

“结构-过程”视域中基层形式主义的行为本质与发生机理

——基于G村村规民约建设的经验分析

苏曦凌 梁舒萍

【摘要】 实现对基层形式主义的靶向治理，必须在理论上深刻把握其行为本质与发生机理。既有研究大多从静态形式与内容、结构与行动的二分出发，较少看到形式与内容的动态转化和结构与行动的动态互动。文章运用“结构-过程”分析框架，以G村村规民约建设为案例，检视基层形式主义的行为本质，分析引致基层形式主义的发生过程和结构。研究发现：基层形式主义的行为本质是片面的形式追求，过度追求可视性较强、成本较低的治理形式，对可视性弱、成本较高的形式消极敷衍；基层形式主义的发生，是行动者经过成本效益的理性计算，从而程序虚化“走过场”、制度空转“摆样子”、话术精炼“做文章”；引致基层形式主义的结构原因，是科层治理挤占了简约治理的自主空间，使基层治理形式可视性弱化并抬高了治理形式的落实成本。长远来看，根治基层形式主义需要在科层治理与简约治理之间发展出更为精细的协同互动机制。

【关键词】 基层形式主义；村规民约；简约治理

【中图分类号】 D422.6 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2023)05-0125-07

【基金项目】 2019年度国家社会科学基金一般项目“社会组织参与环境治理的影响因素与激励政策研究”(19BZZ053)。

【作者简介】 苏曦凌，广西师范大学政治与公共管理学院教授、博士生导师；梁舒萍，广西师范大学政治与公共管理学院研究生。

一、问题提出

在习近平总书记亲自部署和推动下，党中央把解决形式主义突出问题 and 为基层减负结合起来，通过为基层减负来整治基层形式主义已成为各地抓作风建设的常态化工作。实现对基层形式主义的靶向治理，需要在理论上全面检视基层形式主义。近年来，既有研究聚焦于形式与内容、结构与行动的静态二分视角展开：

一是从形式与内容的二分诠释基层形式主义的本质。研究者大多认为，基层形式主义的本质是“只重形式不重内容，只重过程不重结果，或只重结果的工具价值，而不重结果的实质价值”^①，表现为“内容形式化”和“形式内容化”^②，重“痕”不重“绩”的痕迹主义^③，以及象征性政策执行^④。二是从结构与行动的二分来

① 于健慧：《“形式主义管理”：本质、危害与治理路径》，载于《江淮论坛》2021年第6期。

② 参见陈辉、陈晓军：《内容形式化与形式内容化：精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源》，载于《中国农村观察》2019年第3期。

③ 参见冯新舟：《“痕迹主义”的生成逻辑和防治对策探析》，载于《理论视野》2020年第6期。

④ 参见孙发锋：《象征性政策执行：表现、根源及治理策略》，载于《中州学刊》2020年第12期。

探究基层形式主义的根源。或是从结构对行动的支配性作用出发,将“科层压力型”治理制度^①、职责同构下的层层加码^②、“乡村治理中的体制性空转”^③视为引致基层形式主义的结构性因素。或是偏重于行动者对治理结构的理性选择空间,从基层治理行动者“懒政怠政”“不敢担当”“能力不足”“邀功请赏”^④等方面来探求形式主义的行动者原因。

既有研究的静态视角,立足于基层治理行动者价值偏好稳定的理论预设,并依据治理事务的内容、价值来区分“必要的形式”^⑤和“冗余的形式”^⑥,从而确立了形式与内容这一对分析变量。静态视角分析将其理解为基层治理行动者在一定周期内相对稳定的行动策略,即汲汲于形式、懈怠于内容,积极追求“形象”“数字”“痕迹”等形式化产出,相对忽视了基层治理的效率、效益、效果等内容性品质。从动态的行动过程来看,形式与内容并非是非此即彼、此消彼长的竞争关系,而是相互依存,不可分离。一定阶段不具备内容价值的“冗余形式”,有可能在下一阶段发展为发挥重要作用的“必要形式”。形式是内容的载体,内容是形式的价值,脱离形式承载的内容只能是无法想象的空中楼阁。因此,将基层形式主义理解为过度的形式追求从而造成对治理内容的替代,不完全符合基层形式主义动态演变的客观事实。

