

制度脱节与韧性异化

——一个理解基层形式主义的新框架

冯 川

摘要：为厘清基层治理中韧性与形式主义的复杂关系、破解形式主义再生产难题，本文在区分治理韧性与韧性治理学理意涵的基础上，构建“韧性治理—制度互动”的理论分析框架，阐释正式制度与非正式制度之间的关系对基层形式主义生成的影响逻辑，并基于全国多地的基层调研，通过案例分析与类型学比较，系统剖析基层形式主义衍生路径与本质根源。研究发现，制度脱节是韧性治理衍生基层形式主义的核心症结。正式制度对具体事务目标的指标化规管，可能触发非正式制度的被动适应，导致指标虚化；对基层干部行为及其关系网络的规管，可能引发正式制度与非正式制度的脱耦，造成制度空转；对人力资源配置等事务的规管，则可能催生非正式制度对正式制度运行的主动俘获，进而出现合规性异化。而正式制度的规管取向差异是基层形式主义衍生路径分化的关键诱因，制度脱节的本质是治理体系中理性设计与自发演化、普遍规则与地方性知识、刚性控制与灵活调适之间的失衡。本文构建了形式主义微观生成机制的类型学工具，丰富了基层治理与形式主义研究的理论内涵，为通过制度融合、央地协商等方式整治形式主义提供了政策参考，对提升基层治理效能、树立和践行正确政绩观、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要现实意义。

关键词：韧性治理 正式制度 非正式制度 形式主义 民主集中制

中图分类号：D630；D261.3 **文献标识码：**A

〔资助项目〕 教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国自主政治学基础理论体系研究”（编号：2025JZDZ017）；中央高校基本科研业务费专项资金资助（编号：2042024FG0001）。

〔作者信息〕 冯川，武汉大学政治与公共管理学院、武汉大学地方政治研究中心，电子邮箱：fengchuan28111@126.com。

一、问题的提出

大国基层治理的核心难题在于如何恰当处理一统性与灵活性之间的关系。只有处理好这一关系，中国国家治理体系才有可能在面对来自不同层面形势变化的干扰和冲击时，展现出较强的吸纳、缓冲和调适能力，并最大限度地将不确定性因素无害化（张铮和李章军，2024）。面对百年未有之大变局，国家治理体系吸收非线性因素和参数变化并保持系统内关系之持久性的抗逆能力（Holling, 1973），近年来以韧性理论的形式受到中国学术界和实务界的广泛关注。不少学者认为，中国体制在保持政权稳定上具有强大韧性（杨睿智，2024）。

党的十八大以来，习近平总书记反复强调要树立和践行正确政绩观。树立和践行正确政绩观，是新时代基层治理的根本价值遵循，其要义在于坚持实事求是、注重实干实效，摒弃重形式轻内容、重痕迹轻实绩的错位政绩导向。基层形式主义的滋生和蔓延，本质上是政绩观扭曲的制度性外化，更是韧性治理在制度约束下发生异化的典型表现。基层形式主义可定义为在基层治理和政策执行过程中，过分注重形式而忽视实质内容和实际效果的现象。2024年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《整治形式主义为基层减负若干规定》，标志着整治形式主义已成为一项重要的政治任务。然而，从各地实践来看，以上级督查的形式整治形式主义本身也可能演变成新的形式主义。有学者指出，形式主义在基层治理中的持续再生产，其实是治理体系内存在“僵死的循环”的征兆（杨华和张丹丹，2024）。

从上述分析来看，韧性与形式主义在基层治理中似乎是共在并存的，又似乎是相互替代的。本文的主要目的就在于辨析和厘清二者之间这种看似矛盾的关系。

如何理解这种关系？首先，需要对“韧性”概念的使用意涵进行基本区分。作为理论分析的治理韧性研究和作为实践探索的韧性治理研究是韧性研究议题展开的两条主要进路（姜晓萍和李敏，2022）。其中，治理韧性偏重治理结果，强调治理体系在面对压力、冲击和不确定性时，能否呈现出足够的抗压能力和恢复能力。与之相比，韧性治理则偏重治理过程，是指基层行政主体在制度约束与治理需求张力下，通过策略性调适行为维持治理系统功能持续运转的动态过程。就其本质而言，韧性治理是一种应激性适应机制，而非价值导向的治理模式，因此，既可能通过创新性调适提升系统韧性，也可能通过防御性调适催生形式主义。

鉴于此，讨论韧性与形式主义的关系，实际上需要区分两个层面：一是治理韧性与形式主义之间的关系，二是韧性治理与形式主义之间的关系。

然而，在既有研究中，基层形式主义往往被笼统地视为韧性的对立面。究其原

因，主要在于既有研究通常将治理韧性视为韧性治理的绩效目标，并将韧性治理理解为提升治理韧性的实现路径。例如，有学者通过调研发现，基层行政主体在实践中表现出“不变体制变机制”的韧性治理特征，进而论证在保持体制稳定的前提下进行机制创新可以增强体制的适应能力，即提升治理韧性（田先红，2024）。在这些研究中，治理韧性和韧性治理具有某种内在的效用一致性，韧性治理通常被理解为“国家权力与基层社会权力保持必要距离和相对均衡”，并在尊重基层社会自生秩序和基层民众自主选择的基础上实现治理功能的有效互补（唐皇凤和王豪，2019）。循此逻辑，基层形式主义便被视为韧性治理消退的结果，同时也被认为会导致治理韧性的降低和治理脆弱性的提升。

事实上，韧性治理是一个中性概念，凸显的是基层行政主体作为行动者的能动性，而这种能动性有可能形成对既有制度背景和组织结构的突破。无论国家权力与基层社会权力之间是否保持适度距离和相对均衡，基层都有可能出现韧性治理。已有研究发现：高问责风险并不必然构成官员冒险的障碍，问责对官员来说也可以构成一种可接受的约束，在官员冒险行为中，责任人具有个人努力的空间而非只能做“替罪羊”（梁玉柱，2021）；刚性化的县域治理体系可能导致乡镇“约束型自主”的丧失，却也会再生产出乡镇的“依附性自主”（冯川，2021）。由此可见，相关研究一方面强调基层“不变体制变机制”的能动性，另一方面强调基层形式主义的“僵死性”，其问题可能在于，在分析基层治理机制创新和看待基层形式主义现象时，没有保持基层行动者视角的一致性。换言之，基层形式主义不应被简单理解为基层行动者能动性消退后的僵化状态，而应被纳入基层行动者策略性调适的连续谱中加以考察。

基于笔者及所在研究团队近年来在全国多地开展的县域基层调研，本文认为，基层形式主义不但未必是韧性的对立面，反而可能与韧性共在并存。治理韧性固然需要韧性治理作为实践支撑，但韧性治理在实际运行中并不必然导向治理韧性，反而可能衍生基层形式主义。从治理韧性的结果维度来看，韧性与形式主义之间呈现对立关系；而从韧性治理的过程维度来看，韧性与形式主义又表现为共在并存的状态。本文的核心任务在于揭示韧性治理衍生基层形式主义的内在逻辑。其中，治理层级之间的制度互动是形塑这一内在逻辑的关键线索，其实质在于处理非正式制度与正式制度之间的关系。

二、分析框架：制度互动与基层形式主义

正式制度与非正式制度的关系状态，是决定韧性治理走向的关键变量。本部分首先界定非正式制度与正式制度的基本内涵，继而从制度互动视角出发剖析条块关系，

并在此基础上提出本文的分析框架。

（一）非正式制度与正式制度

所谓非正式制度，主要是指历史延续下来且仍在政治生活中发挥作用的各种传统观念、行为规范与制度安排，体现在地方社会的各种风俗习惯、生活习性、思维方式以及行为模式之中，并使分散的经验积淀为相对稳定的整体性秩序，人们通常将其称为传统、习俗或惯例。非正式制度的形成，是一个在漫长岁月中点滴积累的自然过程，也是一个被一代又一代人的智慧、情感乃至生命所浸润的过程，更是一个生生不息、与每一个置身其中的人血肉相连的过程（唐士其，2008）。

