

# 基层治理转型背景下 农民软性不合作困境生成逻辑及其应对\*

吴欢欢

(武汉大学社会学院, 湖北 武汉 430072)

**[摘要]**伴随乡村治理转型,乡村社会产生了以农民软性不合作行为为表征的资源下乡内卷化现象。不同于税费改革前国家与农民之间的张力关系,也不同于税费改革初期出现的少数边缘群体的利益博弈问题,当前阶段的软性不合作行为具有主体扩大化、资源伴生性、非正义的合法化等特征,其是在整个乡村社会逐渐被国家体制所吸纳的背景下产生的。乡村社会被整合进国家的整体发展目标,并配以大量的治理资源和规范化的体制建设。由此,国家与农民之间的互动关系更加直接,但也因此产生了国家治理挤压基层治理的意外后果。一方面,国家的直接介入意外带来了农民的动员缺位问题,在需求、责任和价值层面对农民形成主体替代效应,农民的获得感更低而利益依赖心理更强;另一方面,直接的规则之治带来了村庄社会的去政治化后果,使得国家和社会对边缘群体进行治理的例外化机制缺失,边缘群体的不合作行为对大部分农民形成负面示范效应。最终,村庄社会被搅动起来,产生了国家资源输入越多,农民的软性不合作行为越凸显的悖论性困境。重新厘清治理现代化的完整内涵,明晰国家治理和基层治理的逻辑异同,并回归基层治理的规范性与有效性相平衡的本意,是纾解新时期治理内卷问题的可行之道。

**[关键词]**资源下乡 内卷化 基层治理转型 治理现代化 软性不合作

**[中图分类号]** D422.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2025)01-0086-11

## 一、问题的提出

国家与农民的关系问题是事关国家治理体系和治理能力现代化的一个基本命题。资源关系视角是透视国家与农民关系问题的重要维度之一。随着国家能力的不断提升以及城乡统筹发展战略的实施,大量涉农资源下沉,国家与农民之间的互动呈现更加密集和直接的趋势。农民的参与状态和合作行为直接决定国家战略和政府政策的落实成效。然而在乡村治理场

域中,发现的一个吊诡现象是,伴随更多资源的下乡,在农民当中普遍出现参与惰性和情绪不满的软性不合作表现。资源的输入不仅没有带来治理效能的提升,还带来了农民认同的退化,形成资源下乡内卷化现象。在党的十九大提出乡村振兴战略背景下,乡村发展目标全方位提档升级,更多资源将下沉乡村。如何理解这一资源下乡内卷化问题,并通过反思寻求更加合适的回应之道,这不仅事关资源的使用效率,更是一个关涉乡村振兴战略实施和国家治

收稿日期:2024-06-12;修回日期:2024-10-29

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22ZD173)

作者简介:吴欢欢,博士研究生,主要从事基层治理研究。

理现代化方法、路径的重大问题。既有关于资源下乡内卷化问题的研究内容丰富,大体分为两种视角。

第一种是主体视角,即以不合作者为研究切入点,通过对不合作者行为类型的描述和不合作行为生成逻辑的分析,来探究资源下乡内卷化问题的症结和解决的办法。华中村治研究最早将“乡村社会边缘人”这一不合作行为主体纳入实证研究视野<sup>[1]</sup>,并将“钉子户”问题上升到“基层治理的核心”地位。能否有效控制钉子户是国家政权建设能否顺利进行的关键<sup>[2]</sup>。钉子户的行为呈现“扯”和“磨”的特征<sup>[3]</sup>,尤其在项目进村开展村庄建设的过程中,成为基层治理中的机会主义者<sup>[4]</sup>,谋利本质凸显。后税费时代,伴随“连带式制衡”机制的缺失,国家治理模式从整体支配到协商治理的转型,基层政权治理钉子户的手段愈发有限<sup>[5]</sup>,只能被迫引入灰黑势力或使用策略主义对钉子户进行摆平处理,却最终导向更深的基层治理内卷化困境<sup>[6]</sup>。在借助行政动员治理钉子户失败的情况下,社会动员治理或许仍是最有效的解决之道<sup>[7]</sup>。但由于国家治理始终无法遏制钉子户的攀比逻辑及扩散效应,在基层治理转型的背景下,钉子户问题仍是导致资源下乡与治理内卷的重要原因<sup>[8]</sup>。

第二种是结构视角,即试图从更为宏观的社会结构或体制结构的角度分析国家资源下沉遭遇的治理内卷问题。社会结构分析者认为,在国家向农村输入资源的时期,体制、经济和社会等各类精英群体<sup>[9]</sup>依据其具有的体制性权力、资本、关系等优势资源,遵循功能互补、利益互惠的结盟逻辑,在国家与农民之间编制了一张权力—利益网络。这个对社会具有笼罩性的中间结构不仅扭曲了利益分配模式,将公共资源“私人化”,还侵蚀了国家的政治合法性、弱化了基层治理能力,形成基层治理内卷化的负面后果。<sup>[10]</sup>这种非正式的资源分配规则,有的学者称之为“精英俘获”<sup>[9]</sup>,有的则称之为“分利秩序”<sup>[11]</sup>。体制结构分析者试图从制度变迁本身寻找原因。项目制作为一项我国建制历程

