭示不同执行模式间存在动态转换的可能,在一定程度上弥补传统静态分类忽视现实情境的复杂性与流动性而与历时性因素脱节的弊病。^[14]这些研究致力于更进一步地在多变量中确认关键要素并搭建结构性框架,将差异化执行置于统一的分析框架内依据维度组合进行“一对一映射”,尝试建立既符合现实、又对话主流政策执行理论的理论模型。

如何将政策执行复杂性知识研究的情景不断深化,科学地应用于既有研究的模型中,是探寻更具解释力政策执行模型的关键。实际上,既有建构“一对一映射”政策执行理论模型的研究鲜有基于执行方内部人视角来判断政策属性与特征,造成既

有理论模型与现实之间的张力。执行方并非机械执行上级指示的抽象“组织人”，而是由不同生存环境与实践经验形塑的复杂“社会人”，他们必然将个体特征有意识或无意识地融入执行过程。因此，面对同一政策文本的不同执行方往往基于主观认知重构一个新的“虚拟文本”，即对政策进行“再解读”，造成对政策类型的判断因人而异的现象。事实上，既有政策执行理论模型更侧重对政策文本的研判，并在此基础上添加政策执行的不同要素，但立足研究者视角的判断不一定契合执行方在现实中的考量。换言之，执行方在执行过程中不可能对学界提炼的影响因素“照单全收”。总之，执行方如何权变得执行政策，仍是一个悬而未决的迷思。如何基于执行方的“内部人”视角构建模型，从多个影响因素中识别出有限的关键要素并建立结构性框架，是政策执行研究进一步发展的关键。文章将尝试回应此问题。

（二）理论基础

既有研究为寻找影响政策执行的因素提供有益启发：自上而下的激励机制的驱动与约束作用。“激励”是指中央或上级政府通过正向（如奖励）或负向（如惩罚）措施，促使下级政府及官员积极执行政策。其核心在于将官员的个人利益与政策执行效果直接关联，从而形成驱动力。可以说，任何一项执行意愿强、执行绩效高的政策背后都有与之相对应的强大激励作为支撑。既有文献聚焦中国特殊制度安排，强调激励作为理解执行方行为的重要因素、组织的结构性特征对政府行为动机的决定性作用。

仅依赖激励不能确保政策执行。虽然以“干部晋升”为代表的制度设计被普遍认为具有强激励色彩，但执行方仍呈现出“选择性执行”“拼凑应对”等行为模式，这显然不是激励机制所决定的，背后涉及执行方对激励机制的复杂反应与执行能力的“不可抗”性约束。一方面，激励不一定显著生效，这取决于执行方对激励机制的反馈与机制本身的强弱是否相符。^[15]另一方面，执行方对既定任务的完成率不仅取决于其努力程度，还取决于其他不以意志为转移的客观因素。对执行方而言，中央或上级为其设置的激励契约可能是类似的，而行为选择的巨大

差异源于能力差异，例如冲突解决能力、资源拓展能力、部际协同能力、学习能力等。激励论的近期研究也指出基础能力将直接影响国家目标政策的治理效能。^[16]总之，仅依赖激励不能确保政策有效执行：一方面，执行方对激励的感知存在差异，这使得激励机制并不一定发挥作用；另一方面，激励机制并不直接提升执行方的能力。概言之，执行方对激励的感知与执行方的能力构成了政策执行的关键因素。

鉴于此，本文基于执行方对激励的感知及其执行能力，提炼出决定政策执行的两大维度“激励感知”与“自我效能”，搭建起“激励感知—自我效能”的政策执行模型。由于执行行为与执行效果间、政策产出与产出评价间仍存在着难以逾越的鸿沟——“情境”，即关于环境、技术、时间以及状态等不确定性（uncertainty）因素，与政策要求相合的执行行为并不一定能按照预期产生对政治系统和社会环境的有益变化。因此，学界目前关于执行有效与否的判断标尺莫衷一是。为保证研究的科学性和准确性，本文的理论建构更关注“行为选择”而非“执行效果”。

“激励感知—自我效能”模型并不致力于囊括所有涉及政策执行的可识别变量，而聚焦于洞察执行方真实行为逻辑的清晰图景。既有研究的模型多基于文本、制度等“白纸黑字”的客观要素展开，但政策执行的真实解释权在于执行方，其看到政策的真实反应是什么，为什么同一（特别是要素配置清晰）政策的执行存在偏差？这源于还未真正站在执行方理解政策执行。激励感知、自我效能是执行方关注的两个维度，这也是任何组织成员的理性选择：执行方会根据政策文件的客观要素感知激励的有效性，是真实的激励还是“画饼”？如果是真激励，执行方是否有能力匹配？对执行方而言，即使其感知的是强激励，能力不匹配意味着强激励失效；即使感知的是弱激励，能力匹配也能转弱激励为强激励。通俗地讲，激励感知、自我效能就如同两个变量组成的四象限，政策执行的核心在于执行方将政策归为哪个象限，而非政策本身决定。四象限的要素及其执行策略构成了真实世界的政策执行逻辑，而这一逻辑只有基于执行方视角才可能厘清。

三、“激励感知—自我效能”：政策执行者行动选择的分析框架

(一) 激励感知与自我效能的概念化

1. 激励感知及其衡量标准

激励效果取决于目标效价乘以根据以往经验进行的主观期望判断。^[17]本文所指的“激励感知”的即执行方主观判断得出的执行某一公共政策的驱动力。显然,本文的“激励感知”不同于既有文献强调的政策文件中列举出的激励措施,例如,将相关政策文件中白纸黑字注明的激励手段等作为激励维度的内容。“激励感知”与由中央或上级政府设置的规范化、制度化的激励机制或措施相区别。“激励感知”以激励机制为基础,但受到考核制度、隐性知识、关系网络等因素影响,因此不能等同于客观激励:第一,考核在指标设计、测量、计分、结果应用等方面存在制度性不足。^[18]一方面,“暗箱操作”等人为因素掺杂绩效,弱化了考核的权威性与专业性。另一方面,考核统计数据被形式化处理、包装等时有发生,^[19]加之某些评估带有一定的偶然性,考核结果与实际作为的脱钩削弱了激励效力。^[20]第二,下级会依据在与上级的互动过程中形成的“隐性知识”,如领导的各类偏好等,结合承载上级工作导向和潜在意图的“非正式激励”信号,自行揣度激励设置的初衷——是象征性口头威慑予以施压,还是实质性奖励追惩。总之,下级的“盘算”会削弱激励。第三,与下级存在着某种“联系”的上级为避免自身连带责任,往往对激励触发标准与门槛做出灵活调整、软化甚至“架空”制度刚性。第四,除制度因素外,内生能力也会影响“激励感知”。当执行方认识到任务全力以赴也难以完成,会将注意力分配至其他政策,进而及时止损。

