

# 从集权走向赋权：乡村简约治理的形态变迁

杜永康 张新文

**摘要：**中国乡村社会从古至今一直延续着简约治理的内核，但其外在形态在漫长的历史演进中实现了从“集权”到“赋权”的转换。本文从“国家—社会”视角出发，探究乡村简约治理形态嬗变的背景、机理和特征，研究发现：现代性力量的冲击削弱了熟人社会的关系网络与地方性共识，加之村庄利益关联脱嵌与地方权威衰微、社会治理重心下移与新生治理任务膨胀，集权的简约治理在国家和社会的双重变奏之下式微。为了再造半正式行政基础，国家通过精英吸纳与村社再造开展组织赋权，依托资源下乡与产权改革强化资源赋权，并通过治理技术下沉和数字技术嵌入寻求技术赋权，凭借组织、资源和技术的三维赋权强化村庄代理人和村级组织的政治统合功能与自主治理能力，简约主义的治理传统得以延续。在从“集权”到“赋权”的嬗变过程中，乡村简约治理呈现从“乡绅自治”到“多元共治”、从“权威教化”到“资源支配”、从“儒法互济”到“三治合一”的特征转换。赋权型简约治理是中华传统的治国理政智慧与现代积极有为的国家治理实践相互交织共塑的乡村治理新图景，为乡村治理现代化提供了可行的治理理念与实践方向。

**关键词：**简约治理 科层治理 集权 赋权 乡村治理现代化

**中图分类号：**C912.82；D638 **文献标识码：**A

## 一、引言

乡村振兴，治理有效是基础。2023年12月召开的中央农村工作会议明确提出，要以提升乡村治理水平为重点，推动乡村振兴不断取得实质性进展和阶段性成果。近代以来，中国乡村治理变化可谓沧海桑田，准确认识和把握基层政权的性质与乡村治理的现代化逻辑至关重要。在“后税费”时代，中国现代化进程加速，国家与社会关系发生重大调整，集中表现为国家资源以项目制形式频繁下乡。与此同时，国家提出治理现代化的目标，并将乡村社会纳入现代化的治理范畴，国家正式权力渐趋直接、主动且密集性地介入基层社会（张新文和杜永康，2022）。相应地，基层治理事务和治理内容日益繁杂，职能分化也越发细密，随之而来的就是各类制度和组织叠床架屋的复杂化情形，大量精细化

【资助项目】 国家社会科学基金重大项目“乡村振兴背景下土地制度改革与乡村治理现代化研究”（编号：23ZD141）。

【作者信息】 杜永康，南京农业大学公共管理学院，电子邮箱：ykdu96@163.com；张新文（通讯作者），南京农业大学公共管理学院，电子邮箱：1244814285@qq.com。

管理制度、技术化行政手段和过密化督察考核在这一过程中建立，不仅催生了基层繁文缛节、负担过重和形式主义等现象，而且这种扩张和膨胀的路径依赖可能会带来巨大的治理成本。事实上，对于复杂公共事务的治理，并不必然依循复杂路径向下推导，从而将国家治理推演为一套复杂到人们难以把握的体系，以致国家善治无法期待（任剑涛，2010）。

中国自古就有微言大义的文化精神，也有“约法省刑”和“无为而治”的政治传统，其中均蕴含了简约治理的基本内涵。至少自秦朝开始，高度依赖准官员和半正式行政方式的简约治理就广泛应用于乡村治理实践，这份来自传统社会的治理遗产延续下来，是中国政治的“传统”、“前现代”和“近现代”中特别执着的特性（黄宗智，2008）。中华人民共和国成立后，尤其是改革开放以来，乡村社会经历了深刻的变迁，传统简约治理的社会基础也发生变化。同时，国家权力和项目资源的频繁下乡显著区别于传统社会“无为而治”的政治逻辑。在国家和社会的双重变奏之下，简约治理的解释力和适配性逐渐遭遇质疑和反思。

围绕剧变之下的乡村治理是否依旧简约这一理论命题，学术界形成了两种截然对立的观点。持否定论学者认为，在国家权力下沉和乡村社会转型的时代背景下，基层治理场域中的简约治理式微，并衍生出科层治理、精细治理和规范治理等替代性概念。例如，有学者研究指出，在国家民事职能扩张以及大量公共服务下乡的过程中，基层政权再造了一支科层化和职业化的村干部队伍以承接自上而下的治理任务，并在基层运用制度化的科层监督来服务于庞大的科层机器运作，最终不可避免地导致乡村治理的去人格化，由此，乡村简约治理的时代或将成为历史，取而代之的是科层治理的兴起（董磊明和欧阳杜菲，2023）。此外，有学者从社会治理效率的视角出发，认为技术创新尤其是信息技术的变革性发展为更加精细化的治理带来了可能，随着当今社会的差异化、复杂性和异质性凸显，一场以提升社会治理效率为目标的精细化治理变革应运而生，乡村社会正经历从简约治理到精细治理的重要历史转型（王阳和熊万胜，2021）。还有研究认为，在国家治理现代化的进程中，基层不仅孕育了一批职业化的村干部，而且在村庄建立起制度化、法治化的治理规则，正式规则和法治资源渐趋成为乡村精英的治村工具，使其能够在一定程度上摆脱对半正式行政方式和私人资源的依赖，治理策略呈现较高的稳定性和规范性，由此推动乡村社会从简约治理走向规范治理（冷波，2018）。持肯定论的学者则认为，作为传统社会有效的社会治理形式，简约治理在现代社会仍然具有较大的运行空间和自治的运行逻辑，乡村治理的现代化要以简约主义为基础。例如，有学者研究指出，简单地认为简约治理在复杂社会的生存空间将会被不断挤占的观点，是对复杂问题的粗浅认知，由于权力持续扩张的不可能性、结果的非企及性和政府注意力的有限性，简约治理在过去、现在和未来均会持续存在（史云贵和薛喆，2022）。此外，有学者基于治理现代化的视角指出，近代以来的国家政权建设开启了治理体系和治理能力的现代化进程，官僚化和科层化是这一进程的核心特征，然而，为人所忽视的是，在这一进程中存在着与科层化并行的另一轨道，即简约治理的传统延续与现代化改造（吕德文，2017）。在此基础上，相关研究进一步指出，简约治理是超越科层化的乡村治理现代化；尽管国家政权建设伴随着社会治理重心下移，基层政府也在形式上呈现科层化的表征，但构成中国乡村治理现代化的基本特征并非科层治理，而是简约治理（欧阳静，2022）。

既有的学术成果为本文的研究提供了有益的启迪和思考，但仍存在进一步完善和拓展的空间。例如，否定论者虽然关注到乡村治理科层化、精细化和规范化的表象与趋势，但据此来判断简约治理式微，既窄化了简约治理的理论内涵，也是非此即彼的线性思维的延续。持肯定论的学者尽管捕捉到现代化进程中被裹挟的半正式行政和简约主义，但并未深入挖掘现代社会的简约治理与传统社会的简约治理的差异和不同之处。本文则是对否定论和肯定论的吸纳与超越，试图跳出西方“科层化”“官僚化”的思维束缚，认为基于规模焦虑、成本控制和民主追求等要素的考量，从传统社会到现代社会，构建简而高效的乡村治理体系、实现乡村社会的简约治理始终是中央政府一以贯之的善治目标，但不同的历史阶段和治理逻辑形塑了迥异的简约治理形态。近代以来国家政权下乡所催生出的科层化、精细化和规范化等趋向，其本质上是简约治理形态嬗变的多元化表征。同时，结合中华人民共和国成立后尤其是改革开放以来，国家在村级组织再造、项目资源下乡和数字乡村建设过程中所表现出的显著的赋权逻辑，本文提出“赋权型简约治理”的概念，以对现代化进程中的乡村治理实践进行尝试性解读，并为理解“中国之治”提供新的洞见、理念与路径。

## 二、赋权型简约治理：理论证成与内涵辨析

### （一）简约治理的概念释义

中国的乡里制度萌生于西周时期，春秋战国后得到进一步发展，并在秦汉时期基本定型（陈剩勇和孟军，2006）。自秦朝开始，皇权延伸至县一级，县以下则实行自治，诸如田土、钱债、户婚等纠纷被认为是乡村“细事”而难以进入国家正式的司法程序。为了减少国家行政支出，当纠纷发生时率先启动的是以妥协为主的社会调解机制，即交由乡保、亲族等调停解决。只有当纠纷的社会调解失灵并诉诸司法后，地方县令才会通过官批民调的半正式方式予以解决。在此过程中，司法体系和（因控诉而）再度启动的社会调解一同运作，由县令针对诉状、辩词和各种禀呈做出初步批复，并通过乡保、乡约等准官员向下传达，后者则据此重新启动社会调解过程，以寻求纠纷的有效化解，旨在用最少的官僚支出来维系乡村秩序，进而实现简而高效的乡村治理。黄宗智（2008）将这种以准官员和社会调解为主的半正式行政方式概括为“简约治理”；由于帝制时期的简约治理形态内嵌于中央高度集权和基层无为而治的背景之下，故而又被称为“集权的简约治理”。具体来看，解读简约治理的内涵要把握以下三个核心特征。