中具有深远意义的总领性制度<sup>[12]</sup>,是学界绕不开的一个关键解释变量。研究者分别从项目制的分级运行模式<sup>[13]</sup>和运行效果<sup>[14]</sup>寻找资源输入内卷化的原因。更有学者指出,正是项目制制度设计中内含科层和市场的双重属性<sup>[12]</sup>,使其与复杂的社会对接时,存在国家主导逻辑与地方自主逻辑、官僚政绩逻辑与公民需求导向逻辑之间的内在矛盾<sup>[15]</sup>,从而限制了项目的执行效果。社会结构因素和体制结构因素构成一体两面的关系,正是体制的设计特点为分利秩序留下了制度生存空间,而乡村社会的巨大变迁同为两种分析路径的深层原因。

以上两种视角相互嵌合、相互印证,共同构成对税费改革后一段时间内国家对乡村输入资源及基层治理内卷现象的完整解释。但伴随乡村治理进入现代化转型阶段,既有解释路径逐渐显现其视野局限性。

第一,制度环境局限。既有研究注意到资源下乡内卷现象与基层政权建设不完善、正式权力的非正式运作有关。但自中央提出国家治理体系和治理能力现代化建设以来,央地关系得以调整并呈现极强的制度化和规范化特征<sup>[16]</sup>。资源下乡内卷如何在新的制度背景下得到理解,需要深入研究。第二,资源体量局限。既有研究对分利秩序的解释与项目资源体量有限、专项资金的竞争性分配方式有关。而今下乡的资源体量已大大增加,尤其在精准扶贫以及乡村振兴战略实施以后,惠农项目的普惠性增强。这一新的变化无法在原来的框架中得到解释。第三,现象变化局限。既有对农民不合作行为的研究多聚焦于钉子户这一边缘群体,及其所展现出来的谋利倾向。但对新时期农民不合作行为的新变化和新内涵缺乏专门系统的分析。鉴于此,研究需要超越后税费时期的解释话语,重新审视资源下乡内卷问题的新逻辑。本文将立足于农民不合作现象的新变化,结合基层治理现代化转型的背景,从治理情境和治理体制的角度,对资源下乡内卷问题的生成逻辑重新进行剖析。

本文的经验材料来自笔者及所在研究团队<sup>①</sup>对皖南F县农村环境卫生整治和厕所革命治理工作的观察。2020年12月笔者在皖南F县S镇进行田野调查,在调研期间通过对乡镇领导、村干部、一般农户等人员的无结构或半结构式访谈以及现场的参与式观察获得第一手研究资料。以期借助质性研究方法,深化对以农民软性不合作行为为表征的资源下乡内卷问题的认识。

## 二、资源下乡内卷:农民软性不合作的行为表现及特征

### (一) 案例概况

皖南F县地处长三角经济辐射带,是该地区示范改革的先行者。全县人口共计28万人,下辖6个乡镇。其中S镇位于近郊,有1.4万户,城镇化率较高,老年人是主要的在村群体。每个村庄按照人口配备5至7名村干部。当地村干部的职业化程度明显,是全职干部且制度化激励完备,绩效考核占比较大。

在调研中发现,当地乡村干部自2018年始工作精力的重点投注方向是人居环境整治工作。这既符合农民对于美好生活的追求,也是乡村振兴战略目标的题中之意,其中厕所革命是重点难点。厕所革命由来已久,但“小厕所、大民生”写进政府工作报告后,厕所革命成了一项由中央高位推动的政治性工程。为达成《农村人居环境整治三年行动方案》的目标,地方政府施行自上而下强势推动,层层加码、指标化考核、顶格化落实。

这次的改厕运动具有以下几个特点:第一,高要求。政府不仅规定安装特定规格的化粪池,还要求厕所配备完善的配套设施,比如有门窗、有蹲便器、通水电等。第二,标准化。化粪池、蹲便器和地窖的规格样式标准统一,并由政府统一采买物资、制定施工技术标准。第三,政府供给。地窖和设备由省市县乡多级政

府合力供给,通过招投标形式聘请第三方企业进村施工,村组干部负责协调工作,农户只需要答应改厕、腾出空间。第四,指标化。为完成政治任务并凸显政绩,地方政府自主将改厕目标提升为100%,并通过下派指标与验收考核的方式推动工作,每月对行政村的工作进度和达标情况进行考核,将考核结果与工资绩效直接挂钩。第五,精准化。延续精准扶贫的工作方法,不仅给所有农户建档立卡,一户一档,改厕结束后还会对农民的满意度进行逐户调查。通过项目制运作逻辑和压力型行政体制动员方式,S镇的乡村干部被迫在很短的时间内完成了厕改。

### (二) 农民软性不合作行为的表现

S镇在三四年时间里累计完成一万多座厕所改造,然而这一民生过程并未得到农民的理解和配合,反而在改厕工作推进过程中表现出诸多不合作行为。在改厕项目推进的过程中,乡村干部同时承受上下两边的压力,既时时受上级政府的督查,也受群众的监督和刁难,处于被动的夹心结构中。农户的不合作行为具体表现为以下三个方面。

