

# 行政主导的双轨治理：新时代基层治理逻辑的一个理解框架

## ——基于浙东横镇的田野调查

杨富平<sup>1,2</sup>

(1.上海大学 社会学院, 上海 200444; 2.中共台州市委党校, 浙江 台州 318000)

**摘要:** 中国基层治理逻辑经历了从传统“社会主导的双轨治理”到当前“行政主导的双轨治理”的重大转变。新时代“行政主导的双轨治理”主要表现为自上而下的国家介入(大治理)与自下而上的社会再造(小治理)的同步推进、共同强化,国家介入主要包括纵向派驻、横向扩张、全面渗透等三种机制,社会再造主要包括主体培育、平台搭建、活力激发等三种机制,同时行政轨道和社会轨道的互动关系存在两种面相,从表层看是相互合作,从深层看则存在张力。新时代中国基层治理需要更好地实现行政轨道和社会轨道的良性互动、相互赋权、动态平衡,从而迈向二元合一的基层治理新境界。

**关键词:** 基层治理; 双轨治理; 社会主导; 行政主导; 国家介入; 社会再造

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)04-0031-09

### Administrative-led dual-track governance:

### An interpretative framework for grassroots governance logic in the new era

### ——Based on the fieldwork of Heng town in eastern Zhejiang province

YANG Fuping<sup>1,2</sup>

(1.School of Sociology and political Sciences, Shanghai University, Shanghai 200444, China;

2.Taizhou Municipal Party School of the Communist Party of China, Taizhou 318000, China)

**Abstract:** The logic of grassroots governance in China has undergone a significant transformation from traditional "socially-driven dual-track governance" to the current "administrative-led dual-track governance". The "administrative-led dual-track governance" in the new era is primarily characterized by the synchronized and strengthened advancement of top-down state intervention (macro governance) and bottom-up societal reconstruction (micro governance). State intervention mainly includes three mechanisms: vertical deployment, horizontal expansion, and comprehensive penetration. Social reconstruction mainly involves three mechanisms: subject cultivation, platform building, and vitality stimulation. Simultaneously, the interaction between the administrative track and the societal track presents two aspects, with mutual cooperation on the surface and tension on the deep level. In the new era, China's grassroots governance needs to achieve better interaction, mutual empowerment, and dynamic equilibrium between the administrative and social tracks, moving towards a new realm of integrated grassroots governance.

**Keywords:** grassroots governance; dual-track governance; socially-driven; administrative-led; state intervention; social reconstruction

收稿日期: 2023-04-10

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划课题(23NDJC060Z)

作者简介: 杨富平(1984—), 浙江台州人, 上海大学社会学院博士研究生, 中共台州市委党校副教授, 主要研究方向为基层治理与流动人口。

## 一、问题的提出

郡县治, 天下安。如何处理国家控制与社会自治的关系, 一直都是中国基层治理的核心问题。孔飞力就曾指出: “在中国长期的帝制历史上, 没有哪一个问题比什么是统治乡村地区的适当方式, 引

起过更为激烈的争辩了。国家利益与地方社区利益应该如何保持平衡?各种自发产生的社区性组织(如宗族、地方宗教、村中长者等等),是否是维持社会秩序并促进国家昌盛的最好依靠力量?有没有必要建立由政府控制的保甲体系,或者,应当采用某种更为分散的体系?”<sup>[1]</sup>

关于传统中国的基层治理,最经典的理论当属费孝通的“双轨政治”理论。在他看来,中央派遣的官员到知县为止就不下去了,以县为界可将中国的政治结构划分为县以上的“中央集权”和县以下的“地方自治”,负责两者之间沟通的中间阶层则是绅士群体<sup>[2]</sup>。由此,他提出中国传统政治结构的双轨制:一方面是自上而下的皇权,另一方面是自下而上的绅权和族权,二者平行运作,互相作用,形成“皇帝无为而天下治”的局面。需要注意,费孝通并不认为县以上的“中央集权”和县以下的“地方自治”是相互隔断的分层结构,强调“政治绝不能只在自上而下的单轨上运行,一个健全的、能持久的政治必须是上通下达、来往自如的双轨形式”<sup>[2]</sup>。可以说,传统中国的基层治理实质上是一种“社会主导的双轨治理”,即:传统时期,在国家崇尚无为而治的儒家治理理念、绅士与宗族等社会力量较为发达的条件下,基层治理总体上呈现出以社会自治为主、国家控制为辅,以非正式的地方规范为主、正式的公共规则为辅,以内生秩序(自发秩序)为主、外生秩序(权威秩序)为辅的实践形态。

