

# 国家治理转型与中国乡村三元治理结构形塑

赵晓峰<sup>1</sup> 高子畅<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 20世纪80年代以来，乡村治理延续着“乡政村治”的形态。伴随着国家治理转型，基层行政与自治单元的边界愈加模糊，形成了乡村“三元治理结构”：“乡政”构成乡村三元治理结构的第一元，村民小组“微自治”构成第二元，行政村行政与村民自治糅合成第三元。乡村三元治理结构具备维持村庄基本秩序、调动治理主体积极性、确保国家治理任务顺利推进的积极功能；但也衍生出民众参与乡村治理渠道不畅、基层行政成本上升、资源浪费和监督异化等风险形态。对此，可以从改革村级治理事务结构、优化村级治理人员队伍和维持村庄基层社会完整等方面加以优化，驱动乡村三元治理结构迈向一种稳态的治理结构。

**【关键词】** 基层治理 国家治理转型 三元治理 乡政村治 镇村关系

**【作者】** 1 赵晓峰，西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心首席专家、教授；  
2 高子畅，西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生。（陕西杨凌 712100）

**【基金项目】** 国家社科基金研究阐释党的十九届六中全会精神重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”（22ZDA101）

党的二十大提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的历史使命，基层治理现代化是中国式现代化的坚实基础。要建设一套既能满足国家治理转型背景下各项任务目标，又能有效回应村庄内生需求的乡村治理体系，其核心是理顺基层行政和村民自治的关系。

百年来，国家通过“行政下乡”等形式，将分散的乡村社会纳入国家体系。<sup>①</sup>近代以来镇村制度关系经历了国家政权的“组织化渗透”和“政社合一”等阶段的变革。<sup>②</sup>1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》颁布，在法律意义上行政村成为落实村民自治的主体单元，从此“乡政村治”成为中国乡村治理的主要制度规范形式<sup>③</sup>和阐释镇村关系的一种主流解释框架。“乡政村治”



是基层政权和村民自治的有机结合，乡镇作为国家行政体系的“末梢”，对行使“自治权”的行政村进行指导，基层行政单元与村民自治单元的边界相对明晰。然而，国家治理转型背景下大量人、财、物等治理资源向基层下沉，也使得基层行政与村民自治之间呈现合作与博弈并生的样态。

20世纪90年代以来，学界已经普遍关注到乡村治理中正式制度与地方性规则之间的张力，提出“正式权力的非正式运作”“法治的本土资源”等概念或论断。进入21世纪，随着技术治理的兴起，多重制度逻辑在乡村场域中相互冲突与融合，共同形塑基层治理秩序。<sup>④</sup>近年来，基层治理又呈现“国家化”的趋势，表现为村级治理的正式化、数字化和法治化。那么，在国家治理转型的背景下，当今基层政权与地方社会“接点”之处呈现怎样的治理样态？面对国家治理转型带来的冲突与挑战，当下镇村如何进行治理关系的调适？我们又应采用何种学术话语对当下镇村关系和乡村治理体系进行阐释？

## “乡政村治”的解释效度与“乡村三元治理结构”的理论资源

### （一）“乡政村治”的阐释框架、解释效度与理论突破

乡镇是基层行政的“末梢”，直面乡村社会。镇村治理是国家政权与社会力量交织的场域，蕴含着丰富的治理实践经验。围绕镇村治理关系的调适，学界主要从以下两条脉络切入展开研究与讨论：一是从国家—社会关系的角度历时性地考察国家政权与社会领域之间边界的演变；二是从治理规则的角度考察镇村治理所依赖资源的来源。

从基层治理中国家政权与社会领域之间边界的演变来看，晚清国家政权建设启动以来，国家政权通过其在基层的“代理人”渗透进乡村社会，基层“保护型经纪”瓦解，<sup>⑤</sup>乡村自治空间进一步被压缩，直至民国时期形成了“县—区—村”的基层治理体系。<sup>⑥</sup>新中国成立后，基层实施“政经合一”的人民公社体制，这一时期的基层政权本质上是国家政权的“代理人”。<sup>⑦</sup>在国家权力主导和政治整合下，国家与社会高度一体。党和农民为了实现乡村社会经济共同发展的目标，创造了多种力图改进小农生产的制度与技术方式，生产大队内部形成了一套新型治理逻辑。<sup>⑧</sup>这一时期基层治理逐渐呈现由国家主导的行政权力“一元化”的过程。与此同时，社会力量并未完全消失。改革开放后，在“乡政村治”模式下，村民自治有了更多生长的制度空间。1980年代以来，村庄先后经历了以自然村为基础自发的村民自治和以建制村为基础规范的村民自治。村民自治作为乡村治理的重要面向，构成与基层行政单位相对应的一元。当然，村民自治也始终属于国家政权建构基层社会秩序的一种制度性安排。<sup>⑨</sup>近年来，国家政权通过改革村干部选任方式等打通镇村治理体系，并通过“数字下乡”解决层级之间信息不对称的问题，加强对村级治理过程的全面监管。一方面，这促进了村庄治理清晰化和标准化，逐渐迈向“规则之治”；<sup>⑩</sup>另一方面，行政力量会消解村民自治的实践基础，导致自治流于形式，基层半正式的行政方法失去治理效能。这表明，在“乡政村治”框架下基层行政与村民自治之间依然存在内在张力。为此，笔者提出在村级治理行政化趋势下激活社会力量，重构“双轨政治”，<sup>⑪</sup>核心是进一步理顺行政与自治的二元关系。

从治理规则角度考察镇村治理所依赖资源的获取方式可以发现，镇村治理需要有相对稳定的规则作为支撑。黄宗智认为中国地方采取半正式的行政方法，依赖“准官员”进行简约治理。<sup>⑫</sup>改革开放后，体制性力量和现代公共治理规则向基层渗透。但由于村庄基层社会的存续，导致乡



村呈现出传统“庇护”关系与现代公共关系混杂、规则不稳定的样态。<sup>⑬</sup>例如，行动者在规则选择方面具备多重“合法性声称”，以及乡土社会中多套正义观和价值系统并存。同时，与镇村治理领域规则混杂状况相对应的是“驻队”“包村”“工作组”等治理形式的有效运作。有学者据此提出以党组织为基础的“新型简约治理模式”，<sup>⑭</sup>即通过加强乡镇党委的统合能力，运用“驻村”“包村”等治理方式实现行政权力下沉，规范镇村治理秩序。尤其是在实施脱贫攻坚战略期间，驻村工作队体现出科层组织的色彩，<sup>⑮</sup>这也意味着国家正式权力进一步深入乡村社会，行政人员直接与农民打交道。

