

# 乡村治理结构的调控机制与优化路径

杜鹏

**摘要：**乡村治理结构镶嵌于“乡政村治”的制度框架中，融合了乡村治理的实践面向，表现为以“乡”“片”“村”“组”为基础的治理单元配置模式。文章通过考察转型期乡村治理结构的调控机制，发现乡村治理单元的配置逻辑兼有政治属性与行政属性，二者共同塑造了乡村治理结构，赋予其“虚实相生”的实践形态。其中，政治逻辑立足村庄治理单元，突出“块块”为主的政治动员，彰显了乡村治理的群众基础。行政逻辑立足乡镇治理单元，突出“条条”主导的行政控制，彰显了“事务主义”的治理取向。政治逻辑与行政逻辑的辩证统一赋予乡村治理结构以弹性。当前的乡村体制改革需着眼于乡村治理的整体结构，审慎推进乡村治理结构的行政化，维系政治逻辑与行政逻辑的均衡，以优化乡村治理结构，提高其应对复杂问题的能力。

**关键词：**乡村治理结构 治理单元 政治 行政 弹性

**中图分类号：**D67 **文献标识码：**A

## 一、问题的提出

乡村治理不但是治理主体和治理规则的问题，而且是一个治理结构问题。在国家纵向治理体系中，乡村治理不仅要面对复杂多样的乡村社会需求，还要面对抽象的国家政治要求。传统时期，由于国家缺乏调控乡土社会的制度通道，乡村治理呈现出浓厚的“半正式行政”的特征（黄宗智，2008）。新中国成立以来的国家政权建设重塑了乡村治理结构，逐渐形成“乡政村治”的格局（陈云松，2004）。国家政权与乡村社会的关系模式使乡村治理结构成为焦点。学界关于乡村治理结构的研究大致分为两种路径：一是立足乡村社会的自下而上的研究路径，二是立足乡镇政权的自上而下的研究路径。

首先，立足乡村社会的研究路径往往隐含了村庄作为基本治理单元的预设。村庄熟人社会具有内生性的秩序生产能力（费孝通，1998），凸显了村庄的政治性。同时，村民自治为村庄生活中分散的政治能量提供了凝聚载体和释放通道，即通过激发农民政治参与而重塑乡村权力结构。但是，村民自治重视选举而轻视治理的实践取向（仝志辉，2016）导致“乡政”与“村治”之间存在张力：乡镇政权往往被视为村庄利益的侵害者和破坏者，而村民自治则普遍被视为乡村政治民主化的必由之路（刘友田，2014）。片面强调村民选举的程序正义，不仅可能弱化乡镇治理的正当性<sup>①</sup>，还可能使村庄政

<sup>①</sup>在一定意义上，村庄选举的形式化与20世纪90年代的三农危机共同导致了基层政权和乡村干部的“污名化”。

治蜕化为“派性政治”的形态，最终侵蚀村庄秩序（田先红、罗兴佐，2017）。因此，基于村庄社会的政治表达，乡村治理结构面临着如何将村庄内部的政治能量引入有序治理轨道的问题。

其次，立足乡镇政权的研究路径往往离不开乡镇作为国家基层政权的制度定位。乡镇治理研究多聚焦于乡镇政权的行为逻辑和角色模式，关注乡镇政权如何营造自主空间和权力网络以实现其治理目标（杨善华、宋倩，2008）。面对不规则乡村社会和压力型体制的双重挤压，乡镇治理呈现“策略主义”的特征（欧阳静，2011）。事实上，无论是“代理型政权经营者”向“谋利型政权经营者”的异化（杨善华、苏红，2002），还是从“汲取型”政权向“悬浮型”政权（周飞舟，2006）乃至“协调型”政权（付伟、焦长权，2015）的转变，均呈现了乡镇政权的策略取向。为了有效监控和激励基层组织，地方政府自上而下推进了“乡村关系行政化”（项继权，2002）。随着村庄逐渐深嵌于国家行政体系，乡村治理结构逐渐成为行政重构的对象。

以上两种研究路径从不同视角论及乡村治理结构的构造机制，但却难以弥合乡村治理的内在张力。如何纠正制度目标与实践效果的偏离，弥合国家与乡村社会的张力，是乡村治理转型不可避免的基本问题。笔者认为，面对乡村治理转型，稳健且富有弹性的乡村治理结构是弥合国家与乡村社会张力的基础。由于中国乡村社会地域广阔，地理、历史、文化与制度等因素的交织使乡村治理结构更加复杂，乡村治理结构既非村庄政治的表达，也非等同于国家行政在乡村的延伸。如果进入乡村治理结构内部，在“乡”和“村”的治理单元之外实际上还存在“组”和“片”两个层级，从而构成“乡一片一村一组”的治理体系。在此意义上，乡村治理单元提供了透视乡村治理结构调控机制的内部视野。具体而言，乡村治理结构虽然镶嵌于“乡政村治”的制度框架，但融合了乡村治理的实践面向，从而展现了治理单元配置的政治逻辑和行政逻辑。因此，笔者将着眼于乡村治理结构的整体视野，揭示乡村治理单元的配置逻辑，进而提炼新时期乡村治理结构的调控机制和优化路径。

## 二、分析框架：乡村治理结构的二重性

国家政权建设贯穿于中国 20 世纪以来的现代化进程，在乡村社会的视野中，它是国家政权渗入乡村社会并加强对乡村社会控制的过程。国家政权建设预设了国家的自主性。西达·斯考切波（2003）认为，国家是以行政权威为首并由该行政权威在某种程度上妥善协调的一套行政、治安和军事组织。国家自主性以行政国家为预设，强调了自上而下的行政同构和政策执行。行政国家是一种政府国家、执行国家和官僚国家<sup>①</sup>。在国家自主性的理论视野下，自上而下的官僚组织体系主导乡村政治秩序的建构，乡村治理结构因而服从于行政国家的基本逻辑。然而，乡村治理面对的不规则乡村社会限制了国家的自主性。国家权力的单向度扩张可能限制基层社会活力，产生“最后一公里”的基层治理难题（王海娟，2015）。事实上，由于村庄社会历史的沉淀和集体制度的建构，围绕村庄公共事务的群众动员和利益协调具有政治生产的意义（杜鹃，2017a）。熊万胜（2017）认为，最基层的治理属于国家政

