

管理学研究·基层治理专题

基层形式主义的生成机理及其韧性治理：一种组织学的分析^{*}

颜德如 张玉强

【摘要】形式主义既影响基层治理效能，也严重耗散政府公信力和侵蚀党的合法性基础，成为制约基层治理现代化的难题。基于组织学的分析视角，笔者构建了“技术—体制—场域”三维分析框架，认为基层形式主义的本质是在不同维度风险下做出的非正式组织行为，是基层治理复杂性与过于追求程序化、标准化、规范化之间矛盾的必然结果。概言之，技术治理所衍生出的数字生产和技术吸纳治理机制、压力型体制的超强负激励和问责机制、乡村场域民众的“沉默大多数”特征，使得基层治理呈现出技术、避责、场域三重逻辑，三者共同导致基层形式主义。破解基层形式主义难题的关键是构建一种具有可控性、可调适性、网络化的“党政嵌入式韧性治理”模式，在党政嵌入与简约治理之间维系动态平衡，以一套韧性的基层治理体制来应对出现的各类风险和危机。

【关键词】基层形式主义 技术治理 属地管理 党建引领 韧性治理

【作者简介】颜德如，东北大学文法学院公共事业管理系主任，教授、博士生导师；张玉强，东北大学文法学院2019级博士研究生。

【中图分类号】K01 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952(2021)05—0068—11

作为困扰基层治理的重要“顽疾”，形式主义一直是学界和政府部门关注的焦点。党的十八大以来，伴随着党中央“八项规定”的出台以及反对“四风”问题系列活动的有序开展，形式主义在一定程度上得到了有效解决。但是，形式主义并没有随着从严治党、高压反腐、督导巡视等活动的推进而消失绝迹，反而出现避责、过度留痕、“指尖”上的形式主义等新变种。基层形式主义问题也再次进入公众视野，引起社会各界的高度关注。

中国共产党的百年发展历程就是一部不断同形式主义作斗争的历史。在百年的发展历程中，我们党始终保持对形式主义的高度警惕，并在实践中探索出克服形式主义的有效举措。进入新时代，党和国家多次在通知、指导意见中提到形式主义问题，并将2019年确定为“基层减负年”，明确要求有效解决基层形式主义问题以切实减轻基层负担。2021年1月召开的中共中央政治局会议进一步

^{*} 本文系校地合作横向课题“西安市莲湖区基层党建与社区治理创新研究”(2020020200004)、“重庆市江北区社区治理与服务创新研究”(2020020200003)的阶段性成果。

指出，要“持之以恒纠治形式主义、官僚主义，激励广大党员、干部保持良好精神状态和工作状态”，^①持续纠治基层形式主义问题。那么，基层形式主义何以形成？为何基层形式主义问题屡纠不改？其背后的内在逻辑和组织因素是什么？本文尝试对基层形式主义的生成机理及其背后的组织基础和制度环境进行分析，以求对实现基层治理现代化有所裨益。

一、研究简评及分析框架的构建

（一）研究简评

形式主义作为基层治理的“顽疾”，为何能够在不断批判中长期存在？目前学术界大致形成了文化观念论和政府体制论两种解释，这些研究从不同的学科视角对形式主义进行了较为充分的理论观照和学理解读。

一是文化观念论。针对基层形式主义“何以生成”的问题，早期研究认为需深入挖掘和分析形式主义产生的文化基因。例如，刘崧认为形式主义在深层次上受制于民族的存在方式以及由此而来的民族文化精神，面子观念是形式主义问题的精神根源。^②此后，郑广永着重分析了党内政治文化对形式主义的影响，认为党内政治文化受制于市场经济、权力运行模式和党员能力，使得党在治国理政中存在着形式主义问题，侵蚀执政基础。^③

随着研究的深入，基层形式主义中的价值观念因素逐渐进入学界视野。郑一明从主观主义、功利主义的视角出发，认为基层形式主义的根源在于政绩观错位、责任心缺失、错误地将党和人民的利益看成个人升官发财的手段。^④同样，范逢春基于近些年来基层热衷于“材料出政绩”的问题，指出基层形式主义的根源就在于思想认识，领导干部政绩观的扭曲是其罪魁祸首。^⑤

二是政府体制论。学界对基层形式主义的另一种解释是将其归因于政府体制，相关研究开始从基层形式主义背后深层次的体制机制中寻求答案。周振超等认为“职责同构”的政府纵向关系模式是导致基层形式主义具有顽固性、反复性的深层次根源。^⑥特别是在压力型体制下，上级政府实施“一票否决”的奖惩机制，通过层层加码和层层加压的方式，逐级将经济发展、公共服务等任务下沉给下级，使得乡镇政府忙于应付，由此产生形式主义。^⑦文宏等则从府际关系的视角出发，认为基层形式主义的本质是在信息不对称的“上下博弈”中，基层对上级考核任务的“形式上符合、实质上违背”的应付。^⑧