张仲礼、黄宗智、李怀印、于建嵘等也基本认同传统基层治理是一种“社会主导的双轨治理”。张仲礼认为,传统乡绅充当了政府官员和当地百姓之间的中介人,并在各种基层事务中扮演了主导作用<sup>[3]</sup>。黄宗智认为,中华帝国晚期的基层治理,国家依靠那些无需支付薪水的半正式的准官员(诸如乡保、乡地、村长等),以一种低成本、低负担和高效率的方式来实现征收税赋、纠纷调解、公共建设等治理和行政目标,体现简约主义的运作逻辑<sup>[4]</sup>。李怀印提出,传统中国基层治理是一种“国家和社群共同参与,官方职能与地方制度安排交织在一起”的“实体治理”,以此刻画乡村治理中国家不干预、放任主义的导向和县级以下地方行政中非正式做法的流行<sup>[5]</sup>。于建嵘认为,在清代,县以下的基层治理有三种基本力量形态,即以代表皇权的保甲制度为

载体,以体现族权的宗族组织为基础,以拥有绅权的士绅为纽带,三者相互联结,但总体上看,传统中国基层治理以自治为主<sup>[6]</sup>。

然而,随着20世纪初国家政权建设的大力推进,国家行政权力不断向县以下基层社会扩展、延伸、渗透。在中华人民共和国建立后的集体化时期,自上而下的控制轨道扩展到了极端,致使基层治理从传统的“双轨政治”转为“单轨政治”<sup>[7]</sup>。改革开放后,随着人民公社制度解体,自上而下的控制轨道上收至乡镇,村一级实行村民自治,开启了“乡政村治”<sup>[8]</sup>的基层治理格局。进入新时代,基层治理呈现更加复杂的实践形态,自上而下的行政轨道与自下而上的社会轨道处于一种新型的关系状态,即国家权力在不断介入基层的同时,社会力量不断地再造和重建。

无疑,当前基层治理的各种表象背后,反映出中国基层治理逻辑发生了重大转变。那么,新时代中国基层治理具有什么样的实践逻辑,特别是自上而下的行政轨道和自下而上的社会轨道存在什么样的运作机制以及互动关系?这是本文试图回答的问题。

## 二、分析框架与田野资料

如果说,传统中国的基层治理是一种“社会主导的双轨治理”,那么,新时代的基层治理则是一种“行政主导的双轨治理”。具体来讲,在当前国家奉行积极有为的治理理念、社会发育不足与基础较弱的情况下,新时代基层治理总体上呈现出以国家控制为主、社会自治为辅,以正式的公共规则为主、非正式地方规范为辅,以外生秩序(权威秩序)为主、内生秩序(自发秩序)为辅的实践形态。

相关学者在研究当前中国基层治理时,也持有“行政主导的双轨治理”类似观点。曹正汉等认为,无论是传统中国还是当前中国的基层治理,都是一种“控制与自治相结合”的基层治理模式,当前具体表现为网格化管理与村民(社区)自治制度相结合,相比清代,当前的控制系统更强大,自治系统相对较弱,而且,自治系统也更多地受制于政府监管<sup>[9]</sup>。郁建兴<sup>[10]</sup>、任泽涛<sup>[11]</sup>、严国萍<sup>[12]</sup>、郭道久<sup>[13]</sup>等主张“协同治理理论”,认为从政府治理能力与社会发育程度的强弱情况看,当前“合作治理型”更多仅是理想模式,现实更可行的是“行政主导型”

模式，社会协同是当前中国政社关系的现实选择，即在政府发挥主导作用的同时，通过建构制度化的沟通渠道和参与平台，发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用。

总而言之，中国基层治理存在“双轨政治的重构”逻辑，即由传统“社会主导的双轨治理”转向当前“行政主导的双轨治理”。导致这种重构或转换的影响因素主要有三个方面：一是时代转型的宏观背景，比如说现代化、市场化、国家政权建设等发展大趋势大转型；二是国家层面的影响因素，主要包括国家治理理念<sup>①</sup>（无为而治或者积极有为）、国家治理能力<sup>②</sup>（具备能力或者能力受限）；三是社会层面的影响因素，主要包括社会基础条件<sup>③</sup>（基础良好或者基础薄弱）、社会治理能力<sup>④</sup>（具备能力或者能力受限）。那么，新时代行政主导的双轨治理是如何运作的呢？主要体现在国家介入的运作机制、社会再造的运作机制、两条轨道的互动关系等三个方面，下文将进行重点分析。

本文经验材料主要来自浙东横镇的田野调查。横镇位于浙江东部，是一个工业型乡镇，下辖1个社区、14个行政村，户籍人口2.8万人，外来人口约2.2万人，有机电机械、灯饰灯具、印刷产品、卫生洁具等四大支柱产业。2021年8月和2022年6月，课题组在横镇分别进行了为期半个月和一个月的蹲点调研，主要通过以下三种方法收集调查资料：一是参与观察。实地走访全镇15个村居，参与式了解基层治理工作，比如各类基层治理创新项目的实际运作以及基层治理中纠纷调解、事务协商等的实践过程。二是深度访谈。与该镇的领导干部、村干部等行政轨道人员，以及网格员、新乡贤、新居民等社会轨道人员，进行个别访谈（23人）和集体座谈（8次）。三是文本收集。收集到横镇的地方志与族谱、1990—2021年党政文件档案、2010—2021年治理创新项目、2010—2021年镇调解委员会的调解案例记录等文本资料3000多份。

