

组织多重互动下基层“文山会海”的形成机制

——一项多案例研究

◎杨帆 (华东政法大学政治学与公共管理学院,上海 201620)

◎王诗宗 (浙江大学公共管理学院,浙江 杭州 310058)

摘要:近年来,“文山会海”现象受到政府和学界的重视。在基层治理中,多头下压的任务分配方式和全过程绩效考核为基层政府制造“文山会海”提供了制度条件。以形式创新为导向的激励模式使基层政府投入时间创新政策话语,搁置政策目标,产出无效的会议和文件。部分基层政府通过非制度化的政策执行策略分散了村、社区的注意力,促使村、社区使用与政策目标脱节的行动策略,将时间和资源投入“留痕”中。事实表明,以加强层级控制的方式来消解“文山会海”的效果是有限的,完善决策制度、考核制度、问责制度才是化解基层“文山会海”的关键所在。

关键词:“文山会海”;基层政府;政策执行;多案例研究

中图分类号:D630.1;D693.62 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2021)02-0075-08

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2021.02.009

一、问题提出

在基层治理中,大量存在的对政策效果缺少实际效用的会议和文件被形容为“文山会海”,是整治基层形式主义的重点内容。2019年3月,中共中央办公厅印发了《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,要求大幅精简文件和会议,解决过度留痕的问题,并将2019年确定为“基层减负年”。2020年4月,中共中央办公厅又印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,足见化解基层形式主义问题的重要性。

在实践中,基层政府能够主动地制造各类会议和文件来“认认真真走过场,踏踏实实搞形式”,通过政治仪式化来完成上级任务^[1]。值得注意的是,从“政治仪式化”的角度来解释“文山会海”的成因,容易将“文山会海”误读为一种行政伦理问题,即基

层干部由于工作作风不正等原因主动选择了形式主义的工作方式。与此类观点相呼应,上级政府在遏止基层“文山会海”时往往使用“雷霆手段”“从严追问责”“形成强大震慑”等话语,然而,由于评价会议和文牍工作必要性的标准不明确,“雷霆手段”难以有的放矢,也难免投鼠忌器。

仅从行政伦理上寻找“文山会海”的产生原因是远远不够的。可以看到,在“减负令”下达后,基层出现了顶风作案式的形式主义^[2],基层政府宁可被惩罚,也要增加会议和填表的数量。因此,制造“文山会海”极有可能是基层政府在与各方互动中形成的一种策略性的行为,而不只是行政道德缺失的后果。以“组织间互动”为着眼点,可设计案例分析思路,回应如下问题:为何基层政府虽然深受“文山会海”之累,但在高层级政府的三令五申之下,仍然频繁开会并生产各类与实际目标脱节的文件;与不同组织的互动,如何使得基层政府陷入“文山会海”的困境之中。

收稿日期:2020-11-02

基金项目:国家自然科学基金项目“智慧城市建设中的多元主体协同、治理网络与演化机理研究”(71974057)

作者简介:杨帆(1991—),男,河南开封人,副教授,硕士研究生导师,从事基层治理与应急管理研究。

通讯作者:王诗宗(1967—),男,江苏盐城人,教授,博士研究生导师,从事地方政府与治理理论研究。

二、研究回顾与分析框架

组织管理可被视为一种符号处理过程、意义制造过程和理解系统^[3]。基层政府需要将政策目标转化为具体的、可操作的行为,同时,也将复杂的治理效果转化为可被识别和研判的成果,整理、汇总后上报给上级政府^[4]。已有研究从多个视角对基层政府与各个层级组织的互动策略进行了探讨。

(一) 上级政府主导下的绩效考核

从 20 世纪 90 年代末至今,基层政府始终处在“压力型体制”中,表现为地方党委和政府把各项政策任务层层下压、分派给基层政府(乡、镇、街道),并要求基层政府在一定时间期限内,按照责任书的内容完成任务^[5]。如果一些重要任务没有完成,“一票否决”机制便会启动^[6],相关负责人全年工作成绩清零^[7]。在这样一种制度安排下,上级部门可将具体的政策任务分解成多项明确的绩效任务,要求下级在规定时间内完成^[8]。基层政府也会将政策任务纳入常规、变通设计或委托外包^[9],在政策执行中实现责任的规避^[10]。如果基层政府将大量精力使用在“避责”上,政策的实际效果也将受到损害^[11]。

(二) 同级竞争中的策略自主性

基层政府可以制造出严谨的程序,包括仪式化的工作流程、精细的管理制度和信息生产模式^[12]。为了能够在与同级组织的竞争中胜出,治理策略脱离实际或与政策宣称的目标相去甚远^[13],出现手段越精细,监管就越不充分,实现既定目标的可能性越小的情况^[14]。此外,在政策执行过程中,基层政府可以在不违背上级命令的前提下,充分利用形式的创新来设计与同级组织竞争的策略,例如,将财政资源投注到更容易产生绩效的“亮点工程”中,抑或是重复建设示范点^[15]。

