

隐形动员:村干部政策动员行为的一个解释框架

叶礼群^{1,2}, 沈乾飞^{3*}

(1.华中师范大学政治学与国家治理研究院,湖北 武汉 430079;

2.重庆三峡学院马克思主义学院,重庆 404020;

3.重庆师范大学马克思主义学院,重庆 401331)



摘要 动员机制创新是基层干部提升政策动员效能的重要途径。隐形动员是常规化动员、收买摆平式动员之外的一种新动员模式,是基层政策动员机制的创新。隐形动员通过动员主体及动员话语“去官方”化,削弱动员对象的戒备心理和要价冲动,引导其转变理性算计方式和心理预期;通过释放小道消息和隐藏时间压力,暗中与动员对象展开耐心博弈,削弱动员对象持续博弈的耐心和信心。隐形动员蕴含着隐形代理人借用、动员话语的转换、信息收集与处理、时间压力的创造性转换、可信性威胁的强化与软化等运作机制。隐形动员模式在确保政策任务顺利完成的同时,能有效降低政策动员的交易成本和优化基层治理生态,有助于拓展和强化基层组织的自主性空间。但不可否认的是隐形动员高度依赖干部个人的觉悟和能力,难以解决村民公共参与内生动力不足的难题,且存在一定的驾驭风险和传递难度。

关键词 隐形动员; 基层治理生态; 政策动员; 动员机制

中图分类号: D035 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2026)01-0166-11

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2026.01.015

基层干部在落实国家重大战略部署中,因地制宜推进政策动员的机制创新,是持续推进基层治理体系和治理能力现代化建设的重要动力。国家在制度设计上的决策一统性与执行灵活性原则,赋予了地方政府在执行中央决策时,依据各地具体情况的灵活处理权^[1]。这为地方政府支持和鼓励基层干部,依据地方实际创新政策执行的有效实现形式,提供了制度支撑。缘此,在中国基层治理实践中,产生了丰富多样的政策动员模式。学界围绕基层干部如何实施政策动员这一议题,展开了深入的理论研究,产生了丰硕的学术研究成果。相关研究成果可以概括为,基于价值共识的政策动员,基于权力网络的政策动员和基于权力技术的政策动员三种分析路径:第一,基于价值共识的政策动员,将价值共识作为影响群众参与公共事务行动的重要因素。一些学者从如何建构价值共识推进政策动员这一进路展开研究。首先,基于情感共识的政策动员。一是建构情感资源推进政策动员。有学者提出运用话语和关系运作建构情感资源,进而塑造农户的价值认同,影响农户的参与行动^[2];二是利用基层社会已有的情感资源进行政策动员,如请托宗族代表,借助其在宗族中的人情资源,协助政府完成对村民的动员^[3]。运用政策动员的家庭策略实现对老年人的动员,运用对农村弱势群体的送温暖和政府兜底带来的合法性资源,影响被动员者的观念和行为^[4]。利用社区已有的情感认同、情感支持和情感能量等资源,调动社区居民参与公共事务的积极性^[5]。其次,基于政策共识的动员。有学者将榜样示范、入户宣传、村民议事等作为基层党组织说服动员的重要策略^[6]。有学者提出通过层级

收稿日期:2024-12-25

基金项目:国家社会科学基金西部项目“西南民族地区脱贫攻坚与乡村振兴相衔接的典型调查研究”(23XMZ074);重庆市社会科学规划委托项目“乡村振兴背景下三峡库区农村人居环境常态化治理能力研究”(2023WT44)。

*为通讯作者。

责任连带、主体责任内化和集体行动共识的政策执行单元,上下级政策主体围绕共同的政策目标达成执行共识^[7]。最后,基于培养公共精神的动员。有学者提出用党员的先进性去影响带动农民,从而重塑农民的公共精神和行为逻辑^[8]。第二,基于权力网络的政策动员,将不同主体间的权力关系,作为影响政策动员的重要因素。围绕如何在权力网络中,运用已有权力关系,形成不同的动员策略。有学者提出基于政策网络结构的政策营销,认为不同主体之间的结构关系决定不同动员策略及其动员效果^[9]。基于网格的政策动员,将网格化管理与政策动员结合起来,将政策动员的效果作为衡量网格化管理成效的重要指标^[10]。基于权力的文化网络认为,“面子”在乡村熟人社会和半熟人社会场域中,作为一种非正式的激励约束机制,对村民的环境行为和村庄的环境秩序有着深刻的塑造^[11]。关联性治理机制是政府通过“活动串连、组织吸纳、模范带动、关系约束”等动员机制,提升社会组织、乡贤、农民等主体参与村庄公共文化活动的积极性^[12]。第三,基于权力技术的政策动员,将权力技术作为影响动员效能的重要因素。围绕基层干部如何通过正式权力的非正式运用,去影响动员对象的理念和行动,作为理论研究的中心议题^[13]。如政策营销将群众当作顾客,在政策产品设计上重视激励手段的运用,在宣传策略上凸显营销的特点,重视动员者与动员对象之间的平等沟通^[14];塑造行动漩涡通过典型示范形成扩散效应,通过制造公共标签改变摇摆人群,形成集体行动的意见气候,向顽固群体释放强大压力^[15]。激励性技术动员认为,积分制的激励属性优势,是有效动员村民的重要原因^[16]。

以上三种研究进路各有侧重,但都隐含了以下几个方面的共识:一是都在解决一个相同的问题,即如何有效动员群众,推进政策任务落实;二是都隐含了一个共同的假设,即在政策动员中,各参与方的行动在明面上,都掌握与动员相关的全部信息。关注动员主体入户宣传、说服动员、情感交换和信息沟通等互动行为;三是都隐含了一个相同的结论,认为有效的政策动员,需要在动员对象的理念中,形成共识性价值认同。关注在动员过程中,动员者如何运用情感资源、权力网络和权力技术去塑造动员对象的共识性观念。既有成果为相关议题的研究奠定了坚实基础,但仍然存在有待进一步拓展的空间。一是很少有人关注如何降低政策动员的交易成本问题,更鲜有人关注政策动员中如何修复和维护基层治理生态问题;二是鲜有人将政策动员研究,置于基层治理生态恶化,如干群矛盾突出、干部威信缺失、群众分利意识浓厚等场景中,并深入分析基层干部是如何成功脱困的;三是尽管有研究成果关注到了隐形动员的具体现象,但还没有明确提出隐形动员这一分析概念,更没有对此概念进行系统化的学理分析。本文将在上述有待拓展的学术缝隙之中开展接续性研究。