另一方面,由于缺乏动态的演化分析,没有看到结构与行动的动态转换而难以理解基层形式主义的发生机理。静态地从结构与行动两个维度来解释基层形式主义的缘由,或是陷入了以结构来解释结构的窠臼,难以解释理性的基层行动者是如何被动“卷入”形式主义的行动框架,或是试图将深嵌于科层结构中的基层行动者从结构之中独立出来,将行动者的理性理解为脱离结构的抽象分析变量。按照吉登斯的“结构二重性”原理,结构既是基层治理行动生产与再生产的“根基”,又是基层治理“结构—行动”系统再生产的“媒介”^⑦。基层行动者所面临的行动框架是生产形式主义的“根基”,同时理性的行动者又会以此为“媒介”再生产出符合其理性预期的框架结构。

深刻检视基层形式主义的行为本质与发生机理,必须超越形式与内容、结构与行动的静态二分,“将过程带入到结构分析中来”^⑧,运用“结构—过程”分析框架,把握基层形式主义的生产结构、行动逻辑和演化规律。本文中的“结构”是行动主体之间以责任、权力、利益格局为主要内容的制度关系,“过程”则是经由结构与行动的互动,“冗余形式”与“必要形式”从竞争性替代到融合性生长的演化历程。本文选取广西G市G村村规民约建设历程为考察对象,通过田野调查深入理解基层形式主义问题。2018年5月以来,调研团队对G村村规民约建设进行了长期的跟踪研究,走访了G村下辖6个自然屯、27个村民小组以及G村的4个草根社会组织,分别对G村村干部和社区工作者共计10人、与G村存在治理业务联系的公务员12人、村民积极分子47人,共计69人,展开了深度访谈。

二、G村村规民约建设的两个不同阶段

2018年至今,G村村规民约建设经历了自主建构和行政建构两个不同的时间阶段,行动者的角色定位和行动动因发生了很大的转变。

(一) 自主建构: 实现基层善治的探索

G村共有1961户6562人,以村干部和乡村社区工作者为主体的G村治理队伍,需要完成上级政府交办的经济发展、治安管理等环境卫生、殡葬管理等各类事项达108项。上级政府要求G村治理“面面俱到”^⑨,而该

① 彭勃、赵吉:《折叠型治理及其展开:基层形式主义的生成逻辑》,载于《探索与争鸣》2019年第11期。

② 参见周振超、张金城:《职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架》,载于《理论探讨》2018年第4期。

③ 桂华:《乡村治理中的体制性空转——基层形式主义的成因与破解》,载于《吉首大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

④ 戴焰军:《形式主义和官僚主义的成因与治理对策》,载于《党建》2018年第5期。

⑤ 王炳权、彭冲:《形式主义的组织学考察》,载于《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

⑥ 参见郭金元等:《重新审视繁文缛节:概念和测量及其三维控制模型》,载于《公共管理评论》2021年第1期。

⑦ 参见[英]安东尼·吉登斯:《社会的构成:结构化理论纲要》,李康等译,中国人民大学出版社2016年版,第17页。

⑧ 吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式》,载于《政治学研究》2017年第2期。

⑨ 来自实地访谈资料(GXGG,20180503)。

村的治理队伍缺乏相应的资源和能力来处理。面对权责的严重不匹配,必须采取一定的机制来促成村民“自己管好自己”“实现无为而治”^①,从而减轻自身工作压力。于是,G村正式开启了村规民约的自主建构。

2018年3月,G村“两委”组织、设计并“经过户主开会同意”^②,制定了该村首款村规民约。据相关负责人回忆,当时主动制定村规民约,“首先想到的是村里的实际情况,一定要有用”,该村首款村规民约,“主要是关于公共卫生管理的内容,并没有追求面面俱到”^③。尽管该阶段的村规民约存在文本表述不严谨、设计不规范,制度约束力存疑等问题,但是考虑到行动者的主观动因是试图作为一种“有效的管理手段”^④,因而G村自主建构阶段的村规民约建设形式主义倾向并不明显。

