

强治理 与 弱治理

基层治理中的
主体、机制与资源

STRONG AND WEAK GOVERNANCE
THE ENTITY, MECHANISM AND RESOURCES OF
THE GRASSROOTS GOVERNANCE

欧阳静
著

非外借

强治理 与 弱治理

STRONG 与 WEAK

基层治理中的
主体、机制与资源

欧阳静 著

STRONG AND WEAK GOVERNANCE
THE ENTITY, MECHANISM AND RESOURCES OF
THE GRASSROOTS GOVERNANCE

图书在版编目(CIP)数据

强治理与弱治理：基层治理中的主体、机制与资源 /
欧阳静著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.12

(田野中国)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1337 - 3

I. ①强… II. ①欧… III. ①地方政府 - 社会管理 -
研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 211678 号

田野中国

强治理与弱治理

——基层治理中的主体、机制与资源

著 者 / 欧阳静

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学出版中心 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：14.75 字 数：205 千字

版 次 / 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1337 - 3

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

基层“小事”中的“大政治”

(代序)

在推进国家治理体系和治理能力现代化的政治实践中，基层治理体系和治理能力的现代化是其中至关重要的基础性环节。中国的基层治理虽然一直是历史学、政治学和社会学等学科经久不衰的话题，但是关于当下基层治理尤其是以县域为单位的治理机制的研究仍然缺乏真正有力度的作品。这本书是作者近年来对当前县域治理实践和机制的系统性思考，其所呈现的既非传统中国基层治理模式的翻版，也非媒体、社会大众甚至主流学界对当下基层治理刻板印象的简单投射，而是真正立足于经验之中而展现的真实中国。单凭这一点，这本《强治理与弱治理》就让作为读者的我充满期待。

—

作者的问题意识与困惑是从中西部地区县级治理的一组矛盾现象开始的。一方面是关系到民众日常生活的小事总是得不到有效治理，如农田水利的年久失修、纠纷矛盾无处调解、公共文化需求无法满足，等等；另一方面则是县乡政府在招商引资、征地拆迁等关乎地方经济发展领域的不遗余力，表现出超强的治理能力。前者虽是小事却在基层治理中每天都会发生，能够做大事的地方政府反而做不了诸多的小事，这到底是为什么？是他们不愿意做还是没有能力做呢？

其实，小事中的“弱治理”与大事中的“强治理”内在统一于县级政府的治理逻辑之中。从治理的过程来看，所谓的大事之

所以能够完成，在于围绕大事县级政府有一套行之有效的组织和动员机制。由于自上而下的考核机制仍然是以 GDP 的总量和增长速度为主要指标，县级政府便将主要的资源配置到与之相关的领域，并发展出诸如运动式治理、行政发包制等一系列手段以做好此工作。以发包制为例，其一般是按照承包的原则将发展经济以及征地拆迁等行政任务明确到每一个分管领导或者职能部门，同时也把相关的权力、责任和利益（工作经费的补偿）下放，从而打破官僚体制中原本的专业分工。在自身的利益与工作完成的效果直接挂钩的条件下，负责人无疑具有巨大的工作压力，他们在工作中不得不想尽办法完成任务。

由于中心工作都是围绕着经济发展而设定，基层社会中的那些“小事”如果没有特别严重的冲突，很难成为中心工作，因此，在中心工作被设定的模式下，这些事情只能依赖官僚制中的常态治理来解决。但问题是，由于中心工作牵扯了大部分精力，外加官僚制本身的惰性，负责日常治理的领导和职能部门根本无法以足够的精力投身其中，只能疲于应对。于是，在一定的阶段，经济发展的速度越快、任务越重，基层社会的公共秩序越是失序，经济发展的“强治理”与公共事务的“弱治理”便应运而生。

