

# 嵌套式回应：民生政治运行的 制度体系及其实现机理

韩万渠 邱铜铜

**【摘要】** 保障和改善民生是中国共产党践行初心使命、彰显制度和治理优势的重大命题。既有研究强调保障和改善民生之于国家治理正当性的政治价值，缺乏对民生政治运行制度体系及其实现机理的系统考察。嵌套式回应构成中国民生政治运行的总体特征。宏观制度层面，以“五年规划”为主线的嵌套体系为共性民生议题的嵌套式回应提供总体性架构；中观组织层面，以“项目制”为主线的条块嵌套结构遵从科层合理性逻辑，推动着民生政策的梯级扩散；受制度和组织嵌套体系的双重框定，微观行动层面地方政府以“多任务回应”为主线的民生政策议题选择表现出典型的策略性特征，揭示出党领导国家治理体系持续回应民生诉求的制度优势及其转化为民生治理效能的实现机理。

**【关键词】** 民生议题设置；回应型政府；层级治理体系；嵌套式回应

**【中图分类号】** D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2022)04-0124-08

**【基金项目】** 2015年度国家社会科学基金青年项目“中国特色新型智库建设的政府规划”(15CZZ019)；2020年度中原院士基金支持项目“地方政府治理创新及其扩散机制研究”(20200140)。

**【作者简介】** 韩万渠(1981—)，男，河南滑县人，河南师范大学公共政策与社会管理创新研究中心研究员，管理学博士，博士生导师，主要从事公共政策与智库建设研究；邱铜铜(1998—)，女，河南焦作人，湖南大学公共管理学院硕士研究生，主要从事公共政策研究。

## 一、问题的提出

党的十九大报告指出：增进民生福祉是发展的根本目的，必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义。民生问题是中国共产党赢得民心的起点，也是持续不断满足人民对美好生活向往的着力点。中国古代的民本政治思想包含着治理者对民生议题的朴素重视。<sup>①</sup>孙中山先生倡导的“三民主义”将民生作为其政治主张的重要组成部分。<sup>②</sup>这些主张和实践源自中国政治社会的本土情境并带有历史脉络可以找寻。也有研究对民生问题的理解以西方民主理论为基点，提出诸如绩效合法性的概念考察威权国家的存续性。<sup>③</sup>这些研究难免陷入西方民主理论的桎梏，缺少对民生政治实际运行的客观考察，但由此延伸出的比较政治学研究具有一定的理论价值。有关民生政治与福利政治的中西比较研究提出：二者均属于获取合法性资源的有效手段，但中国应循序渐进推进民生建设，以防重蹈西方国家“全民福利陷阱”的覆辙。<sup>④</sup>由此可见，各国对于民生政治与社会秩序关系的认识是有共识的。重视民生则与民休养生息，结果是民富国强；

① 诸凤娟：《古代民本思想的当代价值探析》，载于《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

② 朱映红：《新世纪以来孙中山三民主义研究的新进展》，载于《史学月刊》2017年第5期。

③ 马得勇、王正绪：《民主、公正还是绩效？——中国地方政府合法性及其来源分析》，载于《经济社会体制比较》2012年第3期。

④ 张博：《民生政治VS福利政治：中西方的比较及启示》，载于《东北师大学报(哲学社会科学版)》2015年第2期。

轻视民生则民不聊生，结果是社会动乱。<sup>①</sup>民生问题如果处理得不好，政治合法性就会被质疑，社会公正秩序就会打破，国家整合就会面临挑战。<sup>②</sup>李军鹏梳理了建党百年民生建设的历程、经验和成就，强调中国民生建设始终坚持以人民为中心的理念，走出了一条中国特色民生建设道路。<sup>③</sup>高和荣梳理了中国民生建设从区隔型、补缺型、维稳型到制度型的逻辑演进过程，提出民生国家的概念，强调国家出场推动民生建设的重要性。<sup>④</sup>刘镭的研究将人民获得感视为新时代民生政治实践的衡量尺度。<sup>⑤</sup>也有研究从经济水平之于提升民生幸福感的角度提出幸福契约论，认为由经济感知所带来的民生幸福感会显著影响中国公民的政治支持。<sup>⑥</sup>

