政治动员强化与乡镇治理中的面子竞争

何成兵

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要: 干部动员是基层治理研究的重要问题。县乡治理体系的刚性化运转导致了乡镇治理中的政治动员强化,大量工作的推动依赖于政治动员。以情感为基础的面子竞争策略具有强动员性,被广泛运用于任务的分配与落实中,并通过制造场域、制造竞争和制造曝光对镇村干部进行动员,进而形成了政治动员强化的具体实践图景。作为政治动员强化的实践形态,面子竞争策略回应了向上治理的压力、营造了政治动员的氛围以及强化了个体对利益的感知,能够产生政治动员效果,也进一步强化了基层政治动员。在基层权责失衡的结构性困境下,政治动员强化是乡镇政府被动的行动调适策略,但没有触及根本的刚性治权结构,因而面子竞争的回应性存在限度。

关键词: 治权刚性;政治动员;情感动员;面子竞争;乡镇治理

中图分类号: D625; D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2025)01-0117-10

一、治权刚性与乡镇政治动员强化

乡镇政府位于我国政府层级的末端,是基层治理的重要主体。近年来,随着大量国家资源向农村转移,不仅各种标准、规范和监督同时进入基层,也带来了基层治理的"泛中心化",导致县乡治理体系的刚性运作[1],体现为运作过程技术化、硬性指标过密化、考核方式综合化和监督问责跨级化[2]。在此过程中,乡镇政府的角色逐渐转变为一个"协调者"[3]。乡镇治理的这一重要转变使得基层治理陷入了治权刚性与自主空间和治理资源有限之间的矛盾,造成基层治理的权责失衡困境,影响了基层干部的积极性。如何化解困境成为重要的研究命题。从乡镇政府的行动策略维度来看,学界对政治动员强化这一现象给予了关注,所谓政治动员强化指动员的频次和水平均有所提高。

政治动员强化意味着乡镇工作的推动已难以完全依赖于科层体制的自主运行,政治动员成为基层工作推动的重要方式。贺雪峰等将这种现象理解为体制过热问题,即资源下乡导致部办委局将部门工作变成地方中心工作,基层治理不得不通过高强度动员来应对[4]。冯川从乡镇自主性出发,认为治理体系刚性化生产出了乡镇治理的"依附性自主",而高度动员乡镇干部则是再造这种自主性的策略之一[5]。仇叶从治理的层级性出发,指出国家上收行政权导致了行政权的集中与合理化困境,强化了行政体系对政治动员机制的依赖[6]。总而言之,在日趋刚性的基层治理体系中,乡镇政府面临着治理任务激增与治理资源匮乏的结构性困境,缺少自主设定治理议程开展社会治理事务的空间,不得不对行政体系进行反复的政治动员[7]。

政治动员强化会产生相应的动员效应。一是政治动员具有精神激励[8]和心理激励[9]效果,是一种特殊的权力技术[10],可以调动积极性。二是政治动员在基层治理中的使用会逐渐形成一套治理模式,从而推动工作的落地,比如中心工作模式。杨华等认为基层政府通过政治动员从而推动

收稿日期: 2024-09-07 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2025.01.009

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(23&ZD139)

作者简介: 何成兵(1996—),男,重庆巫山人,华中师范大学中国农村研究院博士研究生,主要研究方向为基层与地方治理。E-mail:1358734891@qq.com

中心工作的落实,动员策略包括动员大会、政治宣传、政治评优、政治惩戒等,这也是县域党政体制的运行逻辑所在[11]。三是政治动员是一种非常规、非正式的手段,产生于“韧性”“适应性”“灵活性”等标签下,是基层体制自我调适的一种路径,吕健俊等就认为党政体制的组织动员优势是调适体制权责失衡的重要维度[12]。

上述研究从乡镇治理中政治动员强化的产生与效应两个维度进行了论述。政治动员强化的产生讨论了治理转型背景下县乡治理体系刚性化的重要后果。政治动员强化的效应则从现实层面强调了其合理性。政治动员的核心对象是人,动员强化的目的在于调动人的积极性。因此,无论是产生原因还是动员效应,其核心关照都是基层干部的积极性问题。在治权刚性化所导致的结构性困境中,权责失衡容易引起基层干部的行动困境,由于缺乏足够的治理资源而只能诉诸政治动员策略,提高对基层干部的动员水平,以应对治权刚性化所带来的治理压力。概言之,政治动员强化产生于治权刚性化,又通过动员效应回应了治权刚性化。

笔者认为,在治权刚性与乡镇政治动员强化的相互关系分析中,最后仍需回归到对人的“动员”上来,尤其是政治动员强化后的策略选择与运用,否则难以理解乡镇治理中的复杂现象。但上述研究少有对政治动员强化后乡镇治理中具体政治动员图景进行的理论分析,已有对动员策略的分析也多是类型学的,例如配套式激励和内涵式激励[13]的划分、显性激励和隐性激励的划分[14]等,无法对政治动员强化这一现象形成具象化的、一般性的认识。