(二) 行政建构:工作任务派发的应对

2019年7月,随着《广西壮族自治区民政厅等七部门关于做好村规民约和居民公约工作的实施意见》的下发执行,村规民约建设成为一项行政工作任务,不仅明确了村规民约的基本内容、制定程序,而且提出了一定的考核要求。自此,G村的村规民约建设进入到自上而下的行政建构阶段。在科层治理模式下,G村村规民约渐趋呈现规范化、标准化特征:

其一,制定程序更加严格。G村村规民约是通过“四议两公开”机制,经由村党组织委员会、村“两委”会、党员大会审议讨论并表决通过后,提交村民会议审议讨论,根据讨论意见修订完善后提交会议表决通过。其二,规则内容更加完善。依据村庄事务类别,分别制定或修订了疫情防控村规民约和规范村民日常行为的村规民约。突出了村民理事会对于村规民约执行、监督以及纠纷调解的作用。其三,规则效力更加明确。将违约责任纳入村规民约文本内容,即针对违约行为,经思想教育而不整改的,视情节严重程度分别处以警告、“群体孤立”^⑤和移交公检法部门处理等三种惩处措施。

在行政建构阶段,为“防止流于形式、成为摆设”^⑥,乡镇党委和政府加强了相应的督促检查,将其作为G村基层组织建设的经常性工作,纳入村“两委”班子目标责任考核。然而,这并没有避免G村村规民约“成为摆设”。行政建构阶段G村村规民约建设中的形式主义问题表现为如下几个方面:

第一,程序虚化,建构中以规代约。从程序完备意义上讲,村规民约建构必须经过征集民意、拟定草案、提请审核、审议表决、备案公布等环节。特别是征集民意程序,既具备形式上的必要性,又具有实质上的功能意义。因为经过村民充分协商而生成的“民约”是“村规”的合法性、正当性、执行力基础。但就村规民约事项进行充分协商,“不仅耗时费力,而且往往是吵吵嚷嚷,费力不讨好”^⑦,且“村规民约建设时间紧、任务重,所以我们首先考虑的是将村里面的规定加紧制定出来,而不是如何广泛地征集意见”^⑧。基于此,G村制定村规民约过程中“征集民意”程序的实质功能被弱化甚至虚化。“拟定草案”环节异化为基层干部跨越民意征集而直接拟定草案,演变为“乡镇政府和村委会代为制定村规民约”^⑨。将“征集民意”的必要程序予以简化,使89.3%的村民认为村规民约是“村上的规定”,仅有不到2%的村民认为是“村民相互之间的约定”。

第二,制度空转,执行中避重就轻。应然层面上,村规民约执行的重心是使其成为教育和约束村民、实现村民自我管理的制度准则。而G村通过村规民约对村民的教育和引导,仅限于长期固定张贴村规民约,对于村民的约束和管理,仅限于标语式的价值倡导和“违约责任”的书面规定。较少通过贴近村民生活的途径、方式宣传村规民约的性质和效力,村民对于“上墙”的村规民约或不甚了了,或视而不见。较少通过可操作性的惩罚措施来压实村民的“违约责任”。执行中的避重就轻,使得村规民约空转,沦为“写在墙上的标语”^⑩。

①② 来自实地访谈资料(GXGG,20180503)。

③④ 来自实地访谈资料(GXGG,20210719)。

⑤ 来自实地访谈资料(GXGG,20220210)。“群体孤立”是指针对违约情节恶劣者,由理事会提议,该户在村所有事务,群众不参与、不支持。

⑥ 《广西壮族自治区民政厅等七部门关于做好村规民约和居民公约工作的实施意见》(桂民规(2019)3号),广西壮族自治区民政厅网站(<http://mzt.gxzf.gov.cn/xxgk/zcwj/zzqmzt/gfxwj/t11066094.shtml>)。

⑦⑨ 来自实地访谈资料(GXGG,20220115)。

⑧ 来自实地访谈资料(GXGG,20220120)。

⑩ 来自实地访谈资料(GXGG,20210812)。

第三，精炼话术，考核中避实就虚。在G村村规民约考核中，规避上级对村规民约建设的效益、效能、效果等方面实质性要求，聚焦于文字表达、档案记录、活动人数等形式性要求，通过精炼的话术、记录的痕迹、制造的亮点来塑造形象，是形式主义的又一显著表现。对于上级政府组织的检查监督，G村对村规民约工作“落实”情况的自我表达，聚焦于开会次数、参会人数及村规民约份数的多少，对于会议效果、参与者沟通效果、以及村民对规约文本了解程度则往往语焉不详。

