

# “新复合治理”：对当前基层治理转型的一种理论解释

罗昊<sup>1</sup>, 姜方炳<sup>2\*</sup>

(1.南京理工大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210094;

2.中共杭州市委党校 中国式现代化与共同富裕研究中心, 浙江 杭州 310024)

**摘要:** 随着乡村社会基础的日益衰微, 国家权力启动新一轮的乡村建设运动, 推动权威、规则和资金等正式治理资源进入乡村社会, 重塑了基层治理的基础性秩序。通过对基层治理模式的理论追溯, 结合湖北省S镇人居环境整治项目实践的典型案例, 从治理机制、治理规则、治理资源和治理主体四个维度构建理解当前基层治理转型的解释框架, 这一与传统复合治理模式相区分的治理逻辑可归结为“新复合治理”。基于这种新型治理模式的分析发现, 乡镇政府能够借助自上而下的政治势能实现治理机制的集中和统合, 将过去惯用的非正式治理资源纳入正式治理过程之中, 强化公共权力行使的约束、规制和监督, 依托项目统筹整合出完成中心工作所需的正式治理资源, 推动多元主体对正式治理结构的分层嵌入和有序整合, 从整体上呈现出并轨政治的运作逻辑。

**关键词:** 新复合治理; 基层治理转型; 政党统合; 正式规则; 项目制

中图分类号: C912.82; D035.5 文献标志码: A 文章编号: 1009-2013(2025)06-0044-10

## “New composite governance”: A theoretical interpretation of the current transformation of grassroots governance

LUO Hao<sup>1</sup>, JIANG Fangbing<sup>2\*</sup>

(1.School of Marxism, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing 210094, China; 2. Research Center for Chinese-style Modernization and Common Prosperity, Party School of the Hangzhou Municipal Committee of the CPC, Hangzhou 310024, China)

**Abstract:** As the traditional social foundations of rural society continues to weaken, the Chinese state has launched a new wave of rural construction initiatives, channeling formal governance resources—such as authority, regulations, and funding—into the countryside and thereby reshaping the foundations of grassroots governance. Drawing on a review of governance theory and a case study of the rural living environment improvement project in S Town, Hubei Province, this study constructs an analytical framework to explain the transformation of grassroots governance in four dimensions: governance mechanisms, rules, resources, and actors. The findings identify a governance logic distinct from traditional models of “compound governance”, which can be conceptualized as “new composite governance”. Under this model, township governments leverage top-down political momentum to centralize and integrate governance mechanisms, incorporate informal resources into formal governance processes, and enhance the regulation and supervision of public power. Through project-based coordination, local governments integrate formal governance resources and promote the layered embedding and orderly collaboration of multiple actors within formal structures. This transformation demonstrates a convergent political logic characterized by the synchronization of administrative and political governance systems.

**Keywords:** new composite governance; the transformation of grassroots governance; political integration; formal rules; project system

收稿日期: 2025-09-28

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划常规课题(24NDJ C020YB); 教育部人文社会科学研究项目(24YJC810005)

作者简介: 罗昊(1996—), 江西南昌人, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为政治社会学。\*为通信作者。

### 一、问题的提出

从现代国家建构来看, 基层治理在国家治理体系中占据着至为重要的基础性地位, 构成了理解国

家与社会关系变迁的重要切入点。如果立足于长时段视野对基层治理模式进行系统梳理,不难发现基层治理经历了从“简约治理”到“复合治理”的模式转变,但后者实际上仍属于非正式治理传统在基层治理场域中的延续<sup>[1]</sup>。进入新时代以来,国家将基层治理体系和治理能力现代化作为探索中国式现代化创新实践的重要内容,推动了国家权力在基层治理中的全面覆盖,基层公共权力运作逐渐走向规范化和制度化<sup>[2]</sup>。一方面,基层政府约束了自身利用非正式规则进行灵活变通的投机倾向,权力运作的随意性受到抑制;另一方面,基层政府倾向于按照固有的程序和规则办事,制度化和精细化程度不断提高,体现出类科层制的运作逻辑<sup>[3]</sup>。

对于上述治理变迁,学者们展开了长期持续的经验研究,从中提炼出“科层化”<sup>[4]</sup>“标准化”<sup>[5]</sup>以及“合规化”<sup>[6]</sup>等分析性概念,增进了关于当前基层治理转型的理论认识。显然,这类研究普遍发现正式规则与非正式规则的关系结构正在发生变化,基层治理越来越倾向于依靠正式规则完成各项工作,呈现出“行政吸纳自治”的治理趋势。相较而言,科层化治理容易选择性遮蔽非正式规则在处理基层公共事务中的重要功能,弱化自下而上的治理自主性,导致基层治理陷入形式主义困境;简约治理虽然重视各种非正式的社会力量,但常常忽视乡村社会基础相较于传统时期已经发生重大转变的现实<sup>[7]</sup>。故而,单一的科层化治理抑或简约治理都有其理论局限性,难以揭示当前基层治理转型中的多元变化及其制度化特征,不利于实现不同治理规则之间的系统性整合。基层作为国家与社会的中间地带,始终兼具国家性和地方性两种治理属性,复合治理更加契合当下基层治理的运作逻辑<sup>[8]</sup>。

