

# 调控型政权:乡镇运作及其治理实践

金江峰

(华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院,湖北武汉430079)

**摘要:** 乡镇运作逻辑及其政权属性是镇域治理研究的基础性问题。当前乡镇运作主要受体制规制、社会监管与资源紧缺三重压力挤压,镇域治理事务性压力突显,促使乡镇政权采取压力调节与控制策略,推动不同公共事务的清单式管理、常态化监管、动态化防控与运动式治理,乡镇治理呈现“调控主义”逻辑。乡镇政权对压力结构的分解重组、治理事务的分类和治理资源的调配,表明其具有相对自主性与能动性的“调控型”政权性质。乡镇政权的内部调控策略,容易带来乡镇的“治理内部化”发展,限制乡镇政权治理能力的提升。基于此,基层治理体制改革需给予乡镇政权向外扩展治理资源、培育治理力量的空间与财力,建立符合镇域治理现实的“权威的统合治理”秩序,真正推动基层协商共治与简约治理。

**关键词:** 乡镇政权;治理压力;分类治理;基层治理体制改革

**中图分类号:** D62

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-0202(2022)03-0115-12

自20世纪90年代农村政治研究成为一门“显学”以来,乡镇就作为一个重要分析主体,吸引着学界的关注。研究者对乡镇政权的论述,总体围绕着国家与社会关系、府际关系、乡村关系和干群关系等展开<sup>[1]</sup>,进而延伸到基层组织机制、治理逻辑和政权属性等理论命题。一以贯之的是,研究者始终将乡镇治理模式和政权属性分析,视作贯通田野政治研究理论与经验的关键抓手,讨论在不同制度环境、公共事件与治理生态下,多元关系互动与规则碰撞所反映出的乡镇运作逻辑及其政权属性。站在21世纪的历史高点,重新去审视那些关涉乡镇治理的基础性问题,可以发现整个制度与治理生态已经发生巨大变化,如何更加系统、贴近现实地去理解新的结构环境下乡镇运作逻辑与政权属性,成为田野政治研究具有调查自觉的理论关怀<sup>[2]</sup>。基于此,文章尝试结合东、中、西区域调研经验,提出理解当前乡镇治理实践的模型,进而概括乡镇政权的一般属性与特征,以期学界研究提供理论增量,并为正在进行的街镇治理体制改革和基层治理现代化建设提供相关对策方案。本文经验材料主要来源于笔者在上海市顾镇、浙江省坞镇、湖北省皂镇、陕西省龙镇和贵州省排乡的调研,行文涉及具体人名、地名皆为化名。

## 一、制度变革下的乡镇政府及其政权属性

从学术发展脉络看,乡村治理研究总体经历了由“主体到规则”的研究范式转变<sup>[3]</sup>,对乡镇治理模式及其政权属性的分析也发生了相应变化,且因不同时期主体角色功能与规则实践机制的差异,研究成果更加丰富。最早如费孝通等人有关民国乡村政治的研究指出,依托国家保甲制度建立的乡镇政权,其在推行过程中破坏了基层自治单位,传统“双轨”政治结构被官方一轨所冲击,乡约与保长之间的争权夺利,新机构与旧机构之间的相互掣肘,最终使得基层治理陷入行政淤塞与

收稿日期:2021-12-26

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2022.03.010

基金项目:国家社会科学基金重大项目(19ZDA114)

作者简介:金江峰(1989—),男,江西瑞昌人,华中师范大学中国农村研究院/政治科学高等研究院助理研究员,主要研究方向为农村政治学、基层治理。E-mail:407934832@qq.com

自治不彰的困境,乡镇变成一级有名无实的政权<sup>[4]</sup>。杜赞奇在其著作中更加细致地分析了国家权力自上而下渗透如何改变着基层社会结构,并刺激乡村精英的轮替与转型,形塑出具有营利性质的经纪人,乡村治理和基层政权建设陷入悬浮的“内卷化”困境<sup>[5]</sup>。

新中国成立以降,有关乡村治理与基层政权建设的研究大致经历了三个阶段:第一阶段是改革开放前,研究者将乡镇政权置于整个国家权威体制中,提出在政党权力、组织、意识形态与经济等全面渗透下,基层政府运作总体呈现集中管控模式<sup>[6]</sup>;乡镇政权(人民公社)缺乏基本的自主权力与空间,甚至只是单位管理的辅助器和上级政府的代理人,具有依附性特征,属于一级依附型政权<sup>[7]</sup>。第二阶段是从改革开放到农业税费改革前,国家恢复乡镇建制,乡镇政权逐渐成为一级相对独立的利益实体,有着自身权力与利益诉求。特别是随着国家财政体制改革的深入,乡镇政权自利性觉醒,基层干部变成具有“企业家”性质的政权经营者<sup>[8]</sup>,其经营企业、经营土地和介入农业生产的积极性提高,呈现出谋利性特征<sup>[9]</sup>,而干部在农业生产与市场经营中的谋利取向,也表明乡镇具有汲取型政权特性<sup>[10]</sup>。在干部自下而上汲取税费资源的同时,乡村关系、干群关系甚至镇企关系逐步恶化,乡镇政府不得利用各种乡土资源展开行动,镇域治理走向非正式化<sup>[11]</sup>。第三阶段是后税费时代,更早可以追溯到分税制改革之后,地方财政收入不断向中央集中,加之农业税费的取消,乡镇财政“空壳化”问题严重。乡镇政府面对繁杂的治理任务、虚空的治理资源和沉重的科层负担等结构压力,缺乏基本回应能力,只能援引各种正式与非正式力量和技术,进行策略性治理,乡镇“维控型”政权特性突出<sup>[12]</sup>。而随着国家自上而下财政转移支付力度的逐年加大,特别是各类惠农项目的实施,乡镇政府的行为模式逐渐发生转变,“争资跑项”、打包和协调项目进村等成为其中心工作<sup>[13]</sup>;但囿于项目制技术化治理束缚<sup>[14]</sup>,乡镇政府在项目实践中缺乏实质财权与事权,往往沦为跑腿办事、疲于奔命的项目分配者或协调者,具有“分配型”<sup>[15]</sup>或“协调型”政权特性<sup>[16]</sup>。项目技术及其承载的公共政治、公共行政与公共服务等治理目标,也预示着乡镇政府难有长袖善舞的能力,只能根据上级政府的注意力分配,采取选择性治理策略<sup>[17]</sup>。

