

乡村治理领域中的“内卷化”问题省思*

李祖佩

摘要：围绕乡村社会三个时段中出现的内卷化问题，本文构建“中央政府—基层政府—村庄社会”三维分析框架，分析并比较不同时段中内卷化的形塑机制。国家代理人监控不足、基层政府压力与自利表达以及村庄社会规则功能发挥缺失共同构成乡村治理领域中内卷化问题得以延续的基本原因。三者在不同时段中差异化的表现，带来不同时段内卷化问题在形塑机制上的不同。在资源下乡过程中克服内卷化困境，需要以村庄社会公共性重建和村庄社会主体性发挥为着力点构建国家、基层政权与村庄社会之间的关联机制和制衡机制，以村庄社会规则的积极培育和有效利用克服技术治理的单向度推进。

关键词：内卷化 乡村治理 资源汲取 资源下乡

中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A

一、问题提出

自杜赞奇（2010）提出“国家政权建设内卷化”以来，“内卷化”理论在基层政治社会领域得到运用。乡村治理领域的相关研究指出，无论是二十世纪九十年代中后期，还是当前资源下乡阶段，“内卷化”问题都一直存在。二十世纪九十年代中后期，随着资源汲取成本不断攀升，乡村两级围绕税费征收结成“利益共同体”（贺雪峰，2007）。乡村两级在收取税费过程中搭车自肥，损害村庄公共利益，使得类似于民国时期“税费增加而效益递减”的“国家政权内卷化”问题在基层发生（陈柏峰，2011）。伴随资源下乡而产生的是地方势力的崛起以及对国家资源的垄断，导致国家资源下乡总量越大，地方势力获得的利益越多，基层政权合法性丧失也就越严重，由此产生基层治理内卷化（陈锋，2015；李祖佩，2016a）。

在乡村治理领域中，当前学界对内卷化问题的讨论主要关注以下三个方面：一是国家出台的各种制度（如信访制度、村民自治制度等）在遭遇到复杂多元的基层社会后，内部设置愈来愈复杂、低效使制度实践陷入停滞，以至于同制度设计者的初衷相比，制度实践效果出现实质性倒退（田先红，2012；袁松，2015）；二是国家资源下乡过程中，精英俘获的普遍存在导致资源利用效率低下，资源的公共利益诉求并没有得到满足，国家资源输入反而不断侵蚀地方社会公共利益；三是制度实

*本文系国家社会科学基金青年项目“项目制实践对农村基层治理的影响研究”（编号：15CSH023）的阶段性成果。

践和资源利用过程中，基层政权的合法性不升反降，制度实践中出现的偏差以及资源下乡中出现的低效率等问题反而限制了国家与农民关系的良性发展。基层治理是国家治理的一部分，而基层治理过程中内卷化问题的长期存在也就意味着现代国家治理始终未能彻底摆脱内卷化的掣肘。

上述研究在一定程度上表明内卷化理论在理解中国基层政治社会问题上表现出一定解释力，但仍存在着进一步推进的空间。第一，既有研究较多地停留在微观个案的分析层面，缺乏对内卷化问题形塑机制的完整把握，更缺少对不同时段内卷化问题的比较分析；第二，既有研究更多地停留在对基层政治社会现实的总结归纳层面，研究结论只是作为讨论的结果而非起点，缺乏在同一分析框架下的系统阐述；第三，关于哪些核心变量和何种主导机制导致内卷化问题长期存在，既有研究并没有给出明确答案。

鉴于此，本文力图实现以下目的：一是将二十世纪上半叶、二十世纪九十年代中后期以及当前资源下乡三个时段乡村治理领域出现的内卷化问题纳入同一框架进行分析，理清不同时段中内卷化问题形成的内在机制；二是通过在同一分析框架下的系统阐发，厘清形塑内卷化问题的核心变量，进而系统分析三个时段中内卷化问题形塑机制的异同点；三是通过比较三个时段的内卷化问题，为当下解决内卷化问题提供学理思考。基于以上目的，本文第二部分在对内卷化理论进行梳理的基础上，提出研究框架；第三、第四和第五部分分别对三个时段中内卷化的形塑机制进行系统分析；第六部分总结三个时段中内卷化形塑机制的异同点；最后一部分则是为解决当前出现的内卷化问题提出学理思考和政策含义。

