

# 多维赋能与责任重塑：乡村组织的制度化调适\*

## ——以“镇村工作一体化”实践为研究对象

何得桂 李 想

**摘要：**在推进基层治理现代化背景下，乡村组织既面临多中心工作格局的治理情境与问责制度革新，也面临地方性治理诉求的调整。组织环境与外在约束的变化，要求乡村组织主动进行制度化调适和有效回应，以促进党建引领的制度优势转化为治理效能，实现乡村治理有效。本文对“镇村工作一体化”机制创新的研究发现，乡村组织以组织架构的制度化调适为抓手，通过制度赋能（构建镇村工作共同体）的方式，以治理责任重塑为核心，实现主体赋能、治理赋能与程序赋能等多维赋能，从而促进治理资源与治理诉求的精准匹配，助推乡村善治。作为一种积极取向的治理机制，“镇村工作共同体”对于治理有效的促进彰显了乡村组织的韧性与自主性，体现出其“尽责式治理”的实践逻辑。全面推进乡村振兴，要通过多维赋能重塑乡村组织的治理责任并建构尽责式治理机制。这是乡村治理未来发展的一项核心议题。

**关键词：**多维赋能 治理有效 乡村组织 治理责任

**中图分类号：**C912.82 **文献标识码：**A

**DOI:**10.20074/j.cnki.11-3586/f.2023.01.008

### 一、问题所在：“属地管理”权责失衡下何以实现乡村治理有效

治国安邦重在基层，党和国家高度重视社会治理创新对于推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性作用。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调，“以改革创新和制度建设、能力建设为抓手”<sup>①</sup>，增强基层党组织的政治功能和组织力，加强基层政权治理能力建设，完善基层群众自治制度。立足这一政策导向，如何有效推进基层治理现代化，健全基层治理机制，提升基层治理效能，成为当前实践中的重点和难点问题。作为基层治理在农村地区的具象，乡村治理既面临着治理现代化的转型重任，又要为乡村振兴提供治理支撑，这意味着对创新和完善乡

\*本文系国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”（编号：22AZZ006）的阶段性和成果。

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm)。

村基层治理机制提出了新要求。那么，在治理任务日趋繁杂、群众利益诉求日益多样和社会流动性与日俱增的现实情境下，如何在夯实乡村治理的社会基础的同时，加快乡村基层治理机制创新？鉴于此，对乡村组织<sup>①</sup>的治理行动与治理实践开展系统性经验考察和分析，探究和阐释乡村治理现代化进程中创新的制度安排和治理机制，具有重要的理论价值和现实意义。

当前，乡村基层治理体系的挑战集中表现为基层政府的治理思维、治理方式与基层经济社会发展的多元化、多样性构成了现实的或潜在的对立、矛盾和冲突（周庆智，2014）。农村税费改革后，乡村组织治理责任淡化，组织力量薄弱，乡村内部治理资源匮乏，国家资源输入占据主导地位，致使乡村组织沦为“国家分配资源”的“代理”，基层工作难以围绕群众需求开展回应性和前瞻性治理（杜志雄和王瑜，2021；颜昌武，2022；付伟和焦长权，2015；申恒胜，2013）。乡村基层工作的这种状态有其制度性和结构性的根源。20世纪90年代以来，县乡两级党政机构的运行受到压力型体制的约束（杨雪冬，2012；渠敬东，2012）。乡村组织直接承接自上而下的各项治理任务，同时这些任务必须在与乡村社会的直接互动中完成。然而，处于政府治理体系末梢的乡镇政府，在资源调配、任务设定、时间安排、检查考核等方面所拥有的权限较低（陈家建和赵阳，2019）。尤其是近年来，“属地管理”打破旧有的突出绩效导向的结果管理治理模式，使得基层工作中自由裁量权愈发受到过程管理和全面问责体制的挤压（田先红，2020），进而影响乡村治理绩效。

然而，在国家治理重心下移背景下，科层组织运作愈发强调规范化、制度化、技术化与程序化，但“属地管理”制度下基层的人财物等治理资源没有明显增长（金江峰，2022），甚至对于中西部地区农村而言，村庄治理的人力资源长期流失。对上级治理任务只能无条件“照单全收”成为乡镇政府普遍面临的“体制性困局”（周少来，2019）。“属地管理”的强化导致基层权责失衡，基层干部出现形式主义、变通应付等消极履职方式（田先红，2021），基层政府避责行为频发（倪星和王锐，2017），包括出现上位转嫁、逐层移责等反向避责行为（邓大才，2020）。如何在治理事务泛化、治理责任下移、过程管理强化的形势下，有效承接上级规定的治理任务并回应基层社会的利益诉求，成为摆在乡村组织面前的难题。

<sup>①</sup>在本文的语境中，“乡村组织”包含基层政权组织和村级组织，主要指涉乡镇党委、政府和村党组织、村民委员会。本文之所以将村级组织（村党组织和村民委员会）与乡镇政权共同作为乡村基层治理组织的分析单位，是出于政策环境和治理经验两方面的考量：一方面，《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》关于中国特色基层治理体系理想样态的阐述，从“完善党全面领导基层治理制度”“加强基层政权治理能力建设”“健全基层群众自治制度”等方面出发，涉及基层党组织、基层政权、基层群众性自治组织三方。另一方面，在“上面千条线、下面一根针”的治理样态下，乡镇政府承接上级治理目标、要完成治理任务，镇村两级的联动协同显得尤为关键。当前全国农村地区正在借推进基层治理现代化和加强基层党建来促进村级治理的规范化、标准化，村干部行政化、村庄管理行政化日益成为常态（参见景跃进，2018）。此外，对于中西部农村地区而言，尤其是脱贫地区，在精准扶贫工作中形成的“督查考核精准到村”等机制直接推动乡村关系中镇村组织由“利益共同体”向“治理共同体”转变（参见张曦，2017）。鉴于此，本文认为，对于乡村治理领域中乡村基层治理机制的探讨需统合乡镇政权与村级组织。

基层治理的组织体系创新逐渐成为乡镇政府化解“属地管理”权责失衡下条块矛盾的重要方法（吕健俊和陈柏峰，2021）。研究发现，乡镇政府通过治理机制创新可在不突破正式规范体系条件下，推动治理资源与具体治理事务有效对接（杨华，2022）。治理机制创新一方面实现了基层治理领域人财物资源整合与优化配置，另一方面保持了乡村治理的灵活性和适应性，为构建回应性和能动性的基层治理体系提供了重要支持。为此，本文将从“镇村工作一体化”治理创新的案例出发，试图回答乡村组织在“权小、责大、事多”的治理情境下如何通过自主性调适来敏捷驱动基层治理的问题，由此呈现乡村基层治理机制创新所反映的基层治理体系和治理能力现代化建设的时代特点和多重制度逻辑。

## 二、治理有效语境下乡村组织建设的创新与实践：文献回顾与分析框架

乡村振兴，治理有效是基础。《乡村振兴促进法》第四十一条、第四十二条提出，“加强乡镇人民政府社会管理和服务能力建设，把乡镇建设成乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心”“村民委员会、农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治”。随着基层治理现代化向纵深发展与乡村振兴战略全面推进，乡村组织的结构与功能调整进入承前启后的重要阶段。一方面，各具特色的基层治理机制创新不断涌现，治理制度日益完善，为乡村治理有效奠定了坚实的组织基础与技术基础；另一方面，在乡村振兴“治理有效”的政策语境下，乡村治理既面临自上而下的基层治理现代化的国家要求，也要适应流动性增强、个体化特征日益明显的乡村社会基础变迁的形势。由此，为更好地落实国家各项涉农政策、增强乡村治理主体的参与性，乡村组织亟须实现创新转型，以便于有效整合治理资源、组织动员各类力量协同参与治理。

### （一）创新乡村组织建设的实践进路及趋势

作为基层治理体系改革的重要切入点，创新乡村组织建设是创新乡村治理的重要领域。取消农业税以来，乡村社会沿用“乡政村治”的治理模式，但城乡协调发展背景下国家资源下乡与国家治理重心下移深刻改变了乡村治理格局与乡村组织的运作过程和运作逻辑。当前，创新乡村组织建设的实践进路大体沿三个方面展开。

其一，推动乡村组织的科层化、理性化建设。乡村治理需要制度安排，因为公共属性是现代行政体系的基本特征（仇叶，2020），行政化改革不仅不会造成负面的治理效应，反而能够推动基层治理创新，建设服务型基层组织，密切国家与农民的关系，促进基层善治。2004年以来，中央政府逐步向以公共服务为本的治理体系转型，并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题（渠敬东等，2009），推行包括财政转移支付、简政放权和项目化管理等在内的一系列国家制度建设，乡镇政府由此经历了乡镇机构改革、政府职能转变以及事业站所管理体制改革，优化了基层治理体制机制。党的十八届三中全会以来，“国家治理体系和治理能力现代化”目标的提出掀起了新一轮治理制度建设浪潮，不仅要求基层政府加快转变政府职能，建设法治政府和服务型政府，还要求“实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”<sup>①</sup>。由此，乡村组织在治理实践中衍生出

<sup>①</sup>参见习近平，2014：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《求是》第1期，第3-6页。

