

政绩目标异化与基层治理结构转型

吴春来,包智俊

(西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西杨凌712100)

摘要:国家战略目标和政策资源输入成为促进基层治理结构转型的重要力量。而基层(县域)体制的能动性使得国家权力在基层的作用发生转向。在此背景下,县域体制主导基层治理体系的核心地位进一步强化,县乡村层级一体化,基层体制支配乡村社会的能力增强;基层治理规则和方式趋于行政化,基层主导的项目资源分配超脱于乡村社会层面,治理形态呈现出去公共性、弱社会动员、泛体制化等特征。国家推进涉农战略落地强化了农民政治认同和绩效合法性。但项目下乡产生了异化现象,使其并不能够有效渗透和建构新的基层社会利益关系与秩序,也难以激活基层社会层面的政治参与、村民自治和民主协商。因而基层治理结构进一步体制化,国家涉农政策的绩效合法性也随之受到影响。

关键词:基层治理;国家治理;县域体制;国家权力

中图分类号: D638

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2024)04-0120-10

一、国家资源下乡背景下的基层治理转型

在后精准扶贫时代和大力推进乡村振兴战略阶段,国家涉农战略目标进一步政策化、任务化、指标化,财政项目资源也呈现出大规模下乡的趋势。在赋予基层大量财政资源和发展任务的同时,国家也在不断推进和强化基层权力的规范化、制度化建设,这直接体现为财政项目资金申报与监管、政策规范化执行和绩效评估等方面,也预示着基层治理深刻的国家治理转向^[1]。国家权力下沉目的在于确保项目资源能够有效、合规使用,并产生政策绩效、惠及民众,实现社会发展成果的充分共享。在国家强化纵向互动和对基层监管的同时,国家治理体系围绕项目资源分配和全过程监管,产生了衔接中央、地方、基层政府的常规行政互动机制^[2]。这是一种由中央政府主导的政策体制,旨在规范和约束纵向政府间的互动关系,它作为国家治理体系中的常规和制度化治理机制,发挥着重要作用^[3]。不同于围绕财政资源分配权为核心的项目制,国家战略任务强化落地阶段的政策体制更加突出对政策落地的监管权。围绕政策目标进行的纵向政府互动是政策体制的基本内容。

就属性而言,国家与基层之间围绕战略目标执行和落地的政策体制,并不是充分制度化的程序与规则,而是衔接中央、地方与基层的层级互动规则。与运动式治理机制相比,政策体制则更具有系统性,涵盖面更广,统合能力更强。在政策体制的常规治理中,国家能够根据政策目标和资源类型,对基层政府承接和使用项目资源进行更为多样的监管,并主导地方与基层属地治理任务的预设、裁定和评估。这也导致作为国家治理结构的党政科层制在具体的政策体制实践过程中,存在内部张力,使中央、地方和基层各主体间的互动更加多样化。不同层级的主体在政策体制中具有能动性,共同塑造政策体制的实践与运行。基层政权(县域)在我国政策体制中的角色和功能

收稿日期: 2024-03-04 DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2024.04.010

基金项目: 国家社会科学基金西部项目(23XZZ003)

作者简介: 吴春来(1990—),男,湖北荆州人,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,主要研究方向为县域治理。E-mail: wuchlgz@126.com

在于将中央大政方针结合基层实情进行政策转化和方案细化,并结合基层社会需求、属地基础条件,而推进政策落地。

而从国家的角度来看,农村地区的公共服务和社会治理被统揽至精准扶贫、乡村振兴和社会治理共同体建设等诸多国家战略和政策目标之内,其政治蕴意不言而喻。因而,国家权力主导的政策体制强调政策上下的贯通性、规范性。其目标在于国家意志和权力的贯彻与落地,并追求国家对乡村社会的总体性治理^[4]。而且,国家意志和权力需要由具体的治理机制(核心是主导项目资源分配的政策体制和主导科层组织管理的行政体制)来推进,其中政策体制的重要性更为突出。在中央主导、地方代理、基层执行的政策体制中,国家既强调资源分配的整体部署和有效统筹,也授予地方与基层一定的政策自主性。但基层始终需要在国家战略目标落地的导向下完成属地治理的职责。因而,国家统筹和授权并进行过程监管和绩效管理,成为政策体制运行的基本逻辑。这一过程充分体现出国家权力对政策过程的支配意义。国家权力主导基层治理不仅仅是制度和规范层面的体现,而且在制度性权力转化为实践性权力的过程中,国家权力也凭借政策体制塑造了国家意志主导的基层治理实践。

