行政包干制：乡镇非正式治理的常态化机制

张丹丹

（武汉大学 社会学院，湖北 武汉 430072）

摘　要：基于科层体制和乡土社会的二元互动，乡镇政权存在着大量的非正式运作和策略性行为。行政包干制作为一种制度设置，通过社会性资源的制度化整合，实现个体性策略向制度化动员转变、应急式治理向常规性治理转变，行政包干制成为乡镇非正式治理的常态化机制。在行政包干制中，通过目标责任人激励实现基层组织动员，基层党政体系为社会性动员提供组织程序和行动规则；通过责任包干防止基层治理矛盾扩大化，基层干部具有将矛盾遏制在萌芽状态的内生动力。乡镇非正式治理的常态化即乡村治理秩序的日常化，对国家基础性权力建设具有实质性意义。

关键词：非正式治理；行政包干制；乡镇政府；乡村治理

中图分类号：D035.1　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2020)04－0021－10

一、乡镇非正式治理的研究概况

乡镇政府是最基层的国家行政机关，作为行政体系的末端直接对接村庄社会。目前学界对乡镇治理的研究主要从国家与社会二元互动出发，通过探讨国家与乡土社会的关系[1]来分析乡镇治理实践。压力型体制和乡土社会相互作用，导致乡镇政权运作过程中出现名实分离现象，即“上有政策、下有对策”的灵活性和变通性行为[2]。乡镇治理中的权力策略，以非正式治理[3]的方式，调和正式制度与非正式环境之间的冲突，实现公共政策落地和基层治理绩效。

基于国家与社会二元视角的乡镇非正式治理研究，存在社会基础和制度环境两种研究取向。其中，第一种取向关注基层政府在政策执行过程中的主动性和创造性，强调对社会性资源的吸纳、整合和利用，以实现简约治理[4]。如孙立平、吴毅等[5-6]阐释了“正式权力的非正式运作”，基层政府能够将人情、面子等本土性资源巧妙地运用于正式权力的行使过程中。第二种取向则关注基层政府在应对上级任务时的变通性和策略性，以及可能产生的权力运作空间。应星[7]认为，基层权力的非正式运作，主要是指基层政府通过地方性的政策再生产来变通上级指示、缓解基层冲突。周雪光[8]则强调，基层政府间的共谋行为不仅是个体官员的主观选择，而且是所处制度环境的产物。

从既有研究来看，第一种研究取向强调社会基础，而忽视了相应的制度环境，因此将基层政权的非正式运作视为个体性策略，乡镇非正式治理作为一种基于事本主义的事件性治理[3]，具有临时性、适应性和应变性等特征。第二种研究取向则强调制度环境对策略行为的塑造，提出了制度化的非正式治理。周雪光[8]认为基层政府间的共谋行为是制度化的非正式行为。王汉生[9]认为目标管理责任制为私人关系和非正式运作提供了制度框架。仇叶[10]认为乡镇片区责任制作为一

收稿日期：2020－03－03　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2020.04.003

基金项目：国家社会科学基金重点项目(18ASH002)；教育部哲学社会科学重大攻关项目(14JZD030)

作者简介：张丹丹(1990—)，女，河南驻马店人，武汉大学社会学院博士研究生，主要研究方向为基层治理、农村社会学。E-mail：hudan118128@163.com

种非正式制度,通过与科层制互相补充和嵌套,不仅能够处理中心工作,还能在常规工作中发挥作用。该研究取向肯定了乡镇政权非正式运作的制度化倾向,但主要从组织角度进行分析,或者在科层制内部探讨,将制度化的非正式治理视为科层制的补充机制和衍生环节,而忽视了相应的社会基础,因此,该研究取向的落脚点是,运动式治理常规化或中心工作制度化,本质上仍然将乡镇非正式治理视为运动式治理的一种类型[11]。

以上两种研究取向对乡镇政权运作中的策略性行为都具有一定的解释力,但都基于事本主义,将乡镇非正式治理理解为一种权宜性的治理方式或技术,没有考虑到乡镇政权运作中非正式治理的常规机制。在国家与社会二元视角下,社会基础和制度环境两种研究取向存在分野,前者强调对社会性资源的吸纳与整合,后者则强调制度内的动员,二者无法有效地衔接起来,即不存在一条中间路径,以解释社会性资源的制度化整合。鉴于此,本文在既有研究的基础上,进一步拓展乡镇非正式治理的内在机制,通过探讨社会性资源的制度化整合,分析乡镇非正式治理的常态化机制。