(三) 社区(村庄)的注意力分配

中国科层体制的一大特征是事权边界模糊,上级可以对下级“相机授权”^[16]。一把手领导对某项公共政策的重视程度能直接影响执行者的注意力分配^[17]。在这样一种制度安排下,基层政府的工作内容缺乏制度化,行政任务与责任可以根据自身需要而临时加派或变更^[18]。社区(村庄)配合基层政府完成绩效考核任务,不仅是为了落实政策目标,实现政策动员,还是一种传递“服从”信号的方式。“立标杆”“抓典型”成为调动基层工作者工作积极性的重要方式。当社区(村庄)投入时间准备迎检工作,就会更有可能得到政府的资源支持,也更有可能被选拔为“典型”^[19],成为优质的模板加以推广^[20]。

综合已有研究,可得到如下判断:第一,基层政

府镶嵌于复杂的组织关系网络中,需要不断协调或调整与上级、同级和一线执行机构的关系;第二,只有通过策略性的方式平衡来自不同方向的压力,寻找与不同类型主体的共生模式,基层政府才能维持正常的运作;第三,基层政府具有趋利避害的理性化的决策能力和行动能力,能够在外界条件发生变化时,主动地降低行动成本,维护组织声誉,减轻问责压力^[21]。从上述三类视角展开的研究较少探讨“文山会海”问题,有关“文山会海”的研究体量较小,实证分析仍亟待推进。更为重要的是,“顶风作案”式的形式主义表明,应将不同的主体纳入统一的分析思路中,从“组织互动”的角度探讨基层“文山会海”的成因。如果仅仅关注基层政府与单一级别组织的互动,会导致单向度归因,将文山会海解释为基层政府“懒政”或上级“过度管理”的后果,错判问题的症结,不利于完整地辨识“文山会海”的形成机制,也无法有效解释为何当开会和文牍工作过载、治理效能受损时,基层政府仍然顽固地坚持既有的工作模式。

组织场域视角的启示是:解析“文山会海”的困境可从基层政府与上级组织、同级组织和一线执行机构的多重互动中入手展开分析。采用组织场域的视角,意味着要从关系的角度来思考不同主体间形成的动态互动^[22]。基于这一考虑,本文在已有的理论工具基础上,建立了相应的分析框架(见图 1)。

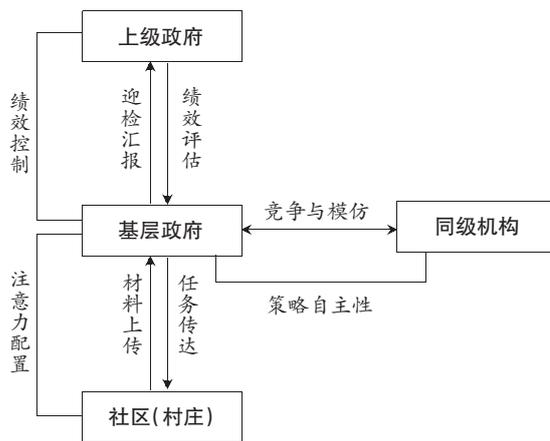


图 1 分析框架

三、案例选择与背景介绍

(一) 典型案例与分析指标

本研究采用了探索性多案例分析方法。探索性案例分析需要选择具有“典型性”的案例,使得案例具有足够的代表性^[23]。本研究的案例均属于“基层政策执行”范畴,具体包括三类,即目标导向型、制度建设型和公共服务型。案例可提供详细且动态的行政运作过程,能够帮助研究者分析不同主体之间的

互动策略。其中,目标导向型的代表性案例为S市“331”专项治理行动,制度建设型的代表性案例为N市Y区规制基层公权力运行的“清单法”的实施,公共服务型代表性案例为T县垃圾分类政策执行。不同类型的案例在时间期限、矩阵结构、量化目标等条件上有差异或共性表现。其中,“时间期限”指的是政策或项目有明确的时间规划(如“百日行动”)。“矩阵结构”指的是不同层级的行政部门抽调人员组成临时性的“工作小组”或“专项小组”;“量化目标”指的是政策预期实现的目标可被量化为具体的数目字(例如,实现辖区内80%以上的住户养成日常分类生活垃圾的习惯,或三个月内不发生1起安全责任事故)。本研究的案例数据来源于研究者在2018—2019年通过实地调查(访谈、问卷、观察)得到的一手资料、由受访单位提供的二手资料和网络公开的新闻素材。按照学术惯例,本研究对出现的组织和人名进行了匿名化处理。

(二) 案例介绍

本部分着重介绍三个典型案例的基本情况(见表1),后续的案例分析将嵌入多个分析单位(如政策、组织、个体等),以便更加系统地揭示“文山会海”的形成机制。

表1 案例基本情况

案例类型	代表性案例	时间期限	矩阵结构	量化指标
目标导向型	S市“331”专项治理	有	有	有
制度建设型	N市Y区清单法	无	有	无
公共服务型	T县垃圾分类创新	无	无	有

