

制度-利益-责任:村级组织行动伦理 的多重逻辑

——基于苏北三村的考察

胡高强

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)



摘要 村级组织行动伦理的内在逻辑是学界有待进一步解释的问题。以往研究集中从乡政村治的体制视角来阐释,强调结构性的“伦”,形成了“制度-利益”的单一逻辑,而忽视了价值性的“理”。以梳理制度规范、利益充实、责任复现的历史发展与现实趋势为基础,聚焦于村级组织分门别类处理任务的实践过程,分析村级组织的行动如何实现“伦”“理”的多重结合。研究发现,村级组织将任务分类为刚性、弹性和惯性三种任务的机制,是由制度、利益与责任三者相互渗透与组合所塑造,形成了“制度-利益-责任”的多重行动逻辑,深刻体现了“伦”与“理”的结合。

关键词 村级组织; 行动伦理; 多重逻辑; 责任

中图分类号:C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)04-0128-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.04.015

“行动伦理”是社会学中国化研究的一个重要创新。周飞舟认为在中国的关系社会中,有“伦”无“理”会导致人只有行动而无价值指引,而有“理”无“伦”则会导致价值难以指引行动。只有在“伦理”的结构中讨论人的行动,才不会“把行动作为纯粹工具理性的行动进行分析”。他指出,当代社会学研究中的行动和结构分析总是脱离行动的意义与价值,或者用单纯的利益-结构分析来解释行动。通过提出“行动伦理”的概念,周试图解决当代社会学中侧重“伦”而忽视“理”所导致的经验和理论研究难以深入的问题^[1]。而陈心想通过对周提出的“行动伦理”概念的进一步解释,来讨论社会学中国化议题。他认为,“行动伦理”通过在一般意义上将“伦”字指“结构”,“理”字指“原则”及价值指引,形成了一个抽象的理论研究视角,从而超越了“关系社会”^[2]。那么,“伦”能够超越中国社会思想史而成为社会学内容的关键在于,“它有自己的社会原理及社会事实方面的展示与特征”^[3],也来源于中国乡村社会。

通过考察以往关于村级组织运作的研究发现,多数研究与周认为普遍重“伦”轻“理”的观点相符,即从结构性的“伦”的角度来解释村级组织的社会行动,忽视了村级组织运作过程中的充满价值指引的“理”。有学者在研究基层政府政策动员时,关注到了行动伦理的问题,并将其分为政治伦理和社会伦理两种类型,但他缩小了行动伦理概念的适用范围,脱离了关怀伦理向操作伦理转移,也就是说伦理的工具化是调节利益的手段,伦理保证行动的正当性是出于实利^[4]。从这个角度看,“权力-利益”实际上可以被包含在行动伦理的内涵中,而不是相互独立。因此,从陈心想对行动伦理赋予的一般性分析来看,围绕村级组织的运作与行动,以往研究形成了制度限定、利益驱动和责任规范三种不同的分析理路,它们均属于结构性的“伦”。

第一,制度限定理路中的村级组织运作以中国政府治理机制为研究基础,突出强调制度的主要作用。以“结对竞赛”^[5]“上下分治的治理体制”^[6]和“行政发包制”^[7]等为代表的研究,试图解释中国政

收稿日期:2021-04-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”(16ZDA078);上海市教委科研创新计划人文社科重大项目“乡村振兴视野下的新型城乡关系研究”(2019-01-07-00-02-E00047)。

府治理机制在治理下沉背景下成为制度惯性而进入到基层组织中。“压力型科层制”则进一步表明,乡镇既面临着自上而下的压力型体制又面对非程式化的乡村社会^[8],而较早的“政治承包制”则直接指出了县-乡镇-村三级的“连坐制度”,从而将村民自治带入到基层政权治理中来^[9],也就是说县乡行政体制对村级组织的运作有着决定性作用^[10]。有学者认为从“村治”到“乡政”是乡村管理的制度创新,“让自治落地”的忠告试图厘清农村基层组织单元的制度划分标准^[11],并通过“复合政治”指出自然单元减少而行政制度单元增多提升了中国农村治理能力^[12]。在这一理路中,村级组织的行政化或官僚化是一个重要体现。欧阳静就指出,村干部的工资制、考核制和村级组织的坐班制、考勤制是官僚化的显著特征^[13]。这些科层治理制度和形式行政性的增加推动了村级组织的行政性变化^[14]。

第二,利益驱动理路落脚于村级组织中的激励机制,阐释村级组织中经济、资源和绩效的重要推动作用。杜赞奇透过乡村社会中“赢利型经纪”,剖析了“国家政权内卷化”和基层国家政权建设中乡村精英对于利益摄取的狂热^[15],而“政治锦标赛”和“控制权”理论从政府运行机制层面解析中国官员的政治激励,这种利益激励向下延伸到我国中西部的“一元化治理体制”中,它表明了基层需要汲取资源才能维持秩序^[16],由此形成了基层政府对村干部实行着显而易见的激励机制^[17]。在税费改革之前,村级组织的主要任务是税费征收、公共品供给以及计划生育等,村级组织成为国家向乡村提取资源的中介,并成了权力与利益的“共同体”^[18]。而取消农业税后,随着国家资源下乡,各种惠农政策日益增加并落实到村庄,村级组织一定程度上承担了资源分配的任务,村干部的主要任务就是服务于国家资源下乡^[19]。此外,“村级组织的官僚化”首先就是体现在对村干部实行工资制与考核制,村干部的工作绩效与福利和工资挂钩^[20],形成了“新代理人”的利益治理逻辑^[21]。村级组织运作覆盖村干部的个人利益,包括运作逻辑上的科层化和时空对照上的“乡土性”衰落、干群关系疏离^[22]。这些研究指出了村级组织中的利益纠葛。