1. 半正式行政。半正式行政内涵主要表现在两个方面。一是行政主体的半正式性，这是简约治理区别于科层治理的关键。传统社会中，乡村秩序的维系高度依赖乡保、乡约等不带薪准官员，他们由社会提名，经国家批准确认，扮演着国家与社会双重代理人角色，对县令和地方社区负责。二是行政方式的人格化、自主性和灵活性。准官员在行政实践中并不完全遵循正式制度文本，而是灵活运用地方性规则进行非正式运作，在工作中也较少产生文书。当村民因钱债、供养等“细事”产生纠纷时，往往不会直接诉诸官府，而是倾向于找乡保“讨说法”“评道理”，乡保则通过劝导、训诫等方式调解、化解矛盾。只有当这一体系运作出现问题，在纠纷、控告和人事变动中，县令才会被动介入。

2. 第三领域。在论及帝制时期的基层政权性质与国家关系的诸多研究中，国家与社会的二元对立

思路带有普遍性的趋向，无论是 Weber（1978）的“世袭主义的官僚制”概念抑或 Mann（1986）的“高专制权力—低基层渗透”的理论框架，均将地方势力置于与国家相互对立的位置，强调自治的民间社会与集权的君主制国家存在高度紧张、对立和矛盾的关系。然而，与此观点不同，黄宗智（2008）基于清代历史档案资料的研究指出，国家与社会同样存在着互动、合作和依赖的一面，并将二者之间重叠与合作的治理领域界定为“第三领域”。这一概念在某种程度上与哈贝马斯（1999）提出的“公共领域”——国家与社会之间的过渡区域——具有相似性。在第三领域中，正式制度与习惯法交织互动，正式行政与半正式行政相得益彰，共塑基层治理秩序。

3. 简而高效。相较于正式的科层治理而言，简而高效是简约治理的突出特征。由于科层制的运行需要庞大的正式机构、复杂的层级关系和专业的人力资源等做支撑，具备较高的运作成本和较强的制度惯性，且科层制的统一性和去人格化在面对村庄“细事”时存在效率低下的天然短板。简约治理的运作则不必依赖烦琐的正式组织、明确的职能分工和严密的治理流程，在组织、人力和财力等方面也并不完全以国家资源为支撑，其对准官员的依赖和半正式行政方式的运用均能够有效降低乡村治理成本，并通过灵活运用地方性知识提升公共事务的治理效率。因此，简约治理不仅在机构设置、职能分工、规章制度和服务流程等方面尽可能地趋于简约，而且能够低成本、高效率地实现治理目标。

## （二）赋权型简约治理的理论证成

在中国乡村治理实践中孕育而生的简约治理，深嵌于乡村社会的关系和情理之中，与乡村社会的性质紧密契合，但近年来这一极具价值意涵的历史传统和实践经验在西方科层化、官僚化的话语体系下饱受冲击和质疑。事实上，对现阶段乡村治理实践的解读，不能拘囿于西方科层化、理性化的思维束缚，应在中国传统的治国理政智慧中找寻答案，总结和提炼具有中国特色的乡村治理经验。通过梳理简约治理的概念可以发现，当前乡村社会的治理转型依然保留了简约主义的内核，准官员和半正式行政的路径依赖仍广泛存在于乡村治理实践。

具体来看，就治理主体而言，尽管现代国家政权建设有意识地强化了对基层社会的管理和影响，但始终未在乡村设立正式的科层组织和职业官僚来追求现代化目标，乡村的有效治理仍然是依托代理人机制进行的，地方精英作为国家和社会双重代理人的实质并未发生改变，无论是涉农政策执行抑或资源下乡，国家权力始终无法绕开作为半正式官员的村干部和乡村能人。尽管农村税费改革后，村干部的“工资”改由乡镇政府自上而下拨付，但这并不意味着韦伯式的“科层化”或“理性化”，这一变化是伴随社区（集体）资源和税收的锐减而发生的（黄宗智，2008），并非国家机器的主观意图。而且，正如吕德文（2020）研究指出的，除少数东部地区农村及城中村外，大部分农村地区的村干部都属于非脱产干部，他们拿的是误工补贴而非“工资”，所谓的村干部官僚化和正规化可能仅存乎于形式上（董磊明，2006）。就治理方式而言，囿于乡村治理和乡村建设的“最后一公里”存在大量的非正式空间，科层体系的专业化、程序化手段无力应对村庄中的“细事”和“关系型事务”，乡村社会的有效治理仍需借助人情、面子、惯习等半正式工具和正式权力的非正式运作来嵌入地方关系网络，乡村治理的半正式色彩依旧明显。就治理领域而言，有别于西方国家的现代化进程，中国的政权建设尽管也伴随社会治理重心下移，但并未在乡村社会建立现代化的科层体系，国家力量的下乡并未带来

社会空间的萎缩，反而通过党建引领、资源下乡和技术赋权等方式强化了乡村社会的自主性和能动性。因此，在中国乡村治理实践中，从早期的纠纷调解，到当前的经济发展、环境整治和基础设施建设等领域，存在着国家政权和社会力量重叠与互动的广泛的第三领域空间（刘伟和黄佳琦，2020），这也是简约治理得以孕育和壮大的沃土。就治理效果而言，由于科层制的自我膨胀并未延伸至村一级，当前村级组织的机构设置、职能分工和治理流程依旧简约。而且，无论是中华人民共和国成立后的建设时期还是改革开放至今，中国乡村治理实践均不是遵循标准化、规范化的科层路径，而是广泛启用村干部和“群众路线”“包村制”“工作组”等半正式的治理方式。这种半正式的治理实践不需要庞大的科层组织、人力资源和财政预算做支撑，又极具乡土亲和力，因而能够低成本、高效率地完成国家各个时期的政策目标（欧阳静，2022）。

综上，现阶段的乡村治理仍然延续了简约主义的理念和传统，半正式的行政方式在积极有为的现代社会依旧存续且有效。同时，结合国家在资源下乡、村社再造等过程中所表现出的显著的赋权趋向，本文提出“赋权型简约治理”的概念，以与传统“集权的简约治理”形成区分。

### （三）权力、赋权与赋权型简约治理

权力是政治学和社会学研究的核心概念。自19世纪中叶以来，以韦伯、帕森斯和吉登斯等为代表的西方学者从不同视角对权力问题进行了深入探索，提出了一系列经典理论。其中，权力与资源的关系研究对理解乡村治理场域中的权力概念极具启发性。帕森斯（1998）从结构功能主义视角切入，将权力和资源建立起关联，指出权力是实现一定目标的途径与手段，而这一过程中往往伴随着资源的流通。因此，帕森斯（1998）认为权力就是动用资源进行社会整合，以实现系统目标利益的一般化能力。吉登斯（1998）在此基础上对权力与资源的关系做了进一步表述，他认为权力的基础是资源，权力的生产就是资源的集中，并将资源进一步细分成两大类，即配置性资源和权威性资源。前者表现为生产工具、自然资源等各类物质产品，体现了人与物的向度；后者则表现为血缘、熟人等各种社会关系，体现了人与人的向度。在吉登斯（2016）看来，资源是权力得以实施的媒介，权力以资源的生产能力和储存能力为前提，权力的大小取决于资源的多寡，同时也决定着行动者能力的强弱。因此，在中央高度集权的帝制时期，乡保、乡绅等准官员能够在缺乏授权性和合法性权力的情况下借助其雄厚的宗族资源、文化资源和政治资源而获得乡民的服膺（徐祖澜，2010），并因此产生一种“非正式权力”以实现乡民的权威支配（瞿同祖，2003），这也是集权背景下简约治理得以运作的重要基础。

然而，这种基于血缘、文化和惯习而产生的地方性权力随着近现代乡村社会的转型遭遇前所未有的危机，村庄代理人逐步丧失了维护乡村秩序的权威和能力，这也在客观上塑造了国家自上而下的赋权逻辑。赋权概念的重要阐释之一来自Soloman（1976）的著作*Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*。Soloman（1976）认为，赋权的核心在于减少被“标签化”为弱势群体的无权感。此后，有学者进一步丰富了赋权的主体内涵和结果维度，认为赋权不仅仅拘囿于弱势群体，对所有群体均起着积极的作用（孙奎立，2015）。同时，除了增加内心感知的效能感之外，赋权更为重要的是要帮助个人、家庭或社区提升其人际的、经济的和政治的能力（Barker，1999）。此外，对于赋权的操作化，又可以大致分为两个维度，即个人赋权与集体（社区）赋权（Rissel，1994）。

