

一线治理:乡村治理现代化的 机制调整与实践基础^{*}

杜 鹏

内容提要: 治理体制与治理机制是塑造乡村治理结构的双重维度。转型期乡村社会的复杂时空条件限制了乡村治理体制扩张的治理效能,进而激活了一线治理的场景。一线治理是直面问题、回应群众的治理形态,具有鲜明的问题导向和实践本位,并呈现为富有弹性的治理结构。沿着党群关系脉络,一线治理突破了村庄治理单元并深入乡村治理体制,奠定了治理机制调整的实践基础。根据体制位置的层级差异,一线治理面临不同的体制约束条件,并产生了灵活的治理机制调整方式,因而具有政治整合倾向。在乡村治理现代化过程中,一线治理弥合了科层体制的治理缝隙,促进了政治逻辑与行政逻辑的协调联动,维系了乡村治理结构的有效性与正当性。为此,需要着眼于党政体制的制度优势,基于“不变体制变机制”的基本原则,坚持体制稳定性与机制灵活性的辩证统一,稳健推进乡村治理现代化。

关键词: 治理体制 治理机制 一线治理 乡村社会 乡村治理现代化

一、问题的缘起

乡村治理是国家治理的基石,乡村治理现代化是国家治理现代化的重要内容。中国乡村社会不仅存在经济发展水平和村庄社会结构的差异,而且处于转型的不同阶段。中国乡村社会的异质性与复杂性决定了中国乡村治理现代化不存在普遍适用的路径。在国家治理体制下沉的背景下,如何实现乡村有效治理,是乡村治理现代化的基本命题。乡村治理现代化不仅包含乡村治理体制的变迁,而且包含乡村治理机制的调适。体制与机制的关系是乡村治理的重要维度,蕴含制度与实践、国家与乡村社会的复杂关系。研究乡村治理体制与机制的关系,有助于深化对社会治理“中国模式”的理论认识,推动乡村治理现代化稳健转型。

(一) 乡村治理的政治逻辑与行政逻辑

乡村治理不仅是乡村社会的内部治理,而且是国家治理在乡村的延伸。传统中华帝国面临

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“新时代中国马克思主义社会学的理论创新和意识形态建设研究”(18ZDA163)的研究成果。

国家“基础性权力”^①的限制,形成“皇权不下县”^②的治理格局,乡村治理具有较大自主性。近代以来的国家政权建设逐渐改变了乡村社会的自发演进状态。随着科层体制扩展,国家权力深入乡村社会,乡村治理深度嵌入国家治理体制。农民与国家的关系构成乡村治理的主要线索。在这个意义上,乡村治理不仅需要着眼于乡村社会本身,而且需要直面国家治理体制的结构变量。中国“党政体制”^③下的农民与国家关系是“党群关系”和“国家—社会关系”的糅合,二者分别塑造了乡村治理的政治逻辑与行政逻辑。

“党群关系”植根于社会主义政治传统,贯穿于群众路线之中。群众路线是党的根本工作路线,是指“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”。群众路线不仅仅是领导和工作方法,而且涉及到政治哲学的基本问题——人民群众的地位、党和群众的关系等^④。群众路线的内在逻辑结构蕴含了如何处理党群关系的问题,而关系的主动权掌握在作为先锋队的党组织,而不在于群众^⑤。因此,党群关系具有显著的动员性和回应性,且塑造了乡村治理的政治逻辑。其中,党群关系的动员性包含社会动员与行政动员两个层面^⑥。社会动员适应了不规则乡村社会的“小微治理”形态,有助于激发群众的自主治理能力^⑦。行政动员则主要以“运动型治理”方式集中资源应对治理难题^⑧。党群关系的回应性主要体现为“为人民服务”的政治宗旨。总之,在中国政治文化语境中,党群关系是“鱼水关系”,群众是处于具体环境、有着丰富情感和复杂认知的生活主体,党的群众工作因而是面向“人”的“思想工作”,具有触摸人心的温度和改造人心的深度^⑨。

“国家—社会”关系源于西方社会历史进程,其孕育的“国家—社会”理论范式在很大程度上主导了中国近代以来的国家政权建设研究。国家政权建设实践内含改造乡村社会的过程,它不仅体现为国家权力向基层社会的渗透,而且包含现代公共规则输入的规范性维度^⑩。国家政权建设进程中的科层体制扩张推动了乡村治理的制度化与规范化,强化了乡村治理的行政逻辑,主要体现在三个方面:一是乡村生活系统渐趋正规化,逐渐弱化了“送法下乡”的结构性困境,促进了国家“基础性权力”的扩张^⑪;二是推进了基层组织的行政化与村干部的职业化^⑫,强化了基层组织的国家代理人属性;三是项目制强化了“条条”自上而下的控制权力,进而凸显了资源分配中的国家自主性^⑬。乡村治理体制的科层化改变了乡村社会在国家治理结构中的位置,乡村社会日益成为国家权力行政规约与制度监控的对象。乡村治理的行政逻辑日渐显化,并主导了乡村治理现代化转型的方向。但是,国家权力扩张并不会必然转化为国家能力提升,国家与乡村社

① 迈克尔·曼《社会权力的来源》,第二卷,第68~69页,上海人民出版社2007年版。

② 瞿同祖《清代地方政府》,第331~338页,法律出版社2003年版。

③ 景跃进、陈明明、肖滨《当代中国政府与政治》,第4页,中国人民大学出版社2006年版。

④ 景跃进《“群众路线”与当代中国政治发展:内涵、结构与实践》,《湖南科技大学学报》(社会科学版)2004年第6期。

⑤ 《刘少奇选集》,上卷,第59~60页,人民出版社1981年版。

⑥ 刘成良《行政动员与社会动员:基层社会治理的双层动员结构——基于南京市社区治理创新的实证研究》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2016年第3期。

