

■ 脱贫攻坚与乡村振兴

# 乡村振兴背景下农村改革内卷化及其破解

## ——“控制权”理论的视角

李汉卿

**摘要** 改革开放四十多年来,中央政府在农村进行了一系列制度设计并输入了大量公共资源。然而,城乡二元发展问题依然突出。农村改革陷入了内卷化,表现为:农村基本制度改革内卷化、分利秩序导致农村治理内卷化、资源下乡过程中基层政权合法性下降。基于“控制权”理论解构农村改革,发现农村改革内卷化的关键要素是官僚制内部由于委托方(中央政府)无法经过管理方(省市级政府)对代理方(县乡级政府)实施有效监控,官僚制内部出现了权力异化现象。因此,乡村振兴背景下农村改革内卷化破解的逻辑就是:在官僚体制内委托方加强对管理方和代理方监控的同时,在官僚体制之外寻找力量以形成改革合力。同时,基于此逻辑探讨了破解农村改革内卷化的进路。

**关键词** 农村改革;内卷化;“控制权”理论;权力异化

**中图分类号** F320.3      **文献标识码** A      **文章编号** 1005 - 3492(2020)10 - 0164 - 10

### 一、问题的提出

中国的改革自农村始。截至2020年,中共中央已经发布了二十二个以农业、农村和农民为主题

---

**作者简介:** 李汉卿,政治学博士与现代中国学博士(日本),华东政法大学政治学与公共管理学院副教授、硕士生导师。

**基金项目:** 教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴的东亚经验及其借鉴:日本、韩国比较研究”(项目编号:19YJC810008);华东政法大学科研项目“中国共产党制度性执政资源开发与优化研究——基于‘全面从严治党’的考察”(项目编号:16HZK011)的阶段性成果。

的中央一号文件,对农村改革和农业发展做出具体部署。四十多年的农村改革与发展取得了一系列成果。然而,相较于城市发展而言,农村发展依然显得比较落后,尽管中央政府向农村地区投入了大量的财力与人力。据财政部官方数据显示,2017年度全国农林水财政支出为21085.59亿元,在二十四项支出中排位第三名。<sup>①</sup>为什么中央政府在农村地区的一系列改革并没有取得既定的效果,投入的财政资源因何没有产生相应的效益,而是出现了“内卷化”倾向,这便是本文所要探索的核心问题。

“内卷化”概念首先由美国人类学者戈登威泽提出,格尔茨将此概念用于农业发展,后被黄宗智拓展解释中国农村经济停滞,杜赞奇则首次将“内卷化”用于政治领域提出了“国家政权内卷化”概念。内卷化概念引入到中国后引起相关研究的热潮。

目前而言,关于中国农村内卷化研究的文献除了黄宗智和杜赞奇的相关著作外,大多数为论文或散见于一些著作中。就现有文献看,关于内卷化或者农村内卷化的研究主要有这样几个方面:一是关于“内卷化”概念的辨析,学者们在梳理格尔茨和黄宗智关于农业内卷化概念的基础上,围绕内卷化概念展开了论争;<sup>②</sup>二是关于乡村治理内卷化的讨论;<sup>③</sup>三是围绕乡村治理内卷化的生成因素展开探讨:有的学者对内卷化问题进行了省思<sup>④</sup>,有的学者针对乡村灰色势力对乡村治理内卷化的影响进行争鸣,<sup>⑤</sup>还有的学者分析了项目体制与农村内卷化的内在关系,<sup>⑥</sup>有的学者分析了乡村社会内卷化的生成结构<sup>⑦</sup>以及惯性因素对农村治理内卷化的影响<sup>⑧</sup>;四是关于如何破解乡村治理内卷化问题的思考,有的学者围绕乡村治理内卷化问题提出所重建村庄公共性和农民主体性的发挥为着力点,构建国家、基层政权和村庄社会之间的制衡机制,以村庄社会规则的积极培育和有效利用来克服技术治理的单向度推进。<sup>⑨</sup>

综上所述,学者们探讨乡村治理内卷化问题的视角颇为丰富,这对于深入理解该问题十分有益。概而言之,学者们的研究大都体现为在“国家—社会”关系分析框架下聚焦于乡村治理内卷化现象及

