

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2023.02.005

# 乡镇治理韧性:多维表征与生成逻辑

——基于G省乡镇调查的案例分析

吴理财<sup>1</sup>, 王为<sup>2</sup>

(1.安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230601;  
2.华中师范大学 政治与国际关系学院, 湖北 武汉 430079)

**[摘要]**乡镇治理韧性是乡镇政府作为治理主体在治理实践中所体现的顽强生命力,具备持久性、稳定性与动态演进的发展潜力。立足乡镇调查案例,将乡镇政府置于治理场域的结构位置予以反思,乡镇治理韧性存在以事配人、因事制宜、顺势下沉等多维表征,能够重塑乡镇治理结构、创新治理技术和拓展治理空间。基于“结构—行为”的阐释路径,结构缝隙为生成乡镇治理韧性奠定了基础,而组织动机为乡镇治理韧性的生成提供了动力。要正视乡镇治理韧性的客观存在,致力于通过系统化与规范化的流程再造,切实发挥乡镇治理韧性在治理实践中的积极作用。

**[关键词]**治理韧性;科层制度;结构缝隙;组织动机

**[中图分类号]**D422.6;F323 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2023)02-0030-08

## 一、问题的提出

在国家治理的多维结构中,乡镇居于国家治理的前沿一线<sup>[1]</sup>,直接面向基层社会治理的诸多领域,承担着具体而繁复的工作。那么,乡镇究竟是如何践行基层治理的呢?通过回顾乡镇治理实践可以发现,乡镇政权经历了两次转变:第一次转变以农村税费改革为标志,实现了从“汲取型政权”向“悬浮型政权”的变迁<sup>[2]</sup>,乡镇政权与农民的关系日渐疏离,基层治理难以发挥出切实效用;第二次转变以“项目治国”<sup>[3]</sup>的兴起为转折,乡镇政权在项目进村的过程中转变为“协调型政权”<sup>[4]</sup>,在应付上级政府和服务乡村社会的过程中丧失了治理的主体

性地位。在转变过程中,乡镇缺乏实质性的治理能力,往往表现为“虚弱的乡镇权力”<sup>[5]</sup>,而乡镇政权也被形容为“政权依附者”<sup>[6]</sup>或“维控型政权”<sup>[7]</sup>。乡镇在依附于县级政权的同时,通过援引国家和上级赋予的权力技术来完成相应的压力性任务,并运用正式或非正式的治理手段维持乡村社会的基本稳定。值得注意的是,作为国家政权组织的末梢,乡镇并不具备完整的政府组织建制和基层治理能力,属于一种“不完整的政权形态”<sup>[8]</sup>。一方面,乡镇政府的机构设置在简政放权的乡镇改革过程中逐步上移到县级政府及其相关职能部门,实行条块分割与垂直管理,乡镇沦为上级政府的执行机构,在组织建制上不构成一级完整的政权;另一方面,乡镇政权在行政系统内部遭遇了分权困境,乡镇政

**[收稿日期]**2022-05-15

**[作者简介]**吴理财,男,安徽大学社会与政治学院院长,教授,博士生导师;  
王为,男,华中师范大学政治与国际关系学院博士研究生。

府的人权、事权与财权在相当程度上被县级政府及其相关的政府职能部门接管,其基层治理能力受到了限制。乡镇在自上而下的压力传导过程中“被动”履行相应的政治职责、完成治理任务,承担无限兜底责任,而乡镇治理却陷入了困境。也就是说,乡镇政权在国家治理结构中处于被动地位,缺乏主动作为的空间与能力,乡镇治理是脆弱的、僵化的,往往力有不逮,难以实现基层社会的有效治理。

然而,在基层治理实践中,乡镇是否会陷于治理困境而无力自持,抑或是自上而下的分析视角遮蔽了乡镇治理的自主性?我们对乡镇治理的关注总是自然而然地将其置于国家治理的压力传导链条之中,而忽视了乡镇作为特定场域内治理主体所具有的能动作用。并且,这种认知盲区在乡镇减负和赋权的倡导热潮中得到强化,人们甚至想象处于压力型体制下的乡镇囿于权力过小、资源太少、负担过重的重重困境而接近于治理溃败的边缘。需要明确的是,乡镇治理是国家治理的重要基础,在基层治理实践中乡镇治理既是提升乡镇治理能力的重要前提,也是提升国家治理水平的基础保障。因此,要立足于乡镇在基层治理领域的主体地位,发掘乡镇在压力环境中的能动空间,重新认识乡镇在国家治理结构中的能动作用。本文引入“乡镇治理韧性”概念,概括乡镇治理在应对各方面压力的过程中所展现出的强大运作能力,并深入分析乡镇治理韧性存在的结构机理与行为逻辑,以探寻乡镇治理能力提升与治理现代化的实现路径。

## 二、乡镇治理韧性的概念界定

韧性的原意是形容物体柔软且结实、不易折断破裂的物理特性,后被广泛应用于工程学、生态学、心理学、经济学、社会学等诸多学科领域,成为表达适应变化、顽强持久及坚韧特质的普适性概念。将韧性引入治理研究,可作为阐释治理能力与治理水平的重要表达,也可作为防范与化解治理风险的关键要素。