这些研究大多以中央政府为研究单元，聚焦于宏观层面议题设置的政治价值，将民生政治、民生政策视为中国共产党提升执政合法性、维护社会稳定的关键举措。<sup>⑦</sup>但对于民生政治何以转化为民生实绩缺少系统考察。民生政治转化为民生实绩有赖于民生政策的逐级落实。对此的研究循着政策执行的理路展开，具体考察地方政府特定民生项目运作过程与逻辑。比如有关文化惠民工程的考察发现民生项目运行过程中存在国家主导逻辑与地方自主逻辑、官僚政绩至上逻辑与公民需求导向逻辑之间的矛盾。<sup>⑧</sup>吕芳、檀阳的研究通过对“民生微实事”项目的考察，提出制造联结的概念用以阐释国家民生建设资源下沉至基层社区过程中的双重组织化和公共资源配置。<sup>⑨</sup>上述研究以压力型体制、晋升锦标赛模型和政府间共谋作为理路，聚焦特定民生政策短期执行过程、执行效果的评估，展现出民生项目逐级落实过程中的多重逻辑，但并未揭示出民生项目这类长时段政策执行中的层级互动及其运作逻辑。

同时，民生政策与政治、经济领域的政策又有所不同，政治领域政策执行带有较强的中央权威统一的特征，更多地提高至政治站位的高度突出其政治稳定价值；<sup>⑩</sup>经济领域政策执行则表现出典型的中央统一的权威性与地方自主的灵活性之间的平衡。<sup>⑪</sup>民生政策既是一个关涉政治稳定的潜在风险点，带有政治领域政策的特征，又需要各级政府持续投入，却难以简单地通过投入产出衡量其经济绩效。民生政策的议程设置及逐级落实处于中国超大国家层级治理体系的上下、左右互动之中。对此的研究有助于从结构—过程维度揭示民生政治运行的制度体系及民生政策转化为绩效合法性的运行机制。因此，各级政府在推进政策落实的过程中，政府间关系非常微妙。这一微妙的复杂性在政策议程设置和政策创新扩散的文献中较多出现。自分权制改革后，外在制度空间在赋予了地方基于自主性增强的政绩追求动力外，也激化了基于府际竞争增强的绩效落差压力。<sup>⑫</sup>比如地方政府在设定自己的目标和民生政策时，会有选择地寻找“靶点”作为竞争对手或学习榜样。地方政府间的创新扩散，已经发展出全国互动模型、区域传播模型、领导—跟进模型与垂直影响模型等。以上研究展现出中国国家治理和政策过程的复杂性、动态性和适应性，但是并未将中央到地方的纵贯关系及地方政府间的复杂关系纳入一个整体性的分析框架。这一整体性分析框架不仅仅需要考察纵向维度的府际关系，还要考察中国共产党领导的国家治理体系的“中心—多元”权力结构。由此引发的问题是：在中国共产党领导的政治体制和国家治理体系中，各级政府出于何种动机和逻辑推动民生政策落实、回应民生诉求。基于此，本文提出“嵌套式回应”的概念描述央地政府在民生政策过程中的互动关系，通过对我国各级政府“民

① 郑功成：《国家发展的核心使命：保障和改善民生》，载于《行政管理改革》2011年第8期。

② 曹爱军：《现代化进程中民生发展的政治逻辑》，载于《社会科学战线》2018年第1期。

③ 李军鹏：《建党百年民生建设的历程、成就与经验》，载于《学习与实践》2021年第6期。

④ 高和荣：《民生国家的出场：中国保障和改善民生的实践与逻辑》，载于《江海学刊》2019年第3期。

⑤ 刘镭：《论新时代中国民生政治实践——以共建共治共享为视角》，载于《社会主义研究》2019年第6期。

⑥ 李梅、彭国胜：《民生幸福感如何影响中国公民的政治支持？——基于第七波世界价值观调查数据的实证研究》，载于《贵州师范大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

⑦ 陈浩天：《民生政治：国家治理体系建构的合法性向度与发展理路》，载于《行政论坛》2016年第6期。

⑧ 陈水生：《项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察》，载于《公共行政评论》2014年第3期。

