罗昊. 村级治理秩序分化的民情基础——基于鄂东S镇项目进村的经验考察［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2023，22（3）：78-86.
LUO Hao. The basis of public sentiment for the differentiation of village governance order——a case study of S town in Eastern Hubei［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2023，22（3）：78-86.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2023.03.009

村级治理秩序分化的民情基础
——基于鄂东S镇项目进村的经验考察

罗昊
（华中科技大学 社会学院暨中国乡村治理研究中心，湖北 武汉 430074）

摘 要：在当前治理场域中，大规模的公共项目进入到农村社会，引起了村级治理秩序的剧烈变迁。借助项目化运作，村庄政治形成了多元参与、寡头治村和弱主体治理等治理模式，实际对应着协同、争利和无为等秩序形态，其后隐含着差异化的民情基础。通过对鄂东S镇项目进村的实践考察，将地方民情划分为积极型、消极型和中立型三种基本类型，探究了不同民情类型对村级治理秩序的影响。研究发现，农民权利意识的增长可能成为农民与乡村干部进行利益博弈的策略工具，导致村级治理陷入集体利益和个体利益的施政伦理困境之中；地方道德世界的舆论导向和社会评价机制决定了返乡精英的生活意义和社会价值，关系着外部资源反哺农村社会的现实进程；离乡精英不断从村庄社会脱嵌出去，个体利益与集体利益的纽带松弛带来政治参与的冷漠化。三者交织错叠，构成了地方民情的时势变化，成为解释基层政治运作的重要变量。

关键词：村级治理；地方民情；项目运作；争利秩序
中图分类号：D630 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2023）03-0078-09

一、问题的提出

近十年来，国家加大了对农村地区的资源反哺力度，项目制成为各级专项财政资金得以分配和运用的重要治理机制[1]。在项目进村的背景下，治理资源的注入带来了村级治理形态的显著变化，乡村干部、地方精英和普通农民之间的互动逻辑在这一过程中得到重构，进而对农村社会的政治运作规则和基本权力格局产生了极其深远的影响[2]。然而，这种影响在基层治理实践中却形成了两种分化的经验表达。一方面，各种建设项目提升了基层公共服务供给水平，激发了村庄共同体的集体行动能力，促成了德治、法治和自治相结合的治理体系[3]；另一方面，不同行动主体或是围绕治理资源展开激烈的争夺和博弈，或是通过合谋的方式建立分利秩序，导致村级治理面临精英俘获、无序竞争和去公共性的治理风险[4]。随着大规模的公共项目进入到农村社会，基层治理秩序正在经历着不同向度上的内在转型。

对于这一现象，学术界试图从资源、主体以及地理区域等视角进行解释。其一，资源差异论认为国家财政资金往往附着于特定的项目或工程之上，塑造了一批“示范村”或“重点村”，这些村庄因政策倾斜而形成了其他村庄所不具备的比较治理优势[5]。在外部治理资源的注入下，村两委能够有效激活村庄政治，积极回应集体成员的发展需求，强化公共品供给能力，显著提升村民对公共权力的政治认同[6]。其二，主体差异论强调利益行动者对村级治理的政治社会后果，尤其是不同主体的行动逻辑对权力秩序的影响。比如，在国家政策的引导下，地方能人或乡贤等群体纷纷成为“新代理人”，这一群体能够依靠个体社会资本控制公共权力，容易导致“寡头政

收稿日期：2022-07-20 **修回日期：**2022-08-26
基金项目：国家社科基金重点项目“‘治道’转型视角下的政治社会重构研究”（19ASH010）；中央高校基本科研业务费资助项目“技治主义背景下国家治理体制的情感维度”（YCJJ202204008）
作者简介：罗昊，研究方向：农村社会学。

治”的出现[7]。也有学者指出，体制精英与非体制精英围绕项目分配形成“利益联盟”，垄断了向村庄传递的国家财政专项资金，利益成为行动的主要标尺[8]。而在富人治村的模式下，甚至可能出现村级治理悬浮化和去政治化的极端情形[9]。其三，区域差异论强调中国村庄社会结构具有典型的地域差异，各自在历史进程中形成了不同的社会和文化特质，生成了具有地方性的“权力的文化网络”[10]。近年来，这一视角逐渐进入到学术界的分析视野之中，研究者普遍意识到不同地区在行动规范[11]、社会心态[12]以及集体道德等方面的客观差异，而这些因素构成了项目进村的社会基础[13]。