从治理能力角度看,韧性意味着强大的应对能力与复原能力。于建嵘(2009)在社会秩序的研究中建构了“刚性稳定”与“韧性稳定”的分析框架,主张转变压力型体制为参与型体制,通过构建分权开放的、动态的、和平有序的、具有强大自我修复功能的“韧性稳定”,以契合社会秩序内在整合与发展转型的适应性要求。<sup>[9]</sup>唐皇凤(2019)则在协调均衡简

约化与复杂化两种治理传统的基础上,提出了“可控的韧性治理”的模式构想,以强化基层治理结构的调适能力。<sup>[10]</sup>从治理水平角度看,韧性是发展创新的内在要求。吴理财(2018)通过对地方政府创新项目的跟踪调查,提出了地方政府创新韧性的问题,指出地方政府创新的回应性、绩效性与合法性是韧性存在的三根支柱。<sup>[11]</sup>从风险治理角度看,韧性意味着防范与化解风险的强大能力。例如,城市韧性强调城市建设与发展的可持续性,主张将城市视作复杂的巨型系统进行综合性的规划、建设、管理与运行,从而全面提升其应对风险的能力<sup>[12]</sup>;而社区韧性则以社区共同体为基础,主张在内外资源有效整合的基础上提升其可持续发展的能动性,有效抵御灾害与风险<sup>[13]</sup>。

乡镇治理韧性的实质是以乡镇政府作为治理主体在治理实践中所展现出的顽强生命力,而这种顽强生命力是时间与空间的统一。从时间维度看,乡镇治理韧性表现为治理的持久性,即乡镇治理长期存在于基层社会治理实践之中。作为国家在基层社会的治理主体,乡镇居于国家治理体系的末端,在享有基层治理合法性权威的同时,也肩负着治理下沉的重要职责,是深化基层治理、完善公共服务的体制性力量与制度化抓手。从空间维度看,乡镇治理韧性表现为治理的稳定性,即乡镇治理在压力环境中始终保持着基本的治理与服务功能,并维持着自身的主体性地位。尽管条块分割与垂直管理在客观上限制了乡镇治理的决策权限,但乡镇仍然具备相应的自主性能动空间,能够在维持自身运作的同时完成和落实国家及上级政府的工作与任务。此外,这种乡镇治理韧性所展现的顽强生命力是动态演进的,能够在压力环境中不断地重塑基层治理结构以适应体制变革的要求,保障治理与服务下沉的效力。乡镇治理并不是一成不变的,在国家体制改革过程中乡镇政权的建设与政府职能的转变虽历经波折,但始终能够适应变化,并有效地维持基层社会的稳定性,为系统化的国家治理奠定稳固的基础。

具体看来,乡镇治理韧性至少应具备三种能力。第一,抗压能力。乡镇治理韧性在压力环境中迸发,能够吸纳来自上级政府与基层社会的冲击与扰动,确保乡镇各项工作的稳定、有序开展。作为基层社会的治理主体,抗压能力是乡镇生存与发展的前提。只有具备抗压能力,乡镇治理才能够在压力环境中发挥效用。第二,调适能力。在抗压的同

时,乡镇治理韧性还具备调适能力,能够在压力环境中不断地调整治理结构、治理策略与治理行为,持续推进机制创新,实现治理优化。调适能力是乡镇治理韧性的核心,也是乡镇治理发挥效用的关键。在治理实践中,乡镇的适应能力是正式制度与非正式制度的有机统一,源于体制弹性赋予的机制创新空间,包括机制创新激发的体制活力,二者体现了适应性的一体两面。<sup>[14]</sup>第三,发展能力。发展是乡镇治理的价值目标,也是乡镇治理韧性的价值体现。具备发展能力意味着乡镇在治理调适过程中得以重新明确自身的角色与定位,并在特定的范围与程度内占据建设发展的主动地位,能够积极适应基层社会的复杂状况与动态情境,与国家整体性发展保持节奏与方向上的一致性。

### 三、乡镇治理韧性的多维表征

为了切实展现乡镇治理韧性的真实图景,本文采用G省的乡镇调研材料<sup>①</sup>作为支撑。在调研过程中,乡镇干部普遍表示基层工作不好做,反映的问题主要包括三个方面。一是任务重,压力较大。乡镇居于国家治理的前沿一线,面临着国家与社会两方面的压力,在贯彻执行国家与上级政府的工作任务时,还需要协调和满足基层社会的基本服务需求。二是编制少,人员不足。受限于国家的“三定”(即定职能、定机构、定人员编制)规定,乡镇法定的编制有限,难以满足承担繁重任务的人力资源需求,编外人员由于缺乏稳定可靠的工作保障而存在招纳不足的问题,且在压力环境中容易流出。三是束缚多,职权受限。虽然基层治理的责任下沉、任务下放,但乡镇在治理实践中却不具备相应的执法权限,难以在治理实践中展开手脚、主动施为。然而,从治理结果角度看,这些乡镇却依旧能够有所作为,在治理实践中围绕着各个具体事项积极地调配工作人手,灵活运用多元化的治理手段,将治理服务贯彻到村社,保障了各项工作任务地完成落实。因此,我们有必要重新发现和理解基层实践中的乡镇治理韧性。