作为嵌入社会结构的地方性知识，非正式制度通常蕴含着地方社会的历史延续性，也投射出地方社会变迁和进步所取得的整体成果。它并非理性契约的产物，也不是某种抽象的知识，而是与特定情境直接相关的实践理性或具体知识。非正式制度历来为重视传统的保守主义思想家所关注。Hayek（1999）将非正式制度诠释为一种由众人行为所创造的却并非人为设计的“自发秩序”，并指出其存在形态通常表现为分散的、不完整的，甚至相互矛盾的知识片段。这些知识分散于无数个体之间，许多情况下并未被人们明确意识到，却能够在社会实践中得到有效运用，其复杂程度远超人类理性能够完全理解和说明的范围。Oakeshott（1991）则指出，非正式制度如同一张复杂的大网，既约束了人们的思想与行为，又使人们能够相互理解和交往，并在社会中形成得到多数人认可的公共事务处理方式，进而使特定共同体保持着区别于其他共同体的自身认同。

相较于非正式制度，正式制度通常源于精心的制度设计，其目标在于保障好的绩效或推动绩效改进（帕特南，2015）。研究政治思想的学者发现，正式制度往往与理性主义观念紧密相关。在西方政治史中，自然法就是一种正式制度，被视为某种更合乎人类本性的政治与法律秩序，其存在直接指向对现实生活中不合理因素的批判。古希腊人将正式制度理解为对合乎理性的政治制度的探求，主张其应当成为人们进行政治活动的依据，因此，正式制度关系到对现实政治的系统批判与改造尝试。柏拉图将正式制度表述为哲人智慧或立法者个人理性的产物，认为其以理性为准则，超越了习俗或既有法律的限制（唐士其，2008）。Hayek（1967）则将这种“建构主义的理性主义”逻辑定义为近代以来西欧文化传统中的基本要素，认为这种对正式制度的强调为全面管理和控制社会的企图提供了思想依据。

在中国语境中，无论是法律体系、官僚体制、儒学思想，还是国家制度化建设，理性主义都对古代中国产生了深刻影响（汪思薇，2016）。步入当代，无论是国家治理体系和治理能力现代化的深入推进，还是法治主义的不断发展，理性主义的原则和方法对正式制度的建设都发挥着重要作用。

（二）制度互动视角下的条块关系

作为属地管理模式，“块块”的治理实践始终呈现正式制度与非正式制度交织共生的特征。尽管正式制度为“块块”治理提供了基本框架，但财政、人力等资源约束长期构成基层治理的现实困境，促使人情网络、地方惯例等非正式制度成为维持基层治理运转的必要补充。传统中国的“块块”治理以郡县制为正式制度基础，以县令为代表的官僚依据中央法令行使权力，而作为非正式制度力量的绅权与官府体系共同形成“官绅共治”的双轨结构（吴晗，2012）。这种制度组合的重要价值，在于通过非正式制度的灵活性来适配基层资源约束。杜赞奇（2010）提出的“权力的文化网络”和吴晗（2012）阐释的“绅权治理”等研究均揭示，正是属地管理与非正式制度的结合，弥补了传统治理中财政资源有限、行政资源不足的短板，为简约治理模式提供了支撑，并奠定了传统国家能力形成的基础（黄宗智，2008）。当代中国的“块块”主体，是按地理区域划分的地方政权组织，其职能由《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》予以界定，构成了正式制度的核心框架。然而，基层治理面临的资源约束并未消解。有限的财政投入和紧缺的人力配置，使得仅依靠正式制度难以充分回应复杂多样的治理需求。在此背景下，人情网络、地方惯例等非正式制度延续了填补制度缝隙的功能，成为基层在资源约束下保障治理运转的重要依托。由于地方治理主体深度嵌入地方社会网络，并且对地方惯例更加熟悉，“块块”在执行正式制度的过程中，往往更容易借助非正式制度的调适功能，以回应纷敏复杂的治理情境。共谋行为（周雪光，2009）、变通行为（王汉生等，2011），以及综合运用情、理、法、力的“软硬兼施”行为（孙立平和郭于华，2000），便是其典型表现。

“条条”虽然并非纯粹的正式制度执行者，但其纵向垂直权力的配置与运行，始终与理性主义导向的正式制度存在本质联系。从内在逻辑来看，理性主义框架下的正式制度以明确的规则和程序为核心特征，这些规则和程序通常基于逻辑推演而制定，旨在保障治理的效率与公正。与此相应，“条条”的纵向垂直权力若要实现有序运行，恰恰需要此类刚性规范作为有效性与合理性的支撑，二者由此形成天然的功能呼应。尽管在实践中，“条条”对正式制度原则的坚持背后，可能潜藏着谋求部门利益最大化的非正式制度逻辑，但这并未改变其对正式制度的依赖。本质而言，正式制度是国家自上而下实施调控管理，以扩展政治权力并约束社会运行的重要载体与工具。“条条”作为纵向权力链条的具象化呈现，其核心职能与运作逻辑始终围绕正式制度的设计和执行而展开。从历史维度来看，古代中国郡县制的推行（曹正汉，2021）、自汉代以来监察网络的逐渐形成（董万新，1997），以及通过谕旨法令传递移风易俗意志（张勃，2016）、以“自封投柜”防范田赋征收风险（周健，2020）等实践，均是国家

借助正式制度，并通过“条条”的纵向权力强化中央对地方控制的典型例证。在当代中国治理体系中，上级组织通过“条条”向下传递的法律法规、党内法规和政策机制等正式制度安排，构成了调控下级的重要依据（梁波，2007）。正是由于正式制度的运行绩效直接关乎自上而下的控制效能与国家治理的统一性，“条条”即便在实践中会运用一定的非正式策略，其核心运作逻辑仍适配并服务于正式制度体系。

需要强调的是，无论是“块块”还是“条条”，其行为都是正式规则与非正式实践共同作用的结果，只是在侧重点和表现形式上存在差异。本文之所以将二者的行为逻辑分别刻画为与某种制度类型“关联更强”，正是为了揭示这种主导倾向，而非建立排他性的对应关系。

（三）解释视角转换与分析框架建构

既有研究多从国家权力收放周期的视角出发讨论条块关系，指出条块关系历经多次调整，并始终在“条条专政”与“地区分割”之间呈现钟摆式运动（周振超，2009）：当地方与基层治理乱象频出时，国家往往通过收权开展集中治理，强化对地方与基层治理的规范、整合和监督，以维持基层治理秩序；当地方与基层治理缺乏活力时，国家则通过放权来激活地方与基层治理，以充分调动其治理积极性（贺雪峰和桂华，2022）。相关研究认为，只有在“条弱块强”的时期，国家适应能力才处于较强水平，治理韧性也较高（曹正汉和钟珮，2020）。其内在逻辑是，“条”相对于“块”处于弱势地位，更有利于激活“块”的韧性治理，而韧性治理又被认为能够产生治理韧性。相比之下，“条强块弱”以及由此导致的基层治理低效循环（陈文琼，2024），则被视为形式主义困境产生的主要原因。

然而，权力收放周期主要反映的是纵向控制权的调整，而形式主义的根源实际上在于治理层级之间的制度整合失效，即正式制度与非正式制度在政策落地过程中出现脱节。“条强块弱”固然会因体制刚性约束与基层治理复杂现实之间的矛盾而减损治理韧性、衍生基层形式主义；但是，“条弱块强”也未必意味着治理韧性的提升，倘若仅强调“块”的强化而忽视“条”的整合与协调，也可能导致治理结构碎片化和功能失调，进而损害整体治理韧性，甚至诱发以制度空转为表征的“制度型形式主义”（朱茂磊和赵嘉伟，2021）。由此可见，国家权力收放周期视角虽然有助于刻画条块关系的动态调整与控制权格局的周期变化，却难以触及正式制度与非正式制度能否有效衔接这一深层问题，因而也难以真正洞察治理韧性及其反面——僵化的形式主义现象的本质。