显然，弱治理现象的产生并非源自县乡等地方政府自身能力的弱化，而是其有限的精力和资源配置不平衡的结果。集中精力办大事是当前地方政府权力运作中的鲜明特征。正是由于能够办大事，地方政府能够摆平城市化过程中的各种利益主体，能够为资本的到来扫清障碍。在这种治理逻辑下，改革开放以来中国经济奇迹的创造便可以理解。然而，与之相伴随，地方治理对公共秩序回应的乏力耗损了权力的合法性资源，经济的发展与政治信任的流失共同逆向发生。这一组矛盾正在困扰着中国基层社会的发展，该书对这一问题的揭示把脉了基层治理所面临的时代命题。

二

在学理上，民众对政府的信任和认可可以用政治学中的一个重要概念——合法性来进行统摄。韦伯最早区分了三种合法性来源：传统型权威、魅力型权威和法理型权威。其权威的基础分别对应着民众服从的三个基础：习惯、情感和理性。然而，韦伯主要是从政治支配关系“发生的进路”阐释国家权力的来源，却没有从“目的的进路”评价国家权力的效用。因此，赵鼎新认为一个政体还能从权力运行的后果和效用——政绩的维度获得合法性，政绩合法性也成为理解改革开放以来中国政治实践的一个重要的理论框架。政绩往往具有综合性的特征，既包括就业机会的增加、居民收入增加等经济层面的发展，也包括民生、公共秩序等社会层面的趋好。由于对于普通百姓来说，过好生活才是自己真真切切的利益，他们对生活的总体感受趋好将极大地弥补政权产生源头缺少正当性的缺憾。但是，作为一个外延无法被清晰界定的概念，政绩合法性忽略了政绩本身存在的巨大张力。在改革开放之初，面对人们贫困的生活，快速推动经济的发展、改善人民生活是上下具有高度共识的政绩；但当经济的发展成为常态时，民众对政绩的多元性诉求就表现出来，他们既要收入持续增加，又要公共生活改善，还要得到公平的对待。这个时候，具有威权体制特征政府常常如履薄冰，一方面要保持经济的快速增长，另一方面又要在各种政绩中保持适当的平衡，而且不能出现明显的短板，民众对生活的更高期待倒逼政府进一步提升社会治理能力和水平。

在东部沿海地区，由于城市化和工业化的进程已经或者接近完成，地方政府得以抽出精力应对民众在民生方面的诉求，地方社会公共秩序整体有序。不过在中西部的欠发达地区，地方政府正在集中资源办理经济发展的“大事”，无暇抽身。更何况，此时的政治生态已经大大不同于改革开放初期，地方社会之间围绕项目落地和招商引资的竞争已经白热化，稍有疏忽，到嘴的鸭

子就有可能飞走。在这种压力下，地方政府围绕着资本转、一切工作以项目落地为中心。在地方政府看来，经济的发展才是根本，只有如此才符合地方社会的长远利益。由此，致力于经济发展的地方政府无力回应民众对政绩的多元期待。由于对政绩的认识缺乏共识，政绩合法性便只是存在于地方政府的观念之中，而非社会的真实存在，依靠政绩建立的政权合法性便无从谈起。

不过，不能说政府对民众的民生诉求完全缺乏回应，事实上，改革开放以来国家和地方政府对社会新情况的回应性已经成为中国政治的鲜明特征。因此，早有学者提出了回应性政治的概念。但是，这种回应性政治的存在不仅不影响以上的判断，反而是以上判断的佐证。所谓的回应恰恰是当社会的不满情绪积累到一定程度后国家和政府不得不进行的疏导行为。如果在前期的日常治理中，地方政府能够建立有效的应对机制，就能避免弱治理的负面后果，后期就完全没必要以维稳的方式进行整体性回应。而且，只有在日常的回应中，国家和民众进行了接触和沟通，在民众眼中，国家才能从抽象变为具体，才能从组织变为一个个活生生的人。通过日常小事的解决，双方既培养了感情，又积累了信任，而这种情感关系可能成为地方政府在办大事时的治理资源。但现实恰恰是，地方政府在小事上不和民众接触，以致在征地、拆迁的大事中民众不仅不予以配合，反而利用这个机会表达对地方政府的不满，以争取更多利益。

