邹照斌，曹银山．乡村公共资源分配中的圈层结构及村治逻辑［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（3）：85-93.
ZOU Zhaobin，CAO Yinshan. The circle structure and village governance logic in the allocation of rural public resources［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（3）：85-93.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.03.007

乡村公共资源分配中的圈层结构及村治逻辑

邹照斌，曹银山
（华中师范大学 中国农村研究院，湖北 武汉 430079）

摘 要：国家资源下乡对于乡村建设有着重要的价值，但从现代国家政权建设角度来看，当前乡村公共资源分配中“精英俘获”现象的学术表达——圈层结构，却体现出资源分配的不正义，这也将加重国家自主性与地方自主性的偏离。通过对鄂西南W村实证研究发现，这一结构从分配方式来看，体现为村庄“权力精英”主导分配秩序。从分配原则来看，以再生性利益关系为主，原生性血缘关系为辅。从分配主体结构来看，形成了以村支书、“经济合伙人”等核心向普通能人、普通村民等表层递减的圈层结构。在制度、文化、技术三重因素的共同作用下，塑造了圈层结构的长期稳定“合法”存续。基于工具理性的镇村功利性关系，是其制度基础；村民对发展性谋利的高包容性与逐渐萎缩的公共性，是其文化基础；技术治理中的“合法”俘获手段，是其技术基础。这一结构是当前治理资源、文化网络、治理技术制约下的“权宜之计”。阐明圈层结构现象的学理成因，有助于从制度变革、乡村公共文化建设、治理技术改进等角度，将转型中的乡村社会整合进现代化国家治理体系之中。

关键词：乡村治理；资源分配；经济合伙人；圈层结构；“权力—利益”网络；村干部
中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）03-0085-10

一、问题提出与文献回顾

政治学是研究权力分配和运用的影响下的价值的权威性分配的[1]，坚持分配程序正义，对于维护社会公平公正价值观有着基础性意义。在乡村振兴背景下，大量国家资源向乡村输入。围绕公共资源所展开的权威性分配，则成为显著影响村庄治理秩序、村民政治认同的现实命题。乡村承接的大量公共资源如何得到合理有效的分配利用，不仅是工具理性的简单复制，更关涉到深层次的价值理性实现问题。近年来，乡村分配秩序问题得到学界高度关注。

传统社会中国家制度化渗透社会的权力即国家基础性权力不足[2]，行政权力主要体现为赋税、劳役等汲取功能，而公共物品资源则依赖乡村社会成员自我管理内部事务的自治权所提供[3]。在流动性较低的传统社会，人们之间的关系体现为以自己为中心，基于血缘、地缘关系为基础的差序格局[4]。这一格局决定了公共资源分配中主要遵循“守望相助、患难相恤”的村社伦理、生存道义原则[5]。晚清以来的现代国家政权建设，在没有提供公共产品的情况下，反而加大税收攫取力度，导致传统的保护型国家经纪退出，以牟取私利为取向的营利型国家经纪入场。直到新中国建立，国家政权内卷化状态才得以终结[6]。

现代国家构建的成功，使农民遭受的盘剥逐步被消除。尤其是税费改革以来，国家由向乡村汲取资源转换为大量公共资源下乡。公共资源下乡主要采取两种形式：一种是生态公益林补偿、种粮补贴等普惠性资金，通过财政转移支付直接分配到农户手中；另一种是各类工程建设等非普惠性资金[7]，以项目制形式输入乡村。项目制的实施，很大程度上使基层政权由“汲取型”走向“悬浮型”[8]，再到“给予型”[9]。值得注意的是，项目制在缓解基层财力不足、推动基层发展的同时，并未使基层完全走出“内卷化”困境，“新

收稿日期：2023-10-24 **修回日期：**2023-12-29
作者简介：邹照斌，研究方向：基层治理与中国政治。

代理人”脱离了国家与社会的双重规制[10]。权力寻租者、地方富人与灰黑社会势力、谋利型机会主义农民等几个行动主体互相依赖，广大农民则被排除在稳定的分利秩序之外[11]。近年，学界关于新公共资源分配秩序研究呈现出两大取向，一是充分承认富人、混混等蜕变为“新村治主体”，二是指出资源下乡在基层演化为乡镇政府、村干部等整体性“经营村庄”[12]。

村级权力缺乏制衡导致“私人关系”主导公共资源分配是体制性因素[13]。从乡村精英行动者视角来看，村干部稳定的周期性选任、利益分配圈子化、项目运作封闭化[14]是支撑分利秩序运作的条件。亲族派性博弈下的内外有别、村庄经营者对自由裁量权的运用，是其谋利的重要手段[15]。从地方政府自主性的视角来看，乡镇政府的行为是认识项目进村中分利秩序形成的重要维度。一种观点认为，乡镇由于治理资源有限，为了完成政治性治理任务，会赋予村干部较大自主行动空间，主动建构富人治村的治理格局[16]。而另一种观点则认为，为了打造亮点政绩与贯彻上级政策意图，乡镇政府行政力量会直接介入，通过行政下沉与组织替代，来直接主导村庄经营[12]。但这两种不同观点均承认，村庄分利秩序是乡镇政府基于自身目的理性考虑的结果。制度张力、当家人与代理人结构失衡以及情法理价值矛盾进一步导致上述实践困境[17]。