① 财政部预算司:《2018年全国一般公共预算支出决算表》,http://yss.mof.gov.cn/2018czjs/201907/t20190718\_3303195.htm,2020年3月20日访问。

② [美]彭慕兰:《世界经济史中的近世江南:比较与综合观察——回应黄宗智先生》,史建云译,《历史研究》2003年第4期;刘世定、邱泽奇:《“内卷化”概念辨析》,《社会学研究》2004年第5期;凌鹏:《围绕“内卷化”的讨论——一次新的范式转型》,《开放时代》2006年第5期;郭继强:《“内卷化”概念新理解》,《社会学研究》2007年第3期。

③ 相关文献有:李祖佩:《基层治理内卷化——乡村治理中诸种力量的表达及后果》,华中科技大学硕士学位论文,2010年;贺雪峰:《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》2011年第2期;戴玉琴:《农村民主治理的制度内卷化分析》,《江苏社会科学》2017年第4期。

④ 马卫红:《内卷化省思:重解基层治理的“改而不变”现象》,《中国行政管理》2016年第5期。

⑤ 相关文献有:耿羽:《灰黑势力与乡村治理内卷化》,《中国农业大学学报》2011年第2期;李祖佩:《混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的力量表达及后果》,《青年研究》2011年第3期。

⑥ 田孟:《项目体制与乡村治理的“内卷化”》,《地方财政研究》2015年第6期。

⑦ 李锦顺、毛蔚:《乡村社会内卷化的生成结构研究》,《晋阳学刊》2007年第2期。

⑧ 赵灯峰、韩国明:《惯性因素在乡村治理内卷化中的消极作用与积极解题》,《南华大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

⑨ 李祖佩:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,《中国农村观察》2017年第6期。

形成机制的分析。然而,本文认为乡村治理内卷化问题产生的关键要素是官僚系统的失灵,无法有机嵌入到乡村社会,一方面官僚系统提供的公共服务无法满足乡村社会的需要,另一方面乡村社会需要的公共服务官僚系统又无法供给。换言之,官僚系统(特别是乡村基层官僚)与乡村社会之间的内在张力是导致乡村治理内卷化的核心因素。因此,本文就试图借用组织社会学中的“控制权”理论分析框架,通过对官僚系统内部运转机制的剖析,来探讨农村改革的内卷化与破解路径。

## 二、理论工具选取:“控制权”理论

“控制权”理论是周雪光、练宏(2012)在借鉴经济学不完全契约和新产权理论的基础上,所提出的一个有关中国政府内部权威关系分配的理论模型。<sup>①</sup> 该理论是周雪光等针对周黎安提出的“行政发包制”<sup>②</sup>模型而建构的,并对行政发包制作了重要修订与发展。他们认为行政发包制实际上依然是通过科层制(官僚制)运行的。因此,该理论模型将科层组织内部实际运行中的“控制权”重新概念化,提出控制权的三个维度:目标设定权、检查验收权和激励分配权。“控制权”理论主要是强调不同控制权间的分离和它们在中央政府、中间政府、基层政府间的分配组合,以及委托方、管理者和代理方三者之间权威关系和控制权分配等问题。

在这一治理模式中,中央政府作为委托方设定目标和政策取向,然后将任务“发包”给下属管理方(中间政府:省市级政府);委托方保留检查验收、评估执行结果的控制权,但政策执行和激励分配等剩余控制权都赋予管理方;在这里,管理方扮演一个承包商的角色,在其管辖范围行使自己的剩余控制权来安排代理方(县乡级政府)落实政策执行活动。<sup>③</sup> 可以说,三种控制权的不同分配而产生各异的政府治理模式,进而诱发相应的政府行为。

基于此,本文就借用周雪光等建构的“控制权”理论,从控制权的三个维度阐释农村改革内卷化问题的产生,并探讨其破解路径。

## 三、农村改革内卷化的表现及其解构

本文所言的农村改革内卷化,是指在农村改革推进过程中中央政府针对农村的制度设计及资源投入并没有改变农村社会发展的结构,甚至背离了中央政府的政策初衷,从而降低了中央政府的合法性,增加了执政风险。

### (一)农村改革内卷化的表现

农村改革内卷化的表现主要有以下几个方面:

- 
- ① 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期,第69页。
  - ② 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期,第7页。
  - ③ 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

