李城，尹金龙．乡村治理转型下村级组织的分类治理机制研究——基于一个省级“千万工程”示范村的调查［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（1）：130-140.
LI Cheng，YIN Jinlong. Research on the categorization governance mechanism of village-level organizations under the transformation of rural governance——Based on an investigation and research of a provincial-level "thousands of villages project" model villages［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（1）：130-140.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.01.012

乡村治理转型下村级组织的分类治理机制研究

——基于一个省级“千万工程”示范村的调查

李城[1]，尹金龙[2]
（1.华中农业大学 经济管理学院，湖北 武汉 430070；2.华中师范大学 政治学与国家治理研究院，湖北 武汉 430079）

摘　要：在乡村治理转型的背景下，村级组织如何在体制刚性化与社会结构变化的双重结构下找到属于自己的制度性位置，其生成逻辑和调适机制亟待理论回应。现有研究多聚焦于基层政权中正式组织的实践逻辑和调适过程，忽视了在法律意义上被定义为自治组织的村级组织是如何应对多元治理事物的实践机制，因此本文在简约治理的理论内涵基础上提出“分类治理”的分析框架，探讨村级组织的调适机制及其治理逻辑。研究发现：村级组织通过事物属性识别将村庄事物划分为三种类型，在资源优化配置和主体分工处理的基础上对其施行分类治理，党组织在乡村社会设立党支部为村级组织分类治理提供了组织基础，在党支部统合下，重点中心性事物以党委统合治理机制、常规行政性事物以程序执行治理机制、村庄内生性事物以关系嵌入治理机制实现分类治理，而分类治理的前提是制度赋权所预留的弹性空间，该空间使得村级治理主体能够保持主体性和灵活性。分类治理是中国乡村治理体制保持活力的基本逻辑，该治理逻辑超越了西方语境下的国家—社会二元分割、互相对立的实践样态，建构了一种具有中国特色的国家与社会互融共生、相濡以沫的治理新格局。

关键词：乡村治理转型；村级组织；分类治理；国家—社会
中图分类号：C911　　**文献标识码：**　　文章编号：1671-816X（2026）01-0130-11

一、问题的提出

乡村治理现代化是国家治理现代化的基础，乡村治理的效能影响着国家治理能力的提升和国家治理体系的构建，中国是一个地域广阔、人口众多、区域发展不均衡的大国，如何平衡好一统体制与有效治理之间的关系影响中国式现代化的进程，而简约的乡村治理体系构建为国家治理现代化提供了现实参照与理论借鉴，学界关于乡村治理有效的研究十分丰硕，对既有的文献进行梳理发现主要是沿着以下三条路径进行分析：

一是制度规范的视角。在改革开放后，随着国家力量从乡村社会的退出，乡村治理体制逐渐形成“乡政村治”的特征，而1987年试行的《村民委员会组织法》则是正式标志着村民自治制度的确立。由于国家与农民缺乏制度性的交易方式以及乡镇政权组织在税费征收等行政压力下与乡村精英结成利益共同体，导致乡村治理陷入危机[1]，因此基层治理需要国家正式制度的规范和约束。新时代以来，乡村基层治理在城市化以及国家资源下乡背景下发生转型，一方面是城市化、工业化的加速演进导致乡村社会基础发生变化，原有的简约治理的运行基础被重塑，导致乡村简约治理变得复杂化、灰色化，严重侵害了国家法治建设的根基，就此而言，需要通过国家正式治理的干预和介入来规范乡村治理主体的行为[2]。另一方面是国家通过向乡村社会输入大量资源以实现乡村振兴，而国家为了保证资源的有

收稿日期：2025-09-10　　**修回日期：**2025-10-12
作者简介：李城，研究方向：基层治理，农业经济学。

效性和安全性而通过技术化的手段对项目资源进行监督，同时也设置了诸多的规则来规范项目资金的使用[3]。此时，村庄治理的规范化使得村庄治理主体的自主行动空间受到压缩，导致乡村治理出现了内卷化和形式主义的现象。而基层形式主义的本质并非是村庄治理主体的主观行为和科层体制考核制度所存在的“信息不对称”，更为深层次的动因在于乡村简约治理的制度空间被挤压[4]，致使乡村治理体系趋于僵化。

二是技术治理的视角。将技术运用于乡村基层治理的实践主要有三种理解路径，首先是广义上的技术治理。即主要指通过精细化、程序化的技术来提高治理的有效性[5]，该技术治理主要以行政科层体制为基础，在国家治理实践中延展出诸多的行政治理技术，例如行政发包制、项目制等等，因此广义上的技术治理使得乡村治理实践更加倾向于理性化行政。但以事本主义为核心的技术治理所体现的科层逻辑与乡村社会的乡土逻辑碰撞时会产生张力与不适配，造成基层政权组织的悬浮[6]。其次是作为工具应用于国家治理过程中的技术。新时代背景下，大数据、互联网、云计算等通信技术被逐渐运用于科层体制中，以加强国家对于基层的监控能力、渗透能力并生产出一种“技术赋权体制”，即一种“科层为体、技术为用”的国家治理体制[7]，换言之，中国特色的党政体制是该体制的组织基础，而技术则是该体制得以灵活高效运行的重要动力来源。最后是作为将治理对象可视化、清晰化的治理技术。在精准扶贫时期，由于国家政策制定者与实际受益人之间存在信息不对称以及缺乏制度化的沟通渠道使得国家资源无法实现精准化的供给，因而需要强化国家的信息收集能力，减少政策制定与收益双方的信息不对等，以实现基层治理精细化目标[8]。