“激励感知”的实质是执行方将多任务激励置于同一维度进行权衡取舍的过程。受制于“有限资源与海量任务”,执行方在应对上级的各项部署和检查验收时难以对所有政策一视同仁,而倾向于通过对比形成中心任务、重要任务和边缘任务的优先排序。在此过程中,执行方将多项任务不断再定义、再排序、再筛选,^[21]客观激励机制被相对的主观感知重置强弱。

需要说明的是,本文将此维度阐述为“激励感知”而非“意愿”“态度”“预期”等,这源于该维度实质是执行方将激励基于“情景化”再造的产物,故该维度的提炼应体现“激励”。

本文提炼出“激励感知”的三个常规部分为“抓绩效”“讲政治”“谋创新”,构成执行方“激励感知”强弱的衡量标准。

(1)“抓绩效”。我国多层级政府将由中央权威制定的经济高质量发展、社会事业发展、生态环境整治等重大战略目标分解为单位目标任务,以行政事务的形式层层部署、逐级下派并通过绩效考核等方式施压,责令下级在规定时间内执行。下级政府将考核目标责任书中对不同任务设置的分值(即权重),视为显现上级意图偏好和政策优先性的“信号灯”,^[22]这将直接影响政府对某项政策的注意力与资源投入多寡。因此,“抓绩效”是解释执行方行为选择的“常规”激励。

(2)“讲政治”。中国的政治与行政体制机制深度融合,公共行政不仅仅是技术性、操作性的管理过程,更嵌入到具有权威性的党政体制之中。^[23]这其中,担任政策意志创制者和利益聚合者角色的党委、政府处于最靠近权力中心的“实质权威”地位,而高位阶领导的讲话等非制度化的政治能显著激活官员“讲政治”的意识,进而催化政策执行。^[24]因此,“讲政治”比“抓绩效”更为直接、强烈,以“讲政治”驱动的政治任务在执行序列中占据高位。^[25]

(3)“谋创新”是指地方政府在“政绩”,即“讲政治”和“抓绩效”中进行自主创新。行政体制改革与治理模式现代化转型成为额外折射地方政府积极作为的象征,而这个过程实际上就是制度创新、技术创新的过程。^[26]通过良好的创新,政府能够在紧张的组内比较机制下吸引领导注意力以获得隐性晋升资本。^[27]因此,谋求职业发展的官员往往以治理创新的名义主动争创一些地方实践性任务进行组织和制度创新。^[28]

另外,执行方不只是机械性地“抓绩效”“讲政治”“谋创新”,将“抓绩效”“讲政治”“谋创新”有机勾连是其资源优化配置的重要方式,倘若执行方(结合上述)感知执行某一政策的驱动力强,即为“强

激励”,反之,则为“弱激励”。需要说明的是,符合“抓绩效”“讲政治”“谋创新”三重要素可能是强激励,符合任一要素也可能是强激励,这是执行方激励“情景化”再造的产物,而“情景化”要素的再造实则是“调整”激励机制设计的三种要素强弱。

2. 自我效能及其衡量标准

在具体的政策执行情境中,即使持有同样的强“激励感知”,不同的执行方也会采取不同的行为策略,造成差异的关键即为本文分析框架的第二个维度——“自我效能”。“自我效能(self-efficacy)”源于心理学的概念,指个体在特定情景中从事某种行为并取得预期结果的能力^[29],在政策执行的情境下被认为是执行方按照上级要求执行政策的能力有无^①。本文的“自我效能”概念限定于“按照上级要求执行政策”的能力,而不包括通过“附加”“替换”“打擦边球”等方式对改变原政策才达成政策目标的“能力”。按照国家和上级意志实施政策是政府组织赖以存在和延续的绩效合法性基础。执行方普遍面临“人少事多”的资源约束,倘若其认为缺乏按照要求缓解争端、调配资源、协调统筹等能力,即使执行意愿强烈,仍会展现出“心有余而力不足”的姿态而对政策异化执行,构成激励悖论。自我效能是一个动态的概念,并随新信息的获得而发生变化,^[30]这意味着找到“自我效能”有无的衡量标准极为关键。

本文归纳出“行政路径”“政治路径”与“合作路径”三种执行路径,作为判断执行方的自我效能有无的衡量标准。

(1)“行政路径”是指政府组织遵循程序化的科层运作机制,即上级将任务以常规行政事务的形式发派给下级,下级则遵照既定法律、法规、条例实现目标。简言之,“行政路径”就是让专业之人做专业之事,呈现理性官僚制下专业化、按章行事、各司其职等特征。但“行政路径”要求职责明确、机构分割与独立运作,这可能会强化“本位主义”,助长其将部门利益凌驾于整体利益之上,导致出现互相掣肘、组织僵化、壁垒高筑、碎片化执行等“反功能”,影响作为一个整体的政府组织有效运转。因此,对于某些牵涉多主体、依赖跨领域协调的“多属性”政策执行,需要“政治路径”弥合部门沟壑,填补真空地带。

(2)“政治路径”是指政府组织通过政治力量的介入,超越既有制度规范、常规行政程序,打破原有条块工作模式和专业分际而进行的生产性协作,^[31]是建立在政治权力基础上的执行路径。政府组织的执行意愿因利益差异而不同,政策执行可能陷入零和博弈,此时依赖权力主导、动员或强制干涉来黏合分化的科层结构,要求各主体优先服从上级,“运行在新的时速档位上”,^[32]通过以“运动式治理”为代表的组织运作是改善执行惯性、惰性与失控的高效机制。

(3)“合作路径”作为前两者的补充,是指政府组织通过与市场和社会多元主体开展合作来执行政策。现代化过程使政治资源由“聚集—垄断”式转向“弥散—辐射”式,广泛分布于公共与私人部门,传统封闭式政府也逐渐演变成现代开放参与式政府,公权力边界的适当缩减为社会与市场力量的适当扩张创造空间。^[33]随着政策目标的多元化,相较于政府垄断治理条件下的专业化、指令化实施,社会主体和经营主体可以提供更加多样化、差异化的灵活范式,企业法人、专业协会、公益组织、公民个人等参与其中协助政府共同应对,以减轻人力物力财力的压力,实现资源的高效配置以应对需求的井喷状态。

