

# 权宜性执行：村级组织政策执行与 权力运作策略的逻辑分析\*

——以陕南 L 贫困村精准扶贫政策执行为例

钟海

**摘要：**本文把某些村级组织根据不同场景定义和情境逻辑选择并采取各类具体的、短期的、人格化的策略、技术、手段和方法来执行中央政策指令和完成上级政府下达任务的行为概括为“权宜性执行”。通过构建“主体—场景（情境）—行为”分析框架，以笔者驻村扶贫的 L 村政策执行为个案，本文对权宜性执行行为生存和发展的逻辑机理从环境空间、社会基础及内生动力方面加以梳理和阐释：政策设计与执行分离的运行机制、组织运行资源与激励强度失衡的科层结构以及虚置的考核监督机制为“权宜性执行”生发提供了必要的环境空间；人情取向的乡土逻辑、村民淡薄的政治参与意识和孱弱的参与能力为其生发提供了植根的社会基础；政策执行主体尴尬的角色定位和自利性的利益权衡为其生发提供了充分的内生动力。

**关键词：**权宜性执行 村级组织 执行力

**中图分类号：**D035 **文献标识码：**A

## 一、问题的提出

“上传下达、令行禁止”是中国政府权力运行及政策设计与执行的一种理想状态。然而，当前一个有目共睹的不争事实是：在执行上级政府的各项政策指令时，下级政府尤其是基层政府组织常常采取“上有政策、下有对策”的策略进行落实，导致实际执行过程及结果偏离政策初衷。下级政府惯用的执行对策主要有选择性执行、应对、变通、共谋、软硬兼施、选择性应付等，这些做法实际上已经成为下级政府组织结构内部运作的一种“公开的秘密”和“共有常识”（周雪光，2008）。世界银行在《2020 年的中国》的报告中对中国制度执行和法律运作情况提出了前瞻性担忧，认为中国当前的情况不是缺少制度和法律，而是制度和法律执行不力，在一些关键领域，“纸上的法规远不同于具体实施的

---

\*本文是国家社会科学基金项目“新型城镇化社区样态及其治理的比较研究”（项目号：16BZZ050）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿人对本文提出的宝贵修改意见。文责自负。

法规”<sup>①</sup>。近年来，中央政府也越来越重视执行力问题，三令五申，多次强调提高政府政策的执行力，“决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通”<sup>②</sup>。然而事实上，政策执行力问题却并未得到明显改观。

执行力是国家意志的重要体现，是政府组织生存和发展的必要前提和根本要求。习近平（2011）指出，“基层是一切工作的落脚点。……抓落实的重心一定要放在基层一线。”<sup>③</sup>郭济（2002）认为，有效执行政策是政府的重要职能之一，基层政府尤为如此，“其工作重点在于执行，即努力贯彻执行上级政府制定的政策、法规以及下达的指令和任务”。因而，对政策执行逻辑及运作机理的研究既具优化政府权力配置的理论价值，也有应对当前农村基层社会治理危机和政策执行不力问题的现实意义。

众所周知，执行力问题是困扰世界各国政府的一个全球性难题，中国亦是如此。作为中央政策执行体系的末梢，基层政府乃至村级组织<sup>④</sup>在中国行政管理体系和公共服务系统中有着极其重要的战略地位。相关问题早在20世纪90年代便成为海内外学者广泛关注的焦点（例如O'Brien & Li, 1999；孙立平、郭于华，2000；艾云，2011；杨爱平、余雁鸿，2012）。O'Brien and Li（1999）研究发现，20世纪90年代以来的中国乡村，在执行上级部门政策指令的过程中，逐渐形成了一种“选择性政策执行”模式，即许多干部尽职尽责地执行着一些不受村民欢迎的政策，却拒绝执行其他那些受村民欢迎的政策。孙立平、郭于华（2000）和吴毅（2007）采用“过程—事件”的分析策略，发现在乡村社会中乡镇政府存在着一种独特的权力运作方式，即“正式权力的非正式运作”。刘培伟（2015）则用“变通”来揭示乡镇政府在执行中央政策时所表现出的行为策略和行为方式。赵树凯（2005）、艾云（2011）认为，上级政府在推出一项政策的过程中，会不遗余力地部署各种检查、考核和验收，而下级政府采取形形色色的手段、策略予以“应对”成为一种普遍的组织现象。周雪光（2008）研究发现，中国政府行为中的一个突出现象就是多元行动主体间有意或无意的“共谋”，并对其生发逻辑进行了细微的梳理。欧阳静（2011）以桔镇招商引资为研究透视点，认为“策略主义”已是运作于压力型科层制与非程式化乡土社会之间的乡镇政权的运行逻辑。杨爱平、余雁鸿（2012）以G市L社区居委会在“创建全国文明城市”和“第六次全国人口普查”工作中的政策执行为个案，揭示了城市社区居委会存在大量有选择地采取搞形式主义乃至欺骗的办法应对上级政府下达的各种工作任务的组织行为现象，并提出了“选择性应付”的概念。

上述研究成果使用了“选择性政策执行”、“正式权力的非正式运作”、“变通”、“共谋”、“策略主义”和“选择性应付”等概念来揭示中国基层政权执行上级政策及自身权力运作过程中所表现出的组

<sup>①</sup>《世界银行》《2020年的中国》编写组，1997：《2020年的中国：新世纪的发展挑战》，北京：中国财政经济出版社。

<sup>②</sup>2013年1月22日，习近平总书记在十八届中纪委二次全会上强调，要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。参见：<http://politics.people.com.cn/n/2013/0123/c70731-20301083.html>。

<sup>③</sup>习近平，2011：《关键在于落实》，《求是》第3期。

<sup>④</sup>如无特殊说明，本文中的村级组织专指农村基层党组织（村党支部）和农村村民委员会（村委会）。

织行为逻辑，具有较强的现象解释力，具有独创性和启发性。然而，从研究范围来看，这些成果主要聚焦于乡镇政权和城市基层社区自治组织，极少涵盖村级组织；从研究方法及研究范式来看，主要是从组织、制度、信息空间等个别层面诠释国家与基层社会互动时的权力运作策略，均未从环境空间、社会基础及内生动力等多维视角对权力运作展开全面的阐释。

本文以L村为分析对象，对该村在精准扶贫施策中所表现出的组织行为现象做个案研究。打赢脱贫攻坚战是当前中国全面建成小康社会的重大战略举措，也是考核和检验村级组织贯彻落实中央政策能力的重要方式。精准扶贫政策由中央顶层设计和制定，经党的强大政治动员和领导号召，在政府科层组织系统内，通过“层层量化”和“逐级加码”（荣敬本等，1998）的技术方法下派指标和量化任务，最后经由村级组织予以落实完成。从某种意义上讲，精准扶贫政策的贯彻落实是否有效，是观察中国农村村级组织运作过程的较好切入点。