三是简约治理的视角。面对一个规模庞大、人口众多且区域发展不均衡的国家而言，如何处理好规模焦虑与有效治理之间的关系是一个十分重要且现实的议题，中国传统时期运用准官员和民事纠纷调解机制实现了“集权的简约治理”，其内在逻辑是通过准官员（乡保、胥吏等）来对民间社会的纠纷进行调解，只有当“细事”（纠纷或矛盾）在没有县令（正式官员）的介入下无法有效解决时才会将矛盾纠纷置于公堂之上予以裁决[10]。可见，这种民间社会矛盾纠纷的内部化解机制有效的降低了科层体制的运行成本，提高了科层体制的运行效率，因而凸显了“简约高效”的特征，使得传统时期的中国能够平衡国家规模与治理效率之间的张力，而近现代中国乃至新中国在国家治理体系方面仍然继承和体现了简约治理的实践价值。以新时代背景下的乡村治理为例，简约治理仍然是中西部地区甚至部分东部沿海地区治理乡村基层社会的主要实践模式，其治理主体、实践逻辑和社会基础虽然与传统中国的简约治理截然不同，而其基本的价值内涵仍然没有改变，即基层社会运用有限的资源承担无限的责任却仍然能够实现基层社会的有效运行。但是，近年来随着基层党组织统合能力的弱化、基层简约治理的制度空间被压缩，使得基层治理主体的自主性、灵活性受到限制，进一步导致乡村治理出现形式化、内卷化等负面现象[4]。此外，还有学者认为简约治理本身对于乡村治理现代化具有消极作用，由于缺乏国家正式治理的规范和监督而使得乡村社会出现灰色化、复杂化的治理样态，因而强调要加强国家正式规则的介入和干预[2]。

在国家治理转型和乡村社会基础变迁两大结构性背景下，乡村治理的基本逻辑被重塑。在税费改革后，国家与乡村社会的关系由“汲取型”转变为“供给型”，通过项目制的形式向乡村社会输入大量资源，有学者用“项目治国”这一概念描绘现代国家治理的总体逻辑[11]。就基层而言，乡村社会面临资源下乡和城乡生产要素流动带来的剧烈变化，一方面，国家通过向乡村社会输入大量资源极大的改善了乡村社会的风貌，也提升了居民的生活环境，但是资源下乡的同时也带来了监督下乡[12]、规则下乡[3]、技术下乡[13]等科层化的治理规则，在一定程度上造成了行政挤压自治以及基层形式主义等消极现象；另一方面，城镇化的快速演进使得中西部地区乡村社会的青壮年劳动力向沿海地区集聚，形成了一种半工半耕的家计模式[14]，尽管这种模式实现了家庭劳动力配置的最优化，但也造成了乡村社会人口流失、社会文化网络资本消解等后果。可见，国家资源下乡和乡村社会基础的变化重塑了乡村治

理的底层逻辑。

既有的研究深刻剖析了治理主体、制度规范、社会基础等要素对于乡村治理效能的影响，也揭示了乡村治理现代化的可能路径与方位，对本文而言具有极大的启发，然而，如上文所述，在新时代背景下，乡村治理的基本架构被国家资源下乡所带来的多要素下乡以及乡村社会基础的变迁所重构，这也意味着我们需要重新理解乡村治理的体制机制、运行基础以及其他诸多治理要素，既有的研究关注到了制度规范对于乡村治理正规化的必要性，也强调了国家正式规则的下乡可能会造成对乡村简约治理空间的挤占，但仅从静态的、碎片化的视角不能够充分反映乡村治理转型中的村庄治理，因此本文试图从动态的、整体主义的角度来理解当下乡村治理转型中的村庄治理，在城市化、工业化的加速演进下，中西部地区村庄的社会基础发生了变化，这也深刻的影响着既有研究中强调的简约治理的实践样态，与此同时，国家与乡村社会的关系转型导致基层简约治理的制度空间被挤压，使得乡村治理主体无法寻求到可用的制度性位置，如何理解上述条件下村庄治理的实践样态和调适机制是我们所需要回答的问题。本文将结合在西北部关中地区的一个省级“千万工程”示范村Z村的实践经验进行分析。