但是,作为政策体制中的终端环节和关键主体,基层政府因其事权代理的身份,在政策体制结构中展现出重要的能动性。国家必须依赖于基层属地政府来推动和落实相关政策。拥有属地事权代理身份的基层政府,能够合法地获得国家政策资源,并将政策资源进行统筹和支配。这也导致政策体制在基层运行时,增加了新的内涵,并使得国家政策目标在基层得以拓展和转化。因而,伴随国家资源下乡,基层治理形态一方面呈现出围绕政策目标和项目资源分配进行了权力调配和组织机制创新,以期用好国家项目资源谋求本地政绩产出;另一方面,在基层体制充分发挥能动作用的同时,还需兼顾国家权力监督,完成属地责任监管目标、严守重要的纪律规范。因而,对于基层治理结构而言,国家权力下沉和县域体制集权呈现出“双强”的趋向,统筹资源积极谋求政绩和谨慎坚守纪律底线以完成国家政策落地的目标,成为基层体制行动的基本逻辑。在这一权力交织的过程中,也产生了意外后果,即基层政府能够借由政策执行话语来统筹国家分配的项目资源,同时对基层社会进行一定程度的统合和吸纳,以行政方式主导基层治理体系、塑造新的基层社会利益规则。

基层治理是基层政府和社会共同参与的治理,既共同贯彻国家目标,落实国家的公共政策,也共同制定和维护社会规范,满足社会意愿,实现社会目标。它具有国家性、社会性和中间性等多重属性^[5]。这意味着基层治理结构兼顾国家属性和基层社会属性。国家权力是形塑基层治理转型的重要因素。当前基层治理结构呈现出明显的行政化、体制化特征,并且也使得基层治理被纳入国家治理体系^[6]。迈向2050年国家治理现代化的背景下,基层治理转型显得尤为重要,不仅体现为国家战略目标能够在基层得以落地,国家意志能够被基层官僚体制贯彻执行,更体现在国家对农民权力的保障和乡村基本公共服务均等化、乡村综合发展权益的保障。国家在倾斜项目资源、强化基层政府监管的同时,也开始从提升政府回应能力、强化政策过程的规范性等方面促进基层政府治理的优化。

正是由于国家项目资源主导基层公共服务这一主导模式贯穿国家、地方与基层社会互动关系,并且基层体制在这一互动过程中具备了属地事权赋予的主体地位。因而,国家项目资源下乡,被基层(县域)党政体制塑造为渗透和嵌入基层治理的重要工具。在此背景下,需要去分析县域体制在承接和转化国家项目资源落地过程中如何发挥其自主性。以及县域体制能动性如何影响国家权力、基层社会之间的多重关系,并以此来理解和反思在国家资源大规模下乡背景下的基层治理现代化转型。本文将深入探讨项目资源下乡作为国家权力体现的形式及其政治意义,如何受到基层体制的塑造和转化,并成功实现政策项目的执行和落地。同时,本文还将分析这种项目资源下乡以及基层体制行政嵌入对基层治理结构产生的影响。

二、国家塑造基层:国家涉农战略的政治逻辑与合法性

国家涉农战略和政策是国家权力渗透和建构基层治理的重要方式^[7]。就国家治理目标而言,此种涉农政策遵循保障基层民众基本待遇、强化基层公共服务的国家供给和保障等方面。同时,政策执行和项目落地也是国家治理的重要机制,其目标在于获得政绩合法性、提供基本公共服务和建构基层秩序。

(一) 涉农政策的政治伦理:国民待遇、政策普惠与服务均等化

中央制定的涉农政策属于国家对农村社会层面进行综合统筹发展的公共政策体系。因而,此种公共政策必然指向于保障农民基本权益尤其是发展权益,确保城乡居民获得同等待遇保障实现发展成果共享。国家通过项目资源下乡的方式来保障此种待遇,使普通民众能够在各种公共服务与民生事务上得以权益保障,这是国家惠农政策的基本政治伦理。因而,国家统筹的农村公共政策必然包含平等、普惠、公平和福利保障等理念。

但是,对于国家而言,农民群众具体分布在不同的属地空间范围内,并且具有流动性。国家难以直接与普通民众建立起联系和互动。因而,保障农民基本待遇,需要中央通过覆盖面广的惠农政策来维系。政策实施又必须依赖于各层级的行政权力体系,并且通过既有的行政属地界定方式来确保国家政策贯彻落实,这种方式具有一定的便捷性。虽然国家能够通过数字技术来识别和匹配基层社会的特殊群体,并以直接方式进行权益保障。但是大规模的惠农政策,仍然依赖并无法绕开基层政府主导政策执行的方式与推进。因而,由各级条线部门承载和主导的国家项目资源分配和下乡,成为国家保障农民基本权益和提供公共服务的基本方式。

