

跨越科层理性： 理解基层治理的“再标准化”转向

袁方成 王 丹

【摘 要】作为现代国家治理的重要工具,标准化是政府体系有序运作和推进基层有效治理的规范支撑。面对动态多变的社会现实,由科层理性驱动的标准化实践往往陷于治理目标失准、治理效能不彰的困境,这引发了基层治理的“再标准化”转向。本文从科层制政府理性禀赋的视角出发,构建“治理转向-理性拓展-有效治理”的分析框架,以浙西杭垓镇再造村级工程项目操作规范的行为为例展开分析,以探究政府理性与“再标准化”的逻辑关联。研究发现:基层政府主导的“再标准化”不仅将标准化视为兼具工具理性和价值理性的统一体,还能够兼顾科层管理的要求和社会治理的需要,整合正式规范和惯习经验。以此为基础,“再标准化”通过开放的标准设计、柔性的标准执行和适时的标准修正,重塑了契合基层现实的标准规范。从价值意蕴的丰富到基层的实践,“再标准化”实则是韦伯意义上的科层理性和基层社会治理理性的衔接与融合,是政府应对复杂场景并追求有效治理的复合理性特质的呈现。基于这一拓展了的理性禀赋,或可重新诠释基层政府的理性及其自主行动的逻辑,丰富与拓展中国式现代化进程中的基层治理图景。

【关 键 词】再标准化;科层制;复合理性;基层治理

【作者简介】袁方成、王丹,华中师范大学政治与国际关系学院。

【原文出处】《中国农村观察》(京),2024.3.104~123

【基金项目】本文为国家社会科学基金一般项目“新时代党建引领社区治理机制创新研究”(编号:22BDJ114)的阶段性成果。

一、引言

“书同文,车同轨,度同制,行同伦,地同域。”^①中国自秦朝开始,便有运用标准化工具推进国家“大一统”的治理传统。所谓标准化,即“为了在一定范围内获得最佳秩序,对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动”^②。作为国家治理的重要工具,标准化推崇和追求的是专业内核和治理效率,具有显著的统一性、科学性、简化性、协调性和最优化等工具理性特征。改革开放以来,面对社会利益格局的深刻调整、社会矛盾的深刻变化,标准化日益成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方式。在中国共产党第十八届中央委员会第三次

全体会议提出“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施”^③之后,国务院专门出台《深化标准化工作改革方案》,强调要“更好发挥标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中的基础性、战略性作用”^④,旨在通过标准化过程促进经济的持续健康发展和社会的全面进步。

将标准化引入国家治理的核心,在于借助标准的指标量化形式,为自上而下的治国理政提供具有可操作性、共享性和参照性的规范指导,从而推进治理体系的制度化和规范化。关于标准化在国家治理中的作用,既有研究主要从寻找理论依据和总结实践经验两个层面展开。

在寻找理论依据层面,部分学者依据斯科特(2004)、米格代尔(2012)等人的国家治理理论,将标准化视为国家有效控制社会、建构最佳社会秩序的技术工具,从而主张政府和社会应进一步重视和加强标准化建设(俞可平,2015)。还有学者从泰勒(2012)等人的科学管理理论出发,认为标准化主要经历了从市场领域向社会领域过渡、从社会管理标准化到社会治理标准化两个阶段(李新春和胡晓红,2012;郁建兴和秦上人,2015)。结合相应的治理语境,标准化被理解为利用相关标准和标准体系,实现多元共治、优化资源配置和提升治理效率的过程(范和生和郭阳,2020)。

在总结实践经验层面,国内的研究人员结合标准化的生命周期理论(Egyedi, 1996; Vries, 2005),将政府参与其中的标准化概括为问题识别、标准拟定、标准反馈、标准修正、标准形成、标准扩散六个阶段(侯俊军和张莉,2020)。以标准化具有的指标量化形式、共享性及推广性功能、可操作性优势等为基础,既有研究还将标准化与精细化相结合,强调通过特定的形式对治理目标、治理内容、治理程序等进行重组,进而提升治理的精细化水平(刘银喜等,2019;韩志明和李春生,2021)。另外,也有学者关注标准化在统一性与弹性化、工具理性与价值理性、权力扩张与权利保障等多个方面存在的张力,继而提出在推进标准化建设的过程中需要结合现实情景来制定标准和执行标准的政策建议(姜庆志,2019;刘建,2020)。

上述研究重点分析了国家运用标准化推进国家治理的原因,固然有助于加深对标准化建设相关问题的理解,但是,关于标准化的研究仍有待进一步推进,本文认为,现有研究主要存在以下两个方面的问题:

第一,既有研究往往专注于标准化所承载的统一、简约、规范的治理优势,较少注意标准化在面向基层复杂场景时的“短板”。尤其是,标准规范与治理现实的脱节,可能引发标准规范因缺乏可操作性而被束之高阁、标准化治理效能不佳的现象。

第二,既有研究虽然详细描绘了标准化工作的主要内容,但是,既缺乏对标准化背后政府行为的深层分析,也未能将标准化过程同标准化治理失效问题联系起来,这就使得对标准“悬浮”现象的解释相对不足。为了实现有效治理的目标,除优化治理结构、提升治理能力和改进治理方式等途径外,客观上还需要强化标准化在治理实践中的应用,从而彰显作为治理工具的标准化在服务政策执行时的效率和效能(欧阳静,2022)。

基于以上认识,如何克服标准化的“治理短板”、如何引导标准化更好地服务治理过程,成为中国式基层社会治理现代化有待解决的重要现实问题。事实上,基层政府在追求有效治理的目标时,已经将“标准化”推向了“再标准化”阶段。具体而言,在中央政府制定的标准化治理框架之下,基层政府联合上级政府部门、基层工作人员、专家学者等多元主体,在结合基层社会实际情况和习惯经验的基础上,对既有的标准规范进行了一定程度的调适与再造。依据新的标准规范,一线工作人员仅需依次推进各项治理工作、按照标准要求准备相关材料,基层政府的相关职能部门审核有关材料并指导相关工作的开展,由此便可确保基层治理工作的高效和有序运行,提升工作的质量和整体效果。就此而言,本文认为,基层政府主导的“再标准化”实际上是对标准化何以有效的一种积极回应。这种回应的主要体现是通过再造标准规范的行动,增进标准规范同基层治理现实的耦合性,进而促进有效治理目标的达成。

有鉴于此,本文以浙江省湖州市安吉县杭垓镇为例,对该镇的再造村级工程项目操作规范的行动展开深度剖析,旨在从中挖掘并解析由乡镇政府主导的“再标准化”实践以及通过这一实践实现有效治理目标的行动逻辑。在此基础上,尝试理解基层政府在“再标准化”行动中跨越科层理性的理论意蕴。笔者认为,沿着从标准化的治理转向到有效治理目标实现的路径展开分析,或有助于更加深入地理解中国式基层治理现代化的丰富内涵。

二、治理转向与理性拓展:基层有效治理的一个分析框架

(一)文献回顾

1. 基层标准化治理实践及“再标准化”转向。为贯彻落实《国家标准化发展纲要》,各地推进了一系列基层标准化治理的创新实践。这些实践也带动了学术界对各基层政府标准化治理经验的总结与反思。王猛和毛寿龙(2016)以杭州市上城区的政府管理与公共服务标准化体系建设为观察对象,分析了现代信息技术与标准化的内在关联,认为二者的紧密融合可以“最大限度地减少街头官僚的自由裁量空间”。褚宸舸(2019)通过观察浙江省诸暨市枫桥镇的标准化治理实践,认为标准化不仅可以细化治理目标,还可以借助现代信息技术,进一步优化治理过程,进而提高社会治理的层次和水平。在诸多地方的标准化实践中,浙江省湖州市安吉县更是具体回答了乡村治理中“谁来治理、怎么治理、治理什么、治理效果如何检验”等问题,形成了全国首个乡村治理地方标准规范——《乡村治理工作规范》(高其才,2019)。在对标准化实践效能的关注之外,研究人员开始反思标准化在基层的应用局限,认为标准化实践普遍面临基层事务性负担加重、治理资源错配、规则悬浮等问题(袁方成和郭夏坤,2022)。这种反思使有关标准化治理的理论研究和实践分析转向了对“再标准化”问题的探索。

