

# 差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑

## ——基于 M 县精准扶贫实践的个案

彭 云<sup>1</sup> 冯 猛<sup>2</sup> 周飞舟<sup>3</sup>

(1. 中国行政管理学会, 北京 100017; 2. 上海师范大学社会学系, 上海 200234; 3. 北京大学社会学系, 北京 100871)

**摘要** 在地方治理实践中,基层干部不仅是国家与社会的双重代理人,还是拥有自身利益的“行为人”。目标管理责任制虽然有效控制了基层干部的“任务清单”,驱使其执行那些被赋予更高指标权重的任务目标,但在多任务叠加的基层治理环境中,基层干部通常基于任务属性和主观认知,将考核指标所要求的最低限度作为核心目标,形成了三种相互关联的行动取向,并在实践中表现为“实绩达标”、“名义达标”、“数字达标”,发展出差异化达标“作为”的行动逻辑。本文在“多因素聚合”思路下考察基层干部行为,一则强调基层干部在执行任务时受到的多种因素,同时将基层干部效用最大化作为其行动的立足点,突出行动的明确性,在影响因素与明确行动之间探寻其中的关联机制,并以 M 县精准扶贫为例,从经验层面予以验证。

**关键词** 精准扶贫; 基层干部; 行动逻辑; 差异化达标

### 一、问题提出和文献回顾

从政治能动者视角对地方政府行为的研究,主要聚焦于“晋升”<sup>①</sup>或“避责”<sup>②</sup>驱动的地方领导干部或地方官员联盟的“战略性群体”<sup>③</sup>,对于那些处在行政金字塔底端的“基层干部”<sup>④</sup>着墨不多。深入到具体行政过程领域,基层干部作为上承领导决策下应民众诉求的中间链条,往往以政府形象与民众直接互动。而大量田野观察表明,由于互动对象的差异和基层工作环境的复杂性,不同于“治吏”的地方长官强有力的创新行为,作为“治民”的基层干部表现出“不求有功但求无过”的工作状态,以及象征性服从、策略性执行的行为模式。这一典型现象表明,基层干部并非依职行事的工具,而是“带有各自想法、情感、利益的社会人,他们必然要把自己的认知、思想、利益带入执行过程”<sup>⑤</sup>。进言之,基层干部的行为方式对于政策执行的实际效果乃至地方政府行为会产生直接而深刻的影响。那么,在具体政策执行过程中,基层干部呈现出哪些策略行为,这些行为选择的运作机制及其深层原因是什么? 本文试图从理论和经验层面予以回应。

20 世纪七八十年代以来,国外学者就开始关

注基层干部在政策执行中的实际决策力。詹姆斯·威尔逊指出:“要了解一个政府官僚机构,就必须理解它的第一线职员如何学会工作。”<sup>⑥</sup>盖伊·彼得斯也认为,“大部分政府决策并不是取决于政治家或高级公务员,而是取决于大量的低级员工。”<sup>⑦</sup>利普斯基在对美国“街头官僚”的研究中发现,“街头官僚所作出的决策、他们所建立的常规,以及他们为了处理不确定性和工作压力而发展出来的策略,实际上会成为他们所执行的公共政策”<sup>⑧</sup>。这一开创性研究及其分析进路逐渐形成了“街头官僚”理论。在此路径影响下,国外学者从研究对象<sup>⑨</sup>、组织维度<sup>⑩</sup>、研究方法<sup>⑪</sup>、自由裁量权等方面不断拓展和深化街头官僚研究,特别是在街头官僚自由裁量权的来源<sup>⑫</sup>、功能<sup>⑬</sup>、管控<sup>⑭</sup>、影响因素<sup>⑮</sup>等方面取得了丰硕成果,并达成一个基本共识:实施绩效管理无法彻底消除和有效制约街头官僚的自由裁量权,组织文化、集体信念和工作环境对于街头官僚行为的影响远胜于自上而下的行政管控<sup>⑯</sup>。

街头官僚作为连接政府与社会、国家与公民的重要接点,兼具“国家代理人”和“公民代理人”双重角色,这种特殊性使得对街头官僚的研究成为深化

收稿日期 2020-01-20

基金项目 国家社会科学基金后期资助项目“地方产业打造:制度安排与政府行为”(19FSSH009)

政策过程研究的一个重要进路。2003年街头官僚理论被首次引介到国内<sup>①</sup>，国内学者开始运用这一分析工具对具有街头官僚属性的基层干部(如乡镇干部、城管、政务窗口人员等)作了精彩分析，呈现如下特点：一是个案研究居多，提炼出场域、行动者、制度条件、时间变量四个因素对街头官僚行为的影响<sup>②</sup>；二是研究对象不断拓宽，从最初一线公务员拓展至城管、辅警等非正式行政人员<sup>③</sup>。随着研究的深入，人们发现这一源自美国经验的理论分析工具无法有效涵盖和解释国内街头官僚的基本类型、主要特征和行为逻辑。立足于对国内街头官僚的经验观察，有学者对“街头官僚”概念的适用性进行了反思<sup>④</sup>，也有多位学者注意到中国的“一线行政人员”具有多样性、层级性和非正式性等特征<sup>⑤</sup>。还有学者试图从新的理论视角来建构中国语境中的街头官僚理论。如韩志明将街头官僚概念中“街头”这一空间化的抽象表达，具化为三类可操作性工作界面，据此对街头官僚进行分类，在逻辑上实现了对街头官僚外延的拓展<sup>⑥</sup>。此外，研究方法上也呈现出多样化趋势，从定性研究向定性与定量相结合，从单一静态的主体维度拓展到对街头行政动态过程的考察<sup>⑦</sup>。

在“国家—社会”视角与纵向官僚视角下对基层干部行为的分析，强调了结构对干部行为的影响。周雪光梳理历史上对“胥吏”作用的研究，指出基层政府干部具有国家代理人和社会代理人双重身份，他们会运用各种变通或共谋手段疏通民怨、化解冲突、完成任务、隐瞒问题<sup>⑧</sup>。周黎安着眼于基层干部作为体制内事务垄断者和体制外承包人的角色，会更多利用制度空间谋取自身利益，成为基层社会的食利者<sup>⑨</sup>。孙立平等人的研究则发现了基层干部利用正式身份与非正式权力手段游刃有余开展乡村公共活动的场景，基层干部成为左右逢源的任务赢家<sup>⑩</sup>。上述研究将基层干部设定为单一角色，强调结构(无论是国家还是社会)对基层干部行为的限定和约束，忽略了任务属性与基层干部占有资源状况对其行为的影响。当基层干部面临多项任务累加的境况时，从对待不同任务的处置，可以澄清基层干部行为的深层逻辑。

## 二、基层干部的群像素描与行动取向

无论是官方话语、民间认识还是学者们的表述，刻画出的基层干部形象都充满着矛盾。作为干部队伍中最庞大的群体，一方面他们身处一线，为解决基层问题想方设法、不辞劳苦，体现出充沛的

工作精力<sup>⑪</sup>；另一方面他们又遵循“不出事”逻辑，在执行任务时消极敷衍，被批评“慢作为”甚至不作为<sup>⑫</sup>，基层治理中出现的诸多问题都与基层干部是否作为、如何作为有关<sup>⑬</sup>。基层干部行为的矛盾性或多样性，并不仅仅因为其对官僚身份的认同和遵从，也不仅仅是因为其对个人利益的追求，而是由于在二者之间存在某种张力，使得基层干部在政策执行中既“多头出击”又“左右为难”。而这种张力源于制度、结构、任务、资源等多种因素在基层干部身上的聚合，他们需要在这些影响因素间权衡适应，以在行动时做出最有利的决策。“上面千条线、下面一根针”表现出基层干部执行任务时的“承载之重”，而这只是来自上级政府一方面的影响。事实上，基层干部在执行任务时会把追求效用最大作为行动立足点，展现其一致的行动内核，同时在多重因素制约下，外显为多样化的表现形式。

