

以简约治理化解农村基层减负悖论的逻辑理路

张运红 刘志明

摘要:在国家治理体系转型背景下,农村基层减负问题成为治理难点。基于高效能治理的目标导向所构建的简约治理分析框架,有助于系统性透视“逆简约化”的运行表征,并在此基础上揭示减负悖论的形成逻辑。结果显示,科层制无限扩张与基层有限治理容量之间的结构性张力诱发“量增质减”的减负困境,导致基层负担周期性反弹。在高效能治理的目标要求下,须以结构重塑打破同构压力,以机制优化超越工具理性,以行动激活重建激励体系,进而构建简约高效的乡村基层治理新格局,破解减负悖论,最终推进乡村治理体系和治理能力现代化。

关键词: 高效能治理;基层减负;简约治理;科层制扩张

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)02-0102-09

2025年5月,习近平总书记在河南考察时指出,要“以高质量发展和高效能治理奋力谱写中原大地推进中国式现代化新篇章”^[1]。基层高效能治理不仅是国家治理体系和治理能力现代化的重要基础^[2],更是全面实现乡村振兴的重要条件。但是,随着国家治理目标由低向高、由少到多,治理资源也逐渐由相对匮乏到密集下沉,乡村治理中科层体系出现过度扩张。一系列治理程序、规则、制度、技术等伴随资源一同下乡,考核导向也从单一结果本位转向过程和结果并重,治理规范性强化的同时也带来治理行为的繁复与机械^[3]。于是,基层负担过重问题日益暴露并成为制约高效能治理的结构性困境。面对这一现状,党中央从顶层设计层面推出了一系列举措,展现出了政治决心与政策智慧。2018年,中共中央办公厅印发《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》,重点规范督查考核机制;2019年,印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,首设“基层减负年”;2020年,印发《关于

持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,着重整治基层形式主义;2024年,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《整治形式主义为基层减负若干规定》,系统构建基层减负赋能的制度框架;2025年中央一号文件则从履职清单、数字减负等具体维度完善减负政策体系。党和国家在基层减负上持续性、高密度施策,展现了以制度创新破解基层减负难题的决心。与此同时,各级政府也围绕基层减负进行了大量的配套改革和制度创新。值得深思的是,高密度的政策供给尚未完全转化为预期治理效能。局部地区依然面临“越减越负”的治理困境,即旧负担尚未解除,新的负担又不断增加。这种减负悖论的持续存在表明,单纯依靠行政和技术层面的修补已很难奏效,迫切需要跳出传统科层制逻辑,寻找一种能够兼顾规则与活力、符合乡村社会特征的治理新范式。

面对现实困局,学术界主要聚焦于减负悖论的由来与成因。在减负悖论的由来方面,既有研究多

收稿日期:2025-10-17

基金项目:国家社会科学后期资助项目“中国县域城乡融合政策创新研究”(24FZZB010);广东省哲学社会科学规划项目“广东省推进乡村振兴示范带试点研究”(GD22XMK01)。

作者简介:张运红,男,华南农业大学公共管理学院副教授(广东广州 510642)。刘志明,男,通信作者,华南农业大学公共管理学院副教授(广东广州 510642)。

将其归因于乡村治理的行政化趋势。税费改革后,随着国家与农村的关系由资源汲取转向资源输入,国家权力、任务、督考等伴随资源一同下乡^[4],导致属地管理与资源分配部门化之间出现权责冲突。与此同时,监督所蕴含的清晰化、程序化、标准化等要求,也在一些情况下带来了基层超负问题^[5]。行政任务经由科层体系层层加码、摊派最终下压至村“两委”的情况^[6]不仅加剧村级组织科层化,还在较大程度上增加了村“两委”的治理成本^[7]。在基层减负悖论的成因分析上,既有研究主要从政府体制与治理手段两个维度展开。从政府治理的体制视角来看,国家的减负政令与基层治理任务增加有着紧密联系,农村基层治理呈现出事务、规则、督考等多维度的过密化,然治理成效没有达到预期效果^[8];基层为应对层层加压的目标考核任务尤其是软性指标的硬性考核,可能采取形式主义或非正式运作的消极策略,从而形成加压式减负的怪圈^[9]。从治理手段的视角来看,基层为应对考核、“创先争优”,在一些情况下采取象征性执行、替代性执行或残缺式执行等策略,使得基层减负效果偏离政策预期^[10];更有观点指出,部分“去行政化”减负削弱了基层治理的能力,反而使基层陷入“越减越多”^[11]、“越减越负”^[12]的悖论性困境。

综上所述,学界已有研究对减负悖论生成机理进行了深刻剖析,并从体制机制层面提出了制度性解决方案,为本研究提供了坚实基础。然而,审视以往相关研究,仍存在进一步拓展的空间。现有研究的对策分析大多囿于科层体系内部的修补,试图通过紧密的制度设计或技术手段解决负担问题。这种“以技术应对技术、以制度规范制度”的治理方式,虽然在短期内有效,但恰恰忽视了科层制过度复杂化与无限扩展本身就是基层超负并陷入“减负—反弹—再减负”循环怪圈的重要内因。

