

县域治理体系刚性化与乡镇自主性

冯川

(武汉大学政治与公共管理学院,湖北武汉430072)

摘要:县级政府对乡镇的约束性与乡镇自主性的矛盾关系,是国家与社会关系在基层治理领域的投射。近年来中央政府将基层治理纳入规范化制度框架的治理意图更为急切,县域治理体系的刚性化特征愈加明显。尽管刚性化的县域治理体系导致乡镇“约束型自主”的丧失,却再生产出乡镇的“依附性自主”,即乡镇以对县级政府的依附性本身为平台,通过对乡镇干部的高强度动员、对政策的深度解读以及对小概率事件的广泛预防而开辟出新的自主空间。而高强度动员的不可持续、对上依赖强化治理悬浮、预防性治理诱致治理内卷,构成乡镇“依附性自主”不可忽视的治理风险。

关键词:基层治理;县域治理;治理体系;刚性化;自主性

中图分类号: D625;D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2021)06-0119-12

一、县乡关系与乡镇自主性

中国的国家治理向来面临体制一统性与地方治理有效性的矛盾^[1],因此需要不断通过收权与放权动态调整的方式处理中央统一领导与地方自主性的关系,以达到发挥中央与地方“两个积极性”的目的。地方自主性的概念来源于斯考切波有关“国家自主性”的论述。斯考切波认为国家是一套具有自主性的结构,“这一结构具有自身的逻辑和利益,而不必与社会支配阶级的利益和政体中全体成员群体的利益等同或融合”^[2]。

县乡关系是中央与地方关系或国家与社会关系在基层治理领域的投射。国家治理层面收权与放权的动态调整反映在县域基层治理层面,表现为县级对乡镇的约束性与乡镇自主性的矛盾关系。作为地方自主性在基层治理层面的具体呈现,乡镇自主性在本质上就是作为行动主体的乡镇依据自身利益诉求而采取行动的自主性^[3],具体而言即“治理主体实际权限的伸缩性以及选择空间的弹性化”^[4],表现为乡镇“超越各种政治和行政力量的制约,用自己的偏好去实现其特定行政目标”^[5]的自主行动能力。

不同于计划经济体制下权威主义的“命令—服从”型县乡关系^[6],许多学者通过建立“上下级博弈”“选择性执行”^[4]“讨价还价”“策略主义”^[7]和“共谋”^[8]等政府上下级互动模型,论证改革开放后乡镇自主性的强化。不过另有一些学者则通过阐述政府内部运行过程中存在的压力势能、权力势能和政治势能,论证乡镇自主性仍然受到纵向政府间压力型体制^[9]、委托方对代理方的考核控制^[10]、目标管理责任的限制^[11],以及横向政府间政治竞争的支配^[12]。针对乡镇自主性与乡镇受控性这一对同时存在的悖论性关系,有学者强调二者之间的对立性,认为行政权向县一级集中化配置的增强必然缩限乡镇因地制宜的自主性空间,而乡镇自主性空间的扩增又必然引致政策

收稿日期:2021-07-20

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.012

基金项目:国家社会科学基金青年项目(18CZZ037)

作者简介:冯川(1989—),男,四川资中人,武汉大学政治与公共管理学院副研究员,主要研究方向为城乡基层治理。E-mail:fengchuan28111@126.com

执行的失控和偏离^[13]。与此相反,另有一些学者则强调二者之间在实践过程中达成耦合关系的可能性,指出乡镇仍能在诸多外在体制结构的制约之下发挥自主性的积极作用^[14],形成“约束型自主”的政府行为状态^[15]。

事实上,随着国家与农民关系在农村税费改革以后从“汲取型”转向“服务型”,国家将大量资源输入乡村,带来基层政权结构与基层治理工作的重大调整。在县乡关系方面,乡镇自主性受到相比于上述既有研究更加强有力的制约性力量,这是因为以将国家资源下乡纳入更规范化的制度框架为目的,指标管理精细化、考核手段技术化、监督问责密集化成为资源下乡的伴生物。而更重要的是在此过程中,代表国家的县级职能部门为了在保证下乡资源安全的同时达到推卸责任^[16]、突出部门重要性和对工作重视的目的,通过针对乡镇政府的监督检查和考核评比,将标准和要求提升到超越常规要求的程度。有学者将新时代乡镇政府在自上而下强大约制之下的运行机制归纳为“多中心工作模式”^[17]。这些研究无一例外地指出,乡镇政府的运行逻辑已经脱离原先以简约治理为特征的单一中心工作模式,县域治理体系愈益刚性化。

与“自主性”这一概念相反,所谓“治理体系刚性化”即治理主体进入丧失其行动伸缩性以及弹性选择空间的治理状态。不少学者指出,刚性化的治理体系彻底排除了乡镇政府实现“约束型自主”的可能性,因为刚性化意味着对任何讨价还价空间和变通可能性的清除,其结果是导致乡镇对灵活性和柔韧性的彻底丧失^[18]。但是笔者在河南南部地区的一个乡镇调查发现,在刚性化的县域治理体系之下运作的乡镇政府,却在执行政策、动员乡镇干部等乡镇治理诸方面仍具有充分自主性的悖论性现象。不同于既有研究所谓“约束型自主”中乡镇相对于县一级的被动地位,在刚性化县域治理体系之下,乡镇却可能借由对县一级行政意志的主动依附而争取自主性。这在已有的理论视角中还未得以充分解释,更无相关经验研究涉及,本文进行分析和探讨的价值与意义也正在于此。

