
基层政府治理制度化的路径与方向

——以嘉兴市新市镇建设（2010—2015 年）为例

汪雪芬 王博¹

摘要：在推进国家治理现代化的过程中，地方政府治理的制度化显得尤为迫切。通过对嘉兴新市镇政府规范行政权力使用过程与行为的考察，可探讨基层政府制度化的路径与方向。基层政府一方面通过制定各种制度、规则与程序来规范行政权力的使用，另一方面通过自上而下的吸纳与整合来满足民众意愿与需求，同时提供更加优质的公共服务来回应各种形式的社会表达。这一制度化路径不仅对基层政府行为实现了某种约束，而且在一定程度上维护了社会利益，这对于实现治理体系现代化具有重要意义。同时，由于这一实践过于依赖党政领导的推动，因而，如何将基层政府行为的规范化努力转变成稳定、可持续的制度安排，需要进一步探索。

关键词：政府制度化；治理现代化；权力规范运行；政府回应；社会整合

中图分类号：D63

文献标识码：A

文章编号：1243（2018）05—0081—008

DOI:10.16072/j.cnki.1243d.2018.05.013

自改革开放以来，我国的市场经济得到了快速发展，社会也呈多元化趋势演化，而不断被激活的经济与社会要素又持续推动着现代化与城市化进程。然而，与发达国家不同的是，乡村的城镇化似乎是城市化进程中更为普遍的现象。尤其是处于东部沿海地区的浙江，由于乡镇企业与民营企业发达，乡村的城镇化更是其现代化进程中的重要一环。2010 年，为了适应改革的需要，浙江省将省内经济实力较强的 27 个镇列为小城市培育试点单位，试图通过对镇级市的不断放权来推进其经济社会的进一步发展，由此形成了“新市镇”这一新型治理单位。然而，随着新市镇的发展壮大以及基层政府管理体制不断随之做出调整，导致其在行政过程中出现诸多问题，影响了经济发展与社会秩序，同时提出了新的治理难题。

对此，上述新市镇在省市县政府的指导下，开始了行为上的自我改革与调适，以适应民情的发展，进而推进治理体系与治理能力的现代化。它们选择的突破口是通过规范政府行政权力的运行来推动政府制度化^①，本文正是通过对浙江省嘉兴市的这一制度化过程的考察，并在此基础上探讨新市镇政府制度化的路径与方向是什么，它们有何特征，为什么会呈现出这些特征，成效与困境是什么。最后，本文将通过对中国政治体制结构的简要分析，以对基层政府制度化与治理现代化的困境做进一步探讨。

一、分析框架

¹**作者：**汪雪芬，复旦发展研究院当代中国社会生活资料中心社会学博士后，主要研究方向：地方政府治理，国家政权建设；王博，复旦大学中国研究院当代中国社会生活资料中心政治学博士后，主要研究方向：政治文化。邮编：200433

² ① 本文认为，政府行为的制度化指的是通过建立规则与程序来约束政府行为、制约政府权力的过程，同时也是使这些规则与程序得到稳定、持续地遵守与执行的过程。

当前关于基层政府权力运行的研究，主要有机制、过程与制度三个视角。对于权力运行机制，罗伯特·B. 登哈特和珍妮特·登哈特^{[1] (PP6-9)}、程慧^[2]、陈路芳^[3]分别从服务机制、责任机制、回应机制、公开机制、决策机制的角度展开论述。关于权力运行过程，徐勇^[4]与文森特·奥斯特罗姆^{[5] (PP84-85)}等人分别从公共治理与民主行政的视角进行探讨，刘畅^[6]从权力制约的角度进行阐述，吴爱明^{[7] (PP490-494)}则从权力监督的角度展开论述。对于权力运行的制度化，当前研究主要关注的是制度化的内容、类型，制度与社会发展的相关性，以及制度间的关系，如，赵树凯^[8]、郁建兴^[9]、黄冬娅^[10]等人的研究。上述研究或者从微观层面研究具体的行政运作机制，或者从宏观层面阐明政府制度化的结构与矛盾，为我们对基层政府权力运行与政府制度化的认知与理解提供了多维的视角与启发，但是缺少对制度化路径深入的理论阐释与详细的实证考察。

