

精准治理中农村反贫困政策创新的合法性评价

——以县域扶贫建档立卡为例

袁树卓¹,高宏伟²,彭 徽³

(1.东北大学工商管理学院,沈阳110167;2.东北大学东北振兴研究中心,沈阳110169;

3.烟台大学经济管理学院,山东烟台264005)

摘要:在贫困的精准治理中,农村反贫困政策创新的合法性值得关注。经过对已有文献的整理和归纳,构建了农村政策创新的合法性评价框架。以精准扶贫建档立卡为例,采用扎根理论研究方法进一步明确了农村反贫困政策创新的合法性评价维度和结构。然后,通过对样本数据进行探索性和验证性因子分析,再对其信度和效度进行检验,最终获得2个二阶因子8个一阶因子的测量量表。本文为新时期的政策治理“重心下移”提供了新的视角和启示。

关键词:农村反贫困;政策创新;合法性评价;量表开发

中图分类号:F064.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—980X(2020)4—0022—08

在农村反贫困政策制定中,中央政府因复杂政策对地方情境敏感而出台统领性文件,地方政府在政策过程中则拥有较高的自由裁量权^[1],即地方政府围绕中央政府的元政策进行政策创新。值得注意的是,省市县三级政府再不能统一用“地方政府”予以指称,因为在“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制下,意味着省级政府运作是以纲领性政策的制定权为主,而市县两级政府行为的执行色彩更高。但是,在农村反贫困政策的逐级实践中,县级政府显然实际享有“剩余”政策的决策权和执行权^[2]。县级政府是科层制组织中最齐备的底端政府,在上级纲领性政策不完备前提下,其所创新的转译性政策是否具有合法性以及评价政策创新的合法性标准是什么,值得深入探究。尤其对中国农村而言,随着“农业边缘化”“农村空心化”和“农民老龄化”的逐渐凸显^[3],亟须通过理论研究来对农村反贫困政策过程提供理论解释,从而实现本土化理论创新。

精准扶贫建档立卡是涉及“跨领域、跨部门、跨层级”的重大政策问题,国务院于2011年印发了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,明确提出“建立健全扶贫对象识别机制,做好建档立卡工作”^①;2015年,国务院在颁布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中,再次要求积极“抓好精准识别、建档立卡这个关键环节,为打赢脱贫攻坚战打好基础”。现实中,国务院扶贫办自2015年起多次出台相关政策,发动数次纠正建档立卡贫困户瞄准偏离的“回头看”行动,并使该问题在“动态调整”过程中得到了渐进式修复^[1]。对于扶贫建档立卡的精准治理而言,尤其随着“推动乡村治理重心下移”^②新时期工作要求的提出,其不仅是“治理重心下移”进程中的典型政策手段,更是中国反贫困政策创新在农村层面获取合法性的过程呈现。因此,“追踪”精准扶贫建档立卡自上而下的层级落实过程,具有重要的理论和现实意义。基于此,本文通过已有文献提炼农村政策创新的合法性评价框架,同时结合扶贫建档立卡中的调研、权威媒体报道以及相关文献研究等方面数据,采用扎根理论编码进一步明确农村反贫困政策创新的合法性评价标准及测量题项;在此基础上,通过SPSS和AMOS软件分别对样本数据进行探索性因子分析和验证性因子分析,进而获得最终测量量表。

收稿日期:2019—11—04

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金“基于出口动因、出口结构和出口结果的间接出口贸易理论构建”(19YJC790098);中国博士后科学基金“钢铁间接出口的测量方法、影响因素和发展路径”(2017M622932);辽宁省教育科学“十三五”规划立项课题“基于毕业生外流的辽宁高等教育发展困境研究”(JG18DB415)

作者简介:袁树卓(1987—),男,蒙古族,内蒙古通辽人,东北大学工商管理学院博士研究生,研究方向:贫困治理与政策;(通讯作者)高宏伟(1984—),男,辽宁建平人,博士,东北大学东北振兴研究中心助理研究员,研究方向:公共政策创新;彭徽(1982—),男,江西南昌人,博士,烟台大学经济管理学院副教授,硕士研究生导师,研究方向:国际贸易政策。

① 建档立卡:建立贫困户的相关档案,把贫困户的困难程度记录在案,并分发相应的贫困卡。

② 国务院在2018年印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,明确提出“推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层”。

一、研究综述与评价框架

(一) 相关研究综述

1. 合法性的概念及构成要素研究

合法性是一种特定语境下的政治秩序观^③,规范主义合法性关注政治的价值规范,回答的是“合法性应该是什么”;经验主义合法性关注政治的经验事实,坚持价值中立,回答的是“合法性如何可能”的技术问题^[4]。尤尔根·哈贝马斯在此基础上提出了“重构式”(reconstructive)合法性概念,即合法性意味着某种政治秩序被认可的价值-这个定义强调了合法性乃是某种可争取的有效性要求,统治秩序的稳定也是依赖于自身(至少)在事实上被承认^[5]。“重构式”合法性是基于审慎而理性的交往,并实现达成共识和协调行动的状态。这种“支配-服从”的等级关系结构既涉及“应然”的价值被认可,也触及“实然”的事实被支持^[6]。

