

协作治理:治理转型背景下乡镇组织再造及运作机制

刘丽娟

(哈尔滨工业大学(深圳)马克思主义学院,广东 深圳 518000)

摘要:在治理转型期,乡镇面临着来自社会基础与体制环境的双重压力,专业化、等级化的科层制组织在应对治理事务增加、治理资源不足与治理手段规范化所带来的挑战时存在局限,这种局面倒逼乡镇政府进行机制创新。干部包村制作为乡镇治理中的非正式制度,在治理过程中逐渐走向常态化、制度化,并与正式的科层制形成二元互动的协作治理模式,有效激活了基层干部的主动性,提升了乡镇治理能力,进而增强了基层政权的灵活性与适应性。这充分说明,基层社会要实现有效治理,需要在制度化与有效性之间寻找平衡,通过机制创新将制度优势转化为治理效能。

关键词:非正式治理;机制创新;治理转型;二元互动;组织再造

中图分类号:C911

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)05-0105-10

一、文献综述与问题的提出

乡镇政府位于中国行政组织体系的“末梢”,是连接国家政权与乡村社会的节点,国家各项政策均需乡镇政府推进与落实,因而乡镇政府的治理能力直接影响国家政策的贯彻成效与基层社会的治理效能。党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化这一重要命题,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出,“进一步全面深化改革的总目标是继续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”^[1]。如何着力提升乡镇治理能力,已然成为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。目前,学界关于乡镇治理现代化的研究成果已较为丰硕,现有讨论主要围绕以下两个方面展开。

一是,从治理体制角度探讨乡镇治理现代化的实现路径。学者们普遍认为,乡镇治理现代化主要体现在治理主体的多层化和多元化、治理结构的分权化和网络化、治理制度的理性化以及治理方式的民主化与法治化等层面^[2]。制约乡镇治理能力的主要因素在于有限的制度化水平,由此,提升乡镇治理能力的核心在于推动制度的现代化建设^[3]。即按照治理制度的现代化要求,依靠治理制度、程序和体系来激励、约束、规范基层治理主体的思想和行为,最终达成基层治理现代化的既定目标。^[4]也有学者从改进乡镇治理结构、规范乡镇议事规则、再造乡镇服务流程、完善乡镇监督机制、改革乡镇激励手段、健全乡镇财政制度等方面入手,旨在提升乡镇治理的制度化水平,最终完善治理体系^[5]。

二是,从治理机制角度分析了乡镇治理效能提升的创新举措。已有学者注意到,资源有限的乡镇政府在落实国家政策时,正在普遍采用一种“正式权力的非正式运作”方式,且这种非正式治理已成为基层政府的一种普遍治理机制^[6,7]。例如,狄金华分析了在资源约束与压力型体制责任目标考核的结构性背景下,乡镇政府往往通过将常规工作“中心化”,并采取运动式治理策略来整合与动员有限的治理资源,最终落实政策要求^[8]。徐晓军则观察到,在农业乡镇组织运作中,实际存在着双重机制:外在的、系统性

收稿日期:2024-12-21

基金项目:广东省哲学社会科学规划 2023 年度学科共建项目(GD23XSH21);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(HIT. HSS. 202316)

作者简介:刘丽娟(1992—),女,湖南衡阳人,哈尔滨工业大学(深圳)马克思主义学院助理教授,社会学博士。

的科层制机制,和潜在的、网络性的网络制^[9]。概言之,在基层治理环境整体变迁背景下,为应对多中心工作,乡镇政府探索出编外扩张、^[10]纵向组织扩张与横向组织整合、^[11]任务型组织的常态化运作、^[12]干部优化组合^[13]等治理机制,弥合了有限资源与繁重任务间的张力,提升了乡镇治理效能。

上述两个方面从制度逻辑和实践逻辑方面呈现了乡镇治理现代化的路径。第一种分析视角侧重于从组织层级间的权责配置探索乡镇体制转型方向,但过于强调制度设计和规范形塑,在一定程度上忽视了乡镇政府在运作过程中的自主能力与能动空间培育;第二种分析视角则从乡镇政权运作的社会基础切入,关注其治理过程中的调适策略,但缺乏对外部环境动态性调整的充分考量。在乡村社会快速变迁、国家治理全面转型的新时期,乡镇正面临着更为复杂的治理情境,由此,如何在规范化和有效性之间寻求平衡,已成为提升乡镇治理能力的重要突破口。

笔者在实地调研中发现,出于治理需要,乡镇治理结构中除了有正式的科层体制外,往往还存在诸多与村级组织之间的非正式组织形态,如干部包村制度、联村干部制度、工作组制度、管区制度等,而且随着乡镇治理任务量的增加和性质的不断变化,这些非正式组织形式逐渐演变为乡镇常态化治理制度的一部分。笔者在湖南湘西土家族苗族自治州(以下简称“湘西”)S镇、湖北天门市Z镇、安徽繁昌市S镇等多地调研时发现,“干部包村制”已成为当前乡镇治理中的重要组织形式,并逐渐发展为一套制度化的组织运作体系,其既包含常规化的科层运作,也具备常态化的运动式动员能力。该类非正式组织的制度化运作,构成了乡镇有效治理的组织基础。因此,当前乡镇治理实践中的包村制具有哪些特征?其运行动力与治理机制是什么?它与常规科层体系之间形成了怎样的治理结构?进而,这种治理结构对基层治理又产生哪些影响?这些问题构成了本文的研究核心。

