



第七章（林梅：《社会政策实施的制度分析》）

2005-10-18

第七章 实施机制分析四： 组织借助中的规范多重性

政策制定的过程一般是先有一定的政策思想，然后是各部门在一起讨论、论证，形成某项社会政策，再付诸实施。一旦作出了某种选择，即制定了某项政策，就必须得到落实。这项工作通常是由各政府机构来进行的。在我国，制定政策与实施政策的过程是分离的，政策一般由权力中心制定，而由各级地方政府来执行。实际上，政策实施也是政策制定过程的一部分，正如政策选择详细说明和限定政策思想一样，实施过程也详细说明和限定那些已经作出的选择。

各级政府部门在实施政策的过程中，面临着一个基本的难题，那就是为完成任务而设立某种组织机构。一项社会政策制定以后，都会成立相应的组织机构或组织部门来完成这项工作。为什么要建立各种组织呢？种种组织之所以建立起来，是因为人们依靠自身的力量根本不能或至少不能令人满意地完成某些任务。组织是一群人为达到共同的目的，通过权责分配和层次结构所构成的一个完整的有机体。它随着时代与周围条件的改变而不断自行调整 and 适应，同时成员之间建立起一种团体意识和规范。也就是说，组织是通过个人之间的分工来完成一项活动或任务的系统。

“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策制定出来以后，各级政府都成立了灾后重建工作领导小组，下设灾后重建办公室。灾后重建办一般是水利部门下属的一个职能部门，其工作人员由各政府部门临时抽调的人员组成，由他们共同主管移民建镇事务。由于这是一个临时成立的组织，因此，其组成人员必须同时面对两种不同的组织规范。也就是说，他们既要遵守原单位的组织规范，也要遵守灾后重建办的组织规范。在这一过程中，必然会发生两种规范之间的冲突与协调问题，新的政策、新的组织与原来的政策和组织之间如何衔接也影响到政策的执行。在以下的章节中，我们将对此进行深入的论述与分析。

一、灾后重建办公室的成立及其职能

在政策实施过程中，有关组织机构设计的选择是非常重要的。其中，尤以组织结构最为重要。所谓组织结构，是指组织内部各个有机组成要素之间相互作用的联系方式或形式，也可称之为组织的各要素相互联结的框架。它是组织根据其目标、规模、技术、环境和权力分配而采用的各种组织管理形式的统称。组织机构本身是选择的产物，它们之所以重要，在于政策实施过程的表现形式及最终结果。各种组织机构的安排给予政策实施过程中的不同参与者以某种利益或损害。

（一）灾后重建办的设立及其职能

根据一般的组织理论，一个组织之所以能够建立起来，其有形要素主要包括：（1）实现预期目标所需实施的工作。组织要达到预定目标，需要通过一系列工作才能实现。在组织内部，常常通过明确的分工使全体成员参与到实现同一目标的有关任务、活动之中来，每个成员在各自职位上为实现目标而工作，从而有效达成组织目标。（2）确定实施工作的人员，即根据每个成员的工作经验、知识、能力和资历等，分配适当的工作，并安排在一定的岗位上。（3）提供完成组织任务的必备的物质条件。（4）确定权责结构。权责结构是组织内部各部门、各成员之间的从属并列关系，是组织的物质载体和表现形式。

除了有形要素以外，组织还具有系列无形要素，它们主要包括：第一，共同的目标。组织是人们为了实现某一共同目标而建立的，是具有共同目标并为实现该目标而自觉地相互协调其行动的成员们的集合体。共同的目标是组织赖以产生和发展的基础和原因，它规定、制约着组织的其它要素。组织目标一般包括三个方面，即社会目标、组织自身的目标以及组织成员的个人目标，组织目标是这三者的有机统一。第二，工作的主动性与积极性；第三，良好的沟通网络与制度安排。以上各要素都是为了更好地实现组织目标。

韦伯认为，正式组织是按照科层制建立起来的。所谓科层制，就是按照组织的不同职能划分成各科室，再按权力大小分层，确定上下级关系。其基本特点是：（1）组织成员的活动有统一的规则，照章办事；（2）组织内部分成各个部门，每个部门的职责、权限及完成任务的工具和方法都有明确的规定。职责是指职位的责任、义务，职权是指在一定职位上，在其职务范围内，为完成其责任应具有的权利；（3）权力分层，指组织内部的各个职位，按照等级原则进行法定的安排，形成自上而下的等级系统；（4）职务行为的规则是专门性的，有明确的规章制度规定；（5）组织内部各成员之间的关系，是一种职位的关系，不受个人情感的影响。韦伯提出的这些特点是针对“理想的”正式组织系统而言的。他认为，只有正式组织系统才是最符合合理性原则、效率最高的。事实上，很少有正式组织能够完全做到。