第一,集体不作为。改厕的工作也陷入“干部干、群众看”的窘境当中。一方面,有些农户本身就不是很愿意改厕,他们习惯了旱厕,认为旱厕还方便用粪便浇地;另一方面,即便有的农户愿意改厕,也不愿自身投入,都巴望政府解决,总之都觉得改厕是政府的责任,与自己无关。这种消极态度在改厕的不同阶段都有所体现。比如,改厕前,村干部要求农户清理场地、清空化粪池,为施工队进场施工做准备。结果农民都不愿意出钱出力,就站在旁边看着,等着国家来处理。然而项目建设中并没有掏粪坑的经费,为完成任务,只能由村集体出钱请人掏,没钱的村庄就由村书记自己去掏。有的农户想在其他地方选址建新厕所,政府同意了并要求拆除旧的旱厕,但农民就是不愿意自己去拆。在改厕过程中,有农户不愿意自己装门帘,门帘并

<sup>①</sup>本文涉及的案例中地名皆按照学术惯例匿名化处理。同时,感谢共同调研、共同讨论的学术同仁的启发。尤其感谢桂华、梁伟、黄思等学友提供的启发和帮助。文责自负。

不包含在政府采购的设备清单中,要求农户自理。但这又是上级检查的项目之一,于是只能由村里想办法解决。最后厕所改造完毕,后期管护更成问题。首先是粪便处理,粪池满了农民会要求政府处理,S镇迫不得已成立三个粪污清理公司,买了三部吸粪车,但这只能是暂时应付,并非长久之计;其次是质量问题,施工队只有一年的质量保证期,而以后但凡出了事,农民说“改厕时支持了政府工作,以后坏了也必须由政府负责”,而农户的水箱、厕所灯、蹲便器的维修也是一个无底洞。政府本以为已经将改厕事情办妥,结果发现卷入了无限责任之中。

第二,情绪不满。不是政府做的所有好事都会换来农民的感激和理解,他们反而认为政府做的并不符合自己的要求。有的农民计划装修,想等房子整体装修完毕再新盖厨房,但没有厨房就不符合上级政府的验收要求,只能搭建一个简易厕所应付验收;有的农民觉得政府配备的洁具质量不好,不符合自己的期待,于是心怀不满;还有的则认为一些施工细节不符合自己的生活习惯,影响自己的生活品质,比如蹲便器的位置设置问题等。

第三,攀比索要小利。除了“等靠要”“不高兴”,农民们还争相提出不合理的小微利益诉求。表面上他们的目的是争取更多的私人利益,实则是“有气”的失衡心理迂回表达。比如,有的农民看到别的农民要求在新的田块重新盖厨房,以此扩大宅基地的面积,就要求政府给自家两个厕所都安装洁具和化粪池。更有甚者,早已经在自家厕所安装了电线电灯的农户觉得没有得到政府的物资亏了,非要半路拦截村干部,要求把村集体自行配套的电线电灯送给他,否则就把自家的电线给拆了、电灯给打掉,让村里重新安装。

综上所述,农民的不合作行为与强硬的政治对抗或刚性的利益博弈不同,它既不是一种统一的集体行动,也不是偶然性的个体行为。它更多表现为一种农民总体性的、弥散性的负面情绪和弱参与样态,是一种软性不合作行为,

因而与税费时期国家与农民之间存在张力背景下的农民不合作不同,也与税费改革初期国家输入少量资源时出现的少数边缘群体的利益抗争有差异。

### (三) 农民软性不合作行为的特征

农民的软性不合作行为相较于过去所讨论的农民消极的政策参与行为存在一些新的变化。这些不合作行为总体呈现泛化特征,其具体内涵如下。

第一,主体扩大化,即不合作主体呈现数量维度上的增长现象。“任何社会中,都总是结构性地存在一个边缘性的少数,存在一个超出地方正常的社会规范、道德规范乃至行为规范的少数”<sup>[17]</sup>。无论这些人是被冠以“刁民”还是“钉子户”的名号,都带有认死理、刁滑、好惹事、善于捕捉获利机会、喜欢投机钻营的特点。但借由各种社会规范性力量将其抑制在社会边缘地带<sup>[17]</sup>。而今,不合作现象已经超出既有研究涉及的这些因个体性因素塑造出的落后分子的范围,扩散至一般民众中间。过去这些属于“沉默的大多数”的农民是被积极分子带动和引导的对象,现在却被搅动起来,开始效仿落后分子的言行,于是出现特殊人群的一般化趋势。

第二,资源伴生性,即不合作行为伴随着更多的外部资源、国家资源的进入而被生产出来。过去关涉基本公共品项目进村的实践中,所遭遇的钉子户多数都还是村庄中的边缘群体。大部分人即便遇到利益分配不均的情况,也不会太斤斤计较,还是会顾及在村庄中的为人。不然干扰了项目落地、损害了集体的利益,最终还是得罪了村里人。这意味着潜在的钉子户群体与既有边缘群体具有较高的重合度。而现在,伴随着密集的资源输入,大量新生的不合作者也被生产出来了,政策资源越是呈现量大、面广、性质提升的特征,不合作人员的范围就会随着资源的深度渗透而被激活起来。

第三,非正义的合法化,即农民的不合理行为、有违地方正义观念的行为,却被制度赋予存在的合法性。原来农民的利益博弈行为多少还

是带有一定的非正义色彩,要么受道德约束,要么受规则约束,一般农民对地方正义共识的敏感度也很强,从而也不会轻易模仿边缘群体的言行。然而现在,边缘群体突破了正常范围,而社会风气也随之产生变化,原来被视为不正义的、上不了台面的言行,现在却变得理直气壮,不仅直接摆在台面,还形成扩散效应,大家争相学习,既有社会规约被打破,而人们却觉得合理合法。