第三,责任规范理路关照了村级组织中权力主体的职责与规范问题。基层政权的“嵌入式治理”既加强了国家在农村中的权力,也通过奖惩机制维持和强化了地方结构和规范^[23],而“连带式制衡”发现村干部通过捆绑连带使得乡村治理达到权利义务的总体平衡^[24],他们的研究则一定程度上更加重视村级治理中存在的责任。这些研究中的责任含义与“包干责任制”相同,都将责任内含于制度,指的是职责或者说职位规范,与科层制中的个人理性相适应。

回顾以往研究可以发现,首先是大多研究集中从乡政村治的结构性体制角度探讨村级组织运作^[10],而非村级组织的行动伦理。二者的显著区别在于前者从关系视角讨论结构或原则,即“伦”,而后者则聚焦于从行动视角探究结构与价值,即“伦”和“理”。其次,村级组织运作研究十分侧重于制度、利益或“权力-利益”,忽视责任这一关键维度在乡村社会中对行为的重要影响。本文强调的责任不是内含于制度规范或科层系统的工作职责,而是一种千百年来存在于中国乡村社会道德中的,对为官之人所赋予的社会责任,它被村干部所承载并内化为责任心,包含着普遍意义上人们对公平与正义的朴素期待。某种程度上,杜赞奇的研究中充当“保护型经纪”的乡村精英实际上体现着这种责任。最后,以往关于村级组织运作的思考从相对静态的角度考察特征,将表象倒置为机制,忽视了塑造条件的动态机制与分类行动。由此,本文从村委会分门别类地处理任务入手,在辨析中国乡村社会中长期存在的制度、利益与责任的基础上,探讨村级组织行动伦理的多重逻辑。

一、乡村组织发展中的制度、利益与责任及分析框架

乡村社会是一个复杂的实践场域,它的历史发展历经了显著的变化。非正式的村规民约逐渐发展为正式制度,与潜在规范并行不悖;利益随着乡村社会制度属性的变迁而变化;责任也在乡土社会的变革过程中经历了强-弱-强的变化曲线,这构成了乡村社会“伦理”变化的主要内容。以下从三者的发展脉络入手,辨明乡村组织发展中三个元素的历史嬗变与现实趋势,并以此构建理论分析框架。

1. 逐渐明晰的制度:从乡规民约到普遍规范

中国自古有“皇权不下县”的历史传统,“县以下并不承认任何行政单位”,县以下则通过“衙门里的皂隶、公人、班头、差人之类的胥吏”向下传播命令,而在乡村则是通过“乡约”来和差人进行接触,乡

约将接到的命令拿去乡里请示管事的,这样地方管事用“绅士的地位去和地方官以私人的关系开始接头了”,“政治活动开始了”^[25]。即便是宋朝的保甲制度直接将中央权力铺设到家门口,自上而下地破坏了乡村自治团体的运转生态,但“制度设计者忽视了政治是生活的一部分,政治单位必须根治于生活单位”,以往的乡村自治团体是以生活上互相依赖和联系为纽带的,体现了一定的生活界限,“我们决不能硬派一个人进入一个家庭来凑足一定的数目”^[26]。同样,明代的黄册制度和里甲制度也在一定程度上将皇权直下乡村,开辟了自上而下政令畅通的行政渠道,但明朝在里甲制度内嵌入了“老人制”来让地方老人自行处理地方纠纷,体现了有限的自治性^[27]。到了清代,“以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政”依赖由自身社区提名并受县令批准任命后进行治理,更加强了乡村“自治”的特点^[28]。中国古代地方实际上拥有较大的自治权,并且一般避免和县衙人员接触,以保证地方自治界限分明。

而新中国成立后,由“中华人民共和国设立更为复杂的‘公社(乡镇)’一级行政机构,国家机构比过去任何朝代都更加深入社会”,“大量繁杂的官僚规章、程序和文书工作伴随着这一无容置疑的官僚化进程”^[28]。1987年颁布的《村民委员会组织法》正式将村民自治权制度化。进一步地,1997年11月《村委会组织法》正式实施,再次调整和确认村民自治在中国的制度合法性。村民自治经过多年的实践经验和基层发展,在中国的治理体系中扮演了最广泛的角色,成为村民参与国家治理与政治生活的有效途径。中共十七大将“基层群众自治制度”首次写入党代会报告,正式与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一起,纳入了中国特色政治制度范畴。村委的权力在国家取消农业税之前以征税权为主要权力来源,2006年废除绵延千年的农业税后,村委的正统权力弱化,组织与维系村民的能力在迅速衰减。国家行政体系、村委和村民之间的利益关联与政治关系逐渐融合在市场经济大潮中,“在农民生活面向主要向外(城镇)的大背景下,村民自治的基础已相当脆弱”^[29],而科层制恰好填补了这个组织空白,推动农村事务管理,村庄共同体受到冲击,不得不依靠国家行政力量对乡村社会进行整合,实现“行政中心下移”^[30]。而在新时期,村级治理再度与时俱进,浙江桐乡开展的“三治合一”经过数年发展已经被写入十九大报告,成为基层治理创新的发展方向。