“价值中立”观念一直影响着公共政策学,其主要奠基人之一拉斯韦尔指出,理性实证主义哲学应是政策科学建立的基础^[7]。在理性实证主义影响下,成本-收益、投入-产出等实证分析方法在公共政策分析中备受推崇。随着政治哲学的复兴,人们重新意识到公共政策的价值取向比单纯的技术标准更加重要,其首先应当是正义的^[8]。自此之后,价值分析逐步被引入公共政策研究中。对于合法性的构成,合法性理论的“立法者”韦伯意指政权的合法律性和有效性,李普赛特将选举式民主纳入合法性理论,亨廷顿响亮地提出不能有效治理的政府不具有合法性,罗尔斯倡导以正义原则为标准的良序社会;可见,政治合法性的知识叙事表明,合法律性、有效性、人民性和正义性是其基本要素;其中,正义性是价值标准,其余皆为经验性或工具性标准^[9]。

2. 政策创新及其合法性研究

自20世纪60年代以来,国外学者主要围绕公共政策的创新与扩散进行探讨,但政策创新(policy innovation)与政策发明(policy invention)、政策扩散(policy expansion)却常常被学者混淆使用。朱旭峰^[10]认为,政策发明是指政策理念、政策项目与政策方案的首次构建,而政策创新则是指一个地方政府首次采纳的政策,不论它已出现多久或者是否已被其他政府采纳。Braun和Gilardi^[11]将政策扩散理解为一个政府的选择影响到其他政府选择的交互过程。由此可见,政策扩散也是一种政策创新过程,两者其实是同一过程的两种立场表述^[10]。对于我国农村的反贫困政策而言,中央政府的统筹性元政策属于政策发明,而纲领性政策和转译性政策则属于政策创新。政策创新有成败之说,政策失败往往表现为政策执行的偏差、停滞或目标扭曲^[12],而之所以失败,一个很重要诱因就是政策创新中的合法性^[13-14]。

学界普遍认为政策创新的合法性有利于提升政策效果,但对合法性的来源或获取途径存有争议。楼成武和董鹏^[15]认为价值、制度、程序、绩效和认同是合法性的核心要素,但单一制国家的地方政府并不那么关心合法性问题,而更加重视“效率”,其合法性仅来源于中央授权;但是,靳继东和华欣^[14]强调,政策创新的合法性并不完全依赖政治制度的输入方面,而作为政治制度的输出方面——由官僚主导的政策执行,至少也是重要的,即如果公民对负责政策执行的地方政府缺乏信任,政策执行很可能遭到人们抵制进而导致政策流于失败。章荣君^[16]则认为公共政策创新必须在四种合法性要素的全面支持下获得合法性方能得以实施,即共同性支持、同源性支持、关联性支持和社会成员通过利益集团的支持,否则其必将焉死在襁褓之中。

总体来看,不同学者对政策创新的合法性有着不同的理解,但他们的研究还有待商榷。第一,一些学者侧重对单一政策中的合法性进行静态性分析,但地方政府的政策创新往往是包含一系列配套措施的政策体系;第二,大多数学者对地方政府的层级特性缺乏明确定位,自然难以触碰到政策创新中的层级性问题。国家层面的不少政策文本是粗线条的原则性规定,从而能够确保地方政府政策执行具有一定的自主性和弹性空间^[13]。农村政策创新亦如此,即地方政府通常以中央政府的元政策为核心进行政策创新。在中央统一性和地方多样性的执行格局中,政策创新需要结合纵向政策链条的层级性以及最终形成的政策体系两个角度,进而重新考量合法性问题。

(二) 农村政策创新的合法性评价框架

通常来看,但凡涉及自上而下的农村政策创新时,省市两级政府的政策“执行”仅是制定区域内的纲领性政策,而县级政府的政策“执行”则是负责转译性政策的决策和执行,即兼具“剩余”政策因地制宜的决策权和执行权。

③ 合法性最早起源于政治学领域,在20世纪60年代被应用于组织学领域,此后随之分化为“政治合法性”和“组织合法性”两个概念,而本文的合法性意指政治合法性。

1. 纲领政策的合法性评价

没有任何政府能够制定出详尽彻底的政策,所以“政策不完备”是我国政府权威体制内部运作中的客观事实^[2]。这种“政策不完备”其实就是 Matland 在“模糊-冲突模型”(ambiguity-conflict model)中所说的政策固有特性的其中一种——“模糊性”,指的是政策目标模糊或政策手段模糊;而另外一种固有特性则是“冲突性”,指的是多个组织认为彼此之间的政策目标或政策手段存在不一致。“模糊-冲突模型”将政策执行过程划分为四种类型,其中最理想执行模式的是“低模糊性-低冲突性”的行政性执行,最不理想的执行模式是“高模糊性-高冲突性”的象征性执行^[17]。首先,模糊性作为政策不可剥离的一种属性,只存在模糊性的程度差异,从而决定了政策是否可被视为模糊政策^[18]。另外,我国区域差异明显而不能采用“一刀切”式的政策推广,所以政策的贯彻落实是一种“层级推动-策略响应”的执行模式,需要政策保留一定的模糊性便于各地因地制宜的探索创新^[19]。其次,冲突性是引发政策执行问题的重要原因,主要包括上下级政府之间冲突和同级政府部门之间冲突^[20]。一方面,地方政府兼具代理人和自利者的双重身份^[21],政策执行中的“委托-代理”关系一旦遭遇利益冲突时,下级政府就会产生逆向选择进而导致政策执行阻滞^[22];另一方面,我国科层制组织中的部门具有多属性特点,这种“块块分割”最终导致“孤岛现象”与合作困境^[23]。袁树卓等^[6]曾运用扎根理论方法对内蒙古自治区 Z 县建档立卡案例的各种信息进行聚类分析,并从政策合法性视角将政策模糊性和政策冲突性归为政策合法性范畴。基于此,本文认为政策模糊性和政策冲突性可作为纲领政策合法性的维度评价标准。