基层干部的行动取向之一：在执行政策任务时，低水平投入精力。基层干部具有官员身份，是国家面向地方社会的代表，负有治理一方、造福民众的责任，这一身份或使命赋予基层干部以威严。但是，基层干部位于行政官僚体系末端，晋升为领导干部的可能性与异地流动率都非常低，保住现有职位“不至于被淘汰”而不是积极作为，成为其核心目标。绝大多数基层干部的职业生涯局限在特定地域空间和近乎相同的行政层级上，以最小投入完成上级政府交代的一次次任务，是基层干部自我生存的理性选择。行政体系末端位置决定了基层干部更多作为政策任务的执行者而非制定者，在权力向上集中的官僚体系中，基层干部需要得到上级政府的认可，逐渐形成了“向上负责”的行为惯习。国家治理活动中但凡与地方有关的任务都会落在基层、落在基层干部身上，但在政策执行过程中，基层干部拥有的公共权力和公共资源非常少，特别是在“层层加码”的压力型体制中，基层干部的任务愈加繁重。面对各种指标压力，基层干部很少有机会反驳上级，或与上级讨价还价，服从指令、就地消化是基层干部被派到任务时的通行做法。但是，基层干部远离中央政府以及上级政府的视线，特别是具体执行任务的过程，上级政府获取地方社会的信息存在劣势，监督基层干部行为变得较为薄弱，这就为任务执行的检查验收预留了操作空间。

基层干部的行动取向之二：在执行政策任务时，争取社会保护又尝试突破社会束缚。基层干部绝大多数是本地人，长期浸润于本土性规范之中，在当地拥有血缘、学缘、姻缘建构起来的一套复杂

社会关系网络,作为身处其中的社会人,基层干部的行动受制于既有社会关系网络和地方性观念的约束塑造。基层干部熟悉地方社会,深谙与基层民众的交往之道,当代表国家意志的上级政策遭遇“水土不服”时,基层干部往往可以利用掌握的社会化手段润滑摩擦、化解困境,帮助民众接受国家政策。当正式权力遇阻时,基层干部也常常借助民间社会的本土性资源,使用植根于地方民众日常生活中的“情”、“理”原则,解决政策执行过程中的棘手问题。也正是因为基层干部熟悉基层社会,中央政府和上级政府才会倚重基层干部,在实际考核时只要基层干部不出现“低级错误”,即便有一些变通执行、违规操作、消极应对等行为,也不会给予实质性处罚。国家政策落到地方时常会出现不适应、“落地难”等问题,此时基层干部既要代表国家,突破地方社会结构和本土性规范的约束,也会利用这种隔阂为自己的成功行动“增彩”,或为失败行为辩护。在上级政策难以执行的情况下,基层干部还会利用地方民众的呼声作为筹码,与上级政府展开讨价还价<sup>⑨</sup>。由于地方社会蕴含的巨大反向力量,加之基层干部执行政策时的低投入表现,一项新政策带来的社会突破往往是小幅度的。

基层干部的行动取向之三:在执行政策任务时,采用差异化方式确保任务悉数达标。基层干部不仅是国家与社会的双重代理人,还是拥有独立意志和自身利益的行为人。由于政府事务垄断性质和行政发包关系,基层干部完全有可能蜕变为纯粹以谋利为目的、上下通吃的食利者。为防范这一现象,中央政府实施技术治理,以更清晰的数字化任务目标和考核指标,对基层干部的行为进行过程控制,从而引发了任务指标的强势导向。在缺少指标或指标不明确的情况下,部分基层干部可能会出现不作为、乱作为、慢作为,但在明确指标下,绝大多数基层干部就会为达标而作为。所谓“达标”,是指在上级检查时,基层干部能让上级相信其完成了规定的指标值,基层干部可以通过做好工作出实绩的方式达标,也可以通过其他变通方式甚至欺骗得到上级认可,乃至可以通过疏通关系、人情运作等非正式方法被上级认定为达标。尽管中央和上级期待基层干部在公共资源不足的情况下,挖掘社会资源完成指令任务,但是基层干部是否挖掘和利用社会资源取决于一个重要因素——任务属性,即任务达标的难易程度。在多任务情境下,基层干部同时接受多项任务,受制于有限的精力,他们会对任务指令进行排序,对不同属性的任务进行区分,进而

采取差异化做法完成上级的“规定动作”。

简言之,在既有体制空间内,基层干部明知自己的晋升机会渺茫,而又缺乏其他职业技能或渠道来维持生计和现有社会地位,因而仅完成上级考核指标所要求的最低限度,并发展出一系列简化工作的机制,以便在提供公共服务时维持与民众在心理上的疏离感,进而减轻自身身心压力,维持角色间的平衡。在公共资源总体供给不足、可支配资源有限的行动情境中,基层干部将以最小的资源消耗完成组织设定的最低目标并通过上级检查考核,这是基层干部自我保护的理性选择。

### 三、扶贫任务执行中的基层干部“作为”

2012年2月甘肃省委省政府启动“双联行动”,在省级层面做出扶贫攻坚决策部署,以联村联户为载体,为民富民为目的,要求省市县乡四级1.5万多个机关单位、40多万党员干部与1.6万多个行政村、67万特困户结成帮扶对子,不脱贫不脱钩。2013年9月开展“‘1236’扶贫攻坚行动”,以《关于深入实施“1236”扶贫攻坚行动的意见》为标志开展新一轮扶贫开发计划。其基本内涵是:“一个核心”即紧扣建档立卡贫困户持续增加收入这个核心;“二个不愁”即贫困户不愁吃,不愁穿;“三个保障”是指落实义务教育、基本医疗和住房三个保障;“六大突破”是指要在基础设施建设、富民产业培育、异地扶贫搬迁、金融资金支撑、公共服务保障和能力素质提升六个方面实现重大突破。2015年6月8日制定和实施《关于扎实推进精准扶贫工作的意见》及17个专项方案,对“1236”扶贫攻坚行动深化和拓展。2015年11月30日启动的“‘853’挂图作业精准管理”,要求精准扶贫实践要做到“平台建设八个准,村级作战五张图、贫困农户三本账”的精准管理办法。我们所收集的实证材料主要是第三、四阶段以来的扶贫实践,采用深度访谈与参与观察法。调研期间,我们着重访谈了M县县长助理、县扶贫办主任、一般干部、其他县级事业单位的一般干部、Q乡的领导班子成员、该乡HW村包村干部以及若干贫困户和非贫困户村民,并实地观察了M县精准扶贫大数据平台的信息收集、录入和修正过程以及Q乡包村干部在HW村所进行的扶贫日常事务性工作。依照学术惯例,本文对所涉及的人名、地名等进行了化名处理。

#### (一)精准扶贫任务布置与考核指标设定

2015年6月,甘肃省出台了“1+17”的精准扶贫工作方案,M县所属的市政府在“1+17”方案基

础上对富民产业进行了细化,分成“草畜、瓜菜、苗林、苹果”4个专项实施方案,形成市级“1+20”精准扶贫方案。M县则依据上述方案制定出台了该县“1+20”精准扶贫工作方案,作为指导“十三五”脱贫攻坚的纲领性文件。其中“1”指的是M县《关于扎实推进精准扶贫工作的意见》(简称《意见》),是该县精准扶贫实施的总纲;“20”是对《意见》的总体要求和实施内容的具体任务分解,涵盖组织、发改、交通、住建、水务、教育、扶贫等26个相关部门,

包括水、电、路、房、教育、卫计、文化、金融、电商等在内的20个专项扶贫方案,进一步明确了各项扶贫任务的主管部门、目标任务、实施计划、完成时间和考评指标。在20个有具体任务指标的专项扶贫方案中,除了“组织保障类”属于组织性工作之外,基础设施类、富民产业类和社会事业类的17个方案都离不开基层干部的配合和落实。为激励基层干部完成各项任务,县政府设置了动态、清晰又有所侧重的量化考核指标体系。

表1 M县党政干部精准扶贫考核指标

考核项目	考核指标	评价要素	权重(100)
核心目标(3)	贫困人口人均可支配收入	高于当年国家扶贫标准	一票否决(30)
	安全住房	危房(窑)改造达标	一票否决(20)
	安全饮水	有小电井或场窖	一票否决(15)
基本保障(4)	无因贫辍学学生	无	10
	参加新型农村合作医疗(“新农合”)	村95%以上农户加入	5
	劳动力技能培训	有	5
	城乡居民养老保险	村95%以上农户加入	5
产业支撑(2)	电子商务	乡或村有电商服务站点	5
	金融扶贫	村60%以上农户加入互助社	5

