

【乡村治理现代化】

党政统合治理何以助推乡村治理有效性提升?

——基于陕南Z县的实证考察

钟海

(西安财经大学公共管理学院,西安 710061)

摘要:乡村治理有效是全面实施乡村振兴战略和扎实推进中国式现代化的重要保障。乡村处于国家行政权力与基层自治权力的结合部,决定了乡村治理在实践中呈现为一种超越科层治理与运动式治理的超常规治理方式。基于陕南Z县党建引领“人盯人”+基层社会治理机制创新实践案例,本文从党政互动与组织协同、任务发包与压力下沉、力量动员与资源整合等维度构建党政统合治理的分析框架。通过强化党委和政府乡村治理中的统合关系,运用领导小组机制、指挥部机制、中心工作机制等治理手段助推乡村治理有效性提升。研究发现,党政统合治理是提升乡村治理效能的一套行之有效的治理方式,具有高位推进下党政部门虚实结合与权威嵌入下组织机构条块统合的组织优化逻辑、“办组系统”结构下治理资源跨层级整合与联席会议制度下治理要素跨部门协同的资源协统逻辑、压力型体制下党政干部组织动员与政治激励机制下基层群众社会动员的激励约束逻辑。这为重新认识党委和政府基层治理现代化中的功能角色与解释乡村治理机制创新的实践样态提供了一种新的诠释视角与研究理路。

关键词:党政统合治理;乡村治理有效;统合动员;资源协统

中图分类号:D034.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)06-0114-12

一、问题的提出

治理有效是乡村振兴的重要内容,是乡村治理现代化的重要保障。随着脱贫攻坚取得全面胜利并向乡村振兴有效衔接,乡村社会发展由生存型阶段转向发展型阶段,这给乡村治理的内涵拓展与品质提升提出了新的要求。近年来,中央持续重视乡村治理创新,并把优化主体结构、完善治理体系、提升治理效能作为全面推进乡村治理现代化建设的重要抓手。目前,乡村已形成多元主体治理结构,能否实现主体间良性互动与协同共治是构建基层治理新格局以及推进中国式现代化进程的重要保障^[1]。党的十九届四中全会提出,要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系^[2]。党的二十大进一步强调,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。就实践层面来看,乡村治理仍存在协同性不高、互动性不足、创造力不强等现实难题。其中,如何理顺党委和政府的关系成为构建乡村治理新格局的核心议题。作为学术关切的问题导向,乡村治理呈现出何种实践样态?这样的运行实态能否促进乡村治理效能提升?其运作逻辑如何精进?这既是治理现代化背景下健全乡村治理体系亟待破解的理论命题,又是乡村振兴战略背景下持续提升乡村治理效能急需回应的现实难题。

收稿日期:2023-03-16

基金项目:国家社会科学基金项目“乡村振兴背景下干部驻村制度优势转化为治理效能策略研究”

(22BZZ068)

作者简介:钟海,男,西安财经大学公共管理学院研究员。

社会治理是近年来学界关切的热点话题,尤其是有关治理机制和治理体制。一是关于治理机制的研究。常规治理与运动式治理是理解中国治理逻辑的一组经典解释概念和重要分析路径。常规治理与运动式治理相互矛盾又相辅相成。在漫长的中国历史上,国家治理主要建立在科层制的常规机制之上,但常规治理也常常面临循规蹈矩、权力碎片、组织失效等诸多难题和危机^[3-5]。在特定历史时期,面对特定目标任务,运动式治理取代常规治理上升为推动国家治理的主导动力,特别是在国家推动的征粮^[6]、包村^[7]、综治^[8]、植树造林^[9]、招商引资^[10]、计生^[11]、创卫^[12]、扶贫^[13]等事务中,运动式治理成效显著。不过,这一治理机制在实践运行中却不可持续,难以长期维系。基于对更优治理机制的理论建构和实践探索,近年来学者们把学术目光和理论关切聚焦于运动式治理如何更好嵌入科层组织以提升治理的稳定性、常规治理如何通过非制度化形式或启动动员机制以激活科层组织活力从而提高其行政效率等议题上,提出了科层治理运动化^[14-15]、运动治理常规化^[4,16]、超常规治理^[3]等解释性概念。二是关于治理体制的研究。既有研究主要在行政、政治、市场(企业)等主体结构展开,形成了官僚体制^[17]、党政体制^[18]、党政科层制^[19]、“行政-政治-公司”统合制^[20]、政企统合制^[21]等分析框架。对于地方政府治理中的大部分日常事务的处理,基本由官僚体制(行政体制)来完成,这样可以保持和推动基层社会的正常运转^[22]。但不可否认,这一体制由于难以形成部门间的跨层越界协同而无法满足居民群众日益增长的社会治理需要,也由于行政主体未能延伸至基层社会末梢而无法纾解居民群众的切身利益需求。为了克服科层体制的缺陷,以党委为主体的政治机制将重要的治理事务转换为中心工作,实现对治理结构的优化、资源的整合和功能的重组^[23]。然而,政治统合制最大的风险是体制本身的官僚化。从治理结构上看,上述两种体制强调政治与行政两大主体之间的单方力量,诱发的结果就是治理的稳定性与有效性明显不够均衡。为此,党委与行政的统合^[19]以及市场(企业)主体力量的介入^[20-21](政企统合、党政企统合)成为健全治理体制理论研究和政策实践的基本路向。不过,无论是党政科层制还是党政企统合制,实践中无不先天地存在着“诺斯悖论”的某些表现^[20]。