在如上研究脉络中，无论是对基层行政单元和自治单元边界的划分，还是对镇村治理所依赖的规则和资源的考察，对镇村治理关系的讨论本质上都遵循“乡政村治”阐释框架的限定。而上述治理实践突破了“乡政村治”阐释框架的解释效度，亟待从新的角度概括当下的镇村治理关系。

改革开放前，中国基层治理呈现行政权力“一元化”主导的趋势。实行“乡政村治”以来，村民自治的空间逐步生成，这表明乡村治理中一元化的行政权力出现松动，由村民行使的自治权经由法律条文的确认构成第二元。然而，“乡政村治”框架实行初期，基层行政和村民自治之间便存在张力。行政村一般由若干自然村合并而成，村民自治的法律单元和实际的“熟人社会”基本交往互动单元之间并不统一。这造成，一方面，在传统村社共同体消逝的前提下，村民自治缺乏有效的实现机制；另一方面，国家通过加强基层组织建设等形式不断强化对乡村的行政管控，试图以“管”代“治”。行政村成为乡镇政权行政控制的载体，而自然村或村民小组却依然保留部分自治功能，形成“乡镇—行政村—自然村（村民小组）”的功能分化。因此，“乡政村治”的运作实践经常陷入“一统就死”和“一放就乱”的基层治理困境。<sup>⑯</sup>近年来，乡村治理中行政权和自治权的行使边界不断调适。一方面，乡村治理逐步正式化、标准化和行政化；另一方面，乡村需要保留灵活的自治空间以回应其内生需求，保持基层社会的完整。例如，税费改革后乡村自治单位下沉，村民小组成为村民自治的基本单元。<sup>⑰</sup>行政权的扩张与自治单元的收缩同步发生，导致当前在基层行政基本单元和社会自治基本单元的衔接处出现了一类行政与自治交织的糅合治理空间，而“乡政村治”阐释框架遵循“行政—自治”二元分野的视角，在阐释上述治理空间时，只能将其视为行政与自治二元博弈过程中一类模糊的中间状态，这不仅在事实逻辑层面遮蔽了近年来乡村治理的丰富实践样态，而且在理论逻辑层面漠视了行政与自治灵活调适并糅合的可能。

因此，本文尝试在“乡政村治”的基础上提出“乡村三元治理结构”的阐释框架，对“乡政村治”阐释框架在理论继承基础上进一步完善，并尝试在当代中国镇村治理结构研究理论视角创新方面进行探索。其中，“乡政”即国家主导的行政权，构成三元治理结构的第一元；主要在村民小组层面落实的村民自治构成第二元；在行政村一级，日常治理既非实现彻底的行政化，同时也难以成为村民自治的主要落实层级。当下，行政村需要同时承担各类“政务”和回应农民的内生需求，亟需行政和自治功能的糅合，这显然突破了“乡政村治”的二元阐释框架。事实上，针对行政村的实际功能定位，通过体制改革与机制创新，乡政与村治的二元治理结构之间会再造第三元。“乡村三元治理结构”是乡村治理体系在治理转型背景下为灵活应对治理需求进行自我调适的弹性空间。

## （二）“第三领域”：“乡村三元治理结构”的理论资源

“乡村三元治理结构”试图将国家权力与社会力量之间的协调性空间带回理论解释话语之中。西方主流理论将国家与社会预设为二元对立的关系，黄宗智试图超越国家—社会二元对立的分析框架，提出“第三领域”这一学术概念。<sup>⑱</sup>“第三领域”是在国家正式体系与民间非正式体系互

动过程中形成的中间领域，其背后的支撑逻辑是“集权的简约治理传统”，主要实践样态为依靠不带薪、低成本的“准官员”进行半正式治理。<sup>⑩</sup>传统时期执行“半正式治理”的主体主要是由地方推荐且经过官府确认的乡保，以及作为县官幕僚的衙役和胥吏。民国时期，县以下设置“区”这一层级，村庄则主要依靠半正式的村长进行治理。<sup>⑪</sup>到了人民公社时期，出于实现“赶超型”现代化的共同目标，形成了“第三领域”，其内部的治理主体主要有集体干部，由劳动能手等发展而来的村社精英，以及驻队干部等。<sup>⑫</sup>

“第三领域”有较深远的历史渊源，这一概念能够解释帝制时期基层官民互动的表现。但还需明确的是，一方面，这一概念的内涵需要商榷。作为“简约治理”执行主体的衙役和胥吏属于官僚体系的衍生物，他们由县官召集，没有实质性的治理权力，实际上绅士群体才是半正式治理实践的主体。绅士群体的合法性不仅源于自下而上的认可，而且需要官方的授权，如此才能够衔接官僚体制与地方秩序。由于作为“准官员”的绅士群体不独立于国家与社会，故“第三领域”实为国家与社会之间的一个“协调性”空间。<sup>⑬</sup>另一方面，“第三领域”在当下的解释力也存在限度，“简约治理”原则逐渐为基层治理“行政化”所取代，强财政支持下的政府通过一套更加复杂的柔性控制策略进行治理。<sup>⑭</sup>例如，传统“第三领域”内的治理主体避免使用程式化的监察和文书工作，而如今的基层治理中却盛行“处处留痕”。这说明“第三领域”作为一种对中国基层治理过程中由官民互动所形塑场域的凝练表达，其内涵经历了重大变迁（见表1）。

表1 乡村治理结构第三元与“第三领域”的对比

	晚清至民国时期“第三领域”	人民公社时期“第三领域”	乡村治理结构第三元
运转逻辑	集权的简约治理	“总体性支配”	基层治理行政化
产生原因	政权安全；国家税收能力限制	加强对乡村资源汲取，实现乡村社会组织重塑，追求“赶超型”现代化	镇村两级为适应基层治理转型数字化、标准化和规范化的需求而进行治理关系的调适
典型治理方式	简约治理	单向动员；政治整合；运动式治理	技术治理；协同治理；以规范化、制度化治理形式为主
治理主体	正式行政人员（如县官）；官僚体系衍生人员（如衙役、胥吏）；吏役（如乡保、半正式的村长）；绅士等	正式行政人员（如公社党政干部、生产队党支部书记、驻队干部）；积极分子（如农业生产中的劳动能手）等	正式行政人员（如联村、包村和驻村干部）；行政体系衍生人员（如编外人员、大学生村官）；职业化的村干部；村组精英等
治理规则	源自地方社会的非正式规则	主要源自国家政权的正式规则	以正式规则作为主要治理依据和保障，地方性规范需要经由国家政权认证
治理成本	低成本	低成本	高成本
存在根基	中央集权和小农社会	“全能国家”和高度组织化的乡村社会	寻求治理体系和治理能力现代化的国家和空巢化、弱发展需求的广大乡村社会

