胡晓映. 资源下乡、行政化与基层治理困境［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（3）：33-41.
HU Xiaoying. Resources to the countryside， administration and the dilemma of grassroots governance［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（3）：33-41.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.03.004

资源下乡、行政化与基层治理困境

胡晓映
（武汉大学 社会学院，湖北 武汉 430072）

摘 要：在国家治理转型过程中，资源充裕地区通过强大的资源能力推动村级治理行政化、进行村庄公共品建设，但却出现基层治理能力弱化、资源使用低效的现象。以人居环境整治为例，从制度、管理、资源、统计四个方面对村庄行政化路径及其表现进行分析，展现行政化对村庄社会的吸纳过程。研究结果发现：村干部受职业化身份、上级强考核监督、规范化资源使用程序的三重约束及村内网格管理体系对村组双层治理结构的取代，村级组织缺少能动空间，村级治理逐渐保守化、消极化，基层治理陷入困境。因此，要探索村级治理中行政化的限度，使其形成与自治的均衡关系，以实现基层善治。

关键词：资源下乡；行政化；基层治理；人居环境整治
中图分类号：C912.3 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）03-0033-09

2013年，党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”，以提高国家治理水平，基层治理现代化是其重要功能实现。在服务型政府建设和资源下乡背景下，村级治理行政化成为当前提高基层公共服务能力、夯实资源有效落地基础的重要途径。然而，行政化的村级治理要求突破了村级治理非规范化特征，但并没有实现治理能力的同步提升并提高资源的治理效能，基层治理仍然面临内卷化困境，在东部资源丰富地区表现尤为明显。因此，在资源下乡过程中如何处理好行政化限度问题、突破基层治理困境，是当前需要面临的重要挑战。

一、文献梳理

税费改革以后，国家与农民的关系从资源汲取型关系转变为服务型关系[1]，转变资源流向并逐渐加大资金投入力度，进行农村基础设施和公共服务建设。为了保障资源自上而下转移和使用过程中有人办事、能办好事，村庄被纳入到基层政府的行政体系之中[2]。

在基层治理研究中，学界围绕资源下乡过程中资源使用困境主要从两条路径展开。一种从制度和资源输入的角度出发，认为资源自上而下输入方式带来了自上而下的供给决策[3]，难以与村民需求有效对接。税费改革后国家以财政专项支出的方式输入，资金带上了“项目”的帽子，体现了资金拨付部门的意志[4]，自上而下的制度供给模式使资源具有很强的外部性，强化了资源使用的上级意志性[5]。资源进入村庄后，由于与村民需求脱节，非但没有完成其公共品供给、激活村庄的功能，反而将村民意愿排除出资源使用以外，甚至使村民在自身有利可图时通过各种方式谋取利益或“搭便车”，最终导致外部资源难以实现内部有效转化[6]，甚至使农民从义务本位走向权力本位，农民权责失衡导致基层社会谋利型钉子户崛起[7]，更是加大了村庄治理难度。从资源分配的角度看，国家资源以专项资金方式输入后由县乡人民政府集中管理，其分配带有非制度化和随机性。资源分配环节的场域和主体的非均衡性影响分配规则及其表现样态，很容易形成分

收稿日期：2021-12-16 **修回日期：**2022-01-08
基金项目：国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”（18ASH02）
作者简介：胡晓映，研究方向：农村社会学，基层治理。

利秩序[8]。乡镇政府从自利角度出发，以“经营村庄”的逻辑进行资源分配以实现打造政绩的目的，导致村庄之间资源分配不均衡[9]，通过大量资源向一个村庄输入的方式打造典型形成政绩，导致资源使用的实践偏离[10]。资源分配的非均衡性导致两种截然不同的基层组织行为模式，一方面，在资源输入密集的村庄容易形成分利秩序，表现为灰黑势力介入[11]、村庄精英结盟获利[12]、村干部作为项目承包人获利[13]、形成乡村共同体进行利益攫取[14]等多种形态，村民被排除出资源和村庄建设的利益之外并处于失语状态[15]；另一方面，在资源输入较少的地方，基层组织则较为消极，村干部在“不出事”[16]、“不得罪”[17]的逻辑下没有争取资源、用好资源的动力[18]，在资源进村中也无法形成对村民的有效动员，出现“最后一公里”困境[19]。

