

适应性治理：政策落地如何因地制宜？*

——以武陵大卡村的危房改造项目为例

石绍成 吴春梅

摘要：因地制宜是国家政策得以落实的关键，是中国特色的治理经验。现有研究主要针对地方政府自身的特征与行为，而对其产生的结构性条件重视不够。本文试图将其理论解释拓展至制度、政府与社会关系等结构性要素，并建立了“适应性治理”的理论框架。该理论框架从过程逻辑厘清了因地制宜的发生情境、制度空间与实现机制。个案研究发现，武陵大卡村的危房改造项目发生在中央政策与地方实际双重约束的情境下，运作于“松散耦合”的制度结构中，并依赖政府与社会之间的委托代理机制。本文的研究表明，因地制宜主要是中国政策实施重视弹性规则的制度产物。

关键词：适应性治理 政策落地 因地制宜 危房改造 农村环境

中图分类号：F324 **文献标识码：**A

一、文献回顾与问题提出

中共十九大将“美丽中国”作为中国社会主义现代化建设的奋斗目标之一，这无疑赋予了环境治理极为重要的地位。同时，为了推动农村“生态宜居”建设，中国的环境治理重心明显下移。习近平（2018）指出，“农村环境整治这个事，不管是发达地区还是欠发达地区都要搞”。在政策落实层面，他进一步强调，各个地方都需要“因地制宜、精准施策”（习近平，2018）。毋庸置疑，在中国这样幅员辽阔的国家中，各地实际情况不一样，地方政府只有做到因地制宜，国家政策才能从顶层设计落到实处（贺东航、孔繁斌，2011）。因此，研究环境治理中因地制宜的一般生成机理，有利于更好地推动农村“生态宜居”建设。

实际上，因地制宜是中国治理中广泛存在的现象，也是中国成就长期社会稳定、经济发展奇迹的关键所在（Heilmann, 2008; 周雪光, 2011）。在地方层面，它呈现为地方政府依据当地实际情况采取相应办法落实中央政策的样态。作为典型的科层制组织，政府往往注重规则程序，讲究照章办事（韦

*本文是教育部人文社会科学规划基金青年项目“生态宜居目标下农村环境的适应性治理研究”（项目编号：18YJC630144）和中央高校基本科研业务费专项基金资助项目“中国地方政府环境治理风格研究”（项目编号：2662017QD031）的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵建议，文责自负。

伯，2009)。因此，因地制宜可以视为有别于常规性“科层治理”的一种有益变异。基于这种认识，本文将这种现象概念化为“适应性治理”——地方政府按照恰适性逻辑进行的弹性治理^①。

“适应性治理”源出埃莉诺·奥斯特罗姆的研究团队，其“结构论”认为，复杂、层叠与冗余结构能够增强治理在多变环境下的适应性（Dietz et al., 2003）。该理论以地方自治为体制条件，且不以政府为治理核心，因而难以适用于中国场域——其中央与地方是上下级关系，治理上强调政府负责—社会协同。韩博天与裴宜理则从“主体论”认为，中国实现适应性治理的关键在于政府自主性，制度等结构因素并不重要（Heilmann and Perry, 2011）。这虽然初步解决了该理论的中国适用性问题，但是无法解释地方规则对因地制宜的贡献，而这恰是中国治理的突出特征（周雪光，2018）。因此，需要在反思“结构论”与“主体论”的基础上重构适应性治理，使其更好地符合中国实际。

目前，学界与“适应性治理”相关的研究主要见于“选择性执行”（O'Brien and Li, 1999）、“政策试验”（Heilmann, 2008；王绍光，2008）、“政策创新”（朱亚鹏、肖棣文，2014；朱旭峰、张友浪，2015）、“地方/政府创新”（吴建南等，2007；周庆智，2014）等主题。这些研究不同程度地揭示了中国地方政府如何实现政策落地因地制宜，不过，它们仍在以下三个方面存在较大的拓展空间。

第一，过多强调地方政府自主性，忽视其嵌入性特征。立足于自主性假设（Qian and Xu, 1993；O'Brien and Li, 1999），学者们揭示了地方政府以“变通”为代表的自作主张（孙立平、郭于华，2000）；亦揭示了中国广泛存在的地方创新行为（吴建南等，2007）。如韩博天与裴宜理所言，中国治理的核心在于政府自主性，这是其治理灵活性与适应性的基础（Heilmann and Perry, 2011）。实际上，地方行动不可避免地具有“嵌入性”（波兰尼，2007）特征。一方面，这源于地方政府的地方嵌入性（冯军旗，2014），它在空间上属于特定区域；另一方面，亦源于其组织嵌入性，它是政府体系的一部分（郁建兴、黄飏，2017）。

第二，过多强调领导人作用，忽视其背后的制度结构。现有研究主要关注领导人的作用，认为地方领导人为争取政治流动、组织影响力等可能会进行政策创新，其创新行为受到知识背景、年龄、任期等个人因素的影响（朱亚鹏、肖棣文，2014；朱旭峰、张友浪，2015）。问题在于，地方领导人行为明显受到激励机制的影响（周黎安，2007）。对于政府而言，它为实现有效治理往往会设计出多种制度（诺思，2013），这些制度通常还具有一定结构性特征（吉登斯，2010）。因此，地方创新不可避免地会受到制度结构^②影响。

第三，对因地制宜的微观机制缺乏系统探讨。现有研究大多关注中国整体上如何实现因地制宜，因而将重点放到了“试点”（Heilmann, 2008）及其“扩散”（朱亚鹏、丁淑娟，2016；朱旭峰、赵慧，2016）上。然而地方如何因地制宜，即其微观机制研究尚有不足，现有文献也未能突破既有的“学习探索”机制（郁建兴、黄飏，2017）。不难发现，学习探索是政府“单枪匹马”的行为。这使得一个根

^①可参阅石绍成，2017：《中国地方政府的环境治理风格研究》，南开大学博士学位论文。

^②制度结构是指各项制度之间的关系形态，它比“制度”更具整体性与抽象性。在上述文献的基础上，还可参阅吉登斯（2010：54-55）。

本问题进入本文的视野：组织为什么要跟他者合作？一种可能的答案是：如同学习探索，合作也是组织减少不确定性的重要手段（汤普森，2007）。

基于上述考虑，本文提出以下问题：因地制宜是什么任务环境^①的产物？在该任务环境下，何种制度结构为因地制宜创造了运作空间？地方政府通过什么机制来实现因地制宜？为了回答上述问题，本文将建立一个适应性治理的理论框架，并通过对武陵山区大卡村“农村危房改造”个案的深描，来呈现适应性治理的现实面相及其内在因果链条。该框架将最大可能地弥合适应性治理在“结构论”与“主体论”之间存在的鸿沟。正如布洛维（2007）所言，个案研究的长项并不在于验证理论，而在于提出理论；而存在被其他事实推翻的可能性，也正是科学理论的核心特征（波普尔，2005）。在这种意义上，本文将有可能提供一个立足于中国经验，并可以同相关研究进行对话的一般性理论，其解释力也不仅限于环境治理领域。

