

以“规矩”画“方圆”：乡村治理中的清单制

谢治菊 林文迪

【摘要】技术治理与乡村治理的融合互嵌是推进农业农村现代化的重要抓手。作为一项新兴治理技术,清单制的实质是用刚性、清晰、精细的思维方式对柔性、模糊、粗放的乡村事务进行规制,通过有效的制度安排和有为的治理方式,强化乡村内生资源的应用,实现政社之间的良性互动。为深入探讨技术赋能如何调和限权与赋权之间的张力,更好地为乡村治理提供制度性外源动力,课题组对18个乡镇35个村清单制实施情况进行了蹲点调研,发现清单制是通过“界权-确权-限权”的运行逻辑来摒弃行政性吸纳的治理局限,实现社会性自治向制度性自治转化的一种更加开放、透明和民主的治理方式。下一步,需要在兼顾合法性和有效性的同时,实现刚性约束与柔性规化并举,强化清单制“纵向到底、横向到边”的精细化治理效能。

【关键词】乡村治理;技术治理;清单制;乡村振兴

【作者简介】谢治菊,女,广州大学公共管理学院教授,乡村振兴研究院院长,主要研究方向为减贫治理、结对帮扶与乡村振兴;林文迪,广州大学公共管理学院(广州 510006)。

【原文出处】《西北农林科技大学学报》:社会科学版(杨陵),2024.5.74~84

【基金项目】国家社会科学基金重大项目(22&ZD192);大学生创新训练国家级重点项目(221060102)。

一、“规矩”下乡：乡村治理清单制的发展历程

自乡村振兴战略实施以来,大量的政府资金和社会资源涌入乡村,在为乡村振兴提供物质基础的同时,也为“微腐败”提供了滋生的土壤,基层社会中的“小官大贪”^[1]现象逐渐暴露出来,由此加剧了“碎片化”的组织偏好和资源配置。受场域特性影响,乡村治理问题往往具有主体多元化、权力繁密化和利益分散化等模糊性特征,其边界和性态的不确定性^[2]为乡村权力运作提供了空间。改革开放以来,中国政府的改革实践经历了“从总体支配到技术治理”^[3]的深刻转型过程。进入21世纪,清晰性逐渐成为国家治理的中心议题^[4],技术治理逐渐成为国家治理的显著特征,涌现出“项目制”“积分制”等融合信息技术与制度创新的特色模式。作为近年我国乡村技术治理经验的集大成者,清单制在应对模糊问题中的运行逻辑与实践表现,既承载了乡村复杂情境在治理层面的表征,也体现了强标准的规范治理导向与

可协商的基层自治模式间的张力,是我国新时期乡村治理改革创新的缩影。

早在西周时期,《周礼》中便已出现“岁会”“月要”“日成”等叙述,旨在通过清单对官员进行考核,清单管理则可以追溯到西方企业管理中的积分激励制度。作为一项实用治理技术,清单制很快在国家治理中得以彰显,河北省邯郸市于2005年率先晒出市长权力清单。2017年第十二届全国人民代表大会第五次会议正式提出了清单管理制度,由此开启各领域的大量应用,尤以脱贫攻坚阶段为甚。例如,通过“建档立卡”等清单手段,将全面脱贫目标细化为任务部署、组织动员、督查考核等具体行动方案。2021年国家乡村振兴局印发的《乡村治理典型方式工作指南》,标志着清单制使用的规范化、制度化。近三年的中央一号文件都对清单制在乡村治理中的应用提出了要求,其中,2022年强调“推广村级组织依法自治事项、依法协助政府工作事项等清单制”,

2023年强调“完善推广积分制、清单制、数字化、接诉即办等务实管用的治理方式”,2024年强调“强化正向引导激励,加强家庭家教家风建设,推广清单制、积分制等有效办法”。可见,清单制已成为落实乡村法治、规范乡村权力的一种典型治理手段,正日渐成为提升国家基层治理能力的制度性工具。

已有研究表明,乡村治理中不同村庄间治理要素差异使乡村治理难度增加^[5]。究其原因,主要在于村庄事权不清、边界不明,基层政府和自治组织职能交叉。基于此,当前乡村治理问题的关键在于如何让乡村权力在既定的框架内合理运行,急需找到一种能实现跨部门、跨主体信息集成的治理方式^[6],以契合重构政府与社会关系的择策需要。而清单制即是这样一种具有权力配置透视度的治理技术,其实质是用刚性、清晰、精细的思维方式对柔性、模糊、粗放的乡村事务进行规制,通过制定清单将乡村治理工作分解为具体任务,并明确任务完成标准和时间,以实现乡村治理过程规范化、制度化和科学化。

作为一项实用的治理技术,清单制很快受到学界的关注,学者们主要从三个层面对其进行探讨。其一,价值层面讨论其作为信息集成工具、规范协调工具^[7]的技术内涵,认为其通过重塑行为规范使新的公共秩序得到再生产;其二,功能层面分析在“去行政化”与“多主体化”的改革诉求下^[8],清单制对构建政府职责体系、提高政府公信力等方面发挥了积极作用^[9],但同时存在编制粗糙、监督不力等清单运行方面的问题^[10];其三,制度层面探讨清单制的趋同性^[11]与“碎片化”^[12],提出需要树立“整体思维”,实现从内容导向到程序导向的转变。

简言之,已有研究涵盖但不仅限于清单制的顶层设计、价值内涵、主体分工、角色适配、治理范式,试图探索清晰化手段赋能社会治理中所涌现的分歧、矛盾、冲突的应对之道。不过,实践探索发现,清单制已从传统的政府治理和市场管理领域逐步下沉,在基层社会治理尤其是乡村治理中得到了广泛的应用,但学界却缺乏此方面的深度诠释与系统研

究,启示我们不得不思考受场域特殊性影响,技术“下乡”后是否存在异化?清晰化手段在调和乡村治理“限权与赋权”^[13]这一关键问题上是如何提供制度性外源动力的?清单制将为国家和基层创新治理方式提供哪些可能?