基于此,本文以笔者于2021年3月至10月间在湘西S镇多次开展的实地调研为基础展开分析。调研期间,采用半结构式访谈法,分别对乡镇书记、镇长、副镇长、党政办主任、综治办主任、乡村振兴办主任、村干部及党员等多类对象进行了访谈,了解并系统收集了关于乡镇组织架构、包村干部工作内容、干部考核机制及乡村关系等方面的资料。S镇全镇总面积155.81平方千米,耕地面积57280亩,其中,水田24771亩,旱土32409亩;下辖27个村、249个村民小组,6931户,户籍人口约3.1万人。该镇经济发展水平相对有限,属于典型的农业型乡镇,其治理经验具有一定的代表性和普遍性。

二、治理转型与乡镇行政组织再造的实践形态

韦伯认为,科层制机构以权力等级清晰、职能分工明确、依规行事为主要特征,^[14]乡镇作为科层体系中最基层的政府单位,其组织架构与运行同样如此。S镇的组织架构基本遵循这一原则进行设置。其内设机构包括党政办公室、纪检监察办公室、党建工作办公室、宣传办公室等党群机构,以及经济发展办公室(乡村振兴办公室)、社会事务办公室、自然资源和生态环境办公室(挂村镇规划建设和管理办公室牌子)、安全生产办公室等行政业务部门。2015年机构改革后,S镇按照州、县改革总体要求,撤销了镇农业农村经济服务站、安监站、扶贫与社会事务服务站等事业单位,统一整合为政务便民服务中心、社会事务综合服务中心、农业综合服务中心、退役军人服务站、综合行政执法大队五个机构。各部门职责明确,按相应制度规范开展具体工作,并与上级主管部门对接,承接下派的各项任务。

治理转型期内,乡镇政权面临来自乡村社会变迁与国家治理下沉所带来的多重治理挑战。为更有效回应治理需求,乡镇党委与政府作为核心治理主体,对原有科层组织结构进行了调整,在治理实践中逐步衍生出“干部包村制”这一非正式治理实践,并在此基础上形成了非正式制度与科层体制协同共治的混合型组织模式。

(一)治理转型背景下乡镇治理的实践情境

乡镇政权运作于国家权力和乡土社会之间,本文主要从乡村社会基础变迁、乡镇行政资源配置以及国家治理体制下沉三个方面入手,分析乡镇治理实践所面临的结构性压力。

1. 变迁的乡村社会

乡村社会的转型主要体现在两个方面:一是村庄社会基础发生变化,二是随着国家改造乡村的能力和意愿逐渐增强,乡村发展的定位发生变化。这一转型带来乡镇常规性治理事务与发展性事务的增加。一方面,人口流动与村庄社会边界的扩张推动村庄社会基础由“熟人社会”逐渐转向“半熟人”社会,地方性规则随之瓦解,造成村庄原有的内生性治理机制趋于失效。乡村社会的分化与多元化发展削弱了村级组织的权威和乡村社会的集体行动能力,^[15]使得许多原本可在村庄内部解决的纠纷与事务逐渐上溢到乡镇层面,增加了乡镇的常规治理负担。另一方面,随着国家综合实力的提升,国家调整了城乡关系与发展战略,改变了长期以来以农业支持工业、农村支持城市的发展模式,转而通过资源输入推动城乡融合发展。^[16]基于此,乡村建设和乡村发展已成为当前乡村工作的主要方向。国家改造乡村的能力和意愿越来越强,投入村庄的资源越来越多,乡镇与村庄的互动显著增强,乡镇需要承担的发展性事务也随之增加,诸如村庄环境整治、秸秆禁烧、厕所改造、美丽乡村建设等工作,均要求乡镇与村庄保持密切联系,并通过有效组织,动员农民高效推进。

概言之,乡镇的工作形态不仅取决于自上而下的任务量与资源支持之间的匹配程度,也深受乡村社会属性的影响。由于乡镇治理直接面向乡土社会,这导致后者非程式化、非标准化的特征将深刻塑造乡镇政府的运行逻辑^[17]。从治理任务持续增加和治理场域高度乡土化的双重现实来看,常规化、正式化的治理方式与组织结构难以有效应对复杂的治理需求,需要将原本作为一种临时性的、应急式的非正式治理策略,转变为更加稳定的常态化治理机制,来回应乡村社会的变迁性需求。

