

【地方政府与基层治理】

简约治理：超越科层化的乡村治理现代化

欧阳静

【摘要】与传统“无为而治”背景下的“简约治理”不同，当代乡村的简约治理发生在中国共产党“积极有为”地推进中国式现代化的背景下，是指处于国家与乡村社会“结合点”的基层政权组织通过“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”等非科层化治理方式，低成本、高效率地实现其“承上启下”功能的治理模式。近年来，由于“上面千条线”对“下面一根针”的挤压，导致乡镇党委政治统合能力弱化，无法发挥其简约治理功能，结果引发基层形式主义问题。基于此，乡村治理现代化要从国家与乡村社会的“结合点”出发，处理好“上面千条线、下面一根针”的实践关系，充分发挥基层简约治理功能，以保持乡村治理的自主性与灵活性。

【关键词】乡村治理；简约治理；政治统合；中国式现代化

【作者简介】欧阳静，江西财经大学财税与公共管理学院教授(南昌 330013)。

【原文出处】《中国社会科学》(京)，2022.3.145～163

一、问题提出

乡村治理是国家治理的基石，处于承上启下的关键环节：“对上，要贯彻党的路线方针政策，落实中央和省市的工作部署；对下，要领导乡镇、社区，促进发展、服务民生。基础不牢、地动山摇。”^①所以，乡村治理现代化关系到国家治理现代化总体目标的实现。而“治理现代化”之所以成为重要的时代命题，是因为一个快速发展、高度流动的现代中国日益迅猛地呈现在历史面前。乡村治理现代化的实质是一个对变迁社会的回应过程，是与时俱进的动态过程。

然而，近年来的基层形式主义却成了乡村治理现代化的一道障碍，引发广泛关注。新华社等媒体多次痛批“检查频繁、材料论英雄、处处留痕”等基层形式主义现象。^②习近平总书记也多次指出，“还要注意一个问题，就是要把干部从一些无谓的事务中解脱出来。现在，‘痕迹管理’比较普

遍，但重‘痕’不重‘绩’、留‘迹’不留‘心’；检查考核名目繁多、频率过高、多头重复；‘文山会海’有所反弹。这些问题既占用干部大量时间、耗费大量精力，又助长了形式主义、官僚主义。过去常说‘上面千条线、下面一根针’，现在基层干部说‘上面千把锤、下面一根钉’，‘上面千把刀、下面一颗头’。这种状况必须改变！”^③自2018年以来，中央多次发文予以整治基层形式主义。^④然而，相较于中央对基层形式主义的关注力度，学界对这一现实问题的讨论和思考明显不足。少数关于基层形式主义的文献主要停留于就事论事的层面，没有乡村治理现代化的宏观视野。^⑤而关于乡村治理现代化的讨论要么停留于抽象的价值理念层面，缺乏对现实问题的关注，要么陷于具体经验分析中，缺乏理论观照与历史维度。^⑥基于此，本文将从基层形式主义这一现实问题出发，在乡村治理现代化的现实经验中分析形式主义的根源，进而

探讨中国式乡村治理现代化的路径和理据。

我国乡村治理现代化是中国式现代化的重要组成部分,呈现出与西方国家政权现代化完全不同的特性。西方国家政权现代化的主要标志是国家权力向社会渗透,以建立理性化、专业化的现代科层治理体系。尽管我国国家政权现代化也伴随着国家权力的下沉,基层政府也在形式上呈现出科层化特征,但构成我国乡村治理现代化的基本特性并非科层治理,而是简约治理。

比如,无论是新中国建设时期还是改革开放以来,我国乡村治理实践并不是依赖于正规化、标准化的科层治理,而是以党组织为基础的简约治理,体现于“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”等非科层化的治理方式。由于这些治理方式不需要依托繁密的科层职能机构、人力资源和庞大经费预算的支撑,也能低成本、高效率地完成国家各个时期的政策目标,同时又实现了乡村社会的有序治理,因此具有“简约”特性。这在字面意义上与黄宗智所说的“简约治理”相同,均是指一种不同于科层治理的低成本、高效率的非正式治理方式,但两者的内涵、逻辑和时代背景全然不同。黄宗智所谓的“简约治理”是基于传统中国的基层治理实践,对传统乡村治理模式的概括。基于“无为而治”的治理理念,县官除了解决纠纷外,几乎不介入乡村社会,主要是依靠“准官员”进行半正式治理,加上“小农经济的有限税赋”对行政组织科层化的限制,所以基层行政只能采用“简约治理”。对此,黄宗智概括了传统“简约治理”的内涵,意指“以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政”。^⑦本文虽借用“简约治理”以概括当代乡村治理“简约、高效”的特性,但在治理主体、治理方式、治理机制和治理基础等方面则赋予了其新的意涵。

新中国成立以来,作为执政党的中国共产党担负起国家富强、民族复兴的伟大使命。这就决定了国家治理不可能“无为而治”,而是要“积极有

为”地引领整个社会的全方面发展。此外,随着改革开放和市场经济的发展,“小农经济的有限税赋”已不再是科层组织充分发展的制约条件,尤其在农业税费取消之后,国家完全有财力在基层建立一套充分发达的科层体系。但即使在税费改革后,乡村治理的主要模式仍是简约治理。然而,“积极有为”背景下的简约治理不同于“无为而治”背景下的“简约治理”,它有着自身的独特内涵和运行基础,是对当代中国乡村治理实践经验的概括和提炼。

相较于科层治理的标准化、分割化、非人格化等特点,简约治理具有以下主要特点。一是自主性和灵活性。能根据国家政策任务的轻重缓急和乡村治理事务的季节性、临时性和差异性灵活地调整组织结构、调配治理资源和选择相应的治理方式和治理时机。二是整体主义。能依据乡村治理事务的复杂性和综合性,进行全盘考虑和统筹兼顾。三是人格化。由于基层工作主要是“群众工作”,是对“人”的工作,简约治理能充分运用乡土社会中的人情、面子和“关系”等“行动伦理”,获得共识与合作,最终赢得“民心”。^⑧概言之,如果说科层治理是一种基于工具理性的“形式治理”,那么简约治理是基于我们党“为人民服务”的价值理念,是一种不讲究繁文缛节、追求朴实简洁的“实体治理”。

本文将通过当代中国乡村治理的具体实践来呈现诸如“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”等简约治理方式的上述特点,并说明其运行的组织与社会基础。简约治理的组织基础是作为执政党的中国共产党。中国共产党自成立以来便是乡村治理现代化的重要领导者,新中国成立后,党通过其意识形态资源和“政治统合制”塑造了一种“积极有为”的简约治理模式。^⑨乡村社会的特性则是简约治理运行的社会基础。事实上,传统中国的基层之所以能采用“无为而治”的“简约治理”,也是基于传统乡村社会的特性,即乡

