

从国家义利观到国家福利观：地方政府强发展逻辑下农民的国家观变迁*

——基于南京市溧水区转型社区的治理经验

梁琦

摘要：转型社区是农村社区向城市社区转型过渡的中间社会形态。“保留村”和安置小区构成转型社区的两种场域样态。本文在农民与国家关系的分析框架基础上，遵循义利平衡到福利泛化的研究路径，运用“过程—事件”比较分析方法，基于南京市溧水区西旺社区的案例，考察东部地区强发展逻辑下的“保留村”和安置小区农民的国家观。研究发现，强发展逻辑表现为“保留村”的“强项目下乡”和安置小区的“公共服务泛福利化”。经历了“保留村”从“项目动员”到“项目造点”和安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变后，转型社区农民的国家观从保持已久的国家义利观向国家福利观变迁，并产生了阻碍城镇化发展、解构农民组织化、削弱国家治理效能等后果。问题的破解需要正视地方政府强发展逻辑的负面影响，重塑农民的国家义利观。

关键词：转型社区 国家观 强发展逻辑 项目下乡 公共服务

中图分类号：D668 **文献标识码：**A

一、研究背景

根据国家统计局数据，中国城镇化率已经从2000年的36.22%增长至2020年的63.89%^①。在短短20年间，中国经历了人类历史上最大规模的人口高速城镇化。这一时期，东部地区城市扩张，作为城市边缘的城郊村首先被纳入城市管理体系中。大量的城郊村被征地拆迁，通过“增减挂钩”形式服务城市发展与建设。转型社区便是城乡二元结构下的中间产物。在城镇化扩张与农村社会转型过程中，转型社区是农村社区向城市社区转型过渡的中间社会形态。农村社会转型的渐进性使转型社区仍在一

*本文是国家社会科学基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”（编号：19ZDA114）的阶段性研究成果。

^①国务院第七次人口普查领导小组办公室，2021：《2020年第七次人口普查主要数据》，北京：国家统计局出版社，第7页。

定程度上保留着原有的村庄社会属性以及乡土规则。同时，转型社区在物理空间、生活环境以及基础设施等方面深度嵌入城市社会，成为城市功能区的重要组成部分。

学界对转型社区的性质有诸多讨论。有学者突出转型社区的问题属性，因转型社区“新旧制度碰撞、矛盾集中”而将其看作城市化过程中典型问题的集结地（如马光川等，2015）；也有学者从城市发展阶段视角来看，提出“半城市化”概念，认为转型社区虽然体制机制转换不彻底，但其转换过程是城市化发展的应有之意（如王春光，2006）；还有学者从价值功能论出发，认为转型社区因土地开发以推动“经营城市”的价值性远大于其问题（如赵燕菁，2002）。上述研究虽然关切与分析路径不同，但大体都认为转型社区具有显著的过渡性、二元性与不彻底性（金太军，2021）。

与转型社区同样进入学界研究视野的还有大量的转型社区农民^①。作为社会场域转型首当其冲的群体，大量的转型社区农民失去土地，被卷入城镇化进程。不同于传统意义上的农民，转型社区农民已经有一定差别化的特征，表现为：一是价值观念上，由朴素的乡土性价值向多元城市性价值过渡；二是生产方式上，由以土地作为主要生产资本向“去资本化”的劳动务工转变；三是居住样态上，由同质性的村落居住样态向异质性更强的居住小区过渡；四是生活方式上，由非规整性的村庄生活向规整性更高的市民化生活过渡。转型社区农民与转型社区一样，深深嵌构于城乡二元体系之中。

二、文献梳理与研究设计

（一）“农民—国家”关系研究梳理

转型社区农民不仅受到城乡二元结构的冲击，还受到国家行为的影响。转型社区的地方政府行为及其背后的国家在场，是引发农民国家观变迁的重要因素。因此，农民的国家观一方面涉及农民与国家的关系问题（全志辉，2006），反映出农民与国家关系的变迁，另一方面涉及农民与国家互动过程中的价值形态、意识观念等抽象方面，即农民的国家观是农民与国家关系在农民观念世界中的主观呈现（余泓波，2015）。

在农民与国家关系的研究中，学界主要从三条路径展开讨论：一是认为农民的地位来源于自上而下的“国家赋权”，强调“强国家弱农民”的力量比较，农民弱势地位的根源是农民在土地产权（李成贵，2009）、市场保障（鲍海君，2002）等方面缺乏足够的权利，自治制度不够完善（徐勇，2005），需要赋权于民；二是从自下而上的“村庄本位”视角来分析农民与国家的关系（如吴毅等，2005）；三是更加聚焦于互动过程，注重以农民视角考察农民与国家的关系，从农民底层逻辑出发，通过农民的行动逻辑来反思国家行为。第三种路径一方面是结合具体事件进行分析，具体事件例如农民上楼（周飞舟和王绍琛，2015）、水利供给（全志辉，2006）、土地流转（张乐天等，2011）等；另一方面是分析建国初期、人民公社时期、取消农业税时期等的农民反应（贺雪峰，2007）。

以上研究路径对深化研究有一定启发，本文即是从农民与国家关系的视角，研究农民与国家关系的形成机制。现有相关研究主要从以下三个方面展开：一是社会文化、民族主义研究，通过历史溯源

^①转型社区的农民群体还包括辖区内因征地拆迁和撤村并居所产生的上楼农民。

与文化比较方式得出国家观形成的文化互动模式，以共同的民族、社会文化和意识形态来分析农民与国家关系的构成要素（如史密斯，2018；吴理财等，2007）；二是中央政府、地方政府与农民互动研究^①，以中央与地方政府行为张力为视角，分析农民面对中央政府和地方政府不同行为所形成的话语意识，从而反思中央与农民的关系（如仝志辉，2006）；三是农民与国家互动关系研究^②，分析在具体情境中农民与国家的关系样态。第三方面的典型研究如：吴毅等（2012）研究了国家控制农民的权力技术，描述了农民对自身与国家的“诉苦型关系”的策略性运用，说明农民超越“阶级驯化”的主体意识觉醒；何绍辉（2011）研究了扶贫责任，认为扶贫政策与救济过程塑造了农民与国家的“感恩型关系”；周飞舟（2006）以赋税和财政作为切入口，研究税费改革后的农民与国家关系，提出“悬浮化关系”模式；仝志辉（2006）从村庄水利设施义务提供者变迁的角度，以“分立型关系”论述了农民与国家的关系变迁。

在农民与国家互动研究中，学界倾向于考察不同事件中农民与国家的责任义务关系。在农民与国家关系的形成机制中，农民与国家的义利互动基于农民与国家关系中的某类典型具体事件，是农民与国家之间最基本的互动形式。在农民责任主体意识中，农民的国家义利关系是指农民与国家之间责任义务的一种均衡关系，随着不同时期农民与国家关系的变化，构成义利关系的责任与义务的内容形式、现实要求、实现方式等有所不同。农民的义利观即是基于农民与国家的现实义利关系上的主观意识。至此，本文的核心概念——农民的“国家义利观”基本清晰了。有学者认为，在集体化时期，农民保持着对国家的义利意识；而在税费改革以后，农民对国家的责任义务与税费负担一并弱化甚至缺失了。这使农民的国家主体意识缺乏、权利和责任意识淡化、社会信任关系破坏，合作极度欠缺，也使农民失去了应有的公民意识（朱明国，2013；栗晓宏，2014）。改革开放以来，国家义务的制度性纽带逐渐消弭，农民的国家责任义务体系逐渐瓦解。可见，随着国家政权逐渐从汲取型走向悬浮型，农民与国家的制度性关联逐步减弱，农民的义利观处于逐渐弱化的状态。