基于上述分析,本文认为由治权刚性所引发的政治动员强化有着丰富的实践形态和作用方式,其中以情感为基础的“面子竞争”策略被高频使用。笔者在调研中也发现,乡镇政府在许多重要工作的推动中都需要运用“开会”“表态”“排名”“约谈”等动员策略,且这些策略在整个体制运转中呈铺开的趋势,虽然政治动员强化这一解释可以部分说明这种现象的产生原因,但缺乏从政治动员策略本身维度的分析,因而实践中的政治动员策略本身依然是一个没有被完全解剖的“黑箱”。有鉴于此,本文关注的核心问题是:在由治权刚性化所引致的乡镇治理权责失衡这一结构性困境中,政治动员强化是如何通过具体动员策略进行回应的?本文经验材料来源于笔者2023年7月6日至7月26日和调研团队在湖北省某地级市一个城郊乡镇的调研,文中出现的地名和人名均进行了匿名处理。

二、结构与动力:从政治动员到面子竞争

(一)基础与深化:以深化为主的政治动员

政治动员作为一种动员方式存在多种认识维度,比如就动员对象而言可以分为社会动员和政府科层内部动员,从动员强度来看则有强动员和弱动员之分。广义的政治动员指国家和政党为了组织社会力量实现当前主要目标,促进公民的政治参与,开展广泛的政治宣传教育的社会活动[15],强调了社会层面的强动员。本文主要关注狭义上的政治动员,即一种针对政府体制内部进行的强动员,是为应对治权刚性化所导致的权责失衡困境而使用的各种特殊动员技术和手段,其主要目的在于快速有效地调动干部积极性,也体现了政治动员强化的特征。

实践中的政治动员具有复杂多样的表现形式,且通常与常规动员过程交织在一起,因而需要对动员类型进行区分。从动员的水平出发,政治动员可以分为基础动员和深化动员。基础动员可以理解为常规动员过程的政治化,即将常规动员过程纳入政治动员机制中来,为政治动员的深化奠定基础。例如排名打分是一种政治动员策略,同时排名打分也是基于绩效考核的常规动员过程,与干部的收入挂钩。深化动员相较于基础动员拥有更高的动员程度,因而与常规动员过程具有显著差异,能够在短时间内极大地调动干部积极性,推动中心工作的落实,比如约谈、会议表态、批示等。

基础动员主要基于科层结构的常规动员过程,以正式的制度化策略为主,比如年终考核、行政

命令、科层压力传导等,是行政体制日常运转的动力,在政治动员中起到利益联结的作用。深化动员具有较强的“动员性”,更贴近政治动员本身,构成了政治动员的主要内容,它没有制度化的形式,因而是策略性的,主要根据需要而灵活选择,也需要创造一定的条件。

(二)利益与情感:以情感为基础的面子竞争

在政治动员中,理性和非理性是一对相辅相成的基本要素。传统的科层动员理论和实践更加强调理性因素的作用。比如韦伯指出,发展成熟的科层制是在“无恨亦无爱”的原则下运作[16]。在实践中,理性体现为常规考核与晋升压力下的动员模式。但是,一些学者在研究社区治理时发现,一味强调制度、理性和技术治理,而忽略“人”的丰富情感,将极大地影响治理效果[17]。人的情感有利于柔化国家治理中的刚性权力结构,是国家治理体系的润滑剂[18]。在基础动员与深化动员的双层动员结构中,基础动员面向利益因素,深化动员面向情感因素,即在进行深化动员时,更加倾向于采用一些除考核、晋升以外的,以人的情感激发为特征的政治动员策略。因此,从策略角度来看,深化动员的相关策略就是本文所指政治动员的核心策略。

以情感指向为基调的深化动员策略在实践中表现形式较为多样,其中“面子”作为一种情感动员资源在实践运用中占有较大比例,在批评、通报、排名、约谈、表态发言等策略背后都产生了重要影响。可以认为,面子与情感互为表里,对于调动干部的积极性至关重要,本文将其概括为“面子竞争”。所谓面子竞争,指在政治动员中使用的一种深化动员策略,可以使动员对象在某种特定场域中“获得面子”或是“丢失面子”,从而激发其情感体验,调动积极性,推动工作落实。面子竞争的使用主要基于一种情感效能,是政治动员的动力来源之一,也是政治动员“精神”和“心理”结构以及实践过程的外在表现形式。

三、过程与路径:乡镇动员实践中的面子竞争

为强化政治动员效果,面子竞争策略被高频使用,主要形式有通报、排名、开会、约谈、表态、批示、批评等。这些动员形式可以被灵活使用于工作责任的分配和落实各阶段。

(一)责任分配与弱“面子竞争”