区域化党建、网格化管理、内部分包（符平和卢飞，2021）、积分制管理（高其才，2019）等重要样态，技术治理成为上级政府督促镇村两级基层组织尽责履职的重要手段（杜姣，2021），乡村组织理性化程度不断提升。

其二，通过创造性转化传统治理资源开展非正式治理。当前乡村治理实践中，群众路线、新乡贤、村规民约等治理资源被重新挖掘，并与现代国家治理规制衔接统一，促进多元治理主体良性互动，助推基层治理共同体建构。与乡村组织的理性化建设强调治理具有正式性、规范性、专业性不同，依托传统治理资源开展的非正式治理存在明显的内生性、互动性和主体自觉性。

其三，基于外部制度嵌入赋能乡村组织。为缓解市场化和城镇化发展进程中乡村人口外流带来的村庄“空心化”和老龄化问题，党和国家深化拓展各类制度安排，典型表现如大学生村官、第一书记等外部人力资源入驻村庄。“嵌入型村干部”（陈国申等，2017）在资源引介、村级组织培育以及政策执行等方面呈现积极的治理效应。受过良好教育的年轻干部的输入优化了村级领导班子，在一定程度上缓解了基层组织力量薄弱、人才匮乏的困局，新中国成立初期的“乡镇驻村制”也焕发出新活力。然而，外部力量的介入也产生了驻村干部主导基层工作、基层社会自主性空间被挤压的新现象。村庄的内源式、可持续发展面临挑战。

上述三种实践进路从不同侧面呈现乡村组织建设创新的图景，但在研究乡村组织建设创新时仍有可拓展的空间，尤其应当进一步考察乡村治理过程中镇村两级基层组织如何通过治理机制创新再造治理结构以构建整体性治理组织，从而适应乡村振兴背景下的治理需求。第一，部分文献在探讨乡村组织建设创新时囿于科层制规范下行政单元的层级划分，将乡镇政权与村级组织置于科层制上下级关系中展开分析，这一方面放大了压力型体制和目标责任制行政管理模式下科层制对于镇村两级基层组织的支配与约束能力，另一方面相对忽视了在实践中镇村两级基层组织作为基层工作共同体的耦合与互动关系以及乡村基层治理体系内含的弹性空间。第二，策略性和权益性等视角下的乡村组织运行机制研究比较充分地探讨了基层组织为应对体制压力和社会压力构建乡村利益共同体、乡村治理责任共同体以及实行“农村管区制度”（魏建和赵钱龙，2008；贺海波，2021；杜鹏，2017）等实践路径，但尚未深刻解析乡村组织作为治理共同体，如何积极适应乡村振兴的新局面和新要求，并通过自主性和能动性调适实现一种制度化的整体协同治理，而其中的治理机制创新又到底蕴涵着怎样的实践逻辑。

乡村组织作为国家治理体系的末梢和服务群众的最前沿，是治理现代化目标任务与基层社会利益诉求的治理接点。乡村组织的积极性和能动性直接关乎乡村社会的治理效果。尽管面对日益复杂的治理情境和权责失衡的结构约束，乡村组织仍能通过一定的制度安排实现最大程度的资源整合与动员，完成上级下达的各项目标任务，回应乡村社会的治理需求，从而保持基层治理的合法性和有效性。如果承认这些自主性组织调适的治理优势，那么需要辨析的问题就在于：作为耦合互动的工作共同体，乡村组织是如何因地制宜地创新治理机制，整合治理资源，促使治理资源与具体治理事务有效对接，实现乡村治理有效？而这种基层治理的机制创新是如何形成的又是如何运作的？

本文结合笔者于2020—2022年在陕西省安康市石泉县围绕“镇村工作一体化”治理创新案例开展的相关调研，试图从赋能理论与治理责任出发，分析在乡村基层治理场域内，乡村组织是如何通过治

理机制创新挖掘治理潜能，以实现乡村治理有效的。

## （二）多维赋能与责任重塑：一种解释组织调适的分析框架

1. 赋能理论。赋能理论发轫于 20 世纪 20 年代西方心理学与管理学领域对于组织行为和人力资源管理的研究（罗仲伟等，2017）。从赋能视角出发，其研究重点是，通过何种机制和路径赋予行为主体权力、能力和能量，以激发主体的内部驱动力。从组织和个体层次出发，既有研究将赋能主要划分为结构赋能、心理赋能与领导赋能；也有研究者结合赋能的宏微观情境，基于网络层次和主体层次将赋能划分为赋能氛围和主体赋能（孔海东等，2019）。目前，治理领域对赋能理论的运用主要集中于以数字信息技术为依托的技术赋能。超越技术赋能的视角，将“赋能”作为一种新型治理机制的代表性研究认为，以组织赋能、队伍赋能、居民赋能、要素赋能、发展赋能等方式通过全方位赋能能够强化社区治理的内部驱动力，是实现党建社建融合、优化社区治理责权配置结构的有效路径（姜晓萍和田昭，2019）。在乡村治理领域，何得桂和武雪雁（2021）提出“赋能型治理”，从治理资源整合与治理主体协同两个维度出发探讨基层社会治理共同体的建构路径。

赋能理论的上述研究取向和研究重点，对本文研究乡村组织的治理机制创新具有启发意义。将“赋能”作为本文的研究视角，是基于对乡村组织建设创新自主性的再理解。乡村组织作为乡村治理主体，其参与基层治理的积极性与治理能力的高低直接影响着基层治理的效能。乡村治理能力的现代化，离不开对治理主体的赋能。此外，这一视角也高度契合国家推进基层治理现代化、优化镇村两级基层组织主体性角色的时代背景。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》也指出，要“向基层放权赋能”。在放权赋能改革实践不断深入的背景下，本文聚焦“如何赋能”的议题，讨论在乡村基层治理场域内如何通过治理机制创新实现对乡村组织的治理赋能，进而强化乡村发展与乡村治理的内在驱动力。

2. 治理责任。近年来，随着“社会管理”向“社会治理”转型，治理责任逐渐成为基层治理体系建设的关键议题，它旨在探讨基层治理多元主体责任地实施治理行动以及有效回应基层治理诉求的结构或制度（王瑞雪，2017）。“治理责任”视角的引入既是化解权责失衡条件下“治理风险扩散”的切入点，也是城乡协调发展背景下乡村治理的出发点。从治理责任的视角理解乡村组织建设问题符合强化乡村基层治理能力的应然逻辑：其一，从乡村治理的主体性分析出发，治理责任视角具有必然性。基层治理现代化和乡村振兴的建设目标具有实践行动的本质，它要求乡村组织在既有治理体系和治理规制下充分发挥基层自主性，创新治理机制，积极履职。而激发乡村组织开展治理的意愿和动力，需以治理责任为保障。负责任的基层治理举措能够使镇村干部将对乡村基层治理责任的认同转化为治理行动中的使命担当，助推乡村治理效能提升（李沫，2022）。其二，从乡村基层治理的转型趋势分析，治理责任视角具有应然性。新时代构建共建共治共享的基层社会治理格局的一个根本前提是实现治理理念的变革，超越“政府管理”时代治理责任集中于行政主体的模式，凝聚多元治理主体承担治理责任的社会共识。责任既是一个法律概念，也是一个伦理概念。因而，从治理责任塑造的角度入手，推动基层治理共同体的构建、引导镇村干部积极作为，具有可操作性。其三，从乡村治理效能差异化的实践经验分析，治理责任视角具有适用性。基于在陕南地区与关中地区的实地调查情况，虽然各县

乡面临基本相同的组织结构和治权配置，但乡村组织治理责任存在差异，直接影响着乡村公共事务治理的整体效果。地处陕南脱贫地区的安康市石泉县，其治理资源远不及关中地区的县乡，但其治理水平居于陕西省前列<sup>①</sup>，与当地围绕基层治理责任创新治理机制密切相关。

3.理论构思和分析框架。结合上述思路和理论回顾，本文从“赋能”和“治理责任”的双重视角构建出基本框架（如图1所示）。

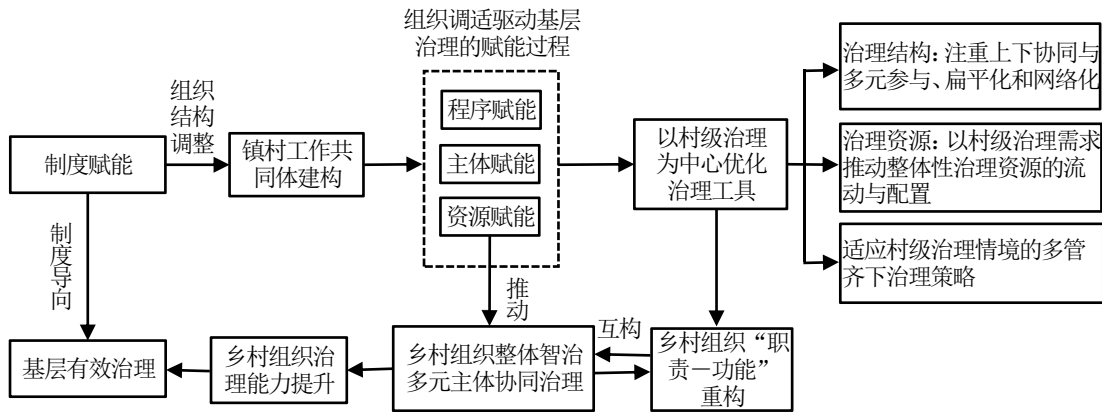


图1 组织调适驱动基层有效治理的分析框架

一方面，借鉴基层治理赋能实践和赋能理论，本文基于治理主体层面的赋能宏观维度（组织赋能）与微观维度（主体赋能）的关系，提出“多维赋能”的中观分析单位，以更好地体现赋能在乡村组织层面的“宏观—微观”作用过程。所谓“多维赋能”是在组织振兴与治理有效的语境下，乡村组织以多种机制、策略和技术在重构乡村责权体系、提高基层治理能力、达成治理目标过程中的赋能。“多维赋能”强调组织制度变革的过程视角，认为乡村组织创新实践是从制度供给到组织内部网络互动再到治理体系重构的过程，包含制度、主体、资源、程序四个要素。其中，制度赋能是先导，地方政府因地制宜主动创新“赋能式”政策供给，通过主体赋能、资源赋能、程序赋能等推进机制引导培育基层社会内部各主体协同参与公共事务治理。主体赋能、资源赋能与程序赋能则在相互推进、相互作用中，促进制度创新有效嵌入治理过程，进而使基层治理体系得以重构。