上述两个视角极大丰富了对资源下乡过程中基层治理困境的认识，但仍然存在进一步认识的空间。对宏观制度的分析展现出资源使用和资源落地的结构性困境及其成因，缺少对基层社会的能动分析，对实践分配的分析展现出资源落地过程中复杂主体之间的互动与博弈导致资源使用行为异化，但缺少基层社会的规范视角。在国家基层治理现代化过程中，以行政化为代表的规则治理成为当前村级组织治理方式的重要特征，它规避了资源使用失序和分利秩序，但仍然无法摆脱基层治理内卷化困境。本研究在前人研究的基础上，意在探讨村级治理行政化为何仍然无法实现基层治理能力的提升。

为提高国家治理水平，党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”，希望扩大基础性权力以实现对社会的整体性控制。税费改革后国家向基层输入资源的过程中，伴随着规则下乡、监督下乡，在监督资源规范性使用的同时也向基层社会输入现代规则，并辅以科层官僚化的手段，实现基层治理转型，即将村庄纳入到行政化体系之中[20]。村级治理行政化主要表现在治理主体和治理规则[21]、治理方式[22]、治理手段[23]的行政化，也表现在国家对社会新的数据治理要求[24]，形成吉登斯所言的信息控制基础上的行政权力[25]。本研究将多重因素化约为制度、管理、资源和统计四个方面，分析村级治理实践过程中的行政化表现。

本研究的分析基于2021年7月在江苏省T市S村进行的20天田野调查。S村在2000年由三个相邻自然村合并，共有24个村民组，原有3800多人，1136户，因征地拆迁仅剩700余户、2000多人，公有土地（含口粮田、自留地、宅基地）共286.67公顷，其中流转农户口粮田100公顷，集体农场26.13公顷，村内居民以周边工厂或进城务工为主，属于近郊村。本村作为所属街道29个村中资源中等的村庄，并无上级下拨的特殊资源，以常规治理性资源为主，因此从资源禀赋来看，本村属于东部发达地区的中西部村庄。本研究以人居环境整治中的治理困境为切入点，探讨基层治理能力弱化的成因，从制度、管理、资源、统计四个层面的行政化展现其对村庄社会的吸纳，揭示上级行政主导下公共资源使用没有带来相应治理能力的原因，反思村庄过度行政化后的基层治理能力提升困境和高治理成本、低治理效率的问题。

二、人居环境整治工作特征与治理困境表现

在乡村振兴背景下，国家进行持续性资源输入，在服务好建设好农村的同时，也逐渐提升自身对基层的控制能力。2018年，我国国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年计划》，要求把改善农村人居环境整治作为社会主义新农村建设的重要内容，到2020年实现农村人居环境明显改善，村庄环境基本干净整洁有序，村民环境与健康意识普遍增强。T市响应国家号召，人居环境整治工作经历了“三年整治行动”后，在2020年提出“五年大提升”计划，呈现出新的治理样态，也带来了新的治理问题。

在资源下放过程中如何实现公共品供给“最后一公里”问题一直是学界讨论的重点问题。从本质利益上看，政府与村民是利益统一体，资源下放是为了服务村民而非侵害村民利益，但在政府强大资源保证基础上提供村民服务、进行村庄建设的过程中，却出现了工作难以推动的困境。本地人居环境整治工作中呈现三个特征。

首先，人居环境整治工作的高治理要求超出村民实际需求，上级标准化的统一要求与村民多

样化的个体需求之间产生错位。一方面，农村公共品供给主要包括共域、公域、私域三个层次[26]，当前人居环境整治工作从原本的村庄内部公共领域的服务和要求扩展到对村民家庭内部的环境要求，如厕所、美丽庭院等；另一方面，上级环境整治工作的考核要求从整洁整齐转变为亮点打造。河道整治、厕所改造、村容村貌改造成为基础性工作，还需要以“好看”、“美丽”为标准进行环境打造，并以考核排名的方式形成对村庄、街道之间的竞争性动员，不断推高整治上限。

其次，人居环境整治工作成为常规治理工作。2020年T市对环境整治的工作要求已经从“三年行动”发展到“五年大提升”，上级政府对村庄工作也提出更高要求。本地在运动式治理过程中依托规范化的行政体制，在“运动后”形成较为完整的工作机制和考核体系，即常规性治理秩序。S村几乎每天迎接环境检查，省、市以季度检查的方式和扣分方式不变，街道一级以月、季度、年为单位进行扣分式考核和不扣费的常规考核，并逐渐由传统暗访转变为具有展演性的滚动式巡查，以实现全村所有区域的打造升级。

