

新时代传统农区基层治理现代化的 组织形态选择

——基于黔北、鲁西农村的考察

王向阳¹

【摘要】：新时代面向未来的基层治理现代化，要求必须有合适的基层组织形态与之相匹配。既有基层治理现代化理论难以涵盖基层治理实践的丰富性和复杂性。基于黔北、鲁西两地农村的考察，发现：基层组织正规化组织成本高昂，与乡土社会治理事务不规整的治理基础不匹配，难以承载广大传统农区绝大多数普通村庄基层治理现代化的未来；鲁西农村“正规社区制”+“简约村社制”这一创造性探索，在较好地承接了国家自上而下密集下沉的治理任务的同时，极大地节约了组织成本和对接成本，关键是与当前传统农区乡土社会简约灵活的社会基础和一线治理复杂灵活的实践要求高度匹配，创造性地解决了新时代基层治理现代化进程中“国家进村”和群众需求反馈的“最后一公里”难题，或可成为新时代基层治理现代化中组织形态的普遍选择。

【关键词】：基层治理 简约治理 正规治理 耦合治理

【中图分类号】 F325.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-7426 [2021] 02-100-013

一、问题的提出：正规化抑或简约化

“九层之台，起于累土。”没有基层治理的现代化，就不会有整体意义上的国家治理现代化^[1]。其中，迈向基层治理现代化的一个基础性问题是在国家治理现代化大背景下，面对模糊、复杂、琐碎但又存在一系列丰富多样的内生治理机制的乡土社会，我们应当选择怎样的基层组织形态与之适配？围绕这一问题，既有研究主要有以下两种思路：

一是主张逐步将既有基层组织正规化，典型做法是将目前处于兼业状态的村干部职业化^[2]，主要经验是东部发达地区的基层治理模式，核心思路是以城市的方式治理乡土社会^[3]，并通过技术治理^[4]、网格化治理^{[5][6]}等将由外而内、自上而下的所谓现代治理理念、治理规则导入既有乡土社会，进而实现对整体基层治理的改造和重塑^[7]。

二是主张保留当前乡土社会简约治理传统和优势^[8]，核心主张是保持当前乡土社会简约治理样态，充分挖掘乡土社会内部治理机制以实现低成本简约治理^[9]，对当前流行的技术治理、网格化治理等理念和方式保持警惕^[10]，并认为基层组织正规化不是广大传统农区基层治理现代化的未来，核心理由是正规化治理体制与既有简约化乡土社会基础不匹配^{[11][12]}。

以上“基层组织正规化”主张，看到了“国家进村”大背景下基层治理变迁的必要性和重要性，也看到了技术治理、网格化治理等治理理念和方式的优势所在，但却忽略了当前广大传统农区地方财政组织成本支付能力有限、乡土社会高度复杂模糊却简约灵活这一经济社会基础，盲目推行基层组织正规化，势必全方位推高基层治理成本，关键是治理效果仍存在较大不确定

¹作者简介：王向阳，西南交通大学公共管理与政法学院助理教授。

基金项目：国家社科基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”（20CSH050）

性。

“基层组织简约化”主张，对乡土社会复杂性和基层治理正规化的局限性有着较为深刻的认识，但其看似稳健、实则偏向保守的简约治理主张又确实难以承担或承接新时代国家自上而下、由外而内所下沉的行政管理、公共服务、项目实施等一系列治理任务，由此而使相当一部分基层组织、基层干部处于一种相对混乱甚至扭曲的工作状态。

“跑断干部的腿，堵不上群众埋怨的嘴”，是对当前相当一部分地区基层治理中干群关系的生动写照，其言下之意是：一方面，基层干部承担着大量治理任务，权力不大，责任不轻，压力不小，权责利倒挂现象突出，工作起来风风火火，异常忙碌；但另一方面，高速运转的基层组织、基层干部似乎并不能让绝大多数群众满意，甚至谈不上理解，反而获得感一般，群众抱怨较多，严重影响基层组织认同感，大有走向“行政空转”的趋势。

综上，围绕“基层治理现代化背景下当前广大传统农区究竟需要怎样的基层组织形态与之相匹配”这一问题意识，既有研究展开了针锋相对却又相互激发的探讨，为本研究进一步展开提供了重要研究基础。

如欲对当前广大传统农区基层组织应当正规化还是简约化这一问题作出正确回答，我们就必须回到复杂的基层治理实践中来，同时对既有经典理论作出反思。

通过对典型案例村庄治理实践的梳理，提炼并分析基层治理现代化背景下基层组织形态选择的影响机制，并对接下来传统农区基层组织形态的战略选择做出概括，是本文研究目标所在。

二、理论基础与分析框架

（一）理论基础：基层治理现代化理论

基层组织形态选择这一问题，首先是如何看待国家与社会关系的问题，是传统郡县治国时期的“郡县治、天下安”^[13]，还是新时代国家全面进村、治理接点普遍下沉中的国家全面建构社会^{[14][15]}，这是一个值得进一步辨析的议题；其次是党政科层制是否有可能全面拓展的问题，在国家能力全面增强和国家权力进一步扩张的大背景下，我们必须全面考察党政科层制有效运行的基层社会治理基础。