根据上述梳理可以发现,既有研究对乡镇治理及其政权属性的论述总体呈现以下规律:其一,相关研究结论的概括,具有历时性特征,在各发展阶段,研究者对乡镇政府运作及其政权属性有着较为一致的看法。这表明镇域政治研究中,对“乡镇是什么”的基本问题分析,需要有宏观历史视野,应当根据特定时段背景提出问题并作出贴近现实的回答。其二,研究路径具有多元化特征,主要遵循的是结构—制度分析和过程—事件分析。在结构—制度分析路径下,研究者偏重从宏观结构与制度背景中,讨论乡镇政府运作并进行理论概括,如周飞舟与欧阳静的研究;在过程—事件分析路径下,研究者主要从特殊事件(乡镇中心工作)的治理过程中,探讨乡镇政府的角色实践及其反映的一般化问题,如申恒胜和付伟等人的研究。如果对以上双重研究路径进行理论视角的概括,可以提炼为“结构中的行动”分析和“行动中的结构”分析,即研究者要么是在特定结构与制度预设中讨论乡镇政府行为模式及其政权属性,要么是在特殊事件中对乡镇政府行动及其政权特性进行概括,属于在行动中发现“结构”,分别代表着镇域政治研究的宏观视角和微观视角。

本研究认为乡镇政府运作及其政权属性分析,坚持在特定历史背景与实践中的基础上,需要有较为中观的视野,避免出现宏观视角下的系统演绎和微观视角下的过度阐释,从而实现结构观照与事实证明的结合<sup>[18]</sup>。由此,本文提出结构—过程—机制研究路径,通过特定结构、制度下的总体性治理事件分析,讨论乡镇政府运作模式及其政权属性。该研究路径融合了结构分析与行动分析的优势,属于在“结构中发现行动的‘结构’”。前一个“结构”是影响镇域政治运作的宏观结构,后一个“结构”是镇域治理实践遵循的一般性规则与规律,或曰机制。

## 二、乡镇运作的挤压结构

既有研究在讨论乡镇运作结构时,通常将其置于国家与社会二元分析框架下,提出乡镇政权

处于国家与社会治理的“接点”位置,向上面对的是国家科层体制,向下面对的是非规则化乡土社会,其行动受科层官僚组织、压力型体制和乡土社会三重影响,乡镇需要在上述结构及其建构的各类矛盾关系中寻求生存之道,从而形成了乡镇独特的治理模式与政权属性。这种结构分析有着较强的解释力,为后续研究提供了重要遵循。但须看到,基于国家与乡土社会两种矛盾规则体系的分析,在当前已经缺乏解释力。最为明显的是,乡镇政权面对的不再是传统非正式规则主导的“共同体化”乡土社会,而是日益分散分化、流动化、弱内生规则和嵌入市场的“城乡社会”<sup>[19]</sup>。乡镇治理至少不是在科层官僚制与村社共同体的结构洞中展开。

理解当前乡镇治理逻辑及其政权属性,首先需要重新定性乡镇政权运作所面临的结构环境。出于分析之便,本研究将此结构系统划分为外部结构与内部结构两种类型,具体可细分为国家体制结构、乡镇资源结构与社会治理结构三大部分。国家体制结构主要是指支撑科层政府运作的“条块”关系结构、权责关系结构以及由此衍生的治理制度、规范与程序结构等。乡镇资源结构指的是乡镇政权内部的人、财、物等治理资源配置结构,其党政关系结构、部门关系结构与制度规范结构等内含于国家体制结构。社会治理结构是指乡镇政权治理实践所面临的社会生产生活系统及主导该系统运作的伦理、规范与秩序等,它是社会结构变迁的反映。对于乡镇政权而言,其治理行动的逻辑,主要是源于对上述三重结构压力的感知。当官僚科层组织运作愈加制度化、规范化、程序化与技术化,社会治理结构越发个体化、碎片化与动态化,乡镇人、财、物等治理资源却没有明显增长时,乡镇治理就会面临着体制规制压力、社会监管压力和资源紧缺压力等,乡镇政权运作也就陷入了上下、内外的“挤压”结构。

### (一) 镇域治理的体制规制压力

通过建立等级秩序、明确支配关系和划分权责界限,以推动组织或个体之间在纵向与横向上相互负责、互相监督,是官僚科层制实现自上而下体制规制的基本做法。不足之处是,随着组织规模扩大、等级链条变长,层级间和部门间的信息不对称程度加深,基层政府能够利用信息壁垒采取各种应对策略,化解来自上级党政部门的制度支配与规范监督等<sup>[20]</sup>,或是运用非正式规则消解制度下乡的效力。然在当前基层治理现代化转型背景下,乡镇政权的自主腾挪空间已被制度下乡、规则下乡、技术下乡与监督下乡等大大压缩,其在治理实践中所面临的体制规制压力陡然增加。

其一,常规性的制度规制压力。这一压力伴随着国家权力自上而下的渗透产生,在基层治理体系与治理能力现代化建设要求下得到强化,并延伸到基层公共管理、公共服务与公共治理的各个环节、各个方面。最为明显的是,对乡镇政府行政与治理行动的标准化管理及程序化设置,在提升基层治理制度化水平的基础上,也增添了乡镇干部的行政负担与行动压力。有的地方政府围绕组织管理和过程监督,甚至制定了数十套行政流程图和上百条公共服务标准,尝试最大限度地规范与约束乡镇政府行为(访谈编号 GZ20191205X)<sup>①</sup>。