<sup>①</sup>根据颜昌武（2018）的梳理，“政府国家”即从整体社会力量的对比来理解行政国家，“执行国家”即从政府系统内部的力量对比来理解行政国家，“官僚国家”即从行政系统内部的力量对比来理解行政国家。

治，而县级政府如何管理自己的乡镇，反而像是一种地方的行政事务。可见，乡村治理不但是一个行政过程，而且是一个政治过程，政治与行政糅合为乡村治理结构的二重性。

乡村治理结构的二重性反映了现代国家建构进程中乡村有效治理的内在要求。深入分析政治逻辑与行政逻辑的互动机制，有助于拓展转型期乡村治理结构的研究。乡村治理结构是国家为治理乡村社会建构的一整套机构设置、资源配置与制度体系，属于国家政治体系的基础部分（刘祖华，2007）。在传统中国的治理体系中，国家常常因为缺乏直接有效调控乡村社会的制度手段，形成“双轨政治”（赵晓峰，2016）。伴随着国家政权建设的推进，乡村治理深度卷入现代国家治理体系，形成行政与政治相互嵌入、国家与乡村社会相互交融的模式，重塑了乡村治理结构的实践形态。

在公共行政学的理论传统中，政治与行政二分法的核心是将行政从政治中剥离，以释放行政的工具理性，避免政治逻辑对行政逻辑的干扰，因而肯定了行政的独立价值（古德诺，2011）。然而，中国乡村治理场域中的政治与行政具有不同的发生逻辑。政治不仅是围绕资源分配的权力互动，还是以群众动员为基础的共识达成。政治得以实体化为“政治性”，且具有浓厚的规范意涵（杜鹏，2017a）。村庄政治与国家行政具有实质的统一性，二者在乡村治理结构中展现为不同的配置形式，共同定义了乡村治理单元的配置逻辑。

乡村治理单元是乡村治理结构调控的载体。乡村治理结构是不同治理单元基于特定层级结构、规模分布和动力机制形成的关系模式，治理单元配置的政治逻辑与行政逻辑是通过治理单元的层级、规模和动力而具体界定的。具体而言，政治逻辑聚焦于乡村治理结构自下而上的政治调控，展现了乡村治理单元的层级适应性、规模伸缩性和动力内生性；行政逻辑聚焦于乡村治理结构自上而下的行政规约，指向乡村治理结构的制度化，即治理层级的行政化、治理规模的经济性和治理动力的外生性。在根本意义上，治理单元的政治调控面向“人”的主体性，彰显了政治的伦理属性；治理单元的行政规约面向“事”的理性化，彰显了行政的工具理性。当然，由于中国各地农村在经济发展程度、治理任务、利益密度和社会结构等方面的差异，政治逻辑与行政逻辑的表现形式也不同。下文将分别从治理单元配置的政治逻辑与行政逻辑阐释乡村治理结构的调控机制。

### 三、乡村治理单元的基本属性

小农是中国乡村社会的主体。国家与千家万户小农打交道面临高昂的交易成本（温铁军，2009），因此，乡村善治的关键在于有效组织农民。由于农民处于具体的治理单元之中，组织农民需要立足于特定治理单元，且遵循治理单元的配置逻辑。乡村治理单元的配置逻辑决定了乡村治理结构的实践形态。在这一节，笔者将立足治理单元的层级、规模和动力等三个方面阐释乡村治理单元的属性。

#### （一）层级配置

层级配置反映了乡村治理单元的纵向关系。在“乡域”的视野中，治理单元不但包含“乡”和“村”，而且包含“片”和“组”，形成“组一村一片一乡”的四级模式：第一，村民小组，它往往与自然村具有高度的重合性，主要维持群众日常生活秩序；第二，行政村，它不仅处理群众事务，还执行国

家政策；第三，片区，这是乡镇政权为了有效管理和对接行政村而划分的治理单元<sup>①</sup>；第四，乡镇，它属于国家政权的最低层级，统合不同的乡村治理单元。可见，乡村治理结构纳入“组”和“片”两个非正式的治理单元：相对于行政村的制度建构，村民小组具有最为彻底的群众性；相对于乡镇政权的科层属性，片区的治理逻辑则突破了科层制的规定（杜鹏，2017b）。乡村治理结构因而展现为“虚实相生”的纵向层级模式，其中，“乡”“村”两级为“实”，“片”“组”两级为“虚”。“实”体现为较高的制度化水平，相应地，“虚”则体现为较低的制度化水平。“虚实相生”的治理结构奠定了国家与基层社会之间相互嵌入的格局，促进了国家与乡村社会的深度互动，从而超越了“接点治理”（刘锐、袁明宝，2013）的形态<sup>②</sup>。