将两者紧密联系起来的当数近年来日益流行的基层治理现代化理论。在基层治理现代化的理论视野中，基层治理具有以下特征：基层组织正规化，而不是简约化；基层干部职业化，而非兼业状态；办公阵地固定化，而非流动化；治理程序标准化和规则化，而非模糊化、弹性化；治理事务规整，而非细小琐碎不规则；秉持事本主义，而非以人为本；等等。以“基层组织正规化”为基本内容和典型代表的基层治理现代化理论，其运作基础至少包括以下三项：

1. 治理事务密集。

治理事务的密集下沉，使得原有简约治理体制难以为继，同时对基层组织形态正规化提出了更高要求，这是当前基层治理现代化的重要时代背景和基本驱动力量。正规化的本质是行政化，行政化的根本在于国家能力的全面增强和国家权力的下沉扩张。

韦伯认为，“行政的官僚化，一向就意味着行政事务之某种程度的扩展，首先是量的扩展”^[16]，“较之外延的、量的增长而言，行政事务之内含的、质的扩展是个更强大、促进官僚化的因素”^[17]。其言下之意，直指科层制之所以发展并运行起来的重要基础在于治理事务在“量”和“质”上的全方位扩展，脱离了这一点，正规化的科层组织实无必要。

2. 治理资源充裕。

正规化的基层组织，势必要求较高标准的基层组织建设，内在要求与之相适配较为充裕的治理资源，否则容易沦为“无根之木”“无源之水”，也就难以持续运转。在基层治理现代化理论视野下，正规化的基层组织实则是我国党政科层制下沉的产物^[18]。在韦伯看来，科层制有效运行的基础要件就是治理资源充裕。

韦伯在其经典著作《支配社会学》中明确指出：“想要达成并维持官僚制机构的严格机械化，比较上最佳的手段还是提供一个有保障的薪俸。就一个特殊而持续性的结构而言，官僚制仍需结合于一个前提条件——维持其运作的经常性收入。”^[19]即，如欲建设正规化的基层组织，必须具备相应充裕的经济基础。

3. 治理基础规整。

基层治理现代化理论视野下的基层组织正规化建设，内在要求治理事务齐平、规整、清晰、明确且适于规则化、标准化处理；并不适用甚至排斥来自乡土社会内部模糊、混沌、细小琐碎但却又数量众多、性质复杂的治理事务。

韦伯指出：“在科层制成立的问题上，决定性的关键尤其是面对科层制组织之支配团体的、被支配团体的齐平化。”^[20]换言之，治理基础规整，是基层治理现代化理论视野下正规化的科层组织得以有效运行、充分发挥技术优势和组织优势的关键要件。

基于此，我们可以发现，基层治理现代化理论视野下的基层组织正规化建设，内在要求治理事务密集、治理资源充裕和治理基础规整，以上要件构成了我们分析并反思当前基层治理现代化中基层组织形态选择的重要影响因素。

(二)分析框架

基于以上分析，我们可以初步建构出“基层治理现代化视野下基层组织形态选择”的影响机制：治理事务密集，为基层组织正规化建设提供首要组织动力机制；治理资源充裕，为基层组织正规化建设提供基本经济基础保障；而治理基础规整，则成为基层组织正规化建设与基层社会相适配的关键要素。简要介绍如下：

1. 国家治理现代化目标塑造并再生产密集的治理事务。

相比传统税费时期，从资源流动的角度看，我们国家从资源汲取型政权转变为资源反哺型政权^[21]，尤其是进入新时代后，国家治理现代化目标得到进一步明确和强化，目前主要沿着两个方向向前推进：一是以项目制为主要内容的水电路气网等基础设施建设和公共服务供给，二是以美好生活建设为基本导向的私人生活治理。

集中体现在近年来普遍推行的脱贫攻坚、基层党建、人居环境改造、美丽乡村建设、煤改气、厕所革命、生活污水处理等工作，以上最终均一一转化为当前基层社会治理中的重要内容，不断再生产着密集的治理事务。

2. 地方财政支付能力内在决定治理资源供给样态。

不存在不需要支付组织成本的基层治理；高标准、正规化的基层组织建设内在要求充裕的治理资源供给。就全国传统农区大多数普通农村而言，集体经济基础薄弱，普遍呈空壳化状态，自我造血能力较差，本地基层治理具体实践中所产生的组织成本，多由当地地方财政支付。

