

# 简约治理是什么

欧阳静

(江西财经大学 财税与公共管理学院,江西 南昌 330013)

[摘要]简约治理的基本特性是“半正式或非正式治理”,其运行的前提是国家与社会各有边界,基层有自主空间。无论是传统还是现代,简约治理都是相对于国家正式科层治理而言的,是一种因地制宜的变通,是一种半正式或非正式治理,是一种讲究治理实效而非繁文缛节的实体治理。正是由于无需完全依赖于国家科层制力量,这种半正式或非正式治理才具有简洁高效的特点,才显得“简约”。解决基层形式主义问题的关键是处理好“上面千条线”和“下面一根针”的关系,要给予基层应有的自主性和自治空间,从而使基层能发挥党委的政治统合功能和相应的简约治理能力,最终使基层组织这根“针”既能串联“上面千条线”,又能扎根于乡土社会之中。如何从“社会基础”的角度来理解中国式现代化、理解乡村治理现代化具有十分重要的现实和理论意义。实现中国式现代化则需要我们不仅向西方学习,更要向中国传统和现实经验学习。

[关键词]简约治理;基层自主性;非正式治理;中国式现代化

[中图分类号]D63-3 [文献标识码]A [文章编号]1001-6597(2023)02-0086-10

## 一、引言

但凡对基层治理或行政事务稍有体验或了解的人,都强烈地感受到了基层治理的复杂、繁琐或僵化,难以感受到“简约”。那么,“简约治理”是不是对传统不切实际的呼唤?或是一厢情愿式的理想主义表达?

简约治理最初由黄宗智先生在其《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》中提出。文章的副标题鲜明地概括了简约治理的内涵——“以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政”。“半正式基层行政”是简约治理最核心的内涵。正如黄宗智所说:传统中国,基层政府“治理的基本进路——有了控诉才介入,并尽可能地依赖民间调解和半正式程序——不仅运用于民法体系中,也广泛地运用于整个清代地方行政中。尽管高层权力十分‘集权化’,但是不同于现代官僚政府及其使用的正式监督和形式化文书,清代利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方式也许可以用‘简约治理’和‘简约主义’来概括”<sup>[1]</sup>。

显然,黄先生的简约治理是相对于“现代官僚政府及其使用的正式监督和形式化文书”而言,其重点是说明“由社会(社区、亲族)以妥协为主的纠纷调解机制而不是国家以依

[收稿日期]2023-02-26

[作者简介]欧阳静(1982—),女,江西永新人,江西财经大学教授,社会学博士,研究方向:政治社会学、基层治理。

法断案为主的法庭来处理”的基层行政方式,即说明相对于国家正式治理而言的非正式治理,具体表现为“准官员”和纠纷解决中的“半正式程序”或“半正式行政”。正是由于无需依赖于“现代官僚政府”的正式力量(正式雇员、组织及制度运行成本),这种半正式治理才显得“简约”。只是随着时代变迁,“非正式治理”的具体表现方式及其特征会有所不同。

黄先生的简约治理概念提出之后,一些学者只是将简约治理作为一种历史传统,主要讨论其价值功能,很少系统阐述简约治理的内涵特征、实践机制及其运行基础<sup>[2-3]</sup>。但无论是微观的基层实践分析还是宏观的国家治理构建,研究者都不约而同地将“社会自治”“弹性空间”和“自主性”作为简约治理最重要的价值<sup>[4-5]</sup>。比如任剑涛从国家—社会—市场的角度出发,认为复杂的现代国家结构需要简约治理机制,但前提是防止国家权力的自我复制和扩张,避免国家成为吞噬市场和社会的大政府<sup>[6]</sup>。虽然任剑涛的国家简约主义只是一种理论构建,但指出了简约治理最为基本的价值主张——防止国家权力对社会自治的侵蚀。事实上,无论是基层实践层面的半正式治理,还是国家层面的“以简驭繁”,简约治理的前提是国家与社会各有边界,即使国家与社会交汇,也留有彼此空间的第三领域,而不是国家对社会的全面替代。