#### (一)以事配人,重塑治理结构

按照相关制度规范的要求,乡镇政权在基层治理场域确立了科层化的权力结构,人员配置在相应的机构设置与权力等级关系中确立了基本的工作范围与职责权限,但在治理实践中乡镇工作纷繁复杂,既包括自身的业务工作与上级交付的任务,又

要调动村社组织的积极性将工作任务落实到基层。因此,乡镇不得不重新统筹人力资源,并围绕相关具体工作事项将人员整合起来进行统筹安排与调配,从而确保各项工作的有序开展。

在省域部署的乡镇管理体制<sup>②</sup>改革中,各乡镇遵循简约高效的治理原则,按照治理重心下移、资源管理服务下沉的设计思路,将整合服务管理执法力量作为改革重点,基本形成了“五办四中心一队”的乡镇治理组织体系。其中,“五办”是乡镇内设党政机构,包括综合办公室、党建工作办公室、公共管理办公室、公共服务办公室和公共安全办公室;“四中心一队”是新设置的事业单位,包括政府服务中心、社会治安综合治理中心、社区服务中心、公共事务服务中心和综合行政执法大队。在组织关系上,“五办”属于乡镇内设领导机构,全面负责制定、实施具体政策;而“四中心一队”属于执行机构,在接受办公室领导的前提下负责专项工作的执行与落实。在人员配备上,“五办”的主任一般由乡镇班子成员兼任,负责领导与统筹;考虑到工作衔接与落实的问题,办公室设置副主任职务,由“四中心一队”的负责人兼任,负责相关具体工作的决策与实施。在乡镇运行过程中,这样的制度设计并不完全符合乡镇治理的实际情况,特别是在制度初建阶段各方协调尚不紧密的情况下,运行并不顺畅。因此,不少乡镇不得不重新配置乡镇人力资源,使其更加契合工作开展的实际需求。

“这个方案呢,我觉得还是蛮厉害的,是省里面批的,国务院有备案的。但是,当时可能由于各种原因,一下子几种转变,我们没有运行起来。没有运行起来以后呢,相当于我们在内部一共成立了19个工作小组,这些小组实际干的还是五办四中心一队的工作,但是19个工作小组可以去承接一些具体的工作。比如,我们的生态和环保小组、创文统战小组、党建工作小组……实际上,我们现在很多工作还是按照工作小组的方法去运行的。”(访谈编号HK20210727,访谈对象为乡镇书记)

<sup>①</sup> 2021年7月,调研团队以“乡镇服务能力建设”为主题,系统访谈了4县16个乡镇或街道的主要领导干部及部分村社干部,收集了相关文件资料,并在访谈与资料整理过程中形成了乡镇治理韧性的认识与观念。依照学术研究惯例,文中对相关地名与人名进行了隐匿化处理。

<sup>②</sup> 2020年,G省省委办公厅、省政府办公厅发布了《关于推进乡镇街道管理体制整合基层审批服务执法力量的实施方案》,要求立足实际推进乡镇街道管理体制整合,进一步夯实基层治理体系和治理能力的基础。

可见,乡镇治理是存在弹性空间的,其运行过程并非完全依照制度设计展开,而是在基本规则制度内进行合理性调适。在此背景下,乡镇工作人员并不需要改变原有的身份属性,行政编、事业编以及编外人员重新组合为工作小组,并以具体工作事项重新确立工作内容与职责权限。由此,乡镇治理打破了内部机构与部门的界限,在人员调配上更加灵活机动,富有韧性。

总的来看,乡镇治理在压力环境下并没有严格依照科层化的管理制度开展工作,而是以事配人,围绕特定工作事项的实际需求形成工作小组,以更为扁平化、更具机动性的治理结构推进治理实践。在此过程中,人力资源与工作事项紧密结合,处理和实际问题成为乡镇治理的目标导向。并且,原来较为僵化的治理形式也趋向灵活,能在广泛吸纳治理资源的同时,基于工作重心的转移配备相应的人员,以确保工作事项能够及时、高效地完成。

## (二) 因事制宜,创新治理手段

面对治理困境,乡镇积极采用非正式治理技术,根据实际情况创新治理手段,依据工作事项的性质、重要程度、时间缓急的差异采取策略化的治理手段。在乡镇干部看来,压力型体制赋予乡镇的工作任务过于繁重,乡镇在以事配人的同时,还要进一步因事制宜,有针对性地采用变通、选择、模糊化执行等治理手段。

其一,变通性治理。受限于乡镇治理的复杂环境,自上而下的政策指令或工作安排可能并不契合乡镇工作实际,也难以实现乡镇治理绩效的最大化。因此,乡镇经常在其治理权限范围内进行合规化变通。例如,XG区F乡镇为了能在所辖社区建设“口袋公园”,分别以环卫整治、文化营造、社区服务等理由从环卫、文旅、民政等部门筹措资金,进行有效整合,建设形成具备多主题、多功能的日常生活空间,既解决了长期以来社区的卫生与安全问题,为社区居民提供了环境良好的休闲娱乐场所,又拓展了乡镇治理的宣传教育空间,为社区公共服务供给提供了便利。当然,并非所有的变通都是合规的。毕竟变通性治理在原则性与灵活性之间的自主性能动空间是模糊的,乡镇很难在治理实践中把握其中的尺度与界限。

