



管治抑或服务： 县域农村基层治理制度创新实践逻辑

——以Z县基层社会治理“1844”制度为例

马良灿 康宇兰

【摘 要】在治理制度与治理主体、制度设计与制度实践的互构关系中理解县域农村基层治理制度的实践逻辑，有助于深化对构建共建共治共享的基层治理制度的认识。在治理体系与治理机制、治理方式与治理内容等层面，案例县在推进农村基层治理制度创新实践中，过度强调管治逻辑导致制度创新成为基层政府自上而下向乡村社会不断延展科层制权力关系的过程。在此过程中，民众自下而上的社会权利被忽略，基层治理陷入行政需要与民众诉求、行政工作与社区自治、技术理性与复杂现实、管治社会与服务民众相交织的多重困境中。县域农村基层治理制度创新需要处理好管治与服务的动态平衡关系并在行政权力与民众权利的上下联结和制度的表层结构与深层结构的融合中推进。

【关键词】县域农村治理；制度创新；实践逻辑；双轨治理

【基金项目】国家社会科学基金项目（21BSH095）

【作者简介】马良灿，西北农林科技大学人文社会发展学院教授，博士生导师；康宇兰，西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生。

【中图分类号】C913 【文献标识码】A 【文章编号】1001-6198（2025）04-0102-08

一、问题的提出

县域是乡村振兴的基本单元，是实现基层社会良序善治与和谐稳定的主阵地。县域治理是基层治理的核心^[1]，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。^[2]由县域（县级政府及其相关职能部门）、乡域（乡镇党委政府及其相关职能部门）和村域（村“两委”及其各类社区组织）构成的组织体系是一个比较完整的基层治理单位，形成了相对紧密的治理共同体。^[3]在乡村治理实践中，广大农村地区面临的治理难题，如社

区环境治理、生态环境保护、贫困群体后续帮扶、各类安全风险隐患治理、大型移民新村建设与改造、社区大型公共基础与农田水利设施建设维护等，需要县、乡和村共同应对。县级政府拥有地方治理政策的决策权，它将治理事件嵌入科层结构与多元主体的治理关系中，通过统筹协调县、乡和村相关组织力量，在科层结构与地方社会关系互动、理性管治与情理机制的协调中解决各种治理难题。^[4]近年来，国家鼓励基层政府以制度建设为抓手，推进县域层面的基层治理制度创新工作，以期构建共建共治共享的社会治理制度，



推动形成人人有责、人人尽责和人人享有的基层社会治理共同体,打造良序善治的乡村治理秩序。在国家政策驱动下,很多地方以县域为单位,围绕农村基层治理实践中的重大议题和中心工作,开展了各种类型的制度创新实践。

在县域内,基层政府兼具维护社会稳定和向民众提供公共服务的双重职能。为维护地方社会稳定、实现县域内综治维稳目标、确保社会秩序良性运行,基层政府将通过治理制度创新,借助强有力的行政力量,尽可能将权力的触角延伸至乡村社会的每一个角落,尝试用统一的制度规约和管治村民。在此,管治成为县域基层政府推进社会治理制度创新的一贯逻辑。而为民众提供优质的社会服务以满足其生产生活需要、及时回应和解决民众面临的各类民生问题,是基层政府执政为民和坚持以人民为中心的价值立场的重要体现。因此,通过不断提升基层政府服务民众的意识和能力,打造高水平的服务型政府,向民众提供及时、优质和高效的公共服务,推进以民生为基础的的社会建设事业,也是基层政府进行社会治理制度创新的基本逻辑。如何妥善处理管治与服务的平衡关系,准确把握二者的尺度,在管治与服务之间推进基层治理制度创新工作,是当前县域农村社会治理实践中需要解决的重大难题。在基层治理实践中,制度创新如过度突出管治逻辑,广大农民面临的各种真实需要和多元化民生诉求将被忽略或淡化。反之,如过度彰显服务逻辑,基层政府自上而下的科层制权威和相关行政任务将难以得到有效落实。正是从这个意义上说,基层治理制度创新经常会陷入理性管理与复杂现实、行政工作与社区事务、塑造政绩与满足民众需要的两难治理困境中。

