

乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制

——基于浙东 K 镇的实证研究

仇叶

(华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北武汉 430074)

【摘要】当前片区责任制的管理模式在不少乡镇出现, 并日益成为乡村治理不可缺少的制度基础。片区制具有区别于官僚体制的灵活性、综合性与基层适应性, 是典型的非正式制度。在实际运作中, 它与官僚体制相互依存、嵌套合作, 应对复杂的治理实践, 并取得了良好的治理绩效。从根本上来说, 乡镇治理的二元化是对转型时期常态治理与非常态治理交叠的制度性应对, 它表明非正式治理能够很好地弥补官僚制的不足, 在当前仍然具有存在的合理性。官僚制以其理性化的特征在西方社会取得了极大的成功, 但它是服务于治理目的的工具, 对它的评判需要立足于具体的治理情境与治理的有效性。

【关键词】乡镇政府; 片区责任制; 非正式治理; 官僚制; 二元治理

【作者】仇叶, 华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生, 研究方向为农村基层治理。

【基金项目】教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目——完善基层设置治理机制研究 (14JZD030)

一、问题的提出

乡镇政府是我国行政体系中最基层的一级政府, 直接面向农村社会, 它的组织与运转在很大程度上决定了公共政策的最终执行效果与政府治理的绩效。目前, 学界对于乡镇的研究主要在两个方面展开, 一是对乡镇的政权角色进行定位, 回答乡镇是什么, 二是对乡镇政权的运作特征与逻辑进行分析, 回答乡镇如何运转。

乡镇政府处于一系列的制度环境之中, 作为国家深入社会的末端神经, 其性质和角色受到国家与社会互动关系的影响, 在不断地变化中。税费改革之前, 学者们以“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“政权经营者”等对乡镇进行概括都是强调其作为行政体系中一级政府的自利性与权力的经营性行为。税费改革使国家与社会的关系发生了深刻的变革, 原来依靠向乡村汲取资源的基层政府越来越依赖上级的转移支付, 乡镇政府从向下“收钱”, 变为向上“跑钱”, 并由此割裂了自身与乡村社会之间的联系纽带, 滋生出对上级政府的依附, 形成了“悬浮型”的政权形态。当前, 随着地方政府的财力不断向中央集中, 一套以项目制为核心的大规模的转移支付体系开始建立, 中央试图以项目的方式对基层进行治理, 并提高乡村的公共服务水平, 这就给乡镇政府划定了新的目标与任务。在项目制下, 乡镇的资源与权力继续被上

收，但又不得不为项目落地进村办事，形成了“协调型政权”的新形态。

总体而言，乡镇的权力处于不断地弱化之中，就像孙立平提出的，这是一个“令人费解的现象”，何以国家政策却仍能得到基本的贯彻与落实对乡镇运作逻辑的研究在很大程度上就是为了回答乡镇如何处理其权力与效能之间严重的不对称性。非正式治理在这个过程中被提出，并作为乡镇权力运作的一个基本特征。所谓的非正式治理，即乡镇的权力运作“并非遵循官僚制的理性主义原则，而是呈现出与理性化、制度化相悖的非正式运作形态。”孙立平、应星、吴毅等人用“过程-事件”的方法细致呈现了基层政府官员如何在正式权力之外对本土资源进行巧妙的利用，以非正式的方式实现正式权力的运作。近年来，乡镇为完成中心工作展开的非正式治理引起学界的广泛关注。狄金华以麦乡“植树造林”的事件为分析文本，生动地描写了乡镇非正式治理的运作过程：通过将常规工作上升为中心工作，并以运动式治理的方式，实现对有限的治理资源进行整合与动员，从而完成政策的执行。欧阳静的考察更为全面，她指出，为了应对日益繁多的中心工作，乡镇按照每年的工作任务，设立相应的工作组对科层体制进行建构，运动型的非正式治理是一种常规性的行政机制。

在学者们的研究中，尽管非正式治理已经高度常规化，它仍然是事本主义的，具有临时性、阶段性的特征，欧阳静就接将“应急性”作为乡镇权力的运作特点。但笔者在实践中发现，随着乡镇治理任务的进一步增多与治理内容特点的转变，“应急式”的作正式治理越来越难以应对，不少乡镇试岗在史稳态的制度层面进行调整，“片区责任制”正是乡镇制度创新的重要形式。所谓的片区责任制（下文简称片区制），就是按照一定的规律将乡镇划分为若干个片区进行管理，并以此为基础对乡镇的组织与治理方式进行重构。它广泛地出现在乡镇，并日益成为乡镇不可缺少的组织基础。笔者在山东、湖北、浙江、江苏南京等地调研时又均发现这一组织形态。需要注意的是，作为非正式制度，片区制的设立不仅引发了乡镇组织上的重大变革，更代表着非正式治理进入了制度化的新阶段，必然会对乡村治理产生新的影响。在这一背景下，本文试图探讨的问题是：哪些原因促成了片区制的形成？它具有怎么样的组织结构与运行机制？它的存在对官僚制与基层治理产生什么样的影响？

