

# 在田野中丰富意义： 以府际政策博弈研究为例\*

马 啸\*\*

**【摘 要】** 社会科学研究中的理论建构力求发现纷繁复杂现象背后的抽象、简洁的一般性规律。然而构建理论所必需的假设往往基于现实世界的经验。过分依赖已知假设建构理论会使得理论叙事脱离现实并失去生命力。进入田野,接受经验世界的信息冲击,思考现实与理论假设之间的张力,能够为理论建构注入新的洞见和活力。本文以一项关于府际政策博弈的研究为例,展示了田野调查对笔者构建理论解释的影响。经典的府际关系文献关注政府内的不同部门、层级间的行动者的互动。田野调查的经历让笔者注意到了政府外的社会力量与政府内的行动者可能产生的共振,进而为理论建构引入了新的视角。

**【关键词】** 理论建构;田野;府际政策博弈;社会力量;行动者

政治学以及其他社会科学领域的研究经常面临一般性规律与地方知识之间的张力问题。在笔者所在的中国政治领域,研究者往往需要同时“取悦”两个迥然不同的观众群体:一个是比较政治学者,他们更关心特定政治概念或理论在不同国家和政治情境下的适用性;另一个是中国研究专家,他们更专注于了解中国政治社会运行的细节及其背后逻辑(O'Brien, 2018)。要同时令这两组观众满意并非易事。本文以笔者在博士研究生阶段从事的一项府际政策博弈研究为例,展示了田野调查如何

---

\* 本文受国家自然科学基金青年科学基金项目“中国地方治理结构与产权保护:理论与实证”(项目批准号:72004004)、北京市社会科学基金青年学术带头人项目“政府政策过程与区域协同发展”(项目批准号:21DTR018)资助。

\*\* 马啸,北京大学政府管理学院助理教授、博士生导师,北京大学国家治理研究院研究员,北京大学公共治理研究所研究员,研究领域为比较政治制度、发展政治学、中国政治,近期关注官僚政治对政策资源配置与治理绩效的影响,x. m@pku.edu.cn。

引文格式:马啸. 2022. 在田野中丰富意义:以府际政策博弈研究为例[J]. 公共管理评论,4(3):198-204.

Cite this article: Ma X. 2022. Enriching meanings in fieldwork: Evidence from a study on intergovernmental policy bargaining[J]. *China Public Administration Review*, 4(3): 198-204. (in Chinese)

帮助笔者思考现实与理论模型之间的张力,并为理论建构提供新的洞见和活力。在政府间关系的文献里,既有的研究大多关注政府内的不同部门、层级间的行动者的互动。田野调查的经历让笔者注意到了政府外的社会力量与政府内的行动者可能产生的共振,进而为理论建构引入了新的视角。更新后的理论框架对笔者的实证研究的问题意识和素材选择也产生了很大的影响。本文提及的理论框架已经以学术论文的形式在其他期刊发表(Ma, 2019; Deng et al., 2021),而笔者的博士论文经修改后也以专著的形式在牛津大学出版社出版(Ma, 2022)。本文基于“多学科视野中的田野工作”研讨会的发言稿修改而成,主要阐述了研究问题意识的形成过程,特别是田野调查对于理论建构的影响。

笔者的博士论文关注的是高铁建设背后的政治与政策博弈。之所以将高铁问题作为研究对象,是因为稀缺资源的权威性分配问题正是政治学的核心关切。在美国,一项投资总额一万多亿美元的基础设施议案会引得民主党和共和党反复博弈,从而吸引大量的公众关注;而中国政府在短短的十多年的时间里就投资了近十万亿元人民币,建成了世界上最大的高铁网络。现在中国在运行中的高铁里程数已经是世界上其他国家高铁里程数总和的两倍。这样一项涉及重大资源分配以及无数人生活的工程背后的政治逻辑是什么样的?当时还很少有人就这一话题做过学术研究。