因此，本文认为，对条块关系的理解有必要从国家权力收放周期视角，进一步转向正式制度与非正式制度之间的制度互动视角。在这一视角下，条块关系所透视的不仅是纵向控制权的收放运动，更是正式制度与非正式制度之间的关系调整状况。从国家权力收放周期视角来看，“一收就死”和“一放就乱”意味着“收”与“放”都有

可能促成治理韧性的丧失和形式主义的产生，但“收”与“放”本身仅是推动力，并非导致治理韧性丧失和形式主义产生的直接原因。从制度互动视角出发，本文将论证，条块互动中正式制度与非正式制度的脱节，才是造成治理韧性丧失和形式主义产生的关键变量。

反过来看，正式制度与非正式制度的脱节，既可能是由“收”导致的，也可能是由“放”导致的，这意味着存在性质不同的形式主义，需要分类厘清和分析，而不能以权力收放周期一概而论。事实上，权力的控制意志与控制结果之间可能存在差距，在实际治理过程中，以“收而未收”为代表的收放并存状态或许才是常态。

基于上述视角转换，本文将在行动者视角下使用“韧性治理”这一概念，并进一步构建“韧性治理—制度互动”分析框架。基层行政主体的能动性具体体现为对政策执行的灵活应对、对治理创新的主动参与，以及对行动者联盟的有效建构（冷向明和郭淑云，2022）等多个方面。基层行政主体的能动性调适逻辑（马雯婧，2020），是韧性治理得以形成的重要基础。需要指出的是，在本文的分析框架下，韧性治理并不必然产生治理韧性的结果，也可能在实践中持续衍生基层形式主义。韧性治理之所以具有中性特征，正源于其行为谱系的连续性：在正式制度与非正式制度有效衔接、相互融合的环境下，基层行政主体的能动性调适可以转化为提升治理效能的治理创新，并进一步生成治理韧性；而在制度脱节的环境下，这种能动性调适就可能异化为策略性应付，并衍生基层形式主义。由此可见，基层形式主义的生成，正是基层行政主体的能动性调适在特定制度条件下发生异化的产物（如图1所示）。

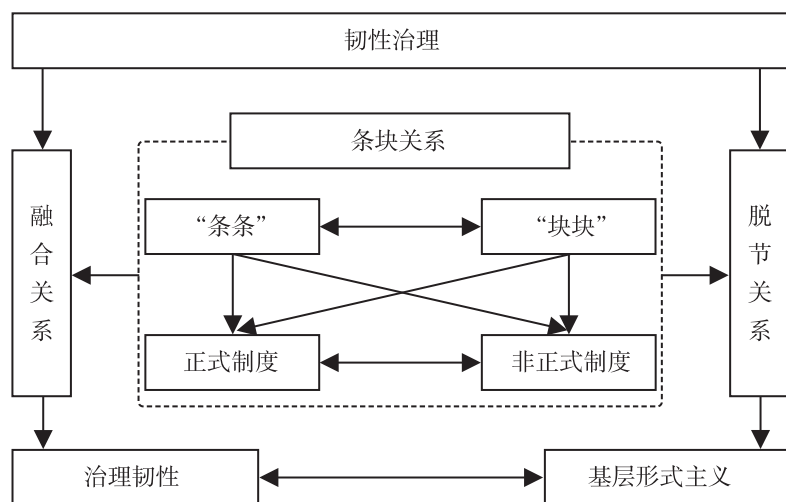


图1 制度互动与基层形式主义的逻辑关系

学术界围绕“形式主义何以产生”这一核心问题，从府际关系、压力型体制、数字治理、组织行为、思想文化等多个视角展开研究。既有研究普遍认为，形式主义的

生成并非单纯源于基层干部的思想作风或能力问题，而是制度结构、价值观念、技术应用以及府际、部门、政民之间互动模式共同作用的产物（周振超和张金城，2018；文宏和李慧龙，2019；杨华，2019；赵玉林等，2020；刘锐，2021；董石桃和董秀芳，2022；刘遥，2025）。然而，上述研究所揭示的成因，更多停留在形式主义生成背景与表层条件层面，各因素之间缺乏内在的逻辑勾连，因而与形式主义现象之间存在解释鸿沟：不仅未能阐明不同维度的因素为何最终都会导向形式主义，也未能有效揭示基层行政主体从“应对压力”到“选择形式化策略”的关键转化环节。归根结底，已有研究大多回答了“哪些因素与形式主义相关联”，却未能充分回答“这些因素经由何种机制生成了形式主义”。

本文将这些分散的表层因素统一纳入“正式制度与非正式制度互动”的分析视角，从而揭示这些因素何以通过影响两类制度的关系状态而发挥作用。在这一视角下，“制度脱节”既是联结各类表层因素与形式主义现象的中间机制，也是形式主义生成的直接原因和本质根源。进一步而言，本文提出的“韧性治理—制度互动”分析框架，从制度互动的本质出发，为理解相似结构背景下形式主义的多元化表现形态提供了统一的内在逻辑。

三、衍生路径：韧性治理何以再生产基层形式主义

结合笔者及所在研究团队近年来在全国多地的基层调研^①，本文发现，非正式制度本身是一种中性的治理资源，其功能发挥高度依赖具体的制度环境。当正式制度与非正式制度相互融合时，非正式制度能够有效润滑政策执行、填补制度缝隙。然而，在制度脱节状态下，非正式制度则可能被压制、被隔离，或被扭曲利用，进而成为形式主义滋生的温床。基于此，本部分将结合具体案例，详细剖析在三种制度脱节情境下，基层韧性治理策略如何通过一系列可观察的中介环节，操作性地转化为形式主义。

（一）被动适应：正式制度挤压下的策略性退缩与指标虚化

当“条条”以刚性指标体系和严密技术监控手段，强势规管诸如经济发展指标、环境整治任务、社会管理量化标准等具体事务目标时，包括地方性知识、灵活变通空间和协商调解机制等在内的非正式制度的生存空间就会受到系统性挤压。这种脱节乃是源于正式制度的“脱嵌性”设计，即指标设置往往由政策理念或部门意志单向推导而来，却与地方资源禀赋、实际治理能力以及复杂情境需求之间存在明显张力。如此

^① 本文所使用的访谈资料，均来自笔者及所在研究团队近年来在全国多地开展的基层调研。后文引述访谈资料时，统一采用“访谈记录：日期编码”的方式予以注明。

一来，非正式制度或被迫“退场”，或治理功能出现萎缩。

面对高压考核和避责需求，基层行动者清晰地认识到，在既有资源、能力和情境条件下，若严格按照上级下达的指标要求完成实质治理目标，不仅成本极高，甚至难以实现，而且由此获得的治理收益往往低于所需付出的治理成本。如实上报困难、请求调整指标，又常被视为“讲条件”或“能力不足”，不仅获批成功率较低，还可能招致一定的政治风险。相比之下，满足形式化要求的成本较低，既可以有效规避问责，还可能获得考核奖励。由此，基层行动者的行为逻辑逐渐呈现出以下三个方面的策略性退缩特征。

一是将解决实际问题的实质治理目标，替换为满足指标要求、便于检查验收的形式化考核目标。例如，上级下达的复垦图斑整改率指标要求达到95%以上，但部分复垦图斑位于无法耕种的陡坡或岩石地带。镇长组织会议评估后认为：“真推平石头种地？钱谁出？种什么能活？上面只看卫星图颜色变绿，不如买绿网盖住，拍照上传，又快又省钱，考核能过就行。”（访谈记录：20230518）在这一过程中，基层行动者并非不了解治理的实质要求，而是在目标难以达成且问责压力刚性存在的情况下，将行动重心转向更易完成，同时也更易被考核识别的形式化指标。