责任分配不仅是政治动员的前提和基础,也是政治动员的具体过程,因而一个科学的责任分配机制尤其重要,以此形成任务全覆盖、较为细化以及公平合理的分配秩序。W 镇形成了一套和镇村干部动员实践相适配的责任分配机制。一是传统科层结构中的专业分工。W 镇镇长介绍,在调动干部工作中他主要遵循“抓班子、带队伍”的思维,其中带队伍有两条线,一条是专业线,另一条是中心线。所谓专业线指各个专业科室,责任分配沿着科室主任、干事、各站所、村社展开。可以看出,专业线的责任分配呈现出弱动员特征,既不需要机制创新也不需要额外的动员努力,按照科层结构分配任务即可。

二是在抓中心线过程中形成的片线结合机制,所谓片线结合指镇村之间相应的包片包村制度,即每个政府班子成员包 2 到 3 个村,普通政府干部包一个村,其他的站所(单位)也包村,而在村里面也同样实行村干部包组。通过这种结构和制度能够将责任落实到人,实现更加细化的责任分派。片线结合的机制创新实质上是一种行政包干制,附带各种政治激励、情感动员等政治动员策略,这意味着在乡镇行政体制内部建构了一个竞争性的政治市场[19]。同时,片线结合在责任分配机制中带有政治动员属性,它打破了责任分配按部就班的形式,尤其在应对各种中心工作任务时可以灵活分配责任和调配人力、物力等治理资源。

责任分配机制中的政治动员可以从两个层面来理解。一方面,作为一种静态的分配“路径”本身无动员特征,只是在分配过程中提供了更为便利的政治动员结构设置;另一方面,作为一种动态的分配“过程”呈现出较强的政治动员特征,但具体动员过程与责任落实机制相融合。例如在抓包村干部的工作时,每周一会开例会,并在例会上随机抽取几个包村乡镇干部回答村上的工作情况,

回答不好的需写检讨,比较丢脸,乡镇干部对此存在一定的畏惧。总的来说,责任分配的政治动员水平整体较低,较少使用各类具有情感面向的动员手段,面子竞争尚不激烈。

(二)责任落实与强"面子竞争"

在以向上负责为特征的基本工作格局之下,需要更多的政治动员形式来保障工作的落实。责任落实和责任督促相互贯通,落实的过程也包括了约束和督促机制。W镇在"结账""督办"等责任落实机制实践中将各种基于面子竞争的政治动员策略进行了综合运用,从而强化了政治动员,打通了政策执行的阻碍。

1.结账与面子竞争

所谓"结账"指对一段时间内的工作进行总结和算账,是一种阶段性的工作推动方式。通过结账,既能全盘掌握工作推进情况,也可以督促工作落后的镇村干部提高工作效率。结账主要通过党委会议或者专题会议展开,一般由政府主要领导召集。结账分为季度结账、半年结账和年终结账。结账过程具有政治动员效应,体现为面子竞争策略的使用,包括进度排名、批评训示、表态发言、谈心谈话等。

进度排名是结账的主要手段,指在结账会议上通报某项工作的进度,并对排名前后的个体或村社分别进行奖惩。以"两癌"筛查为例,上级政府要求W镇三年内完成6000人的指标,具体到每年完成多少可以自行决定,但是每月都会进行结账。虽然W镇"两癌"筛查工作完成得很不错,但负责人认为今年的任务完成得不好,很担心在结账会议中被点名。"每年从W镇流出的人口太多了,没有那么多人可供筛查,实际上大概只有4500。但只要每年结账的时候保证W镇在全县工作完成中不要排在后几名就可以了,如果排名太靠后,不仅要扣绩效,还要在会议中上台发言,很不好意思。"(访谈笔记,20230720C)

批评训示和表态发言是结账过程的必要环节。工作没做好的在会议上会被领导批评训示,不仅与个人晋升和奖金挂钩,还非常丢脸。比如在W镇每周一的例会上,党委书记和镇长会对包村干部结账,每次抽几个村现场询问包村干部工作落实情况、是否下村视察等,有时还会把负面典型制作成视频在例会上播放。班子成员内部也会经常通过开党委会、专题会等来推动中心工作,镇长告诉我们:"会议内容都会记录在案,做得不好的会批评训斥,他们自己的心里也不好受,评优秀也会有影响,印象不好对晋升也有影响。最近的半年有3个村做得不好,在会上表态都不好意思,而那些进步比较大的村讲话的声音都要大一些,还是有一定效果的。"(访谈笔记,20230724Z)

谈心谈话是结账过程的延伸。结账亦是下一阶段工作的起点,因此需要从心理和精神层面对干部进行施压和动员,而谈心谈话就是一种很好的方式。所谓谈心谈话,指主要领导干部针对部分后进者或是消极者所采取的面对面的政治动员策略,这种方式不仅能提供情绪价值,还会让他们碍于领导脸面而动起来。W镇组织委员包了3个村,所以当工作需要落实到村的时候,她需要进行协助和指导,因为每周一开例会的时候会就包村工作进行抽查,如果村里落实不好她就会和村干部进行谈心谈话。