地方经济发达，则财政支付能力较强，治理资源供给较为充裕，可以支付较高的组织成本；地方经济发展一般，则地方财政

多为“吃饭”财政，仅可保障并维系基层政权基本运转，尤其在遭遇疫情流行、经济下行压力较大的特殊年份，地方财政支付能力则会出现明显困境，也就难以支付刚性的组织成本。

3. 乡土社会简约性质天然匹配简约治理体制。

乡土社会的“简约”性质，并不是说乡村社会内部治理事务简单易处理，而是对其模糊、混沌、细小琐碎、数量众多但又存在诸多灵活好用的内部社会治理机制这一状态的概括。

相比城市陌生人社会，乡土社会内部历史性地存在社会权威、人情、面子、关系等社会机制，很多治理事务多对人不对事，工作方法灵活多变，关键是面对面做人的工作，人情梳理清楚后，事情也就好办了。

基于此，在过去相当长一段时期内，即便国家较少在场，乡土社会内部事务依然可以得到有效处理，绝大多数群众需求同样可以得到及时回应。因此，在国家进场有限或来自自上而下的治理事务存在合适组织载体的情况下，乡土社会天然匹配内生的简约治理体制。这一做法，既有国家能力有限、节约治理资源的现实政治经济考虑，同时也是高度匹配乡土社会简约性质的治理智慧体现。

结合以上维度，就广大传统农区而言，面对富有雄心壮志的统一的治理现代化目标，治理事务普遍密集；地方经济发展“去工业化”特征突出，地方财政支付能力有限^[22]；乡土社会正面临转型，但简约性质依然明显。基于此，我们可以建构起如下分析框架(参见表1)：

表1 新时代传统农区基层治理现代化中基层组织形态选择

基本维度	状态定位
国家治理现代化目标	治理目标明确，治理事务密集
地方财政支付能力	地方经济一般，支付能力较弱 地方经济发达，支付能力较强
乡土社会简约性质	社会机制发达，简约状态明显
基层组织形态	简约化 耦合治理形态 正规化

根据上表，我们可以对当前基层治理中基层组织形态做出如下理想类型划分：

(1) 基层组织“简约化”形态：国家治理现代化目标明确，治理事务密集，但地方经济发展一般，地方财政组织成本支付能力较弱，同时乡土社会简约状态明显，基层组织形态维持在“简约化”状态。

这一形态多见于传统时期和当前暂未推行基层治理正规化的部分传统农区，村干部多处于兼业状态，但受国家治理现代化目标导向影响，目前正承担着越来越多的来自国家自上而下下沉下来的村庄外部治理事务，村级组织行政化、村干部职业化趋势愈发明显。

(2)基层组织“正规化”形态:相比“简约化”形态,核心差别主要在地方经济发展水平与地方财政支付能力上。面对统一的、越发密集下沉的治理事务,经济较为发达的地区财政组织成本支付能力较强,目前正在快速推行村级组织正规化建设,其中村干部从兼业状态转向职业化是其主要内容。

这一“正规化”形态,大有成为各地基层组织发展趋势的态势,但囿于乡村社会规整性差、地方财政支付能力尚存在不确定性等因素,这一基层组织正规化状态尚存在诸多变数,也值得进一步辨析。

(3)基层组织“耦合治理”形态:这一形态介于“简约治理”向“正规治理”转变的连续统上。其之所以出现的结构性背景在于:一是国家治理现代化目标明确,治理任务普遍下沉,治理事务密集,客观上需要合适的组织形态来予以承接。

二是地方经济发展水平不一,地方财政支付能力不稳定,且绝大多数难以支付基层组织正规化所产生的高额组织成本,倒逼各地党委政府必须在基层组织简约化与正规化之外灵活建构“第三条道路”。

三是乡土社会尚在转型当中,社会机制仍然发达,简约性质明显,简约治理仍然具备坚实的乡土社会基础。基于此,“耦合治理”日益成为当前广大传统农区基层治理现代化进程中的典型样态和普遍选择。

值得一提的是,面对当前越发密集下沉的治理事务,鉴于基层组织的“简约治理”形态越来越难以为继,因此本文暂不做进一步探讨。本文重点在于:通过典型案例梳理,将“正规治理”形态作为比较对象,经分析,正规治理体制与当前广大传统农区经济社会基础并不匹配,以此来进一步阐述“耦合治理”样态的重要性和合理性。

三、研究方法 with 案例选择

(一)研究方法:解释性多案例比较分析

鉴于本研究主要关注“基层治理现代化视野下当前广大传统农区需要怎样的基层组织形态与之相匹配以及为什么”这一问题,参照罗伯特·K. 殷的观点,案例研究更适用于以下三种情形:一是主要问题是“为什么”;二是研究者几乎无法控制研究对象;三是研究的重点是当前的现实现象。^[23]

基于此,本研究比较适合解释性案例研究方法。同时,考虑到为有效增强本研究的解释力和说服力,笔者采用了多案例比较分析方法。换言之,面向当前广大传统农区基层治理现代化这一议题,本研究试图通过多案例比较研究方法来探析其适配的基层组织形态。