2. 有限的行政资源

行政资源配置是政府治理的基础,其配置状况直接影响政府的治理能力与绩效^[18]。具体来说,乡镇行政资源主要包括人力资源和财政资源两大要素。乡镇政府并非一级完备的政权单位,受限于财政、权力等治理资源的配置不足,其治理能力存在明显局限^[19]。首先,从财政资源来看,税费改革后,乡镇所获得的财政转移支付仅仅是以保障政府机构的人员工资发放与基本运行为基础,地方发展可自由支配的财政资金非常有限。2020年,S镇一般性转移支付收入为2 576万元,其中,体制补助收入1 033万元,均衡性转移支付收入1 543万元。整体上看,S镇财政资源处于匮乏状态,对县级政府具有较强依赖性。其次,从人力资源来看,乡镇普遍面临着人手不足的问题。S镇在职在编干部共73人,其中,公务员编制35人(其中领导班子成员12人),事业编制38人。乡镇干部总体处于任务重、人员紧的状态,工作压力不断加大。在科层化、专业化的组织结构下,行政资源的配置难以应对复杂的基层治理需求。因而,在有限的乡镇治权和无限的治理责任之间,存在难以避免的“治理缝隙”^[20]。在政府体制内部资源有限且存在配置错位的情况下,面对基层社会的多重治理压力,乡镇政府需要通过优化治理结构弥补科层制固有的治理缝隙,从而提升基层政府的治理能力。

3. 国家治理体制下沉

国家治理体制下沉,不仅改变了基层治理事务的性质,也改变了基层治理的方式。一方面,随着国家财政支出能力的提升和全面从严治党理念向基层延伸,对乡镇治理过程的规范化要求不断提高,相应的检查督查考核力度不断加大;另一方面,国家愈发强调对群众诉求的回应能力,在服务型政府理念的推动下,更注重基层政府对群众的服务能力以及群众满意度。伴随国家治理要求的不断提高,乡镇面临的事务性治理工作不断扩大,甚至呈现出“每项工作都是重点工作”的多重任务并行困境,导致以往乡镇可灵活处置或模糊应对的常规类工作的操作空间被大幅压缩的同时,那些未被列为中心任务的工作,也往往要求严格按规范执行。另外,乡镇工作方式不断向专业化、规范化和精细化转变,乡镇干部必须严格按照规章制度和流程办事,治理过程的规则化导向也在一定程度上削弱了其主动性与积极性。在过去常规任务较少、规范化程度较低的阶段,乡镇尚可可通过临时抽调人员、全员动员等非正式方式进行应对。但在当前常规工作泛中心化的趋势下,再以非正式治理方式进行应对,将显著影响科层体制的正常运转效率。

鉴于此,乡镇政府应致力于缓和正式科层制度与非正式治理方式之间可能产生的张力,并通过将非正式治理机制制度化的途径,增强二者之间的协同性。

综上所述,治理转型期,乡镇政府面临着来自社会基础与体制环境的双重压力,专业化、等级化的科层制组织在应对治理事务增加、治理资源不足与治理手段规范化所带来的多重压力时存在局限,倒逼基层乡镇政府必须进行机制创新,以回应日渐复杂的治理需求,实现体制资源与治理事务的有效对接。

(二)干部包村:乡镇组织再造的实践形态

干部包村制是乡镇政府为适应基层治理需求而衍生出的一种组织实践,实质是对基层政府科层行政组织的再造。S镇下辖27个村/社区,根据干部包村制的相关安排,12名乡镇领导班子成员每人负责包干2至3个行政村。在每个包村工作组中,由一名乡镇领导班子成员副职担任组长,并配备3至4名乡镇一般干部。包村干部代表乡镇政府,指导、督促和协助村干部完成下达至村庄的各项行政任务。该制度一方面重新界定了乡镇干部的责任,另一方面也为乡镇与村级组织之间的对接搭建了桥梁。具体而言,干部包村制具有以下几个方面的特征。

1. 综合性与统筹性

包村制在实际运行中打破了科层制的专业化分工原则,呈现出综合性与统筹性相结合的特点。包村领导通常由乡镇班子成员担任,驻村干部则是来自乡镇各部门。从工作内容上来看,与职责明确的行政科室不同,在包村制度下,每位包村干部的具体职务并不固定,既需处理乡镇常规事务,也要承担中心工作、兜底维稳等多项任务,其治理任务具有明显的综合性特征。

对于常规性工作,包村干部凭借与所包村庄负责人联系紧密、熟悉村内情况等优势,主要承担乡镇与村庄之间的上传下达、政策解释和工作督促等职责,并不负责办理具体业务。如在村干部对政策理解不清时予以详细解释;在村庄工作进度滞后时,以乡镇领导身份施加压力,同时将村庄在政策执行中遇到的实际问题向上反映,从而推动政策有效落实。对于中心工作,包村干部则主要负责统筹协调。这是因为,这类工作通常涉及多个部门,综合性强、落实难度大,仅靠正式科层体制难以独立完成。片区内包村干部因制度赋权而在中心工作中具备一定主导权,可据此协调不同资源和人员。也即,通过包村制能够根据相应的治理事务对组织内部人员进行调度整合,既能保证乡镇政府内部原有各科室的独立性,又能通过具体事务建立协调机制,实现中心工作的综合治理。对于兜底工作,尤其是信访维稳等事务,包村干部须承担重点防控与最终责任,确保所负责区域不发生重大事故。

