

一体化治理：过程管理视角下的基层形式主义^{*}

——基于乡村振兴地方实践偏差的分析

桂 华

内容提要：在乡村治理现代化的背景下，基层形式主义除了源于乡村“制度—组织”变化之外，还与“三农”工作实质内容变化有关。乡村振兴战略构成新时代“三农”工作的总抓手，基于乡村振兴所展开的基层治理活动，具有强规划性、强规范性和强考核性特征。在实施乡村振兴的过程中，国家不断强化自上而下的管理体系，重塑政府层级关系和乡村组织运转逻辑，进而推动乡村治理走向一体化。自上而下的高强度“过程管理”，解决了政策实施中的“一放就乱”问题，在促进乡村治理走向制度化、规范化和程序化的同时，也诱发了形式主义问题。以乡村振兴实践偏差为表征的基层形式主义，反映出乡村一体化治理的不足之处。以农民为主体的乡村振兴应当兼顾自下而上的维度，推进乡村振兴并破解基层形式主义，关键在于构建国家自上而下管理与基层动员相融合局面，实现乡村工作内容与乡村工作方式的有机匹配。

关键词：一体化治理 过程管理 乡村振兴地方实践 基层形式主义

一、问题的提出

在综合国力不断提升的背景下，国家通过更加积极的政策手段介入基层事务中，这既构成国家治理现代化的基本面向，也构成基层治理转型的基本推力。以乡村治理为例，进入 21 世纪以来，国家启动农业税费改革，调整国家与农民关系，采取“以工补农、以城带乡”政策，陆续实施社会主义新农村建设、美丽乡村建设、脱贫攻坚和乡村振兴等。积极的“三农”政策和不断扩大的乡村建设行动，一方面，直接改善了乡村面貌、提升了农民的生活水平、促进了“三农”问题的解决，另一方面，也推动了乡村治理转型和重塑了基层治理形态。

具体来看，取消农业税之后，国家由于不再依靠基层干部向农民收取资源而彻底打破了“乡村利益共同体”，^①基层治理走向了规范化。党的十八大以来，随着全面从严治党逐步向基层延伸，各项权力监管制度不断下沉到基层，使得乡村治理的制度化程度进一步提高。取消农业税以

^{*} 本文为国家社会科学基金项目“数字技术融入乡村‘三治’体系研究”（22BSH146）的阶段性成果。

^① 贺雪峰《论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例》，《开放时代》2011 年第 2 期。

来的国家惠农政策落地,推动基层工作走向了规范化、制度化和程序化,这极大地解决了基层权力运用不规范、乡村干部贪腐等问题。同时,涉农政策调整也改变了基层治理体系运行逻辑并带来新的问题。

相关研究发现,取消农业税之后,走向规范化的乡村两级缺乏回应群众诉求的内在积极性,并因此出现了基层政权“悬浮化”^①;遵循规章制度运作的乡村两级,虽然变得规范化,但是却造成了基层治理成本飙升,出现了从“简约治理到科层化运作”的总体逻辑转变;^②按照科层化运作的乡村治理,偏离乡村现实和群众工作传统,让基层工作陷入繁杂而低效的境地。^③治理体系与治理能力互为表里,基层治理现代化是治理体系现代化和治理能力现代化同步推进的过程。基于既有研究和现实情况来看,当前的基层治理转型可概括为:乡村治理体系规范化、制度化和程序化的程度越来越高,而乡村治理效能却没有得到同等程度的提升。

以规范化、制度化和程序化为表征的乡村治理体系现代化,没有转化为治理能力的同比例提升,这一问题的典型表现是在基层工作中出现了形式主义。理论上来看,形式化与程序化是内生于科层制的组织运转形态,乡村治理规范化、制度化和程序化的程度提高,必然会带来基层工作形式化要素的增加。不过,当这些形式化要素超过组织运转的正常需要并降低组织运转效率时,就变成了形式主义问题。近年来,基层形式主义伴随着乡村治理的转型而显现,并成为当下亟需破解的问题。党的十九大以来,习近平总书记就解决形式主义、官僚主义问题多次作出重要批示,^④2019年被确定为基层减负年。^⑤党的二十大报告指出,“一些党员、干部缺乏担当精神,斗争本领不强,实干精神不足,形式主义、官僚主义现象仍较突出”,针对这类问题,“今后必须加大工作力度”。^⑥具体到乡村领域来看,形式主义为基层工作带来了巨大的负担和干扰,破解基层形式主义是推进乡村工作和提升基层治理效能的重要突破口。

形式主义背后存在着官僚主义的影子,各种基层形式主义现象反映出一部分乡村干部的思想意识落后状态。进一步观察发现,几乎所有的基层干部都痛恶形式主义,但是不少干部在实际工作中又变成了形式主义的制造者。这表明基层形式主义问题除了可从干部的主观意识角度解释之外,还要分析其背后的结构性因素。调查中还会看到,上级下发的一些反对形式主义和减轻基层负担的文件,在落实过程中又变成了形式主义并造成基层负担加重,基层减负有时会陷入“越减越重”的怪圈。这意味着解决基层形式主义顽疾也要从破除结构性因素入手。

目前,理论界对于形式主义形成了两个层次的分析。第一,从科层制内生弊病的角度寻求对于形式主义问题的原理性解释。^⑦作为现代组织基本形式的科层制既具有循规蹈矩的特性,也包含了繁文缛节的弊病。^⑧在科层组织中,规则化与形式主义属于同一枚硬币的两面,从科层制角度虽然能够认识形式主义的普遍性根源,却无法对“三农”领域中形式主义的特殊原因作出具

① 周飞舟《乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”》,《中国改革》2007年第4期。

② 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。

③ 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。

④ 王琦、范思翔、董博婷《减负增效重实干、担当尽责开新篇——党的十九大以来以习近平同志为核心的党中央整治形式主义为基层减负综述》,《人民日报》2022年10月11日。