### 三、自上而下的行政轨道：国家介入的三种机制

在传统“双轨政治”中，自上而下的行政轨道是不下县的，国家在一般情况下并不干预与介入基层事务。但在新型“双轨治理”中，自上而下的行

政轨道已通过有形的、法定的形式深入基层一线，国家行政权力强化了对基层社会的渗透。那么，当前自上而下的行政轨道为什么要深度延伸到基层，国家介入的具体机制或策略又是怎样的呢？

研究发现，当前国家强化对基层社会的介入渗透，主要有两方面原因。从国家层面看，党和政府奉行“以人民为中心”的积极有为治理理念，要求党员干部深入基层、深入群众、用心服务，同时强调“稳定压倒一切”，要求推动社会治理重心下移、力量下沉、保障下倾，加强对基层各类社会矛盾、风险隐患的排查与控制，这势必不断强化对基层社会的全方位介入与干预。正如横镇党委书记WQ所言：“我们党强调要全心全意为人民服务，要求每位党员干部都要积极主动、尽最大可能地深入群众、服务群众，不可能像传统社会那样无为而治，放到现在就是不担当不作为。另外，基层维稳压力非常大，搞不好就是一票否决甚至被问责被罢免，所以乡镇政府肯定是要想尽一切办法控制各类基层风险隐患。”（访谈编号20210807WQ）

从社会层面看，当前社会力量较为薄弱、社会自治效果欠佳，特别是基层群众的原子化个体化现象愈加明显，无法像传统绅士和宗族那样承担起维护公共秩序、提供公共物品等基层自治重任，因此也提出了需要行政力量全面介入基层治理的必然要求。董磊明曾指明了这一点：“最近的十多年，中国农村正在发生着空前的巨变：村民正在日益理性化，乡村社会呈现出‘结构混乱’的态势，共同体不断趋于解体，传统的地方性规范式微，无法内生出权威和秩序。……今天的乡村社会更需要国家权力的进一步深入，以遏止农村黑恶化的暗流，保证基本的秩序和公正，促进新的稳定结构早日形成。”<sup>[4]</sup>

根据横镇的田野调查，当前基层治理存在三种国家介入的机制或策略：

#### （一）纵向派驻机制

所谓纵向派驻机制，即把正式的体制内干部指派下沉到基层一线，具体包括驻村干部、第一书记、农村指导员、工作组、帮扶组、督查组等实践形式，以此强化国家力量对基层治理的干预与介入。研究发现，横镇存在多种类型的派驻制度与派驻干部。据统计，横镇有市派农村工作指导员1名，区派第一书记1名和农村工作指导员3名，镇里向每个村

居派驻了2名驻村领导、2名驻村干部、1名驻村民警。

除常规的派驻之外,还有一些临时性运动式的帮扶组、工作队。比如,2019年横镇所在的L区响应省委市委的“三服务”(即服务企业、服务群众、服务基层)要求,研究部署了“三百三联(百名干部联百村、百名干部联百企、百名干部联百姓)”活动,动员全区上下近千名领导干部、机关干部、律师、会计师、税务师,组建了318个蹲点帮扶组,覆盖218个村居和100家企业,旨在全面打通“五心妈妈式”服务的“最后一公里”。在这次专项活动中,横镇的所有村居都派驻了一支蹲点帮扶组,比如:洋屿山村的帮扶组是区商城公司,帮扶的主要工作包括扎实做好政策宣传员、当好基层党建指导员、当好基层帮扶服务员;泉井村的帮扶组是区公安局,帮扶的主要工作包括推进不锈钢市场建设、深化“清网治格”工作、开展“九无村社”创建;杨桥村的帮扶组是区金投公司,帮扶的主要工作包括打造特色文化礼堂、农田水利设施改造、村庄卫生环境整治。

总体来看,国家通过这些派驻机制让干部下沉到基层一线,一方面实实在在地为乡村和基层群众改善了公共设施、提供了公共服务,另一方面也在服务的过程中强化了对基层社会的全面掌控。

## (二) 横向扩张机制

所谓横向扩张机制,即把原来体制外的社会力量转变为领取薪酬的准行政化的体制内力量,比如村干部的行政化职业化、村级组织“一肩挑”,以及组建由合同工、网格员、协管员、流管员、计生员等为主体的“影子雇员”“影子政府”,以此在基层治理中进一步扩大充实国家行政力量。研究发现,横镇的扩张机制主要体现在以下三个方面:

一是村干部的行政化职业化。横镇对村主职干部的收入实行“基本补贴(基本工资)+绩效补贴(绩效津贴)”类公务员化报酬制,推行中心工作和日常工作相结合的考核制,同时对村干部实施较为严格的“坐班+考勤”相结合的管理制,该镇村干部每周三为集体办公日,其他时间每天至少有一位村干部值班。

二是全面推行村级组织“一肩挑”。2018年横镇通过新一轮的村级组织换届,全镇15个村党支

部书记都开始兼任村委会主任,同时强化党组织对乡村治理的绝对主导权与掌控力,村干部是乡镇政府的代理人身份更加明显。正如横镇党委副书记WYB直白地说:“现在(一肩挑后),村干部是镇里的人,是组织部门精心挑选出来的,首先要向镇里负责,而不是向村里负责。”(访谈编号20210810WYB)