2. 权力扁平化

包村制内部的干部权力具有扁平化特征,挂片领导和包村干部之间并非传统的科层等级关系,而是在实践中呈现出分工与协作的关系。挂片领导对全片区进行统筹协调,主要处理突发性事件以及协调相关工作;各包村干部则负责具体村庄的任务落实,配合村负责人进行日常治理,并向片区领导及时反馈村庄情况。尽管片区内部存在纵向分工,但在实际运行中并不构成严格的层级制度,挂片领导同样需要下沉至村庄处理具体事务。另外,包村干部在处理村庄具体事务时也具有一定的自主权,不必事事逐级请示、等待上级决策,而是能够依据实际情况自主作出判断和决定。通常来说,包村干部大多属于乡镇内部的“中坚力量”,他们拥有多年的基层工作经验,与村干部、村民打交道大多有自己的一套工作方法,在实际工作中,他们善于运用个人资源、私人关系和情感沟通等方式推动工作展开。而当包村干部遇到超出自身能力范围的问题时,则会向挂片领导反映,通过协作,共同应对基层工作中的重、难点问题。

3. 责任连带

包村干部与村干部之间具有责任连带关系。包村工作构成了乡镇包村干部考核的重要内容,因而进一步强化了其治理责任。乡镇对干部的考核主要分为条线业务工作的完成情况和所驻村庄的工作表现两部分,其中,驻村工作表现占比达到总考核的20%。包村干部作为乡镇与行政村的中间纽带,一方面要承担上传下达的职能,确保各项政策传达至村庄;另一方面也要履行督促与协助的职责,既要对行政村执

行乡镇任务的过程进行监督,也要协助村干部解决工作中遇到的难题,共同推动各项行政任务在村庄的落实。由于所包村庄的工作成效直接关系到包村干部的考核和晋升,若年度考核中所驻村排名靠后,将直接影响包村干部的绩效评价,甚至影响其未来职业晋升;而驻村工作业绩较为突出的干部,则可能得到重用或提拔的机会。通过将包村工作纳入考核指标体系,有效强化了包村干部与村干部之间的责任连带关系。

三、干部包村制的运行动力与治理机制

干部包村制是乡镇政府为应对自上而下的治理任务和自下而上的治理需求,而内生出的一种组织创新。它通过突破科层体制局限,在正式体制之外进行了机制创新,形成了非正式治理机制。乡镇如何激活和动员包村干部,以及包村干部如何与村庄社会形成良性互动,是推动包村制有效运作以及发挥治理效能的关键。

(一)干部包村制的驱动机制

干部包村制的持续、高效运行,核心在于乡镇对包村干部的动员与激励。该制度通常将乡镇划分成不同片区,并据此分派包村干部。然而,片区的设置也在一定程度上增加了乡镇治理中的“委托—代理”层级,容易导致信息不对称,从而增加监督成本。由此,乡镇如何激活和动员包村干部,成为推动包村制有效运行的组织基础。

1. 责任连带的压力传导机制

在包片制的具体实践中,乡镇通过目标管理责任制考核,在包村干部与行政村之间建立了责任连带关系,将治理责任与压力有效传导至包片干部,从而完成对他们的组织动员,以确保政策的推进与最终落地。其压力传导机制具体可以分为两个步骤。

一是目标任务的分解。乡镇党委政府将目标任务进行分解与量化,通过责任状的方式下达给各个行政村。对包村干部而言,其所包联村庄各项工作的完成情况,将被纳入乡镇对干部的个人考核,由此在实践中形成了包村干部与行政村的责任连带机制。以S镇为例,其对行政村的考核体系涵盖七个方面指标:党建工作(20分)、招商安商(19分)、农业农村工作(19分)、财经工作(14分)、综治信访维稳(10分)、文化卫生与武装工作(8分)、城建工作(10分)。每个指标又进一步分解,并分配相应分值。除此之外,还专门设置特色工作加分项。以上镇对村的目标管理考核项目,既基本涵盖了基层政府的年度核心任务,也将行政村的工作实效转化为包村干部的主要责任。

二是政治激励与经济激励的双重驱动。乡镇党委政府依据各行政村目标任务的完成进度与结果进行考核。如果工作完成程度较高、绩效显著,并在年度综合考核中排名靠前,则对应的包村干部将在年度干部考核中获得更高评分。且考核分数与包村干部的年终绩效奖金挂钩,分数越高、奖金越高,还可能获得职务晋升的机会。相反,若村庄工作任务完成度低或者发生重大事故,基于责任共同体原则,不仅村干部会受到问责,包村干部的绩效考核和未来晋升也会受到影响^[21]。由此,在政治与经济的双重激励作用下,包村干部为提升考核绩效,会更积极协助基层政府推动村庄各项任务落实。