二是充分利用技术治理工具的形式化要求，开展数据生产和痕迹管理。例如，在“秸秆禁烧”工作中，上级要求通过智能监控平台实时上报火点并“5分钟内响应”。村干部在实践中总结出一套应对经验：“真着火很难5分钟内赶到现场，但系统只看有没有‘响应’的动作。我们手机上都装了App，看到疑似烟点马上截图上报，算作已经‘响应’，再派人去核实，不管有没有火情都要拍照反馈‘已处理’。重点是把平台流程走完，形成闭环记录。”（访谈记录：20231012）由此，基层行动者将大量精力耗费在电子留痕、流程记录和平台反馈之中，治理工作的重心也从实质性解决问题转向对技术系统形式化要求的程序性满足。

三是将有限资源投向更容易量化、更加可视化，也更容易塑造“亮点”的领域。例如，由于集体经济收入指标被纳入党建、乡村振兴、农业农村等多部门考核，乡镇便可能指导特定村庄将原本可用于改善民生的有限资金，集中投入一个示范合作社，并通过虚增交易流水、关联企业“输血”等方式做大账面数字，打造可供参观展示的“亮点工程”；与此同时，其他村庄真实的集体经济发展则近乎停滞。一位村支书坦言：“都知道这是不解决真问题的‘实事虚做’，或者是为假数据和景观而投入真资源的‘虚事实做’，但不集中资源搞个‘亮点’，考核排名垫底，领导挨批，我们也没好日子过。”（访谈记录：20240305）一旦此类策略获得上级肯定，或成功避免问责，便容易形成路径依赖，进而挤压对治理目标的实质性投入。

上述策略所导致的形式主义后果，集中表现为指标虚化。这一现象的根源在于政

绩效评价过度依赖短期量化指标、可视化成果和痕迹材料，背离了树立和践行正确政绩观的本质要求。尽管报表数据光鲜亮丽，政策景观精美壮观，流程记录也实现了完整闭环，但群众获得感与考核成绩之间却形成鲜明反差。

（二）脱耦：平行运作中的前台“合规”与后台“自治”

在新制度主义理论中，“制度脱耦”是指组织为维持合法性而仅在符号层面采纳制度要求，但其实际运作仍主要依赖隐性规则。当正式制度的规管重点转向约束基层干部行为规范及其关系网络，如严格执行中央八项规定、规范基层权力运作流程时，往往会遭遇来自县域社会深厚的关系理性和非正式规则的抵抗。禁止超标准接待、严禁优亲厚友等正式制度的刚性规则，在嵌入基层关系化、人情化的日常运作逻辑时往往面临较大阻力，由此形成“两张皮”式的制度脱节：正式制度要求悬浮于上，而非正式实践则主导于下，二者表面并行共存，实则相互脱嵌。正式制度向基层治理下沉的限度，一方面使基层行政主体有可能从弱监管和所分包的国家权力中获益，并在一定程度上起到降低“治官权”治理成本的作用（Ma and Rubin, 2019）；另一方面也意味着，“行政发包制”下有“发包”而无“行政”的状态隐含着非正式制度失控的风险，这一风险对于那些难以产出可观测、可测量绩效的基层干部而言尤为突出（周黎安，2016）。

事实上，基层县域社会中的非正式制度仍然是基层治理生态的底色。作为出身基层县域社会的群体，基层干部自然会将各种非正式制度带入科层官僚体制的内部运行过程。调研发现，基层干部的韧性治理策略，大量来源于他们在县域内沟通体制内外、联结上下级的社会关系建构和经营能力。不少基层干部在县域社会拥有广阔的亲属关系网。在沟通体制内外方面，高中同学圈是其重要的关系枢纽。在联结上下级方面，不仅县一级的政府工作人员定居县城，乡镇和街道的大部分工作人员也居于县城。找人办事，利用自己掌握的权力相互帮忙、互欠人情，是他们维系社会关系的常态。“与哪位领导比较熟，帮谁的某个亲戚解决上学问题，帮忙开具各种证明、办理手续，这样的事情比较常见。”（访谈记录：20231108）不少基层干部信奉“规矩是死的，人是活的”。正式制度所强调的合规化要求，在基层治理中并未全然实现对权力运行的有效约束，反而被非正式制度的关系运作所稀释：“在过去，找人办事只用找最后负责的那个人，把与那个人的关系打点好就可以了。如今不仅要打点好与最后负责的那个人的关系，还要与所有让这件事办起来看似合规的人打点好关系，包括一些权力监督部门的人员。”（访谈记录：20231110）这种关系运作的升级，进一步凸显了非正式制度的韧性。

正因如此，下沉的正式制度与非正式制度的运行有时仿佛两不相干，基层治理仍保持其乡土性的一面，而正式制度在落地过程中却可能滑向形式主义。基层行政主体在应对交织着人情与关系的治理事务时，依然大量借助非正式制度，如因事制宜

宜、软硬兼施、充分利用各种公私关系、灵活运用地方性智慧等。只要掌握规则执行权的仍是“熟人”，正式制度的刚性约束便可能被关系网络的柔性运作所消解，进而形成“制度运行合规化”表象与“权力运行非正式化”实质并存的格局。与此同时，基层内部还会形成一种基于地方共同体意识的“保护层”。当“条条”派出检查组时，本地干部可能通过互通消息、统一口径等方式，引导检查组前往“安全”点位，并安排其接触“可靠”对象，以选择性呈现来应对监督检查。外部监督者往往受到信息遮蔽和人地生疏等因素的限制，极易成为被“展示”和被“应对”的对象，从而难以触及基层真实状况。

上述策略所导致的形式主义后果，集中表现为正式制度的空转。这一问题的关键在于政绩考核重程序合规而轻实质成效，偏离了以正确政绩观修正权力运行与治理实践的导向。尽管文本规则总体完备，检查督导亦不可谓不频繁，处罚案例也时有发生，但在实际权力运行与问题解决中，人情、关系、变通等非正式规则仍发挥着不可忽视的作用。由此，合规要求逐渐沦为应对检查的道具，制度权威被持续消解。

（三）俘获：非正式制度对正式制度运行的渗透与异化

在政治学研究中，当行动者利用非正式网络扭曲正式制度运行，并使其服务于特定群体利益时，这种权力重构过程可被称为“制度俘获”。宋怡明（2019）基于对明代中国的研究，提出“制度套利”这一概念，认为行动者可能将对正式制度规管体系的顺从转化为一种可调度的资源，并在另一情境中借助非正式制度重新处理自身与国家之间的关系，其目的在于适应正式制度变化以趋利避害。然而，在当代中国基层治理情境中，基层行政主体对正式制度规管体系的顺从，未必主要指向利益套取，更多是为了争取自身行为的合法性，降低自身在政府条线监管调控体系中的敏感性。尤其是当正式制度的规管重点转向编制管理、第三方评估、服务外包等与人力资源调配密切相关的事务时，此类事务目标的达成高度依赖具体执行者的行为选择和信息反馈。然而，统一的编制标准、标准化的评估流程所体现出的正式制度设计带有一定的刚性与封闭性，往往会与基层灵活多变的人力资源需求以及信息不对称的现实之间形成明显张力。正是这种制度设计与基层实践之间的张力，为以关系网络、地方性知识和非正式合约为主要形态的非正式制度介入乃至俘获正式制度运作提供了空间。

当基层行动者感知到正式制度难以满足实际运行所需的人力弹性，或难以有效捕捉基层事务的复杂现实时，便会在制度遵从与实际运作之间陷入两难：若完全遵守正式制度，可能导致职能瘫痪或运行低效；若公然违反或规避正式制度，又可能面临严厉问责。因此，基层行政主体往往会采取各种嵌入性的共谋策略，将非正式规则植入正式程序的框架之内，让正式要求反过来服务于非正式运作。

