

现代化简约治理:城乡基层治理模式选择 及其运行机制

——基于三种村居治理的案例分析

徐玉特

摘要 目前,学界对城乡基层社会治理模式的研究主要集中于分析多元主体之间的关系结构,但对于传统简约治理的时代变迁、现代化发展以及不同类型村居简约治理的实践需求关注不足。在梳理简约治理文献的基础上,以高政府—低市场—低社会、高政府—高市场—低社会、低政府—低市场—高社会、低政府—高市场—高社会四种简约治理模式为分析框架,通过分析三种不同村居社会治理经验后发现:现代化简约治理正在成为城乡基层治理模式的实践样态。无论是从治理基本架构构建、治理资源整合到治理效能提升,现代化简约治理都是一种创新的实践模式。与传统简约治理不同,现代化简约治理融合了政府、市场、社会机制,推动了政府刚性治理与社会柔性治理的有效衔接,实现了国家政策的创新执行。这种现代化简约治理是中国基层社会治理从“国家中心论”向“人民中心论”转变的重要体现。顺应这一趋势,未来的基层社会治理应朝着高政府—高市场—高社会的有机融合方向发展。

关键词 基层社会治理;村居治理;传统简约治理;现代简约治理

中图分类号 D422.6 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)06-0142-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(18ZDA108)

习近平总书记强调:“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”^[1](P20-24)党的十八大以来,党中央高度重视基层治理,提升治理能力成为基层党员干部的必修课,城乡社区治理情况也是各级领导干部基层考察的必选点之一。2021年,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出,坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,并对形成自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系提出了具体要求。据此,聚焦于城乡社会治理机制的研究、对创新和治理模式的实践探索及经验总结方兴未艾,相关经验探索成为推动城乡社会治理效能提升,进而实现国家基层治理目标的关键。长期以来,传统意义上的简约治理模式和以行政力量为主导的科层制模式是我国学界探究基层社会治理密码的两端。反观现实,基层社会治理实际上是相当难以在政府—行政机制与市场—经济机制两端形成一种非此即彼的线性关系的。从某种意义上说,简约治理中蕴含着政府和市场机制,而作为组织基础的科层制亦在其中发挥重要的组织机制作用。受不同主体及资源、治理内容、治理方式等因素的影响,城乡形成了不同的基层社会治理机制。因此,探索不同城乡基层治理模式及其运行机制,丰富基层社会治理的方法体系,已成为紧迫的时代课题。

一、问题的提出

我国关于社区治理的研究起步于20世纪90年代,随着城乡社会结构的快速演化而发展变化。作为一种应对社会结构变迁的方式,对于社区治理模式的探究随着社区社会结构和社区社会基础等的变化而不断深入。由此,学界同时沿着社区类型和社区治理模式的宏观路向以及社区“微治理”的微观进路展开探究。其中,关于社区治理模式的研究重点关注的是不同类型社区的治理路径及其关系转换。

在社区类型的研究领域,学者们通过多种划分标准取得了显著成果。一方面,从地域性、社会性和结构性角度划分为封闭社区、离散社区和整合社区^[21](P41-53);另一方面,依据构成要素的差异,分为同质性和异质性社区,后者又可细分为弱异质性结构的社区治理模式和强异质性结构的社区治理模式,它们分别对应参与者共同治理模式和领导者协调治理模式^[31](P20-24)。此外,社区异质性和社会问题社区化的变化,对治理理念、机制、资源和手段等也构成了不同挑战^[41](P49-54)。最后,就社区治理的动力机制而言,政府作为外在动力是实现国家治理现代化的基石,而社区作为生活和情感共同体,其内生动力更多源自社区人际关系和熟人社会之间的维系和互动^[51](P117-124),因而国家与社会个体两者间的张力需要通过社会力量进行协调。

社区治理模式按照政府、市场和社会等力量在治理过程中的决定性或主导性的差异而划分为不同模式,如政府主导社区治理的行政化治理、街居模式、集权式治理等^[61](P108-115)^[71](P116-121),市场主导社区治理的城市更新型、放权式治理、市场专制型—他治政体^[81](P32-41)^[91](P125-151)以及社区内生力量主导社区治理的社区自治型、业主主导型—自治政体、赋权式治理、大众化治理模式等不同的类型^[101](P5-13)^[111](P65-72)。

针对社区治理的过度行政化和过度市场化,我国社区治理实践通常采取积极引入社会力量、力图构建“三社联动”和“多元主体交互整合”的社区治理模式。一方面,“三社联动”强调发挥社区组织、社会工作和社会组织等公益性组织在治理中的积极作用,实现政府、社区和社会力量的协作,从而形成社区自治的物质和资源基础,更好地满足社区公众需求^[121](P90-94)^[131](P64-71)^[141](P54-62)。另一方面,社会化是“三社联动”的重要基础和内容。社会化主要是将社区治理的行政化转为社会化的过程,即将社会工作、社会需求、社会组织、社会资源、社会机制、社会技术等要素贯穿社区治理过程^[151](P57-64)^[161](P55-68),进而实现政府治理、社会调节和居民自治之间的良性互动,促进社区治理的行政型走向共治型模式^[171](P82-87)。社会化的社区治理理念和行动是社区治理从国家中心论到社会中心论,再到宏观结构—微观行动论的嬗变过程。因而,“三社互动”的路径转换涵盖了“嵌入式—融入式—内生式”和“嵌入式—内生式—融入式”两种^[181](P87-95)。

社区“微治理”是解决社区治理他治与自治双重困境的良方,也是积极有效应对政府“包办”的社区管理模式导致的社区需求差异大、组织化程度低、集体决策难以达成等困境的策略。同时,针对“三社联动”中普遍存在的外在社会资源难以有效转换为社区内生动力的问题,这也是对“三社联动”存在的外在社会资源难以有效转换为社区内生动力的一种权宜之策。社区“微治理”强调治理单元的下沉和组织资源的下沉。这为社区治理的自上而下和自下而上双通路的打通提供可能和空间^[191](P123-131)^[201](P79-90)^[211](P59-69),进而更有利于促进社区治理目标的实现。

