

# 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

蒋 洋<sup>1</sup> 陈宝玲<sup>2</sup> 石 术<sup>1</sup>

**摘要：**乡镇治理具有“任务治乡”的新特征，任务型组织成为完善乡镇治理体系的重要抓手和提升乡镇治理效能的重要组织形式。党的二十大强调，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。乡和镇是联系农村社会的行政体系的末端，现有关于任务型组织在乡镇治理场域的实证研究尚待补充。本文构建“制度环境—现实需求—行动逻辑—组织形态”的分析框架，对2017—2021年于江西省清水乡观察的“任务型组织常态化治乡”现象进行深描，旨在对乡镇治理中的任务型组织由临时性向常态化转向的外在表征、原因和结果进行学理性讨论。研究发现：任务型组织治乡日益走向常态化，表现为政策制定常态化、关注议题常态化和治理流程常态化；任务型组织能够有效适应乡镇治理的制度环境，动态回应乡镇治理的现实需求，良性契合乡镇治理的行动逻辑，具有适应性、回应性和契合性等特征。总体上看，任务型组织常态化治乡加强了党对乡镇治理的全面领导，激发了乡镇治理的内生活力，提升了乡镇治理的政策执行力，进而助推乡镇治理现代化。因此，任务型组织治乡并非消极的组织行动偏离，而是为实现乡镇治理现代化的积极的组织形态重塑。

**关键词：**任务型组织 基层治理 乡镇治理 治理现代化

**中图分类号：**D630；D422.6 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程<sup>①</sup>。党的二十大强调，全面

---

\*本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“‘价值—行为—制度’视角下农村环境合作治理机制研究”（编号：2072021075）的阶段性成果。本文通讯作者：石术。

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)。

建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村<sup>①</sup>。乡和镇是联系农村的中国行政体系的末端，乡镇治理既是社会治理体系建设的重中之重，也是全面建设社会主义现代化国家的重要环节。在基层治理的过程中，相关治理“任务”通常包括“常规任务”和“非常规任务”。学者通常将任务型组织视为有效应对“非常规任务”的临时性组织形态（刘军强和谢延会，2015；任宇东和王毅杰，2019）。从组织范畴的界定看，现有研究认为，任务型组织通常指专项委员会、领导小组和指挥部等组织形态（熊烨，2022）。任务型组织兼具领导、决策、指挥和执行等功能，其组织形态可以依托灵活的自我更新功能随环境的变化而改变，进而契合复杂多变的治理实践。在非常规任务的执行过程中，任务型组织通常能够弥补官僚科层体制中存在的“弱激励”“低效率”等局限（原超和李妮，2017），实现科层制治理机制与程式化治理机制的有效融合，从而确保治理任务能够按时完成（陈荣卓和胡恩超，2022）。

学术界对乡镇治理中任务型组织的讨论主要围绕以下三个视角展开。其一，任务型组织在乡镇治理中的功能定位。学术界多将任务型组织视为运动式治理所依托的组织形态（李祖佩，2019），认为任务型组织适用于对乡镇突发危机等临时性事务的治理（曹舒和米乐平，2020）。也有学者认为，任务型组织在乡镇治理中发挥着对日常事务处理过程的“把关”和“监督”作用（杜志雄和崔超，2022）。其二，乡镇治理中的任务型组织与常规组织的关系。在实践中，任务型组织通常会与常规组织进行频繁的互动。有学者认为，任务型组织是上级政府在乡镇治理场域的延伸，与常规组织形成了合作关系（冷波，2021）。也有学者认为，任务型组织是党的领导在乡镇治理场域的代表，与常规组织之间是“指导”和“被指导”的关系（陈柏峰，2022）。其三，任务型组织参与乡镇治理的有效性。有学者认为，任务型组织的嵌入有效结合了运动式治理与常规治理，可以通过将非常规任务转化为政治任务的方式确保任务的完成（徐明强和许汉泽，2019）。部分任务型组织是从中央到乡镇逐层设立的，这类任务型组织能够依托行政组织权威自上而下地层层动员，从而提高乡镇治理目标的实现水平（王丽和毛寿龙，2023）。

从实践观察看，结合近年来在青海、宁夏、江西、福建和湖南等省份数十次的乡镇调研，笔者发现：任务型组织已嵌入乡镇治理的全场域、全周期，成为完善乡镇治理体系的重要抓手和提升乡镇治理效能的重要组织形式，并逐步从“临时性”的组织形态走向“常态化”的组织形态，形成了“任务型组织常态化治乡”的乡镇治理新样态。已有学者注意到，在宏观治理场域，部分任务型组织已具备了较强的资源调动能力，并建立了独立、完善的组织体系，发挥了部分常规性治理的组织功能（周望，2018；张舜禹，2021）。有学者对此提出质疑，认为任务型组织“常规性治理”与学术界关于任务型组织“非常规性”的组织定位出现了一定的功能偏离，任务型组织的常态化运作超出了这类组织运作的制度框架，可能会导致政治与行政的注意力过度关注运动式治理、专项治理等非常规性治理议题。同时，过度依赖权威性政治协调可能会对常规性部门的协调产生挤出效应，破坏科层治理结构的稳定

<sup>①</sup>习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第30-31页。

性（周雪光，2012；罗湖平和郑鹏，2021）。

比较现有研究与实践观察，可以发现，现有研究相对滞后于实践观察，无法有效解释乡镇任务型组织常态化治理现象。第一，现有研究局限于宏观治理场域和临时性思维，缺乏对乡镇治理场域中常态化治理的观察与思考。现有研究的指向在于如何通过单一类型的任务型组织保障乡镇治理“单中心任务”得以有效执行，尚未将任务型组织治乡与乡镇综合治理效能联系起来，既缺乏乡镇治理“多中心任务”“全周期管理”的理论视角，也缺乏对任务型组织统合治乡的讨论。第二，现有对任务型组织常态化治理的讨论相对较少且不够深入，未能有效阐释其内在的因果逻辑，未能解释不同治理情境下不同类型的任务型组织如何进行内部互动和外部合作。第三，现有对实践中任务型组织常态化治理有效性的讨论仍存在迷思，需从三个方面予以补充：一是对乡镇治理场域任务型组织常态化治理的系统性分析；二是对任务型组织由临时性组织向常态化组织演化的外在表征与生成机理的阐释，以及对任务型组织之间、任务型组织与常规组织之间的互动与合作关系的讨论；三是对任务型组织常态化嵌入乡镇治理有效性的探讨。

基于此，笔者拟对2017—2021年于江西省上饶市广信区清水乡观察到的“任务型组织常态化治乡”现象进行深描。文中所讨论的任务型组织包括专项委员会、领导小组和指挥部。从组织界定看，专项委员会是为特定事项专门设立的领导机构，主要职能是制定治理目标、管理办法和分工方案等。领导小组是任务执行中的领导机构，主要职能是统筹协调、决策部署、沟通指导、工作督办和监督管理。指挥部是任务执行中的协调机构，主要职能是组织动员、指挥协调、安排行动、解决争议、发布应急通知。本文通过对乡镇治理中任务型组织由临时性向常态化转向的外在表征、原因、结果进行学理性讨论，重点研究以下三个问题：第一，乡镇治理中的任务型组织常态化转向的外在表征有哪些？第二，任务型组织治乡为何由临时性走向常态化？第三，任务型组织常态化治乡究竟是消极的组织行动偏离，还是实现乡镇治理现代化的积极的组织形态重塑？