当前，大量的国家资源下乡成为农村基层治理的现实背景，基层政府则面临着资源分配的过程。既有研究关注到资源下乡过程中的“精英俘获”现象，并主要从村干部个人行为、镇村关系角度进行解释。但对其能够在高压问责、高压反腐背景下长期存在解释不足。笔者将通过描摹项目进村中的利益分配及村治秩序，揭示这一现象之所以长期稳定“合法”存续，其背后根源于制度、文化、技术三者的耦合，在于乡镇、村干部、村民三者关系的平衡。

笔者的研究材料来自于在湖北省W村的实地调研。W村位于鄂西南Y市腹地的丘陵之中，全村辖12个村民小组830户2837人，各村民小组姓氏较为单一，但全村姓氏较为多元，为杂姓村。W村面积不大，仅有14.5平方公里，但是已探明蕴藏有丰富的大理石、石灰石等矿藏资源。同时，该村位于县道与省道交会处，交通便利，是全乡通往Y市主城区的必经之地，区位优势明显。W村曾经是远近闻名的后进村、村级集体经济“空壳村”，村级负债高达80万元。之后，依托当地的丘陵地形，全村建设苗木繁育基地，发展花卉苗木；并依靠当地的大理石、石灰石等资源进行矿产加工开发。W村也从负债累累的“空壳村”变为村集体经济收入年逾百万元的山区经济强村，由此资源的不均衡分配产生了诸多矛盾。同时，大量的国家资源下乡为乡村振兴的实现提供了坚实的物质基础，但另一方面农村社会中存在的圈层结构导致了资源的不均衡分配。

2021年8月，在当地人员的帮助下，笔者进入W村进行驻村调研，调研期间对乡镇干部、村干部、村庄能人、普通村民等不同类型村庄主体进行大量结构化访谈，获得大量关于W村公共工程建设、村公共物品分配、村民对村干部评价认知的翔实资料，为当前资源下乡中分配问题的学理分析提供经验支撑。

二、乡村公共资源分配中的圈层结构：现实表征及运作机制

富人、狠人、能人等“新村治精英主体”主导下的分利秩序[18]，已成为项目进村中公共资源分配的普遍现象。学界的“富人治村”“能人治村”等概念，有效解释了村庄精英主体的能动行为，但对精英与普通村民间互动、村治整体秩序尚有进一步提炼空间。“圈层治理”的研究，从经营型经纪角度指出公共资源分配中存在主体不平等现象[19]，但对其制度、技术因素缺乏深入分析。鉴于此，笔者尝试构建“圈层结构”这一学术概念，阐释这一分配秩序的现实表征、运作机制及“合法”稳定存续的社会基础。

笔者借鉴已有研究，从农村政治学角度，将乡村公共资源分配中的圈层结构定义为，在乡村干部职位、公共产品、项目建设等公共资源分配中，以公共权力为基本分配方式，以利益关系、血缘关系为主要分配原则所形成的分配秩序。从运作关系基础来看，这一结构以权力主体、“经济合伙人”、利益关联型经济精英主体间的再生性利益关系为主，以亲属间的原生性血缘关系为辅。从利益分配主体来看，以村支书为核心，由

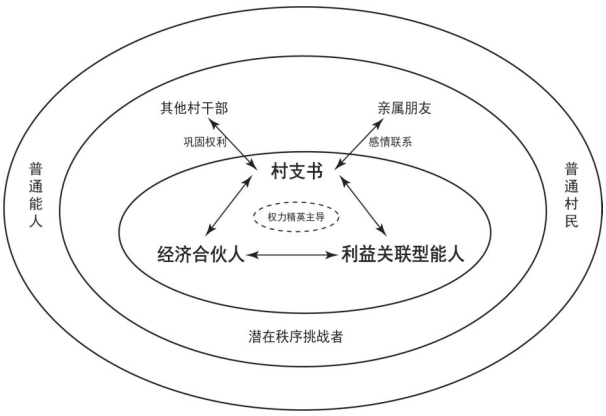


图1 乡村公共资源分配中的圈层结构

内向外依次形成以“经济合伙人”、利益关联型能人、其他村干部、亲属朋友、潜在秩序挑战者、普通能人、普通村民为界限的利益分配圈层。从利益分配流量大小来看，由内核向外圈层逐层递减，而绝大多数普通能人、普通村民则只能享受村庄发展带来的普惠性福利，不具备谋取特殊性利益的基础。