二、理论基础与分析框架

简约治理是理解传统、近现代以及当代中国国家治理的一把钥匙。也是本文分析的理论起点。

（一）集权的简约治理：理论溯源

韦伯将权威划分为传统型权威、合法型权威以及卡里斯玛型权威，传统型权威所指涉的世袭制、君主制统治都将国家视为个人的财产或附属，其权威来源于传统的规则以及传统的身份，卡里斯玛权威又被称为“超凡魅力权威”，是指因为个人具有某些特殊的品质和魅力而得到服从，而合法性权威则是指服从的对象是法定的非人格秩序，即已制定的规则，而在近代西方民族国家科层政府中表现为专业化的官僚通过精细化的分工来行使其职能[15]。韦伯发现其所区分的三种权威的理想类型并不符合中国传统帝国的统治模式以及权威类型，因此韦伯进一步用“世袭主义的官僚制”来概括传统中国的国家统治形式。韦伯的研究启发了历史社会学家迈克尔·曼，他将政府权力区分为专制性权力和基础性权力，前者是指中央政府的集中控制能力，即集权能力，后者则是指国家渗透社会的权力，即渗透性权力[16]。就韦伯而言，无论是他区分的三种理想类型还是结合中国实践经验概括提炼的“世袭主义官僚制”都没有充分准确的概括传统中国时期国家治理的实践模式，一方面是韦伯的分析仅仅局限于正式的官僚机构层面，另一方面是他仅仅是停留于静态的结构分析，而没有真正触及传统中国政府运行的实践过程，而后者恰恰是反映中国传统国家治理成功的关键，与韦伯具有类似局限性的迈克尔·曼也未能触及到国家正式治理以外的治理实践，而这种在国家正式治理之外所存在的半正式治理或非正式治理是黄宗智关注的核心，他通过民国时期的档案材料发现传统中国地方行政实践中广泛的运用了准官员以及民事纠纷调解机制，该治理方式具有节制国家官僚体系以及节约社会治理成本的双重目的，他进一步将该方式提炼为“集权的简约治理”，并指出简约治理的传统广泛存在于中国历史上的各个时期，“这种特别执着的特性”在中国现代国家建设过程中扮演着重要的角色[10]。反思当下的中国村级治理实践，简约治理仍然是一种既能实现节约治理成本又能实现治理有效的实践机制，然而不同的是，当下的村庄简约治理的社会基础和组织基础发生了变化，这些变化重塑了村庄治理的权力结构和实践机制，因此深刻剖析当下村庄治理的治理主体、实践机制以及社会基础在理论上能够补充和验证简约治理理论的内涵和外延，同时还能进一步为我国乡村治理实践提供经验参照。

（二）村级组织的调适策略：分析框架

一般而言，国家与社会之间的关系变迁决定了乡村治理体制的变化，换言之，乡村治理结构受到国家与乡村社会之间关系的塑造。新中国以来，国家与乡村社会的关系经历了国家嵌入社会、国家脱嵌于社会以及国家与社会互动的转变，而乡村治理体制也历经“全能治理”、“简约治理”和“三治融合”的现代化转型[17]，从本质上而言，三种乡村治理模式没有孰优孰劣之分，

如上述所言，乡村治理的方位和路径受到国家治理现代化的总体目标定位和乡村社会基础的影响和制约，因此不同时期的乡村治理模式都完成了既定条件和环境下的国家发展目标任务，而在国家治理现代化背景下，乡村治理的权力主体、治理结构以及治理逻辑都发生了深刻的转变，其治理目标是真正实现人民对美好生活的向往，其根本定位也从工具理性转向了价值理性。而村庄实现简约治理是有效处理国家与社会关系的有效方式，也是平衡国家一统体制与地方治理有效张力的实践机制，一方面简约治理能够节约国家治理和社会治理的成本，另一方面能够提高基层治理的效能，在不完全依赖国家正式资源的条件下，借助“有限”的治理资源去承担“无限”的治理任务，其运行的基础和前提是基层社会具有一定的弹性空间，使基层治理主体具有灵活性和主动性来适应复杂的、流变的、非规则性的治理环境，在此基础上村级组织通过策略性的调适以完成内外部的各种治理任务。

如图1所示，村庄主要是通过以下三种路径对村庄事物进行分类治理：

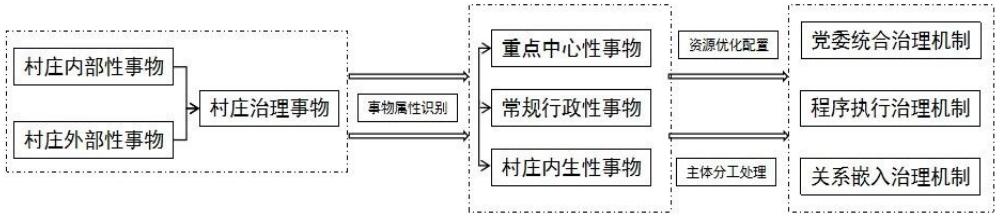


图1 本文分析框架

一是事物属性识别，指村级组织通过识别村庄内外部各种事物的结构属性、重要程度，按照轻重缓急的顺序来进行依次或同步处理，村级组织在村庄公共事务的处理上并非遵循单一的治理逻辑，而是采取一种复合的治理逻辑。首先是常规行政性事物，在国家治理现代化背景下，当前的乡村治理呈现行政化趋势和体制化特征[18]，在村级治理行政化背景下村庄需要承担大量上级政府的行政性工作，例如党的建设、三资管理、社会稳定、防火防汛等等，在国家与乡村社会关系深度互嵌的时代背景下，这些工作也构成村庄治理事物的重要内容，其次是村庄内生性事物，在城市化、工业化加速演进过程中，中西部地区乡村社会的优质劳动力往东部沿海地区或其它具有产业布局的城市迁移，打工潮的出现使得村庄社会结构发生变化，相对应的是村庄内生事物的变化，村庄内生性事物是指关乎居民切身利益的事物，例如耕地灌溉、邻里纠纷、宗教活动等等都属于这个范畴，最后是重点中心性事物，一方面是村级治理行政化使得村一级组织被吸纳进科层体制结构内，使得位于科层结构的末梢，由此压力性体制便能够通过层级传导的形式向村庄蔓延，运动式治理、中心工作制度也在村庄公共事务的处理中得到呈现，面对这一类事物的处理，如果不能有效的完成上级任务则会被一票否决，损失很多个人和村庄发展的机会，另外一方面是在以项目制为主要形式的资源下乡背景下，村干部需要通过“争资跑项”来为村庄发展谋取项目，否则就会失去村庄发展的机会甚至失去群众拥护的合法性，就此而言，村级组织会高度注重对重点中心性事物的处理。

