

# 行政权集中化配置与基层治理转型困境

——以县域“多中心工作”模式为分析基础

仇 叶

**内容提要:**基层治理现代化是国家治理现代化的重要内容。近年来,国家逐渐调整纵向的权力分配结构,试图通过集中行政权,自上而下地塑造基层治理的统一规则体系。然而,行政权的集中与合理化困境,强化了行政体系对政治动员机制的依赖。基层政府逐渐被置于自主性收缩的强动员结构中,不得不应对日益膨胀的治理任务。在此过程中,“多中心工作”模式的启动,重组了县乡村三级治理体系。这一模式的形成代表着基层治理体系逐渐走向刚性化,从双向关联国家与社会的多元有机体,日益成为单一对上负责的压力应对体系,损耗了国家在基层的可持续治理能力与合法性生产能力。这表明,国家在推动基层治理现代化时,应当走出行政权过度集中的单一路径,提升行政权的合理化能力,发挥基层政府的自主性与乡村社会的能动性,建构更加多元有效的规范体系。

**关键词:**基层治理现代化 行政权 “多中心工作”模式 治理体系刚性化

## 一、问题的提出

党的十八届三中全会明确将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。基层治理是国家治理的基石,基层治理现代化直接影响民众对国家权力的感知与认同,对国家治理整体迈向现代化意义重大。正是为了完成这一转型,近年来中央政府开始调整行政权的配置结构并普遍强化对基层的控制,大量精细的指标化管理制度、技术化的考核手段、密集的督查问责等一系列改革举措在这一过程中建立,试图将基层治理纳入更规范化的制度框架,以契合治理现代化的基本目标。

然而,行政权的重新配置与基层治理的转型困境同步发生。学者们对这一困境进行了描述:激增的治理任务日益超出基层政府的负载能力,乡村的治理资源正在被过度损耗且产生大量无效治理<sup>①</sup>;严格的问责与考核使基层的避责行为广泛兴起,基层干部日益缺乏治理的积极性,“责任甩锅”现象泛滥。<sup>②</sup>更重要的是,自上而下的规则难以与乡村社会契合,中央越是想上收权力

① 彭勃、赵吉:《折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑》,《探索与争鸣》,2019年第11期。

② 倪星、王锐:《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》,2017年第2期。

精准制定规则,越是偏离乡村的实际需要,大量的政策无法在基层真正落地<sup>①</sup>,而这些又进一步引发基层形式主义的不不断膨胀,导致国家规范化目标的消解。<sup>②</sup>

这充分显示了基层治理转型的艰难与复杂性,也为当前的学术研究确立了重要方向。从根本上来说,基层治理的转型困境既是中央政府调整行政权配置结构的产物,也与县乡村基层治理体系组织模式的反馈性调整密切相关,对该问题的分析必须具备总体性的学术视野。事实上,县乡村三级治理体系正面临着系统性的调整,一种“多中心工作”模式被广泛启动,用于应对行政权配置结构的变革。它的产生是基层治理体系刚性化的重要表现,带来了极为严重的衍生后果,构成了当前基层治理转型的总体性困境。因此,作为国家推动基层治理转型的结构性产物,“多中心工作”模式同时包括上级政府与基层在控制权关系上的变化以及基层治理体系内部组织结构的变革,成为从学理上解析基层治理转型困境的重要切入点。

基于此,以下将通过对县域“多中心工作”模式的分析,呈现行政权集中与基层治理转型困境的内在关联,反思基层治理现代化的路径。为了研究的展开,笔者于2019年12月对位于江西省D县进行了为期一个月的调研,对该县13个县级职能部门和多个乡镇政府的基层干部展开了深入访谈。D县位于江西省西部,总人口30.01万,下辖16个乡镇,属于典型的中西部乡镇。

## 二、行政权集中化配置与中心工作扩大化

### (一)行政权集中化配置与政治动员机制强化

我国的行政管理具有行政发包制的典型特征<sup>③</sup>,国家较少介入治理目标与过程的精细化界定,而是赋予基层政府较大的自主权,允许其采取灵活的方式展开在属地化治理。在重点任务中,各级政府会通过指标下达、严格考核等具体方式,强化对基层的动员;但总体而言,中央政府对基层的管理始终呈现出一种行政相对分散的治理结构。当前,整个治理体系开始进入到纵向权力结构调整的重要时期,中央政府试图集中行政权,自上而下地推动基层治理规范体系的建立,实现基层治理的现代化转型。

行政权的集中首先表现在目标界定权的集中。<sup>④</sup>不同于早期粗放式的任务下达,近年来中央政府不断压榨基层政府设定、调整基层治理目标的自主性,推动目标界定权的向上集中,上级政府逐渐建立细密的指标体系,实现目标界定的清晰化与具体化。目标界定不仅是对目标内容的细致分解,也包括对目标执行过程的界定<sup>⑤</sup>,以实现基层治理的全过程管理。其次,监督与问责权力强化。随着目标界定的清晰化,监督问责权力也能够依托各类指标与程序,进入基层治理的各个环节,将基层政府的不规范行为纳入严格的负向激励中,强化政府行为的可问责性。由此,基层治理日益被置于自上而下建立的统一规则体系中,有学者将这一过程称为“行政的科层化”,即“强调技术化、形式化规则的约束和严格按照程序办事的规范,以行政效率和程序公正为

