

简约治理能否规避科层制缺陷？——对基层选举送礼现象的分析

张凯博

内蒙古辽金文化院，内蒙古呼和浩特市，010000

摘要 基层选举中的送礼现象，折射出科层制与简约治理两种逻辑在基层治理中的交汇与碰撞。尽管《村民委员会组织法》多次修订、选举程序日益规范，但选举送礼等非正式运作仍顽强存在，甚至成为部分地区的“默认规则”。本文以基层选举送礼现象为切入点，结合湖南省望城县中华岭村及山东省济南市莱芜区L村的案例，系统分析科层制的固有缺陷与简约治理的核心特征，重点探讨两种治理逻辑交汇运作的实际结果。研究发现，简约治理非但不能规避科层制在信息传递、权力运行、治理效能等方面的缺陷，反而通过非正式运作加剧了信息扭曲、侵蚀了正式权力的公共性，使科层制衍生的形式主义从“显性”转向“隐性”，进一步侵蚀基层组织的信任基础。研究表明，科层制的结构性缺陷难以通过简约治理规避，二者的不当交汇会引发新的治理困境，为基层治理现代化提供了反思与参考。

关键词 简约治理；科层制；基层选举；送礼现象；基层治理；非正式运作

2005年湖南省望城县中华岭村村委会选举期间，出现了一个耐人寻味的场景：投票箱所到之处，有人紧随其后，每收得一票，便当场送上一包“精白沙”香烟。这场选举最终顺利完成，一位通过送烟送钱的候选人当选村主任。然而，有着49年党龄的老党员唐富春却感叹：“这是几十年来村里选主任‘票子用得最多’的一次。”另一位老党员吴德龙则忧心忡忡：“今后没有好处大家不投票了，胜负将由钞票决定。”而这种选举送礼现象在基层治理当中并非个例。这些现象共同指向一个核心问题：为什么在《村民委员会组织法》多次修订、选举程序日益规范的今天，这种非正式运作依然顽强存在，甚至成为部分地区的“默认规则”？本文认为，这一问题的产生，与基层治理中两种逻辑的交汇运作密切相关——一方面是科层制长期延续的等级秩序与规则体系，另一方面是简约治理下依托宗族势力、熟人社会、人情面子形成的非正式运作逻辑。两种治理逻辑的碰撞与交织，不仅未能让简约治理规避科层制的固有缺陷，反而催生了新的治理问题。由此，本文提出核心观点：简约治理无法规避科层制的缺陷，具体论证思路如下。

Received: March 23, 2026

Revised: March 29, 2026

Accepted: April 8, 2026

Published: May 16, 2026

Copyright: © 2025 by the authors. Licensee Axon Academic Publishing Institute, Hong Kong, China. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

本文选取两个案例作为研究样本，选取依据如下：湖南省望城县中华岭村案例（2005 年），代表了南方丘陵地区传统农业村的基层选举特征，该宗族势力相对薄弱但人情网络密集，选举送礼呈现“即时性、小额化”特点，能够反映早期基层选举中非正式运作的典型形态；山东省济南市莱芜区 L 村案例（近期），代表了北方平原地区人口规模中等、宗族分化明显的行政村，该村处于城乡结合部，人口流动与宗族网络交织，选举送礼呈现“提前布局、分层覆盖”特征，贴合当代基层选举的新形态。两个案例一南一北、一旧一新，涵盖不同地域、不同发展阶段的基层治理场景，能够全面反映基层选举送礼现象的普遍性与差异性，增强研究结论的代表性和说服力。

本文的研究创新点主要体现在两个方面：一是研究视角的创新，现有研究多聚焦于科层制缺陷的规避路径或简约治理的实践价值，多将二者分开分析，而本文以基层选举送礼这一具体非正式运作现象为切入点，聚焦两种治理逻辑的交汇过程，重点分析二者不当互动的实际结果，打破了“非此即彼”的研究惯性；二是理论观点的创新，现有部分研究认为简约治理可弥补科层制刚性不足的缺陷，本文通过案例实证分析提出相反观点，明确简约治理非但不能规避科层制缺陷，反而会加剧其信息扭曲、权力异化等问题，丰富了基层治理中两种逻辑互动关系的研究成果，为后续相关研究提供了新的思考角度。