### （二）规模分布

治理规模主要是指特定治理单元的管理范围和人口规模，治理单元的规模分布反映了乡村治理结构的横向扩展程度。一般而言，治理单元的规模与层级存在正相关性，即层级越高，规模越大。规模分布不仅立足治理单元的内在属性，还要着眼于乡村治理结构内部层级配置优化的现实需要。所以，治理规模是乡村治理结构调控的重要载体。村民小组是基本治理单元。“村”的规模主要参照“组”的数量和范围，行政村规模过大可能稀释村民小组的社会资本，导致行政村难以对村民小组进行调控和整合。“片”的规模主要以“村”为参照。若行政村规模偏小，过多的行政村数量必然增加乡村之间互动和协调的成本，村庄内部群众的诉求难以及时得到乡镇政权的回应，乡镇政权目标难以在村庄贯彻，导致乡村治理结构的断裂。适度规模的片区可在一定程度上避免乡村治理结构的断裂<sup>③</sup>。同时要注意，片区虽可减缓乡镇规模扩大的负面效应，但其数量过多也可能限制乡镇政权的治理空间。在乡村治理结构中，治理单元的规模分布直接影响乡村治理成本的分配。规模调控的本质不是消除治理成本，而是治理成本在层级间的转移和分配。规模过大导致治理单元内部治理成本增加，反之，规模过小易导致治理单元内部治理成本的外部化，并转化为上级治理单元的内部治理成本。因此，不同层级治理单元的规模需要从乡村治理结构的整体出发统筹配置。

### （三）动力机制

动力机制反映了不同治理单元的权利和责任的配置状态。依照科层制的理想模型，权责明晰是规范治理动力的基本条件。但是，乡村社会的不规则导致一部分治理事务难以清晰分类，这些“剩余事

<sup>①</sup>作为一种非正式的治理单元，不同地区说法略有差异。在一些地方，例如山东，称为“管区”。

<sup>②</sup>“接点治理”通常是指国家利用乡村组织等体制性中介和乡村社会体制外精英进行治理的方式。接点治理的有效性在于其同时具备了国家政权赋予的合法性和地方社会赋予的认同感。问题是，“接点”不仅是某一特定的治理层级或治理主体，还有其结构意涵。

<sup>③</sup>这种情况在山东颇为典型。山东行政村规模偏小，一个乡镇包含三四十个行政村的情况非常普遍，这容易导致乡村之间互动和协调的难度增加。片区（山东一般称之为“管理区”）作为乡村之间的一个层级，主要作用是上传下达，乡镇各个部门的工作主要通过片区落实到村庄，村庄的诉求首先通过片区回应。片区是乡村之间的桥梁，促进了乡村之间的良性互动。

务”倒逼并强化属地责任，引发权责分配的失衡和动力机制的扭曲。“虚实相生”的治理结构阻隔了行政压力向乡村社会的直接传导，为乡村社会内部政治动力的释放提供了空间。属地责任不仅源于自上而下的行政压力，还源于乡村治理主体的政治觉悟。村庄是农民的生活世界，村庄社会孕育了价值生产能力<sup>①</sup>，这是村庄治理的重要资源。因此，乡村善治是农民生活秩序的自然延伸，激发了乡村治理的内生政治动力，孕育了综合治理<sup>②</sup>模式。综合治理模式突显了内生治理动力的主导地位，在乡村治理结构中形成自下而上的过滤机制：农民生产生活过程产生的问题主要在村、组的层次消化，如果这些事务难以在村组两级解决，才会向上传递。治理层级越低，治理事务越具有连带性和琐碎性，越需要通过强化属地责任进行综合治理；反之，治理层级越高，治理事务越具有专业性，越依赖行政技术。以属地责任为基础的综合治理延续了简约治理传统，但可能滋生庇护行为，导致属地层级间的“共谋”（周雪光,2008）。因此，“条条行政”有利于规避治理单元内部的庇护现象，重塑乡村治理的动力机制，为行政理性扩展和行政技术渗透提供了合法空间。

#### 四、乡村治理单元的政治调控

乡村治理单元政治调控的目标是实现国家与乡村的政治同一性。在乡村治理结构中，村庄是基本治理单元，且构成了国家治理的根基（熊万胜，2018）。基本治理单元具有浓厚的政治性，政治性即通过利益再分配的方式达成整合的能力（贺雪峰，2012）。乡村治理单元的政治性发轫于群众性，并影响乡村治理结构，最终呼应国家政治。在不同的乡村治理单元中，群众性具有不同的表达形式，从而定义了乡村治理单元的层级、规模和动力。乡村治理单元的政治调控促进了群众性与国家性的融合，彰显了乡村治理的群众路线。

##### （一）治理层级的政治调控

模糊的乡村关系虽然不符合科层制的理想类型，但却是治理层级政治调控的土壤。在“虚实相生”的层级结构中，“片”和“组”的非正式结构有利于促进乡村关系的灵活调整，及时回应群众需求和解决群众反映的问题。不同的治理层级蕴含了政治性的差异：第一，村民小组的政治性主要面向村民日常生活，回应村民具体、多样的生产生活需求，具有坚实的群众基础；第二，行政村的政治性既承接村民小组的政治内容，又面对国家行政的要求，在立足群众政治性的同时融入国家的政治性；第三，片区的政治性既承接和回应自下而上的群众诉求，又蕴含了自上而下的政治动员，在立足国家政治性

---

<sup>①</sup>贺雪峰（2005）对“价值生产能力”论述如下：“村民不仅生活在一个物质的世界，而且生活在一个道义的世界。村民因此不仅看重物质的好处，而且看重道义的好处。在这样的世界中，村民的行为目的，就不仅在于获取物质利益，而且希望得到价值收益。这样的村庄，就是一个具有自主生产价值能力的村庄。在这样的村庄中，村民会在乎是否有理、有无面子等表达性的收益，村庄的舆论因此有力，村庄预期也因此更为长远。”因此，村庄价值生产能力是村庄内生治理活力的重要基础。

<sup>②</sup>综合治理最初是社会治安治理的工作方法。后来，这套方法在乡村治理中得到广泛运用。综合治理反映了乡村治理内容的综合性和治理机制的联动性，体现了乡村治理的系统思维，是基层政府应对复杂、模糊的基层事务的重要方式。