① 贺雪峰:《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》,2019年第4期。

② 陈辉、陈晓军:《内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源》,《中国农村观察》,2019年第3期。

③ 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

④ 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》,2012年第5期。

⑤ 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。

行政之基本原则”<sup>①</sup>。

无可否认,行政权集中提高了规则的统筹层级,压缩了基层治理的任意性,但集中化配置后的行政权迅速遭遇了新问题,行政体系并未按照科层制的理性原则进行运转。规则界定层级的提升迅速引发了治理任务政治属性的强化,且界定层级越高,其下达任务的政治属性越强。但这仅仅是表象,更重要的是,集中的行政权面临着合理化的深度困境,迫使整个行政体系不得不强化对政治动员机制的依赖。行政权合理化是指,行政权依靠合理性规定实现自身意图的能力,即它必须转换为具有可操作性和可实践性的规则、制度等权力形式,推动治理目标的实现。因此,行政权合理化确保了制度体系能够在目的和手段之间建立合理关联,是行政权的行使保持有效性的基础条件。<sup>②</sup>具体到当前向上集中的控制权,其要实现有效运行就依赖行政体系合理界定基层治理目标、建立有效监督激励体系的能力。显然,这依托于上级政府信息获取能力的强化,以解决层级间的信息不对称,实现对基层社会复杂性的充分认知。近年来,依靠技术手段的进步,上级政府的信息获取能力大幅度增强,但信息困境仍然普遍存在。<sup>③</sup>

这意味着,行政权在集中化配置的过程中尚缺乏足够的合理化能力,难以将正式的制度权威转化为真正合理的规则体系。由此,行政权的集中与合理化困境构成了中央政府调整纵向权力结构,推动基层治理转型时必须面对的一组基本矛盾。在很大程度上,正是行政权合理化能力的不足,行政体系对政治动员机制的依赖被强化。自上而下统一规则体系的建立事实上伴随着更强烈的政治动员机制的启动,表现在以下两方面:

第一,治理目标与监督标准界定的政治化。不同于基层政府充分了解本辖区特征,上级政府要将治理目标与监督标准转换为明确且有效的指标体系困难重重。在这一背景下,各级政府日益采取“顶格管理”方式,按照“最全事项、最高标准、最严要求、最快速度”设定规则体系<sup>④</sup>,要求基层政府最大限度地遵从相关程序规范、执行各项治理任务。这显然是通过政治化机制,强化上级政府压力传导的合法性,扩大化基层政府的责任,从而缓解行政权上收带来的信息与决策困境。第二,治理任务与规则体系的推动日益依赖政治动员机制。随着各类指标与程序的要求日益增多,治理任务的推动与监督难度随之增加,政治动员机制再次成为化解上级政府管理成本、强化压力的重要手段。在实践中,纵向压力加码与横向竞争排名等各种政治动员方式被更广泛地使用,监督问责的政治属性也不断强化,基层政府一旦出现微小的治理失误或在排名中进度落后,都将面临批评、约谈、通报、问责等一系列高强度的惩罚<sup>⑤</sup>,基层政府承担的政治压力被大大强化了。

因此,当前国家集中行政权所确立的规则体系并非完全基于合理原则,它的确立与推动高度依赖政治动员机制,这使整个行政体系事实上处于更加紧张的压力结构中。由此,规则统一性与政治动员性被同步强化了,两者并存构成了当前行政体系运转的核心特征。这使现阶段我国的行政体系既区别于科层制所具备的强规则统一性、低政治动员性的特征,也不同于行政包干制所

① 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》,《社会学研究》,2009年第6期。

② 例如,在科层制中,科层权力的有效性同样以合理化规则的建立为基础,科层规则必须具备层级传递性与理性化的特征。相关文献可参考彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,第65—68页,学林出版社,2001年。

③ 相关文献可参考吕德文:《技术治理如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度》,《探索与争鸣》,2019年第6期。

④ 房宁:《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》,2020年6月8日,<http://www.rmlt.com.cn/2020/0608/582736.shtml>,2019年6月20日。

⑤ 梁建强、韩振等:《问责滥用》,《半月谈》,2018年第24期。

具备的低规则统一性、高政治动员性的特征。

## (二) 县域中心工作的扩大化

行政权配置结构的调整迅速映射到基层治理场域。从基层政府的角度,这意味着基层的自主性被大幅度压缩,但所处的治理压力结构却被强化了。规则统一性与政治动员性的同时强化引发了治理任务与治理压力的持续膨胀,并集中表现为县域中心工作的扩大化。

中心工作是基层重要的工作方法,即通过高度动员在一个时期内集中资源解决某一方面的重点问题。<sup>①</sup> 基于中心工作的非常规性,它的启动时常伴随着基层政府内部复杂的组织运转模式的调整,通常需要通过政治动员、组织协调、激励强化等方式,使基层治理体系达到高压与动员状态。因此,中心工作一般只应用于基层政府为了统筹全局而设定的硬性任务中,以达到集中力量办大事的效果。这也是防止基层治理体系被过度动员,确保常规工作与中心工作合理配置的重要基础。

近年来,县域中心工作开始泛化。D县的情况具有代表性,该县早期的中心工作主要围绕经济发展与社会维稳展开,并伴随着阶段性重点任务。2019年,D县除经济发展、社会维稳、食品安全等常规中心工作,阶段性中心工作就有七项,分别是精准扶贫、文明城市建设、生态文明建设、农村改厕、空心房清理、殡葬改革、秀美乡村建设(见表1)。事实上,中心工作越来越不是县级政府统筹全局设置的工作,在治理任务与治理压力的膨胀下,越来越多的工作难以通过常规治理完成,迫使县级政府启动中心工作的动员手段予以推进。由此,大量治理任务进入中心工作的轨道,并引发中心工作的扩大化。

