

# “公益经营者”的形塑与角色困境\*

——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究

陈 颀

提要:在市场经济背景下,学界将农村基层政府<sup>①</sup>定位为追求利益最大化的“企业”角色,但企业角色理论忽略了基层政府的“公益”角色属性在经济活动中的作用与意义。实际上,在政府体制、社会与市场环境的共同形塑下,农村基层政府扮演着远比“企业”更为复杂的“公益经营者”角色。本文通过案例研究发现,基层政府不仅受到市场和政府体制的激励而从事经营,而且受到政府体制和社会压力的约束,将经营作为应对压力的策略。这表明基层政府是因应不同环境而采取相应的行为策略,且具有多重目标取向,并非单一追求利益最大化。本文还发现,一些地区发生的社会冲突使基层政府遭遇“公益”与“经营”角色不相匹配的困境,但冲突发生不能归结于政府谋利,而是源于政府经营内生的权责失调。

关键词:公益经营者 角色重塑 角色困境

## 一、导 论

作为国家政权的“神经末梢”与农村社会的管理者,农村基层政府在特定的政府体制<sup>②</sup>、经济与民情背景下,表现出怎样的行为模式与角色特征,一直是学界关注的焦点。20世纪80年代以来,随着农村市场改革进程的深入,对基层政府参与经济活动的分析成为研究热点,学者们注意到基层政府具有类似于企业的角色特征。总体来看,这一认识经历了如下发展阶段。

---

\* 本文获得中国博士后科学基金第60批面上资助(2016M600585)。感谢吴毅、丁建定、刘成斌、刘伟、郑丹丹、狄金华、吴帆等师友的意见。感谢匿名审稿人的评议。文责自负。

① 本文所说的中国农村基层政府是指统辖农村地区经济发展、社会治理等诸项事务的国家最低层级政权单元,其中包括乡镇、设在农村地区的办事处以及由国营农场改制所设置的管理区等等。

② 为简化行文,本文以“体制”代替“政府体制”的表述。

1. 在乡镇企业发展时期,学界认识到基层政府与“企业”在组织模式方面具有相似性。在国家实施财政包干制的激励下,基层政府发展出经营集体企业的策略,由此形成了“政府协调辖区内各经济事业单位”的组织模式,类似于“一个从事多种经营的实业公司”(Oi,1992)。其中,政府主官类似于公司中的董事长,而企业的管理者则类似于厂长或车间主任的角色(Walder,1995)。“地方法团主义”、“厂商”等概念(Oi,1992;Walder,1995)、“村镇政府即公司”命题(Peng 2001),均出自于对基层政府以类似于“企业”的组织模式从事经营的研究。这一时期学界研究政府经营的目的是为了了解释农村经济的成功,虽然有学者发现了一些政府官员建构关系网络,乃至寻租的现象(Oi,1989),提醒政府经营存在损及公共利益的风险(张静,2007),但主流研究仍多强调政府经营与公共利益的亲和。

2. 随着市场经济建设的全面启动以及乡镇企业的逐渐衰败,“政企一体”的组织模式不复存在,此时学界从追求利益最大化的行为取向来辨识基层政府与“企业”角色的相似性。不过,新时期学界主要关注政府经营与公共利益的矛盾,其问题意识已然不同。新的“企业”角色形象可用“谋利型政府”作为概括(杨善华、苏红,2002)。该概念强调,在20世纪90年代分税制和土地制度改革背景下,各级地方政府作为利益主体意识进一步觉醒(杨善华、苏红,2002;张静,2007;周飞舟,2012);同时,受“晋升锦标赛”理论(周黎安,2007)的影响,认为基层政府经营与官员追求晋升息息相关(刘雅灵,2012;冯猛,2014)。因而,基层政府被视为追求财政和土地收益最大化、刻意激励官员晋升的组织。如赵树凯(2006)即认为,基层政府像公司一样追求利益最大化,其中“GDP是这个公司的营业额,财政收入则是这个公司的利润”。基层政府不介入企业经营,而是通过控制辖区土地等资源获取收益的策略也可验证上述分析(张永宏,2006;黄玉,2009)。这样专注于谋利的政府角色自然违背了人们对政府的规范认知和角色期待。由此,在考察政府征地、拆迁所引发的社会冲突等典型现象的基础之上,学界不仅发展出以“侵权—维权”为理论框架的农民抗争研究(代表性研究可参见于建嵘,2004),还建构了政府谋利取向与冲突发生的关联(张静,2007;赵树凯,2006;荀丽丽、包智明,2007)。研究者进而聚焦于基层政府的逐利行为与公益角色的张力给乡村社会带来的一系列问题,并将研究政府经营作为关心乡村社会治理、政府角色转型以及基层政权建

设等公共议题的载体(张静 2007;赵树凯 2006;吴毅 2007)。直至当前,“谋利型政府”作为企业角色理论的新发展仍具有主流影响力。不过,从组织属性来看,政府毕竟不同于企业,忽略这种差异,乃至将政府行为简化为追求利益最大化,则可能忽略政府自身的角色属性以及其在现实生活中的作用意义。其中一大突出的问题是,在企业理论的解释模式下,基层政府被想象为追求利益的角色形象,它作为公益角色的实际影响和理论意义却一直未被系统讨论。实际上,我们在不同历史时期、不同情境中均可发现,公益角色不仅是基层政府的规范要求,而且在政府的经济活动中深刻影响着它的行为逻辑。例如,早在乡镇企业发展时期,基层政府经营辖区企业的一大职责就是要解决农民就业和公共品支出问题(白苏珊 2009:85)。21世纪以来,基层政府推进“现代农业经营”、“产业扶贫”等大型民生工程,则是因为被要求提高农民收入和生活质量(周飞舟、王绍琛 2015;梁晨 2015)。在征地拆迁、发展产业等经营事务中,基层政府亦不计成本地投入大量资金,以安抚因政府经营而利益受损的民众(荀丽丽、包智明 2007)。

对于上述普遍存在的现象,乡镇企业时期兴起的角色研究虽有所涉及,但未提炼出与公益角色相关的概念;在后乡镇企业时期,那些致力于考察政府追求利益最大化逻辑的研究文献,则为了满足理论预设,将上述现象置于分析视野之外。由此,虽然鲜活、复杂的经验现象不断从田野研究中涌现出来,但基层政府的角色—行为模式却长期停留在刻板的认识中。上述理论不足在当前基层政府任务环境转变的背景下更为凸显。21世纪以来,国家愈加强调基层政府的服务职能,基层政府不但要实现经济绩效,完成国家下达的各类民生任务,还要满足民众日益增长的公共服务需求。由此,产生于“以经济发展为中心”任务环境下的企业角色理论不具备因应新环境的分析效力,学界亟待拓展对基层政府角色的新认识,建基于企业角色的相关议题也需要进行深入讨论。

有没有一个全新的基层政府角色概念能因应新的时代背景推进企业角色理论研究,从而有效解读上文所列举的经验现象,并拓展企业角色理论未曾深入讨论的议题?这便是本研究的中心问题。循着上述思路,下文将以如下步骤展开论述:首先提出“公益经营者”作为农村基层政府角色的分析概念,界定其涵义,说明该概念对于拓展既有研究的理论意义。其次借鉴组织角色理论,结合政府经营的经验研究,提炼

“公益经营者”角色形塑机制,以及政府经营如何引发冲突等既有研究未曾深入探讨的分析命题。最后选取典型案例,检讨上述命题的实证意义。

## 二、“公益经营者”的涵义及理论意义

本文将“公益经营者”作为分析基层政府角色的理论概念。“公益经营者”指的是这样一种政府角色:将辖区资源集中投入到与公共利益<sup>①</sup>相关的大型经营活动中,既借用公益名义推进经营,也将经营获得的收益进一步用于公益,推进公益事业的发展。

“公益经营者”在如下时代背景中凸显。首先,取消农业税后,中央政府投入大量财政转移支付项目“反哺”农村,给地方经济和民生注入了源源不断的动力。在此背景下,基层政府开始从单一强调经济增长的“发展型政府”向“服务型政府”转型。其次,国家投资的农业产业化、现代农业经营等项目,以及市县推动的工商业和基础设施建设项目纷纷投向广袤的农村地区,引来大批“资本”下乡,逐渐盘活了乡村经济(周飞舟、王绍琛,2015;焦长权、周飞舟,2016;折晓叶,2014)。再次,随着国家“送法下乡”制度的落实,以及诸多惠农政策的实施,民众的权利意识正在逐渐发育,尤其在农地制度改革、国家对农民赋权逻辑不断强化的背景下(吴毅、陈颀,2015),民众在面对政府征收土地、房屋时,具有约束政府行为的博弈能力。在上述背景下,农村基层政府一方面被激发起经营辖区经济的动力,整合中央项目投资、动员市场资源和民众参与来打造各类大型工程,以获得更多中央项目投资并分享