二、适应性治理理论框架的建构

根据前文，适应性治理是地方政府按照恰适性逻辑进行的弹性治理。其核心要义如下：第一，情境特征制约地方政府的行为选择。“恰适性”是指行动与情境的恰当匹配（马奇、奥尔森，2011），行动因而受到情境影响。第二，弹性治理的再生产离不开制度作用。弹性是“万变”不离“其宗”的特性（Walker et al., 2006），而制度是行动的结果也是其运行中介（吉登斯，2010），制度因而是弹性治理再生产的结构性条件。第三，知识汲取是获得恰适性的关键机制。适应性治理强调地方知识、专业知识的汲取（Dietz et al., 2003; Folke et al., 2005），它们分别能为治理实践带来合法性与有效性，最终为其带来恰适性。根据这些要点，本文将依据问题建构、规则设置与行动实施的过程逻辑，来建构“适应性治理”理论框架，以探究“因地制宜”的发生情境、制度空间与实现机制。由于该框架涵盖了政策执行的一般过程，有望揭示出适应性治理完整的、内在的逻辑链条。

（一）双重嵌入与发生情境

“嵌入性”是地方政府的基本属性。“嵌入性”概念始于波兰尼，他认为市场嵌入在政治、社会关系之中，因而并不具有完全的自主性（波兰尼，2007）。此后，埃文斯将嵌入性引入国家与社会关系中（Evans, 1995），从而为分析政府的嵌入性提供了理论基础。从发生角度来看，恩格斯（1999）在《家庭、私有制和国家的起源》中有过如下著名论断：“国家是社会在一定发展阶段上的产物”。因此，作为国家的组成部分，政府亦发生和嵌入在社会里面。从现实来看，任何政府的财政收入都是有限的；任何政府的专业分工中的知识积累都是受限的；任何政府也不可能掌握治理对象的所有信息……这些情况无疑都会导向政府的有限理性（马奇，2007）。在有限理性条件下，政府必然会求助于社会，其结果自然是政府嵌入社会。

^①任务环境是指组织执行具体任务时所处的情境，它一方面影响着目标设定，另一方面则影响着实现目标的途径。可参阅汤普森（2007：34）。

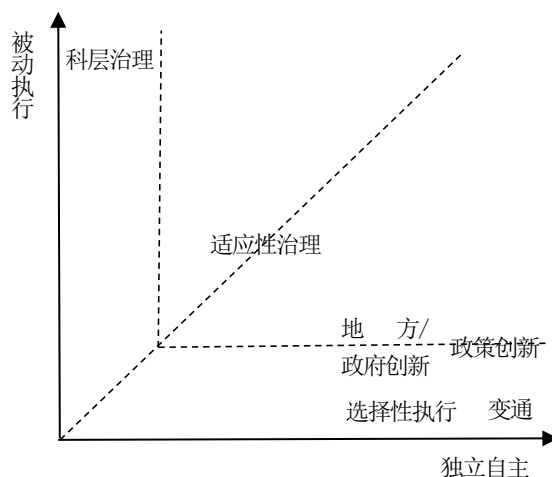


图1 不同情境下的地方政府行为

地方政府的嵌入性是“双重嵌入”。首先是地方政府的“组织嵌入”。如果按照韦伯的“官僚制理论”，地方政府只是中央政府的执行机器。在现实中，中国地方政府则具有相当大的自主性(Qian and Xu, 1993)。不过其自主空间是中央赋予的，中央政府仍在督察、考核等核心环节握有剩余控制权(周雪光, 2011)，并呈现出明显的制度^①化特征(Montinola et al., 1995)。因此，地方政府嵌入在政府体系中。这种组织嵌入是介于独立自主与被动执行的中间状态，由此可将适应性治理与其他政府行为做出区分(见图1)。其次是地方政府的“地方嵌入”。一般来说，地方政府的治理对象“镶嵌”在地方情境中(Folke et al., 2005)，政府只有深入其中才能了解真实问题与相关群体的想法——它们都是政府决策所依赖的第一手资料。更重要的是，地方政府中的干部多为本地人(冯军旗, 2014)，他们不可避免地会受到地方社会影响。因此，地方情境会影响地方政府的决策与行动。

双重嵌入是因地制宜的发生情境。双重嵌入肯定了地方政府的自主性，这种自主性可称为“嵌入性自主”(Evans, 1995)。嵌入性自主为适应性治理提供了动力基础，也为因地制宜的发生提供了前提条件。如果没有一定自主性，地方政府就只能进行常规的科层治理。那样的话，就不会有适应性治理，更不会有因地制宜的出现。与此同时，嵌入性则圈定了地方政府的自主限度，更是划定了其“制宜”的材料来源。由于地方政府的嵌入性是双重的，即受到中央政府任务与地方实际情况的双重约束，在这种情境下，地方政府既需要完成中央任务，又需要考虑执行方案与地方条件的匹配。总而言之，地方政府需要根据上级政策和地方实际，吸收用来建构合法性、有效性的要素，制定出能够落实中央政策的可行方案。不难发现，因地制宜在“双重嵌入”情境中初见端倪。

(二) 松散耦合与制度空间

制度既是事先设计的“笼子”，又是政府过程的产物。法律无疑是制度的理想模型，然而，正如诺思(2008)所言，法律在现实生活中只形塑了人们选择的很小一部分。那么，政府依靠什么来保持组织有序运行呢？答案在于组织的成文规则。它们“详细规定了应当遵守的程序，以及与未能遵守的行

^①出于行文考虑，此处暂时不对“制度”概念展开说明。制度的概念及相关理论分析，请参见“松散耦合与制度空间”部分。

为相关的惩罚措施”，并广泛地存在于公共政策、操作指南、工作说明等政府文件中（马奇等，2005）。在中国政府研究中，亟需将这些要素纳入到制度范畴——它们均为政府过程的产物。这决不是因为中国“落后”而予以的特殊关照。如韦伯（2009）指出的那样，在现代政府中，一切行政意志都用书面形式记录下来而形成规则；而“书面文件与官员的持续运作相结合”，正是现代政府运作的核心特征。需要说明的是，由于政府过程是历时性的，政府规则会处于不断生产的状态，其中稳定出现的成分构成了政府运行的“惯例”（马奇、奥尔森，2011）。

适应性治理会生产出“松散耦合”的制度结构。如上所述，现代政府过程会生产出大量规则，适应性治理也是如此。不过，适应性治理所生产的制度看起来可能会有些“凌乱”。实际上，正如马奇（2007）所言，这些凌乱、无序实际上都是“有组织的无序”。探讨其背后的隐秘秩序更具学术与建设价值。本文认为，这种制度结构可以称为“松散耦合”。松散耦合是维克提出的概念，原本用来指组织内部各要素相互独立，彼此联系松散的情况（Weick,1976）。“相互独立”“联系松散”无疑为适应性治理的弹性运行——因地制宜需要弹性——创造了足够的制度空间。“制度乃是一种人类在其中发生交往的框架”（诺思，2008），如果没有这种制度空间，因地制宜恐将失去合法性基础。

