

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

杨爱平 余雁鸿

摘要：本文把一些城市社区居委会有选择地采用弄虚作假、搞形式主义乃至欺骗的办法应付上级派发的各种工作压力的现象概括为选择性应付行为。通过构建街道办（政府）、居委会、居民三者间行动逻辑和策略选择的理论框架，本文尝试对居委会的选择性应付行为为何发生以及何以可能发生问题加以解释：一方面，居委会组织内部人力、财力、权力、时间等资源的极度短缺，造成了居委会协管能力严重不足，作为“弱者”，居委会只能以应付的方式来抵触上级政府的超负荷压力。另一方面，在职责同构和压力型体制的行政环境下，上级政府尤其是街道办事处迫于向居委会寻求政绩支持的需要，默认乃至容忍了后者的选择性应付行为；而辖区居民受经济理性的影响，他们只关注居委会能否回应和解决居民事务的基本诉求，对于居委会的选择性应付行为，则采取了听之任之的冷漠态度。如此，居委会的选择性应付行为便有了重复发生的生存土壤。

关键词：社区居委会 选择性应付 弱者的武器 街、居“共谋” 经济理性

一、问题的提出与个案选择

20世纪90年代以来，中国地方政府尤其是基层政府的行为逻辑及其制度根源问题引起了海内外学者的广泛关注（Oi, 1992; Walder, 1995; 欧博文、李连江, 1999; 张静, 2000; 周雪光, 2005, 2008; 赵树凯, 2005; 王汉生、王一鸽, 2009; 艾云, 2011）。这些研究所

* 感谢匿名评审人富有建设性的修改建议。

涉的地方政府和基层政府，多指我国的市、县、乡镇（街道）等层级政府，少有涵盖农村村委会和城市居委会的（下文简称“两委”）。而且，根据我国《村委会组织法》和《居委会组织法》的法理规定，“两委”均是基层群众性自治组织，确不属拥有和行使国家公共权力的政府机构。但在当代中国，一个有目共睹的基本事实是：“两委”在实际运转中早已脱离其基层自治组织的法理属性，褪变为国家政权的末梢环节，扮演着国家代理人这种“准政府”角色。尤其在中国的大中城市，随着经济社会转型而累积起来的越来越多的社会公共问题，城市及其上级政府往往把大量政治性事务和行政工作以责任包干的方式分配给街道，然后再由街道下压和转嫁给居委会，最终，居委会成为政府在社区职能延伸的工具和落脚点，行政化倾向愈发严重（张劲松、秦梦，2004；向德平，2006；潘小娟，2007；卜万红，2011）。有学者甚至把居委会归类为“类行政组织”（吴刚，2001）。而从实际运作看，城市基层的公共事务管理也形成了“两级政府、三级管理、四级网络”的垂直动员格局，市政府、区政府、街道办事处和社区居委会结成一个利益攸关的“政绩共同体”（于建嵘，2011）。在此背景下，笔者认为，非常有必要把城市社区居委会的行动逻辑及其组织基础也纳入到中国地方政府行为的分析视域中来，但目前这方面研究尚未受到重视。为此，本文尝试从组织分析的角度，对一些城市社区居委会存在的组织化的非正式行为进行研究。

改革开放后，在经济发展和社会维稳的双重重压下，我国的政府管理逐渐形成中央自上而下的体制，其运转逻辑和基本流程是：上级政府通过政治动员、行政发包的方式，渐次把经济发展、市场监管、公共服务与社会管理等方方面面的工作任务分配和下派给下级政府或相关单位，并实施责任到点或人的考核机制（荣敬本等，1998）。这样，在任务与责任双重下沉的体制下，作为城市政府的最终代理人及其各种职能的延伸工具，社区居委会必然成为上级政府部门争相伸“腿”的落脚点，上级往往通过发指示、派任务、下指标等行政方式，将自己的工作下压给社区，从而在社区形成了“上面千条线，下面一根针”这种倒金字塔式的管理局面。居委会实际变成了上级政府的“一条腿”，不得不想方设法去完成上级下达的名目繁多的工作任务。而繁重的工作任务也造成了居委会工作人员常说的“5加2、白加黑”的非正常工作局面。但实际上，居委会这根“小针”真能保质、保量完成“上面千条线”的繁重任务吗？而且，居委会工作人员果真如他们所说那样“5

加 2、白加黑”地卖命工作？笔者的参与式观察发现，这两个问题的答案均是否定的。那么，社区居委会到底采取了何种策略性行动，以应对这些繁杂的、几乎不可能完成的政治性任务和行政工作，一方面向上表明自己是在“保质、保量”完成工作任务，另一方面又制造了“5 加 2、白加黑”这种非正常的工作假象呢？居委会工作人员告诉我们，他们经常采用编、造、应付的方式来应对上级，也就是以形式主义应对上级的形式主义。换言之，应付不仅体现了居委会工作人员的精神面貌，也是居委会日常工作的一种非常重要的行动取向。

对于居委会这种“类行政组织”的应付现象，现有针对性研究的文献甚为少见。不过，我国地方政府尤其是基层政府在各种环境和条件下诱发的类似性应付行为，倒是引起了不少研究者的注意。欧博文和李连江(O'Brien & Li, 1999)在研究中国乡村政策执行问题时提出了“选择性政策执行”的经典概念，用以解释基层自主性可以因政策的类型而情况迥异，并认为目标管理责任制的干部管理制度导致了选择性政策执行的产生。孙立平、郭于华(2000)的研究表明，在征收农业税时，村干部往往不是使用正式制度的语言，而是用非正式关系这种“变通”方式来说服农民，这说明灵活的“变通”在政策执行过程中起重要作用。应星(2001)在研究农民上访现象时注意到，基层干部一般采用“变通”国家政策和上级指示来解决或缓和基层问题和冲突。周雪光(2008)在研究中国基层政府间“上有政策、下有对策”的各种政策执行做法时，发展出基层政府间“共谋”的概念，并从政府组织制度的三个悖论，即：政策一统性与执行灵活性的悖论、激励强度与目标替代的悖论、科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论，对此现象作出深入的解释。艾云（2011）以某县“计划生育”年终考核的个案研究表明，上级政府通过“指标数量化”、“一竿到底”和“一票否决”等制度设计监控下级政府的执行过程，而下级政府往往采用“造假”、“接待”、“陪同”、“越级求助”等策略来“应对”上级政府考核检查的制度安排。现实中，由于“应对”这种非正式组织行为的普遍存在，常常导致自上而下“考核检查”的失败，而“应对”行为之所以产生，主要是因为监督、激励制度与组织目标和组织环境等的不兼容。