① 公共利益是指能够满足特定组织或群体内所有人需要的利益。在本文的研究语境中,有两点需要澄清。首先是公共利益的组织边界。由于政府经营公益的规模、范围经常变动不居,比如乡镇政府推动的农民上楼有时会涉及少数村庄,有时会涉及多个村庄。界定公共利益的组织边界应以政府经营涉及的利益相关方为准。其次是如何厘清政府经营与公共利益的关系问题。学界一般认为政府经营与公共利益存在冲突(张静,2007)。此种观点预设社会参与公益的重要性,这是以社会强大的组织和资源动员能力为基础的,然而现实却是政府掌握着农村公共资源的控制权,社会组织力量孱弱。本文认为,探讨农村公益问题应建立在上述现实之上,当政府经营符合下列标准,即可视为其具有增进公益的效用:1. 具有公共动员和参与的实体基础,并有明确的反哺和分配机制。2. 具有惠及公共福利的效用。而要分析政府经营公益的效益具体如何,则需要结合具体案例翔实考察才可得出答案。

城市化边界向农村地区扩展的红利;另一方面,受到完成体制要求执行民生任务以及回应民众诉求的约束,基层政府在经营工程时力图实现其公益效益。具体来看,大型公益工程既包括规模较大、需动员民众参与或需征用民众土地、房屋的经济项目和民生工程,如政府推动的“现代农业经营”、“农民上楼”、“危房改造”和“产业扶贫”等,也包括道路、水利、燃气、排水排污、学校、医院和农贸市场等大型基础设施建设项目。基层政府通过上述项目的建设可实现人口集中所产生的消费红利,并提高辖区农业和工商业的发展水平。这也有助于提高民众的收入水平,改善民众居住环境,提高农村地区的基础设施建设和公共服务水平。如近年来各地政府大规模推动的“土地流转”、“资本下乡”和“农民上楼”等大型社会工程,就有助于促进农民增收和改善居住质量,基层政府经营项目也获得了农业产业化发展、土地增值的经济红利。在项目实施过程中,“公益”与“经营”被捆绑为一体,二者互相耦合、互相促进。没有公益基础就没有政府经营的合法性;没有经营的效益,公益亦无从实现。后一点尤其值得注意,基层政府实现公益的前提是迎合市县城市发展规划的需要,它可借此动员大笔政策资金和市场投资,有效投入农村民生项目和公益设施建设,但是这种依赖市场、政策资源的经营模式也具有相当的风险。例如资本下乡经营困难、乡村产业“失败”和政府债务的累积、“农民上楼”引发的官民矛盾等,均是政府经营公益所面临的问题。一旦经营的资源被过度消耗,公益的实现则可能面临无法持续的困境。

“公益经营者”有别于以往的基层政府角色(详见下表)。其一,与乡镇企业发展时期发展的政府角色概念(如魏昂德的“厂商”概念)相比,“公益经营者”具有紧扣时代背景的分析意义。不难看到,形塑“厂商”角色的制度环境——财政包干制已然作古,各地政府在乡镇企业普

不同时期基层政府角色概念比较

角色概念	时代背景	制度环境	行为机制	行为取向
公益经营者	21世纪以来	国家以民生项目反哺农村、地方政府“经营城市”	经营公益工程	多重行为取向
厂商	乡镇企业发展时期	财政包干制	经营集体企业	财政收益最大化
谋利型政府	市场经济建设全面启动	分税制和土地制度改革、地方政府“经营城市”	经营土地	土地等系列收益最大化

遍破产、改制后,亦不再实施经营“企业”策略。更重要的,经营“公益”是依附于城市化发展红利的外生发展模式;经营企业则是依托乡村资源增进社区公益的内生发展模式。前者更符合当前农村的一般情况。其二,“谋利型政府”与“公益经营者”分享了相似的时空背景,且二者均涉及当前方兴未艾的地方政府“经营城市”的制度环境。但是“谋利型政府”更强调政府追求土地、财政收益乃至官员晋升等各类“利益”的最大化,简化了复杂制度环境下政府的行为特征,且忽视了基层政府经营所受到的公益角色约束以及以经营促进公益的行为取向。政府经营公益的现象表明,基层政府更多呈现出多重行为取向。例如,近年来国家推动的“新农村建设”、“现代农业经营”、“精准扶贫”等均有明确的公益任务要求,基层政府则打造具有政绩信号意义的“亮点工程”以适应体制要求(冯猛,2014;叶敏,2016)。同时,政府需要动员民众参与或征用土地、房屋等社会资产推进公益项目,也要在经营中满足民众的生计和发展诉求。上述政府行为的多重意义,远非强调政府追求土地、财政乃至官员晋升等收益最大化的观点所能涵盖。综上,“公益经营者”有助于因应新时代背景,统合考察在国家反哺农村和地方政府经营城市的制度环境下,基层政府经营行动所呈现的角色—行为特征。

由此,“公益经营者”可与“企业”角色理论对话,并延展后者未曾深入讨论的议题。首先,企业角色研究多从体制与市场激励角度来分析组织环境对政府经营的作用机制(Oi,1992;Walder,1995;周雪光,2005;冯猛,2014)。但这不能完全揭示组织环境的整体影响。“公益经营者”有着与企业角色不同的形塑环境,以该概念为中心,既可从体制、社会和市场构成的组织环境中辨识出不同机制是如何影响基层政府的经营行为的。其次,企业角色研究将政府谋利视作引发社会冲突的因素(张静,2007;赵树凯,2006),这种观点过于简单化,没有对引发冲突的过程和内在机制展开讨论。“公益经营者”恰可推进上述思路。在扮演“公益经营者”,即推进大型公益项目的过程中,由于项目建设时间长,涉及群体多,基层政府常常面临利益协调和冲突治理的考验。本文即是以上述经验现象为对象,分析政府经营与冲突发生的演化过程,从而归纳出政府经营如何引发社会冲突的一般机制。

此外,“公益经营者”还有助于深化学界对当前地方政府“经营公益”现象的理解。此类研究发现,国家支农项目被地方政府整合为地

方发展型规划,如生态移民、农村土地整理、现代农业经营、村村通等各类支农项目,即被地方政府用于打造产业、实现人口聚居以服务于城镇化建设(荀丽丽、包智明 2007;折晓叶、陈婴婴 2011)。学界还聚焦近年来成都、重庆等地的城乡统筹实验,发现以“地票”制度为中介,地方政府搭建了“推动农民上楼—整理宅基地置换地票—拍卖地票—以收益反哺农村”的复杂机制(周飞舟、王绍琛 2015;曹亚鹏 2014;郁建兴、高翔 2012)。但是上述研究仍然延续了谋利型政府的研究思路,认为地方政府“经营公益”是为了追求利益最大化,进而得出政府“经营公益”并不必然“增进公益”的结论。然而,正如本文所强调的,政府经营公益的行为取向并非利益最大化。由此,现有研究仍未能回答:在何种条件下,政府的经营可推进公益建设?在何种条件下,政府经营会制约公益,乃至违背公共利益诉求?这些问题可从“公益经营者”的经验考察中得到答案。

### 三、“公益经营者”的角色形塑与困境

本文借鉴组织角色理论来架构“公益经营者”的分析框架。选择该理论不仅是因为它更关注“无法被还原成个人属性和动机的集结或者直接后果的超越个人的分析单位”(转引自高柏 2008),可弥补将基层政府角色一行为简化为官员利益目标的理论缺陷。而且,组织角色理论的相关命题还可用于分析“公益经营者”的角色形塑与困境。其命题如下:首先,强调组织角色是由组织环境形塑而成的。例如,企业角色由市场中的制度与技术环境所形塑;而社会组织角色则是由公众的期望所塑造的。其次,提出组织环境的构成多样,包括法律制度、文化期待、社会规范、观念制度等(周雪光 2012:72);认为组织与上述制度规范的矛盾诱发了角色困境。组织角色理论尤其强调组织的发展取决于组织能否满足公众的期待(Miles & Perreault Jr. 1976);当组织丧失社会合法性时则会导致角色失败(Meyer & Rowan 1977)。本文借鉴“组织环境对组织角色的形塑”和“组织角色困境的表现和缘由”的理论思路,结合与“公益经营者”相关的经验现象进一步阐发上述理论命题。