二、内卷化理论与本文分析框架

“内卷化”一词来源于拉丁语 *involutum*，原意是“转或卷起来”。它滥觞于康德、戈登威泽，由格尔茨成型，经黄宗智、杜赞奇改造而引发争论（郭继强，2007）。康德区分了“演化”和“内卷化”（韦森，2006）。戈登威泽用它来表述这样一类文化模式——“当达到某种形态以后，既没有办法稳定下来，也没有办法使自己转变到新的形态，取而代之的是不断在内部变得更加复杂”（转引自李锦顺、毛蔚，2007）。Geertz（1963）将这一概念引入到农业经济领域，并提出“农业内卷化”。以此为基础，黄宗智（2000）将其引入到对中国传统农业生产过程的分析中，核心内容在于以劳动力边际报酬递减的代价换取农业生产的劳动密集化，进而将农业内卷化内涵归结为“没有发展的增长”。之后，围绕着黄宗智的研究，学界从两个方面提出质疑：一是质疑农业内卷化存在的真实性（例如彭慕兰等，2003）；二是在“内卷化”概念的界定问题上，认为以边际收益递减来界定“内卷化”是一种误解，其基本含义应是指系统在外扩张条件受到严格限定的条件下，内部不断精细化和复杂化的过程（刘世定、邱泽奇，2004）。

在政治学及相关学科的研究中，杜赞奇（2010）从 Geertz 那里借用内卷化概念，并将其运用到对中国现代国家政权建设的解读中，提出“国家政权内卷化”。简言之，“‘国家政权内卷化’是指国家机构不是靠提高旧有或新增（此处指人际或其他行政资源）机构的效益，而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的营利型经纪体制——来扩大其行政职能”（杜赞奇，2010）。杜

赞奇的研究将内卷化作为理论工具从经济学领域拓展应用到政治学领域。除前述乡村治理领域的分析外，内卷化理论还被用在对社区组织（例如马良灿，2012）、国有企业运行机制（例如李培林、张翼，2000）、流动人口的社会认同（例如王春光，2006）等多方面的研究中。

诚然，学界将内卷化理论运用到多个研究领域而不对其理论内容进行阐述，难免造成“它成为解读中国问题的万能钥匙”（郝娜，2010）之嫌。政治学及其相关学科的研究中，内卷化指涉的内容融合了农业经济学研究中强调边际效用递减与强调系统内部不断复杂化两个方面。如在杜赞奇（2010）的经典分析中，内卷化一方面指出了国家政权建设在基层表现出的不断复杂化，另一方面亦指明了二十世纪前半叶国家政权建设呈现出的“没有发展的增长”态势。这种内卷化机理一旦定型，进入“锁定”状态，就会成为恶性的路径依赖（甘满堂，2005）。综合既有研究，内卷化理论包括三个层次的内容。第一，以发展为基本背景。即无论动力来自于内部还是外部，内卷化理论着重探讨的是事物从一个阶段向另一个阶段发展过程之中存在的问题。第二，以停滞甚或倒退为基本后果。即事物在现实层面中并没有沿着发展本来的要求展开，偏离或违背了发展的初衷。第三，以复杂化为基本现实。即在发展的背景下，事物的演变在脱离了原初的形态而又没有沿着发展要求有序推进后，事物本身变得复杂化。

为避免陷入到对内卷化理论泛化和滥用的片面质疑之中，笔者认为，对内卷化理论的借用，须将上述三个方面综合纳入到分析中。具体到本文研究中，则既要三个时段的内卷化问题放在发展的宏观背景中考察，注重三个时段中乡村基层治理出现停滞甚或倒退的后果，又需要系统厘清不同时段中乡村治理呈现的复杂性及其形塑机制。

本文采用“中央政府—基层政府—村庄社会”三维分析框架实现上述研究旨趣，这一分析框架隶属于“国家—社会”关系框架。在三维分析框架中，中央政府一维侧重于国家的代理人监控^①，代理人监控是国家能力的重要方面，同时也是基础性国家能力的重要体现（王绍光，2014）。基层政府一维侧重于基层政权组织的压力和自利两个层面^②。基层政府需要承受上级政府层层累积的行政压力，同时又时刻在为自身组织生存和发展创造有利条件，因而又表现出自利性的一面（金太军、张劲松，2002）。不同时段中基层政府的承受压力的内容以及自利诉求的表达方式不同，决定了其权力在村庄社会的行使方式不同，进而成为影响村级权力结构的因素之一。村庄社会一维侧重于村庄社会规则，即强调一套规范与控制社会行为尤其是非常规行为从而维系社会秩序的地方规则（刘燕舞、王晓慧，2014）。村庄社会规则即村庄社会的内生规范，是由乡土社会基本性质决定的，且与现代国家建设的要求之间充满着张力。在基层治理过程中，村庄社会规则与国家法律、政策交织在一起，共同构成以情（乡土人情）、理（村社伦理）、法（国家政策法规）的综合为基本内容的治理规则（董

