

# 基层负担过重困境的生成与消解\*

——基于“社会中的国家”视角

陈 鹏

(安徽师范大学法学院, 安徽 芜湖 241002)

**[摘要]** 基层治理是国家治理的基石, 基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。在当前我国基层治理的实践中, 基层负担过重是困扰基层治理绩效改善的一大难题。基层负担过重不仅表现为基层政府承担的治理任务繁重, 也反映出基层政府的治理能力有限。乔尔·S·米格代尔认为, 国家是“社会中的国家”, 国家与社会力量在互动中互构。米格代尔的“社会中的国家”理论, 为我们正确认识和有效化解当前我国基层政府负担过重问题提供了一个很好的分析视角。基层治理说到底就是基层社会的治理, 基层治理体系的格局、乡村社会内在治理格局的变迁和基层政府与基层民众等社会力量之间的互动状况是影响基层治理水平和治理能力的重要因素。当前我国基层政府负担过重问题的生成, 与政府内部治理权限和治理资源配置格局的失衡、乡村社会内生治理秩序的失序以及基层政府与乡村社会有效互动的缺乏等有着密切的关联。在对基层政府及其工作人员的行为进行有效监督的同时, 赋予基层政府以较为充分的治理权限和一定数量的可以自主支配的治理资源、保障乡村社会的自治空间并重塑基层社会的内生治理秩序、增进基层政府与乡村社会之间的有效互动是消解基层负担过重问题的基本进路。

**[关键词]** 乡村社会 基层治理 基层负担过重 内生治理秩序

**[中图分类号]** D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)03-0094-10

基层治理是国家治理的基石, 基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。基层治理是国家治理与社会自治的交汇点, 基层政府承担着贯彻落实上级党委和政府的重大决策部署和重要工作安排、协调和化解基层社会矛盾等治理重任。同时, 基层政府在履行好本级政府基本职能的同时还承担着上级党委和政府下达的阶段性治理任务。此外, 基层政府在日常工作中还要

经常面对上级党委和政府部门组织的不同类型的督查、考核和检查任务, 基层政府承担的治理任务较为繁重。当前, 中央大力推行的给基层减负工作的重点就是要规范和减少上级党委和政府部门针对基层的各种类型的督查、考核和检查的数量, 并已取得了阶段性成效。但是, 在当前我国基层治理的实践中, 基层负担过重的问题并没有从根本上得到解决, 基层负担过重已经成为困扰基层治理绩效改善和基层治理

收稿日期: 2020-10-28

\*基金项目: 2018年度国家社会科学基金一般项目“乡村振兴战略实施的‘软治理’路径研究”(18BZZ109)

作者简介: 陈鹏, 副教授, 硕士研究生导师, 管理学博士, 主要从事城乡基层治理方面的研究。

能力现代化水平提升的一大难题。对基层负担过重的类型和生成逻辑进行分析,并寻求有效化解基层负担过重问题的路径,是提升基层治理能力现代化水平的内在要求和重要保障。

## 一、问题的提出和文献综述

基层负担过重不仅表现为基层政府承担的治理任务繁重,而且也在一定程度上反映出基层政府的治理能力有限。基层负担过重可以分为任务超载型负担过重和能力不足型负担过重两种类型。目前,政界和学界对基层治理的关注点主要集中在基层治理中的形式主义<sup>[1]</sup>、官僚主义<sup>[2]</sup>、一票否决<sup>[3]</sup>、上级政府和部门组织的考核检查数量过多<sup>[4]</sup>等问题,对因基层政府的治理能力有限而导致的基层负担过重等问题的研究较为缺乏。同时,在化解基层负担过重等基层治理难题的路径选择方面,既有研究主要侧重在主张以国家为主导力量来化解基层治理面临的困境,例如有学者提出了给基层减负的清晰化治理路径<sup>[5]</sup>,但对如何从社会与国家互动的视角来分析基层治理所遭遇的现实困境并寻求相应的解决路径等方面的研究尚有待进一步深入。

乔尔·S·米格代尔的“社会中的国家”理论<sup>[6]</sup>为我们认识和化解当前我国基层负担过重问题提供了一个很好的分析视角。“在分析国家与社会关系时,‘社会中的国家’视角强调一种国家人类学,即观察国家在具体场域内国家组成部分之间的互动,以及国家与社会力量之间的互动。‘社会中的国家’特别强调国家与社会之间的互构”。<sup>[7]</sup>作为基层治理体系中的核心治理主体之一,基层政府拥有的治理权限的大小及其可以自主支配的治理资源数量的多少,会对基层政府的治理能力进而对基层治理格局产生较大的影响。同时,由于国家是“社会中的国家”,基层社会内生的治理格局和基层政府与基层社会之间的互动状况,会对基层政府在基层治理中所要扮演的角色及其所要承担的治理