的同时吸纳群众的政治性；第四，乡镇政权处于国家政权体系的末端，它不仅直接面对国家政治压力，还处于乡村治理结构顶端，面对着乡村社会内部涌现的治理需求。

因此，乡村治理结构中的政治性呈现出差异化的层级分布特征。政治性并不因层级关系改变而消失，而是在治理层级间的转移中不断调适和重构。回溯乡村治理体制的改革历程，可以发现治理层级配置的基本线索：乡镇政权越是行政化，越需要片区来灵活有效地推动群众工作和回应群众需求；同理，村级组织越是行政化，村民小组的重要性则越是凸显。可见，作为非正式的治理单元，“片”和“组”具有很强的伸缩性。

就片区而言，浙江地区基层治理格局的演变可见一斑。21世纪初期，浙江宁海县同全国其它地区一样取消了片区。自2010年以来，随着当地经济发展和城市扩张，乡村治理事务和矛盾迅速增加，为了有效应对复杂的乡村治理形势，“片”得以重新激活，其非正式形态弥补了官僚制的不足（仇叶，2017），释放了乡村治理结构的活力。就小组而言，湖北秭归县的治理结构变迁值得关注。秭归县在2000年左右推行“合村并组”，2006年左右实行“社区管理”，即划行政村为几个大社区（社区范围超过合并前的村民小组），各社区设理事长，同时撤销村民小组。近年来，秭归县探索幸福村落建设，根据“地域相近、产业趋同、利益共享、有利发展、群众自愿、便于组织、尊重习惯、规模适度”的原则将行政村划分为若干村落，每个村落的人口规模一般为30~50户左右。实际上，如今的村落与最初的村民小组基本重合。幸福村落塑造了“小微治理”（李永萍，2016）的形态，提高了资源下乡的效率。以上乡村治理探索的经验说明，治理层级“虚实相生”的配置模式模糊了治理单元的边界，为乡村治理单元的政治调控预留了空间，一定程度上缓冲了乡村体制改革对乡村治理效能的影响，增强了乡村治理结构的适应性。

## （二）治理规模的政治调控

在乡村治理结构中，治理单元的规模首先是一个政治问题。传统中国的“编户齐民”体现了国家界定乡村治理单元规模的努力，旨在将“在野”的乡村社会纳入国家政治体系，维系基层政治稳定<sup>①</sup>。新中国成立以来的国家政权建设拓展了乡村治理结构的层级，抑制了乡村治理规模的自发变动。治理单元规模受到群众动员和资源分配两个维度的影响：群众动员要求较小的治理规模，以释放、回应和引导群众的具体需求，彰显群众路线；而资源分配要求较大治理规模，以在更大范围内平衡不同群众的需求，维护最大多数人的利益，彰显分配正义。同时，群众动员与资源分配具有一定的相关性：深入的群众动员有利于资源分配，而资源分配的正义性有利于强化群众动员的合法性。因此，在乡村治理转型过程中，治理规模不是一个扩大或缩小的线性过程，而是基于现实治理需要的规模调控。政治逻辑赋予治理规模以鲜明的伸缩性，避免了乡村治理单元规模的固化。

<sup>①</sup>例如，里甲制度是明朝的基层组织形式，构成编户齐民的一种制度载体。对此，贺喜（2006）从海南里甲制度着眼考察明朝的编户齐民过程发现：“仅仅用‘自上而下’的眼光不足以解释里甲制度在地方社会的落实与推行，因为，它同时也是地方民众根据自身的传统、利益以及情感选择的结果。”可见，编户齐民的实践过程蕴含了政治的国家性与群众性的统一。

立足乡村治理转型过程，治理规模的调控主要体现为两个向度，分别是治理单元下沉和治理单元上移。首先，治理单元下沉意味着治理规模的缩小，以回应政治动员的需求，强化自治的基础。基于对村民自治效果的反思，当前一些地方政府开始探索村民自治单元下沉。其中，广东清远的农村综合改革经验值得关注。清远农村综合改革的基本思路可概括为“三个下沉”和“三个整合”，其关键在于以村民小组为基础的村民自治重心下沉和农村土地资源整合。清远的改革旨在激发农民的政治主体性，展现了适度治理规模的重要意义。其次，治理单元上移意味着治理规模扩大，这有助于保障资源分配的正义性，拓宽发展空间。尤其是在城郊农村，治理单元层级的上移有利于统筹配置乡村土地要素，为国家资源有效落地奠定基础。

由此可见，乡村治理单元的规模设置并非遵循固定不变的标准，而是具有时空多样性。“虚实相生”的层级结构为规模伸缩提供了灵活空间，有助于避免治理单元配置模式的固化，体现了“宜统则统、宜分则分、统分结合”的原则。大多数学者注意到新中国成立以来乡镇规模扩大的演变历程，但乡镇规模的扩大离不开乡村治理结构内部因地制宜的规模调适。与村庄熟人社会高度重合的村民小组一定程度上设定了治理规模的最小范围，这构成了乡村治理单元规模调控的参照点。由于村民小组不足以承载国家治理目标和市场分化的压力，建立分散的村庄社会与国家基层政权有效互动的制度通道，便构成治理规模调控的关键。

### （三）治理动力的政治调控

治理动力的政治调控是指通过群众动员和利益平衡，激发治理单元的主动性和能动性，形成自下而上的治理动力。治理动力的政治调控显示了乡村治理动力的内生性。在乡村治理结构中，层级和规模的政治调控源于治理单元的内生动力，形成“块块”主导的权责配置模式。内生性的治理动力维系了相对自主的层级关系，塑造了具有能动性的治理格局。事实上，乡村治理事务细小琐碎且往往相互缠绕并交织在复杂的村庄社会关系中。乡村治理不仅是“事件”的治理，只有深入事件背后的社会关系脉络，才能形成长久稳定的秩序。因此，治理单元的内生动力是乡村善治不可或缺的基础：国家政策目标逐渐为乡村社会群众理解和接受，农民群众细小琐碎的诉求逐渐为国家政治理解和把握。政治的国家性与群众性得以衔接，在贯通乡村治理结构的同时极大地释放了治理单元的内在活力，有助于克服乡村治理结构的潜在惰性。