第三方评估工作本身的形式主义化，是非正式制度俘获正式制度的典型例证。随着

正式制度的下沉和监督任务的扩张，第三方往往以其公正性、专业性和科学性而被视为正式制度发挥控制和监管功能的重要代理人，第三方评估也日益成为政府检查、考核正式制度落实情况的重要方式。然而，第三方评估所代表的正式制度要求与基层治理的复杂实践之间往往存在距离。正因如此，基层行政主体便采取双重策略：一方面，积极陪同第三方座谈、配合其开展问卷调查、协助其审定工程项目价款，以满足正式制度对第三方工作的基本要求；另一方面，着力经营与第三方工作者的关系，促使双方达成某种共谋，并广泛运用各种韧性治理策略，使基层治理实态在非正式制度的操作下不至于偏离正式制度的规管标准太远。其结果正如一位基层干部所言：“流程合法合规，程序上没有任何问题，评估就是走形式，就是形式主义。”（访谈记录：20240608）如此一来，评估方通常只会提出两类问题：一是基层不可能解决的问题，二是文字材料不规范的问题。这些问题大多“无伤大雅”“无关痛痒”，被评估方只需根据评估结果补充说明材料或进一步规范文字工作即可应对，无须对基层工作进行实质性整改。

再以“基层编内人员越多，编外人员也越多”“基层编外人员越被控制和清退，政府就越以各种形式寻求服务外包”等现象为例。编制管理作为一种正式制度的理性设计，原本旨在约束基层政府的人员扩张冲动，防止行政规模无序膨胀。然而，对编制资源和财政支出的严格控制，也使正式制度与基层政府的实际职能需求之间形成较大张力，以至于基层行政主体不得不寻求各种韧性治理策略，通过隐性扩张编外人员规模等非正式制度运作方式增强组织弹性（叶静，2016；王锦花等，2022）。近年来，部分地区尝试将编外人员纳入编制管理，试图通过扩大正式制度辐射范围的方式缩小非正式制度的运作空间。然而，围绕编外用工扩张形成的非正式制度运作并未随着编制规管强化而明显萎缩，反而因其与基层政府职能需求的亲和性而表现得更为强势。与此类似，2023年发布的《党和国家机构改革方案》明确要求中央和地方精减编制后，多地开始清理编外人员。但在基层政府职能需求没有较大改变的情况下，部分地区的基层政府转通过大规模增加服务外包来弥补人力缺口。一位财政所长坦言：“清退编外人员省下的钱，转手就付给外包公司了，活还是那些人干，钱可能花得更多，但报表上的编制确实减了，上面任务完成了。”（访谈记录：20240115）

上述策略所产生的形式主义后果，集中表现为合规性的异化。这种异化源于政绩考核重表面合规而轻长期实效的导向偏差，从根本上背离了正确政绩观的要义。基层行政主体在满足正式制度表层要求的同时，使那些原本应由正式制度规管的治理事务，继续借助非正式制度的方式加以运作。由此，正式制度不仅未能有效约束和引导非正式制度，反而在一定程度上刺激了非正式制度的膨胀。而非正式制度的持续膨胀，又进一步挤压了正式制度在基层治理中的作用空间和实质效能，正式制度的存在意义也随之被削弱。需要注意的是，在这一过程中，正式制度并非完全空转。表面上

看，相关程序、标准和要求仍然被执行，正式制度似乎仍在发挥规管功能。然而，从实际结果来看，正式制度对非正式制度的规管，恰恰诱发非正式制度以更隐蔽、更弹性的方式膨胀，并反过来导致正式制度符号化。形式与实质之间由此出现持续的背离，被执行的是制度的外壳，被悬置的是制度的本意。正是在这一意义上，正式制度的规管本身已经演变成为一种形式主义。

四、制度脱节：韧性治理衍生基层形式主义的本质逻辑

韧性治理衍生基层形式主义的三种差异化路径，贯穿着一个共同的深层逻辑，即正式制度与非正式制度之间的脱节。所谓“制度脱节”，是指在特定的条块互动中，正式制度与非正式制度之间呈现出功能割裂、逻辑冲突或实质分离的关系形态。具体而言，制度脱节的临界状态主要表现为三种情形：一是正式制度执行成本激增，而实质治理收益持续下降；二是非正式策略逐渐成为主导性治理手段，并与正式规则明显背离；三是形式主义再生产形成自我强化机制，使基层治理陷入高投入、低效能的循环困境。究其本质，制度脱节反映的是治理体系中理性设计与自发演化、普遍规则与地方性知识、刚性控制与灵活调适之间出现的失调与失衡。正是在这种脱节状态下，基层行政主体不得不采取以形式化手段应对制度压力的策略，最终导致治理目标落空和形式主义蔓延。

（一）韧性治理的中性特征与形式主义的差异化衍生条件

在本文中，韧性治理强调的是治理机制根据复杂且不确定的治理情境变化而动态调适并始终保持演进活力的特征。从行动者视角来看，韧性治理体现为基层行政主体在制度约束与治理需求之间所展开的策略性调适。基层行政主体作为具有能动性的行动者，并非只是正式制度的被动执行者。只要其与上级行政主体之间仍然存在纵向层级区隔，基层行政主体便保有一定的行动选择空间。由此，无论这种策略性调适最终是整个治理体系更具治理韧性，还是衍生形式主义，都可以被理解为基层行政主体运用韧性治理策略并进行能动选择所产生的结果。

尽管韧性治理具有中性特征，既可能转化为治理韧性，也可能衍生形式主义，但本文进一步发现，韧性治理之所以走向形式主义，主要受到三类差异化条件的共同作用。基于对前文调研案例的比较与归纳，本文认为，形式主义衍生条件之所以呈现差异化特征，在很大程度上是由正式制度的规管取向所导致的。

具体而言，主要侧重于规管事务目标的正式制度，容易引发非正式制度对正式制度的被动适应。所谓事务目标，主要涉及对事务的完成结果以及完成过程加以规范各类量化标准。正式制度对事务目标的规管，主要表现为将部门意志转化为指标化、

量化的综合考核要求。无论是集体经济指标、房屋“两违清查”指标、屋场会指标，还是图斑整改指标、人居环境整治指标等，均可能压缩基层非正式制度的调适空间，使非正式制度围绕正式制度要求单向、被动地适应。

主要侧重于规管基层干部行为及关系网络运行生态的正式制度，容易引发非正式制度与正式制度之间的脱耦。支撑着基层干部行为及关系网络运行的，往往是由一系列非正式制度所组成的地方性结构。在盘根错节的基层关系网络中，纵向规管体系通常处于信息获取和情境认知上的相对弱势。一方面，基层干部容易被非正式制度整合为具有共同文化价值观念和意义供给系统的行动共同体；另一方面，正式制度的代理人一旦进入基层场域，又容易陷入“基层干部说什么，他们就信什么”的被动状态。

人力资源要素对事务目标达成过程的嵌入，为非正式制度与正式制度之间的碰撞提供了缓冲空间，使非正式制度对正式制度的主动俘获成为介于被动适应与相互脱耦之间的一种状态。无论是第三方评估，还是精减编制、清退编外人员等治理实践，都表明人力资源要素具有分别嵌入正式制度与非正式制度的“两面性”：一方面，它可以被纳入编制管理、评估程序、外包合同等正式制度框架，成为正式规管的对象；另一方面，它又深受关系网络、地方性知识、非正式合约和基层用人惯例的影响，成为非正式制度发挥作用的重要载体。正是基于这种“两面性”，基层行政主体才可能在象征性地满足正式制度规管要求的同时，借助非正式制度满足实际职能需求，并由此形成对正式制度运行的主动俘获。