另一方面，从治理责任的视角来看，党的十八大以来，随着精准扶贫、农村人居环境整治、乡村建设行动等方面政策的出台，基层治理任务增加，可谓扬弃了农村税费改革后脱卸乡村组织“治权—治责”的治理取向。此外，不断强化村级治理的标准化、规范化以及监督考核体系的过程管理，使得传统乡村关系逐渐由“利益关联”转换为“责任共同体”（贺海波，2021）。借鉴当前乡村治理领域中的“责任共同体”转型研究，本文从“责任重塑”的视角出发，尝试考察新时代在基层治理现代化

<sup>①</sup>2021年，在陕西省平安建设满意度测评中，石泉县满意度达到99.04%，高于全省平均值1.79个百分点；该县荣获安康市2021年度平安安康建设市域社会治理先进县和“无黑无恶”示范创建先进县等称号，被省委平安建设领导小组授予2021年度“平安县”和“平安铜鼎”；与此同时，石泉县连续三年获评全国信访工作“三无县”，2022年石泉县信访局荣获“全国信访系统先进集体”。

与乡村振兴战略推进实施过程中，乡村组织治理机制创新的行动特征以及乡村组织治理责任重塑的生成机制。

基于基层治理的制度结构，本文以“多维赋能—责任重塑—路径转向”为分析进路，呈现乡村组织以治理机制创新驱动乡村有效治理的运作机理及逻辑。

### 三、资源匮乏型地区破解属地责任高压以实现乡村治理有效的探索

#### （一）资料来源与研究方法

本文以陕西省安康市石泉县“镇村工作一体化”实践为研究对象。石泉县地处秦巴山区腹地，地貌以山地为主，呈“两山夹一川”之势。石泉县2020年之前属于秦巴山区连片扶贫开发重点县，全县辖11个镇（街道办）和164个村（社区），脱贫攻坚期间该县的150个村（社区）有扶贫任务，建档立卡贫困村达74个。当地农民收入主要来源于外出务工的工资性收入。2020年11月第七次全国人口普查公报显示，该县常住人口中15~59岁劳动年龄人口有91649人，每年约有1/3的青壮年农民外出务工，村“两委”班子成员中50岁以上的占51%，初中及以下文化程度的占48.7%。山区治理空间复杂、村庄“空心化”、村级治理力量弱化以及治理资源流动性不足致使如何实现有效治理成为乡村组织工作的难点与重点。对该县的分析能够反映中西部资源匮乏型地区乡村组织与基层治理转型的重要特征。

该案例实践具有历时性特点，其所蕴涵的信息足以回应本文所观照的研究问题。2019年在前期探索的基础上，石泉县开始推行“镇村工作一体化”机制。作为乡村组织建设与乡村基层治理机制的一项重要创新，“镇村工作一体化”实践受到中央和省级多家媒体报道并于2021年获陕西省政府主要领导的肯定性批示。2020年该项工作荣获陕西省组织工作改革创新奖；2021年2月2日，在北京举行的“2020社会治理创新典范发布暨经验分享”活动上，石泉县荣获“2020社会治理创新典范县”称号。2022年安康市入选陕西省乡镇社会治理创新改革试点市，也为该县乡村组织建设与治理创新工作的深化营造了良好的政策环境。该案例已超越单一的横切面案例，可谓由宏观结构的议题与长时段次序案例组成的纵向复合案例，为本文从历时性角度分析乡村组织的自主性调适与责任重塑提供翔实的经验证据，有助于全景式呈现乡村组织的制度化调适驱动基层治理有效的过程。后续本文所采用的经验材料主要来自笔者于2021年1月和2022年2月、4月、7月在当地分别开展的4次田野调查。调查期间，笔者对县、镇、村干部和驻村干部及村民围绕基层治理、矛盾纠纷排查化解、“镇村工作一体化”、治理成效考核等开展非结构化访谈，并收集政府公告文件、政府内参、媒体报道等相关资料作为补充。

对中西部地区而言，乡村组织所具备的体制性资源主要是“人”的资源，治理机制的创新也多集中于组织工作的调适整合（杨华，2022）。2019年上半年，石泉县开始推行“镇村工作一体化”。所谓“镇村工作一体化”，是干部驻村制度在推进乡村振兴工作中的积极改造与创造性转化。这一制度设计（见图2）基于如下研判，即石泉县地处陕南偏远山区，基层治理与乡村发展面临村庄“空心化”、老龄化和人才匮乏的瓶颈，以县、镇、村为基本单位的分级治理结构难以提升基层治理效能，同时脱

脱贫攻坚期间便出现“镇级干部机关化、村级干部松软化”的问题。“镇村工作一体化”的主要做法有：其一，推行“三到”管理，即任务量化到村、人员派驻到村、领导跟进到村，确保干部和任务下沉到村；其二，构建“三同”机制，即决策同商、落实同抓、责任同担，构建镇村一体化工作格局；其三，以“三促”为目标，即促群众致富、促集体经济、促基层治理，从而推动乡村振兴战略有效落实。

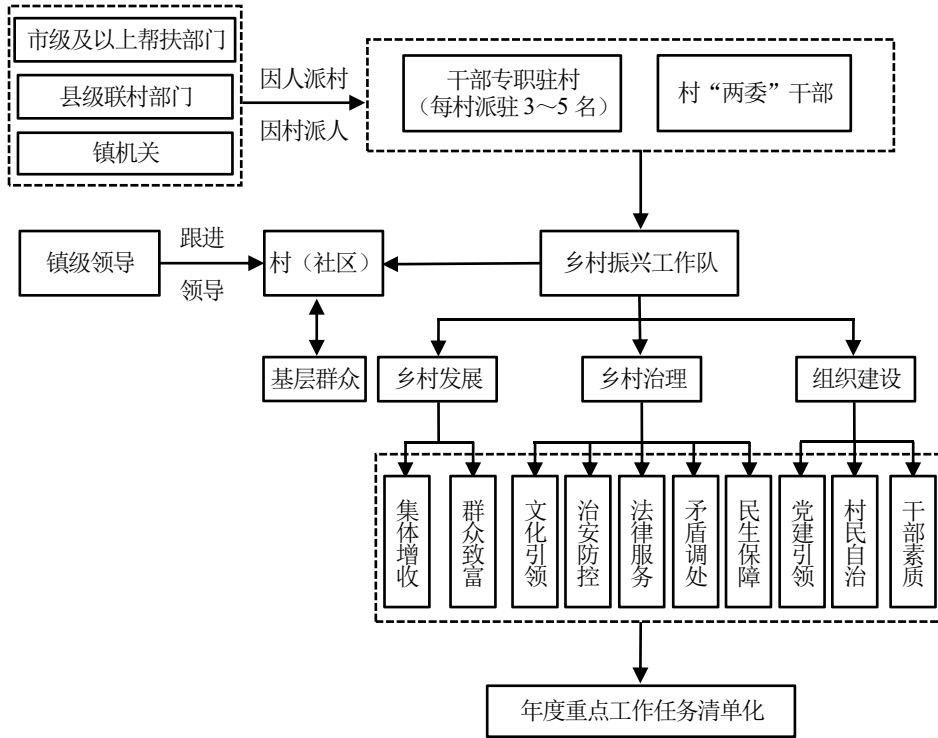


图2 “镇村工作一体化”的制度设计

“镇村工作一体化”的创新实践大致可以划分为两个阶段：第一阶段为试点探索与制度设计阶段（2019—2020年）。伴随脱贫攻坚的全面胜利，石泉县在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的进程中逐渐发现，原有的驻村工作队将回归本职岗位，脱贫攻坚时期当地积累的扶贫资产包括产业优势等在可持续发展上面临挑战，村级组织弱化、村庄“空心化”和老龄化制约经济发展与基层治理。针对此问题，石泉县2019年提出“三到三同三促”工作法，把镇村两级基层组织深度耦合作为加强农村基层党组织建设与推进基层治理现代化的重点实践领域，积极探索“镇村工作一体化”的体制机制。当地以乡村组织的制度化调适驱动基层有效治理，从县域层级创设了包含程序、执行、监督、反馈等各环节在内的制度架构。2019年6月在全县选定部分镇、村开展制度试点。第二阶段为全面推行与制度完善阶段（2021年以来），“镇村工作一体化”实践纵深化发展。