总的来说，既有研究从不同维度解释了村级治理秩序分化的发生机制，但往往局限于外部因素或内在结构对农村社会的静态化影响，忽视了当前阶段正在经历快速变迁的社会民情。一般来说，一个地方的民情与其所处的文化网络具有紧密的社会关联，同时因应了特定时势的变化，一旦被村庄社会广泛接受，便能够呈现出约束个体行为的道德力量，进而对村级治理的发展、走向和最终成效起着关键性作用。因而，地方民情越来越成为理解乡村治理体制有效运作的重要视角[14]。

本研究拟对鄂东S镇项目进村状况进行考察，探究地方民情在村级治理中的重要作用，以期呈现民情与基层治理秩序之间的互动过程和发展走向。S镇位于湖北省东部地区，下辖42个行政村，共计3.75万人，属于典型的农业乡镇，隶属于集老区、山区和库区于一体的重点帮扶县——H县。从历史进程来看，S镇大致经历了三个阶段：在改革开放以前，该镇经济发展滞后，对外交通闭塞，民情相对淳朴；从20世纪90年代开始，该镇中青年群体陆续到东部沿海发达地区务工，农村空心化程度趋高，村庄之间开始出现经济分层和社会分层；自2014年以来，各类建设项目密集进入基层村庄，少则几万元，多则数百万元，争取项目成为乡村干部和地方精英开展基层治理的行动导向，民情也呈现出愈加复杂的图景。

二、地方民情的基本类型及其基础

地方民情是国家政策得以顺利落地的重要社会基础，治理体制运行与民情基础之间的不匹配性将会造成科层逻辑与乡土逻辑之间的巨大张力，甚至走向“治理失灵”[15]。就规范性含义而言，本研究所分析的“民情”指的是通过舆论和风尚体现出来的集体意识、社会心态和共同情感，有时也被称为“风俗”、“风气”或“集体情感”[16]，反映了人们在日常生活实践中对待公共事务的价值、态度和主流观念[17]。从乡村治理实践来看，在基层政府、乡村干部和农民的复杂互动过程中，地方民情集中体现了村民对于公共政策的价值认同以及行动策略，由此塑造出各自不同的治理模式。

为了理解村级治理展开的深层社会背景，可以对地方民情的主要类型和基本内涵进行剖析，进而探究不同民情类型得以形成的现实基础。按照张国旺提出的“民情可分论”观点，民情是群体生活方式以某种初始状态为起点不断生成、扩展和层垒的结果，其社会性的根本变化塑造了不同的民情类型[18]。自改革开放以来，农村社会经历了从生于斯、长于斯的熟人社会到离土又离乡的半熟人社会的变迁实践，地方民情也发生了前所未有的内在转变。随着乡村治理的持续推进，地方民情呈现出向好发展的总体趋势，但由于农民家庭向城镇地区加速转移，导致许多农民从村庄政治舞台中退出，对公共生活采取冷漠、疏远和保持距离的态度，甚至出现功利化、逐利化以及享乐主义盛行等消极民情[19]。因此，民情类型的分化日益显现出来，依据民情性质与公共利益之间的契合程度，可将其分别概括为积极民情、消极民情和中立型民情，三者在乡村治理场域中同时并存，并且能够在一定条件下实现相互转化。另一方面，作为影响体制运行的首要因素，民情性质植根于地方社会在历史传统中逐渐形成的亲属结构、传统惯例以及地方性知识，能够通过反向嵌入、“弱者的武器”或脱嵌等策略软化正式治理规则的实际效力及其约束环境[20]。当治理体制与地方民情产生价值张力时，正式制度不得不考虑后者的社会合法性，否则可能陷入“治理失灵”的实践困境[21]。因此，结合民情的公共属性及其与治理体制的互动关系，可将地方民情划分为以下基本类型（如表1所示）。

表 1 民情类型及其表现

民情类型	基本表现	与治理体制的关系
积极民情	集体利益优先，高度政治认同，公共精神	匹配
消极民情	“贫、愚、弱、私”，以利为先	背离
中立型民情	不参与，保持距离，政治冷漠	脱嵌

第一种是与治理体制相契合的积极民情。在传统农村社会，农民通常生活在相对固定的地域空间内，建立在熟人关系基础之上的交往环境赋予了其淳朴、老实和本分的角色特征，而在这一道德形象的背后则隐含着配合政策执行的日常行动逻辑。受到集体主义传统的影响，农民对国家保持高度的政治认同和心理依赖，集体利益而非个体利益是前者首先需要考量的行为准则，国家政策也就具备了不言而喻的民意合法性。乃至到了后全能主义时期，国家仍然能够以较低的治理成本推动公共政策，却极少受到来自农民群体的阻力。