有鉴于此，需要我们进一步从既有知识中吸收养分，从治理实践中提取经验，尤其是，当前各地已经结合自身实际进行了不同的治理尝试，如，用吸纳替代参与，用回应替代选举等现象；再比如浙江嘉兴开始尝试通过制度的建构、程序的规范来约束政府行为，提升公共产品与公共服务的水平与质量，进而优化政府与社会关系。这些有益的尝试为我们更深刻地思考政府治理制度化问题提供了新的启发。因此，结合上述理论与实践，本文提出的核心问题是：在治理现代化的推进过程中，基层政府制度化的路径与方向是什么？进一步说，在基层政府制度化过程中，行政权力运行方式有什么特征？基层政府与社会关系呈现出什么特征？这些特征说明了我国基层政府制度化选择了什么样的路径与方向？为什么会选择这样的路径与方向？

对此，可以看到，嘉兴的治理实践与国家政权建设、政府角色转型的相关理论有着某种契合。在概念界定上，李强、张静、赵树凯等人认为，现代国家政权建设意味着国家通过行为的制度化与规范化，^[11]逐渐成为提供公共产品，管理公共财政，为公共社会服务^[12]的现代组织，并形成与社会互赖关系^{[13] (PP81-82)}的过程。这一界定与嘉兴实践共享了某些核心要素，如公共规则、政府行为标准、公共产品、公共服务，以及规范化与制度化。基于此，通过对嘉兴基层治理实践过程及其主导力量的角色与行为的观察，以及对相关政府制度化理论的梳理与思考，本文提出了一个综合性分析框架，如图。

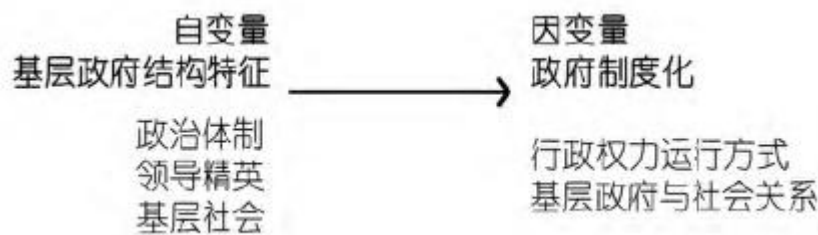


图1 研究框架

由图1可知，本文试图从政治体制、领导精英、基层社会的表达与反应三个角度出发，来考察其对基层政府行政权力的运行方式以及基层政府与社会关系的影响，进而探讨基层政府治理制度化的路径与方向。对此，本文将考察的时间段定在2010—2015年，这一时期是新市镇的初步发展时期，在权力运行与政府管理过程中面临的问题与矛盾较为集中，而新市镇对这些新问题的回应也相对积极、活跃。在资料和方法上，本文试图运用案例研究的方法，通过个案访谈、小组访谈、参与式观察等形式来进行考察。

二、案例描述：嘉兴新市镇政府治理制度化实践

2010年，嘉兴市姚庄、王江泾与崇福3个镇被列入浙江省小城市培育试点镇。此后又相继有4个镇进入试点镇行列。这些镇无论在地域面积、人口聚集度还是经济发展水平、城市化进程上，都高于一般乡镇，它们的形成与发展得益于经济社会管理权限的下放。然而，在权力下放的同时，有关行政管理体制中的权力关系、权力下放形式与程度、权力运行形式等，都需要重新调整与探索。此外，“新市镇”的快速城市化进程既导致了基层政府与社会之间的利益博弈，也对公共服务与公共设施提出

了更高要求，对基层政府的治理能力提出了新的挑战。

为了应对上述问题，嘉兴市制订了一系列规则与章程，试图通过相应的规章、程序的安排来规范基层政府行为，推动政府制度化建设。其思路主要通过对两种制度化路径的安排来规范政府行政权力运行，即行政权力的制度化实践，以及社会表达与政府回应的制度化尝试，同时通过上级领导与体制精英的推动来确保相应规则的有效执行。

（一）行政权力的制度化实践

行政权力的制度化实践关注的是基层政府在处理日常事务过程中的行为规范问题，它既涉及基层政府在行使行政权力时所遵循的规则与程序，也包含相应的监督与检查。具体是通过对干部选拔、决策、信访、征迁以及公共服务等事务的运作过程做出较为严格的规范，以使其形成稳定的、程序化的操作流程。

