

资源下乡背景下乡村关系的差序格局及其形塑逻辑

姜国俊

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410075)

摘要:以“一乡-多村”为乡村关系的两个主体,突破过去将乡村关系中的“村”视为一个抽象整体的研究进路,提出“乡村关系的差序格局”。在“行政消解自治”乡村一体化的背景下,乡镇与其下辖的各行政村的关系存在“亲疏远近”之别。形塑这种亲疏远近的要素主要有三个:一是特定行政村在中央或地方涉农政策中的重要性。政策性位置越突出,其与乡镇的关系越亲近。二是特定行政村村治情况良善与否。村干部治村能力越强,其与乡镇的关系越亲近。三是特定行政村在体制内有无先赋性外联关系。这种外联关系越重要,其与乡镇的关系越亲近。自上而下的各类资源在各行政村之间的配置,相应由乡村关系的差序格局来形塑。

关键词:资源下乡;乡村关系;差序格局;驻村工作队;政绩思维

中图分类号:D262.3

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2024)01-0136-11

一、问题缘起

改革开放以来,特别是党的十八大以来,中国农业经济持续稳定发展,农村面貌和人居环境显著改善,农村贫困人口全部脱贫,党的“三农”工作取得了举世瞩目的辉煌成就。其中一个重要的影响因素是,国家不仅不再从农村汲取资源,反而着力向农村输入资源。从21世纪初全面取消农业税和推进城乡基本公共服务均等化,到2013年提出并实施精准扶贫,到2015年打响脱贫攻坚战,再到党的十九大提出和实施乡村振兴战略,国家的人力、物力和财力三维度紧密结合的资源下乡力度不断加大。党的二十大把“全面推进乡村振兴”摆在了更加突出的战略地位上,“坚持农业农村优先发展”“巩固拓展脱贫攻坚成果”成为新时代持续推进农村高质量发展的方向指引和行动指南。在此背景下,深入分析下乡

资源在“乡”“村”之间“最后一公里”的输入路径和分配机理,反思检视资源下乡与乡村关系、应然期待与实然偏离之间的逻辑关联,为提高资源使用效率、实现分配公平,进而为全面推进乡村振兴提供有益思考,成了兼具理论意义和实践价值的重要课题。

向乡村派驻工作队是中国共产党开展农村工作的优良传统。自2013年以来,驻村帮扶日益成为精准扶贫、脱贫攻坚和乡村振兴的重要工作机制,驻村工作队日益成为落实国家扶贫和乡村振兴政策、吸纳和整合各类下乡资源、激发和强化乡村治理内生动能的重要力量。近年来,笔者在对多地乡村进行调研的过程中,接触到了很多深耕在乡村工作一线的驻村干部,观察到了很多村庄在驻村工作队的帮扶下发生了根本性变化,听到了很多村民群众对驻村帮扶工作和驻村干部个人的高度评价,进而对驻村工作队功能定位和作用发挥有了直观而深刻的体察。同时,

收稿日期:2022-11-03;修回日期:2023-09-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目“城乡融合发展视角下农村土地资源整合机制研究”(21CSH012)

作者简介:姜国俊,男,湖南新化人,管理学博士,中南大学公共管理学院副研究员,主要研究方向:基层治理、环境治理和行政改革,联系邮箱:gjjiang@csu.edu.cn

笔者注意到，驻村工作队的作用显示程度和所获认同程度在不同的行政村存在着不同程度的差异。这种差异既与驻村干部各自的能力、素质和干劲上的差异密切相关，也和所派驻村自然禀赋和治理基础上的差异存在关联，还受到相关派驻单位层级和类型差异所带来的资源输入差异的直接影响。值得进一步关注的是，不同派驻单位的各个驻村工作队和类型迥异的各个行政村是如何配对的呢？

单位驻村工作队与各个行政村之间的配对，通常是在县驻村办的统筹协调下，由各个乡镇来具体安排。人们通常认为，资源丰富的单位会和治理基础较弱的贫困村进行匹配^[1]，进而实权单位所配对帮扶的贫困村大概率会成为扶贫效果显著的政绩亮点村。从笔者调研的情况来看，这种配对方式是县乡政府安排驻村配对时的一个重要考虑选项，但不是其全部的选择。

比如，湘西的Q镇所属的县是全国贫困县，在脱贫攻坚战之前，只有贫困村才会有驻村工作队。从2018年初开始，上级政府要求全县所有的村都必须有驻村工作队，由省、州、县三级各单位抽调人员组成。省级与州、县两级实权单位派驻的村往往具有如下三个特征，即“出了名难搞的村”“深度贫困村”及“离城里近一些的村”。从基层政府的视角来看，具有这三个特征的村基本上都属于“政绩重点村”：“出了名难搞的村”是治理混乱的村，是被上级政府重点关注乃至逢检必查的“必检村”，进而也就必然关乎政府政绩；“深度贫困村”是精准扶贫政策要改造的重点村，也是上级政府关注的重点，直接关乎脱贫攻坚任务的成败，与基层政府在执行此政策中的政绩直接挂钩；“离城里近一些的村”，是彰显基层政府工作成绩的门面，“门面不好看”，谁的脸上都挂不住。所以，挑难的村派驻，并不缘于驻村工作队的魄力，而缘于难的村才是政绩点，干出成绩才能被上级看见；挑离城近的村派驻，也不缘于他们图回家方便，而缘于这里是迎检的门面。省里来的驻村工作队和州、县两级的实权单位往往派驻这三类关注度高的村，而州、县两级的非实权部门则大都派驻“被别人挑剩下

