

How Can Bureaucratic Tension in Rural Governance Be Alleviated? — A Case Study of Project-Based Practice in Zhao Village, Western Guizhou

Renyuan Li

Institute of Marxist Philosophy and Chinese Modernization & Department of
Philosophy, Sun Yat-sen University, Guangzhou, China

Liren्यानlee@163.com

ORCID: 0009-0009-3007-4004

如何缓解乡村治理中的科层张力?

——以黔西赵村的项目实践为例

黎人源

中山大学马克思主义哲学与中国现代化研究所暨哲学系

Received 10 May 2025 | Accepted 22 August 2025

Abstract: Using project-based practice in Zhao Village in western Guizhou as a case, this article examines bureaucratic tension in China's rural governance and explores pathways for its mitigation. While bureaucracy provides a standardized and formalized framework for governance, its propensity toward the expansion of instrumental rationality persistently erodes the legitimacy of rural governance grounded in shared values. Drawing on a thick description of the implementation process in Zhao Village, the study finds that, to ease such bureaucratic tension, village cadres—while complying with bureaucratic logics to fulfill assigned tasks—must also engage in creative governance practices that continually build public endorsement of concrete governing actions. In doing so, they dynamically reconstruct and consolidate the value consensus necessary for governance. This governance praxis, centered on the cumulative production of effectiveness, not only avoids governance failure induced by over-bureaucratization, but also provides crucial momentum for strengthening rural social cohesion and achieving effective governance and comprehensive revitalization.

Keywords: rural governance; project-based interventions in villages; bureaucracy; governance effectiveness

摘要: 本文以黔西赵村的项目实践为例,探讨中国乡村治理中的科层张力及其化解路径。科层制在提供规范化、标准化治理框架的同时,其工具理性扩张的倾向也持续削弱着乡村社会基于价值共识的治理合法性基础。通过对赵村项目实践过程的深描,本文发现,为缓解这一科层张力,乡村干部在依循科层逻辑完成各项治理任务的同时,还需要通过创造性治理实践不断积累民众对具体治理行为的认同,从而动态性地重塑并巩固治理所需的价值共识。这种以治理有效性积累为核心的治理实践,不仅能够避免过度科层化带来的治理失效,也为提升乡村社会凝聚力、实现有效治理与全面振兴提供了关键动力。

关键词: 乡村治理 项目进村 科层制 治理有效性

引言

在现代国家治理中，科层制是基层组织建设和民主管理的关键体制，其有效运作关系着国家治理现代化的实现。然而，正如马克斯·韦伯所言，尽管科层制已成为现代社会难以避免的治理机制，它本身却无法提供治理所需的权力运作合法性。因此，无论采取何种支配类型，支配者都需要在科层制之外建立权力运作的合法性基础（马克斯·韦伯，2010：979）。此外，科层制在运作过程中秉持的工具理性，往往会因其过于强调规范化、标准化而削弱权力运作合法性所要求的价值理性（苏国勋，2016：242）。因此，为了确立权力运作的合法性基础，也为了克服科层制运作中工具理性的不断扩张，支配者需要不断构建并且向民众证明自己的价值理念与意识形态。由此而言，科层制的运作模式与权力运作合法性所要求的伦理秩序之间始终存在着内在张力。

这一张力深刻影响着中国的乡村治理。自晚清民国以来，中国的国家治理现代化进程与乡村基层政权建设紧密相连，科层制也得以逐渐嵌入到乡村社会当中。然而，这个过程与乡村社会本来的传统之间形成了较大张力。费孝通指出，这种自上而下的行政组织架构导致乡村的自治团体变为行政机构里的一级，阻塞了自下而上的政治轨道，导致原本的“双轨政治”破产（费孝通，1999：339-343）。传统乡绅阶层的权力基础也由原本植根于村庄内部的“文化社区权威”转变为政府正式授予的“制度化公共权力”，由此导致“权绅化”的发生（王先明，2009：109-145）。

许多学者认为，这些张力形成的核心原因是基层政权建设的不足，而且此状况延续至今。他们指出，在晚清民国时期，中国基层社会未能构建起正式且高效的科层体系，也未能形成规范化的国家权力机构，反而在一定程度上复制和强化旧有体制，导致基层治理陷入“内卷化”的困境（杜赞奇，2003；Siu，1989a）。尽管新中国成立后，农村基层政权已经脱离了过去的地方性色彩被整合进国家体系，甚至在社队体制下被“细胞化”（Siu，1989b：169），但也因为政治制度建设的不足而拥有巨大的自主空间，使基层政权陷入合法性危机，进而导致社会整合过程中诸多问题的产生（张静，2018：31-33）。随着改革开放的进行，乡村社会依靠较为完善的科层组织体系，逐渐回归到“理性”的常规治理（曹锦清等，2001：186；张乐天，2005：340；吴毅，2002：334）。但是，乡村干部在执行上级分派的税费征收、计划生育等政策任务时，都需要平衡乡村社会中的宗族道德、日常伦理等传统要素（韩敏，2007：259-264；谭同学，2010：158-160）。对此，一些学者认为，尽管与过去相比，如今中国基层治理采取和扩展了很多“现代”的科层化结构，但在实践中，乡村干部仍旧通过加强和修整“传统运作模式”来进行调整与适应，这反而侵蚀了科层制所需要的专业化、制度化等核心特质，对科层制的稳定性和效率构成了潜在挑战（Wang，1989；Lü，2000；Murphy，2007；周雪光，2011）。

