

有限政府与无限政府：乡村振兴中的 基层政府行为研究*

张高军 易小力

摘要：在乡村振兴过程中，县级及其以下的基层政府至关重要。本文以国家级贫困县栾川县的乡村振兴之路为案例，通过 10 天的田野调查和对 23 人的访谈数据，分析有限政府论与无限政府论两种理论在乡村振兴中的应用。结果发现：第一，基层政府通过寻求有限政府和无限政府之间的动态平衡，对市场要素流动和分配进行干预，这是解决乡村衰落问题，实现乡村振兴的有效路径。而基层政府在乡村振兴中发挥主导作用，是平衡社会发展效率与公平、推动城乡二元结构系统演进的需要。第二，栾川县实施乡村振兴战略的路径是，通过基层政府的干预，使市场要素向乡村旅游产业流动，具体包括资源整合、组织创新、示范带动、远近皆交、三类优先、情法结合 6 个方面。第三，乡村振兴背景下，有限政府与无限政府之间动态转化的完整过程可分为 3 个阶段，即从有限政府向无限政府延伸、无限政府与有限政府共存、再回归到有限政府。

关键词：乡村振兴 乡村旅游 政府责任论 基层政府 栾川县

中图分类号：F32 **文献标识码：**A

一、引言

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代做好“三农”工作的总抓手。按照乡村振兴既定的目标与要求，乡村地区要实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，才能视之为全面的乡村振兴。对比乡村地区现存的诸多问题，如空心村、无人村、留守村等，乡村振兴将是当前以及今后一段时间内中国政府工作的重心。在中国的政权结构中，县一级政权处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础^①，此所谓“郡县治，天下安”。县级政府独特的政治地

*本文研究得到 2018 年广东省高水平大学建设专项资金项目“乡村旅游对乡村振兴的促进作用研究”(项目编号:SZTC01)的资助。作者感谢栾川县旅游工作委员会孙欣欣主任、胡建武副主任和刘鹏程先生在调研过程中提供的支持，感谢匿名审稿专家和编辑老师的意见和建议，但文责自负。本文通讯作者：易小力。

^①参见习近平：《在会见全国优秀县委书记时的讲话》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/01/c_1116430730.htm。

位，决定了其不仅是落实中央政府农村政策的执行者，还是县域经济社会发展的决策者（郭斌，2016）。在乡村振兴过程中，县级政府执行是否得当，将直接影响中央政策的落地效果。

在实践中，基层政府作为执行国家政策的末端机构，往往会面临着多种困难与风险。中国的乡村地区，尤其是贫困乡村地区，普遍都是资源条件平平的地区，要么土地贫瘠，要么缺乏规模种植的条件，农户只能以传统农耕和外出务工作为主要生计方式。受制于此，乡村振兴的基层工作实践依然存在不少困惑和困难。对于众多平淡无奇的乡村地区，应当采取怎样的发展路径？基层政府处于贯彻乡村振兴战略的最前线位置，在此过程中应当承担怎样的责任？是有限责任还是无限责任？换句话说，乡村振兴中的基层政府，应当是有限政府还是无限政府？又应当是怎样的有限政府或无限政府？有限政府和无限政府之间的关系是怎样的，有何规律？为了回答这些问题，本文聚焦于栾川县乡村振兴案例，描述其乡村振兴过程，分析有限政府论和无限政府论的应用情况，以便基层政府能在乡村振兴道路上发挥更好的作用。

二、理论基础

乡村振兴是中国在新时期对乡村衰落这一世界性难题的及时响应（王亚华、苏毅清，2017）。自乡村振兴战略提出以来，相关研究迅速展开（例如刘祖云、刘传俊，2018；王超、蒋彬，2018），英国、美国、日本等发达国家的经验先后被引入讨论（例如曹斌，2018；宁满秀等，2018）。就现阶段而言，如何选择乡村振兴的路径成为一个关键问题。城市与乡村是有机体、命运共同体（Liu and Li, 2017），二者应该相互支持以谋求可持续发展，因此，推进城乡深度融合发展是实现乡村振兴的有效途径（刘彦随，2018）。除此以外，还有观点认为应当让各种发展要素在城乡自由双向对等流通（张强等，2018），或是从法律和制度保障着手推动乡村振兴（张军，2018），或是推进农业农村现代化（陈锡文，2018），亦或是借助旅游发展带来的乡村文化重构为乡村振兴提供必要的文化基础（黄震方、黄睿，2018）。但是，当前学界、政策部门和地方实践部门在解读乡村振兴战略时，普遍忽略了乡村振兴战略实现的长期性（张海鹏等，2018），有急于求成的倾向（贺雪峰，2018）。因此，应当充分认识（范建华，2018）、准确把握（黄祖辉，2018）乡村振兴的理论与实践，避免“一刀切”式振兴、运动式振兴、输血式振兴、黑色振兴等误区（刘润秋、黄志兵，2018）。

在乡村振兴过程中，基层政府的作用十分关键。县级干部扮演乡村振兴“一线总指挥”和“施工队长”的角色，乡镇干部是加速乡村振兴战略落地的践行者，而村干部则构成了乡村振兴最基础和最坚实的力量（叶敬忠等，2018）。甚至有观点认为，没有好的基层政府，乡村振兴战略就难以实现（邹孚昀，2018）。在之前的工作方式下，政府存在重城轻乡的倾向（刘彦随，2018），导致乡村没有与城市协同发展，因此，在实施乡村振兴战略的过程中，基层政府更应当注重职能转变。同时，在某种程度上也要扭转政府的行为偏好。从本质上看，政府行为一般以公共利益为服务目标（夏书章等，2018），新时代背景下，政府角色也在发生相应变化，例如，从重权力到重责任，从重审批到重监管，从重管

理到重服务等（竺乾威，2015）。但遗憾的是，当今的政府行为依然存在错位、越位、缺位等问题^①。在乡村振兴的背景下，基层政府应发挥怎样的作用，在对公众的有限责任与无限责任之间该如何控制尺度，都是值得继续研究的问题。

实际上，政府对公众应当承担有限责任还是无限责任，一直是政府经济学^②研究的重要议题。古典经济学理论中，政府应当是有限责任政府（社会运行更多地由“看不见的手”支配），政府自身在规模、职能、权力和行为方式上受到法律和社会的严格限制和有效制约。在中国改革开放的进程中，无限政府的理念（对应计划经济）被弱化，有限政府的理念（对应社会主义市场经济）被强化。改革开放40年所取得的巨大成就，证实了有限责任政府理论对推动中国社会发展有巨大作用，无限政府的观点被部分否定。但是，对于有限政府与无限政府的辩论，却并未结束。究其原因，或许应当归结于市场失灵和政府失灵的现象依然屡见不鲜。在一些情境下，机械的有限政府反而不如某种程度的无限政府更能产生好的预期和结果，也就是说，有限政府的“有限”当限于何处，还没有更加明确的标准。

对于有限政府与无限政府的进一步研究，在中国乡村衰落和振兴的背景下恰逢其时。如果将当下的乡村问题置于有限政府论的一般观点中，则可以这样来理解：在市场自由配置资源的条件下，各种市场要素，包括人力资本、资金、原材料，源源不断地向生产效率高的产业和空间集聚，而这样的高效率空间通常处于城市之中。如此，在效率优先的原则下，优胜劣汰和两极分化也就不可避免。如若缺少回血造血机制以及外部干预，绝大多数的乡村将被自然淘汰。换言之，乡村衰落在自由市场经济条件下变得理所应当，外界（包括政府）都不应当进行干预。然而，同样是乡村问题，在中国情境下的意义截然不同。首先，中国是“乡土中国”，其文化根本在于乡土乡村，乡村衰落正在破坏中国的文化之根，这与西方国家有着本质区别；其次，中国实行的社会主义市场经济，一开始就是遵循“坚持效率优先兼顾公平”原则，后来发展到“公平与效率并重”原则，再发展到现阶段的“在经济发展的基础上更加注重社会公平”原则，从中国政治体制所坚持的效率与公平之间的关系看，乡村振兴战略也可以被理解为是保障广大乡村居民公平享受社会主义发展成果的举措。因此，在乡村可持续发展面临极为严峻的威胁时，中国政府主导的乡村振兴战略，有望为有限政府论和无限政府论的深入研究提供更多的、有创新的案例。

三、研究设计

（一）基层政府的范围界定

按照《中华人民共和国宪法》，中国的行政区域划分如下：①全国分为省、自治区、直辖市；②省、自治区分为自治州、县、自治县、市；③县、自治县分为乡、民族乡、镇。以上3个层级分别对应省级人民政府、县级人民政府和乡级人民政府。对于基层政府的范围，相关法律法规并没有做出明确界

^①参见《习近平：坚决扭转政府职能错位越位缺位现象》，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0305/c1024-28174495.html>。

^②对于使用公共经济学还是政府经济学，公共管理学界有两种观点：一种观点认为二者可以通用，另一种观点认为二者不可通用。因为这并非本文分析的重点，所以在使用中不作区分。