可见,农民的软性不合作行为是在特定的历史时期,也即大量资源输入乡村的背景下产生的。这其中隐含一个基层治理转型背景下的治理悖论——资源越丰富,国家介入农民私人生活的程度越深,农民越是容易产生出软性的不合作行为,治理的恶化与资源的下沉同步发生,资源没有产生治理效能和政治效益,形成新的基层治理内卷现象。

### 三、基层治理转型:农民软性不合作的生成场景

不同的农民参与合作行为的背后,昭示着不同的国家与农民之间的关系类型,及其所深嵌的时代特征。例如边缘人的崛起与特定的历史时期紧密联系,税费改革之后,地方社会更是经历了一个去政治化的过程,伴随着集体地权的虚化,作为分配义务与责任、分配权利与利益的乡村政治逐渐消逝,边缘人为所欲为难受阻滞<sup>[17]</sup>。而今,随着国家力量的发展、社会的变迁,国家和农民的关系进入一个崭新的互动进程,农民的软性不合作行为就是在一个迈向强国家时代的转型背景中生成的,我们需要深入基层治理的新背景,探究其发生机制。

#### (一)从手段到目的:乡村社会地位变迁

在国家发展的历史进程中,乡村社会很长一段时间都是作为国家发展的手段和资源——这一功用性定位发挥作用的。近代以来,中国国家与乡村社会的关系很大程度上是在“国家政权建设”与“市场经济建设”的双重旋律中得到

阐释的<sup>[18]</sup>。国家政权建设即国家渗透乡村社会的能力,既包含乡村建设能力,也包含资源汲取能力<sup>[19]</sup>,中国现代化建设起步阶段处在恶劣的国内外环境中,只能依靠汲取国内农业剩余资源作为初始资本。晚清以后,国家政权建设遭遇内卷化危机,国家从农村提取的用于现代事业建设的资源,不足以抵消因提取而膨胀起来的基层政权所耗散的成本,加之传统文化网络被破坏,主要由赢利型经纪构成的基层政权最终趋于解体<sup>[18]</sup>。新中国成立之后,为进行社会主义建设并获得工业化的资本积累,借助人口户籍管理、人民公社体制、计划经济制度等系列配套措施,建立城乡二元结构,以剪刀差的方式实现农业资源向工业和城市领域的转移。改革开放后,虽然进入了“乡政村治”的基层治理模式,但基层组织仍然承担着向农村汲取资源的任务。进入90年代,农村社会的流动性急剧增加,加上分税制改革之后地方和基层围绕资源分配的博弈压力增大,农业税费的收取难度随之增加,基层结成乡村利益共同体,陷入治理负反馈的怪圈,“三农”问题形势严峻。

直至本世纪初,国家政权建设与农业剩余分配之间所构成的中国现代化建设基本矛盾,才因工业的发展、综合国力的增强而得到纾解<sup>[19]</sup>。自改革开放以来,中国迎来巨大的经济繁荣,伴随国家能力增强,中央才有了一定的条件取消农业税费并通过诸多惠农支农政策回应“三农”问题。基于剩余分配方式和城乡经济关系这一根本指针内在秩序的倒转,即原来的“以农哺工”发展模式置换成了“以工哺农”。不仅意味着乡村治理革命的到来,更意味着乡村摆脱了作为实现国家现代化手段的定位,而变成了发展目标本身<sup>[19]</sup>。尤其党的十八大之后,乡村治理逐步进入现代化阶段,乡村治理呈现更为积极管理与积极发展的特征<sup>[20]</sup>。

乡村的存在成为目的本身,是多维趋势导向下的历史必然。首先,国家发展的阶段性能力为乡村治理的新秩序提供了坚实基础。经历几十年的国家力量的积累,特别是改革开放后

的经济腾飞,国家控制的物质资源和拥有的合法性资源,能够负担的治理成本和对社会的组织能力,都达到前所未有的高度<sup>[21]</sup>。由此,强国家力量成为塑造基层治理形态的根本性动因之一。其次,乡村发展的多重困境昭示着乡村建设的迫切性需求。在城镇化大背景下,一方面是乡村人财物资源的迅速流失;另一方面是伴随乡村边界的开放,现代力量、市场力量强势进入,共同引发乡村社会基础结构之千年巨变。传统价值的失落,规范的失序,生活的失调,体现在消费、交往、闲暇、婚姻、养老方方面面,亟待援引国家力量实现秩序重建。最后,新时期国家的战略目标是乡村社会发展的结构性动力。乡村发展是全面建设社会主义现代化国家的题中之意,是全面建成小康社会的切入口,是国家解决发展的不充分、不平衡问题的重要抓手。

总之,以乡村为目的本身的发展成为国家发展战略的核心构件之一。伴随着“美丽乡村”“脱贫攻坚”“乡村振兴”等国家规划的实施,乡村治理进入“强国家时代”<sup>[22]</sup>。

## (二) 从体制外到体制内:乡村治理现代化转型

党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标,作为其中有机组成部分的乡村治理现代化,在具体实践中展现出的总体逻辑是要打破“简约治理”模式,通过建立现代乡村治理体系,强化国家对乡村事务的直接介入能力<sup>[21]</sup>。于是,基层治理愈加呈现国家化的特征。