以上这些研究使用了“变通”、“共谋”、“应对”、“选择性政策执行”等概念来分析我国基层政府的非正式组织行为，应该说均有一定理论解释力。但我们认为，具体到居委会的工作实际来说，“应付”一词更能准确反映居委会干部在工作中通过胡编、造假、搞形式主义的方式

来应对上级的施压状况。同时，这些研究强调了各种非正式行为在我国政策执行和基层政府管理中的重要作用，对本文的研究有很大的启发。不过，上述研究关注的对象多以农村基层政府为主，对于社区居委会这样一种城市“类行政组织”而言，由于其内部的组织条件和外部环境与前者有较大差异，因此，居委会在应付上级政府的各种施压行为时应该会表现出不同的行动特质。比如，较之于农村基层政府，社区居委会面对的社会公共事务多如牛毛，用居委会干部的话来说就是“上管天，下管地，中间还要管空气”，在这种情况下社区居委会会采取怎样一种应付策略呢？而且，上述研究多从干部管理体制、政府组织制度、监督与激励制度等结构性因素来解释基层政府的非正式行为的生发逻辑，在如何融汇组织内外环境因素来剖析应付行为发生的客观机理方面，还有进一步讨论的空间。鉴此，本文在吸收上述理论思想的基础上，从一种更为宽广的视域对城市社区居委会的应付行为进行理论与实证相结合的分析。在长达半年多的跟踪调研中我们发现，社区居委会一般不会也不可能对自身面对的所有事务都采取一种随便应付的态度，而是灵活地、有选择地的。因此，本文采用“选择性应付”概念来概括社区居委会这种非正式的组织行为。本文尝试回答两个连带问题：其一，社区居委会为什么要通过选择性应付来应对上级政府的施压行为，即选择性应付行为发生的主观原因是什么？其二，社区居委会的选择性应付行为为什么可能发生，即选择性应付行为作为一种不合常理的现象，在我们的现实生活中为什么又“合理地存在”？导致其重复发生的客观环境是什么？

本文以中国南方 G 市 L 社区为分析对象，对该社区居委会在创建全国文明城市（简称“创文”）和第六次人口普查（简称“人普”）工作中所表现出来的应付现象做典型的案例研究。我们知道，“创文”和第六次“人普”是城市公共管理生活中极具意义的大事，其具体工作由街道办和社区居委会来承担。一定程度上，从这些事件当中可以反映出居委会在日常工作中的各种行为表现，这是观察中国城市社区组织运作过程的较好切入点。

L 社区隶属于 G 市 CB 街道，辖区面积 1.2 平方公里，管辖人口为 12563 人，其中常住人口 3264 人，流动人口 9299 人。该居委会工作人员 11 人，设置一个居委会主任，兼管党政工作，一个副主任和其余的居委会委员，分管民政、计划生育、卫生、综治、社区就业、青少年工作等工作。本文第二作者两次以实习生的名义进入 L 社区，

对 L 社区进行了历时半年多的“局内”观察，并以社区工作人员和兼职“人普”员身份，参与了“创文”以及第六次“人普”工作的全部过程。文中的资料主要来源于实证调查，包括对街道办事处、社区工作人员的访谈和实习日志。

二、社区居委会的“选择性应付”：概念与分析框架

（一）社区公共事务细分与选择性应付的逻辑关联

事实上，居委会在日常工作中不会、也不能对所有的事情都一概采用应付的办法来敷衍了事。应付行为不是无条件的，而是有选择的。那么，面对繁重和琐碎的工作任务，居委会是如何区分这些事务的轻、重、缓、急，从而作出选择性应付策略的？我们认为，这应该从社区公共事务的细分说起。

根据社区公共事务的施压主体及其属性的不同，本文把居委会日常面对的公共事务细分为三大类，分别是政治性任务、行政性工作和居民事务，大致相当于“党务”、“政务”和“居务”。¹所谓政治性任务是指由各级党委及其部门所发起和推动的有关宣传、教育和精神文明建设方面的活动。行政性工作是指由各级政府及其部门逐级派发和下压的各种行政管理事务，即协助政府管理的事务。居民事务是指源自辖区居民的基本诉求、处理和解决与居民切身利益有关、为社区居民提供具体服务的各类活动。而且，从居委会的文本职责和实际职责的不同剖面（见下表 1），我们可以非常直观地发现，《城市社区居委会组织法》仅有 6 项条文从法律文本上对居委会的三大类事务作出规定，可以说既笼统又简单；但相反，居委会实际承担的三大类事务分别有 22、61、21 小项之多，共达 104 项。

表 1 社区居委会的文本职责与实际职责对比

	文本职责	实际职责
政治性任务	宣传宪法、法律、法规和国家的政策；维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务；爱护公共财产；开展多种形式的社会	包括党建党务、检查评比、领导慰问、代理上级慰问、道德教育、创建“五文”、上级精神传达、领导视察、学习文件、

¹ 关于社区公共事务的三类细分，涵盖了居委会日常工作的大部分内容，现实中由于政企不分、政社不分、事企不分的缘故，居委会也可能肩负着其它社会组织乃至经济组织的某些生产性职能，但对此不做展开。

	主义精神文明建设活动	妇女工作等共计 22 项职责
行政性工作	协助维护社会治安；协助人民政府或者其派出机构做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等项工作	涵盖社区社会福利工作 9 小项、社会治安工作 9 小项、计划生育工作 9 小项、社区出租屋管理工作 6 小项、社区消防工作 6 小项、社区文化工作 8 小项、社区老年工作 6 小项、社区科委科协工作 4 小项、社区侨务工作 2 小项等共计 61 项职责
居民事务	办理本居住地区居民的公共事务和公益事业；调解民间纠纷；向人民政府或者其派出机构反映居民的意见、要求和提出建议	包括儿童疫苗接种、为居民开医疗证明等社区卫生工作 10 小项；楼院的卫生整治、检查道路保洁、垃圾清理状况；处理居民反映乱排污水；处理居民反映管道损坏等社区环境工作 11 小项，共计 21 小项职责

注：表 1 中居委会的文本职责根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（1989 年）第三条整理而得，居委会的实际职责根据我们实地调查获取资料整理而得。