拙作《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》<sup>①</sup>一文呈现了在国家与社会交汇处的简约治理实践,说明了由于国家行政权力对基层自治的挤压使简约治理无法运行,导致基层形式主义泛滥<sup>[7]</sup>。《简约治理》展示了具体的简约治理实践机制及其社会基础,论证了简约治理不是一种理念主张或对传统的不切实际的幻想,而是基层政府一直所具有的特性。《简约治理》也不是笔者突发奇想的产物,而是基于既有研究的反思与拓展。本文首先从笔者自身的研究脉络中说明“简约治理”的来源,然后在黄宗智先生的传统中阐明简约治理的内涵及其现代特性,最后论述简约治理对中国式基层治理现代化的理论意义。

## 二、研究脉络:从“策略主义”到“简约治理”

在《策略主义:桔镇运作的逻辑》中,我们所看到的是一个“不管用什么方法,摆平就行,搞定就行”的基层<sup>②</sup>。这种不问手段或方法的合理性与合法性的行为原则既不符合科层制的理性主义,也不属于传统的简约治理范畴,笔者用“策略主义”进行了刻画和概括,呈现出了 13 年前我们所看到和理解的乡镇运行逻辑和治理状态。

2014 年左右,为了进一步理解基层治理,我们的研究视域从乡镇上升到县域,也因此看到了不一样的基层。在做《策略主义:桔镇运作的逻辑》一书的研究时,我们认为基层只是一种弱治理,基层政府是一个只能维持基本秩序的“维控型政权”<sup>[8]</sup>。这种理解也符合其他学者对当时基层政府的描述,比如周飞舟所说的“悬浮型政府”<sup>[9]</sup>。当研究视域上升到县域后,我们发现基层不仅有弱治理,还有“强治理”,比如无论是县域城区还是工业园区,都有着日新月异的变化,县域政府在招商引资和征地拆迁等行为中呈现出强大的治理能力。于是我们开始观察县域政府在哪些治理事项上表现出强治理,在哪些事项上表现出弱治理,进而发现了“中心工作”机制<sup>[10-11]</sup>。中心工作是县域政府根据上级下达的考核指标中的治理任务,结合县领导的发展思路所设定的目标任务而确定的治理事项。执行

① 下文简称《简约治理》。

② 依据笔者 2004 年至 2010 年间在乡镇层面的田野工作,“策略主义”是 13 年之前的基层面相。

的部门依据考核的力度将中心工作区分为重点性中心工作和一般性中心工作。在观察县域政府如何应对中心工作时,我们又发现了一系列的治理机制,比如“运动型治理”“行政包干制”和“政治统合制”<sup>[12-14]</sup>。

在追踪中心工作的类型及其执行过程时,我们注意到了一个非常重要的治理结构——党委组织。无论是中心工作的设定还是执行中心工作的各类机制,背后都离不开这个组织结构。但之前无论是政治学还是社会学的研究鲜有将党组织纳入到治理的分析框架中,与党组织相关的研究主要停留于党建、党史层面。中国共产党十九大之后,在“党建引领”的话语下,作为治理结构的党组织才进入到了治理研究的分析框架中,并成为一种研究主流。事实上,中国共产党自成立以来便担负起变革社会的使命,其对社会的治理和改造也主要是从乡村社会开始的。自新中国成立以来,作为执政党的中国共产党成为“治国理政”领导者,在国家治理体系中发挥着重要的作用。所以,要理解中国,理解中国体制机制的运行,离不开对“党”这个治理结构的观察与理解。

一旦将党组织纳入到分析的结构中,我们不仅能更好地理解为什么基层有“强治理”,而且能看到基层治理中的政治和行政这两条路线,即党政关系。但是,如果用古德诺“政治—行政”二元对立的框架来看中国基层治理的党政关系,就无法理解治理实践。笔者在《策略主义:桔镇运作的逻辑》一书中曾用“公婆制”这种拟家庭式的关系形容和描述乡镇党政关系,但只是呈现了党政之间既分工又合作、既有权威秩序又有平等协商的关系,并没有深入探讨两者之间在治理机制、治理方式和治理技术上的差异及相互关系。相对于乡镇,县级是观察党政关系的一个有利窗口。“政治统合制”则是在这方面的一种尝试,但也只是一个研究起点。如何通过政治和行政两条线来观察和理解中国治理实践、理解基层中国仍然是一项具有挑战性但十分有意义的工作。

