

【乡村治理现代化】

# 乡村治理现代化背景下复合型治理的生成逻辑

## ——以“三元统合”为分析框架

沈 迁

(华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074)

**摘 要:**乡村治理现代化转型推动东部沿海乡村形塑复合型治理结构。田野经验表明,乡村社会呈现治理机制的复合型嵌入:常规型事务的行政化运作,形塑乡村科层组织格局;运动型事务的政治域统筹,奠定乡村党委统合制度;内生型事务的自治性回应,构建乡村协商治理机制。复合型治理结构不仅衍生“政治-行政-自治”三元统合的治理机制,而且提升乡村实质治理能力,实现规则之治、稳定生态与治理有效。复合型治理是外生型治理事务结构倒逼和政治型治理责任考核取向共同作用的结果;其合理性来源于国家政权合法性的必然要求,以及乡村治理现代化的困境突破。

**关键词:**复合型治理;乡村治理现代化;三元统合;治理机制

**中图分类号:**D619      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)05-0090-12

### 一、问题的提出

党的十九大要求坚持和完善中国社会治理体系,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,突破利益固化的藩篱,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系<sup>[1]</sup>。这一制度背景进一步明确乡村治理现代化的转型目标,要求治理理念的法制化、民主化、科学化和有效化,提出治理主体关系的合理化和治理机制的规范化<sup>[2]</sup>。面对乡村治理现代化转型,乡村社会纷纷采取现代层级化的科层治理方式,最典型的是村级组织行政化,村级组织行政化最初在东部沿海乡村诞生,并取得显著治理效果,其后被推广到全国乡村,却加剧了中西部乡村村级组织悬浮化问题,村级治理成本大幅增加的同时,村级治理能力未升反降<sup>[3]</sup>。东部沿海乡村经济发达,诸如上海和南京等乡村在治理转型时,均遭遇现代体制错配传统社会带来的乡村治理问题<sup>[4]</sup>,更不必说经济发展差异较大的中西部乡村进行制度移植时面临的乡村社会失序。解决这一问题需要深入思考中国乡村治理现代化路径选择的核心问题:乡村治理由谁来主导?乡村治理主体运用何种治理机制?治理主体之间的互动形塑怎样的治理结构来实现治理有效?

学术界在乡村治理现代化范畴内讨论治理主体之间互动关系及治理方式的研究主要集中于“行政-自治”关系框架内分析乡村治理的结构问题。在乡村治理现代化转型研究中,行政与自治始终处于二元割裂和二元弥合状态,形塑了单一主体责任导向的治理结构<sup>[5]</sup>。行政化转型的观点,主张依托国家治理力量从基层组织制度和基层治理体系层面进行改革<sup>[6]</sup>,行政吸纳自治,典型做法是推动村级组织行政化与村干部职业化,这导致了中西部地区乡村治理能力弱化<sup>[7]</sup>与村级组织进一步内卷化<sup>[8]</sup>。而乡村治理现代化转型须激活村级自治的观点旨在维持平衡的乡村两级关系,治理结构以村级组织为责任主体<sup>[9]</sup>,规范村级民主议事制度与强化村级组

收稿日期:2021-10-04  
基金项目:研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)  
作者简介:沈迁,男,华中科技大学公共管理学院博士生。

织资源分配能力<sup>[10]</sup>,但治理方式规范化与程序化削弱了自治能力,进而产生普遍的形式主义和治理避责困境<sup>[11]</sup>。也有学者认识到乡村治理现代化转型不能仅仅依赖行政或者自治的单一思维,需要实现行政与自治的二元弥合,依托治理统合而非价值二元视角,分析发现行政与自治相互依赖是转型的合理选择<sup>[12]</sup>。然而二元弥合思维难以有效应对中国乡村治理现代化转型的区域差异,对村庄经济能力有一定要求,对治理主体及治理结构需要更加深刻的剖析<sup>[13]</sup>。

既有研究指向乡村治理现代化转型中村级治理能力的提升,一定程度上揭示出治理转型的复杂性,并表明乡村社会需要新的治理结构。这对本文研究具有借鉴意义,但仍存在进一步拓展的空间。第一,未突破行政与自治的二元思维,过于注重行政或者简单性地激活自治,客观上导致治理主体关系失衡与治理结构水土不服的困境。即使有研究强调行政与自治的二元弥合,也没有跳出二元思维的局限,其解释力有待加强。第二,研究观点更多停留在乡村社会现实的经验归纳,没有认识到中国乡村的区域化差异。因此,研究结论的推广性有待商榷,缺乏在同一研究域与分析框架内的系统梳理,从而需要创新乡村治理结构。第三,对乡村治理经验的归纳理解不全面。基层党组织在乡村治理中日益发挥重要功能,政治思维渗透乡村治理现代化转型,打破了传统行政与自治的二元思维结构。这需要构建新的分析框架来说明乡村多元治理主体的互动如何实现治理有效。

鉴于此,本文论述结构如下:首先提出“政治-行政-自治”三元统合的分析框架,并指出分析框架与东部乡村复合型治理的适配;进而通过苏州J村的复合型治理实践,探讨复合型治理的实践形态与治理效能;在此基础上梳理复合型治理的生成逻辑,最终回应乡村治理现代化转型的路径思考。

本文以J村村级治理为分析对象。2018年7月,笔者及研究团队在苏州P镇开展为期20天的驻村调研,主要调研地点为J村。J村村域面积7.96平方公里,全村798户,户籍人口2380余人,实际居住人口4000多人,包括大量企业务工的外来人口。J村距离P镇政府仅2公里,属于镇郊农村,20世纪80年代创办乡村企业,村集体经济取得长足发展。作为东部沿海乡村,J村较早实行乡村治理现代化转型,开展村级组织行政化制度改革,响应国家“合村”政策,同时基于村庄的社会基础与制度基础,延续传统村民小组的建制单元,分为24个村民小组。在乡村治理现代化转型实践中,J村内部的多元治理主体被充分调动参与乡村治理,呈现复合型治理形态。