第一,从治理目标和治理内容上看。乡村治理和乡村发展的目标遵从于国家特定发展阶段的总体性目标,这些长远目标再进一步分解成中期目标和短期目标,最后由乡村具体落实,乡村社会已经被国家体制吸纳,卷入一体化的发展进程之中。这在村级治理层面,突出地表现为村级治理事务行政化的趋势。村级治理事务越来越多地由自上而下的行政性任务构成,行政工作大体上分为三类——阶段性的政策落实和运动式治理工作、常规性的日常工作以及资

源下乡背景下村庄的发展性工作和创建工作<sup>[23]</sup>,分别受层层分解的硬性指标任务、服务型政府角色、政绩亮点驱动限定,而更多地呈现向上的面向和去地方化的色彩。正如在地方改厕运动所见,即便是关涉私人生活领域的治理事务,也转由中央发文发动,地方贯彻落实。

第二,从治理资源的来源上看。中央财政越来越成为地方治理重要的资源来源,伴随着国家财政收入的整体提升、中央财政收入占全国财政收入比重的大幅增加,中央对地方的转移支付也持续增长,为乡村治理现代化奠定物质基础。取消农业税费后,国家开始为农村提供基本公共品、社会保障投入、公共服务资源等,每年国家惠农资金都超过2万亿元,精准扶贫期间,更是大体量资源下沉,仅中央财政的扶贫资金从2015年以后每年就以200亿的幅度持续增加,再加上诸如社会扶贫资金、金融扶贫资金等其他渠道的资金整合,投入扶贫的资源总量是过去所没有的<sup>[24]</sup>,而后衔接的乡村振兴战略时期,惠农资源的力度还会持续加大。总之,伴随着乡村治理进入更加有为的时期,大量治理资源进入乡村,分配资源成为地方政府的一项重要工作内容。

第三,从治理体系的架构上看。基层治理逐渐向现代化的治理体系转变。一方面,基层治理结构需要解决大量治理资源下沉与治理体系不完善、不健全之间的矛盾问题;另一方面,也需要回应基层治理构架从传统向现代的更加规范化的内在转型需求。为建立与治理资源相匹配、与现代社会要求相契合的现代治理体系,当前,乡村基层治理正朝向法治化、规范化、行政化、服务化和技术化等维度进行转型。以村级组织的行政科层化为标志性事件,意味着“乡政村治”的二元结构被突破,规范化行政和技术性治理的科层逻辑蔓延到“村政府”中,正如在F县改厕运动中所见的“量化考核”“目标责任制”“监督下乡”<sup>[25]</sup>等现象,皆是这一新的治理结构下的自然衍生品。

综上,乡村治理现代化阶段实践逻辑的根

本内涵是基层治理的国家化与体制化,当乡村愈是成为国家治理目标的有机组成部分,乡村基层治理也就愈加被整合进国家的整体治理结构之中。整个乡村社会被国家体制所吸纳,治理目标由中央决定,治理事务由中央发起,而治理资源和治理体系更是国家力量借以进入乡村社会的直接通道。国家治理体系实现现代化转型的过程,其实也是乡村治理体制不断被行政科层组织的运行逻辑控制和同化的过程,县乡关系一体化、乡村关系行政化,使得自上而下的任务可以直接布置到村完成<sup>[20]</sup>。国家体制力量和逻辑渗透进乡村社会,最重要的影响是,改变了国家与农民之间的关系,过去国家和农民之间还有一段距离,现在则国家直面农民,国家与农民可以直接互动。

#### 四、内卷形成逻辑:农民软性不合作的生成机制及其应对

分田到户以后,大集体—国家全能主义退潮、专断权力隐匿幕后,而国家基础性权力并未在乡村社会树立起来的空档期,为乡村社会的“阴面”提供了释放空间。正是这个时期,乡村社会边缘人肆意游走在情理法力边缘的灰色空间中,正式权力难以直接约束他们,但这个时期并未出现农民泛化的软性不合作现象。反而是在乡村进入治理现代化、国家力量增强并借助乡村组织体系直接进入乡村社会的时期,农民的软性不合作行为才逐渐扩散开来成为一般现象。甚至冲破合理性重围而变得理所当然起来。这与国家体制逻辑直接进入乡村社会改变了国家与农民之间的关系有关。它既体现在主体间的权责关系上,也体现在主体间的互动规则上。

##### (一) 动员缺位下的农民主体性替代

在基层治理国家化的背景下,更高层级的政府掌有基层治理事务的主动发起权力。为弥合发展不平衡不充分问题,并回应农民对美好生活的向往。于是在党的十九大以后,乡村进入

密集的生活治理阶段。即由国家出台政策,通过具体措施对农村社会中万千农民的生活习惯,包括观念进行改造<sup>[26]</sup>。治理任务和治理资源通过现代化的乡村治理结构层层下压落实,正如F县的厕所革命就是在这样的治理背景下展开的。这种积极的体制动员一方面强化了过程监督,减少了灰色的制度外空间<sup>[20]</sup>;但另一方面,也带来了体制刚性与动员缺位问题,进而挤压了农民的主体性空间。这种主体性的替代具体表现在以下几个方面。

第一,标准服务与供需错位问题。当前国家治理越来越渗透到社会内部,并进入私人生活领域。在制度输入的同时也积极进行资源供给。代表国家力量进入农民生活领域的乡村组织在与农民互动的过程中,很容易出现科层逻辑与农民主体逻辑、标准化服务与多元性需求相互冲突的问题。由于涉及个体的直接体验、感受和利益,农民面对单一制度化供给自然会生发不满意度。