2. 现代科层制政府的理性禀赋。对政府理性的讨论,学术界主要从经济学和政治学两大学科视角展开。在经济学视野中,政府被视为具有“自利性”的理性主体。西方古典经济学家认为,政府具有和“理性经济人”一样的行动特质,可以做出使自身利益最大化的行为选择(斯密,1974)。但是,对政府的这一认识很快被修正。Simon(1997)指出,任何主体在行动中都必须承认自身理性的有限性,不论这个主体是个人还是组织。政府在做出选择时并非以“最大”或是“最优”为目标,而只是以“满意”为标准(蒋洋等,2023)。国内学者将政府理性与经济发展联系起来,认为政府理性包含三个方面的内容,即政府

致力于经济发展的明确目的性、政府决策的科学性和政府政策的连贯性(李晓,1996)。

在政治学视野中,韦伯(1997)较早从科层组织结构出发解析了政府的“理性”特质。在他看来,官僚制行政班子依据层级制、职责分工、专业资格基础上的遴选、严格的规则纪律约束和控制等原则,将“共同行动”转化为理性且秩序井然的“结合体行动”,这是行使合法权威的最纯粹类型。国内学者结合本土经验,建构了诸如压力型体制(杨雪冬,2012)、行政发包制(周黎安,2007)、运动式治理(唐皇凤,2007)等多个关于中国政府科层结构及其治理行动的分析框架。有学者指出,与韦伯式科层制相比,中国的科层制主要在“变”与“常”两种状态中运作切换,是一种动态演化且又相当稳定的运作体系(吕忠,2019)。

3. 基层有效治理的规范支撑。“标准”本质上是一种社会规范,运用标准推进基层社会治理,一定程度上可以填补法律的空白,解决社会治理的制度缺失问题(侯俊军和张莉,2020)。自标准化作为规范性资源被用于各项治理工作以来,学术界重点就“标准”是否具有法律属性展开了广泛讨论。有学者从标准所具备的民主、协商一致、公开透明、灵活性的特征出发,肯定标准的法律属性,认为标准是对已有法律法规等内容的重复与延伸(廖丽和程虹,2013)。也有学者否认标准的法律属性,认为标准虽经过了预研、立项、起草、征求意见、审查、批准等严格的制定程序,但是,现实中的标准通常是在一些地方性的惯习、风俗、经验等的基础上修订完善的,是具有柔性约束的“软法”而非具有强制约束的“硬法”(王德强和周豪,2014)。

综合以上两个方面的认识,柳经纬(2018)认为,虽然标准与法律属于不同性质的规范系统,但是,法律规定了标准、赋予标准以法的规范效力,因而标准仍属于法的范畴。同时,法律在调整社会关系的过程中又需要借助标准、以标准为内容。在这个意义上可以认为,标准实则是对法律的一种支撑。总体上看,学术界肯定了标准在治理中的规范效用,肯定了标准与法律的联系。有学者据此指出,政府要重

视和丰富基层治理的规范性资源,在运用正式的制度规范推进各项治理工作的过程中,还需要发挥村规民约、风俗习惯等非正式规范的约束作用,以正式规范和非正式规范的共同作用提升基层治理的社会化、法治化、智能化和专业化水平(陈荣卓等,2021)。

综上所述,学术界对基层标准化治理实践与“再标准化”的治理转向、政府的理性禀赋、标准化作为有效治理的规范支撑的合法性做了较为全面的论述。但无论是从科层结构角度理解基层的标准“悬浮”问题和“再标准化”的治理转向,还是从科层理性禀赋角度出发理解标准的制定、实施和修正过程,既有研究均未能就政府理性禀赋与基层标准化之间的互动逻辑展开系统性分析,对到达基层的标准为何失效、“再标准化”何以超越科层理性并达成有效治理目标等问题的探究仍有待进一步深入。

本文将从政府的理性禀赋出发,尝试构建“治理转向-理性拓展-有效治理”的分析框架,基于对科层制政府的理性禀赋与“再标准化”内在逻辑关系的探究,理解基层政府的理性禀赋以及达成有效治理的行动过程,丰富和拓展面向基层复杂场景的治理意蕴,继而引导标准化更好地服务于基层治理,为推进基层治理体系与治理能力现代化提供理论支撑。

(二)“治理转向-理性拓展-有效治理”分析框架

纵观中国政府体系的演进过程,从中华人民共和国成立之初国家组织体系制度化、专业化建设进程的启动,到改革开放后的行政体制改革、干部人事制度改革等重大改革举措的持续推进,一整套完备的科层制政府架构逐步建立健全,有力驱动了国家治理现代化的整体进程。单就政府的组织形态而言,中国的政府体系同韦伯所论述的科层结构是一致的,二者均呈现层级制的权力矩阵关系、“金字塔”式的管理层级结构、自上而下的职位权威、专业化的任务分工和职能分离等特征。随着政府机构改革的深入推进、政府职能的不断优化以及相应体制机制设置的不断创新和发展,当代中国的政府体系不仅继承了传统科层制的历史积淀,还吸收融合了国外科层体制的新鲜要素,与此同时,也根据国内经济社

会的动态发展情况进行了实时调整。因而,当代中国的政府体系通常被视为韦伯式科层制的“升级”形态,或是一种新的组织类型(罗斯坦和臧雷振,2016)。

在韦伯式的科层组织内,标准化是政府推进现代化进程、达成效率目标的重要治理工具。从早期的结绳记事,到自秦朝开始的“书同文,车同轨,度同制,行同伦,地同域”的统一性规制,再到当前遍及生产、生活各个领域、各个环节的标准化体系,标准化伴随着人类文明的演进而不断发展,最终,逐步发展成现代国家治理体系的有机组成部分和重要的治理手段。与同样具有规范性和约束效力的制度、法律等相比,标准化的作用在于填补治理实践中的制度缺失领域,回答诸如村级工程项目在什么时候申报、需要准备哪些材料、工程项目公开交易如何开展等涉及具体的操作环节、需要相关制度加以规范、但又不足以上升到法律法规层次的一系列问题。为此,在社会治理的“最后一公里”,标准化以其关涉内容的广泛性、形式的灵活性等优势,被广泛用于基层社会治理实践。至于标准的制定、执行以及标准在治理场域中的运作过程,则无不依托现代政府组织而展开。

1. 限于政府系统内的标准制定。秉持技术治理的工具理性,标准的制定要求依据专业知识、科学方法,以治理过程为中轴展开设计,重点就各类事项和行动的概念、目标、过程、方法、性能等要点,做出准确定义和详细说明,从而确保治理行动的科学性和规范性。

依据标准的形成过程,可将标准划分为两种类型:一是在实践中产生的事实标准,主要指经前人反复实践的习俗、惯例等;二是法律规定的正式标准,主要指由政府或标准化组织制定或认定的政策、法律等(张东风等,2014)。然而,不论是事实标准还是正式标准,标准的形成实际上均是政府、企业、科研机构等多元主体共同作用的结果。在中国这样一个疆域广袤、文化多样、区域发展不均衡的国家内,标准化工作相对处于封闭状态,标准的制定往往由中央政府主导,其他社会力量则处于次要和辅助地位。遵循自上而下的标准制定路径,位于科层制顶

端的中央政府将其治理意图转化为清晰、统一的标准规范,由此形成国家对社会系统特别是基层社会的干预和控制(刘建,2020)。在这一意义上,标准化便不仅仅作为一种专业性的科学管理手段或方式而出现,也是一种富有国家治理意图和色彩的治理工具。

2. 基层刚性化的标准嵌入。标准的效力在于有效执行,集中体现在标准化在基层的应用实践方面。结合科学管理的专业性要求,依循标准的治理行动通常被设计为一套清晰、规范、精细的操作流程。同时,为了确保治理行动的规范性和透明性,在标准化的操作流程中还加入了信息公开、监督反馈等环节。至此,基层治理被置于清晰化的操作流程和相关监督制度之下,强调对正式规则的执行,遏制并消解基层社会中由人情面子等形成的非正式规则及其影响。适应国家经济社会发展的需要,中国积极推进相关标准的供给工作,引导标准运用由产业与贸易为主向经济社会全域的拓展,不断深化标准化在农业、工业、服务业等领域的覆盖,充分彰显标准化的经济效益、社会效益和质量效益。最新数据显示,中国目前共形成强制性国家标准2020项、推荐性国家标准42079项和指导性技术文件598项^⑤。

