

农村简约治理变迁:背景、问题与出路

刘锐^{1a,1b},黄源源²

(1. 四川大学 a. 公共管理学院, b. 社会发展与社会控制研究中心, 四川成都 610065;
2. 中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东广州 510006)

摘要: 城乡融合发展带来基层治理事务属性变迁,对乡政村治分级治理模式提出挑战。信息技术嵌入带来简约治理模式转型,但脱离实体治理需要的技术化制度,忽视超辖区交叠事务协同治理机制,使基层治理呈现形式清晰但实质模糊矛盾,出现“上动但下不动”及“有限主体互动”的困局。京郊B镇的技术赋能经验说明,加强治理过程主体关系协调,适配增加治理要素、构建扁平管理机制,能填补基层治理能力结构差距,推动简约治理传统现代调适,实现合作治理的简约高效。技术型简约治理模式的有效运转,有赖要素衔接与补位治理机制,夯实主辅协同分级治理机制。

关键词: 简约治理;事务变迁;治理转型;技术嵌入;合作治理

中图分类号: D035.5;D638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2024)05-0129-12

一、新时代的基层治理模式

黄宗智用“简约治理”解读基层治理秩序,即国家放权社会自我管理,县级以下地域依靠半正式行政机制。很长的一段时间里,准官员与社会力量合作治理,能维持基层的活力与秩序^[1]。伴随社会变迁和治理需求扩张,国家希望通过项目资源与规则供给,增强基层治理能力、规范权力行使空间^[2],践履治理有效的时代目标。经多地调研发现,治理下乡引发要素整合和效能转化困境,形塑出治理负担消解自治能力、刚性监督消磨组织动力的现象。治理资源投入与治理效能悖论的出现,使国家权力与基层自主平衡成为学界关切。简约治理作为传统基层治理模式,被学界重拾并论证其当代运用空间。依据研究旨趣的差异,将既有研究分为四类。

一是模式调适论,将简约治理等同于非正式治理,通过梳理治理的社会基础变迁,指出简约治理与公共治理规则的错位,导致治理结构脆弱和治理结果内卷,国家的建构性整合具有必要性^[3]。二是工具嵌入论,将简约治理理解为通过数字技术嵌入,实现正式权力简约运用的过程,表现为治理过程的标准化、简洁化与扁平化^[4],目的是重塑治理规则、赋能基层组织。三是功能补充论,基于不同的基层治理目标,对简约治理的概念及功能再界定,形成两类有区别的研究思路:一类以人心治理与动员社会为标的,将简约治理定义为有别于科层治理模式,以自主性、人格化、统筹性为特征的,新时代政治统合制的实体治理模式^[5]。另一类以事务治理为标的,将简约治理定义为以属地管理、多元参与、灵活柔性等为特征的,针对自治事务与非核心任务的分类治理模式^[6]。四是机制整合论,将简约治理定义为整合正式与非正式权力,进行要素适配和调适治理的复合机制。基层组织能通过职责划分和分工协作,以主辅角色调整应对差异事务,实现治理资源的合理配置^[7]。

既有研究呈现单一线性到复杂耦合的认知转化,为新时代的基层治理模式构建提供启示。相

收稿日期:2024-06-16 DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2024.05.012

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目(22JZD009)

作者简介:刘锐(1987—),男,湖北十堰人,四川大学公共管理学院副教授,主要研究方向为基层政府与社会治理。E-mail:liurui_myself@163.com

关研究的拓展性阐释说明,简约治理与正式治理不是二元对立关系,基层治理有效性的关键是国家权力嵌入转换。但是,既有研究存在以下待扩充的问题。一是既有传统简约治理失效的讨论,多聚焦基层自治能力和动力的问题,但在城乡融合发展治理的背景下,基层事务的规模与性质转变,简约治理缘何无法回应现实治理需要,何种方式的“治理下乡”能助力自治,相关研究未有充分说明。二是基层治理事务的复杂性交叠性,要求要素整合和治理机制创新,既有研究强调基层组织的自主性,提出治理下沉易将基层组织套入科层,使治理过程与治理事实表面整齐,却出现机械简单和失真治理的问题。近年来部分地区推动的基层治理创新,为机制衔接和调适治理提供启发,揭示多元治理要素间的互促共生逻辑,存在经验总结和理论提炼的可能性。本研究基于京郊B镇经验,尝试运用基层公共事务治理框架^①,探讨基层事务属性变迁的背景下,简约治理模式的现代调适路径。

2021年7月至8月,笔者在京郊B镇开展为期16天的田野调查,主要采用半结构访谈法和参与观察法搜集资料,调研对象包括20余名乡村干部和普通群众。调研发现,B镇位于北京市近郊,受城市经济发展辐射影响大,基层治理问题一度较突出,但是,基于信息技术赋能和治理组织调适,B镇弹性构建事务分级分类治理机制,探索出技术型简约高效治理新路径。

二、简约治理的基础变迁

简约治理是古代至近世长期延续的传统,以不同形态持续存在于城乡基层。国家通过“撤乡并镇”和“县乡改革”,试图强化乡镇一级的行政治理能力,村组织依然保持自治主导地位。当城乡融合发展进程加速,基层社会结构发生变革,事务的属性特征连带变迁,治理模式就要相应调适。

(一) 治理事务属性变迁

行政村作为治理基本单元,既是治理任务的输入末端,又是治理需求的吸收前端。对村社公共事务构成的考察,不仅需要考虑国家治理任务的输入,还需要考虑城乡融合水平的影响。自下而上与自上而下的变迁耦合互构,带来基层治理事务属性变迁。

