

## 基层治理中的激励问题

谭秋成

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

**[摘要]**基层组织是政策的主要执行者。政策目标难以度量、基层组织拥有执行政策的地方性知识和社会资本、官僚机构中信息传递和相机处理事务不灵活,以及公共权威控制权的分配方式给基层组织设立激励机制带来了特殊困难。基层治理容易产生两种官僚主义,其一是文牍主义,其二是形式主义。文牍主义是指过多的制度、规则、要求、说明、解释等;形式主义则是指上级政府为基层组织制定严格的执行政策的程序因不切实际或无人监督而流于形式。当政策目标不容易度量,而各级政府和政府各部门因掌握公共权威控制权都可以监督、检查基层组织时,基层治理便容易产生文牍主义;当政策执行效果依赖基层组织的地方性知识和社会资本、而公共权威控制权不能转让时,基层治理便容易产生以政策的执行程序代替政策具体执行的形式主义。改进基层组织的激励方式首先需要确立县一级政府在执行政策上的权威;其次是建立村民议事会,完善村民自治制度,鼓励农民参与政策落实,让农民而不是各级政府评价政策效果,监督政策执行过程。

**[关键词]**基层治理;激励;文牍主义;形式主义

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.06.008

长期以来,效率不高已被认为是政府部门或官僚制的普遍特征。威尔逊曾指出,政府部门因为约束太多,无权合法保留自己机构挣得的收入并用于员工福利,无权自主调配生产要素和自主选择工作范围,必须完成上级下达的所有任务,结果出现官员对制约条件的担心超过对工作任务的担心,只在意过程而不是结果,工作上怕担风险、畏葸不前,管理人员增加、管理自主权减少等系列问题。<sup>[1]</sup>尼斯卡南则认为,官僚制既不关心公共利益,亦不关心政治家设定的政治目标,他们关注的只是可由其任意支配的预算最大

化。<sup>[2]</sup>政府部门为社会提供公共产品而存在,其效率低下意味着居民的福利损失,进而也就意味着政治家的民意损失。那么,政治领导人何不设法改进激励机制、提高政府部门工作人员的积极性和组织的效率?

基层组织是政策的主要执行者,他们接受上级政府领导并贯彻其意志,其内部也是一个层级体系,形成另一层委托代理关系。我们认为,政策目标难以度量、基层组织拥有执行政策的地方性知识和社会资本、官僚机构中信息传递和相机处理事务不灵活,以及公共权威控制权的分配方

作者简介:谭秋成,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师,研究方向:乡村治理、农村发展、自然资源管理。

式给基层组织设立激励机制带来了特殊困难。当政策目标不容易度量、而各级政府和政府各部门因掌握公共权威控制权都可以监督、检查基层组织时,基层治理将出现过多的制度、规定、要求等,从而产生文牍主义;当政策执行效果依赖基层组织的在地性知识和社会资本、而公共权威控制权不能转让时,基层治理将出现上级政府制定严格的程序、要求基层组织按程序执行政策的现象,制定的程序不切实际或无人监督执行时便产生了形式主义。

## 一、一般问题

### (一)政策效果度量的困难

基层组织县、乡镇政府和村民委员会主要执行国家政策,因此,可视为上级政府的代理者。按照标准的委托代理关系,在不确定的社会经济环境中,委托人和代理者之间存在信息不对称。这时,由于效用函数不一致,代理者并不唯委托人意志是从,而是有机会追求自己的利益。委托人与代理者之间信息不对称主要表现在三方面:(1)逆向选择;(2)道德风险;(3)代理者更了解行动的效果。逆向选择主要指,事前,代理者拥有一些委托人不知晓的信息,如乡镇政府更知道本乡镇执行政策的能力,村委会掌握一些地方性知识和习俗、在扶贫和分配低保指标时更知道谁家最困难等。道德风险是指,事后,即委托人与代理者达成合约后,由于社会经济环境的不确定性,代理者有机会为了自己利益采取损害委托人的隐藏行动,如执行政策时不认真、遇事相互推诿、转移政策专项资金等。代理人更了解行动后果是指,事后,代理者比委托人更知道一项任务的实际效果,<sup>[3]</sup>如县、乡镇政府或村委会比上级政府更知道政策的投入产出是否合理,政策是否最终惠及农民,谁是政策真正的受益者等。这方面与逆向选择的区别是,代理者获得的信息优势是在任务完成之后,而不是事前。