平垸行洪、退田还湖、移民建镇工程最初是由国家发展计划委员会发起和组织的，然后从各相关单位，如建设部、国土资源部、水利部、民政部、财政部、农业部等部门抽调人员组成灾后重建办公室，来处理相关事务。“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策出台以后，在省、市、县、乡镇各级地方政府都成立了灾后重建工作领导小组，下设灾后重建办公室，其组成人员也是从政府各部门临时抽调人员组成的。但是，灾后重建办属于一个临时性的机构，与韦伯所说的正式组织存在很大的差别。虽然灾后重建办在成立之初，

也有自己明确的组织目标，并确立了组织规范以及各部门的相应职能。但是，它毕竟只是一个临时性的正式组织。也就是说，灾后重建办的一切活动都不象正式的科层制组织那么严密、规范，在完成了它的历史使命后，就会自动解散。

根据调查的情况，在湖南省，省一级的灾后重建办公室设在水利厅，由从省计委、水利、建委、财政、国土资源等部门抽调的人员组成。这套班子平时不用在重建办坐班，各组成人员平日仍然在原单位干自己的日常工作，只在规定的时间内，如每周的星期二、五上午，安排人员到灾后重建办轮流值班。市水利水电局也成立了灾后重建办。

到了县一级政府，灾后重建工作领导小组由分管农业的县委副书记任组长，分管农业的副县长任副组长，水电局局长任办公室主任，办公室的组成成员单位分别为县计划局、财政局、公安局、国土局、审计局、建设局等。各单位的具体职能安排如下：县重建办负责全县移民建镇工作的统一调度、综合协调以及督促检查；县水电局主管整个移民工作的政策制定与各单位的协调工作；县财政局分管资金的拨付、使用，负责资金的管理和供应以及对移民建镇资金的使用情况进行检查与监督；计划局分管有关移民工作的上下计划的衔接与落实，督促计划的实施；公安局分管移民工作的户籍管理和移民建镇工作的秩序，保证移民建镇工作有一个良好的实施环境；国土局负责移民建镇的用地供应，分管土地的征用并办理移民建房准建证；建设局分管移民建镇的规划设计和建房的施工质量；审计局分管移民资金的审计与监督，随时掌握资金的使用情况，并对财政局的工作进行审核；最后，由县委办公室、县政府办公室进行信息综合、关系协调和工作督查，并由新闻宣传部门加强舆论宣传，为移民建镇营造一个良好的氛围。虽然在水电局设有一个专门的办公室，但是，重建办的工作人员是不用坐班的。实际上，整个移民工作基本上由水电局具体操作，其它部门的人员只是在各项工作需要的时候，如办理房屋准建证、征用土地时，才具体负责落实。其余的时间，他们并不用按时去灾后重建办上班，而只是照常处理原单位的例行公务。

杨河镇政府也成立了灾后重建办，由杨镇长任灾后重建办组长，镇党委副书记郭书记任常务副组长，纪委周书记、人大王主席任副组长。与移民建镇工作有关的职能部门有镇城建站、国土所、水电站、财政所等单位，分别从各单位抽调一人组成临时的灾后重建办。其中，城建站负责建房的规划、设计，国土所负责土地的征用，水电站负责技术指导，财政所负责资金的发放。移民建房补助款分期发放，一般分为三到四期，由县灾后重建办的组长和办公室主任签字，县财政局拨款，审计、财政、计划部门进行跟踪调查、监督与验收。虽然镇政府文件（龙杨政[1998]31号）规定，建房补助款分五期发放，但是下面并没有遵照执行，而是由县财政局直接把建房补助款拨到镇财政所，由镇财政所负责发放。

组织设计的结果，其表现之一是权力的分散，而权力的分散又是使组织有能力“软化”新的政策主张的关键。一项政策被通过以后，政治过程一般在行政机构中继续进行下去。各种组织，甚或它们内部的每个单位，都不是“铁板一块”。在政府最后采取行动以前，有关组织针对某一项社会政策应该采取什么样的应对措施争论是不会停止的。此外，在组织内部，完全可以象在政治过程中一样行使权力。例如组织的主管人员利用各种诱导手段力图改进下属的工作，以符合自己的预期。而且，组织成员对上级政府制定的某项政策的不同理解常常会引发新的争论，以促使组织机构改变该项政策。

政策的制定和实施过程涉及到各种各样的政府机构，社会政策的实施要求政策制定者充分考虑并接受它们的政策对所有其它部门的目标产生影响的责任。“责任”概念的一个必要前提条件，是有关的政策制定者必须赞成相互依赖和相互作用的部门的目标，并认可和接受在这些竞争或冲突的目标之间达成折衷的实质。从灾后重建办所要完成的目标我们可以看出，环境效益属于一种长期效益，对政府官员的政绩、个人利益不能产生直接的、立竿见影的影响。加之环境建设本身的特性，对其进行直接的效果检测与评价十分困难。因此，追求短期效益的政策执行者把环境问题放在了需要关注的重大事件的末尾，连机构都是临时组建起来的。更何况“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”作为一项外援拨款型政策，没有严格的控制目标，因而，地方政府并不太重视它如何被贯彻下去。

