

非正式治理的制度化运作： 管区制与乡镇治理现代化的路径选择

袁明宝

(西南大学 乡村振兴战略研究院,重庆 400715)

摘要:管区作为一种非正式的组织设置,在乡镇与村级治理单元之间建构出实体性质的中间结构,具有低成本、非正式性和制度稳定性等特点,成为乡镇政权的延伸。管区设置虽然增加了乡镇内部的“委托—代理”层级,但通过行政体制上的形式化设置和实践中的非正式运作,具有了超越科层体制约束的优势,借助激励动员和组织重构实现了有效治理。管区借助乡镇内部人力资源的重新配置,在不变体制的情况下进行机制创新,实现了非正式治理的制度化运作,匹配了当前乡村社会转型和治理转型的需求,成为当前强国家治理背景下探索乡镇治理现代化的一条可行路径。

关键词:管区制;非正式治理;准行政组织;制度化运作;行政发包;乡镇治理现代化

中图分类号:D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)01-0079-10

一、问题的提出

乡镇政权是国家政权的末梢,是连接国家政权与乡村社会的接点。乡镇政府一方面具有科层体制属性,是科层官僚制的最基层组成部分,另一方面又直接对接非程式化的乡村社会。乡镇政府承担着落实国家政策和回应民意的双重任务,既要利用科层体制设置完成自上而下的行政事务,又要对乡村社会产生的大量治理事务进行回应。但在具体实践中,乡镇政府作为任务执行和政策落实的直接责任单位,面临着治理事务繁重、治理资源稀缺和压力型体制、目标责任管理考核的多重约束,这就对不完全政权属性的乡镇治理现代化提出了更高要求^[1]。

对乡镇治理的讨论大致有两种视角,一种是从科层体制运作的角度讨论乡镇治理现代化的路径,认为基层治理体系现代化包含着治理主体的多层化和多元化、治理结构的分权化和治理制度的理性化、治理方式的民主化与法治化^[2],核心是推动乡镇治理制度规范化、过程程序化和手段技术化^[3-4],走向韦伯所说的“行政组织的纯粹理性化和官僚化形态”^[5]。另一种是从乡镇政权运作的社会基础入手,讨论乡镇非正式治理的积极效能。乡镇政权的非正式治理有着深厚的理论基础,黄宗智对地方政府半正式行政和简约治理的总结^[6]、李怀印对“实体治理”的阐释^[7]以及孙立平等提炼出的“正式权力的非正式运用”^[8]都是基层政府非正式治理的体现。随着国家治理

作者简介:袁明宝,西南大学乡村振兴战略研究院,副研究员。

基金项目:山东省社会科学规划研究服务决策咨询项目“基于项目制服务的农村基层嵌入式治理体系研究”(19BJCJ39),项目负责人:刘芳;山东省高等学校科研计划项目A类项目“嵌入式治理与农村社会组织培育发展研究”(J18RA018),项目负责人:刘芳;国家社会科学基金项目“共同富裕背景下农村集体经济高质量发展路径研究”(22BKS172),项目负责人:袁明宝。

转型,权小、责大、事多的乡镇政府难以依靠刚性的体制资源和官僚制的理性主义原则应对压力型体制,呈现出与理性化、制度化相悖的策略主义行为^[9],乡镇政府要通过把常规工作上升为中心工作并以运动式治理的方式,实现对有限治理资源的整合和动员,进而完成政策的执行^[10],与之相类似的乡镇行为还包括选择性执行、运动式治理、变通与通变、共谋等^[11]。

非正式治理是乡镇政府在面对刚性制度约束和有限治理资源所采取的常规动作,主要是应对一些超出乡镇权责范围和治理能力之外的复杂工作。对于乡镇政府而言,非正式治理是一种应对临时性和应急性中心工作的策略,通过集中人财物资源进行运动式治理,非正式治理的临时性特点明显。但是随着大量行政任务不断下沉到乡镇,各个职能部门下派的工作都成了中心工作,“多中心工作”模式成为乡镇治理的常态^[12],而阶段性和临时性的非正式治理难以有效应对。所以,当前乡镇政府在治理事务增多和治理压力增大的情况下,就逐渐选择把非正式治理制度化,非正式治理不再意味着非制度化设置。乡镇政府出于有效治理的需要,往往与村级组织形成正式科层体制之外的非正式关系,例如乡镇干部驻村制度、联村干部制度、工作组制度、管区制度等,都是乡镇政府非正式治理制度化运作的重要形式^[13]。