综上所述,在日益复杂的基层治理情境中,充分运用正式规则和非正式规则的复合治理模式仍被视为重建基层治理秩序和激发乡村社会活力的重要路径选择。但在既有关于复合治理的研究中,仍然存在过度强调非正式规则的研究惯性,未能将结构视角引入进来,立足于新的治理条件对复合治理模式的内部构成要素进行更加细致的历时性比较,厘清不同治理规则之间的互动关系及其性质差异,以至于无法解释当前基层治理转型中密集涌现的制度化因素。有鉴于此,本文将对复合治理模式

的新内涵和新特征进行界定,在接续既有理论对话的基础上建构一个新的分析框架来解释当前的基层治理转型现象,并结合典型个案剖析新复合治理的实践过程及其运作逻辑。

## 二、“新复合治理”：理论内涵与分析框架

作为国家治理体系在地化实践的重要呈现,基层治理模式被视为基层社会秩序生成与运作的定型化产物,研究者从不同维度对其转型过程进行了解构。比如在微观层面,学界早期形成了以“士绅”模式和“地方精英”模式为中心的研究进路,但自税费改革以后越来越倾向于从治理规则的角度理解基层治理的形态变迁,表现出“从主体到规则”的整体性转向<sup>[8]</sup>。此外,也有学者运用“嵌入式治理”的概念,尝试揭示国家权力通过政党嵌入、资源嵌入以及服务嵌入等方式进入基层治理的实践过程,勾勒出地方社会对国家力量的积极援引,从而推动着基层治理的制度化转型<sup>[10]</sup>。应该说,这类研究大多立足于特定的经验现象,从政党、主体、规则、资源等零散维度出发挖掘和深化某一治理变迁过程,进而形成对基层治理转型这一整体性图景的认识,但与此同时也导致基层治理模式的构成要素常常处于模糊不清的状态。在宏观层面,关于国家治理体系的框架构建更有助于在分析维度上予以操作化,为理解基层治理模式的转型实践提供重要参照。比如,许耀桐等将其划分为治理理念、治理制度、治理组织和治理方式四个层次,彼此之间共同构成了一个有机整体,治理体制是其中的治理重点<sup>[11]</sup>;欧阳康等从基层社会治理理论出发,认为治理模式包括治理理念、治理方式和治理目标三个方面<sup>[12]</sup>。在这一思路下,欧阳静则从治理主体、治理机制和治理资源三个维度对基层治理实践进行了考察,分析了转型时期基层治理的运作模式<sup>[13]</sup>。

从上述研究来看,尽管不同研究进路的分析框架可能各有侧重点,但基本上都涉及治理机制、治理规则、治理资源和治理主体等四大治理要素。其中,治理机制是各类治理要素得以有效运转的结构和过程,使得多元治理主体可以协同行动;治理规则是基层主体达成共识并遵循其内容开展行动的一系列制度准则和行为规范,体现了治理主体之间

的权责边界和治理关联<sup>[14]</sup>；治理资源是支撑各类治理活动有效开展的资源集合，主要包括权威性治理资源和配置性治理资源<sup>[15]</sup>；治理主体是参与基层治理的行为主体及其形成的角色定位和关系网络，也是基层治理模式的基础性要素。不难发现，当下的基层治理转型同样强调正式规则和非正式规则在治理过程中的复合作用，注重发挥不同治理主体的能动作用，促进行政与自治的互动协调，以期在治理过程中通过双向沟通达成平衡。但不同之处在于，伴随着国家能力的不断强化，基层治理显现出政党统合、规则约束、资源依赖以及治理主体整合等更加鲜明的制度化特征，契合了现代国家建构的发展方向。在“机制－规则－资源－主体”的四维框架下，这一治理形态可被概括为“新复合治理”模式，以期凸显由国家权力全面嵌入所带来的正式性因素在基层治理过程中日益重要的作用和功能，从整体而非局部呈现出基层治理结构的重要变革，进而与单一规则视角下的传统复合治理模式做出区分。

#### （一）政党统合：基层治理机制的集中化

在传统复合治理模式中，乡镇政府面向乡村社会的强制性权力有所削弱，多依靠地方能人、宗族领袖等各类群体将社会矛盾纠纷“摆平理顺”，这些利益主体通过对下乡资源的垄断分配，建构出基于地方权力网络的分利秩序<sup>[16]</sup>。通过构建利益关联，乡镇干部与少数村庄精英之间建立起合谋关系，广大的普通村民则被排斥在治理链条之外，导致基层治权不断弱化，乡村治理共同体走向分化和瓦解<sup>[17]</sup>。进入新时代以来，国家高度重视基层党组织建设，全面推进党建引领基层治理，将党的领导贯穿于乡村治理的各个方面。凭借党总揽全局、协调各方的核心领导作用，基层党委能够运用政治机制将条块分工、治理资源和组织结构打破重组，实现对乡村基层的有机统合<sup>[18]</sup>。

在新复合治理模式中，政党统合制充分发挥党在治理体制中的领导地位，推动党委和政府双重体制的互动整合，实现压力机制、动员机制和行政包干制等各项治理机制的制度协调和灵活切换。首先，党委本身并不具备遵循专业化逻辑运作的工具、资源和职权，而是通过目标管理责任制的方式，对目标任务进行层层分解，进一步将压力向下传递

给具体的部门和个体，要求其限期完成并进行考核；其次，不同于行政机制，倘若基层党委将常规化的日常工作上升为具有高度紧迫性的中心工作，不仅可以对体制内资源进行高强度的政治动员，还能够对体制外的资源产生重要影响；最后，运用行政包干制进行动态的权责配置，在为基层干部完成中心工作预留出自主性空间的同时，也要求承担相应的责任风险<sup>[19]</sup>。通过强化党组织的领导作用，国家得以将基层治理的各项机制再度整合起来，推动治理重心不断向基层村庄下沉，实现公共权力的再集中化。