## 二、“政治-行政-自治”三元统合分析框架与复合型治理的适配

### (一)“行政-自治”二元思维局限与政治的引入

高度流动的乡村社会和日益行政化的村级组织体系已成为东部乡村社会的显著特征,也是乡村治理现代化转型需要面对的现实环境,它要求构建具有灵活性的乡村治理结构,进而有效回应乡村治理需求。已有乡村治理结构更多从“行政-自治”二元思维出发进行治理实践,但在乡村治理现代化转型中出现一定的治理局限,产生村级治理“行政化”与“自治性”耦合的梗阻困境。这一困境表现为:一是乡村自主性空间不断弱化。乡镇调整村级治理的层级,将村级治理事务的治理权限上移,由专业化村干部统一完成并接受乡镇干部的行政化领导,进一步弱化了传统村干部的生活化治理功能,导致村民自治协商难以保证,自治诉求难以有效回应。二是村级组织体系日益缺乏弹性。村级组织按照科层体制内的组织架构进行调整,导致村级组织行政化与村级治理行政化,科层制在规范村级组织行为的同时导致村级组织难以弹性化应对复杂性与整体性的乡村社会。一方面专业化分工无法匹配乡村社会治理诉求的不规则性;另一方面乡村利益密集型事务突破村庄治理权限,进而导致村级组织治理动力不足和村级组织悬浮化

问题。

事实上,乡村治理现代化转型不仅仅是单一治理主体的责任,“行政-自治”二元思维局限于村级治理域内部,而当前乡村治理事务变迁要求基层党组织的资源统筹与政治领导<sup>[14]</sup>,促使乡镇党委推动村级党组织积极治理,进而提升村级治理能力。政治指向基层党委在乡村治理中的统筹与引领功能,以治理结构重塑推动乡村善治,通过强化村级党组织在基层治理中的领导地位,以党委领导的政治逻辑为主线,统领自上而下的科层逻辑和自下而上的自治逻辑<sup>[15]</sup>。这一区别于行政的政治逻辑取得较好的治理效果,比如浙江通过基层党委落实“一肩挑”机制对村一级的贿选等不规范现象进行治理<sup>[16]</sup>。此外,通过完善以村级党组织为核心的乡村治理结构,将村庄内部的多元主体组织起来,有效衔接村级治理行政化与村民自主性表达<sup>[17]</sup>。村级党组织领导村级治理,一方面可以发挥治理灵活性,避免村级组织因治理程序化与规范化而导致的僵化现象;另一方面可以通过群众工作积极识别村民诉求,维护村民事务协商的合法性与正义性。村级治理实践中,政治的引入能够确保镇党委通过调动基层党组织与党员干部发挥资源整合优势与权责落实机制开展运动式治理。

## (二) 分析框架:“政治-行政-自治”三元统合

对于东部沿海乡村而言,村级组织行政化成为一种社会事实,而治理方式规范化要求与乡村利益密集型特点决定了村级治理行政化不是治理责任的推卸,而是推动镇党委对村党组织的政治域统筹、强化镇村两级党组织的治理联动效应,这意味着行政权力对乡村治理责任的吸纳与重构<sup>[18]</sup>。村党组织促使村委会的行政规范更加灵活有效,成为“政治-行政”二元统合的纽带。从“行政-自治”两者关系角度来看,许多研究主张避免乡村治理走向行政化,认为行政消解自治<sup>[19]</sup>,而东部沿海乡村附着于土地上的利益事务居多,在村级组织行政化有序推进时,村党组织激发村民主体性,调动村民参与土地利益分配方案的协商,延续村民自治传统,村级组织行政化不仅没有消解自治,反而通过事务为自治注入生命力,突破“行政-自治”的制度陷阱与事务壁垒。由于村民自治事务多涉及利益分配,矛盾纠纷发生频率也相应增加,村委会主要将精力投入自上而下的行政事务,“小事”积累起来容易变成“大事”,基层政府介入的治理成本过高<sup>[20]</sup>。在此基础上,镇党委在统筹村党组织的同时凸显其治理灵活性,充分发挥党的群众路线工作优势,以座谈会的形式主动听取村民意见,浙江枫桥经验即是如此,促成了村民矛盾协商与意见表达的就地解决机制,畅通“政治-自治”的制度化治理渠道。“四议两公开”工作做法保障了村民自治诉求,同时村级重大事项和重点问题的解决能够直接与基层党组织进行互动,确保乡村正义与治理有序。“政治-行政-自治”三元统合在村级治理域指向基层党组织领导村级治理的核心作用,将乡村两级多元治理主体的治理资源予以统筹,进而破解了村级组织行政悬浮化与村民自治权力失衡的两难困境,激发了乡村治理活力。

乡村治理现代化转型推动村级党组织创新治理结构与治理功能,作为村级治理域的根本领导力量,其功能定位是在乡村治理中建设党组织,充分发挥党建引领乡村治理的统合型功能优势。村党组织运作的弹性特点能够有效组织动员村民,弥补村级组织行政化在处理乡村琐碎性事务与利益关联性事务上的能力不足,进而以村党组织的群众路线弥合村民自治与村级治理行政化之间的断裂。以村党组织为核心,依托镇党委的政治统筹,科学有效地整合乡村治理体系,促进“政治-行政-自治”三元统合格局的生成。

## (三) “政治-行政-自治”三元统合分析框架与复合型治理的适配

有学者指出国家治理现代化转型的过程,也是不断地检视国家能力、发展制度功能以适应社会转型所带来的秩序冲击的过程,国家、社会与公民等多元治理主体均需要发挥各自作用以应对复合治理的风险<sup>[21]</sup>。乡村社会同样面临复合治理产生的风险,其治理转型需要主体之间的协同合作和良性互动,进而突破行政与自治二元割裂的壁垒,实现治理结构的变革<sup>[22]</sup>。“复



合型治理”的概念内涵运用于东部沿海乡村社会治理时,能够有效提升村级治理能力,进而推动乡村治理现代化有序转型。从治理结构看,是基层党组织全面领导下“中心+多元参与”治理体系<sup>[23]</sup>;从治理理念看,要求基层社会治理兼具理性治理和民主治理<sup>[24]</sup>;从治理机制看,基层社会具有双轨甚至多轨并行的整体特征,综合使用正式体制治理机制与非正式社会治理机制的复合治理,即现代治理方式与传统治理方式的结合<sup>[25]</sup>。这些研究表明乡村治理转型呈现现代事务的复杂性,需要多中心协同治理,注重治理理念和治理方式的复合型运用,针对不同治理事务运用不同治理手段,实现乡村社会的有效治理。

