

基层自主性扩张的形态及其逻辑^{*}

陈 伟^{**}

【摘 要】作为体制与社会的结合点,乡镇基层政府面临着人事刚性约束与治理责任扩张的结构性压力。本文从组织的稳定性和适应性两个维度,探讨基层自主性扩张的两种基本形态:横向扩张依托于市场化用工,提升组织规模和分工水平,以稳定的组织结构应对治理压力;纵向扩张通过群众动员,建立派生型组织,借助其社会资源提升组织的社会适应性。在城乡不同治理情境下,资源禀赋、事务类型和治理目标差别影响着基层自主性的扩张路径:在经济资源充足、利益冲突型占主导,注重高速经济发展的城市地区基层,横向扩张有助于构建稳定的科层组织体系,以应对复杂的社会事务;在社会关系资源丰富、琐事纠纷普遍,以维持乡村社会秩序为目标的乡村地区基层,纵向扩张有助于提升组织适应性,强化政府的影响力。自主性横向、纵向扩张,实际上是基层政府因地制宜优化体制、创新机制的结果。基层自主性是治理有效的关键,应当适度保留基层政府灵活调整体制、机制的空间。

【关键词】基层自主性;组织的稳定性与适应性;基层治理情境;编外人员

一、问题提出

当前,我国正处于社会转型时期,社会结构快速变化、调整,各种新事物不断涌现。在此背景下,党的十八届三中全会明确将“完善和发展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”作为全面深化改革的总目标。基层治理是国家治理的基石,基层政府处在体制与社会的结合点,直接面对着复杂多变的社会。这

^{*} 本文受江苏省研究生科研创新计划项目“中国基层政府编外用工的扩张及其解释”(项目批准号:KYCX21_0009)的资助。

^{**} 陈伟,南京大学社会学院博士研究生,617944164@qq.com。

引文格式:陈伟. 2024. 基层自主性扩张的形态及其逻辑[J]. 公共管理评论,6(4):72-85.

Cite this article: Chen W. 2024. Patterns and the logic of expansion of grassroots autonomy[J]. China Public Administration Review, 6(4): 72-85. (in Chinese)

种特殊的情境对基层政府的治理能力和治理水平,提出了更高的要求。然而,在治理的实践过程中,基层政府却面临着人事刚性约束加剧与治理责任扩张的结构性压力。

人是最宝贵的治理资源,基层政府人员不足是一种治理常态。基层刚性的人事约束,主要表现在编制控制和激励不足两个方面。一方面,以“三定”方案为代表的编制管理,严格控制着基层政府的规模。1988年“国务院机构改革方案”明确提出“三定”方案,要求定职能、定机构、定人员编制。这一方案在后来历次机构改革中得到延续和贯彻,“精简、统一、高效”构成我国机构编制管理的基本原则。尽管编制控制的主要目的是防止各级政府出现机关机构膨胀、人员编制混乱、行政效率低下等问题,但是编制增长缓慢无法与快速发展的社会经济相适应,在一定程度上也制约了基层政府的治理能力。另一方面,基层激励手段相对匮乏,部分干部群体面临着激励不足的困境。在政治激励方面,基层干部的政治晋升空间狭小,晋升机会的适用范围有限,通常难以覆盖事业编和编外用工;而经济激励,则高度依赖于地方经济发展的条件。十八大以来,政府人员的福利待遇不断受到约束和规范,经济激励效果有所降低。激励措施的不足导致大量有能力的乡镇“中坚干部”工作积极性不高,“职业倦怠”(田孟,2020)现象较为普遍。有限的人力资源无法匹配有效的激励手段,基层人事的困境进一步加重。

与此同时,我国基层政府“权责利”不匹配的问题一直较为突出。“上面千条线,下面一根针”,常被用来形容基层面临的压力。近年来,基层治理责任进一步增加,具体表现在工作数量增多、压力增大和规范程度提升、属地责任泛化三方面。首先,在治理理念从以经济发展为中心向经济社会全面发展转变的过程中,政府体系内常规的行政事务、党委政府的中心工作以及条线部门的创新工作同时增多,大量自上而下的任务大幅增加了基层政府的治理压力。其次,基层工作推动的强度和规范化程度持续提高。为配合各项工作的落实,上级督查、考核的强度越来越大,纪委也逐渐参与到具体治理过程,由监督后置逐渐转向了监督前置。在强压力考核和监督下乡的情况下,基层政府遭遇了治理效率与治理规范的双重挤压。最后,属地责任日趋泛化,基层政府的责任边界持续扩张。在实践中,由于条块关系的复杂性,属地管理更多地表现为一种责任落实和追究机制,“属地管理、分级负责”演化为“责任属地”与“基层兜底”(颜昌武和许丹敏,2021)。同时,随着安全生产、环境保护等工作重要性的提升,基层“一票否决”的事项也越来越多,属地责任从信访延伸到了各个方面,以“甩锅”为目的的属地责任出现了一定程度的泛化现象。治理责任从上至下转移,构成基层政府的沉重负担。