本文将刚性化县域治理体系之下乡镇争取而来的自主性称为“依附性自主”。如果说“约束型自主”是乡镇在各种县级行政意志的约束条件之外寻找自主空间,那么“依附性自主”则是乡镇通过对县级行政意志的主动依附而再造自主空间。本文基于2020年12月对河南Q县S镇为期20天的实地调研,首先阐述县域治理体系刚性化的主要表现,进而呈现乡镇自主性从“约束型自主”到“依附性自主”的转换逻辑,分析乡镇如何在对县级行政意志的高度依附状态下再造自主空间,最后揭示在乡镇“依附性自主”之下可能存在的治理风险。S镇位于Q县东南部,镇域面积147平方公里,总人口5.71万,下辖24个村(居)委会,耕地面积15万亩,是典型的平原农业大镇。两条高速公路、一条高速铁路和一条省道十字贯通交汇于此,交通四通八达,拥有吸引本地能人返乡创业的良好区位条件。

二、县域治理体系的刚性化

税费时期,S镇政府的工作事务主要面向以熟人社会或半熟人社会为特征的村庄。利用非正式资源以较低治理成本和灵活多样的治理方式,自主回应细小琐碎的基层理事务,是以S镇为代表的乡镇政权的基本特征。国家权力和各项制度的触角虽已延伸到乡村,但实际上对基层组织的监督与约束仍显力不从心,或有时亦有意选择模糊性政策作为治理手段,为基层组织因地制宜执行政策留下“约束型自主”空间,即基层组织行为在发展经济的前提下具有相当的随意性、短期性和变通性。非制度化的问题解决方案,意味着一系列个案化、在地化、特殊主义的问题解决方式,以及许多嵌入地方社会关系网络与地方规范中的柔性谈判、妥协与适应性治理逻辑。

党的十八届三中全会以来,在“推进国家治理体系和治理能力现代化”明确成为全面深化改革

的总目标之后,中央政府将基层治理纳入规范化制度框架的治理意图更为急切,通过建立大量精细化、指标化、技术化的考核体系和更为密集的督查问责制度,全面强化对基层的行政控制。经过中央政府对行政权配置结构的重新调整,乡镇“约束型自主”空间正面临系统性逼仄,县域治理体系的刚性化特征愈加明显。

(一)从“单中心工作”到“多中心工作”

所谓中心工作,意指基层政权的行政行为在一段时间内围绕某一个工作中心展开^[19]。成为中心工作的事务,通常具有政治任务的属性。由于中心工作往往具有综合性和紧迫性,行政科层制难以妥善应对,在县域治理体系中需要运用压力机制、动员机制和行政包干制等方式加以落实。作为党政统合制运作的一种工作模式,中心工作长久以来都是以“单中心工作模式”展开。毛泽东在《关于领导方法的若干问题》一文中就指出:“在任何一个地区内,不能同时有许多中心工作,在一定时间内只能有一个中心工作。”^[20]乡镇政府承接中心工作的人力、物力和能力有限,而中心工作毕竟需要通过统筹重组各条线部门的专业分工,以运动式的方法在短时间内加以完成,属于各条线本职工作之外的非常规事务。只有“单中心工作模式”才能最大限度地突显中心工作的重要性、区分乡镇工作的轻重缓急,使乡镇最大限度地调配各类资源,集中力量完成中心工作任务,避免乡镇干部“疲于奔命”。

乡镇工作内容方面的“约束型自主”主要来源于单中心工作模式。在“单中心工作模式”之下,县级职能部门的工作一般不会被纳入中心工作的范畴。与乡镇主要领导或分管领导的私人关系,以及部门项目资源,是彼时县级职能部门向乡镇推动工作的主要方式。该模式对于乡镇治理的最大意义在于明确每一个时期的优势工作与底线工作、实事与虚事。优势工作主要用于突出地方性的治理特色和“亮点”,底线工作则用于补齐地方性治理短板;社保和医保办理等一般被划分为与民生紧密相关的实事,而与党建和宣传相关的事务则一般被列为虚事。优势工作和实事一般会与绩效考核中的重要工作相呼应,体现为乡镇对重要工作的自主细化和操作。在此约束之外,乡镇便拥有驾驭和掌控政府组织整体工作节奏的自主性,依照自身的逻辑和利益,主次分明地配置注意力、选择治理力量的投入强度。

在刚性化的县域治理体系下,中心工作表现出从“单中心工作模式”向“多中心工作模式”的扩大化倾向。近年来,以脱贫攻坚、生态文明建设为代表的中心工作愈益具有综合性,县域中心工作的推动主要通过设置由分管领导牵头的委员会或领导小组,由特定牵头部门负责中心工作的具体调度。中心工作的综合性为牵头部门数量的膨胀提供了包容性空间,而各牵头部门都围绕本部门的中心工作展开对乡镇执行过程中注意力分配的争夺。其结果便是,县级职能部门的角色逐渐从职能履行主体转变为协调、调度主体,不断泛化的县域中心工作为乡镇带来持续膨胀的治理任务和治理压力,大幅度压缩了乡镇因地制宜调整政策目标与执行方式、根据任务的轻重缓急分配注意力的自主性。激增的治理任务大有超出乡镇政府负载能力之势,使乡镇工作高度依附于扩大化的县域中心工作安排。

(二)从“选择性执行”到“机械化执行”

地方政府选择性执行中央政策,是地方决策自主权和地方自主性的典型表现。当然对于中央权威的统一性而言,过于强调地方决策自主权和地方自主性,就会使政策执行出现地方主义偏向的风险,以至于“政令不出中南海”。县域治理对政策的选择性执行,只有以落实中央或上级政策为目标,以创造性地结合中央或上级要求与地方实际情况为前提,才能有效提升国家治理效能。中国是一个纵向行政层级较多的单一制国家,在信息传播技术较为落后的年代,政策在自上而下向基层传递的过程中,难免遭遇政策信息因多层级过滤而损耗失真的问题,客观上造成基层政权