本文以K镇的片区制为经验基础展开研究。2015年笔者在K镇进行了为期一个月的调研，以该镇的片区制作为主要研究对象，K镇位于浙江东部，工业化程度相对较高，以布匹的加工、销售为主导产业。该镇共16.8平方公里，现下辖一个社区，29个村，共有人口8万余人。K镇一直都有片区的划分，但并没有实质性的治理功能，2008年以后，片区制开始实体化，现在该镇所有治理任务的完成都无法离开片区制，它已经成为维持乡镇正常运转的核心制度。

二、片区制的设置：乡镇政权的组织重构

乡镇政府是行政体系的一个组成部分，依照正式的官僚制度进行设置，具有等级化与专业化的组织特点。K镇的正式设置也同样遵循这一原则，一是在制度设置上具有高度的层级性，其中，乡镇党委书记和镇长，主符全镇工作，为权力中心；班子成员，包括组织委员、纪委书记、武装部长等，域于分符领导；各个站所的所长与办公室主任，中层干部；其余则均为一般干部。二是根据专业分工原则设立多个科室，分别为党政办公、经济发展办、财政所、农业农村办、社会事业办、民生保障办、村庄建设办、社会服务

中心。但在正式的政权组织结构之外，K镇通过对工作职能、权责结构、考核制度的再塑造，设置了片区符理制度，它使乡镇突破单一的官僚制组织形态，呈现出二元化的组织架构。

（一）片区制的制度建构

K镇按照地域将全镇划分为5个管理片区，每个片区下辖6个左右的村庄或居委会。片区的划分町以进行一定的调整，不过总体比较稳定。以片为基本单位，乡镇对片区进行了实体化的制度建构，主要表现在以下几个方面：

第一，片区具有完善的组织架构与职务设置。每个片区设一名片区长，一名副片区长，若干驻村干部，原则上是一村一个。尽管都是乡镇干部兼任，但片区职务有独立的职能与分工设置：片区长对全片区进行统筹，处理片区内的重大治理任务与突发性事件。副片区长主要负责事务性的日常工作，包括工作分配、进度考察与上报汇总。作为最末端的驻村干部，则具体落实工作，rid合村干部进行日常治理，并向片区负责人及时反馈情况。尽管存在纵向上的分工，但片区内的层级分化并不明M，片区长也被要求经常下村处理治理事务，村民、村干部也可以越过驻村干部直接与片区长沟通。

第二，片区在乡村治理中担负重大的治理责任，同时享有一定的自决权。责权是制度运作的基本条件与动力，责权越大制度实体化的程度也越高。片区制设立以后，乡镇的治理责任被重构，片区成为乡镇治理任务推进与执行的基本单元，所有大大小小的治理任务都与片区干部建立直接的责任捆绑。同时，片区也被赋予一定的权力，村庄内的财务支出、集体资产管理、村民代表会议等，根据事务的大小必须要由驻村干部或片区长签字才具有合法性。片区长则享有史大的权力，不仅能够对村庄内一般性的问题进行裁决，签署10万元以下的项目，而且可以根据治理需要，有协调各个科室人、财、物的权力。

第三，片区工作纳入乡镇对干部的正式考核。K镇的考核分为专业条口的与片区工作两大部分，片区的工作考评直接与干部所驻村的评分挂钩，占总分的30%。如果所驻村出现比较大的创造项H或是重大的治理事故，例如上访、计划生育超标等，则干部的分數也会受到直接影响>考核不仅仅体现在正式的年终考核上，事实上，乡镇口常性的工作均以片区推进，并以片区审查工作进度，片区工作落实情况在很大程度上成为衡干部工作能力的一个重要标准，是乡镇评价干部、提拔干部的重要依据。

（二）乡镇政权的组织重构

官僚制为突出的特点即按照层级原则组织劳动分工，是由一个集中、等级制的控制中心进行协调的分工体系。片区制自然与正式官僚制的组织原则相背离，具存自身独特的运行规则与组织体系。