一是公共品供给形塑的服务事务。党的十八大后国家继续通过项目制,加大农村公共服务的供给力度,推动其由基本保障到品质提升、由生产治理到生活服务转变,形成包括基础行政服务、基础资源配置服务、生活公共服务在内的庞大体系。行政服务主要包括户政办理、资格审定等民生服务,由政府下沉的条线人员或建立的服务站供给^[10]。配置服务包括水、电、路、网等资源型服务,由科层部门及专业公司主导供给和维护,当服务关联多元主体并且引发矛盾,村组织需要发挥纠纷调解作用。生活服务针对民众诉求且没有明确界限,既包括村民养老、残疾人康复、儿童照顾等社会化服务,又包括娱乐休闲、环境卫生、社区治安等权益型服务。横向比较看,城市经济发展辐射至城郊农村,生活类公共服务需求呈膨胀趋势,城乡融合带来村民生活方式变迁。由于缺乏不同层级政府和部门的支持,缺乏社会组织、物业公司等参与,村组织需要被动承担兜底服务责任。

二是诉求扩张形塑的自治事务。培育自治是村组织的首要职能,梳理自治事务的变迁发现,传统自治事务具有强区域性与不规则性,空间开放带来自治事务形式性表征,导向公共活动筹办、自治组织培育、公共空间营造等内容。一方面,城市生活理念向农村渗透,在人口集聚和诉求增多

^① 该框架认为,基层公共事务有两重属性,分别是事务的数量和性质。当公共事务数量较多,能形成一定的规模,可以进行专门治理;当公共事务的数量较少,缺乏规模性规律性,就要实施综合治理。当公共事务是嵌入村社关系,可以采取群众工作和社会动员;当公共事务脱嵌村社关系,就要实施规则治理和技术治理^[8-9]。

的背景下,不同活动及组织筹建具备规模基础,个人需求溢出演变成具有利他性的公共治理事务^[11],需要村组织在内的治理组织回应;另一方面,征地拆迁和增减挂钩推动村民上楼,外来务工人员集聚加剧村社拥挤,叠加村民公私边界认知的模糊,邻里开始争夺相邻的空间权益,接触型和权利型纠纷愈加频繁。关联的问题是,通过空间营造满足村民对高品质生活的追求,培育村民的家园意识并重塑情感共同体,积累村民的社会认同成为治理需要。村组织需要积极主动回应村民的多元诉求,依托治理机制创新提升精细治理水平。

三是空间开放形塑的溢出事务。当村社由封闭走向开放,与更大的社会空间衔接。村社内外要素互动的密切频繁,逐渐呈现“类街面化”的治理形态。街面空间指居住空间、生产空间外的空间,典型载体是城市道路及两侧建筑,基于高速流动、结构复杂的利益关系,表现出不确定性和模糊性^[12],指向乱建乱摆、非正规经济等事务。表面上看,基层空间涉及的行政执法事务,应由工商、城管和综治等部门承担治责,但实际上混杂事务常被纳入村治范围。原因有三:一是事务连带性,如违章搭建的主体,既可能是流动商户,又可能是沿街住户,后者属村治对象。二是事务模糊性,伴随空间开放及界限不清晰,街面事务既常态性嵌入村社,又因镇村组织的权责模糊,带来治理主体推诿的问题。三是风险蔓延性,风险的本质是超辖区化,即便空间事务治责归属清晰,处置不当容易引发次生性灾害^[13],村组织即使不承担初始事责,仍要应对弥漫的治理风险。即是说,村组织不仅要处置职责范围的事务,还要治理模糊的超辖区事务。

(二)有效治理需求变迁

公共事务内容及类型的扩增,对治理主体提出新要求,集中表现为三点:

第一,人一事连带和分离混合并存,对事务治理要素和方式提出要求。人一事连带是指,事务治理与人际关系状况密切相关。只有调和矛盾背后的村社关系和情感,客观事务方能被根本有效解决。乡村社会具有高关系密度的特征,使得人一事连带成为事务属性,村干部需要运用人情面子调解矛盾。税费收取中的软硬兼施、纠纷调解中的讲情说理,是常见的基层治理例证。人一事分离是指,城乡融合下脱嵌人际关系的事务增多,使得治理具备客观的“就事论事”特征。例如在空间消防隐患排查中,要求治理主体如实记录存在隐患的部件,根据标准程序报送材料。在要素流动频繁、关系网络松散的发达农村,复杂矛盾大多呈现“即事化”的特征。例如在解决私搭乱建、毁绿种菜问题时,相较于维护浅层的碎片的关系,维护公益和公平更关键。人一事连带指向两个方面:其一,即使基层事务的治理规范趋于标准客观,但基层社会的空间拥挤和摩擦频发,使事务具备模糊的连带特征,在面向人心情感的基层场域,难以完全实行规则治理;其二,基层治理的目标是令群众满意,基层事务的人一事连带和分离,要求基层组织突破治理惯习,根据不同的治理情境来应对,既创新法治下乡的方式,又提高情感治理的能力。

第二,事务由归属清晰转向多元复杂,对动态协调型治理提出要求。传统简约治理模式下,人一事连带事务治理的归属明晰,多数情况下实施的是分级治理。乡镇除向下传达任务,一般不会干预村民自治的过程;“政务”和“村务”的边界大致清晰,即使偶尔有权责交叉模糊处,乡村组织可针对事务的属性自主沟通;两类事务的治理实践相互促进,即在完成政务的过程中活络干群关系,通过治理村务为政务开展奠定基础。城乡融合带来事务属性变迁:一是不同类型事务边界模糊。不同类型的基层治理事务,其空间表现并非泾渭分明,而是呈现交叠性模糊性。例如,非正规经济治理,既可归于执法任务,又可归于公共服务,甚至可归为邻里矛盾。二是事务治理责任主体模糊。事务交叠使得单属性治理难以生效,基于事物属性的合作治理更关键。类似问题是单一事务具有多重属性,不同属性关联的治理主体存在差异,需要构建适配属性的协同机制。治理事务