灾后重建办的官员除了需要完成移民建镇、灾后重建的相关事务外，还需要完成自己原单位的日常工作。移民建镇工作不过是一项短期任务。在原单位的长期任务和重建办的短期任务这两种工作之间，常常发生冲突。各部门一般都倾向于干好自己的“正事”，而对完成这种短期目标不太关心。在访谈时，重建办的人员就向笔者抱怨，他们现在干两份工作，却只领取一份工资。因此，对于临时增加的这一部分工作，他们都不是特别热心，而且各自在心里也明白这是怎么回事，上级官员对灾后重建这项工作也不是很重视。这样一来，他们肩上的责任就轻了许多。这一点，在省、市、县、镇四级灾后重建办访谈时，从官员们的介绍和抱怨以及他们对移民建镇事务的态度中，可以很明显地感觉到。地方官员关心的只是如何向中央把钱要过来，至于钱要过来之后下面如何花，他们并不太关心。

（二）“乡政村治”的形成与村委会的末端代理

在中国农村，20世纪后半叶的变化比前半叶更为剧烈和深刻。从50年代初开始，国家政权在大多数农村建立了新政权，并进行了土地改革。50年代末，在全国范围内成立了人民公社，对农村地区实行有效的控制和管理，并普遍建立了农村党组织和村民委员会，这些新的权力机构取代了封建族权履行的农村政治、经济和社会公共事务管理的职能。80年代进行的农村改革，在农村地区设立村民委员会等基层群众自治组织，对家族制度产生了较大的影响。

在人民公社体制下，国家是通过经济组织，即把社员编入一个个生产单位来控制整个社会的。人民公社解体以后，国家的政治权力缺少了体制规定的经济依托，因此，乡村社会发生了重大分化。但是，人民公社之后的体制（即乡/镇体制）仍然保留了公社时期政治的一面，它在行政区划、某些经济制度以及管理方式上也与公社制存在着联系和差别。公社体制解体的社会经济意义是生产关系的某些变化和社会分化，其政治意义则是国家权力在乡镇的断开、乡村基层政治结构和功能的变迁。在人民公社体制下，国家通过对社会经济生活的统辖实现对社会政治文化生活及其它一切领域的控制（即政社合一）。公社解体以后，由于国家从经济领域退出，从而形成了“乡政村治”的政治结构模式，即乡镇政权的国家权力运作与乡村基层组织的自治活动，国家政权对乡村的控制失去了经济基础。

目前，在中国农村，基层政权包括乡镇政权和村民委员会两个部分。乡镇政府是我国法定的农村基层政府机构，截止1998年底，全国共有镇19216个，乡25712个（其中民族乡1517个）。村民委员会是农村居民自我管理、自我教育、自我服务的农村基层群众性自治组织，按照民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的原则，开展村民自治活动。我国1982年宪法规定，“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”同时还对居委会、村委会的下设机构及其主要职能作了规定。1983年，随着政社分离和乡镇政府的建立，生产大队改为村。1987年12月，第六届全国人大常委会第23次会议通过的我国第一部《村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的性质、设施、职能、工作原则、工作机构等作了具体规定。例如定期召集村民代表开会，研

究村中重大事项；并组织召开村民会议，制定本村的村民自治章程或村规民约；在村务管理方面，实行村务公开制度、接受村民监督等。村民委员会具有地域性、群众性、自治性及中介性等特征。

按照《村委会组织法》，村民委员会不再是国家政权的组成部分，也不能象公社时期那样直接支配个人，乡镇政权与村民委员会的关系是一种指导与被指导的关系。而且，在村委会与村民个人的关系上，个人对这一村民自治组织并没有很强烈的归属关系，村委会对个人的管理是软性的、松散的。这一特点决定了村委会在开展日常工作中必然面对的被动局面。

人民公社后体制下的“乡政村治”模式，其职能主要是在乡村开展自治活动。一方面，由于基层组织不再是政社合一的国家政权的组成部分，国家不再具体管理乡村的生产经营活动；另一方面，以前国家在乡村社会的管理职能，也由基层组织来承担。《村委会组织法》规定，村委会的基本职能主要包括以下几个方面：为本村的生产提供服务和协调，办理本村的公共和公益事业，调解民间纠纷、协助维护社会治安，管理和维护公共资源，向人民政府反映村民的意向、要求和提出建议，以及协助乡镇政府开展工作等。村委会作为农村基层自治组织，其作用的发挥受到诸多经济社会条件的制约。单就村级政治性组织（村党支部）而言，它对乡村的整合并不是强有力的。它的自身状况及其与社会经济条件的结合，决定了乡村政治的状况。