本研究将延续以权力技术为基础的政策动员这一进路展开讨论。与既有研究不同之处在于,一方面,本文将隐形动员置于已经受损的基层治理生态之中;另一方面,隐形动员要实现的目标,不仅是落实上级布置的政策任务,同时还要降低政策动员的交易成本及修复已经受损的基层治理生态。因此,本文的问题意识是,在基层治理生态受损严重、干群矛盾尖锐、村民“多闹多得”习惯浓厚且对干部缺乏信任的背景下,基层干部如何在政策动员中实现完成改厕任务、降低动员成本及优化基层治理生态等多重目标?围绕该问题,深入分析隐形动员解释框架、实施方式、运转机制和实施效应。本文以西南Z镇F村,2019年改厕项目落地中的政策动员为研究场景。作者于2021—2024年,先后多次深入该村进行实地调研,对村两委干部、村民代表进行了深入访谈,查阅了该村关于改厕工作的会议记录、工作台账和工作总结等资料。

一、隐形动员:村干部政策动员行为的解释框架

隐形动员是本文的核心概念和解释框架。隐形动员概念的提出,深受美国学者詹姆斯·C·斯科特的“隐藏的文本”启发。Scott用“公开的文本”描述权力支配者与从属者之间公开的互动,指出:“‘公开的文本’是权力关系中的从属者在支配者面前公开的表演。”同时,“从属者在其‘后台’——即在权力持有者视线之外的言论、行为和姿态,称为‘隐藏的文本’。”^[17]质言之,“公开的文本”是支配者在场时从属者的话语,而“隐藏的文本”则是支配者监视在场时,从属者在后台的言说、姿态和实践。支配

者与从属者的角色,是由伪装者与监视者扮演的,双方的权力差距越大,伪装的面具就越厚。无论是支配者还是从属者,都会在被对方监视的场景中,将自己真实的言说和行动,隐藏在“公开的文本”背后^[18]。受此启发,本文以农村改厕动员的案例为依据,将基层干部在改厕动员中运作的一种特殊类型的政策动员机制概括为隐形动员。以此表明,隐蔽性是隐形动员机制最显著的特性。

为便于描述和比较,本文把同隐形动员相对的动员形式称为“公开的动员”(也称为“常规化动员”)。“公开的动员”主要是指动员主体与动员对象之间,在政策动员中公开的互动。通常情况下,基层干部所采用的宣传动员、说服动员、情感动员、政策营销等动员形式,都属于“公开的动员”。“公开的动员”最显著的特征就是公开性,它主要包括四个方面:一是动员主体在场方式是公开的,动员主体以公开的动员者身份,与动员对象面对面互动;二是动员对象对动员主体在场有明确的感知,即使动员主体不在场,由动员主体的代理人,如宗族代表到现场与动员对象沟通,动员对象照样能清晰地感知对方的动员者身份;三是动员的行动方式是公开的,如动员主体的话语方式、信息传递行为等都是公开的,动员对象能明显感知到外界施加到自己身上的动员行动;四是动员主体的行动意图是公开的,包括动员主体主观意图的强弱,都能够被动员对象清晰地感知(表1)。

表1 政策动员模式比较

变量	动员主体在场方式	动员对象对动员主体在场的感知	动员对象对动员行动的感知	动员主体的意图	动员目标
隐形动员	隐蔽	没有感知	没有感知	隐蔽	优化基层治理生态、完成任务
常态化动员	公开	有感知	有感知	公开	完成任务
收买式摆平动员	公开、隐蔽	有感知	有感知	公开	完成任务

通常情况下,政策动员大多是“公开的动员”,而且多数“公开的动员”是可以达成预期目标的。但是,“公开的动员”也并不总是有效。在某些特殊的场景下,不得不运用隐形动员。“公开的动员”有效实施的前提是基层治理生态良好,如干群关系、干部权威、村民对干部的信任、村民的观念习惯等,都能够对政策动员提供有效的支持。但是,当基层治理生态处于不良状态,不足以对“公开的动员”提供有效支持时,基层干部可能就要运用隐形动员机制。

所谓隐形动员,就是动员主体与动员对象之间的互动行为是隐蔽的。它主要包括四个方面:一是指动员主体的在场方式是隐蔽的,动员主体与动员对象不能面对面互动,动员主体必须以隐蔽的方式,如委托动员代理人出现在现场;二是当动员者在场时,动员对象对动员者没有明显的身份感知,即使动员主体委托代理人与动员对象互动,代理人也不能以动员者身份在场,不能让动员对象感知到动员者活动在自己身边;三是动员行动是隐蔽的,动员者实施的言说和实践是不公开的,动员对象无法感知到外界施加到自己身上的动员行动;四是动员主体的动员意图是刻意隐藏的,越是强烈的动员意图,越不能让动员对象知道。

动员主体与动员对象,在动员意图上的分歧越大,动员行动就会隐藏得越深。因此,隐蔽性是隐形动员有效实施的前提条件,一旦动员行动被公开,隐形动员的功能将会丧失。隐形动员的运用场景,是干群矛盾尖锐,干部缺乏权威,群众对干部极度不信任,部分群众“多闹多得”观念习惯积习已久,且习惯了收买式摆平动员方式的社会环境。隐形动员的主要对象,是对村干部不信任而顾虑较多的村民,以及养成了“多闹多得”习惯或心态的谋利型机会主义农户^[19]。在这种情景下,“公开的动员”会遭遇条件反射式的怀疑、抗拒或各种理由及手段的讨价还价。这表明,置于此种情境的隐形动员,本质上就是动员博弈。而动员博弈中,具有信息优势的一方,将拥有动员博弈的优势地位。因此,村干部在运作隐形动员的过程中,必须要确保动员行动的隐蔽性。