⑨ 吕芳、檀阳：《制造联结：基层的双重组织化与公共资源配置——以S市“民生微实事”项目为例》，载于《中国行政管理》2021年第5期。

⑩ 王俊松：《当代中国政治体系权威性建构的基本特色》，载于《政治学研究》2002年第2期。

⑪ 韩福国：《“权威—分层—分权”结构何以可能？——基于中国地方政府治理创新40余年发展进程的思考》，载于《河南社会科学》2020年第7期。

⑫ 黄六招、顾丽梅、尚虎平：《地方公共服务创新是如何生成的？——以“惠企一码通”项目为例》，载于《公共行政评论》2019年第2期。

生实事”“民生工程”的议程设置和执行落实过程的考察,民生政策议题的执行过程及其运作逻辑,揭示中国民生政治预期目标的实现机理。

## 二、嵌套式回应:民生政治运行的分析框架

奥斯特罗姆提出的嵌套制度(Nested System)主要建立在制度多样性理论的基础上,揭示出正式的、非正式的规范、制度、规则之间的嵌套关系。嵌套如其词源“鸟巢”(Nest)一样,是一个有层次的、相互嵌入的、相对稳定的结构体。嵌套制度体系具有较强的适用性和延展性,可以展现出中国国家治理体系的总体特征。本文提出“嵌套式回应”并将其作为一个分析框架,主要受到奥斯特罗姆不同层次制度嵌套关系的启发,并尝试将其拓展至组织和制度双重意义上的嵌套结构,考察嵌套制度结构下民生政策议程设置中的民生回应问题,为理解中国民生政治运行的制度体系及其实现机理提供一个窗口。置于中国政治情景下考察地方政府行为,需要将政策体系或治理体系纳入分析框架。这是区别于西方地方政府研究的最大变量,尤其是对于长时段持续推进的具有发展性的政策领域,央地政府、地方政府之间的互动关系决定了民生议题回应的结构及过程。这一体系既包括宏观层面党领导的国家治理体系,也包括中观层面党领导下的纵向层级治理关系和横向政府间关系,还包括微观层面身处科层体系中的各级地方政府,由此构建嵌套式回应的分析框架。第一层次为党领导的国家治理体系。既有研究较多关注到党政关系或人大与政府关系,缺乏更为立体的、基于事件历程的视角考察党领导国家治理体系及其对各级政府行为选择的影响机制。第二层次为纵向层级治理关系和横向政府间关系。这一维度的研究较为广泛,比如前述的政策扩散模型中开发出来的上下互动模式及政府间竞争、学习机制等。<sup>①</sup>但是,其中作为中央政府“代理人”的中央部委及其与地方政府间的关系,如何影响层级治理体系的运行,尚未有更为深入的研究;同时,对政策变迁因地方政府间发展不平衡而引致的政策执行的梯级推进及其逻辑缺乏系统考察。第三层次为地方政府所处的多任务情景如何影响到地方政府的策略选择。

### (一) 宏观层面顶层设计维度:以规划为主线的嵌套制度体系

既有研究往往将党政关系作为中国政治情境的关键特征,相对忽略了党、政府、人大、政协等多元主体间的关系。这一研究格局使得对中国政治制度特征的分析呈现出“一对一”组合式研究,比如党政关系、党和人大关系、党和政协关系,人大与政府关系等,并未给予党领导国家治理体系的“中心—多元”治理结构给予足够重视。事实上,党同人大、政府的关系已经形成了规范的运作框架:党的意见、建议或政策主张,以建议的形式向全国人大及其常务委员会提出,通过法定的程序把党的意志转化为国家的法律或政策,进而成为政府依法行政的依据。国民经济和社会发展规划的制定过程较为充分地展现出党领导下的人大、政府及其互动关系背后的嵌套制度体系特征。规划的生成过程首先由党中央提出规划建议稿。为此,中央专门成立规划建议起草组,通过多层次、多轮次、多领域的调研,保证其能够回应国民经济与社会发展的重大问题。然后,中央全会审议通过的规划建议稿成为政府制定五年规划的纲领性文件;接下来,国务院将规划纲要提交至全国人民代表大会审议,成为五年规划周期中政府工作的主要遵循。国务院通过大督查等政策工具督促地方各级政府落实规划目标,并在“两会”期间由总理作政府工作报告,接受全国人大代表的审议。这一运作过程实现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合。

上述流程主要展现了规划生成过程中党、人大、政府之间的嵌套互动关系。值得注意的是五年规划从创议、生成到执行落实过程表现出的时间节点上的嵌套特征。党代会周期、规划周期和政府工作报告周期在时间节点上表现为党领导人大、政府及国家治理体系其他主体的嵌套结构在时序上的动态推进特征。习近平总书记提出的“一茬接着一茬干”是嵌套制度结构在时间线上交错推进的生动体现。“压茬推进”的嵌套制度体系在保持政策连贯性上具有显著的制度优势。民生政策具有典型的“花钱财政”特征,一定程度上导致地方政府缺乏足够的动力推动民生建设。<sup>②</sup>中国国家治理的体量及区域间不平衡的格局意味着民生政策的推进

<sup>①</sup> 朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,载于《管理世界》2015年第10期。

<sup>②</sup> 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,载于《中国社会科学》2016年第8期。

不可能是一蹴而就，而需要在“久久为功”的理念下持续不断地回应人民的民生诉求。同时，人民的民生诉求本身是一个发展性概念，即人民对美好生活向往的时代性。因此，宏观层次上，党、人大、政府形成的以规划为主线的嵌套制度结构，辅以时间节点上的“压茬推进”，为地方政府民生政策议程设置提供稳定的政治势能。<sup>①</sup>