复杂且多元,村组织不具备统筹治理权能,乡镇突破结构弱势调动资源,构建主辅协作的治理格局,具有现实必要性和紧迫性。

第三,事务由局部呈现到全景敞视,信息汲取与整合成为重点。信息是国家治理的基础,既包括自然资源、基础设施等静态信息,又包括主体行为、治理活动等动态信息。简约治理模式建立在相对静态的治理情景中,基层组织根据场域信息形成预判,为治理职能的行使提供稳定指引。具体到当前的乡村治理情景,基层组织往往缺乏把握全域信息的能力,简约治理呈现消极性应急性的面向。前者是指,村干部用闲暇时间走家串户,把握基层诉求和生产信息;后者是指,村干部注意力配置有限,主要聚焦生活生产矛盾纠纷、乡镇要求收集的局部信息。受早期的村社空间封闭均质影响,村干部能对部分信息进行整合,实现治理成本与效能的平衡。近年来城市化进程和工业化浪潮,带来乡村的要素流动频繁与主体利益多元,事务的复杂性与风险性程度逐步提升,要求治理实践关注全景的信息收集和治理。但将模糊社会转为清晰事实,至少需要经历信息汲取、信息筛选、信息整合、信息应用这四个过程^[14],依靠村干部难以实现对大规模流动信息的捕捉,更缺乏对混杂信息的分级和分类治理能力。提升基层信息汲取与转化能力,为事务治理提供扎实数据基础,成为简约治理模式变迁的关键。

表1 公共事务治理需要与传统简约治理特征比较

公共事务特征	治理需要	传统简约治理	治理转型方向
人一事分离和连带	正式与非正式治理结合	非正式治理方式为主	嵌入治理规则与技术
性质交叠和权属模糊	厘清事务属性,确定治理范围	村社主体治理,乡村有限协作	明确责任主体,构建联动机制
要素流动和信息分散	把握全景信息,强化信息整合	关注显性信息,村组自主开展	拓宽发现能力,增强治理能力

三、技术型简约治理困境

乡村基层事务的膨胀和扩增,要求治理主体有能有为;基层事务属性复杂多元,要求治理组织调适治理机制。国家下沉治理资源和治理制度,推动基层治理的精细化转型,就调查经验看有两大路径:一是“技术约化”,即通过技术与规则的嵌入推动流程再造,将模糊事务转为清晰的信息数据与技术步骤^[15],减轻和消除不同治理环节的摩擦和龃龉;二是“技术控制”,即通过技术与规则的结合,强化过程管理和程序监控,一方面明确基层组织的治理权责,一方面增强治理透明度和提高回应效率。不过,缺乏匹配组织机制的技术嵌入,只能缓解规模扩张的监控焦虑,组织能力与治理需求的堕距仍然存在。

(一) 技术嵌入与形式简约

基层事务属性变迁及信息技术普及,构成简约治理模式变迁的基础。在沿海发达地区,地方政府自主推动国家治理要素下沉,技术治理手段迅速且广泛应用乡村,呈现融合嵌入和全面治理特征。典型表现有两类:自上而下发现—处置的网格管理平台,自下而上反馈—回应的12345服务热线。信息技术与治理机制的融合,推动农村简约治理方式转变。

一是治理活动的程序化。信息技术运用及配套治理机制嵌入,推动线下模糊动态的“布置任务—接受任务”治理过程,变为“派单一接单—执行—考核”治理流程。借助计算机技术和GIS平台系统,能将网格员汇报的信息和村民的诉求表达,编码转换成可处理的动静态信息,构建场景化无盲区的基层管理体系。技术系统动态跟踪空间治理信息,对基层多元琐碎问题及时呼应,通过大联动平台转换为可治理的指标数据,再利用标准技术程序下派给责任治理主体。乡村组织作为属地治理主体,需要在平台系统上常态“接单”,在规定的时间内核实处理“工单”,处置过程及结果会

及时形成台账,平台则全程跟踪和反馈绩效;考核部门对此进行程序性评价督促,达到村民满意和有效治理,方算作事件治理闭环的结束。

二是治理监督的常规化。对基层治理的过程进行督查,是为克服治理信息不对称,纠正基层执行不力与治理偏差,保障线上线下治理协同^[16]。近年来,为加强对小微权力的规制,行政监察职能逐步向基层延伸,呈现结果到过程督查的转换。信息技术的应用,缩短了科层链条传递信息的阻隔,降低了高层级政府的监督成本,使得无论在特定还是常规领域,均能常态全域全过程督查,“件件有着落”成为督查的目标。一方面,基层治理事务的模糊性增强,信息获取和甄别难度加大,另一方面,跟进督查和提醒催办的密集下沉,叠加跨层级治理信息呈现要求,问责压力转变为唯上服从,结果是简约治理空间受限制,决策与执行的张力逐步扩大。

三是治理活动的指标化。指标作为可通约可测量的技术形式,能将治理转为客观清晰的数字。不论在传统治理阶段还是在现代治理阶段,指标管理常被视为能突破委托—代理困境^[17],然而,信息技术的嵌入运用,不一定能对接“实体治理”^[18]。梳理京郊B镇早期治理过程,发现市县政府长期对科层任务进行层层分解,对关键任务与一般任务投入的注意力不同^[19],市县政府粗放式管理一般任务完成指标,为基层的弹性治理保留政策空间。网格化管理和12345热线应用后,无论是关键任务还是一般任务,均遵循专业标准的指标管理要求,管理方依据指标判断治理合法性,对治理活动的形式有效性进行全方位考核。相较简约治理模式坚持自治主位,只有当村组织无能力解决问题,才向上求援行政组织赋能或主导治理,现在是指标穿透治理架构直达基层,基层组织需要围绕指标意志规范行动。

(二) 实质模糊与治理悬浮

推动基层数字管理和指标考核,核心目标是推动治理过程清晰,契合规模性治理的前提要件。但简约高效治理目标的实现,不仅指向治理过程清晰化,还指向“实体治理”的有效性。当基层治理体系的技术再造,只关注形式性的简便标准,却忽视了事务治理的需要,治理过程就易走向混沌。