^①代理人监控强调的是国家对于其代理人自上而下的监督，而从后文的分析可知，基层政权组织在特定时段中对国家意志的逐步偏离，还是来自自身的自利性表达以及村庄社会自下而上监督缺失的结果。由此，代理人监控只是构成本文分析框架中的一个维度。

^②本文中基层政权组织包括县以下政府与村级组织，当前主要包括乡镇政府、村级党支部和村委会。

磊明等, 2008)。国家代理人监控能力、基层政府的压力与自利以及村庄社会规则三者之间的交互作用和矛盾张力, 构成内卷问题持续存在的根本原因。

三、营利型经纪与国家政权建设内卷化

二十世纪上半叶, 中国开启了现代国家政权建设的进程。按照查尔斯·蒂利(2007)的概括, “国家政权建设”过程包括三个方面: 一是国家权力对社会渗透的加强, 国家正式组织机构不断下沉, 并实现从间接统治向直接统治的转变; 二是官僚机构的理性化、制度化加强; 三是应付战争和国家政权建设需要导致国家资源汲取能力的提升。随着资源汲取力度的加大, 征收税费成为国家政权与农民大众接触最深的领域(杜赞奇, 2010)。赋税征收成为杜赞奇分析乡村治理变革与国家政权建设成效的主要线索。

传统官僚体制虽然是专制时代的产物, 但县以上官僚机构的理性化和制度化不可谓不强(李俊清, 2008)。而在县级及以下的基层政府中, “一人政府”以及书吏、衙役等各种形式的幕友存在(瞿同祖, 2011), 表明国家政权建设中强调的官僚机构理性化、制度化在基层仍有巨大的发展空间。国家政权建设一方面增强资源汲取能力, 即确保中央和省级高层政府掌握越来越多的财政收入; 另一方面将大量国家政权现代化事务层层委派给基层政府执行。由此而来的结果是, 县级及以下政府财政的弱化, 而现代化推进又需要基层政府承担越来越多的工作压力。在层层压力之下, 县政府增设许多“现代化”部门, 结果机构重叠, 使有限的财源更加紧张(杜赞奇, 2010)。为满足日益臃肿的组织运作需要, 基层政府的自利性得以凸显。为应对财政和行政事务压力, 基层政府通过制度外渠道尽力扩大税源, 而这又给作为基层政府代理人的行政雇员和村庄“经纪”中饱私囊的巨大空间。

二十世纪上半叶的中国内外交困, 这带来中央政府对基层政府监控能力的不足, 而基层政府自利性诉求又进一步加剧国家管控的难度。在传统帝制的政治格局中, 自上而下的专制皇权与自下而上的绅权并存, 构成了费孝通(2006)论及的“双轨制”。这其实反映出皇权并不直接对接到村庄社会, 依托正式与非正式的经纪人实现皇权对乡村基层社会的间接统治是传统体制时期的基本政治特点。村庄“经纪”由地方社会精英构成, 且在国家与地方社会之间拥有一定的独立性和行动能力(村庄“经纪”的类型见下文)。在传统政治格局中, 国家对基层政府和村庄“经纪”的监控手段除了包括自上而下的各种制度手段之外, 还包括自下而上的通过借助地方社会内生的价值、规范即村庄社会规则等非制度化手段。村庄社会规则能够塑造并制约权力运作, 构成杜赞奇笔下的“权力的文化网络”^①。以“权力的文化网络”为主要内容的村庄社会规则为权力的运作提供合法性支撑, 同时, 其自身形塑亦离不开特定村庄社会结构。“同任何其他制度一样, 农民分层制度应该有可能确立起通行的互惠和公平回报的标准。其逻辑起点是弄清精英阶层和从属阶层各自的需要与资源”(詹姆斯·斯科特, 2001)。在传统村庄社会中, 村庄社会分化而产生的“富有而有声望的人”与一般村民之间的

^①比较来看, 村庄社会规则强调的是村庄社会中既存的地方性的价值理念、制度规范和关系结构, 与“权力的文化网络”在所指涉的内容上有一致性。但前者除了强调对权力的塑造作用外, 还注重其在村庄社会秩序维系方面的功能。