笔者在实地调研中长期关注乡镇的权力策略,发现行政包干制是乡镇非正式治理的一种常态化机制。所谓行政包干制,是指政府公共事务中的发包方和承包方围绕行政权分配、政治激励和结果考核等实施的一系列主体和行为的组合[12]。行政包干制通过行政组织边界间的内部发包[13],赋予地方政府更多的执行权和自由裁量权[12],调动地方政府的自主性和积极性[14],进而实现治理矛盾内化或者基层化[15]。在基层治理实践中,行政包干制作为乡镇非正式治理的常态化机制,在社会基础方面通过社会性资源的制度化整合,实现个体性策略向制度化动员转变;在制度基础方面调动基层干部的积极性和主动性,实现应急性治理向常规性治理转变。所以乡镇非正式治理的常态化机制,应当包括两个层面,第一,非正式治理成为乡镇常态化的治理方式;第二,非正式治理以乡镇常规治理为导向,构建一种能够维持日常秩序的基础性权力。

本文从科层体制和乡土社会的二元互动关系出发,以田野调查①为基础,通过分析行政包干制的运作方式,探讨乡镇非正式治理的常态化机制。

二、行政包干制:乡镇政权的实践方式

(一)田野概况

山东省L镇辖区总面积115平方公里,辖61个行政村,共有人口3万多人、1.8万户。从区域规模和人口数量上看,L镇只是中西部地区的普通乡镇,但行政村较多客观上导致乡镇管理幅度较大,因此L镇从南向北划分为四个工作区,每个工作区配5至6名包区干部,辖13至15个行政村。2017年以前,工作区并没有实质性的治理功能,主要发挥上传下达的信息沟通作用,之后改名党建示范区,通过人员下派、服务下沉和常设办事大厅等方式,实现党建示范区实体化运行。

笔者所调研的党建示范区,原本是乡镇第四工作区,共有5名包区干部,辖13个行政村。改建党建示范区之后,一方面,重构乡镇组织结构,由乡镇班子成员牵头成立包区工作队,示范区作为镇村之间的治理层级,是乡镇下沉的基层行政组织,而非临时性的应急机制;另一方面,整合基层组织体系,由包区书记和各村村书记共同构建示范区党委,使得镇村之间的衔接主体和互动机制以组织设置的方式确立下来,实现常态化运行。

---

① 本文研究以笔者2019年7月在山东省L镇党建示范区为期20天的田野调研为基础,采用半结构式的访谈方法搜集资料,共访谈了县乡干部、包区干部、村两委成员、村民代表、党员和普通群众等30多位对象。

(二)行政包干制的实践形态

党建示范区通过制度设置的方式,建立了完备的组织结构,然而并非是按照科层官僚制的方式运转,而是有其独特的运行方式。乡镇将治理事务打包下沉至党建示范区,包区书记则具有较强的积极性去主动调动包区工作队和示范区党委,实现示范区治理绩效。因此,行政包干制成为乡镇政权的实践方式。

首先,包区工作队作为一个情感共同体,其运行方式是共同体内部的综合性统筹,而非官僚制的专业化分工。包区工作队的 5 名工作人员共包括乡镇班子成员、老乡镇、乡镇后备干部和县乡办事员,这种复合型的组织结构将不同特质的乡镇干部组合在一起,以应对基层治理事务的多元化和复杂性。然而,每个包区工作人员的职务设置并非是既定的,而是在包区书记的统筹下灵活和综合地开展工作,以实现基层组织治理效能的最大化。由于包区工作队内部没有明确的职责分工,无法按照科层制的权责体系进行动员,基层组织的运转程度就取决于责任人的组织协调能力。包区书记通过营造情感共同体来实现干部激励机制,其中最关键的是包区书记的私人化动员策略,即通过私人情感来调动个体的积极性。

> "包区工作队的生活费是既定的,每人每月 300 元,不够的则要自己出。今天去菜市场买菜,区长说买点苹果,另外两个人说不爱吃,吃完饭我会提出来,我请大家吃水果。我的办法是,让我自己吃亏,不让别人吃亏,因为我觉得,他们干得再好都是我的成绩,所以当领导的,要充分调动个人的积极性。"
>
> ——L 镇示范区 D 书记访谈资料