村社会有自行提供秩序的宗族组织和“乡绅自治”。^⑩当代中国的乡村社会则是一个变迁和流动的社会,呈现出多元性、差异性和复杂性特点,因此需要自主性和灵活性的简约治理模式。而追求格式化和标准化的科层治理一旦进入变迁中的乡村社会,不仅难以切中治理的要害,而且容易引发基层行政治理僵化和形式主义问题。

本文将论证,当前基层形式主义的根源在于科层治理对简约治理的挤压或替代,表现为“上面千条线”对“下面一根针”的挤压,即基层干部所说的“上面千条线、下面一根针”正在变为“上面千把刀、下面一颗头”和“上面千把锤、下面一根钉”,导致乡镇党委缺乏应有的政治统合能力,难以充分运用简约治理来发挥其作为“一根针”的效能,结果引发形式主义。解决基层形式主义问题的关键是尊重“上面千条线、下面一根针”的实践关系,使乡镇党委具有应有的资源配置和统合能力,充分发挥简约治理功能。与此相呼应,乡村治理现代化需要突破西方“科层化”的一元思维,跳出“制度建设—制度失灵—制度再建设”的循环,在中国式现代化的视野中关注制度背后的组织和社会基础,在鲜活的群众工作中体察人心,赢得人心。

二、当代乡村治理中的简约治理

我国是一个历史悠久、地域广阔、人口众多、文化多样、区域差异较大的大型国家。大国治理注定与小国治理不同。例如,“小国就不太会有什么地方割据或分裂的风险,也很难说什么中央与地方关系”,^⑪而我国自古以来,既要面临“中央与地方关系”的问题,又要治理一个“百里则异习、千里而殊俗”的基层社会。因此,国家需要一个既能有效维系国家统一,又能应对复杂多样的基层社会的治理体系。传统中国的国家治理体系从西周的分封制转向郡县制,正是源于郡县制具有分封制无法比拟的效率与能力,能解决大型国家统一的问题,所谓“郡县治,天下安”。但郡县制只是停留于“县”,县以下实行乡村自治,从而保留了乡村

社会的多样性。自上而下的“郡县制”与自下而上的“乡村自治”相结合,形成了独具中国特色的基层治理格局,费孝通将之概括为“双轨政治”。^⑫

由于郡县制止于县,传统乡土中国的基层治理实践表现为“无为而治”式的“简约治理”,主要依靠于乡绅和宗族长老等地方精英,以及由社会提名的乡保、乡约等准官僚通过“礼”、村规民约、习惯法以及包含着民间信仰、亲戚纽带和人情关系的“文化网络”施展权威,达成乡村治理秩序。比如,当自上而下的政策下达至乡村社会时,乡绅通过礼节性的拜访、协商或求助各级官僚体系中的亲友,以至将地方社会的需求自下而上传达,由此使原先自上而下的政策具有“弹性”,可以伸缩、也可以曲折变通,以适应地方社会的差异性。^⑬

在20世纪初所开启的国家政权现代化背景下,国家行政体系开始延伸至乡村社会。虽然民国初期的乡村治理仍然依赖于传统“无为而治”的“简约治理”,但在民国中后期,政府为了汲取更多的农村税费资源和加强社会控制,自上而下地设立各类“现代化”机构,添设了许多新职能,以替代传统“简约治理”的功能。但这一现代化过程导致乡村“赢利型经纪”产生,最后发生“政权内卷化”困境。^⑭

新中国成立后,中国共产党担负起了乡村治理现代化的历史使命,但并没有沿着西方现代化的模式,通过向基层设置繁密的现代科层组织机构来追求现代化目标。与此相反,中国共产党通过“群众路线”建立了一套超越科层治理的简约治理模式。“群众路线”不仅是中国共产党取得革命胜利的一大法宝,也是党领导乡村治理的重要机制与方法。通过“群众路线”的工作方法,乡村干部“每到一地,就和那里的群众打成一片,不是高踞于群众之上,而是深入于群众之中”,“细心地倾听群众的呼声”。^⑮这种主动走向普通民众的民主形式不仅超越了西方以选举为核心的代议制民主,而且超越了传统以乡绅为主的“双轨政治”。

在具体实践中,“群众路线”通过深入群众、联系群众和动员群众等方法,塑造了一种既“积极有为”又十分简约的治理方式。深入群众的方法主要有“蹲点”和调研。“蹲点”类似于社会学的个案研究方法,即对一个地方进行长时间段的田野调查,通过与群众同吃、同住、同劳动,深入了解当地群众的生产生活情况。“没有调查就没有发言权”^⑩是党委决策的一种流行话语。毛泽东曾要求“各级党委,不许不作调查研究工作。绝对禁止党委少数人不作调查,不同群众商量,关在房子里,作出害死人的主观主义的所谓政策。”^⑪

联系群众的主要工作方法则是建立联系点。从中央到县乡,各级党组织以领导挂点、单位帮扶和干部驻村等方式与基层群众建立长期关系。上级领导干部通过定期走访和长期帮扶、驻村的形式了解联系点群众的所思所想,联系点的群众也可以通过这种渠道将基层的情况反馈给上级领导或组织。在县域,县乡党委将这种联系点转化为“领导挂点、干部驻村”,每个县乡领导联系一个村庄,每个乡镇干部长期驻扎在一个村庄。通过联系群众,党员干部与人民群众建立亲密关系,既能充分了解老百姓的诉求,又掌握基层情况,有利于开展工作。

动员群众的方法主要是团结和组织群众中的积极分子,通过少数带动多数,最终实现群众的普遍参与。正如毛泽东所说,“任何有群众的地方,大致都有比较积极的、中间状态的和比较落后的三部分人。故领导者必须善于团结少数积极分子作为领导的骨干,并凭借这批骨干去提高中间分子,争取落后分子”,^⑫都能有效地动员群众、组织群众参与乡村治理。也正是基于这种干部动员、群众参与的方式,基层开展了热火朝天的社会主义乡村建设。正如一位受访的老人所说,那时候的乡村干部很有威信,主要依靠组织群众、动员群众;群众的积极性也都很高,都有主人翁精神,自带干粮、投工、投劳,干劲十足,“开荒开到湖底,收

到湖心”“抗灾抗到天低头,抗到水让路”“不夺丰收誓不休”,乡村建设场面是“红旗+喇叭+毛主席语录”以及人山人海的乡村干部和群众。

在群众路线的基础上,集体化时期的乡村治理又形成了一种“驻队”的组织与治理方式。“驻队”是指每个公社干部驻一个生产队,负责领导、组织和协助该生产队开展农业生产、帮扶困难群众。负责驻队的公社干部被称为“驻队干部”,因为其长期驻扎在生产队,以村庄为行动空间,与群众打成一片,又被称为“泥腿子干部”。驻队的治理方式是由解放初期的“工作队”演变而来,是党实践“群众路线”的一种组织与运行机制,不仅充分体现了执政党要求党员干部与群众“打成一片”,建立“心连心、鱼水情”的治理理念,而且有效地防止了行政组织的“官僚主义”,实现了乡村社会与国家的有效连接与互动。