综上，结合“权力”和“赋权”的概念解读，赋权型简约治理可以理解为国家积极有为和乡村社会转型的时代背景下，国家通过制度、资源和技术等要素赋予直接或间接地对村干部和村级组织进行重组和再造，以提升其资源配置能力和自主治理能力，激活和延续半正式行政的组织基础和权威基础，实现乡村社会简而高效的治理。值得注意的是，集权和赋权形态下的乡土权力既相互联系又形成区分，二者均是基于资源的占有和支配而产生的非正式和地方性权力，鲜有将其意志强加于他人的能力（布劳，1988）。但是，前者的权力主要来自文化、宗族等软资源，正如徐祖澜（2010）研究指出的，乡民一般不会反抗乡绅之治，乡绅因“文化”而获得他人的服膺，权威也就从中产生。相较而言，赋权下的乡土权力受到经济资源、自然资源和技术资源等硬资源的重要影响。因此，现阶段的简约治理更倾向于通过项目资源下乡、经济能人上台和数字技术嵌入等方式培育并强化乡土的内生性权力。

### 三、集权的简约治理何以式微

从“国家—社会”的视角来看，集权的简约治理有赖于两个先决条件：其一，皇权不下县，乡村社会遵循的是无为而治的政治逻辑；其二，乡村社会是一个“生于斯、死于斯”的熟人社会，宗族、乡绅等地方权威能够依托公序良俗实现乡村社会的简约治理。然而，近现代以来，国家与社会关系、城市与乡村关系均发生了重大变革，国家政权建设将乡村社会纳入现代化的治理范畴，正式权力依托项目资源和各类治理任务频繁下乡，同时熟人社会随着打工经济的兴起和城镇化的推进呈现离散趋向，在国家积极有为和乡村社会转型的时代背景下，集权的简约治理式微。

#### （一）关系网络破裂与地方性共识瓦解

传统中国社会是在小农经济和低社会流动性的基础上形成了一个彼此“熟悉”、没有“陌生人”的社会。熟人社会不仅信息透明、知根知底，而且村社成员之间具备紧密的关系网络，这也是地方性共识能够发挥作用的深层原因。20世纪80年代以来，乡村青壮年在乡村发展机会缺失的推力和城市高收入的拉力驱动下大规模涌入城市，逐步从乡村生产生活中脱离向城市和非农部门转移。因此，当代农民不再是费孝通口中的“捆在地上”（费孝通，1998），农民的关系网络也不再单纯依赖血缘、地缘关系的先赋性而构建，更多的是根据自身利益取向和性格偏好而主动选择和发展起来的，农民之间因为血缘、地缘和业缘等建立起来的紧密关系网络在频繁的城乡流动中趋于破裂。正如涂尔干（2000）所述：“一旦他可以频繁地外出远行，……他的视线就会从身边的各种事物中间转移开来。他所关注的生活中心已经不再局限在他养他的地方了，他对他的邻里也失去了兴趣，这些人在他的生活中只占了很小的比重。”在熟人社会中，“舆论”、“面子”和“社会资本”是有效的治理工具，但无论是舆论约束还是面子机制运作，都有赖于村民高频度、长时段的互动及其形塑的紧密的关系网络，有赖于“人多势众”的集群效应。随着大部分乡村青壮年的常态化缺席和关系网络的破裂，村庄舆论的约束力趋于弱化，地方权威也就难以通过“造舆论”“给人情”“买面子”等非正式的方式实现乡村社会的有效动员，村庄集体行动日渐凋零。

除了紧密的关系网络外，“在一个熟悉的社会中，我们会得到从心所欲而不逾矩的自由”，这种规矩可称为“地方性共识”（陈柏峰，2014），它是村庄社会秩序得以维系的基础，包含了地方特有

的价值、伦理和规范，构成了一定区域范围内村民行为的意义系统和规范系统。地方性共识是人们在共同的生产生活中日积月累“习”出来的，这些不言自明的礼俗浸透到每个村社成员的血脉里，即所谓的“从俗即从心”（费孝通，1998）。当村民都能自发遵守地方性共识而不逾越规则底线时，村庄集体行动和有效治理便不难维持。然而，随着市场经济的发展和村民流动性的增加，相当一部分村民的生活面向已经置身于村庄之外，村民之间除了红白事鲜有机会“面对面”地参与村庄公共生活。相应地，建立在频繁互动和日常践行之上的传统礼俗不断淡化。与此同时，各种新的外生性知识和规则持续向乡村全方位渗透，冲击、荡涤着乡村社会的“小传统”。村民在就业、婚配、社交和兴趣等方面的共识不断分化，消费主义、个体主义和工具理性等现代性因素影响着变迁中的村庄，在传统与现代的交织和碰撞中，过去习以为常甚至不言自明的地方性共识日渐瓦解。乡村社会中诸多“细事”出现歧义和纷争，一些逾矩行为和“越轨者”很难被惩戒，加速了村庄内生秩序能力的丧失（贺雪峰，2013）。乡村社会随之从人情社会走向法理社会，从习俗型信任走向契约型信任。

## （二）利益关联脱嵌与地方权威衰微

在乡村社会，村社成员与村干部之间并不存在明确的权力分层和等级关系，村干部的权威有别于科层制中的法理型权威，很大程度上取决于双方之间的利益关联。例如，土地制度与宗族兴衰密切相关，在土地私有制时期，宗族拥有公共的祖产，能够为宗族活动和家庭生产提供物质支持，随着土地公有制的建立，现代社会的宗族权威失去了物质基础而呈现总体性衰微（张旺和李松玉，2018）。同样地，在沿海地区村集体经济发达的村庄，在村集体经济的辐射带动下，村民积极关心村务，享有配置性资源的村干部也就具有较强的地方权威。而对于转型时期的大多数村庄而言，村民与村干部、村集体的利益关联在市场经济的浪潮中逐渐脱嵌，地方权威也因此趋于消减。

一方面，随着工业化、城镇化的发展，乡村青壮年大规模向城市的二三产业转移，对农民工尤其是二代农民工而言，其生计支持和利益关联大多集中于城市，农业在农村家庭生计中的比重和重要性大大降低。因此，村干部也就难以通过涉农事务治理对村民形成总体支配。另一方面，当前绝大部分村集体和村干部的权威弱化，主要可归因于村级组织掌控的公共资源急剧减少（董磊明，2010）。改革开放后，囿于统分结合的双层经营体制在具体实践中充分发挥了“分”的积极性，却摒弃了“统”的思想，大部分村集体将土地和生产性固定资产基本均分到户，仅有少量村集体还留有部分机动地，以及价值较低的荒山、滩涂和坑塘等，集体资产所剩无几（张新文和杜永康，2023）。农村税费改革后，村提留取消，上级政府的转移支付也仅局限于维持村级组织运转，村集体也就越难以有效组织和动员村民，基于利益分配的连带式制衡弱化甚至丧失。因此，无论是留守村民还是流出村民，对村庄的地方权威的敬畏均趋于弱化，加之地方性共识瓦解，村干部在维系村庄的公序良俗方面愈显乏力，村庄逐步丧失了公共生活的主导者和捍卫者，并直接引致“混混进场”和“无公德的个人”（陈锋，2015）。同时，囿于村庄缺乏地方权威以教化人心、敦化民风，部分村民容易陷于锱铢必较的工具理性中，在需要牺牲个体利益、成全集体利益的乡村建设上，倾向于采取不合作态度，从而使得乡村建设陷入“最后一公里”困境。

### （三）社会治理重心下移与新生治理任务膨胀

自秦以降，皇权止于州县，乡村社会遵循“无为而治”的治理理念，以儒家文化为核心的礼治维系了上千年的乡村秩序，即便到了民国中后期，除了征粮摊款和清丈土地外，国家介入乡村的空间也极为有限（张新文和杜永康，2022）。这也是集权的简约治理生成的政治逻辑。中华人民共和国成立后，作为执政党的中国共产党肩负起国家富强、民族复兴的历史重任，乡村治理随之实现从“无为而治”向“积极有为”的逻辑嬗变。国家政权建设逐步将治理触角向基层社会延伸，在乡镇建立起具有专业化性质的“七站八所”等派出机构，以服务于涉农政策的执行，并最终形塑了“乡政村治”的治理格局。农村税费改革后，国家与农民关系发生了巨大变化，国家对乡村的治理历史上第一次不再建立在汲取乡村资源的基础之上，地方政府从“汲取型政府”向“服务型政府”转变。原本由家庭、宗族、集体提供的公共服务和公共物品转向由国家自上而下的转移支付列支解决，大量国家资源通过项目制和“一卡通”的形式下乡。为了保障下乡资源的平稳落地，各种治理规则、监督考核等伴随项目资源向基层延伸，国家权力也因此下沉到乡村治理的各个环节。进入新时代后，解决好“三农”问题成为全党工作的重中之重，随着小康社会的全面建成，“三农”工作重心已历史性地转向全面推进乡村振兴，乡村社会由“治理末梢”变为“治理靶心”，乡村治理和乡村建设持续取得新进展。