基于此,本研究认为,破解农村基层减负悖论,亟须跳出科层制的惯性思维,寻找一种能够超越工具理性、契合乡土社会特性的新范式。在这一目标导向下,简约治理作为极具历史积淀与本土智慧的治理形态,以其所蕴含的低成本、高响应、非正式等思想精髓,构成了对科层冗余与形式主义的有力纠偏,也与当前党和国家所要求的高效能治理目标具有内在的契合性。遗憾的是,鲜有学者从这一视角出发,系统性探讨简约治理在消解减负悖论中的适用性及其现代转化路径。如何将简约治理的传统智慧进行现代性转化,构建一种基于中国本土经验、能

够从根本上阻断“逆简约化”的治理新思维,是须给予系统性回应的重要问题。为此,本研究引入简约治理分析框架,尝试透过基层减负悖论的技术之争,从结构、机制与行动维度解释悖论根源,进而提出化解悖论、推进乡村基层高效能治理的实践进路。

一、范式转换:以简约治理化解减负悖论的理论逻辑与分析框架

农村基层减负悖论的深层根源在于现代科层制的刚性逻辑与乡土社会的弹性需求之间的错位。科层制所推崇的标准化、条文化与留痕化虽然强化了治理行为的规范性,但也不可避免地推高了治理成本,导致治理内卷。因此,跳出科层制框架的束缚,才能彻底摆脱乡村基层治理超负荷运转的循环怪圈。简约治理作为根植于中国本土的治理经验,其核心指向即为“低成本、非正式与高实效”。

(一) 简约治理的经典意涵

简约治理源自对清代司法实践的研究。学者认为,“利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方式”就是“简约治理”;同时,强调简约治理与“现代政府及其使用的正式监督和形式化文书”不同,其本质特性是“半正式或非正式”治理^[13]。由于标准的现代政府往往面临正式力量不足的情况,“半正式或非正式治理”才显得“简约”。这种半正式的简约治理形态生成的前提是国家社会各有边界,基层有一定的自主空间^[14]。从简约治理的定义来看,在基层行政中,只有当乡村社会非正式治理无效时,国家的正式行政力量才会介入,这在很多情况下有利于节约基层治理资源。如果回到中国社会发展的长河中去思考,就会发现简约治理的形成有其历史必然性。自古以来,中国幅员辽阔、人口众多,在治理上一直存在“规模焦虑”,为了处理好“治理负荷”与“规模焦虑”之间的张力,中央政府不仅需要思考如何降低治理成本、提高效率,有效处理地方事务,更要思考如何维护政权稳定,降低治理风险^[15]。近代,乡村社会的内生秩序在现代国家政权建设的影响下不断趋于弱化,但简约治理的传统依然不同程度地得到了保留。即,在治理主体上,强调村庄精英、地方性权威等乡村社会内部力量在促进乡村社会发展和秩序维护中的重要作用;在治理方式上,广泛运用人情、面子、舆论等地方性知识,凭借熟人社会的道德观念和非正式资源制衡与规训村社共同体成员的行为^[16]。可以说,简约治理蕴含

了中国本土化的治理智慧,并且一直到今天依然在乡村社会具有适用性。

(二) 简约治理的现代转向

虽然简约治理是基于传统乡村社会而提出出来的一种治理模式,但对基层治理仍然具有穿越时代的现实价值。作为一个人口众多、社会结构复杂的大国,中国国家治理始终面临着治理规模以及由此产生的治理负荷问题的挑战^[17]。时至今日,化解大国治理的规模焦虑,避免治理超载引发的社会风险,亦是当代中国推进国家治理体系和治理能力现代化进程中的一项基础性议题^[18]。客观上讲,这也构成简约治理在当代延续的逻辑起点。半正式行政治理是简约治理的主要特征,它强调在国家与社会之间塑造一个频繁互动的中间领域,即区别于国家正式体系与民间非正式体系的“第三领域”^[19]。简约治理的这一显著特性在当今社会仍然发挥着重要作用,基层治理中的“群众路线”“包村制”“工作组”等非科层化治理方式便是简约治理的现实应用。与此同时,虽然乡村人口流动和经济社会不断发生新的变化,但所谓的“第三领域”始终存在,并为简约治理的延续提供了现实基础。党的十八大以来,随着治理重心逐渐下沉,尤其对于基层治理而言,资源和规则下乡、意识形态建设和技术治理普及等,形成

了治权相对集中的治理模式^[20]。由此也引发了治理负荷过重、形式主义等问题。对此,在国家层面,相关政策提出了“构建简约高效的基层管理体制”的要求;在研究层面,学者们认为“简约治理依然有着较大的生存空间和自洽的运行逻辑”^[21]。相关研究指出,“很多过去的治理方法还是保留了下来”,且看似矛盾的“高度科层化治理和过去的半正式简约行政进路”实则并行不悖^[13]。从现实情况来看,随着村级治理体系日益行政化、规范化^[22],其产生的基层负担过重和减负悖论也日益凸显。简约治理“讲究治理实效而非繁文缛节”^[14],适用于当前中国基层治理场景。与传统社会的简约治理相比,新时代的简约治理具有新的时代内涵,即简而高效是简约治理的首要原则,人民至上是简约治理的价值目标,多元合作是简约治理的治理机制^[23]。时代内涵强化了简约治理的内在价值,也深度契合当前高效能治理的实际需求。

(三) 基于减负视角的简约治理分析框架

基层减负不应停留在治理表层的增减,而须进行深层的结构性重构。为此,本文尝试构建一个“结构—机制—行动”的立体式分析框架(如图1所示),以阐释简约治理在基层的具体运行逻辑,通过透视减负悖论的深层机理寻找破解之策。