## 1. 农村基本制度改革内卷化

改革开放以来,支撑农村发展的基本制度就是土地的家庭承包责任制和村民自治制度。

土地的家庭承包责任制在改革初期极大地释放了农民的创造性,并调动了他们的积极性,给农业增产农民增收带来较大收益。然而,随着中国市场经济体制的发展以及工商资本对农业农村的渗透,以家庭为单位的小农生产的困境日益暴露,单个农户的生产难以适应市场经济的变化(诸如电视报道上常见的苹果桔子等农产品滞销),主要表现就是农户增产不增收或者收入增长缓慢。由于在有限的耕地面积上,在农业生产技术未得到根本性提高的基础上,增收单靠劳动力的增加只能降低单位劳动生产效率,从而就产生了黄宗智所说的农业经济“内卷化”。所幸的是,改革开放后日益加快的城市化进程为农村剩余劳动力转移提供了有效途径,同时农村剩余劳动力的大量转移为农业技术的提升和土地流转提供了可能。

然而,现实情况却是农业技术并没有得到根本性提高,只是在播种和收割工具方面实现了机械化,使用大量化肥农药式的工业化农业生产方式依然是当前中国农业生产的主流。与此同时,由于农村剩余劳动力大量转移到城镇,农村地区的土地流转也日益活跃。中央政府为了规范农村地区土地流转,十八大后开启了新一轮的土地改革,主要内容就是农村土地三权分置,其重点是放活经营权,核心要义就是明确赋予经营权应有的法律地位和权能。土地三权分置改革确实在很大程度上盘活了农村有限的土地资源,也一定程度上破解了农民融资难问题。目前全国耕地流转形式大多仍以转包和出租为主,多数省区(市)占流转面积达60%左右,流转耕地用于种植粮食作物的比重上升至50%以上。<sup>①</sup>但是,实际上农村土地大部分流向家庭农场、专业合作社以及以农业企业为代表的农业资本等。然而,随着玉米等收购保护价的取消,家庭农场、以粮食种植为主的专业合作社难以获得盈利,仅仅勉强维持。在个别地区,甚至出现为了骗取国家财政补贴而成立家庭农场和专业合作社的情况。<sup>②</sup>而以农业企业为代表的农业资本为了获得更多的利润,往往不选择种植粮食作物,比如选择种植药材等经济作物,而且为了获得土地资源,它们的土地承包价格往往要高于家庭农场和专业合作社。笔者家乡所在的村庄,本村家庭农场的土地承包费是1000元/亩/年,而外来的种植药材的农业企业则将价格提升到1200元/亩/年,很多村民在粮食价格低迷的情况下,大都选择将土地转租给种植药材的农业企业。这实际上损害了国家粮食安全。这些现象均表明,家庭承包责任制为基础的农村土地流转改革产生了内卷化问题,土地流转不能简单依靠市场。

村民自治制度是农村的另一项基本制度。村民自治制度是以选举为核心的一整套制度设计,初衷是为了发挥农民当家做主的积极性。然而,村民自治制度自诞生起就存在着内在张力,即党的领

---

<sup>①</sup> 卢泽羽、陈晓萍:《中国农村土地流转现状、问题与对策》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第4期,第116页。

<sup>②</sup> 晏国政、周楠、陈刚等:《骗补、骗扶、骗吸储,涉案金额数亿元:农村合作社病了!咋治?》,《半月谈》微信公众号,2015年11月15日。

导与村委会行使自治权之间的矛盾,这便是村两委之间的矛盾。<sup>①</sup>从制度设计上看,村民自治制度确实意在加强基层民主,然而在实践过程中如何实现党的领导与村民当家做主的有机统一却是一个棘手的问题,在大多数情况下,基层政府借助“坚持党的领导”这种“排他性权力”对抗“村民的自治性”,结果是基层政府加强了对村庄的控制,陷入了内卷化处境。<sup>②</sup>其结果就是作为群众性自治组织的村委会日益行政化。加之缺乏民主化的文化土壤,村民选举过程中的贿选、涉黑等问题也在很大程度上消解了村民对该制度的信任。