任务产生较大的影响,进而深刻地影响到基层治理的绩效。因此,针对当前我国基层治理中出现的基层政府负担过重的问题,我们不能仅从强化基层组织建设的视角来探寻化解路径,还需要从基层社会力量的变迁状况和基层政府与基层社会之间的互动格局等方面来分析基层负担过重问题的生成逻辑并从“社会中的国家”视角来寻求相应的化解路径。

## 二、基层负担过重的类型:任务超载型和能力不足型

近些年来,我国基层治理中基层负担过重的问题日渐凸显。相较于其他类型的国家治理,基层治理面对的对象是一个个具有现实利益诉求和特定价值偏好的居民,处理的大多是利益如何分配和居民间的纷争应如何有效化解等较为具体的微观事务,标准化的工作流程和制度性的规范通常在基层治理中难以奏效。面对具体琐碎量大的基层治理事务,如何运用制度性的规范与非制度性的规范相结合的方法来按时完成基层治理任务并有效化解基层治理难题,考验着基层工作人员的工作心态和工作能力,使得基层工作人员感受到负担的沉重。当前,基层负担过重的问题已经引起党中央和国务院的高度重视,2019年被确立为“基层减负年”。为此,中共中央办公厅专门出台了《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》(2018年10月)和《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》(2019年3月),将规范和减少对基层的督查检查考核的频率作为给基层减轻负担的重点。具体来说,当前基层负担过重主要表现为两种类型:一是任务超载型负担过重;二是能力不足型负担过重。

### (一)任务超载型负担过重

基层是国家治理中最基础的场域,基层政府治理水平和治理能力是影响国家治理水平和治理能力的重要因素,基层治理在国家治理中的独特地位决定了基层政府承担着较为繁重的

治理任务。首先,基层治理是政府治理与社会自治的交汇点,乡政村治的基层治理格局使得国家政权、社会力量在基层场域中不断地互动,基层政府主导的基层治理体系和乡村社会内生的治理体系在国家与社会的不断互动中互构,基层政府承担的治理任务较为繁重。其次,基层是各种社会矛盾的焦点所在。基层政府面对的是一个个具体的具有明确利益诉求和特定价值偏好的基层民众,政府的治理方案和民众的治理需求直接在基层交汇。如果政府的治理方案难以有效地满足基层民众的利益诉求,不仅会影响到基层民众对政府的信任度和满意度,使得民众在基层治理上选择采取不配合的行为策略,增加了基层治理的难度,而且也易于集聚治理风险,进而使基层治理面临较大的不确定性。最后,基层政府承担着贯彻执行上级党委和政府的重大决策部署和工作安排的职责。基层政府贯彻落实和执行上级党委和政府的重大决策部署和工作安排的情况,直接关系到国家治理的水平和绩效。

基层治理在国家治理中的特殊地位,决定了基层政府所要承担的治理任务较为繁重。目前,我国基层治理中呈现出的基层负担过重问题在很大程度上表现为基层政府承担的治理任务太多太杂,特别是上级政府及其相关部门为了监督自己的决策部署和工作安排在基层的执行情况而开展的各种类型的督查、检查、考核和评估的数量过多、要求过细和标准过严,给基层政府和村级组织带来了较重的治理负担,甚至干扰到基层组织的正常运行。

### (二)能力不足型负担过重

乔尔·S·米格代尔认为,国家是“社会中的国家”<sup>[6]</sup>,“渗入社会的能力、调节社会关系、提取资源以及以特定方式配置或运用资源四大能力”<sup>[8]</sup>是国家能力的主要内容。基层治理需要处理的大多是微观的具体事务,涉及到的各方面因素较多,需要调解的社会关系较为复杂,基层政府需要拥有一定的治理权限和治理资源方能有效应对。在基层治理的实践中,面对琐碎

且数量繁多的基层治理事务,基层政府在渗入基层社会、调解基层社会关系、提取、配置和运用基层治理资源等方面能力的高低,直接关系到基层政府能否有效应对其所要承担的治理任务。如果基层政府的治理能力较弱,就难以有效承担起繁杂的基层治理任务,基层政府的工作人员就会感觉到治理的负担过重,能力不足型负担过重问题也由此出现。