2. 转译政策的合法性评价

在“项目治国”背景下,乡镇政权由“悬浮型政权”走向协助县级治理事务完成的“协调型政权”^[24],而县级政府却兼具治理资源调配者和治理责任承担者双重角色,成为我国政府行政发包的末端环节^[2]。一般而言,县级政府执行的政策是根据省市级纲领政策而形成的政策目标、实施意见以及考核办法等全面的政策束,即转译政策。转译政策需要直接面对县域内的民众,其合法性取决于县域民众的认同和支持,也就是说,转译政策的合法性既涉及“应然”层面的政策价值被认可,也触及“实然”层面的政策事实被支持。首先,在合法性的构成要素中,“正义性”是评价合法性的价值标准,不但可以框定“人民性”,也是衡量“合法性”和“有效性”的标准,是衡量三者的最高原则^[9]。作为一种理性诉求,罗尔斯认为一切社会制度的首要价值就是“正义性”,其包含两个原则:平等的自由原则和差异原则^[25];前一原则侧重政治领域的权利及自由分配,后一原则涉及社会及经济方面的分配。也就是说,罗尔斯所理解的正义是涉及与个人需求相关的平等分配,而其所提出的两个原则实质上是正义的分配问题^[26]。罗尔斯正义论的主题就是制度分配的正义性,其衡量标准就是看制度能否保护社会最不利阶层的利益^[9]。另外,政策是政治系统权威性决定的输出,是对全社会价值所作的权威性分配^[27]。基于此,本文认为制度分配中的“正义性”适合当作合法性在“应然”价值维度的评价标准。

“法律性”是合法性的基本要素之一,即合法型统治应建立在法律授权基础上。法律具有国家意志的属性,不仅规定着政治系统行为的范围和权限,也从更高层次和更广范围规定着政策的制定^[28]。因此,公共政策,至少是积极形式的公共政策,是建立在法律基础上的^[29]。“有效性”从意旨韦伯式的官僚制,到李普赛特的政府职能或功能,再到亨廷顿所说的政府统治能力,以及罗尔斯提出的“良序合宜政体”中的政府责任,都是政治合法性须臾不可或缺的要素^[9]。从概念演化来看,薛澜等^[30]认为“有效性”其实就是今天我们所说的国家能力。政策作为国家能动地作用于社会的工具性载体,其有效性就是国家能力在政策领域的体现,即政策能力^[31]。另外,自卢梭提出“人民主权”以来,“人民性”就已经逐渐成为政治合法性的根本来源。中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务,一切政策皆要以“人民群众满意不满意、赞成不赞成、答应不答应”为标准,这也是对政策“人民性”最为纯质的表述。“公众参与和群众路线”是中国社会主义民主政治的基本形式,因此,政策的“人民性”就是指公民广泛的参与政策过程。相对于统治,治理是公共利益和社会认同之上的合作,其权力向度不再是单一的,而是相互的、多元的,主要包含法治精神、公民参与、多元和宽容意识^[30]。因此,治理理念本质上是“法律性”框架下的“人民性”。以此观之,政策的合法性在“实然”经验维度的评价标准就是基于治理理念的政策能力,即政策治理能力。

综合上述分析,围绕最终由纲领政策和转译政策组成的农村政策体系,本文构建了农村政策创新的合法性评价框架,如图 1 所示。

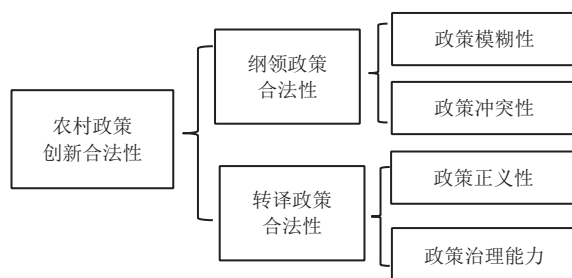


图 1 农村政策创新的合法性评价框架

二、基于扎根理论的反贫困政策创新的合法性评价

(一) 扎根理论

作为质性研究方法的一种,扎根理论旨在从原始数据中自下而上归纳理论^[32],其精髓和核心就是理论源于实践的“扎根精神”^[33]。本文采用扎根理论方法的原因如下:第一,现有研究缺少农村反贫困政策创新的合法性评价指标,导致对精准治理背景下的反贫困政策执行偏差问题缺乏衡量标准,而采用扎根理论方法进行探索性研究更为适宜。第二,扎根理论具有完整及科学的分析流程,其优势是能够从原始数据中生成理论,而不只是描述或者解释现象,因此采用扎根理论方法较为合适^[34]。

