

【乡村治理现代化】

差序应对:村级组织行动逻辑的组织分析

——以豫南 X 县 C 村为例

秦振兴

(吉林大学 哲学社会学院,吉林 长春 130012)

摘 要:面对上级指派的众多任务,村级组织形成的以自我效用最大化为中心,根据“激励-约束”条件所带来的利益与风险大小为衡量标准,有差别地投入行动资源去执行上级任务的行为可以概括为“差序应对”。“差序应对”行为具体表现为,全力以赴对待强激励-强约束型任务、积极应付强激励-弱约束型任务、量力而行对待弱激励-强约束型任务、消极应付弱激励-弱约束型任务。以组织所处的外部环境、组织的内部因素这两个维度对村级组织“差序应对”行为的发生逻辑加以阐释,可以发现:任务超载、行动资源不完全匹配与激励驱动是“差序应对”行为产生的结构性原因;村干部效用最大化的行动取向是“差序应对”行为产生的内在原因;基层政府对任务目标的差别化验收与村民监督缺位是差序应对行为产生的直接原因。

关键词:村级组织;差序应对;激励-约束

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)05-0054-12

一、问题的提出

村级组织处于国家农村政策执行的末端,其行动逻辑直接关系到国家政策的执行效果,进而影响到农民对国家形象的感知。在目前“乡政村治”的治理体制下,村级组织在制度设计层面是群众性自治组织,基层政权与村级组织之间不应是隶属关系,而是一种“指导-协助”的关系。但在具体实践中,村级组织在实际运转过程中早已脱离了群众性自治组织的法理属性,行政化属性浓厚,已然蜕变为国家政权的末梢,扮演着“准政府”的角色。

农业税取消以后,由于资源下乡及服务型政府建设的要求,基层政府承接了大量自上而下的政治性任务及行政性工作。但因税费体制改革导致的治权弱化以及无法实现对村庄具体信息的完全掌握,基层政府更加需要村级组织的协作才能完成上级交代的任务。因此,将村级组织纳入可支配、可监控的行动体系,成为基层政府扩展自身行动能力的选择。所以,有研究认为,后税费时期乡、村之间的支配关系更加强化,村级组织的行政化、科层化趋势明显,最终成为基层政府职能在农村社会延伸的触角和落脚点^[1]。作为上级政府在农村治理的“腿脚”和“抓手”,村级组织不得不承担上级政府指派的涉及党务、政务等方面的众多任务。特别是在加强服务型基层组织建设、脱贫攻坚及污染防治攻坚的大背景下,大量工作经过“层层量化”和“逐级加码”下沉到基层,乡村两级组织负担日益沉重。

在压力下沉及人员配备、经费能力有限的情况下,上级繁多的政令造成村干部时常抱怨的“5+2,白加黑”的工作状态,甚至在农忙时节无暇顾及家庭的农业生产。不过,在村干部抱怨为完成工作而做出巨大牺牲的同时,乡镇干部却时常抱怨村里的工作做得不扎实,很多工作领导

收稿日期:2020-03-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)

作者简介:秦振兴,男,吉林大学哲学社会学院博士生。

不催,村干部就不推进,而且工作质量良莠不齐。那么,忙碌的村干部为什么不能保质保量完成上级交代的工作?或者说村级组织的何种行动策略造成当下这种矛盾的局面?这需要引起我们的深思。

经梳理文献发现,学界对村级组织的研究多集中在其角色定位上,而对其应对上级政令的行动策略及其产生的组织基础的研究却不多见。不过,学界对农村基层政府行为的相关研究,给本文研究村级组织这种“类行政组织”提供了借鉴和参考。用“选择性政策执行”^[2]“变通”^[3]“共谋”^[4]“应对”^[5]策略主义^[6]等概念来分析基层政府应对上级政令的行动策略,富有很强的解释力,对本研究极具参考价值,但也显然存在适用性的问题。由于村级组织与基层政府这种正式行政组织在制度环境、内部组织条件等方面存在着较大差异,村级组织应对上级任务时采取的行动策略自然会有所差异。近来的一些研究开始关注到基层自治组织的行动逻辑。杨爱平、余雁鸿^[7]的研究表明,在人力、财力、权力、时间等资源短缺的情况下,社区居委会通过选择性应付来对待上级繁多的任务。钟海^[8]的研究直接针对村级组织,将村级组织根据不同场景定义和情景逻辑选择各类具体的、短期的、人格化的策略、技术、手段和方法来执行中央政策指令和完成上级下达任务的行为概括为“权宜性执行”。“选择性应付”“权宜性执行”概念的提出具有独创性和启发性,但也存在着解释力不足的困境。“选择性应付”概念主要针对的是居委会应对上级“软指标”任务时的非正式行为。众所周知,在“软指标”任务之外,基层自治组织还需应对很多“硬指标”任务,绝非全然应付。“权宜性执行”概念将治理情景因素纳入影响村级组织行动策略的因素,认为村级组织会根据执行任务时所处的具体情境而便宜行事,并非事事保质保量完成,也非全打折扣、均搞变通。相对而言,“权宜性执行”概念对现实情况的概括更为客观、更符合实际。但是这一概念仍有很大的拓展空间。首先,我们承认村级组织行动逻辑的权变性,但是村级组织面对不同性质的任务,具体表现为什么样的行动策略,“权宜性执行”这一概念显得过于笼统,无法给出明确答案。另一方面,不可否认,由于农村社会的非规则性,村级组织执行上级任务时拥有一定的自主衡量空间。但随着责任目标管理的精细化、考核监督的技术化及村民权利意识的觉醒,村级组织的自主衡量空间实际上被不断压缩,“权宜性执行”这一概念存在过于夸大村级组织的自主性之嫌。

