

## 【乡村治理现代化】

繁简适配视角下中国基层治理行政化的  
演进逻辑

冯川

(武汉大学 政治与公共管理学院, 武汉 430072)

**摘要:**新中国成立以来,基层治理行政化的内在机制发生了深刻变化。复杂治理与简约治理在治官权运作与治民权运作两个层面上具有不同意义。治官权运作层面从简约治理转向复杂治理,以及治民权运作层面从复杂治理转向简约治理,是基层治理行政化的两个阶段。从中国基层治理演化的历史过程来看,从上简下繁直至上下同繁,基层治理模式一直保持稳定的适配状态,顺应现代国家政权建设需求的基层治理行政化在其第一阶段能够充分展现治理效能。而基层治理行政化的问题主要出现在其第二阶段,治理行政化在治民权运作层面的全面铺开,导致上下同繁的繁简配置模式转向上繁下简的非适配状态。治官权运作层面的复杂治理化简了基层组织与基层社会的联结机制,大幅降低了基层治理效能。为了提高国家治理的能力和适应性,中国基层治理需要在“上繁”与“下繁”之间保持必要的均衡。

**关键词:**基层治理行政化;简约治理;复杂治理;治理效能

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)01-0105-10

## 一、问题的缘起

近年来,基层治理行政化成为学界热议的话题之一。一些研究着眼于基层治理行政化所带来的治理困境,将治理行政化现象定性为亟待清除的治理问题。研究农村基层治理的学者指出,行政化后的村级组织因无法回应农民公共服务需求而陷入“行政空转”的困境<sup>[1]</sup>;研究城市社区治理的学者同样指出,社区居民委员会行政化倾向已严重影响到居民自治和社区治理的地步<sup>[2]</sup>,如何实现“去行政化”成为急需讨论的课题<sup>[3-4]</sup>。根据“行政-自治”的二元框架,研究者倾向于将基层自治视为不能被国家行政权力所干预的理想价值,将实现完全的基层自治等同于基层治理现代化的目标本身。

然而在现代国家的治理实践中,基层彻底“去行政化”缺乏事实根基。首先,人类社会可能并不存在绝对自治状态。一些学者通过研究“人是自治主体的叙事是如何建构并维持的”这一问题,发现自治是通过社会互动对依赖性的掩盖而建构出来的“新自由主义诡计”<sup>[5]</sup>。其次,基层治理行政化本身蕴含现代国家特质。现代国家政权建设的主要特征就是国家对社会的全方位渗透<sup>[6]</sup>和基础性国家权力的获得<sup>[7]</sup>。对区域治理施加一定的监督和控制,甚至关乎对国家主权完整性的维护<sup>[8]</sup>。再次,国家职能的转变和治理技术的运用为基层治理行政化提供内在必然性。服务型政府建设促使行政权力自上而下直接介入乡村社会具体事务。以改变政府管理流程粗放性为目的的过程监控技术,也不断限缩一线人员的自主空间。最后,“去行政化”的改革尝试并不成功。一些城市社区的行政化改革,最终陷入“去行政化、多元化治理改革一居委会

收稿日期:2022-03-01

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村基层干部社会治理能力提升研究”(20CKS068)

作者简介:冯川,男,武汉大学政治与公共管理学院副研究员。

边缘化、社区治理碎片化—居委会再度行政化—社区治理一元化”的死循环。一些在一事一议和公共服务资金等制度下尝试自治决策的农村社会,最终还是退回到对项目制资源和行政集中决策的依赖状态<sup>[9]</sup>。

基于实践中“去行政化”改革的种种困境,本文认为,关于基层行政化研究的问题意识应从“基层是否应该行政化”逐渐转向“基层如何达成治理有效的行政化”。虽然基层治理行政化贯穿中国整个国家政权建设过程,但是直至近十年,基层治理行政化本身才被建构为一个“问题”。基层治理行政化的“问题化”与治理效能低下的治理困境相关联。如果说此前的基层治理行政化为赢得革命胜利、健全工业体系和应对国际竞争提供了整合动员社会资源的强大支撑,那么基层治理行政化的“问题化”则表明,基层治理行政化的内在机制已发生深刻变化。

那么,基层治理行政化的内在机制究竟发生了怎样的变化?这就需要撕开所谓基层治理行政化这一历史共通叙事的表层,抛去表面相似性的浮土,挖掘隐藏于基层治理行政化内部“黑箱”中的深层逻辑。本文意在围绕中国基层治理的繁简适配逻辑,为揭示基层治理行政化的内在机制及其演变提供一个可供讨论的分析框架。接下来,本文首先将对基层治理行政化问题的理解转化为对基层治理繁简适配逻辑的讨论。在繁简适配逻辑的分析框架下,本文剖析基层治理行政化的内在机制及其阶段性演变过程,对近年来基层治理行政化的新特点进行学理分析,并由此进一步讨论基层治理行政化的未来发展方向。