在农村税费改革之前，农村工作具有很强的季节性，村级组织在一段时间内往往只有一项政治任务，村干部对农户更多是以汲取资源的管理为主（贺雪峰，2019）。随着社会治理重心下移，项目资源携大量任务清单、责任状和考核表密集下乡，村级组织因此承担了更多自上而下的新生治理任务。例如，农村人居环境整治等任务常态化存在于村级组织的工作议程，这些任务无一例外需要直面农户及其背后关系复杂交错的“细事”。尽管当前村级组织和村干部被不同程度地科层化了，但在应对“关系型事务”时正式的行政体系和行政手段常常无能为力，加之乡村社会变迁所引发的地方性共识和村庄公共性的弱化，村庄代理人也难以通过“给人情”“买面子”等非正式的方式和手段实现乡村社会简而高效的治理。

## 四、赋权型简约治理的生成逻辑

面对乡村治理和乡村建设的“最后一公里”困境，为了激活式微的代理人机制，实现乡村社会简而高效的治理，国家和地方政府通过组织、资源和技术三维赋权，推动权力和资源下放，以再造地方权威和村庄公共性，培育村庄代理人和村级组织的政治统合功能与自主治理能力，最大限度地降低基层政府的行政负荷，进而达致乡村治理的简约主义。

### （一）组织赋权：精英吸纳与村社再造

人民公社解体后，乡政村治的基层治理格局逐渐形成，以村“两委”为代表的村级组织成为乡村治理的主体，扮演着国家和社会双重代理人角色。随着城镇化的推进，村级组织的成员涣散、结构混乱和功能弱化等问题逐渐凸显，相应地，高度依赖于代理人机制的半正式行政方式式微。组织赋权就是对村级组织的成员、结构和功能进行重组和优化，通过精英吸纳和村社再造强化村级组织的领导能力、组织能力和经营能力，重塑简约治理的组织轴心。



一方面，国家通过经济能人治村、第一书记下乡和专业技术人才培育等方式，实现村级组织的精英吸纳。20世纪80年代以来，经济能人这一群体在乡村社会迅速崛起，并逐渐成为一股足以影响甚至左右乡村治理的重要力量，而以传统乡贤为代表的村干部却趋于边缘化，难以通过地方权威和村规民约实现乡村社会的有效治理。为了强化村干部的权威性，同时响应中央倡导的“双带工程”<sup>①</sup>，地方政府尤其是东部沿海地区的行政部门逐步将本土的致富能手和经商能人纳入农村党员发展的重点对象，并以村“两委”换届为契机，推动经济能人走上乡村政治舞台，由此形成极具时代特色的经济能人治村现象。正如袁松（2016）的研究所示，浙江省农村地区大量率先富裕起来的私营企业主、个体工商户积极参加村委会选举，并以较强的致富能力赢得多数村民的支持而当选。经济能人治村在经济基础、社会关系和治理能力等方面均具有显著优势，其在乡村的在地化能量超过了村级组织所能动员的正式治理资源，治理效果更为明显（陈锋，2015）。党的十八大以来，为了进一步强化组织赋权，解决基层党组织软弱涣散、组织引领力不强等问题，中央将驻村帮扶的工作传统上升到国家制度层面，在全国范围内选派第一书记嵌入基层党组织，对基层党建和精准扶贫等任务进行专项包干。随着乡村振兴战略的全面实施，国家进一步扩大第一书记的选派规模，并不断完善第一书记的制度供给，试图通过打造一支“不走的工作队”以实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。据统计，2015年以来，全国累计选派51.8万名驻村书记<sup>②</sup>，到2022年5月仍有18.6万名第一书记坚守在基层一线<sup>③</sup>。作为国家权力的在地化表达，第一书记不仅享有强大的法理型权威，在应对乡村“灰黑势力”时具备得天独厚的优势，而且在其驻村帮扶过程中往往伴随着项目资源下乡。因此，第一书记的嵌入不仅赋予了村级组织丰富的权威性资源，也在一定程度上强化了其配置性资源，村级组织的社会动员能力和自主治理能力得以显著提升。在乡村振兴战略深入推进的背景下，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》，明确提出要坚持把人力资本开发放在首要位置，加快培养农业生产经营人才、农业农村科技人才和农村二三产业发展人才等各类专业技术人才。地方政府积极响应，将人才振兴纳入党委人才工作总体部署，不断健全乡村人才工作体制机制，并出台“城市人才下乡”“高素质农民培育”“神农英才”等一系列激励政策，引导各类专业技术人才向农村基层一线流动。同时，地方政府着力培育乡村规划、设计和经营人才，并将乡村人才队伍建设纳入组织考核，逐步建立起一支懂农业、善经营、能致富的“三农”工作队伍，显著提升了村级组织的自主经营能力。

另一方面，地方政府以基层党建为抓手开展村社再造，在强化党组织建设的同时，对村民委员会、村级集体经济组织和合作经济组织等村级组织进行结构整合与功能重组。早在合作化时期，国家就通过政党下乡将“一盘散沙”的乡村社会整合为高度组织化的政治社会（徐勇，2007）。党的十八大以来

<sup>①</sup> “双带工程”是指把致富能手培养成党员、把党员致富能手培养成村干部，使广大农村党员在带头致富和带领群众共同致富这两个方面充分发挥先锋模范作用。

<sup>②</sup> 资料来源：《和群众想在一起干在一处（奋斗百年路 启航新征程·党旗在基层一线高高飘扬）》，《人民日报》2021年8月11日01版。

<sup>③</sup> 资料来源：《18.6万名第一书记选派到位》，《人民日报》2022年5月25日13版。

来，为了强化基层治理的政党力量，中共中央出台了一系列重大方针和举措。例如，2018年以来的中央“一号文件”、《关于加强和改进乡村治理的指导意见》、《中国共产党农村基层组织工作条例》等文件均提出要加强党的基层组织建设，强化党组织在实施乡村振兴战略中的领导地位和引领作用。作为政策回应，各级政府从思想引领和组织建设等方面对基层党组织增能赋权。在思想引领上，党和国家高度重视基层党员干部的意识形态建设，从依靠“推动全面从严治党向基层延伸”的自上而下的引领式学习，转向村党组织的自我批评、自我净化和自我学习，围绕党性教育、党章党规和重要讲话精神等在全国范围内开展了一系列基层党员教育活动，从反“四风”工作、“群众路线”教育实践活动、“两学一做”主题活动等阶段性工作，到学习习近平新时代中国特色社会主义思想、“三会一课”等常态化工作，不断提高基层党员干部的党性觉悟和政治站位。在组织建设上，编制“横向到边、纵向到底”的权力组织网络，以增强党组织的权力厚度和资源配置能力。在横向维度上，学习借鉴国有企业将党支部建在产业链上的先进经验，推动党组织向农民专业合作社、农村社会化服务组织以及涉农企业等主体延伸，如山东省烟台市、安徽省砀山县、江西省吉安市等地兴起的党支部领办合作社以及江苏省连云港市、安徽省宿州市、江西省宜丰县等地推行的村企支部联建等，均以党组织为纽带实现多元主体和资源要素的吸纳与整合。同时，为全面提升党组织在区域内的资源整合和组织动员能力，广东省广州市、安徽省蚌埠市、上海市等地在基层开展区域化党建，即在一定区域范围内，统筹设置基层党组织，通盘使用党建阵地，探索“区域统筹、资源整合、服务联动和共建共享”的区域化融合发展道路。在纵向维度上，不断向下延伸党的组织链条，如四川省成都市战旗村、上海市崇明区新民村、江苏省张家港市东港村等地建立起行政村层面的党委、村民小组层面的党支部以及村民小组之下的党小组三级联动网络，打破党组织纵向延伸的层级壁垒与空转悬浮，不断强化基层党组织的领导与服务功能。此外，为了缓解村“两委”权责交叉、合法性不足等流弊，《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出，村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职。这为村级组织的结构化改革指明了方向。由此，地方政府在基层大力推动村党组织书记、村委会主任“一肩挑”和“三套班子一套人马”的治理结构，建立以基层党组织为核心的集政治、经济、社会三位于一体的综合性组织，打造党组织领导下的村社一体化的村民共同体（李昌平，2020）。这不仅强化了党组织的民意基础和执政合法性，而且赋予了党组织对村庄内部资源和外部转移支付的统筹与调度能力，极大提升了以村党组织为核心的村级组织的政治统合功能和资源配置效率。

## （二）资源赋权：资源下乡与产权改革

取消农业税后，惠农政策和项目资源持续下乡。为了保障下乡资源的平稳落地，各级政府在资源下乡过程中通过默许、交换和隐性授权等方式赋予村干部和村级组织不同程度的自由裁量权和实际控制权。党的十八大以来，为了盘活乡村资源，党和政府在全国范围内逐步开展农村集体产权制度改革，进一步强化村级组织的资源禀赋。一言以蔽之，国家通过外部资源嵌入和内部资源整合，显著强化村干部的配置性资源，村干部则据此建立起资源型权威，这一过程即国家对村庄的资源赋权。从下乡方式来看，国家资源可以分为两类。

