

# 农村基层政府的信访目标责任制及其实践逻辑

## ——基于C县的调查研究

吕传振

(浙江大学城市学院, 浙江 杭州, 310015)

**摘要:** 基于C县调查分析表明, 信访目标责任制是由多个不同层级政府、部门的责任主体相互勾连而成的管理体系; 在其具体运作过程中, 既有体现刚性约束、压力传递、责任考核等手段的日常式治理, 也有特殊时期的运动式治理。这在一定程度上强化了农村基层政府政治行政化与行政吸纳的联合运作、压力型体制下的简约治理、理性科层制下的反科层运作、一定限度内的反控制博弈、乡政与村治的制度联结的实践逻辑。

**关键词:** 信访; 目标责任制; 政府治理; 实践逻辑; 农村

中图分类号: D632.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)06-0092-07

### **Petition target responsibility system and practical logic of rural grassroots government: Based on case studies in C county**

LYU Chuan-zhen

(City College, Zhejiang University, Hangzhou 310015, China)

**Abstract:** The survey based on C county shows that the petition target responsibility system is a management system constituted by many main responsibility subjects colluding with different levels of governments and departments. In the specific operational process, it not only reflects some routine governance such as rigid constraints, pressure transmission and liability assessment, but also reflects some dynamic governance during special time. As a result, to a certain extent, it strengthens some practical logics of rural grassroots governances including joint operation between political administrative tendency and administrative absorption, minimalism in pressure system, anti-bureaucratic operation under a rational bureaucracy, anti-control game within certain limits and system linking on grassroots governance and rural autonomy.

**Key words:** petition; target responsibility system; governance; practical logic; rural area

#### 一、问题的提出

自20世纪80年代中期以来, 目标管理责任制广泛应用于中国各地党政管理实践中, 并成为基层政府广泛流行的动员机制<sup>[1]</sup>。目标管理责任制是以指标体系为核心, 以责任体系为基础, 以考核体系为动力, 辐射形成目标管理网络, 以期获得最佳行政效能的综合管理方法。目前学界大体沿着两种路

径对此展开研究: 一是“过程化”路径, 主要从基层政权组织运作角度考察目标管理责任制在基层政权组织中的运作及其逻辑。荣敬本、崔之元等<sup>[2]</sup>以河南新密为例, 探讨政府所普遍采取的目标管理责任制及其运行的压力型体制; 徐勇、黄辉祥<sup>[3]</sup>通过对河南省L乡个案考察, 揭示目标管理责任制的实际运作情况及其绩效问题; 吴毅<sup>[4]</sup>通过对华中某乡镇政治运作的研究, 探讨压力型体制与动员型政治运作方式的关系问题; 王汉生、王一鸽<sup>[5]</sup>探讨目标管理责任制对基层政权运行以及地方社会治理等产生的系列影响。二是从“制度化”路径考察组织管理与组织运作的具体层次、制度环境等问题。杨顺湘<sup>[6]</sup>具体探讨了目标管理的实际运作问题, 认

收稿日期: 2014-11-18

基金项目: 浙江省社科规划课题成果(13XKJ008YB)

作者简介: 吕传振(1982—), 男, 山东微山人, 华中师范大学政治学研究院博士研究生, 浙江大学讲师, 主要从事基层治理研究。

为目标管理“有助于实现干部由命令型向信任型、由放任型向责任型、由耗散型向效率型、由依赖型向开拓型的转变”；周黎安<sup>[7]</sup>指出在明确责任目标的前提下，通过对晋升机制的掌控，在官员之间形成“锦标赛”体制，进而刺激地方政府足额甚至超额完成目标任务；周雪光<sup>[8]</sup>通过对基层政府间“共谋现象”的组织学分析，认为目标责任制作为一种激励机制，如果制度设计不当，会导致正式激励机制力度越大，目标替代现象越严重，共谋行为驱动力也就越强。这些研究通过目标管理责任制对中国基层政府治理进行了“小口径、大视野”的透视，但大多局限于制度文本或行政管理层面的考察，尤其对信访工作目标管理责任制缺乏深入探讨。