事实上,乡村治理现代化制度实践较为成功的南京和苏州,村级治理结构是“政治-行政-自治”三元统合形塑下的复合型治理结构。复合型治理内涵指向村级组织行政化背景下的乡村善治,村级组织行政化打破了国家政权建设与原有基层自治格局的双轨格局,要求并轨政治进而形塑基层党组织统筹下的三元统合的乡村治理新结构。该结构形态表明科层运作和乡村自治之间并非只是此消彼长的零和博弈,还可以是并行不悖的互动融合,关键在于将基层党组织的政治优势和组织优势转化为治理效能<sup>[26]</sup>。基于已有文献的梳理和调研经验的研判,本文提出核心概念“复合型治理”:乡村现代化发展程度不一,呈现治理事务多元性,针对不同治理事务,乡村治理主体运用相应的治理机制予以回应,呈现复合型治理结构,促进乡村社会善治。东部乡村复合型治理的三元统合分析框架如图 1 所示。

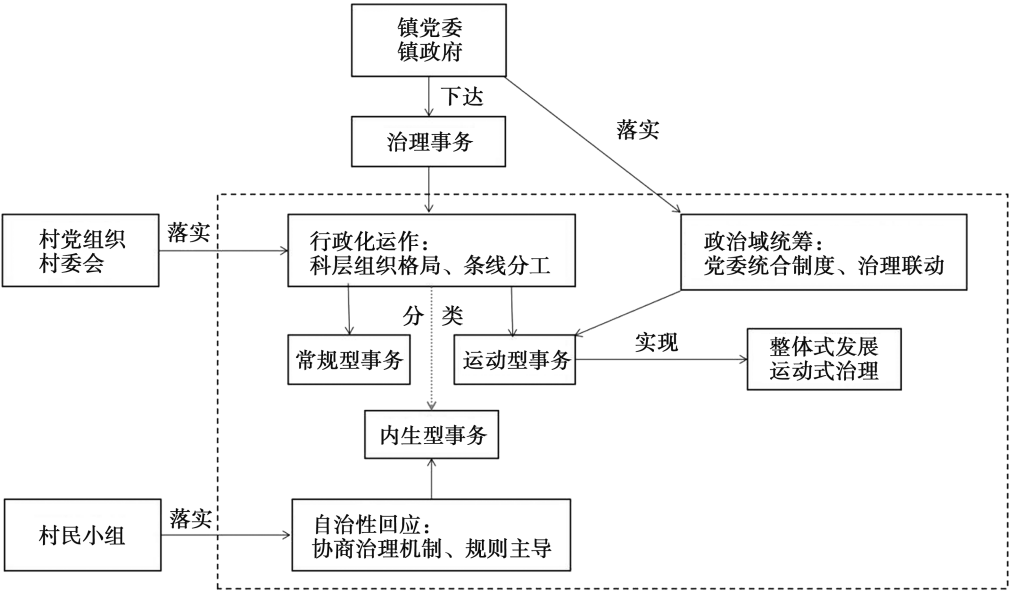


图 1  东部乡村复合型治理的三元统合分析框架

具体来看,在治理转型背景下村级治理事务分为外生型事务与内生型事务,其中外生型事务又分为运动型事务与常规型事务,相对应的治理主体包括镇党委领导、镇政府职能部门干部、村主职干部、村副职干部、条线干部以及村民小组长。复合型治理形塑的多元治理结构正是强调多元治理主体的分工协作与联动效应,将自上而下的组织建设与行政任务通过镇村两级党组织的统筹予以贯彻。这既保证了乡村治理秩序,又通过积极吸纳村干部与村民小组长提升了村级治理能力,从而有效回应了村庄治理诉求,并解决了村级组织内卷化的困境。村级治理诉求的多样化和治理主体的多元化要求复合型治理结构的生成,通过镇党委的统筹激活村级党组织,并与村级治理的中心工作和自治事务相融合,在建设村级党组织的同时高效动员村庄治理资源,最终促进中心工作的落地。通过南京和苏州乡村治理实践发现,针对不同治理事务由相应的治理主体采取治理机制回应,避免治理效率低下的“最后一公里”难题,从而提升乡村实质治理能力。这既有效完成了自上而下的外生型事务,又积极回应村民自治诉求的内生型事务,

进一步调整了国家与农民的关系。这对于理解中国乡村转型,尤其是东部沿海乡村具有政策指导意义。

### 三、复合型治理的实践形态与治理效能

#### (一) 复合型治理的实践形态

##### 1. 行政化运作:形塑科层组织格局

作为乡村治理现代化转型的重要表征,苏州J村村委会早落实了村级组织行政化以及村干部职业化等政策,成为乡镇科层组织的制度性延伸,表现为村干部的等级化以及制度化选聘<sup>[27]</sup>。J村村干部共有8名,其中村书记、村主任、村副书记、村会计为“定工干部”;村副主任为“定工身份”;民兵营长、团支部书记和妇联主席为“误工干部”,由镇政府和村委会公开招聘,其是条线干部,也是专业化村干部。同时村委会设立服务大厅,村干部采取严格的坐班制,为了更好地调动村干部积极性,依据村干部身份层级发放工资。以书记工资为基准,主任工资为书记的92%、副书记为90%、会计为80%、副主任为70%、专业化村干部工资则统一为60%。村干部工资来源遵循“334原则”,即30%由镇政府承担、30%由区政府承担、40%则由村集体承担。村干部身份层级和工资标准将村级组织形塑为科层组织架构:一方面强化镇村组织控制关系,另一方面为村干部营造一种“向上流动”的职业预期,进而为村干部完成自上而下的行政任务提供治理积极性。笔者就“如何看待当前村干部工作”访谈村妇联主席,她说,“我们现在就是办事员,不仅仅给村里做事,更多是完成上面交代的任务,做的最多的就是文案报表工作”。此外,“拿了工资就要给政府办事”“我当然希望努力表现,早点选上定工干部”是专业化村干部访谈过程中频繁使用的话语,表明村干部的“职业”心态与村级组织科层化运作的格局。