的村”，即不被重点关注的村。^①

显然，驻村工作队与各个行政村之间的配对不是一个随机的过程，也不是根据能力强弱来匹配难易，而是根据能力和资源来匹配在政策要求和政绩追求下大概率会出现的亮眼成绩。这就意味着，对于乡镇而言，其下辖的各个行政村在其政绩权衡中存在差别，进而乡村关系中的村并非一个抽象的同质化整体。因此，乡村关系除了抽象层次的概括之外，还应该有一“乡—多村”关系的具体呈现。值得追问的是，这种“一乡—多村”关系所呈现的差序格局仅仅具有个案意义，还是具有一定程度上的共性价值？如果是后者，形塑这种乡村差序格局的关键要素和内在逻辑是什么？

二、文献综述与研究视角：从乡村关系的外在结构向能动主体转变

乡村关系是乡(镇)和村之间关系的简称，而关于乡村关系研究的既有成果相当丰硕。总体上，可以从“外在结构”和“能动主体”两个视角对关于乡村关系的已有研究进行梳理。首先是乡村关系的外在结构视角。纵观已有研究，对形塑乡村关系至关重要的外在结构要素主要有两个：宏观制度要素和地方社会结构特征。其次是乡村关系的能动主体视角。基于这一视角的相关研究相对较少，且关注焦点大多是揭示一种主体自利性逻辑，即乡、村两级在不同制度阶段和社会结构下如何出于主体自利性的需要而结盟的逻辑。

(一) 乡村关系研究的外在结构视角

既有研究大量着墨于探讨外在结构要素对乡村关系在主基调上的决定性作用，主要涉及国家层面的宏观制度要素和基层社会层面的社会结构要素。宏观制度要素有两个切入点，一是规定乡村关系的政治制度或法律法规，二是实践中对乡村关系至关重要的治理资源来源。社会结构要素的切入点在于，不同区域内的乡村的具体经济社会基础是影响其实际关系状态的关键。规定乡村关系的政治制度或法律法规描述的是乡村

关系的应然状态,而治理资源来源和乡村具体经济社会基础所形塑的则是乡村关系的实然形态。

1. 政治制度或法律法规层面的乡村关系

从“上下级”到“乡政村治”。从1987年《村民委员会组织法(试行)》开始实施,到10年后《村民委员会组织法》正式颁布,在国家宏观制度的层面,乡村关系开始从“上下级”的行政关系向“乡政村治”的法律关系转变。“上下级”的行政关系具体指的是,“三级所有、队为基础”中规定的“乡/公社”是“三级”中的最上级,“生产大队”是“乡/公社”的下一级,即乡、村之间是上下级关系^[2]。“乡政村治”的法律关系具体指的是,“人民公社”取消以后,“乡/镇”被确立为国家政权的末梢,而在《村民委员会组织法》的规定中“村”要实行村民自治,由此乡村关系被概括为“乡政村治”,乡、村之间是指导与被指导的关系^[3-4]。但“乡政村治”及其指导与被指导的关系并不是具体经验中乡村关系的唯一形态,甚至不是主要形态^[5-6]。

2. 治理资源来源层面的乡村关系

从“乡村利益共同体”到“悬浮型”政权,再到“乡村关系一体化”。从治理资源来源的角度探讨乡村关系,也有其制度抓手,即税费制度和项目制。在税费时期,乡村关系主要表现为“乡村利益共同体”,即“乡村合谋”通过税费征收工作“搭车收费”,满足乡、村两级的自利性需求^[7-8]。在后税费时期,乡镇运转资源主要依赖自上而下的财政拨款,村级治理资源匮乏,乡、村两级发生脱离,乡镇成为悬浮于村庄之上的政权^[9],但事实上这种关系持续的时间并不长。随着资源下乡及其密度的逐渐加大,“项目治国”的特征逐渐凸显,乡、村两级都日益依赖自上而下的项目资源,“乡政村治”的二元结构已经转向事实上的“乡村一体化”^[10-11]。

3. 经济社会基础层面的乡村关系

乡村关系的区域差异。相较于制度视角下的乡村关系,社会结构视角下乡村关系中的“乡”和“村”所处的语境更加具体。从社会基础来讲,不同区域内的农村的社会团结程度不同,这一定程度上决定了村干部到底是国家政权的“代理

人”,还是村庄村民的“当家人”。村庄的社会团结程度越高,村干部的“当家人”角色越坚定,进而在乡村关系中,“乡”对“村”的影响力就越弱。从经济基础来讲,不同区域内的农村的村集体经济实力不同。集体经济越发达,其对自上而下的资源的依赖就越弱,“乡”对“村”的影响力就越弱^[12-13]。简言之,在宏观制度背景形塑的乡村关系图景中,不同区域存在着差异,乡、村各自都有强弱之别。比如,在税费时期,有些地方形成了“乡村利益共同体”,而另一些地方则导致了乡、村之间的冲突乃至对抗^[12, 14]。

(二) 乡村关系研究的主体能动视角

基于外在结构视角的乡村关系研究认为,至少在经济社会基础相同的某个特定区域内的乡村关系在某个制度阶段内具有相对一致的典型特征,且这有助于从总体上把握乡村关系。外在结构要素对乡村关系的形塑固然重要,但这并非乡村关系的全貌,因为它无法解释某一特定乡镇与其下辖不同行政村之间的关系存在的差别。因此,乡村关系的研究需要转变视角,以进一步拓展和深化乡村关系的研究空间。