在政策执行过程中,上级政府在如何激励基层组织时除遇到上述一般信息不对称问题外,还

存在一些特殊困难。首先,市场中的经济组织通常具有单一目标,主要是追求利润最大化,这一目标可以比较准确衡量。政府部门则一般提供公共产品,这些公共产品或者具有非竞争性和排他性,或者是基于社会公平的角度来开展的,如九年制免费义务教育、农村合作医疗保险等。政策的效果即使可以度量,但由于只由政府单一部门提供,不存在产品的市场竞争,因此也就很难知道生产这些公共产品的真实成本,从而更难知道政策执行者的努力程度。<sup>[4]</sup>其次,政策经常是定性的,偏好不同的人群对政策目标有不同理解。<sup>[5]</sup>如乡村振兴战略提出乡风文明,收入水平较高、长时间外出打工、年龄较小的村民可能追求工业和城市文明;而收入水平较低、在家务农为主、年龄较大的村民可能更加认同传统农耕文明。如果采取指标对乡风文明进行量化,指标要么是不完全的,要么不同的指标会产生冲突。第三,政策的目标常常是多维而不是单一的。<sup>[6]</sup>再以中共十九大提出的乡村振兴战略为例,该战略包括产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效以及生活富裕五个方面,涉及政治、经济、社会、生态等,需要多部门合作实施。当上级政府督促乡村振兴战略推进时,如何用指标分别衡量五个方面后,再给出一个什么样的权重将五个指标综合成一个反映乡村振兴战略实施进度的指标呢?第四,部分政策的作用是长期的,效果不会即期显现,如土地综合整治、水利工程修建等农业基本建设项目,再如针对农村人力资本提高的义务教育和基本医疗卫生保障制度建立等,这些政策的效果在短期内是无法度量的。

### (二)官僚机构及公共权威配置

市场中结成的委托代理关系是不同要素所有者为追求合作达成的合约。事前,无论是委托人还是代理者,他们都拥有自己要素的产权,通过市场自主选择合作对象。合作中关于要素的使用、收益的分配、谁来行使权威等,都是通过谈判来决定并以合约的方式规定下来。而且,合约给所有合作者保留有退出的通道。政府中的机

构和组织不同,政府很少会因某项政策设置专门的执行机构。事实上,执行政策前各部门、机构已经设定。而且,在政府机构或组织内部,谁来行使权威制定政策、谁来具体落实和执行政策、谁来监督政策执行等,这些事前已被决定。在政府组织内部,信息如何收集和传播、如何汇总和分析、如何评估政策效果,都必须遵循一定的程序。换言之,政府中的组织其相机行事的权力更少。

市场中通过合约结成组织时,要素所有者须让渡自己的产权,组织的所有权即最终权威是由剩余控制权定义的。由于不确定性,合约一定是不完备的,要素所有者谁拥有企业剩余控制权根据收益最大化原则由谈判决定,通常由所拥有资产的专用性强、需要特殊激励的成员获得。<sup>[7]</sup>与市场中的组织不一样,政府组织行使的是公共权威,这种公共权威不管来源如何,它是以国家政权等暴力工具为支撑的。<sup>[8]</sup>而且,对公共权威的控制权行使由制度事前规定,不可以像经济组织中那样通过谈判决定。所以,在政府组织内部,在关于某项政策的执行上,上一级政府可以给下一级政府授权,分配某些权利和责任。但是,落实和执行政策的公共权威的控制权始终掌握在上一级政府手中,譬如对政策的解释、对政策最终效果的评价、特殊情况下对政策的废弃等,这些最终是由上级政府负责的。这种公共权威的控制权分配方式可以帮助基层组织应对环境不确定性,给不切实际的政策纠偏,但是也给具体的政策执行者带来了干预。此外,当预期上级政府最终可能会干预政策的结果时,执行者会觉得没有必要按最优路径落实政策,从而削弱了基层政府执行政策时的激励。

### (三) 激励机制设置的难题

根据显示原理可知,为保证合作顺利进行,委托人须设置让代理者满足的参与和激励相容的约束条件。<sup>[9]</sup>也就是说,委托人需要为代理者拥有的信息优势支付租金。当然,这只是就委托代理的一般性质而言。对于基层组织实施的公