为深入探讨清晰化手段在乡村治理中的价值,2023年1月至8月,课题组到广东省L县、G县、W县,对18个乡镇35个村进行了蹲点,主要以参与式观察、深度访谈和集体座谈的方式展开,共召开集体座谈会21场,深度访谈县农业农村局(乡村振兴局)乡村治理负责人、乡镇干部、村干部、村民代表、帮扶干部、企业代表等128人,从中了解乡村治理清单制的推行情况,探究清单制在“界权-确权-限权”这一循环逻辑中是如何实现与外部环境的互动,从而真正增强“纵向到底、横向到边”的精细化治理效能。

二、“方圆”受束:乡村治理清单制的类型分析

传统清单类型一般以权力作为基本的分类标准^[14],在乡村治理实践中,清单类型的应用模式是由不同清单纵横捭阖、相互组合的,不再仅仅关注权力的类型和层级,而是更加注重事项的性质、涉及的范围以及处理的方式,采用了以行政职能与治理事项为标准的编撰模式。本文基于35个村的治理实践,以“治理事项”为识别标准,归纳出四种清单类型。

(一)权责建构型清单

权责建构型清单是通过规范行政行为控制行政权力,以分配权限和责任使乡村治理保持有效性与高效性的清单形式。这类清单的逻辑起点始于“限权”而非“确权”,核心在于以置换行政权力为行政行为,以行为类型规范划定权力类型^[15],从而厘清基层政府事务与村级事务的边界,以达到减负增效之目的。权责建构型清单在实践中的类型主要为村级自治事项清单。例如浙江省宁海县通过制定包含公共权力事项和便民服务事项在内的“36条”清单,厘清了村级事务边界^[16];湖北省武汉市蔡甸区打造“正面清单”“负面清单”和“协助清单”的权责明晰体系,明确村级组织“要办”“不办”和“协办”的事项,为村级

组织和村干部减轻了负担^[17]。

在基层政权“悬浮化”背景下,乡村干部“不得罪”与“不出事”的行为逻辑比较明显^[18]。权责建构型清单不仅使村级组织和村干部在履职上有明确的依据,更是运用清单制提升村干部“法定职责必须为法无授权不可为”的法治意识,通过制度化构建增强村干部的责任感。然而此类清单在编制中也存在划分失实、分配不均的风险,一定程度上增加了村干部的工作量,导致其在高压的外部环境下产生厌烦和畏难情绪,进而影响清单制的实际效果。

(二)任务导向型清单

任务导向型清单是指通过制定指标和出台规范,确保顺利完成上级下达的具体任务的清单形式,特点是可操作性强,强调理性化的目标管理和过程控制,为任务管理提供了一整套标准化和技术化的操作程序。实践中,作为“项目制”的落实手段,任务导向型清单有效避免了项目冗余、堆叠以及“圈内化”等问题。根据任务属性和性质不同,任务导向型清单又分为党政建设类任务、经济发展类任务、生态整治类任务等^[19]。例如,上海市松江区为完成提升村容村貌的任务要求,通过发布农村人居环境整治任务清单,从加大乡村风貌管控、实施乡村绿化造林、开展农村脏污治理等维度来细化任务要求^[20]。

任务导向型清单的核心是任务的分配和执行,通过分解任务为明确的指标和时间节点,并设置相应的考核标准和考核方法,以实现对任务完成情况的标准化评估。然而这一类型的清单虽然有助于自上而下“发包”解决监管中的专业化问题,但在村庄“抓包”过程中,存在清单条例忽略基层的特殊条件和实践能力,忽视任务承受主体的实际需求和条件差异,形成复杂技术简单处理的倾向。

(三)公共服务型清单

公共服务型清单是民众基本需求与政府供给能力的交集,通过公开承诺列出所提供的各类公共服务项目以便村民形成精细化认知,强调重视公共需求与回应性^[21]。具体包括便民服务清单、公共文化

服务清单、出具证明清单等。例如,福建省厦门市海沧区建立便民服务清单并开通清单事项全流程网办,实现“办事只跑一趟”,最大程度地减小村民办事时间,同时缓解村干部人手不足、服务效率有限的问题^[27];广东省汕头市通过“大数据+服务清单”的方式,提高办事效率,提升便利程度^[22]。

由于公共服务提供主体的多元化,该类清单应明确每一项基本公共服务的提供主体及相应渠道。现代乡村社会的服务资源呈现出分散化、多元化趋势,公共服务型清单因此需要统筹考虑如何实现公共资源配置效益的最大化。一方面可以优化村民办事服务流程,提高乡村公共服务供给能力;另一方面可以加强农村基层民主建设,通过“标准化+”的制度设计助力公共服务均等化^[23]。

(四)监督管理型清单

监督管理型清单是指将村级组织和村干部掌握的各项公共权力透明公开并依法接受公众监督的清单。作为一个立体化样态,监督秩序除了横向的平面监督,还有纵向的线体监督。与权责清单不同的是,该类清单往往依托智能技术手段实现监督可视化、便民化,在实时监督、全程留痕中提高法治监督的精准性、及时性、开放性,实现权力监督的结构重塑、流程重构、效能重铸^[24]。例如,浙江省宁海县通过清单制建立起“上级政府、村监会、村民”的多元监督体系,通过正向激励和反向惩戒实现监督的全流程追踪;河南省济源市建立“镇级部门、村监会、群众”的三级监督体系,制定了村务监督工作规范,加强对村级组织的全过程监管^[25],都是较好的例证。

监督管理型清单之目的是使小微权力的运行更加公开透明,防止“小官巨贪”现象的发生,营造全社会监督的良好氛围。毕竟,透明标准的权力运作流程既是政府的自我加压,也为群众监督提供了窗口^[26]。但在实际运行过程中,上级政府对权力运行的监督和问责是否到位,监督的常态化机制是否形成,村民对村干部权力的监督是否积极,村民参与