进一步来看,当前P镇政府将大量行政任务下沉到村级组织,尤其是信息处理事务与台账工作,比如外来人口统计数据、在村企业经营状况与环境卫生检查报告,成为常规型事务。我们以环境卫生检查为例来看J村村委会如何落实行政任务。P镇网格化治理中心成立专门的“智慧平台”,并在各村配置网格员负责环境卫生检查;网格员一旦发现问题就会上报平台,平台就会将问题推送至村委会;J村民兵营长负责该村智慧平台的维护与信息录入工作,收到问题后立刻同保洁人员前去解决问题,并拍照上传平台“结案”。这项信息录入工作每天都是民兵营长按时完成,在问题简单时直接与镇网格化管理中心对接工作,实现任务的即时性布置。一旦问题比较复杂,民兵营长则向村主任汇报,问题解决后仍由民兵营长通过条线部门反馈。通过智慧平台,P镇领导清晰地掌握J村治理样态,可以迅速安排工作,对村委会整改进度进行督办。从这点来看,镇政府与村委会运用行政化治理手段来形塑基层科层组织格局。治理现代化转型要求镇政府提升办事效率,及时回应村民需求;而P镇网格中心与J村专业化村干部通过智慧平台进行的科层化治理,实现了常规型事务即时性处理,对镇政府的公信力而言是至关重要的。

从乡村治理角度看,常规型事务更多涉及村干部与基层政府科层部门之间的对接,即使村干部与村民打交道,也是处理具体事务,而与村民的个体互动有限。因此,J村专业化村干部不是通过基层选举上任的,而是行政选拔培养的,选拔标准基于村干部工作能力,这一能力表现为行政办事能力,而不是群众动员能力。

##### 2. 政治域统筹:奠定党委统合制度

在乡村治理现代化转型背景下,村委会大量产生阶段性的运动型事务,这是乡镇政府下达的政治性指令,涉及整个村庄的多元利益主体,显然是科层组织运作难以完成的。P镇作为工业发达乡镇,村庄内部存在大量工业企业,尤其J村属于镇郊村庄,受P镇党委政府政治考核的

压力更加明显,自上而下的运动型事务成为J村村级组织治理的重难点,近年来主要是“263行动”<sup>①</sup>和“331行动”<sup>②</sup>。P镇依托党委统合制度,通过“镇党委-村党组织”的纵向领导与治理联动,落实党内监督与组织党员机制,将运动型事务责任下压到村级党组织,同时成立党委统合专班,强化村党组织治理能力与治理动力,有效回应安全检查与环保整治的压力。两级党组织治理联动的做法分为两步:第一步,P镇党委统筹镇职能部门,包括镇网格化管理中心、镇消防办与镇环保所,与村级党组织联动,将运动型事务“发包”给村级党组织,成为行政包干制的责任主体。村党组织具体负责在村企业的安全检查与环保整治工作,涉及执法权限时则与镇职能部门协调,确保企业积极整改。笔者在J村调研时正值“331行动”开展期间,J村村书记几乎每天都需与P镇消防办进行联系,一旦发现工厂可能存在安全隐患的地方,就给消防办主任打电话,安排消防人员对工厂全面检查。第二步,J村村党组织动员包括村两委成员在内的所有党员干部自愿参与,因运动型事务牵扯利益群体复杂,包括企业主、工厂员工、村民和外地居民等,由专业化干部通过科层组织的条线对接难以应付,需要发挥党员干部做不同群体的工作,回应治理诉求,降低矛盾冲突率与上访率。据J村村书记介绍,许多出租屋居住人员密集,存在严重的安全隐患问题,因此只能调动党员干部全村摸排,积极引导村民在出租房屋时限制居民数量、劝告外地居民保持房屋通畅,并积极上报人员居住信息。“331行动”涉及群体较广,事关企业主与村民的核心利益,J村仅半月时间就完成了第一轮检查,收效甚好。

通过P镇党委的政治域统筹,奠定了乡村党委统合制度。党委统合制在运动型事务的治理上凸显制度优势,即严格依据相关政策执行安全排查工作,采取一视同仁的态度,同时在党委统筹下与镇职能部门实现联动,执法过程由镇职能部门负责,避免村党组织与企业之间发生矛盾纠纷,从而实现既公平又规则的治理。“331行动”开展以来,村庄并未出现混乱现象,也没有出现因不满“331行动”而上访的案例,说明党委统合制治理有效。在乡村社会现代化进程未完成之前,从城市生活及现代职能部门运作基础上抽离出来的专业化、规则化和公共性的条线治理方式,无法施用于乡村社会事务的综合治理<sup>[28]</sup>。J村党员干部不仅在村委会服务大厅处理信息事务,而且如传统治理一般,实现“在场”治理,真正与企业、村民打交道。党委统合制能够积极回应群众诉求的政治压力,形塑稳固的党群关系与干群关系。正因为如此,P镇党委统合制通过压力机制明确J村党组织的责任主体地位,将工资考核和行政激励转化为政治域统筹,提高基层党组织的社会合法性。

### 3. 自治性回应:构建协商治理机制

治理现代化转型虽然衍生大量常规型事务与运动型事务,但是东部沿海乡村仍然存在内生型事务,包括附着于农业和土地的利益事务,以及传统邻里关系与家庭矛盾事务,其治理核心是人,而不是事务。据J村村书记介绍,当地村民小组是基本治理单元,内生型事务在村民小组内部运用熟人社会的权威与规则予以低成本治理。村民小组长发挥传统治理功能,维持村庄的底线治理,凸显“复合型治理”的基层自治属性,在苏州市J村治理转型中发挥四类治理功能:第一,上传下达的政策解释工作。作为东部沿海乡村,J村家庭普遍收入较高,中老年人购买社保现象比较普遍,虽然是家庭个体的选择,但社保政策宣传也属于村级组织重要工作。通过村民小组长传达社保政策,提高治理效率。第二,家庭矛盾和邻里冲突的调解。J村家庭房前屋后仍然有自留地,比如菜地,经常产生土地纠纷,需要村民小组长及时调解,维系村民小组的规则约束力。第三,秩序维持与规则意识的形塑,维持并发展村庄公共性。在涉及失地农民“土保”指标分配时,村民小组长组织动员村民召开村民小组会议,发挥村民小组公共性权威与秩序约束