## 二、分析框架：乡镇治理组织形态演化逻辑

新制度经济学认为，制度变迁引发行动重塑，组织演化是制度变迁的表现（诺斯，1990）。本文延续该观点，认为制度要素是第一性的，制度环境决定了行动逻辑与组织形态。关于组织形态与行动逻辑间的关系，学术界存在“组织形态塑造行动逻辑”和“行动逻辑塑造组织形态”两种分析视角。依据“宏观—中观—微观”的分析逻辑，制度环境塑造组织，进而塑造行动逻辑，即“制度—组织—行动”逻辑。但是，也有研究表明，基层治理有效性与基层政权拥有的治理空间密切相关（吕德文，2018）。在乡镇治理场域，条线事责与乡镇治权、治能间的不匹配，制约了乡镇治理效能的提升（吴春来和刘心译，2022）。为释放治理效能、服务于动态变化的现实治理需求，乡镇治理衍生出编外扩张、向下借力等变通式执行的行动逻辑（付建军，2022）。这一系列行动逻辑通常“脱离”于传统科层制框架，使乡镇常规组织间原有的结构化分工逐渐模糊，重新组建了片线、管区、镇村一体化等新组织形态（杜鹏，2020；张丹丹，2020；田先红，2021；何得桂和李想，2023），表现了“制度—需求—行动—组织”逻辑。由此推论，乡镇治理的制度环境塑造了乡镇治理的现实需求，并形成了一套

服务于现实需求的行动逻辑。乡镇治理组织形态的演化是常规组织根据制度环境、现实需求和行动逻辑等的变化而主动调适的结果。

对此，本文构建了乡镇治理组织形态演化的分析框架（见图1），用以解释社会治理中组织形态演化的内在逻辑。该分析框架由制度环境、现实需求和行动逻辑三个要素构成。本文从制度环境开始展开分析，而后讨论乡镇治理现实需求的集中表现以及行动逻辑的外在表征，进而论证要素间的互动关系。由此推论，为适应制度环境、现实需求和行动逻辑的属性转换，组织形态可能会发生何种演化以及为何会发生演化。

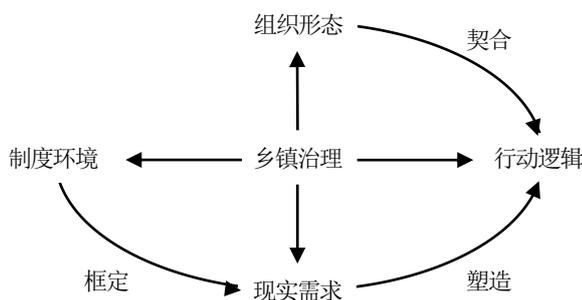


图1 乡镇治理组织形态演化的分析框架

### （一）构成要素

1.制度环境。乡镇治理的制度环境是指由党中央针对乡镇治理所制定的纲领性文件、公共政策等所建构的治理环境。“激励效应”和“监管力度”是乡镇治理的制度环境相关研究中讨论较多的两个维度。“激励效应”代表了党中央为乡镇治理提供的制度性支持对于能动的治理行为的助推水平（制度弹性）。制度弹性决定了乡镇治理的可能收益，也是提升乡镇治理变通性、创新性的动力。“监管力度”代表了党中央针对乡镇治理制定的制度性约束的强度（制度刚性）。制度刚性决定了乡镇治理的违约成本，是提高乡镇治理合规性的来源（郁建兴和黄亮，2017；杨宏山，2017）。依据“激励效应”和“监管力度”两个维度的强弱进行维度划分，可以界定四种属性的制度环境：弱激励效应、弱监管力度的制度环境，强激励效应、弱监管力度的制度环境，弱激励效应、强监管力度的制度环境和强激励效应、强监管力度的制度环境。

2.现实需求。乡镇治理的现实需求指的是乡镇治理的需求结构，其中一部分由制度环境自上而下决定，另一部分由乡镇治理场域自下而上自然衍生而成。一方面，自上而下的制度环境塑造了乡镇治理的顶层设计，乡镇治理的这部分现实需求是围绕顶层设计的再生产；另一方面，乡镇治理的自然场域映射了乡镇治理的经济基础与社会基础，乡镇治理的这部分现实需求是基于经济基础与社会基础做出的集中表达。改革开放初期，受土地承包制度和基层脱贫需求的双重影响，中国乡镇治理的现实需求表现为发展经济。随着国家经济的发展，乡镇治理有了一定的物质基础，社会需求开始向多元化、多层次、高质量转型，乡镇治理的现实需求逐步由经济建设延伸为以人民为中心的公共服务供给、高质量发展等。

3.行动逻辑。乡镇治理的行动指的是乡镇治理主体为获取、配置、运用治理资源而开展的一系列治理行动。乡镇治理的行动逻辑指的是乡镇治理主体开展一系列治理行动的内在规律。乡镇治理的行动逻辑在很大程度上由乡镇治理的制度环境和现实需求共同决定。一方面，乡镇治理的行动逻辑在制度环境创造的规则框架内被塑造；另一方面，乡镇治理的现实需求为治理行动提供了价值观念层面的导向。在乡镇治理的不同时期，为回应乡镇治理中经济建设、以人民为中心的公共服务供给、高质量发展的现实需求，乡镇治理形成了以经济建设为导向、以公共服务供给为导向、以高质量发展为导向的行动逻辑。

## （二）要素互动与组织形态

在组织层面，制度环境、现实需求与行动逻辑的转换和组合可能会引发两种类型的组织形态演化。其一，宏观层面乡镇政府治理结构的转型，表现为自上而下推动的转型。由顶层制度设计指向的转变倒逼乡镇政府由经济建设型政府向公共服务型政府和高质量发展型政府转型(苗树彬和王天意,2006)。其二，微观层面乡镇政府组织形态的重塑，表现为自下而上推动的转型。为适应乡镇治理过程中制度环境、现实需求和行动逻辑属性的变动，组织形态会主动寻求一种动态的“调适”，以保持治理结构的平衡与稳定。本文主要研究第二种类型的组织形态演化，即组织形态在由不同属性的制度环境、现实需求和行动逻辑所生成的治理结构中进行主动调适的过程。

1.要素互动。制度环境、现实需求和行动逻辑三个要素之间是“互相作用”“动态互构”的关系。第一，制度环境在很大程度上塑造了乡镇治理的现实需求。上层制度的供给为乡镇治理提供了规划指导，框定了乡镇治理在一个治理周期内的行程表与路线图，实质上代表着上级政府对乡镇政府的需求输入，为乡镇治理划定了“行动边界”和“行动规则”。第二，通过框定现实需求，制度环境进一步塑造了乡镇治理的行动逻辑。乡镇治理的行动逻辑需要契合现实需求，行动逻辑与现实需求的偏离可能导致乡镇治理的效用损失。在监管力度较强的制度环境中，这种偏离还可能增加显性的违约成本和制度性交易成本。第三，制度环境也可直接对行动逻辑产生影响。一般情况下，在强激励效应环境下，乡镇治理行动的能动性空间相对较大，行动逻辑表现出弹性较高的特点。制度环境中的监管起着控制行动弹性的作用：监管力度越弱，行动的弹性空间就越不受控制，乡镇治理结果偏离现实需求的可能性就越高；反之，监管力度越强，行动的可控性也将越强，越能保障乡镇治理在制度空间内有序运转。

2.组织形态。通过要素互动，乡镇治理结构得以生成与演化。组织是实施治理的“中介工具”，组织形态能否适应乡镇治理结构决定了“工具效能”，进而在很大程度上影响乡镇治理效能。例如，传统的科层制组织形态较适用于由“弱激励效应、强监管力度的制度环境—单中心的现实需求—制度执行导向的行动逻辑”组成的治理结构，其优势是能够降低制度执行偏差，缺陷在于相对“僵化”。受限于政府组织框架，传统的科层组织在处理多中心、紧急治理任务时，较为缺乏治理弹性。党的十九大以来，随着乡村振兴战略的推进，乡镇治理的制度环境表现出强激励效应、强监管力度的属性。相对特殊的是，这一阶段的强激励效应体现了制度约束下的放权特征，强监管力度则体现了设置一定容错空间的约束特征。党中央自上而下地加强了对基层治理的制度供给力度，这间接增加了乡镇治理的事责。随着县域经济社会的不断发展，在乡镇治理场域内部形成了一系列更高水平的现实需求。这