村级事务监督的意愿是否高涨等,都会影响监管的成效。

三、以“规矩”画“方圆”:乡村治理清单制的运行逻辑

治理要素之间的耦合与互动程度直接决定着治理效能的实现程度^[27]。作为一种清晰化的治理手段,清单制的“刚性约束”意味着清单可以通过明确规定具体权责和行动路径,降低执行过程中个体行为的不确定性。在制度清晰、目标明确、资金充裕、上下同心时,清单制呈现出行政执行的典型特点,也即,执行者能够充分利用所掌握的资源,准确知道何时采取正确行动以确保政策的落实,表明当地资源禀赋和资源撬动能力很大程度上决定了清单制的“刚性”执行效果。在资源相对有限的中西部地区,尽管清单制有明确的路线图,但在实际操作中,村委会可能会由于财政紧张或人力不足,导致“刚性约束”与治理实践脱节。

同时,乡村治理往往面临复杂多样的问题与纷争。一些研究表明,具有街头官僚特征的村干部在自由裁量权行使中存在政策导向和村民偏好的选择难题^[28],制度的刚性特点难以在这种复杂情景下实现问题的一一匹配。例如访谈时有人反映:“我们村有些清单条例操作起来比较艰难,如村集体资产和土地交易,这些交易由于涉及到利益问题和受一些传统宗族观念的影响,一些村民和村干部会存在纷争。”(HP, 20230224)因此“柔性规劝”便显得不

可或缺,需要因“村”制宜应对乡村事务的差异化与冗杂化。

综上,清晰化治理手段划定“方圆”的过程,实则是治理不断向清晰具体的“行政性执行”模式转变的过程,这种转变是基于在制度层面耦合“刚性约束”与“柔性规劝”,在乡村治理中实现了“刚柔并济”的权力运转,共同推动政策的落地和执行。不过,这种转变并非一蹴而就,而是一个基于实践问题不断适应和调整的过程,在运行逻辑上主要包括制单界权、照单确权、依单限权和循环再制单四个环节(如图1所示)。也即,在制度划定的“方圆”之间,清单通过一条条“规矩”厘清乡村治理的条条框框,重构传统乡村治理模式中单向度的主客体关系和以“命令-服从”为主的行政权力作用机制,实现基层自治由制度供给向制度自治的有效转化。

(一)制单界权:使“政策导向”耦合“公众取向”

一项治理技术的首要任务是通过权力行使的规范性,不断改进程序和精进技术来发挥其治理功能^[29]。制单是清单制规范权力运行的第一步,即根据国家的法律法规、基层政府的工作职责与各村的实际情况,将村级组织需要承担的公共事务进行梳理、归纳、总结和审核,经共同商讨后制定成清单,将上级政策文件中比较宏观的内容具象化,使其更具操作性。

有别于传统的乡村治理模式,清单制具有及时应对风险、降低治理成本、提供公共服务、促进共享

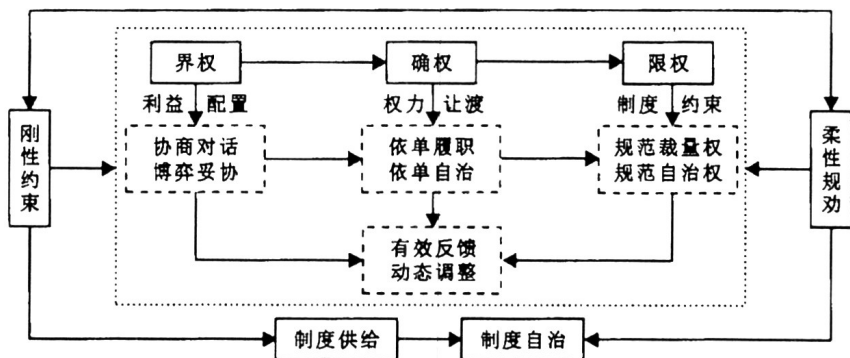


图1 乡村治理清单制运行机制

发展等实践价值^[30]。在制定清单的过程中,各主体的利益诉求和权责分配,即“梳理清单”往往是关键要素。例如,访谈时有人指出:“我们每个月会开清单协商会,驻镇干部代表、镇政府人员、村长、村委干部、村民代表都会参与进来。我们要开会投票,清单内容三分之二通过才可以确定。村委会与村民都会在清单讨论会上发言表达自己的意见,我们会根据意见进行修改。”(FYM, 20230626)可见,乡村治理的特殊性使乡村权力的分布相对分散,因此,清单编制的过程,也是多元主体围绕自身权责利进行沟通、博弈和妥协的过程。

梳理完之后,制单则进入协商环节。作为协商“主持人”的基层政府,需要为各主体协商对话提供公共平台与“粘合剂”,助推各方相互理解和达成共识,为制定清单提供民意保障与认同基础。在这一过程中,有几个要素不可或缺:一是有效沟通渠道的建立。为保证协商的顺利进行,需要建立有效且具有号召力的沟通渠道,为各方发声提供充足的机会与空间。二是明确各方的利益诉求,寻求最大范围的交集。三是明确各方的权利和责任。在协商过程中要规范各方的权责边界,通过正面清单的“确权”与负面清单的“限权”,明确村级组织和村干部“必须为”和“不可为”的界限。

(二)照单确权:以“技术红利”赋能“群众参与”

照单确权即确认清单事务得到落实,确保治理主体依单履职,民众依单自治共治。“熟人社会”逻辑中的村民往往处于信息不对称的状态,传统的确权方式沟通渠道过长,需要大量人力、物力、财力,给予部分政策执行者借助信息不对称掩盖治理目标置换的机会^[31]。这就需要采取简单易懂、明确具体的形式,保证确权的清晰度和操作性。这一精细化的特征通过以下方式呈现:根据清单上的各类事项编制办事流程图,如在“一张单”上将多种治理项目和治理任务整合在一起,并在村务公开栏、村民微信群、村级公众号等信息平台以图文形式展示,清晰明确各项事务的责任主体、办理流程和具体要求,让办

事的人一目了然。例如,“我们运用这个清单,就是希望村民也好,办事的同志也好,看到这个图表就能清楚明白村里有什么福利,他们需要怎么去领取。”(WZH, 20230728)