通过历史梳理可以看到,地方自治与村民自治的“合法性”从不成文的乡规民约逐步发展成明晰的制度(包含潜在制度)。随着村民自治的发展,乡镇政府对村干部进行严格考核,实行工薪制^[31],并对村委会实行“村财乡管”,国家权力逐渐下沉到农村,制度成为研究村级组织行动伦理的重要维度。

2. 持续变化的利益:从协调获利到制度获利

在中国帝制时期,士绅等乡村精英一直居间调停着官府和民众两大群体以税收与土地为主的利益纠葛。乡村精英在得到村民尊重的同时,有责任维护村民。而到了20世纪上半叶,杜赞奇的研究指出,中国的“国家政权建设内卷化”将士绅阶层及其精神连根拔起,乡村保护型的领袖纷纷“引退”,从协调主体关系中获利的保护型经纪让位于赢利型经纪,他们“充任公职是为了追求实利,甚至不惜牺牲村庄利益”^[15]。这种变化的根源在于地方政权的现代化建设引起了制度的变化。应该说,村级组织运作中的利益与制度是同步共振的。新中国成立后,村级组织的运作环境趋向稳定,直到1978年的改革开放再次激活了基层民众的活力,创新了村级组织运作的新形式。“在改革最初的10年间,这套办法的核心机制,即是在农村家庭、国有企业和地方财政诸领域普遍推行承包制”,农村地区实行的“包产到户”充分激发了广大农户作为单独个体的劳动能力和逐利活力。与此同时,城市体制改革中的国有企业经营自主决策权的下放,掀起了全年推广企业承包的高潮^[32],可以说承包制的推行从个人层面鼓励对利益的追求。到了20世纪80年代,中央和地方财政关系进行调整,实行包干制,允许地方政府拥有一定的自由活动空间。包干制推动着地方政府成为有着明确自身利益的行动主体,这从宏观上鼓励人们对于利益的追逐。而90年代实行的分税制改革为了将财权上收,导致了乡镇集体企业产权不清晰的问题暴露,转制过程中的失败以及由此产生的银行呆坏账导致乡镇企业大规模关闭或者卖掉,基层负债严重。不断改革的制度使得基层可以自由获得利益的空间和可能性越来越小。

进入21世纪,以行政命令实行的“双轨制”被市场经济完全替代,国家的工作重心开始向农村转移,实行了教育补贴、种粮补贴以及加大农村公共事业管理的投入,以解决日益突出的“三农”问题。

农村社会与基层政府再次获得一定的利好。在近年的精准扶贫和“乡村振兴”战略实施下,乡村社会所获利益远超历史上的任何时期,尤其在资源下乡的加速引导下,各地乡村结合地方特色尝试创新转变,建立产业运作、优化生态环境以及强化民风建设等。此外,农业农村部印发的社会资本投资农业农村指引等,都将给农村引入众多资源。这一转变导致基层政府和村级组织意识到自身作为利益主体的身份,在国家政策鼓励与上级政府的支持下主动创收创新,促进了乡村发展。同时,官员个人政绩也在资源下乡中实现,而为了更好地控制下级部门或干部,各种量化考核应运而生,将利益与考核挂钩,形成了官员晋升的激励机制与村干部的激励效应^[33],甚至在国家资源不断输入的趋势下,形成了基层治理的分利秩序与内卷化^[34]。

3. 不断浮现的责任:从消极应付到积极响应

中国传统乡土中的责任是考察乡村社会运作变迁的重要维度。斯科特“道义经济学”中的道义指的是挣扎在温饱线上的农民朴素而传统的自发式正义观^[35],它包含的“公正思想与合法性观念来自于互惠准则”^[36],这种互惠来自村民之间也来自村民与地方精英之间。斯科特虽然强调了农民群体的身份主体性,却忽视了普遍意义上的概念指涉,使得乡村社会士绅与族长等群体的内在责任及其社会功能被忽视。而秦晖则认为,在伦理上,中国传统的乡村治理表现为“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅”^[37],以族长、士绅为代表的地方精英“维持礼俗的力量不在身外的权力,而是身内的良心”^[38]。从这个角度看,它们在宽泛意义上从属于中国乡村社会千百年来对为地方精英的公正期待以及地方精英自身为国为民的社会责任感,这种责任感在乡村社会中经历了“强-弱-强”的曲折变化。

帝制时期的中国基层管理,尤其是没有正式编制的县级以下管理系统中,更多地依赖于地方精英,如“会首”或者“首事”来管理和主持村庄诸如祭祀与宗教活动、季节活动、地方治安等公共事务。而“会首”或“首事”、村长等乡村精英形成了“保护型经纪”,他们与村民之间维持着稳定的社会联系,村民尊重他们,而他们则为村民办事,形成合作。在面对村际纠纷时,村长等则会偏向本村村民,这是出于对被尊重的回馈,表达了一种不依靠制度的责任意识,乡村精英们认为自身有责任帮助村民。但经历20世纪国家政权内卷化、市场经济入侵导致农村从“半熟人社会”^[39]向“半陌生人社会”甚至“陌生人社会”发展,农村长久存在的责任意识消散,村民对村集体事务并无关心,形成了政治冷漠^[40]。村干部亦是如此,在处理农村公共事务过程中消极应付,责任意识严重淡化,甚至产生了荒谬的村干部“小官大贪”的现象^[41]。

