

## 【乡村振兴的理论与实践】

## 国家介入与地方行动：乡村内生发展的张力及其化解

文军<sup>1,2</sup> 陈雪婧<sup>3</sup>

(1. 贵州大学 贵州基层社会治理创新高端智库, 贵阳 550025; 2. 华东师范大学 社会发展学院, 上海 200241; 3. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 杨凌 712100)

**摘要:**基层社会发展离不开国家的适时介入与有效引领。在乡村内生发展的现实背景下, 国家适时介入并有效引领乡村社会的良性变革, 是乡村建设的主要路径和基本内容, 然而其中存在的一定的现实张力也给乡村内生发展实践带来了挑战。本文从新内生发展的视角, 梳理乡村发展实践中国家介入和乡村自主行动的具体方式, 并分析在此过程中国家介入与地方行动之间的张力, 其具体表现为: 第一, 在政策定位层面, 国家宏观政策与基层行动策略难以统合, 构成国家本位和地方本位的张力; 第二, 在治理形态层面, 他治与自治的合作缺乏弹性空间, 构成行政化他治和地方性自治的张力; 第三, 在资源配置层面, 基层政绩要求和能力欠缺, 构成重点帮扶和均等投放的张力; 第四, 在行动主体层面, 国家介入农民行动的边界不清, 构成国家主导和农民自主行动的张力。在多重张力并存的情况下, 国家与农民互构式的新内生发展机制可以缓解张力之冲突, 通过合作式吸纳、培育农民自组织、完善资源分配方式、建立超地方的行动者网络等方式, 或能促进国家介入与地方行动的协调互动, 共同推动乡村迈向内生发展的新阶段。

**关键词:**内生发展; 国家介入; 地方行动; 乡村治理

**中图分类号:** C912.82 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2024)01-0001-13

## 一、问题提出：国家介入下被制约的乡村自主性

推进内生发展实践是乡村振兴时期乡村社会发展的重要目标和实践方向<sup>[1]</sup>。与传统乡村社会由内部驱动的自然更替不同, 现代乡村社会的发展更多的是来自外界的介入与干预, 这在带动乡村发展的同时, 造成了乡村内生动力不足的问题。对此, 2016年中央一号文件明确提出要“增强农村发展内生动力”, 此后乡村内生发展在国家宏观政策层面又被多次提及, 2023年中央一号文件更是进一步强调要“增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力”, 乡村地方行动的内生力量得到充分重视, 并成为全面推进乡村振兴的重要任务和关键环节。在国家宏观政策的导向下, 乡村内生问题不仅在学术界得到了大量探讨, 更是在实践领域得到了广泛应用和关注。当前, 乡村振兴中的内生发展问题被认为是制约我国乡村高质量发展的症结所在, 外部力量过度介入也被认为是乡村内生力量难以形成的重要原因。

收稿日期: 2023-08-29

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新形势下我国社会发展面临的不确定性及其应对机制研究”(22&ZD183); 国家社会科学基金重点项目“不确定性研究的社会学转向及其体系建构”(22ASH002)

作者简介: 文军, 男, 贵州大学贵州基层社会治理创新高端智库特邀研究员, 华东师范大学社会发展学院教授, 博士生导师; 陈雪婧, 女, 西北农林科技大学人文社会发展学院博士生。

关于乡村内生发展的研究,学术界大体存在着两种不同的探索路径。一种是从自上而下的角度强调乡村发展中国家的内生责任,认为这种内生责任主要体现在三个方面:一是国家政策介入。从国家到地方出台的一系列产业、经济、人才等政策,旨在缩小城乡收入差距和发展差距。针对发展较困难地区,国家还会出台帮扶制度,通过财政拨款、技术支持、人才供给等方式向农村社会输入资源<sup>[2]</sup>,以提升乡村治理水平。例如我国通过稳定产业政策及输入产业服务资源介入乡村产业发展,在农业产业化和农地规模经营中起主导性作用<sup>[3]</sup>。二是国家资源介入。资源流向是观察国家与农民关系的一个最基本的视角<sup>[4]</sup>。国家提供的资源通常是外生性的,是平衡乡村内外发展动能的必备条件<sup>[5]</sup>。资源分配失衡会让农民产生相对剥夺感,进而造成乡村秩序失衡。当前我国通过资源下乡,将60%以上的乡村振兴补助金用于产业发展,重点支持补助技术、设施、营销等短板;同时向农村增加岗位供给,防止失业返贫,提升农民经济水平。三是国家技术介入。乡村发展力量羸弱往往是因为技术能力不足。对此,地方政府通过与市场合作的方式向农村提供先进的种植养殖业技术,通过与企业合作的形式组织农业生产<sup>[6]</sup>,从而有效衔接农民与市场,降低交易成本,提升农业生产效率。同时,驻村干部的进入以及“组团式”帮扶能为农村基层组织提供相关管理技术,提升基层治理效能。

另一种是从自下而上的角度强调乡村自主发展的可能性,认为这种可能性主要体现在三个方面:一是基层制度创新。乡村自主性意味着其不是完全按照国家意志和制度规范行动<sup>[7]</sup>,而是有限开放政府权力,既要让政策匹配乡村情境,也要鼓励农民积极参与制度创设、规则协商的事务,实现机制创新<sup>[8]</sup>。二是农民组织化建设。中国农民组织化已具备理论上的可能性<sup>[9]</sup>,通过政治参与、经济联合、文化认同等手段将农民组织和动员起来<sup>[10]</sup>,能够有效克服乡村分化的问题,进而确立农民主体地位,推动乡村振兴实践。三是乡村内部资源挖掘。以自然、经济、人文为主的显性的内生资源和以人力资本、文化资本、社会资本为主的隐形的内生资源,既构成了乡村的内部资源集合<sup>[11]</sup>,又是推进乡村内生发展的动力源泉,且隐形的内生资源发挥着更主要的作用<sup>[12]</sup>。

