华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

治权刚性与乡镇治理结构的双重调适逻辑

孟庆渡

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要: 乡镇治理结构调适是乡镇治理研究的基础性问题。当前乡镇治理结构主要受技术嵌入科层体制带来的乡镇治权刚性的影响,县域治理"泛中心化"突显,乡镇面临多任务同治下的负荷运转和回应过密化等结构性困境,促使乡镇政权采取非正式的调适机制,即通过接点构造和组织再造进行双重治理结构调适。乡镇政权通过吸纳治理和统分治理等机制提高了乡镇治理效率和适应性,完成各类上级中心任务。乡镇治理结构双重调适与县域治理泛中心化的适配具有多重制度逻辑,它既是国家治理现代化目标与基层治理能力的适配,也是基层治理锦标赛和基层治理结构的适配,更是非正式行政体制与非规范化乡土社会的适配。

关键词: 中心工作机制;组织调适;乡镇治理;县域治权

中图分类号: D625;D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:**1672-0202(2023)05-0100-12

一、中心工作与乡镇治理结构的调适限度

乡镇政府是地方政府层级的末端,承接和执行了上级政府的各类政策。随着国家和地方财政资金向农村输入,国家和地方的各类治理任务也同时下沉到乡镇。由此,乡镇治理陷入"多工作任务"的格局,包括多中心工作、多常规工作、多迎检工作、多材料工作、多创新工作等[1],乡镇政府承接任务越多意味着治责也不断增多。然而,资源下乡的同时规则也在下乡。由此,乡镇治理体系趋向于规范化、程序化和标准化,治理的规范主义强化了乡镇治权的刚性。治责增多而治权刚性使乡镇治理陷入权责失衡的结构性困境[2]。在上述结构性困境下,乡镇政府如何通过组织建设来执行和完成上级政府的政策和任务成为重要的研究命题。回顾相关研究文献,学界主要将乡镇如何完成任务纳入"乡镇政权运作"的范畴,并主要从机制创新和行动策略这两个层面展开。

一是机制创新视角认为在保持体制不变的前提下,乡镇政府将既有的治理资源进行重新组合,形成灵活弹性的治理机制来应对多中心工作。一方面,乡镇政府可以将副职干部下派到村庄进行治理,在不增加治理资源的情况下,解决多任务的工作格局[1]。乡镇干部内部行政动员是调配基层编制资源的重要创新机制,如片线结合机制、湖南组线制等[3],人事资源的灵活匹配形成了乡镇适应性治理机制。另一方面,在多中心工作模式下,乡镇政府也创建了"混合型"组织结构,它被设置在乡镇与行政村之间,形成了较为稳定的乡村工作共同体,实现有效的乡村治理[4],如山东管区制度。

二是行动策略视角认为在完成中心工作的过程中,乡镇政府具有自主性。在税费改革前后,府际关系由放任转化为控制。为解决上下级政府信息不对称难题,上级政府采取目标管理责任制

收稿日期:2023-05-10 **DOI:**10.7671/j.issn.1672-0202.2023.05.009

基金项目:国家社会科学基金青年项目(22CDJ049)

作者简介:孟庆渡(1991—),男,山东邹平人,华中师范大学中国农村研究院博士研究生,主要研究方向为城乡基层治理。E-mail:mqd2022@163.com

和行政发包制[5],强化对下级政府的压力传导和过程管理。在压力型体制[6]下,乡镇政府仍有一定的自由裁量权,乡镇政府能够采取选择性执行[7]、变通[8]、共谋[9]等策略来完成上级政府交办的各类中心工作。相对而言,这一时期,乡镇政府中心工作相对比较少,重点工作与常规工作区别明显,乡镇政府会集中有限的治理资源,采取运动式治理方式集中力量办大事[10]。党的十八大以后,虽然乡镇政府自主性空间被上级政府压缩,自主性受到一定的限制[11],但乡镇政府依然可以依靠包装项目与制造亮点,吸引领导注意力,获取高层支持[12]。同时,乡镇政府也可以采取向上借力与借势[13],或者适应性执行和运动式应对各类治理任务[14-15]。

上述从机制创新和行动策略两个维度论述了当前乡镇政权运作的研究。其中,机制创新展现了转型时期乡镇在多重中心工作下人事资源配置结构的创新。行动策略因循于经济理性理论视角下的乡镇政府角色,强调乡镇运行中的非正式的行动策略。无论是机制创新还是行动策略,乡镇政权运作都被置于中心工作任务中进行研究。中心工作的特征成为乡镇政权运作特性的影响要素。事实上,中心工作的历史性变化与乡镇运作具有紧密的关联。中心工作内容越多,意味着乡镇政府面临更多的科层压力和责任。当前诸多研究普遍预设多中心工作格局是乡镇政权运作的体制压力环境,组织结构-行动调适是乡镇政权运作的核心。这实际上是乡镇政权运作普遍的、赖以生存的方式,结构-行动调适因而成为一种乡镇积极创新机制的有机过程。在这方面典型表现就是在科层组织内部进行结构调整,由此弥合乡镇政府治理资源不足的窘境。

随着城乡深度融合,基层治理情景[16]变得复杂化、综合化,这极大改变了乡镇组织的结构调适模式。在单一中心工作模式下,组织内部结构调适的目标是采取非正式治理方式来解决相关治理问题,用最小的组织成本来获取最大的治理效益。然而,在多重中心工作模式下,中心任务具有高重合性、高模糊性、高跨部门性等特征,这大大超出了乡镇组织结构内部调适的范围。同时,乡镇政府又是上级政府与基层社会之间的接点,在完成上级政府治理任务的过程中,乡镇政府也要应对基层社会的复杂性。作为政社的接点决定了乡镇政府结构调适不能仅限于科层组织内部,也需要向组织外部扩散。事实上,相对于乡镇组织内部的结构调适,结构调适的外部化可以更好地吸纳和整合组织外部资源[17]。为此,本文试图突破单一化的乡镇组织内部结构调适模式和组织“内-外”的二元对立,将科层组织调适的外部扩散也纳入乡镇治理结构调适视野,以组织内外结构的整体性调适视角[18]来探究多中心工作格局下乡镇治理特征及运行机制,以治理适配性来反思乡镇治理结构双重调适的实践逻辑。