表1是考核指标,将17项扶贫任务具体化、数量化为9个指标,这9个指标又按照重要性分为“核心目标”、“基本保障”与“产业支撑”三类。“核心目标”包括3个最为重要的指标,分别占百分考核的30分、20分和15分,都是“一票否决”的指标。“基本保障”与“产业支撑”的7个指标除了“无因贫辍学学生”占10分之外,其他6个都只占5分。这9项指标都对应了具体的量化标准,三个“核心指标”集中在收入、住房和饮水三个方面,其中住房和饮水在西北地区来说具有很强的针对性。而产业支撑的2项考核指标则是M县政府根据市政府精准扶贫政策部署中的阶段性工作重点设置的,具有临时性和动态性。应该说,从扶贫总纲到具体方案再到可以考核的具体指标,县政府把握住了贫困问题的主要矛盾,完成指标应该能获得明显的扶贫效果。

## (二)基层干部的作为表现之一:实绩达标

在安全住房、安全饮水、成立金融互助社三个扶贫任务的执行中,基层干部想方设法、积极投入精力,取得了较为明显的扶贫效果。

### 1. 安全住房

安全住房主要是由政府补助和贫困户自筹资金,对贫困户现居危房进行改造。根据M县官方材料显示,“2009—2011年户均补助不到1万元,

2012年户均补助增加到1.25万元,2013—2015年户均补助为1.35万元。此外,国家、省上每年都安排节能示范户(2500元/户),残疾人户(3000元/户)等专项补助资金。”<sup>⑧</sup>依照当地建材市场的行情,我们估算出这一补助资金在农户危房改造所需资金中的占比为20%左右,余下的80%费用,需要农户自筹。

“现在一孔窑洞要按照政府要求的那个标准下来需要1万5左右,一般人家也都有3、4孔,改造完至少得5、6万。每孔窑洞政府就给补3千3,你收拾一院子地方,把大门和院墙的翻修费用都加上,下来差不多得个9万多块钱,公家只能给你2万左右,不可能都给。我们村里要有人能拿得出大几万块钱还咋叫个贫困户呢?”(LG村贫困户访谈记录20160821PSG)

显然这笔开支对于大多数贫困户而言很难自筹解决。但由于这是“看得见”的硬指标,一种常见的做法就是引导贫困户变通使用上级拨付的其他专项资金。比如将贷给贫困户发展种养业的贷款挪作危房改造的资金:

“你就把这5万块钱贷款给贫困户去发展产业,有的也不给你好好干,刚买的羊过不了几天就给你卖了换钱耍赌了,要不就杀的吃

了,还不如指挥他们把钱花到修窑洞上,至少这是个过光景的事。修了窑洞、盖了房我们也好给上头交代,总不能说老百姓把钱拿去喝酒耍赌了吧? (县 双 联 干 部 访 谈 记 录 20160811WHS)

## 2. 安全饮水

安全饮水主要是以是否实施小电井工程和场窖工程为验收指标<sup>⑥</sup>。对于基层干部而言,小电井工程实施的难度在于部分农户不愿意打井。因为这些农户家里本来就有水井,当地的民俗讲究不能在一个院子里开两个“眼儿”,那会把家里的财运外露,所以不愿意执行;场窖工程实施的难度则在于有些农户不愿意出运费把政府免费下发的石料和沙子拉回家里修建场窖。因为这部分农户习惯于用牲口驮运山下水质更好的泉水,场窖的用处不大。然而作为一项“看得见的硬任务”,安全饮水有着明确的验收标准。如果不实行小电井和场窖,扶贫干部考核就不达标。因此,驻村的扶贫干部往往会依靠村支书、村主任的人情关系来完成。

通常的做法是扶贫干部会事先与村支书、村主任商量,请他们空闲出时间与自己一起去做动员工作。至于是村支书还是村主任前去,往往要根据他们与这户人家日常关系的亲疏和人情往来的多少决定。当支书和主任的人情“不够”时,他们也会叫上与这户人家关系近、有一定威望的亲戚一起去。有了“人情”,就可以在“人情”的基础上,再“晓之以理”:

“给老百姓做思想工作,不能拿任务、拿工作说事,乡上这些年轻干部娃娃不懂这个门道。其实你说再多他该不听还不听,有些也确实听不懂。你得拿他身边的人说事才能听得进去,配合你把这个事情干了。就说打井,就给他们举个活活的例子,他也知道的。人虎洼老武家就打了两口井,钱一点没少挣。人还把新打的井租给住在他们家附近的钻井队吃水,一年多收入 1000 多。钱多钱少得自己多动脑筋,跟打几口井没关系,这些是封建迷信。再说,万一你原来那口井水干了,多一口井备用,还不要你自己掏钱出工。有啥不美气的?至于盖水窖这个事,雇个三轮车把沙子、石料拉回家也就花个 100 来块钱,那堆东西还不值个 2000 块钱?政府还专门给你派人箍窖,至于你是用来存水还是放粮食全在你自己,没人会管。”(HW 村支书的访谈记录 20160803LYH)

由此可见,这种对贫困户的“惠政”若真要实行下去,要靠基层干部的社会关系和人情“艰难”地推行下去。与前两个“一票否决”的指标相比,安全饮水的工作可以说做得最“实”的一个,虽然这些新修的井窖可能会用来存放粮食而不是水。

## 3. 成立金融互助社

对于“金融扶贫”,基层干部的策略则又有所不同。金融扶贫的主要内容是在村庄中成立金融互助社,以每户缴纳 200 元入社费的方式集资,这些资金将作为互助社的公共资金为该村村民发展各类产业提供资金支持。根据 M 县的要求,每村最低要确保 60% 以上的农户自愿加入互助社。HW 村共辖 6 个村民小组 223 户,也就是需要至少有 114 户以上的农户入社。HW 村被确定为 M 县精准扶贫核心村和 2016 年度整村脱贫村,也被乡上作为精准扶贫的示范村,并且是该年国务院第三方评估小组回访检查的贫困村之一。为此,县乡两级政府和相关资金、项目的分配上也把所能分配的精准扶贫的核心项目集中到这个村子里来。一般来说,这里的村民在精准扶贫中的受益程度是要高于该乡其他村子的,那么村民配合政府执行的积极性也应该很高。然而我们在跟随包村干部下村观察他办理这一项业务时,发现该村的大多数农户对此并不积极,认为这个互助社对他们的生产、生活助力不大。

“互助社这个东西跟之前上面打到‘一折统’上的那些贷款比的话,老百姓至少眼目前见不到实实在在的好处,不肯出那个冤枉钱。公家的事谁都说不好,政策一直变呢。从互助社借钱还不如从亲戚那借保险。”(村支书访谈记录 20160803LYH)

在上报到县上汇总的最后两天,乡上的包村干部召集该村 6 个村民小组的队长来村委会开会讨论解决办法。最终的解决方案是,除村干部(支书、主任、文书)作为“政治任务”必须带头入社以外,每个小组的队长现场打电话联系自己管辖小组尚未入社的农户,尤其是动员自己的亲戚、朋友乃至他们自己子女在本村生活的同学、朋友。由于包村干部也是本乡人,在持续了约 3 个多小时的现场工作过程中,也都在与村支书和村主任拿着本村的农户名单一遍遍筛选打电话联系可能入社的农户。在几乎所有的电话对话中,无论是包村干部还是村支书、村主任和各个村民小组的队长全部都是以私人身份利用人情关系来进行协商。下面是一些比较典型的对话模式:

“你就看在我的面子上帮个忙。就 200 来小钱,又不往我的口袋里装”;

“咱们这么多年同学了,你就给你大做下工作让把那 200 块钱交了入社,你们家情况又好着呢,这点钱扔了也不捡的。这个任务不完成上面骂得不行,兄弟我就那点工资,扣的娃奶粉钱都没了”;

“张家后生不错,包了咱们村以后今年还是给咱们村办了件事情。去年你爷爷死的时候,他一家人都过来给你们帮忙过事,跑前跑后的。你难为个年轻娃娃干啥哩,就 200 来小钱,你又不是出不起。你出不起我给你出,你过来把照片交了就行。”(村委会通话记录摘要 20160803HW)