需要指出的是,自扎根理论被提出以来,逐渐发展为三大学派:以 Glaser 等为主要代表的经典扎根理论学派、以 Strauss 等为代表的程序化扎根理论学派和以 Charmaz 为代表的建构型扎根理论学派。本文选择程序化扎根理论,主要是因为其遵从解释主义认识论并可在数据处理过程中包含预设逻辑^[35],更符合本文的研究目的。另外,本文按照研究预设的理论框架选取能够为此提供最大信息量的研究对象,即理论抽样^[32]。与量化研究中随机抽样不同之处在于,理论抽样是研究者按照预设逻辑进行有意识的选择研究对象。

(二) 数据收集

本文的数据来源主要包括以下三方面:

(1) 一手调研数据。本文通过半结构化访谈和参与式观察获取内蒙古 Z 县、广西 M 县和贵州 S 县等 12 个贫困村的建档立卡工作资料。

(2) 二手权威数据。精准扶贫建档立卡依赖于层级性的政策体系予以落实,即省市两级政府围绕中央政府的元政策进而制定纲领性政策,县级政府则在此基础上进行政策的“转译”,从而构建起相应的政策体系。因此,不同层级的政府及其相关部门的官方网站都是本文的数据来源渠道,如“国务院扶贫开发领导小组办公室”“贵州省扶贫开发办公室”和“六盘水市人民政府门户网站”等官方网站的相关信息。另外,本文还通过权威媒体,如“人民网”“央视网”和“新华网”等新闻报道获取数据。

(3) 学术论文。自 2013 年精准扶贫战略提出以来,精确到户级瞄准的建档立卡工作中的瞄准偏离问题得到了学术界广泛关注。本文最终选取了自 2013 年以后被国内核心期刊收录的 70 篇期刊论文和 15 篇博士论文中的典型案例,形成文字版数据库。

(三) 数据编码分析

1. 开放性编码

在本文中,开放性编码包括三个步骤:第一步是“贴标签”,标记原始数据中与政策过程相关的词句,尽量采用原始数据中的简单词语表达原意;第二步是“概念化”,将含义相近的标签进一步抽象为概念;第三步是“范畴化”,将与同一现象相关的概念聚拢成一类,并为范畴命名。根据上述编码过程,共得到 68 个标签 22 个概念和 8 个副范畴,见表 1。

2. 主轴性编码

主轴性编码主要是寻找范畴间存在的逻辑关系。“政策目标模糊”和“政策手段模糊”涉及政策模糊性,“政策目标冲突”和“政策手段冲突”涉及政策冲突性,而政策模糊性和冲突性是政策制定中的合法性危机表现,可以将四个副范畴归为“纲领政策合法性危机”这一主范畴,指的是地方省市两级政府所制定的纲领性政策呈现出较高的模糊性或冲突性。“决策的正义性低”和“执行的正义性低”是政策正义性低的体现,“决策治理能力低”和“执行治理能力低”是政策治理能力低的体现,可以将 4 个主范畴归为“转译政策合法性危机”这一主范畴,指的是地方县级政府负责的转译政策表现出较低的正义性或较低的治理能力。最终,本文将 8 个副范畴归纳为 2 个主范畴,见表 2。

3. 选择性编码

选择性编码是识别出能统领其他范畴的核心范畴,进而开发故事主线。通过对主范畴“纲领政策合法性危机”和“转译政策合法性危机”比较发现,可以用“反贫困政策的合法性危机”这一核心范畴来统领二者的关系,即它们都是反贫困政策创新中合法性危机的直接表现:当反贫困政策创新出现合法性危机时,中国自上而下的权威体制决定了纲领政策可能最先出现了合法性危机;由此,县级政府的转译政策便缺少了依据,进

表 1 开放性编码结果示例

原始数据及其代表性来源	贴标签	概念化	范畴化
a1 地方政府人员对精准扶贫建档立卡这一新工作认识不一;a2“刚开始工作时都是摸索着干,然后不断总结经验”;a3 在农村现实情境中,贫困与非贫困不仅仅体现为一个简单的经济指标,更是一个拥有复杂意蕴的符号;a4 农村的人际交往与社会关系都呈现模糊性,很难采用分类化的方法进行认知和管理;a5 “建档立卡任务下发以后,我们扶贫部门对‘我该做什么?’相似的目标期待都是很模糊的,不知道该如何行使职责,也不知道上级的考核标准是什么”;a6 “我们扶贫办对该如何完成上级的目标,该采用什么方式都是不清楚的,在什么时间该做什么事也是不清楚的,如此我们部门便不敢妄自行动,害怕‘做得多、错的多’”;a7 政策执行主体对不同情境下该如何行动是模糊的,同时,政策执行主体就何种行为将产生所需结果也是模糊的 来源:Matland ^[17] 、调研数据等	a1 认识模糊 a2“干中学” a3 贫困意蕴的复杂性 a4 难以认知和管理 a5 职责模糊 a6 程序模糊 a7 行为模糊	A1 目标群体定性模糊 (a1 ~ a4) A2 执行主体角色模糊 (a5 ~ a7)	AA1 政策目标模糊
.....			
a27 在“应然”层面,政策制定者理应代表公共利益,谋求社会福利最大化,但现实往往并非如此,上级政府的政策出台与基层实际的公共利益多有冲突;a28 那些带有“政策短期化行为”“地方主义”“部门主义”“合谋主义”等固有思维和观念不合时宜的影响着政策的制定;.....;a33W 村存在一些因个人价值观因素致贫的家户,他们有的好吃懒做,不是靠自己勤劳致富,而是“等、靠、要”,心安理得地拿着国家的救济;.....;a36 从村民的公平观念出发,多数村民都认为户主应该对自己的行为负责,对于因赌博而导致贫困的人,国家就不应该帮助他们 来源:王蒙 ^[36] 、调研数据等	a27 政策初衷的价值违背 a28 自我利益思维影响 a33 不能准确衡量贫困 a36 因赌致贫者获利	A9 政策观念狭隘(a27、a28) A10 识别机制设计排斥 (a29 ~ a33) A11“懒恶赌俘获” (a34 ~ a36)	AA5 决策的正义性低
.....			
a57“倒金字塔”的结构决定了乡镇干部在政策执行过程中具有很大的自由裁量权和自主性;a58 纵向问责机制的滞后、横向监督价值虚置,大大降低了乡镇政府维护个人、本机政府利益的成本,创造出了较大的制度空间;.....; a63 权威在各部门的分散性不利于建档立卡的政策执行;.....;a68 从结果来看,瞄准偏离现象的出现确实“抹黑”了国家的公共政策,无法使国家政策的良好意愿得以表达,造成的是农民对国家战略的误会与抱怨 来源:袁树卓等 ^[6] 、邢成举 ^[37] 等	a57 拥有裁量空间 a58 存在较大制度空间 a63 执行权威分散 a68 农民对国家政策的误会与抱怨	A19 政策体制结构问题 (a57 ~ a60) A20 跨部门协同执行问题 (a61 ~ a63) A21 存在基层工作共同体 (a64、a65) A22 损害群众威信 (a66 ~ a68)	AA8 执行治理能力低