三是组建“影子雇员”和“影子政府”。据统计,在镇政府大院里,编制内的正式干部仅有69名,但有临时聘用合同工32名;在镇政府大院外,有准行政化的村居干部147名,政府购买服务聘用的专职网格员40名,以及各类承担公共行政职能的协管员、流管员、协警员、计生员等100余名。

那么,扩张的具体目的是什么呢?最直接的目的就是缓解基层治理“事多人少”问题。当前基层的治理事务、治理范围越来越宽泛,远不是传统时期基层治理只要管好税收和治安两件事即可,目前已囊括了政治、经济、社会、文化、生态、党建以及涉及百姓生老病死等方方面面的事务,这单靠有限的乡镇正式干部是不可能完成的,所以必须通过扩张机制来发展半正式的准行政力量。原横镇党政办主任CTR无奈地告诉访谈人员:“现在基层各类事务极为繁杂,上面千条线,下面一根针,我们不增加人手,根本是管不过来的。”(访谈编号20210805CTR)

## (三) 全面渗透机制

所谓全面渗透机制,即国家行政力量通过网格化管理等方式全面渗透到基层社会,编织纵向到底、横向到边的无死角全覆盖的治理网络,以此打通基层治理的神经末梢、免疫系统、毛细血管。研究发现,横镇的网格化管理历经了三个发展阶段,在演变过程中网格体系越织越密、渗透能力越来越强。

第一阶段,全科网格、启动阶段。2016年底,横镇率先在T市试点实行基层治理全科网格管理,构建了由1个镇级大网格、4个片区中网格、40个村级小网格(即全科网格)组成的“三级阶梯”全域网格体系。其中,全科网格的划分原则为1500人以下的村居设1个网格、1500~3000人的村居设2个网格、3000人以上且情况复杂的村居设3个网格。同时,全科网格实行“一长多员”的管理模式,即每个网格配备1名网格长、1名专职网格员、1

名网格警务员、若干个兼职网格员和网格信息员，主要落实“情报信息采集、社情民意联络、矛盾纠纷调解、社会事务管理、网格居民服务、政策法规宣传”等任务。此阶段，全镇配备了40名专职网格员、118名兼职网格员和信息员。

第二阶段，双格联动、拓展阶段。2018年，横镇为实现“党的建设进网格、网格当中有党建”，推进“党建网和治理网”的双网合一，开始探索实行“全科网格+党员微格”的“双格联动”模式。具体做法是，每个全科网格根据党员数进一步划分为诸多的“党员微格”，微格长由1名党员担任，负责联系10~15户群众，确保实现“一员一格、全员进格、连格成网、全域覆盖”。此阶段，全镇在40个全科网格基础上进一步形成826个党员微格，微格长实行“每周每月巡查”制度，通过“访、听、送、查、解、记”等一系列方法步骤，排查收集微格内的日常社会治理相关信息。

第三阶段，责任捆绑、精细阶段。2020年，横镇为有效应对疫情防控，进一步深化细化网格管理，重点解决了原先存在的职责未明确到人、责任未捆绑到人的问题。具体来讲，以40个全科网格为底座，根据全镇的村干部总数划分为106个“平安网格”，每个“平安网格”由1位网格长（村干部担任）、1位专职网格员、1位驻村干部以及村民代表、村民小组长、新乡贤、新居民、志愿者等组成，同时网格内的各类人员进行责任捆绑，做到网格划分更精细、网格队伍更多元、职责任务更明晰、服务管理更精细。此阶段，全镇有40个全科网格、106个平安网格、826个党员微格，有专职网格员40名、兼职网格员1800多名、“平安金币”志愿者13000多名，这些人是横镇基层治理的神经末梢、免疫系统、毛细血管。

那么，渗透的具体目的是什么呢？一是通过网格化管理和专兼职网格员，打通基层治理“最后一纳米”，实现横镇机关干部所不可能完成的各类“细事”治理。正如横镇基层治理办公室主任HWY所讲：“现在基层治理离不开网格管理，它是能够深入到群众中去的有效抓手，现在各条线上的工作往往要通过网格员去落实。”（访谈编号20210805HWY）二是通过网格化管理真正把基层各类风险隐患化解在萌芽状态，做到管理到人、服务到人。

#### 四、自下而上的社会轨道：社会再造的三种机制

在传统“双轨政治”中，绅士、宗族等社会力量在基层治理中扮演着重要作用，国家并不主动干预与介入基层事务。而在新型“双轨治理”中，除了国家权力不断介入基层这一治理场景，还有其他的治理场景，即新的社会力量不断地再造重建。这里所谓的社会再造，是指新时代以来国家在基层治理中强调社会协同、公众参与，构建共建共治共享的治理格局，打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，积极培育社会自治力量、重构社会自治轨道的一种实践形态。