从历史的视角看，这种依靠办小事所获得的合法性的凝聚和治理能力的提升正是中国共产党在革命战争年代创造出的群众路线工作方法的运用。革命政党的意识形态仅仅能感召有社会和国家关怀的知识分子和社会精英，普通民众对党的信任事实上来源于一次次与政府部门的接触。因此，即使在严酷的斗争环境下，党的基层组织 and 群众组织仍然广泛地介入婆媳矛盾、邻里纠纷以及各种琐碎的民众事务。而“三大纪律、八项注意”所强调的也无非是在与人民群众打交道时需要注意的琐碎细节。在处

理这些小事的过程中，革命政党和民众建立了联系，掌握了基层社会的各种信息，为最大程度地动员民众提供了可能。在一定程度上，正是诸多小事处理得好成就了革命成功这件惊天动地的大事。

在这个意义上，不办小事、不积极主动回应民众诉求所带来的不仅是权力合法性的式微，也直接影响政府对大事的治理效果。因此，地方政府不办小事绝不是小事，而是关系国家政治建设和国家治理能力的大事。

三

吊诡的是，小事上的“弱治理”和大事上的“强治理”构成了当前基层治理中一枚硬币的两面。大事上的强治理是以小事上的弱治理为前提的，或者说，如果要实现小事上的强治理，那么原本大事上的强治理就有可能不再维持。在有形资源和无形资源都非常有限且不断流失的背景下（书中第六章、第七章），鱼和熊掌更是不能兼得，地方政府只能将精力放在其所认为的重要事情上。如果是这样一种格局，作者则只是提出了一个无解的难题。在既定的结构没有发生改变的情况下，希望地方政府能够重视对小事的治理只能是学者的一厢情愿。

显然，作者不甘于此，为了破解县域治理的难题，她尝试提出了县域治权的概念。县域治权区别于现行政治体制下下级以获得上级政府认可为最终目标的治理模式，其实质是要赋予县域政权更加完整和自主的权力运行空间，使之更加契合乡村社会的特征，避免集权官僚制僵硬、不灵活的先天弊病。由于县级政府治理能量的提升，其就可以在不减少围绕着大事所配置的资源总量的条件下，通过增量部分的倾斜性配置弥补在小事治理上的短板。这一制度变革的构想无疑是对长期盛行的基层治理中“权力—权利”对抗模式的反思。不可否认，无论是在农村税费改革前还是在当下政府主导的征地拆迁实践中，不受约束的权力的运行侵害了农民的权利和利益，激起了社会冲突。但是，随着经济社会的

发展，这一范式不足以解释基层社会的全部矛盾，乡村社会呈现的“弱治理”现象不是基层干部作恶所导致，而更多的是因其不作为所产生。因此，保护农民的权利不仅不与基层政权的权力运行相矛盾，反而需要以其权力能量的扩大为前提。需要注意的是，作者警醒地意识到县域治权的构建必须以民主参与的扩大为前提，一种强大但被驯化的权力才能真正实现无论小事还是大事都能被治理的双强格局。

即使如此，这种解决问题的方向仍然会引起学界的争议，而且，在国家政权建设已经完成的条件下，县域治权自主性的内涵如何界定，其与国家权力的边界如何厘清，在现有的体制下其又如何成为可能等问题仍然需要进一步研究和讨论，但这并不否定作者所提出的问题的学术价值和现实意义。这一概念的启示意义或许在于：适应社会管理需要的基层治理体制的构建已经无法通过所谓的机构改革、职能调整等行政技术性改革来完成，而必须实现治理结构的深层次和整体性调整，基层的改革已经进入深水区。