20世纪80年代之后,国家开始对人民公社制度进行改革,逐步推进新的基层政权组织建设,具有专业化性质的“七站八所”等行政机构开始在乡镇设立,基层最终形成了“乡政村治”治理体系和“上面千条线、下面一根针”的治理格局。^⑬“上面千条线、下面一根针”是对乡村治理实践的形象概括,主要是指乡镇政权组织与上级行政组织之间的关系。“上面千条线”是指乡镇政权以上的政权组织按科层组织形式被分成不同职能部门,各种政策任务通过职能部门向下布置;“下面一根针”指乡镇不再进行职能和部门细分,而是要充当“针”的功能,串联上面的“千条线”。^⑭问题是,乡镇是如何发挥其“针”的功能,又是如何串联“上面千条线”的?事实上,随着人民公社制度的解体,以及多次乡镇机构改革,^⑮国家权力逐步上移,乡镇政权的组织和权威被逐步弱化,一直处于“权责利不对称”状态。^⑯尽管如此,乡镇仍有效完成了各个时期的目标任务,包括被乡村干部称为“天下第一难”的计划生育工作。我们发现,乡镇之所以能在权力弱小、资源匮乏的困境下完成诸多艰难

的目标任务,主要源于乡镇党委的“政治统合制”。^②在政治统合制下,乡镇党委能对既有的乡村治理资源进行结构整合、资源聚焦和功能重组,从而形成了“包村制”“工作组”和“统分结合”等治理方式。通过这些非科层化的治理方式,乡镇不仅有效地发挥了其作为“一根针”的功能,而且实现了低成本、高效率的简约治理。

包村制是对“驻队”的延续与创新。具体而言,乡镇党委根据行政村的数量,将党政机关和“七站八所”的所有干部统筹配置,形成相应数量的包村工作组,每个村庄都对应一个包村工作组。包村工作组的结构根据干部的职务、年龄、性别、工作能力、工作经验、特长和性格进行配置,一般由包村领导(党政班子成员)、包村干部(普通干部)和村干部构成。乡镇根据村庄的规模、治理的难易程度、村干部能力强弱,配置相应的包村工作组。比如那些问题复杂、治理困难的村庄,调配工作能力强的包村工作组。包村工作组是一个既有分工又有合作的治理团队,队员之间不是“命令—服从”的支配型关系,而是领导带着“一起干”的协作关系。包村制还发挥着“传帮带”的功能,将包村干部培养为“全能手”,既懂得国家政策法规,又熟悉本地的风土人情、村庄社会关系、各家各户的底细和户主的脾气秉性。因此,与科层组织的“专才型”人才不同,包村干部是典型的“通才型”治理人才。^③

与包村制相类似,工作组也是一种团队运行的方式。所不同的是,包村制的主要功能是将“千条线”上的所有目标任务贯彻、落实到村庄,而工作组的主要功能则是充分调动乡镇干部的积极性,以完成目标任务中的中心工作。因为随着经济社会快速发展,“上面千条线”所下达的目标任务逐渐增多,乡镇的治理资源(人力、物力和财力)又非常有限。为此,乡镇根据党的“中心工作”原则,先对“千条线”的任务目标进行分类;然后根据目标任务的轻重缓急和上级考核的力度,确定本

年度的中心工作;最后根据中心工作的数量和内容确定相应的“工作组”。比如,税费时期乡镇主要有“税费工作组”和“计划生育工作组”,税改后则有“招商工作组”“综治工作组”,之后又有“城建工作组”和“新农村建设工作组”。工作组确定后,确定各组组长和组员人数,各组组长在科级干部中竞聘产生,组员则差额竞争上岗,那些工作不积极的干部往往会落选。落选的干部无绩效工资,只能领取基本工资,如果长期落选也不太可能会被提拔重用。因为乡镇的政治和经济激励主要依据各工作组完成中心工作的速度和效果。那些工作效率高、完成效果好的工作组组长和积极分子,不仅年底奖金多而且容易提拔重用。所以,工作组类似于乡镇党委所发起的“锦标赛”,极大地激发了乡镇干部的竞争和赶超意识,充分调动了基层有限的人力资源,实践了低成本高效率的简约治理效果。由于乡镇每年年初会根据当年中心工作的内容重新竞聘组长和组员,所以乡镇干部不会固定在特定的工作组。这也使得乡镇干部熟悉各项中心工作而成为“多面手”。

基层干部在包村制和工作组的实践中又形成了“统分结合”的治理方式,即“下去一笼统,上来再分工”。“下去一笼统”指基层干部下到村社开展工作时什么事情都要做,不存在因专业分工、不懂业务而回避的治理事项。“上来再分工”则是指对于边界明确的问题,上来分工处理;对于难以处理的问题,上来再开会研究,分头处理。“再分工”说明乡村治理并非无章可循,而是有其内在的逻辑与条理,但这种内在的逻辑与条理是“笼统”之后的理顺与分工,是在对治理事项进行“通盘考虑”基础上的分工,而非基于预先设定的“定岗定职定人”的刚性分工以及对治理事务进行标准化的形式治理。

三、简约治理的组织与社会基础

在当代中国,中国共产党领导下的乡村治理既要“积极有为”地推进现代化,又要简约治理,这

似乎是一对矛盾。然而,恰恰是这看似矛盾的结合才塑造了中国式乡村治理现代化的独特内涵。因为作为执政党的中国共产党拥有超越科层制的文化和组织优势(见表1)。首先,“为人民服务”和“以人民为中心”的执政理念不仅继承了传统意识形态中的“民本思想”和“人心政治”,^⑤而且通过“党建的政治引领”机制,引导各方治理主体始终对人民群众的诉求保持着足够的敏感性。^⑥一方面,“为人民服务”的执政理念与具体的群众路线相结合,督促党政干部“想人民之所想、急人民之所急”,设身处地、全心全意地服务于人民,而不是充当追求效率和“工具理性”的冰冷的科层制机器。另一方面,“为人民服务”与现代企业的社会责任和公益价值观相结合,引领市场主体和社会组织凝聚共识,通力合作,形成“一方有难、八方支援”和“众志成城”的治理能力。