施惠与受惠关系，正是“权力的文化网络”得以形塑并持续发挥作用的社会基础。

杜赞奇区分出两种经纪类型：一是作为国家正式代理人的营利型经纪，二是作为村庄社会代理人的保护型经纪。前者一方面完成赋税征收等国家任务，另一方面利用国家交办事务获取利益。后者一方面接受国家正统价值规范的教化并作为国家非正式的代理人而存在，另一方面利用其在村庄社会中的权威充当村庄利益的保护者。村庄中“富有而又声望的人”即属其中的保护型经纪。尽管这种保护型体制由乡村社会领袖所创建并赋予其集体价值观念，但它极易受营利型经纪的操纵（杜赞奇，2010）。究其原因，杜赞奇重点强调了两个方面：一是文化本身具有的流变性和模糊性；二是村庄社会阶层结构的变迁。而村庄社会阶层结构的变化集中表现为宏观经济环境恶化背景下村民的普遍贫困以及精英逃离村庄而产生的村庄精英大量流失，导致保护型经纪数量的减少和影响力的降低（杜赞奇，2010）。由此带来的基本后果是，保护型经纪从国家与村庄社会的连接纽带中退出。国家政权建设丧失了服从村庄社会规则的乡村精英们的支持，这为营利型经纪的崛起以及基层政府与营利型经纪的合谋提供了空间和条件。

综上，内外交困的现实处境严重弱化了国家代理人监控的能力；事权与财权的不匹配使得基层政府不得不加大资源汲取的力度，进而强化了其自利性的一面；村庄社会规则的失效进一步弱化了基层权力运作的规制力，使得营利型经纪主导村庄权力结构。以上三点交互作用，使得乡村基层治理领域中出现内卷化困局，且成为国家陷于总体性危机的重要推手。

四、税费征收、乡村利益共同体与内卷化困境

如果按照杜赞奇的分析，将国家政权建设侧重于国家权力对乡村社会的渗透，那么，中国共产党政权的建立，标志着国家政权建设内卷化的终结（杜赞奇，2010）。但内卷化困境并没有完全消失，而是在乡村治理领域中继续存在并发挥影响。二十世纪九十年代中后期围绕农业税费征收而形成的内卷化问题就是其中一例。

农业税费征收时期出现的内卷化困境以国家财政政策调整为背景。俗称“分灶吃饭”的财政体制自1980年正式实施，其间经历了多次内部调整，但总的趋势是越来越分权（周飞舟，2006a）。分权的后果是中央政府的经济调控和行政管理能力降低，从而导致国家能力被严重削弱，并超出了“分权的底线”（王绍光，1997）。为提高中央政府的财政能力，国家实行“分税制”改革，政策内容包括中央和地方的预算收入采用相对固定的分税种划分收入的办法，分设中央、地方两套税务机构进行分别征税，并推行税收返还和转移支付制度（周飞舟，2006a）。而旨在提高国家财政能力的“分税制”，却客观产生地方政府尤其是基层政府财政能力弱化的意外后果，迫使基层政府从预算外寻求新的财政来源。这其中，农业税费成为经济欠发达地区基层政府主要财源。

造成农业税费时期国家代理人监控不足的原因主要有两点。一是农业税费包括农业税和农业费用两部分。前者是政府提供公共产品的规范化筹资渠道，属于公共收支制度的范畴，因此可以看作是农民购买政府制度内公共产品的支出。后者包括提留统筹和集资摊派等，可以看作是农民购买政府或社区制度外公共产品的支出（叶兴庆，1997），对于地方政府而言，后者属于预算外资金。农业

费用的制度外、预算外性质，无疑增加了中央政府监管的难度。二是分税制增强了中央财政集权的能力，也削弱了基层政府的财政实力，而基层政府却是社会公共产品供给和维持稳定的主力军。为避免央地关系中存在的“一放就乱，一收就死”怪圈，中央政府在“收”的同时，也需要调动基层政府完成资源汲取任务的积极性，这无疑为基层政府寻求制度外收益提供了空间。

但基层政府在征收税费过程中遭遇到农民的普遍拖欠与拒缴税费。导致农民拖欠与拒缴的原因主要有二：一是村庄社会分化带来税费征收的困难。涉及农民负担的各类费用是在农民中间平均分摊。但平均分摊费用对于已经分化的农民而言意味着不同的负担。总的来看，从事农业生产的农民负担远远高于从事非农业生产农民的负担（叶兴庆，1997）。这样，那些农业收入构成家庭主要收入来源的农户最先感受到税费负担压力，也最容易抵制税费征收。二是农民的公共品诉求难以满足带来税费征收的困难。农民缴纳税费时，会把自身遭遇到的诸如土地调整、村社纠纷解决以及道路修建等公共品供给诉求纳入进来，要求乡村两级解决自身的实际问题。然而，在政府与农民的制度性联结较之于大集体时期已经严重削弱等因素的影响下，基层政府很难主动向农民提供有效的公共服务，结果在客观上便出现了基层政府和村级组织只向农民索取而很少向农民服务的局面（吴毅，2002）。当农民的诉求难以及时得到满足时，拖欠成为主要的反抗手段。