首先，片区制打破了官僚体制的专业分工原则，具有综合性与统筹性的特征。专业分工是官僚制的基本特征，按照韦伯的说法，即“把为实现组织的目标所必需的日常工作，作为正式的职责分配到每个工作岗位”，在乡镇则是专业化的科室制度。片区则以由若干村庄构成的综合性单位作为治理单元，并在治理事务上不进行分工，处理包括从上到下的行政任务与村庄内部的所有治理事项。K镇干部就指出，“片区

就是一个小政府，什么都要管，什么都要负责”。在职务上尽管由乡镇干部兼职，但每个片区有独立的人事设置，并且在片区工作中其专业化的身份被淡化，以片区的职务进行行为定位，对片区内的所有事务负全责。此外，片区还有很强的统合能力，片区区长被赋予权力，能够突破穿业职务的划分，按照工作需要对各科室的人、财、物直接进行调动。

其次，片区制打破了官僚制的层级设置，实现权力的下沉，片区享有很大的自由裁量权。等级制是官僚制的基本特征，所有官员的职位“遵循等级制度原则，每个职员都受到高一级的职员的控制和监督”，由此导致官僚制内部的权力高度集中，下级仅有执行命令的义务。片区制的权力结构则是相对扁平的，片区区长的职务在科层体制内并不高，大部分都是基层工作经验丰富的中层干部，他们被额外赋权，享有治理决策权。这意味着，在处理具体的治理事务时，片区人员不需要将问题逐级请示汇报，由上层进行裁决，再由上到下的传递、落实，能够根据当时的治理需求直接做出决策，调动所需的治理资源。因此，片区制就将原来集中的权力相对分散，实现权力的扁平化与权力的下沉。

显然，片区制的设立对乡镇组织的影响是巨大的，尽管从官僚制的设置中片区制与正式制度相对立的非正式制度，但它已经是一套完整的制度体系，并且具有区别于官僚制的组织与运行规则，体现出较强的独立性。费埃德伯格在分析组织的非正式规则时指出，区分规则的正式与非正式性并没有实际的意义，重点在于执行者在有限的规则中的具体行动，而这些行动构建“实际规则”。显然，片区已经成为了K镇的“实际规则”，并完成了制度化的建构。由此，乡镇已经不是原来完全单一的官僚组织，时是成为一个更加复杂的双重组织结构：正式的官僚组织与非正式的片区组织构成了乡镇内部两个不同类型的次级组织，有各自完整的架构与独立的运作规则，前者强调专业化与层级性，后者强调综合性与对乡土社会的回应性。

三、片区制的治理机制：与官僚制的嵌套协作

片区制的运作过程，其实质就是与正式官僚体制互动的过程³ 学界通常以常规工作与中心工作来区分，认为前者以正式治理为主，后者则以非正式治理为主。非正式治理通常“暂时打断科层制常规过程”，“以便超越科层制度的组织失败，达到纠偏、规范边界的总图”，两者之间相互替代，并不能兼容。似片区制的实践表明，两者不仅能够并存，而且片区制理以根据治理事务时担任不同的治理角色，与官僚制一同应对复杂的治理实践，片区制的运作过程就是与官僚制相互嵌套与协作的过程。

（一）常规性工作中的承接组织

常规工作是相对中心工作而言，这些工作已经高度常态化、技术化，能够以常规治理的形式进行处理。以K镇为例，该镇的财务、民政、农业补贴发放、计划生育、流动人口登记管理都是典型的常规工作，它们构成了乡镇工作的重要部分。对常规工作而言，国家已经实现了把“社会问题的治理日益纳入科层化的组织体系，并且通过具有可预期性的抽象国家制度体系来平衡各种不同社会主体之间利益关系的一种社会形态”。因此，常规工作“天然”与正式的科层组织相匹配。按照正式官僚制的设置，每个专业科室都需要完成从政策的上传下达到落实的整个工作链。

由于片区制的存在，常规工作能够由正式组织与非正式组织相互协调完成，其中科室负责政策的上端承接，而片区干部则负责政策在村庄的末端执行。以低保评定为例，K镇所在的县每年都会微调低保的评定标准，科室的工作分为两部分，一是接收民政局下达的任务与政策，根据相关规定向片区布置任务；二是在片区上交各村低保申请材料后，对材料进行初步审核，将符合条件的低保名单汇总上报县民政局。可以看到，整个过程中科室的工作人员是不需要与村庄直接接触的，政策在村庄内的具体落实都由片区干部负责。一方面，片区干部下达任务，对工作的进度进行把控，监督村干部及时完成相关工作；另一方面，其参与村内低保的评定审核会议，监督政策执行的公正性。此外，如果出现农民不满，片区干部也要做好协调与解释工作。片区干部在工作中是相当灵活的，事实上，他主要的作用就是“在场”，其在场状态就构成了对村干部非常重要的压力与约束力。