综上,作为定义和塑造治理结构的双重维度,治理机制与治理体制的相关研究成果不仅为我们充分展现了具体实在的运行过程,也为本文研究提供了有益启发和理论基础。不过也有一些值得深入探究的问题:第一,从研究视角来看,已有研究多聚焦于地方治理与县级政府治理机制和运作模式,而对乡村治理这一社会治理体系的“最后一公里”关注不够。第二,从研究内容来看,多数学者把地方党政在推动县域经济社会发展中的功能和作用作为研究的侧重点,理论探讨却止于基层社会建设与治理,尤其是乡村治理。鉴于此,本文以陕南Z县党建引领“人盯人”+基层社会治理机制创新实践案例为典型个案,对乡村治理运作实践样态及其效能提升展开探讨。

二、党政统合治理:乡村治理有效的一个分析框架

社会治理的核心议题是秩序与活力的动态平衡,即在治理有序的基础上如何提升治理有效。对此,学术界提出了多种回应观点和理论解释。相较而言,统合治理更具现象解释力。“统合”一词具有“统治、合作、整合”等多重意涵,更能准确表达治理“有统有分,统分结合”的深邃内涵。目前,国内有关统合治理研究大多是基于地方治理场域和制度情境而展开。折晓叶^[20]对县域大规模城市化项目经营现象进行考察后,提出“行政-政治-公司”三位一体统合治理的分析框架,用于解释地方政府在这一过程中的作用,并指出政党企统合治理模式渗入城乡建设的各个方面。欧阳静^[23]以县域治理为视角进一步提出“政治统合制”的解释概念,并指出政治统合制是为了克服科层制的反功能而对其功能作出的纠偏。陈永杰^[21]认为,从行政与市场(企

业)两种组织边界考量,政企统合治理模式呈现出行政权分配的强行政性、经济激励的弱激励性、治理手段的统合性的特征,并指出这一治理模式能够赋予地方政府更多协调性和灵活性。

上述关于统合治理的解释概念虽有不同,但在以下方面形成了共识:第一,从架构维度,认为社会治理是一个复杂的有机体,需要多元主体的协同合作,形成一种立体多维、多元互补的治理格局。第二,从功能维度,认为社会治理是一种协调性的社会活动,需要体制机制的有效创新,形成一种多元主体共建共治共享的共同体局面。第三,从发展维度,认为社会治理是一个动态化的演进过程,需要时空边界的突破超越,形成一种主动应对新问题新挑战的动态回应机制。不过,“统合治理”概念还是主要用于解释经济发展过程中地方政府的运作样态及其内在逻辑,而尚未广泛应用于阐释乡村治理创新的实践逻辑。乡村治理作为大国之治的基石,其治理效果关系到国家秩序的稳定和社会建设的活力^[1]。

从学术研究和政策实践来看,党委与政府的关系一直是国家治理的核心内容。如何界定二者的职责权限以及如何优化二者的结构关系是推进乡村治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。党的十八大以来,中央对党委与政府的关系不断明晰和优化,党委领导和政府负责发展成为社会治理运行机制的重要内涵。其实,党委体制与行政体制一直交替出现在乡村治理发展变迁历程中。其中,党委体制旨在打破既定科层制的束缚,倚靠动员机制增强治理的灵活性,使组织权威得以跨层越级绕过已有规则设计而产生影响力,而行政体制则是基于事本主义、结构刚化的程序性方式来处理问题,以减少不确定性^[20]。从政策设计与实践运行双重维度考察,党委体制和行政体制都是在秩序与活力、资源与效率的关系天平上侧重于某一向度,并最终造成治理的低效甚至失效。制度设计转换为治理实践的失败激发起学者们对党委体制与行政体制及其二者关系定位的反思。其中有研究表明,二者之间的经验关系并非简单的“非此即彼”,而是能够形成协同效应,尤其是在基层,党委体制与行政体制之间二元对立的判断并不完全契合复杂多样的治理实践。乡村基层基于面向群众切身利益和社会矛盾“最后一公里”的特殊地位,直接决定了乡村治理的目标定位既要遵从公平性与统一性,也要兼顾效率性和灵活性。采取何种治理模式或方式来提升乡村治理的有效性与稳定性成为已有研究未能充分关注和管窥的政策议题与现实难题。能否有另一种治理机制因应国家发展战略情境且兼顾秩序与活力,抑或在秩序与活力之间寻找并达成一种动态均衡,既能克服科层化治理在资源协调与执行效率方面的弊端,也能有效规避运动治理的不稳定性,从而实现社会治理有效?基于对上述问题的思忖,本文尝试建构“党政统合治理”的解释概念与分析框架(图1),并将其概念界定为在乡村治理场域中强调党委和政府的核心地位与主导作用及其二者的统合关系,运用领导小组、指挥部、中心任务等治理手段,实现对治理资源有机整合与治理任务有效完成的一种基层治理机制。党政统合治理的基本特征是“有统有分,统分结合”,它既不是常规机制的替代,也不是运动式机制的取代,而是一种推进乡村治理现代化背景下助推乡村治理效能提升的理性回应机制和实践运作方式。