第三，村干部采用策略主义工作取向。“一开始环境整治，矛盾就来了”，在环境整治工作常态化背景下，村干部与村民打交道的密度高、涉及内容多。为了推进工作，村干部与村民打交道的过程中会产生各种策略性行为，在涉及村民利益不大、工作时间不紧的情况下，通过“哄”、“磨”、“说好话”以及政策、法律等话语重复牺牲时间硬耗；在涉及村民利益或上级工作要求高、时间紧的情况下，村干部会采取利益补贴的方式进行动员，将不符合环境整治要求的村民私物买下来，为工作进度提速。

可以看到，人居环境整治工作中不断推高的工作要求、不断规范的治理方式、不断增加的工作成本，使村干部在工作中束手束脚，不能正常发挥作用，并产生两个后果。首先，过度介入村民私域导致村干部工作合法性降低，并逐渐形成“村干部干、村民看”的局面。村干部在对村民门口、庭院内整治的过程中，村民表示这是“多管闲事”，这既表达了村民的不理解，也表现出村民成为了环境治理工作的局外人，他们不能在维持环境相对整洁的情况下，以便利和需求为出发点安排房屋周围的环境，这就使其在环境整治工作中的主体性和积极性无法被激活。其次，村干部利益动员手段激活村庄内的不合作者。村干部的工作方式在村庄内具有可视性，一旦其使用利益补偿的方式解决问题，就会激发其他村民“我配合你工作，你却把我当傻子，让我吃亏”的心态，使村民产生利益获取的长期性和普遍性期待，即使单次利益不大，仍极大激发村民的利益想象空间，他们不会给村级治理带来难以克服的治理问题，但却处处掣肘村庄群众工作的展开。

三、行政吸纳：基层治理能力弱化的生成逻辑

在当前基层治理结构中，国家不断扩展自身治理边界，并通过制度、管理、资源、统计四个途径的行政化加强对基层社会的控制能力，实现国家行政力量向村庄社会的全面渗透，提高政府的服务能力。

村干部面对的治理问题越来越复杂、性质越来越模糊、与村庄社会越来越脱嵌[27]。为了应对村干部消极回应上级的行政事务，上级通过村干部职业化的方式加强基层回应性，并通过与资源下乡相伴随的强监督、强考核加强对村干部的约束，村干部作为国家基层治理的最低层级承担者，在资源使用的过程中并没有实现资源向基层治理能力的有效转化，反而在自身职业化、责任强化、监督强化的情况下，形成对上负责的工作思路，强资源没有激活与之相匹配的强社会，村干部回应村庄内部需求的能力逐渐弱化，村庄主体排除出治理事务和公共资源使用之外，村级社会也在回应上级行政事务中被不断消解，社会本身的自组织能力失效。自治逻辑被行政逻辑取代，形成行政吸纳社会的基层治理样态。

（一）制度行政化：强体制控制下的目标替换

本地村干部职业化、流官化程度高。在行政化基层治理结构和村干部职业化之下，“拿钱办事”、“做事对得起自己的工资”成为本地村干部对自身工作的定位。T市2016年开始村干部坐班制，但并没有配给职业化工资水平。2019年开始

区统一组织、以街道为单位招考的方式挑选村干部，即见习村官，并从2020年开始取消后备干部等村庄内生性干部来源渠道；2020年村委换届后，全市范围内推行村干部职业化，村干部收入按级别梯度从6万元～10万元不等，其升迁和调动都以上级组织意图为主，村民的选举只具有程序正义、程序规范的功能而不具有实质意义，“管钱管位置”的上级政府才是村干部需要“服务”和负责的对象。在职业化背景下，村干部完全被行政体制吸纳，村干部内部形成条块化分工，以统管领导－分管领导－办事员的层级，形成村庄工作与上级条线工作的直接对接及对上负责的治理面向。