### （二）多维赋能：组织调适驱动基层有效治理的探索

“属地管理”模式下，基层治理的目标任务与日俱增。经历农村税费改革、支农惠农与脱贫攻坚，国家对农村的治理形态由汲取型转为给予型，甚至出现国家资源输入后的治理内卷化现象（陈锋，2015）。治理资源在乡村社会的运转困境来源于压力型体制与有效治理之间的结构性张力，也是乡村



治理主体弱化的表征。无论是乡村振兴战略的实施还是基层治理现代化的推进，都离不开乡村组织的积极作为。如何激活基层治理主体的自主性，强化基层社会的组织化，使治理资源精准嵌入治理过程，是现阶段乡村治理的核心议题。“镇村工作一体化”的制度设计正是激活基层治理主体能动性的赋能式创新，借助县级党委、政府的制度生产，构建以“乡村振兴工作队+科层组织”为基础的镇村工作共同体，以推动县域内镇村两级基层组织转变科层化的治理方式，共同发挥和承担村级治理的职能和职责（见图3）。

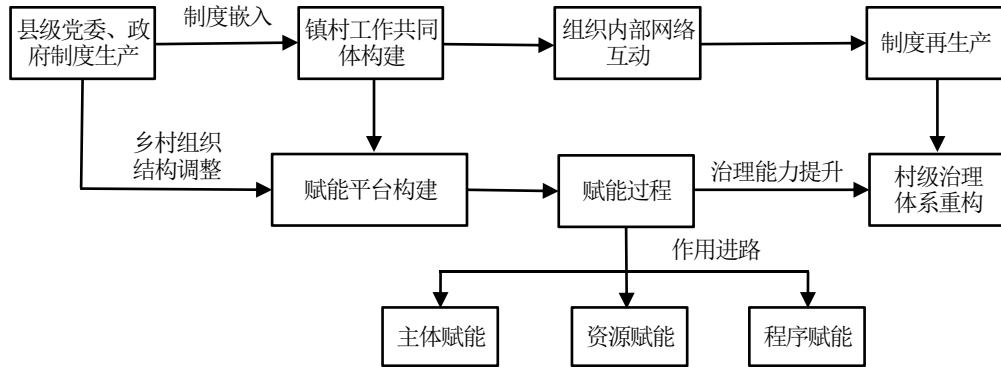


图3 组织调适多维赋能的关系链条

1.制度赋能：制度生产与赋能平台的构建。近年来乡村组织的职权结构和组织模式逐渐发生系统性调整，总体向多目标任务体系的治理形态转变，出现一种新的“多中心工作”模式<sup>①</sup>。为应对这种状况，石泉县委、县政府主动重组和再造镇村两级的组织结构，创建“镇村工作一体化”治理机制，以完善干部驻村制和基层协同治理的运行链条，构建支持治理和服务下沉到村的镇村工作共同体，以乡村组织的制度化调适引导推动乡村治理的赋能过程。

作为长期形成的中国特色的农村工作组织方式，干部驻村制度的变革与乡村治理的历史情境及政策语境密切相关。与新中国成立初期基于群众路线的农村工作队的治理方式相比，当前大多数驻村制逐渐演变为行政包干制下确保各类国家政策和治理任务有效完成的行政方式（欧阳静，2012），驻村干部行为也出现缺场、形式主义等消极面，影响基层治理成效。镇村工作共同体是新时代农村基层工作对群众路线的回归和重塑，镇村工作共同体的构建和实施，使纵向层级组织体系趋于扁平化，各层级部门委托的治理任务也直接下沉至建制村，及时有效回应治理需求。镇村工作共同体的构建主要包括以下步骤：

第一步，政治势能作用下镇党委和政府运行链条的优化重组。在正式制度中，镇党委和政府由党政办、社会事务办、经济发展办、综治中心等部分组成，每个部门配置相关工作人员。石泉县根据镇村工作的多重治理情境，重新设定镇级岗位，并依据工作性质与干部专长定责、定人，形成“镇级扁

<sup>①</sup> “多中心工作”模式是县域治理场域内，基层治理任务激增与属地责任膨胀背景下，基层组织传统中心工作机制的扩大化，是指中心工作的运转机制在多个治理领域同时展开，但它不是中心工作事项的简单叠加，而是为了维持更高强度的非常规状态，县、乡、村三级组织运转路径的重构（参见仇叶，2021）。

平化管理+村级乡村振兴工作队+基层网格”的混合型组织架构。镇级机关除保留对应上级条线部门所必需的行政协调人员之外，其他乡镇干部均被派驻到村<sup>①</sup>。按照派驻干部岗位在村、党组织关系转接到村、日常工作在村、吃住在村的要求，驻村干部专注于村级治理空间的公共事务，而与镇上或原部门承担的其他工作脱钩。乡镇领导班子成员以包村责任制形式发挥指挥和调度作用，主要负责决策把关、工作督导、难题破解和干部监督管理。

第二步，注重村级层面治理队伍的重构。村级层面形成“乡村振兴工作队+网格员”的组织网络架构。乡村振兴工作队由驻村干部与村“两委”干部组成，队长由乡镇派驻的优秀后备干部或第一书记担任，副队长由村党支部书记、村委会主任<sup>②</sup>担任，其他村干部也统一编入工作队。村级重点工作任务的分解和统筹完成由村“两委”干部和驻村干部共同负责。与此同时，将村（社区）划分成基层网格。全县累计划分基层网格 2893 个<sup>③</sup>，建构起纵横交叉的网格化治理服务体系。镇级机构扁平化、乡村振兴工作队以及网格员队伍，分别回应了条线事权承接、村庄高质量发展以及群众诉求等多重目标群体、多重职责需求，使乡村组织结构兼具制度性、灵活性与回应性。

借助镇村工作共同体的构建，石泉县逐步摆脱传统组织结构下条块分割、干部机关化、干部忙闲不均等局限，实现了组织架构由“发包层级”向“赋能平台”的转变，为村级治理的赋能提供制度空间。在中西部资源匮乏型地区，村庄组织建设、人才建设、产业建设、文化建设等均相对薄弱和欠缺，村级治理能力建设仅仅依托村庄内生动力很难自发完成。“镇村工作一体化”的机制创新，是县级党委、政府以制度赋能村级治理的地方性表达。县级党委、政府通过制度创设全过程支持村级治理能力建设，除了为村庄配置助推性的政策资源外，更重要的是以混合型的组织架构实现村级治理赋能过程的持续在场。乡村振兴工作队不仅是村庄治理的第一主体，更是推进村庄内部协同共治的“动员者”和“引导者”。

2.主体赋能：基于能力导向的基层治理主体自主性强化。作为基层治理的基础性与内生性要件，实现多元主体协同共治是基层治理现代化的应有之义。乡村振兴“治理有效”的要求，决定了乡村治理不仅要厚植党建引领的治理体系，也要从整体上提高基层治理主体自主性。从治理实践过程看，基层治理的主体赋能主要通过党建引领、民主治理、能力培育等要素统筹整合，推动乡镇政府、村级组织、基层群众等各主体在治理过程中实现组织与人员的深度耦合。

其一，基层党建引领与整体性治理网络的塑造。《中国共产党农村基层组织工作条例》指出，乡镇党的委员会和村党组织是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。“镇村工作一体化”要求，驻村期间乡镇干部的党组织关系转到所在行政村，参与村党支部组织生活，履行党员权利和义务，党员干部深入乡村产业发展与基层公共事务

<sup>①</sup>实地调查发现，每个镇大约有 2/3 的镇级机关干部被派驻到村。

<sup>②</sup>最新一轮（2021 年）村“两委”换届后，石泉县的 164 个村（社区）全部实现村党支部书记、村委会主任“一肩挑”。

<sup>③</sup>更多可参见《石泉：充分发挥“321”基层治理网格员作用织密织牢疫情防控和安全稳定网络》，<https://www.shiquan.gov.cn/Content-2349287.html>。

治理,实现“资源共享、事务共治、难题共解”,从而促进镇村两级基层组织有机耦合、高效联动。同时,基于“支部书记职业化、党员管理精准化、纪律生活严密化、组织生活规范化、作用发挥制度化、基础保障长效化”的基层组织“六化”建设以及县、镇、村书记民情“三本账”制度<sup>①</sup>,石泉县持续完善党的“纵向到底、横向到边”组织体系,强化基层党组织的组织力。基层党组织引领力的不断提升以及镇村工作共同体赋能平台的形成,有效集聚起分散的治理主体,形成以农村基层党组织为核心的纵横交错的整体性治理网络。