对于基层政府而言，除税费征收上的达标存在着来自上级的行政压力外，农村基础教育、基本医疗设施建设以及各种“达标”任务，均承受着来自上级政府层层加码的行政压力（陶然等，2003），而这些任务的完成又以税费征收为基础。同时，这些任务的完成又与组织自身利益和行政提拔体制相耦合。换言之，基层政府的压力和自利在农业税费征收中实现了统一。当面对农民的普遍抵制时，基层政府一方面加大自身行政权力行使力度，一方面通过各种手段获得村级组织的积极配合。为调动村干部积极性，基层政府的策略是对于村干部在农业税费征收中摊派、中饱私囊等问题采取默许态度，给予村干部相当大的自由裁量权。在乡镇政府的利益调动下，乡镇政府与村级组织围绕税费征收及其利益分配结成利益共同体。

新中国成立后，原有村落传统并没有完全消失，而是仍然存在于村民日常生活之中（张乐天，2012），以至于在改革开放之后国家从村庄社会中选择性退出，村庄熟人社会中的传统规则得以复兴。改革开放初期，村落传统的亲族关系、家族共财观念、生存伦理和互惠观念，与包含阶级话语、集体主义公平原则的村队新传统相互交织（张佩国，2006），构成村庄社会规则的基本要素。

随着改革开放的不断深入，以市场化为主导的现代性力量渗透村庄社会，村庄社会规则仍然能够在正式权力的运作中彰显自身力量，进而形塑基层权力运作中诸如“正式权力的非正式运作”等复杂现实（孙立平、郭于华，2000）。但总的来看，村庄社会规则的约束力呈下降的趋势。正如董磊明等（2008）指出的，“中国农村是一个受现代性影响快速自我演变的社会，农民已经开始挣脱土地的束缚——不仅在经济上，还在规范和观念上”。既有村庄社会规则难以获得存在空间，而新的契合当前实际需要的社会规则又没有及时生成，村庄社会规则的作用空间不断萎缩。这集中表现为村庄社会中的主流规范越来越难以有效压制“混混”“钉子户”等边缘群体的崛起。他们要么充当拒缴税费的排头兵，要么对村庄社会正常生产生活秩序发起挑战（陈柏峰，2011；吕德文，2013）。

村庄社会规则约束力的弱化，结合基层政府的利益激励，为村级组织实现精英替代以及新型体制精英获得发展空间提供了可能。具体而言，基层政府以是否积极配合完成税费征收作为选择村干部的基本标准，并设计了一套奖励和惩罚机制。那些遵从村庄社会规则的村干部因不愿得罪村民而退出村干部序列，而一些希望通过完成农业税费任务获取利益且对得罪村民顾虑不多的“狠人”及时填补了“好人”退出留下的空间。村干部由“好人”向“狠人”的替代极为类似杜赞奇在华北农村所发现的营利型经纪对保护型经纪的替代（贺雪峰、谭林丽，2015）。这样，承受巨大压力且表现出强烈的自利性诉求的乡镇政府与以“狠人”为主要构成的村级组织基于农业税费征收结成了利益共同体，这无疑进一步加重了农民负担。而日益攀升的负担使得农民的抵制行为更加普遍。农民的负担越重，乡村两级获得的制度外利益就越大，乡村两级政权合法性的丧失程度也就越大。农业税费征收所得并没有改善农村公共品供给水平，反而造成农村社会的衰败以及干群关系的紧张。

综合上述分析，二十世纪九十年代中后期在基层出现的内卷化问题发生在基层政府资源汲取过程中，是代理人监控难题长期存在下中央政府财政权力集中过程中出现的意外后果。对于整个国家而言，这种内卷化可视为特定制度环境下的局部危机。当国家及时感知到由基层干群矛盾加重而形成的政治压力，且有能力摆脱对农业税费征收的财政依赖后，通过取消农业税费，上述内卷化问题随之消解。

五、资源下乡、分利秩序与基层治理内卷化

农业税费取消后，国家与农民之间的关系从原有的汲取与被汲取向扶持与被扶持转变。但宏观层面的关系调整并没有一劳永逸地克服内卷化困境，相反地，内卷化问题在局部仍然存续下来并结合资源输入的新形势而具备了新的表征。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（李祖佩，2016b）。国家输入到村庄社会的资源越多，地方社会中的富人、灰黑势力的实力越强，基层政权合法性丧失得也就越明显，资源本身的公共性越难以获得发挥，基层治理内卷化得以形成。