从管治抑或服务层面认知基层治理制度创新的实践逻辑有助于认清当前县域治理中的复杂现实,有助于进一步辨识各种治理创新乱象。实践逻辑是治理制度何以创新、基层治理如何可能的根本动因和组织行为依据。它直接决定了县域治理制度创新的动力、方式、目标和导向,直接关涉社会治理创新的性质与成效。聚焦基层治理制度创新的实践逻辑,回答治理制度何以运行、基层治理何以可能,是本文的问题意识所在。面对县域基层治理实践,研究者既要关注治理主体即

“谁在治理基层”和治理制度即“如何治理基层”^[5],更应关注治理逻辑即“基层治理何以可能”。只有从主体、制度及其逻辑的实践关系中,才能把握基层治理的本质。在基层治理实践中,治理主体既受制于制度约束,又依据自身的需要建构和创造新的制度规则,生成新的社会关系构型。而基层治理实践正是治理主体在结构与行动、制度约束与制度建构之间展开和推进的。笔者将从治理主体与治理制度、制度设计与制度实践间的互构关系视角探索基层治理制度的运行逻辑与展开过程,试图阐释基层治理制度实践逻辑是什么、它是如何运行的、引发了哪些治理难题、造成什么治理后果、制度逻辑何以优化等一系列问题。

论文将以Z县基层社会治理“1844”制度(以下简称“1844”制度)为典型案例,围绕管治抑或服务的核心线索,从过程、机制、方式、目标等维度深度理解县域视域中农村基层治理制度创新的逻辑、诱发机制、实践困境与路径优化,力图在基层治理制度研究相关领域有新突破。围绕县域基层治理制度创新的实践逻辑这一核心议题,笔者和研究团队一行6人于2022年7—8月在X省S市Z县及相关乡镇进行了为期一个月的学术考察。研究团队深度访谈了Z县基层社会治理总指挥部主要负责人、主要业务口工作人员、Z县C镇和M镇主要领导,以及C镇Q村和L村等村组干部、乡村精英、小组长、片长和村民,获得访谈录音整理资料10余万字。研究团队同时对涉及Z县基层治理制度创新工作的主要书面材料进行了系统筛选和收集,目前已整理出相关文字材料40余万字。通过书面材料与访谈资料的相互印证,进一步增强研究资料的可信度。

二、Z县基层治理“1844”制度及其管治逻辑

Z县是X省S市下辖的一个农业县,位于X省东南部、S市西南部,地处秦岭南麓,是典型的“九山半水半分田”的山区县。地势西北高、东南低。全县辖14个镇、1个街道,139个村、17个社区,总面积3487平方公里,总人口29.57万人。为解决农村基层治理内容不断增加和治理范围不断扩大的治理难题以便更好地完成县域治理事务,Z



县结合地方实际,创建出了以“一条主线”“八项任务”“四条路径”和“四大目标”为内涵的基层社会治理“1844”制度。通过自上而下的组织网络最终实现“管好人”和“管住事”的管治目标,是这项制度一以贯之的实践逻辑和核心主线。

(一)“1844”制度的内涵与实践

“1844”制度中的每个数字都具有特定的内涵。其中,“1”是指围绕“治理方式扁平化、联系群众零距离、激活社会微细胞、智慧赋能高效率”这一主线推进农村基层治理制度创新工作。“治理方式扁平化”主要是通过建立基层治理大数据平台、安装社会治理(掌上通)手机App和建立县乡村三级可视调度系统和五级微信群等方式,通过数字网络技术的有效运用打破来自上而下的组织间治理结构、信息传递与沟通方式,不断提升基层治理智能化、数字化水平。“联系群众零距离”主要是在原有村组干部基础上将自然村社以10户—30户为标准,划分为若干片区并增设片长,通过社区片长直接面对面与群众对接相关治理事项,拉近基层政府与群众之间的时空距离。“激活社会微细胞”主要通过建立相关激励机制,积极调动社区居民尤其是片长参与基层治理并承担相关治理工作,以此激发基层社会活力。“智慧赋能高效率”主要是通过利用数字技术提升基层治理智能化、数据化水平,并通过数字技术的运用提升其治理效能。

