

# 基层政权组织行为的制度逻辑

——基于一项文献研究的考察与评析

马良灿<sup>1</sup>, 王一帆<sup>2</sup>

(贵州大学法学院, 贵州 贵阳 550025)

**摘要:**对基层政权组织行为的制度逻辑探究是社会学界关注的重要学术传统,已形成两种研究视角即结构—制度与制度变迁视角。结构—制度视角关注的是社会结构和制度对基层政权行为的限定,其特点是重视组织行为的社会规则,力图呈现基层政权行为所反映的社会结构关系。制度变迁视角力图从动态的时空背景中来呈现基层政权的组织行为与乡村经济制度变迁的逻辑关系,突出农村经济制度变迁对重塑基层政权组织行为的意义。制度逻辑一方面彰显了制度因素对基层政权行为的重要性,其不足之处是忽视了基层政权的主体性与政府间盘根错节的权力与利益关系对塑造该组织行为的影响。

**关键词:**基层政权; 组织行为; 结构—制度分析; 制度变迁视角

**中图分类号:** C912.82    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-5099(2013)02-0011-07

## 一、问题的提出

在国家与社会关系中,乡镇政权作为最基层的政权组织,直面农村社会,在农村社会管理与服务中占有重要地位。一方面,乡镇是探索农村问题不可或缺的分析主体。中国农村以乡镇为单位划分,乡镇政权在农村问题中并不是外在的旁观者,而是直接的关系人,乡镇政府是应对和处理问题的管理者,有时甚至就是问题本身。另一方面,乡镇政府处在国家政权体系的最低层级,是国家与乡村社会的中介性存在,它向上连接着国家政权即县级政权,向下应对的是广大的农民群体和村民组织。这一特殊的中介性角色使乡镇政权在实践层面上呈现出独特的个性与特征。在现实生活中,基层政权组织扮演着多面手的角色。它是新时期推进农村

社会建设、促进广大农村地区社会和谐稳定、全面承担农村涉农项目和事务的组织者、参与者和行为主体。

乡镇政府作为中国政权体系的重要一环,在中国政治体系中占有重要地位,它不仅是中国政府体系和政治体制的延伸和缩影,也是中国农村变迁、国家与社会关系变革的重要内因。因此,对该组织进行系统研究,不仅有助于把握其本质,还必将有助于深刻理解和认识当代中国农村经济社会发展面临的主要问题和困境。同时,只有达至对基层政权组织行为逻辑的深刻理解,才可能真正理解该组织在实践层面面临的问题和挑战。最终,理解和把握基层政权的组织行为逻辑,对于新时期完善和推进基层政权组织建设与改革,增进新时期基层政权的社会管理与社会服务能力创新,促进农村社会和谐稳定与全面改善广大农民群众面临的民生问题,实现

收稿日期: 2012-12-25

基金项目: 教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目“多元嵌套逻辑视野下农村基层政权行为与建设研究: 基于西部地区四个乡镇政权的比较分析”[项目编号: 11XJC840004]; 贵州省哲学社会科学规划项目“多元嵌套逻辑视野下农村基层政权行为与建设研究——基于贵州四个乡镇政权的比较分析”[项目编号: 11GZYB04]; 贵州省教育厅人文社会科学基地项目“税费改革后乡村基层政权的组织行为与组织建设: 基于贵州三个乡镇的经验研究”[项目编号: 10JD008]。

作者简介: 马良灿(1979-),男,云南昭通人,社会学博士,贵州大学法学院副教授;  
王一帆(1988-),男,河南驻马店人,贵州大学2011级社会学研究生。