从过程视角来看,结账机制里的政治动员形式组成了一个面子竞争的序列,从排名到批评训示,再到表态发言以及谈心谈话,这个序列主要围绕"面子"展开,在特殊场域中营造了一种积极的动员氛围,通过让每个干部保持高度紧张从而发挥政治动员作用。

2.督办与面子竞争

所谓督办,指上级政府或领导对某项具体工作的督促办理。与结账对象更多地指向个体从而指向事务不同,"督办"的作用过程更加聚焦于某项具体工作从而指向个人。陈水生认为,督办作为一种责任体制包含了责任分解、执行压力传导、督查督办以及激励问责等过程[20]。从策略维度来看,W镇的"督办"形式可以分为现场督办和开会督办两种。督办既是责任落实机制也是政治动员过程,会较多地使用各种面子竞争策略,包括开会、下发通报、批评训话、批示等。

开会是最常见的督办方式,指通过召开专题会议就某项具体的工作进行督办,会议能够在短时间内召集到与工作相关的人员,并进行面对面动员,营造出面子竞争的氛围,使政治压力传导更加直接和有效。W 镇镇长每年要花大量时间到县里开会,然后回到乡镇继续通过会议布置任务和动员干部,比如最近一个月开的督办会议包括脱贫攻坚专题会议、乡村振兴专题会议、突出生态环境问题半年集中攻坚会、耕地流出整改督办工作会、全市政务服务突出问题专项整治视频会、经济普查工作部署会、全县教育警示大会等。每一个会议都是上级政府或部门比较重视的工作,通过文件进行任务布置无法起到政治动员的效果,因而采取面对面的会议督办,乡镇对村同样如此。

通报除结账会议通报以外,还有针对具体工作的日常性通报,包括上级党委、政府的综合性通报和各个条线部门的专项通报,内容通常包括工作排名、奖惩情况、违纪惩处等,一般采取党政内网下发文件至相关部门和所有乡镇的方式,此外微信群聊也是常用的通报载体。通报不仅与工作考核挂钩,也可以通过对相关工作情况的公开曝光从而形成一种面子竞争,因为排名靠后、做得不好被大家知道都非常丢脸。随着技术手段的应用,信息收集和反馈更加便利,这导致通报更加频繁、覆盖面更广,只要上级政府或部门重视的工作都会通过通报的形式进行督办,从而对基层政府形成强政治动员。比如 W 镇组织委员谈到医保缴纳工作时说:“最终这些任务可能完不成,县里面的排名说得过去就行,只要不排到后三名。”(访谈笔记,20230720C)

和结账过程一样,批评训话也贯穿在工作的督办过程之中,比如在会议上批评后进者,在现场督办中对做得不好的地方进行批评训诫等。批评不仅会影响个人在领导心中的印象,也会让其在其他人面前丢脸。就像镇长所说:“我们是在训和被训中度过的,我们被上级训,我们也会训下级,天天被训心里还是很难受的,有些被训者回去会连夜抓落实工作。”(访谈笔记,20230724Z)

批示指被主职领导专门批示,是一种较为特殊和相对少见的督办方式,一般被批示的都是比较重要的工作,需要两办督查室定期督办。据 W 镇镇长介绍,S 县最近的批示件事关“两个畅通”,该批示件由市委书记批示,批示内容为“为什么做了这么多工作,群众还是投诉,工作的痛点在哪里?问题在哪里?需要深刻反思。”部分县的领导还因此被市里约谈。可以看出,被批示的一般是产生了一定社会影响的事件,并因此引起上级领导的关注。批示是典型的政治动员,主要领导的重视和训诫让某项工作或是某个行政区得到充分曝光,从而得到迅速响应。

督办通过从事到人的路径,利用面子竞争策略实现政治动员。实际上,结账和督办并不是完全独立的两个过程,一方面两者均是责任落实中的政治动员过程,旨在推动工作落实;另一方面都体现出了强动员性,在政治动员中体现了情感面向,形成面子竞争,实现动员。

(三)面子竞争展开的三条路径

以面子竞争为基础展开的政治动员旨在发挥其情感效能,从心理或精神层面增加干部的动力。当然,这个过程也无法离开其中的利益面向。在笔者看来,面子竞争策略发挥政治动员作用主要包含三个有所区别却又相互关联的路径,分别是制造场域、制造竞争以及制造曝光。

首先是制造场域。政治动员是一个较为特殊的过程,需要通过额外的程序激活干部的活力,从而加速体制的运转,达到短时间内高效解决问题的目的。面子竞争作为政治动员的一种重要形态,不会凭空将干部动员起来,而是需要制造额外的生成“场域”。面子是不可捉摸的非实物状态,是在人与人之间的交往中产生,是作为“互动情境的产物”[21]。因此,面子竞争中的制造“场域”包含两个维度。一是制造“面子生成的场域”,即创造人与人的互动空间,这是进行动员的基础,在实践中体现为各种面对面情景或是线上交互情景的创造,比如召集会议、办公室约谈、工作群的建立、现场查看等,通过这些场域的制造为动员创造了条件;二是制造“面子竞争的场域”,即面子竞争是基于事件的人际互动。面子竞争的“场域”不是竞争本身,而是生成政治动员的事件平台,体现为需要进行动员的工作。需要动员的事件加上动员主体的互动空间生成了面子竞争。