综上所述,现有研究在宏观的社区类型及其相应治理模式上取得了丰硕的成果,特别是在政府、市场或社会各主体的村居治理结构和机制以及多元治理主体互动的整体性和整合性等层面论述颇丰,但也存在四个方面的问题需要进一步探讨。第一,在基于村居社会结构和社会基础的社区治理方面存在研究不足,特别是对具体微观个案的深入分析不够。第二,缺乏对于不同类型村居的横向比较分析,社区和村委是两种具有不同治理情境和资源禀赋及治理内容的治理单元,需要对微观的具体治理行动和实践进行情境化比较和横向研究。第三,学界就不同主体的治理方式、资源的整合或多元互动提出了宏

观的方向性指引和中观的路径分析,但在微观的差异性和情境性互动方面,横向比较案例研究不足。第四,在方法论上,虽然对于单个案例的深入研究具有独特价值,但缺乏对不同类型案例的归纳式比较分析。因此,需要进一步研究如何利用多案例归纳式分析方法,基于个性的分析形成各自村居结构特点的治理规律,凸显不同类型村居治理的不同模式选择的内在规律性,进而探寻个性化的村居治理模式背后的运行机制共性基础。基层社会治理的情境性、地域性和精准性是推动国家治理体系和能力现代化的关键。由此,开展不同情境下的城市和乡村社会治理模式、方案和经验的分析和类型学研究,探索各具特色的社会治理创新模式至关重要。

就中国情境的村居治理而论,社区具有治理单元和社会单元双重属性^[22](P89-149),由其衍生的村居治理亦同时具备政治属性和社会属性。从政治属性角度来看,村居治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石,这使得村居的行政化和国家化特征明显。它是国家职能向下延伸和国家政权取得合法性的重要基础,此处的村居作为国家治理的一个对象而存在。从作为生活共同体的社会属性来看,村居是促进和维系人际交往互动的重要场域,并为人们之间建立情感和团结向上等提供一种内隐的文化基因和血脉。因而,它是社会治理的主体,是满足人们多元化和个性化的情感需求和物质需求的纽带。尽管村居的政治属性—政治功能和社会属性—凝聚共识功能具有内在的差异,但在中国语境下,这种政治—社会功能的差异并非本质性分疏,而是一个能实现有机调和及相互促进的统一体,即在村居层面,能够实现国家中心和社会中心的良性互动。

二、从传统到现代的简约治理:不同村居治理模式的分析框架

我国村居治理研究模式经历了从国家中心论到社会中心论、再到宏观结构—微观行动论的演变。这一演进反映了集权式、放权式和赋权式治理阶段的实践过程^[4](P116-121),也显示了治理主体、资源、方式和机制等多重要素的复杂转变,即政府、市场和社会不同要素之间微观差异的交互作用。但在组织层面,科层制始终是政府、市场和社会机制功能发挥的基础。

(一) 传统中国基层社会治理实践及其逻辑展开

与传统组织的家庭、作坊、村落、宗族相比,科层制组织及治理的突出特点是等级分明的正式结构,上下级间命令、指示以文件传递,官员的行事有正式规章制度的约束、官员有固定职业生涯,其录用、晋升都有着正式程序规则^[23](P196-239)。作为一种治理工具的科层制,韦伯认为,科层制与其他的支配方式相结合(除民主制度等)为统治者所用……官僚权力来自正当的程序和规则^[24](P69,131)。如传统中国官僚制度是君主官僚制,皇权与官僚权力并存,其中皇权是最高权力,而官僚体制为皇权提供了组织基础和治理工具^[25](P10-18)。相反,简约治理依赖于熟人、面子、人情关系等,其合法性基础主要来自个人品质和道德。科层制强调规则化与非人格化,而简约治理则以人格化方式治理社会,二者形成反差。韦伯将科层制权威划分为传统型、卡理斯玛型和法理型三种理想类型,但在实践中并不完整存在,而是作为分析概念之用。这意味着实际的组织运行和治理总是以某一种理想的权威类型为基础或主导,但同时也兼具其他类型的特征。有学者指出,当代中国国家的合法性是建立在以法理权威为表,但更多地表现出卡理斯玛权威为实的混合型基础之上^[26](P4-28)。

(二) 行政化视角下中国基层社会治理实践及其运行

简约治理被视为当代乡村治理“简约、精简、高效”特性的高度概括。与传统“无为而治”背景下的简约治理不同^[27](P10-29),当代乡村简约治理发生在中国共产党积极有为地推进中国式现代化的背景下,是指处于国家与乡村社会“结合点”的基层政权组织通过“群众路线”“驻队”“包制”“工作组”和“统分结合”等非科层化治理方式,低成本、高效率地实现“承上启下”功能的治理模式^[28](P145-164)。因而其治理主体、治理方式、治理机制和治理基础等亦与传统简约治理有本质性的区别。相较于政府治理的标准化、分割化、非人格化等特点,简约治理具有自主性和灵活性、整体主义和人格化等特征。如果说政府