简言之,基层治理现代化的过程中,人事刚性约束增强与治理责任增加同时出现,一定程度上造成了基层治理的结构性困境。人事刚性约束是基层政府自主性的“紧箍咒”。在此情况下,基层政府如何应对人事不足的压力,强化自主影响力和控制力?不同区域之间的路径是否存在差别?不同路径的内在逻辑是什么?本文聚焦于基层政府如何从人事策略的角度实现基层自主性的扩张。

二、基层自主性扩张：一个研究框架

（一）基层自主性的含义

组织自主性,通常包含独立性和主动性两个方面。独立性意味着,一个组织区别于其他组织,具有独立的利益诉求;主动性主要包含着组织通过自主决策、自主管理,实现自身意志的能力。现有研究中,组织自主性在不同层面得到了关注。“国家自主性”是国家理论中的重要议题。国家自主性意指,国家在制定和实施其具体的政策和追求国家目标的过程之中,具有超越特定社会部门、群体或阶层的自主性,具有独立的利益诉求和自主行动逻辑(肖文明,2017)。在国家自主性之下,地方自主性是政府自身偏好以及制度环境所赋予的激励结构和约束机制的复合驱动(董明,2011),它内嵌于科层组织与地方社会系统之中。张静指出:“基层政权相对于中央权威也并非是被动的,他们已经营造了相当的(非法律权利意义上的)‘自主’活动空间,他们的社会位置及利益构成,无论相对国家权力还是社会权力的发展,都具有相当的竞争性意义。基层政权多利用上下两边的名义给对方增加压力,但并非是站在两者利益的某一边。”(张静,2007)

简言之,基层自主性包含两个方面:一是代表着一种不可被任何群体或个人所独占的集体利益;二是地方政府与基层组织能动地利用一切条件合理地扩展自身权益的能力(熊万胜,2010)。前者强调利益的独立性,后者则强调基层政府的主动性。在此定义下,基层自主性的内涵十分丰富,既可以表现为基层治理实践的策略主义(欧阳静,2011),又在一定程度上体现为基层政府调整体制、机制,以稳定的制度模式应对基层治理的难题(田先红,2021)。自主性视角下的基层政府,不是一个被动应付的角色,而是具有能动性的主体,它能够在特定制度空间下,通过各种方式充分扩张自主权力,实现自身的利益诉求。

有学者将“基层自主性”概念,引入乡镇人事问题的研究,即乡镇政府通过编外用工,进行组织扩张,精准招人和自主用人,获得稳定的自主支配人力资源的权力空间,从而有效地完成其组织任务。这一概念意味着“乡镇政府的编外用工行为并非纯粹是压力型体制下的应付之举,乡镇政府在面对复杂的任务时,发展出了一套扩充控制权和象征资本的自主性策略,使得国家治理链条的最末端也充盈着自主决策的元素”(颜昌武,2019)。与此同时,有学者关注到纵向县乡关系间,乡镇形成了“约束型自主”(叶贵仁和陈燕玲,2021)、“依附性自主”(冯川,2021)等策略。因此,讨论基层自主性的扩张时,需要将横向扩张和纵向扩张有效统合起来,建立更加完善的研究框架。

（二）组织能力的两维：稳定性与适应性

组织如何处理复杂、多变的事务,是组织研究的经典议题。一种思路是聚焦于

组织内部,提升组织本身的稳定性。科层组织具有等级结构、专业化分工、照章办事等特征,组织的理性化程度取决于组织规模大小、内部分工精细程度、规则的清晰度等多种因素。高度理性的组织能够以一套稳定的模式回应各式各样不规则的事务;另一条路径着重关注组织与外部环境的关系,组织生存状况一定程度上取决于组织对环境的适应能力。组织对环境的适应至少发生在两个层面:一是组织每个子单位的结构特性都应当与其自身所处的特定环境相适应;二是组织的分化和整合模式应当与其所处的整体环境相适应。组织的成功有赖于组织及内部成员对于外部环境不断调试以达致相对契合的状态(Lawrence and Lorsch, 1967)。从组织设计的视角看,组织的稳定性和外部适应性是影响组织能力的两个重要维度。

基层政府处在体制与社会的结合点,这种特殊的结构位置产生了两个方面的影响:一方面,作为体制的末梢,各地基层政府在职能职责、机构设置、人事编制等方面整体相差不大;另一方面,我国幅员辽阔,人口众多,各地区间发展不平衡,基层政府直面基层社会,具体的治理情景差异明显。基层政府对上需要承接落实上级的各种行政任务,将国家意志转化为地方具体的实践;对下则要积极回应地方社会的诉求,处理各种复杂问题。由于信息不完全,统一制定、刚性的人事编制制度无法有效应对高度复杂的治理环境,实践中我国形成了人事管理“不完全编制”(陈那波和黄伟民, 2021)的结果。在此情况下,基层政府需要在一定程度上提高自主性,以保持较高的治理能力。