可以看到，原本由单一官僚制承担的工作被分解为两个部分，其中，正式的科室组织扮演着主导性的角色，它吸纳片区作为自己的下级组织，并将自身的职能进行一定的分化，分化后科室的工作主要是针对县与乡之间任务的接收、传递与最后汇总。一般来说，这部分工作是相对专业化、文档化、规范化的，涉及大量的规章、制度，并需要转变为文档数据。不仅工作量大，而且没有一定时间的熟悉、掌握，很难准确高效完成。同时，乡村之间的传达、督促，政策的具体落地，则都交给了片区干部，他们负责常规工作中的下游部分。这些工作的专业、技术化的程度低，且具有高度的不规则性与乡土性。但由于片区干部与村干部接触密切，熟悉村庄内的各种情况，他们不仅能够以乡镇正式人员的身份给村干部施加压力，而自有各种相对非正式化的策略，实现政策的顺利落实。

因此，片区制就成为了乡镇行政力量衍生到村庄的下级网络，它的存在一方面保证了官僚制运作的有效性，使乡镇能够与上级政府之间实现正式与规范的对接，有利于整个行政体制的统一性与顺畅性；另一方面又保证了在具体的政策执行中，以片区制实现非正式的但有效灵活的治理，提高政策落实的效率。可见，片区制的存在解决了国家政策对乡土社会的适应性问题，缓和了格式化的科层与非格式化社会之间的张力，同时也减少了各个科室的工作量，提高了乡镇的政策执行能力。

（二）中心工作中的协调统筹组织

与常规性工作相对的就是中心工作，它是基层政权围绕着上级部署的核心指令而开展的工作，是某一阶段基层的工作重心。2014年K镇的中心工作主要围绕着乡村环境卫生整治、“五水共治”、出租房整治等展开。中心工作呈现出与常规工作非常不同的特点，一是中心工作涉及众多部门，是综合性的工作，它通常以目标为指向，需要多个部门之间的配合协调；二是中心工作属于重难点工作，往往落实难度很大，除了部门协调的问题外，还会造成政府与基层社会之间的摩擦与冲突加剧。显然，无论是由于中心工作的难度还是复杂程度，正式的官僚体制都很难单独应对。

在K镇，中心工作的完成并不像学者们发现的是依赖各种临时性的组织或短时间的整体动员[21]。从很大程度上来说，依靠片区制，K镇的中心工作已经实现了制度化的运作。一般而言，为了完成一项中心工作，乡镇都会成立相应的领导小组，由班子成员统筹负责，制定相应的工作计划。但是，在工作的具体落实上，则都通过片区推动，并以片区为单位考察中心工作的执行进度。乡镇会根据各个片区的具體工作任

务，将配套的人员与资源从科室调到各个片区，一旦进入片区，则必须服从片区长的协调与安排。同时，在遇到突发性事件时，片区长有处理、决策的权力，并能够根据需求调度相关部门，要求其配合工作，而无需再经过领导小组。以K镇今年的车库整治为例子，在工作开展一段时间以后，仍有部分租客不愿意退出，需要乡镇强制执行，其中一个片区的钉子户比较多，该片区工作人员不足，片区长就直接协调了城运办公室的工作人员进行执法，顺利完成了任务。

与常规工作中片区作为下级执行者被吸纳不同，中心工作中片区转变成主导组织，由它实现对多个部门的整合与协调，片区的协调能力来自以下几个方面：一是片区长担任高位推动的角色，通过乡镇的赋权，片区长被制度性地赋予调度各个科室的权力，而中心工作在乡镇的重要地位则进一步增强了其权威的合法性；二是各个科室常规工作的执行必须依赖片区，日常的依赖性关系转换成中心工作中的相互配合。在这一组织结构中，中心工作成为乡镇工作的重心，片区则是这一工作的协调者与主要落实者，各个科室必须服从片区的协调，它们被吸纳进片区，成为片区完成工作可调动的人、财、物。由此，科室之间的相互锁闭被打破，资源得以流动并服务于具体的治理需求，中心工作也在这个过程中以常规化、制度化的方式被落实，并且借助片区，乡镇不仅能够完成打造典型式的中心工作，也能执行覆盖各个村庄的全域式的中心工作。

可以看到，片区制并不是完全替代、打破正式的官僚体制，它更类似于对各个科室的统筹与协调一方面，科室的相对独立性得以保留，不用被完全打破与重组；另一方面，通过片区制，又能够根据具体的治理事务对特定的部门进行调度与整合，实现中心工作的综合治理。在这一过程中，正式的官僚组织没有被消解，而是以片区制实现了各个科室之间资源的流通与优化配置此时，片区制体现的是一种整合与连接机制，打破官僚制的部门分割，解决决策权过于分散的问题。

