

# 乡村治理空间再造及其有效性\*

## ——基于 W 镇乡村治理实践的分析

吕德文

**摘要：**乡村治理有效性的达成，与基层政权拥有的治理空间密切相关。乡村治理空间的再造，指的是基层政权在履行国家治理职能、形塑国家治理合法性的过程中，建构一个相对独立的、完整的政策执行体系。这一体系的合法性源自于国家治理体系的制度供给，有效性则源自于对乡村治理需求的有效回应。基于对 W 镇乡村治理实践的考察，乡村治理空间再造的路径包括：①在政策分类的基础上实现治理任务的多元化和有序性；②通过再造政策执行主体，建构独立而完备的、多元一体的乡村治理体系；③政策工具多样化，为多管齐下的乡村治理策略提供条件。可见，一个富有弹性的乡村治理空间，并非是对原有治理体系的替代，而是为乡村治理现代化提供开放性的制度选择空间。在推进乡村治理现代化过程中，既要注重加强新制度的供给，更要注重激活原有的行之有效的传统治理制度及策略。当务之急是，发现并激活有效治理策略，使之纳入制度化轨道。

**关键词：**治理空间 治理有效性 乡村治理

**中图分类号：**C919 **文献标识码：**A

### 一、乡村治理有效性：问题与解释

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重要决策部署。“乡村振兴，治理有效是基础”。20 世纪 80 年代以来，随着风险社会的来临，治理危机在西方国家蔓延，治理有效性受到了知识界和实践界的重视（杨雪冬，2016）。无独有偶，20 世纪 90 年代末，中国乡村治理危机也伴随着“三农”问题而出现（贺雪峰，2007）。进入 21 世纪以来，中国乡村治理发生了巨大变革。其中引人瞩目的是，与农村税费改革之前相比，全国行政村和乡镇数量分别减少了 19.4% 和 25.6%，乡村治理规模和管理幅度均大大增加（熊万胜，2018）。与此同时，国家与农民关系也出现了新变化，政权“悬浮”现象较为普遍（周飞舟，2006）。从实践逻辑看，农村税费改革前后的乡村治理变革，更多的是基于财政压力而出现的政府行为，并不是乡村治理技术、资源和能力增强的结果（项继权，2005）。如此，乡村

---

\*本文系国家社会科学基金青年项目“自治、法治、德治相结合的农村微腐败统筹治理研究”（编号：18CZZ038）的阶段性成果。

治理有效性的挑战不仅未能随着农村税费改革及免税等措施而消失，反而以不同表现形式延续下来。

对此，学术界形成了两种解释视角。一是从自上而下的视角看，乡村治理有效性需着眼于构建乡村治理新体系。这包括：实现基层政府治理现代化（周庆智，2016）；建构多元互动（李紫娟，2017；戴玉琴，2015）、制度化（李松玉，2013）的，迈向总体性治理（郎友兴，2015）的乡村治理新体系。二是从自下而上的视角看，需提高乡村治理能力，以实现乡村治理有效性。具体而言，乡村治理实践根植于乡村社会结构的转变（肖立辉，2015），乡村治理体制应与村庄城市化水平相匹配（贺雪峰，2017）。比如，传统村落通过再造村治主体（杜姣，2017），城市化进程中的村庄通过社区化协同治理（李增元、姚化伟，2016），并综合运用片区责任制与官僚制等治理资源（仇叶，2017），来实现乡村治理有效性。

大致而言，自上而下的视角普遍采用规范研究，揭示了乡村治理有效性的构成要素及理想模式；自下而上的视角大多基于经验研究，对乡村治理面临的困境、任务及可能出路进行了探讨。因此，既有研究虽对乡村治理有效性问题做出了诸多合理解释，但受制于研究范式的差异，这些解释未能形成有效对话。如何实现乡村治理有效，既是一项迫切的学术命题，亦是乡村振兴战略顺利实施的基础。本文将整合两种研究视角，探讨乡村治理有效性的制度建构问题。

本文将以 W 镇为例，阐述乡村治理有效性的实现机制。W 镇地处中部某特大城市远郊，距市中心 50 公里，是典型的农业型地区。W 镇辖区面积 153 平方公里，耕地面积 10.4 万亩；辖 51 个行政村、2 个社区，513 个村民小组；总人口 8.6 万人，其中，农业人口 7.5 万人，1.9 万户。2018 年 3 月 25 日～4 月 10 日，笔者对 W 镇进行了为期半个月的田野调查。调查采用深度访谈法，访谈了镇党委政府主要领导、各部门负责人、村党支部书记共 23 人。期间，笔者还实地考察了该镇的村湾<sup>①</sup>环境整治等重点工作，并收集了相关文字材料。

## 二、乡村治理空间再造：一个分析框架

受政策执行理论的启发，本文运用“乡村治理空间再造”这一框架来分析乡村治理有效性的实现机制。人们常把“上面千条线、下面一根针”来隐喻乡镇政府的组织形态，又用“下去一笼统，回来再分工”来形容乡镇政府的工作方法。这说明，在乡村治理实践中，乡镇政府是国家政策的执行者；并且，在政策落地过程中，具有相当大的自由裁量权。从自上而下与自下而上相结合的整合视角看，政策与行动具有连续性，政策制定和执行是交互行动、相互议价的过程（李允杰、丘昌泰，2008）。在乡村治理实践中，乡镇政府选择作为与不作为、怎样作为、何时何地作为，存在自由裁量。很显然，乡村治理有效性的达成，与乡镇政府所拥有的合适的治理空间密切相关：一方面，中国是单一制国家，必须保证治理体系和政策的统一性；另一方面，各地差异极大，必须赋予弹性化的政策执行空间。

根据政策执行研究的相关理论及乡村治理有效性的既有解释，本文将乡村治理空间定义为：乡镇党委政府等乡村治理主体，在基层政策执行过程中所拥有的行政资源、治理策略及自由裁量权。大致