非正式治理的制度化,成为当前乡镇治理现代化的可行选择。山东管区制正是这种非正式治理的制度化设置。管区是介于乡镇政府和村一级之间的准行政组织,但并没有纳入到科层体系内部,管区书记和组织设置都不是科层化的,但在具体运转上却成为制度化的、常规化的治理组织。因此,本文的问题意识就是借助对管区运作的讨论,分析管区制是如何将非正式治理和制度化运作有机结合起来,探讨管区制这种组织设置对乡镇治理现代化的影响和意义。

已有关于管区制的研究集中于对乡镇体制与机制关系的分析,把乡镇层面的组织结构调整放在权威体制与有效治理关系的讨论上。乡镇层面的管区、片线结合、领导干部下沉都是机制层面的创新,是在保持权威体制稳定基础上进行人事结构、资源结构和治理事务结构的调整^[14]。这种创新使得乡镇可以灵活配置资源和权力,政策既可以得到执行,乡镇又没有新增治理资源和治理负担,进而借助管区等设置使得中国政府的体制优势可以转化为治理效能,实现了一统性和灵活性的目标^[15-16]。本文对管区制的分析放在更为具体的非正式治理和制度化运作架构下,探讨管区这种非正式组织设置如何成为乡镇运转核心和乡镇治理现代化的有效路径。乡镇治理现代化不只是行政化、规范化的制度体制,通过非正式治理的常规化设置,同样可以实现治理有效的目标。

本文以鲁西南 W 镇的管区制为经验基础展开讨论,并于 2022 年 7 月在 W 镇进行了为期 20 天的田野调研,重点关注了该镇的管区制设置和运作实践。W 镇位于鲁西南西北部,地处成武、巨野、定陶“两县一区”交界处,区域面积 110.8 平方千米,全镇下辖 59 个行政村,113 个自然村,2021 年年末辖区人口 78 849 人,耕地面积 10.7 万亩,农村人均可支配收入 28 642 元。镇域东南部为该县 10 平方千米的工业园区。

二、乡镇治理中的管区运作与设置动力

管区也叫管理区,是介于乡镇与村庄之间的准行政机构。管区并不是当前阶段才有的设置,可以追溯到大集体时期,只是每个阶段管区承担的功能不同。税费时期管区的主要工作是收取“三提五统”和公粮,协助计划生育工作,税费改革后主要是协助乡镇政府收取一事一议费,完成其他行政工作。随着国家推动基层治理现代化转型,基层理事事务越来越多,管区更是承担了大部分行政工作,成为乡镇政府治理不可缺少的主体。

(一)管区设置的制度建构

W镇一共有59个行政村,乡镇政府根据本镇村庄规模、数量和乡镇工作人员结构,把全镇所有村庄划分为7个管区,依据地理方位划分成东管区、中心管区、东南管区、西管区、南管区、北管区、东北管区,每个管区分管10个左右村庄,管区书记成为村干部的直接领导。

1. 管区设置有完整的组织架构和人员配置

在管区组织设置中,W镇每个管区都有包片书记、副包片书记、管区书记和包村干部人员设置,成为片区范围内所有事务的主管责任单位。包片书记一般是乡镇副科级领导,W镇一共有9个党委委员,除了书记镇长不兼任包片领导,剩余七个党委委员正好每人分管一个管区。副包片书记则主要由非党委委员的副镇长、人大副主席和乡镇站所长等基层工作经验丰富的领导担任。管区书记人选主要是畜牧站、林业站、文化站、环卫所、信访办等站所的负责人,他们虽然是站所的负责人,但更多时间和精力都放在管区工作上。管区书记大都是老乡镇,工作经验丰富,与村干部熟悉、私人关系好,工作能力强、执行力强成为他们能够胜任管区书记的重要因素。包村干部则主要由乡镇站所内的一般事业编工作人员构成。因此,管区在组织架构设置上就有了明显的层级化,并且每个层级主体都有明确的责任。乡镇政府可以把工作内容下达给管区,再由管区具体负责各个片区的工作推动,乡镇政府就不用直接对接村庄和村干部,管区成为一线治理的主体^[17]。

2. 管区成为乡镇日常性工作和临时性工作的承接主体

管区成为乡镇各项工作的执行主体,W镇一位管区书记坦言:“没有管区,乡镇很多工作都没法落实。”(访谈资料:2022-07-18,HZJ)^①当前W镇的行政任务主要包括日常性工作和临时性工作,前者包括学习强国、巡河、反诈APP注册等,后者包括棉花、玉米保险和养老保险收取,电子医保、电子社保卡激活,图斑残次林整治和夏季大学生征兵等,这些工作都需要乡镇安排到管区,再由管区书记下达给每个行政村。同时,管区书记和包村干部也要身体力行地下沉到村庄,协助村干部一起完成难点工作,如收取费用和图斑整治中遇到钉子户难题,就需要管区书记出面。乡镇政府每天都要统计各个管区各项工作的完成情况,所以包村干部就要天天下沉到村里去,管区书记每周也有三四天时间待在村里。“上面有任务安排下来后,管区书记就要到村里去看,每天都要调度,看看每个村的完成情况,学习强国任务完成没有,反诈APP下载了没有,图斑去看了没有,都要打电话询问每个村的情况。”(访谈资料:2022-07-10,YKW)^②除了负责自上而下的行政事务,管区还要承接村庄内部的矛盾纠纷和村民诉求反映,成为村庄事务的“总管”。管区一方面要把任务分解到各个行政村,还要督促、监督村干部完成工作情况,“调度得多,抓得死,管区工作才能做好”(访谈资料:2022-07-18,HZJ)。