隐形动员与收买式摆平动员看似相同,但实质上有很大的差异。收买式摆平动员,是收买式摆平策略^[20]在政策动员中的运用,表现为村干部通过各种小恩小惠迎合村民私利诉求,以动员村民摆平基层治理难题^[21]。收买式摆平动员,有时候会采取隐蔽的方式呈现,但有时候也会以公开的方式出现。同时,收买式摆平动员,因涉及利益交易,即使在私下隐蔽的场景中运作,很多时候也无法真正

做到保密。因此,收买式摆平动员,在解决一个问题的同时,会制造更多、更复杂的问题。简言之,收买式摆平动员最显著的特征是其利益交易性,而不是隐蔽性。本质上,收买式摆平动员,是一种基层干部为控制政策动员的时间和精力成本,提高政策动员效率,而不讲规则底线,不惜破坏基层治理生态的动员机制。与之不同,本文语境中的隐形动员,恰恰是针对收买式摆平动员中利益交易的弊病及其滋生的不良影响,即它是用来矫正收买式摆平动员行为及其制造出的基层治理不良生态。因此,本文语境中的隐形动员机制,还具有积极的变革性。

隐形动员的运行逻辑是,通过创新政策动员机制,以降低政策动员成本及优化基层治理生态。所谓基层治理生态,是指基层治理活动场域内的政治生态及社会生态的统称,包括基层组织的自主性能力及空间,基层干部的工作作风及形象,基层社区的干群关系及村风民风等所处的具体状态。基层的政策动员效能,既深受基层治理生态的影响,同时也深深地影响基层治理生态,不同的政策动员机制,对基层治理生态的影响不一样。无论是常规化动员,还是收买式摆平动员,都是一种任务型动员机制,其目标是完成政策执行任务,而没有寻求变革或改良基层治理生态的主观意图。与之不同,本文语境中的隐形动员机制,其目标除完成政策执行任务之外,还有试图变革已经受损的村庄治理生态的雄心。即运用隐形动员机制,意在转变基层干部的工作作风,重塑基层干部形象,革除村民“多闹多得”的观念习惯和心理预期,最终强化和拓展基层组织的自主性能力和空间。

隐形动员的作用机制,与常规化动员和收买式摆平动员都有差异。通常情况下,常规化动员的作用机制,是通过政策宣传及说服动员,在村民内心形成共识性观念,进而影响村民的行动选择。但是,在基层治理生态状况不良的背景下,短暂的动员时间内,很难让村民形成共识性观念。而收买式摆平动员,则是通过利益交易满足动员对象的利益诉求,进而改变其行动选择。与前者不同之处在于,隐形动员的作用机制,则是通过隐蔽在场的动员主体,运用隐蔽的话语方式,消解动员对象习惯性的怀疑、抗拒和讨价还价的心理及行为冲动,影响及改变动员对象的理性算计方式和心理预期,削弱动员对象在动员博弈中的耐心资源,使博弈双方的时间压力向有利于动员主体一方倾斜,进而让动员对象放弃持续博弈的信心,最终将博弈均衡控制在符合动员主体的成本预期范围内。由此,为重新树立起规则在基层社会的权威,进而为优化基层治理生态迈出重要一步(图1)。

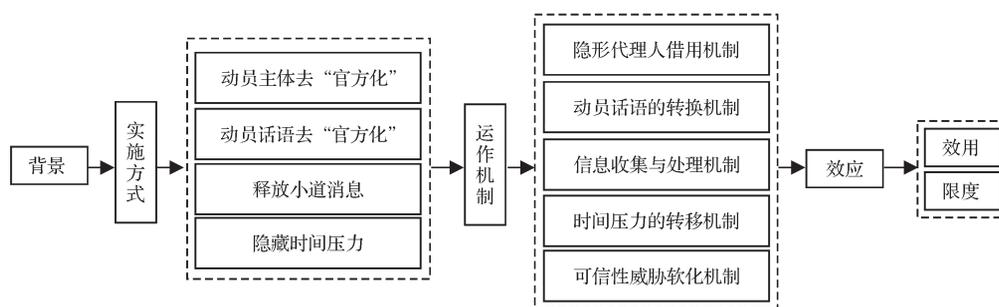


图1 隐形动员的分析框架

二、隐形动员的实施背景及实施方式

1. 隐形动员的实施背景

F村所在的Z镇,是位于西南W省一个被特大城市包围的乡镇,由于大山阻隔,Z镇无缘分享城市化和工业化开发的红利。由此,Z镇被区政府定位为本区唯一保留的纯农业乡镇,成为当地政府投资惠农项目的主阵地。2019年初,Z镇实施农村改厕项目,最初在多个村先行试点,但结果并不理想。原因在于,一些村对项目实行粗放型管理,建筑材料随意堆放,农户领取材料时并没有及时登记。结果,项目推进到中途,发现建筑材料不够用,导致项目停工。有的村在改厕动员中,遇到了较大阻力,使项目无法正常推进。原因是一些村民习惯了老式厕所,对改厕并没有兴趣。一些村民对配套建设化粪池有顾虑,担心以后挑粪浇地不方便。一些村民认为改厕是为少数干部搞钱,因而不愿意配合。

一些村民想借机搭便车,以不合作相威胁,希望村里能免费帮自己建一个更大的厕所。

起初,F村并没有被镇政府选为改厕试点。原因是该村主要干部Y长期独揽村内公共建设项目的承包权,为消除村民对项目建设的阻碍,一直习惯随意给村民许诺,但村民不闹事便不兑现承诺。只要村民闹事,就用利益安抚化解矛盾^[22]。久而久之,让村民普遍养成了“多闹多得”的习惯。导致村里凡是需要村民参与的公共事务,都需要花钱才能摆平。多年来,村里每实施一项公共项目建设,都要超预算支出,超支费用都由村集体担负,从而使村集体债务负担越来越重。这激发了村两委中,以X主任为代表的部分村干部不满,产生了改变现状的强烈诉求。但慑于村干部Y过于强势的性格,多年来一直没有改革行动的机会。