治理动力的政治调控是一个自下而上的动力激活过程，它赋予乡村治理较强的群众主体性。通过主动、及时回应群众生活中的“小事”，乡村治理维持了较低成本和较高效率，适应了不规则乡村社会的治理需求。在这个意义上，村民自治单元向村民小组下沉的探索取得的显著效果是强化内生性的治理动力，为村庄政治注入丰富多样的日常生活内容。上述方式既可激发农民的政治参与，又可避免村庄陷入选举政治的漩涡。这是各地探索村民自治单元下沉所隐含的基本共识。此外，乡镇通过片区可以强化综合治理的能力，以及时有效地回应群众需求。在浙东发达地区，面对土地开发过程中的利益冲突及其引发的选举竞争，片区的政治协调机制维系了乡村治理结构的稳定，发挥了“缓冲器”的政治功能。

乡村治理动力的政治调控突出了以“人”为中心而非以“事”为中心的治理逻辑，激发了群众的

政治主体性。农民具有差异化的偏好、情感和意志，通过整合农民的需求，有助于凝聚乡村社会中的政治动力，强化治理效能。在这个过程中，农民不再仅仅是村庄事务的旁观者，而是乡村治理的能动主体。在治理内容日益繁杂和治理压力逐渐增加的背景下，激发乡村治理结构的内在活力，并将其引入政治整合的秩序再生产轨道，有助于突破“治理内容复杂化—治理成本和风险增加—治理制度复杂化”的循环，促进乡村治理稳健有序地转型。

## 五、乡村治理单元的行政规约

伴随国家政权建设和国家权力扩张，乡村社会逐渐卷入行政国家的组织体系。作为贯彻国家政治意志的组织载体，行政体系主要遵循形式理性，具有鲜明的制度化和规范化的实践取向。自上而下的行政体制影响乡村治理单元的配置逻辑，乡村关系的行政化逐渐主导乡村治理转型的路径和方向，进而约束了乡村治理单元政治调控的实践空间。在这部分，笔者着眼于当前乡村治理转型路径，阐释治理单元的行政规约机制。在乡村治理实践中，行政规约与政治调控的关系具有两面性：一方面，行政的专业性和技术性彰显了“事务主义”的治理导向，适应了乡村治理由“关系密集”向“事务密集”的转变，拓展了乡村治理的资源基础；另一方面，行政理性的过度扩张可能改变乡村治理的基础，产生新的乡村治理难题。基于乡村治理单元的行政规约，治理层级、治理规模和治理动力逐渐服从于行政国家的建构，基层组织渐趋理性化和行政化。

### （一）治理层级的行政规约

治理层级的行政规约主要指向“乡”和“村”两个层级，其目的是建立二者的制度化关联。根据“乡政村治”的设定，“行政村”虽有“行政”之名，却行“自治”之实，因而预留了乡村之间灵活互动的策略性空间。行政规约设定了政治调控的限度，推进了乡村治理的制度化。治理层级的行政规约是乡村社会转型的产物。具体而言，治理层级的行政规约体现在两个方面：第一，强化乡镇政权的科层属性。税费改革以后各地普遍撤销“片区”的治理层级，促进乡镇政权的规范化运作。第二，推进村级组织的行政化和村干部的职业化，逐渐形成“控制的自治”（王丽惠，2015）。事实上，取消农业税以后，广大中西部农村普遍陷入“空心化”状态，村庄公共品供给主要依赖国家自上而下的资源输入。在此背景下，对乡村治理层级的行政规约强化了“条条”介入乡村社会的程度，弱化了非正式治理单元的运作空间，展现了行政一体化的乡村权力模式。乡村治理结构的制度化和规范化有助于限制乡村社会的模糊空间，降低乡村权力运行的监督成本，这是抑制基层社会“分利秩序”（李祖佩，2016）和控制基层“微腐败”的必要举措。

由于中国乡村社会的区域差异，治理层级的行政规约存在层次和深度<sup>①</sup>的差异。在东部沿海发达地区，利益密集和事务密集强化了乡村关系行政化的动力，回应了当地乡村治理的现实需要。比较典

<sup>①</sup>行政规约的层次和深度反映了行政逻辑塑造乡村治理结构程度的差异。其中，行政规约的层次主要是指行政逻辑是局限于乡镇政权，还是深入村庄。若行政逻辑局限于乡镇政权层次，则行政规约的深度相对较浅，若行政逻辑进入村庄的层次，则意味着行政逻辑较为彻底地塑造乡村治理结构。行政规约的层次和深度存在区域差异。



型的是苏南农村，为了对接强有力的行政体系，村级组织逐渐分化出“条线干部”<sup>①</sup>，这有助于打破集体的利益共同体，使“虚实相生”的层级结构转化为纵向一体、职责同构的模式。在这个模式下，乡村治理事务可直接引发国家权力的介入和干预，适应了利益密集和事务密集的治理需求。中西部农村治理层级的行政规约主要是“三农危机”的产物，其目的是通过乡村关系的规范化，化解税费时期累积的治理矛盾。取消农业税以来，乡村组织围绕资源汲取形成的利益共同体渐趋瓦解，乡村关系的紧张状态渐趋缓解，行政规约实际上缺乏有效的对象。若片面推进乡村关系的行政化，反而可能侵蚀治理单元的政治性，导致基层政权走向悬浮（周飞舟，2006）。在乡村治理结构内部，村庄对乡镇的依附程度加深；而在乡村治理结构外部，乡镇对县的依赖也逐渐加深，逐渐形成“以县为主”的基层治理体系，乡村治理结构的自主性趋于弱化。