基层负担过重的问题,不仅反映出基层治理主体所承担的治理任务过多过重过杂,而且也反映出基层政府的治理能力不足,提升基层政府的治理能力是化解基层负担过重问题和改善基层治理绩效的内在要求和重要保障。乔尔·S·米格代尔的“社会中的国家”理论为我们认识和化解当前我国基层政府负担过重问题提供了一个很好的分析视角。基层治理说到底就是基层社会的治理,基层治理体系的格局、乡村社会内在治理格局的变迁和基层政府与基层民众等社会力量之间的互动状况是影响基层治理水平和治理能力的重要因素,从上述3个方面来探寻基层负担过重问题的生成逻辑是正确认识和有效化解基层负担过重问题的重要路径。

## 三、“社会中的国家”视角下基层负担过重问题的生成逻辑

“国家治理能力是国家运用制度管理社会各方面事务的能力,特别体现在规制社会关系、协调社会矛盾、推进社会发展等方面”。<sup>[9]</sup>国家治理能力的强弱,直接关系到国家治理绩效能否得到显著的提高。近些年来我国基层治理中呈现出的基层负担过重问题,不仅是基层治理外部环境变化引发的基层治理事务日渐增多和治理难度不断加大所致,也与基层治理生态发生的一系列变化致使国家在基层地区的治理能力不断减弱和基层社会内生治理秩序逐步失序有着密切的关联。乔尔·S·米格代尔认为,国家是“社会中的国家”<sup>[6]</sup>,“国家能力不应单纯归因于政权建设努力,国家和社会的合作,国家精

英和主要社会组织领袖的联盟同样关系到国家自主性的建构和管理能力的发展”<sup>[10]</sup>。自21世纪初农村税费改革实施以后,国家在基层政权建设和基层治理上投入了大量的资源,选派了大量的党政机关干部、国有企事业单位工作人员、大学生村官以及三支一扶人员等到基层工作,村干部也从原来的不脱产干部变成由国家财政负担工资的职业村官,国家试图以此来将非正式治理或半正式治理特征较为明显的基层治理纳入正式化治理的轨道。但是,由于我国采取的是自上而下的属地化管理模式,治理权限和可自主支配的治理资源都非常有限的基层政府难以承担起繁重的基层治理任务,加上压力型体制下自上而下的一票否决和频繁问责等考核机制使得基层工作人员普遍形成了不愿作为和不敢出事的心理,基层治理也随之陷入了基层政府缺乏治理权限和治理资源与基层工作人员缺乏治理热情并存的困境。而且,在基层政权建设不断推进的同时,国家在基层自治空间的保障和村级组织治理能力的提升、基层社会内生治理力量的培育、基层社会内生治理资源的挖掘和基层社会内生治理规则的利用等方面重视不够,基层政府与基层民众之间缺乏有效的互动,基层治理中很多原本由社会力量参与和承担的治理任务以及原本依靠乡村社会内生治理规则来调解的治理难题,都交给了基层政府和村级组织运用制度化的手段和正式规则来解决,基层负担过重问题也由此日渐凸显。

### (一) 国家治理体系中治理权限和治理资源配置不当诱发的基层负担过重

1. 属地化管理模式和有限的管理权限使基层政府承担的治理负担过重 现代国家治理体系是一个多层级的治理体系,中央政府和基层政府处于这一治理体系的两端。中央政府主要负责国家治理的顶层设计工作,基层政府主要负责完成上级政府下达的各项治理任务。在属地化管理模式之下,乡镇政府除了要履行乡村地区的经济社会发展、市场监管、公共服务供给和社会管理等基本政府职能外,还要承担上级政

府及其有关部门下达的精准扶贫、大气污染防治、河流治理等阶段性治理任务。从现有的基层治理实践来看,基层政府“真正要完成的并非其职能目标,而是体制的中心工作目标”<sup>[11]</sup>。而且,乡镇政府在完成上级下达的中心工作任务的同时,还要接受上级政府组织的有关中心任务落实情况的督查、考核和检查。相比于其他层级的政府,乡镇政府拥有的治理权限非常有限,设置的机构和配置的人员数量也较少,难以有效按照上级政府及有关部门规定的标准和时间节点来完成繁重的治理任务。为了尽可能地完成上级政府及有关部门布置的工作任务,乡镇政府将自身承担的工作任务分解到村级组织,原本主要承担村民自治功能的村级组织实际上变成了乡镇政府的分支机构,通过各种办法来敷衍上级的督查考核成为很多基层政府和村级组织在过重的治理负担承压之下的行为策略。