## （二）中观层面政策过程维度：以项目制为主线的条块嵌套结构

党领导人、政府形成的嵌套制度结构在时间线上的“压茬推进”，从宏观层面为地方政府持续不断设置民生政策议程及逐级落实提供了制度框定。但是，具体到特定民生政策的逐级推进，条块关系成为理解中观层次嵌套式回应的关键。规划中民生议题的目标分解主要由中央部委完成，并传递至地方政府。尽管中央部委与地方政府间的关系被称为“斜向府际关系”，但既有研究往往将此纳入纵向府际关系的范畴，在“行政发包制”的语境下描述中央部委对地方政府的激励—约束机制。<sup>②</sup>这些研究侧重于将项目制置于财税改革、转移支付的情境中，忽视了项目制作为一种普遍性行政运行机制的特征。本文将项目制的运行置于嵌套式回应的分析框架中，试图将其视为理解项目制普遍性行政运行特征的一个切口。具体而言，项目制是中央部委斜向嵌套至地方政府政策议题设置的惯常做法。地方政府是民生政策落实的主体。但是，民生建设只是地方政府履行职能的一个方面，面临着与其他政策议题竞争地方政府注意力的优先排序压力。因此，中央政府内在地需要找到一种机制，引导地方政府将中央有关民生政治的意志转化为地方优先议题。这种机制建立在识别地方政府及其主要官员获取、推进民生项目的努力程度和绩效的基础上，并通过项目制附带的政策先行先试权、政策支持、晋升激励和民生政策落实不力的问责压力实现其引导、控制的激励功能。

因此，以项目制为主线的研究不仅仅体现为纵向府际关系的控制—命令逻辑，还应将地方政府为获取民生项目支持而展开的学习和竞争纳入其中，从纵向上下互动与横向左右互动整合起来，共同构成理解地方政府行为选择的结构关系。<sup>③</sup>这一结构关系可以界定为条块嵌套结构。具体到本文考察的民生政策议程设置，中央政府将民生政策议题打包为一个个项目，地方政府出于项目制的激励或压力型体制的制约而逐级落实。同时，地方政府也会发挥能动性和创造性，针对特定民生议题进行创新，以能够吸引中央注意力，作为政绩亮点获得更多的财政政策和资源支持。这些民生议题方面的创新也会引发地方政府间的学习和竞争。条块嵌套结构中的自下而上的互动体现为：地方政府民生政策项目创新被中央政府识别发现后纳入规划或政府工作报告推广至全国。同时，中央部委也经常设置民生项目试点，探索成熟后予以推广。条块嵌套结构中以“条条”为主的纵向主导力量和以“块块”为主的横向驱动力量嵌合在一起，通过上述不同的机制推动着民生政策的落实和扩散。中观层面的政策过程维度，中央政府、各部委、地方政府推动民生政策落实和扩散的条块嵌套结构，更多地在空间上因区域间发展不均衡而表现出梯级推进的嵌套式回应。

## （三）微观层面政策选择维度：以多任务回应为主线的嵌套策略

实践中的民生政策是一组具体政策组成的民生政策集（束）。不同时期民生政策的保障水平及执行情况在不同的区域表现出较大的差异性。民生政策的上述属性使得地方政府既面临着自上而下的政策推广，也面临着横向维度的政策创新扩散，同时也会回应本地民众诉求推出本土政策创新，由此构成地方政府同一时期选择不同的民生政策组合。来自不同层面的民生政策集（束）构成地方政府的“多任务治理情景”。<sup>④</sup>地方政府对多任务治理情景的回应折射出不同的选择策略。这些选择策略之间彼此嵌套在一起并呈现出动态演进的特征。但这一逻辑并不同于中观层面的条块嵌套结构。前述结构是府际关系语境下普遍适用于层级治理体系的条块嵌套结构。本部分则强调地方政府在此结构下的选择逻辑，即在条块嵌套结构决定的纵向压力和横向压力之下，地方政府会作何选择，为什么会作出这样的选择。自上而下的压力只是这些逻辑中的主线而已，也可