定。一般认为，基层政府是相对于中央政府而言的。在乡村振兴过程中，县级政府直接接触乡村地区，贯彻落实中央、省、市的各项工作，在乡村振兴中充当重要角色。因此，本文研究中将基层政府界定为县级及其以下的人民政府，包括县级政府和乡级政府。此外，村“两委”虽然不属于政府，但考虑到它们在乡村自治中的重要角色，本文也将其界定为基层政府。因此，本文研究的基层政府包括县级政府、乡级政府和村“两委”。

（二）案例选择

本文选择河南省栾川县作为研究案例。这主要基于以下3点：第一，栾川县具有中国乡村，尤其是贫困地区乡村较普遍的特征。栾川县的乡村地区土地贫瘠，缺乏规模产业，县域经济之前主要依靠采矿业，但村民获得感较低，生计仍以传统农耕和外出务工为主。第二，栾川县具备从时间维度观察基层政府行为的条件。栾川县是国家级贫困县，贫困人口又主要集中于乡村地区，但自1996年重渡沟村发展旅游业以及由此促发的全县产业结构调整以来，该县的乡村发展成效显著，众多贫困村陆续脱贫致富，实现小康，甚至有部分村庄的发展水平更高。第三，栾川县具有从空间维度观察基层政府行为差异的条件。从统计数据看，2018年栾川县农村居民人均可支配收入已达到11902元，但是，栾川县乡村发展并不均衡，不仅存在年人均可支配收入超过3万元的富裕户，也存在深度贫困户。当下，栾川县按照全域旅游发展思路在全县大力推广发展乡村旅游业，这种空间差异也为本文研究基层政府在不同区域的行为提供了便利。

（三）研究方法

本文研究采用民族志的方法。民族志是一种为了调查和发现组织的社会文化模式和意义的科学方法，这里所谓的组织包括社区、团体等形式。民族志是人类学最具标志性的研究方法。民族志写作非常强调研究人员在田野一线的调查，它的主要资料库是在人际互动过程中——直接观察、面对面访谈和启发、视听记录、绘制人际互动发生的时空地图和网络系统——累积起来的，并以此来理解和解释社会，提出理论观点（斯蒂芬·L·申苏尔等，2012）。民族志的写作类型多样，包括科学型民族志、解释型民族志、小说体民族志、传记体民族志等（何星亮、郭宏珍，2014），也因此，相比其他研究方法，民族志的可读性更强。同时，民族志也具有独特的双重特性，它既是一种研究方法，也是一种文化展示的过程与结果，即民族志的写作过程也正是对某种社会现象的还原和分析过程。

（四）数据概况

本文所用数据来自于两次调查，调查共计10日，以访谈为主，还包括观察、参与、线上数据搜集等方式。调查时间分别为2018年4月18~20日和2018年7月8~14日。除了7月14日是电话访谈，其他时间都是面对面访谈。调查员通过半结构化访谈^①的方式对栾川县23名访谈对象进行了访谈，访谈对象包括栾川县旅游工作委员会工作人员、乡镇政府旅游工作人员、旅游景区管理人员、农家乐经营人员等。23个访谈对象的基本情况见表1。除此之外，还有非结构化访谈^②的对象若干。

^①半结构化访谈是指通过提前预约并按照访谈提纲开展的访谈。

^②非结构化访谈是指在闲聊中获得零星数据或信息，这些数据或信息对半结构化访谈得到的数据有很好的补充作用。

表1 栾川县访谈对象的基本情况

编号	性别	年龄	职务	访谈时间	备注
1	男	31岁	栾川县旅游工作委员会工作人员甲	2018年4月18日	
2	女	30余岁	栾川县旅游工作委员会工作人员乙	2018年4月18日	
3	男	40余岁	A镇旅游办公室主任	2018年4月18日	
4	男	40余岁	A镇党委书记	2018年4月18日	
5	女	30余岁	A镇农家乐老板	2018年4月18日	
6	男	40岁左右	B景区管理公司副总经理	2018年4月19日	
7	男	50余岁	C镇某农家乐老板（原村委会主任）	2018年4月19日	
8	男	40余岁	栾川县旅游工作委员会工作人员丙	2018年4月19日	
9	男	60岁左右	D镇甲村支部书记	2018年4月20日	
10	女	40岁左右	E景区农家乐老板甲	2018年7月8日	栾川县首批农家乐
11	女	30余岁	E景区农家乐老板乙	2018年7月9日	栾川县首批农家乐
12	男	30岁	E景区农家乐老板丙	2018年7月9日	
13	男	40岁左右	栾川县重渡沟生态旅游建设示范区管理委员会工作人员	2018年7月9日	
14	男	50岁左右	栾川县旅游工作委员会工作人员丁	2018年7月10日	
15	男	30岁左右	F镇旅游项目办公室职员	2018年7月10日	
16	男	50余岁	F镇甲村支部书记	2018年7月10日	
17	男	50余岁	F镇乙村支部书记	2018年7月10日	
18	男	40余岁	G景区管理公司部门经理	2018年7月11日	
19	男	60岁左右	H镇甲村支部书记	2018年7月12日	
20	男	50余岁	I景区办公室主任	2018年7月12日	
21	男	30余岁	J乡旅游办公室主任	2018年7月13日	
22	男	50余岁	J乡甲村支部书记	2018年7月13日	
23	男	50余岁	K乡甲村村委会主任	2018年7月14日	电话访谈

四、栾川县乡村振兴的民族志

栾川县位于河南省西部，伏牛山腹地，是国家级贫困县，但也是国家卫生县城、中国旅游强县、国家生态县、国家园林县城、全国休闲农业与乡村旅游示范县、全国魅力新农村十佳县、全国社会治安综合治理先进县、全国平安建设先进县、全国义务教育发展基本均衡县、世界十大乡村度假胜地^①。栾川县总面积2477平方千米，境内“四河三山两道川、九山半水半分田”，辖12镇2乡1个管委会（重渡沟生态旅游建设示范区管理委员会^②），总人口35万，其中农业人口29.9万，占比85.4%。近

^①参见 <http://www.luanchuan.gov.cn/class.php?id=1>。

^②管委会作为一种特殊机构，虽然是政府的派出机构，但从法律层面看，其并不在中国的行政机构序列中（尽管它会行使政府机构的权力），所以在本文中，并不将其视为一类基层政府。

年来，栾川县发展整体向好，尤其是农村居民人均可支配收入稳定快速增长（见图1）。2018年，栾川县完成国内生产总值200亿元，农村居民人均可支配收入11902元，接待游客1487.6万人次，旅游综合收入87.4亿元，相当于国内生产总值的43.7%。

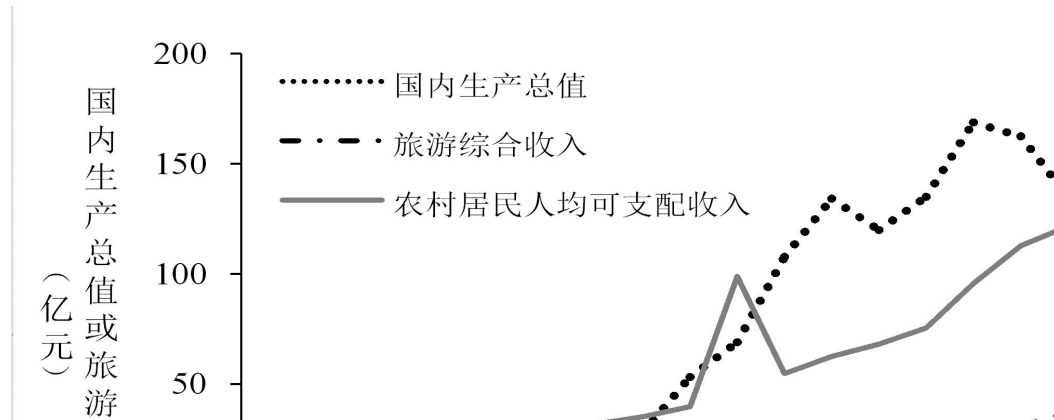


图1 栾川县国内生产总值、旅游综合收入和农村居民人均可支配收入水平

资料来源：根据《洛阳市统计年鉴》（1996~2002年，历年，孙君奎（2002年）、赵建洛（2000~2001年）、辛中庙（1999年）、王德木（1996~1998年）编，中国统计出版社出版）、历年栾川县政府工作报告（<http://zfw.luanchuan.gov.cn/zwgk.php?NodeId=C5D404EA20984367B8D53DBBF979F87>）、历年栾川县国民经济与社会发展统计公报（<http://zfw.luanchuan.gov.cn/zwgk.php?NodeId=B5C9031A1BF84433B4DADFE412CB1B9E>）、栾川县统计局资料整理。

注：由于早年的统计工作不够完善，1997年的旅游综合收入和1999年的国内生产总值数据缺失。

（一）乡村振兴的战略思路：资源整合

乡村振兴战略提出的重大现实背景是乡村逐年凋零、城乡差距逐年加大，已威胁到承载中华文明根基的乡土文化的传承与创新（黄震方、黄睿，2018；马历等，2018）。在当下中国，只有少数村庄一直与城市保持同步发展，甚至有一些比普通城镇发展还要好，例如华西村、小岗村、大寨村、南街村，但对绝大多数村庄而言，它们与城镇之间的差距却在逐渐拉大。因此，如何结合各个村庄的特点，利用好国家的乡村振兴政策，是众多乡村地区需要确定的战略思想。本文通过案例研究发现，栾川县在乡村振兴的过程中，资源整合发挥了巨大作用，主要表现在以下几个方面：