⑦ 李永萍《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)2016年第5期。

⑧ 周雪光《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》2012年第9期。

⑨ 吕德文《找回群众:重塑基层治理》,第6~11页,读书·生活·新知三联书店2015年版。

⑩ 张静《基层政权:乡村制度诸问题》,第43~46页,上海人民出版社2007年版。

⑪ 欧树军《基础的基础:认证与国家基本制度建设》,《开放时代》2011年第11期。

⑫ 欧阳静《村级组织的官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

⑬ 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

会的张力限制了乡村治理的有效性。

大体而言,政治逻辑强调乡村治理的社会基础与群众属性,行政逻辑则强调乡村治理的制度建构与国家导向。在中国党政体制的运行过程中,政治与行政不可分割。乡村治理实践糅合了政治逻辑与行政逻辑,呈现为“乡政村治”^①的制度格局。但是,行政逻辑与治理逻辑并不总是稳定结合并达成均衡,在特定情境下可能产生“行政吸纳政治”^②的“去政治化”现象或“政治消解行政”的“泛政治化”现象。政治逻辑与行政逻辑看似不稳定的结合其实源于党政体制的机制调整。党政体制以理性化的科层体制为组织载体,这充分彰显了使命型政党的政治担当与政治智慧,也充分展现了科层制的科层特色与专业优势^③。党政体制以党的政治领导为核心,蕴含了对科层体制的政治调控,从而释放了政治逻辑与行政逻辑交互的实践空间。国家与乡村社会关系的政治同一性和组织断裂性^④是机制调整的结构性根源。在乡村治理转型过程中,需要从体制与机制的辩证关系定位政治逻辑与行政逻辑。其中,政治逻辑扎根于乡村社会的群众基础,而乡村社会始终是国家政治关照的对象。政治逻辑因而兼具国家性与群众性,并约束了行政逻辑的运作空间。而行政逻辑须遵循群众路线,服从于党群关系的政治约束。

乡村社会结构转型与国家治理体制下沉改变了乡村治理情境,加剧了乡村治理的复杂性。乡村治理越来越突破村庄基本治理单元的层次,并依赖县、乡、村不同层级的协同。在此过程中,政治逻辑与行政逻辑深度交互,体现了体制与机制的复杂关系。在浩瀚的乡村治理研究文献中,体制与机制等字眼虽然是高频词汇,但对于治理体制与治理机制本身的反思性研究仍然匮乏。长期以来,乡村治理研究大多聚焦于治理主体、治理规则或治理资源等治理要素,对于治理的主体、规则与资源如何匹配以实现有效治理,则缺乏充分的反思性研究。事实上,治理主体、治理规则、治理资源等治理要素服从于治理体制的总体规定和治理机制的微观调控。这意味着需要将乡村治理结构置于体制与机制关系的实践之中,以理解乡村治理的实践逻辑,进而在乡村社会变迁与国家治理转型的脉络中定位乡村治理现代化的实现路径。

(二) 一线治理:超越体制本位的研究视野

治理体制和治理机制是定义治理结构的重要维度。在一般概念层面,“体制是渗透某种意识形态或价值观念,在相关领域或组织间形成的一种基本的整体关系框架。机制则是遵循和利用某些客观规律,使相关主体间关系得以维系或调整,实现预期的作用过程。体制是静态和规范意义上的,机制是动态和实证意义上的。”^⑤具体到乡村治理领域,治理体制主要指中央与地方、国家与农民的结构关系,体现了国家权力结构的普遍性约束和规范性表达。科层制是治理体制的基本形态。治理机制主要是乡村治理实践中基于特定目标和情境的治理要素配置,它聚焦于治理主体如何通过治理规则和治理资源达成治理目标。

关于乡村治理的研究具有鲜明的体制本位色彩。体制本位是指从治理体制的层面看待乡村治理问题,并致力于通过治理体制变革解决问题的政策思维。这种思维并非没有注意到实践中的偏差,但这些偏差普遍被视为“问题”。可见,体制本位的思维难以接受乡村治理结构中的模糊空间,并且致力于通过体制扩张(即科层化和制度化)的方式消除模糊空间,以避免模糊空间

① 徐勇《论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善》,《社会科学研究》1997年第5期。

② 强士功《“行政吸纳政治”的反思——香江边上的思考之一》,《读书》2007年第9期。

③ 颜昌武《党政体制下的中国行政国家建设:特色与路向》,《暨南大学学报》(哲学社会科学版)2019年第7期。

④ 所谓政治同一性强调了国家与乡村社会的政治关联,其隐含的“大一统”政治底蕴有别于“国家—社会”理论视野下二者的结构性对立。组织断裂性则侧重于强调国家政权组织体系与不规则乡村社会的张力。

⑤ 李松林《体制与机制:概念、比较及其对改革的意义——兼论与制度的关系》,《领导科学》2019年第6期。

的“灰色化”。问题是,治理体制扩张的制度化过程不仅带来治理成本增加,而且导致治理风险上移。即使能够通过变革治理体制暂时或者部分地解决某些问题,却可能连带性地产生其他或隐或显的问题。体制调整的意外后果说明乡村治理结构中的模糊空间蕴含了某种相对独立的治理场景,即一线治理的场景。一线治理场景的基本特点是直接面对问题、回应群众,凸显了一线治理场景面临的“实践的紧迫性”。因此,一线治理超越了制度化的内在限度,彰显了实践的生产性与可能性^①。在本文中,一线治理是指在一线场景中生成的治理形态,其治理内容、治理规则和治理资源因一线场景的界定而呈现出紧迫性、权变性和动员性等特点,进而以一线场景中的“问题”为核心凝聚为富有弹性的治理结构。可见,一线治理的实践形态并不稳定,它随着一线场景的变化而变化,具有相对独立于科层体制的实践自主性。

一线治理构造了治理机制调整的实践场景,凸显了治理机制变革的优先性。相对于“体制”而言,中国政府文本话语中的“机制”虽然出现较晚,其被广泛使用的速度却超过“体制”^②。本文致力于从一线治理的角度审视乡村治理的实践逻辑,并着眼于治理机制的调整,反思乡村治理现代化转型的实现路径。乡村治理现代化是在乡村社会转型与国家治理转型的双重脉络中展开的,理解乡村治理现代化的可行路径,需要超越体制本位的思维,深入一线治理的场景,以更加开放和辩证的视野认识体制和机制的关系。机制的实践导向要求根据一线治理场景配置行政逻辑与政治逻辑,赋予转型过程中的乡村治理结构以可反思性与可调整性,以超越乡村治理体制的限定,再造乡村治理结构。乡村治理的体制稳定性与机制灵活性构成乡村治理转型的双重面向,彰显了理解乡村治理转型的辩证视角:治理体制设定了治理机制调整与创新的边界和限度,而治理机制调整则维系了治理体制的适应性和有效性,进而缓解了乡村治理转型中的波动。