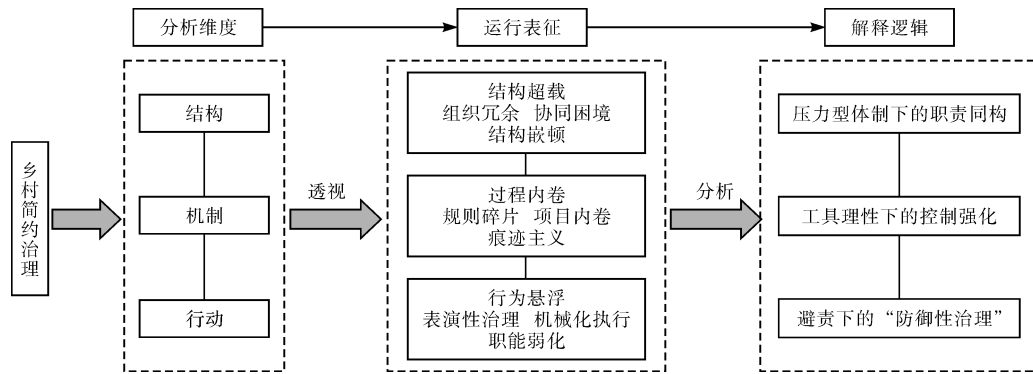


图1 基于减负视角的简约治理运行逻辑

1. 结构维度

结构是基层治理的物质载体,传统简约治理依赖“皇权不下县”的半正式结构,现代简约治理则强调组织框架的科学化和扁平化。简约治理要求打破条块分割现状,构建权责对等、层级精简的组织体系,减少信息传递层级与风险。当治理结构违背简约原则时,就会出现机构重叠、职能交叉无序等问题,结构性负担便随之产生。

2. 机制维度

机制是实现治理目标的关键,强调制度供给与资源匹配。简约治理强调低成本、高效率,以对冲

“规模焦虑”带来的治理风险,避免治理成本上升。同时,简约治理主张务实,不强调形式。这主要是因为,在治理实践中,一旦运行机制陷入“制度竞逐”和“痕迹管理”时,治理过程便会被烦琐的程序和无效的竞争所充塞,引发负担反弹。

3. 行动维度

行动是治理主体的行为反映,导向性与能动性是其重点。简约治理强调治理的终极价值是人民至上,关注治理的实质效果。简约治理要求基层干部发挥“半正式”治理手段的作用,不仅要“对上负责”,还要“对下负责”。

二、逆简约化图景：基层减负悖论的现实表征

简约治理描绘了理想的图景,但现实则呈现出显著的“逆简约化”特征,导致基层治理在科层理性的驱使下,陷入结构性治理困境。

(一) 结构冗余:组织科层化扩张引致机构过密

在基层治理实践中,当制度规则与项目任务密集化下沉并超出基层承载能力时,便会出现“增设机构、扩充岗位”的应对方式。组织扩张并非出于基层治理的实际需要,而是压力传导下基于科层思维的理性选择。这不仅会产生组织泛化,还导致治理权责交叉、协调成本激增的后果,最终形成“人人有责却人人无责”的责任悬浮状态。

首先,组织数量膨胀导致功能叠加。以乡村振兴战略为目标导向的乡村大发展带来乡村范围内行政化、自治性、经营性组织爆发式增长,各种基层组织也应运而生,如驻村工作队、专项工作组、各类村级自治组织、乡村合作社等,在数量上形成多组织并存的“丛林景观”。众多不同组织均须对接村级组织,导致不同的村级组织重复报送材料,“统一数据多头报、同类工作多头干”的资源内耗,基层工作人员陷入“多头应付”困境,时间和精力被大量消耗,治理效能却未得到实质性提升。

其次,组织众多导致关系复杂,协调难度显著增大。不同组织遵循的规则及其目标各异,多组织并存局面加剧乡村治理的“规则冲突”。行政化组织(如驻村工作队、专项工作组)遵循“对上负责”的科层制逻辑;自治组织依托“乡土情理”的自治逻辑;经营性组织秉持“利益最大化”的市场规则。不同规则在资源分配、任务优先级等方面存在天然矛盾。为平衡各方关系,基层需要投入大量精力进行协调,甚至为满足不同组织的要求而“做表面文章”,同时由于众多组织之间的协调是一项需要较高成本并占用大量精力的工作,所以逐渐形成“高协调成本、低治理成效”的局面,基层负担亦随之加重。

最后,“条块分割”下的结构“嵌顿”。在实践中,组织结构冗余不仅仅在于横向数量增多,更在于由“条条”垂直下达的任务与“块块”属地整合的职责之间所产生的摩擦与损耗。当横向组织“丛林”与纵向“职责同构”体系产生叠加时,基层治理便陷入“嵌顿”状态,即每个自上而下的“条条”都试图在基层的“块块”中找到或建立自己的“腿”,但由于缺

乏有机整合,反而导致结构僵化、协同困难的治理困局。当出现问题时,“条条”依据专业标准认定“块块”执行不力,“块块”则归咎“条条”的政策设计不切实际。结构性缺陷使得责任在“条”与“块”之间相互推诿,最终沉淀在作为治理末梢的村级组织层面。村干部不得不面对多个“条条”考核和“块块”督导,并成为所有权责失衡的最终承载者。