例如,空心房整治工作在D县一直属于常规治理任务,县级政府每年按照一定比例稳步推进。2016年,市级政府提出空心房专项整治行动,要求三年拆除乡村所有的空心房,并详细规定每半年的工作进度。此外,各个县级政府被纳入横向的排名竞争,拆除进度落后的县必须接受市级领导约谈。乡村的空心房数量众多,拆除难度较大,要在三年内完成拆除任务且保持进度领先,以常规工作方式推进显然不现实。生态文明建设属于省级任务,更具典型性。2018年,江西省政府启动生态文明建设,提出了未来三年的三十个专项行动,每项专项行动都设定了大量高标准的指标任务。例如,水源整治就有污水检测站建设、禽畜养殖场清理、水源区拆迁等一系列任务。为了引起基层对工作的重视,不仅省一级配备了督查考核体系,市一级为了避免被省一级问责,设置的常规检查、专项督查、横向排名等政治动员手段更为密集,这必然要求县级政府驱动中心工作模式予以应对。

表1 D县的阶段性中心工作与主要牵头部门

	重点工作内容	相关牵头部门
精准扶贫	全县的脱贫攻坚工作	扶贫办
生态文明建设	三年完成三十个环保专项行动	生态环境局、生态办、发改委、林业局、农业农村局
文明城市建设	三年完成两千户棚户区改造以及配套设施建设	住建局、交通局
人居环境整治	三年完成空心房整治,乡村环境卫生提升	农业农村局
秀美乡村建设	三年完成一个A级景区区、三个3A级乡村旅游点	农业农村局、文化广电旅游局
乡村改厕	三年完成旱厕改水厕所,改厕率达到100%	农业农村局
殡葬改革	三年完成公墓建设,土葬改火葬	卫健委

① 杨华:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》,2018年第1期。

可以看到,统一规则与强动员体系相结合对基层治理产生了极为深刻的影响。一方面,各类治理任务与治理压力不断膨胀,日益超出基层常规治理体系的承载能力。各级政府制定的日益细密的指标、规范、监督考核体系,客观上都增加了基层的任务量,政治动员机制的启动又进一步增加了任务完成的难度。D县的经验表明,越来越多的治理任务超过基层的承载能力,演化为需要短时间、高标准完成的刚性政治任务。同时,随着规则统筹层级的上升,责任连带的层级越多,各级政府叠加的排名、督查、问责等强化激励的手段越多,压力层层扩增,基层政府的容错空间日益缩小。这意味着,即使这些政治任务的工作量有限,基层政府也必须投放更多精力,降低被问责的风险。因此,越来越多的行政事务成为基层政府只能启动中心工作才能完成的政治任务。

另一方面,政策弹性较大时,县级政府能够因地制宜地调整政策目标与执行方式,根据任务的轻重缓急设置工作重心,减少中心工作的数量。但随着国家行政权配置的集中化,基层的自主性原本就相对收缩,统一规则与动员体系的双向强化更使得各项治理任务变得刚性化,进一步减少了县级政府在政策执行中的可协调性。以文明城市建设为例,2018年市一级推动棚户区改造三年规划,要求各县完成相应的改造指标。D县的城市建设展开较早,棚户区存量有限,县政府尝试申请减少指标,结果被市领导严厉批评。为了“将功补过”,该县设定了两千户的改造量,并成立棚户区改造领导小组,启动中心工作模式。事实上,为了确保基层政府的执行强度,不少任务下达时就明确要求县级政府成立主要领导负责的工作领导小组。例如,生态文明建设的三十个专项行动中,每个专项行动省一级都要求从市到县必须配备统筹推动工作的专项工作委员会。

可以看到,随着越来越多的治理任务变为具有刚性规则的政治任务,基层政府就只能什么都重视。按照基层干部的说法,“什么都是中心工作,没有不重要的工作”。由此,基层的中心工作无可避免地被扩大化了。中心工作原本的内涵是基层的工作重心与工作秩序,是基层政府灵活划分工作类别、确保治理自主性的体现。当前,中心工作的内涵被改变,中心工作成为基层政府应对治理任务与压力激增的手段。就此而言,中心工作扩大化也意味着中心工作的“去中心化”。更为重要的是,中心工作的频繁启动引发了县乡村治理体系的整合与重组,一种新的“多中心工作”模式在县域兴起。

### 三、“多中心工作”模式:县乡村治理体系的重构

“多中心工作”模式首先是指中心工作的运转机制在多个治理领域同时展开,但它不是中心工作的简单叠加,为了维持更高强度的非常规状态,县乡村三级的组织运转模式被重构。这种工作模式是基层政府应对新治理环境,进行组织模式调整的产物,对基层治理体系产生了深刻影响。