公权力的合法性源自个体权利的让渡^[32],个体或群体通过明确的方式将一部分权利让渡给公权力机构,以期获得社会公共秩序和公正的维护。作为一种治理工具,清单制可以被看作是这一让渡关系的具体呈现。在照单确权的过程中,清单制的“技术红利”为赋能“群众参与”提供了重要的支撑与保障。村民可以通过各环节的流程公示,深入了解村级公共事务运行的过程,发现存在的问题,提出改进的意见,促进民主决策和村民自治,推进并落实乡村治理各项工作的开展,实现对公权力行使的明确授权和规范,确保权力的合法性。

(三)依单限权:用“制度理性”约束“权力任性”

有效的多元共治并非权力的简单叠加,而是根据不同权力特点和治理问题之间的契合度,有针对性地发挥各自的优势。乡村治理过程中,行政机构、自治组织、经济实体、道德力量等主体都有一定的权力,如果各类权力边界不清楚,就容易被滥用^[33],出现“小官大腐”^[34]现象。因此,在清单制推行过程中,依单限权是核心。不过,限权并不是单纯地对权力进行删减,而是通过制度化建设,划定一条红线,将权力行使框定在一定的方圆之中,确保权力在合法合规的轨道中运行。在限权过程中,应依据清单制的实际情况,建立纵横交叉的权力监督机制。其中,纵向的监督通常由自上而下的内部监督体系组成,旨在保障权力运行的合法性和规范性,防止或减少权力滥用和腐败现象;横向监督则主要由政府职能部门、社会组织、社会大众、新闻媒体等形成的外部监督体系组成,旨在提高权力行使的公开度和透明度,促使小微权力的合理使用。当然,权力监督体系是否有效主要与监督主体的协同性合作、监督要素的系统性整合、监督制度的规范性保障、监督结构的复合性调适有关^[35]。

需要注意的是,清单制在限制小微权力任意运行的同时,对于行政主体的自由裁量权和村民的自治权也起到了一定程度的规范作用。对于行政主体的自由裁量权而言,通过建立审批清单、服务清单等制度,明确审批或服务的具体流程、标准和要求,减少行政主体自主判断的机会,可在根源上避免行政权力的滥用,使其在阳光下运行;对于村民的自治权而言,受个人意志和短期利益的影响,也会存在不公正、不合理甚至滥用的风险,因而需要通过建立清单制来明确其范围,提高自治行为的透明度和公开性,避免权力过于集中或权力分配不平衡,使民众更加信任和支持村庄的民主决策活动。正如访谈时有人所指出的“推行清单制之后,村民的纪律、村规意识有所提高,村民参与公共事务的积极性比以前强了很多,会经常就清单上的一些问题对我们的工作提出意见,对村委会的信任程度也提高了不少。”(ZY, 20230423)可见,围绕清单制所具有的理性思维与刚性权威,可以在有效限制权力“任性”的同时,赋予权力执行者以更大的“温度”,使权力行使更灵活,提高自治效能和治理质量。

(四)循环再制单:依“有效反馈”实现“动态调整”

治理技术及与技术相关的行动者间的互动是一个多阶段复合过程^[36],治理技术自身并不必然与治理现代化等同,技术异化与治理偏差的现象时有发生。因此,在技术创新中及时反馈不同实践情境下技术治理的运行状况,提供支持治理技术应用的共识和动力便显得尤为重要^[37]。有效的信息反馈可以提升行动者对模糊治理问题的感知和应对能力。也就是在制定清单并运行之后,不能简单地将清单应用局限于村级组织和村干部中,成为少数人的制度工具,而应让更多村民了解和认识到其重要性,这种多层次性意味着信息的反馈和共识的建立需要跨越多个层面,并且不同层面的反馈可能存在差异。因此,在乡村治理中清单制也应因循而变,通过搭建沟通平台与畅通沟通机制实现权责双方的良性循环。例如,B县某村于每月“民生议事堂”上就本月清单运

行状况展开讨论,让村民和社会组织了解清单的修订情况,村民和社会组织可以通过意见表达和匿名问卷参与本村清单制定和修改,会后就反馈内容取其精华,在符合法律法规、政策文件的要求下进行调整,有效建立当地村民治理共识,增强清单的持续性和社会认同。

动态调整强调治理共识和治理动力的持续建构,公权力的合法性源自个体权利的让渡^[38],个体或群体通过明确的方式将一部分权利让渡给公权力机构,以期获得社会公共秩序的公正维护。作为一种治理工具,清单制可以被看作是这一让渡关系的具体呈现。在接收到有效反馈后,及时在清单修订中呈现对问题的快速响应,不仅强化了治理共识,也提供了实现治理目标的实际动能。村民们能够感知到自己所让渡的权力,这种感知不仅构筑了村民对公权力的信任,同时也为清单制度的进一步发展提供了持续的社会动力。

四、入乡难随俗:“清晰化”的结构性悖论

乡村情境的特殊性意味着治理中大量的非实体性行为在外延范围上难以被清晰界定,在压力型体制的影响下,模糊任务与科层内在的稳定性之间的张力不免被放大^[39]。不少学者都观察到,模糊性问题直接影响着科层组织运行的有效性^[40],以致科层组织决策动因往往是更具有防御性的“避险策略”^[41]。此时清单制不仅要处理模糊性问题,还需要平衡体制压力和组织内部的稳定性需求,矛盾因而转化为:规则秩序中的稳定性需求与生活秩序中自主性需求的矛盾。当前大多数基层政府的官方网站和公示栏上,或醒目或隐藏着清单管理的踪迹,这是清单制在实践上的成功。然而调研发现,清单制在将模糊治理问题不断清晰化的过程中存在着“编制不实、制度不畅、执行不力和身份不清”等症候。