① 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》，载于《中国社会科学》2019年第4期。

② 周黎安：《行政发包制》，载于《社会》2014年第6期。

③ 文宏、林彬：《国家战略嵌入地方发展：对竞争型府际合作的解释》，载于《公共行政评论》2020年第2期。

④ 佟健、宋小宁：《多维政绩考核、冲突任务与“为官不为”——一个多任务委托代理模型》，载于《当代经济科学》2018年第4期。

以说是第一层次的选择策略。

地方政府民生政策的实施同样遵循目标分解的逻辑,由不同的省直职能厅局予以分解并由地级市政府承担。这一过程与央地之间有很大的相似性,但不同的是省直职能厅局在进行具体的民生政策选择时,往往会考虑政策的可行性和政策评估及其带来的后续影响。因此,地方政府职能厅局往往会根据中央精神,盘点自身民生政策已经在做的议题,哪些是尚未开展但中央压力较大的议题,哪些是已经成熟运行还需持续推进的议题,哪些是本地民众呼声较大必须回应的议题。地方尚未开展,中央压力较大的议题遵循第一层次的选择策略。地方已经成熟运行但还需持续推进的议题,则成为地方政策第二层次的选择策略。这一选择策略遵循着典型的科层合理性逻辑。即地方政府设置的民生议题及其落实要接受地方人大、媒体、第三方评估机构的监督。已经成熟运行但还需持续推进的民生议题显然因之前的运行经验更易于兑现承诺,在各种审议、监督、考核中获得较高的绩效,并可能在原有的基础上有所创新,获得上级政府的认可。

本地民众呼声较大必须回应的议题同样会吸引地方政府更多的注意力,使其成为地方政府的“中心工作”<sup>①</sup>。宏观层次中央政府遵循的合法性逻辑意味着:“民有所呼、我有所应”“人民对美好生活向往是中国共产党人不竭的动力”已经成为中国共产党领导下国家治理体系的根本遵循,地方政府必须对此作出回应。同时,本地民众的民生诉求也可以经由不同的信息渠道传递至中央政府,并成为中央政府考核识别地方政府是否落实的重要信号。这一信号机制对地方政府主要官员的激励效应与政绩亮点相比并不逊色。“干成事”“不出事”能够并列起来作为官场话语就折射出来这一逻辑的适用性。事实上,地方政府将本地的共性民生诉求纳入民生议题,也是为了谋求本地意义上的合法性。由此可见,地方政府政策选择策略遵循的合理性逻辑和合法性逻辑是嵌套在一起的。地方政府在多任务回应的过程中表现为策略选择维度的嵌套式治理。

### 三、嵌套式回应:基于央地互动的民生政策议题设置

政策实践的结果往往取决于地方政府自身的目标序列与中央目标序列的匹配程度。<sup>②</sup>嵌套制度体系的特征产生于央地互动下的政策议程设置之旅。上述三个层面的回应都以嵌套为关键特征,形成上一层次回应决定下一层次回应的“嵌合式传递轴承”,最终体现为地方政府民生政策议程设置的嵌套式回应特征。嵌套式回应机制既包括传统意义上政府对民众诉求的回应,也包括政府体系中各层级主体间的回应和一级政府内部部门间协作意义上的回应。政府内部回应是政府回应外部民生诉求的基础和保障。制度层次、组织结构、地方政府的策略性选择交织在一起共同构成中国政策落实的嵌套型层级治理体系。地方政府民生政策议题设置处于上述嵌套式回应分析框架中,其议题设置的逻辑自然受到上述三个层面对应主体、行为、制度设计的影响。第一,宏观层面的顶层设计维度,以规划为主线的嵌套制度体系来自于中国共产党领导的国家治理体系,自然成为地方政府议题设置的首要影响因素,因民生议题的政治属性,更多地遵从合法性逻辑。第二,中观政策过程维度,以项目制为主线的条块嵌套结构深刻影响着不限于民生议题的地方政府行为选择。作为治理技术的项目制及实施过程中旨在增加政策科学化的政策试验、政策学习,更多地遵循着科层合理性逻辑。第三,微观层面政策选择维度,地方政府处于多任务嵌套的回应性竞争结构之中,更多地遵循特定情景下的策略性逻辑,表现为合法性与合理性之间的平衡。

#### (一) 顶层设计维度——嵌套式回应的合法性逻辑

通过对历届党代会报告、规划建议稿、规划纲要、政府工作报告的分析发现:民生议题的政治性体现在党中央始终将人民幸福、人民对美好生活向往作为努力方向。党领导的国家治理体系在民生使命的指引下,将教育、就业、社会保障等民生议题纳入党的重要文件、规划建议稿等之中,并持续不断地提升民生保障水平。这一过程遵循的是政治意义上的合法性逻辑。合法性逻辑借助党的全面领导体系传递至国家治理体系的纵向层级和横向职能的条块嵌套结构中,成为地方政府民生议题设置的首要遵循。民生政策的预期效果非一朝

