

内卷化的基层政权悬浮：县域多中心工作模式下的基层治理困局

陈义媛

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京, 100083)

摘要：随着国家资源向农村的转移，基层治理事务也日益增多。在县域范围内，过去以简约治理为特征的单一中心工作模式正转向“多中心工作”模式。这一转型不仅使乡镇作为“块块”的统筹能力被切割，也改变了上级政府对基层的“结果考核”导向，加强了“过程考核”的权重。县乡关系的科层化趋势凸显，导致基层治理体系的刚性化。这带来了基层治理的两大困境：一方面，国家资源的大量输入并未带来基层治理效率的显著提升，致使国家资源输入的内卷化；另一方面，基层行政日益走向科层化，基层组织超负荷运转，却无力回应群众的真实诉求，基层政权仍然悬浮于村庄之上。要走出政权悬浮困局，国家需要赋予基层组织一定的自主空间，通过资源输入来重建基层组织与农民之间的有机联系。

关键词：内卷化；基层政权悬浮；多中心工作；基层治理

Involution of National Resource Input and the Loosening Ties between Local Government and Villagers: Dilemmas of Grassroots Governance under Multiple 'Prioritized Tasks'

Chen Yiyuan (College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing, 100083)

Abstract: Governing responsibilities of grassroots government have been increasing with the rising fiscal transfers from the Chinese central government. At the county level, the governance used to be centered on the 'prioritized task', but now there are multiple 'prioritized tasks'. This transformation has not only jeopardized the coordination capacity of township governments, but also changed the result-oriented performance evaluation to process-oriented. Meanwhile, there have been strong bureaucratization trends of the relationship between county and township governments, which resulted in the rigidity of grassroots governance. This has brought about two dilemmas. On the one hand, the large input of national resources does not come with significant performance boosts of local governments, which signifies the involution of resource input. On the other hand, the bureaucratization of the grassroots administrative system has led to their overloaded operation. Nonetheless, the ties between local government and villagers keep loosening, as the former keeps failing to respond to villagers' requirements. In order to break through the dilemmas, the grassroots governments should be allowed flexibilities in

governance, and the central government should rebuild the organic connection between grassroots government and peasants through resource input.

Key Words: Involution; Loosening ties between local government and villagers; Multiple ‘prioritized tasks’; Grassroots governance

一、问题的提出

自农村税费改革以后，国家与农民关系开始从“汲取型”向“服务型”转变，此过程伴随着国家向乡村的大量资源输入，也伴随着基层政权结构和基层治理工作的重大调整。县、乡两级基层政权是关联国家与农民的枢纽，基层政权结构的变化是理解国家与农民关系变化的关键。本文主要从县乡关系的变化来讨论基层治理逻辑的变迁，以重新思考基层治理“现代化”的内涵。

农村税费改革后，基层治理最突出的变化是随着乡镇政权的“空壳化”，乡镇政府不得不四处“跑钱”、借债，从而与农民脱离了旧有的关系，变成了表面上看上去可有可无的一级政府组织，导致整个国家政权“悬浮”于乡村之上的特征日益明显^[1]。这一判断深刻影响了此后的基层治理研究。在税费改革初期，政权的“悬浮”主要表现为基层治理事务减少，乡镇政府不再需要频繁地与农民打交道。但这一状况很快发生了一些变化，因为在税费改革后，中央向地方的转移支付力度不断加大。在乡村振兴背景下，国家对乡村的资源输入更多，基层的治理事务也日益增多，这对基层治理体系产生了什么样的影响，是近年来学界讨论的焦点问题。

围绕着政权“悬浮”问题，后续研究展开了进一步讨论，认为在项目制度下，基层政权从“悬浮型”政权转变为“协调型”政权，即乡镇政府的财权和事权不断被上收，对县政府的依附性不断加强。这导致乡镇政府一方面缺乏财权，是“空壳财政”，另一方面又需要在项目实施中承担协调职责，解决项目进入乡村时可能遇到的各种矛盾^[2]。这种“协调型”政权是从“悬浮型”政权演变而来，因为乡镇的财政“空壳化”和对县级政府的“依附”并没有发生根本改变。不过，这一研究主要是从项目制角度切入的，但在政府向“服务型”转型中，很多基层工作并不一定是通过项目制的方式来开展的，例如环境卫生整治、违建拆除等。随着治理任务和治理压力不断增加，越来越多工作难以用常规治理的方式完成，推动了县级政府以中心工作的模式^[3]来同时推进多项工作，导致县域中心工作扩大化^[4]。在这种情况下，虽然基层干部与农民打交道的机会增加了，但政权“悬浮”的问题是否发生了改变，国家与农民之间的“服务型”关系是否已经建立，仍是需要讨论的问题。

