

【社会现象与社会问题研究】

# 乡-村关系“内卷化”：叙事概念、生发机理与演进结果\*

张新文

**摘要：**乡-村关系是影响农村发展的重要问题。乡-村关系“内卷化”是基层治理主体的经济理性、国家能力结构的内在张力与农村社会关系结构相互作用、彼此耦合的结果。其进一步演化会引发资源利用异化、政策执行梗阻、基层负担加重等乡村治理难题。对此，需要逐步突破政府单一主导的乡村治理范式、重新整合乡村社会文化关系网络、强化基层政府的行政伦理建设以及村庄社会的“三治融合”等，以化解乡-村关系“内卷化”困局及由此衍生的基层治理顽疾。

**关键词：**乡-村关系“内卷化”；耗散结构；生成机理；演进结果

**中图分类号：**D422.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-0751(2022)12-0095-11

2017年乡村振兴战略的提出为新时代乡村发展与乡村建设提供了鲜明的价值指向和战略支撑，即“要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路”<sup>[1]</sup>。2020年中国脱贫攻坚战取得全面胜利，区域性整体贫困问题得到有效解决。贫困问题的解决有利于城乡融合目标的达成，而乡村治理的有效性则取决于基层政权与村庄社会的良性互动。作为联系国家政权与农村社会的节点纽带，乡/镇政府组织与村庄社会的关系结构（以下简称乡-村关系）对于治理效能的生成与释放具有复杂而深刻的影响，其不仅影响着脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，决定着乡村振兴战略的推进速度，还标志着国家治理能力现代化的实现程度。

乡-村关系是国家-社会关系在基层治理场域的投射，具体是指作为国家政权代理人的乡/镇政府同作为村民利益代言人的村庄自治组织之间的关系形态。以乡-村关系为主线，既有研究经历了从国家政权建设到乡土社会发展的逻辑转换。国家政权建设是研究中国农村社会结构变迁与治理变革的重要视角，“这个视角的基本方向，在于认识近代以来

的中国‘国家政权建设’对于基层社会结构的影响”<sup>[2]</sup>。在国家政权建设框架内，乡-村关系结构被统摄进国家权力关系网络之中，由此传统中国社会“皇权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”的自治格局不断消解，取而代之的是国家权力的向下延伸与国家权威的中心建构。而近代以来，中国社会内部也存在着一股强大的自我整合力量，该力量试图打破“双轨政治”而将农村社会统一纳入国家政权建设之中，如民国时期梁漱溟、晏阳初等倡导的乡村建设运动，但这种社会整合借由“国家经纪人体制”来完成，并由此形成了“内卷化”困局。直到21世纪初，中国农村税费改革完成、农业税全面取消，这种“内卷化”困局才得到根本破解。与此同时，乡-村关系亦发生了根本性转型，乡-村关系的发展由此进入新的历史时期<sup>[3]</sup>。自此，以乡土社会发展逻辑为指引，国家与农村社会之间的资源流向发生逆转，国家资源开始以项目为依托进入农村社会，但资源流向的改变并没有突破“内卷化”的叙事范畴。一方面，在资源不断输送的利益链条中，权力寻租者、地方富人与各种社会势

收稿日期：2022-05-16

\* 基金项目：国家社会科学基金项目“社会质量视角下乡村治理与乡村振兴研究”（18BGL171）。

作者简介：张新文，男，南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师（江苏南京 210095）。

力、谋利型的机会主义农民等行动主体相赖相生,形成分利秩序,普通民众被排除在外<sup>[4]</sup>;另一方面,在以项目为载体的资源下乡过程中,国家治理体制实现了从总体支配到技术治理的转型。为保证下乡资源的合理有效使用,国家制定了越来越多也越来越具体的使用规范,这些资源使用规范在防止基层资源滥用的同时,也极大限制了基层治理主体的主动性,造成基层治理中的形式主义和“内卷化”<sup>[5]</sup>。换言之,资源下乡过程中项目运作的程序合规性要求使得国家权力借由“监督下乡”再次嵌入乡土社会。但“监督下乡”所表征的程序理性与乡土社会治理情境之间的内在张力造成了基层负担加重的现实困境。即:当前“监督下乡”将大量模糊性任务引入基层监督视野范围内,在可监督性不高而合规成本较高的情况下,出现了基层超负的意外后果<sup>[6]</sup>。

无论是基于国家政权建设逻辑还是遵循乡土社会自身逻辑,已有研究均在一定程度上阐释了乡-村关系与“内卷化”之间的因果关联。其中,国家政权建设逻辑下基层政府机构的扩张与“赢利型经纪”的崛起被视作“内卷化”的主要诱因,而以村民自治为指向目标的社会逻辑下又产生了“治理内卷化”的困境。然而,现阶段鲜有文章基于“内卷化”

视角对乡-村关系本身进行学理分析,即乡-村关系“内卷化”作为一个学术概念尚未获得学界的充分关注。鉴于此,文章基于“内卷化”的叙事概念,对乡-村关系“内卷化”的学理概念进行历史考证和理论探讨,并以此为基础,从生成机理与演进结果两个方面展开初步分析,以期寻求破解基层治理困境的路径。

## 一、“内卷化”与以乡-村关系“内卷化”为对象的叙事概念

内卷作为一种现象,最早由美国人类学家亚历山大·戈登威泽从艺术角度提出来的,其原意是“单调的复杂”。这一概念后经格尔茨、黄宗智和杜赞奇等学者的运用而得以在学术研究中推广。以“内卷化”为关键词在中国知网数据库中进行搜索,可以发现近 20 年来的相关学术文章呈指数级增长(如图 1 所示)。然而,“内卷化”概念远未达到在特定学术研究阶段已无须加以深究的清晰程度。“内卷化”作为一个概念在各类学术文章中虽然被频繁、广泛地使用,但其歧义性还比较普遍,亦从侧面反映学界对于这个概念尚未达成共识<sup>[7]</sup>。