治理是一种讲究形式主义和程序主义为中心的工具性治理,那么简约治理则是一种基于中国共产党“为人民服务”为中心的价值理念,不讲究繁文缛节、以解决实际问题 and 处理实际事务为导向的“实体治理”。这是一种追求朴实和高效的情境化治理方式。新中国成立之后,我国村居治理在国家化与社会化之间进行了不断的摸索和尝试并试图在两者之间取得相对的平衡,即农村社区(行政村)改革与治理、计划经济时期“三级所有,队为基础”的“人民公社”治理和改革开放以来“乡政村治”时代^[29](P83-89)。因而,我国村居治理亦在行政一半行政半自治—自治机制之间不断往复循环^[30](P113-119)。从历史发展的轨迹上看,我国乡村治理现代化是中国式现代化的重要组成部分,呈现出与西方国家政权现代化完全不同的特性。西方国家政权现代化的主要标志是国家权力向社会渗透,以建立理性化、专业化的现代科层治理体系为特征。尽管我国国家政权现代化也伴随着国家权力下沉,基层政府在形式上呈现出科层化特征,但构成我国乡村治理现代化的基本特性并非完全是政府治理。这与我国乡村治理中展现出的高度复杂性、多元化和个性化的社会基础结构、资源禀赋、文化传统和能力水平等特性存在紧密联系。

(三) 从传统到现代简约治理:中国基层社会治理多元实践样态的分析框架

在国家中心论视角下,村居治理将村居的行政化和国家化作为最终目标,力争实现国家权力的职能化和统合化。相反,社会中心论强化村居自治地位和功能,与国家权力和职能对社会权力和利益的统合相比,更为强调村居的自主和自治。在中国语境下,国家中心论和社会中心论并非不可调和、非此即彼的关系,即政府职能社区化的实践并非必然导致社区居委会和村民居委会等自治职能的消解。中国式的国家中心论和社会中心论应以社会为中心的国家化过程为基础。在中国语境下,村居具有国家治理的政治(行政)单元和社区居民(村民自治)的社会单元两大基本属性。据此,政府职能村居化具有实践合理性,而这种实践合理性为村居自治提供了更大的制度保障和资源保证。一方面,村居的政治属性决定了其必须采用政府治理,实现其政治—行政功能;另一方面,村居的社会属性使得高社会的简约式治理同样成为必须,以实现其共同体—情感聚合功能。

据此,现代化简约治理是政府—市场—社会机制的有机融合共生,是治理主体在治理目标的引导下、基于治理内容的差异性和治理资源的不同禀赋和能力水平,为促进治理任务和目标完成而选择情境性的治理方式。在专业化、层级化、非人格化、规则化的科层制组织规范下,政府机制治理的刚性、市场机制的经济激励性与社会机制的柔性相互衔接,在不同作用机制下形成高政府^①—低市场—低社会、高政府—高市场—低社会、低政府—低市场—高社会、低政府—高市场—高社会四种简约治理的基本形态的结构模式,这是基层社会治理情境化的一种动态调整、达到平衡状态的灵动表达和呈现(如图1所示)。

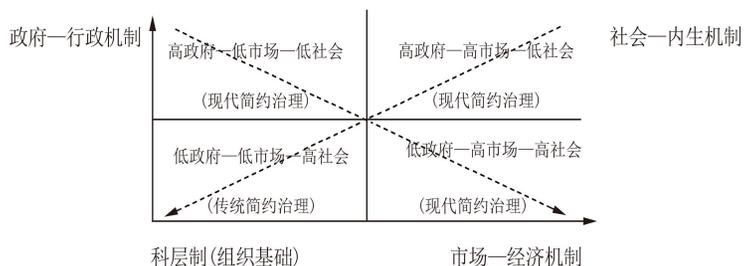


图1 简约治理模式构建:城乡基层社会治理模式的一个分析框架

注:高低程度仅针对四种具体结构之间的内部比较分析,并非具有绝对性意义。

基层社会治理目标的刚性约束和治理内容的柔性约束形塑了治理主体对治理方式和资源的选择。在不同情境和本地化的过程中实现政府与市场两者的兼顾和均衡,并形成了最终在基层社会治理中形成四

^① 政府、市场、社会前面的高低指对应的主体力量和资源等在基层社会治理中的所发挥的作用和功能的程度,其具有相对性,即三者之间横向比较的结果,不具备绝对性,也不是有无的表征。

种有效的实践模式,即简约治理的不同具体模式,其中低政府—低市场—高社会的结构称为传统简约治理模式,其他则为现代化简约治理模式。

三、不同类型村居治理模式的现代化表达

现代化赋予了基层社会治理新的时代内涵,进而催生了不同村居治理模式的现代化进路。而中国基层社会治理多元实践样态及其独特内在规律和运行逻辑则是时代化发展的必然结果。不同治理主体在时空的交互影响下,塑造了独具特色的村居治理的现代化样板,传统行政村、城中村和城市社区的治理都有其各种不同的现代化意蕴和时代性表达。

(一) 传统行政村的现代化简约治理之路

行政村A^①,全村下辖7个自然屯,村“两委”共计5人,含党支部书记兼村委会主任1人,副书记兼副主任1人,委员3人,另有7个自然屯的小组长或屯长。他们在处理村委和本屯相关事务中共同发挥了重要作用。全村共计789户3381人,其中建档立卡205户846人。人均耕地面积为2.2亩,村民收入来源主要是外出务工和发展种养殖。由于A村不属于贫困村行列,尚未设立农民专业合作社等经济或社会组织,也无集体经济和分红收入来源。

在过去十年中,A村社会和谐稳定,治安逐年改善,但村集体收入不足,基础设施薄弱,公共服务依赖政府拨款和村民集资。与经济实力薄弱相对应的是,A村“两委”权威下降,村民民主参与不活跃,村规民约的约束力不足。这些因素导致A村党组织一直被列入各级软弱涣散村党组织名单,而不断处于整改之中。

但由于受各种姻亲关系和宗族关系影响,A村各屯之间均存在着很强的熟人关系。红白喜事全屯参与的习惯以及传统协作型劳动方式增强了人们之间的感情交流和认同感。这种人际交往关系的维系和发展为村委治理提供简约式的空间和机遇。