对照高层负责决策、中层负责沟通与协调、基层负责具体实施的职责分工,位于科层制末端的基层政府成为标准化到达基层社会过程中的重要执行主体。然而,韦伯式的科层组织模型中的行政人员同时也是去人格化的“理性人”,他们能够以严格排除私人情感的精神去处理公务,没有憎恨和热爱,也因此不受感情的影响(Weber,1947)。按照韦伯的“理性人”假设,基层政府及其工作人员在贯彻落实各类强制性标准和推荐性标准的过程中,往往会借助国家权力以相对刚性的方式将标准化这一治理工具嵌入基层治理实践。刚性嵌入的结果是:部分一线工作人员不得不参照既定的标准规范“跑流程”“做材料”,基层治理行动因程序合法、材料合规等刚性要求而变得费时耗资。

3. 监督反馈失灵致使标准修正滞后。标准化还

涉及对标准制定和实施过程的监督与反馈,要求基于过程控制保证标准的实施,根据结果反馈推进对标准的修正工作。在将国家治理社会的意图嵌入标准并依托科层组织向基层社会输入正式的治理规范后,对标准化运行中的监督失灵和对既定标准修正的滞后,是科层制政府推进标准化治理的又一局限。

与广袤的治理疆域相适应,中国通过自上而下、分级管理的结构设计,构建了一套覆盖“中央-省-市-县-乡”五个层级的政府管理体制,以应对管理幅度过大的难题,保证政府组织的顺畅运行和政令的有效下达。在超大规模科层管理体制之下,过多的层级链条不仅可能使政策信息在逐级传递的过程中出现失真或是变形,还可能使自下而上的信息反馈出现偏差或是被屏蔽。过程控制的失效,使位于科层制顶端的中央政府无法及时发现标准化的治理困境并给出针对性的调适策略,最终降低了政策执行的效率及治理效果(何哲,2021)。监督反馈失效直接导致的标准化治理效能失真,以及科层制自下而上反馈通道的缺失,都会阻碍上级政府对相关标准规范进行及时的调整与修正。如果任其发展,由科层组织主导的标准化实践最终可能演变为自上而下的运动式治理(袁方成和张园园,2022)。

对标准化运作过程的考察发现,科层制政府的理性禀赋是标准制定、传递乃至应用于基层社会的关键内容。但是,科层制政府理性的有限性也可能产生治理工具在复杂治理场景中的效能局限。具体而言,位于科层制政府顶端的中央政府凭借决策权威主导标准的制定过程,各级地方政府则负责标准的传递和实施。科层制政府对规则至上、层级制和去人格化等原则的强调,使基层政府往往采取刚性化方式将标准化导入社会治理实践。同时,为了适应国家治理过程而建立起来的超大规模科层组织,客观上衍生了上下层级沟通不畅、信息失真等问题,这使中央政府难以对标准规范进行及时的调整或修正。受科层制政府的有限理性的影响,基层的标准化治理实则潜藏工具理性与价值理性的博弈、操作的简约性要求与复杂社会现实的冲突、标准的科层

制政府供给与社会需求之间的张力。因此,经科层制政府制定、传递和实施的标准仅适用于简单预设的场景,难以在复杂的现实场景中发挥规范性、约束性的治理效能。

面对标准化在现实治理场景中的有限治理困境,基层政府依据属地管理的基本原则,发起了“再标准化”的调适行动(袁方成和郭夏坤,2022)。所谓“再标准化”,即基层政府以上级政府制定的政策要求为导向,在充分考虑基层治理的具体场景及其标准化需求的基础上,对原有的技术标准进行适应性调整和整合,从而形成适用于基层治理场域的新的标准规范的过程。“再标准化”行动中的基层政府,不再是科层结构中“去人格化”的实施者角色,而是拥有自主意识的行动者。此时的基层政府会对标准化所遭遇的治理困境进行深刻反思,并通过联合公众、专家学者等多元主体的方式使大家共同参与标准的制定过程,吸收整合日常生活中普遍存在的各类非正式规范,依据实际情景对标准规范展开适时调适等行动,不断提高标准规范同现实情景的契合度。最终,“再标准化”因开放的标准制定、柔性的标准执行和适时的标准调适过程,成为基层政府贯彻标准化战略、达成有效治理目标的重要方式。

本文认为,从基层的“再标准化”行动到有效治理的实现,本质上是基层政府理性认知和理性行动

的重要呈现。与韦伯式科层制政府的理性禀赋相比,基层政府在遵循科层理性原则推进标准化治理的同时,又在一定程度上对标准化工具进行了自主性的反思、调适与再造。在这个过程中,基层政府所展现的实际上是一种拓展了的政府理性。随着对新标准规范的应用,基层政府得以跨越科层有限理性并达成有效治理的目标。基于以上认识,本文将依循“治理转向-理性拓展-有效治理”的分析框架(见图1),进一步探究“再标准化”行动中的政府理性和政府理性驱动下的标准化及其治理实效。

三、研究方法 with 案例介绍

为更好呈现政府理性与“再标准化”的互动逻辑,本文以浙江省湖州市安吉县杭垓镇发起的一场“再造村级工程项目操作规范行动”为案例。选择这个案例,是因为当地在工程项目管理中经历了从标准化向“再标准化”转向的完整过程,有助于研究团队就“再标准化”的发展演变过程进行全方位的分析。

本文所选取案例的典型性体现在三个方面。一是当地标准化氛围浓厚。杭垓镇所在的安吉县较早进行了美丽乡村建设,且取得了显著成效,县级政府部门高度重视归纳、总结和提炼美丽乡村建设过程中形成的典型经验和先进做法,先后制定并发布了《乡村绿色治理指南》《居民绿色生活指南》《社会矛

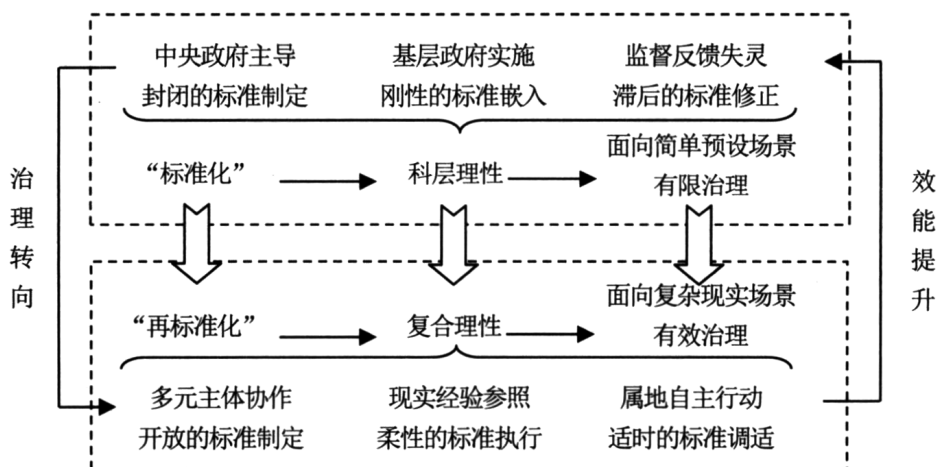


图1 “治理转向-理性拓展-有效治理”分析框架

盾纠纷调处化解中心建设、运行和管理规范》等多项县级地方标准。二是当地标准化治理陷入“减负”“增效”悖论^⑥。随着各项标准规范的叠加,不论是乡镇政府部门工作人员还是乡村的一线工作人员,均对标准化治理感到困惑,本应便于乡镇政府管理和村级操作的标准化,在实际应用中却引发了基层工作人员“工作日+休息日”“白天+黑夜”地做材料、做预算、跑流程等现实难题。就一项已经在实施的工程项目而言,若出现不规范、不达标情况,项目将直接面临被终止的风险,基层工作人员对此苦不堪言。三是当地再造村级标准规范的行动相对成功。紧跟安吉县标准化治理的步伐,杭垓镇于2021年3月尝试制定适用于村级层面的标准规范,以破解标准化的“减负变增负”“增效变减效”难题。为此,杭垓镇政府部门联合专家学者、村组干部、村民等组成一定规模的调研团队,重点就当地的标准化治理进行深度调研。历时3个月,调研团队最终将当地的工程项目操作规范汇集成一本操作手册和一张流程图。之后,这套工程项目运行的操作规范在全镇范围内广泛运用,在为基层治理工作人员减负、为乡镇管理增能等方面成效显著。