在“平坑行洪、退田还湖、移民建镇”政策实施过程中，有关移民搬迁的各项事务最后实际上是由涉及移民的各村村委会来具体执行的。各级政府成立了灾后重建办公室，村一级也有专门的负责人，由村支部书记挂帅。村委会事实上成了中国现行行政体制下的最末端一级代理。在杨河镇灾后重建办访谈时，胡主任告诉笔者，各村由村委会具体负责移民建镇事务，村支部书记、村长、会计是其中的主要组成人员。他们负责确定移民户资格，具体经办各种移民建房手续，如发放与回收移民建房申请表、资金的落实到户、督促旧房的拆除与新房的破土动工等，还由村里统一进行“三通一平”建设。

从调查情况来看，村干部在处理移民建镇事务时，更容易受到当地风俗习惯及平时较为固定的人际关系交往网络等非正式规范的影响，更注重人情、关系的作用。村委会作为最末端的一级政府代理机构，由于外部条件和自身所处的特定环境的影响，更有可能偏离中央政府制定的政策目标而寻求自身的利益。例如村民反映，顺水村的村干部领导班子是一家人，村长与书记是舅舅关系，会计、出纳、妇女主任都是和书记“穿一条裤子的”，村里的“三通一平”建设也由村长、书记带头搞。而且，在确定移民户资格、分配建房补助款的过程中，村委会的行为带有很大的随意性，与干部们平日关系不错的，自然得了更多的好处。

此外，村干部在处理移民建镇事务的过程中，其处理方式带有较多的强制色彩，村民的抵触情绪比较强烈，干群关系一度非常紧张。究其原因，主要在于：（1）在村干部切实贯彻由镇、村两级确定的移民户资格过程中，即使村民意见较大，他们也坚持按“土政策”办事，很少向镇政府反映村民的意见并提出不同看法。当然，镇领导也知道村民有意见，但是他们并没有改变原政策实施方案的意向。（2）村干部主要依靠行政指派的方式落实任务。也就是说，由村干部确定各农户应该领取的建房补助款和应上缴的各种费用，然后落实到每个农户，上缴的款项一般在建房补助款中扣除，村民即使对此表示不满也毫无用处。因此，一旦缺少多样的民主意见参与，政策的制定就难免僵硬，损害或遗漏掉某些群体的利益，从而造成社会力量的分离。

除了以上两个原因之外，村里的干群关系紧张还与村务治理方式密切相关。首先，80年代初期，农村实行了家庭联产承包责任制，集体财产都分给农户。80年代后期，各村成立了村民委员会，走向村民自治。尽管村里也实行了由村民直接选举的办法来产生村干部，但是，村干部选举更多地是体现镇领导的意志。例如，万福村在移民工作开始后，先后换了三个书记。村民反映，在更换领导班子时，虽然也走了正式程序，让村民选举，但这不过是走个形式而已，镇领导提名的候选人一般有80%的把握当选。如果没有选到他们指定的候选人，又会让村民重选。其次，村干部的补贴由镇政府所控制。干部的补贴费用是由村民支出的，先以“三提五统”的名义上收到乡镇，再由镇领导根据村干部的政绩、表现下发给他们，而衡量干部政绩的主要标准就是对镇政府意志的贯彻情况。因此，村干部在日常工作中，更多地是考虑如何贯彻上级部门的意志，而较少重视与积极反映村民群众的意见，即当地人所说的“跟不上跟下”、“跟领导不跟群众”。第三，没有建立必要的村务与财务管理制度。村务的治理主要依靠干部的个人意志，村民群众参与村务管理的程度相当低。由于没有建立村民代表会议制度，村民也不可能通过诸如代表会议的方式，经常性地参与村级事务和财务的决策、管理与监督，而这又为村干部的随意性行为提供了可能的契机。

（三）非正式组织：家族势力的影响

在乡村社区中，家族作为外在于国家的一种组织资源，在政策执行过程中发挥着重要的作用。韦伯总结了20世纪20年代中国社会的基本特征，然后提出了一个概念：“家族结构式的社会”。他认为，在中国农村，在同一地域中生息劳作的家族依靠地缘关系组成村落共同体，构成一个以共同的风俗习惯、规范为纽带的自治群体，在村落内部实行自给自足的自然经济，是一个一切以传统为准则的、封闭、自律的社会生活组织（苏国勋，1988：153）。实际上，韦伯用家族文化把中国区别于西方社会或其它社会。1948年，费正清在《美国与中国》（1987：17-20）一书中论述“中国社会的本质”时，也认为中国的家庭是一个自成一体的小天地，是个微型的邦国。家庭在当地政治生活中占据主导地位，是基本的社会单元。村子里的个人直到最近主要还是按家族制组织起来，整个村子通常由一群家庭和家族单位组成。他们世代相传，永久居住在那里，靠耕种某些祖传土地为生。每个家庭既是社会单位，又是经济单位。