乡镇治理结构调适不仅是对愈加复杂的中心工作结构环境的回应,而且还是对具体治理情景中具体实践问题的回应。近年来,中西部地区的社会治理创新实践较多,在治理实践中乡镇政府能够很好地回应现实问题,引发学界广泛关注,这为本文进一步研究乡镇治理结构调适提供了丰富的经验基础。基于上述分析,笔者认为县域多中心工作格局与乡镇治权结构相互型塑,引发了新一轮的乡镇治理的内外结构调适创新探索。本文在已有研究基础上,进一步讨论两个重要问题:一是乡镇政府面临怎样的县域治理体系转型及治理困境?二是乡镇政府如何调适组织内外结构以应对县域治理体系转型带来的结构性困境,完成各类治理任务?

本文将以湖南省宁乡市 D 镇、湖北省武汉市江夏区 A 街道的田野经验为基础,探讨乡镇组织内外双重调适的实践逻辑。2021 年 11 月与 2022 年 12 月,笔者在两地开展为期 2 个月的乡镇调研,访谈了县乡村主要干部,并收集了相关文献资料。湖南省宁乡市 D 镇下辖 8 个村、153 个小组,辖区内有 8857 户,约 3.4 万人。A 街道位于武汉市南部,下辖 1 个社区、18 个行政村,全街道面积为 107.13 平方公里,总人口约为 2.6 万。

二、治权刚性:县域治理泛中心化下的乡镇困境

(一)治权刚性运作与县域治理泛中心化

在基层治理中,事权与治权的配置结构是政府间权力关系互动的重要维度。所谓事权是指各层级政府承担的公共事务的职能、责任和权力,是特定一级政府对某项事务的管辖权[19]。从宪法上来讲,地方政府的事权源自于中央政府,但是中央政府并不一定直接对某一事务进行管辖,而是通过行政发包制方式,将治理事务发包给各层级地方政府[5]。治权是某层级地方政府的治理权,从组织学意义上来讲治理权是层级组织在公共事务管理过程中资源调配、任务设定、检查考核方面的权力[20]。治权在不同层级政府之间分配不均,高层级政府掌握和调配的行政资源更多,能够自主设定治理任务、检查考核的自主性更高。而低层级政府可调配的资源有限,是治理任务和检查的承接方。一般而言,基层政府所拥有的治权和事权具有均衡的制度设计,基层政府不仅享有一定的治权,同时还要承担一定的事责。

在不同历史时期,国家触角深入基层社会程度不同且政社互动具有调和性。税费改革前后,乡镇治理是一种结果管理,上级政府并没有对乡镇治理过程进行严格监控,乡镇政府拥有较多的自由裁量权和事务决策权。党的十八届三中全会以来,国家权力高度嵌入基层社会,强化了对乡镇治理的过程管理。随着国家权力不断向基层下沉,国家所推行的治理技术装置深度嵌入到科层体制,并引发治权与事权的配置失衡。

首先,国家和各级地方政府推进行政管理体制的技术化、权力的技术化。国家用一整套制度、程序、计算和分析等技术组装起来的治理术来约束治理行为。技术治理实际上就是将治理对象和治理主体进行权力约束的过程,它是在科学计算和行政理性基础上建立高度统一的制度规则。这套制度规则运作机制:一是量化分解机制。量化是对复杂治理事务用相对清晰的、可量化方式显示出来。量化机制有利于对治理对象和治理绩效进行数字化管理。二是精细化管理机制。精细管理是治理主体对治理对象进行分类分层分主体地落实每一个治理事务或者治理责任,典型的技术精细化治理是网格化管理,政府通过将治理单元细分为较为具体的范围,对治理单元内的治理对象进行精准化的服务。三是过程化监控机制。过程化监控是上级治理主体对下级治理主体的权力监督和目标管理控制。

其次,国家和各级地方政府积极推动数字化、智能化等现代信息技术在政府治理中的综合应用。当前,各级政府积极将不同部门平台进行科层统合,并借助大数据技术形成相互重叠的政务智能系统。上级政府借助综合性政务系统向下级发包更多无分类的治理事务。如A街道原本信访事务有专门的阳光信访平台,投诉事务有城市留言板,但近年来,A街道整合了所有与信访、投诉相关的技术平台成立智慧信访网。不论信访还是投诉案件,区级政府都会将投诉案件通过智慧信访网下沉到A街道。同时,政务信息技术平台的标准数据界面和实时监控系统使治理行为形式化和治理内容同质化。如智慧信访网系统对案件派单时,会规定处理案件的时间不能超过5天,超过5天系统平台就会向基层干部发送案件处理提示,如果提示之后未处理并超过1天就会扣除相应考核绩效评分。基层干部在案件回复的过程中要调查、取证,按照上级规定的格式、材料在系统回复案件的处理结果。由此,上级政府借助综合技术平台增强了对下级政府治理行为的过程管理。

总体而言,在地方政府行政体系内部,上下级政府往往存在委托-代理问题,上级政府对下级政府的治理行为产生监控焦虑。如何解决上下级之间的委托-代理问题实现治理有效,一直是治权调整的关键。国家试图凭借技术来强化对基层的过程控制,进而不断推动各类技术下乡,这反而使乡镇治权更加刚性。一方面,县域治理既要执行来自上级政府各个条线部门发包的行政事