(二) 机制繁复:过程形式化导致规则内卷化

简约治理的核心优势在于低成本的制度供给与灵活的资源运作过程。然而,受科层制体系和行政化治理思维的影响,基层治理体系的运行机制未必能够始终保持“简约”初衷,在一些情况下还会陷入高耗能、高成本的内卷化运行状态。

首先,制度供给碎片化与规则竞争。在科层制体系中,上级不同职能部门往往基于自身利益考虑,陷入“制度竞争”怪圈。为推动乡村全面振兴,大量政策密集出台,基层政府需投入大量人力、物力和财力去落实。但当政策过多、过泛时便会引发“制度竞逐”,其本质是不同治理主体(如政府部门、条块机构等)在权力博弈、资源争夺或部门领导政绩显示中,凭借过密化的政策设计、规则或项目来强化自身权责领域的行为过程。竞争直接推动政策供给“过剩”,最终引发制度冗余与乡村减负悖论。如在农村产业发展政策中,农业部门、科技部门、财政部门等都有不同的扶持政策和要求,基层干部须同时应对多个“条条”部门的政策规定和任务要求,在项目申报、实施、验收等环节满足不同标准,这都增加了基层工作的复杂性和难度,导致基层在政策执行过程中出现无所适从的被动情况。基层为兼顾多方规则,不得不付出巨大的交易成本,进行“规则缝合”。过密的制度体系不仅没有产生规范治理的效果,反而导致规则之间相互掣肘,治理效能被复杂的规则程序所消耗。

其次,资源匹配刚性化与项目内卷。项目制是资源下乡的高效载体,但在一些地方的实际运行中存在异化为推高治理成本“推手”的问题。为确保资金安全与可控,上级部门往往对项目设定了极为精细化、标准化的刚性指标,这种工程化治理思维与乡土中国复杂多样的实际情况之间有时难免存在脱节的情况。一方面,项目申报与验收的门槛极高,基层为了争取资源,必须投入大量精力进行“项目申报文本包装”,导致资源获取的竞争成本飙升;另一方面,在项目执行过程中,资金使用规定僵化,导致基层难以根据地方实际灵活使用资源。其结果是,

虽然投入巨大的资源,但大量资源可能被消耗在“对表对标”的程序性工作上,而非用于解决实际问题,这就会形成“高投入、低产出”的资源内卷化。

最后,运行管控“痕迹化”形成过程的形式化替代。在数字化蓬勃发展的时代背景下,将数字技术应用于基层治理,积极提升智慧治理水平,已成为破解基层治理难题、推进基层治理现代化的迫切要求和重要路径。然而,在治理实践中一旦缺乏足够的主体间信任,现代技术的介入就可能异化为治理的技术负担。一些地方的基层工作中“痕迹主义”泛滥,台账、照片、会议记录成为评判治理成效的唯一依据,导致“做过”等同于“做好”,“留痕”代替了“实绩”。伴随各种政务 App、系统平台、数据填报的层出不穷,数字化手段也在一些情况下成为主体间的高频次监督工具,迫使基层将大部分精力用在应对上级检查、填报数据、完善台账等可视化的过程管理上。这种全景式“留痕”监督模式极大地消耗和占用了被监督者本应用于实地调研、服务群众的精力和时间,挤压了基层解决实际问题的制度空间,也背离简约治理“重实效、轻形式”的基本逻辑。

(三)行动异化:避责逻辑引发职责失灵

结构冗余与机制内卷的双重挤压会极大地影响基层治理主体的行动逻辑。简约治理所倡导的“熟人社会中的实质性回应”逐渐消解,取而代之的是以规避风险、应付检查为核心的防御性行为模式,造成基层治理行为与治理实际需求之间的脱节。

首先,应对方式上的“表演性治理”。一旦纵横交错的上级检查、考核、评估均依赖对台账、照片、数据的核查时,基层基于理性选择就不得不将行动重心由“田间地头”转向“证明在解决问题”的台账和过程性资料准备上。一些基层部门为完成不同条线部门的检查要求和目标任务,不得不耗费大量人力、物力制作精致的汇报材料和迎检现场,甚至出现

“造盆景”“凑数据”等形式主义行为,使基层治理异化为“表演”,并呈现“既忙碌又空转”的悬浮状态。

其次,“机械式执行”产生避责化倾向。简约治理强调在实际执行中给予基层适当的因地制宜的“模糊运作”空间。但在刚性、高压的条条管理机制下,一些基层干部为避免出现“做多错多”的治理风险,逐渐形成“宁可不做,不可做错”或“严格按照程序办”的避责逻辑。尤其是面对复杂的乡村矛盾时,一些基层干部出于避责考虑,选择放弃灵活的调节手段,转而机械照搬上级文件规定,甚至采取“一刀切”的简单操作。这种“防御性执行”逻辑虽然程序上合规,却往往因其僵化而难以回应农民多元化、差异化的实际治理需求。

最后,角色定位上“服务性职能”弱化。简约治理要求处于治理末梢的基层干部不仅要对党和国家负责,还要对普通群众负责。然而,在实践中,一旦自上而下的压力和任务过于密集,引发权责失衡,基层干部的角色天平就可能发生改变。如为完成上级下达的各类指标任务,一些村干部将主要精力用于“对上负责”,而无暇顾及村民的急难愁盼需求,逐渐忽视群众呼声,脱离群众需求,服务角色被边缘化。随着他们与村民之间的情感纽带逐渐疏散,其治理行为就会陷入“离土又离乡”的危机。