些现实需求和事责相互叠加，使乡镇治理形成了多中心任务治理、紧急治理、服务型治理等新的治理需求，乡镇治理的行动逻辑则转变为以高质量发展为导向。在此情境下，任务型组织的作用逐渐在乡镇治理中显现。而且，任务型组织在组织形态上做出了主动调适，出现了由临时性向常态化转向的组织形态演化现象。

### 三、案例描述：任务型组织治理清水乡的常态化转向

下文将通过清水乡的案例进一步深描、论证任务型组织由临时性组织向常态化组织转变的外在表征、内在因果机理及其有效性。

清水乡位于江西省东北部，是广信区下辖的23个乡镇（街道）之一<sup>①</sup>，距离市区12千米，总面积106.9平方千米，下辖8个行政村和161个村民小组，共6955户32900人。笔者于2020年4月14日至5月14日，对清水乡辖区内的左溪村进行了为期30天的实地考察，并于2021年8月9日至9月9日，对清水乡政府及其8个行政村做了进一步的追踪回访。在一个月的参与式观察中，结合半结构访谈的方法，笔者调研了乡镇党政办、农业农村办、乡村振兴办、信访办、政法办等16个部门和8个村党群服务中心，对清水乡治理的内容、结构和体系有了相对全面的了解。本文的案例选择具有典型性和历时性。首先，案例具有典型性。任务型组织治乡常态化现象在清水乡治理中表现得较为明显，符合本文的研究指向。其次，案例具有历时性。本文使用的清水乡的调研数据包括2017年至2021年的相关信息，能够较为完整地还原一个治理周期内任务型组织常态化治乡的行动情境。

政策文本是本文研究的重要数据来源。首先，笔者收集整理2017—2021年清水乡党委、政府收到和发布的等各类政策文本（文件）共计6000余份。其次，由于本文的分析聚焦于任务型组织，笔者分别以“专项委员会”“领导小组”“指挥部”为关键词，对收集到的政策文本进行初步筛选。最后，基于深入阅读的进一步甄选和剔除，得到可供研究的任务型组织参与清水乡治理的相关政策文本1474份。

总体上看，任务型组织常态化治乡的外在表征包括政策制定常态化、关注议题常态化和治理流程常态化三个方面。

#### （一）政策制定常态化

政策制定是公共组织合法性的体现。2017—2021年，任务型组织对清水乡治理的政策制定趋于常态化，所制定政策文本的数量逐渐追赶甚至超过常规组织所制定政策文本的数量，任务型组织成为清水乡治理的主导性组织形态之一（见表1）。一方面，任务型组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量总体上逐年上升；另一方面，任务型组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量与常规组织关于清水乡治理所制定的政策文本数量的比值逐年上升。2021年，任务型组织针对清水乡治理制定了653份政策文本，约占当年清水乡治理相关政策文本数量的60%，是常规组织所制定政策文本数量的1.52倍。

不同类型的任务型组织参与政策制定的程度是差异化的。<sup>①</sup>专项委员会。2017—2019年，专项委员会所制定的政策文本仅针对乡镇党委承接的治理任务。2020—2021年，专项委员会制定的政策文本

<sup>①</sup>广信区原为上饶县，2019年，上饶县被撤销，改设上饶市广信区。本文统一将其称为“广信区”。

明显加强了对乡镇政府治理任务的关注。②领导小组。领导小组针对乡镇党委治理所制定的政策文本数量呈明显的“倒U型”趋势，政策文本数量在2019年达到峰值。2017—2020年，领导小组针对乡镇政府治理所制定政策文本的数量逐年提高，2021年则有所回落。③指挥部。2017—2021年，针对乡镇党委或乡镇政府所承接的治理任务，指挥部所制定的政策文本的数量总体上均呈递增趋势。总体而言，根据专项委员会、领导小组和指挥部的发文数量及其变动趋势可以判断，党的十九大以来，任务型组织在清水乡治理过程中所制定政策文本的数量逐渐增加的趋势在增强，且这一增强趋势呈相对稳定的特点。由此推论，任务型组织参与治乡的频率和程度逐年增强，任务型组织常态化治乡成为一种可能的发展趋势。

表1 任务型组织在清水乡治理过程中所制定政策文本的数量（2017—2021年）

发文年份 (年)	专项委员会(份)		领导小组(份)		指挥部(份)		任务型 组织(份)	常规 组织(份)	任务型组织制定的政策 文本数量/常规组织制 定的政策文本数量(%)
	乡镇 党委	乡镇 政府	乡镇 党委	乡镇 政府	乡镇 党委	乡镇 政府			
2017	17	0	92	1	12	1	123	695	18
2018	46	0	103	3	16	0	168	552	30
2019	56	0	119	15	28	9	227	485	47
2020	27	57	32	82	62	43	303	542	56
2021	29	138	48	49	130	259	653	429	152

## (二) 关注议题常态化

关注议题是公共组织功能定位的缩影。参考田进和杨正(2017)的做法，笔者借助CiteSpace工具的关键词共现图谱功能进行政策文本计量，对政策文本的标题进行关键词编码<sup>①</sup>，将关键词编码输入CiteSpace分析格式中的“关键词段”，而后生成关键词编码出现频次 $\geq 6$ 的政策文本关键词共现图谱。各类任务型组织在治理清水乡过程中所制定的政策文本关键词共现图谱如图2所示。

根据图2，关键词共现图谱生成了2017—2021年任务型组织治乡政策文本的36个核心关键词，这些关键词分别对应四类重点关注议题：脱贫攻坚、风险规制与应急管理、治理体系和治理能力建设、公共事务治理。其中，脱贫攻坚议题属于乡镇治理的非常规任务，其他三类议题均属于乡镇治理的常规任务。

第一，脱贫攻坚类议题（关键词编码为1~3）。2013—2021年，乡镇治理的重中之重在于实施精准扶贫、精准脱贫战略，坚决打赢脱贫攻坚战。任务型组织也正是在这个时期大量进入乡镇治理场域并逐步演化为乡镇治理过程中的重要组织形态。脱贫攻坚议题主要关注清水乡贫困村和贫困人口的精准扶贫问题。2021年，习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告：“我国脱贫攻坚战取得了全面胜利。”<sup>②</sup>这标志着任务型组织所负责的脱贫攻坚任务的完成。

<sup>①</sup>关键词编码范例：将政策文本标题《关于进一步加强扫黑除恶专项斗争工作行文规范的通知》的关键词编码为“扫黑除恶”“行文规范”。

<sup>②</sup>资料来源：《习近平庄严宣告：我国脱贫攻坚战取得了全面胜利》，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0225/c1024-32036763.html>。

第二，风险规制与应急管理类议题（关键词编码为4~16）。乡镇场域矛盾与风险交织，危机事件时有发生，需要乡镇治理主体在源头上积极防范风险，有效应对危机。针对清水乡的风险规制和应急管理，任务型组织重点关注森林火灾等自然风险和危机事件，社会黑恶势力等社会风险和危机事件，生产安全、食品安全等公共生活风险和危机事件，以及“两会”、春节等特殊时期的公共安全问题等的预防和解决，并制定了系统的应急管理预案。