1. 科层制的理论内涵与实践缺陷

科层制理论是由德国社会学家韦伯提出的组织管理理论，旨在通过职能分工、层级分明的结构实现组织高效运作。该理论以规则为核心构建管理体系，强调权力依职能和职位进行分配，被视为现代行政组织的理想形态。在科层制组织中，其具有五大基本特征：专门化、等级制、规则化、非人格化、技术化，这些设计旨在实现组织的精确性、稳定性和可靠性，使大规模复杂治理成为可能。然而，随着科层制被广泛应用于各类组织及国家治理框架中，其弊端也逐渐显现。科层制本身并非存在理论层面的根本性缺陷，它是现代各类组织实现自身功能的必然选择，目前尚无任何社会组织形态能够完全替代它。其问题主要源于实践运行中必然产生的衍生性困境，即韦伯所设想的理想形态科层制从未完全实现。在实际运作过程中，科层制必然面临一系列固有难题，进而呈现出实践层面的缺陷，这些缺陷并非偶然失误，而是由科层制自身的结构性特征决定的：

第一，官僚理性的过度发展。科层制强调对规则化、非人格化的严格遵从，这一原则在实践中可能导致组织缺少人情味儿，一味按照规则程序办事，对治理需求的回应敏感性降低。规则本身成为目的，而非实现目的的手段。

第二，信息传递的扭曲与损耗。科层制通过纵向层级实现控制与协调，但随着层级增多，信息流动必然发生扭曲。有学者指出^[1]，科层制的树状结构会形成信息不对称状态，最顶层的战略计划和业务指令向下落实的难度不断加大，每一级都会不同程度地出现信息遗漏、理解偏差和执行滞后；自下而上汇集的信息，也会随着层级增加而产生越来越大的扭曲。这种信息不对称，恰恰是科层制本欲解决的问题，最终却成为其自身难以突破的困境。

第三，等级制关系中的利益考量。在科层制体系中，除最顶层和最底层以外的每个层级节点均同时肩负“发号”与“施行”的双重职责。这种结构导致实行科层制的组织在长期运作过程中，各层级会基于自身利益考量进行选择性和变通执行，从而造成政策执行的“中梗阻”问题。政策落实的难度越大，这种利益关系的考量则越多。

第四，非正式组织的“权力真空”填补。科层制的正式规定并不能完全覆盖实际影响政治或政策过程的所有主体，这种情况下，一些相应的非正式组织则可能“异军突起”填补这一权力真空，尤其是在基层治理实践中这一现象更加明显，这往往又会导致科层制权责对应原则的效力大幅下降，其专门化和技术化特征受到冲击。

第五，形式主义与官僚主义的衍生。上述特点在科层制具体运行实践中的集中表现，就是人们所深恶痛绝的形式主义与官僚主义问题。就其本质而言，这是公共权力在运行中逐步背离公共性原则的异化结果。

2. 简约治理

“简约治理”概念由黄宗智在研究清代基层治理时提出，指尽管高层权力高度集中，但不同于现代官僚政府及其使用的正式监督和形式化文书，清代利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方法，可以概括为“简约治理”或“简约主义”。这一治理形态的核心特征在于：依靠半正式的准官员（如乡保、村里老人），用简约、灵活、低成本的方式处理基层事务，实现国家与社会二元之间的相互协调。

欧阳静进一步阐发了“简约治理”这一概念在当代的延续。她指出，与传统“无为而治”背景下的简约治理不同，当代乡村的简约治理发生在中国共产党“积极有为”地推进中国式现代化的背景下，是指处于国家与乡村社