在前人研究基础上，本文需要探讨的第一个问题是：在国家治理转型时期以及现阶段大量资源反哺农村的制度背景下，农民与国家的义利关系以及建立于义利关系之上的农民的国家义利观处于何种样态？有什么变化？从区域视角出发，不同地区的实践是否又存在区别？^③

（二）从义利平衡到福利泛化的研究路径

基于上述分析，本文从农民与国家关系视角出发，在国家“资源下乡”背景下，遵循从义利平衡到福利泛化的研究路径展开研究。其中，中西方对“福利泛化”的理解存在实质性不同。西方福利国家产生于倡导自由、公民权利的“自然法学派”面对社会经济危机冲击败退的背景下，国家从“幕后走向前台”，开始承担更多的社会责任（Pfaller，1987），进而从“守夜人”转变为“从摇篮到坟墓”的福利国家（Kettunen and Kuhnle，2014）。同时，资本主义制度下的工业化发展、公共领域扩张、政

^①这些研究多分析税费改革初期资源不足的中西部农业型乡镇，地方政府的谋利型行为逻辑突显。

^②这些研究虽也将国家区分为中央和地方，但并不作为主要的研究关切。

^③本文正是以东部地区农民国家观变迁为研究旨趣，但为使研究问题更聚焦，不特别强调与中西部地区的具体比较。

党博弈、福利保障体系发展导致了福利泛化，其后果是国家负担极大加重，极易发生周期性经济危机（Ramesh, 1984）。中国“共同富裕”的福利体系构建是基于社会主义国家的制度优势（陈周旺, 2021），福利泛化缘于部分地方政府的某些偏差行为和治理效能不足。本文中，农民的“国家福利观”是在国家资源向农村输入的背景下，农民因国家资源输入行为而产生的主观意识，同时因政策导向、主体互动呈现为“泛福利化”的认知样态。国家不断改善民生，推进福利体系建设，满足人民对“美好生活”的追求。但在此过程中，地方政府行为可能存在两种偏差：一是某些地方政府在贯彻国家治理理念时存在一定的行政偏差，这种偏差因地方政府财政能力、资源禀赋等条件的差异而存在不同；二是农民福利观的生成与国家福利理念引导并不必然具有一致性，存在地方政府引导偏差的可能性。可见，地方政府的行政偏差与引导偏差背后存在着一定张力，这种张力构成农民义利失衡的重要因素。因此，致使农民与国家关系从“义利平衡”转变为“泛福利化”的因素成为本文的重要研究内容之一。

（三）研究对象与案例介绍

本文基于农民与国家关系的分析框架，运用“过程—事件”比较分析方法，通过分析“保留村”从“项目动员”到“项目造点”、安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变，以义利平衡到福利泛化的研究路径分析东部地区转型社区农民国家观的变迁。转型社区“保留村”的农民和安置小区的农民共同构成转型社区的农民群体。其中，转型社区的“保留村”是指根据“整体规划”和“分批上楼”的思路，在农村转型过程中以自然村落为基础保留的少量村庄；安置小区则是指在推进城镇化过程中，政府为安置“上楼农民”所建造的住宅小区。虽然转型社区存在两个不同的场域，但“保留村”的“强项目下乡”与安置小区的“公共服务泛福利化”的治理逻辑一致，都是地方政府强发展逻辑的实践表达。在国家治理转型和资源转向的变化下，本文将对这两类转型社区农民的国家观样态及其行为逻辑进行深入分析，探讨转型社区农民国家观的变迁及其后果。

需要说明的是，在农民意识层面，学界多考察中西部资源匮乏地区的地方政府行为，即国家投入资源促进农村地区发展，而地方政府以其自主意图进行资源截留，两者的行为悖向很容易被农民识别出，并引发出“中央好，地方坏”的话语意识（仝志辉, 2006；徐勇, 2008）。而在强发展逻辑下，东部地区地方政府配套中央政府资源并以国家名义向农村输送资源，政策导向和资源流向的一致化使农民难以识别中央政府与地方政府行为逻辑之差异。

本文的经验案例来自笔者所在研究团队实地调研的江苏省南京市溧水区洪蓝街道的西旺社区。西旺社区位于主城区与洪蓝街道的交界地带，自2013年开展征地拆迁以来，辖区内形成城与村交错分布的社会形态，属于典型的城乡结合部转型社区。2013年政府推动洪蓝街道大规模征地拆迁，当时西旺社区一次性拆迁7个自然村，后来随着征地拆迁的推进，更多自然村被拆迁。截至2020年底，西旺社区仍有4个自然村未拆迁，其中，张村即将要拆迁，端村、任村和金村则属于“保留村”。另外，西旺社区辖区内已有3个安置小区，即金龙、凤凰和华塘小区，主要安置本村拆迁村民，同时也有其他乡镇和行政村的安置村民。总体上看，西旺社区正处于从农村社区向城市社区转型的过渡阶段，面临极为复杂的社会形态，这体现为城市与农村交错分布、人口结构复杂、人口具有一定流动性等。

三、从国家义利观到国家福利观：项目资源输入与公共服务提供的转变

不同于中西部地区内部资源匮乏和过疏化导致国家能力被悬置，东部地区的地方政府能力彰显于基层社会。

（一）“保留村”的农民国家观变迁：从项目资源义利观到资源福利观

在东部地区城镇化过程中，大量城郊村在生活方式、居住模式、治理形式等方面经历了向城市社区的转型。东部地区的“保留村”一般是“美丽宜居村庄”整体推进等项目重点打造的样板村。

“保留村”在文化习俗、人情关系上成为紧密的共同体，具有抵御外部力量侵入和自我修复的机能（费孝通，2008），但外部力量以利益为切口很容易触碰到社区（村）（后文简称“村社”）核心关系，解构自成一体的村庄社会。国家项目是重要的资源，项目进村在不同时期有不同的实践逻辑。案例地区的项目进村经历了两个阶段：2018年以前，国家项目资源较为稀缺，而村社为获取稀缺的项目资源需要对农民进行组织化动员；2018年及以后，相较于中西部地区，地处东部的案例地区项目资源的密度、体量、覆盖范围都呈现急剧上升的态势。除了中央政府资源投入外，地方政府为参与“晋升锦标赛”而不断投入配套资源。与项目进村相对应，西旺社区的“保留村”经历了从“项目动员”到“项目造点”的转变。

1. “项目动员”——国家义利观下的资源获取

村社需要有自下而上的公共需求整合、公共利益平衡、公共品供给以及公共秩序维持机制，这套机制通过吸纳并分配国家资源来运作。村社获取国家项目资源并推动项目顺利落地涉及两个方面：一方面是村社以何种方式获取资源，资源获取方式的转变对农民观念变迁有极大影响；另一方面是资源获取后的分配过程和主体间互动，即资源输入背景下农民与国家的互动关系。农民国家观的形成来源于国家资源大量输入乡村社会所塑造的农民与国家的义利关系。笔者以西旺社区为例，从村社内部动员过程和资源分配管理方式两方面来分别论述。