1. 目标导向型案例——S市“331”专项治理。2018年1月至5月,S市发生多起火灾事故。而大部分事故是由出租屋、厂房、电动自行车电源线路老化或短路引起的,造成了巨大的人员伤亡和财产损失。S市人民政府办公室在5月向全市各县区印发了《“331”整治火灾隐患专项行动集中督察工作方案的通知》(以下简称《督察工作方案通知》),要求各县区贯彻执行。S市人民政府为此次专项行动定下了以数字组合为标志的名称“331”。第一个“3”代表政策目标对象,即工厂作坊、出租屋和电动自行车;第二个“3”代表工作制度,即任务清单、履职清单和追责清单,“1”代表专项治理时间100天(5月—8月),后根据现实情况,延长至次年。因此,“331”专项行动有清晰的目标对象、具体的工作时间以及可操作的工作方案和绩效考核制度。

2. 制度建设型案例——N市Y区清单法。Y区是N市经济发展最快的一个区,截至2018年年底,共有行政村201个、社区152个、股份经济合作社281个,全区村级集体总资产达250亿元,净资产达

172亿元,年总收入21.54亿元。Y区城乡公民利益分化明显、诉求多样,公民的民主法制意识日益增强,对基层公权力运行的公平、公正、公开和公共服务的质量都有更高的要求。Y区在行政审批、项目管理和财务审核等基层事务中还存在制度边界不清、程序不明、管理不规范等问题,甚至在涉及“人、财、物”的行政领域屡次出现公权力滥用和腐败现象。2018年9月,Y区正式实施覆盖全区所有行政村、社区、股份经济合作社的城乡基层公权力“清单法”,要求基层组织将公权力的内容和运行方式罗列清楚,并遵照执行,接受社会监督。“清单法”的实现方式包括编制清单、推广培训、宣传典型和督查考核等四个方面。Y区所辖乡、镇、街道需要按照区政府要求落实清单法的各项内容。

3. 公共服务型案例——T县垃圾分类创新。2014年7月30日,T县政府“美丽乡村建设办公室”向各个乡、镇、街道发出了《关于做好农村生活垃圾源头分类工作的指导性意见的通知》(以下简称《源头分类通知》),标志着当地正式开启垃圾源头分类工作。《源头分类通知》的目标是全面提高垃圾分类收集率和投放正确率,夯实农村生活垃圾资源化工作基础。T县县政府按周、月、季的时间周期对街道和乡镇垃圾源头分类进行考察,各乡、镇、街道需要按时将结果上报,考察结果在年终评分中所占比重分别为20%、30%和50%。同时,T县也实施“一票否决”的绩效评定方法,如出现辖区民众生活垃圾源头分类覆盖率小于80%、分类正确率小于80%、民众对分类政策的知晓率小于80%和被上级通报批评但却坚持不整改的次数超过5次以上等任何一种情况,应考单位年终评分为0。

整体而言,三个案例的共性如下:一是基层政府均需要与上级、同级和下级组织互动,通过开会和文牍工作来完成绩效考核、经验交流和任务落实;二是基层政府均需要依靠有限的资源实现特定的绩效目标;三是基层政府具有一定的裁量权和能动性来设计会议和各类文件的内容。

四、“文山会海”的形成机制

(一) 多头下压与全过程绩效考核

S市与N市Y区的政策执行中均存在多头下压任务的分配方式,基层政府需要回应来自上级政府的“多套”而非“一套”绩效考核指标(见图2)。

在2018年5月5日到5月10日的动员部署阶段,S市确立了“市委或市政府(A)—工作小组(B)—县级(C)—乡、镇、街道”的“多头下压”的管理模式。A、B、C中的每一级皆可制定绩效考核标准来约束

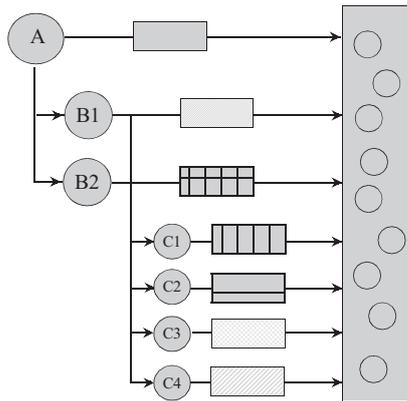


图2 多头下压的任务分配模式

注：矩形内的图案代表不同的会议和文件内容；右侧圆代表基层政府。

乡、镇(街道)。按照《督察工作方案通知》规定,市级党委或政府可以直接对接乡、镇(街道)的专项工作,召开专项工作动员会、培训会、汇报会、中期考核会、经验交流会、总结会等。同时,专项工作涉及的各职能部门、临时成立的工作小组和县(区)级政府同样可以对接所辖地区的乡镇(街道办事处),通过会议发布专项任务的设计内容、职责范围、部署计划,或以开展培训、动员的名义要求各个乡镇中的主要负责人出席会议。

