
基层规范型治理的基础与运行机制

——基于南京市 W 村的经验分析^{*1}

冷波

(华中科技大学中国乡村治理研究中心, 湖北武汉 430074)

【摘要】:在国家治理现代化的要求下, 规范型治理成为基层治理的方向。规范型治理需要一定的社会基础和制度基础, 否则优化治理体系并不必然提升治理能力。南京市 W 村的治理实践表明: 在城市化的背景下, W 村乡村社会程式化以及公共行政规范化的程度比较高, 通过优化治理体系, 塑造了规范型治理模式。村级组织在实际运行过程中, 通过构建规则本位的治理机制、责权明晰的分工机制和办事留痕的免责机制, 实现了村级治理规范、有效和村治格局稳定。治理现代化与城市化有着密切的关系, 只有适应城市的治理方式, 规范型治理模式才能有效运转, 治理现代化才能真正实现。

【关键词】:基层治理; 治理现代化; 规范型治理; 运行基础; 村民自治

【中图分类号】:C912 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-7465(2018)04-0027-08

一、问题的提出

党的十八届三中全会将全面深化改革的总目标定位在“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”。将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标, 对于中国的政治发展, 乃至整个中国的社会主义现代化事业来说, 具有重大而深远的理论意义和现实意义^[1]。国家治理现代化包括国家治理体系现代化和国家治理能力现代化。国家治理体系和治理能力是一个有机整体, 相辅相成, 有了好的国家治理体系才能提高治理能力, 提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能^[2]。基层治理是国家治理的重要组成部分, 推进基层治理现代化, 有助于提高国家治理现代化的水平。为此, 基层组织正在积极优化治理体系, 培育职业化的村干部, 提高治理的制度化、法治化水平。

然而, 中西部农村优化治理体系的制度建设并没有带来治理能力的提升。治理现代化是现代公民社会的内在要求, 其本质是建立公民的主体性^[3]。与西方国家相比, 中国存在大规模的与城市差异极大的乡村社会, 乡村社会不是程式化的公民社会, 同时乡村社会性质决定了与之匹配的权力类型不是条状结构的科层化、职业化和专门化的国家基础权力, 而是块状结构的综合性、未细致分工、非职能分化的乡村治权^[4]。中西部农村缺乏相应的社会基础和制度基础, 基层组织是有制度却无制度化的能力。虽然基层治理的制度化、法治化水平不断提高, 但是基层组织缺乏制度执行力, 基层治理变成没有实质内容的形式化治理^[5]。实现治理能力现代化需要制度建设, 但是制度建设还需要有一定的治理基础与之相匹配。没有相应的基础, 制度建设难以转换成制度能力, 优化治理体系也难以实现治理能力现代化。

¹收稿日期: 2017-06-20

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)

作者简介:冷波, 男, 华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生。E-mail: 15271862597@163.com

与经济欠发达的中西部农村相比，南京市农村的基层治理形成了规范型治理模式。经过多年的发展与建设，南京市城乡一体化的水平比较高，制度能够很好地落地和运转，优化治理体系能够提升治理能力。南京市农村不仅治理的制度化、法治化水平很高，而且实现了治理能力现代化，其治理经验和治理模式对发达地区农村基层治理现代化具有重要的启发意义。

2017年5月至6月，笔者及研究团队在南京市L区W村开展为期20天的驻村调查，本文使用的资料都来源于W村的田野调查。W村东靠省道，交通便利，区域总面积9.77平方公里，15个自然村，1347户，4900余人，人均耕地1亩。本文主要结合南京市L区W村的治理实践，采用质性研究和个案分析法，探讨基层规范型治理的内涵和基础、运行机制及其效果，最终回应基层治理现代化的问题。

二、基层规范型治理的内涵与基础

村庄精英是村级治理的主体，精英包括体制精英与非体制精英。精英结构是村庄中不同类型的精英基于不同行动逻辑形成的互动模式，精英结构决定了利益的激励机制和激励效果，进而决定了村庄治理的动力和村庄治理的模式^[6]。在低度分化和利益密集的村庄，村庄精英被纳入政府的科层治理结构，同时村集体对村庄精英进行了利益吸纳与制度整合，使得精英本身的权威制度化，消解了反对性精英力量的存在。村庄建立了制度化、法治化的治理规则，体制精英治理可以摆脱对“正式权力的非正式运作”^[7]治理策略和私人资源的依赖，正式规则和法治资源成为精英的治理资源，治理策略呈现出较高的稳定性与规范性，因此称之为“规范型治理”。由此可见，规范型治理是基层组织能够发挥制度的能力，实现基层治理制度化和法治化。