为“完成”上述三大类、104 小项事务，居委会会根据“硬指标”和“软指标”的区分作出选择性应付行为，这与欧博文和李连江观察到的乡村干部选择性政策执行的逻辑有惊人地相似。在中国乡村地区，基层干部往往将受欢迎的政策归类为“软”的、无约束的指标，而将计划生育、税费征收归入必须完成的“硬指标”。并且，基层干部对于有否决权的指标，常常也能在其内部区分出“软”、“硬”程度不同的部分(O'Brien & Li, 1999)。在城市社区，居委会干部把居民类事务和涉及上级“一票否决”的部分行政性工作当做必须完成的“硬指标”，而将不涉及“一票否决”的大量政治性任务和行政性工作视为可以灵活应付的“软指标”。这是由于，居委会干部直接面对辖区居民，开展居民事务本应是他们最核心的事情；而且，他们在居民问责和“顾客”维权的压力下，必须切实回应居民诉求，为居民提供具体的公共物品和服务，比如，为儿童提供疫苗接种、为居民开具医疗证明、检查道路保洁、处理居民反映乱排污水问题，等等。同时，居委会面临街道办事处的各种考核，但一些涉及国策和居民生命财产安全的行政协管工作如计生、消防、安监、治安、综治维稳、“五类人员”管理等，由于涉及“一票否决”，居委会干部出于工作安全和升迁的考虑，必须谨慎认真对待。这样，除去这些“硬指标”，那些“务虚”类政治性任务和大量行政性工作，由于受约束因素较少，便选择了应付的方式来对待。如 L 社区居委会主任 MYH 所说，即使涉及“一票否决”的一些事项，往往也是造假的成分比较多，只要在检查时没有发现什么大的问题，上级也会睁只眼闭只眼的（访谈资料 M20111020）。

通过对社区公共事务的三类细分，我们厘清了选择性应付这一概念的逻辑内涵，但我们认为，还有必要对选择性应付与已经广泛使用的选择性政策执行这个概念做些比较与区分，以利于后续研究的对话与讨论。首先，二者切入问题的分析角度有所不同。前者是从基层公共事务应对与处理的角度来分析居委会的应付策略的，而后者是从基层政府执行公共政策角度来讨论基层自利性的复杂性一面。其次，二者分析的对象有所不同。前者关注居委会如何应对上级党委和政府及其职能部门派发和下压的各种工作任务，以及如何回应源自辖区居民的实际利益诉求；而后者侧重分析上级政府制定的各类涉农政策在中国乡村的执行状况。显然，选择性应付的对象有很多不属于公共政策的范畴，尤其是政治性任务和居民事务。第三，二者关于选择性的区分原则虽有类似，但实际内涵却存差异。前者是从辖区居民的刚性需求和行政性工作中的“一票否决”制来区分“硬指标”与“软指标”，从而作出选择性应付；后者是从欢迎度的角度来区分“硬指标”与“软指标”，从而作出选择性政策执行。

（二）居委会选择性应付的分析框架

根据前述，居委会的应付行为有针对性地选择了“软指标”，但这并不意味着居委会必然会作出选择性应付行为，如果居委会自身有足够的资源禀赋和能力来处理和解决社区的三大类事务，而且其直接上级和服务的居民有足够的意愿和动力监督其日常工作，那么，居委会的选择性行为就不需发生也不可能在街道办和居民的眼皮底下持续发生。但是，居委会的选择性应付行为不是个别工作人员或个别部门的私人活动，相反，它们是一种有默契、组织化的集体行动，在很多情况下甚至大张旗鼓地加以部署安排，其所以发生和可能发生的组织基础和制度环境是什么呢？

组织理论家理查德·豪（Hall, 1991）提出，对某种具体的组织行为和组织现象的分析，一方面要重点关注组织内部的资源禀赋，另一方面要分析其所处外部环境的制约因素。从组织内部来看，诸如人力、物力、财力、政策、权力等资源是组织实现其目标和使命的基本条件，内部资源的多寡、好坏直接影响到组织能力的有效发挥。就组织外部环境而言，任何一个组织都不是孤立存在的，而是与其邻近的、周围的其它行动主体存在互动乃至资源互赖关系，因此，一种组织现象和组织行为的发生，更多是多元行动主体间有意或无意“共谋”的结果（周

雪光, 2008)。正如欧博文和李连江(O'Brien & Li, 1999)所指出的, 我们去考察一位基层干部所面对的全部因素, 既包括那些从本地日常生活中产生的因素, 也包括那些从上级那里产生的结构化因素。由此我们就能发现为什么基层干部有时是“恪守原则的代理人”, 有时却又是藐视上级意志的投机者。上述两种理论逻辑基本意见是一致的, 前者强调对组织内部条件和外部环境因素相结合的分析, 相当于后者所谓“自下而上”的本地生活化因素与“自上而下”的结构化因素相融合的思想。本文借鉴这一理论逻辑, 尝试从居委会组织内部和外部环境两个维度来解释, 居委会选择性应付行为之所以发生和可能发生的必要和充分条件, 其中包括对来自上级政府尤其是街道办事处²的结构化因素分析, 以及对居委会自身和辖区居民的本地生活化因素的讨论。

下面的分析基于这样一种理论设想: 在社区三大类公共事务的处理与解决过程中, 居委会必须与其直接上级政府(街道办事处)以及服务的辖区居民互通交道, 实际上结成了一个三大行动主体行为互动的社会网络。在居委会一方, 组织内部条件的制约是导致其作出选择性应付的必要条件; 而从街道办事处和居民的角度来看, 他们与居委会是朝夕相处的, 与居委会之间在信息上是完全对称的, 因此, 居委会选择性应付行为之所以能够广泛而重复发生, 可以从信息对称情况下前者对后者缺乏监督意愿和动力来加以解释。而这正是诱发居委会选择性应付行为的充分条件。为此, 下面从三个子命题来分析居委会选择性应付的组织基础和环境因素。

命题 1: 居委会组织为应对直接上级政府——街道办事处的考核压力, 迫于内部的人力、财力、权力、时间等资源短缺的约束, 主观上作出选择性应付行为。

命题 2: 在职责同构和压力型体制的行政环境下, 街道办事处与居委会形成了资源互赖关系, 街道办事处需要居委会的政绩支持, 居委会作为“弱者”需要依附于街道办事处而生存, 因此, 由于街、居组织间“共谋”, 居委会的选择性应付行为得以默许存在。