其次,党委的政治统合制能对党政体系进行结构整合、资源聚集和功能重组,有效地克服科层治理中的形式主义、自保自利、文牍主义、推诿、低效等负功能,发挥党“总揽全局、协调各方”的领导作用,进而在现代化的进程中实现“超常规化发展”。^⑦也正是因为基层党委具有“政治统合”能力,才能统筹和调配乡镇党政机关、村民自治组织和“七站八所”的人力、物力资源,并在此基础上形成了“包村制”“工作组”和“统分结合”等治理方式。通过这些方式,基层组织不仅低成本高效率地串联起了“上面千条线”,而且能有效应对一个变迁中的乡村社会。

最后,基层党组织之所以采用简约治理,是因为要适应乡村社会的特性。因为基层政权组织这“一根针”不仅要串联“上面千条线”,而且深深地

“扎”在中国乡村社会的大地里,其特性被乡村社会塑造。虽然历经变迁的乡村社会已褪去了诸多传统的色彩,但仍然是一个熟人社会,一个讲究“人伦关系”的“情理社会”。^⑧“这样的社会对做人、做事及其作判断不是单从理性的、逻辑的思维和条文制度规定的角度来考虑的,而是从具体的、情境的和个别性来考虑问题。所谓‘合情合理’、‘人情入理’、‘通情达理’和‘情理交融’或‘于情于理如何如何’的意思都是希望人们做人做事时在情和理上都要兼顾”。^⑨所以,乡村社会的治理者要“以理服人”,处理问题要“于情于理”“合情合理”,对治理对象也要“通情达理”。乡村治理实践所要面对的便是情理社会中具体的人,而简约治理的独特之处在于要做人的工作,也即乡村干部所说的“群众工作”。群众工作就要融入乡村社会中的人情、面子和伦理等“非正式规范”,要懂得乡村社会中人与人“相处”的艺术,而“‘处’就是人洞察村庄生活并顾及他人的面子和人情规则的行为和能力”。^⑩一旦精通了乡村社会中人与人“处”的艺术,乡村干部就懂得“动之以情,晓之以理”,群众工作便能做“通”。正如一位受访的乡镇干部所说,碰到不配合工作的钉子户,先是通过他的亲朋好友,与他搭上关系,再套人情,在沟通上要照顾他的面子,做到“合情合理”,一般都会配合工作;如果对方“不通情达理”,最后再来“硬”的,群众也都理解,觉得这人确实“不好处”,于情于理都是说不过去。但如果一开始就来“硬”的,则一定会起冲突,生怨气,影响干群关系,以后的工作也难开展。

此外,变迁的乡村社会并没有发展成与科层治理相匹配的稳定的工业社会。相反,变迁中的

表1 科层治理和简约治理的运行基础

治理类型	科层治理	简约治理
文化基础	工具理性	“民本”“人心”“为人民服务”“以人民为中心”
组织基础	科层组织	基层党组织、村民自治组织
社会基础	工业社会 陌生人社会 稳定社会	小农经济社会 熟人社会(情理社会) 变迁社会

乡村社会呈现出多元化、异质性和复杂性特点。这样的社会既有传统的情理逻辑、也有现代的法治理逻辑,乡村治理因此需要融合“情、理、法”,更加需要正式规范与非正式规范的互动与互助。简约治理也因此成为基层政权组织最主要的治理方式。

正是由于简约治理与科层治理运行基础不同,两者才呈现出截然不同的运作特点(见表2)。布劳和梅耶等人对科层制特点作过如下描述:“充分发达的科层制机构,其工作效率与其他组织相比,恰恰如大机器生产和手工业生产之间的比较。精确、快速、明确、熟知文本、连续性、处理权限、统一性……”^⑧将科层制的运行比喻成大机器生产,极为形象地揭示了科层制的规模化、流程化和标准化生产的特征。但科层制只是在一个“高度稳定和确定”的组织环境中才能进行高效率、大规模的标准化生产,却无法在一个变迁和不确定的组织环境中有效运行。“由于预先设定的刚性”与“出现无法预见的问题”之间的矛盾,科层治理容易陷入“问题—组织—问题—更多组织的科层制增长循环”。^⑨

简约治理则是基于一个变迁和流动的乡村社会,其治理方式能自主、灵活地应对基层诸多无法预测的临时性、突发性和复杂性问题。此外,简约治理之所以“简约、高效”,更是因为它在基层组织“权、责、利不对等”的治理困境下,能充分利用“有限资源”承担“无限责任”,完成“千条线”的任务。

简约治理发挥作用的大小取决于乡村治理主

体组织、凝聚和调配治理资源的多少,尤其是乡镇党委的“政治统合”能力。乡镇党委政治统合能力越强,其所调配的资源越多,简约治理能力越强;反之,治理能力越弱。在“一穷二白”的新中国建设时期,乡村治理所依托的并不是国家财政资源和人力资源(国家公务员)的投入,而是依靠党的意识形态资源与群众路线相结合来发挥简约治理功能。改革开放后,虽然集体经济和集体主义思想衰弱,但乡镇党委组织仍具有自主组织、协调和配置治理资源的政治统合能力,进行工作组、包村制和统分结合的简约治理。正是由于乡镇党委具有政治统合能力,才能充分发挥其简约治理功能。在简约治理模式下,乡村干部能依据乡村社会的季节性、差异性和复杂性,对治理事务的属性和繁简进行归类,再依据干部个人能力和特长进行分工合作,合理安排和选择治理的时机、方式和方法;在面对综合性和边界模糊的基层治理事务时,基层党组织又能重构组织资源,统筹协调人力资源,节约组织间的协调和交易成本,使治理具有灵活性和弹性。所以,如果与工业社会机器化大生产的科层制相比,基层的简约治理类似于传统的手工业生产,每个乡村干部就如同一名匠人,能独立自主地生产出完整的“产品”(工作),以整体主义的路径应对乡村社会的差异性和复杂性。

四、乡镇党委统合能力弱化与基层形式主义

形式主义通常被视为科层治理的“痼疾”,^⑩为何出现在简约治理的乡村治理体系中?这主要是源于简约治理的组织基础——乡镇党委的政治统

表2 科层治理与简约治理之特性比较

治理类型	科层治理	简约治理
治理方式	形式治理	实体治理、官民一体 群众路线、“驻队”、包村制、工作组、统分结合
治理特点	标准化、流程化 分割化、机器化生产 非人格化	半正式、非正式、灵活性 整体主义、手工业生产 人格化:“于情于理”“通情达理”
治理资源	国家资源	国家与社会资源的凝聚、动员和调配
治理对象	“物”	“人”
治理目标	效率	“服众”、赢得“民心”

合能力被弱化。具体而言,就是“上面千条线”对“下面一根针”的挤压,导致乡镇丧失了组织、调配和统筹资源的自主性和灵活性,从而无法充分运用简约治理来发挥其作为“一根针”的功能。用乡镇干部的话说,乡镇的这根弱小“针”无力“穿”众多且强势的“千条线”。比如我们的一项专题调查发现,乡镇党委书记普遍抱怨“工作没有抓手”“考核细则过于刚性、无法变通”、一些地方“班子成员的分工都不能自主”。^④