2019年,Z镇新到任的镇党委书记,在全镇党员干部中掀起了一场力度空前的整风行动,极大压缩了村干部Y的权力空间,这对改变F村现状期待已久的其他村干部看到了希望。Z镇改厕前期试点受挫后,镇领导找到F村,计划分配给该村1000个改厕指标。村干部Y当即答应接下任务,但被在场的村委会主任X及时制止,理由是该村干群矛盾尖锐,全村仅剩700余户村民在使用老式厕所,如果贸然接下1000个改厕指标,项目落地的任务将十分艰巨。最终,镇领导同意了村委会主任接下600个改厕指标的请求,但要求三个月内完成改厕的全部任务。

鉴于F村严重受损的基层治理生态背景,上级组织充分授权给村内有志于改变现状的干部,并赋予其改厕行动所需的全部权力,为创新政策动员机制,提供了充足的权力支持和行动空间。与此同时,上级组织对本次改厕还给予了政策激励,上级同意由村集体直接管理项目的请求,即项目不承包给任何公司或个人,由村改厕领导小组直接雇请工人并管理现场施工。此外,同意项目结余经费全部留存给村集体,充实村集体经济实力,以便于改厕项目后期的维护开支。

2. 隐形动员的实施方式

(1)动员主体去“官方化”:利用隐形代理人接近村民。在常规化动员场景下,村干部是动员行动前台的主角。但是,村干部作为村庄资源的主要分配者,与群众之间存在着复杂的利益纠葛,这很容易使他们陷入复杂的矛盾冲突之中,甚至成为群众眼里的“坏人”,进而使他们在面对群众、动员群众时,面临群众不信任、不合作带来的巨大挑战。为此,一些干部使用利益安抚的方式去动员群众,使部分群众养成了“多闹多得”的习惯,进而让政策动员的难度越来越大,成本越来越高。改厕领导小组的应对策略是,村干部隐退到幕后,将改厕的泥水匠和送货司机发展成为临时的隐形代理人,帮替而不是代表村干部去做动员工作。运用隐形代理人的解释逻辑是,“你要是直接去,就把你当成官方,你(干部)不拿利益给我,哪个得干嘛。”(访谈笔记:20210820MD)质言之,运用隐形代理人的目的,就是给动员主体去“官方化”,降低部分村民抬高要价的冲动和机会。

隐形代理人中所谓的“隐形”,是指代理人同样不能有官方色彩,他们不能以动员者身份出现,不能让村民认为他们是动员者。他们只能以泥水匠或送货人本来的角色接触群众,以生活化的方式与村民交流。“当时X主任召集各个工匠,就开了一个茶话会,以喝薄酒的方式给匠师做工作。你们作为一个匠人,要老百姓整厕所,你们才找得到工钱。所以你们在跟老百姓接触时,讲这个厕所整起了好,就谈策略点。”“我们喊的三轮车,送一户材料50块,给他谈老实话,你不能说改厕做起要不得,你接了一个单才能搞到50块钱,要是没得人搞,你就整不到50块钱,你就要宣传整厕所的好处。”(访谈笔记:20210820MD)通过委托隐形代理人的方式,有效避免了动员者的官方色彩激发出农户的抗拒心理。

(2)动员话语去“官方化”:运用隐蔽的话语方式启发村民。在一些市场气息较浓厚的乡村,村民的利益诉求高度分化,分利意识比较强烈^[19]。常规化动员模式下的讲政策、讲道理、讲情感等方式,其动员效能已大打折扣。为此,项目领导小组委托改厕工匠和送货司机,在与村民的日常接触中,将村干部精心编织的“土活话”传递给村民。例如,“群众不整(改厕),你就讲土活话。哪个讲土活话呢,你不整呀,哈(傻)的,不整,国家把钱收回去。不整的话,你这个钱也得不到,划不来。他一想也是啊。”这种话语背后的解释逻辑是,“就好比我不想穿这件衣服,你硬是拿着衣服来求着我穿,我认为

不好看啊。他可能会认为,你帮我买的这件衣服不好。如果按照我们正常的思路来讲的话,你哈(傻),管他衣服好不好,你拿来穿起噻!”(访谈笔记:20210820MD)

村干部明白,这种土味十足的话语虽然“见不得官方”,但是其启发效果却相当明显,“我们语言方式不同,我就不去求他,他各自都会主动来找我们做,我们才不会被动。”(访谈笔记:20210820MD)通过隐形的动员代理人,将高度生活化的动员话语,在日常化的闲谈中呈现给村民。可以让动员话语在形式上除去“官方”色彩,又可以避免动员话语在传播过程中的“官方”宣传痕迹,这有助于让村民放弃对动员话语的戒备心理。还可以让这些话语在内涵上,具有村民思考问题的习惯性视角和推理逻辑,有助于启发村民转变理性算计方式,即与其挑三拣四或者试图争取更多没有十足把握的利益,还不如及时抓住眼前触手可及的利益。这种隐蔽的话语方式,确保了动员话语的启发性和影响力。

(3)释放小道消息:利用信息优势对村民制造紧迫感。在动员博弈中,耐心是影响博弈能力的重要因素,拥有更多耐心资源的一方,具有更强的谈判优势^[23]。对村民而言,改厕并非紧迫需求。因此,在动员博弈中,村民拥有更多的耐心资源。与此不同,在基层压力型行政体制和向上负责制背景下^[24],村干部则没有随意退出政策任务的机会,他们在这场博弈关系中处于被动地位。为此,村干部利用隐形代理人释放小道消息,对犹豫观望的村民制造压力。