3. 乡镇对管区有严格的考核激励制度

为了推动管区及时完成行政任务,W镇每周一都要召开例会,全镇所有的机关干部和村书记都要参加,主要是乡镇书记安排本周工作重点,通报管区工作完成进度,对工作积极的管区予以表扬,对工作落后的管区和村书记点名批评,并纳入到对管区每个月和年底的考核记录中。乡镇政府还依据每个管区的工作完成情况给予相应的政治激励和经济激励,政治激励主要是乡镇内部对管区书记的任用提拔。在W镇七个管区书记中,有五个已经被提拔为镇长助理,这虽然不是县级组织部门的正式任命,但乡镇对管区书记给予镇长助理的身份,既是对他们工作的认

^① 该访谈资料由访谈内容、访谈时间以及访谈对象构成,2022-07-18代表访谈时间,HZJ是访谈对象姓名的首字母缩写,HZJ现在是W镇农业服务中心副主任,但最主要工作是管区,他做管区书记已经十多年了。

^② YKW是W镇西北管区书记,从2001年开始下到管区,2007年开始做管区书记。

可,更是在乡镇体制场域内赋予了共同认可的半体制性身份。经济激励主要是对管区书记和包村干部的物质奖励,在年底考核排名中名次靠前就可以获得额外的绩效奖励。

(二)管区设置的动力

在县乡村三级组织体系中,管区是一种地方性的、非正式的组织机构设置,虽然没有正式的组织层级,但却成为鲁西南农村基层治理的重要主体。管区借助乡镇内部事业编人员的重新组合,把他们吸纳进非正式的政策执行体系中,并发挥出这一增生组织的独特优势。在大部分中西部农村,随着精准扶贫和乡村振兴战略的实施,大量国家资源输入乡村,基层承接了史无前例的资金项目,呈现出资源分配型治理特点^[18],同时政府对基层的正规化和行政化要求也越来越高。中西部农村主要借助村干部职业化、村级治理行政化以完成这些行政事务,鲁西南农村则主要依靠管区制来推动工作落实。

1. 大镇小村、大镇多村的乡村结构,是管区设置的社会基础

鲁西南农村大都没有经历村庄合并,很多村庄规模都只有一两百户、六七百人,只有乡镇驻地村庄人口规模比较大。W镇一共有59个村,总人口近8万人,其中人口在500人以下的有四个村,人口在500~1000人的有28个村,而且大部分村庄都是六七百人。W镇政府有工作人员200多人,其中公务员有40多个,事业编有100多个,还有几十个聘用人员。村庄数量多、规模小,很多村庄都只是南方村民小组的规模,依靠有限的乡镇干部去对接这些数量多、面积大且分散的村庄,不仅成本高,也难以照顾到。因此按照地理位置把全镇划分为若干个管区,由管区来对接小范围的村庄,就能实现管区与小规模数量村庄的有效对接。

W镇每个管区负责十个左右的村庄,只要是本管区内的村庄,管区书记就要全权负责,村庄内的所有工作和村民反映的问题,都由管区书记包干负责^[19],这相当于把乡镇层级的治理事务下沉到管区。管区成为片区范围内的治理单元,一个管区只负责十个村庄的工作就可以大大减少交易成本,乡镇领导则只对接七个管区,把具体工作要求和任务安排给管区书记,管区承担具体责任。这样,乡镇政府就不用直接对接全镇分散的村庄,一方面降低了乡镇政府的治理成本,另一方面也提升了治理效能。因为管区书记熟悉本管区内的村庄情况,工作体量也在可控范围内,管区书记只要尽职尽责督促村干部,就可以及时有效地完成乡镇政府交办的任务。

2. 治理资源有限与兼业化村干部结构成为管区设置的政治动力

山东属于沿海发达地区,但调研地并没有出现其他东部沿海省份和中西部农村普遍出现的村干部职业化和行政化趋势^[20],反而呈现出村干部老龄化和兼业化特点,村干部待遇低,也没有晋升通道。所以,乡镇政府很难通过正式的科层体系对村干部进行行政动员。而且,村干部普遍兼业化和老龄化,很多村干部都已经六十多岁,难以应对数字化、技术化的行政工作,只能依靠包村干部完成。因此,乡镇政府面临着政策执行困境,一方面难以对村干部进行有效的行政动员,另一方面上级政府下达的任务又要在规定时间内完成,就需要设置新的机制来推动工作。