农村包容性增长,均具有重要的理论与现实意义。

所谓逻辑,实际上就是各种组织行为的限制性规定和制约因素,是基层政权展开各种组织行为的前提与理据,也是基层政权之所以如此行为的根本动因。制度逻辑关注的是约束基层政权行为的制度性限定及其由国家推动的农村经济制度改革与制度变迁对基层政权组织行为的影响。就已有研究成果而言,探讨基层政权组织行为的制度逻辑主要从两个维度展开,一种是结构—制度的分析视角,另一种是制度变迁视角。前一种视角关注的是具有相对稳定性的社会结构和制度对基层政权行为的限定,其特点是重视组织行为的社会规则,力图呈现基层政权行为所反映的社会结构关系。这种视角强调,基层政权的各种组织行为是被各种正式或非正式制度所刺激、鼓励、指引和限定的结果。依照这种逻辑,不同的社会制度将型塑或刺激出不同的组织行为。或者说,基层政权与乡村社会之间的各种矛盾关系是由于制度与结构的冲突关系所致。后一种视角力图从动态的时空背景中来呈现基层政权的组织行为与乡村经济制度变迁的逻辑关系,突出30多年来剧烈的农村经济制度转型与制度变迁对重塑基层政权组织行为的意义。这些学者特别关注到,国家财税制度的变革、农业税的延续与废止、农村土地制度的变迁等对基层政权组织行为所产生的重大影响。从财税制度层面,基层政权的财税收入经历了从乡镇政权建立之初的财政包干制到分税制,从分税制到中央的全面转移支付的制度变革,这种制度层面的变迁必然直接影响到基层政权的组织行为方式。而新时期推行的以项目制为背景的政府间的财政专项转移制度和分层治理机制,更是直接影响到了基层政权的行为动机、方式与策略。

论文将对上述两种视角所涉及的主要文献和代表性观点进行系统分析,在此基础上,力图形成一个重要共识和假设:即农村基层政权行为受到多元嵌套逻辑的制约,嵌入于制度逻辑、压力型权力关系、行为主体性等多重逻辑中;理解和把握基层政权的行为逻辑是新时期推进农村基层政治体制改革和提升社会管理创新能力的前提。

## 二、结构—制度关系制约下的基层政权行为

基层政权的组织行为是在特定的社会结构与制度关系的时空背景中展开的。因此,理解和把握

基层政权组织行为的结构与制度逻辑,对于认清基层政权组织行为的授权来源与制度困境,理解国家与基层政权、基层政权与乡村社会之间的社会结构关系,推进基层政权的改革与制度建设,均具有重要的意义。从制度逻辑层面,张静、赵树凯等的观点极具代表性。

张静明确从结构—制度分析的视角出发,“探讨”与基层政权组织相关的权力结构关系及其权威来源,并用此解释乡村冲突发生的结构和制度性根源。<sup>[1]</sup>她所说的制度逻辑指的是社会行为所呈现的关系结构和限定各种组织行为的正当性的确定体系。这种制度对人们的行为具有规范作用,并包含着一系列人们熟悉、效法和认同的基本原则,亦即“社会规范意义上的制度起源于行为合约,它是依据大家同意的程序和原则产生的。”<sup>[2][12]</sup>从结构—制度的立场看,不同群体之间的事件冲突与利益矛盾体现的是这种行为背后所隐藏的制度之间的矛盾关系。

张静指出,在中国乡村社会中,基层政权与农民利益的分离引发了众多冲突与矛盾,其根源在于乡村基层社会的结构与制度存在缺陷。这些制度在构造基层政权的角色、权利义务及其与村民的社会关系上,存在着内在的价值、目标和利益紧张。基层政权组织取得了国家制度的授权与保护,使其处于控制并整合基层利益的中心地位。由于国家管制过度依赖这一组织,使其在经济政治和社会权力方面保持控制优势,“国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害,来换取基层社会的象征性服从,以便使得通过它们的间接控制可以持续。”<sup>[2][3]</sup>因此,在实践中,基层政权对于中央权威并非是被动的执行者,它们已经营造了自主活动空间和自己主政的条件。面对农民,基层政权代表的是国家政权,拥有农民所无法约束也难以抗拒的合法权力。面对国家,它又是基层社会的直接治理者,拥有国家所无法拥有因而必须依赖的知识和能力。正是这样一种在社会结构中的特殊地位,使它在国家与农民之间营造了一种“隔离地带”,“将国家和乡村社会分隔开,在管制结构和治理原则两个方面,阻止了国家权力的实际下延。”<sup>[2][309]</sup>