基层政府通过村干部职业化将村级工作纳入到规范化管理之中，以考核和监督的方式作为干部的催动力，导致基层治理中出现大量形式化工作[28]。职业化村干部需要承接大量上级材料和部门工作。在规范化、留痕化工作要求之下，村干部材料性、统计性工作占所有工作的70%以上，仅有的实事工作也需要辅以大量材料。以河道整治项目立项为例，首先要开村民代表和党员会等，开会一个小时，与会人员共同去河道现场考察一个小时，但前期的材料准备、会议记录、走访台账等需要八小时完成。河道整治项目村庄通过后需要村内多次进行开会并做会议记录、项目三方询价、报给上级等，每做一步都需要再次重复完整流程，与项目相配套的非项目建设工作需要花费的时间远远超过项目建设实践。在当前国家要求村级治理按程序、讲规范时，村干部为了避责，任何事情，无论是否合乎村庄实际，他们都倾向于严格按程序办理[29]。因此，作为被体制吸纳的“官僚”，村干部做工作时按照事本逻辑展开，村干部没有动力也没有精力在做实事的过程中将外部权威转化为内部权威，没有通过动员村庄内部力量实现上级行政资源转化为治理能力。他们在工作实践中没有与村民在相互推拉之中磨合出治理规则、找到村民诉求的根源，从而构建清晰的权力和责任边界，而是情感无赦的推动工作，在以老人为主要居住群体的村庄中，用规则、法律、政策等现代性知识推动工作，话语和知识体系失衡必然无法导向较为有效的治理效果。

当前基层行政任务带有事情多、推得紧、考核严三个特征，而这与村庄内部事务看似轻松随意、需要“四两拨千斤”之力完成的事务恰恰是相反的，群众工作不能“短平快”的完成，在时间投入不确定和产出效果不稳定的情况下，对上负责的村干部无法真正静下心来去了解工作推进中产生困境的原因，寻找矛盾的根本点，从根本上解决问题，而是形成能避就避的消极治理心态，用机械重复的 “哄”、“磨”、“讲好话”的方式表面性的推动工作，看似工作难做，实际却是没有对刚性政策进行转化、给予村民有效引导，其机械性工作方式与村民多样性诉求之间产生冲突。本质上讲，其工作目标不再是服务村庄发展、满足村民需求，而是以完成上级行政任务为工作目标。

（二）管理行政化：强考核控制下的需求错位

在农村基层政权建设中，政府通过目标管理责任制进行目标分解、指标量化、责任细化，并伴随严格、标准化的考核监督对基层进行强动员[30]，保证基层工作积极性。在村干部本身被当作治理对象、监督对象的治理下，村干部的晋升、工资等都与考核挂钩，导致村干部以满足上级行政任务为主要工作目标，需要按照“权力清单”在“笼子里”开展工作。在2021年上半年，省、市两级以暗访的方式进行大检查有3次，街道每周都进行常规检查，并在月底和季度整体考核，考核出现问题就会扣分，影响下一年度的人居环境整治经费和村干部年底绩效工资。在一次街道考核中，S村已做了完全的准备，但因老人将前一天晚上捡回的垃圾放在门口，早上检查时村干部没有及时清理这一突发状况被扣分，导致当年S村人居环境整治工作成为29个村庄中的倒数第二名，全体村干部扣年终绩效1600元，也失去了此项考核奖金。

在大量资源以环境治理名义进入村庄后，上级对村庄卫生要求也不断提高。行政对私人空间的改造是在资源推动下按照标准、细致的规则实现，但现代化统一标准与农民多样化诉求相冲突，上级对农村环境的高目标要求与村民生活本身对环境的要求、自身生活习惯不一致，需求错位之下村民很难心甘情愿的配合村干部工作。

上级行政任务推动为村庄提供的公共品与村民真正需要的公共品之间存在巨大张力使上级资源输入不是解决实质问题而是锦上添花。对细节过于吹毛求疵不仅极大拉高了治理成本，也无法满足村民的需求，对于村庄中真正需要提供的公共品，如机耕道硬化，关键道路维修、拓宽等，却因为上级项目资金不足或群众工作不好做而被放弃。置村民需求于不顾的资源推进，最终的结果就是被置于客体位置的村民不满、麻木、无动于衷，认为自己在“帮助”村干部完成工作而非村干部为自己服务，这种心态倒置让村民一旦遇到自身利益受损就会成为工作推进的阻碍性力量。村干部为了尽快完工，在力所能及范围违规“开小口”，满足利益诉求以推动工作，用给村民务工补贴的方式推动工作，表面上完成了工作，但外部资源以无转化的方式进入村庄治理工作后，会在村民中造成不良影响，在利益满足的示范效应之下，会激发村庄其他村民的利益期待，没有得到补偿的村民“别人有而我没有”的相对剥夺感会愈加严重，这种不平衡感会使他们成为村干部下次工作的阻碍，无理诉求被满足就不可避免。村干部的策略性应对方式导致村民需求与行政要求之间产生张力，公共资金使用的有效性难以达到。