#### （二）制度约束：基层治理规则的刚性化

对于乡村基层而言，国家权力的进入不仅仅体现为运动式的政治动员，其深远影响更在于通过规则供给的方式对权力运作结果予以制度化，从过程层面推动治理规则从无序博弈走向有序互动。在国家统合能力较弱时，乡镇政府往往借助制度结构和行动结构之间的松散关联维持有效治理，即在形式上维持正式结构的合法性基础，而在行动上时常突破正式结构，对正式规则进行灵活变通，导致“正式权力非正式运作”现象的盛行<sup>[20]</sup>。在国家统合能力较强时，上级政府提高了基层权力运作的合规性要求，不仅对治理行为设置了明确清晰的行动程序和考核标准，还将正式规则的解释权向上收拢，严格限制基层自主性空间，以确保在制度结构和行动结构之间建立起高度关联。与此同时，督查体制定期对偏离正式结构的策略行为进行问责，数目繁多的督查、检查和执纪等监督活动形成了强有力的体制规制压力，增加了正式权力非正式运作的政治风险，进一步提升了正式规则在治理过程中的实践刚性。

除了正式规则的贯彻执行，治理规则的刚性化还表现为非正式权力的合规化运作。在传统复合治理中，随着村民个体意识的觉醒和市场理性主义的发展，以私人利益最大化为主要动机的谋利行为日益弥散，放大了地方性规范与国家法律体系之间的冲突，导致非正式规则大多以与正式规则二元对立的形象出场，暗含着侵蚀公共权力合法性的非法治化风险。对此，国家大力推动移风易俗运动，要求各地以正式制度为准绳开展村规民约修订工作，对原本模糊的村规民约进行必要调整，取消其中与国

家法律相悖的文本条款，强化其作为民间法分支的准法规属性，并结合国家三农政策的战略导向，引导村规民约的内容重构和定位转型，使其与正式制度接轨<sup>[21]</sup>。通过重建地方性规范与正式制度之间的有机联系，过去由非正式规则支配的权力符号得以制度化，经由国家权力的合法性认证，从程序和规范层面减少了潜在的规则冲突，极大地提升了非正式规则和正式规则的契合性，使得地方风俗、社会舆论以及道德伦理等非正式权力在正式制度的界限范围内发挥其规制作用，共同促进乡村治理规则的良性互动。

### （三）向上依赖：基层治理资源的体制化

治理资源是权力运作的实现手段和重要保障。一般来说，维系权力结构的治理资源包括权威性资源和配置性资源两类，前者来源于一部分人对另一部分人的支配地位，属于权力生成过程中涉及的非物质资源，后者则是权力实施过程中所需的物质资源<sup>[15]</sup>。因此，除了日益制度化的权威性资源，人力、物力和财力等配置性资源也构成了塑造基层治理模式的另一关键因素。在农业税费取消以后，依靠上级转移支付的乡镇政府仅能进行底线型治理，缺乏提供公共服务的动力和能力，与基层村庄之间的治理联系日渐虚化。对于那些紧要性的行政任务，乡村两级组织只能依靠村干部与村民个体“讨价还价”，尽可能动员非正式治理资源完成任务目标，勉强维持组织运转。

自精准扶贫战略实施以来，国家源源不断地向乡村社会输入规模庞大的财政资金，使得基层治理高度依赖正式体制传导下来的外部资源，促成了从“内向型治理”到“外向型治理”的转变。首先，推动资金下沉。一方面，每年通过财政转移支付的方式下达日常工作经费，维持基层政权的日常运作；另一方面，经由“条条”部门向下传递门类众多的惠农项目，这些具有竞争性的项目经费为乡村基层进行公共服务建设进行提供了获取增量治理资源的渠道。在许多地区的先进示范村，进村项目资金甚至多达一两千万，这些项目资金也成为吸引城市工商资本进入的重要政策激励。其次，推动人员向基层下沉。国家利用“驻村第一书记”“结对帮扶”等非科层化治理方式，选派了一批政治素质高和工作能力强的党员干部，给乡村基层带去新的

理念、知识和技术，提升基层干部应对中心工作日益泛化的治理能力。最后，推动地方财力下沉。中央政府足额安排基层“三保”经费预算，确保乡村两级干部的工资性收入得到稳定保障，基层福利待遇和日常办公条件得到切实改善，缓和了长期以来基层政权面临的“吃饭财政”难题。

### （四）分层嵌入：基层治理主体的多元化

作为治理资源的实际承接者，基层治理主体是基层治理体系和治理能力现代化建设的主力军，不同主体之间的互动关系最终决定着基层治理能否走向善治。从历史事实来看，无论是由基层政权主导的一元化治理还是多元治理主体各行其是的分散化治理都可能对基层治理秩序产生破坏性影响，难以在乡村治理现代化转型中发挥出应有的主体性作用。在迈向制度化的过程中，乡镇政府不仅再度激活了中坚农民、老党员、退休干部以及宗族领袖等传统治理主体，同时还引进了大学生、农民企业家、职业经理人等返乡就业创业的新乡贤群体，构建出以党组织为核心、多元治理主体嵌入的复合结构。