管区正是这种弱乡村关系下的产物,对于一般的行政事务和村庄事务,村干部依靠自身权威可以解决,但对于上级政府下达的大量行政任务,就需要管区在后面督促、监督和协作,如果没有管区的全方位跟进,未职业化的村干部就会出现消极行政。所以,治理资源有限使得乡村之间难以建构起有效的动员体系,乡镇政府难以通过行政体系直接动员村干部,而管区书记借助政府赋权以及对地方社会的熟悉,长时间嵌入地方社会中,既具有政府合法性,又具有地方认同感,二者合二为一,弥补了乡镇正式行政体系与兼业村干部之间的裂缝。

3. 乡镇具有设置常规工作和重点工作的强自主性

在当前强国家治理背景下^[21],基层治理国家化程度越来越明显,这意味着基层自主空间越

来越小。一方面,基层治理事务的解决都需要国家项目资金输入,越来越多的政府资源进入乡村,对一事一议和群众动员的需求降低;另一方面,地方政府对乡镇的考核、督查和问责越来越多^[22],因为基层治理事务都要依靠政府资源解决,政府就有合法性去监督乡镇行为,通过留痕、过程管理等手段实现对基层的全方位监管和顶格管理^[23]。乡镇政府的自主性越来越弱,要把大部分时间和精力用到应对上级检查上面,很难根据自身实际情况去自主发展。而在鲁西南农村,乡镇政府有着很强的自主性,一方面能够完成自上而下的行政任务,同时又能把资源和精力重点投入到招商引资和工业发展上,增加税收收入,增加乡镇政府开支的自主性。在这种领导注意力分配竞争下^[24],乡镇就需要空间去整合资源和人力用于发展工业,也就意味着要有人承担常规行政任务,管区正能够实现这一目标。

乡镇首先对治理任务进行重新识别与分类,分为重点工作与非重点工作。中央与地方政府下达的中心工作,属于常规性的治理事务,乡镇政府将其纳入到常规治理体系中。而县级政府重点关注的工业发展则成为阶段性的重点工作。在这种自主分类体系下,乡镇政府把权力下放给管区,给予其一定的权力、激励与考核,利用管区低成本完成常规行政任务,同时将精力放到中心工作上,满足了乡镇推动关系乡镇利益的重点工作需求。

4. 高度分裂的村庄社会结构,需要依靠管区抑制村庄派性竞争

鲁西南农村属于小亲族社会结构^[25],村庄派性竞争激烈,乡镇政府难以直接介入村庄派性力量。乡镇领导干部的定位和角色主要是向上对接县级政府部门和行政工作,管区书记则依靠自身的结构性位置,既能很好地贯彻乡镇政府的决策意图,又能熟悉乡镇各个村庄和村干部的情况,成为上级政策任务在基层社会的实践者和熟悉地方性知识的村庄局内人,拉近了乡镇政府与村庄的距离。因此,管区书记做工作就不同于乡镇领导,他们可以利用与村干部的私人关系做工作,既可以有正式的行政权力,又有人情关系面子等非正式权力,可以从容整合村庄中的派性力量。

三、乡镇管区制的治理机制

管区作为一种非正式的组织设置,在乡镇与村级治理单元之间建构出实体性质的中间结构,具有制度稳定性、非正式性和低成本等特点,成为乡镇政权的延伸。管区设置虽然增加了乡镇内部的“委托—代理”层级,但因为管区在行政体制上的形式化设置和实践中的非正式运作,使其具有了超越科层体制约束的优势,借助激励动员和组织重构实现了有效治理。

(一) 激励动员机制

1. 乡镇人事资源的重新组合与激活

管区制的设置,本质在于乡镇内部人事资源的重新组合,打破了科层体系所规定的工作设置,充分调动起事业编人员的工作积极性。管区能够发挥作用,首先是管区内部人员的积极参与。在乡镇层面,事业编干部数量多,但现在七站八所工作任务并不多,乡镇政府把事业编人员中的优秀者吸纳进管区,激活了乡镇干部干事创业的热情和积极性。在管区结构中,最主要的人员是管区书记和包村干部,他们的主要来源就是乡镇七站八所。W镇有农技站、农机站、畜牧站等20多个站所,事业编人员有120人左右,公务员编制只有40多人,其中有67个事业编人员进入到了管区,主要是做包村干部和管区书记。其他没有进入管区的事业编人员,大都安排到工作任务相对轻松的服务大厅和执法队。因此,乡镇通过对事业编工作人员的重新整合,把大部分人力资源吸纳进管区,实现了对乡镇资源的充分动员,管区干部成为乡镇政策执行的重要主体。