事实上,主体之间的关系,在受到外在结构的形塑之外,还必然受到主体能动性的影响。从主体能动性视角来探讨乡村关系的已有研究不多,并且非常集中,即将“乡”“村”视为拥有自利性和自主性的行为主体^[15],乡村关系从税费时期的“利益共同体”走向了项目制时期的“分利秩序”^[16],有学者将其总结为“非规范性利益捆绑”^[17]。

虽然主体自利性进路下的既有研究未能有效解释“一乡-多村”关系的内在差别,但其给予笔者的研究视角转换上的启发意义重大。在项目制背景下,虽然存在着由乡镇主导的乡村关系一体化的总体底色^[10],但乡(镇)和村二者的行为选择空间存在明显差异。对于特定的乡镇行为主体而言,“一乡-多村”的客观格局使得乡镇与其下辖不同行政村之间的关系存在选择性。对于村这一行为主体而言,其能够互动的乡(镇)具有唯一性。唯一的“乡(镇)”与不同的“村”之间的关系是否存在内在差别?如存在差别,导致这

种差别的原因是什么？这种差别产生了什么后果？上述紧密关联的问题正是本研究的核心关切所在。

三、差序格局：“一乡—多村”关系的内在秩序

乡镇和每个村的关系存在亲疏远近的差别，本文借用了“差序格局”^②这一概念来指称和概括这一乡村关系的差别。在资源约束和注意力有限的客观前提下，乡镇无法对其下辖的所有行政村“一视同仁”。这种乡村关系的差序格局在不同乡镇处理其与下辖行政村的关系时普遍存在，并在政策执行、项目资源投放和制度性外联关系配对等乡镇具体工作中得到了生动呈现。

（一）“中心—边缘”：乡镇政策执行过程中各行政村的重要性不同

乡镇工作方法中有一个非常重要的变通策略，即“中心工作”方法，这是确保乡镇在“上面千条线，下面一根针”的客观局面下高效运转的重要机理^[18-19]。“中心工作”方法的核心是，对自上而下的各项政策任务按照重要性分类，将其中重要性高的工作纳入“中心工作”，以“运动的逻辑”执行政策^[20]。但是，近年来基层工作最为显著的变化之一是，“监督下乡”使自上而下的多项工作任务都变得重要起来。过去的“中心工作”办法似乎已经不再能解释当前客观上“泛中心化”的新局面^[21-22]。

然而，这并不意味着乡镇政府在政策执行的过程中没有了变通空间。事实上，政策执行的关键要素，除政策内容之外，还有政策对象。乡镇政府在面对多个政策对象时，不同程度地存在着将政策对象根据重要性进行排序的灵活变通空间。更具体而言，乡镇通常将所有行政村在政策执行过程中的重要性在“中心—边缘”的差序格局中进行归类，进而在中心村予以重点推进，而在边缘村应付执行。

以行政村为单位来看，自上而下的政策任务从其内在要求的覆盖面来说，通常可以分为两类：一是要求全覆盖的政策。相关政策要求在所

有行政村中全面铺开，且在原则上所有村都必须达到政策要求。比如，近年推行的农村人居环境改造政策。二是只需要有针对性地抓符合政策框定的行政村。相关政策强调精准锁定，可以不全面铺开。比如，在实施精准扶贫政策的过程中，因为各村的发展程度有差别，于乡镇而言，主抓对象无疑是深度贫困村。又如，对于一些改革试点性政策，乡镇的灵活空间更大，选择比较看好的村先行试点即可。

从将各行政村基于政策重要性进行排序的现实情况来看，乡镇在两种不同类型政策中的变通空间存在显著差异。

在第一种政策类型下，虽然政策要求全覆盖，但由于自上而下的检查不会全覆盖到每一个村，乡镇的灵活变通空间其实很大。乡镇可以选择村干部工作积极性高、容易成为“必检对象”的行政村为工作的“中心对象”来重点抓，而在“非中心村”的政策执行压力不大。即便是对于那些每个村都要迎检的全覆盖政策，乡镇也有其变通办法。比如，进一步对村的下一级单元进行“中心—边缘”划分，政策只在每个行政村的部分自然村/村民小组中落地，详见案例1和案例2。

案例1：安徽省L县美丽乡村建设的相关政策要求做到全覆盖。囿于资源限制，该县X镇的做法分为两个步骤：第一步，一年选择几个村推进美丽乡村建设，逐步在迎检前实现全覆盖；第二步，在大部分行政村，只对村部所在的自然村进行了依据美丽乡村要求的改造和建设。因为，村部所在的自然村是“必检对象”。这一分步实施的变通做法极大地减轻了X镇的工作压力。该镇共9个行政村，其中最大的村有5000多人，有23个自然村；最小的村有2000多人，11个自然村。全镇合计121个自然村，但通过“中心—边缘”的划分，乡镇在具体落实政策时，只有9个自然村真正需要重点抓这项政策。（源自访谈记录：20221010-X镇副镇长-LQ）

案例2：湖北省Y县推进“按户连片集中耕种”政策。这项政策是2015年该县在中央土地确权政策内的创新，该创新后来被成功写入2016

年的中央一号文件。按照要求,“按户连片集中耕种”也要实现全覆盖。但在该县的G镇,就有不少村只是象征性地在纸面上走了一个过场,政策的要求并没有落到实处。只有少量的村——尤其是贯穿该镇的省道两边的部分村——实现了政策落地,因为省道两边的村是最有可能迎检的村。(源自访谈记录:20151016-G镇副镇长-XQ)