L村是地处陕南一隅的边远村庄，现有456户1680人，其中，贫困户207户763人，为建档立卡贫困村。本文作者自2016年5月起以省级驻村扶贫工作队队员的身份进驻该村，参与了该村贯彻落实上级精准扶贫政策的各项工作。本文研究的对象主要是L村在2016年4~7月开展的全省扶贫对象核实及数据清洗工作中的政策执行和权力运作过程，所采用的方法是体验式观察和田野访谈。本文试图通过构建村级组织政策执行和权力运行的逻辑框架，以观察和访谈所获取的资料为佐证展开个案研究，在对村级组织执行精准扶贫政策过程中所表现出偏离政策初衷的各种实际组织行为进行学理分析的基础上，得出理论剖析的判断和结论，并对如何有效提高村级组织的政策执行力略呈浅见。

## 二、村级组织的“权宜性执行”：概念与分析框架

### （一）村级组织政策执行与权力运作的逻辑：权宜性执行

在中国广大农村，村党支部是党在农村最基层的组织，是村级各种组织和各项工作的领导核心，是落实党的方针政策和带领村民脱贫致富的战斗堡垒，而村委会则是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治性组织。但当前，村委会的日常实际运转与彰显其自治实体性价值的法律文本规定之间存在一定缝隙，表现为有限的村民自治组织。作为上级政府有效整合和控制乡村资源的“腿脚”和“抓手”，村级组织不得不想方设法去贯彻落实上级政府的政令和完成其下达的名目繁多的工作任务。L村日常公共事务中仅代办的行政性事项就多达六大项82小项。此外，当下还有脱贫攻坚这一重大政治任务要落实完成。仅就脱贫攻坚来说，村干部要开展的工作主要有入户宣传政策、调查采集信息、填写各种表卡簿册、迎接各种检查考核等，这些工作需要耗费大量的人力、物力、财力和时间。繁琐杂重的工作任务使得村干部怨声载道，他们经常诉苦称他们的工作模式常态是“5加2、白加黑”。但实际上，村委会工作果真是他们经常挂在嘴边的“5加2、白加黑”的局面吗？村委会这“一根针”能穿上上级政府名目繁多的“千条线”吗？笔者观察到的真实情况并非如此。若要保质保量、不折不扣地落实上级政策，就目前村级组织的人员配备、设备配置和经费投入而言，绝大部分村委会是几乎做不到的，“万能村委会”有时候也不是万能的。那么，在现有资源短缺的条件下，村委会如何执行上级政令？他们又是采取何种行动策略完成如此繁重的工作任务？根据前面的文献梳理，已有研究成果并

未直接回答村委会在执行上级政府下达的政策时存在的上述两个问题。村委会的属性及其所处的独特位置决定了它的行动逻辑与乡镇基层政府以及城市社区居民委员会的行动逻辑具有较大差异。村委会既要服务于自上而下的压力型科层组织和贯彻执行上级政府的各项政策，又要直面人格化的乡村社会，给村民提供各种公共服务。这种独特的处境在很大程度上决定了村级组织尤其是村委会在执行上级政策时不会也不可能做到对每项一政策都不打折扣、不做选择、不搞变通，但也绝非全打折扣、都做选择、均搞变通。对于上级政策的落实和执行，村干部更多地是采用权宜之计和灵活的策略。诸如哪些政策需要不打折扣地执行、哪些可以变通、哪些只要应对即可、哪些可以做到“各亲其亲”等，他们都会根据当时所处的环境、利益、态度等，采取适宜当下的执行策略付诸实施。村委会上述这些因事、因境、因人而选择暂时适宜之策执行上级下达的工作任务中所呈现的组织行为与中国古文中“权宜”<sup>①</sup>一词有相通之处。本文借用“权宜”一词，把村级组织非科层化的政策执行和非正式化的组织行为定义为“权宜性执行”，具体是指：村委会根据不同的场景定义和情境逻辑选择并采取各类具体的、短期的、人格化的策略、技术、手段和方法来贯彻执行中央政策法令和落实完成上级政府的工作任务。不论是正式的还是非正式的，合理的还是不合理的，合法的还是不合法的，只要是有助于目标实现的策略、技术、手段和方法，都有可能成为村委会政策执行的原则和权力运作的逻辑，其中的一些运作方式具有明显的“只问结果不问过程”“不计成本不惜代价”的非理性特点，造成政策实际执行结果偏离设计初衷，目标替代现象层出不穷，屡见不鲜（钟海，2016）。

## （二）村级组织权宜性执行的框架

熟知“地方性知识”（Geertz, 2004）和深谙基层权术的村级组织在执行上级政策时采取权宜策略绝大多数是针对信息不对称和信息模糊性问题（艾云，2011）。但这并不意味村委会必然会作出权宜性执行行为。如果村委会内部有充裕的资源禀赋足以保障执行上级政策和完成指令任务，如果上级政府和基层乡村社会有良好的机制、足够的意愿和动力监督上级政策执行，那么，村委会的权宜性执行还会存在和发生吗？如果乡村社会结构和村民价值体系是一个完全的非人格化的社会，那么，村委会在执行上级政策的过程中还会只顾维护乡村社会某些特定群体的利益吗？还会打着执行政策的幌子营私舞弊，为私利而变通执行吗？从另一视角管窥上述问题，其实这也是权宜性执行在中国稳定存在和反复发生的机理。这需要建立一个分析问题的理论框架。

政策执行是发生在多个层级、多个主体间的从政策设计到实践再到完善的一个组织行为互动过程。从本质上看，政策执行是一种组织行为。组织的行动取向往往要受到组织内部资源禀赋及其所处外部环境的影响。本文借鉴这一理论逻辑，尝试从村委会执行上级政策的内部条件和外部环境两大维度来加以诠释。从组织内部条件来看，决定其行动取向的动力源泉是行动主体的认知、感情、利益以及其对财力、物力、权力等资源的控制和支配。利益诉求的得失、可控资源的多寡直接影响组织执行政策是否偏离政策设计既定目标。从组织行动的外在条件来看，影响组织行动取向的环境因素很多。

<sup>①</sup>如《后汉书·西羌传论》云：“计日用之权宜，忘经世之远略”；《北史·齐炀王宪传》云：“此乃乱时权宜，非经国之术”。这些典籍中的“权宜”一词都有因事变通，选择暂时适宜措施的含义。

著名行政专家奥图尔（O'Toole, 1986）通过对相关文献的研究，梳理出影响政策执行的 300 个因素，其中最为重要的是制度环境和社会情境。中国是单一制国家，政策出自中央（上级）的设计并依赖于地方（包括基层）的执行，是这一体制的显著特征。作为农村政策目标对象的农民，长期在“熟人社会”（费孝通，1998）或“半熟人社会”（贺雪峰，2000）场域中生活和生产。他们相对彼此熟悉和亲密，由此形成的乡村情面和关系网络则成为规范村民个人行为 and 乡村社会秩序的基本力量，同时也是影响农村公共政策执行的重要力量。人们聚居一起而成的“村落共同体”，在利益面前，很多情况下并非一个“利益共同体”。村民所顾及和维护的更多的是自我眼前的利益，这也使得“土生土长”的村干部在执行政策过程中采取权宜之策略，在上级政府、村民和自我利益之间寻求最佳平衡点。