① “263行动”,即为“散乱污”企业的卫生与环保整治工作,同时也涉及普通居民房前屋后的卫生清理工作。

② “331行动”,主要指出租屋(群租房)和工厂厂房的安全隐患排查工作。



力,确保指标分配的有序进行,保持村庄活力。

以J村失地农民“土保”指标分配为例,分析村民小组的自治协商机制如何回应村民诉求和实现村庄正义。J村12组有27户家庭,人口68人,农业用地127亩。2016年镇政府征地20亩,按照土地占比分配到每户家庭,由村民小组长负责调地,重新将12组未征收土地按照村民之前的土地占比予以分配,这样每户家庭都有土地被征收,同时仍然保留土地。根据征地政策,给予“土保”指标,享受城市养老社保待遇。由于镇政府分配17个土保指标,无法按照户数均分,12组村民小组长召集党员代表与村民代表开会协商分配方案。为了让村民尽早享受土保,优先将指标分配给50岁以上的村民,剩余指标则召开村民小组大会投票决议。这一分配方案获得村民的广泛认同,也有年轻人在会议上对分配方案不满,但是最终被村民代表与村民群众说服。因为“土保”指标的分配利益是超越于村民的公共性利益的,一旦“土保”指标的分配方案没有通过,则镇政府不会落实征地政策,这将会损害整个村民小组的利益,从而出现村民小组公共性规则的约束力。村民小组长通过“治人”来“治事”,依托村民小组自治协商会议回应村民自治诉求与形塑村庄利益分配秩序。

J村复合型治理的实践形态总体呈现基层党委统合的整体性发展面向。村委会的条线分工是回应村级组织行政化,也就是行政科层制渗透到村委会的理性化方式。“行政”在通过条线分工完成常规型事务时,避免了科层组织运作的文牍主义,提高了治理效率。同时,党委统合制运行的组织体系通过政治域的党委统筹凸显政治属性,运用压力机制协调乡村社会各治理主体形成联动效应,整合碎片化资源回应运动型事务。运动型事务呈现镇党委统合的阶段性特点,即政治域内压力导向的联动阶段完成后,转变为常规型事务,由专业化村干部治理。而政策实践的“最后一公里”问题,在党委统合制下释放的基层自治空间通过村民小组内的公共性协商进行疏导,彰显自治属性。

## (二)复合型治理的治理效能

### 1. 乡村规则之治

乡村规则之治是乡村治理现代化转型的基本规范要求,传统非正式治理主体在治理乡村时,其自由裁量权过大,从而出现乡村治理不规范的问题。而苏州J村村级组织在镇党委政治域统合下,严格依据行政指令办事,遵循政策执行的公平性理念,避免村干部滥用职权的问题。苏州P镇的经济基础决定村干部职业化的可行性,实现基层政府科层制度的延伸,形成村干部的行政身份感,弱化个人行为。村干部工资待遇较高,来自镇政府的行政性奖励成为村干部治理村庄的主要动力,村干部只能进行规则之治。J村村干部职业认同感较强,“政策怎么说,我们怎么做”“照章办事即可”等表明村干部具有规则意识,其治理行为日益规范化与规则化。村干部的规则之治来源于两个治理基础:其一,科层组织内部的科学化监督。P镇政府通过镇智慧平台进行“在场的”“历时性的”监控,在虚拟空间形塑一种“熟人社会”,产生物质激励与荣誉比拼的意识。其二,乡村社会基础。P镇乡村利益相对规整,村民存在规则之治的社会诉求。由此,村干部形成一种职业伦理,政策违规的风险较高,J村实现乡村规则之治。

### 2. 乡村有效治理

东部沿海乡村走在乡村治理现代化的前沿,中西部乡村由于缺乏相应的治理基础,盲目进行制度移植,容易出现村干部不作为以及乡村治理趋于形式主义的问题。经历乡村工业化发展阶段,苏州P镇的乡村社会规范度较高、利益关联度较低,同时经济资源与制度资源丰富,因此实现了乡村有效治理。J村村级组织成为P镇政府的末端延伸,为乡村有效治理提供制度化保障:一方面,赋予村干部政策支持与行政性权威,村级组织能够有效整合镇职能部门资源,通过治理联动提升村级组织治理能力;另一方面,对村干部行为予以监督,形成村干部积极行政的治理机制,尤其是党委统筹的压力机制。“263行动”与“331行动”开展以来,J村在村企业从65

家锐减为 24 家,却没有产生严重的治理矛盾与村民上访事件,村党组织动员党员干部做好群众工作,村干部与村民对于规则之治均生成制度化的实践意识,镇政府在对运动式治理的要求与村民的利益诉求两者之间实现平衡,达成乡村有效治理目标。

### 3. 乡村稳定治理生态

学术界认为在东部沿海乡村现代化转型程度较高,非正式主体难以发挥治理作用,而忽视了乡村内生型事务对于非正式主体的需求,甚至这种学术认识延伸至中西部乡村,导致了治理失序现象。苏州 P 镇乡村保留了非正式主体的社会身份,尤其是完整地保留了村民小组长,并提供正式平台促使其发挥民主协商功能,形塑复合型治理结构,生成乡村社会的稳定生态。这种乡村稳定治理生态基于三方面:第一,村庄精英的制度化生产,村庄精英包括经济精英和社会精英,经过镇党委的综合考察,允许进入村级组织任职。J 村内部存在大量企业主,访谈中发现这些企业主进入村级组织的意愿极强,P 镇党委办公室主动识别这些经济精英,并通过组织培养与村民选举的方式进入村级组织任职,J 村副书记即是如此。第二,村级组织内部的科层制设置,既提供了专业化村干部升职加薪的制度可能性,也整合了村干部资源。J 村团支部书记表示,她工作的动力很大程度在于村干部之间有层级区分与工资差距,一旦积极完成工作,就有可能被选为定工干部。第三,行政型治理主体与村民之间信任关系的维持与延续,村民对镇党委统筹的规范化和制度化行为给予信任,改善了党群关系与干群关系,奠定了乡村稳定生态生成的制度基础和社会基础。J 村村民小组会议得到了 P 镇党委与村党组织的支持,镇党委干部与村书记定期会参加村民小组会议,主动获取村民需求,提高村民参与积极性。