在中国的地方治理中，松散耦合制度结构的建构一般具有如下特点。第一，地方政府会在中央意图中加入地方偏好，从而形成政策意图嵌套。出于地方实际的考虑，地方政府往往将中央目标嵌入地方的整体发展规划中（折晓叶、陈婴婴，2011），如果操作不好，则会形成“目标替代”的局面（荀丽丽、包智明，2007）。第二，地方政策包含了对中央执行办法的调整，甚至是大幅度修改。执行办法是政策中最具刚性的部分，一般难以在所有环境中适用。换言之，为了能够完成任务，地方政府会对中央政策进行因地制宜的调整或修改。第三，地方政策在考核目标上与中央保持一致或更高。由于中央在督察与考核上握有剩余控制权，没有完成任务的地方政府会面临极大的考核压力。为确保完成任务，地方政府有可能将地方目标提高。第四，地方政策在意识形态上与中央保持高度一致。地方政策的实际绩效很重要，但“象征性”的作用也绝不容忽视（马奇、奥尔森，2011）。要让中央对地方便宜行事保持宽容，实实在在的绩效很关键；要让地方规则畅通无阻，中央赋予的合法性也至关重要。

（三）知识汲取与实现机制

随着项目制在地方治理中出现（李祖佩，2013；桂华，2014），对地方政府的知识汲取进行系统探讨已经十分必要。如前文所言，适应性治理获得恰适性的关键在于汲取地方知识与专门知识：地方知识能够确保执行方案符合地方情况，获得当地居民支持；专门知识则能够确保执行方案在技术上有效运行。不难发现，这两种知识正是“因地”与“制宜”的临门一脚。长期以来，学界将组织如何汲取知识主要放在了“学习探索”上（周雪光，2003；马奇，2007）。具体到政策领域，就体现为前文提到的政策试验、试点等行为——它们通常俗称为“摸着石头过河”。毋庸置疑，学习探索是中国长期实现因地制宜的关键机制（王绍光，2008）。然而值得注意的是，项目制在当前国家治理中已经作用尽显（渠敬东，2012），它实现了对地方社会的广泛动员（折晓叶、陈婴婴，2011），体现了完全不同的知识汲取方法。

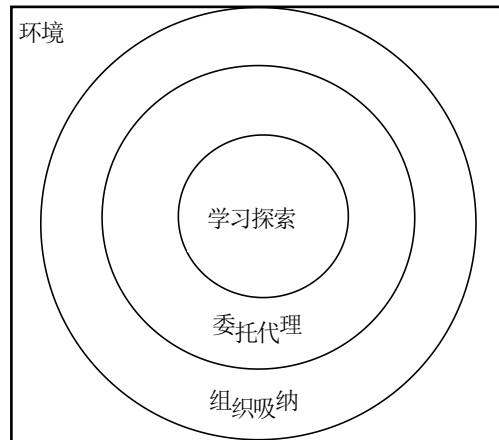


图2 地方政府的知识汲取机制

借鉴汤普森（2007）对组织合作的分析思路，本文根据地方政府对环境的依赖程度，将其知识汲取机制分为学习探索、委托代理和组织吸纳三种（见图2）。第一，学习探索。这是指政府通过试验、试错等方式来获取地方知识与专门知识。在运用这种机制时，地方政府对环境的依赖程度往往相对较低。第二，委托代理。政府的专长是运行公共权力以实现社会有序（徐勇，1997）。而在权力无法充当工具的领域，政府则很有可能做不好。对此，政府可以委托其他专业主体去做。“让对的人干对的事”无疑比“自己瞎干”效果更好。第三，组织吸纳。组织吸纳一般发生在政府面临明显外部危机的情况下（对环境依赖程度高），它是指将任务环境中的其它力量吸收到决策结构或程序中的过程（Selznick, 1949）。当地方代表能够进入到决策过程时，他们往往能够为地方政府提出符合当地情况、切实可行的建议。

表1 不同的因地制宜实现机制及其适用条件

实现机制	知识占有		问题类型	结果预测	环境依赖
	地方知识	专门知识			
学习探索	无	无	混合	难	低
委托代理	有	无	执行	易	中
组织吸纳	无	有	决策	中	高

注：根据适应性治理的定义，表中“知识占有”包括了其中所有组合类型；根据知识汲取机制部分，“环境依赖”中的高、中、低均为三者的相对比较，而非绝对状态。

由于上述知识汲取机制能够直接促成因地制宜，它们实际上构成了因地制宜的实现机制。下面将对这三种实现机制进行比较分析（见表1），以明晰它们的适用条件。第一，学习探索。在学习探索中，地方政府主要为了寻找解决地方决策与执行问题的答案，由于没有能够调用的地方知识与专门知识，学习探索的结果是不确定的。然而，由于地方政府对环境的依赖程度相对较低，能够缓冲不确定性带来的威胁。第二，委托代理。在委托代理中，地方政府虽然了解地方情况，但它并不掌握解决问题的技术办法。也就是说，这主要是一个执行问题。由于代理人是“专业人士”，执行结果容易预见。第三，

组织吸纳。在组织吸纳中，专业技术对地方政府而言已经不是问题，但在利益分配、技术适用等问题上存在争议。也就是说，这主要是个决策问题。只要能形成地方性的决策共识，执行就不成问题。因此，其治理结果预测难度介于以上两者之间。

三、大卡村的危房改造个案

大卡村地处武陵山区，隶属湘西州花垣县。由于旅游业是其支柱产业，湘西州向来重视环境保护。随着“美丽中国”建设提上国家战略，湘西州对农村环境的重视也达到新高。其突出成果便是在当地广获赞誉的“农村危房改造项目”，花垣县住房和城乡建设局（下文简称“住建局”）所推动的大卡村“危房改造整村推进项目”便是其中之一。笔者自2017年10月到2018年7月，多次奔赴大卡村对该项目进行追踪性的田野调查，获得了大量与该项目相关的观察、访谈、文本材料。需要说明的是，这些材料涵盖了该项目从决策、执行到验收的全过程；而“农村危房改造”则是住房和城乡建设部（后文简称“住建部”）等国家部委力推的一项全国性政策。笔者认为，大卡村个案有助于揭示农村危房改造政策因地制宜落地的基本机理。

（一）山村大卡：危房改造的地方情境

1. 贫困美丽与地方目标。大卡村地处武陵山区，这是中国的11个集中连片特困地区之一。如何摆脱贫困在当地是一个长期让政府头疼的问题。这就是一方水土影响一方政府，也即前文所说地方政府的“地方嵌入”。作为武陵山区的一部分，花垣县的贫困问题由来已久。花垣是少数民族聚居区，当地居民以苗族为主，超过总人口的70%。山区土地贫瘠狭小，光照时间也少，通过传统小农生产来实现发家致富几乎不可能。因此，花垣县可谓“穷根”深植。从1986年开始，该县便一直处在国家级贫困县行列。根据2017年数据，花垣县人均GDP为22494元，与全国同期人均值59660元相比，尚不及后者的40%。