基层自主性意味着,基层政府在给定编制的制度性约束的前提下,结合具体的治理情境,通过各种人事策略提高组织的稳定性或适应性。首先,就组织稳定性而言,作为政府组织的末梢,乡镇虽然有部门职能设置和专业化分工,不过由于编制数量相较于庞杂的治理事务明显不足,乡镇实际上很难按照科层化的方式进行治理。通常情况下,乡镇需要将各个办公室的人员统筹使用以应对随时出现的事务,形成中心工作制、干部包干制等非正式治理的机制(张丹丹, 2020)。这些组织策略虽然有一定的作用,却意味着基层治理缺乏稳定性,很容易出现治理事务顾此失彼的问题。因此,基层政府通过扩大组织规模,提升组织科层化程度,以丰富的人力资源和专业化的分工体系应对复杂多样的治理事务,是基层自主性扩张的一种重要表现形式。其次,从组织的适应性来看,不同于其他层级政府,乡镇政府直接面对着基层社会进行治理,频繁发生互动。一方面,社会本身的不规则性对基层政府的适应性提出了挑战;另一方面,社会内部又可能蕴含着诸如人情、面子等诸多治理资源。基层政府越能充分有效利用各种社会资源,增强自身的适应性和弹性,越能够提升自身的治理能力。在此基础上,可以从提升组织稳定性和组织适应性两个维度出发,分析基层政府如何实现自主性扩张。

(三) 基层自主性扩张的双重逻辑

围绕组织稳定性和组织适应性两个维度,基层人事自主性向横向和纵向两个方

向扩张,呈现差异化的组织形态和不同的治理逻辑。

横向扩张是指,基层政府依托于市场化用工,提升组织规模和分工水平,以更稳定的组织结构应对治理压力。由于编制管理的刚性约束,基层政府通常需要借助市场化的力量,在正式体制内部衍生出一个“半体制化”“类体制化”的群体,形塑出公务员、事业编、编外用工的三元人事结构。横向扩张的逻辑在于:第一,增加基层政府中的人力资源量,组织内部可以进行常态化的专业化分工,维持稳定的组织结构,应对不确定性;第二,增加组织内部的层级,将原有的“领导干部—中层干部—普通干部”三个层级,拓展为“领导干部—中层干部—普通干部—编外用工”四个层级,组织层级的增加为组织激励提供了新的方式和可能;第三,不同于公务员和事业编,编外用工遵循市场化原则,乡镇领导对编外人员具有较强的支配性和自主权,乡镇领导能够根据实际情况,将编外人员在各个办公室间进行灵活调配,甚至将工作积极性较差或者能力较弱的编外人员予以更换。

纵向扩张是指,通过群众动员,建立派生型组织,借助其社会资源提升组织的社会适应性。基层政府直面复杂多样的社会,规则和习俗之间存在着一定的差别,以特定组织形态调和二者的矛盾,有助于提升政府的适应性。基层政府通过群众动员建立群众组织,并且借助对组织人事、财力的控制,在二者之间形成了一种“控制—依附”的派生型组织关系(史普原和李晨行,2018)。进一步而言,基层政府借助派生型组织及其成员的社会关系网络,在不改变人事结构现状的情况下,将一些难以解决的治理事务放在社会内部解决,实现规则和社会习俗的有机融合。基层政府通过对积极分子进行群众动员,将乡土社会内生的社会关系转化为基层的治理资源,有效提升了自身的社会适应性和治理能力。

基于组织稳定性的横向扩张和基于组织适应性的纵向扩张,构成基层政府自主性扩张的两种主要形态。在同样的制度环境下,处在不同地域和发展阶段的乡镇,结合其独特的治理情境与需要,选择其差异化的自主性扩张路径,以增强基层政府治理能力。

三、城乡治理情境差异与自主性扩张路径

我国幅员辽阔,人口分布不均,不同地区的基层治理形态具有显著差异。具体区分为城市地区和乡村地区:城市地区主要指东部沿海经济带和大城市及其周边,这些地区工业发达,城市化水平高,整体人口密度大,流动速率快;乡村地区,主要指广大中西部地区,工业相对落后,城市化水平偏低,整体人口密度较小,社会关系结构相对稳定。前者的社会属性是城市陌生人社会,后者属于熟人社会。城乡社会属性的差异决定着基层治理情境的差别。

(一) 城乡治理情境的差异

城乡治理情境的差别,主要可以从资源禀赋、矛盾类型、治理目标三个维度分析

(田先红,2021)。

首先,资源禀赋是治理的基础。治理资源主要涉及经济条件与社会关系两个核心方面。在城市地区,经济资源整体丰富,政府财政相对宽松,不少工业乡镇还能够获得上级的税收分成,拥有较强的财政自主权。在社会资源方面,城市地区外来人口众多,流动性高,人与人之间普遍缺乏关联性,社会关系资源相对匮乏;在乡村地区,经济资源整体匮乏,大部分地区维持着“吃饭财政”的状况,越到基层经济条件越差,乡镇财政通常由县一级进行统筹,乡镇政府并没有财政自主权。不过,在社会资源方面,乡村社会具有深厚的村社传统,人情互动频繁,社会关系资源丰富。