从实践看,“上面千条线”主要通过以下方式削弱了“下面一根针”的统合能力。首先,作为“千条线”的上级职能部门以“专干”的形式分割了乡镇的人力资源,使其难以统合“七站八所”和相关的党政人力资源。税费改革后,虽然乡镇的农技、农机、畜牧、文化、广播等“七站八所”的职能、人员和经费转为“以县为主”,脱离乡镇政权这一“块块”的领导,被整合进县级职能部门的“条条”管理中。但大部分“七站八所”的人员仍然在乡镇办公,乡镇党委仍然能统合这部分人力资源。近年来,各职能部门在乡镇设立行政服务中心,工作人员也下放到乡镇,但都以“专干”的形式对接“上面千条线”的职能。^⑤“专干”只负责职能部门的专业性工作(即乡村干部所说“条线工作”),但部门的专业性工作并非每天都有,而基层党委又无权统筹这部分人员,导致这部分日常劳动力利用率较低,于是在基层出现一些人员疲于应付各类事务、一些人却闲置的现象。又因为大部分条线工作人员是聘请的临时工、合同工等编外人员,而这些编外人员往往在最辛苦的一线工作,却同工不同酬。基层干部之间于是有了隔阂和怨气,彼此对工作的认同度、主动性和纪律性差异较大,造成了基层工作难以协作和配合。由于条线工作的职能分割,也容易导致重复收集信息、多头填表的形式主义。

近年来,除了“七站八所”的人员被“专干”化外,有些地方还对乡镇领导班子成员

分工进行专干化。比如我们在江西调研时,乡镇党委书记抱怨说,现在班子成员的分工都不能自主决定,武装部长就只能分管武装,安全生产只能由常务副镇长分管,纪委书记也已经专职化。这使党委书记无法根据班子成员的个性、特长和能力来调配相应的事务,镇党委也难以通过工作组的方式发动“锦标赛”去攻坚克难中心工作。此外,专干的形式使基层出现了刚性化、碎片化分工与基层治理事务动态性和临时性之间的矛盾。因为快速变迁和流动的社会,基层治理事务具有动态发展性和临时性的特点。比如有学者对社区治理事务进行过详细统计,发现常规性事务和动态性、临时性事务大约各占50%。^⑥正如一位受访的书记所说,现在最头疼的事是大量突发性和临时性的工作难以分配下去,因为每个人都有各自的“一亩三分地”。

其次,“上面千条线”通过“一卡通”和“项目制”的方式稀释了乡镇的财政资源,削弱了乡镇“集中力量办大事”的统合能力。比如大部分普惠性涉农资金,如粮食直补、农作物良种补贴、生态公益林补偿和农资综合直补等都是职能部门以“一卡通”的方式直接发放至个体农户;非普惠性涉农资金则通过职能部门的“项目制”方式进行分配。^⑦这种技术化、理性化的资金分配方式,虽然体现了事本主义原则,但极大地弱化了基层组织统筹资金进行公共服务的能力。比如普惠性资金落到每户农民手中每年的数额只有数十元或数百元,既不能改善农民生活,又未能激发生产积极性,但如果统筹至乡镇或村社,每年的数额则有数千万元,可以进行充足的公共建设。所以,这种由“千条线”直接对接个体农户的技术化资金分配方式不仅分割和稀释了国家财政资源,而且弱化了基层治理能力。

再次,“上面千条线”通过“对标对表”的刚性化考评方式减弱了乡镇的自主性和灵活性,导致其无法运用简约治理来应对乡村社会的差异性和

复杂性。比如,我们在中部D县的调研发现,新农村建设被量化为所有的房屋要“穿衣戴帽”,即刷成统一的颜色、建统一格式的屋顶,所有的鸡棚鸭棚必须用竹子围成规定的样式;猪圈必须在指定区域,必须用火砖砌墙,盖琉璃瓦顶(不得使用铁皮、木料等其他材料),搭建成统一的样式。然而,这样的建设非但没有赢得群众的好评,反而在实施过程中引发了许多冲突与矛盾,被认为是“既浪费又不实用”的形式主义。因为按规定所建的鸡棚和猪圈不仅费用高,而且离家远,不方便喂养和管理,导致很多留守老人不得不放弃饲养家禽。这种追求表面好看却不顾及农民生产生活诉求的标准化,也使执行政策的乡村干部很疑惑。然而,乡村干部必须按标准执行,因为如果偏离这些“可视、可量化、可统计”的标准,就会在考核和检查中面临“扣分”的惩罚。比如一位受访的乡镇党委书记说,“建设厅印发的美丽乡村建设考核方案,都要求有亭台楼阁、廊桥水榭,这让没有河流的乡镇怎么办?由于全省标准一样,各地的场景都如出一辙,一张图纸、一个公司设计出来的,根本没有将本地特色、地方优势体现进去。这样的政策使乡镇很为难,照着做吧,与本乡镇无关;改动方案做吧,验收时一项一项对标对表,项目就通不过。为了验收时通过,最后只能依葫芦画瓢完成”。

“对标对表”的刚性化逻辑不仅容易忽视乡村社会的差异性,而且总是无法应对基层问题的复杂性。比如,在农村安全生产和环境治理中,为了“对标对表”,基层总是运用“关闭”或“停止”的简单化逻辑,而不是“解决”问题的治理逻辑。通过简单地终结农民的生产行为,虽然能快速达到考核体系中的“安全”指标,却没有了农民的“生产”。乡村治理之所以具有复杂性,不仅在于其治理问题的复杂性,更在于其治理对象是有情感和思想的“人”,而不是可“量化”的“物”。无论是矛盾纠纷、党建工作、环境卫生整治,还是安全生产等治理事项,都涉及人的思想观念和利益关系。

正如一位受访的基层干部所说,“做基层工作,最重要的是了解工作对象的想法,照顾他的面子,把握他的社会关系。一旦掌握了这两点,就能很顺利地转变他的态度和想法,只要态度变了、思想通了,工作就通了”。然而,标准化的考核体系无法对人的思想和情感进行量化和统计,也就无从对复杂问题的治理效果进行评估,只能将易于量化和统计的书面材料或工作“痕迹”,如会议记录、相关通知、实施方案、现场照片等,作为考评的指标。也正是因为科层体系将复杂问题虚化或简化为可量化和可统计的考评指标,所以也容易出现用“形式主义”应对“形式主义”的逻辑,结果导致大量的工作只停留于“开会”“下通知”和“做材料”的层面,而不是对实际问题的处置。一些乡镇甚至通过“外包”的方式,请专业的人员对照考核细则“做材料”,使形式主义达到了“精致”境界。