当前，社会再造具有什么样的生成原因，自下而上的社会轨道为什么不断被基层政府所积极实践、再造重建呢？主要也有两方面原因。从国家层面看，自上而下的国家介入可谓是“大治理”，治理成本特别高昂，治理效能未必高效，特别是在基层社会的“细事”治理中，离不开借助社会力量、社会自治而开启的“小治理”或“微治理”。从社会层面看，传统社会力量早已式微，但新的社会力量尚未真正成型，目前社会力量比较薄弱、社会自治尚不成熟，所以需要一场社会再造运动，目的就是要重构一条充满活力、积极向上的新的社会自治轨道。

根据横镇的田野调查，当前基层治理中存在三种社会再造的机制或策略：

##### （一）主体培育机制

所谓主体培育机制，即通过培育和发展一些积极可靠的社会主体、社会力量，并让他们在基层治理中发挥重要作用。调查发现，横镇在基层治理过程中，有意识地培育发展了新乡贤、新居民、志愿者等各种类型的社会力量。

一是培育发展新乡贤群体。横镇高度重视乡贤回归工程，注重乡贤资源摸底梳理，2017年成立镇级乡贤联谊会，发展吸纳了品行好、有声望、有影响、有能力、有热心的贤达人士共148人，主要来自企业商业界（占70%以上）、政府机关界（占20%左右）、科教文卫界（占10%左右），均是本地精英、外出精英和流入精英。同时，横镇通过领导班子与乡贤联系制度、定期召开乡贤座谈会、每年召开乡贤新春联谊会等形式，充分调动乡贤资源，让他们在乡村经济振

兴、公共事业建设、扶贫济困帮扶、基层治理协调、文化建设传播等方面发挥积极作用。

二是培育发展新居民群体。作为流动人口超过2万的工业型乡镇,2018年横镇为加强流动人口管理和服务工作,促进流动人口自我教育、自我管理、自我服务、自我监督,在镇一级成立新居民联谊会,发展吸纳了政治素质高、服务意识强、具有较高威望的22名流动人口担任会长、副会长和理事。同时,在流动人口超过300人的8个村居建立流动人口自管会,发展吸纳了1000多名流动人口积极分子,让他们积极助力于横镇的安全检查、宣传教育、调解维稳、权益维护、社会服务、参政议政等基层治理工作。

三是培育发展志愿者群体。2018年,横镇为进一步发动群众自治力量,通过组建横镇“好大妈”“好青年”等社会管理志愿队,培育发展了1000多位志愿者,让他们在交通劝导、多城同创、文明劝导、平安宣传、信息采集、事务管理、矛盾调解、民意联络等方面发挥积极作用,推动基层治理由原先的“单兵作战、单打独斗”向“联合协作、群防群治”转变,营造基层社会治理的全民共治良好氛围。

## (二) 平台搭建机制

所谓平台搭建机制,即通过搭建各种形式的社会自治、社会参与的组织化平台与制度化渠道,让社会主体和社会力量有平台、有渠道、有机会参与到基层治理中来。调查发现,横镇不仅搭建了新乡贤联谊会、新居民联谊会、流动人口自管会等自治组织,而且依托村民自治这个主渠道,搭建了村民议事会、村民理事会、调解委员会、红白理事会、道德评议会等议事协商载体。

特别是针对新乡贤群体,横镇不仅成立了组织化平台,还搭建了制度化渠道,比如新乡贤“1161”调解机制。2020年,横镇推动新乡贤入驻镇综治中心,让新乡贤参与民间纠纷调解,建立了新乡贤“1161”调解机制:第一个1,即招贤纳士、组建一个新乡贤“调解服务团”,按照“崇德尚法、为人正派、热心公益、处事公道、群众公认、清正廉洁”的调解员选贤标准,吸收筛选出了法律熟、调解精、专业懂、威望高的64位新乡贤(从政乡贤21人、从商乡贤38人、从教乡贤5人)担任调解员,共同组建横镇新乡贤调解服务团,具体又划分为调解型、专业型、影响型、法治型等四种类型;

第二个1,即统筹协调、设立一间新乡贤“言和工作室”,设在镇人民调解委员会,与镇司法所合署办公;第三个6,即创新举措,组织开展“定时轮驻、邀约随驻、线上云驻、专业援驻、走访续驻、基金义驻”六种新乡贤“调解方式”;最后一个1,即强化保障,完善一套新乡贤“调解机制链”,包括保障、通报、评比等内容。实践证明,横镇通过建立新乡贤“1161”调解机制,充分发挥乡贤深植基层、了解民情、德高望重的优势,有效加强了法律未明确规定领域的矛盾纠纷化解能力,有效保障了调解工作的成功率与满意度。2020年,新乡贤“调解服务团”共接到各类调解事件24起,全部成功化解,未发生因调解不及时、调解不满意而引发的“民转非”“民转刑”案件。正如横镇党委书记WQ所言:“新乡贤深植基层、了解民情且德高望重,在基层矛盾化解上有着天然优势,所以必须建立相应参与机制让乡贤们发挥重要作用。”(访谈编号20210807WQ)