规范型治理是治理能力现代化的要求，其运行的基础与地区的城市化水平密切相关。经过多年的发展与建设，W村75%以上的家庭进城买了房，农民的生活已经面向城市；而且村庄已经被纳入城市的治理体系，城乡一体化的水平较高。在城市化的背景下，城市的生活和管理已经辐射到W村，对W村产生了重大影响。一方面，乡村社会格式化程度已经很高；另一方面，城市的治理方式要求基层公共行政规范化。在国家治理现代化的要求下，基层组织优化了治理体系，培育了一批职业化的村干部，进一步提升了治理能力，村庄形成了规范型治理模式。从W村的治理经验来看，规范型治理的运行基础可以从社会基础和制度基础进行分析。

（一）社会基础：低度分化与村庄规则化

贺雪峰认为，村庄社会基础对村庄治理具有重要影响，村庄社会基础不同，村庄治理模式会有不同的表现，国家制度建设和政策落实也会有不同的实践效果^[8]。因此，基层治理能力制度建设也与村庄社会基础有密切的关系。杨念群认为，与城市中的社会生活相比，农村社会的程式化和模式化程度是很低的，实际上缺少一成不变的正式程序和正式规则。在许多情况下，即使存在这样的程序和规则，有时也不会真正起作用；相反，一些重要而敏感问题的解决，往往采取非正式的方式或随机处理的弹性手段^[9]。基层治理的规则化需要以规则化的农村社会为基础。不同于中西部农村，W村已经社区化，村庄成为村民的生活空间。W村社会生活的程式化和模式化程度已经很高，具备了规范型治理的社会基础。W村的农村社会程式化主要表现为农村社会低度分化、农业生产规模化和农村利益规则化。

1. 农村社会低度分化。依据分化的标准，可将村庄分化区分为经济性分化和社会性分化。经济性分化主要是农民家庭在经济资源、收入水平上的分层。社会性分化是传统村庄熟人社会的结构基础，表现为“面子”主导的社会分层和差序格局的“立体结构”^[10]。农村社会分化意味着村庄中社会成员资源禀赋、个体能力、政治倾向、社会情绪的多样，由此给社会治理带来难度^[11]。W村的大多数村民被吸纳进第二产业成为“工人”，村民的月收入一般为2000~4000元，他们的家庭经济水平表现为低度分化。当地村庄的社会结构呈现为原子化状态，村庄社会性权威不足。村庄低度分化，村庄缺乏精英生成的经济社会基础，有利于村级组织对村庄精英进行利益吸纳和制度整合，公共治理事务也因社会冲突的减少而变得简单。

2. 农业生产规模化。中西部农业型地区往往面临着土地细碎化的问题，土地细碎化经常滋生农业生产矛盾，比如灌溉纠纷、

农田水利建设不合作等，增加了村庄治理的难度。W村位于南京市的都市经济辐射圈之内，土地具备规模流转和资本经营的条件。当地非农经济机会较多，农业收入只占农民家庭收入极小的一部分。在政府的号召与支持下，W村通过招商引资实现了土地规模流转，全村流转率达到了80%以上。W村首先将农民的土地集中到村集体，然后以村集体的名义将土地承包给企业和家庭农场主。城市为农民提供了大量的就业机会，农民非农化程度比较高。大部分农民与土地分离，村庄从事农业种植的人口极少，农业也实现了规模化、机械化生产，农业生产的管理成本大大减少。村干部不需要组织和动员农民解决农业生产的合作问题，极大地减少了村庄公共治理的负担。

3. 农村利益规则化。W村村民在20世纪80年代就外出务工，2000年左右就开始进城买房。村庄年轻人基本上都进城发展，村庄空心化和老龄化现象十分明显。目前，当地家庭实现子代的城市化，父代基本上留在农村养老。村民的收入主要来自城市，农村几乎没有经济空间，变成了纯粹的居住空间。村庄不再抓经济建设，村委会的职能从管理转为服务，政府向村庄投入了大量的资金搞公共服务建设。村庄主要是老年人群体，村庄的利益也以养老福利分配为主。目前，村庄正在建设居家养老服务中心、文化活动广场以及与养老相关的活动场所。村庄利益群体比较单一，利益分配比较有序，服务好老年人，村庄治理就没有什么问题了。

