

# Research on the practical dilemma and optimization path of rural grassroots governance stratification

Jing Zhou

School of Politics and Public Administration, Liaocheng University, Liaocheng, Shandong, 252000, China

## Abstract

The hierarchical governance of rural grassroots governance plays a significant role in promoting resource integration, improving the level of public services, and promoting the modernization of the governance system, and lays a solid institutional foundation for rural revitalization. However, in practice, it still faces multiple dilemmas: insufficient institutional adaptability, prominent formal governance, frequent role conflicts, and low participation of the masses. The reasons are closely related to the defects in the top-level design, the deviation of the assessment system, the gradual weakening of the relationship between cadres and the masses, and the imperfect mass participation mechanism. In this regard, it is necessary to solve problems by integrating the institutional system, innovating the assessment mechanism, clarifying the boundaries of rights and responsibilities, and optimizing participation channels, so as to better meet the needs of development and comprehensively improve the efficiency of rural grassroots governance.

## Keywords

rural grassroots governance; stratification; Governance efficiency

## 农村基层治理科层化的实践困境与优化路径研究

周静

聊城大学政治与公共管理学院, 中国·山东 聊城 252000

## 摘要

农村基层治理科层化在促进资源整合、提升公共服务水平、推动治理体系现代化方面作用显著,为乡村振兴筑牢制度根基。但实践中仍面临多重困境:制度适配性不足、形式化治理凸显、角色冲突频发、群众参与度偏低。深究其原因,与顶层设计存在缺陷、考核体系存在偏差、干群关系逐渐弱化、群众参与机制不够完善密切相关。对此,需通过整合制度体系、革新考核机制、明确权责边界、优化参与渠道等路径破解难题,以更好适应发展需求,全面提升农村基层治理效能。

## 关键词

农村基层治理; 科层化; 治理效能

## 1 引言

农村基层治理科层化是指将科层制理论融入乡村治理,运用层级分明、制度规范、非人格化的科层制模式对农村事务进行管理和运作的一种治理方式。对村干部实行类似政府官员的人事管理制度,加强了村干部作为“国家干部”的身份认同,在提升治理规范性与效率、强化政策执行力度、增强组织稳定性与持续性等方面成效显著。但是,在其发展过程中,村部办公室逐渐成为村干部重要的行动空间,村干部愈加成为乡镇政府的行政工具。通过深入研究农村基层治理科层化遭遇的困境,并探寻有效的优化路径,不仅有助于农村地区突破治理瓶颈,提升治理效能与公共服务质量,而且还可以促进农村经济社会的可持续发展,推动国家治理体系

和治理能力现代化。

## 2 农村基层治理科层化的实践困境

### 2.1 制度适配困境: 规则冲突与更新滞后

科层制依托标准化的规则搭建管理架构,但其固有特性在农村基层治理实践中显露出规则冲突与更新滞后的缺陷。当前乡村公共事务合作治理中的协商制度、监督制度、评价制度、资源分配制度、参与制度等之间不能实现有机融合,甚至不同制度之间还出现相互抵牾冲突的问题<sup>[1]</sup>。此外,农村社会快速发展催生出电商直播、乡村文旅等新业态,而科层化制度体系受限于固有更新机制,规则更新明显滞后于实践发展,在新兴领域形成监管空白和治理盲区,造成制度与现实之间的割裂。

### 2.2 形式治理困境: 机械执行与实效缺失

形式治理所引发的机械执行与实效缺失问题,正成为制约乡村发展的突出障碍。一方面,基层政府受制于刚性考

【作者简介】周静(2004-),女,中国山东菏泽人,在读本科生,从事行政管理研究。

核指标和问责压力，倾向于以“留痕管理”“表格达标”等程序化手段落实政策，导致把执行过程异化为对上级检查的应付，而非解决实际问题。另一方面，科层体系的层级节制与条块分割，使基层在权责矛盾中疲于应付，政策执行多是会议传达、照搬文件或“一刀切”操作，缺乏因地制宜的灵活性。科层化照章办事、照命令办事的特点，又可能催生出对“规章”和“命令”之外的社会需求回应不足的问题。

### 2.3 角色冲突困境：权责模糊与身份重叠

科层化治理将农村干部纳入行政体系，在实践过程中出现了角色冲突问题。第一，科层体系下，上级部门通过“属地管理”将大量职责下压，却未匹配相应的权力与资源，形成“责大权小”的矛盾局面。第二，乡镇政府、村委会等主体因职能分工不明，常陷入“多头管理”或“责任真空”的困境。第三，村干部兼具“政府代理人”与“村民当家人”双重身份，在政策执行与民意诉求间难以平衡。特别是在资源分配、土地整治等关乎村民利益的事务中，科层制标准与地方实际冲突，导致基层干部工作两难。