其二,事本化的规范考核压力。与保障科层政府运转的常规性制度规制不同,事本化的规范考核是针对具体政策目标与治理事务制定的专门性规章规范与考核措施,具有精细化、精准化特征。虽然事本化规范考核往往是围绕阶段性中心工作或重点任务展开,但奈何福利国家建设过程中治理任务的积聚程度较高,各“条线”部门在注意力竞争中都会对下设置各种规范制度和量化考核标准,乡镇治理呈现“泛中心化”特征<sup>[21]</sup>。在此竞争态势下,事本化的规范考核于乡镇政府而言就变成了常态且高压的规范约束与指标控制,其面临的体制与制度压力不言自明。

其三,动态化的监督执纪压力。纪委作为一种配置性权力嵌入基层治理过程,是压实治理任

<sup>①</sup> 访谈资料根据相关乡镇名称的首字母、访谈日期和时段进行编号,如顾镇 2019 年 12 月 5 日下午的访谈,编号为:GZ20191205X。

务、规范干部行为、驱动干部积极行政的地方治理的创新举措。从当前镇域治理实践看,纪委的监督执纪具有政治化与动态化特征,是通过党管干部和动态督察、检查、执纪等监督与敦促组织行动、党员干部行为,从而实现政治加压下的规范治理和目标控制(访谈编号 ZZ20210510X)。

### (二) 镇域治理的社会监管压力

从国家治理的历史经验看,体制规制压力的增长,并不必然导致乡镇政权社会监管压力的加大。这是由于乡村社会长期出于凝滞状态,社会流动性低、均质化程度高,乡镇政权能够通过其在村庄社会的代理人或非正式精英,较为简便地监管村庄,也可以较为顺畅地将党和政府的权威力量嵌入边界明晰的治理单元,实现对村民的监督、规制与约束。而随着城镇化、市场化与工业化发展,城乡二元结构被打破,资源要素在城乡之间自由流动,农村劳动力资源流向城镇,不仅虚空了村庄农业生产经营,同时也带来村庄内生结构与秩序的变化。村民日常生活逐渐回归家庭、生产活动日益融入市场,村庄变成弱交往互动、弱集体认同、强社会分化、强流动性的“原子化”社会。在此社会结构下,乡镇政权通过村庄正式或非正式精英对村民进行规管变得越加困难,其对村庄社会非量化信息的掌握也越来越有限。而由此带来的深层问题是,基层治理的传统模化边界被打破、内生秩序被瓦解、信息链条被阻断、均质诉求被冲散,乡镇政权面临的是一个治理情景复杂、治理事务多样、治理信息模糊和治理诉求多元的分散分化社会,其社会监管压力大大提升。

其一,社会治理场域的开放性与流动性,带来个体行动的不确定性,增加了乡镇政权的社会监管压力。最为明显的是,在社会治理空间结构与社会结构变迁中,个体的生产与生活日益脱离社区治理单元,嵌入到街面空间和市场领域。在陌生化的社会交往关系中,个体的行动缺乏统一伦理与规范约束,其行动往往遵循理性主义原则,行动目标也具有短期性。当个体的行动都为工具理性所主导,其生产生活将充斥着短期行为,个体的交往互动也面临着失序,从而增加了乡镇政权的社会监管压力。更深层次的问题是,在乡镇政权难以有效掌握个体行动信息时,其对社会互动和资源要素流动也就长期处于被动监管地位,既无法预判社会治理事件的发生,也难以对个体诉求及其参与行动进行及时回应,镇域治理陷入被不确定性事务裹挟的紧张状态。这不仅体现在信访维稳、街头执法、环境整治与市场监管等方面,也表现为个体之间矛盾纠纷爆发的随机性与社会性事件发酵的不确定性,对乡镇政权造成的沉重治理负担和监管压力(访谈编号 ZZ20210513S)。

其二,制度规制压力的叠加,加剧了镇域治理结果的不确定性,从而增加了乡镇政权的社会监管压力。这种叠加压力主要表现在上级党政部门对乡镇政权治理行动的制度化、规范化、程序化与技术化约束,以及对其治理结果的动态化监督,使得乡镇政权在处理公共治理事务时不得不十分注重常规化的日常管理及合法合规的过程管理。但遗憾的是,乡镇政权的日常化与过程化管理,在面对上级党政部门的动态化监督考核时,往往缺乏决定意义。因为上级党政部门的监督检查具有事本化与切面化特征,主要关注的是监督与检查中的问题,并据此作出过程推断与结果判断,而社会治理事务的动态性决定了乡镇政权不可能实现无缝隙、即时性的治理,这就大大增加了监督检查结果的不确定性,提升了乡镇的社会监管压力。例如乡镇政府和环保所(生态环境执法中队)不仅需要面对市、县两级政府和局办的常规化环境监察,还面临着来自省厅、地区和中央督察局的动态性环境督察与巡查,任何随机性发生的超排漏排、乱投乱放事故和群众信访举报事件,都对乡镇全年工作具有“一票否决”影响。由此,乡镇不得不挤出大量精力用于不确定性和小概率事件的防控,乡镇政权的社会监管压力在制度规制下走向积聚(访谈编号 WZ20210721S)。

### (三) 镇域治理的资源紧缺压力

严格意义上讲,人力、物力和财力等资源因素在镇域治理中通常不构成一个独立变量。乡镇政权对资源压力的感受,主要源于治理体量的变化。在小规模 and 高度同质化事务治理中,乡镇政权一般不会觉察到治理资源的紧缺。而当治理任务加重、治理规模扩张、治理事务走向复杂,治理

资源未能实现明显增长时,资源紧缺压力就变得尤为突出。这说明镇域治理中资源压力具有相对性,根据治理体量的变化而发生变化,资源本身具有中立特点,只有嵌入镇域治理实践才会发挥决定作用。所以,当镇域治理体制压力与社会压力变大时,资源紧缺压力才成为一个现实的客观问题。反之,资源紧缺压力也会影响到镇域治理的体制压力与社会压力。