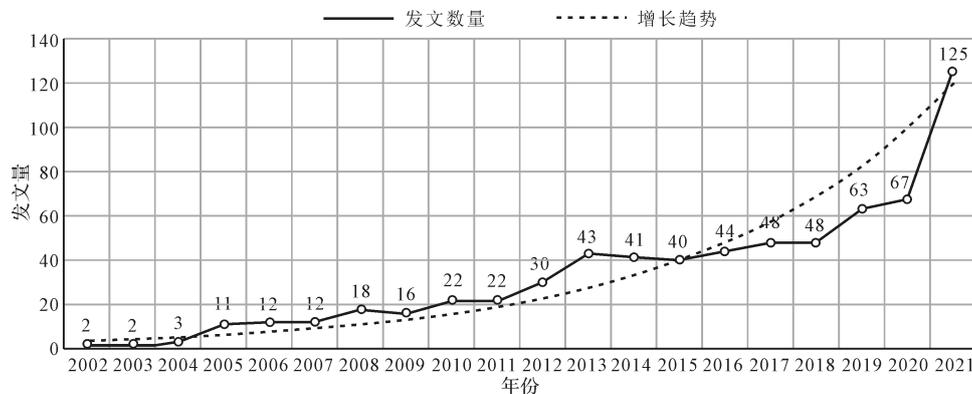


图 1 2002—2021 年以“内卷化”为关键词的学术研究发文章量

### 1. 缘起与发展:作为学术概念的“内卷化”

作为学术概念,“内卷化”最早被亚历山大·戈登威泽应用于文化、社会领域的研究,用以描述一类社会和文化模式达到了某种“当前阶段”的最终形态以后,既没有办法稳定下来,也没有办法使自身转变到新的形态,而是不断地在内部变得更加复杂化的情况。比如:某种艺术的基本形态达到极限,结构特征已固化,实现再创造的源泉枯竭了,但这种艺术形式仍然在发展,在所有边缘被固定的情况下,其发

展表现为内部的不断精细化<sup>[8]</sup>。而后,格尔茨将其运用于农业生产领域以解释印度尼西亚爪哇岛上劳动力密集型的水稻生产模式,并提出“农业内卷化”的概念框架。“农业内卷化”是指在资本、土地资源被限定的条件下,增长的劳动力持续地被吸纳进农业生产中以获取收益并使农业内部变得更精细、更复杂的过程<sup>[9]</sup>。基于“农业内卷化”的分析范式,黄宗智对中国华北和长三角地区的小农经济进行历史考证,并进一步将“内卷化”定义为“边际报酬递

减”<sup>[10]</sup>和“没有发展的增长”<sup>[11]</sup>。此外,杜赞奇借用格尔茨的“内卷化”分析框架来研究20世纪上半叶中国国家政权的扩张及其现代化过程,并由此论断这一时期中国国家政权建设陷入了“内卷化”困局,即国家机构不是靠提高旧有或新增(此处指人际或其他行政资源)机构的效益,而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的赢利型经纪体制——来扩大其行政职能<sup>[12]</sup><sup>67</sup>。

中国学者韩志明认为,自戈登威泽最早使用这个概念以来,经过格尔茨、黄宗智和杜赞奇等学者的接力阐发,“内卷化”逐渐成为得到普遍应用但又充满争议的学术概念<sup>[13]</sup>。现阶段,“内卷化”概念凭借其强大的解释力被广泛用于分析不同领域中的各类社会问题。首先,在制度研究领域,“内卷化”与制度变迁过程中的“路径依赖”异曲同工,并进一步承继着黄宗智对于“内卷化”的定义内涵,即“没有发展的增长”。对此,有学者指出,“制度变迁被简化为资源输入过程,外部资源不断输入原有制度但被内部吸纳,致使制度变迁停留于内部不断复杂、外部效益全无的停滞状态,始终无法突破式地发展,渐进式的改革被卷入内部的细密化过程,从而呈现出一种‘没有发展的增长’”<sup>[14]</sup>。其次,在组织变革领域,农民自组织不能从低级阶段走向高级阶段即被认为进入“内卷化”状态<sup>[15]</sup>。新型农民专业合作社经济组织虽然在数量上有了迅速增长,但并没有使小农经济的性质发生实质性改变,没有出现预期的农

业现代化的革新和演变,亦被冠以“内卷化”之名<sup>[16]</sup>。最后,在基层治理场域,“内卷化”既用于研究资源下乡过程中的精英俘获问题<sup>[17]</sup>,也用以分析社区治理过程中各类“改而不变”<sup>[18]</sup>、“忙而无用”、“假象繁荣”、“空壳悬浮”<sup>[19]</sup>、“办事留痕”<sup>[20]</sup>等现象。有关“内卷化”的研究文献呈现出蓬勃成长的势头。

在既有研究的基础上,本文提取“内卷化”的3个核心范畴,即“内外部条件限制”、“精细化与复杂化”和“没有发展的增长”,并以此解释“内卷化”概念的叙事路径(如图2所示)。在“内卷化”概念的发展叙事中,其应用范围实现了从起初的文化领域到经济领域,再到政治及社会领域的扩张。随着运用领域的拓展,其内涵也在不断地丰富和迭代。首先,“内卷化”概念的分歧集中表现在经济领域,确切地说是体现在对格尔茨“农业内卷化”的不同理解上。其次,随着“内卷化”运用领域的扩展,“内外部条件限制”这一核心范畴渐次被学者抛弃,如杜赞奇对“国家政权内卷化”的定义并未提及“条件限制”,而是将其简单界定为国家政权在基层社会的不断重复化和精细化。最后,现阶段对于“内卷化”问题的研究大多承继黄宗智对于“内卷化”的定义,即“没有发展的增长”,如“集体经济内卷化”<sup>[21]</sup>、“教育治理内卷化”<sup>[22]</sup>、“基层自治内卷化”<sup>[23]</sup>等研究均是在将“内卷化”界定为“没有发展的增长”的基础之上展开的。

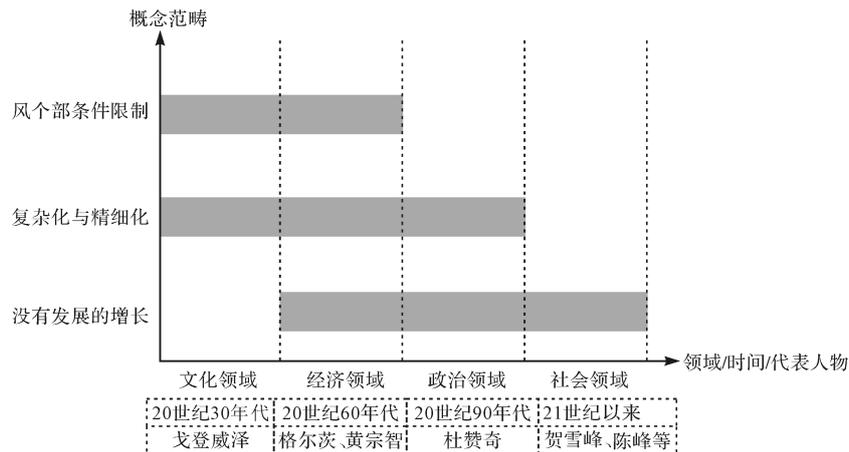


图2 “内卷化”概念的叙事过程

概念的生命力取决于其对社会现象的解释力,其对社会现象诠释不断丰富和拓展的过程,更取决于对概念之核心范畴的合理运用。基于上述讨论,本文尝试对“内卷化”进行如下定义。即:“内卷化”

