

# 约束型控制:基层运动式治理有效运转的内在机理

——以豫北S镇为例\*

韩玉祥<sup>1,2</sup>

(1.武汉大学马克思主义学院,湖北武汉430072;2.西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西杨凌712100)

**摘要:**通过上级督查考核、工作小组领导、联村干部督办、政策宣示宣讲等一整套自上而下的“动员体系”,基层运动式治理得以有效运转。约束型控制是基层运动式治理有效运转的内在机理,蕴含着控制与反控制。一方面,约束型控制包括“权威—利益控制”“权威—压力控制”“情感—关系控制”“程序—规则控制”四重控制机制,从而使基层运动式治理呈现简约高效和责任压实的特点;另一方面,约束型控制嵌入“沟通调适—反控制”“软性约束—反控制”“合法合规—反控制”三种反控制机制,从而使基层运动式治理呈现适度供给的特点。约束型控制使国家权力下沉实现合法性与有效性的双重统一,改变了基层权力结构和关系结构。行政发包制是约束型控制的制度基础,完善基层运动式治理应当从机制和体制两方面入手。在机制方面,基层运动式治理须建构约束型控制的组织控制方式;在体制方面,我国应当继续加强行政发包制建设。

**关键词:**运动式治理;动员;组织控制;约束型控制;行政发包制

中图分类号:D630

文章编号:1007-4074(2023)04-0150-11

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22ZDA101)

作者简介:韩玉祥,男,武汉大学马克思主义学院博士研究生,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师。

## 一、问题提出与研究脉络

我国科层体制下的常规治理不仅具有“照章办事”“循规蹈矩”的弊端,还表现出“策略主义”“不出事”<sup>[1]58</sup>“形式主义”<sup>[2]</sup>的逻辑。运动式治理在克服常规治理的弊端方面发挥了一定作用。从建国初期大大小小的政治运动,到改革开放后的严打运动,再到现阶段在道路交通安全、环境保护等领域开展的综合执法与专项整治行动<sup>[3-4]</sup>,这些都表明运动式治理同常规治理一样,是增强国家

基础能力、实现国家政权建设的有效手段。运动式治理并不是常规治理的补充形式,反而日益成为国家治理的重要范式,具有不可替代的独立价值<sup>[5]</sup>。

然而,运动式治理也并不完善。运动式治理常常出现“寡头统治铁律”<sup>[6]</sup>“过度供给”<sup>[7]</sup>“过度维稳”<sup>[8]</sup>的激进现象,也常常出现“剧场政治”“共谋行为”<sup>[9]</sup>“机会主义”<sup>[10]</sup>“数据篡改”<sup>[11]</sup>的保守现象。在此背景下,探讨运动式治理有效运转的内在机理成为国家治理现代化的重要议题,具有

很强的理论意义与现实意义。

对于运动式治理有效运转的内在机理的研究,学界论述颇丰。学界主流观点认为运动式治理的核心是通过政治动员、行政体制内动员等一系列动员机制在短时间内集中人财物各类资源,开展一场疾风骤雨式的集体行动,从而有效地完成各类治理任务<sup>[12]</sup>。动员过程实现了人与事的有效转换,通过对人的治理实现对事的治理<sup>①</sup>。有学者尝试从“首长负责制”“驻村工作队”“群众动员”等动员形式或动员过程的角度解释网格化动员的运行机理<sup>[15]</sup>,但无法揭示动员形式、动员过程与治理绩效之间的实质关联。为了深入阐释动员形式、动员过程的内在机理,学界主要从组织激励理论和组织控制理论两种路径出发进行分析论证。组织激励理论认为,在权威型政府和压力型体制下,运动式治理通过晋升提拔、绩效考核、追责、奖惩等制度形式实现对科层内部的政治激励,从而提高治理绩效<sup>[13-14]</sup>。组织控制理论认为,运动式治理通过行政命令、行政集权等强制性控制手段直接调动基层干部的工作积极性,从而提高治理绩效<sup>[15-16]</sup>。

组织激励理论和组织控制理论颇具启发性,但是,两种理论依然具有局限性。组织激励理论侧重通过物质激励、政治晋升等符合个人利益追求的手段解释动员过程。但基层运动式治理实践表明,通过权威、情感、技术、规则等手段调动基层

干部与群众的积极性也是重要策略。组织控制理论进一步弥补了组织激励理论的不足。然而,学界对于组织控制理论的阐释尚不够全面、系统、深入。其一,学界对组织控制理论的控制机制的论述尚不够完善。既有研究主要强调“命令—控制”的控制机制,忽略了基层运动式治理中存在的“权威—控制”“技术—控制”“规则—控制”等其他控制机制。其二,学界对组织控制理论的控制机制的论述没有有效区分强制性控制与激励控制。公共管理中,为实现组织目标,组织需要对人的机会主义行为进行控制。控制机制包括强制性控制和激励控制两种控制路径<sup>[17]</sup>。然而,学界则将组织控制等同于强制性控制。其三,学界对组织控制理论的控制特点及其方式的描述尚不够凝练。