一是治理协作模糊化,无法破解复杂事务整合治理难题。从治理形式看,组织协调派单实现了治理任务的动态配置,平台职责划分能减轻基层治理负担。但技术体系难以精准研判复杂事务,模糊的责任分配与清晰的协同关系,导致治理实践不确定与不稳定。权威授予缺失与专业能力的不足,使派单组织面临巨大的治理压力,为避免大幅调整组织间关系带来的职能反噬和治理风险,派单组织倾向依据治理惯性激活属地模糊事务治责,乡村组织主体的复杂治理架构和协调治理资源成为常态。即使“派单一接单”的技术流程治理实践促进了乡村组织治责的被动清晰,但事务处置的权责边界仍然模糊,乡村组织社会动员能力缺失,整合治理权力没有被上级授予,新旧治理困境就会混杂呈现。B镇基于属地原则需要整治砂石盗采问题,但乡镇不具备行政处罚权和行政强制权,当基层风险和矛盾被分流至镇级平台,B镇只能申请区级关联职能部门协助。砂石盗采整治内容和权责复杂,要求实现多元治理主体和方式协同,发起主体需要统筹协调。区级责任部门顾及治理风险,倾向互相推诿和形式主义应对。结果是,合作治理机制难常态持续,治理过程和效果不稳定;技术赋能虽然能解决“管得着却看不见”的问题,却难扭转权责失调下“管得着不愿管”的意愿,因而模糊复杂的基层事务不时呈现“看得见却管不着”的状态。

二是治理重心模糊化,无法促成基层组织的精力有效分配。注意力是组织的稀缺资源,面对膨胀的治理任务和情境,组织倾向对事务集先进行分类,再排序优先级消解模糊性,缓解资源稀缺与任务庞杂的张力^[20]。常见情况是,上级通过目标具体化即指标体系运作,消除下级不同治理主体对同一任务的竞争性解读,增强科层体制对集体行动的结构控制^[21]。治理目标的多元化,要求

通过治理指标的差异化设置,体现不同事务绩效代表性。梳理B镇所属区县的赋分规则发现,不同治理事务进入技术系统平台后,被标准化为同等分值的指标任务工单。结果是,基层组织无法通过指标赋分的高低,掌握事务紧迫性和重要性差异。监督密集与有限精力的矛盾,推动基层组织由依据事务轻重缓急治理,转向依据事务的难易程度排序治理。精准指标考核要求下,相对容易完成的治理任务有两类:一是易解决的民众小微诉求,二是易包装的治理创新,将稀缺的精力集中于简单事务,加剧了基层治理形式化倾向。

三是治理成效模糊化,难制约治理主体的策略主义行为。当技术治理监督呈单向一元特征,治理主体的信息避责就有制度空间。其一是重问责轻沟通,弱化了监督机制的衔接功能,催生了基层组织的唯上隐瞒行为。通过督查进行实地的调查和沟通,不仅是约束基层执行行为的工具,同时是知悉情境事务治理困难的重要方式。理想的督查制度实践是,督查方充分了解在地信息,把握督查规则的动态调整方向,被督查方基于督查的机会反馈问题,争取突破治理困境的上级支持。然而,自上而下的技术督查体制呈现刚性化与格式化的特征,倾向将基层治理的切实困难与差异行为问题化。基层组织解释执行差异反映治理困难,可能因暴露问题轻则被口头批评,重则被通报问责甚至是“一票否定”。刚性督查压力的体制性膨胀,加剧主体权责关系的失衡,为规避被定性为不担当,承担可能的流程治理处罚,基层组织隐瞒不利的信息,尤其是超出实际治理能力,难达到考核要求的信息。双向沟通断裂的后果是,督查方式愈发刚性和强烈,脱离基层事务治理实际。其二是治理考核体系重单一指标轻综合考量,缺乏对事务治理过程的全面把握,引发基层组织策略包装行为。基层事务治理具有模糊性综合性,难以完全提炼为具体的割裂指标,标准化专业化的层级督查,表现出唯指标论与唯材料论,基层组织仅回应易完成的任务,利用系统配置的剩余控制权,动员网格员与己合谋实施反向治理避责,隐瞒上报难即时解决的事务信息,把握节点上报风险事务信息。当技术赋能背景下基层治理“抓小放大”,政府回应就会呈现高绩效的特征,运动式治理的成效就会逐步模糊。

纵向来看,信息技术运用改变了简约治理结构,模糊责任分配与单向过程管理,不仅无法促成多层次治理主体的互动沟通,反而加剧主体合作的治理缝隙。其一是“县—乡”间合作缝隙。信息技术的嵌入,初衷是通过常态的沟通渠道搭建,填补县乡组织间的互动缝隙;通过二者全息化全周期协同配合,增强条块职责履行的动力与能力。当沟通机制异化为控制工具,基层组织就会因角色异化,连带引发治理效能超载困境。通过调查多地的基层治理工单,发现治理职责难以明确规定,部门倾向利用技术流程,依托层级体制向下转移治责,带来层级和条块关系错位。即本应配合治理的乡镇组织,演变成为执行科层任务的主力,主体能力与任务要求不匹配,加剧乡镇治理的满意度困境。其二是“乡—村”间的合作缝隙。“乡政村治”体制良性运转的前提是,乡村组织有耦合互动的弹性空间,能通过组织间关系调适分担事务治理压力。属地管理的扩张叠加刚性的技术监督,使乡村沦为科层任务的机械执行者,乡镇会顺延行政层级继续转嫁治责,推动村组织趋同于层级执行组织,导致去公共性治理“时灵时不灵”。其三是“村—社”间的合作缝隙。全面考核压力与细致流程约束,使得原本围绕“人—事”结合事务的互动式治理,被丧失主动性灵活性的规则治理逐步替代,原有的村社半正式行政和非正式治理方式,被替换为单向度指标化的准行政治理模式。结果是,治理权威弱化阻碍社会动员绩效,诉求回应无力增强群众不满情绪,加剧干群思想隔阂和情感隔膜。