是指在发展受限的情境下,系统自身不断精细化与复杂化,进而导致资源利用异化、边际报酬递减和系统功能不彰显的现象。在这里,“内卷化”概念包含了以下四重内涵:一是以发展为背景,并作为发展的

对立面而存在,即“内卷化”主要用以描述一类没有发展的现象。二是以条件限制为前因,即系统内外条件的限制是引致“没有发展”的主要原因。三是以精细化和复杂化为表征,即“内卷化”主要体现为系统内部结构的精细化与复杂化。四是以资源利用异化、边际报酬递减和系统功能不彰显为结果。

## 2. 乡-村关系“内卷化”的内涵及其耗散型关系结构特征

乡-村关系“内卷化”是“内卷化”理论在基层治理场域的现实应用,其既具有“内卷化”概念的一般特征,又具有基于乡-村关系情境的特殊内涵。乡-村关系“内卷化”是指在以国家为主导的乡村治理实践中,基层治理主体(乡镇政府与村庄自治组织)之间形成了一种耗散型关系结构,且这种关系结构在演进过程中日趋复杂化和精细化,并导致自身不仅消解着大量治理资源,而且引发资源利用异化、政策执行梗阻、基层负担加重等次生性基层治理难题。

基于上述界定可见,乡-村关系“内卷化”的本质在于耗散型关系结构的建立与强化。耗散结构建构于热力学概念——熵的基础之上。熵是物质系统状态的一种度量,它描述了封闭系统内能量的转化方向。系统科学把熵的概念引进其领域,并把它改造为自己的范畴。当系统内部各要素之间的协调发生障碍时,或者由于环境对系统的不可控输入达到一定程度时,系统就很难继续围绕目标进行控制,从而在功能上出现某种程度的紊乱,如有序性减弱,无序性增加。在管理科学领域,管理熵是指任何一种管理的组织、制度、政策、方法等,在相对封闭的组织运动过程中,总呈现出有效能量逐渐减少,而无效能量不断增加的一个不可逆的过程。这也就是组织结构中的管理效率递减规律<sup>[24]</sup>。在基层治理场域,乡-村关系“内卷化”所描绘的耗散型关系结构,主要是指国家政权与农村社会之间的连接部分呈现出日益复杂化与精细化特征的现象。

近代以来,在国家政权建设过程中,基层政府机构不断扩张,赢利型经纪日益崛起,由此形成耗散结构,其不断消解从乡土社会汲取而来的税费资源,并最终导致了“内卷化”。中华人民共和国成立后,尤其是改革开放以来,作为基层治理主体的乡镇政府与村“两委”组织关系过于密切,以致村级组织的行政色彩浓厚而自治功能难以彰显,由此生成基层社会治理体系中的耗散结构。在税费改革之前,上述

耗散结构通过吸纳自下而上的农村税费而自我强化,从而导致“内卷化”;而在税费改革之后,其主要通过消解自上而下的国家项目资源而日渐膨胀,进而引致“基层治理内卷化”。由此,以耗散结构为本质特征,“内卷化”在乡-村关系的研究体系中获得了新的解释。

## 二、乡-村关系“内卷化”的生发机理

乡-村关系链接着国家政权与村庄社会的互动与沟通,其结构样态对国家政权现代化建设与村庄社会的整合发展具有重要作用。不同形态的乡-村关系是国家政权与村庄社会相互作用、彼此耦合的结果。具言之,国家主导的基层治理方式与村庄社会结构形态之间的内在张力是形塑乡-村关系结构样态的核心机制。在治理实践过程中,这种结构性张力具体表现为基层治理主体的经济理性、国家能力结构的内在冲突与农村社会关系结构变迁三个方面。其中,基层治理主体的经济理性是乡-村关系“内卷化”的前提和基础,而国家能力结构的内在冲突和传统农村社会关系结构变迁则构成了乡-村关系“内卷化”持续存在并不断强化的要素支撑。

### 1. 基层治理主体的经济理性与乡-村关系“内卷化”的生成

利益是主体行为的主要考量,利益关系是形塑主体间互动关系的重要变量。作为理性经济人<sup>①</sup>,治理主体基于自身利益诉求形成耗散结构,进而消解治理资源,并最终导致了乡-村关系的“内卷化”。

20 世纪 50 年代随着中国社会主义初级阶段的开启,传统中国以“乡绅阶层”为中介的“双轨政治”瓦解,取而代之的是国家权力的日渐增强及其向农村社会的持续延伸。与此同时,以往作为村庄利益维护者的“保护型经纪”或传统乡土社会的代言人开始退出村庄政治舞台。20 世纪 80 年代“分灶吃饭”的财政体制改革充分激活了乡镇政府的经济理性。而后,在分税制财政体制下为更好地完成上级所要求的税费征收工作,同时满足自身的组织发展诉求,乡镇政府在农业税费征收中往往给予村级组织负责人相当大的自由裁量权。在此背景下,乡镇政府与村级组织围绕税费征收及其利益分配结成“共同体”,而这种“共同体”在本质上是一种耗散型关系结构,其消解着大量的税费资源,从而导致“税

费增加而效益递减”的乡-村关系“内卷化”问题成为基层社会治理中的“顽疾”<sup>[25]</sup>。

税费改革后,国家与农村社会之间的资源流向发生了根本性的改变,国家资源开始以项目为依托进入农村社会。但是,宏观层面的关系调整并没有瓦解乡-村之间的耗散结构,乡-村关系“内卷化”问题仍然存续于项目制的微观运作过程之中。具言之,项目式的资源供给方式在政府内部进行了“委托—管理—代理”的权限划分,其中作为委托方的中央政府依法享有项目目标设定权,作为管理方的中间政府(省、市、县)依规握有项目结果的检查验收和激励分配权,而乡镇政府则以代理方身份积极介入项目实践并负责项目的整体落实工作。在项目推行过程中,乡镇政府一方面通过“打包”机制完成其政绩建构目标,另一方面则通过应对上级的检查验收来获取相应的激励分配。由此,乡-村关系再次紧密起来,耗散型关系结构不断生成并日渐强化,从而导致了“内卷化”困局,也就是前文提及的,乡-村关系通过消解自上而下的国家项目资源而日渐膨胀,进而引致“基层治理内卷化”。