总之，已有研究从不同视角探讨了基层形式主义“何以生成”的问题，为本文的分析奠定了基础。但是，对该问题的研究仍有拓展的空间。首先，既有研究分别从文化观念、体制机制两种视角探寻了基层形式主义生成的复杂图景，但随着基层实践的日益复杂和风险的叠加，任何单一维度都无法解释基层形式主义的发生机理，回答基层形式主义“何以生成”的问题急需一个更为动态、综合的理论分析框架。其次，基层形式主义问题必然有其独特的制度环境和组织基础，但既有研究缺

① 《中共中央政治局召开会议》，《人民日报》2021年1月29日。

② 刘崧：《政治形式主义的根源及根治》，《理论导刊》2014年第9期，第32~35页。

③ 郑广永：《论形式主义的根源及防治》，《北京联合大学学报》（人文社会科学版）2019年第1期，第31~37页。

④ 郑一明：《形式主义源于错位的政绩观》，《人民论坛》2018年第1期，第26~27页。

⑤ 范逢春：《“材料出政绩”现象的根源与治理》，《人民论坛》2020年第5期，第82页。

⑥ 周振超、张金城：《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》，《理论探讨》2018年第4期，第28页。

⑦ 周少来：《乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”》，《人民论坛》2018年第1期，第22~24页。

⑧ 文宏、李慧龙：《府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思》，《探索与争鸣》2019年第11期，第102页。

乏从组织分析的视角对该问题进行的审视,也未对基层形式主义生成的“乡土性”因素进行深入研究和分析,未能有力回答基层形式主义背后的组织因素及其多重逻辑。有鉴于此,本文立足于基层形式主义的逻辑起点即基层形式主义何以发生,以组织分析为研究视角,并结合晋北G镇、沪西南F镇的案例,对基层形式主义生成的组织基础及其背后的多重逻辑进行剖析。

(二) 基于组织视角的分析框架构建

组织研究具有悠久的历史渊源,但其作为社会科学的独立研究领域,却是从20世纪40年代后期才开始的。^①此后,组织研究在社会学、管理学等多个学科迅速发展起来。1965年,组织理论大师马奇(James G. March)在梳理组织研究大量成果的基础上,出版《组织手册》一书,标志着组织研究的诞生。^②进入20世纪70年代以后,组织研究在融合多学科知识的基础上逐渐趋于成熟完善。从整体上看,组织理论的研究大致遵循着“组织内部—组织关系—组织环境”的演进逻辑。

最早的组织理论可以追溯到古典组织理论,该理论将组织视为一个封闭的体系或系统,主要关注组织内部的微观层面,代表人物有斯密、韦伯、古利克等人。古典组织理论认为权力是组织运行的基础,否则任何组织都难以实现组织目标。组织中的人们能够找到最佳的组织形式或组织结构实现组织目标,在这一过程中专业技术和专业知识的需要,一般不可或缺。……官僚体制化的行政管理优越性的强大手段是:专业知识。”^③

进入20世纪50年代尤其是80年代以来,组织理论的关注焦点开始不再局限于组织本身,而是从更为宏观的层面出发考察组织的结构。组织不再被视为追求单一目标的静态结构,而是一个不断调整组织间关系以适应外部环境变化的自适应系统。由此,组织间关系和组织与外部环境的关系开始进入组织研究的视野。正如组织理论家豪尔(Richard H. Hall)所提出的,对组织行为或者组织现象进行具体分析时,一方面应该着重关注组织内部所具备的资源禀赋,另一方面也要分析组织自身所处的外部环境因素。这是因为,组织必然会受制于外部环境的制约,没有任何一个组织能够真正独立存在,为了维持自身生存,组织必须吸收和转换各种资源,从而形成与其他行动主体资源互依的关系网络。^④

综上,从分析单位来讲,组织研究大致可以分为三个层面。一是个体层面,主要研究组织中个体的行为、动机和期待等。二是组织层面,着重探讨组织中的结构、技术和权力等结构性要素。三是超组织层面,关注组织和环境之间的关系问题。在此基础上,本文从组织内部、组织间关系、组织环境出发,构建起基层形式主义分析的“技术—体制—场域”三维互适框架,技术、体制、场域三者之间相互影响、相互制约,共同构成了基层形式主义分析的基本维度和内在结构。

首先,从技术维度来看,现代科层组织的重要特征就是运用技术手段来提升治理能力。特别是进入近现代以来,公共治理任务的繁杂使得传统政府的简约治理越来越难以实现。为了有效掌握和控制信息,技术治理日益成为政府提高治理能力和解决复杂事务的重要手段。但是,技术治理在本

① Mary Jo Hatch, *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 27-28.