<sup>①</sup>当地俗语，村庄和湾子的合称。

而言，乡村治理空间主要受以下三个因素的影响：

1.政策类型。政策类型是直接关系到政策的自由裁量度、“选择”的范围、影响力的强弱等政策空间要素（张凤合，2005）。在公共政策视野中，不同的治理任务具有不同的政策属性。一类治理任务目标明确、考核压力大，政策刚性强；另一类治理任务则目标模糊、考核压力较小，政策弹性大。一般而言，政策刚性越强，越容易出现“时间紧、任务重”的情况，乡镇政府的自由裁量权就越小，政策空间也越狭窄；政策弹性越大，乡镇政府的选择空间就越大，政策空间也越大。

2.行政资源。行政资源是由乡村治理体系塑造的，包括乡村治理所能调动的人力、物力和财力资源。改革开放以来，中国形成了“乡政村治”的乡村治理架构。但是，不同时期、不同地区的乡村治理体系差异极大。其核心是，在“乡政”和“村治”之间如何建立制度化的衔接机制，真正实现国家与社会、行政与自治的二元共治。一般而言，乡村治理体系越完备、制度化程度越高，政策执行的制度空间就越大，制度外空间就越小。

3.治理策略。乡村治理实践中的灵活性受到学术界的广泛关注，如软硬兼施（孙立平、郭于华，2000）、策略主义（欧阳静，2011）、连带式制衡（陈锋，2012）等。但是，随着政权“悬浮”及项目制等技术治理的推行，乡镇政府地位边缘化（李祖佩、钟涨宝，2016），传统政策工具逐渐失去了效用。总体上，当前的乡村治理实践中，虽然传统治理策略逐渐式微，但新技术治理等政策工具被不断创造出来。一般而言，治理策略越多，治理空间就越大；反之，治理空间就越小。

乡村治理有效性的达成，伴随着乡村治理空间再造的过程。其核心是，乡镇党委政府将国家治理的任务和目标，包括行政任务、公共服务及群众诉求，综合转化成为乡村治理任务，并通过建立完备的乡村治理体系，以及使用多元的政策工具，来实现乡村的有效治理。

### 三、政策分类及乡村治理任务转化

乡镇政府处于压力型体制的最下层。所谓压力型体制，指的是各级地方党政组织为了实现经济赶超和其他目标，采取任务数量化分解和高度物质化奖惩相结合的一套管理手段和方式（荣敬本等，1998）。因此，乡村治理任务的形成首先受制于上级政策任务的指标化情况。大致而言，在压力型体制下，政策属性主要受两个因素的影响：指标化程度和考核权重。根据影响政策属性的两个维度，可以对乡村治理中的各项政策进行分类。

表 1 乡村治理中的政策类型

		考核权重	
		高	低
指标	硬	I	II
	软	III	IV

如表 1 所示，从 I 到 IV，说明乡村治理实践中存在一个政策类型谱系。I 和 IV 是两种理想型的政策类型。按照乡镇干部的说法，它们分别是“刚性政策”和“弹性政策”。所谓刚性政策，指的是指标硬、权重大的政策。这一类型的政策大多运行日久，已发展出一套完备的量化考核体系，所有指标

均可按月度、季度、年度等时间节点准确统计，以便客观衡量工作成效。通常而言，刚性政策在很多情况下会辅以“一票否决”制，其执行情况决定了乡镇工作的整体成效。所谓弹性政策，指的是政策指标量化程度不高，主要靠定性评价，且考核权重不大的政策。更多的政策则介于两者之间。有些政策虽无法量化，但为显示其重要性，会被赋予极高的权重；有些政策虽量化程度极高，却无甚重要而难以引起各级政府的注意。

乡镇政府始终面临着行政资源有限与事务繁杂之间的矛盾。多数情况下，乡镇政府依据职能职责按常规程序开展工作。按照部门分派原则，每个部门和工作人员都承担相应的工作，并按事情的多少配置行政资源。在这个意义上，部门地位与政策属性是相匹配的；上级下达的政策命令在很大程度上决定着乡镇政府的组织活动。如表 2 所示，在 W 镇，计生、城建（城管）、综治维稳等 I 类政策执行部门既是工作任务较重的部门，又是地位较高的所谓“大办”；人社、国土、民政、经管等 II 类政策执行部门，政策性强<sup>①</sup>，但实际工作任务却不是很重，绝大多数具体工作由社会用工<sup>②</sup>承担；党政办、组织办、监察室等 III 类政策执行部门，连其工作人员都很难说清党建和反腐具体包括哪些事项，上级却要求不断、检查甚多；而涉农站所等 IV 类政策执行部门，已经被“打包”处理，大部分站所人员也被抽调到别的部门从事别的工作。

表 2 W 镇主要政策分类表

政策类型	具体工作	负责部门	权重 (%)
I	计生	计生办	15
	生态环境及大城管	执法中队、城建办	14
	综治和信访维稳	综治办、信访办	12
	安全生产	安办、市场监管所及蔬菜管理办公室	8
II	新农合、新农保	人社中心	4
	规划、土地管理和查违控违	国土所	6
	社会事务	民政办	5
	村级“三资”管理	经管站	4
III	党建和反腐	党政办、组织办、监察室	17
IV	“三农”工作	农业服务中心、扶贫办、林业站、水利站、水产站、农机站、畜牧中心	9
	文明创建	文明办	6

注：本表根据《W 镇 2017 年度全员绩效管理和干部考评工作实施办法》整理而成。

但是，刚性政策和弹性政策之间并非泾渭分明，政策类型之间并非不可转化。就乡村治理实践而言，治理难度不在于政策刚性，而在于乡镇政府同时兼有多种治理任务，且不同时期治理重点会有所变化。具体而言，政策执行是否有时间压力，对政策属性有极大影响。通常情况下，最后期限的刺激

<sup>①</sup>行政体系内部的通用语言，指的是具有明显政府导向性，原则性强，不能不做、也不能做错的工作。

<sup>②</sup>行政体系内部的通用语言，指的是行政事业单位里区别于公务员和事业编的，临时性的、从社会招聘的体制外人员。

往往会迫使乡镇政府将注意力指向某些任务。有些政策虽有完备的量化考核体系，但因这些任务对乡镇政府而言比较容易达成，且时间压力不大，因而增加了政策的弹性。反过来，有些政策虽在一般意义上具有相当大的弹性，但很可能因为规定了最后期限，暂时变成了“时间紧、任务急”的刚性政策。在 W 镇，党委政府每个季度都会对上级不同部门下达的任务重新梳理，形成“重点工作任务分解表”（见表 3），明确时间表、责任到人。