从治理主体看，晚清至民国时期“第三领域”所依赖的治理主体主要是衙役、胥吏和乡保、半正式的村长等不领薪酬的准官员，国家政权只能对这部分人员实施有限的控制和动员。人民公社时期“第三领域”主要依赖公社党政干部、生产队党支部书记、驻队干部等正式官员进行治理，国家政权可以通过基层组织对上述主体进行政治动员。同时，这一时期的乡村治理也吸纳了部分



农业生产中的劳动能手等积极分子参与，起到模范带头作用，体现国家权力在乡村社会的一元化倾向。而乡村治理结构第三元中治理主体已经高度正式化和行政化，驻村干部、大学生村官和主职村干部由国家发放薪酬，并接受行政部门考核与监督。与此同时，村组精英等社会力量亦参与村庄治理，尤其是群众工作。村庄治理呈现以“行政化”的村干部和正式行政人员为主、村庄社会力量参与的特点。

从治理规则和治理方式看，晚清至民国时期，衙役、乡保和村长等治理人员主要依据源自地方社会的非正式规则处理“细事”，尤其是衙役、胥吏和乡保等大多由乡村社会中的普通个体担任，他们要考虑与地方社会精英处理好关系。这一时期的典型治理方式是半正式或非正式的简约治理，国家政权一般不主动干预。人民公社时期，基层治理主要依据国家政权制定的正式规则，单向的政治动员和政治整合、运动式治理成为典型的治理方式，乡村治理的协调性空间基本消失。在乡村治理结构第三元内，各个主体把正式规则作为主要的治理依据，并以规范化、制度化和法治化的治理形式为主。同时，地方性规范和“默会性”的规则依然在小范围发挥作用，但诸如村规民约等仍需要经由国家政权的制度认证。

从治理成本看，晚清至民国时期第三领域的治理是一种低成本的实体治理，是依赖准官员解决纠纷的半正式基层行政实践，高度依赖地方社会精英的权威和治理能力。人民公社时期的第三领域依赖高度完备的动员体系和国家制度动员能力，实现治理目标的组织成本也相对较低。在乡村治理结构第三元内，治理高度依赖政府的强财政支出能力和上级部门对于村庄人、财、物等资源的输入，随着村庄内部组织资源和社会资源的流失，达成治理目标的成本更高。

从产生原因和存在根基看，晚清至民国时期第三领域的存在基础是中央集权的国家和分散的小农社会，国家一是出于政权安全的考虑，二是由于资源汲取能力的限制，只能在乡村推行集权的简约治理，最终形成第三领域。人民公社时期第三领域的存在基础是国家政权建设基本完成，乡村社会高度组织化。国家政权为了追求“赶超型”现代化而加强对乡村的资源汲取，基层治理皆围绕此目标展开，故形成了国家权力一元化主导的特征。乡村治理结构第三元的基础是广大乡村社会弱发展需求的现实与国家政权追求基层治理体系和治理能力现代化的目标之间存在冲突，故镇村通过调适治理关系，在治理实践中协调行政与自治的边界。

可见，自国家政权建设启动起来，各个时期乡村治理面临的具体情境不一。当今的乡村治理呈现行政与自治糅合的特征。本文拟在吸收借鉴“第三领域”概念中国家与社会之间“重叠与合作”的意涵，以及依靠准官员进行基层治理的基础上，基于近年来笔者对山西、河南、湖北、江苏、浙江等省份基层治理状况的田野调查，借助乡村“三元治理结构”这一概念对当前基层治理转型背景下的镇村治理关系调适进行解读，用乡村治理结构中“第三元”重新阐释当下镇村治理结构中“行政”与“自治”相互交织场域的社会事实。“第三元”是当前基层行政单元与社会自治单元的衔接区，治理主体发生重要变革是其核心特征，正式制度与非正式制度通过正式行政人员和行政体系衍生的“编外”群体、半正式治理人员以及村社精英共存并衔接，体制内官员和村社精英等多方主体参与“协商共治”。

### 乡村三元治理结构的形成机制

当下，国家治理转型所蕴含的“规则之治”目标与乡村社会现实状况之间存在一定矛盾：一

方面,国家政权积极推动乡村治理的法治化、标准化和数字化转型,将村级治理纳入基层治理体系;另一方面,广大乡村发展的内生动力和机会不足,治理资源欠缺。为此,镇村两级持续进行治理关系的调适以适应治理转型的要求,国家与社会“接点”的治理形态出现新特征。一是乡村治理主体发生急剧变迁,村干部年轻化和职业化的趋势凸显。二是各个治理主体为了积极完成治理任务,充分发挥能动性,在乡村治理中运用多重动员方式。行政体系扩张体现了国家政权有力的纵向整合,近些年不少地区以村民小组为单元推行的村民“微自治”则能够加强村民之间的横向联结。行政村成为国家政权与社会力量的衔接点,形成行政与自治糅合的治理场域。

### (一) 乡村治理的法治化、标准化和数字化转型

税费改革后,镇村面临“治权”弱化的困境。为此,国家大力推进治理体系和治理能力现代化,传统的“村民自治”领域逐渐被纳入国家治理体系,并引发村庄治理结构的一系列变革。首先,乡村治理逐渐法治化和规范化。一方面,国家法律体系下沉至村庄,村民的法治意识增强,并倾向于依靠国家正式权力介入日常矛盾纠纷化解。另一方面,随着“监督下乡”,村干部的日常治理行为也趋于正式化和规范化。其次,乡村治理追求程序化和标准化,突出表现为治理过程处处留痕。为此,村干部常常将主要精力用于应对日常各项程序化的治理任务,主要对上负责。最后,数字化和技术化成为乡村治理的最新趋势,村干部成为数字治理体系最末端的信息“采集员”。数字治理所蕴含的“技术壁垒”使得村干部群体内部出现分化,一部分村干部专门处理应对各类行政性事务,或对接上级各个条线部门,另一部分村组干部主要负责处理村庄内生性事务。此外,数字技术悬浮于乡土社会,与村庄内生治理需求相脱节,这在客观上也会导致村民小组或自然村成为落实村民“自治”、回应村庄内生诉求的主体单元,而行政村一级则成为主要由正式行政人员和半正式治理人员构成的“行政”与“自治”交织的治理场域。