#### (一)从职能部门到调度部门:县职部门的角色转换

县级政府是“多中心工作”模式的启动主体,它需要改变治理体系原有的压力与组织状态,实现对县乡村三级的重组。为了推动工作,首先需要成立相关领导牵头的委员会或工作领导小组,并由特定牵头部门负责具体调度工作,这些牵头部门也就构成了县级政府推动工作的代理机构。随着大量专项任务变为政治任务,越来越多的职能部门成为牵头部门,担负起调度中心工作的职能(见表1)。由于任务量增多,不少中心工作必须设置多个牵头部门,例如生态文明建设的专项行动多达三十个,生态环保局与生态办是主要牵头部门,但无法承担所有牵头工作,一些重要的专项行动就需要其他部门牵头负责。

为了驱动“多中心工作”模式的运转,牵头部门的工作量大幅度增加。中心工作的启动伴随

着政治动员、组织协调、考核激励机制的激活,需要牵头部门承担召开动员会议、协调部门关系、组织考核排名、履行督查问责等一系列综合事务。在“多中心工作”模式中,这些机制被进一步强化:一方面,各项治理任务的政治性增强、任务量增多,县级政府必须通过内部更高强度的自我加压,更严格与细致的进度把控,确保基层治理体系严格按照上级要求的指标与程序落实工作;另一方面,基层治理体系需要以有限的资源与精力应对多项中心工作,各个牵头部门为了完成本部门的中心工作,不得不竞争具体执行部门的注意力与精力分配,也就需要展开更多的调度工作,推动基层在有限治理资源下进行超负荷运转。

从D县来看,各项中心工作的牵头部门每个月、每季度都需要规划任务与安排项目,组织相应的动员会议、信息统计,并辅之以常规检查、督查暗访,一些紧急的政治任务还以工作周为周期来设定任务清单。除了常规调度工作,牵头部门还需要通过频繁催促、现场查看等多种方式确保权力的高度在场,并积极与牵头领导沟通,争取利用文件下发、组织专项督查等手段实现压力加码。在D县的秀美乡村建设工作中,农业农村局作为主要牵头单位,要求三个乡镇每周汇报工作进度,并组织人员到现场查看,其中有一个乡镇施工进度落后,农业农村局便专门派驻工作队,督促乡镇的工作推进。该局副局长就表示,“中心工作越来越多,不发文、不开会,工作进度肯定赶不上,只能逼着干部干”。

在这一过程中,县级职能部门的属性发生了重要变化,即从职能部门转变为调度部门。县职能部门是条线工作的职能履行主体,并配备了职能履行的人员与权力。在“多中心工作”模式下,县职能部门日益将调度工作作为部门的核心职责,并按调度工作的需求配置本部门的行政资源。同时,作为牵头部门,县级职能部门逐渐掌握了协调全县资源、分配工作、施加压力的权力。为了在政治高压下避责,同时缓解调度工作的繁重压力,县级职能部门日益将职责范围内的条线工作向乡镇政府予以分解。以D县的生态环保局为例,在2018年开展的江西省环保专项行动中,D县生态环保局被县级政府确立为主要牵头部门。为了缓解工作压力,生态环保局不仅将各类事务性的报表统计工作下拨到乡镇政府,而且将水源口探测、水源区执法等专业职能也纷纷向下转移。由此,职能部门越来越成为督促、问责、协调主体,以调度职能的履行替代实质治理责任的履行,不断消解职能部门的原有属性。这一转变既包含了部门避责的逻辑,但更是县级政府为了应对日益增多的治理任务与压力,不得不形成强有力的调度部门,将由上到下的压力转换为县域内部的压力,承担“多中心工作”模式启动成本的结构产物。

## (二) 治理压力持续挤压:乡镇政权的过度动员

乡镇政府处于行政体系末端,税费改革后乡镇政权对县级政府的依附性增强。<sup>①</sup>“多中心工作”模式的开启进一步弱化了乡镇政府的自主性。中心工作是县域的重要政治任务,一般都由县委领导班子成员挂帅负责,各个职能部门作为中心工作的推动主体也被赋予了监督考核乡镇的权力。随着中心工作扩大化,乡镇政府被置于强化的县乡权力结构中,不得不服从县级政府的任务安排以及各职能部门的调度。由此,自上而下的治理任务经过县一级的强化被挤压进入乡镇政府,乡镇政府需要同时承接实质性的治理任务、县职能部门转移的各项任务,以及中心工作启动衍生出来的会议、督查等各种冗余事务。事实上,县级部门调度职能的履行正是乡镇治理任务与治理压力的扩增过程。

然而,与工作量激增形成鲜明对比的是乡镇高度稀缺的治理资源。D县是典型的中西部县,下辖的乡镇高度依赖上级转移支付,可支配财力严重匮乏。更重要的是,乡镇政府习惯于采取灵

<sup>①</sup> 付伟、焦长权:《“协调型政权”:项目制运转下的乡镇政府》,《社会学研究》,2015年第2期。

活的治理手段,对非正式治理资源的依赖度较高;但当越来越多的治理任务被转换为顶格化的政治任务后,乡镇政府开展低成本治理的空间被大大压缩。例如,D县自2008年开展乡村改厕行动,乡镇政府将改厕工作与新农村建设结合起来,要求各个自然村的农民全部同意改厕、改水后,再配套新农村建设的各项公共基础设施。这有利于改厕工作的推进,也提高了新农村建设的质量。但是,乡村改厕工作成为中心工作后,市一级要求三年必须完成全部的改厕工作,乡镇政府原有的治理手段不仅难以匹配如此高速的工作推进要求,也无法开展充分的社会动员。