四、简约治理结构的调适

传统简约治理到技术简约治理的变迁,体现出局部到整体、静态到动态的升维。技术简约治理困境源于其忽视事务属性转变,超辖区、专业性及交叠事务的治理需要,与既有的基层治理体制

机制存有张力。从事务变迁及治理要求看,技术嵌入的关键是衔接与补位,即通过治理主体关系协调,增强治理的适配性要素支撑,填补乡村治理能力结构堕距,传承和扩展简约治理传统。

(一) 网格划分优化属地管理

信息技术的应用和嵌入,一方面通过横向纵向贯通的信息吸纳,构建庞大的治理基础数据库,另一方面通过规模数据的分析实现精细研判,为权责清单的构建提供技术支撑。B镇经过多轮技术嵌入和治理组织的双向调适,实现了“以事管人、结果导向”的治理均衡。

一是通过基础网格单元的构建,楔入行政组织的空间分布。传统治理单元建基于行政区划,社会空间与物理空间模糊同构,难以契合基层事务的治理变迁,B镇所在区推动重构治理单元。横向上融合区划现状与空间条件,以100~150户作为治理单元,将辖区划分为若干个网格,1个网格配置1名网格员,负责网格内所有事务。网格员工作有两项重要内容:一是发现上报问题及收集反馈数据,包括环境保护、公共设施、入户检查等。二是进行风险巡查和预防治理,既包括硬件设施的安全隐患,又包括流动人口的信息管理,简单矛盾网格员可自行解决。通过网格单元和网格员制度,基本实现无缝隙巡查与空间全覆盖,避免基层事务的治理空白出现。纵向上构建集成治理平台,强化空间事务的层级治理嵌套。具体而言,区—镇—村分别设立网格管理平台,区级负责汇总事务信息和调度指挥,发挥“信息收集—任务分派—督查考核”职能;镇级传达区级平台监督信息,推动事务治理责任的分配落实,既依法依规履行事务处置职责,又督促村组织回应村治事务;村组织作为属地网格组织,要承担平台下达的工作,全面常态监督网格员。区级依据治理任务进村的规模,确立网格治理单元和网格员名额,以乡镇为主体购买网格管理服务,村组织可以适度新增临聘人员。为提升网格事务的处置效率,平台将区镇党员干部统筹编入网格,明确服务治理项目并发布菜单,确定网格结对的对象并推动精准对接。通过纵向网格的划分嵌套,与横向网格的扩散覆盖,基层事务被吸纳为治理对象,确立主体治理责任范围。

二是通过双重管理体制的建构,实现治理力量的属地整合。B镇技术型简约治理模式实行双重管理制度,网格员要接受指挥中心和网格制度管理。一方面,网格员对区级集成指挥中心负责,指挥中心向网格员下派任务并监督,以问题上报率、事务解决率作为依据,对网格员的职责履行过程进行流程考核。另一方面,B镇实行“网格长兼任化,网格员专职化”,村两委干部需要兼任网格长,拥有村社辖区网格的剩余管理权,包括结合治理需要划分网格,再调配网格员并向其派发工作,督促网格员行动并对其考核。调研发现,村组织根据网格制度授权,推动事务治理融入扁平的层级网格,使网格工作大致耦合治理需要。典型表现是,村书记兼任网格长,统筹推动村干部和网格员分工合作,村干部主导治理复杂和棘手的事务,网格员处理细微和琐碎的事务。网格员每天常态巡查辖区,协助村组织调解邻里矛盾,通过服务治理引导村民认同。从治理功能看,网格工作一方面弥补空间治理盲区,辅助解决简约治理微小缝隙,一方面作为冗余力量被灵活调动,参与乡村两级专项工作和应急工作。对乡村组织而言,借用网格管理机制和网格人员,既能强化对治理资源和执法权的掌控,又能推动协调治理和层级合作,利于深度嵌入基层治理空间,耦合事务属性实现有效治理。

三是通过网格运行机制构建,推动属地事务吸纳解决。B镇所在区优化治理机制,建立健全基层事务精细治理格局。首先是信息采集机制,依托区—镇—村三级治理组织,区级建立信息集成中心,督促网格员定期入户巡查,及时更新网格事务信息,要求其上报潜在风险。其次是事务处理机制,从问题派单到责任部门处置,网格员要及时跟进并反馈,不在规定时限内完成的,需要说明合理的情境性原因。再次是联动处理机制,简单事务由网格员负责处置,复杂事务需要逐级上报,

乡村组织解决不力的,由集成中心协调解决。通过完善的技术治理机制,构建嵌套性基层治理结构,既能提升清晰事务的解决效率,又能筛选模糊事务并协调应对。横向来看,当网格事务被科学地反馈,技术系统能厘定事务清单,再造条线组织的治理权责。纵向来看,依据事务演变及其在线感知,逐级配置适应性的治理资源,可以构建统分结合的治理机制,推动发现与治理的有机协调。

(二)上位统合明确主体权责

技术工具的敏捷治理功能,能打破乡村组织的惰性。但是信息技术与网格管理机制结合,只能作为事务治理“识别器”与“传感器”,治理主体与责任对应的不清晰,无法提升开放社会的基层治理能力。为应对河砂盗挖、矿石盗采等溢出问题,区级主导将治权赋予乡镇,保障乡镇层级的依法治理能力,再立足属地体制与条块结构,利用上位统合权明确主体权责,优化县乡村组织的层级治理关系,构建“街乡吹哨、部门报到”机制。