2. 行政包干的放权激励机制

行政包干机制也是乡镇政府动员与激发包村干部工作积极性的重要机制。杨华将其定义为:党委政府对中心工作进行分解后,把任务、责任和权力“打包”给单位或领导个人,充分发挥他们的责任心、主动性和创造性,从而完成治理任务的一种治理形式^[22]。在基层治理实践中,行政包干制既存在于地方政府与村委会之间,也见于政府系统内部上下级组织之间、同级政府中上下级领导之间或领导与普通工作人员之间。例如,城镇化进程中的征地拆迁工作中,针对拆迁户所采取的“包片、包户、包人”做法,^[23]在基层信访工作中对信访户实施的“包保责任制”,^[24]都是发生在政府体系内部的行政包干实践。乡镇政府将治理任务下放给包村干部的同时,也赋予其相应的权力。乡镇政府一般对具体治理过程不直接介入,

而是借助结果考核实现对包村干部的动员与激励。因此,乡镇政府与包村干部之间构成了一种行政发包关系:乡镇政府作为发包方,包村干部则成为承包方。概言之,行政包干制的特点在于,作为上级的发包方将任务交由下级组织和个人“承包执行”,承包方在具体执行过程中享有资源调配权、执行策略灵活性等自主空间,其激励效应在于以下方面。

一是,行政包干制有助于激发包村干部的主动性与创造性。乡镇党委政府将基层工作目标任务分解到各行政村后,由包村干部具体负责所驻区域的指导、协调、督促与落实工作。包村干部大多具有多年工作经验,与村庄互动频繁,因此往往在与村庄社会对接过程中,形成了一套自己的工作方法。在推动工作的过程中,包村干部可自主安排工作时间、方式与策略,充分发挥能动性,并同时承担相应风险。例如,S镇在开展秸秆禁烧工作期间,要求包村干部负责督导所辖村庄,确保禁烧工作有序有效推进。在此过程中,包村干部积极运用自身资源与社会关系,与村干部建立良好的私人关系,从而实现对村干部的有效动员,保障秸秆禁烧工作的落实。

二是,行政包干制通过激发竞争意识,可实现对包村干部工作积极性的有效调动。这种竞争意识的激发主要体现在两个方面:一是不同片区之间竞争。基层政府为了高效推进工作,会定期比较各个片区的工作进度、任务完成情况,并对落后村及片区进行约谈、督查。为避免所负责片区落后,包村干部之间自然形成竞争。二是个体之间的竞争。由于乡镇内部晋升机会有限,包村干部为在晋升中获得更多优势,会努力突出个人表现、展现工作实绩,形成干部个体间的竞争。由此可见,乡镇党委政府通过行政包干机制,将任务、责任和权力下放至各片区包村干部,不仅有效调动了下级的主动性与积极性,也强化了片区和个体层面的竞争意识,从而实现对包村干部队伍的整体动员。

(二)干部包村制的治理机制

干部包村制的治理机制,本质上是包村干部与村庄之间的互动关系,这也是该制度能够发挥治理功能的基础。如前所述,干部包村制已成为乡镇治理中常态化、制度化的组织安排,包村干部在乡镇的中心工作与常规工作中均扮演着重要的角色。那么,更为微观的深入分析包村干部通过哪些机制实现与村庄社会的有效互动,从而保障治理效能至关重要。具体而言,干部包村制主要包括以下三种治理机制。

1. 资源整合机制

资源整合机制是指包村干部围绕具体工作任务,动员和调配组织内部各类资源(包括组织资源、人力资源和财力资源等),突破科层体制中专业分工带来的壁垒和部门隔阂^[25],实现与乡村社会的有效对接。包村干部超越乡镇编制对职能和身份的限定,以事务解决为导向优化行政资源配置,形成一种自上而下的行政性整合机制。包村干部面对的是村庄中综合性、跨部门的工作任务,即便某些事务不属于其原属职能范围,也需承担协调与处理的职责。为了完成综合性工作,包村干部有动力与热情去协调不同科室部门之间的信息和资源。例如,当前S镇正在实行交叉任职,将原本分设的党委与政府两套班子整合为一套。各片区的挂片领导多由党委班子成员担任,因此片区领导干部在推动业务时具备跨部门调动资源的权限。可见,干部包村制度在运行过程中,通过动员和整合体制内资源,一定程度上克服了科层组织层级严密、专业分工细致和部门界限分明等特点,实现了部门间的协同运作与资源共享^{[26]184}。也即,包村干部在推动村庄具体工作时,通过整合条块资源解决村庄实际问题,与村庄社会建立起紧密的互动关系,从而推动各项政务在行政村层面的有效落实。