因此,在“多中心工作”模式中,乡镇政府面临着治理任务激增、灵活性降低的处境,不得不反复动员有限的行政资源。在D县,各个乡镇政府普遍采取两种动员手段:一是通过严苛的进度管理,增加基层干部的工作量。乡镇政府普遍采取工作组的模式,乡镇干部除了承担本科室的基本工作,还被任命为工作组成员,负责1—2项中心工作;当某项任务较为紧急时,他们也会被临时抽调协助这些工作展开。同时,为了压实责任、控制进度,乡镇政府每周制定精细的工作进度表,一周召开两次全体干部会议,重点工作则要每天汇报进度。二是将干部的正常福利用于奖惩激励。乡镇政府用于激励干部的手段极为有限,D县各镇普遍将县级政府本年度发放给干部的奖励工资,作为下一年度的年终绩效,与中心工作的参与度、完成度挂钩。<sup>①</sup> 在一些紧急工作中,乡镇政府更将任务量精确到每一周每一个人,未完成工作进度的干部一律不得离开乡镇,取消周末与假期。

显然,乡镇政府对基层干部的动员具有过度动员的特征,整个乡镇处于超负荷运转状态。当前,乡镇政府几乎所有精力都用于推进各项中心工作,导致乡镇干部不仅没有处理乡村内生性治理事务的精力,连自身的基本休息时间也无法保证。这种过度动员引起了基层干部的强烈不满,降低了基层干部的工作积极性。但乡镇政府缺乏压力转移的空间,面对巨大的任务量,不得不维系这一体系;干部积极性降低迫使乡镇进一步提高动员强度,展开更细密的进度管理、更频繁的会议、更严格的绩效考核。D县的一位乡镇人大主席就感慨道,“乡镇工作量太大,领导就只能追着干部跑,我们督一下干部走一下,工作越来越难开展”。

### (三)行政体系延伸:村级组织的行政化改造

村一级是基层治理体系的有机组成部分,属于村民自治组织,具有一定的自主性。随着基层治理任务与压力不断膨胀,村一级也深度卷入到“多中心工作”模式的运转中。

在国家日益重视乡村建设的背景下,基层的中心工作与乡村建设密不可分。D县七项阶段性中心工作中,除了文明城市建设,几乎都与乡村治理紧密相关。因此,“多中心工作”模式的运转离不开行政村的积极配合:其一,上级政府越来越多地以督查、暗访等形式进入乡村场域,实地考察各项治理任务的落实情况。行政村的治理状况直接影响到县乡两级政府的考核成绩,这使得县乡村无可避免地成为了紧密的“责任共同体”。其二,伴随着基层治理任务与治理压力的激增,县乡两级政府治理资源的匮乏进一步凸显,县级职能部门向调度部门转变后,乡镇政府更难以承受如此众多的工作。因此,县乡两级有强烈诉求强化对村一级的行政控制。<sup>②</sup>

为了驱动行政村配合中心工作的落实,村级组织的行政化色彩愈加浓厚。在D县,乡村社会的宗族结构较为完整,仍然有较强的规范生产能力,村民自治制度运行良好。为了应对中心工作扩大化的压力,2018年县级政府强力推动行政体系延伸至乡村社会。县级政府将村干部进行

① D县县政府每年设立十个优秀奖,并根据乡镇的工作表现进行评奖。乡镇干部的年终奖金与所在乡镇获得的优秀奖的数量相挂钩。乡镇干部普遍认为年终奖是对本年度工作的奖励,不应该作为乡镇推动中心工作的“二次绩效”。

② 李祖佩:《论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析》,《农业经济问题》,2020年第10期。

公职化改造,在负担村干部工资的同时,要求村干部不得再从事副业,必须统一坐班,并按照科层制的程序与规范完成政府下达的各类工作。此外,乡镇政府还被赋予考核行政村村干部的权力,以便将村级组织进一步整合进乡镇政府的整体工作安排之中。由此,行政村也就逐渐成为县乡两级政府的行政派出机构,越来越多地忙碌于繁密的中心工作,疲于应付各项会议、文件、检查。

村级组织的行政化削弱了其村民自治组织的性质,村级组织与农民的紧密关联随之弱化。一方面,村干部的公职化削弱了民主选举的重要性,农民的支持对村干部选任的影响降低,村干部回应农民内生性治理需求的动力自然随之下降;另一方面,为了快速推进各类中心工作,村干部缺乏展开细致群众工作的空间,反而不断陷入与农民的冲突中。例如,在推动乡村改厕工作中,不少农民不理解政策、不愿意改厕。村干部为了快速完成任务,多次配合乡镇政府强拆农民的厕所,引发了很多治理上的矛盾。可见,“多中心工作”模式产生的强大的向上牵引力正使村级组织与乡村社会日渐脱嵌。行政化了的村级组织不仅未能柔化基层政府与农民的矛盾,反而不断瓦解村民对自身的信任,加剧了各项公共政策落地的难度。

## 四、基层治理体系刚性化及其转型困境

### (一) 基层治理体系刚性化的基本面向

“多中心工作”模式深刻改变了县乡村三级的组织运转模式,县级政府是这一模式运转的压力传导与组织协调主体,并引发县级职能部门向调度部门转变;乡镇政府以过度动员的方式维持超负荷运转,与行政化的村级组织共同推动大量中心工作落地。可以看到,县级政府只是上级刚性规则与政治压力的承接主体,“多中心工作”模式是行政权集中的产物:通过激活基层中心工作的轨道,一方面,自上而下的政治高压进入基层治理场域,并被进一步强化;另一方面,县乡村三级治理体系被高度整合,围绕着中心工作的完成进行组织与资源的重置。从根本上来说,正是由于上级政府无法解决行政权的集中与合理化能力不足的核心困境,过于频繁地启动政治化机制,县级政府只能以“多中心工作”模式予以应对。当前基层政府能够勉力应对不断膨胀的治理压力,很大程度上正是依靠这一模式的运行。