## 2. 国家能力结构的内在张力与乡-村关系“内卷化”的强化

国家能力的提升是国家政权现代化建设的首要目标。国家能力可划分为四种类型,即提取、规制、渗透和分配。其中,提取能力指的是国家从社会中取得人力、物力和财力的能力,集中体现在征兵和征税方面;规制能力则指国家制定规则并让民众和组织遵从规则的能力;渗透能力是指国家机构及其分支进入社会各个角落的能力;分配能力则指国家按照其意愿和计划配置和使用资源的能力<sup>[26]</sup>。在国家能力构成中,提取能力与规制能力之间的内在张力在固化乡-村耗散型关系结构的同时又进一步强化了“内卷化”困境。例如,在杜赞奇的研究中,民国时期国家政权建设过程中政府的税费提取能力显著增强(如表1和表2所示);从20世纪初到20世纪30年代中期,河北、山东两省的财政收入从整体来看处于上扬之势,且部分年份增幅剧烈。但这一时期国民党政府在上述区域财政收入的增加与地方的无政府状态同时发生,换句话说,即当时国家对乡村社会的控制能力低于其对乡村社会的吸纳能力<sup>[12]66</sup>。“赢利型经纪”因此崛起并不断扩张,而且随着“赢利型经纪”日益脱离国家政权的管控范

围,乡-村关系“内卷化”困境进一步加剧。

中华人民共和国成立之初,作为典型的农业大国,中国工业化建设举步维艰。为完成工业发展的战略目标,实现从落后农业国到先进工业国的历史转变,国家采取了“工业优先”的发展模式,城乡二元格局出现。这一时期,为完成工业资本的原始积累,国家遵循工业建设逻辑对农村实行全面控制和集体管理<sup>[27]</sup>。通过工农产品价格“剪刀差”以及严格的户籍管理、粮食统购统销制度,大量农业剩余被转移至工业部门,从而实现了“以农哺工”“以乡促城”的阶段性发展目标。改革开放以后,“中央一号”文件连续5年(1982年—1986年)对“农业、农村、农民”问题进行战略部署,以着力提升农民收入为突破口推动农业农村发展,同时也在一定程度上动摇了传统的城乡关系格局。但这一阶段仍处于“城市优先发展”的战略指导下,政府投资中农业投资比重总体呈下降趋势,“六五”“七五”“八五”时期,农业投资占比分别为9.5%、8.4%和8.8%;从1978年的13.43%下降到1996年的8.82%,城乡二元结构没有发生根本性逆转<sup>[28]</sup>。20世纪90年代,作为乡镇政府主要财税来源的乡镇企业逐渐退出历史舞台,且同期推行的分税制财政体制将农业税费完全划归为地方税种。此时,为保证税费收缴工作顺利完成,乡镇政府与村级组织密切合作。因此,这一时期地方国家政权在资源提取方面依旧强势,但由于科层系统内部自上而下的规制作用不彰,暴力冲突与暴力征税的情况时有发生。简言之,1949年至税费改革之前,“优先发展城市”与“优先发展工业”的发展取向,是“三农”问题成为拖滞国家现代化发展重要短板以及乡-村关系日益“内卷化”的重要诱因。尤其是随着乡镇企业的渐次退出以及分税制财政体制的推行,耗散型乡-村关系结构不断强化,乡-村关系“内卷化”困境日益加深。

当前,国家持续以“资源下乡”的方式助力农村建设,且不断增加资源输入的规模以推动农村发展。但持续的资源输入并不能与农村场域内属地政府行政管理能力的有效提升画等号。为防止输入资源被滥用,一系列的治理规则随自上而下的资源下沉到农村社会,一方面提升了政权组织的规约能力,另一方面也促使政府主导下的乡规民约逐渐从整体性支配向精细化技术治理转型。与税费改革前相比,现阶段国家政权提取与规约之间的力量对比发生了逆

转,实现了从“强提取—弱规约”到“弱提取—强规约”的转变。但这种转变并没有消弭国家主导的基层治理方式与村庄社会结构形态之间的内在张力,只是转换了乡-村关系“内卷化”的存续空间。即:

现阶段乡-村关系“内卷化”依旧存在,只不过与此前的表现形式不同,具体表现为以国家资源为轴心的分利秩序形成和系列“形式主义”治理行为的产生<sup>②</sup>。

表 1 1919—1934 年河北实际财政收入及年变化率

年代	田赋(元)	变化率(%)	其他税收(元)	变化率(%)	总收入(元)	变化率(%)
1919	7,165,412	-	3,733,810	-	10,899,222	-
1925	6,971,422	-16	3,631,785	-3	9,603,207	-12
1931	3,971,440	-33	27,160,342	648	31,131,782	224
1931	5,632,143	42	14,944,626	-45	20,576,769	-34
1933	6,306,931	12	19,210,890	28	25,517,821	24
1934	5,446,864	-13	10,609,136	-45	16,056,000	-37

数据来源:参见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,1996 年,第 62 页。

表 2 1913—1934 年河北、山东两省  
财政收入实况及年变化率

年代	河北省		山东省	
	实际收入(元)	年变化率(%)	实际收入(元)	年变化率(%)
1913	1,625,484	-	1,877,047	-
1914	5,776,648	255	2,658,095	42
1916	2,644,561	-54	2,321,067	-12
1919	10,899,222	312	11,953,867	415
1925	9,603,207	-12	10,696,957	-10
1931	31,131,782	224	20,053,039	87
1932	20,576,769	-34	21,733,853	8
1933	25,517,821	24	23,341,584	7
1934	16,056,000	-37	25,610,000	10