1. 规范干部选拔过程：竞争与公开

对干部选拔过程的规范，其操作程序是：当职位出现空缺时，由书记办公会议讨论提出实施方案，党委会讨论决定，提前公布空缺职位、任职资格条件等内容，按照“五步公开”的程序来实施包括公开选拔、公推海选、公开得票情况、公开民主推荐、民主测评、民意调查情况、公开考察环节的民意情况。

如，海盐县百步镇通过组织动员会，将“竞聘双选”文件和宣传资料发放到全体工作人员手中，并向其告知岗位要求、资格条件、时间节点等，同时通过电视、广播、网络等途径，向社会公布相关信息。此外，针对中层干部的选拔与竞聘，除镇领导担任评委外，还会邀请 10 名村干部代表、7 名“两代表一委员”或服务对象代表参与打分，分别占干部竞聘演讲综合得分的 30%和 20%^①。在竞争性方面，2012 年，镇党委推出 102 个中层、一般干部岗位进行“竞聘双选”，通过对中层干部实行竞争上岗，重新任命 21 名中层干部，其中涉及岗位调整的 9 人、新提拔 8 人^③。

由此可见，在对政府干部的选拔中，新市镇主要在执行程序中突出了公平、公开的特点。确定权力边界与规范干部选拔程序，为新市镇政府的权力使用过程确立了一个行为框架，政府包括代表政府来执行政务的人，需要在这一框架内规范其行为。

2. 规范权力使用过程：公共决策与公共事务

权力的使用主要是指政府对公共事务的运作，包括运作的内容、程序、执行等几个方面，这一过程尤其体现在对政府公共决策、信访、征迁、公共服务的规范中。

（1）公共决策的制定规则与公开程序

新市镇政府在决策形成过程中所需要遵守的规则与程序，着眼于对决策前中后三个阶段的行为进行约束。决策前，通过调研，征询意见、建议，形成初步方案后，再通过可行性分析会、座谈会、网上征集、公示和听证等形式进行协商，修改方案。此外，正式讨论决策方案之前，党政主要负责人需和相关班子成员进行沟通，事先协商。决策中，对“四重一大”事项的决策，按照“书记办公会议酝酿，党委会议、镇长（主任）办公会议、党政联席会议决策，机关、站办、行政村干部会议落实”^①的流程来进行。决策后，将决策会议内容在党务公开网、党务政务公开栏等平台公开，对决策实施情况进行跟踪，主要由纪检监察组织执行，同时正在尝试引入第三方力量参与监督。

³ ①参见内部资料：海盐县百步镇党委、政府：决策程序化操作流程化监督权力规范——百步镇新市镇权力运行“阳光决策”工作汇报，2012 年 9 月 19 日。

除了对公共决策制定程序的规定，决策的公开亦紧随其后。具体的开放方式是民主听证会、恳谈会、新闻发言人制度等，参会代表一般包括“两代表一委员”，以及根据议题而有针对性地选择相关人员。例如，嘉善县通常实行会议开放的决策内容有公共交通、县委强村计划、畜禽产业升级、公立医院改造、征迁等，“大都涉及经济发展和民生”^④，以及文化事业与公共设施建设。

（2）公共事务的规范与公开

此处的公共事务主要涉及与社会利益息息相关的信访与征迁事务。相比政府其他事务，这些内容会受到更多关注，也因此容易产生更大的社会压力。对此，新市镇政府开始尝试在公共事务运行中了解社会意愿，并逐步将利益相关者的知情与参与纳入规范化进程。

首先，信访作为社会利益的制度化表达渠道，其规范化内容包括对信访渠道、政策法规、受理过程、调查过程、处理结果的规定。针对民众关注度高、涉及面广的热点难点问题，通过选取群众代表参与调查、信访听证、复查复核等形式公开调查过程。

其次，征迁的规范化指的是拆迁补偿内容、程序与结果的公正与公开。如，2014 年，秀洲区油车港镇马厍村 31 组启动拆迁程序，秀洲纪委和油车港镇政府进行了规范化尝试。在拆迁前，召开 5 次讨论会，由村民组长和代表参加，商议拆迁办法，并将办法发放到被征迁村民手中；后又召开户长会议，所有农户参加，在会议中详细说明拆迁政策。在征迁过程中，街道与村干部会对各户情况进行评估，涉及拆迁的农户可以全程旁听，村委会于第二天将评估价格、安置面积等信息公开在村务公开栏、拆迁办大厅。拆迁结束后，镇拆迁办对拆迁户进行回访，回应拆迁户的要求^⑤。