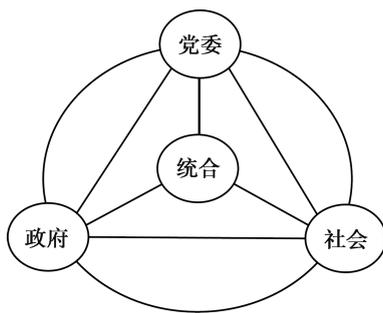


图1 党政统合治理运作逻辑分析框架图

三、案例描述:陕南 Z 县乡村党政统合治理的实践考察

基于公共行政、公共治理等学科视角,案例分析从“事件-决策”“过程-执行”层面展开。

(一)“事件-决策”层

本案例和经验素材来源于 2022 年 2 月 26 日至 5 月 1 日笔者在陕西省 Z 县的实地调研。Z 县地处陕西南部秦岭腹地,下辖 9 镇(街)82 个村(社),常住人口为 13.77 万人。近年来,Z 县随着脱贫攻坚和乡村振兴战略的深入推进,持续加强基层治理创新。2021 年,依托国家数字乡村试点县建设及省级“平安建设先进县”创建活动,Z 县启动了党建引领“人盯人”+基层社会治理机制的新一轮改革和创新。

1. 出台政策文本,规范治理行动

Z 县相继印发了《党建引领“人盯人”+基层社会治理创新实施方案》《党建引领“人盯人”+基层社会治理创新“14864”机制推进方案》《党建引领“人盯人”+基层社会治理创新“14864”机制工作考核办法(试行)》等政策文件,为全县推进和落实“人盯人”+基层社会治理机制创新提供了行动指南。

2. 成立领导机构,加强组织领导

Z 县成立了由县委书记任第一组长、县长任组长的工作领导小组,负责宏观指导、统筹协调、督促检查等工作,并成立了由县委书记任第一总指挥长、县长任总指挥长的总指挥部,负责日常管理、组织推进、指挥调度等工作。此外,县级相关职能部门、各镇(街)成立专项工作机构,负责分工推进、协调落实等工作。

3. 完善硬件设施,强化科技支撑

Z 县完成了县总指挥部、镇(街)指挥中心、村(社)指挥所、专项指挥联席中心的硬件设施建设,并实现了县镇村三级视频会议、实时调度、远程巡检等可视化网络系统的互联互通。

4. 聚焦八大领域,凸显全域治理

Z 县划分了政策宣传、防汛救灾、返贫检测、矛盾调处、治安联防、护林防火、风险防控、秦岭保护等八大治理领域,全面落实管好人 and 盯住物(山、水、林、田、路、房等)的工作总思路,全面推进全域治理,进而实现基层治理风控点全覆盖。

5. 建立六大体系,确保联动互通

Z 县建立了管理区划体系、人力保障体系、部门联动体系、激励助推体系、指挥运行体系、平台共享体系等六大治理体系,以加强和健全人财物整合与责权利匹配的综合系统,从而实现基层治理上下联动与左右互通(图 2)。



图 2 Z 县党建引领“人盯人”+基层社会治理的八大领域与六大体系

(二)“过程-执行”层

落实与执行是政策文本转化为治理效能的必要环节,也是实现社会治理秩序与活力动态平衡的根本抓手。Z县在推进党建引领“人盯人”+基层社会治理机制创新实践中,狠抓过程管理、强化执行落实,确保机制创新真正释放体制活力,有效提升基层治理效能。

1. 党政互动与组织协同

在当代中国加强和创新乡村治理过程中,党委和政府扮演着领导者和主导者的角色,其核心在于通过党委和政府的有机联结与有序互动,推动治理资源的有效统合,确保治理任务和政策目标的实现。政党的根本功能在于以动员、命令、号召、任务等形式对政治精英进行统合,而政府最大的作用在于通过常设科层化组织机构实施对公共事务的治理。按照马克斯·韦伯的观点,现代社会的组织方式是高效有序的科层体制。科层体制通过横向分工和纵向统筹建构的科层组织网络,在应对常规事务时具有突出优势。而党委体制由于具有灵活性和综合性,在应对大量非常规事务过程中找到了巨大的生存空间。尽管党委和政府承担着不同的组织职能,但这两套组织体系并非并列,而是以各级地方党委和同级政府中的党组联系为纽带而形成的一个组织有机体。有学者将这种以中国共产党为核心的党委和政府双重科层制概括为党政科层制^[19]。Z县在推进党建引领“人盯人”+基层社会治理机制创新过程中,通过构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的基层治理综合体,实现党政系统的有效联结与治理资源的有机整合;通过构建县级总指挥部、专项工作指挥协调部、镇级指挥中心、村级指挥所等立体化的领导指挥体系,实现党政组织结构的上下贯通和左右协调,不断推进治理过程的重心前移和责任后移。综上,Z县的改革创新实践实质上构建了县委、镇(街)党(工)委、村(社)党支部、群众党员等上下贯通与一体联动的党政互动与组织联结体系,凸显“盯、治、服”三维统筹全领域、全过程与全方位治理。

我们提出的党建引领“人盯人”+基层社会治理机制创新就是要突出党建引领协同治理体系,通过“县委+政治引领、基层党委+工作引领、党支部+组织引领、党员+先锋引领”突出县委的领导地位和引领作用。同时,我们通过成立工作领导小组、总指挥部、各部门工作机构等实现党委和政府的协同。(LYJ,20220226)