(一)编制不实:标准模糊与主体局限

从“国家首要”^[42]视角到“村民需要”的转变是乡村振兴的价值导向,这意味着要制定相对统一的清单标准,基于基层社会的特殊性和当地禀赋的差异

性编制不同的清单,以此助推不同情境下民生问题的解决。然而,清单编制标准在落地阶段的模糊性则是一个普遍存在的问题。虽然国家层面已对清单制有明确的制度安排与规范要求,但基层政府在制定清单时仍缺乏统一的指导意见和实践标准,尤其是清晰化思维在面对“幸福”“和谐”“乐业”等难以简单量化的模糊指标时存在困惑。模糊指标的本质决定了其难以被具体化,不同地区和个体对于概念的理解存在差异,导致清单制在规范性和可操作性上难以平衡,编制条例在这种情况下可能变得过于抽象,难以形成切实可行的清单条款。调研组在W县走访发现,多个村对于土地使用所制定的清单规则较为笼统,仅在类型上分为如农业用地、工业用地、商业用地等,然而就具体如何划定确定不同用途的土地缺乏具体操作指南,以致清单制在村民中往往成为一种摆设,对于问题的清晰认知没有帮助,反而增加了执行层面的负担。这体现出不同地区在实施清单制时无法形成统一的执行标准,在落实过程中出现执行异化,此种异化是清单编制标准模糊的必然结果。

编制主体的局限性也是导致清单编制不实的一个重要原因。清单治理同运动式治理一样,都强调以项目和任务为导向,实现快速决策和高效执行。因此,在乡村治理过程中,基层政府和村级组织都倾向于采取运动式治理方式来推动清单制落实。然而,这种治理方式往往强调集中权力和快速实施,容易忽视制度细化和民主决策的重要性,在实践中我们也发现,清单制的精细化程度是较低的,虽然每一份清单都列出了实施条件,但更详细的时间要求、工作要求、标准要求等基本是没有的,所以有些清单条例操作起来比较困难。例如“在村集体资产交易方面,由于涉及到利益问题,很多村民参与度较高,却在利益分歧时喋喋不休,难以达成共识,所以制度推行后还是会有纷争,影响效果。”(ZB, 20230226)可见,清单编制中的行政空转及虚假应付情况并不少见,这往往导致清单执行主体无法有效回应现实问题。

再加上目前乡村治理中清单编制的主要流程还是“村大会审议-镇农办审核盖章-镇村公示”三个环节,其他利益主体参与和监督不够,“这可能无法充分反映各主体的需求,贪污腐败和权力滥用的风险大大增加。”(HSY, 20230625)

(二)制度不畅:清单可持续使用受限

良好的制度不是一次性解决问题的,需要多个相互关联的制度来协同运作,正所谓“有效的制度是一整套相互支持的规则、惯例、实践和组织,它们共同构成了制度运行的整体框架”^[43]。可见,治理技术的“进场”绝不是孤立的,制度适用范围的模糊性很大程度上衍生于法规体系的缺失或不完备,仅依靠精细化手段本身远不足以实现精细化治理的目标。首先,若相关配套法规未对清单制的权责划分、操作细节等作出明确规定,将一定程度阻碍制度在实践中的有序推行。其次,清单制度的成功应用依赖于操作人员对其理念和操作方式的深刻理解,因此相关培训程序的缺位可能导致执行者对制度的误解。基层治理主体往往在合法性和痕迹管理的压力下被动“接纳”了有关制度形式,但在实践过程中选择“运动式”实施。从短期来看,一定程度上提高了治理效率与治理规范,但长期来看可能导致治理效果的不稳定性和局限性,无法产生深远可持续的治理影响。

这种治理技术和相关制度与法律法规的“脱耦”,根本原因在于法规的不明确为治理技术提供了操作上的自由度,也产生了治理技术与法规耦合时的“匹配堕距”。当基层治理主体面临模糊价值取向时,象征性脱耦就成了官僚机构对抗模糊性问题的策略之一^[44],意味着理性制度与实践做法的脱节,从而衍生出诸多非正式行为。与之矛盾的是,非正式运作偏偏是清晰化治理技术意欲纳入制度框架管理的部分。因而何以搭建一个在多层级体制中共通共识的配套制度支撑体系、平衡法治原则与实际操作合理性、防止非正式行为脱离理性制度的框架,是清单可持续发挥治理效能、畅通制度运作全链条的关键。

(三)执行不力:高成本与低效率、高责任与低待遇并列

随着基层社会治理从“条块结合”转变为“条块合一”,乡镇从过去完成业务工作转变成推动落实县委县政府工作^[45],最后压力全部下放到了村级组织。面对上级传递的任务压力,乡镇为了“自保”会采取如“用会议落实会议、用文件落实文件”等各种反制手段,这种表面的“完成”实际上掩盖了实质性的问题,即执行人员对于制度的内在认同缺乏和内生动力不足,使得治理执行的过程变得繁琐、低效。

高成本与低效率是清单制执行不力的主要表现之一。清晰化治理手段通常要求对治理对象进行详尽的分类和细致的规定,这可能包括涉及复杂的流程、详细的操作手册和高度的监管,导致了高昂的制度建设和执行成本。但传统的乡村空间内部流动性较低,在内部规则不明晰的情况下,清单制容易出现“避重就轻”“撞钟混日”式的象征性执行,以致制度效能实施过程中会被社会性消解。此外,目前对于具体权力事项进行分类的统一性原则尚有,但操作性流程不足。“我们都清楚要推行清单制的任务,但是就具体怎么做、做什么、谁来做还是不太清楚。”(WF,20230226)进而影响了清单的统一性和协调性,削减了各主体对于清单的制度信任。

当然,执行人员的高责任与低待遇问题也是导致执行不力的原因之一。调研发现,清单制的实施客观上加大了村干部的工作量。由于部分乡村缺乏科学的考核评估机制,村干部工作的扩充并没有得到相应的待遇提升。工作量、考核压力与待遇的不匹配直接影响了村干部的工作积极性,调研时发现,很多“后备干部待遇属于中低水平,但工作量和任务还是很重的。”(ZY,20230523)值得注意的是,清单制的推行使得涉及经费使用与土地产权等事务审批程序更加公开透明,客观上减少了因信息不对称存在的权力寻租空间,执行人员相较以往灰色收入降低。这种情况下,一些村干部可能会试图通过转移职权或寻找其他替代权力以规避清单制带来的“灰色损

失”。这一现象凸显了在制度变革过程中,个体通常有强烈的“自我保护”和“权力维护”的动机,执行人员可能会采取各种策略来“适应”新的制度环境。因此,制度的实施不仅需要注意制度设计本身,还需要关注个体在实际执行中可能出现的行为反应。