注:由于篇幅所限,如有需要可向作者索取其余编码结果。资料来源:本文整理。

而导致转译政策的合法性危机。本文研究主线可以归纳为,从政策合法性视角来看,建档立卡中贫困的瞄准偏离就是反贫困政策创新的合法性危机体现。

(四)扎根理论的研究结论

在预设的理论框架基础上,本文以精准扶贫建档立卡中的瞄准偏离为例进行理论抽样,通过扎根理论方法得到了农村反贫困政策创新的合法性危机表现,即编码结果中的 2 个主范畴 8 个副范畴。其中,一个主范畴是“纲领政策合法性危机”,表现为“政策目标模糊”“政策手段模糊”“政策目标冲突”“政策手段冲突”4 个副范畴;另一个主范畴是“转译政策合法性危机”,表现为“决策的正义性低”“执行的正义性低”“决策的治理能力低”和“执行的治理能力低”4 个副范畴。根据逻辑学“直言命题变形推理”中的“换质换位结合推理”^④可得^[38],农村反贫困政策具备合法性则应该表现为政策目标不模糊、政策手段不模糊、政策目标不冲突、政策手段不冲突、决策的正义性高、执行的正义性高、决策的治理能力高和执行的治理能力高。基于此,本文将政策目标模糊性、政策手段模糊性、政策目标冲突性、政策手段冲突性、决策的正义性、执行的正义性、决策的治理能力和执行的治理能力 8 个方面,作为农村反贫困政策创新的合法性测量题项。

三、农村反贫困政策创新的合法性量表开发与验证

(一)量表编制

学术界主要采用演绎法和归纳法进行量表编制。演绎法是指在已有研究基础上进行量表题项的修订或拓展新的量表题项,归纳法是指通过质性研究逐步提炼出相关核心内容,进而发展出测量题项^[39]。鉴于当

表 2 主轴性编码结果

副范畴	主范畴
AA1 政策目标模糊、AA2 政策手段模糊 AA3 政策目标冲突、AA4 政策手段冲突	纲领政策合法性危机
AA5 决策的正义性低、AA6 执行的正义性低 AA7 决策的治理能力低、AA8 执行的治理能力低	转译政策合法性危机

资料来源:本文整理。

④ 换质换位结合推理,是交替进行换质换位,从而连续推出结论的推理;其中,直言命题 A、E、I、O 换质换位结合推理的有效式如下:SAP→SEP→PES→PAS→SIP→SOP;参见文献[38]。

前研究尚缺乏相关的测量量表,本文采用归纳法进行量表的编制,即在对文本数据进行质性分析基础上,邀请相关研究人员和政策实践者共计12人对初始测量题项进行讨论和调整,从而得出初始量表题项,见表3。

表3 农村反贫困政策创新的合法性评价初始量表

维度	题项	编号	题项内容
纲领政策合法性	目标模糊性	GL1	上级政策对执行主体和客体定位不清晰(反向计分)
	手段模糊性	GL2	上级政策对具体行动策略、机制等手段方面规定不明确(反向计分)
	目标冲突性	GL3	对政策内、外部目标认知不一致(反向计分)
	手段冲突性	GL4	政策协同、协调等执行行动中存在困难(反向计分)
转译政策合法性	决策公正性	ZL5	政策过程中权利及资源的决策分配有利于保护真实贫困户
	执行公共性	ZL6	政策过程中权利及资源的执行分配有利于保护真实贫困户
	决策治理能力	ZL7	政策决策阶段的权利及资源配置能够获得利益相关者事实上的支持
	执行治理能力	ZL8	政策执行阶段的权利及资源配置能够获得利益相关者事实上的支持