三、行为本质：片面的形式追求

治理形式“是层级官僚组织进行国家治理而必须采取的组织理性和组织行动”^①，它对治理内容要素的规定性予以了明确和定型，包括静态的组织形式、动态的活动形式、生态的文化形式等方面。治理内容总是需要治理形式来承载，任何治理形式总是实现着一定的功能产出。相对于治理内容及其任务的整体性要求而言，不同类别的治理形式之间，没有必要与冗余之分，只有功能作用的类型之别。

治理形式的特征认定，可以从可视性、成本性两个不同维度。从可视性来看，治理形式可以划分为强可视性形式和弱可视性形式，前者具有较强的可视性，既是上级对下级的绩效进行测量的观测点，又是行动者进行政绩展示的窗口，后者是难以测量、难以发挥政绩展示功能的形式。从成本性来看，治理形式又可以分为高成本形式和低成本形式，前者是现阶段具备较好的条件基础因而比较容易实现的形式，后者是在短期内受到现实条件约束不具有现实可达成性，需要长时间地投入大量治理成本才能实现的形式。

表 1: G 村村规民约建设治理形式的分解

治理形式的类型与行动主体应对方式		治理任务与治理形式分解											
		任务要求1: 明确内容	任务要求2: 合乎程序					任务要求3: 开展宣传			任务要求4: 强化落实		
		形式1: 形成规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷、引导民风民俗等内容的制度文书	形式2	形式3	形式4	形式5	形式6	形式7	形式8	形式9	形式10	形式11	形式12
可视性	强可视性形式	√			√	√	√	√	√	√			√
维度	弱可视性形式		√	√							√	√	
成本性	低成本形式	√			√	√	√	√	√		√		
维度	高成本形式		√	√						√		√	√
行为方式选择	落实行为	√			√	√	√		√				
	敷衍行为		√	√				√		√	√	√	√

在G村村规民约建设的第二阶段，行动者面临既定的治理任务，坚持“抓主要矛盾”^②。针对政策文件提出的“要加强督促检查，重点检查村规民约、居民公约制定或修订的主体、程序、内容是否合法，是否符合实际、具有可操作性”^③等方面内容，行动者对治理任务进行分解、对治理形式进行区分（见表1）。在有限时间内，G村集中精力和资源去达成可视性较强、成本较低的形式，对可视性不强、成本较高的形式，“理性”的行动者采取了形式主义的敷衍，即程序虚化“走过场”、制度空转“摆样子”、话术精炼“做文章”。

审视G村村规民约建设中的种种敷衍行为，发现基层形式主义的行为本质是片面的形式追求。形式主义并不是在整体上过度地追求形式，而是相对于治理任务完成、治理形式实施的整体性要求而言，在强可视性

① 王鸿铭：《治理形式与形式主义的生成逻辑——基于“文件政治”的实证考察》，载于《社会科学》2022年第5期。

② 来自实地访谈资料（GXGG，20210812）。

③ 《广西壮族自治区民政厅等七部门关于做好村规民约和居民公约工作的实施意见》（桂民规〔2019〕3号），广西壮族自治区民政厅网站（<http://mzt.gxzf.gov.cn/xxgk/zcwj/zqmqzt/gfxwj/t11066094.shtml>。）

形式与弱可视性形式之间、低成本形式与高成本形式之间产生落实程度上的结构性失衡。换言之行动者较好地落实了可视性较强、成本较低的治理形式，使它们发挥了功能作用，而对可视性弱、成本较高的形式予以消极敷衍，使之沦为仅仅具有表达、象征和符号功能的表面形式，丧失了应有的执行和操作功能。