家族制度作为一种复杂的社会现象，它是在复杂的社会关系中产生的。许烺光在其著作《宗族·种姓·俱乐部》（1990：64-65）中指出，宗族文化是传统中国社会结构的基本特征，并总结出了宗族的15个特征。王沪宁（1991：23-28）也将宗族制度的特征归纳为血缘性、等级性、礼俗性等。中国近代社会的变迁，在很大程度上是国家推动的结果。伴随着现代化过程的是国家政权不断向乡村渗透。在这个过程中，农村基层社会受到冲击和破坏，家族制度也受到了很大的削弱。杜赞奇（1994）在分析20世纪的华北农村时，把宗族作为乡村权力文化网络的一部分。随着国家政权深入农村，宗族在农村的势力受到了破坏。20世纪初，在华北所建立的新式基层政权组织并没有完全代替原有宗族组织的作用，不少新式的地方组织仍然只是改头换面的宗族组织。此外，由于缺少原有文化网络的支持，新成立的地方政权组织亦无法发挥作用。尽管如此，国家政权向农村基层社会渗透是整个中国现代化过程中的共同现象。

王沪宁认为，虽然村落家族文化在现代以来的社会变革和政治变革中受到了多次冲击，其成份、结构和基础也在不断削弱，但是，20世纪80年代初的农村改革以新的承包制为组织形式，改变了农村社会体制的结构，在生产充分发展的同时，家族文化开始复苏。事实上，社会现实对家族制度在社会变迁过程中受到严重削弱的说法提出了挑战。即使在人民公社制度发展的鼎盛时期，家族在农村生活中也一直发挥着重要作用，如在村干部选举和利益分配等方面都可看到家族制度的影响。农村改革以后，各种家族活动迅速活跃，

反映了家族制度在改革前的三十年中并没有受到严重破坏，在一定的外界压力解除后便迅速由隐蔽转为公开。这一现象表明，虽然解放后的中国农村社会经历过多次制度变革和政治革命，但家族文化的精神实质即家族意识，还在一定程度上保留着。

目前，中国农村实行的村民自治是村民依据法律规定进行的自我管理和自我服务活动，其主体是广大村民。村民在参与村落社区公共事务的活动中，必然会受到自我意识的支配。对于广大农民来说，他们头脑中由上而下的法律意识尚相当薄弱，而内生于乡村社区的家族传统文化却深深浸润于农民的心理意识之中，并会自觉不自觉地影响着其自治行为。

在调查中，我们可以很明显地感觉到，家族作为一种非正式组织，在农村社区事务中发挥着很重要的作用。例如，在万福村一组，全组基本上由两大家族：吴姓和罗姓构成，而且两大家族间存在着婚姻关系。在处理移民建镇事务时，两大家族的人认为村长和书记办事不公平，加上村里历来遗留下来的许多问题，如修公路占用田地、损毁堰塘、农电整改收了钱不办事等，于是，他们准备把一组的全体村民组织起来集体去上访，并准备好了上访的口号与标语，如“还我堰塘”、“还我农电机部”、“移民有鬼”、“当官不为民做主，不如回家卖红薯”等。由于一组村民在姓氏构成上比较单一，因此只要有人带头，马上就会有人响应，而且人员组织起来力量还不小。其中，上访的组织者是吴辉明和一组组长罗盛炎，吴家在当地算是一个大家族，由于一直经商和跑运输，经济实力比较雄厚，因此，说起话来也有人服从。最初，吴的大伯父是上访的主要策划者和组织者，他曾当过大队长，后来因为车祸去世，村民都担心上访的人因缺少了“领头雁”会搞不成气候。但是，他们仍然把村民组织起来了，并在全村征集签名，收集材料，准备上访。一组此举惊动了镇、村领导，还把县里的领导也给惊动了。龙山县委为此专门成立了一个工作组，下来调查、解决一组的问题。

二、组织设计及其面临的规范多重性

（一）组织规范的涵义及其特征

一项社会政策制定出来以后，必然会设立相应的组织机构来完成这一任务。其中，组织结构的设计是指规划或设计组成组织的各个要素和部门，以及如何把这些要素和部门联结起来，从而使它们有机地协调运作。一般说来，组织结构的设计涉及如下几方面的内容：

（1）确定组织内各部门和人员之间的正式关系和各自的职责；（2）规划组织最高部门向下属各个部门、单位或人员分派任务和从事各种活动的方式；（3）确定组织协调各部门、单位与个人活动和任务的正式方式，以适应组织一体化的需要；（4）确立组织中权力、地位和等级的正式关系，即确立组织中的职权系统。在成立正式组织的过程中，必然包括了以上四个方面的内容。其中，组织规范的确立尤其重要。规范，一般指规则、标准或尺度。社会规范或行为规范，是指人们为实现其理想，根据某些特定的观念制订的，供一个社会群体诸成员共同遵守的行为规则和标准，它限定人们在一定环境中应该如何行动。