资料来源:根据扎根理论分析所得。

(二)量表检验

对量表题项采用Likert七点量表计分,其中“1”代表“非常不同意”,“7”代表“非常同意”。政策合法性强调“被分配者”对“分配者”的认同和支持,可见,政策合法性的核心成分是“评价”。就纲领政策合法性而言,被评价者是省市级政府所制定的纲领性政策,评价者为县域内的政策实践主体。但是,对转移政策的合法性评价却有特殊之处,这是因为:在精准扶贫建档立卡中,“时间”是尤为关键的变量,呈现出典型的“决策删减-执行协商”模式,使政策过程的决策和执行环节界限模糊,形成了互为因果的稳定循环^[6,40];此时,转译政策合法性便成为一个具有“共同体”^⑤意志的集体层次现象,对其合法性评价反映了既定集体内利益相关者的集体认同程度。综上,对纲领政策和转译政策的合法性评价可选取同一既定群体,即参与县域内的政策实践主体,如“第一书记”“驻村工作队”成员或村干部。将问卷的网络链接发送给调研期间认识的政策实践主体,并采用滚雪球的方法收集样本,最终得到有效问卷326份。本文随机将全部问卷划分两部分,分别采用SPSS24.0进行探索性因子分析和运用AMOS25.0进行验证性因子分析。

1. 探索性因子分析

通过SPSS24.0计算可知,KMO值为0.759(>0.700),说明效果良好^[41];Bartlett球形检验近似卡方值为505.956, $P=0.000(<0.001)$,达到显著水平。随后,采用主成分分析法提取了特征值大于1的两个因子,并使用最大方差法进行正交旋转,累计贡献率为63.172%,高于60%的最低可接受标准^[42]。所有题项的因子载荷均大于0.6,无交叉载荷,见表4。

依据表4可以得出,农村反贫困政策创新的合法性量表可以提取两个主要因子:前者涉及地方省市级政府的纲领政策合法性,包含纲领政策的目标模糊性、手段模糊性、目标冲突性和手段冲突性4个题项,每个题项的因子载荷均在0.677之上。后者涉及地方县级政府的转译政策合法性,包含转译政策的决策公共性、执行公共性、决策治理能力和执行治理能力4个题项,每个题项的因子载荷均在0.738之上。因此,农村反贫困政策创新的合法性包括纲领政策合法性和转译政策合法性两个维度8个题项。

表4 旋转后的因子载荷

题项	GL1	GL2	GL3	GL4	ZL5	ZL6	ZL7	ZL8
因子1	0.677	0.784	0.783	0.783	0.174	0.176	0.182	0.120
因子2	0.156	0.211	0.131	0.125	0.801	0.849	0.738	0.797

资料来源:本文整理。

2. 验证性因子分析

通过AMOS25.0对上述分析进行检验,结果显示指标拟合度较好,见表5;最终得到包含8个题项的二维结构,如图2所示。

表5 验证性因子分析的拟合指标

指标	χ^2	df	χ^2/df	GFI	AGFI	CFI	IFI	TLI	RMSEA
模型值	30.916	19	1.627	0.955	0.914	0.971	0.971	0.957	0.062
经验值	—	—	<3.00	>0.90	>0.90	>0.90	>0.90	>0.90	<0.08

资料来源:本文整理。

(三)量表信效度分析

1. 信度分析

本文将Cronbach’s α 和组合信度CR值作为衡量信度的标准。数据分析显示,纲领政策合法性和转译政

⑤ “共同体”的纽带是共同体感,是共同的文化认同;内蒙古Z县案例表明,贫困识别标准是在“决策删减—执行协商”的动态互动调整中逐渐达成的共识,这便证实县域政策实践主体与村民构成了“共同体”,参见文献[6]。

策合法性的 Cronbach's α 分别为 0.773 和 0.830, 量表整体的 Cronbach's α 为 0.816, 均大于 0.7 可接受标准; 在潜变量信度方面, 纲领政策合法性和转译政策合法性的组合信度 CR 值分别为 0.778 和 0.814, 均大于 0.7 可接受标准。因此, 该量表通过了信度检验。

2. 效度分析

本文的效度评估主要从内容效度和结构效度两方面展开。首先, 本量表严格按照扎根理论规范程序, 经过多名研究人员和政策实践者讨论而确定的, 故量表内容效度较好。其次, 结构效度分析主要包括收敛效度和区别效度, 良好的收敛效度代表标准化的所有因子载荷要大于 0.5^[43]; 良好的区别效度代表潜变量平方差萃取量(AVE)的平方根大于自身与潜变量间的相关系数, 在 0.36~0.50 为可接受范围^[44]。数据分析表明, 所有题项的标准化载荷均大于 0.5, 纲领政策合法性的 AVE 值为 0.470, 转译政策合法性的 AVE 值为 0.526, 达到了可接受范围; 另外, 两个潜变量 AVE 的平方根均大于两者的相关系数, 说明量表的区别效度较好。因此, 该量表通过了效度检验。