“8”是指政策宣传、防汛救灾、返贫检测、矛盾调处、治安联防、森林防火、风险防控、秦岭保护等八项具体治理内容和任务,这既是县域综治维稳的中心工作,也是这项制度需要解决的核心问题。“4”和“4”分别指创新“基本单元、资源组合、智慧平台、调度系统”的四条路径和实现“共同管理、共同治理、共同缔造、共同幸福”的四大目标。其中,“四条路径”中的基本单元主要包括自上而下优化治理结构,建构县、乡、村、组、片四级治理单元,每级单元又进行具体细化,同时将实体单元和虚拟单元进行有效联结。在“资源组合”上,打破原来条块分割的组织架构,优化和整合部门资源、形成基层治理的合力和向心力。“智慧平台”主要是基层社会治理大数据平台、手机App和微信群等。“调度系统”主要是通过县级总指挥部调动各部门、乡级和村级力

量,使多元主体能够形成一个协调统一的整体。整体而言,“四条路径”主要围绕“一条主线”展开。这项制度所规定的“四大目标”主要是依据基层政府的意图设置的,尤其是目标中涉及的“共同幸福”在治理实践中很难实现。

Z县力求从治理方式、治理内容、治理单元、治理结构和治理目标等层面推进农村基层治理制度创新,进而实现农村基层治理从粗放管理向精细管控、从行政推动向智能控制、从单兵作战向整体联动、从低效管理向高效管治转变。

(二)基层制度创新治理体系与机制中的管治逻辑

“1844”制度通过自上而下的组织结构优化、数字化治理技术的有效运用和对社区片长的精准化管理,在一定程度上满足了基层政府掌控信息、快速回应、迅速决断等管治要求,实现了其对农村社区的有效管理。

在治理结构上,Z县整合县、乡、村、组相关人力资源,推进基层治理制度的组织体系建设。在县级层面,成立由县委书记任第一组长、县长任组长的基层社会治理制度创新工作领导小组,领导小组下设办公室,办公室设在县委政法委,政法委书记兼任办公室主任。同时,整合综治、应急、政法、发改、公安、乡村振兴、司法、信访、宣传、林业等部门的相关力量,建立县级基层社会治理总指挥部。指挥部进行集中办公,各部门联合应对和及时解决基层治理问题。总指挥部下设指挥中心、会商研判室、指挥调度室和政策宣传、防汛救灾、返贫检测、矛盾调处、治安联防、森林防火、风险防控、秦岭保护等八个专项指挥部,有序处理指挥中心交办、行业部门转交、镇办上报问题,构建形成“一中心两室八部”的指挥调度体系。县委政法委为基层社会治理总指挥部的运行管理主体,负责协调和整合各部门力量。县委政法委员会副书记负责组织领导、统筹协调、督导推进基层制度治理实践工作。总指挥部具体工作人员由涉及政策宣传、防汛救灾、返贫检测、矛盾调处、治安联防、森林防火、风险防控和秦岭保护等八项工作任务的主要县级成员单位抽调的人员组成。依据相关要求,每个成员单位至少派出1名业务骨干进驻总指挥部集中办公。

在镇级层面,乡镇成立由镇党委书记任组长



的领导小组，领导小组下设办公室，由专人负责具体工作。乡镇整合党政办公室、社会事务管理办公室、维护稳定办公室、人大主席团办公室、经济发展办公室、宣传教科文卫办公室、经济综合服务站、社会保障服务站、公用事业服务站、便民服务中心等力量，建立镇级基层社会治理指挥部，同时建立八个专项服务队，每个服务队配备一名科级领导和一名专职业务人员，以便与县级总指挥部对接工作。乡镇指挥部及时会商研判、解决村指挥所或片长上报的各种治理问题。在村级和社区层面，重点整合驻村第一书记、驻村干部、包村干部、村“两委”等“四支队伍”，建立村级基层社会治理指挥所。其中，乡镇包村领导担任所长，是村域内社会治理创新的第一责任人，村党支部书记和驻村第一书记任副所长。社区村民小组即自然村则按照就近相邻的原则划分为若干片区并增设片长。由此，县、乡、村、组和片形成了自上而下的组织架构和治理体系。县级政府通过在县乡村逐级成立指挥部和指挥所，构建了较为完整的组织体系，通过对治理事务分类并成立专项指挥部，促进组织内部条块关系协同配合与统一管理。县委政法委依托县委、县政府的权威支持，统筹协调各部门力量，实现部门间的整体联动，突破部门壁垒造成的管理碎片化困境，使县、乡、村、组和片在组织结构和形式上形成一个闭环系统。