“政治统合制”也构成了后来理解“简约治理”的基础。因为政治统合制能打破科层制的僵化、固化的缺点,使基层能开展有效的简约治理。近年来,我们在基层调研时发现,基层干部不再说“摆平就行、搞定就行”,而是“无论做什么,都要填表,要拍照留痕”。过去基层干部常说,“上面千条线、下面一根针”,现在有的基层干部则说“上面千把刀、下面一颗头”“上面千把锤、下面一根钉”。为什么会有这种变化?这使我们不得不重新思考之前的研究。当重新去思考“策略主义”时,发现“策略主义”最大的特点是“变通”和“非正式运作”。它不对“变通”和“非正式运作”进行区分,有好的、低成本高效率的变通,也有不计成本、不问合法性的变通。而那些低成本高效率的变通和非正式运作就是我们所说的“简约治理”。而基层形式主义泛滥的主要原因是“对标对表”的科层治理对简约治理的挤压,导致基层无法变通。

### 三、简约治理的内涵特性:传统与现代

#### (一)第三领域中的“简约治理”

简约治理是在国家与社会互动的第三领域来理解中国国家治理体系,把握政府组织性质和实践。虽然在晚清之后,国家政权不断下沉,但由于国家与社会交汇处的第三领域并没有因为时代的变化而消失,相反,“第三领域机构和治理仍然在快速和大规模地扩充”<sup>[15]</sup>,无论是城市还是乡村,基层治理恰好处于这一交汇处,而这一交汇处使我们能看到大量的不同于科层制度治理的非正式或半正式治理,能避免诸如“从简约治理到科层

治理”“从简约治理到过密治理”<sup>[16]</sup>“从简约治理到复杂治理”等“二元对立”“非此即彼”的线性思维和脱离实践的简单化概括。

黄先生的简约治理源自对第三领域治理实践的观察。由于他在实践中发现了大量的“非正式或半正式”治理,所以认为韦伯的科层制理论无法解释这些治理实践。他在《重新思考第三领域》一文中进一步说明了“集权的简约治理”是“一个高度集权的中央帝国政权和一个庞大的小农经济的长期结合,既避免了分割(封建)政权,又维护了低成本的简约治理”<sup>[15]</sup>，“之所以是中央‘集权’,是因为帝国以皇帝个人的名义声称拥有绝对的世袭权力”,“世袭主义的逻辑要求政府机构保持最少数量的科层,以免切断整个体系倚为纽带的个人忠诚,造成地方性的世袭分割”<sup>[1]</sup>。所以,“以免切断整个体系倚为纽带的个人忠诚,造成地方性的世袭分割”是“集权”的内涵,而坚持使用准官员和非正式运作是“简约治理”的内涵。正如黄先生所说,“官僚制早熟的中华帝国本来可以选择全国的官僚化和各部门职能专业化,及与之相连的形式化文书工作。这样的话,就会是一种繁密的官僚政治进路。然而,帝国政府相反选择了接近简易做法的一端,它坚持使用准官员而非正式官员”<sup>[15]</sup>。

也正因此,黄先生认为韦伯对中华帝国“世袭主义(集权)的官僚制”的概括,以及孔飞力对“君主独裁”和“官僚制”冲突的描述都不恰当。这些概括也“证伪了韦伯本人从前现代的国家化到现代的、官僚化的、理性国家的直线理论体系。由于韦伯没有考虑到本文中心议题的半正式治理,无论是他的理想模型,还是‘世袭主义(君主制)的官僚制’概念,最终都局限于政府的正式机构和功能上。这是从国家和社会非此即彼对立概念出发的思路。沿着这样的思路,治理问题变成局限于与民间社会对立的政府正规机构”<sup>[1]</sup>。正如他所说,“西方有关治理理论的分析一般都局限于正式官僚机构,把它们和民间社会建构成为一个对立的、非此即彼的二元框架,但中国长期以来的地方治理实践其实并不在于官方和民间的二元对立体制,而是在于其间的半正式、半官方的领域和治理方法”<sup>[17]</sup>。

正是由于韦伯的视角局限于政府机构的正式治理,没有关注到我国独具特色的“半正式”治理,所以他认为中国政府组织性质是“世袭主义(集权)的官僚制”,也即集权的科层治理。而黄宗智通过晚清和民国时期基层的“半正式治理”实践案例,说明传统中华帝国不是韦伯和孔飞力所说的“集权的科层治理”,而是“集权的简约治理”,即在“高度集中的中央政权和官僚体系之下实行了非常简约的基层治理”<sup>[15]</sup>。