表 3 W 镇重点工作任务分解表（2018 年第二季度）

工作内容	进度要求	责任领导	责任人
村湾环境综合整治	①3 月 30 日前下达各村 2018 年度整治的自然湾数，自然湾数为 8 个以下的（含 8 个自然湾），当年全部完成整治任务，超过 8 个的，当年完成 8 个，剩余的在 2019 年 6 月前完成； ②每月召开一次村湾环境整治推进会	分管副书记、 协管副镇长	城建办主任、 各总支书记
土地流转遗留问题处理	4 月 10 日前拿出有关村庄的可操作的土地流转遗留问题的处理意见，6 月底前完成处理任务	镇长、分管副 镇长	信访办主任、相 关总支书记
党群服务中心建设	4 月底前完成三个村党群服务中心的选址（含拆迁）、设计、地勘、投资评审工作，进入招标程序	分管副书记	组织办主任、 相关总支书记
农业农村工作	①按时按要求完成区下达的精准扶贫任务；②争取 6 月底，确保 8 月底完成畜禽禁养工作；③4 月底前完成一家共享农庄的实施方案，并按方案推进	分管副主任	扶贫办主任、畜 牧中心主任、 相关总支书记
水污染治理	①落实河湖长责任制；②河道禁牧；③湖泊、沟港污染治理（4 月 1 日前拿出常态化治理方案，并督促实施）	分管副书记	水利站站长
出生人口性别比整治	每月出生人口综合性别比、一孩性别比、二孩及以上性别比，居全区中上游水平	分管副镇长	计生办主任
全面深化改革申报	①4 月 10 日前完成 2018 年度改革创新工作申报，并与改革办做好对接；②11 月底前全面完成 2018 年度改革创新工作任务，确保此项工作创优	纪委书记	党政办主任、 组织办干事

如表 3 所示，重点任务一般具备几个特征：①工作内容往往是“专项任务”，目标明确，更容易将任务完成与考核奖惩联系起来。比如，在常规任务中，“三农”工作本来难以量化考核，而一旦将精准扶贫、畜禽禁养、共享农庄等内容单列出来，则政策目标变得极其明确，工作考核也容易开展。②制定明确的时间表。重点任务的完成一般都有最后期限，且有清晰的工作进度安排和目标分解。③责任到人。重点任务都有专人负责，分管领导和直接责任人之间具有连带考核压力。④部门配合。重点任务往往涉及多部门配合，尤其需要动员村一级的治理资源。如此，有效协调部门间及乡村两级组织之间的关系，是重点任务得以落实的关键。

可见，在乡村治理实践中，乡镇政府根据政策属性，将上级政策转化成为不同类型的乡村治理任务，在此基础上实行分类治理。大致而言，乡村治理任务主要包括两种类型：

1. 常规任务。常规任务是事先确定的任务，可谓是“计划工作”。在压力型体制下，上级党委政府会在年初与下级党委政府签订目标责任书，明确工作任务，并于年终考核兑现奖惩。乡镇政府作为最基层的科层组织，则根据行政任务的量和质，设置独立的任务单元给予实施。简单说来，乡镇党委

政府在部门行政的前提下，根据政策属性的不同设置了弹性化的任务单元。大致来说，刚性政策执行部门的行政人员较为稳定，且行政资源较充足；而弹性政策执行部门的行政人员的职务与实际工作并不一定匹配，如名义上每个涉农站所都有负责人和工作人员，但他们往往并不从事本部门工作。

2.重点任务。重点任务是非程序化活动，它并非事先确定的任务，而是临时性任务，难以依靠常规任务单元完成。乡镇党委政府主要通过两个技术手段将其从常规任务中独立出来：一是给重点任务要求的目标分配资源，并且拒绝提供替代的或可以由常规活动事先设置的目标，同时建立独立于常规任务单元的任务小组。如表3所示，W镇的所有重点任务在形式上都可以归入表2所示的常规政策分类中加以执行、考核。但是，W镇却将这些重点工作独立出来，重新设立目标，重新配置行政资源，并单独考核。二是赋予重点工作更强的时间压力。常规任务一般采用结果考核，只有最后期限（通常是年终）刺激而无过程管理。而重点工作则不仅有最后期限刺激，还有明确的时间表，实行严格的过程管理。

概言之，乡镇政府存在一个政策分类及任务转化机制。一是根据压力型体制及科层制原则，在政策弹性和政策刚性之间建立政策谱系，据此赋予不同的部门不同的职能职责及地位。二是根据时间压力及任务性质，将上级政策转化为乡村治理中的常规任务和重点任务，并据此组织不同的任务单元。同时执行多种政策及完成多元任务，对乡镇党委政府是一个极大的挑战。在经验上，乡镇党委政府通过再造乡村治理体系，来实现有效治理。

#### 四、“四位一体”的乡村治理体系

近些年来，为适应不同政策类型及多元任务要求，各地乡镇政府对政府内部的人员、机构优化重组，实现了具有整体性调适特征的基层政府再造（李元珍，2018）。自2001年乡镇机构改革到2018年春，W镇逐渐形成了以总支为主轴，站办所、包村驻点制度及政务服务中心为副轴的服从于乡镇领导的“四位一体”乡村治理体系（见图1）。

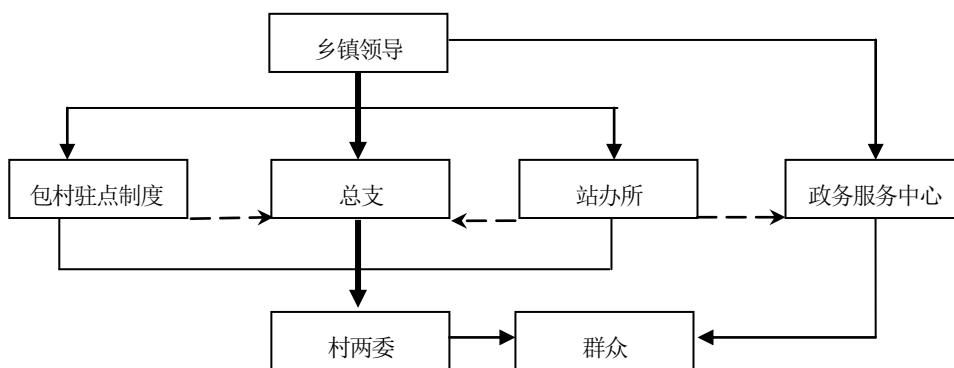


图1 W镇“四位一体”的乡村治理体系

注：粗实线表示政策执行主轴；细实线表示政策执行副轴；虚线指的是政策执行主体之间的合作关系。

W镇党政领导及内设机构的基本情况是：

1. 乡镇领导。W 镇领导职数为 11 人，领导班子成员实行交叉任职。除了党委书记和镇长分别负党务和行政总责，其它副职领导均分管相关工作，并负责联系一个总支，担任包村驻点工作的“片长”。

