

# 项目进村、不合作者与基层治理\*

## ——基于江苏省天生桥村的调查

崔盼盼

**摘要：**在国家资源下乡和基层治理转型同步推进的背景下，基层社会面临新的治理环境。调查发现，项目进村阶段的不合作行为在资源向村庄聚集时显现出来，不合作者会利用各种机会提出利益诉求，其诉求涉及的利益相对微小、细碎，其行为具有反复性和不确定性，此类现象作为法治剩余事务和处于规范边缘的事务存在于村庄社会中。资源向村庄聚集激活了村庄利益主体的诉求，民意表达渠道的畅通为不合作者降低了要价成本，农民在公共建设中参与性不足使不合作者的要价行为缺乏社会约束。通过利益治理的方式回应不合作者，成为当前地方政府和基层组织的主要治理逻辑。利益治理能够在短期内化解项目落地过程中的不合作问题，却带来不合作行为再生产和基层治理“内卷化”困境。为破解基层治理转型困境，需重建村庄内部规范，加强基层自治组织建设，促进基层治理的规范性与有效性的平衡。

**关键词：**不合作行为 项目进村 乡村治理 治理转型

**中图分类号：**C913.6 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出与文献综述

农村税费改革以来，中国乡村治理模式和基层治理环境发生巨大转变。一方面，国家不断向农村输入资源，改善村庄基础设施，有效提升农民福祉，国家与农民的关系发生深刻变革；另一方面，在治理转型的背景下，政府回应基层社会需求的能力不断增强，同时国家将建立现代公共规则作为农村基层政权建设的重要方向，基层治理趋于规范化。资源下乡时期，项目进村激活了村庄社会利益，在村庄公共品供给的过程中，少数农民为争取更多的私人利益采取不合作行为，导致村庄集体行动难以达成，项目落地受到影响。党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略。乡村振兴，治理有效是基础。在国家资源下乡和基层治理规范化转型同步推进的背景下，基层社会面临新的治理环境。如何妥善应对项目落地过程中的不合作问题，进而促进基层有效治理，既涉及基层治理秩序的维系，也关乎基层

---

\*本文系国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”（项目编号：18CZZ037）的阶段性成果。

治理转型的顺利实现。

针对基层治理中的不合作行为引发的治理问题，学界展开了十分丰富的研究。在以往相关研究中，不合作的行为主体被称为“边缘人”（田先红、高万芹，2013）、“钉子户”（吕德文，2009）和“机会主义者”（陈锋，2015）等，本文采用“不合作者”的表述。从研究范式来看，相关研究主要采取以国家为中心的理论分析范式，从国家治理能力、地方政府应对策略、国家代理人等角度展开对不合作行为及其治理的分析。学界重点关注了不同阶段基层治理中不合作者的类型与应对和处理不合作行为的方式，相关研究涉及农业税费时期、征地拆迁时期和资源下乡时期。

一是关于农业税费时期不合作行为的研究。在一定的农业税费负担下，与特困户之间“攀比”是这一时期尾欠户产生的重要原因（吕德文、陈锋，2008）。尾欠户增多导致税费征收成本增加，乡村干部通过各种正式和非正式手段治理尾欠户，其中包括“软硬兼施”的手段（吕德文，2009）和资源捆绑连带的方式（陈锋，2014）等。农业税费时期，地方政府和基层组织可以实现对不合作行为的有效制约，其原因在于农民的权利与义务可以在治理实践中实现平衡。这一时期，基层组织具有配置物质性资源和权威性资源进行乡村治理的能力（申端锋，2010），对于拒缴税费的农户，基层组织可以利用手中掌握的集体财产分配权等治理资源对其进行规约和制衡。这种权利与义务平衡的关系不断再生产着农民的公平观和社区的正义观（赵晓峰，2011），并持续维系着村庄社会秩序。但是，由于农业税费时期的基层治理强调治理实效，忽视治理规则，进而造成基层治理规范性不足。

二是关于城镇化进程中围绕征地拆迁出现的不合作行为的研究。在城市扩张和城镇化飞速发展的阶段，围绕征地拆迁展开利益博弈成为一种常态。政府与拆迁户之间存在大量或明或暗的增量博弈空间（周娟，2019）。征地拆迁过程中出现的不合作者（亦即所谓的“钉子户”）与其他拆迁户之间出现了“补偿差异”（桂晓伟，2016），拆迁安置政策的实施存在“弹性运作”（王福强，2020），带来了不平等的示范和倒逼效应，增强了拆迁户的相对剥夺感和不公平感，刺激了不合作行为的产生。政府采用“非正式的软手段”（武小龙，2018）和私人治理的方式（曾红萍，2013）治理不合作者，或引入拆迁公司展开“半正式治理”（谢小芹，2014）。这一阶段，地方政府对拆迁中不合作行为的治理过程充满了权宜性、随意性、策略性和隐蔽性，这种模糊治理引发了维权抗争的异化、社会治理的不公和公共利益的受损，阻碍了社会治理的规范化进程。