在市场经济机制下,基层政权在国家制度的保护下逐渐形成了一个离间于国家和社会的营利型“政权经营者”,其所具有的“‘组织’头衔、‘集体’代表等‘公共’地位,合理发展出了他们对公共资

产的合法运营权。”<sup>[2][49]</sup> 在市场经济中, 基层政权直接从事经营活动, 参与市场竞争。这些“政权经营者”具有控制和使用公共资源和公共财产的权力。当经营公共资源失败时, 不必承担责任。因此, 在经济上, 他们只有收益没有风险。当基层政权成为关涉经济的组织后, 便会与其他组织建立利益竞争关系。基层政权兼具经济角色和政治角色的双重身份。在现实生活中, 政治身份有助于经济获益, 但经济活动损害政权角色的名誉、声望以及公共组织的行为原则, 损害社会成员对公共组织的尊重和服从, 进而损害它在社会中的整合权威, 这种紧张关系和角色冲突, 是“基层政权和社会利益的冲突来源。”<sup>[2][56]</sup>

基层干部依靠对资源的控制和政治上的地位, 逐步扩大对资源和财产的控制和分配, 扩大自己的社会联系网络。由于基层政权扮演了经营者角色, 使它与社会之间的利益关联处于脱节的结构中, 这种脱节导致了其政治功能的萎缩, 阻止了国家目标与社会目标的连接。同时, 基层政权经营角色与公共角色的混合, 不仅极大地损害了其政治合法性和形象, 而且造成了社会冲突的直接来源。张静指出, 长期以来, 国家与基层的关系处于一种“权威的分割结构”中。这种分割结构给基层组织不断建构和重组自我利益提供了空间, 同时也促使地方组织间形成了相互依赖和保护, 从而使从上至下的管制间接化, 国家必须通过基层政权来治理和维持地方秩序。在这种结构关系中, “国家总是一个力不从心的被动者”<sup>[2][293]</sup>, 国家利益和农民利益往往被基层政权所绑架。

张静关于基层政权行为的结构—制度分析, 为理解基层政权及其与乡村社会的紧张关系, 推进基层政权的制度治理与国家政权建设提供了新视角。特别是她关于基层政权经济角色与政治角色矛盾冲突的制度根源的分析, 为从制度层面推进基层政权组织行为治理、化解乡村社会矛盾提供了新思路。不过, 在她的分析视野中, 由于未对基层政权这一行为主体进行学理界定, 从而造成了理解上的诸多混乱。她将乡镇政权与村级组织都视为基层政权主体, 这显然违背了常理。无论是从制度设置还是从实践层面看, 乡镇政权与村级组织的法理特征和实践逻辑都存在明显差异。因此, 在制度分析框架中, 有必要将乡镇政权作为独立的分析对象看待, 并通过对该政权行为的制度逻辑的分析, 来理解新时期基层政权建设面临的制度困境。在这方