村社获取并分配国家项目资源，一方面涉及村社内部动员。在东部地区，在项目下乡早期阶段，国家资源输入的重心不在农村而在城市，农村公共品供给需要村社干部向上争取，农民相互配合。在争取国家资源的过程中，农民组织化程度不断提高。2008年以来，西旺社区（原西旺村）项目下乡的资源体量不大，资金量大概在每年10万元左右。这一阶段的项目主要支持村社内部道路、沟渠等基础设施建设，聚焦与农民生产生活紧密相关的需求。项目资源需要村社干部主动争取，并动员农民筹劳筹资。筹资筹劳的项目解决的是具有基本性、刚性和一般性的公共需求，能得到绝大多数农民的积极响应。之后，在2015年2月，南京市发布《村（社区）为民服务专项资金使用管理办法（试行）》，提出项目采取农民向上反映需求、村委会进行需求整合、相关部门监管的形式，每个村社项目资金最高限额为20万，资金用于村社基础设施建设和民生问题改善。

在此，笔者以西旺社区的“为民服务专项资金”为例，说明农民如何通过制度渠道争取项目资金。“为民服务专项资金”使用遵循专款专用、民主公开和注重实效的原则，实行项目化运作。项目运作过程包括：一是农民向上反映需求。农民通过向村社干部提意见、填写意见收集表、寄邮件等形式反

映需求。二是村社征求意见。村社党组织牵头抓总，党总支副书记具体负责，根据农民的需求反馈征求下一年度项目意向。三是确定项目内容。每年9月底前，村社党组织召开党员代表会议，对农民反映上来的项目需求进行筛选，集体研究提出初步方案，并在村社公示栏公示7天，进一步征求农民意见。每年10月中旬前，村社“两委”召开村民代表会议，研究讨论初步方案并投票表决，经半数以上代表同意后形成正式方案。对投票表决通过的项目，村社“两委”填写《社区（村）为民服务专项资金使用备案表》，于10月底前报所在街道（乡镇）备案。四是结果公示。每个项目完成后，村社“两委”将项目实施过程和资金使用情况在村社公示栏公示7天，接受群众监督，同时抓好项目的痕迹化管理、资金管理和严肃项目变更手续等工作。在整个过程中，政府只规定资金使用范围、程序以及保障规范化的公共品供给秩序。

村社获取并分配国家项目资源，另一方面涉及对国家资源的分配管理。动员阶段塑造出了农民需要不断出力、反馈自我需求，在合法的制度渠道中以平等的姿态与村社互动的关系。而国家资源分配涉及到村社内部的民主协商和利益调整。在民主协商和利益调整过程中，农民形成需要整合内部利益才能动用项目资金的理念。作为资源分配和利益均衡的重要形式，村民自治激活了农民的主体性和组织性，进而塑造了农民的国家义利观。西旺社区的村民自治^①主要表现在以下几个方面：

第一，小组自治与利益关联。《中华人民共和国村民委员会组织法》赋予了村民集体协商本村公共事务的权利，本地村民小组构成自治的基本单元。西旺社区按照各个自然村的自然边界建立起村民小组。在拆迁上楼之前，每个自然村人口基本上都保持在100人左右，每个村民小组内部有很强的生产生活关联，每个村民小组（后文部分地方简称“小组”）有1名小组长、1名到2名村民代表，组织体系完整。整个村社有大量集体事务，既涉及荒山、林地等集体资产的分配，又有国家项目资源的分配。村民之间也有较为紧密的利益交往，村社有一定的治理需求。小组作为独立完整的治理单元成为村级治理体系的有效补充，发挥了分配和均衡输入资源的作用。

第二，民主协商与农民参与。西旺社区保留了转型前西旺村的两个公共协商平台：一是小组群众会，二是小组代表会。其中，小组群众会主要讨论涉及每家每户利益的公共事务，例如集体土地征地补偿款的分配方案。小组群众会体现直接民主，保障了村民表达诉求的权利。涉及村社层面的项目落地以及公共建设时，村社会组织小组长和家族代表参加小组代表会来共同协商，小组代表会成为村民自治的间接民主形式。有的小组有大姓和小姓之分，因而小组代表数量会有差异。例如西旺社区的梅湾小组，胡姓占80%，其次是蔡姓、谢姓、潘姓、陈姓、沈姓和齐姓，梅湾小组共9名村民代表，胡姓的3个房支各有1名村民代表，共3名，其余姓氏各1名村民代表。这些家族代表由每个家族内部推选，“一般都是讲话公道的人”。村社本身是同质化的结构，达成的公共决策是“对公不对私”。农民通过协商平台等制度性渠道参与村社资源与利益的分配，并付诸实际行动。在小组自治的双层民主体系中，直接民主增强了农民的参与意识，间接民主则提升了参与实效。

可以看到，在这个公共场域中，项目进村需要村民不断出力，商讨村社公共品供给事务，从而激

^①事实上，转型社区的居民自治在内涵上仍为村民自治。

活农民的协商责任与主体意识，并对农民利益进行整合。民主协商与农民参与能够发挥治理功能，农民自我管理公共事务的义务感也被调动起来。

第三，自治决策与合法性赋权。西旺社区小组达成的协议具有地方合法性，即小组协商的成果能得到整个小组成员的认可，也得到社区和街道的积极支持。在西旺社区征地拆迁分配方案讨论中，前湾小组协商了很久拿出了大家满意的方案，小组长李海明^①说，“就暂定这个分配方案，如果有谁要推翻需要交纳2000元的补偿费，我们才会接着讨论”（访谈时间：2020年12月9日）。方案达成后，某一户的妻子不同意此方案，也不肯交纳2000元的补偿费，就到社区反映，社区认为小组决定好的事情能够得到绝大部分人的同意，在程序上也没有问题，仍然支持小组的决定。社区和街道对小组的赋权，使村民小组的社会合法性具有了制度性保障，因此农民保持着国家义利观。

2. “项目造点”——强项目下乡

伴随“美丽乡村示范建设”等的推进，国家向农村输入的项目资源越来越多，“项目下乡”成为乡村发展的重要抓手。当前的项目下乡，无论是资源体量还是项目目标，都已全然不同于农村税费改革时期的项目资源下乡，其资源体量更大、范围更广，目标已经从村社基础性公共品供给转变为休闲娱乐、乡村旅游等发展性目标，项目下乡的资源也不再需要农民反映诉求，这构成了东部地区“强项目下乡”。

作为本地重点打造的样本，西旺社区从2019年初推进保留村“美丽宜居乡村”整体推进项目，并体现出地方政府的“项目造点”逻辑。项目资源投入呈现出发展性、全覆盖、普惠性特点，村社干部无需动员村民筹措与争取项目资金。项目资源投入方向涵盖农村基建提档升级、亮化特色村庄、生态宜居、乡村旅游打造等方面，项目亮点主要有“美丽乡村建设”“特色村建设”“宜居村建设”等。目前，西旺社区在3个人口不足300人的“保留村”实施“美丽宜居乡村”整体推进项目，项目建设内容涉及居家养老服务站、垃圾分类功能站、污水处理站、院落美化、健身设施、历史古物景点以及旅游资源开发等，地方财政前期投入资金680多万，村社配套300多万，项目总资金近1000万。