三是关于资源下乡时期不合作行为的研究。农村税费改革后，国家向农村输入越来越多资源，地方政府和基层组织很重要的一项治理任务就是将国家资源合法合规地分配下去，以提升村庄公共品的供给水平和农民的福祉。在项目进村开展村庄建设的过程中，基层治理遭遇机会主义者（陈锋，2015）。在项目开展过程中，少数村民的利益冲动彰显，导致村庄集体行动难以达成，公共品供给的对接成本增加，项目资源无法顺利惠及广大村民。针对项目落地过程中出现的不合作者，地方政府和基层组织主要采取以下两种方式展开治理：其一，消极回应。在维稳的压力下，地方政府和基层组织缺乏应对不合作行为的强制手段，不得不采取消极态度来妥协、回避和退让，甚至放弃项目资金和村庄公共建设。其二，引入灰黑势力。地方政府主持开发和建设时，在不具备使用暴力的合法性的情况下，借助地方势力等私人暴力快速处理不合作行为（陈柏峰，2018），以清除村庄公共建设中的潜在障碍。消

极回应和借助私人暴力的治理手段都是策略主义的“摆平处理”，是实用主义的治理方式和非正式的治理手段，引入灰黑势力的私人治理方式更是缺乏合法性，它消解了公共规则，造成了乡村治理的去公共化和基层治理的“内卷化”（贺雪峰，2011）。

既有研究结合不同阶段的政策特点和治理环境展开对农民不合作行为及其治理的分析，新近的研究将焦点放在资源下乡时期村庄公共品供给过程中出现的不合作者，呈现新的时代背景下基层治理逻辑的深刻转变。但既有研究仍存在一些不足：首先，既有研究虽充分注意到项目进村阶段基层治理中存在的非合作问题，但是，对于资源下乡时期此种类型的非合作者的个体特征、非合作行为的逻辑以及治理机制仍缺乏专门系统的分析。其次，随着国家治理转型的持续推进，基层社会的治理环境正在发生深刻变迁，既有研究较少关注治理体制变迁对非合作者及其行为的影响，而基于具体经验展开的对基层治理转型困境的反思也相对匮乏。鉴于此，本文将延续资源下乡时期基层治理转型的研究，以项目进村过程中出现的非合作行为作为研究对象，展示村庄公共品供给过程中非合作者的行为表现与生成逻辑。在既有研究的基础上，本文将农民非合作行为置于基层治理转型的背景下，探讨基层治理转型对农民非合作行为及其治理的影响。区别于既有的从社会变迁、农民维权和利益博弈等视角进行的研究，本文从治理体制的角度对农民非合作行为及其治理展开分析。

本文的经验材料来自江苏省南京市溧水区天生桥村，2020年末笔者及团队成员在天生桥村开展了为期20天的驻村调研，调研过程中对基层干部和农民群众进行了深度访谈，主要了解了当地的项目进村情况与基层治理转型的过程和机制。调研发现，当地项目实施过程中存在部分村民非合作导致项目进程受阻的现象，这构成了本文问题意识的来源。调研访谈了若干名基层干部、村民小组长和普通村民。在深度访谈的基础上，笔者跟踪了村干部开展人居环境整治工作的过程，并有幸亲临了村干部调处矛盾的现场，同时收集了村庄最近几年项目实施的相关文件资料。

天生桥村位于江苏省南京市溧水区的西北部，属于城乡接合部，人口约有4500人，辖15个自然村，自然村分布较为分散，每个自然村又分为2~3个村民小组。自然村根据人口规模设置了村民小组长、会计和党小组长。由于地处工业发达的省会城市郊区，天生桥村大部分劳动力保持着在本地务工的就业模式，家庭平均年收入在10万元左右。

## 二、项目进村过程中不合作行为的表现

随着城镇化的发展和城乡一体化的推进，近几年溧水区踏上了发展的“快车道”，大量项目资金和惠农政策下乡，各类发展项目在各个乡镇落地。以溧水区天生桥村为例，该村最近几年承接的项目中既有省级大型项目，也有区级、街道级项目，其中大型项目包括工业园区征地、秦淮河航道整治、美丽乡村建设、高标准农田整治等，小型项目则主要有自然村的文体广场建设、道路硬化、停车场工程，以及机耕路提升、公厕建设、水塘整治、人居环境整治工程等。各类项目资源的输入，使得资源在村庄高度集聚。与此同时，项目的实施涉及当地群众的一些配合性工作，在具体的项目协调过程中出现了部分村民非合作的现象，给项目落地和基层治理带来了一些困扰。

案例 1: 天生桥村开展污水管网改造工程, 涉及对村内管道的重新规划。项目实施过程中, 陈某多次拨打“12345”市长热线投诉, 说施工导致他家院落围墙墙面出现裂缝, 要求施工队赔偿。村干部前去查看, 发现是陈旧裂缝。村里联系了城建部门派人到现场鉴定, 也证明是陈旧裂缝。村里如实回复, 陈某依然不满意, 反复拨打“12345”, 村干部多次上门解释无效。在做工作的过程中, 村干部了解到, 由于陈某家院落围墙老旧, 陈某希望借助项目施工的机会, 让施工队帮助他修补围墙。(20201213-CWHHYS<sup>①</sup>)