与之相关的另一类讨论是从围绕中国基层政府是否走向了“科层化”而展开。有研究认为，中国的行政体制自改革之初就开始具有“科层制”的某些特征，尤其是在中央与地方的财政关系上强化了行政科层化的倾向；该研究也指出了行政的科层化也会导致压缩社会空间的问题^[5]。不过，也有学者将中国上下级政府之间的关系概括为“行政发包制”，认为这是一种介于科层制与外包制之间的关系。上级政府以任务下达和指标分解的方式将行政事务层层发包，作为发包方的上级政府掌握着人事权、监察权、审批权等正式权威，也有干预权和否决权等剩余控制权；作为承包方的下级政府则以自由裁量权的方式享受很多实际控制权。更重要的是，行政发包制不同于科层制，前者的内部控制是结果导向的，对执行过程是否合乎程序和规则并不进行严格监管^[6]。这与学者黄宗智关于“集权的简约治理”理论有一致性，这一理论强调在中国的治理实践中，“半正式行政”始终占有相当重要的位置，即县以下主要依赖社区自身任命的“准官员”来治理，国家不向其支付薪酬，县以下的治理机构尽可能保持了简约。集权与简约治理构成了一种相辅相成的二元合一体制^[7]。这一理论不仅限于对中国帝制时期的治理实践的解释，也扩展到集体时代和当下。简约治理实际上是用乡土社会的内生精英来进行基层治理，准官员作为半正式行政体系的代表，是连接官僚体系的行政逻辑与宗族自治逻辑的缓冲地带，从乡村社会内部获取治理资源是简约治理的重要基础^[8]。这些研究尽管对中国的行政体系的特征作出了不同的判断，但都对科层化可能带来的治理困境表达了担忧。随着国家向农村转移的资源越来越多，各类规则下乡，基层治理日益规范化、标准化、程序化^[9]，如何理解这些带有科层化倾向的治理实践及其对基层治理体系的影响，也是本文关注的重点。

本研究基于笔者 2021 年 3 月在皖北 H 镇为期 20 多天的调研，试讨论在县域中心工作扩大化背景下，县乡关系如何被重塑，以及这种重塑会对农村社会带来怎样的影响。H 镇是一个普通的农业型乡镇，但自 2014 年以来，基层政府的工作不断增多，基层治理也遇到不少困境。这一状况在中西部地区十分常见，因此，本文以该乡镇作为典型案例，通过探究基层治理任务和治理方式的变化，尝试重新理解资源输入背景下的基层治理困局。

二、简约主义治理结构下的“多中心工作”困境

乡镇作为国家正式权力体系的末端，既代表着国家正式权威，又与具有高度复杂性的村庄社会有着密切关联，因此其治理方式就具有双重性。一方面，乡镇政权的出现本身就是国家政权向基层延伸的一个表现^[10]，在县级政府以下设立正式的行政机构是封建帝制时期的中国所不曾有过的，它也显示了自中华民国以来国家治理的“官僚化”和“理性化”过程^[7]，这是乡镇政府自产生以来所具有

的“科层化”面向。另一方面，乡镇政府所面对的又是一个以“熟人社会”（或“半熟人社会”）为特征的村庄社会，事务繁多、关系复杂，在处理基层事务时，仅靠正式权威又往往难以有效解决问题，因此对非正式资源，尤其是村庄内生资源的调用是乡镇干部做工作的重要方式。乡镇治理具有国家与社会二元合一的特点，是一种“简约”型的治理状态，这也是“第三领域”机构的特征^[11]。同时，这种“简约主义”还体现在乡镇人员结构和机构设置的灵活性上，乡镇虽然是正式权力体系的末端，但长期以来，乡镇政权并不是以科层制的逻辑来运转的。

（一）简约主义治理下的乡镇政府运作特点

中国的基层治理在相当长时期内维持着简约治理的形态。县乡之间的关系不完全是科层化的，乡镇不单纯是县职能部门的派出机构，乡镇机构也不是按科层制的逻辑来运作的。自家庭承包责任制实施之初至农业税费改革前，中西部地区的乡镇主要围绕着收取农业税费和计划生育两项“中心工作”来开展工作。在这一时期，中心工作压力大、责任重，乡镇往往需要调用和重组各种资源来完成任务，其实践过程往往会突破条线部门的专业分工；中心工作以外的各条线部门工作则为日常工作，以按部就班的常规治理形式来完成。这一时期的中心工作十分集中，因此乡镇有足够的空间来统筹调配各类资源，乡镇总体上维系着简约治理的特征，主要表现为以下两方面。

一方面，乡镇工作往往不是标准化、均质化的，而有轻重缓急，“中心工作”的设置本身就体现了乡镇工作的缓急之分。与之相应，乡镇干部尽管分属不同条线，但并不是科层体系中分工精确的办事员，而可以随时被灵活抽调到中心工作中，需要具备综合能力而非单一的专业技能。同时，乡镇干部在不同岗位上的调动也十分频繁。H镇农业农村办的现任主任1999年从部队转业回来后进入镇政府工作，他先在综治、司法部门工作了8年，后转岗到党政办2年，2011年被调任到综治办，2012年转至信访办任主任，2016年调任纪委副书记，2020年到农业农村办当主任。在乡镇工作多年的中层干部而言，这样的工作调动十分普遍。这也使他们对乡镇各方面的工作都有所了解，能配合各项工作，而不是只能完成所属条线的工作。对人员的灵活调度，是在很长时期内乡镇能低成本地完成重要的“中心工作”的原因。尽管这也带来了一些问题，例如，有研究指出，乡镇农技人员以开展乡镇中心工作为主，提供农技服务的时间被压缩^[12]；但在乡镇人力、物力有限的情况下，灵活抽调人员也是乡镇维系低成本治理的关键。总体而言，虽然乡镇干部人员不多，但由于乡镇可以灵活、高效地动员足够的人力、物力，因此在应对单一中心工作时，乡镇可以低成本地通过化零为整的方式来整合资源，完成任务。