② 参见 [美] W. 理查德·斯科特、[美] 杰拉尔德·F. 戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,中国人民大学出版社2011年版,第9~12页。

③ [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》上卷,林荣远译,商务印书馆1997年版,第248页。

④ Richard H. Hall, *Organizations: Structure, Process and Outcomes*, New York: Jersey Prentice Hall, 1991, pp. 217-278.

质上具有工具理性的逻辑，过分追求规范化、程序化的技术理性必然会使得复杂问题简单化、数字化、指标化。

其次，从体制维度来看，上下级行政组织进行有效管理依赖于对各类信息的精准掌控。在组织学中存在这样两个基本问题：一是组织激励机制引导或制约组织行为问题，二是信息的流动与控制问题。为了有效掌控准确信息，上级政府除了依靠组织内部的技术治理外，还可以通过增加检查考核来完成。但是，监督检查考核必须遵循适度有效原则，一旦超出基层组织的承受范围，其效能就会大打折扣，甚至会产生目标替代问题。

最后，从场域维度来看，组织行为会受到组织环境的影响，同时组织行为也会在一定程度上形塑组织环境。卡斯特等认为组织的最大任务之一就是在组织和环境之间寻求最大的一致，寻求效率的提高和参与者的满足感。^① 作为整个社会的规制者，政府在不同时期以不同方式通过建构各类制度、法条对组织外部的各类个体、组织进行管理，以强制或者隐性的方式达到组织遵从或组织趋同的目标。但是，组织环境的复杂性也会在一定程度上抵制或者削弱政府组织的正式规则，这就需要政府动态、灵活地调整组织结构、组织策略，以适应外部环境的挑战。

技术、体制和场域三重维度之间并非彼此分割，而是相互作用、相互影响的，并在不同时期各有侧重。例如，在简单追求 GDP 增长的时期，技术治理逻辑占主导地位；而在当前强化问责的时期，基层组织的避责逻辑则成为主导因素；与此同时，基层社会的场域逻辑持续对组织行为产生影响。

二、组织学视角下的基层形式主义之生成机理

从根本上讲，基层形式主义是一种非正式的组织行为。当前，中国基层治理所面临的是一种“共时的复杂性”：一是快速的现代化将各类社会问题压缩在较短的时间范围内，加剧了基层治理的复杂性；二是中国政治体制面临着“权威体制与有效治理”之间的矛盾，使得基层治理在集权与放权、名与实之间摇摆转换。刚性化、规范化的基层治理体系与灵活性、复杂性的基层治理问题的深层矛盾，共同造成基层形式主义问题反复出现。

（一）工具理性下的技术治理逻辑

从技术维度来看，作为我国科层组织的典型运作形式，工具理性所催生的技术治理并非与生俱来。韦伯就认为，中华帝国的治理主要依赖于儒教实现对国家的统治，而以科学、理性为特征的计量技术则非常落后，这是造成帝国治理难题的关键所在。^② 黄仁宇进一步指出，用儒教代替技术是帝国失败的根源，“当一个人口众多的国家，个人行动全凭儒家简单粗浅而又无法固定的原则所限制，而法律又缺乏创造性，则其社会发展的程度，必然受到限制。即便是宗旨善良，也不能补助技术之不及”。^③ 改革开放以来，技术治理逐渐成为我国科层组织的主要运作手段。技术治理强调用规范性、可计算性、时效性和可操作性的组织规则和技术手段来治理公共事务，它排除组织价值正当性的判断，其体系架构设计和制度安排均以效率第一为组织目标。可以说，这种工具理性所催生的技术治

① [美] 弗莱蒙特·E. 卡斯特、[美] 詹姆斯·E. 罗森茨韦克：《组织与管理：系统与权变的方法》，傅严等译，中国社会科学出版社 2000 年版，第 144 页。

② [德] 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，王容芬译，商务印书馆 1995 年版，第 121~193 页。

③ [美] 黄仁宇：《万历十五年》，三联书店 1997 年版，第 245 页。

理需求,构成了当前中国治理领域改革和政策实践的主导逻辑。^①在技术治理逻辑的主导下,错综复杂的治理维度往往被压缩和简化成为一个个数字,从而将基层治理中纷繁复杂的公共事务“化简”处理,进而催生了基层大量“重留痕轻实绩”的形式主义问题。

最近几年来经常加班,周末有时候也不能休息。各种市(指上海市)里的表格、区里的表格反反复复填,录入数据的人就我们两个人,光是填表就忙不过来,压力很大。就像今年(2018年)的“大整治”活动,上面一个电话下来,我们光是前期准备、填表格就忙了好几天。而且这些事他们都不提前通知,我们怎么能够完成?像这样的临时性下派的事情太多了,我们忙都忙不过来。(访谈资料:20181215F05^②)