案例 2: 天生桥村开展农村公路提升项目, 涉及道路两旁的环境卫生整治。一位姓张的老太太家门口堆了一堆瓦片, 村委会提出让张某将瓦片收到院内, 张某直接拒绝, 说“这是我家的(瓦片), 我愿意放在哪里就放在哪里, 不收也不给”。村干部上门做工作, 连续一个月每天早中晚各去一次, 还找她的儿子帮忙做工作, 来回反复谈了一个月, 未能说服。经过多次做工作, 最后村里给了 240 元将瓦片回收, 而瓦片当时的市场价为 0.3 元/块, 这一堆瓦片大约有 80 块。(20201220-CWHHYS)

案例 3: 供电部门在天生桥村栽电线杆, 涉及占用农户的宅基地或承包地, 政策统一规定给予的补偿是每户 200~500 元, 大部分农户都同意。在征求彭某意见时, 彭某提出 3000 元的赔偿要求, 如果施工队不满足他的要求他就不同意栽电线杆。村干部和施工队与彭某经过反复协商, 最后给了他 1000 元, 彭某才答应栽电线杆。此事之后, 有几位村民到村委会问村干部: “同样都是栽电线杆, 为什么他可以多拿钱?” 导致村干部后期开展工作的过程中遇到不少难题。(20201213-WHHDS<sup>②</sup>)

基于上述案例, 可以发现, 在村庄公共品供给过程中, 农民不合作行为呈现以下几个突出特征。

第一, 从发生场域来看, 不合作行为发生在乡村常规治理场域中。区别于以往学界和媒体所关注的相对激烈且具有较大影响力的社会事件(郁建兴、黄飏, 2016), 资源下乡时期的不合作行为大多发生在村庄日常的项目建设过程中。不合作行为带来的矛盾密度不高, 涉及的冲突烈度不大, 但充满了“扯”和“磨”的特征, 基层干部将项目落地过程中出现的不合作者称为“难缠户”。此类不合作行为对村庄日常工作的开展和村庄常态秩序的维系会产生负面影响, 村干部需要花费大量的时间和精力来处理 and 回应不合作者带来的治理问题。

第二, 从行为特征来看, 不合作者主要谋取的是经济利益。在谋取经济利益的过程中, 不合作者的行为边界具有模糊性, 他们会根据自己的主观认知和个体经验提出利益诉求。当其利益诉求未得到满足时, 他们会采取“非暴力不合作”的方式阻碍项目实施, 要求地方政府和基层组织回应他们的诉求。不合作者的谋利边界不清晰, 导致其行为具有很强的不确定性和反复性, 比如今天答应了, 明天又反悔了, 在获得一次好处之后, 下次出现新的利益时还会再站出来。

第三, 从行动价值来看, 不合作者以个体权利本位为价值导向。农业税费时期的不合作者往往被学界当作村庄社会“边缘人”的一种类型来处理, 他们是游离于村庄主流社会之外、有其自身独特文

<sup>①</sup>本文涉及的案例中所有人名均系化名, 括号内为访谈资料编码, 由访谈时间、访谈地点简拼信息组成, 例如, “20201213”代表访谈时间为 2020 年 12 月 13 日, “CWHHYS”代表访谈地点为天生桥村村委会会议室, 余同。

<sup>②</sup>“WHHDS”代表访谈地点为天生桥村文化活动室。

化的群体，是村庄中的少数村民（田先红、高万芹，2013）。资源下乡时期的不合作者并非村庄社会的边缘群体，他们大多是村庄中的普通群众，其行为受个人利益驱动，具有理性化和功利化的特征。

第四，从行为影响来看，不合作者的行为具有一定的社会示范效应。村庄中的其他村民看到采取不合作行为有利可图时，会产生不满情绪和相对剥夺感，并效仿不合作者的行为。不合作者的行为具有带动性和扩散性，对村庄中其他村民的观念和行为产生影响，加剧了乡村社会的“结构混乱”（董磊明等，2008），破坏了乡村社会和基层治理的公共规则，使得村庄秩序缺乏保障。

总体而言，项目进村阶段的不合作行为在资源向村庄聚集时显现出来，不合作者会利用各种机会提出利益诉求，其诉求涉及的利益相对微小、细碎，其行为具有反复性和不确定性，基层组织难以稳定控制，因而它可能演化为常规治理中潜在的治理风险。此外，由于不合作者的诉求具有模糊性，既有的基层治理规则难以有效制约其行为。具体而言，从法律的角度来看，不合作者的行为并未违反法律法规，即“不违纪、不犯法”；从地方性规范的角度来看，不合作行为充满了“扯”和“磨”的特征，往往涉及不合常理的要求，难以被地方性规范体系所覆盖。对于这类行为，基层干部难以借助刚性的法律条文和柔性的地方性规范进行约束，此类现象作为法治剩余事务（吕德文，2019）和处于规范边缘的事务存在于村庄社会中，属于基层治理的灰色地带。