共政策,如果政策是定性的,或者政策效果不能即期显现,意味着作为上级政府的政策制定者不能准确知道自己的收益函数,因而也就很难设置让政策执行者激励相容的约束条件。对于目标单一且效果可度量的政策,如果制定的政策提供的公共产品或服务没有市场价格作参考,这时执行政策的基层组织容易夸大成本。政策制定者可以设置标尺竞争来降低政策执行成本,但这需要各基层政府或组织面临相同的社会经济条件。当基层政府或组织执行政策时面临的资源条件、发展水平、人力资本不相同,则需要政策制定者准确知道且在设置标尺时考虑这些不同约束条件对政策效果的影响。而且,标尺竞争一般只是偶尔适用,经常采用时标尺竞争变成参与者之间的重复博弈,这时基层组织容易合谋欺骗政策制定者和监管者。<sup>[10]</sup>而对于目标多维的政策,如果目标都可度量,则需要正确确定各目标的权重,以便客观反映社会对各目标的偏好;如果只有部分目标可度量,考核政策执行效果时,目标可度量的政策部分常常会被执行者投入过多的资源,而目标难以度量的政策部分常常会被执行者忽视。<sup>[11]</sup>

市场中运行的经济组织的所有权分配是服从利益最大化原则的。经济组织根据不同的信息结构、各要素所有者拥有资产的不同专用性设置不同的激励方式,形成不同的产权结构。在政府组织中,由于公共权威的最终控制权不能转让,永远只由上级政府所有,意味着激励结构很难根据政策性质随机应变。如果一项政策只是常规性事务,即政策执行的条件、政策面临环境的可能变化以及这些变化对政策的影响都能一一列举出来,上级便可以与下级政府就政策执行达成一个关于权利和责任分配的完全合约,这时的政策执行没有什么困难。然而,一旦政策执行具有复杂性,如执行过程中需要大量的地方性知识,需要搜寻大量的信息,需要进行地方动员,这时,这种永远由上一级政府掌握公共权威控制权的委托代理关系便显得僵化,治理体系不能设立

灵活的激励结构来调动基层组织执行政策的积极性,降低政策执行成本。

概言之,政策目标难以度量、基层组织拥有执行政策的地方性知识和社会资本、官僚机构中信息传递和相机处理事务的不灵活以及公共权威控制权的分配方式给基层治理设立激励机制带来了特殊的困难。那么,是否可以通过惩罚、制裁或高压的政治运动来迫使基层组织努力执行政策?我们认为这种负面激励方式产生的作用是有限的,因为首先,对于目标难以度量或结果需要长时间后才能显现的政策,基层组织的努力程度也是难以度量的,只要不出现大的错误,上级政府惩罚和制裁实际上没有依据。惩罚和制裁越重,为了避免自己犯错,基层组织会变得更加谨慎而不敢作为;其次,惩罚和制裁太重,组织内部成员之间、组织之间为避免相互牵连,可能出现不敢披露信息、互相隐瞒的合谋现象。基层治理激励的难题意味着上级政府可能采取更多的监督,包括各种检查、各种会议、要求基层各种汇报和计划等。监督本身是有成本的,需要耗费大量时间、人力和物力,因此,上级政府的监督必然是不完全的,并可能出现文牍主义和形式主义。

## 二、文牍主义

### (一)何谓文牍主义

文牍主义是指过多的制度、规则、要求、说明、解释等,结果导致大量无意义的文案工作、太多的约束、无缘无故的拖延、组织的低效率、组织内部成员及利益相关者的挫折感。文牍主义属于一种典型的官僚主义,既存在于政府组织中,也存在于大型公司、大学、非政府组织中。Bozeman认为,文牍主义是组织中制度和规则的一种病态,这些制度、规则、要求仍起作用,执行这些制度、规则和程序需要耗费大量的人力、财力和物资,但无助于组织目标的实现。<sup>[12]</sup>文牍主义不仅存在于组织中,而且也存在于政策执行中。任何一项政策都有关于谁来执行、如何调配人财

物、涉及的人群、准入条件、谁来监督评估等方面的规定和制度,当这些规定和制度不当或过于繁琐时便产生了文牍主义。文牍主义还存在于组织与组织之间、组织与居民之间的互动和交流中,当交流不充分、信息不透明时,可能会产生更多的解释、说明、汇报等工作。