命题 3: 社区居民基于经济理性只关心和维护自我利益, 对于居委会广泛存在的选择性应付现象, 采取了听之任之的冷漠态度。这进

² 街道办事处本来的法理性质是我国城市区(县)政府的派出机构, 不属一级政府。但在现实中, 街道办事处完全行使着一级政府的大部分职能, 供养着大量办事机构和公职人员。因此, 本文把街道办事处视同为居委会的上级政府, 事实上对此学界也有“街道政府”和“准政府”的说法。

一步纵容和加剧了居委会选择性应付行为的发生。

三、L社区居委会选择性应付的实证分析

(一) “创文”: 应付没商量

早在2004年,“创文”就成为G市考核各级领导干部政绩和单位工作的重要内容。各级政府将“创文”的各项工作一级一级地延伸到了基层社区,环境卫生、市容市貌、交通秩序、摊档管理、窗口服务、文体活动等都需要由社区居委会来完成,社区居委会不得不陷入这些剪不断、理还乱的事务当中。

为了完成这些工作,居委会工作人员运用各种方式应付。例如,为了推进“创文”工作,G市“创建办”精心组织了各项主题活动,要求各基层社区组织开展“微笑服务月”、“文明出行月”、“卫生清洁月”、“社区文化月”等主题月活动,L社区对于这些主题月活动的备案资料准备得非常详细齐全,但是实际工作中却没有举办一场活动。居委会主任曾将这些活动方案交由笔者撰写,因此,我们对于应付行为体验非常深刻。在方案撰写过程中,居委会主任对笔者说:

这些活动嘛,你就想办法自己编吧,像查资料啊,上网抄一点啊,或者是也可以你自己策划。总之就是,我们要做得跟进行了这项活动一样,至于要写得多好,倒也不必要,枪打出头鸟嘛,这个反而可能会惹来一身麻烦……其实这些东西,就是作假,你应付我,我应付你。你想想,我们每天要做多少事情啊,检查卫生、贴宣传语、出租屋还要去检查……现在就是把我们这些都分成两个人都干不完,根本就不可能有时间去组织这样的活动。(访谈资料M20110721)

根据我们的观察,此类现象非常多,如“创文”中的其中一项工作是开展“一约三则”³论坛活动,要求必须照相。居委会主任召集居委会所有人员集合,摆桌子、挂横幅,找来麦克风,很短时间论坛活动现场就呈现出来了。所有人员纷纷入座,一个接一个的站成“发言”的姿

³ 分别是《G市文明公约》、《G市家庭美德守则》、《G市社会公德守则》、《G市职业道德守则》。

势，不到 5 分钟，这次论坛活动“圆满”结束。论坛活动结束之后，笔者对于这次论坛还是丈二和尚摸不着头脑，于是询问关于什么是“一约三则”，计生专干 PLH 的回答让人深思：

不是很清楚这方面的东西，只知道是和“创文”有关，其实，搞这么多的活动，我们基本上没有对哪个活动是了解得很详细的，市里面为了评上全国文明城市，要这个材料那个材料，至于活动隔一天就有，下达的通知更是每天都有，不是去清扫卫生，就是去维护交通秩序。说实在话，我们非常的累啊，周末都要加班，我昨天都中暑了，今天刚刚打完点滴主任就叫我来上班了，像搞些这样的活动真是劳财伤民啊。（访谈资料 P20110815）

据 G 市有关媒体报道，2011 年 7 月份的城市文明指数测评问卷调查显示，市民对 G 市“创文”工作支持率高达 99.97%。对于这个结果，笔者觉得难以苟同。这份《城市文明指数测评调查》的依据是由社区居委会向居民进行的问卷调查，这对于一些辖区内人数少的社区来说尚有难度，对于像 L 社区这样人数上万的大社区来说就更是难上加难。在处理这项工作时，居委会主任想了一个办法，那就是先把问卷调查填好，然后再拿去复印，这样一来所有的问卷便做完了。可结果是，所有问卷的答案选项都是一样的，并且都是选择最好的那一项。对于这样的事情，居委会主任 MYH 尖锐的指出：

这种做法其实都是公开的秘密了，我们也知道有些会造成不好的后果，但是，这些总是要我们完成的，今天不完成，明天的任务就又下达下来了，我们躲不了的，所以只有想办法应对。应付也好，加班加点苦干实干也好，反正上面就只看结果的。（访谈资料 M20110714）

（二）“人普”：不得已的应付

第六次全国“人普”是一项重大的国情国力调查，其目的是查清自 2000 年以来我国人口在数量、结构、分布和居住环境等方面的变化情况，以便为科学制定国民经济和社会发展规划提供科学准确的统计信息支持。众所周知，高质量的完成“人普”任务意义重大。笔者曾以一个兼职普查员的身份参与到 L 社的第六次“人普”工作当中，亲身体验

到所谓的“人普”工作是如何进行的。

L 社区普查区按照人数划分为 68 个普查小区。在 L 社区，“人普”工作中最大的难点是流动人口多、普查员少，近万人的流动人口，普查员只有 13 人。⁴根据第六次全国“人普”方案，登记对象是现有人口，如采取“见人就登”、“见户就登”⁵方式，既增加了工作难度，又增加了工作量，所以，L 社区选择在晚上进行入户摸底登记。但由于居民的流动性大以及对“人普”工作的不了解，导致这一阶段工作进展得非常缓慢。工作中也碰到许多困难：

我们一般是晚上 6: 30-7: 00 这个时间段去摸底登记，因为这个时候大部分人都下班回家了，但是在登记的时候，很多居民都对我们很戒备，要么不开门，要么就对信息随便乱答，还有的干脆就说不知道，每天都要近 10 点钟才能回去，即使这样，每天能够登记到的也只有 20 多户。⁶

入户摸底登记工作进展缓慢，影响了接下来的《户主姓名底册》的填写。但在上交底册的最后期限又不得不想办法完成，于是大家从出租屋管理中心、民政办等处拿出相关登记材料开始填写。经过“奋战”总算“完成”了任务。诚如社区的一位工作人员 LFY 所讲：

“其实这样一家一户的上门摸底对我们来说不实际，白天我们有大堆的事要做，晚上要上门，就我们这几个人，速度非常的慢，但是又得完成任务啊，只有这样去做了。”（访谈资料 L20110930）