## (三) 活力激发机制

所谓活力激发机制,即通过各种手段努力调动激发社会主体、社会力量参与基层治理的积极性主动性创造性,以此增强基层治理的内生动力。学界在如何动员群众、激发群众方面有不少研究,譬如马明洁<sup>[15]</sup>提出组织化动员和经营式动员等两种动员方式,汪卫华<sup>[16]</sup>归纳出科层制管理(强制)、市场化处理(交换)、社会化治理(动员)等三种群众动员方式,吕萍等<sup>[17]</sup>提炼出权力式政策动员、利益式政策动员、庇护式政策动员、人情式政策动员等四种社会动员模式,狄金华<sup>[18]</sup>则揭示了村干部动员背后的权力支配和“讲政治”的前台机制、利益置换和“讲情面”的后台机制。调查发现,横镇通过以下三种方法调动并激发群众参与基层治理:

一是利益激励法。市场化大潮下,推动群众参与也离不开相应的利益激励机制,通过实实在在的激励有助于调动群众的积极性。2017年,横镇出台《全民治理“平安金币”奖励办法》,推广“平安金币”全民参与基层治理模式:全镇范围的社会群众,只要协助开展社会治安巡逻、排查安全隐患、提供隐患信息、参与志愿服务等基层治理活动,就可获得相应的“平安金币”奖励,随后可在9家“平安金币商家联盟”(包括便民服务中心、超市、美发、餐饮、汽修等)

兑换各类生活服务和日常用品，以此提升群众参与的积极性主动性，推动基层治理全民“齐”参与、“愿”参与、“能”参与、“真”参与、“常”参与。目前，全镇有“平安金币”志愿者 13000 多名。

二是规范约束法。当前，群众缺乏参与基层治理的积极性主动性，也跟缺少相应的外部规范约束机制有关。近年来，横镇加强村规民约建设，15 个村居都修订完善了村民在日常行为规范、公共秩序维护、矛盾纠纷化解、公序良俗弘扬等方面的约定，引导广大村民积极参与到村庄管理、村庄服务、村庄建设中来。同时，加强行业规章、团体章程建设，建立并完善行业团体在生产生活中的社会规范约定，发挥行业商会、团体组织在基层治理中的积极作用。

三是教育动员法。党的百年历程表明，只要做好了群众工作，就能把群众充分调动起来。近年来，横镇强化党建引领，要求广大党员走好新时代群众路线，组织开展了党员联系户、党员户挂牌、党员承诺践诺等活动，发挥党员在基层治理中的带头示范作用，以此引领群众、组织群众、发动群众参与基层治理，推动形成党群干群的共建共治。同时，横镇注重群众宣传，成立 23 家新时代文明实践站和农村文化礼堂，开展形式多样的宣传活动，树立群众先进典型，营造全民共治氛围。

## 五、两条轨道的互动关系：表层合作与深层张力

关于自上而下的行政（控制）轨道和自下而上的社会（自治）轨道的互动关系，学界一直存在争论。比如，两者是此消彼长还是共同增强？曹正汉等认为，在不同情况下行政控制与社会自治之间存在此消彼长的动态波动<sup>[9]</sup>；王诗宗等则认为，当前基层治理存在行政控制和社会参与“双双增强”的趋势与“悖论”<sup>[9]</sup>。再如，两者是彼此对立还是相互融合？西方学界长期存在国家与社会二元对立的观点，而中国众多学者则持相互融合的观点。黄宗智认为，在国家与社会之间存在一个官民相互合作、共同参与的“第三领域”<sup>[20]</sup>；李怀印认为，国家与社会不是简单的二分对立关系，而是存在相互依赖、相互合作的一面<sup>[5]</sup>；康晓光等认为，当前中国的实际情况不是国家与社会的分离，更不是国家

与社会的对立，而是国家与社会的融合<sup>[21]</sup>。

横镇的调查发现，当前基层治理中两条轨道的互动关系比较复杂，存在以下两种面相：

### （一）表层看，相互合作：行政扶持社会与社会配合行政

直观地看，两条轨道不是简单的相互对立、此消彼长，而是一种相互融合、彼此赋权的和谐关系状态。一方面，行政扶持社会，即行政创制与推动社会成长。横镇的基层治理中，可以看到一个比较明显的社会再造现象，如上文提到的主体培育机制（新乡贤、新居民、好大妈、志愿者等），平台搭建机制（新乡贤联谊会、新居民联谊会、村民议事会、新乡贤 1161 调解机制等），活力激发机制（通过平安金币的利益激励法、通过村规民约的规范约束法、通过群众工作的教育动员法等），其背后实质上是行政力量在扶持和构建自下而上的社会自治轨道。正如横镇党委书记 WQ 所言：“现在社会力量比较薄弱，主要还是靠政府去推动和培育社会力量，我们近年来在这方面想了很多办法。”（访谈编号 20210807WQ）吴晓林曾提出“国家创制社会”<sup>[22]</sup>的观点，认为在社会力量薄弱的条件下，国家既创造社会伙伴，同时又使其运行在制度框架内，这是中国基层治理转型的“本土逻辑”。