综上,“行政路径”“政治路径”与“合作路径”三种路径构成执行方“自我效能”的来源,并呈现从组织内向组织外不断配置资源的过程:行政路径强调政府组织内部基于专业化分工执行政策;政治路径强调政府组织内部在专业化分工难以执行的情况下,通过权力打破专业化分工,以“集中力量办大事”的形式执行政策;合作路径强调政府组织在“集中力量办大事”难以执行的情况下,通过向市场、社会汲取力量共同执行。对政府组织而言,这是三种不同的路径,且资源配置水平不断提升。在面对任务时,执行方会对其能力与任务要求进行评估匹配,识别手中“有何牌可打”,是组织常规运作即可执行,还是需要组织集中力量执行,还是需要组织结合市场、社会的力量执行,倘若拥有(通过上述三条路径中至少一条或多条组合)按照上级要求执行政策的能

^① 本文的效能有无强调结果事实判断,而不涉及对上级决策能力与下级执行能力的评判。例如,“无效能”既可能是由于上级出于政绩冲动而不考虑下级执行成本,一味层层加码下达“不可能完成的任务”,下级只能被动应付,也可能是下级政府自身懒政怠政,执行能力低下。

力,即为“有效能”,反之,则为“无效能”。值得说明的是,这三条路径对应的执行方不仅是“块”,也可能是“条”,“条”是专业化分工的产物,打破“条”内部基于专业化分工的办公室进而集中力量办大事属于“政治路径”,而“条”向市场、社会寻求支持属于“合作路径”。

(二) 三种模式:维度相乘对应的“理想类型”分析

本文根据激励感知的强弱和自我效能的有无,划分出三种作为“理想类型”的政策执行模式(见图1):循规性执行(强激励、有效能)、变通性执行(强激励、无效能)、象征性执行(弱激励、有效能;弱激励、无效能),构建一个执行方选择执行模式的解释力框架。

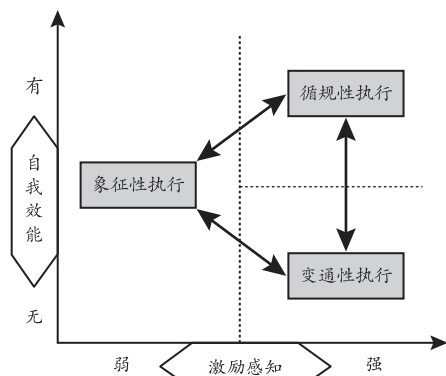


图1 “激励感知—自我效能”模型

1. 循规性执行:强激励、有效能

循规性执行是指执行方对某一政策感知为“强激励”且“有效能”时,忠诚地按照上级要求实质性执行政策。在这种情况下,上级往往通过绩效考核、干部任命、监督问责等手段或以政治动员等形式对政策执行进行强力驱动,促使执行方对该政策激励的感知划入“强激励”范畴。同时,由于执行方判断其拥有按照要求执行政策的能力,自然通过常规方式,即按照文本规定执行政策而规避“自作主张”附带的“法律风险”与“政治风险”。因此,在具备能力按照上级要求执行政策的情况下,执行方倾向于选择常规化、按部就班的循规性执行以规避风险甚至获得加分。综上,循规性执行意味着执行方按照政策要求实质性的执行政策。

2. 变通性执行:强激励、无效能

变通性执行是指执行方对某一政策感知为“强激励”但“无效能”时,会变通上级下达的政策要求来实现政策目标。目标管理责任制下高度目标约束

与低度过程约束等制度因素为执行方在执行过程中“各行其是”提供可能。与循规性执行在激励方面相似,该类政策普遍具备强激励:执行方或感知到巨大收益而愿意“孤注一掷”,或感知无条件执行的政治声势与执行不力的问责预期。由于无效能,执行方被迫采取变通性执行予以策略回应,即“在未得到决策者正式准许、未通过改变制度的正式程序的情况下,自行作出改变原制度中的某些部分的决策,从而推行一套经过改变的制度安排”。^[34]变通性执行既包括兼具“完美行政”和“地方利益代表人”双重角色的执行方为追求有效治理对政策进行酌情调整的积极变通,^[35]也包括执行方不得不铤而走险采取“上有政策、下有对策”的消极变通。总之,变通性执行强调实际行动对原有政策的相机调整与“再决策”,即执行方会采用与原政策不尽相同的安排执行政策。

3. 象征性执行:弱激励、有效能;弱激励、无效能

象征性执行是指执行方对某一政策感知为“弱激励”,甚至无心判断有无效能,均会在表面上按照上级要求,实则进行形式化执行。某一政策可能并未设置明确或可量化的指标任务、时限要求或奖惩措施,导致在执行方海量任务的执行排序中先天失位。面对海量政策、制度化资源匮乏等多重挤压下的执行方一旦将某一政策划入“弱激励”范畴,便失去意愿去贯彻落实。受限于“下级服从上级”的组织基础,下级在实际执行过程中完全置上级权威于不顾、公然拒不执行的“政策抵制”鲜有发生。取而代之的是,下级通过“表面响应拥护、实质观望拖延”的象征性执行予以敷衍塞责、虚置政策,即“摆花架子”“做表面功夫”以代替办实事、求实效。总之,象征性执行意味着执行方无意愿实质性执行政策,仅仅简单做形式化处理。

综上,本文提炼出“激励感知—自我效能”类型学框架,模型以执行方对客观政策的激励感知为出发点,最终又落脚于执行行为与政策要求的相合程度,构成逻辑闭环,这体现的是西方“自上而下”路径的学者们强调的上级权威控制与约束下级行为选择的一面;同时模型立足执行方视角,揭示执行方对“激励感知强弱”“自我效能有无”的综合研判是行为选择的直接依据,这体现的是“自下而上”路径的