其二,选择性治理。面对政出多门的繁重的工作任务,乡镇还可以对工作事项进行甄别与评估,区分出一票否决类、硬指标类和软指标类等不同的工作任务类型,并据此选择更为重要的、更容易出

成效的工作。因此,乡镇政府基于自身的主体能动性,在工作事项的贯彻执行中表现出自身的倾向性与侧重点,会尽可能地选择“那些于己有利的事情去管、去做,对那些于己不利或者吃力不讨好的事就尽量不去管、不去做”<sup>[15]</sup>。并且,在科层制管理日趋精细化的条件下,乡镇的选择性治理逐渐演变为一种类似于“政策空传”<sup>[16]</sup>的象征性执行,台账文本成为应付上级检查的关键道具。在调研过程中,有乡镇干部指出:“留下工作痕迹很重要,能够提供文档、表格、照片在相当程度上就意味着工作做了,实际成效如何在迎检过程中反而没那么重要”。因此,不少工作可能会通过填表格、编材料等形式主义的方式予以完成。

其三,模糊化治理。模糊化治理是乡镇在治理实践中的惯用招数。当出现自身无法解决或难以解决的问题时,乡镇就可以通过模糊化治理策略来予以应对。<sup>[17]</sup>乡镇干部表示,在协调邻里之间的土地界限纠纷时,他们往往会采用“混”的办法,即混用人情与法理两种调解技术来进行沟通协调,以确保在法理上占据有利地位的同时获得人情层面的认同。而在处理政策方案不明晰且自身无力解决的上访问题时,他们会采用“拖”的方法,首先表达出愿意沟通解决的意愿以稳定上访者的情绪,但并不会采取实际行动,而是等待上级政府的解决意见与办法,然后再配合有关部门解决实际问题。由此,乡镇政府可以转变其在治理实践中的被动局面,成为配合解决问题的行动者。

总的来看,乡镇因事制宜地采用多元化治理手段的本质在于保障自身的能动性,在自上而下的科层化压力传递与自下而上的社会性发展需求之间,通过合理调适来保障其自身作为治理主体的有利地位。可以说,通过策略化的治理手段,乡镇得以在这种结构性张力中巧妙应对,实现治理目标。

## (三) 顺事下沉,拓展治理空间

当前,“下乡”似乎已成为基层治理的潮流,各类与“下乡”相关的提法与研究<sup>①</sup>层出不穷。根源在于,国家对基层社会的高度重视,意图通过自上而下的输入实现治理现代化。然而,这种自上而下的视角很容易使人忽视乡镇在基层治理实践中的能动性。事实上,乡镇既是国家在基层社会的基础

<sup>①</sup> 当前关于“下乡”的提法与研究有“政党下乡”“政权下乡”“行政下乡”“政策下乡”“监察下乡”“警察下乡”“资本下乡”“资源下乡”“数字下乡”等,主要关注现代化国家建设发展与深化社会治理过程中的理论与现实问题。

性治理单元,也是具备自主发展倾向的组织形式。在治理实践中,乡镇为了摆脱治理困境并不是单打独斗的,而是会顺事下沉积极寻求共治同盟。乡镇贯彻落实相关工作任务的过程实际上就是嵌入与吸纳的双向过程,既通过科层体系将乡镇治理的工作机制嵌入到基层社会之中,又将村社治理资源纳入到乡镇治理的体系之中,形成了乡镇政权对基层社会的吸纳。由此,乡镇在某种意义上拓展了治理空间,并在基层社会形成了更为广泛的影响力。

“驻村包社”是乡镇干部下沉到村社的常态化制度,根源于国家派驻工作队下乡的实践,旨在克服科层制度的局限性而将国家意志带入基层社会。<sup>[18]</sup>随着现代性国家政权建设的深化发展,驻村包社逐步成为基层治理制度化建设的重要组成部分,特别是在经历了全国性的驻村帮扶后,驻村包社已经内化为乡镇政府完善服务供给、提升治理水平的可靠的制度保障。通过精准扶贫的严酷考验,驻村包社的乡镇治理的制度与机制得到完善。可以说,精准扶贫在某种意义上是驻村包社制度常态化的工作事项,也是乡镇顺事下沉的典范。

“我们这边地广人稀,(精准扶贫)以前我们不下乡,他们也很难来找我们。现在村级组织力量越来越薄弱,村干部的年龄都蛮大了,年轻人基本上都外出务工去了,不愿意在屋里谋生活。但是,乡村里的事情必须得搞。所以,我们必须下乡,打通服务的‘最后一公里’。首先我们是在坡头乡试点,建立乡镇干部驻村工作长效机制,推动乡镇工作力量下沉到村,工作职能下移到村,服务公众直接到户。后来,我们全县推广,把驻村包社工作常态化、制度化。这样的话,乡镇就和下面联系起来了。我们就能够搞清楚各个村里到底是什么情况,我们有事情也可以直接联系村干部帮忙一起弄。这样的话,工作也就好开展了。”(访谈编号 ZZ20210730,访谈对象为乡镇镇长)