为明晰多元参与主体责任，确保“1844”制度运行有序推进，该县将干部包保责任制引入基层治理实践中，通过逐层加码和压力传导机制来完成相关治理任务。依据规定，县级主要领导包片，其他县级领导干部包镇联村，镇党委书记、镇长分片包抓1个示范村，科级干部包片、镇办干部包村且每人至少包抓1个片区示范点，村干部包组、组长包片区。通过包保责任制，管治的责任和任务压实到各级领导干部身上。

如针对农村社区片长，Z县建立了相应的监督考核管理机制。一是建立动态监管机制，总指挥部利用微信平台，每天以视频联通的方式随机抽查5名片长，检查片长履职情况，包括上报事件真实性，口袋书填写及基层治理手机App使用等。二是建立组织领导机制，通过成立领导小组和工作专班，及时解决治理中的矛盾问题，通过实行项

目化检查督导，做到片长管理到哪里、督导就跟进到哪里。三是建立常态化考评机制，实行量化积分制度，激发片长工作热情。

为了进一步压实责任，督促各个参与主体认真履职，“1844”制度建立健全了相关监督考核奖惩机制，将工作安排部署、片长履职和机制运行等内容纳入干部年终考核的述职内容中。县级专项指挥部牵头部门、乡镇、行政村同片长实行标准统一的百分制量化考核，社区片长履职情况、行政村工作完成情况会直接影响乡镇进而影响县级各部门。考核结果会换算成一定的百分比纳入县级部门、乡镇、行政村年度综合考核中，并直接与个人年度考核、职位晋升、表彰奖励以及绩效工资发放挂钩。通过建立利益关联与自上而下的行政压力传导机制，“1844”治理制度在县域层面得以全面运行，这项制度规定的工作任务被逐层落实。

（三）制度运行方式与治理内容的管治逻辑

“1844”制度以数字化、信息化技术为支撑，通过统合多种治理资源，直接将行政权力延伸至乡村社会，在一定程度上实现了对乡村社区居民的全方位管治。在运行方式上，该制度借助信息化手段，构建了纵向贯通、横向联动、线上线下结合的信息调度系统。它整合了八大治理领域中涉及的所有部门，建立了基层治理大数据平台，实现了基层治理信息共享。通过将全县所有户籍人口、地理基础信息、各级指挥机构人员和所有片长信息录入大数据平台，县级总指挥部实现了一键指挥和一键调度，提高了基层管理效率，提升了基层治理智能化水平。在纵向关系上，开发“1844”制度“掌上通”APP，建立县总指挥部与八个专项指挥部、镇（办）指挥部、村（社区）指挥所、村民小组、片区片长五级微信群。在横向关系上，借助视联网系统，连接八个专项调度平台，促进各部门、镇办点对点对接，打破条块分割导致的多重行业壁垒，实现各部门与各层级协同发力、整体联动。

此外，Z县通过线上与线下互补、平时与战时结合的治理方式，实现了一体监测，以便及时发现各类问题，提升应急反应速度。Z县利用数字化治理技术建立三条监测线。在线上，一条线由片长通过“掌上通”App随时传输视频、图片、文



字,实现一键报告、一键报警。另一条线是通过微信群随时接收群众诉求、下达相关指令;在网络信号无法覆盖和中断时,利用卫星信号,通过无人机和手持摄像机实况传输现场图像。在线下,制作《片长口袋书》,要求片长每天巡查监测,及时填写巡查记录并上报各类问题。

借助县、镇、村三级视联网可视系统、“掌上通”App、五级微信群等信息化技术手段,“1844”制度优化了乡村治理信息传递与接收渠道,提升了基层政府的应急管理能力。依据相关规定,基层政府安排部署常规工作使用“县—镇—村—组—户”的逐级传递模式。对于紧急工作,根据突发情况的紧急程度可采取“县—片—户”或“镇—片—户”的信息传递模式,总指挥部可跨级指挥调度村社负责人和社区片长,后者也可以越级将突发情况直报各级指挥部,这可以减少中间环节的协调成本。数字技术的运用提高了基层政府的指挥效能和决策能力,强化了其自上而下的管治能力。就基层政府而言,及时、准确获取乡村社会信息,有助于迅速作出决策,提升治理效能。