治理单元的行政规约存在限度。一般而言，自上而下的行政规约倾向于压缩村庄自主治理的空间。在脱嵌于乡村社会的情况下，乡村治理结构趋于封闭，乡村治理陷入行政体系的内部循环和制度空转，从而耗散乡村社会内生的政治活力，虚化治理单元的层级边界。乡村治理结构的规范化并不必然提升治理能力，治理风险虽然可以纳入行政体制，但可能超出乡村治理结构的消化和承载能力。因此，治理单元的行政规约需要兼顾政治调控的现实需要，维持乡村治理层级的适度弹性，尊重和发挥村庄的主体性。即使是东部发达地区，虽有雄厚的地方财政支撑高昂的行政成本，但是，乡村转型过程中仍然不可避免地累积“剩余事务”（吕德文，2018a）。这些治理事务难以纳入制度和法治的框架，只能依靠富有弹性的乡村治理结构逐渐消化。

## （二）治理规模的行政规约

行政理性化是治理事务日益密集的产物。治理事务密集程度的增长逐渐突破原有乡村治理单元的承载能力，优化治理单元的规模是乡村治理现代化转型的必然要求。治理规模的行政规约是指从行政技术和行政理性的视角出发设定治理单元的规模，以节省治理成本，实现规模效益。从经济视角来看，更大的治理规模有利于分担治理成本，提高治理资源的使用效能。治理规模的行政规约体现了治理单元规模设置的经济理性。治理规模扩张是乡村治理结构转型的重要特征。有研究发现，乡镇治理的空间结构大致经历了“小区小乡”“小乡小镇”人民公社和“大乡镇制”四个发展阶段，其规模变动主要源于财政压力及政府的推动（刘祖华，2007）。

在乡村治理结构中，治理规模不仅是一个政治动员和分配的问题，还是一个行政配置的问题，后者主要取决于治理单元的人口、资源和范围等因素。治理规模的行政配置遵循规模经济的原则。较小的治理规模往往意味着治理层级的扩展，导致监督成本和交易成本增加，反之，过大的治理规模意味着较高的组织成本。以上两种规模不经济的情况说明维持二者的平衡并不容易。从乡村治理变迁过程来看，税费改革终止了国家从乡村社会汲取资源的治理任务，乡村组织无需挨家挨户动员农民缴纳税费，也就无需深入群众并面对他们丰富多样的治理需求。在此背景下，地方政府积极推行“网格化治

<sup>①</sup>“条线干部”是一个比较形象的说法，即村级组织中每个干部均对应一个“条线”，负责相应的工作和任务。这与中西部欠发达地区农村的工作模式形成鲜明差异。

理”改变了治理规模的配置逻辑，治理规模日益服从于行政理性。

“网格化治理”的地方实践模式虽略有差异，但几乎都内涵着根据行政逻辑重新划分治理规模的基本思路。行政逻辑有两个重要特征：一是治理模式的服务导向，即由动员向分配、由管理向服务的转向，凸显了群众的对象性而非主体性；二是治理绩效的理性导向，即服务的规模化和市场化，突破原有治理单元的边界。依照行政效率的视角，“乡一片一村一组”的治理结构过于臃肿。网格体系抹除了乡村治理结构内部不同层级政治属性的差异，将其改造为相互嵌套、紧密联动的治理结构，从而释放了行政逻辑的配置活力。对于网格治理体系而言，乡村社会治理内容的非均质分布意味着“网格化治理”需要聚焦乡村空间中的重点地带，回应乡村治理中的焦点需求。

治理规模的行政规约旨在实现行政资源供给的规模效应。当然，治理规模是基于治理事务的属性和密度而具体界定的。治理事务越重要，治理规模扩张的必要性越低，同理，治理事务密度的增加也限制了治理规模的扩张。若过于强调治理规模的财政基础<sup>①</sup>，忽视回应群众需求，治理规模的过度扩张可能稀释治理单元的政治性，超出相应治理单元的承载能力。因此，片面追求治理规模扩大，可能导致群众离干部越来越远（项继权，2005）。群众复杂多样的利益需求在日益扩大的治理单元中隐而不彰。若地方政府过于强调治理的景观政治效应和福利分配效能，将削弱群众的主体性，群众日益成为行政服务和资源分配的对象。

### （三）治理动力的行政规约

在乡村治理单元的行政配置过程中，治理动力主要源于自上而下的行政输入，形成压力传递主导的权责分配模式。与治理动力的政治调控不同，自上而下的压力传递模式聚焦于治理事务本身，它并不力求深入治理事务背后的村庄社会脉络，而是严格遵循规定的权力边界和治理路径。乡村治理的行政规约强调治理动力的规范化，激发了以事权分配为核心的治理动力，以限制基本治理单元的自由裁量权，明晰乡村治理结构的权责分配。事本主义的治理动力意味着只有纳入部门职责范围的事务才能引发乡村治理结构的回应。

在这方面，近年来比较典型的是“村级权力清单”制度的实践，其中浙江的“宁海36条”（以下简称“36条”）值得关注。“36条”包含村级重大事项“五议决策法”、物资、服务采购……集体资产资源处置、矛盾纠纷调解等36项。每一项均以简明清晰的文字和流程图的形式呈现。同时，作为一种复杂制度，“36条”的治理效能离不开村庄内生性政治动力的烘托。当地乡村社会中密集的利益机会激发了群众参与村庄政治和精英政治竞争的热情，“36条”成为村庄政治运行的制度媒介。“36条”的制度实践反映了乡村治理动力中行政规约的作用，进一步明确了村干部的权责范围，是地方政府追求规范化且可预期的治理状态的重要尝试。