N市Y区在推广清单法的过程中,以“编制特色清单”为由,要求乡、镇、街道重视“填表”工作。大体而言,填表包括三类:一是计划类表格。基层政府需要制订本组织的工作计划,上报上级单位获得授权批准,重点包括人事安排和财务规划。二是过程记录类表格。各行政部门(信访、综治、司法、民政等)会根据自己部门的需要,向下级组织下发规格和内容不同的记录表格,基层政府的工作人员则需要根据不同部门的要求来填写。《Y区清单法领导小组成员名单》《Y区清单法运行规范》等资料显示,除了政府办公室和党委部门以外,还有13个职能部门、2个官方媒体机构和1个临时性的工作小组参与了编制过程记录类表格的工作,编制好的过程记录类表格最后全部下压给基层政府。三是总结类表格。各级组织需要总结政策执行的“亮点”和成绩,按规定字数和格式要求完成总结报告。此外,市级党委和政府还会不定期指派工作小组展开突击检查,在检查前后,基层政府不仅需要将上述材料完整地备齐,还需要依据职能部门和县(区)的要求,及时补充新的实践报告与实践过程的有关素材。不同级别的组织在同一时间点会下达不同的工作要求,在此期间至少存在“制订方案”(2018年11月初)、“全面落实”(2018

年12月下旬)、“督促检查”(2019年1月开始)、“总结提升”(2019年3月)等四个关键时间点。为了能够完成开会布置的任务,能够在各类填表工作中有内容可写,基层政府需要完成的执行任务量可由下述公式来粗略计算:

$$\text{执行任务的工作量} = \text{工作时间点} \times \text{工作上级组织个数} \times (\text{会议个数} + \text{填表个数}) + \text{临时性任务调整次数} \times (\text{临时性会议个数} + \text{临时性填表个数}) + \text{不定期的典型建设材料}$$

值得注意的是,多头下压的管理模式被频繁地使用到目标导向型和制度建设型项目中,但这并不意味着基层政府不会将该模式使用于公共服务类项目。案例资料显示,从2014年到2016年,T县在执行垃圾分类政策的绩效评估阶段,同样尝试了多头下压的模式,只不过层级下移,由“市委或市政府(A)—工作小组(B)—县级(C)—乡、镇(街道)”变为“县政府(A)—乡镇(B)—村组(C)—网格员”。具有特定政治或社会身份的普通村民(党员、团组织代表和地方企业家等)也被纳入政策执行中,获得了政策身份(如网格员,“巾帼”垃圾分类小组成员),甚至儿童也被分配了政策身份(如“少先队垃圾分类先进个人”),承担起指导、监督其他村民的任务,在事实上成为一线政策执行者。当不同身份的人员参与到政策执行的过程中,意味着基层政府既要安排更多的时间通过开会的方式完成培训、反馈和汇报,也要抽出更多的时间来完成针对不同群体的绩效评估,生产更多的迎检材料来对上级的检查。由于时间期限要求,基层政府不得不将本已不足的资源投入制造与实际执行效果并无关系的会议和文本素材之中,以证明自己完成了上级细分的任务。此外,部分基层政府将“执行”本身作为任务,但并不关注制度化建设或中心工作留下的制度遗产。一个项目或政策完结之后,难以产生持久的影响。无论是T县,还是S市,都因领导更换或突发事件,搁置了原先的政策或项目。

除了多级下压的模式以外,省、市一级的政府频繁使用“全过程绩效考核”模式来控制基层政府,导致政策执行的每个环节,如目标设计、任务部署、执行落实和总结表彰等均配置了绩效考核指标,需要通过开会和文牍工作来应对。在本研究收集到的S市、N市Y区和T县的案例中,均出现全过程绩效考核的应用场景(见图3)。S市DY街道办主任表示,“在关键考核点,一天马不停蹄地赶4—5场会是常有的事,每场会都要发言,要汇报”(SZDY-YF-20181012)^①。当政府使用全过程

^①编码规则:文本资料编码-编码员代码-资料采集时间,下同。

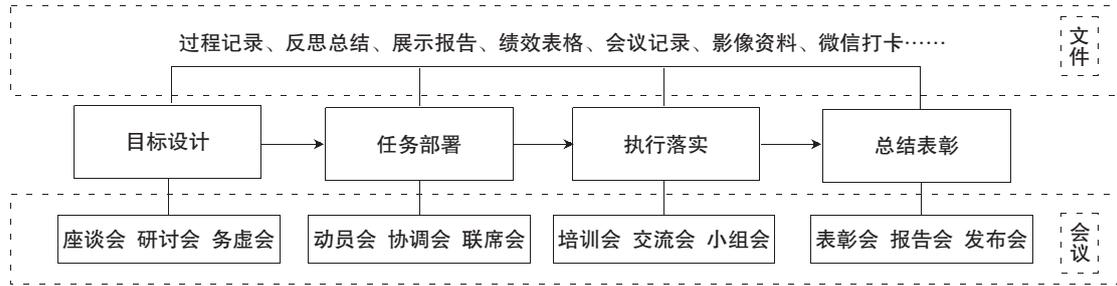


图3 全过程绩效考核中的会议与文件

绩效考核模式来强化绩效评估时，基层政府必须投入精力和时间来生产证明执行质量的材料，为的是能够完成多样化的绩效考核目标。基层政府需要完成的行政任务量与开会和文牍工作的任务量是相互助推的关系。为完成上级政府下压的不同类型的专项任务，基层政府则需要从常规工作中调拨出更多的时间投入到会议和文件细分出来的任务量上。简言之，会议与文件数量越多，意味着行政任务被更加充分地细分。根据帕金森定律，在行政组织中，任务细分并不意味着组织效率能够提高；相反，每一次的细分将增加任务的复杂程度，从而提高了行政工作与组织目标脱节的风险。