税费改革之后国家治理逻辑呈现出越来越明显的技术治理的特征。具体来说表现在三个方面：一是治理方式的制度化、常规化，即强调制度建设，以科层理性行政代替原有的动员型治理体制；二是政策实施中尽量降低基层代理人的参与度和话语权，以降低国家对基层代理人的监控成本；三是在资源输入上，以标准化、规范化、专项化和技术程式化为特点的项目制成为最主要的运作方式。诚然，上述治理逻辑确实一定程度上规范了基层政府的权力运作，但也必须看到，上述策略是以架空基层政权、削弱其治理能力为代价的。基层政权在做坏事的条件减少的同时，也丧失了做好事的动力和基础，推卸了治理责任（田先红，2012）。同时，基层政府规范化、程式化的治理方式在基层实际治理中，难以与非规则化的乡土社会相适应，反而催生出更多的规避行为和策略行为（欧阳静，2009）。也就是说，国家虽然在一定程度上降低了代理人监控成本，但低成本并没有带来高收益，反而带来不容忽视的意外后果（李祖佩，2015）。

对于基层政府而言，治理能力和治理责任的弱化并不意味着行政压力的降低。基层政府在维稳、

发展农村等方面的压力有增无减。且在涉及农村建设和发展方面的工作中，基层政府压力与自利相耦合。项目资金不仅构成当下农村建设和发展主要的资金来源，而且争取项目资金也被当作缓解当前政府财政压力的主要方式之一。正因项目资金的重要性，有学者才指出，基层政府成为悬浮型政权（周飞舟，2006b）。

但问题是，基于基层政府压力和自利的项目资金争取能力与自身的治理能力并不相匹配。这种不匹配主要集中在利益分配和矛盾调处中，基层政府缺乏足够的协调和治理能力。一方面，受制于“以县为主”的项目运作模式，乡镇基层政府在项目实施中话语权缺失，项目资金并不构成政府的治理资源；另一方面，后税费时期基层政府与农民之间的权利与义务双向制衡关系缺失，基层政府难以有效规制部分农民权利的过度彰显，其后果是项目实施中矛盾冲突的大量涌现（李祖佩、钟涨宝，2015）。由此，基层政府处于两难处境之中：一方面迫于自身压力和自利动机，不得不大量争取项目资金；一方面又不得不面对大量超出治理能力之外的治理任务。在这种两难之中，基层政府不得不向下寻找自身可以依靠的力量。

在当前国家资源下乡过程中，村庄社会规则面临着不同于前述两个时段的遭遇，这集中反映在规则不及和规则不适两个方面。国家资源下乡所裹挟的技术治理逻辑与村庄社会规则之间的张力，导致国家主导的资源输入过程中既有村庄社会规则难以发挥作用（即规则不及），项目制要求的一整套运作规则因与村庄社会现实需要不相符而难以发挥作用（即规则不适）。项目制所表现出的对程序合理性的强调，实质是技术治理逻辑的进一步推进（渠敬东，2012），而这在实践层面表现出对嵌入性的乡土化治理技术和治理规则的排斥，导致非正式的、灵活的、乡土化的村庄社会规则难以发挥作用。标准化、规范化和理性化的治理技术在面对非规则的乡土社会时，自身的治理功能难以真正发挥，反而催生了大量既不满足技术治理要求又难以与村庄社会规则相契合的策略行为（李祖佩，2015）。面临上述遭遇的村庄社会规则既难以平缓基层政府意志与村庄社会公共意志之间的张力，为基层政府利用村庄社会内部强势群体完成治理目标提供了空间，又无法对村庄社会内部成员在国家资源下乡过程中的谋利行为形成有效规制，这主要反映在村治精英和少数村民谋取私利上。

此时的村治精英表现出以下三个方面的基本特点：一是黑白通吃，关系网络广，且关系重心向外。他们要么是灰黑势力中的一员，要么与灰黑势力保持某种密切联系；二是利益空间在村庄之外，且多数已基本脱离农业生产，即表现为村庄社会中以非农收入为主要收入来源的“富人”；三是为人仗义，交际能力强（李祖佩，2016a）。具备上述特点的农民能够登上村庄政治舞台，既是其谋利冲动基础上个人努力的结果，又有项目输入、基层政府的治理需要和村庄社会诉求等方面的结构性因素。项目指标分配由县政府和相关部门负责，而与政府相关部门的领导能否建构和维系关系成为村级能否获得项目指标的重要条件，这就需要村干部具备较强的交际能力和广泛的关系网络；治理能力弱化的基层政府难以应对项目进村带来的治理任务时，村干部所具备的个人暴力却能够填补正式治理能力的不足，因而那些与地方灰黑势力有关系的村民能够获得基层政府的扶持而成为村治精英；国家资源下乡背景下，村庄社会的项目诉求冲动强烈，但项目制所要求的自下而上的竞争机制的设定，又需要村干部积极争取项目才能满足村庄社会的项目需求。这样，村庄能否获得项目，取决于