## 二、分析框架:治理成本与繁简适配

简约治理和复杂治理是两种存在显著差异的治理模式。“简约治理”这一概念源自黄宗智对半正式基层行政的史学研究<sup>[10]</sup>,其关键特征在于:传统国家主要依赖宗法伦理及其道德约束力量,不太依赖繁杂文书,以不需国家提供正式编制和工资的地方精英为代理人对地方社会进行间接治理。在讨论新时期基层治理行政化造成治理效能低下这一议题时,农村基层和城市社区治理研究领域同时有学者提出,需要重新发掘简约治理传统在基层治理现代化中的价值<sup>[11]</sup>,基层治理行政化恰恰因其不够简约而造成了治理效能低下的问题。

已有研究将“复杂治理”定义为在复杂的现代社会,基于国家政权建设和资源汲取的需要,国家主要借助各种繁杂的正式制度和庞大的科层组织体系,依靠各种复杂的组织网络、制度体系和工作流程提供公共产品和公共服务的一种基层社会治理模式<sup>[12]</sup>。其中,繁杂的正式制度和庞大的科层组织体系是复杂治理的重要媒介。而技术和机构上的强大复制能力是科层制的最大特征,以至于任何行政上的技术设计和结构设置都很容易引起各部门的竞相效仿,从而派生出更大规模的行政结构。各级行政体系规模不断扩大,一方面使行政机器过于繁杂,另一方面又易于导致行政权力对社会生活各领域的全面覆盖,招致治理效能低下的治理困境。

上述研究对简约治理与复杂治理的定义大多冗长而详尽,描述性突出却未能透显二者背后相互通约的核心要素。本文提出,治理成本是衡量治理状态简约抑或复杂的关键变量。什么是治理成本?参照既有研究对于交易成本<sup>[13]</sup>和制度成本的定义<sup>[14-15]</sup>,本文将治理成本界定为治理过程中各个环节所耗费的相关资源。治官权运作的治理成本,包括维持科层体系日常运作所耗费的人力资本和财政资源,为监督科层体系的规范化运作而投入的监控体系运营资金,以及负责督查考核的组织资源和人力资本。如果说治官权运作更多耗费的是能够加以精确核算的资金,那么治民权运作的治理成本则更多包含一线治理者为运用地方性知识、依循“情、理、法、力”等不同原则展开博弈所耗费的社会资本。治民权运作的治理成本难以精确测量,并且碎片化地弥散在日常生活中,因而更加具有隐蔽性,以至于往往被以治官权运作的治理成本为中心的概念定义所遮蔽。以治理成本的高低为衡量标准,本文将复杂治理和简约治理纳入统一的分

析尺度:低治理成本的治理模式为简约治理,反之则为复杂治理。简约治理未必仅见于传统社会,复杂治理也未必仅见于现代社会。基于此,本文将基层治理行政化研究操作为治理模式的繁简适配分析。所谓“繁简”即对复杂治理和简约治理的略称。

已有学者提出,关于治理模式的研究思路应该引入对治理层面的分类思维。比如,吕德文<sup>[16]</sup>就认为应当区分简约治理在国家治理及乡村治理层面上的不同意义。曹正汉<sup>[17]</sup>则将中国政治体制的基本特征描述为治官权与治民权的分设,并将其概括为“上下分治”的治理体制。本文依循对治理层面进行分类的研究思路,突破“国家(政府)-社会(民众)”二元关系理论范式的限定,将治理模式拆分为由体现治官权运作的“上”与体现治民权运作的“下”共同构成的组合结构。其中,治官权运作主要涉及“国家—地方政府—基层组织”三者之间的互动关系,治民权运作则主要涉及“基层组织—基层社会”的互动关系。本文认为基层组织是联结治官权运作与治民权运作、勾连上下的政治节点,它既需向上负责,又要与基层社会互动。若以基层组织为叙述主体,基层治理则包涵国家治理和社会治理两个层面的互动关系。

以治理模式的“上下”划分为基础,本文所谓“适配”即复杂治理和简约治理在治官权运作与治民权运作两个治理层面的合理配置。既有研究对复杂治理和简约治理的阐述,多集中于治官权运作的层面。比如用最低的官僚成本来维持现存体系,就被认为是简约治理的核心特征<sup>[10]</sup>。正因为将治民权运作的层面置于治官权运作的暗处,既有研究只能将近代以来的中国基层治理模式笼统界定为复杂治理,虽可解释从传统时期到新中国成立后的治理转型路径<sup>[12]</sup>,却无法阐明近十年来项目下乡、精准治理所带来的基层治理行政化与毛泽东时代以及税费时期基层治理行政化的区别。而检验基层治理模式在两个治理层面上是否合理配置的关键,即在于考察基层治理模式的配置格局是否有助于达成基层有效治理状态。判断基层治理是否有效的关键,在于考察基层组织能否回应基层社会需求<sup>[18]</sup>。两个治理层面的繁简组合是否适配,取决于接应基层治理模式的社会基础。

### 三、简约治理与复杂治理的三种配置形态

延续曹正汉在“上下分治”概念中的界定,“上”和“下”在本文中分别指代治官权运作和治民权运作两个治理层面。从中国基层治理演化的历史过程来看,基层治理模式的配置形态大概可以分为三类:上简下繁、上下同繁、上繁下简。