2. 社会化动员机制

社会化动员机制是指包村干部在推动村庄事务过程中,充分运用乡土社会内部的治理资源,实现对村庄社会力量的有效吸纳与动员。该机制主要通过整合村干部、积极分子、老党员等本土力量,保障乡镇工作在村级层面的顺利落实。在与村庄社会对接的过程中,包村干部一方面通过与村干部构建私人化的关系,借助非正式治理资源,推动村干部承接与落实政策任务。如S镇的副镇长在访谈过程中一直提到,“在和村干部打交道的时候,既要讲政策、讲原则,同时还要和他们讲感情,要和他们做朋友。做农村工作

就是这样,要有方法。”另一方面,包村干部也注重动员村级组织内部的自治资源,如小组长、党员和参与积极性高的群众等去解决基层治理中复杂性事务。如S镇在推进人居环境整治、秸秆禁烧等重点工作中,包村干部会组织小组长、老党员和承包大户等共同开展入户宣传;在处理征地拆迁等敏感问题时,则灵活运用村庄社会关系网络进行沟通协调。可以说,包村干部制度在协调村级矛盾、协助村干部开展工作的过程中,通过社会化动员机制建立起了与村庄社会的良性互动,实现了乡镇政权对基层社会的“再嵌入”。这一制度机制有效扭转了税费改革后因乡镇政权悬浮与村级组织治理能力弱化等可能引发的政权“脱嵌”状态。

3. 反馈-协调机制

反馈-协调机制是指包村干部在与村庄社会对接时,通过向上反映基层社会的需求与问题,同时向下进行政策指导与事务协调,从而强化乡镇与村级组织及村庄社会之间的联系。该机制既缓解了乡镇政府与乡村社会之间的信息不对称,也有效提升了乡镇的整体治理能力。首先,包村干部在与村庄的日常互动中,利用会议实现信息的收集与整合。包村干部不仅列席村民代表大会、党员大会及重要事项决议会议,以了解村情民意;还在推进中心工作过程中,主动召集村干部、村民小组长和党员开会,听取各方意见与建议。由此,通过频繁的互动,包村干部实现了对基层社会需求、信息的有效收集与整合,提升了治理效率。其次,包村干部在村庄各项工作的推进过程中持续在场,有助于乡镇政府及时掌握基层工作中的难点与障碍,从而有针对性地为村级组织提供资源与支持。例如,在S镇开展秸秆禁烧工作时,包村干部全面参与宣传、巡查等环节,既对村干部履职情况进行监督,也为其提供必要的辅助资源。最后,在与村庄社会对接时,包村干部在村委会选举、矛盾调解及“钉子户”处理等关键场合发挥了重要协调作用。在选举过程中,包村干部作为乡镇权力的延伸,能够有效维护选举秩序;当村干部无法独立解决纠纷时,包村干部及时介入协调,可充分保障村庄社会的基本秩序。由此可见,干部包村制通过建立反馈-协调机制,与村庄社会形成紧密互动关系,显著增强了乡镇政府的治理能力。

四、非正式制度与科层制的协作治理:乡镇有效治理的基础

正式的科层制与非正式治理的包片制相互协作,形成了“二元协作型”的基层治理结构,构建起乡镇有效治理的组织基础。正如费埃德伯格所提到的:“组织的效能,抑或组织卓有成效地引导其成员的行为服务于组织目标的能力,在很大程度上,而且可能完全取决于根植在行动者体系之中的规则的非正式机制,行动者体系要远远大于一个具体的组织。”^{[27]115}正式科层制与非正式制度在实际运作中彼此互动、协同配合,共同塑造了乡镇治理的真实规则体系。正式科层体制为非正式治理提供了合法性依据与资源支持,而非正式制度则有效弥补了科层制在治理过程中出现的缝隙与盲区。二者通过功能上的分工与协作,显著提升了乡镇治理的整体效能。

(一)非正式制度与科层制的二元协作

1. 科层制为非正式制度的有效运转提供政治依据与资源

“行为的实际规则始终来源于正式规定与非正式过程的相互结合。正式规定植根于权力结构之中,植根于交换和协商谈判的非正式过程之中,而且正式结构框架反过来又为非正式过程提供诸种依据和资源。”^{[27]115}干部包村制作为一种非正式治理制度,其有效运转依赖于科层体制的赋权与资源支持。首先,正式科层体制赋予了包村干部事务统筹权,奠定了其权威的合法性基础。乡镇党委政府通过制度性授权将事务下放给包村干部,使其能够在片区内根据治理需要,自主选择推动工作的方式、手段等。换言之,党委政府的授权构成了包村干部行为的制度合法性。其次,科层体制为非正式治理机制的运行提供了必要的物质与激励资源。包村干部在治理过程中,尤其是在推动中心工作的过程中,作为协调者和统筹者,可根据需要打破科室壁垒,跨部门调配人力、财力与物资。同时,乡镇党委政府还通过晋升机会和经济奖励等方式对包村干部进行激励。这些资源与激励均来源于正式制度的支持。可以说,若缺乏正式制度的