会“结合点”的基层政权组织通过“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”等非科层化治理方式，低成本、高效率地实现其“承上启下”功能的治理模式。

也有学者将简约治理定义为“基于生产公共性和关系连带性，运用人情面子和村社规范实施的嵌入治理和非正式治理”。在乡土社会中，这套治理逻辑有着深厚的社会基础——熟人社会中的宗族网络、人情往来、面子机制、互惠交换构成了非正式制度，深刻影响着村民的日常生活与行为选择。

从理论适配性来看，简约治理契合现代基层治理的运作需求，但过度强调人情往来则会走向另一个极端。若凡事依赖熟人面子、拉关系、送礼拉拢，便会背离合法性与公平公正原则，导致法律条文、规章制度形同虚设，规则沦为空谈。在当前基层治理实践中，完全依赖科层制或单纯推行简约治理，都会存在一定的问题与弊端，二者的交汇运作本应实现优势互补，但实践中却出现了适得其反的效果。

3. 简约治理为何不能规避科层制缺陷

但是，本文的核心论点在于简约治理非但不能规避科层制的固有缺陷，反而在特定条件下放大了这些缺陷，产生更严重的后果。

本文选取基层选举送礼现象作为切入点，对这一论断进行实证探讨。选择这一案例的原因有二：一是基层民主选举与现实生活联系紧密，多数人或多或少参与其中、扮演不同角色，案例具有较强的可感知性；二是基层民主选举是观察科层制与简约治理交汇运作的绝佳窗口。以村民委员会选举为例，其本质上是国家制度向乡土社会深度融入的关键节点：一方面，它是国家治理现代化的重要组成部分，承载着程序正义、民主参与、权力监督等现代政治价值，因此必然采用科层化的制度形态，做到有法可依、有章可循、有据可查，这与新时代基层民主治理制度化、规范化的发展趋势相契合^[2]；另一方面，它发生在熟人社会场域中，参与者均处于人情、面子、互惠关系网络之中，无法像科层制所假设的“理性个体”那样进行投票。近年来，基层选举中各类拉票行为频发，为基层选举的合理性与公正性蒙上了一层阴影，看似“程序正当”“过程完备”的民主选举，背后往往隐藏着赤裸裸的利益交换。基于此，本文从以下三个层面展开具体分析。

3.1. 信息层面：非正式运作加剧信息扭曲

科层制面临的信息传递扭曲问题，在简约治理介入后不仅没有缓解，反而更加严重。原因在于非正式运作的本质是“不可言说”的，送礼、请客、许愿这类行为不可能进入正式记录，不可能在公开场合讨论，其信息传递只能依靠私下的、口头的、圈子内部的方式。

在选举场景中，候选人通过宗族网络、邻里关系开展“拉票工作”，送烟送酒、请客吃饭、许下承诺等行为屡见不鲜。这些信息仅在“自己人”之间传递，正式组织（乡镇政府、选举督导组）对此无从知晓。湖南望城的案例中，选举当天“有人跟着镇里工作人员的票箱走，只要谁家投了一票就当场送上一包‘精白沙’烟”，这种操作发生在票箱之外、监督视线之外，正式监督机制完全失效。这导致信息不对称不仅没有缓解，反而进一步加剧——上级看到的只是“程序合规”“选举顺利完成”的表面现象，对背后实际发生的利益交换一无所知。这恰恰是科层制本欲解决却未能解决的信息困境，在简约治理的介入下，这一困境变得更加隐蔽，更难被发现与整治。