其次,社会矛盾类型决定着基层治理的内容。城市地区社会发展迅速,利益体量庞大,矛盾错综复杂。城市的发展绕不开各方利益分配的问题,地方政府主导的土地征收、棚户区改造、拆违运动,很容易引发各种社会冲突。在这些矛盾中,利益冲突型往往占据着主导地位,同时伴随着大量的上访行为;相比而言,乡村地区整体资源体量不大,缺乏利益空间,利益冲突较少且强度有限,矛盾类型相对简单,主要是村民间日常的琐事纠纷。

最后,治理目标是基层治理的方向。我国基层治理整体的治理目标可以概括为发展与稳定,但各地的侧重并不相同。城市地区,工业基础条件好、交通条件优越,在考核体系中,经济指标考核一般是占比最大的部分,乡镇之间很容易拉开分数差距。基层政府通常将大量精力放在招商引资、项目建设方面,集中精力、人力抓经济发展。与此同时,基层政府需要维持社会总体稳定,尽可能降低信访数量,防止出现“一票否决”的事件。乡村地区,经济基础条件较差,乡镇虽然同样将经济发展放在重要位置,但是往往缺乏具体可行的抓手,乡镇间的差距较为有限。大部分乡镇更侧重于在社会治理方面进行各种治理机制创新,实现维持乡村秩序和谐有序的治理目标。

上述三个方面,共同组成了基层治理的情境。这意味着,乡镇政府虽然处在同样的治理体制之下,但其面对的具体治理情境存在较大差异。基于此,自主性扩张路径相应也存在着差别。

(二) 基层自主性扩张路径

近年来,笔者团队先后在江苏、浙江、福建、湖南、广西、吉林、湖北等省份进行调研,发现一个基本趋势:东部城市地区基层政府的规模正在快速扩大,科层化程度提高;中西部乡村地区基层政府规模变化不大,各式各样治理机制创新却较为普遍。这表明,在同样的约束性结构下,不同地区的基层政府为了应对差异化的治理情境,会形成不同的自主性扩张逻辑。

在城市地区,基层政府借助市场化的力量,以编外用工的形式来扩大政府规模。人员规模的扩大,一方面直接增加了基层的人力资源量,缓解人力不足的困境;另一方面,强化政府科层化程度,条线之间的分工更加明确。在充足的人力资源保障下,

基层政府得以常规化运作。基层政府的自主应对能力,随着政府规模的扩大和分工的专业细致而增强。在农村地区,基层政府资源在不改变人事结构现状的情况下,向下进行政治动员,充分利用乡村社会现有的社会关系,关键在于将乡村社会中具有体制亲和性的积极分子组织起来,充分利用其人员权威和社会关系,强化基层政府的影响力和适应性。

总体而言,城市地区基层政府自主性呈现出横向扩张的趋势,乡村地区基层政府自主性则表现为纵向扩张。这种差别与基层治理的具体情境密切相关,具体如表 1 所示。

表 1 城乡差异与自主性扩张路径

	城市地区	乡村地区
社会属性	陌生人社会	熟人社会
资源禀赋	经济资源丰富	社会关系发达
主要矛盾类型	利益冲突型	琐事纠纷型
治理目标	经济高速发展,社会稳定	维持乡村秩序
乡镇应对策略	提升组织规模和分工	强化纵向动员
自主性扩张路径	横向扩张	纵向扩张

在同样的制度环境下,处在不同地域的乡镇,面临的治理情境有所差别,其自主性扩展的方向和路径也有所不同。基层政府自主性扩张的路径与其治理情境具有内在的关联性。城市地区属于陌生社会,经济资源丰富,社会冲突以利益冲突为主,基层政府既要维持经济高速发展,又要维持社会基本稳定。东部城市地区基层政府的核心策略是,利用充足的经济资源,进行政府规模扩张,以一套强大、稳定的组织体系应对各种不确定性;乡村地区属于熟人社会,社会关系发达,日常琐事纠纷较多,基层政府需要维持乡村秩序常态化。乡村地区基层政府的主要策略是,充分发挥现有社会关系的优势,进行纵向动员,强化基层政府的适应性和影响力。

四、研究案例

本部分以浙江省 F 镇和湖南省 Q 镇为例,试图展示出城乡地区基层治理情境的差异,同时揭示出城乡基层的治理情境差异与自主性扩张路径的内在关联。

(一) 浙江 F 镇的案例

F 镇位于浙江省东部沿海地区,下辖 3 个社区、26 个行政村,常住人口 5.8 万。辖区有各类企业 383 家,2020 年全年财政总收入 1.95 亿元,一般公共预算收入 1.17 亿元,工业总产值 66.74 亿元,规上工业总产值 36.71 亿元。上级对 F 镇的目标责任制考核,总分为 165 分,其中直接涉及经济、产业的分数就有 85 分。2021 年 6 月,F 镇重点工

作有 68 项,其中直接和项目建设、经济发展有关的工作就有 29 项。其中最重要的项目建设是千年古城复兴计划,该计划总投资额超过 72 亿元,共 35 个大型项目,涉及产业项目、硬件设施提升、旅游业态提升、综合保障等。围绕千年古城复兴计划,乡镇由人大主席牵头,抽调干部组建工作专班,专门负责项目前期土地征收以及后期具体问题协调工作。上级政府对乡镇的主要经济指标、重大项目建设,实行“月排名、季通报、年中评比、年末考核”的办法,乡镇面临着巨大的考核压力。