信访工作目标管理责任制（下文简称“信访目标责任制”）是目标管理责任制类型中的一种，是压力型体制与信访高涨合力作用下“倒逼”出来的特殊制度，目前已经纳入到基层政府治理实践中，成为重点应对越级上访、进京上访等系列信访难点问题的重要手段。笔者通过对C县<sup>①</sup>相关领导、工作人员及部分农户多年的不定期深度访谈，并在经验层面整合相关实证材料，试图具体分析信访目标责任制的制度结构与运作机制，以此展现出农村基层政府地方治理的实践逻辑和真实图景。

## 二、信访目标责任制结构与运行机制

信访目标责任制从本质上看是由多个不同行政等级的责任主体相互勾连而成的管理体系，呈现出高度强制性色彩。它不同于“总体性控制”<sup>[9]</sup>，是一种“技术性治理”<sup>[10]</sup>。现从制度结构与运作机制两个层面进行分析。

### 1. “责任—利益”的制度结构网络

与一般科层管理体制不同，信访目标责任制作为一种管理体系，以上下级间的权威关系为基本骨架，“双轨”责任制为制度性关联，在制度结构上形成“责任—利益”网络关系，分别体现为政府责任制与部门责任制。

（1）县乡（镇）村工作一体化的政府责任制。政府责任制是指各级政府间实施的信访目标责任制，主要体现在县、乡（镇）、村三个层面。就C县而言，首先是县委、县政府与上级党委、政府签订责任书，其次是县委、县政府与各乡（镇）党委、政府以及县

相关职能部门（如信访、发展改革、公安、农业、司法等）签订责任书，再次是各乡（镇）党委、政府与乡（镇）相关职能部门之间以及各乡（镇）党委、政府、乡（镇）相关职能部门与村庄之间签订责任书。从责任书上来看，虽然各级负责人主要是党政“一把手”，但在实际运作中，真正的负责人主要还是党委“一把手”，即各级党委或党支部书记。这与中国科层制日常运作规则相一致。也正是通过责任书的层层签订，基层政府最终将工作任务与责任层层分解与传递，形成了县乡（镇）村三者责任与利益的连带关系和工作上的一体化格局。

（2）双轨并联的部门责任制。从责任书签订过程看，信访目标责任制采取的是一种“双轨并联”的操作方式。即县、乡（镇）各级政府部门之间层层签订责任书，形成一轨；县、乡（镇）、村各级职能部门及业务部门之间层层签订责任书，形成另一轨。这也就意味着，每一级责任人一般要签订至少两份责任书。例如乡（镇）政府不仅要与县政府签订一份具有总体性的信访维稳责任书，而且还要与县就有关部门工作签订专门性的信访责任书。这在C县一份工作纪要中得以体现：“（2013年）年初，在全县信访维稳工作会议上，县委常委、县政府常务副县长CLQ与各乡镇、各部门主要负责人签订了2013年度信访维稳工作目标管理责任书与信访专项整治责任书，把全年的信访维稳工作任务指标落实到各乡镇、各部门……”。“双轨并联”责任制的实施将上下级政府间的权威关系贯穿其中，体现着韦伯式科层制运作的权威体系。更为重要的是，通过建构责任主体的一元化与建立利益上的连带关系，双轨并联责任制使得“条块”之间实现制度性联结，从而起到减少内部摩擦，提高行政效率的作用。

### 2. 指标考核与运动式的运作机制

信访目标责任制主要有日常治理中的常规化运作和特殊时期的非常规运作两种方式。前者体现的是日常理性特征，后者体现的是暂时的权宜性特征，具有强烈的动员色彩。

（1）指标考核式的常规化治理。信访目标责任制是在高强度信访维稳压力下嵌入到农村基层治理结构之中的，其日常运作深受既有环境的影响。而这种环境中最为重要的有两个核心要素：一是指标体系，二是考核方式。