“1844”制度创新内容包括八项,按照“小问题片内解决”原则,要求社区片长积极完成相应的治理任务。这八项具体工作任务是:宣传党的大政方针政策和地方涉农政策;防汛重要汛情传达、重点隐患排查、重点部位监测、重点人群防控,紧急情况下组织群众撤离;农户“两不愁三保障”及安全饮水动态监测报告;矛盾纠纷排查化解和重点人群监测稳控;特殊人群、关键部位监测,参与治安巡逻,及时发现上报社会治安隐患;森林资源、病虫害和“五类人群”监测,及时发现上报各类隐患;安全生产隐患、社会管理风险监测报告;“五乱”问题排查上报和人居环境整治督促管理。

依据相关要求,社区片长必须对片区内的上述工作任务承担相应的责任。在防汛救灾方面,片长辖区内不能出现人员伤亡。在返贫监测方面,不能发生规模性返贫。在矛盾调处方面,“小事不出片、大事早报告”。在治安联防方面,确保社会安定、片区安宁。在护林防火方面,做到山有人管、林有人护。在风险防控方面,坚决遏制安全事故发生。在人居环境方面,实现全域无垃圾、无污水、无塑化、无污染、无危房、无焚烧。该

制度对八项工作任务的完成时间、完成质量和工作效果设定有明确的标准和要求。如政策宣传信息要求片长1日内宣传给片区群众,重要、紧急的预警信息需要立即宣传给片区群众。对上级下发的风险预警信息,片长需在3日内完成入户核查,并上报核查情况。对于紧急事件及情况,片长需在24小时内完成核查上报。在完成这些任务时,片长必须依规行事,很少有选择空间。

与此同时,Z县将片长工作中的日常巡查发现、处置及上报问题,上级工作指令落实、办理结果反馈,宣传政策、收集传递信息、信息预警研判、协助矛盾纠纷调处等职责履行以及突发事件应急处置等工作考核情况与片长的绩效工资与奖励挂钩。片长基本工资每月按时发放,绩效工资年度考核为优秀和合格等次的年底一次性发放,年度考核为不合格的绩效工资发放50%。全年考核为优秀等次,奖励500元;全年考核为合格等次,奖励300元;全年考核为不合格等次的,不予以奖励。片长日常考核实行红黄蓝“三色”评比通报,如若片长工作推进扎实,则给予红色嘉奖通报并在年终考核总分中加1分,连续五次红色嘉奖通报,年终考核直接确定为优秀等次。若工作落实不到位给予黄色提醒,连续五次黄色提醒通报,年终不得考核为优秀等次。工作出现重大失误给予蓝色批评通报并在年终考核总分中扣2分,三次蓝色批评通报,年终直接考核定为一般等次。

片长每日早晨8—9点在片区内巡查结束后,需要向直查直处平台报告巡查情况,村组可随时通过视频电话抽查片长管理的实际情况。各村党支部书记坚持每日晨报告,检查片长的日常工作情况,若没有异常则上报当日相关人员是否上岗工作,并附文字和图片说明。片长若发现某个地方存在问题,则片长是否拍视频汇报并在视频内用声音解说,是否及时将具体情况写入“口袋书”。镇每周对村、片长工作检查一次,检查电脑是否保存工作视频,“片长口袋书”是否规范填写,片长在自己分管领域内的工作进展情况,党支部书记是否带头示范、是否自查抽查重点事项和亲自解决报告问题,行政村是否按照考核办法组织考核评分,是否将片长工资发放与平时表现挂钩,是否做到奖优罚差等。

实际上,这八项工作任务中的每一项具体内



容,都是较为复杂和系统的治理工作,需要多部门、多组织的联合应对,一个社区的片长显然难以解决这些问题。这八项工作属于综治维稳与社会管理的范畴,因此牵头单位是县政法委。为确保这项工作顺利完成,它被分解成多个任务并辅以严格的考核与检查评估。Z县为完成这些综治维稳任务,以行政村为单位,对片长开展集中培训,强化片长对自己所辖片区的地理位置与区位优势、包户数量、人口数、党员数、地质灾害监测点、包联群众情况、具体工作职责、如何开展工作等问题的认识,确保片长对以上内容“一口清”。