2. 半正式激励与强社会激励

半正式激励主要是指管区书记只要工作做得好,就能在考核激励中获得物质奖励和政治激励。乡镇政府每个月都会对管区工作进行考核排名,排名靠前的管区就会获得相对丰厚的年终奖励,排名靠后的管区不仅年终奖励少,还要面对乡镇领导的考核问责。除了物质奖励,管区制为乡镇事业编干部提供了打破晋升天花板的半正式途径,即乡镇内部的政治激励。在管区工作中表现出色的包村干部有机会提拔为站所长,工作积极的站所长有机会成为管区书记,进而可以在乡镇内部任命为镇长助理,获得非正式的提拔,这是对事业编干部的最大激励。因为乡镇内部的事业编干部在晋升上存在着天花板,他们很难转为公务员编,也就意味着无法实现职务晋升,而通过管区他们就有机会成为半正式的行政领导。W镇在2022年新任命了五个管区书记成为镇长助理,实际上是县乡体制默许的提拔,对于事业编干部而言就获得了更加正式的身份权力,做工作也就更有动力。同样,管区制对乡镇内部的公务员编也有激励作用,行政人员要想晋升为副科级别需要有管区工作经历,实际上也是对公务员基层工作经验的锻炼。W镇党委班子成员以及县里的一些领导干部,大都具有管区工作经历,“只要把管区工作做好,实际上就具备了当乡镇领导的能力”(访谈资料:2022-07-23,ZGZ)^①。

(二)组织重构机制

管区制是乡镇政府为适应组织环境变化而实行的组织内部调适与变革,通过扩充组织资源与变革内部运转,以强化要素结构、优化工作机制,以此来解决权小责大的问题。管区制的运行重构了乡镇治理层级和结构,使乡镇政府具备了与治理任务相适应的治理能力。

1. 乡镇政府赋权,管区成为一个准行政机构,具有权力合法性和政策执行力

管区虽然不是正式的行政层级,没有人事权和财权,但管区书记在乡镇内部得到了地方性的政府赋权。在具体工作中,管区书记是乡镇领导的身份代表,在督促村干部做工作时具有强制性权力,与村干部形成了领导与被领导关系。在村干部和村民眼中,管区书记就是领导,管区安排的工作必须要完成。乡镇赋权使得管区书记在做工作时有很强的权威性,能够利用这种权威命令村干部完成任务,对于那些工作不积极、完成任务落后的村干部,管区书记则直接批评或者向乡镇领导建议免职。如在图斑整治工作中,一些村干部工作落后,没有在规定时间内完成任务或没有按照要求上报资料,管区书记就会在微信工作群中点名批评村书记,从而给村书记施加压力。管区依靠乡镇赋权,具备了官僚权威和自主决策权,同时也具备了调动村干部积极行政的自主性。管区书记的权威一方面让其可以“熊”村干部,同时又要策略性地“哄”,“有的村干部工作不积极,就要熊,熊了之后还要请他吃顿饭、宽宽心,对村干部既熊又哄”(访谈资料:2022-07-18,ZGZ),这样才能更好地调动村干部做事的积极性。

2. 管区具有整合乡镇条线部门行政任务的统合功能

在县乡村行政任务分配中,大部分工作都是通过纵向的条线下达。乡镇管区的设置,使其成为一个综合性的“块块”,通过管区,县级部门的行政任务就转化成为正式的行政任务。这意味着所有县级条线部门下达的任务在进入乡镇后,就全部汇集到管区这个漏斗,而不再单独由乡镇站所负责,实现了“条条”工作的“块块化”^[13],条线部门业务就转化为管区和村庄的属地政治任务,而不再是单纯的条线部门任务^[19]。如W镇退役军人事务站正在开展优待证发放工作,就先把县级部门条线任务转到管区,再由管区把通知下发到各个村庄,村干部再去具体落实。县民政局也是首先把工作任务下发到乡镇民政办,民政办再在每周一的例会上把工作安排给管区,管区书

^① ZGZ是W镇东南管区书记,现在身份是镇计生办主任,但计生工作已经很少,主要精力放在管区工作上。

记再去对接各个村庄。除此之外,管区还承担着属地发包的任务,主要是上级党委政府交付的重要工作和关涉本乡镇经济社会发展大局的重要工作,这些工作先由县级分管领导下发到县级职能部门,再下发到乡镇,在乡镇层面由主要领导将行政任务分包给管区。