对上级政策的选择性执行。不过在信息传播技术飞速发展的现代治理情境下,政策信息向下传递过程中已经基本不存在导致损耗失真的技术问题,上级的任何政策都可以原原本本地传达到行政科层体制的末端。

在此情况下,乡镇工作意志方面的“约束型自主”主要来源于两个方面。第一,推动政策落地的目标管理责任制具有突出的结果导向性,为乡镇选择性执行与最终结果直接相关的政策而忽略不涉及“一票否决”的其他政策提供了自主空间。只要能够完成工作任务,乡镇就能获得充分的自主权。第二,县一级保留了大部分非重点政策中对目标和规范界定的相对粗糙性。这些具体化和细化程度较低的政策传递到乡镇,乡镇当然拥有充分的自主性以应对具有高度弹性的政策,根据差异化的地方实际情况选择性地落实政策。长期以来,乡镇政府虽然表征着国家政权向基层的延伸,作为国家正式权力体系的末端组织而具有一定的“科层化”面向,但是由于面对不规则的村庄社会,乡镇政权的运作并不完全遵循科层制逻辑,在机构设置、人事匹配和治理目标调整等方面具有高度灵活性和自主性。

然而近年来,在刚性化的县域治理体系下,县级政府对乡镇工作过程愈益趋向于规范化、精细化管理,县乡关系的科层化特征愈益凸显,乡镇的政策执行意志基本脱离了与村庄社会相互对话进而取得相互理解的互动空间。由此,乡镇只能按毫无弹性可言的标准程序和规则而机械执行上级政策,单向度追求程序性和正当性的提高,而不是根据属地的特殊性而进行创造性的政策转换和再生产。乡镇政策执行的机械化,其本质即是县乡关系的深度科层化,这必然伴随乡镇工作意志对县级政府意志的高度依附。

(三)从“达标式考核”到“顶格化考核”

最初作为提高工商企业运行效率和经营效益技术手段的考核评估,在20世纪70年代成为西方政府提高政府运行效率、公共服务质量和公众满意度的重要机制,并于20世纪80年代引入我国,成为政府改革行政管理体制的重要治理工具^[21]。在县域治理场景中,考核评估是县级政府按照一定标准测量和评估乡镇对行政任务执行和落实情况的一种管理方式。考核权,即是县级政府对乡镇的行政控制权,因为考核项目、分值权重、项目细化程度等等,决定乡镇工作的注意力分配方向和治理力量的投入强度,而以考核得分为参照的通报排名制度也是可发挥激励乡镇高效工作作用的赋压机制。

乡镇工作强度方面的“约束型自主”主要来源于达标式考核。在党的十八大召开以前,县级对乡镇的综合考核内容总体较少,考核内容之间的赋分差距较大,乡镇根据赋分情况很容易区分出重要工作、一般工作和不重要工作,其中重要工作在整个赋分体系中起到规定达标底线的作用。在突出重点工作、明确一般工作和不重要工作的分值体系下,乡镇工作只要达到重点工作中各子项的量化硬性指标,将主要治理力量投入到分值较高的子项工作上,就可以在综合考核中总体达标。因为其他工作的分值太小,得分或失分都无法撼动乡镇在综合考核中分数的总体格局。由于可以通过完成底线达标式的考核任务而“一俊遮百丑”,乡镇就可以自主协调综合考核项目的完成方式,利用粗糙指标留下的自主空间寻找工作的突破口。

为了进一步推进乡镇治理规范化,县级政府在为乡镇设置高度细密的指标化考核体系之外,更采用按照上限进行管理的理念与操作模式,对乡镇进行顶格化管理。所谓“顶格化”通常体现在按照理想状态设置高标准的政策目标,以及参照“最全事项、最高标准、最严要求、最快速度”的标准对政策的完成速度和完成方式作出考核要求^[22]。如果说之前的达标式考核运用的是底线思维,那么考核标准的顶格化则运用的是极端化思维。顶格化标准参照的是理想状态,即一种悬浮于治理现场实际情况的无菌环境,这意味着上级政府制定的程序规范已然取得优先于属地管理复杂环

境的政治性地位,而这也正是上级政府压力传导合法性的外在表征。

在刚性化的县域治理体系下,考核标准顶格化在S镇的治理工作中主要体现在两个方面:一是过程进度考核的指标体系不但高度细密,而且按照最快速度、最高标准和最严要求设定任务完成期限;二是对于任何小概率事件的发生都采取“零容忍”的态度设置“一票否决”的考核要求。相比于目标管理责任制之下考核的结果导向性,近年来县级政府对乡镇的过程导向性考核越来越多。过程导向性的考核,原本旨在倒逼乡镇在权力运行方面更加注重程序的规范性和合法性,确保基层治理的合法性。在基层维稳的要求下,任何小概率事件的“零容忍”事实上延续了基层治理中由来已久的“不出事逻辑”。

(四)从“邻级间督查”到“跨级督查”

在邻级间督查中,监督者与被监督者只是单纯的二者间关系。相对于跨级督查而言,邻级间督查更容易常规化和制度化,不但不会出现暗访和抽检的督查模式,反而还会融入保护性色彩,使督查在监督者和被监督者之间形成双向互动的情境依存范式,以至于督查的结果以及对结果的运用方式不单单取决于监督者一方的单向度监督行为。

乡镇工作解读方面的“约束型自主”主要源于邻级间督查,因为邻级间督查使最终的督查结果以及对结果的运用方式与被监督者对监督者的印象控制权和被监督者对问题的解释权建立了高度关联,作为被监督一方的乡镇因而有可能以较小的风险责任因地制宜地自主选择工作的推进方式。该现象之所以能够形成,是因为县级政府与乡镇往往共处于同一张社会关系网中,乡镇干部与分管督查的县级干部之间极易形成共情关系甚至共谋关系。毕竟推动行政工作最终得到落实的政策执行主体是乡镇,县级在对乡镇“严管”的同时,也有“厚爱”的可能,保护乡镇干部的工作积极性是县级政府不得不考虑的。由于邻级间关系紧密,邻级间督查就会赋予监督更多柔性化的情感温度。