另一方面，乡镇组织也不是完全依赖正式制度运转的，而会调动大量的非正式资源。皖北 H 镇分管综治和信访工作的政法委员说，“过去上级政府给乡镇安排的任务少，管理粗放，乡镇工作不多，效率比较高。很多事情是喝酒解决的。”在收农业税费时，通过正式制度和规范无法解决的问题，靠乡镇干部、村干部到村民家聊天、喝酒反而可以在一定程度上化解。“那时候村民认为（乡、村）干部到自己家吃饭、喝酒，是一种面子。”村干部的人情、面子成为缓和税费时期国家与农民关系的润滑剂。通过将人情和面子等私人治理资源引入正式行政权力的行使中，基层政权实现了对正式权力的非正式运作，人情、面子等非正式治理资源成为对正式权力的弥补^{[13][14]}。对非正式资源的调用，使乡镇可以用最小的人力、物力投入来实现基层治理，维持基层秩序。

然而，由于地方政府的财政困难，税费时代农民负担沉重的问题始终未能得到解决，直至农业税费取消。在此期间，基层治理也出现了诸多乱象。但总体而言，在单一中心工作模式下，乡镇机构设置的模糊化分工、对人力物力的灵活整合，以及乡镇干部对各种非正式治理资源的调用，都使中国的县乡治理维持着简约治理的样态，以最小的人力物力来维持基层秩序。这种简约治理模式并不是科层化的，其主要特点是低成本、高效率、高度灵活。不过，随着国家资源大量输入乡村，基层的治理任务越来越多，且上级政府对多项任务都按照“顶格管理”的要求，以“最全事项、最高标准、最严要求、最快速度”为目标^[15]，这使基层政府不得不以中心工作模式来同时应对多项工作。这对中国长期以来形成的简约主义治理结构形成了巨大的挑战。

（二）“多中心工作”下的治理困境

乡镇治理任务的增多与县域中心工作扩大化直接相关。中心工作的运转机制需要在各个领域同时展开，就形成了“多中心工作”模式，它也重塑了县乡村三级的运转模式，县级职能部门从职能履行主体变成了协调、调度主体，乡镇政府被迫反复动员有限的行政资源，村级组织走向行政化^[4]。在皖北 H 镇，中心工作泛化的趋势近年来日益明显。H 镇纪委书记说，该镇的中心工作主要包括以下几项。第一，环保工作，其中秸秆禁烧是重中之重。第二，人居环境整治工作，但乡镇面临缺乏资金的困难。第三，采煤沉陷区的搬迁安置工作，H 镇曾因煤矿开采导致部分土地沉陷，镇政府对采煤沉陷区的村民进行了搬迁安置，但因安置房分配不公问题导致群众信访事件频发，直至 2020 年安置房分配问题才得以解决。第四，养老保险、农村合作医疗保险缴纳工作，每年开展工作时，都需要镇、村干部逐户去宣传、发动，由于上级政府要求这两项保险的缴纳比例必须达到 100%，因此镇村干部也面临着很大的工作压力。如果此项工作排名靠后，乡镇领导也会被约谈。第五，违法用地的处置工作，在 H 镇，涉及违法用地的主要是养殖户

违法搭建养殖大棚的问题。按照规定，养殖大棚必须建在设施用地上，但养殖户通常随意搭建，需要拆除。H镇分管综治和信访工作的政法委员谈道，“现在每项工作都抓得很细，每项工作都排名，乡镇每项工作都不能放弃，都要争第一。所有工作都是齐头并进的。”在单一中心工作模式下，乡镇的工作有轻重缓急之分，正因如此，设定“中心工作”才有意义，集中力量完成中心工作才有可能。当所有工作都是中心工作，各项工作都要齐头并进时，在人力物力有限的情况下，乡镇的治理就会遇到挑战。

在H镇，中心工作扩大化与精准扶贫的政治影响有紧密关联，它极大地改造了基层的治理生态。该镇一位干部说，“2014年前，乡镇的中心工作只有计划生育，这是‘帽子工程’（即做不好可能会丢掉官职），其他工作正常开展，没有太大压力。现在环保、扶贫、信访等各项工作都是‘帽子工程’。扶贫工作牵涉镇里的所有工作，（它）带动了其他部门效仿扶贫的工作方式，导致现在所有的工作都是中心工作。”精准扶贫对乡镇工作的影响一方面表现在上级职能部门对乡镇的考核上，上级部门会定期或不定期对工作的完成情况进行督查，并按月对各乡镇的完成情况进行排名；对于排名靠后的乡镇，上级领导会对乡镇主职干部进行约谈。