管区统一负责所有的条线工作内容,一方面是因为乡镇站所部门工作人员少,站所与村干部之间也没有体制上的领导与被领导关系,站所领导对村干部的动员有限。而工作任务进入管区后,依靠管区书记的权力身份,就能在一定程度上形成与村干部的领导与被领导关系,以此推动村干部完成工作。这就改变了乡镇部门与村干部之间的指导与被指导关系,条线部门没有强制力的状态得以改变。另一方面,乡镇部门任务进入管区,改变了不同部门之间的不均衡状态。在常规状态下,乡镇强势部门的工作更容易开展,弱势部门因为没有形成与村干部的强力动员关系,村干部就会推诿扯皮。但工作进入管区后,就不再是部门与村干部之间的工作安排,而是乡镇党委政府的统一安排,在工作执行上就具有了同等强制力。这也意味着条线虚化、管区实化,从而实现了一般行政任务的同等推动。

3. 行政包干

行政包干制是指乡镇政府作为行政事务、行政权力的发包方,不仅要把工作发包下去,也要给予管区权力,这样就使得管区成为一个完整的权力—责任体系,要运用自身权力完成相应考核任务,与村一级建立责任连带关系。管区书记一方面具有乡镇政府的赋权,同时也意味着责任包干。管区要负责村庄内所有事务的考核排名,并承担问责责任。

正是乡镇对管区的放权和考核,管区书记就有动力和权力去做好村庄工作,并尽量按照政府规定的时间节点完成任务。所以,在这种考核压力下,管区书记和包村干部就要深度介入村庄,督促村干部及时完成工作,工作落后的村庄就要重点调度,给村干部施加压力。行政包干制使得管区成为一个完整的责任主体,管区书记也有很强的动力和自主性去积极做事。W镇东管区的胡书记对管区内的村书记要求很严,工作滞后一点,他就要和包村干部下村督导、督促村书记。这就是行政包干制给予管区书记的自主权力和空间,因为管区是县乡政府考核的第一责任人,通过行政包干就激活了管区书记和包村干部积极做事的动力。

四、乡镇管区制的治理效能

鲁西南农村的管区设置,本质上是基层政府在资源约束下不变体制变机制的选择^[26],管区没有新增人力资源成本,通过重新调配乡镇内部事业编工作人员的工作重点,做到了人事匹配,承担起“乡政村治”结构中“乡政”的工作内容,实现了成本控制和治理有效。

第一,管区设置抑制了村干部的行政化和职业化,村级组织实现简约治理。当前对基层治理体系和治理能力现代化的理解,大都演变成了基层行政化、规范化和职业化,认为只有做到这样才是治理体系现代化^[27]。但实际上,治理体系配置要与村庄社会结构相协调,现代化的体制设置只有在东部发达农村才有存在的空间,传统农村地区治理事务有限,呈现出细小琐碎、不确定等特点,不需要专门设置一套正规的体制^[28]。在乡村两级体系中,管区是一种非正式的组织设置,主要工作是代替乡镇履行权力、执行政策。但管区又不是正式的行政权力,又有非正式的一面,正是依靠管区准行政体制身份,才有效连接起乡镇和村庄。在管区监督、督促下,兼业化的村干部要配合管区在规定时间内完成各种行政任务,包括收取各种费用、督促村民注册APP等,档案、报表等数字工作则交由包村干部完成。所以,管区书记深度介入村庄就与兼业村干部形成了有效互补,在资源约束下,基层治理不需要村干部职业化改革,也能够完成上级政府下达的各项行政任务,就有空间让村庄保持简约治理的结构。

第二,管区制实现了行政与自治的分离,降低了治理成本。村级治理行政化是当前农村的普遍趋势,主要是村干部年轻化、职业化和行政化,通过把村干部吸纳进科层体系,延伸乡镇科层组织设置。在村级治理行政化制度下,村干部要天天坐班,负责完成乡镇各个部门下达的统计、资料收取和档案工作,村级组织变得机关化。原本应该由乡镇职能部门负责的工作,现在全部下沉到村一级。村级治理行政化,一方面可以依靠村干部及时有效地执行上级政策;另一方面,这也意味着治理成本的提高,因为要求村干部职业化、行政化,就要提高村干部工资待遇。在中西部大部分农村地区,治理事务细小琐碎,没有东部地区农村高密度流动人群和治理事务,村干部行政化只能应对上级政府的形式化工作,导致治理事务行政化、治理过程规定性和督考体制偏离群众诉求^[29],基层政府难以有效回应村庄内生性治理需求。