就指标体系而言,信访目标责任制蕴涵着一套刚性约束的责任目标,要求尽可能解决信访者实际困难,化解信访隐患,实现“小事不出村,大事不

出镇,矛盾不上交。”从C县2013年信访目标责任书中可窥一斑(表1)。

表1 C县2013年信访目标责任书

责任目标		分值	合计
强化组织保障,健全	A1:机构健全	4	20
信访维稳工作机制(A)	A2:工作明确	4	
	A3:宣传有力	4	
	A4:制度健全	4	
	A5:档案规范	4	
把握信访动态,做好	B1:至少每半月专题研究一次信访工作,重大信访事项随时研究制定方案	5	30
矛盾排查预警工作(B)	B2:按时参加市、县等召开的有关信访稳定会议,保证到会率在95%以上	6	
	B3:至少每月一次信访矛盾排查,并将排查表由单位信访责任人签字盖章后上报	7	
	B4:对突发性事件或有上访意向的矛盾隐患要在第一时间向上级部门报告预警	7	
	B5:积极、主动、按时保质地完成其它各项工作	5	
加大力度,妥善处理	C1:对市、县两级下发的交办函及其它信访事项要按时处理答复	10	50
信访矛盾纠纷(C)	C2:如有到市以上机关上访人员,信访责任人必须第一时间赶到现场,到市不能超过40分钟,到省不能超过60分钟。	10	
	C3:按照“属地管理、分级负责”和“一岗双责”要求,不同信访矛盾纠纷应在村、乡(镇)、县等部 门处理,争取做到“无群体性事件、无越级集体访、无重大安全事故。”	30	

从表1不难看出,C县信访目标责任制细分的指标体系各个指标被赋予相应量化分数,彰显责任目标的刚性。在整个责任书中,官员们通常会把易于完成且易于评估的硬指标放在首位(例如任务B和C),而对那些不易量化衡量的(如任务A)指标重视不够,形成威尔逊所言的“选择性关注”<sup>[11]</sup>。这往往会导致基层政府治理中制度建设不足,缺乏常态治理,而更加注重“摆平”之类的权宜的“治理技术”。

在信访目标责任制运行过程中,责任压力便在科层体制内自上而下进行传递。为顺利完成任务,基层政府在压力传递过程中,将量化指标逐级细化并逐级扩大。之所以如此是因为即使下级部门某一或某些指标无法实现,但总体上不会影响本级部门任务的完成。“各项指标往往是一级一级往下压,一级一级往下抄,论个平均,逐级加码,往往到基层就高的离谱,甚至是脱离实际难以完成”<sup>[12]</sup>。如在C县2013年信访目标责任书中,具体指标到了乡(镇)一级就呈现扩大化趋势。其中,任务B中的B1项,信访专题研究工作由至少每半个月改为一个星期;B2项信访稳定会议到会率由95%以上改为100%;B3项信访矛盾排查由至少每月一次改为半个月一次等。到了村一级任务则更为细化。除了责任书中一些指标细化外,还有额外附加指标,最为

典型的就是村干部要实现“五包责任制”,即包掌握情况、包解决困难、包教育转化、包稳控管理、包依法处置。通过这种指标分解与层层加码,使上级责任主体将自身承受的压力传输给多个下级责任主体,既可以保障责任目标的顺利完成,又能促进信访目标责任制的层级间运行。

在责任考核方面,信访目标责任制往往采取恩威并施的策略主义,将利益与责任、奖励与制裁捆绑在一起,以此对地方政府予以激励与约束。考核一般有两种计分方法,即责任目标计分法与创造性业绩加分法。前者主要是对各项责任目标完成情况予以计分,如完成或超额完成的记为满分,未能完成的按照规则扣分,对于一些重要指标,还会出现双倍扣分,甚至一票否决。后者主要是设立作为激励的加分项目。作为最终考核结果,达到合格要求与成绩突出的分别给予基本奖励与特别奖励,而未完成任务的则予以相应惩罚。C县规定对于每次考核无越级访的村奖励500元。若发生越级访案件,将按进京、赴省、到市、来县四级,每出现一个批次分别罚款2000元、1000元、500元、200元。全县考核末三位的,将予以通报批评,发生一例进京上访或赴省、去市集访的实行一票否决,单位及主要负责人不得评为先进,并追究主要领导及相关责任人的责任。