这看似提高了基层治理的效率,但事实上,“多中心工作”模式的运转是基层治理体系刚性化的生产过程,即治理体系逐渐丧失了多元性、灵活性、情境适应能力,变得日益僵化,缺乏活力。任何制度体系都必须拥有一定的情境意识与弹性,具备包容、解决、柔性化处理复杂社会问题的能力<sup>①</sup>,而当前基层治理体系在过度动员运转中不断耗散着自身的弹性,这将带来极为严重的后果。总体而言,基层治理体系刚性化表现在三个面向。

第一,在组织结构层面,县乡村三级治理体系从有机多元的统筹体系转变为刚性化的压力应对体系。县乡村三级是基层治理体系的核心构成部分,不同层级既存在差异又能有机整合。县级政府的科层完整性最强,能够有效发挥统筹全域的功能,乡村两级具有层级自主性,又具备较强的柔性化治理能力与社会动员能力。“多中心工作”模式的启动,强化了县级政府的权力,乡村的层级自主性被高度压缩,成为县级政府的行政派出机构,并将绝大部分精力用于推进中心工作。更重要的是,这一过程伴随着乡村两级多元的治理路径被窄化,社会动员能力被弱化,乡镇过度的行政动员与村级组织的行政化都呈现了这一点。与之同时,县级政府对乡村两级的整合并未真正提高基层治理的统筹治理能力,中心工作泛化使县级政府的整体权力日益转换为碎片

<sup>①</sup> 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第7—9页,上海世纪出版社,2009年。



化的各个职能部门调度中心工作的权力。从这一角度,“多中心工作”模式带来的中心工作的“去中心化”,本质正在于县一级集中资源办大事能力的弱化,越来越无法统筹安排县域工作并合理协调县乡村的层级关系。由此,基层治理体系逐渐变为僵硬的、单一化的科层压力应对体系。

第二,在组织关联层面,基层治理体系连接国家与社会的双向关联网络逐渐单向化,日益缺乏向下负责的自主性。基层治理体系是国家权力与乡村社会互动的重要组织载体。县乡政府作为属地管理主体与治理风险的承担主体,当上级的行政压力可控时,他们具有一定的协调国家与社会关系的自主动力,以利于政策落实与社会稳定。<sup>①</sup> 村级组织更是农民表达自身利益,与国家沟通协商的“第三领域”<sup>②</sup>。“多中心工作”模式的运转推动着基层治理体系上下关联结构的转变,回应乡村社会需求的治理资源、组织网络日益被集聚到中心工作的领域,对村级组织的行政化改造更直接打破了基层治理体系与乡村社会最密切的制度化关联机制。从根本上说,正是行政权日渐集中不断强化基层政府向上负责的激励机制,过强的向上牵引力将基层治理体系从乡村社会中拖拽出来。基层治理体系也就只能够实现单向度的对上负责,难以构筑协调国家与社会关系的弹性网络。

第三,在动力机制层面,基层治理体系的内生动力不断损耗,日益依赖外在压力的驱动。我国的基层治理一直都有较强的能动性,基层干部更被视为“地方战略性主体”<sup>③</sup>,建设与发展地方的内生动力颇为强劲,但这都高度依赖充分的基层自主性的存在。“多中心工作”模式下,县乡村三级治理体系日益超负荷运转,层级自主性下降而刚性约束增强,整个治理体系的运转日益依赖外在压力的加码。更为重要的是,为了维系持续的高压状态,基层治理体系的简约性下降,复杂的组织架构叠床架屋,各类委员会、领导小组、牵头部门、监督检查组等组织设置不断增多。然而,外在压力越强,组织形态就越复杂,冗余事务就越膨胀,基层干部的行动日益机械化、僵硬化,基层治理的积极性被损耗,而外在施压强度不得不持续增强。最终,整个治理体系陷入内生动力损耗的恶性循环中,变得日益缺乏治理主动性。

## (二) 基层治理转型的总体性困境

基层治理体系作为国家治理体系的末端结构,是连接国家权力与基层社会的重要纽带。因此,当代地方治理体系的建设都包含了弹性维度,“以解决实际问题、有效使用资源与可持续发展能力为导向”<sup>④</sup>。从国家治理现代化目标来看,其核心目标在于提升国家权威的公共属性与社会认同,强化自身的公共服务供给能力与制度化解决社会问题的能力<sup>⑤</sup>,而这些高度依赖基层治理体系发挥积极作用,基层治理转型也必须服从于该目标。然而,日益刚性化的基层治理体系弱化了国家的公共性生产能力与可持续治理能力,背离了国家治理现代化的方向。正是在此意义上,基层治理体系刚性化及其衍生后果构成了基层治理转型的总体性困境,也呈现了行政权过度集中带来的后果,以下对此展开具体论述。

其一,国家与社会的契合能力不断弱化,基层公共服务的有效供给陷入困境。行政权集中化配置伴随着治理规则界定权的上收,但行政权合理化能力不足则使大量规则无法与乡村社会匹