在当前风险社会的背景下,面对不断涌现的叠加性公共危机和各类风险以及基层治理事务的日趋复杂化,政府的关注点必然会转移到技术治理上来。^③政府技术治理通过运用信息技术和大数据实现了对政府和民众的双向赋权,既使得政府能够运用技术治理实现对社会繁杂公共事务的治理,也使得民众可以冲破政府信息垄断而实现利益诉求的多元表达,以提升化解和处理风险、危机的能力与水平,进而提升政府体制韧性。但是,基层治理一旦陷入技术趋向的运作逻辑,对繁杂的基层公共事务进行裁剪和“指标数据”处理,势必会造成基层治理信息丢失和目标偏离现象。

总的来看,技术治理的局限性体现在两个方面:一是数字生产。基层各类治理目标的实现必然依赖于以各类表格、数据、程序、规范为载体的数字生产,但数字指标往往只能反映基层治理诸多面向的一个方面,而将基层治理的实质工作最终异化为一串数字和指标,用形式替代内容、表面替代实质,必然难以真实客观地反映实际治理效能,造成基层治理日益空转化、形式化和内卷化。二是技术吸纳治理。在研究解决世纪之交中国“三农”问题的出路时,基层政府尤其是乡村两级组织公权力的滥用被认为是造成农民负担沉重的主要原因,因此有学者就主张将乡镇政府改为一级派出机构,^④一些学者甚至主张取消乡镇一级行政建制。^⑤特别是在资源下乡的背景下,基层组织日益趋向行政化、规范化、标准化,尊崇规则、按章办事成为当前基层组织运行的基本逻辑。但是,过度、过细的规范则会造成基层治理活力受限,加剧制度规范刚性与基层治理灵活性之间的矛盾,进而造成诸多形式主义问题,弱化基层治理效能。

(二) 压力型体制下的避责逻辑

从体制维度来讲,作为科层组织的主要结构形态,压力型体制所依托的超高压问责和超强度负激励造成了基层组织的避责倾向。

首先,政府属地管理、超强度负激励与“权责利对等”之间的矛盾,极易造成基层政府的目标替代问题。属地管理是当前我国政府管理的主要方式之一。所谓属地管理,就是地方政府在治理中按照特定的标准对其辖区内的公共事务进行管理和控制,并承担相应的责任。属地管理本质上就是

① 孙宗锋、孙悦:《组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例》,《公共管理学报》2019年第3期,第18页。

② 访谈编码说明:访谈时间+访谈地+编号。例如,“20181215F05”代表2018年12月15日在F镇对编号05的乡镇工作人员进行访谈。下同。

③ 彭勃:《技术治理的限度及其转型:治理现代化的视角》,《社会科学》2020年第5期,第5~6页。

④ 徐勇:《乡村治理结构改革的走向——强村、精乡、简县》,《战略与管理》2003年第4期,第90~97页。

⑤ 郑法:《农村改革与公共权力的划分》,《战略与管理》2000年第4期,第19~26页。

要求“权责利”相匹配。^①然而在具体的实践中，有些职能部门却断章取义、错用滥用属地管理制度，借属地管理之名与乡镇政府签订“责任状”，将其本应承担的责任和任务层层下推，激化属地管理中权力与责任的矛盾。在乡镇执法权、资源、能力、专业技术人员欠缺的情况下，环境、安全生产、计划生育等方面的“责任状”往往会无形中分散乡镇的注意力，而乡镇政府出于承担责任的考虑穷于应付，必然使监管过程流于形式。由于乡镇政府与上级职能部门属于平级，上级职能部门并不掌握乡镇的“官帽子”，因此虽然其凭借“属地管理”之名下推责任和任务会进一步加剧乡镇“权责利”不匹配的问题，但并不会对乡镇政府形成巨大的政治压力，真正需要耗费基层大量资源和注意力的是具有超强度负激励的“一票否决”性质的政治任务。作为政府绩效考核的有效手段，“一票否决”凭借着直接与基层主管领导政治前途与奖惩挂钩的“硬”要求，可以有效激励基层按时甚至超额完成政治任务，以期在与其他乡镇的竞争中脱颖而出。但是，由于执法权限、专业人员、执法资源“重心过高”和政治任务的责任“重心过低”，特别是在当前从严治党、党政同责的背景下，基层乡镇面临的“一票否决”政治任务越来越多。面对频繁的巡察监督检查，乡镇政府在人、财、物、权等资源有限的情况下，必然会采取“一刀切”的方式处理问题，从而出现“留痕主义”“文牍主义”“形象工程”等形式主义问题。对此，G镇副镇长说：

县里为推动一项工作，就加一个“一票否决”，现在“一票否决”太多了，各种责任状签得多了也就不记得了。现在市里考核县里党政、群团各部门的，县里就要考核我们，而且还会添加相应的考核内容。他们将自己本应承担的任务都推给了我们，一旦出了问题又要拿我们是问。其实这些事情我们也只能贴贴标语，汇总表格材料应付一下……现在问责力度这么大，准备各类文件、资料、照片以备检查，也是一种自我保护，不然，被处罚了还不知道为什么。（访谈资料：20190115G03）