## 2. 分利秩序导致基层治理内卷化

改革开放后的农村改革又可以依据农业税减免划分为两个阶段:农业税费征收时期和农业税费废除时期的农村改革。

改革开放后国家权力在农村社会选择性退出,这样就给农村社会分利秩序的形成提供了一定的空间,造成了农村改革的内卷化。

农业税费征收时期依据国家财政政策调整划分为两个不同阶段:“分灶吃饭”财政体制时期和“分税制”财政体制时期。<sup>③</sup>1980年开始实施的“分灶吃饭”财政体制实际上是一种财政分权体制,而分权的结果是地方政府财政能力超过中央政府,中央政府的经济调控和行政管理能力大为降低,严重削弱了国家能力。在此时期,地方政府表现出了积极的发展愿望,它的发展能力也被激活了。特别是基层政府表现出谋利型政权经营者角色。<sup>④</sup>乡镇企业在20世纪80年代的快速发展就是典型表现。1994年开始实施的“分税制”则是一种财政集权体制,旨在提高国家财政能力,通过分设中央、地方两套税务机构进行分别征税,并对地方政府通过税收返还和转移支付制度弥补其财政能力之不足。分税制下中央和地方之间财权和事权的倒挂,严重削弱了地方政府特别是基层政府的财政能力,迫使其寻找预算外的财政来源,此时农业税费就成为了经济欠发达地区基层政府的主要财政来源。特别是农业费(俗称“三提五统”)的征收,因其属于制度外、预算外的财政资金,加大了中央政府对基层政府的监管难度,这就为基层政府寻找制度外的收益提供了可能,此时期基层政府表现为汲取型政权的特点。<sup>⑤</sup>

农业税费取消以后,国家与农村的关系由原来的汲取关系转变为扶持反哺关系。农业税费的废除也切断了基层政府的财政来源,乡镇政府无法提供满足农村的基本公共物品而变成了“悬浮型”政

---

① 关于村两委关系较为系统的论述可参见景跃进:《当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视》,北京:中央文献出版社,2004年。

② 贺东航:《中国村民自治制度“内卷化”现象的思考》,《经济社会体制比较》2007年第6期,第104页。

③ 关于中国财政体制改革政治影响的论述可参见王绍光:《分权的底线》,北京:中国计划出版社,1997年;周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

④ 相关论述参见杨善华、苏红:《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》2002年第1期。

⑤ 相关论述参见周飞舟:《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》,《社会学研究》2006年第3期。

权<sup>①</sup>。然而,国家并没有坐视不管而是采取了资源下乡的策略,除了扩大农林水财政预算外还通过财政转移支付、项目资金等加大对农村的扶持力度。经验事实表明,在资源不断输入的利益链条中,权力寻租者、地方富人与灰黑势力、谋利型机会主义农民等几个行动主体相赖相生,形成分利秩序。<sup>②</sup> 国家输入村庄的社会资源大多数被这些分利集团攫取,资源本身的公共性难以获得发挥,基层政府的合法性也进一步降低,从而导致基层治理内卷化。

### 3. 资源下乡过程中基层政权合法性下降

制度运行偏差和资源下乡被分利集团攫取,导致了农村基层政权乃至村庄干部合法性下降。

税费改革以后中央政府试图采用技术治理的手段规范基层政府的权力运作,但是以科层制理性行政、限制基层代理人参与权和话语权及项目制为主要内容的策略,却导致了基层政府被架空、治理能力被削弱的后果。<sup>③</sup> 乡镇政府治理能力被削弱,并不意味着它的行政压力下降,在国家一系列扶农助农政策推行的背景下,维护基层社会稳定与促进农村发展的压力与日俱增。

然而,在农村建设和农村发展方面,乡镇政府实现了自利性与压力的耦合。表现为:一方面,乡镇政府在将项目资金作为农村发展主要资金来源的情况下,它自身努力争取来的项目资金受制于“以县为主”的项目运作模式,而不能成为它的治理资源;另一方面乡镇政府面对部分农民权利的过分彰显,在项目实施过程中难以调解大量的冲突与矛盾。如此,乡镇政府面临进退两难的境地:一是基于自利性和上级的行政考核压力而不得不继续努力争取大量资金;二是要在项目实施过程中承担超越其治理能力范围的治理任务。<sup>④</sup>