（三）资源行政化：强资源控制下的行动困境

在强大考核和规范压力下，村干部能使用的治理手段十分有限，资源使用缺少自主性，只能围绕上级行政任务推动的资源下放完成工作，无法真正回应村民诉求。村干部在上级下放资源的使用中面临三个困境：第一是资金使用的固定性，第二是资金使用的规范性，第三是资源使用的私人策略性。

1. 资金使用的固定性

政府向村庄的资源输入以专项资金或项目制的方式，前者主要是环境整治中的村容村貌整治工作，后者是环境整治中河道整治、绿化、公厕建设等工作。以“为民办实事”工作为例，“为民办实事”工作通过“公布、评议、通报、督查”长效机制进行保证，制度设计初衷是回应村庄内村民需求，将村民反映的“问题清单”转化为“履职清单”，但这些项目必须要年底完成并通过项目责任化、责任节点化等方式将监督责任压实。为了能在规定时间内应对上级考核，村干部制定时只能挑简单、易完成的目标制定，比如S村村内主路需要拓宽，但需要做群众大量工作，村干部就没有制定拓宽主路目标而是选涉及村民少、好做工作但并不必须的道路建设作为项目目标，没有动力调动村庄内生资源的先期预期，他们虽然能做好“代办员”的角色，但却无法在村民需求与行政要求之间形成转化机制，极易产生服务的供需张力。面对固定的工作安排，村干部本身的工作态度也是消极的，只是机械的执行者，上级“有钱不用白不用，也是好事，就是我们干部苦了”，其工作落实不仅没有向村内事务转换的面向，甚至出现了上级下放资源与自身无关、挑选“合适”工作完成上级指标的态度。因此，在上级严格考核监督的情况下，村干部在制定项目的过程中会策略性的选择简单的工作回避村民需求、降低年底考核难度。

2. 资金使用的规范性

本地村干部推进工程类项目实施时并不轻松，在上级对资源使用的严格监督下，做事的规范性要求也在提高，村级工作需要完成大量材料工作，导致资金使用的规范化困境。本地项目资金使用有非常正规的流程，各个村都配有街道下派的专职财务员，以环境整治中打造彩绘墙为例，上级财务要求5000～20 000元的项目就需要报到区级统一财务平台获批或招标，20 000元以上的项目申请、审批、报账更为复杂，因此村内七个墙面的彩绘被分成七个项目上报，为此需要同样程序上报七次，刷一面墙只需几个小时，准备材料、报账、找公司则需要一个周甚至更久的时间。因此，在全方位过程管理之下，上级下放的资源以“死钱”的方式下放，并不是村干部能进行村庄自治的“活钱”，村干部对资源的使用是被动的。当然，面对上级考核和责任压力，他们更愿意通过规范化材料作为避责工具，降低自身职业风险，而不是简化材料手续、做群众工作以减轻工作“负担”。

3. 资源使用的私人策略性

面对村民的不正当利益诉求，如房前屋后不搬走的砖瓦和垃圾，村干部会通过务工补贴的方式将其“买过来”然后扔掉以完成上级工作。村

干部以务工补贴的方式使用公共资金的方式是符合规范的，符合报账手续和流程，但使用的目标产生错位。公共资金的使用需以服务群众为目标，村干部通过自主的支配实现资金效用的最大化，真正契合村民需求，但村干部将公共资金私人化成为治理策略，没有实现其为全体村民服务的导向，为了更快推进上级工作，甚至形成“遇事就补偿机制”，完全回避了群众工作的自治面向。一旦以“按劳分配”的方式满足村民诉求，那就是鼓动所有基层群众加入到不合理诉求的行列，就会使村干部面对村庄工作愈加无力，治权愈加弱化。因此，将本应服务于村庄发展的公共资金作为对上负责的私人治理手段，不断在消解村庄内生治理资源，使基层组织脱离民众，成为彻底的“悬浮”型基层组织。