<sup>①</sup> 吕德文:《中心工作与国家政策执行——基于F县农村税费改革过程的分析》,载于《中国行政管理》2012年第6期。

<sup>②</sup> 李元珍:《央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析》,载于《公共管理学报》2013年第3期。

一夕能够完成,顶层设计维度持续不断地保障和改善民生,能够让包括各级政府在内的全社会形成稳定的共识,在民生小事的改善中增强对党和国家的认同和信任。诸如就业、教育、社会保障等顶层设计层面的民生议题,属于基本公共服务的范畴,也是不同时期、不同地域人民共性的、普遍的、长期性的民生需求。尽管民生政策议题看似都属于小问题,不如重大公共工程类项目投入大且能发挥出撬动经济增长的效应,但民生小事关涉每一个人的切身利益,因此而产生的获得感更直接地形塑着民众的政治认同。西方理论界往往将程序意义上的民主视为增进执政合法性的基础,但一定程度上忽视了持续改善底层群体民生小事之于合法性的增进效应。代议制下的代表性困境暴露出弱势边缘群体的诉求很难转化为国家政策。政党竞争及其极化也无法保证民生政策得以持续性推进,一定程度上弱化了程序民主的合法性。相比而言,中国民生政治的实践历程通过党、人大、政府之间的嵌套式回应,从顶层设计的维度保证了民生议题的压茬推进。重要会议、文件在周期上的嵌套有助于为民生政策的持续推进提供相对稳定的制度环境。因此,2012年以来,中央政府对于基本公共服务范畴的民生议题均给予高度重视,并且党代会往往会强化前一个党代会周期没有解决好的问题并持续推进,或者逐步提高其保障水平;同时新周期的民生实事大多带有与时俱进的特征,通过增设或减少民生实事回应新形势的变化。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局后,与环境保护、生态建设相关的民生议题大量增加,中央到地方各级政府的工作报告也均将生态文明建设作为一项民生实事专门列出。上述制度设计的本质在于推进民生政策过程的合法性逻辑,旨在通过回应共性的民生诉求、保持政策相对稳定性,以增进民众的政治信任和政治认同,强化政治治理的合法性。

#### (二) 政策过程维度——嵌套式回应的科层合理性逻辑

根据韦伯对合理性所做的工具理性和价值理性的区分,政策过程维度以项目制为主线的条块嵌套结构的运行本质上隶属于工具理性的范畴。政策过程维度推动民生政策逐级落实的过程更多地遵从工具理性意义上的激励型控制。区别于单纯依靠等级体系法理权威的命令型控制,激励型控制主要依托项目制附带的政策先行先试、财政支持和在此支持下更易产出治理绩效的晋升可能性,在央地互动维度表现为:中央政府将民生重大议题分解为项目,并“发包”至地方政府;地方政府争取项目附带转移支付财政资源推动本地民生项目落实;中央政府通过考核、督查对地方政府民生项目落实情况进行监督检查。在嵌套式回应的概念范畴,这一过程更多地反映为自上而下的激励诱致,即通过项目制的激励效应引导地方政府积极回应中央政府有关民生政策议题的倡导。当然,命令型控制构成激励型控制的基础。大量的基础性民生项目被中央政府作为硬约束,通过政治权威推动地方政府落实。比如,中央政府通过签署“一把手责任书”的形式要求地方政府将教育投入提高至本地GDP的4%以上等制度安排,均表现出硬约束的命令型控制属性。科层体系中的中央政府具有推进民生议题逐级落实的政治权威,保证地方政府有足够的动力将中央政府的民生议题倡导纳入其优先序。

嵌套式回应对工具理性的遵从也体现在府际互动不断探索民生政策议题及政策工具的过程。这一过程既包括特定政策领域内在要求的科学技术意义上的工具理性,也包括有关政策科学意义上的工具理性。因此,无论是中央部委启动的项目制推进前期的政策试点,还是默许、允许、鼓励地方政府首创意上的政策自发试验,均构成渐进调适推进民生政策所应遵循的工具理性,即在超大规模国家治理情境下,面对不确定性的政策环境,政策试点和试验有助于寻找到合适的政策方案,以保证整体上更有效率地推进民生政策的落实。同时,中央政府善于发现、识别全局性的民生政策创新,予以追认后通过自上而下的激励型控制机制进行推广。比如“小厕所、大民生”民生政策议题的设置过程表现出上述特征。2018年,中央政府将山西、海南两地率先启动的“厕所革命”纳入农村人居环境整治三年行动的重点民生工程,提出从2019年起用5年的时间在农村“厕所革命”整村推进提供财政奖补,推动农村人居环境切实改善。<sup>①</sup>2019年至今,26个省份陆续将“厕所革命”列入本省民生实事中大力推行。同时,横向维度的政府间政策创新扩散,表现为改革滞后地区对先进地区的学习,一定程度上降低了后发地区的创新风险,并在调适中找到符合本地实际的改革方案。地方间

<sup>①</sup> 《关于开展农村“厕所革命”整村推进财政奖补工作的通知》,中国政府网, ([http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/14/content\\_5439411.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/14/content_5439411.htm).)