四

至此，我不得不佩服作者的学术坚守。我和欧阳师从同门，都在华中科技大学村治研究团队中接受过完整的学术训练。博士毕业后，欧阳回江西老家工作，虽然远离了武汉，却始终以高昂的学术热情不断地投身于田野工作，且不断有有分量的作品问世。她的研究是从关注乡镇政权开始的，其关于乡镇政权的《策略主义——桔镇运作的逻辑》一书产生了重要的学术和社会影响。如今她将研究进一步拓展到县域治理，在学术道路上可谓孜孜不倦。她的作品文字朴实，往往以一个个生动的故事展现基层治理的机制，既体现出华中村治研究团队的学术风格，又始终保持着女性学者特有的敏锐、细腻和洞察力。

作为基层政权研究的外行兼同辈，本不该由我作序，但欧阳的盛情邀请让我难以推却。一些拙见得益于书中内容的启发，也

期待每一位读者能从书中认识到一个与之前想象完全不同的基层中国。

是为序。

郭亮

武汉喻家山下

2017年8月

目 录

第一章 导论	1
一 研究主题与问题缘起	1
二 基层治理能力：县域政府研究新取向	3
三 县域治权：基层治理能力的一个分析框架	11
四 研究方法和田野工作	15
五 章节安排	18
第二章 “小事”与基层弱治理	20
一 公共治理缺失	20
二 日常性治理缺失	31
三 基层秩序的灰色化	41
第三章 “大事”与基层强治理	47
一 基层治理的组织体系及其中心工作	47
二 重点性中心工作及其运行机制	60
三 中心工作与基层治理能力	67
第四章 谁在治理基层？	72
一 基层治理主体	74
二 治理主体之间的关系	81
三 治理主体的实践	84

四 治理主体与基层治理能力	89
第五章 如何治理基层?	97
一 基层治理机制	98
二 治理机制与基层治理能力	116
三 基层治理机制与科层制	118
第六章 基层治理的有形资源	122
一 财政资源: 土地与项目	122
二 人力资源: 干部积极性	144
三 组织资源: 组织的“进”与“退”	156
第七章 基层治理的无形资源	166
一 乡村社会治理权威	166
二 基层政府治理责任	177
三 基层政府公信力	184
第八章 “县域治权”与基层治理能力建设	193
一 基础性权力与我国基层政权组织建设	195
二 “县域治权”与基层治理特性	202
三 “县域治权”与基层政权组织建设	209
参考文献	213
后 记	223

第一章 导论

一 研究主题与问题缘起

本研究围绕“基层治理现状如何，谁在治理基层，如何治理，以什么资源治理”等问题，分析了基层政府的治理能力，同时呈现了县乡政府的治理实践。研究发现，当前基层治理存在着较为严重的“弱治理”现象，集中表现在以下几个方面：农村公共治理破败，日常公共治理缺失，导致治理型上访日益增多；一些乡村“混混”逐渐成为基层利益结构和基层治理的力量之一，影响着社会秩序。与“弱治理”现象共存的是“强治理”现象：县域政府的各类“中心工作”，如专项整治、争资跑项、城镇建设等，往往以超常规速度得到较好的治理。

本研究从治理主体、治理机制、治理资源等方面分析和解释了基层治理中两极分化的强弱状态，并以基础性权力为理论基础，提出了“县域治权”这一概念，认为要从“县域治权”建设、“基础性权力”建设和基层协商民主制度建设的方向实现基层的有效治理和善治。

之所以选择基层治理能力作为本研究的问题域，主要基于以下两方面的考虑。一方面是源于笔者的学术旨趣，另一方面是基于既有的学术脉络。自2004年从事学术研究以来，基层政府一直是笔者关注的对象。在实际研究中，笔者将研究的焦点放在乡镇政府的运行之上，并且着重研究了乡镇权力的运行方式、运作逻辑，较为充分地呈现了乡镇政府组织权力的运作状况。然而，笔