(四)身份不清:多元主体角色定位不准

清单制的本质是对权力的约束。乡村治理中长期存在行政权与自治权的二元对立^[46]。当行政主体在话语权上占据垄断地位时,官僚制的“一言堂”将会沉溺于“独白式对话”的公共行政窘境^[47];而自治权的滥用也会产生“理性胡闹”,进而导致“民主失灵”^[48]。随着国家全面推进乡村振兴战略,农村注入了比以往任何时候都要丰富的国家资源,多元主体和谐共治成为新时期治理导向,但基层政府在面临大量资源的涌入时,权力腐败和滥用等问题仍时有发生^[49]。

作为政府的“代言人”和乡村的“话事人”,村干部具有联结国家意志与乡村社会之间的双重身份,他们理应在履行政府职责的同时,充分代表乡村居民的声音,反映其利益诉求,建立起政府与村庄之间的良好沟通和互动机制。然而在部分治理实践中,权力与行为的天平往往会发生倾斜。作为“建设者”的政府所代表的行政权力在制度运转中占据了过多的话语权和决策权,部分基层干部将制度建设视为“创新锦标赛”或“政绩工程”,使得执行者更倾向于追随行政权的指导而忽视自治权的重要性,从而弱化了作为制度“受惠者”即村民群众的定位。此外,在村民群体中,社会经济地位较高的村民往往拥有更广泛和紧密的社会网络,能够更容易地获得外部资源的支持,进而进一步增强他们在制度运行中的权力,在制度运行中“独霸一方”。他们不但通过所掌握经济社会资源的影响,使村干部产生“行动偏移”,还使部分弱势村民缺乏平等的参与机会而成为制度“旁观者”,导致各个多元主体的定位产生混淆。

五、使权力运转起来:讨论与展望

技术赋能的边界是遵循“人的逻辑”^[50]。诚然,

无论采用何种治理技术,都反映了国家对治理“化繁为简”的理性思维。作为清晰化治理的创新应用,清单制是运用刚性思维对柔性问题进行日常管理的典型手段,其目的是通过有效制度和有为治理,实现村庄社会性自治向制度性自治的转化。以“使权力运转起来”为矢,下一步需要聚焦的是如何在兼顾合法性和有效性的基础上,锚定新时期乡村治理不断涌现的新问题、新目标,增强清单制“纵向到底、横向到边”的精细化治理效能,使模糊、复杂的社会治理活动转化为更加清晰化的“图谱”^[51]。

“下乡”至今,以清单制为例的清晰化治理手段现已取得了一定的治理成效,恰如访谈时有人所提到的:“村民的纪律、村规意识有所提高、村民参与公共事务的积极性比以前强了很多,对村委会的信任程度也提高了不少。”(ZY,20230523)遵循从“外源性嵌入”到“内生性发展”的逻辑,制度未来必然面临认同问题,也就是说,如何在限权的同时由“控制”走向“赋能”,充分发挥“技术红利”以实现乡村治理过程中权责利的匹配。这需要讨论以下几个问题。

一是治理技术如何“扎根”?一项以普适化、标准化、系统化的治理逻辑为核心的治理技术在创造伊始,目标是为了解决治理过程中的复杂性和不确定性,提供一种统一的、可操作的逻辑框架。然而,乡村治理本质上涉及多方利益的协调和权衡,涉及各种不同的观点、需求和利益,这些差异和冲突可能源于不同的利益关系、意见分歧、资源分配等因素。因此治理技术的核心目标转化为,如何在矛盾存在的情况下,通过规范明确的条例、程序和合作机制,确保决策过程的透明度、公正性和可预测性,减少潜在的争议和分歧,寻求最佳的权衡和妥协来缓解和调和这些矛盾,以实现相对和谐和稳定的治理环境。不容忽视的是,作为一种社会规范的表达形式,村规民约体现了传统文化和社会共识对于行为规范的要求,是特定乡村文化长期积淀的结果,亦是社会风气的缩影。这些规范和约束机制在维护社会秩序、

促进社会和谐方面发挥着重要作用,同时也是乡村治理中不可忽视的重要组成部分。作为信息集成工具,清单制可以有效地将上述规范和共识转化为具体的操作要求和标准,使治理技术的普适性、标准化和系统化的逻辑框架在与乡村实践相结合的基础上进行调整和定制,以确保技术的可操作性和实际效果。未来,“技术下乡”如何基于公共需求进行立法和制度创新,把法理的内核用农村的“情理”和“道理”呈现出来,使遵循技术治理成为老百姓愿意遵守的农村“法”,是实现清单制“扎根”的关键。

二是治理问题如何“共生”?清晰化手段与模糊性问题的共生机制是今后乡村治理和技术治理领域继续研究的课题。虽然表面上二者呈现出对立关系,模糊性始终是国家治理的阻力和障碍,但在我国乡村治理的图谱中,模糊性和清晰度是相对的,也是不断调整和变化的^[52],包含了乡村治理无法回避的张力。绝对的清晰治理或许在理论上是可行的,但不可避免面临巨大的治理成本与执行阻力。适当放宽模糊性问题的接受度,可以驱动清晰化手段更好地应对乡村复杂多变的情境和需求,而非将日常的治理工作简化为政府绩效评估框架中的规定动作^[53]。此外,“清晰-模糊”这一概念聚焦于乡村治理事件的属性,并非治理的透明度与开放性,不论在何种情境下,畅通的信息共享渠道必然为实现清晰化的目标提供数据支持与科学决策依据,综合各方视角,理清模糊问题的复杂性以建立信任关系,促进信息共享和反馈,推动创新和可持续发展。

三是治理模式如何“转型”?党的二十大报告强调“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,随着社会的变革和发展,人们对乡村治理的期望也在不断提高,需要以更加有效、包容和可持续的治理模式来应对新的挑战和需求,这是一个复杂而长期的过程,涉及制度、机制、文化和意识形态等方面的改变。在乡村振兴战略的不断助推下,未来城乡“治理鸿沟”将不仅是信息技术缺乏、基础设施不完善等“硬”鸿沟,更重要的是人才短缺、信息不