第一类下乡资源是到户到人资金，如粮补、低保、养老、医疗等资金。这类资金不需要各级政府层层“经手”，由国家通过“一卡通”的形式直接发放到农民手中，但补贴对象和补贴条件的界定则有赖于村干部的介入。因此，这类资金的使用本质上属于政策执行问题，作为政策执行主体的村干部在这一过程中被赋予了不同程度的自主性和能动空间，村干部的地方权威借此得以提升，即所谓的“县官不如现管”。例如，种粮直补在资金分配上有着明确的标准和条件，但在补贴条件的核定上，村干部享有一定的自由裁量空间。在具体实践中，大部分省份规定粮食直补面积参照实际耕地面积，而实际耕地面积又以村干部核查上报的数据为准。因此，村干部不仅能够借助上级授权协助农民为耕地申请补贴，还可将复垦的荒滩、沟渠或超出承包面积的实际耕地纳入补贴范围，经其验收后向上申报。尽管种粮直补的补贴金额较为有限，但也在一定程度上强化了村干部的资源整合和配置能力。与普惠性补贴不同，低保、扶贫等政策资源的受惠对象有一定的资格门槛，且与医疗、教育、就业等民生资源捆绑在一起。因此，低保户和贫困户资格在整体收入不高的乡村社会是一种稀缺性资源。与此同时，普通农户与低保户、贫困户之间的界限并不十分清晰，作为贫困户界定主体的村干部被赋予了间接性的利益分配权，很大程度上决定了扶贫资源的走向。为了获得资源倾斜，村民就要在日常生活和乡村公共事务中支持村干部工作，至少不能与其正面冲突。村干部在纠纷调解、集体行动和人际交往中的话语权和影响力逐渐提升，传统的“给人情”“买面子”等非正式行政方式也得以延续。

第二类下乡资源是不到户的公共建设类资金，如危桥改造、公路硬化和新农村建设等资金。为了确保资源下乡过程中不会出现“跑冒滴漏”，国家在向下输送建设类资金时建立了一整套项目化的分配制度。与到户到人资金不同，公共建设类资金的落地涉及村庄内部的公共治理。项目输入之后，如何将村民组织起来以有效承接下乡资源是关键。这就对村级组织的治理能力提出了更高的要求。在具体实践中，地方政府倾向于通过默许、交换和隐性授权等方式，赋予村干部和村级组织一定的财政自主和权力自主（张伯宸和刘威，2020），以强化其组织动员和资源配置能力，使其在项目进村过程中发挥好“协调”和“摆平”作用。从各地项目制的运作规范来看，20万元以下小微项目的招标权和验收权一般直接或间接下放到村级组织。村干部因此能够在一定程度上对资源进行差序分配，同时对项目建设、监管和验收享有一定程度的过程控制权。在这一过程中，村干部能够凭借利益分配和权力交换形塑“分利秩序”与“权力—利益”关系网络（郑永君和张大维，2015），通过恩威并施不断强化自身的地方权威。在20万元尤其是50万元以上的重大项目上，县乡政府完整保留了项目的招标、审核和验收等权力，但施工环境保障及项目监督管理等责任则由村干部承担。这不仅赋予了村干部介入项目的合法性，而且村干部的角色在场和信息优势决定了监督管理具有过程干预与结果控制效力，能够对项目承包方产生行为压力。加之项目落地过程中承包方可能因征地、拆迁等与村民发生利益纠纷甚至利益冲突，进而容易诱发村民的不合作行为，承包方难以在缺乏村干部协助的情况下推进项目建设。因此，项目承包方往往会主动让渡一部分权益和资源，将项目建设新增的就业岗位、食宿安排甚至部分工程建设等转包给村干部，以换取村干部的协助和配合，村干部由此掌握了一定资源。而对于村民而言，村干部决定了其能否在家门口获得雇工机会；作为交换，村民就需要在项目建设过程中尽可能地支持村干部工作，村干部进而建立起资源型权威。这在一定程度上保障了下乡资源的平稳落地。

随着农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题逐渐凸显，农村集体所有制的基础受到侵蚀。因此，2013年党的十八届三中全会明确提出农村集体产权制度改革的任务要求。次年10月，中央审议通过了《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》（农经发〔2014〕13号），并遵循“试点—推广”的政策试验路径，率先选取北京市大兴区、河北省承德市双滦区、山东省昌乐县等29个县（市、区）作为农村集体资产股份权能改革试点，试点目标在于明晰产权归属，完善各项权能，激活农村各类生产要素。随着试点改革取得突破性进展，2016年底，《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号）出台，明确了清产核资、股权量化和登记颁证等改革内容。经过5年的接续工作，2022年中央“一号文件”明确指出，农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成，“归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格”的集体产权制度初步建立，同时，全国96万个农村集体经济组织完成登记颁证任务<sup>①</sup>，显著强化了农村集体经济组织的市场经营能力和资源整合能力。农村集体产权制度改革通过确权到户、股权量化赋予了集体成员对集体资产股份占有、收益和有偿退出等权利。但是，这并不意味着对集体资产的进一步分配，而是致力于明晰和保障集体成员的资产权利，防止集体资源被少数人和外来资本侵占，同时也是为了建立更加顺畅的资源流转通道，赋予村级组织实质性的集体资源支配、调整与处分权利，有利于村级组织重新调整土地的使用，集体调配各种资源（张龙和张新文，2023）。

在具体实践中，农村集体产权制度改革主要形成了两种典型做法，即“三变”（资源变资产、资金变股金、农民变股民）改革和公共空间治理行动。“三变”改革旨在解决“分”得充分、“统”得不够等问题，其核心是盘活农村闲置资源、激活各类生产要素潜能。具言之，由村集体将集体所有的耕地、林地和水域等资源以折股量化的方式盘活，对暂未或无法确权的文化资源、生态资源等估值后以集体股的形式入股农村集体经济组织，并将村集体的盈余资金和上级拨款的各类涉农资金量化为集体和村民持有的股金，同时鼓励村民以资金、技术和确权到人的固定资产入股，不断夯实村级组织的物质基础。公共空间治理则致力于解决公共空间权属关系不明、公私边界模糊等问题。长期以来，村庄公共空间管理呈现一定程度的松散、无序状态，导致村庄公共空间尤其是村庄道路两侧、水域两岸的公共资源被大量占用。公共空间管理的失序亦诱发了个别村干部、本土精英对公共资源的无偿占有、挪用或低价转包等寻租行为，造成集体资源资产流失。公共空间治理旨在厘清村庄公共空间的权属关系和主体责任，由农村集体经济组织清理回收被侵占的集体资源，整顿低价出租和违规发包等行为，管好用好集体资产，促进集体资产保值增值。总的来看，农村集体产权制度改革在赋予村民更多的资产权利、调动村民积极性的同时，盘活了农村集体资产，增强了集体经济发展活力，有利于强化集体成员与村集体的利益联结，修复了割裂的关系网络，提升了村级组织的资源配置能力和组织动员能力。

### （三）技术赋权：治理技术下沉与数字技术嵌入

技术赋权中的“技术”有两层概念意涵：其一指涉的是社会意义上的“软”工具，即政府部门在

<sup>①</sup>资料来源：《中央一号文件发布 农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成》，[http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202202/t20220225\\_6389728.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202202/t20220225_6389728.htm)。

公共行政过程中所运用的科学管理方法、机制和制度等（解胜利和吴理财，2019）；其二表征的是工程意义上的“硬”工具，即以移动互联网、人工智能、云计算和区块链等为代表的新兴信息技术（王冠群和杜永康，2021）。因此，技术赋权即政府通过治理技术下沉与数字技术嵌入等方式，推动乡村治理的技术化变革和数字化转型，以提升村级组织的治理能力和行政效率。

中华人民共和国成立以来，中国乡村治理长期依赖国家政治权力的总体支配，或是通过群众性的规训、动员和运动来调动政治、经济和社会诸领域的各种力量（渠敬东等，2009）。但是，面对乡村社会变革中不断增长的异质性和复杂性，村干部和村级组织既难以形成对村民的权威性支配，也面临现代化治理工具和治理手段匮乏的窘境，乡村治理陷入两难境地。改革开放后，国家一改总体支配的治理逻辑，逐步在乡村治理中嵌入“技术权力”和“专家政治”，推动现代公共管理理念和管理技术向下渗透，强调社会治理的科学性、合理性，旨在通过系统性知识和原理的运用，指导基层干部的治理实践，以提升公共决策质量和治理效能，乡村治理随之实现从总体控制到技术治理的逻辑转型。