（四）统计行政化：信息获取的路径创新

在资源下乡背景下，资金使用过程中需要充分调动村庄内部治理资源形成上下信息和需求的联通，其中村组双层治理结构是信息互通的重要治理机制。本地在村级治理行政化过程中，通过取消小组长、设置村干部担任网格员的方式打破原本的村组治理结构，形成对村庄公共性的挤压。

网格管理体系是一种新的数字化城市管理模式，通过社会力量形成政府层级、职能和部门之间的信息互通[31]，提高国家管理与服务的双重功能，一方面能够通过现代化的方式进行信息统计和管理，另一方面能够从基层发现问题、解决问题或反映问题，提升政府服务质量。T 市从 2018 年开始推行网格化管理，形成手机网格 APP、电脑网格系统和纸质版网格日志三措并举的管理体系，以缩减开支为由，撤销小组长，让村干部兼任的网格员开展工作。虽然网格员和小组长都由村内人兼任，且都具有收集信息、反映问题的功能，但其身份属性具有本质差异，小组长是由村民选举产生村庄内部人，需要掌握地方性知识进行内部治理，帮助村干部解决组内小微事务；网格员则是国家代理人，具有外部治理的特征，帮助基层政府进行更好的统计信息、社会管理的新主体，其职能超出村庄范围之外并不嵌于村庄之中。在村庄中撤销小组长、构建网格体系打破了村庄内村民与村干部沟通的中间层级结构，增加了村民真实诉求和村干部信息传递、政策宣传的双向表达成本，使双方在缺少沟通的情况下产生相互不信任，村干部认为“事情不能让村民决定，他们懂什么，让他们做决定就乱套了”，村民觉得“我们什么都不知道，他们肯定得了好处”，村民对村干部治理行为的回应空间缩小，村干部也难以再通过村内力量进行组织动员。

四、村级治理行政化的实践效果

江苏省通过村级组织行政科层化改造、高强度监督、规范化财务管理与技术化信息收集等方式实现了全面村级治理的行政化体系建设，走在全国前列，但从实践结果看，却呈现出基层治理能力弱化和治理成本高、治理效能低的治理困境。

（一）基层治理能力弱化

在国家形成和现代化过程中，为提升自身自主性会试图支配、控制或破坏原本的地方自治结构，形成自下而上的权力集中和自上而下的权力渗透双向过程[32]。在东部发达地区，村庄本身的内生性事务逐渐在市场化、城市化过程中被消解，村庄成为居住、老人养老的纯粹生活空间，但在政府治理的高要求下，基层治理行政化一方面契合村庄发展需要，另一方面却因行政化程度要求过高导致村级治理悬浮及基层治理能力弱化。

在国家权力扩张视角下，国家不断加强对基层的控制能力。中华人民共和国成立以前，国家政权无法深入基层，需要借助地方的权力文化网络间接控制，但在现代化过程中却因国家政权扩张与资源提取之间的冲突导致基层治理能力内卷化[33]，中华人民共和国成立后，中国共产党通过与农民的联结和基层组织的建立，在打破权力文化结构之外建立了新的权力组织网络[34]，通过塑造新的地方精英摆脱基层治理内卷化陷阱。国家通过各种方式加强对基层社会控制权的实践并未停止，以行政化为代表的规范治理是国家基层治理现代化的必然要求[35]，但在行政化过程中却出现基层治理能力弱化的悖论。

资源下乡过程中，过度行政化成为资源无法落地的重要因素，“体制空转”成为当前基层治理自我内耗的主要表现[36]。在行政挤压下，村干

部对上负责的工作面向使其成为标准的“国家代理人”，对村民诉求和村庄发展往往视而不见。村民对村干部的工作方式和悬浮工作状态极为不满，但又无法对其进行监督和限制，只能以工作“只看不干”、不配合等方式表达不满，村干部和基层政府的工作合法性不断降低。村干部的策略主义行为虽然能够解决即时性的问题，但难以解决问题根源。因为缺少与群众互动中形成的村内治理规则，导致干部在后续工作推进中无法充分调动村内资源，反而不断消解村庄本身的治理资源，不利于后续工作的推进。在基层中呈现资源吸纳自治的治理结果，基层治理能力难以提升，最终呈现“政府投入巨大、村干部工作难做、村民毫不领情”的三输结果。