体制压力与社会压力下,镇域治理的资源紧缺压力主要体现在以下三个方面:一是权力资源紧缺。最明显的是制度规制的精细化与技术化发展,限制了乡镇政权自主腾挪的空间,带来镇域治理权小责大问题。而制度规制的事本化特征,导致乡镇政权在处理相关连带治理事务时缺乏必要的权限,造成镇域治理长期处于权责不匹配状态。如自然资源规划引发的地权纠纷与地利分配问题,生态保护政策执行带来的小煤矿整治及其产生的就业问题等(访谈编号 LZ20190518S)。

二是人力资源紧缺。从区域比较看,目前东、中、西部各乡镇普遍面临着撤乡并镇后管理规模扩张和治理事务剧增问题,而乡镇编制长期处于紧缺状态。一个十万人的乡镇往往只有50个左右的在编人员(大概50—60个编外人员),且80%左右工作人员在面临科层“天花板”或同工不同酬时,缺乏做事动力,真正支撑起乡镇政权运作的是20%左右的中坚干部<sup>[22]</sup>。这些中坚干部虽有做事动力,却往往陷于层级间回应与组织内协调,难有余力兼顾镇域治理的各个方面,更遑论实现源头防控和主动介入(访谈编号 GZ20191209S)。

三是财政资源紧缺。在现行国家财政体制下,乡镇财政收入一般由预算内收入和预算外收入两部分构成。其中,预算内收入主要是公共预算拨款,属于固定收入、专款专用;预算外收入包括超收分成、土地出让金和部门项目补助资金几大块,属于非固定收入,乡镇拥有一定的财政自主权。乡镇预算外收入与地方政府财政能力和经济发展水平相关,东部地区乡镇预算外收入体量一般较大,中部和西部地区乡镇往往缺乏预算外收入。但预算外收入多的乡镇,其发展、服务和治理的任务也相应较重,财政赤字情况可能更为突出。这在坞镇和皂镇的对比中表现明显,坞镇2020年预算外收入1.41亿元,支出1.9亿元,年财政赤字5000万元左右(访谈编号 WZ20210720X);皂镇2020年预算外收入刚超1000万元,支出近2000万元,年财政赤字1000万元左右(访谈编号 ZZ20210518X)。所以,无论是紧缺型财政甚或丰盈型财政,乡镇财政收入始终难以支撑起财政支出,财政压力成为乡镇治理的基本现实。

综上所述,体制压力、社会压力和资源压力的“三位一体”形塑了当前镇域治理的挤压结构。其中,资源压力可以视作镇域治理的基本变量,它在镇域治理中长期存在,但又依托治理实践中的体制与社会变量发挥作用。如果没有体制规制压力与社会监管压力,资源本身将不存在短缺问题,资源压力也就无从谈起。所以,理解镇域治理实践,可以将治理资源因素作为常量,默认在既有体制与社会结构中,资源短缺是一个基本现实(以往研究已经证实),专门考量体制规制压力与社会监管压力如何形塑乡镇政权运作逻辑。

### 三、乡镇治理的“调控主义”逻辑及其实践

既有研究在讨论乡镇政权运作及其实践逻辑时,虽未明确提出体制压力与社会压力框架,但相关成果基本蕴含了体制维度和社会维度的分析。如有研究证明,在传统、前现代和近现代治理体制下,国家制度规范较少渗透到乡村社会层面,基层治理主要依靠村庄准官员和半正式权威;他们以代理人身份同国家互动,全面处理乡村治理事务。政府无须承担过多社会治理责任,制度化的权力介入也比较有限,乡镇的体制规制压力与社会监管压力都较弱,乡村治理具有简约主义特征<sup>[23]</sup>。随着国家赶超型发展目标的深化,乡镇政权面临着更多的指令与指标任务,政策性压力增加;但因国家指令和指标控制多是结果导向,不对政府具体行动过程加以规制,乡镇实质处于弱体制规制压力状态,能够运用各种非正式手段化解治理事务压力,维持乡村社会总体稳定与发展,策

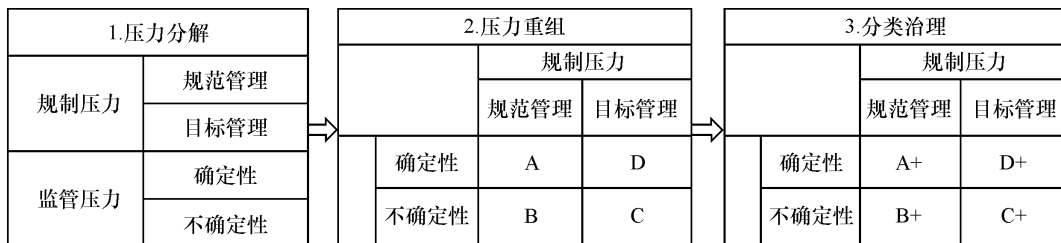
略主义成为乡镇治理的主导模式。而当国家对基层治理的制度化、规范化、程序化与技术化约束增强时,乡镇政权承受着更大的体制规制压力,同时也面临着较强的社会治理压力;部分乡镇干部出于避责考虑,会采取规范化治理策略,试图通过严格遵照制度要求行事,消解体制规制压力,乡镇治理陷入一种强体制压力驱动的“规范主义”实践<sup>[24]</sup>。然自保型的规范治理通常只是乡镇的极化行为,难以真正化解来自体制与社会层面的压力;理性的乡镇政权往往会在制度规范、社会治理现实与资源能力之间进行平衡,尝试通过自主性的压力调节与控制,推动治理规范要求、治理现实需求与治理资源能力的适配,以实现治理过程与结果上的尽职和避责<sup>[25]</sup>。挤压结构下乡镇政权的治理压力调节与控制逻辑,构成乡镇“调控主义”治理的基本现实(见表1)。