包区书记作为包区工作队的责任主体,向上直接对乡镇负责,乡镇通过考核书记来促进包区工作队积极运转,因此包区书记具有较强的积极性来最大限度地激励个体工作人员。这种书记负责制本质上是一种行政包干制,上级政府将责任包干给基层党政体系的第一责任人——包区书记,并通过包区书记的正式动员和非正式动员将包区工作队塑造为责任共同体。包区书记通过私人化的动员策略塑造情感共同体,并将生活层面的情感共同体转化为工作中的责任共同体,以更好地对接乡镇行政任务。因此,在科层制激励不足的地带,行政包干制能够发挥作用,并为乡镇非正式治理提供了一个制度框架。

其次,示范区党委实体化使得 13 个行政村成为一个社区共同体,包区干部和村干部之间不仅是科层制的层级化关系,还包括责任连带关系。在示范区党委的运作过程中,13 个行政村以共同体的形式存在,在资源整合、项目对接与发展规划等方面实现区域协调发展,形成了以示范区为单位的区域化统筹,因此在示范区一级形成了"包区干部—村干部"的责任共同体。在责任制关系中,由于上级组织承担连带责任,下级组织存在一定的"谈判空间"[9],因此上下级组织之间的互动关系并非完全是科层化和标准化的关系,还会通过私人关系缔结和个体情感互动等方式来推动工作。

在社区责任共同体中,示范区党委书记作为统筹主体和第一责任人,要负责辖区内全面的治理事务。在书记负责制的基础上,包区书记和村书记之间的关系,也是一个行政包干制,乡镇将各行政村的治理事务打包给党建示范区书记,示范区书记具有调动各村干部的积极性,甚至通过私人关系互动或非正式运作来推动和落实具体的治理事务。因此,行政包干制通过目标责任人激励,为乡镇治理的权力策略提供制度基础。

综上,在乡镇党建示范区的治理实践中,行政包干制的运行规则不同于科层制的专业化分工和层级设置,而是将治理事务打包给基层党政体系的首要责任人——包区书记,包区书记由此具有较大的积极性完成行政任务,甚至会通过私人关系互动和非正式运作来解决问题。行政包干制

将科层制的行政任务转变为党政体系的政治任务,通过党的组织体系调动村干部,间接调动乡土社会的关系资源。因此,行政包干制通过基层党政体系的目标责任人激励,实现基层组织积极运转,为私人关系运作和非正式治理提供制度化平台。

(三)行政包干制的内涵与实质

发包制起源于生产领域,通过明晰产权关系来实现生产激励。承包方在缴纳一定的承包费之后,成为相对独立的生产主体,"独立经营、自负盈亏",发包方不再干涉具体的生产过程,且无权过问额外的生产剩余,因此承包方具有较高的积极性和自主性。在此基础上,周黎安[13]在公共行政领域引入发包制,形成了发包制和科层制相混合的组织类型,进而提出行政发包制的概念。行政发包制主要强调上下级之间的层层发包关系,因此部分学者提出行政包干制概念[15-16],以探讨基层政府的内部运行。本文研究关注基层组织的内部运行机制,因此沿用杨华和袁松所界定的概念,将行政包干制定义为,"政府公共事务中的发包方和承包方,围绕行政权分配、政治激励和结果考核等实施的一系列主体和行为的组合"[12]。

既有研究主要从行政权分配、经济激励和内部控制三个纬度来区别行政包干制和科层制之间的差异,其中,在行政权分配上,发包方具有正式权威和剩余控制权,承包方拥有实际控制权和自由裁量权;在经济激励上,通过绩效工资的方式实现强激励,承包方拥有剩余索取权;在内部控制上,进行结果考核而非过程考核,承包方在执行过程中可以不按照具体的程序和规则来灵活地采取措施[13]。因此,行政包干制的关键在于,作为一种分权模式[14],调动承包方的积极性和自主性,通过责任、权力和利益等配置,使得下级政府积极主动,以减轻上级政府的治理压力。

乡镇党建示范区的治理实践表明,责任制将乡政和村治缔结为"责任—利益"共同体[9],能够为基层干部提供合法性基础和激励机制,但基层治理体系的有效运转,还需要进一步明确目标责任人,通过基层党政体系的首要责任人去调动一切资源,特别是乡土社会的非正式资源,进而实现基层组织的积极运转。因此行政包干制的实质可以概括为,在一定的组织边界内进行内部整合,通过目标责任人激励塑造能动型基层组织,其中目标责任人作为上下两级行政组织的关键节点,是行政包干制运转有效的关键。