大卡村是花垣县最大的贫困村之一，其贫困状况可以直接从房屋看出来。该村共有“猴”“虎”2个自然寨，15个村民小组。2017年全村共有425户，1860人，村里共有水田1508亩，旱地1268亩，林地5800亩。走在大卡村中，四处透风的房屋随处可见。其中“虎”寨60%以上的房子没有完整墙壁，至少10%的房子被当地人戏称为“前打后通”。“前打后通”意味着房子前后墙壁存在大面积缺损，其中前壁是房子的门面。这种房子在室内一般不会有隔开的房间，有的甚至人畜混居。如前文所言，地方的实际情况会影响到地方政府决策。大卡村房屋的破败状况则决定了住建局危改^①工作的基本目标。住建局干部对大卡村村主任说：“根据村里的实际情况，这次危房改造的主要任务，一是给村民装上墙壁，解决房屋的保暖问题；二是给村民装上房间，满足贫困群众基本的起居需求”。

虽然贫困，花垣县乃至整个湘西州非常美丽。湘西州森林覆盖广、高山险壑多、民族风情独特，拥有多处全国知名的风景名胜。这些旅游资源为该地区带来了非常可观的收入，其中，湘西州2016

^①在政府文件中，“危房改造”会被缩写为“危改”。比如，后文所引《农村危房改造最低建设要求（试行）》中便大量使用“危改”。本文依据行文需要，有时也会使用这一简称。

年的旅游业收入超过了 250 亿元。该州对旅游业的定位是：“将旅游业打造成促进经济社会科学发展、支撑产业结构调整和发展方式转移的战略性支柱产业”^①。可见，“美丽湘西”塑造了地方政府偏好，影响了其政策目标设定——这是该地政府“地方嵌入”的另一种表现。这种地方嵌入也影响了大卡村的危房改造。大卡村属于保存相对完整的苗族传统村落，颇具旅游开发潜力。它的两个自然村实际上都是“山寨”，村域范围内山丘迭起、森林密布。民房大多成排依山而建，屋后绿树与翠竹拥簇。从远处望去，苍翠掩映着青瓦木窗，景色的确与众不同。村中一些主要巷道，路面由先民们手工打磨的、并不完全平整的青石板铺成，路两侧则由各种方形石块镶砌而起——它们多是村里人家的墙壁。这种建筑经得起风雨侵蚀，记录了山寨的历史与沧桑。面对如此美丽的山寨，住建局的干部说：“我们先把大家的房子修好，等我们这边的旅游搞起来了之后，大伙的日子就更加好过了”。

2. 地方知识与行动要求。地方实际情况塑造当地政府的政策目标，地方知识则会影响其实现目标的具体行动。一般来说，大卡村传统民居的长、宽、高分别约为 3.6 丈、2.8 丈与 2.6 丈（分两层）。民居多为木瓦结构：房柱、横梁、楼板与墙壁等均使用木材制成，拼接工艺则采用中国传统的卯榫结构；房屋用红土烧制的青瓦覆盖，屋脊、飞檐均用青瓦叠垒而成。房子分成两层，第一层为生活起居空间，第二层通常用来储物。房屋被房柱分为三部分^②：第一层进门左手边为客厅，客厅铺有地板——往往在离地约 35 公分高处用木板铺成，其正中位置修有火坑；居中间那间叫做“堂屋”，通常用于祭祀、供奉之类；右手边那间为厨房，往往修有灶台。各个家庭通常还会根据自家需要，在屋内靠后位置隔出 1~3 个卧室。当然，经济条件稍差的家庭并没有那么多钱将楼板、墙壁都用木板装修起来，这些部位（门面除外）也有可能是用“千年壁”装修的^③。千年壁一般用细长竹子编织而成，为了增加保温与防风效果，它往往会被抹上牛粪、石膏或粘土等材料。毫无疑问，大卡村传统民居的这些形制限制了危房改造所需的框架、构件与工艺，否则这些民居将失去原有风貌。

大卡村传统民居与湘西地区的生态—社会系统高度适应，有其深刻的地方背景。中国南方夏天的气候多潮湿、温热，而木头修建的房子透气性较好，能够适应这种气候。山区地质灾害相对较多，木屋依赖若干木质房柱、房梁拼接起来的框架结构更具韧性，从而能更好地抵御撞、晃、震等多种外部伤害。在湘西农耕生活中，木材（如松树、杉树等）是农民重要的经济来源，“杂木”（如荆棘等）则是其重要的生活资料。为了让木材长得更好，需要将山里的杂木砍掉，它们多是易燃、碳旺的柴火。柴火燃烧产生的烟雾，一方面可以最大可能地减少虫蛀对木屋的危害；另一方面其中携带的热量则可以保持木屋干燥无腐。在烟火不断的情况下，木屋百年保持完好并不成问题，而七八十年的老房子在大卡村并不少见。可见，该村传统民居体现了当地居民的生态智慧和生存智慧。进而言之，建造与维护这种房屋需要相应的地方知识，“危房改造”同样如此。

（二）中央政策：危房改造的国家情境

^①田野材料-WJL1。

^②这种房子通常称为“三间瓦房”。实际上，除了屋内靠后的空间可能被隔成卧室外，这“三间”是贯通的。

^③如前所述，石头砌成的墙壁也广泛使用在大卡村传统民居中。它们多使用在房屋左右两侧，以及厕所等附属建筑上。

1. 危房改造的整体目标。大卡村危房改造是花垣县住建局的“亮眼之作”，但它并非该县的地方创新。实际上，农村危房改造是一项各地广泛推行的国家政策，政府体系也是其发生情境。由于国家可指一套政府体系（海伍德，2006），为表述方便，本文也将该情境称为国家情境。根据2016年《住房城乡建设部、财政部、国务院扶贫办关于加强建档立卡贫困户等重点对象危房改造工作的指导意见》：地方承担农村危房改造主体责任，省（区）总负责而市（地）县抓落实；中央统筹指导并给予财政补助。从中可见，农村危房改造政策源出中央政府，地方政府只是政策执行者，它们受到自上而下的层级节制。因此，大卡村危房改造也发生在国家情境中，它并不只是地方情境的产物。

在国家情境中，农村危房改造的整体目标是帮助贫困家庭解决住房困难。早在2008年，国务院办公厅下发《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》，其中明确提出，“在加大保障性住房建设力度的同时，积极推进农村危房改造”，并指示住建部等相关部门抓紧落实。2009年，住建部发布了《关于2009年扩大农村危房改造试点的指导意见》。这是中国农村危房改造工作的纲领性文件，标志着农村危房改造工作在全国铺开。这份“指导意见”明确要求地方政府：要以解决农村困难群众基本居住安全为目标，积极开展农村危房改造试点，改善困难群众的生活条件。由于农村危房改造发生在国家情境中，地方政府是政策的执行者，它们需将“扶贫济困”的整体目标贯彻到位。就此而言，武陵深山中的大卡村虽然“远在天边”，但是其危房改造仍需服从该项政策的整体目标。