(二) 城中村的现代化简约治理之策

城中村B位于城市都市圈的中心,全村总面积0.4平方公里,由13个村民小组组成。全村现有人口(含流动人口)34000多人,其中,本地居民与外来务工人数量比例为1:22。B村“村两委”人数为9人,其中党支部书记兼村委会主任1人,党支部副书记1人,村委会副主任1人,其他均为委员。村“两委”各成员均有明确分工负责的相应领域。同时,由村委会直接聘用、领导和指挥村级事务管理队伍共有120多人,划分为不同的团队,分别具体组织负责村内各类具体事务和事项的管理。

B村借助便利交通、繁荣商业和丰富土地资源的优势,成功地从城市边缘村转变为城中村。目前,通过租赁集体土地、住房和厂房等,B村集体经济每年收入达数千万。较为雄厚的经济实力有效提升了村中的公共服务水平、改善了基础设施建设,也支撑着一套较为完善的奖惩机制,进而促使村规有力发挥作用,进一步提高了村民团结和凝聚力。同时,“村两委”与其直接管理团队合作,实现了高效治理,从而提升了公信力和权威,增强了组织动员能力。在这一治理体系下,B村村民积极参与民主选举、积极进行自我管理,并实现了对村级事务开展的有效监督。

在B村的案例中,经济强劲城中村采用了助手型治理方式,通过雇佣优秀管理团队,真正做到按需所用,精准实现治理资源效能提升。这种方式既不是完全以资本为中心的市场机制,也不同于传统村落的社会人情逻辑,其具有高度的便捷性和灵活性,是依靠自身内在治理资源的增长和整合形成的相对柔性的治理。

(三) 城市社区的现代化简约治理之基

M社区成立于2001年,辖区面积0.48平方公里,位于老旧城区中心位置,其中常住人口约9000人,

① 本研究所有资料和数据(除特别说明外)均来自笔者及其团队在2022年10月至2023年3月期间对三个城乡村居的实地调研及访谈。

流动人口约3000人;辖区内有企事业单位20个,其中“两新”组织4个,生活小区19个(其中,无物业管理小区16个)。社区“两委”共计15名,其中党委书记兼任社区居委会主任1人,党委副书记2人,居委会副主任3人,其余均为委员。M社区共设置有11个网格管理单元,共计22名专职工作人员(含上级政府购买的社工人员)。

虽然M社区的管辖范围较广且结构复杂,但借助物业公司 and 社工团队等市场力量的有力支持,整个社区的秩序相对和谐稳定。在M社区的公共产品和服务供给方面,政府财政支持仅占很小一部分,大部分来自业主缴纳的物业费和公司与商家合作取得的收入。值得注意的是,由于此类治理资源主要是通过居民缴费的市场化方式获取,且物业公司与商家合作收入也不尽公开透明,这就导致市场的利润空间和居民的个性化需求之间产生了一些矛盾。在动员和组织居民方面,社区主要依赖物业公司和社会组织等第三方,但由于它们的公信力和权威性不足,也间接影响了居民的满意度,进而影响居民对公共事务的参与度。通过调查了解,M社区的民主选举参与率仅为30%左右,民主管理和民主监督等难以实现。尽管M社区面临上述治理困境,在“对下”服务居民层面存在挑战,但在社区领导和管理团队的努力下,它的“对上”治理无疑是成功的,截至目前,该社区在获得市和区级示范区和荣誉方面胜过了城中村B和传统行政村A。

四、现代化简约治理模式的具体结构表征及其运行机制

卡尔·曼海姆认为,“所有科层制思维基本定式是把所有政治问题转化为行政管理问题”^[31](P360)。但在中国常常出现相反的情况:政府通过强有力的动员机制,将行政管理问题转化为政治问题。因此,如何建立纠偏机制,实现政治与行政治理的统一并平衡运动治理与常规性治理之间的关系成为关键。这不仅涉及解决秩序与发展以及社会活力之间的张力问题,也是推动基层社会治理有序有效、实现国家治理目标的关键内容。从传统行政村、城中村和城市社区三个基层社会治理实践案例来看(如表1),其

表1 不同的村居结构、组织结构与治理主体差异分析

村居类型	村居结构特点	治理基本架构	治理主体
传统行政村	熟人社会、结构单一、资源少、异质性弱、人员流动小、机械式团结	乡镇+村委+村民小组+村民	驻村工作人员、村委、村民等
城中村	半熟人社会、结构较复杂、人口流动性大、异质性强、资源丰富、机械式团结	街道+村委+村民小组+村民	村委、村民、志愿者、市场雇佣的管理团队和社会资源等
城市社区	陌生人社会、纷繁复杂、人口流动性较大、异质性极强、资源较多、有机式团结	街道+社区居委会+物业公司+小区+(业委会)+业主	下沉的区和街镇领导、社区工作人员、物业人员、志愿者、社工、社会组织等

在治理过程和效能上均有一定的情境性特征和本土化意蕴。这就意味着在具有共性的国家治理目标指引和推动下,不同治理主体根据本地治理内容和资源,采取相对应的治理方式,表现出了不同的情境化特点。在这三个具有异同点的案例比较分析中,政府机制—市场机制—社会机制的交互关系形成的基层社会简约治理结构均得到了不同程度的铺开和展现。具体来看,治理主体的差异和治理资源的多寡以及治理方式的选择决定了治理内容的效度和治理目标的实现程度,进而影响到治理的效果和效能(如表2)。

治理主体和资源的差异源自基层治理的情境性和本土化特性,这导致不同治理主体间的组织结构差异。现代化简约治理模式旨在纠正基层社会治理中政府机制刚性过度和社会机制柔性过度的问题,以适应复杂性情境和多元化治理任务。在现代化简约治理中,政府机制可能存在刚性过度、社会机制可能出现柔性过度,而市场机制则正好发挥了灵活性作用。该治理模式通过融合三者优势、规避弊端,促进相互嵌入和共生,推动刚性的治理任务和柔性社会治理情境之间的动态平衡和协调,实现刚性国家治