(二)制度基础:资源密集与权力制度化

税费取消之后，国家强制性权力从基层组织撤出，但是国家基础性权力仍然比较弱，导致基层治理资源流失，基层组织权威衰变。只有当基层政权组织拥有制度化的财政资源和权力时，才具有相应的治理能力，才能在权力行使的规则与规范上建立真正的制度化、理性化官僚体系^[12]。因此，缺乏国家基础权力支持的制度建设只会流于形式，而非实质意义上公共权力运作制度化、规范化与常规化。城市的生活、管理都比较契合规范，城市治理要求公共行政规范化，而且国家基础性权力比较强，这为规范型治理提供了制度基础。不同于中西部农村，W村已经被纳入城市的治理体系，而且比较适应城市的治理方式。基层组织有充足的财政资源、常规化和制度化的权力，以实现公共行政规范化要求。

南京市较早实现了工业化，政府财力较强。W村被纳入城市治理体系后，政府每年会向W村转移支付大量的财政资金，包括村庄建设资金和村干部工资等。同时W村每年还有20万~30万元的集体收入，包括厂房、土地的租赁费和自然村土地、水面的承包费等等。总体而言，W村的财政资源是比较充裕的，而且村财镇管十分规范。资源密集并不是村集体治理能力强的充分条件，只有村集体治理能力强，资源才可能转化成治理能力。当地基层组织的制度化权力很强，赋予了村集体强大的治理能力，村庄资源能够转化为村集体的治理能力。有强大的制度化权力和充裕的财政资源，村集体能够依靠规则和法治资源克服村庄公共设施建设中的“钉子户”。比如在拆迁中，其他地方的村庄会出现坐地要价和拆迁致富的情况，但是当地的拆迁能够完全按照政府的政策进行，拆迁比较和谐有序。

由于缺乏作为内生性权威发育基础的经济社会分化，精英权威不是来自本身的资源和禀赋，而是依据其所占据的职位和制度。村集体依托充裕的财政资源能够对村庄精英进行利益吸纳与制度整合，培育出一批职业化的村干部。在村级组织的架构中，除了职业村干部，还有条线干部、队长和连队会计以及一些辅助人员。职业村干部的工资由乡镇发，其他干部及人员的工资由村集体发。主职村干部的工资收入每年9万~10万元，副职村干部的工资收入每年6万~8万元，条线干部的工资每年4万~5万元。村干部光靠工资收入就能过上十分体面的生活。乡镇还为村庄提供了一套后备干部培养制度，村干部能够依靠条线干部一副职干部一主职干部一乡镇干部的路径实现职业化成长。村级组织的吸纳与整合机制实现了村庄精英的制度化生产，使得精英结构的依附性很强，体制精英的更替稳定有序。精英结构与治理结构高度重合在一起，村庄治理过程就是村干部释放制度化权威的过程，村庄其他主体没有挑战村干部权威的资格和能力，村庄治理表现出较强的规范性和有效性。

作为政府官僚体系末端的村级组织已经行政科层化，村干部也成为政府治理的对象。村级组织的吸纳与整合机制使得村干部成为一种职业，这份职业并不能给村干部带来私人利益和机会主义空间。村干部的动力主要来自政府的正规化激励与考核，他们做好本职工作就行。同时政府设置了12345市长热线，重建了国家与农民的“制度性关联”，村民能够对村干部的行为进

行监督。政府赋予村干部制度化的权威，并将其纳入自上而下的激励与考核和自下而上的监督，村干部不可能也没有必要不按规则办事。因此，不仅政府要求村干部规范化治理，村干部本身也需要通过规范化治理进行自我保护，在这双重要求下，村庄治理呈现出较高的稳定性与规范性。