表1 体制规制压力与社会监管压力维度下的乡镇运作

压力组合	乡镇运作逻辑
体制规制弱—社会监管弱	简约主义
体制规制弱—社会监管强	策略主义
体制规制强—社会监管弱	规范主义
体制规制强—社会监管强	调控主义

体制压力、社会压力与资源压力形塑了乡镇“调控主义”治理的挤压结构。在治理资源结构限制下,乡镇治理的体制规制压力与社会监管压力,促使乡镇政权采取调控主义策略,展开治理实践。这其中存在两重含义:一是乡镇治理的体制规制压力与社会监管压力增加,在结构层面带来了乡镇政权治理实践压力的增加,即乡镇治理的事务性压力增加;二是乡镇政权是通过对体制规制压力与社会监管压力的调节、控制,来化解治理实践中的事务性压力。故所谓“调控主义”是指,乡镇政权在治理资源紧缺状态下,通过调节与控制体制压力和社会压力,以化解治理事务压力的实践过程。这里的治理事务包括公共政策、公共管理、公共服务和公共安全等社会治理事务。

从镇域治理实践看,乡镇政权的调控主义治理主要包括三大过程(如图1):首先,压力分解,即对体制规制压力和社会监管压力进行结构性分解,实现压力调节。其主要做法是,将体制规制压力分解为约束其治理行为过程的规范管理压力,或曰制度化、规范化与程序化压力,以及考核其行动结果的目标管理压力,亦即有效实现政策目标与治理目标的压力;将社会监管压力分解为可控的确定性压力和难以掌控的不确定性压力。其次,压力重组,即根据压力分解状况,对不同类型结构性压力进行重新组合,实现压力控制。主要包括四种压力重组形式——确定性社会监管压力与规范管理压力组合、确定性社会监管压力与目标管理压力组合、不确定性社会监管压力与规范管理压力组合、不确定性社会监管压力与目标管理压力组合。最后,分类治理,即在不同压力组合形式下,对公共事务采取差异化治理机制,实现(事务性)压力化解。实际上也是基于公共事务在体制要求与社会监管需求上的不同,实施的分类型治理策略,具体包括清单式管理、常态化监管、动态化防控和运动式治理等。



注:图中 A、B、C、D 代表四种不同类型的压力组合形式,A+、B+、C+、D+ 代表四种不同类型的治理机制。

图1 乡镇“调控主义”治理的过程与机制

综上所述,乡镇政权的调控主义治理策略,源起于资源紧缺压力、体制规制压力和社会监管压力的三重挤压,带来的治理实践过程中的事务性压力。而乡镇政权对体制压力与社会压力的调节(分解)、控制(重组),主要在于化解治理事务压力,保证镇域治理的有序和有效。乡镇政权根据不同压力组合,确定不同治理事务的分类治理机制,构成其调控主义治理的外在表现。

#### 1. 清单式管理——A类压力组合下的A+类治理机制

所谓“清单式管理”,在国家公共行政层面主要是指一种用以厘清“条块”政府间、政府与市场间以及政府与社会间权责关系的公共管理制度,包括权力清单、责任清单和负面清单等,具有制度化、可视化与约束性等特征<sup>[26]</sup>。但在镇域治理层面,清单式管理更多地体现为乡镇政府面对国家权责分配制度、规范监督制度以及社会治理要求等,形成的一种管理或治理机制,具有实践性、策略性与技术化等特征,是对公共治理事务的清单式管理,这里的公共治理事务当然也包括科层组织运转的公共行政事务。

在镇域治理实践中,通过清单式管理机制进行治理的公共事务,通常是规范管理要求较高、监管确定性较高和较为注重过程治理的事务,具有日常性、程序化与确定性等特征,乡镇政权可以对照制度要求、程序规范和责任清单等,花费少量人力、物力与财力资源,就能够实现有效治理(访谈编号PX20170712X)。如公共行政层面的农村“三资”管理、农业信息统计、档案管理、文件材料制作、政策宣讲与宣传等事务,公共服务层面的户籍登记、社会救济与救助、社会保险与医疗保险、公共卫生与公共福利、基础设施维护等社会事务,社会治安层面的流动人口管理、社区矫正人员管理、宗教事务管理、机动车参保、治安保险户参保和村居矛盾纠纷日常排查等事务(访谈编号ZZ20210508X)。这部分事务严格意义上属于乡镇治理的基础性事务,虽然也面临着考核压力,但变动性和不可控性较小,乡镇政权只需按照常规工作要求,把时间和精力花在日常,做好档案管理和留痕治理等,就能够应对上级党政部门的检查与督察,无须过于担忧在考核中失分或被究责。

#### 2. 常态化监管——B类压力组合下的B+类治理机制

对于过程规范要求比较高、监管确定性较大的治理事务,乡镇政权因只用做好过程管理,就能够应付上级检查考核,采取的是对照制度规范要求与权责清单的清单式管理机制。但当治理事务的不可控性增加,规范管理要求依旧比较高时,乡镇政权为降低社会监管不确定性带来的治理压力和应对规范管理下的监督考核压力,往往需要采取常态化监管机制,化解治理实践中的事务性压力。所谓“常态化监管”是指,乡镇党政部门按照制度规范要求,履行日常监管职责的治理过程。它建立在行政科层制权责分工基础上,要求相关职能部门在权责范围内,履行常规治理职能;但又不同于清单化的常规治理,具有选择性治理特征。即对规范要求高、侧重过程考核的动态/低可控性的治理事务,进行有选择的、日常化的监督管理。

乡镇政权采取常态化监管的治理事务,除具监管不确定性高、侧重过程管理和规范考核等特征外,还具有专业性与专职化等特征,一般是层级政府(组织)或“条线”部门常规治理中的重点工作,需要专人或专门队伍花费大部分工作时间进行治理。譬如,市场监管领域的安全生产问题,出现安全事故的概率比较小,但事件的不可控性大。如果市场监督管理所未能履行日常监督、检查职能,没有工作日志、案件档案或定期在生产设备上签字,一是难以应对上级职能部门的巡查,二是发生安全生产事故后无法于程序上避责。所以,分业态的日常检查与监管就成为乡镇市监所的重点工作,需要花费部门2/3以上工作时间和调配60%以上人力资源(访谈编号ZZ20210513S)。此外,如项目施工、农地利用、水利维护、河湖污染、食品安全管理、市场管理与民房建筑管理等治理事务,都属于乡镇政府及相关职能部门常态化监管的重点(访谈编号GZ20201226X)。