具体考核方法一般采取“案头作业”与“入户调查”的方式,考察重点主要在于可操作化的数据和指标管理层面。因此,“数字游戏”、“共谋”、“布景”等各种非正式权力运作策略也就自然运用于应付考核之中。“数字游戏”主要是通过做假账等方式修改数字以完成任务;“共谋”是指基层政府与它直接上级政府相互配合、采取各种策略应对来自上级政府检查监督的现象;而“布景”则是通过自检自查、提前演练、安插群众演员等方式应对上级检查。乡(镇)一级政府为应对特殊信访情况,有时成立包保责任专班,以加强对包保对象的监控。

(2) 运动式的非常规化治理。中国国家治理的运动式特征已被众多学者所关注<sup>[13]</sup>。改革开放后,虽然制度化的常规治理逐渐成为主流,但行政管理体制中的运动式特征仍较为明显。一旦科层制上层下达某项重要任务,下层往往快速动员力量加以完成。信访目标责任制也是如此,尤其是在特殊时期(如重大活动期间)更会呈现出强烈的运动色彩,信访吸纳行政现象一度出现。

在北京奥运会期间,C县为“绝对确保不发生越级上访与进京上访事件,确保不发生群体性事件,不发生恶性事件”,又专门与乡(镇)等相关部门签订《重大社会活动期间的信访工作目标责任书》,并要求依靠“严格排查、全面盯防、强化考核”方式全线动员,保证特殊时期的平稳安定。首先是严格排查。要求各级乡镇要逐村排查,明确重点上访对象,尤其要针对可能进京赴省上访、到市集中上访以及老上访户和缠访户,成立相应的“骨头案”、“钉子案”临时工作专班,做到集体讨论,专题研究。其次是全面盯防。要求负责人要密切关注重点上访对象行踪,定时定点高频汇报。分派工作专员到火车站、汽车站等交通要地做好劝访和截访工作。再次是强化考核。在此期间,每天要有一名领导带班,实行24小时昼夜值班,若发现无人值班一次扣1分;坚持每天下午4时报告信访情况,缺报一次扣1分等。这种非常规运作给当地政府留下许多无奈。面对特殊时期的高强度任务,政府即使面对一些无理上访,也不得不采取权宜治理之策委曲求全。更为吊诡的是,信访原本是国家的一种动员技术和象征仪式,但在实践中上访者却将其作为“弱者的武器”<sup>[14]</sup>,利用维稳压力逻辑和弱者身份来增加自己在与“官”周旋时的筹码,在一定程度上实现“弱者的反制”,成为一种新的权力技术<sup>[15]</sup>。

### 三、信访目标责任制的基层政府实践逻辑

信访目标责任制作作为一种制度性联结,它不是正式官僚权威体制的补充,而是其一种实践方式。这一实践方式使得基层政府治理呈现出一些特有的实践逻辑。

#### 1. 政治行政化与行政吸纳联合运作

在信访目标责任制运作中,各级组织为完成既定目标,政治与行政常常并非只是混合运作,也并非是非互嵌运作<sup>[16]</sup>,更多表现为一种政治目标嵌入行政科层文本中的政治行政化过程。它是“将政治精英和政治机构动员到行政过程中,对县域进行非制度化的行政整合”<sup>[17]</sup>,地方党委、人民政府、人大、政协等完整的政治体系被不同程度地纳入行政化过程中。如人大的决策监督等政治活动大都以服务大局为指针参与到行政过程中,自然也脱离不了信访维稳工作。在司法领域同样也是如此。C县在信访责任书签订中,除了司法部门被纳入到责任体系之外,在具体运作尤其是非常规运作图景中,往往又动员所有相关领导进入司法运作当中,以行政手段解决司法问题,使得行政信访与涉法信访混在一起,导致“有分类无治理”局面。