其二,民主治理机制与社会参与行动的催生。在当前村庄“空心化”和老龄化背景下,基层群众参与性弱化成为制约基层有效治理的难题。村民对村庄公共事务的重要性认知不够,对参与乡村治理较为冷漠和无感。为激发和培育村民的参与意识,石泉县积极探索乡村治理积分制,开展平安超市及平安家庭积分管理工作,群众凡是参加平安志愿服务活动、义务巡防、矛盾纠纷排查化解等平安建设和社会治理工作,可依据工作内容考核积分,凭家庭积分可到村平安超市兑换相应物品。在平安家庭积分活动中,村民参与基层治理的积极性和认同感得到增强。石泉县两河镇新春村村支部书记对此总结道:“以前,主要是村组干部、党员和村民代表等带头在村里开展平安建设相关活动,群众参与度较低。自从推行平安超市以及平安家庭积分管理制以来,群众得到了实惠,对于很多人来说,积分活动让他们有了一种参与感和荣誉感,群众的主人翁意识显著增强,综治专职网格员的作用得到了充分发挥,如今是党员主动带头、群众积极响应,大家一起加入平安建设中。”<sup>②</sup>

参与平台的发展和完善,是村民参与意识和效能感得以成长的前提。在激发村民对公共事务的参与意识后,还需要突出基层群众的主体性,推动村民或乡村组织积极主动参与乡村治理。民主协商作为村民参与村庄公共事务治理的主要方式,是村级治理民主化的重要途径,也是主体赋能实现预期目标的核心要素,由此形成乡镇党委和政府、村(社区)干部、驻村干部、基层群众、涉农企业等多元主体的共同合作。对此,“镇村工作一体化”要求,村级重大事项的决策实施依照“党员搜集民意、支部形成共识、村民会议决定、村委组织实施、监委验收评议”的“五步”和“公开申办事项、公开决定内容、公开实施结果”的“三公开”程序进行,以村级事务的“五步三公开”执行为载体,更好地引导基层群众参与公共事务治理,使民主理念加快融入村级治理过程。

其三,基层干部能力培育机制的完善与基层治理人才队伍的建设。基于乡村治理的角度,那些长期在当地工作、熟悉当地群众、也熟悉当地工作规范与工作方法、政策执行能力强的治理型“中坚干部”,是推进乡村治理稳定有序的重要主体(贺雪峰,2018)。在乡村社会结构加速变迁背景下,培养治理型“中坚干部”有助于乡村善治。“镇村工作一体化”的实施,把想干事、能干事,懂农业、爱农村的乡镇优秀年轻干部派驻到村,使村级治理以乡村振兴工作队形式推动。通过直面群众深入基

<sup>①</sup>书记民情“三本账”制度,是指由石泉县委牵头抓总,县、镇(部门)党委(组)书记和村(社区)支部书记各自亲自收集和处理民情的《意见建议》《利益诉求》《投诉举报》三个账本及建账、管账系列制度。

<sup>②</sup>更多可参见《“积分”激出新热情——安康市石泉县提升基层社会治理水平小记》, [http://news.sohu.com/a/506430022\\_120099892](http://news.sohu.com/a/506430022_120099892)。

层开展乡村治理，年轻干部的农村工作经验得以丰富，处理复杂事务和应急管理的能力不断提高。

3.资源赋能：调动治理资源要素差序式运转。乡村高质量发展是基层有效治理的最终目标。乡村全面发展需要与基层群众多样化诉求相对接，也需要遵循乡村经济社会建设的内在规律性，更需要有效的资源开发与利用方式。乡村组织在使用资源与开展合作联动中的选择能力、配置能力和执行能力，直接影响着治理资源的使用效果。基于“镇村工作一体化”的制度安排，石泉县增强乡村组织差序式开发和利用治理资源的能力，助推各类资源要素优势的发挥，推进治理资源利用的有序化、精准化。

差序式逻辑借鉴费孝通的“差序”概念，强调横向结构和纵向结构多维定位、利用治理资源的行动逻辑。一方面，乡村基层治理事务日益泛化，国家的政策目标与村民的利益诉求愈发多元化，关于不同对象的治理策略难以一概而论，各主体在协调合作过程中要根据村庄实际情况以及治理任务性质更有针对性地优化配置资源。另一方面，受限于纵向的科层组织体系，乡村组织的大部分治理资源来源于上级政府。在特定治理情境下，需要有重点、有次序地开发和利用乡村治理资源。

实施“镇村工作一体化”，虽然在制度推行的资金投入、组织保障及硬件设施建设等方面依赖于体制内资源的支持，但也确立了一种乡镇党委和政府、村“两委”与基层群众围绕镇域经济发展和村庄治理协同互动的机制，更多地体现为柔性乡村治理资源的投入。在治理资源体系建设方面，“镇村工作一体化”通过驻村干部常态化、村干部职业化管理、“能人兴村”战略等行动优化村级治理的人力资源，促进治理主体和乡村组织革新，进而拓宽治理资源筹集路径。一方面，加强乡村组织争取上级政府治理资源的能力。干部下沉带来挂钩单位项目资源、资金支持等物质性资源。更重要的是镇村干部在共同承担村级治理任务的过程中，村级班子的资源配置能力和开拓创新意识得到增强，村级组织从各级政府和社会领域获取资源的意识和能力得到强化。另一方面，培育和挖掘村级治理的内生性资源。通过发展新型农村集体经济、制度化开展普法宣传、推行平安超市等方式，积极拓展村庄治理的经济资源、法治资源、道德资源，增加村庄治理的社会资本和治理资源。此外，促进资源要素有序流动与精准嵌入也是提升基层治理效能的重要工作。通过加强县级涉农资金整合与项目化管理，以及常态化定期督查、项目专项督查等形式，倒逼治理资源有序流动和及时更新。

4.程序赋能：全面提升基层治理规范化水平。良好的基层治理规程能够将国家方针、政策和基层社会利益诉求有效集聚整合，在执行过程中提升基层治理的制度化 and 法治化水平。所谓程序赋能，就是助推基层治理主体及其治理行为逐步纳入具有适应性和相对稳定性的规范程序轨道，提升村庄治理的制度化、规范化水平。“镇村工作一体化”的机制创新，重塑了乡村治理的治理流程与行为规则，推进了村庄治理的规范化、民主化和法治化。

其一，设定规范化、标准化的工作规程。乡村治理情境日益复杂，既面临乡村振兴、农村人居环境整治与新型农村集体经济发展等常规化治理事务，也要处理偶发性、不确定性的群众性事务。这些事务的处理虽然有些技术化程度较高、可较大程度依赖专业化的科层治理得到解决，但都离不开群众工作和策略治理，对基层干部个人能力的考验较大。鉴于此，石泉县以“镇村工作一体化”为重要载体，积极探索创新村级治理标准化闭环管理业务流程。实施一系列镇村干部互帮互带、互学互助、共同提升的硬性措施，制定岗位职责说明书，围绕村级治理的决策制定、程序规范、责任归属等环节构

健全流程标准化工作规程，以持续性的制度设计为镇村年轻干部提供全面锻炼工作能力的机会。以驻村工作队工作规程为例，2022年2月石泉县率先在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接工作领域内推行“日必办、周清单、月通报”驻村帮扶闭环管理工作机制，将驻村帮扶日常工作任务实行县、镇、村层层细解，以“周重点工作任务清单”形式具体到人、到事、到天，各镇、村同时还将“本周重点”“今日必办”分别在镇、村公示栏予以公示，实行销号管理。对各村无法解决的重点问题及时收集提交镇政府，由镇巩固衔接领导小组召开专题会议研究解决办法、指导各村破解难题。对连续两周有重点工作任务未完成的相关责任人，予以警示提醒，对当月未完成重点工作任务的相关干部启动问责。

其二，推进村庄治理协同互动机制常态化和规范化。良好的基层公共事务信息流通机制和多元治理主体协同机制是基层治理现代化的客观要求，可提升多元治理主体参与的主动性和有效性。一方面，基于书记民情“三本账”与基层网格化治理制度，石泉县统筹建立起政务网站、政务微信和微博平台、12345热线等多重公众参与渠道，群众可以通过各层级渠道，对治安防控、公共空间营造、村庄发展等各个领域，反映利益诉求、提出意见建议和进行投诉举报。另一方面，确立干部管理“晾晒”制度，将各镇村干部工作总体安排和完成进度定期进行公示。这为基层群众获取公共事务信息、实现多元共治提供更多可能性。在不断拓宽政府与社会沟通联系制度化渠道的同时，优化多元主体协商互动机制。一方面，建立起治理参与流程透明化的标准程序，例如基于书记民情“三本账”平台，群众通过多种渠道反映治理需求后，可在手机客户端企业微信“智慧治理”平台查看事件进展全过程，群众评价也成为政府、基层干部绩效考核的重要影响因素。另一方面，以“一约四会”（即村规民约、村民议事会、红白理事会、禁毒禁赌会、道德评议会）的常态化、规范化运作为载体，引导村民用好“四议两公开”，逐渐加强基层群众协商治理的规则意识和责任意识。

#### 四、乡村振兴中乡村组织治理责任重塑的生成机制

通过以上对“镇村工作一体化”多维赋能运行机理的分析可以发现，在日益复杂的治理情境下，乡村组织的机制创新在重构乡村基层治理网络、激发乡村组织及党员干部主体意识、推进村级治理制度化等方面具有重要意义。镇村之间超越利益共同体和行政共同体，形成对于村级公共事务治理责任的一致认同，对于构建乡村基层治理共同体具有积极的促进作用。那么，镇村之间为何能够形成对村级公共事务治理责任的一致认同并转化为治理行动中的使命担当呢？这离不开县域内治理主体主动进行的各种机制创新。具体而言，以下几种治理机制对于乡村组织治理责任的强化尤为重要。