在各类治理主体中，基层党组织处于绝对的领导核心地位，其他治理主体与基层党组织之间的互动关系则略有差异，因而形成分层嵌入模式。按照嵌入程度进行划分，可分为以下三类：一是高度嵌入型，包括村组干部、中坚农民、社员代表等治理精英以及依赖政策扶持的龙头企业，这类治理主体与正式体制有着密切往来；二是半嵌入型，包括外出精英、驻村干部、返乡青年等新乡贤，这类治理主体并不完全生于乡村、长于乡村，但与乡村社会有着相当强的政治、经济或社会联系，是基层治理的重要参与主体；三是低度嵌入型，比如村庄边缘群体，这类治理主体大多难以融入正式治理结构，但在思想宣传和政策资源的动员下，处于整合结构的边缘地带。通过引领性和嵌入性的良性互动，内含于行动者网络中的治理张力得到弥合，促使原本分散且争相博弈的基层治理主体之间建立起兼具中心性和多元性的复合结构。

## 三、案例分析：基于S镇人居环境整治项目实践的考察

进入新时代以来，由党和国家主导推动的基层

治理现代化建设试图将原本受地方化权威支配的基层社会导入现代化轨道,对权力运作过程进行了全方位治理,以期重塑公共权力运作的底层逻辑。在这一背景下,本研究以湖北省S镇人居环境整治项目为例,阐述新复合治理模式的基本内涵与逻辑机理,呈现转型时期乡镇政府何以推动中心工作。S镇地处鄂东北山区地带,位于三省交界处,是集老区、山区和库区于一体的贫困农业乡镇。受到地理位置偏僻和交通不便的影响,该镇产业基础薄弱,社会民生事业发展迟滞,与外界的信息交流较为闭塞,一直面临着较大的治理压力。对于该镇而言,人居环境整治项目不仅是乡镇党委书记亲自挂点的中心工作,也是大力打造和美乡村和发展本地旅游产业的重要政策工具,因而在乡村振兴战略中发挥着格外重要的治理作用。然而,人居环境整治项目在现实中却面临“遇冷”的政策执行困境,其原因在于:一是项目治理资源无法完全覆盖人居环境整治的公共支出,需要村集体或个体出资配套;二是关涉到乡村社会空间中的土地纠纷,集体利益与私人利益之间存在冲突。但即便如此,S镇仅在2022年便顺利完成了6个村庄的人居环境整治项目实施与验收工作。由此,S镇人居环境整治项目实践提供了理解新复合治理模式运作的重要窗口。本研究选取的案例资料来源于笔者2022—2023年在S镇进行的田野调查,详细考察了中央财政衔接推进乡村振兴补助资金中人居环境整治项目的落地过程,收集资料包括上级政策文件、相关会议纪要、项目实施报告、重点对象访谈以及田野笔记等,为接下来的验证性分析提供了扎实的经验基础。

### (一) 政治动员与工作专班: 统合治理机制的启动

在执政党的推动下,政治动员是一种不同于科层制组织原则的“行动性治理”,其非科层化特征并不意味着权力运作的随意性,而是将更加严格规范的党规党纪作为行为标准,在全面强化基层权威的基础上确保党的意志得到贯彻执行<sup>[22]</sup>。2021年11月,S镇完成了2022年人居环境整治项目的立项工作,但在随后的近半年时间内,各村项目实施严重滞后,进度达标率不足30%。2022年4月,乡镇党委召开镇村两级干部大会,提出将人居环境整治项目

上升为中心工作,要求全体党员干部提高政治站位,强化工作要求,将人居环境整治当作推动全镇旅游产业高质量发展的发力点,切实抓好主体包保责任。通过中心工作机制,乡镇政府将上级政策目标和本级发展规划相融合,借助自上而下的政治势能,在短期内实现了项目执行压力的向下传递,向村“两委”释放出重点倾斜工作注意力和进行治理资源动员的信号。

为此,S镇成立了和美乡村建设工作专班,由乡镇党委书记统筹推进、乡镇党委副书记牵头主抓各项协调工作,对相关治理主体进行项目调度。从组织构成来看,专班工作人员还包括6名乡镇“包村”干部、10名项目村村“两委”干部和2家来自外地的项目建设公司负责人。根据工作部署要求,工作专班需要对项目村人居环境整治实施状况进行调研、督查和反馈,结合各村现有进度发起“百日作战攻坚行动”,按照“周汇报-月总结-季度排名”的方式进行定期汇报,项目完成情况作为年终考核的重要依据。由此,乡镇政府不仅明确了包村干部、村干部和项目实施方等治理主体的责任分工,将项目实施任务和进度安排分解至个人,还进一步统合了有关人居环境整治的正式治理资源,强化了治理过程管理,将上级权威贯穿于中心工作的各个环节,以便对项目建设中出现的问题进行重点攻关和集中解决,确保项目建设顺利推进。通过高位推动的方式,乡镇政府一方面可以借助类似“工作专班”这类更加灵活的治理机制,减少部门分工、岗位职责以及人员编制固定化带来的限制,对科层组织结构进行动员和重组,增强基层干部推进中心工作的动力<sup>[23]</sup>;另一方面,乡镇政府能够在基层党委的领导下,强化对公共权力的全面监管,在提高治理效率的同时不至于使权力运作陷入非正式化的寻租风险,实现对国家治理事务的有效回应。

### (二) 照章办事与策略变通: 正式规则的硬性约束

在压力驱动下,依托科层体制推动的常态化执行向依托政治体制推动的动员式执行转变,改变了纵向层级治理中的组织惰性,有助于促进人居环境整治项目的加速落地。然而,在科层组织之外,项目村仍然面临着治理资源与任务属性不相匹配的难题,自上而下的政治动员无法向日益原子化的乡