2. 总支。W 镇在 2001 年的乡镇机构改革过程中，撤销了经济管理处（设总支）这一管理层级。为解决管理幅度过大的问题，W 镇尝试通过建立工作小组、包村干部等工作机制来加强乡镇对各村的领导，但效果均不明显。2008 年，W 镇在原经济管理处这一层级上，恢复了总支建制。总支和原经济管理处，本质上都是“属地管理”的制度设置。但两者的区别在于，总支属于乡镇党委的工作机构，并非行政设置，无固定编制人员、职责和财政资源；而经济管理处则是乡镇政府正式的行政设置，其职责、人员及财政资源都相对固定。W 镇现共设置 5 个总支，平均每个总支辖 10 个村。总支成员设 4 人，其中 1 个总支书记，2 个副书记，1 个妇女主任，均为从别的部门抽调而来的专职工作人员。按照 W 镇党委书记的说法，总支是乡镇党委政府的“防火墙”和“冲锋队”。一方面，总支代替乡镇领导及各部门解决了信访维稳等诸多治理问题，实现“小事不出村、大事不出总支”；另一方面，总支是乡镇重要工作的一线承担者，是各项工作的推动主体。因此，总支工作人员往往具有极为丰富的群众工作经验，敢于担当、善于周旋。

3. 站办所。W 镇内设机构实行党政合署办公，设立党政办公室（加挂社会治安综合治理委员会办公室牌子）、经济发展办公室、社会事务办公室，计划生育办公室和组织人事办公室等 5 个办公室。W 镇虽按照大部制设置机构，但仍保留了原有的重要站办所职能，并根据传统站办所职能安排具体工作。在乡村治理现代化过程中，上级越来越强调工作的规范化、程序化和专业化，站办所负有“办事留痕”，替乡镇党委政府进行政策分类以完成治理任务转化，并承担常规任务的职责。因此，各站办所的负责人往往具有较强的政策水平，其工作人员需有较强的文书写作能力。

4. 包村驻点制度。包村驻点制度也是一个加强乡镇党委政府对村两委工作督查、指导的工作机制。W 镇的包村驻点工作与总支设置有较大的勾连：一是与总支设置相匹配，乡镇党委政府的包村驻点工作体系在每个总支设置 1 名“片长”和 1 名“副片长”，“片长”由分管该总支的乡镇领导担任；二是总支委员除了分管业务工作（联系乡镇站办所工作）外，均担任包村干部。另外，站办所的行政干部除了负责自己的业务工作外，亦承担包村任务。包村驻点在中国乡村治理实践中具有悠久的历史传统，与历史上党的群众路线，20 世纪 90 年代的农业税费征收、计划生育等中心工作等都有密切联系。包村驻点工作既锻炼了行政干部的农村工作能力，又辅助了总支开展中心工作。根据各村实际，乡镇党委政府会配备不同的包村干部。一般而言，对于那些治理任务较重的村，会配备工作能力较强、有一定领导职务的行政干部包村，以有利于协调乡村两级组织之间的关系；反之，则配备普通行政干部包村，起到上传下达的作用即可。

5. 政务服务中心。2015 年 4 月，W 镇人社、民政等部门联合成立了一个小型政务服务中心，主要办理新农合、新农保、退休手续、结婚登记等服务事项。2017 年 10 月，W 镇成立了政务服务中心，并任命了中心主任，计划于 2018 年 6 月正式运转。新政务服务中心将直接面对群众集中办理各站办所的绝大多数行政服务、行政审批业务及咨询服务工作。作为政府流程再造的实践形式，政务服务中心由面向公众的服务流程、位于政府后台内部的支撑流程和负责整体协调控制的管理流程支持运转（汪

玉凯、张勇进，2007）。在实际运作中，W镇政务服务中心主要负责面向公众的服务，其工作人员主要由临聘人员担任；位于政府后台内部的支撑流程，仍由各站办所负责；整体协调控制的管理流程，则由乡镇领导承担，但已基本实现了技术控制。因此，从政策空间再造的角度来说，政务服务中心实际上分担了站办所承担的部分常规业务。

如上所述，总支、站办所、包村驻点制度及政务服务中心“四位一体”的乡村治理体系，是乡村两级组织之间的联系机制，在联系主体、职能设置、运作逻辑、人员配备及政策目标上均有差异（见表4）。

表4 乡村两级联系机制简况表

联系主体	职能设置	运作逻辑	人员配备	政策目标
总支	政策推动、信访维稳	片区管理	群众工作能力强	各项政策落地
站办所	政策分类及任务转化	大部门制	政策、文字水平高	完成上级考核目标
包村干部	指导督促、上传下达	群众路线	所有行政人员	落实中心工作
政务服务中心	业务代办、行政审批	流程再造	临聘人员	服务群众

在治理空间再造的意义上，W镇“四位一体”的乡村治理体系再造了一个完整的政策执行体系。其中：①乡镇领导是决策层，其主要作用是根据各站办所的意见，综合考虑各总支、各村的反馈，将上级政策转化成为乡村治理任务，并进行任务分派；②站办所、总支、包村干部及政务服务中心是政策执行主体，负责完成各项任务；③村两委及群众则是目标群体，他们对治理过程的参与度以及对治理结果的接受程度，反映了政策落实程度。