表2 不同的村居治理目标衍生的内容及其对资源、方式和效能的差异分析

村居类型	治理目标	治理内容	治理资源	治理方式	治理效能
传统行政村	人民为中心:社会秩序构建与维护; 公共产品和服务供给; 公民政治参与	村(居)容村(居)貌整治、村(居)社会和谐稳定、村(居)公共基础设施建设和服务提供、落实“五个民主”和保障“四权”、不断改善民生(群众急难愁盼问题解决和转接)	行政和社会—人情资源丰富、经济资源匮乏	高政府—低市场—高社会的人情认同	维控型:满足村庄最基本的运转和需要
城中村			经济资源雄厚、社会人情资源不足	高市场—低社会—低政治的经济激励	稳定型:示范村和先进党组织称号较多,村民满意度高
城市社区			行政和经济资源丰富、社会资源缺乏(人情)	高政治—高市场—低社会的行政和经济激励	发展型:矛盾较多,主体差异大、居民满意度不高

理目标与柔性基层社会治理的平衡,推动国家治理任务的完成。

在三个村居治理案例中,这一模式体现为政府、市场和社会三种集中相互交织融合的形态。具体来看,政府机制及其运作的机理在实现制度和刚性的高度理性运转的同时,可能存在着柔性不足,进而导致政府治理悬浮于社会治理之上,甚至出现制度空转,进而陷入形式主义和官僚主义的泥潭。而传统简约治理的人情、面子等社会机制的非制度性的柔性化过度则可能导致弹性有余或者主观性过强等弊端,进而损害社会公平和正义。虽然市场机制本身具有的多种经济机制能发挥其灵活性,起到有效激励作用,但资本的逐利性同样可能对社区治理的公平正义造成极大危机。与传统行政吸纳或政治吸纳不同,现代化简约治理在一定程度上能保持治理主体的相对独立性和自主性,再以此为基础通过治理主体之间的嵌入和互动,促进治理资源的聚散,从而能更好应对复杂的治理内容和任务。因而,可以说,现代化简约治理既契合社会治理的刚性目标又满足基层社会治理的柔性需求,保持了刚柔平衡,成为国家政策执行的有效节点。然而,在具体操作中,对于“刚”和“柔”的理解需要根据情境变化进行灵活分析。

基于对不同案例实践经验的分析,不难发现,传统型简约治理和现代化简约治理存在显著差异。传统型简约治理倚重“人治”,由政府代理人——乡村绅士或德高望重的长者,以人情化和简约化的方式管理乡村社会事务,其治理机制粗放简单,强调社会关系和道德约束。而现代化简约治理则融合了政府机制和市场机制,以法治为保障,推动以人为中心的自治与德治相结合,治理方式更精细化、精准化,并充分凸显出了情境性、弹性化等特征,致力于在政府机制和市场机制之间取得平衡。因而,高政府—低市场—低社会、高政府—高市场—低社会或高市场—低政府—高社会的具体结构塑造了现代化简约治理在基层社会治理实践中的具体样态。在上文的三个案例中,市场机制的发挥程度是社区>城中村>传统村落,政府机制的发挥程度是传统村落>社区>城中村则,而社会机制的发挥程度则是传统村落>城中村>社区,三种不同的治理经验充分演绎了社区治理的高政府—高市场—低社会,城中村治理的高市场—低政府—低社会以及传统村落治理的高政府—低市场—高社会的三种具体结构模式(如图2)。在中央政府统一的基层社会治理目标指引下,行政村、城中村和城市社区作为三种不同类型的基层社区形态,因其社会结构、治理主体、资源基础和文化背景等因素的差异,呈现出不同的治理组织框架结构和具体治理内容与目标(如表1)。概括来说,传统行政村以熟人社会为基础,治理主体单一,治理资源有限,治理任务侧重于维控型;城中村处于半熟人社会,治理主体多元,资源基础差异较大,治理任务则偏向稳定型;而城市社区以陌生人社会为特征,治理主体更为丰富,资源相对充足,治理任务则追求发展型。这些差异导致了不同基层社会在治理资源选择、治理手段运用和治理效能提升等方面的差异(如表2),最终塑造了各具特色的现代简约治理模式。

具体而言,三个案例所处的社会基础结构呈现出从熟人社会到陌生人社会的梯度差异,这种差异体现在结构复杂性、资源基础、社会文化、人口流动和团结形式等方面。而治理主体也随之变化,从行政村

的单一结构到城中村和城市社区的多元化结构,进而导致治理基本架构的不同。此外,行政资源、社会资源、市场资源等治理资源以及文化差异,也促使不同治理主体选择不同的现代简约治理模式结构,传统行政村的治理基本结构是由乡镇政府+村委+村民小组+村民组成,而城市社区则由街道办+社区居委会+物业公司+小区+(业委会)+业主组成。这些差异最终形塑了维控型、稳定型和发展型三种不同的基层治理模式及其效能状态^①。

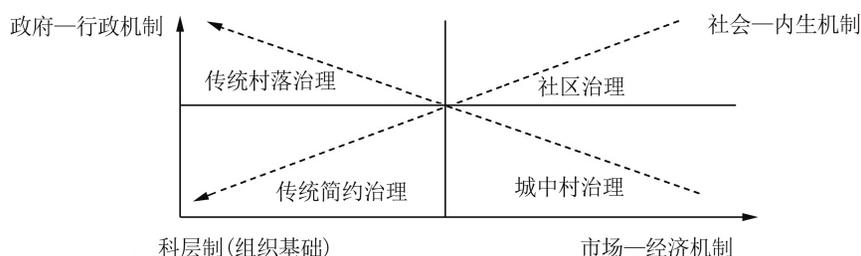


图2 不同情境的城乡村居治理模式选择

注：三个案例中市场机制发挥作用程度比较：社区>城中村>传统村落，政府机制：传统村落>社区>城中村，社会机制：传统村落>城中村>社区；社区治理：高政府—高市场—低社会；城中村治理：高市场—低政府—低社会；传统村落治理：高政府—低市场—高社会。