第一，景区资源整合。栾川县的乡村振兴以发展乡村旅游为动力。目前，全县共有A级景区48家。在基层政府的引导下，该县基本遵循分类有序开发的原则。例如，在申报A级景区时，基层政府会对各个景区的特色进行详细梳理，并引导不同景区分级申报。在栾川县的品牌活动“高速免费游栾川”^①中，各个景区在县政府的统筹协调下依次免收门票费，为该活动持续制造新的吸引点，引导旅游者有序流动。

第二，培育资金整合。发展旅游产业需要大量的资金投入，若依靠单一渠道，对于普通村庄不具

^①指所有从栾川县境内高速公路收费站驶出的7座以下小汽车，免交河南省内高速公路通行费。该活动于2017年暑期首次举行，效果非常好，并在2018年和2019年暑期持续举办。

有可操作性。因此，整合运用各类资金就显得十分重要。例如，栾川县J乡甲村的荷香风情小镇项目就整合了国家的财政资金（休闲农业资金、新农村建设资金、饮水安全资金、集体经济专项资金等）、县政府和乡政府的财政资金、景区对口帮扶甲村的扶持资金、金融贷款、本村村民的小额资金等10余项资金。具体到单个农户，培育资金整合也发挥着重要作用。例如A镇农家乐老板胡姐家的帮扶资金就包括危房改造资金（3万元）、无息贷款（3万元）、农家宾馆补贴资金（4000元）、光伏补贴（1500元）、铁路扶贫资金，以及由对口帮扶工作岗位带来的工资收入。

第三，行政资源整合。“栾川模式”的显著特征是党政主导，但栾川县整合的行政资源远不止于此。为了督促栾川县各职能部门积极参与旅游工作协调，县政府制定了旅游KPI考核制度，由栾川县旅游工作委员会负责对县直各部门、县属各单位、各乡（镇）政府等50多个单位进行考核。除了整合本级行政资源，栾川县整合的行政资源还包括国家、各部委以及省市的相关行政资源。

第四，社会资源整合。栾川县乡村振兴中的社会资源整合不仅仅是对社会资本的整合，更重要的是，该县成功地调动了全社会的资源投入到当地的旅游产业。最典型的社会资源整合案例依然是“高速免费游栾川”活动。在该活动中，除了县政府各职能部门全员上岗之外，全县人民也都参与其中。在高速免费期间，由于旅游流流量剧增，接待设施不够，针对此种情形，学校宿舍被临时改造为免费宾馆，操场被改造为露营地，甚至还有不少旅游者被基层政府号召的热心村民带到自己家中免费住宿。

普通乡村的振兴之路，必然伴随着资源不足的困扰，而整合资源、集中发力能够为乡村振兴提供机遇。从栾川县的案例中能够发现，栾川县的资源整合基本围绕景区资源整合、培育资金整合、行政资源整合、社会资源整合4个方面，单个方面的资源可能不具优势，但在整合之后，便可形成一股强劲且持续的有生力量，推动栾川县乡村旅游不断发展，从而促进乡村逐步兴旺。

（二）产业发展的重要保障：组织创新

组织是在一定环境中，为实现某种共同目标，按照一定的结构形式、活动规律结合起来的具有特定功能的社会实体（斯蒂芬·P·罗宾斯等，2015）。组织是人类能够高效完成任务的重要保证。乡村振兴中的产业振兴要求乡村产业能够高速高效发展，稳步前进。而国内旅游产业发展有着特殊的社会背景^①，对社会组织进行适应性调整与持续创新，有利于培育旅游产业的快速发展。

2000年之前，以重渡沟风景区和龙峪湾国家森林公园为代表的旅游景区发展取得成功，令栾川县政府坚定了培育壮大旅游产业的决心。与此同时，县政府也意识到发展旅游产业需要多部门协调运作。为了满足发展旅游产业的需求，栾川县大胆进行组织结构创新，于2000年8月成立了栾川县旅游工作委员会，并且实行高规格配置，由县长兼任委员会主任。同年，为了加强旅游工作的协调能力，栾川县旅游工作领导小组成立，组长由县委副书记兼任，小组成员由县四大班子领导组成。这样的机构创新，构成了“栾川模式”中“党政主导部门联动”的基础。近年，栾川县旅游产业发展的组织机构

^①旅游产业发展过程中涉及的行业特别多，像餐饮住宿、土地流转征收、交通出行等行业，都有各自的行政主管部门，而旅游管理部门不仅对本行业的管理缺乏强有力的行政手段，也不具有协调其他行业行政主管部门的法定职能，因此，当遇到游客投诉宰客欺诈、投资商征收土地等问题时，往往有心无力。

创新仍在继续。2011年，为了使重渡沟风景区有更广阔的发展空间，并带动更多的村庄，栾川县又成立了重渡沟生态旅游建设示范区管理委员会。此外，为了更好地配合全县旅游产业的发展，几乎所有乡镇都设置了旅游（项目）办公室，用于对接和落实旅游产业发展的相关工作。

除了在基层政府机构设置方面不断创新外，栾川县旅游产业发展的另一类重要的保障机构是行业协会，例如H镇甲村的乡村旅游自治协会，要求全村所有参与旅游接待的经营户必须加入。协会的一大职能是为会员协调贷款，解决会员的燃眉之急；另一大职能是监督会员规范经营。例如，对于村庄的私搭乱建问题，村“两委”没有执法权，只能逐级上报，但是有了协会，就可以通过协会快速处理。

产业兴旺是乡村振兴的要求，为了保障乡村旅游产业发展兴旺，栾川县在机构创立方面进行了重要创新，这主要体现在两个方面：第一是创立旅游工作的协调与贯彻机构。从栾川县旅游工作领导小组到栾川县旅游工作委员委办公室，再到乡镇旅游（项目）办公室，最后延伸至村庄，这套机构体系为栾川县发展乡村旅游提供了充足的支持保障，而对于旅游工作中最复杂的多部门协调问题，栾川县通过高规格的领导挂帅以及系统的横向协调和纵向下沉保障了旅游工作能够顺利开展。第二是创立既能帮助会员又能约束会员行为的自治协会。这些协会各具特色，多是根据各村的实际需求发起成立，借助会员自治反向约束会员行为，既能够帮助会员保持良好的经营行为，又能迅速地解决会员在发展中遇到的种种问题，例如私搭乱建问题、小额信贷问题等。

（三）调动全局的重要抓手：示范带动

中国农民身上表现着突出的保守特点，并且有着深深的恋地情结（刘苏，2017）。土地一直被农民视为生命一样的存在，而耕种土地则被视为农民的本分。因此，如何打破乡村振兴中的一些陈旧观念，或是充分利用村民的心理，反过来使其成为乡村振兴中的重要抓手，对调动村民的主观能动性有重要意义。在实地调查过程中发现，栾川县是通过示范带动效应使乡村振兴工作有了抓手。

第一类示范带动是党员带群众。调查中被问及当地在乡村旅游发展初期最难做的工作是什么，基层干部的回答都集中在：村子太穷了，人都穷怕了，本来就没钱，现在又要借钱^①，还要贷款，动不动就得几万，甚至几十万，谁敢干啊？万一成本收不回来，别说一辈子背账了，几辈子都还不完。栾川县乡村旅游的样板重渡沟村，就是通过党员带头发展起来的。正如H镇甲村支部书记所说，“普通群众不敢搞，就党员带头，党员收入提上去之后，普通群众就看到了希望，热情就调动起来了。”除此之外，还有党员与普通群众的一对一帮扶、党员家庭直接雇佣困难群众等带动方式。

第二类示范带动是景区带周边。栾川县共有A级景区48家^②。A级景区的创建离不开社区居民的支持，而在乡村振兴过程中，景区带动周边的乡村也成为栾川县一种典型的示范带动模式。所以，在栾川县出现了景区40多辆大巴送旅客同赴一村用餐的场景^③，出现了景区工作人员中90%为本县人、

^①此处的借钱，与银行贷款不同，是广泛存在于乡村地区的亲友间拆借和民间借贷。

^②其中，老君山风景区、鸡冠洞景区是国家AAAAA级景区，重渡沟风景区、龙峪湾森林旅游度假区、养子沟景区、抱犊寨红色旅游区、伏牛山滑雪度假乐园、天河大峡谷旅游度假区是国家AAAA级景区。

^③是景区组织的扶贫活动，是由景区出资，在中午用大巴车将游客送至周边的村庄用餐，从而带动游客在村庄消费。

80%为本乡镇或周边乡镇人的情形，也出现了景区电瓶车全部由村民自主经营的运营模式，还出现了龙头景区重渡沟风景区在周边 90 平方公里范围内扩建拉动了 6 个行政村发展的业绩。如同 B 景区管理公司副总经理所言，“我自己就是 XX 村的，只要老板同意，我当然愿意让乡亲们从（景区发展）中受益”。