⑤ 《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,《共产党员》2019年第8期。

⑥ 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第14—15页,人民出版社2022年版。

⑦ 张定淮、涂春光《重申官僚理性》,《中国行政管理》2004年第3期;赵鼎新《价值缺失与过度有为:从古今异同看当前官僚制的困境》,《文化纵横》2019年第5期。

⑧ L. 塔迪奇、孟庆时《官僚制度——一种异化的组织》,《哲学译丛》,1981年第1期。

体解释。第二,从乡村治理的“制度—组织”角度分析形式主义现象。如渠敬东、周飞舟、应星等指出“项目制”运用于社会治理时所产生的技术化和形式化后果;^①仇叶、杨华等呈现“中心工作泛化”背景下的县乡村治理体制变化和基层形式主义的生成机制;^②彭勃、赵吉从基层事务复杂性与治理工具简单化之间矛盾的角度,归纳基层形式主义类型与成因;^③刘锐从县乡督查考核强化的角度分析乡镇形式主义的根源。^④项目制、考核督查方式、中心工作机制泛化等都属于影响基层治理的“制度—组织”因素,目前很多研究是从这个层面分析基层形式主义现象。本质上说,这些“制度—组织”因素也属于“形式”,当治理实践所依赖的“形式”与实质工作目标相脱节时,就沦为形式主义。^⑤不过,基层治理的“制度—组织”在过去一段时期内为何会发生变化?本文认为,“三农”形势变化及其带来的基层治理任务调整,是推动乡村“制度—组织”变化的深层根源。也就是说,对基层形式主义问题的分析还要考虑乡村治理任务本身,乡村振兴构成基层形式主义的实质背景。

落实乡村振兴战略属于乡村治理的中心工作,本文以乡村振兴在落地实践中出现的形式主义现象为例,分析基层形式主义的生成逻辑。基于对乡村振兴基层实践偏差的观察,文章从自上而下的工作任务下达和自下而上的工作任务落实这两个方面,分析乡村治理的实践过程,从过程管理的角度分析基层形式主义的生成机制。在此基础上,文章从国家治理能力转化与乡村自主性的角度,进一步探讨基层治理现代化的实践路径问题。

二、一体化治理下的形式主义:乡村振兴实践与偏差

乡村治理围绕着“三农”工作展开。“三农”工作作为党的工作重中之重,在不同时期有着不同的定位和任务要求,因此,不同时期“三农”政策会影响到乡村治理实践。党的十九大提出乡村振兴战略并将其确定为新时代“三农”工作的总抓手,党的二十大提出“全面推进乡村振兴”^⑥。乡村振兴作为全面推进社会主义现代化强国建设的组成部分,一直规划到本世纪中叶。中央确定了“五级书记抓乡村振兴”的工作机制,乡村振兴的政策要求和目标任务,主导了当下的乡村工作。在这一背景下,很多基层形式主义现象发生于乡村振兴实践过程中。近年来,笔者在全国多地进行乡村振兴实践调研,下文重点结合三个省三个乡镇的情况展开分析。

(一)走向一体化的乡村治理:乡村振兴实践方式

党的二十大指出,“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^⑦。这一总体定位,使得实现乡村振兴目标必须依赖于“农业农村优先发展”的政策支持。乡村振兴延续了取消农业税以来中央支持地方、国家补助农民的政策导向。取消农业税后,国家通过财政手段向农村转移资源。惠农政策的输入在提升了农民对国家的认同时,也改变了从中央到地方的治理体系运作。具体而言,国家确定“三农”工作目标并出台政策之后,要确保政策能够顺利

① 渠敬东、周飞舟、应星《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》2009年第6期。

② 仇叶《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》2021年第1期;杨华《多中心工作与过程管理:县域治理结构变革的内在逻辑》,《政治学研究》2022年第6期。

③ 彭勃、赵吉《折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑》,《探索与争鸣》2019年第11期。

④ 刘锐《治理困境背景下乡镇形式主义的生成逻辑》,《西北大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

⑤ 刘九勇《形式主义的政治学分析》,《科学社会主义》2021年第3期。

⑥⑦ 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第30页,第30—31页。

落地,防止出现中间梗阻,因此强化了自上而下的监督管理。再者,国家积极介入基层秩序,还需确保“三农”政策符合基层实际和群众需求。因此,国家还要听到群众心声,打通自下而上的意见反馈渠道,实现国家治理与农民利益的契合。

对比取消农业税前后两个时期来看,随着国家与农民关系的调整,乡村工作也发生了从“分包式治理”到“一体化治理”的转型。“分包式治理”是指在取消农业税之前,国家对于基层事务采取有限介入策略,除了对农业税费收取和计划生育执行这样的少部分中心工作采取直接介入之外,是将大部分工作交给基层自主解决,充分发挥基层群众自治。并且,针对农业税费收取和计划生育政策执行这类为数不多的中心工作,也采取了层层包干的政策执行策略,而很少采用“一竿子插到底”的工作方法。

“分包式治理”是国家在治理能力不足的现实下所采取的一种降低治理成本的工作策略,其实质是“不以中央机构垂直渗透社会为目标,而是通过层层属地分包,借助行政中介(如多层级地方政府)和社会力量的广泛参与,间接实现对社会的渗透与资源汲取”。^①“分包式治理”扩大了对中间层级赋权,降低了国家直接干预基层事务所产生的治理成本,在实现基层“简约治理”^②的同时,也产生了政令不畅、政策执行不规范等负面后果。取消农业税之前,国家层层下达任务指标,各级以目标完成为导向,上级对下赋权之后没有采取有效的监管措施,虽然调动了基层的积极性,却也带来了基层失控风险,最终出现了农民负担加重问题。在“分包式治理”下,乡村工作通常会出现“一放就乱”的问题。

所谓“一体化治理”是指,取消农业税之后,国家借助政策调整而强化对各个层级的垂直管理,进而改变中央、地方政府与农民的互动形态。取消农业税之后,国家不再依赖地方政府执行针对广大农民的强制性政策,因此具备将基层权力“关进笼子”的前提条件。取消农业税以来,伴随着支农惠农政策的持续实施、乡村综合配套改革推进、反腐败制度的推行等,基层权力逐步被关进了“制度的笼子”里。国家在强化对基层监管的同时,还不断地强化与农民的直接联系,包括提高“三农”政策的针对性、强化政策执行的精准度、打通惠农政策的直通渠道等,由此带来乡村治理一体化程度提高。