（一）公共资源分配方式：村庄“权力精英”主导分配秩序

对于中西部地区行政村而言，村级无集体经济收入，村庄发展极大依赖于自上而下的项目资金。而乡镇人力财力资源有限，要治理数量庞大的行政村，决定了乡镇政府必须依靠村干部。村支书是项目进村组织者与落地协调者，实际上也就由争取项目进村的承包人，转变为项目进村后的发包人。这一村庄“权力精英”主导分配秩序的支配逻辑，主要体现出以下特点：

1. 村支书直接主导村人事、各类指标等非经济资源分配

村入党人选推荐、村干部人选、公益性岗位名额，原则上都要经过集体会议讨论、民主公开、镇党委政府研究确定等程序。但在实践中，往往演化为村支书主导的“一言堂”。村支书依靠个人权威，直接确定分配人选，上级党委政府往往照单通过。以选拔村后备干部为例，按规定要经过自愿报名、村支书推荐、组织考察谈话、镇党委会议研究确定的程序。但在2019年，W村支书并未向村民发布选拔后备干部的公告，在村民不知情的情况下，直接确定两名后备干部，其中一名系村支书侄女，另一名系与村支书交好的当地最大个体工商户的女婿。

2. 村支书通过“经济合伙人”，间接主导经济资源分配

为了规避村干部小微腐败，县、镇制度文件均规定村干部不得直接参与项目实施，必须进行招投标引入第三方。但村支书则通过寻找“经济合伙人”[①]的方式，间接主导公共经济资源分配。“经济合伙人”深得村支书信任，自身具备承包工程的实力，在村中具有一定的威望，基本能够平衡各方势力。同时，“经济合伙人”往往只有一个，主要是便于封闭化运作。村支书通过运用与乡镇政府的“政缘关系”，为“经济合伙人”延揽项目发挥各类协调、辅助作用。通过“经济合伙人”承包公共工程项目，从中以回扣、入股、分红等多种途径获取回报。对于如何顺利承包项目，后文将作详细解释。同时，为了稳定村治秩序，往往还需要向利益关联型能人、混混等让渡一部分项目，形成项目的二次分配。从而在权力支配逻辑下，构建起“村支书—‘经济合伙人’—利益关联型能人—村干部—亲属朋友—潜在秩序挑战者”的利益分配链条。

（二）公共资源分配原则：以再生性利益关系为主，以原生性血缘关系为辅

权力在公共资源分配中始终占据核心地位。在差序格局、权力的文化网络基础上，有学者提出权力的利益网络[20]这一概念，指出社会转型时期乡村治理的组织基础。在公共资源进村分配过程中，遵循以再生性利益关系为主，以原生性血缘关系为辅的分配原则。

1. 主要利益流向“权力主体”，实现“权力—利益”划分

国家惠农项目以入户的形式直接进入村民手中，而为村组织所分配的公共资源主要是公共项目建设资金。“经济合伙人”在村支书的帮助下，能够通过招投标，以“合法”程序获得主要项目资源。在完成项目制任务，使村庄建设达标的情况下，村支书为了攫取尽可能多的“剩余价值”，

① 其与利益关联型能人的区别在于，“经济合伙人”与村支书关系更为亲近。利益关联型能人是为完成项目需要而构建的关系，可能有多个；而“经济合伙人”出于安全考虑，往往只有一个。“经济合伙人”扮演项目总承包方的角色，利益关联型能人依赖与“经济合伙人”的分包合作关系而存在。

会将公共项目尽可能集中于“经济合伙人”之手，从而便于从中获得利益回报。如果将项目公开发包，村支书不一定能够从中获得利益回扣，即便获得少量经济回报，也面临不确定性、被举报等风险。因此，在项目分配中，大量资源会向以利益关系构建起的“经济合伙人”积聚。

2. 部分利益向村组干部倾斜，巩固权力基础

村支书与农户直接打交道的成本太高，各项政策如果缺乏小组长支持，往往就会难以完成。如果长期不能落实好上级政策，就会失去镇政府领导的信任，不仅无法抓包项目，甚至能否保住村支书职务都将面临挑战。村支书迫于巩固权力的压力，不得不让渡一部分利益给各村小组长。同时，在项目落地过程中，往往也需要依靠小组长从中斡旋调节、负责实施。村护林员、道路保洁员、管水员等公益性岗位，往往由村内根据实际需要自行设置，乡镇及上级政府会进行适当财政补贴。W村是典型的农业型村庄，种田、养殖成为在村村民主要收入来源，年平均在8000元左右。而获得公益岗位，则是一份有吸引力的额外收入。以道路保洁员为例，W村在12个村民小组共设置保洁员12名，工资为6000元/年。但12名道路保洁员均由各小组长（或配偶）兼任，部分群众甚至并不知道有这一岗位。