就国家涉农项目资源下乡而言,中央决策层面的政策目标在于缩小区域差异、提升资源要素保障力度、强化服务质量提升和农民基本生存发展权益兜底的功能。但是,项目资源的有限性与注意力分配竞争,制约着国家项目资源下乡的效果。条线之间存在资源大小差异,各属地之间也无法做到均等分配资源,同时各地的政策实施条件也存在差异性。因而,国家政策实施过程中,必然无法做到项目资源分配的绝对均等化,普惠式项目也只是在一定范围内实现均等化。针对项目资源分配的决策注意力竞争成为属地之间、条线之间博弈的重要内容。

值得注意的是,在强调项目资源分配均衡性、公平性和普惠化的同时,主导项目资源分配的中央级条线部门也在促进各地试点先行、探索模式和经验。政策绩效导向的资源有限分配逻辑,与政策普惠导向的资源均等分配逻辑,存在差异性。这一张力直接体现在各类涉农政策目标和方案制定过程中。受制于资源的有限性,中央层级的主管部门在制定政策项目资源分配方案时,必然会考虑孰重孰轻、孰先孰后,这也导致项目资源分配的差异化。从地方来看,中央的项目资源分配将会受到地方属地意图和绩效产出的横向竞争。因而,条线部门围绕政绩亮点目标而倾斜项目资源,并进行组织激励,这已成为普遍趋势。这也意味着,项目资源下乡存在内在的逻辑悖论:国家通过项目资源分配和下乡来保障最广大农民普惠地、公平地享受基本权益,但是借由条线主导的项目分配机制又追求差异性的资源分配,因而导致项目资源分配的政治伦理存在公平正义导向和实际效用导向的张力。

(二) 行政规范化:资源下乡过程中的国家监督

在我国的国家治理体系和纵向政府层级关系中,下级属地的事实代理权被充分统合到上一级党委政府的权威之内。党政体制的整体性和强制性呈现出高度统一。因而,在事权和责任代理的基础上,纵向政府间互动以属地责任监管为重要方式所维系。在国家向基层倾斜项目资源的同时,为确保项目资源在基层得到更加公平、规范的分配,国家建立了严格的项目资源监管体系,包括项目资源分配程序合规、项目资源使用合规、项目资源配置的市场化等等。对项目资源分配的监督和控制,体现出行政国家有效管理的一套技术治理逻辑。

国家在向下分配资源时,下级政府的唯一性角色导致其事权身份具有专断性。属地责任和属地权力一体两面。政府纵向间的互动依赖于常规行政机制,并不能够有效实现此种互动的监管。尤其在政策资源下沉的过程中,得到资源的下级属地必然需要转化政策和整合资源。国家依赖于行政机制无法有效对此种资源下沉进行监管。于是,围绕项目资源分配及其如何监管,形成了行政机制之外的政策体制。

承接项目资源落地的主要执行者,地方和基层政府基于其属地责任,必须确保项目资源产生绩效并依规依法运行^[8]。属地政府对资源的使用即资源配置效率问题,也是国家治理的政治问题。因而,对于地方和基层政府而言,在项目资源分配过程中存在着一定的纪律风险。正是基于这一原因,地方和基层政府一方面有着整合和统筹项目资源的动机,也受制于国家对项目资源分配的一系列规则的约束。如何平衡两者,成为地方与基层政府所需要考量的问题。

省市两级地方政府在项目资源分配过程中主要负责原则把关和资源调配^[9]。而县乡两级基层政府更接近项目资源落地的客观环境,因而更加熟知基层的政策信息。因此基层政府在项目申报和推荐中,能够就基层相关信息环境和政策实施条件拟定项目基本方案,并按照合规程序申报。在基本符合申报条件并且项目资源供给充分的情况下,条线部门的项目资源以专项拨款的方式进行分配。在这一过程中,基层条线部门对项目过程中的行政规范化有其解释权。如何申报、何时申报,以及申报是否符合政策规定,其解释权在于基层条线部门,这即部门在项目资源分配中权力的体现。

(三) 绩效合法性生产:基层秩序建构与农民政治认同

对于国家而言,向基层输入和倾斜项目资源遵循着绩效合法性的基本逻辑。即国家统揽基层社会综合发展的目标,将与民众直接相关的公共服务和社会治理纳入国家重要职能,并通过持续、系统、具体的项目政策方案确保其得以有效实施。在此种政策合法性导向性,国家不仅追求政策落地后民众的权益保障、政治认同,也需要强化对基层政府的监管,以塑造和维护国家公正权威的正式性。

同时,对于国家而言,项目资源下乡是国家权力渗透至基层社会,并塑造基层社会利益关系和互动规则的重要载体。因而,伴随着项目资源下乡,国家权力能够渗透至农民生活和交往领域,塑造农村社会的公共性规则来限制和约束少数“钉子户”,以期促进乡村社会公共服务项目的实施。不同于行政干预和社会动员的方式,国家借由项目资源下乡来塑造乡村社会利益关系,并促进秩序和制度规范的形成,其前提在于利益关系塑造能够围绕国家政策而进行。但是,在政策资源落地过程中,乡村社会层面的利益关系并未按照国家权力的逻辑展开,而是产生代理人谋利,抑或乡村精英俘获等现象,造成乡村社会群体之间的利益分化甚至是冲突的产生^[10]。