数据来源:参见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,1996 年,第 60—61 页。

### 3. 农村社会关系结构变迁与乡-村关系“内卷化”的加深

传统中国“双轨政治”下的村庄社会是基于宗族或亲族而形成的文化共同体,个体成员受到共同文化的规约,在这样的背景下,作为在朝辅助帝王共治天下、在野作为地方精英领导民间社会的乡绅阶层,既是文化规范的遵守者也是文化规范的捍卫者,并借由文化的规约作用教化民众来维护村庄集体利益<sup>[29]</sup>。内生于村庄的文化网络为村庄权力的生成与运作供给了合法性资源,此即为“权力的文化网络”,该网络的形塑同样离不开特定的村庄社会结构。20 世纪上半叶,随着“保护型经纪”的退隐和“赢利型经纪”的兴起,村庄社会结构发生剧烈变迁,与此同时文化的规约作用进一步下降,乡-村关系“内卷化”的存续空间因此得到拓展,并进一步加剧了国家的总体性危机。

中华人民共和国成立之后,尤其是改革开放以来,随着国家行政权力的不断强化以及社会主义市场经济的蓬勃发展,市场力量的渗透使得农村传统的社会关系结构不断弱化。其一方面表现为内生于农村社会的文化规约机制不断消解;另一方面则表现为村民个体基于乡土社会宗族关系的既有社会关联逐渐消解。具言之,这一时期,农村社会关系结构日渐松散,具有高度组织整合能力的“人民公社”与“三级所有,队为基础”的乡村管理体制不断瓦解。对于已走上社会主义市场化道路的乡村而言,“乡政村治”基层治理模式所面对的主要是较为普遍的原子化个体和空心化的社区共同体。个体存在原子化不是指一般性的社会关系的疏离,而是指由于人类社会最重要的社会联结机制中间组织(intermediate group)的解体或缺失而产生的个体孤独、无序互动的状态和道德解组、人际疏离、社会失范的社会总体性危机<sup>[30]</sup>。与之伴生的是,原本整合的农村社会不断裂化为诸多“孤岛”,而这些“孤岛”彼此对立,相互抵牾,进而加剧了农村社会结构的“碎片化”危机。农村社会原子化的个体存在与碎片化的结构样态不仅离间了传统的邻里关系,而且也压缩了“村规民约”的作用空间,并进一步导致了村庄治理实践中的德治缺位。如前所述,“资源下乡”虽然使国家政权提取与规约之间的力量对比发生了根本逆转,但并没有消解耗散型乡-村关系结构,反而使之膨胀。

对于乡-村关系“内卷化”生成机理的探讨绝不应停留在理论思辨层面,而应将其下沉至具体的乡村治理实践之中。在现实的治理实践过程中,乡-村关系“内卷化”是基层治理主体的经济理性、国家

能力结构的内在张力与农村社会关系结构变迁相互耦合、强化的结果。但在不同时期,三者之间的力量对比不甚一致,由此导致“内卷化”的不同样态。基

于上述“国家能力—基层治理主体—农村社会关系结构”的讨论分析,可以归纳出乡-村关系“内卷化”的生成机理(详见表3)。

表3 乡-村关系“内卷化”的生成机理

影响因素		乡-村关系“内卷化”		
		20世纪上半叶	20世纪90年代	当前
国家能力	提取能力	++	+	-
	监控能力	-	+	++
基层治理主体的经济理性		+	++	+++
农村社会的关系结构样态		-	--	---
表现形式		“国家政权内卷化”	“国家政权内卷化”	“基层治理内卷化”

注:表格中“+”表示增强,“-”表示减弱,“+”越多表明数值越大,程度越深;“-”越多表示数值越小,程度越浅。其中,国家提取能力是指国家政权对于农村资源的提取能力,随着时代变迁,国家与农村之间的关系实现了从“汲取”到“输入”的转变,其提取能力是一个不断弱化的过程。

### 三、乡-村关系“内卷化”的演进结果

乡-村关系“内卷化”以耗散结构为本质特征,在当前由国家主导的乡村治理实践中,耗散型乡-村关系结构不仅消解着大量的治理资源,并导致资源利用异化,而且衍生出其他基层治理顽疾。主要包括以下三个方面:其一,资源利用异化,治理效益低下;其二,政策执行梗阻,国家意志难行;其三,基层负担加重,“减负悖论”强化。

#### 1. 资源利用异化,治理效益低下

20世纪以来,无论是在国家政权建设环节还是在农村社会发展中,耗散型乡-村关系结构的持续存在和不断强化消解了大量的治理资源,从而引发了治理实践中“资源利用异化、治理效益不彰”等基层治理难题。20世纪上半叶,在民国时期所谓的“黄金十年”(1927年—1937年),国家财政收入虽然持续提升,但在县级层面“政府不是利用不断增加的税收来巩固和提高已有设施和机关办事效率,而是在省政府的命令下,不断地创立机构,增加‘近代化’职能,如土地清丈局、卫生局、公路桥梁管理局、党训班等”<sup>[12]73-74</sup>,结果导致机构重叠、人员膨胀,使得用于农村建设的财政资金愈加紧张,不仅导致这一阶段乡村建设举步维艰、乡村治理效益低下,而且进一步加剧了本已十分严重的乡村衰败问题。

1949年以后,国家百废待兴,为了实现整体发展,不得已采取“优先发展工业”和“优先发展城市”

的发展路线,并将此作为重要的国家发展战略。在计划经济体制下,乡-村关系问题并不凸显,社会主义市场经济改革启动后,“三农”问题逐渐显现,城乡二元结构的弊端越来越显著。20世纪90年代,由于税费征收工作的需要,乡镇政府人员膨胀、机构臃肿,逐年增加的农业税费相当一部分用于基层政府的组织运行,农村公共服务供给乏力,村庄集体行动能力濒临瓦解。为此,中共中央、国务院在21世纪初开始推进农村税费改革,并于2006年彻底废除了存续千年之久的农业税费。税费改革完成后,为保障农村公共服务供给、提升村级公益事业建设,国家开始逐步施行“一事一议”财政奖补政策。该政策的实施在一定程度上缓解了农村公共服务供给不足的难题,并且对农村居民收入水平产生了显著的正向影响,其影响程度整体呈逐年递增趋势<sup>[31]</sup>。与此同时,“一事一议”财政奖补政策在推行过程中的实际绩效与目标绩效之间产生了偏差,进而拉大了村际发展差异。例如,一项基于2015年辽宁省百村千户调查数据的定量研究表明:“一事一议”财政奖补资金的获得在村域范围内具有负向溢出效应,经济欠发达地区各村之间在获得“一事一议”财政奖补上存在激烈竞争,且人均纯收入较低的村庄更容易优先获得“一事一议”财政奖补资金,资源利用异化和治理效益低下的治理困局频繁出现<sup>[32]</sup>。

