基层组织调适与乡镇政府自主性实现

袁明宝

（西南大学 乡村振兴战略研究院，重庆 400715）

摘　要：保持乡镇政权自主性空间是一统体制下提升基层治理能力的重要措施。伴随基层治理体系刚性化和中心工作扩大化，乡镇政府自主性不断削弱。鲁西南农村通过管区制实践，建构出组织架构完整、激励动员有效、承接行政任务积极的新的治理层级，使得乡镇政府在约束条件下获得了治理单元自主设置权、人事资源自主配置权、治理事务自主分类权和条块统合自主权。乡镇内部组织结构调整与行政赋权、属地管理空间重构和责任下沉、乡镇政府内部的强激励性以及行政动员转化为政治动员，是乡镇政府实现自主性扩张的内在机制。管区制度使得乡镇政府治理的弹性、韧性和适应性增强，乡镇政府既能依靠管区完成常规行政工作，也具备了高治理权行政空间和发展型任务空间。乡镇政府自主性空间既能避免基层组织的悬浮型内卷，又能避免对基层干部的过度动员。

关键词：自主性；组织调适；乡镇政府；基层治理；管区

中图分类号：D035　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2026)03－0100－11

一、乡镇政府行为与自主性空间

乡镇政府处于行政体制末端，在国家治理体系中发挥着基石作用，其治理能力关系到国家政策落地与有效治理目标的实现。随着国家治理体系和治理能力现代化建设的推进，整个治理体系被纳入纵向权力结构调整中[1]，乡镇政府的科层化、规范化程度越趋明显，基层治理规范体系逐步建立。乡镇政府一方面受到压力型体制、锦标赛等一统体制的影响，自主操作空间被不断压缩；另一方面，乡镇政府又处于接触最基层社会的端口，面对着非标准化和模糊化的乡村社会，要根据实际治理情境激活治理韧性才能实现体制资源与治理事务的精准有效对接[2]。在当前科层体制刚性约束背景下，乡镇政府保持一定自主空间成为基层实现有效治理目标的关键。基层政府自主性是指基层政府能够超越上级政府和地方各种具有行政影响力组织的制约，按照自己的意志实现其行政目标的可能性[3]，这表示基层政府拥有相对独立的利益结构，能够自主利用一切条件扩展自身权益空间，进而衍生出区别于上级政府和地方公众意愿的行为趋向[4]。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。乡镇政府自主性是指在压力型体制与科层刚性约束的结构性背景下，乡镇政府作为国家治理的基层接点，为克服责权利不匹配、治理资源有限与治理事务复杂之间的张力，所展现出的一种相对独立的能动空间与行为能力，它并非指完全独立于国家体系之外的自治，而是在现有体制框架内，为实现有效治理目标而进行主动调适、创造与博弈的过程。

已有关于乡镇政府自主性的研究主要有以下三种视角。第一是组织扩张视角。治权刚性约束和治理资源匮乏成为乡镇政府在政策落地和任务执行时面临的结构性困境，倾向于通过内外部行政资源的整合对乡镇组织形态进行调适。孟庆渡认为基层政府纵向组织扩张是在基层政权与

收稿日期：2025－09－20　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2026.03.007

基金项目：国家社会科学基金一般项目(22BKS172)；西南大学创新研究 2035 先导计划(SWUPilotPlan028)

作者简介：袁明宝(1984—)，男，山东潍坊人，西南大学乡村振兴战略研究院副研究员，主要研究方向为城乡基层治理。E-mail：shizhibeiming@126.com

基层社会之间建立非正式化的组织接点构造,主要是社会性组织以及依靠社会性组织推进治理中心下移[5]。陈伟认为纵向组织扩张主要是通过群众动员建立派生型组织,横向扩张主要是依托市场化用工扩张编外用工[6],编外扩编成为基层政府自主性扩张的重要手段[7-8]。刘天文认为基层政府在体制刚性约束下开始转向“向外借力”,主要途径有市场化购买服务,依靠社会组织建立社会联结等[9]。还有学者提出乡镇政府为了应对临时性中心工作而成立工作专班、领导小组和任务小组等,也是乡镇政府自主性组织扩张的重要形式。

第二是人事资源激励和机制创新视角。乡镇政府面临着责权利不匹配的客观现实,治理资源有限,只能通过机制创新调整乡镇人事资源的配置方式,以调动乡镇干部的积极性和自主性。“片线结合”、组线治理、工作线、副职领导下沉等,都是根据乡镇政府内部的人事结构、资源结构和治理事务结构重新配置行政资源[10],使其能够做到人事匹配,建立起一套新的激励结构。“片线结合”是基层治理机制创新的范例,通过重新调动和合理配置体制资源,推动体制资源与治理事务精准有效对接[11-12]。组线治理通过划分组线设置、配备组线干部、包干组线责任和激励组线动员,对行政资源进行常态化激活[13]。乡镇人事资源重新配置都是在体制稳定下的机制创新,这种“不变体制变机制”的组织调适是基层政府组织进行自我调适和革新并实现体制内在张力转化的关键[14]。