可以看到,自上而下的国家介入与自下而上的地方行动两种探索路径在乡村发展中长期存在。在多数情况下,国家与乡村是良性互动的,但当国家利益和地方利益不一致时,尤其是国家发展规划与乡村地方性的文化、认识、价值观等存在出入时,两者就会出现不同的行动选择,国家介入与地方行动之间的博弈随之凸显。具体而言,国家作为乡村发展的战略引领者,可以为乡村提供资金和资源支持,可以有效整合乡村发展的各方力量,其介入乡村内生发展的意义与必要性凸显。与之相对应,地方行动在乡村内生发展中的作用与优势更是毋庸置疑,它能够更好地识别当地的需求与资源,能够更贴近乡村居民的实际需要,能够促进乡村社群的自治与参与。然而问题在于,“外生”取向的国家介入容易忽视农民主体性地位,因而难以实现乡村社会持续性和再生性发展。“内生”取向的地方行动又因为农民个体化、能力欠缺等问题缺乏行动力,并且容易受到国家介入的制约。随着我国乡村治理进入“强国家”阶段<sup>[13]</sup>,国家的过度介入会导致地方行动被削弱,地方行动的不完善又进一步要求国家介入,乡村难以突破内生发展的瓶颈,“国家-社会”张力<sup>①</sup>由此呈现。因此,我们不能割裂地看待国家介入和地方行动,以免陷入发展二元论的极端取向<sup>[14]</sup>,而应该采用一种整合的视角,将国家介入和地方行动相结合,强调“上下联动、内外共生”的新内生发展(Neo-endogenous

① “张力”原是物理学名词,指物体受到拉力作用时,存在于其内部而垂直于相邻部分接触面上的相互牵引力。在社会学里,“张力”指的是个体、群体、组织、文化等因内部动荡、冲突、矛盾而产生的紧张状态。它既可以是个体内心的矛盾和冲突,也可以是社会群体之间的利益冲突和文化差异,还可以是政治和经济领域的竞争和矛盾。本文中的“张力”沿用社会学对张力的解释,主要指在乡村发展过程中,国家与地方因利益不一致而在具体行动层面产生的冲突和博弈。

Development) 模式<sup>①</sup>或能为调和两者之间的张力提供理论借鉴。

基于上述对乡村发展中国家介入和地方行动研究的梳理,可以看出两者都强调政策、治理、资源的因素,并且通过国家主导抑或地方自主来加以表达。在政策定位层面,国家通过政策制度和帮扶体制直接介入乡村治理,而乡村基层既期待制度创新又想选择性地吸收政策供给。在治理形态层面,国家向乡村提供的各种政策、资源、技术大都以标准化的程序层层下发,体现了行政化的外部治理特征。农民组织化的兴起则意味着自治组织可以在乡村建设中发挥作用,并依据内在力量进行自主运作。在资源配置层面,国家向乡村提供大量外部资源推动乡村建设的同时,乡村内部资源也起着难以替代的作用,需要平衡内外资源以达成合理的资源配置。在行动主体层面,乡村治理涉及的制度、方式、资源都需要治理主体予以表达,表达行为既可以是国家或者社会产生的,也可以是两者共同发生的。而如何更好地调和乡村内生发展场景下国家与社会的互动关系,新内生发展理论则提供了一种可依循的分析视角<sup>[15]</sup>。因此,本文将从政策定位、治理形态、资源配置、行动主体四个层面来分析乡村内生发展中的张力,厘清这些张力不仅可以更好地理解国家与乡村社会的关系,还可以针对性地推进国家介入与地方行动的协调互动,助力乡村新内生发展实践。

## 二、政策定位的张力:国家本位还是地方本位?

在乡村振兴实践中,政策任务是关系村民基本利益的“村务”<sup>[16]</sup>,在乡村治理中具有基础性的作用。随着国家对基层治理的加强,政策下乡成为新时期国家治理的重要一环,一系列土地政策、产业发展政策、教育政策等都由国家总体制定,被层层下达到乡村基层,并被要求开展具体实践。乡村社会是中国最基本的构成单元,既受到国家权力和政策实施的影响,又对基层施政行为和政策效果负有责任。因此,乡村政策的实施还与地方行动相关联。在新时代,中央宏观指导下的地方政策试验在政策落地中发挥了主导作用,国家负责顶层设计的“统”,地方负责政策探索的“分”<sup>[17]</sup>。那么对于推动乡村内生发展而言,政策的定位是遵循国家宏观指导,还是尊重地方行动策略,成为探讨的焦点。

从国家本位的政策定位来看,有效政策供给是国家治理体系现代化的内在要求。国家治理环境的不断变迁,不仅需要对现行的治理政策进行革新,还需要持续完善新的政策,以适应新的治理需求。社会政策的制定主要有政府直接制定和地方经验总结两种方式,总体来说都是自上而下的,即国家根据自己的意志将国家的发展理念、发展需求、发展手段融入政策,通过层层传递,由地方基层组织施行。在内容上,国家政策文件往往是方向性、原则性和指导性的,而具体政策的实施环节国家则交给地方自主抉择。因此,国家政策制定具有鲜明的宏观特征。

从地方本位的政策定位来看,地方政策是国家政策的延伸,能够更近距离地贴近地方利益。通常,乡村基层社会通过“政策转换”来衔接国家政策制定与乡村政策执行。县一级利用政策转化权,在把握国家政策原则和可调整的范围内,以基层治理体系为基础,结合本县乡村的多元治理目标、乡村需求与乡村治理能力,优化国家政策与乡村社会发展的契合度<sup>[18]</sup>,制定符合乡村实际发展情况和发展需求的政策文件。在此过程中,地方与各政府部门协同,

① 新内生发展模式强调将自上而下的外生发展模式和自下而上的内生发展模式相结合,主张通过内外部资源的整合以及内生动力与外生动力的有效联结,构建上下联动、内外合作的乡村发展路径。这种新内生发展模式为弥合农村发展过程中长期存在的“外生-内生”张力提供了方向,成为乡村振兴时期中国乡村社会发展的重要行动选择。

探讨政策重点,将国家政策和地方策略合理衔接,并结合已有条件选择政策工具,进而实现乡村社会的政策供给。总的来说,地方政府通过内容再生产对国家发布的政策内容进行细化和在地化,更多地体现了地方性。