面, 赵树凯关于基层政权面临的“制度异化”与组织行为“内卷化”困境的分析, 则为从制度逻辑层面理解基层政权组织行为、组织治理与制度环境的关系提供了一个典型范例。

赵树凯从制度逻辑出发, 从基层政府与社会、上级政府与基层政权及其乡镇组织自身三个层面, 探讨了基层政权行为主体的组织行为、组织建设困境及其出路。他指出, 在现实生活中, 乡镇政府行为之所以出现赢利化、公司化取向, 之所以采用运动化的方式来“应酬”各项中心工作, 这与权威结构上的“碎片化”密不可分。换句话说, 乡镇政府在功能、结构乃至运行机制上, 与正式的制度结构之间产生了严重偏离, 出现了“制度异化”现象, 亦即基层政府在公共政权的价值与权威上的异化及其实际运行中与基层社会关系上的异化, 使“制度与社会需求之间的关系被倒置”<sup>[3][281]</sup>, 出现政府服务的主体与客体的倒置。从制度层面看, 基层政府的主要职责在于满足农民的需求与服务, 但在实际运行中却超脱于乡村社会的需求之上, 异化为“应酬”上级政府的管理考核工作、“行政问责”与政绩导向的制度主体与赢利主体, 它既不代表基层民众的利益和需求, 也不落实国家的理念与意志。因此, 制度异化的问题已经植根于基层政府的内在机制之中。而“制度缺失”、“制度悬置”、“制度错位”和“制度逆变”是导致基层政府行为方式和角色出现制度异化的主要原因。基层政府在组织行为中所呈现的制度异化, 使其运转进入了某种“锁定”状态, 出现了“基层政府内卷化”, 即“公司化的功能定位、运动化的运转机制、碎片化的权威结构”<sup>[3][11]</sup>现象。公司化、运动化和碎片化三者互为补充, 互为因果, 使基层政府陷入了某种政治困境, 引发了“混乱无序”与治理性危机。

自上而下的政府“问责体系”是制度异化的典型表现。问责体系建立在一整套数字化、指标化的目标考核体系基础之上, 它使基层政权与县市级政权、基层政权与村级组织及其各职能部门“都生活在分数化的考核网络之中”<sup>[3][148]</sup>, 面临着权力问责的压力。特别是乡镇政府中心工作中的“一票否决制”一方面推进了乡镇工作的整体开展, 但在实际生活中却造成了强迫命令、引发突发事件、工作中的弄虚作假与形式主义之风盛行等后果。赵树凯指出, “乡镇政府的问责体系是一个错位的制度安排”, 这种制度“脱离了农民的实际需要, 成为了一个与乡村发展没有内在联系的政府运作过

程”<sup>[3] 162)</sup> ,并鼓励了基层官员营造政绩工程、目标替代、集体说假话、集体做假事、应酬上级、违法乱纪等行为。

总之,在赵树凯看来,基层政权的运行机理存在着严重的制度缺陷,而要解决基层政府面临的制度异化困境,使基层政权满足国家与社会的双重需求,实现政府与基层社会的良性互动,就应当处理好政治与行政、政府与社会之间的关系,推进政府行为制度化与体制建设与改革,通过制度创新来规范政府行为,使其更好地适应高度分化、复杂多变的政治社会环境,更好地体现国家意志,真正服务于农民的期待与需求。同时,基层政府制度化应当考虑制度本身的公正性、适应性、协调性和有效性,而基层自治、基层民主及其法制化则是基层政府制度建设与有效嵌入在基层社会的利益结构中的基本出路。

赵树凯和张静从制度层面,不仅揭示了由基层政权组织行为所引发的社会冲突与矛盾的制度性与结构性根源,呈现了基层政权组织行为与建设面临的制度困境,还勾勒出如何通过制度重建与社会授权来修复和重塑基层政权行为与角色的政策框架。他们从错综复杂的基层政权行为及其所引发的社会矛盾关系中,揭示出了基层政权行为中呈现的制度逻辑与制度冲突。这种从结构与制度层面探索基层政权组织建设的思路,对于理解和把握基层政权行为的本质与困境,不失为一种好的学术思路。不过,结构—制度分析由于过度关注事件的社会规则及其因果关系,忽视了社会规则的变动与经济社会制度的变迁对基层政权组织行为的影响。因此,一些学者从制度变迁的视野出发,力求将历时性与共时性统合起来,并以此充实和弥补结构—制度分析的不足,呈现乡村经济制度变迁与基层政权组织行为的互构关系与时空变化。在乡村经济社会制度中,财税制度、税费制度的变化与基层政权组织行为最为相关,研究成果也较为集中。因此,通过对上述制度与基层政权组织行为之变动关系的讨论,应该能够呈现制度变迁与基层政权组织行为的内在联系。