村干部个人是否具备争取项目的能力，而这也构成村庄社会选择村干部的主要标准。

基层政府注重的是项目资金流量的最大化以及项目能否顺利实施，村庄社会注重的是能否最大化地获得外部资源。基层政府和村庄社会在满足自身利益的同时，也承担着项目资金的私人化运作以及公共资源被大量俘获的后果。村干部直接绕过乡镇向县级甚至更高层级政府争取项目，虽然所获得的项目指标能够纳入到基层政府“招商引资”的政绩考核体系中，但在项目资金如何使用、项目工程如何实施等方面，基层政府并没有实质话语权。而村庄社会尽管对村干部在项目运作中的谋利行为多有不满，但囿于满足项目进村需要的村干部对于获得外部资源的极端重要性以及村干部个人的暴力资源而无可奈何。

在基层治理过程中，利益安抚和暴力“摆平”成为村干部主要的治理手段。前者是指村干部通过借助国家资源以利益分配的形式化解矛盾，后者则是借助普通村民所不具备的个体暴力通过暴力威慑化解矛盾。而无论哪种治理手段，均无法实现基层治理组织与农民之间制度化的权利与义务关系的建构，现代公共规则难以获得发展空间，更无法实现基层政治社会的良性运行。相反地，基层政府和村级组织的合法性随着国家资源输入力度和广度的不断增加而丧失。由此，国家输入到村庄中的资源越多，国家资源被地方精英俘获的程度也就越深，基层政权合法性的丧失也就越大，基层社会秩序维系对国家资源的依赖程度也就越大，而这也正是基层治理内卷化的核心表征。

六、内卷化桎梏：三个时段的比较分析

行文至此，笔者以“中央政府—基层政府—村庄社会”关系为分析框架，对学界关注的二十世纪上半叶、二十世纪九十年代中后期以及当前国家资源下乡三个时段中乡村治理领域出现的内卷化问题作了重新阐释。国家代理人监控能力不足、基层政府的压力与自利表达以及村庄社会规则的功能发挥缺失共同形塑了上述三个时段的内卷化困境。但在不同时段，国家代理人监控能力、基层政府的压力与自利以及村庄社会规则存在不同的表现和影响因素，对这些差异的分别阐述，则是对三个时段内卷化问题存在差异的进一步呈现。

通过前文的分析可以发现，国家的代理人监控能力不足一直以来都是国家悬而未决的问题，但在其原因方面，二十世纪上半叶表现为国家内忧外患的基本处境、地方政府的离心力以及自下而上的旧有监控手段的失效；二十世纪九十年代中后期表现为代理人汲取资源所具有的制度外和预算外性质、国家从农村汲取资源的现实要求下对基层政府工作积极性的调动；当前资源下乡中表现为技术治理的单向度秉持及其对于非规则化乡土社会的不适。

“地方政府即厂商”（Walder, 1995）、“地方法团主义”（Oi, 1992）、“谋利型政权经营者”（杨善华、苏红, 2002）等有关基层政府角色的表述，预示着基层政府在国家与村庄社会之间不断获得自身发展的空间，且被视作“经纪人体制”在当代的扩张。但在不同时段，基层政府面对的压力与自利方面的结构性处境并不相同。二十世纪上半叶，基层政府的压力表现在国家政权建设所需要的不断增大的资源汲取任务和现代组织建设任务，基层政府的自利表现为规模不断增加的组织生存和发展的需要；二十世纪九十年代中后期，基层政府的压力表现在上级政府下达的资源汲取和涉农工

作中的诸多“达标”任务以及农民对于税费征收的抵制行为，自利表现在对制度外、预算外财政收入的获取；当前资源下乡时期，基层政府的压力表现在自身治理能力不足背景下维稳、招商引资以及农村建设发展等方面的任务不断增加，自利表现在通过“争资跑项”缓解财政紧张。

在不同的时段中，基层政府面对不同的行政压力和自利诉求，而作为基层政府“触角”的村级组织也就体现出不同的权力结构和精英构成，且这种差异在村庄社会规则面临的遭遇中获得进一步展演。村庄社会规则的作用有三：一是在国家权力下渗和运行过程中，能够一定程度上缓和权力的极端冒进及其对村庄社会的冲击；二是能够在一定程度上实现基层政府的意志与村庄社会公共意志的契合，同时对村级组织行为构成制约；三是能够规制村庄社会成员的越轨行为，进而维护村庄社会秩序（狄金华，2015）。而在三个时段中，村庄社会规则面临的诸种遭遇，导致其功能难以得到有效发挥，成为内卷化形塑的因素之一。但具体到不同时段，村庄社会规则的遭遇存在差异：在二十世纪上半叶，村庄社会规则遭遇到国家权力的下渗、营利型经纪的膨胀以及村庄社会结构的变迁等多方面的冲击；二十世纪九十年代中后期，在市场化浪潮的冲击以及各种现代性因素影响下，村庄社会规则的作用力呈下降趋势；国家资源下乡过程中，技术治理逻辑的单向度推进，导致村庄社会规则出现规则不及和规则不适，村庄社会规则的上述作用难以获得有效发挥。