因此,对于村级组织应对上级任务行动策略的研究仍有进一步细化和扩展的空间,不然我们难以解释村级组织的工作质量为什么会出现良莠不齐的现象。由于当下村级组织的科层化、行政化,村级组织的运行更加正式化、规范化,村级组织的行动逻辑具有稳定的组织基础。本文尝试从组织分析的视角,对村级组织在日常运行中应对上级任务的行动策略展开研究。

本文以豫南 X 县 C 村为分析对象。C 村由 9 个自然村组成,社会结构呈现原子化特征。C 村现有 302 户 1326 人,共有耕地 4200 亩,以种植小麦、玉米、花生为主。除少数村民在家承包流转土地,绝大多数青壮年劳动力在外务工、经商,农业生产主要以留守在村的中老年人为主,呈现出“无主体熟人社会”^[9]的特征。除了农业之外,全村无工商业,基本上无集体经济收入,属于利益稀薄型村庄。所以,村民对参与公共事务的态度比较冷淡。在村组织人员构成上,目前 C 村共有 4 名村干部(含一名由 X 县五中选派的第一书记),村支部书记胡兴^①兼村委会主任,村支部委员王华兼任村支部副主任,村支部委员秦水兼任村委会委员,3 人之间没有明确的分工,而是根据任务临时调配。其中,村支部书记胡兴与村支部委员王华已经担任 C 村村干部 20 余年,对村庄情况十分熟悉。由于缺乏集体经济,C 村村级组织经费来源单一,严重依赖上级拨款。在 X 县,县级财政给每个行政村每年拨付工作经费 10 万元,其中包括村干部工资^②及其

① 出于学术规范,村干部姓名均为化名。
② 按照 X 县规定,村委会正职干部每年工资收入 16000 元,副职干部每年工资收入 12000 元。

他日常性运行支出。在村财乡管体制下,C村村级组织经费拨付的多寡与完成上级指派任务质量挂钩。2019年1月—4月,笔者在C村进行了3个多月的体验式观察,并参与C村的一部分工作。文中的材料来源于实证调查,包括对C村的包村干部、第一书记、村干部的访谈以及查阅C村的档案资料等。本文以观察和访谈的资料为依据展开个案研究,尝试认识、概括村级组织的行动策略,然后从组织学的角度来解析其发生的学理逻辑。

二、村级组织的“差序应对”:概念与分析框架

(一) 村级组织的任务类型划分与“差序应对”的逻辑关联

对村级组织应对上级政令行动策略的研究,本质上是对组织行为的分析。众所周知,组织行为的发生是多重因素综合作用的结果。其中,激励是其中最为重要的一个因素。组织学的一个基本命题是激励机制设计诱发和制约着相应的组织行为^[10],组织通过相应的激励制度安排来促使组织成员采取与组织目标相一致的行为。激励理论普遍认为,激励的类型可以分为正激励和负激励两种。正激励一般是指委托方给予代理方一定物质上或精神上的利益,使得后者主动按照前者的目标而采取行动。负激励是指委托方通过监督批评、惩戒等手段来制约或削弱代理方背离设定目标的行为。可见,正激励就是我们日常说的狭义上的激励,而负激励实质上就是约束。二者虽然同属于激励制度,但却以不同的机制作用于组织行为。激励可以诱发组织的主动行为,而约束则是让组织被动诉诸应对策略。所以说,组织行为是组织对其所处的激励-约束环境的一种应对策略,不同的激励-约束环境诱发不同的组织行为。

具体到本文,激励是指上级为完成任务许诺给村级的奖补政策,偏重于物质层面的收益预期;约束是指上级政府为了完成任务而设置的检查、考核验收、惩罚等。激励和约束作为识别组织环境的不同机制,二者强弱程度不同的组合方式给组织运行所带来的制度环境不尽相同。本文以激励-约束强弱的不同组合,将上级指派给村级组织的任务类型化为以下4种:强激励-强约束型、强激励-弱约束型、弱激励-强约束型、弱激励-弱约束型。强激励-强约束型任务意味着村级组织完成任务可以获得可观的预期收益,同时这类任务上级有着明确的预期目标、严格的监督考核程序以及严厉的惩罚措施,村级组织的自主裁量空间被大大压缩,完成任务的压力相对较大。强激励-弱约束型任务是指这类任务预期收益较大,而且上级设置的考核监督较为宽松、惩罚较轻。弱激励-强约束型任务是指这类任务的预期收益较小,但是预期目标可视化程度高、有着严格的考核监督程序或严厉的惩罚。弱激励-弱约束型任务是指这类任务预期收益小且考核监督宽松、惩罚较轻。