3.2. 权力层面：非正式组织填补权力真空，但以侵蚀正式权力为代价

科层制面临非正式组织“填补权力真空”的挑战，而简约治理恰恰是通过激活非正式组织（宗族、邻里、人情圈子）来运作的，这种填补是以侵蚀正式权力的公共性为代价的。

在选举中，候选人依靠宗族势力、人情关系当选后，其权力来源不仅是选民的选票，更包括需要偿还的“人情债”。新疆库尔勒某自治村选举案例中，当选村长将集体土地以宅基地形式分给选举时的支持者，私下更改荒地承包合同赠予“自己人”，这正是简约治理的内在运作逻辑——用非正式网络“搞定”正式程序，但当选者的权力认同首先指向非正式网络，而非正式组织。科层制试图建立的“非人格化”权威，被简约治理重新“人格化”，导致当选者不再对制度负责，而是对个人人情负责；不再遵循规则办事，而是专注于偿还人情债。正如相关研究指出的，随着乡村治理从简约治理向科层治理转变，这种非正式组织对正式权力的侵蚀，已成为阻碍基层治理现代化的重要因素^[3]。

3.3. 后果层面：形式主义从“显性”走向“隐性”

在实行科层制治理当中，最受诟病的便是形式主义问题。这一问题在简约治理介入后变得更加隐蔽、更加难以治理。

传统的科层制形式主义表现为“文牍主义”“程序空转”，材料堆得高，实际做得少。但简约治理下的形式主义表现为程序走完了，但程序的灵魂被掏空了。看似一切合理正当，实际上是利益的交换、资本的博弈。这是一种更危险的形式主义，它让制度的设计者和执行者都可以“心安理得”，程序都正当走完了，还有什么问题？村民也没有闹事，候选人顺利当选，一切看起来“风平浪静”。当村民觉得选举不过是“谁给钱多选谁”，当党员觉得“说了也没用”，组织的信任基础就一点一点流失了。这种信任流失，恰恰是科层制最想避免却未能避免的后果，形式主义不再表现为“可见的低效”，而是表现为“不可见的信任流失”。结合 L 村访谈数据来看，本次选举中，候选人送礼金额存在明显分层：现任书记 a 的单次送礼金额集中在 200-500 元，累计送礼金额约 8000-12000 元；候选人 b 的单次送礼金额集中在 100-300 元，累计送礼金额约 3000-5000 元；送礼覆盖户数方面，a 覆盖全村 85% 以上的党员家庭及 60% 以上的老年家庭，b 主要覆盖本宗族 40% 的家庭及 15% 的其他姓氏党员家庭，未送礼的村民家庭不足全村总户数的 10%。这些数据清晰表明，选举送礼已成为 L 村选举中的普遍现象，进一步印证了简约治理对科层制缺陷的放大作用。

4. 具体案例分析

为了了解一手案例，本文选取所在村 L 村作为研究地开展访谈。L 村地处山东省济南市莱芜区西部，是一个总人口约 1000 人以上的行政村。村内人口结构主要有 35% 老年人、20% 青少年及以下儿童、45% 中青年人，性别比例约为 1: 1.2，有两大姓（高、吴）及若干其他姓氏。村民选举按照正当程序，召集本村党员同志开会表决，候选人需具备本村户籍且为党员身份，提前递交职位申请书，开会表决时上台演讲等待其他同志不记名投票。按照惯例，选举表决第一轮投出 3 人作为支部成员，再从这三名候选人中投第二轮选出书记，其余两人听从书记安排为村会计及妇女主任。选举每五年举行一次，今年便是 L 村开始下一届选举的年份。此次选举，主要有 abc 三位候选人，来自村内两大姓氏，a 为上届村支部书记，此次参加选举意图连任，五年后退休；b 与 a 同一姓氏，年龄 50 岁左右，有稳定工作，村内居住时间每年 3 个月左右；c 跟 a、b 不是一个家族，有工作，村内居住时长每年 5 个月以上。本案例主要访谈对象为 b、其亲属以及村内中立人员。

据 b 介绍，L 村主要有两大姓氏家族，人口各占全村三分之一左右。两个家族历史上关系尚可，但在近几届选举中竞争日趋明显。a 所在的家族上一届同时拿下了村书记和村主任职位，b 所在的家族则基本被排除在村两委