另一方面则表现在其它工作对扶贫工作方式的效仿上。H镇的几位干部都提到，在精准扶贫工作开始后，越来越多的工作开始学习精准扶贫的做法：不断细化档案材料，高度重视工作过程中的留痕，严格遵照程序执行工作等。H镇分管城建工作的干部说，2020年，习总书记到安徽省视察，提出“要切实保障采煤沉陷区群众的利益”。为了落实这一指示，安徽省各级政府从2020年10月开始执行“习总书记视察安徽政治要件工作”。这项工作主要涉及安置房建设和分配，在H镇，这项工作启动之初就要求建立“一户一册”。“一户一册”工作方法效仿的是精准扶贫的工作方式。这位干部说，全镇一共780户贫困户，镇、村数十名干部投入了大量人力才完成“一户一档”的建档工作；但该镇的采煤沉陷区涉及3719户，上级政府要求在1个月时间内完成“一户一册”的建档工作。由于缺乏建档的参照依据，上级政府也没有给出具体的建档指标，只能由各乡镇先报上去再研究。到2021年4月，建立的档案资料已经来回改了6次。城建办一共4个人，除了这位干部之外，只有1个人会操作电脑，村干部中会操作电脑的则几乎没有。所以建档工作需先由各村干部手写，汇总到乡镇后再由城建办的2名干部录入电脑。建档工作需要收集的信息包括采煤沉陷区群众的就业类型、工作地、参保情况、人口变化等，但这些信息的统计对于推进这项工作并没有太大帮助。分管城建工作的这位干部说，实际上沉陷区群众的信息城建办都了解，

否则也没有办法把安置房分下去。但为了确保留痕和工作程序的规范，乡镇投入了大量资源在建档工作上。

中心工作的扩大化意味着乡镇从单中心工作模式走向了多中心工作模式，乡镇不得不反复动员有限的治理资源同时推进多项“中心工作”。这一治理模式转型带来了三个后果。

第一，乡镇作为“块块”的统筹能力被切割。随着国家资源和治理任务的不断输入，上级各职能部门的权力不断加大，“条条”的权力得到加强，而乡镇政府作为“块块”的统筹能力却被不断切割。在单中心工作模式下，乡镇一方面有统筹资源的能力，可以通过强政治动员，迅速整合乡镇的人力物力，化零为整地完成中心工作。另一方面有统筹治理事务的能力，即为了完成税费、计划生育等中心工作，乡村两级必须回应民众诉求，比如提供生产和生活所需的公共品；因此乡镇在完成中心工作之余也需要统筹安排内生的治理事务。但在简约主义的机构设置下，乡镇难以在资源有限的情况下同时应对多项中心工作。从而，在目标考核压力下，乡镇干部不得不高负荷运转，还往往要以形式主义来应对各类考核；同时，乡镇作为治理主体的主动性丧失，缺乏回应民众需求的能力。

第二，多中心工作模式也改变了简约主义治理下的结果考核机制，转向过程考核与结果考核并重的局面，削弱了基层治理的灵活性。在有关中国治理特征的解读中，无论是行政发包制^[6]、简约治理^[7]，还是中心工作模式^[3]，其治理内核都是“结果”导向的，上级政府在对基层政府进行考核时，对政策执行过程只进行有限地监察，更关注政策执行的结果，因此基层组织有一定的灵活空间。然而，在多中心工作模式下，国家不仅自上而下地向基层输入了治理任务，还输入了治理规则；不仅对结果进行考核，也对过程进行监督，典型的表现就是要求办事留痕、程序规范，对政策执行过程的管理与对结果的考核并重。对过程的严格考核会导致政策执行过程的刚性化，基层政府的灵活空间减少，这一治理模式转变也传导到了村级组织。H镇W村的村支书说，以前他在调解村民纠纷上花的时间最多，现在在报材料上花的时间最多。过程考核往往要求办事留痕，需要基层干部提供各类材料以供检查，这也挤压了基层干部与群众打交道的时间和机会。不仅如此，对政策执行过程的规范化要求也可能增加治理成本。成都市政府推行的村级公共服务和社会管理改革也体现了过程考核带来的悖论。为了避免市政府输入的村级公共服务资金使用中的贪腐问题，市政府对这一资金的使用过程进行了严格监控，要求严格按照标准化程序来使用这笔资金，其结果是办事成本提高，也挤压了村民自治的空间^[16]。严格的过程管理原本是为了确保资金使用的规范性，却降低了治理的灵活性和效率。