### (一) 组织环境中的角色形塑机制

前文已经从体制、市场与社会角度探讨了“公益经营者”凸显的时代背景,但要落实到微观分析,特别是考察基层政府经营公益案例,还需要探讨体制、市场与社会环境形塑经营者角色的具体机制。本文从激励和约束的角度展开分析。

在政府组织环境下,所谓激励即是指给予某一层级政府资源与收益的预期,使其具有行为的主动性;所谓约束即让某一层级政府受到外部环境的限制,而被动诉诸应对策略。二者可用于识别组织环境的不同作用机制。

在基层政府经营公益的背景下,激励机制主要来自体制和市场。从体制来看,主要是各类民生项目具有政策激励,它促使基层政府努力完成项目任务,以获得上级给予的项目奖励及追加投入。这种激励主要表现为从中央到地方各级政府普遍实施的“以奖代补”制度。从市场来看,则是农业产业化项目和城市化建设项目投入农村所产生的经济激励。这类激励对基层政府更有意义,因为它可吸引城市工商业企业或各类社会资本下乡投资,激发基层政府迎合政府体制的任务要求和民众诉求,推进大型公益工程的实施。

约束机制则来自体制和社会。从体制方面看,在“项目制”实施的环境下,民生目标的指标化设置和责任强化是促使基层政府扮演“公益”角色的机制。其中,各类民生目标限定了基层政府经营公益的条条框框,使得后者的实践即使有所发挥,也不至于完全脱离民生项目的目标。例如,农村危房改造项目就包括了旧房修整、新建房屋的建筑标准以及基础设施配套内容等一系列基层政府必须完成的硬指标。此外,基层政府还经常被上级部门要求资金“配套”,上级的任务加码等压力机制也锁定在公益角色之中(狄金华,2015)。从社会来看,民众在国家民生政策的信号诱导下具有改善生活的期望,而且基层政府经营公益项目通常会建立在动员民众参与或征用社会资产的基础之上,如此基层政府不仅需要向社会证明经营的公益性,还要有效回应民众诉求,以促进农民增收、生活质量的提高作为推进经营的基础和方向。

以上不同激励和约束机制的相互拟合,形塑了“公益经营者”的角色形象。不难看出,如无体制和市场的激励,基层政府很难获得完成公益任务的动力。特别要注意的是市场激励。从基层政府推动大型农业工业园和“农民上楼”等公益工程中可见,它们是在享有经济发展



红利的预期下才会克服民生项目的压力和资源约束的。同时还要强调体制和社会约束的重要性,如无此双重约束机制的作用,基层政府就可能演化为专事“谋利”的掠夺者。体制要求和社会民众的诉求是影响基层政府经营的公益角色边界。上述讨论可推演出如下命题:

命题1:基层政府作为“公益经营者”,是受政府体制、社会压力的约束以及政府体制、市场环境激励的结果。

那么,在政府经营的过程中,不同机制是如何产生影响的?学界一般单独考察激励和约束机制,而较少讨论二者在经营过程中的交互作用。“公益经营者”指涉的经验现象恰可分析此议题。从基层政府推动“农民上楼”和“规模经营”的典型现象中可见,这类大型社会—经济工程涉及群体多、耗时久,影响尤为深远。基层政府在此类工程的经营中,更可能受到组织环境的激励和约束机制的交互影响。而且政府经营并非单纯为了谋利,它受到体制与社会压力的约束,常常是将经营作为应对压力的策略。例如,在推动“农民上楼”项目中,基层政府尽管受到利益激励具有很大的积极性,但其同时也要应对上级政府的任务要求和农民诉求的压力。从前者看,由于市县将“农民上楼”与“增减挂钩”政策配套实施以置换建设用地指标,因此常常要求基层政府尽可能多地整合土地资源。从后者看,农民在退出宅基地、入住新居的过程中则向基层政府提出各种诉求。在此情况下,基层政府常常引入外来企业参与拆迁还建工程,这就是其以经营应对体制和社会压力的策略。

此外,政府经营受到较大强度激励所产生的行为扭曲还可能强化体制和社会压力。我们经常可以看到,在上级政府持续发送的激励信号下,基层政府大规模动员辖区的行政、市场和社会资源完成任务,但却往往脱离了农村的现实环境,不仅造成资源过度消耗,而且导致经营受挫,引发市场与社会风险。<sup>①</sup>在风险约束下,基层政府唯有想方设法引入新的市场和政策资源推进经营。例如,在当前基层政府大规模打造农业产业园出现的经营“失败”案例中,政府大规模流转土地、引入外来企业使产业园成型;当企业因亏损退出,基层政府则要面对参与土

① 基层政府的行为扭曲有特定的组织基础。它受到上级控制政策资源和人事权的约束,很难退出上级设置的任务环境;农村经济资源的匮乏和产业落后状况,更强化了基层政府对上级激励的依赖。因此,只要上级激励具有足够的强度与可信度,就可能让基层政府不计后果地投入资源。

地流转的农户的追索压力,唯有引入新的企业应对社会压力(荀丽丽、盛智明 2007;王海娟 2016)。综上,本文推演出另一命题:

命题2:市场和体制激励驱动基层政府从事经营。在经营过程中,政府遭遇体制、社会的压力。当激励机制诱发政府行为扭曲时,约束机制也会被连带强化,基层政府是以经营作为应对压力的策略。

## (二)角色困境的诱发机制:政府经营的“权责失调”

根据组织角色理论,组织角色与外部环境的冲突导致角色困境。基层政府的角色困境表现为在经营过程中常常会引发社会冲突,违背了国家与社会对它的期待。学界一般认为基层政府谋利是导致社会冲突发生的因素(张静 2007;赵树凯 2006)。这种观点没能深入分析引发冲突的内在机制。本文则以“权责失调”概念来分析基层政府的角色困境——它在经营中为什么会引发社会冲突。本文更关心政府在行使经济权力时是否具有承担相应社会责任的能力,并提出社会冲突的发生和调而不解恰恰与政府缺乏履行社会责任的能力相关。本文将这种权力行使与责任履行不相匹配的状况称为“权责失调”。<sup>①</sup>

首先是权力与责任的概念界定。所谓权力,即政府实施自身意志的能力,责任则指政府需要负担的义务(格姆雷、巴拉 2007;史普原,2016)。政府的权力实施与责任履行是否契合一直是学界关心的重点。其中,“权责一致”是衡量二者匹配性的理想类型。在此情况下,权力是政府履行责任的基本手段,政府依据所承担的责任来圈划其实施权力的边界(麻宝斌、郭蕊 2011)。但在现实中,政府权责的不匹配却是普遍存在的。政府可能滥用公共权力,而履行责任的效果则与权力实施不相匹配。政府越是过度使用权力,就越可能内生出政府履责能力无法匹配的问题(樊佩佩、曾盛红 2014)。

其次,在基层政府扮演“公益经营者”的过程中,权责失调即基层政府拥有经济动员的权威和能力,但却缺乏履行社会责任的能力,尤其

<sup>①</sup> “权责失调”不同于学界常说的“权责不对等”。后者指基层政府被授予的权力过小,被要求承担的责任却过大,它强调的是上级政府授权过小是制约基层政府责任履行绩效的因素。“权责失调”则指政府行使的权力与它应履行的责任不相匹配。其中,基层政府尽管被上级授予的权力很小,但它仍可借用非正式制度扩展权力。然而政府过度使用权力才是制约其责任履行绩效的因素,因为权力行使会导致责任负荷成倍增加,进而凸显政府履责能力不匹配的矛盾。

缺乏回应民众诉求以及治理因经营衍生的社会纠纷的能力,进而导致冲突频发。以征地拆迁为例,基层政府垄断土地开发权,能够自主地推进征地和拆迁,但在面对民众诉求时往往会陷入众口难调的困境,这成为引发一些社会纠纷的导火索。政府越是使用权力扩大征地范围,就越面临更大的安置压力,也就越可能因无力满足民众诉求、无力协调社会纠纷而引发更为激烈的冲突。其中,基层政府之所以在民意回应和纠纷治理方面能力不足,不仅源自资源不足与政府组织不能有效激励官员履责(倪星、王锐,2017),更重要的是,权力经营连带诱发了政府责任负荷的增长,凸显了政府履责能力的缺陷,进而导致政府越是推进经营,就越无力承担相应的社会责任。在此意义上说,基层政府只有克制权力使用的边界,才可能规避履责能力不足所引发的社会冲突。