之外。本次选举，b 决定参选，用他自己的话说，“想试试看，总不能一直让他们家说了算”。

村民委员会选举流程包括准备阶段、选民登记、候选人提名和投票选举四个步骤，确保选举的公正性和有效性，目前 L 村正处于准备阶段。b 告诉笔者，正式选举时程序“该走的都走了”，镇上派了人来监督，票箱是公开的，唱票是当众的。“程序是走了，但大家都懂，走程序之前事儿已经定得差不多了。”“事儿已经定得差不多”，说明在正式选举之前候选人将该拉的票数通过各显神通已经拉拢到位，能不能成心里也有大概有数。真正的程序本身并未决定结果，而是变成了程序之外的某种东西。

此外，据 b 描述，a 作为现任书记，在选举前两个月就开始“走动”。“他不可能直接说投我一票，但每次去家里坐坐，带点东西，意思大家都懂。”b 坦言，自己“也送了一些”，请一些人吃了饭打听了情况，但“送得没 a 多，也没 a 勤”。结合访谈数据补充说明：a 的送礼对象涵盖全村 23 名党员家庭、58 户老年家庭及 12 户村内有影响力的商户家庭，单次送礼多为米、面、油等生活物资（价值约 200-500 元），部分关键家庭额外赠送现金红包（300-500 元）；b 的送礼对象主要是本家族 18 户家庭、8 名关系密切的党员家庭，单次送礼多为烟酒（价值约 100-300 元），未赠送现金。b 还表示，“c 没有明显优势，对我来说没有竞争压力，主要还是 a 的想法”，b 认为，“a 要是还想连任，他的当选机会比我大，认识的人多，能给人许诺更多东西”。同时，b 还猜测 c 可能是 a 用来分票的挡箭牌，“a 如果再当一届五年之后就退休，下一届扶持 c 上任也并非不可能。”

“如果 a 连任成功你心里怎么想？”面对这个问题，b 告诉笔者：“结果出来的时候，大家都鼓掌，程序上没毛病。但你心里清楚，这掌声是为程序鼓的，还是为结果鼓的？上级来检查，看到的是一套完整的材料、一个合规的流程、一个“顺利”的结果，唯独看不到的是，这个结果在多大程度上是“送”出来的。”当被问及书记上任后会如何对待支持者时，b 笑了笑：“这个不用我说，村里人都懂。以后谁家想批个宅基地、想承包个鱼塘，肯定是有面子的人好说话。”这种预期本身就是问题，在村民的认知里，选举的结果自然而然地会转化为资源分配的倾斜，我给你了选票支持，你上任了我有需要你得给我帮助。

通过对 b 的访谈可以看出，L 村的这次选举，正是黄宗智所说的“半正式行政”在当代的变化形式^[4]，国家制度（选举）与社区自发的非正式运作（人情网络）相互交织、深度渗透。欧阳静所提出的“群众路线”“包村制”

等非科层化治理方式^[5]，在 L 村具体表现为候选人通过人情网络开展“拉票工作”，用乡土社会认可的方式争取支持。L 村选举有着完备的合规程序，《村民委员会组织法》及实施细则构成了完整的规范体系，对选民登记、候选人产生、投票程序、计票规则、结果确认等环节均有明确规定；乡镇政府派出督导组，负责检查选举程序合规性、材料完整性、流程到位情况；上级部门对选举结果的确认、对违规行为的查处，也严格按照层层上报、逐级审批、文书留痕的要求执行，这与新修改的“两委”组织法中强化基层民主监督、规范选举程序的要求相一致^[6]。但在实际落地过程中，却呈现出另一番景象：候选人层面，通过宗族网络开展“拉票工作”，送烟送酒、请客吃饭、许下承诺；村民层面，收礼意味着进入一种“心理契约”，即“我收了你的礼，以后有事求你，你也不好意思拒绝”，这并非简单的“卖票”，而是融入在熟人社会关系网络中的互惠交换；中间人层面，宗族长辈、村里有影响力的人物，往往扮演“牵线搭桥”的角色，其态度直接影响一片人的投票取向。