另外，从类型谱系上看，治理形式可视性的强弱之分不同于治理形式的表里之别。一切治理形式，皆可依据或显或隐的程度在可视性的强弱光谱中确定可视度。因此，强、弱可视性形式是相对而言的，治理形式可视性的强弱取决于人们能否找到合适的观察窗口和充足的观察机会。表面形式是内在形式的物化，是治理形式内在的执行操作机制以表面化存在的文书、档案等物质形态。如果表面化存在的物质形式与内在操作机制不一致，那就是虚有其表的表面形式，对这些表面形式的片面追求，进而会遮蔽治理形式的可视性。

四、发生机理：基层形式主义发生的过程与结构

片面的形式追求是基层形式主义的行为本质。理解基层形式主义的病根，必须从动态的发生过程中找到内在的结构原因。

(一) 发生过程：基层治理行动者的角色身份变化与行为方式变迁

从自主建构走向行政建构，G村村规民约建设的行动者的角色从村庄善治工具的主动追求者转变为上级政府村规民约建设任务的代理人。在自主建构阶段，兼具表面物质形态与内在治理效能的村规民约，是行动者的主动追求。进入行政建构阶段，科层体制下的行动者聚焦于完成来自上级政府的行政任务。于是，上级政府与行动者结成了委托—代理关系：上级政府作为监督管理主体、委托人，以或明或暗的契约，授权、约束代理人的活动；行动者作为村规民约建设的代理人，在契约框架内进行理性行为选择。在这一委托—代理关系中，行动者的行为选择有落实和敷衍两种行为。基于委托—代理关系模型，根据一定的参数假设，可计算出行动者对不同治理形式可能做出的行为选择及相应可能得到的期望收益，得出如下期望收益矩阵：

行动者的期望收益	落实行为的期望收益 ER_1	敷衍行为的期望收益 ER_2
治理形式可视度(P)	$R-C_1$	$-(C_2+C_3)$
治理形式不可视度(1-P)	$R-C_1$	$R-C_2$

注：① R- 行动者落实行为的整体收益；② C_1 - 行动者落实行为的成本；③ C_2 - 行动者敷衍行为的成本；④ C_3 - 行动者敷衍行为被委托人识别后面临的处罚成本；⑤ P- 实现治理形式并被上级政府精准识别的概率，也是行动者敷衍行为被发现的概率($0 \leq P \leq 1$)；⑥ 假定委托人在不考虑行动者落实行为的期望收益均为 $(R-C_1)$ ；⑦ 收益矩阵中各参数的数值均为正值。

行动者落实行为与敷衍行为的期望收益分别如下：

行动者落实行为的期望收益： $ER_1=R-C_1$ 。

行动者敷衍行为的期望收益： $ER_2=-P(C_2+C_3)+(1-P)(R-C_2)=R(1-P)-PC_3-C_2$ 。

对于特定的治理形式，行动者之所以采取敷衍的行为方式，是因为敷衍行为的预期收益大于落实行为的预期收益，即 $ER_2>ER_1$ 。

由 $ER_2-ER_1>0$ 整理可得： $P(C_3+R)+(C_2-C_1)<0$ (1)。

对于(1)式，可分为两种情况：一是对于弱可视性治理形式，即P取值趋向于0时，(1)式即可转化为 $C_2<C_1$ 。由于敷衍的成本总是高于落实的成本，因此，一旦治理形式可视性太弱，委托人对行动者的识别率过低，成为“模糊识别”，作为代理人的行动者为了自身的期望收益最大化，将会利用信息不对称的优势对上级政府进行欺瞒。这也是表1中所有的弱可视性形式都发生敷衍行为的原因。二是对于强可视性形式，即P取值趋向于1时，(1)式即可转化为 $R+C_2+C_3<C_1$ 。这说明，即便是对于强可视性形式，也不能确保行动者会踏石留印。形式主义的发生，取决于行动者落实行为选择的整体收益(R)、敷衍行为选择所需成本(C_2)、敷衍行为被上级识别后面临的处罚成本(C_3)三者之和，小于行动者落实行为选择所需成本(C_1)。

以表1中的“任务4：强化落实”下的“形式12：健全完善奖惩机制”为例，说明实现治理形式的成本对于行动者行为选择的影响。毫无疑问，奖惩机制以明确的制度文书为依据，奖惩的对象和力度完全有据可查，因而奖惩机制是否健全和完善具有较强的可视性。但即使是面对强可视性治理形式，行动者仍采取了形式主义的敷衍，虽然村规民约文本中明确了奖惩的程序与范围，但未在实践中实施处罚和奖励。因为惩罚的实施需