第三类示范带动是贫困户带动。与常见的先富带动后富相比，贫困户带动是栾川县较为独特的一种示范带动模式。A 镇的胡姐家，就是这种贫困户带动的典型。胡姐和丈夫缺乏技术，之前只有农田收入和打零工的收入，还有两个孩子需要抚养，是村里绝对的贫困户。自 2015 年建档立卡以来，在各种帮扶措施下，胡姐家已于 2016 年脱贫致富，2017 年家庭全年收入为 52793 元，目前家庭收入的主要来源是经营农家宾馆。受访时她就谈道：“2015 年镇上（干部）来（村）扶贫的时候说，能帮忙解决贷款问题，但村里人都不太愿意干，我就跟孩子他爸商量，咱家已经这样了，（现在）有这个机会，还不如拼一下试试”。在看到胡姐家于经营农家宾馆的第二年（2016 年）就脱贫后，其他村民就积极起来，截至 2018 年初，胡姐所在的村里已经发展出将近 20 家农家宾馆。

栾川县的三类示范带动中，第一类和第三类容易实现，这是因为，党员干部有自身的责任感和使命感，而贫困户是内在发展意愿最为强烈的群体。贫困户的致贫原因多种多样，但贫困户之所以持续贫困，脱贫困难，其中一个不可忽视的原因是，长期的贫困使他们无法获得脱贫致富的启动资本。例如，纵使栾川县乡村旅游产业发展一片大好，但许多农户（以贫困户为主）却缺乏房屋改造资金、缺乏从事旅游接待的技术等。现在，基层政府打消了贫困户所有的顾虑，并且为村民脱贫致富提供多种便利及启动资本（资金、技术、市场等），他们肯干也就理所应当。而对于非贫困户，当他们看到了贫困户的示范效果后，致富和奔小康的动机和需求也被成功激发。

（四）乡村人才的重要来源：远近皆交

乡村振兴，人才先行。在乡村凋敝过程中，一个很重要的表象与成因是，乡村人口大量外流，青壮年劳动力尤甚，其中不乏成长于乡村地区的人才。在既有研究中（例如张高军、姜秋妍，2019），人才下乡、人才回乡、人才兴乡的重要性一再被强调。在乡村振兴过程中的基层人才招揽方面，栾川县也有独特的方式，即将深挖本地乡贤和广揽外地英才相结合，为本县的乡村振兴不断地补充人才。

栾川县矿产资源丰富，尤其是钼矿、金矿、锡矿等稀有矿产资源，然而，一个不得不承认的现实是，以采矿业及其延伸产业为主导的经济结构，普通民众缺乏获得感和参与度。2000 年之后，受宏观及微观因素的影响，栾川县的采矿业没有继续保持快速增长，这迫使县委县政府去寻找能够继续保持经济快速增长的新动力，而这一变化也恰恰为栾川的乡村振兴提供了机会。在县政府的倡议下，栾川县的工矿企业家开始反哺一三产业，参与到景区改制之中。继 2004 年重渡沟风景区改制完成后，老君山风景区、龙峪湾森林旅游度假区、养子沟景区、抱犊寨红色旅游区、天河大峡谷旅游度假区等陆续完成改制，民营企业成为景区改制背后的直接参与者。此外，栾川县一大批旅游接待设施，例如伊水湾大酒店、龙宇国际度假酒店、富源酒店集团，投资主体都是以本地乡贤为主，他们是栾川县乡村振兴第一批非常重要的人才。

除了一直在本地耕耘的企业家投身于乡村振兴工作中，在外打拼的栾川能人也被请回乡村，助力

栾川乡村振兴。现任的F镇甲村支部书记，同时在外经营着有2000多员工的公司，是回栾乡贤的代表。他利用国家下拨的农村集体经济专项经费，为村里成功创办了两个集体企业。经过一年多的时间，这两个企业都已经产生了良好的效益。被问及为什么回乡担任村支部书记，他回答：“（我从村里刚出去的时候）大概是30年前，大概是1990年吧，当时国家开始实行村民自治换届，而我刚好在屋里^①，遇到了镇上当时的党委副书记来村里监督村委换届工作。他看到我就说，‘你进村委班子吧！’（我说）‘可是我外面有七八百人在干活呢，怕顾不过来啊！’副书记说，‘没事，你先进了再说。’后来，村‘两委’再换届，我就成了村主任、村支书。（另一边）公司规模也越做越大，员工人数也扩大到了上千了。当时，我也想过辞职，就给镇上写了一份辞职报告。时任的镇党委书记看了之后，当时就说了一句话，‘今后谁都不能再跟我说不干的话^②。’你说作为一个党委书记，作为一个共产党员，能说出这么粗鲁的话，说明了啥？第一，说明人家认为你这人比较正直，你有自己嘞^③生意，也不需要刮老百姓；第二，说明人家觉着你有能力把村支书干好。其实也是，打比方说，现在的书记调走了，镇长做了书记，人家做镇长的時候，对你就不瞎^④，现在人家做书记了，你不干了，你说能说过去不能？包括现在镇上的领导，也对我都不瞎，像现在村里正在搞的集体经济，我不想让俺村跟其他村一样去吃那么一点利息，我觉着我有能力把我们村的集体经济搞好，镇上就特别支持，书记就说，‘你去干吧，有什么需要尽管开口。’要是国家说的后期的追加资金能够到位的话，我相信我能把集体经济发展得更好。”类似的乡贤治村事例，在栾川县还有很多。

在深挖本地乡贤的同时，栾川县也通过各种渠道招揽外地人才参与乡村振兴工作。这其中的一个典型案例就是栾川县旅游工作委员会引入的A民宿项目^⑤。2016年底，栾川县旅游工作委员会通过社交媒体发布了人才招募令，而A民宿的两个创始人，也就是在那时与栾川县旅游工作委员会取得了联系，并联合促使项目落地。A民宿是栾川县首家真正意义上的高端民宿，也是栾川县乡村旅游接待设施从传统农家宾馆向高端住宿过渡的重要标志。除此之外，栾川县乡村振兴工作有强大的智囊团，包括全国各地的专家学者等。基层政府的领导曾多次前往北京、广州、西安等地拜访各类专家学者，并且主办和承办各类助推乡村振兴的研讨会，以汇聚众人智慧。

综上，在乡村振兴的人才招揽上，栾川县使用了多方位挖掘与调动的策略。一方面，栾川县充分挖掘本地乡贤的人才资源。中国人有乡土情结，这很好地解释了为什么栾川县的一众乡贤在收到基层政府和乡亲们的邀请时，能成功回乡并带领村民干出一番事业。关于乡贤们的考虑，B景区管理公司副总经理的回答比较有代表性，他说：“是因为情怀啊，老板们原来都是咱这儿的普通农民，都是搞矿

^①当地方言，“在屋里”的意思就是在家。

^②根据当事人的叙述，当时镇委书记的原话是当地的一种粗俗但却饱含感情的话。

^③当地方言，“嘞”的意思就是“的”。

^④“瞎”是当地方言，有坏的意思，“不瞎”的意思就是不坏。

^⑤该民宿于2018年五一假期对外营业，共有3个独立的院子，十几间客房，每间客房每晚的售价均在千元以上，预定周期大约为1个月。

山才发家的，有机会回馈社会，他们也不会拒绝啊”。所以，也才有景区十年不分红，所有的盈利全部投入到景区维护与升级，也才有人愿意先偿还上千万的债务来接手一个濒临破产的景区。另一方面，栾川县政府通过招揽外地人才扩充人才规模，提高人才质量。同时，主动走出去向专家请教的行为，也充实了栾川县乡村振兴的智囊团队。

（五）保障村民利益的重要方式：三类优先

在乡村发展过程中，村民被挤出发展受益主体的现象屡见不鲜。乡村旅游发展的过程中也存在类似现象，例如原住民被搬离、村民享受发展红利的权利被严重剥夺。然而，在栾川县乡村振兴过程中，村民利益一直被基层政府置于首位，栾川人认为，“俺栾川发展的就是乡村旅游，没有了村民参与，村民的利益得不到保障，还咋叫乡村旅游？”依据保障村民利益的基本原则，栾川县基层政府做了一系列工作。

第一，本地村民优先上岗。发展乡村旅游对劳动力有巨大需求，在此情形下，栾川县不仅为本地村民优先提供乡村旅游业的就业岗位，如停车场引导员、农家宾馆服务员、检票员等，而且对于其他一些工作强度较小但收入稳定的岗位，如环卫工人、河道巡视员、护林员等，栾川县都是优先在本地村民中招聘。对于一些技术性较强的工作岗位，例如厨师，栾川县也并非从相关技术学校或者其他渠道招聘，而是通过大厨培训班对村民进行短期培训。如此一来，不仅达到了技能扶贫的目的，也能优先安排本地村民上岗，更为农家宾馆节省了一大笔开支，降低了成本，从而提高了收益。

第二，本地村民优先承包。对于有更多发展需求的本地村民，基层政府和相关企业也为他们预留了一些“特权”。当前，栾川县的乡村旅游发展得红红火火，不乏全国各地的人士前来淘金，但是，对于一些面向普通公众的承包项目，例如景区内的经营摊位承包，一般都是以本地村民为主，外地人的比例较小（这并非是因为本地人排斥外地人，根据调查了解的情况，本地人对外地人都比较友善）。因此，部分追求更多的村民的发展权益也受到了一定保护。