笔者开始时对这样的做法很不理解，并且对普查出来的结果比较担心，但是居委会副主任 ZWJ 的一番话就打消了笔者的疑虑，她说：

虽然上面会上门抽查，但是一般都会事先告诉我们，或者明示，或者暗示。其实我们普查到的这些资料，汇总好的这些个数

⁴ 这 13 人包括居委会所有工作人员 11 人，本文第二作者及另外 1 名外聘人口普查员。

⁵ “见人就登”是指凡普查标准时点在中国境内的自然人，无论是大陆常住人口、港澳台侨人员还是外国人，原则上都属于人口普查对象；“见户就登”是指普查对象不在户口居住地居住的，户口登记地要登记相应信息。

⁶ 摘自本文第二作者的社区实习日志。

据，最后还要看是不是和上面规定的数据资料大致相符，如果我们的这个数据和上面的数据有较大的出入的话，我们还得改。比如说，现在我们的这个流动人口数和死亡人数跟上面规定的就有出入，上交的时候我们还要稍微做些改动才行。（访谈资料 Z20110930）

透过上面两个典型案例可清楚看出，像“创文”这类只具符号意义的任务，不仅劳民伤财，而且导致了居委会随便应付的行为“异化”现象；而对于像“人普”工作这类政府工作中的重中之重，由于缺乏“一票否决”的考核机制，致使居委会工作人员可以弄虚作假敷衍了事，甚至作为其直接上级的街道办还纵容和默许这种非正常行为。有时即使签有军令状以显示上级的否决权威，居委会也还是会作出选择性应付的行为。民政委员 LGF 就多次埋怨道：

上面有一个特点，就是什么都喜欢签军令状，这个担子压得我们都喘不过气来。但军令状归军令状，很多时候我们也只好随便应付了，反正不要出人命就行！（访谈资料 L20110915）

这说明，选择性应付已成为一些居委会的工作习惯和日常行动逻辑。

四、居委会“选择性应付”行为发生的组织条件

（一）弱者的武器：居委会选择性应付行为发生的内部根源

任何组织的管理都面临着内部资源约束问题。组织资源是否稳定而充足，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。从实际管理来看，社区居委会的组织资源是指其工作正常运转所依赖的各方面条件，主要包括人力资源、财力资源、权力资源乃至时间资源等。就实际而言，居委会作为一个基层群众自治组织，其内部资源短缺的问题十分明显。

一是人力资源的短缺。我国各级行政机构的人员配备呈倒金字塔结构，越是工作繁重的基层组织，配备的专职人员越少。居委会虽不是法定的行政机构，但扮演了国家（政府）代理人角色，实际上处于

这个倒金字塔的最底端，人力资源短缺的问题最为突出。在笔者的实习过程中，听到最多的是“三少三多”，即人少，任务多；时间少，材料多；服务少，考查多。G 市各区目前的社区居委会人员配备标准是按每 200-300 人配备 1 名居委会成员。L 社区目前有 3300 多户居民，只有 11 名工作人员，在这些工作人员中，只有居委会主任 MYH 是正式事业编制，其余全是街道办事处聘用的合同工。居委会目前的工作大部分来自于街道办事处，诚如居委会主任 MYH 所言：

我们要完成的工作 90%以上是由上面（街道办事处）分派下来的，上面有多少个部门，我们就会有多少种事情要做。他们只管分配给我们，也不管我们能不能完成。”（访谈资料 M20110915）

比如，民政委员 LGF 负责社区的民政事务涉及低保事务的办理、孤寡老人相关工作的办理、残疾人相关工作的办理、志愿者服务等，一旦遇到上面统一检查还要配合其他人员做好人口普查、创文创卫、换届选举、卫生清洁等工作。居委会人力资源的短缺，造成其对上级下派的繁杂工作疲于应付的局面。上述案例 1 中，由于人力资源的不足，社区人员无暇开展各种主题月活动，更无暇组织“一约三则”论坛等活动，于是，选择性应付便成了认真细致工作的替代方法。

二是财力资源的短缺。根据 G 市《关于加强社区居委会建设的意见》，社区居委会的办公经费、组织居民活动经费、社区所得赞助金及政府部门费随事转的有关工作经费，由社区居民委员会按规定管理和支配。但实际上，社区居委会的财务自主权为零。在 L 社区，所有的活动经费均由其所在的区政府和街道办拨款，上述经费还有被区政府和街道办层层截留和挪用的现象。居委会主任 MYH 经常诉苦：

我们干的是最累的活，拿的是最少的钱。上面给我们拨的那一点点钱，既要做办公经费开支还要做各种活动的开支，每一分钱都要精打细算才行。有时候经费短缺，我们必须通过招募志愿者来完成任务。”（访谈资料 M20110915）

由于工作经费严重短缺，导致案例 2 中社区人员入户摸底时只能以造假的形式替代上门登记核实材料的现象。而且，社区居委会工作人员的月收入只有 2000 多元，却要承担繁杂的工作任务，这使得他

们对工作没有积极性和成就感，习惯性地产生一种得过且过、随便应付的心态。

三是权力资源的短缺。管理不仅要讲情理和道理，更应注重法理，讲究依法和依规。社区居委会日益行政化后，其承担的政治性任务和行政性工作越来越多，需要更多依法行政。但当前的一个突出矛盾是，居委会在法理上只是基层群众性自治组织而非公共组织，因此，居委会在日常的公共事务管理中没有实际的执法权和仲裁权，这就导致居委会有责无权、责任与权力严重不匹配。笔者在 L 社区实习过程中经常接到居民抱怨甚至是谩骂居委会的电话，但面对居民的不理解，民政委员 LGF 表示可以理解。他说：

有很多事情我们是没有权限做的，居委会只是一个代办机构，政府才是实际有权限的，像很多居民投诉居住证的办理时间太长，有些人是办半年的，然而拿到证就得要两个月，实际上居住证使用的时间只有 3-4 个月。居民经常会打电话投诉我们，实际上我们也想快点，但是我们只是代办机构，实际办证机构是公安局。结果挨骂的是我们。”（访谈资料 L20110925）L 社区居委会主任 MYH 也认为：“社区干了很多不该干的事，也挨了很多骂，有很多事情是政府部门应该干的，但是他们却推给了我们社区来干。比方说，工商部门要居民到社区开证明，证明居民的商铺是开在某某小区的，假如我不开，居民会骂我，假如我开了，我对他的情况不了解，开错了怎么办？”（访谈资料 M20110925）

由于权力资源短缺，导致居委会对公共事务的管理丧失了合法性，实际上也就无法实施有效的管理，无法真正完成上级下派的各种任务。其结果是，居委会在很多情况下不得不采取应付的方式来搪塞辖区居民。