根据新制度主义的观点,不同的制度环境可以形塑不同的组织行为^[11]。所以说,面对上级指派的众多任务,村级组织并非同等对待,绝非全部应付、变通执行,但也绝非全部不打折扣、照章办事。那么,哪些任务需要不打折扣、照章办事,哪些是可以应付对待的?本文发现村干部实质上是根据任务配置的激励-约束条件作为评判标准,从而投入与之相应的精力和资源。如图1所示:(1)当上级指派的任務属于强激励-强约束型时,村干部有较大的预期收益,同时需要面对上级对任务目标严格的考核验收和严厉的处罚。对这类任务,村干部既有动力也有压力,一般会全力以赴、照章办事。(2)当任务类型属于强激励-弱约束型时,村级组织面对的收益大而风险小,村干部往往会表现出很高的工作积极性。当村级组织具备完成任务的条件时,村干部一般会选择照章办事,顺利完成上级任务;而当不具备应有的行动条件时,村干部则会选择积极应付,以获取预期收益。(3)当任务类型属于弱激励-强约束型时,村干部的预期收益小却要面对与之不成比例的考核风险和处罚压力,他们一般会选择量力而行。当村级组织具备应有的行动条件时,村干部为了规避风险,一般会尽力完成;而当不具备应有的行动条件时,村干部则持

“办成啥样算啥样”的态度,消极应对。(4)当任务类型属于弱激励-弱约束型时,村干部面对的收益和风险都比较小,不管是否具备行动条件,村干部大多会选择消极应付、敷衍了事。

		激励	
		强	弱
约束	强	全力以赴(照章办事)	量力而行
	弱	积极应对(照章办事,变通、拼凑应对)	消极应付(敷衍、放弃执行)

图1 村级组织面对不同类型任务所表现的行为方式

总之,在人力、财力等资源有限的情况下,面对上级指派的众多任务,村级组织并非同等对待,而是依据不同的激励-约束所带来的利益与风险的大小为衡量标准,有差别投入精力、财力、人力等行动资源。村级组织表现出的这一行为方式与费孝通描述传统社会中国人的行动逻辑的“差序格局”有相通之处。本文借用“差序”一词,把村级组织以激励-约束为衡量标准区别对待上级任务的行为方式定义为“差序应对”。

“差序应对”这个概念中的“差序”二字取自“差序格局”,所以对“差序”二字内涵的理解至为重要。对于“差序格局”中“差序”,费孝通认为最能说明“差序”的是人伦。何谓“伦”,他认为“就是从自己推出去的和自己发生社会关系的那一群人里所发生的一轮轮波纹的差序”,“伦重在分别,在《礼记》祭祀里所讲的十伦:鬼神、君臣、父子、贵贱、亲疏、爵赏、夫妇、政事、长幼、上下,都是指差等。‘不失其伦’是在别父子、远近、亲疏。伦就是有差等的次序。在我们现在读来,鬼神、君臣、父子、夫妇等具体的社会关系,怎能和贵贱、亲疏、远近、上下等抽象的相对地位相提并论?其实在我们传统的社会结构里,最基本的概念,这个人和人往来所构成的网络中的纲纪,就是一个差序,也就是伦”^[12]。

根据以上引文,可以看出“伦”字所蕴含的差别和等级之意。其中,“差别”是以血缘、地缘关系为区分的,正如孙立平所分析的“能够造成和推动这种波纹的‘石头’是血缘和地缘关系,其中最重要的是血缘关系”^[13]。而“等级”是指尊卑上下的级差。这种级差在日常生活中表现为位上与位下者在资源配置、权利享有、话语权力等方面的优先级别是不同的^[14]。结合阎云翔的分析可以看出,“等级”实质上是对优先级的区分。综上,“差序”二字可以理解为根据一定的标准有优先级的差别对待。

对村级组织行动策略的归纳,本文选用“应对”而非“应付”。主要原因是学界常用的“应付”一词的含义主要是指态度不积极、敷衍了事,带有明显的价值倾向。相对而言,“应对”一词的含义是指采取措施,从词义上看比较客观。而且,从词义上看,“应付”只是“应对”的一个面向。因此,用“应对”一词概括村级组织的行动策略更为全面、客观。

综合以上分析,本文“差序应对”这个概念具体是指,理性的村级组织以自我效用最大化为中心,以激励-约束条件所带来的利益、风险大小为衡量标准,有差别地投入行动资源去执行上级指派的任务。

(二) 村级组织“差序应对”何以发生的分析框架

“差序应对”并非某一个村干部的个人行为,而是一种有默契、集体化的组织化行为,实质上反映的是村级组织以效用最大化为内核的行动逻辑在不同的激励约束条件下可以外显为不同的表现形式。那么作为一种组织行为,“差序应对”行为发生的组织基础和制度环境是什么呢?

对于组织行为何以发生,既有的研究多是从组织内部和组织所处的外部环境这两个因素寻找原因^[7-8]。本文借鉴这一分析思路,尝试以组织的内、外部两个因素及其交互作用来分析村级组织差序应对行为的发生机制。

从目标属性上来说,上级行政性派生任务对下级而言属于外生性目标。外生性目标的特点在于目标设定权掌握在上级手中,那么上级设定的任务目标存在着超出下级组织行动能力的可

能性。因而,与组织自行设定的目标相比,外生性目标的实现特别需要与之相匹配的行动资源和激励-约束条件^[15]。当行动资源与行动目标匹配时,组织成员只要通过主观努力就可以实现目标。当资源与行动目标不匹配时,组织就存在无法完成目标的可能性。在这种情况下,一方面,上级为完成任务设置的激励-约束条件就成为组织行为选择的关键性因素。合理的激励设置可以激发组织成员的能动性和动力,有助于完成任务目标;但当任务目标与行动资源严重不匹配时,一味增加激励强度只会诱发组织成员的造假、糊弄、拼凑应付行为^[16]。另一方面,在上级设置的约束条件中,预期目标的可视化程度是影响下级组织行为选择的一个显著性因素^[17]。具体来说,预期目标的可视化程度越高越可以压缩组织成员的弄虚作假空间,越有助于任务目标达成;反之,则不利于预期目标达成。所以,村级组织拥有行动资源的多寡及其与上级任务的匹配度直接影响着村干部的行为选择与任务目标的实现程度。与经济发达地区相比,中西部大部分农村集体经济匮乏,村级组织普遍面临人力、物力、财力短缺的困境,行动资源显然无法与上级指派的任务相匹配。在村级组织行动资源短缺的现实情况下,上级设置的激励-约束条件是决定村干部行为选择的一个显著性因素。