二是资源优化配置，吉登斯将资源划分为权威性资源和配置性资源两种类型[19]，前者主要是指一系列社会关系的总和，体现为对人或者行动者进行控制的能力，后者主要是指物质产品，体现为对资金、物品等实体进行控制的能力。而村级组织根据村庄内外部的公共事务属性、重要程度以及数量多少等将事物划分为三种类型，即重点中心性事物、常规行政性事物以及村庄内生性事物，村庄需要根据不同的事物进行资源的优化

配置，以达到资源使用的最优化以及事物处理的合理化。

三是主体分工处理，在事物属性识别以及资源优化配置的基础上，相应的事物类型配备了相对应的资源，而上述的资源主要是配置性资源，也就是资金、基础设施设备等等，而主体分工处理则主要是为不同类型的公共事务配置差异化的权威性资源，即村干部根据村庄事物类型以及根据每位村干部的特点和长处分别负责处理对应的事物。

总之，村级组织通过策略性调适和分类治理的机制来实现村庄简约治理的前提在于基层社会存在自主空间，使得村级组织能够在体制刚性化结构下具有柔性治理的灵活性，换言之，在国家治理趋于规范化的结构性背景下存在的制度空间是村级组织简约治理的前提和基础。

（三）案例呈现与分析

本文将结合陕西省西部Z村的实践经验进行分析，笔者在今年暑假期间赴Z村进行了为期20天的田野调研，通过扎根田野、深度访谈等形式对村庄产业、社会结构、经济发展、民生建设、乡村振兴等内容进行了深度调研，收集了大量了一手资料（包括会议记录、各类文件等）和访谈资料，为本文的分析奠定了坚实的基础。总体而言，Z村位于太白山脚下，属于产业发展型村庄，村庄分为九个村民小组，共计883户3512人，全村耕地面积约346.67公顷（5200亩），其中猕猴桃种植面积为324公顷（4860亩），村庄范围内几乎每家都种植了猕猴桃，因此猕猴桃是该村的支柱型经济作物，村干部共7名，在年龄结构和性别结构上都比较合理，村庄治理模式具有典型的能人治理的特征，并且治理效果十分显著。而本文选取这个村庄作为研究和分析对象理由有两个：其一是Z村是陕西省首批省级“千万工程”示范村，因此在村级治理方面有独到的成功经验以供剖析，其二是因为Z村除了上述的荣誉之外还获得了诸多的成就，在经济发展、村庄治理、民生保障方面有颇多可以借鉴和学习之处，因此频繁面临上级部门的检查，或是其他地区、部门的参观接待任务，村庄长期处于高速运转的状态。就此而言，村级组织是如何在如此繁杂的事物结构中实现有效治理，是一个值得分析和回答的问题。

三、分类治理的生成：现实成因、制度空间与运行基础

在乡村治理形态由简约治理向科层治理转变的背景下，村级组织基于“不变体制变机制”的基本原则[20]而寻求策略性的变通形式以应对科层化、多中心的工作任务，而分类治理则是乡村治理转型背景下的一种重要的调适策略。

（一）乡村治理转型背景下的调适策略：分类治理

尽管学界在乡村治理的根本方位和实现路径上有不小的争议，但一个基本的共识在于乡村治理的形态正在由简约治理向科层治理转变，而乡村治理体制的转变带来了以下的结果：

一是村级组织行政化。村级组织行政化的主要表征有三个方面，首先是村干部的工资由地方财政支付，新中国成立以来，乡村干部的工资都是通过自筹的方式予以解决，即便是在人民公社时期，公社（党委）以下的生产大队（村党支部）以及生产队（党小组）的酬劳也是由生产队自己解决[21]，而这一情况在乡村治理转型背景下有所变化，由此看来，村干部工资由财政系统供给是村级组织行政化的重要表现。其次是村干部坐班制，村干部按照国家规定的工作日和工作时间在村委会这一固定场所中办公，其工作模式和场域都类似于现代科层官僚体制。最后是村庄的集体资产以及集体收入由乡镇政府代为管理，也就是所谓的“村财乡管”，将村庄财务纳入乡镇财政的统一管理范畴。此外，村干部由乡镇政府提名也是村级组织行政化的重要表征，通常而言，乡村干部一般是由乡村社会中有威望、资历丰富的人担任，但为了使得村级治理规范化便将村干部的选拔转变为由乡镇政府主导。

二是村级事物外生化。村级事物的外生化是指目前村庄的公共事务结构是由内生性事物和外生性事物两部分构成，并且由上级政府所下派的外生性事物占据更大的比例。就村级事物外生化而言，我们还需要注意区别地域的差异，就东部沿海地区而言，最早是苏南和珠三角地区依靠产业布局吸引了大量的外地劳动力就业[22]，造成了当地村庄社会结构的变化，与此同时，村庄产业

结构的转型使得村民将更多的劳动力投入工业而非农业，由此造成了村庄横向社会交往密度的降低，进一步使得村庄内生性事物减少，而村庄外生性事物例如外地劳工与本地村民以及外地劳工与外地劳工之间的纠纷等等变得更多。就中西部地区而言，工业化的纵深推进使得大量的农村居民向东部沿海地区或其它的工业发达地区迁移，而城市化的加速演进也使得很多的农村居民在城里购房，由此造成了村庄人口的流失和村庄社会结构的变化，而村庄公共生活、共同劳动以及互助合作的空间正在逐步消失，村庄公共性也正在逐步消解，而村庄内生性事物也随之减少，随之而来的更多的是资源下乡所带来的外部性事物。