经过 3 个多小时的努力,当天完成了 97 户的指标,加上之前入社的 24 户共 121 户,比最低任务量 114 户多了 7 户。

通过对整个过程的观察,我们发现,“人情式说服”成为基层干部完成其分内工作的一种重要手段。不仅体现在互助社的入社,在动员农民加入新农合、农村养老保险的过程中人情式说服也都屡见不鲜。所谓“人情式说服”是指基层干部利用地缘、亲缘、学缘关系建构起的社会网络关系来完成公职任务的一种行动策略。在一般情况下,这种策略是在其他方式失效或者执行代价过高的情况下使用的。从表面上看,这种手段似乎是建立在基层干部零散的社会关系网络之上的某种临时性应急方式,然而当人情说服成为基层干部处理日常工作的一种常态方式时,却可能产生某种意料之外的影响。其一,从民众的维度来看,人情式说服对于民众的心态造成了意料之外的后果。在 Q 乡蹲点时,我们常常听到类似“轮流吃低保”、“人人都该有份儿”这样的说法。在他们看来国家发到农村的补助是一种理应人人分享的“便宜”。民众对政策的解读与中央政策制定初衷之间的背离成为值得关注的理论与实践问题。在政策设计者看来,扶贫政策的本意是政府责任的体现和增强国家合法性的必要举措,而在民众那里却变成了见者有份、轮流分享的“免费午餐”;扶贫政策本应是国家与公民的对接,却逐渐变成了民众之间你争我抢的利益竞争。其二,从基层干部的维度看,当任务需要过度依赖社会关系才能完成时,基层干部会更倾向于维护本土性规范及现有的社会关系而非尽力去推行政策的真正执行。在“压力型体制”下,基层干部并没有动力去矫正民众的不当行为,政策执行的实际效果

与政策设计初衷不符,或者政策只是在“形式”上被执行,在基层干部看来是“理所当然”的事情。

### (三)基层干部的作为表现之二:名义达标

在参加新农合、电商扶贫服务站的扶贫任务执行中,基层干部虽然投入了一定精力,也完成了上级政府交代的政策任务,但任务完成仅限于指标达成,在扶贫效果上并不突出。

#### 1. 参加新农合

在 M 县的考核指标体系里,“基本保障”类的四个指标是针对贫困户的,但是权重不如“一票否决”的三个指标高的部分,分别是无贫困户学生辍学、参加新型农村合作医疗、劳动力技能培训和城乡养老保险。其中第一项指标由于免费九年义务教育的普及,当地早已实现了无贫困户学生辍学的目标,用 M 县扶贫办主任的说法,这个考核指标就相当于“送分题”。第三项指标,劳动力技能培训,由于比较“虚”,负责这一任务的基层干部只需按时完成必要的文字、图片资料归档和新闻推送即可。比较“实”的是新型农村合作医疗的参合率、城乡居民养老保险的参保率分别要达到村 95% 以上的农户(包括贫困户与非贫困户)的参与。这构成了基层干部完成“基本保障”类指标的主要内容。

根据甘肃省的扶贫政策规定,建档立卡的贫困户可以在参保、参合时享受相关政策补贴,所需缴纳的全部费用由政府补贴,无需个人负担。而非贫困户则要自己缴纳。对于基层干部而言,为了完成村 95% 以上的农户参与的任务目标,就需要动员非贫困户参加。所以这两项扶贫工作的主要对象反而是“非贫困户”而非“贫困户”。这导致了基层干部对这两项工作的认识与上级不太一致:

“老百姓参不参加新农合、交不交养老保险本来就是自愿的事,不是公事,不该咱们管。上头硬要给摊派,想出成绩,咱们差不多能交代过去了就行。划不来为了公家的事情得罪人。再说谁受得了那个麻烦,天天打电话催,跟个讨吃的似的。但你完不成也不行,领导会上老是敲打,动不动点名批评你一下,也麻烦得很!脸皮厚点的,你骂就骂去,也无所谓。”(乡包村干部访谈记录 20160808DXF)

可见,基层干部并不认为动员农户参加新农合和养老保险是其职业角色所应当履行的分内职责,而是农户基于自愿的个人行为。所谓“公事”也不是就政府应当承担的公共责任而言,而是把这看做领导干部“想出成绩”的个人利益。因此,“划不来为了公家的事情得罪人”所表达的实质是基层干部

不愿意为了领导个人的晋升诉求去执行不属于自己分内的任务。换言之,基层干部在动员农民加入新农合、养老保险时缺乏内在激励。就外部激励而言,主要是避免被领导“在会上敲打”。而这种“敲打”的效用大小却取决于基层干部对获取领导认同的主观意愿与完成分派任务所需成本的考量,实质上并不具有强激励性。因此我们在参与观察中发现,基层干部运用“目标修正权”<sup>⑤</sup>完成领导所要求的任务最低限,以“能交代过去就行”应付了事。他们一般只是将动员非贫困户参合、参保的任务直接委派给村支书、村主任来完成,并不直接介入。而对于那些坚决不参加的,一般也不会亲自动员说服或者强制执行。

## 2. 电商扶贫服务站

为了应对上级政府检查和第三方评估,基层干部除了修改数据,还要布置好检查场所。根据省、市电商扶贫的方案要求,每个县要有电子商务服务中心,乡有电子商务服务站,村有电子商务服务点。对暂不具备开办网店条件的贫困村,可以在乡镇服务站、县服务中心或电商扶贫产业园内开设扶贫网店,代销农特产品。

“村上还有个电子商务,也是硬性指标。你不做不行。乡政府大门外面那排平房就有一个乡级电子商务服务站,里面放了些豆豆,小杂粮,主要是这些东西能放得住、不容易变质。不过全部都是些摆设,乡上买来一放,门一锁,到了上面检查的时候有东西就行。”(Q乡干部访谈录 20160809ZXX)

即使直接上级了解情况,一般也就是在“会上敲打几句”<sup>⑥</sup>,并不会作出实质性的处罚。因为在面对更上级的检查考核时,作为利益共同体的一部分,直接上级一般也会参与“共谋”<sup>⑦</sup>,采取默许、庇护的态度,“考核检查的游戏规则成为大家的共享常识”<sup>⑧</sup>。

### (四)基层干部的作为表现之三:数字达标

在人均可支配收入、电商交易额这两个扶贫任务的执行中,基层干部即便投入更多精力与资源也难以完成任务,转向采用非正式手段力争在数据上实现任务达标。

#### 1. 人均可支配收入

在所有这些考核指标中,最重要的、最“硬”的是那些一票否决的指标,其中贫困人口的人均可支配收入又算是“重中之重”。在具体考核中,这个指标又被分成四个部分:工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入,在每个部分下面又分设了

3—12个不等的小项指标,共计28项具体的收支指标<sup>⑨</sup>。这种看上去操作性极强、非常规范严密的统计监测表格在“双联干部”<sup>⑩</sup>看来,关键并不在于指标有多明确和具体,因为再明确的指标也是很难核实和检验的:

“这个收入的统计其实很灵活,能活动的呢就是工资性收入和经营性收入,你想让高他就打工,你让低他就没有打工。上头要来检查,你提前买上包好烟拿上去跟老乡说好了就行,人也知道我们做不了啥。脱贫的收入数字有要求,15年有一个标准,16年又有一个,你就按这个数字走就行了,你就按着这个数字编就行。”(Q乡副乡长访谈记录 20160812MZQ)

与财产净收入不同,工资性收入、经营性收入是更加难以核实的,统计数字基本上靠农户自报。所以这里的关键问题是必须搞好与贫困户的关系,只要贫困户愿意“配合”,这些数字就没有问题。在调查中,我们发现这种现象很普遍,以至于如果该户按照预定计划是第二年才脱贫的话,即使他今年已经达到脱贫标准了,在收入监测表上也会把他的实际收入降到当年的贫困线以下。

“有些收入都不敢写,你写上了,这个人今年过了‘线’<sup>⑪</sup>了。领导肯定给你再派别的任务;就算不给你派别的任务,你下一年的考核也不一定凑得够数,那就太不划算了。反正能及格了就行。”(乡政府办干部的访谈记录 20160811WHY)

这里所谓的“不敢写”、“不划算”并非是说超额完成任务之后会受到惩罚,而是指参与扶贫的基层干部可能要接受更多的任务量,这与其试图减少额外工作量的利益诉求相悖。

#### 2. 电商扶贫交易额

对于最后两项“产业支撑”的任务,电商扶贫和金融扶贫,基层干部采取了不同的策略来完成指标。

就电商扶贫而言,虽然是好事,但基层干部认为并不切合当地实际,也不能解决现实问题:

“任何电商,你首先得有内容可做。咱们的绝大部分农产品都是自产自销,又没有东北黑木耳这种类似的产地优势农产品。咱们的小杂粮白瓜子加工出来基本上政府买了做交流的礼品,外地人真正花钱买这个的几乎没有,更不要说网销了。可不弄又不行,全国都在放电商扶贫这个‘大卫星’。不要相信报上去的那些数据,我坐办公室一天就能给你编20年的。”(县

政府办干部访谈记录 20160912ZH)  
我们分别于 2016 年 8 月 21 日和 9 月 21 日从

甘肃省的精准扶贫大数据管理平台上调取了 M 县和 Q 乡的电商扶贫数据分别见图 1 与图 2<sup>②</sup>。

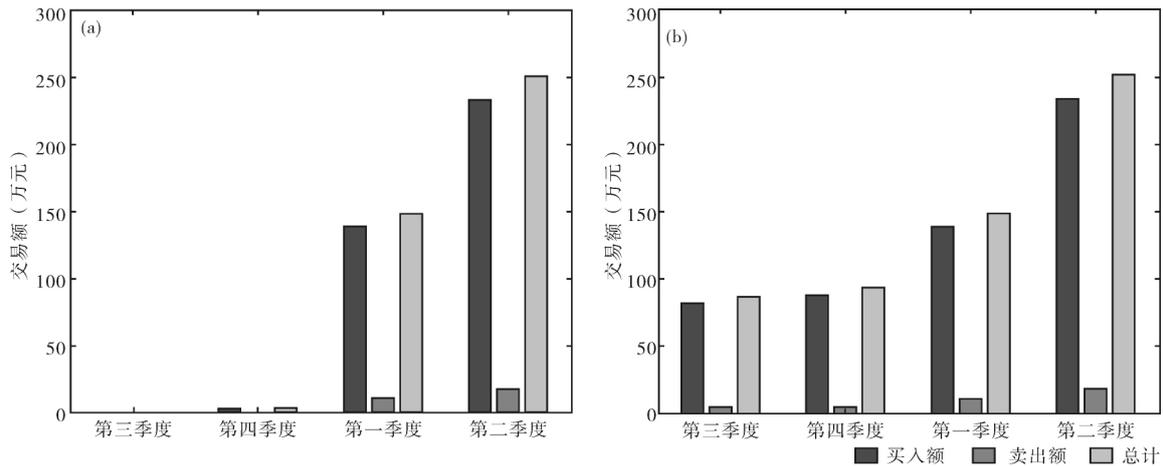
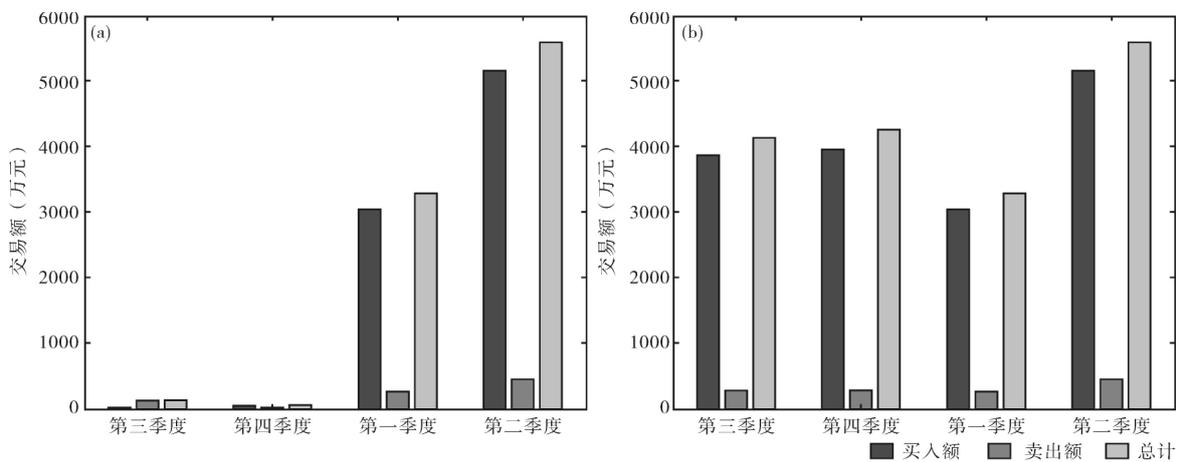


图 1 M 县 2015 - 2016 年电商交易额 (万元)



注：(1)图 1、图 2 数据 (a) 于 2016 年 8 月 21 日采集；(b) 于 2016 年 9 月 21 日采集 (2) 交易额 = 买入额 + 卖出额

图 2 Q 乡 2015 - 2016 年电商交易额 (万元)

分别对比图 1(a)、(b)，图 2(a)、(b)，在开设的网店数量未发生变化的情况下，前后两个月所查询到的 M 县和 Q 乡 2015 年第三季度和第四季度的数据发生了相当大的变化。我们在 8 月 21 日查询时，M 县 2015 年第三季度交易额为 144.1 万，9 月查询时同一季度交易额则为 4147.3 万元，相差约 29 倍；同年第四季度交易额两次查询时分别为 59.4 万元、4250.1 万元，相差约 72 倍；Q 乡 2015 年第三季度 8 月 21 日查询时交易额为 0 元，9 月查询时同一季度交易额为 86.3 万元；同年第四季度交易额两次查询分别为 3.8 万元、93.28 万元，相差约 25 倍。而两次查询时 M 县和 Q 乡 2016 年第一、第二季度的数据均没有作任何调整。那么造成 M 县和 Q 乡 2015 年三、四季度交易额前后查询所发现的巨大出入的原因是什么？新修正的数据所依据的标准又是什么？这显然不是统计指标

的变化所能解释的。如果我们分别对比图 1(a)、(b)和图 2(a)、(b)的数据波动变化，直观上图 1(b)比图 1(a)、图 2(b)比图 2(a)的数据波动明显平稳得多，从经验的角度看数据的变化似乎更为可信。但是我们在 Q 乡蹲点近一个月并没有看到有任何快递、物流来送货、取货。实际上 Q 乡与 M 县距离仅 7.5 公里，乡上的农民每月也都会去县城“赶集”，对于网购的需求几乎为零。很显然，Q 乡的电商交易额完全是根据考核指标落实在纸上而并非是实际的交易额。县扶贫办的一位干部说道，“那些大数据本身就是错的，都是泡沫。”<sup>③</sup>而令人唏嘘的是，这些数据最终被作为官方的统计数据层层上报，成为了决策层制定下一步电商扶贫计划的参考。

#### (五)小结

上级政府之所以要将某些指标变成“一票否

决”的硬性指标，一是为了激励基层干部全力以赴做好这些工作，同时要施加巨大的压力来确保任务得以完成。但是由于基层扶贫工作的复杂性和多样性的存在，为基层干部运用各种策略来“应付”任务提供了空间。我们看到了比较明确的这样一种关系，即压力越大、指标越明确、任务越“硬”，基层干部用各种策略“应付”任务的动力就越大，办法也越多。在 M 县的三个“硬性”任务指标中，“人均可支配收入”的指标“可见性”、“透明度”最差，这就给基层“虚报”留下了空间；“安全住房”和“安全饮水”的“可见性”最高，很难弄虚作假，基层干部的一个策略就是与贫困户一起挪用扶贫款项，如果连挪用款项也不好办的话，基层干部就只好动员自己与村干部的社会关系来“形式化”地完成。实际上，我们仔细比较这三项任务，会发现权重最低的任务（安全饮水，占 15%）相对做得最“实”，而权重最高的任务（人均可支配收入，占 30%）却相对最“虚”。这样看来，任务是否完成得好，与其是否被“量化”、“细化”，指标是否被赋予最高的“权重”并没有真正的关系，反而是与这些任务的“简单”化有关。即使上级政府将指标量化到极端，也很难消除基层干部的自主行动空间，而且由“人均可支配收入”的复杂“收入监测”表来看，其行动空间反而是增大了。“安全饮水”任务之所以被形式化地执行，就是因为指标简单明确，可以说“只顾一点、不及其余”。当然，这类简单指标往往带来形式主义的问题。至此我们看到了指标任务下达的一个困境：量化、细化带来了基层干部的操作余地，而简单化、明确化则容易造成形式主义。进言之，单靠在任务指标上下

功夫是不够的，我们还必须将注意力转移到具有主体意识的人上面来，既然这些自主行动空间很难从外部消除，基层干部的理念和行动方式也是扶贫任务得到有效执行的主导因素之一。