组织成员对其角色的认知及其行为动机也是影响组织行为的一个重要因素。作为村级组织人格化的化身,村干部是上级任务的执行者。但他们不是政策的执行工具,而是拥有自身利益的理性人,他们必然要把自己的认知、想法、利益带入执行过程^[4]。作为理性人,为了追求效用最大化,在执行上级任务时,村干部会综合考虑其具备的行动资源、外部的行动环境等多重因素做出最有利的决策。在行动资源有限的情况下,面对繁多的各类任务,村干部自然会依据激励-约束条件做出关乎自身利益风险大小的主观判断,对于那些预期目标可视化程度高、预期收益高的任务投入的行动资源必然高于那些可视化程度低、预期收益低的任务。

此外,组织并不是孤立运行的,而是与制度环境、其他行动主体之间存在着关联、互动^[7]。目前,村级组织扮演着国家与社会的双重代理人角色,这也意味着在完成上级任务的过程中,村级组织不可避免地要与上级政府及辖区内的村民打交道。首先,作为任务目标的验收方,基层政府采取何种方式对任务目标验收关系到村级组织的行为选择。与村级组织相似,基层政府同样面临着资源短缺的困境,没有动力和能力对所有任务展开严格的督查验收,而只能根据任务的重要程度进行差别化验收。因为督查机制的启动本身会增加管理成本,基层政府也只能选择性验收^[15]。另外,作为约束和监督村级组织的重要主体,村民对村庄公共事务的态度也是影响村级组织行为选择的一个不可忽视的因素。

在上述框架下,本文将村级组织“差序应对”行为何以发生总结为以下几个原因:一是任务超载、行动资源不完全匹配与激励驱动是“差序应对”行为产生的结构性原因;二是村干部效用最大化的行动取向是“差序应对”行为产生的内在原因;三是基层政府对任务目标的差别化验收与村民监督缺位是“差序应对”行为产生的直接原因。

三、村级组织“差序应对”的实证分析

(一) 关系“钱袋子”和“官帽子”的“空心村”整治:全力以赴

近年来,为了扩大复垦耕地面积以流转建设用地指标增加财政收入,“空心村”整治成为贫困县X县的一项重中之重的工作。为了推进工作,X县委县政府专门将“空心村”整治工作列入各乡镇(街道)、相关部门和单位的年度目标责任制考核体系。根据X县《X县“空心村”整治工作方案》,C村所在的L乡结合本乡实际制定了《L乡“空心村”整治工作方案》(简称《方案》)。为了提高村干部的工作积极性,《方案》提出了以奖代补的激励政策,各行政村“空心村”整治项目的包干费用为5000元/亩,超出部分按10000元/亩补助。另外,为了如期完成

上级安排的任务,L乡对“空心村”整治工作制定任务进度图、倒排工期,并严格执行“每日一督导、两天一通报”制度。为了督促村干部保质保量完成任务,《方案》提出对完不成工作任务的村予以通报批评;连续被通报批评3次的村,乡党委对村支书实行免职处理。5000元/亩对经费短缺的村级组织来说是一笔巨额的经费来源,有助于调动村干部的工作积极性。不过,乡(镇)党委、政府制定的严格的考核制度也给村干部尤其是村支书带来了巨大的考核压力。在谈到“空心村”整治工作时,村支书胡兴对笔者说:

“空心村”整治肯定得认真搞,马虎不得。咱们村任务是整治80亩,也就是村里可以得到工作经费40万(元)。40万(元)对咱们村可不是一个小数目。不过,乡里可以拿到的钱更多,使劲压我们干。去年,有两个村的村支书因为整治进度太慢,真的被免职了。这个活对我们来说压力也很大。可以说,“空心村”整治是一个关系到“钱袋子”和“官帽子”的工作,压力和动力都有,肯定得好好干。(2019年3月9日)

“空心村”整治过程中,村干部面临的压力不仅来自上级的考核,还来自完成任务本身需要投入巨大的精力。“空心村”整治是一项复杂的工作,工作流程包括摸底调查,对排查出的废闲地、荒地等进行登记造册,要逐户上门做好思想工作。而且,由于“空心村”整治考核目标的明晰化和可视化,大大压缩了弄虚作假的空间,村干部必须认真对待才能完成目标。

“空心村”整治不像填表啥的,有时候还可以糊弄一下,这个真没法糊弄。你整没整、整了多少,整的地就在那放着,上面检查的过来一看就知道了。为了搞好这项工作,那段时间我们3个村干部,从早到晚天天就钉着这个事。为了拆人家旧宅子,天天和村民在那耗着,各种劝,真是磨破了嘴皮子。为了干好这个活,我微信运动排名天天都是第一,3万多步。(村干部胡兴的访谈资料2019年3月9日)