二、一线治理的基本结构与体制位置

“一线”的场景广泛存在于社会不同领域,例如,工厂的车间、医院的临床、学校的教学、城市的街头。在乡村治理领域,一线治理是直接面对问题和群众的治理形态,它不仅是末端的村庄治理,而且嵌入不同的体制层级,具有不同于科层行政属性的政治意涵。体制与机制的分野是乡村治理的内在要求。机制的运作和演化植根于一线治理的场景。与“末端治理”不同,一线治理的场景具有可转换性与可传递性:可转换性是指本来非一线的治理内容在特定契机和情境下可能转化为一线治理的内容,促进一线治理场景的更替。可传递性是指一线治理可以突破末端体制位置,并基于一线治理的场景转换来配置治理单元。因此,一线治理具有适应性与延展性,它贯穿于乡村治理结构,是乡村治理稳健转型的重要基础。一线治理植根于乡村社会的土壤,而乡村社会转型与治理体制下沉促进了一线治理场景的生长。在这一部分,笔者将结合乡村治理的社会基础,揭示一线治理的基本结构与体制位置。

(一) 一线治理的社会基础

一线治理是乡村社会的内在要求。自上而下的视角往往将一线治理的灵活性归结为组织体系内部政策执行的“变通”行为^③。这种视角虽然承认策略性行为的功能合理性,但在很大程度

① 罗朝明《实践的紧迫性》,《社会》2017年第4期。

② 孙宇凡、蔡弘《政府文本中的“机制”——基于历史化与理论化分析范式的研究》,《社会发展研究》2018年第1期。

③ 刘鹏、刘志鹏《街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究》,《中国行政管理》2014年第5期。

上忽视了一线治理的政治意涵。如果以自下而上的视角来看,“变通”行为可能源于对一线治理场景的政治回应。在乡村治理实践中,不规则的乡村社会是一线治理的社会基础。具体而言,乡村社会的不规则性体现在差异性与变迁性两个维度。

首先,中国乡村社会存在复杂的区域差异。根据村庄社会结构的不同,中国乡村社会可以分为南方团结型村庄、北方分裂型村庄和中部分散型村庄三种类型^①;按照经济分化程度的差异,可以区分出东部利益密集地区高度分化的村庄与中西部欠发达地区低度分化的村庄^②;此外,东部发达地区还可以按照工业化路径的差异区分为不同的乡村秩序类型。乡村社会的复杂类型决定了不可能存在一套普遍适用的治理模式。治理体制的有效运转离不开相对自主的一线治理场景。其次,中国乡村社会正处于从熟人社会转变为半熟人社会的过程中,村庄社会边界日益开放,村庄要素的流动性加剧,地方性规范趋于失效,村治动力逐渐扭曲。传统的熟人社会治理逻辑渐趋失效,乡村社会转型过程中涌现的治理内容呼唤国家的回应。可见,乡村治理结构不仅需要面对乡村社会的区域差异,还要面对乡村社会转型过程中涌现的新问题。

乡村社会的区域差异和转型过程将乡村治理置于复杂的时空条件,因而加剧了乡村治理的复杂性。其影响是:第一,乡村治理结构需要对复杂性具有足够的包容能力,凸显了政治动员和政治回应的必要性,从而激活了一线治理的场景。第二,这种复杂性还意味着乡村治理不再主要局限于乡村社会内部,科层体制越来越成为乡村有效治理不可或缺的条件,从而拓展了一线治理的场景。因此,复杂的乡村社会是一线治理场景生成、维持和流变的根基。国家治理体制下沉不足以应对乡村社会的复杂治理情境,因而难以消解一线治理的场景。

(二) 一线治理的基本结构

长期以来,乡村治理研究离不开治理单元的视角。治理单元反映了治理体制的纵向层级区隔,治理结构服从于治理体制规定,呈现出鲜明的层级性。但是,一线治理并非依附于特定治理单元,而是呈现为自主再生产的结构。一线治理的自主结构是其游移在不同层级治理单元之间的基本条件。“一线”可隐喻为“前台”,而治理体制属于“后台”。“前台”的典型特征是,直接面对问题和回应群众,解决群众的具体问题。“前台”的场景是非制度化和不稳定的,从而推动了治理机制的调整与变革。“前台”的空间隐喻展现了一线治理的场景流变而非层级约束。因此,相对于治理单元的体制区隔,一线治理的场景具有开放性、动态性与可塑性,为一线治理注入丰富的实践内涵,从而凝结为富有弹性的治理结构。

一般而言,治理结构是围绕治理内容形成的权力关系,且蕴含着特定动力机制。一线治理的结构具有三个典型特点:首先,一线治理具有鲜明的问题导向,治理资源的配置主要以问题的有效解决为中心。乡村治理内容的多样性、发生的偶然性和分布的弥散性等特点赋予一线治理结构以情境主义特征。其次,一线治理场景中的权力关系通常超越了科层体制的角色规定,凸显了能力优先的原则。妥善有效应对一线场景的治理能力决定了权力格局。因此,一线治理结构中的权力关系是一种实践性的权力关系。最后,一线治理的动力不仅依赖于体制的外部传导,更在于一线场景中的激励和动员。置身于“前台”的治理主体能否调动“观众”的积极参与,以及能否整合“幕后”责任分散的支持网络,决定了一线治理结构的内部活力。

可见,问题导向、能力优先和内生动员等特征赋予一线治理的基本结构以鲜明的实践本位色彩。实践本位与体制本位对应,旨在说明一线治理的非实体性,进而在其生动丰富的场景中还原

① 贺雪峰《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》,《开放时代》2012年第10期。

② 贺雪峰《论中国村庄结构的东部与中西部差异》,《学术月刊》2017年第6期。

机制的序列^①。由于一线治理的场景处于流变之中,一线治理的结构因而具有较强的伸缩性。流变的场景和弹性的结构成为治理体制运行的“润滑剂”,避免了组织的冗余,从而降低了治理体制的负载^②。在这个意义上,一线治理的基本结构是在治理实践中不断再生产的,治理结构服从于一线治理的现实需要,从而产生了丰富的机制创新。

(三) 一线治理的体制位置

事实上,“一线”并不同于“基层”。“基层”属于体制的“末端”,根据街头官僚理论,置身于街头场景中的官僚具有广泛的自由裁量权,往往产生一线行政的困境^③。随着乡村社会转型和国家治理体制下沉,乡村治理早已不是基层的村庄治理,县乡两级越来越直接地参与乡村社会治理,推动乡村治理由“层级治理”向“协同治理”转向^④。这样一来,乡村治理不可片面地归结为“村庄政治”或“行政理性”^⑤。一线治理的场景不仅是治理体制的“边缘地带”,而且镶嵌在科层体制的不同层级,呈现出体制位置的差异。在这个意义上,政治逻辑的回应性和动员性扩展了一线治理的场景,这是一线治理场景沿着体制层级向上传递的政治基础。县乡政权都可能因特定乡村治理内容的激活而直面一线治理的场景。一线治理场景在科层体制中的“突现”打破了科层体制的常规运行状态,使科层体制不得不面对政治正当性与治理有效性的检验。