2. 危改制度的顶层设计。如前所述，“组织嵌入”是因地制宜发生的基本情境。也就是说，地方政府虽需服从中央对农村危房改造的指导意见，但也拥有相对自主权。从政府体系来看，其自主权源于农村危房改造制度的顶层设计。中国农村危房改造制度由两种规则组成：第一是危房改造的组织规则，其核心是权力、责任与利益的分配；第二是危房改造的技术规则，其内容是具体事务的操作办法与技术标准。其中组织规则是该项制度的核心部分，它为危房改造的组织实施提供了依据。值得注意的是，农村危房改造的组织规则具有较高弹性，它不像技术规则那般刚性十足。由此导致，花垣县住建局所抓项目虽在施工规格、质量等技术层面上受到国家规则严格规制^①，但在项目的组织开展上则拥有一定自主权。这构成了地方政府“组织嵌入”的基本面。

农村危房改造的组织规则主要通过政府过程来获得制度弹性。2009年，住建部发布的《关于2009年扩大农村危房改造试点的指导意见》拟定了中国农村危房改造的组织规则。然而，此后每年国家部委都会发布1则类似的“指导意见”（见表2），并且它们的具体行文都不一样。这就表明，危房改造组织规则是政府过程的产物，处在不断变化过程中——它并非事先设计的“笼子”。这也意味着，农村危房改造的组织规则是富有弹性的。由于在弹性阈值范围内，人们的实际选择具有多种可能，弹性规则给地方政府带来了一定自主权。这构成了花垣县住建局能因地制宜实施大卡村危房改造的制度基础。

^①以《农村危房改造最低建设要求（试行）》为例，第四条规定：危改房屋“室内净高不小于2.40米，局部净高不小于2.10米且其面积不超过房屋总面积的1/3”；第十一条规定：危改房设置梁、柱时，“主要受力和连接部位无露筋、蜂窝、空洞、夹渣、疏松、明显裂缝、孔洞、腐蚀、虫蛀等现象”。这些规定均适用于大卡村传统民居的改造，其规定如此详尽细致、明确无疑，花垣县住建局并无回旋的空间。

虽然中央“指导意见”在行文上不断变化，但是它们在变化中留存了稳定表述。这些稳定表述构成了中国农村危房改造的基本惯例。一方面，这些惯例因出自中央而具权威性；另一方面，它们因被认为不言自明（马奇、奥尔森，2011）而具模糊性。就此而言，它们实际构成了中国农村危房改造的“原则性规定”——这对花垣县危房改造工作同样适用。通过2009~2017年“指导意见”的文本分析，可以发现，中国农村危房改造的原则性规定主要如下：第一，对象认定方面。危房改造享受对象为贫困家庭，如五保户、低保户、建档立卡户等；其家庭、房屋信息会录入专门系统以便管理。第二，方案确定方面。以分散分户改造为主，危房集中的可进行集中改造；根据农民习惯、地方风格等制定经济、环保、够用的施工方案；选择培训合格的建筑工匠或有资质的施工队来承担工程。第三，过程管理方面。地方政府需在工程关键环节加强技术指导与质量监管；需为村民提交材料、解决纠纷等提供便捷支持。第四，结果督察方面。对房屋的安全情况、功能适用等进行检查；对资金使用情况进行审计，以查处挤占、挪用、截留等违法违规行为。

表2 国家关于农村危房改造的基本政策

年度	文件名称
2009	《关于2009年扩大农村危房改造试点的指导意见》
2010	《关于做好2010年扩大农村危房改造试点工作的通知》
2011	《关于做好2011年扩大农村危房改造试点工作的通知》
2012	《关于做好2012年扩大农村危房改造试点工作的通知》
2013	《住房和城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于做好2013年农村危房改造工作的通知》
2014	《住房和城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于做好2014年农村危房改造工作的通知》
2015	《住房和城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于做好2015年农村危房改造工作的通知》
2016	《住房和城乡建设部 财政部 国务院扶贫办关于加强建档立卡贫困户等重点对象危房改造工作的指导意见》
2017	《住房和城乡建设部 财政部 国务院扶贫办关于加强和完善建档立卡贫困户等重点对象农村危房改造若干问题的通知》

（三）松散耦合：制度空间的地方再造

根据中央政策，农村危房改造的整体目标是扶贫济困。而包括花垣县在内的整个湘西州，不但重视扶贫而且重视发展旅游，后者所受倾斜更甚。花垣县为此需要尽可能平衡其中张力。如前文所述，中国农村危房改造的组织规则较有弹性，使地方政府获得一定自主性。不过，地方自主并不是“想怎么来就怎么来”，正如住建局干部所言：“现在社会进步了，我们做什么事都要按规定来”。因此，花垣县需要进一步制定地方规则，从而为危房改造具体实施提供切实依据。总的来看，花垣县通过生产松散耦合的制度结构，为地方自主进一步创造了制度空间。

1. 目标嵌套与央地兼顾。目标嵌套是地方政府将中央意图嵌入地方目标的过程。通过该过程，地方政府既能坚持原有目标，又能同时完成中央任务，从而有利于消除中央与地方在工作目标上的分歧。2016年，《住房和城乡建设部 财政部 国务院扶贫办关于加强建档立卡贫困户等重点对象危房改造工作的指导意见》（下文简称《指导意见》）指出，“建档立卡户”等贫困户的危房改造是脱贫攻坚重点环节，地方政府必须全力保质完成。为了配合落实中央部署，花垣县农村危房改造的指导文件《花垣县住房

和城乡建设局 2017 年度农村危房改造工作计划》（下文简称《实施计划》^①）中明确提出，“我局将紧密结合精准扶贫工作的要求，把建档立卡贫困户危房改造放在优先位置”。

然而花垣县农村危房改造的目标具有复合性。正如县住建局干部所言：“州里今年的文件精神是，‘坚持以打赢脱贫攻坚战、建设美丽湘西为统领’，我们的实际工作还是继续按照往年的办法来搞”。2017 年，花垣县住建局发布的《花垣县农村危房改造实施标准》（下文简称《实施方案》^②）中明确规定：“房屋维修以整村推进为主（由住建局牵头统一实施）”。实际至少从 2014 年起，“整村推进”便已成为花垣农村危房改造的主要方式。整村推进可谓该县农村危改工作的惯例。大卡村村主任说：“我们县已经改造过的村都是整村、整村搞的，几乎家家户户都受益，全村大变样。比如排龙村早就搞了的，搞得很好”。这种做法意味着，花垣县真正看重的还是发展旅游；扶贫目标则被嵌套其中。原因在于，整村推进不仅将扶贫任务囊括其中，还使村庄建筑形成齐整、统一风格，这赋予了村庄旅游开发价值。

