
文明创建如何影响村庄治理

——对典型村庄治理困境的反思

徐宏宇¹

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

【摘要】:探索典型村庄的治理机制是农村基层治理研究的重要组成部分,典型村庄是“树典型”的产物,时至今日,作为一种工作方法的“树典型”仍发挥重要作用。当前,获得精神文明创建工作表彰的全国文明村可以视为新的典型村庄,日趋完善的制度设计有效保障了典型村庄的建设规划与发展方向,但制度设计并没有完全规避村庄治理的缺陷。通过对沪郊全国文明村的实地调研发现,执行创建目标责任制、追求创建经验的差异化、以活动累加实现创建进阶是村庄完成创建指标、强化创建特色的重要策略。随着创建项目不断影响典型村庄的工作部署,导致的消极的治理后果主要表现为:村庄治理目标的定位偏差、村级组织的运作成本冗余和群众动员工作的低效化。创建制度与行政考核制度、村民自治制度的互动偏差是导致典型村庄出现治理困境的重要原因。

【关键词】:典型村庄 创建策略 村庄治理 制度互动

一、问题提出

“树典型”是毛泽东同志创造并为中国共产党长期奉行的一种工作方法。改革开放初期所进行的家庭联产承包责任制、村民自治制度等改革试验推动了安徽小岗村、广西合寨村成为典型,当时,典型村庄被改革经验所遮蔽,村庄的治理特色尚未凸显。20世纪90年代,河南南街村以及以江苏华西村为代表的一大批苏南农村成为社会主义现代化建设过程中的典型,这些典型村庄是特定时代背景下国家与市场互动演化的结果,国家赋予农村基层组织政治合法性,扭转了原初的市场关系,使得村庄凭借集体经济的优势在改革开放进程中占得先机^①。

分税制改革是地方政府推行项目治理的标志性事件,项目实践得以提供考察典型村庄形成机制的重要契机^②。政策试点是一种项目运作形式,其具备较高的专有性关系,同时试点(项目)承包方的参与选择权有限,因此属于“上级指定”的项目形态^③。在试点项目的推广过程中,“试点村”“示范村”可以在项目运作中不断获益,发挥典型的示范效应,这源于“先进带动落后”的政治动员思维,也是政绩导向下地方政府理性选择的结果^④。当前,经由试点项目输入所塑造的典型村庄深陷合法性困境,这一困

¹作者简介:徐宏宇,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

²①冯仕政:《国家、市场与制度变迁——1981—2000年南街村的集体化与政治化》,《社会学研究》2007年第2期:第24-57页。

②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》,《社会科学》2015年第12期:第13-21页。

③周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》2015年第2期:第82-102页。

境的产生原因在于国家政策试验存在选择偏好,湮没了村庄治理的主体性。试点作为“分级制政策试验”的重要形式^③,展现了中国体制极强的学习能力与适应能力^④,但“政策试验说”过于乐观地估计试验的充分性与广泛性,忽视试点的现实成本,错误地设定了“政府天性即善”的主观假设。实践中,政策试验是“中央选择性控制”的结果^⑤,即便是基层自发的政策变通,也必须保证与国家意识形态保持一致^⑥。合法性困境的产生原因还在于“由点到面”的典型推广模式存在偏差。地方政府或是片面追求项目绩效而“包装”村庄,打造“景观”^⑦,或是“以点代面”,忽视典型的内生产机制与实现典型的现实条件,致使典型经验的表面形式在官僚体系内自我循环,强化论证,进而束缚了国家治理的效能^⑧。

随着政府职能转型与基层社会需求发生变化,出现了新的典型村庄生成方式。除了自上而下的试点项目外,自下而上的创建项目已然在全国范围内蓬勃发展,创建工作突出基层组织,特别是受到荣誉表彰的“全国文明村”,可以称为当代典型村庄。与试点项目相比,创建项目源于政府对群众性精神文明创建活动的弘扬与保护,标准化的指标体系及周期性的精神文明表彰活动为典型村庄的创建工作提供了制度化的保障。已有研究对创建项目的运作方式及其对村庄治理的影响缺乏关注^⑨,本文将通过对位于上海远郊的全国文明村的田野调研,回溯典型村庄的创建过程,探索典型村庄的创建策略,并尝试回答已有的制度设计能否规避典型村庄的合法性困境这一问题。