另一方面，社会配合行政，即社会协助行政参与基层治理。横镇的基层治理中，也可看到各种社会力量配合行政、支持行政的治理场景，譬如新乡贤、新居民、好大妈、志愿者等社会力量通过各种政府搭建的组织载体和制度渠道，积极参与乡村建设、乡村发展、矛盾调解、秩序维护、公共建设、公共服务、权益维护、扶贫济困、宣传教育、文化传播等基层事务，为当地基层社会治理做出了积极贡献。横镇基层治理办公室主任 HWY 讲道：“总体上看，我们扶持培育的社会力量，比如新乡贤、新居民、网格员，都能配合政府做好各类力所能及的基层治理工作，发挥了重要作用。”（访谈编号 20210805HWY）

### （二）深层看，存在张力：行政介入过度与社会发育不足

透过表象，两条轨道并没有真正相互融合、彼此赋权，而是一种存在挤压、存在张力的紧张关系状态。一方面，行政介入过度，主要表现为介入的

范围过宽、程度过深。从横镇调查看,国家通过纵向派驻机制(如下派驻村干部、第一书记、农村工作指导员),横向扩张机制(如村干部的职业化行政化、组建各类形式的编外雇员),全面渗透机制(如近年来全面推行的网格化管理),全方位介入基层各类事务治理,自上而下的行政轨道构筑到了每家每户,甚至进入到了家庭内部,政府在基层治理中大包大揽、无所不管的特征比较明显,这也挤压了社会自我发育成长的可能空间。洋屿村党支部书记ZJM对此较为无奈:“现在政府什么都要管,老百姓家门口种点菜也要管,老百姓家里的煤气灶软管也要一家一户查过去,干部搞得很累,但是吃力不讨好,老百姓反倒是怨气大。”(访谈编号20210813ZJM)

另一方面,社会发育不足,主要表现为社会缺乏自我发育能力。当前自下而上的社会自治轨道,并非真正源于社会的自我发育、自发成长,而是主要依靠政府的扶持与推动。倘若离开政府这一外部力量,社会自治轨道恐怕很难独立发育与健康成长。总体上看,社会发育程度较低,社会力量相对薄弱,社会群众缺乏参与的内生动力,基层治理存在比较明显的“干部干、群众看”“上面热、下面冷”现象。正如阎云翔<sup>[23]</sup>所言,当前中国存在“无公德个体主义”问题,个体化原子化现象比较明显,社会个体缺乏参与精神与公共精神。

## 六、结论与讨论

本文围绕中国基层治理的核心问题即国家控制与社会自治的关系问题,主要从费孝通的“双轨政治”理论出发,指明中国基层治理逻辑经历了从传统“双轨政治”到新型“双轨治理”的重大转变。本文认为,当前新型“双轨治理”实质上是“行政主导的双轨治理”,即基层治理总体上是一种以行政介入为主、社会自治为辅,以外生秩序为主、内生秩序为辅的实践形态,国家并没有试图拆除自下而上的社会自治轨道,而恰恰相反,目前正在大力重构与再造社会轨道,因此呈现出国家介入(大治理)和社会再造(小治理)在同步推进、共同强化的实践图景。根据浙东横镇的田野调查,本文发现:国家介入主要有三种机制或策略,包括纵向派驻机制、横向扩张机制、全面渗透机制,三者之间实际

上存在层层递进、逐步深化的关系,共同形成当前自上而下的行政轨道全方位介入干预基层社会的治理场景;社会再造主要有三种机制或策略,包括主体培育机制、平台搭建机制、活力激发机制,目的就是要重构一条充满活力、积极向上的新的社会自治轨道;两条轨道的互动关系相对复杂,从表面看相互合作,表现为行政扶持社会与社会配合行政,从深层看则存在张力,表现为行政介入过度与社会发育不足。

本文建议,新时代中国基层治理需根据环境条件变化,着力化解双轨之间的张力问题,更好地实现自上而下的行政轨道和自下而上的社会轨道的良性互动、相互赋权、动态平衡,逐步走向二元合一的治理新境界。

一是注意国家介入尺度。国家介入需遵循分级分类分层的治理原则,社会能自行处理的则应交由社会,避免全面介入、过度介入问题。一般来讲,基层治理可划分为私域、共域、公域三大治理层次,国家力量进入不同治理层次需要遵循不同的原则与方式,私域中的事务与秩序应坚持个人主导原则,共域中的事务和秩序应坚持自治主导原则,公域中的事务和秩序应坚持国家主导原则<sup>[24]</sup>。

二是促进社会内生发育。国家在基层治理中要敢于放手发动群众、充分给予自治空间,注意引导而非直接干预,增强社会群众的主体意识、责任意识、参与意识,强化社会群众的自我教育、自我管理、自我服务,消除伴随“资源下乡”“项目下乡”而来的各种“等靠要”思想。同时,发挥新时代文明实践中心和农村文化礼堂的文化教育功能,积极培育社会个体的参与精神与公共精神。