第三，贫困户一切优先。为了响应中央 2020 年消除贫困的伟大目标，栾川县 2018 年的乡村旅游扶贫活动也开展得如火如荼，尽管栾川县乡村旅游的发展史在某种程度上也是一部旅游扶贫史。在脱贫攻坚阶段，栾川县把扶贫工作摆在第一位，使贫困户在乡村旅游发展中享有足够的优先权。例如，按照 H 镇甲村的计划，在村集体规划的 60 个小吃摊位中，将预留几个摊位赠送给个别不具备任何劳动能力的贫困户，让他们可以享受持续稳定的租金收益。

调查中了解到，栾川县对村民利益的保障还有一些小细节。例如，C 镇某农家乐老板（原村委会主任）谈到尊重老年人利益时说：“我们村建房子，家里有老人的，一般会在一楼留下一个房间，为的就是方便老年人的生活起居，不用爬楼梯。”^①再如，F 镇旅游项目办公室工作人员介绍情况时说：“我们在为农户制定（向外出租的）房屋租金标准时，并没有像别人一样，说一下租几个钱，或是一年涨多少，我们要求（承租村民房屋的）公司按当年 300 公斤面粉的价格来结算（以保证村民基本的温饱问题）”。栾川县的乡村旅游能够得到快速发展，因素众多，但从保障村民利益的角度看，栾川县基层

^①根据调查时的了解，村民经营农家宾馆后，一般自己会住在二楼或者三楼，一楼留作大厅或客房以方便客人。

政府采取的一系列措施使村民能够共享发展成果，也使村民更加支持发展乡村旅游。这种融洽、和谐、共生的相互关系，也令栾川县的乡村振兴借助乡村旅游的发展得以逐步实现。

（六）矛盾化解的重要思想：情法结合

在栾川县乡村发展的过程中，各方利益主体纠葛其中，难免会产生矛盾。村民、景区、基层政府之间都有可能产生矛盾，这是各方不愿看到但又不可避免的。访谈中了解到的几次比较典型的矛盾化解，在某种程度上体现了在乡村振兴道路上，栾川县基层政府在化解矛盾中的重要思路，也就是“人情+法制”。但这种思路也经历了变化，栾川县在发展之初，基层政府的思路主要是“动之以理，晓之以情”。

重渡沟村是栾川县发展乡村旅游开始的地方，也是最早产生各种矛盾的地方。最初的矛盾是，镇政府干部马海明积极动员村民发展乡村旅游，而村民连什么是乡村旅游都不知道，就说：“你真能，在家里摆两张床就有人出钱来住了？大家谁不想在城里住，城里人咋会恁瞎？”面对村民的一片质疑，马海明依然逢人便说，遇人便讲，时间久了，村民见到马海明就躲得远远的，而马海明也因此被重渡沟村民称为“马大煽”^①。功夫不负有心人，重渡沟村村民还是在镇政府的组织下开始发展乡村旅游，并且各个从中受益，实现了脱贫致富奔小康的目标。

B 景区发展红火之后，村民有了积蓄，便想加建自己的农家宾馆（由于宅基地面积有限，没有扩建的条件），以谋求更大利润。然而，在景区的控制性规划中，考虑到加建房屋的工程风险、房屋与环境的协调性，以及加建可能带来的供过于求等方面，明确要求农家宾馆不得多于三层。于是，新的矛盾出现了。在景区、村委会协调无效的情况下，政府和栾川县旅游工作委员会加入调解，但村民执意要加建。基层政府经过多方考虑，最后同意村民加建，但所有的加建都要经过专门的评估程序。好在随后由基层政府引导、由景区管理公司实施的农家宾馆升级工作开始，主题宾馆、精品农家乐、民宿的概念开始深入人心，使得农家宾馆的重点转向了品质提升，而真正加建的并不多。本次矛盾的化解是从协商开始，在基层政府介入后，照顾到村民的客观合理需求，从情感上对村民给予理解，但一味加建房屋显然不符合乡村旅游的发展趋势，于是，基层政府与景区管理公司联手，向村民宣传发展乡村旅游的新趋势和新业态，将农家宾馆的发展引入了正确的方向，避免了农家宾馆的发展走入误区。

另一次比较典型的矛盾化解则略有不同。某村所在地开发为景区后，随着村民收入的增加，新矛盾也逐步涌现。景区发展步入正轨后，为了兼顾村民和景区的利益，按照规划，景区的检票口由村内移至村外，由此，所有村民都生活在景区内。在河南省的乡村地区，走亲串友是维系社会关系的重要手段，但是，按照三方（村民代表、景区管理公司、村委会）约定，本村户籍人口及其三代以内近亲（须于景区售票口登记）和在本村务工的外来人员无需购票，其他人员进入景区一律需要购买门票。换句话说，即便是其他亲友来访，也一样需要购买门票。有一次，某村民执意要带不合条件的亲友免票进入景区，但景区售票处要求其亲友购票进入，为此双方争执不下，剑拔弩张。景区管理公司值班

^① “煽”是当地方言，可用来形容满嘴跑火车，说话不靠谱的人，“大煽”则更不靠谱。关于马海明和重渡沟的故事，媒体有众多报道，此处不再赘述。

领导和村“两委”成员都到现场调解，但遗憾的是，最终未能调解成功。该村民遂对检票口进行冲撞，给景区造成了一定损失，更引发了现场一片混乱，造成了不良影响。无奈之下，景区选择了报警。本次矛盾的化解是以情理协商开始，却以行政手段的强制干预结束。

两千多年的农业社会发展史和定居史，使中国农民形成了独有的心理和行为习惯，例如重情重义。中国的这种社会形式，被学者称为“人情社会”（参见费孝通，2013），在人情社会中，人情是维系社会运转的重要因素，而人情因素也应当是在乡村振兴过程中基层政府化解多方矛盾必须考虑的因素。然而，通过人情因素并不能化解所有的矛盾，当人情因素的作用无效，或是人情因素会导致当地社会规则秩序背离良性发展的轨道时（例如在上述案例中，村民为了能将远房亲戚免费带入景区而影响到三方协议履行），法制因素就需要发挥作用。正如C镇某农家乐老板（原村委会主任）所说：“在基层开展工作可能跟你们在城里不一样，靠的不止是规章制度来约束人，咱还得有情感。都是乡里乡亲的，你要跟他说违法违规，那是火上浇油，所以，基层工作不只要有制度，我觉着情感可能还要占优，所有的法律法规跟规章制度，都是最后没有办法的时候才会拿来用”。

五、基层政府在有限政府和无限政府之间的动态转化

从栾川县乡村振兴过程的民族志叙述可以看到，栾川县通过发展乡村旅游这一主导产业，以及由此引发的乡村治理变革，最终使村民实现了生活富裕。在这整个过程中，基层政府作为一种推动力量，发挥了重要作用。在乡村振兴的不同阶段，基层政府在有限政府和无限政府之间不断地进行动态转化，其完整的转化过程见图2。

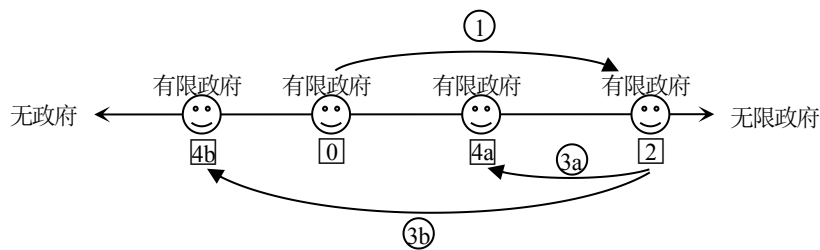


图2 乡村振兴过程中基层政府角色的动态转化过程

动态转化由初始状态（状态①）开始，即基层政府为有限政府；乡村振兴启动之初，基层政府开始由有限政府向无限政府延伸（过程①），在此过程中，基层政府开始干预市场要素的分配，为乡村振兴提供最初动力，在此过程结束时，基层政府更加接近无限政府（状态②）；在乡村振兴过程中，随着基层政府的干预逐渐发挥作用，有限政府开始向坐标轴左侧滑动，对基层政府行为的限制增加（过程③，包括过程③a和③b）；过程③结束之后，基层政府进入新的有限政府状态（状态④，包括状态④a和④b）。与状态①相比，状态④的位置并不绝对，或许与状态①重叠，或许比状态①受到的限制少（状态④a），也可能比状态①受到的限制多（状态④b），但可以肯定的是，状态①必然比状态②受到的限制更多，也就是说，相比状态②中的有限政府，状态①中的有限政府更加“有限”。

（一）起步阶段：有限政府向无限政府延伸

1997年，重渡沟风景区正式对外营业，恰好赶上第一个十一黄金周，景区接待情况火爆，农家宾馆供不应求。第一批开办农家乐的农户，每天收入将近300元，一个黄金周带来的收入超过了务农一年的收入。重渡沟取得的成绩，让基层政府对这种以旅游产业为发展引擎的新的经济增长方式产生了浓厚兴趣，并开始在全县培育旅游产业。于是，一大批旅游景区相继建成开放，正式对外营业。当时在任的基层政府领导，在调查中依然会被访谈对象提及，例如，C镇某农家乐老板（原村委会主任）说：“我们能到今天，必须要感谢的是老领导任建华^①，要不是有他的大力支持，别说栾川旅游能发展得这么红火，就算是我们这里^②，也不会有现在的样子”。