#### (一) 上简下繁:传统时期中国基层治理的基本形态

治官权运作层面简约、治民权运作层面复杂,构成传统时期中国基层治理的基本形态。已有较多研究使用“集权的简约治理”这一概念,描述传统时期治官权运作层面的简约状态。简约直接表现为低廉的治理成本,其生成原因有三:一是人事负担小。因农业生产能够提供的剩余远不足以供养庞大的国家官僚机器,由国家财政供养的正式人员规模小,国家无须为基层治理提供大量的正式编制和工资。二是治理职能少。国家机器规模较小,国家能力随地理阻隔而递减,提供的公共服务种类不多,对社会资源的汲取要求不高,掌控社会的欲求也不强烈,因此不向基层直接提供秩序,只要求基层社会在文化和仪式上认同和遵从其权力<sup>[19]</sup>,使民众认其为自然秩序<sup>[20]</sup>。仅当基层社会不能自行处理相关问题时,国家才被社会邀请进行介入和干预。三是柔性治官。一方面中央政府执掌治官权,即选拔、监督和奖惩官员的权力,在录用委派、下达任务、考核评定诸方面有着成熟完整的规章制度<sup>[21]</sup>;另一方面,官僚体制作为一个等级有序、稳定运行的组织,发展起相对独立于皇权的内在机制和规则制度,而中央皇权又在各个环节拥有最终决定权和任意干预的专断权力,使官僚体制依附于皇权<sup>[17]</sup>。中央皇权收放自如的治官术,有助于降低国家对官僚机器的控制成本。

事实上,治官权运作层面的这种简约状态以治民权运作层面的复杂状态为其做重要支撑。传统时期的中国基层主要是自给自足的农业社会。有研究因农业社会的各种关系相对简单、治理问题复杂程度不高,而将农业社会定性为“简单社会”,于是推论简约治理适配“简单社会”<sup>[12]</sup>。本文则认为农业社会其实并不“简单”,相反正是因为传统农业社会治理对象的低流动性以及组成要素简单且相对静止的特征,频繁且近距离的日常互动恰恰导致村庄内部的血缘关系和利益结构盘根错节,长期形成的矛盾积怨相互牵连缠绕。在这种情况下,只有熟谙地方性知识的宗族组织和地方士绅,才有能力对民众进行道德教化,并通过家法家规、刑杖房、“宗族法院”等方式维持基层社会秩序。由于乡土秩序具有浓厚的“总体性”色彩,村庄事务发生不规则,在特殊主义情理逻辑支配下的治理行为难以硬性制度化,地方官只有在与民众反复交涉谈判,随各种因素的变化而动态调整策略之后,才能为中央官反映出集权的安全边界。一旦基层治理需要动员大量的社会资源,则这种治理方式实际是复杂的,治理成本实际是高昂的。正是由于依托下级权威组织、半官僚(衙役)和无须国家支付工薪的准官员(士绅)对基层社会的复杂治理,国家权力无须向基层社会渗透便可获得社会稳定、满足基本的税收需求。

总体上看,传统时期治民权运作层面呈现出的复杂治理,既是治官权运作层面简约治理的必然结果,同时也为治官权运作层面简约治理的长久维系不断创造必要条件。治民权运作层面广泛动员大量人情和关系网络的复杂治理模式,甚至自下而上反向渗透到治官权运作层面,使官僚机器内部也繁衍交织着以同门、故里、同事所构建的人情关系网络。

## (二)上下同繁:新中国成立至税费改革之前基层治理的基本形态

新中国前50年基本包括农村的人民公社和税费时期、城市的单位制和街居制时期。治官权和治民权两个运作层面同时处于复杂治理形态,是新中国前50年基层治理的基本特征。

新中国成立之前,统治者在治官权运作层面曾几度试图改变简约治理状态,却都未使国家治理真正进入复杂治理状态。比如清初国家统治者所设计的负责治安的保甲制、主管教化的乡约制与负责征税的里甲制,无一能在地方有效运行<sup>[22]</sup>。而20世纪上半叶因赢利型经纪制的扩张带来的国家政权内卷化,也使国家未能制度化地控制地方基层势力<sup>[23]</sup>。新中国延伸了国家治理的深度和广度,并史无前例地扩展了官僚组织的规模和复杂性,形成了国家几乎垄断包括物质财富和信息资源在内的全部重要资源的“总体性支配”格局<sup>[24]</sup>。这是因为,与传统时期的国家相比,一个现代国家意义上的国家政权不再满足于基层社会对其统治合法性的象征性认同,而是通过主动介入的方式把控基层政权,进而改造基层社会的方方面面。随着国家人口规模和治理内容日益扩张,国家正式制度体系和正式创制的组织网络日益繁杂,行政上条块分割、机构臃肿的现象日益突出。单位组织和人民公社都编制了繁密的纵向行政体系,使中国社会的组织密度大幅提高。这些现象都意味着治官权运作层面的治理成本大幅跃升,甚至表现出日益严重的治理负荷<sup>[25]</sup>。治官权运作层面的治理模式已然转入复杂治理状态。