第二种政策类型的具体要求就是乡镇政策执行排序的明确标准。在此情况下,“中心-边缘”可以很快地识别出来,乡镇无法对各行政村在这种“中心-边缘”的分布上做出调整。因此,第二种政策类型下的“中心-边缘”分布具有一定的刚性。换言之,这种针对性强的政策对乡镇的约束反而更强。于乡镇而言,针对性强的政策与全覆盖的政策相比,前者的工作难度反而更大,因为对哪些村重点推进政策的决定权不在乡镇手里。比如精准扶贫政策,深度贫困村的村干部不论多么不积极,乡镇都不能将其从“中心对象”中排除出去,而只能排除一切阻力促成政策目标实现。

(二)“集中打造”思维下各行政村在项目资源分配上的“虹吸效应”

自上而下的项目资源与“一事一议”在农村公共品供给中的最大差别是,“一事一议”是一种普惠性的资源供给,而自上而下的项目资源是竞争性的资源供给。前者遵循的是分配的逻辑,后者则是竞争的逻辑,“争资跑项、跑部钱进”早已成为共识^[7]。

竞争逻辑意味着项目资源在各村之间的配置并不平衡。从各村每年的项目资源分布来看,甚至存在着“虹吸效应”,极少数村特别多,而大多数村比较少,项目资源被极少数村“吸走”了。项目资源的此种供给格局之所以形成,在资源有限的背后,还有一个限制性要素,即基层的“集中打造”逻辑。换言之,导致各村在项目资源配置上出现“虹吸效应”的关键,并非资源有限本身,而是基层“集中打造”思路下的资源有限,详见案例3和案例4。

案例3:在河南省B市W区,若辖区内所有村平均分配区级可用财政资源,则每村每年有

200万元资金可以使用。而在现实中,在W区L镇的26个行政村中,每年项目资金过百万的村只有5个。并且,其他村的项目资金总额与这5个村相比,呈现出断崖式的剧减,前者多则几十万少则一个项目都没有,后者动辄超千万。这5个项目资源动辄超千万的村,正是乡镇集中打造的重点村。(源自访谈记录:20190507-W区财政局科长-SH;20190508-L镇T村支部书记-MLJ)

案例4:湘西Q镇下辖30个村、8个社区。自PGJ任S村支部书记以来,Q镇所在B县一直采取的是“申报-审批”项目的形式。每年年底,各村讨论形成想申报的项目后上报给乡镇的项目办,乡镇项目办汇总所有信息后对项目类型做一个分类,而后分别向不同部门递送,最后由各部门审批。对于各部门而言,全县所有的村大体上是无差别的。对于县委县政府和乡镇党委政府而言,这些村则存在着显著差别,而它们也是影响最终审批的关键决策者之一。PGJ称自己任职的S村是Q镇的“西伯利亚”,每年的项目资源都少得可怜,有时候好不容易获批的项目,上面有临时调整说取消就取消了。项目资源都集中在Q镇的6个村,其他村和S村的处境也都差不多。各村在申报项目时,得到上面允诺的村才敢申报那些资金额度大的项目,而S村申报的都是50万以内甚至多是10万以内的小项目。(源自访谈记录:20200611-Q镇S村支部书记-PGJ)

有限资源的客观限制和“打造亮点、凸显成绩”的工作思路共同形塑了“集中资源办大事”的资源使用逻辑。这一逻辑决定了,往往只有少数村能够成为“被打造”的村。这些“被打造”的村不仅在建设期需要大量的资金投入,在建设完成后还需要大量的资源投入进行运营维护。一旦被确定为“被打造”的村,便意味着这些村将成为项目资源“虹吸效应”中的强势村,并在后续过程中形成“强势积累”。与此相应,其余大部分村往往就只能分享余下的少量项目资源。

(三)“强强联合”:制度性外联关系配置中的反常识逻辑

本文将联系单位、驻村工作队和第一书记统称为各村的“制度性外联关系”。在党的群众路线

线工作思路下，各村不仅有包村干部，还有联系单位。包村干部通常是乡镇干部，联系单位则是区县、市州或者省级部门。在脱贫攻坚工作中，贫困县的各村还驻有驻村工作队和第一书记。这种村与各级部门之间的关系往往是制度性的，其特点是有专门的制度文本予以确定且具有长期性。包村干部与村的互动逻辑总体上还是在乡村关系的框架内部，而村与乡村外部的体制之间存在的关系，以及其与乡村关系之间的内在联系，需要予以进一步的阐释。

各村的联系单位、驻村工作队、第一书记所在的单位通常是乡镇的上级，它们与各村之间的匹配，总体上呈现为“强强联合”，而非“以强扶弱”。这缘于匹配过程中的一种上下“默契”：匹配办法并不是随机的，或者至少不是完全随机的，而是乡镇与各上级实权部门达成默契后做出的安排。往往是实权部门选择乡镇推荐的村，而推荐的理由大体是，这些村能够助推实权部门出成绩。剩下的没有获得推荐的村则会在上级非实权部门间相对随意地分配。之所以形成此种“默契”，根源在于乡镇必须维系好与上级实权部门之间的体制内关系。区县以下的各乡镇街道往往要对上级下拨的各项紧缺资源展开激烈的竞争，而只有维系好关系，才能使自身在竞争中不被负面关系干扰。因此，给实权部门匹配大概率能出成绩乃至必然要出成绩的“强村”，是彼此间无需挑明的默契。这种制度性外联关系配置，本质上是“强强联合”，而非常规理解的“以强扶弱”，详见案例5和案例6。