第三，县乡关系的科层化趋势凸显，导致基层治理体系的刚性化，基层治理中的弹性空间被压缩。在关于科层制的论述中，韦伯指出，科层制的特点一方面是行政官员的专业化（主要表现为受过严格的专业训练）和专职化（主要表现为职责明确），另一方面是行政机构分工明确、有严格的等级结构和服从关系，要严格按照程序办事，注重程序公正^[17]。从前一方面来看，就行政官员的专业化而言，在简约治理模式下，乡镇干部之间的职能分工是模糊的，其专业化程度并不高——在相当长的时期内，乡镇工作也不要求乡镇干部具有高度专业化的技能。分工模糊、抽调灵活恰恰是乡镇工作人员的特点，也是简约主义治理能保持低成本的原因之一。但在多中心工作模式下，由于多项工作需要同时推进，就需要有相当数量处理专职工作的乡镇干部，这种专业化尽管还没有完全呈现，但趋势已经开始显露。这一趋势不仅出现在乡镇一级，在村庄层级，村干部职业化^{[18][19]}的趋势近年来也受到了很多关注。从后一方面来看，上级政府对乡镇工作过程的精细化管理，对照章办事的程序规范要求，以及不断强化的自上而下的问责等，也展现了乡镇工作中的科层化逻辑。尽管基层组织科层化的趋势早在税费改革后就已经开始出现——被称为“技术治理”^[5]，但其在各地呈现的程度有所不同，一些中西部地区的乡村因缺乏处理文字材料工作的人员，在很长时期内并没有真正实现规范化、程序化的精细治理。然而，在国家资源下乡的背景下，为了避免资源使用中的贪腐问题，国家对程序规范的要求被提到了新的高度，使县乡基层政府运作的科层化趋势日益凸显。

然而，治理现代化并不等同于科层化，国家治理的现代化应是高效率、低成本、适应实际的。基层治理事务的特点是不规范、复杂性，还有很强的偶然性，因此需要有一定的灵活空间。这意味着，在处理基层事务时，需要在规范性与弹性之间寻求平衡。当前对基层治理的专业化、程序化、规范化要求与乡镇有限的人力物力并不匹配，也就是说，在中国治理现代化转型中，基层政府机构的设置仍然具有简约主义的特征，治理模式却开始走向科层化。以简约主义的组织形态来对接科层化的治理模式，是当前基层治理遭遇困境的主要原因。

三、内卷化的基层政权悬浮

在大量资源输入的背景下，中心工作扩大化导致了基层干部高度忙碌的状态，“5+2”“白+黑”的工作模式在各地基层干部中已经成为常态。然而，既有资源又高速运转的乡镇政府仍可能无法回应民众的诉求，形成一种“内卷化的政权悬浮”。不同于税费改革初期的“政权悬浮”，“内卷化的政权悬浮”表现为形式主义和大量的资源虚耗。在税费改革初期，基层政权悬浮一方面是因为缺乏资金，另一方面是在取消农业税费后基层治理事务减少，因此基层组织不必再与农

村群众打交道，呈现出一种消极治理下的政权悬浮形态。但在中心工作扩大化背景下，政权悬浮问题依然没有得到解决，在国家投入大量资源、设置多项治理任务的情况下，基层组织反而疲于应付科层化的考核而无力回应群众的真实诉求，因此“内卷化的政权悬浮”主要表现为国家资源输入的内卷和基层组织的高速空转。

（一）国家资源输入的内卷化

在税费改革以后，国家对乡村的资源输入逐渐增加，乡村基础设施得到了大幅度改善。不过，在不少地区，新建的道路、沟渠在两三年后就开始破损，甚至无法使用^{[20][21]}。在 H 镇，从 2013 年开始，全镇共为 6 个自然村（通常一个自然村为一个村民小组或两个村民小组）申报了美丽乡村建设项目。按照项目申报要求，建设点必须是 500-700 人的集中居住点，且需要具备一定的基础条件。乡镇申报后，由市、区相关部门来审核是否具备建设美丽乡村的条件，对于符合条件的建设点，按照规划，省、市等各级政府需为每个建设点投入 340 万元左右的资金进行建设。由于 H 镇是一个纯农业型乡镇，乡镇没有足够的财力进行配套投入，因此每个建设点的实际投入大约是 200 万元左右。H 镇一位干部说，尽管美丽乡村建设项目给每个点的投入达到 200 万左右，实现了“硬化”（指道路硬化）、“绿化”和“亮化”（指安装路灯），但这些只是短期效果，没有长期持续的维护机制，通常半年就恢复成了原样。H 镇作为一个普通农业型乡镇，每年维持政府基本运转的经费也只有 600 万-700 万元；美丽乡村建设项目的一个建设点就有 200 万元左右的项目经费，投入不可谓不高，但资金利用效率却很低。