国家本位的政策制定基于我国基本国情和发展方略,在提升国家综合实力和国际竞争力方面具有重要作用。同时,国家政权制定的统一政策方针,可以让乡村社会得到有效整合,并使乡村发展遵循国家发展方略,由此国家意志得到体现和得以操作化。地方本位的政策制定还要遵循地方政府的发展策略,便于更好地照顾到农民的切身需求,进而达到精细化治理。在此过程中,乡村的地方主体性得以提升,由此呈现强大的动员效能,增强乡村的内生发展动力。不论是国家本位还是地方本位的政策定位,虽都有难以替代的优势,但两者之间始终存在着一定的现实张力。

首先,在政策制定的价值取向方面,存在国家宏观发展政策与地方行动策略之间的张力。对于国家而言,政策制定更多地考虑国家宏观发展,比如对城乡关系、国际竞争力的处理,还要考虑长期的可持续发展问题。对于地方而言,往往只从自身发展的角度来制定政策,例如在生态环境保护、土地资源利用等重大政策执行方面,地方政府往往会优先考虑地方GDP的增长,而非优先考虑生态环境遭受破坏的代价和土地资源的红线。由此看来,很多政策都存在中央与地方政策的不对应或地方政府的变相执行,其原因在于国家与地方在某些方面的利益和发展需求不同。国家以“收益最大化和问题最小化”为行动逻辑,以稳定政权、发展经济、维护社会稳定、促进高质量发展为主,而地方以“利益最大化”为行动逻辑,经历了解决温饱、自主生产、增加收入、强化权益的利益诉求演变,由生存理性逐渐转向经济理性和社会理性<sup>[19]</sup>。国家与地方在利益上的差别造成其政策价值取向的差异,在制度允许的范围内,地方政府会抽象性、选择性地执行政策,甚至修改部分政策,使其能够符合地方的利益需求,这就成为国家与地方互构关系失衡的重要表征。

其次,在政策制定的社会环境方面,存在国家总体环境与地方社会结构之间的张力。在国家层面,社会政策是为了保障公民的基本权益和福利而制定的一系列政策和规定,国家需要基于社会整体的经济、社会、文化发展水平来制定总体性的制度,很难考虑地方的特殊情况。而地方的经济发展水平相较于国家总体经济发展水平而言有一定距离,并且不同地区的社会结构存在差异。一些人口稠密、城市化程度高的地区,容易出现住房、交通、就业等方面的问题,而人口分散、相对农村化的地区,贫困、教育、医疗等问题较为突出,地方会囿于自身社会结构来制定相应的政策,而非直接采纳国家统一的标准和内容。社会环境的差异直接影响了社会政策的定位和内容,并折射出政策在国家总体环境与地方社会结构之间的张力。

最后,在政策制定的责任主体方面,存在国家运作能力与地方执行能力之间的张力。社会政策的制定要以执行能力为前提,国家层面相较于地方而言有更专业的人员构成、更完备的制度体系、更严谨合理的工作流程,因此在政策上的运作能力较强,政策标准也更为严苛。而一方面是地方政策执行人员认知水平不强或文化水准不高,面对稍微复杂的政策时便显得力不从心。他们对政策的精要之处无法领会,往往出现“只知其一不知其二”的现象。如果执行主体并没有真正地理解领会公共政策的内容及精神要义,那么在施行的过程中便会导致结果与理想目标大相径庭,致使政策执行的严重偏离。另一方面是地方执行能力较弱,对政策的要求和自己分内的工作不够重视,且在政策执行上没有一个合理的工作方案,不能有序地完成组织安排的工作。国家在制定总体政策之时不能兼顾所有地方的执行能力,如果恰逢政策目标过高或负担过重,就会导致地方难以胜任,造成地方选择性执行政策、降低政策执行标准等结果。

由于国家和地方在政策制定上的价值取向、发展环境、责任主体等方面存在张力,地方在政策转换的过程中会出于政策便利或“避责”动机,造成政策走样或不执行等结果。有效的政策既要顺应国家整体发展规划,又要切实尊重地方发展策略,实现国家本位与地方本位的协调发展,是宏观政策目标与地方政策执行创造性整合的过程。可实际上基层治理体系与国家政策难以相互统合与适应,阻碍宏观政策的在地化实践,使得国家政策预期与地方政策成效产生出入。由此,国家政策目标和地方行动策略发生冲突,在政策制定上是遵循国家本位还是地方本位,是乡村内生发展需要平衡的问题。

### 三、治理形态的张力:行政化他治还是地方性自治?

对于现代国家而言,国家力量进入乡村社会,往往是以行政化手段,通过正式制度、科层化组织、标准化程序等将政治形态嵌入乡村,以改变传统乡村落后的治理形态从而实现高质量发展。行政化的国家治理具备完备的治理体系和严谨的治理规则,当下乡村治理体系层面呈现外部体系嵌入、村干部职业化、技术治理凸显等动向,乡村治理形态则出现了以基层改革服务乡村社会、制度性规范规制村级组织、直接治理保障农民权利等趋势<sup>[20]</sup>。近年来,随着乡村内生发展的提出,乡村内部的地方力量开始活跃,乡村自组织越来越多地在乡村治理中发挥积极作用,其结合地方性特征,通过自治的方式实现乡村治理,与行政化他治二元合一,乡村社会呈现国家权威与乡村成员共同参与、他治与自治相结合的半正式治理形态。

以行政化促进乡村社会建设,是国家推动乡村社会治理现代化的重要手段。政府治理体系扩张与制度投入,要求乡村既要按照行政规范行事,又要对具体过程进行精确评估与控制。具体方式上,一是通过基层党建表达意志。国家通过行政链条实施权力,强化村党组织规范化建设,实现基层党建和乡村治理共进互融。二是通过科层化组织完成事务下达。国家利用自上而下的治理体系,借村干部公职化与村庄管理行政化之便,下沉治理事务、供给议事规则、输入经济资源,将行政力量有效嵌入村级治理。三是以科技为手段,提升乡村治理的效率和质量。借助现代信息技术,国家可以更全面地收集信息、更准确地研判问题,从而对乡村实施精细化的治理。四是通过正式项目进村开展专项治理。项目进村是各地推动乡村全面振兴普遍依托的一种基层治理方式。国家将各项事务与财政资金打包为项目,通过申请机制将项目委托给企业、高校或部门,以达到国家自上而下的治理目的。