可见,“空心村”整治任务目标可视化程度高、领导高度重视、预期收益高、处罚力度大,属于典型的强激励-强约束型任务。在变通和造假的空间被大大压缩的情况下,为了获取高额的经费及化解考核风险,村干部只能选择投入最大的精力和资源全力应对,以保质保量完成任务。

(二)“有营利空间”的农村危房改造:积极应对

农村危房改造是国家脱贫攻坚中的一项重要任务。为了落实国家农村危房改造政策,2018年X县脱贫攻坚指挥部印发了《X县2018年农村危房改造实施方案》(简称《方案》)。根据《方案》的要求,村级脱贫责任组及村两委具体负责危房的排查、上报、督促拆除和实施改造等工作,乡镇(办事处)负责组织验收和资金拨付工作。对危改对象的排查,《方案》要求对建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭和人均年纯收入5000元以下的一般农户等5类群众,家中只有唯一一处住房且存在安全隐患的做到必改。对危改对象的排查确定,《方案》要求农户提出申请之后,村级必须召开村民代表会议进行民主评议,然后对初定危改对象进行公示,最后报乡政府审批。在实施改造方面,经乡政府批准,村级组织可以统筹实施。从《方案》的内容来看,在农村危改政策执行上,村级组织拥有相当大的自主权,承担着危改对象筛选、组织施工等重要任务。同时《方案》还明确了补助标准,C级危房维修补助标准为1万元以内;建档立卡贫困户D级危房补助标准为1.4万~4万元;非建档立卡的低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭D级危房补助标准为1.2万~3万元。

虽然《方案》对政策对象认定和工作程序做出了明确的规定,但在C村的具体执行中,根据观察以及与村民的交谈,笔者发现村干部将一些不符合上述5类群体的农户也纳入了危改对象名单。比如,一些家庭人均收入远高于5000元的农户也获得了危改资格。当谈及为什么危改对象出现扩大化的现象及民主评议的效力时,C村村支书这样回答:

国家给修房子,危改是个好政策。好多人找我说要改,既然国家有这个政策,我们村里也希望受益的人多些。咱们农村,农民收入没法准确查证,5000(元)和8000(元)

没多大区别,所以差不多的我们都给报上去了。

村里都是熟人,谁也不愿意得罪别人。民主评议就是个流程,随便找几个人,举下手,拍个照片,做好台账应付验收就行。(村干部胡兴的访谈资料,2019年3月27日)

可见,由于农村社会农民家庭收入的模糊性及民主评议的可控性,在村干部的操作下,一些不符合政策要求的农户成功获得了危房改造机会。虽然村干部表面上表示扩大名额是为村民谋福利,但根据观察以及与村民的访谈,C村危房改造施工是由村干部秦水承包。那么,增加危改户数,相应地就可以增加工程总量和工程利润。按照《方案》要求,乡村两级对危改验收合格后,报县住建、财政部门批准后,即可拨付资金。

村里和乡里关系都不错,平常都有人情往来,(危改对象)审查和验收也没咋为难咱们。平常县里检查,乡里也会提前通知一下,让我们再检查一下,该修的修,该补的补,也不能让(他们)发现问题。(村干部秦水的访谈资料,2019年3月27日)

农村危改任务,村级组织负责组织施工,拥有一定的营利空间。相对其他工作而言,一个村十几万元乃至几十万元的危改项目资金所带来的潜在收益,对村干部有很强的吸引力。另外,农村危改项目的验收、资金拨付工作主要由乡政府负责。由于乡村干部的利益关联,政策设置的约束条件被弱化,这给村干部留下了很大的自主空间。因此,由于潜在强激励及约束刚性较弱,村干部选择积极应对危改方案的有关规定和程序,将一些政策边缘农户纳入危改名单,甚至降低工程质量,以增加工程营利空间。

(三)“考核压力大与工作量庞大”的农村人居环境整治:量力而行

自党和国家将改善农村人居环境视为实施乡村振兴的一项重要任务,农村人居环境整治被各级政府高度重视。为了扎实推进工作、取得成效,根据上级工作安排,L乡政府制定了《L乡2019年人居环境整治方案》(简称《方案》)。为了强化干部责任,《方案》明确将人居环境整治工作作为各村干部、驻村干部考核的重要依据。同时,《方案》还制定了严格的督查考核办法,实行“一月一督查一暗访一通报”“一季一汇总一排名一调度一奖罚”的考核办法,进行督查考核并公布排名。在督查方式上,由考核组进行不定时地明察暗访随机抽查,以拍摄的图片为依据,每发现一处垃圾扣除村级经费50元。在奖惩措施上,《方案》规定季度考核排名倒数第一的村庄扣除经费2000元,排名第一的奖励2000元;每月考核排名倒数第一、第二名的村,对包村干部、村干部进行约谈;对连续两次月考核排名倒数第一、第二名的村,对包村干部、村支书实行诫勉谈话;连续3个月考核倒数一、第二名的村,对村支书实行免职处理;在县考核排名倒数的村庄,月考核分数扣除10分,并予以5000元经费罚款。