概言之,基层治理中遇到的文牍主义大致有三类,分别是:组织中制度和规则的不当和繁琐,政策执行程序和不规定的当和繁琐,组织之间及组织与居民之间交流的不当和繁琐。文牍主义有多种表现,最明显的有:(1)不断下发政策文件且部分政策文件内容空洞、目标大而无当;(2)召开各类会议,经常出现同一会议内容却要求乡镇政府或村委会重复参加的现象;(3)填写各类报表,撰写各类总结报告,经常出现文件刚下达、工作刚部署便要求基层写出工作进程、成绩和经验材料;(4)各级政府、政府各部门下乡入村检查,并且要求基层准备各种汇报材料,工作要有亮点;(5)实行所谓痕迹管理,各类文件要求开会传达且有传达记录,乡镇干部下乡工作需要与农户拍照上传证明确实下了乡;(6)执行政策时要求单位或个人填报各种表格,提交各种证明材料,办理各种审批和手续。

### (二)文牍主义的问题

文牍主义意味着太多的规制。根据对85个国家关于规制对企业创办影响的研究,过多的规制导致了过高的企业准入成本、严重的腐败以及大量地下经济。<sup>[13]</sup>就基层治理而言,当基层组织内部成员感觉大量繁文缛节不产生任何价值时,其工作无疑是被动和低效的。因为遵守和执行各项制度需要花费人财物力,文牍主义造成大量资源浪费,减少了政府组织提供的公共服务,降低了政策执行的效果。文牍主义在极端情况下甚至出现以会议落实会议、以文件落实文件的情况。结果,政府组织空耗大量行政经费,其成员则天天疲于奔命应付,而政策却反而没时间和精力落实。

当符合条件的农村居民申请政策优惠或福

利却需要填大量表格、办各种手续、跑多个部门盖章审批时,这位农村居民实际得到的福利因为时间成本便大打折扣。这将影响基层政府和组织的信誉,造成农民与政府的疏离。文牍主义可能加剧农村社会中的不平等,因为贫困者可能接受的教育水平更低,更难应付各种表格和手续,从而更可能得不到政策规定本该得到的优惠和福利。需要注意的是,文牍主义实际上为腐败提供了机会,当关于一项惠农政策的申请过程和手续过于繁琐时,农民很难了解政策的真实内容、申请的准入条件、需要办理哪些手续,知晓这些过程和规定的成员就有条件从中套利,或者从符合条件的申请者中收受贿赂,或者出售这些优惠或福利指标给本不够条件的农户获取利益。

### (三)文牍主义产生的原因

大量文献是从公共选择或新政治经济学理论来解释文牍主义的。如 Kaufman 认为,政府作为人民的代表,必须满足社会大众对公共服务和产品的需求,由于各人需求不同且存在不同利益集团,政府为满足各种需求便建立了各种制度和规则,结果产生了堆积如山的官方文件及眼花缭乱的程序迷宫。所以,文牍主义是公地悲剧在行政领域的体现。<sup>[14]</sup> Banerjee 则认为,在发展中国家,政府官员常常故意设置各种规制从国家提供给穷人的福利项目中寻租。<sup>[15]</sup> 不过,Bozeman 指出,即使不考虑政府组织中成员的自利动机,理性有界及社会经济条件变化也将导致组织和政策执行时出现文牍主义。Bozeman 将文牍主义原因归为两类,一类是因为一开始考虑不周而制定了不起作用的制度、规则和要求,如错误地估计了规则作为手段与所要达到的目的之间的关系,过于强调了规则的控制作用等;一类是制度、规则和要求一开始是起作用的,但随着时间变化,这些制度、规则和本来的意义被扭曲或出现了歧义。或者,随着时间的变化,组织的目标或政策执行的手段发生了改变。结果,原来的制度、规则和要求成了不起作用的繁文缛节。<sup>[16]</sup>

Kaufman、Banerjee、Bozeman 提到的这些原

因在基层出现的文牍主义中肯定存在,但不是系统性的、主要的原因。基层治理中产生文牍主义首先是因为政策目标难以度量。当农村政策目标是定性的、即期不能显现、目标多维,或者政策的效果很难准确获得时,结果很难避免:(1)政策制定者、监督者需要不断开会、发文来解释政策的意图、要达到的目标、主要的内容、执行条件等;(2)制定的政策可能目标不切实际,缺乏一些执行的手段和条件,制定者和监督者需要下级组织和基层政府不断汇报,发现政策是否切合实际,并根据需要不断进行调整,防止政策在执行中偏差太大;(3)在没有具体目标可考核的情况下,监管者将执行政策的具体过程甚至具体动作纳入考核,要求基层组织填各种表格,写各种总结汇报材料,并留下工作痕迹;(4)基层组织在上级政府要求严、监督紧的情况下,为表明自己政策执行认真,也会开更多的会,要求下一级组织及农民填更多的表格,并留下工作痕迹。