2. 以项目制为主要形式的基层治理资源输入方式使得基层政府在可自主配置的治理资源有限的同时还要承担上级组织繁重的督查考核任务 政府是国家治理体系中的核心治理主体之一,在不同层级的政府之间合理地配置治理权限和治理资源,是优化国家治理流程、提升国家治理效率和改善国家治理绩效的内在要求和重要保障。基层政府在基层空间的治理中扮演着十分重要的角色,基层政府在基层治理中理应拥有较为充分的治理权限,依据上级的有关决策部署并紧密结合基层治理的实际来自主配置基层治理资源和开展基层治理实践是提高基层治理能力和改善基层治理绩效的重要保障。农村税费改革以后,国家给乡村地区输入的治理资源不断增多,但这些治理资源大多以项目制的形式下达并主要服从并服务于国家阶段性的中心工作任务,基层政府缺乏自主支配和统筹使用的权限。这就使得基层政府在很多可以通过统筹利用治理资源来解决的问题上显得无能为力,基层治理中存在的很多问题在不断累积中治理难度逐渐加大,基层政府的治理负

担也随之不断加重。而且,由于基层政府的工作人员是具有一定利益诉求的理性个体,他们的行为偏好和利益诉求会对基层治理的绩效产生很大的影响,选择性执行成为大多数基层工作人员的行为策略。为了有效防范和化解基层工作人员所采取的选择性执行的行为策略给基层治理带来的不利影响,上级政府及有关工作部门在以项目制的形式来主导基层治理资源配置格局的同时,还通过各种类型的带有具体评价指标的督查、检查、考核等方式来检查基层工作人员对上级政府的决策部署和具体政策的执行情况,并将检查的结果与相应的问责机制直接挂钩,以达到约束基层工作人员行为的目的。上级政府及有关部门对基层的督查、考核和检查,在规范和约束基层政府及其工作人员的行为、确保基层治理任务完成和基层治理目标实现等方面确实发挥了一定的成效,但也让人手和精力本已有限的基层政府及其工作人员在承担较为繁重的基层治理任务的同时,还需要准备各种材料并抽出大量的时间来迎接上级组织的各种类型的督查考核和检查评比,使得基层治理负担过重的问题更加凸显。

3.自上而下的一票否决和频繁问责机制使基层工作人员产生不愿作为和负担过重的工作心态 在我国基层治理的实践中,与较为频繁的、种类繁多的督查考核和检查评比相伴的是频繁的问责,使得基层工作人员工作的主动性和积极性受到很大程度的影响。“目前中国存在一种十分令人扼腕的不作为现象,即地方官员不愿或不敢做一些规定动作之外的但又是受到民众欢迎的好事,即便官员有足够的资源和能力促成此事。”<sup>[12]</sup>而引发这种现象的重要原因之一便是自上而下的一票否决和频繁问责机制。并不是所有的基层工作人员都不愿意为基层民众办实事、做好事,压力型体制下的基层官员普遍存在不敢出事的心理,进而由此产生不敢作为和不愿作为的结果。目前,我国很多地区的基层治理不同程度地存在着在正式化治理的外表之下潜藏着基层组织依靠非正式

力量利用非正式手段来治理基层的问题,例如富人治村、村霸治村和恶人治村等现象的出现。这些非正式力量利用金钱或者暴力手段来维系着基层治理秩序的表面稳定,与基层工作人员要确保不出事的心理诉求高度契合。而这些非正式力量参与基层治理的目的也非常明确,那就是要从国家给基层地区投入的巨大资源中分利,基层政府与基层民众之间的隔阂和疏离问题也由此不断加剧,基层治理陷入到高度依赖外部治理资源输入的“内卷化”<sup>[13]</sup>困境。

### (二)乡村社会内生治理秩序失序诱发的基层负担过重

乡村地区是一个结构较为完整、功能较为齐备的社会生态系统,内生的治理力量、治理资源和治理规则,不仅构建了较为完备的社会治理体系,也形成了较为稳定且富有韧性的社会治理运行机制,乡村治理呈现出较为明显的简约治理的特性,乡村地区的治理对国家资源的输入并无依赖性。黄宗智认为,“中国的治理体系从古代、近现代到当代都展示了简约治理的倾向,高度依赖社区的道德化非正式民间调解机制,并且由此产生了多种多样的源自国家正式机构和民间非正式组织间的互动而形成的‘半正式’‘第三领域’治理系统”<sup>[14]</sup>。基层社会内生治理机制的生成和有效运行,不仅有利于保持基层地区的社会稳定并有助于推动基层地区的经济发展,而且也大大减轻了基层政权的治理负担,为国家节约了大量宝贵的治理资源。新中国成立以后,国家在乡村地区的政权建设、社会治安和公共事业等方面的嵌入力度不断加深,乡村社会内生的治理体系和运行机制也处于不断地发展和完善过程中,基层政府并未感受到过重的治理负担。但是,改革开放之后开启的城镇化浪潮在改变我国城乡人口结构的同时,也对乡村地区的社会治理生态产生了深刻的影响,主要表现为乡村内生治理力量的大量流失和内生治理规则的部分失灵,原本乡村社会可以自我承担的很多治理任务被转移给了基层政府,基层政府的治理负担日渐加重,简约式基层