由此,乡镇与基层社会建立了嵌入与吸纳的双向关系。一方面,乡镇顺事下沉,通过嵌入的乡镇干部来维持乡镇治理的常规运作和政策秩序。在流动社会背景下,农村人才外流严重,村社干部普遍“青黄不接”,存在年龄断层、治理能力不足等问题;而顺事下沉可以有效地充实村社组织力量,形成基层自治之外的补充性治理。为了确保国家治理的工作事项能够顺利落地,各乡镇积极发动村干部引导村级组织召开村民知情大会。村民知情大会由村“两委”组织召开,大概每季度召开一次,

乡镇领导、驻村干部、村干部与广大村民列席会议,宣讲党和国家的政策法规,讨论涉及村民利益的村庄发展规划、危旧房改造、农村低保、教育医疗、建档立卡贫困户纳入与退出等问题。在此过程中,村民得以了解乡镇治理的工作动态,对相关工作事项的支持与认可也得到了强化。

另一方面,乡镇在顺事下沉的过程中形成了对社会力量的广泛吸纳。一方面,是乡镇对基层自治的吸纳。在下沉过程中,乡镇与驻村干部建立了密切的政治与社会关联,而村社组织在长期工作中潜移默化地转变为乡镇政府事实性的下属机构。由此,基层自治的空间遭受压缩。然而,立足乡镇主体的角度,这意味着乡镇权力的扩张在事实层面获得了可以直接调配的组织与人员。另一方面,是乡镇对乡村精英的吸纳。在治理实践中,乡镇除了通过正式权力的非正式运作来减缓工作阻力,还能够利用非正式治理资源来促使正式治理的顺畅运行。例如,S区Z镇积极筹划建立了“土专家资源库”,为戈壁生态农业产业的精英型人物开办了“田秀才工作室”,并配套提供相关的政策与资金支持,在为他们提供农业生产便利的同时,将其纳入统筹治理与服务的范畴,促使他们成为农业生产“领头羊”,为当地农业的整体性发展贡献经验与智慧。

总之,通过工作事项的办理逐渐深入基层,乡镇在嵌入的基础上进行广泛吸纳,有效拓展了协同共治的网络与空间,并在广泛的基层治理领域实现了自主性发展。因此,乡镇的建设与发展形成了正向的激励效应,在一定程度上提升了治理绩效。

#### 四、乡镇治理韧性的生成逻辑

如前所述,乡镇治理韧性能够确保乡镇在压力环境中通过合理调适来促使自身得到保全与发展。因此,要理解乡镇治理韧性的生成逻辑,须将乡镇作为行为主体置于治理场域解读,厘清乡镇治理的结构关系,并阐明特定场域结构中的组织行为。

##### (一)结构缝隙:乡镇治理韧性的生成基础

乡镇是国家权力与基层社会的交汇空间,关涉复杂的政治社会关系。从纵向关系角度看,乡镇治理处于国家科层体系的末端,贯彻执行抽象化的国家意志;从横向关系角度看,乡镇治理处于基层社会的关系网络之中,协调处理现实性的社会问题。纵横交错的结构关系赋予乡镇治理以独特的政治与行政逻辑,也为具备韧性特征的治理样态奠定了

基础。在此,结构缝隙指的是乡镇既居于压力型科层体制的末端,却又存在于非程式化的乡村社会之上,而这种“上下之间”<sup>[19]</sup>的胶结状态和独特处境为乡镇治理寻求自洽性的生存之道奠定了基础,赋予治理实践以韧性特征。乡镇治理韧性存在于乡镇治理场域的复杂结构关系之中,因而要理解乡镇治理韧性的生成逻辑,必须以乡镇为主体进行结构分析,以理解乡镇治理客观存在的结构缝隙。

乡镇治理场域的复杂结构关系源于国家与社会关系理论的系统化阐释。根据米格代尔的国家与社会关系理论,国家存在于复杂的社会系统之中,包括“观念的整体性”与“实践的碎片化”两个层面的解读。<sup>[20](PP.19~23)</sup>要理解国家与社会的互动关系,需将国家解构为具体的组织层级与行动部门,并将其置于具体的社会环境中予以解读。因此,基于国家与社会关系的分析范式,可以明确乡镇治理存在制度性结构与社会性结构的双层研究取向,其中,前者关注乡镇治理的科层制度关系,后者关注乡镇治理的社会基础问题。结构缝隙存在于乡镇治理的内在结构关系之中,并在特定场域内为乡镇治理提供制度与社会资源。