（二）“上楼农民”的国家观变迁：从公共服务义利观到公共服务福利观

农村社区向城市社区转型（以下简称“农转居”）在全国范围内有广泛的实践，也因部分地方政府激进的措施可能带来社会发展的系统性风险而受到诟病（贺雪峰，2020）；也有学者认为，“农转居”即使目前存在种种弊病，但这些问题只能算是国家现代化进程中必须经历的阵痛（叶敬忠等，2012）。“农转居”已然成为中国一些地区不可逆的趋势，《中国城市发展报告（2011）》显示，到2010年底，中国失地农民的总数已达到5000万，预计到2030年失地农民将会达到1.1亿，每年新增300万失地农民。

除了“保留村”以外，西旺社区还有三个安置小区，分别是凤凰、金龙和华塘小区。三个安置小区基本容纳了西旺社区的“上楼农民”，其中，凤凰小区主要安置原凤村的拆迁户，金龙小区主要安置原张村的拆迁户，华塘小区主要安置原秦村的拆迁户。从2013年到2017年，西旺社区安置小区的

^①按照学术惯例，文中所涉及的人名均进行了匿名化处理。

农民经历了征地拆迁、安置上楼以及物业管理模式改变等一系列变化。西旺社区以及洪蓝街道办对安置小区的管理和公共服务提供经历了两个阶段，分别是物业公司退出情况下的“以帮代管”以及成立社区物业并引入社会组织情况下的“高标托管”。

1. 以帮代管——国家义利观下的公共服务供给

西旺社区的拆迁户从2017年开始陆续入住三个安置小区。这些安置小区都通过街道物业办以招投标方式引进物业公司，其中，金龙小区引进的物业公司是润生物业，凤凰、华塘小区则是富阳物业。然而，入驻后的运营困境使凤凰小区的富阳物业退出了小区，凤凰小区面临着管理缺失问题。缺少物业公司的状况倒逼西旺社区不得不承担起安置小区的物业管理责任，这种状况被称为“以帮代管”。西旺社区的“以帮代管”主要体现在以下方面：

第一，属地责任下的转型社区临时代管。一方面，西旺社区是属地责任主体，对辖区内的安置小区具有属地管理责任，这倒逼社区承担安置小区管理责任；同时，很多“创文创卫”工作与小区环境卫生等有关，因而社区也有承担责任的动力。另一方面，社区仍然在寻找新的物业公司，筛选小区积极分子作为业主代表，并期望把安置小区的管理交给多元主体，后续则主要发挥“元治理”协调、保持机制平衡的功能（田先红和张庆贺，2019）。正如村社干部钱国义说：“我们现在做的事情就是帮助安置小区顺利过渡。”（访谈时间：2020年12月19日）

第二，收取物业费下的保障转型社区运转。政府提供公共服务的同时，向“上楼农民”收取一定的物业费。在政府“以帮代管”阶段，政府聘请一部分保洁员和保安人员，安置小区的保洁、安保、公共照明等服务的提供仍然依赖农民缴纳的物业费。政府会对农民缴纳物业费给予补贴，希望能以优惠物业费为条件吸引物业公司继续接管安置小区。补贴标准是：高层小区的物业费是每平方米1.1元，政府补贴标准是每平方米0.4元，其中，溧水区、洪蓝街道各承担0.2元；多层小区物业费是每平方米0.6元，街道补贴标准是每平方米0.2元。正如洪蓝街道物业办主任杨培欣所说：“一定要让农民形成交物业费的概念，哪怕是缴纳一元钱也很有必要。”（访谈时间：2020年12月21日）继续收缴一定物业费也塑造了“上楼农民”购买政府提供的公共服务的观念。

第三，转型社区牵头下的多元协商。在洪蓝街道，物业办每个月牵头召开物业办、城管、消防、派出所、交警、社区以及物业公司共同参与的物业联席会，围绕小区居民反映的一些共性问题和难以解决的问题，共同商讨应对方案。在西旺社区的安置小区，社区牵头成立物业管理委员会，帮忙组织物业大会，动员小区业主代表，鼓励小区权威人士担任楼栋长，把多方治理力量纳入物业管理委员会下。多方治理力量强化了安置小区对接外部资源的能力，小区业主通过物业管理委员会反映问题，这些问题经过多元协商最终都能得到较好解决。

在“以帮代管”阶段，农民在享受公共服务的同时承担一定的成本。社区公共服务提供存在人力成本、组织成本和工具费用等，这些成本要部分分摊到农民身上，从而培养农民获取公共服务时付出一定成本的习惯。很多访谈对象表示：“国家提供的公共服务好，就愿意花钱去购买。”（访谈时间：2020年12月6日、12月10日、12月17日）街道办组织业主参与小区管理，也使居民意识到公共服务的提供需要他们自己出力，需要在小区公共服务提供中发挥自我组织和公共协商的作用。

2. 高标托管——公共服务泛福利化

地方政府以较高的标准接管转型社区管理和公共服务提供，被称为“高标托管”，“公共服务泛福利化”是指地方政府在“高标托管”下所提供的公共服务超出农民需求的样态。从2018年起，溧水区开始转变发展理念，探索针对安置小区的新管理办法。西旺社区的“高标托管”主要体现在以下几个方面：

第一，物业成本的财政覆盖。地方政府对安置小区进行物业托管主要体现为成立街道物业公司和社区物业公司。2020年12月，西旺社区在当地工商局注册成立了西旺社区物业公司。不同于“以帮代管”阶段农民需缴纳物业费，这一阶段政府和村社代替农民缴纳物业费，同时还负担房屋维修资金、大修基金等公共工程款项。

第二，公共服务的空间再造。地方政府提供全方位、覆盖各类人群的公共服务。以西旺社区的新时代文明实践站为例，该实践站建在社区进行物业托管的凤凰小区，共花费上千万元，面积近1700平方米，有五大服务平台：一是理论宣讲平台，主要宣传党的方针政策，活动室主要有党员会议室、大会堂，该平台主要针对社区党员；二是文化服务平台，举办的活动包括每月一次的“全民阅读”、一季度一次的“道德讲堂”、四点半课堂、免费红色旅游等；三是教育志愿服务平台，主要是志愿服务站；四是科技科普平台，由村社干部和溧水区科学技术协会对接，举办农民技术培训、参观科技馆等活动；五是健康促进与体育平台，活动场所主要包括舞蹈练功室、乒乓球室、健身房等。正如该社区宣传办的胡云霞所说：“包括儿童托管、妇女培训、亲子活动、老年人活动，我们的活动是免费针对各种群体的。”（访谈时间：2020年12月15日）

第三，社会资本的顺势介入。2018年，南京市政府出台《关于支持街道试点成立社区社会组织联合会深化三社联动机制建设的实施意见》，要求社区配备社会组织，街道负责社会组织招标工作，成本由社区承担。社会组织负责社区的公共服务供给，并在社区内开展各种各样的活动。从2019年开始，西旺社区每年都和金牛居家养老服务中心（后文简称“金牛服务中心”）签订为期一年的合同。在合同期内，社会组织以社区名义提供公共服务和开展活动，街道要求社会组织每个月至少开展4次活动，这些公共服务和活动无需居民出一份力、掏一分钱。在社区购买社会组织服务的市场逻辑下，一年一签的合同形式促使社会组织以更高的标准来提供公共服务和组织活动。社会组织大幅度提高了活动频次，金牛服务中心每个月以社区名义组织至少8次活动，社区各类群体均能参与。同时，洪蓝街道办“以帮代管”中组建的物业管理委员会的部分功能，例如公共协商提供服务等，逐步被社会组织的功能所替代，物业管理委员会的作用弱化。