务,且要求治理事务精细化。另一方面,县域治理还面临来自上级政府的技术化过程管理和考核。结果,县域各级政府就会对上级政府各类治理事务高度负责,使县域治理出现“泛中心”问题。所谓县域治理“泛中心化”是指县域内无论是刚性的政治任务还是软性的行政事务,或者无论是非常规任务还是常规任务,县域各级政府都会在同时段内将不同类型的治理任务转化为中心工作并积极刚性执行。

(二)县域治理泛中心化下乡镇治理困境

1. *多任务同治与治理负荷*

在条块体制下,乡镇政府作为块既要面临上级政府的行政压力,也要面临条条部门的任务发包,治理任务比较繁重。已有研究关注到县域治理多中心工作模式[21],而与之不同的是县域治理“泛中心化”意味着乡镇政府不仅要承担大量来自县级政府部门委托任务,而且乡镇政府要同时完成上级条块部门发包的各种任务。因此,乡镇政府治理负荷表现为治理任务异质高且同治性强。

第一,治理任务繁多且同时段开展。在“职责同构”的行政体制下,县乡政府之间设置功能相似的部门,政府部门的政策任务都由乡镇政府来完成。与此同时,乡镇作为属地管理的主体,属地内发生的任何治理问题都由乡镇进行管辖。因此,在县域治理“泛中心化”制度环境中,一方面,作为属地的乡镇政府要积极完成属地的治理任务和回应民众诉求。随着城乡融合发展,中国基层社会由纯农村社会逐渐转变为城乡社会,新生事务不断增加,比如基层社会大量出现了环境治理、城市执法、食品安全等新型治理事务。另一方面,乡镇政府还要不断承接来自上级政府的事权,一些软性的事务如宣传部门、民政部门等的宣传工作、信息排查工作成为乡镇政府的重要任务。无论是属地社会治理事务还是上级政府交办的政务,乡镇政府都需要积极完成并接受督查考核。更关键在于,上级不同条线部门会在同一时段内同时发包各类政务,并要求同时完成。笔者在湖南 D 镇和湖北 A 街道调研中发现,近两年来两地的县域中心任务数量有近 20 项(如表 1 所示)。

表 1　县域治理中心工作类型

工作性质	乡镇政府	
	D 镇	A 街道
长期中心工作	招商引资、党建、食品安全、疫情防控、精准扶贫与防返贫、信访维稳、道路安全、禁毒	经济发展、生态环境、环保、秸秆禁烧、平安维稳、预警返贫、湿地保护、安全生产、人居环境整治、党建
中期中心工作	人居环境整治、秸秆禁烧、乡村振兴、平安镇域	疫情防控、共同缔造、乡村振兴、爱国卫生运动、田园综合体
短期中心工作	美丽乡村建设、双季稻种植、乡风文明建设、土地流转、迎检	迎检、疫情信息统计、美丽乡村

从治理时限角度来划分,将当前县域治理中心工作可以划分为长期中心工作、中期中心工作和短期中心工作。长期中心工作是长期坚持要做的中心任务,比如 D 镇和 A 街道都把经济发展、预警返贫、党建作为乡镇的长期中心工作;短期中心工作是临时性或者完成时限相对比较紧迫的中心工作,如 D 镇的美丽乡村建设和双季稻种植都规定在三个月或者半年内完成。A 街道的迎检是某一个时段的中心工作。而中期中心工作介于长期和短期之间,每年乡镇政府都要受到上级政府检查并积极完成的中心工作,如 D 镇的秸秆禁烧是季节性的中心任务,共同缔造是 A 街道阶段性需要完成的中心工作。在乡镇工作体系中,长期中心工作嵌套着中短期中心工作。如疫情防控与人居环境、乡村振兴、美丽乡村建设会同时进行,正如 D 镇书记所说“乡镇工作是一个夹生饭,只有一块钱却要做两块钱的事。”(访谈资料 MQD2021113WZ)由此,乡镇政府陷入繁重的治理任务漩涡。

第二,治理内容同质较弱。由表1可知,乡镇政府不仅同时承担越来越多的县域治理中心工作,而且这些治理任务同质性相对较弱。这些任务中既有刚性任务,如涉及安全生产、信访维稳等一票否决的工作,也会涉及如党建、美丽乡村建设等相对软性的任务。同时,这些任务有的涉及群众工作,有的涉及材料性的工作。治理任务多重差异性就要求乡镇干部拥有较强的治理能力,既能够做群众工作,又能够做技术性工作。然而,当前中西部乡镇财政资源不足,部门专业化分工较强且权力分散,乡镇治权被削弱。在治理任务繁重且异质性强的同时,乡镇治权弱化使得乡镇治理能力受到一定的挑战,治理过程更加多重负荷。

2. 回应过密化与行政负担

所谓乡镇政府回应过密化是指乡镇政府面对不断增加上压下挤的治理事务,基层政府会积极回应上级政府的治理任务和考核指标。在这个回应过程中,随着大量治理资源的投入,乡镇政府的治理能力并没有实质性的增加,反而引发了乡镇政府的行政负担。在县域治理"泛中心化"体系下,乡镇政府主要是对上级行政事务的回应,尽可能地集中资源来完成上级任务。但是乡镇政府财政资源不足却是现实困境,当治理任务规模超越乡镇政府的治理资源体量时,乡镇政府就会感到行政负担加重。在挤压治理情景下,乡镇政府就可能实施目标替代[22],即在回应治理事务过程中,乡镇政府将上级政府治理目标进行置换,将上级要求的回应目标置换成为回应某些具体的数量或者指标。如宁乡市为了保证居民平安出行,在全县开展交通安全宣传文明劝导行动。按照县级政府要求,D镇需要在一个月内完成20条文明劝导活动,并拍照发到相关APP,县委书记对这项事务比较重视,县政府会对各镇该项工作进行排名,末尾三名将被通报。D镇为了完成劝导指标就不得不将交通安全、平稳出行的治理目标置换为完成20条的治理目标,想尽各种办法来完成任务。因此,县域治理"泛中心化"不仅导致多重治理任务同时涌入乡镇政府,而且以上级政府治理意志为本的行政化运作挤压了乡镇治理空间和治理资源,导致基层治理出现层出不穷的形式主义,削弱基层政府治理积极性。