然而,为什么基层政府很难规避权力过度使用造成的问题呢?这即与形塑“公益经营者”的强激励环境相关。一方面,体制和市场的激励意味着政府经营能获得可观的收益,但收益的实现则需要基层政府尽可能动员市场和社会资源。往往是经营规模的体量越大,资源越集中,政府可获得的资源收益就越多。另一方面,要完成大规模动员市场和社会资源的工作,非政府的权力动员无以完成。因此,基层政府很容易形成权力主导的制度思维。在近年来“撤村并居”、“农民上楼”等大型社会—经济工程中,基层政府不仅将权力触角深入农村社会以获取经济发展的各种资源——农民的宅基地、住房、承包地,等等,而且包揽了重建新社区、安置农户等社会责任。这种权力运作自然导致政府责任负荷的成倍增长。农民在“上楼”过程中向基层政府提出各种诉求,甚至在入住新居后仍要求政府解决生活问题。在此情况下,基层政府自然缺乏回应人们各种诉求的能力,而民众的抗议乃至更为激进的行动就可能由此衍生(王春光,2013;周飞舟、王绍琛,2015)。如上可见,“公益经营者”的组织环境内生着诱发社会冲突的因素,权责失调是连接组织环境和冲突发生的“中介机制”。其中,政府经营越是受到强激励环境的作用,就越可能引发权责失调,从而面临大规模纠纷和冲突的考验。综上,我们可推演出如下命题:

命题3:基层政府经营引发的权责失调是社会冲突频发的缘由,这也使得基层政府遭遇“公益者”与“经营者”不相匹配的角色困境。

上述分析命题是本文沿着组织角色理论的思路,结合基层政府“经营公益”的现象推演所得。不过,此类经验研究并未在“公益经营

者”的组织视角下展开,亦没有对“公益经营者”的角色困境进行阐释,而且政府经营诱发社会冲突的过程没有得到案例呈现。所以要有效阐明分析命题的实证意义,还需结合典型案例。本文将通过南岭管理区<sup>①</sup>危房改造的案例,分析基层政府是在怎样的组织环境下被塑造为“公益经营者”以及面临的角色困境。

#### 四、南岭管理区危房改造案例分析

南岭管理区是由国营农场改制而来。2000年湖北省政府启动国营农场改制,南岭农场改为管理区,归楚华市管辖。改制保留了国营农场的行政架构,管理区与农场两个机构一套人马,形成管理区/总场一办事处/农业分场的分级建制。2011年,国家农业部农垦局启动国营农场危房改造。2011-2017年,南岭管理区总计获得约1.5亿元财政投资,项目资金按每户居民1个指标分配,每个指标包括1.5万元住房改造补贴和约1200元配套基础设施资金(主要用于道路、水电、绿化等)。截至2014年底,南岭管理区获得的指标共计6130个,获得财政投资约1亿元。

在危房改造中,基层政府具备成为“公益经营者”的要素:既受到经济与政策激励,也受到完成体制任务以及回应社会诉求的约束。<sup>②</sup>南岭管理区虽与一般乡镇存在建制设置上的不同,但二者在组织机构的设置上却是相似的,<sup>③</sup>而且管理区与乡镇均面临发展农业经济以及推进城镇化建设的任务环境,这就使得对南岭的观察也能延伸到一般乡镇。笔者作为南岭管理区城乡规划与建设管理局(简称城建局)的兼职工作人员,从2014年10月到2015年6月,对当地的危房改造进

① 按照学术惯例,文中涉及的人名、地名等均已作匿名化处理。

② 该案例具有典型性,反映了在民众权利意识逐渐觉醒背景下,他们的诉求强化给政府带来的压力。2000年改制时,南岭农场没有落实上级安置政策,但职工们并未觉察。直到2008年,有人找到当年省政府发布的政策文件,才发现自己遭遇的不公。因此,在危房改造中,他们以自己未得到应有的安置待遇为由,要求管理区给予补偿。职工的诉求表达与农民在权利意识驱动下的行为并没有太大差异。

③ 管理区设有党政办公室、经济发展办公室、社会事务办公室以及直属财政所,国土资源、林业、交通、司法等机构则由市直部门垂直管理。这与一般乡镇的机构设置相似(付伟、焦长权,2015)。

行了7个多月的调研,之后还数次回访补充资料。为确保观察的准确性,本研究还运用了政府文件、访谈记录与田野日记等资料。

### (一) 组织环境与项目运作

近年来国家高度重视危房改造(也称“棚户区改造”)项目,其下拨到各地的指标逐年递增(2013-2015年的指标分别为304万、470万、580万)(参见国务院办公厅2014;国务院2015)。项目通过对指标层层分解、硬化考核的方式强化各级政府的责任。南岭管理区也面临项目管理部门——湖北省农垦事业局(简称“省农垦局”)的直接压力。省农垦局在多层级行政关系下管理项目,在项目从省农垦局到市农垦局,再到基层政府的“发包-接包”过程中,信息不对称以及下级与基层政府可能存在的“共谋”是省农垦局面临的主要问题。为此,省农垦局在项目管理中实施了年中检查和年底验收制。田野观察显示,验收工作组将《验收评分表》中规定的“集中新建小区、配套基础设施、完成计划任务、工作竣工验收”等内容作为考核的硬指标。工作组还对项目任务加码,要求南岭管理区将危房改造与土地整治、现代农业建设、工业园建设捆绑实施,形成工作亮点。上述任务绩效还成为各基层农场评优评先及获得其他项目投资的依据。在南岭没有按时完成指标时,省农垦局会通过电话谈话、现场问责、开会批评等方式向南岭管理区领导施加压力。由于省农垦局掌握着现代农业建设、土地整治、国有贫困农场财政扶贫、小型公益事业补助等项目资金的管理权,因此对基层农场仍具有权威影响力。据称楚华市ZJ农场就因为没有完成2013年危房改造指标,不但被省农垦局通报批评,而且被扣减了2014年其他项目资金。故对于省里下达的任务,南岭领导不敢怠慢。

2011年湖北省政府把危房改造纳入保障性住房建设范围,并与省内各市级政府签订责任书。楚华市政府则以“完成下达的中央农村危房改造指标任务”来考核南岭管理区。市审计局、城乡规划局、住建局、国土局定期检查督办。如此,与项目相关的各种指令正式经由“条块”下达到南岭管理区。在资源和权力劣势下,管理区不得不迎合上级提出的各种要求,同时也承受着巨大压力。

基层政府也面临着同样巨大的社会压力。2000年南岭农场对下属十多个工商企业进行改制,但缺乏落实职工生活安置的资源。2000余名职工下岗后生活困难,他们在集镇的住房逐渐破败。危房改造政

策启动后,这些欠账一下被激活,群众有了充足的理由要求政府履行多年未尽的义务。国营农场体制下管理区对职工的庇护责任以及改制后前者对后者的补偿责任,便是职工向管理区提出诉求的道义依据。“我们也是农场的人,当年搞建设把身体搞垮了。厂子倒了之后农场就不管了。好不容易等到国家搞危房改造,你说农场该不该管我们?”(WXE, 20150323)他们或要求政府解决居住区排水、排污以及道路失修问题,或要求政府建新房,甚至希望以此获利。可见,当民众改善生活境遇的希望长期压抑无从疏解时,他们的诉求就可能因民生政策的落地而演变为“洪流”。这也是导致政府民生压力加重的社会因素。

管理区仅凭项目资金不足以完成上级和民众对于危房改造的诉求,而且也很难自行解决资金缺口。据2014年财务报告,管理区可支配年收入共计2266.04万元,而管理费用支出就达到1769.8万元,约占可支配收入的78%。南岭还负债49924.69万元,其中有29803.34万元是市政府给南岭建设“中原家具产业园”的借款,市政府要求南岭从2012年开始分五年偿还,否则将扣除拨付给南岭的财政专项经费。总之,管理区的财政状况让其无法有效投入项目建设。