(二)案例选择:黔北农村与鲁西农村

本文问题意识、经验材料与研究思考主要来自于笔者及所在研究团队的同仁分别于2017年11月在黔北农村和2020年10月在鲁西农村所开展的为期15至20天的田野调研。调研期间,笔者主要运用半结构化访谈法和参与式观察法收集了大量一手素材,同时对案例村村两委干部、村民组长、村民代表、包村干部、社区干部及乡镇主要领导展开了深度个案访谈。

笔者调研的黔北农村,地处贵州遵义红花岗区,下辖26个村民组、1243户、户籍人口近5000人,实际人口4600多人,村庄土地3800多亩,其中田地3200多亩,旱地600多亩,山林若干,人均土地不到一亩。本地经济机会有限,当地村民多外出务工经商。税费取消之后,尤其是党的十八大以来,自上而下的治理事务密集下沉,当地村级组织正规化特征突出,村干部职业化,办事大厅常态化运转,组织成本上升明显。

笔者调研的鲁西农村，地处山东聊城经济技术开发区，下辖4个村民组、300多户、近1000人，村庄土地1200余亩，人均1.2亩，目前大部分土地已流转给当地园林绿化公司，每亩1650元，当地村民多就近在聊城市域范围内务工经商或跑运输，自然村和行政村合一其典型特征。

从2019年开始，当地实行“片区社区化”改革，将原有片区坐实，由乡镇或街道下派干部担任社区专职干部，同时保留简约的村级建制，而后根据治理任务需要灵活调整社区干部结构，进而实现了“体制稳定、机制灵活”“不动体制动机制”的均衡治理效果。

值得进一步说明的是，笔者调研的黔北农村和鲁西农村，均属于传统农区，地方经济发展一般，地方财政支付能力较差，在国家治理现代化目标导向下，均面临日益密集下沉的治理任务，却分别选择了“村级组织正规化”和“片区社区化+简约村社制”两种组织模式，具备个案分析意义上的典型性，因此可以作为典型案例来比较分析当前广大传统农区基层治理现代化中的基层组织形态选择问题。

四、基层组织正规化与传统农区经济社会治理基础不匹配

（一）案例介绍：黔北农村基层组织正规化实践

笔者调研的黔北农村，地处贵州遵义水源保护区，属于典型的传统农区。改革开放以来，当地基层组织形态变迁主要分为三个阶段：一是税费时期，大约上世纪80年代初到2006年前后，当地村级组织主要从事两项工作——“催粮派款”和“刮宫流产”，治理事务阶段性强，治理资源也比较匮乏，村级组织简约化明显，村干部均为兼业干部。

二是后税费时期，即2006年至2012年前后，税费取消后，计划生育工作也逐渐放松，新农村建设成为当地基层组织的主要工作，但鉴于当时项目资源非常稀缺，因此当地基层组织治理事务同样稀疏，治理资源主要依靠自上而下有限的财政转移支付，村级组织依旧呈现简约状态，村干部保持兼业状态，这一趋势和全国其他地区治理样态基本保持一致。

变化主要发生在第三阶段，即2012年以来，尤其是党的十八大之后，中央先后提出国家治理现代化、脱贫攻坚、全面加强基层党建、乡村振兴战略等重大战略部署，自上而下的治理事务空前密集，同时依托当地服务型基层组织建设的契机，加之当地公墓建设有了一定收益，在集体经济的支撑下，当地村级组织开启了村级组织正规化建设进程。主要表现在：

1. 当地村两委干部由“5”人发展为“5+2”、再到“7”人。

2006年，当地合村并组时，笔者调研的村庄共有5位村两委干部；2012年发生重要变化：一是村干部由原先5位发展为“5+2”、再变为“7”，其中“2”指两位外聘工作人员，主要负责文字报表、档案整理等文牍工作，不久，外聘灵活就业人员正式成为村级组织成员，组织规模进一步扩大。

2. 村两委干部由“兼业”走向“职业”。

2012年，在当地村两委干部由5位最终扩容至7位的过程中，村干部也由兼业走向职业化，其中典型表现是：之前村干部主要靠误工补贴，工作时间相对灵活，更不需要坐班工作，而2012年之后，当地村干部误工补贴转为固定工资，工作时间固定，需要坐班工作。其中，财政转移支付保持在每年3万元左右，其余由村集体经济（公墓开发所得）支付。从此，村干部逐渐有了职业干部的认同。

3. 村级公共服务大厅出现并呈现常态化运转。

2012 年以前，当地村两委干部办公场所并不固定，很多事务在自己家里、田间地头甚至走在路上就处理办结；2012 年，在当地服务型基层组织建设的的要求下，由地方财政主要承担、村集体经济做配套的村级公共服务大厅开始出现，村干部需要坐班工作，同时村支部书记、村主任、会计等主要干部也拥有了专门的处理工作的办公室。公共服务大厅主要开设民政、计生、社保、综合等窗口，目前已转入常态化运转。