在发展过程中,镇域范围内大量项目建设引发了大量的信访矛盾,社会维稳形势严峻。仅 2019 年一年,F 镇的信访件数量就达到了 700 余件。乡镇考核的两个主要抓手是经济发展和社会稳定。(区委)书记要求,党委书记至少三分之一的时间用于招商,但是我现在根本没时间去。镇里推的几个重点项目,信访很多,上访牵扯了一半以上的精力。上面对信访工作的要求又很高,我们的办法是平时按 1:3 的比例配干部盯着,特殊时间节点 24 小时全天候盯着,还可能需要 1:6。单单一项维稳工作就牵扯了很多精力,我们的干部压力都很大。(F 镇党委书记,2021 年 7 月 21 日) F 镇信访的主要类型是土地房屋征迁,此类信访占信访总量的 80% 以上。其关键原因在于,在高速的城市化过程中,传统村庄迅速向城市社区转型,一方面是大量利益涌入村庄,围绕利益分配形成大量的矛盾;另一方面旧有的社会关系结构被打破,关系日益碎片化,矛盾难以在内部消解,逐渐从村庄外溢。

面对经济发展与信访维稳两大核心治理目标,以及涵盖 60 项共性考核任务、10 项差异化任务和 17 个负面清单项的复杂任务,乡镇现有人事编制状况却难以有效适配。全镇在编在岗的机关干部 103 人,其中乡镇领导干部 18 人。F 镇有 11 个办公室,13 个中层正职,24 个中层副职,每个办公室都承担着大量的工作任务,骨干力量还要被重大工程项目部抽调,这导致各个办公室面临着人力资源不足的问题。2006 年之前,我们办公室有 30 个人,2012 年后只剩下不到 20 个。现在是 10 个,加上临聘总共 12 个人。机构改革后我们的人越来越少,但是工作却越来越多,每个人都在拼命,却总有干不完的活。(F 镇农业农村办主任,2021 年 7 月 14 日) F 镇面临的治理情境具有普遍的意义,在“三定”方案的严格约束下,基层工作数量和编制数量呈现反向运动,基层的工作越来越多而编制约束越来越严格。

在既有的人事结构显然难以有效应对当前复杂的治理形势时,F 镇决定采取各种方式解决用工困难,缓解基层的治理压力。

策略 1:通过市场化方式,增加编外用工。2013 年前,F 镇所在地区并没有将编外用工纳入统一管理,乡镇在招聘编外人员方面具有较大自主性,乡镇可以根据自身需求进行招聘,报上级备案即可。此后,随着编外用工管理规范化程度的进一步提升,全市推广编外用工年度申报核准制度,将编外用工名额纳入核定控制,用人单位在核定的控制数范围内有计划地招用编外人员。在此情况下,F 镇编外管理模式可以概括为“区级统一控制、乡镇财政供养、办线分别管理”。各个办公室根据工作情况,将用工需求上报乡镇领导,经由乡镇领导集中统筹后,上报区编办审批。经过正式的流程后,将通过公开招聘的编外人员补充入乡镇干部队伍。通过这种办法,F

镇招聘了 42 名编外人员,这些人员集中分布在村镇建设办、政法综合办、应急管理办等事务繁杂的办公室。

策略 2:抽调本镇各社区的干部。随着编外用工的编内化管理,乡镇人事自主性空间受到进一步约束。乡镇通过抽调社区干部的方式,化解压力。2019 年,为破解农村基层干部队伍“青黄不接”与农村基层公共管理服务需求日益增长之间的矛盾,全区全面推进农村社区专职工作者队伍建设,通过直聘、选聘、招聘的方式,就近招录农村社区专职工作者从事村级公共管理服务。这一改革大幅加强了城市、农村基层社区的治理力量,F 镇下辖的 3 个社区、26 个村庄,新增招聘人员 120 余人。在此情况下,乡镇通过借用的方式,将部分社区工作者,暂时调到乡镇协助工作,以增强基层政府的人事力量。

乡镇人事策略有两个方面的作用。第一,直接扩大政府规模,增强基层政府的人事力量。在乡镇日常工作的人员有时可达 170~180 人,大大增强了乡镇的治理能力。干部数量增加给予了乡镇灵活调配的空间,乡镇倾向于将年轻的公务员放入党政办、党建办等核心办公室进行培养锻炼,而将大量编外用工放入村镇建设办、政法综合办等处理复杂社会事务的办公室。这一做法的主要目标是保护年轻的公务员干部,防止其受到各种意外的影响。编外人员在处理社会事务具有较大灵活空间(杨华,2021)。第二,扩充的编外人员,强化了基层科层体系的完整性。乡镇处在我国五级政府组织的最低一级,干部人数较少,科层化程度较低。F 镇通过加入编外用工后,形成了领导层、中层干部、普通干部、编外人员四个层级。每个办公室基本都保证在 10 人以上,办公室内部本身也能够维持科层化运作。在 F 镇,大量重点工作直接被分解到具体的办公室,每个办公室承担大量自身条线上的任务,而较少以中心工作的模式进行整体性动员。因此,全镇治理呈现出高度的科层化,在多重治理任务下,分工明确,忙而不乱。