### 三、基层治理转型与不合作行为的产生

不同阶段的不合作行为受到国家制度环境、基层治理形态和村庄社会结构等多重因素的影响。农业税费时期，农民承担着税费压力，在与困难户攀比的过程中，出现了一些尾欠户，成为国家政策落地的障碍。在征地拆迁过程中，一部分农民与政府之间产生利益博弈，他们为追求远高于普通拆迁户（可以）得到的补偿金额，与政府讨价还价以获得最大利益。在资源下乡的背景下，项目进村进一步推动了基层治理转型，基层社会中多元利益主体之间关系发生了变化。此外，在推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标的过程中，基层治理的权力结构和运行规则也发生相应的转变，基层组织朝着服务型组织转型。同时，国家不断加强对基层权力运作过程的监督，乡村治理趋于规范化、程序化和规则化（桂华，2018）。伴随着基层治理转型，乡村社会的内部秩序也在不断被塑造和改变着，项目进村过程中不合作者的出现与基层治理体制的变迁密切相关。

首先，项目进村使得资源向村庄聚集，激活了村庄利益主体的诉求。取消农业税之前，农民需要上缴税费提留来发展村庄公益事业，村庄公共品的成本由农民以货币和提供劳力的方式承担。取消农业税之后，国家不再向农民收取税费。资源下乡时期，国家以财政专项转移支付的方式大量向农村输入资源，加大对乡村建设和发展的投入，农民成为资源分配的对象和直接受益者。在资源下乡和惠农资金来源不断输入村庄的背景下，村庄公益事业不再需要农民出钱出力，农民对中央政策的认同度较高，但也出现国家出资开展村庄建设是“应该做的”思想乃至“等靠要”现象。在国家资源下乡项目协调的过程中，虽然配套了相关的补偿措施，但难以覆盖农民的个性化诉求。在村庄资源日益聚集的背景下，一部分农民的利益诉求被激活，一些懂政策、会谈判的“聪明人”抓住资源下乡的获利机会，并产生一种“反正是国家的钱，多要一点是一点”的心理预期，他们借机要价，在项目落地过程中采

取不合作行为。

其次，服务型政府拓展了农民的诉求表达渠道，为不合作者降低了要价成本。在服务型政府理念的指导下，国家加快推进行政管理体制改革，不断提升公共服务水平和公众满意度，其中最具代表性的是“12345”市长热线和网格化管理系统等技术治理平台的建立。现代治理体系的建设和完善，一方面拓展了农民表达诉求的制度化渠道，降低了民意表达的门槛，促使村庄社会内部诉求得以快速有效地向上反映（杜姣，2019）；另一方面相关制度安排也使得个性化诉求不断被放大和延续，农民的诉求不断被制造和再生产出来（田先红，2019），民意表达渠道逐渐被一些机会主义者利用来表达自己的不合理诉求。此外，现有治理体系要求地方政府和基层组织积极回应民众诉求。部分农民深谙基层干部面临自上而下的行政考核压力，他们知道“国家政策一定会实施，政府项目一定要落地，诉求一定能得到回应”。正是抓住这种心理，不合作者拿捏住地方政府和基层组织的软肋进行利益博弈，以争取个人利益，少数群众的诉求表达甚至异化为低成本的私人利益表达和无边界的个体权利实践。这种行为逻辑呈现的特征是，只要其具体的利益谋取没有得到满足，不合作者就可以借助制度化渠道经由抽象的政治话语将个性化诉求转换和放大为农民群体的政治表达。

最后，与资源下乡和规则下乡相对的是，农民在公共建设中参与性不足，不合作者的要价行为缺乏社会约束。一方面，随着国家治理能力的提升，国家在强化对基层社会的资源要素输入和制度供给的同时，基层大量治理事务也被纳入国家治理的范畴（桂华，2021）。另一方面，市场经济的冲击加大和提高了村庄社会的流动性和分化程度，村庄社会的原子化特征日益凸显，村民之间的情感纽带和利益关联弱化（夏柱智，2015），村民之间的“不得罪”逻辑盛行。随着基于宗族、村庄等传统共同体的地方性规范的解体，村民“搭便车”行为和不合理行为难以得到社会制裁，一些违背道德的不合理行为因缺少村庄地方性规范的制约而大行其道。在乡村治理现代化的背景下，国家力图把具有现代性的治理规则嵌入乡村社会内部（韩鹏云，2020），以此来重建基层治理的公共规则和秩序。国家主导村庄公共品建设，使得村庄社会日益成为国家治理和改造对象。与国家大包大揽投入资源相对的是，农民组织起来参与公共事务的积极性不高，对村庄公共事务置身事外。对于项目落地过程中出现的不合作者，农民选择听之任之，村庄内部难以形成对不合作行为的制约机制。