随着现代化进程的加速，村级治理越来越正式化和规范化，农村社会日益受到现代性的外来浸润，极大地改变了积极民情的内在构成。在现代化的指引下，国家政权建设要求进一步向农村和农民赋权，包括增强农村社会公共精神，构建以分工协作为基础的社会团结关系，塑造具有公共性的村庄生活方式。在这一背景下，农民主体意识开始觉醒，其组织性有所提升，参与公共事务的主动性和积极性明显提高，以制度规则为导向的权利本位逐渐取代了以人伦情理为先的义务本位[22]。因此，这也是现代治理体系得以在农村地区建构起来的新型民情基础。

第二种是与治理体制相背离的消极民情。在自给自足的小农经济体系下，农民呈现出“贫、愚、弱、私”的文化心理，集中表现为安于现状的生活态度、依靠经验主义行事的生活方式和缺乏公共合作精神的集体行动困境。在现代性的冲击下，这种消极民情尽管有所缓和，但内化于农民意识结构中的思维观念并未发生根本性的变化，仍然贯穿于日常生活的各个角落[23]。在改革开放以后，随着地方精英持续向城镇地区单向流动，农村社会的风俗、惯例和社会舆论越来越难以维系自身的再生产。

除此之外，由于村庄道德规范逐渐失去约束效应，小农生存理性的负面影响得到放大。在差序格局中，人与人之间的人情和面子能够在长时段的互惠关系中得到平衡，利益博弈行为亦能够在情理秩序中得到解释和安排。但进入到市场经济体系以后，拜金主义、功利主义和个人利益最大化等倾向在农民思想中呈现出畸形发展的趋势，财富和权力在社会评价机制中占据着越来越重要的地位[19]。如此一来，许多村庄尚未享受到民情改造带来的现实红利，却已然不得不面对民情之变所带来的现代性后果。

第三种是与治理体制相脱嵌的中立型民情。由于农村社会处于传统到现代的剧烈转型之中，一元化的传统道德秩序正在消解，取而代之的是个体主义伦理和集体主义伦理交织而成的形形色色的伦理实践和民情类型，进一步模糊了人们在情感和道德上的价值取向，加剧了社会舆论内部的复杂化和弥散性[24]。对于进村项目，原子化的农民群体难以产生明确的价值态度，而是形成了以不侵犯个体利益为前提的中立型民情，即与公共政策保持相当的社会距离，既不主动配合乡村两级干部执行相关政策，也没有强烈抵拒项目实施的情感倾向。

一般来说，这一民情类型大多发生在空心化程度较高但发展水平居中的边缘村庄之中。一方面，中青年群体通过外出打工在城镇地区安家立业，极少介入村庄政治，原来的村庄实际上已经成为“半熟人社会”或“无主体熟人社会”[25]；另一方面，因务工收入具有比较优势，村庄整体生活水平较高，未被列为“贫困村”或重点帮扶村，项目资源相对较少，不易产生利益纠纷。

值得注意的是，上述三种民情类型仍是在整体意义上作出的理想类型划分，每一类型可能包含着以不同形式出现的经验形态。之所以要在这一层次进行划分，其原因在于方便研究者对体制与民情之间的匹配关系进行观察。通过对地方民情的初步澄清，可以看到民情类型并不与特定的地理区域或社会群体完全重合，后者并非是影响民情性质或决定民情类型的主导因素，关键仍在

于社会基础的结构性变化。在这个意义上，民情类型并不是静态的，而是社会历史变迁的产物。

三、村级治理秩序的项目化运作与多元面向

根据受益对象进行区分，进村项目可以划分为三类：一是具有普惠性质的基础设施建设项目，如水、路、电、网等；二是具有专项性质的扶贫项目，如小额贷款、异地搬迁以及扶贫车间等；三是具有发展性质的产业项目，如示范基地建设及周边环境整治等。其中，第三类项目往往是各个村庄（尤其是非贫困村）向乡镇政府积极争取的项目类型。自开展脱贫攻坚行动以来，S镇共确定了13个贫困村和29个非贫困村，村际之间因其地方文化网络的不同而表现出差异化的地方民情，在公共项目的作用和形塑下，进而产生了几种不同的治村模式，分别对应了协同、争利和无为的村级治理秩序。