## 四、复合型治理的生成逻辑

### (一) 复合型治理生成的原因

#### 1. 外生型治理事务结构的倒逼是复合型治理生成的结构性原因

传统乡村社会以内生型事务为主,大多附着于农业,与村民利益息息相关并回应村民诉求,反映了传统乡村社会治理事务的地方性特征。税费时期国家在从乡村社会汲取资源的同时,维持村庄生产生活秩序与改善基础设施,乡村社会治理稳定有序<sup>[29]</sup>。这一时期,村庄着重于农业发展,村民利益矛盾的解决有利于秩序稳定进而发展村庄。内生型事务的治理具有特定的权威结构基础,要求村干部做群众工作。苏州 J 村虽然为工业型村庄,但是征地建厂维持村庄秩序是基于土地利益的社会关联度;村级组织在与村民长期互动过程中形塑公共性权威,有效治理村庄的内生型事务。

税费改革后,国家政策与资源输入村庄,伴随着乡村治理现代化转型,村庄产生大量精细化治理事务,东部沿海乡村更是如此。J 村村级组织承担自上而下的行政任务和越来越多的创建性中心工作,包括常规型事务和运动型事务,成为村级组织的工作重点,奠定外生型驱动的村治事务结构。常规型事务指的是通过村委会服务大厅完成的行政性事务,这些事务已经常规化和常态化,具有规模效应,便于分类化处理,通过科层化和技术治理的方式,治理效果较好<sup>[30]</sup>。而运动型事务比如“263 行动”与“331 行动”,具有阶段性特征,对于 J 村而言频繁发生且需要更丰富的治理资源,治理难度非常大。正如 J 村村主任所说,“一个还没有结束下一个又来了”。

外部型治理事务结构导致村级组织治理的结构环境压力越来越大,已经远远超过村级组织所能动员的治理资源,并不是村干部如传统治理中做群众工作就可以完成的。一方面,J 村需要完成 P 镇条线部门下沉的常规型事务,比如智慧平台信息事务,需要专业化村干部应对,要求科层化运作方式;另一方面,J 村在村企业较多,村民租房利益巨大,“263 行动”与“331 行动”对于村级组织资源整合能力提出挑战。因此村级组织行政化不可避免,乡村治理现代化制度改革



的推进,规范性治理趋势日益明显,行政型治理主体规范性要求不断加强,从而提升村干部完成行政任务的治理能力。同时,外部型治理事务结构倒逼镇村两级党组织形成灵活性的治理联动效应,在镇党委统合下充分调动部门资源和村党组织资源综合治理,通过政治域统筹的运动式治理之后,将运动型事务转为村级组织的常规型事务。此外,仍处于治理转型阶段的J村,村民小组长作为内生型治理主体回应村民诉求,同时以镇党委和村级组织为核心的行政型治理主体有效完成运动型事务和常规型事务,在复合型治理事务结构的基础上构建复合型治理主体结构。

## 2. 政治型治理责任的考核取向是复合型治理生成的制度性原因

乡村治理现代化转型促使乡村关系调整,村级组织科层化现象突出,学术界主要反思产生的问题,指出乡镇权威的衰落使得村级组织官僚化,以便基层政府向其转移行政压力<sup>[31]</sup>。事实上,村级组织行政化是与村治事务、村治主体的变迁相适应的,村治事务结构的外生型特点与村治主体结构的行政型特点重塑了基层党组织的治理责任,包括镇党委和村党组织。过去村治事务性质以内生型为主,依托村级组织的行政权威与社会关系能够有效治理;而税费改革后,村治事务复杂性与外部性增加,村级治理能力与治理动力弱化,难以回应国家治理需求与群众诉求。有学者分析这一治理困境,认为乡村治理能力的提升,需要强大而有效的国家基础性权力作为支撑<sup>[32]</sup>,而乡村治理现代化转型调整了乡村关系,明确了镇党委与村党组织领导村级治理的政治责任,极大地夯实了村级治理能力。

村级治理能力的提升不是一蹴而就的,乡村规范性治理虽然约束村干部治理行为,提升其治理动力,但是也可能导致村干部在回应治理难题时消极应对,趋利避害主导着村干部的行动逻辑<sup>[33]</sup>。对于J村而言,则主要是利益密集与关系复杂的运动型事务,通过政治型重塑的村治责任结构能够有效动员村干部回应运动型事务,这是复合型治理生成的制度性原因。一方面,村治责任配置通过镇党委政治问责与行政吸纳的方式,将镇党委与村党组织在村治事务中的责任具象化,村治事务的责任主体不再只是村委会,治理事务下沉的同时,治理责任下沉与共担也潜在地强化基层党组织的治理联动。P镇千分制考核不仅仅是镇党委考核村党组织的方式,其考核内容也是区政府考核的重点,因此J村治理事务的完成情况关系到镇党委面临上级考核时的排名情况,“一荣俱荣,一损俱损”制度背景促成镇村两级的治理联动。另一方面,乡村治理事务外部化与治理主体行政化要求乡村不同层级之间的统筹与协调,比如“263行动”与“331行动”依托乡镇党委统筹,协调村级治理,本质上来说,村治事务变迁与村治责任配置要求治理机制的创新,核心是村治责任的上移与镇党委统筹的下沉。

镇党委的政治域统筹弥合科层体制的治理缝隙,促进政治逻辑与行政逻辑的协调联动,重构基层党组织的责任配置关系,维系乡村治理结构的有效性 with 正当性<sup>[34]</sup>。镇党委权力的向下延伸与村治责任的共担,推动村党组织动员党员干部积极治理,将行政资源转化为村治资源,避免村级组织行政化带来的悬浮困境,乡村关系在治理责任与治理权力上都趋于同构性与规范性,提供复合型治理结构生成的治责基础与治权基础。复合型治理结构由此诞生,复合型治理主体的联动实现复合型治理事务的精细化分工与有效治理,针对不同治理事务发挥相应治理机制:常规型事务由专业化村干部通过科层组织化运作进行高效治理,凸显行政任务的即时性;运动型事务基于乡镇党委政治域的统筹整合碎片化资源予以规则治理,形塑治理责任与治理规范;而内生型事务贯彻村民自治的协商需求,实现乡村社会稳定有序。