（三）非正式制度对官僚制的补充

无论是常规工作还是中心工作，片区制度都与官僚制共同发挥作用，两者具有很强的互补性，从而能够相互嵌套合作。片区制并没有打破官僚制，并对其进行替代，相反，它是在官僚制的间隙地带，对后者进行补充，弥补了官僚制在应对具体治理事务时的不足之处。常规工作中，片区制既维持了乡镇与上级行政体制对接的规范性与统一性，又延伸了官僚制进入乡土社会的网络；中心工作中，片区制保持了各个科室的相对完整性，又构成了应对具体治理事务的组织协调机制，是联系各个科室之间的纽带。官僚制与片区制不是简单的替代、竞争性的关系，而是根据其不同的组织原则形成了在治理中所处的不同的功能、角色与定位。正是由于差异的存在才为两者的相互协作提供了可能性与空间。

四、社会转型与乡镇政权的二元治理

（一）乡镇的二元治理模式

基层政权的非正式治理在我国长期存在。黄宗智对地方政府半正式行政以达成的简约治理的研究⁹，李怀印用“实体治理”表示的相似内涵，都表明了在传统社会基层政权如何运用半正式与非正式的手段，

低成本高效率地完成治理。但是，这种半正式的行政更多立足于其所处的社会基础，与其说是基层政府使用非正式治理，不如说是国家政权并未渗透到基层，是社会与国家之间的“双轨政治”。孙立平、欧阳静、吴毅以现行体制下的乡镇政府为主体，分析其运作过程中的非正式治理，但其所描述的非正式治理仍然具有相当的任意性、临时性、应变性的特点，并未构成乡镇长期存在，甚至是制度化的治理手段。当前在基层普遍出现的片区制则代表着乡镇的治理真正进入了正式官僚体制与非正式治理并存的“二元治理”，它与之前应急式的非正式治理的区别在于：首先，非正式治理变得制度化。片区制是常规性的、有制度作为支撑的，它的存在使非正式治理从一种任意的、无序的、非结构化的形态，过渡到一种稳定的、规则的、结构化的形态，是从不明确的结构到明确的结构，从非正式的控制到正式的控制的实现。其次，非正式治理与正式治理形成并存的治理模式。这种并存不仅表现在乡镇组织结构上的双重组织模式，而且表现在具体治理中两者的相互分工协作。片区制所代表的非正式治理已经不是简单地对正式治理的替换与竞争，或是时间上的轮替，两者体现出更强的制度性协作与分工，非正式治理成为了官僚制不时缺少的补充。

（二）社会转型与二元治理

非正式治理变得制度化，并与正式的官僚制之间形成了并存与协作的规范化治理模式，这与当前中国社会所处的特定阶段有关。陈潭在分析社会变迁时指出，社会并不是非此即彼的处于“常态社会”或是“非常态社会”，而是存在介于两者之间的“转型社会”。不同的社会形态要求不同的治理范式，而转型社会则往往出现二元治理的形态²⁵。无疑，我国就处于变轨的转型社会之中，二元治理来源于官僚制的不足而引发的对非正式治理的需求，同样也来自官僚制的必要性对非正式治理的约束。

1. 社会常态化与治理规范化

当前学界的研究主要集中于“中心工作”，偏向治理中的非常态面向，但事实上，我国已经步入了“常态社会”。一方面，国家在经历一系列的体制改革以后，已经完成了从中央到基层的行政体系的建构，并且其治理越来越呈现出技术化、规范化的形态。同样的，从社会的角度看，随着国家力读与市场化的深入，各种地方性的规则正在逐渐解体，农民对国家规则、对法律越来越依赖与认同²⁷。从这一方面来说，国家已经能够将大敏的问题纳入官僚化的组织体系中，并且进行常规性的治理。以K镇为例，除r传统的财务、农业服务等常规工作外，一些原来的中心工作也向常规工作转变，例如计划生育工作已经叫人口统计、计生服务转变，乡村的环境卫生整治在前几年的突击行动以后，也越来越成为规则化的公共物品供给。即使是信访这类工作，除了对几个顽固上访户的治理，大量的信访排查，上访人员的接待工作：也都已经相当常态化因此，随着我国治理体制的成熟，越来越多的工作将变得常规化，常规治理在乡镇中的重要性将日益突出。