学者们关注的执行方的价值取向、风险偏好、执行能力等因素影响其行动的一面;总体呈现出执行过程中大一统体制下的服从刚性与地方自主性的双重属

性,实现“自上而下”与“自下而上”的整合(见图2),并建立起二者之间的结构性框架,为厘清、透视执行方政策执行过程提供一个统一直观的理论视角。

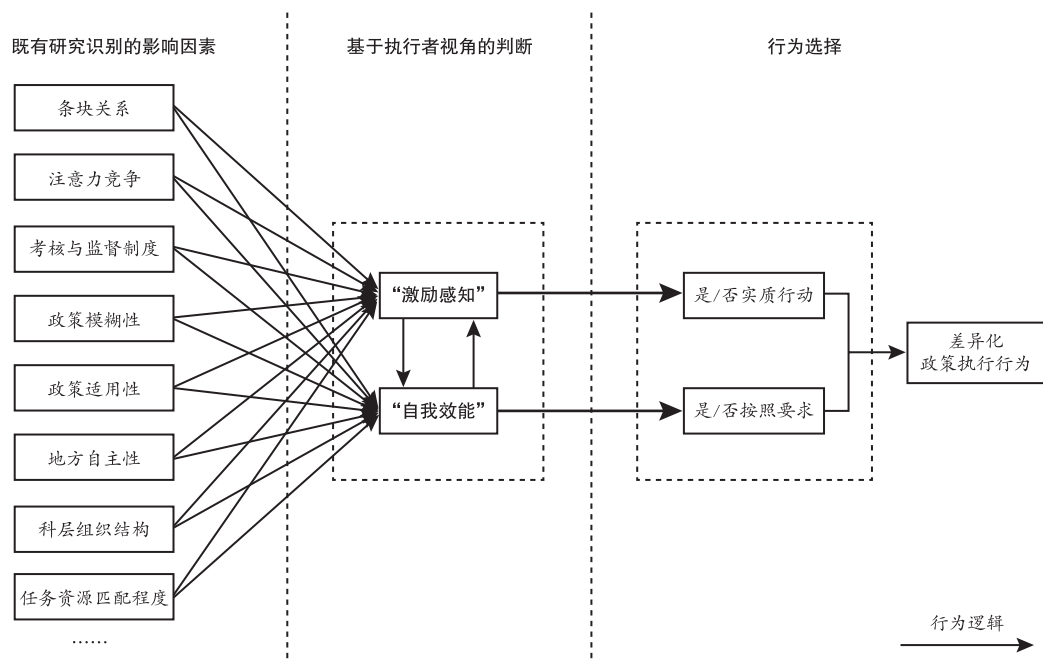


图2 “激励感知—自我效能”模型的分析逻辑

四、S县的“两集中、两到位”改革

案例研究适用于难以控制相关因素且发生在当代的事件,^[36]强调展现一系列事件的(决策)过程。通过时间线的延展将案例切割成多个案例的单案例是理想的比较案例,它最可能控制住其他因素,并通过时间线上某些因素的变化反映可能存在的因果变化。^[37]本部分以S县行政审批制度改革中“两集中、两到位”工作为例,通过捕捉关键节点上维度组合的变化,在对S县行政服务中心(以下简称“中心”)改革官员推动改革过程的共时性细节描述的基础上叠加历时性纵向演进分析,检验“激励感知—自我效能”理论模型的现实解释力。

推进行政审批制度改革是全面深化改革的基础性工程。“两集中、两到位”改革被认为是行政审批制度改革从被动转向主动、从弱势转向优势的关键。“两集中、两到位”具体是指在“应进则进”原则下,推进县域各职能局内部分散的行政审批事项向一个办公室集中、所有行政审批办公室向“中心”集中,保障所有行政审批事项以及集中该事项的部门办公室入驻“中心”。这将赋予改革主体统筹相关主体的有力抓手:“中心”与各部门负责审批业务的办公室

形成科层格局,“中心”可以通过考核强制各审批办公室服从并执行改革。^[38]此外,“两集中、两到位”意味着真正实现申请人在一幢大楼内完成行政审批所有流程的“一站式服务”。总之,“两集中、两到位”不仅解决了“来回跑、多头跑”的“量变”问题,还助推推行政审批制度改革模式的“质变”。^[39]

S县的改革始于2009年、历时6年完成。S县的改革并非一帆风顺,从领导支持到领导沉默,改革的过程曲折反复。那么,作为改革执行方的“中心”官员如何推动改革,特别是如何在逆境下推动改革?改革又如何通向成功之路?考察S县“两集中、两到位”6年改革的诸多样态及其成因具有重要意义。事实上,任何突破改革深水区的堵点、难点的实践经验与理论知识都值得提炼,这些成功改革不会随着时间的流逝而褪色,反而因更多改革由浅入深而弥足珍贵。

(一)部门本位与权责错配下的“蛮干”:“强激励、有效能”的循规性执行

2009年,在中央不断下发文件要求规范审批行为、创新审批服务方式的背景下,地处东南沿海的S县政府在调研学习全国多地行政审批制度改革经验

后,提出要通过推进行政审批事项进驻“中心”以进一步深化行政审批制度改革。

作为改革的执行方,S县“中心”官员将该项工作视为“抓绩效”“讲政治”“谋创新”的完美契机,具有“强激励”。“抓绩效”是指“中心”官员推进这一工作是为完成上级布置的行政任务。S县主要领导通过发布行政命令推动该政策实施,而“中心”官员则通过完成任务来提升工作成绩。“讲政治”是指“中心”官员通过执行政策来展现对上级工作路线、政治方向的拥护。行政审批事项进“中心”的工作得到Z省和H市的文件动员支持:Z省发布《推进县级机关内部行政审批职能整合和集中改革实施方案》,要求在年内全面完成县级行政机关内部行政审批职能整合和集中改革工作;H市则要求各区、县(市)参照“两集中、两到位”的整合模式,推动审批职能向一个内设机构集中、审批事项纳入“中心”办理监管。时任县长C更是提出“进‘中心’是原则,不进‘中心’是例外”的明确要求。多个红头文件的发布和会议的密集召开表明领导层对该工作的重视。为此,“中心”官员紧紧围绕县委、县政府的主要工作,力争成为县委、县政府关注民生、联系群众的主窗口。可以说,完成该项工作符合省、市以及县领导的共同期待。“谋创新”是指由于当时行政审批制度改革在各地进展较为缓慢,“两集中、两到位”工作提出的“要求所有行政审批事项进驻‘中心’”是当之无愧的“创新”。倘若S县“中心”能“先行先试”,一旦成功很可能成为“全市第一”“全省第一”甚至“全国第一”,形成显著政绩。

拥有“领导重视”这一权力加持的“中心”官员认为自身具备通过“行政路径”和“政治路径”执行政策的能力。“行政路径”源于“中心”本身作为县政府的派出机构,官员具有按照行政体制安排和部门专业化分工独立运作的能力。“政治路径”源于S县主要领导通过高位推动要求各部门优先服从上级、配合改革。高度重视“两集中、两到位”工作的S县建立了推进集中审批工作领导小组、推进机关内部行政审批职能整合和集中改革工作领导小组,均由县长任组长,常务副县长任副组长,多名部门行政一把手任成员,负责“两集中、两到位”的推进。领导小组下设办