##### （一）以主体赋能聚合多元治理主体责任认同

乡村治理是多元治理主体合作共治的集体治理行动，乡村组织在乡村治理结构中起着承上启下的功能。这一基础功能的重要表现之一就是促成乡镇党委和政府、村“两委”、镇村干部及村民对村级公共事务治理责任的一致认同。“镇村工作一体化”的制度安排通过主体赋能的制度建设和非正式治理的开展，在具体的协同治理的集体行动中提高镇村党员干部和村民对治理决策的认同程度及其对治理行动的满意程度。比如村级事务“五步三公开”程序的创设，以强化村党支部和党员干部的主体性

为先导，串联起乡村基层的党员干部、积极分子、村民代表在治理决策中的主动参与，形成党员干部和村民联动的治理主体性。经由“五步三公开”程序做出的治理决策，因得到各方的认可而能够有效快速地落实。民主参与和民意表达渠道的建设，也提高了乡村组织对于公共事务的治理能力，群众对治理行动的认同和满意也反过来加强了乡村组织进一步积极履责的意愿与动力。例如，“两河镇新春村乡村振兴工作队确定村年度重点工作时，为是否成立‘民风纠察队’，驻村干部、镇综治办主任和村党支部书记产生分歧。村党支部书记认为，‘村民人多想法杂，这事村上（指村“两委”）一定就行了’。驻村干部王主任则认为，‘这就是村民自己的事，要发挥自治作用’。两个人谁也说服不了谁，跟进到村领导、镇党委副书记王君建议，用‘五步三公开’工作法解决争议。最终经村民同意，成立‘民风纠察队’这项工作被正式写入新春村的任务清单。”<sup>①</sup>

## （二）以程序赋能形塑治理过程的责任承担机制

作为“镇村工作一体化”机制创新的重要内容，程序赋能基于村级治理的制度化、规范化标准重构了乡村治理的行动路径，通过对正式的与非正式的约束机制的设计，建构起治理行动者的责任承担机制与韧性能力培育机制。

责任承担机制的建构包含两个重要的方面：其一是任务分配的反模糊化，其二是治理流程的规范化建设。作为“镇村工作一体化”推进治理“责任同担”的制度安排，清单化管理以可视化列表的方式实行工作规划与任务执行，既是明确治理主体责任的重要举措，也具有治理过程监控的功能。实践中，石泉县不仅各村有“周重点工作任务清单”<sup>②</sup>、“‘镇村一体化’重点工作任务年度目标责任书”<sup>③</sup>，各镇也有自身的“周重点工作任务清单”以及每个干部的“月工作任务清单”。工作清单既要明确各项“重点工作”的治理内容，也要明确任务的完成时限和责任人。清单化管理推动了乡村组织对于多元化治理任务的整合与分配，也使对治理责任与治理流程的监督更加可视化。与清单化管理在科层组织体系之中的运用类似，对于村民包括党员、积极分子等群体，则以平安家庭积分管理、农村党员积分管理等非正式的约束机制，强化他们在村级公共事务治理中的主体意识。

精准化的责任承担机制的构建极大压实了镇村干部在村级治理场域内的治理责任，促进了村级治理的运转。但在村级治理的集体行动中，如何使乡村组织及党员干部的履责意愿有效转化为行动能力，

<sup>①</sup>更多可参见许兵、陈媛、黄夏，2020：《筑牢乡村振兴的组织基石——石泉县“镇村工作一体化”推动乡村振兴高点起步》，《安康日报》12月10日第1版。

<sup>②</sup>各村“周重点工作任务清单”通常由“责任落实”和“工作落实”两个层面构成，“责任落实”主要包括“党建工作、村级‘一口清’内容（即关于本村概况与各项亮点工作的介绍）、干部学习及工作规划部署会议”等事项，“工作落实”主要包括“问题整改、防返贫监测、村党支部书记入户（即村党组织负责人定期要对本村所有农户开展遍访入户以及及时了解全村新近动向）、安全生产工作、地质灾害防治、畜牧防疫、农业产业、林业生态、农村人居环境整治、生态保护、安全饮水、兜底保障、疫情防控、信访维稳、网格员工作”等事项，同时清单会根据阶段性的治理任务及时调整。

<sup>③</sup>各村“‘镇村一体化’重点工作任务年度目标责任书”通常由文化引领、治安防控、法律服务、矛盾调处、民生保障、居民自治以及亮点工作等七个方面相关的工作目标构成。

构成了机制创新转化为治理效能的关键环节。在“镇村工作一体化”机制创新中，强调以“决策同商、落实同抓、责任同担”推进治理事务的达成，要求以乡村振兴工作队为主推动村级日常治理工作，其实质是促成一线工作机制与干部培养机制的有机结合。通过程序赋能，建立全流程标准化的村级治理工作规程，促进镇村干部互帮互带、互学互助的提升机制制度化，在提升村级治理规范化水平的同时助推乡镇年轻干部克服畏难心理，在直面基层社会的群众工作中努力提升适应复杂性、不确定性治理情境的韧性行动能力。

### （三）以制度赋能和资源赋能厚植责任重塑的体制条件

随着国家治理重心下移和乡村基层治理格局调整，乡村组织责任意识强化。但由于乡村组织“权小责大”，镇村干部在绩效考核压力下，可能会出现选择性治理、形式化治理等治理行为异化现象（杜姣，2021）。因此，以制度赋能和资源赋能优化乡村基层治理体制机制亦成为支持乡村组织积极履责的必由之路。在“镇村工作一体化”机制创新中，激励结构调整与治理资源配置优化成为强化乡村组织履责动力的重要方法。

在激励结构的调整上，为了扭转压力型体制下“向上负责”所造成的村级治理低效现象，“镇村工作一体化”下的激励结构将“村级治理实效”作为正向激励的前置条件<sup>①</sup>。比如，创新村级治理责任落地方式，探索驻村干部、村干部与包村领导在村级治理上同责的责任履行机制，增强镇村干部开展协同治理和前瞻性治理的能动性。在治理资源的优化配置上，突出乡村治理资源的差序式开发和利用，创新资源统筹与输入的形式，增强乡村组织配置既有资源与发展内生性资源的能力。

## 五、迈向“尽责式治理”：新时代乡村组织调适的行动特征及其逻辑

精准扶贫、乡村振兴与基层治理现代化等的实施和推进，意味着国家权力不再局限于通过项目下乡、资源下乡等方式向乡村输入资源，开始以更加全面、制度化的手段覆盖乡村社会。“乡村治理”日益被纳入国家治理体系之中，公共事务治理和乡村建设成为当前乡村组织职能的重要面向（陈军亚和肖静，2022）。在此背景下，乡镇政权和村“两委”的运作逻辑也发生极大改变。超越农村税费改革后“悬浮型”的“维控式治理”，“嵌入型”的“尽责式治理”成为乡村组织治理行为的一种新的发展路径。作为这一创新性思路的典型表达，“镇村工作一体化”机制创新正是党的十八大以来乡村基层治理工作多重目标任务狠抓落实治理生态下的产物。它既增进了乡村组织的韧性和活力，也体现

<sup>①</sup>石泉县委将“镇村工作一体化”纳入各镇年度目标责任考核，作为镇党委书记抓基层党建述职评议的重要内容 and 年度考核的先决条件，工作成效直接和镇村干部待遇挂钩。乡镇包村领导、镇驻村干部和村干部对村级工作负同等责任。依据职责、任务分工，乡镇包村领导承担“一岗双责”主体责任，工作队队长、副队长承担领导责任，驻村干部和村“两委”干部承担直接责任。所在村年度工作目标责任考核结果与包村领导、工作队成员个人年度考核格次及年度绩效奖励相挂钩，村级工作考核优秀作为个人年度考核评优“前置”条件。凡所在村出现因纪律不严、作风不实、工作不力而不能全面完成工作任务或因重大工作失误造成严重后果的（人力不可抗拒因素除外），由纪检监察机构对包村领导、乡村振兴工作队成员启动问责。

出乡村组织建设的治理逻辑，在强化责任落实的同时实现“对上负责”与“对下负责”相统一，促进乡村治理有效。

### （一）“尽责式治理”的意涵与特征

在积极的意义上，基层“属地管理”权责失衡的约束与有效回应治理需求的目标在治理实践中并不完全矛盾。乡村组织可以在不打破正式规范体系程序规则和权力边界的前提下，通过能动性的发挥，因地制宜地构建良性履责的治理路径。本文将“镇村工作一体化”机制创新所展现的乡村组织建设的行动特征概括为“尽责式治理”，即在“属地管理”权责失衡条件下，基层党委、政府积极主动地运用机制创新、政策设计、资源投入等有效行动策略，构建赋能平台，提升乡村组织开展能动治理和协同治理的主体责任意识。同时，乡村组织利用赋能平台，凝聚体制内外治理资源，引导动员村民积极参与公共事务治理，实现乡村组织和社会力量在村庄治理过程中的深度耦合、多元共治，从而构建起乡村社会有效治理的长效机制。一方面，“尽责式治理”以能动性为视角，强调乡村基层治理体系对社会压力与政治压力的敏捷应对与动态回应，强调乡村组织在公共事务治理中的能动性及其对机制创新的重要作用；另一方面，它以村庄自主治理为立场，强调多元治理主体的协同互动，以赋能式制度供给动员村庄成员积极参与治理过程。