基于清晰的权责配置，自上而下的行政压力主导了乡村治理的方向和节奏，并贯穿于乡村治理结

<sup>①</sup>取消农业税之后，地方政府普遍认为，兼职的村干部难以充分配合上级工作，而村干部职业化必须提高他们（尤其是主要干部）的待遇。为了减轻地方财政负担，地方政府积极推行“合村并组”，这不但有助于压缩村干部队伍的规模，而且有助于完成行政村办公楼的达标任务，强化党群活动阵地。

构。这有助于打破乡村社会内部的连带关系和庇护网络。但是，行政主导的压力传递也可能脱卸村、组的治理责任，扭曲乡村治理结构的内生动力。如果说，“宁海36条”的制度实践中，自上而下的行政规约机制依赖于村庄社会内在的政治活力，“网格化治理”的探索则体现了行政逻辑的扩张。在“网格化治理”实践中，面对自上而下的量化考核，容易出现基层网格员“制造”且上报大量无效事项的情形，其中绝大多数事务需要回到村、组两个治理单元解决。事实上，细小琐碎的乡村治理内容难以清晰、完整地纳入专业化和专门化的科层体系，这些治理内容以“剩余事务”（吕德文，2018a）的形态在基层累积。“剩余事务”孕育的治理压力倾向于激励行政动员，加剧乡村治理结构内部的权责失衡，强化乡村治理中的避责现象，最终反噬行政理性。

## 六、政治与行政的辩证统一

在中国乡村治理的研究传统中，政治与行政常常被视为两种不同的治理策略：政治即通过动员过程激发主体的政治自觉，实现治理资源的整合与凝聚，而行政即援引科层制度，实现专业化和理性化的技术治理。作为一种治理策略，政治与行政在治理实践中常常相互交织形成不稳定的治理模式：行政可能被政治吸纳，形成政治行政化动员（樊红敏，2013），或者引发政治的行政吸纳（蒋永甫，2011）。政治与行政的二元对立视角遮蔽了乡村治理结构的辩证统一性。平衡治理单元配置的政治逻辑与行政逻辑，构建二者的良性互动格局，是优化乡村治理结构，激活乡村治理能力，促进乡村治理稳健转型的关键。

在上文中，笔者阐释了乡村治理单元配置的政治逻辑和行政逻辑。其中，政治调控赋予乡村治理结构以弹性，行政规约彰显了乡村治理结构的制度化。乡村治理单元的政治调控与行政规约共同塑造了转型期乡村治理结构的实践形态。由于中国农村社会结构和利益密度的差异，乡村治理结构并不存在标准模式，乡村治理转型不可等同为乡村治理结构的理性化和行政化过程。乡村善治需要兼顾政治逻辑的群众性、综合性与行政逻辑的事务性、专业性之间的平衡，实现政治与行政的辩证统一，这是乡村治理结构调控的基本原则。

转型期的乡村治理内容日益复杂，乡村内部治理资源流失，行政资源日益成为乡村善治不可或缺的要素。因此，乡村治理结构调控的关键不在于要不要行政化，而在于如何引入行政力量，从而既发挥其制度约束的效能，又避免行政理性扩张的消极后果。在这个意义上，政治逻辑与行政逻辑统一于乡村治理结构中：一方面，基于治理单元的政治配置，行政逻辑得以克服其科层理性化的限度，经由片区和小组而深入乡村社会；另一方面，基于治理单元的行政配置，自上而下的行政资源可转化为乡村治理的重要基础，以拓展乡村治理的边界，强化乡村治理应对复杂事务和专业事务的能力。政治逻辑与行政逻辑糅合为乡村治理的弹性结构，推动了乡村治理的渐进性转型。

乡村治理结构调控需要坚持政治与行政结合的原则，通过治理单元灵活规范的配置模式，维系乡村治理的有效性和制度化的平衡。基于乡村治理结构的实践形态，乡村治理可大致划分出两种模式，即相对传统的自主治理模式和新兴的协商共治的模式。传统的自主治理模式强调的是“块块”的自主性，遵循的是“小事不出村、大事不出乡”的基本原则，体现了治理单元自下而上的自主治理能力。

自主治理模式面向乡村群众事务的具体性和连带性，体现了在乡村社会总体情境中梳理问题和化解矛盾的治理思路。伴随着乡村社会转型和熟人社会变迁，农民利益分化加剧了乡村秩序整合的张力，这些张力逐渐超出乡村社会的消化能力。与自主治理模式不同，协商共治强调的是以基本治理单元为基础，乡村各层级治理单元协同，并援引行政资源的治理模式。协商共治展现了“条块结合”的治理模式：“条条”成为“块块”的治理资源，服从于综合治理的逻辑，最终形成“政治主导行政、行政支持政治”的良性状态。协商共治体现了政治与行政辩证统一，充分释放了乡村治理结构的弹性。

基层稳则国家稳。面对转型社会，乡村治理结构既不能片面追求“职责同构”等标准化和现代化的制度设置，又不能过于随意而枉顾优化、协同、高效等基本要求（吕德文，2018b）。从乡村治理结构的整体视角出发，“乡一片一村一组”的弹性结构足以包容乡村社会的复杂性。乡村关系的制度化和行政化往往会弱化“片”和“组”的治理功能，从而压缩乡村治理结构调控的实践空间。在这个意义上，治理单元的行政规约要注意维系“虚实相生”的治理结构，协调兼顾政治逻辑与行政逻辑之间的关系，使乡村治理结构适应复杂的乡村社会及其治理转型的需要。当前乡村体制改革的问题是，行政理性在基层社会的过度扩张侵蚀治理单元的政治性，逐渐瓦解了政治与行政的辩证统一关系，引发乡村治理结构失衡：乡村治理单元的层级、规模和动力日益卷入自上而下的行政体系，乡村治理结构的弹性日益收缩，乡村治理因失去内生动力的支撑而陷入形式主义。无论是乡村治理单元配置的政治逻辑抑或是行政逻辑，皆难以独立承载转型时代乡村善治的使命。因此，乡村体制变革不宜诉诸于片面的行政化，而需立足于从乡村治理的现实情境和实践需要，在政治调控与行政规约的平衡中维系乡村治理结构的弹性，这是应对乡村转型时代复杂治理的根本之道。