第三，治理体系和治理能力建设类议题（关键词编码为17~30）。任务型组织在事前、事中和事后三个环节重视制度建设、过程监管、结果评估和行为整治与激励，从而建设起一支规范、协同、有序、高效的乡镇治理队伍，为实现乡镇善治提供前提和保障。任务型组织主要关注重点任务、督查、问题整改、权责划分、评奖评优、公共机构等议题。任务型组织通过厘清乡镇治理的重点任务、权责和项目计划，监督、考察和整治乡镇治理可能存在的公共政策执行不到位、官僚主义和形式主义等问题，表彰奖励在乡镇治理中做出贡献的集体和个人，从而促进乡镇治理体系和治理能力现代化。

第四，公共事务治理类议题（关键词编码为31~36）。公共事务是与乡镇居民公共生活息息相关的事务，乡镇公共事务治理水平决定了乡镇公共利益的实现程度。任务型组织参与公共事务治理，标志着其真正融入清水乡治理场域，成为常规治理主体之一。任务型组织重点关注清水乡农村生态环境治理、农村人居环境整治和基础设施建设，并结合国家卫生城市创建、全国文明城市创建等议题，通过提高清水乡综合治理水平提升人民群众的获得感、幸福感。

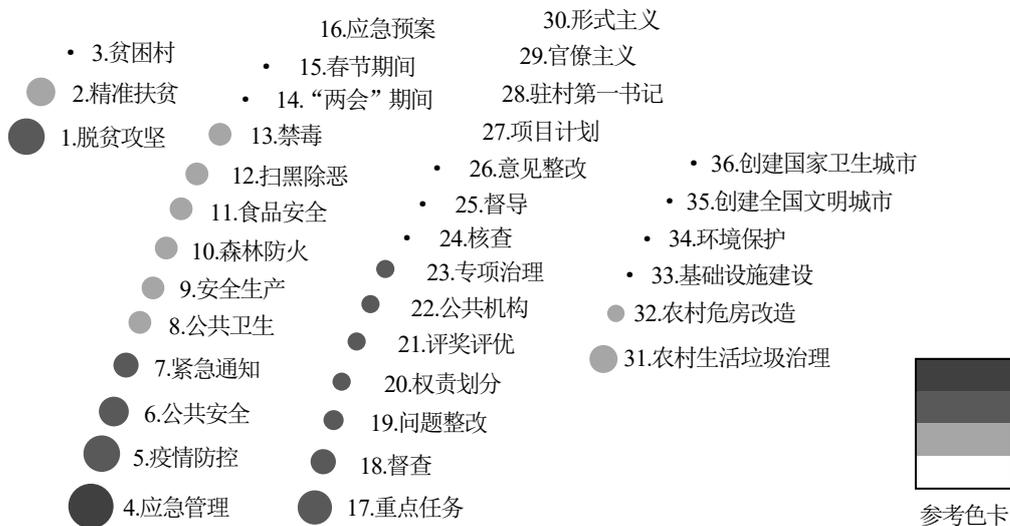


图2 任务型组织治理清水乡的政策文本关键词共现图谱（展示出现频次≥6的关键词）

注：○的面积越大，或相同面积时颜色越深，表示该关键词在政策文本中出现的频次越高，说明任务型组织对该议题的关注程度越高。

为了进一步验证本文对任务型组织所关注议题进行种类划分的科学性，笔者根据政策文本“发文单位”的分布情况，使用 Excel 软件对 2017—2021 年参与清水乡治理的任务型组织进行了分类统计，得到参与清水乡治理过程的任务型组织清单（见表 2）。可以发现，表 2 的呈现结果与上述分析大体

一致。从组织数量看，关注风险规制与应急管理、治理体系和治理能力建设和公共事务治理的任务型组织数量较多且覆盖领域较全面，说明任务型组织对清水乡常规任务的关注度较高，验证了任务型组织常态化治乡这一现象的存在。

表2 参与清水乡治理的任务型组织清单

组织类别	脱贫攻坚	风险规制与应急管理	治理体系和治理能力建设	公共事务治理
专项委员会	无	安全生产委员会，消防安全专业委员会，食品安全委员会，减灾委员会，禁毒委员会，城市运行安全专业委员会，工业制造安全专业委员会	政府信访事项复查委员会	生态环境保护委员会，爱国卫生运动委员会，精神文明建设委员会，工业污染防治专业委员会，网络安全和信息化委员会
领导小组	扶贫开发领导小组，就业扶贫工作领导小组，城镇贫困群众脱贫解困工作领导小组，健康扶贫领导小组，脱贫攻坚普查领导小组，精准扶贫强攻工作领导小组	扫黑除恶专项斗争领导小组，打击和处置非法集资工作领导小组，春运工作领导小组，校车安全管理领导小组，社区戒毒社区康复工作领导小组	政府公共机构节能领导小组，巡察工作领导小组，巡视巡察整改工作领导小组，推进法治政府建设工作领导小组，“五型”政府建设领导小组	生态文明建设领导小组，社会主义新农村建设暨农村人居环境整治工作领导小组，创建国家卫生城市工作领导小组，高质量推进美丽集镇建设领导小组，推动长江经济带发展领导小组，绿色殡葬改革领导小组，宗教工作领导小组，全国人口普查领导小组，人口和计生领导小组，工业经济发展领导小组，教育工作领导小组，农村危房改造工作领导小组，被征地农民基本养老保险工作领导小组，违法用地违法建设管控工作领导小组，根治拖欠农民工工资工作领导小组，推进企业解决工资拖欠问题领导小组，退役军人事务工作领导小组，普法依法治理领导小组，社区网格化服务管理提升工作领导小组，平安建设领导小组，新型智慧城市建设工作领导小组，“开拓市场万里行”活动工作领导小组，“科贷通”工作领导小组
指挥部	无	防汛抗旱指挥部，林业有害生物防控工作指挥部，地质灾害应急指挥部，森林防灭火指挥部，突发重大动物疫情应急指挥部，气象灾害防御指挥部	无	创建文明城市工作指挥部，创建国家卫生城市工作指挥部

### （三）治理流程常态化

治理流程是公共组织成熟度的体现。2017—2021年，任务型组织治理已形成相对完整的治理链条，依托具备全周期、灵活性、规范化特征的组织流程，常态化地嵌入清水乡的治理场域。第一，覆盖乡镇治理全周期。任务型组织对清水乡的治理在内容上覆盖了从政策制定到“回头看”的全治理周期，发挥了顶层设计、上传下达、监督管理等综合性功能。第二，组织形态灵活性。任务型组织在清水乡

治理过程中能够基于任务需求灵活调整组织形态。结合表 2，笔者按任务的重要性（治理议题受关注度越高，重要性越强）和紧急性（治理周期越长，紧急性越弱）两个维度进行组织形态分类（见图 3），形成了任务型组织的五种具体形态（在坐标轴中的位置表示相对值）。①重要性高、紧急性极强的“黑天鹅事件”。此类任务一般由指挥部治理，例如疫情防控。②重要性极高、紧急性强的“灰犀牛事件”。此类任务一般由专项委员会和指挥部合作治理，例如防汛抗旱。③重要性较弱、紧急性较强的任务。此类任务一般由专项委员会和指挥部合作治理，例如春季禁毒行动。④重要性高、紧急性较弱的任务。此类任务一般由领导小组治理，例如精准扶贫。⑤重要性较弱、紧急性较弱，但涉及部门较广的任务。此类任务一般由专项委员会、领导小组和指挥部合作治理，例如全国文明城市创建。第三，制度设计规范化。任务型组织重视制度建设，以促进治理行为的规范化。例如，在交通劝导过程中，要做到“六不要”：不玩游戏或看视频，无特殊情况不看微信；不聚堆闲聊；不要有身体依靠灯杆、护栏，手插兜等动作；不吸烟，不吃零食；劝导不文明行为时，不生拉硬拽，以免发生危险和冲突；发生问题及时汇报现场执勤交警或带班领导，不要使矛盾升级。对未到岗或到岗不认真履职的，区创文办将实施督察并予以通报<sup>①</sup>。