显然，在这些以中国基层政权建设不足来解释科层制内在张力的研究看来，中国的现代基层治理虽然建立起了科层制的外在形式，其内部却仍旧遵循着一种“传统模式”，进而导

致基层治理陷入“内卷”。要解决这一问题，关键在于全面革新和改造各种非理性的“传统模式”，形成一种内外一致、高效运作的科层制。

然而，这一解释路径和解决思路在强调制度建设重要性的同时，也使乡村社会探索的诸多创造性治理实践因过于“传统”而被忽视。如今，科层制在中国的乡村治理中占据着重要地位。无论是日常办公的记录、数据的填报，还是项目绩效的量化考核、数字化管理，都遵循着以规范化、标准化为目标的科层制逻辑。这使得乡村干部既要完成自上而下的科层任务，保障乡村行政体系和日常事务的正常运转，又要通过“材料”敷衍应付各种“层层加码”的要求，以缓解科层制工具理性的过度扩张，并且通过群众动员、组织教育等方式凝聚村庄治理的价值共识。

对此，许多学者提出以简约治理、上下分治、经纪人治理等模式，化解两者之间的张力。其中，简约治理强调治理的实效性，以“群众路线”、“驻村制”、“工作组制”和“统分结合”等非科层化治理手段，赋予基层一定的自主空间，避免对国家科层制力量的过度依赖，进而实现低成本、高效率的基层治理（欧阳静，2022）。上下分治旨在通过明确职责分工来提高治理效能。这种模式强调中央政府与地方政府之间的协作与分工，以实现国家政策的有效落地和地方治理的灵活性（冯川，2023）。经纪人治理则强调以地方党组织为核心，利用地方党组织的权威和资源，重构公共社会关系和“委托-代理”关系，实现党建引领下国家对基层的“增权”和基层组织的“赋权”，从而解决外在权威缺乏和内在权威式微的问题（原超、马华，2023）。然而，这些治理模式虽然强调国家与地方社会之间的权责界限，以及基层治理需要强化非科层化治理方式，但并未阐明其如何在科层化的治理体系中得以实现。因此，诸如简约治理等模式最终会随着国家财政能力的增强和乡村共同体的弱化逐渐向科层治理转变（董磊明、欧阳杜菲，2023）。

实际上，由于基层治理肩负上层对基层以及基层社会群众需求的“双向压力”，因此上述科层张力难以避免（吴金群、陈元勋，2024）。基层治理需要在这些张力中持续开展，基层干部亦需不断在实践中寻求化解之道。由此而言，在上述学者看来，诸多与科层制相悖的“传统模式”，往往是基层干部试图在科层制之外，结合具体的社会传统和生活实践，努力构建治理所需价值共识的实践，也是在科层化治理体系下实现有效治理的实践。为深入阐释乡村社会如何在科层制的内在张力中实现有效治理，本文将以贵州西部赵村的项目实践为例，详细阐述乡村干部如何积极应对这种张力，进而推动项目的顺利实施。2017年4月至6月，笔者在赵村进行为期3个月的调研。当时，该村正处于项目建设的初始阶段，笔者得以亲历土地流转、地方政府介入以及部分项目落地的过程，并且与当地政府官员、村干部、村民等进行深入交流。此后，笔者通过微信、电话等方式，持续对该村的项目实践状况进行跟踪调研，并与关键参与者进行深入访谈。除特别说明外，文中所用资料均为笔者调查所得。

1

¹ 依学术伦理，地名、人名已做技术性处理。

一、项目进村的科层化实践及其内在张力

在中国的基层治理体系中，项目制是一种“在财政体制的常规分配渠道和规模之外，按照中央政府意图，自上而下以专项化资金方式进行资源配置的制度安排”（周雪光，2015：83）。它“通过国家财政的专项转移支付等项目手段，突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚……形成了中央与地方政府之间的分级治理机制”（渠敬东，2012：113）。因此，项目进村是国家跨越已有科层体系，对乡村社会直接进行资源配置的重要方式。然而，作为一种制度安排，项目进村在完成特定目标的过程中，也难以独立于科层制之外进行运作，而在实际操作中造成了“科层为体，项目为用”的局面（史普原，2015）。由此而言，项目进村不仅要通过立规范、树典型，以实现国家的意识形态和政策目标，还需要基于事本主义实践逻辑，依托科层制，完成具体的专项目标。然而，由于面临以各类建设指标为核心的“可视化政绩”评估体系（谭同学，2020），负责项目实施的基层干部普遍采用科层命令的方式推进项目进度，以确保专项目标能够按时完成。这一实践逻辑也在赵村以往的项目建设中得到了体现。