二、村庄创建项目回溯:精神文明创建活动的发展概况

(一)文明创建活动的制度化过程

精神文明建设的实际举措源于基层社会的自主行为,1981年开始的“五讲四美三热爱”活动被视为精神文明建设活动的源头,以1996年《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》为标志,创建活动在全国范围内兴起。1999年,中央精神文明建设指导委员会办公室(后文简称中央文明办)印发《关于表彰全国创建文明城市(区)、文明村镇、文明行业工作先进单位的通报》,由此产生了我国第一批受到明确表彰的全国创建文明村镇工作先进村。2003年,中央文明办印发《关于评选表彰全国文明城市、文明村镇、文明单位的暂行办法》,进一步明确全国文明村镇的申报和评选标准。

2005年9月,第一届全国文明村镇评选表彰工作拉开序幕,自此,每三年一届的全国文明村评选活动有序进行,获得荣誉称号的村庄逐渐增多(参见表1)。1999年,全国文明村的评选标准有6项,第一届、第二届全国文明村镇评选标准增加至9项,第三届全国文明村评选标准在前九项标准的基础上补充了“志愿活动广泛深入”标准,并且,每一项评选标准的内容更加具体。2012年,中央文明办发布《全国文明村镇测评指标体系》,第四届全国文明村镇的评选以此为测评标准,这标志着全国文明创建工作进入制度化时期。2017年4月,中央文明办印发《关于深化群众性精神文明创建活动的指导意见》,为文明创建工作的深入发展提供了重要参考,同年5月,中央文明办公布《全国文明村镇测评体系(2017年版)》。

^③④折小叶、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》,《中国社会科学》2011年第4期:第126-148页。

^⑤Sebastian Heilmann:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》2008年第5期:第31-51页。

^⑥王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》2008年第6期:第111-133页。

^⑦刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》2010年第4期:第59-81页。

^⑧李洁:《农村改革过程中的试点突破与话语重塑》,《社会学研究》2016年第3期:第100-124页。

^⑨杜鹏:《县域视角下典型治理的成因与限度——以广西B县项目制实践为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2017年第4期:第37-47页。

^⑩李元珍:《典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第3期:第101-109页。

^⑪新近研究关注了“创建卫生城市”运动及其过程。着重讨论科层视域下官僚结构内部的互动关系,对运动式治理、目标责任制等政策执行中的问题也进行了深入讨论。详情参见徐岩等:《合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例》,《公共行政评论》2015年第2期:第22-46页;李振:《作为锦标赛动员官员的评比表彰模式——以“创建卫生城市”运动为例》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期:第54-62页。

创建活动的制度化首先表现为测量指标的明确化与精细化。和《全国文明村镇测评指标体系(2012年版)》相比,在2017年版的《全国文明村镇测评指标体系》中,完善了对违规行为“一票否决”的考核标准^⑫,考核标准从6项增加至7项,对违规行为的考核年限从“申报前两年”更改为“申报前一年”。由此,相关村镇在申报前一年一旦出现相应违规情形,将不得申报全国文明村镇。在最新的测评体系中,共有组织领导、创建活动、人居环境、文化生活和乡风民风5项测评项目,28条测评内容。创建项目的多重嵌套也是制度化的表现。一直以来,“创建活动”都是在测评体系中占比最高的项目,分值为25分(总分100分),“文明家庭”“星级明星户”“文明集市”等创建活动的完成度都是“创建活动”考核项目下的考核指标。此外,“我们的节日”“传家训、立家规、扬家风”等主题活动常态化,开展道德模范、身边好人、好儿女、好婆媳、好夫妻、好邻居、好少年等评选表彰活动,都是村庄在建设过程中需要完成的考核项目。

表1 文明村镇评选数量统计(单位:个)

文明村镇	2005年	2008年	2011年	2015年	2017年
全国评选数量	494	672	899	1159	1493
上海评选数量	9	10	14	17	25