公室在“中心”,“中心”主任、副主任担任办公室主任和副主任,负责“两集中、两到位”的日常工作。“高规格”领导小组承担枢纽机制的角色,它的创设是领导改革决心的集中反映。上级通过高位推动赋予“中心”官员通过“政治路径”执行的能力。

因此,S县“中心”官员在“强激励、有效能”下按照上级要求积极推进该工作,即循规性执行。具体分四步走:首先,梳理符合进驻“中心”条件的行政审批事项;其次,拟定“两集中、两到位”方案,明确改革总体要求、实施范围,报送县委、县政府,以便为各部门提供制度化遵循;再次,整合现有场地,主动对接各部门剥离审批事项,专设行政审批科室并向“中心”集中;最后,向常务副县长提交因各种原因未能进驻“中心”的审批事项清单,常务副县长根据清单向部门“要权”。简言之,“中心”官员可以通过县领导介入的“政治路径”来解决“行政路径”未完成的难题。

然而,“中心”官员的循规性执行陷入“改革难推进”的困境。这源于以下三点:第一,“两集中、两到位”工作冲击部门架构,打破上下级业务对口关系。以市公安局S县分局为例,该局包含26个具有审批权的科室,将26个科室审批权集中意味着对各科室重新整合,这并不符合实际。一方面,县公安局调整组织架构后无法直接与市公安局、省公安厅对接,有悖公安条线的垂直管理;另一方面,类似于对部门洗牌的“两集中、两到位”将打乱公安日常运作,可能影响S县政府关键考核。同时,公安审批的业务系统内含大量保密数据,S县政府难以承担数据共享发生事故的责任。第二,“两集中、两到位”工作本质上是权力关系和资源格局的重整,部门普遍不愿配合。部门在本位主义下的资源主要包括信息和权力,而“两集中、两到位”工作要求审批授权的充分和审批信息的透明,自然遭到反对抵触。第三,“两集中、两到位”工作对“中心”办公场地和形式提出新要求。各部门行政审批办公室进驻要求“中心”拓展空间、加强硬件建设,而场地有限阻碍了改革进程。

这一阶段的执行结果令人失望。相较于2009年初“中心”工作计划中的“将144项行政许可和

33项非行政许可事项纳入“中心”，年底时只有56项行政许可和非行政许可项目进入“中心”，31.9%的进驻率与年度目标56.6%相差悬殊。S县“中心”官员的循规性执行并不顺利。

(二)领导支持“名实分离”下的“取巧”：“强激励、无效能”的变通性执行

2010年，“中心”官员仍然在“强激励”下追求政策目标的实现。县主要领导多次召集各部门和“中心”主要领导召开关于加强“中心”建设的专题会议，要求按照“能进则进”原则由“中心”和人事局根据部门职责排查梳理审批项目，提交县政府同意后统一集中进驻“中心”，相关部门要积极配合。对“中心”官员而言，以“两集中、两到位”推动行政审批事项进驻“中心”是领导指示的重要任务，是上级精神、政治方向和战略部署的集中表现，是通过创新在机构竞争中脱颖而出的绝佳机遇。因此，“中心”官员在“强激励”下继续前行。

与前一阶段不同，驶入改革“深水区”的“中心”官员认识到自身“无能力”不折不扣地按照要求执行政策。一方面，“行政路径”失效源于“中心”官员权责错配。“两集中、两到位”本质上是对审批部门的流程和组织再造，这要求存在一个凌驾于各部门之上的组织运用权力强制执行。“中心”作为制度创新的产物，未被赋予高于其他部门权威和改革所需职权，使其缺乏统筹的抓手，所谓“对接”更多的是“中心”官员基于“熟人关系”的请求。换言之，处于弱势地位的“中心”面对同等级别的被改革主体的反对无能为力。因此，改革推进与否基本取决于领导的支持力度。

“行政审批事项进驻‘中心’，各职能局表现出‘难’，然后用各种理由搪塞，比如影响部门运作，影响S县绩效，违背上级制度规定等。‘中心’只能请主要领导协调。”——摘自与S县负责改革官员的访谈(访谈日期：2020年8月26日)

另一方面，“政治路径”失效源于上级领导支持趋于“名实分离”，如领导在公开场合提出坚持拥护某项工作，实质上却未提供有力支持。随着“两集中、两到位”改革的政治风险凸显与部门冲突激增，改革被放缓，表现为县政府在行政审批事项进驻“中

心”协调会上由行政命令转为行政协调，区别在于：行政命令下的常务副县长会根据清单直接向各部门“要权”，对部门施加压力；行政协调下的常务副县长也“要权”，但“点到为止”。S县领导对“两集中、两到位”的态度由实质支持转向象征支持，这是政府基于多任务考核逻辑权衡的结果。S县领导对该项工作的注意力消退意味着“中心”官员通过“政治路径”执行的能力也削弱。

“大家既是上下级，又是合作关系。领导虽然不能对所有部门详细了解，但对各部门的重要权力心里有数，极少出现为了这种工作破坏关系。”——摘自与S县负责改革官员的访谈(访谈日期：2020年9月2日)

因此，自2010年起，“穷则思变”的“中心”官员在“强激励、无效能”下开始“取巧”地选择变通性执行。由于办公场所受限是S县“中心”难以扩展的重要原因，碍于部门审批人员多、审批规模大，“中心”官员提出“设立分中心”的替代方案，即各部门内部成立类似的行政审批管理科室，以集中办事大厅的名义作为分中心纳入“中心”体系。“中心”对各分中心实行双重管理，以主管部门为主，即行政审批和公共服务权责不变、工作人员编制性质不变，分中心受理审批和服务事项遵循“中心”标准。

在“中心”官员的推动下，分中心建设有序展开：国税办事大厅、财政地税办事大厅、公安出入境办事大厅、国土办事大厅、社保办事大厅、房管办事大厅、住房公积金管理大厅等设为“中心”的分中心。通过制定分中心条例，“中心”实现了对行政审批事项的“名义”控制。

“这种变通是无奈之举，但为改革保留了希望……在基层，任何工作都是相互的，相互理解才能保持长久合作。”——摘自与S县负责改革官员的访谈(访谈日期：2020年7月27日)