基层代理人对国家政策的转换,影响到国家涉农政策的合法性基础及其政策效能。这体现出基层代理人在政策体制结构中的能动性。具体而言,由于项目资源分配的方式依赖于地方与基层行政权力体系,在政策落地过程中,政府并不能够直接感知到项目资源对乡村社会层面带来的影响,也难以辨别到资源下乡是否促进了普通民众的基本权益。这一政策反馈的过程依赖于各级领导干部的验收检查、视察走访和座谈。政策绩效的检测和项目资源利用效率,往往在整个政策过程中被弱化和忽略。

国家除了能够通过政策下乡来塑造乡村社会规则和秩序,还能够通过良好的政策反馈来获得农民的政治认同。对于国家而言,政策资源下乡是将抽象的国家形象,转化为具体的政策目标,使农民能够感知到国家的扶持。国家从符号象征变成了能够恩惠农民的主体,政治认同得以产生。但是,相较于模糊的符号象征,基层政权和基层干部是农民能够感知的国家代理人,一旦基层未能将国家政策转化为具体的惠民服务,甚至是侵占和破坏农民利益,那么国家的形象和政治认同也会被损害。

总的来看,国家政策和项目资源下乡,成为塑造基层治理结构转型的重要力量。但是,国家权力渗透只是在资源供给、制度规则等方面有所强化。国家仍然难以对政策落地过程中基层政府代理事权进行有效的监管。正是因为如此,才导致县级属地政府能够在表面遵守国家政策的要求下,有目的整合各级财政资源,并以此为平台和载体吸纳社会资源,服务于县域的政策目标和政绩产出。这意味着,基层政府(县级政权)在政策过程中的自主性能够使得国家权力“具体化”,因而成为影响国家权力的渗透,并由县域体制所塑造的行政支配方式来进行塑造基层治理。由此,基层治理的公共属性,被以县域行政范畴所涵盖,政府主导的政策执行和项目落地成为了基层公共治理的核心内容,政府过程等同于基层公共治理过程。基层治理呈现出公共性、弱社会动员和泛体制化等特征。

三、县域统合:基层体制在政策过程中的能动反应

县域体制作为国家在基层的合法代理人,能够凭借其对国家资源的整合和行政权力的集中化来塑造体制能动性。在国家资源和政策下乡的过程中,县域层面的体制统合、治理机制创新,充分体现出国家意志在基层的转化和调整。这一过程是县域体制塑造国家与社会关系的体现。

(一)从普惠、均等到追求政绩:国家政策目标的基层在地转化

对于地方与基层政府而言,承接和落地国家项目资源是属地治理的基本责任。然而,普惠式的国家政策目标在各地的实施效果存在差异,导致不同地区的治理政绩有所不同。因而,属地政府之间存在政绩竞争的动机^[11]。政绩亮点成为基层属地政府在落实国家战略和政策时优先考虑的要素。国家涉农政策所追求的普惠、均等逻辑,被基层政府转化为追求相对意义的政策绩效产出。此种政绩目标导向对县域政府的决策注意力和政策资源分配、县乡关系带来了直接的影响。

一是县域政府决策的注意力分配呈现出集中性。将国家涉农政策落地的目标导向从普惠、均等转化为追求政绩产出,这意味着县域政府的政策注意力目标发生了变化。政策注意力分配通常受制于上级政府的规定任务和基层社会的现实需求。但是,围绕上级政府资源分配的侧重点来集中打造政绩亮点,是一种相对集中的注意力分配方式。同时,在中央转移支付和乡村振兴战略配套项目的扶持下,县一级政权能够统筹和支配的资源增多。因而,县级政权能够在决策过程中相对聚焦注意力,将资源进行集中分配以促进政策绩效的产生。县域决策的注意力集中,是党委一元化权威实践的结果,体现出县域体制的整体统筹能力和建构能力。

二是县域条线之间围绕党委政绩目标的注意力竞争。在县域的条块关系中,党委具有决策权,条线部门则是纵向的项目资源主导者。当党委决策体现出一定的政绩导向时,必然涉及相应工作将被纳入政绩范畴。因而,就党委的注意力而言,存在重点工作、中心工作和一般工作之分。对于条线部门而言,将自身工作范畴争取成为党委重要工作,即组织注意力的竞争。在此背景下,县域条线部门之间将围绕党委政绩目标展开注意力竞争。在注意力竞争的同时,条线部门主导项目资源分配的权力,也被县域决策层所统筹和吸纳,并且条线工作能够被纳入更高等级的行政机制之中,得以在全县推进。