总之,Z县通过建立“1844”制度,使县域治理目标更为明确,治理内容和任务相对具体,相关职能部门、乡村干部职权事务变得更加清晰。不过,该制度在实践中过度强调管治逻辑,很难从根本上回应广大农民的多元化诉求和充满不确定性的现实治理需要。

三、县域农村基层治理制度创新面临的困境

Z县地处秦岭深处,是典型的山区县。山区复杂的地理环境造成行政力量难以及时深入乡村社会。通过“1844”制度,在县和乡层面,成立县级总指挥部并下设专项指挥部将横向的地域管辖与自上而下的职能管辖统合在一起,实现了行政权威的整合。在纵向关系上,县、乡、村三级逐级成立指挥部、指挥所,促进块与块之间的衔接,实现了行政与社会的联结。同时利用信息化技术,统合各条线部门的数据资源,建立县级基层社会治理大数据平台,打破地域时空限制,将分散化的信息搜集起来,实现基层政府信息资源共享。该县所构建的五级工作微信群使信息高效双向传递,增强了整个治理体系的灵活性。在村组一级划分片区,形成村、组、片的组织设置,使治理单元下沉。在政府制度规约下,村组片三级基层社区组织形成共同的治理目标和统一的管理标准,这促进了乡村社会治理的规范化与有序化。但“1844”制度的规范化与有序化伴随基层考核指标的细化、监督的泛化和管理的严格化,导致农村基层治理体系从国家与社会的双向关联日益转变成单一的、对上负责的压力型应对体系。^[6]在科层制逻辑和技术理性主导下,基层治理制度创

新实践陷入了多重困境中。

首先,“1844”制度是基于政府行政意志和意图而构建的,它主要服务于政府的中心工作和核心任务而缺乏对民生诉求和民情民意的系统考量,由此陷入了行政工作与民众民生诉求的悖论性困境中。从该制度所涉及的八项具体任务可知,基层政府制度创新的主要动机是完成以综治维稳为核心的行政任务,而不是去满足广大农民的社会需求和推进以民生为基础的社会建设事业。这项制度虽然通过调整基层治理结构,较清晰地划定了主要治理主体的权责边界,但以行政管治为主导的治理模式,无法有效地回应和解决广大农民面临的各種急难愁盼问题,更难以满足其多元化的民生诉求。因此,它未改变基层政府的治理理念与权力运行轨迹,也未从根本上提升多元治理主体尤其是县乡政府的公共服务品质和能力。

从某种程度上说,其运行的过程成为基层政府不断向乡村社会进行权力渗透和延展的过程,它没有进一步激发基层社会的活力,反而将一些行政任务直接转嫁给了乡村社区,要求村级组织和社区片长承担和完成一些自上而下的行政摊派任务,使村级组织行政化倾向更加突出。这在一定程度上加重了乡村社区负担,给乡村社会增加了不少困扰。显然,由于过度强调“管好人”和“管住事”的管治目标,以及过度突出行政工作的重要性,这项制度没有妥善处理好行政工作与民众需要、管治社会与服务民众的辩证关系。它没有将及时回应和解决老百姓的民生诉求、满足民众需要纳入制度关注的范畴。要想满足民众现实诉求需要倾听民众的所愿、所思、所想和所求,需要以群众利益为基本出发点。只有这样才能激发乡村社会的生机与活力。但该制度设计的初衷主要是满足行政需要而非民众诉求,甚至在一定程度上出现了行政工作取代乡村自治、行政需要取代民众诉求的倾向。

其次,“1844”制度主要通过信息技术实现对乡村社会的管治,但由于过度依赖和信任数字技术,使基层治理面临更大的决策与治理风险,很难及时解决一些偶发性、随机性和充满不确定性的治理事件。数字技术的运用需要一定的社会基础,否则难以为乡村治理赋能增效。该制度依托社区片长,借助基层治理大数据平台搜集治理信