为此,笔者尝试沿着组织控制理论的视角,从控制特点、控制方式、控制机制、控制结果等方面较为全面、系统、深入地阐释基层运动式治理组织目标和治理绩效的达成。本文的分析思路如下(图1):首先,笔者将呈现S镇运动式治理的动员形式与治理绩效,描绘运动式治理的基层图景。其次,从组织控制的分析视角出发,揭示基层运动式治理动员形式中的控制方式、控制特点、控制机制,从而揭示基层运动式治理有效运转的内在机理。最后,笔者继续讨论基层运动式治理组织控制方式形成的前提条件,进一步揭示基层运动式治理有效运转的制度基础。

图1 约束型控制与基层运动式治理的有效运转

① 本文着重强调基层运动式治理对人的动员及组织控制过程,而不是强调运动式治理过程中的部门整合、资源整合和条块整合。因为运动式治理的核心是通过对人的治理实现对事的治理,对人的积极性调动的过程便自然实现了部门整合、资源整合和条块整合。因此,对人的动员及组织控制过程是本文论述的重点。

## 二、基层运动式治理的动员形式与治理绩效

河南省新乡市 S 镇在阶段性或长期性中心工作中均采取督查考核!工作领导小组!联村干部包村督办!政策宣传一整套自上而下的动员方式" S 镇通过多元化的动员机制打破了乡村干部各就其位!按部就班的运作过程<sup>①②</sup>其为中心工作的运作方式属于典型的运动式治理" S 镇的运动式治理有效运转%表现出良好的治理绩效"总体来看%镇的运动式治理具有简约高效!责任压实和适度供给的特点%而非呈现 &过度供给' &剧场政治'等激进或保守现象"

### (一)基层运动式治理的动员形式

运动式治理的动员过程依赖一整套动员体系" S 镇的运动式治理过程包括县政府对乡镇政府的动员!乡镇政府内部的动员!乡镇政府对村级组织的动员和村级组织对村民的动员四个层次<sup>①</sup>"县政府对乡镇政府的动员形式表现为督查考核%乡镇政府内部的动员形式表现为工作领导小组%乡镇政府对村级组织的动员形式表现为联村干部包村督办%村级组织对村民的动员形式表现为政策宣传"这四个层次的动员形式组成命令(指示)\*组织\*执行\*

联村制度是中西部地区乡村治理的常规制度。S镇的联村制度呈现三级架构,由包点领导、点长、包村干部三类群体组成。包村干部一村一名,一般由乡镇普通干部担任。点长一般由乡镇中层干部担任,负责领导管理3或4个村子的包村干部,类似于“片长”。包点领导一般为乡镇党委班子成员。由包点领导、点长、包村干部组成的联村干部长期负责定点村庄、定点片区的治理事务,形成了稳定的关系网络。例如,S镇D村的包村干部、点长、包点领导定点联系该村长达10年有余。在运动式治理中,乡镇政府主要通过联村干部包村督办的形式动员村级组织。联村干部包村督办指联村干部负责督促落实定点村庄的各项中心任务。包村督办期间,包点领导主要负责现场动员、布置安排、检查指导等宏观方面工作,点长和包村干部负责具体工作的传达、分派、督促、落实、协调、沟通等。例如,在高铁环保线工作中,包村领导负责强调、批评、约谈、视察;点长、包村干部和村干部则共同参与具体工作,督促村干部完成任务;村干部则将实际困难、工作进度汇报反馈给点长和包村干部。

#### 4. 村级组织对村民的动员形式:政策宣传

意识形态宣传是运动式治理中的常用手段。S镇村级组织对村民的动员形式主要为政策宣传,包括集中宣传和包户宣传两种形式。其一,集中宣传是通过开会、标语、大喇叭、微信群开展日常化的宣传工作,每天负责转发或广播相关政策信息。其二,包户宣传是在中心工作中村干部被分配相同户数,负责每家每户上门宣传政策。S镇村干部的工作方式主要是通过包户宣传来完成治理任务的,很少使用乡土关系网络摆平理顺。S镇某村村干部讲:“我们做工作都是自己去,不找亲戚朋友做工作。我们先把国家政策讲明白、讲透彻,告诉村民这是国家政策。一般大家都比较配合,不配合的村民我们每天上门讲(宣传)政策”。简言之,村级治理主要通过“国家政策话语”的政治动员方式完成治理任务。

#### (二) 基层运动式治理的治理绩效

欧阳静在分析基层运动式治理的有效性时提出政府有效性和社会有效性的分析框架。政府有效性指自上而下的有效性,即国家意志和政策可以准确、及时地贯彻;社会有效性指自下而上的有

效性,即国家意志或政策的执行带来了国家发展、社会平等和有序<sup>[22]</sup>。通过一整套动员体系,S镇的运动式治理有效运转,表现出良好的治理绩效。S镇运动式治理的良好绩效具体体现为运动式治理的简约高效、责任压实和适度供给。其中,简约高效和责任压实体现出基层运动式治理的政府有效性,适度供给则体现出基层运动式治理的社会有效性及合法性。