### 三、财政制度的变革与基层政权组织行为的运作

俗称“分灶吃饭”的乡镇财政体制自1980年正式实施,期间经历1985年和1988年两次变革,总体趋势是放权让利,扩大地方政府的自主性。但

自1994年开始,国家财政制度由包干制改为分税制,财政收入和分配领域中发生了重大变化。分税制并没有有效地均衡地区间因经济发展不平衡而带来的区域差异,一个重要原因就在于分税制带来的集权效应引起地方政府行为的一系列变化,地方政府开始积极从预算外、尤其是从土地征收中为自己聚集财力,形成了一种“二元财政”结构格局。之后,随着农业税的全面取消,分税制逐渐被中央推行的全面转移支付制度和以项目制为基础的财政转移制度所取代。在这一制度变迁过程中,基层政权的组织行为发生了根本性变化。

学术界对乡镇财政和税费改革问题的研究始于1990年代初期。王绍光从中央与地方关系出发,探讨了以分灶吃饭为基础的财税包干制度和以中央税、地方税和共享税为主要内容的分税制对中央地方关系与基层政权行为的影响。他指出,1980年代中央实行分灶吃饭的财税制度改革实际上是中央被迫向地方妥协的结果,是中央想通过放权让利的方式来激发地方政府的积极性,并通过进一步的财政分权来使中央收入随地方收入同步增长。这种财税制度一方面确实调动了地方政府、特别是基层政府的积极性和创造性,赋予了地方政府广泛的自由裁量权,但最终却造成了中央财政递减,地方财政递增,越过了分权的底线,由此造成了一系列严重的经济、社会与政治问题。这表明,中央—地方财政关系的制度设计存在严重缺陷,这导致了国家财政汲取能力的下降、地方机会主义的盛行。为克服分灶吃饭税制的弊端,1994年,中国实行了新的财税体制改革即分税制,这项税制改革的主要目的在于确保中央获得足够的财政收入。分税制建立在规范的体制基础上,从根本上改变了中央和地方间的税收分成方法,不允许地方政府擅自批准减免税,增设国税与地税系统,统一了税收管理,增强中央的财税汲取能力。不过,在财政支付责任划分、预算外资金监管、对中央行为约束等方面,分税制还存在一些悬而未决的问题。<sup>[4] (40-49, 103, 119-132)</sup>

在王绍光研究基础之上,周飞舟对分税制运行10多年来对形塑中央与地方、特别是县乡之间的组织行为方式进行了系统研究。他指出,分税制通过将税种分为相对固定的中央税、地方税和共享税三类,通过分设中央、地方两套税务机构并实行分别征税,通过实行税收返还和转移支付制度,克服了财政包干制带来的问题,造成了中央财权上收效益,增强了中央的财政实力和转移支付能力。同

时,分税制对地区间的财政平衡产生了越来越深刻的影响。由于中央的转移支付在地区间存在着严重的不平衡,使地区间的财力呈现出逐渐拉大的趋势,财力不均、公共服务水平不均的问题更加严重。同时,分税制对地方政府产生了一种驱赶效应,在一定程度上重塑了地方政府的行爲模式,使地方政府逐步将财政收入的重点由预算内转到预算外、由预算外转到非预算,从收入来源上看,县乡财政即从依靠企业到依靠农民负担和土地征收,从侧重工业化到侧重城市化。从这个意义上说,分税制带来的财政集权并没有起到真正规范地方财政行为的目的。<sup>[5]</sup>周飞舟等在对中西部几个乡镇财政运作过程进行个案研究的基础上,探讨了分税制背景下乡镇财政面临的困境及其运作机制。他们分析了乡镇财政的收支结构、乡镇财政面临困境的成因。<sup>[6]</sup>