（一）集体主义观念与多元参与模式下的协同秩序

在现代治理理论中，从一元转向多元是公共权力运作的基本趋向，以便通过灵活的、分散的和多元化的方式适应和满足人们对地方公共事务的需要[26]。而在乡村社会，集体主义传统有效统合了一元和多元之间的内在关系，重新激活了乡村干部、地方精英、社会自组织以及普通农民等多元主体的行动关联与价值整合。借助这一重要的情感治理资源，上述行动主体得以共同参与到公共事务的决策、执行和监督过程之中，最终形成了以集体协作为基础的合作治理格局。

在S镇，这一治理模式是镇政府近几年推动村级治理现代化的理想形态，其中L村和Y村村民受到集体主义观念的影响尤为明显，构成了村庄治理的重要动力。L村由市直单位驻点帮扶，是该镇脱贫攻坚工作中的重点对象。为了实现几代人走出贫困的奋斗目标，村两委和驻村工作队积极向县、乡政府申请扶贫项目，利用进村资源进行村庄开发。自2016年以来，该村整合进村项目超过2000万元。其中，产业示范项目900多万元，基础设施建设项目320万元，美乡整治项目80万元。不同于L村，Y村虽未被定为贫困村，但集体经济实力较强，属于全镇重点扶持的先进示范村。在无法申请专项扶贫资金的情况下，该村将注意力目标重点转向竞争门槛更高的产业发展项目。在过去五年，该村争取财政投入1200万元，市场主体实际投资5000余万元，建成了两个产业示范点。

对于两个村庄而言，之所以能够有效承接进村项目，在于村民对集体主义观念的认同这一积极民情类型。在新时期，为了进一步强化村民的集体认同，村两委对治理结构进行了内在改造。首先，举荐县乡政府退休人员担任村支书，这些新乡贤群体因道德水平和政治经济的双重优势而获得权威地位[27]；其次，利用私人关系与本地在外的企业家、老板或能人建立联系，说服这一群体返乡创业，并授予其“荣誉村长”或“产业带头人”的身份；再次，鼓励中坚农民参与村庄政治，通过“四议两公开”的方式参与进村项目，避免公共利益被私人所攫取。

在集体主义观念的影响下，两个村庄将社会精英、经济能人和普通农民吸纳进村庄权力结构之中，促成了新型社会关系网络的形成和发展，实现了治理共同体的社会再生产，最终推动了村庄整体向上发展的基本面貌。通过多主体参与的治理模式，乡镇政府、村集体和市场之间形成了集体合作的协同秩序，积极争取进村项目，拓宽了农村社区公共品供给的资源渠道，公共利益得到持续增长[28]。

（二）谋利取向与寡头治村模式下的争利秩序

在空心化背景下，留守群体主要以老年人和妇女为主，公共资源如果被少数人控制，村级治理容易走向由个别精英主导的寡头治村模式。在这一模式中，具备经济资本和社会资本双重优势的村干部能够通过拉拢、收买和讲关系等非正式权力技术笼络其他治理精英，形成以利益关系为纽带的村级治理权力网络，实际垄断公共资源的分配和使用[29]。对于大多数的普通村民而言，基本被排斥在村庄政治之外，即便个体利益受损，通常也只能借助闹访、抵制国家政策以及当“钉子户”等策略与村干部博弈。在“冲击－回应”的行动框架下，农民群体逐渐形成了谋利性的价值取向，这也影响到进村项目的实际运作过程。

在S镇，这一治理形态极其常见，争利行为

大多发生在官民之间而非治理精英内部。以H村为例，书记主任一肩挑的村支书不仅经济实力雄厚，更与县乡领导保持着稳定的私人关系，政治资源丰富。得益于村支书“跑部进项”的个人努力，该村先后争取到500万元的扶贫车间建设项目和超过130万元的通组公路建设项目。但在项目分配方面，基本是由村支书找直系亲属承建，或是转包给旁系亲属、朋友或村干部，并从中抽取一定比例的项目提成。即便有人通过私人关系自行申请到国家建设项目，在项目实施环节也往往会受到村书记及其派系的阻碍，难以真正落地。因此，公共项目的传递、获取和分配主要发生在以村书记为核心的村级权力网络中，地方精英在相互分利的基础上形成政治合谋关系，普通村民只能通过正式或非正式策略尽可能谋取个人利益最大化。从短期来看，通过公共资源的私人化运用，寡头治村仍能借助私人关系网络维持相对稳定的村级治理，完成上级政府交代的各项行政任务[30]。