实际上，从项目申报到协助项目建设，镇、村干部都投入了不少精力，项目资金的数量也足够多，但所投入的资金却没能发挥长期效果。对绿化带的修剪，对道路、路灯的简单维护，不需要太多资金投入，但需要对农户进行组织。缺乏维护机制的本质是缺乏对农户的组织 and 动员。从某种意义上说，这是农村公共品供给的“最后一公里”问题的延伸。在有关项目制的研究中，已有不少学者对资源下乡和公共品供给的“最后一公里”进行了探讨，问题主要表现为在项目或涉农政策落地时，农民积极性不高，农民之间的利益难以协调，工程难以实施等，其原因也在于基层组织未能将农民动员起来，未在乡村治理中形成公共规则^{[22][23]}。在以项目为依托的资源输入过程中，从项目实施开始，作为受益主体的农户成为被动接受服务的对象，而不具有自我服务的主体性。更重要的是，不仅农户是被动参与，乡村两级干部的角色也只是“协调”者，因而乡镇政权被概括为“协调型政权”^[2]。这限制了乡村干部发挥“组织者”作用的空间。在以项目为依托的资源输入方式下，上述问题并不鲜见。国家资源的输入并未带来基层治理效率的提升，这是资源输入内卷化的表现之一。

资源输入内卷化的另一个表现是公共品供给与农民需求偏好的不匹配。H镇是粮食种植区，每年种植一季水稻和一级小麦，水利设施对当地农户而言十分重要。H镇对农田灌溉也非常重视，近年来争取了不少项目资金，镇、村、组三级的电灌站已成体系，全镇的干、支、斗渠也已经完成了硬化。不过，农渠以下（主要指村庄内的渠道）还未能全部硬化，导致灌溉水源容易流失，因此农户对水渠修缮的需求十分强烈。在全镇的15个村庄中，至少有8个村有急迫的渠道硬化需求，这8个村每个村的渠道硬化需要达到2000米以上，这需要大量的资金投入。同时，全镇的圩坝虽然没有缺口，但18个涵闸都是1956年用手工砖建的，质量虽然不错，但多年未修缮，很多闸槽、闸板已经丢失，导致防汛难度大。该镇水利站站长说，每年汛期时，他们需要用1万条编织袋装上沙土后堵闸门；汛期后，圩区的水无法自然排出，得再移走这些编织袋。这位站长说，修好涵闸后防汛工作会轻松很多，如果维修涵闸，每个闸大约5万元就足够了，18个涵闸一共需要100多万元。尽管国家每年向农村输入不少资源来改善农村基础设施，但并未带来公共品供给效率的提升，这也是资源输入内卷化的表现。

上述问题产生的一个关键原因是国家通过项目的形式输入资源时，也已经设置了资源使用的范围和方式。为了防止资源使用中的贪腐问题，乡村两级组织在项目执行中只承担协调者的角色。然而，在这种情况下，基层政权已经被深度卷入了科层体系中，基层治理体系的自主空间和弹性空间都被高度挤压，基层政权对农民的组织 and 动员能力都遭到了弱化。这导致国家与农民之间没有了中间层，作为服务者的国家现在需要直面数量庞大的、作为被动接受者的农民。基层组织，尤其是作为村民自治组织的村一级，原本应是国家权力与乡村社会融合的“第三领域”组织，同时承担传达国家意志和向上反馈村民诉求的功能，是国家和农民之间的缓冲地带。然而，当国家权力过于强大，正式行政取代了“半正式行政”^[7]时，国家资源进入乡村就会存在内卷的风险，因为乡村社会的复杂性、无数分散农民的不同需求，在当下仍难以仅靠自上而下的政策设计来对接。

（二）行政科层化下的基层政权“悬浮”

与税费改革初期的政权“悬浮”不同，在资源大量输入的背景下，基层不仅资源更多，治理任务也更多。为了完成上级布置的各项任务，基层组织也需要与民众打交道，以调解政策落地时的矛盾。然而，基层干部的“5+2”、“白+黑”工作模式却依然没能解决基层政权“悬浮”的问题。

如前文所述，在基层治理现代化背景下，“多中心工作”模式正不断使县乡治理体系走向科层化，从结果考核转向了结果考核与过程考核并重的局面。这使基层政权不得不花费大量精力来迎接检查。H镇信访办主任说，“现在对乡镇的检查评比太多，年终进行目标考核时，上级所有部门都给乡镇打分；还有平时检

查，有些部门可查可不查的，也要来检查。”只要有检查，乡镇就必须提前准备各种材料。迎检压力在精准扶贫工作中表现得最为鲜明。H镇一个贫困村的扶贫队员说，该村一共43户贫困户，他驻村4年，主要工作就是整理材料和迎检，这部分工作会占用他70%-80%的时间；剩下的20%-30%时间用于入户走访。省级检查年中1次，年底2次，每次至少需要半个月时间准备材料、入户确认；市级检查一年至少4次，检查时间不定，每次迎接市级检查也大约需要准备半个月左右；区级检查一年有5、6次，每次大约需要准备3-7天。尽管其它工作在迎检方面不需要花费如此多的时间，但随着对过程考核的重视，各级政府在布置任务时往往会制定细致的指标和规范，并据此进行考核，这无疑加重了基层的负担。H镇信访办主任说，“层层细化是造成基层负担（重）的主要原因。过去的工作就是解决问题，只要合规合法、程序到位就可以了，没有现在这么多文山会海。”