三、科层与乡土的张力:基层减负悖论的生成机理

深入分析基层治理中“逆简约化”的产生根源,就会发现,如果基层治理机制在结构、机制、行动三个层面系统性偏离“简约”原则,就会导致简约治理在实践中难以形成“非正式”“半正式”的灵活性与效能优势,使治理最终陷入“高成本、低效能”的技术治理陷阱(如图2所示)。

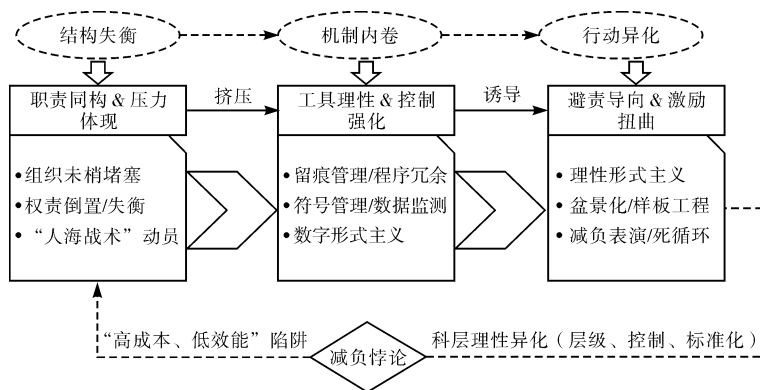


图2 基层治理中“逆简约化”生成机理

(一) 权责失衡引发简约结构瓦解

简约治理要求组织扁平化与权责对等,以此激发基层组织活力。但是,纵向的职责同构体系与自上而下的压力型体制^[24],迫使基层必须通过不断扩张的结构性冗余来承接无限下沉的责任。

纵向同构引发组织末梢的堵塞。中国行政体制长期呈现“上下对口、左右对齐”的职责同构体系与“分级管理、守土有责”的属地管理体制,而这也使得上级每一个部门的职能最终都要通过乡镇这一层级来落地。乡村发展中的压力经由这一体制全部沉淀在基层,基层治理呈现出“权责倒置”的特征——权力向上集中而责任逐级下压。不同治理主体虽然身份职责不同,但在工作内容和区域上高度重叠,呈现出“有分工又有重叠”的特点。为了对接上级“千条线”,基层部门不得不设立相应的“万根针”——机构、挂牌、专班等,导致组织结构被迫“臃肿化”以维持形式上的对等,治理渠道亦因此陷入拥堵。

与此同时,在压力型体制下,压力层层传导也是引发“权责失衡”问题的重要因素。在“一级抓一级、层层抓落实”的压力型体制中,任务指标被层层加压,形成所谓的“加压式减负”^[8]。由于压力传导没有与权力、责任的划分同步匹配,资源配置权往往被层层截留,从而使基层治理呈现“权力向上集中、风险向下转移”的特征。乡镇政府作为行政层级的末梢承担近乎无限的兜底责任,致使基层治理体系在有限资源与无限责任的结构性矛盾中长期处于高压运行和过度动员的状态^[9]。为消化过载压力,基层采取“人海战术”,大量引入体制内、外人员以帮扶、挂职等形式进入乡村,这种过密的人员配置伴随着权责关系模糊化的同时,也降低了治理效率,易产生人力资源错配与浪费。而且,如果过度依赖外部力量,也会导致乡村内生发展能力持续弱化,形成“输血式”发展路径依赖。

(二) 过度控制导致弹性机制僵化

简约治理依赖模糊性的信任与低成本的协调,但是现代科层制对“可控性”和“可视化”的极致追求,易导致工具理性异化,产生以“繁文缛节”为特征的规则性内卷。

信任缺失是引发规则失序的导火索。在科层体系下,为防范基层道德风险与执行偏差,上级不断出台细致的考核办法与评价规则,法律、政策、临时性文件层层嵌套,以“留痕管理”为代表的程序冗余大量出现,导致控制导向取代信任导向。而且,随着基层事务性工作的增多,乡村中心工作逐渐泛化,上级

“政治任务”优先级常常挤压常规治理空间,如人居环境整治的突击性推进。于是,基层为应对考核,不得不变通性地运用“留痕完备率”代替“问题解决率”,一些地方的基层治理从实质治理退化为“符号治理”。而现有的台账、照片、记录等异化为监测工具,导致制度运行成本飙升。

与此同时,在实践中,数字赋能也存在异化为“指尖上的负担”的可能,导致数字治理从“减负工具”异化为“数字枷锁”。由于上级对“留痕管理”的依赖,本应提高效率、减少重复劳动的数字化工具在一些地方的实际操作中异化为新的负担来源。一些地方过多或过于频繁的政务 App 或数据填报要求消耗基层过多的精力,导致以减负为初衷的数字治理在考核压力下异化为“数字形式主义”。在上级减负政策压力下,不少地方推出“减负创新”举措,但一些创新举措很快就被吸纳进科层制的考核体系之中,形成“创新—考核—再创新”的循环。