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

② 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。

③ 托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬:《“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部》,第1—10页,中央编译出版社,2013年版。

④ 孙柏瑛:《当代地方治理:面向21世纪的挑战》,第36页,中国人民大学出版社,2004年版。

⑤ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第312页,社会科学文献出版社,2019年版。

配。这一现象几乎出现在大部分惠农政策中。例如 D 县人居环境整治中,市级政策倾向按照城市标准设置政策指标,要求农民庭院前后不得堆放柴火、圈养鸡鸭。村庄是农民生产生活的重要场域,这些规则背离了农民的需求,甚至损害乡村社会正常保障功能的发挥。提高国家政策与乡村社会的契合度是基层治理体系的核心功能之一,但当这一体系成为刚性的规则传递与执行机器时,其弥合国家政策与乡村社会之间差异性的能力便弱化了。一方面,为了严格符合上级的考核监督准则,基层干部趋向于形式化地执行上级政策,造成政策的空转,上述人居环境整治政策在 D 县就完全按照上级要求刻板化地被执行;另一方面,乡村内生的公共服务需求只要未被纳入国家政策体系,便难以进入基层干部的视野并获得有效供给。例如,D 县山林众多但经济化程度较低,农民十分希望政府修缮通山公路,便利农民进行山林开发,但该问题至今仍未解决。<sup>①</sup>由此,乡村形式化的公共服务日益增多,国家大规模下沉的公共资源却难以得到农民的认可,也无法转换为国家政权的合法性。

其二,基层的柔性治理能力弱化,降低了社会对公共政策的认同度,并激发不必要的社会冲突。当前,国家试图通过有效的生活治理,确立乡村社会的新秩序<sup>②</sup>,人居环境整治、殡葬改革、农村改厕等中心工作均涉及农民生活习惯的转型。在此过程中,行政权力必须具备更强的柔性化治理能力,运用引导、沟通、动员等更灵活的手段,摆脱单一的行政强制路径,引导乡村社会形成新的文化氛围与生活秩序。这也是国家塑造新形象,增加农民对国家权力认同的重要过程。我国的基层治理体系一直以来都具有柔性治理的传统,治理体系的刚性化是对这一重要治理传统的破坏,为了快速推进任务,基层政府反而更广泛地使用行政强制手段。这意味着,国家权力在基层不仅未被柔化,反而被锐化了。此时,即使各项规则高度契合社会需求,刚性化的治理体系也将阻碍国家治理目标的实现,甚至引发基层政府与农民的冲突。在 D 县,人居环境整治、农村改厕、空心房整治等工作的推进都大量使用了行政强制手段,这引发了乡村社会的强烈不满,讽刺基层干部“掀瓦扒房”。因此,一旦缺乏柔性治理能力,即使各项治理指标能够被精准完成,国家确立的规范却并未得到社会认同,国家权力的形象也就无法实现公共化转型。

第三,基层治理的良性生态遭受破坏,可持续治理能力弱化。良好的基层治理体系具有可持续治理能力,能够在治理过程中实现治理资源再生产,实现正向循环;相反,刚性化治理体系的高速运转建立在基层治理能力持续消耗的基础上,不具有可持续性。基层治理体系的运转日益依赖外在压力的驱动,这导致原本就有限的治理资源被耗散在压力的生产与应对中,用于实质治理的资源进一步减少;同时,在长期的压力环境与超负荷运转中,基层干部普遍陷入消极状态,开始采取避责的治理逻辑,有脱离基层的强烈愿望。在 D 县,几乎所有乡镇干部都开始想方设法调入县级职能部门工作,甚至短期的向上借调也成为基层干部相互竞争的重要机会,而县级职能部门的干部则大多不愿意下沉到乡镇工作,即使这意味着更多的晋升机会。<sup>③</sup>同时,随着基层治理体系日益脱嵌于乡村社会,农民对基层干部的政治认同不断下降。可以说,基层治理体系的资源损耗结构正在不断形成,干部的政治动力、农民的政治信任流失加剧,不断冲击基层良性的政治生态。

① 通山公路不需要硬化,修缮成本较低,但修路需要占部分农民的山林地,涉及到土地协调问题。

② 张敏、赵娟:《美好生活与良好治理——社会主要矛盾转换及其治理意蕴》,《南京社会科学》,2018 年第 12 期。

③ 这类现象在基层正逐渐增多。例如,D 县某主任于 2018 年获得晋升机会,但必须到乡镇任职。他主动放弃了,并在访谈时明确表示,“乡镇就是‘背锅侠’,去了不知道要多久才能回县里,还不如不去。”

## 五、基层治理现代化的路径选择

“多中心工作”模式以县域为基本场域展开,关联着国家与基层行政权关系的变革和基层治理体系组织运转模式的演变。这一工作模式的形成表明:当行政权过度集中又无法实现行政权合理化时,对统一治理规则的过度强调,将使整个行政体系陷入到过度的政治动员机制中,引发治理任务与治理压力的膨胀;同时,这些刚性规则与膨胀的压力将不断挤压基层的自主性,迫使县级政府启动“多中心工作模式”,最终导致基层治理体系在超负荷运转中陷入刚性结构,损耗国家在基层的可持续治理能力与合法性生产能力。可以看到,当前基层治理转型的路径仍然处于“放权-收权”的框架中,即试图通过行政权集中的单一路径,自上而下地供给统一规则,推动基层治理的规范化。这就忽略了基层治理现代化转型的实质内涵与具体处境,从而未能建立更开放、多元的推动基层治理转型的路径。