第三是乡镇政府行动策略视角。乡镇政府是国家治理体系中的重要一环,政府运作受到科层体制、条块体制的结构性影响,体制稳定性是乡镇政府运转的重要制度基础。乡镇政府又是链接国家与社会的接点,自上而下的政策执行要与乡村社会的复杂性相契合,便滋生出以灵活性和变通性为特征的策略主义逻辑[15]。如基层政府间的“共谋”[16]、变通执行、选择性执行[17]、适应性执行等[18]行动策略。一方面,行政权集中化配置和多中心工作的扩张[1],使得治理资源、治理权力有限的乡镇政府难以完成所有中心工作,只能根据治理事务的激励性、约束性和执行成本选择扎实推进、能拖则拖、实功虚做等策略[19],面对不同类型的政策任务采取差异化策略来建构其自主性[20];另一方面,乡镇政府的政策执行嵌入到乡村社会中,无法按照完全标准化、技术化的方式进行,需要半正式治理和行政包干制等非正式运作方式[21-22]。

已有研究对乡镇政府行为和自主性扩张都进行了深入探讨和分析,但仍旧存在一定不足。组织扩张视角下的基层政府自主性更多的选择是编外扩编、市场化服务和社会组织,乡镇政府在存量治理资源之外进行扩张,在应对多中心工作任务时有了更强的自主性。但是这种组织扩张更多建立在治理资源雄厚的基础上,实际上只有东部发达地区才具备这种条件。人事激励和机制创新视角是乡镇政府在不变体制基础上的机制创新,通过对人事资源的重新配置,将原本动力不足的资源配置到综合性的组织结构中,并给予有效激励,以应对刚性体制压力。但这一视角多是从外部制度、环境压力下讨论乡镇政府的被动性调适行为,多关注县域治理刚性[7,23]、科层体制的刚性约束[24],治理负荷重、治理资源匮乏、治理规则复合等结构性困境[25]。在这种外部体制压力下,乡镇政府做出机制创新的选择,从而呈现出约束型自主或依附型自主特点[23,26],但这两种自主类型都还是讨论乡镇政府的被动应对行为。行动策略视角的讨论与机制创新相类似,多元策略看似具备应对复杂事务的空间,但本质上还是乡镇政府的被动应对行为。

已有研究更多把基层自主性看作来自上级的授权而无须下级的争取[20],忽略了乡镇政府组织扩张的自主性动力。对乡镇政府自主性组织行为的讨论,应该从更为主动的视角探讨乡镇政府如何在既有存量资源和体制结构约束下,创造出资源配置权和自我决策权的空间实践,要跳出对乡镇政府没有主动作为空间的被动执行角色的认识。本文正是以鲁西南农村地区的管区制度为个案分析对象,从组织制度调整视角讨论乡镇政府自主性的形成机制、特点以及自主性对乡镇政权运作的影响。笔者曾在 2023 年、2024 年 7、8 月前往鲁西南 W 镇调研三次,累计调研时间 40 天,对乡镇主要领导、管区干部和村干部进行了大量访谈,重点关注了 W 镇基层治理实践,收集了大量基层干部对管区设置的评价资料。鲁西南 W 镇地处黄淮海平原,户籍人口接近 8 万人,下辖 63 个行

政村,110 个自然村,乡镇工作人员 233 人,其中行政编 45 人,事业编 70 余人,其他人员百余人(含窗口办事人员、后勤人员)。除了常规科室设置,W 镇还自主设置了 6 个管区,是介于乡镇与村庄之间的准行政组织,管区设有包片书记、副包片书记、管区书记和管区包村人员,每个管区管理村庄 7~10 个。管区不只是存在于鲁西南农村地区,在鲁西北和鲁中地区也同样有这种制度设置。管区成为鲁西南农村地区乡村治理的重要单元,乡镇领导依靠管区干部落实政策任务,乡镇政府也因为治理层级的增加而获得了更多自主性空间。

二、管区实践与组织体系设置

党的十八大以来,基层治理国家化、规范化的趋势不断加强,从中央到地方各级政府都在持续加强对下级政府的监督和考核。在此背景下,地方政府行为越来越受到上级政府的约束。然而基层治理事务错综复杂,地方政府必须在日益规范和严格考核的背景下寻求自主运作的空间,从而更好地落实国家政策和完成治理任务,与此同时实现地方政府的自利性目标。因此,伴随着基层治理规范化和监督下乡,上级政府对下级政府的约束越来越多,地方政府具有创造自主性政策执行空间的较强动力,这种自主性空间也对乡镇政权运作产生了重要影响。管区制度为理解地方自主性提供了一个窗口,能够说明基层政府如何在上级政府的约束下创造自主性空间,对于理解地方自主性进而理解乡镇政权的运作逻辑具有重要意义。

(一)管区制度设置

管区全称"管理区",源于人民公社时代,并在不少地方延续到 21 世纪初。时至今日,山东省仍然保留着管区制度,该制度在基层治理中发挥着不可替代的作用。管区组织并非实体化的行政制度设置,而是乡镇和行政村之间的准管理组织。管区制度与基层社会的性质高度相关,是适配基层治理实际的一种重要手段。山东省基层社会由数量众多的小规模行政村构成,可以将其概括为"大镇小村"格局。一方面,山东省的乡镇规模普遍很大,平均人口达到了 4.9 万人。另一方面,山东省的行政村数量多、管理规模小、布局散。2020 年的资料显示,山东全省行政村数量 6.95 万个,数量居全国第一,平均人口 530 人,在全国居倒数第二[27]。