此外，对于乡镇来说，更为现实的则是，国家对治理规范化的要求以及与之相配套的考核手段的完善。这不仅提升了国家对乡镇考核的严格程度，也进一步增加了考核的内容大量的常规治理被纳入考核范围，成为乡镇不得不完成的治理任务。以K镇的低保工作为例，原来村两委是低保评定的主体，镇一级只进行形式化的审核与上报，但这几年，该县民政局不仅要求低保评定有村内的民主评议手续，进行村务公开，N时还要以影像的形式存档作为考核的依据，此外，县里也增加了亲自走访抽查的数键。在严格的监督

与审查下，常规治理从考核中的“软指标”向“硬指标”转变乡镇试搁忽略常规工作或是应付了事的空间大大被挤压，每一项工作即使不是中心工作，也成为了必须要规范执行的任务。

常规工作的不断增加与规范化的新趋势，必然强化正式官僚制的作用，在这一领域官僚制的确具有高效的组织管理优势，变得越来越不可或缺。当常规工作的任务减少、规范化程度比较低，乡镇尚可以为了中心工作而频繁抽调科室人员进行非正式治理，但在当前的情况下，原来临时抽调、全员动员的方式必然会对官僚制的运作产生副作用，甚至严重影响官僚制的运行效率。因此，在常规工作日益增多的情况下，乡镇必须要保障官僚制的正常运作，尽量减少与作正式治理之间的冲突与抵牾，即增加两者的协同性。这是促使非正式治理转变的重要限定性条件。

2. 转增社会与非规则治理

社会转型的复杂性在于，一方面社会正走向常态化，随之带来治理的规范化；另一方面，基层治理则仍然保留着转型前与转型之中的特征。这种转型之中的特征首先表现在，治理任务的增多，且具有很强的发展取向。尽管在税费改革以后，国家不再向乡村汲取与严厉的管制，似新的治理目标也随之出现。十八大中央明确提出，“把城乡发展一体化作为解决‘三农问题’的根本途径”，并进一步加大惠农资金的发放力度。这种以建设农村、改造农村为目标的乡村治理任务具有很强的发展性特点，是以对社会的重新塑造、建立新的治理环境为目标。发展取向的治理作为新的事务，通常很难采取常规的治理手段，并且治理难度较大，需要整合大量的物力、人力。当前，政府大多采取中心工作的形式，试图在短时间内整合行政力量，以实现某些重要事务的高效治理与快速推进。随着国家对城乡一体化建设力度的加大，以发展与改革为目标取向的治理必然还会在基层存在相当长的时间。

其次，以乡村建设为目标的治理必然会增加乡镇与村庄的互动，带来乡村治理的进一步下沉”。尤其是以提供公共物品为主要内容的城乡一体化建设，它所强调的是乡村服务共享、环境的整体提升，这类治理必然要深入每个村庄，在全镇范围内覆盖。以K镇的乡村卫生整治工作为例，这一工作就涉及该镇所有的村庄，需要对每个村的河道污水、道路垃圾和绿化带进行整治与管理。此外，以环境、治安整治为典型的中心工作，还呈现出日常性与反常性的特点。该工作并不是聚集人力、物力，以突击的形式就能够完成的，而必须依赖每天常规性的维护，长时间的监督检查，因此，乡镇就不得不与村庄维系高密度的、广泛的接触。然而，当前的乡村仍然保留着浓重的乡土痕迹，尚未完成程式化的改造，无法完全以常规手段进行治理。

因此，无论是发展取向的治理任务，还是乡土化的治理场域，都产生了对非正式治理的需求。转型带来的不是非正式治理的减少，相反，正是由于转型深化，我国进入了城乡一体化的后改革时代，国家逐渐深入乡村进行积极的乡村建设，这恰恰增加了乡镇对非正式治理的需求。在治理任务日益密集化、全局化、日常化的条件下，需要将原本临时性的、运动式的非正式治理变为一种更加稳定的常态化的制度，能够在全域范围内覆盖到各个村庄，从而稳定地、日常化地输出非正式治理。

常规与非常规治理的交叠就是当前基层面临的治理处境，而单一的官僚体制显然难以应对。乡镇要进

行有效治理，不仅仅要以非正式治理应对正式官僚制无法完成的治理任务，还要维持官僚制，保持常规治理的正常展开。正是在这两者的共同压力下，非正式治理走向制度化，并与官僚体制一同构筑乡镇当前的二元组织与治理形态。正如汉南和卡罗尔的研究表明，要使一项活动具有能够稳定的、反复不断的输出制度行为，并使行动在一个指导的决策和框架之内，必须通过组织制度的形式得到解决^[32]。因此，从根本上来说，当前乡镇的二元治理模式就来自于转型时期官僚制本身的优势与限度，其中官僚制在常规工作中的有效性对非正式治理提出限定，其应对非常规工作的限度则对非正式治理提出需求，最终以非正式治理制度化的形式解决了两者的协调性问题。