三、双重调适:县域治理泛中心化下的自主应对

相关学者研究指出,中西部乡镇政权是一个不完整乡镇[23],即乡镇政府财政资源不足,治理资源有限,乡镇政府必须依赖县级政府财政转移支付,为了解决乡镇财政资源不足,乡镇就需要精细化地完成上级政府任务,乡镇政权成为一种依附于上级政府的政权[24]。当县域治理出现中心工作泛化后,乡镇政府不仅财政资源捉襟见肘,而且人事权也受到制度约束。以D镇为例,D镇人事制度总体受到限制,不仅编制数量受到严重的控制,而且临聘人员也被限制使用。D镇政府有工作人员120余人,在编在岗人员105人,其中37个公务员编制,30多个全额事业编制,40多个差额事业编制。就干部数量而言,D镇并不缺少工作人员。然而,D镇的问题在于现有人事制度无法有效调动大部分干部的积极性,尤其是事业编制干部的积极性。这部分群体向上晋升难度比较大,每年D镇的晋升名额只有1—2名,主要集中在乡镇中层干部。正是由于晋升空间不足,D镇大多数事业编干部工作积极性不高。"乡镇需要能够做事的人,现在很多事业编干部做事装傻,不做事,忙的忙死,闲的闲死,做事的不到一半。"(访谈资料MQD20211123WD)

D镇大量事务下压到少数干部身上,A街道同样也面临D镇难题。A街道有32个公务员编制(在编在岗的只有28人),事业编制24人,其他以钱养事编制30人。而1960年代出生的乡镇干部多达6个,这部分干部大多数处于退休状态。A街道真正能够做事的不到30人。然而,不论积极干事与否,A街道和D镇都要支付大量财政资金保持人事运转。如D镇支付一个差额编制的工作人员的费用每年至少10万元。因此,在县域治理"泛中心化"的体制背景下,乡镇政府不仅陷入事

多责大权弱的治理困境,而且僵化的人事制度也使乡镇政府陷入人浮于事,财政豢养闲人的窘境。

乡镇政府如何应对上述乡镇治理的结构性困境,完成下挤上压的各类事务?从 D 镇和 A 街道调研中发现,虽然乡镇政府面临中心工作泛化和人事制度僵化等难题,但是两个乡镇政权都能运转良好,且能够有效完成上级交代的各项工作。两个乡镇之所以能够完成各类中心工作,关键在于它们通过非制度化的组织调适实现了科层内外治理资源的统合调配和整合吸纳。所谓非制度化的组织调适是指乡镇自主进行组织结构调适以适应外部制度环境的变化,它包括纵向组织扩张和横向组织整合。

(一)纵向组织扩张下的接点构造

县域治理"泛中心化"改变了自上而下的任务结构,由单一中心工作格局转化为多中心工作格局。在多重治理任务叠加下,乡镇政府完成各类治理任务就需要整合资源。然而,一方面,乡镇面临制度化资源平均分配,特别是县级政府对编制资源的控制,在编制"三定"原则下,乡镇政府难以自主扩张编制人员补充人力资源。另一方面,乡镇政府通过自下而上的非正式权力运作争取财政资源的空间被压缩。自实施乡村振兴战略后,自上而下资源分配越来越专项单一,按照指标分配到下级政府,资金分配具有较强的行政集权意志。在上述制度背景下,相对低治理权的乡镇政府为完成上级交办的各类治理事务,就不断向基层社会汲取资源[20]。乡镇政府向下汲取资源主要有两种方式:一种是村级治理行政化。乡镇政府为了调动村级组织的治理力量,通过人事安排、财政转移、任务指标等方式对村级组织进行行政干预。乡镇依靠村级组织行政化强化了行政权力在基层社会的延伸。村级组织成为乡镇政府的派出办事机构。另一种是乡镇政府组织纵向上的扩张。由于政府内部部门设置和编制都受到县级政府的严格控制,乡镇无法自主横向增加组织数量。在这种情况下,乡镇政府会在纵向上成立准科层化组织,如山东管区制度[25]。

从组织结构上来讲,乡镇政府强化村级组织行政化和再造准科层化组织的过程实质上就是再造接点的过程。接点是国家权力与基层社会、国家与农民之间的缓冲结构,是国家与社会的有机联结和互动的"结构场"[26]。接点既可以是一种制度化治理主体,如第一书记、小组长等[27],也可以是正式组织,如村级组织、村民小组等[28]。然而,县域治理泛中心化后,县乡村呈现出一体化特征,即乡村两级组织的治理目标和治理手段高度同质化、刚性化。无论是外部治理主体还是内部治理主体,都成为基层政府主要的行政资源。以村级组织为例,乡镇政府为完成中心工作推进的村级组织行政化实际上就是将基层政权直接对接基层社会,国家力量直接对接农民个体,这不仅产生大量的治理成本和制度成本,而且降低了治理效率。

当以村级组织为代表的制度化接点治理失效时,乡镇政府就需要再造非制度化组织接点,重新建构国家与社会的中介桥梁。D 镇政府通过纵向上的组织扩张实现了基层政权与基层社会之间的非正式化的组织接点构造。具体表现为:一是乡镇在政府之外成立社会性组织,如文明劝导协会、禁毒协会、惠成服务中心、巾帼志愿者服务队。除了社会性组织之外,D 镇还设置大量理事会组织,如美丽乡村建设屋场理事会、乡村建设工作组等。这些社会性组织由功能相近、任务相似的乡镇部门直接进行指导和管理。如文明劝导协会主要负责人居环境整治,由乡镇自然资源办直接指导制定相关治理规则。二是乡镇依靠社会性组织推进治理中心下移。D 镇社会性组织采取统分嵌入式结构实现治理中心下移,即每一个社会性组织都有一个乡镇总协会,总协会统领各个行政村的分协会。以文明劝导协会为例,D 镇在政府内部设置文明劝导协会总会,下辖 8 个行政村设置文明劝导协会分会。乡镇依靠这种统分嵌入方式联结了基层群众,社会性组织成为基层政权和群众之间的中间群体组织,重塑了基层治理中的"中间层级"。