然而，这一治理模式却进一步加剧了利益受损的边缘村民与村干部围绕项目利益展开无序竞逐，官民之间显现出互不信任的合作困境，谋利化的消极民情特征也就逐渐固化下来，使得村级治理愈发陷入到缺乏文化正当性的“准丛林境地”之中。结果，农民之间的社会联结日益利益化，社会公益事业无人参与，村庄公共性遭到破坏。当国家政策动员启动时，不仅无法得到村民的参与和支持，还可能遭遇村民的消极抵抗，进而陷入到合法性不足的治理悖论之中。

（三）政治冷漠与弱主体治理模式下的底线维持

尽管进村项目能够改善村庄公共品供给状况，为农民群体提供新的利益机会，但部分村集体缺乏足够的公共权威以及由此而来的集体行动能力，难以应对项目风险，也就无法将村民组织起来进行公共建设。在这类村庄中，村庄政治涣散程度较高，表现出原子化、个体化和冷漠化的中立型民情特征，村干部只能将底线维持作为村庄政治的基本目标，C村便是其中之一。

C村属于“双非”村，既非重点扶持的贫困村，也非邻近镇区主干道的示范村。和前面提及的H村一样，该村有许多村民通过教育、遴选、参军以及做生意等方式在城镇定居，不少人进入到政府单位工作，并出任领导岗位，也有在外地办企业的老板。然而，这一精英群体基本与该村处于脱嵌状态，从未作为“第三种力量”[31]返乡参与村庄政治。在过去几年，除了直接到户资金，进村项目大多为基础设施建设项目，总计300多万元。由于村庄财力有限，村民参与积极性不高，村两委无法进行大规模的公共建设，仅能避免村庄基本面貌持续衰败下去。在村级权力结构方面，村两委原有3个职数，目前仅剩村支书在村全面主持工作，财经委员主动辞职外出务工，妇女主任在本届任期过后也不打算继续参选，治理共同体面临解体危机。

显然，在C村这类高度空心化的基层村庄，离土又离乡的中青年群体对村级治理保持着冷漠的中立型态度。由于缺乏治理主体的参与，村级治理长久以往也就丧失了自主秩序生产的能力，而这些秩序本身构成了村民进行自我维持和自我发展的基础[32]。即便在乡镇政府的行政介入下，这一类村庄也仅能维持最低限度的治理运转。

四、民情调整：村级治理秩序分化的社会基础

在国家治理体系中，村干部不仅是最基层的国家代理人，同时也是村庄的当家人，扮演着上传下达的中间作用，杜赞奇将其概括为“经纪模型”[33]。在双重规则约束下，研究者大多将国家政策或进村项目失灵归结于科层逻辑与乡村逻辑之间的客观差异，政策文本难以转化为农民所能理解的地方性知识，这也就要求村干部灵活依照民情进行治理[34]。随着国家权力不断向农村社会渗透，农民与国家的在场互动更加频繁，引起了原本相对固定的、静态化的地方风气和集体情感的剧烈变动，由风俗、惯例以及日常实践经验构成的民情类型在新的社会条件下呈现出不同的形态表现，构成了村级治理秩序分化的社会基础。

（一）权利意识、利益博弈与集体行动选择

首先，蕴含着现代政治规则的政策文本依托公共项目进入村庄，促成了农民权利意识和个体本位观念的形成，对乡村治理产生了强大的倒逼压力。在精准导向下，自上而下的财政资金改变了以整县或整村作为分配对象的简单化策略，而

是将相当部分资源直接分配到以家庭为单位的农民手中。为了应对各项考核评估，乡村干部不得不对相关政策规定进行张贴和公示，反复向农民阐明政策内容，使农民知晓自身所能享受的平等权利和政策待遇。在一次次的政策解释中，农民逐渐摆脱了以缴纳农业税费和“三提五统”为行动惯例的义务本位，开始主动寻求政策扶持来解决日常生活中遇到的困难。通过政治动员，农民已经意识到国家与社会关系的内在转变，并且形成了一套相对模糊但行之有效的价值体系，个体化进程中的权利观构成了这一观念体系的逻辑起点[35]。