然而,虽然国家试图通过建立在全能主义国家<sup>[26]</sup>的社会经济结构和意识形态之上的群众动员,以国家权力“一竿子插到底”的方式彻底驱除半正式官员在基层治理中可能带来的弊端,但事实表明,强大的国家政权在全面改造基层社会时,并没有从根本上触及基层社会的内部结构。治官权运作层面的复杂治理并不能从根本上荡涤清除枝蔓错杂的基层社会,革命话语嵌套和滋养了治民权运作层面固有的复杂性。比如在乡村,传统的伦理秩序、村规民约等地方规范依然约束着人们的日常生活,农民仍置身于社会自发形成的秩序之中<sup>[27]</sup>。参与社会治理的生产队干部在许多问题上也会处于人情原则和斗争哲学的两难境地,在被视为“场面上”文化的公社意识形态和被视作“场面下”文化的伦理传统之间摇摆不定。人情原则和斗争哲学的相互依存和相互冲突构成公社文化的整体<sup>[28]</sup>。总体而言,基层熟人社会的性质不仅没有发生改变,反而随着集体化对人们生活的全面介入而得以强化。

税费时期,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则显得力不从心<sup>[11]</sup>,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空间,以致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<sup>[29]</sup>。为了完成税费征收等任务,基层组织广泛运用复杂的非正式权力运作方式,综合调动大量人情、面子等各种地方性治理资源“软硬兼施”,调用服务于整体乡村治理的“政法逻辑”<sup>[30]</sup>,形成对不同类型的农民采取不同治理手段的分类治理。这种依靠日常生活权力<sup>[31]</sup>的非正式治理实践无法制度化,因此是一个嵌入乡村日常生活而无法完全控制的因素。而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非制度化的谈判与妥协,因此往往意味着极高的治理成本,进入街居制时期的城市社区同样如此。人情面子等非正式方式既出现在基层组织对积极分子的动员中,也会在邻里纠纷调解、基层执法等社区工作中被采用。

纵观新中国前50年的基层治理历程,可以发现:大量国家治理任务和组织机制以政治或行政运作的方式下沉基层社会,表现出现代国家的复杂治理形态;同时,基层组织一方面承接了大量的国家治理任务,另一方面却没有被治官权运作层面的复杂治理形态所吸纳。结果导向的目标管理责任制虽然向基层组织自上而下传递着行政压力,但也为基层组织发挥自主性、运用自由裁量权对基层社会进行复杂治理留出了足够的空间。甚至社会治理基于乡土伦理的复杂逻辑也会向治官权运作层面反向渗透,进而形成诸如“乡村利益共同体”一类的关系,使国家层面的复杂治理与社会层面的复杂治理达成同频共振。简言之,上下同繁的基层治理模式表现为,基层组织通过对基层社会的复杂治理,接应和完成国家层面的复杂治理任务。

### (三)上繁下简:税费改革之后近20年基层治理的基本趋向

近20年主要包括农村税费改革以来的资源分配型治理时代和城市的社区制时代。由于这一时代尚未结束,且上繁下简的治理状态仍未完全定型,本文姑且将上繁下简定性为近20年基层治理的基本趋向。

2004年以来,中央政府逐步形成以科学发展观为核心的治国理念。此后生产型政府逐步转变为以公共服务为本的治理体系,政府职能也开始向公共品提供方面转变。国家在广泛实施项目下乡政策的同时,加强了基层文化产品供给和文化资源下乡,不仅管控农村婚丧大操大办、高额彩礼等习俗,还对乡村社会制定村规民约进行指导和引领。由于公共行政事务的增加和上级政府对社会秩序的诉求,在科层体制末端组织的财力日益依附于上级政府的情况下,基层组织最终成为政策在基层社会落地的抓手。比如,村干部不仅需要协助乡镇政府、派出所、司法所完成对上访户、精神病人、“两劳释放”人员等重点人口信息的监控,还需要积极参与解决群体性事件、医疗纠纷等非常规性社会纠纷。与此同时,在面向基层社会开展的工作中,基层干部的权力本身仍受人情事理的外部约束,具体情势中的“合乎情理”仍是其权力行使的衡量标准,他们需要在施政过程中认真处理基层社会的社群伦理诉求和施政行为的社会正当性。如在扶贫实践过程中,基于在地化伦理即乡土伦理的情缘关系和地缘关系仍然非常重要。村干部需要根据村民的各种显性和隐性收入、日常生活消费和人际交往来识别贫困户。当遇到难分彼此的帮扶对象时,更需立足“遭遇性的”村庄日常生活,按照村民所认可的地方性共识,根据具体的贫困事件来认定。贫困户名单的产生,往往需要经历带有治理技巧又富含乡土伦理的考量,难点在于判断到底更应该“帮穷”还是更应该“帮亲”“帮能”“帮弱”或“帮需”<sup>[32]</sup>,在不至于被认为“不通情理、不讲情面、不认情意”的前提下确定谁才是“最恰当”的贫困者<sup>[33]</sup>。