一方面，以科学管理理念解构经验管理原则。近代以来，中国城市治理和工商业发展已基本实现从经验管理向科学管理的转型，而广大农村地区仍然带有一定的经验管理色彩，难以满足社会转型过程中日益复杂的治理需求。实行村民自治以后，国家颁布了《中国共产党农村基层组织工作条例》、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》（中发〔2006〕5号）、《中华人民共和国村民委员会组织法》等政策法律文件，以廓清村“两委”权责、强化党的统一领导并推动建立民主协商机制，并实行“三个自我”（自我管理、自我教育和自我服务）和“四个民主”（民主选举、民主决策、民主管理和民主监督）等制度，在乡村治理中不断贯彻分工、协商和统一指挥等科学管理理念。进入新时代后，中共中央提出“国家治理现代化”的目标，并将乡村治理纳入现代化的范畴。党的十九大进一步提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”和“治理有效”等目标，这些政策设计和制度安排均是科学管理理念在乡村治理场域的实践应用，为提升乡村治理的科学性和有效性指明了方向。

另一方面，推动专业性、科层化和正式的治理手段下乡，与传统的非正式治理相得益彰。随着扶贫开发、农村低保和乡村振兴等惠农政策的出台，治理技术逐步融入乡村治理的各个环节，诸如伴随社会发展不断完善的行政管理技术（包括表格化管理、公文管理、数目字管理和部门协调技巧等）与民主参与技术（包括议事规则、投票技巧和协商机制等）以及具体治理机制（包括积分制、清单制、“党建+”、网格化管理和全过程人民民主等），均显著提升了村级组织和村干部的行政效率和治理能力，推动了乡村治理走向简约化、精细化和民主化。以农村扶贫开发为例，党的十八大以来，为了提升基层干部的扶贫工作效率，国家和地方政府对扶贫任务进行了详细的技术化拆解，从贫困标准制定、“两不愁三保障”目标提出以及各项扶贫指标细化等，到扶贫过程中的技术动员、指标化管理和表格化管理等，再到考核阶段的交叉评估、巡视、审计和“回头看”等，将扶贫开发从模糊运作转化为精细化治理，为基层扶贫干部擘画了一幅标准化、系统性和全流程的工作图，从而推动村级组织有序实现扶贫开发的自主执行和乡村社会简而高效的治理。

在人类政治文明的发展进程中，科技革命无疑发挥了举足轻重的推动作用。进入21世纪以来，数字技术的迅猛发展引发了经济、社会、政治等领域的深层次变革。为了强化乡村振兴中的技术赋权，

缓解乡村“空心化”、经济发展“滞后化”和社会管理“无主体化”等弊端，党和国家进行了一系列顶层设计，发布了《数字乡村发展战略纲要》《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》《关于开展国家数字乡村试点工作的通知》等政策文件。从宏观层面提出数字乡村发展战略，到中观层面拟定阶段性发展目标，再到微观层面开展试点工作，乡村数字治理政策环境逐渐完善。数字化生存天然具备赋权的特质（尼葛洛庞帝，1997），这一特质引发了乡村社会和村级组织的积极变迁。国家通过数字下乡，不仅推动了乡村治理的数字化转型，而且强化了乡村治理的简约主义。

其一，优化公共服务供给，实现“化繁为简”。近年来，数字下乡催生了各式各样的公共服务云平台，如“腾讯为村”“龙游通”“乌镇管家”等，地方政府和村级组织将教育、医疗、养老和就业等公共服务平台化和数字化，并利用卫星遥感、区块链和大数据等信息技术，实现乡村公共服务信息的网络化集成，使包括五保户、高龄老人等在内的村民能够通过图像识别和语音识别等技术迅速联结村组医疗、教育和养老等公共服务资源。同时，利用机器学习、数据挖掘等先进算法，能够对公共服务需求进行数据采集、清洗和集成，村干部足不出户就能提供专业化和精准化的公共服务，将公共服务从“当面沟通”转为“人机互动”、从“干部跑腿”变成“数据跑腿”，利用数据优势和技术赋权缓解公共服务供给方面“人少事多”的客观不足，推动公共服务供给“化繁为简”。其二，精简治理流程，实现“简而高效”。数字下乡和技术赋权能够助力村民打破空间区隔、时间区隔和信息区隔，实现乡村治理的“虚拟在场”和“脱域化互动”，为村民自治尤其是异地村民自治提供便捷、高效和低成本参与渠道。例如，村干部可以通过政务云平台内置的“乡村选举”“议事厅”等模块在线组织干部选举、召开村民大会以及讨论公共事务，异地村民借助政务云平台能够较为便捷地实现“一键”选举和“一键”参会，极大降低参与成本，在精简治理流程的同时显著提升治理效率。其三，推动治理主体多元化，实现“简而不少”。数字技术在打破部门壁垒、推动信息共享和资源整合等方面具有先天性优势。数字治理平台的孵化，能够为企业、科研机构和社会组织等多元主体协同参与乡村共建共治提供脱域化的载体与接口，其应用不仅突破了现实社会中各主体之间的层级障碍，构建起多元主体的交互机制与合作空间，更为乡村治理注入了更加开放、高效的协作动力，加速了乡村治理格局从封闭到开放的转型。由此，治理过程既保持了简约性，又能够覆盖乡村治理的复杂需求，从而实现乡村治理“简而不少”。

## 五、赋权型简约治理的特征与机制

有赖于组织、资源和技术的三维赋权，国家和地方政府在乡村社会再造了半正式行政的组织基础和权威基础，强化了村庄代理人和村级组织的政治统合功能与自主治理能力，乡村治理的简约主义传统得以延续。治理形态的不同也催生了迥异的运作机制和模式特征。在从“集权”到“赋权”的嬗变过程中，乡村简约治理呈现从“乡绅自治”到“多元共治”、从“权威教化”到“资源支配”、从“儒法互济”到“三治合一”的特征转变。

### （一）多元共治

在中国传统社会，政府是一个上层结构，国家权力并不直接介入村庄；以州县为临界点，上层由

国家官员进行统治，下层则是乡绅主导下的地方自治（费正清，1999）。乡绅阶层是中国传统社会结构中的一个独特社会群体，他们既可表率乡里，亦能上行下达，在乡村社会拥有不可动摇的地方权威，而深受儒家等级尊卑思想影响的普通民众则属于“沉默的大多数”，处于被支配的地位。依托乡绅群体，中央与地方政府能够在皇权不下县的情况下完成维稳和赋税两大任务，实现乡村简约治理。因此，集权的简约治理是建立在村庄代理人的威权主导和民众的绝对服从基础之上的。近代以来，随着乡村社会的复杂性和不确定性凸显，诸多新生问题不断冲击着以村庄代理人个人权威为基础的、相对简单的治理格局，村庄代理人的地方权威不断弱化，民众的权利意识和民主意识在现代化进程中日益觉醒，驱动着乡村治理体系走向主体多元化和结构复杂化。农村税费改革以来，国家通过权力、资源和技术下乡提升村庄代理人和村级组织的组织动员能力和自主治理能力，并为多元主体的共建共治创设制度空间和组织基础，旨在激发多元主体的共治合力以实现乡村简约治理。所谓多元共治，即党的十九大报告提出的完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，致力于打造党组织领导下的一核多元式乡村治理格局。为此，党和国家主要沿着两条路径完善乡村治理体系：

其一，赋予村党组织支配村庄内外部资源的合法性和优势地位，强化村党组织对多元主体的动员和引领能力。例如，《中国共产党农村基层组织工作条例》明确提出，村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，且投放农村的公共服务资源应当以乡镇、村党组织为主渠道落实，从而有效强化了村党组织对内部资源和外部转移支付的统合与配置能力。其二，完善以党组织为核心的协商体系和决策机制，吸纳多元主体共建共治。中共中央、国务院在《关于加强城乡社区协商的意见》（中发〔2015〕41号）中提出，涉及行政村公共事务和居民切身利益的事项，应当由村党组织、村民委员会牵头，组织利益相关方进行协商，在此基础上，明确规定除基层政府和村党组织、村委会、村务监督委员会外，驻村单位、社区社会组织、农村集体经济组织、农民合作组织、户籍居民和非户籍居民代表等为协商主体。此外，《中国共产党农村基层组织工作条例》、《关于加强和改进乡村治理的指导意见》和《中国共产党农村工作条例》均强调，村级重大事项决策要全面落实“四议两公开”制度。这些政策规定和制度安排明确了以村党组织为核心、多主体参与的协商体系和决策机制。作为回应，各地相继建立和完善党组织领导下的村民议事协商制度、村民理事会制度和村务监督制度等，部分地区还建立起民主恳谈会制度、乡村重大事项协商制度、乡贤参政制度等，以及红白理事会、乡贤理事会等自发性社会组织，初步形成党组织领导下的一核多元式乡村治理格局。这不仅有利于整合各类主体的资源和力量，增加乡村社会自我管理和自我服务能力，而且有助于提升乡村治理的民主性和合法性，持续推进乡村治理体系和治理能力现代化。