三、基层规范型治理的运行机制

基层规范型治理作为一种治理实践，往往涉及很多方面，但是它的运行机制具有一般性特征。这是由村庄在整个基层治理体系中的位置以及村庄的内在属性所决定的。从W村的治理实践看，乡镇依托强大的制度能力和财政资源将村干部职业化了，职业村干部具有理性官僚的特性。按照马克斯·韦伯的说法，理性官僚“无爱亦无恨”^[13]，也就是事本主义的逻辑。虽然村干部不是公务员，但是他们基本上按照公务员的方式处理村务，工资、职责、级别成为他们看重的现实利益。村干部是规则的执行者，规范型治理模式形塑了职业化的村干部，进而也呈现出不同的运行机制。

（一）规则本位的治理机制

规范型治理是规则本位的，村干部依靠的是规则和法治资源，公共权力的运行是制度化、规则化和常规化的。规则治理不只是规范村干部的权力，关键是要让村干部能够依靠规则实现治理。否则，村干部的权力被规范了，村干部也做不成事了，表现为“老的办法不管用，新的办法不实用”。因此，村庄要实现以规则为本的治理机制，关键是要解决村干部乱作为和不作为、难作为的问题。在农村社会程式化的W村，当地政府依托强大的财政资源和制度化权力整合了村庄精英结构和村庄治理结构，通过村干部职业化来规范村干部的权力运作，通过治理结构制度化来实现规则治理的有效性。最终，W村的村干部在处理村务时都是按照规则办事，村民也都接受规则治理的方式，村庄治理呈现出稳定性与规范性。

村干部职业化使村干部成为一种职业，村干部的身份不能转化为其他目标，不能给村干部带来私人利益和机会主义空间。体制性身份弱化了村干部的自主性，没有了权力非正式运作的空间，村干部自然会按照规则办事。职业村干部是乡镇培养的，他们需要在科层化组织学习和历练，他们被培养成难以替代的技术工作者。职业村干部的能力素质不在于村干部的动员能力，而在于村干部的职业技能，因此，职业村干部不会依靠人情、面子、摆事实讲道理等乡土性资源动员和组织群众处理村务，而只会按照规则办事。村干部成为事本主义的办事员，按照规章制度就事论事，不偏不倚地执行上级的政策。

规则治理也与治理结构密切相关，治理结构制度化消解了“钉子户”生成的土壤。村干部依靠制度化权威进行村庄治理，很少受到村庄其他主体的挑战，村庄中少有“钉子户”。由于村庄权力结构十分稳定，村务主要通过常态化的村两委员会进行决议。村两委员会内容主要以乡镇的任务为核心，较少体现和表达村民的利益。村两委不召开民主动员大会，村民就无法参与村务管理。村两委商量决议之后，村干部基本上严格按照政府的政策要求一家一户地去做工作。由于村民是分散的，而且村干部执行的都是上级的政策，村民很少会反对村干部的规则治理。村干部觉得按照规则才好办事，动员群众反而不好办事。以财政资源为基础的事务型治理消解了动员型治理，村干部与村民的关系比较松散，外来村干部也能够很好地完成工作。因此，在稳定的权力结构和治理结构下，规则本位的基层治理能够取得良好的效果。

（二）责权明晰的分工机制

其他地区的农村，村干部内部并没有明确的职能分工，基层治理是综合性的。乡村治理难以完全实行专业化、精细化的分工，在实际的治理过程中往往是“上面千条线，下面一根针”，只能将各方的任务汇聚通过运动式的方式予以推动^[14]。当地村级组织是一个责权明晰、分工明确的组织，村组干部都有自己的职责。村级组织除了村两委干部，还有条线干部、队长和连队会计以及一些辅助人员。书记是一元化权威，书记与其他村干部是领导与被领导的关系，村干部之间的私人关系也被公共规则压制。书记主要负责村级事务的决策，主任负责大量的具体村务，其他村干部都有自己的专职工作。W村有15个自然村，每个自然村都有一名队长和一名连队会计，村里对他们进行考核。队长和连队会计是科层化的衍生品，分担了村干部的行政压力，