管区制的运作规避了村级治理行政化所带来的高成本和低效率的治理方式。管区代替乡镇政府执行行政工作,兼业化的村干部配合管区做工作,同时村干部也会处理一些村庄内生矛盾纠纷、回应村民需求,村干部不用天天坐班,而是弹性工作制。因此,管区制充分发挥出管区书记和村干部的各自优势,管区干部的优势是具备乡镇权威、有权力合法性,做工作具有很强的权利正当性,大部分村民都会认可管区书记。村干部的优势在于,在村庄社会中具有社会性权威和政治性权威,前者是指村书记一般在村庄社会中兄弟多、拳头大、能说得起话,后者是指村书记是通过村庄民主选举上台,有正式权力的认可,所以在执行政策时就具有公共性。

第三,乡镇自主性增强,整合有限资源完成重点任务。管区制使得乡镇政府能够在不增加成本开支的前提下,不变体制变机制,通过整合乡镇事业编工作人员,参与到上级政府常规任务执行中,乡镇政府可以低成本地完成低限行政任务,同时又可以腾出时间、精力和资源来招商引资、发展工业。W镇党委书记大部分时间都是在外招商引资,每年都能招到一两个企业,现在全镇一共有二十多个项目落地,万云服装厂和清水化工厂每年都能上交1000多万税收,成为乡镇政府最大的政绩。W镇一般的行政工作则由镇党委书记和镇长安排到管区,基本上不用操心太多,但乡镇政府还是能够依靠管区书记完成上级政府和部门下达的任务。因此,管区就为乡镇政府提供了自主发展的空间,中央部委和省市级政府下达的一些常规行政任务就可以借助人管区低成本地完成。

第四,管区制成为提高乡镇治理能力现代化的重要抓手。鲁西南乡镇并没有在治理体系上进行重塑,依靠的仍是原有的治理资源,但因为管区的存在,有效实现了“乡政村治”,上级政府的行政任务和政策能够贯彻执行,村庄内部事务也能得到有效回应。因此,即使村干部没有年轻化、没有职业化,但外部行政任务和内生自治事务也能得到解决,这使得管区制成为探索乡镇治理现代化的重要选择。

五、结论与讨论

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“全面深化改革的总目标是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。”^[30]国家治理体系的现代化,最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。乡村治理体系和治理能力现代化,是国家治理体系的基石,也需要在体制机制上进行调整创新。随着基层走向资源分配型治理,越来越多的资源输入村庄社会,基层治理的国家化趋势越来越明显。对于乡镇政府来说,因为没有完整的人事权和财权,乡镇不完整政权性质凸显。在这种背景下,乡镇政府自主性变弱,要根据县级政府部门任务安排调配人员和资源,以应对部门工作中心化的任务。并且,乡镇政府因为缺少自主性,只能自上而下把部门工作输入到村庄,完成的都是上级考核要求,

难以有自主空间,往往会陷入形式主义工作中。另外,乡镇政府没有自主性空间但又面临着政绩考核的压力,就会在村级治理上寻求“富人”、能人担任村干部^[31],依靠“富人”村干部个人化的资源和关系,从而进行亮点创建工作。

鲁西南地区的乡镇政府人事权和财权非常有限,但通过重新调配乡镇内部资源和人员,设置管区这一非正式组织机构,实现了非正式治理的制度化运作。管区非正式治理体现在管区组织架构设置和组织人员任命,都没有纳入正式政府科层体系内,只是乡镇内部的非正式任命,管区这一组织层级也不在政府“三定”范围内。同时,非正式治理还体现在管区干部在执行政策中对人情、关系、面子等非正式治理资源的调动,并不是完全按照与村干部的上下级权力关系去动员。管区书记和包村干部也要经常下村入户,与村干部一同解决政策执行中面临的难题、回应村民的紧迫诉求。管区书记和包村干部虽然在体制身份上是乡镇正式工作人员,但他们在具体政策执行上已经嵌入乡村社会,而不是正式县乡干部单纯的行政工作逻辑。因此,管区作为中间组织结构,保障了政府行政事务不过度下沉到村庄,使得村级组织有了更多自治空间,发挥出乡村治理共同体各个主体的内在优势,有效推动了基层治理。

当然,非正式治理在实际运转中也呈现出制度化的面向。一方面,管区有完整的机构设置和组织人员,进入管区的乡镇干部主要负责综合性的管区工作,而非原先的部门业务工作。伴随着工作职责的确定,乡镇也对管区形成了一套激励考核机制,与管区干部落实上级政府中心工作和各项行政任务紧密挂钩。另一方面,在给予管区治理责任的同时,乡镇政府也为管区配备了相应的权力,包括自主决策权、资源分配权和代表政府的强制性权力。借助政府赋权,管区具有了准行政组织的合法性和制度化身份,能够代表乡镇政府执行任务,依靠督促、调度和动员村干部完成乡镇政府交办的工作任务。相对于运动式治理,管区制是一种更为制度化的非正式组织设置。乡镇政府依托行政包干制,把治理任务和责任发包给管区,并对管区自主完成任务的方式和方法不加干涉,这种组织设置就打破了乡镇内部原有的行政分工与职能边界,通过重新配置乡镇资源,形成了乡镇内部的制度化动员结构。