综上，2012 年以来，当地村两委干部数量扩容并走向职业化，同时村级公共服务大厅的常态化运转，客观上要求村两委干部稳定地坐下来提供常态化的社会管理和公共服务事项，由此也就开启了当地基层组织正规化建设进程。

(二)案例分析:治理体制与治理基础不匹配

在国家治理现代化这一总体性目标导向下，各类涉农治理任务密集下沉，客观上的确需要合适的基层组织形态予以承接。从形式上看，以黔北农村为典型代表的部分传统农区基层组织开启了正规化建设实践，但其究竟是否与当前广大传统农区经济社会治理基础相匹配这一问题，值得进一步分析。

1. 有限的治理资源供给能力与高额刚性的基层组织正规化组织成本不匹配

众所周知，对广大传统农区而言，本地二三产业发育有限，地方财政支付能力较弱，多为“吃饭财政”，仅可维系基层组织的基本运转。目前在各地村庄落地的各类项目资源，多为中央自上而下的资源反哺，单就地方而言，尤其是在县域范围内，去工业化特征突出，地方财政多捉襟见肘，甚至债台高筑，难以实现对绝大多数村庄大规模的转移支付。

此外，以笔者调研的黔北农村为例，基层组织正规化期间所产生的基础性组织成本主要分为以下五项：一是阵地建设成本，主要体现在村级组织办公场所和公共服务大厅建设成本上，动辄上百万甚至几百万元；二是村两委干部工资成本，兼业干部职业化之后，势必对工资水平提出更高要求；三是办公经费成本；四是后勤生活保障成本，如当地村庄小食堂出现后，每月开支约 3000 元，一年下来需支出近 4 万元；五是其他成本。

据悉，2006 年，村支部书记、村主任每月 1000 元，其余两委干部每月 900 元，均为误工补贴，不是固定工资，也没有额外补贴，主要由财政转移支付承担。

到了 2012 年，当地村支部书记、村主任每月 1200 元，普通干部每月 1100 元，由村集体经济支付的干部补贴也随之上涨，由每月 100 元增加到每月 500 元，相当于每位村两委干部每月收入在 1600 元至 1700 元，7 位村干部每年总支出在 14 万元左右。

此外，据介绍，当时为了建设办事服务大厅，村集体自费采购电脑 3 台、空调 2 台，外加办公室装修、生活开支、用电开支等，额外消耗掉村级组织 10 万元。

2017 年，村支部书记、村主任工资变为每月 1500 元，普通干部每月 1200 元，村级补贴每月 1500 元，临聘人员每月 1500 元，加之小食堂每月开支 3000 元左右，村集体每月开支在 3 万左右。初步计算，笔者调研的村庄仅维系基本工作运转成本，每年在 40 万元左右。

基层组织正规化后，组织成本呈刚性上涨状态，对地方财政支付能力同步提出了更高要求。笔者调研的村庄之所以可以开启组织成本高昂的正规化建设，契机在于当地服务型基层组织试点工作，基础却在于每年稳定产生的 30 万—40 万元左右的公墓开发收益，而非来自地方财政转移支付。

对除了这类少数村庄之外的绝大多数集体经济水平一般的村庄而言，地方财政支付能力有限，村集体经济自身组织成本支

付水平不高，基层组织正规化所产生的高昂的组织成本，与其孱弱稀薄的治理资源供给能力是极度不匹配的。

2. 标准规范的正规治理样态与模糊灵活的乡土社会简约性质不匹配

基层组织正规化后，村干部由兼业走向职业，并实行坐班制，从其工作内容来看，主要可分为以下四类：一是开证明，代收新农合、新农保，提供临时困难救助等便民服务类事项；二是为配合重点项目落地、精准扶贫、厕所革命等中心工作所开展的协调类工作；三是领导来访、检查、巡查等迎检工作；四是村庄其他治理事务。

就工作内容结构而言，以自上而下分配下来的行政任务和政治任务居多，来自自下而上的村庄内部事务极少，需要村干部出面调解的矛盾纠纷逐渐消失或转换，或家庭内部解决，或直接向信访司法部门求助，一般村民家庭与村干部打交道越来越少，目前村民不关心、也较少参与村庄治理，村级自治组织行政化倾向明显^[24]。

从工作方式来看，基层治理中越发讲究技术化治理，尤其是随着治理事务密集下沉而来的是监督下乡和规则下乡，对基层治理工作方式标准化、规范化程度要求也越来越高，由此也产生了大量文字报表等文牍工作，尤其是村级办事服务大厅的出现，对治理流程、治理方式等要求也越发规范，简约组织正规化突出。

正规化起来的基层组织，是否与乡土社会相匹配呢？众所周知，一方面，基层组织正规化的核心驱动力在上不在下，主要用以应对并承担当地阶段性中心工作以及自上而下转移下来的行政管理和公共服务事项，治理内容与乡土社会内生性治理需求并不绝对匹配。