#### 1. 运动式治理呈现简约高效特点

S镇运动式治理的简约治理表现在人员简约和经济激励简约两个方面。其一,人员简约。以江苏为代表的东部沿海地区,某郊区乡镇工作人员多达300人,每个下辖村级组织有社保员、后备干部等临聘人员。S镇乡镇干部只有90人,下辖行政村也很少有临聘人员。其二,经济激励简约。S镇乡镇干部,基础工资约3000元/月,绩效工资210元/月,主职村干部工资2250元/月,副职村干部工资1850元/月,没有绩效工资,没有年终奖。乡镇排名考核主要以批评、约谈等负向激励为主,正向激励也主要是荣誉表彰。可以说,除了少量晋升提拔的外在激励外,S镇的激励机制很不健全。

S镇运动式治理的高效治理表现在人员运转高效和工作运转高效两个方面。其一,人员运转高效。“人少事多”“钱少事多”是S镇治理的典型特点。在运动式治理期间,S镇乡镇领导及普通工作人员全部加班加点,“5+2”“白加黑”是工作常态。此外,乡镇干部在运动式治理期间常常一人多岗,既要完成本职工作,又要完成多项中心工作。其二,工作运转高效。S镇运动式治理过程中,工作安排的布置、协调、监督、落实等高效运转。首先,工作布置环节,乡镇领导的人格化布置方式可以区分轻重缓急。不同于科层治理,乡镇领导在运动式治理中呈现“政治官僚”<sup>[6]</sup>特点。人格化的布置方式促使乡镇工作人员集中力量攻坚克难,而不是被办事留痕等虚事过度束缚,因而治理力量能被合理有效安排。其次,工作协调环节,部门协调和乡村协调制度化运作。工作领导小组中,乡镇领导通过调度会、现场会协调各个部门。联村干部包村督办中,点长和包村干部作为乡镇干部代表发挥枢纽作用,向下沟通协调村干部,向上沟通协调乡镇领导和各个部门,实现行政体系

与自治体系的有效衔接。再次,工作监督环节,暗访督查与包村督办起到实质性监督作用。S镇的监督体系较少使用台账式监督,而是通过暗访督查和包村督办的形式进行实地考察,具有实质性的监督效果。最后,工作落实环节,S镇能够短时间落实工作并具有累积效应。S镇在环保拆违工作中,仅仅耗时2个多月便完成工作。S镇在宅基地改革工作中,则仅仅耗时1个月便完成工作。此外,工作落实也具有累积效应。例如,S镇的宅基地改革对一户多宅并没有采取直接腾退的方式,而是采取收费形式,即不影响土地规划的情况下进行一定程度的灵活变通。这种灵活变通的目的在于让村民逐渐形成“公地意识”,从而为后续工作的进一步开展积累势能。

### 2. 运动式治理呈现责任压实特点

运动式治理上下级之间会出现相互包庇的共谋行为,并通过剧场化的政治仪式应付上级,呈现利益共谋特点。而S镇的运动式治理则呈现上下级之间的责任压实特点。责任压实表现在责任心、责任连带、责任共担三个方面。首先,责任心是乡村干部的重要工作动力之一。大多数没有晋升提拔机会及高福利待遇的乡村干部普遍认为工作落实属于自己的本职工作,自己有责任完成这些本职工作。其次,责任连带方面,县、乡村之间具有属地责任,乡镇领导、乡镇各个部门、村干部之间实现了责任捆绑。最后,责任共担方面,以领导班子为核心的干部群体示范带头,统筹协调各项治理事务,共同分担上级任务。

### 3. 运动式治理呈现适度供给特点

运动式治理中,过度执法或过度供给的激进现象经常会出现。然而,S镇的运动式治理既不激进,也不保守,呈现适度供给的治理样态。这种适度供给限制了国家权力对基层社会的过度侵蚀,提高了运动式治理的社会有效性或合法性。适度供给体现在合格型治理、分类治理和合规治理三个方面。其一,S镇呈现合格型治理的治理样态。一方面,运动式治理过程中,基层组织有效落实各项治理事务。另一方面,基层组织没有走向极端,不是“顶格管理”<sup>[23]</sup>的逻辑。在美丽乡村建设和人居环境整治工作中,很多地区争先,耗费大量人力、物力、财力完成治理任务,却导致村级负债等问题。S镇的人居环境整治则只是清

扫路面,没有出现墙面刷白、人造景点等过激行为。其二,S镇呈现分类治理的治理样态。S镇在宅基地改革等政策执行过程中采取因地制宜的分类治理策略,考虑各个村庄的村情民风,工作推进过程中没有出现一刀切现象。其三,S镇呈现合规治理的治理样态。以S镇环保拆违工作为例。2018年,S镇R村有43家中小型水泥管厂面临拆违,执法难度很大。很多地区在环保拆违工作中产生较大的官民冲突。相反,S镇不仅在1个多月的时间内完成了拆除工作,并且实现了地方社会秩序的平稳过渡。原因在于,S镇的运动式治理强调依法依规治理,其在专项执法过程中重视与司法部门的联合执法,依据法律规定和国家政策进行环保拆违,提高了政策执行的合法性。此外,S镇在环保拆违中重视说服教育和交流沟通。S镇党委书记承诺给水泥管厂老板们重新划拨80亩建设用地指标用于工业园区建设,小老板们可以自愿入股,安置了一部分水泥管厂的老板。