在基层治理实践场域内，乡村组织“尽责式治理”行为主要呈现以下特征：其一，“尽责式治理”是一种能动性治理。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调，要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”。“尽责式治理”的内核在于激活乡村治理各主体的责任意识。在“尽责式治理”中，乡村组织发挥能动性，主动把控工作重点与发展态势，主动承担治理目标任务，主动发现和评估治理堵点和难点，并提前主动寻求有效的疏导对策。其二，“尽责式治理”是一种前瞻性治理。与回应式治理不同，“尽责式治理”以预见性治理为基本目标，既追求考核指标达成，也追求“事前决策”。比如，常态化收集分析民意、排查矛盾纠纷、强化各级组织治理工作的事前规划和流程监控等。其三，“尽责式治理”是一种多维策略规范的协同治理。乡村组织开展“尽责式治理”，其目的在于推动乡村社会的高质量发展和高效能治理。而这一目标的实现，离不开各治理主体的主动参与。乡村组织运用情、理、法等多元治理策略主动寻求与基层群众的协同治理，基层群众也出于自身发展需要和权益关切积极探寻参与公共事务治理的途径，在协同互动中凝聚起基层治理的社会共识。

### （二）“尽责式治理”与乡村组织调适的制度逻辑

通过追踪调查“镇村工作一体化”的机制创新历程，发现引发“尽责式治理”生成的制度逻辑主要有国家的逻辑、乡村组织的逻辑、政党责任政治的逻辑与基层群众的逻辑。这四种逻辑在乡村治理领域交织互动，共同推动乡村组织行为逻辑的转变。与“片线结合”“农村管区制度”等机制创新类似，镇村工作共同体的机制构建产生于国家治理重心下移、强化农村基层党建与实施乡村振兴战略的宏观政策环境，是中西部资源匮乏型地区的县乡政府优化整合多重治理目标、应对人财物治理资源紧缺压力与基层治理诉求日益增加之间张力的主动性“回应式创新”。

1.国家的逻辑：推动乡村振兴和基层治理现代化的实现。乡村组织变迁的体制规范逻辑主要是指，



党和国家通过科层组织体系和党的组织体系责成乡村组织落实国家乡村建设目标过程中产生的制度规范压力和监督考核压力。近年来，党和国家不断拓展乡村建设的政策顶层设计，提出精准扶贫、基层治理现代化、乡村振兴等国家建设目标，对乡村治理领域的绩效要求日益常态化。为了促进乡村善治，党和国家一方面转向以党政体制为载体全方位整合治理力量与资源，强化乡村治理能力，党建引领基层治理机制、“最多跑一次”改革与健全基层群众自治制度成为乡村治理体系建设的重点工作；另一方面创设“全国乡村治理示范村镇”“全国乡村治理典型案例”等治理创新评比项目，从纵向治理任务下沉到横向综合性政绩竞争，给乡村组织营造出浓厚的治理绩效竞争氛围。政策导向的调整为乡村组织的治理转型创造了契机。基于“镇村工作一体化”的实践可以发现，乡村振兴工作队及其指导下的村级治理运作流程契合了国家涉农公共政策对乡村治理体系现代化建设的总体要求，镇村两级党员干部力量整合到建制村既带动村“两委”治理能力的提升，使基层政权面对面直接服务群众，又在外力驱动下逐步增强他们的治理能力。

2. 乡村组织的逻辑：政策回应与激励驱动。作为国家纵向多层次治理结构的组成部分，乡村组织受到压力型体制逻辑和规则的约束与激励。缘于纵向压力和横向竞争，乡村组织实践往往呈现双重策略。从“镇村工作一体化”机制的组织调适过程可以发现，地方政府推动治理机制创新的行为选择蕴含着政策回应与组织激励的双重逻辑，即积极寻求治理机制变革以回应国家和社会的治理诉求，同时兼顾乡村组织及干部自身利益。

石泉县与中西部其他资源匮乏型地区一样面临制度环境约束带来的治理压力重和治理资源短缺问题。但相较而言，该县基层干部面临的问责压力远超平均水平。一方面，石泉县地处“南水北调水源保护地”，生态环境保护限制了该县第二产业及部分第三产业的发展，县级财政资源紧张。同时，大量青壮年劳动力外出务工，村“两委”干部趋于老龄化，后备干部力量严重不足。另一方面，作为脱贫地区，当前该县基层干部考核制度在路径依赖的影响下仍延续脱贫攻坚时期贫困县考核机制的总体导向和基本架构，督查考核日益精细化、具体化。这使得该县基层干部面临繁重的基层治理工作压力。

2018年以来，石泉县所在的陕西省对党政干部激励与约束的重点内容是年度目标责任考核、县域经济社会监测考评及脱贫攻坚工作成效考核，并在党的建设、安全生产、综治维稳、乡村治理等重点领域突出刚性约束<sup>①</sup>。在政策执行领域，陕西省提出要加快乡镇政府职能转变，增强乡镇政府服务能力，深化基层社会治理创新，提升乡村治理能力<sup>②</sup>，并要求各级党委、政府严格落实乡村治理工作，将乡村治理纳入各县（市、区）乡村振兴考核，作为每年市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。在这种取向下，积极推动乡村组织建设与治理创新，成为石泉县有效破解治理资源匮乏与多重治理任务，从实践上主动回应上级公共政策与争取上级政府的资源分配的客观选择。

<sup>①</sup>2018年10月26日，陕西省委出台《陕西省党政干部鼓励激励办法（试行）》《陕西省党政干部容错纠错办法（试行）》《陕西省推进省管党政领导干部能上能下办法（试行）》，所使用的考核办法沿用至今。

<sup>②</sup>2018年5月15日，中共陕西省委办公厅、陕西省人民政府办公厅印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的实施意见》（陕办发〔2018〕11号）。

3.政党责任政治的逻辑：践行“为人民服务”的使命。作为乡村组织建设的重要内容，党建引领已成为提升治理效能和巩固党的执政基础的重要制度安排。相比国家与基层政府的行为逻辑，党建引领的内在精神体现为一种政党逻辑，即中国共产党是以全心全意为人民服务为历史使命的政党。农村基层党建创新要坚持以人民为中心的发展思想，以基层治理内容为重要载体，更加有效地积极回应和主动服务基层群众，推动其诉求目标任务的实现。作为基层党建与基层治理的耦合实践，“镇村工作一体化”机制的组织调适存在显著的政党逻辑，体现出实践型党建和党建功能化的行动特征。“乡村振兴工作队+网格化治理”的实践策略有助于解决乡村治理组织化程度不强的问题，党的组织体系与自治网络的双向嵌套构成了乡村治理的组织基础，成为基层治理主导力量。与此同时，直面基层群众的治理过程成为培养党员干部的有力途径，深入一线服务群众的工作成效及群众评价成为衡量党员干部履责情况的重要指标，党员的先进性和代表性在新时代群众路线的践行中显化。“尽责式治理”是农村基层干部基于“为人民服务”的政党逻辑的内源式生产，是党的全面领导自上而下逻辑与基层诉求自下而上逻辑协调联动的产物，由此基层党组织的治理权威与民心所向密切联系。

4.基层群众的逻辑：转型过程中村民对治理“回应性”的利益诉求。在传统压力型体制的制度脉络下，乡村组织治理责任与回应结构的设置，主要目的在于完成上级政府的各种治理目标和考核，在政策议程的设定上缺乏有效的国家与社会之间的沟通机制（石毅和谭书先，2020），导致基层治理组织对群众诉求的回应性有待提升。但随着信息化、市场化的发展，村民个体的流动性与异质性凸显、表达意愿与权益意识日益增强，他们对基层治理与公共服务的要求也随之提高。当基层群众开始试图通过各种途径争取他们的权益和表达他们的诉求时，基层政权要有所回应，否则就很有可能陷入信任危机。为实现治理有效，乡村组织有必要通过组织与工作机制的积极调整，增强基层治理对群众诉求的回应性，使基层治理政策与群众多元诉求有效对接。

## 六、结论与讨论：迈向乡村善治的乡村组织治理责任

乡村组织的制度化调适对于理解乡村发展和治理转型具有重要意义。在国家主导的乡村建设与现代化进程中，乡村社会发展的诸多现象，都可以从乡村组织所处的制度情境和运作机制中洞彻理解。农村税费改革之后，国家对乡村社会由资源汲取转变为资源输入，项目下乡刺激了乡村组织“争资跑项”，增进了乡村治理的积极性。但是城乡资源关系的调整仍未克服治理内卷化困境，资源配置与利用过程中出现精英俘获等现象，乡村组织的治理权威和治理能力尚未得到实质性提升。2013年以来，国家权力通过资源输入、制度供给、组织建设等方式加速有效覆盖乡村社会，乡村治理过程和治理逻辑随之发生重塑。

本文聚焦“属地管理”权责失衡条件下乡村组织的机制创新过程：基于“镇村工作一体化”机制创新的个案解读，借由“多维赋能”呈现乡村组织调适驱动乡村治理有效的作用过程，由此揭示乡村组织“尽责式治理”转型的时代特征和实践逻辑。回顾“尽责式治理”的乡村基层治理转型，它是在乡村治理目标需求复杂化的情境下乡村组织主动回应多重治理责任的一种积极的组织行为，在一定程度上消解了传统“被动式治理”中回应结构不平衡、治理较为碎片化、乡村组织内驱力不足的桎梏，