乡镇治理现代化的核心目标是有效治理。提升乡镇体制规范化水平、把村级组织吸纳进科层体制的改革思路,虽然可以推动政府行政任务落地,但却面临着乡镇政府自主性和回应力下降的困境。管区制设置是乡镇内部人力资源的重新配置,在不变体制的情况下进行机制创新,实现了非正式治理的制度化运作,这种机制创新既没有增加乡镇治理成本,又没有增加体制的刚性化程度,反而因为管区这种形式上的科层设置和实质上的治理能力,匹配了当前乡村社会转型和治理转型的需要,成为当前基层治理转型背景下探索乡镇治理现代化的一条可行路径。

参考文献:

- [1] 陈文琼.富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J].中国农村观察,2020(1):29-43.
- [2] 唐皇凤.中国国家治理体系现代化的路径选择[J].福建论坛(人文社会科学版),2014(2):20-26.
- [3] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2006:305.
- [4] 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.
- [5] 韦伯.支配社会学[M].康乐,简惠美,译.桂林:广西师范大学出版社,2010:53.
- [6] 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.
- [7] 李怀印.华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村[M].岁有生,王士皓,译.北京:中华书局,2008:15.
- [8] 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镇收粮的个案研究[G]//清华社会学评论(特辑).厦门:鹭江出版社,2000:21.
- [9] 欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:135.

- [10] 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(3):83-106.
- [11] 叶贵仁, 欧阳航. “小马拉大车”何以可能:经济发达镇的非制度化再造[J]. 中国行政管理, 2019(7):146-153.
- [12] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究, 2021(1):78-89.
- [13] 杜鹏. 制度化动员型结构:乡镇有效治理的深层基础——基于“管区制度”的分析[J]. 云南行政学院学报, 2017(6):14-20.
- [14] 田先红. 重塑激励:乡镇治理机制创新的结构与路径——基于湘、鲁、赣三省乡镇治理的比较分析[J]. 湖湘论坛, 2021(6):74-82.
- [15] 田先红. 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, 2021(4):116-127.
- [16] 褚明浩. “片线结合”:基层治理的机制创新与体制活力[J]. 内蒙古社会科学, 2022(1):25-33.
- [17] 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.
- [18] 贺雪峰, 桂华. 农村公共品性质与分配型动员[J]. 开放时代, 2022(4):51-61.
- [19] 田先红. 行政包干制:乡镇“管区”治理的逻辑与机制[J]. 理论与改革, 2021(5):85-106.
- [20] 李祖佩, 钟涨宝. 论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J]. 农业经济问题, 2020(10):68-79.
- [21] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4):122-128.
- [22] 冷波. 监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应[J]. 中国农村观察, 2021(4):79-89.
- [23] 房宁. “顶格管理”逼得基层搞形式主义[J]. 政工学刊, 2021(2):81.
- [24] 田先红. 领导观摩:县域治理中的注意力竞争机制研究——基于“单委托多代理”的理论视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022(5):19-30.
- [25] 贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J]. 开放时代, 2012(10):108-129.
- [26] 杨华. 治理机制创新:县域体制优势转化为治理效能的路径[J]. 探索, 2021(5):63-77.
- [27] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3):145-163.
- [28] 贺雪峰. 乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索, 2017(10):4-10.
- [29] 王向阳. 当前乡村治理中群众工作式微及其有效治理——基于“事务面向—工作方法”的二重组分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(4):63-73.
- [30] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 光明日报, 2013-11-16(1).
- [31] 李祖佩, 胡朝阳, 马平瑞. 再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(5):25-36.

Institutionalized Operation of Informal Governance: Administrative District and the Path Choice in the Modernization of Township Governance

YUAN Mingbao

(Institute for Rural Revitalization Strategy, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: As a kind of informal organization setting, the administrative district constructs an intermediate structure of entity nature between the township and the village-level governance unit. Featuring with institutional stability, informality and low cost, the administrative district becomes the extension of the township power. Although it has increased the “principal agent” level within the township, the administrative district remains advantageous in transcending the constraints of the bureaucratic system through the formal setting of the administrative system and informal operation in practice. With the help of incentive mobilization and organizational restructuring, it realized effective governance. With the help of the redistribution of human resources inside the township, it carries on the mechanism innovation without changing its system and realizes the institutionalized operation of informal governance. At the same time, the administrative district also matches the needs of the current rural social transformation and governance transformation, and becomes a feasible path to explore the modernization of township governance in the context of strong national governance.

Key words: administrative district; informal governance; quasi-administrative organization; institutionalized operation; administrative contracting; modernization of township governance

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbjbswswu.edu.cn>