以鲁西南 W 镇为例,W 镇的区域面积超过 110 平方公里,户籍人口接近 8 万人,下辖 63 个行政村。在这 63 个行政村之中,规模最大的村庄人口约为 3166 人,规模最小的村庄人口为 230 人,超过半数的行政村人口规模低于 1000 人。相对于"大镇多村""大镇小村"结构,乡镇政府的人力资源配置却非常有限,全镇共有 200 余名工作人员,其中聘用人员占了一半,这些人员大多被安排在服务大厅、执法队等岗位。也就是说,乡镇政府能够调动起来的人力资源不足 200 人,这 200 人需要完成近 8 万人规模乡镇的治理工作。结合 W 镇的情况可以看出,在"大镇小村"的治理格局下,基层政府必然承担着较重的治理任务。但以有限的人力资源难以同时对接 63 个行政村的治理事务,管区则应运而生,成为一种链接乡镇政府与行政村的中间组织。

(二)管区的组织架构

在大镇小村和治理资源匮乏的双重压力下,乡镇政府高度依赖于管区制度。管区设置在乡镇政府与村级组织之间,构成了乡村治理的中间层和连结枢纽。从纵向层级关系来看,管区受到乡镇党委的直接领导,其权力来源于乡镇政府。从人员结构来看,管区内的工作人员全部来自乡镇政府的事业编和行政编。因此,管区的性质是常规运作的非正式、临时性行政机构[28]。在制度设置上遵循"包片-副包片-管区书记-包村干部"四个层级:(1)包片领导,由乡镇党委班子成员担任;(2)副包片领导,由乡镇副科级领导担任;(3)管区书记,由事业单位副科级干部担任,一般都是具有数十年乡镇工作经历的老乡镇干部;(4)包村干部,由管区书记从乡镇工作人员中随机挑选。以上四个层级分别设置 1 人承担相应职能。W 镇共有 6 个管区,治理规模在 1 万人左右。如东南片区的主包片领导是 W 镇人大常委会主任,副包片领导是农业服务中心主任,管区书记是畜牧站

站长,包村人员是事业编制的乡镇工作人员,对接 W 镇东南片区 8 个村的治理事务。

(三)管区成为承接行政事务的主体

管区的性质是处理常规工作的临时性机构,但是管区是事实上的常设机构。当前基层治理事务主要有两种类型,一类是自上而下的行政任务,一类是自下而上的内生事务。借助管区设置,乡镇政府把大部分行政任务都下放给管区统筹执行。在此过程中行政包干涉及两个方面的内涵:一是任务包干。管区制度划分了行政管理边界,管区干部需要对本辖区范围内所有涉农工作进行包干,自上而下的行政事务和自下而上的内生事务均由管区干部全面执行和负责。二是责任包干。任务包干往往伴随着责任包干,乡镇政府在将治理任务转移到管区的同时,也将治理责任下放到管区,管区干部需要对管区内涉农治理事务负责,治理责任相对明确。在这个意义上,责任包干也是另一种形式的属地管理。

W 镇在推动工作时,首先将治理任务及其治理责任转移至管区,并不断压实管区责任。如在收取养老保险、合作医疗费用方面,乡镇政府要求达到 98% 的收缴率,并将该项工作的责任压实到管区,管区干部需要直接对乡镇政府负责,乡镇政府不看过程只看收缴结果,并且根据收缴结果考核管区干部。为了达到 98% 的收缴率,管区干部就需要动用各类手段动员村民缴费。

三、管区制度下的乡镇政府自主性实现

随着基层走向资源分配型治理,越来越多的资源输入到基层,基层治理的正规化趋势也越来越明显。对于乡镇政府来说,因为没有完整的人事权和财权,乡镇不完整政权性质凸显[29]。在这种背景下,乡镇政府自主性变少,乡镇政府要根据部门任务安排调配人员和资源,以应对部门工作中心化的任务。鲁西南地区的乡镇政府人事权和财权也很有限,但通过重新调配乡镇内部资源和人员,设置管区这一非正式组织机构,扩大了乡镇政府自主性。其自主性主要体现在:一方面,乡镇可以利用有限的人财物资源完成上级政府下派的中心任务,并根据乡镇实际条件开展各种创新工作;另一方面,乡镇政府自主性还体现在对项目资金的统合能力上,如在乡镇层面并没有把乡村振兴衔接资金下放到村庄,而是集中整合到农业产业园区和工业园区,把分红返还给村庄。管区设置下的乡镇政府自主性具体体现在以下几个方面。

(一)治理单元设置的自主性

治理单元规模受到群众动员和资源分配两个维度的影响[30]。对于中国大部分农村而言,行政村成为最基本的治理单元。鲁西南农村存在着“大镇小村”“大镇多村”的现实情况,乡镇政府便根据村庄数量和规模,重新设置若干管区,由管区直接对接下辖的村庄。乡镇政府在治理单元设置上的自主性体现在两个方面。一是根据村庄地理方位和人口数量自主设置管区数量,鲁西南 W 镇每个管区大概负责七八个集中连片行政村、一万人左右的人口规模。管区设置也进而改变了基层治理体系的层级结构,即由乡 - 村 - 组结构调整为乡镇 - 管区 - 村结构。二是根据行政村治理事务和治理难度对管区进行自主调整,将治理事务类型相同的村庄划入同一管区。如 W 镇把最近几年正在开展煤矿搬迁和合村并居搬迁的四个村庄调整到同一管区,并配备经验丰富的管区干部。