息,作出治理决策。但乡村青壮年人口外流而引发的老龄化问题使数字技术缺乏相应的承接载体。在制度实践中,基层政府采取“能兼则兼、以兼为主”的方式,聘用护林员、防火员、防返贫检测员等一些公益性岗位人员兼任社区片长。这部分群体年龄偏大,受教育程度不高,属于社区内部的边缘群体,在社区中缺乏社会威望且智能手机应用能力不足,这导致数字化治理技术并不能实际发挥理想的作用。社区片长在乡村治理实践中,其行为方式受到纵向压力加码与横向竞争排名等因素的影响。尤其是上级部门通过GIS地理信息系统定位片长位置、运用视频一键连通突击考察片长工作情况等,使片长感到无时无刻不处在监控之中,在社区治理中丧失了积极性和主动性。乡村社会是一个高度复杂的系统,不应对其进行简单分割、度量和计算。随着该系统的复杂性和不确定性逐渐增加,使乡村社会更难以被清晰化和数据化。面对复杂而充满不确定性的乡土社会,过度依赖数字技术显然难以达到社会治理的预期目标。

最后,“1844”制度陷入了形式理性与实质性、行政管治与服务民众的困境之中。该制度实践面对的治理对象是一般的、抽象的和无差别的组织和个人。因此,它能够按照统一标准,要求社区片长、村社干部等在治理过程中秉持形式理性原则,严格依规行事。但这也使村民自治组织缺乏独立性和主体性,沦为基层政府的下级单位,使村民自治中的自我管理、自我教育、自我服务变成长官意志、上级命令与刚性服从。^[7]社区片长沦为政府行政体制的权力末梢而非乡村民主治理的补充力量,他们用一套标准化的、非人格化和普遍化的规则治理社会。然而,乡村社会不是单一的而是“由多重交叠和交错的社会空间的权力网络构成”^[8]的。生活在其中的村民,其选择和行动不是简单地遵循制度规定的形式理性要求,而是倾向情、利、礼、法、德等特殊规则的实践表达,并依照实质理性原则行动。

随着理性制度规则不断强化,社区片长面临普遍性规章制度与特殊性地方性规则相协调的矛盾。基层政府对片长的全面监督、精准化监控使社区片长难以在规范化要求和地方社会的特殊性之间进行转换,从而造成制度实践所形成的形式

理性要求与乡土社会基于血缘、亲情、伦理等形成的实质理性之间的冲突。在基层治理实践中,社区片长面对的乡村居民是一个个独立个体。这些个体是高度分化和差异化的个体,是嵌入一定社会关系网络中的个体。因而,在社会治理实践中,片长需要考虑村民想做什么,他们的利益是什么,关注的焦点是什么。片长应以村民的实际需要为出发点,与村民展开良性互动,实现社区有效治理。但制度设计所信守的形式理性原则及其所体现的自上而下的行政管治逻辑同基层治理实践中民众自下而上的民生诉求之间所产生的内在张力,使社区片长陷入了两难行动困境之中。

四、县域农村基层治理制度创新逻辑优化

当前,随着乡村振兴战略在广大农村地区的持续推进和落地生根,优化乡村治理结构,构建共建共治共享的基层治理制度,打造和谐有序且充满活力的善治乡村,显得尤为紧迫和必要。基层政府作为乡村治理的主要实践主体,其组织行为逻辑在一定程度上决定了基层治理制度创新的性质和目标导向。乡村社会面临的复杂现实和乡村居民的多元化诉求对基层治理提出了更高要求和期待。在推动形成共建共治共享的基层治理制度实践中,基层政府需要妥善处理好管治与服务的辩证关系,需要在二者之间找到平衡点。在基层治理实践中,如若过度突出和强化管治逻辑,弱化或忽视基层政府的服务职能,制度创新很有可能成为束缚乡村社会的紧箍咒,成为加重基层社会负担、导致乡村社会活力衰竭、扰乱乡村社会秩序、滋生各种形式主义行为的主要根源。因此,基层治理制度创新需要正视和回应乡村社会中民众的实践表达与现实需要,需要将服务民众作为制度创新的基本逻辑。

基层政府只有明确自身的角色身份、权力边界与责权界限,在对基层社会进行必要管治的同时,积极打造服务型政府,更好、更快、更便捷地向民众提供优质的社会服务,并在此基础上推进治理制度创新,才可能使这种创新实践具备深厚的群众基础和持续的生命力。在推进县域农村基层治理制度创新实践时,既要考虑自上而下的权力运行主体的行政需要,又要关注乡村居民自