## (二) 复合型治理生成的合理性

### 1. 国家政权合法性的必然要求:基层党组织建设与治理有效

乡村治理现代化转型是国家政权合法性稳固的重要内容,也是国家治理体系现代化建设的基础,基层党组织建设则是转型关键,促进乡村治理现代化的战斗堡垒。东部沿海乡村经济快速发展,村庄社会结构日益开放,在村企业的整治与流动人口的治理导致村庄治理外部性明显,

村委会治理难度大大增加,迫切需要组织化的力量整合乡村资源,进而回应村级治理能力不足的困境。村党组织在村公信力较强,群众工作方法具有灵活性,是发挥组织化力量的必然选择,但村级党组织治理动力与治理能力的提升需要获得乡镇党委的制度性支持,从而有机地实现治理主体关系网的嵌入。基层党组织建设指向村级治理能力,在村级组织行政乏力与村民自治不足时有效解决重难点事务,促进乡村治理现代化有序转型,复合型治理结构的政治域统筹恰恰提供了国家政权合法性。复合型治理不仅要求治理主体的多元性,更注重治理责任的政治性与治理结构的联动性。

国家通过乡镇党委统合的政治属性一直以来在乡村社会都扮演着重要的角色,苏州乡村因运动型事务而衍生阶段性的政治域统筹机制最为典型,对治理联动的需求更加迫切。一是推进乡村两级党组织的政治统筹。一方面,乡镇党委落实对村党组织的监督指导,提高村党组织的领导能力;另一方面,纵向的权责结构促使乡镇党委积极领导村级治理,避免乡村两级党组织不作为。二是强化乡村两级党组织的治理联动。在村级治理域内,乡镇党委与村党组织进行双重统筹,动员乡镇部门资源与村庄党员干部资源实现治理联动。复合型治理结构较好地承接乡村治理现代化转型的战略任务,将治理事务解决于乡村社会内部,治理有效的同时降低国家治理成本。

## 2. 乡村治理现代化的困境突破:基层自主性表达与行政合理

乡村治理现代化要求治理规则的制度化与治理过程的规范化。村级组织行政化导向日益凸显,依托国家正式制度与基层行政权力能够落实治理任务,然而各地乡村治理实践经验表明,村庄缺乏内生秩序生产能力,难以及时发现与回应村民诉求,容易引发村级组织悬浮化与滋生形式主义<sup>[35]</sup>。因此,如何实现基层自主性表达与行政合理是乡村治理现代化的客观要求,也是突破治理困境的内在要求,复合型治理结构应运而生。事实上,乡村治理现代化转型要求重塑乡村治理结构,推进治理机制创新,即基层党组织领导村民有效治理而创新的一系列正式、非正式的制度规则<sup>[36]</sup>。一方面,乡村治理现代化转型要求的系统性变革和东部沿海乡村社会的利益密集性特点决定了治理事务需要以自上而下的行政任务为主导,规范村级组织治理行为,为乡村治理现代化转型提供稳定的制度保障。东部沿海乡村社会规范程度较高,利益相对清晰,需要通过科层化的条线分工与技术治理手段实现对治理事务的高效治理。另一方面,乡村治理资源本身的碎片化、土地利益的关联性及治理实践可能出现的异化风险要求基层自主性表达的空间与制度化机制,提升基层党组织的公信力与维护村庄正义。

苏州J村完整地延续了村民小组公共事务协商的自治制度,依托村级组织下沉的行政资源有效激活了传统治理权威,促成了复合型治理结构。复合型治理结构不仅推动了非正式治理主体参与村级治理,而且实现了治理主体之间的联动与共治,提升了村级组织治理能力,同时通过“在场”治理推动基层自主性表达与行政合理达成契合,解决了村级组织悬浮化困境。通过行政激活自治的方式打造乡村多层次协商格局,将村民参与公共事务协商的渠道正式化,规范村民诉求表达的行为,提高村民参与村级治理的能力,从而为乡村治理现代化转型营造主体意识、奠定民意基础。

## 五、乡村治理现代化的路径思考

综上所述,乡村治理现代化不仅涉及治理体系的现代化,而且包括治理能力的现代化,只有两者之间达成契合,才能真正实现乡村治理现代化。东部沿海乡村治理现代化程度随着工业化和城市化发展水平而不断提高,对现代化治理制度体系有需求,村干部逐渐被吸纳进科层体系,村委会行政属性日益凸显,这对于村委会如何保持自治属性从而更好地回应村庄治理需求存在较大考验。而依托基层党组织政治统筹,乡镇政府、村级组织与村民小组等不同治理主体之间

的关系依然保持稳定,形塑了“政治-行政-自治”三元统合的复合型治理结构。

“政治-行政-自治”复合型治理结构实际上呈现了中国乡村社会纵向治理结构,推动乡村两级之间合作与融合,其治理机制具有普遍性规律。一是,基层党组织的政治统筹,明确乡村治理现代化转型的国家地位。村级治理域在镇党委与村党组织的双重统筹框架内,能够较好地承接乡村治理现代化转型的战略任务,将治理事务解决于乡村社会内部,降低国家治理成本。二是,国家能力是维护乡村社会稳定必不可少的,村级组织行政化促进村庄基础性条件的改善,提升基层干部的治理能力,保障乡村社会转型所需的制度环境。三是,村民自治是村级治理行政化的合法性需要,吸取传统乡村治理资源、在基层党组织统筹与行政规范化形塑下的村民自治,是有组织、有主体的自治,从而有效化解自治能力不足与事务不充分的形式化自治困境。创新群众路线有利于提升党的领导,以自治激活村民扮演当家人角色。反过来,基层党组织通过政治统筹吸纳自治与完善自治,实现政治与自治两者之间的良性互动。党对中国乡村社会内部资源的整合与动员,是乡村治理现代化转型高效与稳定的一般性机制。