（三）转型社区农民国家福利观的行为呈现

在资源输入村社的过程中，农民不配合项目落地的情况逐渐出现，农民都盼着村社干部来上门“做工作”。例如，在西旺社区“保留村”项目实施过程中，农民无需承担任何费用，在部分农民的要求下，硬化小组路时还需要顺便帮他们硬化门坪；在“院落整治”工作中，干部把农民家的柴垛摆放到屋后等不影响社区整体容貌的地方，农民不需要付钱还能获得一定好处。村社干部钱国义对人居环境整治项目推进过程中的困难这样说：“尽管这些项目工程都是为农民做好事，但农民丝毫不觉得这是

在为他们做好事，每个人都利用这个机会占尽好处，村庄各种历史遗留问题都在项目施工过程中暴露出来，大大增加了项目施工的难度。”（访谈时间：2020年12月19日）

“现在的农民不好讲道理的，我们在给农民做环境卫生整治的时候，农民自己家的柴火堆在门口，有些还腐烂掉了，我们说帮他堆到院子后面去，帮他码整齐，他不肯的，要给钱，不给钱他不让，我们说那多少钱，你开个价吧，他比五个指头，我们说，那就五十，他讲五百。这样的农民大有人在，每次我们去都要好处，都知道我们会给的，只要有一个人做，马上就有人学，有样学样。”（访谈对象：西旺社区主任俞康荣，访谈时间：2020年12月11日）

对村社干部来说，做项目推进工作并不是基于农民的要求，而是在完成政府布置的任务。对农民来说，这些事情既然跟他们没有关系，甚至还有钱拿，农民当然都想拿好处。农民那些不值钱的东西现在都可以“换钱”，因此，“不予配合”成为他们与村社干部要价的筹码。社区认为，实施项目是为农民做好事，结果不但得不到支持，反而被农民“要挟”，这导致社区“不理解”。

在安置小区公共服务提供过程中，农民的心态也出现了一些变化。一方面，农民享受福利，并觉得理所当然。以政府办物业为例，相较于市场中的物业公司，政府办物业具有天然的福利导向，让农民无成本地享受高质量的物业服务。2020年，西旺社区正式接管凤凰小区的物业，并以社区办物业的形式提供公共服务，“高标托管”下政府办物业的比较优势突显，“上楼农民”所享受的公共服务质量快速提升。农民认为政府办物业并非是按照市场逻辑而是按照包办逻辑，从而将私人服务和公共服务混为一谈，例如电灯坏了打电话让村社干部上门维修、下雨天让村社干部帮忙跑腿买菜。同时，其他安置小区农民也较容易产生相对剥夺感。自从社区接管凤凰小区物业之后，其他两个安置小区的农民更坚决拒交物业费，他们认为，“凭什么凤凰小区的物业费由社区补贴，我们就要交物业费？”（访谈时间：2020年12月17日、12月18日、12月24日）安置小区农民对垃圾清理、绿化养护、车辆停放、生活服务更加挑剔，对物业公司服务也越发不满意，甚至产生“农民盼着市场物业退出，嚷着政府物业早日进入”的情况。另一方面，“公共服务泛福利化”有着求大、图全的逻辑。一些发展性服务超出了农民自身的需求，很难匹配到农民的实际诉求，农民并没有动力也没有积极性参与其中。这一状况在实践中表现为农民不参与、不配合，被动地接受社区提供的公共服务。

综上所述，东部地区地方政府资源输入和公共服务提供经历了两个阶段：第一个阶段是在项目下乡和农民上楼初期，表现为“项目动员”和“以帮代管”；第二个阶段是在“强项目下乡”和“公共服务泛福利化”时期，呈现为“项目造点”与“高标托管”。在地方政府强发展逻辑下，国家资源下乡导致转型社区农民形成了以下四种错误认识：一是农民觉得现在的国家资源与公共服务不设上限，取之不尽，用之不竭；二是国家资源和公共服务不设边界，是全覆盖式的普惠漫灌；三是公共服务无需主动争取，可以坐享其成；四是农民无需承担成本或付出代价；五是农民觉得国家福利并非都具有实用性，有些福利超出了实际需求。这些认识具有逻辑一致性，构成了农民的国家福利观样态。

四、东部地区地方政府强发展逻辑：转型社区农民国家福利观形成的机制分析

（一）“强项目下乡”阶段“保留村”农民国家福利观形成的机制分析

根据上述分析，笔者将东部地区不同时期项目下乡的特征总结为：在项目争取阶段，项目资源体量较小，具有一定的稀缺性；而在“强项目下乡”阶段，地方政府配套中央项目资源，对“保留村”进行全覆盖式建设。在项目争取阶段，项目下乡仍然需要农民向上表达诉求，共同协商村社公共事务并推动项目落地；而在“强项目下乡”阶段，项目自上而下地行政化运作，并按照既定标准落地。在项目争取阶段，村民自主决策所需项目以及项目具体实施方案；而在“强项目下乡”阶段，村社干部负责项目执行和任务落实。在项目争取阶段，村社争取来的项目资源对接的是村社基础性需求并采用社会动员方式；而在“强项目下乡”阶段，项目资源对接的是发展性需求并采取了利益动员的方式。

西旺社区不同时期项目下乡的运作逻辑变化如表 2 所示。

表 2 西旺社区不同时期项目下乡运作逻辑的变化

比较类目	项目争取时期	“强项目下乡”时期
资源体量	体量较小，资源较稀缺	体量大，全覆盖
制度运作	向上申报，自行协商	行政监管，标准化执行
行动空间	自主决策，发挥主体性	项目执行，任务落实
项目内容	道路水渠等基础设施建设	环境美化等提档升级
对接需求	基础性需求	发展性需求
动员形式	社会动员	利益动员
农民国家观	国家义利观	国家福利观

从表 2 可以发现，西旺社区不同时期项目下乡运作逻辑转变的背后推手是东部地区地方政府的强发展逻辑，而资源输入主体上的地方包揽主义、资源输入过程中的村级治理行政化、资源输入下的利益吸纳动员方式构成“保留村”农民国家观变迁的重要影响因素。

1. 资源输入主体上的地方包揽主义。地方包揽主义是东部地区地方政府代替农民意志，包办农村发展的意图及行为模式。地方政府配套中央项目资源，包揽了村社发展所需要的资金，决定村社发展的项目类型。西旺社区 3 个“保留村”的美丽乡村整体推进项目资金由中央和地方政府包揽，前期共投入近 1000 万元。地方政府包揽行为以政绩为导向，以超越性的发展冲动破坏了农民与国家的义利关系。义利关系失衡的关键因素在于：

第一，地方政府以强大的财力，推进体量巨大的发展项目，把农民筹资等村社内部资源排除在外。除了中央项目资源投入，洪蓝街道的项目资金投入也不容忽视，大量地方资金投入项目上，使项目标准明显高于中央标准。在“保留村”美丽乡村整体推进项目实施过程中，巨大的资源投入和更高标准的项目建设使农民不再需要筹资筹劳，进而使农民认为国家项目下乡资源取之不尽，从而逐渐弱化了农民的动员能力。

第二，东部地区地方政府意图贯彻能力强，项目落地与决策无需动员农民，使输入村社的资源缺乏公共品属性。农民国家福利观的塑造并不完全取决于项目资源的体量，更重要的是国家资源的公共品属性。虽然资源大量进入村社，但“保留村”农民在获取这些资源时，并不需要进行自我动员，也不需要付出成本。因此，在农民眼里，国家资源获取不需要付出任何代价，国家成为了福利提供者。农民在项目争取时期所形成的需要农民付出代价的义利观被“公共服务泛福利化”消解，取而代之的