农民是国家治理中不可或缺的元素<sup>[21]</sup>。在乡村治理过程中,除了国家行政力量直接作用于乡村,乡村内部也有一定的内生力量自发地进行治理实践。乡村治理中内生力量的产生首先需要有内生性的治理主体,主要包括长者、知识分子、农业大户等能人。因为村庄能人本身就是乡村社会的成员,和其他村民有着共同的利益。他们熟知本村的情况,能够因人因事进行灵活治理,是内生性的自治主体。同时,经济、生态、文化、治理等类型丰富的乡村自组织常常发挥主体承载、资源对接、能力培育等优势,成为促进农民主体性建设、激活乡村社会内生动力的重要载体。除了发掘乡村内生的治理主体和依赖自组织,乡村自治往往不依据制度化和规范化的法律文件,而是通过地方性规则和约定俗成,依靠内部的调解机制化解乡村矛盾纠纷,以此进行地方性自治。

乡村的行政化治理形态长期存在,归因于其在治理效率和治理质量方面的显著优势。行政化治理不仅能快速地落实政策,还能进一步彰显政权的合法性,利于社会发展宏大目标的实现。同时,信息技术的发展也对国家治理效率起到促进作用。各类电子政务系统和新媒体的普及,可以将国家政策第一时间传递给乡村社会,也可以将乡村发展情况迅速反映给国家,

提高国家介入乡村行动的效率。不过在追求效率的同时,以行政手段为主的国家治理可能会忽视地方实践,一定程度上间接损害农民利益。詹姆斯·C.斯科特指出,各种农业项目推行的流水化流程实际上是将有个性的主体标准化,这些项目忽略地方性知识、实践和背景<sup>[22]</sup>,导致农民利益受到损害而使项目走向失败。乡村社会事务本身就具有微小性、多样性和衍生性等特点,国家向农村输入普遍主义的公共规则替代因地制宜的地方性规则<sup>[23]</sup>,严重挤压了既有乡村治理的灵活空间,最终的结果就是“照章办不了事”。除了地方性知识被忽视,村干部职业化建设也是造成乡村基层组织“行政化”的重要原因,它表面上规范了乡村治理,但实际上与乡村社会简约治理的传统不够契合,对村民自治的活力造成了直接影响。在行政化结构之下,村干部大量的时间都花在应对各种绩效、考核、晋升之上,没有足够的时间去处理村里的事务,特别是在解决群众身边小事等问题上注意力分配不够,间接导致村两委的权威性降低,号召力减弱。由此可见,国家政权建设组织载体的强化极大地促进了社会整合,对新时期农民的各方面要求都能做出回应,但也带来了乡村社会自治弱化及基层政权合法性的认同失衡等隐忧。

乡村本身有处理问题的内在动力,乡村中普遍存在的自治力量能够集结本地村民并产生集体行动,这是乡村社会得以发展的重要途径。目前,在各地的乡村地区,以兴趣、特长、需求为基础的各种兴趣团体、志愿服务队、专业合作社建立起来了,农民在这些组织中有效发挥力量并得到组织认同,增强了自身效能感以及对村集体的认同感。不断加强的村庄凝聚力,虽然在一定程度上推动了乡村的整合,提供了地方自主治理的动能,但是它们的作用还远没有充分发挥出来。就当前实际情况来看,“强国家、弱社会”的传统导致我国农村社会组织发展相对滞后,具体表现在:社会组织的形式虽然存在,但是参与乡村建设的能力严重不足;乡村社会组织成长所需的机制建设不健全,资源供给较为匮乏;各种类型的组织只是小范围地开展活动,并未真正参与乡村事务运行和决策,在乡村治理中的作用比较有限。另外,农民的自治实践往往是非正式的,由于没有政策的约束、法律的庇护,在程序上可能会有出现纰漏的风险。尤其是在充斥着人情和关系的乡村社会,部分村民、村干部可能会产生歪曲基层治理理念的思想,进而形成干部之间的利益之争,造成村内信任风险的产生,导致村民自治的有效作用大大减弱。更为重要的是,在制定和实施治理规则方面,由于农民的参与程度很低,其很难建立起自治的主体地位,也很难从根本上提升自身的政治效能感。长此以往,农民会形成一种依赖性的心理,他们只在意自己的权益,而忽略了自己的职责,形成“官动民不动”的悖论局面。

中国政府和自治组织间存在着密切的依附关系<sup>[24]</sup>。中国乡村治理“国家-社会”二元合一的治理形态不仅使国家可以低成本、简约有效地维持乡村治理秩序,还最大化地发挥了乡村社会内生秩序的治理作用,其得以运行的关键在于政府与村社之间保持治理边界与治理权力的均衡互动。良性的乡村治理形态蕴含着 he 治与自治的平衡,要求政府与村社之间在职能上保持一定的弹性空间,尤其在规范化、技术化治理的背景下,这一弹性空间尤为重要。其一方面可以形塑内部调整的结构空间,将他治与自治的冲突内部化,从而实现相互之间的结构性转化;另一方面可以为村级治理保留自由裁量空间,使得行政化的国家治理可以进行社会化转换并运用地方性规则进行情景化治理,从而保证其可以低成本、高效率地在村庄社会落地。而在实际乡村治理中, he 治与自治的合作往往缺乏这一弹性空间。这是因为乡村实践中的问题错综复杂,且各个乡村的实际情况不甚相同,因此按照 he 治逻辑并不能完全解决乡村社会的特殊问题。可是在制度性要求下,乡村基层组织想要顺利地完 成行政指标和绩效考核,只能先满足程序合理性再考虑实质合理性,造成文牍主义及各类形式主义的僵化做法,乡