（二）制度脱节与基层形式主义衍生路径

形式主义的衍生条件存在差异，意味着基层形式主义的形式主义衍生路径并不完全一致，且正如本文所论证的，直接呈现形式主义行为的主体既可能是基层行政主体，也可能是与正式制度下沉直接相关的上级行政主体及其代理人。然而，纵使形式主义的形式主义衍生条件存在差异，基层行政主体的韧性治理却终究在这些条件的引导下衍生出相同的结果，即“过分注重形式而忽视实质内容和实际效果”的形式主义。从形式主义特征的统一性来推断，衍生形式主义的各种条件之间必然存在某种共通的本质逻辑。通过对非正式制度被动适应正式制度、与正式制度脱耦和主动俘获正式制度这三类衍生条件的比较分析，本文认为，贯穿其中的共通逻辑，正是非正式制度与正式制度之间的脱节。而脱节之所以发生，很大程度上源于政绩评价体系的目标设定偏差。当正式制度的规管目标脱离了正确政绩观的引领，就可能通过塑造基层行政主体的行为动机和策略空间，使其更倾向于以形式化方式应对制度压力，并最终导向形式主义。其关键在于，一方面，制度脱节阻断了正式制度有效嵌入基层场域并汲取地方性知识的渠道，使遵循正式制度的行动难以达成实质治理效果，或需要付

出过高成本；另一方面，制度脱节也削弱了正式制度对非正式规则的有效约束和引导能力。在此情境下，基层韧性治理的策略性差异是导致形式主义在基层呈现不同特征的关键原因（见表1）。

表1 正式制度与非正式制度脱节下韧性治理衍生基层形式主义的三种路径比较

衍生路径	主要触发条件	制度脱节表现	典型案例	形式主义主要特征
被动适应	规管具体事务目标	正式制度强势，非正式制度弱势，正式制度挤压非正式制度空间	集体经济收入统计、房屋“两违清查”指标落实、屋场会指标化考核、迎检材料制作、政策景观打造等	指标虚化：过度依赖报表、数据和留痕，“实事虚做”“虚事实做”，政策目标悬浮
脱耦	规管基层干部行为及关系网络运行	正式制度与非正式制度平行运作，正式规则与非正式实践难以融合	中央八项规定在基层公务接待中形式化遵守；借助人情关系规避正式规则；形成“规矩是死的，人是活的”规则认知	制度空转：表面合规与实质运作分离；正式规则被悬置，基层治理实际依赖非正式规则
俘获	规管人力资源相关事务	非正式制度反向塑造正式制度，借助非正式策略消解正式制度的权威性	第三方评估的形式化运作；编外人员规模隐性扩张，通过服务外包等方式规避编制管理制度	合规性异化：形式上满足制度要求，实质上改变制度运行逻辑；利用制度模糊性套利；制度目标被置换

在非正式制度被动适应正式制度的场景下，基层行政主体往往会主动克制并限缩非正式制度的运作空间，放弃对支撑非正式制度运行的实践经验、地方性知识以及复杂而鲜活的基层规则的运用，转而在正式制度设定的参考框架中，仅关注如何借助正式的、演绎的认识论知识以达成与事务目标直接相关的各项指标。在应对正式制度要求的过程中，基层行政主体会进一步排除实践中一些带有批评性、反思性的理念，以及那些包含复杂性和开放性的“不清晰空间”，从而使强调均值化、一致化、坐标化和标准化的正式制度，不断抹平非正式制度所蕴含的地方差异性、多样性、非标准性和协商性。当事实的多重质性特征被集中简化为量化指标时，正式制度因无法吸收基于非正式制度的实践结果，而非正式制度发生脱节。归根结底，这种脱节的深层原因，正是政绩评价对“数字繁荣”的片面追逐。当考核“指挥棒”过度指向可视化的短期数据与痕迹材料，而非治理实效与群众获得感时，基层便不得不以“实事虚做”或“虚事实做”的方式去迎合那些脱离实际的指标设定，最终使指标虚化成为被动适应路径下形式主义的典型表征。

在非正式制度与正式制度脱耦的场景下，正式制度的脆弱性被充分暴露。正式制度若要避免沦为“墙上制度”，就必须取得基层社会自下而上对于正式制度的有效接应。倘若缺乏来自基层社会的回应与支撑，正式制度的运行成本便会急剧上升，其高能耗特征也会造成制度运行难以为继。毕竟，正式制度有效运行的关键在于“实际的人”，人的行为、动机、需求和价值观等内在因素对正式制度的形成、维持

和演化具有重要影响。然而，“实际的人”又因其固有的社会性而容易被非正式制度所利用。非正式制度与正式制度的脱耦，表明正式制度下沉的社会性触角出现了失灵，非正式制度在基层行政主体内部可能滋生出一种基于地方共同体意识的应对策略，并形成某种“地方性共谋”，以规避外部正式规管。这使得正式制度与非正式制度在操作层面走向脱节，呈现出各自运行的“两张皮”样态。其本质在于，政绩评价重程序合规而轻实质成效，以至于正式制度无法有效穿透并整合既有的、强韧的地方性非正式网络，而基层行动者身处其中，并在很大程度上依赖这些网络维系日常治理和社会关系。在此情境下，严格遵循正式制度，往往意味着破坏基层事务运转所依托的关系网络和本地信任，代价高昂且难以执行。相反，借助非正式网络运作实际事务，同时仅在符号层面满足正式制度要求，便成为一种低风险、高效率的“理性”策略。这直接导致正式制度的空转：制度本身沦为形式，实际运作则依靠非正式规则维系。

在非正式制度主动俘获正式制度的场景下，正式制度在基层场域中遭遇了强大的非正式策略的反向塑造。基层行动者并非直接对抗或无视正式制度，而是通过制度套利，利用正式制度的模糊性、执行缝隙或监控盲区，将正式制度的符号价值吸纳转化为服务非正式运作目标的资源。在此过程中，正式制度的要求虽然被象征性地满足，但其核心目标和实质约束被架空、置换或扭曲。基层行动者既要规避违反正式制度的显性风险，又要满足实际治理需求或组织运转需要。当政绩评价体系存在滞后性与表面性，以至于正式制度无法提供有效解决方案时，俘获策略便成为基层行政主体在制度夹缝中寻求“最优解”的韧性治理方式，其结果则是正式制度目标的异化和形式主义化——制度要求被满足，制度初衷却被消解；合规形式被保留，实质治理目标却发生偏移。

综上，无论制度脱节具体表现为被动适应、脱耦还是俘获，其共同点在于未能以树立和践行正确政绩观为根本指引，从而破坏了正式制度与非正式制度协同作用的基础。这使得对实质治理目标的追求变得十分困难、低效且充满风险。在制度脱节的刚性约束下，基层韧性治理的策略理性往往导向对形式合规的侧重，并伴随对实质效果的忽视，形式主义由此而生。

反过来看，正式制度与非正式制度之所以能够在融合与平衡状态下避免形式主义的发生，关键在于非正式制度能够为正式制度提供必要的社会基础和实践支撑，从而最大限度地避免正式制度蜕变为脱离实际情境的“强权”。与此同时，非正式制度也能够为正式制度的有效落地提供适应性基础和润滑剂，使实质治理目标的实现成为可能，并将制度运行成本维持在可控范围之内。从比较视野来看，不同文明传统和制度形态中均可以看到正式制度与本土社会规则相互衔接的经验。无论是建立在传统、习俗和

规范基础之上的日耳曼法，还是依据“作为祖先的遗产继承下来的权利，而非‘人权’一类的抽象原则”（Burke，1999）沉淀出来的英国体制，抑或西非国家建立在“广泛地听取意见、不慌不忙地思考，最后达成共识”（利普哈特，2017）的传统之上的共识性治理安排，都表明正式制度的有效运行往往离不开传统、习俗、规范等非正式制度所提供的社会基础。更为重要的是，中国国家政权建设过程中的一系列治理经验也表明，将本土社会规则视为治理资源，并通过适当引导使社会目标与国家目标相一致（冯川，2022），可推动正式制度在吸纳非正式制度的基础上获得更强的实践适应性和社会接应能力。毕竟，任何制度逻辑若完全背离社会风土民情、道德习俗和历史传统，便难以获得稳定的社会接应，其制度运行也终将陷入低效、失灵乃至失败的境地。