此外，关于行政权力监督的制度化尝试，主要是以党内自我监督的方式来约束政府对权力的使用。具体包括上级的垂直监督与同级纪委部门的横向监督，同时也存在一定的社会监督元素，如，民情观察员、第三方测评以及社会举报与信访等机制的建立。

（二）社会表达与政府回应的制度化尝试

在新市镇政府制度化推进过程中，除了上述常规事务迫切需要相应规则来规范政府行为之外，还有诸多与社会利益有着强关系，而又尚未被纳入政府常规事务的特定内容，随着社会表达的日益强烈，推动政府对此做出回应，进而逐渐将其纳入制度化的建设进程之中。

1. 政府回应与公共服务

对于新市镇来说，仅凭改善社会管理体制并不足以解决其治理压力与问题，还需要通过对公共服务职能的履行来回应社会需求，获得社会的信任与认同，进而促进治理体系的现代化。

（1）公共服务的组织支持：三类平台的建设

公共服务的平台建设主要是新市镇审批服务中心的设立、便民服务网络的建立以及村调解室的成立。例如，2011 年，秀洲

^④ ②嘉善县政府工作人员 0，访谈记录 J—2014—8。

^⑤ ①参见内部资料：嘉兴市纪委。以“七事阳光”为抓手，着力推进镇级权力运行规范化建设，2012 年。

区投资 800 万元，在王江泾镇专门成立审批服务中心，进驻 13 个职能部门，19 名工作人员，办理 42 项事项，建立就业保障服务中心，行使 14 项服务职能，并建立土地储备中心和应急维稳中心，处理司法调解等 12 项事务^⑥。

便民服务网络指的是市、县、镇、村四级的便民服务中心网络的覆盖，尤其是与群众利益相关性较大的伤残、民政、涉农、计划生育、农技培训等业务，同时，每个农户、居民都有一张便民服务卡，上面有村务监督联系电话和便民服务事项，以便于村民联系。

调解室的运作主要是在农村，比如，桐乡设立了“小王调解室”，“一般找威望比较高的村干部，以前的老司法所长、乡干部、村里老书记，他们比较热心，镇里给他们命名、挂牌，做得比较规范。每年调解好几十起。百姓与自己利益相关的也都会参与。”^⑦

（2）公共服务的制度支持：审批中心的程序规范

针对上述需求，新市镇提出了“阳光服务”工程，并结合自身的审批服务中心运行情况，制定了新市镇公共服务的相关规则，从职能与程序两个方面对其进行规范。

首先，在服务授权方面，规定“凡是能由镇（街道）自行确定、办理的事项要下放到镇（街道）。其次，在具体的行动权限方面，“窗口签批的服务事项不再送回原单位审签、加印鉴；需要部门、单位负责人签批的，签批权限授予本部门、单位窗口。”最后，在农村便民服务建设上，“推进电子政务服务向村（社区）便民服务中心延伸，增强村（社区）受理、查询、咨询等功能。”^⑧此外，在权限下放的基础上，对便民服务中心所做的制度性规范主要包括日常工作制度、服务准则、服务承诺制、限时办结制、首问责任制、AB 岗工作制、责任追究制和一次性告知制度。

可见，新市镇政府开始通过一些具体公共事务，尤其是公共产品与公共服务的提供来提升服务质量与水平，加快政府行为的制度化、理性化进程。

2. 社会表达与社会参与

由于新市镇的城市化进程加速，政府与社会的利益博弈也不断增多，影响了社会稳定。对此，新市镇政府做出的尝试主要是通过自上而下的走访等方式进行民意收集与吸纳，使政府的政策能够尽量体现社会利益，从而提高社会整合程度。

（1）乡村精英与社会表达

对于农村事务的决定，尤其是涉及到大量村民切身利益的征迁、物业等事项，有不少村开始在新市镇政府的指导之下，组织安排民众参与相关事务的协商与决策过程，以使决策尽量体现民意，从而不至于引起民众的不满与抗争。