综上所述，本文构建村级组织执行中央政策和完成上级下达任务的“主体—场景（情境）—行为”分析框架（见图 1）。中央或上级政府在一定时间内、特定条件下为实现特定利益和贯彻自我意志，设计政策并出台相应的政策文本。在职责同构的政府结构和压力型体制下，出台的政策经逐级分解量化和层层加码，最后由基层村级组织落实完成。受制于国家制度环境空间、乡村社会秩序规范以及行动主体间结成的特定利益关系网络等诸方面外在因素和内在条件，村级组织在执行上级政策的过程中更多地采取权宜性执行的方式，最终致使政策执行结果偏离政策设计初衷。本分析框架不仅用社会学制度主义的解释框架强调正式的以及非正式的制度规则、程序、规范对组织行为的影响，而且也以行为主义、过程主义政治学的视角考察行为主体出于理性选择在执行政策过程中与所处场景（情境）互动与交换资源所采取的行为。在上述框架下，本文重点对 L 村在执行中央和上级精准扶贫政策中所表现出来的几个具体的权宜性执行现象进行描述，并对其为何生发提出以下三个命题：

第一，在单一制国家结构形式下，政策设计与执行的分离、组织运行资源短缺、激励强度逐级加码的冲突以及上级对下级考核监督的虚置，为村级组织权宜性执行行为提供环境空间。

第二，乡村社会是一个地方性社会，人们相互熟悉和彼此亲密，建立其上的情面关系网络是规范村民个人行为的乡土逻辑和影响农村公共政策执行的重要力量，这为村级组织权宜性执行行为提供植根的社会土壤。此外，留守农村的这部分村民政治参与意识的淡薄和参与能力的低下更加剧权宜性执行的发生。

第三，当前大多数村干部并没有真正的干部编制和身份，尴尬的角色定位很大程度上决定他们的行事原则是“干一步，算一步”。另外，作为“理性社会人”，村干部在面对政府、村民及自身等多元利益冲突时，他们往往会利用体制漏洞实现自身的利益。这都为权宜性执行的发生提供内生动力。

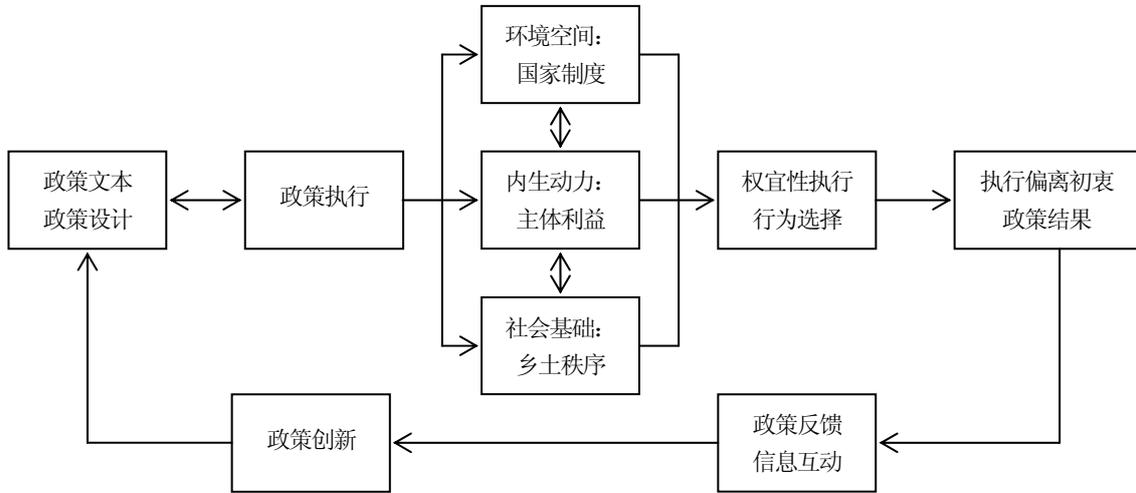


图1 “权宜性执行”的“主体—场景（情境）—行为”框架

### 三、L村“权宜性执行”上级政策行为的个案分析

#### （一）贫困户核实及数据清洗之政策设计

精准识别扶贫对象是精准扶贫、精准脱贫的基础。在2016年建档立卡“回头看”工作中，全国有扶贫任务的22个省（区、市）普遍存在贫困人口识别、扶贫对象信息等不全、不实、不精、不准的现象。其中，陕西省的上述问题较为突出。鉴于此，2017年4月，省委、省政府决定开展一次扶贫对象核实及数据清洗工作。省扶贫办出台了《全省扶贫对象核实及数据清洗工作方案（试行）》。该文件规定，本次核实及清洗工作的范围是全省107个县（区、市）中98个有扶贫开发任务县（区）的全部行政村及辖区内所有农村户籍人口。L村所在的S市、S县、S镇分别根据上级政策文件及时出台了相应的贯彻落实文件，并根据具体情况逐级细化、明确了政策目标、运行程序及激励（惩罚）制度。

1.目标设计：“软指标”量化与“硬指标”定性化。为确保贫困对象识别的“准”与“实”，陕西省规定的贫困户识别及核实标准有两条，即家庭年人均纯收入低于3015元以及“两不愁、三保障”未得到有效解决。在实际执行中，识别主要依据第一条。对于人均纯收入，政府设计了一套完整的计算公式。但是，针对家庭经营性收入、工资性收入等计算指标无法准确获取的问题，政策规定由村两委通过比对、测算的方法确定农户家庭人均纯收入。因此，这一识别指标实为“软指标”。

另外，为了提高政策执行的有效性，文件明确提出将扶贫对象识别过程中不能触及的“红线”作为“硬指标”。S县在省、市“九条红线”的基础上增加了一条，将其细化为“十条红线”。S镇在落实政策时又在“十条红线”的基础上明确规定了贫困户识别的“十不进”条件，具体为：①财政供养人员不进；②村支书、村主任、村监委会主任、村文书及村级副职不进；③购买商品房的后进；④有私家车或大型工程机械的后进；⑤因违法乱纪被公安机关处理仍拒不悔改的后进；⑥人户分离一年以上的后进；⑦自费出国留学或购买商业养老保险的后进；⑧长期雇佣他人从事经营活动的后进；⑨独

立分户但子女中有财政供养人员或企业主的不进；<sup>⑩</sup>对举报已查实或对质疑不能合理解释的不进<sup>⑪</sup>。

上述省、市、县、乡各级政府有关贫困户识别的政策规定中，对贫困识别标准这一形似“硬指标”但实为“软指标”的政策设计实际上为村级组织的具体执行提供了较大的寻租空间。对不能触及的“红线”这一“硬指标”，自上而下通过层层加码，逐级细化，其初衷是通过指标管理与技术治理相结合的方法来推进政府行政法治化，确保扶贫开发依法施策、精准识别、靶向发力。但是，如此规定往往又会造成技术治理走偏，出现技术对治理的取代，导致政策执行过程中运行成本增大及政策落实僵化。