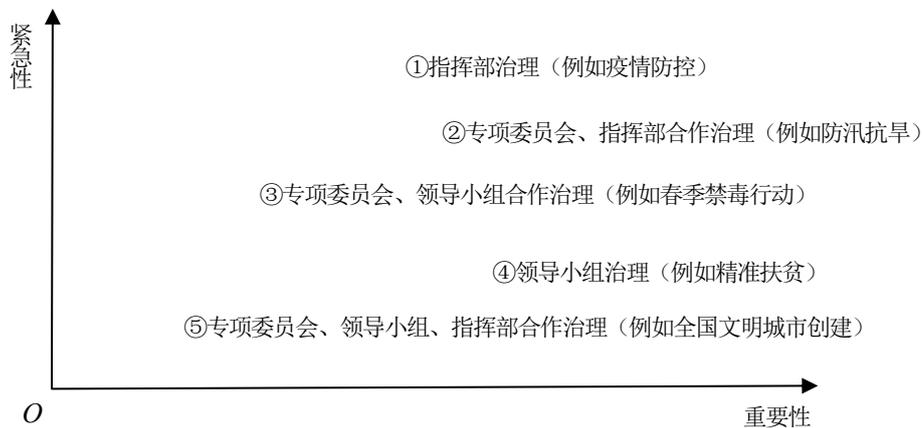


图 3 参与清水乡治理的任务型组织形态

#### 四、案例分析：任务型组织治乡为何走向常态化

对清水乡的案例描述呈现了任务型组织常态化治乡的现实情境。在传统认知中，任务型组织被认为是临时性的，会随着任务的完成而退出治理场域。那么，为何会出现乡镇治理的任务型组织从临时性向常态化演化的现象？本文结合第二部分所构建的乡镇治理组织形态演化分析框架阐释这一现象的形成机理，认为主要有三点原因：第一，任务型组织能够有效适应乡镇治理的制度环境；第二，任务型组织能够动态回应乡镇治理的现实需求；第三，任务型组织能够良性契合乡镇治理的行动逻辑。

<sup>①</sup>资料来源：广信区创建全国文明城市工作指挥部办公室《创文专项工作提示》。发文日期：2021年7月28日。

图4 具体刻画了任务型组织常态化治乡的形成机理。

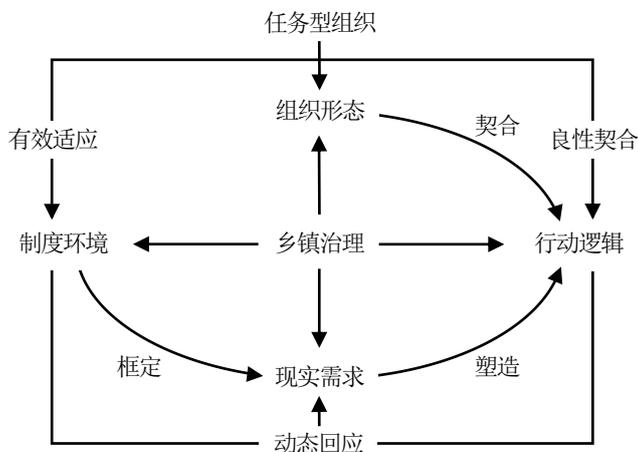


图4 任务型组织常态化治乡的形成机理

(一) 适应性：有效适应乡镇治理的制度环境

有效适应制度环境是塑造乡镇治理行动情景的关键要素。党的十九大提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴战略总要求<sup>①</sup>、党的二十大明确了“全体人民共同富裕”的中国式现代化本质要求<sup>②</sup>，为乡镇治理确立了治理现代化和高质量发展的目标。与此同时，乡镇治理的制度环境也发生了变化：一方面，乡镇治理的任务由单中心向多中心转变，拓宽了乡镇治理主体的行动空间，加强了乡镇治理主体的治理行动激励，要求乡镇治理主体积极调动治理资源以服务于多中心的任务需求；另一方面，党的巡察监督制度完成了对基层治理场域的全覆盖，使全面从严治党理念深入基层。随着数字化、智能化信息监管平台与技术的发展，可以预见，党的十九大至未来很长一段时期，乡镇治理将处于“强激励效应—强监管力度”的制度环境中。

1.任务型组织能够有效适应强激励效应的制度环境。部分学者认为，激励性是指制度对行动者行动选择的激励，常规组织的科层制运作惯性可能使其在向上适应激励结构和向下实施激励策略时陷入“痕迹主义”“僵化”“逆向问责”等困局（吴金群，2013；庞明礼和陈念平，2021），从而制约制度性激励对乡镇良序治理发挥促进效应。与之不同的是，任务型组织的项目制运作惯性能够使其快速对上级激励结构的改变做出反应，并及时调整向下的激励策略，以确保制度性激励的有效性。任务型组织的组织定位由临时性向常态化转向的一个重要特征在于，任务型组织对乡镇治理的关注议题由短期的、单项目的管理开始向长期的、综合性治理转变。本文认为，对官员晋升的激励是激励效应的重要组成部分，科层制中官员的任期制设计为官员增加了无形的时间压力，常规组织的治理资源分配受

<sup>①</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

<sup>②</sup>习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第22页。

地方官员注意力的影响较大。因此，常规组织治理也面临无形的“时间限制”。不同的是，任务型组织的设立和运转一般依托上级的权力动员，任务型组织本身就代表着治理资源的配置走向。高质量发展包括宜居宜业和美乡村建设等治理任务，这些都是需要乡镇治理主体在中长期阶段持续推进的。任务型组织建立在常规组织的基础上，并且进一步优化了合作分工，能够将中长期综合治理效能提升的目标激励与短期政治晋升的目标激励有机融合，形成具体、清晰、细化的治理目标，进而释放对乡镇治理行动的激励效应。

2.任务型组织能够有效适应强监管力度的制度环境。党的十八大以来，党中央高度重视并加强了对基层治理的刚性制度化约束。不过，乡镇治理的重要场域仍然在农村，很大一部分基层治理任务是依托村委会落实的。为了更好地联系农村社群，部分乡镇干部对公共治理、政策执行的认知和行动表现出一定的重关系、轻制度和结果导向的特征，他们认为不局限于制度框架、拓宽自由裁量空间能够更有效率地把乡镇的事情办好，从而弱化了制度对乡镇治理行为的约束。对此，清水乡干部H表示：

“规章制度一大堆，谁会记得这么清楚。没有这块的规章制度<sup>①</sup>，或者有但不够细致不够齐全，这样就有自主操作的空间了，反而容易把事情摆平解决。”（访谈编号：20210828-H<sup>②</sup>）

制度环境与治理现实的反差需要兼具政治势能和治理弹性的组织形态在其中维持平衡。任务型组织能够较好地平衡能动性和制度化的矛盾，在做好顶层设计和过程监督的前提下，鼓励在制度框架的约束下释放乡镇治理主体的能动性。对此，清水乡干部Q认为：