面对此困境,乡镇政府囿于自身能力而被迫在村庄中寻找代理人以化解项目推进过程中的矛盾与冲突。因而,村庄社会内部强势群体(甚至在有些党组织涣散的村庄中灰黑势力成为强势群体)就成为完成项目目标的重要力量,进而受到乡镇政府的扶持而成为村治“精英”。在非规则化的乡村社会中,利益安抚和暴力“摆平”就成为了村干部主要的治理手段,他们一方面可以借助国家资源通过利益分配而化解矛盾,另一方面也可以通过暴力威慑而化解矛盾。<sup>⑤</sup> 在这种治理模式中,现代公共规则难以建构和发展,从而制约着国家制度的有序运行和助农资源的有效利用。国家输入的资源越多,地方“精英”攫取的资源也就越多,基层政府的合法性乃至村干部的合法性也随之大为降低。这是农村改革内卷化的核心表现。

## (二) 农村改革内卷化的解构:基于“控制权”理论

当前学界关于农村改革的研究大多采用的是“国家—社会”关系的分析框架。笔者认为,“国家—社会”关系是影响农村改革的关键要素,然而官僚制内部的运作机制对于农村改革内卷化的影

<sup>①</sup> 相关论述参见周飞舟:《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》,《社会学研究》2006年第3期。

<sup>②</sup> 关于农村分利秩序的论述详见李祖佩:《分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理(2007-2013)》,北京:社会科学文献出版社,2016年。

<sup>③④⑤</sup> 李祖佩:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,《中国农村观察》2017年第6期。

响也是不可忽视的,因为改革方案的实施需要依赖为数众多的基层官僚。在很大程度上讲,农村改革内卷化就是官僚体制内部出现了权力异化,中央政府在监控基层官僚方面不仅成本过于高昂而且效果并不明显。因此,本文就借用“控制权”理论对农村改革内卷化进行解构。

### 1. 委托方——中央政府推进的科层制技术治理效果差

从制度经济学来看,中国农村改革是一种诱致性制度变迁。作为农村基本制度的土地家庭承包责任制和村民自治制度都是缘起于农民的自发性探索,而后被中央政府肯定作为全国性基本制度推行。作为委托方的中央政府(中共中央和国务院)是最高决策者,拥有制度决定权即目标设定权和最终的裁定权。

伴随着改革开放前的政治动员式治理体制的结束,中央政府越来越倾向于用官僚制的行政理性取代大众参与,治理手段上日益倾向于技术治理,从而降低基层代理人的政策参与度和话语权,试图以此来减少中央政府对基层代理人的监控成本。然而,改革开放以来的分权化改革以及中央—地方关系的重构,地方政府特别是基层政府不再简单是中央政府的代理人,而是利益觉醒的利益主体,它的自利性突显。面对此种情况,中央政府为了进一步加强对地方特别是基层政府的监控,对农村资源输入方面采取了项目制的模式。项目制治理在一定程度上优化了支农资源输入的同时,也强化了中央政府在农村治理中的渗透。然而,以县级政府为主的项目制运作方式则致使农业税取消后的乡镇基层政府被架空及治理能力被削弱。一方面,基层政府要忙于申请项目,另一方面还要想办法应对项目制下的科层考核,这样就导致其不得不依靠农村强势力量(包含富人、灰黑势力等)来落实相关项目。在此过程中,国家资源就被农村分利集团攫取,从而瓦解了项目制资源的公共性,实际上是对中央政府执政合法性的消解。资源输入农村的项目制治理,由于自身的竞争性特征和运作具有将国家下乡资源转换为私人资源的可能性。<sup>①</sup>此外,项目制治理又会导致项目审批机构较为严重的“部门主义”和项目申请过程中的非法交易。

所以说,中央政府企图依靠行政层级控制和单方面的技术治理来推进农村发展,很显然难以克服官僚制内部的权力异化,也就难以实现它自己所设定的目标。

### 2. 管理方——省市级政府的检查验收权可导致地方合谋

检查验收权依附于目标设定权,是指委托方在目标设定权基础上对契约完成情况进行检查验收的控制权。<sup>②</sup>一般而言,检查验收权的行使有两个方面:一是委托方在制定目标后自行行使检查验收权,二是将该项权力下放给管理方。

作为管理方的省市级政府,一方面要遵守委托方的契约(即中央政府的政策),另一方面还要根据本地区实际制定出实施委托方契约的相关规定。同时,省级政府还要负责检查验收代理方的工作情况。下面就以精准扶贫工作为例进行说明。