(一) 现代简约治理之法：高政府—低市场—高社会

维控型村庄面临着刚性的治理目标,但其相对单一的社会结构和淳朴的熟人社会环境,提供了灵活调动治理资源和选择治理方式的空间,形成了一种“以柔克刚”的治理模式。“以柔克刚”是指维控型村庄在刚性治理目标约束下,通过将刚性目标转化为柔性治理内容,并采用柔性治理资源和方式,最终实现刚性目标的过程。虽然市场经济的嵌入为这种柔性治理带来了一些市场化元素,但其运作仍依赖于熟人关系或半熟人关系,呈现出人情、面子与经济关系的微妙结合。这种市场化转型程度不及市场机制主导的社区治理。为了化解刚性目标与柔性治理内容之间的冲突,维控型村庄将刚性目标转化为柔性治理内容,并采用柔性的治理资源和方式,最终推动刚性治理目标的实现。

基于案例来看,相对于城中村和社区的治理,由于A村本身并无村级经济组织亦无村集体经济收入,因而在治理过程中,村“两委”通常需要通过熟人关系(人情、伦理)或者“给面子”等柔性的方式去推动公事“私办”。传统模式下,A村依靠德高望重的长者,通过人情、面子等方式进行治理。但随着改革开放推动的农村社会结构的转型,加之村级公共事务的不断增多以及国家对农村公共产品和服务供给能力和水平的不断提高,此类权威类型正逐渐被以能力和经济基础为主要内核的“能人治村”所取代。因而形成了传统简约和现代简约式治理两者在传统村落治理中并存的局面。两者均经由熟人社会和面子等方式对村内事务进行处理和决断,但两者间亦存在明显差异。这些能人包括经济能人、知识能人、技术能人和道德能人等,他们带领村庄发展,体现了传统简约治理的现代化表达,即现代简约治理中的政府—市场—社会机制都在发挥其各自不同的作用。具体到A村案例中,年轻且具备高学历、经济实力和责任心的村“两委”成员,虽然无法完全摆脱人情、面子等因素,但能够凭借个人资源和行政力量的支持,有效应对村庄事务,并从行政资源中获益。这种转型体现了政府、市场、社会机制的共同作用,也反映出行政力量在塑造和推动能人治村中的关键作用。由此,基于三个案例的横向比较,作为维控型的传统村落治理主要表现为高度的社会人情关系在治理中的关键性作用,而政府资源下沉也为这种社会人

^① 本文将村居发展的资源差异及其位置不同和治理主体差异等将其划分为维控型、稳定型和发展型三类分别对应传统行政村落、城中村和城市社区。从村居发展的时间维度来看,此种划分亦符合历史发展规律,即城市社区是传统村落不断发展的结果。而从未来发展趋势上看,随着我国城镇化的深入推进,社区和村庄的数量将有一个大的变化和调整,村庄数量的减少和社区数量的增加是经济社会发展和城市化发展的必然结果。当然,在未来很长一段时间,村庄将长期存在并在推动我国经济社会发展中发挥其独特的价值。

情关系发挥提供了很好的物质基础,市场机制则较少发挥其激励作用。在访谈中,A村的党支部书记坦言:

处理村中各类事务和产品的分配,不可能只靠村主任和书记的身份去做事,村民听你的更多是因为你的能力和为人,同时也是给你面子……村委主任或书记做工作能做到心服口服,除了面子或者熟人关系,还要给他点经济刺激,可能需要主任自己掏腰包来搞定哦……很多时候是一顿饭或者一餐酒后,大家就是兄弟了……好解决,但乡镇长可能就做不来这点了。

(二) 现代简约治理之术:高市场—低政府—低社会

稳定型村庄同样处于刚性的治理目标和任务要求下,但与维控型村庄的治理不同的是,由于特殊的地理环境位置等原因,其面临更为复杂的社会结构关系和社会经济环境。与此同时,可观的集体经济收入为其治理资源和方式的选择提供了更多和更大灵活空间。因此,通过柔性的治理资源及方式和刚性的治理目标的结合实现“化柔成刚”成为稳定型村庄治理模式选择的内在要求。实践中,随着乡村振兴战略的推进,政府资源和人员等的不断下沉,在一定程度上推动了村庄内部治理主体及其相关资源的聚集,但对于维控型村庄治理来说,由于自身环境和资源禀赋等的制约,村庄治理的刚性目标和任务的达成更多还是依靠柔性(感情)的治理方式。而城中村与之的区别在于,优越的地理位置使得其成为人员流动频繁的半熟人社会,也给社会治理带来了更多的市场资源,因此,治理主体基于柔性的治理资源(经济刺激),通过柔性的治理方式,推动刚性的治理目标成为必然。在城中村治理实践中,推动刚性治理目标和任务的实现过程,又不断强化柔性治理资源和方式运用,两者间形成了良性互动循环。虽然传统村落治理和城中村治理都体现为柔性的特征,但两者的物质基础差异很大,前者指向人情面子为主的情感关系,后者则是经济利益的刺激和激励。城中村“应运而生”的柔性资源和方式,更多的是由于其自身拥有丰富的集体收入资源基础,同时也是在行政手段的刚性对传统治理方式的不完全适用的情况下积极应对。

案例中,B村面临着村级事务繁多,管理任务繁重以及村委人力不足的挑战。然而,凭借雄厚的村级经济实力,B村有效利用经济激励手段进行治理。村委通过经济激励和制裁措施,例如年终分红和生活费补助,来鼓励村民参与村级事务,并有效决策和解决各类问题。而大量的市场资源则为B村雇佣更多管理人员为村委服务提供了物质基础。而这类情形在维控型村落的治理中则相对少见。由此,基于三个案例的横向比较,作为稳定型的城中村的治理主要表现为高经济激励和刺激的柔性市场方式,以及由于人员结构复杂形成的低的社会人情机制和相对较低程度的政府直接干预机制的模式。虽然城中村治理模式中存在市场的经济激励作用,但其与资本市场具有极大差别——此种经济因素是基于本村经济集体收入的利益刺激,而非市场资本的刺激。这与社区的市场资本存在本质性差异。B村“两委”负责人表示:

我们村资产在市区名列前茅,有足够经济能力来管理各项村级公共事务,同时为村民提供了许多福利,这在其他村或者在之前都是没有的。我们村组建本村治安联防队、卫生监督大队、消防巡逻大队等,这些都有村集体资金支持,维持了本村各项事业的发展。

(三) 现代简约治理之道:高政府—高市场—低社会

城市社区的现代化简约治理则采用“刚柔并进”的运作机制,即以市场机制为主导,并吸纳行政手段形成类行政机制。这种类行政机制更多的是行政对市场机制的吸纳,进而表现出相对柔性的一面。现代化简约治理的特点表现在它是市场主体通过类行政的治理方式对社区进行柔性化而非直接刚性的政府治理。尽管以市场机制为主导的类行政治理方式具有一定柔性,但市场机制与行政机制目标结构的

冲突,以及社区居民对市场机制的警惕和不信任,导致了居民、市场主体和社区管理者之间的隔阂,最终削弱了社区治理的整体效能、居民满意度和安全感。

案例中,M社区包含两类住宅:由物业公司管理的商住小区和无物业管理的老旧居民楼。由于物业公司介入,商住小区治理所需政府资源和精力投入更少,治理效果表面上看比老旧居民楼也更显著。然而,由于物业公司追求利益最大化,与业主之间存在利益冲突,导致业主投诉不断。在理想情况下,物业公司应与业主委员会合作,共同服务和治理小区,但现实中,物业公司出于自身经济利益考虑,往往排斥业主委员会的参与,导致许多小区业主委员会无法有效运作。社区治理实则成了社区居委会和物业公司之间的“博弈”过程。总体而言,M社区治理体现了陌生人社会需要行政力量介入和制度规范的特点,也暴露了市场机制与居民需求之间的矛盾。物业公司不满足于物业费收入,竭力“创收”,将管理和服务建构为“副业”。社区居委会对此采取默许态度,虽然这种做法能够促使物业公司提供特定公共服务和产品,但也损害了业主利益,导致双方关系紧张。

因而,社区居委会对物业公司 and 业主委员会的关系存在矛盾心理。一方面,社区居委会希望业主委员会发挥自治功能,与物业公司合作共治;另一方面,社区居委会又不愿失去物业公司这个省时省力的“帮手”。然而,物业公司作为市场主体,其利益诉求与居民需求之间存在冲突,两者的合作经常难以达成。社区居委会在依靠物业公司进行治理的过程中,市场机制的介入使得治理关系复杂化甚至异化,物业公司往往成为社区居委会的间接行动者,进一步加剧了政民、政社之间的矛盾。随着互联网不断普及,居民的需求与诉求表达渠道日趋多样化,如果得不到充分的回应与满足,这种治理模式的弊端将更加凸显。由此,从以上三个案例的横向比较分析来看,作为发展型的城市社区的治理主要是高的政府行政力量和以企业的资本逐利为主的高市场机制,以及由于陌生人社区结构形成的低社会机制的模式。社区居委会负责人表示:

社区管理范围比较大,每个小区、居民楼和单位楼等都面临着各种各样的治理问题和公共产品及服务供给的难题。单纯依靠社区居委会人员显然难以应付。我们当然希望社区内部力量参与进来,虽然物业公司提供的服务更为专业和高效。但业主反映最多还是小区物业公司财务状况不透明、不公开。

而物业公司负责人表示:

在陌生人的城市社区,要动员和组织业主参与公共事务遇到困难很复杂,居民都表现得很淡漠,感觉参与不参与对他们都没有影响(他们认为都是公司自己说了算,公司和社区又是“一伙”的)……但一旦你做的决定对他们有了一定影响,他们就会不配合,甚至跳出来反对。

作为现代国家基本组织形式的科层制组织及其治理,其基本特点表现在权力关系明确、等级层次有效的组织结构,通过专业化人员和正式规章制度自上而下来贯彻落实政策的治理运作机制,以及解决问题的效率^[32](P65-74)。这种组织和机制运作的刚性特征和属性与柔性的社会治理内容和复杂的社会治理问题之间形成了显著反差。因而,学界就基层治理问题研究形成了一种正式制度的非正式执行的简约治理策略。本研究通过构建简约治理的政府—市场—社会不同主体关系及其程度意义上的多寡的具体结构,运用实地调研的方式,通过访谈法(团体访谈和个体深入访谈)对不同情境和资源禀赋及主体特征的三种类型的村居社会治理进行文本资料和调查资料的收集,并对其治理的现状与结果进行充分的比较分析。研究结果发现,现代化简约治理是对传统简约治理的超越,是实现化解治理目标和治理主体及其资源之间的刚性和柔性的冲突的一种有效模式。政府—市场—社会机制之间形成的各种具体治理模式——无论是“以柔克刚”“化柔成刚”还是“刚柔并进”,都是不同程度的政府—市场—社会元素之间

关系所塑形的现代化简约治理结构的具体表现。

从某种意义上看,高政府—高市场—高社会的具体简约治理结构模式是现代化简约治理的理想模式,它是实现在刚性约束与柔性内容、刚性方式与柔性方式、刚性资源与柔性资源等之间的相互促进和融合,是基层社会治理的一种“收放自如”的治理状态以及治理主体和资源的相对科学合理的聚合和辐射,能不断提升城乡基层社会治理的韧性,更好地推动治理效能的提升。基于三个案例分析,现代化简约治理模式,作为一种综合了政府、社会、市场机制的混合式治理模式,是我国城乡基层治理情境化和本土化的必然要求。它体现了国家政策和制度的创造性执行,在城乡基层社会治理的实践中发挥了效能提升的功能。虽然它融合了多种治理方式,构建了多重机制交织有机结合的范式,但其内在机制、边界以及与简约式治理的内在联系仍需深入理清和探究。