在刚性化的县域治理体系下,跨级督查日益频繁,比如原本属于环保等业务部门工作的秸秆焚烧和火点处置,如今成为乡镇党委政府负责落实的市委市政府环保管控措施之一。相比于邻级间督查,跨级督查更容易加剧督查过程的单向化,即在整个督查过程中不再存在监督者与被监督者的互动。毕竟监督者开展督查的目的,不是为了对被监督者进行指导,通过政治沟通的互动过程促进问题的共同解决,而是将督查自我目的化,因为督查本身就蕴含监督者的直接利益。监督者往往对被监督者进行有错推定,而被监督者对监督者的督查标准没有任何政治沟通的余地,也没有对督查结果合理性的争辩空间和申诉渠道。如果说邻级间督查显示的是实质正义,那么跨级督查就侧重于显示对上级的政治态度,展现的是博弈的逻辑。比如省或市一级对镇工作进行考评,此时镇的工作就不仅仅代表乡镇本身,更代表整个县。由于体制并非下管两级,县一级在市对乡镇的跨级督查中无法做到超然于外。省市跨级督查乡镇,相当于通过县一级向乡镇施压,而县一级则成为进一步放大压力的重要环节。为了避免邻级包庇之嫌,县一级往往会加重对乡镇领导干部的处罚。虽然处罚力度可大可小,但县一级为了推卸责任以自保,就会将处罚力度加大,而乡镇则完全没有对相关问题做出解释和说明的空间,对于处罚责任只能“照单全收”。

乡镇对工作状况的解读权或解释权,是监督下乡强力推动乡村治理规范化、制度化的背景之下^[23]乡镇自主性的最后保障。因为对督查发现的问题进行解读,事实上是对问题进行情景化还原的过程,也是乡镇在上级顶格化考核标准之下化解自身政策执行合法性风险的最后手段。督查过程单向化导致监督者垄断了对乡镇工作状况的解读权,这就意味着乡镇自主行动将承担极大的政治风险,依附于县级规定而亦步亦趋地行动反而最安全。

三、“依附性自主”:乡镇自主性的再造策略

县域治理体系刚性化通过行政权的向上集中以及自上而下的多种约束机制,使乡镇基本全面丧失了自主性。然而越来越多缺乏弹性的“约束”对乡镇“约束型自主”空间的大肆挤压,却未必意味着乡镇自主性的完全消失。调查发现,不少乡镇领导干部为了争取进一步的晋升空间,即使在县域治理体系刚性化和乡镇对县级政府的依附性日益强化的情况下,仍会采取各种策略再造乡镇自主性,本文将此种在乡镇干部的努力下再造的乡镇自主性,称为“依附性自主”。如果说乡镇的“约束型自主”存在于自上而下的约束之外有限的自主选择空间,那么近年来乡镇的“依附性自主”则是乡镇在约束之外基本丧失选择空间之后,通过主动依附于县级行政意志和政策规范标准而创生的自主性。

若将乡镇的“依附性自主”与“约束型自主”进行比较(见表1),可以发现:“约束型自主”状态下的乡镇自主空间存在于科层体制的诸种约束之外,或者说存在于科层体制的剩余空间之中。乡镇通常将此自主空间用于回应基层社会治理的基本需求,对国家政策进行因地制宜的在地化转换。当然也不排除乡镇有可能借因地制宜之名、行地方主义之实。这也正是县域治理体系刚性化随资源下乡而来的原因。“依附性自主”状态下的乡镇自主空间则寓于乡镇对县级政府的依附性之中,或者说是乡镇以对县级政府的主动依附为手段,采取诸种策略在依附之中创生自主空间。然而,乡镇通常将此自主空间用于优化乡镇对上级政策的执行方式,回应科层体制内的国家治理需求。

表1 乡镇“约束型自主”与“依附性自主”的比较

乡镇自主性类型	乡镇自主性定位	政策执行的可选择性	县乡关系	乡镇自主性使用方向
约束型自主	约束之外	政策执行选择空间有限	县级主动约束乡镇	回应社会治理需求
依附性自主	依附之中	政策执行选择空间消失	乡镇主动依附县级	回应国家治理需求

(一)高度动员乡镇干部

扩大化的中心工作使乡镇工作内容高度依附于县级行政意志,因此与其被迫反复动员有限的行政资源,不如主动依附“多中心治理模式”的政策执行需求,在如何高度动员乡镇干部的问题上开辟自主空间。

首先,是个人情感动员。只有大部分乡镇普通干部都能发挥其主体性积极参与到扩大化的中心工作中去,乡镇才能重新获得自主性。而普通干部积极配合“多中心治理模式”的关键在于乡镇领导的个人情感动员。根据S镇的工作经验,个人情感动员有如下几种工作方式:第一,领导带头,促成班子团结。领导班子成员相互配合默契,才能以上率下,激发普通乡镇干部的工作热情。领导亲自示范带头,整合和激发领导班子的工作主动性极为重要。比如S镇普通干部评价镇委书记“以工作为主,以大局为重,没有私心杂念”,“每天一大早亲自组织晨会,总结工作、布置任务”(访谈记录CYM20201218);人大主席则是带头值班、遵守机关管理办法,“出差前必定申请批假”(访谈记录LZY20201218)。第二,领导能干,形成感召认同。要让普通干部发挥其主动性,就必须让其认同和信服领导。如果认同度不高,普通干部就会消极被动,“领导让你走一步,你就走一步都不错”(访谈记录WZQ20201214)。相反,如果建立了对领导的高度认同,那么“领导让你走一步,你自己就有了主体性去想办法,走三步而且不走错”(访谈记录WZQ20201214)。普通干部对领导的认同度,一是来源于领导魄力、领导能力、旺盛精力等领导个人的卡里斯马特质,二是来源于领导任上的政绩贡献。在外地人对本地的赞扬以及县领导的表彰下,普通干部即使投入于“多