2.工作程序：阶段化与程式化。为保证信息公开、程序公正、结果公平，省、市文件规定，本次核实及清洗工作的方法步骤包括7个主要环节。第一步：宣传告知和信息摸底，宣传告知到户到人；第二步：入户核实和民主评议，形成村级新增及退出初选名单；第三步：两次公示、两级审核，即村级公示乡镇审核，乡镇公示县级审定；第四步：备案审核，即县级审定后市级核查，省级随机抽查和明察暗访，并形成审核备案结果；第五步：信息采集，即调查贫困户基本信息，填写“四书”<sup>⑫</sup>；第六步：数据录入和清洗，即录入信息并留存图片资料；第七步：制作精准脱贫明白卡，一户一卡，存放于贫困户家中<sup>⑬</sup>。

S县出台的文件将上级政府的规定细化为4个阶段，并明确了每个阶段的时间节点。从文件规定的村级组织的职责看，其主要任务是重新识别村内贫困人口，为此，S县专门出台了《贫困人口识别村组“九步工作法”》。具体来说，第一步是成立村组贫困人口识别审定小组。第二步是逐户宣传精准识别政策。第三步是逐户入户摸底核准贫困户和非贫困户收入、财产、产业、人口等家庭信息。第四步是召开村民小组户代表评议会议，评议贫困户初步名单。第五步是组内公示贫困户初步名单，公示时间为3天。在公示期内，有异议的由村民小组组织人员在1天内重新入户核查并回复。公示到期后，提出组贫困户名单。第六步是召开村群众大会，对组贫困户名单进行评议，并根据评议结果提出村贫困户名单。第七步：召开村审定小组会议，审定村贫困户名单；第八步：村内公示贫困户名单，公示时间为5天。公示期间有异议的，由村审定小组组织人员在1天内核实并回复。公示到期后，形成村贫困户名单；第九步：由村审定小组将村贫困户名单以正式文件上报镇党委镇政府<sup>⑭</sup>。

周雪光（2008）认为，政府越是在责任目标上强调行政效率的提高，就越会在复杂的程序设计上付出高昂的成本；越是力图在考核指标和报表制度上规划得细密和周全，就越会显露出技术监管的不充分性，进而越会使寻租行为工具化和技术化。在不断被压缩了的落实时间内，基层组织即便真正开启“5加2、白加黑”的工作模式，也无法完成既定的工作任务，最后政策的执行只剩下一个“扎扎实实走程序，认认真真走过场”的完整形式。

<sup>⑩</sup>见S镇党委、S镇人民政府印发的《S镇扶贫对象核实及数据清洗工作制度汇编》。

<sup>⑪</sup>即《家庭情况真实性承诺书》、《自主创业意愿书》、《自愿就业承诺书》和《干部帮扶责任书》。

<sup>⑫</sup>见陕西省扶贫开发办公室《关于印发〈全省扶贫对象核实及数据清洗工作方案（试行）〉的通知》。

<sup>⑬</sup>见S县脱贫攻坚领导小组《关于印发〈S县贫困人口识别村组“九步工作法”〉的通知》。

## （二）权宜性执行之过程

1.各亲其亲：被分配的贫困户“指标”。此次贫困对象核实工作，国家和陕西省的政策要求是“应进则进，应退则退”。但在实际操作中，上级政府要求每个村的贫困对象在重新识别时要保持相对稳定性。在本次扶贫对象核实初选中，L村拟新增54户209人，拟剔除41户111人。拟剔除的41户是由于触碰了S县制定的“十条红线”和S镇制定的“十不进”政策的“硬指标”规定，该政策执行起来不存在打折扣、搞变通现象。那么，新增的54户贫困户是怎么评定的呢？笔者实地调查发现，新识别的贫困户名单并非是严格按照S县制定的“九步工作法”程序，经村民小组户代表评议会议及村群众大会两级民主评议的结果，实则是在简化了的工作程序下，由村两委主导和左右的审定结果。换言之，在贫困户重新识别过程中，民主评议和决策权并非掌控在全体村民或村民代表手中，而更多地是由村委会说了算。“咱们这个村方圆几十里，人口居住非常分散，按照规定，摸底核准家庭信息入户率要达到100%，那咱们村两委都要去吗？要是都去，那工作量可不是一般地大啊。”面对笔者的提问，村委会主任回答道：

“上次（2015年）贫困户识别中，其实村里已经把能识别进入的都弄进去了。这次除了几户特殊家庭外，大家条件其实都差不了多少，究竟谁进谁不进区分不大，最后基本上就村上说了算。这一来是出不来什么大的乱子，二来是也能保证按时完成上级任务。”（访谈资料 ZH20170430）

根据笔者观察，L村新增的54户贫困户除了特殊情况外，基本上都是与村两委成员有一定血缘和利益关系的“关系户”和“人情户”。在贫困户识别上，村委会在执行上级政策时，之所以敢于采取灵活多变的策略，主要是因为政策规定的贫困户识别标准在实际运行中具有很大的操作空间，加之信息不对称导致上级政府无力实施有效的监管和核实。在“你可以进，他也可以进”的情况下，村两委自然就会根据人情、关系及利益的亲疏、远近及大小分配名额，“帮穷”在很大程度上演变为“帮亲”。

2.数字游戏：“表”里的潜规则。本次贫困对象识别中，村两委的职责除组织开展宣传与村级民主评议、入户调查及采集信息外，还要填写和签订“一卡一簿三表四书”以及贫困户花名册、工作台账等。据笔者粗略计算，村级组织需要填写的表、书等大概有近20种，其中，信息采集表是贫困户识别中最为基础的数据表格。村级组织采用“一进二看三算四比五议”的工作步骤，通过对农户入户调查获取各项收入、支出真实数据的基础上计算农户家庭年人均纯收入，来判断其是否要被纳入建档立卡贫困户名单。但是，在实际运作中，农户家庭经营性收入、工资性收入等收入具有很大的隐蔽性，基本上无法准确地获得真实数字。针对上述问题，S县印发了《关于全县扶贫对象核实及数据清洗工作的补充意见（八）》文件，规定“入户调查核实时，要询问本人收支情况，查看住房、家具、家电、交通工具等情况，和周边的左邻右舍比较生活质量。切实核不清的，收入情况可以在群众评议会上议定。”实际上，无论是省、市文件的规定，还是县级文件的补充规定，都无法在技术上真正解决上述问题。测算成为计算农户家庭纯收入的主要手段和确定农户是否属于建档立卡贫困户的主要工具。测算即推测计算，推测者不同的行为意图会导致推测结果迥异，直接影响甚至决定农户是否达到建档立卡贫困户的标准。因此，对某一特定农户家庭纯收入的测算，村两委拥有极大的寻租空间，表现出来其实就是一场“数字游戏”。在“时间紧、任务重”的压力面前，村两委对于这样一项“技术含量最高”、“专