村内生实践空间受到挤压。由此,乡村逐渐在国家主导的乡村治理场域中“退场”,导致他治壮大而自治式微<sup>[25]</sup>。

#### 四、资源配置的张力:重点帮扶还是均等投放?

随着财政能力不断增强,国家将大量资金投入农村地区,从而推进资源下乡的进程。国家通过财政拨款,对农村生产生活中各个方面的基础设施建设、公共服务等进行重新规划和全面改造,提升农村的整体面貌和发展水平。在保证乡村基础设施、公共服务等基础条件得到满足的情况下,国家辅以人才、技术等资源供给,对乡村种植养殖业、现代化产业、精神文化等不同领域进行优化升级,以实现乡村全方位的发展。当国家作为财政的供给方向乡村社会输入资源的时候,乡村需要按照条条下发的建设标准和规范程序进行整改,在这一过程中,乡村社会逐渐彰显出国家化特征,资源下乡随即带来国家规范和国家权力的下乡。整体来看,乡村资源多以重点帮扶和均等投放两种方式进行配置。

重点帮扶通常是由各地政府进行相对自主的实践探索,结合乡村实践创新的一些亮点经验,集中资源供给打造“示范村”,或者通过需求识别明确需要政策资源倾斜的村庄,然后由财政资金进行专项扶持。在示范村建设的过程中,我们往往能够看到两种示范村的建设逻辑:一种示范村的建设遵循自下而上的逻辑,体现了显著的村庄自主逻辑;另一种示范村的建设遵循自上而下的逻辑,即示范村的建设主要体现政府意图,示范内容带有显著的政府干预特征,经验推广也有很强的政府总结痕迹。长期以来,国家资源下沉主要是依靠项目制,这些项目是国家为促进村庄发展而拨付给乡村的专项资金和优惠政策的资源组合,通过规范的计划、执行、监管、评估等程序<sup>[26]</sup>,完成对乡村社会的扶持和改造,缩小城乡发展差距,提升乡村发展水平。总的来说,为了追求有显示度的政绩,地方政府资源往往会相对集中地投入少数村庄,村庄也会为了获取激励而积极参与地方政府的亮点打造。

另一种资源配置手段是通过普惠式的分配方式形成对村社资源的均等化供给。均等化不是简单意义上的平均化,它是指将教育、医疗、就业、产业发展等各种类型的资源普惠式地地下放到乡村。在公平分配资源的基础上,不同村庄之间基本公共服务水平大体相当,各村庄村民能够公平地享受大致相同的基本公共服务,能够共享发展成果,这是一种资源分配公平性的体现。资源均等投放对兜底性民生建设尤为重要,正是在国家基础性资源均等化配置的过程中,农民基本生存与发展权利得到保障,绝对贫困的问题得以解决,广大农民的幸福感和获得感得到不断增强。

在全面推进乡村振兴阶段,国家资源分配时偏好的典型示范与先行试点等做法,成为资源下乡的普遍现象。从组织行动策略来看,此种亮点打造体现了基层政府在项目落地过程中所具备的政策调适能力,是确保政策执行能够适应基层情境、契合民意需求、产出政策绩效的关键。尽管相对集中的资源供给能够有较为明显的成效产出,起到积极的示范、参考作用,但仍不乏负面效应。具体来说,一是造成村庄发展不平等。部分重点村本身已经具备较好的发展基础,其文化、产业、生态特色可能是其他村庄无法学习和借鉴的,这种重点村既没有起到示范作用,也没有可复制性和可推广性。并且,大量资金流向重点村,致使其他村庄缺乏项目和资金支持,发展更为迟滞,客观上形成了村庄间更加明显的发展分化,进而带来新的“马太效应”<sup>[27]</sup>。二是会导致村内社会不公正。在乡村项目中获利的往往是村庄能人,他们因拥有规模化的种植产业、良好的养殖技术、精湛的民间技艺而获得更多的资源分配。处于羸弱地位的普通农户往往只能获得较少的资源,依然缺乏使用资源的能力。由此,虽然强势群体进

行了资本积累,但是大部分农民的利益却被边缘化,很少享受到村庄发展的成果,因此造成了农村贫富差距加大和农村社会分化的后果。三是容易陷入“发展主义”的陷阱。一些地方基层政府迅猛推进新型农村社区建设,而新型农村社区现行的体制机制、自治能力跟不上新的发展要求,带来很多现实的治理困境。在“发展主义”之下,本土性知识不再具有权威,乡村传统的人情关系及社会资本逐渐消散,原有的差序格局演变为“工具性”的“利益格局”<sup>[28]</sup>,给乡村社会整合带来挑战。

国家资源均等投放有利于实现共同富裕的目标。中国当前的资源均等化主要体现在城乡特别是深度贫困地区,随着源源不断的资源输入,不少乡村得到持续增长的人力、物力支持,其对解决空心化、老龄化等问题起到积极的作用,同时也为未来的乡村建设提供了更多的后备力量。当一个地区各个村庄拥有同样多的资源时,意味着拥有公平的发展机会和相对一致的发展步伐,能够避免村与村之间形成攀比,有利于农民公平感的获得和地区凝聚力的提升。然而乡村资源整体呈现不均等的状态,具体表现为距离集镇越近,村庄资源越丰富,同时中部地区的村庄在资源获取上落后于东部地区。同时,村干部的人力资本直接影响村庄组织资源,如高学历、有过创业经历的村干部能为村庄争取更多资源<sup>[29]</sup>。资源均等投放的一个更为现实的问题是容易造成资源浪费。一般来讲,为确保国家资源安全高效地利用,各部门都要严格执行分配标准和监督程序,以避免地方随意使用而造成浪费。容易忽略的是,如果这些具体的标准和规范与地方性实践不相符合,就容易出现资源重复或资源冲突的情况,带来不必要的资源浪费,还可能因此引发舆情事件。

总的来说,重点帮扶可以打造政绩、做“亮点”,某些以“一俊遮百丑”为目的打造的示范点是由国家意志主导的,并不反映农民真正的切身诉求,这样的“示范”就变成另一种形式主义。均等投放能够在一定限度内避免这些问题的产生,但在资源总量有限的情况下,这一方式容易造成更大程度的资源浪费。理想的资源分配原则应坚持“分类发展、因地制宜”,将重点帮扶和均等投放两者有机结合,但实际上难以达成。一方面,政策执行的体制环境更加强集中,地方官员的横向竞争加剧,向上释放政绩信号的压力增大是导致地方政府集中资源打造“亮点”的主要原因,项目制的重点分配方式必将长期存在。另一方面,村干部在项目运作过程中不可避免地接触到信息技术、经费管理、部门协调等工作,村庄治理实践逐渐离不开各种技能和办事逻辑的支撑。现实却是部分村庄人才流失,没有足够的能力对接上级的项目管理机制,即使获得了相对均等的资源,也难以有效利用资源并做出成效。由此,地方基层的政绩压力迫使其打造重点村以完成绩效考核和争取更多资源,部分乡村干部能力不足限制着资源的有效使用,资源配置难以兼顾各种特殊情况,始终处于不平衡的状态。