三、行政包干制:制度化的动员结构

周黎安[13]认为,行政包干制能够解决基层干部激励机制设计困难的问题,因为行政包干制的核心在于,将主要的责任和权力赋予地方行政首长,由他按照自己的目标函数权衡和排序上级所发包的任务。郭亮[15]从基层土地征收实践中发现,"与企业生产领域增加经济激励不同,公共行政领域无法通过增加额外收益的方法激励承包者,为了让下级组织主动承担责任,通过权力和责任的双重下放,增加其权力的自主性空间"。

行政发包制赋予基层组织责任和权力,因此基层组织作为承包方,享受自由裁量权和剩余索取权。基层组织的首要责任人拥有较大的自主性空间,具有动员一切资源的能力和动力。L镇党建示范区的行政包干制,在治理事务下沉的同时,治理权力下放,能够同时调动科层制内部的行政资源和科层制外部的社会资源,形成制度化的动员结构,进而实现社会性资源的制度化整合。

(一)制度化的动员结构

上级组织将公共事务承包给下级组织之后,并不干涉具体的治理过程,而是通过结果考核的方式对基层组织实施激励机制,因此承包方具有充分的自由裁量权,调配资源的能力较强。党建示范区可以调配的资源包括条线部门的行政资源、区域内村级组织的自治资源和熟人社会的关系资源,党建示范区的行政包干制多面向、多纬度地吸纳基层治理资源,型塑出制度化的动员结构。

1. 互惠协作型的条块关系:动员条线部门的行政资源

乡镇将治理事务打包下沉至党建示范区,通过党建示范区统筹实现基层治理有效,因此党建示范区作为镇村之间的治理层级,具有较强的治理权限。当地的乡镇管理体制通过在示范区一级建立互惠协作型的条块关系,实现治理资源的制度化整合。一方面,通过村干部责任制实现上级条条部门对下级块块组织的考核,年终各条线部门依据工作完成情况给村干部打分,辖区内各行政村的排名决定包区领导的年终绩效。另一方面,通过联系领导制度实现下级块块组织对上级条条部门的调动,包区书记一般是乡镇的班子成员,可以通过领导身份直接对接各个条线部门,同时,包区书记还是党建示范区的包干责任人,会在具体工作中为下级块块组织协调行政资源。因此,在行政包干制的基础上,示范区层级的条块双向考核具有实质性意义,且成为乡镇管理体制有效运转的重要机制。在示范区没有成立时块块无法动员条条,因为村书记无法援引各站办的执法权,而现在治理事务下沉至示范区,行政包干制将包区干部和村干部等责任主体构建为“责任—利益”共同体,因此包区领导将村里的工作当作自己的工作,具有较强的积极性整合乡镇条线资源来解决村里的问题。

2. 非体制性干部:动员村级组织的自治资源

示范区党委在包区干部和村干部之间构建了整合型的组织体系,为多村协同治理提供了制度性平台,因此具有区域内调配村干部的自主裁量权,通过下派第一书记的方式在强村和弱村之间实现资源互补、干部互动。然而,示范区内部的第一书记不是县乡两级的公务员,而是由经济强村的党支部委员兼任,可以称之为“非体制性干部”,笔者所调研的示范区共有 3 名经济强村的支委在落后村担任第一书记。示范区统筹下的第一书记,作为党委下派干部具有制度性权威,作为经济强村的村干部具有较强的治理能力,同时作为地方关系网略中的精英人物具有丰富的社会性资源,所以与体制性干部相比,这种非体制性干部既可以通过正式化约束达成对代理人的有效控制[17],也能够动用人情、面子和私人关系等非正式治理资源,以应对基层治理的复杂问题[18]。

3. 正式权力的非正式运作:动员熟人社会中的关系资源

基层治理体系嵌入乡土社会环境之中,受熟人关系网络的影响较大,乡镇党建示范区作为行政包干制的承包方,也会充分调配乡土社会的关系资源。党建示范区可以调动的关系资源包括两个方面,其一,通过私人关系调动跨部门资源。乡镇各个部门的干部一般是镇域范围内的精英,互动密度较高、关系嵌入程度较深,且具有较长的交往预期,因此可以在官僚制的缝隙内通过私人关系来完成工作。其二,通过私人关系调动社会性资源。示范区的工作人员大多包区时间较长,对各个村的情况较为熟悉,甚至在工作中构建出自己的私人关系网络,或者有亲戚、朋友住在附近的村庄,而这些社会关系网络成为包区干部重要的治理资源。在示范区区长看来,“这个不行就找那个,总能找到一个人,可以做通他的工作”。因此,包区干部能够充分动用社会网络中的关系资源,将非正式资源运用于正式权力的使用过程中。