## 三、基层运动式治理有效运转的内在机理

基层运动式治理通过一系列动员形式取得了良好的治理绩效。然而,这些动员形式是如何发挥作用的?这些动员形式又如何转化为良好的治理绩效?实际上,这些动员形式内部隐匿着一整套组织控制方式,从而转化为治理效能,进而实现组织目标。S镇运动式治理的组织控制方式表现出“约束型控制”的特点。约束型控制内在蕴含着控制与反控制的悖论,其主动嵌入和主动制造了反控制机制,从而呈现为自我约束的组织控制方式。约束型控制过程同时是权力渗透的过程,是特殊的权力实践过程,改变着基层权力的运作方式。这便是基层运动式治理有效运转的内在机理。

### (一) 约束型控制的内在机理

不同的支配方式形塑不同的权力类型。S镇的运动式治理呈现出“约束型控制”的组织控制方式,很大程度上影响着权力运作的过程。

一方面,约束型控制蕴含着控制与反控制的悖论。一方面,约束型控制的控制机制实现对治理主体的强控制,进而使运动式治理呈现简约高

效和责任压实的特点。另一方面,约束型控制却在内在嵌入了反控制机制,避免了对治理主体的宰制,从而使运动式治理呈现适度供给的特点。其中,控制机制的特殊性,使控制机制不断再生产着反控制机制。另一方面,约束性控制改变着权力运作的方式。约束型控制作为国家权力实践的一种组织控制方式,使国家权力渗透实现合法性与有效性的双重统一。国家权力构建了简约高效的强控制机制,实现权力的有效渗透;国家权力通过内在嵌入反控制机制防止寡头统治铁律,实现权力的合法渗透。最终,约束型控制使基层权力运作表现出“强而不霸”的权力结构和“责任共担”的关系结构,从而使基层运动式治理有效运转。

## (二)约束型控制的控制机制与反控制机制

接下来,笔者将呈现约束型控制的控制机制与反控制机制,并论述两类机制的内在关系。约束型控制的控制机制包括“权威—利益控制”“权威—压力控制”“情感—关系控制”“程序—规则控制”四重控制机制,反控制机制包括“沟通调适—反控制”“软性约束—反控制”“合法合规—反控制”三种反控制机制。控制机制与反控制机制相辅相成、互为支撑,共同形塑了约束型控制的组织控制方式。

### 1.约束型控制的控制机制

约束型控制的控制机制包括“权威—利益控制”“权威—压力控制”“情感—关系控制”“程序—规则控制”四重控制机制。这四重控制机制建立了自上而下的强控制网络。一方面,控制网络强化基层组织和基层工作者的服从与执行面向,防止剧场政治和上下合谋的保守主义现象。另一方面,控制网络较少使用经济激励的控制手段,形成简约高效的控制方式。如此,四重控制机制便转化为运动式治理的良好治理绩效。

首先是“权威—利益控制”。“领导重视”<sup>[24]</sup>“高位推动”<sup>[25]</sup>是我国国家治理的独特现象。各级党委领导的高位推动之所以能够有效聚集人力、物力、财力,重要原因便是党委权威背后所拥有的政治权力。在我国党管人才的人事体制下,县乡党委书记具有人事建议权和班子评价权。上级党委掌握着下级的晋升提拔权,具有很强的组织控制能力,从而实现对下级干部的“权威—利益控制”。S镇运动式治理中,上级对乡镇工作的督

查考核影响乡镇党委书记的荣誉表彰。如此,督查考核影响着上级党委领导对乡镇党委书记的政治印象和政治评价,与政治晋升勾连在一起。同样,在工作领导小组中,乡镇党委领导负责统筹协调,将治理事务高度政治化,转变为“领导交办”的治理事务,影响着乡镇党委书记对乡镇干部的政治评价。

其次是“权威—压力控制”。有学者认为在“物质激励”的弱化、“晋升激励”的不确定性情况下,政策执行越来越依靠自上而下的“压力”施加<sup>[26]</sup>。我国党委统筹的特殊设置,使党委领导班子具有极高的政治权威,成为压力传导的主要方式。在基层运动式治理过程中,党委领导牵头、协调、强调、部署、宣传、视察等行为策略营造权威强制的政治高压氛围,实现自上而下的“权威—压力控制”。S镇的运动式治理表明,“领导施压”是组织控制这部分干部群体的重要手段之一。在工作领导小组的组织控制过程中,乡镇党委书记亲自调度、亲自部署,通过政治挂帅将中心工作转变为政治任务。乡镇内部形成极强的政治氛围和政治压力,强化了乡镇普通干部的重视程度,从而实现有效的行政统合与权威动员。在联村干部包村督办过程中,作为党委班子成员的包点领导到村庄开会、布置、强调、视察等。在这种领导交办政治任务的政治仪式中,村干部必须无条件服从。政治高压实现了对村干部群体的心理控制。点长和包村干部的在场化督办,更是扮演着党委领导24小时在场施压的权威角色。在政策宣传过程中,集中宣传和包村宣传都不断援引国家政策话语,营造国家在场、领导在场的政治氛围,从而通过政治权威动员实现对村民的“权威—压力控制”。