#### 四、不合作行为的治理与基层治理转型的困境

在资源下乡和项目进村的背景下，基层组织运行的经济基础和治理任务发生转变。一方面，国家大量的转移支付构成了基层组织最重要的经费来源，基层组织需要与政府密切合作才能获得更多的项目支持；另一方面，各种项目涉及征地、占地，包括改造村庄基础设施和生活环境等，下乡的资源与广大的农民之间产生密切关联，基层组织的主要任务变成如何将国家资源合法合规地分配下去。由此，地方政府和基层组织既要严格按照上级政府的规定行事，同时还要确保项目的顺利落地。妥善应对项目落地过程中的不合作问题成为地方政府和基层组织非常重要的一项工作。通过利益治理的方式回应不合作者，成为当前地方政府和基层组织的主要治理逻辑。

### （一）利益治理：基层组织的治理逻辑

利益治理是指地方政府和基层组织通过现实利益让渡的方式来解决项目进村过程中出现的农民不合作问题。利益治理在治理目标上具有可控性，在治理手段上具有市场性，在治理结果上具有暂时性。在天生桥村，基层干部普遍采用利益吸纳、利益交换和利益补偿等方式实现对不合作者的治理。利益吸纳是指通过利益输送的方式实现对不合作者的吸纳式治理。如在村庄人居环境整治过程中，存在垃圾清扫、杂物整理和杂草清理等各种务工机会，村民小组长和村干部倾向于将这些有限且相对轻松的务工机会分配给那些可能会给基层工作带来麻烦的不合作者。通过这样有倾向性的资源分配方式，实现基层组织与不合作者之间博弈的暂时性平衡，在短期内降低不合作行为对项目实施的影响。利益交换是指地方政府和基层组织提供相应的条件来满足不合作者的要求，以换取相关人员在项目落地过程中的同意和配合。利益补偿是指通过直接的物质福利对不合作者进行补偿，适当满足他们的物质需求，弥补其在项目落地过程中的相关损失，以推动项目顺利实施。利益补偿的经费主要有两个来源：一是乡村两级的公共支出，在天生桥村表现为项目协调经费，这笔项目协调经费是地方政府为确保项目落地而匹配到村一级的工作经费，其中大部分用于治理项目落地过程中不合作行为；二是通过“做账”的方式，将用于补偿相关人员的不合规资金纳入正规的财务报账体系，比如将摆平不合作者的额外支出以务工费的名目报账。

案例4：天生桥村开展水泥路拓宽新建工程，工程涉及农户家门口的道路硬化和卫生清理工作。当工程开展到徐某家门口时，发现徐某家的院门口堆满了柴火和杂物，工程无法推进。据村民说，徐某家早已不再使用柴火灶，柴火一直堆在院门口未清理。村民小组长找到徐某，提出让他将柴火放到院内。徐某提出，自己白天要打工，没有时间搬柴火。村民小组长说可以安排清洁员协助处理。徐某答应在第二天下班后处理。但到了第二天徐某又以院落面积小容纳不了为由，不配合工作。第三天，村民小组长又找到徐某，徐某提出村里可以掏钱将柴火买下来，否则他宁愿不修家门口的路。工程搁置近一周后，村委会在施工进程的压力下，最终以务工费的名目，补偿给徐某一笔费用，才最终将柴火清理干净。（20201220-CWHHYS）

案例5：天生桥村修建文化广场，经过项目设计和规划，需要在原有场地的基础上扩大面积并安装健身设施，项目建设涉及占用田某家门口的部分菜园地。村干部征求田某意见，提出按照相关政策标准给予田某一定的补偿。多次做工作后，田某还是没有同意，坚持提出高于政策标准的赔偿要求。村干部解释说补偿标准不能随意上浮，因为村里一系列的公共建设都是按此标准进行的，一旦满足田某的要求，可能会引起其他涉及占地补偿的村民的不满。经过多次协商，村干部最后在按照政策标准给予田某补偿的同时，答应以广场建设项目的名义，帮助田某将家门口其余的菜园地都实现硬化，并为其修补和加高院墙，田某最终同意了。（20201217-WHGC<sup>①</sup>）

在过往的工作中，地方政府和基层组织将低保、精准扶贫等惠民保障政策作为治理资源，来服务于对不合作者的治理工作（王福强，2020）。但是，随着政策规范化程度的提高，可供地方政府和基

<sup>①</sup> “WHGC”代表访谈地点为天生桥村文化广场。

层组织运作的利益治理空间越来越小。利益治理积极的一面在于通过尽可能地在合法合规的框架内满足不合作者的需求以取得他们的配合，进而让项目工程能够在村庄内如期推进，顺利实现政策目标。然而，利益治理并不意味着实现了村庄的有效治理。从治理效果来看，利益治理是试图在规范的政策框架内寻求经济补偿的弹性空间，通过利益吸纳、利益交换和利益补偿，推动项目工作顺利实施、政府政策有效落地，进而实现国家治理目标。在此过程中，村庄内部矛盾的解决依靠的是国家资源的输入，村庄社会并未在公共建设和矛盾化解中形塑出有效的治理机制，村级组织的治理能力也未得到明显提升。采取利益治理的方式来应对不合作者，往往进一步加深村庄治理对外部治理资源的依附性。从治理技术来看，利益治理是一种暂时性的治理，具有不可持续性，其治理过程往往基于一种非正式的行动逻辑，是一种软性的、模糊的非正式治理方式，而如此具有倾向性的利益分配模式难以生成基层有效治理所需的规则与价值。