随着村级治理的变化,部分村干部的选任方式、考核方式的变革以及村委会任务的逐渐项目化导致了村干部在内外两个层面发生了转变。在外部,村干部的考试选拔、“村财镇管”与量化考核使村干部从消极应付到积极应对;在内部,由于精准扶贫和乡村振兴的推动,国家加大了对农村的资源投入,使得逐渐空心化农村成为新一轮的利益场域,调动了村干部的积极性,对乡镇政府的行政指示也积极响应。此外,通过考试方式选拔的村干部更为年轻化,更有责任感。这里的责任并非工作的分内之事,也非规章制度可以限定的形式主义,而是发自内心地对乡土社会道义与伦理的认可。由此,时空对照下充满伦理与道义的“乡土性”得以回归。

4. 制度-利益-责任:一个解释行动伦理的分析框架

以上内容梳理了乡村社会中制度、利益和责任的历史发展与现实趋势,这是研究村级组织行动伦理的前置性问题,更是解释村级组织行动伦理的主要维度。本文以此为历史趋势和现实基础,瞄准村级组织行动伦理的多重逻辑,尤其是村级组织处理各种行政任务时候所遵循的分类机制。这从工作内容的实质意义上彰显了村级组织行动伦理的多重特征。

村级组织运作的组织基础依托中国政府治理的机制延续与权力下沉而存在。在中国政府治理体系的领域内,有研究将上级政府通过硬手段和软手段结合的对下级政府的控制称为“软硬兼施”^[42]。这种控制思路随着“行政下乡与自治下沉”而浸入到村级治理的机理中^[43],乡镇政府在行政任务上对村委会的控制日趋强化,形成“选择性控制”或“刚柔并济”。它表明了乡镇政府通过硬性行政任务对村庄和村干部进行命令和约束,而同时也对其自身存在的选择和利益予以尊重和默许,但总的来看乡镇政府对村庄的控制并没有减弱,究其实质是政府的正式制度与村庄整体利益和村干部个人利益间

的互动。而如前所说,此类研究忽视了村干部参含其中的责任。引入责任维度后,硬性和弹性任务受到限制的因素将发生变化,即分别受到制度与责任、利益与责任的互动影响,形成了村级组织的硬性任务和弹性任务。硬性任务可以具象地理解为减贫攻坚、社会治安等以红头文件形式传达的,是与考核直接挂钩的行政硬核,它由上级政府层层下达,甚至“层层加码”,到乡镇一级下达给村委时,具体任务分配与检验逻辑和区县政府下达给乡镇政府的任务具有同构性和延续性,这是制度因素。同时,乡镇政府囿于核查成本而将部分权力让渡给村委会。因此,任务实效与村干部是消极应付还是积极应对有关,而这正是体现村干部内在责任多寡的绝好载体。弹性任务则类似于乡村振兴中各种产业和旅游开发任务等,它首先需要符合相关的制度或规范,但无强制性。村干部可以积极组织规划,也可袖手旁观,这取决于村干部是否决心建设村庄、为民谋利。基层政府从制度上规定村委对地方资源开发与使用的权利,而村委和村民从项目开发与运转中共同获益,实现共赢。

然而,在村级组织行动伦理的研究中,对潜在制度与利益的互动研究尚付阙如。因此,本文从任务惯常性与例行化角度提出“惯性任务”,指的是村级组织需要周期性对待的、无须标准化考核的政治任务,如文件学习、征文活动、节日庆贺等,它是村级组织行政任务中的重要部分。虽然“惯性任务”不进行标准化考核,但这并不意味着村委会可以对这类任务视而不见或者恣意作为,而是要符合存在于中国政府系统中的政治文化“软约束”。当村委会在这方面成果比较突出时,乡镇政府会给村委会提供一些实体性或表彰性利益,以鼓励村委会继续在这类极具宣传价值的任务上再接再厉,而一些村委会和村干部较为重视这种利益的获得,于是较为认真地对待“惯性任务”。随着村干部年轻化、能力专业化以及管理规范化的^[44],越来越多的村干部对这类任务予以关注。

村级组织行动伦理的多重逻辑体现在其自身以任务为中心的分类机制中,这一机制由制度、利益和责任的相互联动所塑造。据此,本文建构了“制度-利益-责任”的理论框架,以分析村级组织行动伦理的多重逻辑。其中,制度和利益在当下的乡村社会中,分别被治理下沉和资源下乡所影响和强化,而责任则昭示了乡土精神和传统价值的复归。这一框架实际上也回应了肖瑛提出的“制度与生活”的理论框架,它试图形成一个微观分析路径,以回答事件、正式制度、习惯法和行动者之间的纠缠,推动了制度和民情两个层面的社会变迁问题^[45],而这两个层面的具象表达恰是行动的“伦”与“理”。但肖对“制度”的定义与本文存在差异,本文将“生活”概念中指涉的例行化内容或者说非正式制度转移到“制度”概念中,这也更加符合社会学对制度的理解;肖的“生活”概念包含了利益、权利和策略技术具有洞见性,但这一概念加载太多含义则削弱了概念的准确性和简明性。因此,针对行动伦理的研究,“制度-利益-责任”框架相比于“制度与生活”和“权力-利益”框架,在微观的经验层面上更具解释力。