此外,从乡村治理现代化转型的区域比较来看,复合型治理的推广具有一定区域边界。东部沿海乡村在改革开放之初率先进入工业化发展阶段,村庄具备与城市相差较小的治理体系与生产生活条件,因而能够适应这套相对现代、规范与系统化的治理结构。对于中西部农业型乡村而言,不仅乡村社会的传统性较强,没有经过工业化、城市化等社会内部的现代化转型,而且地方政府和村集体的经济能力都相对较弱,难以承担复合型治理的制度体系建设。因此中西部农业型乡村推进乡村治理现代化建设不能简单地复制东部沿海乡村的治理结构。推进乡村治理体系和治理能力现代化要有区域差异的视角,简单复制先进而脱离具体时空条件的乡村治理现代化值得警惕。但是从强化基层党组织的统筹领导这个角度来看,对中西部乡村而言具有借鉴意义,进而在弱化行政属性的治理空间中凸显“政治-自治”的治理灵活性,有利于推进自治、法治与德治“三治融合”的乡村治理体系的建设。同时对于已经工业化的东部沿海乡村而言,苏州的复合型治理经验值得学习推广,将其作为乡村治理现代化的主导方向,进而为全国乡村治理现代化政策的调试与乡村振兴战略的落实提供宏观分析价值。

## 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:65.
- [2] 姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理,2014(2):24-28.
- [3] 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.
- [4] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [5] 王小鹏.政党功能:中国特色社会主义制度显著优势的生成动因[J].探索,2021(3):82-93.
- [6] 周庆智.论中国基层政府治理现代化[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016,69(3):5-15.
- [7] 李梅.新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J].学术界,2021(2):87-96.
- [8] 李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6):116-129.
- [9] 张艳国,尤琳.农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J].当代世界社会主义问题,2014(2):54-66.
- [10] 王海娟.乡村振兴背景下农村基层民主治理转型:制度空间、实现路径与当代价值[J].求实,2021(5):85-96,112.
- [11] 赵玉林,任莹,周悦.指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J].电子政务,2020(3):100-109.
- [12] 卢青青.行政激活自治:乡村治理的转型与实践[J].内蒙古社会科学,2021,42(3):24-31.
- [13] 陈柏峰.行政嵌入自治:乡村治理的“苏南模式”[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2020,49(4):5-20.
- [14] 刘雪姣.乡村社会变迁背景下村级治理的局限与出路[J].中州学刊,2021(7):27-34.
- [15] 李辉.迈向党委统领的乡村善治:中国乡村治理范式的新飞跃[J].探索,2021(5):92-102.



- [16] 叶敏, 姜芹芹. 村级组织负责人“一肩挑”: 实施机制与制度效应[J]. 地方治理研究, 2021, 23(3): 60-77, 80.
- [17] 曹海军, 曹志立. 新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑[J]. 探索, 2020(1): 109-120.
- [18] 仇叶. 行政公共性: 理解村级治理行政化的一个新视角[J]. 探索, 2020(5): 153-167.
- [19] 吴业苗. 行政化抑或行政吸纳: 民生服务下政府参与村级治理策略[J]. 江苏社会科学, 2020(4): 69-79.
- [20] 朱政, 徐铜柱. 村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J]. 社会主义研究, 2018(1): 121-130.
- [21] 陶建钟. 复合治理下的国家主导与社会自主——社会管理及其制度创新[J]. 浙江学刊, 2014(1): 40-47.
- [22] 郭道久, 陈冕. 走向复合治理: 农村民间组织发展与乡村治理变革——基于四川仪陇燎原村的研究[J]. 理论与改革, 2014(2): 189-192.
- [23] 赖先进. 治理现代化场景下复合型协同治理及实现路径[J]. 理论视野, 2021(2): 62-68.
- [24] 陆聂海. 复合型治理和政府治理现代化: 一个官僚制的分析视角[J]. 行政论坛, 2017, 24(3): 75-79.
- [25] 马原. 大众主义传统与法制理性: 国家处理社会矛盾的“双轨制”——来自华北 X 县的案例观察[J]. 社会学评论, 2016, 4(3): 37-52.
- [26] 张彬, 熊万胜. 并轨政治的生成逻辑、动力基础与实践价值[J]. 天津行政学院学报, 2021, 23(5): 58-66.
- [27] 张欢. 整合型精英结构及其基层治理的有效性——基于苏州市 Y 村的经验考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 78-86, 158.
- [28] 杨华. 乡村治权与基层治理能力建设[J]. 湖湘论坛, 2018, 31(5): 51-61.
- [29] 杜姣. 村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J]. 中国农村观察, 2017(5): 32-45.
- [30] 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.
- [31] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010, 10(4): 15-20.
- [32] 印子. 村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析[J]. 求实, 2020(4): 82-96.
- [33] 彭云, 冯猛, 周飞舟. 差异化达标“作为”: 基层干部的行动逻辑——基于 M 县精准扶贫实践的个案[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2020, 59(2): 28-41.
- [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, 128.
- [35] 吕德文. 乡村治理 70 年: 国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 11-19, 156.
- [36] 李三辉. 乡村治理现代化: 基本内涵、发展困境与推进路径[J]. 中州学刊, 2021(3): 75-81.

(责任编辑: 宋雪飞)

## Compound Governance: The Reality Path of Rural Governance Modernization—Taking “Ternary Integration” as the Analytical Framework

SHEN Qian

**Abstract:** The modernization and transformation of rural governance has promoted the formation of a composite governance structure in rural areas along the eastern coast. The rural field experience in Suzhou shows that the rural society presents a compound embedding of governance mechanism: the administrative operation of conventional affairs to shape the organizational pattern of rural bureaucracy; sports-type affairs of the political domain as a whole, to establish a unified system of rural party committees; autonomous response of endogenous affairs, to construct rural consultative governance mechanism. The compound governance structure not only gives rise to the ternary integrated governance mechanism of “politics, administration and autonomy”, but also enhances the substantive governance capacity of rural areas, and realizes rule-based governance, stable ecology and effective governance. Compound governance is the result of external governance affairs structure and political governance responsibility assessment. Its rationality comes from the inevitable requirement of the legitimacy of state power and the breakthrough of the modernization of rural governance.

**Keywords:** Compound Governance; Rural Governance Modernization; Ternary Unity; Governance Mechanism