案例5：在湘西Q镇S村，驻村工作队队长兼第一书记MJX的“后盾单位”（即人事关系上所属的单位）是B县综合执法局。综合执法局是县级各部门中的弱势单位，并没有选择驻哪一个村的权利，因此，MJX被安排到了Q镇的“西伯利亚”。这里所说的“西伯利亚”，并不是指地势偏僻，而是指因为无人问津、不被重视才荒凉和沦为“沉睡之地”。MJX刚被派驻至此的时候，也以为可以大显身手干事业。干着干着，他发现，自己唯一被需要做的就是协助乡镇把检查工作应付好，当好“表哥表姐（即填表）”。因为，

S村的实际工作做得怎么样并不受人关注，MJX代表S村反映上去的问题很少得到回应，申请下来的项目也具有较大的不确定性和存在被取消的风险。（源自访谈记录：20200609-Q镇S村驻村工作队队长-MJX）

案例6：河南B市W区L镇Z村的联系单位是区财政局，其扶贫工作队的后盾单位也是区财政局。2017年之前，Z村的联系单位是市社保局，区财政局是2018年才开始联系Z村的。调整联系单位的原因有两点：一是区财政局因为在原联系村引起了部分群众的不满，产生了调整联系村的需求；二是Z村自2017年起成为L镇重点打造的村，其重要性显著提升，产生了大量的项目资源需求，而财政局刚好是掌握项目资源最多的单位。（源自访谈记录：20190507-W区财政局科长-SH）

如果这些上级与各村之间的匹配是随机的，那么部分在乡镇排序中并不重要的村就可以在一定程度上援引制度性外联关系，来改变当前对自身不利的局势。换言之，如果是随机匹配的外联关系，外联关系将存在着改变乡村关系的现实可能。但事实某种程度上却刚好相反，即乡村关系的内在格局决定了外联关系的匹配情况。

四、乡村关系差序格局的形塑逻辑：政绩重要性及其操作化

在乡镇与其下辖行政村的差序关系格局中，起关键作用的是各村于乡镇而言的政绩重要性，而并非乡、村两级干部之间私人关系的好坏。甚至，这种私人关系的好坏是乡村差序关系的结果，而非原因。于乡镇政府而言，其主要工作是完成自上而下的政策任务并迎接相应的检查、促进辖区内的的发展，以及确保辖区内的社会稳定。因此，总体来看，各村的政绩重要性就可以操作为以下三个维度。首先，从完成政策任务来看，那些必然或者极有可能被检查的村，于乡镇而言的政绩重要性更突出；其次，从促进辖区内的的发展来看，那些先赋性资源好的村，于乡镇而言的政绩重要性更突出；最后，从确保辖区内社会稳

定来看,那些因治理混乱而被区(县)级及以上重点关注的村,于乡镇而言的政绩重要性更突出。

(一) 政策地位、地缘属性与工作积极性: 决定各村是否迎检的关键要素

上级政府部门对乡镇完成自上而下政策任务情况的把握,主要通过乡镇向上汇报和自上而下的检查来实现。受到信息不对称的影响,自上而下的检查是上级把握情况最重要的方式^[20-21]。于乡镇而言,上级政府部门来检查的结果是彰显他们是否完成了自上而下政策任务的关键。而什么时候检查、检查的频率以及选择哪些村来检查通常有其内在规律:检查的时间和频率通常是政策规定好的,乡镇只需要做好工作规划即可;而选择哪些村来检查,虽没有文本规定,但仍然有其清晰的内在规律,即政策重要性强的、地理位置便利的及村干部工作积极性强的通常就是迎检的重点村,甚至是必检村。

从政策对象来看,自上而下的政策任务主要有两种类型,即全覆盖型政策和针对性政策。针对性政策直接确定了哪些村是重点村,这些村都是阶段性验收时自上而下的检查必然会到访的村。因此,这些在针对性政策中地位高的村就是对乡镇而言政绩重要性强的村,这些村都需要出色地完成政策任务。而对全覆盖型政策来说,一方面,它并不要求所有的村都能出色地完成政策任务。另一方面,有些村却必须把这些政策任务完成好以备检迎检。这些村通常有两个特征,即地理位置特殊或者村干部工作积极性高。

地理位置特殊的村,指的是对于检查者而言,地理位置最方便的村,如乡镇政府所驻的村/社区、乡镇范围内主干道边上的村,以及各村村部所在的自然村或村民小组、各村主干道的周边区域。这些地理位置特殊的村,是许多检查工作中回避不了的村,它们是乡镇许多工作的门面担当,门面担当没有通过检查,必然会为乡镇带来非常不利的影响,详见案例7。

案例7:以湖北省D县G镇的“按户连片集中耕种”政策的执行为例。X村地处非主干道的偏远处,经济条件一般,各方面都比较普通,也很少有县级及以上的迎检任务。在全县力推“按

户连片集中耕种”政策时,考虑到村里地权细碎、插花的问题非常突出,历史遗留问题盘根错节,X村主职干部还干两年就退休了,没有工作积极性,只想顺利退休、不想惹是生非,村干部索性召集了各村民小组了解情况的人,在村部办公室里绘了一个星期的村情图,在图表和文件上做到了按户连片。而事实上,村民的田土过去是什么情况现在仍然是什么情况。这项政策在群众中的呼声很高,大部分群众希望这个政策能落地,不少村民向G镇领导反映情况。但是,G镇领导只是表达了对X村村干部的理解,而并没有要求X村必须让政策落地。而G镇省道边上的3个村,虽然同样碰到了阻力,但都扎扎实实地让政策落了地。事实上,盘根错节的矛盾、细碎插花的地权格局是各个村的共性问题。省道边上的这些村能够落实政策的主要原因是它们是G镇的门面。(源自访谈记录:20151011-G镇党委书记-MJ)