杭垓镇,位于浙江省西部的湖州市安吉县,全镇辖区面积267平方千米,下辖18个行政村,340个村民小组,户籍人口3.6万人,是中国竹木园艺制品之乡、中国淘宝镇、国家卫生乡镇、中国森林休闲养生基地、省级森林城镇、小城镇环境综合整治省级样板小城镇。为了践行“两山”理念、实现共同富裕的发展目标,杭垓镇着力推进村级工程项目建设,以村容村貌的改善助力生态环境保护和村庄产业发展。参照2021年制定的村级工程项目操作规范,该镇村级工程项目在数量、规模等方面与之前相比均有了明显改善。据统计,仅2022年一年,该镇在教育、医疗、交通等领域累计安排了65项工程项目,单个工程项目所涉及资金金额均在10万元以上,每个项目从立项申请到项目结项历时均不超过3个月。

为全面认识杭垓镇“再标准化”的实践过程,笔

者直接以参与者身份介入该镇再造村级工程项目操作规范的行动中。从2021年3月至2022年8月,笔者先后3次前往杭垓镇开展实地调查,主要采取半结构化访谈形式,同乡镇各有关科室工作人员、村“两委”成员、村民等群体展开交流。第一次调查重点了解基层政府在推进标准化治理过程中遇到的堵点,了解不同群体对标准化的期待,以便结合基层现实需求为其制定具有可操作性的标准规范。之后两次调查的重点是观察新制定的村级工程项目操作规范的运行情况和结合现实反馈就标准规范进行适应性调适的情况。调研过程中,乡镇政府部门以及村“两委”成员在为笔者讲述标准化治理的地方故事的同时,还为笔者提供了较为丰富的政策文件、项目资料、总结报告等文本材料。这些具体事例、文本材料是笔者开展此项研究的重要支撑。

四、治理转向:浙西杭垓镇的“再标准化”实践

农村税费改革以来,“项目进村”逐渐成为国家向农村输入建设性资源、保证村庄公共产品供给的重要方式。然而,以巨量资源注入为载体的“项目进村”却衍生出地方的变通性执行、选择性执行等问题,这使得对项目资源的使用未能充分体现中央和上级部门的治理意图,客观上要求强化对“项目进村”的规范管理。为此,中央政府将标准化这一治理工具引入“项目进村”实践,通过对项目运作的框架设计和程序控制,建立了包含立项、申请、审核、批复、实施、监管、验收、评估等环节在内的一整套复杂程序和技术体系,以此作为村级工程项目管理的重要考核依据。此后,按照规范化、程序化的操作办法,农村饮用水及污水处理、农村公共道路建设等涉农项目,在广大农村地区落地并有序推进。浙西杭垓镇更是因为村级工程项目操作规范再造行动,成为基层标准化治理的典范。

(一) 标准化“减负”“增效”的困惑与反思

随着乡村治理规范化、标准化建设的持续深入推进,杭垓镇所在县进一步将对标准化的应用锁定在村级工程项目管理方面,县政府有关部门先后出台了《清廉正村八项要求》《关于全面推行村级事务

精细化管理的实施方案》《安吉县村级工程项目建设管理办法》等政策文件。依据上级职能部门的规范管理要求,同一工程项目从立项申报到结项往往需要遵循多个标准规范。例如,依据“五议两公开”^②流程进行民主决策,按照公开招标、投标流程进行项目交易。在镇党委、项目招标办、“三资”管理处、纪委等多部门不同事项和领域管理规范的叠加下,村组干部普遍陷于“跑流程”“做材料”等工作中,并表示“基层减负,越减越负”。一位专门负责工程项目审核的工作人员指出:“现在我们就感觉上面要求越来越多,文件越来越多,我们现在压力也很大,村里面压力也很大。一旦一个程序做得不到位,就会涉及一些信访、举报、检查等方面的问题。”(访谈记录:20210330HGZ04^③)

在按照正式规范推进工程项目的过程中,村“两委”除了要支付工程项目的生产性费用,还需要额外支付因招标产生的程序性费用。2020年9月,杭垓镇松坑村村“两委”在了解了外来游客和商户的停车不便问题后,决定在村里选一片空地修建停车场。为此,村组干部填写并向镇一级政府提交了《村级工程项目建设审批表》。镇政府相关部门在审核材料后表示,该项目没有召开村民代表大会进行公开表决,且缺少图纸设计、勘测、预算、公开招标等环节,因而要求村“两委”按照规范流程操作后再次提交申请。村组干部不得不按照村级工程项目运行的规范流程,重新召开党员大会、村民代表大会进行集中讨论,并按照规范格式做好会议记录。经村民一致同意后,再由村“两委”聘请专人进行地质勘测、图纸设计、预算编制,之后再向乡镇政府提交申请。经镇纪委、“三资”管理处等相关部门审核和正式报批后,村“两委”方可向社会公开招聘施工单位,组织村务监督委员会成员全程监督项目的实施。系列规范操作的结果是:停车场项目从申报到落地总共耗时4个月,耗资20万元。村组干部对此则表示,如果按照传统项目建设办法,村级层面只需要花费3万元左右购买硬化材料,再聘请一些当地民工,这样仅需两周左右即可以完成停车场的修建。

(二)一场关于标准化治理的深度调研

为了进一步探究标准化在基层实践过程中遭遇的“减负变增负”“增效变减效”困境,杭垓镇政府启动了一场从镇党政部门至下辖各行政村的全覆盖式深度调研。2021年3-4月,杭垓镇党政领导会同有关专家,就重新制定村级事务管理运行操作规范、为基层治理工作减负增能开展交流合作。在此期间,笔者所在的课题组聚焦村级工程项目的标准化运行难题,通过实地调研、参与式观察、在线回访等方式,先后调研村庄14个,访谈乡镇干部20余人、村组干部60余人、村民30余人,累计整理调研资料10万余字。

课题组首先从乡镇党政部门入手,主要同镇纪委、组织部、招标办、“三资”管理处等部门主要负责人围绕标准化的前期推进以及改进方向展开探讨。受访人员普遍表示,按照上级政策文件的要求,镇有关职能部门专门就村级工程项目管理制定了系列指导性制度文件。标准化治理的现实难题集中在村级的非规范操作方面,原因在于:各项村级事务琐碎繁杂,村“两委”成员无暇熟悉、掌握新的操作流程。另外,村“两委”成员综合素质普遍偏低,无法准确理解上级文件的精神和操作要求。镇党政部门负责人一致认为,需要对村级工程项目运转所涉各条线职能部门的标准要求进行整合,这样在规范项目管理的同时,也可以更大限度地方便村“两委”成员操作,从而实现标准化在基层治理场域的落地并使其发挥治理实效。正如此次“再标准化”行动的发起人所言:“我们就是要搞一个创新,就是在乡村治理方面出一个实务操作的范本,把过去大家认为是复杂的事情简单化,同时也不违反文件精神,下面的村干部就可以充分去做。”(访谈记录:20210330HGZ05)

对以规范村级工程项目运作为导向的工具而言,治理工具同村庄环境的耦合性决定了标准化在多大程度上能够得到村组干部和村民的认可与接受。村组干部的普遍反馈是:来自上级部门的标准规定,有时并不符合村庄的实际环境和发展需求。按照上级部门的要求推进工程项目,虽然保证了清

晰的工作流程轨迹,但却是费时且耗资的行动路径。杭垓镇松坑村的一位村组干部指出:“村里的操作不能完全按照城里面的来,现在什么都要通过招标,这样一来整个过程就很长,也会造成村集体经济的损失。”(访谈记录:20210331SKC02)

在调研过程中,课题组还与村组成员就标准化这一治理工具的调适展开讨论。村组干部表示,上级政府部门在制定标准规范的过程中应当充分考虑村庄实情,提高政府部门之间的信息交流与共享程度,适当整合相关操作环节和材料要求,形成一套统一、简化和固定的操作规范,最终达成“最多跑一次”的行动效果。正如一位受访者提到的:“其实所有东西一条线就好了,做一个从村一级到镇一级再到县一级那种网上系统,这样只需要操作一遍,就都能看到了。”(访谈记录:20210331SKC03)