### 2.4 群众参与困境：行政主导与民意疏离

科层化治理模式下，行政主导的决策与执行机制压缩了群众参与空间，导致治理过程与民意诉求脱节。基层治理事务多由上级部门制定方案、基层干部落实，群众仅作为政策被动接受者，缺乏参与决策、表达需求的制度化渠道，形成“政府干、群众看”的被动局面。同时，科层体系的专业化和技术化倾向进一步抬高了群众参与的门槛，政策语言晦涩、申报流程繁琐，普通村民难以真正介入治理过程。这种困境削弱了基层治理的民主性，也加剧了干群关系的疏离，治理效能大打折扣。

## 3 农村基层治理科层化实践困境的成因分析

### 3.1 顶层设计缺陷

针对制度适配困境，需分析顶层设计中长期存在的三大问题：第一，制度设计缺乏系统性。农村基层治理制度在制定时未充分统筹协调，导致协商、监督等制度间存在逻辑矛盾，难以形成治理合力。第二，差异化考量不足。顶层设计未能充分认识乡土社会的复杂性，以标准化规则应对多样化治理场景，加剧制度与现实间的适配矛盾。第三，规则更新机制僵化。科层体系的层级审批和程序固化延缓了制度更新，难以及时响应新兴业态的治理需求。

### 3.2 考核体系偏差

农村基层治理科层化考核重形式、轻实效，评估与问责机制不合理。首先，当前考核指标过度聚焦形式化内容。注重“留痕管理”“台账完备”等表面文章，忽视了治理实效与群众的真实反馈。其次，考核缺乏动态化、多元化的评估机制。过程监督依赖书面审查，难以精准识别形式化问题。最后，缺乏对执行过程的动态反馈和容错机制。考核结果多与问责直接挂钩，使得基层陷入“怕追责而不敢创新”的被

动局面。基层政府和组织的迎检行为也经历了从邀功到避责的行为变化。

### 3.3 干群关系弱化

干群关系弱化会阻碍农村基层治理科层化的效能与可持续发展。随着城镇化进程加快，部分农村干部呈现出“候鸟式”的工作状态：白天在乡镇履行行政职责，晚间返回城市居住。这种生活方式的转变导致干部与村民日常接触的频率大幅降低，既难以准确把握村情民意，也丧失了通过非正式交往建立信任的机会。当行政考核与村民需求相矛盾时，脱离乡土社会的干部更侧重于完成上级任务，导致“政府代理人”角色强化，“村民当家人”角色弱化，加剧了政策执行与民意回应间的矛盾。

### 3.4 群众参与机制欠缺

群众参与机制欠缺制约了农村基层治理科层化的民主性、有效性。第一，参与渠道形式化。村民议事会、监督委员会等自治组织往往流于程序，重大决策仍由行政主导，普通村民的知情权、监督权难以落实。第二，群众参与缺乏有效的激励和保障机制。协商主体对基层协商治理的认可度不高，参与成果难以得到反馈和落实，极大削弱了群众参与的动力。第三，基层治理方式转变。科层治理更加依赖技术和物质条件，较少依赖村民的参与和认同，从而使得基层治理的组织体系日益精密，而乡村共同体却日益衰微，科层治理花费高昂的成本，却治理效能有限<sup>[2]</sup>。

## 4 破解农村基层治理科层化实践困境的优化路径

### 4.1 整合制度体系，推动规则更新

#### 4.1.1 构建协同高效的规则体系

建立清晰明确的制度规范，推动整治工作制度化轨道上规范化运行。首先，应建立跨部门协调机制。由乡镇政府牵头，联合村委会、社会组织及村民代表，对现有制度进行系统梳理，整改多余、矛盾的规则，确保规则逻辑一致。其次，搭建数字化治理平台。利用信息技术手段，实现制度公开化、透明化，便于各方监督和执行。最后，鼓励基层创新。在保持核心规则稳定的前提下，允许地方结合实际情况调整实施细则，增强制度的适应性和可操作性。

#### 4.1.2 建立动态调整的规则机制

以为基层减负为落脚点，回应基层干部群众关切与期盼，聚焦“小切口”，设定“硬约束”，坚持定性定量相结合。一方面，搭建动态监测与反馈机制。运用大数据实时跟踪乡村电商、文旅等新业态发展，并结合基层干部与村民反馈，定期与法律及管理领域专家沟通，针对发现的新情况、新问题建立快速响应机制，根据实际需求调整政策。另一方面，适当简化制度修改流程。压缩跨部门审批层级，针对紧迫性强的制度修订需求建立快速通道。对非原则性条款赋予基层自主优化权，提升修订效率。

## 4.2 革新考核机制，提升干部素养

### 4.2.1 优化科学高效的考评标准

第一，考评标准要多样化。在考核过程中要适当降低形式化指标权重，将实质性成果纳入考核重点。同时，要通过第三方评估、群众满意度调查等多种渠道，实时收集考核数据，确保评估的准确性。第二，要推行差异化考核标准。依据各村实际制定个性化指标，确保考核结果精准反映各村工作成效与发展潜力。第三，建立容错纠错机制。鼓励基层创新实践，给予合理容错空间，配套全链条纠错流程，帮助基层干部总结经验教训。