按照政治学经典理论,国家政权建设是科层体制逐渐扩展、基础性权力不断扩张的过程,形成职责同构的纵向权责配置格局^⑥。科层治理具有鲜明的事务主义属性,这与乡村治理内容的连带性和模糊性存在张力。面对乡村社会中涌现的治理内容,遵循“属事”原则的科层体制难免存在治理缝隙,从而产生“剩余事务”^⑦。若假设乡村社会状态不变,则科层化程度越高,产生的治理缝隙越多。如果转换视角,科层体制的治理缝隙恰是一线治理的实践空间,“剩余事务”恰是一线治理的主要内容。为了弥合治理缝隙,科层体制的权责配置呈现出层级间不均衡的格局,并集中表现为“压力型体制”^⑧的形态:治理资源呈现出自上而下逐渐递减的分布状态,而治理责任呈现出自上而下逐渐递增的分布状态。权责不均衡配置是科层体制的政治建构的产物^⑨,从而在科层体制内部结构性地再生产了一线治理的场景。因此,一线治理贯穿于治理体制,它虽然具有实践本位的相对自主性,但不同层级的体制位置规定了一线治理的情境特征、资源状态与策略空间,进而塑造了机制调整的不同方式,形成体制与机制的不同关系模式。

三、一线治理的体制约束与机制调整

一线治理在乡村治理实践中持续生成,且随着治理形势变化而发生场景转换。在乡村治理现代化过程中,一线治理的场景逐渐溢出村庄治理单元,进入县乡体制的视野。不同的体制位置意味着不同的约束条件,进而构造了一线治理的不同场景,并产生了不同的机制调整方式。一线

① 皮埃尔·布迪厄《实践感》,第112~116页,译林出版社,2012年版。

② 在中国的党政体制下,需要区分“组织”的两种意涵,其一是作为名词的组织机构,其二是作为动词的组织过程。后者即“组织起来”,它并不追求组织形态的制度化,因而是一种低成本的动员机制。

③ 韩志明《街头官僚的行动逻辑与责任控制》,《公共管理学报》2008年第1期。

④ 杜鹏《乡村治理结构的调控机制与优化路径》,《中国农村观察》2019年第4期。

⑤ 左高山《论公共领域中的行政理性及其限度》,《马克思主义与现实》2011年第6期。

⑥ 朱光磊、张志红《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2005年第1期。

⑦ 吕德文《剩余部门:理解城管工作的一个视角》,《云南行政学院学报》2016年第1期。

⑧ 杨雪冬《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

⑨ 贺雪峰《行政体制中的责权利层级不对称问题》,《云南行政学院学报》2015年第4期。

治理存在于村域、乡域和县域等不同层次,构成乡村治理结构的重要底色。在此,笔者将具体分析特定体制约束条件下一线治理的实践形态,揭示乡村治理体制的机制调整逻辑。总体而言,一线场景中的机制调整体现为政治逻辑与行政逻辑的协调联动,在兼顾乡村治理结构的正当性的同时回应了乡村有效治理的现实需要。

(一) 村域一线治理

村庄是乡村社会的基本治理单元。依托村庄熟人社会和村民自治制度,村庄治理是一线治理的原初形态。首先,村庄具有熟人社会的底色,这意味着村组干部不仅是国家的“代理人”,而且是村民的“当家人”^①。村庄治理结构的社会嵌入孕育了内生性的治理动力,这是一线治理场景产生的温床。其次,由于村庄社会的关系密切和历史积淀,村庄中的治理内容往往相互交织,且缠绕着复杂社会关系,这决定了有效的村庄治理离不开深入细致且“面对面”的群众工作方式,其核心是以“人”的动员促进“事”的解决。最后,根据《中华人民共和国村民委员会组织法》,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村委会并不隶属于科层体制,村庄治理模式具有显著的非正规性。集体土地制度是村民自治的经济基础^②。可见,村庄治理结构的非正规性和相对自主性构造了一线治理的制度空间。

在村庄层次,一线治理的场景弥散性地分布在村庄生产生活领域。作为治理体制的末端,村庄中的一线治理相对缺乏体制性的资源匹配,主要依赖村组干部的政治动员。这就要求村治主体必须深入群众,将群众置于绵延性的村庄社会生活和总体性的村庄社会关系之中,充分理解群众的需求和偏好,全面把握群众的关系脉络。例如,集体土地再分配关系到群众的普遍利益。通过在村社范围内调整土地,实现以土地调整为契机平衡村庄社会政治关系^③,这实际是以集体土地制度实践为基础的一线治理,展现了治理机制的灵活性。事实上,在村域一线治理场景中,人情、面子、关系都是潜在的治理资源,奠定了治理机制调整的基础。可见,村域一线治理场景具有极大的适应性,它既存在于事件化的公共治理情境,也存在于日常化的生活治理情境,从而形成了富有弹性的治理结构。村庄治理因而是由一个个一线治理的场景交织和关联起来的整体。

然而,在乡村治理转型过程中,基层组织行政化推动了一线治理场景与村庄治理的相对分离:一方面,村庄治理结构日益嵌入科层体制,服从科层体制约束;另一方面,科层体制的行政动力不足以深入乡村社会脉络,科层治理的“属事”倾向难以充分应对“属人”的村庄治理内容。由于村庄中诸多细小琐碎的治理内容难以纳入科层体制,这难免导致村域“剩余事务”的析出,从而凸显了治理机制调整的必要性和迫切性。村庄治理与科层体制的内在张力激活了村庄中的一线治理场景。例如,四川成都在推进城乡公共服务均等化过程中,通过“村民议事会”的机制动员群众,实现自上而下的资源分配与自下而上的村庄需求的有效结合^④。类似的探索还可见之于广东清远关于村民自治单元下沉的改革,其核心内容是将村民自治单元从行政村下沉到自然村,强化自然村自主回应村庄内部问题的能力。四川成都和广东清远的探索属于典型的面向一线治理的机制创新,其共同特点是,通过政治逻辑与行政逻辑的相对分离,使村民小组成为村庄一线治理的场景,从而强化了村庄的政治动员和政治回应的能力。