(三)联合多元主体再造村级项目操作规范

结合前期的调研讨论,杭垓镇政府联合专家团队以及下辖村“两委”成员,共同拟定了在村庄范围内适用的工程项目操作规范。在这个过程中,乡镇政府主要负责传达安吉县地方标准规范即《乡村治理工作规范》(DB330523/T 29-2018)和《关于全面推行村级事务精细化管理的实施方案》等相关政策文件,以便为新标准的制定提供权威性、规范性依据。村“两委”成员,不仅为标准规范的制定提供了大量

的操作经验,还进一步表达了村庄各类群体对标准化治理工具的现实期待。最后,专家团队在综合村、镇两级意见和意愿的基础上,梳理总结各部门的标准化要求和村级层面的技术应用难点,编制了《村级工程项目实务操作手册》,并以清晰化、简洁化的流程图的形式加以呈现(见图2)。

杭垓镇通过再造村级项目操作规范这一行动,不仅推动了乡镇职能部门、村组干部、村民等多元主体间的联合行动,而且促进了作为治理工具的标准化同基层治理实际的有效融合,为赋能乡镇管理和村庄治理奠定了重要基础。新的项目操作规范沿着“项目决策-项目申报-项目交易-监督管理”这一主线,对各操作步骤及其相应的材料要求进行了适当整合,村组干部仅需依照操作流程依次推进即可,避免了村组干部因不熟悉操作规范而反复“跑流程”、重复“做材料”的现象。各村参照《村级工程项目实务操作手册》开展村级工程项目的申报与建设工作,有关材料的完备性和相关操作的规范性得到显著改善,乡镇各职能部门对村一级提交的相关材料经过一次审查后,项目即可进行到下一个操作环节。此外,新的操作规范还在项目决策后加入了重大事项集中预审环节,乡镇各职能部门的负责人、村组干部、村民代表等相关人员,可以共同就项目的可行性、申报材料的规范性等内容进行集中讨论,及时规

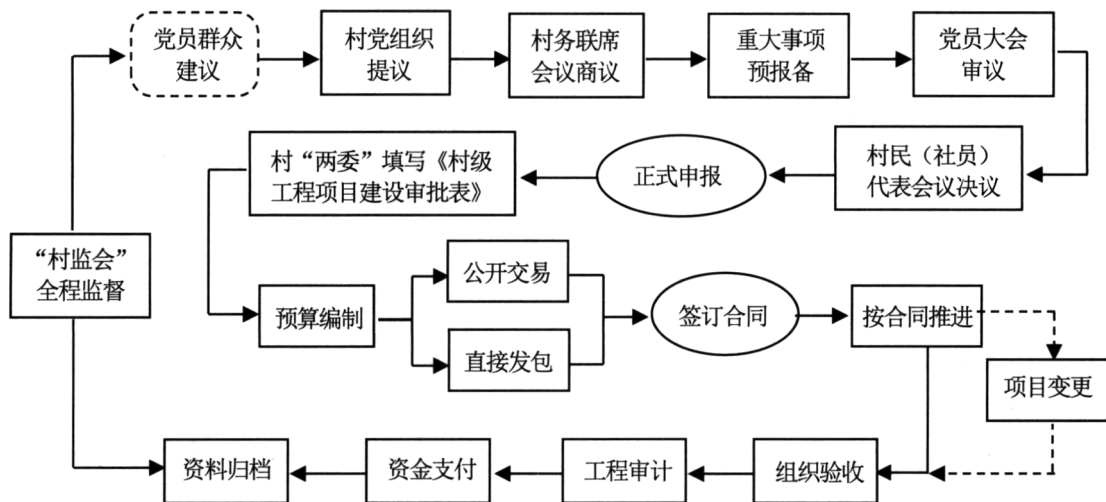


图2 杭垓镇村级工程项目操作规范基本流程

避项目运行的潜在风险,确保工程项目的有序推进。

五、理性拓展:从科层理性到复合理性

从政府理性禀赋角度理解杭垓镇政府的“再标准化”行动,可以发现,村级工程项目操作规范的制定和在全镇的应用离不开乡镇政府对标准化本质属性的反思性理解、对现实应用场景的科学理性分析和对正式规范的自觉能动性改造。与韦伯意义上的科层理性相比,“再标准化”中的政府理性更强调治理行动的基层社会面向,在理性认识基层社会现实的基础上采取合理性行动。杭垓镇“再标准化”案例呈现的理性意蕴,实际上是韦伯意义上的科层理性和基层社会治理理性叠加而成的复合理性。这种复合理性集中体现为将标准化视作兼具工具属性和价值属性的统一体,在落实政府规范管理要求的同时还积极关注基层社会的治理需要,在运用科学规范性知识的同时还强调吸收借鉴地方的惯习经验。

(一)作为工具和价值统一体的本质认识

作为推进国家治理的技术工具,标准化的表现是:依据专业知识、明确的操作流程和步骤、科学方法对社会事实进行重新定义、分解、计算和处理,实现复杂社会事实的清晰可见、可操作、可量化、可处置,便于国家对社会的有效管理和服务。与标准化所追求的简化目标不同,社会事实的特征在全球化、后工业化进程中逐渐从确定性、可预见性转向高度复杂性和不确定性。在这一背景下,对社会事实进行简单裁剪和简约处理,会引发社会真实信息的丢失、扭曲和偏离等问题。另外,在政府科层理性驱动下的标准化,注重强调标准化在简化操作流程、提升治理效率和效能方面的应用价值。地方政府相关部门在将标准化视为一项治理工具、治理任务向下推行的过程中,既忽略了标准化在规范治理秩序、提升治理效能方面的实际应用价值,也忽略了社会事实中组织、社会、情感等因素对治理工具的影响(徐明强,2022)。以简约治理和治理效率为导向的工具性运用,在复杂多变的现实场域陷入了“有治理,无实效”的困境。

为兼顾标准化的效率导向和技术治理中的价值

和情感关照,“再标准化”首先从本质属性层面出发,将标准化确立为兼具工具理性和价值理性的统一体。一方面,将标准化作为一项治理工具并将其用于村级工程项目管理。针对工程项目运作中操作流程和材料要求琐碎繁杂的难题,杭垓镇依据工程项目运作的一般流程,对各部门的管理规范进行系统性梳理,制成一套清晰的操作手册和一张简约的流程图,并在全镇范围内推广。另一方面,“再标准化”行动更加关注简约、高效目标在工程项目管理中的实质性实现,重视新标准规范在推进基层民主决策、简化村级操作和优化乡镇管理等方面的治理价值。为推进公众切实需要的工程项目,新的标准规范将“五议两公开”同项目决策过程结合起来,确保在项目建设过程中村民需求和意见的充分表达。针对项目运作中反复“跑流程”“做材料”等问题,新的标准规范将原来的各职能部门单独审核改为多部门集中会审,通过组织乡镇分管科室、联村领导和村“两委”成员集中对项目的合法性和可行性展开严格论证,提升项目审批效率。

(二)兼具科层管理与社会治理的行动面向

标准化一端连着政府,另一端连着基层社会。对政府意志和社会意愿的衔接与协调,是政府复合理性的深刻体现。标准化因其专业性、科学性以及统一化的工具属性,同现代科层制政府所强调的效率目标、技术化和制度化的规则体系以及照章办事的行为方式高度契合,成为现代政府构建统一的社会秩序的重要技术手段(韦伯,2010)。从标准的制定、组织、实施再到监督反馈等不同阶段,基层政府以积极的主导者角色参与其中,不仅将治理社会的意图嵌入标准规范,还依托国家治理链条自上而下地将标准嵌入社会场域。

带有强科层管理、弱社会关注特征的标准化,常被限定在特定的治理场域,难以在更具复杂性、多样性、不确定性的现实场域发挥治理效能。作为对标准化治理工具的修正,杭垓镇的“再标准化”强调同时兼顾科层管理的专业性、规范性要求和社会治理的现实需求。按照政府的职责分工,杭垓镇政府仍