信访目标责任制从文本上突出政府与部门责任,但实际运作中却强调基层政府与乡村社会的关系,体现了基层政府治理行政吸纳的外部策略。行政吸纳是金耀基提出用以解释香港治理的一种模式,“是指一个过程,在这个过程中,政府把社会精英或精英集团所代表的政治力量,吸收进行政决策结构,因而获致某一层次的‘精英整合’,此一过程,赋予了统治权力以合法性,从而一个松弛的、但整合的政治社会得以建立起来”<sup>[18]</sup>。在信访目标责任制运作中,基层政府要想完成目标,必然将政府力量与民间力量进行“责任—利益”捆绑,将乡村精英有效吸纳进治理实践中。周雪光曾用“自上而下的钓鱼工程”来形容这种情景<sup>[19]</sup>。C县在相关文件中明确要求村干部选拔工作可以考虑适度向能推动农村经济发展、解决矛盾纠纷、稳定农村秩序的能人倾斜,并充分鼓励民间能人(如先富农民、退休干部、教师等)参与信访治理。

#### 2. 压力型体制下的简约治理

压力型体制实施的最初动力来自政府实现经济赶超的压力及其发展主义的意识形态,是指一级政治组织县乡为实现经济赶超,完成上级下达的各

项指标,而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。进入21世纪,经济过快发展的负面效应显现,社会矛盾频发,“维稳”成为这一时期的关键词。由于经济型“压力体制”的显著成效,国家政权建设将其延续下来,并增加了社会稳定指标,以求巩固经济发展成果并创造稳定的经济发展环境。实践中的稳定指标考核、信访数量统计、重点时期信访一票否决等具体制度的推行,使得基层政府又背负着政治型“压力体制”<sup>[20]</sup>。无论是经济型还是政治型“压力体制”,都具有“压力”的刚性目标和集权化运作特点。斯科特将其视为各级政府力图实现科学管理与集权监控的一种努力<sup>[21]</sup>。

然而,在实际运作中,基层政府的现实条件和常规权力运作方式难以实现与应对压力型体制中的责任目标,因此,各种非理性、非正式的权力运作技术与策略主义应运而生,集权的简约治理方式就是一种。黄宗智利用中华帝国时期的司法实践、税务管理及行政实践等领域的证据表明,政府与社会的关键性交汇点的实际运作,寓于半正式行政的治理方法、准官员的使用以及政府机构仅在纠纷发生时才介入的方法,即集权的简约治理<sup>[22]</sup>。信访目标责任制实践表明,这种治理方式也存在于基层政府运作之中。首先,准官员的使用。除通过行政吸纳村干部实现权力非正式运作外,信访目标责任制半正式行政的治理,还体现在强目标约束与低度过程约束层面。强目标约束使得基层政府面临巨大压力且迫使政策意志上下贯通;而低过程约束又使得它们在具体行动中相对缺乏过程或手段的约束,保持相当大的自主性与简约性。与常规权利救济方式不同,信访要求在较短时间内集中处理大量利益诉求,要求从时空维度上忽略诉求所依据的大量事实和细节,而试图以一种快捷方式直接建构结果正义。这种简约治理方式在有效推进信访工作的同时,也无疑为基层政府“政策变通”、“变相违规”、“打擦边球”等行为提供了空间。

### 3. 理性科层制下的反科层运作

现代科层制是“存在着固定的、通过规则即法律或行政规则普遍安排有序的、机关的权限原则”的理性化组织,其组织支配具有严格的可操作性、稳定性和可预期性<sup>[23]</sup>。其组织特征可概括为层级制、连续性、非人格性、专业化<sup>[24]</sup>。然而,很多学者认为在科层体制外还存在一些非常规的“中国式”运作机制。这些机制以科层制为基础,依托政