二、村级组织行动伦理的多重逻辑及其实践过程

以下通过具体案例来剖析村级组织以任务为中心的生动实践,以阐明制度、利益和责任的三者互动如何构成了行动伦理的多重逻辑。本文选取苏北 YH 新区 C 镇的陆村、西村与邱村三个村委会为调研对象。三个村庄的治理并无特色,属于“典型”之外的普遍存在,这也是中国广大村级组织的现状。YH 镇酒厂为镇域发展带来了巨大的经济与社会效益,使得 YH 镇的发展在周围乡镇的发展中独占鳌头,推动了行政区划的变动,于是在 2013 年 6 月,由原 YH 镇、C 镇、Z 镇合并为现在的 YH 新区。新一届区政府领导班子积极支持资源下乡,在 2015 到 2019 年,投入了大量的资源到各个镇村组织中,使得村级组织面临更多的利益抉择。与城市社区不同,三个村的村干部是由村民较为熟悉的人担任,与村民的关系更为紧密,一定程度上维持或强化了村干部的责任心。资料来自 2018 年 7 至 9 月、2019 年 1 至 2 月以及 2020 年 5 月的调查。虽然不同村委会对待任务的态度和行为存在差异,但他们在任务上的共同分类机制在广泛意义上呈现了村级组织行动伦理的基本面貌。

1. 刚性任务:制度与责任并存

乡镇政府给村委下达的“刚性任务”受到制度与责任的共同影响。任务的“刚性”体现为乡镇政府下达的行政命令具备强制性,“以一种强制的、凭借体制约束以及惩罚规则等手段进行的治理”^[46],村委会无法推脱。基层治理现代化要求村级组织要适应乡镇政府治理的制度创新及其程序化、规范化

和专业化^[47],这呈现在乡镇政府以明确的文件下达给村委会,以确保任务的规范落实上。而村级组织运作中的责任指向了村干部对村民应有的责任心,无须也无法制度强制,它表现出了在个体普遍理性化趋势下的以民为公的集体道德观念,它促使村干部从消极应付转变为积极执行。从任务流程来看,村委会处理行政任务过程中会首先受到相关制度的指导或约束,因为乡镇政府提供了普遍适用且稳定的规范。当任务下达时,村干部对于在何种框架内实现目标早已驾轻就熟。在处理行政任务的过程中,制度及其衍生物作为行动者的知识储备而在前意识和意识间来回转化,但此时任务能否有效完成则转移到了作为能动主体的村干部身上,这时为“官”身份所助推的责任成为事务实效的决定因素。村干部可以消极而被动地应付,也可以积极而主动地承担,这取决于村干部个人是否存有被内化的责任。大多情况下乡镇政府囿于核查成本,对村干部消极应付难以察觉。同时,多数任务承载于文本,而文本亦可被塑造。因此,村干部是否真心实意地承担着对村民的社会责任而不是“代理人”角色,是村级组织运作实效中重要而不易考核的一环。

在YH区扶贫办要求各镇上报新增低收入农户名单过程中^[48],C镇陆村村干部如何选择上报人员名单的事件,就生动地体现了制度与责任对行政任务及行为的塑造。新区政府明确了选择新增贫困人口的条件和材料的规定,C镇政府将文件转发给陆村村干部,并分配了名额,但区镇政府没有详细给定具体名单,这就给了陆村村干部“选择谁”提供了主动发挥责任的空间。指标规定选取5名新增人员,村委根据条件确定人员并提交材料。村干部表示对于究竟选择哪5个人,镇上不管也没有办法管。陆村会计HGL认为首先是上头(区镇政府)“懒得管”,因为对区镇政府及其负责人来说,没有必要追究上报村民的具体情况;其次是“管不了”,C镇2018年低收入农户动态调整的人员有134个,实地审核成本过高。实际上,整个行政治理中其实都面临着下级消极应付却难以察觉的情况,它反映在村级组织运作层面就形成了基层社会治理的“脱嵌”和“悬浮化”^[49]。然而,陆村符合增补条件的村民不止5个,但只有5个名额。村干部HGL说,“最终选择了最困难的5个人。这也是他们应得的,他们过得不好,我们村干部也过意不去,抬头不见低头见的,能照顾就照顾一下”。问题在于本身合理的做法就是选择“最贫困”的5个人,缘何说是“照顾”?这暗含了一个前提:村干部有权力决定选谁,并成为心照不宣的惯例。正因村级组织中的这种实践张力,村干部的责任对于村级组织运作的实际成效至关重要,但这种被内化的责任是难以考核的。尽管村级组织行政化尤其是村干部官僚化导致考核越发精准严密,然而囿于考核成本,乡镇政府无法事无巨细地核查所有事项。此外,村民和村干部之间存在信息不对称,也导致村干部占有优势,而如何使用这种优势也是对村干部责任的巨大考验。