是国家资源在农民心中成为“福利品”，成为奥斯特罗姆（2011）所述的福利品“公共池塘”。国家资源公共品属性的缺失使农民逐渐丧失了长期保持的国家义利意识。

2.资源输入过程中的村级治理行政化。在东部地区，村级治理存在行政化倾向（仇叶，2020）。国家行政事务不断向村社下沉，社区承担了大量的基层行政事务。一方面，基层事务采取行政化方式运作，村级组织承担起越来越多行政事务，并接受上级20多个部门的检查，这些考核和检查构成本地的“千分制考核”。繁杂的行政考核导致基层疲于应付上级考核和行政任务，缺少时间和精力做群众工作；另一方面，项目下乡采用行政化方式运作，项目分配和管理逐渐悬浮于村庄社会，项目运作的行政化倾向造成农民参与的缺失。村社需要什么公共品、想要怎么发展似乎和农民毫无关系。快速彻底的村级治理行政化是地方政府强发展逻辑的结果，却“意外”造成村社组织脱离群众的负外部性。农民参与的缺失和主体性错位导致农民义利感失衡，导致农民义利感失衡的关键因素在于：

第一，小组自治逐渐弱化。小组自治原本是村社内部秩序维持、村民与村社互动的重要机制。一方面，随着村级治理的规范化和行政化、村级干部的职业化，小组自治功能逐渐弱化。2018年，当地政府加强了对小组的行政管理，导致西旺社区小组治理的完整性与相对独立性逐渐减弱，小组被统合到社区行政治理体系之中，成为社区的下级行政单元。另一方面，拆迁上楼使“上楼农民”逐渐丧失了商事议事的空间，从组织化走向个体化。

第二，政务逐渐取代村务。“村务政务化”的根源是自上而下的发展性要求导致越来越多的治理任务传达到基层村社。东部地区村务的空间逐渐被政务挤压，基层治理的政务化已然成为基层组织工作的新趋势。这表现为：一是行政权力泛化和精细化的过程管理，使村社逐渐减少了对村社内部事务的管理；二是地方政府在向村社输入治理资源的同时也把行政压力传导给基层村社。尽管这类事务要求村社干部与农民打交道，且嵌入村庄社会内部，但由于这些工作都是以自上而下的政策任务形式输入村社的，村社干部推动项目落地更多是基于应对考核和检查的考虑。

小组自治逐渐弱化以及“村务政务化”都是东部地区基层治理行政化的表现。小组自治的弱化消解了农民的自组织能力，从而成为村庄社会中的消极个体；“村务政务化”使村务和农民脱离了联系。在这种情况下，东部地区凭借其雄厚财力高标准完成自上而下的行政任务，投入超量财政资金意图解决所有问题，虽然农民暂时得到了实惠，但从长远看，这损害了农民的义利观。

3.资源输入下的利益吸纳动员方式。利益吸纳是指通过利益供给的方式实现对不合作者的吸纳式治理（崔盼盼，2021）。在“强项目下乡”时期村社干部做群众工作时，利益吸纳成为村社重要的动员方式。村社干部在项目落地过程中会拿出专门的动员资金对农民进行利益吸纳。利益吸纳破坏了农民义利观，是导致农民国家观异化的重要因素。以下几个特征尤其值得注意。

第一，项目推进过程中的主动利益吸纳。国家项目下乡采取的是中央下拨项目资金，地方财政给予配套的形式，地方政府的资金配套并没有明确标准，为了高分通过验收考核，东部地区地方政府往往用雄厚财力打通项目的“最后一公里”。项目实施中，政府往往预留一部分“动员资金”^①，一方

^①“动员资金”是当地村社干部的“行话”，即用来处理项目落地难题的资金。

面用于解决项目落地过程中的村社“纠纷”，另一方面用于提高对农民的补偿标准。但实际上，补偿缺乏明确标准，容易成为部分钉子户的要价砝码，其他农户见有利可图也纷纷图利，从而打破了村社的利益平衡。这部分资金的滥用被农民称为“国家的钱，不要白不要”，因而农民心安理得地借机图利。

第二，上级高压考核倒逼村社对群众进行利益吸纳。利益吸纳并非遵循治理逻辑，而是遵循“摆平”逻辑。一方面，地方政府在推动国家政策落地时，往往设立一套严格的验收考核方案。这些自上而下的工作任务，不仅任务量大，而且时间紧、工作难，常常涉及各种矛盾纠纷。但是，工作任务完成又有时间期限，这使村社干部面临极大的工作压力。另一方面，少部分坐惯了办公室的村社干部根本不适应和群众慢慢沟通、交流，不得不以简单粗暴的方式处理问题。厕所改革、院落美化等工作，需要村社干部动员每家每户进行整改，但上级高压势态、各级政府轮番检查和考核层层加码的情况倒逼村社干部为了完成上级行政任务而优先选择通过利益吸纳的方式来收买农民，解决项目落地难题。在这种利益吸纳的干群关系下，从项目中受益的部分村民并不会觉得自己得了国家政策的好处，反而觉得村社付费是理所应当。

（二）“公共服务泛福利化”下安置小区农民国家福利观形成的机制分析

从“以帮代管”到“高标托管”体现了地方政府公共服务理念的转变，这种理念转变导致了“上楼农民”国家观的变迁。从“农民上楼”初期到“公共服务泛福利化”时期，地方政府提供公共服务的内容由基础性的民生服务和对困难群众的救助服务转变为各类名目繁多的活动，这些活动没有任何门槛也不需要居民承担任何成本，甚至有些活动形式化严重；服务对象由针对有需要的人群，特别是老、弱、幼等困难群众，转变到覆盖全部人群；在管理上，公共服务由物业管理委员会通过公共协商提供到社区外聘社会组织来包办提供。在地方政府超前服务理念下，大量公共服务无偿提供给安置小区农民，“公共服务泛福利化”构成农民国家观转变为福利观的重要原因。西旺社区在不同时期的公共服务运作逻辑变化如表3所示。

表3 西旺社区在不同时期的公共服务运作逻辑变化

比较类目	“农民上楼”初期	“公共服务泛福利化”时期
服务对象	针对所需人群	服务全覆盖
提供主体	物业管理委员会	社会组织包办
政府行为	以帮代管	高标托管
服务内容	民生业务、基础服务等	各类名目繁多的无偿活动
农民国家观	国家义利观	国家福利观

在“公共服务泛福利化”时期，高标准服务型政府的创建以及通过提供高标准公共服务换取“上楼农民”的合作，构成了安置小区农民国家观变迁的影响因素。

1. 以超前公共服务创建高标准服务型政府

东部地区在创建服务型政府时，往往以超前服务理念打造民生政绩。这种理念和做法是好的，但其结果却跨越了基础性公共服务，“高标托管”排除了农民承担成本。部分发展性公共服务不符合农