资料来源:2017年数据来自“第五届全国文明村镇”百度词条,2005-2015年数据来自:http://www.wenming.cn/ziliao/rongyubang/cunzhen/201202/t20120221_512049.shtml。

(二)文明创建活动的理念演进

创建工作是在响应十六届四中全会精神号召的重要举措,其核心理念是坚持物质文明和精神文明并重,并弥补精神文明建设上的缺憾。但在早期创建工作中,由于经济条件是开展精神文明创建活动的物质保障,也是区分村与村之间治理效果的重要表现,经济指标往往成为衡量文明程度的主要标准^⑬。在1999年、2003年的全国文明村镇创建指标中都强调“主要经济指标居于本省(区、市)领先水平。”各级地方政府也强调经济指标是创建文明村镇的主要考核标准,如在2005年上海市文明村创建指标体系中,“村可支配收入在本区/镇中的水平排序”和“本村居民人均可支配收入情况”都是重要的考核指标,村庄集体经济优势越明显,人均可支配收入越高,村庄考核得分越高。

2011年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强新形势下农村精神文明建设的意见》,要求进一步加强新形势下农村精神文明建设。精神文明创建理念随之完善,主要表现为从经济导向的创建评选标准转向多方发展的创建评选标准。一方面,经济指标趋向模糊化。2012年,《全国文明村镇测评体系》删去了原有测评体系中的经济排位标准,只保留了“保证每年有一定的经费用于农村精神文明建设”。2011年版的上海市文明村创建指标体系也补充了弹性化的经济考核指标,即“村集体经济年均增长 $\geq 10\%$;农民人均收入增长幅度 $\geq 10\%$ ”。另一方面,文明创建活动的考核指标呈现出复合性的特征。安全管理、基层综治、未成年人保护和外来务工人员管理等指标在基本测评体系中占比超过1/4,这反映出国家政权建设进程中维护社会稳定的基

^⑫在《全国文明村测评指标体系(2012年版)》中,有6项“一票否决”标准,即领导班子主要负责人严重违纪和违法;发生重大刑事案件;发生重大安全生产、食品安全、环境污染事故;发生重大群体上访事件;违反国家计划生育政策;违反国家退耕还林、退耕还草、退耕还湿以及发生破坏森林资源重大行政案件。在《全国文明村测评指标体系(2017年版)》中,“领导班子主要负责人”具体化为“乡镇党政领导班子、村两委主要负责人”,“发生重大群体性上访事件”修正为“发生重大群体性事件”;并删除了“违反国家计划生育政策”这一标准,增加了“被列为严重失信主体或被列入失信联合惩戒对象”、“发生影响恶劣的‘黄赌毒’案件,邪教、非法宗教活动或与精神文明建设要求极不相符的其他事件”两项标准。

^⑬王汉生、王一鸽曾在《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》一文指出,“关于加分的具体项目,各地有所不同,但归纳起来主要集中在获得上级部门的奖励或者对于本地区的经济发展等有突出贡献者”。

本要求。基础设施、村容村貌、环境管理等二级指标在基本测评体系占比也超过 1/4, 这是创建活动紧密结合美丽乡村建设政策的表现。

创建理念的优化还表现在政府与社会力量的互动越来越多, 公共参与水平不断提高。曾有研究者认为, 在精神文明创建过程中存在“审批模式”, 即“上层政府整合各类资源, 以萌发阶段产生的创建载体为蓝本, 制定详尽的创建细则, 编织严密的创建操作体系, 创造一系列荣誉形式, 垄断荣誉资源的分配。”并强调“审批模式”是公共权力直接介入并主导文明创建的表现。如今这一论断已难以解释当前自发性创建工作蓬勃开展的事实, 也有悖于政府提出的“动员社会力量广泛参与”的号召。2017 年, 中央文明办在《关于深化群众性精神文明创建活动的指导意见》中指出, 工会、共青团、妇联等人民团体, 要发挥各自优势, 组织动员群众积极参与精神文明创建活动。无党派人士、社会公众人物以及行业协会、社会团体等各种社会组织也要发挥作用, 共同参与精神文明建设。