3. 少量利益向亲属倾斜，维持血缘感情联结

随着市场经济力量的不断冲击，血缘关系逐渐让位于经济利益，人的利益取向日益凸显。但在广大乡村，血缘宗族尚未完全解体。村支书基于派性政治选举、声誉维护、血缘感情联结需要，都有足够动力在公共资源分配中适当优厚亲友。在W村，村支书、村组长、“经济合伙人”选择劳务用工的时候，均会不同程度照顾自家人。以Y市每年在各镇实施的疫木除治项目为例，由林业局将任务及资金发包到各乡镇，各乡镇林业站再将任务和指标发包给各行政村，村支书再发包给各组长。各个小组的疫木防治队员一般由7人构成，每人工资为150元/天。这对于缺少获利来源的农业型村庄，是一笔有吸引力的额外收入来源。以W村二组队员构成来看，除了组长及其配偶，另有五人分别是组长的堂嫂、叔叔、二爷、弟媳妇、好友。二组村民CQJ说道：“我也想参加，等我去找组长，他就和我说人满了。跟村干部、组长不熟，不是沾亲带故的，谁会叫你？”（访谈记录：W20210804-CQJ）

（三）公共资源分配主体：利益流量由核心内圈层向外圈层递减

2017年以来，在村支书WJ经营下，W村成为上级口中的“典型村”“亮点村”“先进村”，随之而来的是省、市、县大量的试点项目、乡村建设资金。但在项目落地实施中，在改变村庄面貌的同时，一个意外后果是逐步形成以村支书为核心，依次向“经济合伙人”、利益关联型能人、其他村干部、亲属朋友、潜在秩序挑战者扩展的利益分配秩序，而普通能人及普通村民则处于分配外圈层。

1. 村支书、“经济合伙人”、利益关联型能人构成利益分配内圈层

在公共资源密集的农业型村庄，围绕项目进村所产生的利益流量，是部分在村精英的主要利益来源。显然，并非所有在村精英都能参与这一分配过程。村支书掌握项目分配权，为了获取更多的经济利益，同时规避违反法律法规风险，往往会与“经济合伙人”、利益关联型能人合作垄断项目。通过浏览村中标文件记录及走访大量村民，发现村中大小公共项目建设均被村中最大的建筑商LSF承包①。按该县财务管理制度规定，各村集体经济组织实施资源承包、租赁，由各村自行制定实施方案，1万元以下的项目，在村内公告，采取邀标竞争性谈判或村内招投标形式；对于1万元至30万元的项目，由乡镇“三资”代理服务中心进行简易招投标；30万元以上的项目，则需通过县综合招投标中心公开交易。但招投标通常会进行资格限制，最后符合条件的往往只有LSF一家建筑公司，而其他几家公司则配合“围标”。该村几家建筑队甚至形成了内部共识：“村里的公共项目没有关系承包不到，即便承包

① 笔者最初以为只是公司做大做强之后的自然垄断现象，后走访大量村民发现，2014年以前，LSF只是村里的一个小建筑包工头，正是通过和村支书的私人关系，在承接大量村公共工程后，急剧崛起为村中最有权势的老板。而据村中另一位包工头CMQ讲到，自己也具备整治河塘、修建绿道的能力，但是因为没有和村支书过硬的关系，因而无法参与村内公共工程建设，最多只能二次承接部分LSF忙不过来或看不上眼的小项目。

到了，后期没有村支书WJ打招呼，这个工程也做不下去。”乡镇干部个人是否从审批项目中寻租，笔者无法从调研中得到信息。但通过驻村访谈可以证实，村支书WJ仅通过形式上入股LSF的挖掘机，就要从村内公共项目建设利润中抽走三成。此外，还有回扣、送礼等多种形式。

为了平衡村中各方势力，以及施工能力限制，也会允许其他能人参与利益分配，这部分人构成村庄公共资源分配中的“利益关联型能人”。由于工程建设涉及到原材料采购、组织施工、卡车运输等多个环节，这就给了其他各方主体介入的空间。以LSF在村中承接的公共项目建设为例，由于项目工程较大，并且往往是多个项目同时开工，导致不得不发包给其他各方。在W村新建联村村委会项目中，由于工期紧，LSF自身仅有三台车，无法满足泥土转运需求。于是，将WZQ（村支书二弟）、GW（LSF朋友）、CCM（村支书侄子）纳入到工程中来。笔者访谈从事私人运输的货车司机XB：“我也想去，一天一千元，刨除成本净赚七八百，赚钱多活又轻松。但是这都是跟LSF有关系的人才能去。”（访谈记录：W20210803-XB）