治理单元的管区设置不仅仅是治理边界的确认,更是公共行政组织下移和治理责任的确认。临时专班、工作小组是一种临时机构,没有正式的行政组织,管区则要根据行政空间的调整实现行政组织的下移,根据行政空间的边界进行有效治理。各个管区都有一个专门的办公地点,一般都会选择位于管区下辖村庄的中心地点,方便下辖村庄村民和村干部办事,也便于管区干部下村。概言之,管区设置的自主性使得乡镇政权具备了自主调整治理单元和治理规模的权力,从而能够对乡镇行政事务进行分解转化。

(二)人事资源配置的自主性

乡镇作为科层体制的最底端,其所拥有的资源非常有限,人事资源是乡镇完成行政任务和执

行政策的最重要资源[12]。乡镇人事资源主要包括公务员、事业编和聘用人员。乡镇政府机构设置也是按照"三定"方案,对照科层体系进行专业化的职能分工,不同条线部门和工作人员从事不同的工作内容,体现出专业化、专职化特点。大多数时间,基层政府的工作分配存在各个部门和工作人员之间"忙闲不均"状态,不仅不同办公室、事业条线所承担的任务有差异,而且不同时间段各个单位的工作量也存在差异。

管区制度最为突出的作用就是打破原有科层制的人员配置和职能分工结构,以管区组织为基础重新配置人力资源。乡镇政府根据干部类型、能力兴趣等重新配置,将乡镇公务员和事业编都安排进不同管区。因此,乡镇站所、中心、办公室的工作人员不再是按照机构、职责进行分配,进入到管区后,就成为一个综合性的岗位,不仅要做行政业务工作,还要做群众工作、临时性工作以及应急工作等。正是因为管区设置,乡镇政府实现了对人事资源配置的自主性。一方面是把乡镇人事资源重新配置到不同管区;另一方面是乡镇政府下放管区干部筛选和配置权,让管区书记根据个人关系、兴趣能力等自主选择乡镇干部进入管区。通过对乡镇干部职责岗位的重新分配,事业编人员被纳入激励体系,对乡镇干部的政治动员和考核激励效果也更为有效。因此,管区制度打破了乡镇编制对职能、身份的规定,以工作能力为基准优化了行政资源配置,形成自上而下的行政性整合。

(三)治理事务分类的自主性

按照科层体制分工,乡镇条线部门都会按照"三定"方案中的职责要求负责常规行政事务。对于临时性的中心工作,乡镇政府需要在短时间内集聚大量的人力和物力资源,通过运动式治理的方式应对。对于鲁西南农村而言,因为有管区设置,乡镇政府就拥有了对治理事务分类处置的自主性。一方面,乡镇政府重新对治理事务责任主体进行划分,由管区包干自上而下的行政事务和村庄内生社会事务。管区依靠一定的资源整合权、决策权和执行权,把常规业务工作和条线部门的多中心工作包干。在鲁西南农村,管区就成为缩小版的乡镇政府,通过每周例会承接乡镇领导和各个条线部门下派的任务,具体执行就由管区书记和包村干部完成,乡镇领导只负责对结果进行考核。

另一方面,乡镇领导把主要精力放到发展型任务上。乡镇政府作为中央和省级政府政策落地的基层枢纽,除了要完成上级政府下派的治理任务,还要想办法完成发展任务。鲁西南乡镇最重要的发展任务就是招商引资和发展工业,乡镇政府通过整合乡镇事业编工作人员参与上级政府常规任务执行,在低成本地完成低线任务的同时,又能腾出时间、精力和资源来招商引资、发展工业。W镇党委书记大部分时间都在外面招商引资,每年都能招到一两个大型项目,现在全镇一共有二十多个项目。W镇一般的行政工作均由书记和镇长安排到管区,他们基本上不用操心太多,依靠管区就能把上级政府、部门下达的任务完成得又好又快。

(四)条块统合的自主性

条块关系是中国国家治理的最重要体制,具有分工明确、各负其责、专业高效等特征,但同时因其部门林立、职能分割、协同缺失而导致行政效率低下[31]。乡镇政府本身是科层体制中的"块块",拥有七站八所等条线职能部门设置,但因人员不足、力量弱小或受制于"条块关系"的牵扯,导致乡镇职能部门无力与分散的村庄和小农户进行有效对接,往往也缺少对接的抓手和积极性。

管区制度设置使乡镇组织结构内部新增加了一个"块",乡镇政府具备了对条线部门和行政村的统合自主性。一方面是对乡镇政府条线部门的统合,按照职责同构体制,乡镇内部的条线也对应着上级条线部门,但因为条线职能分工的限制,经常出现行政任务执行中的条线分割和推诿扯皮困境。管区制度则打破了这种限制,自上而下的行政事务都要进入到管区这个"块块"中,通过乡镇主要领导和业务分管领导的部署把条线业务工作转变为"块块"常规工作。另一方面,乡镇政府对行政村的统合自主性。因为设置了管区层级,能够直接对接村干部和村庄事务,负责落实各

种行政任务、解决村庄问题,管区包干制就加大了乡镇政府对村庄的管理力度。而且管区干部都是群众工作经验丰富的乡镇事业编干部,在与村干部打交道中也能借助人情、面子等资源有效动员村干部做事。