“对标对表”的深层困境还在于,一旦基层出现重大的治理事故时,仍然采取简单化逻辑,即对相关责任人进行问责。这种将责任归咎于某一个人的做法虽然能赢得一时的大快人心,却回避了对治理问题根源的讨论与解决,最终导致基层形式主义愈演愈烈。各类重复且形式主义的表格、图片、通知、记录等“痕迹”,成为乡村干部回避治理责任的方式之一。为了避免责任,乡村干部尽量不卷入可能存在冲突和矛盾的治理事务,以及那些边界模糊事务、临时性事务等无法考核、难以量化的基层事务。乡村治理因此成为一种可以量化、可追溯责任的“科学过程”,逐步脱离鲜活的群众工作。^③

最后,“上面千条线”通过其拥有的考评权和项目资金发放权,经常将职能部门的常规性“业务工作”转换成基层党委的“中心工作”,并要求乡村组织按“最高标准、最严要求、最快速度”的“上限”完成,以彰显“条线”工作的重要性。但由于“上面千条线”对乡镇治理资源的分割和稀释,作为“下面一根针”的基层党委丧失了组织、凝聚和配置治

理资源的“政治统合”能力,无法充分运用“工作组”来发动“锦标赛”,也就无法按“中心工作”的要求来完成,更难以达到“顶格管理”的标准。^⑨例如,我们通过对中部D县2008年和2019年乡镇的目标考核方案,发现该县乡镇的中心工作从之前的计划生育、招商引资、综合治理和新农村建设4项,变成了基层党建、党风廉政、意识形态和宣传思想、服务工业园区、重点工程及产业发展、新型城镇化、环境整治、生态建养、信访维稳、安全生产、扫黑除恶、绿色殡葬、林长河长制和脱贫攻坚等15项中心工作,其中脱贫攻坚是“重点性中心工作”。一位受访的乡镇干部说,这15项中心工作涉及近40个县级职能部门,对应着40多个考核细则和相应的会议、检查、督查。如果一项中心工作仅年初、年中和年终的三次检查、三次会议,就有120次检查和会议,15项就有1800次检查和会议,平均每天5次。如果加上非常规的明察暗访,更是繁重。所以,一些中心工作要么通过“做材料”等形式主义的方式应对,要么直接转至村一级,将村级组织“条条”化,由此形成“上面千条线、下面千条线”的格局。

也正因此,我们在村级治理层面看到“条线工作”的形式化治理正在挤压“群众路线”的简约治理。正如一位受访的村干部所说,我们平时主要是对接来自“条线”的行政事务,如各类登记、开证明、盖章、办医保社保等,上级也靠这些来考评我们;群众工作只是组织广场舞之类文体活动;对村(居民)并不熟悉。“条线工作”也对村社干部的治理方式和方法提出了严格的要求,要求任何一项工作都需要以文字、图片、台账和视频等方式记录整个过程。一些受访的大学生村官说,由于熟悉电脑文档制作,他们是村级组织的专业“打字员”和“制表员”,几乎不与群众接触,专门应付“条线工作”对文牍化、标准化和表格化的要求。在此背景下,基层的群众工作也正在被简化为易于量化和统计的“符号”和信息。然而,对乡村社会陌生的

基层干部一旦面对“人与人”的群众工作时,就如一叶扁舟水上漂,方向模糊,无法开展具有实质意义的群众工作,也难以处置复杂性的社会问题,从而出现“在群众身边、离群众很远”的形式主义困境。

五、简约治理能力与乡村治理现代化

从以上分析不难看出,近年来出现的基层形式主义问题并不是一个基层组织内部的管理或服务问题,而是“上面千条线”和“下面一根针”的关系问题,其实质是基层简约治理的能力问题。所以,解决基层形式主义问题的路径并不是针对基层组织本身的“流程再造”“组织再造”或“制度再造”,^⑩而是要从“上面千条线、下面一根针”实践经验出发,充分发挥基层简约治理能力。与此相对应,乡村治理现代化的关键问题是处理好“上面千条线”和“下面一根针”的关系,发挥基层党委的政治统合功能,从而使基层组织这根“针”既能串联“上面千条线”,又能扎根于乡土社会之中。

由于简约治理能力的大小主要取决于基层党委政治统合能力的大小。所以,首先要增强基层党委组织的政治统合能力,发挥乡镇党委统筹和配置治理资源的能力,以解决基层治理资源的分割性和稀释性问题,从而提升基层简约治理能力。对此,治理事务繁重的城市基层治理做出了一些实践性回应。比如,上海进行的街道综合执法体系改革,减少区级编制、增加街道编制,同时赋予了街道城市规划参与权、人事任命建议权和联合执法协调权;北京进行的“街乡吹哨、部门报到”的联合执法改革,赋予了街乡联合执法的召集权、指挥权和协调权。这些改革有效地解决了城市治理中“看得见的管不到、管得到的看不见”和部门多头执法和交叉执法等困境,并且成为各地乡镇综合执法改革的方向。除赋予乡镇综合执法协调权外,一些地区将分散的普惠性涉农资金进行整合,并以此撬动乡村治理的活力和能力。比如广东清远市打破之前合村并组的村级治理体系,以地缘

为基础和便于治理为原则,按30~50户的村民小组为单位重划自治单元,然后以村民小组为单位,组成村组理事会,由理事会牵头,获取农户同意后,委托银信部门以代扣代发的形式,将直接发放至个体农户的资金,如粮食直补、农资综合补贴、退耕还林补贴等,划入村组集体账户。仅普惠性涉农资金,清远市每年整合的资金额约8亿元,乡镇和村组议事会共同商议和统筹规划这部分资金的使用。这不仅将分散至各户的小钱变成了可以做大事的大钱,而且构成了乡村简约治理运行的资源,推动了村民自治制度的有效运转。

其次,要发挥基层干部“统分结合”的治理自主性。因为基层治理的综合性和复杂性不适宜标准化和刚性化的科层制分工逻辑。既刚性又精细化的分工会导致基层干部类似于大机器生产线上的技术工人,只负责“产品”生产的某个环节,按照固定的标准和流程生产“产品”,对彼此间的事务互不了解,对乡村社会的认识也只是碎片化,缺乏整体主义的视角。而基层治理事务大多数属于“关系嵌入型事务”,即这类事务的处理关键不仅仅只涉及事务本身,而是具有拓展性和延伸性,能牵扯到更广阔、更错综复杂的利益关系、情感关系等社会关系。^⑩例如,单独的农村灌溉问题,就可能涉及土地边界纠纷、邻里纠纷、人情关系等,而邻里纠纷本身又可能牵涉历史遗留的家族矛盾问题及其他隐秘。乡村治理因此要有整体主义的全局观,需要全面了解某项具体事务所隐秘的所有社会关系。即使是人口流入地的沿海地区,大多数治理事务仍属于“关系嵌入型事务”。因为“大流动格局下的农民积极运用本土社会网络在远离家乡的广大城镇,依托同乡关系,开展同业经营,并凭借快捷的行业信息沟通及融资,击败同乡关系网之外的竞争者。可以说,农民离土离乡,不见得就会导致乡土社会资本流失,相反,可能因为在外同乡同业间互动机会及互惠需求的增加而加速了乡土社会资本的运作,并使乡土社会资本增