#### 四、差异化达标“作为”的理论蕴含

从上面的案例分析中，我们可以看到在被逐步量化和分解的扶贫指标中，基层干部均在指标考核上完成了上级交代的任务，但是在任务完成的效果及指标达成方式上各有不同，这种达标是差异化的，我们把基层干部为完成上级考核指标而采取的多样行动称之为差异化达标“作为”。从一项行动是否包含行动过程和实质性效果进行区分：既有行动过程又有实质效果的达标作为称为“实绩达标”，有行动过程但没有实质效果，且行动并不指向实质效果的作为称为“名义达标”，既无行动过程又无实质效果，仅仅在数据上显示达标的作为称为“数字达标”。在由多个单项任务组成的“任务丛”中，基层干部既非全力以赴，也非仅仅装模作样，更不是完全弄虚作假，无所作为，而是根据任务属性和主观认知设定不同的努力程度，这些任务被选择性执行的程度存在明显差别。下面我们对基层干部如何选择执行来进行一个小结。

我们从政策任务本身的“可视化程度”<sup>④</sup>、考核指标设定的激励强度、基层干部的“主观认知”<sup>⑤</sup>、行为选择、行为性质以及“执行结果”<sup>⑥</sup>六个维度对 M 县带有明确量化指标的 9 项精准扶贫政策任务进行总体性观察（见表 2）。

表 2 M 县 9 项指标化扶贫任务的多维分类表

任务内容	可视化程度	激励强度	主观认知	行为选择	行为性质	执行结果
人均可支配收入	低	一票否决	分内	虚报	假	低
电商扶贫交易额	低	强	分内	虚报	假	低
劳动力技能培训	低	较强	分内	形式化	虚	低
电商扶贫服务站	中	较强	分内	形式化	虚	中
新型农村合作医疗（“新农合”）	中	强	分外	人情说服（委派式）	较实	较高
城乡居民养老保险	中	强	分外	人情说服（委派式）	较实	较高
安全住房	高	一票否决	分内	挪用资金	实	高
安全饮水	高	一票否决	分内	情理说服	实	高
金融互助社	高	强	分内	人情说服（亲临式）	实	高

注：“无因贫辍学学生”这一政策任务在 M 县精准扶贫政策实施前就已经完成，故未列入表格中。而“电商扶贫”任务中基层干部对“交易额”与“服务站”采取了两种不同的应对策略，故在表中分列。

如上表所示，从政策任务的可视化程度来看，人均可支配收入、电商扶贫交易额和劳动力技能培

训 3 项任务的可视化程度最低；“新农合”、城乡居民养老保险、电商扶贫服务站 3 项任务可视化程度

居中；安全住房、安全饮水和金融互助社 3 项任务可视化程度最高。从考核指标的激励强度来看，人均可支配收入、安全饮水和安全住房 3 项任务属于“一票否决”的极强激励；电商扶贫交易额、“新农合”、城乡居民养老保险和金融互助社 4 项任务属于强激励；劳动力技能培训、电商扶贫服务站 2 项任务属于较强激励。从基层干部的主观认知来看，基层干部对政策任务在认知上有“分内”与“分外”之分，其中新农合、城乡居民养老保险 2 项任务被视为是“分外之事”，其余 7 项任务被视做分内之事。从基层干部的行为选择上看，人均可支配收入、电商扶贫交易额 2 项任务采取了数据虚报；劳动力技能培训和电商扶贫服务站 3 项任务采取了形式化执行；安全饮水、“新农合”、城乡居民养老保险和金融互助社 3 项任务采取了人情式说服的方式（其中“新农合”与城乡居民养老保险采取“委派式”人情说服，而金融互助社采取“亲临式”人情说服）；安全住房则采取挪用资金的方式来完成。从基层干部不同行为选择的性质来看，人均可支配收入、电商扶贫交易额 2 项任务的行为选择属于“造假”；劳动力技能培训和电商扶贫服务站 3 项任务的行为选择属于“虚做”；安全住房、安全饮水和金融互助社 4 项任务的行为选择则属于“实干”；“新农合”、城乡居民养老保险等任务介于虚实之间。从执行结果（即政策结果与政策目标之间的契合度）来看，人均可支配收入、电商扶贫交易额和劳动力技能培训 3 项任务的契合度最低；电商扶贫服务站任务契合度居中；“新农合”、城乡居民养老保险 2 项任务的契合度较高；安全住房、安全饮水、金融互助社 3 项任务的契合度最高。

综上所述，我们归纳出以下三条经验性结论：

结论 1 执行结果取决于政策任务本身的“可视化”程度：当政策任务的“可视化”程度越高，则政策结果与政策目标之间的契合度就越高，反之亦然。

结论 2 在政策执行过程中，基层干部拥有相当的自主性空间，这一自主空间不会因考核指标的激励强度增加而消失，而是受制于基层干部的主观认知。在政策执行过程中基层干部的行为选择对于政策目标会产生实质性的修正。

结论 3 激励机制发挥作用的限制性条件是政策任务本身的可视化程度，即只有在任务本身的可视化程度高的前提下，激励机制才能对基层干部行为产生正向激励。

20 世纪 80 年代中期以来，中国政府开始推行

目标管理责任制，即在正式权威体制基础上，构建目标导向和以指标体系、考核体系为核心，将多个不同行政层级的责任主体相互勾连，形成以“责任—利益连带”为主要特征的制度实践形式<sup>⑥</sup>。一方面，这为基层干部提供了一系列自上而下、层层加码的“数量型任务”和相应考评依据，从而有效控制了基层干部的“任务清单”，驱使其执行那些被赋予更高指标权重的任务目标。但另一方面，基层干部选择执行某类任务并不代表被选择的任务目标就会付诸实践。当任务本身的“可视化程度”不足时，即使是那些已经被精细化分解的“数量型任务”，在实际操作中仍然存在消极应付、“能交代过去就行”等问题，差异化的达标式“作为”构成了基层干部的行动逻辑。

由于岗位目标管理责任制的约束，在面对那些可视化程度高即容易识别执行效果的任务过程中，基层干部为避免因不执行或执行不力而与上级发生直接冲突，通常会想办法应对。事实上，面对各种接踵而至的指标化任务，基层干部不可能在每个项目上都保持注意力，因此，地方政府通常会赋予关键和重点任务以更高的指标权重，从而驱使基层干部将更多注意力集中到这一任务上来。一般来说，在面对诸如“一票否决”等硬指标任务时，基层干部会投入更多时间和精力确保政策落实到位；而那些指标权重较低的任务，投入的精力就会少很多，执行结果也会相对较弱。但是，我们在调研中却并没有看到这样一种明确的对应关系，反而看到压力越大、指标越明确、任务越“硬”，基层干部用各种策略“应付”任务的动力就越大，办法也越多，“造假”、“虚报”等手段屡见不鲜。换言之，政策执行实际效果并没有与任务的指标权重呈现高度正相关，而是与任务本身的可视化程度呈现正相关。此外，我们还注意到，基层干部作为本乡本土人，浸润并受制于地方传统观念，他们对于政策的解读也影响其行为选择。比如一些国家扶贫政策文件规定的“公事”，在当地人观念里一直被视做各家自理的私事，而非政府分内之事。面对这类分外之事，基层干部就会消极应付、敷衍了事。

基层干部的策略性执行，体现出两个相互关联的运作机制：一是“大面上过得去”的考核机制。由于目标管理责任制的“责任—利益连带”机制，作为利益共同体一部分的上级和本级领导，在实际考核时只要基层干部不出现“低级错误”，也就是不出现容易发现的错误，下属的“变通”执行、违规操作、消极应付一般只采取“会上敲打几句”、默认乃至庇

护,并不会做出实质性处罚。二是对易识别错误的可置信惩罚威胁机制。经验表明,对于那些可视化程度高的政策任务,基层干部一旦“不作为”或“乱作为”就会受到明确的惩戒,有时甚至直接威胁其职业生涯的稳定。但是超额完成任务,也不会有相应的奖励,反而会因此增加更多工作量。