以标准实施者的角色参与标准化过程,重点推进标准化在村级工程项目管理中的应用。乡镇政府通过对项目决策、项目申报、公开交易、监督等操作行动进行系统的规范性设计,进一步提升工程项目的精细化管理水平,以强化对项目运作过程及其结果的控制。

与此同时,“再标准化”更加关注基层治理现实。面对标准化在工程项目应用中出现的“减负变增负”“增效变减效”困境,杭垓镇政府组织有关人员深入各农村社区,就标准化治理开展深度调研。对政府部门的调研发现,乡镇各职能部门存在协同联动性不足、信息壁垒等问题,这使得同一份项目申报材料除了需要提交到镇项目招标管理部门外,还需要到镇“三资”管理处进行备案,并接受镇纪委的审查。另外,各个职能部门的标准规范参差不齐且偏离地方实际,对本就规模有限、专业素质有待提升的村“两委”成员来说,按照上级标准开展工程项目难度较大。对此,新规范秉持“不违规”和“可操作性”原则,就工程项目运作规范进行调适、优化甚至“再造”,将原有的标准规范分解为如何收集群众的意见和建议、村级党组织如何提议、如何对议案进行充分论证、重大事项预审如何开展等这样一些具体事项,便于村组工作人员按照规定步骤依次推进各项工作。

(三)以正式规范和惯习经验为行为依据

标准化的核心是依据由科学理论、专业知识组成的正式规范,调节政府和社会的关系,构建规范的社会秩序。在基层治理实践中,除由科层组织主导的正式规范外,还广泛存在包括关系准则、人情伦理等在内的惯习经验。在以血缘、亲缘、地缘等为纽带的乡土社会,各种惯习是村民在长期共同生活和社会交往中形成并高度认同的行为准则。在处理与村民生活息息相关的社会事务中,惯习经验通常拥有比正式规范更灵活、更具适应性的优势,因而也是乡村社会事务治理的主要依据之一。

面对工程项目的规范管理要求和村庄简约化操作的需要,杭垓镇“再标准化”行动的一个重要特征,

就是将正式规范和惯习经验同时作为村级工程项目规范操作的行为依据。结合《乡村治理工作规范》(DB330523/T 29-2018)、《村务监督工作规范》(DB33/T 2210-2019)、《清廉乡村建设规范》(DB3305/T 161-2020)等正式规范的管理要求,新的操作规范设置了“五议两公开”的项目决策办法、乡镇各职能部门集中会审的项目审核办法、分类开展招标投标的项目交易办法和组织村务监督委员会成员全程监督的项目监管办法。

为了推进正式规范同村级操作的有效衔接,“再标准化”行动还将日常生活中的惯习经验整合到新的操作规范中。事实上,自浙江省开展“千村示范、万村整治”工程以来,杭垓镇下辖各村积极推进美丽乡村建设。这些建设不仅吸引了大批能人返乡创业,更强化了村民之间、干群之间的交往与互动,乡土社会的熟人关系也因此得以强化并被广泛用于基层治理实践(王浩瑜和孙君,2022)。例如,村庄的小微工程企业更倾向于借助熟人关系向上争取工程项目,村民则通过与企业负责人在亲缘、地缘上的联系,对工程项目运转进行全程监督。由于村庄社会普遍存在熟人关系网络,杭垓镇的项目招标部门专门对镇域范围内的小微工程企业进行审查、筛选,将符合标准的企业纳入镇级微型工程企业(工匠)备选库。行政村在建设微型工程时^⑨,可直接从镇级微型工程企业(工匠)备选库中选择自己熟悉的施工单位。这样,微型工程的施工单位就同时处于乡镇政府的监管和村庄人情的约束之下,这将激励施工单位尽可能顾及村民生活习惯、控制项目成本,保质保量地完成工程项目。

六、复合理性、复杂场景与基层的有效治理

本文认为,“再标准化”蕴含的政府理性既是基层政府客观认识事物本质及其规律的复合理性思维,更是在理性认知基础上的自主自觉行动(见下页图3)。基于对标准化本质属性、行动面向和行为依据的再认识,杭垓镇沿着标准化的一般过程再造了适用于村域范围的操作规范。从标准制定阶段出发,杭垓镇政府联合村级组织和专家学者,通过对多

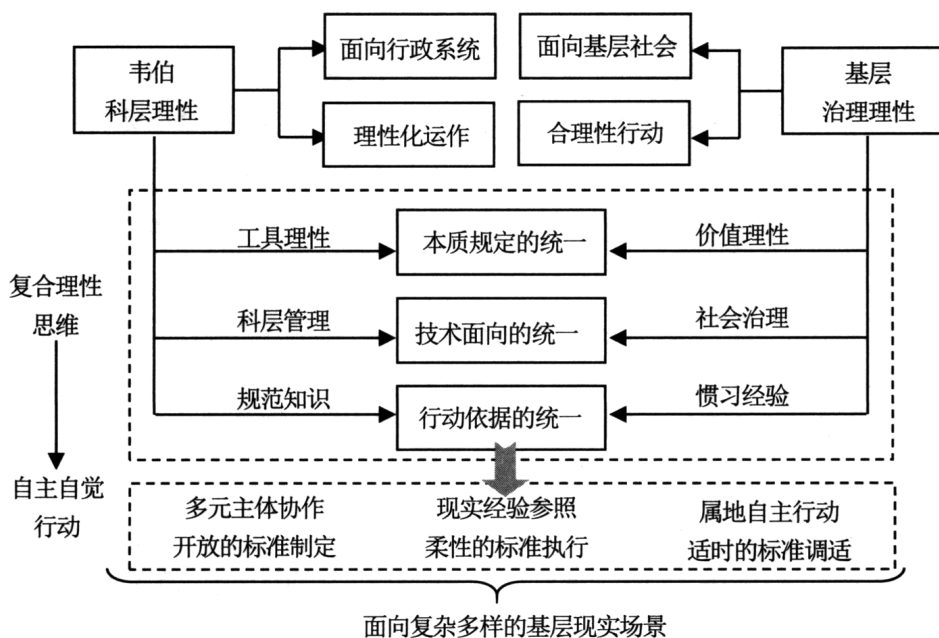


图3 复合理性驱动下的标准化治理

方意见的吸纳和各类主体的联合行动,推进标准的制定、执行与修正,突破韦伯式科层组织结构中顶层决策、中层传递、基层实施的职责分工。而且,杭垓镇政府又根据议题和场景的变化,灵活运用正式规范和惯习经验推进工程项目。此外,杭垓镇政府还依据属地自主管理原则,对来自上级的标准规范进行本土化的调适与更新。最终,经过开放的标准制定、柔性的标准执行和适时的标准调适,新的标准规范不再仅仅指向确定性、简约化的预设场景,而是成为面向复杂现实场景且能够达成有效治理的技术工具。

(一)多元主体协作与开放的标准制定

在科层组织架构下,标准化遵循专业分工、层级制的理性原则,形成了高层决策、中层沟通与协调、基层执行的职责分工模式。按照科层制的分工设定,位于科层制顶端的中央政府是标准化的主要制定者,位于科层制末端的基层政府则是“去人格化”的具体实施主体,主要依据上级指示和要求将政策目标转化为行动实效。由于科层制的层级结构中存在信息不对称问题,中央政府只能在信息不完全的情况下制定用于指导基层治理实践的标准规范,有

时会使得所制定的标准规范与社会现实脱节。基层政府在将上级政府制定的标准规范直接用于村级事务管理时,由于标准规范难以适应复杂多变的现实场景,出现了上级政府部门精心设计的标准规范“悬浮”于基层治理实践、难以形成对治理行动的有效规范和约束的现象。

与政府强力推进标准化工具在治理实践中的应用、基层社会被动接受标准规范的情景不同,“再标准化”更强调以多元主体的联合行动推进开放式的标准制定,从而提高标准规范在乡土社会的适用性。在杭垓镇政府主导的“再标准化”行动中,镇政府尝试同标准化所涉及的行动者共享标准制定权。具体来说,一是将标准规范的统筹与整合工作交由专家团队,以确保标准规范的科学性与专业性;二是鼓励村组干部、村民代表结合自身对标准化工具应用的直观感受和现实操作经验,为新标准的制定建言献策,以提升标准规范同治理现实的契合度。由于乡镇政府、专家学者、村组干部和村民代表等多元主体的联合行动,村级工程项目操作规范的制定在充分的信息交流中进行,这也为推进政府规范管理与基层社会治理的衔接融合营造了良好氛围。