第二,过度介入与权责倒置问题。公共权力通过提供公共服务的方式进入到私人领域,治理边界被打破。这使得本来属于个体责任、个体自决范围内的事务,变成行政主体的责任。伴随着资源的不断输入,农民对政府的期待不断强化和形塑。一旦政府责任成为共识,农民个体责任就转变成个体权利,甚至化为个体权力。一般的农民就有了更大的与政府进行博弈的政治空间,正如村干部反映的,现在哪怕是交医保、改厕所这些惠民的事情,你得求着农民做,仿佛是村干部和政府的责任。如果是农民自己的原因不交、不做,达不到一定的比例,不仅干部们被问责,而且出了事情还由政府兜底。在这种责任置换的背景下,政府做得越多,农民越不满意,甚至要求更多。政府卷入无限兜底的恶性循环。例如,在改厕运动中,供给主体和责任主体都在政府,那么后续维修责任、抽粪责任就都由政府承担,否则政府将面临巨大的公信力压力。

第三,供给过剩与正义扭曲问题。在社会

内部私人生活领域中,一般遵循着一套自己所为结果自负的正义原则。有能力者、上进者自然会因自己的努力得到合理报偿,比如人们会因为自己的勤劳勤奋,使得生活过得舒适顺畅。但当政府积极介入私人领域,并免费提供诸多超越基本保障的关于“美好生活”的服务的时候,基于扶弱的逻辑,反而是那些懒人、赖人获得更多超过基本公共服务的公共资源。自立自强者因为自己的努力而蒙受了一定的损失。这时候这些积极且努力的大多数者,自然会生发出不公平感和亏损感。独立自主的积极性受打击,社会正义感普遍受到伤害。

可见,由于体制力量的直接介入,在国家和农民之间丧失了“第三领域”<sup>[27]</sup>的动员空间和回旋余地。这时候,国家进行公共品供给的过程其实也是对农民主体性替代的过程。首先,国家将农民当作被服务的对象和治理中的客体,而非作为有独立意志和需求的主体。农民是分散的,并未形成总体性的需求整合和意志表达;其次,国家进入私人领域,打破了既有的私人自决原则。在国家的资源供给和服务中,悄然实现了对主体责任的置换,农民的责任主体性丧失;最后,国家的过剩资源和对弱者的超标帮扶,损害了农民行动的主体性价值。破坏了主体行动动力和获得感、意义感。

总之,政府“做好事”却意外造成了对农民主体性的多维度的侵占和剥夺。使得这些最普通的农民,从原来社会关系融洽,但不太关心公共事务,也没有什么反对意见的样态,转变为虽然社会关系融洽,但与乡村干部不对付,对村庄各项公共事务多持消极态度的不配合者的样态。

## (二) 规则之治下的例外化机制缺失

伴随基层治理的转型、生活治理阶段的开启,国家更深处通过政策干预手段进入私人生活领域的另一个意外后果,是对基层治理的一个有效手段——例外化机制的破坏,其具体的作用路径如下。

第一,治理目标的提升,拓宽、拓深了国家政策与农民之间的互动界面,一般农民因此被

搅动起来,构成农民集体无组织行为的基础。正是因为生活治理阶段国家介入社会的程度太深,直至私人生活领域——含纳更多过日子的相关事物——灶台、厕所、鸡、鸭、鹅、猪、柴等。介入得太广——因为是政策的逻辑且具有普惠的性质——人人都能管得到,一个不遗漏。使得原本沉默无涉的70%的中间分子、普通农民也给搅动起来,卷入其间。

第二,由于输入村庄的规则具有刚性化、无差别化的特点,无法判断群众要求的合理性并区分群众的类型,因此无法区别对待提出不合理要求的少数利益敏感者,也就无法形成对这些不合作者的制约。甚至反而使得这些少数利益敏感者对大多数者起到负向示范作用。在现实治理场景中,对于一些高水平供给的政策性资源,就有一些少数分子借助政策的空隙想要套取更多。他们会提出一些不甚合理却合法、合政策的要求。而政策本身又不能形成对这些少数分子的制约,从而激起了一般农民的不公平感甚至直接效仿。这些效仿性诉求在一致性的政策空间之下,自然就演变成了正当性权利。这直接使得治理成本大大提高,治理的良性秩序遭到破坏。

在国家体制力量还未深入乡村社会之前,乡村社会还葆有一定的政治性空间。即存在社会舆论、社交孤立、文化道德等各种对少数分子——钉子户、搭便车者、利益敏感者的例外化机制。促使人们意识到有些不合理行为是有成本的。少数落后分子被贴上负面标签,抑制了他们的行为向一般群体扩散。然而伴随国家体制力量的直接植入,基层治理中的各种协商、制约力量,模糊化、弹性化的处理方式,社会性、实践性的运作空间,和问题内部化的手段,统统被刚性政策逻辑所取代。尤其在政策“管得宽”也“给得多”的趋势下,政策对每个农民的要求不能实现差别化对待。甚至无法通过制度来标识出少数落后分子的不合理要求,例外化机制失灵。于是少数落后分子的不合理、不合作行为不仅没有成本,还成了一种在人们看来