治理的格局开始生变。

**1. 乡村内生治理力量大量流失** 自秦统一六国至新中国成立之前,县一直是我国最低层级的国家政权。虽然在这期间,中央政府曾有过将乡镇层级纳入国家政权体系的意图,但受制于治理成本的压力和中央治理能力的局限,乡村地区的治理以自治为主,主要依靠士绅和族长等力量。新中国成立后,土地改革的完成和乡镇政权的设立,使得乡村地区的治理体系发生了巨大的变化,以党员、村组干部、返乡退伍军人、乡村教师等为主体的内生治理力量在乡村社会的自我治理中扮演着重要的角色,这些群体承担了宣传和解释党和政府的政策、密切政府与群众之间的联系、调解民间纠纷、化解乡村社会治理风险等治理任务。但是,这些群体在改革开放之后陆续地进入了城市,除了在节假日返乡短暂居住外,大多常年不在乡村,这些乡村精英的流失使得村级组织难以寻觅到合适的干部人选,很多村级组织处于软弱涣散的状态,组织力、凝聚力和战斗力薄弱的村级组织难以承担起自治的重任,乡村地区原本很多由村民通过自治方式来完成的治理任务全部或部分地转移给了基层政府,基层的治理负担也随之不断加重。

**2. 乡村内生治理规则部分失灵** 乡村社会长期以来处于国家政权体系之外,稳定的居住状态使得基层民众在相同的生产和生活环境中形成了相似的思维和认知,他们在日常的生产和生活交往中形成的非正式规则和习惯,在规范和约束个体行为、调解乡村地区的社会关系和维系乡村地区的稳定发展等方面发挥着重要的作用。而工业化进程的启动以及伴随而来的城镇化浪潮的兴起,打破了乡村地区延续千年之久的居住习惯,大量的乡村人口外迁,村民之间的交往频率逐渐减少,交往深度随之不断下降,基层民众的原子化问题日渐凸显,村规民约、宗族惯例等乡村社会内生治理规则已经难以在村民之间有效适用,原本在乡村地区的治理中发挥着重要作用的内生治理规则的适用频

率和认可度大大降低,需要基层政府介入并用正式规则来化解的争议日渐增多,基层的治理负担也由此不断加重。

### (三) 基层政府与乡村社会有效互动缺乏诱发的基层负担过重

米格代尔认为,“国家和其他社会形式的相互作用是一个持续变化的过程。国家不是固定不变的实体,社会也不是。它们共同在相互作用的过程中改变各自的结构、目标、规则以及社会控制。它们是持续相互影响的”<sup>[61](P58)</sup>。在基层空间中,国家是“社会中的国家”表现得更为直观。在由基层党组织和基层政府主导的基层治理实践中,不仅各级政府下达的基层治理任务的完成需要借助于乡村社会内生治理力量的协助,如村级组织、乡村精英等,而且各级政府为基层治理所制定的很多制度性规范也需要在与乡村社会的非正式规范进行对话并做出适当的调整后,方能在基层空间中加以有效的运用。因此,在国家治理特别是在基层治理的实践中,作为核心治理主体之一的基层政府需要与基层社会进行积极的沟通和有效的互动,方能取得治理能力提升和治理绩效改善的效果。农村税费改革完成以后,乡镇政府和村组干部与基层民众之间的联系日渐疏远,给基层供给治理资源的上级政府和有关职能部门所制定的治理方案与治理项目主导着基层治理的议程,而制定基层治理方案与治理项目的上级政府和有关部门通常对基层的实际情况和基层民众的真实需求缺乏了解,现有的基层治理不同程度地存在空转的问题,基层政府与乡村社会有效互动的缺乏致使基层负担过重问题出现并不断加剧。

**1. 部分基层民众对基层政府采取的不合作态度导致基层治理负担过重** 基层政府治理能力的提升,既需要治理资源的输入和治理技术手段的不断更新,也需要治理对象即基层民众的主动配合,基层政府与基层民众的互动不足致使很多基层民众对基层政府采取不合作的態度,基层治理因治理任务实施难而诱发出负担