五、讨论与结语：官僚制与非正式治理

马克斯·韦伯曾指出，“从纯技术的观点来说，行政组织的纯粹官僚制形态能够达到最高程度的效率，相比于任何其他形式的组织，它具有精确性、稳定性、可靠性和纪律严明的优势。”^[33]因此，官僚制一直被认为是政府治理的最佳组织形式，也是我国基层治理现代化的一个重要目标与方向。从这一理想形式出发，非正式治理通常被看做是与官僚制相对立的治理模式，受到相当多的批判，被认为治理绩效不佳，甚至影响官僚制的整体现代化，“中国官僚体制走上了与韦伯式官僚组织大相径庭的发展轨迹，也使得当今官僚体制的理性化过程步履蹒跚，难以实现”。显然，这一观点将非正式治理与官僚制二元对立之中，并怀有很强的理性化的价值理念，认为官僚制具有绝对的优先性与效率，否认了非正式治理存在的合理性。

但是，将官僚制作为一种终极理性的看法在很大程度上模糊了其本来面目。事实上，它从本质上而言是作为一种组织方式与管理方式存在的，并与一定发展阶段的社会性质与管理目标相匹配。韦伯将其视为理想的组织形态，也是在认为其与工业化的大生产相适应的基础上，是顺应西方社会理性化的治理模式。这就意味着，如果我们剥离固定的理念，官僚制的本质仍然是一种管理手段，需要与管理的事务本身相适应的，非抽象的、绝对完美的治理模式。它必须与特定的社会发展阶段相适应，并服务于特定的治理任务。因此，对官僚制的讨论离不开特殊的治理情境。以此为出发点，就以针对我国的具体治理需求对官僚制进行重新的检视。的确，一方面，经过多年的发展，社会的常态化程度提升，国家的治理也日趋规范化，在这些已经高度程式化的领域，官僚制的确具有突出的优势；另一方面，转型时期发展型的治理任务与乡土化的治理场域仍然是高度不规则的，与规范的官僚制之间存在巨大的张力。官僚制在它们面前常常显得捉襟见肘，其专业化的分工、规则性的制度都无法应对治理的要求，出现了大量的不适应。

正是这些官僚制的间隙，或者说其与具体治理事务之间的摩擦，对非正式治理提出了要求，也构成了非正式治理存在的合理性表达。从这个角度出发，非正式治理并非是官僚制的对立面，也不必然带来对官僚制的消解，相反则很有可能弥补官僚制的不足，两者构成了黄宗智所说的“单一悖论体系中互相依存的两部分”。片区制的实践进一步证明了这一点，非正式治理与官僚制密切交织、分工合作，其中片区制的综合性、灵活性、权力的下沉，恰恰弥补了官僚制的部门分割与信息结构的困境；与此同时，官僚体制的规则性、专业分工则仍然保留，用以处理规则化的治理事务。由此，片区制既弥补了官僚制的缺点，同时又保留其优点，两者实现了相互的配合，有效地完成了当前乡村的治理任务。事实上，正是由于非正式治理与官僚制的组织原则不同，它才有可能去弥补官僚制所无法胜任的领域，同样的，官僚制所擅长的领

域也依然可以限制非正式治理而得以保持。正如谢志娟在讨论非正式治理时指出，非正式治理并不总与正式制度相悖，它也可以作为一种与组织目标一致的制度创新，对正式制度起到补充作用。显然，通过制度的调整，非正式治理完全能够得到一定程度的规范，从而与正式制度一起各善所长，相互协作与分工。片区制的理论意义就在于，它表明非正式治理与官僚制可以和谐共处，根据不同的治理任务，通过分工机制实现良好的治理效果。

毫无疑问，韦伯构建了一个理性化的完美运行的世界，官僚制在其中可以达到最高效率。但是，官僚制本身始终是一种管理与组织的工具，它的目标是为了解决具体的治理事务。将官僚制本身视为目的，其本质就是目的和手段的倒置，步入了形式合理性的陷阱，也就是韦伯自己所说的“理性化的牢笼”。因此，对非正式治理的态度很大程度上就取决于在治理的过程中，究竟是要以目标为本位，还是以手段为本位。当前，我国正处于转型的过程之中，不仅乡土社会是差异化的，而且其转型时期的治理内容也是高度不规则的，在这一特殊性的治理阶段，官僚制是否足够应对这一复杂的治理实践，是非常现实性的问题。进一步，即使完成现代化的转型，官僚制的治理效果也应在具体的治理中被检视，事实上，不少学者都指出，官僚制无法实现正义与价值，呼吁多元的治理形式。手段本位的形式理性化显然无法解答这些复杂的治理问题。因此，无论是对官僚制的评判，还是对非正式治理的评判，都需要将其重新回复到管理手段与组织的这一本源同性，在具体的治理事务中进行评判与反思。