危房改造项目还具有经济激励作用。近年来楚华市城市化建设重心的南移,尤其是2010年中原家具产业园在南岭启动,给管理区带来产业转型与城镇化发展的机遇。中原家具产业园是湖北省承接的东部地区产业转移重点项目,占地3万亩,被规划为集家具制造、营销为一体的产业基地。在此项目的导引下,管理区以“产城融合”思路将集镇开发与家具园建设纳入统一规划,其要旨在于政府对人口、土地、产业、交通以及其他基础设施的重新布局,以使人口和资源在一定范围内集中,产生规模效益(李强等,2012)。危房改造项目之所以具有经济激励作用,是因为它恰好可被政府用于推动集镇开发。此外,基层政府面临的资源约束也决定了危房改造项目的激励意义。管理区经济建设所需的政策资源——项目资金、土地指标等均受到上级的约束,尤其表现在市政府对南岭集镇土地开发的政策限制。在“经营城市”的逻辑下,市政府多将资金和政策投入到效益更显著的城市化项目中。而处于城乡交接地带的南岭还不具备那样的地缘优势。危房改造项目就如同雪中送炭,成为基层政府在资源不足条件下的政策杠杆。

上述组织环境形塑了基层政府的项目运作行为。首先,为完成体制任务并迎合社会民众的诉求,基层政府会选择动员市场资源的应对

策略。南岭管理区引入房地产开发企业参与集镇的危房改造,帮助企业办理土地使用许可、建设规划、环境评估等手续。企业负责旧房拆迁与还建房建设,职工则获得120平方米左右的单元住宅。政商合作模式取得了可观的社会效益。数千户居民(包括1000多户下岗职工)从破败的旧房搬进宽敞的新房,切实享受到危房改造的实惠。同时市场资源也提高了基层政府完成任务的效率和质量。不仅任务指标足额完成,而且南岭的工作模式也得到上级认可。省农垦局将南岭危房改造作为宣传样板。楚华市住建局则将集镇的DHC小区、CTHY小区评为市保障房建设示范小区。

在项目的经济效益激励下,基层政府借危房改造推动集镇开发。首先,借项目合法性突破集镇的 land 开发限制。《市人民政府关于加强全市集镇土地利用管理的意见》(楚政发(2011)9号)明确提出,“集镇经营性用地必须走招拍挂程序”,基层政府将所得的土地出让金上缴给市政府后,市政府再按一定比例返还。南岭管理区为获得优惠的招商政策,借危房改造土地无偿划拨的规定与市政府讨价还价,同时允许企业在未取得用地许可的情况下开工建设。当市国土、规划部门下来查办企业违规开发时,管理区表面上应从,背后却不去治理,使得上级的督查失效。管理区还向市政府提出如果不解决用地问题,那么“数千户职工就办不了土地证、房产证,他们为了切身利益,必然会聚众上访、缠访,企业也可能退出危房改造,引发新的社会矛盾”(工作文件20150520)这使得市政府不敢贸然处理危改小区的违规开发问题。其次,基层政府借危房改造打造集镇的房地产业。政府着重打造住宅、商业地产,将项目集中布局于集镇中心区域,还利用危房改造基础设施配套资金修建道路、休闲广场以及绿化等,以改善房地产投资环境。得益于危房改造带来的产业发展,片区的土地价值也被激活。2012-2014年,集镇有三宗商业服务业用地和一宗工业用地通过“招拍挂”出让,土地出让收入达到1218.2万元,大批存量土地也进入出让日程。这样的运作与城市开发模式类似,即政府整合特定区域内的土地资源,推进产业集聚和市场消费,从而实现区域的效益最大化(Hsing 2010: 104-113)。

上述现象验证了本文对“公益经营者”的角色定义,即“将资源投入到与公共利益相关的大型经营活动的行为者”。实际上,政府将民生项目用于经营行为的现象相当普遍。学界认为政府具有谋利动机,

导致民生项目的执行扭曲(荀丽丽、包智明,2007;黄宗智等,2014)。不过本案例研究却表明:政府并非只有单一的谋利取向,而是具有多重目标取向——即追求经济、社会和政治效益。由此,基层政府不仅提高了民生项目的服务质量,而且实现了经济发展的溢出效应。可见,政府谋利动机不足以解释其将民生项目用于经营的现象。同一类政府行为现象的反复出现,是特定政府角色诱发的结果,表明其背后存在着稳定的组织基础和塑造环境。如何从组织环境中分析“公益经营者”的形塑机制是有待回答的问题。

## (二) “公益经营者”的角色形塑

### 1. 体制任务、社会诉求的约束与经济激励的强化

在权威体制下,完成任务是政府行为的首要逻辑。下级政府行为绩效必须符合上级政府的任务要求,否则就可能遭遇上级在人事任命与资源分配方面的责罚(周雪光,2017:241-243)。由此,基层政府必须遵从危房改造的“公益”目标导向,并受到项目嵌入的体制逻辑的影响。具体来看,危房改造不同于一般的社会政策,它是国家阶段性发起的社会工程。由于时间短,这种社会工程具有更高的绩效要求,它给各级政府的任务压力也比一般政策繁重。当危房改造由压力型体制层层推进,并通过指标体系量化任务绩效时,各级政府即承担着相应的指标任务,并受到严格的责罚机制的约束。其中责任连带的意义尤为凸显,基层政府的绩效决定着上级政府部门的绩效,二者可能“一荣俱荣,一损俱损”。基层政府受到强大约束,它既不能偏离项目的公益目标,也不能擅自削减指标任务或者在执行绩效上敷衍了事。体制任务的目标导向与责任连带下的压力运作,就在上述逻辑下将基层政府锁定在“公益”角色的“舞台”之上。

民众的诉求表达则进一步强化了基层政府的“公益”角色。从理论上讲,尽管回应民众诉求是基层政府“公益”角色的要求,但政府认定的公共利益与民众的利益表达存在张力,政府常常将个别化的诉求表达排除出它所认可的公共利益之外。如在征地拆迁中,政府不仅对“钉子户”的诉求不予认可,而且会以“公益”合法性迫使不合作者让步(Deng,2017)。在本案例中,南岭下岗职工的诉求表达之所以强化了政府的“公益者”角色,是因为他们不仅将诉求表达安置于“集体利益”的合法框架内(如XX厂的职工集体安置问题),而且以如下策略有效



证明了诉求的正当性:第一,职工将生活困难与农场的“庇护”责任相互绑定。诸如“我们为农场贡献了一辈子,现在我们老了,农场也该管我们”等说法大大夯实了职工诉求的道义基础。南岭农场虽然已经改制为管理区,但农场体制下的官民类似于“父子”的拟家庭关系(吴毅,2007:545)在新的情境下仍被人们所强化。基于这种社会文化的约束,南岭官员不能回避社会责任,尤其在危房改造中,他们确已拥有了解决民生问题的资源和条件。第二,职工通过引出改制安置的历史遗留问题给基层政府进一步施加压力。由于职工确实未获得政策规定的安置待遇,他们自然表现得“理直气壮”——“农场既然没有解决我们的安置问题,就应该用危房改造政策给我们补偿”(WCH 20150303)。而且近年来职工已经因下岗安置问题多次上访,如果政府不能妥善解决下岗职工在危房改造中的诉求,那他们长期积聚的不满很可能会爆发。在此情境下,基层政府很难推脱解决职工安置问题的责任。

当基层政府的公益角色被体制与社会锁定,它所受到的资源约束则是推动政府经营的动力因素。本案例中省农垦局和楚华市政府均承诺给南岭进行财力“配套”,但并未在危房改造启动时兑现,这让管理区面临极大的资金压力。此时基层政府唯有借助市场资源,即动员企业参与危房改造才能克服资源约束。政府以房地产开发利润来激励企业承担政府的政策任务。当激励足够动员企业参与的积极性,基层政府也相应转变为经营者角色,得以享有企业从事房地产开发所带动的建筑业、工商业发展等一系列经济红利。项目的激励进而显著推动了政府经营。此外,项目激励的表现还在于它给参与危房改造的政府官员提供了利益。一些官员的亲戚直接承包了集镇危房改造工程,官员与商人也存在不同形式的利益交换。综上,“基层政府作为‘公益经营者’,是受到政府体制、社会压力的约束以及政府体制、市场环境激励的结果”这一分析命题就具有精当的实证意义。

## 2. 激励与约束机制的连带作用

本文第二个分析命题强调:在经营过程中遭遇体制、社会的压力,尤其当激励机制诱发其行为的扭曲时,体制、社会压力的约束也会被连带强化,基层政府是以经营作为应对压力的策略。在南岭危房改造的发展过程中,上述逻辑表现得尤为明显。