民实际，也没能培养农民市民化意识，反而出现与地方政府目标背道而驰的问题。以下几个特征影响了农民国家福利观的塑造。

第一，在“高标托管”举措下，地方政府超前服务理念的实践低效。政府办物业、打造公共服务平台以及引入社会资本等行为，均遭遇到“上楼农民”的冷落：虽然地方政府通过办物业承担了农民部分“上楼”成本，但农民觉得理所应当；虽然新时代文明实践站提供了多样的公共服务，社会组织频繁举办各种活动，但农民的参与率或使用率却很低，参与者主要为个别农民、村社干部。究其原因，一方面是东部地区地方政府强发展逻辑导致项目不能很好匹配农民的实际需求；另一方面是“公共服务泛福利化”改变了农民的国家观，农民认为“国家现在是福利下乡”，这些福利虽不够实用，但随时随地可以获得，无需“争抢”。

第二，地方政府运用技术加强公共服务治理存在不当导致的义利失衡。东部地区地方政府“走在全国最前列”的高标准定位以及强发展逻辑，使地方政府有意识创建高标准服务型政府，构建了遵循“保姆式”服务理念的平台，如12345技术化治理、网格化管理、便民服务一体化平台等。但技术平台只对基层组织提要求设限制，一味输出公共服务理念，但没能把农民对服务平台的使用拉回到合理制度框架内，不能有效塑造农民国家义利观念，这进一步强化农民“公共服务泛福利化”的思想。运用技术加强公共服务治理虽然能够满足农民的合理诉求，但也让部分有不合理诉求的群众获得了更有效的“弱者的武器”。

2.以高标准公共服务换取“上楼农民”合作

第一，地方政府兜底物业成本，以期农民观念转变。“上楼农民”在短期内很难转变思想，仍带有乡土观念，需要一定时间接受城市规范化的规则。拆迁安置以后，农民认为拆迁与安置是自己和国家之间的平等交换，并不是自愿接受城镇化。因此，在收取物业费时，部分农民拒不交纳物业费，这是物业公司退出的直接原因。托管安置小区以后，地方政府全面无偿提供物业服务，并积极提供物业服务以外的各种附加公共服务。地方政府认为，农民不交纳物业费是物业公司管理上的失责，是公共服务提供没到位导致的。事实上，转型社区农民的乡土生活观念、思维模式很难在短期内转变，地方政府即使提升公共服务质量、细化公共服务标准，但缺乏对农民的积极引导，也很难匹配农民实际诉求，做到让农民真正满意。

第二，地方政府不断提高公共服务标准，以期农民配合。政府超前服务理念的实践形成了逻辑悖论：地方政府越是投入资源希望农民配合工作，农民越不配合，于是地方政府进一步提高公共服务和福利水平，从而形成恶性循环。在“公共服务泛福利化”趋势下，农民形成享受公共服务时只有优惠权益、没有履行义务的观念。国家是农民观念里保姆式公共服务的提供者。例如，在领取村社各种补贴时，即使一些农民的情况不符合政策要求，村社干部也会“通情理”地同意给予这些农民补贴；在收取物业费和社保费时，部分农民能拖则拖，最后村社还能“一笔勾销”。高标准公共服务供给无形中促使农民的国家观向国家福利观转变。

五、转型社区农民国家观变迁的后果

将大量国家资源投入转型社区体现出国家权力下渗村社的努力以及对农民生活改善的期望。在东部转型社区，“保留村”的“强项目下乡”和安置小区的“公共服务泛福利化”，实际上是东部地区地方政府强发展逻辑的一体两面，构成地方政府意图通过资源投入快速推动城镇化的一种思路。无论是“保留村”从“项目动员”到“项目造点”的转变，还是安置小区从“以帮代管”到“高标托管”的转变，都体现出地方政府与农民的互动关系、农民国家观和行为模式的深刻变化。农民国家观的变迁产生一系列影响，具体如下所述：

首先，农民国家观的变迁阻碍了中国城镇化进程。在城镇化过程中，转型社区处于农村聚落向城市社区转变、农业产业逐渐向城市产业转变、农村生活向城市生活过渡之中，最终成为城市的一部分。农民所形成的国家福利观，不利于培育转型社区农民国家公民意识及，推动农民市民化进程，使转型社区农民难以形成规整的公共规则和公民价值观念，进而不利于转型社区顺利融入城市。

其次，农民国家观的变迁削弱了农民组织化程度。东部地区地方政府的行為在相当程度上削弱了农民的责任意识，打破了农民与国家之间的义利平衡，农民的组织化被解构。地方政府做得越好，提供的资源体量越大，承担的成本越多，发展理念越超前，农民的态度越冷漠。地方政府行为消解了农民自我服务、自我管理的主体意识，国家资源的无限兜底导致很多农民认为国家为村社提供公共服务是政府的刚性责任，使农民逐渐形成了“福利政府”“无偿国家”“群众无成本”的观念，导致群众“搭国家便车”的行为。国家责任的无限化和“公共服务泛福利化”破坏了农民的主体性，损害了基层治理的根基。

最后，农民国家观的变迁消解了国家治理效能。国家福利观使农民主体性难以激活，以致于资源投入难以转化为基层治理能力，导致资源消解治理的负外部性。从项目角度看，项目造点中的利益吸纳手段看似比较简单省事且短期有效，但是，这种手段仅仅是把治理成本财政化，基层治理能力并没有得到强化与提升，反而容易形成治理惰性。资源越多通常意味着治理能力越强，然而，在东部地区强发展逻辑下，国家资源难以在基层发挥治理作用，无法激活治理效能，反而产生以公谋私的群体，由此导致资源与治理之间的悖论。从中央和地方关系看，基层治理危机会给中央政府带来“合法性危机”。从公共服务角度看，一方面，“公共服务泛福利化”提高了农民的心理预期，增大了利益平衡难度；另一方面，地方政府所提供的公共服务没能有效对接转型社区农民需求，也缺乏服务对象甄别机制，造成农民参与冷漠。

六、结论与建议

本文通过对东部地区转型社区案例的考察发现，东部地区地方政府的强发展逻辑主要表现为“强项目下乡”与“公共服务泛福利化”。在强发展逻辑下，转型社区的“保留村”从“项目动员”向“项目造点”转变；安置小区从“以帮代管”向“高标托管”转变。与此同时，农民的国家观也由国家义利观向国家福利观转变。在农民与国家的互动中，农民的国家观变迁可能会对中国城镇化、农民组织

化、国家治理效能等造成一系列的影响。

实际上，农民的国家义利观塑造涉及三个层面：一是在配置国家资源和公共服务时，地方政府要保障农民所需的基本公共服务；二是在国家资源与公共服务输入村社时，地方政府需要激发农民的主体性，推进农民的制度性参与；三是在与农民进行互动时，地方政府需要强化农民与基层治理的关联，确定合理的地方政府治理限度。但是，东部地区地方政府强发展逻辑打破了这三个层面的均衡。质言之，农民的国家观从义利观向福利观转变的起点是农民与国家权利义务关系的失衡。当下东部地区地方政府进行的高标准公共服务体系建设，只强调保障农民权利，较少关注农民的义务。治理理念规定了基层政府与农民之间的“福利型关系”，在这种不对等关系基础之上的主体互动很难带来有效的基层治理。另外，东部地区地方政府财力投入与中央方向一致，农民难以区别地方政府（“具体的国家”）和中央政府（“抽象的国家”）。基于上述分析，笔者给出如下政策启示：

首先，从地方政府视角，一方面，地方政府在转型社区发展过程中切勿操之过急，避免采取饮鸩止渴的一些做法。制定推进城镇化建设的政策要基于“三农”实际，注意强发展逻辑对地方公共治理的不利影响。另一方面，地方政府要引导农民树立国家义利观，使群众在享有公共服务时认识到要履行相应的义务，实现权利与义务的均衡。在资源输入村社和公共服务提供过程中，重塑农民的国家义利观。