参考文献

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于基层治理论述摘编. 上海:中央文献出版社,2023.
- [2] 舒晓虎. 地域、关系、结构:我国城市社区类型动态演化及其趋势. 求实,2017,(6).
- [3] 孙涛,董永凯. 利益关系网络变迁与社区治理多元模式的形成. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,(5).
- [4] 陈晓春,肖雪. 共建共治共享视角下我国社区分类治理研究. 湖南大学学报(社会科学版),2021,(4).
- [5] 陈星. 关于社区治理动力机制问题的概念性思考. 北京联合大学学报,2022,(2).
- [6] 李岩,范永忠. 大院社区治理:社区演变模式与治理类型学——基于北京市三类大院社区的比较案例研究. 北京行政学院学报,2017,(3).
- [7] 庄龙玉. 农村社区治理:模式演进、方法转变与联动机制. 行政论坛,2018,(4).
- [8] 吴丹. 转型社区的空间重构与治理变革——基于深圳三种模式的比较研究. 深圳大学学报(人文社会科学版),2019,(2).
- [9] 陈鹏. 城市社区治理:基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例. 社会学研究,2016,(3).
- [10] 葛天任,李强. 我国城市社区治理创新的四种模式. 西北师大学报(社会科学版),2016,(6).
- [11] 蔡小慎,牟春雪. 治理现代化背景下我国城市基层治理模式的比较与选择. 学习与实践,2016,(2).
- [12] 秦红增,王希. “三社互动”社区治理模式运行问题及提升对策——以南宁市为例. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2016,(4).
- [13] 何玉芳,柳长青. “三社联动”治理模式的优化路径. 理论探索,2018,(4).
- [14] 胡建. 城乡一体化背景下农村社区治理的现代转型. 西北大学学报(哲学社会科学版),2019,(2).
- [15] 房莉杰,刘美洋. 构建社区社会工作“生态系统”——嵌入社区治理三种社工模式比较研究. 江苏行政学院学报,2021,(2).
- [16] 彭宗峰. 政府、社会与居民良性互动的社区治理何以可能——一个基于内卷理论重释的理解框架. 求实,2022,(4).
- [17] 宋道雷. 国家治理的基层逻辑:社区治理的理论、阶段与模式. 行政论坛,2017,(5).
- [18] 申云,潘世磊,吴平. 新型农村社区“三社联动”治理:模式转换与创新路径——基于多案例比较分析. 农村经济,2021,(6).
- [19] 程同顺,魏莉. 微治理:城市社区双维治理困境的回应路径. 江海学刊,2017,(6).
- [20] 唐晓勇,张建东. 城市社区“微治理”与社区人际互动模式转向. 社会科学,2018,(10).
- [21] 郑晓东,黄凡,马好梦. 场域理论下社区微治理的生成与运行机制研究. 治理研究,2021,(1).
- [22] 蔡禾,黄晓星. 城市社区二重性及其治理. 山东社会科学,2020,(4).
- [23] H.H.Gerth, C. Wright Milk. *From Max Weber:Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press,1946.
- [24] 韦伯. 韦伯作品集I:支配社会学. 康乐、惠美译. 桂林:广西师范大学出版社,2004.
- [25] 孔飞力. 叫魂:1768年中国妖术大恐慌. 上海:上海三联书店,1999.
- [26] 周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制——一个韦伯理论视角. 开放时代,2013,(3).
- [27] 黄宗智. 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础行政. 开放时代,2008,(2).

- [28] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化. 中国社会科学, 2021, (3).
- [29] 韩喜平, 王思然. 新中国成立以来农村社区治理的模式演进与现代化转型. 江淮论坛, 2021, (3).
- [30] 张雪霖. 链式治理结构: 解释中国特色社区治理模式的理论框架. 科学社会主义, 2020, (2).
- [31] Robert K. Merton. *Reader in Bureaucracy: Glencoe, III*. HongKong: Free Press, 1952.
- [32] 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. 开放时代, 2011, (10).

Modern Simple Governance: Selection of Primary-level Governance Models in Urban and Rural Areas and Their Operating Mechanisms

A Case Analysis of Three Types of Village Community Governance

Xu Yute (Guangxi Minzu University)

Abstract At present, research on the primary-level social governance models in urban and rural areas mainly focuses on analyzing the relationship structure between multiple players, paying little attention to the historical evolution and modernization development of traditional simple governance, and actual needs of simple governance in different types of village communities. In view of this, based on the literature review of simple governance, this paper constructs an analytical framework of four simple governance models, namely, Strong Government -- Weak Market -- Weak Society, Strong Government -- Strong Market -- Weak Society, Weak Government -- Weak Market -- Strong Society, and Weak Government -- Strong Market -- Strong Society. The experiences of three different types of village community social governance reveal that modern simple governance, an innovative model in terms of framework set-up, resources integration, and improved effectiveness of governance, has been in common practice in primary-level governance in urban and rural areas. Modern simple governance, different from traditional simple governance, achieve innovative implementation of national policies by integrating government, market and social mechanisms, and promoting the effective connection between government rigid governance and social flexible governance. This modern simple governance is an important manifestation of the transformation from state-centered to people-centered approach in primary-level social governance in China. To embrace this trend, primary-level social governance should promote the organic integration of Strong Government -- Strong Market -- Strong Society.

Key words primary-level governance; village community governance; traditional simple governance; modern simple governance

■ 作者简介 徐玉特, 广西民族大学政治与公共管理学院副教授, 广西 南宁 530006。

■ 责任编辑 桂 莉