在乡村振兴的起步阶段，基层政府从有限政府向无限政府延伸体现的是政府的使命感与担当精神。在栾川县的发展初期，基层政府对政府职责理论进行了创新，使基层政府从有限政府向无限政府延伸，对推动栾川县的乡村振兴发挥了巨大作用。乡村旅游产业在当时属于新事物，知者不多，懂者更少。但栾川县的基层政府不断地呼吁和解释，为引导和培育乡村旅游产业发展到处融资甚至垫资，还总是被村民误会。正是基层政府的这种坚持，才使村民最终接受了发展乡村旅游的理念，也才使乡村旅游产业在栾川县生根发芽。在重渡沟村试点发展乡村旅游成功之后，基层政府先是多处筹集资金，开发了一批景区，又创立了栾川县旅游工作领导小组和栾川县旅游工作委员会，还创新性地提出全部门营销^③的思路。这些倾向于无限政府论观点的基层政府作为，恰恰是栾川县借助发展乡村旅游实现乡村振兴的最初动力。

在乡村振兴过程中，基层政府从有限政府向无限政府延伸的重要逻辑起点有二：第一，政府肩负着平衡社会发展效率与公平的职责。具体而言，自由竞争市场的发展过程遵循效率优先的原则，市场要素不断地向城市集聚，乡村衰落似乎已是必然，但是，中国的乡村不仅是中国的文化之根，而且城市快速发展、乡村不断衰落，伤害了居住在乡村地区的公民公平享受社会发展成果的权利；第二，基层政府作为新要素进入城乡发展系统，能够有力地推动系统的迭代演进。具体而言，系统论视角下的城乡二元结构发展使城乡之间已成为一个相对稳定的系统，系统要迭代演进就需要新要素的输入，而作为中国特色社会主义的践行者，基层政府有责任也有义务进入系统并推动系统演进。这意味着，在中国的情境下，乡村振兴要求基层政府从有限政府向无限政府有效延伸。

（二）发展阶段：无限政府与有限政府共存

栾川县最早开始快速发展的乡村地区基本上都是景区周边的地区，这些地区的基层政府已经开始从无限政府向有限政府回归。但由于景区的辐射范围有限，那些远离旅游景区、毫无特色的乡村地区，又该如何融入全县乡村旅游发展的大格局？在那些地区，还需要基层政府从有限政府向无限政府进一

^①任建华时任栾川县委副书记、县长（1996年5月~1999年4月），之后又担任县委书记两年有余（1999年4月~2001年9月）。

^②该村是栾川县乡村旅游发展较为成功的村子，所以访谈对象会如此表达。

^③指栾川县政府各职能部门在本部门职责之外，又肩负营销栾川旅游的责任，其中渗透着“跨界营销”的思维，令人印象深刻。

步延伸。例如，J乡甲村的荷香风情小镇项目，就是县乡两级政府联合推进的结果；再如，农家宾馆经营所需的工商营业、卫生健康、食品检验检疫、公安消防等一系列证照，一般需要村民逐一到相关部门办理，但在农家宾馆迅速发展的阶段，县政府便组织相关部门驻村集中办理。

在乡村振兴的发展阶段，一方面，无限政府与有限政府共存，更多的是体现基层政府的责任感与智慧。政府对每一位公民负责，乡村振兴中就不会漏下一个人、一件事。对所有村民承担责任是基层政府对各个地区各项工作查漏补缺的作为。另一方面，基层政府自查自纠也表明了基层政府全方位推进乡村振兴的决心。基层政府的及时补位，从服务乡村旅游产业发展，到维护区域发展相对平衡，再到方便村民经营等方方面面，在一定程度上保证了栾川县较快的乡村振兴速度。

在乡村振兴的发展阶段，无限政府与有限政府在实践中共存^①，但其辩证关系并非决然对立。如前所述，有限政府被认为能够促进社会生产效率提升，而乡村振兴中有限政府向无限政府的延伸，则是为了保障社会公平。但在实践中，有限政府向无限政府延伸是循序渐进的，此时的有限政府包括两种状态：一是保持初始的状态^②，二是先向无限政府延伸又向有限政府回归后的状态^④。状态^②比较简单，状态^④相对复杂。乡村振兴通常从点突破，有条件、有意愿的乡村地区先行试点，基层政府在试点乡村地区向无限政府延伸，延伸后即表现为更接近无限政府的基层政府。当试点乡村地区在无限政府的理论指导下获得发展的初始条件后，基层政府便开始向有限政府回归。之后，非试点乡村地区才陆续跟进，从而使有限政府在此时存在两种状态。

（三）实现阶段：无限政府向有限政府回归

最初发展乡村旅游的地区，如重渡沟村，已基本实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。对于这些地区，基层政府的主导思想就是回归“有限政府”。结合各地不同的特点，栾川县基层政府对自身的限制表现在将经营权、管理权等权利归还给景区（如重渡沟风景区有限公司、老君山文旅集团有限公司等）、管委会（栾川县重渡沟生态旅游建设示范区管理委员会）、协会（如H镇甲村的旅游协会）、村民合作社（如D镇甲村的核桃、油牡丹农业合作社），让它们分别负责各自区域、行业内的经营行为规范，实现充分自治。这既能减轻基层政府的工作负担，以便将更多的精力转向其他正处于脱贫攻坚或发展阶段的区域，又能充分激发各主体的活力与内生动力，积累更多的发展经验。

在乡村振兴的实现阶段，基层政府回归有限政府体现的是对事物发展规律的尊重，以及对相关组织机构的信任。但需要强调的是，有限政府并非不为政府。在栾川县乡村旅游产业发展的进程中，依然处处能够看到基层政府的身影。此时，既不能为了追求效率而放弃公平，也不能为了追求公平而放弃效率。基层政府向无限政府延伸，目的是在社会发展效率大幅提高的背景下使城乡关系更加公平，而在保障社会相对公平的前提下，同样需要进一步提高社会生产效率。基层政府向有限政府回归就是为了激发自由市场的活力，刺激社会生产效率进一步提高。同时，基层政府在乡村振兴初期进行引导和扶持还有另一个重要原因，那就是为乡村发展提供启动资本，去推动已经稳定的系统发生演化。当系统开始演化之后，基层政府就可以逐步退出，去更需要它的地方发挥作用，而因基层政府退出留下

^①此处的共存是基于空间维度的区分，基层政府在一些乡村地区表现为有限政府，在另一些乡村地区表现为无限政府。

的空缺，则可以由其他组织（村民组织的行业协会、合作社、集体公司、管委会等）接替。另外，不可否认的是，要求基层政府在乡村振兴过程中事无巨细，既无理论基础，也无实践必要。在基层政府营造的发展氛围中以及提供的支持保障措施下，乡村地区也能够充分发挥创造力，焕发自身活力。

需要格外注意的是，在基层政府回归有限政府之后，有限政府限制自己的是具体的经营权和部分管理权，依然保有的是监督权和处罚权，并继续执行全部门营销、旅游服务质量提升、产业发展环境改善等公益性与公共性措施。具体而言，基层政府依然需要在以下方面继续发挥引领作用：第一，监督村民公平享受社会发展成果的权益是否再次被侵害；第二，基层政府回归有限政府后，其代理人（各类组织）是否在市场竞争中具有优势，换句话说，能否吸引足够的市场要素向乡村地区集聚；第三，如何提高乡村地区的生产效率。基层政府工作的基本原则仍然是为社会公众提供足够的公共物品和公共服务，只是在长期的城乡二元结构发展模式下，更加强调保障乡村地区的公共物品和公共服务，更加强调维护乡村及村民平等享受社会发展红利的权利。所谓的公共物品和公共服务，既可以通过基层政府的直接介入，也可以通过乡村地区的自我发展而得以保障。

（四）新时代栾川县乡村振兴模式透视

“栾川模式”是对国家级贫困县栾川县借助发展乡村旅游实现脱贫致富的经验总结。2004年，通过邵春在《中国旅游报》头版头条的介绍，“栾川模式”开始被世人关注。彼时的“栾川模式”被概括为“党政主导部门联动，注重营销，市场化运作，产业化经营”（参见邵春，2004）。2005年，“栾川模式”被总结为“党政主导、部门协调、市场化运作、产业化发展”。当下，中国已进入新时代，栾川县的社会情境也发生了变化，“栾川模式”的内涵也在更新。基于对访谈数据的分析，在脱贫攻坚、乡村振兴、全面建成小康社会的大背景下，“栾川模式”衍生出了新内涵，即“党政主导、综合协调、监督服务、持续创新”（见图3）。