三是乡镇在县域政绩目标中的依附性角色。从县乡互动关系的角度来看,县域由于体制性权力的塑造呈现出高度的一体化。乡镇作为相对层级的属地,被纳入县域体制的整体结构之中。但是,此种县乡关系是依赖于行政机制和具体的政策项目为主导。因而,县乡之间的互动是过程化的、动态性的。而县乡之间围绕项目资源和政策落地而进行的互动,又深受着农村基层的空间场域、情景和文化背景的影响。正是在此种背景下,县乡关系呈现出以县域体制性权力支配和县域政绩目标导向为核心的主导关系。

县域体制所追求的政绩目标,与项目资源下乡的政绩合法性,具有差异性。对于县级决策层而言,项目落地不仅是属地政策执行能力和效率的体现,也是属地任务亮点化的体现。因而,在县

域体制寻求政绩最大化和政策执行效率背景下,项目落地是以充分组织动员和行政机制的扩张,以及项目资源分配方式而导致的利益关联变化,直接影响乡村的公共利益,进而使得基层治理结构的进一步体制化。

(二) 资源统筹:县域项目实施的主导权上移

从基层公共治理的角度来看,以基层体制承接和主导的国家项目资源落地,对县域的治理机制带来了一定的冲击。首先,县域的政策目标统筹权力集中到县级核心领导,以往通过逐级申报和条线部门审批的项目分配方式,逐渐为县级决策层所统筹,条线部门的项目资源需要服务于县委中心工作部署。其次,条线部门主导的项目落地过程中,制定方案和实施过程由县级部门进行统筹和发包,乡镇、行政村的参与度降低,导致政策过程进一步脱离于乡村社会基础条件。再次,县域体制通过项目下乡来塑造和平衡乡村社会利益关系,形成以政府统筹项目资源和组织动员干部参与的方式行政机制压缩了基层自治空间。

县域体制对国家倾斜的项目资源具有统筹权,此种统筹权是确保国家项目资源能够更加精准落地和符合基层实情的关键。但是,随着统筹权集中,县域条线部门将项目主导权和监管权也进行了统合,并形成以项目统合为平台的县域治理机制^[12]。以往按照乡镇和行政村发包的方式所推进的项目落地,乡村社会层面的利益关系能够对国家项目落地带来一定程度的影响。但是,随着县域体制对于项目资源统合能力的增强,这意味着县域这一“接点”能够转换和改变国家项目资源作用于基层社会的方式和效率。

县域体制对于国家分配的项目资源统合主要体现在两方面:

一方面,县域党委决策层对条线项目资源的有效统合。党委对条线部门主导的项目资源的统合,主要是以政策目标制定和行政事务政治化来体现的。县域的党委一元化权威赋予了党委决策层对条线部门资源所拥有的统合权。即,党委决策层能够根据县域实情来对条线资源进行横向整合,此种整合不仅包括资源分配、实施方案,也包括对项目资源使用的监督和管理。但是,县委决策层需要考量上级条线部门资源分配的意图,这也意味着县级的政策调整和资源统筹,并不能够完全绕开上级党委政府的政策目标。

另一方面,县域条线部门对基层项目落地的主导权进行了统合。项目主导权是项目资源下乡过程中项目发包和过程监管的权力。在县域未能实现资源统合的情况下,条线部门的项目一般会落到乡镇层面执行。乡镇在执行政策过程中对项目有着直接发包的权力。但是,随着条线部门项目资源的增多,县级部门开始更多参与到项目方案和实施过程中。这意味着县域部门与乡镇属地之间的互动,呈现出条线部门主导乡镇属地的基本关系。在这种情况下,县域的项目落地和政策执行,是以条线部门的县域统筹为主导。此种主导权贯通县乡村三个层面的主体互动。

(三) 行政下乡:服务于政策实施的治理机制创新

基层政策执行和落地过程中,县域体制需要面对乡镇和行政村两个层级的事权主体以及乡村社会。因而,为了更好地服务于项目资源落地,县域体制必须对常规治理机制进行调适和优化,使其更有效率、更具政策一致性。这种效率意味着:一方面,县域体制的内部组织动员更加有效,县乡之间、条块之间能够围绕具体的政策目标而进行互动,确保政策能够被迅速执行;另一方面,政策过程是相对简化和能够被乡村社会所认可、接受的,与基层社会需求保持一致。同时,县域的政策推进是以多中心工作和过程监管机制进行保障的^[13]。

行政下乡是县域体制在主导基层项目落地时所产生的治理机制创新的必然结果。此种行政下乡体现出以下特征:

一是县域行政体系的重心下移。为服务政策和项目落地,县域基层体制呈现出围绕属地、属事目标而优化政府治理机制的特征。其目的在于强化基层科层组织动员和行动的一致性,使得政策能够迅速执行,并渗透到基层一线,实现国家战略目标、县域政策执行的有效。行政体系重心下

移的方式不仅包括各种形式的“干部下村”,即科层体制内的组织资源带着政策目标和项目进入到村庄社会,也包括诸如考核拉练、观摩等具有现场意义的工作机制。这些都意味着县域科层体制的权力和常规运行机制渗透到了乡村社会的一线。

二是基层行政组织的扁平化。随着基层公共治理现实需求的凸显,政府扁平化呈现多向度和探索性的公共行政发展取向,有其时代必然性。在基层,除组织泛化外,也存在组织逆泛化即组织立体化的过程,以期实现组织网络的有效延展,实际上这也是一种行政组织泛化的体现。同时,基层党政体系中非正式制度也具有延展性。如行政系统内“非正式”人员扩张和下沉有助于提升基层政府调试能力,拓展科层组织的功能。

三是基层行政事务的泛化。基层行政事务的泛化体现为群众工作的行政化。在基层社会,群众工作一方面指的是群众的实际需求,另一方面指的是行政事务通过走进群众的方式来推进。推动行政事务的完成,成为基层治理的主要内容。在行政事务与群众事务的转换过程中,乡镇和行政村的一线干部具备了自主性。由于此类群体的行动规则和动机呈现出“对上负责”的特征,因而,社会性群众事务被过多纳入基层政府常规行政过程之中。乡村干部队伍行政化管理,例如固定的办公流程、文牍资料收集整理、过程与痕迹管理等等,导致基层干部脱离群众,干群关系疏离,群众工作也流于形式。

四、基层治理的呈现:去公共性、弱社会动员与泛体制化

在国家主导的项目资源下乡以及基层行政体系重心下沉的双重作用下,基层治理的社会属性进一步弱化,呈现出去公共性、弱社会动员,意味着基层治理结构的泛体制化,被国家和基层体制所吸纳。

(一) 去公共性:项目政策过程的悬浮与行政化

乡村社会的公共性是社会关系的再生和维系的体现。当前,乡村社会公共性减弱一方面体现为个体的原子化,另一方面则是在推动公共事务治理过程中,行政体制的介入和国家的功能凸显,导致乡村社会的公共性趋于弥散^[14]。随着大规模的基层公共服务项目落地,以县级条线部门主导的项目推进,使村庄社会作为项目实施的空间场域,其公共事务的主体身份被削弱。

由于项目落地方式,乡村事务的公共性被行政体制吸纳,成为政府事务。政府推动乡村公共事务解决的方式是采取政策项目下乡,且项目下乡被县级条线部门所主导。因而在国家为农民提供基本公共服务的过程中,公共服务的项目资源被县域职能部门所承接。职能部门的注意力与农民普遍诉求之间需要进行适配。在这种项目资源分配的规则中,国家、基层体制与农民之间的互动减弱,国家与农民关系的变成基层体制通过行政机制与村干部互动。项目下乡及其实施方式进一步导致基层政权与农民关系的疏离。

乡村社会呈现出去公共性特征,导致乡村社会层面的利益关系趋于疏离。尽管项目资源下乡为乡村带来了一定的经济利益,但这种利益互动主要集中在政府与市场主体之间,乡村社会内部利益关联并未被激活。相反,大量的下乡资本、外来的项目承包商以及市场流通领域的主体开始大规模进入乡村社会,他们依赖于落地的政策项目和县域产业发展,在乡村社会中寻求牟利机会。这些外来主体的进入,对乡村社会的经济机构和利益关系带来了新的挑战 and 变化。这意味着,乡村社会利益互动难以生成治理层面的公共性。

不仅乡村社会层面呈现出去公共性,基层治理也呈现出行政主导的去公共性特征。此种去公共性带来的后果即村民自治的式微、政治参与的缩小和公共事务的行政化等趋向。在由县域条线部门主导的政策实施过程中,项目资源覆盖了乡村事务的主要内容。因而,行政事务取代了公共事务,行政机制成为推动基层公共治理的核心方式,社会层面的集体行动和主体互动难以再生产。

(二) 弱社会动员:条线主导项目背景下的精英俘获与市场依附

基层体制主导的项目落地,尤其是县级条线部门实施的各类项目,采取市场化的方式来推进。这意味着,乡镇及行政村对村级公共事务的主导权缺失。项目落地过程中的利益互动,主要体现为县级条线部门与市场主体的利益互惠,而乡村社会一定程度上被排斥在这一利益互动过程之中。因而,乡村社会层面的利益博弈体现出少数核心乡村精英的项目俘获。基层的市场主体则依赖于项目实施而谋求利益,即依附于主导项目资源分配的条线部门。