因此,正是依靠管区制度设置,鲁西南地区乡镇政府具备了治理单元设置、人事资源配置、治理事务分类和条块统合上的自主性权力。这主要得益于以下两个方面。第一,管区成为实体化的层级,不仅有乡镇领导担任包片书记,还有七站八所工作人员和工作经费。同时,管区又有乡镇政府的合法性赋权,能够代表乡镇政府执行任务。第二,乡镇政府对治理任务进行识别,并设置成不同的功能分区。不同类型的治理事务对乡镇的意义也有所不同,乡镇政府再根据这种分类标准进行人员分工和区别执行,实现乡镇自身目标的达成。管区设置实际上也是一种“不变体制变机制”的路径选择,即在不改变治理体制的情况下对基层治理机制进行变革,除了机制创新上的目标,同时实现了乡镇政府在组织结构和组织运行中的自主性,治理单元设置和条块统合权力是乡镇政府组织结构自主性的体现,人事资源配置和治理事务分类则是组织运行自主性的体现。

四、乡镇政府自主性实现的内在机制

在基层治理实践中,乡镇政府组织扩张的关键是自主性治理空间、治理权力的形塑。鲁西南农村乡镇政府自主性的实现,核心就是借助管区这一内部组织层级。一方面,乡镇政府从政策执行者变为发包方,乡镇政府变成上级政策和治理任务的中转站,由管区负责向上对接和向下统筹;另一方面,乡镇政府实现了从低治理权到高治理权的转变[32],行政层级增加,意味着行政权力空间增加。乡镇政府获得高治理权,就可以具备自主调配资源、自行分配任务、自由安排时间并拥有考核等众多权力。管区成为承接乡镇政府治理任务和行政压力的低治理层级后,乡镇政府继续下派的行政任务,便有了承接的主体。

(一)乡镇内部组织结构调整与行政赋权

乡镇政府是行政体系内最后一级组织,并没有组织结构调整的行政空间,但通过增加管区层级,改变了乡镇政府低治理权空间结构,实现乡镇政府高治理权层级的提升。管区制使得原先制度化、科层体制规定的行政层级实现了重构,通过行政层级切分,实现行政链条的延长。乡镇政府根据物理空间把乡镇切分为若干个管区,并以空间为准配备相应的行政人员和行政工具,管区这一物理空间就成为行政空间。再加上行政资源配置和权责明确,使乡镇政府内部的行政空间得到强化。在乡镇-管区-行政村治理结构下,乡镇政府成为一个小县级政府,具备自主性开展工作的行政人员、行政设施和行政工具等组织要素。

组织结构调整伴随着乡镇政府对下属组织的不完整赋权。管区设置后,乡镇内部形成包片-管区-包村-村等多层级架构,每一层级都由乡镇不同级别的工作人员担任。在此基础上,乡镇政府对管区授予部分资源整合权、决策权和执行权,乡镇政府则享有包括人事权、财权和剩余控制权在内的正式权威,行政赋权使得管区能够代表乡镇政府执行政策、完成行政任务。管区成为落实乡镇政府工作的主体,并对村级组织具有直接管理权限,通过层层督促与层层反馈,直接调度村干部承接行政任务并实现任务的完成和政策的落地。

(二)属地管理空间重构和责任下沉

乡镇政府在科层体系中承担着属地管理责任,要对属地范围内的所有事务负有管辖权并承担相应责任。管区空间的增加,使得属地管理空间和责任主体下沉,管区成为一级属地管理责任主体,其可以利用条线行政资源、社会资源进行组织动员,解决属地内出现的所有问题。从功能行使而言,管区相当于乡镇次一级“政府”,在乡镇政府与村级基层单元之间建构出制度化、实体化的包保责任单元。所有条线部门的任务下沉到管区后,都由管区负责并落实到位,管区明确为责任单位。只要任务没有完成或者进度缓慢,管区书记就有责任、有义务进行督促,避免出现责任不到人

的现象。同时为有效避免各条线部门单兵作战以及可能出现的强势部门对弱势部门的行政挤压,管区能够对不同部门的行政任务同等对待,实现责任包干。

管区成为新一级属地管理责任主体,就把乡镇政府解脱出来。乡镇政府通过明确管区权责和严格的考核机制,将管区属地责任压实,变相成为属地管理的责任发包方。乡镇领导只负责通过会议传达治理任务和政策要求,通过开会传达任务、部署安排,再由管区领导对管区干部进行任务分配和目标落实动员。因此,乡镇领导不需要直接负责目标落实和工作计划,只负责对管区领导进行监督考核。在行政包干制中,乡镇政府是属地责任主体,现在因为具备了自主性,就可以下沉包干主体到管区。乡镇政府只负责发包行政任务,管区则负责集中打包,实现了治理事务在管区内部的条块统合。

(三)乡镇政府内部的强激励性

作为乡镇次级治理单元,管区设置为乡镇内部的"晋升锦标赛"提供了空间,从而形成了乡镇内部的激励动员。一方面,乡镇政府形塑出对事业编干部的强力激励。管区制度首先将事业编制的副科级干部调配到管区担任书记,全面负责农村治理工作。并且,管区制度在人事激励和监督考核上给予相应的回应,如在事业编人员职称晋升中优先考虑管区干部。另一方面,管区制度充分调动普通干部参与管区工作。一是在人事晋升、荣誉评定等方面优先考虑管区干部,在有限的激励空间下充分动员乡镇干部的工作积极性。二是塑造"乡镇干部下管区"的良好氛围,乡镇领导将管区作为日常工作的抓手并不断压实管区责任,人员任用也以管区工作成效为主要参考标准。三是对目标责任人的激励动员,即瞄准管区书记对其进行责任和权力的双重下放,增加权力的自主性空间[33]。而且对目标责任人的激励是结果考核导向而非过程考核,即乡镇领导不管管区干部运用何种办法,只要完成任务即可。因此,通过对管区干部的有效激励,乡镇政府内部的治理资源得以高效配置,也具备了自主调配人力资源完成高负荷行政任务的条件。强激励机制使得乡镇政府获得了自主配置治理资源和调配人事资源的条件,乡镇干部就更有动力做好本职工作,政府行政任务传导就更为有效。