村干部工作积极性高的村,在承接自上而下的政策任务时,最容易被乡镇动员,也有更高的积极性高质量地完成政策任务。换言之,村干部工作积极性高的村更容易在承接自上而下的政策任务时出色地完成,让它们作为被检查的对象,也能确保乡镇在迎检时顺利通过,甚至取得上级良好的印象,详见案例8。

案例8:以湖北省K县M镇的“按户连片集中耕种”政策执行为例。M镇本身很偏远,J村又处在距离M镇很远的位置上。在地理位置不利的情况下,J村之所以成了整个“按户连片集中耕种”政策的示范村,主要原因在于J村主职干部的工作积极性高。J村支书KXQ是任职多年的老支书,工作作风过硬,拿过镇里、县里的许多荣誉。2015年,KXQ到每一个村民小组开大会、做动员,按组各个击破,用了3个月让全村8个村民小组都达到了“按户连片集中耕种”政策的任务要求。这一次出彩的表现,让J村成为M镇重点关照的村,各种资源都优先考虑J村。J村在2015年被评为“按户连片集中耕种”示范村之后,乡镇就为其争取了“高标准农田建设”项目,该项目在村主干道两边选点试行。(源自访谈记录:20160520-M镇J村党支部书记-KXQ)

政策地位、地理位置属性和村干部工作积极性共同决定了在自上而下的政策任务中，哪些村对乡镇来说有着更高的政绩重要性。更高的政绩重要性，意味着在乡村关系差序格局中有着更加靠前的位置，进而意味着可以吸附更多的自上而下的项目资源，以及更强有力的制度性外联关系配置以助其增强自身的项目资源竞争力。于乡镇和联系单位而言，这些资源和关系配置，本身就意味着做出更出色政绩的更大可能。

（二）先赋性外联关系：项目资源依赖下各村先赋性资源的核心点

村庄经济发展得好，是村庄先赋性资源好的充分非必要条件。因为在经济指标之外，文化重要性、自然资源独特性，以及村庄与各级政府或规模企业关系良好等，都是村庄先赋性资源好的具体面向。所辖村的先赋性资源好，对于乡镇完成发展性任务来说，是非常有利的条件。近几年，随着自上而下的项目资源越来越密集，是否有一个足够好的自身条件来争取项目，是竞争获胜的关键。所以，笔者及团队成员在各地调研时，都能听到当地在努力发掘本土资源。

在这些资源中，经济条件、文化重要性、自然资源独特性都是村庄的内部资源，而村庄与乡镇之上的各级政府或规模企业之间的关系则是其外部社会资本。在发展实体经济之余，乡镇鼓励各村努力发掘其他优势资源。比如，福建 J 村是新民主主义革命初期的红军驻地，J 村村干部在说服各级领导为本村争取项目的时候，都必然会以此开头；浙江 H 村有天然泉眼和小瀑布景观，2017 年借浙江省大力支持乡村旅游的政策，争取了近一个亿的资金进行旅游开发；湖北 X 村、河南 Z 村等自然资源和文化重要性都不突出的村，就努力强化与本村在外乡贤之间的关系。Z 村甚至专门为乡贤修建了一个村史馆，里面陈列了这些乡贤的照片和主要事迹，因为他们意味着村庄发展的潜在资源。

这里的外部社会资源与制度性外联关系之间存在着本质区别：前者是村庄本来就有的社会资源，是先赋性的关系资源，本质上讲，是一种私人关系；而后者是自上而下的制度赋予的关

联，是制度性的公共关系。私人关系可以打破公共规则，而公共关系恰恰是遵循公共规则的。正如制度性外联关系的配置规则由乡村关系的差序格局形塑，外部社会资源或先赋性外联关系则是形塑乡村关系差序格局的关键要素之一。

鉴于乡村发展对自上而下的项目资源存在的依赖，村庄的先赋性外联关系——尤其是在体制内的外联关系——越来越对村庄发展发挥着重大影响，详见案例 9 和案例 10。

案例 9：以河南省 W 区 L 镇 Z 村为例。Z 村在 2017 年之前，与其他村相比的突出特征是当兵的人特别多。因为他们村走出去了一个部队的领导，成了全村的光荣。2017 年以后，本村走出去的一个资产过亿的企业家突然回村发展农业产业，助推自己的弟弟当上了村里的主职干部。此后，Z 村就在 L 镇一跃成为发展势头最强劲的村，“绿满某城”计划里就有 Z 村的 2 500 亩参与进来，其他大小项目更是接踵而至。L 镇党委书记 LZJ 说，在这些项目中，只有极小部分是乡镇协助争取的，其中大部分项目是 Z 村的企业家通过与市里甚至省里领导的关系争取过来的“戴帽资金”。（源自访谈记录：20190509-L 镇党委书记-LZJ；20190513-L 镇 Z 村党支部书记-MLJ）

案例 10：以福建省 W 县 F 镇的 J 村为例。2017 年，J 村时任村支书 ZYY 算得上是本村走出去的企业家，只是企业体量不大，总资产近千万。ZYY 任村支书最主要的目的就是为 J 村争取一个涉资千万的乡村公路项目。为了把这个项目争取下来，ZYY 必须把过去地处两省交界处的“深山老林”中的 J 村从被遗忘的角落中凸显出来，让上面的领导们看到。积极完成政策任务、争当政策试点先行村、以代表 J 村的身份积极与本村走出的在体制内为官的乡贤建立联系等，都是 ZYY 达成最终目的的策略。ZYY 想要达成这个目的，最主要是因为他个人的产业坐落于 J 村，他有着比普通村民更高的交通硬件需要。最终，通过本村体制内乡贤的帮忙，J 村成功获批千万级乡村道路提档升级项目。（源自访谈记录：20170723-F 镇 J 村党支部书记-ZYY）