2010年于S县改革意义重大，“两集中、两到位”政策的变通实施令事项进驻率飙升。S县“中心”官员“两条腿走路”：一方面协助县政府梳理全县行政许可和非行政许可事项，按照“能进则进”的原则组织16个部门的128个事项进驻“中心”；另一方面，在场地有限的情况下，将规模较大、人员较多、空间布局复杂而无法进驻“中心”的部门设立分中心，并

将改革阐释为“中心+分中心”的创新形式。这一阶段,“强激励”却“无效能”的“中心”官员并没有完全按照“两集中、两到位”原政策要求将行政机关审批科室向“中心”集中,而是通过设置分中心的策略来达成进驻更多行政审批事项的政策目标。

(三)变通红利饱和诱发激励弱化下的“虚置”:
“强激励”转向“弱激励”的象征性执行

随着建设分中心的变通红利饱和,“中心”官员认识到该工作已基本完成,“强激励”转向“弱激励”。2011年,省市继续提出行政审批事项进驻率的相关指标,指出存在大批审批事项并未纳入“中心”业务范围且游离监管,这意味着S县必须将还在“中心”外的审批事项整合进驻。然而,分中心建设陷入停滞,这源于一些部门继续找理由拒绝,如财政吃紧:分中心的建设与运营需要支出高额成本。显然,随着指标要求的不断拔高,无论是倚仗同僚间人际关系好言劝解还是退一步提出不涉及核心管理权限转变的分中心方案,一些部门仍不配合。“中心”官员希冀依靠非正式运作下的“变通”,自行调整部分安排来达成目标的尝试也宣告结束。自此,“中心”官员认识到该工作的不可操作性,“抓绩效”“讲政治”“谋创新”皆成“泡沫”,无奈之下选择投身于其他重要任务上,如投资项目审批代办等来止损。可见,虽然关于“两集中、两到位”的激励机制保持稳定,但内生的能力要素影响官员对该项工作的“激励感知”强弱,甚至可以说能力“一票否决”激励,这也印证了本文对“激励”重新概念化的合理性。

至于“自我效能”维度,显然,“中心”官员连借助变通等手段都无法达成政策目标,遑论严格按照上级要求执行政策,即“无效能”。^①自此,“走投无路”的官员在“弱激励、无效能”下选择象征性执行。为完成上级指标,“中心”官员在形式上推动行政审批事项进驻“中心”。这种进驻更多是“应付”。这体现在此次进驻“中心”的事项质量参差不齐:一方面,一些部门采取“去瘦留肥”的手段保留重要事项,将一些办件量少或不涉及单位核心业务的事项抛给“中心”,即“小进大不进”;另一方面,有些部门虽然按照要求在表面上完成了事项进驻和人员派驻,但真正的事项办理仍在原部门,导致“体外循环”:部

门往往派人前往“中心”,将申请人的审批申请件收走,发放至分散的后台部门。换言之,窗口仅具有“收发室”的功能,审批权力的行使仍以原部门指令为基准,即“名进实不进”。可见,这一阶段,“中心”官员并未采取具体措施将政策落实到位、切实掌控对事项的组织协调与管理监督,取而代之的是象征性的执行活动。

象征性执行的情况也可从政府政策文件的话语表述中见微知著。不同于2009年S县“中心”工作要点中清晰明确地指出“要将144项行政许可和33项非行政许可纳入‘中心’”,以及2009年的工作情况汇报“共56个新增行政许可和非许可项目进驻‘中心’”,2012年与2013年的政府文件中对该项工作的安排部署较为笼统、模糊、留有余地,如“按照‘能进则进’的原则,协调各部门将保留的审批事项继续纳入‘中心’”“在空间允许的条件下,推动新一批审批事项进‘中心’,力争事项进驻率在现有基础上再提高10个百分点”,甚至在2011与2012年的工作总结中对“两集中、两到位”工作进展情况只字未提。

(四)领导重视、高位推动与自发探索下的“重振”:
“强激励、有效能”的循环性执行

2014年,S县主要领导更替带来政府政策诉求与行动目标的调整,“表面响应、实则虚置”的“两集中、两到位”工作再次展现出“抓绩效”“讲政治”“谋创新”的“强激励”。“抓绩效”是指“中心”官员执行新领导通过行政命令派生的改革任务。年初,S县主要领导“大换血”,新任县委书记在前任将S县打造成“H市行政审批速度最快县”的基础上提出将S县打造成“Z省行政审批速度最快县”。作为深谙行政审批制度改革的堵点、难点的新任县长L批示“‘中心’要提出进一步提高办事集中度、提高效率”,并提出“两集中、两到位”的“两个100%”:实现审批事项100%集中、审批授权100%到位。“两集中、两到位”成为上级给“中心”下达的任务。“讲政治”是指“中心”官员推进“两集中、两到位”彰

^① 需要指出的是,在政府实际运作过程中还存在着“弱激励、有效能”的情况,这一点也与模型推演相符。笔者在调研过程中发现,面对某一政策,执行方往往首先瞄准“激励”维度,唯有被划入“强激励”范畴的政策才能触发后续关于能力的判断,而一旦政策被划入“弱激励”范畴,官员将无心判断自我效能有无,均采取“象征性执行”。

显对政治路线的忠诚。提升“中心”办事集中度不仅是新任领导的目标,更是S县民众的诉求与期待。在2014年1月第二次党的群众路线教育活动中,作为服务群众“最后一公里”的政务服务被S县民众选为必须解决的问题,窗口办事集中度不高问题被直接指出。因此,“两集中、两到位”成了最高级别的政治要求——切实解决群众办事的“最后一公里”,强烈触发“中心”官员“讲政治”的敏锐意识。“谋创新”是指由于当时各地的“中心”官员均未实现所有行政审批事项进驻,打造“两个100%”具有“首创”的色彩。总之,主要领导对该项工作史无前例的重视与支持被“中心”官员强烈感知,使其再次将该工作纳入“强激励”范畴。

“L县长在任是‘中心’发展最快的时候,县长时常午饭后前往‘中心’微服私访,当时改革的许多难题都仰仗L县长。”——摘自与S县负责改革官员的访谈(访谈日期:2020年8月12日)