乡村治理走向一体化具体表现为:自上而下的国家力量深度影响乡村秩序、乡村发展受政策规划引导、国家政策的执行力度加强、乡村工作越来越程度地被纳入国家统筹、监管和考核范畴内。从根本上说,乡村治理一体化是国家强化对基层工作的直接介入并减少中间层级损耗的一种治理方式。

“分包式治理”与“一体化治理”是对不同时期乡村工作总体面貌的概括。取消农业税以来,乡村治理走向一体化的转型趋势,与国家治理能力增强密切相关。在过去近二十年的时间中,综合国力提升使得国家有能力采取更加积极的“三农”政策,国家支持乡村发展的战略意图,通过政策下乡、财政支付、规划落地、监管强化等形式实现。取消农业税以来持续推进的反哺型“三农”政策,改变了基层工作方式。当前各地正在开展的乡村振兴实践具有典型的一体化治理特征。

一是乡村振兴目标的强规划性。全面推进乡村振兴是国家部署的重大战略,针对党的十九大提出的推进乡村振兴的二十字方针,中央农村工作领导小组办公室完成了《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》;2021年通过实施的《中华人民共和国乡村振兴促进法》,将乡村振兴目标、实施方式等以法律形式确定了下来;2022年中共中央办公厅与国务院办公厅印发了《乡村

① 周黎安《行政发包制与中国特色的国家能力》,《开放时代》2022年第4期。

② 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。

振兴责任制实施办法》,从责任落实、组织推动、社会动员、要素保障、考核评价、工作报告、监督检查等方面明确了乡村振兴的推动机制;2017年,中国共产党第十九次全国代表大会通过的《中国共产党章程(修正案)》,增加了关于乡村振兴战略的内容;2018年到2024年连续七年的中央一号文件重点安排了乡村振兴工作。《中国共产党章程》、相关法律和政策文件,不仅强化了乡村振兴战略的政策地位,而且明晰了乡村振兴的具体目标和实施方式。乡村振兴战略以及相关规划构成新时代“三农”工作的指引,乡村振兴的强规划性使得乡村治理具有了自上而下的强规划性。

二是乡村振兴实施过程的强规范性。在党的统一领导下,中央和国家有关部门承担乡村振兴战略规划、目标确定和政策配套的责任,地方党委和政府承担具体工作落实责任。《乡村振兴责任制实施办法》明确要求,“实行乡村振兴责任制,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强‘四个意识’、坚定‘四个自信’、做到‘两个维护’,实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的乡村振兴工作机制,构建职责清晰、各负其责、合力推进的乡村振兴责任体系,举全党全社会之力全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化。”^①

在“省市县乡村五级书记抓乡村振兴”的制度安排下,乡村振兴成为地方政府的“一号工程”。2023年我们重点调查了三个乡镇的乡村振兴实践。以这三个乡镇为例,A镇的乡村振兴通过“五星”支部创建的形式实施。A镇所在的H省2022年出台了《关于创建“五星”支部引领乡村治理的指导意见》,以加强基层党组织建设为载体来推进乡村振兴实施,“五星”支部创建包括产业兴旺、生态宜居、平安法治、文明幸福、支部过硬五方面要求,将乡村振兴二十字方针转化为地方工作标准。B镇所在的G省将乡村振兴工作纳入“百县千镇万村高质量发展工程”2022年G省出台了“百县千镇万村高质量发展工程”的省级文件,确定乡村振兴目标和具体实施方式。C镇所在的Z省将乡村振兴纳入全省推进的“强县”工程中,2022年Z省提出“以强县工程为抓手,全面推进乡村振兴”的工作方案。Z省在省级层面出台“强县”政策文件并构建相关工作推进机制与考核办法。地方政府承担乡村振兴落地任务,省级党委政府完成对国家乡村振兴战略规划的操作与转化,这些省级工程构成基层开展乡村振兴实践的具体指引。

三是乡村振兴实施结果的强考核性。《乡村振兴责任制实施办法》划分了各级党委政府和相关部门在推进乡村振兴中的工作责任,明确逐级考核监督办法,要求实行“乡村振兴战略实绩考核制度”和“乡村振兴工作报告制度”,规定省级考核结果“报党中央、国务院审定后,向各省(自治区、直辖市)党委和政府通报,并作为对省级党委和政府领导班子及有关领导干部综合考核评价的重要依据”,要求省级党委和政府参照有关规定,“结合实际组织开展市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核”,并要求“各级党委和政府应当每年向上级党委和政府报告实施乡村振兴战略进展情况。各级党委应当将实施乡村振兴战略进展情况作为向本级党的代表大会、党委全体会议报告的重要内容”。

针对上级要求,地方政府制定乡村振兴战略实施绩效考核办法,将上级下达的工作任务转化为对下的工作考核。如H省出台了“五星”支部评选标准,Z省制定了乡村振兴考核办法、G省出台了推进乡村振兴战略实绩考核方案,这些考核标准构成基层推动工作的指挥棒。G省出台的“百县千镇万村高质量发展工程”考核办法规定“考核评价结果纳入领导班子和领导干部综合考核评价体系……作为干部选拔任用、给予地方优惠政策的重要参考”。H省相关文件提出:“压实市县乡党委抓基层党建主体责任,把组织开展‘五星’支部创建情况作为市县乡党委书记

^① 《中办国办印发〈乡村振兴责任制实施办法〉》,《人民日报》2022年12月14日。

抓基层党建述职评议的主要内容。”

(二) 基层形式主义: 乡村振兴的地方实践偏差

《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》将乡村振兴战略划分为三个阶段。^① 国家确定乡村振兴战略方向和总规划之后,要靠各级政府层层落实,基于乡村振兴的强规划性、强规范性和强考核性的制度安排,国家实现了自上而下的体系化动员。从乡村角度看,这项任务具有强烈的国家规划和上级统筹色彩,基层开展乡村振兴活动不仅高度依赖上级的政策支持,而且要严格按照相关标准和程序操作。通过指标化考核和五级书记抓乡村振兴等制度措施,各地确定的乡村振兴具体任务被层层传导到乡村两级,与之相关的考核压力也传导到基层。在高标准、严要求、任务多的政策背景下,乡村两级有时是以形式化的方式来回应上级要求,使得乡村振兴在基层实践出现了偏差和形式主义。结合基层情况来看,存在以下三类情形。