2. 任务发包与压力下沉

任务需要落实和执行,而执行效果的好坏往往与压力传导适度匹配性具有高度正相关。在基层工作推进的过程中,不管是党委体制还是行政体制,目标量化制和责任发包制都是目标任务和干部激励常用的方法,也是党委和政府将基层治理公共事务转换为政治任务常用机制。党委和政府将目标任务层层分解,通过签订责任状的方式下达给下级组织,并根据既定的工作职责,对下级组织的工作完成情况进行量化考核,以确定干部的薪酬标准和晋升机会。任务分解与压力传导大致分为两步:一是任务分解与层层下派。将各项治理任务落实纳入全县党政工作要点,实现常规工作向中心工作的转换,并对目标任务进行量化分解、层层下派,即横向上分配给县级党政职能部门,纵向上下达至镇村,最后将任务和压力传递给党政一线干部。二是奖惩激励与压力传导。中心工作或政治任务内含较强的政治激励(人事调动、职务晋升、一票否决等)和经济激励(财政拨款、专项划拨、税收优惠等)。不同性质的治理事务配套不同类型、不同强度的激励措施。上级党委根据目标任务的完成时效、完成情况进行考评,并根据考评结果进行政治和经济激励^[23]。Z县在推行过程中,一是建立基层治理八大领域的科学管理区划体系。在农村,以村民小组为单位,以自然院落、搬迁点、沟域、道路等为单元,原则上按10~30户为标准划分片区。在社区,以居民小组为单位,原则上以街道、小区、楼栋、机关单位、商场超市等单位划分片区。二是实行任务发包制和激励考核制。一方面,将治理任务由县级发包,经乡镇打包,最终传导至每一位片长抓包,延伸治理触角,细化治理单元,落细落小治理任务,确保治理

无死角、无盲区、无遗漏。另一方面,将“人盯人”+基层社会治理机制创新建设纳入全县重点工作考核和督查,实行月调度、季通报、半年排名、年终考核的工作推进机制,倒逼工作落实、责任落实,对完成的每一项任务进行量化积分,并以此作为基层干部和片长年度考核测评主要参考依据,激活基层治理微细胞,对于落实不力、贻误工作、影响大局的,严肃追问责。

井无压力不出油,人无压力轻飘飘。其实事还是那些事,人还是那些人。只不过我们通过创新工作机制,把县上的基层治理工作纳入县级重点工作任务进行分解量化,然后通过压力传导和考核激励,在压力和动力之间寻找新的平衡点。(ZCQ, 20220408)

3. 力量动员与资源整合

动员机制是通过动员和调配组织内部各类资源(组织资源、人力资源和财力资源等),来超越科层组织的专业壁垒和部门阻隔的一种治理机制^[23]。其实,动员机制不仅是现代国家建构的重要手段,也是大国之治的有效工具。对于乡村治理而言,动员的主体和客体都嵌入特定的社会网络,没有组织依托的社会动员是无法实现的。改革开放前,国家通过“政党下乡”“政策下乡”“宣传下乡”等动员技术建构现代国家。改革开放以来,国家通过科层体制、社会动员等方式治理现代国家。进入新时代,党委、政府、社会、市场关系出现了一些新的变化和调整,党组织走向台前,直接参与一线治理的实践不断增加,行政机制则更加强调科技手段在社会治理中的支撑作用。通过组织联结和机制整合,党政统合动员充分发挥政治机制的权威性和灵活性与行政机制的常规性和技术性,特别是现代技术手段、传统组织、资源调控的交叠强化,极大拓展了社会资源的汲取能力和整合能力。对于Z县的创新实践来讲,以盯住事和管住人为统领,整合人财物和责权利,坚持应整尽整、应合尽合的原则,县级重点整合相关职能部门的人力、物资、资金、信息等资源,通过建立职能部门联动体系和指挥部工作机制,实现县镇村三级上下联动;重点整合相关职能部门的数据资源,建立基层社会治理大数据平台与县镇村三级可视联通系统,实现信息资源共享化、可视化、高效化运行;通过挂图作战、统一指挥、全域监测、及时处置等运行模式有机结合,建立调度指挥运行体系,实现一图管理、一键指挥、一体监测与一线处置,全面提高基层社会治理水平和效能。

我们推行“人盯人”这样一种工作机制创新,就是要打破现有县级党政组织之间的壁垒,打通县级职能部门之间以及县、镇、村三级之间的纵横网络体系,用最少的钱办好最大的事情。(ZLD, 20220226)

可见,动员机制是对县级党委和政府系统组织进行高强度统一动员、调配和整合,力求超常规、高效率地完成党政重点工作任务。这种党政统合动员的意义在于,打破结构钢化、制度为本、按章办事、稳定重复的传统科层组织特点,实现治理力量的全员动员以及治理资源的全域整合。

四、乡村党政统合治理的行动逻辑

基于问题意识视角,上述问题分析引发我们对此诘问:为何党政在推进乡村治理有效的实践中会生成党政统合治理?促成这一治理机制的内在动力以及隐藏在其背后的制度逻辑是什么?其具体运行机制表现出什么样的特征?下文从组织优化逻辑、资源协统逻辑和激励约束逻辑三个维度加以分析和阐释。

(一) 组织优化逻辑:领导小组机制下的组织系统虚实结合与条块统合

从政府过程来看,公共事务治理是一个公共组织(党政部门)体系内各部门组织协调、互动以及优化的过程。作为国家治理制度逻辑的重要组成部分,科层治理与运动式治理在历史演变