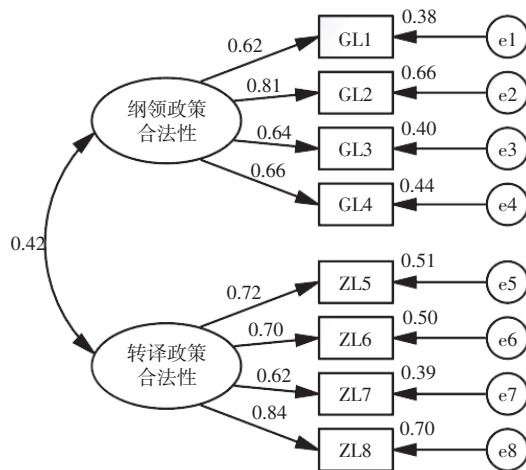


图2 验证性因子分析结果

明, 所有题项的标准化载荷均大于 0.5, 纲领政策合法性的 AVE 值为 0.470, 转译政策合法性的 AVE 值为 0.526, 达到了可接受范围; 另外, 两个潜变量 AVE 的平方根均大于两者的相关系数, 说明量表的区别效度较好。因此, 该量表通过了效度检验。

四、研究结论与理论贡献

从我国政权体系内部运转来看, 县处于国家和社会相连接的关键位置, 矛盾和压力都集中于此^[24]。纲领政策和转译政策自上而下组成了农村政策体系, 而目前学术界往往侧重于某一政策类型的定性分析, 相关定量研究较为匮乏。通过梳理文献, 本文提炼出农村政策创新的合法性评价框架, 即农村政策创新的合法性由纲领政策合法性和转译政策合法性两个维度组成。在此基础上, 结合精准扶贫建档立卡的相关数据, 采用扎根理论研究方法进一步将两个维度分别拓展为 4 个题项, 从而构建出农村反贫困政策创新的合法性评价指标; 随后, 经过探索性和验证性因子分析, 包含 8 个题项的农村反贫困政策创新的合法性量表得到了信度和效度的检验, 并最终获得 2 个二阶因子 8 个一阶因子的量表结构, 即分别为: 纲领政策合法性维度中的目标模糊性、手段模糊性、目标冲突性、手段冲突性和转译政策合法性维度中的决策公共性、执行公共性、决策治理能力、执行治理能力。

本文的理论贡献包括两方面: 一方面, 构建了中国情景下农村反贫困政策创新合法性的系统架构, 即“追踪”农村反贫困政策自上而下层级性的创新过程, 明确了其合法性的结构及内容, 为后续农村政策治理研究提供了新的视角; 另一方面, 鉴于目前尚缺乏农村反贫困政策创新的定量研究, 本量表的开发实现了农村反贫困政策创新的合法性测量, 为地方政府在后续农村再分配性政策的制定、执行环节提供治理启示, 进而有利于其针对性地解决问题、节约政策成本、优化政策实践, 并最终有序“推动乡村治理重心下移”的工作部署。

参考文献

- [1] 王蒙. 扶贫开发农村低保衔接的政策执行偏差及其矫正——基于复杂政策执行的“模糊-冲突”分析框架[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, 35(5): 108-116.
- [2] 印子. 县域政策执行偏差的治理——基于我国中西部 4 县调查的分析[D]. 武汉: 华中科技大学, 2017.
- [3] 项继权, 周长友. “新三农”问题的演变与政策选择[J]. 中国农村经济, 2017(10): 13-25.
- [4] 苏振华, 叶延禹. 规范主义、经验主义合法性与中国政治认同的复杂性[J]. 广东行政学院学报, 2018, 30(2): 5-13.
- [5] [德] 尤尔根·哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 张博树, 译. 重庆: 重庆出版社, 1989: 184.
- [6] 袁树卓, 殷仲义, 高宏伟, 等. 精准扶贫中贫困的瞄准偏离研究——基于内蒙古 Z 县建档立卡案例[J]. 公共管理学报, 2018, 15(4): 125-138.
- [7] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996: 70-72.
- [8] 李永刚. 公共政策评价的困境——价值理性与工具理性的两难[J]. 江西行政学院学报, 1999(4): 41-43.
- [9] 杨光斌. 合法性概念的滥用与重述[J]. 政治学研究, 2016(2): 1-19.
- [10] 朱旭峰. 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(9): 63-77.
- [11] BRAUN D, GILARDI F. Taking ‘galton’s problem’ seriously: Towards a theory of policy diffusion[J]. Journal of Theoreti-