吸纳性治理是组织接点典型的运作机制。所谓吸纳性治理是指正式权力主体对外部非正式

治理主体的行政吸纳,增强正式权力主体的治理资源。以地方精英为代表的非正式治理主体往往是地方文化传播者、行为道德模范、文明实践者,在地方社会具有较强的社会权威。然而,这部分地方性权威资源往往呈碎片化分散在生活日常中,难以有效整合起来。D镇通过组织化赋权给这部分地方精英参与乡镇治理的权力和身份,使他们的治理行动具有了合理性和正当性。在城乡融合发展中,农村青年精英为了家庭再生产,大量流向城市,农村老年精英成为乡镇治理重点吸纳的主体力量,如老干部、老组长、老教师、老军人等"五老"。由于这部分精英群体常年在村,有组织群众的能力,并且大部分人已经完成人生任务。长期在村的老人与村民保持了生活共同体,熟悉地方性工作。在日常生活中,这部分群体广泛碎片化分散在乡村,成为闲置的治理资源。D镇通过文明劝导协会、理事会动员老人精英参与社会组织,并让部分老人担任组织者和管理者。这些老年精英并不仅参与某一个社团组织,相反他们被吸纳到不同的社会组织中。D镇鹊村杨某是退休教师,热心公益,在村庄内具有较高的社会威望,他不仅担任D镇的禁毒协会的会长还担任文明劝导协会的会长,积极参与到D镇的文明创建活动中,负责劝导移风易俗,讲理做工作说服了鹊村大部分人丧事简办,文明办礼。

乡镇政府构造以社会性组织为代表的组织接点,实质上是在乡村社会与基层政权之间再造了治理空间。一方面,乡镇政府可以依靠组织接点同时开展各类中心工作,推行国家政策。如在抗击疫情期间,D镇巾帼志愿服务队参与3个行政村的扶贫工作和疫情防控工作,他们成为乡镇治理主要的补充力量。另一方面,乡镇政府实现了技术-群众工作的分类治理。村级治理行政化后,D镇的村级组织主要承接技术性事务,如信息统计、资源统计、创新工作等,而剩余的社会性事物,具有高度的地方性规则,行政力量与社会性事物对接时容易产生治理缝隙,正是这些治理缝隙使得社会性组织有了运作的合理性。比如在D镇S村进行美丽乡村建设时,占用了农户陈某的土地,陈某想要更高的补偿,但是D镇不同意超过标准的补偿,D镇就让S村的文明劝导协会做工作,经过多次情感动员才说服陈某同意标准补偿。

(二)横向党政统合下的组织再造

在中国条块体制下,层级政府之间以及政府内部之间都会存在条块分割。然而,条块分割不仅导致政府部门碎片化,而且还导致了部门利益封闭化。部门碎片化使科层部门之间难以协同整合,形成一致的集体行动,治理协调成本比较高。自乡村振兴战略以来,A街道承接越来越多的上级政府的治理事物,然而,县域治理泛中心化很大程度上就是条条部门同时向街道发包事权,每一个街道部门都要承接上级条线部门的事权,这使原本专业化和分工化的乡镇部门更加各自为政,积极完成上级部门的条线任务。同时,街道还要完成许多创建工作,比如文明城市创建、环境卫生城市创建等,这些治理事物不仅需要投入较大的治理资源,同时还要面临政府部门内部之间的协同配合。A街道为了应对县域治理体系中心泛化,克服行政体系内部门之间难以协同问题,提高乡镇治理效率,每开展某项中心工作之前,A街道就会创建新型的议事协调组织,即"工作专班"。工作专班是典型的乡镇科层部门内部的议事协调机构。所谓议事协调机构,是指党委政府为了集中力量推动某项工作而临时设置的组织。某项中心工作完成之后,议事协调机构就会被解散[29]。与行政科层体系不同,议事协调机构依靠党政权威将各个部门进行组织统合,对乡镇政府部门内部的职能、人员、事物进行重新配置,形成快速有效的集中治理,有效回应了县域治理体系泛中心化。

与上述基层政府的纵向组织扩张不同,以工作专班为代表的临时组织是一种横向组织整合。首先,A街道通过党委会议确定某项工作为中心工作或者重点工作,乡镇党委书记和镇长对这些中心工作进行负责。其次,根据某项中心工作,党委政府确定工作专班的组长和成员。工作专班组长一般由乡镇副职干部担任,某项中心工作涉及某个部门工作,由工作专班牵头协调部门工作人员参与。最后,工作专班通过干部驻村等干部下沉方式直接介入到某项中心工作的一线治理现

场。由此,工作专班就成为负责中心工作的治理主体。一方面,A 街道将成立的工作专班与区级政府成立的领导小组或者工作专班直接对接,区级政府部门通过工作专班直接与乡镇政府部门协调各项工作事物;另一方面,A 街道完成任何一项中心工作就不需要进行运动式动员,只需要将涉及的相关部门纳入到专班,中心工作的具体任务由专班成员负责,由乡镇整体性动员转化为组织内部的部门动员。

A 街道依靠工作专班建构起统分结合的乡镇治理体系,来应对县城中心工作泛化问题。乡镇的统分治理体系表现为:一是资源统合。工作专班整合不同乡镇站办所的资源,尤其是工作人员。A 街道每一个站办所人员配备比较平均,每个办公室有 3 名工作人员。A 街道成立专班后首先从站办所等部门抽取一部分人员整合到一个临时组织内,推动中心工作完成。如共同缔造专班总共有 4 名工作人员,分别是党建办、宣传办各 1 名工作人员,分管组织、政法工作的分管领导、乡镇领导。资源统合的优势在于能够快速准确地定位中心工作需要哪些资源,同时如果某项任务协调不了,则工作专班负责协调解决。如 A 街道茶村开展共同缔造,需要一辆小型洒水车进行环卫清洗,但是小型环卫车需要与区街道城管局进行协商,共同缔造的专班负责人就与上级工作专班负责人沟通协调才能获得城管局的项目支持。