图景中互为替代与纠正并呈现为钟摆状态。不过,常规治理的运动化和运动式治理的常规化逐渐成为新的实践逻辑。其实,任何一种治理机制都并非存在于真空之中,而是被特定的时空环境所规制和被具体的资源禀赋所规约。但就现有的科层结构而言,地方政府在科层治理过程中遭遇横向“资源供给困境”和纵向“权威落实困境”的双重困境,无法保证地方治理与协调的稳定性和动员性。为此,地方政府和部门在实践中成立了大量的领导小组,通过领导小组这一特殊的组织结构和治理机制,依托专项治理来完成地方治理工作和解决地方治理困境^[15],尤其是面对纳入县级中心工作序列的综合性和复杂性的治理事务。综合性事务的治理需要跨部门协同,而领导小组机制就是孕育于此并应运而生。领导小组机制作为有效提升组织治理效能的特殊组织形式,主要通过科层化的“高位推动”和领导力的权威嵌入实现对党政部门虚实机构与条块关系的重塑,不断强化原有科层系统的激励强度,从而有效提升基层治理效能。

1. 党政部门的虚实结合

领导小组是党在革命、建设和改革历史进程中建立起来的治国理政中的一种“习以为常”的重要机制。从内生逻辑来看,这一机制是在科层体制应对和处理庞杂治理事务时,遭遇治理困境的情况下孕育而生的。从组织逻辑来看,通过其特殊的组织结构和运行机制,将领导权威进行组织化嵌入,在应对跨部门治理事务、实现跨部门联动方面具有明显的优势,并逐渐成为地方政府推动科层治理运动化和运动式治理常规化的组织载体和实践渠道。从本质特征来看,领导小组机制是科层化的高位推动或高位驱动,其主要功能是借助两个组成系统(领导系统和执行系统)有效发挥议事协调功用。有学者将其概括为“虚实结合”^[24]。领导系统一般是由地方党政和其他被统合部门(同级职能部门和下级党政部门等)组成的等级化矩阵结构。党政负责人任组长是基于其强有力和高位的领导者身份,确保领导小组在部门协调、组织动员、激励考评等方面的权威性。权威来自服从者的理性遵从和自愿接受,因此谓之“虚”。“实”是领导小组下设的办公室。作为领导小组的执行系统,办公室的主要职责是把领导小组在会议上确定的共识性决议具体化,使之贯彻落实。这可以有效解决处于不同治理结构位置的政府机构议事的部门化与执行的碎片化,进而完成一项跨层级、跨部门的治理事务。正所谓“小组治大国,大事立小组”。可见,领导小组机制成为科层治理运动化的实践路径^[15]。

我们县成立的领导小组绝对是高配。你看,第一组长是由县委书记 C 担任,县长 L 是组长,县委常委、副县长、县人大常委会副主任都是副组长。县委书记 C 和政府部门负责人都进入领导小组,主要是考虑在推进这项工作时,可以合法化地随时抽调原有各党政系统职能部门的技术、人才、设备等。(LF,20220430)

2. 组织机构的条块统合

在基层治理体系中,处于不同治理结构位置(“条”与“块”)的政府部门拥有的资源体量不同。从现实层面看,大多数部门(“条”)存在资源供给不足的现象,而这种现象的发生与“条块分割”体制有关^[15]。具体来讲,在地方治理体系中,党政“一把手”或主要负责人是绝对的能动者,他们不仅掌握着绝大部分的治理资源,还掌握着下级官员的人事调动和职务晋升的权力。在治理资源环境和职务晋升条件的约束下,“一把手”的嵌入能够有效动员和整合各部门的资源和力量。从领导小组机制下的参与成员构成来看,一般包括行政系统和下级党政系统。这意味着无论是行政系统还是下级党政系统都被纳入“一把手”任组长的新的领导系统,并构成了一个领导权威嵌入下的“条块统合体”与“行动共同体”。在这一系统中,既可以实现地方官员原有“职务权力”激励转变为“实质权威”激励,又可以实现对条块组织结构的合法化动员,共同围绕非常规公共事务治理的中心工作而通力合作。总之,领导小组机制就是为了打破常规官僚体系中的“条块分割”和跨部门间的“各自为政”,从而促进“条”和“块”之间的协同配合,构建纵向到底、横向到边、上下联动、左右联通的社会治理共同体。

书记、县长非常重视“人盯人”+基层治理机制创新,组长也是他们俩。在开展工作中,书记、县长通过主动视察、陪同调研、研判、走访等方式,可以把原来政府体系中的“条条块块”打通,把干部聚起来,把资源统起来,把群众提起来,这样活力和效力自然就显著起来了。(WW,20220228)

(二)资源协统逻辑:指挥部机制下的治理资源跨层级整合与跨部门协同

组织行为学指出,任何组织行动的策略会随着治理资源的多寡、管理注意力的强弱、任务性质的轻重进行调整和再分配。一般来看,对于常规化、日常性的部门工作,各部门常规完成和科层化应对,但对于超常规、跨部门的公共事务,尤其是地方党政中心工作,常规科层组织结构就会暴露动员性不足、整合力不够等问题,为此,地方政府的应对策略是启动从常规治理转向运动式治理,指挥部则是这一转换逻辑下的组织呈现。相较于常规科层组织,指挥部通过组织再造、高位驱动、领导站场等方式在组织属性上强化权威性,通过党政同责、部门捆绑、纵向联动等方式在资源整合上强化跨部门跨层级协同性。相较于领导小组,指挥部虽同属于“任务型组织”,但通过设置“办组系统”(办,领导小组下设的办公室;组,领导小组下设的各专项工作组)在组织运行上实现工作方法多元化,通过治理重心后移在组织功能上强化执行效能。总之,指挥部的运行逻辑具有运动其外与常规其内的特征^[25]。