如桐乡崇福镇在征迁事务上尝试运用“三治”^⑨原则，通过民众的协商来运作整个拆迁过程。星火村针对拆迁问题，村里

^⑥ ②秀洲区王江泾镇纪委：《闻川自律》，2012 年，第 4—5 页。

^⑦ ③桐乡市政府工作人员 Z，访谈记录 J—2014—8。

^⑧ ④参见内部资料：嘉兴市纪委．新市镇“阳光服务”实施办法，2012 年。

^⑨ ①指法治、德治、自治。

专门成立由村书记、支部委员、村委委员和三个村民小组推选的代表共 9 人组成“三治”开发领导小组进行拆迁管理。村里规定：只要涉及开发建设的问题，都要通过集体讨论、民主协商的方式进行处理。在安置套型面积、户型结构等问题上，村委会专门组织人员挨家挨户征求村民意见，被征迁房屋面积和补偿价格的核定也交由第三方评估和测绘公司进行核算，对核定结果统一公示。此外，对村民小组土地征收协议的签订，选择在召开村民组户主大会现场进行公开签约，以便于村民监督。

除了上述需要做出一次性决策的事务之外，对于村里的日常事务，村集体吸纳民意的做法主要是会议讨论与走访农户。可见，体制化的乡村精英，如村干部、村民代表、党代表等负责了大量的民意吸纳工作。

（2）政府主导下的社会参与

目前，在部分基层公共事务上，政府会有意识地组织、动员民众的参与。主要有以下几种社会参与机制：第一，市民监督团。例如，面对五水共治、卫生城市创建、公共设施的损坏等方面的事务，海宁市民通过微博或者博主自己组成的沙龙相互联系，自发组织 50 人规模的市民监督团，去拍照、监督污水排污，并把这些信息提供给环保部门，敦促其管理与改善。第二，百事服务团，以定期集中服务、定点上门服务为主，也可根据民众需求，开展定向即时服务。如，桐乡市崇福镇的服务团以每月 25 日的党员先锋日为时间节点，组织成员开展各类服务活动，上门与困难群众结对，或在接到民众来访、来电等后，第一时间组织相关服务人员开展上门服务。

三、案例分析：基层政府治理制度化路径中的结构、行为与关系

新市镇的基层政府制度化建设是政府与社会的实际需求使然。在新市镇治理过程中，存在政府行政与民众意愿、政府利益与社会利益的协调问题，若要在诸要素之间达成适度平衡，促成政府治理能力的提升与治理现代化的转型，政府制度化是一个重要方向与路径。

（一）基层治理制度化实践中的结构约束与零星松动

在新市镇政府的制度化实践中，有好几个因素共同推进了这一进程。它既受宏观环境、政治权力结构的影响，也受到治理压力、体制领导与社会表达的推动。

首先，由于新市镇在政府行政方面得到了县区政府较大授权，此前又没有相关管理经验，导致在治理过程中出现诸多问题，甚至引发社会冲突。这些问题与压力对新市镇治理体制提出了新要求。其次，对于新市镇治理的现状与新的需求，嘉兴市主要领导开始给予关注并寻求解决之道。如，前纪委书记在 2012 年提出新市镇治理的“七事阳光”工程^⑩。此外，新市镇党政“一把手”也在这一过程中发挥了重要功能。一般来说，如果“一把手”重视并且在执行上力度较大，其所领导的地方政府在制度化实践中所涉及的内容范围也相对较广、执行力度较大，并且执行得相对稳定、持续。这说明，有了一把手的推动，制度化实践的效率会大大提高，与此同时，这样的制度到底能否在真正意义上制约一把手的权力、约束其行为，还需要进一步思考。最后，尽管既有政府治理体制有着较为稳定的结构，但并非固若金汤，尤其是近年，民众的利益表达意愿与能力在不断增强，这种社会氛围使政府逐渐认识到需要以更加合法、合理的方式来处理与民众之间的关系。

可见，社会压力的存在与社会利益的表达，尽管很难从根本上推进体制的改革，但是能在一定程度上促发既有治理结构的松动，从而促使新市镇政府规范自身行为，完善公共服务，在制度与规则的框架内运行其权力，维护社会利益，进而推进治理的现代化。