其次，权利意识的功利性表达容易导致争利行为，使项目运作陷入到个体利益与集体利益相冲突的两难困境之中。2020年，S村枫叶体验园项目因农民上访受阻，原因在于双方始终未能就征地补偿标准达成共识。在征地过程中，村民不仅要求对青苗、土地附着物、劳动力失业以及土地本身进行赔偿，还存在严重的攀比心理，认为“钉子户”能得到更高的赔偿标准；而一旦“钉子户”的利益诉求得到满足，已经签字的村民也会产生不公平的心理感受。在治理“钉子户”的过程中，相关利益主体陷入无休止的缠斗之中，迫使项目终止。相反，Y村马河垮并没有得到政策项目扶持，但该垮11户村民本着“土地公有、全民参与、应拆尽拆、零补偿”的原则，每户通过外出打工和劳务抵补的方式出资10万元，自发合作建成了旅游庄园项目，创建了全镇最大的体验式农家乐项目。

显然，两个进村项目反映了国家与个体、集体利益与个人利益互动的不同形态，其差别在于村民实现个人权利的方式及其集体行动选择。一般来说，村级项目需要村民在集体利益与个人权利之间作出权衡和取舍，在实现集体利益的基础上保障和实现个人权利。但在日益失衡的权利与义务关系中，地方文化网络已经无法发挥原本的利益协调功能，公共利益逐渐被片面化的个人利益所侵蚀，导致村级治理逻辑与集体行动逻辑之间产生了观念上的断裂与鸿沟。

（二）生活意义、社会价值与能人返乡实践

尽管留守群体持守的价值观念有所改变，但仍然表现出鲜明的小农理性传统。随着城镇地区向农村社会的反哺型社会流动越来越常见，本村在外工作的不在村精英逐渐成为影响地方治理走向的重要因素。为了争取进村项目，提升村级组织的项目承接能力，S镇启动了以企业家、高校教授和创业青年为对象的能人回乡计划，试图以返乡精英重构村级治理结构。从地方民情来看，这一行动目标得以实现的关键在于返乡精英在村庄社会中的合法性身份和生活意义的再生产。

而在当前的返乡实践中，返乡精英的个体价值在地方文化网络中经历了不同的重塑过程，由此形成了两种差异化的社会评价机制。第一种是极化的舆论导向，这一导向将代际接力下的进城定居作为价值归宿，返乡创业则被视作进城失败的退路和选择。在许多村民看来，“只有在外面混不下去，才会回到村里来”。在这一民情进路下，人才、资源和财富等要素仍在持续向村外流动，H村由村支书控制的“寡头治理”模式和C村权力结构趋于解体的“弱主体治理”模式便是受到这一社会评价机制的支配。第二种是相对包容的舆论导向，在村庄内部形成“先富带动后富”和“为家乡做贡献”的集体风气，这为返乡精英提供了物质以外的价值报酬。从2016年开始，黄姓老板回到Y村投资现代农业，早期建设的26.67公顷养殖基地和26.67公顷种植园并不顺利，但在该村没有产生负面舆论。村干部认为，“返乡创业已经为家乡发展出了力，不能再让他们寒了心”，并主动协助联系农业院校的专家教授，解决农业生产中遇到的技术难题。在良性的双向互动中，返乡精英和村庄社会之间产生了强有力的社会团结感，形成了一种积极的民情导向，返乡创业也成为当地能人精英抒发乡土情怀和实现光宗耀祖理想的重要选择。

为了寻求外部资源，S镇试图通过行政主导的方式吸引能人返乡，“倒逼”地方社区应对冲击和挑战，这也直接推动了地方民情的适应性变化。上述案例表明，村级治理秩序不仅需要政策、项目以及资金的注入，更要培育能够使返乡精英实现自我价值和生活成就感的民情基础和社会环境。

（三）离乡流动、主体不在场与政治冷漠

从传统乡村治理来看，其赖以维系的社会基础是一种社区内主体成员的常在状态，也是建立

在熟人关系基础之上的在场治理。但随着城镇化进程的加快，乡村社会正在经历精英“脱域”、资源“脱域”以及关系“脱域”，治理主体的不在场特征越来越显著[36]。

自20世纪90年代以来，S镇的中青年群体源源不断地向中心城镇和东部沿海地区转移，大致形成了两个历史时期。在第一阶段，主要前往沿海地区打工，目的是为了挣取收入补贴家计，最终仍要回到家乡实现人生价值；在第二阶段，进城务工已经不仅仅是为了赚钱，而是为了实现从农村居民到城镇居民的身份转变，日常生活场域也就逐渐远离了村庄社会。因此，与新近出现的返乡实践相比，离乡流动仍是S镇人口流动的主要趋向，这一特点在山区村庄尤为明显。