1.治理资源的跨层级整合

指挥部最大的组织优势在于打破常规官僚系统的“条块分割”与部门利益体系的“各自为政”,实现组织体系的纵向跨层级协同与横向跨部门协作。众所周知,任何治理活动都离不开治理资源的支撑和消耗。不过,资源总是稀缺和有限的。这对于治理来讲,必然关涉治理主体在应对任务环境时如何有效整合与利用资源。在我国,治理资源的归口管理与“条块分割”共同构成党治国理政极具特点的制度设计。常规工作的完成一般依靠归口“条条”内的资源来推进,从而形成了机构条块化和利益部门化。由于公共治理事务的日趋庞杂和繁重,一些时间紧、任务重、责任大的非常规工作进入地方党政工作系统。这些治理任务逐渐转化为地方党政的中心工作。由于工作任务的跨层级属性,仅仅依靠科层机制已无法实现,必须在不同层级之间通过组织动员和资源整合才能予以完成。为此,地方党政通过成立指挥部及其“办组系统”的组织结构,实现资源跨层级整合和工作任务的转化、分流和落地。

县上成立了指挥部系统,县级层面有书记任第一组长和县长任组长的总指挥部,乡镇和街道成立了党委书记任指挥长的镇级指挥中心,村和社区成立了部门包村领导任所长的村级指挥所,这样可以打通治理资源在县镇乡三级之间存在的壁垒,实现资源跨层级有效整合。(ZZQ,20220430)

2.治理要素的跨部门协同

指挥部应对的工作任务类型基本上属于“特别重要,同时又带有具体性的政治任务”。这些政治任务具有鲜明的跨部门合作特征。从组织设置来看,指挥部是一个多部门的联合体。作为一种产生于时间紧迫、任务重的治理机制,相较于领导小组机制,指挥部具有更明显的灵活性和更突出的执行力。在具体运行过程中,指挥部除了可以充分发挥党政领导的正式权威统筹和协调不同层级部门之间的关系,还可以借助联席会议制度,克服部门之间的区隔与惰性,统筹调配各方力量和资源,增强部门之间的协作力度,提高不同层级党政部门之间的执行效率。总之,联席会议本质是部门之间有效协同、良性互动的沟通平台,旨在增强部门之间、区域之间的联合行动效能,实现由过去的“单兵作战”“层级推动”向“协同作战”“整体联动”的转变。

县上成立总指挥部(县综治中心),重点整合相关行业部门的人力、物资、资金、信息等资源。镇级重点整合综治中心、应急值守、便民服务等资源。村级重点整合综治中心、“四支力量”等资源。通过业务主管部门党委牵头、多方参与、定期会商的联席会

议形式,形成聚力攻坚、共建共治共享的合力。(ZZQ,20220226)

(三)激励约束逻辑:中心工作机制下的治理力量组织动员与社会动员

基层政府运行的内生逻辑和机理决定了基层政府运行的外在模式和特征。为实现国家对乡村社会的超常规治理,基层政府在事实上形成了具有独特内在逻辑与外在表征的中心工作机制。中心工作机制是基层治理逻辑的重要组成部分,是基层治理过程的重要环节和内容。中心工作是党委统一安排的工作,是围绕上级部署而展开的各种阶段性工作。这些工作构成基层政府特定时期的工作重心,必须不计成本和代价地去完成^[9]。对于基层政府来说,中心工作具有政治性、整体性、超常性等显著特征。从完成目标来看,中心工作是党政部门的政治任务,它具有较强的回应性、重要性和压力性。从完成过程来看,中心工作机制通过重构县乡运行的组织原则和权力结构与强化激励约束的治理策略和治理议程,实现对党政干部的组织动员与基层群众的统合动员。基层政府处于行政权力序列的最末端,围绕上级指令运转构成了基层县乡政府职能履行的主要特征。可以说,基层政府在很大程度上成为“运行在考核表”上的一级政权。面对压力型体制与政治锦标赛体制的制度情境,基于资源缺乏和能力滞后的现实,基层政府通常将常规工作升格为中心工作,借以释放强大的政治信号,充分调动与统合治理资源,广泛动员与激励基层力量,应对和完成党政中心工作。

1.党政干部的组织动员

压力型体制构成了党政统合治理的一个重要制度性背景。对于承上启下的基层来讲,工作任务和职权责任源自基层群众美好生活的现实需求,并呈现为上级部门下达或指派的各项工作任务。领导权威嵌入中心工作模式,由此构筑出乡村治理压力型体制的制度情境和工作场域。通过压力传导、激励约束、考核监督等形式,中心工作模式不仅可以协调不同层级部门之间的关系,而且可以发挥不同部门党政干部的社会动员能力和组织权威,进而提高工作效率。其实,我国社会动员受到了党政体制的深刻塑造,政治机制的权威性和灵活性与行政机制的常规性和技术性有机联结构成了社会动员的实践逻辑,并塑造出独特的“有统有分,统分结合”的社会动员特征。对于基层治理来讲,社会的异质性、利益的多元化导致单独的常规治理和运动式治理都难以实现行政动员的目标,特别是应对各种超常规应对、跨部门协同的公共事务治理或党政工作要点任务,必须将党委体制下的党群机构与行政体制下的职能部门有机整合为一体,形成优势互补,实现组织动员能力的提升。