在具体运作中，该体系以“乡镇领导→总支→村两委”为政策执行主轴。总支不仅是乡村治理空间再造中决策与执行分离的关键，还是政策执行体系立体化、政策工具多元化的主要载体。首先，上级政策在弹性政策与刚性政策之间存在复杂的连续谱，且乡村治理在常规任务与重点任务之间也存在区别。故而就实际运作而言，大部分政策及治理任务都是跨部门、非专业化的，其任务单元的划分往往并非基于事务的专业性，而是基于“属地管理”原则。对于承担那些需要村级组织配合的乡村治理任务，总支作为乡镇党委政府的派出机构（也是属地管理机构），具有天然合法性。其次，在2001年全国性的乡镇机构改革中，普遍采取了精简机构和人员以及撤乡并镇措施，使得乡村治理面临治理规模及负荷加大的挑战（周雪光，2013）。W镇通过增加总支这一治理层级，减小了治理幅度，更有利于政策执行和任务落实。W镇多个领导指出，由于总支干部与村干部天天“打成一片”，使得乡镇领导非常熟悉各村情况，提高了决策的科学性；而总支作为专门从事群众工作的单位，也为站办所提高业务工作的专业性创造了条件，客观上有利于“对标”<sup>①</sup>，有效应对上级考核。再次，总支还是多种政策工具的实施载体。前已述及，乡村治理中的重点任务，尤其是中心工作，具有一种非程序化活动特征——建立独立的、不卷入常规任务的政策执行机制。乡村治理中非程序化活动的重要政策工具是运动式治理，在最后期限的刺激和阶段性的时间安排下，依靠动员、督查、评比等方式完成治理任务。

<sup>①</sup>行政体系内部的通用语言，对比标杆找差距的意思。



总支的存在，既为乡镇一级设置“锦标赛”体制创造了可能，总支之间可以相互竞争；也为乡镇政府的密集动员提供了可能，总支与辖区各个村级组织之间可以建立更为密切的工作关系。

通过与总支建立分工合作关系，站办所、包村驻点制度及政务服务中心发挥了各自的优势。大体而言，其合作关系主要表现在以下三个方面：第一，科层制与半正式行政的二元共治（仇叶，2017）。站办所在承接上级政策的过程中，强调规范化、程序化、专业化等科层制原则；而总支作为基层行政体系的延伸，强调综合性、灵活性和适应性。W镇实现了两种治理方式的有效结合，实际上是政策执行过程中自上而下的“完美行政”与自下而上的“自由裁量”之间的交汇，这是乡村治理有效的制度基础。第二，政治与行政的合一。干部包村驻点作为一种有别于科层制的国家与社会之间的中介机制，帮助党和国家实现了民众动员、精英监控、乡村治理的目标（李里峰，2010）。当前，W镇的包村干部在常规治理中一般只起上传下达的作用，是乡镇领导、总支、村干部之间信息沟通的桥梁，链接了多元行政体系；但在非常规治理过程中，包村干部还与总支的工作人员间相互配合，承担着政治动员、督查的职能，是运动式治理得以运转的重要节点。第三，技术治理与总体性支配的分离。改革开放以来，中国国家治理的重要经验是总体性支配逐渐为技术治理所替代（渠敬东等，2009）。以政务服务中心为代表，W镇在诸多领域实现了技术治理，治理权力由一系列技术及“流程”所支配；而总支则承担着大量技术化程度不高、需要自由裁量的治理任务。两者的适度分离，为乡村治理现代化提供了更多的制度选项。

“四位一体”乡村治理体系的形成，本身是多重制度变迁的结果。其中，站办所体现了大部门制的实践逻辑。长期以来，乡镇政府与上级政府保持了“职责同构”，而大部门制既精简了机构，优化了部门设置，又塑造了“全能型”的乡镇干部，使之在保持科层制精神的同时，更具适应性。总支则延续了乡镇机构改革之前的片区管理制度。作为一个可以有效缓解治理规模和治理负荷过大问题，承载诸多治理资源的非正式制度，片区制仍保留有强大生命力。包村干部在制度根源上是群众路线的产物，在乡村治理实践中体现了政治与行政合一的原则，在重点工作中得以彰显其治理价值。而政务服务中心的设立，不仅是服务型政府建设的直接体现，还体现了技术治理的逻辑，代表乡村治理现代化的方向。

W镇这一完备的乡村治理体系，为乡村治理实践提供了更大的制度空间，不同的治理任务都被纳入相关的制度渠道。大致来说，不同的治理任务可通过不同的政策执行主体来完成。那些标准化程度较高、政策性较强的常规任务，虽是刚性政策，却越来越具有技术治理特征，为政务服务中心承担。而政策性虽强但标准化程度不高的办公室业务，无法通过治理技术来完成，则由站办所承担。那些政策性不强且标准化程度不高的群众工作，往往由总支干部独立承担。而政策刚性较强的重点工作，多数情况下都以总支为主，辅以其它治理主体共同完成。

## 五、多管齐下的治理策略及多元政策工具运用

完备的乡村治理体系仅仅是为治理有效提供了制度选项，在乡村治理实践中，如何运用这些或传统、或现代，或“老套”、或新颖的治理资源，才是实现有效治理、获得群众认可的关键。历史上，

在国家政权建设过程中，国家动用其可资利用的资源，诉诸多种方式，以求实现现代国家对基层社会的控制目标（黄冬娅，2010）。同样，在当前的乡村治理实践中，乡镇政府也是通过采取多管齐下的治理策略、运用多种政策工具，来实现乡村治理有效性。

在传统的“乡政村治”体系中，乡镇政府已有较多的政策工具。其中既有制度化的激励奖惩机制，将压力型体制传导至村一级；又有策略性的半正式治理机制，乡村干部普遍采用人情面子等熟人社会治理资源来执行政策。只不过，农村税费改革后，这两种政策工具的内在冲突逐渐显现。行政理性化过程要求乡村治理遵循规范化、程序化及专业化要求，随着乡镇政府临聘人员的解聘及片区责任制等半正式制度的撤销，再加上国家与农民关系的疏离，半正式治理空间被极大压缩。而“四位一体”乡村治理体系的建构，因遵循着多重制度逻辑，客观上援引了多种政策工具。本质上，完备的政策执行体系，其前提是有足够多的政策工具可供选择。在W镇，作为决策者的乡镇领导，掌握着多管齐下的治理策略；而各个政策执行主体，也有专业而娴熟的治理工具（如图2所示）。