基层治理中产生文牍主义其次是因为政府的组织形式及公共权威控制权的分配方式。20世纪50年代,为快速推进工业化,我国建立了严格的计划经济体制,中央政府设立多个部门,实现从生产到流通到消费的全面管理和控制。与此同时,为了动员社会资源,行政组织上设置了从中央到省、地、县、人民公社五级政府。改革开放以后,市场开始在资源配置方面发挥基础性作用,但中央政府仍保持强大的宏观调控能力,同时加大了对公共服务的提供和社会管理,政府部门并未减少;行政上全国仍实行五级政府,虽然人民公社被废除,但乡或镇政府被设立以行使农村基层行政职能。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十五条,“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”这就是说,组织中的下级政府必须接受上级政府的领导,其行使的公共权力的最终控制权掌握在上级政府手中。这种多层级、多部门的政府组织形式及公共权力分配方式给基层执行政策时带来

了两个问题:首先,任何信息,无论采用谈话、文字还是图像,在传递过程中都可能失真,从而产生交易成本。<sup>[17]</sup>也就是说,政府层级越多,政策被扭曲的可能性越大,政策执行时就需要更多的交流、解释和监督;其次,当一项政策涉及多个部门时,势必发生各级政府、各个部门发文、开会、检查、作报告、要求基层写总结、作汇报、填表格等现象。

### 三、形式主义

#### (一)什么是形式主义

Rawls 在论述社会如何实现公平的机会平等时提到了三种程序正义,其一是完美程序正义,特点是有不依赖于且先于程序的评价结果的标准,并且可以设计出达到所需结果的程序;其二是不完美程序正义,特点是尽管有独立的评价标准,但要设计出必然达到所需结果的程序并不可行;其三是纯粹程序正义,特点是没有一个独立的评价标准,但可设计出达到所需结果的程序。纯粹程序正义的优势是一旦正确设定了程序,无须再跟踪无穷无尽的社会条件和人际关系变化,社会仍能达到所需的结果。<sup>[18]</sup>罗尔斯提出的程序正义,或其引申的含义已广泛地在政策制定、法律和政策执行领域被采用。以政策执行为例,程序的合理和正当性规定了执行手段和步骤的合理和正当性,从而引导政策执行达到预期的结果。而且,程序的合理和正当性有助于保护个人权利和社会参与,其本身具有独立的内在价值。

给基层组织制定执行政策的程序的正义性,或合理性、正当性并不必然获得。程序是理性的产物,因为个人理性有界,加上社会、经济环境的复杂性及不断变化,由上级政府规定的执行政策的程序必然是不完备的。政策是利益调整,执行政策的程序未必完全公正、合理。最重要的是,程序只是表明执行政策时须采取的行动步骤,程序不会自己执行。当制定的程序不符合实际情况或达不到与基层组织激励相容时,程序在执行政策时就不会被遵守。极端地,当程序缺乏监督

执行时,基层可能出现有执行政策的程序而无落实政策的行动的情形。当程序不切实际成为摆设,或者以程序代替政策具体落实时便出现了形式主义。形式主义是官僚主义的另一种形式,它与文牍主义是有区别的。文牍主义是过多的制度、规则、要求等,文牍主义因消耗人财物力而延误政策执行甚至使政策落空,但文牍主义是要执行政策的。形式主义以政策的执行程序代替政策的具体执行,考核政策执行时以检查执行程序正不正确为主,而不问实际结果如何。