所有的党政机构和部门都需要参与到中心工作中,要“齐抓共管、密切协作”。

(CXQ,20220319)

2.基层群众的社会动员

如果说压力型体制是基层组织动员的一种宏观治理场域,那么激励约束机制则是驱动行动者贯彻落实上级政策和完成党政中心工作的一种微观动员情境。从制度设计来看,面对重点难点问题,党委通过将行政事务转化为政治任务高位驱动中心工作推进的同时,一般会配套出台激励约束机制来调动广大党政干部和社会力量的积极性,实现对基层社会的组织动员。从运行实践来看,中心工作是衡量干部工作成绩的重要指标,其完成情况直接决定了干部是被政治问责还是被晋升提拔。中心工作模式的社会动员能力在上级政府掌握和控制基层治理资源和下级晋升渠道的前提下,一方面通过任务转化、科层体制、压力传导机制来调动并统合基层党政干部及其治理资源,另一方面通过党委体制和协调议事机制实现对广大基层群众和社会力量的社会动员,以此增强村庄社会内生性治理能力。

领导主抓的中心工作就是政治任务,是必须完成的硬任务。基层一线工作,你们也知道,事多钱少。干好了,一切都好。干不好,领导不高兴,群众不满意。所以,我们除了动员干部,更重要的是发动群众。只有把基层群众广泛动员起来,政策才能真正落

地生效。(DF,20220325)

五、结论与讨论

(一) 基本结论

治理的行动策略及其逻辑是治理主体基于任务情境和治理场景发生变化而无法匹配治理目标的一种理性选择。常规治理运动化与运动治理常规化成为近年来国家治理与社会治理研究的一种新的旨趣。按照当前学界的主流观点,不论是常规治理还是运动式治理,党委(“党管干部”原则)与政府(“政管资源”原则)的统分结合在国家治理或政策执行过程中都发挥领导核心作用。本文通过对陕南Z县乡村治理运作样态的深描,呈现党政统合治理何以提升乡村治理效能的新图景。研究发现,党政统合治理是在构建党政统合与多元协同治理体系和推动乡村治理有效性提升中生发并行之有效的一套治理机制,有其生长的强大的行动逻辑机理。党政统合治理实质上是一种在我国特定国家制度情境中常规治理与运动式治理的超越与发展。进入新时代,必须协调党委与政府、社会与市场等主体力量,通过组织统合、资源统合、动员统合等治理手段实现“有统有分,统分结合”的党政统合治理,以不断提升乡村治理效能,进而稳步推进乡村治理现代化。党政统合治理机制为我们理解党在基层治理现代化中的角色和功能与解释乡村社会超常规治理的运作样态和实践逻辑提供了一个新的分析视角和解释框架。

(二) 边际贡献

第一,有助于丰富国家治理机制的理论图谱。运动式治理与常规治理是理解中国治理逻辑的一组重要分析框架。两者关系研究主要有替代论、协同论等观点。替代论认为,两者是相互矛盾又相辅相成的一体两面关系,由于组织短缺或科层短缺,两者中的某一种治理机制在运行中出现组织失败和治理失效,而推出另一种取而代之或予以应对^[8]。协同论则认为,两者之间并不是非此即彼的替代关系,而是一种相互配合、相互纠偏、相互调适的协同关系。实践证明,运动式治理与常规治理并不一定是扞格不入的,而是共存共生的治理格局^[3]。常规治理的运动化和运动式治理的常规化逐渐成为实务界的一种共有常识。为此,学界也试图超越“常规”与“运动”的替代与协同二分法,发现并提炼出一种不同于既有认识的新机制。本文提出的党政统合治理可能是一种有意义的尝试和有价值的突破,是对国家治理机制的理论增补。

第二,有助于拓宽组织完成任务或执行政策的理论预设。组织在完成任务或执行政策中选择何种策略、呈现何种行动逻辑,往往受制于一个无法穷尽的控制因素集。一般来讲,组织的行动策略往往受到任务目标和过程之间的双重压力。当组织治理能力无法匹配治理目标时,折扣完成与偏差执行成为任务和政策“从文本到实践中的常见现象”。中国政策执行场域的相关研究早在20世纪90年代便在海内外学者间展开,他们提出了“选择性政策执行”“正式权力非正式运作”“共谋”“选择性应付”等经典性解释概念。本文认为,组织执行政策或完成任务一方面受制于政策目标或治理目标,另一方面也取决于组织自身的结构调适与资源统合能力,这也是党政统合治理机制的发轫点。

第三,有助于深化“国家-社会”关系的理论认识。“国家-社会”关系一直是理解中国乡村治理的重要分析框架^[26]。基于不同政治传统生成的统合主义和多元主义是研究国家社会关系的两种存在竞争关系的理论学派。改革开放以来,处于持续变动中的国家社会关系一直是当代中国研究的一个热点领域。就乡村治理场域而言,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的基层治理制度的理论分析和政策设计采取了一系列重塑国家社会关系的新举措。不过,我国社会力量发育滞后、社会自主性不足、社会自组织羸弱的行动困境很大程度上阻滞了基层社会治理制度建设进度和深度。本文提出的党政统合治理机制通过超越常规治理与运动式治理

的统合视角,构建了党委领导、政府主导、社会参与多元互动治理结构,彰显政治、行政和社会的多重优势,有利于促成基层治理现代化进程中治理活力与秩序的动态平衡。这为我们重新认识国家社会的学理关系推开了一扇微观基层治理的窗户。