可见,一线治理是转型期村庄有效治理不可或缺的组成部分。在乡村治理现代化进程中,国

① 徐勇《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》2002年第10期。

② 桂华《农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础》,《政治学研究》2017年第1期。

③ 杜鹏《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)2017年第1期。

④ 杜鹏《村民自治的转型动力与治理机制》,《中州学刊》2016年第2期。

家治理体制下沉有助于抑制乡村社会的庇护网络,而村域一线治理的政治动员与关系整合则弥合了治理体制的缝隙,维系了村庄的政治底蕴。通过“面对面”的群众动员塑造村庄公共性,促成农民的集体行动,不仅可以实现村庄自主秩序供给,而且有助于国家资源输入和政策落地,破解资源下乡的“最后一公里”难题。乡村社会转型与科层体制扩张并不会消解一线治理的存在基础,反而激发了对于一线治理场景的制度建构。

(二) 乡域一线治理

乡镇政权是国家政权体系的末端。乡镇政权具有鲜明的体制结构特征:它处于科层体制的末端,且面对着不规则的乡村社会,因而成为治理体制内部压力聚集的焦点。乡镇政权的体制位置决定了乡镇科层体制通常难以循规运作。与村庄不同,乡镇层级存在显著的体制约束,由于人事、财政、事权等治理资源配置不足而呈现出“不完整政权”的特征^①,从而束缚了乡镇的治理能力。可见,乡镇政权的体制性压力是激活一线治理场景的主要动因。随着科层体制向村庄延伸,治理内容逐渐溢出村庄,乡镇政权越来越多地卷入村庄治理^②。为了适应乡村治理转型,一线治理的场景逐渐在乡镇治理结构中扩张,推动乡镇治理机制的调整。

在乡镇层次,一线治理具有以下三个鲜明特点:第一,治理内容主要是村庄治理难以独立应对的矛盾和事务。不仅像综治维稳、项目落地等重点工作需要乡镇干部深入一线具体研判并制定应对方案,而且村庄治理中越来越多的日常工作也需要乡镇推动。第二,治理动力主要依赖乡镇党政领导的内部动员能力。不同于纵向治理体制末端的压力集聚效应,乡镇治理结构内部的压力分布具有层级衰减的效应,治理动力的激活程度直接关系到一线治理的可持续性。第三,乡镇权力关系的重组。一线治理的场景软化了乡镇治理结构,从而模糊了乡镇治理结构的横向角色分工和内部等级差异。乡域一线治理的特点集中体现在乡镇“混编混岗”^③现象,它构成了理解乡域一线治理的经验窗口。

近年来,笔者在调研乡镇组织运行逻辑时发现,虽然国家推动了乡镇机构规范化改革,但“混编混岗”现象难以禁绝,无论是在中西部欠发达地区,还是在东部发达地区,乡镇机构“混编混岗”的现象依然普遍存在。“混编混岗”虽然不符合“三定方案”的制度原则,但是,基于乡镇的体制位置,“混编混岗”是乡镇充分利用其体制资源的机制调整方式,在一定程度上弥补了乡镇政权的不完备性。从乡镇治理实践过程来看,“混编混岗”的机制调整主要体现在以下三个方面:第一,能力导向的干部配置。根据乡镇干部能力特点实现人岗匹配,且通过周期性的轮岗甚至重组的方式配置干部,以避免乡镇干部的能力过于单一,从而以“多面手”的乡镇干部匹配复杂多变的一线治理情境。第二,激励导向的干部配置。通过打破科层体制的制度束缚,充分释放“隐性层级”^④的激励效应,从而在一线治理场景中构造以能力为基准的干部流动空间,强化乡镇治理动力。第三,治理结构的重组。即在原有的科层体制下形成面向一线治理的“团队”组织模式。“团队”是非正式结构,通过感情、面子、关系等社会机制弥合身份等级和部门边界的区隔,

① 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》,《中国农村观察》2020年第1期。

② 取消农业税初期,乡村关系经历了从“打成一片”到“悬浮”的变迁过程。但是,随着国家资源下乡,乡镇深度卷入资源和利益的分配,进而越来越直接地参与到村庄治理工作之中。

③ 在中国科层体制中,各级组织机构的运行须遵守“三定方案”,即定职能、定机构和定编制。“三定方案”构成治理体制内部的权责配置和资源分配的基本框架。“混编混岗”即组织机构实际上并不严格遵循“三定方案”的规定。

④ 在政府组织结构内部普遍存在“隐性层级”,不同类型岗位的差异不仅是制度规定的结果。例如,即使同属于中层,不同岗位由于领导注意力分配、资源调动空间、工作难易程度而产生隐性的层级。隐性层级一定程度上扩大了乡镇干部人事流动的激励空间。

形成扁平化的权力关系。

以上主要以“混编混岗”现象为典型案例阐释了乡镇治理中的一线治理结构。作为一种治理机制的调整方式,“混编混岗”源于乡镇有效治理的内在要求,强化了乡镇政权回应转型期乡村治理问题的能力。在一线治理场景中,乡镇干部既是机关干部,也是“驻点干部”^①,其行为逻辑遵循群众路线,具有鲜明的政治导向。因此,如果仅着眼于机构改革的制度化,将“混编混岗”现象简单归结为乡镇政府制度化不足的产物,就会忽视一线治理的政治逻辑。作为乡镇治理的有机组成部分,一线治理的场景突破了科层体制的束缚,乡镇政权由此嵌入乡村社会,从而强化了乡镇治理能力,使乡镇治理结构适应乡村治理现代化转型的需要。

(三) 县域一线治理

回顾中国历史上的郡县制传统,县域是相对稳定的基层治理单元^②。与乡镇政权不同,县级政府具有较高的完备性,它主要体现为财政的自主性和组织的完整性。相对于乡村两级组织体系,县级政权虽然具有更丰富的治理资源,但县域治理实践也面临着更大的体制约束。在体制结构层面,县级政权无需直接面对乡村社会,通过将治理任务下压到乡镇,县级政权通常可以超脱于具体治理事务。然而,取消农业税以来,随着乡村两级组织的悬浮和国家资源的下沉^③,县级政府不仅成为项目制实践的重要枢纽,而且越来越深地卷入乡村治理事务之中,逐渐形成“以县为主”的治理格局。但是,县级政府运行并不完全遵循体制规定的路径,而是呈现为治理体系中的能动者结构^④。在“战略性群体”的行为模式下,县域治理主体具有鲜明的能动性和主动性^⑤。