府行政资源而存在,但又表现出非层级制、非理性化、非专业化、非常规的反科层运作色彩。在大多数情况下,科层制理性运作为常态,占主导地位,反科层运作为理性科层制运作的补充,占次要地位;但在特定时期反科层运作也会僭越甚至替代理性科层制而成为主要机制。信访目标责任制反科层运作主要体现在以下几个方面:

一是非层级制运作。在科层制中,上级动员下级,主要通过层级命令,越级调动情况很少出现。信访目标责任制在基层政府治理中的应用却使得层级制发生了变化。首先,基层政府内部治理模式由“层级动员”转向“多线动员”。例如,在“双轨并联”责任制中,县级职能部门要与县级政府以及上级职能部门签订目标责任书,接受不同上级部门的调动,同样,县级职能部门也可以选择乡镇政府及下级职能部门承接自身目标责任,体现出了基层政府多元化的权力关系。其次,基层政府治理运作从“按部就班”转向“目标牵线”。尤其在应对上级检查时十分常见。每当面临检查,C县都会要求相关部门停止常规工作,围绕目标责任制组织和调动行政资源,采取“自我检查”、“提前模拟演练”等办法认真准备与应对。

二是非理性化运作。信访目标责任制实施的初衷是为了强化基层干部的维稳责任、解决基层信访问题,但在实际运作中并未真正带来制度绩效的提高和治理问题的解决,而是滋生了各种违背制度初衷的非理性行为。在信访目标责任制运行过程中,基层政府和目标责任人都投入大量资源和精力,高度强化责任目标,甚至为完成目标还会出现诸如数字游戏之类的违规行为,使得大量资源被投入到非理性行为中,但社会矛盾与冲突并未得到实质性解决,理性化的科层制呈现出非理性化的特殊面相。

三是综合性运作。分权化与专业化是韦伯式科层制的重要特征<sup>[23]</sup>。虽然从正式组织结构来看,C县根据职能需要设置了信访局、农业局等相应机构,并赋予每位干部岗位职责,负责不同领域的工作,体现了专业性的一面,但在信访目标责任制的实际运作中,上至县委书记、县长,下至普通干部都签订了责任书,负有维稳信访责任。从部门上看,信访部门不仅要承担信访维稳工作,而且其他部门如公安、法院等也要承担相应工作任务。而对于特别重大的信访疑难案件,还要不同部门领导牵头成立“专案组”等临时机构。信访工作的综合性大大

模糊了各职能部门的专业化分工。

四是非常规运作。伴随着国家治理从总体性支配到技术治理的转型,国家的总体性动员和运动式治理逐渐淡去,而转向强调制度建设,实施常规化治理。然而,就信访目标责任制而言,虽然平时只是作为一种日常任务加以实施,但一旦到了特殊时期或出现重大事件时,信访目标责任制就会被迅速高度强化并打破常规治理,采取动员方式来确保任务完成。一旦任务完成,基层工作就会回到常规运作状态,而当下一次特殊时期或任务来临时,又会重新进入非常规运作状态。因此,基层政府治理往往处于常规运作与非常规运作的交替循环之中。

#### 4. 一定限度内的反控制博弈

信访目标责任制作为一种国家治理体制包含着双重目标:一是靠事本主义原则完成一个具体的专项目标,二是出于意识形态的考虑需要在各地立规范、树典型,以贯彻国家意志和政策目标,由此实现国家自上而下的控制与权威。其中,层层签订信访责任书是这种控制能力贯彻的公开文本,而专断权力的逐级复制则是这种控制能力贯彻的隐藏文本。当上级政府需要行使专断权力来打断官僚体制的常规过程时,其下级也必须拥有这一打断常规过程的专断权力方能有效实现上级意图。这也就使得信访目标责任制在具体实施过程中具有强而有效的动员能力和控制执行能力。