村干部可以更好地做自己的专职工作，不必事事躬亲。除此之外，村两委还有明确的条线分工，村干部可以精准而有效地对接上级政府的各个部门。

W 村社区工作人员责任分工：

书记：负责村全面工作，重点是扶贫工作、社区品牌创建工作、美丽乡村建设工作、环境综合整治工作和上对接工作。

主任：负责村委全面工作和 A 片区工作，重点是确权工作、农业普查工作、在建项目协调工作。对接镇办公室、经管站、企业服务中心、环保办。

副书记：负责 B 片区工作和党建工作，重点是基层规范化建设、“两学一做”学习教育开展工作。对接镇组织办、办公室、宣传办。

副主任：负责 C 片区工作和配合村社区主任做好村委工作，重点是环境卫生工作、民兵工作、农民建房审批工作，牵头做好租金收缴工作。对接镇市容办执法队、保洁所、建管所、武装部、爱卫办。

综治主任：负责 D 片区工作，12345 工作和配合做好党建工作、在建项目协调工作、社区综

合治理工作。对接镇办公室 12345 工作室、稳定办、司法所、派出所。

妇女主任：负责陡门圩村片区工作和社区计生、妇女儿童工作，重点配合土地确权发证工作和农业普查录入工作。对接镇计生办、教管会。

会计：负责财务工作、纪检工作，重点是财务规范工作、对村干部纪检督促工作。对接镇经管站、纪检室、财政所。

条干：负责 E 片区工作，社区办公室日常事务工作、食堂工作和配合做好党建台账，重点是民政工作、农业工作、统计工作和宣传工作。对接镇民政所、农业服务中心、宣传办、统计站。

社保员：负责社保工作和团委工作。对接镇劳保所、团委。

队长：协助自然村的农业生产、日常纠纷调解、收集民情等工作，对接包片干部。

连队会计：管理自然村的账务和账目，对接包片干部。

上述事务都是实质性的，村干部每天都很忙，他们从周一到周五都要坐班，而且周末还要轮流值班。村级组织能够支付常规化治理的时间和精力成本。村干部的工资包括基本工资和考核工资，其中考核工资占一半以上。工资收入成为村干部收入的唯一来源，乡镇对他们的考核就有了实质意义。乡镇对村两委进行整体考核，村干部的责任和利益既是明晰的，又是相互牵连的。因此，村干部内部需要合理分工，全力做好自己的本职工作。

（三）办事留痕的免责机制

基层规范型治理不同于税费时期的“压力—共谋”和后税费时期的“考绩—命令”的乡村治理体制。“压力—共谋”和“考绩—命令”没有改变村干部的“民间”身份属性，也没有改变村干部对乡镇政府的体制外依附^[15]。职业村干部跳出了“民间”

身份属性，他们形成了对乡镇政府的体制内依附。虽然乡镇也对职业村干部进行考核，但是考核侧重于村干部办事的过程。过程导向的考核机制不同于结果导向的考核机制，前者注重过程是否规范，而后者注重事情是否及时解决。对职业村干部来说，最重要的不是能否简约治理，而是办事的过程是否规范。

W村实行千分制考核，大的考核项目与对应的分值分别是：完成区中心工作任务 200 分；完成镇重点工作任务 200 分；基层基础规范化建设任务 400 分；群众满意度测评 200 分。由此可见，村务管理规范化的要求是很高的。规范型治理机制是规则本位的，考核机制注重的是过程规范，办事留痕^②就成为村干部的免责机制。村干部反复提到，做事情要留痕，办事留痕最终以台账的形式呈现出来。当地村干部要做大量的文牍化工作，特别是要把工作台账做好。虽然办事留痕会耗费村干部很多的时间和精力，但是村干部有很强的动力去做台账。

办事留痕体现在村务管理的方方面面，尤其体现在 12345 投诉工单的处理上。12345 是南京市的市长热线，村民有什么意见都可以打 12345 进行投诉。12345 是一种技术化的信访模式，上访、接访、转访和回访都是通过系统进行的，所有的信访过程都在系统中保留数据，并且可以进行数据分析。村民打了 12345 投诉电话，接线员记录下来形成工单，然后根据属地原则转到村庄综治主任的手机上，综治主任接单后要马上回应，并以台账、照片等证据方式向系统上传事情处理过程。事情处理完毕，12345 系统会统计回访的满意率，并纳入村干部的绩效考核。为了防止一些村民频繁打 12345 投诉电话，市政府专门设置了“5+2”，只要村干部将处理事情的证据坐实，能够证明不是村干部不作为，而是事情难以处理或者投诉人无理，“5+2”就会屏蔽投诉人的电话举报，乡镇也不会追究村干部的责任。W村的综治主任 2016 年处理了 93 单工单（包括重复投诉的），他不仅把工单处理过程的台账做得十分规范，还十分满意自己收集证据的能力。由于他把难以解决的问题证据都坐实了，可以理直气壮地让乡镇自行处理这些难题。在过程导向的考核机制下，办事留痕既是乡镇对村干部的行政要求，更是村干部自我保护的理性行为。