是合理且合法的正当行为。政府将耗费大量的体制资源去应对这些有违公序良俗的分散的利益诉求,基层治理也由此导向其反面。

### (三)小结:根本逻辑及应对路径

无论是农民主体替代问题还是社会的例外化机制失灵问题,究其根本原因,都是乡村治理现代化转型过程中,没有正确区分国家治理与基层治理并处理好二者之间的关系问题。基层治理有其独立性和实体性特征,有客观的治理规律和治理要求。但在乡村治理转型背景下,人们往往将乡村治理现代化混同于基层治理的国家化、体制化即国家治理本身。使得科层体制的运作逻辑挤压了基层治理的空间,导致诸多治理的意外后果的发生。

不同性质的事务配适不同的治理形式。乡村社会内部治理事务的特点,决定了其不能简单照搬科层治理的逻辑。由于需要直接面对群众,乡村治理的事务具有细小琐碎、不规则、综合性、季节性、偶发性等特征。加上治理资源有限,这使得高效恰切的基层治理应该是非标的、简约的、动员的、群众性的和尊重农民主体性的,而不是高度规范、正式、高效且可以无处不在、无所不能地以防万一的<sup>[25]</sup>。例如,基层中涉及亿万家庭的这些“小事”,每一件都跨法规、跨部门,而政府分门别类、依法办事的科层系统就很难直接对接这些事情。公正地处理小事靠的是“天理人情”,如果动辄启用法律力量去处理那些人人都可能做、却还未构成非法行为的事,恐激民变,全世界没有任何政府能付得起管“小事”的高昂成本<sup>[28]</sup>。而如果强硬使用国家—科层的治理逻辑替代基层自身的治理逻辑,则会出现本文所分析的治理成本推高而治理成效大跌的治理内卷化问题。

基层治理的独特性内涵,意味着基层治理和国家治理之间存在一定的治理边界。正如学者指出,应该根据事务性质划分相配适的治理方式,科层体系是办大事的机构,办不了小事,扁平组织才能办小事,需要人民自己组织起来回应自身社区内部问题<sup>[28]</sup>。在公共品供给领域,

也同样存在国家治理与基层治理的边界划分问题。公共品大体上可以分为三类<sup>[29]</sup>:第一类是基本公共服务。涉及最基本的民生保障领域,可由国家—政府统一供给,呈现普惠性质;第二类是户外村内的公共品。这是基于社区社会而划定的边界,遵循多数决原则。尊重村社主体本位,属于自治范畴;第三类是涉及私人生活领域的服务。比如改厕项目、美丽庭院项目等。依照农民自决原则,不能强制,只能尽量进行动员、协调与引导。如果轻易突破治理边界,则会带来意外性的治理异化现象。然而,在国家治理现代化转型的实践过程中,很容易出现唯制度现代化的认识偏差,最终突破最优治理边界,挤压了基层治理空间。

因此,需要重新厘清治理现代化的完整内涵,回归治理转型本意。国家治理现代化改革既包含治理体系也包含治理能力的现代化。乡村治理现代化是国家治理体系现代化的一个组成部分,承担实现国家治理目标、维护乡村秩序的双重功能<sup>[30]</sup>。可见现代化改革内含规范和有效两个基本原则,但在具体实践中,往往更容易强调形式的现代化而忽视了实质的现代化转型的目标。为此需要回归治理的本意,以“三治”结合作为改革目标和改革抓手,平衡国家治理和基层治理,兼顾治理规范和治理有效。这既符合我国社会、历史基础,是优秀治理经验的总结;也遵循社会治理的客观规律,顺应现代治理理念的发展趋势和发展潮流。

## 五、结语

当前,我国国家政权建设已经上升到一个新的历史时期。一方面国家综合实力不断增强,国家拥有更多资源作为治理的基础;另一方面,经济社会发展进入新常态,城乡社会处于剧烈的调整阶段。尤其农村人财物不断外流,基层社会治理效能降低。正是在这样的背景下,为回应时代需求,国家大力推动治理现代化转型,以朝着更加规范和有效的方向前进。乡村社会

治理也被纳入国家整体的转型进程中,迎来了治理的强国家时期。国家将乡村发展目标纳入国家整体的发展目标当中,乡村摆脱了作为“手段—工具”的角色命运。伴随大量资源输入,需要更加规范、健全的治理体系相承接,县乡、乡村逐步一体化,举国体制的行政化倾向增强。国家借助科层逻辑直驱社会内部,不断提升国家自上而下的控制能力。

然而在具体的实践中,却遭遇了以农民的软性不合作行为为表征的治理内卷化困境。基层治理转型改变了国家与农民的关系,积极有为的国家直接大包大揽,在农民主体性被替换、地方政治空间被压缩之下,国家陷入“麻烦治理”。资源供给越多,农民越不满意,需要补的漏洞越多。

治理资源与治理绩效的失衡需要我们重新厘清新时期现代国家政权建设的诸多问题。随着国家专制权力逐渐被锁定在法律、规范的制度框架中,国家的基础性权力的重要地位愈加凸显。国家需要事实上渗透社会,在其统治领域内有效贯彻其政治决策<sup>[31]</sup>。这一方面需要治理体系的现代化、法治化、规范化建设,压缩基层权力的制度外运行空间;另一方面则需要国家力量适当退让,给社会释放一定的组织机会。通过群众自治的办法,提高治理效能和国家认同,削减社会治理成本;最后需要认识到国家治理与基层治理性质上的差异。尝试借助诸如“三治结合”、代理人、半正式、党组织等方式实现国家与社会的政治性联结,而不是直截用刚性的科层组织联结方式去打破国家与社会的治理边界。高成本—低效能的治理必然不是现代国家政权建设成功的表现,国家刚性权力隐匿幕后,取而代之的应该是国家权威。