业性最强”的工作一般采取“倒推法”执行和落实。所谓“倒推法”，就是根据业已确定的贫困对象，按照陕西省贫困户界定标准，结合特定贫困户的“户情”，合理地倒推其家庭收入和支出的一种测算方法。从外在形式上看，这是一种“数字游戏”，容易催生形式主义；从内容上看，这是技术治理走偏后技术形式对治理实质的取代，为村两委权宜性执行政策和寻租行为留足了空间。在人力、物力、财力、时间等政策运行资源短缺的条件下，L村采用上述方法，在规定的时间内完成了上级下派的各项政策表格的填写任务。

3.制造同意：“被委托”代办的签名及摁手印。为确保此次贫困对象核实及数据清洗政策真正做到“上令下行、令行禁止”，贫困户识别“准”和“实”，政策明确规定，驻村第一书记、村支书、驻村工作队队长及包村干部要与贫困户签订“四书”，并要求双方要签名并摁手印。文件还规定，结对帮扶干部需要每月至少两次入户实地开展帮扶活动，如实填写“精准帮扶纪实资料簿”，结对帮扶干部和贫困户双方签名，以示落实。为保证这一政策规定真正落地，各级政府都安排了相应的检查。但是，受人力、物力、财力、精力及时间等因素的制约，上级政府组织安排的各项检查基本都是采取抽查方式。抽查表面上看是随机的，但实际上还是有一定规律性的。比如，交通条件差的村庄被抽查的概率往往要小于交通条件较好的村庄。此外，上级安排的这类检查更多强调的是对政策执行结果的“观”和“查”，尤其是把检查的重点放在上级政府要求的各类材料是否规范、是否完备上。L村地处偏远的秦岭深山区，距县城80公里，其中一半路程是翻越秦岭的傍山险路，正常情况下从县城到L村需要2个小时左右的车程。基于时间和安全的考虑，在各类检查中像L村这样的偏僻村庄很少被抽到。即使被抽到，L村入户检查的范围也都被选择在以村委会为中心的人口相对集中聚居区，像该村下辖的距村委会较远的J村民小组被要求抽查的概率微乎其微。此外，目前在L村居住生活的村民多为老弱妇孺，文化程度低。基于现实的考虑，在签订“四书”的过程中，部分贫困户的签名及摁手印内容被村委会“代理”执行，这样做确有违规之嫌，但在特定的乡村政治场域却能被上级政府默认和接受。正因此，需要贫困户签名及摁手印以示知晓并同意的精准扶贫政策的其它内容，很多情况下都被村委会权宜执行，“制造了同意”。其原因有利益的共谋，有选择性应付的策略，也有替代执行之嫌。

4.有名无实：“被简化的公示”。公示是健全科学民主决策机制的保障和体现，用于征询意见和改进工作。按照S县文件规定的村组贫困户识别“九步工作法”，贫困户识别需要组内公示和村内公示。其中，组内公示期为3天，村内公示期为5天。L村所在的S镇下辖13个村，全部属于深度贫困村，而且每个村（社）又由若干个村民小组组成，山大沟深，村民居住分散。因此，在具体落实上级政策时，S镇对公示做了部分“变通”，即取消了组内公示环节，但强化了村内公示环节，具体规定为除了在村委会进行公示外，还要在人口居住相对集中区域张榜公示。按照L村所在S镇的要求，公示文本需按照镇上统一要求的规格印制，并在显著位置张榜公示。但据笔者观察，L村的村内公示实实在在走了形式。一方面，村委会的公示位置不够显著且有意刁难村民，公示文件张贴在村委会狭小的公示橱窗内，橱窗玻璃旧、划痕多，采用A4纸张打印，字迹浅、字体小、行距窄，要真正能够找到并认真看清公示内容需要花费一定的时间。另一方面，村内人口居住相对集中区域张榜公示时间不够，村民没有机会阅看公示内容。L村在实际执行过程中，并未严格按照上级文件要求在规定时间内、

规定地点张榜公示，而是将公示材料张贴于村委会及其他两处人口居住相对集中区域，用手机同步照相留存影像资料，呈报乡镇政府并经审核通过后，随即提前“完成”了村内人口居住相对集中区域张榜公示环节。这导致在公示期5天内，村民没有提出任何实质性的异议，仅仅有几个外出务工的村民通过电话咨询了相关的评议情况。L村贫困对象公示被村级组织“简约化”地权宜性执行，导致公示环节有名无实，公示制度被大打折扣，严重虚置。究其原因，主要是留守在村的村民政治参与意识薄弱和政治参与能力低下，这在一定程度上纵容了村级组织权宜性执行的发生。

5.多一事不如少一事：“被剔除”的寡居老人。本次贫困对象核实中，L村剔除了41户，其中有1户情况比较特殊。该户只有一位年满60岁的寡居老人，由于儿子因公去世其每月领取政府发放的300元抚恤金，但又因其失去劳动能力又没有其他收入来源，故在2015年贫困户识别时被列入贫困户行列。本次贫困对象核实中，这位寡居老人却被列入拟剔除贫困户名单，“剔除依据”一栏醒目写着“财政供养人员”。但根据笔者查阅的一些相关政策文件，所谓财政供养人员是指因任职或受雇按照国家有关规定由财政性资金统发工资的人员，包括国家政府部门、行政机关、事业单位、社会团体、军队、国有企业等在编在岗人员及离退休人员，也包含政府购买服务的政府机构聘用制人员、社区服务者、农村护林员等。其界定标准主要为是否存在任职或受雇关系及是否由财政统发工资。据此，该寡居老人每月领取的抚恤金虽属财政统发，但显然不属于因任职或受雇而取得的工资性收入，不属于“财政供养人员”的界定范围。那么，在实际操作中，他为何又会被剔除？原因有二：其一，本次贫困户识别政策文本及解释说明不够具体造成有关上述问题缺失权威界定依据，出于激励压力，村委会选择“少一事”而非“多一事”。其二，政策文本中虽有“在册贫困户如有触碰‘十不进’情况，由县脱贫攻坚领导小组核定后，根据实际情况决定保留或剔除”之规定，但是，启动这一程序意味着村委会需要投入时间、精力和经费等资源，且最终结果具有较大的不确定性。对于没有进入村级组织人情和关系网络的寡居老人的贫困对象识别，基于多维利益的权宜，村委会最终选择漠视，选择性不主动执行。