要付出关系成本，“抬头不见低头见，撕破脸皮很麻烦”^①，且村庄不具备实施奖励的社会资源。

治理任务及形式的可视程度和相应实现成本高低是决定行动者行为选择的关键因素。行动者会追求较低成本且较强可视性的治理形式，如形成制度文书、提请审核、审议表决、备案公布、“制度上墙”等。对成本太高、可视性偏弱的治理形式，如征集民意、充分协商、健全奖惩机制等，行动者会形式主义地予以敷衍。

（二）发生结构：引致基层形式主义的行动框架

自上而下的行政建构会导致基层治理行动者的身份角色发生变化，但并不一定导致基层行动者的形式主义行为选择。挖掘基层形式主义的发生机理，还必须在过程分析的基础上引入结构分析，从基层治理行动者的行动框架中，探求引致基层治理形式主义的结构原因。

应然层面上，基层治理必须在科层治理的控制导向、秩序化路径与简约治理的自主导向、活力化路径之间保持平衡。具体而言，国家实施的标准化、非人格化科层治理模式在嵌入基层时，必须为适应基层特质的灵活性、人情化的简约治理预留自主性空间。这是由基层的本质属性及相应基层治理的行动要求决定的。基层既是政治国家的基础治理单元，也是社会多元需求的基础聚合平台。基层治理既需要行动者依据“科层制的‘理性主义’逻辑”，又离不开“策略主义的变通”^②。

实然层面上，基层形式主义之所以多发、频发并长期存在，是由于科层治理抑制了简约治理的自主和活力，在遮蔽基层治理形式的可视性的同时，抬高了治理形式的落实成本。在基层治理的行动框架中，上级政府往往依托刚性考核方式来运作控制导向和秩序标准，形成一个完整的科层治理闭环。强调考核的刚性，不仅在于上级政府对基层政府的工作任务考核以指挥与服从的刚性权力链条为基础，并附着刚性的考核结果运用，而且在于基层政府对村“两委”班子目标责任考核附着了相应的经济激励、责任约束，并将考核机制嵌入到乡村治理任务派发的整个过程，从而在事实上形成了基层政府一村两委之间的刚性考核与被考核关系。

一方面，考核项目完全由科层体系依据条块关系来设定，较少考虑基层治理行动者的可承受性，导致考核泛化。在基层社会，来自上级政府条块关系的“千根线”对基层“一根针”的各项任务部署和考核纷至沓来。考核泛化使得基层治理的行动者将许多时间和精力都花费在应对上级的检查考核上，且这种应对主要聚焦于各种可视化形式上。于是，追求文本、台账、痕迹和视频等可视性较强、成本较低的治理形式，便成为了行动者的主要甚至是唯一行动目标。可以说，考核的泛化和滥用是导致以迹为绩形式主义的重要结构性原因。

另一方面，刚性的考核指标成为行动者的指挥棒^③。当上级政府依据指标对行动者采取“对标对表”的考核时，行动者则会“对标对表”在上级可以观测的指标，即可视性较强的治理形式上下功夫，引致重显绩、轻潜绩的形式主义。而且，指标达成状态的信息，并非是一个自然而然的呈现过程。当上级政府所设定的考核指标超过了基层可以承受的实现成本时，行动者便有可能利用信息不对称，机会主义地对指标达成状态信息予以遮蔽、粉饰。此外，由于相关信息的获得更多属于基层政府与村“两委”的“合议”，较少引入群众参与和监督，增强了治理形式实施效果的不可视性，还降低了对治理形式予以敷衍的行为成本。

五、结论与讨论

基层治理的具体任务是一个有机整体，承载基层治理各项任务内容的多种治理形式也是一个有机整体。就行为本质而言，基层形式主义是一种片面的形式追求，即行动者在给定的约束条件下，过度追求可视性较强、成本较低的治理形式，对可视性弱、成本较高的形式予以消极敷衍。形式主义不同于繁文缛节。相对于治理形式的整体性而言，繁文缛节是局部性的治理形式的“功能扭曲和异化”^④。进言之，某些治理形式之所以

① 来自实地访谈资料（GXGG，20210816）。

② 欧阳静、王骏：《形式主义地“讲政治”：基层策略主义的新表现》，载于《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

③ 参见张乾友：《“被指标治理”模式的生成及其治理逻辑》，载于《探索与争鸣》2021年第2期。

④ Kaufmann W, Borry E L, DeHart-Davis, "More than pathological formalization: Understanding organizational structure and red tape", *Public Administration Review*, Vol.79, Number2, 2019, pp.236-245.