2. 其他村干部、亲属朋友、潜在秩序挑战者构成利益分配中圈层

除了村支书、“经济合伙人”、利益关联型能人等，其他村干部、亲属朋友、混混等自然不能被排除在村庄政治场域之外。上述分析已不同程度提到，其他村干部、亲属朋友在各类资源分配中，往往会占有一席之地。但这部分群体往往不具备“经济合伙人”、利益关联型能人所具有的经营能力、经济资本，因而不会成为村支书在利益分配中的结盟对象。但出于巩固权力基础以及血缘联结的需要，又必须在适当的环节予以照顾。此外，村中的其他经济能人、混混等原先被排除在分配秩序外的精英，在面对村庄巨大公共利益流量时，自然不会坐视不理，而会主动挑战这一圈层结构，因而成为实际上的潜在秩序挑战者。他们主要通过阻挠施工进度、上访等方式，要求从中获得资源分配。2018年，村建筑队工头CLP曾到镇政府反映村公共工程的不透明现象，并威胁要去市里上访。最终，在镇政府授意下，村支书主动拿出一块3万元的河塘整治项目给他。但更多时候，混混、普通经济能人对垄断现象持默许态度。在村民看来，“LSF是一个惹不起的狠人”。如果强行发生冲突，最后可能不但得不到任何好处，反而遭到报复。但不可否认的是，潜在秩序挑战者已经与其他村干部、亲属朋友一道构成利益分配中圈层。

3. 普通能人、普通村民构成利益分配外圈层

通过两轮分配，村中权力、经济精英及其亲属、混混等几乎俘获了所有公共项目资源，完成了对公共项目资源的“合围”。而村中绝大多数普通经济能人、村民，由于平时不关注村务，甚至都不知道有哪些公共资源项目下乡，但对于这一分配秩序，基本都有相同的模糊感受。W村一组农用车司机GSC访谈时说：“现在生意不好做，我想去给LSF拉石头，但他不会要我。我爹去参加村里给修河堤的工程，但是因为没过硬的关系，只能做体力活。”（访谈记录：W20210804-GSC）尽管普通能人、村民不能参与工程项目建设获利，但享受了村庄发展带来的整体性福利与普惠性措施。2017年以来，W村环境、基础设施水平有了极大提升，同时村集体每年为村民提供医保补贴、“最美庭院”卫生奖励等，而该镇其他村村民则无法享受这些福利。

圈层结构的现实表征和运行机制遵循着特殊主义逻辑，与现代国家政权建设所要求的普遍性、正当性、公私分殊化取向相悖。极端地讲，它是传统乡村庇护主义网络的变异，是利益、人情关系对公域的挤占。但这一结构反而在项目制、乡村振兴等现代国家政权建设的努力中得到自我强化。自党的十八大以来，“老虎苍蝇一起打”的问责举措，有效整治了基层小微腐败现象。但在高压问责下，这一不正当乡村分配秩序缘何能够长期稳定存续，并为乡镇政府、普通村民所默认？其存在的社会基础值得深思，下文将从制度、文化、技术三重角度揭示支撑其“合法化”运作的社会基础。

三、圈层结构的社会基础：制度—文化—技术的三维审视

圈层结构的社会基础是制度、文化和技术三个方面的综合作用。这三个方面也分别代表了影响圈层结构的不同社会主体，体现出不同层次和

角色的社会参与。正是在“制度—文化—技术”三维基础的相互作用下，共同塑造出乡村公共资源分配中圈层结构的独特现实表征和运作机制。

（一）制度基础：基于工具理性的镇村功利性关系

由于项目制外在于乡镇，乡镇政府出于打造政绩、完成考核任务的需要，与村支书有合作竞争项目的需要。在乡镇自身资源不足的情况下，为了对村支书形成有效激励机制，允许村支书在完成项目、维持稳定秩序的前提下，从项目工程中适度谋利，就成为可行性选择。镇村间的功利性关系，因此构成圈层结构存在的制度背景。

1. 项目制的竞争性分配与政绩塑造

项目制作为一种国家治理制度，遵循“条条下达、分块管理、专款专用”的特征[21]。争取项目对于推动地方发展、塑造政绩有重要作用，由此极大地刺激了乡镇自主性。项目管理中的“以县为主”决定了县级政府对项目分配具有决定权，而县级政府为了出政绩，往往会将大量资源集中投放到某些乡镇、行政村，形成我们所说的“亮点村”。就这个意义而言，县级政府—乡镇政府—行政村三者利益高度一致。由于W村多年来不断发展，获得了远超于其他各村的基础条件。县级政府、乡镇政府迎接上级领导参观时往往也会选择W村。在项目申报上，H镇政府为了在竞争性分配中占据优势，通常会举全镇之力，协助W村申报项目。甚至在申请国家级、省、市项目资源时，县政府也往往以H镇作为申请的重要支撑点。项目制竞争性分配的现实与政绩塑造的需要，共同决定了W村在项目投放点选择，占有优势地位，能够优先得到大量的项目资源。