正式组织是为了有效地实现某一共同目标，对组织内各成员职责范围和相互关系用一定的规则与章程作出明文规定而构成的组织体系。这种职能关系对各组织成员具有强制性。正式组织建立起来以后，必然制定出各种规章制度以指导和规范组织成员的行为。一旦这些规章制度和行为准则生效之后，就成为组织成员必须遵守的行为规范。从广义上来看，组织结构中的规范性是指一个组织内的纪律、规章制度、工作程序、生产过程以及产品的标准化程度等。具体地说，组织规范就是有关指导和限制组织成员行为与活动的方针政策、规章制度、工作程序以及工作过程的标准化程度。在一个高度规范化的组织中，方针政策具体而清楚，规章制度严密而细致，对每一项工作程序都有详细的说明，严格规定了每个人在工作中应该做什么、何时做和怎么做。在规范化程度较高的组织内部，成员的一切活动都按照规章制度来办，成员自身没有多大的自由选择余地；而规范化程度较低的组织，成员在工作中就有较大的自由度，他们的行为也就不那么规范化与程序化。可以这样说，组织成员在工作中可以自由发挥的程度与其行为的规范化成反比。

美国组织学家皮尤（D. S. Pugh）曾把组织的规范化定义为：“写成文字的规章制度、工作程序、指令和沟通方式的程度。”根据这个定义，对组织的规范性程度的衡量标准就是看其是否具有关于方针政策、程序等方面的工作手册来具体说明其规章制度，详尽的工作说明书及其它有关的正式文件。有的学者提出，组织的规范性应包括文字和非文字记录的规章制度、工作程序和行为准则等。也就是说，组织规范除了明文规定的文字记载以外，还包括不成文的人们的看法和价值观等方面的内容。

从狭义上来说，组织规章是指行政机关为执行、解释、说明某项法律或政策，或者是为了规定行政机关的组织结构、活动程序或活动规则而发布的具有普遍或特定适用力以及对未来具有约束力的文件。它是行政机关为了执行、解释、说明法律或实施政策而制定的文件与细则，或者是为了规定行政机关自身的组织结构、活动程序或规则而制定的文件，是行政机构为组织成员设定的未来的行为规范或标准。

组织规范的种类很多，一般可分为行政程序、行为细则和组织章程等。在一个组织中，对成员的活动和行为施加一定程度的规范，可以提高组织的工作效率，并监督成员的行为，以减少政府官员在执行政策过程中的不确定性。组织中的每一个人都担负着一定的工作，即扮演一定的角色，组织要求每个工作岗位上的人都应扮演好自己的角色。为此，针对每一个工作岗位，组织在成立之初就制定了明确的岗位说明书以及相应的规章制度、工作程序与政策，以规范各个岗位上成员的活动与行为。规章制度是一系列关于组织成员应该做什么、不应该做什么的明确的制度；工作程序则指导组织成员在工作中应遵循的步骤；而政策则是界定组织成员决策的范围。以上这些都是组织用来规范其成员行为的各种手段。例如，灾后重建办在成立之初，就已经为其各成员单位设立了相应的组织规范与职责，以指导和规范工作人员的行为。

从上文的描述可以看出，组织规章具有两个非常鲜明的特征。第一，组织规范具有普遍或特定的约束力；第二，对未来具有约束力。组织规范具有法律效力，组织成员必须遵守执行。但是，对组织成员的行政行为进行监督与审查，衡量其是否符合组织规范，这一过程却存在着很大的弹性。

（二）组织规范冲突

如果一个正式组织已经形成自己独特的组织文化，那么，这套组织文化是对组织成员的行为规范进行“软约束”的有效方式。但对于一个临时性组织，如灾后重建办而言，则不可能在短时期内形成自己的组织文化。不过，各种组织在成立之初，一般都会对自己明确的工作任务和组织目标，也就是说，各组织的成立是“因事设置”，而不是“因人设置”，因此，组织成立时，针对组织目标和组织任务，会确立明确的组织规范与工作规范。灾后重建办也是如此。

针对治理水患、安置灾民、保护环境等组织目标和任务，重建办也确立了自己的工作规范。工作规范是根据组织目标的要求，规定每一管理层次、部门以及每一管理岗位的工作项目、责任和要求。工作规范的项目包括基本职责范围、管辖界限和主要目标等。而各个组织之间，其工作规范一般是不同的。在正式组织与临时性组织之间，存在着多重性规范，这种情形在临时性组织的成员是从各正式组织抽调人员而形成的时候尤其突出。因为临时性组织的工作人员不但要遵守正式组织的一套组织规范，而且还要遵循临时组织的那套组织规范。在这两套规范之间，经常存在着冲突。也就是说，灾后重建办的工作人员必须经历一个“范式转换”的过程。