随着技术的进步，上级政府对基层的考核方式也在不断更新。在H镇，环保工作是近年来新增的中心工作之一，环保工作中的一个重要任务就是秸秆禁烧。2020年，市环保局通过“秸秆禁烧无死角”项目，在全区的电信信号塔上都安装了摄像头，称“蓝天卫士”监测点，H镇一共有5个监测点。一旦有烟雾，秸秆禁烧智能预警系统平台就会发出警报，该系统非常敏锐，村民做饭的炊烟、上坟燃放的鞭炮烟雾也能被其探测到。一旦被蓝天卫士报警，需要网格负责人在半小时内处理，否则就算“火点”。如果是误报，例如村民上坟时放烟花所致的预警，镇、村两级负责相关工作的网格负责人也需要到现场拍照上传，蓝天卫士系统再撤销预警。2020年，全镇共有6个“火点”，皆因村民上坟和焚烧沟塘里的杂草所致，这6个火点所在网格的负责人被罚款。技术进步所带来的监控能力提升，使国家权力更深入地渗透进基层治理过程中，上级政府的监管与考核能力加强，也推进了行政体系的科层化。

在这种情况下，基层政府不得不将几乎全部精力都用于完成自上而下的任务，接受各类考核，而无余力设置乡镇自身的治理事务。但在农业型地区，村庄内部实际上有很多需要基层组织来统筹安排的工作，除了上文提及的灌溉设施问题外，还有土地的整合问题。在H镇，由于土地过于细碎，村民耕作十分不便。H镇W村的一个老党员家有10亩左右承包地，但分散为20余块小块土地，他将土地免费给其他村民种也没有人愿意接手。平均来说，该镇一户农户的10亩承包地也常常分散为12个不同地块，这使农户的耕作十分不便。对于仍然在种地的60%-70%农户而言，他们非常愿意将“小田并大田”。但整合土地是一家一户办不好和不好办的事，需要基层组织来协调。开展这项工作必然涉及不同农户之间的利益调整，因此这也是一项并不容易开展的工作，在中心工作扩大化的情况下，基层组织已经超负荷运转，并无动力推进这类内生性的治理事务。

总体而言，乡镇从体制上仍维系着简约主义的机构设置，但基层治理体系却被日益深入地卷入科层化的行政结构中。在多中心工作模式下，上级政府的过程考核越是精细化，基层组织向上负责的面向就越凸显，也就越难以回应民众的诉求。因此基层治理呈现出一种僵持的悖论：基层干部越来越忙，农民切实的生产生活需求却越来越难以被满足，基层政权仍然悬浮于乡村社会之上。

值得强调的是，基层治理“现代化”并不等于“科层化”，而应是高效率、低成本、适应实际需要的治理方式。基层事务的特点是不规则性、复杂性和偶然性，因此需要有一定的灵活空间。也就是说，基层治理本身需要在规范性与弹性之间寻求平衡。然而，在多中心工作模式下，基层治理体系的科层化趋势日益凸显，国家权力向基层渗透的能力大大加强。在简约主义的治理结构下，中央权力的集中程度高，但国家权力向基层的渗透力却相对有限，从而民间社会在基层治理中发挥着重要作用，国家与社会的交叠之处形成了“第三领域”^[7]。然而，当基层治理体系被不断吸纳进科层化的正式治理体系中时，可能出现“国家”对“社会”的挤压，它使国家治理体系的刚性增强，基层组织的灵活性和弹性减弱，同时也会失去简约治理的低成本优势。

四、讨论：走出政权“悬浮”困局的可能

随着国家政权向“服务型政府”的转变，基层政权的职能也在发生变化，教育、医疗等原本由乡村社区来供给的公共品现在由国家来提供了，甚至庭院整洁、厕所改造等私人生活领域的事务国家也在不断介入。在这一转型之下，大量自上而下输入的治理事务需要由基层政权来协调。这是多中心工作模式出现的背景。这也意味着，乡村组织的功能正在发生变化，其治理逻辑也需要发生相应的调整。

在农村税费改革初期，基层政权的悬浮问题主要表现为乡镇财政的“空壳化”以及乡镇政权脱离了与农民旧有的联系，乡、村干部与农民打交道的机会日益减少。向乡村输入的资源增多，乡村干部为了落实各类政策和配合实施项目，与农民的关联也在增加，但政权悬浮的问题却依然没有解决。一方面，国家的资源输入未能很好地对接农民的公共品诉求；另一方面，基层组织日益被吸纳进科层化的行政体系中，对农民的动员和组织能力弱化。“协调型”政权之所以没有走出政权“悬浮”的困局，也是因为基层政权仅为了向上负责而承担“协调者”角色，而未能同时承担向下负责的“组织者”角色。政权悬浮的关键不在于基层干部是否与农民打交道，而在于以什么样的形式与农民打交道。在国家与农民转向“服务型”关系的背景下，通过资源输入来重建基层组织与农民之间的有机联系，是走出政权悬浮困局的关键。重建这一有机联系至少有两点需要考虑。