(二) 同级组织间的竞争与模仿

调研发现，基层政府召开的超过半数的会议和各类文件素材都是在努力证明其工作具有创新性、有“亮点”、有“抓手”，从而体现与其他同级组织的不同之处。之所以如此，是因为绩效考核的内容鼓励基层政府与同级组织竞争。通过完成政策创新的指标，参与“典型案例”的选拔，基层政府能够获得上级政府更多的关注和资源。

事实上，基层政府在执行政策时可选择的方案、可使用的资源均是有限的，为了证明自身的与众不同，只得通过开会和文件素材来向上级传达“创新”的信息。在S市、N市Y区和T县，政策执行的创新

表2 政策创新内容

创新点	案例	政策创新内容
宣传模式	S市	鼓励多种形式的宣传创新方法，提高民众知晓率。
	N市	每季度至少有一篇区级媒体报道；每年至少上报3篇
	Y区	反映改革成效的高质量案例。
	T县	创新案例得到上级领导批示肯定，或党报党刊或电视媒体正面报道可加10分。
动员模式	S市	群众动员。交警、老党员、网格员参与日常巡查。
	N市	组织动员。至少培育3个社区(村庄)参评区级示范点，
	Y区	少一个扣4分，多一个加2分。
T县	制度动员。建立“积分换物”“积分换钱”“村规民约”等奖惩制度。	
监督模式	S市	创新联动机制。构建基层社会治理“一张网”，明确专人负责，形成每月巡查制度。
	N市	创新反馈制度。每月召开形式多样的反馈会，落实不到
	Y区	位的扣2分，扣完为止。
T县	创新责任体系。建立“联村领导—驻村干部—村干部—村级巡查员”等四级责任人制度。	

内容主要集中在宣传模式、动员模式和监督模式方面(见表2)，而这些创新点也是重要的绩效考核指标。

1. 宣传模式。“宣传”不仅仅是自上而下的宣讲，基层政府也会设计便于存档和记录的宣传模式。在S市，“民众的政策知晓率”是考核中的重要指标，测量民众政策知晓率的方式却不是使用专业的抽样调查，而是基于各个乡、镇、街道上报的经验素材，由S市专项行动工作小组来评判。N市Y区与T县的做法相似，基层政府的宣传工作只有得到了媒体的传播和上级领导的认可，才能被认定为成功的宣传。在此背景下，三地的基层政府为了证明自身的宣传工作能够提高民众的知晓率并确实具有创新性，普遍采用了建立微信群(学习安全知识，每日打卡上报)组织政策培训会、邀请第三方机构来讲解专业知识和组建政策宣讲小组等形式，创新宣传模式。在总结经验时，每个地区为自己的经验冠以独特的名称，以期获得上级认可。

2. 动员模式。动员是政策执行的重要环节，旨在将不同的政策目标群体纳入统一的政策行动框架中。S市鼓励基层政府动员具有特定社会身份的普通民众；N市Y区则要求基层机构培育示范点；T县鼓励基层政府设计差异化的激励措施。不同地区的基层政府虽然建构了差异化的动员模式，但动员的具体效果也是由基层政府自己来评估的。动员模式的差异主要体现在创新经验的命名上，实际做法却大同小异。T县L镇的动员创新经验被总结为“鸡毛换糖”，Q乡的经验则为“积分换物”，二者都是为居民日常垃圾分类行为建立计分卡，得分高的居民可以获得一定的实物奖励，但L镇和Q乡却分别撰写了冗长的案例总结报告，配有大量照片和绘图，来证明本地区经验的独特性。

3. 监督模式。监督工作旨在保证政策任务能够被一以贯之地实施。在实践中，S市与T县的做法类似，基层政府需要在联动机制上创新工作模式，N市Y区则要求基层政府通过创新业务能力来提高监督的质量。监督模式的创新也需要基层政府通过会议和大量的文本素材证明自身经验的独特性，具体的

做法并没有太大差别,如 S 市和 T 县均要求基层政府创新联动机制。在实践中,两地的基层政府策划联动机制时,参与者均主要包括联村领导、驻村干部、网格长、网格员为数不多的几类主体,所谓的经验创新也主要体现在具体的名称上(如 T 县 Y 街道因垃圾分类“桶长制”名称已被邻近地区占用,首创了“圾长制”)。