一是乡镇赋权。属地体制下乡镇政府要承担属地责任,但“条条专政”带来乡镇责权不匹配的问题。当乡镇没有执法权、没有权力决定上级部门的用权,甚至无法调动同级的派出机构,治权弱化会导致职责范围事务溢出。“街乡吹哨,部门报到”的首要目标,就是协调建立乡镇赋权制度,赋予与属地责任相当的治理权,主要载体是吹哨权和考核权。具体说来,赋予乡镇吹哨权,即乡镇发现问题后,能及时召集来区级部门,区级部门接到乡镇号令,必须在规定时间反应;赋予乡镇考核权,即建立乡镇对部门的考核权,使部门的履职责任被落实,乡镇通过动态的治理权责协调,获得完整的属地处置权。

二是构建清单。行政组织理性化是治理现代化的应有之义,但当政府过分重视规范化专业化建设,而忽视了政府间权责体系的调适平衡,以及基层综合治理能力的有效提升,就会带来事务治理的缝隙。区级建立清单制度,将模糊问题纳入治理范围,实现全链条规则性应对。主要包括三方面内容:首先建立问题清单。区级立足基层治理“顽症痼疾”,通过上下联动和条块协同,梳理全链条治理问题98项。其次厘清主体权责。围绕横向纵向权责不清的问题,区级厘出权力清单1167项,编制环境治理、安全生产、河长制等620项专项责任清单,明确51个区级部门责任事项并将考核内容细化。再次匹配治理规则。区级建立工作台账并定期检查,把握问题解决流程和进度,对疑难问题定期举行会议协商,通过党政统筹实现联动治理。

三是力量下沉。垂直管理体制导致治理资源集中于区,B镇所在区建立治理力量下沉制度。通过“三在一听”制度,即区级执法人员“在哪吃饭,在哪干活,在哪考核,听哪指挥”,实现执法力量的“五下沉”,即“重心下移、人员下行、资源下沉、政策下调、权力下放”。干部下沉一方面带来执法权下移,一方面带来区级治理资源下移。区级干部下沉可分为两类:执法干部的下沉,即围绕基层执法问题,将部门人员下派到镇;围绕重大政策下派干部配合政策执行,绘制驻村“施工图”突出一村一策,明确和落实部门下沉职责。

四是无缝隙执法。原有执法部门的体制性分割,易出现治理缝隙并产生剩余事务^[22],剩余事务大多难被分类处理。区级推动建立执法链条制度,即基于赋权制度、清单制度和干部下沉制度,围绕法治难题梳理利益链条和关系网络,执法部门根据职责分工现场联动。以整治砂石盗采为例,国土部门治理土壤盗采问题,交通部门整治违法运输问题,环保部门处罚水土污染问题,公安部门开处罚单并扣押,等等。在日常执法过程中存在涉嫌犯罪的案件则及时移送,打通“行政”与“司法”的通道。

五是加强督查问责。推动“街乡吹哨,部门报到”改革,建立考核制度问责制度。区级基于事件清单展开系统调查,梳理出治理链条明确权责关系,通过多轮协商细化部门责任,再将其扩展为可追溯责任清单。为避免部门的形式性应对,区级建立督查问责制度,即建立台账、执法留痕、相

互考核,矫正乡镇与区级部门权责失衡问题,保证部门执法和联合执法落实,推动每次吹哨事务全流程记录,真正把责任落到责任主体。

“街乡吹哨、部门报道”的改革,一方面赋权一线治理的基层组织,使主要治理主体(乡镇)及时发现问题、落实职责,践行了源头治理政策精神;一方面整合了区县执法部门,推动了治理从分割到整合,构建专业化规范化的综合治理,提高乡镇依法治理能力,实现了依法与有效治理统一,大批基层顽疾得到解决。不过,“吹哨报道”改革着眼于行政系统调适,能对溢出型事务进行有效治理,易忽视模糊事务的系统治理,会带来两方面治理后果:一是政府针对基层“大事”常态回应,但对小微模糊事务难以有效解决;二是民生“小事”没有得到有效解决,村民对治理改革获得感不足。当治理过程难建构与村民的关联,行政治理嵌入就仍然缺乏村民的支持,就易出现“干部干、群众看”的格局。

(三) 下位协调增强治理弹性

为扩大“吹哨改革”的治理成果,B镇所在区启动“接诉即办”改革,建立12345服务热线,将吹哨权赋予广大基层民众。具体包括两方面:一是建立闭环处理流程。即整合区县政府服务平台,接入12345服务热线平台,通过表达渠道的整合和统一,实现群众诉求的“一号响应”。二是建立闭环实施机制。即根据村民诉求类型将回应分为四等级,通过考评制度生成排名并考核绩效,保证责任治理主体完全和及时回应。

“接诉即办”是自下而上的反馈村民诉求,是对网格化管理的递进式补充,利于对非规则事务进行及时治理。技术系统基于收集的全域事务数据,会形成事件和部件两类清单。部件清单指向静态的标准事务,事件清单指向动态的非标准事务。为协调规则落实与灵活治理的关系,体制授权事务定责有两个阶段:一阶段由区级指挥中心初次划分模糊事务,发挥属地组织优势缩小信息阻抗;二阶段由乡镇联动中心再次辨析治理事务,综合责任清单与实际情况定责。如果事务属性清晰简单,则分流至乡镇科室或村组织;如果事务属性交叠复杂,就“吹哨报到”召集相关部门;如果事务在治理清单范围外,就根据治理经验自主分流,难以判断的请示分管领导;如果仍难确定治理责任,就反馈给区级指挥中心,由指挥中心综合研判,重新派单并协治理。围绕模糊事务的合作治理目标,区级推动乡镇主位的下位协调实践。