简言之,面对城市地区快速变化的社会关系和复杂利益的矛盾,乡镇需要平衡经济发展和信访维稳两大核心任务以及其他各项任务之间的关系。然而,既有的人事编制结构显然难以适应复杂的治理情境。乡镇通过增加人员数量,扩大政府规模和提升专业分工程度,强化基层政府的稳定性,提升治理能力。

(二) 湖南 Q 镇的案例

Q 镇位于湖南省中部,下辖 8 个村(社区),户籍人口 3.5 万人,本地常住人口为 2.6 万人,耕地面积 30677 亩。作为一个“无区位优势、无生态特色、无市领导挂点、无国有资本下乡、无产业基础”的普通农业型乡镇,在社会转型发展的过程中,Q 镇乡村社会中出现各种问题,形成了农民生活秩序的危机。Q 镇农民日常生活的秩序危机,一方面表现为人情活动异化,村社会风气日益恶化;另一方面表现为毒品、赌博等违法犯罪活动增多,社会秩序紊乱。仅以人情为例,Q 镇一次普通的红白事宴席,通常就需要花费 4 万~5 万元,大多数的丧礼花费往往超过 8 万元。更重要的是,除了常规的红白事外,凡是涉及人生重大事件、重大节点的活动都属于办酒庆祝的

范畴,涌现出寿宴、乔迁宴、三周宴、百周宴、升学宴、参军宴等一系列庞杂的人情往来类型。为了不退出社会交往和社会竞争,农民不得不办亏本的人情酒,经常出现借钱、贷款办人情宴席,雇人撑起仪式场面的情况。高昂的人情交往成本,一定程度上造成了本地的消费性贫困,直接影响了农民日常生活。

面对乡村社会的困局,乡镇政府将精神文明建设作为重点工作进行推进。Q镇机关干部120余人,在编在岗105人,其中行政编37人,全额事业编38人,差额事业编30人,各类聘用干部10余人。相比于亟待治理的问题,Q镇的人力资源相对丰富,不过,占据主体部分的事业编的干部积极性不足。一方面由于晋升困难,大量事业编的干部无法获得政治激励;另一方面,绩效考核差距较小,干部间最大差距不会超过3000元,经济激励较弱。在此情况下,乡镇严重的“忙闲不均”(杨华,2022),事业编的干部呈现较为消极的状态,影响了乡镇政府的运作效率。“乡镇需要的是能做事的人,很多人装傻不做事,真正能做事的大约占一半。我们镇有120多个人,至少有40个人可以不要。以农办为例,农办共有10多个人,只有5个是能做事的,其他人都是尽力而为,基本指望不上”。(Q镇党委书记,2021年11月29日)Q镇的治理情境具有一般意义,乡镇事业编的干部45岁提前“退二线”几乎是一种常态。在干部激励不足的背景下,继续扩大政府规模效果有限,还可能导致更多“躺平”的干部,这成为中西部地区普遍面临的人事困境。

基于财力约束和干部激励不足等问题,基层政府难以实现横向扩张。在此情况下,Q镇通过强力社会动员,构建派生型群众组织,强化政府的治理能力。Q镇在政府的引领下成立了7个社会组织,即志愿者协会、文明劝导服务中心、巾帼风采志愿服务队、惠成平安服务中心、禁毒协会、关心下一代协会、老年协会。在这些社团的组织基础上,积极发展社团成员。例如,文明劝导协会,由镇、村两级组成,设有1名会长,2名副会长,8名理事,共拥有138名文明劝导员。文明劝导协会会长,曾荣获市级社会贤达优秀个人,在小学校长任上退休。其成员的来源主要是基层社会中的“五老”(老干部、老战士、老专家、老教师、老模范),成员中80%以上为党员。乡镇发展社团组织的路径是前期积极宣传、发动,摸排、动员社会威望较高的人;在组织的基本制度建立后,Q镇每年拨给每个社团3万元经费进行任务包干,通过政府派单的形式维持组织的常态化运转。与之相应,7个社团在不同方面,服务于乡镇社会治理的需求。

在“基层政府—社团组织—农民”三方主体中,作为中间结构的社团组织,包含了大量具有较高体制亲和性的积极分子,例如,党员、社会精英、组长、社会贤达等。这些积极分子在本地社会结构中,占据着重要位置,有较大的社会影响力;同时掌握着大量地方性知识,通晓当地的习惯、风俗与民情。基层政府将他们吸纳进入社会治理的过程,一方面强化了基层政府的动员能力,乡镇得以通过这些村社精英深入乡村社会,进行广泛宣传、动员;另一方面,强化了乡镇政府的乡村适应性,本地积极分子的参与让乡镇的治理目标和治理策略更容易被群众理解、接受。在社团组织宣传、劝导、服务的过程中,与群众存在大量人情互动,人情与治理相互交融。借助社