另一方面，乡土社会目前仍然具备较为突出的简约性质，村庄社会内部治理事务模糊混沌、细小琐碎，极不规则，与基层组织正规治理所要求的社会基础规整性和治理事务齐平性存在较大张力。

换言之，正规化的治理体制并不意味着必然匹配简约的乡土社会基础，往往出现力不从心甚至完全失效的尴尬对接局面。更进一步讲，对乡土社会而言，其基本特征在于历史性地存在一整套地方性共识和复杂的社会关系网络以灵活处理村社内部并不必然规则的治理事务，治理的关键是面对面做群众工作，群众工作越彻底，治理成效越突出。

标准规范导向的正规治理方式，在处理流程化的、标准化的、符合规则的治理事项上具备较为突出的技术性优势，但在面对乡土社会内部的群众工作上，往往弄巧成拙，甚至南辕北辙。

基于此，笔者认为：组织成本高昂、规范化导向明显的基层组织正规治理体制并不匹配治理资源供给能力有限、治理对象简约灵活这一传统农区乡土社会经济社会治理基础。

五、“正规社区制”+“简约村社制”：传统农区基层组织形态的耦合治理

（一）案例介绍：鲁西农村基层组织形态的创造性探索

笔者调研的鲁西农村，位于山东省聊城市经济技术开发区北城街道，前身是北杨集乡，北城街道下辖48个行政村，约10000农户、40000多人。在长期的基层治理实践中，以鲁西农村为代表的整个山东，将乡镇（街道）下辖的数量众多的行政村划分为若干片区（即管理区），以更好地和各基层组织对接。

以北城街道为例，2019年，当地将原下辖的5个片区，根据村庄数量、治理需要等，合理调整为6个社区，每个社区覆盖7至8个行政村，在坐实社区的同时，当地最大限度保留了原有行政村建制，笔者称之为“正规社区制”+“简约村社制”。

1. 正规社区制。

当地片区社区化改革的推行，契机是近年来服务型政府建设、全面加强基层党建等工作要求。社区工作人员均由街道(乡镇)统一下派专职干部，并根据工作需要社区干部结构进行灵活调整。以笔者调研的邱张社区为例，社区干部主要有 8 位，分别是 1 位社区书记、1 位社区主任、2 位社区副书记、1 位文书以及 3 位普通社区干部。

其中，社区书记和文书是事业编，其余均为街道长期聘用人员，在当地人以及他们自身看来，他们就是街道干部，因此干部认同感明显。之所以称之为正规社区制，主要基于两点：一是社区干部专职化，在当地职业体系中，社区干部属于工作稳定且体面的职业，每月工资 3000 元至 5000 元，在当地经济社会中充满吸引力。

二是社区服务大厅常态化运转，由社区干部坐班，按照城市社区服务大厅的方式常态化提供民政、计生等代办帮办行政管理和公共服务事项。职业化的社区干部，常态化地承担辖区治理事务，因此可以称之为正规社区制。

2. 简约村社制。

片区社区化改革，并未改变当地行政村一级原有的简约治理样态。以笔者调研的 A 村为例，下辖 4 个村民组、300 多户、1000 多人，两委干部共计 6 人，支委和村委各 3 人，外加聘用会计 1 位。

其中，村支部书记和村主任每年 2 万元，两委干部每年 8000 元，会计每年 5000 元，鉴于当地村两委干部均为兼业干部，因此以上收入均为误工补贴，而非固定工资。值得一提的是，当地村庄除了每年转移支付下来的约 3 万元的办公经费外，另有少部分机动地流转所产生的几千元集体收入。

鉴于当地村庄数量众多，而地方财政支付能力有限和村集体经济收入一般，难以支付村级组织正规化、村干部职业化可能产生的高昂刚性的组织成本，因此客观上也就保留了原有简约而低成本的村社建制。

需要特别说明的是，从 2019 年开始，当地为了解决兼业村干部难以处理部分自上而下下沉下来的基层党建等文字报表工作，由地方财政负担，统一配备了 1 位 U40 青年干部(当地村庄 40 岁以下的后备干部)，每年补贴 5000 元。

“正规社区制”+“简约村社制”的组合，笔者称之为“耦合治理”样态。在满足中央以及当地党委政府密集下沉治理事务需要的同时，也有效节约了当地基层治理组织成本和对接成本，为我国广大传统农区在基层治理现代化背景下选择合适的基层组织形态做出了重要探索。

(二)案例分析：“耦合治理”或成新时代基层治理现代化中基层组织形态的普遍选择

从笔者及所在研究团队的同仁在全国各地农村的调研来看，除了山东地区，浙江宁波地区划片区包片联村制度^[25]、广东清远“三个整合、三个下沉”改革^[26]、湖北监利合村并居以及其他中西部普通农村包村干部制度^[27]等均存在以下演化趋势。

乡村之间设立社区、片区、包村干部等中间层级，由专职干部来承接自上而下的治理任务并推动各项政策、项目下乡进村，同时保留村庄简约灵活的治理体制，进而实现“体制稳定、机制灵活”“不动体制动机制”的良好效果，差异主要在组织化程度上。以笔者调研的鲁西农村为例，简要分析如下：