(四)行政动员转化为政治动员

行政动员是科层体制的常规手段。马克斯·韦伯认为,居于特定岗位、有着固定分工的职员按照既定规章制度完成自己分内工作任务是科层制运作的基本特征[34]。乡镇政府内部也按照职责同构原则建立相应的条线部门,并按照职能分工承担相应的行政任务。但条线职能部门的专业分工和条块关系拉扯,造成对条线职能干部的行政动员不足。且因为乡镇工作人员都有编制,乡镇政府缺少有效动员的手段。管区设置则改变了这种结构,把常规行政动员转换为政治动员。一方面,设置管区后,包村领导、管区书记和包村干部不再按照传统官僚制进行专业化分工,而是遵从乡镇政府共同体内部的综合性统筹。管区内部采用行政包干制,将科层制的行政任务转变为党政体系的政治任务,在下沉行政任务和责任的同时也下沉一定的自由裁量权,管区干部就具有了积极作为的动力和权力。另一方面,乡镇政府对管区的政治动员能够有效传递到村级组织,不仅建立起管区与村庄的密切联系,也使得乡镇政府有了对接村干部的抓手。政治动员成为管区制度运行的根本动力,与常规行政动员相比,政治动员更有助于打破科层惰性,促使乡镇干部积极行政完成各种治理任务。

借助管区制度设置中的组织结构调整和属地管理空间下移,实现了乡镇政府内部的行政赋权、激励强化、责任下沉和政治动员。组织结构调整与行政赋权,是整个自主性扩张体系的组织基础和制度载体。属地管理空间重构和责任下沉,是乡镇政府自主性扩张的核心运作机制和压力传导路径,它将上级政府的无限责任转化为可管理的"责任包",通过责任打包下沉,乡镇政府从执行者转变为管理者和发包方,实现了角色转变,获得了事务处理的自主分类权和统筹权。乡镇政府内部的强激励性,是确保自主性空间被有效利用的动力系统和保障机制,正是因为内部激励体系

的强化,使得乡镇干部获得了积极行政的动力。行政动员转化为政治动员,是自主性扩张的升华机制,政治动员的核心是打破传统科层制的组织结构设置,通过包干制的形式把任务传导给管区,管区成为最终“兜底者”。因此,以上四个机制的共同作用使得乡镇政府成为一个能够主动整合资源、灵活配置力量、有效落实政策的能动者,实现了自主性的显著扩张。

五、乡镇政府自主性扩张的治理效能

乡镇政府是国家政权的末梢,但同时也是不完整的一级政权,既没有人事权也无财权,因而在基层治理实践中常常处于十分被动的局面。但是这并不意味着乡镇政府就必然处于弱势地位或完全丧失自主性,相反,乡镇政府为了回应上级政府的要求,必须积极创造自主性空间。相对于县级政府而言,乡镇政府是作为一个整体对接上级政府和各个村庄。因此,无论自上而下的治理任务还是自下而上的治理需求都必须经过乡镇政府。如何让乡镇资源有效配置从而较好地完成基层社会中的治理任务,对于乡镇政府尤其重要。对于鲁西南农村而言,因为管区制度设置使得乡镇政府仍然展现出一定的自主性空间,在基层组织扩张的同时实现了治理弹性和韧性的增强。

(一)乡镇治理的弹性增强

在国家治理转型背景下,多中心工作任务下沉,乡镇政府治理资源有限、治理压力大,难以有效应对多中心工作,出现治权刚性约束。而管区设置使得乡镇政府获得了治理上的较大自主权。一方面,乡镇政府可以把常规行政任务下交给管区,由经验丰富的管区干部凭借行政经验和群众工作经验完成政策落地和行政考核目标。另一方面,乡镇政府对自上而下的行政任务拥有一定变通空间,行政任务下达到管区后,乡镇政府不会对所有任务都进行高压力考核,管区干部也会根据实际情况变通执行。因此,在责权利不匹配的结构下,乡镇政府借助管区实现了对治理任务的自主筛选权,不会过度利用有限资源完成形式主义事务。故而,乡镇政府不一定要通过吸纳社会组织、村级治理行政化等外部组织扩张的形式,或以各种策略主义来应对刚性结构压力,其自身在体制稳定性和适应性上得以充分平衡。

(二)乡镇政府的韧性增强

韧性增强主要是指乡镇政府能够更有效地应对外部行政事务和内部社会事务,借助管区结构应对行政事务比科层条线部门应对能力更强。首先,管区干部既要完成职责分工之内的事务,还要处理各种综合性事务,其借助丰富的治理经验,能够统合条线干部和村干部完成常规任务。其次,管区干部能直面一线治理现场,替代乡镇领导出面解决乡村社会各种矛盾纠纷等社会事务,维持社会稳定。所以,管区设置使得乡镇政府的政策执行力和治理能力都能得到提升。最后,乡镇政府借助制度化的管区设置,也能把应急性的中心工作变成常规工作,不需要设置临时性的工作专班以运动式治理的形式应对。常态化的管区设置以及行政包干制,使得乡镇政府应对各种突发事件的能力、风险控制和应急处置的能力都得到增强。