(三) 激励扭曲致使内生动力消解

简约治理的核心在于行动者能够灵活应对复杂情境,致力于问题的解决。在压力型体制下,如果问责体系过于严苛并引发激励结构扭曲,一些基层干部的行动逻辑就会因此受到影响,即被动选择“理性形式主义”作为生存策略。

首先,问责泛化易引发行动者的避责策略。面对权小责大的结构压力,为完成各种上级考核任务,一些基层干部就会在避责逻辑下变通性地运用“留痕完备率”替代问题解决率,将工作重点从解决问题转向规避问责,使考核指标异化为“安全免责工具”。而由此产生的非预期结果则是执行成本迅速增加,政策预期效果大打折扣。

其次,锦标赛体制催生“盆景化治理”。当前,基层倾向于依托项目制的资源分配模式实现“立竿见影”的地方政绩可见性效果。为了在激烈的资源竞争中胜出,基层治理行动者被动卷入“注意力竞争”,倾向于将示范点打造为“盆景”,使资源集中于少数“样板村”,形成“亮点工程”。同时,对于“样板村”的多部门对口帮扶援建也往往导致同一领域多部门重复立项建设。由于“样板村”获得的乡村项目支持过多,资源投入过于密集,所以项目制治理的常规形式并未给“样板村”村民参与留下足够的空间与机会,这在一定程度上反而制约和削弱了“样板村”公共事务的公益绩效^[25]。这种“盆景化治理”极易导致重复建设与资源浪费,严重背离了简约治理的普惠原则。

最后,激励扭曲导致“减负表演”。如果减负本身被科层制吸纳为一项政治任务,那么基层行动逻辑就会被进一步异化。为完成“精简台账”改革、“减少督查”要求等减负任务,一些地方推出各种“减负创新”,如建立新的台账来展示“减负成果”,使减负政策异化为“表演性治理”。其结果是基层为了证明减负而增加了更多的负担,治理陷入“创新—考核—再创新”的怪圈。

四、回归现代简约:化解基层减负悖论的实践进路

破解基层减负悖论,不能仅仅止步于“减文减会”或“砍指标”等头痛医头式的治理,须回归简约治理的本源。简约高效不仅是治理现代化的价值指归,更是对科层治理无限扩张的必要纠偏。为此,须重塑权责对等的治理结构,打破职责同构引发的结构性超载;超越工具理性的控制,以信任机制消解规则性内卷;矫正避责导向的负激励,引导治理主体回归解决实质性问题的行动逻辑,进而构建“低耗能、高响应、强实效”的乡村高效能治理新格局。

(一)以结构重塑打破同构压力

要通过扭转“权责倒置”,为简约治理创造清晰的弹性空间,重塑国家与乡村社会的良性互动格局。

一是推行权责清单与准入机制。通过尝试建立清晰健全的权责清单制度,明确条块之间、层级之间、政社之间的分工和权责,完善村(居)组织事务准入管理办法、村(居)组织依法履行职责事项清单和协助事项清单^[26]。依法制定并动态更新县—乡—村三级权责清单和事务准入“负面清单”,从根源上阻断责任无限下沉,使权责对等。

二是推动组织整合与架构转型。要对基层现有各类组织进行梳理和评估,合并功能相近、职责交叉的组织,撤销不必要的临时机构和专项工作组。优化组织设置,使组织架构更加扁平化、高效化,避免组织过度膨胀带来的协调成本增加和效率低下问题。最终,推动基层治理组织架构从“丛林化”走向“党组织领导下的简约架构”。

三是明确职责边界与考核规范。通过“划边界”来争取基层减负空间,基层组织应有所为、有所不为,不能眉毛胡子一把抓,也就是说,“为基层减负要明确权责,不能什么事都压给基层,基层该承担哪些工作,要把职责事项搞清楚”^[27]。建立权责对等的机制,上级政府在下达任务的同时,应给予基层

相应的资源和权力支持,确保基层有能力完成下派任务。同时,规范考核机制,减少不必要的考核指标,突出考核的实际效果,避免基层为应付考核而陷入各种形式主义。

(二)以机制优化超越工具理性

打破规则性内卷,需要以效能为核心,简化流程,构建弹性高效的流程,让技术真正赋能基层治理。

一是建立政策评估与退出机制。在政策出台前,先进行“减负影响评估”;对已出台的乡村政策开展定期评估,对政策实施效果、存在问题及其带来的基层负担问题等进行系统评价,及时调整、废止实施效果不佳、重复冗余以及不符合发展实际的政策,避免政策资源浪费。在基层治理过程中,遏制层层加码,制度约束是关键。不仅要建立健全责任清单,规范任务分配流程,防止向基层转嫁责任,还要把基层群众的真实反馈作为重要参考,开展政策“负面清单”管理,让“真负责”的干部有舞台,让“乱加码”的干部没市场。

二是推动考核机制优化。深入贯彻落实中央关于为基层减负增效的决策部署,须系统推进目标责任考核体系改革,规范基层考核指挥棒,大幅削减不必要的过程性留痕考核指标,建立以实际治理成效和群众满意度为核心的复合型评价指标。同时,还要减少乡村基层治理中不必要的目标考核指标,突出考核的实际效果,避免基层为应付各种考核而陷入形式主义的窠臼。