### 3. 动态化防控——C类压力组合下的C+类治理机制

所谓“动态化防控”主要是指,乡镇党政部门通过动态监督、管理或监控等方式,预防公共事件发生或社会治理事务超出控制范围的治理过程。该治理策略产生于目标管理与社会监管不确定性双重压力所带来的治理结果考核不可控性压力。或曰,在科层政府侧重从目标达成角度,监督与考核乡镇政权治理行动时,乡镇党政部门因面对着动态、不确定的社会治理情境,其对公共事务治理的结果也存在着不确定性风险,由此需要采取动态化防控机制,应对上级党政部门的结果考核。动态化防控与常态化监管最大的区别在于:一是常态化监管应对的是过程规范考核与监督压力,动态化防控应对的是目标管理与结果考核压力;二是常态化监管是一种常规治理手段,而动态化防控则是一种寓于常规治理中的非正式治理手段。最为明显的是,动态化防控针对的是上级党政部门的动态化督察与检查,为预防检查中出现的问题,对公共事务采取的即时性、事本化治理方式,具有非正式化、动态化与策略性等特征。

动态化防控治理策略在长期性中心工作中运用比较广泛。如精准扶贫政策执行中,为应对“第三方评估”,乡镇政府临时抽调人力、物力资源加班做材料,帮助贫困户打扫卫生和组织贫困户学习相关应答术语等。在农村环境卫生整治、美丽乡村品牌创建、卫生文明城镇创建和垃圾分类等治理事务中,乡镇政府为应对上级部门的联合督察、巡查与暗访等,采取的群防群控和以“禁”代“管”(不让桶里有垃圾、不让房前屋后和道路有堆放)策略(访谈编号WZ20210717S)。以及在信访维稳工作中,关键节点对信访户的人防策略;在环境污染治理中,督查组巡查的重要时段,对重点企业、重要河流和必经路段的摸排与布防等(访谈编号GZ20191206X)。由此可以发现,动态化防控主要防的是上级党政部门的不确定性督察检查,控的是检查考核中的重点事务和不确定性事件,目的在于确保能够即时应对检查考核压力与结果导向的评判机制。

### 4. 运动式治理——D类压力组合下的D+类治理机制

通过运动进行治理是乡镇政权打破结构与资源限制,实施有效治理的重要模式。它是一种寓于乡镇常规治理的非常态治理方式,往往与常规治理交织运作,但又不泛化。有研究者之所以认为运动式治理是一种常规性的行政机制,主要在于将其混同于乡镇治理中的动态化防控机制<sup>[27]</sup>。实际上,如果将治理资源要素视作定量,运动式治理主要是受目标管理压力与社会监管压力影响。因需要通过运动方式进行治理的事务通常是社会治理的疑难杂症,具有特定的目标规划、问题导向和群体指向,所以运动式治理是在目标考核与确定性监管压力结构下产生,指向的是那种能够达到即时效果的阶段性中心工作。一般而言,该治理机制具有政治化、即时性与事本化等特征。

这种类型治理事务有三个特征:一是治理问题与对象比较明确,是社会治理中长期聚集的疑难杂症或是周期性产生的中心工作,如街头摊贩整治、秸秆禁烧或控违拆违等。正因指向的是具体治理问题和对象,所以乡镇政权面临的社会监管群体与问题是确定的。二是治理目标清晰,即在治理行动展开之前就已经明确目标或目标需要实现的程度。通常是短期目标或阶段性目标,由此该治理方式针对的是阶段性中心工作和短期目标考核。三是治理要求高,主要体现在乡镇政权需要在短期内解决急难问题,并且还不能激化矛盾、要在政治考核与行政考核中过关。针对该类型治理事务,乡镇政权需要在短期内打破科层结构限制,集中人力、物力与财力资源,进行运动式治理。而开展运动的主要方式是设立专门领导小组或“专班”,划分若干联包责任区,配置若干职能互补的包联工作队,实施包干到组、责任到人与超常规治理(访谈编号ZZ20210511S)。

上文从过程与机制层面分析了镇域治理实践中调控主义的运作概貌,具体分析了乡镇政权如何通过压力重组与分类治理,化解来自治理实践层面的事务性压力。反观乡镇政权的分类治理机制,可以发现其调控治理的核心,还是在于对不同结构压力下的治理事务进行差异化的资源配置,



使得有限的治理资源能够最大程度适配治理事务压力,保证镇域治理的有序和有效。

#### 四、“调控型”政权的特征与影响

根据相关代表性文献对乡镇政权属性的讨论可以发现,研究者普遍遵循从政府运作实践中分析乡镇的政权特性。在结构—制度分析路径下,研究者主要观察结构性因素限制下,乡镇政权的角色功能实践,并进行相关理论概括。如周飞舟在国家财政体制改革背景下,讨论乡镇是如何于治理资源紧缺中走向“悬浮型”政权<sup>[10]</sup>,欧阳静讨论了介于正式科层体制与非程式化乡土社会之间的乡镇,是如何在策略性地权衡与平衡中走向“维控型”政权<sup>[12]</sup>。在过程—事件分析路径下,研究者主要是通过对具体治理事件运作过程的深入分析,把握乡镇的角色实践与行动目标,进而概括其政权属性。如在魏昂德“政府即厂商”(Local governments as industrial firms)理论下<sup>[28]</sup>,杨善华与李祖佩等人对乡镇政府经营市场、经营项目的系列分析,提出政权“经营者”<sup>[9]</sup>或“经营型”政权<sup>[29]</sup>概念;付伟、焦长权等人对项目下乡过程中,乡镇政府角色功能与治理目标的分析,提出“协调型”政权概念等<sup>[16]</sup>。