开题的时候,和大部分其他研究者一样,笔者是坐在书斋里面思考这个问题的,并写下一些可能的假设。当时笔者基于对中国央地关系的一些非常抽象、粗浅的认知,结合我们日常生活中经常能听到的“跑部钱进”等说法,写了一篇关于地方游说的开题报告。初次撰写理论部分时,笔者主要借鉴了美国政治学领域中关于游说的文献。首先要承认的一点是,笔者个人认为美国政治是政治学数个个体领域里面相对不那么令人兴奋的一个,因为它研究的很多问题的切入点往往很小。美国政治学领域里很早就出现了游说的文献,最初可以追溯到20世纪50年代关于利益集团的研究(例如:Truman, 1951)。但在很长一段时间内,美国政治学领域里关于游说的研究都着眼于基于身份的组织(membership-based groups),如商会、行业协会、来福枪协会等社会性团体如何去影响政府,而很少有人研究地方政府是如何去影响联邦政府和州政府的,也就是府际游说(intergovernmental lobbying)。在美国政治学的相关文献中,采用实证方法系统性地研究府际游说的文章直到2015年后才出现在政治学的顶尖期刊上(例如:Goldstein and You, 2017; Payson, 2020)。也就是说,即使是在美国政治学领域里这都是一个研究进度比较滞后的新问题。但地方政府游说上级这个现象对于我们中国人来说却并不陌生。笔者记得自己在上中学时读一些报纸的深度报道的时候,就了解到地方政府如何通过驻京办等影响中央的机制。笔者最初的开题报告就是以此为切入点写的,即尝试理解府际游说在高铁这样的大型基础设施建设项目中发挥了什么样的作用。2015年春季学期,笔者已经在国内做了一些预调研,在这个过程中笔者写完了开题报告,并通过了开题答辩。笔者当时的想法是,如果以这样的思路写完这篇论文,可能产生的贡献就是把美国政治学领域里一个已经

比较常见的理论用中国的经验材料检验一下。当时学术界有不少年轻学者都是走的这条路。

2015年5月发生的一件事情引起了笔者的注意,后来它改变了笔者博士论文项目的方向。当时四川省广安市下属的邻水县发生了一起较大规模的群体性诉求表达事件。因为规模较大,不少媒体都报道了这个事件。除了规模较大外,它的另一个特殊之处在于参与者的诉求。我们知道,有一类常见的群体性诉求表达事件叫作“邻避运动”(源自NIMBY, not in my backyard,“不要来我的后院”),比如那些反对在本地建造PX(对二甲苯)工厂、核电站的运动等。但是发生在四川邻水的事件却是一个“反向邻避”(reverse-NIMBY)的事件,也就是“请来我的后院”的运动。当时参与群体性事件的邻水县的居民希望能把高铁车站设在他们这个县。这次事件发生后,社交媒体上也有讨论,有人总结了这种围绕高铁设站的群体性诉求表达,发现邻水县的情况并非孤例,更早一些年在河南的新野和邓州、湖南的邵阳等地都出现过这类群体性事件。可以说,这是一种有一定发生频率的现象。

这类现象还有一些不太寻常的地方。当地政府在应对参与这些活动的群众时,其行为模式和经典文献对中国地方政府一贯以来的理解有些出入。首先,活动的参与者提前三四天就开始了有组织的行动,如在街道上挂出要求高铁进县设站的横幅等宣传材料,并在网上组织讨论。然而,那时地方政府没有采取明显的行动去阻止这种行为。而当动员演变为街头游行以后,当地政府也对群众表现出了相当程度的克制。

这种行为模式和我们认知中的地方政府对于不稳定因素的处理方式是很不一样的。这一现象当时吸引了笔者的注意力,笔者想去了解为什么会这样。而且这一现象不止在这一个地方出现,背后也可能有一些系统性的解释。在还没进入田野之前,笔者能做的是利用理性选择的简单模型去构建一些自己认为合理的解释。这种方法建构的解释往往乍一听很有道理,但有些也可能与现实相去甚远。笔者构建这个解释的办法是演绎法(deductive),也就是从一些大家基本上都觉得说得过去的或已经被广泛接受的假设出发,建立一套理论,解释这些居民为什么要这么做。