## 五、行动主体的张力:国家主导还是农民自主?

关于“谁是乡村振兴的主体”一直是乡村内生发展的热门探讨内容。国家与农民的关系问题被认为是国家与社会关系问题的具体化<sup>[30]</sup>,乡村发展究竟是由国家驱动,还是由农民自主驱动,抑或是二者之间相互补足,这是探讨国家与农民关系的切入点。实际上,国家和农民都是乡村治理的重要主体。理想的乡村内生发展是农民充分发挥自己的力量开展治理行动,可在现如今乡村振兴自上而下的规制作用之下,国家不可避免地在政策设置、治理方式、资源配置等方面介入乡村,并对乡村行动产生影响。行动深层动力的两重性就形成国家主导发展和农民自主行动的张力,即乡村内生发展中行动主体的张力。

一直以来,国家权力始终存在于乡村治理之中。尤其是乡村社区从熟人社区向半熟人社

区的转化过程中,其建设必然依赖国家的宏大愿景和建设标准来进行。在推进乡村振兴实践的过程中,国家需要主动承担起组织者、行动者和服务者的角色<sup>[31]</sup>。具体来看,第一,国家发挥着组织者的作用,指导乡村多元主体协同行动,开展治理工作。国家有着足够的实力和号召力集结乡村各方力量。它利用行政资源规划社区空间,通过向乡村地区提供公共设施与服务,增强乡村社区的向心力和内聚性,为多元主体联结和集体行动打下基础。第二,作为乡村振兴实践主体之一的国家,在社区中有一定的权威作用,可以作为乡村共同体的引领者,带领村委会、居民、市场、社会组织等多元主体共同参与乡村建设。第三,国家参与乡村治理,主要以服务者身份间接参与乡村事务。国家权力下沉到乡村基层并不意味着强势的“统治”,而是以农民为对象,做好文化、教育、医疗、就业等保障服务。

乡村治理既受到国家治理逻辑的制约,也受到乡村社会运行逻辑的影响。后者包括一套完整的由习俗、规则和信仰构成的文化系统,形塑着乡村的内在秩序,激发乡村自主性。农民是农村生活的主人、农业生产的主力、乡村事务的主角,自然是乡村振兴战略实施最重要的一股力量。充分发挥农民主体性和激活内生发展动力是实施乡村振兴战略的现实要求。农民的主体性表达基本遵循自主性表达、自觉性表达、能动性表达、创造性表达的递进过程<sup>[32]</sup>。农民通过主动表达政策需求、组织化实现乡村治理、自主利用资源,激发自我意识,明确主体地位,充分施展能力,其内生价值得到有效发挥。

国家主导对乡村共同体建设的积极作用是毋庸置疑的。乡村面临共同体衰落和内生力量削弱的现实情景,需要国家支持才能进行共同体再建。原因如下:其一,随着经济发展的市场化和日常生活的社会化,农村社区已被纳入城乡一体化的社会,社区自身的力量已经无法满足其生存和发展的需要,需要借助国家的力量来进一步拓展乡村社区发展的可能性。其二,乡村居民在满足生存需要之时,对美好生活的需要也与日俱增,而凭借单一的乡村能力很难达到,需要国家和社会的支持和保护。同时,国家乡村振兴战略和城乡融合发展战略要以农民为基础,以乡村发展为基石,这就要求国家与乡村互促共进。然而国家通过规则输入、主体转换、任务驱动等方式实现对乡村社会的现代化治理,虽关注到乡村治理的国家性内涵,却容易忽视乡村治理的社会性成分。我们要时刻警惕国家主导的乡村治理现代化压缩乡村社会的社会性空间,防止将既有的通过内生性主体实现整体性治理的治理模式异化为通过科层化体系实现对个体的治理,防止加重基层治理成本与治理负担的情形出现。

与国家主导相对应的,农民自主行动有利于发挥农民自主性,充分激发内生动力。特别是农民的经济自主性和社会参与自主性可以促进农民主体意识的觉醒,从而实现农村的内生发展<sup>[33]</sup>。然而实际上农民很难产生自主行动。具体来看,一是乡村治理主体力量薄弱。随着城市化进程的推进,乡村熟人社会日渐解体,农村劳动力、知识分子大量流向城市,导致许多支撑村民自治顺利运作的内部资源已经消逝或者正在瓦解。这意味着仅仅通过农村社会的内部调整和强化对存量资源的进一步挖掘,已经很难有效地提高农村社会的自治能力。二是农民对国家有依赖心理。农民行动是嵌入多重依赖关系的。在中国,产业发展繁荣与小农境况恶化共存<sup>[34]</sup>。在农业整体水平提升的同时,农民个人能力却在退化。由于农民缺乏自主行动的能力,常常将事务和责任归于国家,长期以来的依赖心理致使农民不能也不敢自主行动。三是农村公共精神消解。城乡融合发展带来一定程度上的乡村共同价值弱化和集体行动分化<sup>[35]</sup>,以互惠和信任为基础的社会关系网络逐渐松散,导致乡村公共精神日益消解,难以建立起共同行动的精神基础。

确保农民的主体性地位是乡村发展的前提条件,但是农民能力欠佳、依赖性强等问题意味着国家需要适时介入乡村行动。客观来讲,乡村治理行动不是单单由国家或者农民一方主

导,不同领域需要不同的治理主体,国家力量需要合理界定并充分尊重乡村内部不同治理层次的事务特征,发挥国家力量引导乡村分类治理的作用,以实现国家力量与村庄治理的精准化与精细化对接。不过很多时候国家介入并不能清晰把握农民行动的边界,这是因为农民较国家而言总是处于相对弱势的地位<sup>[36]</sup>,在诸多情况下,农民的治理行为表现为无意识,他们在权利实践过程中所发挥的自主性,并不能与其治理能力画等号。同时我们也应看到,农民作为乡村社会的主体,其主体性表达在不同阶段仍处于被遮蔽状态,难以发挥内生力量。