村干部M讲,“我们在推动工作当中,有最厉害的一招。我们就动员送货的人去农户那里帮我们放风,他要给农户送材料嘛。耶,他说,我听他们(村干部)说,名额不多呢,要完成了呢。农户说,快点给我要个名额。他说,那不忙,我们去给M主任说说看。(他回来汇报之后)我说,(需要)好多户嘛,剩余的名额没得几户了呢,不忙,给X主任说,到政府去要几个名额看。当然,送货的人也不晓得X主任到底是啥子游戏。(后来)我打电话给他,说,X主任要到了20户名额。他到处宣传X主任要到了20户名额。村民听到后争先恐后来给我们说,我要整,我要整。”(访谈笔记,20210820MD)

成功利用小道消息的前提,是干部向村民隐藏了有关改厕的具体数据。包括政府给了村里多少指标,项目推进中用了多少指标,还剩多少指标等。此外,协助释放小道消息的送货员,尽管明白自己“放风”的目的,但并不清楚消息的真假,更不清楚村干部究竟在玩什么“游戏”。因此,他十分真诚地在散布小道消息,并自觉充当了村民与干部之间互动的桥梁。这种十分真诚而出色的角色扮演,对制造村民的紧迫感,进而提高改厕动员效率,发挥了重要的作用。

(4)隐藏时间压力:以游戏心态暗中与村民开展耐心竞赛。在政策落实过程中,上级政府通常会给基层干部设置工期及时间节点,同时还对政策落实的绩效考核,给予整体主义美学标准的评价期待。笔者在F村参与的一次关于其他惠农项目的工作调度会上,谈及部分农户不配合工作时,镇领导的意见是,“如果有的地方整,有的地方不整,整体效果怎么出得来?政府花那么多钱的价值在哪里?!”(访谈笔记,20210805LS)即要不惜一切代价动员农户参与进来,以确保项目整体效果能完美呈现出来。在这种背景下,基层干部可能因缺乏足够的耐心而向动员对象妥协。针对该问题,F村改厕领导小组的应对方式是,通过隐藏时间压力,以玩游戏的心态和方法,暗中与农户开展耐心竞赛。

具体操作方法是,在工作安排上,将不愿意配合工作的农户先搁置在一边,不对其做任何动员说服工作。进而制造一种你配不配合都无关紧要、我不着急的假象。对此,M主任的解释是,“按照我的思路来玩游戏,就根本没得多少阻力和麻烦。我根本不会去给你做那么多工作,我给你做啥子思想工作?你不愿意做,我给你摆到,你不做吗,麻烦点个嘛,摆到,下一家挨着继续做起走。就有人会说(动员代理人暗中启发),你哈(傻)哦,你不整,你看那家整起好漂亮。我点儿都不用去求他,而且,他还会主动来求我们。(如果村民妥协,就答复)不忙,我有一个朋友,我去帮你说一下,看行不行。”(访谈笔记,20210820MD)

这种假装不着急的行为姿态,实质上就是一种隐藏的耐心竞赛。由于农户在这场竞赛中,一开始便占据了优势,村干部要想赢得这场竞赛,就必须具备两个条件:一是村干部拥有充足的权力空间,在项目推进期间没有来自上级的干预和催促。二是基层干部有不妥协的意愿和动力,具备为不

妥协而牺牲掉政绩考核的勇气。F村改厕领导小组,上述两个条件都具备。他们认为,不做无原则的妥协,不坏规矩,比政绩效果更重要。他们私底下对镇领导的观点并不认同,理由是如果以镇领导的理念去做政策动员,一开始就输掉了与村民的耐心竞赛。

三、隐形动员的运作机制

1. 隐形代理人的借用机制

村级组织处于基层治理体系的末梢,繁重的治理任务与治理资源不足之间的矛盾,一直是困扰村庄治理的重大难题。上级政府给基层组织分配任务时,可能会忽视基层权力与责任之间的适配性问题。基层干部要顺利完成上级布置的任务,就不得不发挥主观能动性去动员和整合体制之外的资源,以解决体制内资源不足的难题。隐形动员要面对的一个重要挑战,就是在改厕工作中,村干部在群众中缺乏足够的权威,群众对干部不信任,导致工作无法顺利开展。隐形动员的一个重要功能,就是动员体制外的主体服务于动员工作。如将施工队员、送货司机整合进动员工作中,让他们在施工过程中,利用泥水匠或送货员身份,有效承担起动员村民的重任。他们具备非“官方”身份的优势,具有易于接近群众的便利性,他们可以在施工或送货过程的随意闲聊中,以隐蔽的方式将村干部精心组织的动员话语捎带给群众。创造性运用隐形代理人传递信息,能有效避免因村民对干部不信任,而对动员活动的高度戒备心理。可见,让施工人员利用身份和工作的便利性接近群众、说服群众,是一种十分有效的隐形代理人借用机制。

2. 动员话语的创造性转化机制

成功的群众动员需要通过话语启发群众和说服群众,因此,动员话语的组织和传播是政策动员的重要环节。在政策动员的话语体系中,居于首要地位的是政策话语,它代表了国家声音和国家权威。其次是干部话语,即干部在学习领会政策文件之后,依据自己对政策的理解,将政策话语转换为干部话语,然后将这些话语传递给群众,去影响群众的观念和行为。再次是群众话语,即群众根据自己的利益需要,创造性理解国家话语,进而形成个性鲜明的群众话语,为自己的利益诉求提供有力的话语支持。群众话语既具有政策话语的共识,还具有高度生活化的个性。当基层干部试图去说服群众时,往往会遭遇群众话语的审查和批判,这就是基层干部在群众工作中面临的话语挑战。作为日常化与非正式运作的说服机制^[25],话语影响力的有效发挥,离不开动员话语的创造性转换机制。在隐形动员模式下,村干部将政策话语创造性转换为群众喜闻乐见的生活话语,剔除动员话语中的“官方”气息,能直抵群众内心,避免了群众对动员话语的抗拒。那些接受了动员话语的村民,会在日常交流中,不知不觉将动员话语进行创造性再加工,进而以群众更容易理解和接受的话语形式传播给其他村民,这在无形中帮助干部拓展了政策动员的广度和深度。