此外,为了强化“权威—压力控制”,基层运动式治理融合了许多治理手段,“技治主义运动式治理”<sup>[27]</sup>的趋势越来越明显。S镇在运动式治理过程中,通过暗访督查、包村督办、调度会等治理手段进行压力传导,将基层干部的时间与空间高度组织化,将各个部门的人力与物力高度组织化,从而实现了对基层干部的高效动员。在督查考核中,县级政府会采取跟踪式暗访督查的方式,从而保证乡镇干部时间和空间的高度在场。在乡镇工作领导小组中,乡镇党委领导定期召开调度会,定期整合人力、物力、财力,实现人员安排、时间安排、

资源安排的最优化配置。在联村干部包村督办过程中,点长和包村干部的在场化监督、督促制度,将村干部的工作时间、工作地点高度组织化,最大限度地提高了工作效率。

再次是“情感—关系控制”。乡镇政权运作常常以非正式的方式实现正式权力的运作<sup>[28]</sup>。这种非正式治理尤其体现为情感与政治互相关联的现象,是一种有效的情感治理手段<sup>[29]</sup>。联村制度是情感缔结的制度化方式。在联村干部长达10余年的包村工作中,通过工作、吃饭、喝酒等日常化互动,包点领导、点长、包村干部和村干部之间缔结了深厚的情感和友谊。如此,联村制度建立了乡镇干部与村干部之间的私人情感关系,并将私人关系网络转变为制度化的情感控制网络。当上级下达治理任务时,村干部会主动配合老朋友的工作,避免乡镇干部受到处分。乡镇干部也会主动帮助村干部协调行政资源,协助村级日常事务等等。

最后是“程序—规则控制”。运动式治理和常规治理在同一政策领域、同一时间段中,不仅可以并存、互赖,还能够发挥“协同效应”<sup>[30]</sup>。一方面,S镇的运动式治理使用了非常规手段。另一方面,S镇的运动式治理也按照固定的程序和规则办事,表现出常规治理的典型特点。S镇的运动式治理过程中,村级组织对村民的动员过程,实现了对村民的“程序—规则控制”。在S镇的宅基地改革中,S镇各村级组织对村民的组织动员强调通过“四议两公开”的民主程序形塑公共规则和公共认同。通过多轮次的民主程序,村两委、党员、村民代表及村民等当面提出建议或疑问,村级组织当场对此作出相关的解释与回应。村民理解并认同了法律法规及国家政策,不再站在村级组织的对立面,甚至,村民反过来支持、尊重村级组织,一定程度上强化了村级组织的政策执行能力,实现了“程序—规则控制”。

## 2. 约束型控制的反控制机制

约束型控制在实现强控制的同时,会嵌入“沟通调适—反控制”“软性约束—反控制”“合法合规—反控制”三种反控制机制。其一,人格化的监督控制方式嵌入双方主体之间的情感缔结与沟通交流,将控制与被控制的过程转变为双向互动的过程,形成了“沟通调适—反控制”的机制。其二,

S镇通过情感网络、权威网络和技术网络等软性约束手段的多重叠加与组合形成强控制网络,但每一个单独的软性约束控制手段又使被控主体具有一定程度的反控制空间,形成“软性约束—反控制”的机制。其三,S镇的“程序—规则控制”反过来约束着公权力的行使方式,使权力运作走向合法合规,形成了“合法合规—反控制”。这三种反控制机制,一定程度上弱化了自上而下的强控制,避免了对治理主体的宰制,从而防止运动式治理的过度供给。

首先是“沟通调适—反控制”。以跟踪式督查、会议督查、联村干部包村督办、村干部包户宣传为代表的控制方式,内在却蕴含着各级主体之间的沟通反馈机制。跟踪式督查、会议督查、包村督办及包户宣传属于人格化的监督控制方式,必然嵌入双方主体之间的情感缔结与沟通交流。如此,这种人格化的监督控制方式不是单向度的监督与被监督、控制与被控制的过程,而是双向互动的过程。下级主体向上级主体沟通反馈,促使上级主体不断调试治理目标、治理策略、治理手段、治理节奏等。各级主体之间的垂直化关系便一定程度上转变为较为扁平的互动合作关系,形成了“沟通调适—反控制”机制。比如,在土地流转的包户宣传工作中,村民向村干部说明自己不想流转土地的原因是子女不担负赡养义务;在疫苗下乡工作中,村干部向乡镇干部反映疫苗下乡工作需要延长工作时长;在高铁环保线征拆工作中,由于工作难度大、村民不配合,乡镇干部向县级政府反馈延长工作时间,并得到批准。

其次是“软性约束—反控制”。虽然S镇的运动式治理使用了“权威—利益控制”的手段,但S镇经济激励的控制手段非常有限。S镇的运动式治理更多通过情感网络、权威网络、技术网络建立强组织控制体系。不同于经济激励的刚性控制手段,情感控制、权威控制、技术控制、规则控制等控制手段具有弹性软约束的控制面向。如“情感—关系控制”和“权威—压力控制”都以基层干部的心理顺从、情感认同为前提条件。情感网络、权威网络、技术网络和规则控制等软性约束手段的多重叠加与组合依然能够形成强控制网络。但是,任何单独的软性约束控制手段却不能对被控制对象产生宰制效应,被控主体具有一定程度的反控