¹⁰ ⑩海盐县政府工作人员 G，访谈记录 J—2014—7。

（二）基层治理制度化实践的路径与行为：行政权力的规范使用

在当前的政治结构与社会形势的影响下，新市镇的政府权力规范化使用，主要关注基层政府在日常政务的处理过程中如何规范其行为以及相关行为的公开与监督问题。在这一安排与运作中，呈现出当前我国基层政府制度化实践中的路径特征、行为方式与主要困境。

1. 路径与行为

作为基层政府制度化的主要路径，行政权力的规范使用主要有以下特征：

首先，从制度的起源上看，并非完全是自上而下的指令性推动，而是有现实需求的因素在里面。一方面，在政府实际运作过程中，若发现行政程序存在疏漏，尤其是当解决不了变化中的现实问题与矛盾时，便会试图做出回应，在此基础上，在上级领导或党政“一把手”主导下，提出具体的应对策略与流程。另一方面，党政领导的重视以及在行动上的推进是政府权力规范的重要推动力量，这不但体现在上级党政领导对权力规范的具体过程的推动，还体现在基层的官员会因为上级党政领导的支持与激励而更加遵循政府权力规范运行的规则。

其次，从制度的形成过程看，制度与规则的形成并非一蹴而就，而是有一个不断提炼、修改与完善的过程。新市镇政府和各个部门在执行程序时，仅凭县区级政府制定的规则并不能满足操作层面的需求，还需要在行动中不断将统一的规则进行细化，制定出更具操作性的细则与流程，以便于执行与考核。对此，政府领导一般会先进行试点，在执行过程中不断对规则与程序做出调整，以切合社会实际，在试点的实践达到一个相对成熟的状态时才会在各市镇进行推广。

最后，从制度的具体执行来看，基层干部在执行程序时，并非完全按照规则内容照办，而是会根据实际需要结合某些策略进行灵活操作，其运用的力量既有政府力量，也有社会力量，包括非正式运作，尤其是涉及到农村的行政规则，需要动员乡村精英与熟人关系的力量才能确保得到相对有效的执行，如此操作，既是为了使规则在大方向上得到遵循，也是为了解决具体问题、维持基层秩序、维护社会利益。

可见，上述基层政府行政权力规范化使用的实践，可以说是新市镇政府制度化的路径选择与初步尝试，也是我国的基层政府对权力运行与约束方式的谨慎摸索。它对权力的制度化与规范化运行有一定积极作用，但也面临某些困境。

2. 成效与困境

新市镇政府对权力规范化使用的探索，从制度运行的成效看，一方面，在政府内部，对基层政府行为起到了一定约束作用，这既体现在对政府日常行为有了初步的制度性规定和对政府工作人员的违规行为的发现与惩罚，也体现在政府工作人员认知的改变。

当然，上述基层政府权力运行与约束机制也存在着一些局限：首先是权力结构的局限，主要体现在“一把手”所面临的制度化与对“一把手”权力的约束之间的张力。此外，纪委对党委和政府权力的监督也存在类似问题。其次是制度执行程度及其运行的可持续性。就新市镇目前的执行情况而言，文本规定与实际运行之间仍然存在差距。同时，对党政领导的过度依赖可能导致一些规范化尝试变成专项突击行动。最后是权力制约的方式与程度问题，这涉及到政府权力的公开与受监督程度。在公开的内容上，涉及较多的是与公共服务，包括公共设施相关的信息。并且很多信息也仅限于政府内部可见，还有时间、内容、形式等也受到了较多限制。

由此可见，当前新市镇政府制度化实践在很大程度上是一个政府自我施压、自我约束、自我调适的过程，主要依赖政府内

部的力量，它可以对新市镇政府的行为实现某种约束，从而在一定程度上维护社会利益，但如何将这些规范化的努力转变成稳定、可持续的制度安排，仍须继续探索。

（三）基层治理制度化实践中的关系特征：政府回应与社会整合

新市镇政府的社会整合机制是通过社会自下而上的利益表达与政府自上而下的回应，这两者之间的互动而形成的。一方面，社会通过不同形式的利益与需求表达来对政府施加压力，以促使政府采取合理有效的民意吸纳与公共服务方式；另一方面，在社会压力之下，政府致力于完善与公共服务、公共设施、民生等内容相关的制度，规范相关行为，同时通过农民问政、工作组走访等形式来吸纳社会力量参与到对政府行为的制约与监督中，由此在政府与社会之间形成一定程度的互动。这一过程，可以用下图表示：