其次，信息控制不仅是当前中国政府治理面临的核心议题，也是各类组织必须解决的普遍问题。为了实现有效控制并获得精准信息，上级政府制定了一系列制度安排以求解决上下级政府间的信息不对称和信息模糊问题。一是运用新技术手段直接获取基层政府的基础报表和数据，以缩短信息管理的流程，解决政府治理中存在的信息不对称问题。二是通过让政绩考核实现标准化、指标化和可量化，来克服信息模糊问题。但是，各类考核检查不仅受制于正式制度安排，也受到非正式制度的影响，而且考核检查中的正式制度与非正式制度之间逐渐趋向于相互影响、相互制约。随着各类监督检查等正式制度的不断增多，在信息不确定的背景下，基层政府也逐渐倾向运用“关系”“人情”等非正式制度构建社会安全网络，以“合谋”策略避免被问责和惩罚。大量的考核和检查在引导基层政府注意力分配和工作重点的同时，也进一步促使其运用非正式关系运作组成政治利益共同体。基层政府不惜一切代价遮蔽问题、推卸责任，采取各种策略来应付上级的各类检查和考核。

现在一切都要讲大局意识，不管你工作实际做得咋样，各种表格、材料档案必须得做好。就拿去年县里面要求学习“右玉精神”来说，先是各种大小会议部署学习，然后就是准备各种

^① 杨华：《基层治理的形式主义何以发生——从乡镇职能部门关系反思治理问题》，《文化纵横》2019年第2期，第53页。

学习体会、档案材料等以备检查。有些工作只能是应付一下，上面也知道底下（乡镇）的难处，他们帮助我们，我们其实也会帮助他们。（访谈资料：20200716G01）

由上述内容可以看出，作为“弱者”的基层组织与上级政府之间具有明显的资源互依关系，从而使得上级政府对治理中出现的形式主义做法予以默许和纵容。一方面，在压力型体制中，上下级政府是一个相对的概念，在面对更高一级政府时，上级政府同样也是“弱者”，要面临各类考核和政绩压力。从这个意义上讲，基层乡镇与上级政府构成了一个“上下默会”的政绩利益共同体，上级政府采取“睁一只眼闭一只眼”的态度，纵容治理中出现的形式主义做法。另一方面，信息模糊和信息不对称既增加了上级政府考核所面临的信息难题，也提供了政策执行的可变通空间。这既为上级政府包庇、纵容基层政府的形式主义问题提供了便利，同时也降低了这种非正式行为可能带来的政治风险，从而使得基层政府有了采取变通、应付等形式主义策略的胆量和空间。

（三）乡土社会中的非正式制度逻辑

从场域维度来讲，在基层治理中，基层组织与乡村“本土”环境间的互动呈现出两个面向。

一是乡村社会的特殊性与规范化、程序化之间的矛盾。当前，我国大部分乡村仍然属于人口外流的农业型村庄，这些村庄带有一个明显的特点，就是传统熟人社会中的观念、面子、人情等依然左右着村民的行动逻辑，乡村事务都是依据情、理、法综合治理的。可以说，“乡村事务具有极强的不规则性和差异性，如果仅仅依靠规范程序 and 专业化手段进行治理，其效果未必好”。^①然而，近年来乡村治理的规范化、标准化、程序化使得村干部把大量的时间和精力都用于完成上级交付的各项任务，并以“留痕”的形式来应付上级的考评。这样，村干部越来越被各类规范束缚手脚，逐渐失去主体性和主动权，从而产生了大量脱离当地实际的形式主义。在走访中，G镇M村村支书ZKQ就说：

现在的农村工作和以前不一样了，现在一切工作都要按程序来办，我们也只能将大量时间用在整理资料、填写表格这些事上了，并做好备查。但是程序多也不见得管用，老百姓也反感。（访谈资料：20200615G12）

同时，也应该看到，大量的规则下沉到乡村，冲击着乡村的传统治理手段和方式，使得乡村组织越来越变成乡镇政府的“一条腿”，乡村的大部分工作是围绕着政府的程序、目标来运转的。可问题是，如果乡村的工作都围绕政府目标展开，所有工作都必须“扎扎实实搞形式，热热闹闹走过场”，则其服务村民的动力又从何而来？这样的结果是，乡村组织越来越偏离其本应有的法理属性，合法性基础进一步丧失。

二是村民的经济理性助长了基层形式主义。梁漱溟认为，中国的文化、法制、礼俗等无不从乡村而来，又为乡村而设。^②传统乡村社会中的“重义轻利”“家国一体”等观念构成了乡土社会的伦理特性。然而，改革开放以来，乡村社会的经济和社会结构发生急剧变迁，村民基于自我利益算计的经济理性不断膨胀，过分关注自身的经济利益而对乡村公共事务表现出“事不关己，高高挂起”的冷漠态度。这也就不难理解，虽然形式主义每天都在发生，村民们却不会出于公共