1. 高效的耦合治理样态高度契合治理任务密集下沉的治理需要

众所周知，近年来，尤其是自党的十八大以来，来自中央以及地方政府自上而下的治理任务密集下沉，典型如精准扶贫、基层党建、人居环境改造、厕所革命、煤改气、美丽乡村建设等，相比之前，目前基层组织面临的治理事务是空前的，如何高效贯彻、落实推进，成为摆在各地党委政府主要领导面前的一道首要难题。

基层组织“灵活”“好用”成为地方主要领导评价基层组织治理成效的基本标准，也是其核心诉求所在。在鲁西农村“正规社区制”+“简约村社制”这一耦合治理样态中，尤其是社区制的普遍推行，社区干部专职化，由乡镇(街道)干部担任，成为当地党委政府进行治理目标分解、治理任务分发并有效推动工作的明确责任主体和高效组织载体，高度契合当前以及接下来治理任务密集下沉的治理刚需。相比全国其他地区，这或许也是山东地方政府政策执行能力突出的重要组织密码，值得另撰文分析。

2. 低成本的耦合治理样态高度匹配地方财政组织成本支付能力有限的经济基础

对以鲁西农村为典型代表的广大传统农区而言，地方财政支付能力普遍有限，大规模、全覆盖、高成本的正规治理显然是不现实的，但客观上又的确面临治理任务密集下沉的治理需要，这成为各地党委政府主要领导反复权衡的两难问题。

鲁西农村“正规社区制”+“简约村社制”这一耦合治理样态的探索，相比将数量众多、成本极高的村级组织正规化，片区社区化改革在推进过程中并不产生额外的组织成本。

其中典型如社区专职干部工资仍由党委政府财政承担，村两委干部误工补贴保持不变，村集体转移支付保持不变，反而可以在社区层面为当地广大群众稳定地提供更多常态化的社会管理和公共服务事项。同时，正规社区制的确立，在优化既有治理层级的同时，客观上极大节约了基层治理组织成本和对接成本，同时也最大限度保留并充分发挥了村社既有简约治理优势。

3. 灵活的耦合治理样态高度适配复杂而简约的乡村社会基础和“一线治理”实践要求

“正规社区制”+“简约村社制”这一耦合治理样态，属于当地党委政府在长期的基层治理实践中自主探索并主动选择的治理机制创新动作，其核心特征就是“灵活”。主要体现在：

一是社区干部结构灵活可控，乡镇(街道)党委政府可根据不同阶段治理任务需要、各片区基础、干部特质及主要工作经历等，将最合适的干部放到最合适的社区承担最合适的治理任务，以达到人事岗高度匹配的良好状态。

二是治理方式灵活多变，相比机关工作，社区工作上对接党委政府，下对接村庄干部和群众，属于典型的“一线治理”^[28]，核心工作就是群众工作，工作内容复杂多变、细小琐碎，甚至没有一定之规，治理方式很难遵循一套标准化的流程或准则，大多需要在具体的治理场景中灵活处理。

三是治理资源灵活调用，在“一线治理”中，尤其是地方大开发阶段，为了配合重点项目实施，基层干部经常会面临征地拆迁、迁坟移墓等难点工作，围绕工作对象而产生的社会关系网络往往成为基层干部灵活调用的主要治理资源。面对复杂而简约的乡村社会基础和“一线治理”实践要求，高度灵活的耦合治理样态优势明显、成效显著。

此外，在耦合治理样态中，正规社区制的出现，客观上再造了一个行政层级的同时，也在密集而具体的重点项目及相关的群众工作中极大地锻炼了干部从事一线工作的能力和本领，为年轻干部提供了干事创业发展平台并极大拓展了基层干部流动空间，尤其是对社区主要干部而言，激励成效明显，当地乡镇(街道)干部提拔中社区主职干部优先、班子成员多数均有社区工作经历就是明证。

“正规社区制”+“简约村社制”这一高效、低成本且灵活的耦合治理样态，契合治理任务密集下沉的同时，高度匹配地方治理资源供给能力有限的客观现实和复杂简约的乡村社会治理基础以及一线治理要求，或成为新时代基层治理现代化中基层组织形态的普遍选择。

六、结论与展望:基层治理现代化向何处去

本文聚焦“基层治理现代化视野下究竟需要怎样的基层组织形态与之相适配”这一问题意识，结合基层治理现代化理论，采用解释性多案例比较分析方法，通过对黔北农村和鲁西农村基层治理实践的考察，对基层组织形态选择的影响因素及其实践机制进行了挖掘。可以得出以下结论：