（二）高治理成本与低治理效能

税费改革以前，在资源不充裕的情况下，我国通过村级组织形成与农民关系的间接对接，村级组织在向农民提取资源的同时，也负担乡村两级办学、乡村道路建设、农田水利设施等村庄基础服务提供和基础设施建设，还通过开展乡村企业、促进农地流转等方式承担经济建设的角色[37]，呈现出集权式的简约治理样态[38]。随着乡镇政府资源汲取能力与乡村组织公共服务能力的不对称，国家通过取消税费实现与农民的直接对接，并通过资源的向下输入希望实现与乡村社会的再次整合，在国家打造服务型政府、进行新农村建设的过程中，输入的资源越来越多。资源增多，一方面要伴以规则下乡、监督下乡以实现对资源规范使用的监控，因此改变基层治理样态，出现工作材料化、考核刚性化、办事留痕化等多种形式主义工作，另一方面不断扩大基层治理边界，导致“村务”变“政务”、“私人事务”变“公共服务”，导致村民权责失衡和基层治理边界模糊化[39]。

S村作为普通村，每年常规性资源配给大约在1200万左右，而村庄2000多人中，仅40%在村长期居住，即村庄常住人口不足1000人，且以留守老人为主。村庄每年需要1200万资源才能维持其正常运转和满足上级行政要求，再加上村干部工资和村集体基本运转的固定开支，村庄运转的治理成本过高。乡村振兴战略背景下，国家向乡村的资源输入越来越多，但基层组织对公共资金的使用不仅没有带来相应的治理效能，反而在不断弱化基层政权的合法性。更为重要的是，上级投入如此多资源，给村民的生活环境带来的改善十分有限，村级组织与村民间的“悬浮”关系进一步增强，不仅没有达到善治，反而群众对基层政府和村级组织认同度越来越低，在不断削弱基层政权的合法性和有效性。如何高效使用公共资源，让公共资源的使用与基层治理能力的提升等比例增长，是当前基层治理中需要反思的关键之题。

五、总结和讨论

村干部职业化是村级治理行政化的重要制度表现，是国家意志得以深入村庄的前提；指标化考核和监督等目标管理责任制的方式对村干部的管理和调动，是国家意志实现的保证；设置资金使用的复杂制度进行财政管控，是政府避免村干部行为异化、村庄治理失序的手段；网格化管理体系建设进行各项信息统计和突发事件上传，是国家强化基层管理和控制能力的重要保障。

国家通过对基层组织的调动极大扩大治理边界、增强自身控制能力，但仅以材料规范化、监督考核化的强规则、强压力来约束和动员村干部，只能导致工作开展的僵硬化、低效化，使资源输入越多，资源有效利用率越低，无法形成公共资源的有效使用。因此，基层要处理好行政与自治、统一性与灵活性、标准化与能动性这三对关系，要调节好行政与自治之间的均衡关系，形成上下渠道的打通，要寻找有效的治理机制，打破政府单一治理主体的倾向，实现对村民的动员和激活。

首先，通过有限流动村干部将村干部工作价值感回归村庄。以职业伦理和晋升动力驱动下的村干部的工作意义在于赚取固定工资和向上流动，过度打通晋升渠道只会形成对村干部的过度动员，强化其对上负责动力而缺少村庄回应性，对村庄内部事务能避就避。他们虽然能做好“代办员”的角色，但却无法在村民需求与行政要求之间形成转化机制，极易产生服务的供需张力。因此，需要将村干部的工作意义回归村庄本身，通过真正的为民做实事获得优质社会评价实现村干部动力的正向调动。

其次，转换资源下乡方式，给予村庄公共资源使用自主性。本地作为资源充足地区，以摊大饼式的方式进行资源输入，村庄工作围绕与资源输入相伴随的上级事务展开，村民参与性不足，权责失衡状态十分突出。在大规模城市化建设之下，村庄作为人口流出地区不应再以公共资源强输入和顶格治理要求开展工作，而应以资源有效利用和调动村庄自身效能为主要目标，一方面将资源以“活钱”的方式进入村庄，激发村庄公共利益空间，修复悬浮、冷漠甚至冲突的干群关系，提高资源利用效能就需要实现公共品供需匹配；一方面要给予村级组织赋权，建立事后追责机制[40]，在保证一定监督性的同时给予村干部一定的自主空间，并在这一过程中激发村民参与活力，撬动村庄内生资源，让公共资源实现对基层治理的激活。

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（3）：1-38，243.

[2] 贺雪峰. 行政还是自治：村级治理向何处去[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2019（6）：1-5，159.