更重要的是,这一阶段“中心”官员在S县主要领导的支持和其自发探索下获得通过“行政路径”“政治路径”和“合作路径”的执行能力。如上所述,前一阶段“弱激励”转向“强激励”的关键原因在于“中心”官员意识到任务的不可操作性,此次工作重启不仅取决于“强激励”,也在于“有效能”。“行政路径”源于行政体制安排下的法定权力赋予。“政治路径”源于新任领导的三令五申与协调干预。在S县第十五届人民政府召开第十七次常务会议,L县长着重要求各部门要把推行“两集中、两到位”工作摆上重要议事日程,并授意各部门主要负责人为此次进一步推进“两集中、两到位”工作的第一责任人,强化各部门对“两集中、两到位”工作重要性的认同。2014年7月颁布的《H市S县人民政府关于进一步推进行政审批“两集中两到位”的实施意见》文件明确各级各部门要在全面梳理行政职能和借鉴市级机关经验做法的基础上,重新界定本次归并中涉及科室的职责权限,提出切实可行、符合规定的内设机构调整方案和审批项目进驻县“中心”集中办理的方案。不仅如此,新领导为推动改革主动从“幕后”走到“台前”:不是让“中心”自行协调或象征性地颁布文件背书,而是通过权力强制,向拒绝配合的

职能局发号施令、甚至出面与职能局领导商谈。此外,“合作路径”源于“中心”官员为杜绝各部门的偏差执行而展开的自发探索。碍于“两集中、两到位”工作的特殊性,上级权力的介入突破了“改革难推动”的困境,却无力突破“改革执行偏差”的困境,这源于各部门基于专业主义的权力生产衍生出的信息优势,借此对改革施加隐形阻力。为此,“中心”官员通过与社会合作来共同督促“两集中、两到位”的实质落地(后文将对此“合作路径”进行详述)。

因此,这一阶段的“中心”官员在“强激励、有效能”下重新将“两集中、两到位”改革提上日程,“从令如流”般选择循规性执行。“中心”官员调整了2014年的工作计划:“两个100%”成为重中之重,力争在11月30日前完成全部行政审批事项进驻“中心”。“中心”专门成立“两集中、两到位”领导小组,由两位主要分管领导负责相关事宜。领导小组成员负责各职能局入驻“中心”集中办理审批事项的方案,主要包括进驻“中心”的行政审批事项以及进驻情况统计。即便如此,这一阶段的循规性执行并非一帆风顺。以国土局为例,作为中央及省垂直管理部门的国土局名义上集中所有事项于已进驻“中心”的土地利用规划科(耕地保护科),却被暗访的“中心”发现其实则在搞“体外循环”。为此,“中心”官员一方面主动与国土局领导协调,另一方面向县政府汇报:仍有部门对“两集中、两到位”改革的认识还不到位,存在“名进实不进”的现象;仍有部分事项,存在着行政审批流程外的部门内部流程,未实质授权到位。为此,拥有20年国土资历的L县长亲自出面与国土局局长协商相关事宜。在“条”与“块”讨价还价的过程中,“条”往往通过选择性释放信息制造业务壁垒来弥补权力关系的不对等进而与“块”互动,但这对拥有丰富国土资历的L县长并不奏效。经过三次约谈,国土局最终妥协,承诺落实“两集中、两到位”。

国土局并非个例。“中心”与各部门间客观存在的信息不对称导致“体外流转”、剥离实质审批环节等情况始终存在,“合作路径”便成为规范执行的关键。具备审批权限的各部门基于信息差对“两集中、两到位”有意或无意的偏差执行,而专业知识不足的

“中心”官员难以广泛深入各部门具体业务中导致偏差普遍存在,改革真假难辨。对此,“中心”决定接受群众监督,倚仗社会力量根除此类乱象,具体分三步走:第一,在各窗口显眼处悬挂部门《审批授权书》,事项各环节受理人员名单及《事项一览表》,修订制作《服务指南》,公开事项信息、承诺时限、人员信息等,全面接受监督;第二,向社会公开“两集中、两到位”工作情况,承诺全部审批不出“中心”,杜绝体外循环;第三步,会同县监察局,通过检查案卷、电话回访、问卷调查等形式全程跟踪,对审批流程仍未全程纳入“中心”的部门严厉问责。与群众合作执行的想法源于“中心”官员对历年工作的反思:如果没有群众监督,审改工作就像“过家家”,改革成果难以固化。

终于,在县委、县政府的指导督查与“中心”官员的协调反馈下,2014年全县所有部门均实质落实“两集中、两到位”工作,“体外循环”“多头跑”等问题也得到有效遏制。

综上,改革从“循规性执行”到“变通性执行”再到“象征性执行”最终回归“循规性执行”的转变在这四个阶段中,每次激励感知、自我效能的维度组合对应特定的执行模式。此外,既有基于静态视角的研究更多强调同一政策过程中政策执行模式一以贯之,鲜少关注模式重叠共存或是互相转换的可能。但现实则是在同一政策周期内,执行模式也可能交错并存、动态转换。政策执行并非于时间横截面上割裂孤立的存在,而是内生地涵盖了因现实流动性与复杂性产生的模式动态转换。只有敏锐捕捉关键节点上维度组合的变动态势,才能准确剖析、甚至预测不同执行阶段执行主体的行为选择。

五、结论

政策执行是政治学与公共管理研究的永恒议题。尽管学界对该问题已进行了极具启发性的思考与探索,但有关复杂政策执行现象背后的地方政府及其官员的行为逻辑仍需进一步理清。本文尝试搭建“激励感知—自我效能”模型,揭示政策执行取决于执行方感知的“激励”强弱与按照上级要求执行政策的“能力”有无,并将政策执行划分为循规性执行(强激励、有效能)、变通性执行(强激励、无效能)

和象征性执行(弱激励、有效能;弱激励、无效能)三种模式。“抓绩效”“讲政治”“谋创新”构成执行方感知激励强弱的标准,“行政路径”“政治路径”与“合作路径”构成执行方衡量自我效能有无的标准。进而,文章通过纵贯追踪S县行政审批制度改革中“两集中、两到位”工作的渐进过程以及行为表征,检视该框架对阶段性执行模式嬗变及其背后逻辑的解释力。“激励感知—自我效能”模型有如下理论意义。