在空心化程度较高的村庄，面临主体缺位的治理困境，突出表现为离乡精英的政治冷漠。比如，C村位于S镇山区，地理环境恶劣，农业生产自然条件差，能够顺利进城定居的村民都是具备相当个人能力或资源禀赋的村庄精英，这一群体的流失导致该村村民自治功能弱化。对于这一群体而言，一方面个体生命历程已经从原本的村庄环境及其社会关系中脱离出来，极少愿意投入时间和精力参与关联甚少的村庄政治；另一方面，外出流动弱化了个体与村庄之间的利益纽带，尤其在地方势力“利益—结构”之网的压制下，更不会通过制度化的渠道表达利益诉求。因此，离乡精英的参与实践表现出不参与、消极参与以及被动参与等政治冷漠形态，这也是多数情况下中立型民情形成的重要社会事实。

五、总结与讨论

在新的治理情景中，国家不再向农民汲取资源，而是不断出台利好政策，通过资源下乡和规则下乡促进农村社会的现代化转型[37]。依托项目制运作，国家基础性权力得到增强，基层政权组织介入到乡村社会生活的方方面面，重构了村庄政治的基本面貌。通过对鄂东S镇项目进村的实践考察，本研究分析了围绕项目建设这一中心工作而形成的村治模式，实际上分别对应着协同、争利和无为等治理秩序。

在引入民情视角后，可以看到基层政治运作的社会基础并非是均质的，而是因应政策实践和时势导向的调整而发生变化。立足于当前阶段，地方民情正在经历不断分化的过程，表现为积极民情、消极民情与中立型民情三种基本类型。从与治理体制的互动关系来看，农民对村级项目的情感态度、价值观念以及行动倾向不仅影响着村庄公共品供给状况，还直接关系到村庄政治的基本走向。具体来说，这种民情变化的影响主要体现在三个方面。一是在国家向社会赋权的宏观背景下，农民权利意识的增长可能导致一种功利化的策略运用，成为留守农民与乡村干部进行利益博弈的理性工具，促使村级治理陷入集体利益和个人利益相冲突的施政伦理困境之中；二是在外出精英回流村庄社会的外在冲击下，地方民情倘若无法改变传统的舆论导向和社会评价机制，实现与外部世界的文化和社会情境相兼容，将阻碍返乡能人的个体生活价值融入地方道德世界；三是离乡精英不断从村庄社会脱嵌出去，极少介入到村庄公共事务之中，导致基层政治参与日益冷漠化，进而弱化了村民自治的治理功能。

村级治理秩序之所以发生分化，其重要之维在于民情之变，集中体现为农民对公共利益以及国家政策的情感倾向和价值观念。在当前阶段，国家力量正在推动以国家治理体系现代化为导向的社会改造运动，势必产生一系列制度性基础设施的客观变迁，重新塑造村庄权力结构的基本形态。但由于变迁速率的层次差异，资源、技术和制度要素的现代化往往要快于地方民情的现代化，也就容易出现民情环境制约体制运行的治理困境。基于此，基层政府应当转变以往的治理思维，充分运用好传统民情在当下的治理效能，积极引导地方民情在现代化的轨道上进行调整。只有在这个意义上，才能在民情与体制的双向调适中达成治理能力和治理体系现代化的目标。

参 考 文 献

[1] 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.

[2] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察，2013（4）：2-13，94.

[3] 毛一敬. 构建乡村治理共同体：村级治理的优化路径[J]. 华中科技大学学报(社会科学版)，2021，35(4)：56-63.