中心工作”也能产生成就感、自豪感和确定感。第三,领导亲民,营造家庭氛围。领导若要凝聚普通干部的人心,就必须借助私人关系与普通干部打成一片,在与他们建立工作关系之外和他们交朋友,“别颐指气使,而要和气”(访谈记录 CYM20201218)。

其次,是团队氛围动员。乡镇政府内部并不是只有综合性的总体动员,还有展现为束状结构的归口管理机制。乡镇工作往往是“上面千条线,下面一根针。下去一笼统,上来再分工”(访谈记录 ZL20201219)。“口”是乡镇组织架构因事重组的基本单位。乡镇以归口管理为一种归属清晰、面向具体事务的团队组织模式,形塑了乡镇科层体制内部的任务分配体系与工作动员秩序,其中也渗透着一定程度的非正式情感、面子、关系等社会动员机制。由此,权力与社会的相互交织为乡镇注入社会性支配体系,进而形成弥合身份等级和部门边界区隔的“科层社会”。S镇分了14个小口^①,每一个“口”由一名直接有业务关系的副镇长负责管理,作为“分管领导”带领几名中层干部,成为一个工作团体。同属于一个“口”的中层干部与副镇长可以“称兄道弟”,一些中层干部说“他们都是老大哥一样的”(访谈记录 CYM20201218)。同时,中层干部基本居住于乡镇政府旁边的家属楼,形成了类似熟人社会的生活空间。乡镇人员规模小、生活工作轨迹高度重叠的特征,形成了中层干部的面子意识,演化为内生性社会动员机制,让中层干部因害怕被通报而不怠慢工作。

最后,是人事调度动员。按照乡镇干部的说法,“乡镇干部能不能动起来,要看书记、镇长个人会不会当家、配置有限资源。兵熊熊一个,将熊熊一窝”(访谈记录 ZWF20201223)。乡镇政府的干部群体中当然“有做的、有看的、有调皮捣蛋的、有喝倒彩的”(访谈记录 LZY20201218)。但是如果领导善于协调部门之间的用人安排,将人员与事务的关系调配公平、通过上党课管住释放负能量的人,普通干部就没有怨言,更容易齐心协力。在中国的科层体制中,各级组织机构的运行必须遵守“三定方案”,即定职能、定机构和定编制。“三定方案”构成治理体制内部的权责配置和资源分配的基本框架。而为了达成对乡镇干部的高度动员,“混编混岗”是乡镇人事调度动员的常用策略。“混编”意味着打破乡镇干部的身份边界、夷平“管理人员”与“办事人员”的区隔,“混岗”则意味着打破科层体制中部门和机构的职能边界限制。“混编混岗”是最大化利用人员、抑制官僚膨胀、减少人员冗余的方式,能够有效控制行政科层体系内部的耗散结构,动态匹配人与事。在“编不到人”的情况下,乡镇就可以对人员进行调动协调和整合使用,以“不留闲人”为原则制造公平,消除乡镇干部内部工作积极性的“二八定律”,解决动态调整过程中的人事不匹配。按照“因人定岗”“按特长调整岗位”“按工作重心临时调配”等人事安排原则,以及每天召开晨会布置新任务和变化后任务的工作方式,都是对乡镇人事结构的自主重新组织,将人员灵活有效地编织进流动的“多中心工作模式”里。

(二) 深度解读拓展政策方向

刚性化的县域治理体系使乡镇的工作意志和对工作的解读权都高度依附于县级政府,因此在深度解读政策的基础上揣测县级政府的工作意志,沿着政策方向进一步拓展延伸,就成为乡镇依附性自主空间的另一种创生方式。

根据S镇的工作经验,乡镇拓展延伸政策方向的方式大致可分为两类:一类是“向前多走几步”,另一类是“超前多走几步”。当然拓展延伸政策方向的前提是将政策和县级政府的工作意志解读到位,考验的是乡镇领导的政治敏锐性和政策把握能力。毕竟,只有在明晰了政策定位和边界的基础上,才能在乡镇丧失对工作的解读权的情况下将政策执行风险最小化,保障乡镇自主性

^① 涉及安全生产、卫生健康、教育、公共文化、食品药品、社会救助、社会保险、社会公共法律服务、农村集体土地征收服务项目、生态环境、户籍管理等方面。

的创生不发生偏移和越线。

“向前多走几步”即遵从政策逻辑,在已确定的政策内容基础上,进一步添加配套内容。对配套内容的添加过程,表面上高度依附于政策规定,实则为乡镇融入其他政策目标创生出自主嫁接的结合点,将县级政府的政策目标转化为完成另一目标的手段。例如S镇就将发展“淮河流域经济带”、开发建设森林公园原生态林景区,与创建生态林业乡镇、打造“美丽乡村”结合起来。乡镇干部介绍说,“本来上面的政策规定种树就可以了,但我们借此打造旅游点,还可借此获得配套资金,发展乡村旅游,吸引了更多项目”(访谈记录LZY20201218)。此外,S镇还根据市县对建设平安乡镇的政策要求,自主开展了“净夜行动”,加强夜间巡逻,提升夜间见警率,增加居民安全感。后来“净夜行动”得到县政法委的认可,并在全县推广。这些事例都表明,依附性自主的恰当发挥,极易成为吸引上级领导注意力的筹码。