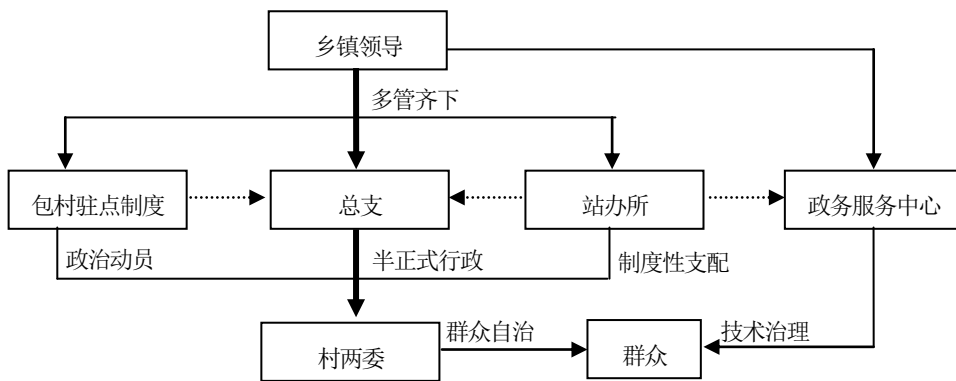


图2 W镇多管齐下的治理策略示意图

大致而言，不同的治理主体，一般都拥有主导性的政策工具。处于决策地位的乡镇党委政府，其治理策略则具有“多管齐下”的特征。

1.制度性支配。制度性支配是指乡镇政府通过建章立制的方式实现对村级组织的支配，在此基础上形成的一种以制度为治理技术、以支配为目的、以组织一体化为重要方式的乡村两级组织之间关系（邹建平、卢福营，2016）。制度性支配本身是科层制行政固有的政策工具，但长期以来，这一支配关系只限于科层组织内部。而随着乡村治理现代化进程的加速，乡镇政府逐渐建立了村财镇管、项目制管理、全员绩效考核、“办事留痕”等规章制度，赋予相关站办所支配权力。在W镇，因各个站办所都掌握有考核权，它们仅仅依靠制度性支配即可督促村级组织配合完成常规任务。比如，为了杜绝村干部“微腐败”，2017年W镇农经站推行“银行直达”制度，村级组织的财务收支不能使用现金，而是通过银行转账的方式进行。W镇农经站还规定，村级组织2000元以上的开支，需经农经站站长签字审批；5000元以上的开支还需纪委书记签字审批。这些做法大大压缩了村干部的灰色利益空间。多位村支书为此还在镇政府大院对农经站站长指桑骂槐，却被农经站站长和纪委书记以“制度要求”为由说服。可见，制度性支配已成为乡镇站办所执行政策的重要工具。

2.技术治理。近些年来,行政科层化的技术治理取向越来越明显,其重要表现是行政吸纳政治,通过行政技术的运用来化解治理结构中的深层问题(渠敬东等,2009)。某种意义上讲,制度性支配,典型如W镇实施的“银行直达”制度,在很大程度上也是技术治理逻辑的结果。然而,作为一种政策工具的技术治理,其最为直接的表现是运用现代科技(如互联网技术),结合行政科层化改革,来实现政府流程再造。在W镇,政务服务中心的成立及运转突出体现了技术治理对乡村治理现代化的引导作用。首先,政务服务中心是服务型政府改革的技术化体现,也是为人民服务宗旨的行政吸纳,它在乡村治理体系的现代化建构中具有强大的合法性;其次,政务服务中心承接了相当部分常规任务,体现了行政理性化进程,并在实质上提高了行政效率;再次,政务服务中心虽立基于行政科层化,而一旦运转,则确立了技术权威,有利于增强规范化、程序化及专业化意识。在W镇,政务服务中心承担了办理业务及政策解释工作,站办所虽掌握着规则设定权,却避免了与服务对象“议价”。

3.政治动员。政治动员是中国共产党创立的一项颇具中国特色的治理方式。大致而言,作为一项政策工具,它包括两个有机组成部分:一是行政体系内部的动员;二是群众动员(吕德文,2012)。前者是为了合理调配行政资源,后者则是为了说服群众参与公共政策。当前,尽管大规模的群众运动已经不合时宜,但通过“做工作”来推行政策的方法仍有生命力。包村驻点制度的重要意义不仅在于包村干部可以调配行政信息和资源,还在于乡镇干部一旦被赋予了包村任务,便可长期联系村庄,与村干部和村民建立紧密联系,进而在开展重要工作时发挥群众动员作用。在W镇,每个乡镇干部除了从事业务工作外,还兼有包村任务,这为完成重点工作而启动政治动员这一政策工具提供了方便。

4.自治。群众性自治组织被赋予一些公共政策的执行权,以通过自治的方式来达成政策目标。群众代表通过自主商议决定村庄治理事务,并完成政策目标,使得自治具备了自愿性政策工具的特征。在W镇,诸多村庄治理事务与公共政策执行有密切关系。如,低保户和贫困户的确定,均需通过村民代表评议,并接受公示;村湾环境整治等工作的开展,也与村民需求及组织能力有密切关系。故而村民自治水平的高低,直接影响公共政策的执行效果。

5.半正式行政。所谓“半正式行政”,是指“正式权力非正式运作”(孙立平、郭于华,2000)。在2001年全国性的乡镇机构改革中,大部分地区撤销了乡村两级之间的“片区”这一管理层级。但最近几年,一些地方又以变通的形式恢复了这一制度设置。只不过,这一缺乏合法性的制度实践,恰恰为援引半正式行政这一政策工具提供了可能。在W镇,总支是一种典型的半正式行政设置:首先,总支成员具有半正式身份。除了总支书记一般是公务员外,其它成员或是事业编制人员,或是“以钱养事”人员。其次,总支机构具有临时性。如前所述,总支是2008年后才逐渐恢复,其成立和发展均具有权宜性。近些年随着乡村治理任务的不断增加,总支的职责职能以及人员配置才逐渐充实稳定。至今为止,总支经费仍实行包干制(6.8万元/年)。再次,总支与镇、村之间存在多元关系。一方面,三者之间具有领导与被领导关系,总支接受乡镇党委政府的任务分派,配合站办所履行职责;有权指导、督促村级组织开展工作。另一方面,三者之间也有委托代理关系。总支成员履行职责,虽遵循行政科层化的逻辑,却明显受行政包干制影响,尤其是“以钱养事”人员,与镇政府签有劳务合同,并领取2万元/年的劳务报酬。