- cal Politics, 2006, 18(3): 298-322.
- [12] 刘伟忠. 政策失败的执行主体因素考量[J]. 社会科学家, 2006(5): 80-84.
- [13] 田丰韶. 地方政府政策创新的合法性问题——基于对四个试点县区连片扶贫开发政策创新的调查[J]. 社会主义研究, 2018(5): 96-104.
- [14] 靳继东, 华欣. 政策缘何失败: 执行研究的关系、限度和框架[J]. 财经问题研究, 2014(7): 1-8.
- [15] 楼成武, 董鹏. 中国地方政府改革的三重逻辑: 效率、合法性与适当[J]. 理论月刊, 2016(8): 100-104.
- [16] 章荣君. 公共政策创新中合法性要素的制度分析[J]. 公共管理学报, 2006, 3(1): 21-26.
- [17] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 1995, 5(2): 145-174.
- [18] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究[J]. 公共管理学报, 2015, 12(2): 93-105.
- [19] 王亚华. 中国用水户协会改革: 政策执行视角的审视[J]. 管理世界, 2013(6): 61-71.
- [20] 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): 85-96.
- [21] 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[J]. 管理世界, 2013(2): 90-106.
- [22] 丁煌, 李晓飞. 逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2010(1): 16-21.
- [23] 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): 61-79.
- [24] 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2): 98-123.
- [25] RAWLS J. Justice as fairness[M]. Cambridge: Clarendon Press, 1972: 63-83.
- [26] 孔明安, 黄秋萍. 论合法性的正义基础及其可能性[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2018(5): 16-23.
- [27] [美]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社, 1999: 5.
- [28] 吴永生. 公共政策内容的合法性探析[J]. 理论探讨, 2004(6): 100-103.
- [29] [美]詹姆斯·E·安德森. 公共政策[M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1990: 5.
- [30] 薛澜, 张帆, 武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3): 1-12.
- [31] 顾建光. 政策能力与国家公共治理[J]. 公共管理学报, 2010, 7(1): 8-12.
- [32] GLASER B G, STRAUSS A L. The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research[M]. New York: Aldine Transaction, 1967: 28-46.
- [33] 贾旭东, 谭新辉. 经典扎根理论及其精神对中国管理研究的现实价值[J]. 管理学报, 2010, 7(5): 656-665.
- [34] 杨勃. 新兴经济体跨国企业国际化双重劣势研究[J]. 经济管理, 2019(1): 56-70.
- [35] 贾旭东, 衡量. 基于“扎根精神”的中国本土管理理论构建范式初探[J]. 管理学报, 2016, 13(3): 336-346.
- [36] 王蒙. 经济理性、制度结构与乡土逻辑: 农村政策执行中的“共谋”现象研究[J]. 湖北社会科学, 2016(2): 36-42.
- [37] 邢成举. 乡村扶贫资源分配中的精英俘获——制度、权力与社会结构的视角[D]. 北京: 中国农业大学, 2014.
- [38] 程树铭. 逻辑学[M]. 第三版. 北京: 科学出版社, 2016: 41-49.
- [39] 苏勇, 李天健. 员工主动型行为的结构探索与量表开发[J]. 技术经济, 2018, 37(7): 57-62.
- [40] 薛澜, 赵静. 转型期公共政策过程的适应性改革及局限[J]. 中国社会科学, 2017(9): 45-67.
- [41] 赵慧军, 王娟娟. 中国情境的工作强化研究: 结构探索与量表开发[J]. 经济管理, 2019(5): 192-207.
- [42] FORD J K, MACCALLUM R C, TAIT M. The application of exploratory factor analysis in applied psychology: A critical review and analysis[J]. Personnel Psychology, 1986, 39(2): 291-314.
- [43] HAIR J F, BLACK W C, BABIN B J, et al. Multivariate data analysis[M]. 7th ed. London: Prentice Hall, 2010: 113-119.
- [44] FORNELL C, LARCKER D F. Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error[J]. Journal of Marketing Research, 1981, 18(1): 375-381.

(下转第38页)

Fiscal R&D Subsidies, Technological Innovation and Industrial Transformation and Upgrade: A Study Based on the Threshold Effect

Zhang Zhiqiang¹, Li Han¹, Wang Lizhi²

(1. School of Management, China University of Mining & Technology(Beijing), Beijing 10083, China;

2. China National Institute of Standardization, Beijing 100191, China)

Abstract: Based on the panel data of 30 provinces in China from 2005 to 2016, the paper uses the panel threshold model to empirically analyze the impact of fiscal R&D subsidies on the technological innovation and industrial transformation and upgrading. The result shows that, the impact of fiscal R&D subsidies on technological innovation has a double threshold effect based on the intensity of fiscal R&D subsidies, and its impact decreases as the intensity of government R&D subsidies increases. Fiscal R&D subsidies have a positive impact on industrial transformation and upgrading through technological innovation. The indirect impact of fiscal R&D subsidies on industrial transformation and upgrading has a double threshold effect based on the strength of fiscal R&D subsidies. The magnitude of their impacts increases first and then decreases. Therefore, local governments should make sure that the intensity of fiscal R&D subsidies is within a reasonable range in order to maximize the incentive role of fiscal R&D.

Keywords: fiscal R&D subsidies; technological innovation; industrial transformation and upgrading; threshold effect

(上接第 29 页)

Legitimacy Evaluation of Rural Anti-poverty Policy Innovation in Precision Governance: Taking Filing Riser of County-level Poverty Alleviation as an Example

Yuan Shuzhuo¹, Gao Hongwei², Peng Hui³

(1. School of Business Administration, Northeastern University, Shenyang 110167, China;

2. Research Center of Northeast Revitalization, Northeastern University, Shenyang 110169, China;

3. School of Economics and Management, Yantai University, Yantai 264005, Shandong, China)

Abstract: In the precise governance of poverty, the legitimacy for policy innovation of rural anti-poverty is worthy of attention. By means of summarizing and extracting the literatures, we establish the framework for evaluating legitimacy in rural policy innovation. Taking filing Riser of poverty alleviation as an example, it is transformed into a framework for evaluating legitimacy of rural anti-poverty by grounded theory, and then its dimension and structure are further clarified. After that, conducting exploratory factor analysis and confirmatory factor analysis on sample data, and then testing its reliability and validity. Finally, a reliable scale is obtained, including 2 second-order factors and 8 first-order factors. This paper provides new perspective and inspiration for “gravity down” of governance in the new era.

Keywords: rural anti-poverty; policy innovation; legality evaluation; scale development