“超前多走几步”则是在政策内容和政策标准尚未正式出台的情况下,揣摩上级的政策意图,为政策内容和政策标准的正式出台提前做好充足预备,进而掌握政策执行的自主性。一些乡镇领导通过对政策下达的历时性观察发现,以顶格化考核为代表的县域治理体系刚性化往往开始于政策内容和政策标准正式出台之后:“一项政策往往是在推行了一段时间之后,才变成必须怎样,变得要立军令状,还出现附带奖惩的各种高要求考核和检查,还有定得很细的规则。”(访谈记录WY20201221)因此具有政治敏锐性的乡镇领导就可以预先判定政策在本乡镇的实施步骤和具体实施方案,借由对潜在刚性政策的超前执行而创生政策执行的自主空间。在乡镇领导的安排下,超前行动可以将工作量分摊到日常工作中,在日积月累中逐渐形成最终目标的大致轮廓。在政策正式出台之后,乡镇就直接可以将轮廓进一步打磨成形,取得事半功倍的效果。同时,超前行动可以让事务分工提早布局,使参与分工的人员提前接受和习惯被分到的工作事务。更重要的是,“农业、扶贫等各项检查排名一般都会积压在年末,工作一下子堆到一起,就会把乡镇干部忙死累死,如果一项落后,就会步步被动,即使着急也不知道怎么办”(访谈记录LZY20201218),而超前行动可以为乡镇工作争取到宽松从容的政治环境,避免因中心工作大量集中而陷入在自上而下的刚性约束下被迫完成工作的被动局面。

(三)严密预防小概率事件

顶格化的考核标准已经让县域治理体系刚性化到对任何可能发生的小概率事件都加以“零容忍”处置的地步,因此只有改变等到问题出现后才通过“抢险”和“灭火”等方式被动做出回应的消极治理样态,乡镇才有可能在工作强度依附于县级政府的情况下获得自主空间的突围。公共管理研究领域对此已经提出了“预防型政府”的概念^[24],认为政府应当从公共危机管理的风险防范角度出发,转变政府被动应对社会危机和舆论压力的角色定位,突显预防理念的价值目标^[25]。乡镇以再造自主空间为目标的治理实践,恰好为基本停留在理论探讨阶段的大多数既有研究提供了有效的现实回应。

根据S镇的治理经验,主动依附自上而下的顶格化考核标准,建立一套以预防为主的治理机制,是乡镇自主空间的新增长点。以S镇为避免安全生产领域出现小概率事件而建立的风险预防机制为例。乡镇干部形容安全生产工作为“易碎品”,因为“安全生产范围太广,今天很好不代表明天不出问题,很容易在你没有关注到的地方出问题”(访谈记录XBR20201213)。基于此,S镇将全镇范围内与安全生产相关的行业分为14个大类,成立了10个安全生产检查小组,由乡镇领导干部担任组长、分管领导担任副组长,组员由其他乡镇干部构成。各安全生产检查小组每个月都会开展安全检查,每周的星期一会在全镇通报各工业园区的安全生产情况。乡镇每个月召开一次安全生产例会,由各小组副组长介绍基本检查情况,并提出是否存在需要协同会办的事项,然后会协商

解决方案,并由组长对会办事项进行跟踪。在每天由乡镇领导亲自主持召开的晨会上,乡镇领导都会提醒乡镇干部将预防安全生产事故作为一项常态化工作落到实处。除此之外,S镇还建立了“乡镇干部包保企业”的事故预防机制,即以乡镇领导干部每人包保5—6家大企业、普通中层干部每人包保2—3家小企业的方式,由包保人员承担安全生产主要责任。经过安全生产培训的包保人员,会进入所包保的企业查看灭火栓是否在绿区、危化品摆放是否到位、喷淋和水炮是否可用等等。虽然包保人员在生产现场既没有行政执法权、也欠缺专业的安全生产知识,但是他们的在场至少能让企业管理人员在安全生产意识上保持警醒。

从上述针对安全生产小概率事件的事前预防治理机制,可以发现乡镇至少在四个方面对乡镇治理的运行机制进行了自主改造。第一,乡镇根据安全监管事项和具体任务,通过包保体系将所有乡镇干部纳入责任体系,并按照职级高低纵向分层搭配人员的组合方式,保证了预防治理机制中乡镇内部行政压力的向下传递。第二,乡镇通过划分安全生产检查小组和设置片区化的企业包保体系,重构了乡镇企业治理单元和治理空间。新的治理单元和治理空间,与企业的行业特征和生产规模相匹配,实现了属地管理原则和分类管理理念的结合。第三,常规化的安全生产检查工作使乡镇实现了行政力量对企业的下沉,在乡镇行政引导与企业自我管理能力的结合过程中,乡镇对安全生产小概率事件的预防性治理过程就从被动的场外治理转变为主动的在场治理。第四,不间断的巡查方式保证了乡镇治理主体的全天候在场,与企业管理者相互配合再造了乡镇的治理流程,在一定程度上有助于问题的及时发现和解决,避免小隐患发展为安全事故。

四、乡镇“依附性自主”的治理风险

乡镇的“依附性自主”虽可证明乡镇工作的灵活性和柔韧性并未彻底丧失,却仍存在不可忽视的治理风险。

(一) 高强度动员的不可持续性

“依附性自主”带来对乡镇干部的高强度动员,常规治理受到挤压,而高强度动员基础上的乡镇治理存在不可持续的风险。在Q县,除了经济发展、社会建设等持续性较久的中心工作之外,又陆续加入信访维稳、安全生产、脱贫攻坚、文明城市建设、生态文明建设等阶段性中心工作,以至于综治信访方面出现越级上访、土地管理方面出现违法建设、安全生产方面出现安全事故、脱贫攻坚在年终考评排名倒数、招商引资无法完成税收任务,对乡镇而言都成为可能带来“一票否决”后果的政治性事件。其后果便是,乡镇越来越多地出现派专门人员“因地制宜”将虚事做实的工作状态,忙于按照上级的规定标准为党建工作会议准备大量图文档案资料和证明材料,为乡镇人大之间的交流活动撰写详细策划书、制作相册、填写活动总结、更新人大网站等等,留痕工作比开展活动本身耗费了更多时间和精力。