税费改革后,为推动新农村建设以全面建成小康社会,国家开始以项目制对农村社会进行资源输入。然而,作为理性经济人,基层政府基于自身政绩

建构的考量而将项目资金投入先天禀赋较为良好的村庄,从而人为地制造了村庄分化,这不仅诱发了基层治理的马太效应,也进一步降低了国家财政资金的整体使用效益。此外,在项目落地环节,农村社会场域中各类行动主体亦围绕治理资源形成了分利秩序,致使“项目下乡”过程中存在着严重的“精英俘获”问题。在精准扶贫过程中,农村扶贫资源分配异化及其所表征的“精英俘获”问题是影响农村脱贫效果的重要原因<sup>[33]</sup>,这与国家推行项目制的初衷相背离。在很多情况下,当地群众在这种单向性的自上而下的资源投入过程中形成了严重的政府依赖症,群众参与治理活力明显不足<sup>[34]</sup>，“资源利用异化,治理效益低下”等难题严重制约着基层社会治理效能的提升。

## 2. 政策执行梗阻,国家意志难行

公共政策是国家意志表达与施政方向的有机载体,是国家政权开展社会治理的重要工具。作为公共政策流程中的关键环节,政策执行对于国家意志的贯彻落实具有决定性影响,制度执行力已成为影响国家治理现代化实现的关键因素。在基层治理场域,政策执行梗阻、国家意志难行的情况时有发生,“制度虚设”“制度空转”“制度失灵”等制度执行不力的现象对国家治理体系和治理能力现代化的推进造成阻碍<sup>[35]</sup>。政策执行梗阻是指在公共政策执行的实际过程中,政策执行主体由于自身态度、素质和能力等原因,往往消极、被动、低效地执行政策,甚至影响和阻挠公共政策的有效执行<sup>[36]</sup>。这不仅损害了人民群众的根本利益,也侵蚀了国家政权的合法性根基。

20 世纪上半叶,即民国时期的国家现代化建设非但没能使广大农村地区实现现代化,反而进一步加剧了农村的衰败,并由此酿成了持续不断的“乡村危机”。为探索乡村现代化的建设出路并走出“乡村危机”,这一时期中国社会形成了以梁漱溟、卢作孚、晏阳初为代表的乡村建设派,并由此掀起了轰轰烈烈的乡村建设热潮。“乡村建设思想的传播与乡村建设运动的发展相互影响,不仅带动各社会团体和知识分子的乡村建设实践行动的陆续开展,也推动中央政府对乡村问题的关注。国民政府注意到乡村建设,成立农村复兴委员会、中央农业实验所等机关,开展农情调查、部署乡村工作。”<sup>[37]</sup>然而,这一阶段政府主导的乡村建设大多以失败而告终,

其“主要原因就在于乡村建设非但没有解决农民问题,使其生活得到改善,反而给农民带来了沉重的负担”<sup>[38]</sup>,而这种负担的生成和加剧则主要是因为乡-村之间耗散型关系结构的存续和强化。

中华人民共和国成立以后,城乡之间形成了逐渐稳定的二元关系结构,政府以“大包统揽”的方式管理村庄,村庄对乡镇政府呈现出组织依附性,乡-村关系具化为城市对村庄的“剪刀差”式发展关系。20 世纪 80 年代,家庭联产承包责任制在全国范围全面推行,为推动农村发展,国家先后出台各类政策以推动乡镇企业和农村集体企业的发展。然而,由于耗散型乡-村关系结构的存在,上述旨在借由发展乡镇企业推动农业农村发展的系列政策在具体执行过程中遭遇梗阻,甚至在一些地方产生了反效果。即:乡镇企业在 1978—1990 年间的迅速扩张期吸收了“过度的”资本投资,而留给农业的投资非常少,并引发不利于农业发展的“负激励效应”;平均而言,在这一段时期内,这种“负激励效应”大于正向外部影响,且乡镇企业产出每增长 10% 就会使得农业产出下降 0.54%<sup>[39]</sup>。当前,在各类资源下乡过程中,政策执行梗阻现象时有发生,如基层精准扶贫政策执行梗阻就与乡-村关系“内卷化”有着深刻联系<sup>[40]</sup>。概言之,乡-村之间耗散型关系结构的存续和强化是引发“政策执行梗阻、国家意志难行”等基层治理问题的根本原因。

## 3. 基层负担加重,“减负悖论”强化

基层负担问题源自于从自下而上的视角探究国家-社会关系。税费改革以前,基层负担更多是指由于国家税费征收而带来的农民负担,而税费改革后,基层负担的具体对象发生转移,其主要用于描述以乡镇政府和村“两委”为对象的治理主体在现实治理过程中为“形式主义”所累的问题。也就是说,税费改革促使基层负担发生了从个体农民负担向基层组织负担的转型。但无论是农民负担还是组织负担,耗散型乡-村关系结构的存在使得作为治理对象的基层负担在现实治理实践中陷入了“增—减—增”的怪圈,进而导致基层负担越减越重,形成所谓的“减负悖论”。

黄宗羲在《明夷待访录·田制三》中对古代税制进行了历史考证,并由此认为古代历朝所进行的并税式改革最终都导致了“积累莫返之害”;而后,秦晖将这一现象称之为黄宗羲定律<sup>[41]</sup>。黄宗羲定

律描述了农民负担积重难返的现实以及“减负悖论”的生成历史。近代以来,随着国家政权现代化建设进程的持续推进,农民负担不断加重。尤其是1928年7月南京国民政府第一次全国财政会议将“田赋”划归为地方税种后,“田赋附加有加无已,苛捐杂税亦如雨后春笋,应时而生”<sup>[42]</sup>。1934年5月,南京国民政府召开第二次全国财政会议以整顿田赋征收制度,从而使农民负担有所减轻。但由于基层政府的扩张和“赢利型经纪”队伍的壮大且随着后者不断脱离国家政权之管控,此次会议成果如昙花一现,转瞬即逝。自此之后,民国时期农民负担再次加重。中华人民共和国成立之后,尤其是随着人民公社的建立,“农村经济的绝大部分都控制在公社、大队、生产队手中,生产剩余除了分配给农民必需的生活资料外,其余都掌握在集体手中”<sup>[43]</sup>,即这一时期农民负担主要表现为集体承受而非个体承担。20世纪90年代,因农业税费征收问题,农民负担较重,一些地方的干群关系一度紧张。21世纪初,中共中央、国务院开启农村税费改革,从开始的并费入税、减少预算外收入以加强上级政府对乡镇政府税费征收工作的监督,到彻底废除存续千年之久的农业税费,农民负担显著下降,特别是农民政策内负担水平显著降低<sup>[44]</sup>。