制空间,从而表现出不同意、讨价还价、寻求帮助、沟通反馈、合理变通等行为。村民的反控制行为表现为不同意与讨价还价。比如,在高铁环保线征拆工作中,一位村民不愿意搬迁,最终也没有拆迁,村民有不同意的权利;在环保拆违工作中,村民们找乡镇领导重新审批了一处工业园区,与乡镇领导讨价还价。村干部的反控制行为表现为寻求帮助和沟通反馈。比如,在各项工作落实中,村干部无法完成群众工作,便请求乡镇干部共同工作;在疫苗下乡工作中,村干部无法完成相应指标,向乡镇干部沟通反馈以延长工作时间。乡镇干部的反控制行为则表现出合理变通及沟通反馈。在高铁环保线征拆工作中,由于部分村民不搬迁,乡镇干部在县级政府的协调下稍稍调整了高铁环保线规划线路;在宅基地改革工作中,由于村民不拆老宅基地,乡镇干部放宽审批权,允许未成年的儿子提前审批宅基地,从而有助于工作开展;在美丽乡村建设中,由于项目程序花费较多招投标资金,乡镇向县级政府申请拆分工程项目为多个小项目,节省了项目招投标的程序资金。

最后是“合法合规—反控制”。S镇的“程序—规则控制”有利于通过法律法规及公共规则实现组织控制,同时反过来约束着公权力的行使方式,使权力运作走向合法合规。一方面,“程序—规则控制”吸纳了社会参与,提高了政策规定的合法性。如上所述,S镇宅基地改革中的实施办法需要经过“四议两公开”的民主程序,这必然要求政策规定具有社会有效性及合法性,防止国家权力对基层社会的过度侵蚀。另一方面,“程序—规则控制”实现了信息公开,有利于社会监督。比如,S镇的环保拆违工作中,村民知法用法,形成对执法过程的社会监督。环保拆违工作必须联合司法部门,在法律法规及政策规定范围内执法用法,形成对暴力执法的“合法合规—反控制”。

### 3. 控制机制与反控制机制的内在关系

约束型控制的控制机制与反控制机制不是冲突与对立的关系。两者并不矛盾,反而相互交融。一方面,控制机制衍生出反控制机制。约束型控制的控制机制呈现人格化控制、软性控制和规则控制三大特点。人格化控制给予下级沟通反馈的空间,从而再生产了“沟通调适—反控制”。软性

控制给予下级不同意、讨价还价、寻求帮助、沟通反馈、合理变通的反抗空间,从而再生产了“软性约束—反控制”。规则控制使公权力行使依法依规,从而再生产了“合法合规—反控制”。质言之,控制机制再生产着反控制机制,反控制机制内生于控制机制。另一方面,反控制机制滋养着控制机制。反控制机制使控制机制的使用更具合理性和合法性。反控制机制倒逼上级不断调整控制策略,提高控制机制使用的合理性。反控制机制使上级回应下级需求并不断调整治理目标、治理方式、治理手段、治理节奏等,提高了下级对控制过程和控制机制使用的合法性认同,使控制机制的使用具有了可持续性和延展性。概言之,约束型控制中的控制机制与反控制机制相辅相成、互为支撑,这便是约束型控制的特殊的组织控制方式。

## 四、约束型控制的制度基础

运动式治理资源调配、动员、控制的过程需要具有相应的权力架构与制度保障<sup>[31]</sup>。那么,约束型控制的运行究竟基于何种制度?研究发现,约束型控制中四重控制机制的形成以人事权与指导权的上收、实际控制权的下放和政治权威的强化为前提条件。显而易见,约束型控制与上下级之间的行政权分配,与结果考核的内部控制方式紧密关联。这恰恰与行政发包制高度耦合。质言之,行政发包制是约束型控制形成的制度基础。

首先,人事权与指导权的上收。S镇运动式治理中,上级对乡镇党委领导班子的组织控制、乡镇党委领导班子对乡镇干部的组织控制都离不开上级对下级人事控制权的掌握。正是由于上级掌握下级的人事控制权,“权威—利益控制”的组织控制机制才得以形成。此外,S镇运动式治理中,上级具有对下级的指导权,要求下级按照固定的程序与规则办事,从而形成“程序—规则控制”的组织控制机制。

其次,实际控制权的下放。上级对S镇的督查考核和S镇对村级组织的包村督办均未采取千分制考核的过程考核方式,从而呈现“弱排名激励”<sup>[32]</sup>的考核形式。这种以结果为导向的考核形式赋予乡镇更多自主制定考核标准和考核方式的行政权力。如此,乡镇具有布置安排各项治理事

务的自主权空间,掌握着政策执行方式、政策执行力度和政策执行进度等权力,即乡镇具有执行权、决策权等实际控制权。正是基于实际控制权的下放,乡镇自主安排各项治理事务才成为可能,乡镇才能探索出“情感—关系控制”和“权威—压力控制”中的“时空—技术控制”等多元化治理手段和治理策略,从而最大限度地调动乡村干部的工作积极性。

最后,政治权威的强化。“权威—压力控制”是组织控制机制的重要手段。正是如此,许多学者将中国的运动式环境治理模式概括为典型的环境威权主义模式<sup>[33]</sup>。政治权威及其权威体系的再生产是S镇运动式治理有效运转的中心枢纽。实际控制权的下放强化了乡镇党委书记的行政权力,并同乡镇党委书记的人事控制权形成叠加效应,实现乡镇领导干部的权威强化及其再生产。于是,乡镇党委书记的动员能力大幅提升,“权威—压力控制”的组织控制机制才成为可能。