## （二）资源支配

帝制时期，由于地方县令既没有时间也没有动机陷入旷日持久的审理和调解，乡村社会的“细事”纠纷率先求助于以妥协为主的社会调解机制，即经由乡绅、乡保等地方权威的教化和调停予以解决，这一机制的运作高度依赖于村庄代理人基于血缘、文化和宗教所形成的强大的传统型权威。近代以来，随着地方性共识瓦解和村民利益关联的脱嵌，村庄代理人的传统型权威弱化带有普遍性趋向，传统的社会调解机制逐渐走向凋敝。在乡村社会转型过程中，国家权力下沉也未能帮助村干部建立起充分的

法理型权威，村干部既难以对村庄的机会主义者形成约束，也无法实现集体行动的有效动员。在现代性力量冲击下，乡村社会的人际交往规则日益表现出工具理性和功利主义倾向，利益考量成为社会分层和权威形塑的重要因素，村干部的权威大小与其掌控资源的多寡息息相关。在集体经济较为发达的村庄，利益分配和社会保障机制通常相对完善，村干部和村级组织的地方权威与自主治理能力也就较强。而在集体经济薄弱甚至空壳的传统农业型村庄，村民与村集体间的利益联结机制较为松散，导致村庄组织涣散、集体行动凋敝。

为了激活凋敝的社会调解机制，国家和地方政府通过村社再造与集体产权改革，以解决内生治理资源的分散性和稀释性问题，同时通过项目资源下乡和隐性授权，以强化外部资源供给。村庄代理人依托内外部资源禀赋有效激活了村庄公共性，并最终形塑了一种有别于传统型和法理型的资源型权威。因此，在传统权威和道德教化双重衰弱的背景下，赋权型简约治理的运转有赖于资源支配、调整与处分权利赋予，建立起资源型权威的村干部有效强化了其在纠纷调解和组织动员过程中的话语权和影响力，半正式行政的组织基础和权威基础得以延续。

### （三）“三治合一”

帝制时期的简约治理实践遵循的是“儒法互济”的治理理念：一方面，信奉儒家的政治理想，追求一个近乎自我管理的基层社会，诸如田宅、钱债、户婚等“细事”尽可能依赖民间的纠纷调解机制；另一方面，将民法视为“细事”的意识形态支柱，在社会机制失灵并出现民间控诉时，地方官员通过法律、刑罚和官僚制度来进行治理。正是基于“非讼不入”的治理机制，乡村社会有效保持了简约主义的治理传统。改革开放后，现代性力量的冲击引发了乡村社会的深刻变革，依靠传统习俗已无法实现社会的自我调节。同时，处于转型时期的乡村社会内生秩序并未完全撕裂，长幼有序、亲疏有别的“差序格局”并未完全打破，其既有传统的情理逻辑，也有现代化的法治逻辑。乡村社会的有效治理有赖于情、理、法的有机融合。因此，党的十九大将发源于浙江省桐乡市的“三治”融合实践上升到国家制度层面，提出健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。这既是对乡村治理现实困境的主动回应，也是实现乡村治理体系和治理能力现代化的必然诉求。

“三治”的地位及其关系可以理解为“一体两翼”，即以自治为主体，法治和德治是保障底线和辅助工具（何阳和孙萍，2018）。“三治合一”的制度安排，归根结底是借力法治保障和德治引领强化乡村社会的自主治理能力，形塑基层治理的内生动力，通过“三治合一”修正并取代传统的“儒法互济”，以激活凋敝的社会调解机制，推动村民自治制度的高效运转，延续乡村治理的简约主义传统。然而，拘囿于“三治”之间的内在张力以及行政部门的条块分割，“三治”在先行实践中呈现分而治之和简单叠加的弊病（郁建兴和任杰，2018），从而制约了“三治合一”效能的整体跃升。为此，《关于加强和改进乡村治理的指导意见》在党的十九大报告的基础上突出强调了党组织的核心地位和示范引领作用，提出健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，旨在通过党建引领实现“三治”的有机结合乃至深度融合。例如，浙江省桐乡市的“一约两会三团”、广东省惠州市惠城区的“三微促三治”以及山东省德州市平原县的“一星四化”等典型案例，均是将党支部成员分嵌至自治、法治和德治各个领域（如年轻党员学法普法成立法律服务团、老党员移风易俗组建道德评判团等），



通过支部引领、党员示范和群众参与，搭建以党组织为轴心的“三治”融合网络。因此，有别于帝制时期的“儒法互济”，现阶段的乡村简约治理有赖于党组织领导下的“三治合一”。自治、法治、德治优势互补、相辅相成，三者融合所形成的巨大合力推动着乡村简约治理行稳致远。

## 六、总结与讨论

在现代化进程中，国家与社会关系持续经历着调整 and 变化。随着国家权力、项目资源和正式规则不断下乡，乡村治理趋于科层化、精细化和规范化。但是，从治理的主体、方式、领域及效果来看，准官员和半正式行政的路径依赖仍广泛存在于乡村治理实践，转型中的乡村社会依旧保留了简约治理的内核，只是其外在形态在国家和社会的双重变奏之下，实现了从“集权”到“赋权”的转换。从“国家—社会”视角出发，探究乡村简约治理形态嬗变的背景、机理和特征可以发现：现代性力量的冲击削弱了熟人社会的关系网络与地方性共识，加之村庄利益关联脱嵌与地方权威衰微、社会治理重心下移与新生治理任务膨胀，集权的简约治理在国家和社会的双重变奏之下式微。为了再造半正式行政基础，国家通过精英吸纳与村社再造开展组织赋权，依托资源下乡与产权改革强化资源赋权，并通过治理技术下沉与数字技术嵌入寻求技术赋权，凭借组织、资源和技术的三维赋权强化村庄代理人和村级组织的政治统合功能与自主治理能力，简约主义的治理传统得以延续。治理形态的不同也催生了迥异的运作机制和模式特征，在实现从“集权”到“赋权”的嬗变后，现阶段的赋权型简约治理具有“多元共治”、“资源支配”和“三治合一”的特征，呈现中华传统的治国理政智慧与现代积极有为的国家治理实践相互交织共塑的乡村治理新图景，为乡村治理现代化提供了可行的治理理念与实践方向。

立足乡村振兴和治理现代化的远景目标，地方政府应多措并举不断为基层赋权增能。具言之：其一，持续深化简政放权改革，提升村级组织的自治活力和自治能力。以清单制为载体，在明晰乡镇政府和村级组织权责边界的基础上合理下放权力，探索编制村级权力清单、事项清单和公共服务清单，赋予村级组织更加灵活的事权、财权和物权。其二，推动村级组织再造和乡村人才队伍建设，提升村级组织的领导能力、组织能力和经营能力。以基层党建为抓手，对村“两委”、新经济组织和新社会组织等村级组织进行结构整合和功能重组，积极构建“横向到边、纵向到底”的组织网络，打造党组织领导下的集政治、经济、社会于一体的复合型村级组织。同时，建立健全人才引育机制，既要发掘、培养“土专家”“田秀才”等本土人才，也要因地制宜地引进致富能手、经商能人和优秀高校毕业生等外来人才，着重加强村级领导班子建设，推动思想意识不到位、不愿干、不会干的村党组织书记退位让贤，不断优化村干部的年龄结构、文化层次，打造一支讲政治、懂经营和善致富的基层干部队伍。其三，完善乡村振兴多元化投入机制，提升村庄公共性和村级组织的资源配置能力。地方政府应将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，提高乡村振兴和乡村建设领域的项目储备质量和数量，持续深化农村金融改革，撬动金融资本和社会资本按市场化原则更多投向农业农村，不断提升村级组织金融服务的可及性。其四，聚焦乡村数字治理平台建设，提升乡村治理的数字化水平。地方政府应充分发挥数字技术的赋能作用，与时俱进地打造乡村数字治理平台，既注重打破政府内部的“信息孤岛”和数字壁垒，实现政府机构间工作的协同高效，也要为其他社会组织、公众和企业等参与乡村共建共

治提供适配的接口和通道，不断强化多元主体的共治合力。同时，以数字治理平台为抓手推动公共服务数字化转型，优化公共服务供给，精简乡村治理流程，推进乡村全面振兴取得新成效。