三是村庄运行规范化。村级治理的规范化是指村庄的运行以及村级事物的处理越来越规范化、程序化和正式化，典型的表现是村干部在村委会为村民办理民生类事项，例如养老保险、医疗保险缴纳等等，村干部的行为表现趋向于科层化。一方面是村庄治理是在国家现代化的总体框架下进行的，因此村级组织被吸纳进入科层体制后也会受到目标管理责任制、压力型体制的影响，村干部需要对标对表的完成上级交代的工作，另一方面是在国家资源下乡背景下，国家通过技术化的手段监督资源的有效使用和落地，因此带来了监督下乡和考核下乡，这类科层化技术也会使得村级治理转向规范化和程序化。

（二）村级组织分类治理的体制空间

如上文所述，在乡村治理转型的时代背景下，村级治理的形态由简约治理转向科层治理，而村庄如何在这种多中心的工作格局下仍然维持简约治理的治理模式呢？有学者指出，基层治理保持简约高效的前提是国家和社会各有边界，而在村级治理行政化背景下村庄治理保持弹性的核心是通过“软考核激励”[23]得以实现的，主要包括三点：

1. 指标考核分化。在绩效型强激励行政体制的推动下，地方社会的经济发展十分迅速，一方面是该体制能够通过考核评价机制这一治理术将上级意志快速和高效的向基层贯彻，能够激发基层治理主体最大的动力来完成工作，另一方面是考核评价机制能够规范和约束基层治理主体的行为，使其在预定轨道中运行。然而，在强激励下虽然能够充分贯彻上级政府的目标，但是激励的强化也会造成资源的过度浪费、基层形式主义以及基层体制过热等后果，因而指标考核分化实际上是强激励体制下的一种调适行为，基层政府通过区分工作重要性程度，合理划分考核类型，实行“实事实考核，虚事虚考核”。

2. 监督问责弱化。不同类型的工作会被上级政府以不同程度的监督问责来对待，如上述所言，实事主要是指一些上级政府希望村庄完成的中心工作，例如处理上访、安全生产、环境卫生等等，这类工作通常会被列入“一票否决”的清单中，而例如一些文牍性、行政性工作则会以弱化其监督问责的力度，即使村庄没有完成也不会受到严厉问责，总之，不论是实事或者虚事实际上都在一定程度上降低了向村庄社会问责的力度，以此达到对村庄治理资源（包括治理主体和社会群众）的强动员。

3. 评价机制软化。上级政府根据村庄工作的考核情况对村干部工作进行评价，这一评价涉及村干部的经济、面子以及干事创业动力等方面。在刚性化评价体系下，考核如果按照考核细则对标对表进行评价会极大挫伤村干部干事创业的动力和积极性，也是一种不公平的表现，因为考核评价刚性化没有考虑到村庄社会人口、自然资源禀赋、村干部能力、经济基础等方面的差异，因此弹性化的考核评价体系与乡村基层情况更加适配，具体是指上级政府在考核评价时根据村干部态度以及实际干事创业的情况进行综合评价，由此也更能够充分调动村干部的干事积极性。

（三）村级组织分类治理的运行基础

分类治理作为乡村治理转型背景下村级组织运行的一种调适机制，其运行的前提在于乡村治理体制存在弹性空间[24]，同时分类治理的运行也依靠一定的基础条件，即组织基础为村级组织分类治理提供物质载体；技术基础为村级组织分类治理提供运行规则；社会基础为村级组织分类治理提供动力保障。

1. 组织基础为村级组织分类治理提供物质载体。村级组织分类治理的组织基础包括了党在村庄设立党支部这一体制性安排以及村庄治理主体的个人能力两方面。一方面，党在村庄中设立党支部并且由村支书统筹领导村庄一切事物的开展

有利于将村庄的权威性资源和配置性资源统合起来，并根据实际治理需求进行合理分配，另一方面，村庄治理主体也就是村干部个人能力也为村级组织分类治理提供了支撑，主要体现在每位村干部所擅长的工作都不同，因此能够针对不同的治理事物进行合理分配。

2. 技术基础为村级组织分类治理提供运行规则。技术基础主要指广义上的村庄治理技术，既包括了村干部处理日常事务的技巧，运用各种非正式的社会关系、情感动员、面子动员等形式解决村庄各类公共事务的手段，也包括了科层技术，也就是将每位村干部都安排在相对应的工作岗位上，对应上级政府条线部门的工作内容，在具体工作事物上与相应的条线部门进行对接。

3. 社会基础为村级组织分类治理提供动力保障。村庄社会基础也是分类治理得以实现的关键，为村级组织分类治理提供了动力保障，原因在于乡村横向社会交往密度高即村庄的社会文化网络健全能够极大的节约村级治理的成本，而村庄社会文化网络主要体现在居民利益在村和村庄公共性良好两方面。

总之，分类治理是乡村治理有效的重要实现机制，在乡村治理转型的时代背景下，乡村治理形态由简约治理向科层治理转变，而村级治理行政化是其重要表征，也是村级组织实行分类治理的现实成因，但行政体制留有的制度空间是村级组织分类治理的前提，在此基础上，村级社会的组织、技术和社会基础为分类治理提供了支撑，使其能够得以有效运行。