为乡村有效治理提供了一种具有积极意义的治理机制创新范例。

“尽责式治理”有助于实现基层治理现代化与乡村振兴等多元政策目标。“尽责式治理”对县、乡、村等治理主体的前瞻性治理能力具有较高要求，乡村组织需要突破传统治理模式中“唯上回应”的框架，充分发挥自主性，灵活创新治理机制，提高乡村干部在乡村治理行动中的适应能力和应变能力，开展回应性和前瞻性治理。但是，由于当前过程管理强化，基层治理规范化标准不断提高，“尽责式治理”路径下乡村干部的日常工作刚性约束越来越强。虽然2019年以来中央多次聚焦基层减负问题，但从基层田野调查情况来看，与实质性治理任务下沉相伴随的有关治理工作合规性的痕迹管理和档案管理工作仍然占据着镇村干部大量的时间和精力，在强化责任承担机制的过程中也产生了新的工作形式合规性的要求。例如，“镇村工作一体化”将工作任务的清单化作为保障机制，并对工作清单实行周通报、月点评。每个镇、村每周都要根据上级部门下达的治理任务以及本镇、村自定的发展任务，形成本周的工作清单。“尽责式治理”如何在促进乡村组织及镇村干部积极担当作为的同时，实现刚性约束的工作形式与基层简约治理的平衡，仍需要进一步的观察和研究。

作为乡村振兴的关键力量，乡村组织是乡村治理有效的中枢和密切联系与服务群众的纽带。重构乡村组织的责任伦理和主体意识，激发其治理的主动性和积极性，是一个复杂的机制建构过程。这一机制构建需要党和国家继续发挥支配性作用，强化基层治理重心下移和服务下沉，给予基层更多的回应和关注，也要进一步明晰乡村组织的权责边界，同时需要乡村组织因地制宜地进行制度建构和机制创新，以弥合国家正式治理制度与有效治理之间的张力，从而增强基层善治能力。

#### 参考文献

- 1.陈锋, 2015:《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》,《社会》第3期,第95-120页。
- 2.陈国申、孙丰香、宋明爽, 2017:《嵌入型村干部与村民自治的冲突及调谐——对下乡干部的考察》,《经济社会体制比较》第5期,第75-83页。
- 3.陈家建、赵阳, 2019:《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》,《社会学研究》第1期,第132-155页、第244-245页。
- 4.陈军亚、肖静, 2022:《从“乡政村治”到“乡村治理”:政权建设视角下的农村基层政治变迁——对“乡政村治”框架的再认识》,《理论月刊》第6期,第21-28页。
- 5.邓大才, 2020:《反向避责:上位转嫁与逐层移责——以地方政府改革创新过程为分析对象》,《理论探讨》第2期,第157-162页。
- 6.杜姣, 2021:《重塑治理责任:理解乡村技术治理的一个新视角——基于12345政府服务热线乡村实践的考察与反思》,《探索》第1期,第150-163页。
- 7.杜鹏, 2017:《制度化动员型结构:乡镇有效治理的深层基础——基于“管区制度”的分析》,《云南行政学院学报》第6期,第14-20页。
- 8.杜志雄、王瑜, 2021:《“十四五”时期乡村基层治理体系建设与减贫治理转型》,《改革》第11期,第62-70页。
- 9.符平、卢飞, 2021:《制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员》,《社会学研究》第3期,第1-22页、第225页。

- 10.付伟、焦长权, 2015: 《“协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府》, 《社会学研究》第2期, 第98-123页、第243-244页。
- 11.高其才, 2019: 《基于集中居住的乡村基层社会治理——以湖北京山马岭积分制管理为对象》, 《法治现代化研究》第4期, 第27-35页。
- 12.何得桂、武雪雁, 2021: 《赋能型治理: 基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例》, 《农业经济问题》第6期, 第134-144页。
- 13.贺海波, 2021: 《论新时代县乡村治理的责任共同体》, 《社会主义研究》第6期, 第108-116页。
- 14.贺雪峰, 2018: 《论乡村治理视域下的农村基层中坚干部》, 《湖湘论坛》第5期, 第43-50页。
- 15.姜晓萍、田昭, 2019: 《授权赋能: 党建引领城市社区治理的新样本》, 《中共中央党校(国家行政学院)学报》第5期, 第64-71页。
- 16.金江峰, 2022: 《调控型政权: 乡镇运作及其治理实践》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第115-126页。
- 17.景跃进, 2018: 《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》, 《治理研究》第1期, 第48-57页。
- 18.孔海东、张培、刘兵, 2019: 《价值共创行为分析框架构建——基于赋能理论视角》, 《技术经济》第6期, 第99-108页。
- 19.李沫, 2022: 《风险治理情境下基层政府的责任逻辑: 基本范畴、现实样态与实践进路》, 《行政论坛》第2期, 第74-80页。
- 20.吕健俊、陈柏峰, 2021: 《基层权责失衡的制度成因与组织调适》, 《求实》第4期, 第28-41页、第110页。
- 21.罗仲伟、李先军、宋翔、李亚光, 2017: 《从“赋权”到“赋能”的企业组织结构演进——基于韩都衣舍案例的研究》, 《中国工业经济》第9期, 第174-192页。
- 22.倪星、王锐, 2017: 《从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究》, 《政治学研究》第2期, 第42-51页、第126页。
- 23.欧阳静, 2012: 《乡镇驻村制与基层治理方式变迁》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第111-115页。
- 24.仇叶, 2020: 《行政公共性: 理解村级治理行政化的一个新视角》, 《探索》第5期, 第153-167页。
- 25.仇叶, 2021: 《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》, 《政治学研究》第1期, 第78-89页、第156-157页。
- 26.渠敬东, 2012: 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期, 第113-130页、第207页。
- 27.渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期, 第104-127页、第207页。
- 28.申恒胜, 2013: 《“分配型政权”: 惠农政策背景下基层政权的运作特性及其影响》, 《东南学术》第3期, 第30-35页。
- 29.石毅、谭书先, 2020: 《压力型体制下的政府治理回应性研究——以南京市溧水区基层协商民主实践为例》, 《实证社会科学》第1期, 第89-101页。
- 30.田先红, 2020: 《从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应》, 《探索》第4期, 第26-36页。
- 31.田先红, 2021: 《属地管理与基层避责: 一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析》, 《广西大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第53-62页。
- 32.王瑞雪, 2017: 《论行政法上的治理责任》, 《现代法学》第4期, 第33-39页。

- 33.魏建、赵钱龙, 2008: 《中国乡村利益共同体的变迁及其影响——由均势到非均势》, 《学习与探索》第2期, 第156-161页。
- 34.颜昌武, 2022: 《以放权赋能改革破解基层治理困境》, 《人民论坛》第10期, 第53-55页。
- 35.杨华, 2022: 《“不变体制变机制”: 基层治理中的机制创新与体制活力——以新邵县酿溪镇“片线结合”为例》, 《公共管理与政策评论》第1期, 第55-71页。
- 36.杨雪冬, 2012: 《压力型体制: 一个概念的简明史》, 《社会科学》第11期, 第4-12页。
- 37.张曦, 2017: 《精准扶贫推进中的干群关系——基于河南X村的调查》, 《求索》第11期, 第131-137页。
- 38.周庆智, 2014: 《基层治理: 权威与社会变迁——以中西部乡村治理为例》, 《学习与探索》第9期, 第63-72页。
- 39.周少来, 2019: 《乡镇政府体制性困局及其应对》, 《甘肃社会科学》第6期, 第33-40页。

(作者单位: 西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑: 王 藻)

## Multi-dimensional Empowerment and Responsibility Reshaping: A Case Study of Institutional Adjustments of Rural Organizations Based on the Practice of “Town-village Work Integration”

HE Degui LI Xiang

**Abstract:** In the context of the modernization of grassroots governance, rural organizations are not only facing multi-centered governance and the reform of accountability system, but also the adjustment of local governance demands. The changes in organizational environment and external constraints require rural organizations to actively carry out institutional adjustments and effective responses, so as to accelerate the transformation of institutional advantages led by the Party building into governance efficiency and to achieve effective rural governance. The research on the mechanism innovation of “town-village work integration” in this article finds that rural organizations have achieved multi-dimensional empowerment such as subject empowerment, governance empowerment and procedural empowerment based on institutional empowerment (by building the township and village work community), by taking the institutional adjustment of the organizational structure as the starting point and the reconstruction of governance responsibility as the core. In this way, the accurate matching of governance resources and governance appeals is facilitated, and good governance in rural areas can be promoted. As a positive governance mechanism, the effective governance model driven by township and village work community not only demonstrates the resilience and autonomy of grassroots organizations, but also reflects the practical logic of their “responsible governance”. To comprehensively promote rural revitalization, China should reshape the governance responsibility of rural organizations and build a responsible governance mechanism through multidimensional empowerment. This is a core issue for the future development of rural governance.

**Key Words:** Multi-dimensional Empowerment; Governance Efficiency; Rural Organization; Governance Responsibility