赵村位于贵州省安顺市西秀区大西桥镇，行政上隶属于相距 1.5 公里的溪村，共有村民 174 户，647 人。2016 年底，赵村被选为贵州省“农村人居环境改造示范村”之一。该项目总投资三千万，建设周期半年，最后需要在各示范村举行现场观摩会。为确保项目建设的顺利进行，相关政府部门在赵村成立了“项目建设指挥部”（简称项目部），由包括镇长在内的六名基层干部领衔。项目部除监督项目建设外，还需规划建设部分美化设施。在初步规划获批后，项目部随即开展建设工作，期间并未与村干部或村民进行充分沟通。因此，许多村民不明所以地发现村里的公共场所新增了各种雕塑、装饰物、山体标语牌，桥也被改造为具有音乐演奏功能的“钢琴桥”。此举引发了村民的普遍不满和困惑，村干部也多次与项目部沟通，希望项目施工前能够进行必要的信息交流。然而，项目部认为，这些工作繁多且琐碎，如果都与村民进行沟通后再实施，会大幅降低工作效率，影响项目进度。而且，在他们看来，这些美化设施“不涉及村民的土地及相关利益”，属于“不重要的政治任务”，因此不需要征求村民意见，仅需按照项目指标和上级要求顺利完成即可。

确实，能否确保项目建设目标的顺利达成往往成为项目选点所要考虑的核心因素之一。赵村作为一个自然村，能够获得此项目的原因之一（其他入选的两个示范村均为行政村），便是它在 2015 年贵州省“四在农家·美丽乡村”的“小康寨”项目建设中，村民展现出高度的配合与理解，实现零堵工、零上访，使项目按时按质完成。相较之下，作为行政中心的溪村虽然有着当地“屯堡第一村”的美誉，但其内部派系复杂、矛盾频发，导致许多项目建设受阻，无法顺利实施，因此它尽管在行政上管辖着赵村，却没能成为这次项目的选点村。由此而言，以推动项目顺利实施、完成专项项目建设为目标的事本主义实践逻辑，贯穿在项目选点到具体实施的整个过程中。

尽管村民深谙项目顺利推进的必要性，但这并不意味着他们会完全按照事本主义逻辑

行事。相反，他们对自身利益的考量与项目的顺利实施之间，往往呈现出显著的张力。例如，在赵村，项目的规划与建设使原本较为偏远的区域转变为热闹的场所（如烧烤休闲区、生态露营区），因此许多村民都计划在这些场所附近建筑新房，以期抓住商机，实现个人经济利益的最大化。然而，这种行为妨碍了项目的正常实施。因为按照项目规划，村民在现场会召开前都不能擅自施工建房，若确有建房需求，应在现场会结束后，在集中建房点按照统一标准进行建设。为解决这一问题，项目部多次组织群众会议，强调遵守“规矩”的重要性。以下是其中一次颇为典型的会议发言：

今天开会就是要强调规矩这个问题：什么是规矩？说的简单一点，规矩就是不能乱建乱拆，要建要拆都要申请，要在统一规划下进行，不能乱来……一切都要以推进项目为重，规矩也是为了这样才定的……总的一句话，我们要风雨无阻地做好赵村观摩会的各项工作，迎接上级领导的检查，让领导对我们赵村留有好印象，这样才能更好地为下步工作铺垫。

由此可见，在项目部看来，村民的这些做法完全属于妨碍项目进度、只顾及自己私利的行为。他们和许多责难中国基层社会“科层制建设不足”的学者一样，认为项目之所以在实施过程中受到阻碍，是因为乡村社会没能围绕项目的实施构建出一套高效运作的科层体系。这具体体现在两个方面，一是村民缺乏以项目为重的意识，未能严格遵循既定程序和“规矩”办事，二是项目部在项目实施过程中权力范围有限，无法采取更为强硬的惩戒措施确保项目的顺利进行。这两个方面导致项目进入乡村社会时，不可避免地陷入到错综复杂的社会关系和人群互动当中，进而使许多项目都无法按照既定时间和质量标准顺利推进，最终以“烂尾”告终。