通过分析以上三种模式,可以发现,基层政府在政策创新中获得了制造“文山会海”的机会,设计出“在模仿中竞争”的策略,即同级组织之间相互借鉴彼此的实际做法,但在总结经验、整理素材时完成话语上的创新,从而与其他同级组织形成差异。在模仿中竞争的组织创新策略具有以下三个方面的特征:一是创新工作均有利于留痕,从而能够被总结为可视化的经验;二是创新工作的内容形式众多、面面俱到,且与实际的政策目标之间的联系松散;三是同级组织之间的模仿和竞争会产生劣币驱逐良币的“竞次”(race-to-bottom)问题,即在创新工作模式上的竞争不能促使基层政府将精力和资源投入探索有效地实现政策目标方式的工作中,反而使得基层政府压缩执行时间和成本,将有限的资源用于生产重复性的、同质化的,与实际政策目标脱节的证明材料中。在现实中,并非所有的基层政府都愿意主动地陷入“文山会海”,但部分基层政府明显处于被“竞次”的形式主义锁死的状态。从提高绩效分数的理性角度出发,基层政府不得不将大量时间用于生产会议和文件素材,在宣传模式、动员模式和监督模式上创新,既能完成上级政府要求的政策创新任务,也能参与和同级组织的竞争,还能避免真正的创新带来越线的风险。S 市一位副镇长认为,“其他地方都能交上漂亮的报告……如果真正做调查,就没有时间和精力整材料,考核也通不过……创新的风险太高,现在基本上是得到授权,才能做一些创新。你可以看到交上去的(迎检)报告虽然面面俱到,但没有什么(违反规则的)漏洞”(KFFP-SY-20181017)。

(三) 社区(村庄)的注意力分配

在压力型体制下,基层政府通常将行政任务中的绝大部分下压给社区(村庄)。社区(村庄)中的行政人员及外聘的工作人员、志愿者在任务下达后,通常会以全员参与的方式执行最紧迫的任务。通过对 S 市、N 市 Y 区和 T 县的案例进行综合分析,可以发现,基层政府为了保证社区(村庄)能够产出与其偏好一致的实践素材,通过建立非正式的管理结构,强化对社区(村庄)注意力分配的干预,在形式上,主要包括“树状式”与“排列组合式”两种非制度化的政策执行策略(见图 4)。

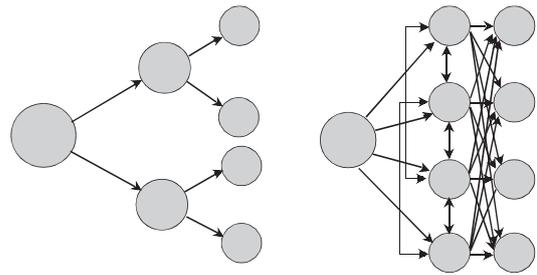


图 4 非制度化的政策执行策略(左:树状式;右:排列组合式)

案例资料显示,T 县部分基层政府在执行垃圾分类的工作中采用了“树状式结构”。树状式结构用于协调乡镇、街道与其直接管辖的社区(村庄)间的关系。树状式结构典型地表现为“街道—社区(村庄)—居(村)民小组—楼长(网格员)”等四级结构(也被称为“四级联动”)。在树状式结构下,如果常规工作制度不完善,职能部门负责人会通过临时开会和发布临时性的内部文件,直接影响下级组织的工作内容。一方面,基层政府领导根据时事热点、个人偏好,可随机调整政策执行中的具体工作方式和工作内容,导致社区(村庄)的工作人员围绕单一的任务不断地重复完成内容相近的工作。在实践中,这类情况被称为“上级一句话,下级跑断腿”。在 T 县 FX 社区,有工作人员坦诚地说,“最要命的还不是填不同类型的表,而是填了表之后因为不符合要求被打回来重新填写,或者临时性地要求补充新的内容”(DFDE-XK-20181016)。另一方面,基层政府对社区(村庄)工作人员的考核过度侧重形式的统一性和完整性,而非实际的政策执行质量。曾有村工作人员在汇总工作中,错误地使用 Excel 而非上级要求的软件来整理数据而受到严厉批评,并被罚写检讨;也曾有工作人员因指导居民实施垃圾分类工作的微信截图中没有提及“党建引领”的内容而被要求重新完成指导工作。因此,基层政府要求社区(村庄)的工作人员准备精细、工整且翔实的素材,尽管这些素材并不能够反映实际工作的质量,但素材整理的格式和内容却没有统一的指标,时常需要依据上级的偏好、任务的增减来应急性地完成收尾工作。社区(村庄)的工作人员在不堪重负时便被迫设计出“以不变应万变”的任务执行模式^[24]。社区和行政村的文书人员会开发出统一的迎检材料文字模板。当需要回应不同条线的任务检查时,社区(村庄)可以稍加调整模板中的文字,并相应地添加具体政策执行的内容,按规定格式整理成报告或新闻素材后上交给街道办(乡镇)。社区(村庄)也会采用“自我加码”的策略,即过度解读上级政策的含义,增加不必要的政策执行内容,为的是在完成一项任务后,能填写多个条线的表格,以灵活地应对上级领导偏好可能出现的变化。