笔者的解释是这样的:有权决定这些稀缺政策资源分配的中央政府的技术官僚(例如部委的官员)面临非常繁多且复杂的地方释放的需要政策资源的信号。中国有2800多个县级行政区、300多个地级市,这么多的地方政府中不少都说自己非常需要高铁站,但可能只有一部分是真的需要,剩下的只是希望用中央的投资来为自己增加政绩。需要高铁投资的信号谁都能释放,而且释放这类信号的成本不高,地方政府递交一个报告,或者地方领导去一趟北京向中央领导做汇报即可,相比最终能撬动的巨额投资,这些信号可以说是博弈论中的“廉价谈话”(cheap talk)了。打一个比方,现在很多学生为了解决毕业后的出路,找到教师说要保研或申请博士,理由是他们想做学问。但教师很难依据学生释放的这一信号来判断他们到底是真的想做学问,还是只是单纯为了解决毕业后的出路问题。保研牵涉的利益相比高铁建设

微不足道。当牵涉几十亿元、上百亿元的投资时,地方政府可以写出一本厚厚的可行性报告,去几十趟北京向中央汇报,说明为什么自己特别需要、适合建设高铁。正是因为如此,中央的决策者更加难以识别哪些信号是真实的。当时笔者通过演绎法设想的一个解释是,在这种信号复杂、多样的条件下,中央决策者只有在接收到了一些非常“昂贵”(costly)或是“可信”(credible)的信号时,即他们没有办法忽视一些信号的时候,才会去认真对待地方政府的政策诉求。

那么对于中央的决策者来说,什么样的信号符合这些特征呢?在政策游说中,让信号昂贵或可信有很多种表现形式。其中一种是:这种信号得到了更高层领导的背书,甚至更高层领导亲自出面为地方说情。当级别或权威比中央部委负责人还要高的领导人出面来游说时,有关部委便很难拒绝地方政府的请求。但是有这样条件的地方政府毕竟只有极其少数。受到了国际关系学科中“观众成本”(audience cost)这个理论(例如: Fearon, 1994; Weiss, 2013)的启发,笔者发现还有一种形式,就是自发的群体性诉求表达也能够发出这样的信号。上级观察到这些运动事件,会认为不仅仅是这个地方的官员要求这些政策,当地的群体也真实地存在着这样的诉求,而且如果不妥善回应这些诉求,可能会引发代价更高昂的社会不安定。当地方政府在正式渠道寻求政策受阻时,就更有可能诉诸这种非正式的博弈策略,即可能会容忍群众组织的提出诉求的活动。

当然这仅仅是笔者基于一些假设所构建的一个解释。就像刚才说的,这也有可能和现实相去甚远。为了检验它,就需要回到田野里去。而且在这个最初的理论框架里,其实有很多重要的问题都没有得到回答:比如,在维护社会稳定和社会治安综合治理“一票否决制”的干部考核体制之下,为什么有的地方官员还愿意冒险去采取这种策略?万一出现意外,涉事干部可能面临纪律处分和降职等不利局面,他们不可能事先不考虑到这些因素。此外,一旦默许了群众进行动员和组织,地方政府如何在控制这些参与者的同时,自己不走到台前?

有了这个假设和这些问题以后,就需要做田野调查。笔者博士论文导师的研究领域也是中国政治。20世纪90年代初,导师在无锡、上海、温州做了长达数年的田野调查,并且积累了很多当地的人脉关系,只可惜无锡、上海、温州都难以发生上述现象。相比那些更为偏远的地区,这三个地区在体制内相对来说更容易获得资源。笔者当时苦于在出现“反向邻避”运动的地方没有人脉,找不到切入点。回想自己开始做田野调查时面临的困难,笔者想到社会学家高棣民(Thomas B. Gold)关于在中国做田野调查的一篇文章(Gold, 1989)。他认为在中国做田野调查不是打阵地战,不是做好了万全的计划,什么时候在什么地方和什么人接触,而是更像打游击战(guerrilla interviewing),得随时根据自己能够获得的资源、能接触到的人随机应变。用笔者研究的对象打比方,这个过程不像是在铁轨上开火车,按部就班就可以,而更像是在波涛汹涌的海面上划船,得随波逐流。