量”。^⑪比如我们在江西调研的村庄,外出务工的村民往往以亲友结伴的形式流入相同的区域,并且大致居住在同一区域的出租屋,平时娱乐或生活互助仍然在老乡和亲友圈子范围。这种“同乡同业”的格局使得城市社区的治理并非仅对某项具体“事务”的治理,而是涉及流动人口的社会关系,以及因流动所形成的“灰色空间”和“灰色利益”的复杂治理。^⑫基层治理因此需要采取像传统手工业生产模式的简约治理,以整体主义的思维去满足差异性和复杂性的乡村治理需求。

也正因为基层治理的独特性,乡村治理现代化不仅要从组织基础方面提升简约治理能力,而且要从简约治理的社会基础出发,尊重“一根针”和乡村社会之间的实践关系,充分运用乡村社会的治理资源。从实践看,有效的乡村治理是将乡村社会中的人情、面子和伦理等“非正式规则”和其中的“非正式关系”作为其权力运行的资源。这与科层体制对非正式关系和非标准规范不切实际地排除截然不同,彰显了简约治理的独特性和有效性。相较于冰冷的科层治理,将“情理”和“关系”作为治理资源的简约治理所表现出的治理不仅仅是“简约”,而且有“温情”,懂“人心”。而人心即政治。所以,扎根于乡村社会的简约治理不是追求形式上的规范与效率,而是注重实质意义上的“有效治理”,关注治理过程中的人,及其背后的党群关系、干群关系,最终目的是在群众工作中赢得人心。

然而,简约治理中的“非正式规范”和“非正式关系”往往被认为是制度失灵和治理失效的根源,进而成为制度“建设”和“规范”的对象,但建设的结果却是行政科层体系对简约治理的挤压,以及由此产生的形式主义问题。正如周飞舟所说,虽然社会学研究发现了大量这类“非正式关系”和“非正式规范”的重要作用,但在利益和制度分析的视野下,这些非正式关系和非正式运作被看作利益分配的工具和手段,这类分析有一种理论上

的信念,即“制度建设”将会逐步替代政府行为中的“非正式关系”“非正式运作”;当经验研究发现大量的制度失效和失灵的现象后,我们不得不重新审视“非正式关系”和“非正式运作”,发现“制度是‘嵌入’在权力、关系和非正式运作之中的,后者不但不能被前者替代,而且正是前者之所以出现问题的根源之所在”。^④所以,我们“要打破西方的本位意识,改变近代以来的现代性一元化思维,才能获得关于中国传统乡村治理资源的再思考、再理论、再认识”,乡村治理现代化“在强调国家正式制度建设的同时,更应重视非正式制度的价值意义,只有这样才能避免前者不实用、后者被废弃,在社会转型中因缺乏对接而无所适从的尴尬局面”。^⑤

从我国乡村治理实践中自然生成的简约治理深深嵌入乡村社会的关系和情理之中,与乡村社会的性质相契合。但这样“具有价值意涵的历史传统”和实践经验一直未得到相应的学术分析与总结,现实的基层治理改革深受西方公共管理“先进理论”和制度主义的“制度建设”影响。^⑥所以,乡村治理现代化需要跳出“制度建设—制度失灵—制度再建设”的循环,要关注制度背后人的行为与观念,要在鲜活的群众工作中体察人心,赢得民心。

结语

我国基层政权组织的独特性在于其位于国家与乡村社会之间的“结合点”。^⑦这个“结合点”决定了乡村治理既要保证国家各项政策在乡村社会的有效落实,又需顾及乡村社会的差异性和复杂性。也正是“结合点”的这一特点,乡村治理才生成了不同于科层治理的简约治理模式。这一模式打破了从现代西方舶来的“科层化”“现代化”等一元理论体系,构成了中国式乡村治理现代化的底色。

与传统“无为而治”背景下的“简约治理”不同,当代乡村治理中的简约治理是由中国共产党

领导的“积极有为”的简约治理。无论是在“一穷二白”的新中国建设时期,还是改革开放后“权责利不对等”的困境下,基层组织都能有效地通过党的意识形态资源和政治统合制,进行“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”等简约治理方式,“简约又高效”地实现了其“承上启下”的功能。而近年来出现的基层形式主义问题主要源于简约治理的组织基础,即乡镇党委政治统合能力的弱化。由于乡镇党委缺乏组织、凝聚和统筹治理资源的政治统合能力,无法充分发挥其简约治理能力,导致“对上”不能有效地串联“千条线”,“对下”又难以应对乡村社会的差异性和复杂性。基于此,乡村治理现代化首先需要从国家与乡村社会的“结合点”出发,要在国家政策的普遍性和乡村社会的特殊性之间处理好“上面千条线,下面一根针”的实践关系,充分发挥基层简约治理功能,以保证国家政策与基层社会之间的有效对接。其次,乡村治理现代化要从乡村社会的“社会基础”出发,利用好乡村社会的非正式治理资源,“推动礼仪之邦,优秀传统文化和法治社会建设相辅相成”“要在实行自治和法治的同时,注重发挥好德治的作用”,^⑧以提升基层简约治理能力。

党的十九大报告明确提出要构建“自治、法治、德治”相融合的乡村治理体系。从功能上来看,“三治”融合正是要观照历史传统经验、发掘乡村自身力量,发挥现代与传统治理智慧在构建基层社会秩序中的作用和功能。在国家与乡村社会之间的接点,关键是要发挥基层组织“承上启下”的功能。为了降低基层治理的成本,更为了实现乡村社会的善治,乡村治理现代化需要一套融合法治、德治与自治等各种治理资源、兼具正式和非正式治理特点的简约治理体系。在某种程度上,尊重“上面千条线、下面一根针”的实践关系,增强基层党组织政治统合能力和相应的简约治理能力,既是解决基层形式主义的方案,又是当前推动

乡村振兴的前提和条件,更是实现乡村治理现代化的有效路径。

注释:

①习近平:《在河南省兰考县委常委扩大会议上的讲话》,《做焦裕禄式的县委书记》,北京:中央文献出版社,2015年,第52页。

②参见新华社半月谈记者:《2018,基层治理十大靶点(二)》,《求是》2019年第3期。

③2017年12月至2019年1月11日,习近平总书记在多次讲话中谈到形式主义问题。参见习近平:《力戒形式主义、官僚主义》,《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第499-503页。