一是对当前广大传统农区而言，基层组织正规化并不具备大规模普遍推行的经济社会治理基础，注定难以成为新时代基层治理现代化中基层组织形态的普遍选择。

二是鲁西农村“正规社区制”+“简约村社制”这一基层组织形态的创造性探索，在较好地承接了国家自上而下治理任务密集下沉这一治理需要的同时，极大节约了组织成本和对接成本，关键是与当前传统农区乡土社会简约灵活的社会基础和“一线治理”复杂灵活的实践要求高度匹配，创造性地解决了新时代基层治理现代化进程中“国家进村”和群众需求反馈的“最后一公里”组织难题，或可成为也应当成为新时代广大传统农区基层治理现代化中基层组织形态的普遍选择。

反观当前颇为流行的基层治理现代化理论，大多试图用一整套自上而下、由外而内的治理体系、治理规则、治理形态等改造甚至完全取代既有基层组织体系和治理基础，却忽略了当前以及未来可预见时期内广大传统农区地方经济发展一般、地方财政支付能力有限、治理资源供给水平不高、乡村社会既有的简约而灵活的治理基础以及“一线治理”中复杂多变的治理要求这一经济社会治理基础，不免有“只见国家、不见社会”“关注治理体系、忽略治理能力”之嫌。

基于此，笔者认为：新时代面向未来的基层治理现代化，一要考虑强国时代国家治理目标导向下治理任务密集下沉的治理需要，二要认清地方财政支付能力有限且受到刚性约束的经济现实，三要注重适配并充分发挥乡土社会既有简约治理体制优势，必须在国家治理目标、地方财政约束和乡土社会治理基础之间寻求有机均衡。更进一步讲，基层组织正规化只是特定地区特定村庄的部分经验现实，难以代表、更难承载广大传统农区绝大多数普通村庄基层治理现代化的未来。

参考文献：

[1]王向阳：《新双轨治理：中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治理实践的考察》，《甘肃行政学院学报》，2017年第2期。

[2]王向阳：《改革开放后村干部职业化和行政化之路——基于我国东中西部乡村治理实践的考察》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版），2018年第6期。

[3]桂华：《面对社会重组的乡村治理现代化》，《政治学研究》，2018年第5期。

[4]杜姣：《服务型政府转型中的技术治理实践——以12345政府服务热线的乡村经验为例》，《西南大学学报》（社会科学版），2019年第6期。

[5]柴宝勇、周君玉：《农村网格化管理政策执行研究——基于政策执行系统理论的实证分析》，《中国行政管理》，2020年第1期。

-
- [6]唐皇凤:《新时代网格化管理的核心逻辑》,《人民论坛》,2020年第20期。
- [7]王悦、林洁云:《补短板强弱项推进基层治理现代化——“疫情与基层治理现代化”高端论坛会议综述》,《社会主义研究》,2020年第4期。
- [8]贺雪峰:《“基层治理现代化”笔谈》,《政治学研究》,2018年第5期。
- [9]桂华:《立足乡村现实采取低成本高效模式激活乡村治理的村民自治体制》,《人民论坛》,2019年第36期。
- [10]吕德文:《乡村治理70年:国家治理现代化的视角》,《社会科学文摘》,2019年第12期。
- [11]王向阳:《正规抑或简约:基层组织形态的选择——基于上海、河南、山东三地乡村治理实践的调研》,《中共福建省委党校学报》,2019年第1期。
- [12]韩鹏云:《乡村治理现代化的实践检视与理论反思》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2020年第1期。
- [13]曹锦清、刘炳辉:《郡县国家:中国国家治理体系的传统及其当代挑战》,《东南学术》,2016年第6期。
- [14]王丹利、陆铭:《乡土中国的现代化——乡村基层治理中的政府和社会》,《学术月刊》,2020年第7期。
- [15]王海娟、胡守庚:《新时期政权下乡与双层治理结构的形成》,《南京社会科学》,2019年第5期。
- [16][17][19][20]韦伯:《支配社会学》,广西师范大学出版社,2004年版,第32-38、43、32、61-64页。
- [18]王向阳:《政治引领:中西部留守型村庄村干部职业化的动力机制探析——基于陕西扶风X村村村干部职业化实践的考察》,《西南大学学报》(社会科学版),2019年第3期。
- [21]周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》,2012年第1期。
- [22]安永军:《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》,《文化纵横》,2019年第5期。
- [23]罗伯特·K. 殷:《案例研究:设计与方法》,重庆大学出版社,2017年版,第9页。
- [24]王向阳:《政治空间萎缩、“行政-服务”替代与村庄治理再造——基于基层治理空间的分析视角》,《地方治理研究》,2018年第3期。
- [25]冯川:《“联村制度”与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东S镇M村的实践为例》,《公共管理学报》,2016年第2期。
- [26]李华胤:《走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析》,《东南学术》,2019年第4期。
- [27]张国磊:《科层权威、资源吸纳与基层社会治理——基于“联镇包村”第一书记的行动逻辑考察》,《中国行政管理》,

2019 年第 11 期。

[28] 杜鹏:《一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础》,《政治学研究》,2020 年第 4 期。