畅等“软”鸿沟。究其本质,清单制的实践初衷是在乡村治理中嵌入可量化的执行工具,以促使乡村场域中国家意志、政策目标和主体权责之间形成良性互动。这样的技术手段赋予乡村治理以数字化特性,使其具备了跨越物理空间的开放属性。而多元的治理场景导向的是不尽相同的技术要求,任何一个国家的治理场景都意味着不尽相同的技术匹配^[54],技术化治理时代与技术本身具有的自主性要求乡村在规范化、标准化上做到“反向适配”。与之相反的是,乡村正因其非正式制度与情感逻辑凝结的“乡土性”而成为特殊的治理领域,意味着只有将这种“下沉式”的技术设计重构为“生产式”的技术设计,实现“制度理性”与“治理感性”二者的妥协与协调,才能更好型塑国家意志和群众路线的耦合性和亲缘性。若在乡村场域简单以清晰化、简单化为特征的理性事实加工技术,因违背了场域规律,反而增大技术与规范的异化可能。

我国数十年的技术创新实践表明,技术创新的转型实质在于不断弥合政府治理与民生需求的差异,因而技术治理需要具备渗透整个乡村社会的能力,其中包括将技术治理纳入行政主体与民众互动的关系中,以及将其融入乡村场域和社区生活的实践中。基于以上讨论,清晰化作为标准化和系统性的统一,呈现出现代国家意志通过规范化、制度化和操作化方式对社会治理的介入,但这种介入不是斯科特所批判的过分简单化^[42],而是通过技术赋能以寻求平衡和调和不同需求和利益的一种方式。仅从未来清晰化治理嵌入乡村治理的更优解而言,本文提出以下四个优化方向。一是持续优化清晰化标准的动态调试,不断调节刚性规范与柔性行政间的张力。制度贯彻执行与否,不能只在于顶层架构搭建上的唇枪舌战,而更在于实践中的效果回馈,需要摒弃在制度层面的机械化创新,鼓励和支持地方政府在乡村治理中探索适合本地实际的管理方式和创新实践。二是充分认识治理技术的有限性与非均衡性。数字化转型往往伴随着新模糊的产生^[55],技术

依赖可能会加剧乡村弱势群体的数字劣势,形成恶性循环^[56],因而需要加强技术嵌入过程中的培训和教育,提高乡村居民的数字素养和技能,确保弱势群体能够平等地参与数字化转型和治理过程,改变以往村民面对新技术、新制度只是“被告知”而非“我要知”的被动状态^[57]。三是充分释放基层人员工作效能。向清晰化治理转型应致力于“解放”而非“劳役”基层干部,通过“互联网+”手段将其从冗杂的行政事务中抽身,让他们能够更畅通地履行职责,更高效地开展乡村治理工作。四是始终将“人的尺度”作为核心。技术的本质是为了解决人类面临的问题和为人们提供生活便利,治理“以人为本”意味着需要提升技术的包容性,使其与群众日常使用的短视频、应用程序(App)和小程序接轨,并在民主决策过程中充分考虑公众的意见并解决其担忧的问题。

综上,作为一个“窗口”,清单制让我们窥见了这种整合权力、规范和技术的治理模式是乡村治理现代化的应有之义。虽然我们无法准确预测乡村治理的未来路径,但可以肯定的是,不论是作为信息整合手段的清单制,还是聚焦参与、合作、数字化的清晰化治理模式,治理技术都在持续推动国家意志和基层社会的有效整合。认清这一点,对于我国完善社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,坚持走中国特色社会主义道路有着重要意义。

参考文献:

- [1]徐铜柱,张恩.乡村微腐败的异质性表现及其法治化治理之维[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(02): 108-117.
- [2]李晓明.模糊性:人类认识之谜[M].北京:人民出版社,1985:13.
- [3]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(06):104-127.
- [4]SCOTT J C. Seeing Like A State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed[M]. New Haven: Yale University Press, 1998: 181-242.