第一,本文基于执行方视角,提炼了一个不同于既有研究解释政策执行的分析框架。“掌握资源、权力、转换工具、优势联盟等支配性要素即可实现有效执行”的观点有待商榷,政策执行逻辑的真正解释权在执行方。激励感知、自我效能是执行方关注的两个维度,这两个维度如同两个变量组成的四象限,政策执行的核心在于执行方将政策归为哪个象限,而非政策本身决定。鉴于此,该模型可能对任何经验世界的政策执行过程提供解释,这源于所有政策执行的逻辑实际都可以被归于执行方考虑问题的四象限,而模型的意义进一步延伸:在静态层面,“激励感知—自我效能”模型尝试将既有的政策执行模式统一到模型中,既有研究所提出的各种政策执行策略均可纳入本模型提供的三种政策执行模式;在动态层面,“激励感知—自我效能”模型展现了执行者的行动选择在政策执行中不是一成不变的,而是随时间变化而变化,即在循规性执行选择、变通性执行选择、象征性执行选择三类选择之间动态切换。总之,该模型实现了对静态行动与动态选择的“整合”,即政策执行者在不同的情况下会采用不同的执行模式。

第二,本文构建的解释模型引入“激励感知”,强调对客观激励的谨慎看待。虽然激励机制被广泛应用于组织管理,但真正起作用的是激励对象对于激励的“感知”。事实上,激励感知是执行方基于客观激励的情景化产物,它与客观激励相关却不相同。

第三,“激励感知—自我效能”模型绝非执行方“任意”“偶然”的主观判断,其“主观考量”是综合考量的产物。“抓绩效”“讲政治”“谋创新”与“行政路径”“政治路径”与“合作路径”构成了综合考量的恒常标准,这些恒常标准使得模型具有实证意义。①

[参考文献]

- [1] 周雪光. 中国国家治理及其模式: 一个整体性视角[J]. 学术月刊, 2014 (10).
- [2] 凌争. 走出案例研究的迷思: 两种视角与两种能力[J]. 经济社会体制比较, 2022 (5).
- [3] Sabatier P, Mazmanian D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*, 1979: 481-504.
- [4] Lipsky M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Service*. USA: Russell Sage Foundation, 2010.
- [5] Berman P. The Study of Macro-and Micro-implementation. *Public Policy*, 1978 (26): 157-184.
- [6] Linder S H, Peters B G. A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Review of Policy Research*, 1987 (6): 459-475.
- [7] Hjern B. Implementation Research—The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 1982 (2): 301-308.
- [8] Elmore R F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 1979 (94): 601-616.
- [9] Matland R E. Synthesizing The Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995 (5): 145-174.
- [10] Cairney P, Heikkila T, Wood M. *Making Policy in A Complex World*. UK: Cambridge University Press, 2019.
- [11] 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 (2).
- [12] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架: 以住房保障政策为例[J]. 政治学研究, 2014 (1).
- [13] 吴少微、杨忠. 中国情境下的政策执行问题研究[J]. 管理世界, 2017 (2).
- [14] 袁方成, 范静惠. 政策执行模式的转换及其逻辑——一个拓展的“模糊-冲突”框架[J]. 中国行政管理, 2022 (3).
- [15] 徐现祥、王贤彬. 晋升激励与经济增长: 来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济, 2010 (2).
- [16] 周黎安. 行政发包制与中国特色的国家能力[J]. 开放时代, 2022 (4).
- [17] Vroom, V. H. *Work and Motivation*. New York: John Wiley Press, 1964.
- [18] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013 (3).
- [19] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J], 社会科学, 2012 (11); 陈家建、边慧敏、邓湘树: 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013 (6).
- [20] Milgrom P R, Roberts J, Roberts J. *Economics, Organization and Management*. USA: Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1992.
- [21] 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 (2).
- [22] Tsui K Y, Wang Y. Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 2004 (177): 71-90.
- [23] 贺东航、孔繁斌. 重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展[J]. 公共管理与政策评论, 2020 (4).
- [24] 贺东航、孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019 (4).
- [25] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011 (1).
- [26] 何艳玲、李妮. 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017 (1).
- [27] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007 (7).
- [28] 陈那波、李伟. 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较[J]. 社会学研究, 2020 (4).

- [29] Bandura A. Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological Review*, 1977 (84): 191.
- [30] Gist M E, Mitchell T R. Self-efficacy: A Theoretical Analysis of Its Determinants and Malleability. *Academy of Management Review*, 1992 (17): 183-211.
- [31] 凌争、吴金兴. “隐性控制”下的垂直管理部门自主性研究——兼论垂直管理下政府间条块关系的嬗变[J]. 公共管理学报, 2023 (1).
- [32] 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).
- [33] 王华. 治理中的伙伴关系: 政府与非政府组织间的合作[J]. 云南社会科学, 2003 (3).
- [34] 制度与结构变迁研究课题组. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊(香港), 1997 (21).
- [35] 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).
- [36] Yin R K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. USA: Sage Publications, 2017.
- [37] Pressman J L, Wildavsky A B. *How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. USA: University of California: Berkeley, 1973.
- [38] 凌争. 权力整合: 县域行政审批制度改革的演进逻辑[J]. 中国行政管理, 2022 (5).
- [39] 凌争. 行政审批制度改革的县域图景: 成就与挑战[J]. 政治学研究, 2022 (5).
- (责任编辑 高山)

Perceived Incentives and Self-Efficacy: A Decision-Making Model of Policy Implementers

Ling Zheng

[**Abstract**] One of the key objectives of policy implementation research is to distill a limited set of critical factors among numerous influences and to establish a structural framework. Existing studies tend to position differentiated implementation within unified analytical frameworks through dimensional combinations and “one-to-one mapping,” but few have developed theories from the perspective of implementers themselves. This article constructs a “Perceived Incentives - Self-Efficacy” model: “Perceived Incentives,” grounded in incentive mechanisms, emphasizes the subjective assessment of the driving forces behind policy implementation, with “performance orientation,” “political compliance,” and “innovation pursuit” serving as criteria for evaluating the strength of perceived incentives. “Self-Efficacy” highlights implementers’ ability to execute policies as required by higher authorities, with “administrative,” “political,” and “collaborative” approaches serving as criteria for assessing the presence or absence of self-efficacy. Based on the two dimensions of perceived incentive strength and self-efficacy, policy implementation is categorized into three modes: rule-following implementation, adaptive implementation, and symbolic implementation. Using a six-year case study of County S’s “Two Concentrations and Two On-Site Services” reform, the article examines the model through a longitudinal analysis of the incremental process and phased changes in the county’s administrative approval system reform.

[**Keywords**] policy implementation, perceived incentives, self-efficacy, administrative approval reform, state governance

[**Author**] Zheng Ling is Associate Professor at Zhou Enlai School of Government, Nankai University; Research Fellow at Joint Research Center for Chinese Government Development and the Center for Digital Government and Data Governance, Nankai University. Tianjin 300350