从《方案》制定的督查考核办法和奖惩措施来看,在人居环境整治工作上,村干部面对巨大的督查考核压力和政治风险。在督查考核压力之外,C村村干部还面临着行动资源不能匹配上级任务目标的困境。在C村,农村人居环境整治的核心是垃圾清理。因为村民居住分散、环保意识不强及农村垃圾回收设施不足等原因,C村垃圾乱放现象比较严重,所以村级组织工作量巨大。对于垃圾清理工作,村干部能使用的方法并不多,只能一方面挨家挨户动员村民自觉清理房前屋后的垃圾,另一方面设立公益性岗位雇佣人员打扫公共区域。由于村民长久以来养成的生活习惯一时难以改变,村民对垃圾清理工作的配合度不高,村干部不得不组织公益性岗位人员在各自然村之间流动清理村民房前屋后的垃圾。即便如此,C村的人居环境工作经常被暗访组找出问题,村干部受到责罚,苦不堪言。

像人居环境整治这种考核压力大的工作,其实需要量力而行。有条件完成的,村里面主观上肯定想完成,我们不求第一,也不想给上面添堵。往往很多工作,乡里压给村里做,但村里实在没条件和能力完成,我们村干部也只能是尽力而为。有些工作确实完不成,该罚就罚吧,大不了不干了,出去打工也比当村干部挣得多。(村干部王华的

访谈资料,2019 年 2 月 10 日)

人居环境整治如同“空心村”整治一样,预期目标可视化程度高,属于强约束型的任务类型,村干部弄虚作假的空间比较小。工作量在一定程度上超出了村级组织的行动能力。但与“空心村”整治不同的是,人居环境整治工作的激励较弱,村干部的动力不足。在上级设置的强约束条件下,村干部一般会选择认真对待;而当行动资源与任务目标严重不匹配时,村干部只能尽力而为、量力而行,甚至不得不以辞去村干部职务作为对抗上级约束和惩罚的“韧武器”^[18]。

(四)“没动力也没压力”的“学习强国”App 推广:消极应付

“学习强国”App 是中宣部为了深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神而组织建设的理论学习阵地。建设使用“学习强国”平台,被定位为深入贯彻落实习近平总书记“加强学习、建设学习大国”重要指示精神的重大政治任务,各级部门高度重视。按照上级部署,X 县发布《关于做好“学习强国”学习平台宣传推广使用工作的通知》,要求全县党员原则上必须下载“学习强国”App 进行学习,并将“学习强国”App 宣传情况(注册人数、认证人数、认证率、参与率、人均积分等)纳入各单位党建工作的年度考核。为了完成上级任务,像很多日常工作一样,乡政府给每个村都分配了具体任务,并实施奖惩处罚。具体的奖惩措施是:每个村注册人数少于规定任务数的,每少一人扣除 50 元工作经费;能够完成的,通报表扬并奖励工作经费 500 元。

C 村接到的任务是完成注册人数 40 人。目前 C 村共有党员 27 人,在党员全部安装之外,还需要动员一部分群众安装。但由于一部分党员外出务工联系不便,还有一部分党员岁数比较大不会使用智能手机,C 村最后只完成了 10 人注册,远低于任务规定数^①。面对乡干部的不停催促,C 村村支书依然没有积极对待这项工作。当笔者问起原因时,村支书这样回答:

像“学习强国”这件事,咱们村老党员多,用的都是老年机,都没法安装 App,村里面也不能给他们配智能机吧。乡里面催就催吧,催也没办法。不就是一个人罚款 50 (元),总共也没多少钱,就是完成了不才奖 500 块钱,不痛不痒的。村里面人手有限,我这个当支书的也不是三头六臂,有些事无关大局,也没啥动力去干,干好干坏没啥区别,就那样吧。(村支书胡兴的访谈资料,2019 年 4 月 6 日)

由此可见,在行动资源不足的情况下,像“学习强国”App 推广这种激励弱、约束弱的工作,村干部往往缺乏工作积极性,他们会选择消极应付。

四、村级组织“差序应对”行为发生的组织基础

(一)任务超载、行动条件不完全匹配与激励驱动是“差序应对”的结构性原因

在制度层面,村民委员会被定义为基层自治组织。按照自治组织的定位,村级组织在资源调配、工作内容、时间安排上都拥有一定的自主权,而村民则拥有对村委会工作质量的验收权。但是,现实中村委会是作为基层政府的附属角色出现的,其实际治理权远低于制度设计。村级组织的低治理权结构具体表现为:资源上高度依赖上级政府,工作内容多为上级指派,工作时间安排无自主权,监督考核极为被动。在目前的压力型体制下,层层加码的任务量和考核压力自上而下传导,越到基层负担和考核越重,村级组织的负担严重超载。作为最低层级的治理单元,村级组织无法再向下转移分解严重超载的任务量,只能自行承担。

众多的任务目标中,一部分工作,村级组织具备完成的条件和资源,只需主观上努力即可。但更多任务指标完成所需的行动资源远远超出了村级组织的能力,已非村干部主观上努力就可

① 这项工作最后由第一书记通过私人关系动员其所在学校部分教师下载才勉强凑够人数。

以完成的。众所周知,税费改革以后,村级组织的治权趋向弱化,人力、财力以及权威资源较税改前大为减少。以C村为例,目前只有3名村干部,都只有初高中学历,平时还要从事农业生产,精力和能力都有限。由于缺乏有效的动员能力,村干部很难调动群众无偿参与村庄事务,只能事必躬亲,压力巨大。所以,以目前村级组织所具备的行动资源无法完全匹配众多的任务目标。