三、沪郊典型村庄的创建标准与策略

(一)上海市文明村镇创建标准

文明村镇创建工作采用逐级推荐的方式, 创建全国文明村镇的前提是要被评选为省/市级文明村镇。上海市文明村镇的创建工作起步较早, 1998 年就已颁布《上海市文明村建设管理暂行规定》。在最新的《上海市文明村创建管理条例》(2016 年版)中, 共有 3 项准入条件(参见表 2), 前两项准入标准符合国家层面的政策要求, 第三项标准是上海市的地方性筛选规则, 对基础设施建设提出了一定要求。测评体系设置了“基本指标”和“特色指标”, 前者包括 3 项测评项目, 即创建基础扎实有效、村务管理民主高效、村风民俗文明健康, 后者包括 4 个具体的测评指标, 共计 59 个测评标准。

上海市辖区内各区级文明办也结合地方实际, 拟定区级文明村评选标准, 这一标准进一步细化了市级文明村创建标准, 并在前者的基础上补充了个别评选标准, 因而意味着创建考核更加严格。A 区区级文明村创建标准在上海市文明村准入标准的基础上, 新增 4 条准入条件(参见表 2), 新增 3 项扣分指标——“两个六点半”工作未达标^⑤、五好文明家庭创建工作未达标、有线广播进村入户工作未达标, 新增一项加分指标, 即全国文明城区创建工作。

表 2 上海市市级、区级文明村准入条件

创建上海市级文明村准入条件（2016 年）	创建上海 A 区区级文明村准入条件（2016 年）
1、创建期内村主要领导无严重违纪、违法事件； 2、创建期内无重大刑事案件、无重大安全质量责任事故、无重大食物中毒事件、无重大不诚信事件和无污染严重、影响村内居民健康生活的事件及明显的环境矛盾； 3、必须获得市级卫生村；三室一站一店建设齐备 ^⑤ 。	1、创建期内未因可预防性刑事案件高发而被挂牌督查； 2、加强“五违”整治 ^⑥ ，创建期间未出现新增违法建筑，且历史存量明显减少；不发生因监管不力而导致的违法用地现象；无因“五违”整治不力而造成严重的负面影响； 3、创建期间未发生重大舆情，造成严重负面影响的情况。

资料来源：http://sh.wenming.cn/GG/201104/t20110402_140879.htm。区级文明村创建准入条件资料来自 A 区文明办公开文件。

^⑤⑭即早上六点半和晚上六点半，村委会工作人员去茶馆、广场等公共场所，了解群众需求，倾听群众意见。

（二）典型村庄的创建策略

A 村位于上海远郊,全村区域面积 3.3 平方公里,辖 9 个村民小组,753 户,2 093 人。2000 年左右,A 村开始征地拆迁,拆迁居民入住临近的安置小区,截至 2017 年底,全村范围内仅有 30 余户的户籍人口未拆迁。大范围拆迁过后,村庄管辖范围内的常住人口非常少,理论上,村庄治理的任务应该是有所减轻的,但实际上,A 村村委会的工作人员却仍觉得工作压力大,这正是因为创建工作繁杂的工作内容。A 村村委会获得的诸多荣誉正是不断完成创建工作的写照,自 2002 年起,A 村村委会连续被评为上海市卫生村、上海市文明村,其他的荣誉称号还包括上海市村务公开民主管理示范村、上海市整洁村、上海市民主法治村、上海市财务管理示范村,A 村党组织也曾获得上海市五好党组织等光荣称号。随着村庄治理定位逐渐明确,民主治理特色不断强化,A 村村委会在 2015 年被评为全国文明村。

1. 执行创建目标责任制

目标责任制是科层组织规范乡村建设的有效手段。根据《上海市文明村创建管理规定》,各区(县)、镇(乡)党委和政府已把创建文明村工作纳入干部任期目标责任制。为了进一步激励村庄开展创建工作,镇级政府在村委会工作考核标准中增设了“特色指标”,如果村庄提出了新的创建经验,或者已有创建活动获得了荣誉、奖项,会酌情加分。评优的创建项目会得到一定的资金支持,同时,创建奖励还包含着获得上级政府的青睐、更多的展示村庄形象的机会等,这些因素都鼓励村委会制定创建目标,积极投入创建工作中。