3. 动员信息的收集与处理机制

政策动员是一个动员博弈的过程,参与博弈的一方或双方存在信息的不完备性,即一方对于另一方的意图或承诺信息,有着不完备或不确定性,掌握对方更丰富和更准确信息的一方,在博弈过程中拥有更强的谈判能力^[23]。隐形动员的成功实践,离不开信息收集与处理机制。一是对其他村的改厕试点进行调查研究,总结失败教训,提前预判改厕工作可能遇到的阻力,进而拟定改厕实施方案。二是构建信息收集、处理及反馈机制。由隐形代理人及时将农户的信息反馈给改厕领导小组,让干部及时掌握村民的信息动态,便于及时堵住工作中的疏漏。正是得益于有效的信息收集机制,让村干部及时发现,村民有将化粪池建在远离厕所的菜地中的诉求倾向。他们敏锐意识到,这种诉求可能会很快在其他村民中蔓延。项目领导小组决定暂停项目推进,立即完善项目实施方案,将每个农户使用下水管的长度、化粪池选址地质条件等,进行详细的补充规范。三是有关项目实施的信息由项目领导小组按统一口径发布。目的在于确保信息的严谨性,避免低质量信息对工作的扰乱。四是对改厕指标总量及其分配落实情况保密,让动员对象无法掌握改厕指标的具体数据,从而消解其谈判能力。五是通过隐形代理人散布小道消息,给动员对象制造紧迫感,以降低其持续博弈的信心。

4. 时间压力的创造性转移机制

在压力型体制背景下,基层干部在政策动员过程中,面临着巨大的时间压力。在时间压力下,当基层干部在面对不合作者的强硬态度时,可能会突破规则底线,以收买摆平方式换取对方合作,这便成为基层治理生态被破坏的一个重要因素。隐形动员的一个重要功能,就是时间压力的创造性转移。具体讲,一方面,基层干部从政策执行的初始阶段起,就避免对不合作者公开的积极动员,目的在于向对方展现不着急的姿态。这种反常行为,让部分习惯以拒绝合作为姿态,为自己赢得博弈优势地位的村民,在博弈策略上失效。另一方面,基层干部将主要精力专注到项目施工上,对那些积极配合改厕的村民,村干部会全程监控工程质量,确保让每一个被改造出来的厕所,都能成为打动群众的样板。再一方面,改厕领导小组让隐形代理人私下散布有关改厕指标即将用完的小道消息,使部分犹豫不决的村民,产生再不妥协就没有机会的紧迫感。由此,谈判博弈的时间压力,便成功转移到拒绝合作的村民一方。随着项目实施到尾声,部分先前拒绝合作的村民选择了妥协,他们主动找到村干部表达了希望参与改厕的意愿。

5. 可信性威胁的强化与软化机制

在博弈关系中,拥有可信性承诺和威胁的一方,将拥有更强的谈判能力^[23]。在改厕动员中,部分村民会展示出不合作的强硬姿态,增强拒绝合作的可信性威胁,以便让自己拥有更强的谈判能力。F村的成功实践在于,首先,构建改厕领导小组可信性威胁的保障机制。为确保方案执行的严肃性,在镇党委鼎力支持下,通过民主表决方式,将村两委干部中群众工作能力和规则意识最强的干部选拔出来,组建改厕工作领导小组,并授权其全权负责改厕工作,其他任何人不得插手干预。为有效排除性格强势、习惯使用收买式摆平策略的村干部Y插手项目提供了可靠保障,从而在根本上确保了项目实施方案及执行标准的严肃性。其次,可信性威胁的强化机制。改厕领导小组下定决心纠正部分村民积习已久的“多闹多得”习惯,为此他们做好了因不妥协而贻误工期,进而牺牲掉政绩考核的思想准备。这种信念越坚定,反映到行动上不妥协的威胁,就越具有可信性。最后,对拒绝合作的可信性威胁的软化机制。对所有不合作的村民,项目领导小组统一口径和态度,严守不接触、不解释、不劝说的承诺,对已经送货的农户,材料配送员立即上门回收建设材料。项目领导小组严守方案执行标准的强硬态度,成功软化了部分村民不合作的可信性威胁。

四、隐形动员的效应

1. 隐形动员的效能

一是破解了政策动员成本居高不下的难题。运用隐形动员机制的一个重要目的,就是解决因村民“多闹多得”导致政策动员成本居高不下的难题。多年来,F村的Y干部一直习惯用利益安抚摆平群众“多闹多得”问题。原因是,“他的风格就是,你三千不同意,他就给你拿五千,反正拿钱去搞,(村民)得到钱了之后到处说。”“你要找他扭着闹,你五百就可以涨成一千,你不闹,你五百可能都得不稳当。所以,大家都掌握了他的性格。”其后果就是动员的难度及成本不断攀升,“给村头留下了很大的后患,村头开展任何工作,搞起难度大得很。”例如,“村里修一条人行便道,原本只需要几万的协调费,结果花掉了22万。”(访谈笔记:20221003ZD)隐形动员通过变直接动员为间接动员,重塑了政策动员中的博弈态势,巧妙地影响和改变了村民的理性算计方式和心理预期。村民发现,以不合作相威胁赢得更多利益的习惯模式已不再奏效。在干部精心组织非正式话语暗示下,村民的心态由期待获得更多,转变为担心失去更多,认识到合作才是最优的选择。由此,隐形动员成功软化了部分村民讨价还价的可信性威胁,进而极大降低了改厕动员的交易成本。在隐形动员机制及项目精细化管理的共同作用下,本次改厕最终结余了几十万元经费,一举扭转了村集体多年来,一直超预算举债建设的被动局面,极大充实了村集体公共建设的账户资金。