综合来看，“党政主导、综合协调、监督服务、持续创新”4个方面的内容是逐层递进的关系，党政主导是基础，综合协调是关键，监督服务是保障，持续创新是路径。

党政主导是基础，意指党政主导在相当长的时间内依然是乡村振兴战略实施的基础。这并非否定有限政府论，而是在今后相当长的一段时间内，乡村地区的吸引力依然无法追上城市的集聚能力。基层政府由无限政府向有限政府回归后，即便有接替基层政府的各类代理人，也不可松懈，如若代理人不能给村民提供充足的、强有力的保障，稍有起色的乡村振兴就会出现停滞甚至倒退（张高军、姜秋妍，2019）。归根结底，在乡村地区没有形成足够的市场要素集聚效应之前，或是未能使市场要素向乡村地区的流动形成路径依赖之前，即使城乡二元结构系统在基层政府的强力干预下进入了新阶段，乡村地区开始走上振兴之路，这个系统也是脆弱的，城市地区的集聚力量随时有可能将其摧毁，使乡村地区再次进入衰落轨道。因此，在相当长的一段时间内，党政主导依然是栾川县乡村振兴战略实施的基础。

综合协调是关键，意指综合协调是基层政府引导市场要素向乡村集聚的关键。在自由市场经济条件下，市场要素总是向效率最高的区域集聚，因此，乡村地区不是首选。但是，基层政府在配置公共资源时向乡村地区倾斜，就能为市场要素向乡村地区流动提供动力。例如，在栾川县的“高速免费游

栾川”活动中，对高速公路通行费的补贴就有一部分来自栾川县财政资金，这种作为市场要素配置倾斜的财政补贴行为，降低了旅游者到达栾川县乡村地区的成本，从而降低了市场要素流向乡村的门槛。通过类似的配置倾斜，能够将市场要素引向乡村地区。此外，栾川县基层政府还通过协调景区之间的梯队建设调动全民积极性，以形成规模优势，从而提升乡村地区对市场要素的吸引力。这样的“一降一升”，促进了市场要素向栾川县乡村地区集聚，因此，综合协调是栾川县乡村振兴的关键。

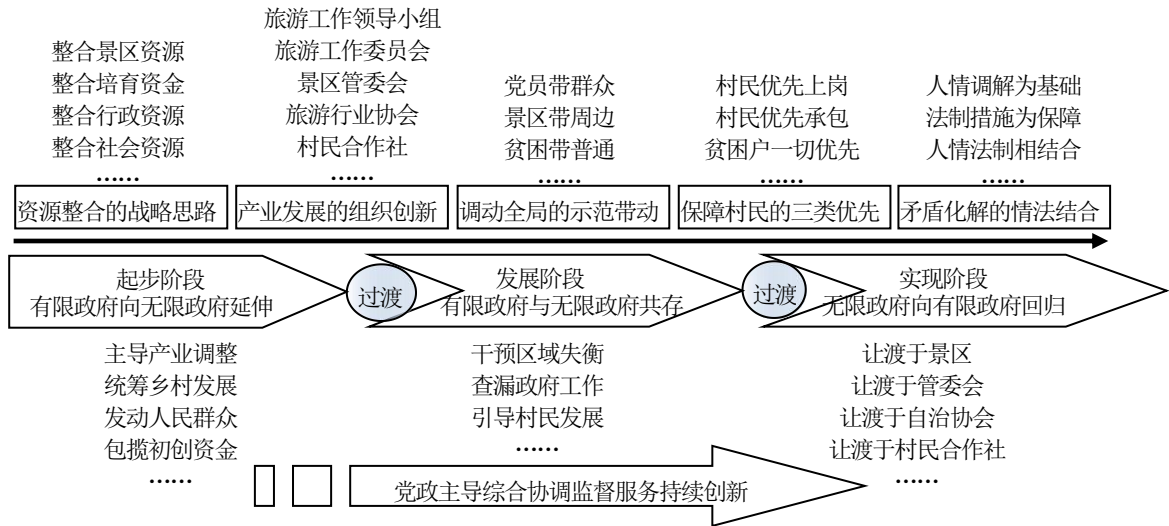


图3 基于基层政府行为视角的栾川县乡村振兴模式

监督服务是保障，意指监督服务是乡村振兴能够持续推进的基本保障，尤其是在基层政府向有限政府回归后。这和党政主导相呼应，但相比之下，监督服务更注重微观层面，即监督乡村旅游发展中的经营行为、开发行为、利益分配等核心问题。“服务”是服务于群众、服务于企业等服务型政府的标准，但总的来说，监督服务的最终目的是保障社会发展成果在城乡之间的分配差距不至于过大，甚至能够将其中的更多分配到乡村地区。所以，监督服务是乡村振兴能够持续推进的基本保障。

持续创新是路径，意指持续创新是基层政府干预乡村振兴的直接且有效路径。创新是发展的持续动力，但笔者在此想强调的是，基层政府通过持续创新能够在干预乡村振兴的过程中获得更强的理论支持。纵使一再被强调的是，乡村振兴的逻辑起点包括使乡村地区能够更加公平地享受社会发展成果，但依然不能阻止质疑者持有基层政府过多干预市场的观点。基层政府的持续创新包括敦促各职能部门更有效地参与主导产业的培育（如在各乡镇设置旅游（项目）办公室，对栾川县内各职能部门实行旅游 KPI 考核），甚至包括围绕乡村旅游产业发展所尝试的市场化运作，例如栾川县开展的“高速免费游栾川”活动，就是基层政府利用市场规律办事。总之，持续创新是基层政府干预乡村振兴的直接且有效路径。

六、结论与讨论

（一）结论

脱贫攻坚的重点在乡村地区，全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务也在乡村地区，尤其是在贫困地区。乡村振兴在某种程度上正串联着中国两大重要阶段性任务。从乡村脱贫到乡村振兴，再到实现小康，基层政府都是身处一线的执行者，具有十分重要的作用。在这种背景下，本文以乡村振兴中的基层政府为研究对象，探讨有限政府论与无限政府论在乡村振兴中的应用，得出以下结论：第一，基层政府通过寻求有限政府与无限政府之间的动态平衡，对市场要素的流动和分配进行干预，这是解决乡村衰落问题，实现乡村振兴的有效路径。基层政府在乡村振兴中发挥主导作用，是平衡社会发展效率与公平、推动城乡二元结构系统演进的需要。第二，栾川县实施乡村振兴战略的路径是，通过基层政府的干预，使市场要素向乡村旅游产业和乡村地区流动。基层政府的具体作为是，以资源整合为战略指导思想，通过组织创新保障乡村旅游产业发展，以示范带动的方式调动全员参与的积极性，将深挖本地乡贤和广揽外地英才相结合为乡村振兴补充人才，从上岗优先、承包优先、贫困户优先 3 个方面保障村民利益，以情法结合化解各利益主体间的矛盾。第三，乡村振兴背景下，有限政府与无限政府之间动态转化的完整过程可分为 3 个阶段，即从有限政府向无限政府延伸，无限政府与有限政府共存，再回归到有限政府。在新的时代背景下，栾川县的乡村振兴模式衍生出了新的内涵，即“党政主导、综合协调、监督服务、持续创新”。

（二）讨论

在时下中国，对西方舶来的有限政府论，反对者有之，赞成者有之，极端理解者（无政府主义者）亦有之，其背后的深层次成因是对自由主义的论战（钱振明，2002）。如果从机械唯物主义的角度来理解政府责任，或许无益于社会经济的全面、高效和公平发展。本文结合栾川县乡村振兴的实际案例，探讨了有限政府论和无限政府论的应用，发现在乡村振兴过程中，二者并不完全对立矛盾，更不是非此即彼，而是在一定条件下可以而且需要相互转化的辩证统一关系。何时“有限”，何时“无限”，“限”在何处，不“限”什么，需要结合乡村振兴不同阶段的具体情境来分析。无限政府体现的是基层政府的责任和担当，有限政府体现的是基层政府对事物发展客观规律的尊重以及对相关组织机构的信任。需要指出的是，无论处于乡村振兴的哪一个阶段，都不应当而且不能限制政府最基本的职能，即监督、协调等公共职能，这对于处理多利益主体之间的关系至关重要。在“有限”和“无限”之间，基层政府既要保证干预足够有力且行之有效，又要保证不能盲目干预，也因此，对政府智慧提出了高要求。

在推广栾川县乡村振兴中基层政府行为的经验时，一定不能忽略栾川案例的情境。经过 20 年的发展，栾川县已经形成了以乡村旅游产业为主导的乡村发展路径，且事实一再证明该路径可行。栾川县乡村发展所取得的成功在当地形成了一种氛围，这种氛围在其他地区暂不具备。但是，通过观察栾川县乡村振兴的民族志能够发现，这种良性发展路径的形成并非一帆风顺、一蹴而就，而是基层政府基于“执政为民”理念不断地对具体问题具体分析的结果，包括在发展初期如何动员村民参与，如何协调启动资金，如何保障村民的利益，如何处理矛盾等。在这些方面，其他地区都可以借鉴。同时，发展乡村旅游产业具有市场需求强烈、准入门槛低、乘数效应明显、产品可塑性强等特点，对乡村旅游产业这些特点的理解，应是其他乡村地区借鉴“栾川模式”时考虑的重点。