的竞争则表现为地方政府为了让本地创新为中央政府所认可所开展的为创新而竞争的锦标赛。<sup>①</sup>地方政府间靠创新竞争、自发学习,推动了横向维度的民生政策创新扩散,使得该项民生政策在更大范围得到落实,同样遵循着工具理性意义上尽早实现大范围落实的效率逻辑。

### (三) 政策选择维度——嵌套式回应的策略性逻辑

央地关系视域内地方政府与中央政府的策略性互动已经引起学术界的重视,<sup>②</sup>并主要从压力型体制的约束性和激励性的双重作用入手考察地方政府的策略性选择<sup>③</sup>。但既有研究较多地关注地方政府策略性选择中的变通性执行、选择性执行等,大多建立在地方政府在合法性和自利性之间平衡的基础上,并未细致考察不同政策领域下策略性选择的差异性。<sup>④</sup>如前所述,民生政策的政治意涵强于其他政策领域,尤其是党坚持以人民为中心的理念已经在党的全面领导下贯穿至党政体系之中。保障和改善民生也成为党的历次学习活动、巡视整改活动中的重点议题。因此,民生政策议题下地方政府的策略性选择区别于经济政策领域的地方自利性,更多地表现出政治意义上合法性。地方民众政策遵从意义上的合法性与中央政府宏观总领性的政治认同意义上的合法性存在一定的差异。

微观层面地方政府民生政策议题的设置,处于宏观层面以规划为主线的嵌套制度结构之下,表现为回应中央政府倡导及督办压力而设置议题的行为选择。上述行为选择表现出地方政府在宏观结构和中观过程约束下行为选择的策略性逻辑。在这种策略下地方政府将地方共性民生诉求转换为列进政府工作报告中的民生议题,由此形成了一个“回应民众需求—政府作出承诺—政府兑现承诺”、能够增加政治信任和政治认同的链条。为了使这一链条正常运转,获取民众的政治信任和认同,维护自己的合法性,地方政府常会作出上述策略选择——对地方共性民生诉求作出回应。然而,地方政府在实践中并不总是会严格按照上述任何一个单一的逻辑来决定是否做某事或者采取某项策略。相反,地方政府往往会处在多种逻辑相互嵌套中作出决定、采取行动。处于科层合理性逻辑和回应共性民生诉求的合法性逻辑的地方场景之中,微观层面地方政府民生议题选择的嵌套回应性表现为典型的策略性治理特征。同时,为了回应中观层面以项目制的立项评估、过程考核和事后评估为主线的嵌套组织结构之下,表现为将业已成熟运行的、绩效目标容易达标甚至领先的议题设置行为。尽管绩效主义的泛化及其对地方政府、基层政府疲于应付的负面影响不可忽视,但绩效考核仍然是上级政府推动政策落实的重要工具。与绩效考核结果绑定的晋升提拔、政策补贴等激励,使得地方政府往往会将民生政策议题进行排序,并优先将运行状态良好的项目设置为当年民生议题,以保证年终考核、媒体发布民生实事办理情况时的总体达标率。地方政府同样也会积极回应本地老百姓的民生诉求,增强地方治理的合法性和晋升竞争中的群众满意度。

## 四、结论与讨论：作为民生政治实现机理的嵌套式回应

本文提出嵌套式回应的概念,用以描述层级治理体系下的中国以何种机制推进民生政策的落实。在宏观层面的顶层设计维度,党中央坚持以人民为中心,以人民美好生活向往为不懈追求,积极回应人民的基本民生诉求。党代会将这些共性的民生诉求上升到战略议题高度,并通过规划建议稿为政府制定规划纲要提供指引,进而交由全国人民代表大会审议,成为约束地方政府推进民生政策的法律或政策。中央政府将规划纲要的总任务层层分解,加强考核督查,并通过政府工作报告接受全国人大代表监督。规划周期与党代会周期压茬嵌套,保证了民生政策的稳定性、连续性。上述顶层设计为中国政府推进民生政策的嵌套式回应奠定制度基础,遵循着合法性逻辑,旨在通过回应民生诉求增进政治信任和政治认同;中观层面的政策过程维度,中央政府对老百姓共性民生诉求的回应,通过考核压力传导至地方政府,引导并督促其回应并兑现对老百姓