四是时间资源的短缺。由于面对“上面千条线”，居委会这根“小针”随时可能接到一些上级下派的临时性限时工作。如果工作人员多就可以弥补时间紧迫的问题，但居委会人力资源短缺已是明摆的事实。街道办常常是一个电话或者一个通知下来，要求居委会在规定的时间内完成一项临时工作，不考虑居委会能不能完成。笔者在居委会实习过程中多次体验到街道办要求居委会完成任务有如“军令如山倒”的迫切。居委会主任 MYH 曾告诉我：

像选党代表这件事，上面一个电话下来要选代表，我们得忙上好几天，关键是还不提前通知，我们就是有三头六臂也完成了。有时候，政府部门还会交办我们去调查辖区内企业和个体户的经济数据，我们根本就没有那么多时间去完成。反正这种临时性的事情太多了，我们基层太辛苦了。”（访谈资料 M20110729）

由于时间资源短缺，居委会在协助上级完成任务尤其是那些临时性和突击性工作时经常只能采取应付的手段。

综合上述四方面分析可发现，在中国目前的倒金字塔式管理体系中，居委会身处塔底，面临人力资源、财力资源、权力资源和时间资源严重短缺的窘境，可以说，居委会成为这个倒金字塔组织体系中的最弱势组织，或者说是所有行政管理主体的“最弱者”。然而，上级政府及其职能部门往往不顾实际地把几乎所有的政府事务下压、派发给居委会，并要求其“保质保量”完成。如此一来，上级对居委会的巨大功能诉求与居委会自身的资源供给之间出现了严重的供需失衡，从而使居委会的实际代理能力非常有限。因此，作为整个行政管理末梢环节的“弱者”，为应对上级政府尤其是街道办事处的考核压力，便主动但又灵活地选择了应付这种行为方式。换言之，基于管理能力不足的现实困境，居委会把选择性应付当作一种“弱者的武器”（斯科特，2007），表现出自己对上级政府不断施压的抵触乃至不满。不过，居委会的选择性应付是一种非对抗性的抵制方式，相当于一种既柔软又坚实的“韧武器”（折晓叶，2008）。

（二）职责同构和压力型体制下的街、居“共谋”：选择性应付行为成为可能

就街道办事处与居委会的互动关系而言，由于职责同构和压力型体制下的形式政绩的考核要求，街道办事处与居委会基于资源相互依赖的需求而走向了“共谋”，从而导致选择性应付的重复发生。

从街道办事处来看，其对居委会的资源依赖集中体现在对形式政绩的依赖上。在当代中国，政府的管制体系带有两个非常显著的特点：一是纵向府际关系结构上的职责同构体制；二是任务考核的压力型体制，二者相互结合，构成中国公共事务治理的制度基础。所谓职责同构，是指不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。通俗地讲，就是在这种政府管理模式下，中国每一级政府

都管理大体相同的事情，相应地在机构设置上表现为“上下对口，左右对齐”（朱光磊、张志红，2005）。而压力型体制是指一级政治组织为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系（荣敬本等，1998：28）。可见，上下级政府之间的职责同构体制，使得上级政府能够将各种政治任务和行政职责下派到下级政府来完成，尤其从我国《地方政府组织法》关于各级政府职能的有关规定来看，在列举每级政府职责的最后一条都有“办理上级国家行政机关（上级人民政府）交办的其他事项”。这一看似简单的规定，却以服从上级管理的名义将政府所有对内职责潜在地贯穿在整个政府体系中（张志红，2005：269-271）；而压力型体制实质上是一种任务层层分解并作考核评价的“达标政治”。因此，在这样一种职责与压力逐级传输的政府管制体系下，越到基层工作任务和考核压力越繁重，尤其在城市基层，街道办事处和社区居委会的工作任务和考核压力到了不堪重负的状态。虽然在三大类社区公共事务中，大部分政治性任务和不涉及“一票否决”的行政性工作，均属于“软指标”性质的形式政绩，本不具有多大的考核意义，但上级政府未做区分，均要求下级政府层层加以考核。

于是，街道办事处为完成市、区政府下达的各种任务，以应付其更上级政府的考核压力，必然要寻找更下一级的施压对象，以寻求这些对象的形式政绩支持。结果，居委会作为城市国家政权的末端代理人，成为了街道办的“一条腿”，其在完成街道办下派的各种政治任务和行政工作的同时，事实上就配合和支持了街道办要完成的各种形式政绩考核的要求。也就是说，市、区政府对街道办在挥舞着政绩指挥棒，在职位升迁和奖金发放压力下，街道办只能对居委会同样挥舞着这根指挥棒，通过向居委会索取各种政绩来夯实自身的政绩资源基础。对此，CB 街道办事处主任 DC 主任的观点很能说明问题：

我们是各种活动、各种会议不断。虽说法律规定，我们街道办事处只是区政府的派出机构，并不是各职能部门的派出机构。但实际上，区政府的各职能部门都将本应自己承担的各项任务都推给了街道，自己只是做个监督检查员，一旦出了问题又拿我们街道是问。我们街道实际上是职能部门各项任务的汇集点，只能搞突击和应付。为搞突击和应付，最后只能硬性要求下面居委会的配合和支持了！”（访谈资料 D20110803）

就居委会而言，其对区、街政府的资源依赖带有显著的依附性特点。由于居委会与街道办及其上级政府在地位和权责分配上严重不对等，这就导致前者对后者存在紧密的经济依附、个人依附和权威（政治）依附关系。

首先是经济依附。按照《城市居委会组织法》第十七条规定：居委会的工作经费和来源，居委会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付；经居民会议同意，可以从居民委员会的经济收入中给予适当补助。显然，居委会工作经费和管理人员的工资和补贴都来自于政府。那么，“端谁的饭碗归谁管”，当上级能够满足下级报酬、福利、经费等各种经济需求时，那么下级必然会高度依赖于上级组织（Walder, 1996）。同样，居委会作为理性的行动者，为依附于街道办事处而获得自身的生存空间，必然要对其直接上级的各种指令心领神会，听之任之。比如在 L 社区，居委会自身没有任何的收入来源，所有的活动经费全部来自 TH 区政府和 CB 街道办的拨款。为“维持生计”，居委会也会想方设法从上级争取经费。在该社区有一个形象的说法，居委会成员亲切的称街道办事处为“亲爹”，称区政府为“爷爷”，居委会对街道办、区政府的依附关系表露无遗。上述“创文”案例中文化活动中心材料造假问题，居委会本来没有资格申请，但是在上报的材料中却写得很完美。对此，主管社区文化的副主任 ZWJ 说：