#### 参考文献

- 1.陈云松，2004：《乡政村治的总体分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第4期。
- 2.仇叶，2017：《乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制——基于浙东K镇的实证研究》，《华中科技大学学报（社会科学版）》第1期。
- 3.杜鹏，2017a：《土地调整与村庄政治的演化逻辑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 4.杜鹏，2017b：《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》，《云南行政学院学报》第6期。
- 5.樊红敏，2013：《政治行政化：县域治理的结构化逻辑——一把手日常行为的视角》，《经济社会体制比较》第1期。
- 6.费孝通，1998：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社。
- 7.付伟、焦长权，2015：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》第2期。
- 8.弗兰克·古德诺，2011：《政治与行政：一个对政府的研究》，王元译，上海：复旦大学出版社。
- 9.贺雪峰，2012：《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 10.贺喜，2006：《编户齐民与身份认同——明朝前期海南里甲制度的推行与地方社会之转变》，《中国社会科学》第6期。

11. 贺雪峰, 2005: 《现代化进程中的村庄自主生产价值能力》, 《探索与争鸣》第7期。
12. 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。
13. 蒋永甫, 2011: 《行政吸纳与村庄“政治”的塌陷——村民自治制度的运行困境与出路》, 《湖北行政学院学报》第6期。
14. 李永萍, 2016: 《基层小微治理的运行基础与实践机制——以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
15. 李祖佩, 2016: 《分利秩序: 鹤镇的项目运作与乡村治理》, 北京: 社会科学文献出版社。
16. 刘锐、袁明宝, 2013: 《接点治理与国家政权建设——湖北荆门村调查》, 《天津行政学院学报》第3期。
17. 刘友田, 2014: 《论村民自治对中国民主政治发展的意义》, 《山东社会科学》第6期。
18. 刘祖华, 2007: 《中国乡村治理结构的现代转型逻辑》, 《中共浙江省委党校学报》第5期。
19. 吕德文, 2018a: 《兜底部门的运作逻辑》, 《南京社会科学》第4期。
20. 吕德文, 2018b: 《基层政权机构改革要义》, 《长春市委党校学报》第2期。
21. 欧阳静, 2011: 《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》, 《经济社会体制比较》第3期。
22. 田先红、罗兴佐, 2017: 《派系政治与农民上访的逻辑》, 《思想战线》第2期。
23. 全志辉, 2016: 《村委会选举的村庄治理本位: 从户内委托辩难走向选举权利祛魅》, 《中国农村观察》第1期。
24. 王海娟, 2015: 《项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第4期。
25. 温铁军, 2009: 《“三农”问题与制度变迁》, 北京: 中国经济出版社。
26. 王丽惠, 2015: 《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》, 《中国农村观察》第2期。
27. 西达·斯考切波, 2003: 《国家与社会革命》, 刘北城译, 台北: 桂冠图书股份有限公司。
28. 项继权, 2002: 《乡村关系行政化的根源与调解对策》, 《北京行政学院学报》第4期。
29. 项继权, 2005: 《乡镇规模扩大化及其限度》, 《开放时代》第5期。
30. 熊万胜, 2017: 《在文明的深处思考乡村振兴》, 澎湃网, [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1911065](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1911065)。
31. 熊万胜, 2018: 《政治整合视角下乡村基本治理单元的适度规模研究》, 《中州学刊》第3期。
32. 颜昌武, 2018: 《行政国家: 一个基本概念的生成及其蕴含》, 《公共行政评论》第3期。
33. 杨善华、宋倩, 2008: 《税费改革后中西部地区乡镇政权自主空间的营造——以河北Y县为例》, 《社会》第4期。
34. 杨善华、苏红, 2002: 《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》, 《社会学研究》第1期。
35. 赵晓峰, 2016: 《“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统》, 《北京社会科学》第1期。
36. 周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期。
37. 周雪光, 2008: 《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《社会学研究》第6期。

(作者单位: 南开大学周恩来政府管理学院)

(责任编辑: 小 秦)

## Regulatory Mechanism and Optimization Path of Rural Governance Structure

Du Peng

**Abstract:** Rural governance structure is embedded in the institutional framework of “township governance and village governance” and integrates the practical orientation of rural governance, which is manifested as the governance unit configuration mode composed of “township”, “patch”, “village” and “group”. By investigating the regulatory mechanism of rural governance structure in the transitional period, this article finds that the configuration logic of rural governance units has both political and administrative attributes, which jointly shape rural governance structure and endow it with the practical form of “virtual and real complement”. Among them, the political logic is based on the basic governance unit, highlighting the political mobilization dominated by “blocks” and highlighting the mass foundation of rural governance structure. The administrative logic is based on the unit of township governance, highlighting the administrative control dominated by “rules and regulations” and the governance orientation of routinism. The dialectical unity of political logic and administrative logic endows rural governance structure with flexibility. Neither the political logic of rural governance unit allocation nor the administrative logic can independently carry out the mission of good rural governance in the era of transformation. The current rural system reform should focus on the overall structure of rural governance, prudently improve the administrative structure of rural governance, and maintain a balance between political and administrative principles, so as to optimize rural governance structure and improve its ability to cope with complexity. Therefore, the reform of rural system should not resort to one-sided administration, but should be based on the realistic situation and practical needs of rural governance, and maintain the flexibility of rural governance structure in the balance of political rules and administrative regulations. That would be the fundamental way to deal with complex governance in the era of rural transformation.

**Key Words:** Rural Governance Structure; Governance Unit; Politics; Administration; Flexibility