在资源有限的行动情境中,“大面上过得去”的考核机制和易识别错误的可置信惩罚,共同形塑了基层干部差异化的达标作为:消极于任务,敷衍应付;积极于达标,费尽心思。精准扶贫任务的执行与精准扶贫目标达成(完成考核)是分离的,考核指标设置用意在督促基层完成任务,但在实际执行中,基层干部将精力用于完成指标规定。如果一项行动对于完成任务与达成指标是一致的,基层干部将采取这一行动;如果基层干部难以通过一项行动同时完成两个目标,他将首先选择能够达成考核指标的行动,至于这项行动能否达到完成任务的效果,基层干部并不关心。因此,认为基层干部不作为或者积极作为,都是不完全的,他们是否作为,是否积极作为,与考核指标的设定与完成任务之间的一致性有关。这就要求,如果以考核指标规范基层干部行为,需要在指标设置时考虑与任务完成的一致性,但由于考核指标立足于更广的空间范围,加之指标设置时面临信息不充分和成本高昂等限制,指标考核往往制定得较为简约,这就使得基层干部遇到指标设置与任务完成出现不一致成为常态。

从任务完成度看,完成结果与激励设置程度没有显著相关,因为任何一项任务都是强激励约束,部分指标还是“一票否决”,但任务完成度有高有低。完成结果与当事人是否认为任务是分内还是分外无关,因为无论是分内分外,都有执行高低上的差异。除此之外,完成度与该任务是否容易被识别极大相关,这恰恰说明基层干部采取的是“达标且仅仅达标”的低耗能做法。根据任务属性来配置投入的精力,而任务最直观的属性是是否容易被识别:任务容易识别,基层干部在上面的投入更多;不容易识别,基层干部投入更少,这也说明基层干部在任务执行中对任务激励有着低敏感度,而是受到其身份及资源影响,这凸显了基层干部这一群体行为的常态特点。在受到国家、社会、自身利益、资源约束等多重因素影响下,基层干部并没有在执行多重任务时表现出“迷茫”,反而有着明确的行动取向,这正是基层干部的“生存之道”——完成上级交办的任务指标,也是他们的“自保之道”——保证身份位置的稳固。

## 五、结论与讨论

从个人特征的角度看,当代中国的地方治理实践中官与吏有着各自不同的行动逻辑。在涉及民众日常利益诉求的公共事务领域,基层干部往往以政府的形象在与民众持续的、面对面的接触和互动中做出即时性决策,成为其所执行政策的实际决策者,并呈现出与地方官员的晋升逻辑截然不同的行动逻辑。从某种程度上讲,基层干部所形成的投机型“胥吏人格”折射出目标责任制的内在悖论。20世纪80年代以来,中国的国家治理模式开始从“总体支配到技术性治理”<sup>⑥</sup>的转向,并在实践中发展出了以精细化、数量化的任务指标体系和考核奖惩体系为核心特征的目标责任制。从国家的视角看,新世纪以来这一制度实践试图通过自上而下设定出一系列简单、清晰、可测的多重量化指标任务来化约地方社会事务的复杂性和多样性,缩减并规范基层政府的自由裁量权,增强国家对作为其代理人的基层政府的管控,驱使它们最大限度地实现既定政策目标。但问题在于,从基层干部的视角看,由于地方社会事务本身的复杂性和民众诉求的多样性,那些在国家看来已经被清晰化的指标任务在实践中并不具备真正的可见性。在任务繁重、层层加码、公共资源有限的工作环境中,基层干部仅完成上级考核指标所要求的最低限度,形成差异化达标“作为”的行动逻辑。从长远来看,当基层干部的一切行动都只是在“想方设法”应付上级政府的“规定动作”,而不是作为具有主观意志的人依据与同样具有主观意志的公民个体之间互动中所获得的信息作判断,这种机械的、“非人化”<sup>⑦</sup>的行动在缩减乃至消除基层干部自主性同时,也将逐渐削弱乃至摧毁基层干部的公共服务精神,建筑在这一服务精神之上的职业荣誉感和使命感也会随之湮灭。诚然,国家治理体系与治理能力的现代化,离不开周密的制度规章、科学的管理手段、严格的执行程序,但更为本质的是如何涵育政府为人民服务的精神。只有服务精神渗透到作为国家毛细血管的基层干部身上,国家治理能力与治理体系的现代化才能真正为实现中华民族的伟大复兴提供坚实的组织力量和制度依靠,全心全意为人民服务的根本宗旨才能在政府与民众的持续良性互动中得到践行。

由于本文是基于个案经验来讨论,缺乏更大范围的经验事实和相关数据来支撑,在今后研究中需要进一步补足和完善。但诚如吉登斯所言,“诊断出先前共识的缺陷意味着对那些所忽视问题进行

理论化——把它们变成理论分析的焦点”<sup>⑧</sup>，本文希冀抛砖引玉能将基层干部作为一个关键变量引入到地方治理的研究视野中来，而不是仅把这一群体视作地方行政首长晋升的资源单位。特别是在涉及与民众直接接触的公共服务领域的地方治理研究时，引入基层干部这一变量能够更好地增强“晋升锦标赛”理论和“行政发包制”理论对地方治理实践的解釋力。

#### 注释

①周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

②倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017年第2期；倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》2018年第5期。

③参见杨雪冬、托马斯·海贝勒、舒耕德：《地方政治的能动者视角》，见托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，北京：中央编译出版社，2013年，第8-9页。

④依照《中华人民共和国公务员法》有关规定及田野材料，本文将领导职务类职务序列中的县处级正职、副职，乡科级正职、副职称为地方领导干部，而非领导职务类职务序列中的科员、办事员称为基层干部。文中出现的“基层干部”或“一般干部”均为基层干部的日常称谓。

⑤周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。

⑥詹姆斯·威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，孙艳等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2006年，第46页。

⑦盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明、夏宏图译，北京：中国人民大学出版社，2001年，第78页。

⑧迈克尔·利普斯基：《基层官僚：公职人员的困境》，苏文贤、江吟梓译，台北：学富文化事业有限公司，2016年，“序言”，第4页。

⑨传统街头官僚理论的研究对象主要是在大型的、传统的官僚机构中工作的如警察、福利工作者这类典型的基层工作人员。现有的研究则将报警接线员、“公共监护人”、惩戒人员等也纳入进来。参见 P. J. May and R. S. Wood, “At the Regulatory Front Lines: Inspectors’ Enforcement Styles and Regulatory Compliance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, no. 2, 2003, pp. 117-139.

⑩这类文章主要从两个方面进行讨论。一是从新兴组织的内在结构和组织文化对街头官僚行为的影响。研究表明那些有偿提供公共服务项目的营利性组织本身的市场化逻辑会使得街头官僚自由裁量权的实践形式变得更加复杂。参见 J. J. Dias and S. Maynard-Moody, “For-profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance

Paradox,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, no. 2, 2007, pp. 189-211. 二是讨论电子政务的发展对街头官僚自由裁量行为的影响。Buffat 认为，既有研究对这一问题的认识呈现出相反的两种取向：一派是“削减论”(curtailment thesis)；另一派是“赋能论”(enablement thesis)。参见 A. Buffat, “Street-level Bureaucracy and E-government,” *Public Management Review*, vol. 17, no. 1, 2015, pp. 149-161.

⑪近年来学者们使用的研究方法更加多样化，如民族志的方法、比较历史分析法、比较分析法、定性与定量相结合等被广泛应用在街头官僚的研究中。参见 J. R. Sandfort, “Moving beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 4, 2000, pp. 729-756; C. Hood, “Public Management Research on the Road from Consilience to Experimentation?,” *Public Management Review*, vol. 13, no. 2, 2011, pp. 321-326; T. Wond and M. Macaulay, “Extending Time-extended Benefits: Using Longitudinal Research in Public Management Evaluation,” *Public Management Review*, vol. 13, no. 2, 2011, pp. 309-320; D. Wilson, “Comparative Analysis in Public Management: Reflections on the Experience of a Major Research Programme,” *Public Management Review*, vol. 13, no. 2, 2011, pp. 293-308; L. Walker and L. Gilson, “‘We are Bitter but We are Satisfied’: Nurses as Street-level Bureaucrats in South Africa,” *Social Science & Medicine*, vol. 59, no. 6, 2004, pp. 1251-1261.

⑫利普斯基指出了街头官僚自由裁量权的三种来源：(1)规则的复杂性、变动性、矛盾性，使得选择性执行成为可能；(2)基层工作环境本身的复杂性和对于所面对的独特情境做出人性化的回应；(3)基层官僚的功能性使然。这一概括成为街头官僚理论家们的一个基本共识。详见 M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation, 1980, pp. 13-26.