赋能与资源支撑,非正式治理机制将难以持续运转并发挥效用。因此,干部包村制这类非正式治理机制的有效运作,从根本上建立于正式科层体制的赋权与资源基础之上。

2. 非正式制度弥补了科层制的治理缝隙

行政科层制具有专业分工、按部就班、循序渐进的功能特点,以及按章办事、非人格化、程序主义的机制特点。^{[26]186} 韦伯认为,从纯粹技术角度看,行政组织的官僚制形态能够实现最高效率,相比其他形式组织,具有精确性、稳定性、可靠性和纪律鲜明的优势。^[28] 因此,科层制常被视为政府治理的最佳组织形式。虽然其在处理标准化、常规化的治理事务中表现出较强效能,但在应对具有乡土性、非规则性的乡村社会时,则容易因部门分割和资源分散而产生治理缝隙。干部包村制作为一种灵活且综合的非正式制度,有效弥补了科层体制的上述局限。首先,干部包村制通过协调与整合部门资源,克服了因条块分割导致的资源分散问题,在推动中心工作过程中表现尤为明显。其次,该制度缓解了程序化的科层运作与非规则化的乡土社会之间的张力。包村干部通过频繁与村庄互动,运用灵活的非正式治理手段,提升了政策执行与落地的效率。由此可见,包村制在弥补科层治理缝隙的同时,实现了与正式体制的协同配合,共同推进乡镇治理任务有效完成。

(二)二元协作型治理结构的治理效应

首先,二元协作型治理结构激活了乡镇干部工作的主动性。通过行政赋权,包村干部获得了事务决策权和统筹权,能够根据治理事务的需求采用不同的方法与策略,最大限度地调动社会性资源完成任务。在治理的具体过程中,包村干部的自主性和创造性得到充分激发,并在任务完成后感受到工作所带来的成就感与满足感。因此,随着任务、责任与权利的下放,乡镇干部的主动性和积极性得到有效激活。

其次,二元协作型治理结构提升了乡镇治理能力。正式科层体制因其专业化的分工和按章办事的规则主义,在应对复杂的基层治理事务时存在一定的治理局限。而兼具灵活性与统筹性的包村制,与正式科层制形成分工协作机制:既在常规工作中实现了上级政府与基层社会的有效对接,又在推动中心工作过程中协调和整合了条线资源。这种正式与非正式治理制度在实践中的二元互动,显著增强了乡镇的整体治理能力。

最后,二元协作型治理结构增强了乡镇治理体制的灵活性。基层治理过程中,非正式制度并未取代科层体制,而是对原有体制进行了机制创新。乡镇政府科室部门仍保持其独立性,负责与上级党委、政府及业务部门对接,并向下布置工作;而包村干部则主要负责具体任务在乡村社会的督促与落实。可见,二元协作型治理结构实现了制度化与有效性的平衡,在维持体制稳定性的同时,也增强了治理的灵活性。

五、结论与讨论

乡村社会结构转型与国家治理体制下沉改变了基层治理情境,加剧了基层治理的复杂性。乡村社会的变迁改变了原有基层内部秩序的维持体系,为乡镇治理增加了新的治理内容。同时,国家治理体制下沉,提高了基层治理方式的规范程度,对乡镇治理提出了更高的要求。而乡镇政府作为“非完全政府”,其在人力、物力、财政资源方面均存在明显局限。因此,如何在资源约束下有效应对日益复杂的治理事务,并回应国家不断提升的治理要求,成为治理转型期乡镇政府面临的主要困境。为破解这一困境,乡镇政府在保持现行体制稳定的基础上,积极推进机制创新,通过将干部包村制这一非正式治理方式制度化的方式,有效激活了基层干部的主动性,提升了基层政权在复杂治理环境中的灵活性与适应性。这也说明,基层社会要实现有效治理,需要在制度化与有效性之间寻找平衡,通过机制创新将制度优势转化为治理效能。乡镇治理能力建设须以特定的乡村关系为基本场域,以乡村治理的基本事实经验为基础,这也为当前基层治理现代化改革提供了有益启发。未来,基层治理现代化的建设,既要注重规范化制度体系的完善,也要加强基层治理主体的能力建设,给予其适度的自主空间,从而在合法性与有效性之间实现可持续的平衡。