为了区别于科层制的“形式治理”,李怀印用“实体治理”表达了与简约治理相同的内涵:“与正规化的行政体制对非正式因素和非标准做法不切实际地排斥有所不同,实体治理是指这样一个领域:国家与社群共同参与,官方职能与地方制度安排交织在一起。”<sup>[18]</sup>由此可见,李怀印的实体治理其实也是相对于对正规的科层治理而言的简约治理,其基本特性是“国家与社会互动中的半正式和非正式治理”。

## (二)简约治理的内涵特征

虽然黄宗智和李怀印都认为诞生于传统时期的简约治理以一种“特别执着的特性”,持续存在于不同时期的现代中国,并在塑造“中国特色”的现代性中扮演了重要角色,但他们都没有进一步回答简约治理在当代中国以何种形式持续存在,并被何种力量所形塑。

随着历史的演变,简约治理的权威基础和社会基础(小农经济的社会性质)发生了相应的变化。首先是权威与组织基础的变化。中国共产党作为一个新的治理主体,成为乡村治理现代化的重要领导者和参与者。党委的政治统合制由于具有“统领各方、统筹全

局”的功能,所以能打破“科层铁律”,因地制宜、与时俱进地应对因社会变迁所产生的新目标和新任务。其次是社会基础的变化。传统乡绅自治和礼治秩序已经瓦解,但乡村社会并没有发展成与科层治理相匹配的同质性、程式化的工业社会,而是一个流动的、异质性和差异性的社会。与此同时,虽然乡村的传统色彩已不再浓郁,但当代乡村仍是一个讲究“情理”的社会。

由于简约治理运作基础的变化,简约治理的具体内涵也相应变化。之所以沿用黄先生的“简约治理”,是因为在“半正式或非正式”和“简约”的本质特性上(这也是黄先生所说的“特别执着的特性”),简约治理没有发生根本性变化。概括而言,相对于正式的科层治理,无论是传统还是现代的简约治理,其本质特性都是无需完全依赖于科层制力量的半正式或非正式的治理,只是其半正式或非正式治理的具体方式、机制和特点因时代变迁发生了相应变化。传统的简约治理表现为“以准官员和纠纷解决为主的半正式行政”,现代简约治理则表现为以编外人员、群众路线、驻队、包村制、工作组和“统分结合”为主的非正式或半正式治理。换言之,《简约治理》是在黄宗智先生的基础上进一步回答简约治理在当代中国基层实践中的治理主体、治理方式、治理机制和运行基础。

如表 1 所示,简约治理“简约高效”的内涵是相对于正式的科层治理而言。因为科层治理不仅需要依托庞大的正式组织机构、人力资源、技术和经费预算等支撑,而且具有高昂的制度运行成本。而简约治理在人力上、财力上、组织上不需要完全依靠国家资源,它能够动员社会、组织群众,依靠大量的社会资源来完成基层治理。比如,乡镇的包村制和工作组,则是乡镇党委通过其政治统合制,对现有组织机构和人员进行重新排列组合,再结合党组织的意识形态和人事激励,能调动基层治理的主动性和活力。正如赵秀玲的评论所言,简约治理之所以“简约、高效”,是因为它在基层组织“权、责、利不对等”的治理困境下,能充分利用“有限资源”承担“无限责任”,完成“千条线”的任务<sup>[19]</sup>。正因如此,无论是在“一穷二白”的新中国建设时期,还是改革开放后“权责利不对等”的困境下,基层组织都能有效地完成自上而下的各类目标、任务。

表 1 简约治理的内涵特性

运行领域	本质内涵	本质特性	具体内涵与特性	
			传统	现代
国家与社会的交汇处或“第三领域”	与科层治理相对而言的“简约、高效”	半正式或非正式治理	准官员:乡约、胥吏、保甲长、族长、士绅等	编外人员:临时工、合同工;村(居)委会成员、积极分子、新乡贤、志愿者等
			乡规民约、长老统治、礼治等	群众路线、“驻队”、包村制、工作组、统分结合、“做工作”、“结对子”等