2. 名实分离与自主空间。名实分离是一种常见的组织现象。梅耶和罗恩发现，组织通过正式制度与实际活动分离，既获得合法性又实现了技术效率（Meyer and Rowan, 1977）。花垣县也采用这种策略来实现地方目标，这造就了农村危房改造规则的凌乱表象：该县农村危房改造的指导性文件是《实施计划》，而真正“管用的”则是《实施方案》。其中《实施计划》确定了该县危房改造的基本规则，并与中央要求高度统一；《实施方案》则确定了危房改造实际规则，并与《实施计划》构成明显差异。周雪光（2003）认为，在组织运行的名实分离中，正式制度是其适应制度环境的产物，是做给外人看的，而内部规则才是自己遵循的实际机制。

出于行文考虑，以下仅对 2017 年度适用的《指导意见》^③《实施计划》《实施方案》三个文本进行比较（见表 3）。这三项规则虽然表面看来颇为凌乱，但是内在遵循着名实分离的逻辑：第一，《实施计划》与《指导意见》高度吻合。除了“任务总数”体现地方安排外，《实施计划》几乎是中央《指导意见》的再版。虽然它们在具体行文上存在差异，但是在表意上高度吻合。第二，《实施方案》与《实施计划》明显不同。一方面，《实施方案》更具刚性和操作性。在“享受对象”中，它使用了刚性很强的否定性条款；其补助标准也更加细化、便于操作。另一方面，《实施方案》在“改造方式”上进行了大幅调适。虽然《实施计划》并未明确说明该县农村危房的具体改造方式，但其内容可以参考中国农村危房改造的“原则性规定”——其中表述为“以分散分户改造为主”。《实施方案》则明确规定“房屋维修以整村推进为主”，从而对《实施计划》做出了大幅调适^④。第三，《实施计划》对外，《实施方

^①为便于理解，这里沿用该县 2014 年农村危房改造指导文件中“实施计划”的提法。

^②这是实施阶段的执行文件，因此将其简称为《实施方案》。对于该文件实际用途的理解，请勿停留于表面的文件名。

^③这个文件的发文时间是 2016 年 11 月 3 日，适用于 2017 年。

^④还可从花垣县 2014 年农村危房改造《实施计划》中得到佐证，其中规定“危房改造原则上以农民自建为主，以分散分户建设为主”。而前文已经指出，“整村推进”是该县农村危房改造工作惯例。由此可见，《实施方案》对《实施计划》在改造方式上进行大幅调适是该县农村危房改造的常态。

案》对内。《实施计划》作为正式红头文件是完全公开的，特别是上级政府都可以看到；《实施方案》则只在县—乡—村三级组织中传达，既不“上传”也不“外宣”。

表3 《指导意见》《实施计划》与《实施方案》文本的比较

内容维度	指导意见	实施计划	实施方案
享受对象	建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭是农村危房改造的重点难点	以优先解决建档立卡贫困户、残疾户、低保户及分散供养五保户等住房安全为重点	不能享受危房改造的对象：①二层以上楼房；②一户两宅；③长期外出，三年以上无人居住
任务总数	确保2020年以前圆满完成585万户4类重点对象危房改造任务	2017年预计总户数约6820户，其中建档立卡贫困户不少于4960户	_____
改造方式	①推广加固改造方式：原则上C级房必须采用加固方式；②开发低造价农房建造技术	①重建：以农户自建为主；②修缮加固：对C级房，采取改建或修缮方式解决	①房屋维修以整村推进为主；②新建房屋，由符合条件的农户自行申报实施，乡镇政府审核把关
补助标准	2017年起，适当提高补助标准（2015年为户均7500元）	①重建：四类重点对象户均1.5万元；②修缮：四类重点对象户均0.75万元	①重建：四类重点对象每户15000元；四类重点对象无劳动能力的每户3~5万元；②自行维修：依工程量及贫困类型每户3000元、5000元、7500元或10000元
申请程序	农户申请、村委会民主评议、乡镇审核、县级审批	户主申请、村委会评议、乡镇政府审查、县领导小组审批	_____
资金拨付	县级财政部门要及时拨付资金至农户“一卡通”账户	补助到人的危房改造资金由县财政部门通过财政涉农资金“一卡通”发放到户	整村推进维修的，资金拨付给施工队

注：该表仅对上述文件的部分文本进行比较。

3.任务加码与确保完成。地方自主还需建立在确保完成中央任务的基础上。中央鼓励地方在具体执行上因地制宜，因而在组织实施上很少使用硬性规定，并且多次提到，要根据农民习惯、地方风格等制定施工方案。然而住建部等部委每年都会对任务总量做出明确规定，比如，2009年的“完成80万农村贫困户的危房改造”；2016年的“确保2020年以前圆满完成585万户”。这些数字一出现便对危房改造构成了硬约束——量化任务容易考核，再加上中央在督察、考核上握有剩余控制权，地方政府丝毫不敢怠慢。这些任务经过省—市—县层层分解，来到负责落实工作的住建局。面对分派下来、具有硬约束的任务，住建局万无一失的办法便是加码完成。

花垣县农村危房改造《实施计划》中有一句耐人寻味的话：“当省住建厅安排的计划数不足时，对居住在D级危房的建档立卡贫困户，将优先实施危房改造。不足指标将在后续计划中安排。”这意味着，该县动工户数有可能超过省里原有计划。就此而言，这句话为花垣县的任务加码提供了“政策依据”。在任务加码的情况下，要完成中央规定的任务量往往不成问题（周飞舟，2009），从而能为该县因地制宜的危房改造提供托底保障。根据2016年数据，湘西州给花垣县下达的指标为1000户，不过

截至2016年11月24日，花垣县已经开工2350户，竣工1600户^①。从中可以看到，该县农村危房改造的加码量相当充足，从而大幅超额完成上级分配的任务。

（四）委托代理：因地制宜的实现机制

1. 让懂行的人来做。如前所述，花垣县是一个以苗族为主的少数民族聚居区。其传统民居在农村广泛分布，并且形制大体一致。虽然偶尔会有一些说普通话的年轻人通过“省考”来到该县，但是其公务员仍然以本地人为主。其中，县住建局局长便是花垣县人。对于他们来说，很多人老家的房子便是传统民居，或者在县里公路边也很容易见到这种房子。因此，负责花垣县农村危房改造工作的住建局并不难了解该县传统民居的基本情况。在该县农村危房改造的《实施方案》中，城建局使用了只有本地人才知道的“千年壁”——在当地常用来做房屋墙壁、楼板等，并说明要用木板将其全部替换。这说明住建局对该县传统民居确实有一定了解。用本文概念来说，地方政府占有一定的地方知识（此后行文逻辑请参见表1）。