(二)社会性资源的制度化整合

科层制的专业化分工使得基层干部只具备职能部门的法定职权[12],通过照章办事完成基础性的治理事务,然而行政包干制型塑了制度化的动员结构,不仅能够整合条线部门的行政资源,还能够动员村级组织的自治资源和乡土社会的关系资源[19]。行政包干制的制度化动员结构,型塑出社会性资源的制度化整合,即镇村干部之间的关系互动,不是个体性的私人关系动员,而是通过制度设置的方式实现的结构性动员。个体间的私人关系动员,大多是临时性、随机性和权益性的动员技术或动员策略,动员的积极性取决于责任和利益的共生关系,只有个体间的利益合谋才能为基层干部动用私人关系开展工作提供动力,因此私人关系运作所产生的非正式治理只是基层谋利的

附带功能。然而,行政包干制所型塑的制度化动员,是一种常规性和规范性的动员结构,承包方的自由裁量权通过制度设置的方式确立下来,具有一定的合法性基础,而且因为责任包干到人,基层干部为了完成行政任务,有较强的积极性去调动社会性资源来解决基层治理中的复杂性事务。因此行政包干制的私人关系治理往往是一项兜底性的治理方式,由于行政包干制这一制度设置,在正式权力无法作用于基层社会的地方,基层干部采用人情、面子等非正式的治理资源,解决的是科层制常规治理难以解决的问题。

行政包干制通过制度设置的方式,动员基层干部积极吸纳和整合社会性资源,所以社会性资源制度化整合的实质在于正式制度对非正式资源的调动。在目标责任人的激励下,示范区党委整合型的组织体系实际上是一个动员体系。由于包区书记和村书记作为基层党组织的目标责任人,在动员体系中处于关键节点,可以通过动员书记实现整体性动员。包区书记能够动员乡镇条线部门和包区工作队,村书记可以调动村干部、党员和村民代表。而且,在行政包干制的基础上,各个层级的组织内部都是一个责任共同体,村书记和村干部作为相同的责任主体,共同发力来完成行政任务,因此目标责任人所调配的下属具有同等积极性来动员自己周边的社会性资源。因此,基层组织体系中的每个干部都能被动员起来,而且这部分群体本身处于村庄社会结构中的节点位置,只要将这部分群体动员起来,就能够将社会网络中的关系资源打通。所以,党的组织体系及其动员能力为社会性资源的制度化整合提供了现实路径,行政包干制所型塑的制度化动员结构,不是个体间的私人关系动员,而是以党政体系为载体的制度化动员[20],在一定的组织程序和组织规则内动用社会性资源。

四、行政包干制:乡镇非正式治理的常态化机制

在行政包干制的基础上,乡镇正式权力的非正式运作从个体性策略向制度化动员转变,乡镇非正式治理实现制度化和常态化。乡镇非正式治理的常态化主要表现为:乡镇治理从“被动灭火”向“主动预防”转变、从应急式治理向常规性治理转变。

(一)应急式治理向常规性治理转变

从全国范围来看,乡镇治理大致可以划分为两种类型,第一类是发展型治理,在东部发达地区,由于治理资源充裕和治理事务密集,地方政府通过扩大化的村级组织来积极回应基层治理需求;第二类是维持型治理,在中西部农业型地区,由于治理资源匮乏且治理事务稀少,乡镇只需要维持基本的组织运转,只有出现问题时才会积极应对。中西部农业型乡镇的维持型治理,欧阳静[21]又称之为事件性治理,以解释“出了问题才治理”的乡镇政权运作逻辑,并提出了“应急型”政府。乡镇的人员和精力主要用来维持基本的秩序,在应对防火、防汛、信访维稳等紧急性和突发性事务时,只能各科室全部出动,因此应急式治理实质上是一种运动式治理,通过临时工作组的方式重组科层制,以解决科层官僚机构难以应对的突发事件。

一般而言,在中西部农业型乡镇,会引发应急式治理的事务大致分为两种,一种是防火、防汛和非洲猪瘟防治等自然灾害或意外事件,需要地方政府采取应急措施;另一种则是信访维稳等内生性事务,地方政府因为属地责任和考核压力而不得不积极应对。这两类紧急事务考验的不仅是地方政府的应急能力,更是基础性的治理能力,特别是信访维稳等内生性矛盾,大多数是因为鸡毛蒜皮的小事没有解决好而拖成大事。在基层治理实践中,行政村的治理矛盾只有外溢出村庄并有可能上移至县乡两级时,才会引起乡镇的重视,此时压力型体制倒逼乡镇政权集中、高效地解决问题,因此只有当矛盾扩大并上移时,乡镇才有能力和动力采取措施。这种“被动灭火”式的应急治理,本身是乡镇政权运作过程中权宜性和策略性的治理方式,是乡镇非正式治理的一种表现形式。