其次是制造竞争。面子竞争作为一种政治动员策略,其核心要求在于使干部动起来,从而推

动中心工作的落实。通过考察我们可以发现,竞争意识是情感效能的重要驱动力,动员对象在面子竞争场域中就面子本身产生一定的竞争,这种竞争不是凭空产生的,而是被人为制造出来的,即通过相应的制度或情景设置,让动员对象之间产生比较,在比较中获得面子或丢脸。例如W镇的很多工作都通过指标进行了量化,而指标就是产生排名比较的载体。W镇经济发展方面要求"固投入库"20亿、固定资产投资11亿、企业每年的生产总值要达到10.29亿;耕地流出整改方面要求2023年整改1万亩耕地等。为了推动工作落实,上级政府或部门会就这些指标的完成情况进行排名并通报,比如耕地流出整改工作一般是每周进行一次排名通报,对此W镇的相关分管领导表示压力非常大。

最后是制造曝光。在面子竞争中,"面子"作为一种情景互动的产物在交互过程中被评价。研究指出,脸是个体为了迎合某一社会圈认同的形象,经过印象整饰后表现出来的认同性的心理和行为[22],即面子是从评价中产生,而评价的产生则基于行为的展示,即曝光。就政治动员中的面子竞争来说,曝光主要指将工作完成情况进行充分的展示,或是通过排名、通报,或是通过批示、批评、约谈等等。工作曝光的背后是个人努力情况的曝光,完成得差意味着"懒政"或能力不足,通过曝光将这些短板公之于众后会引来同事或是领导不好的评价。就像该镇X村书记所说:"人都有一张脸,只有往前干。排名在后面的要表态发言做检讨,挺丢人的,如果次次都落后我都会不想干了,主要是还脸面。"(访谈笔记,20230723X)

以上论述表明,面子竞争有着强烈的情感动员倾向,即通过面子背后的荣誉感、优越感、满足感、失落感、羞愧感等情绪感受作用于干部的精神和心理层面,从而提高干部的工作积极性。

四、面子竞争:作用机制及其动力内核

任何制度体系都必须拥有一定的情境意识与弹性,具备包容、解决、柔性化处理复杂社会问题的能力[23]。政治动员强化虽是治权刚性化的产物,但面子竞争背后的情感动力内核不仅回应了这种刚性化带来的压力,也迎合了政治动员所需的积极情绪需求,还在一定程度上强化了情感和利益的联结,因而能够发挥作用。

(一)压力机制:回应向上治理结构

随着国家行政权力上收,大量工作自上而下层层分配,形成"向上治理"的工作格局。在"向上治理"结构中,以"落实"为主的基层政府在任务和规则的双重压力下丧失了自主性,也导致了单向压力应对取代有机的多样化治理。政治动员具有灵活性、多样性,能在一定程度上化解向上治理的压力,实现对刚性化治理体系的策略性回应。因此,作为一种政治动员策略的面子竞争能够发挥作用的结构性因素有两个。

第一,"刚柔并济"的外在环境使得基层治理变得更加复杂多变,而面子竞争能够起到调适作用。刚性运转的县乡体系意味着基层治理任务和治理压力的膨胀,导致责任超载。虽然政治动员也是一种外在压力,但基于面子的政治动员更加强调情感面向,一方面这种动员注重激活干部自身的内在动力,比如有些干部表示总是排在最后几名或者被批评、表态发言的时候也会不好意思;另一方面面子竞争也存在一定的自主调节空间,是相对而言较为柔性的动员方式,被动员的干部个体可以选择性响应动员,比如在排名竞争中,基于一些主观或客观原因,部分干部主动选择"半躺",认为只要不是最后三名即可。

第二,在应对工作压力时,其他动员方式可能需要足够的资源支持,而面子竞争策略能够降低这一要求。W镇是一个城郊农业乡镇,整体资源较为匮乏。这种匮乏是全面的,既缺乏自上而下的转移性资源,也没有自主创造的本土资源,资源过少约束了政治动员的选择空间。比如该镇有非常多较为艰巨的中心工作,不仅任务量大,任务的难度也比较高,但是没有配套资源。以耕地流出整改为例,这项工作上面压得紧,但是又没有相应的资金配套,他们开展工作很困难,只能通过

一些基于面子的政治动员策略来进行工作动员,比如开会、工作排名、批评训示等等。

综上所述,以面子竞争为策略的政治动员回应了压力应对转向,同时也回应了政治动员的资源匮乏现状,因而能够发挥作用。换言之,面子竞争所体现出的低成本、易施加、弹性化以及动员性特征和当下的基层治理体系具有适配性。