如果不这样上报材料，这一部分的钱就不能拨下来。我们不想办法的话，你也看到了，我们的资源很有限，要场地没场地，要钱没钱。如果这样我们先报上去，拿到资金了，以后就好办了。即使来抽查，我们也可以想办法布置一个临时的就可以了。事实上，F 姐（ZYF，街道文化站负责人）知道我们的情况的，很了解我们的难处。她自己也没法完成任务，这是区里面规定每个街道要多少个这样的文化活动中心，合伙办事，她这样帮我们，其实就是在帮自己。”（访谈资料 Z20110920）

其次是个人依附。现实中，居委会成员的候选人基本上由街道党工委考察和选定，再交由居民选举，而且多采取等额选举的方式确定。如此，所谓选举更多的是走一种程序，结果比程序更加重要。通过这样一种制度性的政治活动方式，使组织成员高度依附于其上级领导

(Walder, 1996)。在 L 社区，居委会成员是由区政府和街道党工委共同决定的。除了居委会主任直接由街道下派外，其他委员会成员虽由居民委员会直接聘任，但也要交街道办组织科备案。在这样的选举方式和人事安排下，居委会成员实际上成了街道办聘用的“干部”（居民们习惯称他们为干部），一旦成为居委会的一员，这些干部们就要为他们的直接上级工作。而且，在总体就业形势严峻的环境下，这些学历和技术能力不高的居委会干部（他们基本是初中或高中文化水平）能保住这样一份体面而稳定、薪酬不高也不低的工作已经是不错的选择了。计生委员 PLH 就曾感言：

暂时可能会是合同工，只要在平时工作时刻记得和上面靠拢，编制总是会解决的。平时，他们也知道在规定时间内我们是完成不了的，但是他们为了考核，只能是对我们施加压力，我们又不能把压力给居民，就自己消化解决吧，所以就只能造假了，我们应付他们，他们再应付上面。”（访谈资料 P20110920）

第三是权威依附。作为社区居民的组织代表，居委会在区、街中没有任何法定的强制权力，但它又经常要完成政府指派的硬性任务。因此，权责失衡的现实迫使居委会必须发展出独特的运作方式来应付这个局面，那就是依靠外部的国家权力来“摆架势”，也即依靠区、街中的公共权威来完成自身的任务。对于社区居委会来说，街道办事处是国家在区、街中的代理人，其掌握的资源远远多于居委会。这样，在一些问题的解决中，街道办的参与不仅在于它能提供稀缺政治资源，更重要的是它能作为基层社会中惟一具有权威的正式组织，在“并肩作战”的行动中为其他行动者提供一种信用，因此，居委会在很多时候需要以街道作为后盾（何艳玲，2007）。L 社区的综治委员 LJR 对此有深刻体会：

我们自己是没有权力的，处理问题只能给他们讲道理，实在行不通的话，就只有找街道来帮忙了。我们在很多情况下，都要依赖街道开展工作。就拿这个人口普查来说，我们都要找派出所警察来帮忙，居民才会信服我们的。很多时候，我们磨破了嘴皮子，花了很多功夫，但是效果往往不如警察的一顶“大盖帽”。
(访谈资料 L20110915)

上述分析表明，街道办事处与居委会之间确实存在紧密的资源相互依赖关系。一方面，街道办事处为完成市、区政府派发的各种任务，必须高度依赖其所在辖区居委会的政绩支持。在街道办那里，这种来自于居委会的政绩支持就是自己用来应付上级政府的关键性资源。另一方面，社区居委会及其成员作为“弱者”，面临经费、人事、权威等关键性资源极度短缺的窘境，迫于社区组织的生存及其内部成员的生计压力，居委会只能选择对这些资源及其拥有者——街道办事处的依附生存方式。尽管街道办对于居委会管理资源匮乏的状况是最了解的，但相对于市、区等上级政府而言，街道办自身也是一个“弱者”，因此，出于向居委会索取形式政绩的现实需要，街道办也就对居委会的选择性应付行为采取了“睁一只眼闭一只眼”的默认态度。最终，居委会和街道办事处基于资源互赖需要结成了一个“政绩共同体”，在二者心照不宣的“共谋”下，前者的选择性应付行为得以广泛而重复地发生。

（三）居民的经济理性助长了居委会选择性应付行为

上述关于职责同构和压力型体制所引发的街道办事处对居委会的政绩资源倚赖问题，是选择性应付行为何以可能发生的结构性因素解释，接下来，我们还必须从辖区居民这个本地生活化因素进一步阐释。由于辖区居民的监督缺席，助长了居委会选择性应付行为的普遍存在。

改革以来中国发生了急剧的经济转轨和社会转型，由此对国家的政治和社会生态带来了两个显著的变化：一方面，政府在改革过程中一直处于强势地位，但其合法性并未随着经济政绩的累积而强化，反而出现了信任危机，损害到政府形象和公信力，尤其是基层政府的公信力急剧下降。另一方面，社会的阶层和利益日益分化，但公民社会尚未建成而断裂社会的痕迹却愈发明显。在这种政治社会生态下，社区居民普遍没有养成具有公共理性的公民人格，对社区性公共事务和公益活动缺乏参与和监督的热情；相反，基于自我利益算计的经济理性不断膨胀。受此影响，社区居民一般仅关心居委会处理的居民事务，因为这些事务关系到自己的切身利益诉求、权益保障和维护，至于社区的政治性任务和行政性工作，他们多表现出“事不关己，高高挂起”的政治冷漠态度。另外，在辖区居民心目中，居委会是政府的代言人，

有的居民甚至认为居委会就是政府，因此，在政府公信力下降的大环境下，不少居民不仅不关心辖区的其它公共事务，反而怀着民粹的心态来嘲讽和奚落“代表政府”的居委会。

如此也就不难理解，当居委会的选择性应付行为每天发生在自己眼皮底下时，辖区居民出于经济理性而非公共理性的考虑，不会借助呼吁和用手投票的办法来表达自己的不满（赫希曼，2001），以示对这种非正式组织行为的监督。他们习惯以金钱的交换来看待社区参与活动。居委会主任 MYH 曾深有感触地说：