税费体制改革以后,村级组织的经费来源从向下汲取转为依赖上级拨款,谋利空间大大压缩,村干部工作积极性消减。在此前提下,基层政府对村级组织的激励和动员机制直接影响着村干部的配合程度和政策的执行效果。实践表明,为了引导和约制村级组织,基层政府主要通过将上级施加在其身上的目标责任管理制度结合本地的实际情况,向下传递到村级组织^[19]。特别是在目前村财乡管制度下,基层政府通过数量化的考核体系将目标责任管理与村级组织的经费拨付挂钩,那些关系到村干部切身利益的工资津贴、绩效等也都与治理任务的完成质量紧密关联。目标责任管理制的关键环节在于考评和奖惩,通过将经济利益同责任相结合、将奖励同惩罚相结合从而实现预期目的。所以说,激励驱动成为基层政府动员村干部与其行动保持一致的主要手段。狄金华^[20]的研究也证明,在财权与事权不匹配的情况下,利益激励在基层政府对非正式官员身份的村干部的激励和动员手段中处于显著位置。

在上级指派的众多任务中,不同的任务设定的目标责任不同,对应的激励和约束也不相同。在被动接受任务的情况下,自上而下的任务临时多变,村级组织的工作环境具有极大的不确定性。因此,村级组织难有稳定的工作预期和按部就班的工作模式,只能根据任务的变化而区别对待。

(二) 村干部效用最大化的行动取向是“差序应对”的内在原因

组织成员是组织的重要构成部分。组织成员的主观意志、情感和观念如同制度环境一样作用于组织行为的发生。村干部作为国家在农村的代理人,并不纯粹是政策的执行工具,还是有着自身利益诉求的理性人,他们会把自己的利益诉求带入执行过程。作为理性的个人,村干部最终追求的是自我效用的最大化,这已然成为学界研究的共识^[21-22]。基于此,本文认为效用最大化的行动取向是村级组织“差序应对”行为发生的内生动力。

近年来,村级组织的行政化程度不断加强,村干部的职业化特征明显。但是,这并没有改变村干部非体制内身份的现状。村干部的身份会因定期选举而变动,与公务员相比缺少稳定性。而且在目前的制度安排下,绝大部分村干部没有向体制内流动的渠道,发展空间有限。所以,适用于公务员系统的政治锦标赛体制并不适用于村干部,“干一步,算一步”是大多数村干部的职业态度。另外,由于规章制度的约束,村干部自利妄为的行为锐减;规章制度的约束同时,带来的是村干部的消极无为,以最低限度投入精力去完成上级任务的最低额度,成为大多数基层干部的理性选择^[17]。趋利避害主导着村干部的行动逻辑。因此,在执行任务时,村干部会主动衡量上级任务的激励、约束条件,对自身有利、约束性较强的便会认真对待,而对那些获利较小、约束较弱的工作便会消极应对,甚至放弃执行。

此外,由于大多数村干部的另一重身份是农民,与体制内的正式干部相比,村干部对组织身份的依赖相对较弱。“大不了不干了,回家继续种地”是笔者在对村干部访谈中常常听到的一句话。回归农民的本职工作成为村干部与上级博弈的“韧武器”。也正是因为有了农民这一身份作为缓冲,当上级指派的任务超出了村级组织的能力,即使设置了很强的监督考核,村干部也有可能选择消极应对,甚至放弃执行。

上级天天给派活,前面的活还没干完,又来新活。村里面就3个人,农忙时候还得干家里的农活,根本干不完。干活就得要分清轻重缓急,不然累死也干不完。领导钉紧的,就好好干;要是催得不紧,就先拖着。当然对村里面有利的事,咱们干着也有积

极性。(村支书胡兴的访谈资料,2019 年 4 月 12 日)

从这段访谈,不难发现,在资源、精力有限的情况下,面对繁多的外生性任务,村干部无法保证对所有的工作都一视同仁,投入同等的热情、精力和资源,只能选择区别对待,而这个标准就是激励-约束条件所带来的利益和风险的大小。

(三) 基层政府对任务的差别化验收与村民的监督缺位是“差序应对”的直接原因

如同村级组织一样,税费体制改革之后乡镇基层政府同样面临着资源短缺和任务繁重的压力。基层政府和村级组织面临着相似的组织基础,其行为取向同样表现出“差序应对”的特征。由于人手、物力资源有限,乡镇基层政府缺乏能力对所有任务进行全覆盖、全流程的督查验收。面对众多任务,乡镇政府同样会进行衡量,优先选择那些在考核体系中占比较大、上级领导重视、关系到乡镇财政收入的重点任务上投入比较大的人力、精力,去督促村干部保质保量实现任务目标。相对而言,对那些非重点任务投入的督查验收因资源有限,一部分监督验收流于形式甚至会虚置监督验收流程。因此,面对那些约束弱、激励弱的任务,为了实现政绩上的形式达标,基层政府会默许村干部的拼凑应对行为。

任务太多,乡政府也不可能眉毛胡子一把抓,每一项任务都启动监查。否则,乡政府的人都得下村盯着村干部,人手也不够,乡里主要还是把精力放在重点工作上。有些工作,大面上过得去,我们也不就睁一眼闭一只眼,不想为难村干部。(C 村包村干部李副乡长的访谈,2019 年 4 月 26 日)