三是推动数字技术创新性整合。整治“指尖上的形式主义”,遏制各类政务App野蛮生长只是第一步,确保政务数字化建设的本质、把群众满意度作为衡量工作的唯一标准,才是精简整合基层数字平台的根本所在。不仅要建设规范统一的数据信息共享服务平台,建立健全“一次采集、多方共享”的高效便捷机制,推动数据共享和业务协同,将“分头填报”转变为“统一渠道”,还要加大基层“一表通”推广力度,实行“多表合一、一表申报”,通过一次录入、动态更新、多方复用,将基层干部从重复填报中解放出来。同时,积极利用数字平台推动村民议事、政务公开等,激活数字时代乡村社会的“半正式”治理机制,推动形式多样的简约治理。

(三)以行动激活重建激励体系

激发行动主体的活力,关键在于培育务实能动的治理共同体,让治理者回归服务角色,引导村民成为参与乡村治理的重要主体和内生力量。

一是构建容错纠错激励机制。在基层治理中,要明确治理主体尽职尽责免责的具体情形,让基层干部敢于担当、敢做实事。建立科学合理的激励机制,要将工作业绩、群众满意度等作为考核评价和奖惩的重要依据,充分调动基层工作人员的积极性和主动性。此外,还要为基层人员提供必要的培训和发展机会,提升其专业技能和综合素质,增强其工作能力和信心;营造良好工作氛围,关心基层人员工作和生活,解决其实际困难,增强其归属感和认同感。

二是以需求为导向推动参与式治理。在乡村振兴战略实施过程中,要重视提供适当的方式让村集体参与项目的决策和实施,让项目下乡真正与乡村发展实际相衔接,提高项目的实效性,提升农民的获得感。农民是乡村振兴的关键主体,调动他们的积极性和主动性,能够分担并减轻基层干部的负担。因此,要主动调动农民以及其他非正式力量,共同参与乡村基层治理,降低治理成本,分散治理压力。

三是加强人才队伍建设。根据乡村发展的实际需求,须提前核定基层人员编制规模,合理安排工作岗位,并根据工作任务变化及时调整人员配置,确保人员与岗位的精准匹配。要注意按照岗位需求选拔具有乡土情怀、专业素质和实践能力的人才,重视本土化人才的选拔和培养,避免人员素质与岗位需求的脱节现象。

五、结论与讨论

基层负担的反复循环所引发的减负悖论,不是简单的治理失灵,而是科层体系与乡土张力的外显化。破解减负悖论,不能停留在技术层面的修补,而要推动治理范式的现代简约转型。

(一) 研究结论

当前基层减负悖论表面上是基层繁杂性事务的剧增与多中心任务的同步开展,本质上是科层逻辑与乡土逻辑的系统性失调。结构维度上,国家治理资源密集输入打破了原有的“条块”平衡。横向机构增设与功能重叠,加之纵向条线部门的直接下沉,导致基层组织陷入治理拥堵。结果,基层成为承接多方指令、吸纳各类风险的“缓冲阀”,协调成本激增。机制维度上,科层治理带来的扩张导致运行过程的内卷化。“部门竞争”“项目制刚性”“数字痕迹主义”现象,不仅导致规则扭曲,更引发资源错配与技术异化,最终造成基层负担“居高不下”。行动维度上,结构挤压与机制内卷使一些基层干部为规避

问责、完成考核,而奉行“程序规范”至上的行动逻辑,异化治理目标,导致减负政策失灵。

(二) 理论讨论

1. 乡村社会变迁与简约治理“失效”

简约治理为理解中国传统乡村治理提供了经典范式。传统简约治理的效果有赖于特定的历史条件,即所谓“有限的国家行政能力”与“韧性的乡村内生秩序”。传统乡村治理之所以“简约”,在于其依托“半正式行政体系”与乡土规则,保持了国家权力与乡村社会之间的弹性距离。然而,当乡村社会条件发生变化后,上述情况发生了逆转。随着国家治理能力的不断提升和数字时代的来临,科层组织出现结构性冗余,同时国家权力通过技术手段(数字化)和资源手段(项目制)深度嵌入乡村社会的毛细血管,在这种情况下,如果一味地以科层化逻辑和标准化管理来规范农业社会的秩序,就易导致传统简约治理中的“半正式行政”缓冲带消失,模糊空间被科层刚性所取代。其结果就是,基层失去来自乡村社会基于模糊信任所形成的低成本支持系统,而只能依靠高成本的正式行政制度加以维持,“规模化焦虑”^[15]随之再次显现。

2. 非正式制度缺位推高治理成本

实践证明,非正式制度在降低治理交易成本方面具有不可替代的作用,因此,实现有效治理离不开正式制度与非正式制度的互补共促。但在乡村治理实际中,一旦忽视乡村社会的模糊性与非标准化特点,迷信行政全能主义,就会导致科层组织迅速扩张,继而引发制度冗余和基层负担过载。此外,在信任缺失的背景下,将技术引入基层治理,试图通过过程管控来强化问题解决,不仅增加了科层控制的刚性,而且彻底破坏了简约治理所依赖的“信任授权机制”,使“治理手段”变为“治理负担”,导致减负陷入“创新—考核—再创新”的形式主义怪圈。

3. 走向“三治融合”的现代简约治理

高效能治理视域下,实现简约治理的现代转向,重点在于重新审视、确定国家与社会的治理边界,真正实现“自治、法治、德治”的“三治融合”。一要激活基层社会的自治活力。只有乡村自治组织具备有效承接公共事务的能力,行政主体才能够真正实现治理压力的有效分散,形成基层减负的主体性条件。一旦社会自治缺位,则必然导致行政“包办一切”。二要重构信任机制。现代简约治理要求上级部门变“控制逻辑”为“赋权逻辑”,认清基层治理的模糊性与复杂性,给予基层干部自由发挥的治理空间。三