一是将乡村振兴变成“对标对表”地被动完成任务。乡村振兴包括产业、人才、文化、生态、组织等多方面的内容。各省结合中央要求和国家规划,确定省级乡村振兴实施“工程”,将抽象的、方向性的乡村振兴战略变成地方性的工作目标。依托各省制定的乡村振兴考评办法,省级乡村振兴“工程”通过指标下达的形式,再进一步变成地方政府的具体工作任务。以G省制定的示范村标准为例,共包括乡业、乡貌、乡建、乡风、乡境、乡智、乡治7个一级指标、16个二级指标和44个三级指标,每个三级指标包括若干具体工作任务。H省的“五星”支部创建包括29项重点任务。这些任务指标是对全省乡村振兴任务的操作化,经过层层分解、层层下达,变成每个乡镇甚至每个村要完成的工作指标。J村是H省A镇的先进村,该村目前已经达到了“四星”标准,为了完成创建任务,目前该村挂牌了11个阵地建设。^② 观察发现,省级层面的工作指标会将方方面面的情况都考虑在内,这些工作任务传导到基层后,单个乡镇或单个村不具备相关指标所涉及的全部要素,使得相当一部分工作任务缺乏操作性。在考核压力下,基层“对标对表”地执行上级任务,一部分要求无法落地,就通过做材料、树标牌、包装宣传等方式完成,进而出现了基层形式主义。

以Z省C镇的乡村振兴工作为例。人居环境整治属于实施乡村振兴的重要内容,2024年中央一号文件重点推行“千村示范、万村整治”工程经验,要求从农村环境整治入手来推进乡村振兴工作。人居环境整治属于C镇的中心工作,该镇所在的县制定了农村人居环境考核标准,定期组织全县检查评比。C镇有几个山区村,经过农民自发城镇化和易地扶贫搬迁,95%的人口已经在山下集镇或县城居住,原村庄中只有少数不愿意下山的老人户。这种空心村存在大量的废弃房屋,村庄中也会出现自然荒芜,面貌无法保持整洁。然而,上级部门检查人居环境整治效果时,按照统一标准执行,迫使村委会定期投入人力物力清理环境,以达到上级检查要求,几个村为此而出现了负债。

二是将乡村振兴变成亮点打造。乡村振兴属于推进农业农村现代化的基础性工程,关涉政治、经济、社会、文化等各个方面,是一项长期性工作。很多地方在实践中,采取短线化的工作方法,将长期规划变成一次性行动,将综合性工作变成单一化的硬件设施建设或房屋外立面改造,出现了各种“短平快”的操作方式。地方政府主导的短期化乡村建设项目深受基层行政主官的影响,调查中发现,一些乡镇党政主要领导更换之后,通常会发生乡村振兴工作思路的大调整,前

① 《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉》,《农村工作通讯》2018年第18期。

② J村所挂的阵地牌子包括:警示教育展厅、纪检委员办公室、群众来访接待室、法治教育基地、人大代表联络站、农家书屋、综合性文化服务中心、新时代文化服务实践站、妇女之家、退役军人服务站、创建五星党支部领导小组。调查中还发现,A镇另外两个村分别拥有14块和10块阵地牌子。

期已经投入资金的项目与工程得不到延续,出现“半拉子”工程。乡镇为了短期内取得工作成效,一般会选择若干村庄进行示范点建设。H省的A镇、G省的B镇和Z省的C镇在过去五年时间中,都投入大量乡村建设资金,完成重点村的改造升级。其中,A镇利用土地增减挂钩政策筹集了近五千万建设资金,B镇的前期建设靠整合财政资金,后期靠申请乡村振兴建设专项债,C镇引入省级投资平台并完成近三十亿的投资。这些政府打造的亮点村按照高标准建设,通过资源集中投入来取得短期效果,但是结合实际来看,亮点村中的很多建设项目缺乏实际成效,存在资金浪费。以A镇为例,该镇要求每个村打造村内公园,每个公园花费几十万元,依靠村级投入。几年下来,全镇二十多个行政村中有80%的村出现了债务。

三是乡村振兴内容的单一化。产业发展是乡村振兴的内容之一。脱贫攻坚完成之后,一些地区基层工作的重点转为推进脱贫攻坚与乡村振兴衔接。为了确保农民增收,一些脱贫村顺势启动了乡村产业振兴项目。调查发现,H省的A镇、G省的B镇和Z省的C镇的乡村振兴规划都包含了乡村旅游项目,其中,A镇是在下辖的某个村打造民宿项目,B镇规划了串联本镇多个村的乡村旅游示范带,C镇打造的单个旅游村总投资额达到三十亿,人为打造景点。发展“一、二、三产业融合”或打造乡村农文旅项目,一是要具备良好的资源条件和人文基础,二是要立足市场需求。观察发现,行政主导的“一、二、三产业融合”或乡村农文旅项目,以基层政府投资为基础,很多项目建设缺乏前期论证,也缺乏市场检验,并且在乡镇与乡镇之间、县与县之间存在同质化建设,缺乏市场竞争力。

三、一体化治理与过程管理:基层形式主义生成

乡村振兴战略包含两重政策逻辑。第一,延续了取消农业税以来的支持农民、发展农业、建设乡村的政策取向,体现了从“以工补农、以城带乡”向“城乡融合发展”的政策升级。第二,在城镇化和市场化背景下,乡村振兴及其配套政策具有社会财富的“二次分配”功能,有利于缓解城乡发展不平衡矛盾、促进城乡共同富裕。乡村振兴战略改变了国家与基层关系,塑造地方政府和乡村组织的运作方式,基层形式主义在此背景下发生。