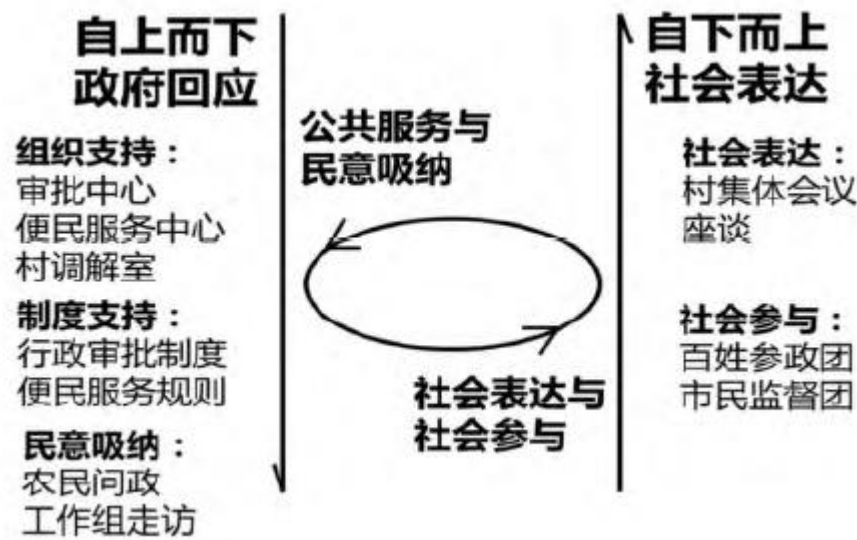


图 2 社会整合中的表达与回应

由图 2 可知，在基层政府制度化过程中的政府与民众关系上，一方面，新市镇政府开始通过一些具体公共事务，尤其是公共产品与公共服务的提供，来提升服务质量与水平，加快政府行为的制度化、理性化进程，以提高权力效能。对此，政府制定了诸多制度，同时建立了审批中心、服务中心等专门性的公共服务组织，以便更好地为民众服务。另一方面，通过在民间走访以及对民意的吸纳，以保证公共服务与产品的提供能够符合民众需求与利益。当然，也因为上述制度化行为处于起步阶段，存在吸纳不足、回应滞后等问题。可见，在推进治理现代化的过程中，只有当基层权威与社会之间达成持续、稳定的制度性互动，才可以说，双方形成了权力与利益上的互赖，地方政府的治理体系与治理能力完成了现代化转型。

总之，尽管社会的参与是由政府主导和推动，但仍然可以发现，在新市镇建设中，政府与社会的互动较之以前相对频繁，政府逐渐开始注重民意与民情，尊重社会利益，以使由社会压力带来的治理压力在政府的自我规范与制度化中得到部分释放，并不断敦促政府提升治理能力。

四、小结与讨论

新市镇政府制度化实践反映了由上级压力和社会压力所共同推动的治理体系与治理能力的现代化过程。一方面，它是党政体制内部的自我约束、自我调适、自我监督行为，另一方面，它在一定程度上也体现了基层对社会压力与问题的回应，以及对

社会利益的部分满足。这一思路的关键是，暂时悬置权力来源，用回应、吸纳、公共服务等方式来促进社会利益的满足，通过组织乡村事务的集体讨论来鼓励社会的有序表达，以及在此基础上，用政府制度化来推动政府与社会的利益互赖，进而推进治理的现代化。具体可用下图表示：