首先,项目激励诱发了基层政府的积极性,乃至造成了以后的过度开发。危房改造启动初期,可观的项目投资以及“危改带开发”对产业

发展、土地升值的激励促使南岭管理区积极招商引资,并对集镇进行整体连片开发,从而最大限度地实现产业与土地增值的红利。不过,这种激励强化的经营模式是建立在兼容体制和社会诉求的基础之上。由此,在危房改造启动之初,“试点”项目对于“公益”和“经营”目标的成功实践,成为后来政府大规模推进开发的动力。我们可从2011年DTSS小区和DHC小区的启动中发现上述逻辑。这两个小区原来是糖厂和棉纺厂职工宿舍区。2010年,上级通知南岭做好危房改造的前期准备,管理区决定先以这两个小区作“试点”。项目推进十分顺利,2012年共计有432户职工如期搬进新房,且开发的商品房不到半年就几乎售完。一时间,其他工厂下岗职工纷纷要求参与还建。他们以诉苦策略营造诉求的道义性,还以“糖厂职工都拿到那么高的安置费了,凭什么让他们先搞而不给我们搞(改造)”为由向管理区施压。<sup>①</sup>与此同时,DTSS小区等项目为政府提供了成功经验,这种可兼顾经营和公益效益的运作模式进而被推广。从2012年开始,管理区开始大规模推进集镇下岗职工宿舍区的危房改造,甚至将许多不符合危房改造政策规定的居民区也纳入开发,以在不断扩展危房改造惠及面的同时,最大限度地实现开发效益。这是经济激励和社会约束不断强化下的政府开发过程。一方面开发商的积极参与使政府得以因势利导,不断推进开发范围;另一方面各厂职工的争先恐后也迫使政府不得不将他们的诉求纳入改造日程。结果,一个接一个的项目在集镇动工,一时间呈现“到处冒烟”的盛况。

以上案例研究表明,当市场资源充足时,基层政府会以“公益”名义获取经营收益,同时也将经营收益反哺到“公益”。这是具有合理意义的行为选择。然而问题在于,在经济激励和社会压力的双重强化下,<sup>②</sup>基层政府缺乏觉察市场风险的敏感性。其表现就是房地产市场逐渐饱和,而政府却仍在不断推进项目开发,以至于到2013年,进入市场的危房改造项目达到了13个之多,数千套商品房库存很难在短期内

- 
- ① 糖厂由省轻工业局投资创办,在改制时获得了省政府的专项拨款,职工拿到了人均13000元的安置费,远高于其他工厂职工人均3000元的标准。当糖厂职工获得了先行参与改造的“优待”时,其他工厂职工的强烈不满就被引发了。
- ② 管理区副主任HCS告诉笔者,政府原来计划每年只开发两三个项目。但是糖厂职工宿舍区的成功改造激发了其他工厂职工的热情。管理区只好加快其他工厂宿舍区的改造进度。此时,“市场行情好,老板投资热情高”也强化了管理区领导大举推进开发的信心(HCS 20141120)。

消化。2013年下半年,市场出现分化,几个地段好的项目仍保持着不错的销量,但其他区位一般的项目则销量欠佳。2014年春节,各大楼盘普遍销量不佳,“之前春节期间房子一直好卖,外出打工的年轻人回来看一两次就交钱订房了。可今年我们才卖了5套房,都抵不上春节应酬的开销,其他小区的房子也不好卖”(XMR,DH小区开发商,20141102)。不到两年时间,南岭房地产市场即由热转冷。这正是政府在激励扭曲下过度开发的必然后果。

激励扭曲给基层政府带来了压力,基层政府则是将经营作为应对体制、社会压力的策略。社会压力表现为过度开发导致政府要承担数千户职工的安置责任。当市场资源逐渐被透支,这种压力愈加凸显。尤其是2014年下半年有两个项目因开发商撤资停工,给政府留下了棘手的“烂摊子”。如2014年10月BXJ小区(物资公司职工宿舍区)的开发商撤资退出,即造成100多户群众的安置问题无从解决,群众转而向管理区施压,一时间使得南岭管理区的官员无从应对。此外,原本规划中的项目因没有开发商愿意投资而搁置,还未能参与改造的职工便向政府表达不满。从体制压力看,当企业不再具有开发的积极性,上级政府每年给管理区分配的1000多个危房改造指标就成为严重的“政策性负担”。之前开发的项目因企业不再积极推进项目进展而迟迟没有竣工,这使管理区频频遭遇上级督查。此外,市政府要求南岭管理区尽快解决群众的上访问题也让管理区领导“如坐针毡”。不难想见,此时基层政府若退出经营,就无力解决因开发停滞而受影响的动迁职工的安置问题,也无力承担“烂尾”工程衍生的经济、社会后果,更面临上级的问责风险。

正是在上述约束下,经营演变为基层政府应对体制、社会压力的策略。2014年以来,管理区多次动员开发商参与集镇剩余地块的改造,以满足贫困职工的诉求。政府以集镇中心地块的开发权等为条件,同时给予开发商基础设施建设资金。城建局局长甚至将承建DH小区的开发商所垫付的100多万元保证金挪用于停工小区的建设。<sup>①</sup>2016年市政府出台房地产“去库存”政策,给购房者补贴和贷款等优惠,为南岭房地产市场注入了动力,基层政府借用市场转好的机遇,动员J市某企业接手了一度停工的BXJ小区项目。2017年10月,管理区则说服

<sup>①</sup> 陈某某因挪用危房改造资金已于2017年7月被市检察院起诉。

南岭本地的建筑商 CJH 等人合作承建了 XF 小区二期项目,用于安置多次上访的砖瓦厂职工。总之,在危房改造后期,基层政府试图借用市场和政策资源以应对民众和上级的压力。这种资源动员尽管也可视作“经营”,但与一般追求利益的经营行为已然不同。从目前来看,只要危房改造的政策能量没有耗尽,政府的“公益经营者”角色逻辑就仍将延续,它以“经营”应对风险和压力的策略模式也将继续演化。

### (三) 角色困境

由危房改造所引发的社会冲突就是基层政府陷入角色困境的表现。政府集“经营者”与“公益者”于一身,但在公益者角色扮演中表现欠佳,政府也因此承受着社会冲突带来的后果。这显然无法用政府追求利益最大化的思路来解释冲突的发生机制,“权责失调”的分析效力则更为显著。以下将从两种冲突的演变逻辑来进一步阐述本文的命题。

#### 1. 开发商与民众的冲突

表面来看,开发商与民众的纠纷源自二者的利益矛盾。然而利益矛盾只能说明商民纠纷的发生,却不能解释纠纷的存而不解,乃至演变为大规模冲突的事实。这正是由基层政府在经营中的“权责失调”所致。

首先,基层政府推进经营本身即是利益纠纷的诱发机制。权力经营机制被引入后,管理区与职工的双边关系即演变为政府、开发商与职工的三边关系。开发商与职工的利益矛盾衍生出大量纠纷。更重要的是,市场激励和民众期望驱使政府不断扩大危房改造的范围。从 2011 年启动至 2015 年,集镇区位较好的地段几乎都被政府纳入改造范围,数千户群众被卷入开发逻辑中。如此,商民纠纷发生的可能性因为政府推进经营而大大增加。在政府的利益激励下,开发商力图与更多民众达成还建协议,以获得更大范围的土地开发权,民众则尽可能多地争取有利的还建条件。当二者无法达成一致时,开发商常常实施强制和暴力行为,而民众的抗争则成为纠纷扩大的导火索。

其次,面对由政府经营诱发的社会纠纷,南岭管理区缺乏能力履行纠纷治理中的社会责任,导致纠纷调而不解,直至演化为大规模冲突。

导致出现上述状况的原因,一方面可归结于基层政府存在激励官员履行责任的组织困境。尽管政府确实有人员分工和职责分配——管理区专职负责城建,国土资源管理的副主任 HCS 是主职官员,城建局

是项目执行方,而司法所、街道办事处等则负责纠纷调解,但是官员完成纠纷治理职责只是达到底线要求,一旦出问题就可能被问责。这种激励与约束的不对称造成官员不愿介入纠纷协调工作。由此,HCS等主管官员或将与改造相关的事务发包给开发商,或将纠纷引向司法调解,以规避自身参与的风险。即使领导人被迫介入,也多用“花钱买稳定”和动用关系说服当事人的做法,防止事态进一步扩大。在风险约束下,基层政府表现出对激励官员履责的问题难以应对。官员间的卸责行为致使商民纠纷频频出现,调而不解。田野观察表明,在政府不监督开发商的情况下,后者常常侵犯民众权益,甚至强拆职工住房,不遵守还建协议。单纯依靠司法调解很难消解矛盾。在巨大压力下,司法所工作人员采取“有多少力做多少事”的减压策略,甚至消极应付,导致纠纷调而不解。维稳策略的过度使用也成为冲突发生的导火索。比如“花钱买平安”就调高了老百姓的胃口,抬高了开发商的拆迁成本;而开发商为强迫民众接受条件,甚至强拆百姓住房。在拆迁工作中过度依赖人情给民众做工作也引发职工的反感和不满,职工不惜与亲友翻脸,将事态进一步扩大。