治理规范化是基层治理转型的重要内容,但治理规范化不仅仅是指治理规则在形式上的统一,其核心在于规则合理性与公共性的提升,即政府确立的规则是否具备实现其治理意图的能力,是否真正能够以社会认同的方式制度化地回馈公共利益。这是规范化治理之所以能够形塑基层政府的公共角色、获得农民认同,且与国家提升权威公共性的现代化意涵相契合的基本原因。在理想的科层制模型中,规则的形式统一与合理性、公共性的实质内涵能够实现相互交叠,这是基于形式统一的规则体系与现代社会的规则化、体系化特征相契合,且获得了社会的合法性认同。<sup>①</sup> 西方国家治理体系与社会体系的转型相对同步,规则的形式特征与实质内涵能够实现契合,但即便如此,随着现代社会复杂性的增加,减少科层制规则对社会需求的偏离,强化国家治理体系的社会回应能力仍然成为了重要问题。<sup>②</sup> 正是如此,治理体系的现代化转型必须立足于治理体系更强的包容与解决社会问题的能力,使其能够在规范化运转中不断生产出公共利益与有效治理,提升自身的合理性与公共性。这也是判别一个治理体系是否实现规范化与现代化的重要标准。

这进一步说明,国家治理应当避免对行政权集中与规则形式统一的过度依赖,而是将建立具备合理性与公共性的实质规范作为目标。这对转型时期的中国尤其具有适用性:一方面,中国的乡村仍然具有乡土社会的地方性特征,且地域广阔,存在显著区域差异;另一方面,国家治理体系也处于现代化建设过程中,政府的信息获取能力、认证能力,合理规范的生产能力还不健全。这既降低了统一规则的适用性与效率,也决定了自上而下进行规则统一供给难以成功。当前,基层治理转型的困境源于夸大了规则统一带来的效能,使政府急于通过集中行政权来建立起一套统一的规则体系,最终导致整个治理体系的规则合理性与公共性生产能力降低,日益背离国家现代化转型的目标。

因此,应当着眼于基层治理转型的实质内涵,走出行政权集中化配置的单一路径,提升基层治理的有效性与公共性生产能力,塑造多元的规范体系。具体而言,基层治理转型的路径选择需要着眼于以下三个方面:

第一,提高行政权的合理化能力,实现行政权上收与合理化能力的匹配。行政权的集中化配

① 马克斯·韦伯:《经济与历史:支配的类型》,广西师范大学出版社,2010年版。

② 相关文献可参见H·乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社,2013年版;本杰明·巴伯:《强势民主》,吉林人民出版社,2011年版。

置,需要以行政权的合理化为基础条件。在国家日益重视服务型政府建设的背景下<sup>①</sup>,增强行政权的合理化能力,确保自上而下的规则与基层社会的需求相契合变得尤为重要。当行政权无法解决合理化问题时,权力集中将带来更糟糕的结果。因此,一方面需要防止行政权过度集中,走出“收权—放权”的单一路径,在变革基层治理体系时,保持塑造多元规范体系的制度自觉;另一方面则要不断提升各级政府行政权合理化的能力,减少各类“空中政策”的生产。这要求规则制定主体切实展开社会调研与政策研究,优化基层的意见表达渠道,吸纳各地的治理创新实践,提高政府出台有效治理规则的能力。

第二,赋予基层治理充分的自主性,为基层治理能力的提升提供制度空间。充分的自主性是基层治理体系协调国家与社会关系,提高社会回应能力的重要基础。国家作为制度建设主体与治理体系层级关系的协调主体,应当逐步“扩大乡村治理的制度空间,压缩其制度外空间”<sup>②</sup>,提升其治理能力。基本方向是:一是通过优化权力与责任的均衡配置,扩充乡镇政府的治理权力,严格落实县级职能部门的治理责任,最大限度地避免村级组织的过度行政化,建构更加合理的县乡村关系;二是提高国家的制度供给能力,鼓励基层开展有效的制度创新,赋予基层灵活调整治理机制和选择制度化治理工具的自主空间,减少基层对不规范治理手段的依赖,从而提升基层的柔性化治理能力与可持续治理能力。

第三,激发乡村社会的治理活力与规范生产能力。在实施乡村振兴战略的背景下,乡村社会与国家的利益一致性增强,农民构成了生产基层规范的重要社会力量。为此,国家需要通过协调基层政府与乡村社会的关系,扩展农民参与基层治理的制度化渠道,提高基层治理规范的自主生产能力:一是保持村民自治的制度优势。在确保国家监督管理的基础上,强化村级组织在公共物品供给中的重要性,将部分与农民生产生活利益息息相关的“小微”公共物品的供给权力赋予村级组织,强化农民与村级组织的利益关联,提高村民自治制度的治理效能。二是提升乡村治理的民主化水平,强化乡村社会对村级组织与基层政府行为的监督。这既需要增强基层治理的开放度与透明度,也需要通过有效的制度供给提升农民的组织能力与民主权利行使能力。

作者:仇叶,武汉大学社会学院(武汉市,430072)

(责任编辑:孟令梅)

① 仇叶:《基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决》,《中国行政管理》,2020年第11期。

② 吕德文:《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》,《中国农村观察》,2018年第5期。