④参见周根山:《中央纪委办公厅印发工作意见集中整治形式主义官僚主义——重点整治四个方面12类突出问题》,《中国纪检监察报》2018年9月25日,第1版;《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,《人民日报》2019年3月12日,第5版;《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,《科技日报》2020年4月15日,第1版。

⑤参见李利文:《软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架》,《中国行政管理》2019年第11期;颜昌武、杨华杰:《以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义》,《探索与争鸣》2019年第11期;刘锐:《治理困境背景下乡镇形式主义的生成逻辑》,《西北师大学报》2021年第2期。

⑥参见党国英:《社会公正治理及其存在性逻辑》,《华中师范大学学报》2020年第2期;贺雪峰:《乡村治理现代化:村庄与体制》,《求索》2017年第10期;桂华:《面对社会重组的乡村治理现代化》,《政治学研究》2018年第5期。

⑦黄宗智:《集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

⑧基层治理中的“关系”是基于乡村社会结构的认知,即在治理过程观照人与人之间的行动伦理,以取得共识与合作。但社会学对“关系”的研究普遍带有西方社会学理论的基本预设,只是将“关系”理解为破坏个体独立和公共规则的工具,而无视“关系”在中国社会结构中的作用。参见周飞舟:

《一本与一体:中国社会理论的基础》,《社会》2021年第4期。

⑨参见欧阳静:《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》2019年第2期。

⑩参见费孝通:《中国绅士》,惠海鸣译,北京:中国社会科学出版社,2006年,第48-52页。

⑪苏力:《大国及其疆域的政制构成》,《法学家》2016年第1期。

⑫参见费孝通:《中国绅士》,第46-52页。

⑬参见张仲礼:《中国绅士研究》,上海:上海人民出版社,2019年,第40-56页。

⑭参见杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2003年,第50-52页。

⑮《毛泽东选集》第3卷,北京:人民出版社,1991年,第1095页。

⑯《毛泽东选集》第3卷,第802页。

⑰《毛泽东书信选集》,北京:人民出版社,1983年,第582页。

⑱《毛泽东选集》第3卷,第898页。

⑲参见张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。

⑳贺雪峰:《论农村基层组织的功能》,《天津行政学院学报》2010年第6期。

㉑乡镇政权组织分别在1986年、1992年、2002年和2006年经历4次机构改革,主要内容都是“机构精简和人员分流”。

㉒参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

㉓欧阳静:《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》,《开放时代》2019年第2期。

㉔参见奥斯特罗姆、帕克斯、惠特克:《公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构》,宋全喜等译,上海:上海三联书店,2000年,第125-183页。

㉕比如习近平在主持中共十九届中央政治局第六次集体学习时的讲话中指出,“‘国以民为本,社稷亦为民而立。’加强党的政治建设,要紧扣民心这个最大的政治,把赢得民心民意、汇集民智民力作为重要着力点”。习近平:《增强推进党的政治建设的自觉性和坚定性》,《习近平谈治国理政》第3卷,第95页。

㉖参见黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期;王德福:《催化合作与优化协作:党建引领社区治理现代化的实现机制》,《云南行政学院学

报》2019年第3期。

②⑦欧阳静：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，《开放时代》2019年第2期。

②⑧周飞舟：《一本与一体：中国社会理论的基础》，《社会》2021年第4期。

②⑨翟学伟：《人情、面子与权力的再生产》，北京：北京大学出版社，2005年，第164页。

③⑩董磊明、郭俊霞：《乡土社会中的面子观与乡村治理》，《中国社会科学》2017年第8期。

③⑪彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，上海：学林出版社，2001年，第19页。

③⑫迈克尔·克罗齐埃：《科层现象》，刘汉全译，上海：上海人民出版社，2002年，第228-237页；彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，第142-149页。

③⑬比如在科层组织的研究中，有大量文献讨论了科层制的形式主义，参见迈克尔·克罗齐埃：《科层现象》，第228-237页；彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，第139-158页。

③⑭2020年，笔者以“如果请乡镇干部说心声，你最想说什么？”为专题，深入全国不同区域，对一百多名基层干部进行了深度访谈。调研发现，乡镇干部最关注的问题并不是我们所设想的待遇或晋升问题，而是“负担过重”“政策上下一般粗”“工作不能变通、没有自主性”。大部分乡镇领导抱怨“工作没有抓手”“不敢争先进”。

③⑮如经济发达地区通过“花钱买岗位”的形式在村社设立计生专干、医保专干、社保专干、信访专干、招商专干、扶贫专干、城管协管员、流动人口协管员。

③⑯参见孙柏瑛：《城市社区居委会“去行政化”何以可能？》，《南京社会科学》2016年第7期。

③⑰参见折晓叶、陈婴婴：《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》2011年第4期。

③⑱参见杜姣：《村庄治理现代化的实现路径》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第66页；陆志孟、于立平：《提升社

会治理精细化水平的目标导向与路径分析》，《领导科学》2014年第13期。

③⑲参见房宁：《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》，《政工学刊》2021年第2期。

④⑩这些解决方案的主要依据是西方公共管理理论。参见戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《再造政府》，谭功荣等译，北京：中国人民大学出版社，2010年，第8-9页；拉塞尔·M.林登：《无缝隙政府：公共部门再造指南》，汪大海等译，北京：中国人民大学出版社，2013年，第30-40页；彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明等译，北京：中国人民大学出版社，2012年，第92-93页。

④⑪参见杜姣：《村庄治理现代化的实现路径》，第96-100页。

④⑫吴重庆：《无主体熟人社会及社会重建》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第189页；谭同学：《亲缘、地缘与市场的互嵌——社会经济视角下的新化数码快印业研究》，《开放时代》2012年第6期。

④⑬参见陈柏峰：《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》2019年第1期；吕德文：《灰色治理与城市暴力再生产——鲁磨路“城管”实践的机制分析》，《开放时代》2015年第4期。

④⑭周飞舟：《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》，《中国社会科学》2019年第3期。

④⑮赵秀玲：《中国传统乡村治理资源的现代转换》，《华中师范大学学报》2020年第2期。

④⑯参见周飞舟：《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》，《中国社会科学》2019年第3期；张雪霖：《“找回”城市与“祛魅”的居民自治》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第155页。

④⑰费孝通在论述“双轨政治”时认为，只有理解这个“结合点”“才能了解中国的传统体系实际上是如何运作的”。（费孝通：《中国绅士》，第49页）事实上，这个结合点不仅能了解传统中国的治理实践，更能了解现代中国的治理实践。

④⑱习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《习近平谈治国理政》第3卷，第260页。