村社会进行层级传导，这就需要基层干部采取相对灵活的行动策略，实现正式规则和非正式规则的衔接转换，从而提升推动项目执行的治理能力。

对于基层干部而言，首要策略是推动正式规则向乡村社会延伸，在照章办事的同时实现有效治理。S镇要求各村按照“四议两公开”的工作程序推进公共项目，切实保障普通村民在决策、参与、监督等方面的合法权益。不同于治理精英，大多数普通村民鲜少接触明文规定的政策文本，对正式规则中的政策意图、条款内容以及实施程序并不了解，而更加熟悉日常生活中积累下来的非正式规则。就人居环境整治而言，许多村民都秉持“各扫门前雪”的心态，并未主动将环境治理纳入村级治理的公共议题。为此，S镇政府组织包村干部、驻村工作队和党员代表到村集中开展政策宣讲会，将人居环境整治的政策内容转化为村民能够理解的地方性话语，使村民了解人居环境整治政策的必要性和实施流程。通过政策解释，帮助村民打破在政策执行过程中可能面临的权力“黑箱”，建立起日常生活与国家政策之间的关联性，使得国家政策在基层治理互动中得到接纳，实现正式规则与非正式规则的自然衔接。因此，对于河塘整治、生活垃圾转运、废弃物处理等不涉及私人利益的整治项目，各个项目村的建设进度在动员初期均有所加快，并未遭遇太多来自乡村社会的阻力。

然而，正式规则和非正式规则也可能存在冲突。以院落整治为例，按照约定俗成的乡土惯例，被列入人居环境整治内容的家庭院落虽然可能超出宅基地划定的“四至”范围，但并不完全被视为乡村公共空间，应当予以拆迁赔偿。在传统乡村治理中，社会空间具有高度混合性，私人空间和公共空间的边界极其模糊，这也使得村民出于方便生活、节约经济成本以及实用性等因素的考虑，常常将日常生活空间和乡村公共空间相互混融，从而实现利益最大化<sup>[24]</sup>。尽管镇村干部多次上门讲解《农村宅基地管理暂行办法》等相关政策文件，但并未得到村民的积极配合，导致项目一度陷入停滞状态。为此，乡镇政府在正式规则允许的范围内采取了变通策略：首先，镇村干部积极开展群众工作，追溯国家政策从“交公粮”到“给项目”的历史变迁过程，通过“忆苦思甜”中的情理逻辑和“讲道理”中的

法理逻辑，力争说服村民对国家政策产生认同感；其次，强调人居环境整治项目对于全村乃至全镇产业发展的重要影响，激发“为国家做贡献”的集体主义传统，寻求老党员、老干部等关键群体对国家政策的带头支持；再次，联合县国土局、农业农村局和城管局等县级职能部门开展专项执法，对宅基地以外的违规建筑进行现场勘测，要求村民在限期内自行拆除；最后，和村民进行协商谈判，承诺若在限期内完成拆违工作，可在既有宅基地的确权边界内为其统一规划建设美丽院落，违建拆除面积按照一定比例另行置换补偿。

从上述互动过程不难发现，不同于传统复合治理时期，乡镇政府并未简单采取“花钱买平安”的合谋策略来满足村民谋取经济利益的私人化意图，抑或采取“摆平理顺”的强制性策略压制社会诉求表达。通过引入上级权威、开展基层民主协商的方式，乡镇政府将原本非正式化的互动过程纳入正式权力运作之中，以正式规则对非正式规则进行约束和改造，其变通策略呈现出鲜明的规范性特征。

### （三）项目统筹与资源整合：正式治理资源的互强效应

任何政策执行都需要相应的治理资源，而治理负荷沉重、正式治理资源匮乏恰恰是乡村两级面临的结构性困境。近十年来，国家向乡村社会输入了大量的正式治理资源，极大地充实了基层治理的资源储备，但并未从根本上改变责任和资源的非均衡状态，这就需要基层组织对正式治理资源进行优化配置，通过多方调度整合完成中心工作所需的资源<sup>[25]</sup>。在常规性执行阶段，普通村民的利益诉求在于向政府争取人居环境整治引起的占地赔偿，实现经济利益的最大化，这也导致双方陷入僵持，项目进度迟缓；在动员式执行阶段，其利益诉求有所转变，村“两委”在项目规划建设内容之外，需要为村民协调提供停车位、菜地、园地等具有补偿性质的集体用地，建设集中圈养禽畜的公共基础设施。尽管人居环境整治项目本身附带的资金难以支持上述建设，但镇村两级通过其他正式治理资源的整合和利用，实现了超越原本单一资源的治理成效。

从治理资源的存量和结构来看，将相互关联的建设项目进行统筹整合，是提高资源利用效率和降低项目实施成本的重要治理手段。首先，S

镇要求各村对项目申报规划进行梳理,将人居环境整治项目难以完成的建设内容分解到多个项目,通过发改、国土、扶贫、农业农村局等不同“条线”下达的部门资源筹集部分资金;其次,对于进村项目较少的村庄,采取民主决策的方式对集体经济收入进行合理预算,将人居环境整治中的置换补偿纳入村级公共事业建设,兜底解决部分资金;最后,在乡镇政府的支持下,镇村干部发动老党员、老干部、不在村精英等新乡贤群体进行关系拓展,争取在体制内工作的“第三种力量”的支持,通过正式渠道申报获批新的专项项目,这类临时性项目构成了人居环境整治项目落地的重要配套资金来源。通过项目统筹,基层干部在一定程度上打破了项目制资金的专用性限制,将分散化的正式治理资源进行跨领域配置,在各类资源的整合和调适中有限度地突破制度壁垒,达到“一分钱做两分事”的互强效应。