综合来看，L村村级组织根据不同的场景和情境，采取各种权宜性执行策略和手段落实和执行上级政府出台的贫困对象识别政策。对于贫困对象识别，村级组织根据人情、关系的亲疏、远近以及利益的大小选择“各亲其亲”，采取变通执行、共谋执行。对于上级下达的各种有关精准识别、精准施策的表、书、卡、簿等填写工作任务，村级组织基于时间和任务不相匹配的矛盾以及上级检查的重点等，往往会选择应付执行、象征执行这样的权宜之策。对于结对帮扶贫困户的“四书”、纪实资料簿等签名，村级组织从上级政府检查概率的大小及村民文化程度的高低来权衡，选择采取村民权利“被委托”的替代执行，实则也属变通执行。对于在贫困对象的公示，村两委则选择“简约化”的折扣执行策略。对于寡居老人每月领取300元抚恤金是否真正碰触到S县出台的“十条红线”和S镇出台的“十不进”政策“硬指标”，村级组织表现出“事不关己，高高挂起”的冷漠态度，选择的是一种“不出事”的消极执行。此外，通过笔者的驻村体验和长期观察，村级组织完成其他各项工作任务也不同程度的采用了权宜性执行的策略。这说明，权宜性执行已成为村两委常用的工作模式和行动逻辑。

#### 四、村委会“权宜性执行”行为发生的原因分析

(一) 政策设计与执行的分离、组织运行资源短缺与激励强度的失衡及上级对下级考核监督的虚置为权宜性执行提供了环境空间

1. 政策设计与执行的分离。March (1988) 指出, 政策执行过程是组织决策过程的延续, 一个没有考虑执行过程的决策是一个不完整的决策。因此, 一项政策执行结果的好坏在很大程度上取决于政策设计与政策执行是否有机结合。在科层组织体制中, 组织结构规模的扩大和层级链条的拉长必然会在政策设计与执行环节之间注入大量不确定因素, 造成结构分离、链接松散, 最终使得决策意图被消融, 甚至被消解、曲解, 其结果常常与初衷偏离、背离。中国的行政结构总体而言是倒金字塔型的, 造成政策制定的一个直接后果就是决策的“一统性”和内容的“一刀切”。然而, 中央政策的对象是条件不平衡的农村及差异化的农民个体, 各地农村硬件条件和软件条件大相径庭, 农民个体家境、性格、技能也千差万别。差异性和不平衡性意味着政策执行必须“因地制宜”。因此, 中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出了统一的总体目标, 但基本原则之一是“坚持因地制宜, 创新体制机制”。可见, “灵活性”是政策执行过程中一个不可缺少的运行机制(周雪光, 2008)。政策赋予下级组织实际执行政策一定的“机动权”, 恰恰为权宜性执行的生发提供了必要的环境空间。

2. 组织运行资源短缺与激励强度的失衡。任何组织的运行都面临着内部资源约束问题(杨爱平、余雁鸿, 2012)。组织运行资源是否充足且稳定, 使用是否便利而有效, 直接决定着组织能力的大小和组织目标的实现程度。就当前实际而言, 村委会运转中人力、财力、权力及时间等运行资源短缺的问题十分明显。面对自上而下不断加大的激励强度以及无法保质保量完成的工作任务, 村委会在现有资源禀赋下只能采取权宜之计, 灵活执行上级政策。L 村村委主任经常诉苦:

“上面只管下任务, 也不看我们能不能完成。我们村部就这么五六个人, 既要宣传到户, 又要入户调查, 还有各种填不完的表格! 还有, 办公经费少得可怜, 每花一分钱都要精打细算! 而且有些工作上级是今天下任务, 明天要结果, 这不是逼着大家做权衡嘛!”(访谈资料 ZH20170505)

米尔格罗姆和罗伯茨(Milgrom & Roberts, 2004)的研究也证实了这一点, 如果员工无论怎样努力, 都难以改变其产出, 那么, 增加激励强度只能诱导员工通过作假、胡编来达到自上而下的预期。

3. 上级对下级考核监督的虚置。中央在制定一项政策时考虑到政策执行过程中会出现偏离政策初衷的情形, 故在政策实施中, 往往会动员部署诸多人力、物力对下级政府的政策执行过程和绩效进行检查与考核。因此, 检查与考核成为上级政府对下级政府的一种工作监督制度。但实际上, 这样的考核监督作用羸弱, 甚至变成一种虚置的形式。究其原委, 首先, 上级政府无法完全获取下级政府及政策对象的全部真实信息, 导致有效监督无法展开。政策制定与政策执行相分离使得上下级政府获取和掌握的信息是不对称的。上下级科层层级距离越长, 信息流动过程中被注入的不确定因素就越多, 上下级政府之间信息不对称程度也就越深。按照市场交易理论, 下级政府永远是信息市场中的“卖家”, 它们拥有更大的信息优势。诚如 L 村村委主任所言:

“我们村的面积就是过去的一个乡那么大, 地广人稀, 居住分散, 每家每户有几口人? 都是千什

么的？收入主要有啥？住房怎样？这些我们心里清楚得很，像你们可不知道。”（访谈资料 ZHH20170613）

其次，检查考核中人力、物力及财力投入先天不足成为考核监督作用羸弱的一个重要诱因。受制于资源不足，上级政府对下级政府政策执行和落实过程中的折扣、变通、权宜现象“心知肚明”，但也只能“默许”。再次，下级政府组织间出于利益、政绩、问责等多方面的考虑，会结成各种“利益共同体”“政绩共同体”，采取各种权宜策略来应对上级检查考核，最终导致考核监督大多以失败告终。

（二）人情取向的乡土逻辑、村民淡薄的政治参与意识和孱弱的政治参与能力为权宜性执行提供了赖以植根的社会土壤

1.人情取向的乡土逻辑。在乡土熟人或半熟人社会，人情面子是乡土社会秩序的情理规范和非正式治理的软法规制。费孝通（1998）认为，人情构成了中国乡土熟人社会的基本思维方式和行动原则。在林语堂（1994）看来，面子是中国人“调节社会交往的最细腻的标准”。在乡村社会，“情面”成为维系村庄社会结构与秩序以及规范村民价值和行动的重要力量。依托关系是为了变通规则，人情就是为了打破“原则”，“原则”只有在陌生人之间才能得到遵守。在施政过程中，村干部需要面对中央政策指令与乡村社会地方性知识相互碰撞、现代社会普遍性规则与熟人社会乡土逻辑相互交织、依法施行的正式治理与依据情面的非正式治理并存的特殊场域，讲人情、顾面子成为村委会权力运行和政策执行必须遵循的基本原则。L村村委主任对此是这样说的：

“都是一个村子里的乡里乡亲，大家低头不见抬头见，凡是做事情都不能太绝了，要顾及人情世故，弄得我们也是左右为难。就拿这次贫困户认定来说，大家情况基本上差不了多少，没有评议上的人肯定是有怨气，背地里还不知道怎么说我们不近人情。”（访谈资料 ZHH20170615）