另一方面,基层政府难以协调商民纠纷还表现在其缺乏社会合法性的支持,从而进一步引发民众的激进行为。2013年5月CTHY小区建成后,开发商LJ没有遵守协议向职工交房,而是暗地里将房子对外出售。该小区一度因投资人退出而停工,政府在与开发商LJ谈判时答应其可以先卖房后交房的要求,因此在项目完工后没有限制LJ的侵权行为。2014年11月,居民JHB遭开发商强拆住房后,政府的处理也有偏袒开发商之嫌。管理区虽然给了JHB赔偿金,但却对他要求惩治开发商的诉求不置可否。人们的不满演变为冲突的导火索。CTHY小区还建户先于2013年8月10日集体占房,后于10月3日集体到市政府上访,最终迫使管理区出面调解,开发商才同意职工诉求。JHB则在旧房废墟上拉起横幅,以“街头表演”实施控诉。之后他及家人在2015年1月23日被开发商雇的人打伤,造成了更恶劣的影响,最后双方经过谈判才达成一致意见。以上冲突的发展过程表明,当政府治理术的运用是基于政商利益,而不是维护民众权利时,政府就失去了民众的认可。政府纵有资源和权力的优势,如果缺乏合法性的支持,也可能引发民众的抗争。这可归之为公权力在经营中缺乏纠纷治理资源。只不过合法性这一治理的软性资源比金钱、人力资源等硬件的影响更为显著。

引人反思的是,这是三者皆“输”的负性博弈,官、民、商都付出了巨大代价。

## 2. 民意回应中的官民冲突

另一类冲突直接发生在官民之间。由于房屋迟迟得不到改造,粮、棉、油加工厂、罐头、糖、砖瓦等厂职工(约400多户)频频向政府施压,直至引发冲突。该类冲突的发生和演变过程契合了“权责失调”的分析逻辑。

首先,政府经营强化了其在民意回应中的责任负荷。这里可以假设,如果政府未引入开发商进行危房改造,那么它只给居民发放国家的现金补贴即可完成。当政府借用市场资源提高了服务质量,它回应民意的成本亦随之增长。而且在国营农场体制“你有我也要有”的社会文化情境下,基层政府在让大部分职工住上新房的同时,也承受着来自住房还未得到改造的职工的压力。它在经营过程中面临责任压力的不断强化:享受改造实惠居民户数越多,得不到改造的居民的期望就越急切。

其次,基层政府在“市场失灵”的情况下,缺乏回应民众诉求的能力,从而引发后者的不满和抗议。这里的市场失灵是指政府不能通过市场手段满足民众的诉求。南岭管理区内的粮、棉、油加工等厂职工因为宿舍区不在集镇中心地段,缺乏开发的市场空间,一直没有开发商入驻。而且,职工在国营农场生活环境下所持有的“平均主义”公平观,也使得政府给出的方案无法让民众满意。尽管管理区在2015年提出由政府与开发商联合出资参与加工厂、罐头厂等职工居住区的改造,职工只需每户交纳8万元的还建费,但上述工厂的职工并没有答应。因为之前集镇已参与改造的职工每户只缴纳3万元还建费,加工厂、罐头厂职工认为政府没有“一碗水端平”,他们质疑“为什么我们得不到与别的单位一样的优惠条件?问题究竟出在哪儿,谁在中间做了手脚?”(职工上访材料 20150305)乃至将自身遭遇归因于政府:“(我们)房子一直不落实,就是你们一直在捣鬼,不肯搞”“你们是不是觉得我们位置偏了,卖不了几个钱,所以不愿意搞了吧!”(田野日记 20150313)如此,尽管管理区领导一直试图让职工接受还建条件,并承诺给他们争取市政府“农民上楼”的政策补贴,但职工一直不愿让步。双方陷入僵局,不仅民众住房问题没有解决,而且他们对政府的质疑和负面认知让政府的工作也难以继续开展。

人们长期酝酿的不满促成了集体行动。2015年4-6月,加工厂、糖厂、砖瓦厂、罐头厂等厂职工陆续到市政府上访,其中不乏30人以上的集体上访。加工厂职工还到省政府上访。2016年4月,加工厂职工借助民众抵制政府引进垃圾焚烧厂的机会表达他们的不满。“那些贪官不给我们搞危房改造,现在又想搞个垃圾厂害老百姓,不把我们当回事。大伙很生气就一起堵住机关大门讨说法去了”(LYF 20160424)。基层政府的经营意图也遭遇到民众的阻挠。2014年底,管理区计划将原属糖厂的一块地卖给JS纱业厂。少数还没能进行危房改造的糖厂职工十分气愤,<sup>①</sup>他们联合加工厂职工要求管理区将他们迁到该地建房安置。这让南岭管理区领导陷入困境,如果政府强行出让土地,必将引发职工的对抗。但是一旦答应这些职工的诉求,也可能引来其他职工效仿,政府经营土地的效益就会大打折扣。两相掣肘,管理区只能一方面回避职工的土地诉求,另一方面迫于压力暂时搁置土地出让工作。

## 五、结论与讨论

在市场转型背景下,基层政府治理研究一直是学界关注的热点。与层出不穷、形式复杂的行为分析文献相比,角色研究具有简约化、清晰化的理论优势。因此,在计划体制向市场体制的转型中,“企业”角色理论一经推出即获得了学人的热烈回应,及至当前仍具有广泛的学术影响力。然而,任何理论如若穷尽其分析逻辑,也会达到解释力的边际点。企业角色理论存在的问题就在于它把基层政府定位为自利角色,忽视了政府的公益角色属性在经济活动中的作用和意义。尤其当前基层政府的任务环境正从以经济发展为中心转变为建构服务型政府,企业角色理论不具备因应新环境的解释力。因此,本文力图通过“公益经营者”的概念来弥补既有研究的不足。该概念凸显于21世纪以来农村基层政府经营公益工程的现实背景。与强调追求利益最大化的“企业”角色相比,“公益经营者”强调政府在经营中具有多种行为取向。而且,企业角色理论的预设即基层政府具有经营的“自主性”,如

<sup>①</sup> 2010年先期启动的DTSS小区安置了大部分的糖厂职工,但还有60多户职工因住在其他地方没有参与改造而一直耿耿于怀。

此它才能不受约束地谋求经济效益,这显然不符合现实情况。“公益经营者”的意义则在于它揭示了基层政府在经营中受到“公益”角色的约束,以及建构这种约束的体制和社会机制。实际上,基层政府在约束环境下经营应被视作“常态”。只不过这种“常态”大多与企业追求利益最大化逻辑不符,因而被后者排除在视野之外,这也为“公益经营者”留下了新的分析空间。

在企业角色基础上,“公益经营者”拓展了基层政府角色的分析议题。首先是对组织环境如何影响基层政府经营的理论认识。一般研究强调市场和体制激励对于基层政府经营的驱动意义,但这未能完全揭示不同环境机制在基层政府经营过程中的作用。通过案例研究,本文发现:基层政府不仅受到市场和体制的激励而从事经营,而且在经营过程中还明显受到体制和社会的约束。尤其是基层政府的经营行为容易在上级激励下扭曲,引发社会经济风险;基层政府更容易遭遇体制和社会压力,乃至将经营作为应对压力的策略。以上分析表明,基层政府因应不同环境采取相应行为策略,实际具有多重目标取向,而非单纯追求利益最大化。这即可解释在现实中各种不符合经济理性的政府行为,如不计成本地借债来完成民生工程,不计成本地投入大量资金来安抚因政府经营而利益受损的民众。本文认为,非经济理性行为恰恰反映了“公益经营者”的角色理性,唯其如此,基层政府才能缓解“公益者”角色规范的压力,才能缓解体制和社会诉求的强大约束。只不过这种角色理性也让政府付出了很大代价,乃至可能抵消经营产生的社会、经济效益。