“领导小组能够方便乡里迅速集中各部门优势力量干大事。相比于个人的力量，集中力量办大事更能把事情做好。”（访谈编号：20210818-Q）

同时，为使乡镇治理有效运转，任务型组织还交替使用“巡察、巡查、督察、督查”四类监督机制，压缩行动者的避责空间。为充分发挥监督机制的效能，任务型组织灵活运用通报、问责、沟通、奖励等多种激励机制，重视对任务执行过程中的先进集体和个人给予表扬、表彰、奖金等正向激励，增加违约行为的预期损失以促进行为自律，确保基层治理不偏离预期目标，以期达到监督过程中“硬激励”和“软激励”的有效协同。为确保乡镇治理主体对照问题清单整改到位，任务型组织明确要求各部门各单位要认真制定整改方案或台账，并举一反三认领问题、整改问题。但是，对在制定整改方案时存在敷衍了事、认领问题不结合本单位实际、举一反三不够全面、措施空洞等问题的单位，任务型组织会予以通报批评<sup>③</sup>。通报批评使用的语言表述方式讲求艺术。如果乡镇在执行中出错被发现，虽未能及时整改到位，但不是特别严重，一般就会用“个别单位”“有些单位”“某些部门”等模糊性称谓，保留部门自行整改的空间。“沟通”贯穿于任务型组织协调乡镇治理的始终，使任务型组织能够及时了解乡镇治理难点、痛点以及相关政策的科学性，避免不恰当的制度设计和不当问责。

<sup>①</sup>“这块的规章制度”指代上级部门制定并下达的一系列规章制度中的任意部分，没有具体的特指。

<sup>②</sup>访谈编号编码规则：访谈时间+访谈对象编号。

<sup>③</sup>资料来源：广信区委信访工作联席会议办公室《“干部大下访、问题大排查、矛盾大化解”活动工作进展情况通报》（发文日期为2021年5月21日）。

## （二）回应性：动态回应乡镇治理的现实需求

有效回应现实需求是乡镇治理以人民为中心的重要体现。党的十八大以来，乡镇治理主体立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，推进农业农村现代化。乡镇治理制度环境的变化对乡镇治理效能提出了更高的要求，乡镇治理也由此产生了新的现实需求，具体表现为对多中心任务治理的需求、对紧急治理的需求和对服务型治理的需求。

1.任务型组织能够满足乡镇对多中心任务治理的需求。乡镇治理包括经济建设、生态文明建设、公共服务供给、共同富裕等多中心任务，任务型组织能够依托党组织、党员干部和干群体系深入科层组织内部和基层治理场域，系统性调动和整合各项治理资源，使其服务于多中心治理任务的多样化需求。任务型组织可以根据治理任务调整治理结构，一般由党委书记或乡长担任总负责人，常务副乡长或乡党委委员为副手，党政办主任、相关职能单位的干部和各行政村负责人为成员，一项任务对应一个任务型组织和相应的一套成员班子。在资源和人员齐备且责任分工明确的基础上，任务型组织能够高效、高质量地完成多中心的任务。

2.任务型组织能够满足乡镇对紧急治理的需求。与常规组织主要关注和执行一般性、非紧急事务不同，任务型组织将关注重点和资源配置聚焦于重点性、紧急事务上。任务型组织整合了领导机制、动员机制、指挥机制和协调机制，分担了政府职能部门的部分权责，能够适应“紧急治理”的现实要求。第一，任务型组织被视为上级党组织在乡镇的延伸，具有权威性和合法性。第二，任务型组织是集领导者、决策者、协调者、执行者和监督者于一体的组织形态，能够实现对政府资源的快速整合，高效应对各种突发情况。第三，任务型组织既领导乡镇治理，亦参与乡镇治理，乡镇党政部门会根据任务需求和上级任务型组织形态设立本级任务型组织，实现纵向组织间的有效衔接，缩小乡镇治理能力和紧急治理需求之间的差距。清水乡应对新冠疫情的案例可以体现这一点：接到区级疫情防控指挥部的指令后，清水乡立即启动新冠疫情联防联控机制，组建清水乡疫情防控指挥部，制定《近期防控新型冠状病毒感染的肺炎工作方案》，指挥长由乡党委书记担任，常务副指挥长由乡党委副书记兼乡长担任，副指挥长由副乡长担任，成员包括乡镇党政领导班子的其他成员以及派出所所长和卫生院院长，指挥部下设办公室，负责组织、统筹、协调、调度等日常工作<sup>①</sup>。面对紧急突发的新冠疫情，任务型组织的快速反应也得到了清水乡人民的认可。对此，当地居民有以下表述：

“这次疫情形势很严峻，我们好在有党和政府‘照应’，区委书记亲自挂帅成立了防疫指挥部，到我们乡主抓疫情防控工作，可见区政府对我们的重视，不然你想，得多可怕。”（访谈编号：20210828-C）

3.任务型组织能够满足乡镇对服务型治理的需求。实现人民对美好生活的向往是现代化建设的出发点和落脚点，公共服务是其中的重要组成部分。随着中国社会主要矛盾的变化，乡镇治理重心由经济建设转变为民生建设，由此产生了对服务型治理的需求。这要求政府在公共服务方面要不断调动和输入治理资源从而提升乡镇公共服务水平。任务型组织能够满足服务型治理的需求，许多任务型组织

<sup>①</sup>资料来源：广信区清水乡委员会《关于调整〈清水乡新型冠状病毒联防联控工作指挥部〉的通知》。（发文日期为2021年8月5日）。

直接按照公共服务的具体需求而设立，例如教育工作领导小组、农村危房改造工作领导小组、高质量推进美丽集镇建设领导小组等。这些任务型组织能够有效回应乡镇对多样化、个性化的公共服务需求。

### （三）契合性：良性契合乡镇治理的行动逻辑

有效契合行动逻辑是降低乡镇治理过程中的交易成本的重要保障。组织形态同行动逻辑的契合度很大程度上决定了组织在乡镇治理中的效能。组织形态若无法良性契合乡镇治理的行动逻辑，将产生较高的协调成本、争议成本、信息成本等交易成本，使组织效能的发挥受到阻碍。反之，组织形态与乡镇治理行动逻辑的良性契合，将使组织效能得以充分发挥。随着乡镇治理制度环境的变化和乡镇治理现实需求的调整，乡镇治理中的任务型组织的行动逻辑也将随之调整，表现为以高质量发展为行动导向的高效能治理、集约型治理和精准化治理。

1.任务型组织契合乡镇高效能治理的行动逻辑：回应多中心任务治理的现实需求。乡镇治理效能是国家治理效能在基层治理中的重要体现，高效能的乡镇治理是在党的领导下以人民为中心的良序治理。一方面，任务型组织治乡可以调整乡镇的常规治理结构和组织体系，优化制度供给和机制设计，释放党的领导制度在乡镇治理中的领导核心效能、干部管理效能、资源动员效能和监督纠错效能，从而以高效能的组织形态有效应对多中心任务。另一方面，任务型组织可以整合治理资源，从而更高效地完成多中心的治理任务。清水乡干部 Q 对清水乡信访工作的以下描述能够体现这一点：

“信访事项涵盖各种各样、方方面面的问题，接到反馈到乡里的信访材料，我们都会按事情归属转给相关领导小组负责人。领导们都很重视，一般都会打电话或者亲自下去，完了写好回复意见由我们输入到系统回复，使基层群众反映的问题较快得到我们的回应和解决。”（访谈编号：20210818-Q）

2.任务型组织契合乡镇集约型治理的行动逻辑：回应紧急治理的现实需求。基层社会风险复杂多样，当面对紧急性要求较高的治理情境时，乡镇治理主体需要快速做出决策，科学、高效、合理地调度与配置有限的治理资源，以降低因资源错配、流程不合理等造成的效益损失。集约型治理是对各项治理资源高效使用的一种治理方式，任务型组织通过对复杂的事务进行筛选、分类与整合，形成重点任务清单、组织权责清单和行动方案设计，省去了组织间关于任务及其分工的讨论环节。任务型组织在接到任务后，快速开展治理行动，提高乡镇治理资源的使用效能。对此，清水乡干部 Q 有如下说法：