与项目部将问题归咎于村民缺乏“规矩”不同，村民认为项目实施背后所隐含的“不公”才是根本原因。他们认为，项目的实施应当惠及全体村民，但如今只有原本把房子建在烧烤区、露营区附近的村民受益，这对其他村民而言有失公允，而且相关干部在选址过程中也涉嫌腐败偏袒。更为重要的是，项目部频繁强调“规矩”的举措，让村民认为这个项目对于项目部而言只是一项“政治任务”，一旦项目建设完成，他们便会撤离，并不会关心村里的后续发展，更不会关心村民的个人发展。因此，尽管项目部三令五申地禁止这些行为，甚至请来镇国土所的执法人员进行处罚，但许多村民还是冒险违建，尽力在项目实施过程中争取更多个人利益。当然，项目部也清楚村民反映的“发展不公”等问题，但在他们看来，要妥善解决这些问题，便需要在项目初始规划和制度顶层设计上作出相应规定，而这显然超出他们的职责与能力范围。

项目部与村民在对项目理解与实践上存在的偏差，揭示出项目进村过程中形成的科层张力。一方面，项目部代表的科层化运作（强调程序、效率、指标）与村民的价值诉求（公平、自主参与、长远发展）之间存在深刻矛盾。另一方面，项目部认为问题在于基层制度化

不足（“缺规矩”），而村民则质疑科层运作本身的正当性基础（“不公平”、“无诚意”）。这导致越强调按程序进行项目，便越需要在乡村社会生活的具体实践中验证这一程序的合理性。实际上，在项目部以及强调基层制度建设的学者看来，科层运作程序（“规矩”）的初始设定便需要内含公平正义等核心价值，以确保各项事务按照该程序运作时能有效避免潜在问题和意外状况。但是，对于村民以及项目所要达成的国家意识形态目的而言，项目进村不仅需要一套健全的制度程序保障其顺利实施，而且需要基层干部在依照这些制度程序推进项目时进行充分的宣传、解释和沟通，并在具体事项安排中体现公平正义等价值，这也是以事本主义实践逻辑为核心的科层运作在乡村社会构建与确立自身运作合法性的重要过程。

二、削弱村民自主性与价值共识的科层化执行

在项目制的制度安排下，项目进村遵循着“分级制度机制”，中央政府“发包”、地方政府“打包”以及村庄“抓包”三者之间存在着根本不同的实践逻辑（折晓叶、陈婴婴，2011）。在此机制下，村庄“抓包”的成功往往依赖于基层干部前期有效的群众动员所形成的发展共识。然而，项目一旦进入实施阶段，科层化的执行往往导致村民的自主性被削弱，前期凝聚的共识亦随之动摇，形成新的合法性危机。赵村从依靠群众动员成功“抓包”到项目实施中村民对干部“失德”的指责，便是这一现象的具体体现。

2014年底，时任赵村驻村“第一书记”的吴国挚获悉，贵州省于2015年启动的“四在农家·美丽乡村”之“小康寨”项目正处于选点阶段，其中一项核心指标即为村庄公共环境的整洁度。为争取这一项目，他与村长赵志履开始发动村民清洁村庄。他们首先动员热心村务的十几位村民成立卫生事务管理小组，每周花三天时间无偿打扫街道、小巷以及河道。在这些积极分子的带动下，一些村民也开始参与，但为数不多，而且主要清理自家周边的垃圾，对公共场所的清洁工作缺乏主动投入。为进一步提升村民参与度，赵志履召开群众会议，宣布每周举行一次全村卫生环境清洁活动，凡参与者均可获得一份小礼物。这一举措极大激发起村民的参与热情，赵村几乎全体村民都陆续参与其中，村庄的整体环境也因此焕然一新。与此同时，吴国挚邀请媒体对赵村这一全民参与的卫生清洁活动进行拍摄，并将相关短片上传到网上进行宣传。此举成功吸引当地相关部门领导的关注，他们经过多番考察后，最终把赵村选为项目实施点，这也是赵村首次获得此类建设项目。

基于此次成功经验，吴国挚和赵志履决定进一步提高村民的发展共识。他们引导村民对标临近的“先进村”，通过群众会议和入户动员的方式，使村民认识到赵村发展的不足。经过持续不断的动员，村民逐渐主动投入到村庄的各项公共建设中，不仅投工投劳，甚至无偿贡献自家土地。在他们和村民的共同努力下，赵村相继完成凉亭、茶山车道、河岸人行观光道等基础设施的建设。为进一步推动集体经济发展，他们采取土地入股的方式，成立了由赵志履担任理事长、19名村务积极分子担任理事、涵盖全村村民的经济合作社。这19名理事各自出资5000元作为合作社的初始资金，把河边共计八十亩的水田以每亩每年800元的价

格全部流转至合作社，实行集中经营管理。在取得村民同意后，合作社把田埂全部铲平，使所有水田连成一片，并在其中种植荷花。后来这片荷塘不仅成为“农村人居环境改造示范村”项目的核心部分，也成为了合作社和村集体的主要收入来源。