虽然地方官员能够做出符合实际的决策，但是他们无法独立去落实决策。如前文所言，花垣县农村危房改造的真正意图是，运用传统工艺对苗族村寨进行整体性修复，以推动当地旅游事业发展。然而政府并不会使用锯子、刨子等来修缮苗族传统木屋——这根本不是它擅长的事。也就是说，政府并没有占有修缮民居的专门知识。而在任务压实背景下，县住建局必须找到稳妥办法解决问题，最好是“结果在眼前就能看到”。这意味着，住建局必须找到精通木匠手艺的人来负责施工，以确保工作万无一失。正如局里领导所言，“这种事情要让懂行的人来做”。根据这种思路，住建局选择将各村危房改造任务打包成项目，承包给县里经验丰富的木匠。其中，大卡村项目承包给了所属乡镇的木匠石某阳。根据前文设定，住建局的这种做法明显属于委托代理，其具体执行都交给了专业人士。

2. 地方技艺的调用。2017年8月，石某阳带领一支木匠队伍来到大卡村。他们被石某阳分为两组，相互展开竞争以提高施工进度。这些木匠都来自本乡及附近乡镇，跟大卡村村民属于“乡里乡亲”。他们熟悉大卡村的建筑风格，知道怎么做符合村里人的习惯；更关键的是，他们经常在乡里建房、修房，练就娴熟的木匠手艺，能够很好地将心中构思变成现实。就此而言，这支施工队做到了地方知识与专业知识完美融合。为表述方便，本文将这种“完美融合”的知识称为地方技艺。地方技艺的调用是实现因地制宜危房改造的最后环节。

虽然大卡村危房改造涉及工艺较为复杂，但其基本工作是墙板制作。以下将对墙板的制作流程进行简单描述，以说明地方技艺在该村危房改造中的调用。第一，购买木料。包括大卡村在内的花垣农村喜欢在建房中使用杉木，这次危房改造所用的木料均为杉木。这些木料在市场上已经被初步加工成木板、寸方（做框架用）。第二，拼接木板。所有木板除背面外均需用推刨推平，再用开槽刨、槽口刨在木板两边分别推出凹凸的“母板”和“公板”。然后将所有木板的公板和母板进行拼接，拼接后的木板将密不透风。第三，制作框架。框架由两块“维方”（横的）、两块“站方”（竖的）构成，其中维方需根据木板厚度通槽以便插入木板。维方两头需锯成45度的斜肩，并开凿三角形榫槽；站方两头则

^①田野材料-WJL3。

需在前后两面呈 45 度锯出斜尖，并在此基础上锯出三角形榫舌。第四，防水处理。将板、框依照卯榫结构拼接后，墙板随即成形，随后便可将它们进行防水处理。湘西地区盛产桐油，这是一种纯天然的防水植物油。花垣人通常将它用于木材防水。出于成本考虑，这种工艺一般只用在房子的“门面”部分。

3. 村民满意的改造。2018 年 1 月，大卡村危房改造项目全部完工。改造后的村庄以古朴、整洁、美丽的形象出现在村民面前。冬天寒风入屋，屋内客卧不分、人畜不隔的场景成为历史。这次危房改造难能可贵地做到了因地制宜——与地方社会生态条件相适应，符合当地居民的日常生活需求。正如村里一位 70 多岁的老木匠所说：“现在这些年轻人做事情比我们快多了，他们的工具还有电动的。当然，他们的手艺也很不错，石某四家的那两扇大门是用传统手艺做的，做得很不错。在我们这些山区农村，还是木房子好。像龙某浩^①他们这些有钱人，现在都开始修木房子住了，他们又不是修不起砖房子”。在普通村民眼里，这次危房改造则修造了真正的“好房子”。石某财^②的姐姐哭着说：“我弟弟命不好。现在的干部也只能好到这个地步了，家里这个房子本来就准备让它倒掉算了，我们做梦都想不到政府会帮忙把它修好。如果我弟弟还活着，也可以住到这么好的房子，也许还能讨到一个老婆。”

四、结论与讨论

因地制宜是中国特色的治理经验（韩博天，2009），本文运用适应性治理对其生成机理进行了研究。主要结论如下：第一，因地制宜以地方政府的“双重嵌入”为前提条件。双重嵌入是指地方政府对地方情境与政府体系存在嵌入关系，它处于“嵌入性自主”状态。第二，制度结构松散耦合为因地制宜提供了运行空间。地方规则是因地制宜所依赖的实际规则，这些规则与中央规定保持着松散耦合关系。第三，知识汲取是因地制宜的实现机制。汲取专业知识与地方知识是实现因地制宜的关键所在，其中，学习探索、委托代理与组织吸纳是知识汲取机制的三种基本类型。需要说明的是，以上三项结论也是适应性治理的基本命题。它们共同揭示了适应性治理的一般过程，并且每项命题均可在经验层面进行检验。因此，适应性治理符合社会科学理论所具有的一般性特征。

本文在因地制宜发生机制上取得了新的理论进展。学界一般将其视为中央授权—地方探索（“试点”）的产物。本文的研究则表明，在地方政府自身的学习探索之外，政府与社会之间的合作性机制也同样重要。这种机制能够让外部的知识快速进入治理系统，从而有效推动因地制宜的实现。当然最重要的，因地制宜是特定制度安排的产物，它不应被单纯地视为政府行为的结果。在国家政策的组织实施上，中央政府大量地使用弹性规则而非硬性规定，这一方面提高了中央的剩余控制权，另一方面也为地方因地制宜提供了制度基础。因此，因地制宜根本上是中国政策实施重视弹性规则的制度产物。

基于中国的因地制宜实践，本文进一步拓展了适应性治理理论。该理论最早是“结构论”的，在

^①大卡村所在乡镇的首富。

^②低保户，因病于 2017 年去世，家中留下一位 80 多岁的老母亲。他的姐姐出嫁在另外一个不远的村。在木匠给他们家修房子的时候，她赶过来给木匠们做饭。大卡当地的风俗，如果别人来家里帮忙，主人家要负责伙食。

奥斯特罗姆团队那里，适应性治理是复杂、层叠与冗余治理结构作用的结果，并且它们外在于政府而发挥作用。韩博天、裴宜理对政府自主性的强调，将适应性治理的归因从“结构论”转向了“主体论”。立足于“政府负责”的中国治理现实，本文深入探讨了政府体系内部复杂的制度构成，从而完成了对上述两种观点的整合。个案研究发现，中央政府虽然严格控制政策的任务总量，但却保持着实施规则的弹性化；地方政府在保持地方计划与中央步调一致的基础上，会制定出有所偏移但能落地的实施方案。通过这些松散耦合的复杂规则，因地制宜最终变得水到渠成。由此可见，在政府主导的治理体系中，松散耦合的制度结构是适应性治理得以生成的关键。