#### (二)形式主义的表现及问题

应该说,目前基层治理中形式主义是比较严重的。在我们近几年调查的行政村,村会议室、村公告栏基本上贴满了关于各种事务的办事指南、审批流程等,关于村委、村党委的会议制度、工作制度、公开制度、管理制度、议事规则、议事程序等,关于村级综合服务中心的工作职责、工作流程图、工作模式、行为规范等,关于村民监督委员会的调解规则、调解步骤等。在目前的行政村,村委和村党委一般是3~5人,而且多交叉任职,主要负责人实际上是党支部书记、村委会主任及村文书。而且,村是一个熟人社区,大家知根知底,形成了一个信任网络,<sup>[19]</sup>针对村民的一些重要事务,必要的办事规则和程序是肯定需要的,但村民之间、村干部之间、村民与村干部之间办事和交流主要凭相互间信任而不是程序,很多规则、流程、程序只是要表现或希望表现村委、村支部办事如何规范的形式主义。形式主义的另一种表现方式是树典型或建样板工程。对于上级政府督促和考核比较紧的政策,只制定执行政策的程序是不够的,为了应付检查和监督,基层组织便会建设几个样板工程,专供各级政府、政府各部门参观和检查。

形式主义导致基层组织成员将大量时间和精力花在讨论执行政策的程序而不是如何落实政策上,既浪费了行政资源,又降低了公共服务提供的效率和水平。形式主义使中央政府制定的系列惠农政策落空,减少了农村居民的福利水

平。兴建样板工程的形式主义则造成公共资源在地区间分配不均,在决定何地树典型和兴建样板工程时,容易产生政策寻租和腐败现象,使农民失去对基层组织的信任。最严重的是,形式主义扭曲了信息,基层因为敷衍,不能如实反映政策的效果和执行中存在的问题,结果上级政府不仅不知道农民的真正需求及该如何完善今后的政策,而且可能会误认为各项政策很合理、受到普遍欢迎、容易执行,于是颁布更多的政策,进而导致更多的形式主义,浪费更多的人财物力。

### (三)形式主义产生的原因

基层治理中出现的形式主义与执行者拥有专用性资产及公共权威控制权的配置方式有关。政策的效果取决于政策制定者、监督者及执行者之间的合作。对于不同的政策,执行者在其中起不同的作用,须采取不同的激励方式。部分政策的效果及执行者的努力程度是容易度量的,如农村义务教育达标、合作医疗参与率达标等,对此类政策的执行者采用一般的激励方式即可。还有部分政策则不仅效果难以度量,而且需要政策执行者投入专用性资产。专用性资产是指政策制定者和监督者无法通过市场或行政命令获得,只由政策执行者控制的物质资本、社会资本和信息,如兴建道路、水利、垃圾处理等公共项目时需要地方性知识,需要村干部利用信任网络、动用社会资本在村内进行社会动员、在成员之间协调关系调整土地;在扶贫救济项目中,需要村委会提供符合条件的农户的人口、生产、消费、收入等方面信息。这些信息之所以属于专用性资产,不仅是因为村委会主要成员与村民生活在一个村庄,对农户的资源禀赋、技术水平、生产能力、劳动动力情况比较熟悉,而且还因为在经济活动复杂、准确统计收入困难、村民因争低保或贫困户指标发生冲突时,只有村委会才能平息这些冲突,解决内部之间的矛盾。执行者拥有的专用性资产使其成为政策执行过程中的实际权威。<sup>[20]</sup>市场中的经济组织通过所有权安排来激励拥有专用性资产强的成员,即谁拥有的资产专用性

强,谁将获得企业的剩余控制权和索取权。政府组织由于行使的是公共权力,其控制权最终不可转让,上级政府就需要设置一种特殊的激励机制,一方面确保执行者按上级政府意志行事,另一方面能最大限度地调动执行者的积极性,充分发挥其专用性资产的作用。这种特殊的激励机制便是程序正义或程序正当,通过制定一套严格的程序,要求基层组织按程序执行政策,避免各级政府不当的干预。

本世纪初,我国开始进入以工补农、以城促乡发展阶段。2003年中共十六届三中全会明确提出了统筹城乡发展战略,2004年中央一号文件提出按照统筹城乡经济社会发展的要求,对农业、农村实施“多予、少取、放活”的发展方针。2005年中央政府提出新农村建设以来,从中央到地方,各级政府增大了对农村道路、水利、饮水安全、土地整治、生态改善、垃圾处理、农村教育、医疗、扶贫救济、养老保障等方面的投入,旨在改善农业生产和农民生活条件,提高农民收入,缩小城乡居民之间享受的基本公共服务的差距。因为投资量较大,项目较多,政策制定者和监督者缺乏必要的人财物力对诸多项目和政策进行监管。而且,这些项目、政策与农业生产和农民生活密切相关,需要发挥乡镇政府和村委会的积极性。为了保证政策执行公平、提高项目的实施效率、减少执行中的寻租和腐败行为,政策制定者和监督者便制定了系列约束执行者的程序,希望以此规范执行者的行为。当时间紧、任务多、要求严时,制定的程序无疑也多;当程序不合理,执行程序缺乏监督时,程序也就没有起实际作用,监督政策执行的程序便成了形式主义。