随着人居环境改造项目的进行，赵村建立起一系列较为完善的配套设施，逐渐成为周边地区知名的“消暑旅游目的地”。合作社通过售卖莲蓬、草鱼，租赁游船、单车，运营烧烤区等方式营利，并把所有收益按户平均分配，账目公开监督，基本实现“村社合一”。然而，许多村民逐渐心生不满，认为合作社只是少数人牟利的工具。当时除政府专项资金支持的卫生保洁工作外，景区管理（销售、租赁、运营、巡逻）等核心工作均需合作社承担。然而，由于在土地流转、花种、鱼苗采购等方面支出较大，合作社的资金已捉襟见肘，因此无法雇专人工作，只能以“记账”的方式雇请社员出工，每天记录出勤人员的情况，待合作社经济壮大后再补发工资。然而，村民发现，村里实际承担这些工作的人员高度固定，且多为合作社理事。这导致村民对合作社的运作产生了质疑，认为它虽然名义上属于全体村民，实际上却成为少数理事牟利的工具。

对于这个问题，赵志履已多次通过群众大会向村民解释。他指出，赵村作为新兴旅游目的地，景区管理与游客服务亟需专业团队的支持。然而，由于合作社资金有限，无法引进外部专业团队，因此只能从内部成员中选拔与培养一支较为专业的队伍来负责这些工作。这意味着为了确保景区运营的高效与稳定，合作社需要将诸项工作交由固定人员负责，形成常规化的经营管理模式，而非以往村民共同参与或轮值的模式。此外，为了推动项目建设的顺利进行，项目部需要在村里协调各项事务，其中不乏涉及景区运营与管理的重要事项，因此需要与熟悉相关事务且相对稳定的对接人员进行有效沟通。正是出于这两方面的考虑，赵志履才把各项事务委托给原本便较为热心村庄公共事务的 19 名理事负责。

然而，赵志履的解释并未获得村民认同。在他们看来，诸如景区巡防、管理荷塘、租赁游船单车等事务并非难事，任何人经过适当的培训均可胜任，因此应该通过村民推选或轮流参与的方式来决定负责人，而非由赵志履单方面指派给 19 名理事。更为关键的是，村民认为赵志履的解释实际上是以“专业性”、“常规性”以及“推进项目”为借口，把大多数村民排除在村庄发展和项目实践之外，从而垄断合作社的经营权。因此，在村庄的公共舆论中，赵志履的形象发生了转变，从原先积极动员村民参与村庄建设、共谋发展的好干部，转变为背离群众、忘却初心的“失德干部”。

实际上，基层干部在项目实践和乡村发展过程中遭遇“失德”非议的状况并非个例，如果从事本主义实践逻辑和制度建设的视角来看，或许可以归因于在“分级制度机制”下，项目进村的实践流程未能全面科层化与制度化，缺乏一套评价体系，导致基层干部采取的各项措施虽满足项目建设的要求，却频遭村民质疑与诟病。然而，通过赵村的案例我们可以看到，与归咎于“科层体系建设不足”的观点不同，村民认为基层干部“德行败坏”，违背了最初的发展共识和治理理念才是导致问题的根本原因。其中的关键，则在于基层干部能否在发展过程中切实尊重并体现村民的自主性，是否深入群众，充分激发他们成为村庄发展主体的积

极性。这种基于群众工作而建立的道德评价体系虽然难以被标准化和模式化，却是村民在项目实践和村庄发展过程中形成的最重要的评价标准。因此，当基层干部越依赖科层化手段推进项目（如固定人员、强调专业），村民越感到自主性被剥夺，共识被削弱，并将其归咎为“干部失德”。由此而言，推进乡村治理的现代化，不能仅仅依赖科层体系的完善，更需要在治理实践中动态地维护价值共识，否则科层张力将不断削弱治理的合法性。

上述对项目进入赵村的过程的分析揭示出项目进村中普遍存在的困境，即科层逻辑在保障项目效率的同时，不可避免地与村民对自主参与和公平发展的诉求产生冲突，导致价值共识的削弱和治理合法性的危机。赵村的案例清晰展现了这一张力如何从项目实施的具体矛盾深化为对村庄前期发展共识的结构性侵蚀。面对科层化执行带来的共识危机，身处治理一线的乡村干部如何应对？他们如何在完成科层任务的同时重获村民的认同？这成为理解乡村治理中缓解科层张力路径的关键。换言之，如何在科层压力下维护价值共识，是乡村干部需要直面并以创造性的治理实践进行解决的核心问题。