① 贺雪峰：《规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法》，《社会科学》2019年第4期，第68页。

② 梁漱溟：《乡村建设理论》，上海人民出版社2006年版，第10页。

理性的考量，采取监督举报的方式表达不满，而是成为“沉默的大多数”。正如F镇Y村村民YQL说：

自从评上（乡村）振兴示范村以来，现在村委会的各项活动都要让我们参加，我平时也要忙工作，哪有时间参加，再说这些活动也和我没多大关系。像今年（2018年）11月份村里搞的“全村福”活动，我就没去。（访谈资料：20181216F19）

三、“党政嵌入式韧性治理”：治理基层形式主义的路径选择

从整体上来讲，随着当前党在国家治理中逐渐从“幕后”走向“前台”，大量的权力下移和规则下沉，使得党和政府逐渐介入农村经济、政治、文化、生活等基层治理的各个方面，并取得了显著的治理效果。但是，大量的规则下沉也弱化了基层治理主体的主动性和积极性，产生了治理成本高昂的问题，基层治理的弹性和灵活性降低，乡村逐渐成为被大量规则限制的“被围困的乡村”，由此催生了基层形式主义风险。在当前各类风险和危机的强制下，治理基层形式主义的关键是在党政嵌入与简约治理之间形成动态平衡，构建一种具有可控性、自组织性、韧性的“党政嵌入式韧性治理”模式。

所谓“党政嵌入式韧性治理”，是指面对当前基层治理的信息化与不确定性风险叠加的态势，党和政府凭借其超强的组织动员和政治引领能力有效嵌入和整合基层社会，充分激发基层多方治理力量的内生动能，以一种更具可调适性、灵活性、多元性的韧性治理结构来克服传统党政结构和基层治理结构的弊病，从而不断提升基层治理能力和治理水平。“党政嵌入式韧性治理”的本质就在于在基层治理中实现党政嵌入和简约治理间的功能互补，既强调基层治理的党政嵌入，又突出基层治理的韧性，寻求一种在国家权力嵌入与基层治理活力之间的平衡机制。首先，党和政府为了实现基层社会的善治，有责任通过一系列制度和规则下沉来引导和规制基层社会，以保证基层治理的基本秩序和根本方向。其次，党和政府应该克服权力的“自我再生产”属性，在乡村社会的治理过程中充分尊重地方性知识，与乡村精英以非行政化的手段进行多元协商和合作，在保持权力韧性的基础上，实行简约治理。具体来讲，构建新时代“党政嵌入式韧性治理”模式可以从三个方面着力。

（一）弥补政府治理缝隙和治理刚性，提升技术治理韧性

以专业化、程序化和分工制为基础，现代政府逐渐分化出不同工作内容的职能部门，以处理社会中的复杂公共事务。但由于现代社会是典型的风险社会，风险的叠加性、不确定性对政府治理的互动性、整体性、协同性提出了更高要求，也导致政府在处理复杂问题时出现僵化、政策冲突等治理缝隙问题。而技术治理所遵循的“事本主义”必然会强化政府职能部门对技术治理工具的掌控，从而进一步加大政府治理缝隙，进而导致出现基层治理中的“反复填表”、数字生产等形式化问题。为此，应从两个方面着手提升技术治理韧性。

一方面，应在技术治理的工具理性和价值理性间做出平衡。反思当前基层技术治理迷信和“事本主义”弊端，就是要回答治理“为了谁”即治理的本质问题。当前，技术治理日益成为重塑基层治理的重要变量，并深刻影响着基层治理的实践逻辑。但技术治理也有其内在缺陷，最终将治理异化为各类指标、表格和数据，造成基层治理空转。因此，问题的关键在于回归治理的本质，在工具理性和价值理性之间做出平衡，通过赋权赋能的方式赋予基层治理者更大的主体性，使基层公职人

员从“表海”中脱身出来，致力于服务基层群众的原初目标。

另一方面，应充分运用信息技术吸纳民意，构建起双向的基层技术治理体系。技术本质上是一种工具，其发挥的作用及属性取决于使用技术的主体。当前，技术治理的主体主要是上级政府，故应充分发挥信息技术对民众的赋权赋能功能，通过各类信息反馈渠道广泛吸收基层群众意见，以实现利益诉求的多元表达。同时，应充分发挥信息优势，打破跨部门之间的信息壁垒和重复信息上报，将各级政府整合起来，以提升基层政府化解和处理风险、危机的能力与水平，进而提升技术治理韧性。