进入新世纪以后,伴随着农村税费改革的全面推进,农业税被逐渐废止和取消。这一制度变革对基层政权的财税收入带来了根本性冲击,对其组织行为产生了重要影响。对此,周飞舟通过对税费改革过程中政府间财政关系的考察,发现过去一直依靠从农村吸取税费维持运转的基层政府正在变为依靠上级转移支付。在这个转变过程中,基层政府的行为模式也在发生改变,总的趋势是由过去的“要钱”、“要粮”变为“跑钱”和借债。在这种形势下,基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”。在税费改革前,农业税、“三项提留”和“五项统筹”成为了乡镇政府财政收入的主要构成部分。乡镇政府被农民表述为“要钱、要粮、要命”的汲取型政权。税费改革后,乡镇政府的财政收入主要源于县级政府的转移支付,特别是事权上收、工资统发的制度安排使乡镇政府变得像县级政府的派出机构,县级财政成为了乡镇财政的“家长”。这种关系的变化对乡镇财政的独立性和日常运作产生了严重影响,致使乡镇财政变得越来越“空壳化”,处于“有财无政”的半瘫痪状态。同时,由于工资统发,使乡镇人员的工资变得更有保障。这种财政制度的变化对基层政府的行为模式产生了巨大影响。税改后,为了维持乡镇政府的运转和各种目标管理,基层官员只能通过各种渠道跑项目要资金,四处借款。基层政权运作的基础正在发生静悄悄的变化,使其更加依赖于上级政府和民间的富裕阶层。在这一过程中,基层政权不但没有转变为政府服务农村的主体,而且正在同农民脱离其旧有的联系,悬浮于乡村社会之上,在国家与农

民之间造成了一种真空状态。<sup>[7]</sup>

随着农业税的全面取消和分税制的全面改革,各种财政资金开始以专项和项目的方式向下分配和转移,一种新的财政转移支付制度即项目制逐步形成。通过财政资金的专项划拨和转移支付,项目制形成了中央与地方、地方与基层政府之间较为复杂的责任利益联动关系,促成了一种新的分级治理机制的生成。从某种意义上说,以项目制为核心的财政转移制度和涉农项目重构了农村基层政权的组织行为方式与策略,产生了很多意外后果。它作为一种新的分层治理机制和制度,在一定程度上重塑了农村基层政权与地方政府、基层政权与乡村社会之间的组织行为关系与行动策略,使基层政权行为被项目牵着走。那么,什么是项目制、这一制度是如何运作和展开的,其形成的结构前提是什么,如何形塑和重构基层政权的组织行为,这一制度对乡村社会产生了哪些影响。针对上述问题,渠敬东、折晓叶、陈婴婴、周飞舟等学者进行了深入研究,这些研究对我们认清项目制的本质及其理解新时期基层政权的行爲逻辑提供了重要启发。

折晓叶、陈婴婴通过对财政转移支付项目进入村庄的社会过程进行个案分析,探讨了项目运作过程中的分级制度机制、运作模式、结果及其项目行动主体的行动策略和逻辑。这里所说的项目主要是指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种运作和管理方式,这些项目勾连着中央、地方和基层单位之间的权力与利益关系,形成了分级治理与分级运作的制度安排,即国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和基层组织的“抓包”机制。项目部门化及其“发包”,是将国家“大盘子”进行“条条”分割的过程,它遵循的是自上而下的分权分级控制逻辑。从国家视角看,项目是一个调动地方积极性的财政诱因,项目越多,动员地方的财力越充分。“打包”反映的是地方的应对策略,是通过配套政策和组织机制将“条条”重新又做成“块块”、“小盘子”的过程,它遵循的是自下而上的反控制逻辑、“项目—发展”逻辑和“运动式”动员逻辑。而基层组织和村庄“抓包”既是地方政府“打包”过程的延续,又是基层组织主动争取项目和提高村庄治理能力的过程,它遵循的是内外“对接”和“反控制”逻辑、村庄的自身发展逻辑和村庄的安全逻辑。因此,项目制呈现的,正是自上而下的控制逻辑与自下而上的反控制逻辑之间的互动关系以及中央、地方与基层社会之间的分级治

理逻辑。<sup>[8]</sup>

周飞舟从基层政府行为的角度出发,在大量的经验研究基础上,探讨了项目和专项资金的分配机制和使用过程。他关注的基本问题是,基层政府是如何使用上级的转移支付资金以及如何为农民提供服务的。周飞舟的研究发现,项目和专项资金一方面增强了从中央到地方职能部门的力量,在一定程度上弱化了乡镇政府的力量。但同时,基层政府通过改变自己预算支出结构的方式和分配过程,在一定程度上抵消了上级部门的意图,使这些专项资金很难到达乡村基层,实现服务三农的效果。<sup>[9]</sup>