城市社区治理同样是一个充满灵活性和策略性的过程,社区基层组织需要进行模糊化的角色分工、人情化的社会动员、梯度化的配置资源、柔性化的权力运作,社区工作需要物业公司、社会组织、基层组织和积极分子打破角色分工,将职责延伸到本职以外。同时,社区工作人员需要

靠反复上门、劝说、软磨硬泡,通过为居民解决实际问题而积累情面资源<sup>[34]</sup>。治民权运作层面的复杂治理逻辑也有可能借助治官权运作层面的复杂治理逻辑,向看似细密严整的行政科层体制内部反向渗透,表现为项目发包过程中的“设租寻租”<sup>[35]</sup>以及各种“潜规则”<sup>[36]</sup>。

然而,信息技术的广泛运用逐渐冲击了上述上下同繁配置模式下国家治理与社会治理所达成的均衡状态,导致国家权力与基层组织的关系从“目标控制”走向“过程控制”。在加大基层干部职业越轨风险的同时,治理技术也将基层组织牢牢吸纳进科层体制,使基层组织不再能够在治民权运作层面施展其自主性。治民权运作层面原有的复杂性在治官权运作层面复杂的技术监控体系下变得整齐而机械。比如12345平台使村干部在乡镇党委面前近于“透明”,工单数量和处理工单的质量成为乡镇评价村干部积极性和能力值的重要标准,以至于自下而上的意见反馈与自上而下泛化的监督考核和过度回应抹除了复杂的利益博弈过程,形成被少数人群体的利益追逐所绑架的“去政治化”支配格局<sup>[37]</sup>。又如“横到边、纵到底”的网格体系虽可对基层矛盾实行全天候全方位排查,将很多不稳定因素消除在萌芽状态,但不少城市的网格化管理缺乏对基础数据的分析使用,技术只不过显示出行政全能主义在社区的伸张,大量行政任务挤入网格使基层社会陷入行政过密化的陷阱,网格成为附属行政管理体制的末端层级,网格员成了不在编的流动行政人员<sup>[38]</sup>,基层干部变成了专业化和职业化的“公务员”和“事务官”。再如“项目进村”所附加的复杂程序和技术系统使指向基层社会的资源输入侧重结果取向的标准化线性评判,而抹去了所有伦理与价值层面的标准<sup>[39]</sup>,最后导致专项化和项目化资金大多流向易于评估和审计的项目,与地方公共服务需求发生错位<sup>[40]</sup>。

总之,出于国家对基层干部的信任不足,技术治理助推自上而下的监督达到前所未有的精细化水平。在上级部门为防止基层变通而规定全国标准的资源下乡目标、方式和程序的情况下,尽管不同地区情况千差万别,基层干部完成上级任务时却几乎没有与上级部门讨价还价的空间,不得不按照上级各部门要求完成程序化操作,频繁“办事留痕”、填造表格,以接受自上而下的检查监督与考核。于是基层干部为国家治理新增了大量管理信息量,也制造出许多原本在社会内部消化的待处理信息,继而引发信息过载和科层机构的进一步下延。此外,行政科层制对基层干部的吸纳也带来基层干部的公职化和工资化,增加了政府的财政供养成本。而政策精准程度越高,对政策设置、监督和执行的要求越高,这些都将推高治官权运作层面的治理成本,进一步强化其复杂治理逻辑。

对于基层干部而言,诉诸严格执行法律程序的“法治”,显然要比需要反复权衡、调用大量治理资源、依循不规则的生活逻辑而进行的“伦理之治”更加简约;程序化、重复性的案头工作显然要比遭遇性的街头工作更加好做,也更容易应付。在治民权运作层面,因配合治官权运作层面的复杂治理逻辑而忙于案头工作的基层干部,逐渐减少与群众打交道的的时间,也逐渐丧失对基层社会进行复杂治理的能力。面对基层社会,指向单一问题和单一目标的理性设计方案逐渐取代具体的社会经验,基层干部与从中央到地方的行政科层体制共同构成一部设计合理、运转高效的庞大机器。这台机器的每个部件、每个齿轮都随同这一机器系统调整方向,却在连带运行中失去了部分灵活多变、敏锐出击的应对能力<sup>[41]</sup>。标准化和技术化的一整套操作程序虽使复杂问题简单化而便于操作与监管,但这种线性技术理性却极易脱离社会治理所需的公共性、整体性与主体性。这是因为更规范、更统一的公共服务体系,要求将基层社会的需求制度化作为行政体系可识别的政策、规范与执行体系。那些无法测量和编码的社会内生性需求,以及没有技术使用能力的信息弱势群体,就极易成为大数据上的“无”<sup>[42]</sup>,而被基层治理体系所无视。治民权运作层面“以规则取代理、以程序正当权力”的新特征使其不可谓不是一种简约治理。治民权运作层面的治理简约化是治官权运作层面的复杂治理叠加治理技术复合而成的结果。

#### 四、基层治理行政化与基层治理模式的繁简适配

基层治理模式繁简配置的三种形态映射着中国基层治理的历史演变过程。大体而言,在上简下繁的配置形态下,治官权运作层面的简约治理与治民权运作层面的复杂治理相互区隔、互不干涉;在上下同繁的配置形态中,治官权运作层面的复杂治理与治民权运作层面的复杂治理相互借用、同频共振;在上繁下简的配置形态中,治官权运作层面的复杂治理吸纳并同化了社会治理,化简了基层组织与基层社会的联结方式。