过重的困境。“自2006年起,我国全面取消农业税费的征收,成为自包干到户以来的又一重大制度变革。这一制度变革不仅帮助农民‘增收减负’,而且推动了农民、基层组织与国家之间关系的变革与调整,基层组织从‘汲取型政权’转为‘输入型政权’,有力地缓解了干群之间的紧张关系”<sup>[15]</sup>。但同时,乡镇政府和村级组织的悬浮化问题也日渐凸显,乡镇政府和村级组织不再需要为国家从乡村地区汲取治理资源,其与基层民众的联系和交往的频率也随之大幅下降,乡镇政府和村级组织与乡村社会的关系日渐疏远。与此同时,基层组织与其供给治理资源的上级政府和有关部门的联系却更加紧密,贯彻和执行上级政府和有关部门制定的基层治理方案和治理项目,成为基层工作人员工作的常态。基层工作人员是基层治理的主要依靠力量,有限的工作时间和精力使得他们在执行上级下达的各项治理任务的同时,不仅很难完成好其应承担的本职工作,而且也难以与基层民众进行有效的沟通与互动,想尽办法应付上级的各种检查和对基层民众合理的治理需求敷衍了事成为绝大多数基层工作人员的行为策略,基层民众对基层政府及其工作人员的信任度逐渐降低。而由于自身需求难以得到及时有效的满足,使得基层民众在日常的治理任务实施过程中很多时候会采取有意不合作的态度,基层工作人员也因任务执行的艰难而感受到治理负担的沉重。

**2. 基层治理方案与基层民众需求的不一致导致基层治理负担加重** 有效识别社会治理需求是治理方案设计的前提和基础。在基层治理中,基层政府如果能够认真准确地识别基层社会的治理需求,然后基于具体的治理需求来设计和实施具有针对性的治理方案,有利于提高基层治理资源配置的效率和改善基层治理的绩效。新中国成立到改革开放之前,我国乡村地区的经济和社会结构比较稳定,民众之间的经济地位和社会阶层分化不明显,基层社会的治理需求较易识别。而改革开放之后,社会主义市场

经济体制改革的启动和市场化进程的加快,使得乡村地区的经济分化以及由此引发的社会分化问题开始出现并日渐加剧,基层社会的碎片化状态日渐凸显,基层社会的治理需求从相对集中、易于识别转变为日渐分化、差异明显,难以有效识别。面对基层社会日渐差异化、个性化的治理需求,在上级政府和有关部门主导下制定的基层治理方案和治理项目往往难以有效体现基层民众真实的差异化的治理需求,基层治理方案的设计和基层治理资源的配置难以做到集中和优化,基层治理的成本不断攀升,基层治理成效的并不显著,基层工作人员也因基层治理中充满的诸多不确定性治理风险而感到负担沉重。

#### 四、“社会中的国家”视角下基层负担过重问题的有效应对

单纯依靠规范和减少上级政府针对基层的督查考核和检查评比任务的数量,并不能从根本上消解基层负担过重的困境,从“社会中的国家”的视角来寻求基层治理负担过重难题的破解之道非常必要。国家是社会中的国家,国家与社会力量在不断的互动中相互改变。基层治理任务的完成和治理目标的实现,有赖于基层政府与乡村社会之间的频繁互动和密切交往。为此,一方面要给基层政府充分的赋权,切实增强基层政府的管理权限,充分发挥基层政府在基层治理中的主动性和积极性。另一方面要通过积极培育基层内生治理力量和充分挖掘基层内生治理资源来减轻基层政府承担的治理任务,节约治理资源,提升治理绩效。此外,还需要通过增进基层政府与乡村社会之间的有效互动来构建良性的基层政府与乡村社会的关系格局,增进基层政府与基层民众之间的理解,以此来降低基层工作人员在基层治理中的工作难度,进而实现在切实减轻基层治理负担的同时有效改善基层治理绩效的目的。

第一,在强化对基层政府权力运行的监督

和约束的同时给基层政府充分的赋权。基层治理是国家治理的基石,基层治理涉及的事务十分具体、类型多样、灵活性高。基层政府作为基层治理体系的中心,在基层治理中发挥着承上启下的纽带和核心作用。上级党委和政府的政策需要通过基层政府在基层民众中宣传和执行,基层民众的价值偏好、利益诉求及其对上级党委和政府制定政策的意见和建议需要经过基层政府来向上转达。在国家治理体系内部,基层政府对基层的情况最熟悉,对基层治理中的问题和民众的需求最了解。基层治理在国家治理中的重要地位和基层治理事务较为明显的微观性特征,决定了作为基层治理体系中心的基层政府必须要拥有与其在基层治理中承担的职责和扮演的角色相对应的权限、资源和力量。但是,长期以来,基层政府拥有的管理权限十分有限,基层政府的职能虽然完备但机构设置却不完备,人员编制数量有限。从基层拥有的治理资源来看,自农村税费改革以后中央和省级政府给农村地区输入的治理资源不断增多,但大多数资源的输入采取的是项目制形式,使得基层政府面对日渐增多的治理资源难以根据基层治理事务处理的实际来灵活地加以配置。