本文在结构—过程—机制分析路径下,探讨乡镇治理逻辑及其政权属性。文章提出在体制、社会与资源三重结构挤压下,乡镇治理实践过程与机制呈现调控主义特征,乡镇政权的角色功能实践总体是通过对体制规制压力与社会监管压力的调节与控制,推动公共事务的分类治理,以实现治理资源与治理事务的适配。所以,从公共事务治理中乡镇政权的角色行动、治理实践与目标指向等层面看,其具有“调控型”政权属性。具体而言,乡镇“调控型”政权属性主要体现在三个方面:其一,结构层面。乡镇政权在治理权力与资源限制下,主要是通过对体制规制压力与社会监管压力的调节,以使结构压力控制在乡镇资源能力承载范围内。其二,过程层面。乡镇政权对结构性压力的调节与控制,推动了公共事务的分类治理,从而最大限度地保证了治理资源与治理事务的适配,实现了对事务性压力的控制。其三,机制层面。乡镇政权压力分解、重组与分类治理机制实践,支撑起其对公共事务治理过程与结果的控制,说明乡镇是一级具有自主调控事务性压力能力的“调控型”政权。从理论层面分析,乡镇“调控型”政权属性内含了以下几方面特征(见表2):

一是相对自主性的关系实践。从乡镇政权在基层治理过程中的行为逻辑来看,其虽受到体制规制压力和社会监管压力等影响,但在与上级党政部门及基层社会互动过程中,并非是完全接受抑或全然不受体制与社会支配,而是在结构限制下,积极协调各方关系、各种压力,寻求自主行动的空间。这与“经营型”政权、“悬浮型”政权、“维控型”政权与“协调型”政权理论等,将乡镇政权的关系实践定位于自主性、依附性、嵌入性与协调性等不同。

二是能动性的角色实践。乡镇政权对结构性压力和事务性压力的调节与控制过程,表明其在镇域治理实践中是有着主体性的能动调控者。而相关代表性理论通常将乡镇政权角色视作使动者或自利者等,如“经营型”政权理论认为乡镇是追求经济利益的自利经营者,“悬浮型”政权理论将乡镇视作是制度安排下的悬浮服务者,“维控型”政权理论认为乡镇是束缚于正式与非正式制度间的策略应付者,“协调型”政权理论提出乡镇是多方主体间的利益协调者。

三是内部化的功能实践。从镇域治理的调控主义过程与机制实践看,乡镇政权治理功能的发挥主要是通过对组织结构的内部化调节与治理资源的内部化调配,实现治理能力与治理需求的适配。而其他类型政权属性分析中,乡镇政权的功能实践或是通过扩张性资源垄断,或是借助制度化转移支付、抑或凭借逆向化资源汲取以及策略性资源捆绑等。

四是有效性的目标实践。与“经营型”政权谋取组织利益的自利性目标取向、“悬浮型”政权跑钱借债的维持性目标取向、“维控型”政权“不出事”的自保性目标取向以及“协调型”政权资源撮

合的政绩化目标取向等不同,“调控型”政权体现了乡镇追求公共事务有效治理的目标取向。

表2 “调控型”政权属性特征及其比较

政权属性	关系实践	角色实践	功能实践	目标实践
经营型政权	自主性	自利经营者	扩张性资源垄断	组织利益
悬浮型政权	依附性	悬浮服务者	制度化转移支付	维持运转
维控型政权	嵌入性	策略应付者	非正式化资源汲取	实现自保
协调型政权	协调性	利益协调者	策略性资源捆绑	取得政绩
调控型政权	相对自主性	能动调控者	内部化资源调配	治理有效

乡镇政权在关系、角色、功能与目标实践中展现出来的“调控型”特征,及其在实践中所采取的调控机制,一方面说明基层治理现代化理念主导下的现代国家政权建设已经取得显著成效,基层政权基本上能够在制度化、规范化的轨道上承担起国家治理任务、政府服务项目和社会建设事务;另一方面也反映出乡镇政权应对基层治理现代化发展要求的策略,主要不是通过对外扩展治理资源与统合共治力量,而是以调节压力结构、调配组织力量和实施分类应对(治理)等方式,化解结构性压力与事务性压力。这种内部调控策略,虽有助于乡镇政权相对自主地应对上级党政部门各种督察巡查、规范监督与目标考核等,降低镇域治理的政治与社会风险,但其意外后果是,会将乡镇治理结构、制度与机制等不断推向复杂化、精细化与碎片化,最终或将造成乡镇治理走向深度“内卷化”困境<sup>[30]</sup>。

从当前镇域治理看,这一趋势已经显现。最为直观的是该内部化调控策略已超出治理事务范畴,成为一种创新取向被广泛运用于基层治理实践。如,乡镇政府与村级组织之间增设的各种类型管理区、分中心和办事处,政府内部越发多样的“专班”、领导小组和工作队,以及制度机制层面层出不穷的包联制、包干制与责任制创新等。而当基层治理创新主要囿于调节科层政府权力结构与组织形式、调配治理资源与控制治理流程等内部化调控策略时,乡镇治理最终也就陷入了高成本运作的“内部化治理”或“治理内部化”。即,通过对科层政府权力、组织与制度等的技术化、精细化和复杂化运作,推动公共治理目标的达成,严格意义上是一种“控制治理者的治理”。

## 五、结论与讨论

本文对当前乡镇治理结构、逻辑与性质的一般化概括,提出理解基层治理现代化背景下镇域政治的理论分析框架。值得说明的是,从影响镇域治理的挤压结构看,文章对乡镇调控主义治理逻辑与“调控型”政权属性的概括,主要适用于基层治理现代化改革背景下的镇域政治分析。在此之前,镇域治理逻辑较少受到国家体制与制度的规制压力影响,社会监管压力也较少面临来自体制规制压力的叠加,相应地,镇域治理事务属性与压力也存在较大差异。而随着基层治理体系与治理能力现代化建设的深入推进,一体化的政权建设、服务型的政府建设与福利化的社会建设,客观上重塑了基层治理的结构生态和治理流程,促使乡镇政权不得不采取调控主义策略,化解来自内外结构与治理实践中的压力。然乡镇政权应对结构性治理压力的内部调控策略,容易带来基层权力、组织与制度等陷入“内部化治理”或“治理内部化”困境,并导致镇域治理的“内卷化”发展。