四、村级组织分类治理的实践机制与治理逻辑

由于中国的地域广阔、人口庞大、地区经济社会发展不均衡等特点，因此乡村治理不仅要考虑到村庄类别的差异，还需要顾及村庄公共事务结构、类型以及属性的差异[25]。

（一）村级组织分类治理的实践机制

在村庄公共事物结构变化的背景下，村级治理事物的总体结构由村庄内部性事物和村庄外部性事物构成，村级组织在村支书的统筹领导下对村级治理事物进行事物属性识别，将村庄治理公共事务类型划分为重点中心性事物、常规行政性事物以及村庄内生性事物三种类型，在事物类型划分的基础上将村庄内外部资源进行整合和优化配置，并根据不同的事物类型进行村级治理主体的责任分工，相应而言，不同类型的治理事物对应不同的治理模式：

1. 重点中心性事物：党委统合治理机制

村庄的重点中心性事物主要包括两个方面：一方面是上级政府采取高压或“一票否决”管理方式的工作，例如防溺水、防讯、防火、安全生产、上访等等，其中包括了上级政府指定的长期性重点中心工作，也包括了阶段性的重点中心工作，另一方面是涉及村庄经济社会发展，关乎村庄局面切身利益的事物，例如Z村修建冷库的项目申请等，对于这一类村庄事物而言是村干部要花大力气、认真并且高质量完成的工作，该类事物治理的主体是由村支书带头，多元社会主体共同参与治理过程，在治理资源方面，村支书作为村庄的一把手会调动村庄内外部力量，统合行政、社会以及村庄内部的所有资源来支持该类事物的治理，因此在治理特征上具有超越性，即超越一般意义上的村庄事物治理的规则、资源类型以及主体成员，因此重点中心性事物的治理模式呈现党委统合治理机制，即在党组织在村庄设立党小组为该类村庄事物的治理提供了组织基础，在党支书的领导下统合村庄各类资源完成治理任务。以申请冷库项目经费为例，村支书说：“我们去年申请了脱贫攻坚衔接资金421万，今年申请了146万，共计是567万，用于投资修建村庄的14座冷库和两层蒙板房，建成后会给村集体经济收入带来预计每年超过50万元的租金收入，这是关系村庄经济社会发展的大事，所以我们秉持的原则就是，动用村干部的所有社会关系，集结村庄所有资源来争取这两个项目”。（PGH20250706）①可以看出对于这类关乎村庄切实发展利益的重点中心性事物，村支书会通过党委统合治理机制来调动所有的社会关系和资源类型进行争取。

2. 常规行政性事物：程序执行治理机制

常规行政性事物是村级治理科层化转型的一个结果，其典型特征是村干部需要在村委会这一

① 本文的访谈材料按照“姓名字母缩写＋访谈日期”格式进行编排。

固定办公地点完成上级政府交办的材料、文件、档案等文牍性工作，该类事物的主体一般是村庄年轻的女性干部来承担，原因有二：其一是年轻干部学习速度快、适应能力强，对于一些需要使用电脑软件或者打印机等现代办公工具时比老一辈的村干部更有优势，其二是年轻的男性干部一般会被安排从事其它更艰苦和繁琐的工作，因此年轻女性村干部是这类文牍性事物最理想的承担主体，在治理资源方面，一般而言只需要使用一些电脑设备、纸质消耗品和打印机等等就可以完成，同时该类事物的治理具有规则性的特征，即按照科层化、程序化的标准完成任务即可，因此该类事物的治理模式以程序执行治理机制为主要特征。以村委会负责党建、“千万工程”工作的村委委员为例：“我主要是负责整理上级条线部门所需要的档案材料、纸质版以及电子版材料和村支书需要的发言稿、汇报资料等等，像党建工作我每周都需要整理村委会的开会记录，详细写明村委会党建工作的具体内容、执行情况等，这是长期需要完成的一个工作，还有阶段性比较忙的工作，比如像我们村正在接受省级“千万工程”示范村的验收，有省、市两级领导单位来考核检查，我这个岗位需要负责的就是整理“千万工程”的纸质版材料以及电子版的材料，不同类型的考核指标都需要整理成不同版的文件打印出来，像接待和陪同考核这类任务就由其它村干部负责承担，我只需要做好我这部分就可以”。（WT20250715）可见，文牍性村干部所需要完成的主要工作是材料型的工作，只需要按照标准去程序化的执行即可，不需要调动和分配额外的治理资源。

3. 村庄内生性事物：关系嵌入治理机制

村庄内生性事物主要是指村民的公共需求所衍生出的治理事物，主要包括村庄道路修建、扩宽、灌溉用水、矛盾纠纷调解等等。这类事物的治理事关村民的切身利益以及村民需求的满足，因而也是村干部重视且需要调动各方面资源来完成的工作。就治理主体而言，村庄内生性事物需要村干部起核心作用，带动村小组长、村庄居民共同来实现治理任务的完成，同时村干部会在调动村庄资源尚无法解决问题时利用行政资源来予以支持，因而在治理资源方面是行政资源与村庄资源的结合，在治理特征上具有综合性，即该类事物的治理不仅需要正式规则起到规范性作用，更需要运用人情、面子这类非正式规则来协助治理事物的完成，因此在治理模式上采用的是关系嵌入治理机制，一句话，村庄内生性事物具有流变性、非规则性和复杂性等特点，需要村干部审时度势、因地制宜的采用多种方式、手段以及正式规则与非正式规则相结合的形式来完成。以村庄公共道路扩建以及用水灌溉为例：“我在村委会工作了30多年，也算是大半辈子都在做这个工作，对于村庄的村情、社会关系等方面都比较了解，因此村支书安排我来解决一些村里矛盾纠纷的调解工作，一般来说村庄矛盾纠纷比较少，大家的素质都高了，但是偶尔还是会遇到，比如在道路扩宽和猕猴桃（村庄的主要产业）浇水这两件事上，道路扩宽需要占人家农民的地，没有好处别人当然不答应，猕猴桃浇水也是一样，谁先浇地谁后浇地也会起矛盾，对于这种矛盾处理说简单也简单，说棘手也棘手，主要看怎么做工作，一般来说我不会先参与调解，一般是村小组长去劝说，像道路扩宽的话，多出来的路占一点地损失也不会很大，一般的农民都通情达理，不会纠缠，有少数难说话的一般也就是找和他关系近的人一起去劝，要是实在不行小组长才会让我出面去调解，我在村里资格老，他们也会卖我一个面子，像猕猴桃浇水这样的矛盾也很容易解决，只要把双方工作做通就问题不大”。（ZXQ20250710）可见，对于村庄内生性事物而言，村支书一般会安排熟悉村庄情况、群众基础较好的村干部去完成，在治理过程中运用人情、面子等非正式的规则来完成治理任务。