本次低收入人群的补报是新区政府关于扶贫指标的一次基础性调整,镇政府以同样的姿态通过指标与文件结合的形式下达给陆村,体现了“刚性任务”的制度强制性。然而,“刚性任务”在村级组织的运作过程中会被灵活地执行或“选择性应付”^[50],其实际效果受到制度强制性约束的同时,也取决于村干部的责任。因此,陆村的案例表明了村级组织在处理“硬性任务”时采取的行动,同时受到制度和责任的牵制和影响。

2.弹性任务:责任与利益共轭

弹性任务是治理结构中特殊的角色,在治理下沉中起到了缓冲作用。乡镇政府对村级组织的控制程度不断加深、维度不断增多,但同时也存在宽容与默许抑或鞭长莫及、爱莫能助的变通空间^[51]。从动力学角度看,村级组织运作的变通空间受到利益的驱动。乡镇政府如果是宽容和默许,则显示了他们认可了村庄尤其是村干部的自身利益,让其获得额外利益以鼓励更好地办事,且村干部微薄的薪资促使其逐利。而乡镇政府的鞭长莫及与爱莫能助则表示了他们为了节约管理成本而让渡部分利益给村委,这本身就是弹性治理的体现。同时,村委会的任务实践还受到责任的深刻影响。“包干责任制”和“行政包干制”都研究了作为委托方的乡镇政府和作为代理方的村委会之间建立的“责任—利益连带”关系。所不同的是,这些概念中包含的责任是内含于制度的工作职责,而村级组织中的责任属于道义上被内化的、具有主动性的责任,无关于制度。具体说,村干部可以发自内心地想通过自己的工作 and 努力为村民谋取更多利益,也可以袖手旁观,二者皆不受乡镇政府的制度钳制,体现了责任弹性。乡村振兴战略下国家与社会的大量资源注入乡村,利益与责任的共同作用机制推动村级组织在承接与分配利益的过程中,塑造并分离出了一种“弹性任务”。

“弹性任务”表明村级组织拥有在追求利益和责任上的有限自主性。村委村干部可以出于责任或利益抑或兼而有之去主动申请村庄项目,实现村委与村民的共赢。C镇西村的创业型社区(村)的申报过程就展示了这一点。近年来西村外出务工较多,村内荒废的土地也越来越多,加之西村零星的池塘较多,因此村干部就想着将荒废土地利用起来。2015年,由村委书记带头,与村内有承包意愿的农户进行多次商议。西村村干部LT说,“当时我们想的是把这个池塘围起来,搞水产养殖的,比如小龙虾和螃蟹。”于是,他们就把初步想法上报到镇政府和区政府。而此时正值新区政府领导班子大搞乡村农旅项目,于是西村村干部的提议获得批准,但新区政府进行了调整。最终决定将西村的池塘进行连接,形成大面积水域以大范围种植荷花,建立以“月色西村”为主题、以农民为中心、以农业为基础、以产业为支撑、以绿色为导向、以文化为灵魂的田园产业综合体系。该农旅项目主要辐射周围村镇,提供休闲娱乐、水文景观以及餐饮服务。夏季来临,附近的陆村和邱村村民,会在下午或者傍晚到这里游玩和消费,也吸引了其他乡镇游客。2018年西村被评为省级创业型社区(村),并继续加速建设“月色西村”农旅项目。

该项目毫无疑问地给西村村干部和村民都带来了可见利益。那么,为什么在乡镇政府和区政府没有任何行政命令的情况下,西村村干部会主动策划和申请呢?西村村干部HLB认为,“外出打工的村民越来越多,村里荒地也越来越多。加上国家搞乡村振兴,区政府和镇政府也鼓励村里搞产业,村里可以获得项目拨款,村里就有钱了。这样的话,荒地可以被利用,村民可以得到钱,两全其美,如果项目真搞起来,大家都有好处”。应该说,西村村干部并非尸位素餐,面对资源下乡时没有无动于衷,而是对村庄怀有责任心,不忍土地荒废,并以此为村民谋利。而“村里有钱了”某种程度上意味着村干部“有钱了”,因为村干部作为地方精英,个人利益也参含其中:一方面是项目部分资金将由村级组织负责运转,可以部分截留;另一方面是在农旅项目建成后,园区内农业产业被村干部及其亲属所把持,而餐饮和采摘园则由当地一些村民承包。应该说,受到利益和责任共同塑造的“弹性任务”,激发了村级组织运作中逐利本能与道义责任的结合。

3. 惯性任务:制度与利益并行

“惯性任务”体现了科层系统的惯常性与例行化,受到制度和利益的共同约束和影响,如长期存在于各级政府中的各种征文比赛、学习心得、个人风采等政治生活均属此类,它们随着治理下沉而进入到村级组织当中。其中,制度指的是在正式文本之下的默会知识,它无正式制度予以强制,属于潜在规范,但仍需符合政治生态或政治规矩,也就是说村级组织中的“惯性任务”无须考核,却被或明或暗的潜在规则所限制或指引。村级组织不管是接到乡镇的明确通知还是主动策划集体活动,都需要在内容规范和价值取向上臣服于政治规矩,符合政治文化的例行化。毫无疑问,上级政府通知到村级组织的各种政治生活鲜有质量上的强制性,村干部只需要在任务的形式上达到制度规范即可。然而,从具体实践来看,这类任务并非仅仅只受非正式制度的牵引,实际上还潜藏着利益。政治生态中广泛存在着树立典型或榜样的需要和事实,形成了一种典型治理方式^[52]。一旦村委会被选为典型或榜样,就会获得相应利益支持,以鼓励他人效法。因此,村级组织中的“惯性任务”同时被惯性制度和潜在利益所牵制。而村干部在这类任务中存在机会主义倾向,既可以行动获利也可以敷衍塞责,这就产生了村级组织运作的结果差异。以下通过对比陆村对征文的消极态度和做法与邱村主动庆祝建党97周年的活动来说明,在相似的制度规范下,不同村委会的态度和行为如何产生了利益差异。