进入县域体制的治理内容不仅经历乡村两级治理单元过滤,还需纳入科层分类体系。问题在于,科层制的“即事化”逻辑难以有效应对溢出乡村两级的复杂治理事务。因此,通过科层体制的内部动员激活一线治理场景,使科层体制的资源和服务于一线治理需要,是县级治理体制约束下机制调整的基本模式。县级政府的体制位置规定了一线治理的基本特征:第一,在治理内容方面,由于乡村两级的筛选和过滤,县域一线治理通常面对的是更加紧迫和重要的治理难题,一线治理的常态化程度弱于村域和乡域的层次。第二,在治理动力方面,县是国家纵向治理体制的重要枢纽。面对科层制的基本架构,县域一线治理须将回应群众的政治动力转化为行政体制的内部动员,从而整合行政理性支配的治理动力并将其导入一线治理的场景。第三,在权力关系方面,县域一线治理需整合条块分割的权力结构,改变“条条”各自为政的状态,形成党政领导负责、部门协同参与的责任共同体,避免权力关系的碎片化。可见,县域层面的体制位置弱化了实践的紧迫性和资源的稀缺性,强化了体制约束,因而限制了一线治理结构的伸缩性,孕育了以部门整合为基础的治理机制调整。

事实上,县域一线治理的场景通常具有更鲜明的组织基础。在县域治理实践中,普遍存在“领导小组”“指挥部”“办公室”等临时机构。这些临时机构实际上构造了一线治理的场景,且往往展现为运动型治理的实践形态,从而推动了县域治理的机制调整。但是,运动型治理始终面临着有效性与制度化之平衡的难题。在乡村治理现代化过程中,随着越来越多的治理内容进入县域的层次,运动型治理呈现出常规化趋势,影响着县域治理体制的稳定性。基于县域体制位置

① 驻点干部既包含驻村干部,也包括对特定项目、事件履行包保责任的主体。

② 周振鹤《中国地方行政政治制度史》,第6~8页,上海人民出版社2018年版。

③ 周飞舟《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对农民与国家关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

④ 欧阳静《治理体系中的能动者结构:县域的视角》,《文化纵横》2019年第4期。

⑤ 托马斯·海贝勒、舒耕德、刘承礼《作为战略性群体的县乡干部——透视中国地方政府战略能动性的一种新方法(上)》,《经济社会体制比较》2013年第1期。

相对充足的治理资源,一线治理场景的制度化色彩有所凸显。例如,在东部沿海发达地区,人口流动性和社会异质性加剧了治理风险,为了回应乡村社会转型过程中涌现的复杂治理内容,东部发达地区政府普遍形成以县域单元为基础的网格化治理模式。其普遍操作方式是,在县级政府层面建立数据整合与分流的平台(指挥中心),在乡村社会划分网格并配置网格员。根据治理需要,由县级党政领导协同相关部门确立“入格事项”,以理顺科层体制内部的权责关系,搭建面向乡村社会、回应群众诉求的治理场景。总体而言,网格化治理模式在原有乡村治理体制外构建了一线治理的制度化场景,属于治理机制的调整和创新。在这个场景中,科层体制的约束条件反而转化为县域一线治理的资源,提高了县级政府的治理能力。

表 1 一线治理的层级分布与实践特征

一线治理	村域	乡域	县域
治理内容的日常化程度	高	中	低
治理动力的政治化程度	低	中	高
权力关系的扁平化程度	高	中	低
治理场景的制度化程度	低	中	高
治理结构的弹性	大	中	小

(四) 一线治理的政治整合倾向

以上从县乡村不同层级分析了一线治理的实践形态。一线场景是一个相对的概念。由于体制位置不同,一线治理面临不同的体制约束条件,并产生不同的治理机制调整方式。基于治理内容的日常化、治理动力的政治化、权力关系的扁平化和治理场景的制度化等程度的差异,形成了弹性不等的一线治理结构。关于一线治理的层级分布及其实践特征可参见表 1。一线治理场景不是固定不变,而是具有空间流变和层次转换的可能,从而为灵活的治理机制调整提供了可能。一线场景的变换主要与治理内容有关。对于乡村治理而言,村庄是一线场景的重要载体,大量乡村治理内容可以在村庄层面消化。但是,如果治理内容超出了村庄的层次和范围,则相应地激活乡域一线治理,乡镇政权成了一线。同理,如果治理内容超出了乡村两级的消化能力,则县级政权也成了一线。这些分布于不同体制层级的一线治理结构虽然具有不同的实践形态,但无一例外地具有政治整合的倾向。

事实上,科层体制并非铁板一块,不仅存在纵向层级的信息不对称,而且存在横向的事权分割与部门利益。科层体制内部的治理缝隙影响治理能力。但是,一线治理的政治整合倾向弥合了乡村治理体制的缝隙。村域一线治理是一种关系整合的模式,乡域一线治理是团队整合的模式,县域一线治理则主要体现为部门整合的模式。而且,不同层级的整合模式并不是互斥和替代关系,而是呈现出自上而下的包含关系。因此,基于一线治理场景,县乡村形成紧密联动的纵向治理结构,赋予乡村治理结构以较强的回应性和动员性,从而超越了单向度的权力控制模式。一线治理场景的变换并没有割裂乡村治理结构,而是以其政治整合的实践倾向维系了党政体制的稳定有效。党群关系是一线治理场景变换的基本纽带,在直面问题和回应群众的情境中,一线治理的场景突破了治理单元的层级分割。不同层次的一线治理场景可以形成相互衔接的治理链条,共同奠定乡村有效治理的深层基础。

因此,一线治理虽然面临科层体制的约束,但通过治理机制调整弥合了科层体制的治理缝隙。一线治理的场景生成与其结构位置存在复杂关系:较低层级固然缺乏体制资源的充分供给,

却能免于科层体制的强力约束,反而能释放一线治理的空间;而较高的层级虽然具有相对完备的体制资源,但治理资源本身并不能突破科层治理的内在限度,因而会激活一线治理的场景。因此,若从“村—乡—县”自下而上来看,一线治理的必要性逐渐增加,而从“县—乡—村”自上而下来看,一线治理的可能性逐渐增加。在一线治理的场景中,政治逻辑与行政逻辑的关系被置于具体实践情境,并通过机制调整消融二者的张力。在这个意义上,政治逻辑与行政逻辑并不具有本质的对立属性^①。村庄中的一线治理虽然具有政治逻辑的优先性,但离不开行政逻辑的适度规约,以避免一线治理场景的失控和异化。乡镇的一线治理则以政治逻辑重组乡镇科层组织,以实现干部的激励、培养和治理的统一。县域一线治理则在科层制的基础上形成以临时机构或网格化管理平台为载体的一线治理场景。总之,一线治理的问题导向软化了科层体制的边界,延展了政治逻辑的实践效能,使其逐渐渗入行政逻辑的实践脉络,进而再生产了兼有原则性与灵活性的党政体制。