从制度性结构角度看,乡镇治理的结构缝隙为其韧性的生成保留了制度空间,并赋予其强大的制度资源。科层制度注重规则与程序,尽管乡镇治理在层级节制、专业分工的管理模式中更倾向于被动作为,但乡镇通过制度体系获得了开展治理行动的人、财、物,并未丧失能动作为的可能性。并且,作为一级非完整的政权组织,乡镇在治理实践中并未受到科层体制的全面束缚,依旧存在机制创新的弹性与活力,可以有效应对复杂多变的治理环境。特别是在“项目治国”的背景下,乡镇财政体制实现了从强制性变迁到诱致性变迁的转变。面对发展与考核的压力,乡镇开始主动争取上级的转移支付资金,致力于发展乡镇经济和提升乡村治理能力。<sup>[21]</sup>可见,随着治理下沉的深化,乡镇能动作为的空间被进一步放大,策略化的变通与调适也就成为可能。可以说,科层制度在某种程度上为乡镇治理提供了强有力的制度支撑,层级结构内的体制资源为乡镇治理韧性的产生奠定扎实的制度根基。

从社会性结构角度看,乡镇治理的结构缝隙为其韧性的生成奠定了社会基础,并赋予其丰厚的社会资源。乡镇治理存在于复杂的社会系统之中,并以社会系统作为探究结构关系的重要基础,因而,探究韧性问题还需要将乡镇治理置于基层社会的

复杂环境中解读,发掘乡镇政府在处理复杂社会问题时所体现的能动性与创造力。立足于乡镇治理的社会基础,“熟人社会”或者说“半熟人社会”依旧是基层社会的底色,社会交往的熟悉关系使得人们保持着较为密切的社会关联。因此,乡镇能够从基层社会的关系网络中汲取丰厚的社会资源。通过创造性地吸纳与整合社会资源,乡镇实现了正式治理与非正式治理的技术协调与融合,进而保障工作任务的完成与治理绩效的实现。

需要说明的是,结构缝隙是内在结构关系间的缝隙,其实质在于强调结构间的活动空间与弹性状态。乡镇是处于国家与社会之间的“第三领域”,这一居间位置特性使其成为国家与社会都能参与其间的特殊领域。<sup>[22](PP.110~111)</sup>无论是在制度性结构中,还是社会性结构中,乡镇治理都在某种程度上具有异质兼容性特征,能够始终在维持自身组织状态的同时,在结构关系中获得有利于其自身建设与发展的可靠因素。可以说,结构缝隙的存在使乡镇治理场域成为维系国家与社会关系的缓冲区,而乡镇治理作为协调结构冲突的重要形式也就具有了必然存在的价值与意义。总之,结构缝隙为乡镇治理韧性的生成奠定结构基础。

## (二)组织动机:乡镇治理韧性的生成动力

作为具备自主性的国家行政组织,乡镇在治理实践中具有与其内在结构关系相匹配的行为动机。乡镇治理场域的双层结构关系为乡镇治理留出了一定的空间,处于结构缝隙中的乡镇并非完全意义上的被动执行者,而是具备自主性意义的组织实体,能够在压力环境中采取相应的行为策略,以获得生存与发展。乡镇作为基础性国家政权,是国家治理的直接抓手。国家治理离不开乡镇的组织协调,需要通过乡镇来贯彻落实具体工作事项。在此过程中,乡镇必然衍生出契合其自身发展需要的自主性,并且这种自主性“常常超越上级授权的范围”<sup>[23]</sup>。随着国家统筹制度化建设的逐步深化,乡镇的自主性日益遭受国家权力的渗入与挤压,国家对乡镇治理的“依赖”<sup>[24](P.44)</sup>得到缓解,但仍是基层社会的核心治理主体。尽管承担着压力型体制下“层层加码”<sup>[25]</sup>的属地责任与工作任务,乡镇却依旧持续且有序地运转着。因此,要理解乡镇治理韧性的生成逻辑,需将乡镇作为行为主体来考察其组织动机。

组织动机是组织行为的动力源泉。乡镇重塑治理结构、创新治理技术和拓展治理空间的目的在于

于适应所属场域的压力环境以调适行为策略,进而在妥善协调国家与社会关系的过程中维持存在、实现发展。也就是说,居于结构缝隙中的乡镇在实践中存在复合性的组织动机,既需要完成国家交付的工作任务,又需要保障主体自身的发展权益。尽管两种动机并不是完全一致的,但乡镇可以通过策略化地变通技术与手段将二者进行调和,并分别从国家与社会领域汲取自身建设与发展的合法性因素。从制度性结构角度看,乡镇始终是国家治理体系的基层组织形式,即使存在结构缝隙,也不可能摆脱国家政权的控制而独立存在。因此,乡镇治理必然要遵从国家的统筹部署,贯彻落实国家的政策与指令。从社会性结构的角度看,乡镇治理面临着复杂的社会环境,如果不能立足于社会基础,不仅民众期待的治理绩效难以实现,而且其自身也必然会遭遇国家与社会双向的诘问与质疑。因此,在处理工作事项的过程中,乡镇不得不慎重考虑其自身面临的压力处境,在权衡各方利弊的基础上进行有益于其自身的运作,积极调适治理的方式与技术,以灵活应对治理情境中的各种问题。

依此逻辑,乡镇可被视作周旋于国家与社会关系之间的“国家型经理人”<sup>[26]</sup>,为了达成维持稳定并实现发展的组织动机,能够在协调国家与社会关系的治理实践中将国家权威赋予的正式治理与社会中形成的非正式治理有机结合、妥善运用。由此,乡镇治理的能力与水平得到了切实提升,乡镇治理韧性在这一过程中被激发出来。总之,组织动机为乡镇治理韧性的生成提供动力源泉。