2. 基层治理中的共谋与“摆平”策略

县级政府注重绩效合法，即在不涉及危害社会稳定等“一票否决”项时，对乡镇政府行为手段具有较高包容性[22]。这一逻辑同样适用于镇村关系，镇与村往往是紧密的共同体。一是镇村纵向权力主体间的共谋关系。镇政府对W村的项目资源分配不透明现象心知肚明，但在镇政府工作人员看来，村支书WJ拥有超过一般人的本事，这些年W村正是在WJ的经营下，才能够从一个负债村变为首富村。而对于镇政府而言，只要能够帮助其产生政绩，完成行政任务，程序合法则居于次要地位。这一点在近年来尤其明显，项目治国的趋势日渐凸显，相应地，县各大职能部门都能对乡镇政府进行考核。而乡镇政府有限的财政资金、干部人手决定了乡镇政府要想顺利完成各项考核任务，就必须依靠村干部，但自身资源有限，难以通过资金激励来调动村干部积极性。由此，通过容许村干部一定程度的谋利行为，维护与村干部的良好关系，就成为理性选择。二是乡村治理中的不出事逻辑。乡村治理场域复杂，圈层结构外无法从公共资源下乡中分配到利益的精英，都是潜在秩序挑战者。他们通过阻挠施工、上访等方式，要求加入到资源分配中来。一方面，村支书及其分利团伙会适当照顾其利益，选择性分配一些项目以获得秩序稳定。另一方面，乡镇政府要求确保基层不出事，也会让村干部照顾其利益分配。由此构成村支书、“经济合伙人”、利益关联型能人、其他村干部、亲属朋友、潜在秩序挑战者分配圈层存在的制度基础。

（二）文化基础：村庄增量逻辑下的发展性谋利与日渐萎缩的村民公共性

尽管圈层结构体现着分配不正义，但并不会损害村民利益，反而会带来村庄整体福利的增加。村民反对这一分配秩序，不仅不能获得好处，反而要付出时间、精力成本。村庄增量逻辑下的发展性谋利与日渐萎缩的村民公共性，构成了村民默认这一分配秩序的文化基础。

1. 村庄增量逻辑下的发展性谋利

在中部地区，村民发展性诉求与村干部私利性具有内在亲和性[23]。圈层结构并非指村干部会对村民进行巧取豪夺，侵害村民利益。相反，在这一结构下，由于从外部引入大量资源，会形成实际上的帕累托改进，村内会形成稳定有效的治理。村支书拥有决定性权威，能够为村庄提供秩序。项目资源相对于普惠性资金而言，最重要的特征就在于它的外在性。项目资源外生于村庄，其生成分配并不会影响到村民原有利益。由于项目资金的高度竞争性，能否争取到，往往高度取决于村干部的经营水平与私人关系。在村民看来，争取到项目进村，能够有效改善村内基础设施以及居住环境，提高村民生活水平。2007年以前，W村一直为负债村，村民认为是WJ善于和领导“搞关系”“跑项目”，才有了今天的美丽乡

村、“首富村”。甚至有村民认为：“项目资金都是他拉来的，他（从中）拿一点也没什么。即便换一个清官，我们普通人还是什么都拿不到，至少他给我们把村子建设好了。”

2. 限制不正当分配行为的集体行动难以达成

公共性在不同学科领域会有不同解释，在社会学领域，则被认为是公众的集体参与[24]。当下村民公共性缺失，是导致村干部“当家人”角色隐性化、“营利型经纪”角色显性化的重要原因。一是村庄结构转型。市场化程度不断加深，村民趋于外出务工获利，传统依靠血缘地缘维系的村庄共同体趋于解体。普通村民以从事经济活动谋取经济利益为主要追求，对村内公共事务缺乏关注。二是派性政治与行政干预自治。尽管村当家人由村民选举产生，但W村以W姓居多，通常都由W姓担任村主任。WJ在公共资源分配中的优亲厚友举措也为其获得民意基础。此外，镇政府通过安排弱势候选人，策略性干预选举，最终会确保WJ当选。久而久之，村民对村庄政治生活缺乏兴趣。三是公私交集少限制村民上访。税费改革以来，国家权力与村民生活日渐分离。WJ当选前，W村缺乏集体经济，村干部平时不干涉村民生活，甚少与村民生活发生交集。因此，即便有个别混混等牟利性上访，往往也难以形成规模，很快因村支书的适度补偿而平息。

3. 村民在信息壁垒与高参与成本下的理性选择

将村务监督的缺失完全归咎于村民公共性不足，容易陷入到小农意识的论争上。科层制理性下的公务公开、听证论证、严格的财务预决算制度往往只止于乡镇政府一级，无法向乡村延展。村“两委”往往把持着项目信息，只是选择性进行村务公开，这就为村民垒筑了信息壁垒，导致普通村民获取信息难度大。村民参与村务往往需要持续不断付出高昂的时间、精力成本。而村民担负着养家重任，参与村务往往无法获得任何经济上的报偿，这就导致不参与成为理性选择。

（三）技术基础：技术治理中的精英“合法”俘获

招投标程序、财务公开制度、村财镇管等技术治理手段，具有鲜明的工具导向，可以在很大程度上约束干部行为，减少寻租与腐败发生的可能性。但这一通过技术手段赋予公众知情权、监督权的逻辑本身是在政府的组织结构和行政流程中落实和实现的[25]。技术本身的价值中立性，决定了政策执行主体完全可以在遵循行政流程条件下，合理合法利用技术，为“暗箱操作”行为披上合法性外衣。