农村税费改革后,农民个人负担显著减轻,基层减负更多聚焦于如何减轻基层治理主体为“形式主义”所累的问题。2019年,中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,旨在更好为基层干部松绑减负,教育引导党员干部树立正确政绩观,把对上负责与对下负责统一起来。但就减负效果来看,似乎尚不明显。一项基于A省780名社区干部的实证研究发现,虽然地方政府在积极响应中央号召和贯彻基层减负和会议减负的政策规定,但基层干部依然感到会议负担较重,并且较重的负担感知导致其心理倦怠和焦灼感,进而影响其工作行为的积极性和主动性<sup>[45]</sup>。对此需要从造成形式主义的深层次制度性原因加以分析。国家治理的技术取向强化了科层体系内部上下级之间的权力监督,对于提升整体行政效能有其积极的一面。然而,在实践工作中,对于承接大量工作的乡镇和行政村而言,过度的单向监督加之耗散型乡-村关系结构的持续存在难免助长形式主义作风和“痕迹管理”的工作倾向,并进一步加剧乡-村关系的“内卷

化”。这也是基层“减负悖论”频发的深层次原因。

#### 四、化解乡-村关系“内卷化”困局的对策建议

在现阶段城乡融合与共治的发展背景下,关于乡-村之间建立善政与善治关系的探讨对于乡村振兴战略的深化推进以及实现乡村治理体系和治理能力现代化具有重大的现实意义。鉴于此,文章在对“内卷化”概念进行历史考证的基础上将乡-村关系“内卷化”定义为:在以国家为主导的乡村治理实践中,基层治理主体之间形成了一种耗散型关系结构,且这种关系结构在演进过程中日趋复杂化和精细化,其自身不仅消解着大量治理资源,从而导致资源利用异化,还进一步引发了资源利用异化,政策执行梗阻、基层负担加重等一系列的乡村治理难题。

乡-村关系“内卷化”的本质在于基层治理主体间耗散型关系结构的存续,该关系结构及其所表征的乡-村关系“内卷化”问题是国家政权与农村社会相互作用、耦合的结果。在基层社会治理实践过程中,其具化为基层治理主体的经济理性、国家能力结构的内在张力与农村社会关系结构变迁三个方面。乡-村关系“内卷化”引发基层社会治理实践中的一系列次生性问题,如资源利用异化,治理效益低下;政策执行梗阻,国家意志难行;基层负担加重,“减负悖论”强化。化解乡-村关系“内卷化”困局及其衍生的基层治理顽疾,需要从以下三个方面着手。

第一,重构乡村社会治理模式,在坚持党委领导、政府主导的基础上,加快构建基层治理多元主体协同治理模式。乡村治理场域内多元主体的共同在场已然成为社会共识,但多元主体间的结构关系样态与功能发挥问题仍悬而未决。对此,一方面,要充分发挥党建引领的核心作用,增强基层党组织的组织领导、统筹协调能力,将多元主体凝聚在基层党组织周围以构建“一核多元”的乡村治理网络,使各社会组织、经济组织、所有村民能够在基层党组织坚强有力的组织领导下各居其位、合力共治。对此,全面推行村党组织书记、村民委员会主任“一肩挑”的重大举措即为一种积极探索。另一方面,应明确协同治理模式中多元主体的职责定位,积极建构多元主体协同机制,最大限度地发挥多元主体联动的协同优势,提升治理效能,从而破解乡-村关系中村级组

织治理能力不足或权威性不够的“内卷化”问题。

第二,重新整合乡村社会,恢复并迭代村庄社会公共文化关系网络,以疏通自下而上的权力规约通道。乡村公共文化是指在村庄公共空间范围内生成的文化样态,因价值符码的嵌入,公共文化依托个体的文化观感和互动体验作用于心理、观念和行动,对形成地方性共同体所共享的符号系统、进而建构基层治理秩序具有重要支撑作用<sup>[46]</sup>。国家权力与市场力量的渗入压缩了村庄内生性公共文化规范的作用空间,并进一步加剧乡-村关系“内卷化”的困局。对此,应重构治理界面以拓展乡村社会公共文化关系网络的作用场域,从而打通自下而上的权力规约路径,以纾解乡-村关系“内卷化”问题。

第三,加强行政伦理建设,构建基层治理主体的软约束。行政伦理又称行政道德,它是以“责、权、利”的统一为基础,以协调个人、组织与社会的关系为核心的行政行为准则和规范系统。如果“权力文化网络”崩解亦或者行政伦理失效,将不可避免地刺激基层治理主体经济理性的生成,还会进一步巩固和强化耗散型乡-村关系结构。因此,既要强化乡镇政府组织行政伦理建设以增强其约束性和渗透性,也要通过条块整合机制提高乡镇政府的统筹治理能力以实现城乡共治,更重要的是要建构新型乡村治理体系,完善村庄一级的“自治、德治与法治”相融合的治理网络,从而借由其对基层治理主体的有效规约来消解耗散型乡-村关系结构的存续空间,并逐步化解乡-村关系“内卷化”难题。

#### 注释

①理性经济人是经济学中用以分析主体行为的基本假设,其因强大的解释力而具有持久的生命力。目前这一假设已被广泛应用于各研究场域。其中,在基层治理领域,作为理性经济人,乡镇政府的行为动机往往基于自身政绩的建构。参见辛自强:《理性的达成:社会治理心理学的思考》,《中州学刊》2020年第3期;张权、杨立华:《“局部空转”现象:动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”》,《人民论坛》2019年第36期;伍洪杏:《基于理性“经济人”人性假设的行政伦理建设》,《湖南师范大学学报》2010年第3期;倪星:《理性经济人视角下的官员腐败研究》,《广州大学学报》2009年第8期。②有关这方面的研究可参见钱全:《分利秩序、治理取向与场域耦合:一项来自“过渡型社区”的经验研究》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2019年第5期;谭诗赞:《“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序》,《探索》2017年第3期;桂华:《论村级形式主义的体制性成因——基于乡村关系的视角》,《南京社会科学》2021年第9期;李滢:《基层工作评价中的“痕迹主义”表现及治理之