S市和N市Y区两地的基层政府较多使用“排列组合式”的非正式结构来引导社区(村庄)的注意力分配。在排列组合式的结构中,同级职能部门或相近级别的行政组织围绕相同的政策任务频繁召开各类联席会议。基层政府也以“协同治理”的名义邀请各类社会组织、企事业单位加入原先由职能部门工作人员组成的工作小组。联席会议通常在“任务动员/部署”和“任务总结”两个时间点召开,但实现政策目标的核心环节,如“任务执行”“任务协调”等,却缺少有效的指导性的会议与文本资料。例如,S市C区将本应由消防部门完成的任务下放给街道,要求街道必须提供“联合本地区企事业单位、城管、安监、消防、综治等部门开展联席会议部署工作”的记录(DSXS-LY-20181120)。N市Y区在推广“清单法”的过程中,要求街道、乡、镇在实际工作中将社会组织、专家学者、居民自治组织(如业委会)、企事业单位等主体吸纳到任务总结和推广宣传的工作中。N市Y区一位副镇长甚至认为,“如果创新无法写在本子上就算不上创新”(YZQ-YF-20190607)。社区(村庄)围绕政策任务本身的价值、意义,以及完成之后对社会产生的价值、意义撰写报告、填写表格,并作汇报,但报告或其他上报的素材几乎不涉及实施过程中采用的方法与出现的问题。实施后的客观效果、社会反馈等内容也一并从简。这类情况被一线的执行者称为“忙而不动”(CS-DS-YY-20181018)。

虽然基层政府注意力干预模式是非正式的,但社区(村庄)已经适应并接受了这两种模式。一线工作者不会质疑基层政府分配的任务是否妥当,而是在接到任务后,尽快寻找最有效率的方式来呈现政策执行过程的素材,积极响应基层政府发起的“树典型”“找亮点”的工作,选择了“独特治理模式+印象管理”^①的策略。N市Y区一位街道负责人表示,“要想被树立为典型,就要做的和别人不一样,‘治理’是个资源库,吸引不同的主体参与到治理活动中也是一种能力”(SHQB-YF-20181112)。本研究分析了T县和N市Y区共26份被立为“典型”的社区(村庄)一级的基层治理创新案例文本,其中,出现频率最高的几类用语是“N方共治”“1+N+X”(如1个平台+N个党组织+X项活动)、“多元协同”“党建引领”“亮身份、抓落实”等,这些所谓的“模式创新”尽可能地

与“多元”“治理”等话语联系在一起,可以无门槛地用于总结任何一种类型的创新工作。由于“治理”的内涵在于多方参与,所以这类创新通常会采取拍摄多方参与商讨的照片、设计多方出场的活动,增加各类协商会议的次数和文件数量等方式,通过宣传尽可能说明政策任务的落实得到了多方支持,然而,不同主体的职责权限是什么,究竟在政策执行中做了什么却往往不甚明了。社区(村庄)能够被树立为成功的“典型”,一个重要的条件就是将“执行”环节的任务转化为会议和文牍工作,做到细致留痕,但“典型”对于实现政策目标的实际效果却存疑,有时也被称为“盆景式典型”^[25]。

五、结论与讨论

从本质上来说,“文山会海”是层级控制与有效治理间关系失衡的产物,若仅仅将基层“文山会海”现象视为单一主体的问题,如基层政府官员的作风问题,则难以提供克服这一问题的正确方案。本文基于基层政府与上级、同级和一线执行机构的动态关系来探讨基层“文山会海”的形成机制。更重要的是,通过对已有的绩效控制、策略自主性和注意力分配等角度的研究成果的综合,使得本文得以建立起一个综合性的解释框架,将传统的“组织互动”和“政策执行”的理论成果带入基层政府行为的研究领域,为建立更广泛的学术对话提供了条件。

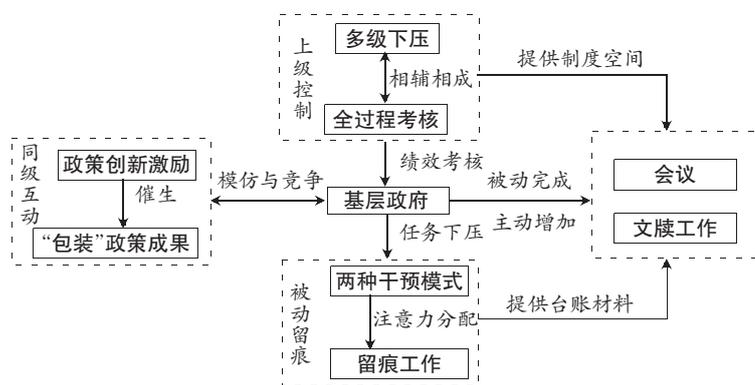


图5 基层“文山会海”的形成机制

对基层“文山会海”问题的形成机制(见图5)进行探讨,可为提高基层政府的工作效能提供有益的思路。具体在于:一是省、市级政府应合并不同条线的绩效考核工作,减少过程性考核指标;二是在纵向层级考核中应控制“政策创新”的指标权重,防止基层政府在横向竞争中过度生产无用的素材;三是应