带着尝试的心态,笔者当时先回到了本科母校,找到了之前有联系的一位公共

管理学院的老师(这里出于研究伦理隐去相关人的姓名和细节信息)。笔者找到他,和他说了自己的研究想法,并问他有没有认识的人可供采访。他思考后说,和高铁有关的一些案例都不是发生在他有社会关系的地方,他也不熟悉;但是在他更为熟悉的某省发生过一些基层反对撤县设区的运动,上级政府想要把县改为区,当地的群众组织起来反对,最后撤县设区就搁置了,这个背后的逻辑似乎与笔者所说的观点相似。他说他正好有一名学生在曾经发生过类似事件的县担任领导,建议笔者先去那个县做一下调研,看看能不能获得一些启发。笔者当时仿佛看到了一束光,觉得很有启发。政治学还是一个以理论主题定义学者的学科,虽然从实证角度来看,笔者的研究对象是高铁,但从理论的视角出发,笔者研究的是官僚科层制度及其背后的运行逻辑。只要是相关的实证素材,都对笔者回答理论问题有帮助。于是笔者立即请这位老师联系了那名学生。巧的是那名学生在县里挂职担任县委常委、副县长,而他的本职则是某个省厅的处长。这种情况有一个优势在于他不深度参与地方的事务,不是那个县既有人际网络中的一部分,可能更愿意与笔者这个“外人”交流。而且他的老师又跟他打过招呼,于是他很愉快地接受了采访的邀请,而且安排得相当周全。

笔者记得去这个县拜访的时候,这名学生召集了县里各个局的主要负责人,包括县政府办公室、商务局、发改局、财政局的领导,这些负责人照着一些文件介绍本县情况,说一些流于表面的内容。这次研讨会上讲的内容对笔者的研究来说没有特别大的价值,因为笔者在去之前,已经对这个县的基本情况有了比较深入的了解。对笔者最有用的还是正式会谈之后较为轻松的私下交谈。一位县政府办公室的工作人员向笔者描述了撤县设区事件的细节,特别是县政府在其中的作用。其他当地干部也向笔者描述了县政府与上级政府之间围绕撤县设区一事的不同意见。这些信息对笔者来说非常宝贵,部分印证了之前的理论直觉,也就是地方政府容忍或默许群体性抗争的行为,目的就是给上级释放昂贵信号。

当然除了这个核心逻辑之外,还有一些其他问题没有解决。比如,这些干部在容忍或默许群体性抗争时是否担心受到上级惩罚,关于维护社会稳定和社会治安综合治理“一票否决制”的考核机制在现实中又是怎么运转的。为了解决这些问题,需要去找一些有关部门的人做进一步的了解。当时笔者通过在美国华盛顿大学求学时认识的一位访问学者,联系上了该县所在省的另一个地级市政法系统的官员。通过这名官员,笔者获得了政法系统关于社会综合治理(包括社会稳定)考核构成的官方信息,然后又通过这名官员认识了在区级政法系统里工作的一名干部。在第一次与这名区级政法系统干部的谈话中,他基本上没有和笔者讲什么有价值的内容。但是几个月后,笔者又回访了他一次。这次见面,他就邀请笔者到家里做客,还就一些家庭事务征求了笔者的意见。在交谈的过程中,他也对我所关心的问题提供了大量有价值的回答。事后回想起这段经历,笔者觉得田野调查至少需要一段时间(比如一年)是很有道理的。因为很多访谈对象(特别是政府工作人员)第一次接触研究者

时,他的感觉完全是陌生的,这时他们会保持较强的警惕性,和研究者交流的内容基本上是一套官样文章,有效信息较少。但在第二次、第三次接触时,双方的关系就不同了,双方进一步熟悉和了解,甚至变成了熟人。很多时候,访谈对象愿意和研究者第二次见面,其实就表示访谈对象已经信任研究者了。比如,这位干部在家里就讲了很多有深度的内容,包括稳定考核中可能存在的变通。除了政府系统之外,笔者还通过“游击战”的方式建立一些其他的关系。比如,通过同学找到了一名去过某地采访撤县设区事件的记者,通过这名记者了解了该事件的更多细节。也通过一些社会关系联系到了当地的商人,了解到他们在联结地方政府与社会中扮演的关键中间人的角色。