在乡村治理空间再造的意义上，多管齐下的治理策略意味着多元政策工具的使用。大致而言，政策工具包括自愿型、强制型和混合型。自治、政治动员等治理策略都可谓是以自愿型政策工具为底色的；而制度性支配、技术治理等治理策略，则是强制型政策工具；半正式行政则是自愿与强制相结合的混合政策工具。可见，“四位一体”的乡村治理体系，不仅延续了传统的政策工具，还创造了新的政策工具，为乡镇政府提供了更多的政策工具选择。在政策工具的选择和运用过程中，乡镇政府遵循两个原则：

第一，任务分派原则。任务划分包括部门划分和流程划分。在一般的金字塔结构的组织里，单一任务必须仅限于要求有限技能和程序的活动（马奇、西蒙，2013）。在W镇“四位一体”的乡村治理体系中，任务分派不仅体现在站办所的科层设置中，还体现在不同政策执行体系的并行之中。不同部门、不同政策执行体系，对任务完成的技能和程序要求有所差别。通常而言，对于高度标准化的、政策性较强的常规任务，政策执行工具通常是技术治理——其技能要求是熟悉电子政务等现代技术；对于标准化程度不高但政策性较强的常规任务，政策执行工具一般是制度性支配——其技能要求是熟悉政策，文字水平要求高；对于偶然发生的、并非事先准备的非常规任务，选择的政策工具一般是半正式行政——其技能要求是熟悉民情，善于做群众工作；对于有明确时间表的、非常规性的重要工作，往往会采取多管齐下的运动式治理策略，连平常不太采用的政治动员都会用上——其技能要求是要有极高的政治素养及协调能力。

第二，多轨道治理原则。公共治理是多因素作用下多轨道演进过程（李瑞昌，2010）。通常情况下，政策工具与政策执行主体是相互匹配的；不同的治理任务被纳入不同的治理轨道后，即选择了相匹配的政策工具。在这个意义上，政策工具的优化组合是多轨道治理结构塑造的结果：首先，从决策过程看，决策者在政策分类及治理任务转化的过程中，即考量了对政策工具的选择；其次，在“四位一体”的乡村治理体系中，决策和执行是连续的过程，选择单个政策工具抑或组合多个政策工具，在乡镇领导的自由裁量范围之内；再次，“四位一体”的乡村治理体系构筑了一个独立而完备的政策工具运用环境，这样，乡村治理实践中政策工具的运用可免受外界干扰。

从W镇的“政策工具库”看，乡村治理实践并非简单地从总体性支配向技术治理转型。在实践中，总体性支配时代看似“老套”的治理方式，仍具有适用性；而技术治理所带来的新政策工具，虽逐渐主导了若干领域的公共治理，却仍无法代替或者主导乡村治理的整体实践。综合而言，在乡村治理空间再造过程中，新旧政策工具间并未呈现出相互替代的关系，而是多元并存及优化组合。

## 六、结论与启示

当前，在乡村振兴战略推进过程中，乡村治理面临的挑战考验着基层政权。这一挑战主要源于在乡村治理实践中如何平衡合法性和有效性（吴秋菊、林辉煌，2017）。对乡村治理现代化的研究，自上而下的角强调构建乡村治理新体系，使乡村治理实践纳入制度化、规范化、专业化轨道。这在一定程度上重塑了乡村治理的合法性，却未必适合所有农村地区的乡村治理需求。自下而上的视角强调强化乡村治理能力建设，对乡村治理制度与策略持实用主义态度，却未必符合乡村治理合法性建构的要

求。

对 W 镇乡村治理实践的考察发现,当前乡镇政府有可能通过乡村治理空间再造实现整体性调适合法性 and 有效性的目标。概言之,乡村治理是国家治理的基石。乡村治理空间的再造,本质上是基层政权在履行国家治理职能、形塑国家治理合法性的过程中,建构一个相对独立的、完整的政策执行体系。这一体系的合法性源自于国家治理体系的制度供给,其有效性却源自于能够有效回应乡村治理需求。具体而言:①乡镇政府充分运用自由裁量权,在政策分类的基础上实现治理任务转化。尽管政策的刚性和弹性是压力型体制塑造的,但乡镇政府仍可以在地化地识别政策属性,并通过重新设定权重及时间压力,来实现治理任务的多元化和有序性,在任务的“轻、重、缓、急”之间寻找弹性空间。②乡镇政府通过再造政策执行主体,塑造了一个独立而完备的多元一体的乡村治理体系。尽管处于科层制的最底层,但乡镇政府通过在乡村两级间设立半正式的行政层级,援引多重制度逻辑,扩大了政策执行的制度空间,实现了多轨道治理。③乡镇政府通过不断充实“政策工具库”,为多管齐下的乡村治理策略提供了条件。虽然经过多次以精简和职能转变为目标机构改革,但新的政策工具并未完全替代传统政策工具,反而使乡镇政府拥有了更多的治理策略。

自党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化目标以来,通过乡村治理现代化建设来提高乡村治理有效性,渐成理论界和实践部门的共识。本质上说,国家治理现代化就是制度现代化(包心鉴,2015)。要实现这一目标,一是要建立健全相应的制度体系,二是要增强制度执行能力。前者为后者提供制度平台,后者保障前者的具体实施和自我完善(胡鞍钢,2014)。在乡村治理现代化的实践过程中,应然与实然并非界限分明,而是呈现出互相建构的关系(巢小丽,2016)。本文对乡村治理现代化的启示是,一个富有弹性的乡村治理空间,既可承接国家治理现代化的顶层设计对乡村治理体系和治理能力现代化的要求,又可有效应对政策环境复杂、治理任务多元的挑战。概言之,乡村治理现代化并不意味着对原有治理体系的替代,其实践路径也并非单向度的,而是对原有治理体系的再造,以及为多种实践路径提供开放性的选择空间。当前,在推进乡村治理现代化过程中,既要注重加强新治理工具和治理方式的供给,如新技术驱动下的治理工具、政府流程再造、大部制改革等,更要注重原有的行之有效的传统治理策略的激活,如片区责任制、包村干部制度、中心工作机制等。乡村治理现代化的重心在于扩大乡村治理的制度空间,压缩其制度外空间。当务之急是,发现并激活有效治理策略,使之纳入制度化轨道。