#### (四) 主体嵌入与行动选择:多元治理主体的整合互动

在乡域政治中,乡镇政府处于核心地位,能够借助基层党委的政治领导权构建出自上而下的关系主轴,村“两委”、市场企业、社会组织以及村民个体等治理主体则通过差异化渠道嵌入正式治理结构之中。如前所述,S镇为了推动人居环境整治政策的在地化实施,对体制内外进行了广泛动员,而不同治理主体的响应态度及其行动策略展现出各自与体制之间的多元互动关系。

在动员过程中,村“两委”是最早响应中心工作的治理主体。随着治理重心下沉,乡镇政府和村“两委”之间形成了类似于上下级的关系,后者的行政化趋势进一步强化了纵向治理链条,便于上级政府对治理过程进行监督和控制。因此,村“两委”是串连科层体制和乡村社会的重要中间组织,代表乡镇政府直接开展人居环境整治的群众动员工作。作为项目实施方的市场主体与项目资源之间具有高度捆绑关系,出于预期经济收益和获取政府长期支持的理性考量,也积极进行政策响应。无论是外来中标的规模企业还是村庄自发成立的私人包工队,均在短时间内制定了实施方案,调集人员、材料和设备进场开工,体现出政策执行的效率导向。在政治压力的传导下,两个先进示范村和一个历来

强调集体主义传统的“山上村”主动清拆违法建筑,人居环境整治项目得以顺利推进。

然而,临近镇中心的“山下村”大多和乡镇政府有着征地拆迁补偿的历史遗留问题,动员工作屡屡遭遇阻碍。面对政治动员的失灵困境,乡镇政府开始向乡风文明理事会、乡村振兴理事会等社会组织寻求帮助,借助经济能人、返乡就业人员以及外出精英的社会动员能力,发挥新乡贤群体的引领性力量,运用内生于乡村社会的柔性力量开展说服工作,无形之中拉近与村庄精英之间的情感距离。在村干部和新乡贤的共同影响下,有两个宗族氛围较为浓厚的村庄最终同意配合拆违工作,并就项目建设和赔偿方案达成了共识,进而带动其他村民用实际行动进行配合。而在最后一个村庄,不仅村集体极度缺乏正式治理资源,难以进行项目统筹,且村庄成员长期在外务工或在城镇地区定居安家,社会团结程度较低,难以寻找到可供进行社会动员的非正式治理资源。对于这类日益边缘化的治理主体,镇村干部只能采取“一把钥匙开一把锁”的方式争取同意,通过满足政治或经济利益诉求的方式实现低度整合,以相对高昂的治理成本推进人居环境整治工作。

从行动态度来看,不同治理主体对于国家政策认同、资源依赖度以及利益关系的内在需求不同,从而形成了差异化的嵌入逻辑。而透过S镇的人居环境整治项目实践,在政治、惯例和利益等多重因素的驱动下,乡村治理主体对正式治理结构的分层嵌入是国家政策得以贯彻落实的重要保障。在政党权威的统合下,尽管仍然存在以谋利动机为导向的个体化嵌入,但多元治理主体的互动关系逐渐得到培育,重建公共性成为基层治理主体实现再度整合的自然产物。

#### 四、并轨政治:“新复合治理”模式的运行逻辑

在费孝通看来,传统基层治理在两条平行的轨道上运行,大体按照“皇权不下县,县下行自治”的逻辑展开:一轨是自上而下的中央集权体制,中央政令可以通过官僚体系的层级互动达到县一级;另一轨则是由地方化权威主导的基层社会自治,由乡村精英进行实体治理<sup>[26]</sup>。随着国家治理重心下沉,



双轨政治逐渐走向终结，但国家政权和基层自治之间的互动关系并未走向自上而下的单轨政治，而是在体系化转型中形成了互动融合的并轨政治<sup>[27]</sup>。从S镇人居环境整治实践的典型案例来看，新复合治理虽然同样面临着基层公共事务的复杂性问题，但现代国家显然具备了更多的资源和更强的能力推动国家权力向基层社会延伸，并通过政党组织的有效在场实现对非正式治理资源的转化，使其在正式制度的引导和约束下共同服务于现代化治理目标。

第一，新复合治理模式并不是将治理任务直接发包给由地方精英主导的非正式机构来降低国家治理成本，而是借助政党组织的弹性伸缩结构对基层社会进行动员式治理。在双轨政治结构下，基层治理主要遵循有限国家、精简正式机构和依赖地方文化网络的简约主义治理策略；而在并轨政治结构下，基层治理主要遵循有为国家、积极政府和依托政党统合的新复合治理策略<sup>[28]</sup>。因此，新复合治理模式能够利用执政党所具有的组织优势和高位动员所带来的政治势能，提升正式治理资源的运作效能，重塑深受地方化权威支配的非正式关系网络，建立起简约高效的基层治理机制，使得正式规则和非正式规则能够同时在制度化轨道上进行双向运作，体现了简约治理因应时代主题变化而推动的治理转型。