由此可见，当简约治理介入科层化的选举程序时，带来的并非“正向赋能”，而是更隐蔽的形式主义、更严重的公共资源私用、更深层的组织信任流失。这正是本文的核心观点：简约治理无法规避科层制的缺陷，其根本原因在于，它让制度在形式上得以完成，却在实质上彻底失效；具体到选举领域，就是选举在当下顺利完成，却在长期中不断侵蚀基层组织的信任基础。其内在逻辑可梳理为三点：第一，简约治理的“有效性”具有局限性，它确实能让选举在程序上完成、产生结果、通过上级检查，但这种“有效”是以掏空制度的公共性内核为代价的。第二，简约治理的运作逻辑与科层制的公共性诉求存在根本冲突：科层制追求非人格化的规则治理，简约治理依靠人格化的人情交换；科层制试图建立公众对制度的信任，简约治理则强化公众对个人的依附，当简约治理“成功”运作时，科层制的核心目标便会落空。第三，简约治理引发的长期后果，比科层制自身的缺陷更隐蔽、更难以治理：科层制的形式主义至少是“可见”的，表现为文件堆积、会议空转、记录流于形式；而简约治理下的形式主义则是“不可见”的，程序全部走完，但实质被掏空，表面看似风平浪静，背后却伴随着群众对基层组织信任的持续流失。

需要说明的是，本文选取的两个案例均来自我国中东部地区，该区域经济发展水平中等、宗族文化与熟人社会特征鲜明，基层治理中正式制度与非正式运作的交织更为突出，研究结论更适用于此类地区。对于西部欠发达地区而言，基层治理中可能面临科层制渗透不足、简约治理过度依赖宗族或地方势力的问题，本文结论可提供参考，但需结合当地经济基础、文化特征进

一步调整；对于东部发达地区，随着城镇化进程加快，熟人社会形态逐渐弱化，科层制规范化程度更高，选举送礼等非正式运作可能呈现更隐蔽的形态，研究结论的适用性需结合当地治理实践进一步验证。总体而言，本文所揭示的“简约治理无法规避科层制缺陷”这一核心结论具有普遍参考价值，但具体表现形式会因地区发展差异而有所不同，后续研究可扩大案例覆盖范围，进一步完善研究结论的普适性。

基于上述分析，本文对实现科层制与简约治理良性互动、优化基层治理实践，提出以下简要思考：一是强化科层制规范化建设，完善基层选举全链条监督机制，细化各环节监管要求，压缩非正式运作的空间，同时避免科层制过度刚性，保留适度灵活性以适配基层治理的复杂性^[7]；二是引导简约治理正向运作，将乡土社会的人情网络、村规民约等非正式制度纳入正式治理框架，充分发挥其低成本、高效率的优势，同时明确人情往来与利益交换的边界，遏制其对正式权力的侵蚀^[7]；三是搭建科层制与简约治理的有效衔接机制，明确基层组织的权责边界，推动正式制度与非正式制度协同发力，既保障程序正义，又兼顾基层治理实际需求，最终提升基层治理的效能与公信力，破解基层选举送礼等治理困境，为基层治理现代化提供可参考的实践路径。

参考文献

- [1] 贺雪峰. 村级治理现代化与治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, 76 (06): 197-204.
 - [2] 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, (02): 10-29.
 - [3] 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, (03): 145-163+207.
 - [4] 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]. 中国农村观察, 2026, (01): 28-42.
 - [5] 全国人大常委会. 基层民主治理制度焕发新活力——解读新修改的“两委”组织法[J]. 中国人大, 2026, (06): 38-40.
 - [6] 李娟. 基层选举中非正式运作的生成逻辑与治理路径——基于全国 5 个村庄的案例分析[J]. 中国农村研究, 2024, (02): 156-172.
-

- [7]王浩. 科层制缺陷与简约治理的适配性困境——以基层选举送礼现象为视角[J]. 求实, 2025, (03): 89-97.