在上级政府之外,村民也是村级组织的监督主体。像 C 村这样利益稀疏型的村庄,由于缺乏公共意识、熟人社会中人情关系的束缚以及青壮年劳动力外出导致的“无主体性”,村庄内的村民大多对村庄公共事务的参与缺乏足够的热情,他们一般只关注与切身利益相关的事务,对村庄公共事务表现出不关注、不参与、不配合的态度。即使村干部做了违背群众公共利益的事情,也鲜有村民站出来维护公共利益,而是选择沉默。农民自下而上监督的缺位,进一步助长了村干部自我效用最大化的行为取向。

五、结论与讨论

作为一种组织行为,村级组织的“差序应对”行为的产生有着稳定的组织基础和制度环境。本文从组织内部及其所处的外部环境两个方面入手,将任务属性、行动资源、激励条件及政策执行主体等因素纳入分析框架,力图更为客观地概括村级组织的行动逻辑及其产生机制。研究发现:任务超载、行动资源不完全匹配与激励驱动是差序应对行为产生的结构性原因;村干部效用最大化的行动取向是差序应对行为产生的内在原因;基层政府对任务的差别化验收与村民监督缺位是差序应对行为产生的直接原因。总之,在上述 3 重因素的综合作用下,村级组织“差序应对”行为得以反复发生。

村级组织“差序应对”行为实质上表现为村干部以效用最大化为内核的行动取向在不同的激励-约束条件下外显为不同的表现形式。村干部积极作为或者不作为都是不完全的,而是与行动资源多寡、外部的激励-约束条件直接相关。村级组织“差序应对”行为的发生表面上与村干部投机取向直接关联,更深层次上是国家治理机制的衍生物。为了确保政策目标实现,国家在实践中发展出压力型体制与目标责任管理相结合的治理机制。这种治理机制主要通过自上而下的压力传导,将目标责任层层加码、细化以压缩下级执行主体的自由裁量权,并通过考评奖惩引导和约制下级执行主体与上级行动保持一致。经过压力型体制传导,大量事权下沉,基层政府特别是村级组织拥有的行动资源无法与之匹配。在目标责任管理构建的“责任-利益连带”机制的作用下,下级无法对上级指派的任务置之不理。但是由于缺乏足够的行动资源以及

出于自身效用最大化的考量,村干部并非全部照章办事,而是根据激励和约束条件差别化对待以减少政策执行成本。这种差别化执行的后果是政策实施质量的参差不齐,长此以往则会消减党和国家在基层的治理绩效及合法性。

本文是一项经验研究,选取的个案为治理资源匮乏的村庄,相关的结论是否适用于治理资源充足的村庄,有待进一步研究和探讨。

参考文献:

- [1] 欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010,10(6):15-20.
- [2] O'Brien J K, Li L J. Selective Policy Implementation in Rural China[J].Comparative Politics,1999,31(2):167-186.
- [3] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]//清华社会学评论特辑.厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [4] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008,23(6):1-21.
- [5] 艾云.上下级政府间的“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例[J].社会,2011(3):68-87.
- [6] 欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [7] 杨爱平,余雁鸿.选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例[J].社会学研究,2012,27(4):105-126.
- [8] 钟海.权宜性执行:村级组织的政策执行与权力运作策略的逻辑分析——以陕南L贫困村精准扶贫的政策执行为例[J].中国农村观察,2018(2):97-112.
- [9] 吴重庆.从熟人社会到“无主体熟人社会”[J].读书,2011(1):19-25.
- [10] Kerr S. On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B[J].Academy of Management Journal,1975,18(4):769-783.
- [11] Meyer J W, Brian R. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony[J].American Journal of Sociology,1977(2):340-363.
- [12] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012:42.
- [13] 孙立平.“关系”、社会关系与社会结构[J].社会学研究,1996,11(5):22-32.
- [14] 阎云翔.差序格局与中国文化的等级观[J].社会学研究,2006,21(4):201-213.
- [15] 狄金华.政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释[J].社会学研究,2015,30(6):73-98.
- [16] Milgrom P, Roberts J. Economics Organizations and Management[M].Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.
- [17] 彭云,冯猛,周飞舟.差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于M县精准扶贫实践的个案[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(3):28-41.
- [18] 折晓叶.合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”[J].社会学研究,2008(3):1-28.
- [19] 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,2009,24(2):62-92.
- [20] 狄金华.“权力—利益”与行动伦理.基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J].社会学研究,2019(4):122-145.
- [21] 龚春明.精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):27-33.
- [22] 付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014,29(3):154-163.

(责任编辑:宋雪飞)

Differential Responding: An Organization Study of the Behavior
Logic of C Village Committee

QIN Zhenxing

Abstract: In order to cope with various tasks assigned by higher authorities, some village committees input energy and resources differently based on the self-interest as the centre of choice and the benefit and risk caused by the “incentive-constraint” environment of tasks as the measurement standard. Such a practice is termed as “differential responding” in this paper. Differential responding is practiced in the following way: sparring no pains to to deal with the “strong incentive-strong constraint” tasks; actively dealing with the “strong incentive-weak constraint” tasks; dealing with the “weak incentive-strong constraint” tasks according their ability; passively coping with the “weak incentive-weak constraint” tasks. This paper explains the logic mechanism of “differential responding” from the two dimensions of the external environment and the internal factors of the organization: task overload, incomplete matching of action resources and incentive-driven are the structural reasons; the action orientation of maximizing the effectiveness of village cadres is the the internal reason; the difference acceptance of mission objectives by the grass-roots government and the absence of villagers’ supervision make the responding possible.

Keywords: Village Committee; Differential Responding; Incentive-constraint