一是项目落地过程中的弱社会动员。有学者指出当前县域主导项目资源分配和政策落地,形成了县乡村三级的政策共同体^[15]。从项目资源落地的实施过程来看,县级条线部门倾向于越过乡村社会关系网络来推动项目。因而,条线部门并不需要过多地深入村组层面进行社会动员,即可完成项目的落地。乡镇一线干部以及行政村两委在其中成为服务于县级部门项目落地的重要角色。这也意味着乡村社会动员被体制内部的组织动员所取代,被转化为行政指令和属地压力传导。乡村精英呈现出围绕项目政策资源博弈的特征,参与项目成为乡村精英获取利益的方式。因而,被吸纳至项目过程中的乡村精英,变成了基层干部推动项目落地的重要力量。基层政权与普通农民的互动,变成了基层政权与村干部、小组长和部分村民代表的互动。

二是在项目利益诱导下的乡村精英分化。项目资源虽然未能撬动和激活乡村社会层面的利益关系,但是项目资源的分配存在诱导性,能够将乡村社会精英吸纳其中。只是,此种精英吸纳并不具有普遍性,吸纳机制的主导权在于县级部门,乡镇干部和乡村社会精英是被动的角色。具体而言,条线部门在分配项目时,注重项目落地的可行性以及成本。而乡镇一线干部和乡村精英是服务于项目落地的关键角色。因而,条线部门将这类精英纳入项目实施过程中,通过利益互动和过程参与的方式来推动政策落地。这意味着,条线部门的项目实施超越于乡村社会的主体关系而进入,并不需要与多数农民进行利益互动。在这种情况下,乡村社会精英也呈现出分化的特征,例如村干部分化为以服务项目落地并做好群众工作的核心干部,以及服务于项目落地过程中的规范管理的行政事务干部。

三是市场主体的项目资源依附。外来的市场主体必须依赖于县域条线部门主导的项目资源分配和政策落地。由于条线部门掌握项目资源配置的权力,并且需要遵循国家对于涉农资源监管的特定要求和县域决策提出的政策目标,因而,市场主体在项目资源分配过程中缺乏足够的话语权。这导致项目资源分配进入市场环节时存在信息不对称的状况,而市场主体并不能够有效掌握信息资源。这意味着市场主体在项目实施过程中是依附型角色,产生了诸如基层公共服务供给的困境^[16]。

(三) 泛体制化:基层复合治理机制的行政化转向

基层复合治理机制涵盖了政治逻辑的党建引领(政党统合)、自治逻辑的基层民主实践和行政逻辑的科层体制下沉与行政事务渗透。但是,随着县域体制性权力依托政策落地,其对乡村社会的渗透与覆盖日益加深,基层复合治理机制呈现出泛体制化的趋势。在社会治理层面,此种泛体制化意味着基层政府与社会的互动关系模式呈现出行政渗透的特征。在后税费时代,随着基层体制的悬浮,导致政府与农民关系的日益疏离。但是随着国家资源大规模下乡,被激活和强化运用的基层行政体系,其行政网络的触角得以在基层社会广泛延伸,渗透农民社会生活和交往空间等领域。这种渗透和作用机制,体现出高度的体制化特征,即国家和基层政权的权力是通过资源项目下乡来实现的。

基层治理泛体制化体现了行政理性对基层情境化治理和关系社会网络的统摄。无论是党建引领的政党统合方式,还是基层行政组织的扩散和重心下移,以及依托于党建引领和行政赋权的协商民主和社会自治,皆体现政治、行政和自治多元复合治理机制的泛体制化。

在基层全过程人民民主和协商民主的实践话语下,基层治理呈现出基层社会自治的诸多新内

涵。行政与自治、党建引领与社会自治、政党统合与多元协商等,都在实践中呈现出多种运行方式。但是,随着基层体制的权力渗透和科层组织重心的下沉,以及县域行政机制的统合,使得基层民主实践形式更为复杂。行政与自治关系由二元式变为由行政主导自治、行政激活自治等形式所维系。这意味着基层社会治理机制的泛体制化转向。农村基层社会自治依赖于行政权力有效性及其边界。正是基于这一点,诸多地方在实践层面的创新,都旨在重塑党建引领、行政嵌入和社会自治的有机结合路径。

就其后果而言,基层治理泛体制化在一定程度上限制了政府与农民互动的良好关系的建构。行政机制主导基层治理是一种政府与农民单向互动的过程。首先,政府注意力主要集中在上层,导致农民诉求并不能够及时反映在政策过程的全部环节。其次,基层干部在政府与农民关系中的调适作用,被行政泛化所消解,群众工作被弱化。基层一线干部的治理实践,从群众工作转向以科层组织行动为主。再次,干群之间基于乡村社会情境的互动方式,开始让位于基层体制的权力和组织运行方式,导致乡村社会进一步缺失活力和难以组织动员。体制性权力的运作和资源分配,成为基层治理的核心内容。