## 五、总结与讨论

总的来看,乡镇治理韧性的发现与确立揭示了处于行政末梢的乡镇在权力高度集中的压力型体制下仍然保有一定的自主性。如果忽视这种自主性的存在,就难以真切地把握乡镇治理的现实逻辑,更无法揭示乡镇至今仍然能够持续运转的原因。乡镇治理韧性的提出意味着研究视角的转换,即摒弃了将乡镇视为压力型体制的“基层”或“行政末梢”的边缘性地位的分析视角,确立了以乡镇为主位或以乡镇为中心的分析视角。从这一新视角来看,即便是处于“基层”或者“行政末梢”位置的乡镇仍然具有一定的能动性和自主性,可以根据不同的行政环境和上级压力,采取灵活的策略,进行调适性反应,以维护自身的权益。

需要说明的是,以乡镇为主位或以乡镇为中心的分析视角并不排斥国家治理的宏观统筹。韧性特质的生成源于乡镇治理场域的结构位置,是国家治理内在规律在基层社会的体现。对于乡镇治理韧性的理解与把握,需要将其纳入国家治理的整体性部署与现代化发展轨道之内,作为强化国家治理根基、提升国家治理能力、实现国家治理现代化的重要路径。因此,要实现国家治理的善治目标,就必须正视乡镇治理韧性的客观存在,致力于通过国家基层治理实践的流程再造,为乡镇治理韧性的建设提供系统化、规范化发展渠道。一方面,要系统推进乡镇治理的“授权赋能”工作,强化乡镇政府在国家治理基层实践中的作用与能力。首先,适度放宽乡镇治理的自主权限,确保乡镇政府能够在关键事项、重大决策和危机处置中扛住来自社会层面与体制内部的压力,及时调整自身的治理结构、治理策略与治理行为,并在治理实践中获得发展、体现价值。其次,积极推进乡镇治理的多元协同,不仅要通过党建引领构建多元治理的组织体系,而且要在社会互动过程中构建协同共治的良好机制,为积极参与治理的社会组织与力量提供机会、构建平台。最后,有效构建乡镇治理的技术支撑,将现代智能技术嵌入治理全过程,理顺内在体制层级结构与外在社会关系,建立以乡镇为中心的信息交互网络与社会治理网络。另一方面,要规范乡镇治理的制度体系,为韧性存在的自主性能动空间确立制度依据。乡镇治理韧性的建设和发展与国家基础性权力密切相关,必须妥善协调权威体制与有效治理之间的矛盾<sup>[27]</sup>,优化国家治理的制度供给水平,充分发挥乡镇在基层治理场域的韧性优势。在这里,我们对乡镇治理韧性可能造成的无序化表示有限度的担忧,相信通过乡镇治理的制度化建设,能够有效防范或规避韧性治理导致的治理风险。当然,规范乡镇治理的制度体系应以乡镇治理韧性的充分评估为前提,要充分理解乡镇治理韧性在国家基层治理中的功能限度问题,而这一问题应当成为后续深化研究的重点。

### [参考文献]

- [1]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).
- [2]周飞舟.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[J].社会学研究,2006,(3).
- [3]周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,(1).

- [4]付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,(2).
- [5]赵树凯.虚弱的乡镇权力[N].中国经济时报,2004—11—29.
- [6]饶静,叶敬忠.税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析[J].中国农村观察,2007,(4).
- [7]欧阳静.“维控型”政权 多重结构中的乡镇政权特性[J].社会,2011,(3).
- [8]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).
- [9]于建嵘.从刚性稳定到韧性稳定——关于中国社会秩序的一个分析框架[J].学习与探索,2009,(5).
- [10]唐皇凤,王豪.可控的韧性治理:新时代基层治理现代化的模式选择[J].探索与争鸣,2019,(12).
- [11]吴理财,吴侗.论地方政府创新韧性[J].江苏社会科学,2018,(1).
- [12]杨敏行,等.基于韧性城市理论的灾害防治研究回顾与展望[J].城市规划学刊,2016,(1).
- [13]蓝煜昕,张雪.社区韧性及其实现路径:基于治理体系现代化的视角[J].行政管理改革,2020,(7).
- [14]田先红.适应性治理:乡镇治理中的体制弹性与机制创新[J].思想战线,2021,(4).
- [15]吴理财.以民众参与破解选择性治理[J].探索与争鸣,2009,(4).
- [16]李瑞昌.中国公共政策实施中的“政策空转”现象研究[J].公共行政评论,2012,(3).
- [17]孙志建.“模糊性治理”的理论系谱及其诠释:一种崭新的公共管理叙事[J].甘肃行政学院学报,2012,(3).
- [18]李里峰.工作队:一种国家权力的非常规运作机制——以华北土改运动为中心的历史考察[J].江苏社会科学,2010,(3).
- [19]欧阳静.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权 以桔镇为研究对象[J].社会,2009,(5).
- [20]米格代尔.社会中的国家:国家与社会如何相互改变和相互构成[M].李杨,郭一聪,译.南京:江苏人民出版社,2013.
- [21]杜春林.制度变迁、财力变化与乡镇治理能力提升——兼论农村税费改革后的乡村关系转型[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,(4).
- [22]吴理财.改革与重建:中国乡镇制度研究[M].北京:高等教育出版社,2010.
- [23]熊万胜.基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析[J].社会学研究,2010,(3).
- [24]张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [25]周少来.乡镇政府体制性困局及其应对[J].甘肃社会科学,2019,(6).
- [26]吴理财.农村税费改革与“乡政”角色转换[J].经济社会体制比较,2001,(5).
- [27]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011,(10).