① 何艳玲、李妮：《为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制》，载于《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。

② 马万里、刘雯：《地方政府行为变异：一个共时性的分析逻辑——兼论有心理维度的政府行为研究》，载于《人文杂志》2021年第1期。

③ 徐娜、李雪萍：《共谋：压力型体制下基层政府的策略性回应》，载于《社会科学论坛》2017年第9期。

④ 李胜：《合法性追求、谋利性倾向与地方政府环境治理的策略性运作》，载于《中国人口·资源与环境》2020年第12期。

民生诉求的承诺；地方政府对本地老百姓民生诉求的回应，可能通过政绩亮点的识别认定传导至中央政府，并进一步因区域发展不平衡的梯级分布，而滞后传导至大多数其他地方政府，由此构成嵌套式治理的政府样态，为中国政府推进民生政策过程的嵌套式回应机制提供组织网络；在微观层面的政策选择维度，地方政府在推进民生政策的过程中往往基于目标责任、绩效、民众的政治认同三重逻辑作出策略性选择，为中国政府推进民生政策过程的嵌套式回应机制提供本地场景。嵌套式回应机制展现出改革开放后中国国家治理中的党统领下立法与行政机构之间、央地政府之间、政府与社会之间的互动及其对地方政府运行、政策选择的影响。这个过程好比中央政府在编织一个孔洞大小适中的“网”，较小的、较为次要的民生政策议题可以“漏”出去，将注意力放在较大的、主要的民生政策议题上；而地方政府官员则要主动深入到百姓中去，充分理解他们的需求，倾听他们的诉求，积极制定适应本地具体情况的政策方案，提高自身治理能力，助推国家治理体系和治理能力现代化。

在民生政策执行的过程中，每一个环节都可能存在影响民生政策执行效果的因素。党代会报告先将具有共性的民生诉求上升到政策议题的高度，这一过程可能会受到外部民众诉求及内部领导人的主观意识等因素影响；从中央到地方政府的落实过程中，政策任务被层层分解，列入重大项目予以党政重点督办并接受社会监督，这一过程中可能也存在着政策传达的“扭曲”与“质变”；具体到地方政府，财政资源保障、民众政策遵从、社会支持等均是影响其能否顺利完成嵌套式回应的理论意义上的预期目标，在实践层面还存在较多执行偏差的问题值得进一步的考察。本文将嵌套式回应作为中国民生政治运行的实现机理，三个层次的嵌套制度结构更多地表现为一个整体性的分析框架。这一分析框架仅仅适用于民生政治的运行，还是同样适用于其他政策领域。如果后者成立的话，是因为不同领域政策本身的差异性引起的，还是因为存在一个统领性的机制使得民生政策和其他政策一样均需要遵从上述框架和结构。有关“时空复合型国家规划体系”<sup>①</sup>的研究已经展现出“规划”在国家治理体系中的重要地位。顶层设计维度以规划为主线的嵌套制度体系在嵌套式回应整体框架的统领下，是否意味着可以将“规划”成为推进国家治理现代化的整体性机制。这些问题亟待与学术界同仁开展进一步的研究。

[责任编辑 钱道虞]

### **Nested Response: The Institutional System of People's Livelihood Politics and Its Realization Mechanism**

Han Wanqu Qiu Tongtong

**Abstract:** Ensuring and improving people's livelihood is a major proposition for the Chinese Communist Party to fulfill its original mission and demonstrate its system and governance advantages. Existing research emphasizes the political value of ensuring and improving people's livelihood in the legitimacy of national governance, but lacks a systematic investigation of the political operation system of people's livelihood and its realization mechanism. The nested response constitutes the overall feature of China's people's livelihood politics. At the macro-institutional level, the nested system with the "Five-year Plan" as the main line provides an overall structure for nested responses to common people's livelihood issues. At the meso-organizational level, the "Project System" as the main line of the nested structure follows the logic of bureaucratic rationality, which promotes the cascade diffusion of people's livelihood policies. Under the dual framework of the institutional and organizational nested system, local governments at the micro-action level should make "Multi-task Response" to strategic selection of people's livelihood policy issues, revealing the institutional advantages of the Party's leadership of the national governance system to continuously respond to people's livelihood appeals and the realization mechanism of its transformation into people's livelihood governance efficiency.

**Key words:** People's Livelihood Agenda Setting; Responsive Government; Hierarchical Governance System; Nested Response

① 钱坤：《时空复合型国家规划体系：国家现代化建设蓝图的中国式建构》，载于《社会主义研究》2021年第4期。