综上而言，按照事物属性分类的村庄公共事务匹配不同的治理主体、治理资源，运用不同的治理模式对其进行治理，因此也具有不同的治理特征，如表1所示。

（二）村庄治理有效的实现逻辑

传统与现代的乡村治理有效在价值意涵上有所不同，传统帝制时期对于县以下的地方治理追求的是稳定的秩序，以无为而治的方式实现王朝的统治，但近代以来，尤其是新中国成立以来，国家与社会关系的变迁使得乡村治理的逻辑与传统时期截然不同[26]，进行后税费时代，一方面是

表1 村级组织分类治理的事物类型与治理要素

	治理主体	治理资源	治理特征	治理模式
重点中心性事物	村支书＋多元主体	（行政＋社会＋村庄）资源	超越性	党委统合治理机制
常规行政性事物	文牍型村干部	行政资源	规则性	程序执行治理机制
村庄内生性事物	村干部＋村民	行政资源＋村庄资源	综合性	关系嵌入治理机制

国家以项目制的形式向基层社会输送大量资源，另外一方面是国家现代化建设也使得国家加强了基础渗透性权力的建设，所以乡村治理的体制也发生了根本性改变，现代化背景下的乡村治理有效至少包括两个层面的内涵：其一，对内而言，乡村治理需要有效满足村庄社会的内生性需求，其二，对外而言，村庄需要有效承接上级资源并将其合理分配。就本文的分析，村庄治理有效的实现逻辑主要体现在以下方面：

首先是制度赋权为村级组织分类治理提供了弹性空间。在以人民为中心的服务型政府建设中，国家通过输送资源的方式以建设社会主义新农村，为保证资源有效落地而带来了监督和规则的下乡，从社会基础来看，乡村社会面临着生产要素流失和社会文化网络消解的困境，上述两个要素的叠加是乡村治理形态转向科层化的主要原因，然而，村民自治制度作为一项重要制度安排约束为基层治理预留了一定的弹性空间，使得在乡村治理日益规范化、程序化、正规化的进程中仍然能够保有自主性和灵活性，形成一种“内圆外方”、“儒法合一”的乡村治理新格局。

其次是技术赋能为村级组织分类治理提供了调适机制。村级组织分类治理作为乡村治理体制行政化下的一种调适机制，是基层简约治理的重要表征，也是技术赋能下的一种积极结果，这里指的技术是一种广义上的技术，是一种所谓的治理术，中国特色的乡村治理体制打破了西方中心主义语境下的二元分割、非此即彼的治理样态，而是一种国家与社会互融共生、相互促进的治理特征，村级组织基于“不变体制变机制”的原则积极寻求可用的体制空间，在乡村治理体制刚性化条件下走出了一条柔性治理的道路，超越了西方意义上的国家—社会二元论建构。

最后是主体能动为村级组织分类治理提供了运行基础。当国家正式权力主动、直接、实质性介入乡村社会时，就是简约治理生存空间的生存过程[27]，村级组织分类治理是三重要素叠加组合的结果，制度赋能下留存的弹性空间是分类治理进行的前提，而治理技术为村庄分类治理提供了保障，主体能动是村庄分类治理实现的动力。乡村治理的主体不仅包括村干部，也包括群众动员下的乡村居民，治理主体的能动性既节约了乡村治理的成本，还使得乡村治理变得更加高效。

概言之，分类治理是乡村治理有效的一种实践机制和调适策略，是制度赋权、技术赋能和主体能动下的村庄有效承接上级资源以及满足村庄内生需求的重要体现。

五、结论与讨论

乡村治理有效是国家治理能力提升和国家治理体系完善的重要环节，一方面是乡村治理处于整个国家治理现代化的整体方位中，另一方面，乡村治理还深刻嵌入与乡村基层社会，因此，其结构性位置的特殊性决定了乡村治理转型受到国家治理现代化进程和基层社会变迁两大结构性要素的影响。而准确把握乡村治理现代化在国家治理现代化中的位置以及理清国家治理现代化目标与乡村治理之间的关系才能正确理解乡村治理现代化的根本方位和实现路径[28]。

本文讨论了在乡村治理转型背景下村级组织的调适机制和治理逻辑，在现代国家建设过程中，一方面，国家对基础渗透性权力的强化使得村级治理形态向正规化、程序化、标准化的科层治理转变，另一方面，社会结构的变迁以及乡村社会文化网络的消解倒逼国家正式权力的介入，由此，双重要素的叠加使得乡村治理行政化趋势日益加剧，而当国家正式权力日益介入乡村基层的同时，基层简约治理也正在不断生成，村级组