(责任编辑 屈虹)

## The Resilience of Township Governance: Multidimensional Representation and Generated Logic ——Based on the Investigation and Analysis of Townships in G Province

WU Li-cai, WANG Wei

(School of Sociology and Politics, Anhui University, Hefei Anhui 230601, China;  
School of Political Science and International Relations, Central China  
Normal University, Wuhan Hubei 430079, China)

**[Abstract]** The resilience of township governance means the tenacious vitality embodied by the township government as the main body of governance in the practice of governance. It has the characteristics of durability, stability and potential of dynamic evolutionary development. Based on the case of township investigation, and reflected above the township government in the structural position of governance field, it is found that the resilience of township governance has multidimensional representations such as matching people, adapting to conditions, and sinking according to events, which can reshape the township governance structure, innovate governance technology and expand governance space. According to the interpretation path of structure—behavior, it is found that structural gaps lay the foundation for generating township governance resilience, while organizational motivation provides impetus for generating township governance resilience. In order to face up to the objective existence of township governance resilience, we should devote ourselves to the systematic and standardized process re—engineering to exert the positive role of township governance resilience in governance practice.

**[Key words]** Governance Resilience; Bureaucratic System; Structural Gap; Organizational Motivation

# 学人风采

王彬，南开大学法学院司法与人工智能研究中心主任、法理学教研室主任，教授，博士生导师，法学博士，阿姆斯特丹大学访问学者。兼任中国法理学研究会理事、中国立法学研究会理事。研究方向为法学方法论、司法裁判理论。主持国家社科基金一般项目、国家社科基金青年项目、国家人权教育与培训基地重大项目、教育部社科基金青年项目、教育部产学研合作协同育人项目、博士后科学基金特别资助项目、博士后科学基金面上等资助项目、南开大学文科发展基金、中央科研基本费等课题10余项。出版专著3部、主编教材1部，在《法制日报》、《检察日报》、《人民法院报》、*Argumentation*、《法商研究》、《法制与社会发展》、《法律科学》、《环球法律评论》、《政治与法律》、《法学论坛》等报刊上发表学术论文和随笔90余篇，其中多篇论文被中国人民大学“复印报刊资料”全文转载。获得天津市优秀中青年法学家提名奖、天津市社会科学优秀成果奖二等奖、中国法理学研究会“孙国华青年优秀学术成果”二等奖及优秀奖等多项奖励。



吴理财，安徽大学社会与政治学院院长，社会治理研究中心、农村社会发展研究中心主任，二级教授，博士生导师，教育部新世纪优秀人才。兼任民政部专家咨询委员会委员、全国基层政权和社区治理专家委员会专家委员、民政部社会事务工作专家委员会委员、国家公共文化服务体系专家委员会委员、国家文化和旅游公共服务专家委员会委员、全国文化馆标准化技术委员会委员等。主要从事公共文化、基层治理研究。主持国家社科基金重大招标项目、重点项目及青年项目各1项，教育部重点研究基地重大项目、人文社科后期资助重点项目各1项，亚开行项目1项，省级社科基金项目5项，部委研究课题10余项。出版著作*China's Township System*、《中华人民共和国农村治理70年》、《县乡关系：问题与调适》、《公共性的消解与重建》等20余部，出版教材《中国政府与政治》《公民政治学》《社会力量参与公共文化服务概论》等4部。在《社会学研究》等期刊上发表论文200余篇，其中多篇论文被《新华文摘》《中国社会科学文摘》等全文转载。

姚毓春，吉林大学乡村振兴研究院院长，吉林大学经济学院教授、博士生导师，教育部人文社会科学重点研究基地中国国有经济研究中心研究员，中国高等教育学会社科管理分会副理事长，第十一届、十二届吉林省政协委员。兼任中国《资本论》研究会理事、吉林省财政学会常务理事。主要研究领域为社会主义市场经济理论、乡村振兴与新型城镇化。主持国家社科基金一般项目“乡村振兴战略下城乡融合发展的理论逻辑与实现路径研究”“新发展阶段县域城乡融合发展问题研究”、教育部社科规划青年项目“人的城镇化进程中的就业问题研究”等各类科研项目30余项。在《人民日报（理论版）》《管理世界》《中国工业经济》等报刊上发表论文《资源富集地区：资源禀赋与区域经济增长》《新型城镇化应以人为本》等40余篇，其中多篇论文被《新华文摘》《中国社会科学文摘》等全文转载。获得全国高等学校学术研究优秀成果奖（人文社会科学）著作类三等奖、全国学校共青团优秀研究成果奖一等奖、吉林省社会科学优秀成果奖二等奖和三等奖等奖项。