另外，村干部还可能面临其他行政风险。乡镇为了控制村级组织，赋予村书记绝对的权威，但是乡镇并不对村书记进行单独考核，而是对村两委进行集体考核。在村庄权力结构中，村书记是一元化权威，其他村干部都要服从村书记。村书记的行为难以被监督和约束，一旦村书记在村庄发展建设中违法乱纪，整个村级组织都面临着行政风险。因此，村干部在村庄治理中十分谨小慎微，处处办事留痕，以规避行政风险。

四、基层规范型治理的实践效果

精英结构决定了利益的激励机制和激励效果，进而决定了村庄治理的动力和模式。南京市 W 村塑造了制度化的精英结构，形成了规范型治理模式，从而呈现出良好的治理绩效。

1. 村级治理规范。村干部的自由裁量权过大且不受监督往往造成村级治理不规范，并导致国家政策执行偏差。W 村的村级治理十分规范，村干部会严格按照上级政府的规章制度办事，政策执行能够免受个人利益的影响。村干部职业化使村干部成为一种制度身份，体制性身份弱化了村干部的自主性，村干部的动力来自乡镇的正规化激励，缺乏私人利益的激励，村干部自然会按照规则办事。村干部还会受到双重监督，一个是自上而下的乡镇监督，另一个是自下而上的村民监督。在严格的村务监督体系下，政策执行过程要阳光透明，政策运作违规风险较高。职业收入成为村干部唯一的收入来源，制度化的监督体制约束了村干部的投机行为，村干部只会按照规则办事，促进了村级治理规范化。

2. 村级治理有效。中西部农村缺乏相应的社会基础和制度基础，村级治理规范化往往带来村级治理的形式化，表现为村干部的不作为和难作为。W 村的村庄社会生活比较程式化，财政资源充裕和权力制度化水平高，村级治理变得十分有效。由于村庄治理结构制度化，村级组织被纳入政府官僚体系，乡镇对村级组织的控制力变强，同时也为村干部规则治理的有效性提供了制度化保障。一方面，在乡镇的正规激励与考核压力下，村干部通过职能分工和条线分工尽力做好本职工作，提高了行政效率；另

² ① 办事留痕是指村干部在办事的时候要采取记录、拍照等技术手段做台账，对于比较棘手的问题要像办案一样把程序坐实，形成完整的证据链。

一方面，村干部依靠制度化权威进行村庄治理，难以受到村庄其他主体的挑战，村庄中少有“钉子户”。村干部和村民都已经习惯和接受了规则治理，乡村两级的治理任务都能够较好地完成。村级治理是有效的。

3. 村治格局稳定。村庄权力结构可以分成“体制精英—非体制精英—普通村民”三层^[16]。如果村庄权力结构缺乏有效整合，村治格局就会不稳定，村庄治理秩序也难以维持。W村的村庄权力结构实现了有效整合，村治格局比较稳定，村庄治理井然有序。W村的村治格局稳定主要表现在三个层面：一是村庄精英实现了制度化生产，精英权威不是来自本身的资源和禀赋，而是依据其所占据的职位和制度，乡镇对村庄精英进行了制度化整合。二是体制精英内部关系和谐，体制精英之间是事务性关系，村两委班子比较团结，村干部通过职能分工而相互合作，共同完成上级任务。三是体制精英与普通村民之间的信任关系。村干部职业化使得村干部的行为比较规范化和程序化，普通村民对村干部还是比较信任的。