有学者从“治理现代化”的角度用“化繁为简、简而不少、简而高效”重新界定了简约治理的内涵,并依据治理作用的对象将简约治理分为政府内部简约治理和社会简约治理两类,政府内部的简约治理表现为整体性治理,社会简约治理则表现为协作共治<sup>[20]</sup>。这使得“简约治理”从“半正式或非正式”的特性扩展到“治理体系”的简约和“治理能力”的高效上,丰富了简约治理的具体内涵。但从本质而言,简约治理是相对于复杂的科层治理而言。如果只是将简约治理理解为“简约”或“化繁为简、简而不少、简而高效”,而脱离具体

的运行场景和实践机制,就会使得简约治理的概念变得没有边界、无所不包<sup>[5]</sup>。

事实上,黄宗智先生对“简约治理”的讨论一方面是相对于科层治理而言,另一方面是基于“第三领域”理论。他认为,正是存在国家与社会交汇处的“第三领域”,才会产生半正式和非正式的治理形态<sup>[15]</sup>。基层治理处于国家与社会的“交汇处”,而这个“交汇处”也是费孝通先生理解传统中国“双轨政治”的关键点。费孝通先生在论述“双轨政治”时认为,只有理解国家与社会的“结合点”,“才能了解中国的传统体系实际上是如何运作的”<sup>[21]</sup>。事实上,这个国家与社会的“交汇处”“结合点”不仅能了解传统简约治理的治理实践,更能了解当代简约治理的治理实践。《简约治理》则基于国家与社会的“结合点”理解当代乡村治理实践经验,呈现了当代基层简约治理的具体实践机制。

#### 四、科层制下乡:简约治理被挤压

《简约治理》的问题意识来自基层形式主义。近年来,日趋泛滥的基层形式主义引起了各界广泛关注。我们发现科层制越深入的基层,其“对标对表”式的科层治理越严重,形式主义也相应地越泛滥;而在科层制不发达的地区,其简约治理越有效,形式主义越少。比如一些经济欠发达的中西部地区,由于没有庞大的财力去支撑科层制的运行,仍然保持了简约治理模式。按科层制组织自我生长的规律,一旦地方财力充足,科层制组织也会蔓延至经济欠发达地区。

然而,对于一个快速变化的基层社会而言,“对标对表”的科层治理一旦成为基层治理尤其是乡村社会治理主导模式,必然会导致形式主义泛滥。因为追求量化和确定性科层治理无法应对一个变迁又千差万别的基层社会。而现有关于基层形式主义的分析主要从科层组织的内部视角出发,认为基层形式主义一方面源于官员的主观能动性、政绩观和官僚主义作风等<sup>[22-23]</sup>,另一方面则源于科层组织的“信息不对称”“不科学的考核体系”或有“迹”可寻的“简单化”逻辑<sup>[24-26]</sup>。但这类脱离组织运行基础的解释适用于任何科层制组织,正如科层制理论的研究表明,形式主义是科层制固有的“负功能”<sup>[27-28]</sup>。西方公共管理学者也主要从“流程再造”和“组织再造”来化解这一组织顽疾<sup>[29-31]</sup>。然而,正如《简约治理》一文所指出的那样,我国基层所衍生的形式主义问题不仅仅是一个科层组织内部的管理或服务问题,更是一个科层组织与乡村社会之间的关系问题,是科层治理与简约治理的关系问题,具体表现为“上面千条线”与“下面一根针”的关系问题<sup>[7]</sup>。

“上面千条线”是指在基层组织以上的政府组织按科层制的专业分工被划分为不同职能部门,各种政策任务通过职能部门向下布置;“下面一根针”指作为政策执行终端的基层组织不再进行职能和部门细分,而是要充当“针”的功能,串联上面的“千条线”<sup>[32]</sup>。“一根针”和“千条线”的关系实质是基层组织如何发挥统筹综合的功能来应对作为“千条线”的科层组织的分工与分割之特点。然而,在税费改革和乡镇机构综合性改革的背景下,科层制组织以强劲的姿态下乡、进村。乡镇“七站八所”的职能、人员和经费脱离乡镇政权这一“块块”的领导,进入县级“条条”的垂直化管理之中,从而形成“上面千条线、下面千条线”的格局。如表2所示,在经济发达地区,科层体系已经成为村庄和社区的支配性治理体系。

表 2 2017 年东部 A 村的“条线工作”