第二，新复合治理模式通过提升正式规则的权威阶序化解治理规则的复杂性，规避权威碎片化带来的协调难题，从而实现治权集中。与S镇人居环境整治工作所体现的运行逻辑类似，基层公共事务往往是模糊的、不规则的，且涉及多元治理主体，导致不同治理规则之间容易陷入冲突。一方面，在统合治理的复合化、弹性化和人格化特征下，新复合治理模式借助政治动员机制拓展了正式规则使用的灵活性，在体制内为基层治理创设了新的变通空间；另一方面，新复合治理模式仍然注重发挥地方性知识在基层治理中的积极效应，但强调以治理规则的细化降低正式规则和非正式规则之间的内在差异，并通过非正式规则的正式化运作来提升不同治理规则之间的契合性<sup>[29]</sup>。随着正式规则的普遍应用，过去盛行于农村基层的非正式规则也经历了自我调适的转型过程，在获得国家合法性来源的同时，改变了自身随着社会基础不断衰微而日益消解

的发展趋势，促进了正式规则和非正式规则的良性互动。

第三，新复合治理模式依托党领共治推动了基层治理的秩序整合，摆脱了规则冲突语境下彼此之间比权量力的无序博弈困境。在S镇，得益于建立起全面覆盖的基层党组织网格化组织体系，乡镇政府能够通过政治动员吸纳村组干部、新乡贤以及不在村精英等各方力量，引导其围绕基层公共事务的核心利益，在规则框架内进行协同互动和良性竞争，将重建公共性作为集体行动的共同目标。同时，上述治理主体在党建引领下参与基层治理的不同环节，根据治理任务属性和资源需求导向构建复合协同力量，通过共建共治共享的有机串联形成基层治理合力，为解决基层治理的“最后一公里”难题提供外部支持。因此，相较于传统复合治理，新复合治理模式降低了诸多治理主体间的对立性、摩擦性和矛盾性，增强了各类治理要素之间的关联性、协调性和耦合性，形成了党建引领基层治理的复合协同结构体系。

综上所述，新复合治理模式是国家推动基层治理体系和治理能力现代化建设的实践产物，旨在通过提升基层治理的制度化水平促进公共权力的科学高效运作。不同于“双轨政治”的理论预设，新复合治理模式展现出正式规则和非正式规则在同一条轨道上双向并行的运行逻辑，其核心要义是基层治理的制度化转型。在政党统合下，基层治理涌现出一种以党政科层体系为组织基础的灵活治理策略，在超越科层化治理的专业化、程序化和标准化逻辑的同时，显著抑制了非正式规则运作的随意性，有效防范了非预期治理风险。

## 五、结论与讨论

进入新时代以来，国家试图增强自身介入基层社会的治理能力，依靠正式治理资源的外部输入推动多元治理主体的重新整合，促成了基层治理转型的发生。不同于传统复合治理模式，当前的基层治理转型尽管仍然强调发挥不同治理规则在乡村治理体系中的作用和功能，注重多元行动主体的互动过程，但呈现出更加丰富的正式性意涵，即明确正式规则在权力博弈中的阶序地位，依靠正式制度安排重新组织基层治理秩序。对于这一更加制度化和



规范化的治理趋势,可将其概括为“新复合治理”,以此与传统复合治理模式相区分。基于对基层治理模式的理论追溯,本研究结合S镇人居环境整治项目实践的典型案例,从治理机制、治理规则、治理资源和治理主体四个维度构建了新复合治理模式的分析框架,考察了转型时期基层治理的运作过程及其内在逻辑,并得到如下结论。

第一,新复合治理模式不仅仅是单一维度的体制机制转型,而是涉及到治理机制、治理规则、治理资源和治理主体的系统性变迁。首先,党委在基层治理事务中的领导地位使其具备强大的统合能力,能够通过政治动员实现不同治理机制的协调和切换,发挥“集中力量办大事”的制度优势;其次,国家权力的全面返场推动了正式规则在乡村基层的普遍应用,监督考核的规制压力强化了基层干部行为的合规性要求,促成了非正式权力的正式化运作,摆脱了“名实分离”引发的制度软化困境;再次,在非正式治理资源日渐式微的前提下,项目制为乡村基层带来了丰富的正式治理资源,改善了基层治理资源极度匮乏的状况,显著增强了基层治理能力;最后,在政策认同、资源依赖以及利益关联等多重因素的综合作用下,多元治理主体与以基层党委为核心的正式治理结构之间建立起不同程度的治理关联,彼此之间的利益冲突得到有效控制,呈现出分层嵌入的整合形态。

第二,当前的基层治理转型并非要重新回归到以人情和面子为纽带的非正式治理秩序,而是旨在运用现代治理理念对非正式治理传统加以改造,推动正式规则在权力运作过程中的实质性运用,其标志是政党统合下的并轨政治。作为执政党,中国共产党领导下的治理实践不仅服务于短期化的现实治理目标,同时也着眼于具有变革性的现代国家建构进程,从技术层面推动权力运作方式的变迁<sup>[30]</sup>。随着乡村社会从相对静态的发展状态进入剧烈变动的转型时期,数以亿计的乡村外流人口日益沉浸在由现代公共规则所构建的共同体生活之中,乡村日常治理便必然或早或迟地导入现代化轨道之中,在形式和实质上真正受到国家正式制度的支配性影响。在这一过程中,新复合治理与传统复合治理既有联系,又有显著区别,其公共性特征和现代化意涵日益彰显。