(二)现实经验参照与柔性的标准执行

标准化所依据的正式规范,是在国家对社会信息进行清晰详细说明的基础上形成的特定标准和规则体系。标准的实施,更多要依赖国家权力的推动。这种推动体现为:通过立法方式制定法律法规,通过部门协调、政策引导等方式强化标准化在治理工作中的应用,以及依托监察机制对标准化工作进行监督和检查。在杭垓镇的标准化实践中,镇政府以政策引导的方式将标准化工具应用于村级工程项目管理,要求村“两委”根据既定操作流程逐步推进项目决策、项目申报、项目实施等具体行动。同时,镇“三资”管理处、镇纪委等部门又以监督检查的方式强化村“两委”对标准的遵循与落实。这个意义上的标准化实则具有一定的刚性约束色彩。

实际调查表明,虽然由政府科层组织制定并负责实施的正式规范具有专业性、程序性、统一性、强制性等多重治理含义,但是,当将相关的正式规范用于乡村社会时,一些治理效率低下的问题也随之而来。例如,依据公开的招标投标流程进行的村级工程项目发包与承包,虽然坚持了公平竞争、平等交易的原则,但是,也使村集体不得不承担因招标投标而产生的招标文件制作和宣传、相关顾问聘请等附加费用。事实上,对单项合同估算价在10万元以内的微型工程而言,不经过招标投标环节而是直接选择施工单位,不仅可以降低交易成本,还能够人情、“面子”等乡村非正式规范的约束下保证工程质量。

鉴于工程项目非正式运作具有低成本、高效率的优势,镇政府依据村级工程项目运作的现实经验,强调下辖各行政村可在正式规范的框架下,灵活运用地方的操作惯习运转微型工程项目,以降低正式规范的刚性约束色彩,塑造相对柔性的标准化运作形态。在项目决策中,一般的村级事项需要经过“五议两公开”流程,但在事实上,各村级事项往往是村“两委”和村民代表利用闲散时间讨论形成的,通过村民日常的对话交流而在村域范围内扩散。新操作规范规定:对于已经经过充分讨论且酝酿成熟的事项,不必在村民代表大会上展开深入讨论,但是,需

要对表决过程进行完整记录。《村级工程项目实务操作手册》还就适用公开招标投标流程的项目进行了相应调整,规定村级建设工程项目单项施工(含货物、服务)合同估算价在2万元以下的可直接发包。随着工程建材和劳动力成本的不断上涨,多数微型工程项目合同估算价超过了2万元。对于此类略高于2万元的微型工程,新操作规范默许村“两委”采取直接发包形式选定合作单位。

(三)属地自主行动与适时的标准调适

面对标准化治理的效能困境,杭垓镇力求从政府体系设置层面为乡镇政府的自主行动寻找合法性依据。在中国的政治运行中,中央统一治理和幅员辽阔、各地发展不平衡的现实,意味着中国的国家治理面临“权威体制与有效治理”之间的深刻矛盾(周雪光,2011)。权威体制赋予中央政府对广大疆域的统辖权,有效治理则体现为地方政府就具体问题展开的既具有可行性又具有有效性的应对。权威体制与有效治理之间有时会出现紧张、不兼容状态。前者的加强,意味着对地方治权的削弱,这样难以达成有效治理;而对后者的强调,则衍生出地方的策略性、变通性执行等行为,这可能会影响中央的权威。

研究表明,为有效化解权威体制和有效治理之间的矛盾,中国进一步发展了“条块结合、以块为主、分级管理”的属地管理体制(颜昌武和许丹敏,2021)。具体而言,属地管理包含两层意蕴:一是将一定的“属地”空间范围视作相对独立的治理单元,二是赋予单元内的属地政府相应的管辖责任。作为对垂直管理体制的补充,属地管理的关键是通过“上下分治”的办法寻求权威体制和有效治理之间的平衡,从而更好地发挥中央和地方的积极性(曹正汉,2011)。一方面,在权威体制的总体框架下,将诸如社会治安、环境保护、安全生产等进行属地化的责任分配,可以减轻中央的统辖负担、降低治理风险,维护中央权威;另一方面,赋予地方更多的自主决策权,那么,在符合上级政策意图的前提下,负有属地责任的政府可根据当地的实际情况,以相对灵活的方式执行来自上级政府的任务。

根据属地管理体制中的权责设定,“再标准化”行动中的基层政府不再是严格遵照上级部门的政策要求和法律法规开展治理工作的被动主体,而是以能动者的姿态充分认识标准化工具并推进基层的标准化治理。在杭垓镇的“再标准化”实践中,面对标准化的有限治理现实,镇政府相关部门深刻反思自身在标准化中的自主行动空间,依据属地管理原则发起了再造村级工程项目操作规范的治理行动。为保证村级操作规范的科学性、合法性、有效性,“再标准化”既重视对上级部门标准规范的延续和整合,也重视对村庄现实应用场景的深刻把握,在遵循正式规范的同时更加注重对地方惯习经验的吸收与整合,由此塑造了契合村庄发展实际的标准规范。

总体而言,乡镇政府在标准化治理中的自觉性反思、自主性行动,实现了对既有标准规范的适时纠偏、调整与优化,最终使标准化得以摆脱有限治理的困境并充分彰显其统一性、规范性、约束性的治理效能。

七、结论与讨论

随着中国式现代化步入新的发展阶段,基层社会结构持续变迁,基层社会矛盾和社会风险交织叠加,迫切需要推进基层治理体系和治理能力现代化。在这一过程中,标准化以统一、简约、可操作性的优势被广泛用于基层社会治理,旨在通过对基层“最后一公里”治理秩序的规范,实现国家对基层社会的有效治理。

面对标准化在基层实践中遭遇的治理目标失准、治理效能不彰的困境,本文基于对浙西杭垓镇再造村级工程项目操作规范行动的经验观察,构建了“治理转向-理性拓展-有效治理”的分析框架,意在诠释基层政府“再标准化”行动的理论意蕴以及达成有效治理的行动过程。在以科层理性为内核的标准化的运作过程中,标准规范基于层级制、专业分工、规则至上和去人格化的理性原则被制定并在基层贯彻实施。层级制和专业分工的设置将标准的制定权交由位于科层制顶端的中央政府;规则至上和去人格化的要求催生了基层政府对标准规范的刚性执

行。而且,对超大规模科层组织监督反馈的滞后,使中央政府对标准的调整和修正也相对滞后。最终,由科层理性驱动的标准化工具仅能在简单的预设场景内发挥治理效能,难以适应复杂多变的现实社会。

在中国式现代化的宏观背景下,由科层理性支配的政府组织难以深刻把握动态变化的基层社会。因此,客观上要求拓展和更新政府的理性内涵。本文案例中的乡镇政府从标准化的“减负”“增效”悖论出发,反思在基层社会的标准化为何失效,并组织专家团队就各职能部门和村庄在操作层面对治理工具的需求、面临的难点等问题开展深度调研。在此基础上,乡镇政府制定了适应村庄实际的工程项目操作规范,以“再标准化”的形态完成了治理工具的更新优化。本质上讲,“再标准化”是韦伯意义上的科层政府理性和基层社会治理理性共同作用的结果。这种复合理性具有更丰富的认知和实践含义。在认知层面,“再标准化”拓展了对标准化的本质属性、行动面向和行为依据等方面的认识,将标准化视作工具理性和价值理性的统一体,使作为治理工具的标准化工具能够同时兼顾科层管理的要求和社会治理的需要,并以正式规范和地方惯习经验为重要的行动依据。在实践层面,基层政府的“再标准化”重塑了标准的制定、执行和修正过程,注重联合相关职能部门、村级组织、村民代表和专家学者等行动主体共同参与标准的制定过程,在正式规范的框架下默许各行政村合理性的非正式操作,还以属地自主管理为依据,及时对标准规范进行适应性调适,由此提高了标准化治理同基层治理现实的契合度。