笔者把在田野调查中获得的信息进行了组织,写成了博士论文中的一个章节。在这一章里,笔者把这种现象称为“默许的抗争”,即地方政府为了向上级争取资源,需要通过这种手段释放出昂贵、可信的信号。当然因为实证材料大部分是围绕撤县设区的,笔者在这个章节里也解释了为什么它和很多围绕高铁设站发生的群体性动员事件背后的逻辑是类似的。写完这章后回头再看,此时的文章和笔者最初设想的博士论文已经大不一样了。笔者也很感激这段田野调查的经历充实了自己的认知,让自己获得了一个不同于传统府际游说的新故事。

因为笔者的田野调查是在国内做的,所以没有遇到太多语言和后勤的问题。但是笔者记得米格代尔教授(Joel Migdal,他也是笔者博士论文指导委员会的成员)曾对笔者说过,他觉得自己作为一个外国人,在刚到一个新的国家的前几天往往收获最多。因为在一个新的国家里,这个社会组织和运转的各种形式,包括人们非常细微的交流细节,都与自己已经习惯了的原来那个世界不太一样,而这种差异能激发我们作为社会科学家的洞察力,让我们发现很多平时发现不了的问题和现象。米格代尔的话对笔者的一个启示是:我们不应该只待在自己的舒适区里,作为研究者或学生,我们都应当经常去一些自己不太熟悉的地方或情境,无论是国内还是国外,去体验生活、发现问题,磨炼自己的洞察力。

### 参考文献

- Deng Y H, Yang Z J, Ma X. 2021. Riding on the power of the masses? How different modes of mass mobilization shape local elite bargaining in China [J]. *Journal of Chinese Governance*, 1-24, DOI: <https://doi.org/10.1080/23812346.2021.1945284>.
- Fearon J D. 1994. Domestic political audiences and the escalation of international disputes [J]. *American Political Science Review*, 88(3): 577-592.
- Gold T B. 1989. Guerrilla interviewing among the Getihu [M]//Link P, Madsen R, Pickowicz P G. *Unofficial China: Popular Culture and Thought in the People's Republic*. New York: Westview Press: 175-192.
- Goldstein R, You H Y. 2017. Cities as lobbyists [J]. *American Journal of Political Science*,

- 61(4): 864-876.
- Ma X. 2019. Consent to contend: The power of the masses in China's local elite bargain[J]. *China Review*, 19(1): 1-29.
- Ma X. 2022. *Localized Bargaining: The Political Economy of China's High-speed Railway Program*[M]. New York: Oxford University Press.
- O'Brien K. 2018. Speaking to Theory and Speaking to the China Field[J]. *Issues & Studies*, 54(4): 1-11.
- Payson J A. 2020. The partisan logic of city mobilization: Evidence from state lobbying disclosures[J]. *American Political Science Review*, 114(3): 677-690.
- Truman D B. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*[M]. New York: Knopf.
- Weiss J C. 2013. Authoritarian signaling, mass audiences, and nationalist protest in China [J]. *International Organization*, 67(1): 1-35.

## Enriching Meanings in Fieldwork: Evidence from a Study on Intergovernmental Policy Bargaining

MA Xiao

(School of Government, Institute of State Governance Studies, Institute of Public Governance, Peking University)

**Abstract:** Theory building in social science research seeks to deduce abstract and parsimonious models from the complex empirical world. However, assumptions needed for theory construction are often based on experiences in the real world. Overreliance on existing assumptions may generate theories that are far from the reality. Immersing oneself in the field, digesting information from the real world, and thinking about the tensions between realities and theoretical assumptions can bring new insights to theory building. Based on a study of intergovernmental policy bargaining, this article shows how fieldwork can contribute to theory building. Classical literature on intergovernmental relations focuses on interactions among actors at different levels and departments within the government. Fieldwork experience allows for observation of a potentially collaborative relationship between societal actors and those within the government, bringing new theoretical insights.

**Keywords:** theory building; fieldwork; intergovernmental policy bargaining; societal forces; actors

投稿日期: 2022/2/17 送审日期: 2022/2/17 录用日期: 2022/6/16