行政发包制包括行政权分配和内部控制两个重要纬度。在行政权分配上,发包方拥有正式权威和剩余控制权,掌握着承包方的人事控制权、监察权、指导权和审批权等;承包方则拥有执行权和决策权等实际控制权。在内部控制上,以结果考核和控制为导向,承包方拥有许多自由裁量权<sup>[34]</sup>。显而易见,约束型控制的运行基础与行政发包制高度耦合。其一,约束型控制以人事权和指导权的上收、实际控制权的下放为前提,与行政发包制的分权结构不谋而合。其二,约束型控制也采取结果考核的内部控制方式,赋予乡镇干部很多自由裁量权。其三,约束型控制的政治权威强化亦是行政权分配的结果。概言之,行政发包制是约束型控制生成的制度基础。

## 五、结论

基层运动式治理是基层治理的重要范式。如何使基层运动式治理良性运行?如何使基层运动式治理避免“寡头统治铁律”“剧场政治”等激进或保守现象?为此,揭示基层运动式治理有效运转的内在机理便成为基层治理现代化的重要议题,具有重要的理论和现实意义。

据此,本文主要聚焦于四方面内容。第一,学

界从组织激励理论和组织控制理论的视角,深入揭示了动员形式如何转化为治理绩效,抓住了运动式治理有效运转的内在机制。然而,组织激励理论无法涵盖多元化动员的全部机理,组织控制理论的阐释亦不够全面、系统、深入。为此,笔者尝试沿着组织控制理论的视角,从控制形式、控制特点、控制方式、控制机制、控制结果等方面较为全面、系统、深入地阐释基层运动式治理组织目标和治理绩效的达成。第二,以S镇的实践经验为例,通过督查考核、工作领导小组、联村干部包村督办、政策宣传—整套动员体系,实现基层运动式治理有效运转。第三,基层运动式治理的组织控制方式呈现“约束型控制”的特点。约束型控制内在蕴含着控制与反控制的悖论。约束型控制包括“权威—利益控制”“权威—压力控制”“情感—关系控制”“程序—规则控制”四重控制机制,从而使运动式治理呈现简约高效和责任压实的特点。与此同时,约束型控制内在嵌入“沟通调适—反控制”“软性约束—反控制”“合法合规—反控制”三种反控制机制,从而使运动式治理呈现适度供给的特点。约束型控制是国家权力渗透的特殊路径,实现了合法性与有效性的双重统一,改变了基层权力结构和关系结构。这便是基层运动式治理有效运转的内在机理。第四,约束型控制中四重控制机制的形成以人事权和指导权的上收、实际控制权的下放和政治权威的强化为前提条件。这恰恰与行政发包制的行政权分配及内部控制方式高度耦合。这表明行政发包制是约束型控制生成的制度基础。

完善基层运动式治理应当从机制和体制两方面入手。在机制方面,基层运动式治理须建构约束型控制的组织控制方式。在体制方面,由于行政发包制是约束型控制生成的制度基础,我国应当继续加强行政发包制的体制建设。

### 参考文献:

- [1] 魏程琳,赵晓峰.常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(5).
- [2] 宋军.复合型分离:基层治理标准化实践的制度困境[J].吉首大学学报(社会科学版),2022(5):150.
- [3] TAY R. The effectiveness of enforcement and publicity campaigns on serious crashes involving