然而,“应急式”的非正式治理,只能维持短期稳定,是底线式治理,对基层治理无益。

由于行政包干制通过责任下沉、权力下放和利益分配等方式,调动下级组织的积极性和创造性,基层政府主体性的角色和作用得到突显,能够在日常工作中积极解决问题,将矛盾抑制在萌芽状态。首先,行政包干制在责任下沉的同时进行权力下放,权责边界明晰使得基层政府成为应急式治理的责任主体,因为在矛盾扩大化之后仍然由基层政府负责解决,基层政府有动力在日常工作中提早发现问题、解决问题,因此,行政包干制使得基层治理从“被动灭火”向“主动预防”转变。其次,行政包干制所型塑的动员型结构,能够实现社会性资源的制度化整合,基层干部具有充分的积极性和主动性来调动社会关系资源,进而基层政府具有防止矛盾扩大化的治理能力和资源条件。不同于一般的运动式治理常态化——将运动式治理作为应对非常规工作的常规手段,行政包干制通过常规工作预防突发性事件,减少运动式治理发生的机率,为运动式治理常规化提供不同的实践路径。

在 L 镇的治理实践中,2017 年以前,由于没有实行行政包干制,乡镇片区划分没有实质性的治理功能,当时的乡镇治理模式是应急式治理;成立党建示范区之后,乡镇将责任和权力下沉至示范区一级,行政包干制使得乡镇治理从应急性治理向常规性治理转变。示范区作为镇村之间实体化和制度化的治理层级,是乡镇治理中重要的责任主体,并且包区干部和村干部因为责任共同体享有连带责任,辖区内行政村的治理矛盾扩大和外溢之后,最终还是要示范区来解决,因此示范区具有较强的积极性将矛盾遏制在萌芽状态。包区干部成为辖区内的水库、林区和信访户的包保责任人,其通过动态巡查等方式获得基础信息,以预防紧急性事件的发生,因此防汛、防火和信访维稳等中心工作因为行政包干制而内化为基层干部的日常性工作,切实实现应急式治理向常规性治理转变。

(二)乡镇非正式治理常态化的实践机制

行政包干制通过基层党组织体系中的目标责任人激励,型塑了制度化的动员结构,能够将乡土社会的关系资源充分地调动起来,使得乡镇治理模式从应急性治理向常规性治理转变,因此,行政包干制成为乡镇非正式治理常态化的实践机制。在乡镇党建示范区的治理实践中,行政包干制得以发挥作用并实现乡镇非正式治理常规化,主要是依赖属地管理和结果考核。

1. 属地管理责任

根据属地管理原则,行政村要承担自己管辖范围内的管理责任,但事实上村一级无法有效地履行属地责任,因为村庄内部的派性矛盾或者村书记无法调动乡镇条线部门的执法权等,村级治理能力较弱,只能由更高一级的属地来解决。由于行政村的数量较多,乡镇只能处理矛盾较为凸显的治理事务,很多矛盾因为村级组织弱化丧失了早发现、早解决的机会,而扩大化的矛盾往往上升为乡镇的中心工作,通过运动式治理的方式才能解决。示范区作为镇村之间的中间层级,成为新的属地管理主体,当村级治理能力不足时,示范区一级则承担起属地责任。

示范区作为新的属地管理层级,能够有效地承担辖区行政村的属地责任。首先,行政包干制将包区干部和村干部构建为责任共同体,行政村解决不了的矛盾则要由示范区兜底,示范区干部具有内生动力将矛盾解决在萌芽状态。其次,示范区作为镇村之间实体化的治理层级,通过行政包干制实现政府力量常规化在场,能够及时地发现问题和解决问题。因此,基于行政包干制,属地管理从事后被动治理转变为事前积极预防。行政包干制作为从应急性治理向常规性治理转变的制度设置,是乡镇治理常态化和国家治理精细化的具体机制。

为了更好地完成属地管理责任,党建示范区在日常工作中建立了一系列的工作推动机制,比如每周例会、面对面督促、熟人社会评比、私人关系动员等,将科层制动员与乡土社会联系在一起,