(二)情感机制:营造政治动员氛围

在政治动员的双层结构中,基础动员维持了一种较低的动员水平,旨在保障体制的日常运转。在 W 镇,很多干部工作积极性不强,安排什么就做什么,且不求做好只求做完。镇长表示,自己分配任务下去之后,很多干部不擅长汇报,需要他主动去确认事情是否已经办完,他将此形容为"一个人的狂欢"。究其原因,一是因为上级任务过多,频繁的动员造成了干部的疲劳;二是因为资源的匮乏只能形成较低的激励动员差异,比如工资差距不大,绩效奖励也拉不开差距等。

显然,基础动员水平下的干部消极化趋势和政治动员的积极性要求相背离。政治动员是中国共产党的政治优势之一,旨在为实现某一政治目标而进行政治宣传、政治鼓动[24]。这意味着政治动员不仅仅是调动人力物力资源的过程,也需要营造一种积极的环境氛围。面子竞争具有相应的优势。一是面子竞争具有较强的情感面向。面子竞争通过调动动员对象的各种情绪来增强他们的积极性,比如批评、通报、谈话、表态等都能引起干部的情绪波动,在一定场域中的充分曝光使得先进者和后进者拥有不同的感受,形成一种积极争先的氛围,也即面子竞争的积极倾向。

二是面子竞争具有可视化特征,更具动员性。从面子的含义来看,"面"指某种物体的表面,而面子一般指人的脸面,通过构建"场域",可以使运用面子进行的政治动员变得可视化。比如结账过程中经常使用的表态发言,那些工作落后的个人将接受大家目光的审视,让他们羞愧难当;而那些工作做得好的则会受到大家目光的赞扬。因此,在隐蔽化的基础动员之上进行可视化的政治动员,不仅能够营造积极的氛围,还能强化政治动员过程中的同辈压力,从而更有效地推动工作落实。

概言之,面子竞争的情感取向和可视化特征从环境氛围的维度回应了政治动员要求的积极倾向。这也进一步表明了面子竞争作为一种政治动员手段的政治属性,即面子竞争的鼓动性、压力性以及积极性特征。

(三)利益机制:强化情感利益感知

政治动员在情感和利益两个层面呈现出复杂的勾连,既没有完全基于情感的动员,也没有完全基于利益的动员。面子竞争在强调其情感面向的同时强化了干部个体对背后利益的感知。但这种利益感知的强化并不与面子竞争中的情感机制冲突,正是这种强化使得面子竞争成为更具适配性的政治动员策略,这种适配性体现在利益感知强化对面子竞争柔性化的补充,即在面子得失的基础上增加对利益得失的感知。

利益感知强化主要体现在两个方面。一是通过面子竞争强化干部个体对基础利益的感知,主要表现在各种考核中。政治动员不仅是一个动员过程,也是一个责任分配和落实过程,这个过程的目的在于推动工作高效落地,因此在被动员起来的同时也会进入程序化的过程和结果考核中,这些考核的背后是基础利益的分配,尤其是年终绩效考核更是和干部个人的工资和奖金挂钩。因此,进入政治动员过程的工作亦需通过考核。例如 S 县对乡镇的考核一共有 58 项,

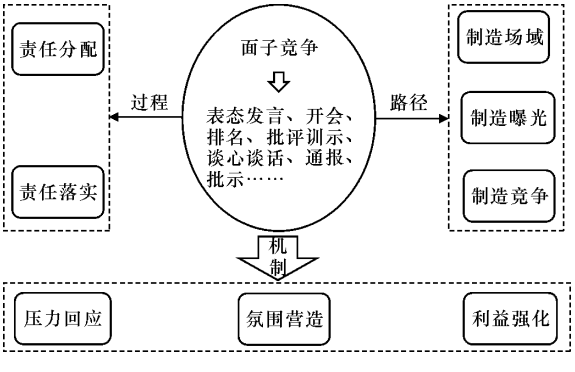


图 1　面子竞争的过程、路径与机制

每季度一次,并动态调整。镇对村社也实行考核排名,各项工作都对村社进行打分,考核结果和村社干部工资挂钩。

二是通过面子竞争强化部分干部对潜在利益的感知。所谓潜在利益指那些没有明确制度规定,存在一定模糊性和不确定性的利益,比如个人晋升、资源支持、荣誉评定等。这些潜在利益通常依附于上级政府或领导对相关动员对象的政治评价[25],通过面子竞争过程中的曝光使得动员对象的形象完全展示在上级政府或领导面前,从而影响到对其的评价。因此,面子竞争过程对有潜在利益需求的干部来说十分重要,他们会为了获得上级的好印象而努力表现。在W镇内部,对班子成员的结账主要以党委会、专题会的形式进行,有工作没做好会被批评训示,并与个人晋升挂钩,班子成员的工作评级如果连续三年都是优秀,职级升迁可加快半年。

总而言之,面子竞争可以通过将工作排名、先进后进区分、能力鉴别、形象塑造等过程与基础利益和潜在利益进行连接来强化个体对利益的感知,从而强化面子竞争的动员性。这种强化得益于面子竞争作为一种政治动员手段的积极倾向以及压力应对下的密集动员,正是这种充分"动起来"的氛围强化了个体的感知。