基于这三种基层治理模式繁简配置的比较可以发现,基层治理行政化存在两个阶段:第一个阶段,即治官权运作层面从简约治理转向复杂治理的过程;第二个阶段,即治民权运作层面从复杂治理转向简约治理的过程。前一个阶段的基层治理行政化,准确来讲其实是“国家治理行政化”,这是伴随现代国家政权建设而出现的普遍现象。在此阶段,虽然国家治理的大量行政任务自上而下输入地方社会,但这些行政任务在地方社会的执行和完成,仍离不开基层组织充分运用地方性知识动员基层社会的复杂治理过程。而后一个阶段的基层治理行政化,其实是“社会治理行政化”,这是伴随信息社会和智能社会的兴起而出现的新现象。在此阶段,复杂的技术治理化简了社会复杂性,使基层社会从社会情境逐步降维到议题再到数字。由于社会的复杂性被技术冠以不符合秩序之名,进而被整理或直接删去<sup>[43]</sup>,基层社会的完整性被一步步压缩,直至成为“某个维度上敞开的定量标尺上的一点”<sup>[44]</sup>。正是由于维度缺失,治理在国家层面虽变得更加复杂和明晰,治理所形成的大量过度简约的数据却因无法回到社会情境之中而不能发挥其作用。数据之间的表面相关性终究无法替代事物之间的真实因果关联。

如果从繁简适配的角度重新审视这三种基层治理模式,可以认为上简下繁和上下同繁这两种配置形态都有助于基层治理充分发挥其治理效能,因此都可称得上“适配”。其中,上简下繁的配置形态在国家为基层社会提供基本的政治和军事保障的前提下,使基层社会为国家提供象征性支持和基本财政保障。上下同繁的配置形态则让国家形成了社会主义基本制度和体制框架,并通过内向型原始积累建成了完整的工业体系。由于基层治理模式一直保持稳定的适配状态,第一个阶段的基层治理行政化顺应了现代国家政权建设的应有之义,故而不成其为问题。

目前广为学界所诟病的基层治理行政化,其实是特指第二个阶段的基层治理行政化。这个阶段的基层治理行政化之所以称其为问题,是因为上繁下简的配置形态并非一种适配状态。治官权运作层面以清晰化、标准化和刚性化的处理程序为理想意图的复杂治理,导致基层组织通过变通而履行协调责任的空间被压缩,丧失了对基层社会的感知能力,只能严格按照上级程序与要求开展工作。“上繁”倒逼“下简”,对于基层组织而言,单向度追求程序规范性和正当性的提高,以行政绩效为导向,使其顺理成章地忙于应付行政事务。通过大量文牍工作展示治理过程以尽量避免对治理结果的责任,只顾上级工作任务的“硬落地”而不顾工作是否符合基层实际,这也正是当前基层工作中形式主义普遍严重的重要原因。从表面上看,管理标准细而且多,可是标准精细化却造成对实践复杂性的忽视,导致治理无法根据具体情况保持合理的灵活性。如果各级管理者都死守同一套僵化的数量指标,就会成为没有灵魂的标准化输出机器。治理一旦变成了简单化的、没有任何技术含量的机械对标,政策执行就有可能失去因地制宜的全部弹性。社会治理的“去群众化”虽然能够节约商议成本、提高行政效率,却因排除考虑公共治理的社会有效性,而很少能够体现和表达基层社会民众的利益。多元主体参与的缺失和运行力的单一,使治民权运作层面的简约治理只能处理表面规范的浅层次问题,而面对复杂的深层次问题则无能为力,大大降低了基层社会的治理效能。

综观三种基层治理模式,似乎“下繁”是决定简繁配置达成适配状态的关键。那么,“下简”

是否就一定意味着治理效能的低下?回答这个问题,就需要进一步讨论基层治理所面对的社会基础。长期以来,基层治理所要面对的是传统的农业社会,而农民的公共治理需求具有非标准化、可制度化程度低且呈现阶段性变化的特点。这导致基层治理难以形成简约规则,需要因时、因地、因人而不断进行调整。正因为乡土秩序的复杂性,上简下繁和上下同繁皆呈现出繁简适配特征,“下繁”保证了第一个阶段基层治理行政化的有效进行。若社会在工业化和城镇化过程中逐渐变得程式化和标准化,上繁下简是否就足以消解第二阶段基层治理行政化所表现出的种种问题?比如在工业化程度较高的东部地区,社会边界高度开放,社会人际关联度低、人情匮乏,以至于社会交往高度理性化。在这样的“程式社会”,社区价值生产能力低下且缺乏内部竞争,公共治理事务因社会冲突的减少而相对简单,上繁下简有可能因此而达致适配状态。然而,上繁下简适配的达成首先需要由正式制度充分恰当地甄别生活领域的需求和民情变动,使正式制度与生活领域之间形成一定程度的契合,进而引导民情的现代性转变,最终才有可能使正式制度的复杂治理实现高度体系化基础上的治理有效。可是基层社会究竟有没有可能彻底摆脱特殊主义的影子,却是值得怀疑的。也许无论一个国家规范化的制度文明发展到怎样成熟的地步,基层社会的生活逻辑仍会持续不断地生产细小琐碎、流动不定且难以被既成规范所识别和分类的剩余事务。若是基于这一判断,则基层社会也许永远无法自发进化到20世纪上半叶技术主义者们在技术治理运动中曾渴望缔造的“机器乌托邦”状态<sup>[45]</sup>,而上繁下简也就无法真正达致适配状态。