织通过任务属性识别将村庄面对的内外部事物进行类型划分，而党在村庄设立党组织为分类治理提供了组织基础，村支书通过对内外部权威性资源和配置型资源的统合，根据不同类型的村庄事物进行资源的优化配置和重新分配，根据不同村干部的特征和长处进行事物分工，重点中心性工作在党委统合治理机制下统合村庄所有资源和社会关系予以处理，具有超越性的特征，常规行政性工作在文牍性村干部按照程式化的标准完成即可，其治理特征具有规则性，而村庄内生性事物则需要群众基础良好、资历丰富的村干部运用人情、面子等非正式资源来实现，因而其治理特征具有综合性。

在村级治理日益行政化的趋势下，既有研究深刻的剖析了村级组织通过策略性的方式来实现村庄治理，因而具有策略主义和形式主义的特征，而本文的结论是，乡村治理形态科层化背景下，村级组织也能够通过正向调适以适应国家基础渗透性权力的强化，并且走出了一条具有中国特色乡村治理道路，在国家与社会、科层与乡土逻辑的互动中实现了结构均衡。

参 考 文 献

[1] 吕德文. 找回群众：基层治理的探索与重塑[J]. 领导科学，2016（10）：4-6.

[2] 谢小芹. 半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2014，14（5）：123-128.

[3] 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.

[4] 欧阳静. 简约治理：超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学，2022（3）：145-163，207.

[5] 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[J]. 中国社会科学，2009（6）：104-127，207.

[6] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究，2006（3）：1-38，243.

[7] 金江峰. 村级组织的“规范主义”运作及其后果分析——基于技术治理背景下的考察[J]. 长白学刊，2020（3）：68-74.

[8] 王雨磊. 数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究，2016，31（6）：119-142，244.

[9] 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)，2021，61（4）：183-193.

[10] 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.

[11] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”[J]. 社会，2012，32（1）：1-37.

[12] 贺雪峰，郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2021，60（2）：10-18.

[13] 沈费伟，陈晓玲. 技术如何重构乡村——乡村技术治理的实现路径考察[J]. 学术界，2021（2）：97-105.

[14] 夏柱智，贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学，2017（12）：117-137，207-208.

[15] 马克斯·韦伯著，阎克文译. 经济与社会(第一卷)[M]. 上海：上海人民出版社，2009：391.

[16] 迈克尔·曼. 社会权力的来源：第1卷[M]. 刘北成，李少军，译. 上海：上海人民出版社，2002：3-5.

[17] 吕德文. 乡村治理70年：国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19（4）：11-19，156.

[18] 李梅. 新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J]. 学术界，2021（2）：87-96.

[19] 安东尼·吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店，1998：7.

[20] 杜鹏. 一线治理：乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J]. 政治学研究，2020（4）：106-118，128.

[21] 景跃进. 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[J]. 治理研究，2018，34（1）：48-57.

[22] 易卓，崔盼盼. 村级基层组织建设的制度化转型与治理有效——基于“一肩挑”政策实践的区域比较研究[J]. 经济社会体制比较，2025（1）：149-158.

[23] 吕德文，吴欢欢. 软考核激励：村级治理行政化中的治理动力实现机制——基于鄂中A镇的经验调查[J]. 湖湘论坛，2023，36（1）：58-70.

[24] 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)，2023，59（2）：86-95.

[25] 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.

[26] 董磊明. 乡村治理转型的研究及深化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2025，25（4）：32-44.
[27] 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，2022，36（1）：149-159.
[28] 董磊明. 乡村治理转型的研究及深化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2025，25（4）：32-44.

Research on the categorization governance mechanism of village-level organizations under the transformation of rural governance——Based on an investigation and research of a provincial-level "thousands of villages project" model villages

LI Cheng[1]，YIN Jinlong[2]
（1. *College of Economics and Management*，*Huazhong Agricultural University*，*Wuhan* 430070，*China*；2. *Institute of Political Science and National Governance*，*Central China Normal University*，*Wuhan* 430079，*China*）

Abstract：In the context of the transformation of rural governance，how can village-level organizations find their own institutional position within the dual structure of institutional rigidity and social structure changes？ The generation logic and adjustment mechanism urgently need theoretical responses. Most existing studies focus on the practical logic and adjustment process of formal organizations in grassroots political power，while neglecting the practical mechanism of how village-level organizations，which are legally defined as autonomous organizations，deal with multi-governance matters. Therefore，based on the theoretical connotation of simplified governance，this paper proposes an analytical framework of "classified governance" to explore the adjustment mechanism and governance logic of village-level organizations. The research found：Village-level organizations classify village affairs into three types by identifying of their attributes. On the basis of optimizing the allocation of resources and dealing with the primary division of labor，party organizations established party branches in rural society to provide the organizational foundation for the classification of governance of village-level organizations. Under the integration of the Party branches，classified governance is displayed in the following practices：key and central issues are united in the governance mechanisms of party committees，conventional administrative matters implement governance mechanisms through procedures，and village-intrinsic matters embed governance mechanisms through relations. Categorized governance is premised on the flexibility space provided by institutional empowerment，which allows village governance agents to maintain their ownership and flexibility. Classified governance is the fundamental logic for maintaining the vitality of China′s rural governance system. This governance logic transcends the binary division and contradiction between the state and society in the Western context，and constructs a new governance pattern with Chinese characteristics where the state and society coexist and support each other.

Keywords：Transformation of rural governance；Village-level organization；Classified governance；State-society