五、面子竞争的限度

面子竞争有效回应了治权刚性化背景下的政治动员强化需求,但在提升动员水平的同时也存在一定的限度。具体而言,这些限度包括面子竞争使用的条件性、情感倾向的局限性。

(一)资源耗散效应

首先,"面子"本身作为一种动员资源存在有限性。在"向上治理"结构中,需要在任务膨胀和资源匮乏的矛盾下对行政体系进行反复的政治动员[7],而这将使得政治动员本身作为一种治理资源被过度使用,最终导致动员失效。面子竞争亦如是,面子资源的有限性主要体现在面子竞争策略反复使用的程度有限,一是干部群体会在反复的面子竞争中失去对面子的敏感性,尤其是大部分没有政治晋升需求的干部和一部分年轻干部,他们对"脸面"的敏感性较低,反复的使用反而会降低对他们的动员效果;二是面子资源会在具体事务治理过程中逐渐耗散,尤其在推动一些与基层情况不适配或是形式主义工作时会对面子资源造成损害。比如在中心工作的推动中需要同时进行严格的过程管理,而这难免产生一些形式主义,比如报表、考核、留痕等等。对此,W镇组织委员表示村里很不愿意做没有实质意义的工作,因此她都是自己做。她的选择也是为了不损害动员资源,如若经常给村里安排很多形式主义工作,那么之后他们极有可能不给面子。

其次,相对于理性科层的运作来说,政治动员是额外的行政过程,需要耗费一定的行政成本。面子竞争虽然具有低成本、方便等特征,但也需要创造特定的外部条件。以"场域"制造为例,会议是实现面子竞争的重要场所,通过把动员对象集中到一起,利用在会议上的表态发言、当众批评、通报排名等手段刺激干部个体实现动员。相反,如果没有召集会议,也就没有观众,没有氛围,无法实现曝光和竞争。因此,我们可以看到W镇镇长每个星期都要参加或召开很多会议,但是这么多的会议需要耗费大量的行政成本,比如路费、时间、会务等,增加基层负担。

(二)情感治理局限

面子竞争内在的动员机制主要依托于对干部个体情绪的操控,比如丢面子的羞愧,获得面子的满足等等。有研究认为,在基层治理中,情感治理是一个比较重要的取向,指在基层治理中将人情、人伦、面子、关系等纳入治理中来,并指出其重要缺陷包括消解正式规则、强化情感的工具理性、过于依赖个体素质以及面临现代化挑战[17]。虽然情感治理主要指向社会层面的治理,但其中的情感性本质上相同,都强调了人与人之间的情感关系,只是应用的场景有所不同。有鉴于此,本文认为面子竞争中的情感动员取向同样也存在相应的局限性。

其一,面子竞争本身依赖于一些灵活的、非制度化的甚至是临时性的动员手段,这有可能对正

式动员制度产生负面影响;其二,面子竞争有着明确的政治动员目的,由此产生的欣赏、认可或是领导与下属之间的情感联系都是工具性的,这可能导致体制内的关系逐渐功利化;其三,面子竞争不仅依赖于具体场域的制造,也比较依赖于动员主体的动员技术,例如领导的谈心谈话能力、对下属干部心理动态的把握等等;其四,随着我国基层治理体系不断改革和治理能力的不断提升,不仅制度结构更加合理,基层干部队伍也更加年轻化和高素质化,这导致很多情感动员形式面临挑战。比如在 W 镇,年轻干部已经成为主力,班子成员结构基本做到了老中青的平衡。如镇长所述,"年轻干部更难以动员,他们对人生的追求较为多元化,工作对他们而言仅仅是一份工作而已"。(访谈笔记,20230724Z)

六、结论与讨论

自农业税费取消以来,国家与乡村社会之间的关系从"汲取"型转为"输入"型,这导致基层治理发生了持久而深刻的转型,县乡治理体系进入刚性化运转阶段。作为基层治理的重要载体,乡镇政府在刚性运转的体系中丧失了自主空间,承担了大量来自上级政府的行政任务,但并没有同时获得相应的权力和资源支持。大量的任务和有限的自主空间与支持容易导致乡镇干部失去工作积极性。行动困境倒逼乡镇政府诉诸政治动员,通过提高动员的频次和水平进行工作推动,产生乡镇政治动员强化的后果,以回应治权刚性化。

政治动员是一种针对个体的特殊权力技术和动员策略,在乡镇治理中得到强化后形成了复杂的基层政治动员景象。就政治动员的结构与动力而言,以情感为动力内核的面子竞争策略具有较强的"动员性",在实践中构成了政治动员强化的具体形态。华中 W 镇的经验表明,面子竞争策略通过制造场域、制造竞争和制造曝光三条路径,能够起到压力回应、氛围营造以及感知强化的作用,被运用在推动基层工作的各个阶段。面子竞争不仅是政治动员强化的具体形态,也在一定程度上强化了乡镇治理中的政治动员,因而在治理困境的化解上发挥了一定的动员作用,解决了部分干部积极性不足的问题。