五、结论与讨论

治理现代化不仅是治理体系的现代化，还是治理能力的现代化，二者相辅相成才能实现治理现代化。规范型治理是治理体系现代化的要求，特别是治理能力现代化的要求。对规范型治理的内涵、基础以及运行机制的深入分析，能够进一步加深对基层治理现代化的理解。制度不是万能的，缺乏一定的运行基础，制度建设往往会流于形式。南京市W村达到了比较高的治理现代化水平，基层组织能够有效运转。在城市化的背景下，W村乡村社会程式化以及公共行政规范化的程度比较高。在此基础上，W村通过优化治理体系，建立现代治理规则，培育职业村干部，形塑规范型治理模式。村级组织在实际运行过程中，通过构建规则本位的治理机制、责权明晰的分工机制和办事留痕的免责机制，实现了村级治理规范、有效以及村治格局稳定。

南京市W村实现了规范型治理，但是这种治理模式在中西部农村很难被复制和推广。规范型治理的运行基础是乡村社会程式化和公共行政规范化，而这两者的共同背景是城市化。不同于乡村社会，城市的生活和管理都比较契合规范。治理现代化与城市化有着密切的关系，不同的城市化水平需要不同的治理模式。在城市化的进程中，城市对乡村的辐射和影响越来越大，乡村社会逐步向城市社会转变，村庄的生活和管理也逐渐符合城市的要求。当村民面向城市生活，家计模式能够支持他们实现城市化，村庄社会的程式化程度也就很高，村庄可以被纳入城市的治理体系。村庄被纳入城市的治理体系之后，政府就有能力按照城市的治理方式对村庄进行财政支持和权力渗透。当村庄适应城市的治理方式时，基层组织通过优化治理体系、培育职业化的村干部提升治理能力，实现规范型治理。南京市W村代表着发达地区农村，其城市化水平远远高于中西部农村。治理现代化是伴随着城市化的进程，在城市化水平还比较低的中西部农村不宜进行单向度的制度建设，否则就会沦为形式化治理。因此，中西部农村还需要保留半正式的治理方式，通过培育各种类型的自治组织，逐步提高基层治理的正式化程度^[17]；而在城市化水平比较高的发达地区农村，则要积极地推进治理现代化和探索城市化进程中的治理变革等议题。

另外，要探索规范型治理模式与村民自治的对接机制，以增强基层治理的能力与活力。“公共性”是促成当代“社会团结”的重要机制，对于抵御市场经济背景下个体工具主义的快速扩张有着实质性意义。它既是使个体得以超越狭隘的自我而关注公共生活的立基所在，还是形塑现代国家与民众的良性相倚、互为监督新格局的重要条件^[18]。通过村民自治将村民组织起来，恢复村民的公共生活，国家就可以通过层级式的行政科层组织与基层扁平化的社会组织有效对接，进而减少行政成本，提高基层治理的能力与活力。

参考文献：

[1] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 前线, 2014(1).

[2] 徐勇, 吕楠. 热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话 [J]. 当代世界与社会主义, 2014(1).

[3] 王名, 刘国翰. 公民社会与治理现代化 [J]. 开放时代, 2014(6).

-
- [4] 杨华,王会. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(2).
- [5] 魏小换,吴长春. 形式化治理:村级组织性质的再认识 [J]. 广东社会科学, 2013(4).
- [6] 杜鹏. 精英结构视角下的村治逻辑与类型 [J]. 探索, 2016(5).
- [7] 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镇订购粮收购的个案研究 [G] //清华大学社会学系. 清华社会学评论:特辑. 厦门:鹭江出版社, 2000:21-46.
- [8] 贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角 [J]. 开放时代, 2012(10).
- [9] 杨念群. 中层理论:东西方思想会通下的中国史研究 [M]. 南昌:江西教育出版社, 2001:188.
- [10] 阎云翔. 差序格局与中国文化的等级观 [J]. 社会学研究, 2006(4).
- [11] 印子. 职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(2).
- [12] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010(4).
- [13] 韦伯. 经济与历史:支配的类型 [M]. 康乐,译. 桂林:广西师范大学出版社, 2004:321.
- [14] 韩鹏云,徐嘉鸿. 乡村社会的国家政权建设与现代国家建构方向 [J]. 学习与实践, 2014(1).
- [15] 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——以城乡一体化为背景的问题讨论 [J]. 中国农村观察, 2015(2).
- [16] 仝志辉,贺雪峰. 村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性 [J]. 中国社会科学, 2002(1).
- [17] 赵晓峰. “双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统 [J]. 北京社会科学, 2016(1).
- [18] 李友梅,肖瑛,黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越 [J]. 中国社会科学, 2012(4).