其次，从农民视角看，重塑农民的国家义利观需要辨析地方政府（“具体的国家”）与中央政府（“抽象的国家”）。事实上，农民国家福利观的产生更多缘于东部地区地方政府的强发展逻辑。在农民观念里，具体的国家和抽象的国家无形之中被模糊化，农民无法看到中央政府与东部地区地方政府之间的行政偏差，以及地方政府对农民国家观的引导偏差，使农民的国家意识落在了地方政府的具体行为上。作为“具体的国家”的地方政府，以利益吸纳方式完成上级行政考核，这显然与国家发展思路并不一致（李祖佩，2014）。在地方政府采取简单粗暴方式进行利益动员的情况下，农民只有分清“抽象的国家”和“具体的国家”的区别，才能意识到国家义务的存在。因此，农民需要在自我组织和自我服务中发挥主体性，逐渐形成对国家角色更清晰的认识。这个问题涉及国家万千转型社区发展理念问题，需要引起重视。

参考文献

1. 奥斯特罗姆，2011：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，第103-105页。
2. 鲍海君、吴次芳，2002：《论失地农民社会保障体系建设》，《管理世界》第10期，第37-42页。
3. 陈周旺，2021：《福利治理为什么重要：超越福利国家模式》，《行政论坛》第4期，第26-33页。
4. 崔盼盼，2021：《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》，《中国农村观察》第6期，第108-119页。
5. 仇叶，2020：《行政公共性：理解村级治理行政化的一个新视角》，《探索》第5期，第153-167页。
6. 费孝通，2008：《乡土中国》，北京：人民出版社，第63-65页。

- 7.何绍辉, 2011: 《贫困、权力与治理》, 武汉: 华中科技大学博士学位论文, 第 202-216 页。
- 8.贺雪峰, 2007: 《取消农业税对国家与农民关系的影响》, 《甘肃社会科学》第 2 期, 第 1-3 页。
- 9.贺雪峰, 2020: 《“合村并居”一定要拆农民房子吗》, 《决策》第 6 期, 第 9 页。
- 10.金太军, 2021: 《多维视角下的社区治理研究——农转居社区转型及其治理简评》, 《中国行政管理》第 3 期, 第 159 页。
- 11.李成贵、孙大光, 2009: 《国家与农民的关系: 历史视野下的综合考察》, 《中国农村观察》第 6 期, 第 54-61 页、第 96 页。
- 12.李祖佩, 2014: 《项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 5 期, 第 18-25 页。
- 13.栗晓宏, 2014: 《农民责任意识的缺失与重塑——基于对吉林省农安、永吉等地的调研与思考》, 《长白学刊》第 3 期, 第 77-80 页。
- 14.马光川、林聚任, 2015: 《分割与整合: “村改居”的制度困境及未来》, 《山东社会科学》第 9 期, 第 79-83 页。
- 15.史密斯, 2018: 《民族认同》, 王娟译, 江苏: 译林出版社, 第 98-112 页。
- 16.田先红、张庆贺, 2020: 《再造秩序: “元治理”视角下城市住宅小区的多元治理之道》, 《社会科学》第 10 期, 第 94-106 页。
- 17.仝志辉, 2006: 《农民国家观念形成机制的求解——以江西游村为个案》, 《中国乡村研究》第 1 期, 第 155-193 页。
- 18.王春光, 2002: 《农村流动人口的“半城市化”问题研究》, 《社会学研究》第 5 期, 第 107-122 页、第 244 页。
- 19.吴理财、夏国锋, 2007: 《农民的文化生活: 兴衰与重建——以安徽省为例》, 《中国农村观察》第 2 期, 第 62-69 页、第 81 页。
- 20.吴毅、陈硕, 2012: 《“说话”的可能性——对土改“诉苦”的再反思》, 《社会学研究》第 6 期, 第 146-171 页、第 245 页。
- 21.吴毅、贺雪峰、罗兴佐、董磊明、吴理财, 2005: 《村治研究的路径与主体——兼答应星先生的批评》, 《开放时代》第 4 期, 第 82-96 页。
- 22.徐勇, 2005: 《村民自治的成长: 行政放权与社会发育——1990 年代后期以来中国村民自治发展进程的反思》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 2 期, 第 2-8 页。
- 23.徐勇, 2008: 《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》, 《当代世界与社会主义》第 1 期, 第 116-121 页。
- 24.叶敬忠、孟英华, 2012: 《土地增减挂钩及其发展主义逻辑》, 《农业经济问题》第 10 期, 第 43-50 页、第 111 页。
- 25.余泓波, 2015: 《中国农民国家观研究: 主题、方法与展望》, 《中共杭州市委党校学报》第 6 期, 第 90-96 页。
- 26.张乐天、陆洋, 2011: 《乡土秩序与土地流转的非均衡实践——浙江省 Z 村一带土地流转研究》, 《南京社会科学》第 7 期, 第 55-64 页。
- 27.赵燕菁, 2002: 《从城市管理走向城市经营》, 《城市规划》第 11 期, 第 7-15 页。

- 28.周飞舟, 2006:《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》第3期,第1-38页、第243页。
- 29.周飞舟、王绍琛, 2015:《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》第1期,第66-83页、第203页。
- 30.朱明国, 2013:《变迁与重构:农民社会责任义务体系》,《学术研究》第12期,第53-58页、第160页。
- 31.Alfred, P., 1987, “Are the Western Welfare States Still Competitive?”, *Intereconomics*, 22(3): 112-119.
- 32.Pauli, K., K. Stein, and Y. Ren, 2014, “Reshaping Welfare Institutions in China and the Nordic Countries”, *Helsinki, Nordic Centre of Excellence NordWel*, 67(3-4): 159-162.
- 33.Mishra, R., 1984, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 3-22.

(作者单位: 华中师范大学中国农村研究院)

(责任编辑: 光明)

From the View of National Justice and Benefit to the View of National Welfare: An Analysis of the Change of Farmers' View Under the Logic of Local Government Strong Development Based on the Governance Experience of Transitional Communities in Lishui District, Nanjing

LIANG Qi

Abstract: A transitional community is an intermediate social form in the transition from a rural community to an urban community. “Reserved villages” and resettlement communities constitute two types of fields in transitional communities. Based on an interactive analytical framework of the relationship between farmers and the state, this article follows a research path from the balance of justice and benefit to the generalization of welfare and analyzes the case of Xiwang Community in Lishui District, Nanjing City by using the “process-event” comparative analysis method. The study investigates the national view of farmers in “reserved villages” and resettlement communities under the logic of strong development in the eastern region. The study finds that the strong development logic is manifested in the “strengthening projects to the countryside” in “reserved villages” and the “pan-welfare of public services” in resettlement communities. Farmers have experienced the transition from “project mobilization” to “project construction sites” in “reserved villages” and from “management with help” to “high-standard trusteeship” in resettlement communities. The national view of farmers has shifted from the long-standing view of national justice and benefit to the view of national welfare, which has hindered the development path of urbanization, deconstructed farmers’ organization, and weakened the effectiveness of national governance. To solve the problem, there is a need to face up to the negative impact of the logic of strong development of local governments and reshape farmers’ view of national justice and benefit.

Keywords: Transitional Community; National View; Strong Development Logic; Project to the Countryside; Public Service