#### 参考文献

- 1.包心鉴,2015:《制度现代化:国家治理现代化的实质与指向》,《社会科学研究》第2期。
- 2.巢小丽,2016:《乡村治理现代化的建构逻辑:“宁海36条”政策绩效分析》,《中国行政管理》第8期。
- 3.陈锋,2012:《连带式制衡:基层组织权力的运作机制》,《社会》第1期。
- 4.仇叶,2017:《乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制——基于浙东K镇的实证研究》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 5.戴玉琴,2015:《基于乡村治理现代化的三维权力运行体系分析》,《教学与研究》第9期。

- 6.杜姣, 2017: 《村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例》, 《中国农村观察》第5期。
- 7.贺雪峰, 2007: 《试论20世纪中国乡村治理的逻辑》, 载黄宗智(主编): 《中国乡村研究》(第5辑), 福建教育出版社。
- 8.贺雪峰, 2017: 《乡村治理现代化: 村庄与体制》, 《求索》第10期。
- 9.胡鞍钢, 2014: 《中国国家治理现代化的特征与方向》, 《国家行政学院学报》第3期。
- 10.黄冬娅, 2010: 《多管齐下的治理策略: 国家建设与基层治理变迁的历史图景》, 《公共行政评论》第4期。
- 11.郎友兴, 2015: 《走向总体性治理: 村政的现状与乡村治理的走向》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 12.李里峰, 2010: 《工作队: 一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察》, 《江苏社会科学》第3期。
- 13.李瑞昌, 2010: 《共识生产: 公共治理中的知识民主》, 《学术月刊》第5期。
- 14.李松玉, 2013: 《当代中国乡村社会治理的制度化转型》, 《东岳论丛》第2期。
- 15.李允杰、丘昌泰, 2008: 《政策执行与评估》, 北京: 北京大学出版社。
- 16.李元珍, 2018: 《整体性调适: 基层政府再造及其逻辑》, 华中农业大学公共管理学院工作论文, 打印稿。
- 17.李增元、姚化伟, 2016: 《农村社区协同治理体系建设: 地方实践及经验启示》, 《社会主义研究》第3期。
- 18.李紫娟, 2017: 《农村治理新范式: 构建基层互动治理》, 《学海》第1期。
- 19.李祖佩、钟涨宝, 2016: 《项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析》, 《中国农村经济》第8期。
- 20.吕德文, 2012: 《群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991~2001)》, 《开放时代》第6期。
- 21.马奇、西蒙, 2013: 《组织》, 邵冲译, 北京: 机械工业出版社。
- 22.欧阳静, 2011: 《策略主义: 桔镇运作的逻辑》, 北京: 中国政法大学出版社。
- 23.渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理: 基于中国30年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期。
- 24.荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等, 1998: 《从压力型体制向民主合作型体制的转变》, 北京: 中央编译局出版社。
- 25.孙立平、郭于华, 2000: 《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》, 载清华大学社会学系(编): 《清华社会学评论》(特辑), 厦门: 鹭江出版社。
- 26.汪玉凯、张勇进, 2007: 《业务流程再造理论在政府管理中的应用——浅析政务流程再造》, 《电子政务》第6期。
- 27.吴秋菊、林辉煌, 2017: 《改革乡村治理: 有效性与合法性的平衡》, 《江西财经大学学报》第5期。
- 28.项继权, 2005: 《乡镇规模扩大化及其限度》, 《开放时代》第5期。
- 29.肖立辉, 2015: 《乡村治理现代化的由来与出路》, 《观察与思考》第2期。
- 30.熊万胜, 2018: 《政治整合视角下乡村基本治理单元的适度规模研究》, 《中州学刊》第3期。
- 31.杨雪冬, 2016: 《风险社会、治理有效性与整体治理观》, 《行政论坛》第3期。

- 32.张凤合, 2005: 《公共政策价值取向中的政策空间》, 《南京社会科学》第5期。
- 33.周飞舟, 2006: 《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》, 《社会学研究》第3期。
- 34.周庆智, 2016: 《论中国基层政府治理现代化》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 35.周雪光, 2013: 《国家治理规模及其负荷成本的思考》, 《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 36.邹建平、卢福营, 2016: 《制度型支配: 乡村治理创新中的乡村关系》, 《浙江社会科学》第2期。

(作者单位: 武汉大学社会学系)

(责任编辑: 小 秦)

## **Rural Governance Space Reconstruction and Its Effectiveness: An Analysis of Rural Governance Practice in W Town**

Lv Dewen

**Abstract:** The effectiveness of rural governance is closely related to the governance space owned by grassroots governments. In essence, the reconstruction of rural governance space means that local governments construct a relatively independent and complete policy implementation system in the process of fulfilling the functions of national governance and shaping the legitimacy of national governance. The legitimacy of this system comes from the institutional supply of the national governance system, but its effectiveness comes from its ability to respond effectively to the needs of rural governance. Based on the investigation of rural governance practices in W town, this article proposes the following pathways to rural governance space reconstruction. First, it would be preferable to realize the diversification and orderliness of governance tasks on the basis of policy classification. Second, it would be feasible to build an independent, complete, diversified and integrated rural governance system by reconstructing policy implementation agents. Third, the use of a set of diversified policy tools can facilitate a multi-pronged strategy of rural governance. Therefore, a flexible rural governance space is not a substitute for the original governance system, but a choice of an open institutional space for the modernization of rural governance. In the process of promoting the modernization of rural governance, China should not only pay attention to strengthening new institutional supply, but also focus on activating the traditional institutions and strategies that are found to be effective. One immediate task is to identify and activate effective governance strategies and to take steps to have them institutionalized.

**Key Words:** Governance Space; Effectiveness of Governance; Rural Governance