目标责任制的实施基础是明确的条线分工,借此,农村基层政权组织与上级机构设置因目标相同而一致或基本相同^⑤。乡镇政府会对专业化的条线工作进行明确的量化考核,考核结果与个人工资奖励挂钩,也和村庄整体排位相关。如今,创建要求几乎被纳入所有条线考核的范畴,出现诸多要求完成“品牌建设”、进行“特色工作”的“创建指标”。具体而言,宣传工作考核指标包括“至少树立 1-2 名身边的典型,能够推荐入选区级以上好人榜”;共青团工作考核指标包括“打造符合社区青少年需求的品牌工作,形成‘一团一品’”;综合治理工作考核指标包括“确保‘平安小区’创建达标、努力创建星级小区”;妇联工作考核指标包括“精心打造有辖区特色和实际效果的妇女工作品牌”等。基层工作人员往往同时负责多个条线的工作,多个创建指标的考核加大了工作人员的工作内容和工作压力。

2. 追求创建经验的差异性

优质的创建活动有利于形成竞争优势。由此,基层组织求新求异,使得创建压力在各个村组织之间不断扩散,客观上加剧了同一镇域内的创建竞争,提出具有差异性的创建活动是提升村级组织竞争力的必要手段。

强化差异的策略有模仿和改造两种形式,即模仿外地的创建经验和改造本地的创建经验。外地的创建经验成为村组织竞相学习的目标,A 村村委会组织安排固定人员通过互联网新闻传播平台了解先进的创建经验,同时,几乎每年都有 2-3 次以学习先进经验为目标的赴其他省市实地考察机会。创建经验的可移植性体现出地方社会面临的问题和矛盾的相似性,以及探索和问题思路的趋同性^⑥。如果某项备受好评的创建行为不是由本村最早提出,那么在类似创建举措上有所改造也是一种差异化的方式。例如,A 村村委会提出的组建“爱生护校巡逻队伍”的提议,正是因为受到了邻村组建“保护家园治安巡逻队”的启发,村主任认为,“志愿者队伍建设是符合国家要求的,也是大范围推广的,但是在我们村,村民都搬迁走了,(所以)围绕村庄的治安巡逻没有

^⑤自 2015 年起,“五违四必”整治运动是上海市区域环境治理的重要举措。所谓“五违”包括违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住,“五违四必”整治运动核心理念就是针对上述“五违”问题,提出的“必须消除安全隐患、必须拆除违法无证建筑、必须整治脏乱现象、必须取缔违法经营”等环境治理要求。

^⑥三室一站一店是指标准卫生室、事务代理室、文化活动室(含农家书屋)、为民服务站和便民农家店。

^⑦张汝立:《目标责任制与手段选择的偏差——以农村基层政权组织的运行困境为例》,《理论探讨》2003 年第 4 期:第 17-18 页。

必要,但是我们在治安工作上也要有志愿者队伍,后来就想到了保护小学生上学、放学,疏导一下交通,这是我们的创新。”

3. 以活动叠加实现创建进阶

伴随着创建活动呈现出常态化趋势,越来越多的创建活动成为基层组织的工作任务。叠加的活动一方面来源于行政化的创建扩散。乡镇政府不断从基层挖掘先进经验,并以制度化的扩散方式促使个别化的创建行为变成了行政任务。在A区的区级文明村考核规定中,某村组织的创新行为——“两个六点半”成为常规化的创建项目,纳入考核范围,辖区内所有参与创建评选的村镇都要开展“两个六点半”活动,原本偶发的创建行为制度化常规行为。