者以前的研究只是将乡镇政府作为一个单一的实体，虽然解答了“乡镇是什么”的问题，但只是将基层政府作为一个组织，主要考察这个组织的内部运行，并没有关注这个组织运行的社会效果及其本身的治理机制、治理结构和治理能力问题。^① 本研究是对这些遗留的问题的拓展和思考。

基层政府一直是学界和政策研究部门的研究热点，但从治理的视角来研究基层政府，特别是以基层政府的治理能力为主题的研究并不多见。已有的基层政府研究主要关注基层政府权力和相关制度的重构，集中讨论基层政治制度与国家政治体制建设之间的关系，^② 很少讨论基层政府在实现国家政策目标、维护乡村秩序和满足乡村社会公共服务需求的治理能力问题。

虽然在农村税费改革以后，特别是在取消农业税费以后，乡镇政府越来越缺乏自主性，甚至被认为已经成为县级政府的派出机构，徒有“政府”之虚名，而无“执政”之能力。^③ 但无论乡镇政府历经了什么样的变革，它仍然是目前基层社会的主要治理主体，依然承担着各类自上而下的政治和行政任务，依旧面临着各种自下而上的社会治理需求。换句话说，一个越来越弱的乡镇政府依旧需要应对一个越来越复杂的基层社会，这必然是对基层政府治理能力的巨大考验。

事实上，随着乡镇政府自主性的下降，基层社会的矛盾开始涌向县级政府。正如一些学者所言，县级政府开始替代乡镇政府成为中央和基层、国家和社会、城市和乡村、传统和现代的“接点”，在基层治理中扮演着越来越重要的角色。^④ 因此，在对基层政府治理能力的考察中，我们自然将视野投向县级政府这个层面。

① 欧阳静：《策略主义——桔镇运作的逻辑》，中国政法大学出版社，2011。

② 比较政治学、公共管理学的很多研究都是这种取向。

③ 赵树凯：《县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构调整》，《学术前沿》2014年第11期。

④ 徐勇：《“接点政治”：农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2009年第6期。

从逻辑上而言，相对于被弱化的乡镇政府，县级政府是一级职权比较完备的政府，应该有相应的能力回应基层治理需求，也应该有能力应对日益复杂的社会矛盾。但县级政府在实际治理中是否具有实现各类目标的治理能力，仍然是一个需要深入和细致考察的问题。从现有研究看，相较于对乡镇政府的研究，专门以县级政府为对象的研究无论是在政策研究部门还是在学界，都显得较为单薄。也就是说，目前我们对县级政府的治理实践缺乏全面而客观的了解。

基于此，本研究不仅从乡镇政府的层面，而且从县级政府的层面来考察基层治理的实践，进而讨论和分析基层治理能力这一核心问题。从这一意义上说，本研究所说的基层治理能力实质上涵盖了县、乡、村三个层面的治理能力，而不仅仅是指乡、村两级。

就研究意义而言，对基层治理能力的研究既可以从学理上深化和拓展既有的基层政府研究，也可以在此基础上进一步发展和丰富国家政权建设的相关理论。此外，当前我国正处于城乡一体化进程中，乡村社会发生着剧烈变迁，社会矛盾与冲突日益增加。农村公共品供给严重缺失，基层政府面临严峻的信任危机。在此背景下，对基层治理能力进行研究具有重要的现实意义，本研究应当前乡村社会建设和城乡一体化之需，旨在为建设和谐乡村社会秩序、提升基层社会管理效能探索有效路径，为创新乡村社会治理方式、加强乡镇服务和建设和谐乡村社会之能力提供政策制定的依据。

二 基层治理能力：县域政府研究新取向

在“治理能力”这一概念被普遍使用之前，人们一般用“政府能力”或“国家能力”来阐述政府或国家的能力状况和能力要求。“政府能力”偏重于强调政府的执行能力、资源汲取和配置能力与维护权威的能力，关注政府“下命令”的权力和权