### (二) 村庄经济社会变迁推动乡村治理结构变革

改革开放以来,中国乡村整体上实现跨越式发展,但发展程度亦有分化。对于工业化进程推进较早的东部沿海地区农村,农民已经实现了就地城镇化。这类村庄能够完全实现村级治理的行政化。例如,苏南地区的乡村治理呈现出强行政逻辑、强分配政治和强集体经济的特征,村级治理行政化的程度非常高,可以通过“强行政逻辑”维系村庄基本的社会秩序。而广大普通村庄由于发展的内生动力和机会不足,以及治理资源欠缺,属于维持型治理。这样的村庄面临“去发展”的困境,留守在村的大多为老人、妇女和小孩等弱势群体。村庄社会治理需求下降,重点在于维持基本的生产生活秩序。同时,由于地方政府公共财力匮乏,中西部地区农村只能实现村级组织的“半行政化”,这破坏了原有的半正式治理体制,不仅导致村级治理权责结构失衡,而且造成村干部对村庄社会动员能力的消解。<sup>④</sup>可见,尽管村级治理行政化有利于解决修桥铺路等“大事”,但无力回应村民细碎化的需求。近年来一些村庄纷纷探索成立村民小组理事会等自治组织,强化村民小组的自治功能。以小组自治为代表,“微自治”的重点是解决村民日常生产、生活中的小事,弥补了行政村自治能力弱化的弊端。“微自治”的兴起是乡村治理结构的重要变革,意味着行政与自治得以在村级治理中相对分离。

### (三) 变迁中的乡村治理主体缔造“第三元”治理结构

近年来,镇村治理主体也在发生变迁。随着一批“80”后乃至“90”后干部进入乡镇体制,乡镇主要干部的年轻化成为基本趋势。年轻干部学历普遍较高,他们能够满足基层治理规范化、程序化和数字化的要求,成为基层治理转型的推动力量。而村两委干部的年龄普遍偏大,主职村

干部几乎都由在村社内部享有权威的经验丰富的中老年人士担任。中老年村干部个人威望高，熟悉乡村治理中的默会知识，能够在“代理人”和“当家人”之间维持角色平衡。但在治理转型背景下，中老年村干部也难以适应规范化、标准化与数字化的治理方式，村级治理事务结构的变迁消解他们工作的内在动力。这在治理实践中表现为村干部饱受做表格、台账等“形式主义”之苦，由于担心被“问责”而对工作进行形式化的应对，进而造成“乡政”与“村治”之间衔接不畅。为了提升村级治理的效力，一方面，国家政权自上而下地建构镇村之间的体制性关联，将村庄纳入基层治理体系。例如，乡镇通过工作动员以及联村制度等形式对村级治理进行协助、督导乃至直接干预，并推行主职村干部职业化。另一方面，“行政下乡”导致行政村干部和自然村干部之间出现角色分化。前者充当国家政权代理人，是镇村治理体系下的“半正式治理人员”，并与正式行政人员共同参与镇村治理，而后者代表村民的利益诉求，这有助于缓解国家与社会之间的张力，客观上也促成“乡政”与“村治”之间“协同共治”领域的形成。

#### （四）乡镇主要干部主体性功能发挥促成“第三元”治理结构

近年来，镇村治理在制度建设方面取得长足进步，问题是精准的制度常常以“硬性”的方式进入基层社会领域，造成治理对象的情感体验被忽视，动摇国家权力在基层社会的情感基础。<sup>⑤</sup>为此，乡镇主职干部在行政体系内外通过多种方式调动各个治理主体的积极性。一方面，在行政体系内部，除了采取行政动员与政治动员，乡镇主职干部亦通过利益激励、关系动员等交叉融合的方式推动一般工作人员“做工作”，使他们得到正向的情感反馈。例如，山西Q县乡镇主要领导通过积极的情感动员解决干部的生活困境，建立起信任关系，并以此推动工作的有效落实。在当前“监督下乡”和“问责到人”的背景下，乡镇主要领导以“工作成绩是个人的，责任是镇长的”的姿态，给乡镇工作人员提供安全感和动力。另一方面，在村庄治理内生动力不足、治理资源有限的条件下，为了使“乡政”与“村治”之间有效衔接，推动各项重点工作顺利完成，乡镇党委在党政科层体制下通过“联村干部”等制度形式，塑造了一种“体制构造的人格关系”，将人格动员的方式嵌入正式制度框架，提升基层治理的运作效率。<sup>⑥</sup>此外，包片、驻村干部等并非以行政层级施压的方式要求村干部配合工作，而是注重在与村干部的日常交往中加强情感联结，进而将其转化为情感动员、情感调解等乡村治理的具体策略。正式和非正式动员手段的混合使用，使得镇村治理成为一个主体间多重社会关系网络交织的场域，在行政村形成了一个制度动员和情感动员交织的治理结构。

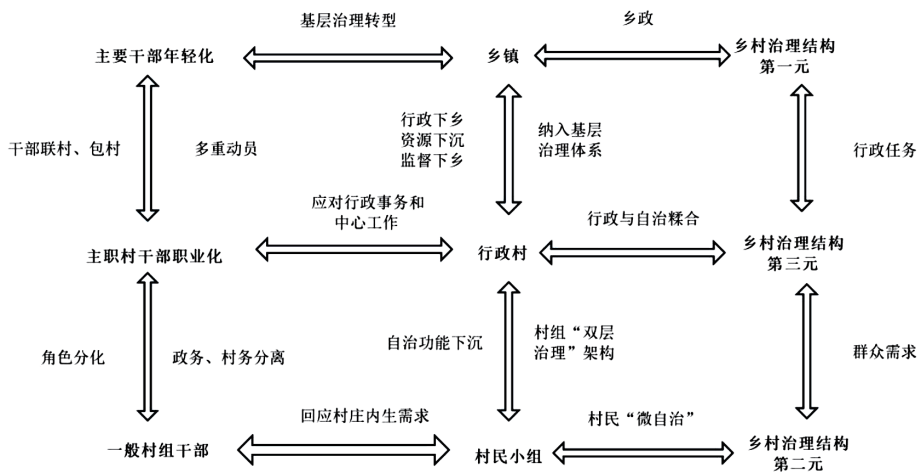


图1 乡村三元治理结构的形成机制

## 乡村三元治理结构的核心特征与实践效能

### （一）乡村三元治理结构的核心特征

乡村三元治理结构的核心内涵为：作为国家政权“末梢”的乡镇行使行政权，构成治理结构中的第一元；由社会力量主导的自然村或村民小组发挥自治功能，构成治理结构中的第二元；行政村形成行政权与村民自治糅合的治理结构，正式制度与非正式制度相互缠绕，其既不属于正式的行政层级，又与传统的“自治”领域有根本区别，构成乡村治理结构中的第三元。