我们要举行活动总要有居民来参加吧，那居民们就说，我们要上班，来参加你们的活动有误工费吗？你也知道上面是不可能给我们这个钱的。”（访谈资料 M20110721）

只有当居委会无法回应自己的利益诉求，为自己提供想要的公共服务时，辖区居民才会表达自己的关切。但鉴于呼吁和用手投票机制在社区自治制度中的形同虚设，而户籍制度的人身依附功能又逐步弱化，居民们往往会选择退出即用脚投票机制来表示一种无声的抗议而非相反。

五、结论与讨论

在当代中国，一些社区居委会的选择性应付行为是客观存在的，作为一种机制性的非正式组织行为，其何以发生以及何以可能发生有着坚实的组织基础和体制根源。本文的研究结论是，居委会选择性应付行为的重复发生是不可避免的：一方面，作为中国基层政权末梢环节的最“弱者”，居委会的管理能力与其管理任务间出现了严重的供需失衡，这是居委会在主观上以选择性应付策略来敷衍上级政府的必要条件。另一方面，街道办事处基于政绩索取的需要、辖区居民基于经济理性的考量，要么选择默认，要么选择以放任的姿态来对待居委会的选择性应付行为，最终因为双方监督的缺席，从而让选择性应付这种非正式组织行为有了生存的土壤，而这就是应付行为何以可能发生的充分条件。

本文的研究同时引发了我们如下的思考：

首先，选择性应付现象作为一种非正式的组织现象，不仅发生在居委会身上，很可能也存在于中国的一些地方政府尤其是区（县）、乡镇（街道办）政府及其职能部门的日常工作中，只不过体现的程度有所不同而已。比如，从本文的实证案例分析来看，街道办事处明显也带有应付上级的心理倾向。这是由于，随着1994年国家实行分税制体制以来，地方各级政府均处于一种“财权不断上收、事权逐级下放”的制度性困境，均面临“倒金字塔”式的公共事务治理的逻辑悖论。但本文提出的分析框架和解释逻辑是否同样适用于这些地方政府组织，还需进一步的分类追踪研究。

其次，中国行政管理体系中的职责同构和压力型体制值得引起反思。毫无疑问，居委会的选择性应付行为是一种非正常的社会现象，它滋生了各种形式主义、弄虚作假的歪风邪气，损害了上下级政府间的基本信任关系，乃至触及到公共伦理底线。对此，采取一般批评甚至禁令固然重要，但是，更重要的是如何改进政府运行机制，因为这些不良行为根本上是从政府运作体系中衍生而来的（赵树凯，2005）。从本文的研究发现来看，职责同构和压力型体制，是我国中央集权的行政管理体制运转的制度基础，但这种体制由于缺乏对各级政府组织的职责权限、任务分工和考核机制的分类梳理，把问题和矛盾流转和集中到了基层，尤其是城市的街道办事处和社区居委会，带来了诸如本文分析的选择性应付现象。因此，未来改革的一个重要任务在于，从宏观上解决好国家公共事务的分层治理问题。这样，才能从根本上破解因政府工作层级不分、层层下压而导致的“上面千条线，下面一根针”的症结，从而从制度上避免居委会存在的选择性应付问题。

再次，选择性应付现象加剧了居委会的合法性危机，导致辖区居民对社区自治和社区建设的隔阂与疏离感。居委会原本的法理属性是居民“自我管理、自我教育、自我服务”的群众性自治组织，主要任务是搞好社区公益事业和公共服务，反映和传递居民的利益诉求，处理和解决辖区居民的具体事务，并附带协助党委和政府的一些政治性任务与行政性工作。但正如本文所分析的，居委会的实际职责多达104小项，其中，政治性任务和行政性工作共计83项，占所有任务的80%，而居民事务只占20%。这就造成居委会对于自己开展的工作如志愿者活动、文娱活动、帮助救困活动、治安巡逻、街头宣传、邻里互助，以及居民求助的各种服务如邻里矛盾纠纷、污水排放、管道损坏、孤寡老人去世等后、停车位堵塞楼栋等，无暇顾及。此种状况，不仅使

居委会工作人员怨声载道，更颠覆了辖区居民对居委会性质的看法，动摇了居委会在居民心目中的合法性地位。可以想见，长此以往，城市的社区自治和社区建设将沦为政府的“独角戏”，很难调动居委会和辖区居民参与的积极性和主动性。

参考文献：

- 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。
- 卜万红, 2011,《社区行政化成因的制度经济学分析》,《社会主义研究》第 2 期。
- 何艳玲, 2007,《都市街区中的国家与社会: 乐街调查》,北京: 社会科学文献出版社。
- 赫希曼, 阿尔伯特, 2001,《退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应》, 卢昌崇译, 北京: 经济科学出版社。
- 华尔德, 安德鲁, 1996,《共产党社会的新传统主义: 中国工业中的工作环境和权力结构》, 龚小夏译, 香港: 牛津大学出版社。
- 潘小娟, 2007,《社区行政化问题探究》,《国家行政学院学报》第 1 期。
- 荣敬本等, 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。
- 斯科特, 詹姆斯, 2007,《弱者的武器》, 郑广怀、张敏、何江穗译, 北京: 译林出版社。
- 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 镇收粮的案研究》,《清华社会学评论》特辑。
- 王汉生、王一鸽, 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。
- 吴刚, 2001,《类行政组织的概念》,《中国行政管理》第 7 期。
- 向德平, 2006,《社区组织行政化: 表现、原因及对策分析》,《学海》第 3 期。
- 应星, 2001,《大河移民上访的故事》,北京: 三联书店。
- 于建嵘, 2011,《破解“政绩共同体”的行为逻辑》,《廉政文化研究》第 1 期。
- 张劲松、秦梦, 2004,《论社区自治组织行政化倾向的治理》,《湖北社会科学》第 11 期。
- 张静, 2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州: 浙江人民出版社。
- 张志红, 2005,《当代中国政府间纵向关系研究》,天津: 天津人民出版社。
- 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。
- 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。
- 周雪光, 2005,《逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第 2 期。
- , 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。
- 朱光磊、张志红, 2005,《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版), 第 1 期。
- O'Brien, Kevin J.& LianjiangLi 1999,“Selective Policy Implementation in Rural China.”Comparative

Politics 31.

Oi, Jean C.1992,“Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.”

World Politics 45.

Richard H.Hall 1991, *Organizations: Structure,Process and Outcomes*. New York: Jersey Prentice Hall.

Walder, Andrew G.1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.”*American Journal of Sociology* 101.

作者单位：华南师范大学公共管理学院行政管理系

责任编辑：张志敏