根据以上分析,本文认为,通过基层政府的“再标准化”实践,或许可以更加深入地反思中国基层政府的理性禀赋及其在复杂场景中的自主性与能动性。一方面,参照科层结构的设计,中国的行政体系遵循层级制、专业分工等原则,以保证组织体系的理性化运作。位于科层制末端的基层政府是各项工作事务的最终执行者,被要求严格依据各项标准规范开展治理工作。另一方面,基层政府为促进有效治理目标的实现,在治理实践中开展了识别社会发展

需求、重构公共政策议程、实施介入或干预等一系列行动,所呈现的理性禀赋已远超韦伯意义上的科层理性。也就是说,基层政府在追求效率目标的同时强调公共价值目标的实现,在推进科层任务落实的同时也强调对社会现实需要的回应,在遵从正式规范的同时还强调对惯习经验的运用。正是以这一复合合理性为基础,现代基层政府得以在应对大量治理任务、复杂治理场景和多重治理需求的过程中表现出更多的自主性和灵活性。尤其值得注意的是,基层政府通过协同多方主体、响应多方意见、整合各类行动规范,可以跨越科层制政府的有限理性并达成有效治理。由此看来,复合合理性驱动下的基层政府的自主行动,既是中国式治理现代化的重要实践,也具有广阔的理论拓展空间。

注释:

①刘清河,2013:《汉水文化史》,西安:陕西人民出版社,第227页。

②中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会,2014:《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用术语》(GB/T20000.1-2014),北京:中国标准出版社,第1页。

③参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm。

④参见《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》, https://www.gov.cn/govweb/gongbao/content/2015/content_2843769.htm。

⑤由于国家标准数量不断更新和变化,具体数据以国家标准化管理委员会公开的数据为准,此处的数据是2024年4月28日的查询结果。资料来源于国家标准全文公开系统网站, <https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/index>。

⑥“减负”“增效”悖论:当地将标准化这一工具引入治理工作的主要目标是通过简化操作流程、明晰操作要求,实现基层减负,提升治理工作的效率和效能。但是,随着标准的引入,一线工作人员在依据标准推进各项治理工作的过程中,却因操作不规范、材料不达标而来回“跑流程”、重复“做材料”,出现“减负变增负”“增效变减效”难题。

⑦“五议两公开”：“五议”，即党员群众建议、村党组织提

议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民(代表)会议决议；“两公开”，即表决结果公开和实施情况公开。

⑧对本文所引用的部分访谈材料，笔者将按照“访谈时间+访谈地点+受访者编号”的形式对其进行编码。以此处为例，20210330表示访谈时间为2021年3月30日，HGZ表示访谈地点为杭垓镇，04表示受访者的编号。

⑨依据《安吉县村级工程项目建设管理办法》(安吉办发[2021]17号)，微型工程指单项合同估算价在10万元(村级筹资筹劳或包清工合同估算价在20万元)以下的工程项目及与工程项目相关的货物、服务。

参考文献:

[1]曹正汉,2011:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期,第1-40页。

[2]陈荣卓、李梦兰、马豪豪,2021:《国家治理视角下的村规民约:现代转型与发展进路——基于“2019年全国优秀村规民约”的案例分析》,《中国农村观察》第5期,第23-36页。

[3]褚宸舸,2019:《基层社会治理的标准化研究——以“枫桥经验”为例》,《法学杂志》第1期,第17-27页。

[4]范和生、郭阳,2020:《标准化治理:后疫情时代基层社会治理的实践转向》,《学术界》第11期,第67-75页。

[5]高其才,2019:《乡村治理地方标准规范的实践、意义与局限——以浙江省安吉县为对象》,《甘肃政法学院学报》第3期,第12-21页。

[6]韩志明、李春生,2021:《城市精细化管理的精细化运作——基于文本和实践的描述性分析》,《理论与改革》第3期,第118-129页。

[7]何哲,2021:《官僚体制的悖论、机制及应对》,《公共管理与政策评论》第4期,第113-126页。

[8]侯俊军、张莉,2020:《标准化治理:推进社会治理能力现代化的制度供给研究》,《湖南大学学报(社会科学版)》第6期,第49-57页。

[9]李晓,1996:《经济发展与政府质量》,《吉林大学社会科学学报》第1期,第42-49页。

[10]李新春、胡晓红,2012:《科学管理原理:理论反思与现实批判》,《管理学报》第5期,第658-670页。

[11]姜庆志,2019:《走出怪圈:产业扶贫中基层政府治理转型的多重逻辑——基于建始县的纵向案例分析》,《中国农村经济》第11期,第100-115页。

[12]蒋洋、陈宝玲、石术,2023:《任务治乡:乡镇治理现代化的组织重塑——基于清水乡的田野调查》,《中国农村观察》第6期,第84-102页。

- [13]廖丽、程虹,2013:《法律与标准的契合模式研究——基于硬法与软法的视角及中国实践》,《中国软科学》第7期,第164-176页。
- [14]刘建,2020:《标准化治理的理论范式与结构体系:一种国家治理的新视角》,《甘肃行政学院学报》第5期,第77-86页。
- [15]刘银喜、赵子昕、赵森,2019:《标准化、均等化、精细化:公共服务整体性模式及运行机理》,《中国行政管理》第8期,第134-138页。
- [16]柳经纬,2018:《评标准法律属性论——兼谈区分标准与法律的意义》,《现代法学》第5期,第105-116页。
- [17]吕忠,2019:《理解中国科层制行为:基于既有文献的分析》,《社会主义研究》第2期,第69-78页。
- [18]罗斯坦、臧雷振,2016:《经济增长与政府质量的中国悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”》,《经济社会体制比较》第3期,第144-152页。
- [19]米格代尔,2012:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东、朱海雷、隋春波、陈玲译,南京:江苏人民出版社,第25页。
- [20]欧阳静,2022:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》第3期,第145-163页。
- [21]斯科特,2004:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社,第364页。
- [22]斯密,1974:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆,第476页。
- [23]泰勒,2012:《科学管理原理》,黄榛译,北京:北京理工大学出版社,第59页。
- [24]唐皇凤,2007:《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》第3期,第115-129页。
- [25]王德强、周豪,2014:《农村软法与软法治理——基于对浙江省金华市W村的个案调查》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期,第75-82页。
- [26]王浩瑜、孙君,2022:《“乡土-利益”互嵌型村庄治理模式——基于鲁西南小官庄村的个案分析》,《中国农村观察》第6期,第23-37页。
- [27]王猛、毛寿龙,2016:《自由裁量、标准化与治道变革——以杭州市上城区为例》,《上海行政学院学报》第1期,第58-68页。
- [28]韦伯,1997:《经济与社会》(上册),林荣远译,北京:商务印书馆,第283-289页。
- [29]韦伯,2010:《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社,第24页。
- [30]徐明强,2022:《中国科层制的情感属性:源流、定位与比较》,《政治学研究》第5期,第127-137页。
- [31]颜昌武、许丹敏,2021:《基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责?》,《公共管理与政策评论》第2期,第102-112页。
- [32]杨雪冬,2012:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期,第4-12页。
- [33]俞可平,2015:《标准化是治理现代化的基石》,《人民论坛》第31期,第44页。
- [34]郁建兴、秦上人,2015:《论基本公共服务的标准化》,《中国行政管理》第4期,第47-51页。
- [35]袁方成、郭夏坤,2022:《从“标准化”到“再标准化”:理解基层治理的行动转向——基于H镇村级工程流程再造的案例研究》,《行政论坛》第6期,第86-93页。
- [36]袁方成、张园园,2022:《运动模式下的基层标准化治理困局与突破——基于三维制度逻辑的多案例研究》,《北京行政学院学报》第1期,第47-55页。
- [37]张东风、陈涛、明承瀚,2014:《国家信息技术服务标准化过程研究》,《中国行政管理》第5期,第106-109页。
- [38]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,第36-50页。
- [39]周雪光,2011:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期,第67-85页。
- [40]Egyedi, T. M., 1996, Shaping Standardization: A Study of Standards Processes and Standards Policies in the Field of Telematic Services, Delft: Delft University Press, 18.
- [41]Simon, H. A., 1997, Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason, Cambridge: the MITpress, 162.
- [42]Vries, H. J., 2005, "Standardization Education", Homo Oeconomicus, Vol. 22: 71-92.
- [43]Weber, M., 1947, The Theory of Social and Economic Organization, New York: Oxford University Press, 340.