正式行政人员与村组干部在行政村协同共治，是乡村三元治理结构的核心特征。乡镇干部整体上呈现“忙闲不均”的特征。为了加强对村社的有效整合与动员，打通政策执行的最后环节，乡镇干部通过“包片”“包村”“驻村”等形式下沉到村社。年轻干部应对行政性事务的能力较强，这顺应了基层治理规范化和标准化的要求，但他们在应对群众工作的能力和方法以及针对村庄工作的动员方面往往不如“老乡镇干部”。为了应对繁杂众多的行政性任务，主职村干部的职业化也成为普遍趋势，他们主要对上负责。村级组织实际上成为乡镇行政体系的延伸，行政村一级回应村庄内生需求进行社会动员的能力已经弱化。同时，村民小组仍具有“熟人社会”的特征，一般作为“副业”且个人威望高的村民小组长具备回应组内公共需求的能力，使得大量行政体系或村两委“有心无力”解决的“小事”能够在村民小组内化解。由此，行政事务和自治事务在村级治理中分离，“村民自治”由行政村一级下沉到自然村或村民小组，“乡政”与“村治”也突破了“指导”与“被指导”的传统关联，乡镇政权通过驻村等制度形式直接参与村社治理。当下，在行政村这一级，治理主体主要有自上而下的包片/包村干部、“大学生村官”、驻村工作队以及职业化的村干部等，并且行政性事务与自治事务相对分离，前者由正式行政人员、行政体系衍生人员和半正式治理人员即职业化的主职村干部完成，后者则由熟悉村务的村组干部或村组精英应对，这样既能保证行政性任务的顺利完成，村庄原有的治理结构也得以保护。

乡村三元治理结构是镇村两级为适应国家治理转型而进行关系调适的结果。在镇村治理实践中，行政体系与乡土社会之间呈现出丰富的互动形态。若以权力的“功能属性”为标准，可将其划分为“行政权”和“自治权”。在“乡政村治”的阐释框架内，乡镇是国家行使行政权的“末梢”，行政村则是村民行使自治权的基本单元，行政与自治的边界十分清晰。但行政权的行使早已突破“乡政村治”架构划定的边界，向行政村一级延伸。行政与自治在行政村交汇，国家权力与社会力量糅合。

### （二）乡村三元治理结构的实践效能

第一，人事相宜的制度设计客观上调动了乡镇干部与村庄精英的主体性。近代国家政权建设以铲除地方性为代价，村干部面临着“代理人”与“当家人”之间的内在角色冲突。随着基层治理转型深化，一方面，镇村治理过程中对治理任务精细化、标准化的要求逐步提高，村社治理主体却普遍缺乏充足的治理资源以及应对复杂行政性事务的能力。主职村干部“职业化”则使得他们依附于乡镇行政体系。这也导致村两委干部之间出现分化，主职村干部的日常工作主要是应对各类“政务”和迎检，对上负责，一般村干部和村社精英则主要回应村庄内生需求。此外，为了弥补村庄内生治理能力的不足，一些乡镇行政人员还通过“包村”“驻村”干部以及“大学生村官”等形式下沉至村庄进行协助与指导，甚至直接“代替”村干部完成相关行政性事务。另一方面，派驻村庄的乡镇年轻行政人员缺乏做群众工作的经验和能力，因此村庄内生性事务一般由经验丰富的村组干部或村社精英主要负责，或者由群众工作经验丰富的村组干部与驻村行政人员共同应



对。在乡村治理结构第三元内，人事相宜的制度设计有助于缓解地方精英“代理人”与“当家人”之间的角色冲突，激活村庄治理人员的主体性，提升基层治理效能。比如，山西省从2021年施行“万人计划”，每个行政村至少配备一名“大学生村官”担任村主任助理，主要职责是协助推动政策落地，协助管理“三资”，以及担任基层治理网格员等。这使得村级治理出现以事务为导向的分工和分层，村干部从大量行政性事务中解放出来专事村务，而“大学生村官”制度也达到了行政下乡、提升政策通达性和执行度的目标。

第二，体制下沉与治理资源赋能使得国家治理乡村的任务得以顺利推进。一方面，在治理转型期，国家通过联村、驻村、包片等制度形式实现对乡土社会常态化的整合动员，联村干部通过督促村干部完成各项中心工作保证上级决策的顺利推行。联村干部作为体制下沉到村庄的行政人员与村干部“协同共治”，并协助后者处理报表、档案建设等业务型工作，及时传递政策信息，提升村干部的治理反应能力。比如，浙江中部D街道实行领导包村和干部联村制度。其下辖的O村由街道办事处副主任担任包村领导，两名街道工作人员担任驻村干部。此外，由一名在街道办刚入职的年轻工作人员负责日常联村工作。在当地，联村工作由区委组织部统筹安排，联村干部的正式身份是村书记助理，号称“不带编制的村两委成员”。他们的日常工作主要包括参与村两委活动、村庄重要情况上报、信息上传下达、协助村两委应对各类“专项工作”等，这提升了基层政策执行的效率。在普通农业型村庄，驻村干部更是在村级治理方面发挥关键作用。豫南某村在日常村级治理中主要由“一肩挑”书记发挥主要作用，其他村两委成员缺乏工作积极性或长期不在村，村两委干部都不会使用电脑，所以“材料工作”全部由驻村干部负责。另一方面，国家通过完善监督问责体系，对村级治理进行过程监管，落实“责任到人”。近年来，随着数字乡村建设的推进，村务支出、项目运作等的具体细节和过程都需要录入平台以方便监督和审计。在“监督下乡”的压力以及“行政下乡”的助力下，“职业化”的村干部的日常工作更是以完成各项上级治理任务为重点。比如，浙江中部O村村两委干部把自身定位为配合政府工作的“服务员”。在当地，项目资源的运作全程通过“平台”进行，政府进行全过程监督。在项目申请环节，村庄要做好详细的规划和预案，并要接受第三方审计公司的评估；在项目运作环节，上级政府通过“平台”全程监管，严格落实项目资金分批给付、按用工类型进行招标等风险内控措施；在项目验收环节，第三方公司对项目质量以及资金使用状况进行严格审计。随着各类技术治理手段的运用，基层治理的“模糊性空间”被压缩，国家治理乡村的任务得以顺利推进。