2018年新区政府发布关于开展“思想大解放、发展高质量”千字文征文的通知,面向广大党员干部群众,激发干事创业的热情。但镇政府要求村支部党员和村干部都参与。陆村接到镇政府下达的通知,要求村委提交2篇千字文。根据陆村村干部HGL的说法,他们在最后期限前所提交的2篇征文是村干部从网络上“借鉴”加修改完成的,他们认为征文比赛这种每年都有通知“没什么作用,大家都是抄抄改改就行了,没指望能得奖”。陆村村干部对征文活动报以敷衍的态度是因为通知虽然具有一定强制性,但对他们来说并无实际利益,缺乏吸引力。因此陆村基本没有在“惯性任务”中受过表彰。

然而,乙镇邱村对待“惯性任务”的态度与陆村十分不同。2018年7月,邱村自主开展了“纪念建党97周年暨七月党员集体政治生日会”活动,并在新区政府官网展示,成为学习典型。该活动是邱村村委自行组织的政治性集体活动,区镇政府将其树立为村级组织的先进榜样,这对镇村干部来说是一

种政治利益。在镇村干部会议上,邱村村委书记获得表彰。2019年1月,邱村党支部村组干部、老书记、退伍老党员一行15人就被新区政府派赴徐州淮海战役烈士纪念塔实地参观学习。除此而外,中共中央下发了《关于加强党的政治建设的意见》,提出“坚持和完善重温入党誓词、党员过‘政治生日’等政治仪式”,并开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。陆村、西村等村委会只是简单地开了个党员会议,而邱村则在7月积极举办了“庆七一,集体政治生日,牢记誓言初心”的党员活动,并继续受到区镇政府的肯定。这次党员过“政治生日”属于区镇政府通知的“惯性任务”。可以看到,同地区的不同村委会在“惯性任务”上产生了行为及利益差异。陆村村委消极地认为“惯性任务”是形式主义的化身,毫无利益可言,而邱村村委却将其看作是提升整体利益和集体荣誉的机会,积极策划和执行,最终得到表彰,也获得了集体外派学习的机会。从镇政府角度看,辖区内的村委举办这样具有宣传价值和政治意义的活动为本级政府和领导个人的政绩添砖加瓦,因此对邱村格外支持。这是对邱村村委在“惯性任务”上主动出击的嘉奖。区镇政府和邱村之间形成的关系是:区镇政府支持并鼓励邱村在该类惯性活动上革故鼎新、继往开来,同时辅以制度约束以防越轨,而邱村村委在制度框架内继续组织集体活动,通过“惯性任务”将制度和利益有效地结合,更新了村级组织行动伦理的基本逻辑。

三、结论与讨论

行动伦理是社会学中国化的一种尝试,也成为资源下乡过程中,剖析乡村社会微观变迁的重要理论工具。从这一角度来看,以往研究大多集中于从乡政村治或城乡关系的结构性,即“伦”的视角来解释村级组织运作,对村级组织的行动伦理研究将重点放在了“制度-利益”上,却忽视了村级组织运作中价值指引,即缺失了从“理”的意义上对责任及其内在动力的关照。这里的责任与以往研究中将其视为工作职责不同,它是乡村社会内生秩序的要求,乡村社会长期将其内化为超越一般规范和文本的道德动力与文化属性。以此为基础,本文通过对苏北陆村、西村和邱村三个村委会以任务为中心实行分类机制的实践考察,探究了村级组织行动伦理的多重逻辑。研究发现,承载和体现行动伦理多重逻辑的刚性任务、惯性任务和弹性任务,由制度、利益和责任三者间持续互动和相互牵制的多重关系所形构。具体说,制度与责任并存塑造了村级组织中的刚性任务;责任与利益共轭塑造了村级组织中的弹性任务;制度与利益并行塑造了村级组织中的惯性任务,由此形成了村级组织以任务为中心的多重行动伦理。

实际上,构成乡村社会行动伦理的制度、利益与责任这三个关键内容,是中国乡土社会千百年来有序运作的轴心。回顾历史可以发现,制度、利益与责任均根植于乡村社会的历史发展,并表现于现实趋势,是村级组织运作甚至中国政府治理机制中的必然要素,它们的互动、牵制与组合使得村级组织的行动伦理从“制度-利益”的单一逻辑转变为“制度-利益-责任”的多重逻辑,形成一个新的理论分析框架。需要指出的是,制度、利益和责任会随着国家资源或权力下沉、自治组织形态以及基层治理方式的变化而变化,正如它们随着历史潮流而波动的轨迹。村级组织运作正走向制度规范、利益充实、责任复现的道路,它在推动村级组织行动走向“伦理”的同时,也在扩展村级组织的自主空间,这正是新时期乡村社会充满活力的重要源泉。

参 考 文 献

- [1] 周飞舟.行动伦理与“关系社会”——社会学中国化的路径[J].社会学研究,2018,33(1):41-62.
- [2] 陈心想.“行动伦理”概念的中国元素——兼评周飞舟社会学中国化的路径[J].社会学评论,2019,7(1):87-96.
- [3] 翟学伟.伦:中国人之思想与社会的共同基础[J].社会,2016,36(5):1-35.
- [4] 晏辉.从行动者到行动:伦理主题的现代转换及其问题[J].哲学动态,2010(1):29-33.
- [5] 黄晓春,周黎安.“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制[J].社会,2019,39(5):1-38.
- [6] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40.
- [7] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6):33-40.
- [8] 欧阳静.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J].社会,2009,29(5):39-63.