相关研究认为，21 世纪初乡村旅游业的兴起带动了乡村产业结构的调整（杨忍、陈燕纯，2018），

而发展乡村旅游是实现乡村振兴的有效途径，它能够有力契合和服务新时代国家发展战略，促进农业提质增效，农民增收致富，村庄繁荣稳定，加快统筹城乡融合发展步伐（陆林等，2019）。本文研究证实了上述观点，栾川县发展乡村旅游的时机及其取得的效果与此正相契合。单就政府行为方面看，有研究发现，地方政府在日益凸显的行政风险约束下，会发展出“变通”“共谋”“申诉”等多重应对策略，以寻求决策高层变革治理目标（吕方，2013）。本文通过对栾川县政府行为的研究发现，基层政府与其寻求决策高层变革治理目标，不如充分发挥创造力，这样更有助于履行政府职责。此外，还有观点认为，地方政府主导的发展模式不利于产业结构升级（褚敏、靳涛，2013），而栾川县的案例显然不支持这一观点。“栾川模式”是典型的政府主导型，究其原因，或许问题的关键不是产业结构升级是否由政府主导，而是政府主导是否干预了产业发展规律，换句话说，政府是否能够利用市场发展规律作出决策，或者说，有限政府的有限行为是否足够明智和正确。

本文结合案例研究了在乡村振兴中有限政府的“有限”作为如何体现，这能够为相关争论提供一些新证据。即便有限政府论者不断尝试给出更为明确的政府责任划分（例如田国强，2016），但还是没有绝对的标准足以服众。而无限政府论是一种极为理想状态下的“乌托邦”，要求政府完全“智慧”，所作所为都十分正确，实际上却是一种不可能达到的状态，因此，无限政府论十分容易被批判。从乡村振兴的实践经验审视有限政府论与无限政府论发现，在不为政府和无限政府之间，似乎都是有限政府的存在空间。如同《论语》所载，“我叩其两端而竭焉”，从而“执其两端，用其中于民”（《礼记·中庸》）。在中国情境下研究有限政府和无限政府，还有一点不容忽视，那就是政府的概念在传统文化中的内涵。在中国历史传统中，“政府”的概念历来是广义的，承担着无限责任^①。而政府行为是否能够为民谋利，是否能够很好地保障社会发展的效率与公平，或许是有限政府与无限政府争论的根本所在。

未来可从以下思路开展进一步研究。关于乡村振兴过程中有限政府的回归问题，尽管并不存在绝对的标准，但识别出具有参考意义的标准有重要意义，可为政府决策提供参考。从本文研究案例反映出的信息看，十九大报告提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，以及习近平总书记提出的“推动乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴和乡村组织振兴”的五条具体路径具有重要的宏观指导意义。但是，可操作的评估标准是什么仍需要明确，例如，对于产业兴旺和产业振兴，怎样的乡村产业符合兴旺和振兴的标准，是产值、税收，还是产业结构占比变化，或是村民生计方式符合怎样的条件，当它们达到怎样的标准时，基层政府可以向有限政府回归。而在此过程中，政府的作用应当怎样衡量，也将是未来研究的一个方向。

参考文献

- 1.陈锡文，2018：《实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第1期。
- 2.褚敏、靳涛，2013：《为什么中国产业结构升级步履迟缓——基于地方政府行为与国有企业垄断双重影响的探究》，《财贸经济》第3期。

^①参见《侠客岛：王岐山这三句话，值得细思量》，<http://finance.people.com.cn/n1/2017/0307/c1004-29129517.html>。

- 3.曹斌, 2018:《乡村振兴的日本实践:背景、措施与启示》,《中国农村经济》第8期。
- 4.范建华, 2018:《乡村振兴战略的理论与实践》,《思想战线》第3期。
- 5.费孝通, 2013:《乡土中国》,上海:中华书局。
- 6.郭斌, 2016:《中国县政府职能变迁及其影响因素研究——以陕西省户县为个案》,兰州大学博士学位论文。
- 7.何星亮、郭宏珍, 2014:《略论人类学民族志方法的创新》,《思想战线》第5期。
- 8.贺雪峰, 2018:《实施乡村振兴战略要防止的几种倾向》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 9.黄震方、黄睿, 2018:《城镇化与旅游发展背景下的乡村文化研究:学术争鸣与研究方向》,《地理研究》第2期。
- 10.黄祖辉, 2018:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》第4期。
- 11.刘润秋、黄志兵, 2018:《实施乡村振兴战略的现实困境、政策误区及改革路径》,《农村经济》第6期。
- 12.刘苏, 2017:《段义孚〈恋地情结〉理念论思想探析》,《人文地理》第3期。
- 13.刘彦随, 2018:《中国新时代城乡融合与乡村振兴》,《地理学报》第4期。
- 14.刘祖云、刘传俊, 2018:《后生产主义乡村:乡村振兴的一个理论视角》,《中国农村观察》第5期。
- 15.陆林、任以胜、朱道才、程久苗、杨兴柱、杨钊、姚国荣, 2019:《乡村旅游引导乡村振兴的研究框架与展望》,《地理研究》第1期。
- 16.吕方, 2013:《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》第2期。
- 17.马历、龙花楼、戈大专、张英男、屠爽爽, 2018:《中国农区城乡协同发展与乡村振兴途径》,《经济地理》第4期。
- 18.宁满秀、袁祥州、王林萍、邓衡山, 2018:《乡村振兴:国际经验与中国实践——中国国外农业经济研究会2018年年会暨学术研讨会综述》,《中国农村经济》第12期。
- 19.钱振明, 2002:《有限政府及其理论:研究之现状与问题》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 20.邵春, 2004:《“栾川模式”考》,《中国旅游报》2004年10月29日第1版。
- 21.斯蒂芬·L·申苏尔、琼·J·申苏尔、玛格丽特·D·勒孔特, 2012:《民族志方法要义:观察、访谈与调查问卷》,康敏、李荣荣译,重庆:重庆大学出版社。
- 22.斯蒂芬·P·罗宾斯、戴维·A·德森佐、玛丽·库尔特, 2015:《管理学基础》,于淼等译,北京:电子工业出版社。
- 23.田国强, 2016:《高级计量经济学》,北京:中国人民大学出版社。
- 24.王超、蒋彬, 2018:《乡村振兴战略背景下农村精准扶贫创新生态系统研究》,《四川师范大学学报(社会科学版)》第3期。
- 25.王亚华、苏毅清, 2017:《乡村振兴——中国农村发展新战略》,《中央社会主义学院学报》第6期。
- 26.夏书章、王乐夫、陈瑞莲, 2018:《行政管理学(第6版)》,广州:中山大学出版社。
- 27.杨忍、陈燕纯, 2018:《中国乡村地理学研究的主要热点演化及展望》,《地理科学进展》第5期。
- 28.叶敬忠、张明皓、豆书龙, 2018:《乡村振兴:谁在谈,谈什么?》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第7期。
- 29.张海鹏、郜亮亮、闫坤, 2018:《乡村振兴战略思想的理论渊源、主要创新和实现路径》,《中国农村经济》第11

期。

- 30.张高军、姜秋妍, 2019:《旅游发展对乡村振兴的促进作用》,《陕西师范大学学报(自然科学版)》第2期。
- 31.张军, 2018:《乡村价值定位与乡村振兴》,《中国农村经济》第1期。
- 32.张强、张怀超、刘占芳, 2018:《乡村振兴:从衰落走向复兴的战略选择》,《经济与管理》第1期。
- 33.竺乾威, 2015:《经济新常态下的政府行为调整》,《中国行政管理》第3期。
- 34.邹孚昫, 2018:《基层政府职能转型与乡村振兴的研究》,《商业经济》第7期。
- 35.Liu, Y., Y. Li, 2017, "Revitalize the world's countryside", *Nature*, 548(7667): 275-277.

(作者单位:暨南大学深圳旅游学院)

(责任编辑:张丽娟)

Limited Government and Unlimited Government: An Analysis on the Behavior of Grassroots Government in Rural Revitalization

Zhang Gaojun Yi Xiaoli

Abstract: In the process of rural revitalization, the grassroots government (GRG) at the county level and below plays an important role. This article takes Luanchuan county, a state-level poverty-stricken county, as an example, and analyzes the application of limited government theory and unlimited government theory in the context of rural revitalization. The analysis is based on a 10-day field survey and 23 interviews. The results show that, firstly, by seeking a dynamic equilibrium between limited government and unlimited government, the GRG imposes influence on the market resources flow and distribution of market resources between urban and rural areas, which is an effective way to solve the problem of rural decline and to achieve the goal of rural revitalization. The GRG plays a leading role in rural revitalization, in order to balance the efficiency and fairness of social development and promote the evolution of urban-rural dual structure system. Secondly, Luanchuan County has implemented rural revitalization strategy through the intervention of the GRG to guide market factors flow to the rural tourism industry, by way of resource integration, organizational innovation, demonstration projects, "close-to-far interaction", emphasis on "three types of priority", and combination of situation and law. Thirdly, in the context of rural revitalization, the whole process of dynamic transformation between limited government and unlimited government can be divided into three stages, namely, the stage from limited government to unlimited government, the stage of co-existence of the two, and the stage of limited government back again.

Key Words: Rural Revitalization; Rural Tourism; Government Responsibility Theory; Grassroots Government; Luanchuan County