五、结论与讨论

本文旨在论述迈入新时代以来,国家通过政策目标和项目资源的大规模下乡如何塑造和促进基层治理结构的转型,并将此逻辑放置在县域这一基层体制结构和情境之中来理解,观察其在乡村社会层面带来的后果。随着国家推动精准扶贫和乡村振兴战略在基层的深入实施,国家意志和权力通过政策引导和资源下乡有效作用于基层社会。在这一国家权力渗透过程中,基层体制作为国家权威的正式代理人,能够凭借政策体制中的主体能动性来转换国家意志。因而,国家权力与基层体制能动性的交互作用力,凭借着项目资源落地而深刻和改变了基层体制的权力结构和实践方式,同时也渗透到乡村社会层面,基层治理呈现出进一步“国家化”的过程。

伴随着国家和基层体制双重渗透,基层治理结构呈现出体制权威强化,并实现组织资源再构、治理网络建构和治理机制创新。体制权威成为基层社会网络的中心,多元主体间互动呈现出统合、依附抑或分化。在基层治理过程中,由于基层体制的吸纳和渗透,治理形态呈现出以项目制为核心的资源分配统揽、行政指令输入和科层动员等机制运行特征。乡村社会层面的后果则呈现出治理的去公共性、弱社会动员和泛体制化等特征。

当前基层治理转型处在强国家渗透和塑造治理形态的关键时期,国家需要厘清各类规范的制度建设、丰富项目资源下乡的方式以及优化常规行政监督机制,使国家对于基层权力的控制和影响能够有效且持续,形塑基层治理体系和治理过程的规范化。同时,在治理效能上,国家还需推进基层政府将中央涉农政策对接到具体的、普遍的农民诉求,在政策落地过程中充分保障农民基本权益、及时回应农民诉求,践行政策民本主义。并且国家还需将政策体制优化为提升基层执行能力和强化基层治理回应的工具,以期实现在国家权力主导下有序地促进基层治理转型。

参考文献:

- [1] 徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向[J]. 政治学研究, 2023(1): 3-12.
- [2] 陈家建, 张琼文, 胡俞. 项目制与政府间权责关系演变: 机制及其影响[J]. 社会, 2015(5): 1-24.
- [3] 陈尧. 发展与秩序: 中国共产党治国理政的政策治理与法律治理[J]. 政治学研究, 2023(1): 96-108.
- [4] 郎友兴. 走向总体性治理: 村政的现状与乡村治理的走向[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015(2): 11-19.
- [5] 陈军亚. 理解基层: 治理属性与改革逻辑[J]. 理论与改革, 2023(5): 84-94.
- [6] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4):

122 - 128.

- [7] 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018(1): 48 - 57.
- [8] 贺雪峰, 郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021(2): 10 - 18.
- [9] 万俊毅, 潘展弘. 涉农资金统筹整合: 制度逻辑与广东探索[J]. 中国农村经济, 2023(4): 125 - 142.
- [10] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015(3): 95 - 120.
- [11] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2005(2): 132 - 143.
- [12] 田先红. 项目化治理: 城市化进程中的县域政府行为研究[J]. 政治学研究, 2022(3): 136 - 147.
- [13] 杨华. 多中心工作与过程管理: 县域治理结构变革的内在逻辑[J]. 政治学研究, 2022(6): 111 - 122.
- [14] 董磊明, 欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理: 乡村治理形态的嬗变[J]. 政治学研究, 2023(1): 133 - 146 + 160.
- [15] 田先红. 县域政策共同体: 理解中国公共政策过程的一个新视角[J]. 学海, 2023(4): 20 - 26.
- [16] 陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究, 2019(1): 132 - 155.

Alienation of Political Performance Goals and Transformation of Grassroots Governance Structure

WU Chun-lai, BAO Zhi-jun

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: The input of national strategic objectives and policy resources has become important forces to promote the transformation of grassroots governance structure. In this context, the grassroots governance structure presents: first, the core position of the county-level system leading the grass-roots governance system is further strengthened, the county and rural levels are integrated, and the ability of the grass-roots system to dominate the rural society is enhanced; Second, the governance rules and governance methods tend to be administrative, the allocation of project resources led by the section level is beyond the rural social level, and the grassroots social governance presents the characteristics of depublicization, weak social mobilization, and pan-institutionalization. However, from the perspective of the grassroots level, the input of project resources is undertaken and transformed by the county system, which makes it unable to effectively penetrate and construct a new grassroots social interest structure, and it is difficult to activate the political participation, villager autonomy and public governance at the grassroots level, so the grassroots governance structure is further institutionalized, and the performance legitimacy of the national agriculture-related policy is also affected.

Key Words: grassroots governance; national governance; county system; state power