1. 技术治理下的自由裁量权

镇村干部作为街头官僚，处于政策执行最末端。自由裁量权是街头官僚的核心特征。信息技术治理手段的运用，并不一定能对街头官僚的自由裁量权进行有效控制，使其做出负责任的行为[26]。尽管项目制借助科层理性，有严格的程序限制，来压缩镇村干部因自由裁量权而可能造成的腐败空间。但由于发包方上级政府常态不在场，给了镇政府、行政村以活动空间，人为制造“过程合法”。实际上如前所述，面对复杂的乡村治理场域，乡镇干部为了调动村干部积极性，有效完成行政任务，甚至会助长村干部自由裁量权扩张。在W村内部，村支书WJ因长期经营村庄，推动村庄发展，在村干部与村民间享有绝对支配性权威。对于村内公共项目决策，村支书WJ都按照要求，通过村民代表大会、党支部会议进行表决。在施工方案与施工方的选择上，WJ具有法定意义上的自由裁量权。对于1万元不需招投标的项目，由于WJ的权威，通常提出的提案都能得到一致通过。对于1万元以上需要招投标的项目，WJ通过运用资格审查、暗地“围标”等多种形式，使不合法的过程以自由裁量权的形式“合法化”体现出来，使LSF顺利合法垄断项目。上级政府在项目验收环节，往往遵循“结果合法”逻辑，不会过多关注具体实施过程。

2. 程序合法化带来制度化避责

数字技术使得政府在纵向治理层面，由关注目标管理走向程序控制[27]。对于基层治理而言，上级政府启动的问责行为，往往都是基于程序层面，即关注台账是否完善、财务审批流程是否规范、材料是否留痕作为评判标准。这一注重程序正义的价值取向，正是现代科层制注重按章办事、档案管理的工具理性的体现，大幅提升了基层治理透明度。但村干部、经济精英主体间的抬高工程报价、虚开发票等不正当牟利行为，往往可以通过内部商量，形成合理合法的账目、招投

标文书文件、正规财务来往记录加以合法避责。而上述提到的镇村工具性关系，无疑为村干部的避责行为提供了制度化保障。W村曾经有个别村民因不满村支书贪污而上访举报，但因查无实据而结束。乡镇干部ZQQ讲道："只要村里把工程做好，面子上还过得去，手续文件齐全我们都会照批。"（访谈记录：W20210806-ZQQ）技术工具的中立性，决定了村支书可以按照自身需求而加以利用，无疑为有效监管制造了难题。在监管中过于倚重技术文本，实际上变相导致了上级政府为村支书谋利行为进行"合法性"背书。

四、结论与讨论

圈层结构是对乡村现行制度、文化、技术综合作用下公共资源分配秩序的学术表达。本文可能的理论贡献在于，跳出项目资源进村中的富人治村、能人治村、村庄经营者、乡镇干部等行动者视角，从结构角度提炼出村治场域中行动者围绕资源分配所形成村治秩序的整体性分析框架，并进一步揭示这一分配结构能够长期稳定"合法"存续的社会基础。圈层结构适度修正了乡村转型中的单一血缘、利益分析范式，随着项目资源下乡，市场化程度加深，支撑村治秩序运作的基础日渐依赖权力、经济精英主体间的利益关系，而血缘关系则发挥着辅助性作用。

圈层结构是乡镇干部为了打造政绩、有效完成上级任务的短期投机行为所衍生的后果。圈层结构下的基层治理秩序，实质是裹挟着乡镇干部政绩目标、村干部以及分利团伙利益追求下的地方自主性表达。尽管承载着改善基层民生、增进公共福利的国家自主性能够在高压问责、技术监管下得到有效表达，但从长远来看，这一地方自主性却日渐侵蚀着国家自主性，有悖现代国家政权建设取向，销蚀着普通村民对基层治理规范的认同。此外，新的经济精英、能人群体，会不断挑战这一分配秩序，但本质上，只是基于特殊主义基础上的利益争夺和这一结构的内部调试。

从组织内部关系来看，这一结构是乡镇政府治理资源不足情况下的理性妥协。从外部来看，是村民公共性萎缩情况下，权衡利弊后的选择性容忍。从治理制度与技术来看，台账、文本记录、审批流程监管等精细化数字治理技术日渐凸显出工具理性，但自由裁量权、程序合法等却仍旧能够遮蔽价值理性。甚至随着乡村治理日趋复杂，行政任务愈加繁重，为了推动有效治理，自上而下各层级不得不赋予基层更大自由裁量权。组织内外各因素综合作用都在强化着这一结构。要破解这一结构，就要从制度、文化、技术三重维度同步发力。不仅要强化监管与问责，还要在考核阶段由注重结果合法走向注重程序合法。此外，更要赋予基层更多人力、财政等治理资源。要广泛培育积极公民，通过乡村治理与建设中的村民参与，引入社会问责机制，重现为技术治理所遮蔽的价值理性。