当一个村的先赋性外联关系足够强时，便可

以撬动体制内资源,从而在一个乡镇的诸多村庄中冒出头来,成为乡镇不得不关注的对象。因为,这些村的发展和冒头必然也是乡镇的政绩点。进而,先赋性外联关系强的村自然在乡村关系的差序格局中处于重要性很高的位置。

(三) 高政治风险村必是乡镇政府的“特别关注”

维稳在任何时候都是乡镇的中心工作,群体性事件和“非访”在乡镇一把手晋升过程中的重要影响力,非“一票否决”不能形容。群体性事件或“非访”事件一旦发生,如案例11所示,缘起的村及所在乡镇都会成为上级政府的重点关注对象,其政绩重要性可见一斑。对于乡镇而言,有“非访”者或群体性事件发生的村,不仅是应该防范的高政治风险村,也是需要采取一些措施实现良序善治的村。因此,这些村必然会“吸附”乡镇更多的注意力和能够撬动的项目资源。

案例11:河南省B市W区L镇的H村在2015年时,是全镇出了名“难搞”的村。当年在H村发生了群体性械斗,加上有很多少数民族群众居住在这个村,村内的矛盾更加敏感和复杂。后来,L镇党委政府为了平息各种矛盾,主持撤换了H村主职干部,投入大量资源为H村改善生产生活条件。在镇政府的着力关心下,H村连续5年都是重点打造村。笔者调研时,H村的面貌已经焕然一新了。虽然发生群体性事件的风险还是存在,但镇政府会持续地予以特别关注,能够相当程度地稳定局面。(源自访谈记录:20190510-L镇党委组织委员-ZHM)

五、结论与讨论

本文旨在从主体能动视角来考察资源下乡背景下的乡村关系。在制度变迁视角、区域经济社会结构视角之外,从“乡”“村”两个主体的能动性切入,是探讨乡村关系的又一有益尝试。制度变迁视角下的乡村关系,一定程度上是对乡村关系在政治制度设置和国家与农民关系转型这种宏观视野内的总体性概括。换言之,“上下级关系”“乡政村治”及“乡村一体化”等相关

表述,是对乡村关系的宏观提炼;区域经济社会结构视角下的乡村关系则是对经济社会基础不同的区域内的乡村关系的强弱形态进行的类型化区分,是对乡村关系的中观描述;至于主体能动视角,更多的是用微观的方法来做宏观的提炼,即用微观的视角探讨某一个具体的“乡”与其下辖的众多“村”之间的关系与内在秩序。但是,这种乡村关系的内在秩序,不仅仅是某一个特定“乡”与其下辖的众多“村”之间的关系,相反,这种内在秩序对于不同的“乡”与“村”而言都广泛存在。

进而,本文以“差序格局”来概括“一乡-多村”关系及其基础资源分配的内在秩序。在乡村关系的差序格局中,决定各村与乡镇亲疏远近关系的是它们的政绩重要性。根据乡镇工作的重要模块区分,各村的政绩重要性被操作为政策性位置、村级治理状态和先赋性外联关系等三个维度。其中,政策性位置由针对性政策规定的位置、地理位置属性和村干部的工作积极性共同决定。村干部积极性高、地理位置重要、直接被政策指定、村级治理极为不力,以及有着强有力先赋性外联关系的村,都是政绩重要性高的村,进而这些村在乡村关系差序格局中的位置也非常靠前。乡村关系的差序格局在相当大的程度上决定了下乡项目资源的不均衡分布,甚至决定了制度性外联关系的配置。而在下乡项目资源不均衡分布的格局下,那些吸附了大量资源的村是应然的政绩点。乡镇政府会想方设法地让这些政绩点成为自己高度依赖的实权上级政府部门的联系村,这是无须言明的默契。在严格的监督考核和中心工作泛化的情境中,乡村关系的差序格局还是乡镇政府变通执行的另一个重要空间,这也非常值得进一步的探讨。

从更广义和更宏观的视角来看,差序格局实质上是一种对社会稀缺资源进行配置的模式和格局^[23],不仅发生在社会关系领域之中,而且发生在区域关系及相应的府际关系之中。具体而言,差序格局的发生机理及各类资源自上而下的分配逻辑,不仅呈现在本文所聚焦的资源下乡背景下“一乡-多村”关系场域中,而且在一定程

度上可以向上延伸到县乡关系乃至更高层次的府际关系之中。

在决定资源分配次序和份额的差序格局中，政绩重要性是特定层级地方政府向下分配资源的一个关键性因素。与此相应，包括基层乡镇干部在内的地方政府官员，作为被政绩激励制度塑造的理性行动者^[24]，会将自身有限的注意力和可调配的各种内生性及输入性资源，优先分配在最可能引发上级关注和竞获上级支持的特定领域和关联区域之中。而在多任务竞逐所致的多元政绩竞赛中^[25]，脱贫攻坚和乡村振兴作为近年来国家治理的关键目标和核心战略，对地方官员的政绩重要性日益凸显。