二是组织吸纳。工作专班具体执行中心工作需要直接嵌入基层社会,然而,单一的行政人员在基层社会动员群众优势不足,工作专班就会把相关村级党委书记吸纳到专班中,由村书记来负责做群众协调性的工作。比如田园综合体涉及拆除茶村房屋,与群众的协调难度比较大,田园综合体专班就把茶村书记吸纳到专班之后专们负责房屋拆迁的工作。

三是任务分解与责任到人。中心工作是一种综合性治理任务,会涉及多个方面,D 镇会将中心工作的多样任务进行分解。如共同缔造设计宣传、群众工作理念、项目建设等工作,共同缔造专班把这些任务具体分解到党建办、宣传办和城建办具体负责。事物分解有利于激活乡镇部门的治理责任,明确涉及部门的责任界限。

(三)双重结构调适的实践效应

首先,提升了乡镇政府治理效率。乡镇科层体制具有一定的惰性,无法高效的回应外部环境的变化,体制惰性包括体制运作相对比较缓慢,体制资源碎片化分布。无论是组织接点构建还是协调组织构造都是在试图突破原有的科层体制,在横向上使部门界限模糊和资源集中,纵向上使社会与体制保持亲和性和资源吸纳。基层政权通过非正式治理结构再造调动了基层干部工作的积极性和社会力量的参与度,推动不同中心工作的开展,提升了体制运作的效率,能够从行政和社会的层面回应不同种类的事物。

其次,提高了乡镇政府适应性。乡镇政府采取非正式结构调适解决治理资源的不足问题,并不仅仅是乡镇政府被动回应选择。实际上,这种调适结构和再造组织的过程蕴含着基层政权的适应性。一方面,提升了乡镇政府编制管理的灵活度。对于基层政府而言,编制不足是乡镇政府人事困境,在多中心任务扩大化下,乡镇政府往往会采取编外用人和购买服务,但这种方式并没有减少基层政府的财政支出,反而增加了财政豢养数量。相对而言,无论是组织接点还是议事组织,乡镇不仅没有增加原有的编制数量,增大财政供养负担,而且还提升了乡镇对外部力量的吸纳能力和内部人员调配能力。乡镇可以集中人力资源,将现有的人员与工作任务进行多重组合匹配,解决人力资源不足问题。

另一方面,增加了乡镇对中心工作泛化的适应性。非正式结构调适体现了乡镇政府对部门中心工作的资源投入量和重视度,在一定程度上可以缓解治权刚性运作风险。中心工作一般是县域治理中的重点工作,是县级党委政府重点关注的工作对象,乡镇执行某项中心工作就需要投入更多的治理资源来完成工作,不仅包括人力资源,还包括财政资源、工作时间、社会参与情况等,资源投入量的多少显示了乡镇政府对中心工作的认真负责和重视程度。而以组织接点和议事协调为

核心的纵横非正式结构调适适应了中心工作的要求,乡镇不仅将中心工作向社会渗透,吸纳更多的社会力量参与,践行国家提倡的多元共治的理念,而且集中乡镇最优秀的工作力量参与到中心任务中,加强了基层干部队伍建设。这些治理行动塑造了乡镇政府主动全力投入中心任务态势,避免在上级政府对中心工作任务考察评比时受到上级问责。

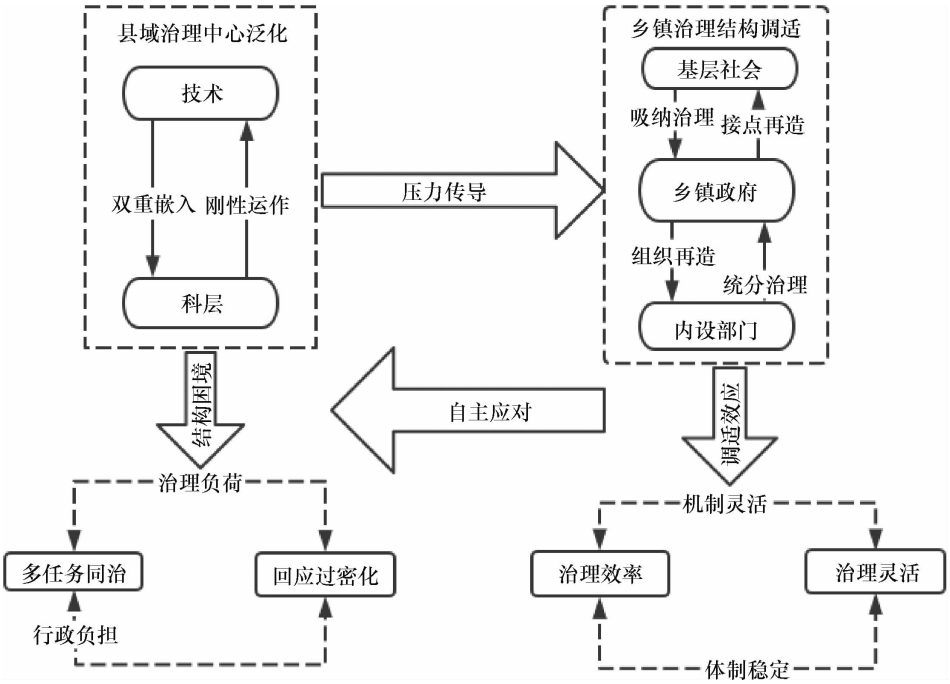


图1 县域治理中心泛化与乡镇治理结构调适逻辑框架图

四、多重适配:县域治理泛中心化下的调适逻辑

从治理有效角度来讲,组织接点和协调组织两种非正式结构调适形态都助于乡镇治理有效,乡镇的非正式结构调适适配于县域治理泛中心化的制度环境。那么乡镇治理结构双重调适的实践逻辑是什么?