三、通过治理有效性积累重塑共识的治理实践

在项目实践过程中，不同参与主体的关注点各有侧重。对于项目部以及相关政府部门而言，其核心目标是完成既定的项目指标。因此，确保项目的顺利推进，并在村中建立必要的“规矩”以规范各项流程，无疑是其工作的核心和关键。对于基层干部，尤其像赵志履这样长期生活在村里的村干部而言，项目的顺利实施固然重要，因为这关系到村庄能否继续获取更多的项目与资源。但更为重要的是，他们需要在争取和实施项目的过程中充分得到村民的理解和支持，从而形成有利于村庄发展的积极氛围和有效的村治模式。而村民则更看重自身能否作为主体参与项目实践与村庄发展，并在这个过程中获得实质利益。由此而言，村干部的关注点与村民的需求紧密相关，这与依赖科层制完成具体项目目标的项目部或相关政府部门之间存在明显的差异。因此，在成功动员村民参与村庄发展、成功争取到项目后，如何在保证项目顺利实施的情况下，继续获得村民的支持与配合成为村干部考虑的重要问题。

面对项目实施中的科层张力及其对村民自主性与价值共识的削弱，身兼村长与合作社理事长之职的赵志履非常清楚自己的角色定位和面临的复合压力。他表示，和项目部只需确保项目的顺利建设不同，他还要承担更为繁重的责任与压力，处理更为复杂的事务。具体而言，他首先要不断调解村民在项目实施过程中产生的各类不满和矛盾，保证“零堵工”，其次要确保合作社在项目结束后能够运转如常并实现长期盈利，最后更为重要的是，他要在这个过程中维持村民的理解与支持。基于对这三方面的综合考量，赵志履在项目实践以及在此基础上的村庄事务管理当中，始终致力于将合作社的核心团队塑造为一个既能高效完成任务（对接项目部、运营村庄旅游），又能赢得村民信任的治理主体。这一过程伴随着持续的治理有效性积累。

具体而言，随着项目的开展，村里逐步建成烧烤区、生态酒店区、露营区等旅游区域，这需要更多人员参与运营和管理。为此，赵志履精心挑选并动员了一批具备相应能力且热心

村庄公共事务的村民，将他们吸纳为合作社新的核心成员。例如，他曾组织村里的年轻人成立巡逻队，负责景区的日常治安巡逻，虽然由于酬劳过低且影响生计，多人选择退出，但最终仍能整合留下的两名成员与合作社原核心成员一起组成稳定的新巡逻队。此外，在接待各级部门领导参观与视察的过程中，合作社需要协助项目部完成各项准备工作，这进一步锻炼了合作社核心成员的能力，使其逐渐成为一支能够妥善处理项目及村务的专业高效队伍。

为消除村民对合作社只属于少数理事的疑虑，赵志履采取多项举措确保合作社的公正和公平，以树立合作社“一心为公”的形象。首先，他坚持把合作社每年的盈利按人口（而非按股份）平均分配，确保合作社所带来的经济效益的普惠性。其次，为体现合作社的公益性，他规定“记账”出工的工资标准为每人每天50元（远低于当地工价），进而引导参与出工的社员形成义务奉献的意识。

此外，赵志履在合作社的日常管理中严格回避利益关联。一方面，他与村中负责项目建设的包工头保持距离，避免产生利益纠葛。另一方面，在雇佣人员时，他坚决规避与自己有亲属关系的人，确保合作社的决策和运营不受私人关系影响。

在一次访谈中，赵志履对笔者表达了上述举措的重要性：

我相信，我就像一个扛旗子的人一样，只要我的旗子是正的，合作社就不会出现很大的违背全村人的事情。……这几年来，这些骨干跟我一起在合作社里面做，支持我，没怎么领到报酬，而且是随喊随到，确实不容易。但是我也跟他们讲，我们为村里做事就要有原则，要服从纪律和安排，始终考虑到村民，能够下得了这个决心我们就一起做，下不了决心你们就走。

这些举措逐渐使治理的有效性得以显现。以赵志履为核心的合作社不仅能够有效处理各项事务，成功运营和管理村里的旅游项目，为村集体带来可观的收益，而且在核心成员“苦行僧”式的坚持下，其所作所为基本上都是致力于维护村庄的公共利益。因此，尽管村民在村庄发展过程中由于自主性被削弱而心生不满，但也没有采取诸如堵工、上访等过激行动，基本上对合作社的工作表示认可。由此而言，治理的有效性（景区有序运营、集体收益增长）以及合作社展现的公心，逐渐积累起村民的认同，重塑他们关于村庄发展的价值共识。

实际上，尽管村民倾向于认为乡村干部在“抓包”项目过程中，基于村情民情所做的群众动员工作才是顾及到他们自主性的良性模式，但正如组建巡逻队的例子所呈现那样，他们大部分人对于直接参与村庄公共事务的热情并不高。因此，相比起直接参与，村民更关注的是在村庄治理和日常事务运作中，自己是否得到了应有的尊重与合理的考量。正是因为清楚这一点，赵志履才在村民对他以及合作社产生不信任感时，没有采纳村民的建议，将合作社事务完全民主化，让所有村民都投工投劳参与其中，也没有将合作社的各项事务完全科层化，按职务给核心社员分派工作任务和考核指标。相反，他不断调整合作社与村民之间的关联与互动方式（如团队构成、分配规则、回避制度），并且通过具体的项目实践和村务管理（如