团组织人员权威和社会关系网络,基层政府社会治理的过程得以实现柔性化,社会治理重新转化为乡土社会内部的事务。

简言之,基层政府通过建立派生型组织,强化纵向动员的有效性在于,乡村社会本身潜藏着大量治理资源,这些资源附着在特定的社会关系之上,乡镇如果将重要的关系点打通,就能比较有效地介入到乡村社会关系网络当中。在此意义上,乡村社会是“准组织化”的,这种组织结构深植于长久的村社传统,在日常的生产生活互动中日趋强化。基层政府通过纵向政治动员,与村庄社会的“准组织化”结构建立联系,使之服务于治理目标。

五、结论与讨论

基层治理面临着一线治理的特殊情境,其治理内容、治理规则和治理资源因一线场景的限定而呈现出紧迫性、权变性和动员性等特点(杜鹏,2020)。基层政府处在体制与社会的结合点,直接面对着复杂变化的社会状况,需要及时、有效地对各种不规则的诉求进行回应。这意味着,基层政府需要能够针对具体的治理事务,根据自身资源禀赋和约束条件、治理目标,创新不同的治理机制,以充分调动和合理配置现有的体制资源,实现体制资源与治理事务的有效匹配。

当前,人事刚性约束增强与治理责任加重同时出现,一定程度上造成了基层治理的困境。不过,在基层治理的实践中,不同区域的基层政府都在尝试通过不同的方式扩展其自主性,来应对其治理情境中面临的特殊问题。在经济资源充足、社会关系资源稀缺的东部城市地区,基层政府扩大政府规模和提高科层化程度,以专业化的组织形态应对快速变迁、利益错综复杂的社会环境;而在社会关系资源丰富、经济资源匮乏的中西部农村地区,基层政府将乡村精英组织起来,依托其背后的身份权威、关系网络,进行群众动员和社会治理,强化组织适应性。因此,无论是基于组织稳定性的横向扩张,还是基于适应性提升的纵向扩张,实际上是基层政府因地制宜优化体制、创新机制的结果,是基层政府对自身组织结构和规模、对外部组织关系进行调试的过程。

从更普遍的意义而言,治理体制本身的稳定性、统一性、有限性与基层社会的流动性、多样性、需求无限性之间存在着内在的张力。创新治理机制的重要意义在于因地制宜,基于自身特性与实际需要,整合重组资源,将体制优势转化为治理效能。

基层自主性是治理有效的基础,也是基层活力的重要源泉。在基层治理日益规范化的背景下,应当适度保留基层政府灵活调整机制的空间。

参考文献

- 陈那波,黄伟民. 2021. 不完全编制与有效治理:基层治理中的政府雇员及其作用——基于 A 区的调查[J]. 社会科学研究, (2): 24-38.
- Chen N B, Huang W M. 2021. Incomplete Bianzhi and effective governance: Local

- government staffing strategy and it's effect on grassroots governance of China—A case study on district A[J]. *Social Science Research*, (2): 24-38. (in Chinese)
- 董明. 2011. 经济转型背景下地方政府行政逻辑的自主性辨析[J]. 北京行政学院学报, (2): 18-24.
- Dong M. 2011. An analysis on the autonomy of administrative logic of China's local governments in the context of economic transition[J]. *Journal of Beijing Administrative College*, (2): 18-24. (in Chinese)
- 杜鹏. 2020. 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, (4): 106-118, 128.
- Du P. 2020. Front-line governance: The mechanism adjustment and practice foundation of the modernization of rural governance[J]. *CASS Journal of Political Science*, (4): 106-118, 128. (in Chinese)
- 冯川. 2021. 县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 20(6): 119-130.
- Feng C. 2021. Rigidization of county governance system and autonomy of town government[J]. *Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition)*, 20(6): 119-130. (in Chinese)
- 吕德文. 2019. “混合型”科层组织的运作机制——临时工现象的制度解释[J]. 开放时代, (6): 130-147.
- Lü D W. 2019. “Mixed” officialdom and its operative mechanism: An institutional interpretation of the phenomenon of temporary staff[J]. *Open Times*, (6): 130-147. (in Chinese)
- 欧阳静. 2011. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, (3): 116-122.
- Ouyang J. 2011. Pressurized system and the tactics of the township government[J]. *Comparative Economic and Social Systems*, (3): 116-122. (in Chinese)
- 史普原, 李晨行. 2018. 派生型组织: 对中国国家与社会关系形态的组织分析[J]. 社会学研究, 33(4): 56-83.
- Shi P Y, Li C X. 2018. Derivative organization: An organizational study of state-society relationship in China[J]. *Sociological Studies*, 33(4): 56-83. (in Chinese)
- 田孟. 2020. 控制权理论视角下乡镇干部职业倦怠现象及其治理——基于江西省 YF 县 FX 镇乡镇干部绩效考核工作试点的调研[J]. 求实, (5): 58-69, 110-111.
- Tian M. 2020. The job burnout of township officials and its management from the perspective of control rights theory: Based on the investigation of pilot performance evaluation of township officials in FX Town, YF County, Jiangxi Province[J]. *Truth Seeking*, (5): 58-69, 110-111. (in Chinese)
- 田先红. 2021. 适应性治理: 乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J]. 思想战线, 47(4): 116-127.