(一) 一体化治理与过程管理

乡村振兴战略牵引下的乡村治理以积极政策实施为底色。然而,乡村工作能否取得好的效果,还取决于政策的执行程度。在政策内容符合农民利益的前提下,如果政策执行不到位,就会出现基层借机谋利或“好事办不好”的问题。因此,在调整“三农”政策的同时,还要强化政策执行能力。我国属于巨型国家,在国家与农民之间,存在多个治理层级,每一级政府或组织在执行政策过程中都存在“本位利益”,层层叠加下来,有可能造成政策扭曲。

取消农业税之前,国家对基层工作秉持“结果管理”原则。“压力型”^①体系一方面体现为上级对下级的层层任务下达,同时也包含了上级对下级的层层赋权。以基层收取农业税费为例,县通常对乡核定收取额度,乡对村核定额度,乡镇完成对上级的上缴任务之后,拥有一定的分成比例,村对乡完成上缴任务之后,也具有一定的留成权力。这种“分包式治理”实质是上级“将任务‘发包’给下属管理方”,上级“保留检查验收、评估执行结果的控制权,但政策执行和激励分配等剩余控制权都赋予管理方”。^②“结果管理”的“上限”是确保上级任务目标达成,“底线”是确保

① 荣敬本《“压力型体制”研究的回顾》,《经济社会体制比较》2013年第6期。

② 周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

基层执行政策不引发剧烈冲突。

“结果管理”的方式避开了国家对政策执行细节的直接控制,同时也赋予基层较大的政策操作空间。然而在目标达成这个“上限”与基层“不出事”的要求之间,还存在很大的模糊地带,因此就出现了各种形式的政策损害。取消农业税之后,随着惠农政策投入增加,国家对基层治理逐步采取了“过程管理”原则,即为了实现政策目标达成,上级对下级的管理不仅放在目标完成度的考核上,而且强化了对政策执行过程、执行方式和执行细节的管理、监督和考核。^①“过程管理”包括:一是取消农业税之后,国家基于基础能力强化和信息技术手段的运用,构建了支农惠农的直接通道,如粮食补贴、基础养老金、低保金等通过“一卡通”发放,避开中间层;二是大量的惠农资金由财政部门和业务部门联合设计为具体项目,如高标准农田建设项目、村村通项目、人居安全饮水项目等,通过财政项目制输入基层;^②三是完善对基层工作状态的考核制度,包括各种形式的指标考核、满意度考核、抽查检查、第三方评估等。

国家对基层工作采用“过程管理”,一方面是由于各种技术手段升级而强化了国家直接监管能力,另一方面,乡村振兴战略包含了“模糊任务”。乡村振兴战略中很多工作无法用量化指标刻画,如乡风文明。基于“模糊任务”的治理实践,“新的责任体系并不依赖确定性目标也不以指标体系为具体形态……问责实施主体对政府运作进行的是全流程、持续性的综合监管,过程和手段的合法性、合理性、创新性构成其新的核心关切”。^③“模糊任务”致使“结果管理”失效并带来了“过程管理”,“过程管理”的特征是“重在监督干部的行政行为”,将基层干部严格遵守程序和规章制度作为监管对象。^④“过程管理”改变了政策执行中的层级关系,即上级在强化任务下达的同时,实现了权力上收、责任下压和对执行过程的精准化要求。通过“过程管理”,国家强化了对基层工作的直接介入,基层“经营”政策的空间被极大地压缩。“过程管理”作为一种管理方式,存在强度的变化:其一,当国家下达的任务目标越是重要时,“过程管理”的强度越大;其二,国家出台政策之后,当政策执行所涉及的主体越多、执行过程越复杂时,“过程管理”的强度也会变大;其三,政策落地环节的复杂程度提高也会增加“过程管理”的强度。

(二) 基层形式主义的生成机制

取消农业税至今,随着惠农政策力度加大和“三农”工作目标的不断提升,乡村工作的“过程管理”强度也越来越大。乡村振兴战略带动了高标准管理的下乡,乡村振兴从三个方面强化了乡村工作的“过程管理”属性。第一,乡村振兴战略定位很高,属于全局工作,是补齐现代化事业“短板”的关键,这对各级工作提出了很高的要求。第二,实施乡村振兴战略涉及复杂的层级关系,国家确定乡村振兴战略之后,不仅每个省明确了乡村振兴工作重点,而且每个市县都出台地方性的乡村振兴工作方案,基层要完成每一层级下达的工作任务。第三,乡村振兴面对亿万群众,所涉及的内容,包括人,也包括物,包括软件工作,也包括硬件建设,乡村振兴属于综合性与复杂性工作,且涉及长期规划。乡村振兴工作不仅比取消农业税之前的基层工作复杂,而且也比社会主义新农村建设工作更加综合。以上使得国家必须通过强化“过程管理”才能够确保乡村振兴工作有效开展。

围绕乡村振兴战略顺利推进和相关政策措施有效落地,各地在实践中形成了各种形式的高

① 过程管理作为一种技术手段,“是指为了达到某种目的,对企业或组织所涉及的过程……进行设计、改进、监控、评估、控制和维护等各方的工作”。参见唐任仲、O. Mejabi《过程管理技术》,《浙江大学学报(工学版)》2002年第3期。

② 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

③ 何艳玲、肖芸《问责总领:模糊性任务的完成与央地关系新内涵》,《政治学研究》2021年第3期。

④ 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。

强度“过程管理”技术,包括乡村振兴任务目标的刚性化、对工作开展过程的规范化要求、对推行乡村振兴工作不力行为的严厉问责等。这些高强度的“过程管理”方式与乡村振兴综合要求相匹配,强化了地方政府的责任意识,转变了基层工作方式,打通了政策梗阻,促进了乡村振兴工作的落地。不过,高强度的“过程管理”在改变政府层级关系与乡村组织运行方式的同时,也重构了层级之间、部门之间的博弈方式,在某些方面加剧了组织体系内部博弈程度,在某些环节产生了治理成本,进而出现基层形式主义问题。