[3] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究，1997（6）：57-62.

[4] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”[J]. 社会，2012，32（1）：1-37.

[5] 周雪光. 项目制：一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代，2015（2）：82-102，5.

[6] 李祖佩. 论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2012，12（3）：8-16.

[7] 陈锋. 后税费时代农民权责失衡与治理性危机[J]. 中共福建省委党校学报，2012（8）：42-48，2.

[8] 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.

[9] 李祖佩，钟涨宝. “经营村庄”：项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究，2020（3）：39-50，126.

[10] 陈义媛. 精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2017，16（6）：42-49.

[11] 简小鹰，谢小芹. “去政治化”与基层治理——基于我国西部农村“混混治村”的地方性表达[J]. 甘肃社会科学，2013（6）：10-13，22.

[12] 汤瑜，于水. 项目下乡为何总陷“精英俘获”陷阱——基于苏北S县的实证研究[J]. 求实，2021（5）：97-108，112.

[13] 刘成良. “项目进村”实践效果差异性的乡土逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2015，14（3）：50-59.

[14] 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（2）：57-63.

[15] 李祖佩. “资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践，2012（11）：82-87.

[16] 贺雪峰，刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究，2010（6）：32-37，159.

[17] 王会. 乡村治理中的“不得罪”逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2011，10（3）：46-50.

[18] 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，2015，35（3）：95-120.

[19] 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（4）：62-67.

[20] 李梅. 新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J]. 学术界，2021（2）：87-96.

[21] 印子. 职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（2）：42-49，151.

[22] 李祖佩. 目标管理责任制的村庄运行机制研究——兼议国家权力的实现基础[J]. 中国农村观察，2019（3）：81-96.

[23] 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.

[24] 梁芷铭. 大数据治理：国家治理能力现代化的应有之义[J]. 吉首大学学报(社会科学版)，2015，36（2）：34-41.

[25] 安东尼吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾，译. 南京：译林出版社，2011：55

[26] 吴业苗. 行政化抑或行政吸纳：民生服务下政府参与村级治理策略[J]. 江苏社会科学，2020（4）：69-78，243.

[27] 王丽惠. 控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J]. 中国农村观察，2015（2）：57-68，96.

[28] 王向阳. 改革开放后村干部职业化和行政化之路——基于我国东中西部乡村治理实践的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2018，18

(6)：26-33.
[29] 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)，2021，60(2)：10-18.
[30] 王汉生，王一鸽．目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑[J]．社会学研究，2009，24(2)：61-92，244.
[31] 竺乾威．公共服务的流程再造：从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J]．公共行政评论，2012，5(2)：1-21，178.
[32] 杜赞奇．中国近代史上的国家与公民社会[M]．上海：复旦大学出版社，1994：348.
[33] 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，2010.21-23，53-55.
[34] 强世功．权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统[J]．北大法律评论，2000(2)：1-61.
[35] 冷波．基层规范型治理的基础与运行机制——基于南京市W村的经验分析[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2018，18(4)：27-34，156-157.
[36] 杜姣．村庄治理现代化的实现路径[M]．北京：中国社会科学出版社，2021：68
[37] 尤琳，陈世伟．国家治理能力视角下中国乡村治理结构的历史变迁[J]．社会主义研究，2014(6)：111-118.
[38] 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.
[39] 雷望红．被围困的社会：国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J]．公共管理学报，2018，15(2)：43-55，155.
[40] 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(4)：64-70.

Resources to the countryside， administration and the dilemma of grassroots governance

HU Xiaoying

(*School of Sociology*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430072, *China*)

Abstract：In the process of national governance transformation， the administration of village-level governance and the construction of village public goods were promoted through powerful resource capabilities, but governance capabilities and efficiency of resource use were weakened in resource-abundant areas. Taking the improvement of human settlements as an example， this article analyzes the path and performance of village administration from four aspects： system， management， resources， and statistics. It found that due to the village cadres' triple constraints of professional identity, strong assessment and supervision， standardized resource use procedures， and the replacement of the two-tier governance structure by the grid management system in the village， the village-level governance is gradually conservative and passive， and in trouble. Therefore， it is necessary to explore the limits of administration in village-level governance to form a balanced relationship with autonomy in order to achieve good governance at the grassroots level.

Keywords：Resources to the countryside；Administration；Grassroots governance；Human settlement improvement

(编辑：牛晓霞)