采取利益治理的方式应对不合作行为，这背后是在传统治理手段受到约束，现代治理方式又无法全方位覆盖村庄治理事务的背景下，基层社会出现治理规则断裂的问题。具体而言，一方面，基层治理规范化转型提升了基层组织权力运作的规范性，但也压缩了基层治理的弹性空间，导致基层治理可援引的有效治理手段不足。在基层治理规范化转型的背景下，基层组织必须使用制度框架内的方式，依法依规处理基层治理中的不合作行为。过去的软硬兼施（吕德文，2009）、策略主义（欧阳静，2011）、连带式制衡（陈锋，2012）、感情运作（陈柏峰，2007）等治理方式式微。另一方面，当前乡村社会仍处于从传统社会向现代社会转型的过渡阶段，基层社会的治理场域仍具有极强的不规则性和复杂性（仇叶，2017），包含本文探讨的不合作行为在内的种种法治剩余事务在基层治理中普遍存在。然而，基层社会规范化治理难以有效回应基层治理需求，突出表现为规范化治理难以吸纳不规则治理事务，导致基层治理过程中政策执行的制度空间不足，缺乏有效应对不合作者的治理方式。

## （二）基层治理“内卷化”

利益治理本质上是基层组织在治理任务高压和治理手段匮乏的背景下，寻找化解国家治理目标与村庄社会逻辑之间张力的策略性手段。以利益治理为导向的非正式治理存在一定的治理限度，效果十分有限，表现为利益吸纳、利益交换和利益补偿等方式只能暂时性地安抚不合作者，无法实现治理的持续性和有效性。同时，利益治理会促使不合作行为再生产，削弱了基层治理的规范性和公共性，导致基层治理转型陷入“内卷化”困境。

首先，利益治理促使不合作行为再生产，降低了基层治理绩效。利益治理是基层组织达到短期治理目标和解决临时性问题较为便捷的方式，但这种方式会导致机会主义的行为冒头。不合作者利用地方政府和基层组织必须落实国家政策的心理，为争取额外利益展开博弈，并在村庄中形成示范效应，诱发更多的不合作行为发生。类似的不合作行为不断被再生产出来，项目落地面临的治理成本上升，增加了基层治理的不稳定性。为了控制和降低基层治理过程中累积的治理风险，地方政府和基层组织不得不延续利益治理的方式，通过投入更多的时间、精力和财力来处理 and 应对，基层治理陷入“内卷化”困境：基层组织为了治理不合作行为而采取利益治理的方式，反而导致了更多不合作行为的产生，直接损耗与侵蚀了国家与地方公共资源，降低了基层治理绩效。同时，利益治理无法实现对不合作者

的稳态治理，一旦有新的利益进入，此类行为又会再次出现，基层干部难以对不合作者进行硬性约束，村庄无法形成妥善应对不合作行为的秩序和规范。

其次，利益治理强化了策略主义的基层治理逻辑，削弱了基层治理的规范性和公共性。通过利益吸纳、利益交换和利益补偿等方式来处理不合作行为，本质上仍然是策略主义的治理逻辑。对于个人利益驱动下的不合作者的要价行为，通过适当满足其个性化诉求，能够暂时摆平和安抚不合作者，化解不合作行为，以实现推动村庄项目进展的短期目标。但是，对不合作者利益诉求的满足，增加了其他村民的相对剥夺感和不公平感，破坏了社会公平正义观，消解了村庄公共规则。在此过程中，少数村民的机会主义与基层组织的策略主义相互形塑，增强了基层治理的风险和不确定性。基层组织采取利益治理的方式应对项目落地过程中的不合作者，造成基层权力运作充满了短期性和权宜性，基层社会缺乏稳定的、普遍的治理规则。这与基层治理规范化的要求背道而驰，导致基层治理转型困境。

## 五、总结与讨论

资源下乡时期，村庄社会在进行项目协调的过程中，一部分具有谋利导向的农民，提出“合法但不合理”的个性化诉求，以“非暴力不合作”的方式阻碍项目实施和资源落地，破坏了村庄日常治理秩序，降低了村庄公共品供给效率。农民不合作行为的出现与当前基层治理转型密切相关，国家治理现代化转型推动了基层治理转型，民意表达渠道愈益畅通，村庄治理日益嵌入国家治理轨道，而项目进村促进了资源在村庄高度集聚。在项目落地过程中，对于部分村民的不合作行为，基层组织多采取利益治理的逻辑来处理和应对以推动项目顺利实施，利益治理的方式是基层组织在自上而下的规范化治理要求与自下而上的非制度化治理需求之间寻找平衡的策略性选择。利益治理可以实现对不合作者的暂时性摆平和安抚，但存在一定的治理限度。利益治理会降低基层治理绩效，导致不合作行为的再生产，使基层治理陷入“内卷化”困境。