① 田孟:《项目体制与乡村治理的“内卷化”》,《地方财政研究》2015年第6期,第68页。

② 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

关于精准扶贫工作,中央政府建立了“中央统筹、省负总责,市县抓落实”的工作机制。中央统筹,重在做好顶层设计,在政策、资金等方面为地方创造条件,加强脱贫效果监管;省负总责,重在把党中央大政方针转化为实施方案,加强指导和督导,促进工作落实;市县抓落实,重在从当地实际出发推动脱贫攻坚各项政策措施落地生根。<sup>①</sup>可见,中央政府实际上是依照行政科层制以行政发包制的形式将脱贫攻坚工作层层发包下去。中央政府采取巡查和普查的方式行使精准扶贫工作的检查验收权,主要表现为:一是完善监督机制,国务院扶贫开发领导小组每年组织脱贫攻坚督查巡查,纪检监察机关和审计、扶贫等部门按照职能开展监督工作,充分发挥人大、政协、民主党派监督作用;二是2020年至2021年年初国务院对脱贫摘帽县进行一次普查,重点围绕脱贫结果的真实性和准确性,全面了解贫困人口脱贫实现情况。同时,中央政府将部分检查验收权下放给省级政府,要求进一步完善扶贫考核评估工作,以充分体现省负总责原则。

中央政府这样做的原因有两个:一是改革开放后中央与地方关系的调整,中央政府由原来的“下管两级”变成了“下管一级”;二是降低官僚制内部交易成本的考虑。然而,这种权力下放却可能导致地方政府间的合谋,谋求获得激励分配。

### 3. 针对代理方——县乡级政府的激励分配权乏力

按照周雪光等的描述,激励分配权是指针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖惩其表现的权力,契约执行中的组织实施、资源配置等控制权也包括在此。<sup>②</sup>这项权力相对独立于目标设定权和检查验收权。一般而言,委托方的检查验收权与激励分配权是分离的,激励分配权可能由委托方自己行使,也可能授权给管理方,由其负责代理方具体绩效的考核和激励。但是,针对管理方的激励分配权必须由委托方控制。

还以精准扶贫工作为例,县乡政府作为代理方负责具体落实脱贫攻坚工作。关于精准扶贫的考核,中共中央、国务院的要求是以省负总责原则完善扶贫考核评估工作,改进对省级党委和政府扶贫开发工作成效第三方评估方式,改善省市两级对县及县以下扶贫工作考核,明确提出对县的考核每年不超过2次,强化对县委书记工作考核,同时注重考核的正向激励作用。<sup>③</sup>

通过这段文字的描述,我们可以发现作为委托方对管理方和代理方的激励分配权行使依然是基于行政科层制的压力型考核,而且强调对代理人县乡级政府考核的正向激励作用。由此可见,委托方和管理方对代理方的激励分配曾以负向激励(惩罚)为主。在压力型考核下,代理人的工作积极性并没有被充分调动起来。扶贫领域存在着“四个意识”不强、责任落实不到位、工作措施不精准、资

<sup>①</sup> 新华社:《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见(2018年6月15日)》,http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content\_5314959.htm,2018年8月20日访问。

<sup>②</sup> 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期,第74页。

<sup>③</sup> 新华社:《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见(2018年6月15日)》,http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content\_5314959.htm,2018年8月20日访问。

金管理使用不规范、工作作风不扎实、考核评估不严不实等突出问题。<sup>①</sup> 反而,代理人与农村分利集团联合,攫取国家精准扶贫的资源,导致脱贫攻坚工作的内卷化。因此,作为委托方的中央政府提出要开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理,保障自己设定的目标能够真正落实下去,保证国家支农资源的公共性。

某些时候,作为代理方的县乡政府为了获得更多的激励分配,不得不进行一些政治框架内的创新性举措,以此来获得委托方和管理方的认可与肯定,进而获得更多的资源。然而,这种创新有时候在很大程度上是作为代理方的基层政府的一种谋利行为,小范围的创新很难得以推广,也难以上升到制度层面。这可以从历届地方政府创新奖评比过程中看出,地方政府创新成果中有不少是来自于农村基层,但是能够上升到制度层面的创新成果比较少。