尽管官僚政治体制存在着职能一体化的政治结构,但这并不意味着它是铁板一块,在现实政策生活中,国家权力的实际控制力实际上还是受到相当大的限制。除了基层政府行动具有选择性控制与“事本式”行政特点外,还主要因为基层政府与乡村社会也会根据自身利益形成一种反控制策略。首先,尽管信访目标责任制强化了上级政府对基层政府的控制能力,但也无形中赋予了基层政府更大的谈判空间与谈判能力。当上级政府将目标任务分解给下级政府与部门时,实际上也增强了对下级政府与部门的依赖,进而造就了上下两级政府“责任—利益”上的捆绑局面。如“在应对自上而下的检查中,地方存在一种规律性现象:如果是省里来检查,市、县、乡、村都紧急动员起来,共同应付;如果是市里检查,县、乡、村则都紧急动员起来,共同应付”<sup>[25]</sup>。这就意味着信访目标责任制实际上鼓励了上下级之间某种庇护关系的形成。上级政府为了自身利益经常会对下级政府目标责任完成情况予

以通融,甚至还会帮助下级蒙混过关。这是因为处于“责任—利益”连带关系的双方,都不能离开对方而独立实现利益。其次,在乡、村之间也存在类似的逻辑。一方面,由于乡村之间存在行政制度上的断裂,因此,乡镇对村庄的动员不可能全凭政治权威,而需要通过诸多私人关系和其他非正式的变通与共谋等策略套牢村庄,以实现自身目标;另一方面,村庄也会利用县级政府对乡级政府的压力而向乡级政府施加压力与反抗,使得乡镇政府对村庄的控制兼顾村庄利益,增加了村庄对基层政府的反控制能力。可以说,在信访工作目标责任制所建构的“利益—责任”链条式的制度联结中演绎出了一套各个行动者之间的“控制与反控制的辩证法”。当然,这种基层政府对上级政府、村庄对基层政府的谈判空间与反控制能力是有限度的,是在上级既定的责任目标框架下的讨价还价,一旦突破这个框架,可能就会遇到福柯式的治理术加以规训。

#### 5. 乡政与村治的制度联结

对于基层政府治理模式,学者大多将其纳入“国家—社会”二元分析框架之下,将其概括为“乡政村治”模式,并通过地方精英(如士绅、村庄经纪人、乡村能人、村干部等)来探讨二者之间的衔接问题。例如,张静认为,在现代国家政权建设过程中,基层权威来源的转变以及基层政权经营者新角色的获得,使得基层政权与社会利益关联出现了“结构分离”现象,基层政权与乡村社会处于一种政治分裂状态,这是基层政权低度稳定与信访不断的结构性原因<sup>[26]</sup>。从现行行政制度安排上看,这种分析是合理的,因为垂直的行政链条止于乡镇,也就是说,行政联结在乡镇与村庄之间是断裂的。不过,信访目标责任制的实践表明,它在构建乡政与村治的制度化联结层面发挥了重要作用。一方面,作为一种责任链条,信访目标责任制通过带有契约色彩、以书面形式签订的责任书,将村委会与基层政府一起纳入“责任—利益”共同体中,为乡政进入村治提供合法性。另一方面,虽然乡村之间的行政链条出现断裂,但党的链条却在两级之间保持着相对连贯性。乡镇党委通过信访目标责任制的具体运作,实现着基层党委系统对乡村的领导地位,从而在行政轨道之外创造了另外一轨以保证和强化“乡政”与“村治”的联结,使得乡政很大程度上在村治中得以体现与完成,形成“乡政嵌入村治”的局面。不过,信访目标责任制虽然一定程度上打