(三)乡镇治理的适应性增强

乡镇政府自主性组织扩张,使其能够同时适应国家治理转型和乡村复杂社会转型,从而能够在体制与社会之间做出平衡。一方面是对多中心工作的适应性增强。因为管区干部处理的是综合性工作,不但可以有效应对自上而下的行政事务,完成政策执行目标,同时也能适配基层治理锦标赛体制。当前基层政府普遍面临着治理资源紧缺、治理事务繁重和锦标赛考核等压力,虽然治权刚性使乡镇治理陷入权责失衡的结构性困境,但仍然要利用有限资源打造出有助于晋升的重点政绩。管区制正可以实现这一目标,核心就是动员乡镇条线部门干部完成常规行政任务,而乡镇领导则把核心注意力放在招商引资和工业发展上,从而在县级锦标赛中跃出。另一方面是对非规范化乡村社会的适应性增强。管区干部具备综合性的基层治理经验,有大量时间与群众接触,能够依靠非程式化、非标准化的治理手段解决各种社会问题和复杂难题。

因此,通过管区制这一“组织扩张”策略,乡镇政府有效回应了压力型体制下的结构性困境,并大幅提升了治理能力。首先,治理弹性的增强体现了乡镇政府在任务执行层面的策略优化。通过管区这一层级,乡镇政府获得了关键的任务筛选权和变通执行空间,能够在责权利不匹配的约束下,实现对多中心任务的精细化管理和对形式主义的规避。其次,治理韧性的增强反映了乡镇政府在系统功能层面的能力重构。管区制作为一种制度化的组织创新,不仅整合了条块与村级资源,更将应急性工作常态化,从而显著提升了乡镇政权应对常态化事务与突发性危机的综合能力和协同能力,保障了基层社会的稳定与有序运转。最后,治理适应性的增强彰显了乡镇政府在宏观环境层面的动态平衡能力。管区制成功的关键在于,它同时适配了国家治理现代化的规范化要求与乡村社会的非规范化现实。它既是完成自上而下行政任务的可靠抓手,也是运用非正式手段化解基层复杂矛盾的灵活触手,从而使乡镇政府在国家与社会的双重转型中找到平衡支点。

六、结论与讨论

乡镇政府作为最低层级的行政组织,处于国家行政体系与乡村社会的接点位置,承担着国家政策执行和行政任务落地的重任。随着自上而下的官僚组织体系主导乡村政治秩序的建构,乡村治理结构开始服从于行政国家的基本逻辑[4]。多中心工作和治权刚性使得乡镇政府面临着治理超负荷运转和自主性缺失的困境。既有关于乡镇政府自主性的研究主要有组织扩张、人事激励和行动策略三种视角,都是把乡镇政府放在多中心工作考核、治权刚性、压力型体制结构下去讨论,上述三种讨论视角本质上还是认为乡镇政府自主性是在责权利不匹配、上级考核压力下的被动选择行为,而不是自主调适。实际上乡镇政府组织扩张既不全是为了应对中心工作,也不全是运动式治理逻辑,而是存在着谋求乡镇自主行政、权力空间以及自主发展空间的考量。乡镇在责权利不匹配的情况下同样有自主性空间去应对上级考核、完成政府任务,并借助组织结构调整获得自主发展权和治理权,这才是真正的乡镇政府自主性扩张。

管区是介于乡镇与村庄之间的准行政机构,是乡镇政府根据乡镇村庄规模、数量和乡镇工作人员结构,把全镇所有村庄划分为若干区块的制度设置。因为有管区设置,乡镇政府就不会直接对接村庄和村干部,乡镇政府就可以把所有工作内容传达到管区,再由管区具体负责各个片区的工作推动。管区有完整的组织架构,成为承接乡镇行政事务的一线治理主体。由此,乡镇政府获得了治理单元设置、人事资源配置、治理事务分类和条块统合上的自主性权力。乡镇内部组织结构调整与行政赋权、属地管理空间重构和责任下沉、乡镇政府内部的强激励性以及行政动员转化为政治动员,是乡镇政府自主性扩张的内在机制。

乡镇治理资源有限,但上级政府政策要求高、考核标准严,难以依靠有限的人事资源完成既定行政目标,管区设置就把这种高强度、严要求的多中心工作进行了分解和转化。对铁板一块的乡镇政府来说是多中心工作,但分解到各个管区,管区干部就将其转化为常规任务,不同管区的协同分工事实上分解了多中心工作所带来的政治压力。一方面,管区对条线部门的中心工作进行整合和重新配置,把条线任务“块块化”,即不管是哪个条线部门的任务,不再按照条条分配,而是转化到管区这个块块实现行政包干,管区成为实体治理责任单元。另一方面,借助对管区干部的动员以及管区干部对村干部的动员,能够常态化地完成上级条线部门的中心工作。

管区制度使得乡镇政府治理弹性、治理韧性和适应性增强,乡镇政府可以依靠管区来负责常规工作和中心工作,既不需要过高的行政成本,也不需要采取编外扩编、吸纳社会组织等横向组织扩张和纵向组织扩张形式,在已有人事资源存量基础上调整治理层级和治理结构就可以腾出更多资源和精力从事发展型任务。管区制度设置通过重构基层治理体系,使人员与资源得到重新配置,由此形成了乡镇政府的自主空间。管区制度为资源匮乏地区提高治理效能提供了有效途径,并且在此基础上能够服务于地方政府发展目标的实现。而且,在当前自上而下考核督查任务重的

情况下,依靠管区可以建立起与村庄社会、村干部的紧密联系,一定程度上避免乡镇政府悬浮性内卷结构的出现[35]。

参考文献:

[1]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.