在上述学者研究基础之上,渠敬东对项目制形成的结构条件、项目制呈现的新双轨制特征、项目制下的分级治理及其项目制对基层社会的影响进行了全面分析。他特别关注了项目制及项目进村对农村基层政权和基层社会所产生的各种负面后果。首先,项目思维是一种由点到面、点面结合的思维。所谓“点”就是树典型,通过示范效应来提高项目质量,通过突出案例来宣传项目的绩效和政绩;所谓“面”,项目要具有一定的覆盖范围,选择底子薄的村庄作为项目实施对象,既有助于提高项目的相对绩效和政绩,也有助于达到数字管理的量化标准。因此,依照这种实践逻辑,富裕村和薄弱村往往会成为项目实施的对象和“试点”。富裕村往往会借项目之势,四处举债,协调各项目之间的资金配置,综合投入村庄的公共建设。而对于薄弱村,在项目实施中更是负债累累。特别是项目制下的“配套资金”逻辑即项目输入必须要有配套资金、筹集资金必须借债举债,更是使试点村陷入了“举债式发展”的恶性循环中。从这个意义上说,项目制所造成的债务结构,已经使村落共同体不再以集体所有为其社会整合的基础,而逐渐转化为错综复杂的债务网路,由此,不仅集体成员间的社会性合约遭到破坏,整个村庄也会由于财务自主性的丧失而悬浮起来,最终导致空壳化。其次,由于财权上收和权力上移,项目制强化了县级政府和职能部门的权威,改变了基层社会的纵向治理结构。但是,由于项目制只考虑乡镇政府的“块块”危害,却没有认识到这一层级在基层治理中发挥的各种功能,特别是从财政上切断了乡镇政府与村庄之间的责任关系,使得广大地区的村级公共事务无法得到有效保护和协调,并造成了很多社会矛盾的累积效应,增加了基层社会的治理风险。其三,项目进村的过程,往往是多个项目承前启后持续投入和繁殖

的过程,增加了底层民众的生存安全和风险。在项目实施中,前一个项目留下或衍生出的问题,需要靠后一个项目来修正,后一个项目如果再出难题,再附加一个项目来补充。前一个项目的“果”,往往会成为后一个项目的“因”,由此形成一条持续投入的“项目链”。“果”与“因”反复循环,形成项目制特有的体制特性,使项目本身具有强大的繁殖能力,并持续产生累积效应。项目链形成的过程,也是持续改变基层社会结构的过程,这种结构风险和压力都可能落在底层民众身上,使他们成为系统风险的承担者。<sup>[10]</sup>

上述学者从制度变迁的逻辑出发,将基层政权置于特定的时空背景中,探讨了财政包干制、分税制、税费改革和项目制等财政制度的变革与转型对基层政权组织行为的影响。这些研究表明,基层政权的组织行为受制于乡村经济制度变迁逻辑。因此,应当从特定的时空背景和制度语境中来理解基层政权的行为。从制度变迁逻辑看,基层政权总体性的社会功能在弱化,上级政府对基层的控制正在逐步加强。

#### 四、结语与讨论

制度逻辑将基层政权行为视为一种制度行为看待,呈现出基层政权与乡村社会冲突的制度根源与制度矛盾,这为理解和把握基层政权组织行为提供了一个重要的分析框架,为从制度和法律层面规范基层政权行为与权威授权,推进基层政权改革与社会管理创新提供了新思路。因此,从结构——制度与制度变迁层面来理解基层政权行为遵循的是一种典型的社会学制度主义的分析范式。这种分析视角的长处,正在于从复杂多变的基层政权组织行为中探寻一些具有共性和规律性的深层因素,发现各种事件性行为背后的制度困境。正是因为这一优势,探寻基层政权行为的制度逻辑一直是社会学界的重要共识。