第一,“过程管理”带来基层工作的形式化。在“分包式治理”中,国家对基层工作的关注点是结果达成,而在“一体化治理”体系下,国家对乡村振兴工作提出了过程化的要求。国家制定的乡村振兴规划,要经过省市县乡村五个层级才能够抵达村庄和农民,并且,农村与农业情况十分复杂,农民也呈现高度分化形态。这使得乡村振兴战略在具体实施中,存在很大的“变数”,很容易被中间层级、相关部门或乡村组织所扭曲。为了避免这一点,国家设置乡村工作指标体系和标准体系,将乡村振兴从战略规划转变为具有可操作性的工作目标。如2021年国务院印发了《“十四五”推进农业农村现代化规划》,确定“十四五”期间推进农业农村现代化工作的主要指标,并对2035年乡村振兴目标做出展望。^①在此基础上,2023年农业农村部等3部委印发了《乡村振兴标准化行动方案》,2024年国家市场监督管理总局公布《农业农村标准化管理办法》。这些政策文件构建了关于农业发展、村庄建设、农村公共服务供给等指标体系,目的是“充分发挥标准化在推动乡村振兴中的支撑作用”。^②

在乡村振兴标准化管理方式下,基层按照指标体系完成工作。这虽然提升了政策精准度,但是也使得基层工作走向了形式化。从实践角度看,乡村工作包括标准化的部分,如农村道路硬化,也包括大量不标准工作,如村庄文明风气倡导。通过自上而下的指标化、标准化管理,有利于促进那些标准化工作的推进。但是,将这些指标体系运用于乡村文明建设、纠纷调解这类非标准化的工作,就变成了“刻舟求剑”。上级或第三方开展乡村振兴工作检查与评估时,是按照指标体系核查下级的工作完成度,这使得乡村两级最终必须要把那些非标准、软性的工作包装成为指标形式,才能够体现成绩。除此之外,在规范化的指标体系下,乡村两级不仅要根据实际完成工作,还要通过拍照、留痕、记录档案等形式,对工作进行“自证”。

基层因此出现了三种形式主义做法:一是将实际完成的标准化工作“包装”成为符合上级指标要求的工作形式;二是将无法标准化的软性工作改造成为可考核、可量化和可视化的工作形式;三是以做材料的方式去应付一部分实际没有完成的工作,形成了“纸面上”的工作落实。这三种形式主义在基层表现为开会多、过场多、文件多、材料档案多、挂牌多,等等。无论是“自证”已经完成工作,还是通过虚假材料来应付工作,都会造成资源损耗,基层工作形式化程度越高,资源浪费就越严重。

第二,“过程管理”带来基层工作的内卷化。乡村振兴标准和指标构成指挥棒,虽然国家制定的乡村振兴规划要求坚持村庄分类建设原则,但是到基层执行时,地方通常会追求“大而全”。从观察情况来看,各地进行乡村振兴考核时,不仅要求基层完成所有指标,而且还进行横向排名。乡村为了取得更好的考核结果,不仅要完成所有的指标任务,而且还要超标完成工作。具体实现方式包括:一是在完成基本指标要求的同时,要自我加压,提高工作完成度;二是打造亮点或示范;三是主动进行创新创建,争取在完成实质工作之余,还要提出符合上级政策要求的“制度创

① 《“十四五”推进农业农村现代化规划》,《人民日报》2022年2月12日。

② 《农业农村部等部门联合印发〈乡村振兴标准化行动方案〉》,《农业工程技术》2023年第22期。

新”和“模式探索”。基层自我要求越高,汇总起来的成果就越丰富,在上下级联合下,出现了政策的“层层加码”。然而,乡村治理资源有限,这种“层层加码”造成任务上浮并与基层实际脱节。“层层加码”使得基层提出不切实际的乡村振兴目标,因此而造成的形式主义包括:一是文字材料、宣传包装的过度化;二是随意将局部特殊性做法拔高为“经验模式”;三是在完成工作之后,还要投入大量的精力进行工作“美化”和形式创建。

第三,“过程管理”带来基层工作的悬浮化。开展乡村振兴目的是回应农民诉求,所有涉农政策最终指向这一目标。但基层实践却出现了异化,即“过程化”的指标管理最终与目标实现脱节,基层按照有关标准和指标开展乡村振兴工作,结果却无法回应农民的实际需求。其一,乡村振兴应当首先回应村庄中最弱势的农民群体,如无法离乡的务农群体。但在实际操作中,一些地区以产业发展为主体内容的乡村振兴项目,更多的是在回应乡村精英或返乡精英的利益。其二,乡村振兴的总体资源有限,在上级指挥棒的调动下,一些地区将惠农工程变成形象工程,用行政手段整合政策和资金,出现了乡村建设的“景观化”和“盆景化”,造成村庄之间的差距拉大。其三,基层为了取得短期可见的工作成效,由政府主导乡村建设项目,并委托第三方开展工程建设,乡村振兴实施过程缺乏农民的有效参与,农民的主体性得不到体现,出现了“干部干、农民看”^①的问题。

(三) 小结

乡村振兴属于中国式现代化建设整体战略的一部分,国家的战略意图贯彻到基层后,不仅决定了乡村治理的任务和内容,而且塑造了地方政府和乡村组织的运作方式。基层落实乡村振兴工作是对国家意志和规划的履行,持续推进的乡村振兴战略不仅统摄了乡村治理资源,而且推动基层更加积极地回应上级指令,强化了乡村一体化治理的属性。国家为了确保战略目标达成,在下达任务之后,同步提升对各级工作的监管力度,推动基层工作由“结果管理”走向了“过程管理”,提升对工作流程、规范性和程序化的要求。在过程管理模式下,上级对地方乡村振兴落实情况的考核,不仅针对可见的物质文化成果,而且要求基层将各种“模糊任务”包装成为可供检查评估的结果,在实质工作之外产生大量的“形式附加”。除此之外,各地在开展乡村振兴工作时还沿用了之前的“锦标赛模式”,^②在一定范围内开展横向竞争,诱发基层自我抬高工作目标,最终造成工作方式脱离实际。基层形式主义的生成机制可通过比较“结果管理”与“过程管理”两种模式下的乡村治理形态来呈现(见表1)。

表1 两种管理模式下的乡村治理形态

管理模式	治理形态	典型工作	工作特点	考核方式	基层行为	政策执行	制度成本
结果管理	分包式治理	税费收取	可指标化	结果为主	自主性高	政策变通	一放就乱
过程管理	一体化治理	乡村振兴	模糊任务	结果+过程	自主性低	对标对表	形式主义