威的使用，是以政府为中心的研究视角。^① 从政府能力到治理能力的概念转换，一方面体现了社会变化和政府运行环境的变化，这需要政府更新其能力；另一方面体现了研究视角的转换，即从之前以国家或政府为中心的管控视角转换为现在以社会为中心的治理视角。

党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”后，“国家治理能力”逐渐成为学界和政策研究者讨论的一个热点话题。一些学者将国家治理能力具体划分为合法化能力、规范能力、一体化能力、危机响应能力、管控能力等。^② 最早研究中国国家能力的王绍光则将国家治理能力进一步分解为强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力以及吸纳和整合能力。^③ 然而，无论对国家治理能力做何种划分，国家治理能力均指向国家宏观层面的发展和秩序问题，强调国家治理的宏观目标及其职能。

基层治理能力虽然内含于国家治理能力之中，但它的指向和重点与国家治理能力有所不同。因为基层治理位于国家治理体系的末梢，直接面向最基层的社会，这种独特性决定了基层治理能力因其治理对象、治理资源、治理结构和治理机制的不同而不同于国家治理能力。仅就治理对象而言，基层治理所要面对的是人们日常生活中细如牛毛、五花八门的各类“小事”。正如潘维所说，国家治理依赖于国家这一大型的科层体系，而大型科层体系是“办大事的机构，办不了小事”，基层治理则需要解决大型科层体系难以解决的“小事”。如果日常生活中的“小事”解决不了，就会积累起“怨气”，“小事”就会拖成“大事”，而群体性冲突

① 楼苏萍：《地方治理的能力挑战：治理能力的分析框架及其关键要素》，《中国行政管理》2010年第9期。

② 戴长征：《中国国家治理体系与治理能力建设初探》，《中国行政管理》2014年第1期。

③ 王绍光：《国家治理和基础性国家能力》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

事件的发生往往源于人们在“小事”中的不满和愤怒。^①

在基层政府研究中，有不少文献涉及了治理能力，除一些讨论政府能力内涵的规范性研究外，针对基层政府实际治理能力状况的研究也主要是从财政收支的角度来讨论县级政府的公共品供给能力，且主要集中于通过分析基层政府财政投入的结构和力度来衡量农村义务教育、文化、医疗卫生事业等公共服务能力。^② 财政资源是构成基层政府治理能力的—个重要基础，从基层财政入手来分析基层政府满足公共服务需求的能力无疑是一个重要的面向，并且这一视角的主要依据是财政收支数据，这使得对治理能力的分析易于操作。

治理资源的确是基层治理能力的运行基础。虽然基层政府所具有的资源禀赋难以与高层政府相提并论，但一般而言，构成治理能力的治理资源既包括有形的物质性资源，也包括无形的非物质性资源。有形资源主要是指可见的物质性资源，包含基于财税收入的财力，治理所需的信息、技术，以及官僚制组织本身的组织结构及其人力资源；无形资源则是指一些无法触摸的非物质性资源，比如民众对政府的信任、治理主体间的宽容与共识，以及治理区域的社会资本。虽然也有学者从有形资源和无形资源的角度区分了政府所需的各种治理能力，但在具体的经验研究中，学者一般从有形资源角度来评估政府的治理能力，较少从无形资源的角度来分析政府的治理能力。比如王绍光等人对国家治理能力的研究报告正是基于政府财政状况及其相应的财政汲取能力而撰写的。这份研究报告在很大程度上影响了20世纪90年代的分税制改革，从而重塑了中央和地方政府的治理能力。^③

与以往研究不同，本研究不仅从有形资源的角度来考察基层政府的治理能力，而且也从信任、共识、社会资本等无形资源的

① 潘维：《当前“国家治理”的核心任务》，《人民论坛》2014年第13期；王敬尧：《地方财政与治理能力》，商务印书馆，2010。

② 周飞舟：《以利为利——财政关系和地方政府行为》，上海三联出版社，2012。

③ 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993。