参考文献：

[1]丁煌、柏必成：《论乡镇政府行为选择的优化——以乡镇政府和乡村制度环境的互动为视角》，载《政治学研究》2006年第4期。

[2]林南：《地方性市场社会主义：中国农村地方方法团主义之实际运行》，载《国外社会学》1996年第5期。

[3]丘海雄、徐建平：《市场转型过程中地方政府角色研究述评》，载《社会学研究》2004年第4期3

[4]张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海：上海人民出版社2007年版。

[5]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》，载《社会学研究》2006年第3期。

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

[7]付伟、焦长权：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，载《社会学研究》2015年第2期，

- [8]孙立平、郭于华：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析华北B镇收粮的个案研究》，载《清华社会学评论》（特辑），度门：嘏江出版社2000年版。
- [9]欧阳舫：《策略左义——桔镇运作的逻辑》，北京：中国政法大学出版社2011年版。
- [10]应星：《大河移民上访的故事：从讨个说法到摆平理顺》，北京：生活·读书·新知三联书店2001年版。
- [11]吴毅：《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：生活·读书·新知三联书店2007年版，
- [12]狄金华：《通过运动进行治理：乡镇政权组织的治理策略对中国中部地区麦乡棺树造林中心工作的个案研究》，载《社会》2010年第3期。
- [13]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》，载《社会》2009年第5期
- [14]欧阳静：《“做作业”与事件性治理：乡镇的“综合治理”逻辑》，载《华中科技大学学报》2010年第6期3
- [15]陈国富：《官僚制的困境与政府治理模式的创新》，载《经济社会体制比较》2007年第1期。
- [16]（德）韦伯：《韦伯作品集——支配社会学》，康乐、简惠美译，桂林：广西师范大学出版社2004年版。
- [17]（法）埃哈尔·费埃德伯格：《权力与规则》，上海：上海人民出版社2005年版。
- [18]周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，载《开放时代》2012年第9期。
- [19]唐皇凤：《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》，载《开放时代》2007年第3期3
- [20]吕德文：《中心工作与国家政策执行——基于F让农村税费改革过程的分析》，载《中国行政科学》2012年第6期。
- [21]欧阳静：《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》，载《开放时代》2014年第6期。

[22]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层行政》，载《开放时代》2008年第2期。

[23]李怀印：《华北村治：晚清和民国时期的国家与乡村》，北京：中华书局2008年版。

[24]费孝通：《乡土中国》，上海：上海人民出版社2006年版1

[25]陈潭：《社会转型与公共政策创新——以认识档案制度为例的分析》，载《湖南师范大学社会科学学报》2004年第5期，

[26]任剑涛：《在“国家_社会”理论视野中的中国现代国家建构》，载《天津社会科学》2012年第7期

[27]策磊明、陈柏喆：《结构混乱与引发下乡——河南宋村法律实践的解读》，载《中国社会科学》2008年第9期

[28]渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，载《中国社会科学》2009年第6期。

[29]中端锋：《软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架》，载《甘肃社会科学》2007年第2期。

[30]王丽惠：《控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化被背景的问题讨论》，载《中国农村观察》2015年第2期。

[31]白水秀、王颂吉：《城乡发展一体化的实质及其实现路径》，载《复旦大学学报》2013年第4期。

[32]Hannan, Michael T. , Glenn R. Carnoll: “Organization-al evolution in a Multinational Context: Entries of Auto-mobile Manufacturers in Belgium, Britain, France, Ger-many and Italy”, American sociological Review, 1995 (60).

[33]戴维·毕瑟姆：《官僚制》，韩志明译，长春：吉林人民出版社2005年版，

[34]魏娜：《官僚制的精神与转潮时期我国组织模式的塑造》，载《中国人民大学学报》2002年第1期。

[35]谢志岩、汽镜钧：《低制度化治理与非正式制度——对闻家治理体系与能力现代化一个难题的考察》，载《国外社会科学》2009年第5期。

[36] 韦伯·马克斯:《新教伦理与资本主义精神》,于晓、陈维纲等译,北京:生活·读书·新知三联书店
1989 年版

[37] (美) 法默尔:《公共行政的语言官僚制、现代性与后现代性》,吴琼译,北京:人民出版社
2005 年版