方》,《领导科学》2019年第1期。

#### 参考文献

- [1] 习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].农村.农业.农民(B版),2019(6):5-8.
- [2] 张静.国家政权建设与乡村自治单位:问题与回顾[J].开放时代,2001(9):5-13.
- [3] 吴理财.从税费征收视角审视乡村关系的变迁[J].中州学刊,2005(6):33-36.
- [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] 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.
- [6] 吕德文.监督下乡与基层超负:基层治理正规化及其意外后果[J].公共管理与政策评论,2022(1):34-42.
- [7] 刘世定,邱泽奇.“内卷化”概念辨析[J].社会学研究,2004(5):96-110.
- [8] Goldenweiser. A Loose end of a theory on the individual pattern and involution in primitive society [M]. University of California Press, 1936:6-12.
- [9] Geertz Clifford. Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia [M]. University of California Press, 1963:1-10.
- [10] 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁 [M].北京:中华书局,2000:23-36.
- [11] 黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展 [M].北京:中华书局,2000:38-52.
- [12] 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,1996.
- [13] 韩志明.小心翼翼的行动者:社区治理的内卷化叙事:以S市Y区“睦邻门”案例为例[J].中国行政管理,2020(12):69-75.
- [14] 何国强,秦小建.论信访制度改革的“内卷化”:以社会稳定为视角[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2012(4):95-100.
- [15] 汪杰贵.论我国农民自组织“内卷化”危机与出路[J].农村经济,2014(11):7-12.
- [16] 樊红敏.新型农民专业合作社组织内卷化及其制度逻辑:基于对河南省A县和B市的调查[J].中国农村观察,2011(6):12-21.
- [17] 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.
- [18] 范黎波,刘佳,尚铎.基层治理的困境及对策:基于内卷化的研究视角[J].行政管理改革,2021(11):55-64.
- [19] 纪志耿.社区治理“内卷化”的特征及突破[J].人民论坛,2021(12):73-75.
- [20] 杨帆,李星茹.社区治理中痕迹主义与内卷化的共因及互构[J].甘肃行政学院学报,2020(4):57-68.
- [21] 张立,郭施宏.政策压力、目标替代与集体经济内卷化[J].公共管理学报,2019(3):39-49.
- [22] 沈洪成.教育下乡:一个乡镇的教育治理实践[J].社会学研究,2014(2):90-115.
- [23] 何艳玲,蔡禾.中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因

- [J].中山大学学报(社会科学版),2005(5):104-109.
- [24]任佩瑜,张莉,宋勇.基于复杂性科学的管理熵、管理耗散结构理论及其在企业组织与决策中的作用[J].管理世界,2001(6):142-147.
- [25]李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6):116-129.
- [26]张长东.国家治理能力现代化研究:基于国家能力理论视角[J].法学评论,2014(3):25-33.
- [27]耿国阶,王亚群.城乡关系视角下乡村治理演变的逻辑:1949~2019[J].中国农村观察,2019(6):19-31.
- [28]张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [29]许纪霖.重建社会重心:近代中国的“知识人社会”[J].学术月刊,2006(11):138-145.
- [30]田毅鹏,吕方.社会原子化:理论谱系及其问题表达[J].天津社会科学,2010(5):68-73.
- [31]周密,赵晓琳,黄利.一事一议财政奖补制度对农村居民收入影响效应研究:基于中国县域面板数据的实证检验[J].南方经济,2020(5):18-33.
- [32]周密,张广胜,刘华,等.一事一议财政奖补制度实施的双重效应及其协调机制:基于空间计量模型的实证分析[J].中国农村经济,2017(3):60-73.
- [33]刘升.精英俘获与扶贫资源资本化研究:基于河北南村的个案研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(5):25-30.
- [34]吕德文.迈向城乡共治的乡村治理新格局:基于P县的田野发现[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(6):21-32.
- [35]施惠玲.基层治理中制度执行不力的深层原因[J].国家治理,2020(14):34-39.
- [36]金太军.公共政策执行梗阻与消解[M].广州:广东人民出版社,2005:26-29.
- [37]王先明.中国乡村建设思想的百年演进(论纲)[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(1):1-26.
- [38]王蓉.南京国民政府的乡村建设与农民负担问题[J].福建论坛(人文社会科学版),2008(9):73-75.
- [39]林伯强.如何评价乡镇企业对中国农业增长和农村发展的影响:基于20世纪90年代一个实地调查的分析[J].中国农村观察,2002(6):12-24.
- [40]李金龙,杨洁.基层精准扶贫政策执行梗阻的生成机制及其疏解之道[J].学习与实践,2018(6):65-73.
- [41]秦晖.“黄宗羲定律”与税费改革的体制化基础:历史的经验与现实的选择[J].税务研究,2003(7):2-8.
- [42]柯伟明.1934年第二次全国财政会议与地方税收整理[J].近代史学刊,2018(2):121-136.
- [43]武力.农村基层政权职能与农民负担关系的历史分析[J].江苏行政学院学报,2004(5):52-57.
- [44]刘明兴,徐志刚,刘永东,等.农村税费改革、农民负担与基层干群关系改善之道[J].管理世界,2008(9):82-89.
- [45]胡威,唐醒.我国基层会议减负效果的实证研究:基于A省780名社区党支部书记的调查[J].中国行政管理,2021(1):85-90.
- [46]任贵州,曹海林.乡村文化治理:能动空间与实践路向[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(5):98-106.

## “Involution” of Township-Village Relationship: Narrative Concept, Formation Mechanism and Evolution Results

Zhang Xinwen

**Abstract:** The township-village relationship is an important issue affecting rural development. The involution of the township-village relationship is the result of the interaction and coupling of the economic rationality of the grassroots governance subjects, the internal tension of the national capacity structure and the rural social relationship structure. Its further evolution will lead to problems in rural governance, such as alienation of resource utilization, obstruction of policy implementation, and aggravation of grass-roots burden. In this regard, it is necessary to gradually break through the rural governance paradigm dominated by the government, reintegrate the rural social and cultural relationship network, strengthen the administrative ethics construction of the grass-roots government and the “integration of three governance” of the village society, so as to resolve the dilemma of the involution of the township-village relationship and the resulting stubborn problems of grass-roots governance.

**Key words:** township-village relationship involution; dissipative structure; formation mechanism; evolution results

责任编辑:翊明