第三，行政事务和自治事务在“第三元”内的分类处理保护了村庄原有的治理结构。当前技术治理和资源下乡所激活的村组治理，并非由社会力量驱动的村民自治，而是国家力量介入乡村的产物。<sup>⑥</sup>村组治理最主要的功能是对接自上而下的国家项目资源分配和各项行政任务，主职村干部成为“准行政人员”。在此背景下，村两委干部回应村庄内生需求的能力下降，做群众工作的意愿减弱，村庄公共性逐渐瓦解，甚至基本社会秩序难以维持。而在乡村治理结构的第三元内，“政务”与“村务”由相应的治理人员专门负责。派驻村庄的乡镇正式行政人员与职业化的村干部主要应对各类行政事务，村庄内生事务主要由其他村组干部以及村社精英回应。这样一来，农民的常规治理需求便可以在村社内部得到解决，小事不出村基本实现。以事务为导向使得村庄治理重新分工和分层，村庄原有的治理结构反倒得以保护，基本社会秩序得以维持。乡村三元治理结构在村民小组与行政村以及上级政府之间形成了一个“缓冲区”，使村民小组从行政事务中相对剥离出来，为激活村民“微自治”创造了客观条件。比如，近些年湖北省按照“共

同缔造”的理念进行了一系列基层治理创新，核心是依托全覆盖的基层党组织，通过凝聚多方力量解决“群众身边、房前屋后”的“小事”，建立“纵向到底，横向到边，共建共治共享”的基层治理体系。“共同缔造”的治理实践实际上体现了村级治理“协商共治”的意涵，社会力量参与村级治理有助于满足农民生产生活方面的细微需求。例如，村民小组通过成立村落理事会等组织应对琐碎事务，进而在“行政下乡”背景下维系村庄基层社会的完整，实现政务和村务的分类处理。

## 乡村三元治理结构的危险形态与优化建议

### （一）乡村三元治理结构的危险形态

在“乡村政治”框架内，行政与自治的张力造成乡村治理存在两方面的困境：一是受基层行政扩张影响，村庄半正式治理的空间逐渐丧失。乡村治理体系不仅高度刚性，而且悬浮于基层社会；二是大量行政事务下沉至村庄，造成既有的乡村治理体系超负荷运行，衍生出形式主义等负面后果。乡村三元治理结构的核心是在行政村实现行政与自治的糅合与衔接。尽管在这一治理结构内，通过治理事务的分工和村组治理的分层能维持一定的村庄自治空间，在一定程度上缓和基层行政与村民自治的张力。但它实际上承认了行政要素在村庄治理中的客观存在，因此，既有行政体系的弊端不仅难以革除，而且会传导至行政村这一层级。在村级治理队伍结构与治理事务失衡的情况下，这些行政体系既有的弊端甚至会被放大。因此，乡村三元治理结构在实践中也存在限度，主要表现为以下四种危险形态。

#### 1. 村组双层治理架构并未有效拓展农民的需求表达渠道

在“乡村政治”框架下，基层行政体系呈现向行政村扩张的态势，形成“强行政、弱自治”的治理格局。<sup>⑤</sup>尽管行政事务和自治事务在乡村治理结构“第三元”内的分类处理有助于在行政强化背景下维持一定的村庄半正式治理空间，保护村庄原有的治理结构，但是这不能从根本上化解农民需求表达渠道不通畅的现状。一方面，村两委主职干部被纳入镇村治理体制，他们的日常工作主要是协助上级处理“政务”，不少普通村民甚至不清楚本村两委干部的具体情况。加之随着人口不断流失，村庄日益呈现“去公共性”的特征，村民之间缺乏关系协调机制。而无论是村两委干部、驻村行政人员还是聘用人员等，鲜有治理主体真正具备做好群众工作的能力。村组双层治理架构实质上加强了主职村干部的行政属性，削弱了他们做群众工作的空间。另一方面，技术治理以及规范化、标准化的村庄治理事务本身，与农民的日常生活逻辑相脱节。在行政体系单向度扩张的条件下，治理目标的设定、治理任务完成的方式、考核指标的设置等均由上级政府决定，基层治理日益依附于乡镇行政体系，悬浮于村民日常生活之上，民众缺乏自身利益的真正“代言人”。

#### 2. 治理队伍与治理事务结构的错配使得基层行政成本有增无减

在乡村治理结构“第三元”内，治理队伍与治理事务结构之间的错配增加了基层行政成本。为了克服乡政村治框架下村庄治权弱化的局限，使之更好地完成数字化和标准化的行政事务，各类行政人员下沉至行政村，并与村两委干部共同治理，强化村级治理主体。这造成乡村治理结构中干部队伍和一般人员的快速扩张，治理机构人员庞杂，分支众多。例如，当前为了推进数字乡村建设，不少村庄都设置了若干专职网格员。乡镇各职能部门也在村庄内设置对接本部门条线工作的业务专

员，一般由村两委成员兼任。在财政资源有限的前提下，乡村治理队伍的扩张，并不意味着村庄治理人员具备适配于村庄事务结构的治理能力或治理技术。尤其是对于中西部地区乡村治理而言，一是从属于乡镇各条线部门的村两委干部需要财政的供养，客观上加重了基层政权的财政负担；二是年龄偏大的村干部欠缺数字治理能力，村两委只能通过聘任专职人员或依靠年轻驻村村干部完成数字化、标准化的行政任务，或者由上级部门限制主职村干部的年龄，推行干部年轻化。由于这些人员设置主要是为了应对各个条线部门的治理任务以及各项中心工作，与村庄的内生治理需求存在脱节，而年轻主职村干部缺乏做好群众工作的经验，镇村治理体制面临着“空转”的风险。中西部地区乡村治理的重点本应是维持村庄基本的生产生活秩序，乡村三元治理结构内治理队伍与治理事务结构之间的错配加大了基层行政成本。

### 3. 资源赋能与村庄内生需求“脱节”导致资源浪费

在乡村政治框架下，乡镇通过半正式的主职村干部对行政村实施代理型治理，这容易引发资源下乡过程中的“精英俘获”问题。乡村三元治理结构建构了基层行政与村民自治制度性联结的渠道，国家各项资源可以快速传导至行政村。同时，为了防止资源被滥用，国家制定了详细的规范管理村干部，这提升了资源下乡的通达性，减少了相关村治主体承接国家资源时的灰色运作空间。例如，在一些地区，项目运作的每个环节都需要录入平台，接受上级行政部门严格的过程监管。然而，这会挤压村组干部在承接国家资源过程中的协商空间，进而产生一系列意外后果。一方面，广大农业型普通村庄面临规范化、标准化运作的项目资源无法与农民的需求相契合的困境。一些村集体经济发展项目，例如种植经济作物等，作为硬性行政任务安排给村庄，并由村干部进行“带动示范”。在针对项目成效进行监督考核的压力下，村干部只能对项目“照单全收”、应付式执行，这样的项目“悬浮”于农民的需求之上。另一方面，在科层治理背景下，村级组织是推行公共服务所依赖的科层体系的“末梢”，需要配合上级政府承担信息收集、组织动员等任务。<sup>⑧</sup>为配合项目进村，村两委干部不仅需要协助流转土地、解决纠纷等，在中西部地区经常还需要他们自掏腰包充实项目运转资金。以完成任务而非满足村民需求作为首要目的，项目自然缺乏后续的跟进和维护，造成项目资源的浪费。