### 四、改进基层组织的激励方式

文牍主义和形式主义曾被认为是政府组织中干部的思想和认识问题,是工作不踏实的表现。事实上,文牍主义和形式主义历史上就十分盛行,这两种官僚主义耗费了行政资源,使基层行政工作人员疲于应付,失去工作的积极性。而

且,文牍主义和形式主义将导致吏治腐败,国家行政系统没有效率,因为“夫法制繁,则巧猾之徒皆得以法为市,而虽有贤者,不能自用,此国事之所以日非也”<sup>[21]</sup>。至于文牍主义和形式主义产生的原因,顾炎武认为主要是后来的政府官员因循守旧,不能因势而变,革新法律与政策。顾炎武指出:“前人立法之初,不能详究事势,豫为变通之地。后人承其已弊,拘于旧章,不能更革,而复立一法以救之,于是法愈繁而弊愈多,天下之事日至于丛脞。”<sup>[22]</sup>钱穆曾指出中国传统政治的两大缺点,认为其一是太注重职权分配之细密化,其二是太看重法制之凝固性与同一性。历史上王朝统治设官分职的目的是让行政事务有人负责,但为了保证每一职的独立性和相互之间的平衡性,常常设立各种规则相互掣肘,使政事不能灵活推进,易于停顿和麻痹化;而法制的凝固性与同一性导致“但遇应兴应革,总不能大刀阔斧,彻底改进,而仅求修补弥缝,逐渐趋于敷衍文饰虚伪而腐化”<sup>[23]</sup>。钱穆认为,职分与法制,本就偏重在限制束缚人,结果出现“重法过于重人,重职过于重权,重安定过于重动进,重限制过于重放任”<sup>[24]</sup>。

顾炎武和钱穆都提到了传统政治由于拘泥旧章、不能顺势而为,结果控制社会、监督官吏的法律和规章制度或者流于形式,或者成为社会发展障碍的问题。传统政治是一种消极无为政治,政府没有力量统治,只是敷衍,<sup>[25]</sup>政府为社会提供的公共品极为稀少。而且,传统社会以小农经济为基础,经济活动和社会生活相对简单。现代社会,政府管理的公共事务种类和数量、经济分工和社会活动的复杂性,与传统社会相比有天壤之别。目前产生的文牍主义和形式主义更多的是因为政府一方面参与太多的经济和社会事务,另一方面又缺乏必要的监督政策执行的手段所致。这就需要现代政治与时俱进,改革和完善法律、制度与政策,改进政府组织内部的激励结构,充分发挥基层组织的积极性。前面的研究已经指出,基层的文牍主义和形式主义产生的主要原

因之一是公共权威控制权配置方式不当,结果出现多层次多部门监督管理基层组织的问题。因此,提高政策执行效率、改善执行效果、减少文牍主义和形式主义,首先便是确立县一级政府在执行政策上的权威。对于中央政府制定的政策,由中央政府提出政策目标并安排资金和物资,至于政策具体如何执行,如采取何种方式、经过哪些步骤、如何动员、如何监督管理等,则由县一级政府自主决定,省及地一级政府、中央和省、地各部门不应以指导、督促、检查为名向基层要报表、要总结、开会议、作报告等。