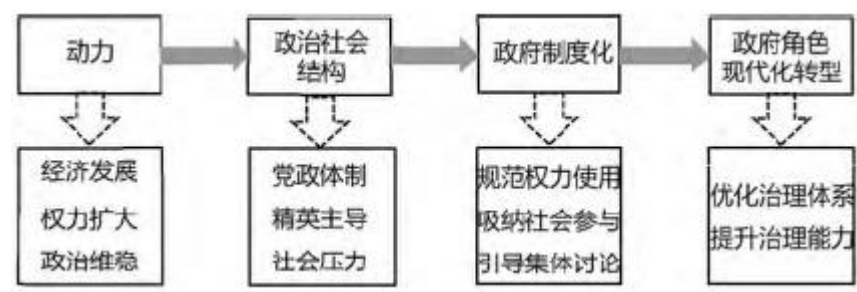


图 3 基层政府制度化与治理现代化

由图 3 可知，我国的基层政府制度化是在经济社会发展之后所产生的新的压力促动之下而有所推进的，尤其是一些经济相对发达的地区，因基层经济发展迅速而需要上级政府进一步下放行政权力，但在放权的过程中又很难完全平衡政府利益与社会利益的关系，容易招致不满与抗争，影响社会稳定。对此，在社会压力的推动之下，原有的基层政治体制结构出现零星松动，党政领导开始思考在行政权力扩大了的情况下如何规范行使权力的问题。一种可能的思路是一方面通过制定各种制度、规则与程序来规范行政权力的使用，使之尽量不触犯社会利益，另一方面通过一些自上而下的吸纳与整合机制来了解民众需求，以将其融入决策之中，同时提供更加优质的公共服务来回应社会表达。尤其需要说明的是，在基层政府与社会互动的过程中，除了自上而下地吸纳社会参与到公共事务中之外，乡村事务的集体讨论也开始得到重视与引导。具体是指针对拆迁、征地以及其他与村民利益密切相关的事务，一些乡镇政府开始鼓励农村以村集体或者某项政策、事务所涉及的村民群体为单位，在村干部与乡村精英的指导与组织下，集体讨论关于该政策或事务的安排与执行，例如在征迁中协议的签订、安置套型面积、户型结构等，村民都可以在参与讨论的基础上形成方案意向，进而与政府讨论、协商。尽管这种集体讨论的做法并未在大范围实行，但也可以看到村民与村集体在部分事务上，在乡镇政府的引导下进行自主决策的空间。这有助于社会利益得到更大程度的保护与尊重，也是政府权力规范使用的重要表现方式。总之，由规范政府权力运行、吸纳社会参与公共事务，以及引导村民集体讨论乡村事务，是政府制度化进程的关键内容，这一制度化实践是推进治理体系现代化的重要路径，也是政府角色转型的核心内容。

当然，在党政体制结构下，政党与政府更倾向于通过内部运行机制的调整与行为的改良来优化治理秩序。其中，党政精英在地方政府行为制度化过程中发挥了关键作用，被体制吸纳的村干部、小组长等乡村精英也在这一过程中扮演重要角色。这意味着该制度化实践会因为党政精英的认知与流动而面临停滞的风险。同时，不同类型的事务，其制度化程度仍然有所不同。一般来说，与社会利益关系最直接、社会反应最强烈的事务，例如公共服务、征迁、信访的规范程度会高于其他事务。

参考文献：

[1] [美] 罗伯特·B. 登哈特，珍妮特·登哈特. 新公共服务：服务而不是掌舵 [M]. 丁煌译. 北京：中国人民大学出版社， 2004.

[2] 程慧. 行政责任机制再认识 [J]. 理论观察， 2011(4) .

[3] 陈路芳. 地方政府应提高对公民需求的回应力——对我国频发群体性事件的反思 [J]. 理论探讨， 2009(3) .

-
- [4] 徐勇. “绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较 [J]. 学习与探索, 2002(2) .
- [5] [美] 文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机 [M]. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店 1999.
- [6] 刘畅. 我国地方行政权力制衡机制研究 [J]. 理论学刊, 2009(3) .
- [7] 吴爱明. 地方政府学 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2009.
- [8] 赵树凯. 农村问题与政府制度化 [J]. 发展, 2008(3) .
- [9] 郁建兴, 秦上人. 制度化: 内涵、类型学、生成机制与评价 [J]. 学术月刊, 2015(3) .
- [10] 黄冬娅. 从土地行政看国家治理制度化的演进——评《弹簧上的行政: 中国土地行政运作的制度分析》[J]. 政治学研究, 2015(6) .
- [11] 张静. 基层政府权威重建之关键 [J]. 博览群书, 2011(7) .
- [12] 李强. 后全能主义体制下现代国家的构建 [J]. 战略与管理, 2001(6) .
- [13] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.