[4] 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.
[5] 罗昊. “项目进村”的声誉经营行为及其治理逻辑[J]. 农林经济管理学报，2020，19（6）：753-760.
[6] 陈浩天. 资源下乡：农户需求治理与政府治道变革的服务转型[J]. 学术交流，2014（9）：192-197.
[7] 仝志辉，贺雪峰. 村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性[J]. 中国社会科学，2002（1）：159-167.
[8] 王黎. 寡头治村：村级民主治理的异化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2019，18（6）：121-129.
[9] 朱战辉. 富人治村与悬浮型村级治理——基于浙东山村的考察[J]. 中共浙江省委党校学报，2017，33（4）：31-37.
[10] 贺雪峰. 南方农村与北方农村差异简论——以河南省汝南县宋庄村的调查为基础[J]. 学习论坛，2008（3）：67-70.
[11] 周庆智. 地方性规范：作为乡村扩展秩序的基础[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2020，59（5）：1-11.
[12] 徐宗阳. 资本下乡的农业经营实践——一个公司型农场内部的关系与风气[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19（6）：49-60，157-158.
[13] 谢小芹，简小鹰. 国家项目地方实践的差异性表达及成因分析——基于西部和中部两村庄的比较研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2014，14（1）：28-35.
[14] 渠敬东. 占有、经营与治理：乡镇企业的三重分析概念(下)重返经典社会科学研究的一项尝试[J]. 社会，2013，33（2）：1-32.
[15] 狄金华. 农地政策调整的民情基础[J]. 社会学评论，2020，8（6）：46-57.
[16] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京：商务印书馆，2011.
[17] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京：商务印书馆，1988.
[18] 张国旺. 民情的呈现与守护——卢梭“罗马政制”论的社会理论意涵[J]. 社会学研究，2018，33（6）：212-236，246.
[19] 张守龙. 当前乡村治理中的消极民情分析[J]. 探索，2015（1）：126-131.
[20] 马翠军. 国家治理与地方性知识：政策执行的双重逻辑——兼论“政策执行”研究现状[J]. 中共福建省委党校学报，2015（8）：4-10.
[21] 狄金华. 民情再造与内生性的社区发展——基于丽江傈僳族社区发展案例的反思[J]. 求索，2020（5）：114-120.
[22] 范凯文，赵晓峰. 农民权利观念、社区伦理转型与精准识别的基层实践困境——基于鄂西湾村扶贫工作的分析[J]. 云南行政学院学报，2018，20（4）：28-33.
[23] 秦永州. 传统农民价值观念的内省[J]. 中国农村观察，2002（5）：55-60，81.
[24] 阎云翔，郎帅. 当代中国的道德转型[J]. 中国战略报告，2016（1）：38-63.
[25] 吴重庆. 从熟人社会到“无主体熟人社会”[J]. 读书，2011（1）：19-25.
[26] 曹胜. 解构、多元与合作——后现代主义语境中的治理理论[J]. 中国行政管理，2008（5）：119-122.
[27] 胡鹏辉，高继波. 新乡贤：内涵、作用与偏误规避[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（1）：20-29，144-145.
[28] 王海员，陈东平. 村庄民主化治理与农村公共品供给[J]. 中国农村经济，2012（6）：72-84，96.
[29] 印子. 村级治理的“寡头定律”及其解释[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2018（2）：120-126，160-161.
[30] 安永军. 关系吸纳制度：寡头治村与基层民主的变异[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2018（5）：137-143，167.
[31] 罗兴佐. 第三种力量[J]. 浙江学刊，2002（1）：24-25.
[32] 贺雪峰，董磊明. 中国乡村治理：结构与类型[J]. 经济社会体制比较，2005（3）：42-50，15.
[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，2003.
[34] 刘志鹏，刘丽莉. “干部下乡”背后的“政策落地”——基于“精准扶贫”中干部互动视角的分析[J]. 中国行政管理，2020（12）：112-119.
[35] 吴理财，王俊. 个体化转型下农民谋利型抗争的行动逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2020，19（3）：59-69.
[36] 谢小芹. “脱域性治理”：迈向经验解释的乡村治理新范式[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19（3）：63-73，157.
[37] 吴业苗. 村级治理的情境变化与转型路向——基于改善民生逻辑[J]. 学术界，2019（11）：83-92.

The basis of public sentiment for the differentiation of village governance order——a case study of S town in Eastern Hubei

LUO Hao

（*School of Sociology and China Rural Governance Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan* 430074, *China*）

Abstract: In the current governance field, large-scale public projects have entered the rural society, causing drastic changes in the grass-roots governance order. In the process of project-based operation, village politics has formed different development modes such as multiple participation, oligarchy governing the village and weak subject governance, which respectively correspond to the governance order forms of synergy, profit struggle and inaction, and there is a differentiated basis of public sentiment behind it. Through the practical investigation of S town project in Eastern Hubei, this paper divides the local public sentiment into three basic types: positive, negative and neutral, and explores the impact of different public sentiment types on the village governance order. It found that the growth of farmers' awareness of rights may become a policy tool for farmers to play games with rural cadres, resulting in the governance ethics dilemma of collective interests and individual interests. The orientation of public opinion and social evaluation mechanism of the local moral world determine the life value perception and action choice of returning elites, and are related to the actual process of external resources feeding back rural society. The elites who have left their hometown are disconnected from the village society, and the loosening of bond between individual interests and collective interests brings about the apathy of political participation. Therefore, the local public sentiment in response to the changes of the times is an important variable to explain the grass-roots political operation.

Keywords: Village governance; Local public sentiment; Project operation; Profit order

（编辑：程俐萍）