## 六、总结与讨论:国家与农民互构的新内生发展机制

位于国家与社会交会处的乡村,受到国家介入与乡村社会自身行动的双重逻辑影响,致使其内生发展不仅面临国家与社会的内在张力,而且该张力是长期存在的。首先,国家宏观政策与基层行动策略难以统合,构成政策定位层面国家本位和地方本位的张力;其次,他治与自治的合作缺乏弹性空间,构成治理形态层面行政化他治和地方性自治的张力;再次,政绩要求和能力欠缺构成资源配置层面重点帮扶和均等投放的张力;最后,国家介入边界不清构成行动主体层面国家主导和农民自主行动的张力。这些国家与社会的张力普遍存在于乡村社会之中,相互碰撞,不仅加大了国家治理的难度,还制约着乡村自主性生成,需要将这些张力予以化解,以适应乡村内生发展进程。

新内生发展摒弃了传统的以政府为主导的内生发展方式,转变为以社会与市场为导向的内生发展方式,更加注重社会和市场机制的作用,强化“社区发展”的主体地位;同时也更加注重区域之间的协调发展,促进不同社区之间、国家与社会之间的经济社会联系与共同繁荣,强调“共生发展”的理念。在乡村振兴实践中,国家需要肩负起内生责任,意味着国家在对社会的介入过程中并非以俯视的姿态和强势的态度控制社会,而是注入被社会自身所需要的力量予以协助。乡村自主的地方行动并不代表要脱离国家而进行,而是提倡在外部的国家介入和内部的地方行动之间形成均衡互补的乡村发展支持结构,以形塑“上下联动、内外共生”的发展实践。通过对乡村内生实践中国家介入与地方行动张力的分析,我们可以看到国家在政策、治理、资源、行动方面的介入在一定程度上制约着乡村自主性的发展,但这些介入在中国乡村发展中必将长期存在,并且起到一定的积极作用,不能因为张力的存在而全盘否定国家介入的贡献,而是要取其精华,弥补地方行动的不足。因此需要将国家行动和社会力量进行整合,既要避免“板结社会”的问题,也要避免国家过度干预,用新内生发展理论超越现有的内生发展张力和困境,建构起国家与农民互构式的新内生发展机制,以在国家政权嵌入性和乡村社会主体性之间寻求新的平衡。

从新内生发展视角来看,乡村社会治理既不能仅仅依靠政府力量,也不能放任国家权力在乡村社会中“悬浮”,应积极探索国家与农民互构式的新内生发展机制,促进国家与社会的共同生长,最终实现农村社会的善治。具体而言,可以从以下方面着手:第一,通过合作式吸纳契合政策需求。历史经验表明,乡村治理“内卷化”和国家权力“悬浮”都是影响国家社会关系的关键,有效运用协商机制或能实现国家与社会的对话。一方面,在地方治理主体力量薄弱、资源不足的现实情况之下,国家要能通过政策改善和资源供给等形式进行扶持,使乡村紧跟社会发展的步伐。另一方面,国家需充分了解乡村发展现状和发展需求,以优势视角充分发掘乡村潜在能力,并给予其充分自治的空间,保证其内生动力得到发挥。国家与地方之间只有生发出一种基于互惠的关系,产生基于共同利益的合作,才能让两者之间的张力得以有效调和<sup>[37]</sup>,这样既加强了国家基础性权力建设,也为地方参与提供了空间。第二,充分发

挥农民自组织的有效作用。一方面是乡村共同体建设,因为农民如果不能被组织起来产生集体行动,乡村社会治理的困境就会持续存在,所以可以从营造社区意象、举办文化活动、建设公共空间等方面重建乡村共同体,激发乡村自治力量。另一方面是乡村组织化建设,乡村能人和积极分子往往能够带动村民建立合作社、志愿服务队、兴趣小组等,并参与乡村发展建设,有效弥补政府提供公共服务的不足,甚至能帮助向上反映群众诉求、维护社会稳定、促进经济发展,以农民自治的可行能力推动乡村可持续发展。第三,完善资源分配方式。“一个社会,任何社会,都需要设计分配资源的方法。”<sup>[38]</sup>一方面是下放资源分配权,允许地方有对上级项目进行一定整合的权力。地方根据自身特色和实际发展情况,适时整合上级资源,使资源得到灵活运用。另一方面是合理吸纳乡村社会传统治理资源,尊重地方本土性,着力挖掘地方的人力资本、文化资本、社会资本等隐性的内生性资源,将内部资源和外部资源进行有效配置与整合利用。第四,建立超地方的行动者网络。国家和农民都是乡村振兴实践中的关键行动者。乡村发展依靠单一农民主体或者国家政府都难以完成整体发展实践,需要联结包括当地农民、上级政府、市场主体、帮扶单位等内外部多元主体,各主体应在提高自身行动能力的基础上,加强彼此之间的信任建构,以此奠定乡村整体性发展的韧性基础,促进国家与乡村社会合作共治。

国家与农村社会之间并非必然呈现非此即彼的二元对立关系。当前,我国乡村社会力量薄弱,难以凭借自身独立运转,需要国家予以扶助,在政策上稍作倾斜,建立体制进行帮扶,不断输入资源,强化技术指导。不过这一系列过程并不意味着国家对乡村“家长式”的管理,而是需把握好介入的“度”,判断好国家进入乡村行动范畴的边界,防止国家过度干预造成乡村自主性的破坏。把握好这一边界的前提在于,国家需要放低姿态,以乡村需求为导向,倾听农民最真实的心声,引导市场和社会组织参与乡村发展,鼓励农民自己组织行动,将主动权更多交给乡村社会。当乡村社会力量在国家扶持之下成长到一定程度时,国家可以适当让出空间,让地方更多参与到发展实践当中,发挥自主治理之效用。就此,国家和社会之间在解决社会问题、履行公共职能等方面就能逐步确立良好的合作关系,形成互构式的关系格局,促进二者的良性互动和力量互补。