一是重构乡村治理制度。乡镇联动中心作为协调机构,推动村社建立“一长三员”制度。“一长”即网格长,“三员”即网格指导员、网格协管员与网格参与员。网格指导员由乡镇下派干部担任;网格协管员是专职部门力量,包括安监、环保、公安等力量;网格参与员是社会参与力量,包括党员骨干、小组长、积极分子等。B镇走访梳理村社行政职能10个,按照“职责同构”原则设置片区组织,片区组织成员来自乡镇职能部门,片区组织成员实施混编混岗,依据治理空间差异再配置^[23]。片区组织成员既有乡镇领导,还有业务科室的职能干部。B镇下沉网格指导员213个,占全镇在岗乡镇干部的近一半。协管员有能力处理的,由协管员自主处置;协管员无法处置的,交给网格指导员治理。如果超出主体治理职责,就由片区领导依据治理统筹权,协调部门人员和资源进行治理。乡镇对片区领导实行目标管理考核,出现重大辖区事故要对其进行政治问责。片区组织作为乡镇下设的治理层级,能对溢出村社的模糊事务实施柔性治理。一方面,片区组织通过扁平运作和综合治理,能实现弱科层—弱关系事务的有效治理;另一方面,片区组织协调乡镇部门治理资源,能弥补村社公共服务供给问题。改“乡镇一村社”为“乡镇一片区一村社”,能实现正式行政与半正式行政协调,解决乡镇社会治理能力不足的问题。

网格参与员是村社治理补充人员,与村干部形成有机的联系。一方面,伴随基层事务数量增多,需要回应的问题越发复杂,即使将村干部队伍细化到片区,仍难做到事事“亲力亲为”,且信息

技术的嵌入和改造,带来村组织的准科层化。B镇动员村组织激活有生力量,调动老党员、村民代表等积极主体参与治理。作为行政的建制的村民小组已取消,但村民小组作为社会空间单元,对村民的居住、生活和交往方式的影响大,原村民小组长多是老干部和老党员,他们更多代表村民小组的公共利益,与村民保持密切的熟人交往关系。提高小组长的参与治理积极性,能实现小微事务的有效自治。在村民小组治理空间外,作为三级网格员的村干部,被授权自主设置四级网格。四级网格是虚化网格,党小组长兼任网格长,没有网格工作报酬。四级网格设在党小组组长家,会固定召开民情联络会,既沟通辖区民众的诉求,又加强设施隐患的上报。村民通过12345服务热线反映的诉求,部分被议题分流至四级网格,三级网格联动四级网格治理,四级网格群体的半体制身份,因村组织支持和社会荣誉感,能实现诉求的社会性治理。

二是有效回应村民诉求。构建虚实结合的基层属地管理组织,能弥补治理规模与治理能力不足,实现小微社会事务及时有效解决。但是,基层事务流动且多元,尤其个体生活诉求扩张,带来事务性质的复杂变化。

乡镇搜集的工单主要有两类,即正常工单和不正常工单。正常工单与条块治理责任关联,联动中心会派人员勘查现场,确认治责后转接治理主体,或根据政策有理有据解释;其中较难处理的正常工单是涉违建投诉,其既在条线部门职责范围,又在村社公共服务范围,不少还与邻里日常矛盾有关,需情理结合达成治理共识。清单职责的模糊性和笼统性,使诸主体存在推脱治理的空间,刚性要求所有治理主体到场,可能造成治理资源的浪费。联动中心就机动调动“一长三员”,基于事务的不同属性调适治理。

不正常工单多是于法于理无据、政府和社会难满足的诉求。例如,当事人基于私人恩怨,无证据证明有违纪违法现象,仍多次投诉,联动中心经勘查发现没有处理依据。一方面,技术治理要求件件有回音,会以处理的满意度作为考核依据,另一方面,反映不实的情况难以有效回应,工单写明原因仍难被退回。指挥系统无法阻隔不合理的诉求,便确立15%的工单剔除比例,实践过程演变成,乡镇基于制度授予的行政裁量空间,剔除难解决而非不合理的问题。B镇所在区动态调整权责,赋予乡村组织适度自主权,联动中心基于扁平的治理网络,推动与非体制精英的合作治理。具体说来,指导员发挥信息传递和组织协调功能,链接一级网格和二级网格确定诉求合理与否,一方面推动责任到人确保权责链条清晰,一方面对村干部进行动员督促和政策解释。二、三级网格名义上清晰有层级,实际上有赖村社层面的灵活治理。村组织立足三级网格的事务属性,采取差异的组织治理策略,分配不同的治理资源,推动特定诉求特定治理。乡村体制精英拥有制度性权威,缺乏连带性治理需要的社会权威,乡村两级组织常态走基层为民服务,能引导和凝聚非体制精英参与。非体制精英被吸纳为网格参与员,能主导人一事结合型事务的治理,网格指导员和协管员就能集中精力,推动自治剩余事务的排查和治理,完善叠加性风险的弹性应对路径。

五、结语

新时代基层治理面向复杂社会,如何化繁为简有待展开讨论。基层事务规模膨胀及性质复杂,对治理主体和治理机制的要求提高。简约治理模式的现代化调适,难通过基层组织自行完成,需要治理要素和治理机制嵌入,推动其向开放联动方向转变。技术型简约治理的问题是,将基层事务的模糊性复杂性,视为乡村组织治理过程不规则、乡村治理手段非正式的结果。过度追求治理清晰和规范,忽视基层治理的实体性特质,带来治理转型的脱节和失能。

简约治理变迁需要适配事务属性。一是对人一事结合类事务,赋能村社组织治理。当治理系统加强考核力度,重视结果而非过程管理,基于跨层级的网格治理机制,保障支持村社自主治理,

村组织就会转换工作重点,分析事务情境、推动综合治理。二是对行政—自治剩余事务,赋权乡镇统筹治理。当区县立足溢出事务的规模特征,协调乡镇根据实际动态扩权,乡镇不仅能自主配置属地资源,“以块为主、条块结合”赋能村社治理,还能基于体制授权吹哨区县部门,推动区—镇—村三级组织的弹性治理。三是对模糊的社会事务,实现政社合作治理。如果立足简约治理体制,不另外设置实体组织层级,而是利用既有的治理组织关系,动态聚集资源匹配治理事务,就能提高整体治理能力^[24]。乡村两级组织主导的片区治理,与技术平台集成性灵活性匹配,线下线上治理协同就会高效。