“领导小组、指挥部给的治理指令比较清晰，一般都是当前紧迫的、重要的事情，会列清楚说要在什么时候做什么，下一个阶段又有新的计划，开展起来比较明确。”（访谈编号：20210822-Q）

3.任务型组织契合乡镇精准化治理的行动逻辑：回应服务型治理的现实需求。“基层公共服务精准高效”是基层治理现代化的目标之一<sup>①</sup>，乡镇治理由此形成了精准化治理的行动逻辑。精准化治理的行动逻辑以民生需求导向，以精准、高效的公共服务供给为目标。任务型组织优化了组织资源的配置结构，构建了能够精准回应各类公共服务需求的治理队伍，并使用区、街、村“三级微信群”等信息化工具精准识别人民群众的需求。并且，一个任务型组织专注于一项治理任务的组织设计，使其能

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)。

够更精准、更有预见性地解决好人民群众的“急难愁盼”问题，在完成规定动作的基础上实现了超额效能，推动乡镇公共服务从基础性供给向高质量供给转型。清水乡干部 Q 对清水乡美丽集镇建设工作推进的以下描述能够体现这一点：

“继市、区关于美丽集镇建设的顶层设计之后，清水乡党政统筹，成立了清水乡美丽集镇建设推进工作领导小组，由其负责资源调配，确立了更为细致、实际的制度规划要求，实现了任务工作的对标、对表、对人。清水‘古街道’是清水乡在美丽集镇的基础上自己打造的一个品牌，目的是为居民营造更美好的生活环境，同时也为乡村发展再增一个亮点。”（访谈编号：20210808-Q）

综上所述，为有效适应乡镇治理的新制度环境、回应乡镇治理的新现实需求和契合乡镇治理的新行动逻辑，任务型组织的常态化转型成为乡镇治理的路径选择。强激励效应、强监管力度的制度环境对乡镇治理提出了多中心任务治理、紧急治理和服务型治理的现实需求，衍生出乡镇治理以高质量发展为行动导向的高效能、集约型和精准化治理的行动逻辑。“制度环境—现实需求—行动逻辑”的变化是“因”，促成了中观层面的“组织形态”主动重塑之“果”，目的是推进乡镇治理现代化。

## 五、“任务型组织常态化治乡”何以助推乡镇治理现代化

乡镇治理现代化必须依托现代化的组织形态。前文的论述表明，任务型组织的组织形态能够适应乡镇治理结构，是赋能乡镇治理现代化的重要组织形态。那么，“任务型组织常态化治乡”这一组织重塑何以助推乡镇治理现代化？本文对其中的内在逻辑进行了解释，认为“任务型组织常态化治乡”可以从领导、协同和执行三个层面促进乡镇治理现代化从宏观的治理目标具象为微观的治理过程，从而将组织形态优势转化为乡镇治理现代化的治理成果。

### （一）领导层面：加强党对乡镇治理的全面领导

党的领导是推进乡镇治理现代化的根本保障。任务型组织本质上是党的领导组织，任务型组织治乡强化了党对乡镇治理的资源调动、责任压实、过程监督、主体监管能力，呈现党政权力与乡村社会多维互动的新时代图景。依托党的组织架构，任务型组织具备了较强的快速反应能力、组织弹性和行动精准性，能够做到以灵活的组织形态实现和现实需求的精准匹配。从治理结果看，在任务型组织的赋能下，乡镇治理主体的议事协调能力、紧急治理能力、回应社会能力等综合能力得到优化。可见，任务型组织深度嵌入基层社会治理场域，而非悬浮于基层社会治理场域之上，实现了党对乡镇治理非常规任务和常规任务的统一领导，从而将刚性化的制度约束与弹性化的良序治理需求有机融合。

### （二）协同层面：激发乡镇治理的内生活力

内生活力是推进乡镇治理现代化的动力源泉。乡镇治理集政治性、行政性、社会性于一体，任务多、资源少、责任重等特点要求必须激发乡镇治理的内生活力，团结与运用各方治理力量“办大事”。任务型组织能够基于治理任务需求重构职责和重新配置治理资源，对常规组织进行任务导向式分组，建立乡镇常规组织间的合作网络。一般情况下，常规组织在部门职能框架内行动，在应对多中心任务或紧急事务时容易陷入困境。任务型组织则以任务定职责，以任务需求动员相应的治理力量，形成乡镇治理的权力资源、行政资源和社会资源的共享、互补和联动的良性循环，超越传统的科层制结构，

综合发挥各类组织形态的比较优势，建立党的领导、任务导向、跨部门合作、跨主体协同的乡镇治理合作关系，实现统合治理，最大化释放乡镇治理的内生活力。

### （三）执行层面：提升乡镇治理的政策执行力

政策执行是国家治理现代化的宏伟蓝图在乡镇治理场域落地的关键。乡镇治理过程就是公共政策的执行过程，乡镇治理的组织形态在很大程度上会影响政策执行力。从任务型组织常态化地嵌入清水乡治理的政策执行过程看，任务型组织常态化治乡改变了各分管领导、各职能部门、各行政村分头执行政策的局面，以高效的组织协调和资源调度能力解决了治理主体间协调难、资源分散化等难题，破除了乡镇治理组织结构松散和正式制度失灵的问题，使乡镇政策执行过程更加畅通。乡镇的党政办作为政策的接收部门，能够将接收的各项政策按事务属性进行归类整理并将其分配给相应的任务型组织。该任务型组织对应的乡镇分管领导、职能部门和各行政村的相关人员则“快速接单”，并快速投入相应的政策执行工作。这就将分散的政策执行迅速转化为团队合作的政策执行，提高了乡镇治理主体对上积极落实政策指令、对下有效回应政策需求的能力。

## 六、总结与讨论

乡镇治理超越了传统意义上组织形态对治理行动的框定，体现了组织形态的主动调适以适应制度环境、回应现实需求、契合行动逻辑的特征。本文通过对清水乡的案例研究，发现“任务治乡”成为乡镇治理的新特征，乡镇治理围绕多中心任务展开。任务型组织能够有效嵌入乡镇治理全场域和全周期，在应对乡镇治理的常规任务和非常规任务时均能发挥积极的组织效能。本文认为，任务型组织常态化治乡使任务型组织成为助推乡镇治理现代化的有效治理工具，实现了乡镇治理从以部门职能为轴心向以治理任务为轴心的转变。这一转变通过任务型组织常态化地嵌入乡镇社会治理过程而得到体现。总的来看，任务型组织治乡由临时性向常态化的转向并非消极的组织行动偏离，而是为实现乡镇治理现代化展开的积极的组织形态重塑。

虽然实践已在一定程度上验证了任务型组织常态化治乡对乡镇治理现代化的助推效应。但是，仍然需要警惕和思考以下三个方面的问题。第一，多任务管理问题。乡镇治理场域中存在职能相近的任务型组织重复发文、目标模糊的现象，这些现象容易引起任务型组织在乡镇治理中的效率损失。第二，组织失灵问题。当任务型组织开始在乡镇治理中逐渐常态化，一些传统科层组织存在的问题也开始在任务型组织中显现。例如，聚焦于重点任务的执行造成了对非重点任务的注意力分配不足，表现为书记、乡长牵头的任务认真做，其他任务则选择做。为了全面推进各项任务，基层出现了大部分任务型组织由书记、乡长负责的特征，造成书记、乡长日常工作开展的碎片化，难以平衡任务型组织的使命和常规工作，任务型组织“泛化”可能使基层政府部门陷入资源匮乏和能力匮乏的双重困境（崔慧姝和周望，2021）。第三，社会参与不足问题。任务型组织治乡表现为上下级政府部门和行动者之间以任务为轴心的互联互通，公民参与相对弱化，社会资源使用率较低。