四、“不变体制变机制”的基本原则

上文从乡村治理体制不同层级的约束条件出发阐释了机制调整的实践逻辑,进而呈现了一线治理的灵活性与适应性。一线治理的概念丰富了关于中国乡村治理结构的认识,揭示了乡村治理实践的活力。通过融合政治逻辑与行政逻辑,一线治理的场景奠定了党政体制有效运行的深层基础,它不仅为治理体制的机制化表达提供了载体,也为治理体制的体制化沉淀提供了土壤。治理体制具有相对的稳定性,而治理机制则具有较大的灵活性,体制的稳定性与机制的灵活性统一于一线治理场景之中,一线治理构成了体制与机制良性互动的实践基础。若着眼于乡村治理转型过程的长期性和渐进性,一线治理的启示可浓缩为“不变体制变机制”的基本原则。其中,“变机制”是“不变体制”的必要条件,而“不变体制”则定义了机制变革的范围和层次,限制了机制调整的策略主义和机会主义倾向。

(一) 不变体制的必要性

所谓“不变体制”是指:在乡村治理转型过程中,需要着眼于乡村治理转型的长期过程,保持治理体制的总体稳定。乡村治理体制是国家政权建设的产物,是国家基本权力配置格局在乡村的延伸,包含了纵向的层级关系与横向的分工关系。乡村治理是国家治理的基础,乡村治理的体制变革不仅对乡村治理产生系统影响,而且可能影响国家治理效能。体制的稳定性是中国大一统国家形态的必然要求。在乡村治理现代化过程中,所谓“不变体制”主要基于如下考虑:第一,面对中国乡村社会的区域差异和渐进转型,治理体制变迁难以包容乡村治理社会基础的时空差异,因而难以设定普遍适用的参照标准。例如,如果根据经济社会发展程度的差异,设定以东部发达地区作为治理体制的变革标准,可能产生现代治理体制与相对传统的中西部农村社会的错位匹配,反而引发治理风险^②。可见,治理体制变革具有全局效应,牵一发而动全身,试图仅通过体制的科层化扩张达到根除问题的目标,脱离当下中国乡村治理的现实基础。第二,治理体制稳定是乡村治理有序转型的基础。治理体制承载着相应的利益结构与权力格局,是社会秩序的制度

① 不少学者基于对科层制的反思,并结合县域治理经验阐释了“包干制”的模式。“包干制”是行政任务政治化的治理模式,属于典型的机制调整方式。在这个意义上,“包干制”植根于一线治理场景,但后者具有更为丰富的内涵。关于“包干制”的论述,可参考:周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期;郭亮《土地征收中的“行政包干制”及其后果》,《政治学研究》2015年第1期。

② 贺雪峰《乡村治理现代化:村庄与体制》,《求索》2017年第10期。

内核。在乡村社会深度转型过程中,熟人社会渐趋解体,相对稳定的体制有助于维系资源配置和权力互动的稳定预期,减少乡村社会领域的机会主义行为,以避免基层社会陷入无序状态。

相对稳定的治理体制设定了治理机制变革的限度和空间。机制变革源于一线治理的场景,而一线治理场景的不稳定性可能导致治理机制的失调。因此,自上而下的体制约束有助于打破地方保护主义,从而以治理体制的国家性统摄治理机制的地方性和群众性,避免了一线治理的失控。当然,所谓的“不变体制”是相对意义上的,它强调的是以机制为载体的媒介效应。治理机制的变革越是灵敏,越有助于迟滞乡村治理内容对于治理体制的直接冲击。同时,治理机制变革的累积效应奠定了治理体制渐进性变革的节奏。所以,在乡村治理转型过程中,治理体制恰恰需要在一定程度上对生动丰富的现实社会“脱敏”,保持相对超脱的姿态,如此才能强化国家权威,彰显“超越利益集团”的国家政治形态。

(二) 机制变革的实践逻辑

治理体制相对稳定的基础是治理机制的灵活性与适应性。基于一线治理的实践形态,治理体制的不同层级虽然存在资源约束条件的差异,但均展现了面向乡村有效治理的机制调整。一线治理的场景定义了机制调整的方向与路径。机制调整的核心是打破政治逻辑的领域化与行政逻辑的分割性,使政治逻辑与行政逻辑的配置合乎乡村有效治理的要求。体制的稳定性与机制的灵活性是对立统一的关系,这有助于维持治理结构的弹性。当然,机制变革具有其内在逻辑。

第一,治理机制调整是在一线治理的场景中达成的。治理机制调整服务于有效治理需求。一线治理的场景暂时悬置了治理体制的规定,凸显了治理问题的紧迫性。因此,一线治理场景奠定了机制适应和调整的基础。一线治理场景的流变引发治理机制的更替,展现了治理机制的灵活性和独立性。第二,治理机制调整是体制压力释放的重要方式。科层体制的权责不均衡配置导致压力累积和向下传递,机制的创新和调整促进了压力的有序释放。源于科层体制的外部压力在一线治理的场景中转化为有效治理的自觉动力。第三,治理机制调整是优化治理资源配置的重要方式。科层体制是治理资源配置的基本框架,纵向层级与横向部门的分割反映了科层制的理性化原则,但是,这种规范化的治理体制往往难以适应复杂多变的治理形势。一线治理场景中的机制调整改变了治理资源的惰性状态和治理规则的刚性状态,促进了治理资源的流动,软化了规则适用的边界,为乡村治理结构注入了活力。

因此,治理机制变革保证了治理体制的灵活性,使治理体制并不因其“稳定性”而丧失乡村有效治理的能力。机制变革的治理效能传递到体制,并在体制中沉淀,强化了治理体制的有效性与正当性。治理体制的制度化始终面临治理有效的检验,若追求抽象片面的制度化,反而可能因有效治理能力丧失而导致政治正当性的流失。由此可见,“不变体制变机制”原则的核心是以机制的调整维系体制的活力,从而兼顾治理体制的制度化与有效性之平衡。

五、硬规则与软治理: 乡村治理现代化的启示

在中国历史上的纵向治理结构中,受限于国家基础性能力的限制,乡村治理长期依靠地方精英等内生性治理结构^①。新中国成立以来的国家政权建设改变了乡村治理形态,乡村治理不再仅仅是一个村庄内部的政治过程,而且日益嵌入国家自上而下的科层体制结构。在中国的制度语境和文化传统中,科层制呈现为党政体制的形态,这显然有别于马克斯·韦伯(Max Weber)建