另一方面,叠加的活动还是基层组织自我动员的结果。创建进阶需要完成不同种类的创建项目,达到不同层级的创建标准,正是通过不断叠加的创建活动,村庄在行政考核中取得优势,村庄治理特色也更加明显。并且,一旦文明村庄创建成功后,不仅要延续已有创建项目,还要继续创新村庄治理经验以迎接复核检查,这使得创建工作不断增多。回顾A村的创建经验,自2010年以来,村庄民主治理的定位日渐明确,每年都会提出民主管理的创新经验,如“四议两公开一表决”工作法、“两承诺、两公开、两评议”工作法^⑦,同时,开展一系列名为“民情沟通日”“百姓评官”的村庄民主建设活动。这些工作都成为当前村庄治理中的常规事项,每一年都在不间断地开展,其中,“民情沟通日”的活动频率从一年一次增加至一个月一次,可见,基层组织在更新创建经验的同时,也增加了工作成本。

四、典型村庄的治理困境

(一)村庄治理目标的定位失准

在各级文明村镇的考核指标体系中,可以根据强制性程度将指标分为三个层次,第一个层次是“一票否决”指标,如出现重大刑事案件、群体性事件,将直接取消评优资格;第二个层次是针对条线工作的专业化考核指标,如基础设施建设、村容村貌、民俗文化建设等,与“一票否决”指标相比,条线考核指标的强制性较弱,各村之间的条线考核结果差异不大;强制性最弱的指标是“特色指标”,也称“激励性指标”,一般意义上,创建活动被纳入特色指标的考核范畴,在对村庄的考核过程中发挥锦上添花的效果。随着创建工作越来越得到上级政府的重视,A村村委组织不断强调创建指标,不间断地提出新的创建特色,更新创建活动。工作人员在处理创建工作时,也倾向于将其常规化、程序化,追求创建指标的完成度,这时,原本不具备强制意义的创建项目演变为硬性的任务,出现了“软指标的硬指标化”的趋势,也有学者将这种现象称之为“非常规任务的常规化”^⑧。在个别情况下,工作人员甚至会选择仅仅完成个别的条线工作计划,而极力完成所有的创建指标。在多元化的指标体系中,基于职能分工的条线工作目标是考核村庄治理效力的基准,过于强化创建指标将导致村庄治理目标体系的失衡,影响村庄治理的实际效果。

村庄治理的目标定位还要保证理念与现实的平衡。村庄治理决策应该紧密地结合村庄社会基础和现阶段的发展水平,一旦村庄在目标设置的过程中盲目迎上,片面地追求概念化合理性或形式合理性,将无法保证创建经验的实效性。A村党支部宣传委员曾经借鉴其他地方的创建经验,提议组织“最美宅基”评比活动。但最终被村民代表大会否定,其否定理由显而易见,在非常有限的

^⑦⑧吴建南:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》,《管理世界》2007年第8期:第43-51页。

⑨“四议两公开一表决”是指,凡涉及村民切身利益的重大事项,必须经过村党支部委员会和村民委员会两委提议,村民小组长、党小组长、党员代表审议,村民代表大会决议,涉及事项所在村民小组村民商议;事件相关户代表表决;决议内容和实施结果全部公开。“两承诺、两公开、两评议”是指,每年初村党总支各成员向党员和村民做出承诺;党员向党组织和村民做出承诺;年中和年末,村干部和党员所做出的承诺将由党员和村民做出评议,评议结果通过公开栏进行公开。

^⑩⑪参见,申端峰:《软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释》,《甘肃社会科学》2007年第2期:第3-8页;李妮:《模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新“政绩的》,《公共管理学报》2018年第1期:第1-11页。

常住户中(目前在村人口实际住房不足30栋)，“最美宅基”的评选是毫无意义的。这种与现实脱节的创建倡议有违村庄治理的理想目标，也是基层工作人员对职能定位存在偏差的表现。

(二) 村级组织的运作成本冗余

近年来，A村基层组织架构不断扩充，目前已有13人参与村庄治理工作。具体人员安排为：村党委书记(兼任经济合作社主任)、副书记和委员共3人，村委主任、委员共2人，1名经济合作社会计。此外，综合社会治理、外来人口管理、助残协管员、就业协管员共计5人，退休返聘干部2人，分别负责卫生和调解工作。基层工作队伍建设反映出职能分工的精确化与专业化，与此同时，过于复杂的组织结构也将加大运作成本。创建活动有赖于信息收集及信息处理工作，诸多的信息工作使得村委会的组织运作趋于僵化，文牍化的趋势加大了日常性工作的运作成本。开展创建工作以搜集村庄及村民基本信息为基础，各个条线通过各自的摸排工作而掌握信息数据，其间有大量交叉、重复的信息；在设置创建活动目标、框架后，要以会议、文件、制度等组织化方式推进创建工作的文本化生产；随着创建活动正式运作，要对相应的活动信息进行照片存档，以此形成可视化的、可文案化的证明材料，这会成为应对上级测评的基础材料。