破了农村免除农业税之后所造就的“悬浮型政权”状态,但也可能形成更为潜在的危害:一是乡政可以借助信访目标责任制将其他任务一起下达至村庄,增强其对村庄的行政干预,进而可能破坏村民自治;二是信访目标责任制可以将包括村干部在内的社会精英与基层政府一起纳入利益共同体之中,可能会形成一个脱离普通民众的“超悬浮型政权”,导致基层政权与地方社会的真正政治破裂与利益结构分离。

信访目标责任制作作为一种实践性的制度体系,在上下级政府权威关系基础上,引入“责任—利益”连带关系,将上级政府、基层政府、地方社会整合进入一个“联结”关系的制度网络中,进而对基层政府运行以及地方社会治理产生重要影响。信访目标责任制使得基层政府更具有效的社会动员能力与政治整合能力,也为基层政府自主行动和地方创新留下了空间。同时也应看到,信访目标责任制实施中也产生了一些“悖论性”问题。如它塑造的非常规运作方式,可能造成基层政府治理的短期行为;大量资源的投入与治理绩效的降低,可能会使得基层政府治理陷入“内卷化”困境。同时,信访目标责任制在运作过程中,可能会按照“路径依赖”而自我强化,呈现出自我扩大趋势,进一步加深“内卷化”困境。信访目标责任制作作为一种制度性联结方式,并非单独运作,而是与特定的组织结构、制度环境等要素紧密相关,这些问题都有待进一步深入探讨。

#### 注 释:

- ① C县是一个典型的农业县。全县总面积1780平方公里,其中水面面积1266平方公里,占全县面积的近2/3。下辖15个乡镇(镇、办事处),542个行政村(居委会),人口72.35万人。

#### 参考文献:

- [1] 陈家建.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013(2):64-79.
- [2] 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,1998:12-13.
- [3] 徐勇,黄辉祥.目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效[J].学海,2002(1):10-15.
- [4] 吴毅.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:三联书店,2007:5-7.
- [5] 王汉生,王一鹤.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(2):61-92.

- [6] 杨顺湘.正确认识和处理党政机关目标管理五大关系[J].探索,2000(2):55-57.
- [7] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [8] 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(6):1-21.
- [9] 孙立平.改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变[J].中国社会科学季刊,1993(6).
- [10] 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.
- [11] J Q 威尔逊.官僚机构:政府机构的作为及其原因[M].北京:三联书店,2006:154.
- [12] 朱新峰.县级目标管理责任制探疑[C].“落实科学发展观推进行政管理体制”研讨会暨中国行政管理学会2006年年会论文集,2006(8):391-395.
- [13] 詹姆斯R,汤森,布兰特利·沃马克.中国政治[M].南京:江苏人民出版社,2003:62.
- [14] 詹姆斯·斯科特.弱者的武器[M].南京:译林出版社,2007:5.
- [15] 应星.大河移民上访的故事:从“讨个说法”到“摆平理顺”[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2001:314.
- [16] 何绍辉.目标管理责任制:运作及其特征——对红村扶贫开发的个案研究[J].中国农业大学学报:社会科学版,2010(4):173-182.
- [17] 樊红敏.政治行政化:县域治理的结构化逻辑——一把手日常行为的视角[J].经济社会体制比较,2013(1):107-117.
- [18] 金耀基.行政吸纳政治——香港的政治模式[A].中国政治与文化[M].香港:牛津大学出版社,1997:27.
- [19] 周雪光.逆向软预算约束:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143.
- [20] 秦小建.压力型体制与基层信访的困境[J].经济社会体制比较,2011(6):147-153.
- [21] 詹姆斯C,斯科特.国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,2004:32.
- [22] 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[C].黄宗智.中国乡村研究:第5辑.福州:福建教育出版社,2007:1-22.
- [23] 马克斯·韦伯.经济与社会[M].北京:商务印书馆,1997:278.
- [24] 戴维·毕瑟姆.官僚制[M].吉林:吉林人民出版社,2005:4.
- [25] 赵树凯.乡村关系:在控制中脱节[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2005(5):2-9.
- [26] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007:80-81.

责任编辑:曾凡盛