四、基层治理的过程逻辑: 治理能力与治理体系的转化

随着乡村振兴战略推进,国家越来越深程度地介入农民生活和基层治理过程。以“过程管

① 习近平《加快建设农业强国,推进农业农村现代化》,《求是》2023年第6期。

② 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

理”为实现形式的乡村“一体化治理”,反映了国家治理现代化进程。党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系与治理能力现代化的改革目标。国家治理现代化包括体系与能力的辩证关系,“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现……国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①一方面,国家治理能力的变化会推动治理体系的调整,另一方面,治理体系的设置反过来也会影响到治理能力的实现。以实施乡村振兴为内涵的乡村一体化治理,反映了国家治理能力增强所带来的基层工作方式变化。结合着乡村振兴战略实施,国家治理能力和治理资源在基层领域进行了两个维度的转化。

第一,国家治理能力转化为乡村建设成果。乡村振兴战略推动了乡村发展,产生了大量物质性和非物质性成果,改善了农业农村基础条件,促进了农民收入增加,扭转了城乡差距拉大趋势。2022年国家发改委介绍《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》实施情况时,指出规划所包括的23项重点指标中的多个“约束性指标”和“预期性指标”得到实现,59项重点任务“均已稳步落实、落地见效”,82项重大工程、重大计划、重大行动“扎实推进、效果明显”,“乡村振兴取得阶段性重大成就”。^②随着乡村振兴规划的持续落地,最终会带来乡村物质文化成果的丰富和“三农”状况的改善。

第二,国家治理能力转化为基层治理体系重塑。乡村振兴战略实施过程持续地改变省市县乡村的关系,乡村振兴由国家发动,这种自上而下的工作推动机制实现了政令畅通,强化了基层回应上级要求的工作逻辑。乡村振兴在逐年深化的过程中,将指标管理、标准体系、跨层级考核方式、权力监督等制度规范和治理技术,逐步带入整个治理体系中,改变基层工作流程,使得基层治理的规范化、制度化和程序化的程度提高。在此过程中,国家投入的一部分治理资源直接转化为乡村治理体系建设,包括村级制度重构、乡村关系调整和乡镇机构设置等。乡村治理除了发生这些制度形态上的变化之外,还发生了运行机制的变化,如基层干部的工作思路、工作积极性和主观意识变化。

在开展乡村振兴的过程中,国家治理能力不仅转化为乡村建设成果,还推动着基层工作走向了高强度“过程管理”。“过程管理”虽然在一些方面提升了治理效能,如避免政策扭曲、减少基层不规范、防止惠农资金被挪用等,但是,它又在另外一些方面带来了治理成本的提高,包括为了回应层层管理而出现的基层工作形式化,上级考核带来的基层应付行为,基层创先争优所引发的资源浪费,等等。“过程管理”在一定程度上解决了“分包式治理”体系下的“一放就乱”问题,同时,又面临着“一收就死”的困扰。高强度的“过程管理”本身会产生运行成本,这就使得国家投入的治理资源并未百分之百地转化为治理效能,进而在基层工作某些环节出现了形式主义问题。

五、一体化治理与乡村自主性:基层治理改进

乡村治理的一体化形态的背后是国家治理转型。取消农业税以来,国家在基层工作中投入越来越多的资源,扩大了对基层事务的介入范围和影响程度,一体化治理消除了城乡公共品供给

① 《习近平著作选读》,第1卷,第179页,人民出版社2023年版。

② 《国家发展改革委举行新闻发布会介绍〈乡村振兴战略规划(2018—2022年)〉实施进展情况》,《中国产经》2022年第18期。

二元体制,让农民享受与市民同等的公共政策,体现了国家治理的公平性和包容性。不过,乡村工作除了依靠国家力量推动之外,还具有社会属性,很多基层事务要采取群众工作路线,乡村善治要将蕴含在社会中的力量发挥出来。因此,基层治理现代化是国家治理投入与乡村治理体系有效运转共同作用的结果。

在高强度“过程管理”方式下,乡村振兴实践单向度地回应上级要求有关。基层工作出现各种形式主义现象,本质是乡村治理体系运转脱离了目标初衷,陷入了工作过程与治理效果的“名实分离”。除了规划引导和规范管理之外,以农民为主体的乡村振兴还具有自下而上的维度。推进基层治理现代化,关键是优化乡村工作实施方式,构建自上而下过程管理与基层动员相融合局面,实现工作内容与工作方式的有机匹配。结合乡村振兴这一实质工作来看,破解基层形式主义可从以下方面入手。

第一,在推进一体化治理的同时,要兼顾乡村自主性。乡村振兴战略涵盖全国农村,涉及亿万农民,一方面是乡村振兴任务目标具有全局性和综合性,另一方面是基层情况复杂,这一矛盾使得国家必须通过强有力的管理措施,才能够确保工作落地。国家对各级落实乡村振兴战略提出了高要求,采取了“一把尺子量到底”的长链条管理方式。在此背景下,国家打破了政策实施的中间梗阻,实现惠农政策直通村庄和农民,乡村工作走向规范化、制度化和程序化,标志着国家治理现代化的水平提高。同时,还有很多基层事务不宜由国家直接管理或是由行政直接处理,如具有内生性的乡风文明建设。全国各地农村情况差异很大,各类基层事务纷繁复杂,推进乡村振兴还要保留一定的基层自主性,不宜将所有的工作都指标化和标准化。

第二,将乡村振兴实践融入基层全过程人民民主,实现国家治理与基层动员相结合。乡村振兴最终是要增进农民的福利,一些物质性和基础性的公共服务可由政府供给,还有不少非物质性的公共服务,如创新“枫桥经验”进行矛盾纠纷调解,可引导和支持农民自我供给。再者如村庄人居环境保持,也需要农民的日常投入和生活习惯培养。又如,“全过程人民民主与基层治理的价值取向相吻合、任务目标相一致、制度安排相耦合”,^①将全过程人民民主运用于基层治理,本质是发挥农民在基层公共事务中的自我管理、自我决策、自我服务和自我监督作用。这不仅会减少农民对政府的依赖,而且还会降低体系运行成本。基层出现形式主义的原因之一是,国家为了监督考核基层而设置复杂的管理体系,造成了乡村工作的形式化和繁琐化。以全过程人民民主的方式推进某些基层工作,如村庄小微公共品供给,能够极大地降低管理成本。依托于全过程人民民主的工作机制,农民有效地监督基层工作,乡村两级不仅不需要按照检查要求将实际工作制作为各种形式,而且避免“虚事实做”,会极大地减少做材料、填表格等形式主义任务,让乡村干部摆脱形式主义的泥沼,进而真正回应农民的诉求。