“治理内部化”代表了当前镇域政治发展的一种趋向,是乡镇政权面对体制压力、社会压力、资源压力与治理事务压力,又难以广泛动员社会治理资源、运用非正式治理方式,而进行的理性选择。这或许是前现代简约治理向现代民主治理转型的一种过渡形式,甚或是传统半正式治理在体制内的演化。但其客观上影响了基层治理体制改革的方向,尤其是制度执行的刚性化、乡村之间

行政层级的增加、编外用工规模的扩张、村级组织的行政化改革、村干部与社工人员的职业化发展等,已经偏离了基层简约治理的改革目标。所以,对于基层治理体制改革,重要的不是设计一系列严格的制度、再造一套治理流程、建设一支庞大的科层化队伍,以实现组织内部动员的有效,而是要通过制度设计给予基层政权一定的治理空间与财力保障,使得乡镇政权能够有精力、有能力向外扩展治理资源、培育治理力量,建立符合镇域治理现实的“权威的统合治理”秩序,真正推动基层协商共治格局的形成与基层治理的简约化发展。这里的“权威的统合治理”秩序主要是指,基层党组织和政府权威领导下,多元主体有序参与,分层分类处理基层公共事务的协商治理秩序。该治理秩序的主要特点在于:其一,强调政党组织嵌入、政治吸纳和政府体制安排下,党政权威力量对社会正式、非正式组织和团体等的领导或引导;其二,突出各类社会组织和团体在基层治理中的代表性作用,发挥其对上参与咨询、商议与建议等功能,对下(内)动员、管理与协调等作用;其三,突显治理结构与行动的扁平化和正式化安排,是一种兼具制度化与简约性的治理秩序。

#### 参考文献:

- [1] 吴毅,李德瑞.二十年农村政治研究的演进与转向——兼论一段公共学术运动的兴起与终结[J]. 开放时代, 2007(2):90-105.
- [2] 徐勇.历史延续性视角下中国农村调查回眸与走向——再论站在新的历史高点上的中国农村研究[J]. 吉林大学社会科学学报,2018(3):108-116.
- [3] 狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究,2014(5):73-97.
- [4] 费孝通.乡土中国 生育制度 乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2015:377-387.
- [5] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2015:53-56.
- [6] DOKE A. BARNETT. Communist China: the early years, 1949—1955[M]. London: Pall Mall Press, 1964:29-30.
- [7] 张乐天.告别理想:人民公社制度研究[M]. 上海:上海人民出版社,2005:183-184.
- [8] 张静.基层政权——乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:52.
- [9] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究,2002(1):17-24.
- [10] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006(3):1-38.
- [11] 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.
- [12] 欧阳静.“维控型”政权 多重结构中的乡镇政权特性[J]. 社会,2011(3):42-67.
- [13] 李祖佩.分利秩序:鹤镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016:114-123.
- [14] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.
- [15] 申恒胜.“分配型政权”:惠农政策背景下基层政权的运作特性及其影响[J]. 东南学术,2013(3):30-35.
- [16] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2):98-123.
- [17] 刘宁.选择性治理:税费改革后的乡镇治理模式——以山东桥镇为例[D]. 武汉:华中师范大学,2015:191-192.
- [18] 张静.结构分析落伍了吗?——基于经验现象的研究推进[J]. 社会学评论,2021(1):5-17.
- [19] 熊万胜.城乡社会:理解中国城乡关系的新概念[J]. 文化纵横,2019(1):46-53.
- [20] 艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例[J]. 社会, 2011(3):68-87.
- [21] 仇叶.行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县城“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究, 2021(1):78-89.
- [22] 金江峰.中坚干部:乡镇治理有效的内生动力及其功能实践[J]. 求索,2022(2):183-190.
- [23] 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.

- [24] 刘锐. 治理困境背景下乡镇形式主义的生成逻辑[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2021(2): 26-35.
- [25] 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.
- [26] 唐亚林. 权力分工制度与权力清单制度: 当代中国特色权力运行机制的建构[J]. 理论探讨, 2015(3): 5-10.
- [27] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代, 2014(6): 180-190.
- [28] WALDER G. ANDREW. Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy[J]. *The American Journal of Sociology*, 1995(2): 263-301.
- [29] 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.
- [30] 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.

## Regulatory Regime: Operation of Township and Governance Practice

JIN Jiang-feng

(*China Institute for Rural Studies & Advanced Institute in Political Sciences,  
Central China Normal University, Wuhan 430079, China*)

**Abstract:** The operation logic of township and its regime attribute are the basic problems in the study of political theory of town governance. The current township operation is mainly squeezed by the triple pressure of system regulation, social supervision and resource shortage, and the transactional pressure of towns governance is prominent, to urge the township government to adopt pressure regulation and control strategy to promote different public affairs inventory management, normal supervision, dynamic prevention and control and movement-type governance, the governance of township presents the logic of “regulationism”. The decomposition and reorganization of the pressure structure, the classification of governance affairs and the allocation of governance resources of the township government show that it is a relatively autonomous and dynamic “regulatory” regime. However, the internal control strategy of the township government can easily lead to the development of “Governance internalization” of the township government, which limits the improvement of the township government’s governance ability. In view of this, the reform of the governance system at the grass-roots level is required to give the township governments the space and financial resources to expand the governance resources and cultivate the governance power, and to establish an “integrated governance of authority” order in line with the reality of town governance, truly promote the grass-roots consultative co-governance and simple governance.

**Key words:** township government; managing stress; classified governance; reform of the grass-roots governance system