- Tian X H. 2021. Adaptive governance: System resilience and mechanism innovation in township governance[J]. *Thinking*, 47(4): 116-127. (in Chinese)
- 肖文明. 2017. 国家自主性与文化——迈向一种文化视角的国家理论[J]. *社会学研究*, 32(6): 211-235.
- Xiao W M. 2017. State autonomy and culture: Towards a culturalist state theory[J]. *Sociological Studies*, 32(6): 211-235. (in Chinese)
- 熊万胜. 2010. 基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析[J]. *社会学研究*, 25(3): 48-81.
- Xiong W S. 2010. Strive for autonomy: An institutionalism analytic framework about the rise and fall of rural collective enterprises[J]. *Sociological Studies*, 25(3): 48-81. (in Chinese)
- 颜昌武. 2019. 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架[J]. *中国行政管理*, (4): 100-106.
- Yan C W. 2019. Rigid constraints and autonomous expansions: An explanatory framework of supernumerary employment in township governments [J]. *Chinese Public Administration*, (4): 100-106. (in Chinese)
- 颜昌武, 许丹敏. 2021. 基层治理中的属地管理: 守土有责还是甩锅推责? [J]. *公共管理与政策评论*, 10(2): 102-112.
- Yan C W, Xu D M. 2021. Territorial management in grassroots governance: Abiding by duties or shifting blames? [J]. *Public Administration and Policy Review*, 10(2): 102-112. (in Chinese)
- 杨华. 2021. 公务员、事业编与编外用工——乡镇人事管理的三元结构及其效应[J]. *西北师大学报(社会科学版)*, 58(2): 16-25.
- Yang H. 2021. On civil servants, institution staff and unofficial personnel—Ternary structure and effect of township personnel management[J]. *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences)*, 58(2): 16-25. (in Chinese)
- 杨华. 2022. 基层干部“忙闲不均”: 生成逻辑及破解之道——基于中部省份 L 镇的调查[J]. *求索*, (1): 117-125.
- Yang H. 2022. “Unbalance between Work and Leisure” of grassroots cadres: Generating logic and solving method—Based on the investigation of L town in central province[J]. *Seeker*, (1): 117-125. (in Chinese)
- 叶贵仁, 陈燕玲. 2021. 约束型自主: 基层政府事权承接的逻辑[J]. *中国行政管理*, (1): 21-28.
- Ye G R, Chen Y L. 2021. Constrained autonomy: The logic for the township government to undertake power[J]. *Chinese Public Administration*, (1): 21-28. (in Chinese)
- 张丹丹. 2020. 行政包干制: 乡镇非正式治理的常态化机制[J]. *华南农业大学学报(社会科学版)*, 19(4): 21-30.
- Zhang D D. 2020. Administrative contract system: The normalization mechanism of

township informal governance[J]. *Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition)*, 19(4): 21-30. (in Chinese)

张静. 2007. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社.

Lawrence P R, Lorsch J W. 1967. Differentiation and integration in complex organizations [J]. *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 1-47.

Patterns and the Logic of Expansion of Grassroots Autonomy

CHEN Wei

(Faculty of Social Sciences, Nanjing University)

Abstract: As the point of connection between the system and society, township grassroots governments face structural pressures from rigid personnel constraints and the expansion of governance responsibilities. This article analyzes the basic patterns in the expansion of grassroots autonomy in terms of organizational stability and adaptability: horizontal expansion relies on market-based employment to enhance the organizational scale and the division of labor so as to cope with the pressures of governance with a stable organizational structure; vertical expansion establishes derivative organizations through mass mobilization and enhances the social adaptability of the organizations with the help of their social resources. Under the differing governance situations in the urban and rural areas, the differences in resource endowments, types of affairs, and governance goals affect the path of expansion of grassroots autonomy: in urban areas where economic resources are abundant, conflicts of interest are dominant, and the focus is on high-speed economic development, horizontal expansion helps to shape stable sectional organizations to cope with the complex social affairs; in rural areas, where social relations are rich in resources, minor disputes are frequent, and the goal is to maintain order, vertical expansion helps to shape stable sectional organizations to deal with the complex social affairs. At the rural grassroots levels, vertical expansion helps to improve organizational adaptability and strengthen the influence of government. Horizontal and vertical expansions of autonomy are the outcome of grassroots governments optimizing their institutions and innovating their mechanisms according to local conditions. Because grassroots autonomy is the key to effective governance, grassroots governments should be allowed space to flexibly adjust their institutions and mechanisms.

Keywords: grassroots autonomy; organizational size and organizational adaptability; grassroots governance; supernumerary employees

投稿日期: 2023/12/27 送外审日期: 2024/1/8 首轮外审完成日期: 2024/2/5
录用日期: 2024/3/1 最终修回日期: 2024/10/9