参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(001).
- [2] 唐皇凤. 中国国家治理现代化路径选择的若干思考[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014,28(3):14-15.
- [3] 肖贵清. 构建推进中国式现代化的制度体系[J]. 马克思主义研究,2024,(11):65-75+152.
- [4] 邓大才,王国峰. 中国式基层治理现代化的基本路径:制度、机制与能力[J]. 天津行政学院学报,2025,27(2):3-11.
- [5] 吴金群. 乡镇治理的制度化及其提升策略——基于全国30个乡镇规程的比较研究[J]. 南京社会科学,2013(11):85-91.
- [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镇收粮的个案研究[J]. 清华社会学评论(特辑). 厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [7] 吴毅. 小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007:614-627.
- [8] 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.
- [9] 徐晓军. 系统性与网络性:农业乡镇组织运作的双重机制[J]. 浙江学刊,2005(1):153-155.
- [10] 颜昌武. 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,2019(4):100-106.
- [11] 孟庆渡. 治权刚性与乡镇治理结构的双重调适逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2023,22(5):100-111.
- [12] 蒋洋,陈宝玲,石术. 任务治乡:乡镇治理现代化的组织重塑——基于清水乡的田野调查[J]. 中国农村观察,2023(6):84-102.
- [13] 杜鹏. 嵌入治理的激励与培养:乡镇人事结构再生产机制研究[J]. 天津行政学院学报,2024,26(1):75-86.
- [14] 马克斯·韦伯. 经济与社会(第二卷上册)[M]. 上海:上海世纪出版集团:1096-1097.
- [15] 金江峰. 乡村治理中的“包干责任制”及其影响[J]. 探索,2020(2):161-171.
- [16] 桂华. 迈向强国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.
- [17] 林辉煌. 政府事务的治理转化:重新理解乡镇政权[J]. 政治学研究,2024(5):85-96+166.
- [18] 杜鹏. 基层运动型治理的组织运作逻辑——基于“临时机构”的分析[J]. 甘肃行政学院学报,2017(5):47-54.
- [19] 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.
- [20] 褚明浩,刘建平. 乡镇一线治理:乡村治理现代化的实践路径[J]. 中国行政管理,2021(4):52-58.
- [21] 王向阳. 干部包村:中西部乡镇治理组织策略、路径与基础——基于鄂西S乡镇基层治理的考察[J]. 政府治理评论,2018(1):113-128.
- [22] 杨华,袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J]. 公共管理学报,2018,15(1):12-22.
- [23] 郭亮. 土地征收中的“行政包干制”及其后果[J]. 政治学研究,2015(1):114-125.
- [24] 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例[J]. 社会,2012,32(4):164-193.
- [25] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代,2014(6):180-190.
- [26] 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).
- [27] 埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则——组织行动的动力[M]. 上海:上海人民出版社,2008:115.
- [28] 戴维·毕瑟姆. 官僚制[M]. 韩志明,张毅,译. 长春:吉林人民出版社,2005:6-7.

Collaborative Governance: Reconstruction and Operation Mechanism of Township Organizations Under the Background of Governance Transformation

LIU Lijuan

(School of Marxism, Harbin Institute of Technology (Shenzhen), Shenzhen, Guangdong 518000, China)

Abstract: During the process of governance transformation, township governments are facing dual pressures from social foundations and institutional environments. Specialized and hierarchical organizations face limitations in responding to the governance challenges posed by increased governance affairs, insufficient governance resources, and standardized governance methods, forcing township governments to innovate their mechanisms. The village cadre-responsible system, as an informal system in township governance, has gradually become normalized and institutionalized in the governance process, and with the formal hierarchical system, forms a dual interactive and collaborative governance model. It effectively activates the initiative of grassroots cadres, enhances the governance capacity of townships, and thus strengthens the flexibility and adaptability of grassroots political power. This fully demonstrates that in order to achieve effective governance in grassroots society, it is essential to strike a balance between institutionalization and effectiveness. Moreover, institutional advantages need to be transformed into tangible governance outcomes through mechanism innovation.

Key words: informal governance; mechanism innovation; governance transformation; dual interaction; organizational reconstruction

(责任编辑:魏 霄)

(上接第 95 页)

Will Digital Transformation Impact Auditors' Disclosure of Key Audit Matters? An Analysis of Intermediary Effect of Earnings Management

LI Fang, ZHANG Zhiru, WANG Song

(College of Economics and Management, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

Abstract: The risks associated with digital transformation have opened up new avenues for earnings management, which in turn may impact auditors' disclosure of key audit matters. This article empirically analyzes the relationship between corporate digital transformation and auditors' disclosure of key audit matters, utilizing panel data from A-share listed companies on the Shanghai and Shenzhen Stock Exchanges from 2017 to 2022, and verifies the intermediary effect of real earnings management. The study finds that corporate digital transformation significantly increases the number and textual length of key audit matters in audit reports. The digital mechanisms intensify management's motivation for real earnings management, which in turn enhances the disclosure of key audit matters. Notably, accrual-based earnings management and real earnings management exert different effects in this process: given the dual pressure of performance and supervision, digital transformation prompts the management to employ real earnings management to manipulate profits, thus affecting auditors' disclosure of key audit matters. In contrast, accrual-based earnings management does not play an intermediary role in the impact of digital transformation on disclosure of key audit matters. Further analysis finds that high-quality audits are more vigilant towards earnings management behaviors during digital transformation, resulting in a corresponding increase in the disclosure of key audit matters. In non-state-owned enterprises, digital transformation plays a more significant role in improving the information content of key audit matters. These findings offer valuable insights for companies to optimize their governance, and for auditors to enhance the quality of audit reports. Additionally, they hold significant implications for stakeholders in terms of accurately assessing enterprise value and making informed investment decisions.

Key words: digital transformation; disclosure of key audit matters; earnings management; digital technology platform; nature of property rights

(责任编辑:魏 霄)