一方面，需赋予基层组织一定的自主性，通过基层组织来重建农民表达公共品需求偏好的制度通道，以使国家的资源输入能更有效地满足农民需求。H镇在组织农田灌溉方面提供了一个可参考的案例。该镇从集体时代以来，一直保持着统一组织农田灌溉的传统，至今仍由镇政府统筹，根据当年实际的灌溉支出来向农民收取灌溉费用。灌溉费用的收取是维系当地水利灌溉体系顺利运转的关键，也为农民表达公共品需求提供了渠道。交灌溉水费是享受灌溉服务的村民的义务，同时，村民也有权利提出修路、修渠的要求。从H镇不同村庄的实践来看，当水利设施出现问题（例如渠道损毁）时，镇、村干部收水费就会遇到一定的阻碍，村民要求解决问题后再交费。为了能顺利收上水费，村干部会迅速上报给镇政府，后者来考察后提出建议方案，并向上争取项目。也就是说，镇、村两级有收水费的权利，也有回应村民公共品偏好表达的义务。通过统筹组织农田灌溉，H镇建立了农民表达公共品需求偏好的渠道——尽管这条表达渠道还比较有限。但这意味着，当基层组织具有一定的自主性时，其有可能通过平衡权利、义务关系来提升治理能力，建立与农民之间的有机联结。

另一方面，通过资源输入激活村集体对村民的组织动员能力，重建村庄社会的公共性。在税费时代，基层组织有收取税费的权利，同时也承担组织农业生产、为农民提供公共品的义务。乡村两级每年都以筹工筹劳的方式对公共设施进行维护，以确保农业生产的条件。税费改革改变了这一机制，国家成为农村公共品的供给主体，且主要通过项目制的方式来提供。农民不再负有义务，成为“被服务”的对象。尽管这减轻了农民的负担，但也使乡村两级组织不再具有组织农民的动力和能力。不过，国家资源的输入也有其它方式，例如，以补贴的形式输入，补贴数额公开，村集体在村民的监督下——而非国家的监管下——自主使用这些资源；或如成都市村级公共服务资金一样，输入资金时并不规定具体的建设项目。在这种情况下，村集体成为资金使用的主体，可以通过公共品供给来重建村庄内部的利益博弈空间，建立村干部与村民打交道的制度性渠道，还可以在资金监管中激活村庄非正式权威的作用^[24]。这意味着，国家资源的输入也可能激活村民自治，通过对农民的组织 and 动员来建立村庄内部的公共性，从而避免农民成为各自为政的原子化个体。这种公共性背后是农民共同认同的公共规则，这些规则是非正式的，却具有很强的约束力。村民自治依靠的是村庄内部共同认同的公共规则，只有在村庄内部建立了公共性的情况下，农民才能被组织起来自己服务自己，无论在项目实施还是后期维护中，他们才会有动力参与其中。同时激活正式的基层组织与赋有非正式社会资源的村庄社会，也是基层治理保持低成本的重要原因。

参考文献:

- [1] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(03):1-38.
- [2] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015,30(02):98-123.
- [3] 杨华,袁松.中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J].公共管理学报,2018,15(01):12-22.
- [4] 仇叶.行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J].政治学研究,2021(01):78-89.
- [5] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(06):104-127.
- [6] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014,34(06):1-38.
- [7] 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.
- [8] 赵晓峰.中国农村基层的简约主义治理:发生机制与功能定位[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,14(06):127-131.
- [9] 贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J].社会科学,2019(04):64-70.
- [10] 张静.基层政权—乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [11] 黄宗智.重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一[J].开放时代,2019(03):12-36.
- [12] 胡瑞法,孙艺夺.农业技术推广体系的困境摆脱与策应[J].改革,2018(02):89-99.
- [13] 孙立平,郭于华.“软硬兼施:正式权力非正式运作的过程分析[M].谢立中.结构—制度分析,还是过程—事件分析?北京:社会科学文献出版社,2010:155-185.
- [14] 赵晓峰.中国农村基层的简约主义治理:发生机制与功能定位[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014,14(06):127-131.
- [15] 房宁.“顶格管理”逼得基层搞形式主义[N].北京日报,2020-06-08(013).
- [16] 陈义媛.国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2020,20(01):34-40.
- [17] 韦伯.支配社会学 I[M].康乐等译,台北:远流出版公司,1993.
- [18] 贺雪峰.村干部收入与职业化[J].中国党政干部论坛,2015(11):64-66.
- [19] 高万芹.村干部职业化的实践、后果及其制度监控——以南京远郊农村经验为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(01):81-90.
- [20] 经济参考报.部分地区水利设施“建而不管”很“闹心”[N].新华网,2020-01-06
http://www.xinhuanet.com/gongyi/2020-01/06/c_1210426964.htm
- [21] 邱正.惠民水利设施因何“青黄不接”[N].青岛日报,2021-04-16(005).

[22] 刘建平,陈文琼.“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J].中国行政管理,2016(02):57-63.

[23] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(04):62-67.

[24] 陈义媛.公共品供给与村民的动员机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(04):101-110.

此为工作稿