### 4. 基层行政下沉过程中“监督下乡”存在“异化”的风险

与乡村政治框架相比，乡村三元治理结构明确承认正式行政力量在行政村的客观存在，并将此作为阐释当前乡村治理的一个基本前提。在行政村，正式行政人员通过“驻村”“包村”等形式与职业化的村干部共同应对规范化、标准化和数字化的基层治理事务。基层行政下沉使得行政压力和指令直接在乡镇与行政村之间传导，同时各类“监督下乡”直达乡村治理一线并深入各个治理环节。一方面，众多繁杂且精细化的行政任务需要基层处理，对工作的规范化要求提高。比如，日常工作需要程序规范，基层干部疲于应对接踵而至的行政任务，“监督下乡”带来的“问责”压力加重工作负担，导致其对治理任务的形式化应对。另一方面，监督下乡“异化”经由强化对村级治理过程合规性的监督而进一步加剧村干部的消极避责态度。<sup>⑨</sup>如今，县域治理呈现出从结果管理到过程管理的特征，在治理实践中更加重视过程规范和痕迹管理，<sup>⑩</sup>这种压力会沿着行政体系向下传导。面对更高层级政府监督与过程考核的压力，乡镇干部与村干部之间会形成“利益共同体”，共同运用“策略主义”的方式应对庞杂的行政任务和监督下乡。可见，在乡村三元治理结构中，尽管基层行政下沉延长了各类政务的执行链条，但随之而来的监督下乡“异化”则可能消解基层治理人员的能动性和积极性。

## （二）优化乡村三元治理结构的对策建议

乡村三元治理结构之所以衍生出若干风险形态，根本原因是基层行政和村民自治的关系尚未完全理顺。相较于“乡政村治”框架，乡村三元治理结构能够维持乡村社会的相对完整，但村级治理在事务结构和人员配备方面更加趋于行政化。这使得行政体系既有的问题传导至行政村；而行政村实际上缺乏能够真正对接村庄基层社会且具备群众工作能力的治理人员。为此，优化乡村三元治理结构的重点在于，构建与村级治理事务结构相匹配的治理人员队伍，强化村级治理队伍面向村庄基层社会进行半正式治理的能力，核心在于理顺第三元内行政与自治的关系。具体而言：

其一，改革村级治理事务结构。当前，东部发达地区的村级治理呈现“人多事多”和利益关系密集的特点，需要进行强行政调适，这些地区的村级治理无论在事务类型还是在人员队伍配备方面均应高度行政化。中西部地区的村级治理面临的则是相对有限的行政资源和趋于空心化的基层社会，现有的村级治理队伍不仅难以应对复杂的行政事务，而且难以对基层社会开展实质的半正式治理。为此，需要改革中西部地区村级治理的事务结构。一是落实党中央关于减轻基层负担的决策部署，明确村级治理的职责边界，对下沉至行政村一级的行政事务进行压缩，尤其要减少各类非必要的表格台账、数据录入和政务 App 等，使村庄治理人员有更多的时间精力处理村务。二是优化资源配置。中西部地区的村级治理具有维持型的治理面向，村庄治理资源投入的重点应是如高标准农田建设、村养老服务和公共文化服务等与村民生产生活密切相关的领域，而非需要大量资金投入且预期收益难以保证，甚至与农民日常生产生活需求低度相关的发展型项目。三是建议上级部门慎用政治问责，赋予村庄治理人员更大的能动性发挥空间，以应对非标准、即时性的各类“微事务”。

其二，优化村级治理人员队伍。在当前村级治理行政化大势不变的情况下，可以从人员分工和工作增能两方面对村级治理队伍进行优化，达致政务与村务有序分工、村组治理分层的理想治理样态。一方面，依照村庄治理的事务结构对治理人员进行有效的分工。当前，村级治理面临的主要政务有两类：一类是随着国家服务下乡和资源下沉产生的各类事务，例如，高龄补贴、退役军人补贴和残疾补贴等各项福利的发放，以及为完成上述工作所进行的人员资格认证和信息统计工作；另一类是上级行政部门对接村庄层面的各项综合性事务和重点工作，例如危房改造、环境卫生整治、预防电信诈骗等。尽管上述两类工作都不可避免地需要制作台账和进行信息搜集并上报，但前者是常态化和持续性的，数字化和规范化程度更高。因此，网格员、年轻驻村干部等群体更适合承担这部分工作。后者涉及和群众打交道，因此应以经验相对丰富的村两委干部为主，其他年轻干部配合完成任务。另一方面，强化村庄治理人员的工作能力尤其是两类能力。一类是应对复杂行政事务的业务能力。例如，上级行政主管部门对村庄网格员或年轻干部等进行熟悉政策法规、业务流程等方面的培训，使他们能够更专业地开展面向村民的各类代办和咨询业务。另一类是开展群众工作的能力。由经验相对丰富的老干部带领年轻后备干部与群众打交道，使后者熟悉群众工作过程中的默会性知识，培养和锻炼村庄后备治理人员。

其三，维持村庄基层社会的完整性。尽管在乡村三元治理结构下，作为“微自治”基本单元的村民小组相对独立，但由于空心化趋势加剧，村民之间的社会关联度降低，因此，村庄基层社会存在解体的风险，村民微自治可能处于“虚置”的境地，村民的小微需求难以得到满足。为此，需要通过强化村民“微自治”的能力，达致维持村庄基层社会完整性的目的。一方面，当下村级治理过程中已经普遍设立了村两委干部包片或包组的治理形式，在村级治理队伍有效分工的基础上，这部分村两委干部可以通过“多跑腿、多问询”的形式把干部包组工作做实，及时解决村民

生产生活中的小问题，对于暂时无法解决的问题及时在行政村内部充分讨论，或向驻村干部及上级部门汇报。村干部在这一过程中与村民之间的熟悉程度加强，而“熟悉”本身就是一项重要的治理资源，不仅有利于村干部协调村民之间的关系，而且有助于顺利完成政务。如今制作各类报表或上报各类信息，均需要治理人员对村民的一些基础性信息有所了解，尤其是牵涉特定人员的识别和排查，若治理人员对于村民的基础性信息有所把握，就能够明显提升工作的质量和效率，而这恰恰需要与村民的经常性接触。另一方面，可以借鉴一些地区通过“老年人协会”等组织形式或“饺子宴”等公共活动，将村留守人群组织起来，达到强化村民之间社会关联和增强村庄公共性之目的，用有限的资源投入撬动广大村民的参与。上述活动有助于强化村庄认同或小组认同，维系基层社会的完整，使之成为真正可以为留守村民提供生产生活方面需求互助和情感寄托的基本单元。