三是推动实现二元合一。新时代基层治理需要更好地处理国家与社会、秩序和活力的关系,有机结合“权力一元性”与“治理多样性”<sup>[25]</sup>,促进行政轨道与社会轨道的良性互动、二元合一,而非二元疏离、二元对立。正如黄宗智所言:“未来的重点应在更为平稳的、既是由上而下也是由下而上的国家领导+人民积极参与的、可长期持续的二元互动结合。……未来的中国能够走出一条国家和社会间权力更为均衡以及更为良性互动的新道路。”<sup>[26]</sup>

### 注 释:

① 费孝通、李怀印等曾提到国家治理理念对基层治理模式

的影响。费孝通认为，自上而下的集权统治隐含着很高的风险，因为“自上而下的命令谁也不敢保证是人民乐于接受的”，因此，中央政府为了政权稳定和长治久安，需要构筑集权统治的安全阀，即允许基层社会在一定程度上自治，以便在政府与民众之间形成缓冲地带<sup>[27]</sup>。李怀印认为，中华帝国时期之所以奉行简约治理和实体治理，跟儒家倡导无为而治、尽量不干预等思想有关系<sup>[5]</sup>。

- ② 瞿同祖提到国家能力强弱对基层治理模式的影响。瞿同祖认为：“(清代)乡村享有的自治，并不是政府有意要赋予乡村自治的权利，而是因为当局无力控制或监督其活动。这种‘自治’，换句话说，是中央集权尚未完成的结果。”<sup>[28]</sup>
- ③ 杜赞奇、贺雪峰等谈到社会基础条件对基层治理模式的影响，比如杜赞奇提出“权力的文化网络”<sup>[29]</sup>，贺雪峰则强调“乡村治理的社会基础”<sup>[30]</sup>。
- ④ 董磊明认为，当前社会自治力量薄弱且不成熟，自治存在一定的混乱，反倒陷入恶人治村等无序状态，这对国家介入提出了必然要求<sup>[14]</sup>。

#### 参考文献：

- [1] 孔飞力. 中国现代国家的起源[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2013: 59.
- [2] 费孝通. 乡土重建[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2019: 38, 45.
- [3] 张仲礼. 中国绅士研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 40.
- [4] 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.
- [5] 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: 4-5.
- [6] 于建嵘. 岳村政治: 转型期中国乡村政治结构的变迁[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 52.
- [7] 郑卫东. “双轨政治”转型与村治结构创新[J]. 复旦学报(社会科学版), 2013(1): 146-153.
- [8] 张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策, 1996(8): 26-28.
- [9] 曹正汉, 张晓鸣. 郡县制国家的社会治理逻辑——清代基层社会的“控制与自治相结合模式”研究[J]. 学术界, 2017(10): 216-227.
- [10] 郁建兴, 任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理: 一个分析框架[J]. 学术月刊, 2012(8): 23-31.
- [11] 任泽涛. 社会协同治理中的社会成长、实现机制及制度保障[D]. 杭州: 浙江大学, 2013.
- [12] 严国萍, 任泽涛. 论社会管理体制中的社会协同[J]. 中国行政管理, 2013(4): 68-71.
- [13] 郭道久. 协作治理是适合中国现实需求的治理模式[J]. 政治学研究, 2016(1): 61-70.
- [14] 董磊明. 宋村的调解: 巨变时代的权威与秩序[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [15] 马明洁. 权力经营与经营式动员——一个“逼民致富”的案例[J]. 清华社会学评论, 2000(特辑): 47-79.
- [16] 汪卫华. 群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2014(5): 42-53.
- [17] 吕萍, 胡元瑞. 人情式政策动员: 宗族型村庄中的国家基层治理逻辑[J]. 公共管理学报, 2020(3): 150-163.
- [18] 狄金华. “权力—利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019(4): 122-145.
- [19] 王诗宗, 杨帆. 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与[J]. 中国社会科学, 2018(11): 135-155.
- [20] 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.
- [21] 康晓光, 卢宪英, 韩恒. 改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会[C]//王民. 中国民间组织30年: 走向公民社会(1978—2008). 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 333.
- [22] 吴晓林. 国家主导下的社会创制: 城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例[J]. 中国行政管理, 2020(5): 91-98.
- [23] 阎云翔. 中国社会的个体化[M]. 上海: 上海译文出版社, 2012: 21.
- [24] 杜姣. 村庄治理层次与村庄秩序供给——兼论国家力量如何进入村庄[J]. 教学与研究, 2023(2): 114-124.
- [25] 周黎安. “一体多面”: 中华帝制时期的国家—社会关系再研究[J]. 社会, 2022(5): 1-36.
- [26] 黄宗智. 国家与社会的二元合一: 中国历史回顾与展望[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2022: 13, 230.
- [27] 费孝通. 中国士绅[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2009: 62-73.
- [28] 瞿同祖. 清代地方政府[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 11.
- [29] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900-1942年的华北农村[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2003: 10.
- [30] 贺雪峰. 乡村治理的社会基础: 转型期乡村社会性质研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 3.

责任编辑: 曾凡盛