## 五、结论与讨论

本文详细考察了中国基层治理模式的三种繁简配置模式,即上简下繁、上下同繁和上繁下简,并认为基层治理行政化存在从上简下繁转入上下同繁的第一阶段,以及从上下同繁转入上繁下简的第二阶段。前一个阶段,准确而言是发生在治官权运作层面的基层治理行政化;后一个阶段,则其实是发生在治民权运作层面的基层治理行政化。本文发现,顺应现代国家政权建设需求的基层治理行政化在第一阶段能够充分体现其治理效能,而基层治理行政化的问题主要出现在第二阶段。治理行政化指向治民权运作层面的全面铺开,导致上下同繁的繁简配置模式转向上繁下简的非适配状态,治官权运作层面的复杂治理对社会治理的吸纳和同化大幅降低了基层治理效能。

如本文开头所述,目前一些学者呼吁“去行政化”。若将其放在本文的分析框架内理解,学者们所呼吁的“去行政化”绝非要退回到上简下繁的传统时期状态,即使那是“集权的简约治理”这一概念最初所指称的历史状态。因为在现代政治版图上,“没有一个良好的强有力的全国政府,公民就不可能享有作为公民的权利”<sup>[46]</sup>。学者们所呼吁的“去行政化”至少是针对“下简”,即目前治民权运作层面所出现的简约治理而言,批判的是治官权运作层面的复杂治理对基层组织的过度控制和过分吸纳。换句话说,基层治理上繁下简的演进趋向亟需朝上下同繁的方向回调。如果不从上繁下简的治理格局入手,只要行政科层制中上级部门的控制权不受到约束,中央针对基层官僚主义、形式主义问题和基层减负问题而发布的各项指示精神,亦将化为各种工作会议、文件档案、督查调研和检查考核,成为使基层组织脱离基层社会和群众工作的强大拉力。而只要中央政府保持权力收放的良好节奏,凭借决策智慧和领导艺术,用“一乱就收,一死就放”解决“一放就乱,一收就死”的问题,从上繁下简向上下同繁的回撤就仍有其可能。

将上繁下简向上下同繁回撤的关键,在于重新认识什么是国家治理体系和治理能力现代化。作为一个政治目标,本质上说国家治理体系和治理能力现代化的关键应在于提高国家治理的能力和适应性。对“现代化”这一概念的祛魅十分必要。事实上并不存在一个客观的“现代

化”的治理体系,更何况学界对“现代化”这一概念本身还存在诸多争议。导致上繁下简得以达成的重要因素,是基于信息技术精确控制思维的技术治理在各地基层治理创新中的广泛运用,其道具即是标准化的制度标尺和复杂化的过程规范。其中,信息技术、精准制度、过程监控等皆被视为“现代化”举措。相比之下,过去长久以来一些行之有效的群众工作方法反而遭到抛弃。如此一来,基层治理效能必然大打折扣。国家不是不应该制定全国一盘棋的发展规划、向地方政府下达政治任务,而是需要在制定政策时多讲原则,少提具体要求,给基层组织预留通过勾连基层社会生活逻辑的复杂治理灵活落实政策的空间。

因此,为了提高国家治理的能力和适应性,中国的基层治理需要在“上繁”与“下繁”之间保持一种必要的张力与均衡以相互呼应。在治官权运作层面,行政科层体系要更好地处理施政行为的伦理问题,有效汲取社会伦理资源,同时为基层组织预留更多弹性空间;在治民权运作层面,基层组织则一定要从行政科层体系的监控机制和规则捆绑中解脱出来,回归到基层社会和群众中间去,充分发挥治理创造力。