(三) 进一步讨论

作为一项个案研究,本文的理论适用范围可能存在局限。第一,由于个案具有特定的地理区位与经济社会结构禀赋,其党政统合治理是否存在或适用于其他地域仍需要进一步实证考察。第二,囿于一手资料尤其是科层组织内部资料获取难度,本文对党政统合治理的组织学特征尤其是对其缺陷的分析并不完备,这可能会影响研究效度。第三,党政统合治理机制强调党委和政府 在政治生活和社会治理中的主体地位和关键作用,极易造成党政权力走向过度膨胀和无限延展的边缘,从而挤压社会空间和市场力量。因此,党政统合治理是否会诱发内部封闭、脱离群众、疏离社会的治理失效,这有待于进一步深入研究。第四,进入数字化、信息化时代,网络结构和数字结构正在革新和重塑社会结构,人机互动和社会趋向扁平化引发如何平衡好安全和效率的目标冲突、收紧或放松的工具应用、单一或多元的结构选择、保持或降低的能力变革等现实问题,这也是乡村党政统合治理中需要进一步探索和发展的理论。

参考文献:

- [1] 滕玉成, 臧文杰. “差序—协同”: 基层治理主体间关系的意涵与逻辑[J]. 求索, 2022(1): 184-195.
- [2] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2019: 30.
- [3] 钟海. 超常规治理: 驻村帮扶工作机制与运作逻辑——基于陕南 L 村的田野调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022(2): 64-74.
- [4] 宋维志. 运动式治理的常规化: 方式、困境与出路——以河长制为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021, 36(4): 136-148.
- [5] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [6] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇定购粮收购的个案研究[M]// 清华大学社会学系. 清华社会学评论: 特辑. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21.
- [7] 严国方, 肖唐镖. 运动式的乡村建设: 理解与反思——以“部门包村”工作为案例[J]. 中国农村观察, 2004(5): 69-78.
- [8] 唐皇凤. 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J]. 开放时代, 2007(3): 115-129.
- [9] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010, 30(3): 83-106.
- [10] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3): 116-122.
- [11] 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.
- [12] 文宏, 崔铁. 运动式治理中的层级协同: 实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究[J]. 公共行政评论, 2015, 8(6): 113-133.
- [13] 袁立超, 王三秀. 非科层化运作: “干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南 C 村的案例研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017, 31(3): 131-137.
- [14] 陈家建. 督查机制: 科层运动化的实践渠道[J]. 公共行政评论, 2015, 8(2): 5-21.
- [15] 原超. “领导小组机制”: 科层治理运动化的实践渠道[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(5): 35-46.
- [16] 倪星, 原超. 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的? ——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析[J]. 公共行政评论, 2014, 7(2): 70-96.
- [17] 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.
- [18] 杨华. 县域治理中的党政体制: 结构与功能[J]. 政治学研究, 2018(5): 14-19.

- [19] 刘炳辉. 党政科层制: 当代中国治体的核心结构[J]. 文化纵横, 2019(2): 32-43.
- [20] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139.
- [21] 陈永杰. 强行政弱外包: 政企统合治理的机制及其影响[J]. 公共管理学报, 2021, 18(1): 12-20.
- [22] 杨华. 县域治理中的党政体制: 结构与功能[J]. 政治学研究, 2018(5): 14-19.
- [23] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代, 2019(2): 184-198.
- [24] 周望. 中国“小组”政治组织模式分析[J]. 南京社会科学, 2010(2): 77-81.
- [25] 徐明强, 许汉泽. 运动其外与党规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式[J]. 公共管理学报, 2019(2): 28-40.
- [26] 孙强强, 李华胤. 乡村弹性化治理: 一个概念性框架及其三重维度——基于“国家-社会”关系历史演进的考量[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(1): 42-51.

(责任编辑: 李凌)

How to Enhance the Efficacy of Rural Governance through Integrated Governance of the Party and Government: Based on an Empirical Analysis of Z County in Shaanxi Province

ZHONG Hai

Abstract: Effective rural governance is a crucial guarantee for comprehensively implementing the rural revitalization strategy and advancing China's path towards modernization. As it intersects national administrative power and grassroots autonomy, rural governance presents an unconventional governance approach that transcends bureaucratic and mobile governance. This article, drawing from the “people-to-person” and grassroots governance innovation led by Party building in Z County, southern Shaanxi, constructs an analytical framework for “Party government integrated governance” from the perspectives of Party government interaction and organizational coordination, task contracting and pressure sinking, force mobilization and resource integration. By strengthening the integrated relationship between the Party committee and the government in rural governance and utilizing governance methods such as leadership group mechanism, command center mechanism, and central work mechanism, the efficacy of rural governance can be enhanced. Research has demonstrated that integrated governance by the Party and government is an effective means of improving rural governance efficiency. It has the organizational optimization logic of combining the virtual and real aspects of Party and government departments with the integration of authority embedded in the organizational structure, cross-level integration of governance resources under the organizational system structure, and cross-departmental collaboration of resource elements under the joint meeting system. Furthermore, it incorporates the incentive and constraint logic for mobilizing party and government cadres under the force-oriented system and social mobilization of grassroots masses under the political incentive mechanism. This provides a novel interpretational perspective and research approach for re-understanding the functional roles of the Party and government in the modernization of grassroots governance and elucidating the practical mode of innovation in rural governance mechanisms.

Keywords: Party-government Integrated Governance; Effective Rural Governance; Integrated Mobilization; Resource Coordination