范式转换的理论是由托马斯·库恩提出来的，论述了有关科学革命的历程。这里所说的“范式”，是指组织成员所共有的关于组织自身、组织环境、组织工作中的观念及其思维方式等，是组织发展过程中形成的、为组织中多数人所拥有的正统的东西。由于灾后重建办的工作人员在处理移民建镇事务的同时，还需要完成自己的本职工作，也就是说，同一个人干着两份不同的工作，因此，他们必须转变原单位中的组织规范，而建立起关于新工作的新“范式”。但是，要改变一个组织的原有工作程序往往是很困难的，因为当前工作程序可能已经深植于人们的生活之中，在一定程度上它们已深入人心。而且，这一工作程序可能与其它程序紧密相联，因此，如果只改变这项程序而不改变其它相关的程序，“范式转换”的目标就有可能无法实现。在地方政府的一系列日常的正式制度安排中，根本没有关于环境事务的规范，地方政府实行的是一套与环境无关的非正式规范，他们运用非环境领域的非正式规范来贯彻执行中央政策。

有学者认为，对于正式组织与临时性组织之间存在的规范性冲突，我们可以“通过了解作为组织运行常规情况的一种规则到另一种规则的过渡和摇摆来思考它们之间的关系”（克罗戴特·拉法耶，2000：89）。在实施“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策时，各级政府成立的灾后重建办只属于一个临时性组织。每一级灾后重建办的组成成员都是从各政府部门临时抽调人员组成的。至于各成员单位的职能，已经在上文作了介绍。他们除了需要完成属于自己的那份例行工作以外，还需要抽出时间来完成灾后重建这方面的事务。也就是说，一个星期至少要抽出两个半天的时间，一般是星期二、星期五的上午来处理移民建镇事务。在刚开始处理灾后重建事务时，情况还好一点，重建办的工作人员还经常在一起办公。但是目前，移民建镇已经在搞第二期工程了，大家也就不如以往认真了，平日里办公室基本上只留下一个人值班。开始，笔者并不知道这种情况，下去调查时找不着人是常有的事情。后来好不容易找到了人，才弄清楚他们的具体办公时间。

几乎在任何一项政策的执行中，都包含了多种可能的环节，以及众多的且各自拥有一定权力的参与者。他们之间的合作与组织往往十分困难。每一个与此项政策相关的执行机构，都会从本机构的利益以及各自对政策的理解出发来处理相关事务。解决各部门之间联合行动的有效途径就是协调。所谓协调，是指在政策实施过程中，采取适当方法调节各项活动，解决或消除各种矛盾与冲突，引导各行政机构内部与各行政机构之间，或者政策对象之间的互相配合协作，以和谐一致地实现政策目标。

政策执行中的协调，最基本的是要解决利益冲突。在市场经济条件下，利益主体的多元化以及他们的需求与发展，必然会导致各利益主体竞相追求自身利益的最大化，各行政机构之间由此也可能产生利益矛盾。在我国的行政体制下，政府、企业、个人之间，不同的政府部门之间，不同的地区之间，还缺乏规范的协调与稳定。因而，对于公共政策目标的选择，地方政府借助讨价还价的力量和钻空子的技巧等手段而形成自身的目标与行为选择的情况时有发生。

除了上班时间不确定以外，在工作方面，重建办的工作人员也因为需要同时干两份工作而只领取一份工资心怀不满，经常抱怨。更重要的是，工作人员的本职工作经常与灾后重建办的临时任务发生冲突，有时候甚至很难协调。在组织内部，纵向协调与横向协调是组织达到和谐状态的两种主要方式，任何组织都离不开它。纵向协调一般可以依靠组织内部等级制的权力来实现沟通、控制和协调，下级部门或机构的负责人迫于工作、地位和利益关系的压力，一般比较重视并热心于纵向协调，所以，组织内部的纵向协调在实际贯彻中阻力较小。横向协调一般指同一管理层次各部门、各职位之间的联系、沟通和协助。在移民建镇事务中，更多地是碰到横向协调的问题。灾后重建办的各成员单位属于同一个管理层次，在具体工作中，要同时协调七、八个部门的工作是非常困难的。

除了正式的规章，组织成员还需考虑到权威、利益、伦理等因素间的关系，这三者构成了组织内部的运作机制。一般说来，正式组织按照政策和法律规定而展开的运作，具有一定的“仪式性”特征。但在这种“仪式性”公开运作的背后，潜藏着一种隐蔽性的力量。正是这种隐蔽性的力量，构成了组织正常运作的基石。科层制作为一种新型的制度资源，不仅成为组织内部运作机制的重要组成部分，而且也是个人在组织内部制度化定位的基础。科层制至今已成为一种普遍性的制度力量，成为任何现代组织进行有效管理的制度基石。但是，既然灾后重建办并不属于严格意义上的正式科层组织，那么，科层制为组织成员缔造的制度化的“笼罩物”就不可能对工作人员产生任何约束作用，从而有可能出现临时性组织内部“规则失效”的现象。例如，重建办的工作人员在确定移民户资格、分配建房补助款和收取各项费用的过程中所采取的违反原则、违反标准和规定的行为，就是组织“规则失效”的表现。