不仅文牍化的创建工作增加了村级组织的内部运作成本，更重要的是，工作模式的变化加剧了村级组织成本冗余的趋势。创建工作强化条线工作的重要性，弱化了传统意义上的中心工作，从而加大了村委会进行组织化运作的难度。实际上，中心工作有利于保证村庄治理的弹性，降低治理成本，在特定时期，基层政权组织围绕某一个中心展开工作，最大限度地集中资源，能够高效地解决问题。一旦在农村基层组织专业化的职能设置之间缺乏有机协调，将不利于发挥村级组织的组织力和凝聚力，反而会因冗余的运作成本而产生结构僵化、组织运行效率低下的难题。

(三) 群众动员工作的低效化

在A村两委干部悉心组织的文明创建活动中，实际参与人员高度一致。村庄积极分子主要集中在小组长、党员及老年贫弱群体，这类群体的特点是依赖村级治理体系。领取薄弱津贴的小组长不仅要承担上传下达的工作，在难以有效动员群众的情况下只能自己参与活动，或依靠私人关系，动员几位亲密的亲属、朋友参加活动；不断强化的基层党建工作使得村党支部可以有效地动员党员，村党员成为群众工作的主要参与者；低保户、五保户等需要政策支持的人，以及参与村庄评奖评优的人，一般也不会拒绝村庄的社会动员，正是上述主体成为村庄动员后的实际参与者。案例：

2016年端午节，镇政府要求辖区内的建制村庄及社区筹备龙舟比赛，一支龙舟队伍需要12人。A村村委会接到上级安排后，用“农信机”向村民招募队员，给每位村民发送了信息，但没有人有响应。村委会就召集村办物业的工作人员组队(包括3名外村人)，但仍缺4人，再由物业经理询问曾在本村生活，但拆迁后住在社区的业主是否愿意参加龙舟比赛，召集到2人，最后，村党支部宣传委员动员1名小组长和1名党员参加龙舟比赛。可以看出，在此次群众动员工作中几乎没有村民的主动参与。

表彰创建工作的初衷是鼓励基层组织发挥社会动员能力与组织协调能力，总结、推广创建经验，进一步丰富人民群众的精神文化生活。因此，社会动员是创建工作的重要手段，会直接影响群众工作的实效性。在创建考核压力下，基层工作人员往往忧心于乏力的社会参与情况。由于群众动员的低效率，工作人员可能会选择调整工作方式，从活动形式上、概念包装上进行创新，或者运用私人关系进行社会动员，这将使得基层组织始终缺乏实质性的动员能力，村庄权力结构越来越“悬浮”于现实社会基础。

五、制度互动与典型村庄治理效力

随着社会治理的复杂性逐渐凸显，典型村庄的形成、治理和发展前景都发生了深刻的变化。在试点项目进入村庄社会之后，自上而下的资源投放促使个别村庄成为典型，进行优势累积，长远来看，项目制作为一种资源输入机制具有马太效应，可能强化村庄差异，加剧村庄分化^②。与试点项目相比，创建项目依据综合指标体系，对以往的政绩导向，尤其是经济政绩导向下的村庄治理目标

进行了修正,创建制度的理念也紧紧围绕基层组织的自主性建设,并且,在行政力量的推动下,创建经验扩散的范围非常大。通过对沪郊全国文明村的调研发现,创建项目的常规化带来了村庄治理的目标失准,村级组织的运作成本冗余,名目繁多的创建活动也并没有解决群众动员工作的低效化困境,由此可见,创建制度的政策意图并没有完全实现。