项目进村过程中出现的不合作现象以及基层组织应对不合作行为的逻辑反映了当前乡村治理体制与乡村社会治理现实之间存在一定程度的不匹配。乡村治理是国家治理在农村基层社会的具体实践，乡村治理既具有“国家性”，也具有“基层性”（桂华，2021）。乡村治理的双重属性意味着基层治理转型既受到国家力量的影响，也受到乡村社会自身特质与社会基础的影响，乡村治理转型包含着国家与乡村社会的双向互动。鉴于此，乡村治理的有效性和乡村治理现代化的可行性取决于乡村治理体制与乡村社会治理现实的匹配程度（贺雪峰，2017）。在治理现代化转型的背景下，基层组织也发生了重大变化。具体表现为村干部的专职化，基层权力运行的规范化，以及治理过程程序化、精细化和技术化。国家试图通过现代公共规则重塑基层社会。但是，在现实层面，现代化的法律规则和规范化的制度体系面对的是不规则的基层治理事务和利益诉求多元化的农民。在具体治理实践中，基层治理规范化转型的同时也压缩了基层治理的弹性空间，导致大量非规则的治理事务无法纳入既有治理体制的范畴，处于治理灰色地带和“权力真空”地带（李祖佩，2012），乡村治理需求无法得到有效回应，并进一步带来村级治理有效性不足和基层治理能力弱化。如何填补基层治理规范化与村庄治理不规则性之间的治理缝隙，将基层治理体制的制度优势转化为治理效能，是破解当前基层治理转型困境的关

键。基于上述分析，笔者认为，重建村庄内部规范，加强基层自治组织建设是破解当前基层治理转型困境的重要出路。

第一，重建村庄内部规范，提升村庄社会的公共性。在坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导、构建完善的乡村治理多元共治体制机制的背景下，现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成。但法治剩余事务仍大量存在于乡村社会，仅依靠单向度的外部规则输入难以满足基层治理的现实需求，亦不能很好地应对基层社会复杂的治理现实。国家在向村庄输入现代公共规则的同时，应注重村庄内部规范对村庄秩序的维系作用。应重建和激活村庄内部规范，通过内部规则体系的再造，实现地方性规范对村庄价值体系的整合，发挥内部规范对村社成员的社会性约束，形成有效的治理规则并提升村庄治理的公共性。对于当前日益原子化的村庄社会来说，可以从以下两条路径来重建村庄内部规范：一是积极探索制定村规民约，发挥村规民约的作用，强化农民的集体认同，完善村庄内部约束机制，实现村庄社会权威的再造。二是依靠自上而下的制度输入促进村庄社会的公共性的生产。比如通过治理机制的设立和制度规则的输入，对个体行为进行规范和约束，制约少数农民的投机行为，重建农民与集体的权利义务关系。实践中一些地区正在积极推进的“诚信档案”和“道德红黑榜”等制度，对于塑造村集体的治理权威，强化村级治理权力和自治基础，调适国家与农民的关系，具有重要的借鉴和指导意义。

第二，加强基层自治组织建设，提升基层治理的自主性和能动性。基层治理体系是国家权力与村庄社会有效互动的重要载体，基层组织构成了承接农民自身利益表达并与国家沟通协商的中间区域，即“第三领域”（黄宗智，2007）。在向服务型和技术治理转型的过程中，行政科层体系向基层组织延伸，基层组织日益正规化和行政化，村干部逐渐成为承接国家任务的行政工作人员，其回应农民内生性治理需求的动力下降。随着国家权力的下沉，村干部作为代理人和当家人的双重角色及其功能被弱化。鉴于此，国家在推进基层治理规范化的同时应保持村民自治的自治边界和自治空间，提升基层治理的自主性。需要重新重视并强化村干部在整合与回应村民诉求、组织与动员群众等方面的基础性作用，加强村民委员会、村民议事会等村民自治组织建设，拓展基层自治空间，完善国家行政权与村民自治权之间的衔接机制，确保基层组织既不偏离制度化要求又能积极作为，以增强基层治理的活力。

第三，促进基层治理规范性与有效性的平衡。农业税费时期，为了推进政策落地，国家给予基层干部自由裁量空间，却导致基层干部对农民的“合法伤害”。在当前阶段，国家通过一系列制度体系建设和治理结构调整，不断强调和赋予基层组织“合规性权力”，以规范基层组织的权力运行，通过制度化手段理顺基层治理体制，促使基层组织在合法合规的条件下行使权力，构建基层治理的合法性基础。但是，还要确保基层组织在合规使用权力的同时，拥有了相应的资源配置能力，保持基层治理手段的多样性和治理工具的丰富性，增加基层治理的弹性空间，提升基层治理体系的灵活性与多元性，强化基层治权，以对应基层社会不规则的治理事务和复杂的治理情境，回应乡村治理的实际需求，促进基层治理规范性与有效性的平衡。