充分调动乡土社会内部的治理资源。由于示范区内的13个行政村具有同质化特点，在村庄分化不大、村书记能力差不多的情况下，对行政村进行量化排名具有较强的激励属性。同时，示范区干部充分利用乡土社会的人情、面子等非正式治理资源，通过讲感情、给面子等方式动员村干部，并且在工作中采用策略性的工作方法，比如“又打又拉”“这次开会批评了你，则下次开会首先表扬你”“只要有一点进步就及时地提出表扬”等。因此，示范区承担属地管理责任的关键因素是，通过行政包干制将治理事务内化到日常工作中，发挥基层干部的积极性和主动性处理好常规性事务，通过非正式权力的常规化和制度化，维持乡村治理的日常秩序。

2. 结果管理而非过程管理

乡镇将治理事务打包下沉至示范区以后，并不干涉示范区具体的治理过程，而是通过结果考核的方式来衡量基层干部的绩效工资，一方面，通过村干部责任制考核，量化年终指标的完成情况，另一方面，将社会稳定、环境卫生、党风建设和村干部坐班等专项考核结果作为年终责任制考核的奖励依据。因此，乡镇对示范区的考核办法，是结果导向而非过程导向，将治理结果的量化排名作为村干部绩效考核的指标。示范区干部的时间和精力主要用来解决实质性的问题，而不是应对会议、表格、文字资料等程序化工作。

这种以结果为导向的治理机制和考核方式，是由一定的社会基础决定的，党建示范区作为科层体制和乡土社会的衔接主体，其绩效考核办法需要契合相应的制度环境。因为乡土社会的治理事务大多涉及社会关系调整，乡村治理是关系型治理而非事件性治理，只解决具体的事情而不处理背后的社会关系，则无法从根本上解决问题，因此示范区干部的绩效考核无法通过具体的指标和程序进行量化，而是要进行结果考核。

党建示范区的结果考核是通过目标管理责任制来实现的，但结果考核并非弱化了监管效果。与过程考核将具体任务分解在实施过程中不同，结果考核通过行政包干制将指标体系分解至不同层级的目标责任人，在示范区层级落实到基层党组织体系的第一责任人，目标责任人通过组织体系动员实现社会性资源吸纳，进而实现实质性的治理效果。

五、结论与讨论

本文试图对地方性的乡镇治理实践做出解释性研究，并从个案研究中总结出乡镇非正式治理常态化的一般性经验，进而丰富行政包干制这一概念的分析维度。研究发现，乡镇通过制度设置的方式将镇村之间的治理层级实体化和制度化，为乡镇正式权力的非正式运作提供了一个制度性框架。行政包干制作为乡镇政权的运行形式，通过权力下放和责任下沉来调动基层组织的主动性与创造性，其中自由裁量权型塑出制度化的动员结构，能够整合条线部门的行政资源、动员村级组织的自治资源、吸纳乡土社会的关系资源，实现个体性策略向制度化动员转变；属地管理责任和结果考核，使得地方政府在基层治理中承担主体责任，基层干部具有将矛盾遏制在萌芽状态的内生动力，基层治理方式从应急式治理向常规性治理转变。因此，乡镇非正式治理常态化实质上包含两个层面，一是非正式治理成为乡镇常态化的治理方式，二是乡镇非正式治理呈现出常态化的治理效果。

行政包干制作为乡镇非正式治理的常态化机制，其运作逻辑是，通过制度设置将个体性策略转变为制度化动员，实现社会性资源的制度化整合，进而实现基层治理从应急式治理向常规性治理转变。在此过程中，乡镇权力运作对社会性资源的吸纳与整合，存在一定的制度基础和社会基础。一方面，行政包干制通过目标责任人激励实现基层组织动员，基层党政体系为社会性动员提供了组织程序和行动规则，从制度设置上保证策略行为的规范化运行。另一方面，由于科层制体

制与乡土社会的二元互动,乡镇治理具有大量的策略性空间,而行政包干制能够深度嵌入乡村社会环境,动员基层干部积极整合社会性资源,形成了立足于一定社会基础的农村基层政权建设,特别是农村基层政权基础性的治理能力建设。