（二）健全和完善党政嵌入基层治理的体制机制，提升体制韧性

面对当前基层治理规范下沉、监督考核过多的问题，人们往往会呼唤传统社会的“简约治理”方式。但实际上，“听民自便”的简约治理立基于传统农业社会，必然难以适应超大规模国家治理和现代化的需要。国家政权建设需要将政策、制度、规范下沉到乡村，防止腐败和权力滥用对民众合法权益的损害，以期实现基层治理体系和治理能力现代化。特别是在当前乡村集体经济薄弱的现状下，国家的资源下乡可以有效承接乡村基本公共服务供给的任务。故在当前基层治理复杂性和风险不确定性的背景下，党政嵌入基层治理具有一定的合理性和必要性。进入新时代，改善党和政府对基层社会治理的全面组织与领导，应当是治理基层形式主义和实现基层治理现代化的基本方向。

一是应改善党政嵌入基层社会治理的体制机制，增强权力弹性。基层治理是一个涉及多利益、多部门、多主体的治理领域，多元主体间的矛盾和张力往往会“撕裂”基层治理，造成国家政策执行阻力和障碍。党政嵌入可以凭借领导小组、指挥部等非常规治理体制，通过超常规人事安排、任务分解、考核检查等组织手段有效解决协调和治理内卷化等问题，呈现出明显的“运动其外、常规其内”的特征。但党政嵌入必须把握一定的边界和限度，避免出现政治吸纳自治即大量政治事务下沉、消减基层自治功能的现象，以吸纳多主体参与为重心提升党政嵌入的治理韧性。一方面，应完善体制机制，防止政治任务泛滥化，合理、科学规范基层“一票否决”考核、问责机制。地方党委和政府出于任务复杂性或外部压力而频繁将行政任务政治化，并配以超常规的组织安排和人员激励，虽在一定程度上能提升治理效能，但在基层能力、资源有限的情况下，政治任务泛滥化却极易造成形式主义问题。为此，应规范地方党委和政府非常规部门的运作，严格规范其相关文件的颁布，避免政治任务泛滥化问题。另一方面，应实现基层治理责任清单的精细化，合理编制基层政府与上级职能部门的责任清单，明确基层条块之间的责任分工。

二是坚持基层综合化改革和整体性治理，改善基层“权责利”不匹配问题。社会治理重心下移的关键是权力与责任下移的同步性，基层综合化改革不仅是部门的精简，更重要的是依托基层党组织的枢纽作用提升基层治理的整体性。借助党组织在基层中的协同力、领导力，使基层治理由权责利分离、条块分割向协同发力、多方联动转变，提升基层政府在复杂事务治理中的能力和水平，以整体性、协同性提升基层政府的体制韧性和组织韧性。

（三）扩大基层简约治理的作用空间，增强基层治理韧性

乡里制、土地制、户籍制构成了传统帝制国家控制基层乡村的三个基本制度。在近代以前，受治理能力和治理资源的限制，国家层面的治理主要维持基本税赋和秩序，基层治理则主要依靠乡绅、宗族和乡约等组织化力量为民众提供基本公共服务，即黄宗智所说的“集权的简约治理”。^①近代以

^① [美] 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》，《开放时代》2008年第2期，第10～29页。

来，伴随着国家权力的“自我生产”，大量规则、制度下沉到基层社会，国家治理的负荷成本、治理风险日益增加。解决问题的关键就在于恢复和拓展基层简约治理的运行空间，挖掘和运用乡绅权威、乡村规范、乡土习俗等地方性资源，以实行简约治理。

一方面，培育乡村公共空间，实现乡村公共话语体系重建。乡村公共空间是培育公共精神、维系村庄秩序、拓展乡村自治空间的有效平台，是国家权力与乡村社会有效衔接的“接点”。^① 乡村公共空间的培育和再造可以实现国家权力和乡土社会各类非正式规则的互融、共生，保障和促进乡村居民对乡村公共事务的监督，避免出现基层治理中弱势群体的“不在场”。

另一方面，整合社会力量，形成基层治理合力。国家权力如何整合社会多元力量以形成治理合力，从而为基层寻求一条高效、韧性的治理路径是基层治理的难题所在。简约治理所倡导的平等、互惠和信任理念能够有效发挥社会的自主性、能动性，并使基层治理主体以服务者、供给者的角色承接政府职能转变后基层社会的公共服务供给，改善政府在公共服务供给中独木难支的局面。应通过强化基层治理中的多元主体合作和尊重地方性知识，不断增强基层的自组织力和内生动能，以提升基层治理韧性。