那么,县一级政府又如何保证乡镇政府、村委会能认真执行国家政策,不会产生偷懒、推诿、截留专项资金等机会主义行为呢?正如前面的研究指出的,基层的文牍主义和形式主义产生的另一主要原因是政策执行结果难以度量以及政策执行者拥有的专用性资产,结果导致政策制定者缺乏监督手段,只能通过开会、发文、填表、汇报,或者规定严格的程序来约束政策执行者。但是,所谓政策执行结果难以度量、执行者拥有的专用性资产只是相对于乡镇及其以上政府而言的。任何政策,无论是定性的、长期的、还是目标多维的,农民都能感受并判断自己最终是否受益;执行政策的专用性资产则蕴含在农民的人力资本或农民结成的信任网络之中。因此,减少基层组织中的文牍主义和形式主义最有效的方式是鼓励农民参与政策落实,让农民而不是各级政府评价政策效果,监督政策执行过程。目前,我国实行村民自治制度,村委会主要成员由村民选举产生,农民参与政策执行、公共事业建设、监督村委会具有法律基础。但是,村民自治制度需要完善,村民委员会属于执行机构,选举只是村民自治的一个方面。在公益事业建设和公共事务增多的情况下,有必要健全村民大会和村民代表大会制度,成立村民议事会作为村民代表大会的常设机构,让村民有渠道表达偏好,交流信息,讨论并决定申请什么公共建设项目、如何筹资筹劳、如何招投标、谁来监督进程和质量、如何分配



低保及各种惠农指标等事宜。<sup>[26]</sup>在完善村民自治制度的基础上,县一级政府应将政策公开透明,说明政策的目标、针对的人群、准入的条件、资金的投入、配套的要求、执行的时间、申请的程序等,鼓励各村单独或联村申报。县级政府再会同乡镇政府对各村申报的材料进行核实,对符合要求、具备条件的村申请的政策项目即予批准实施,同时定期对项目执行的进程和质量进行检查督促。

注释:

- [1] [美]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,上海:生活·读书·新知三联书店,2006年,第154、173-177页。
- [2] [美]威廉·尼斯卡南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,北京:中国青年出版社,2004年,第267页。
- [3] Dixit, Avinash, “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, 2002, Vol. 37, No. 4, pp. 696-727.
- [4] Tirole, Jean, “The Internal Organization of Government”, *Oxford Papers, New Series*, 1994, Vol. 46, No. 1, pp. 1-29.
- [5] 谭秋成:《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》2008年第4期。
- [6] Tirole, Jean, “The Internal Organization of Government”, *Oxford Papers, New Series*, 1994, Vol. 46, No. 1, pp. 1-29; 谭秋成:《农村政策为什么在执行中容易走样》,《中国农村观察》2008年第4期。
- [7] Grossman, Sanford and Oliver, Hart, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and lateral Integration”, *The Journal of Political Economy*, 1986, Vol. 94, No. 4, pp. 691-719.
- [8] Moe, Terry, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1990, Vol. 6, Special Issue, pp. 213-253.
- [9] Myerson, Roger, “Optimal Auction Design”, *Mathematics*

*of Operations Research*, 1981, Vol. 6, No. 1, pp. 58-73.

- [10] Shleifer, Andrei, “A Theory of Yardstick Competition”, *The RAND Journal of Economics*, 1985, Vol. 16, No. 3, pp. 319-327.
- [11] Holmstrom, Bengt and Paul, Milgrom, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1991, Vol. 7, Special Issue, pp. 24-52.
- [12] [16] Bozeman, Barry, “A Theory of Government ‘Red Tape’”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993, Vol. 3, No. 3, pp. 273-303.
- [13] Djankov, Simeon, Rafael, La Porta, Florencio, Lopez-De-Silanes, and Andrei, Shleifer, “The Regulation of Entry”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, Vol. 117, No. 1, pp. 1-37.
- [14] Kaufman, Herbert, *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*, Washington, D. C.: Brookings, 1977.
- [15] Banerjee, Abhijit, “A Theory of Misgovernance”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1997, Vol. 112, No. 4, pp. 1289-1332.
- [17] Williamson, Oliver, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, 1975, p. 22.
- [18] Rawls, John, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, pp. 74-76.
- [19] 谭秋成:《论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式》,《中国农村观察》2014年第6期。
- [20] Aghion, Philippe and Jean, Tirol, “Formal and Real Authority in Organizations”, *The Journal of Political Economy*, 1997, Vol. 105, No. 1, pp. 1-29.
- [21] [22] 顾炎武:《日知录校注》,陈垣校注,合肥:安徽大学出版社,2007年,第473、474页。
- [23] [24] 钱穆:《国史新论》,上海:生活·读书·新知三联书店,2018年,第109、109页。
- [25] 梁漱溟:《乡村建设理论》,上海:上海人民出版社,2006年,第64页。
- [26] 谭秋成:《乡村振兴与村治改革》,《学术界》2018年第7期。

[责任编辑:汪家耀]