^①印象管理(Impression Management),也叫自我呈现(Self Presentation),是欧文·戈夫曼(Erving Goffman)于1959年提出的理论,指人们管理他人对自己所形成的印象的过程。在此,“印象管理”指的是基层政府主动建构符合上级政府偏好的宣传策略,以获得上级政府的积极评价。参见欧文·戈夫曼:《日常生活中的自我呈现》,黄爱华、冯钢译,浙江人民出版社,1989年版。

适当加强村、社区的自主性和能动性,建立基层政府和村、社区的制度化的协作方案,发挥村、社区在专项工作中的灵活性,避免将针对村、社区的绩效考核仅仅量化为若干指标。

“组织多重互动”的框架能够捕捉到更加全面的基层政府行动的策略,系统地分析“文山会海”的成因。对基层“文山会海”的研究既不能停留在现象描述上,也不能仅仅将“文山会海”单一地归结为基层政府的不作为、上级的过度控制或基层官员个人政治品德问题。在当下,高层级政府对基层政府及社区(村庄)的刚性要求由政治及决策维度扩展到政策执行维度,试图以此避免“一统性”与“有效性”之间的起伏。在组织多重互动下,考核目标和绩效任务层层下压,将需要依靠属地化知识来能动调适的政策变成硬性的量化指标,压缩了基层执行机构的自主性;不恰当的激励模式则变相地鼓励了基层政府附着于“文山会海”来实现邀功或避责;不稳定的政策执行模式造成治理资源的错配和治理目标的异化。在三重逻辑叠加下,基层政府既要被动地应付“文山会海”,也会主动地创造“文山会海”。从结果上看,基层政府被迫或主动地在政策执行中加入精细化管理、政策创新、协同治理、目标责任管理等内涵各不相同却又相互牵制的要素,使得一揽子要素在整体上呈现水土不服的状态,层级控制与有效治理的矛盾依旧未能摆脱惯有逻辑。事实上,用强化层级控制的方法消解刚性层级控制本身便是一个“揪着自己的辫子把自己原地提起来”的怪圈。进一步完善政策决策机制,给基层更多的自主性,紧扣合法合规性及有效性进行考核,引入社会参与、民主协商来完善问责制度,才是正确的努力方向。

参考文献:

- [1]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011,(10):67-85.
- [2]王廷志.会议有增无减、减负有名无实……说说文风会风中的形式主义怪象[EB/OL].(2019-05-08)[2020-08-23].
http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201905/t20190508_193552.html.
- [3]理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010:176.
- [4]颜昌武,杨华杰.以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义[J].探索与争鸣,2019,(11):111-121.
- [5]荣敬本.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,1998:29.
- [6]WANG Y & MINZNER C. The rise of the Chinese security

state[J]. The China Quarterly, 2015, (222): 339-359.

- [7]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012,(11):4-12.
- [8]周振超,张金城.职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架[J].理论探讨,2018,(4):28-33.
- [9]吴少微,杨忠.中国情境下的政策执行问题研究[J].管理世界,2017,(2):85-96.
- [10]韩志明.街头官僚的行动逻辑与责任控制[J].公共管理学报,2008,(1):41-48.
- [11]倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017,(2):42-51.
- [12]戴长征.仪式和象征:当代中国基层政治的“控制艺术”和“权力技术”[J].江苏行政学院学报,2010,(6):87-93.
- [13]彭亚平.技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果[J].社会,2018,(3):46-78.
- [14]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.
- [15]叶敏.政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J].甘肃行政学院学报,2016,(6):19-30.
- [16]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2005,(1):101-112.
- [17]庞明礼.领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J].中国行政管理,2019,(4):93-99.
- [18]FEW SMITH J. The logic and limits of political reform in China [M]. New York: Cambridge University Press, 2013: 32-33.
- [19]张新文.典型治理与项目治理:地方政府运动式治理模式探究[J].社会科学,2015,(12):13-21.
- [20]卢福营.论农村基层社会治理创新的扩散[J].学习与探索,2014,(1):46-52.
- [21]王诗宗,杨帆.基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与[J].中国社会科学,2018,(11):135-155.
- [22]BOURDIEU P & WACQUANT L D. An Invitation to Reflexive Sociology [M]. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1992: 17.
- [23]约翰·吉尔林.案例研究:原理与实践[M].黄海涛,等,译.重庆:重庆大学出版社,2017:64.
- [24]陈那波,蔡荣.“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J].社会学研究,2017,(2):174-198.
- [25]张紧跟.立标杆岂能弄虚作假——如何治理基层政府树典型中的虚假之风[J].人民论坛,2019,(1):53-55.

(责任编辑:温美荣)