村干部	村级组织	
职业化	层级化	专业化(每人分管一条线)
坐班制、专职、脱产 工薪制：8~16 万 元/年 考核制：精细化的 考核指标	村书记、主任	主持全面工作
	村支部副书记	国土、财经、工程招标
	村委副主任	宣传、文化、卫生、民兵、体育、办公室、统侨
	村委副主任	环保、城建、水电、绿化、村公共事务
	村委委员	综治、司法、交通、外来人口、安全生产
	村委委员	农业、统计、物价、劳动保障
	村委干事	组织、纪检、妇联、计生、社会事务
	村委干事	经营管理、团群、工会、工委、志愿服务
	临时工(10~100 人)	隶属于村干部、协助村两委

在经济发达地区,村干部和社区干部基本实现了“职业化”:坐班制、工薪制、考核制和晋升制。村级组织也呈现层级化、专业化特点,村干部均有各自分管的专业职能,对应着上级职能部门,称为“条线工作”,每条线都有内聘人员,以供村干部差遣。这些内聘人员由乡镇或村级组织招聘,少则十几人,多则有 100 多人。此外,以“技术治理”为核心的现代技术也随着科层制伸入至村庄和社区。

受地方公共财政约束,一些区域虽然无力将村社干部“完全科层化”,但大部分村社组织日趋按现代科层制的逻辑运行。比如,在中西部地区,乡镇每年年初按上级考核的内容和指标下达至村社组织,村社组织则围绕这些考核内容和指标细则运行(参见表 3)。

表 3 2019 年中部 Y 村来自“千条线”的主要工作

考核主要项目(总分值 100 分)
1.党建工作(30 分);2.脱贫攻坚(20 分);3.环境综合治理(25 分);4.信访维稳及扫黑除恶(10 分);5.重点工程及产业发展(5 分);6.乡村建设(5 分);7.“殡葬改革、移风易俗”(5 分)
各项内容有具体的考核指标,以“殡葬改革、移风易俗”为例:
(1)建立“一把手”负责的工作机制,及时研究部署有关工作,建立健全红白理事会和殡葬信息员、殡改突发事件应急队伍(5 分)。每少一项扣 1 分
(2)通过召开会议、发宣传单、刷写标语、上门宣讲等方式,积极宣传绿色殡葬、惠民殡葬政策,取得广大群众理解和支持(2 分)。每出现一例抵制事件或乱搭灵棚、抛洒纸钱、游丧闹丧等丧葬陋习扣 0.5 分
(3)5 月 1 日前完成棺木收缴和龙杠龙绳处置工作(6 分),每拖延一天扣 1 分
(4)村红白理事会、殡葬信息员全程跟踪服务,确保遗体火化率、骨灰入公墓率两个 100%(12 分)。否则,一票否决。每出现一例因村委跟踪服务不到位,造成骨灰失管或不按公墓规定安葬等事件扣 2 分
(5)按时完成“三沿六区”散埋乱葬坟墓整治、绿化工作(3 分)。每出现一例整治不到位的扣 1 分
(6)按时参加殡改有关会议,及时报告殡葬信息和工作动态(2 分)。每出现一例会议迟到或缺席、信息漏报瞒报或拖延扣 0.5 分

这些量化的考核指标仅仅是“千条线”上的主要工作,并非日常工作。但仅这些主要工作几乎耗尽了不少村社干部的精力和时间,他们无力推行“村民自治”。比如 Y 村在 1—8 月份接待和配合县市镇的各类考评、督查工作共 185 批次,平均每月 23 批次。这期间村民找干部办理的事项约 60 项,平均每月不到 1 项;并且,这些事项大多有季节性,主要集中在农民工回乡的年底和年初,事项类型主要是办证、开具证明等,很少涉及村庄内部的治理事项。实施坐班制的村干部主要在办公室“做作业”,即应付科层组织文牍化、档

案化、程序化的要求,制作相关材料和登记信息。正如一位受访的村干部说,我们平时主要是对接来自“条线”的行政事务,如各类登记、开证明、盖章、办医保社保等,上级也靠这些来考核我们;群众工作只是组织广场舞之类文体活动;对村(居民)并不熟悉。由于熟悉电脑文档制作,大学生村官几乎成为村级行政的专业“打字员”和“填表员”。他们用“宇宙的尽头是表格”来形容自己的工作。