- young male drivers: Are drink driving and speeding similar? [J]. *Accident Analysis and Prevention*, 2005 (5): 922-929.
- [4] BIDDULPHI S, COONEY S, ZHU Y. Rule of law with Chinese characteristics: The role of campaigns in lawmaking [J]. *Law and Policy*, 2012(4): 373-401.
- [5] 安永军. 常规治理与运动式治理的纵向协同机制 [J]. *北京社会科学*, 2022(2): 126.
- [6] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释 [J]. *开放时代*, 2011(1).
- [7] 蒋勇. 超常规治理的风险及其控制——以运动式执法为线索 [J]. *学术交流*, 2021(3): 70.
- [8] 耿羽. 行政遮蔽政治: 基层治理动员机制的困境——以白沙区征迁工作为例 [J]. *甘肃行政学院学报*, 2017(6): 100.
- [9] 潘泽泉, 任杰. 从运动式治理到常态治理: 基层社会治理转型的中国实践 [J]. *湖南大学学报(社会科学版)*, 2020(3): 110.
- [10] 魏志荣, 李先涛. 国家治理现代化进程中运动式治理的困境与转型——基于“拆违”专项行动的分析 [J]. *理论月刊*, 2019(9): 96.
- [11] TANNER M S. State coercion and the balance of awe: The 1983-1986 “stern blows” anti-crime campaign [J]. *China Journal*, 2000(44): 93-125.
- [12] 王智睿, 赵聚军. 运动式环境治理的类型学研究——基于多案例的比较分析 [J]. *公共管理与政策评论*, 2021(2): 63.
- [13] 贺璇, 王冰. “运动式”治污: 中国的环境威权主义及其效果检视 [J]. *人文杂志*, 2016(10): 123.
- [14] 周飞舟, 谭明智. “责任到人”的治理机制及其作用——以脱贫攻坚战为例 [J]. *学海*, 2020(3): 53-54.
- [15] 彭勃, 张振洋. 国家治理的模式转换与逻辑演变——以环境卫生整治为例 [J]. *浙江社会科学*, 2015(3): 28.
- [16] 赵聚军, 王智睿. 职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例 [J]. *经济社会体制比较*, 2020(1): 93.
- [17] 张正军. 公共管理行为控制中的激励问题 [J]. *学术月刊*, 2004(5): 16.
- [18] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考 [J]. *开放时代*, 2012(9): 106.
- [19] 吕德文. 监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果 [J]. *公共管理与政策评论*, 2022(1): 38.
- [20] 孙良顺, 田泽. 从对立到共促: 问责机制与基层避责的关系转向——以基层政府减贫实践为讨论中心 [J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2022(6): 72.
- [21] 文宏, 李玉玲, 林仁镇. 从制度优势到治理效能: 危机情境下推进国家治理现代化的实践探索 [J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2021(2): 84.
- [22] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷 [J]. *开放时代*, 2014(6): 186-187.
- [23] 房宁. “顶格管理”逼得基层搞形式主义 [J]. *政工学刊*, 2021(2): 81.
- [24] 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.
- [25] 王苗苗, 谭康林. 高位推动下的政策执行过程分析——基于广东S市C社区网格化管理实践 [J]. *汕头大学学报(人文社会科学版)*, 2019(3): 69.
- [26] 黄冬娅. 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例 [J]. *政治学研究*, 2020(6): 104.
- [27] 何雪松, 李佳薇. 专家系统驱动的技治主义运动式治理——基于F市创建禁毒示范城市的转译社会学解释 [J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2020(5): 1.
- [28] 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] // 载清华大学社会学系. *清华社会学评论(特辑)*. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21.
- [29] 王雨磊. 缘情治理: 扶贫送温暖中的情感秩序 [J]. *中国行政管理*, 2018(5): 96.
- [30] 郝诗楠. 理解运动式与常规化治理间的张力: 对上海与香港道路交通执法案例的比较 [J]. *经济社会体制比较*, 2019(4): 160.
- [31] 文宏, 郝郁青. 运动式治理中资源调配的要素组合与实现逻辑——以武汉市创建“全国文明城市”活动为例 [J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2017(6): 38.
- [32] 练宏. 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例 [J]. *中国社会科学*, 2016(1): 82.
- [33] LI X L, YANG X J, WEI Q, et al. Authoritarian environmentalism and environmental policy implementation in China [J]. *Resources, Conservation and Recycling*, 2019(145): 86-93.
- [34] 周黎安. 行政发包制 [J]. *社会*, 2014(6): 14.

(责任编辑:陈伟)

## Constraint Control: The Internal Mechanism of the Effective Operation of Grass-roots Campaign-style Governance

HAN Yuxiang<sup>1,2</sup>

(1.School of Marxism, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 2.College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** Through a set of top-down mobilization system of supervision and assessment, work leading group, village supervision of the village-stationed cadres, and policy publicity, the grass-roots campaign-style governance can operate effectively. Containing the paradox of control and anti-control, "constraint control" is the internal mechanism of the effective operation of grass-roots campaign-style governance. With the four control mechanisms of "authority-interest control" "authority-pressure control" "emotion-relationship control" and "procedure-rule control", constraint control makes grass-roots campaign-style governance simple, efficient and responsible. At the same time, three anti-control mechanisms of "communication adjustment-anti-control", "soft constraint-anti-control" and "legal compliance-anti-control" are embedded in constraint control, so that grass-roots campaign-style governance presents the characteristics of moderate supply. Constraint control enables the infiltration of state power to achieve the dual unity of legitimacy and effectiveness, and changes the grass-roots power structure and relationship structure. The improvement of grass-roots campaign-style governance should start from two aspects of mechanism and system. In terms of mechanism, grass-roots campaign-style governance should construct the organizational control mode of constraint control, and in terms of system, our country should continue to strengthen the system construction of the administrative contract system.

**Key words:** campaign-style governance; mobilization; organizational control; constraint control; administrative contracting system

(上接第 28 页)

## Standardization of Rural Governance: Theoretical Logic, System Framework and Realization Approaches

HENG Xia, ZHAI Boling

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

**Abstract:** As a kind of institutional supply, the standardization of rural governance contributes to the clear expression of the intention of national governance and the maximization of social welfare. The rural governance standards issued by governments at all levels and third-party institutions are rapidly increasing, giving full play to the "soft law" function of standards. However, the dispersion and fragmentation of the standards have led to the decline of modern functions of governance technology. Although the academic circles have studied the value, connotation and approaches of rural governance standardization, there is no systematic thinking on why it is possible and why it can be done at the theoretical level. With this regard, it is necessary to build an institutional framework for the standardization of rural governance based on the incentive and constraint mechanism of regulation theory, aiming at the path driven by system, subject and technology, and conduct a rational test with the help of governance practice. In order to realize and promote the dynamic application of the framework of rural governance standardization, we should ensure the coordination between the Party and the government, the coexistence between tradition and modernity, and the unification of norms and flexibility.

**Key words:** rural governance; standardization; theoretical logic; system framework; realization approaches