本文通过适应性治理揭示了中国政策执行的独特样态，而经典的“官僚制理论”，以及学界广泛援引的“变通”“选择性执行”等均已难以对其做出准确解释。就此而言，认识中国需要新的理论工具（Heilmann and Perry, 2011）。反过来说，当代中国的鲜活实践对提出、发展新的理论提供了肥沃土壤。钱穆（2012）曾有过如下著名论断：“中国一向似乎看重不成文法，往往遇到最大关节，反而没有严格明白的规定”。本文也发现，在危房改造组织规则的顶层设计中，留存下来的都是一些惯例，地方危房改造的实际操作也遵循着既有惯例。人们通常的疑问是，惯例是否能够支撑起“现代”秩序？本文倾向于赋予惯例以正面意义。至少在经验上，极其倚重不成文法并未妨碍英国成为老牌的现代化国家。因此，“现代中国”的密码或许就隐藏于政府过程广泛存在的惯例中。最后需要说明的是，本文没有完成其它两项因地制宜实现机制的验证，这将有待后续研究进一步推进。

参考文献

- 1.安德鲁·海伍德，2006：《政治学》（第二版），张立鹏译，北京：中国人民大学出版社。
- 2.安东尼·吉登斯，2010：《历史唯物主义的当代批判：财产、权力与国家》，郭忠华译，上海：上海译文出版社。
- 3.道格拉斯·诺思，2008：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：上海人民出版社。
- 4.道格拉斯·诺思，2013：《经济史上的结构和变革》，厉以平译，北京：商务印书馆。
- 5.恩格斯，1999：《家庭、私有制和国家的起源》，北京：人民出版社。
- 6.冯军旗，2014：《中国党政干部晋升的政绩型体制》，载托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬（编）《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，北京：中央编译出版社。
- 7.桂华，2014：《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》，《政治学研究》第4期。
- 8.韩博天，2009：《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》，《开放时代》第7期。
- 9.贺东航、孔繁斌，2011：《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期。
- 10.卡尔·波兰尼，2007：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯刚、刘阳译，杭州：浙江人民出版社。
- 11.卡尔·波普尔，2005：《猜想与反驳：科学知识的增长》，傅季重等译，上海：上海译文出版社。
- 12.李祖佩，2013：《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》，《中国农村观察》第4期。
- 13.马克斯·韦伯，2009：《经济与社会》（第一卷），阎克文译，上海：上海人民出版社。
- 14.迈克·布洛维，2007：《公共社会学》，沈原等译，北京：社会科学文献出版社。
- 15.钱穆，2012：《中国历代政治得失》，北京：九州出版社。

- 16.渠敬东, 2012:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 17.孙立平、郭于华, 2000:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》,《清华社会学评论》(特辑)。
- 18.王绍光, 2008:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》第6期。
- 19.吴建南等, 2007:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》,《管理世界》第8期。
- 20.习近平, 2018:《建设好生态宜居的美丽乡村 让广大农民有更多获得感幸福感》,《人民日报》4月24日。
- 21.徐勇, 1997:《GOVERNANCE:治理的阐释》,《政治学研究》第1期。
- 22.荀丽丽、包智明, 2007:《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》第5期。
- 23.郁建兴、黄飏, 2017:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》第5期。
- 24.詹姆斯·马奇, 2007:《决策是如何产生的》,王元歌、章爱民译,北京:机械工业出版社。
- 25.詹姆斯·马奇、约翰·奥尔森, 2011:《重新发现制度:政治的组织基础》,张伟译,北京:三联书店。
- 26.詹姆斯·马奇等, 2005:《规则的动态演变——成文组织规则的变化》,童根兴译,上海:上海人民出版社。
- 27.詹姆斯·汤普森, 2007:《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》,敬义嘉译,上海:上海人民出版社。
- 28.折晓叶、陈婴婴, 2011:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 29.周飞舟, 2009:《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 30.周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 31.周庆智, 2014:《从地方政府创新看国家与社会关系的变化》,《政治学研究》第2期。
- 32.周雪光, 2003:《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。
- 33.周雪光, 2011:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 34.周雪光, 2018:《从大历史角度看中国改革四十年》,《二十一世纪》第12期。
- 35.朱旭峰、张友浪, 2015:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》第10期。
- 36.朱旭峰、赵慧, 2016:《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)》,《中国社会科学》第8期。
- 37.朱亚鹏、丁淑娟, 2016:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》第5期。
- 38.朱亚鹏、肖棣文, 2014:《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》第3期。
- 39.Dietz, T., E. Ostrom and P. C. Stern, 2003, “The Struggle to Govern the Commons”, *Science*, 302(5652): 1907-1912.
- 40.Evans, P. B., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industry Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 41.Folke, C., T. Hahn, P. Olsson and J. Norberg, 2005, “Adaptive Governance of Social-ecological Systems”, *Annual Review of Environment and Resources*, 30(30): 441-473.
- 42.Heilmann, S., and E. Perry, 2011, “Embracing Uncertainty. Guerilla Policy Style and Adaptive Governance in China”, in Heilmann, S., and E. Perry (eds.) *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge,

MA: Harvard University Press.

43. Heilmann, S., 2008, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, 59(59): 1-30.

44. Meyer, J. W., and B. Rowan, 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

45. Montinola, G., Y. Qian and B. R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 48(1): 50-81.

46. O'Brien, K. J., and L. Li, 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.

47. Qian, Y., and C. Xu, 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector", *Economics of Transition*, 1(2): 135-170.

48. Selznick, P., 1949, *TVA and the Grass Roots*, New York: Harper & Row.

49. Walker, B., G. Lance, K. Ann, F. Carl, C. Steve and S. Lisen, 2006, "A Handful of Heuristics and Some Propositions for Understanding Resilience in Social-Ecological Systems", *Ecology and Society*, 11(1): 1-15.

50. Weick, K. E., 1976, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21(1): 1-19.

(作者单位：华中农业大学政治与文化研究中心)

(责任编辑：小 秦)

Adaptive Governance: How Can Policy Implementation be Adapted to Local Conditions?

Shi Shaocheng Wu Chunmei

Abstract: Adjusting policy measures to local conditions is a key to a successful implementation of central government policies, and a unique governance model with Chinese characteristics. Existing studies mainly focus on the characteristics and behaviors of local governments, while ignoring the structural conditions of action. This article attempts to extend the theoretical interpretation from "agency" to "structure", such as institutions and government-society relation, to establish a theoretical framework of "adaptive governance". The theoretical framework clarifies the occurrence situation, institutional space and realization mechanism of acting according to circumstances. The framework is used in the analysis of a case study of the renovation project of dangerous buildings in Dakacun, Wuling Area. The project took place under the dual constraints of central policies and local reality, operated in a "loose coupling" institutional structure, and relied on the principal-agent mechanism between the government and society. The research reveals that the adaptation to local conditions is mainly an institutional product of China's policy implementation which emphasizes the role of flexible rules.

Key Words: Adaptive Governance; Policy Implementation; Adaptation to Local Condition; Renovation of Dangerous Building; Rural Circumstance