形式主义在部分基层地区泛滥主要源于“对标对表”的科层治理对简约治理的挤压,也即“上面千条线”对“下面一根针”的挤压。首先是因为“千条线”的任务和标准(在实践中体现为“对标对表”)下乡、下村了,但人力资源和财政资源却通过“专干化”和“项目化”留在县级及以上科层组织之中,导致基层党委没有相应的政治统合能力,无法通过工作组和包村制实现有效治理的非正式运作。相应地,“上面千条线、下面一根针”也变成了“上面千把刀、下面一颗头”“上面千把锤、下面一根钉”。乡镇“这根针”没有能力串联起强势的“千条线”,只能形式主义地应付。

其次,“对标对表”的科层治理不仅脱离基层社会,而且使基层丧失了应有的自主性和灵活性。“对标对表”的刚性化要求使得基层干部无法变通,也就难以应对一个流动的、变迁的和讲究情理的基层社会。基层诸多工作最后只停留于表格、资料和数字上,而不是对实际问题的处置。

也正因此,我们认为解决基层形式主义问题的关键是处理好“上面千条线”和“下面一根针”的关系,要给予基层应有的自主性和自治空间,从而使基层能发挥党委的政治统合功能和相应的简约治理能力,最终使基层组织这根“针”既能串联“上面千条线”,又能扎根于乡土社会之中<sup>[33]</sup>。

## 五、结语:简约治理与中国式现代化

《简约治理》一文主要以乡村治理实践为例,在黄宗智先生的基础上回答了简约治理在现代中国基层治理的具体实践机制、特征和运行基础。事实上,简约治理不仅广泛存在于乡村治理领域,而且也运行于城市基层治理领域中。比如城市服务中的“社区大妈”和志愿者,城市一线执法的协警、辅警等,虽是编制外人员,但都承担着基层一线最重要的群众工作。他们“常常以情法合一的方式,直面基层各类公共难题,其治理的灵活性、有效性和低成本优势常为基层政府所青睐”<sup>[20]</sup>。

如果说形式主义和基层治理自主性是简约治理的现实关怀,那么基层治理现代化是简约治理的理论关怀。“超越科层化的乡村治理现代化”是这一理论关怀的表达。在当前的基层治理中,科层制是不是一种不得不接受的“宿命”?我们能不能打破这个“铁笼”?简约治理会不会成为一种回不去的“传统”?关键的问题是如何理解治理现代化。中国基层治理的理论和实践一直深受西方科层化、现代化等“先进”理论的影响,一些“具有价值意涵的历史传统”和实践经验一直未得到相应的学术分析与总结。正如张康之曾一针见血地指出,将西方公共管理理论视为真理的研究路径,导致“中国行政学界基本上是在西方公共管理理论的话语支配下去思考问题”。这对“中国行政改革实践的影响巨大”。因为“中国政府官员所获得的行政学知识,基本上就是西方公共管理理论所提供的那些内容”<sup>[34]</sup>。

实现中国式现代化需要我们不仅向西方学习,更要向中国传统和现实经验学习。尤



其是,我们需要打破“先进—落后、传统—现代、西方—中国”这类线性或二元对立的思维,需要在传统与现代、西方与中国的交融中来理解乡村治理现代化。乡村社会作为中华文明的根基,塑造了中国人之所以为中国人的文化基因。比如,家庭责任、“情理”、“关系”等不仅仅是乡村社会的行动伦理和行事规则,也是中国社会的行动伦理和行事规则。而政府对社会的治理是建立在中国社会基础之上,它无法回避中国社会的行动伦理和行事规则。因此,如何从“社会基础”的角度来理解中国式现代化,理解乡村治理现代化具有十分重要的现实和理论意义,也是我们未来所探索的目标。