## 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 徐昌洪. 社区居民委员会行政化及其治理研究[J]. 社会主义研究,2014(1):103-110.
- [3] 孙柏瑛. 城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J]. 南京社会科学,2016(7):51-58.
- [4] 张雪霖,王德福. 社区居委会去行政化改革的悖论及其原因探析[J]. 北京行政学院学报,2016(1):32-38.
- [5] Altomonte G, Munson A B. Autonomy on the Horizon: Comparing Institutional Approaches to Disability and Elder Care[J]. Theory and Society, 2021, 50(6), 935-963.
- [6] 安东尼·吉登斯. 民族、国家与暴力[M]. 胡宗泽,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:146-147.
- [7] Mann M. The Sources of Social Power[M]. New York: Cambridge University Press, 2012.
- [8] 王绍光. 国家治理与基础性国家能力[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014(3):8-10.
- [9] 田孟. 发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择[J]. 中国农村经济,2019(7):109-124.
- [10] 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.
- [11] 刘伟,黄佳琦. 乡村治理现代化中的简约传统及其价值[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3):40-48.
- [12] 唐皇凤,王豪. 可控的韧性治理:新时代基层治理现代化的模式选择[J]. 探索与争鸣,2019(12):53-62.
- [13] 康芒斯. 制度经济学(上)[M].北京:商务印书馆,1997:70-86.
- [14] 张五常. 经济组织与交易成本·新帕尔格雷夫经济学大辞典[M].裴小革,译.北京:经济科学出版社,1992:58.
- [15] 张广利,陈丰. 制度成本的研究缘起、内涵及其影响因素[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2010,50(2):110-116.
- [16] 吕德文. 简约治理与隐蔽的乡村治理:一个理论述评[J]. 社会科学论坛,2010(8):150-157.
- [17] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究,2011,25(1):1-40.
- [18] 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.
- [19] 周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J]. 开放时代,2013(3):5-28.
- [20] 金观涛,刘青峰. 兴盛与危机:论中国社会超稳定结构[M]. 北京:法律出版社,2011.
- [21] 瞿同祖. 清代地方政府[M]. 范忠信,晏锋,译.北京:法律出版社,2003.
- [22] 李怀印. 中国乡村治理之传统形式:河北省获鹿县之实例[M]//黄宗智. 中国乡村研究:第一辑. 北京:商务印书馆,2003.
- [23] 黄振华. 国家与农民关系的四个视角——基于相关文献的检视和回顾[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2014,31(2):13-20.
- [24] 孙立平,王汉生,王思斌,等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学,1994(2):47-62.

- [25] 周雪光. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, 53(1): 5-8.
- [26] 邹谠. 二十世纪中国政治: 从宏观历史和微观行动的角度看[J]. 香港: 香港牛津大学出版社, 1994: 69.
- [27] 董磊明, 陈柏峰, 聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学, 2008(5): 87-100.
- [28] 张乐天. 告别理想: 人民公社制度研究[M]. 2版. 上海: 上海人民出版社, 2012: 8, 332, 335.
- [29] 马斌. 政府间关系: 权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2009.
- [30] 丁卫. 秦窑法庭: 基层司法的实践逻辑[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2014.
- [31] 苏力. 送法下乡——中国基层司法制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [32] 王雨磊. 技术何以失准? ——国家精准扶贫与基层施政伦理[J]. 政治学研究, 2017(5): 104-114.
- [33] 何绍辉. 从“技术”到“伦理”: 精准扶贫研究的范式转换[J]. 求索, 2018(1): 141-147.
- [34] 王德福. 主辅结构与模糊化运作: 城市社区的简约治理机制[J]. 北京行政学院学报, 2019(3): 16-24.
- [35] 王立国. 改革现行投资项目审批制度的思考[J]. 财经问题研究, 2000(7): 46-49.
- [36] 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]. 社会学研究, 2008, 23(6): 1-21.
- [37] 冯川. 公众满意率考核与回应性治理悖论——基于12345政府服务热线乡村实践的考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(4): 37-46.
- [38] 吴晓林. 治权统合、服务下沉与选择性参与: 改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J]. 中国行政管理, 2019(7): 54-61.
- [39] 应小丽, 钱凌燕. “项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析[J]. 行政论坛, 2015, 22(3): 93-97.
- [40] 咎新政. 专项资金管理中存在的问题及对策[J]. 审计月刊, 2005(6): 34-35.
- [41] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 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[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [42] 韩志明. 技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思[J]. 探索与争鸣, 2019(6): 48-58.
- [43] Oakeshott M. Experience and Its Modes[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1985: 212-219.
- [44] 彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018, 38(3): 46-78.
- [45] 刘永谋. 技术治理的哲学反思[J]. 江海学刊, 2018(4): 46-52.
- [46] 苏力. 当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节[J]. 中国社会科学, 2004(2): 42-45.

(责任编辑: 李凌)

## Evolution Logic of Grassroots Governance Administration in China from the Matching Perspective of Complex Governance and Simple Governance

FENG Chuan

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, profound changes have taken place in the internal mechanism of grassroots governance administration. The transition from simple governance to complex governance on bureaucratic management, and the transition from complex governance to simple governance on the management of the people, are the two stages of grassroots governance administration. In the first stage, the administration of grassroots governance conforming to the needs of the construction of modern state power can fully show the governance efficiency. The problems of administrative governance at the grassroots level mainly appear in the second stage. The comprehensive spread of administrative governance on the level of the management of the people leads to the non-adaptive state of complex governance and simple governance. The complex governance on bureaucratic management simplifies the connection mechanism between grassroots organizations and grassroots society, and greatly reduces the efficiency of grassroots governance. China's grass-roots governance needs to maintain a necessary balance between “complex governance on bureaucratic management” and “complex governance on the management of the people”.

**Keywords:** Administrative Governance at the Grassroots Level; Simple Governance; Complex Governance; Effectiveness of Governance