二是遏制了基层治理生态持续受损的态势。运用隐形动员机制的另一个主要动因,就是扭转村

庄治理生态持续受损的态势。首先,扭转了村级公共权力运行不规范问题。过去村级组织运转很不规范,“镇上喊去开会布置工作的时候,村里面是有几个人参加啊,晓得啊,但是开会回来之后,他自己一手遮天,自己把工作安排完了,具体哪个方案搞法,他也不讲。”(访谈笔记:20221003ZD)此次改厕,由驻村第一书记及村两委全体成员集体讨论决定,形成了组建改厕工作领导小组和项目实施方案及执行准则等重大决议。解决了过去第一书记职务虚化,村级组织涣散弱化,村内公共事务不经集体讨论决议,任由个别干部独断专行的不良传统。其次,改厕项目由村集体统一运营和管理,杜绝了村内公共项目一直由个别干部独揽、以权谋私的问题发生。为重塑干部形象,扭转村民对干部及村庄公共建设不信任问题奠定了基础。最后,隐形动员机制的运用,确保了工作方案及执行准则的规范性和严肃性,成功跳出了基层干部长期依靠利益安抚摆平矛盾的陷阱,解决了长期无法破解村民“多闹多得”习惯的难题,有效强化和拓展了基层组织的自主性能力和空间。

2. 隐形动员的限度

一是隐形动员在激发村民参与村庄公共事务,推进基层治理现代化的内生动力上,还存在不足之处。隐形动员在破解村民“多闹多得”习惯,遏制村庄治理生态持续受损的态势中发挥了重要作用,这为摆脱旧的不良习惯对村庄治理现代化建设的阻滞迈出了重要一步,但这并不表明隐形动员就是一种理想的动员机制。在基层治理现代化建设背景下,对隐形动员机制的评价,需要对其在激发村民参与村庄公共事务,推进村庄治理现代化的内生动力及成效上做出科学的评估。公共事务治理能力的强与弱,受到社会参与方式的影响^[26]。隐形动员实际上是运用权力的非正式运作方式,诱导村民参与村庄公共事务,村民参与村庄公共事务治理的活力并没有被激发出来^[27],即村民公共参与的主体地位缺失及内生动力不足等问题,并没有得到真正解决。因为村民在被动参与村庄公共事务中,并没有积极主动去行使民主管理、民主监督和民主协商等权力,其对村庄公共事务的主人翁精神与责任意识就很难培养起来。村民自治是国家法定的基层民主制度,为确立村民在村庄公共事务治理中的主体地位,培育村民参与村庄治理的主人翁意识,给予了法律和制度上的保障。隐形动员将政策动员作为一项博弈行动,为确保干部在动员博弈中的优势地位,对村民封闭了项目运营的关键信息,甚至利用隐形代理人私下向村民散布虚假的小道消息,以削弱村民持续博弈的能力和信心。因此,隐形动员的实质是绕开村民自治制度,解决村庄治理难题的权宜技术,它并没有激发出村民参与村庄公共事务,推进基层治理现代化的内生动力。

二是隐形动员有较高的驾驭风险和传递难度。隐形动员是一种正式权力非正式运作的政策动员机制,其作用机制是通过权力技术的隐蔽化运作,改变村民的理性计算方式及心理预期,进而影响村民的观念和行动选择。这种积极的隐形动员机制,在运作上具有较高的风险和传递难度。因为正式权力非正式运作的有效性,高度依赖于人格性、权宜性和道德性的合理运用^[28]。隐形动员有效性的实现,首先高度依赖基层干部个人的思想道德素质。由于隐形动员中权力运作的隐蔽性,使群众对干部权力监督的难度及成本较高,其运作的成效很大程度上取决于干部个人的自律意识和自律能力。如果干部个人的思想道德素质,及自我约束能力达不到一定水准,就很容易在权力非正式运作中走偏。如过去惯用的收买摆平方式,很多时候就是在权力的隐蔽运作中完成的。这表明,隐形动员模式很容易在积极效能与消极效应之间摇摆,这种高度依赖干部个人思想道德素质,而不是依靠公开的制度化的权力运作方式发挥积极作用的政策动员机制,具有较高的风险性。其次,隐形动员中的权力运作,具有较高的思辨性和灵活性,对干部个人的经验积累、领悟能力、直觉能力和创新行动能力都有较高要求。在本文语境中,隐形动员机制的运作主体,其实是一群具有三十多年基层工作经验的村干部,他们不仅熟悉村民的思想动态、性格脾气,能准确预判村民的行动方向,而且具有非常丰富的权力运作经验。对基层工作而言,经验积累是领悟能力、直觉能力和创新能力的基础条件。然而,这些依靠经验累积起来的能力,具有短时间内难以被年轻干部学习和传递的局限性。

五、结论与讨论

本文分析了基层干部,如何试图在完成动员任务的同时,努力控制政策动员成本及优化已经受损的基层治理生态;并将这种政策动员机制,概括为隐形动员,进而阐释了隐形动员的解释框架,分析了该动员模式的实施方式、运作机制和实践效应。基层组织的政策动员,不仅是落实上级任务的一种工作模式,同时,它还与基层治理生态,发生着千丝万缕的联系。一方面,政策动员发生在特定的基层治理生态之中,基层治理生态的状况,深刻影响着政策动员的交易成本及实施成效;另一方面,政策动员的实施直接影响和形塑了基层治理生态。不同的政策动员方式,对基层治理生态的影响效果不一样。如何在完成政策任务中有效控制动员成本及保护基层治理生态这一课题,无论在基层治理实践层面,还是在基层治理研究层面,都是值得深入拓展的课题。

对隐形动员的研究发现,基层政策动员存在“内卷化”风险,一些基层干部的政策动员方式不当,致使基层治理生态受损,政策动员的交易成本持续攀升,政策动员的难度不断增大。政策动员的“内卷化”风险,首先源于基层政策执行中的考核评价机制不科学,一方面在时间节点的设置上没有充分尊重基层实际,导致政策动员的时间压力过大,基层干部面对部分群众不合理诉求时缺乏足够的回旋空间。另一方面,政策执行的考核评价对维护基层治理生态和控制动员成本的考量不够重视,导致对基层干部在政策动员中的不当行为缺乏约束;其次源于村级组织涣散,尤其是村级组织主要负责人的腐败问题和工作作风问题,导致基层政策动员中的创新实践能力不足。