^① 费孝通《中国士绅》,第46~52页,中国社会科学出版社,2006年版。

构的理想类型。党政体制的核心是中国共产党的政治领导。在党群关系的笼罩下,科层体制的任何层级都可能被党群关系拉回到一线治理的场景,一线治理因而成为治理体系的有机组成部分。党政体制是党群关系和国家社会关系的复合的制度化形态,它不仅蕴含制度导向的行政逻辑,而且蕴含面向一线的政治逻辑,具有非常重要的治理效能^①。在这个意义上,一线治理植根于厚重的社会主义制度传统。因此,在乡村治理转型过程中,既要 from 党政体制的高度审视一线治理的政治意义,也要从一线治理的层次理解党政体制的制度优势。

乡村治理转型是在乡村社会转型和国家治理现代化的双重脉络中展开的。随着国家基础性权力的扩张,乡村治理逐渐迈向规则之治,乡村社会进入复杂治理时代。然而,乡村治理现代化不能简单等同为乡村治理制度化,还要兼顾政治正当性与治理有效性。一线治理的场景是群众路线治理传统的延续,促使体制的约束性条件转化为治理效能。随着乡村治理体制的科层化和正规化,国家权力“一竿子插到底”,国家输入的硬规则日益进入乡村社会。但是,这些普遍性规则如何落地和有效运转仍然具有实践的不确定性。硬规则的注入往往强化了软治理的内在需要。硬规则是指由外而内、自上而下沿着体制脉络进入乡村社会的刚性规则。软治理是指,硬规则在乡村基层社会的运作过程中离不开在地化和情境化的规则调适和规则软化,以便适应一线治理的实践逻辑。在这个意义上,越是强调硬规则的体制性输入,则越是应该强调软治理基础上的机制变革。硬规则与软治理相辅相成,不可分割。

在乡村治理现代化过程中,体制与机制的平衡度并不容易把握。这种平衡在遭遇技术治理时显得更加脆弱。技术治理为治理体制与治理机制的关系注入了新的动能。例如,近年来各地普遍推广的网格化社会治理模式普遍援引了数据搜集和数据分析的技术,并搭建了条块互动的平台,再造了地方政府运行流程。但是,技术治理具有自我循环和自我扩张的内在倾向,技术治理体系一经建立便倾向于固化。在这个意义上,技术治理虽然在一定程度上弥合了科层体制的缝隙,但也极大地扩张了行政逻辑,可能导致社会的“被围困”^②。因此,技术理性的过度扩张可能割裂治理体制稳定性与治理机制灵活性的统一,弱化党政体制的治理活力。

乡村治理现代化不是一蹴而就的过程。一线治理是乡村治理体制有效运转不可或缺的基础。其启示在于,需要着眼于乡村治理现代化的整体视野审视简约治理与复杂治理的取向。简约化与复杂化是两种在价值理念、制度安排、组织架构等方面均存在显著差异的治理传统。在简约与复杂之间寻求均衡,是新时代乡村治理现代化的基本取向^③。面对乡村治理现代化中可能涌现的繁杂治理内容,需要充分发掘党政体制的优势,坚持体制的稳定性与机制灵活性的辩证统一,使技术理性服从于一线治理的场景,推动乡村治理的机制创新。这是兼顾制度化与有效性的平衡、维系乡村治理结构的柔韧性和适应性、促进乡村治理现代化实现的根本之道。

作者: 杜鹏,南开大学周恩来政府管理学院(天津市 300350)

(责任编辑: 林立公)

① 杨华《县域治理中的党政体制: 结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期。

② 雷望红《被围困的社会: 国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验》,《公共管理学报》2018年第2期。

③ 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》,《探索与争鸣》2019年第12期。

action logic of governance subjects , attempts to unify the two sets of opposing logics , and innovates and solidifies the theoretical basis of governance. At the same time , based on the four-dimensional analysis framework , the paper analyzes the evolution and trend of the township government's action logic in the rural governance since the reform and opening-up , and clarifies the action choices of the contemporary township government in the rural governance under the background of the rural revitalization strategy.

Key words: governance; the logic of body's action; four-dimensional analysis framework; rural areas

Social Integration and 'Tiao-kuai' Collaboration: the Dual logic of Urban Community Party Building in the New Era Zhao Jujun , Wang Zhirui(95)

Abstract: Since the 18th National Congress of the CPC , Party building in urban communities has been highly valued , and is considered as an important means to strengthen the CPC's legitimacy and solve problems of community governance. By taking two model communities of Party building in Tianjin as an example , this article finds that there are two complementary guiding logics in community Party building. Among them , political logic is the dominant logic: the basic idea is to strengthen the control capabilities of Party members to improve the ability of community Party committees to serve the masses , thereby improving the Party's social integration capabilities. Administrative logic is the derivative logic: it refers to alleviating the 'tiao-kuai' conflicts , as well as enhancing the public service ability of community Party committees via regional Party building. The ultimate goal of both political logic and administrative logic lies in enhancing the ability of communities to respond to and serve the masses , thereby strengthening the ruling legitimacy of the CPC. With the great-leap forward development of community party building in the New Era , The social integration mechanism of cities is witnessing new trends from mobilizing groups to mobilizing individuals , from national priorities to people orientation , from community development to sub-district office reforms. This situation not only shows that the community governance has entered the new stage , but also has a high value for the discourse system construction of the grassroots social governance in China , and even for the grassroots social governance program of the whole mankind.

Key words: community party building; community governance; social integration; 'tiao-kuai' collaboration

Front-line Governance: the Mechanism Adjustment and Practice Foundation of the Modernization of Rural Governance Du Peng(106)

Abstract: The governance system and the governance mechanism are two dimensions of rural governance structure. The complex space-time condition condition of rural society during the transition period limit the governance efficiency brought by the expansion of rural governance system and activate the scene of front-line governance. Front-line governance is a form of governance that faces up to problems and responds to the masses. It is problem-oriented and practice-oriented , and presents a flexible governance structure. Along the line of party-mass relations , the first-line governance broke through the village governance unit and went deep into the rural governance system , laying the practical foundation for the adjustment of the governance mechanism. The first-line governance has the tendency of political integration because of the difference of system constraint conditions. In the process of modernization of rural governance , front-line governance bridges the governance gap of bureaucratic system , promotes the coordination of political logic and administrative logic , and maintains the effectiveness and legitimacy of rural governance structure. Therefore , it is necessary to focus on the institutional advantages of the party and government system , adhere to the dialectical unity of system stability and mechanism flexibility based on the basic principle of "invariable system and variable mechanism" , and steadily promote the modernization of rural governance.

Key words: governance system; governance mechanism; first-line governance; rural society; modernization of rural governance