成功运营、公平分配、廉洁管理)不断积累村民对治理行为的认同。这形成了一条“通过创造有效性来积累合法性”的实践路径,即通过积累民众对于具体治理行为的认同而构建治理所需的价值共识(林尚立,2009)。这也是在科层制不断削弱村民自主性和村庄价值共识的情况下,村干部基于已有条件进行创造性治理的重要路径。

四、结论

(一) 具体治理实践中凝聚共识的空间

科层制的内在张力如今深刻影响着中国的乡村治理。一方面,科层制成为几乎所有村庄事务运作的基础,即便中央政府直接下拨专项资金、穿透既有科层体系以推动乡村发展的各种项目,在具体实施过程中,也需要依赖科层制进行。另一方面,科层制所遵循的以事本主义为特征的工具理性不仅难以成为项目实践的价值共识,而且会削弱村民的自主性以及乡村干部通过动员群众所形成的发展共识。

为应对这一张力,村干部不仅需要遵照科层体系的规定办事,必要时以适当的形式化手段进行应对,而且需要紧密结合具体的村情民情,不断在乡村社会中创造性地积累治理的有效性,加强因科层运作而被削弱的价值共识。尽管如今的乡村社会由于价值体系的多样化,人们不易形成某种较为一致且稳固的价值共识,但这也赋予乡村干部在具体治理实践中不断凝聚共识的空间。

这种空间一方面存在于科层制不同程序并接的空隙当中,例如在项目从中央政府下发到乡村社会的整个科层化的流程中,乡村干部能够动员群众形成发展共识,嵌入其中积极“抓包”项目。另一方面也存在于科层制与乡村社会既有社会治理体系并接的空隙当中,例如基于项目建设要求和村庄实际发展的需要,乡村干部选拔和培养热心村庄公共事务的管理人员,形成既能完成项目指标、又能以村庄公共利益为重发展乡村的有效治理体系。正是对这些空隙的敏锐把握,乡村干部能够通过各种事件、措施和组织,创造性地撬动看似铁板一块的科层体系。这不仅动态地塑造和培育社会整合所必需的价值共识,而且为村民的自主参与留下了空间,使其有足够的机会参与到村庄事务当中,不至于被科层制的程序和规矩完全架空。

因此,尽管科层制作为国家对乡村社会进行纵向政治整合的关键机制,具有不可或缺的地位,但乡村社会内部的社会整合还需要更为深刻和广泛的价值共识作为支撑。我们不能仅凭乡村事务未完全遵照科层制运作就轻率地断定其治理效率低下,甚至陷入“内卷”。相反,我们要深入剖析乡村治理的内在逻辑,了解乡村社会如何妥善应对科层制的上述内在张力,从而认识到这种被许多学者诟病为“传统运作模式”的乡村治理实践,并非与科层制相悖,而是科层制运作的必要补充。这种补充不仅有助于防止乡村治理因过于讲求标准化和规范化而损害其有效性,更能推动乡村社会凝聚力和活力的持续提升。换言之,科层制的标准化逻辑与乡村社会的非正式规则之间既存在结构性张力,又构成动态互补的治理框架。

（二）实践的治理：乡村治理有效性的动态积累

在这些凝聚共识的治理空间中，许多学者提出的简约治理、上下分治、经纪人治理等治理模式得以通过各种事件转化为具体的治理实践，进而避免这些模式下的各类制度规定口号化，甚至陷入到形式主义困境当中。因此，治理有效性本质上是实践过程而非制度或模式的结果。由赵村的项目实践过程可见，真正激活治理模式的并非制度本身的完备性，而是基层行动者以事件为媒介，在动态博弈中重构制度弹性的能力。这种“实践优先”的治理模式，构成了乡村治理现代化的底层运行逻辑，其核心在于基层行动者在具体治理场景中，能够通过灵活运用本土知识、非正式规则与制度弹性空间，以事件为媒介重构科层任务与地方诉求的临时性均衡。

这一治理过程需要治理主体具备高度的行动力和敏锐性。一方面，治理主体需要在治理实践中巧妙地策划和引发某些具有积极意义的事件，以动员村民参与其中，进而逐步提升村民的认同感和参与度。另一方面，治理主体需要对治理实践过程中发生的各类事件保持敏感，准确把握其中的问题和关键节点，进而不断调整和制定切实有效的治理策略。因此，这种以事件推动为核心的实践的治理，通过不断调整、优化和创新治理策略，更加灵活和有效地应对乡村社会中存在的复杂性和多样性。而每一次事件的处理和解决，亦会为当地的治理积累经验，从而逐步提升治理的有效性。