- [5]李三辉.乡村治理现代化:基本内涵、发展困境与推进路径[J].中州学刊,2021(03):75-81.
- [6]达雷尔·韦斯特.数字政府:技术与公共领域绩效[M].郑钟扬,译.北京:科学出版社,2011:7.
- [7]张丙宣.技术治理的两幅面孔[J].自然辩证法研究,2017(09):27-32.
- [8]张赫,刘桂芝.清单制:街道办事处与社区居委会关系重塑的制度化路径[J].长白学刊,2021(05):75-83.
- [9]马岭,苏艺.全面推行政府权责清单制度的法治意义[J].学习与探索,2018(11):75-80.
- [10]中国行政管理学会课题组,沈荣华,冯英.权责清单制定中的难题与对策[J].中国行政管理,2017(07):6-9.
- [11]付建军.当代中国公共治理中的清单制:制度逻辑与实践审视[J].当代世界与社会主义,2016(05):166-174.
- [12]王湘军,李雪茹.从“碎片化”到“整体化”:清单管理制度健全路径探论[J].行政论坛,2019(02):48-57.
- [13]吴毅,陈硕.农地制度变革的路径、空间与界限——“赋权—限权”下行动互构的视角[J].社会学研究,2015(05):36-62.
- [14]牟春雪.地方政府权力清单制度变迁逻辑、现实困境与优化路径——基于31个省级权力清单的过程追踪分析[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2023(01):84-92.
- [15]罗亚苍.权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服[J].中国行政管理,2015(06):29-33.
- [16]“权力清单”三十六条:基层权力在阳光下运行的宁海实践[EB/OL].(2014-05-23)[2024-02-10].<http://nh.cnnb.com.cn/system/2014/05/23/010964485.shtml>.
- [17]试行清单制村居减负担[N].人民日报,2021-12-31(13).
- [18]王会.乡村治理中的“不得罪”逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2011(03):46-50.
- [19]胡春艳,张莲明.“小马”何以拉“大车”——任务驱动下基层政府的行为策略及其调适机制[J].中国行政管理,2023(04):114-122.
- [20]2020年上海市农村人居环境整治任务清单[EB/OL].(2020-03-18)[2024-01-25].<https://www.songjiang.gov.cn/govxxgk/SHSJ3/dea8ca8d-4803-42e0-9c52-488385785ca4.html>.
- [21]高红.论基本公共服务清单制度:公共价值管理的视角[J].求实,2017(07):43-53.
- [22]我市加快推进数字政府改革建设,助推经济社会高质量发展[EB/OL].(2022-07-03)[2024-02-06].https://www.shantou.gov.cn/cnst/ywdt/tpxw/content/post_2087705.html.
- [23]卢文超.京津冀一体化进程中的基本公共服务标准化[J].人民论坛·学术前沿,2017(17):58-61.
- [24]何得桂,梁佳玉.乡村治理清单制回顾、反思与展望[J].领导科学,2023(04):77-81.
- [25]章红,王木森.数制法治:小微权力法治监督的逻辑与实践——基于浙江宁海小微权力清单“36条”数字化改革的分析[J].江汉论坛,2022(12):135-140.
- [26]李涛.济源:多点发力助推村级监督走深走实[EB/OL].(2022-07-27)[2024-01-08].http://jylzw.gov.cn/sitesources/jylzw/page_pc/gzdt/dfzf/article6fe3f6ae6813472d86fa96d8ff62dc9b.html.
- [27]解胜利,吴理财.从“嵌入-吸纳”到“界权-治理”:中国技术治理的逻辑嬗变——以项目制和清单制为例的总体考察[J].电子政务,2019(12):95-107.
- [28]姜晓萍,阿海曲洛.社会治理体系的要素构成与治理效能转化[J].理论探讨,2020(03):142-148.
- [29]LIPSKY M. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010: 13-17.
- [30]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(03):95-120.
- [31]沈费伟,刘祖云.任务型治理:一种新的政府治理方式[J].公共管理与政策评论,2018(05):55-64.
- [32]胡业飞,崔杨杨.模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J].公共管理学报,2015(02):93-105.
- [33]黄博.乡村振兴战略与村民自治:互嵌、诉求与融合[J].求实,2020(01):74-83.
- [34]辛境怡,于水.主体多元、权力交织与乡村适应性治理[J].求实,2020(02):90-99.
- [35]周庆智.关于“村官腐败”的制度分析——一个社会自治问题[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015(03):20-30.
- [36]沈费伟,卢福营.乡村振兴背景下村务监督有效性研究——基于浙江省武义县村务监督委员会的调查分析[J].治理研究,2020(05):79-87.
- [37]黄晓春.技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J].社会,2010(04):1-31.
- [38]谭海波,孟庆国,张楠.信息技术应用中的政府运作机

制研究——以J市政府网上行政服务系统建设为例[J]. 社会学研究, 2015(06): 73-98.

[39]黄博. 乡村振兴战略与村民自治: 互嵌、诉求与融合[J]. 求实, 2020(01): 74-83.

[40]李妮. 模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的?[J]. 公共管理学报, 2018(01): 1-11.

[41]陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013(06): 1-20.

[42]何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J]. 管理世界, 2012(12): 61-72.

[43]斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 167-189.

[44]丹尼尔·W. 布罗姆利. 经济利益与经济制度: 公共政策的理论基础[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006: 78-90.

[45]孙志建. “模糊性治理”的理论系谱及其诠释: 一种崭新的公共管理叙事[J]. 甘肃行政学院学报, 2012(03): 55-71.

[46]杨华. 县乡中国: 县域治理现代化[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022: 136-168.

[47]吴业苗. 行政化抑或行政吸纳: 民生服务下政府参与村级治理策略[J]. 江苏社会科学, 2020(04): 69-78.

[48]福克斯, 米勒. 后现代公共行政[M]. 北京: 中国人民大

学出版社, 2002: 45-66.

[49]闫帅. 民主失灵的逻辑: 从理性的无知到理性的胡闹[J]. 上海行政学院学报, 2012(05): 62-70.

[50]徐铜柱. 资源与秩序双重维度下的村干部腐败及其治理研究[J]. 社会主义研究, 2020(01): 93-102.

[51]王丹, 刘祖云. 乡村“技术赋能”: 内涵、动力及其边界[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(03): 138-148.

[52]赫伯特·马尔库塞. 单向度的人[M]. 刘继, 译. 上海: 上海译文出版社, 2014: 79-84.

[53]韩志明. 在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑[J]. 中国行政管理, 2017(03): 25-30.

[54]杨帆, 李星茹. 社区治理中痕迹主义与内卷化的共因及互构[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(04): 57-68.

[55]吕德文. 治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度[J]. 探索与争鸣, 2019(06): 59-67.

[56]彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018(03): 46-78.

[57]PARK S. Digital Inequalities in Rural Australia: A Double Jeopardy of Remoteness and Social Exclusion[J]. Journal of Rural Studies, 2017(54): 399-407.

[58]沈费伟, 袁欢. 大数据时代的数字乡村治理: 实践逻辑与优化策略[J]. 农业经济问题, 2020(10): 80-88.

Drawing "Standards" With "Rules": The List System in Rural Governance

Xie Zhiju Lin Wendi

Abstract: The integration and mutual incorporation of rural governance and technological governance significantly contributes to promoting rural governance modernization. As a developing method of governance, the list system aims to regulate rural affairs with a clear and precise approach, enhancing the use of local resources and promoting positive interactions between government and society through effective institutional arrangements and productive governance strategies. This approach aims to address the challenges posed by the flexible and less-defined rural context, while exploring the potential of technical empowerment to balance power limitation and enable better institutional support for rural governance. Through conducting research on the implementation of the list system in 35 villages situated within 18 townships, this study concludes that the list system is specifically designed to overcome the limitations of administrative absorption through the operational logic of 'bounding power-confirming power-limiting power'. It is therefore a more transparent, democratic mode of governance that achieves the conversion of social autonomy into institutional autonomy. As a further stage, it is necessary to consider legality and effectiveness at the same time, to achieve both rigid constraints and flexible regulation, and to strengthen the list system "vertically to the end, horizontally to the edge" of the effectiveness of fine governance.

Key words: rural governance; technological governance; list system; rural revitalization