乡镇有限的行政资源被反复过度动员,治理压力不断膨胀以至于超出乡镇承载能力,最终“麻木”成为乡镇中层干部的普遍工作状态。所谓“麻木”即是一种对于执行政策的必要性和可能性既不反思也不议论更不反对,对政策的适应性和村庄社会的具体场景丧失痛痒知觉的无感状态。至于“麻木”的原因,乡镇干部的解释是:“事情总要有有人去做。人家都做了,你也得做。你发牢骚也得做,不发牢骚你也得做,那么你为什么还要发牢骚?发牢骚是不成熟的表现。”(访谈记录LMW20201215)乡镇治理本身被“依附性自主”简化为文件执行,政策落实的过程就成了以文件为根本依据的执行过程,乡镇工作就是严格按照上级制定的标准和程序将事务机械地操作化并加以完成,乡镇干部成了被高度动员起来的国家政策执行机器。

(二)对上依赖强化治理悬浮风险

“依附性自主”在政策解读策略上的积极表现虽也显出一定程度的因地制宜特征,但这里“因地制宜”也可能只是为了更好地服务于自上而下的政策落地,而并不意味着能够恰当对接基层社会的迫切需求。然而衡量乡镇治理有效性的关键,却恰恰在于乡镇治理自主性能否回应基层社会的迫切需求。如果不以回应群众诉求为乡镇自主性的使用方向,即使乡镇为了政策落地仍需与群众打交道,乡镇治理自主性的释放反而可能强化县域治理体系的空转和悬浮,进一步助推县域体制陷入“干部越来越忙、群众越来越不满”的悖论困境。这是因为在唯上主义的“因地制宜”背后依然是政策执行的机械化运转,这原本是行政科层制通过对规则和程序的标准化要求而意图达成的一种状态。偏好理性主义和确定性取向的科层制,正是为了让组织如机器般精准运行,而将效率、精细性和准确性奉为圭臬^[26]。组织成员的权责和角色经过专业化和分工化,已被编织进明确的权威关系、规则程序和职责分工体系之中。在被理性统一安排和科层体系之内,组织成员无须拥有自主性和独立意志,只需依照被分配的角色照章办事。这意味着组织成员中存在自下而上对明确指示、规则和程序的高度依赖。换言之,机械化的政策执行必然与工作意志自下而上的依附性相伴随。

因此,对上负责的“因地制宜”只不过通过体制内的高强度动员而调动了乡镇迎合县级治理意志的自主性,却仍无法解决资源下乡的“最后一公里”问题和基层政权的“悬浮”问题。归根结底,这是因为“依附性自主”在本质上就是“国家”挤压“社会”的结果。如果县域治理体系刚性化的挤压结构不松动,单纯提倡赋予基层组织以自主性,不但未必意味着能够重建群众表达治理需求偏好的制度通道,反而可能接连制造出消耗甚至浪费大量国家资源,却又无法有效对接基层社会真实治理需求的形式主义治理过程和政策景观。

(三)预防型治理诱致治理内卷风险

“依附性自主”在应对顶格化考核方面促成乡镇对中层干部工作强度的自主配备,以及乡镇对极端化思维的自觉运用。在“不出事逻辑”的支配下,地方政府往往为了追求“不出事”而牺牲政治原则,用尽各种摆平理顺的权术策略,以达到表面上杜绝上访、消灭矛盾冲突的政治效果。然而与能够靠各种治理策略予以掩盖的上访和矛盾冲突相比,小概率事件的发生更具有超出基层治理主体控制能力的偶然性和突发性,而小概率事件却又比一般的上访和矛盾冲突对群众生命财产安全的威胁性更大。

为了防范一氧化碳中毒、幼儿园持刀伤人、安全生产事故等小概率事件的发生,S镇乡镇主要领导 and 分管领导时刻保持紧张状态,并在工作安排中无可选择地维持对防范小概率事件的相关工作强度。在“人民生命至上”的政治伦理下,为了避免“小概率事件”的发生,在涉及生命财产安全的基层治理领域,治理模式也不得不转变为“源头型治理”和“预防型治理”。所谓“源头型治理”即追根溯源,对所有有可能导致小概率事件发生的要素全部排查出来。这种全方位的排查是政治性的,而追根溯源排查所有可能性的边界是开放的、有可能成为小概率事件导火索的对象又是模糊的。于是,排查过程只有将所有似是而非的对象都吸纳和卷入进去,造成治理的高成本。“预防型治理”则不同于“回应型治理”,它意味着在治理事件发生之前,就预先对事件发生的可能性进行主动治理,积极发现可能存在的问题,只为了堵住每一个可能生发“偶然性”的漏洞。

然而,排查并不能杜绝小概率事件的发生,因为在真实世界中“偶然性”的产生是无法避免的。表现为广泛预防的“依附性自主”治理就像一个“黑洞”,一个不可达成的小治理目标却吸附了不成比例的大量治理精力,只带来监控对象的无限延展和治理资源的高度卷入,并且在小概率事件再次出现之后,产生新一轮监控对象的膨胀和更多治理资源的卷入。然而“黑洞”终究是装不满的。