不过,制度逻辑由于过度强调基层政权行为的结构性和制度性因素,在一定程度上忽视了基层政权行为本身的自主性和主体性。基层政权作为存在于国家与社会之间的“第三领域”<sup>[11]</sup>,往往会在各种制度限定与乡土社会之间,寻找和拓展自身的生存空间,追求行为的自主性与独立性。因此,在基层政权的日常生活中,经常会出现对各种正式制度的非正式运作和变通,出现组织行为与制度的脱嵌。同时,制度逻辑由于过度关注制度规范与基层

政权行为之间的逻辑关系, 忽视了处于实践状态的基层政权行为的动态性、丰富性和复杂性。因此, 立足实践, 关注基层政权组织行为的实践过程、机制、技术与逻辑, 或许比抽象的制度思辨更重要。

尤为重要的是, 基层政权行为呈现的是政府间的权力利益关系的博弈过程, 这一过程既受到制度因素的限定, 更受到政府间自上而下的“压力型体制”与科层制权力关系的制约。从这个层面上说, 应当将基层政权的组织行为放置在政府间的权力与利益关系场域中理解, 进而探索在“目标管理责任制”、“压力型体制”、“行政逐级发包制”、“政治竞标赛模式”和“控制权”等多重机制的制约下, 县—乡各级政权之间的“责任—利益连带”关系与权力利益关系, 解释乡镇政权与上级组织之间盘根错节的互构关系与行为。

总之, 基层政权组织行为受到多重逻辑的限定, 是一种被制度逻辑、压力型关系、基层政权主体性等多重逻辑制约的行为。制度逻辑在解释基层政权行为时, 一方面彰显了制度因素的重要性, 但同时还应当考虑到他因素, 特别是基层政权本身的主体性与政府间盘根错节的权力与利益关系对塑造基层政权组织行为的意义。

参考文献:

- [1] 谢立中. 结构—制度分析, 还是过程—事件分析? ——从多元话语分析的视角看[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2007(4).
- [2] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [3] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [4] 王韶光. 分权的底线[M]. 北京: 中国计划出版社, 1997.
- [5] 周飞舟. 分税制十年: 制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6).
- [6] 周飞舟, 赵阳. 剖析农村公共财政: 乡镇财政的困境和成因: 对中西部地区乡镇财政的案例研究[J]. 中国农村观察, 2003(4).
- [7] 周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权: 税费改革对于国家和农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3).
- [8] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑: 对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4).
- [9] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目制”[J]. 社会, 2012(1).
- [10] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5).
- [11] 黄宗智. 中国的“公共领域”与“市民社会”: 国家与社会间的第三领域[A]. 邓正来, 亚历山大. 国家与市民社会: 一种社会学理论的研究路径[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.

(责任编辑: 赵广示)

## Institutional Logic of Organizational Behaviors by Grass-roots Government: Based on an Inspection and Analysis of a Literature Review

MA Liang-can , WANG Yi-fan

( College of Law , Guizhou University , Guiyang , Guizhou 550025 , China )

**Abstract:** It is an important academic tradition to explore the institutional logic of the organizational behaviors by the grass - roots government in the society , which has resulted in two theoretical perspectives: the structural - institutional analysis and the perspective of institutional change. The structural - institutional analysis pays attention to how the social structure and institution limits the grass - roots government behavior , with a stress on the restriction from social structure and rules on its organizational behavior and with the features of its social rules for organizational behaviors intending to demonstrate the relationship between the social structure and the organizational behaviors by the grass - roots government. However , the perspective of institutional change tries to present the logical relationship between the organizational behaviors by the grass - roots government and the social economic institutional change from the dynamic space - time background in the rural areas , which highlights the significance of the social economic institutional change in the rural areas to remodel the organizational behaviors by the grass - roots government. The institutional logic highlights the importance of institutional factors on the organizational behaviors by the grass - roots government , the deficiency of which is to neglect the impact of autonomy of the grass - roots government and the entangled power relations among governments to shape their organizational behaviors.

**Key Words:** grass - roots government; organizational behavior; structural - institutional analysis; institutional change perspective