#### [参 考 文 献]

- [1] 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[J]. 开放时代, 2008(2): 10—29.
- [2] 吕德文. 治理现代化进程中的简约治理[J]. 云南行政学院学报, 2017(6): 60—62.
- [3] 赵晓峰. 中国农村基层的简约主义治理:发生机制与功能定位[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014(6): 127—131.
- [4] 刘伟, 黄佳琦. 乡村治理现代化中的简约传统及其价值[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 40—48.
- [5] 韩志明. 规模焦虑与简约治理——大国治理历史与现实的理论考察[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2021(4): 183—193.
- [6] 任剑涛. 国家治理的简约主义[J]. 开放时代, 2010(7): 73—86.
- [7] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3): 145—163,207.
- [8] 欧阳静. 策略主义:桔镇运作的逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2011.
- [9] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1—38.
- [10] 欧阳静. 中心工作与县域政府的强治理[J]. 云南行政学院学报, 2017(6): 5—13.
- [11] 欧阳静. 强治理与弱治理:基层治理中的主体、机制与资源[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018.
- [12] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等高榷[J]. 开放时代, 2014(6): 180—190.
- [13] 欧阳静. 县域政府包干制:特点及社会基础[J]. 中国行政管理, 2020(1): 25—29.
- [14] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代, 2019(2): 184—198.
- [15] 黄宗智. 重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一[J]. 开放时代, 2019(3): 12—36.
- [16] 张新文, 杜永康. 过密治理与去过密化:基层治理减负的一个解释框架[J]. 求实, 2022(6): 47—57,109.
- [17] 黄宗智. 实践与理论:中国社会、经济与法律的历史与现实研究[M]. 北京:法律出版社, 2015.
- [18] 李怀印. 华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 北京:中华书局, 2008.
- [19] 赵秀玲. 中国基层治理研究转向及其思考[J]. 东南学术, 2022(6): 98—106.
- [20] 史云贵, 薛喆. 简约治理:概念内涵、生成逻辑与影响因素[J]. 中国人民大学学报, 2022(1): 149—159.
- [21] 费孝通. 中国绅士[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2006.
- [22] 黄小希, 丁小溪, 林晖. 以实干成就美好未来——以习近平同志为核心的党中央引领全党力戒形式主义官僚主义综述[N]. 人民日报, 2019-03-19(1).
- [23] 吕德文. 切忌用官僚主义反形式主义[J]. 半月谈, 2019(12): 3.
- [24] 彭勃, 赵吉. 折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑[J]. 探索与争鸣, 2019(11): 92—101,158—159.
- [25] 颜昌武, 杨华杰. 以“迹”为“绩”:痕迹管理如何演化为痕迹主义[J]. 探索与争鸣, 2019(11): 111—121,159.
- [26] 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[J]. 探索与争鸣, 2019(11): 102—110,159.
- [27] [美]罗伯特·K. 默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 齐心, 译. 南京:译林出版社, 2015.
- [28] [法]米歇尔·克罗齐埃. 科层现象[M]. 刘汉全, 译. 上海:上海人民出版社, 2002.
- [29] [美]戴维·奥斯本. 再造政府:五项战略:改变政府 DNA[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2010.
- [30] [美]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2013.
- [31] [美]拉塞尔·M. 林登. 无缝隙政府:公共部门再造指南[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2013.
- [32] 贺雪峰. 论农村基层组织的结构与功能[J]. 天津行政学院学报, 2010(6): 45—61,97.
- [33] 徐行, 王娜娜. 社会治理共同体视域下社区协商治理的梗阻与突破路径[J]. 北京行政学院学报, 2021(2): 20—28.

[34] 张康之. 我们为什么要建设服务型政府[J]. 行政论坛, 2012(1): 1-7.

## What is Minimalist Governance ?

**OU-Yang Jing**

(School of Public Finance and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics,  
Nanchang 330013, China)

**Abstract:** The basic characteristic of minimalist governance is “semi-formal or informal governance”, and its operation relies on the boundaries between the state and society, and autonomy of the primary-level organizations. Minimalist governance, whether it follows the traditional way or modern path, is a kind of adaptation to local conditions, a semi-formal or informal governance, as well as an entity governance that highlights the effectiveness of governance rather than unnecessary formalities, when compared to formal bureaucratic governance. As it does not utterly rely on the power of the national bureaucracy, this kind of governance is simple and efficient, hence “minimalist”. The key solution to primary-level formalism lies in the policy implementation, the autonomy and autonomy space, so that primary-level organizations can play the political integration function of the Party committee and the corresponding simple governance capacity, thus well performing a role of mediator. To well understand Chinese path to modernization from the perspective of “social basis”, comprehending the modernization of its rural governance has very important practical and theoretical significance. To achieve Chinese path to modernization, we need to learn not only from the West, but also from Chinese tradition and practical experience.

**Key words:** minimalist governance; primary-level autonomy; informal governance; Chinese path to modernization

[责任编辑 刘文俊]