参考文献

- 1.陈柏峰, 2007: 《从利益运作到感情运作: 新农村建设时代的乡村关系》, 《开发研究》第4期。
- 2.陈柏峰, 2018: 《乡村“混混”介入的基层治理生态》, 《思想战线》第5期。
- 3.陈锋, 2012: 《连带式制衡: 基层组织权力的运作机制》, 《社会》第1期。
- 4.陈锋, 2014: 《从整体支配到协商治理: 乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》第6期。
- 5.陈锋, 2015: 《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》, 《社会》第3期。
- 6.董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008: 《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》, 《中国社会科学》第5期。
- 7.杜姣, 2019: 《服务型政府转型中的技术治理实践——以12345政府服务热线的乡村经验为例》, 《西南大学学报(社会科学版)》第6期。
- 8.桂华, 2018: 《面对社会重组的乡村治理现代化》, 《政治学研究》第5期。
- 9.桂华, 2021: 《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》, 《人文杂志》第4期。
- 10.桂晓伟, 2016: 《拆迁钉子户的生产机制: 不平等的示范和倒逼效应》, 《领导科学论坛》第13期。
- 11.韩鹏云, 2020: 《乡村治理现代化的实践检视与理论反思》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第1期。
- 12.贺雪峰, 2011: 《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》, 《开放时代》第2期。
- 13.贺雪峰, 2017: 《乡村治理现代化: 村庄与体制》, 《求索》第10期。
- 14.黄宗智, 2007: 《集权的简约治理: 中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》, 载黄宗智(主编)《中国乡村研究》第5辑, 福州: 福建教育出版社。
- 15.李祖佩, 2012: 《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》, 《学习与实践》第11期。
- 16.吕德文, 2009: 《治理钉子户——农村基层治理中的权力与技术》, 华中科技大学博士学位论文。
- 17.吕德文, 2019: 《乡村治理法治化的实践过程——基于P县砂石盗采治理的分析》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 18.吕德文、陈锋, 2008: 《在“钉子户”与“特困户”之间——重新理解税费改革》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 19.欧阳静, 2011: 《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》, 《经济社会体制比较》第3期。
- 20.仇叶, 2017: 《乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制——基于浙东K镇的实证研究》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 21.申端锋, 2010: 《乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换》, 《开放时代》第6期。
- 22.田先红, 2019: 《国家与社会生活: 农民上访的一种理论解释》, 《中国农村观察》第4期。
- 23.田先红、高万芹, 2013: 《发现边缘人——近年来华中村治研究的转向与拓展》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》第5期。
- 24.王福强, 2020: 《政治嵌入行政: 乡村拆迁补偿安置政策的“弹性运作”》, 《求实》第1期。
- 25.武小龙, 2018: 《“不出事”治理: 地方政府软化钉子户的行动逻辑——基于江苏省A市3个社区的实践考察》,

《南京农业大学学报（社会科学版）》第6期。

26.夏柱智, 2015: 《基层治理视野下的边缘人——基于豫东村庄的田野调查》, 《中共宁波市委党校学报》第3期。

27.谢小芹, 2014: 《半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析》, 《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第5期。

28.郁建兴、黄飏, 2016: 《地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略》, 《政治学研究》第2期。

29.曾红萍, 2013: 《去公共化的乡村治理及其后果——以利益密集型村庄为例》, 《学习与实践》第2期。

30.赵晓峰, 2011: 《“被束缚的村庄”: 单向度的国家基础权力发展困境》, 《学习与实践》第11期。

31.周娟, 2019: 《农村征地拆迁中“钉子户”的产生机制及其治理》, 《华南农业大学学报（社会科学版）》第3期。

(作者单位: 武汉大学社会学院)

(责任编辑: 王 藻)

## **Projects Entering the Village, Non-cooperators and Grassroots Governance: An Exploration Based on Field Survey in Tianshengqiao Village, Jiangsu Province**

CUI Panpan

**Abstract:** In the context of the simultaneous advancement of national resources to the countryside and the transformation of grassroots governance, grassroots society is facing a new type of governance environment. The survey finds that uncooperative behavior appears when national resources flow to rural areas in the initial stage of project implementation. Non-cooperators can take advantage of various opportunities to claim interests, which are relatively trivial and detailed, and their behavior is repetitive and uncertain. This phenomenon exists in villages as a residual matter of the rule of law and a matter on the edge of norms. With the demands of rural stakeholders activated by the gathering of resources towards rural areas, non-cooperators claim individual interests at a lower cost through unblocked channels for public opinions, but there is a lack of social constraints on the pricing behavior of non-cooperators due to insufficient participation of farmers in public construction. Dealing with non-cooperators through profit-based governance has become the main logic for local governments and grassroots organizations. Profit-based governance is conducive to resolving the problem of non-cooperation in the process of project implementation in a short period of time, but it brings about the reproduction of uncooperative behavior and the “involution” dilemma of grassroots governance. In order to break through the dilemma of the transformation of grassroots governance, it is necessary to rebuild the internal norms of village society, enhance the autonomy of grassroots organizations, and promote the standardization and effectiveness of grassroots governance.

**Keywords:** Uncooperative Behavior; Projects Entering the Village; Rural Governance; Governance Transformation