参 考 文 献

[1] 伊斯顿·戴维. 政治体系：政治学状况研究[M]. 马清槐，译. 北京：商务印书馆，1993：139.
[2] 迈克尔·曼. 社会权力的来源(第一卷)[M]. 李少军，刘北成，译. 上海：上海人民出版社，2002：65-70.
[3] 徐勇. 非均衡的中国政治:城市与乡村比较[M]. 北京：中国广播电视出版社，1992：75.
[4] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京：北京大学出版社，1998：24-30.
[5] 魏程琳，徐嘉鸿，王会. 富人治村：探索中国基层政治的变迁逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2014，14（3）：8-15.
[6] 杜赞奇. 文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村[M]. 王福明，译. 南京：江苏人民出版社，2013：214.
[7] 桂华. 村级"财权"与农村公共治理——基于广东清远市农村"资金整合"试点的考察[J]. 求索，2018，(4)：45-52.
[8] 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，2006，21（3）：1-38，243.
[9] 王雨磊. 数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究，2016，31（6）：119-142，244.
[10] 李祖佩. "新代理人"：项目进村中的村治主体研究[J]. 社会，2016，36（3）：167-191.
[11] 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.
[12] 卢青青. 经营村庄：项目资源下乡的实践与困境[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2021，21（6）：10-19.
[13] 王艳，沈毅. 资源下乡、私人关系与村庄秩序——以T村绿化工程承包权竞争为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2021，21（4）：54-62.

[14] 邓泉洋，费梅苹．项目下乡后村庄秩序的再审视[J]．华中农业大学学报(社会科学版)，2020（5）：100-108，173.
[15] 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)，2021，20（5）：118-129.
[16] 齐燕．从“自利”到“风险排斥”：政府视角下的富人治村[J]．兰州学刊，2020（3）：131-141.
[17] 于水，汤瑜．项目制基层实践困境：表征、缘由及应对[J]．湖北民族大学学报(哲学社会科学版)，2021，39（5）：50-57.
[18] 李祖佩，梁琦．资源形态、精英类型与农村基层治理现代化[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（2）：13-25.
[19] 彭晓旭．经营型经纪：项目下乡与村干部角色再造——以浙江D村为例[J]．天津行政学院学报，2021，23（3）：67-75.
[20] 郑永君，张大维．社会转型中的乡村治理：从权力的文化网络到权力的利益网络[J]．学习与实践，2015（2）：91-98.
[21] 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（2）：98-123，243.
[22] 李祖佩，胡朝阳，马平瑞．再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J]．西南大学学报(社会科学版)，2021，47（5）：25-36，223.
[23] 纪芳．项目落地的差异化实践：运作机制及其治理绩效——基于苏中X村和鄂东B村的项目实践考察[J]．农林经济管理学报，2021，20（3）：384-392.
[24] 张诚．回归公共性：消费社会中乡村公共空间的资本化及其超越[J]．求实，2021（2）：98-108，112.
[25] 韩志明．技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思[J]．探索与争鸣，2019（6）：48-58，157，161.
[26] 甘甜．街头官僚责任控制研究：争议与评述[J]．公共行政评论，2019，12（5）：176-197，216.
[27] 谈婕，高翔．数字限权：信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究[J]．治理研究，2020，36（6）：31-40.

The circle structure and village governance logic in the allocation of rural public resources

ZOU Zhaobin，CAO Yinshan

（*Institute of China Rural Studies*，*Central China Normal University*，*Wuhan* 430079，*China*）

Abstract：The national resources in rural areas has important value for rural development. However，from the perspective of modern state power construction，the circle structure——the academic expression of the phenomenon of "elite capture" in the current allocation of rural public resources，reflects the injustice of resource allocation，which will exacerbate the deviation between national autonomy and local autonomy . Through empirical research on W Village in southwestern Hubei，it found that this structure is reflected as follows：from the perspective of distribution methods，the distribution order are dominated by the village′s "power elites"；from the perspective of distribution principles，regenerative interests are the main focus，and primary blood relationships are secondary；from the perspective of the distribution subject structure，a circle structure has been formed which decreased from core members such as village branch secretaries and "economic partners" to ordinary capable individuals and ordinary villagers . Under the joint influence of institutional，cultural and technological factors，the long-term stable and legal existence of the circle structure has been shaped. The utilitarian relationship between towns and villages based on instrumental rationality is its institutional foundation；the high inclusiveness of villagers towards development oriented profit and the gradually shrinking publicity are their cultural foundation；the legal means of capture in technological governance are its technological foundation. This structure is a temporary solution constrained by current governance resources，cultural networks，and governance technologies . Clarifying the theoretical causes of the phenomenon of circle structure can help integrate the transforming rural society into the modern national governance system from the perspectives of institutional reform ，rural public cultural construction，and governance technology improvement.

Keywords：Rural governance；Resource allocation；Economic partners；Circle structure；The "power-interest" network；Village cadres

（编辑：赫雪侠）