为确保任务型组织治乡的有效性，本文认为应做到以下“四个避免”，以使任务型组织常态化治乡的实践结果与组织目标有效衔接：第一，避免治理资源的碎片化分配所衍生的任务型组织资源配置

效率损失现象；第二，避免由部门责任虚化带来的任务型组织空转现象；第三，避免由行政边界泛化引发的任务型组织超载治理的消极情境；第四，避免因脱离社会主体而形成的任务型组织治乡有效性弱化问题。对此，本文认为，必须在制度设计环节，进一步厘清任务型组织的权责范围，明确任务型组织的组织定位，在将政府部门协同起来的同时，也要将人民群众组织起来，共同避免组织失灵的困境。需要说明的是，任务型组织是一种治理工具而非治理目的，任务型组织常态化治乡的目的是赋能乡镇治理现代化。因此，必须“将好钢用在刀刃上”，在中国式现代化的治理实践中持续优化任务型组织，确保其良性运转。

#### 参考文献

- 1.曹舒、米乐平，2020：《农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化治理——基于典型案例的分析》，《中国农村观察》第3期，第2-15页。
- 2.陈柏峰，2022：《社会诚信建设与基层治理能力的再造》，《中国社会科学》第5期，第122-142页、第207页。
- 3.陈荣卓、胡恩超，2022：《引领型治理：国家改革试点何以可能？——以广东省江海区“全国农村社区治理实验区”建设为例》，《中国农村观察》第4期，第2-20页。
- 4.崔慧姝、周望，2021：《如何引起重视：政府职能部门的注意力吸引行为》，《新视野》第3期，第53-58页、第66页。
- 5.杜鹏，2020：《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》第4期，第106-118页、第128页。
- 6.杜志雄、崔超，2022：《衔接过渡期扶贫资产差异化治理研究》，《农业经济问题》第1期，第40-51页。
- 7.付建军，2022：《谁之负担？何以发生？——基层负担现象的理解视角与研究拓展》，《甘肃行政学院学报》第4期，第18-30页、第124-125页。
- 8.何得桂、李想，2023：《多维赋能与责任重塑：乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象》，《中国农村观察》第1期，第136-156页。
- 9.冷波，2021：《监督下乡：乡村监督体系重塑及其效应》，《中国农村观察》第4期，第79-89页。
- 10.李祖佩，2019：《目标管理责任制的村庄运行机制研究——兼议国家权力的实现基础》，《中国农村观察》第3期，第81-96页。
- 11.刘军强、谢延会，2015：《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究（2002~2012）》，《政治学研究》第4期，第84-97页。
- 12.罗湖平、郑鹏，2021：《从分割到协同：领导小组重塑条块关系的实践机制》，《中国行政管理》第12期，第121-125页。
- 13.吕德文，2018：《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》，《中国农村观察》第5期，第96-110页。
- 14.苗树彬、王天意，2006：《困惑与出路——“乡村治理与乡镇政府改革”专家调查报告》，《中国农村观察》第5期，第68-80页。

- 15.诺斯, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 上海人民出版社, 第3页、第102页。
- 16.庞明礼、陈念平, 2021: 《科层运作中的督查机制: 惯性、悖论与合理限度》, 《理论月刊》第2期, 第58-65页。
- 17.任宇东、王毅杰, 2019: 《指挥部的运作机制: 基于“合法性—效率性”的视角》, 《公共行政评论》第1期, 第151-168页、第215页。
- 18.田进、杨正, 2017: 《同质与差异: 省级政府权力清单制度推行政策的文献计量分析》, 《情报杂志》第5期, 第75-81页、第94页。
- 19.田先红, 2021: 《适应性治理: 乡镇治理中的体制弹性与机制创新》, 《思想战线》第4期, 第116-127页。
- 20.王丽、毛寿龙, 2023: 《大气污染防治区域政府间合作的制度逻辑——以京津冀为例》, 《治理现代化研究》第4期, 第84-90页。
- 21.吴春来、刘心译, 2022. 《党委整合条块: 县域综合治理的权力过程与运行机制——以T县“美丽乡村建设领导小组”为例》, 《党政研究》第6期, 第90-104页、第127页。
- 22.吴金群, 2013: 《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》, 《南京社会科学》第11期, 第85-91页。
- 23.熊焯, 2022: 《跨域流域治理中的“衍生型组织”——河长制改革的组织学诠释》, 《江苏社会科学》第4期, 第73-84页。
- 24.徐明强、许汉泽, 2019: 《运动其外与常规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式》, 《公共管理学报》第2期, 第28-40页、第169-170页。
- 25.杨宏山, 2017: 《激励制度、问责约束与地方治理转型》, 《行政论坛》第5期, 第88-92页。
- 26.郁建兴、黄亮, 2017: 《当代中国地方政府创新的动力: 基于制度变迁理论的分析框架》, 《学术月刊》第2期, 第96-105页。
- 27.原超、李妮, 2017: 《地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析》, 《公共管理学报》第1期, 第27-37页、第155页。
- 28.张丹丹, 2020: 《行政包干制: 乡镇非正式治理的常态化机制》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第21-30页。
- 29.张舜禹, 2021: 《不确定情境中地方政府绩效保持的任务型组织路径研究》, 《中国行政管理》第7期, 第103-111页。
- 30.周望, 2018: 《超越议事协调: 领导小组的运行逻辑及模式分化》, 《中国行政管理》第3期, 第113-117页。
- 31.周雪光, 2012: 《运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考》, 《开放时代》第9期, 第105-125页。

(作者单位: <sup>1</sup>厦门大学公共事务学院;

<sup>2</sup>江西财经大学财税与公共管理学院)

(责任编辑: 马太超)

## **Task-oriented Governance and the Organizational Reshaping for Modernization of Township Governance: A Field Survey in Qingshui Township**

JIANG Yang CHEN Baolin SHI Shu

**Abstract:** Township governance embodies the new characteristic of “task-oriented governance”, and the task-oriented organizations have become an important approach to improving the township governance system and a relevant organizational form to enhance the effectiveness of township governance. The 20th National Congress of the Communist Party of China emphasized that the most challenging and arduous tasks we face in building a modern socialist country in all respects remain in rural areas. Township is the bottom of the administrative system in China which connects rural society, while the existing literature of empirical studies on the task-oriented organizations in the field of township governance still needs to be supplemented. This paper constructs an analytical framework of “institutional environment - practical demand - action logic - organizational form”, and deeply describes the phenomenon of “normalization of township governance by task-oriented organizations” observed in Qingshui Township, Jiangxi Province from 2017 to 2021. The aim is to conduct a theoretical discussion on the external characteristics, reasons, and results of the transition from temporary design to normalization in terms of task-oriented organizations in township governance. The results show that the task-oriented organizations are moving towards normalization in township governance, manifested in the normalization of policy formulation, concerned issues, and governance processes. The task-oriented organizations can effectively adapt to the institutional environment of township governance, dynamically respond to the practical needs of township governance, and well align with the action logic of township governance, entitling it with characteristics such as adaptability, responsiveness, and compatibility. Overall, the normalization of township governance by task-oriented organizations has strengthened the comprehensive leadership of the CPC, stimulated the endogenous vitality, and enhanced the policy implementation ability, promoting the modernization of township governance. Therefore, the normalization of township governance by task-oriented organizations is not a negative organizational action deviation, but a positive reshaping of the organizational form to achieve the modernization of township governance.

**Keywords:** Task-oriented Organizations; Grassroots Governance; Township Governance; Modernization of Governance