城乡融合发展带来治理事务属性变迁。一方面,脱嵌事务的琐碎模糊和规模膨胀,亟待构建新型治理模式进行精细识别和治理;另一方面,嵌入事务的“因人成事”和关系网变迁,需要既有基层治理模式进行吐故纳新的回应。实现矛盾化解与群众满意、治理规范与治理弹性平衡。只有治理技术—组织—主体间进行有机联动,技术赋能与治理组织调适、乡镇主位与村社治理协调,内外平衡的嵌套组织结构方能实现简约治理高效。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 夏志强, 谭毅. “治理下乡”: 关于我国乡镇治理现代化的思考[J]. 上海行政学院学报, 2018(3): 15 - 27.
- [3] 狄金华. 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] 史云贵, 薛喆. 简约治理: 概念内涵、生成逻辑与影响因素[J]. 中国人民大学学报, 2022(1): 149 - 159.
- [5] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3): 145 - 163.
- [6] 赵吉. 简约而非简单: 基层复杂社会的折叠型治理形态[J]. 宁夏社会科学, 2020(5): 125 - 130.
- [7] 王德福. 街居治理共同体: 街道办事处改革的新方向与路径[J]. 城市问题, 2021(1): 73 - 80.
- [8] 杨华. 农村基层治理事务与治理现代化: 一个分析框架[J]. 求索, 2020(6): 167 - 176.
- [9] 杜姣. 村级组织建设路径的地区差异研究——以珠三角地区、中西部地区村庄为经验基础[J]. 中国行政管理, 2020(4): 109 - 116.
- [10] 王雨磊, 廖伟. 服务进站: 农村税费取消后国家基层组织建设的新的趋向[J]. 电子政务, 2020(3): 63 - 74.
- [11] 刘太刚. 需求溢出理论: 一种以孔孟治道为核心逻辑的公共管理基础理论[J]. 公共管理与政策评论, 2019(2): 34 - 52.
- [12] 叶敏, 吕亚奇, 王阳. 街面空间的权力脱嵌与治理重构——以上海市郊区 F 镇为例[J]. 北京行政学院学报, 2018(3): 55 - 63.
- [13] 吴晓林. 特大城市风险防控的“属地责任”与空间治理——基于空间脆弱性视角的分析[J]. 学海, 2021(5): 72 - 79.
- [14] 钱坤. 从“治理信息”到“信息治理”: 国家治理的信息逻辑[J]. 情报理论与实践, 2020(7): 48 - 53.
- [15] 董幼鸿, 叶岚. 技术治理与城市疫情防控: 实践逻辑及理论反思——以上海市 X 区“一网统管”运行体系为例[J]. 东南学术, 2020(3): 24 - 33.
- [16] 仇叶. 以督促统: 督查制度的政策层级统筹机制及其实践[J]. 探索与争鸣, 2022(7): 96 - 106.
- [17] 陈那波, 陈嘉丽. 政府指标的生产: 类型与过程——以 A 省民政规划指标编制为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022(5): 49 - 64.
- [18] [美] 李怀印. 华北村治: 晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 王士皓, 岁有生译, 北京: 中华书局, 2008: 14 - 16.
- [19] 黄晓春. 当前城市基层政府改革的深层挑战——基于机制分析的视角[J]. 江苏行政学院学报, 2017(3): 114 - 120.
- [20] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015(4): 215 - 241.

- [21] 肖芸, 赵俊源. 任务模糊性视角下科层制变革的不同走向——基于前沿文献的评析[J]. 公共行政评论, 2019(2): 163 - 182.
- [22] 吕德文. 乡村治理法治化的实践过程——基于 P 县砂石盗采治理的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 110 - 116.
- [23] 褚明浩, 刘建平. 乡镇一线治理: 乡村治理现代化的实践路径[J]. 中国行政管理, 2021(4): 52 - 58.
- [24] 熊竞, 陈亮. 城市大型社区的治理单元再造与治理能力再生产研究: 以上海市 HT 镇基本管理单元实践为例[J]. 中国行政管理, 2019(9): 56 - 61.

Changes in Rural Simplified Governance: Background, Problems and Solutions

LIU Rui^{1a, 1b}, HUANG Yuan-yuan²

(1a. School of Public Management; 1b. Social Development and Social Control Research Center, Sichuan University, Chengdu 610065 China; 2. School of Politics and Public Affairs Management, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: Urban-rural integration has brought about changes in the attributes of grass-roots governance affairs and challenged the hierarchical governance mechanism of township government and villagers' self-management. Embeddedness of information technology has facilitated the transformation of the simple governance, however, a system of technological simplification divorced from the needs of the entity governance would neglect the co-governance mechanisms for overlapping cross-boundary affairs, leading to a paradoxical pattern of grassroots governance in which formal clarity and practical ambiguity coexist. As a result, grassroots governance is faced with a dilemma in which, on the one hand, positive actions by higher levels of government are difficult to change the negative behaviors of grassroots organizations, and on the other hand, there are only a limited number of subjects cooperating in the process of resolving matters at the grassroots level. The experience of technological empowerment in B-town in the suburbs of Beijing reveals that by strengthening the coordination of relations among multiple subjects, adding appropriate governance elements and constructing a flat management mechanism according to the needs, it is possible to fill in the abortion of the capacity structure of grass-roots governance, promote the modernization of simplified governance, and realize the simplicity and high efficiency of cooperative governance. In order to realize the effective operation of the technology-supported simplified governance model, it is necessary to improve the elemental articulation and complementary governance mechanism, and to consolidate the main-auxiliary structure.

Key Words: simplified governance; transaction transformation; governance transformation; technology embeddedness; co-governance