#### 参考文献

- 1.布劳, 1988: 《社会生活中的交换与权力》, 孙非、张黎勤译, 北京: 华夏出版社, 第 137 页。
- 2.陈柏峰, 2014: 《从乡村社会变迁反观熟人社会的性质》, 《江海学刊》第 4 期, 第 99-102 页。
- 3.陈锋, 2015: 《分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理逻辑》, 《社会》第 3 期, 第 95-120 页。
- 4.陈剩勇、孟军, 2006: 《20 世纪以来中国乡镇体制的变革与启示》, 《浙江社会科学》第 4 期, 第 16-23 页。
- 5.董磊明, 2006: 《村庄纠纷调解机制的研究路径》, 《学习与探索》第 1 期, 第 95-98 页。
- 6.董磊明, 2010: 《村庄公共空间的萎缩与拓展》, 《江苏行政学院学报》第 5 期, 第 51-57 页。
- 7.董磊明、欧阳杜菲, 2023: 《从简约治理走向科层治理: 乡村治理形态的嬗变》, 《政治学研究》第 1 期, 第 133-146 页。
- 8.费孝通, 1998: 《乡土中国·生育制度》, 北京: 北京大学出版社, 第 3-10 页。
- 9.费正清, 1999: 《美国与中国》, 张理京译, 北京: 世界知识出版社, 第 37-38 页。
- 10.哈贝马斯, 1999: 《关于公共领域问题的答问》, 《社会学研究》第 3 期, 第 35-36 页。
- 11.何阳、孙萍, 2018: 《“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路》, 《西南民族大学学报(人文社科版)》第 6 期, 第 205-210 页。
- 12.贺雪峰, 2013: 《新乡土中国》, 北京: 北京大学出版社, 第 9 页。
- 13.贺雪峰, 2019: 《规则下乡与治理内卷化: 农村基层治理的辩证法》, 《社会科学》第 4 期, 第 64-70 页。
- 14.黄宗智, 2008: 《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》, 《开放时代》第 2 期, 第 10-29 页。
- 15.吉登斯, 1998: 《民族——国家与暴力》, 胡宗泽等译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第 7 页。
- 16.吉登斯, 2016: 《社会的构成: 结构化理论纲要》, 李康、李猛译, 北京: 中国人民大学出版社, 第 39 页。
- 17.冷波, 2018: 《基层规范型治理的基础与运行机制——基于南京市 W 村的经验分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 27-34 页。
- 18.李昌平, 2020: 《村社内置金融与内生发展动力: 我的 36 年实践与探索》, 北京: 中国建筑工业出版社, 第 51 页。
- 19.刘伟、黄佳琦, 2020: 《乡村治理现代化中的简约传统及其价值》, 《厦门大学学报(哲学社会科学版)》第 3 期, 第 40-48 页。
- 20.吕德文, 2017: 《治理现代化进程中的简约治理》, 《云南行政学院学报》第 6 期, 第 60-62 页。
- 21.吕德文, 2020: 《为何有些村干部成了“苦差事”》, 《人民论坛》第 28 期, 第 49-51 页。
- 22.尼葛洛庞帝, 1997: 《数字化生存》, 胡泳、范海燕译, 海口: 海南出版社, 第 271 页。
- 23.欧阳静, 2022: 《简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化》, 《中国社会科学》第 3 期, 第 145-163 页。
- 24.帕森斯, 1988: 《现代社会的结构与过程》, 梁向阳译, 北京: 光明日报出版社, 第 148 页。
- 25.渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《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》, 《中国社会科学》第 6 期, 第 104-127 页。

- 26.瞿同祖, 2003: 《清代地方政府》, 范忠信等译, 北京: 法律出版社, 第282页。
- 27.任剑涛, 2010: 《国家治理的简约主义》, 《开放时代》第7期, 第73-86页。
- 28.史云贵、薛喆, 2022: 《简约治理: 概念内涵、生成逻辑与影响因素》, 《中国人民大学学报》第1期, 第149-159页。
- 29.孙奎立, 2015: 《“赋权”理论及其本土化社会工作实践制约因素分析》, 《东岳论丛》第8期, 第91-95页。
- 30.涂尔干, 2000: 《社会分工论》, 渠东译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第257页。
- 31.王冠群、杜永康, 2021: 《技术赋能下“三治融合”乡村治理体系构建——基于苏北F县的个案研究》, 《社会科学研究》第5期, 第124-133页。
- 32.王阳、熊万胜, 2021: 《从简约治理到精细治理: 效率视角下的社会治理及其变迁》, 《暨南学报(哲学社会科学版)》第7期, 第87-99页。
- 33.解胜利、吴理财, 2019: 《从“嵌入—吸纳”到“界权—治理”: 中国技术治理的逻辑嬗变——以项目制和清单制为例的总体考察》, 《电子政务》第12期, 第95-107页。
- 34.徐勇, 2007: 《“政党下乡”: 现代国家对乡土的整合》, 《学术月刊》第8期, 第13-20页。
- 35.徐祖澜, 2010: 《乡绅之治与国家权力——以明清时期中国乡村社会为背景》, 《法学家》第6期, 第111-127页。
- 36.郁建兴、任杰, 2018: 《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》, 《学术月刊》第12期, 第64-74页。
- 37.袁松, 2016: 《监管与反制: 乡镇政权与“老板村官”群体的权力互构——以浙中吴镇为例》, 《中共杭州市委党校学报》第4期, 第64-71页。
- 38.张伯宸、刘威, 2020: 《经营村庄: 权责视野下的基层政府经营行为研究——以陈村“土地增减挂钩”项目为例》, 《浙江社会科学》第8期, 第62-73页。
- 39.张龙、张新文, 2023: 《资源赋权、村社再造与乡村共同富裕——基于烟台党支部领办合作社的经验诠释》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第13-23页。
- 40.张旺、李松玉, 2018: 《乡村公共权威的变迁与建设》, 《齐鲁学刊》第5期, 第75-81页。
- 41.张新文、杜永康, 2022: 《过密治理与去过密化: 基层治理减负的一个解释框架》, 《求实》第6期, 第47-57页。
- 42.张新文、杜永康, 2023: 《共同富裕目标下新型农村集体经济发展: 现状、困境及进路》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第23-33页。
- 43.郑永君、张大维, 2015: 《社会转型中的乡村治理: 从权力的文化网络到权力的利益网络》, 《学习与实践》第2期, 第91-98页。
- 44.Barker, R., 1999, *The Social Work Dictionary* (4th ed.), Washington, D.C.: NASW Press, 658.
- 45.Mann, M., 1986, *The Sources of Social Power, Vol. I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, England: Cambridge University Press, 17.
- 46.Rissel, C., 1994, “Empowerment: The Holy Grail of Health Promotion?”, *Health Promotion International*, 9(1): 39-47.
- 47.Soloman, B., 1976, *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*, New York: Columbia University Press, 16.
- 48.Weber, M., 1978, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1968.

## From Centralization to Empowerment: The Transformation of Simplified Governance in Rural Areas

DU Yongkang ZHANG Xinwen

(School of Public Administration, Nanjing Agricultural University)

**Summary:** The core of simplified governance has persisted in Chinese rural society from ancient times to the present, but its external form has recently shifted from “centralization” to “empowerment”. This paper explores the background, mechanisms, and characteristics of the transformation of simplified governance in rural areas from the perspective of the “state-society” relationship. The study finds that the impact of modernity has weakened the relational networks of familiar societies and local consensus. Coupled with the disembedding of village interests and the decline of local authority, the social foundation that supported centralized simplified governance has eroded. Meanwhile, the construction of state power has incorporated rural society into the framework of modern governance, with formal authority frequently relying on project resources to reach rural areas. As a result, village-level organizations have taken on more top-down governance tasks, significantly differing from the “laissez-faire” political logic of the imperial period. Under the dual variations of state and society, centralized simplified governance has declined.

To reconstruct a semi-formal administrative foundation, the state has empowered rural governance to varying degrees from three dimensions: first, organizational empowerment, which involves the recruitment of local elites through economic leaders, first secretaries, and specialized talents to strengthen village-level organizations, alongside structural integration and functional reorganization of these organizations through grassroots party building; second, resource empowerment, which strengthens external resource injection via project implementation and revitalizes local endogenous resources through collective property rights reform, enhancing the resource endowment of village-level organizations through comprehensive integration of internal and external resources; third, technical empowerment, which innovates traditional experiential management models in rural areas using scientific management concepts and technical means, promoting the digital transformation of rural governance through the introduction of digital technologies.

Thanks to the three-dimensional empowerment of organization, resources, and technology, the political integration function and autonomous governance capacity of village agents and organizations have been significantly enhanced, allowing the tradition of simplified governance to continue. In the transformation from “centralization” to “empowerment”, simplified governance in rural areas has exhibited a shift from “gentry autonomy” to “multifaceted co-governance”, from “authoritative indoctrination” to “resource distribution”, and from “mutual reinforcement of Confucianism and law” to “integration of three governance models”. Empowerment-based simplified governance represents a new landscape of rural governance shaped by the intertwining of traditional Chinese wisdom in statecraft and modern proactive governance, providing feasible governance concepts and practical directions for rural governance modernization.

**Keywords:** Simplified Governance; Bureaucratic Governance; Centralization; Empowerment; Modernization of Rural Governance

**JEL Classification:** P36

(责任编辑：王 藻)