伴随我国社会的主要矛盾已经转换成“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,能否解决供需矛盾问题,直接决定人民对国家认同程度的高低。在解决供需平衡问题上,我国已经逐渐超越了“生产力”范式,而进入到“良好治理”的回应路经当

中<sup>[32]</sup>。良好治理不仅是满足美好生活需要的手段,也应作为美好生活的成果本身稳定向人民供给,因为良好的治理过程直接关涉人们对获得感、幸福感的感知。因此,在国家试图解决农民美好生活需求的问题而增大对其资源输入的同时,也需要注意资源供给形式的配合。国家通过资源的供给激活农民的民主参与,这本身就是高质量政治产品和美好生活的有效供给形式,会更深地激发农民对国家的认同。这也是新时期我国政权建设及优化国家与农民的关系的题中之意。总之,破解基层治理和资源输入内卷困境的有效办法,是尊重农民的治理主体性地位。鼓励农民组织起来,有效对接国家资源,并自觉处理社区问题,自己解决锦上添花的事。

#### 参考文献:

- [1]田先红,高万芹.发现边缘人——近年来华中村治研究的转向与拓展[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013(5):124-132.
- [2]吕德文.乡村社会的治理[M].济南:山东人民出版社,2013:114-127.
- [3]刘伟.治理转型中的“钉子户”及其抗争——反思既有讨论的争议与局限[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(9):123-129.
- [4]陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
- [5]陈锋.从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察[J].华中科技大学学报(社会科学版),2014(6):21-27.
- [6]贺雪峰.论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例[J].开放时代,2011(2):86-101.
- [7]张雪霖.项目落地中“钉子户”治理机制的变迁[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016(3):112-120.
- [8]崔盼盼.项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J].中国农村观察,2021(6):108-119.
- [9]张良.资源下乡、行动者博弈与基层治理内卷化[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(5):118-129.
- [10]王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2):56-63.
- [11]李祖佩.分利秩序:鹤镇的项目运作与村治理(2007-2013)[M].北京:社会科学文献出版社,2016:279-291.
- [12]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国

社会科学, 2012(5): 113-130.

[13]折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.

[14]周飞舟. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012(1): 1-37.

[15]陈水生. 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J]. 公共行政评论, 2014(3): 133-156.

[16]吕德文. 乡村治理70年: 国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(7): 11-19.

[17]贺雪峰. 乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2012(1): 30-41.

[18]杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900-1942年的华北农村[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2018: 127-158.

[19]景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018(1): 48-57.

[20]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[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2022(2): 107-115.

[21]桂华. 面对社会重组的乡村治理现代化[J]. 政治学研究, 2018(5): 2-5.

[22]桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4): 122-128.

[23]朱战辉. 村级治理行政化的运作机制、成因及其困境——基于黔北米村的经验调查[J]. 地方治理研究, 2019(1): 43-56.

[24]王晓毅. 精准扶贫如何改变乡村治理结构[J]. 文化纵横, 2020(3): 98-106.

[25]贺雪峰, 郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021(3): 10-18.

[26]王山珊, 张世勇. 乡村振兴视域下农村的生活治理与治理转型——以关中Y村环境整治为例[J]. 新西部, 2020(4): 58-62.

[27]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(2): 10-29.

[28]潘维. 当前“国家治理”的核心任务[J]. 人民论坛, 2014(5): 44-48.

[29]贺雪峰, 桂华. 农村公共品性质与分配型动员[J]. 开放时代, 2022(4): 51-61.

[30]吕德文. 乡村治理70年: 国家治理现代化的视角[J]. 人民论坛, 2019(7): 11-19.

[31]MICHAEL M. States war and capitalism. Oxford: Blackwell, 1988, 5-9.

[32]张敏, 赵娟. 美好生活与良好治理——社会主要矛盾转换及其治理蕴意[J]. 南京社会科学, 2018(12): 58-65.

【责任编辑 袁竑源】

## The Generative Logic of Farmers' Soft Non-cooperation Dilemma and Its Response in the Context of Grassroots Governance Transformation

WU Huanhuan

**Abstract:** Along with the transformation of rural governance, the phenomenon of the involution of resources to the countryside, characterized by farmers' soft non-cooperative behaviours has arisen. These non-cooperative behaviors are characterized by the expansion of subjects, the concomitant nature of resources, and the legitimization of injustice. It arises in the context of the gradual absorption of the entire rural society into the state system. Rural society is integrated into the overall development goals of the state, and is matched with substantial governance resources and standardized institution-building. As a result, the interaction between the state and the peasants has become more direct, but it also has the unintended consequence of state governance squeezing out grassroots governance. The substitution of peasant subjectivity and the absence of exceptionalization mechanisms to face marginalized groups have resulted in a paradoxical behavior of soft non-cooperation by peasants while state resources are continuously imported into the countryside. To clarify the full meaning of governance modernization and return to the original meaning of governance transformation is a feasible way to alleviate the governance dilemma in the new era.

**Keywords:** resources to the countryside; involution; transformation of grassroots governance; modernization of governance; soft non-cooperation