制度互动是政策执行研究领域中的重要分析工具,是理解基层政府行为与政策效果的一个切入点。制度互动研究的早期传统是重视正式制度与非正式制度的互动关系,凸显乡村制度环境的特殊性,尤其是村庄治理中的非正式权力运作^②。当前,制度互动研究更加强调制度变迁中的因果演变机制,并试图对多个制度主体及其运作逻辑进行区分。周雪光等在研究中指出,制度变迁是一个内在性过程,多重逻辑与群体间的相互作用影响和制约了政策的发展轨迹,例如,国家的政策逻辑和政策执行的科层制逻辑、乡村社会逻辑一并决定政策的落地效果^③。理解创建制度与行政化考核制度、村民自治制度的互动关系,对解释创建制度的实践困境有一定启发意义。

(一)创建制度与行政考核制度

行政考核意图制度化地区分村庄差异,但在镇域范围内,各个村庄的经济发展水平和治安稳定性相差不大,这使得基于村庄社会基础的考核难以拉开差距。正如一位曾任职于城管所的退休所长回忆,城管部门主要考核各个村的违章建筑发案率和违章上报率,由于各个村庄的发案率相差无几,以至于村庄之间的差距仅仅为0.05分,这样的考核结果不具备区分度,一度引起乡镇领导的批评,最终通过增加考核标准,将村庄考核成绩的差距拉至0.5分。

创建制度与行政考核制度具有契合之处,即通过创建活动可以强化差异,增加村庄之间的区分度,利于考核排序。但创建制度低估了行政考核的“指挥棒”作用,对辖区范围内村庄竞争关系的复杂性也缺乏讨论。为了追求行政考核中的优势,常规化的创建项目打破了特色指标在考核体系中的定位,原本呈现强度差异的指标体系趋于失衡。在强调差异的创建过程中,辖区范围内的竞争愈加激烈,部分村庄盲目地模仿创建经验,将会导致创建活动的功能虚化,最终流于形式主义,这也意味着“科层动员与社会动员之间的平衡被打破”^④。并且,在一定范围内的创建格局中,创建活动的更新换代极为迅速,强调短期效应的创建活动是对竞争性的创建环境的回应,同时,也增加了创建活动后续进展及其实际成效的不确定性。

(二)创建制度与村民自治制度

创建制度为村委会提供了组织群众工作,进行社会动员的契机,其工作理念与村民自治的要求是一致的。根据最新的精神文明创建活动指导意见,力争到“十三五”期末,实现全国县级及县级以上文明村和文明乡镇占比达到50%左右的目标,可以预见,创建活动将在村庄社会治理中扮演重要角色。

值得一提的是,创建项目的生产、推广及运作与村庄治理工作,尤其是与群众工作之间存在一定张力,直接原因在于自发性的群众工作与创建项目之间有所差异,群众工作是微观的、生活化的,这与行政导向下对创建活动的形式理性追求难以直接等同。在自发性的群众工作被打造为创建亮点的时候,或者是创建项目被推广为制度化的治理经验的时候,创建制度能否与在地化的村民自治制度紧密结合,将直接创建经验的实践效果。一方面,村庄治理要深刻把握当地群众工作的特色与内在组织、运作方式,在推广本地创建经验时,要注重实践中的可行性和可操作性;另一方面,在学习外地的创建项目时,要结合本地的社会基础及村庄特色,避免形式主义的模仿与移植,只有真正地动员群众,营造村民自治与公共参与的氛围,创建项目才能获得实现最大化的生存、发展

^②叶敏、李宽:《资源下乡、项目制与村庄间分化》,《甘肃行政学院学报》2014年第2期:第14-21页。

^③丁煌、柏必成:《论乡镇政府行为选择的优化——以乡镇政府和乡村制度环境的互动为视角》,《政治学研究》2006年第4期:第77-86页;杨嵘均:《论正式制度与非正式制度在乡村治理中的互动关系》,《江海学刊》2014年第1期:第130-137页。

^④周雪光、练宏:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期:第132-150页。

¹⁰叶敏、熊万胜:《“示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例》,《公共管理学报》2013年第4期:第15-25页。

空间。