其次是政府经营何以引发冲突的解释。与既有研究类似,本文认同基层政府在经营中面临社会冲突表明其陷入角色困境的论述,即“公益者”与“经营者”的角色绩效不相匹配。不过,与既有研究强调政府谋利是导致冲突的原因不同(赵树凯,2006;张静,2007),本文发现,农村社会冲突之所以频发,更多源自政府经营引发的权责失调,即基层政府虽然拥有经济动员的权威和能力,但是在面对因经营引发的利益纠纷和社会失调时缺乏治理和协调的能力。本文还指出,基层政府如不克制权力使用的边界,就可能遭遇履责能力不足引发的社会冲突。我们不难发现,近年来基层政府推动“农民上楼”、“撤村并居”所引发的一系列冲突,很大程度上是因为基层政府过度实施权力而突破了其所能承担的责任边界。尤其是权力经营对农民生计模式的改变使得政



府面临更大的责任压力,进而凸显出它在回应民意方面存在的能力缺陷。如此,政府越是推进经营,就越可能陷入冲突频发的风险境地。

本文对当前盛行的地方政府“经营公益”现象提供了启示。学界一般认为,政府经营公益是其“谋利型政府”角色的延续,因此政府经营并不必然增进公益,有时甚至会损及公益(荀丽丽、包智明,2007;郁建兴、高翔,2012)。这种观点将“公益”和“经营”视作矛盾关系,忽略了社会公益的实现也依赖于政府经营效益。相关研究仍需详尽回答:在何种条件下,政府的经营可推进公益建设;在何种条件下,政府的经营会制约公益,乃至违背公共利益诉求。本文认为,当政府经营拥有足够的市场资源时,则可以有效推进社会公益。案例研究表明,当政府打造的房地产业具备足够的市场基础时,它可以大规模招商引资,并将经营的资源反哺公益,就可有效改善贫困民众的居住环境。重庆、成都等地的经验也表明,经营城市的市场资源可通过“地票制度”的杠杆反哺于农村地区,增加农民的财产性收入。然而,在政府经营公益的组织环境中存在着消耗市场资源的机制。一方面,政府财政项目的竞争性分配模式(折晓叶、陈婴婴,2011)、地方政府“经营城市”对大型项目的偏好(折晓叶,2014)容易诱发地方政府过度动员市场资源的扭曲行为。另一方面,政府体制对民生任务压力的强化以及民众在惠民政策信号下的期望增长,亦构成政府经营的负担。因此,当诱发政府经营的强激励环境以及民生任务形成的政策性负担、民众期望产生的社会成本等多重机制同时发挥作用时,社会公益很可能会无从持续,乃至因政府经营的裹挟而受损。这正是南岭案例以及我国当前常见的乡村地区土地空置、产业失败、新城变“鬼城”等政府经营城市化项目的“失败”教训所给予的启示。尤为重要的是,与基层政府相比,市县政府经营公益面临的环境更为复杂,其造成的问题对地方经济、社会造成的负面影响也更为深远,亟待引起学术研究的重点关注。

#### 参考文献:

- 白苏珊,2009,《乡村中国的权力与财富:制度变迁的政治经济学》,郎友兴、方小平译,杭州:浙江人民出版社。
- 曹亚鹏,2014,《“指标漂移”的社会过程——一个基于重庆“地票”制度的实证研究》,《社会发展研究》第2期。
- 狄金华,2015,《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》第6期。

- 樊佩佩、曾盛红 2014,《动员视域下的“内生性权责困境”——以“5.12”汶川地震中的基层救灾治理为例》,《社会学研究》第1期。
- 冯猛 2014,《基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期。
- 付伟、焦长权 2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 高柏 2008,《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派》,《社会学研究》第4期。
- 格姆雷、小威廉·T·斯蒂芬·J.巴拉 2007,《官僚机构与民主:责任与绩效》,俞沂暄译,上海:复旦大学出版社。
- 国务院 2015,《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(国发〔2015〕37号)([http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/30/content\\_9991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/30/content_9991.htm))。
- 国务院办公厅 2014,《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(国办发〔2014〕36号)([http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/04/content\\_8951.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/04/content_8951.htm))。
- 黄玉 2009,《乡村中国变迁中的地方政府与市场经济》广州:中山大学出版社。
- 黄宗智、龚为纲、高原 2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗》,《开放时代》第5期。
- 焦长权、周飞舟 2016,《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》第1期。
- 李强、陈宇琳、刘精明 2012,《中国城镇化“推进模式”研究》,《中国社会科学》第7期。
- 刘雅灵 2012,《中国准计划行政体制:乡镇政府从企业经营到土地收租的软预算财政》,《台湾社会学刊》第45期。
- 麻宝斌、郭蕊 2010,《权责一致与权责背离:在理论与现实之间》,《政治学研究》第1期。
- 倪星、王锐 2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。
- 折晓叶 2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴 2011,《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》第4期。
- 史普原 2016,《政府组织间的权责配置——兼论“项目制”》,《社会学研究》第2期。
- 王春光 2013,《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》,《社会学研究》第3期。
- 王海娟 2016,《中西部政府主导型城镇化带来的政治经济后果》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第2期。
- 吴毅 2007,《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎和阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 吴毅、陈颀 2015,《农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角》,《社会学研究》第5期。
- 荀丽丽、包智明 2007,《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》第5期。
- 杨善华、苏红 2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 叶敏 2016,《政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础》,《甘肃行政学院学报》第6期。
- 于建嵘 2004,《以法抗争——当前农民活动的一个解释框架》,《社会学研究》第2期。

- 郁建兴、高翔 2012,《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》第5期。
- 张静 2007,《基层政权:乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社。
- 张永宏 2006,《发展型政府与地方产业的成长:乐从现象分析》,《广东社会科学》第2期。
- 赵树凯 2006,《农村发展与“基层政府”公司化》,《中国发展观察》第10期。
- 周飞舟 2012,《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- 周飞舟、王绍琛 2015,《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》第1期。
- 周黎安 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7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。
- 2012,《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。
- 2017,《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- Deng, Yanhua 2017, “Autonomous Redevelopment: Moving the Masses to Remove the Nail Households.” *Modern China* 43(5).
- Hsing, You-tien 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Meyer John W. & Brian Rowan 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83(1).
- Miles, Robert H. & William D. Perreault, Jr. 1976, “Organizational Role Conflict: Its Antecedents and Consequences.” *Organizational Behavior and Human Performance* 17(1).
- Oi, Jean 1989, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- Peng, Yusheng 2001, “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Competition.” *American Journal of Sociology* 106(5).
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).

作者单位: 华中科技大学社会学院  
责任编辑: 张志敏

should take serious considerations of the relationship between the fiscal institutions and political institutions when reforming the fiscal systems and modernizing the governance system in China.

Shaping the Role of the “Public Operator” and Its Dilemma: A Study of the Rural Grassroots Government’s Role in the Transition Period

..... *Chen Qi* 88

**Abstract:** Past research mainly simplifies the local government as performing the role of an enterprise, who pursues maximum benefit in the context of the market transition. It however ignores the local government’s role in promoting public welfare in economic activities. In fact, the rural local government plays the role of the public operator which is more complicated than an enterprise in an environment consisting of the government institution, society, and market. This paper finds out that the local government not only is engaged in business activities, but also uses the management of business as a strategy to deal with stress. It shows that the local government adopts different behavioral strategies in response to the complex environment. It has multiple goal orientations, rather than pursuing the single aim of maximizing profits. This paper also finds out that frequent social conflicts put the local government in a dilemma between pursuing economic interests and promoting public welfare. It is the result of the mismatch between the government’s power and responsibility.

Floating Control and Multi-level Embeddedness: Adjustment Mechanisms of the State-society Relationship in the Context of Contracting-out Social Services ..... *Xu Yingyan & Li Xiyuan* 115

**Abstract:** Literatures on the state-society relationship in China mainly pay attention to the systems of differential controls, the dependent development of social organizations, the institutional constraints of social organizations, the project system and the embedded development under the contracting-out social service system. They focus on the one-way influence by the government and different developmental patterns of social organizations. The interactional relationships between multi-level governments and social organizations are not emphasized. Based on the practice of contracting-out social service in city G, this paper advances the concepts of the systems of differential controls and embedded development of social organizations. The government adopts systems of floating control according to different policy targets and different preferences of the bureaucrats. At the same time, the professional social organizations may have the capacity to counterclaim, and embed themselves into the different levels of the government. Floating control and