质言之,面子竞争的主要贡献在于乡镇人力资源的动员与调配,在有限的自主空间内通过对人的政治动员来缓解资源不足的压力。但是,面子竞争并没有突破乡镇治理中整体性自主空间被压缩和资源约束的现状,策略运用的灵活性也仅限于动员层面,无法解决治权刚性化所带来的根本性困境,仍然是一种被动回应,且这种回应主要体现在乡镇政府的行动调适领域。政治动员强化作为一种被动调适路径具有不可持续性,因为政治动员本就是在常规体制运转基础上的人为加速,进一步强化最终只能走向过度动员,耗尽乡镇治理中的动员资源,导致回应疲软和麻木,陷入另一困境之中。因此,作为一种政治动员强化形态的面子竞争应当被有限制和恰当地使用,以推动基层治理良性运转。

参考文献:

[1]孟庆渡. 治权刚性与乡镇治理结构的双重调适逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023(5):100 - 111.
[2]李尧磊. 从弹性化走向刚性化:压力型体制运作变化的表现、影响与优化[J]. 宁夏社会科学,2022(1):45 - 53.
[3]付伟,焦长权. "协调型"政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2):98 - 123.
[4]贺雪峰,郑晓园. 农村基层高强度动员与常规治理[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(5):75 - 81.
[5]冯川. 县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(6):119 - 130.
[6]仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域"多中心工作"模式为分析基础[J]. 政治学研究,2021(1):78 - 89.
[7]易卓. 行政调适性:理解乡镇"组线治理"机制创新的一个分析视角——基于湖南省 C 镇的案例研究[J]. 经济社会体制比较,2022(5):79 - 89.

[8]杨建中. 政治动员:中国共产党的政治优势[J]. 中共山西省委党校学报,2003(1):67-68.
[9]邓彦,钟添生. 市场经济条件下的政治动员机制[J]. 求实,2004(11):81-83.
[10]李斌. 政治动员及其历史嬗变:权力技术的视角[J]. 南京社会科学,2009(11):71-76.
[11]杨华,袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J]. 公共管理学报,2018(1):12-22.
[12]吕健俊,陈柏峰. 基层权责失衡的制度成因与组织调适[J]. 求实,2021(4):28-41.
[13]杨华. 基层政府人事激励的类型及其逻辑[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(2):32-43.
[14]陈朋. 隐性激励:地方官员激励机制的一种客观形态[J]. 浙江学刊,2023(2):54-60.
[15]李征. 简论"政治动员"[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2004(2):10-12.
[16]马克斯·韦伯. 支配社会学[M]. 康乐,简惠美,译. 桂林:广西师范大学出版社, 2010:46-47.
[17]田先红,张庆贺. 城市社区中的情感治理:基础、机制及限度[J]. 探索,2019(6):160-172.
[18]刘太刚,向昉. "以规治情"与"以情治情":社区情感治理的再认识[J]. 中国行政管理,2021(6):11-18.
[19]田先红. 适应性治理:乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J]. 思想战线,2021(4):116-127.
[20]陈水生. 从压力型体制到督办责任体制:中国国家现代化导向下政府运作模式的转型与机制创新[J]. 行政论坛,2017(5):16-23.
[21]朱瑞玲. 中国人的社会互动:论面子的问题[J]. 中国社会心理学评论,2006(1):79-106.
[22]翟学伟. 中国人行动的逻辑[M]. 北京:社会科学文献出版社,2001:74.
[23]塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,译. 上海:上海世纪出版集团,2009:7-9.
[24]刘荣刚. 对中国共产党政治动员的现实思考[J]. 理论与改革,1998(4):39-40.
[25]田先红. "目标管理"与"政治评价":县域官员二元评价体系研究[J]. 行政论坛,2022(6):22-28.

Strengthening Political Mobilization and Face Competition in Township Governance

HE Cheng-bing
(*China Rural Research Institute*, *Central China Normal University*, *Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: Cadre mobilization constitutes a significant issue in grassroots governance research. The rigid operation of the county-township governance system has resulted in the intensification of political mobilization in township governance, with a large amount of work relying on it. The face competition strategy, grounded in emotions, possesses strong mobilization capabilities and is widely used in task allocation and implementation. It mobilizes township and village cadres by creating fields, fostering competition, and generating exposure, thus forming a specific practical manifestation of intensified political mobilization. As such, the face competition strategy responds to the pressure of upward governance, creates an atmosphere of political mobilization, and enhances individuals' perception of interests, producing political mobilization effects and further strengthening grassroots political mobilization. Under the structural dilemma of imbalanced power and responsibility at the grassroots level, intensifying political mobilization is a passive action adjustment strategy for township governments, but it has not addressed the underlying rigid governance structure, thus limiting the responsiveness of face competition.

Key Words: rigid governance; political mobilization; emotional mobilization; face competition; township governance