#### 四、乡村振兴背景下农村改革内卷化破解的进路

通过“控制权”理论分析,我们可以发现农村改革内卷化的原因主要有两个:一是以科层制为基础的单向度的技术治理在乡村社会遭遇了基层官僚异化的困境,无法调动起代理方县乡级政府的积极性,也无法对其实施有效制约;二是改革开放以后国家权力选择性退出导致村庄权力空心化,乡村分利秩序阻碍国家支农资源公共性的发挥。

可以说,中共十九大提出的“乡村振兴”战略为农村改革内卷化破解带来了契机。乡村振兴是下一步农村改革的战略目标,其实施的关键基础是实现“治理有效”,而治理有效就是要完善党领导下的“自治、法治与德治”相结合的治理体系。因此,十九大以来以加强党的领导为代表的国家权力回归乡村,则有助于解决村庄权力空心化现象,也有助于破除乡村分利秩序,提升输入资源的公共性。同时,中共中央提出中央统筹省负总责市县抓落实、五级书记抓乡村振兴的工作机制,这就为乡村振兴战略的实施强化了组织保障。

基于此,从“控制权”理论视角看,乡村振兴背景下农村改革内卷化的破解逻辑就是:在官僚体制内委托方加强对管理方和代理方的监控的同时,在官僚体制之外寻找力量以形成推进改革的合力。因而,本文提出四条可能的破解进路:

一是贯彻“党领导一切”的原则,通过改善和提升党的领导力和借助党自上而下的组织体系优势,加强对作为管理方的省市级政府和作为代理方的县乡政府的监控,也可以克服基层官僚权力异化的问题。同时,十九大之后各级监察委的设立,也对贯彻从严治党原则与强化对县乡政府及基层官僚的监督颇有助力。

二是在农村社会构建党领导下的“自治、法治与德治”相结合的社会治理格局,同时借助党的开

---

<sup>①</sup> 新华社:《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见(2018年6月15日)》, [http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content\\_5314959.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/19/content_5314959.htm), 2018年8月20日访问。

放性结构吸纳农村社会力量(乡贤、农民专业合作社等新兴群体)打造“共建共治共享”的社会发展格局,形成农村改革的合力。

三是优化农村基层协商民主制度规范基层官僚权力运用。基于科层制的技术治理对农民参与是持否定态度的,因而,农民无法对基层官僚形成有效制约。然而,农村协商民主的发展为扩大农民政策参与,约束基层官僚权力运用,提升中共合法性提供了有利契机。比如“四议两公开”制度,就是被实践证明的有效的农村协商民主制度之一,增强了农民对村庄事务治理的参与度,有助于对基层官僚(包括村干部)权力异化的约束,巩固了党在农村的领导地位。因此,农村基层协商民主制度的发展完善是破解农村改革内卷化的重要制度设计。

四是以民主化的农民专业合作社承接资源输入化解分利秩序。农村资源输入被分利集团攫取,就是因为作为原子化的农民无法对抗农村强势群体。因此,通过农民的再组织化,资源下乡与农民专业合作社对接,就可能会大大提高农村资源的公共性,进而推动农村的进一步发展。民主化的农民专业合作社成立,既可以有效参与农村事务治理保障农民利益,也可以承接农村资源提升资源利用率,还可以降低城市化进程中的农村治理成本。

具体而言,在条件成熟情况下,中央政府可以利用国家法团主义的政治传统资源,在基层协商民主框架内建构农业政策领域中的政府与农民专业合作社之间的“合意空间”<sup>①</sup>,并允许农民专业合作社在地方政府监管下负责部分政策执行,承接部分资源。因而,推动民主化的农民专业合作社承接资源输入既可以抑制分利集团的夺利行为,提高农业政策执行绩效,也可以促进基层协商民主的发展,从而规范基层官僚权力行使,可谓有“一石二鸟”之功效。

责任编辑:郭洪

---

<sup>①</sup> 这个概念是由景跃进首先提出来的。所谓“合意空间”是指在政治改革过程中,利益牵涉的各方对于改革的程序与目标达成某种最低程度的共识,在此基础上依次通过互赢、帕累托最优、损失最小化及利益补偿等策略来实施改革举措,最终达致一种互动结果和为大家接受的局面。景跃进:《当代中国农村“两委关系”的微观解释与宏观透视》,北京:中央文献出版社,2004年,第284页。在此,虽然这个概念是有关政治改革过程的一种解释,但是笔者认为它也可适用于公共政策制定领域。