在“党政嵌入式韧性治理”模式中，基层治理由国家、社会、市场三方力量共同构成。新时代基层治理现代化不是国家权力对基层社会的过多行政干涉，而是国家对社会的赋权增能，由“国家授权的基层单中心组织秩序，过渡到其权威源于社会授权的多中心自治秩序之上”。^② 首先，新时代“党政嵌入式韧性治理”的内在逻辑就是在国家权力的主导下，平稳、有序向社会赋权，从而使国家与社会之间形成平等、互惠的伙伴关系。国家逐步放权于社会，为社会让渡发展空间，但其所让渡的空间应该被简约治理所替代，从而避免大量规则下沉所造成的基层治理体系僵化和内卷化。其次，新时代“党政嵌入式韧性治理”的关键是实现党政嵌入和简约治理之间的平衡。基层治理的高度复杂性和风险的叠加性，使得基层必须因地制宜，灵活、动态地平衡党政嵌入和简约治理的限度，在维护党政嵌入的同时提升基层治理的自主性，构建更具韧性的基层治理体制。

四、结语

中国基层治理一直面临着从传统向现代转换的问题，但基层治理现代化不应是对传统治理资源的全盘否定，而应该合理平衡党政嵌入与简约治理之间的限度。基层治理现代化也不应囿于国家权力对政权合法性考量的单一维度，通过大量权力下沉、规则下沉维系基层社会秩序。否则，就有可能限制基层治理主体的积极性、主动性，造成基层治理体制的僵化、形式化和内卷化。本文聚焦于基层形式主义“何以生成”的问题，运用组织学理论构建起基层形式主义的理論分析框架，认为基层形式主义的本质是在风险叠加下做出的非正式组织行为，是基层治理复杂性与过于追求程序化、标准化、规范化之间矛盾的必然结果。首先，在技术治理逻辑下，基层治理繁杂的治理维度被压缩和简化成为一个个数字，并进行指标化、规范化、标准化处理，从而衍生出数字生产和技术吸纳治理两种机制，造成基层治理的信息丢失和目标替代。其次，在避责逻辑下，受属地管理和压力型体制下的超强度负激励的双重困扰，基层政府在“一票否决”和频繁监督考核“连带责任”的双重压力下，通过“关系”“人情”等非正式网络动员和构建社会安全网络，以“合谋”策略避免被问责和

^① 颜德如、张玉强：《“接点治理”：乡村振兴中的公共空间再造——基于上海市 Y 村的空间治理实践》，《理论探讨》2020 年第 5 期，第 161 页。

^② 周庆智：《改革与转型：中国基层治理四十年》，《政治学研究》2019 年第 1 期，第 49 页。

惩罚, 隐瞒基层治理实质性信息。最后, 在乡土社会的非正式制度逻辑下, 普通民众出于经济理性的考量, 成为“沉默的大多数”, 从而让基层形式主义有了滋生的土壤。

基层形式主义的破解之道在于构建一种具有可控性、自组织性的“党政嵌入式韧性治理”模式, 在党政嵌入与简约治理之间实现动态平衡。一方面, 应当继续完善基层治理“党政嵌入”的体制机制, 以保持基层治理的高效和可控性。另一方面, 也应增强基层治理韧性, 以增强基层治理的自组织性、调适性、灵活性和协同性, 逐渐向社会赋权增能, 充分吸纳多方主体力量, 以倡导平等、互惠、合作的简约治理来填补国家退出后所留下的治理空缺。税费改革后, 为规范乡村资源使用, 党政嵌入所衍生的大量规则、制度虽在一定程度上缓解了基层的治理危机, 但也产生了弱化基层治理主体积极性、主动性的“意外后果”。今后, 在基层治理机制规范化、法治化、精细化的趋势下, 如何在党政嵌入与简约治理之间维系适度而稳定的平衡以增强基层治理韧性, 消减基层治理僵化、形式化、内卷化问题, 实现基层善治, 仍是学界和政界需要思考的重大问题。

(责任编辑: 孔令栋 任朝旺)

Formation Mechanism and Resilience Governance of Grassroots Formalism: A Histological Analysis

Yan Deru Zhang Yuqiang

Abstract: Formalism not only affects the effectiveness of grassroots governance, but also seriously dissipates the credibility of the government and erodes the legitimacy foundation of the Communist Party of China, thus becoming a major problem restricting the modernization of grassroots governance. Based on the perspective of histology, a three-dimensional analysis framework of “technology-system-field” is designed. It is believed that the essence of grassroots formalism is informal organizational behavior under different dimensions of risk, and an inevitable result of the contradiction between the complexity of grassroots governance and the excessive pursuit of procedures, standards and criteria. Specifically, the digital production and technology absorption governance mechanism derived from technical governance, the super negative incentive and accountability mechanism of the pressure-based system and “silent majority” as the characteristic of people in the rural field jointly bring about the triple logic of technology, responsibility avoidance and local field in grassroots governance, leading to the risk of grassroots formalism. The key to the solution of grassroots formalism is to build a controllable, adaptable and network-based “party-government embedded resilience governance” mode, which maintains a dynamic balance between the party-government embedded mode and simple governance and responds to various risks and crises with a resilient grassroots governance system.

Keywords: grassroots formalism; technical governance; territory management; party building leadership; resilience governance