因此,当前基层治理负担过重问题的凸显与基层政府在基层治理中权限与责任、任务和资源的不匹配直接关联,而改变现有国家治理体系内部涉及到基层治理的权限和资源的错配格局,赋予基层政府更多的管理权限和资源配置的主动权是改变基层负担过重问题的重要路径。为此,在强化对基层政府权力运行的监督和约束的同时,要尽快改变当前以项目制为主导的基层治理资源配置方式,将与基层治理密切关联的治理权限赋予给基层政府,将与基层治理密切关联的治理资源配置的主动权交给基层政府,将基层治理具体方案的编制权交由基层政府依据中央顶层设计并结合本地实际来实施,以有效提升基层政府的治理能力,起到切实缓解基层治理负担过重问题的成效。

第二,保障乡村社会自治空间和重塑基层

内生治理秩序。乡镇政府在基层治理中的作用非常重要,但是基层治理完全依靠乡镇干部来执行治理任务和实现治理目标也是不太现实的。“因为,组成国家的官僚系统和官员并非悬挂于半空中,而是不同程度地嵌入在社会网络之中,特别是对于与民众直接接触的基层官员来说,社会嵌入性表现得更加明显。国家的社会嵌入性不仅意味着国家无法充分自主,而且意味着国家与社会之间的不可避免的妥协与合作”<sup>[12]</sup>。基层治理是政府治理与社会自治的有机结合。以基层政府为中心的基层治理体系,应该积极吸纳社会治理力量的参与,充分利用社会内生的治理资源和治理规则来丰富基层治理的资源供应和规则供给,减轻基层政府的负担和提升基层治理的绩效。但是,在我国基层治理的实践中,国家主导下的基层治理体系日渐与社会疏远,基层治理中国家力量从社会中的脱嵌,使得国家在基层场域中的治理能力显得日渐单薄,面对数量不断增加、难度日渐提高和标准日益提升的治理任务,基层治理主体感觉到负担日渐沉重。基层治理负担问题的凸显,一方面客观地反映出近年来基层承担的治理任务数量不断增多的现实,另一方面也是由于国家在基层治理中过于重视外部治理力量的嵌入和自上而下的治理资源的输入所致,外部治理力量的嵌入使得基层内生治理力量被边缘化,外部治理资源的持续流入在一定程度上助长了基层工作人员和民众的依赖心理,内生治理资源处于闲置的状态,社会力量在基层治理中的作用和功能没有被激发出来。

由于“乡村社会始终存在一些国家权力和法律很难深入控制的灰色地带,需要给予乡村组织一定的利益分配的政治空间,实现对群众的动员,进行半正式的或非正式的治理,否则难以维持乡村的基本秩序”<sup>[15]</sup>。因此,国家在给基层政府充分赋权的同时,也要注意积极培育基层内生治理力量,让基层内生治理力量承担起更多的基层治理任务,也要充分保障村级组织的自治权利和自主空间,通过积极培育基层



内生治理力量和充分挖掘基层内生治理资源，来重塑乡村社会内生治理秩序，以实现在为基层政府减轻治理负担的同时切实提升基层治理效能的目的。通过“构建政府主导下的多元主体合作共治乡村治理模式，由此途径吸纳社会组织、市场组织和公民个人的力量，特别是使‘原子化的农民’能经由一定的制度化途径参与到乡村治理包括基层政府治理当中，进而提高乡村治理包括基层政府治理能力”<sup>[16]</sup>。同时，要注意充分挖掘基层内生治理资源在基层治理中的作用，以有效降低基层治理的成本，使得基层政府可以将有限的治理资源配置到更好地满足基层民众的真实需求上，提升民众对基层政府的满意度，降低基层治理的难度，以实现为基层政府减负的目的。

第三，增进基层政府与乡村社会之间的有效互动。很长时期以来，政界和学界对基层治理困境及其出路的关注，主要集中于如何给基层治理提供更多的方案指导、资源供给和力量嵌入以及如何加大对基层监督考核的力度，而对基层社会生态环境的变化以及基层组织与基层社会之间的互动状况对基层治理格局的影响等问题关注的不够。基层治理处于乡村社会的大环境之中，基层组织与乡村社会之间的互动是基层治理必须要正视并有效回应的重大问题，而着眼基层民众的切实需求、回应基层社会的真实关切、简化和优化基层运行的流程、提升基层公共服务水平是基层治理要实现的基本价值诉求和提升治理绩效的根本保障。