2.村民淡薄的政治参与意识和孱弱的政治参与能力。徐勇（1994）认为，农民传统政治文化存在二重性，即对权威崇拜和疏远的二元情感，逆来顺受与官逼民反的矛盾心态，均平与特权观念共存一体的双重人格。时下的乡村社会与徐勇笔下的传统社会不可同日而语。但是，依然留守在乡村的这部分村民（绝大部分为老弱妇孺）的群体性格基本上并未发生实质性改变，他们仍然固守着传统的思维模式和行为习惯。由于个人知识素养、获取信息能力相对低下，他们很少主动参与政治。取消农业税后，村委会与村民之间越来越没有关系，村民对谁当村干部也不关心。加之在项目制下，“项目下乡”基本上都是村干部通过个人能力和关系“据理力争”来的，而依托项目转移资源开展的村级公共事务治理和公共产品供给实际上就与村民渐行渐远。“村民无政治”为村委会的权宜性执行提供了生存的土壤。这从笔者与一个L姓老人的闲聊中可窥一斑。

“现在党的政策好了，我的白内障手术基本上都是政府报销了，政府还不时地送米送面。别看咱（村）书记比我小，辈分可比我大，我们是自家人，还带点亲，有些事情还很照顾我们老两口。至于其他事，咱也不知道是个啥，也不该咱管，也不想掺和他们的事。”（访谈资料 ZHH20170608）

当下，部分农民自立自强的意识和行为不强，“等靠要”思想比较严重。他们的贫困既是受制于资源禀赋的物质贫困，更是受制于思想观念的精神贫困。这些人常常是“蹲在墙角晒太阳，等着政府送小康”。基于亲缘、血缘和人情面子，村干部对贫困村民常常也是哀其不幸，怒其不争，在动员无效

下，采取权宜性执行也实属无奈。

### （三）政策执行主体尴尬的角色定位和自利的利益权衡为权宜性执行提供了内生根源

1. 尴尬的角色定位。农村公共政策执行主体包括乡镇政府和村级组织。其中，乡镇政府虽处于行政体制的“末梢”，是法理层面上农村公共政策的直接执行层，但基于主体利益、行政效率的现实考量，往往又会把政策落实和任务完成传导给村级组织。村级组织则处在连接基层政府与农村之间的乡村政策执行的节点上，村干部仍然是“乡村中的重要人物”（赵旭东，2003）。但在当下农村公共政策的实际执行过程中，村干部的作为与文本描述还存有较大差距。这在很大程度上与村干部尴尬的身份和角色有关系（龚春明，2015）。村干部是“干部”，村里的大小事宜都由他们负责，尤其是在村民眼里，他们是名副其实的干部；但是，他们却不属于国家干部编制，户籍大多数在农村，身份大多数是农民。这也是为什么要在干部前面加个“村”字的原因。正因如此，村干部很清楚自己的位置：往前看，几乎没有体制内政治发展的空间；往后看，无非就是“解甲归田”，回归土地。他们身份和角色的特殊性决定了他们行事往往是“干一步，算一步”，执行政策过程中能捞到“自己篮子”里面的，往往都不会放过。对此，L村村委会主任是这样向我诉苦的：

“现在农村的工作实在是不好搞，我们做的都是一些出力不讨好的事情，有时候是里外不是人。上级说咱干的好，村民让咱干，咱就继续干下去；干的不好，不让干了，大不了重新回家种地。”（访谈资料 ZHH20170517）

2. 自利性的利益权衡。任何一项政策都需要组织去执行和落实。组织是一个由一个个的人作为成员而组成的有机体（周雪光，2008）。这些人并不是机械地执行上级命令的抽象“组织人”，而是有着各自想法、情感、利益的“具体人”和“社会人”。在政策执行中，他们必然要把自己的认知、思想、利益带入政策的执行过程，在现实面前做出“趋利避害”式的利益权衡。就农村公共政策的执行来看，村干部既是政策的执行主体，又是其目标群体，这决定了他们必然会遵循自身获利最大和受损最小的逻辑来权宜执行政策：对于那些涉及本家族利益或个人利益的事项，他们往往会利用职务之便或者信息交流不畅实现自身获利；对于事关村庄公共利益的政策，他们往往又会与村民结成“利益共同体”，在政策执行中采取欺瞒上级的策略；对于那些需要村级组织极力配合的、事关乡镇发展和维稳的大事，村干部深知乡镇一定会与其结成“政绩共同体”，他们会应付性执行某些政策，对此乡镇也会“睁一只眼闭一只眼”、任之纵之。一言以蔽之，在自利性驱动下，具有丰富乡村处事和治理经验的村干部，善于在乡镇干部和村民之间不断“变脸”，来寻求最佳的利益平衡点和实现最大化的自我利益诉求。

L村在镇上算是明星村，L村党支部书记和村委会主任也算得上当地能“呼风唤雨”之人。该村建立了中药材种植、食用菌种植和高山蔬菜种植三大特色产业示范基地，在精准扶贫的产业发展路子上走在了S镇各村的前列。在一次L村召开的S县脱贫攻坚现场观摩推进会，该村党支部书记讲道：

“镇上接待的各级各类观摩活动一般都会安排到我们村来，实地考察特色产业示范基地。场面的工作咱们一点儿都不含糊，镇上的领导也有面子，但有些不出彩的工作，我们也就权衡应付一下，镇上也就默认了。”（访谈资料 ZHH20170625）

对于上级而言，乡镇与村庄实际上就是“一家人”。乡镇的工作业绩需要村庄的支持，作为回报，

村庄自然能够获得更多上级政府政策、项目及经费的倾斜。在政策执行和工作中，双方建立起的密切的“庇护关系”和“工具性互惠关系”，也成为村级组织权宜性执行的一种支配力。

## 五、结论与讨论

在当代中国，村级组织权宜性执行上级政府政策行为普遍存在。它反映了中国政府组织结构、决策运行过程、激励和监督机制、农村基层社会环境空间、村干部的角色定位及利益权衡等诸方面的不兼容性。村级组织权宜性执行行为之所以能够普遍存在和反复发生，有其生存和发展的逻辑机理。本文的判断和结论是：政策设计与执行分离的运行机制、组织运行资源、激励强度失衡的科层结构以及虚置的考核监督机制为权宜性执行的生存和发展提供了外在必要的环境空间；人情取向的乡土社会逻辑、村民淡薄的政治参与意识和孱弱的参与能力为权宜性执行的生存和发展提供了植根的社会基础；政策执行主体尴尬的角色定位和自利性的利益权衡为权宜性执行的稳定存在和反复再生提供了强有力的内生动力。上述三方面因素的叠加和共同作用使得权宜性执行行为不可避免。