乡镇非正式治理的常态化即乡村社会秩序维持的常规化,意味着国家基础性治理能力的提升。曼恩区分了国家专制权力和国家基础权力两个概念,其中国家专制权力是由国家精英垄断的权力,而国家基础权力则是指国家对市民社会的渗透[22]。米格代尔[23]将"国家基础权力"解释为国家的"社会控制力",国家通过人员下沉、机构设置和资源配置,实现对民众日常行为的管理。欧阳静[18]认为,基础性权力强调国家与社会建立更制度化的关系,在促使科层官僚制更为理性的同时,增加基层政权组织维持公共秩序的能力。在乡镇党建示范区治理实践中,行政包干制通过制度设置实现了社会性资源的制度化整合,或者非正式权力的正式运作,为基层权力运作提供了内生动力和行动规则。因此,行政包干制作为乡镇非正式治理的常态化机制,对于提升乡镇政权维持乡村日常秩序的能力,以及建设国家基础性权力具有实质性意义。

此外,行政包干制在治理事务下沉的同时实现治理权限下放,赋予基层组织较大的自由裁量权,使得基层干部在制度规则内最大限度地动用社会性资源,因此行政包干制型塑出能动型的基层组织,强化了基层治理能力。在基层治理体系行政化背景下,基层治理出现程序化和形式化等问题,而行政包干制为基层治理现代化提供经验借鉴,如何赋予基层组织相应的自主性和灵活性空间,通过制度规则实现实质化的权力运作,是基层治理体系建设所要思考的问题。

参考文献:

[1]丁惠平."国家与社会"分析框架的应用与限度——以社会学论域中的研究为分析中心[J]. 社会学评论, 2015(5):15 - 23.

[2]田先红. 基层信访治理中的包保责任制:实践逻辑与现实困境[J]. 社会, 2012(4):164 - 193.

[3]欧阳静. 策略主义——桔镇运作的逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2011:55.

[4]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[J]. 开放时代, 2008(2):10 - 29.

[5]孙立平,郭于华."软硬兼施":正式权力非正式运作的过程分析[M]//清华社会学系. 清华社会学评论(特辑). 福州:鹭江出版社, 2000:1 - 11.

[6]吴毅. 小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007:614 - 627.

[7]应星. 大河移民上访的故事[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2001:314.

[8]周雪光. 基层政府间的"共谋现象"——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):2 - 21.

[9]王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):62 - 92.

[10]仇叶. 乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制:基于浙东 K 镇的实证研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017(1):121 - 129.

[11]狄金华. 通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡"植树造林"中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010(3):83 - 106.

[12]杨华,袁松. 行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省 D 县的考察[J]. 开放时代,2017(5):182 - 198.

[13]周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6):1 - 38.

[14]周雪光. 行政发包制与帝国逻辑周黎安《行政发包制》读后感[J]. 社会, 2014(6):39 - 51.

[15]郭亮. 土地征收中的"行政包干制"及其后果[J]. 政治学研究, 2015(1):114 - 125.

[16]张静. 行政包干的组织基础[J]. 社会,2014(6):85 - 97.

[17]倪星,郑崇明. 非正式官僚、不完全行政外包与地方治理的混合模式[J]. 行政论坛,2017(2):40 - 46.

[18]欧阳静. 行县域政府包干制:特点及社会基础[J]. 中国行政管理,2020(1):25 - 29.

[19]王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境———以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015(2):57-68.
[20]田先红.政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析[J].开放时代,2020(2):118-144.
[21]欧阳静."做作业"与事件性治理:乡镇的"综合治理"逻辑[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010(6):106-111.
[22]MANN MICHAEL. The sources of social power (Volume 11):The rise of classes and nation-states[M]. New York: Cambridge University Press, 1993:59.
[23]JOEL S M. Strong societies and weak states:State-society relations and state capabilities in the Third World[M]. Princeton:Princeton University Press,1988:24-47.

Administrative Contract System: the Normalization Mechanism of Township Informal Governance

ZHANG Dan-dan
(*School of Sociology*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430072, *China*)

Abstract: Due to the dual interaction of bureaucratic system and rural society, a lot of informal operation and strategic behavior exist in township government. The system of administrative contract is a kind of institutional setting. Through the institutionalized integration of social resources, the transformation of individual strategy to institutionalized mobilization and the transformation of emergency governance to conventional governance are realized. The system of administrative contract becomes the normalization mechanism of informal governance in villages and towns, in which the mobilization of grass-roots organizations is realized through the encouragement of the target responsible person, and the grass-roots party and government system provides organizational procedures and action rules for social mobilization; To prevent the expansion of conflicts through responsibility contracting, grass-roots cadres have the endogenous power to nip the conflicts in the bud. The normalization of township informal governance, that is, the normalization of rural governance order, is of substantial significance to the construction of national basic power.

Key Words: informal governance; administrative contract system; township government; rural governance