当前乡镇为预防工作投入了越来越多的资源,可是这些资源并没有显著改善小概率事件的治理绩效,毕竟小概率事件原本就是“小概率”的,这便意味着资源的无效投入和治理内卷化。

五、结语:治理体系刚性化下的乡镇自主性

自乡镇政府设立以来,乡镇就既需要面对从国家治理需求而来的科层化、理性化力量,又需要面对从社会治理需求而来的简约化、人情化力量。在国家向农村大量转移资源以前,县级政府作为重要的国家政策转换层级,使乡镇在完成数量不多的底线式达标考核要求之后,拥有充足的自主空间使用灵活多样的治理方式回应细小琐碎的基层治理事务。“约束型自主”可以用来概括乡镇在底线式的科层制约之外发挥自主性的政府行为状态。然而自农业税费取消、国家资源大量下乡开始,科层体系对乡镇政府行为的监督和控制需求日渐迫切,以至于乡镇自主性被刚性化的县域治理体系从工作内容、工作意志、工作强度和工作解读等各个方面全面捆绑。河南Q县S镇治理经验表明乡镇的“约束型自主”在刚性化的县域治理体系对乡镇无以复加的硬约束之下全面丧失。不过,乡镇却恰恰以刚性化县域治理体系之下对县级政府的依附性本身为平台,通过对乡镇干部的高度动员、对政策的深度解读以及对小概率事件的广泛预防而开辟出新的自主空间。换言之,刚性化的县域治理体系导致乡镇“约束型自主”的丧失,却再生产出乡镇的“依附性自主”。

虽然“依附性自主”体现出乡镇巧妙的体制内动员策略,但由于唯上主义地遵循政策意志,高强度动员就容易沦为乡镇干部自我目的化的乱动,其结果只是制造出一个又一个用以撬动和消耗更多国家资源的政策景观。质言之,“依附性自主”的焦点最终汇聚于对政策景观显示度的提升。然而,又有多少政策景观能够真正有效对接群众的真实需求和乡镇社会的实际治理需求?如果不能,乡镇治理也还是无法解决资源下乡的“最后一公里”问题,乡镇干部体会到的“意义感”也只是暂时的效能感。“依附性自主”会让乡镇治理丧失不卑不亢的条件,使乡镇在治理体系刚性化下看似仍然拥有其自主性,但这种自主性本质上其实是迎合上级、应付上级的自主性,其可能的风险值得警惕。

参考文献:

- [1]周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10):67-85.
- [2]西达·斯考切波. 国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析[M]. 何俊志,王学东,译. 上海:上海人民出版社,2007:27-28.
- [3]田红. 论乡村振兴的县域自主性[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(3):89-99.
- [4]O'BRIEN K, LI L. Selective policy implementation in rural China[J]. Comparative Politics, 1999(2):167-186.
- [5]刘炳辉,熊万胜. 县城:新时代中国城镇化转型升级的关键空间布局[J]. 中州学刊,2021(1):1-6.
- [6]倪星,谢水明. 上级威权抑或下级自主:纵向政府间关系的分析视角及方向[J]. 学术研究,2016(5):57-63.
- [7]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.
- [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]. 开放时代,2009(12):40-55.
- [9]荣敬本,崔之元,葛新军,等. 从压力型体制向民主合作型体制的转变[M]. 北京:中央编译局出版社,1998.
- [10]周雪光,练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究,2012(5):69-93.
- [11]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):61-92.
- [12]周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-38.
- [13]周雪光. 中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M]. 上海:三联书店,2017.
- [14]叶贵仁,欧阳航. “小马拉大车”何以可能:经济发达镇的非制度化再造[J]. 中国行政管理,2019(7):146-

- [15]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.
- [16]倪星,王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究,2017(2):42-51.
- [17]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.
- [18]贺雪峰,郑晓园. 农村基层高强度动员与常规治理[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(5):75-81.
- [19]吕德文. 中心工作与国家政策执行——基于F县农村税费改革过程的分析[J]. 中国行政管理,2012(6):35-39.
- [20]毛泽东. 毛泽东选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1991:897-902.
- [21]徐顽强,李敏. 地方政府绩效评估机制与行为悖论研究[J]. 宁夏社会科学,2018(5):50-56.
- [22]房宁. “顶格管理”逼得基层搞形式主义[N]. 北京日报,2020-06-08(13).
- [23]冷波. 监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应[J]. 中国农村观察,2021(4):79-89.
- [24]赵新峰. 从反应型政府到预防型政府——公共危机应对的政府角色转换[J]. 财政研究,2008(5):2-5.
- [25]崔凯. 政府在危机管理中的角色与定位分析[J]. 管理现代化,2010(1):40-42.
- [26]ARGYRIADES D. From bureaucracy to de-bureaucratization? [J]. Public Organization Review, 2010(10): 275-297.

Rigidization of County Governance System and Autonomy of Town Government

FENG Chuan

(School of Politics and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The contradictory relationship between the restraint of the county government on the township and the autonomy of the township is a projection of the relationship between the state and society in the field of grassroots governance. In recent years, the central government has been eager to incorporate grassroots governance into the framework of a standardized system. The rigidity feature of county governance systems has become more obvious, and township governments have completely lost their independent choice of policy implementation. The rigidized county governance system resulted in the loss of the “constrained autonomy” of the township, but regenerated the “dependence autonomy” of the township, that is, the township government uses its dependence on the county-level government as a platform to open up a new space for autonomy through high-intensity mobilization of township cadres, in depth interpretation of policies, and extensive prevention of low-probability events. The unsustainable of high-intensity mobilization, the strengthening of the control suspension according to local conditions, and the involution of governance caused by extensive prevention, constitute the governance risk that cannot be ignored in the “dependence autonomy” of the township government.

Key Words: grassroots governance; county governance; governance system; rigidization; autonomy