本文研究同时引发了如下思考：

首先，中国行政管理体系中组织结构设计的科层化与运作模式的压力型化的悖论值得反思。中国现行的行政管理组织结构是按现代科层制设计的，但是，在实际运作上，上级政府往往通过职责（任务指标和奖惩）发包，层层加码，下级政府处在一种政治高压和激励高压的双重压力状态下落实各项政策和完成各项任务。在人力、物力和财力等资源禀赋制约下，政策的执行和落实偏离其设计初衷不可避免。村级组织权宜性执行政策是一种非正常的社会现象，它会滋生形式主义、官僚主义等不良的工作作风，撕裂群众与干部间的血肉关系，侵蚀中国共产党执政的合法基础。对此，从外在形式上采取限制、禁止等手段予以堵塞固然重要，但更重要的是如何从根源上疏通，即如何改进政府运作机制，提高政府工作效能。本文认为，宏观层面上，需彻底分离现代科层制的组织架构与压力型体制和锦标赛体制的运行模式，优化各级政府组织的职责权限、任务分工和激励机制，形成一个程序化、常态化的公共事务上下级传导机制。只有如此，才能从制度上避免权宜性执行政策的行动逻辑。现代科层制度，既是一种组织结构，也是一种管理方式和运作模式。那么，为何现代科层制在中国行政组织体系运作中却实现了与压力型体制的“有机结合”？这个问题有待今后进一步研究。

其次，中央与地方之间财力与事权不匹配的财税体制诱发基层政府在政策执行过程中减少政策执行成本和降低政策执行质量，导致政策执行最终偏离其设计初衷。1994年的分税制财政体制改革使得中央政府走出了与地方政府不断就财政收入分配讨价还价的困境，但同时却使地方政府陷入了一种“财权不断上收，事权逐级下放”的体制性困境。在现行体制下，更多依靠中央财政转移支付的地方政府确立了对中央政府的政治依附和经济依赖，而且这种依附性随着政府层级的降低而强化和凸显。到了乡镇一级，基本上是较高层次政府的“出纳”。在财权和事权极度分离的情况下，作为一级“准政权组织”的村委会只能以减少政策执行成本、降低政策执行质量为代价来执行上级的政策和完成下达的任务，这也为村级组织权宜性执行行为提供了一定的解释力。因此，需要尽快构建和完善中央与地方间事权财权划分的法治化体系和同一级事权、财权与责权相匹配的财税体制，以此呼应并回应中国同步

不断推进的民主政治体制改革、行政体制改革以及社会治理体制改革等全面深化改革的战略部署。

再次，权宜性执行的普遍存在会导致村委会实体性价值的加剧消减与合法性危机的日益加深。村委会是民主选举产生的，其权力是村民赋予的，无论从法理层面还是伦理层面上讲，村委会都理应忠实地维护村民的合法权益。但在实际运作中，村委会权力运行所需的财力、物力等资源却是由政府赋予的，这实质上形成了村委会对政府的经济依附和权威依附，其直接后果就是村委会的行政化和村干部角色的异化。作为“弱者”的村民会动用“非对抗性抵制”这一“韧武器”（折晓叶，2008），在维护自身合法权益之余同时消解上级政策的初衷，这也在很大程度上促使村级组织在执行上级政策时往往需要采取权宜性执行策略和技术手段，以便“顺利”开展工作和完成任务。因此，应该理顺基层政府科层组织与村民自治组织之间的关系。基层群众自治制度作为中国的基本政治制度被写入宪法，但在实际运作中，“四个民主”在中国基层实践成效较好的只有民主选举。因此，国家权力应还原村委会的法理属性，使得村民自治回归本原，村干部的角色回归本真。当然，这也需要广大村民通过学习和实践不断增强民主意识和民主能力，真正能够有效驾驭民主制度和有序实施基层治理。

#### 参考文献

- 1.艾云，2011：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核制为例》，《社会》第3期。
- 2.保罗·米尔格罗姆、约翰·罗伯茨，2004：《经济学、组织与管理》，费方域译，北京：经济科学出版社。
- 3.费孝通，1998：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社。
- 4.龚春明，2015：《精致的利己主义者：村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇乡村为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期。
- 5.郭济，2002：《政府权力运筹学》，北京：人民出版社。
- 6.贺雪峰，2000：《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》，《政治学研究》第3期。
- 7.克利福德·吉尔兹，2004：《地方性知识：阐释人类学论文集》，王海龙、张家瑄译，北京：中央编译出版社。
- 8.林语堂，1994：《中国人》，上海：学林出版社。
- 9.刘培伟，2015：《地方“变通”：理解中国治理过程的关键词》，《浙江社会科学》第7期。
- 10.欧阳静，2011：《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》，《经济社会体制比较》第3期。
- 11.荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬，1998：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社。
- 12.折晓叶，2008：《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》，《社会学研究》第3期。
- 13.孙立平、郭于华，2000：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》，《清华社会学评论》特辑，厦门：鹭江出版社。
- 14.王汉生、王一鹤，2009：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》第2期。
- 15.吴毅，2007：《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：三联书店。
- 16.徐勇，1994：《中国农民传统政治文化的双重性分析》，《天津社会科学》第3期。

- 17.杨爱平、余雁鸿,2012:《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,《社会学研究》第4期。
- 18.赵树凯,2005:《乡镇政府的应酬政治——10省(区)20乡镇调查之一》,《中国改革》第7期。
- 19.赵旭东,2003:《权利与公正:乡土社会的纠纷解决与权威多元》,天津:天津古籍出版社。
- 20.周雪光,2008:《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》第6期。
- 21.钟海,2016:《治理能力现代化视域下的城市社区治理机制创新探微》,《西安财经学院学报》第5期。
22. Richard,H.H.,1991,*Organizations: Structure, Process and Outcomes*, New York: Jersey Prentice Hall Press.
- 23.O'Toole,J.L.,1986, "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, 6(2):181-210.
- 24.March,J.G.,1988, *Decisionsand Organizations*, New York: N.Y. Blackwell Press.
- 25.O'Brien,J.K.,and Lianjiang Li,1999,"Selective Policy Implementation in Rural China",*Comparative Politics*, 31(2):167-186.

(作者单位: 西安财经学院马克思主义学院)

(责任编辑: 鲍曙光)

## **Expedient Execution: A Case Study of Policy Implementation of Targeted Poverty Alleviation in L Village in South Shaanxi Province**

Zhong Hai

**Abstract:** In the process of implementing the central government's policies and tasks from higher authorities, certain village organizations choose to take specific, short-term and personal strategies, technologies and methods depending on certain scenes and situations. This phenomenon is termed as "expedient execution" in this article. By constructing an analytical framework of rural policy execution consisting of subject, scene (or context) and behavior, this study analyzes and elaborates the operation logic of expedient execution in L village as a case from the aspects of system space, social base and endogenous power. The study holds that three aspects provide a necessary space for the existence and development of "expedient execution". They are an operation mechanism of separation of policy design and implementation, a bureaucratic structure of unbalanced organizational resources and incentive intensity, and a weak accountability and supervision mechanism. Moreover, local social relationship, villagers' weak awareness of political participation and their low political participation ability provide social foundation for "expedient execution". Finally, policy executors' embarrassing roles and their quest for self-profit provide endogenous impetus for it.

**Key Words:** Expedient Execution; Village Organization; Executive Force