应予以充分肯定的是，正是在中央政府的强力政治动员、海量资源投入和政绩考核的驱动下，各级地方政府全力以赴、高效执行，众多驻村工作队、广大乡村干部和亿万村民群众齐心协力、攻坚克难，共同创造了中国减贫事业和乡村振兴前所未有的历史性成就。同时，也应当注意到，乡村关系中差序格局的现实存在，在一定范围内和一定程度上形塑了下乡资源在政策落地“最后一公里”中的分配次序和份额，进而在促进显性政绩持续产生的同时，带来隐性政策效果和预期战略目标有所偏离的可能风险。为此，未来可考虑从思想教育引导和体制机制完善两方面协同发力，着力纠偏这种差序格局对乡村振兴战略高质量实施的负向影响：一方面，要加强政绩观教育，引导广大乡村干部及其紧密关联的各级各类政府官员，切实树立为民造福、真抓实干、不务虚名、久久为功的正确政绩观，更加自觉地统筹好各类下乡资源的分配，促进乡村资源分配“集中化”与“均等化”的合理动态平衡。另一方面，要完善政绩考核的制度安排，特别是在巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴战略的相关政绩考核指标体系和体制机制设计中，既考核必要的显性政绩指标，又体现重要的隐性政绩内容，进一步促进“对上负责”考核机制和“对下负责”考核机制的协同联动，进而更好地实现村民切实诉求的即时表达，并促成其向基层工作方案和地方性政策的有效转化。

注释：

- ① 案例源自访谈记录：20200609-Q 镇 S 村驻村工作队队长-MJX。文中访谈记录编码规则：访谈日期(按年月日排序的 8 位数字)-被访者身份信息(所在单位及职务)-被访者姓名首字母。
- ② 差序格局原本是一个社会学概念，指的是人际关系和人际交往基于亲疏远近而存在的差别化秩序。在这一关系格局中，有“差别”也有“秩序”，还有随之而来的“礼”，即规范和制度。参见费孝通的《乡土中国》、阎云翔的《差序格局与中国文化的等级观》。

参考文献：

- [1] 印子. 贫困治理中的干部下乡——基于豫南 G 县扶贫“第一书记”制度运作的分析[J]. 人文杂志, 2021(3): 120-128.
- [2] 金太军. 中国乡村关系的现状及对策[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2002(4): 9-16.
- [3] 张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策, 1996(8): 26-28.
- [4] 李善峰. 我国目前的乡村关系与社会控制——特别从村民自治角度进行的分析[J]. 山东社会科学, 2004(1): 60-66.
- [5] 项继权. 乡村关系的调适与嬗变——河南南街、山东向高和甘肃方家泉村的考察分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 1998(2): 11-17.
- [6] 赵树凯. 乡村关系: 在控制中脱节——10 省(区)20 乡镇调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005(5): 2-9.
- [7] 刘建平, 陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J]. 中国行政管理, 2016(2): 57-63.
- [8] 陈柏峰. 从利益运作到感情运作: 新农村建设时代的乡村关系[J]. 开发研究, 2007(4): 66-70.
- [9] 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(3): 1-38, 243.
- [10] 桂华. 论村级形式主义的体制性成因——基于乡村关系的视角[J]. 南京社会科学, 2021(9): 45-52, 63.
- [11] 邹建平, 卢福营. 制度型支配: 乡村治理创新中的乡村关系[J]. 浙江社会科学, 2016(2): 68-72, 157.
- [12] 贺雪峰, 苏明华. 乡村关系研究的视角与进路[J]. 社会科学研究, 2006(1): 5-12.
- [13] 贺雪峰, 等. 南北中国——中国农村区域差异研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 4-15.
- [14] 金江峰. 项目制背景下的乡村关系——制度主义的视

- 角[J]. 天府新论, 2016(4): 104-112.
- [15] 李祖佩. 项目制基层实践困境及其解释[J]. 政治学研究, 2015(5): 111-122.
- [16] 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.
- [17] 韩鹏云. 乡村关系的运行机制与改革发展方向[J]. 甘肃社会科学, 2016(2): 181-185.
- [18] 吕德文. 中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析[J]. 中国行政管理, 2012(6): 35-39.
- [19] 杨华, 袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查[J]. 公共管理学报, 2018, 15(1): 12-22, 154.
- [20] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010, 30(3): 83-106.
- [21] 贺雪峰. 监督下乡——中国乡村治理现代化研究[M]. 南昌: 江西教育出版社, 2020: 5-19.
- [22] 金江峰. 调控型政权: 乡镇运作及其治理实践[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022, 21(3): 115-126.
- [23] 孙立平. “关系”、社会关系与社会结构[J]. 社会学研究, 1996(5): 22-32.
- [24] 陈家喜. 地方官员政绩激励的制度分析[J]. 政治学研究, 2018(3): 72-80, 128.
- [25] 陈科霖, 谷志军. 多元政绩竞赛: 中国地方官员晋升的新解释[J]. 政治学研究, 2022(1): 117-128, 160.

The pattern of differential order and its shaping logic in the context of resources going to the countryside

JIANG Guojun

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410018, China)

Abstract: Taking "one township with multiple villages" as the two subjects of rural relations, this paper, by breaking through the past conventional research approach of regarding "village" as an abstract entirety, proposes "the differential pattern of rural relations". Under the background of "administrative dissolution of autonomy" and rural integration, there exist differences of "closeness and distance" in the relationship between townships and all its administrative villages under their jurisdiction. And there are three main factors that shape this kind of closeness and distance. The first factor is the importance of specific administrative villages which are located in the central or the importance of local agriculture-related policies; that is to say, the more prominent its policy position, the closer the relationship with the township. The second is whether the governance of a particular administrative village is good or not; that is, the stronger the village cadre's ability to govern the village, the closer it is to the township. The third is whether a specific administrative village has an ascribed outreach relationship in the system including the township, which means that the more important this outreach relationship is, the closer it is to the township. The allocation of top-down resources among villages is often shaped by this differential pattern, rather than the other way around.

Key Words: resources going down to the countryside; rural relations; differential order pattern; village work team; political achievement thinking

[编辑: 郑伟]