(一)国家逻辑:国家现代化目标与基层治理能力适配

国家治理现代化是不断重构治理体系回应社会需求的过程,目标是构建稳定的政治秩序。国家治理转型不仅要回应群众,还要预防更多的治理风险。基层治理体系作为国家治理体系的一部分,治理体系调适和重构能够有效拓展基层治理空间,提升基层治理活力。由此,国家自上而下进行了各层级治理体系的制度化建设,目的是提升基层政府的治理能力。然而,乡镇政府目前面临的困境就在于自上而下的事权扩大和治权的刚性化,一些中西部乡镇面临吃饭财政的困境。在多重任务格局下,乡镇政府需要在有限的自主空间内设置灵活的人事配置制度和结构。乡镇内部非正式结构再造是一种重要的调适性策略。一方面,它能够采取纵向社会吸纳的方式将群众需求与体制需求进行结合,由体制吸纳社会后转向到社会自治。基层治理体系重构的基础就是要不断提高回应群众诉求的能力,以此更好的适配当前县域治理体系的转型以及国家治理现代化的目标。另一方面,非正式结构调适从横向上使政府组织体系内部的结构更加灵活,保持基层政权的稳定。

(二)政府逻辑:基层治理锦标赛与基层治理结构适配

组织结构调适受到组织间制度环境的驱动。乡镇政府行动受到压力型体制下晋升锦标赛体制和目标管理责任制的影响。一是目标管理责任制是上级党委政府将责任进行分解并制定了相

应的考核标准,考核绩效决定了官员政绩能否晋升。二是晋升锦标赛体制下,各级地方政府都会投入到打造政绩亮点中,比如在某一县域内,乡镇政府会积极打造产业亮点吸纳县级领导注意力,增加县级政府对乡镇政府领导能力的认可度。也就是在上述两种体制下,乡镇政府既面临争取稀缺的晋升资源,同时还要提升治理绩效。乡镇政府为了提高治理绩效,提高乡镇与县级政府的协同性,乡镇政府会自下而上进行制度模仿。制度模仿就是下级政府模仿上级政府的治理行为和结构。制度模仿的表现之一就是县乡政府的治理结构职责同构,上下级之间建立相似的治理结构。我们调研中发现,乡镇每一个工作专班都会对应上级政府的工作专班,上下级之间形成相似的工作专班的优势在于乡镇既能够准确地获取上级政府的政策信息和资源,而且还可以协同上级政府部门资源,强化与上级部门之间的沟通合作。这一制度模仿的优势就在于它能够打破乡镇部门内部以及条块之间的碎片化的分割,重新统筹资源和高效完成任务。

(三)社会逻辑:行政体制与非规范化乡土社会适配

组织结构调适也是社会建构的产物。从乡镇政府所处的社会环境来讲,基层社会是多规则且复杂性较强的社会形态。乡村社会内部治理事物具有模糊、细碎且混沌等属性。乡镇治理很大程度上不是处理事物本身,而是“治人”的过程,即与治理对象进行沟通协调,不断运用非正式的手段做工作,讲感情。因此,税费改革前后一段时间,乡镇治理政权嵌入乡村社会程度不足,但乡村社会内部能够形成有效的治理秩序,关键就在于内部存在非正式的治理机制。当县域治理体系越来越一体化之后,县乡村三级治理体系同质化程度越来越高,县级政府控制了村庄诸多的治理议题,比如税费改革时期,农村只有计划生育和缴纳赋税这两项中心工作。党的十八大以后,村庄治理议题不断增加,不仅包括人居环境整治、精准扶贫等,还包括临时性的检查项目,比如湖南省某县危房倒塌之后,发生了重大安全事故,国家要求全国危房排查,各个村庄都要参与到这项工作中。不仅治理议题受到上级政府的控制,而且治理规则也越来越规范、标准化,甚至治理过程要不断完成上级的规范化指标等。

然而,无论是自上而下的议题还是规则,其面临的是一种非程式化、人格化的社会环境,治理手段程序化并不能消除治理过程的非正式化,也只有非正式化的治理方式才能够更好的适配非规则化的乡村社会。

以往研究中,往往强调乡土社会的人格化与科层体制之间的张力型塑的策略主义。相对而言,在基层治理日益规范化的背景下,乡村治权刚性化运作反而压缩了策略主义的空间,乡镇政府只能在正式政策话语体系下实现乡镇治理结构的变化。其中国家政策要求社会力量广泛参与乡村建设和基层治理,而横向组织扩张不仅广泛吸纳了乡土精英参与,而且使基层治理过程更加柔性化,乡镇依靠社会组织来进行乡村柔性治理,能够软化基层正式规则与非程式化的乡土社会。同时,纵向的组织整合不仅实现了组织内部现有力量的最大配置,同时推动基层干部下沉,在工作中直接联结群众,掌握群众工作,突破窗口技术化服务带来的干群悬浮化问题,也使得基层治理过程更加温和。

五、结论与讨论

当前乡村治理正处于深度转型时期,国家以技术治理为手段实现对社会的深度权力介入,这一过程导致县域治理泛中心化。县域治理泛中心化反映了乡村治理面临的结构性特征。基于多案例分析,本文以湖南 D 镇和湖北 A 街道的经验为基础,探讨了县域治理泛中心化的基层治理转型背景下,为应对乡村治理的结构性困境,乡镇政府通过双重非正式结构调适,即通过纵向组织扩张和横向组织整合等方式,实现了接点构造和条块协调。乡镇治理结构非正式调适保持了原有的乡镇政府体制情况下,对组织内外资源进行重新整合和吸纳,提升了乡镇治理效率和适应性。上述乡镇治理结构非正式调适与县域治理泛中心化的治理转型的适配具有多重制度逻辑。