## 参考文献:

- [1] 文军,刘雨航.迈向新内生时代:乡村振兴的内生发展困境及其应对[J].贵州社会科学,2022(5): 142-149.
- [2] 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,2018,34(1): 48-57.
- [3] 魏程琳.政府干预转型与乡村产业发展:基于国家农民关系重构的视角[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2021,38(3):108-119.
- [4] 贺雪峰.地方政府视角中的基层治理[J].江苏行政学院学报,2022(5):74-81.
- [5] Lowe P, Phillipson J, Proctor A, et al. Expertise in Rural Development: A Conceptual and Empirical Analysis [J]. World Development, 2019, 116(2): 28-37.
- [6] Curry N R. The Rural Social Economy, Community Food Hubs and the Market[J]. Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit, 2021, 36(7/8): 569-588.
- [7] 纪芳.乡村自主性与基层民主制度创新——以“宁海36条”制度创新为例[J].求实,2021(1):59-71.
- [8] 陈万莎.资源下乡与村民动员路径创新——基于乡村自主性视角[J].南京农业大学学报(社会科学版), 2022,22(5):102-111.
- [9] 文军,卢素文.乡村治理中的农民组织化:何以可能,何以可为?[J].人文杂志,2022(11):82-92.

- [10] 谢治菊,王曦.农户是如何组织起来的——基于贵州省安顺市塘约村的分析[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2021,48(4):90-99.
- [11] 袁宇阳,张文明.乡村内生发展视角下资源的内涵及其应用[J].世界农业,2020(6):10-17.
- [12] Ray C. Towards A Meta-framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights [J]. Sociologia Ruralis, 1999, 39(4): 522-537.
- [13] 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.
- [14] Lowe P, Murdoch J, Ward N. Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models [J]. Agricultura Y Sociedad, 1997, 33(1): 23-24.
- [15] 吴越菲.内生还是外生:农村社会的“发展二元论”及其破解[J].求索,2022(4):161-168.
- [16] 金江峰.乡村政策动员中的“权力—技术”及其影响[J].中国农村观察,2020(2):134-144.
- [17] 杨志军.“统—总—分”政策结构下中国自上而下政策变化及其规律探寻[J].中国行政管理,2022(5): 81-88.
- [18] 仇叶.县级政策转换与有效治理——对中国公共政策过程的反思[J].经济社会体制比较,2021(3): 99-108.
- [19] 田双清,姜海,陈磊.农民权益与政府公利的行动逻辑及制度平衡[J].西南大学学报(社会科学版), 2021,47(2):81-90.
- [20] 韩鹏云.乡村社会的国家政权建设:实践与反思[J].学术界,2021(8):89-98.
- [21] 温铁军.三农问题与世纪反思[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2005:4.
- [22] 詹姆斯·C. 斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004:267.
- [23] 张静.现代公共规则与乡村社会[M].上海:上海书店出版社,2006:136.
- [24] 黄晓春.当代中国社会组织制度环境与发展[J].中国社会科学,2015(9):146-164.
- [25] 孙强强,李华胤.乡村弹性化治理:一个概念性框架及其三重维度——基于“国家—社会”关系历史演进的考量[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):42-51.
- [26] 张森,叶敬忠.“项目跑步机”上的村庄发展:自主性与可持续性探析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023,40(2):86-100.
- [27] 杨善华.“项目制”运作方式下中西部农村社会治理的马太效应[J].学术论坛,2017,40(1):30-34.
- [28] 李沛良.论中国式社会学研究的关联概念与命题[M]//东亚社会研究.北京:北京大学出版社, 1993:71.
- [29] 刘浩.农村社区组织资源均等化研究——基于中国家庭追踪调查数据的考察[J].贵州社会科学,2019 (4):162-168.
- [30] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]//清华大学社会学系.清华社会学评论:特辑.厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [31] 吴业苗.乡村共同体:国家权力主导下再建[J].人文杂志,2020(8):105-113.
- [32] 张剑宇.乡村振兴中农民主体性表达的递进式逻辑及其优化路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(3):62-71.
- [33] 张文明.内生发展:自主性对农村家庭收入的影响——基于上海市郊9个村的实证研究[J].人民论坛·学术前沿,2019(10):48-60.
- [34] 王星,周重礼.农业产业化过程中的技能重组与小农主体性建构——基于M村制茶产业变迁的过程分析[J].社会科学研究,2023,38(2):115-134.
- [35] 文军,陈雪婧.城乡融合发展中的不确定性风险及其治理[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023, 40(3):18-33.
- [36] 詹姆斯·C. 斯科特.农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M].程立显,刘建,等译.南京:译林出版

社,2001:1.

[37] 范雅娜.合作式吸纳:国家与农民关系的一种类型——基于赵村集体产权制度改革的叙事[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(3):83-93.

[38] Kerkvliet B J T. Everyday Politics in Peasant Societies ( and Ours ) [ J ]. The Journal of Peasant Studies, 2009, 36(1): 227-243.

(责任编辑:李凌)

State Intervention and Local Action: The Tension of Endogenous Rural Development and Its Resolution

WEN Jun CHEN Xuejing

**Abstract:** The development of grassroots society is inseparable from the timely intervention and effective guidance of the state. In the context of rural endogenous development, the state’s intervention and effective leadership in rural construction serve as a key avenue and fundamental content. Nevertheless, there exist certain realistic tensions that pose challenges to the practice of rural endogenous development. This paper, from the perspective of new endogenous development, examines the specific methods of state intervention and rural autonomous action in rural development practice, and analyzes the tension between state intervention and local action in this process. The paper examines the concrete manifestations of four tensions in rural development practice: the difficulty in integrating national macro policies with grassroots action strategies, the tension between administrative heteronomy and local autonomy, the tension between key assistance and equal investment in resource allocation, and the unclear boundary of state intervention in farmers’ actions. To address these tensions, we propose a new endogenous development mechanism for the state and farmers. By cultivating farmers’ self-organization, improving resource allocation methods, and establishing super-local actor networks, we can alleviate the conflict of tension and promote the coordination and interaction between state intervention and local actions. This mechanism aims to jointly promote rural areas to a new stage of endogenous development.

**Keywords:** Endogenous Development; State Involvement; Local Action; Rural Governance