下而上的民生诉求和现实表达。在基层治理实践中,行政管治与服务民众是辩证统一的,二者犹如天平的两端,是等重的。因此,应当在管治与服务之间、在二者的动态平衡关系中辨识各种基层治理创新乱象,并在此基础上推进基层治理制度创新工作,进一步激发和释放乡村社会的活力。

在实践中,基层治理制度创新以行政权威统合乡村社会,并不断加强对乡村社会的管治,这种制度创新主要体现为行政权力通过科层制轨道向乡村社会进行不断渗透和延伸。这种管治逻辑在治理实践中表现为对治理人员的治理单元、行为方式、治理内容和治理事务进行明确限定,要求多元治理主体依照制度限定行事,遵循形式理性原则,突出治理过程程序化、治理行为科层化、治理方式线性化和治理形式留痕化。这种治理制度更多地体现为自上而下的单轨治理亦即政府管治社会,制度创新关注的仅是制度的外形或表层结构,重视的仅是制度的形式创新或表层创新。“1844”制度之所以陷入困境之中,正因为其仅抓住了制度的表层结构,仅注重制度的表层创新,关注的是制度的“形”。

当基层治理制度创新强调基层政府与乡村社会的双向互动、主张在政府与社会进行合作共治时,这种制度创新试图将行政权力与民众权利进行有效统合。它遵循实践理性原则,要求政府不仅要管治社会、更要服务社会,并在管治与服务的动态平衡中推进基层治理制度创新工作,在制度创新实践中更好地回应和满足民众的现实需要。因此,这种治理模式更多地表现为自上而下的行政权力与自下而上的民众权利相嵌合的双轨治理亦即政府与社会的双向互动。这种制度创新关注的是制度的深层结构,体现的是制度的实质内涵或深层创新,呈现的是制度的“魂”。而基层治理制度创新就应该在上下联结的双轨政治中、在制度的表层与深层结构、制度的形与魂的融合统一中展开。因此,在县域基层治理制度创新实践中,既要强化政府与社会的强关联,实现行政与自治的有效对接,又要加强基层政府的服务意识和服

务能力建设,尊重并实现民众自下而上的社会权利。

当前,乡村社会内部各要素正在较为广阔的空间中流动,乡村社会的复杂性和不确定性因素正在增加。这使基层治理制度创新面临新挑战,尤其是在乡村民众社会需求日益差异化和多元化的现实境遇中^[9],基层治理制度创新应当强化和突出服务民众的社会逻辑,减少对乡村社区不必要的管治,尽可能释放基层社会活力。这既是政府公共服务职能的重要体现,也是其合法性权威授权的基本依据。在治理实践中,基层政府只有找到行政工作与乡村自治、行政管治与民众服务间的有效联结点,才能真正推动形成共建共治共享的基层社会治理制度,进而在良序善治的秩序环境中激发乡村社会活力,实现乡村社会活力与秩序的有机统一。

〔参考文献〕

- 〔1〕王敬尧、黄祥祥:《县域治理:中国之治的“接点”存在》,《行政论坛》2022年第4期。
- 〔2〕何雪松、覃可可:《城乡社会学视野下的县域社会治理现代化》,《社会科学辑刊》2021年第4期。
- 〔3〕王春光:《对作为基层社会的县域社会的社会学思考》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2016年第1期。
- 〔4〕狄金华:《县域发展与县域社会学的研究——社会学的田野研究单位选择及其转换》,《中国社会科学评价》2020年第1期。
- 〔5〕狄金华、钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》2014年第5期。
- 〔6〕仇叶:《行政权集中化配置与基层治理转型困境:以县域“多中心工作”模式为分析基础》,《政治学研究》2021年第1期。
- 〔7〕李冉、聂玉霞:《村庄合并后新型农村社区治理的行政化导向及其矫正》,《中国行政管理》2017年第9期。
- 〔8〕迈克尔·曼:《社会权力的来源:从开端到1760年的权力史》第1卷,刘北成、李少军译,上海:上海人民出版社,2007年,第1页。
- 〔9〕陆益龙:《后乡土中国的基本问题及其出路》,《社会科学研究》2015年第1期。

〔责任编辑:李 阳〕