怀特曾经指出，在结构科层化的发展过程中，一个重要的特点是结构科层化与功能科层化的相互分离。组织内部的科层体制一旦与人结合在一起，便出现了与科层组织原理相背离的意外结果，即组织内部的运转机制往往不是取决于体制的力量，而是取决于人事的力量。组织的运转不仅仅依靠体制的功能，更重要的是与领导的社会关系网络联为一体。这样一来，组织成员在遵守组织规范方面，就表现出随意性。由于各个部门的大量具体问题所具有的特殊性、专门性并不都能够以统一的规则进行调整，制定出普遍的规范，因此，规章并不能够取代具体的行政决定。在这种情况下，普遍性的规范在适用于具体领域的具体问题时，就不能不制定出各种相应的具体的行政决定。这就为具体操作人员在实际工作中偏离组织的正式规范开了一条“口子”。移民建镇事务涉及到的部门有七、八个之多，因此，要在这么多的部门之间确立共同的组织规范是很不容易的，由此也导致了工作人员的偏离行为。

李猛等人（1996）指出，隐藏在组织正式结构之下的派系结构才是组织内部实际发挥作用的行动结构，它实质上是一种利益结构。

“只有弄清楚这个隐含的潜在结构，我们才对单位内的种种制度化、仪式性活动以及决策过程中的形式主义、执行过程中的机会主义有深入的了解。”他们认为，“关系”从来就不是空洞的概念，是利益规定了其基本的结合方式。无论在正式组织还是在临时性组织中，权威性制度规定为组织成员缔造了“职位角色”，同时人际交往关系又为其缔造了“非职位角色”。因此，这就导致了他们对政策执行中的正式机制和非正式机制的双重认同，并在正式制度结构和关系结构中确立其行为模式。

单位，作为人们在一个固定的空间范围内联结起来的熟人社会组织，就象一个社会化的家族系统。支撑单位存续的一个重要资源就是隐藏在权威结构背后的伦理结构。梁漱溟先生认为，中国是一个伦理本位的社会，伦理之于政治的最终理想就是天下太平，而天下太平的内容，就是人人在伦理关系上都各自做到恰好处，大家相安相保，养生送死而无憾（梁漱溟，1990：85）。伦者，人与人之关系也；理者，规则也。伦理社会乃是由各种关系所构成的一个连带关系体系。正是在这一相互负责任的关系连带中，一种等级有序的伦

理结构便形成了。如果说西方社会中个人与组织的关系是在契约结构中展开的，那么，在中国，个人与组织的关系就是在伦理结构中展开的。因此，组织成员在工作中必然受到这一伦理结构的影响，成员的行为偏离组织规范也就在情理之中了。例如，村干部由于受到人际关系网络和宗法家族制度的影响，在确立移民户资格和发放移民建房补助款的过程中，并没有遵守镇政府制定的实施标准。组织在具体运行过程中，还受到政府的多重压力的影响，如政治压力、行政压力、经济压力等。中央政府要求各级地方政府把移民建镇工程作为一项德政工程、民心工程来抓，以密切党群关系和干群关系。而且，地方政府也希望尽量争取更多的国家建设投资。这无形中增加了地方政府的压力。作为这种压力型体制的逻辑后果，组织必须完全依赖于国家的资源输入才能为组织的正常运转提供动力。但是，在调查中我们发现，在贯彻移民建镇政策的过程中，地方政府明显存在着一种对国家投资的“显性依附”与对投资支配的“隐性抗拒”的情形（刘建军，2000）。也就是说，在寻求国家投资的问题上，地方政府对国家有很强的依赖，而在如何支配争取到的国家投资的问题上，地方政府又不希望受到国家的干预。从另一个角度来说，这也是违反组织规范的一种体现。这种情形与重建办的工作人员违反工作中的多重规范的情况并不相同。

概括起来说，由于“平垸行洪、退田还湖、移民建镇”政策的特殊性，它作为一项外援拨款型的环境治理政策，政策执行最终所需达成的目标并不十分明确。而且，为执行这项政策所成立的组织——灾后重建办只是一个临时性的组织，并不属于严格意义上的科层组织。因此，在面临多重组织规范的情况下，重建办的工作人员有可能偏离中央的决策而实施机会主义行为。

姓名: 邮箱: 电话:

发表评论

重写

您是第 

Microsoft VBScript 运行时错误 错误 '800a000d'

类型不匹配: '[string: ""']

/newsdetail.asp, 行 344