扭曲为仅仅具有表达、象征和符号功能的表面形式，异化为人民群众办事的难点、堵点和痛点，其根源就在于片面的形式追求，由于这些治理形式可视性较强、落实成本较低而被行动者过度强化。

通过委托—代理分析，可以看到引导引致基层形式主义行为的成本效益逻辑。其中，“成本”包括落实、敷衍行为的成本及其被识别后面临的处罚成本。“效益”是一种预期效益，取决于落实行为的整体收益及其被识别并获得的概率。正是经过成本效益的理性计算，行动者程序虚化“走过场”、制度空转“摆样子”、话术精炼“做文章”，机会主义地选择形式主义的行为方式。从行动框架来看，引致基层形式主义的结构原因，是科层治理抑制了简约治理的自主和活力，引致基层治理形式可视性弱化并抬高了治理形式的落实成本。

从根本上治理基层形式主义，需要在基层这一国家与社会的互动界面实现科层治理与简约治理的良性互动。然而，这在基层治理现代化的实践中往往易于陷入一种科层秩序与简约活力的“悖论”：政治国家需要依托科层制的各种治理形式来保障基层治理方向、方式的基本秩序，而多元社会对于国家“嵌入”的外生治理形式在可视性不强、实施成本较高的情况下又往往缺乏予以落实的内生动力。

就现阶段而言，通过减负松绑来保障基层简约治理的活动空间，对于治理基层形式主义无疑具有十分紧迫的现实意义。长远来看，一个可行的治理变革路径是在科层治理与简约治理之间发展出更为精细的协同互动机制：一是充分运用执政党的统合机制，充分发挥基层党组织在基层社会总揽全局、协调各方的治理优势，引导和规范基层行动者围绕公共利益自主展开治理行动；二是治理形式的设定，必须在充分听取基层行动者意见基础上充分考虑治理形式的实施成本，兼顾科层治理的规范性、标准化与简约治理的灵活性、模糊性，实现科层条块结构与基层统合结构的互动协调；三是对治理形式在基层落实情况的考核，要坚持走群众路线、坚持效果导向，根据基层群众满意度、基层治理的效果来评价可视性较低的治理形式的落实情况。

[责任编辑 韩瑞波]

The Behavior Essence and Occurrence Mechanism of Grassroots Formalism in the View of "Structure-Process": Empirical Analysis on the Construction of Village Regulations in G Village

Su Xiling Liang Shuping

Abstract: To realize the targeted governance of grassroots formalism, we must profoundly grasp its behavior essence and occurrence mechanism in theory. The existing studies mostly start from the dichotomy between static form and content, and between structure and action, the dynamic transformation between form and content and the dynamic interaction between structure and action are rarely seen. Using the framework of "structure-process" analysis, this article takes the construction of the village regulations in G village as a case to examine the behavior essence of grassroots formalism and analyze the process and structure that led to grassroots formalism. It is found that pursue for the unilateral formal is the behavior essence of grassroots formalism, excessive pursuit of governance forms with strong visibility and low-cost, and passive perfunctory of forms with weak visibility and high cost; Grassroots formalism occurs when the actors make consideration with of cost-benefit analysis, results the procedures "going through the motions", the institution idling "putting on airs" and the verbal trick "making a fuss". The structural cause of grassroots formalism is that bureaucratic governance occupies the autonomous space of minimal governance, weakens the visibility of grassroots governance forms and raises the implementation cost of governance forms. In the long term, it is necessary to design a more elaborate synergistic interaction mechanism between bureaucratic governance and minimal governance to eradicate grassroots formalism.

Key words: Grassroots Formalism; Village Regulations and Folk Rules; Minimal Governance