⑬对街头官僚自由裁量权的功能大致可以分为积极性和消极性两派。参见 S. Maynard-Moody and M. Musheno, “State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 2, 2000, pp. 329-358; A. Kaler and S. C. Watkins, “Disobedient Distributors: Street-level Bureaucrats and Would-be Patrons in Community-based Family Planning Programs in Rural Kenya,” *Studies in Family Planning*, vol. 32, no. 3, 2001, pp. 254-269.

⑭Ricucci 认为，组织规范、工作习惯、职业文化对于街头官僚行为的影响远胜于自上而下的行政管控手段。参见 N. Ricucci, *How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*, Washington, DC:

Georgetown University Press, 2005.

⑮ Lipsky 敏锐地意识到街头工作的结构性情境是影响自由裁量权的关键因素。随后的研究进一步拓展了对街头工作情境与自由裁量权关系的理解。如 Maynard-Moody 和 Michael Musheno 更为精致地表达了街头官僚的身份认同对其自由裁量权的影响。参见 S. Maynard-Moody and M. Musheno, “State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 2, 2000, pp. 329-358; Jerome Skolnick 和 James Fyfe, Sandfort 的研究分别证明了街头官僚群体内部会创造出一种共享的知识和集体信念,这种价值层面的共识又会反过来影响街头官僚的行为选择。参见 J. H. Skolnick and J. J. Fyfe, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*, New York: Free Press, 2010; J. R. Sandfort, “Moving beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 4, 2000, pp. 729-756.

⑯ 参见 John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

⑰ 叶娟丽、马骏:《公共行政中的街头官僚理论》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2003年第5期。

⑱ 陈那波、卢施羽:《场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑》,《管理世界》2013年第10期;韩志明:《街头官僚的时间政治——以基层执法人员的工作时间为例》,《甘肃行政学院学报》2017年第2期。

⑲ 何兵:《城管追逐与摊贩抵抗:摊贩管理中的利益冲突与法律调整》,《中国法学》2008年第5期;尹文嘉:《从街头官僚到街头领导:一个解释框架》,《甘肃行政学院学报》2009年第3期;吕德文、刘升:《出租车行业管制:一个街头行政议题》,《甘肃行政学院学报》2016年第2期。

⑳ 董伟玮、李靖:《街头官僚概念的中国适用性:对中国街头官僚概念内涵和外延的探讨》,《云南社会科学》2017年第1期。

㉑ 陈那波、卢施羽:《场域转换中的默契互动——中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑》,《管理世界》2013年第10期;吕德文:《灰色治理与城市暴力再生产——鲁磨路“城管”实践的机制分析》,《开放时代》2015年第4期。

㉒ 韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

㉓ 韩志明:《街头行政:概念建构、理论维度与现实指向》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2013年第3期。

㉔ 周雪光:《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》,《社会》2016年第1期。

㉕ 周黎安:《行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》,《社会》2016年第1期。

㉖ 孙立平:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案分析》,见谢立中主编:《结构—制度分析,还是过程—事件分析?》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第155-185页。

㉗ 朱力、袁迎春:《正视基层干部对社会矛盾的忧虑心态——基于602名基层干部的社会调查》,《国家行政学院学报》2017年第3期。

㉘ 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》,《社会》2015年第3期。

㉙ 2018年《半月谈》持续报道“基层治理十大靶点”,列举了“督查检查频繁、问责滥用、压力甩锅、处处留痕、材料论英雄、庸懒干部、典型速成、政策打架、上升天花板、幸福感缺失”等现象,都与基层干部的作为有密切关系。

㉚ 冯猛:《政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制:基于四东县休禁牧案例的分析》,《社会》2017年第3期。

㉛ 《M县双联干部精准扶贫培训资料》(第7期),第50页。

㉜ 从实际的考核内容看,安全饮水的“安全”不是就水的质量而言,而是以有没有小电井和场窖这两个载体为考核依据。

㉝ 根据韦伯式官僚制运作的科层制逻辑,决策权归属于上级领导,执行权在基层干部。但从实际的政策过程来看,当基层干部对于上级分派的工作与其对自身的角色期待不符时,通常缺乏执行的内在动力。在外部制约不足时,基层干部对于政策目标的设定就有了一定的控制权,主要体现在执行中的目标修正权。从内容上看,目标修正权和自由裁量权都发生在政策执行的过程中,但二者却有所不同。从权力的基础看,自由裁量权是基于官僚体制弹性的客观需要,是为了补充官僚组织中决策者与执行者由于层级链条过长而导致的决策时效性和有效性不足的问题,从而优化政策目标以适应区域差异性。而目标修正权则是建立在基层干部对自身的角色领悟之上,其中包括对上级政策目标的价值判断和角色自我期待的兼容程度。换言之,自由裁量权体现的是官僚组织与基层干部的权力关系;而目标修正权则是领导干部与基层干部的角色间冲突,折射了二者在行动逻辑上的差异性。

㉞ Q乡包村干部访谈记录 20160802WF。

㉟ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008年第6期。

㊱ 周雪光:《论官僚权力的有限性——以中国政府过程中的“考核检查”环节为例》,见托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬主编:《“主动的”地方政治——作为战略群体的县乡干部》,北京:中央编译出版社,2013年,第393页。

㊲ 《M县双联干部精准扶贫培训资料》(第7期),2016年,第1-8页。

㊳ “双联干部”是指在甘肃省扶贫“双联行动”(联村、联户)中,要求省、市、县、乡四级党政领导干部和一般干部都要与一户建档立卡贫困户结对,这些结对帮扶的干部统

称为双联干部。

⑳文中所说的“线”是指该省当年确定的贫困户收入基准线,超过这个收入的就属于预脱贫户或者脱贫户。

㉑在笔者登录查询时,2015年第一、二季度和2016年第三、四季度的数据未录入。

㉒县扶贫办干部访谈记录 20160807YJF。

㉓“可视化程度”是指上级政府检查任务时所能获取和掌握的真实信息的多少。由低到高依次是:“看不见”的任务(低)、“看不清”的任务(中)、“看得见”的任务(高)。

㉔“主观认知”是指基层干部对上级所分配任务的主观感受,看其属于分内还是分外。

㉕“执行结果”是指政策结果与政策目标之间的契合度。

㉖王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

㉗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》,《中国社会科学》2009年第6期。

㉘韦伯曾指出,“官僚制发展得越完备,它越是‘非人化’,在成功消除公务员职责中那些不可计算的爱、憎和一切纯个人的非理性情感要素方面就越是彻底。”引自马克斯·韦伯:《经济与社会(第二卷)》上册,阎克文译,上海:上海三联书店,2010年,第1114页。

㉙安东尼·吉登斯:《社会理论的核心问题:社会分析中的行动、结构与矛盾》,郭忠华、徐法寅译,上海:上海译文出版社,2015年,第251-252页。

责任编辑 王敬尧

## High-powered Incentives and Coping Strategies of Street-level Bureaucrats: Evidence from a Case of Poverty Alleviation in M County

Peng Yun<sup>1</sup> Feng Meng<sup>2</sup> Zhou Feizhou<sup>3</sup>

(1. Chinese Public Administration Society, Beijing 100017;

2. Department of Sociology, Shanghai Normal University, Shanghai 200234;

3. Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871)

**Abstract:** Street-level bureaucrats often have motivations and discretions to distort policy implementation in high-powered incentive systems due to either information asymmetry or resource constraints, but our understanding of their varying coping strategies and underlying behavioral mechanisms is limited in developing countries. How to differentiate coping strategies? What drives various coping strategies? The case of poverty alleviation in China provides an interesting context for us to explore the nature and driving forces of coping strategies among street-level bureaucrats. A list of mandatory tasks for local governments are specified by the target-based responsibility systems, which quantitatively measure their performance and bind it with pecuniary and career incentives. By using in-depth interviewing, participant observations, and archival data in the case of M county in Gansu province of northwestern China, among the nine antipoverty performance measures, we find that grassroots cadres either honestly implement the policies or partially or wholly manipulate the systems. These findings suggest that the coping strategies of street-level bureaucrats are jointly shaped by task attributes, incentive structure, and personal cognitions, which contribute to our understanding of policy implementation at local level.

**Key words:** targeted poverty alleviation; street-level bureaucrats; logic of action; varying coping strategies