随着基层治理体系和治理能力现代化建设的深化发展,国家越来越注重运用制度化的权威、规则和资源,治理有效性亦需要以权力运作的制度化和规范化作为前提。本研究的理论贡献可能在于:一是立足于新的制度环境和治理条件,在从“简约治理”到“复合治理”的治理变迁中,进一步拓展关于基层治理模式的理论对话。不同于传统复合治理模式,新复合治理模式更加强调基层治理转型的制度化面向,是乡村社会基础逐渐衰微和国家权力不断嵌入这一双重进程持续互动产生的质变结果。在这个意义上,新复合治理可以理解为传统复合治理模式在当前时期的延续和新变动。二是完善关于基层治理转型的认识框架,从整体层面理解不同治理规则的互动关系及其权力运作过程。既有研究往往从国家与社会关系的角度分析基层治理的制度化现象,强调正式规则应用带来的形式主义弊端以及对非正式规则的挤压,忽视了基层权力运作的底层逻辑变化。实际上,正是由于非正式治理无以为继引发的种种乱象,国家权力才开始大规模向乡村基层输入正式治理资源,旨在克服不同治理主体无序博弈引发的治理危机。

需要注意的是,新复合治理模式虽然回应了国家治理现代化的规范化要求,但同时也增加了基层对正式治理资源的客观依赖,弱化了非正式制度的自我维系和自我发展能力,使得正式规则和非正式规则之间的互动关系可能呈现出新的失衡状态。因此,新复合治理需要在其制度化转型中兼顾权威控制与有效治理的双重目标,充分激活非正式规则的治理效能,实现正式治理与非正式治理的良性互动。此外,本研究虽然尝试揭示复合治理模式的新近变化,但囿于研究目标,未能对基层治理转型得以发生的深层原因进行阐述,尤其是新复合治理所处的宏观制度结构。对于这些问题,有待未来结合更加多元的典型个案进行研究和论证,以期找到新复合治理模式在国家治理体系中的均衡状态。

#### 参考文献:

- [1] 狄金华. 被困的治理——一个华中乡镇中的复合治理[D]. 武汉: 华中科技大学, 2011.
- [2] 左停, 李卓. 自治、法治和德治“三治融合”: 构建乡村有效治理的新格局[J]. 云南社会科学, 2019(3): 49-54, 186.
- [3] 宋丽娜. 乡村治理中的制度精细化及其实践机制[J]. 华

- 南农业大学学报(社会科学版), 2017(3): 132-140.
- [4] 张国磊, 张燕妮. 农村基层治理: 科层制抑或反科层化?——基于桂南Q市“联镇包村”制度运作的调研分析[J]. 理论与改革, 2021(2): 87-99, 153-154.
- [5] 韩鹏云. 乡村治理转型的实践逻辑与反思[J]. 人文杂志, 2020(8): 114-121.
- [6] 吕德文. 监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果[J]. 公共管理与政策评论, 2022(1): 34-42.
- [7] 罗强强, 刘婷婷. 复合治理: 复杂情境下乡村治理的实践逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2025(1): 40-46.
- [8] 金江峰, 吴春来. 新时期乡村治理的“半正式行政”: 生成逻辑与实践机理[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2023(2): 68-76.
- [9] 狄金华, 钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究, 2014(5): 73-97, 242.
- [10] 陈锋. 论基层政权的“嵌入式治理”——基于鲁中东村的实地调研[J]. 青年研究, 2011(1): 23-32, 94-95.
- [11] 许耀桐, 刘祺. 当代中国国家治理体系分析[J]. 理论探索, 2014(1): 10-14, 19.
- [12] 欧阳康, 郭永珍. 构建和完善中国特色国家治理体系——以中国共产党的社会治理理论为视角[J]. 行政管理改革, 2019(11): 31-38.
- [13] 欧阳静. 强治理和弱治理: 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, 2019: 3-8.
- [14] 姜晓萍, 阿海曲洛. 社会治理体系的要素构成与治理效能转化[J]. 理论探讨, 2020(3): 142-148.
- [15] 罗昊. “项目进村”的声誉经营行为及其治理逻辑[J]. 农林经济管理学报, 2020(6): 753-760.
- [16] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[C]. 清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2000.
- [17] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化: 资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015(3): 95-120.
- [18] 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.
- [19] 张丹丹. 统合型治理: 基层党政体制的实践逻辑[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020(5): 17-24.
- [20] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [21] 王世强. 村规民约如何助推乡村治理?——基于功能演化与动力机制的分析[J]. 天津行政学院学报, 2023(4): 31-40.
- [22] 王浦劬, 汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学, 2019(9): 4-24, 204.
- [23] 李娉, 杨宏山. 工作专班如何落实非常规任务?——重构科层制治理的一个分析框架[J]. 政治学研究, 2023(4): 74-87, 151.
- [24] 张诚, 刘祖云. 乡村公共空间的公共性困境及其重塑[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 1-7, 163.
- [25] 徐国冲, 宋知远. “拼凑式合作”: 资源约束下基层治理的“权宜之计”?[J]. 公共行政评论, 2024(5): 65-82.
- [26] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 275-293.
- [27] 熊万胜, 郑楷. 并轨政治视角下的村干部半职业化现象[J]. 浙江社会科学, 2022(8): 87-95, 159.
- [28] 杜力. 从“双轨政治”到“并轨政治”: 中国国家治理的简约主义[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024(3): 137-148.
- [29] 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.
- [30] 吴林隐, 吴毅. 重建“政道”与“治道”的再平衡——当代中国政治发展的趋势、特征与挑战[J]. 探索与争鸣, 2016(10): 63-67.

责任编辑: 曾凡盛