社会力量对基层治理的嵌入既是基层治理必须要面对的现实，也是基层治理成本降低和绩效提升的内在要求，更是基层治理的本质体现。因为，基层治理说到底就是基层社会的治理。没有基层民众等社会力量的参与，基层政府和村级组织难以完成既定的治理任务并实现预定的治理目标。构建基层政权与基层社会之间有效的互动关系是确保基层长治久安的根本保障。为此，首先，需要赋予基层民众在基层治理中更多的话语权，加快村民委员会去行政化

步伐，在治理需求的识别、治理问题的界定和治理议程的确立等环节要充分听取基层民众的心声，给基层民众等社会力量参与基层治理创造更大的空间和更好的平台。其次，在基层政府及其工作人员的考核方式上，要改变以上级考核为主的做法，大幅增加基层民众的满意度在基层政府及其工作人员考核指标体系中的比重，倒逼基层工作人员主动增强与基层民众的联系，增进基层政府与基层民众之间的有效互动，构建基层政府和基层社会力量在基层治理体系中的有机协同格局，在切实减轻基层治理负担的同时不断提升基层治理的能力并不断改善基层治理的绩效。

#### 参考文献：

- [1]周少来. 乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”[J]. 人民论坛, 2018(1): 22-24.
- [2]杨万甫. 新时代形式主义、官僚主义的表象、病根和治理对策[J]. 领导科学, 2019(13): 5-7.
- [3]战旭英. “一票否决制”检视及其完善思路[J]. 理论探索, 2017(6): 79-84.
- [4]廖鹏洲, 卢扬帆, 覃雷. 体制内考评“清理-膨胀”的成因与对策[J]. 中国行政管理, 2015(7): 49-52.
- [5]陈家刚, 王敏. 基层减负的清晰化治理——基于对G省基层干部的问卷调查[J]. 中共天津市委党校学报, 2020(1): 78-87.
- [6][美]乔尔·S·米格代尔. 社会中的国家：国家与社会如何相互改变和相互构成[M], 李杨, 郭一聪, 译. 南京：江苏人民出版社, 2013.
- [7]叶敏. 稳定焦虑、风险转嫁与官员不作为——基于“社会中的国家”视角的透视[J]. 浙江社会科学, 2015(4): 33-37.
- [8][美]乔尔·S·米格代尔. 强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东, 等译. 南京：凤凰出版传媒集团, 2009: 5.
- [9]冯晓平, 江立华. “社会中的国家”理论视角下国家基层治理实践困境分析[J]. 理论月刊, 2019(3): 86-92.
- [10]Migdal J S. State power and social forces: domination and transformation in the third world[M]. New York: Cambridge University Press, 1994: 332.
- [11]何艳玲. 中国土地执法摇摆现象及其解释[J]. 法学研究, 2013(6): 61-72.
- [12]叶敏. 稳定焦虑、风险转嫁与官员不作为——

基于“社会中的国家”视角的透视[J].浙江社会科学, 2015(4): 33-37.

[13][美]杜赞奇. 文化权力与国家: 1900-1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 1996: 37.

[14]黄宗智. 国家与村社的二元合一治理: 华北与江南地区的百年回顾与展望[J]. 开放时代, 2019

(3): 20-35.

[15]陈锋. 治术变革与治道重建: 资源流变背景下乡村治理困境及出路[J]. 学海, 2017(4): 18-26.

[16]廖业扬, 李丽萍. 整体性治理视域下的乡村治理变革[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015(1): 60-65.

【责任编辑 杨从从】

## The Generation and Resolution of the Problem of Overburden at the Grassroots Level: Based on the Perspective of "the Country in Society"

CHEN Peng

**Abstract:** Not only the basic unit burden overweight displays the government duty which undertakes for the basic unit to be arduous, also reflected the basic unit government government ability is limited. Migdale believed that, the country is “in society's country”, national and the social strength constructs mutually in the interaction. Migdale “in society's country” the theory has provided a very good theory frame for the analysis and the understanding current Our country Basic-level organization burden overweight phenomenon. Our country basic unit burden overweight difficult position production, with the government internal government jurisdiction and the resources disposition unbalanced, in the village society lives the government order to lose the foreword as well as the basic unit government and the village society interaction has deficiently the close connection. But in continues to strengthen under the premise which supervises to the basic unit government restrains, entrusts with the basic unit government by the full government jurisdiction and the independent control resources, safeguards the village society autonomous space and remoulds in the basic unit to live the government order, promotes between the basic unit government and the village society's interaction is dispels the basic unit burden overweight difficult position the basic admission passage.

**Keywords:** rural society; grassroots governance; overburden at the grass-roots level; endogenous governance order