[2]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.

[3]何显明. 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(6):25 - 35.

[4]熊万胜. 基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析[J]. 社会学研究,2010(3):48 - 81.

[5]孟庆渡. 治权刚性与乡镇治理结构的双重调适逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023(5):100 - 111.

[6]陈伟. 基层自主性扩张的形态及其逻辑[J]. 公共管理评论,2024(4):72 - 85.

[7]颜昌武. 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架[J]. 中国行政管理,2019(4):100 - 106.

[8]廖启湖. 乡镇编外用工的组织形态及其转变——基于“控制权”理论的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2025(2):172 - 183.

[9]刘天文. 县域体制刚性化背景下基层行政调适机制的转变与重塑[J]. 学习与实践,2024(12):34 - 45.

[10]田先红. 重塑激励:乡镇治理机制创新的结构与路径——基于湘、鲁、赣三省乡镇治理的比较分析[J]. 湖湘论坛,2021(6):74 - 82.

[11]杨华. “不变体制变机制”:基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇 “片线结合”为例[J]. 公共管理与政策评论,2022(1):55 - 71.

[12]褚明浩. “片线结合”:基层治理的机制创新与体制活力[J]. 内蒙古社会科学,2022(1):25 - 33.

[13]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.

[14]田先红. 适应性治理:乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J]. 思想战线,2021(4):116 - 127.

[15]欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较,2011(3):116 - 122.

[16]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):1 - 21.

[17]王汉生,刘世定,孙立平. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊,1997(21):45 - 68.

[18]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,2022(1):52 - 62.

[19]颜昌武,许丹敏. 属地管理与基层自主性——乡镇政府如何应对有责无权的治理困境[J]. 理论与改革,2021(2):73 - 86

[20]王敬尧,郑鹏. 基层政府自主性的形态演化、类型划分与实践逻辑[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023(4):32 - 44.

[21]金江峰,吴春来. 新时期乡村治理的“半正式行政”:生成逻辑与实践机理[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):68 - 76.

[22]张丹丹. 行政包干制:乡镇非正式治理的常态化机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020(4):21 - 30.

[23]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.

[24]叶贵仁. 制度的弹性空间:经济发达镇治理能力的提升逻辑[J]. 理论与改革,2023(5):95 - 107.

[25]狄金华. 农村基层政府的内部治理结构及其演变——一个组织理论视角的分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2020(3):87 - 98.

[26]叶贵仁,陈燕玲. 约束型自主:基层政府事权承接的逻辑[J]. 中国行政管理,2021(1):21 - 28.

[27]杜亚慧,师文静. 山东新型农村社区建设充分听取民意 不搞一刀切,95% 村民同意才可搬迁[N]. 齐鲁晚报,2020 - 06 - 18(4).

[28]袁明宝. 非正式治理的制度化运作:管区制与乡镇治理现代化的路径选择[J]. 西南大学学报(社会科学版),

2024(1):79-88.
[29]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.
[30]李祖佩,胡朝阳,马平瑞. 再论"富人治村"——基于地方政府自主性视角的解释[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(5):25-36.
[31]杜鹏. 乡村治理结构的调控机制与优化路径[J]. 中国农村观察,2019(4):51-64.
[32]张铮,包涵川. 属地管理:一个关于行政层级延长的分析框架——基于对Z街道办事处的观察[J]. 中国行政管理,2018(6):94-99.
[33]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.
[34]杜鹏. 一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J]. 政治学研究,2020(4):106-118.
[35]马克斯·韦伯. 经济与社会[M]. 林荣远,译. 北京:商务印书馆,1997:278-281.
[36]陈义媛. 内卷化的基层政权悬浮:县域多中心工作模式下的基层治理困境[J]. 湖北行政学院学报,2023(6):54-62.

Adaptation of Grassroots Organizations and Realization of Township Government Autonomy

YUAN Ming-bao
(*Institute for Rural Revitalization Strategy, Southwest University, Chongqing* 400715, *China*)

Abstract: Maintaining the autonomous space of township governments is a crucial measure to enhance grassroots governance capacity under the unified system. With the increasing rigidity of grassroots governance systems and the expansion of central tasks, the autonomy of township governments has been continuously weakened. Through the practice of the Guanqu (administrative district) system in rural areas of southwestern Shandong Province, a new governance tier has been established. This tier features a complete organizational structure, effective incentive mechanisms, and proactive engagement in administrative tasks, enabling township governments to obtain four key autonomies under constraints: the right to independently set governance units, allocate human resources, classify governance affairs, and integrate vertical-horizontal administrative relations. The internal mechanisms for expanding township government autonomy include: 1) organizational restructuring and administrative empowerment within townships; 2) spatial decentralization of territorial management responsibilities; 3) strong internal incentive mechanisms; 4) the transformation of administrative mobilization into political mobilization. The Guanqu system enhances the governance flexibility, resilience and adaptability of township governments. It not only enables them to complete routine administrative tasks through Guanqu districts but also creates high-autonomy administrative spaces and developmental task spaces. This autonomous space for township governments effectively avoids both the "detached involution" of grassroots organizations and excessive mobilization of grassroots cadres.

Key Words: autonomy; organizational adaptation; township government; grassroots governance; administrative district

【责任编辑:王娟】