- [9] 荣敬本,崔之元.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [10] 印子.村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析[J].求实,2020(4):82-96.
- [11] 郝亚光,徐勇.让自治落地:厘清农村基层组织单元的划分标准[J].探索与争鸣,2015(9):52-56.
- [12] 邓大才.复合政治:自然单元与行政单元的治理逻辑——基于“深度中国调查”材料的认识[J].东南学术,2017(6):25-37.
- [13] 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(4):15-20.
- [14] 苗延义.能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识[J].社会主义研究,2020(1):84-92.
- [15] 杜赞奇.文化、权力与国家——1990—1942 年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1996.
- [16] 周庆智.基层治理:权威与社会变迁——以中西部乡村治理为例[J].学习与探索,2014(9):63-72.
- [17] 陈冲,王征兵.村干部激励机制研究[J].经济问题探索,2005(1):94-97.
- [18] 韩鹏云,徐嘉鸿.乡村社会的国家政权建设与现代国家建构方向[J].学习与实践,2014(1):85-93.
- [19] 贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5.
- [20] 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(4):15-20.
- [21] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016,36(3):167-191.
- [22] 朱政,徐铜柱.村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J].社会主义研究,2018(1):121-130.
- [23] 陈锋.论基层政权的“嵌入式治理”——基于鲁中东村的实地调研[J].青年研究,2011(1):23-32.
- [24] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会,2012,32(1):104-125.
- [25] 费孝通.基层行政的僵化[M]//应星,周飞舟,渠敬东.中国社会学文选.北京:中国人民大学出版社,2011.
- [26] 费孝通.乡土中国·乡土重建[M].台北:风云时代出版公司,1993.
- [27] 刘道胜.清代图甲户籍与村落社会——以祁门县王鼎盛户《实证册》所见为中心[J].学术月刊,2017,49(5):135-147.
- [28] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
- [29] 张全跃.基层行政模式选择研究[J].中共浙江省委党校学报,2005(2):76-83.
- [30] 周珩.村财乡管的法理悖论及改革路径[J].法学论坛,2017,32(5):142-151.
- [31] 王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015(2):57-68.
- [32] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [33] 刘燕,冷哲.“一事一议”财政奖补对微观主体的激励效应研究——一个理论分析框架[J].财政研究,2016(5):76-89.
- [34] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015,35(3):95-120.
- [35] 王晓宁.冰冷如今温情如昔——斯科特“道义经济学”背后的理性脉络[J].山西师大学报(社会科学版),2013,40(3):28-31.
- [36] 斯科特.农民的道义经济学[M].程立显,译.南京:译林出版社,2001.
- [37] 秦晖.农民中国:历史反思与现实选择[M].郑州:河南人民出版社,2003.
- [38] 费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998.
- [39] 贺雪峰.新乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [40] 姜胜辉.村级治理中农民政治冷漠的实践形态与生成逻辑[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(1):105-112.
- [41] 赵秀玲.村干部腐败的社会文化因素探析[J].东岳论丛,2016,37(7):120-125.
- [42] 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]//应星,周飞舟,渠敬东.中国社会学文选,北京:中国人民大学出版社,2011.
- [43] 赵晓峰,魏程琳.行政下乡与自治下沉:国家政权建设的新趋势[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):110-116.
- [44] 桂华.村干部职业化的动因与成效[J].人民论坛,2020(23):55-57.
- [45] 肖瑛.从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J].中国社会科学,2014(9):88-104.
- [46] 曹现强,张霞飞.刚柔并济:社区冲突视域下地方政府治理的双重逻辑——基于配建“共享小区”冲突的多案例对比研究[J].中国行政管理,2019(12):58-64.
- [47] 金江峰.乡村治理中的“包干责任制”及其影响[J].探索,2020(2):161-171.
- [48] YH 新区管理委员会官网部门信息公开板块[EB/OL].(2019-01-15)[2021-03-26]<http://www.chinayanghe.gov.cn/syhxq/bmxxgk/201901/154ed6ec76f84ccd9b679dd05a7ed2e6.shtml>.
- [49] 陈亮,李元.去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J].探索,2018(6):109-115.
- [50] 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.
- [51] 吴森.选择性控制:行政视角下的乡村关系——对湖南省 H 镇政府对村关系的个案阐释[C]//华中师范大学中国农村问题研究中心.村民自治进程中的乡村关系学术研讨会论文集(上).华中师范大学中国农村问题研究中心:华中师范大学中国农村问题研究中心,2001.
- [52] 许中波.典型治理:一种政府治理机制的结构与逻辑[J].甘肃行政学院学报,2019(5):61-73.