因此，非正式制度构成了各类正式制度有效实施的重要基础，正式制度的运行效率也有赖于基层行动者的回应与合作。从这个意义上说，能够避免陷入形式主义的正式制度，并不是一个封闭运行的系统，而是嵌入更大社会制度体系之中的子系统。这个以非正式制度为重要支撑的更大社会制度体系，包含着各种正式制度无法依靠自身创造和维持的过程或先例（斯科特，2019）。一旦新的正式制度与既有非正式制度之间出现脱节，基层行动者便可能通过各种策略性调适，将基层治理转化为实效弱化的形式主义再生产现场。

五、结论与讨论

本文以“正式制度与非正式制度脱节”为解释路径，旨在为理解中国基层形式主义提供一种新的理论透镜。相较于周雪光（2009）对“共谋”这一特定行为逻辑的聚焦，以及周黎安（2016）所揭示的“行政发包制”结构性特征的宏大框架，本文的贡献主要体现在两个方面。一是突破了单一机制解释的局限，提出了“被动适应”、“脱耦”和“俘获”三种差异化的基层形式主义衍生路径，构建了理解形式主义微观生成机制的类型学工具，揭示了在相似制度结构背景下形式主义呈现多元化表现形态的内在逻辑。二是将分析视角从侧重权力收放周期和条块强弱关系的“权力博弈”维度，转向正式制度与非正式制度之间的制度互动视角，进而揭示形式主义并非简单的治理失败或基层消极应付，而是基层在特定的制度脱节条件下进行韧性治理的结果，由此阐明形式主义与基层治理过程之间复杂的共生性。

事实上，形式主义有其历史阶段性特征和共通的制度根源。在农业税时期，基层形式主义主要表现为对“催粮要款”等硬性指标的强制完成，其背后是压力型体制下财政资源汲取的制度需求。农村税费改革之后，形式主义逐渐转向“软指标、硬考核”，这与基层治理资源空心化背景下“策略主义”的滋生密切相关。而项目制治理

中技术规训与基层能动性之间的张力，则导致形式主义从被动应付走向主动的制度套利。若将“正式制度与非正式制度脱节”机制置于历史进程中加以考察，可以发现，在20世纪60年代以后的计划经济时期，非正式制度与指令性正式制度的矛盾尚未显性化；随着市场化改革的推进，在基层自主性扩张和科层技术治理强化的双重作用下，制度脱节逐渐由隐而显。不同时期制度脱节和形式主义的变异，均与国家对基层的调控密切相关。调控手段日趋精细化、标准化和技术化，反而可能加剧制度脱节下基层行为的合规性异化，使基层发展出更为隐蔽的形式主义策略。

条块互动中正式制度与非正式制度之间的脱节之所以不断加深，很大程度上是因为体制内部管理者队伍的膨胀和管理层级的增多。随着监督者以及各类所谓“效率专家”被赋予越来越多的权力，行政体系内部逐渐形成复杂而烦琐的管理旋涡。然而，这些管理者往往缺乏对一线工作的直接经验和情境理解，却又需要不断证明自身岗位的价值与存在的必要性，于是便容易将“总得做点什么”视为某种道德哲学。由此，管理行为不断自我增殖，以至于在一定程度上形成“管理封建主义”（格雷伯，2022）。

指出基层形式主义在很大程度上衍生自基层韧性治理，其意义不仅在于从学理上论证了形式主义的可逆性，更在于揭示了树立和践行正确政绩观是逆转形式主义衍生的重要价值前提。换言之，如果能够避免正式制度与非正式制度之间的脱节，就有可能将韧性治理重新导向治理韧性的再生产，而非基层形式主义的再生产。事实上，制度协同失灵的深层诱因往往在于政绩评价导向的偏差：当正式制度过于倚重可视化的短期指标、材料留痕和过程合规，而忽视治理实效、群众获得感与长期公共利益时，基层行动者便不得不在“唯上”与“唯实”之间作出策略性取舍，进而催生指标虚化、制度空转与合规性异化等问题。简言之，逆转基层形式主义衍生机制的关键在于恢复条块互动中正式制度与非正式制度之间的融合和平衡，而其首要环节便是以正确政绩观修正制度设计的出发点和落脚点。

本文认为，对韧性治理衍生基层形式主义的逆转，需要超越权力收放周期视角下的条块博弈，切实纠正政绩评价中“唯上不唯实”“唯数据不唯实效”的倾向偏差，真正实现条块互动过程中正式制度与非正式制度的整合。所谓集权与分权，其实只是形式主义问题的表象。关键在于，正式制度能否与非正式制度形成有效衔接，而这直接取决于政绩评价“指挥棒”是否真正指向治理的实际成效和群众获得感。正式制度与非正式制度的交融，需要条块之间的协商互动。具体而言，国家层面的领导主体应避免陷入单向度依赖正式制度的思维陷阱，在纠正地方保护主义的同时，又不被部门本位主义所支配，从而消解因正式制度与非正式制度脱节而形成的“条条”与“块块”各自为政倾向。基于对制度脱节本质的揭示，本文认为，人民性未必只能通过地方性来体现，央地之间的民主集中制或可成为重新融通正式制度与非正式制度的重要

机制，将中央性与人民性统一起来，让基层的韧性治理真正成为治理韧性的再生产机制。其中，央地之间的“民主”，意味着充分吸纳基层基于非正式制度的论辩、协商、检验和修正，进而形成一种不同于政治博弈或利益交换的立场与观点协调机制。在具有公共性的交往过程中，不同主体以主体间性为基础，凭借交往式理性逐步达成相互理解，并以“通情达理”的方式协调个体自主与社会团结。央地之间的“集中”，则意味着将民主协商控制在合理范围之内，保障协商过程的基本秩序，并为民主协商之后形成的统一性决策赋予权威性。

民主集中制框架下的央地协商，是在正确政绩观引领下超越权力收放周期思维和单纯技术治理路径的解决方案。具体而言，可从以下五个方面加以推进。一是建立制度弹性空间。在政策制定和指标设置中，应预留基于地方实际反馈的调整余地，坚决破除“数据出官、官出数据”的恶性循环，避免刚性的“一刀切”。二是强化双向信息反馈与协商机制。可通过定期开展基层听证、建立信息直报平台等方式，使基于非正式制度的地方性知识、实践经验和现实困境能够有效输入正式制度决策过程。三是优化考核评价体系。这是树立和践行正确政绩观的重要抓手。应大幅降低对痕迹管理、材料包装和短期量化指标的过度依赖，增加对治理实效、群众满意度和长期公共效益的评价权重，探索建立多维度的差异化考核评价体系。四是厘清条块权责边界。明确“条条”主要承担宏观指导、标准制定和监督职能，“块块”主要承担统筹协调和执行责任，减少不必要的交叉、重复和干预，并建立基于共同目标的协作机制。五是培育健康的非正式制度。积极引导人情网络、地方习俗等非正式制度在法治框架下发挥建设性作用，同时抑制其可能产生的消极影响。这些制度设计方向，旨在以正确政绩观为根本指引，通过制度化、程序化的央地协商与权威性决策，促进正式制度对非正式制度环境的主动适应、有效吸纳和积极引导，避免对非正式制度进行压制或任由非正式制度反向扭曲正式制度运行，从而真正实现正式制度与非正式制度的动态整合，使基层的韧性治理释放出治理韧性而非形式主义。

参考文献

- 曹正汉，2021：《论郡县制国家的统与治》，《学术界》第8期，第34-50页。
- 曹正汉、钟珮，2020：《条块关系与中国的适应能力——对韩博天观点的修正》，《探索与争鸣》第11期，第100-111页。
- 陈文琼，2024：《基层治理转型视角下的过程内卷与形式主义困境》，《理论月刊》第5期，第103-114页。
- 董石桃、董秀芳，2022：《技术执行的拼凑应对偏差：数字治理形式主义的发生逻辑分析》，《中国行政管理》第6期，第66-73页。
- 董万新，1997：《借鉴中国古代监察机制的有益经验》，《理论导刊》第6期，第46-47页。
- 杜赞奇，2010：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社，

第5页。

冯川，2021：《县域治理体系刚性化与乡镇自主性》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第6期，第119-130页。