“多中心工作模式”是当前县域治理重要的理论发现，在多中心工作模式下，条块之间呈现出条强块弱的格局，即县域职能部门通过目标考核责任制来调动乡镇政府完成各类治理事物，同时，上级条线部门又通过各类正式或者非正式的监督方式来督促乡镇完成任务。作为行政链条底层的乡镇政府面临多重的治理事物，而乡镇政府又在行政资源的约束下，难以有效实现行政正式的调适来应对多重治理事物。因此，在多中心工作模式下就需要重构乡镇治理的非正式调适，形成纵横的统合型治理结构。统合型治理结构能够实现纵向上的吸纳和统筹社会资源，形成政社合作共治的基层组织，进而实现基层治理效能的最大化。

分析和讨论县域治理泛中心化转型中的乡镇治理结构非正式调适可以更好地理解体制稳定性与机制灵活性的关系。随着国家对基层社会深度的权力介入，乡镇治理面临的体制压力和治理压力越来越大。因此，在保持体制的稳定性的同时，乡镇如何实现基层治理的灵活性成为关键。乡镇治理的非正式调适既是对已有行政资源的优化，也是对社会闲置资源的机制创新，在调适社会结构和组织结构的双重维度下重塑了已有的治理结构，使其能够在县域治理泛中心化转型中保持体制稳定性和机制灵活性。

参考文献：

[1]杨华. 多工作任务、机制创新与基层责任共同体构建——以江西省永新县“副职驻村”制度为例[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022(5):62－72.
[2]田先红. 属地管理与基层避责:一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2021(2):53－62.
[3]易卓. 行政调适性:理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省C镇的案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2022(5):79－89.
[4]吕德文. 乡村振兴背景下乡村工作共同体的建构逻辑[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021(5):78－86.
[5]周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1－38.
[6]梁玉柱. 压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化[J]. 社会主义研究, 2018(4):105－113.
[7]张翔. 基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J]. 公共管理学报, 2019(4):1－11.
[8]刘骥, 熊彩. 解释政策变通:运动式治理中的条块关系[J]. 公共行政评论, 2015(6):88－112.
[9]赵聚军, 张昊辰. 被动担责与集体共谋:基层官员问责应对策略的类型学考察[J]. 江苏社会科学, 2022(1):125－136.
[10]刘梦岳. 治理如何“运动”起来？——多重逻辑视角下的运动式治理与地方政府行为[J]. 社会发展研究, 2019(1):121－142.
[11]冯川. 县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(6):119－130.
[12]刘成良. 基层政府如何适配国家治理转型——基于乡镇自主性的讨论[J]. 人文杂志, 2022(12):87－96.
[13]周望. 借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(5):7－12.
[14]崔晶. 基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析[J]. 公共管理学报, 2021(2):1－17.
[15]崔晶. “运动式应对”:基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究[J]. 公共管理学报, 2020(4):32－42.
[16]吴春来. 政策过程视域下基层党政体制适应性治理的微观机制——以S省W镇治理实践为例[J]. 中国行政管理,2021(8):130－137.
[17]李祖佩, 钟涨宝. “经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究, 2020(3):39－50.
[18]李元珍,吕德文. 干部数字化考核:组织内部激励创新路径[J]. 理论与改革,2022(2):99－111.
[19]王浦劬. 中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析[J]. 政治学研究, 2016(5):

44 – 58.
[20]陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究, 2019(1):132 – 155.
[21]仇叶. 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[J]. 政治学研究, 2021(1):78 – 89.
[22]任弢. 从环境整治到乡村振兴:美丽乡村项目中的目标置换如何发生? ——以浙江安吉为例[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021(5):15 – 26.
[23]陈文琼. 富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱? ——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J]. 中国农村观察, 2020(1):29 – 43.
[24]饶静, 叶敬忠. 税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析[J]. 中国农村观察, 2007(4):38 – 45.
[25]王印红,朱玉洁. 基层政府“逆扁平化”组织扩张的多重逻辑——基于“管区制度”的案例研究[J]. 公共管理学报,2020(4):21 – 31.
[26]谢小芹. “接点治理”:贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报, 2016(3):12 – 22.
[27]徐明强, 许汉泽. 接点治理:论精准扶贫过程中的“村民评议”——对湘西 B 村的个案研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(3):108 – 115.
[28]刘锐, 袁明宝. 接点治理与国家政权建设——湖北荆门 J 村调查[J]. 天津行政学院学报, 2013(3):61 – 68.
[29]田先红. 统合治理与中国县域治理现代化——基于县域议事协调机构的经验分析[J]. 甘肃社会科学,2023(2):44 – 52.

Dual Adjustment Logic of Rigidity in Governance and Township Governance Structure

MENG Qing-du
(*Institute of China Rural Studies*, *Central China Normal University*, *Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: The adjustment of township governance structure is a fundamental issue in the research of township governance. The current governance structure of townships is mainly influenced by the rigidity of township governance brought about by the embedding of technology into the hierarchical system. The ″decentralization″ of county governance is highlighted, and townships face structural difficulties such as overloaded operation and overcrowding responses under multi task governance. These difficulties have triggered township governments to adopt a non-formal dual institutionalized structural adjustment mechanism, that is, to adjust through contact structure and organizational restructuring. The township government has improved the efficiency and adaptability through mechanisms such as absorptive governance and mobilization governance, and completed various central tasks. The dual adjustment of township governance structure and the adaptation of county governance decentralization possess multiple institutional logics. It is the adaptation on the goal of national governance modernization and grassroots governance capabilities, and it is the adaptation of grassroots governance competition and grassroots governance structures, and also the adaptation of informal administrative systems and non-standard rural society.

Key Words: central working mechanism; organizational adjustment; township governance; county jurisdiction