第三,合理定位乡村振兴目标,坚持长线工作方法。乡村振兴在地方实践中出现形式主义的原因之一是目标定位不合理:其一,在“过程管理”体系下工作落实陷入“层层加码”,使得任务越是到基层就变得越重,最终超过了乡村两级的治理能力;其二,基层执行政策过激,将村庄建设标准提得太高,将战略工作变成短期行为,试图“毕其功于一役”。在实施乡村振兴的同时,我国还在推进新型城镇化,乡村还面临着人口继续转移问题。这意味着乡村还在变动,对于大部分村庄来说,实施乡村振兴要以基本公共服务有效供给为优先项,一些地方打造的“典型村”和“亮点村”不构成乡村振兴的主要形式。在工作开展方法上,要采取长线工作法,不能只顾眼前效果。2024年中央一号文件提出,开展乡村振兴工作要“以学习运用‘千万工程’经验为引领”,“千万

① 王炳权《以民主推进治理:全过程人民民主赋能基层治理的逻辑理路》,《行政论坛》2024年第1期。

工程”所包含的经验是“因地制宜、分类施策、循序渐进、久久为功”。^①好的工作经验要做到与本地实际相结合,才能够避免基层形式主义。

第四,合理构建上下级管理体系,破解基层权责失衡问题。高位推动的乡村振兴工作,落到基层之后,乡村面临着权责失衡问题。一些地区的基层干部形容工作状态“监督管理的人,比实际干工作的人多”,基层陷入了“上面千把锤,下面一颗钉”的状态。在一体化治理体系下,通过强有力的“过程管理”手段,上级部门将责任转移到下级,很多业务部门变为政策“二传手”或监督主体,造成基层疲于应付。破解这一难题,要打破“上下一般粗”的层级形态,在划分不同层级工作职责的前提下,通过权力清单、责任清单等制度形式,将层级关系明确下来,避免上级部门一味向下级转嫁责任,遏制上级部门的官僚化。基层承担了乡村振兴的具体任务,上级要按照同等比例原则,依照任务量为乡村两级配备人力物力财力。反之,如果上级部门不对基层配备对等的治理资源,乡村两级没有条件完成工作,也就不能承担相应的目标责任。采取这种工作任务与治理资源同比例匹配机制,不仅能够支持基层正常工作,也会反过来约束上级部门的任务下达,打破“层层加码”以及由此带来的形式主义和基层消极应付行为。

特定时期的乡村治理围绕特定的“三农”工作任务展开,在全面推进中国式现代化的背景下,乡村振兴与乡村治理现代化互为表里。本文立足乡村振兴这一实质工作内容分析基层形式主义的产生逻辑,突破了就制度“形式”认识基层形式主义的分析方式,揭示了基层“制度—组织”变化的实质动力。从实质工作内容及其完成方式的层面探析基层形式主义的根源,不仅有助于对基层形式主义问题“治标”,而且有助于基层形式主义问题的“治本”,最终实现破解基层形式主义与有效推进乡村振兴同步推进。

作者:桂华,武汉大学社会学院(湖北省武汉市 430072)

(责任编辑:阳军)

^① 《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》,《人民日报》,2024年2月4日。

In tegrated Governance: Grassroots Formalism from the Perspective of Process Management ——Analysis of Deviation Based on Local Practice of Rural Revitalization

..... **Gui Hua**(98)

Abstract: In the context of modernization of rural governance , grassroots formalism is not only derived from changes in rural “institutional organizational” systems ,but also related to changes in the substantive content of “agriculture , rural areas , and farmers” work. The rural revitalization strategy constitutes the overall focus of the “agriculture , rural areas , and farmers” work in the new era. Based on the grassroots governance activities carried out by rural revitalization , it has the characteristics of strong planning , strong standardization , and strong assessment. In the process of implementing rural revitalization , the country continuously strengthens the top-down management system , reshapes the hierarchical relationship of the government and the operational logic of rural organizations , and promotes the integration of rural governance. The high-intensity “process management” from top to bottom has solved the problem of “chaos as soon as policies are implemented”. While promoting the institutionalization , standardization , and proceduralization of rural governance , it has also triggered formalism issues. The grassroots formalism characterized by deviations in rural revitalization practices reflects the shortcomings of integrated rural governance. The rural revitalization with farmers as the main body should take into account the bottom-up dimension , promote rural revitalization and break through grassroots formalism. The key is to build a situation where national top-down management is integrated with grassroots mobilization , and achieve an organic match between rural work content and rural work methods.

Key words: integrated governance; process management; local practice of rural revitalization; grassroots formalism

Incorporating Governance into the Bureaucracy: An Interpretive Framework for Grassroots Compliance Behavior in Inspections **Cui Jing**(111)

Abstract: Grassroots compliance behavior in inspections is a unique and interesting phenomenon in China’s national governance. The evolution of compliance behavior in inspections provides a new perspective for understanding contemporary grassroots governance in China. Based on a longitudinal case studies of U Village’s 17 – year inspection preparation process , this article explores how grassroots compliance behavior in inspections have gradually evolved from a passive response to inspections into an institutionalized form of proactive governance. Grassroots compliance behavior in inspections has gradually achieved compatibility and mutual construction with supervision-inspection and grassroots governance under the mechanisms of “representing the image of cities and counties” , “mimicking formal organizations” , “actively attracting inspection” , and “cooperating with inspection performances”. Furthermore , under the mechanisms of “integrating into daily life” and “developing the village” , grassroots compliance behaviors have ultimately become institutionalized. Governance

• 178 •