### 余论：迈向一种稳态的治理结构

20世纪80年代以来的村民自治实践是国家自上而下改造乡村的产物，行政与自治之间的张力始终存在。乡村三元治理结构是对镇村治理实践逻辑的凝练，表明国家政权和基层社会之间存在一个相对独立的治理空间。乡政村治阐释框架遵循行政—自治二元分野的理论视角，将上述空间视为行政与自治二元博弈过程中模糊的中间状态。而基层治理转型为理顺行政与自治的关系提供了契机：一方面，乡村被纳入国家治理体系，行政体系更加通畅；另一方面，乡村亦需要具备回应村民内在需求的自治空间。

乡村三元治理结构尝试对镇村治理关系调适的结果进行概括，它是基层行政不断扩张并在行政村与村民自治糅合的现实条件下形成的。这一阐释框架承认行政力量在村庄治理中的客观存在，将乡政村治框架下被遮蔽的行政—自治糅合治理空间带回理论阐释的视野中，意在指出在当下乡村治理实践中可能会形成一个国家政权与社会力量协同共治的稳态治理结构。

乡村三元治理结构通过行政事务与自治事务在行政村的分类处置保护了村民自治空间，使乡村能够以半正式治理的形态回应内生需求。从治理实践看，乡村三元治理结构有助于在维系村庄基本社会秩序的情况下调动镇村干部的积极性，既使国家各项行政任务在乡村顺利推进，又能够通过村民微自治解决内生需求。但它也会衍生出若干风险形态，这背后的深层逻辑是治理转型背景下基层行政与村民自治之间的博弈，如今医保、粮补等国家转移支付资源可以直达农民，但村组双层的治理格局并未广泛形成。

所以，当国家资源和权力直接针对个体时，如果要观察行政与自治之间是否拥有清晰的边界，以及基层治理行政化是否为单向度，乡村三元治理结构便提供了一个理解基层行政和村民自治之间关系的治理架构。当然，它是否稳定需要进一步的经验观察。对其优化既需要构建与村级治理事务结构相匹配的治理人员队伍，也需要强化村级治理队伍面向村庄基层社会进行半正式治理的能力。其核心是通过进一步调整村级治理人员的分工，达致政务与村务有序分工、村组治理清晰分层的“接点”治理样态。

当然，乡村三元治理结构亦有地区差异，对于治理体系较为完备、村庄治理行政化程度高的地区，主要依靠行政力量便能够实现有效治理，因此乡村治理结构的三元层次未必突出。在治理资源丰富但行政体系尚未完全吸纳村民自治的地区，比如浙江省，联村制度被广泛运用并发挥效能，

镇村协同共治的格局形成,丰富的体制性资源便能够满足村民的需求。而广大中西部地区的普通乡村,一方面由于治理资源不足和行政体系尚未完全贯通,在镇村治理实践中会出现行政人员普遍介入村庄治理的情况;另一方面,村庄成员以留守弱势群体为主,村民存在需求表达困境。此时,乡村三元治理结构更凸显其重要意义,即在村庄治理内生动力不足的条件下,镇村之间可以通过治理关系的调适,使村庄治理既能够顺利完成行政任务,又具有回应村庄内生需求的基本能力。

在此基础上,未来值得进一步展开的思考是,在乡村三元治理结构框架下,如何通过治理机制的创新进一步提升村级治理对基层社会的回应性,并维持村庄基层社会的相对完整,使之成为能够满足留守人员发展需求的生活空间,进而迈向一种稳态的治理结构。

#### 注释:

- ① 徐勇:《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期。
- ② 向德平、傅丽丽:《中国式现代化进程中的乡村治理转型》,《南开学报》(哲学社会科学版)2023年第6期。
- ③ 张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。
- ④ 周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。
- ⑤ 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2008年,第28—37页。
- ⑥⑩ 黄宗智:《国家与社会的二元合一:中国历史回顾与前瞻》,广西桂林:广西师范大学出版社,2022年,第121、122页。
- ⑦ 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2023年第1期。
- ⑧ Gao Yuan, “The Third Sphere in Rural Governance: From Cooperatives to Rural Revitalization,” *Rural China*, vol.19, no.1, 2022, pp.31-50.
- ⑨ 周庆智:《基层社会自治与社会治理现代转型》,《政治学研究》2016年第4期。
- ⑩ 董磊明、李健民:《制度实践中的生活逻辑:非正式运作的社会基础与运行机制》,《开放时代》2022年第5期。
- ⑪ 赵晓峰:《“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统》,《北京社会科学》2016年第1期。
- ⑫⑬ 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》,《开放时代》2008年第2期。
- ⑬ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社,2006年,第252—257页。
- ⑭ 欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》2022年第3期。
- ⑮ 邓燕华、王颖异、刘伟:《扶贫新机制:驻村帮扶工作队的组织、运作与功能》,《社会学研究》2020年第6期。
- ⑯ 徐勇:《论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善》,《社会科学研究》1997年第5期。
- ⑰ 赵晓峰、魏程琳:《行政下乡与自治下沉:国家政权建设的新趋势》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2018年第4期。
- ⑱ 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》,《开放时代》2019年第3期。
- ⑳ Phlip C. C. Huang, “From the Third Sphere of Minimalist Governance to the Third Sphere of Party-People Co-participation,” *Rural China*, vol.19, no.1, 2022, pp.1-30.
- ㉑ 赵晓峰:《公域、私域与公私秩序:中国农村基层半正式治理实践的阐释性研究》,《中国研究》2013年第2期。
- ㉒ 郭伟和:《街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展》,《开放时代》2010年第2期。
- ㉓ 杜姣:《村级组织半行政化治理及其意外后果》,《西北师大学报》(社会科学版)2024年第1期。
- ㉔ 向德平、向凯:《情感治理:驻村帮扶如何连接国家与社会》,《南开学报》(哲学社会科学版)2020年第6期。
- ㉕ 叶敏:《联村干部:基层治理体系的人格化运作》,《中国行政管理》2022年第4期。
- ㉖ 印子:《村组治理:功能定位、运作机理与优化路径》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2020年第2期。
- ㉗ 李梅:《新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”》,《学术界》2021年第2期。
- ㉘ 董磊明、欧阳杜菲:《从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变》,《政治学研究》2023年第1期。
- ㉙ 冷波:《监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应》,《中国农村观察》2021年第4期。
- ㉚ 田先红:《从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应》,《探索》2020年第4期。

编辑 李梅