隐形动员模式的创新实践活动,是基层治理体系和治理能力建设的一项重要尝试。对其发生发展过程的深入分析发现,基层组织之所以能够在政策动员中展现出卓越的创新实践能力,一是得益于镇党委在镇村两级推动的党建引领基层政治生态净化行动。先前村级组织的软弱涣散并非因为村组织内部缺乏干事担当能力的干部,而是缘于镇村两级政治生态的系统化问题,导致愿干事能担当的干部没有发挥作用的机会和空间,基层党建引领基层政治生态净化行动,将村级组织内部的积极因素有效释放了出来;二是得益于镇政府对村级组织的创新实践活动给予足够的政策空间,使基层干部有机会去创新实践隐形动员的一系列实施方式和运作机制;三是得益于基层干部的担当精神、专业化素质和团结协作能力,这些素养和能力是基层干部长期锻炼培养的结果。上述三个方面的因素,是未来进一步推进基层治理体系和治理能力现代化建设需要着重考虑和发力的突破点。

参 考 文 献

- [1] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10):67-85.
- [2] 陈鲁雁,吴童. 柔性政策动员:乡村治理中农户参与的实现机制——以独龙江乡草果产业为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2002(3):90-99.
- [3] 吕萍,胡元瑞. 人情式政策动员:宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J]. 公共管理学报, 2020(3):150-163.
- [4] 卢义桦,田鹏. 情境化动员:治理转型视角下农民集中居住的社会基础和实践逻辑[J]. 南京社会科学, 2024(3):67-75.
- [5] 余敏江,方熠威. 情感动员与韧性提升:不确定性风险下城市社区治理的行动逻辑——基于上海市L社区的考察与分析[J]. 探索, 2023(4):115-126.
- [6] 鹿斌,金太军. 政策执行中的说服行动:农村基层党组织的动员方略[J]. 江苏行政学院学报, 2023(3):96-104.
- [7] 杨华,张丹丹. 沟通式动员:县域上下级政府间政策协商机制及其功能[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5):59-67.
- [8] 魏小换. “沉浸式动员”:乡村振兴中农村党组织动员农民的路径创新[J]. 探索, 2022(6):98-108.
- [9] 谭骅,严强. 政策网络结构视域下的政策营销——基于台北、深圳政策营销案例的对比研究[J]. 南京社会科学, 2016(5):150-156.
- [10] 杨帆. 网格化政策动员:塑造基层治理新格局的实践特征、行政价值与议题创新[J]. 南京社会科学, 2023(5):72-79.
- [11] 杨新惠. 乡村治理中面子秩序功能的转型再生——从乡村环境治理实践案例展开[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2025(4):154-164.
- [12] 赵军义. 关联性治理:乡镇政府政策动员的一个解释[J]. 公共管理与政策评论, 2024(6):135-148.
- [13] 孙立平,郭于华. “软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]. 厦门:鹭江人民出版社, 2000.
- [14] 谭骅,严强. 从“强制灌输”到“政策营销”——转型期中国政策动员模式变迁的趋势与逻辑[J]. 南京社会科学, 2014(5):62-69.

- [15] 杜诗雨,孙超群.塑造行动漩涡:一种基层社会动员的新形态——基于S市L社区“蔷薇巷”的案例研究[J].公共管理学报,2024(3):152-161.
- [16] 王辉,金子健,张继容.激励性技术动员:积分制何以动员村民参与人居环境治理[J].中国行政管理,2024(8):65-79.
- [17] SCOTT J.C. Domination and the arts of resistance: hidden transcripts[M]. New Haven: Yale University Press, 1990.
- [18] 郭于华.“弱者的武器”与“隐藏的文本”——研究农民反抗的底层视角[J].读书,2002(7):11-18.
- [19] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
- [20] 郁建兴,黄飏.地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J].政治学研究,2016(2):54-66.
- [21] 纪芳.关系性面子、村庄弱公共性与分利秩序——基于京郊Q村的经验调查[J].兰州学刊,2021(3):158-170.
- [22] 李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6):116-129.
- [23] 周雪光,练宏.政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例[J].中国社会科学,2011(5):80-96.
- [24] 曹海林,王真真.项目难以真正“进村入户”的生成机理及治理路径——基于L乡生物质取暖项目的案例分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(2):87-102.
- [25] 易前良.人情、说服与认同:转型期农村宣传动员的话语分析[J].南京社会科学,2018(8):121-126.
- [26] 曹正汉,郑翔益.中国公共事务治理能力的强与弱——中央、地方与社会的关系视角[J].开放时代,2023(4):144-163.
- [27] 徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向[J].政治学研究,2023(1):3-12.
- [28] 董磊明,李健民.制度实践中的生活逻辑:非正式运作的社会基础与运行机制[J].开放时代,2022(5):140-156.

Invisible Mobilization: An Explanatory Framework for Village Cadre Policy Mobilization Behavior

YE Liqun, SHEN Qianfei

Abstract The innovation of mobilization mechanisms constitutes a critical pathway for grassroots cadres to enhance policy mobilization effectiveness. Invisible mobilization, distinct from routine mobilization and “buy-off-and-settle” mobilization, represents an innovative paradigm in grassroots policy mobilization mechanisms. By de-officializing mobilizing actors and discourse, invisible mobilization weakens target groups’ defensive psychology and bargaining impulses, guiding them to alter their rational calculation strategies and psychological expectations. By disseminating informal information and concealing time pressure, cadres engage in patient, covert bargaining with mobilization targets, thereby eroding their willingness and confidence to sustain prolonged negotiation. Invisible mobilization operates through mechanisms such as the use of concealed agents, transformation of mobilization discourse, information collection and processing, creative conversion of time pressure, and strengthening and softening of credibility threat. The invisible mobilization model can effectively reduce the transaction cost of policy mobilization and optimize the grass-roots governance ecology while ensuring the successful completion of policy tasks, which is helpful to expand and strengthen the autonomy space of grass-roots organizations. However, it is undeniable that invisible mobilization is highly dependent on individual cadres’ awareness and competence, is limited in its ability to address the lack of endogenous motivation in villagers’ public participation, and entails certain risks in its implementation and diffusion.

Key words invisible mobilization; grassroots governance ecology; policy mobilization; mobilization mechanism

(责任编辑:余婷婷)