### 4.2.2 锻造专业务实的干部队伍

锻造专业务实的干部队伍需从选拔、培养和激励三个维度协同发力。一要建立科学的干部选拔机制。重点考察候选人的基层工作经验、群众工作能力和专业素养，避免唯学历、唯资历倾向。二要完善专业化培训体系。针对不同层级干部开展差异化培训，聚焦政策解读、群众工作等能力提升。同时，强化实践锻炼，通过“传帮带”机制助力年轻干部快速成长。三要健全激励机制。设立专项奖励基金，对在乡村治理中表现突出、创新成效显著的干部给予物质奖励和精神表彰。

## 4.3 明确权责边界，实现角色平衡

### 4.3.1 建立权责对等的科层运行机制

要避免“属地管理”异化为责任转嫁工具，上级部门要对下放职责进行全面梳理和科学评估。依据农村基层实际情况和干部能力水平，明确各项职责的具体范围、标准和要求，避免职责模糊不清导致的工作推诿。同时，按照权责对等原则，为承担相应职责的农村干部配备足够的权力和资源，如赋予干部在项目审批、资金使用等方面一定的自主权，确保其有职有权、有权有责，能够顺利开展工作。

### 4.3.2 创新角色协同的双向调适机制

首先，强化干群双向互动。推动干部深入群众，改变工作方式，增加与村民面对面交流的频次。同时，畅通村民反馈渠道，鼓励其参与治理，使干部在政策执行中兼顾民意，平衡角色冲突。其次，完善多元协同治理体系。成立由专家顾问、村民代表等组成的村级事务协调中心，针对矛盾焦点开展联合协商，帮助村干部平衡“政府代理人”与“村民当家人”双重角色。最后，推行干部常态化驻村服务制度。要求干部定期入户走访，通过同吃同住同劳动增进情感联结，推动干部扎根乡土，切实提升群众信任度。

## 4.4 优化参与渠道，畅通民意表达

### 4.4.1 构建多元化的参与平台

随着中国社会的不断发展，村庄中的社会关系结构也

发生改变，村民间互惠互助的关系网络将逐渐向市场化的交易网络转变，最终可能会造成邻里关系的疏远与淡漠<sup>[3]</sup>，导致科层制嵌入“人情网”的治理效能降低。因此，政府应当通过引导村民积极参加公共事务，调动多元主体参与社会治理，将“人情网”扩大至全体村民，从而更好地激发村庄内生活力，打造共建共治共享的社会治理格局。<sup>[4]</sup>同时，创新数字参与渠道，开发操作简便的村级政务APP。支持村民通过语音留言、视频上传等方式反馈诉求，并由专员负责及时回应。

### 4.4.2 简化政务服务流程

第一，定期安排专员宣讲政策制度。宣讲时将专业术语转化为群众易懂的语言，也可制作方言短视频、图文手册等通俗化宣传资料，确保政策解读深入人心。第二，推行“帮办代办”服务机制。在村级党群服务中心设立便民服务专窗，配备专职代办员，为村民提供项目申报、补贴申领等全流程帮办服务。第三，建立“群众参与积分制”。对积极建言献策、参与治理的村民给予奖励，推动民意深度融入基层治理实践。

## 5 结语

农村基层治理科层化作为推进乡村治理现代化的关键实践，绝非单一主体的孤立行动，而是需要政府、基层组织、村民等多元力量协同发力的系统工程。当前，其在制度适配性不足、形式化治理凸显、角色定位冲突、群众参与度不高等方面面临的困境，亟待通过整合制度体系以消除机制壁垒、革新考核机制以破除“唯指标论”、明确权责边界以减轻基层负担、优化参与渠道以激活群众主体性等路径持续优化。展望未来，农村基层治理科层化将进一步在标准化与灵活性之间找到精准平衡，不断强化基层干部治理能力与服务意识，拓宽民主参与的制度化渠道，最终构建起兼具现代治理效率与乡土人文温度的农村基层治理新模式，为乡村振兴注入持久动能。

## 参考文献

- [1] 张新文,冯林林. 基于科层的合作: 乡村公共事务治理体制变革的思考[J]. 社会科学战线, 2023(08): 192-199.
- [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[J]. 政治学研究, 2023(01): 133-146+160.
- [3] 方亚琴, 夏建中. 社区治理中的社会资本培育[J]. 中国社会科学, 2019(07): 64-84+205-206.
- [4] 郭台辉, 牛朝佳. 科层制嵌入“人情网”的基层治理机制创新——以D县为案例[J]. 治理研究, 2024, 40(06): 105-122+159-160.