由此而言，“实践的治理”本质上是通过持续性的事件参与，在解决具体问题的过程中逐步积累村民对治理体系的认同。这种基于实践生成的认同感，既非源于制度文本的强制规范，也不是科层压力的被动传导，而是村民在见证项目进展、参与公共事务中自然形成的价值共识。当这种共识转化为推动治理持续深入的内生动力时，村民便从治理对象转变为治理主体，其自我管理能力与自我发展能力亦随之增强。在这过程中，许多被视作“权宜之计”的实践智慧，恰恰构成破解科层张力的关键锁钥。因此，未来的政策设计应致力于构建“实践吸纳型”治理生态：通过制度弹性为基层创新预留空间，使国家治理体系的韧性植根于乡土社会的经验沉淀。这需要双向的制度演进，既要求科层体系自上而下保持制度包容，为基层实践提供容错机制，更需要激活自下而上的实践知识生产，将治理场景中涌现的地方性知识转化为制度进化的养分。唯有实现这种双向互构，才能推动乡村治理完成从“压力传导”到“共识驱动”的质变跨越，最终形成制度创新与实践创新良性互动的乡村治理新格局。

参考文献

- 曹锦清（2001）：《当代浙北乡村的社会文化变迁》。上海：上海远东出版社。
- 董磊明、欧阳杜菲（2023）：《从简约治理走向科层治理：乡村治理形态的嬗变》。《政治学研究》第1期，第133-146页。
- 杜赞奇（2003）：《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。
- 费孝通（1999）：《费孝通文集（第四卷）》。北京：群言出版社。
- 冯川（2023）：《繁简适配视角下中国基层治理行政化的演进逻辑》。《南京农业大学

学报（社会科学版）》第1期，第105-114页。

韩敏（2007）：《回应革命与改革：皖北李村的社会变迁与延续》。南京：江苏人民出版社。

林尚立（2009）：《在有效性中累积合法性：中国政治发展的路径选择》。《复旦学报（社会科学版）》第2期，第46-54页。

马克斯·韦伯（2010）：《经济与社会（第二卷）》，阎克文译。上海：上海人民出版社。

欧阳静（2022）：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》。《中国社会科学》第3期，第145-163页。

渠敬东（2012）：《项目制：一种新的国家治理体制》。《中国社会科学》第5期，第113-130页。

史普原（2015）：《科层为体、项目为用：一个中央项目运作的组织探讨》。《社会》第5期，第25-59页。

苏国勋（2016）：《理性化及其限制——韦伯思想引论》。上海：上海人民出版社。

谭同学（2010）：《桥村有道：转型乡村的道德、权力与社会结构》。上海：上海三联书店。

谭同学（2020）：《乡村振兴中的主体、可视化政绩与群众工作——基于林镇的人类学调查与反思》。《西北民族研究》第1期，第99-111页。

王先明（2009）：《变动时代的乡绅——乡绅与乡村社会结构变迁》。北京：人民出版社。

吴毅（2002）：《村治变迁中的权威与秩序》。北京：中国社会科学出版社。

吴金群、陈元勋（2024）：《基层治理中的双向压力型体制及其运行逻辑——基于H镇网格化管理的个案分析》。《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》第2期，第12-27页。

原超、马华（2023）：《党建引领“三治融合”的理论逻辑》。《华南农业大学学报（社会科学版）》第2期，第131-140页。

张静（2018）：《基层政权：乡村制度诸问题（修订版）》。北京：社会科学文献出版社。

张乐天（2005）：《告别理想：人民公社制度研究》。上海：上海人民出版社。

折晓叶、陈婴婴（2011）：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》。《中国社会科学》第4期，第126-148页。

周雪光（2011）：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》。《开放时代》第10期，第67-85页。

周雪光（2015）：《项目制：一个“控制权”理论视角》。《开放时代》第2期，第82-102页。

Lü Xiaobo. (2000) *Cadres and Corruption. The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press.

Murphy, R. (2007) "The Paradox of China's Official State Media Reinforcing Poor Governance: Case Studies of a Party Newspaper and an Anti-Corruption Film", *Critical Asian Studies* 39(1): 63–88.

Siu, H.F. (1989a) "Socialist Peddlers and Princes in a Chinese Market Town", *American Ethnologist* 16(2): 195–212.

Siu, H.F. (1989b) *Agents and Victims in South China. Accomplices in Rural Revolution*. New Haven: Yale University Press.

Wang Shaoguang. (1989) *From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and*

[Un]governability in China, unpublished manuscript.

作者简介

黎人源（1992-），男，博士，中山大学马克思主义哲学与中国现代化研究所暨哲学系博士后、华南农村研究中心助理研究员，研究方向为中国乡村社会转型，主要聚焦于中国式现代化的乡村实践、集体化时期中国乡村社会劳动主体的生成。