要注重非正式制度的灵活运用。重视乡土社会非正式制度与现代法治精神的互融共进,利用非正式制度低成本、高认同的优势化解基层纠纷和矛盾,减少因科层刚性导致的行政损耗。总之,在乡村基层治理中,只有厘清国家与社会的边界,激活乡村内生秩序,构建政府主导与社会协同的多主体有序参与的治理格局,重塑现代社会简约治理模式,才会使减负悖论失去其存续的条件。

参考文献

[1] 习近平.坚定信心推动高质量发展高效能治理 奋力谱写中原大地推进中国式现代化新篇章[N].人民日报,2025-05-21(1).

[2] 林欣,祁凡骥.基层高效能治理的机制创新:基于N市A县环保治水的案例分析[J].行政管理改革,2025(12):51-60.

[3] 王向阳.国家治理转型与基层减负悖论:基于近年来基层治理实践的考察[J].理论与改革,2022(3):83-94.

[4] 贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J].社会科学,2019(4):64-70.

[5] 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.

[6] 张国磊,张新文.行政考核、任务压力与农村基层治理减负:基于“压力-回应”的分析视角[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):25-30.

[7] 杜姣.村级组织建设路径的地区差异研究:以珠三角地区、中西部地区村庄为经验基础[J].中国行政管理,2020(4):109-116.

[8] 颜昌武,杨郑媛.加压式减负:基层减负难的一个解释性框架[J].理论与改革,2022(1):76-86.

[9] 张新文,杜永康.过密治理与去过密化:基层治理减负的一个解释框架[J].求实,2022(6):47-57.

[10] 田进,董程.“雷声大雨点小”:顶格管理与行政内卷:基层减负执行偏差的一种解释框架[J].湖北行政学院学报,2023(1):63-70.

[11] 许宝君.超越“去行政化”迷思:社区减负思路廓清与路径优化

[J].中国行政管理,2023(3):95-101.

[12] 沈立里,池忠军.“去行政化”的限度:获得感视角下居委会社区治理困境论析[J].理论月刊,2022(3):49-57.

[13] 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[J].开放时代,2008(2):10-29.

[14] 欧阳静.简约治理是什么[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):86-95.

[15] 韩志明.规模焦虑与简约治理:大国治理历史与现实的理论考察[J].中山大学学报(社会科学版),2021(4):183-193.

[16] 吕德文.治理现代化进程中的简约治理[J].云南行政学院学报,2017(6):60-62.

[17] 周雪光.国家治理规模及其负荷成本的思考[J].吉林大学社会科学学报,2013(1):5-8.

[18] 周光辉,王茜,王匡夫.国家调查队:应对规模治理“信息难题”的体制设计[J].社会科学研究,2022(1):25-37.

[19] 任杰,潘泽泉.社区简约治理结构中的分层动员机制:基于C市X社区治理实践的个案研究[J].中南大学学报(社会科学版),2024(2):146-156.

[20] 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.

[21] 史云贵,薛喆.简约治理:概念内涵、生成逻辑与影响因素[J].中国人民大学学报,2022(1):149-159.

[22] 刘丽娟.村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构[J].湖北社会科学,2021(7):32-40.

[23] 曲延春.化繁为简:基层减负的简约治理路径论析[J].人文杂志,2025(11):132-140.

[24] 朱光磊,黄雅卓.从“职责同构”到政府职责体系:基层负担过重现象的生成与破解[J].中国行政管理,2024(4):6-15.

[25] 杨君,周自恒.治理过密化:理解乡村社会中国家联结个人的一种方式[J].公共管理评论,2022(2):143-166.

[26] 叶敏.中国治理体系中的基层负担:生成、类型与改善路径[J].理论学刊,2025(2):112-121.

[27] 黄玥,董博婷,王明玉.为基层减负赋能 促干部实干担当:2024年以习近平总书记为核心的党中央整治形式主义为基层减负综述[J].中国产经,2025(1):106-111.

The Logical Path to Resolving the Paradox of Reducing the Burden on Rural Grassroots through Minimalist Governance

Zhang Yunhong Liu Zhiming

Abstract: In the context of the transformation of the national governance system, reducing the burden at the grassroots level has become a difficult governance issue. The minimalist governance analytical framework constructed under the goal orientation of high-efficiency governance can systematically examine the operational characteristics of “reverse minimalism” and reveal the formation logic of the burden reduction paradox on this basis. The results show that the structural tension between the unlimited expansion of the bureaucratic system and the limited governance capacity at the grassroots level has triggered the dilemma of “increasing quantity and decreasing quality” in reducing the burden, leading to a cyclical rebound in grassroots burden. High-efficiency governance requires structural reshaping to break the pressure of homogeneity, mechanism optimization to transcend instrumental rationality, and activating practical actions to reconstruct the incentive system, thereby constructing a new pattern of simple and efficient rural grassroots governance, breaking the paradox of burden reduction, and ultimately promoting the modernization of the rural governance system and governance capacity.

Key words: high-efficiency governance; grassroots burden reduction; minimalist governance; bureaucratic expansion

责任编辑:翊明