冯川，2022：《“浑沌”之治：中国农村基层治理的基本逻辑（1980—2015）》，北京：中国社会科学出版社，第18-20页。

格雷伯，2022：《毫无意义的工作》，吕宇珺译，北京：中信出版社，第209页。

贺雪峰、桂华，2022：《行政激励与乡村治理的逻辑》，《学术月刊》第7期，第126-137页。

黄宗智，2008：《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》，《开放时代》第2期，第10-29页。

姜晓萍、李敏，2022：《治理韧性：新时代中国社会治理的维度与效度》，《行政论坛》第3期，第5-12页。

冷向明、郭淑云，2022：《基层治理创新何以“落地”？——基于制度企业家视角的比较研究》，《中国行政管理》第5期，第57-65页。

利普哈特，2017：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，上海：上海人民出版社，第252页。

梁波，2007：《我国公共政策制度化建设的应对机制》，《科学社会主义》第4期，第113-116页。

梁玉柱，2021：《可接受的问责：地方官员为何“铤而走险”？——基于棚户区改造中政府强拆案例分析》，《公共管理学报》第2期，第34-44页。

刘锐，2021：《治理困境背景下乡镇形式主义的生成逻辑》，《西北师大学报（社会科学版）》第2期，第26-35页。

刘遥，2025：《象征性协同：基层政民互动与部门协作中的形式主义》，《中国行政管理》第10期，第80-92页。

马雯婧，2020：《农村政策执行——乡镇能动者视角分析》，《经济研究导刊》第4期，第11-12页。

帕特南，2015：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，北京：中国人民大学出版社，第9页。

斯科特，2019：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，第480页。

宋怡明，2019：《被统治的艺术》，钟逸明译，北京：中国华侨出版社，第309页。

孙立平、郭于华，2000：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》，载清华大学社会学系（编）《清华社会学评论：特辑》，厦门：鹭江出版社，第21-46页。

唐皇凤、王豪，2019：《可控的韧性治理：新时代基层治理现代化的模式选择》，《探索与争鸣》第12期，第53-62页。

唐士其，2008：《西方政治思想史（修订版）》，北京：北京大学出版社，第47-75页、第309页。

田先红，2024：《韧性：县乡政府如何运行》，北京：中国人民大学出版社，第33-35页。

汪思薇，2016：《浅析中国古代法制的理性特征——兼评〈中华帝国的法律〉》，《法制博览》第21期，第191-192页。

王汉生、刘世定、孙立平，2011：《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，载应星等（编）《中国社会学文选》，北京：中国人民大学出版社，第554-583页。

王锦花、吴少龙、唐文婷，2022：《基层政府编外人员规模隐性扩张机制研究——基于A县的案例分析

析》，《公共行政评论》第3期，第80-97页。

文宏、李慧龙，2019：《府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思》，《探索与争鸣》第11期，第102-110页。

吴晗，2012：《论绅权》，载费孝通、吴晗等（著）《皇权与绅权》，长沙：岳麓书社，第43-49页。

杨华，2019：《基层治理的形式主义何以发生——从乡镇职能部门关系反思治理问题》，《文化纵横》第2期，第53-60页。

杨华、张丹丹，2024：《“经营创新”：县乡关系转型中的乡镇政府行为研究》，《政治学研究》第1期，第197-212页。

杨睿智，2024：《治理体系韧性：国家治理可持续的内在机理》，《探索》第1期，第53-64页。

叶静，2016：《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》，《社会学研究》第1期，第146-167页。

张勃，2016：《中国人的风俗观与移风易俗实践》，北京：中国社会科学出版社，第178-179页。

张铮、李章军，2024：《中国国家韧性研究的学术审视：渊源、进路与知识任务》，《政治学研究》第2期，第51-62页。

赵玉林、任莹、周悦，2020：《指尖上的形式主义：压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析》，《电子政务》第3期，第100-109页。

周健，2020：《维正之供：清代田赋与国家财政（1730—1911）》，北京：北京师范大学出版社，第372-402页。

周黎安，2016：《行政发包的组织边界：兼论“官吏分途”与“层级分流”现象》，《社会》第1期，第34-64页。

周雪光，2009：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《开放时代》第12期，第40-55页。

周振超，2009：《当代中国政府“条块关系”研究》，天津：天津人民出版社，第5页。

周振超、张金城，2018：《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》，《理论探讨》第4期，第28-33页。

朱茂磊、赵嘉伟，2021：《制度型形式主义：基本类型、主要危害与治理路径》，《信阳师范学院学报（哲学社会科学版）》第4期，第25-32页。

Burke, E., 1999, *Select Works of Edmund Burke, Vol. 2, Reflections on the Revolution in France*, Indianapolis: Liberty Fund, 120.

Hayek, F., 1967, *Studies in Philosophy, Politics and Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 85.

Hayek, F., 1999, *The Sensory Order: An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*, Chicago: University of Chicago Press, 41.

Holling, C., 1973, “Resilience and Stability of Ecological Systems”, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1): 1-23.

Ma, D., and J. Rubin, 2019, “The Paradox of Power: Principal-Agent Problems and Administrative Capacity in Imperial China (and Other Absolutist Regimes)”, *Journal of Comparative Economics*, 47(2): 277-294.

Oakeshott, M., 1991, *Rationalism in Politics and Other Essays*, Indianapolis: Liberty Press, 423-424.

Institutional Disconnection and Resilience Alienation: A New Framework for Understanding Grassroots Formalism

FENG Chuan

(1. School of Political Science and Public Administration, Wuhan University;

2. Center for Local Politics Studies, Wuhan University)

Summary: In the process of modernizing grassroots governance, eradicating the persistent malaise of formalism is a crucial issue for safeguarding governance resilience. Although policy dimensions have repeatedly emphasized deepening structural reforms to enhance governance efficacy, contemporary grassroots formalism has manifested an alienated trajectory characterized by “countering formalism with formalism”. Paradoxically, institutional innovations originally designed to fortify governance resilience have instead devolved into concentrated arenas for formalistic practices, making it particularly urgent to clarify the intricate nexus between resilience and formalism. Therefore, constructing an explanatory framework from the perspective of institutional interaction to parse the generative logic of grassroots formalism carries profound theoretical and practical significance. Centering on the core inquiry of “how resilient governance engenders formalism”, this study draws upon resilience theory and related scholarly achievements to introduce an interactive perspective of formal and informal institutions, thereby proposing a “resilient governance – institutional interaction” analytical framework.

The relationship between resilience and formalism is dualistic: at the level of “governance resilience”, the two are mutually opposed; at the level of “resilient governance”, they can coexist. Institutional disconnection engenders formalism through three distinct pathways. Firstly, when formal institutions squeeze the space of informal institutions, grassroots actors adopt passive adaptation strategies such as strategic withdrawal and indicator blurring, triggering policy suspension and diminished governance efficacy. Secondly, when formal regulations and informal practices operate in parallel, grassroots actors employ decoupling strategies characterized by “front-stage compliance and back-stage autonomy”, causing formal institutions to idle and eroding institutional authority. Thirdly, when informal institutions inversely distort the formal institutional framework, grassroots actors utilize capture strategies embedded within formal institutions, resulting in the alienation of compliance and the displacement of institutional goals. The shared essence of these three pathways is that formal and informal institutions lose their complementary and embedded state of integration, manifesting as functional fragmentation, logical conflict, or substantive separation, which ultimately forces grassroots resilience governance to shift from “innovative adaptation” to “formalistic compliance”. Consequently, a central-local consultation mechanism should be constructed within the framework of democratic centralism to create spaces for policy flexibility and two-way feedback channels, optimize differentiated evaluation systems, and clarify the boundaries of functional and territorial responsibilities, thereby guiding informal institutions to play a constructive role under the rule of law.

Keywords: Resilient Governance; Formal Institutions; Informal Institutions; Formalism; Democratic Centralism

JEL Classification: D73

(责任编辑:柯 宓)