再者，无论哪个时段的内卷化困境，共同后果均是国家权力触角在基层发生变异以及由此而来的国家与农民关系的隔膜。但各时段中国家代理人监控、基层政府压力与自利以及村庄社会规则等方面的表现不同，因而国家权力触角在基层的变异形态以及国家与农民关系隔膜的表现也就存在不同。在二十世纪上半叶，乡村社会中的非正式团体替代过去的乡级政权成为一支不可控的力量（杜赞奇，2010），以“土豪”、“无赖”和“恶霸”为主要代表的营利型经纪实现对保护型经纪的替代，并最终发展成为国家在现代政权建设中的破坏性力量；二十世纪九十年代中后期，乡镇政府与由“狠人”主导的村级组织围绕税费征收形成利益共同体，借助国家税费征收获取大量的制度外利益，导致农民负担的不断攀升以及干群关系的普遍恶化；当前资源下乡中，基层政府中的权力寻租者、以“富人”和灰黑势力为主力的地方势力以及少数以谋取个人利益为核心目标的农民，围绕国家输入到村庄中的资源形成相对稳定的分利秩序，导致国家资源使用效率的低下以及基层政权合法性的不断丧失。

进一步看，三个时段的内卷化发挥影响力的空间存在差异。二十世纪上半叶的内卷化困境发生在现代国家政权建设的起步阶段，成为国家政权建设失败的主导因素之一。换言之，当时的内卷化尽管发生在基层，却撼动了国家政权的整个机体，为革命和政权更替提供了可能；二十世纪九十年代中后期出现的内卷化发生在基层资源汲取过程中，但国家政权的合法性并没有因基层政权合法性的流失而受到实质性冲击。税费改革之后，国家从整体上切断了乡村利益共同体发育的动力源，围绕税费征收而产生的内卷化问题随之消解；当前资源下乡过程中出现的内卷化问题亦发生在基层，其基本影响在于基层政权合法性的流失。但更应该看到，在不改变资源输入方式和地方政治社会生态的情况下，国家技术治理手段的运用与基层代理人的策略性应对、国家资源输入力度和广度的增加与农民的积极性难以调动之间的内在张力（王海娟、贺雪峰，2015），使得当前基层治理内卷化表

现出与以往不同的隐蔽性、累积性的特点。

综合上述分析，乡村治理在三个时段中遭遇到的内卷化困境可比较归纳为表 1。

表 1 三个时段中内卷化问题的比较分析

	代理人监控	基层政府压力与自利	村庄社会规则	基层权力结构	影响力
二十世纪前半叶	内忧外患的基本现实带来监控能力不足	承担随现代化建设而来的各种任务，不断加大资源汲取力度以承担组织规模不断扩大而产生的运转成本	国家政权建设推进对于村庄社会规则的挤压、村庄社会普遍贫困化带来村庄社会规则的失效	营利型经纪崛起，基层权力结构脱嵌于既有村庄社会规则的要求	国家政权建设在基层失败，并成为使国家陷入总体性危机的重要力量
二十世纪九十年代中后期	国家资源汲取的需要以及对地方政府积极性的调动，客观上弱化了监控能力	通过税费征收完成上级各种“达标”任务以及基层教育等公共品供给任务	市场化浪潮弱化村庄社会规则的约束力	村庄社会中的“狠人”主导村政，乡村利益共同体形成	基层政权合法性丧失，税费改革使得此种内卷化问题得以消解
当前国家资源下乡	技术治理能够降低监控成本，但监控能力有限	招商引资、承担农村社会稳定与发展任务，通过“争资跑项”弥补当前行政资源不足	标准化、程序化的治理要求与村庄社会规则不匹配，带来规则不及和规则不适	地方势力主导村政，强势利益主体围绕国家资源输入形成分利秩序	基层政权合法性并没有因国家资源输入获得实质性提升

七、进一步的讨论

受代理人监控能力不足、基层政府压力与自利表达以及村庄社会规则功能发挥缺失三方面的影响，中央政府、基层政府和村庄社会之间的关系无法理顺，使得尽管宏观制度环境和时代背景发生了变化，但内卷化的形成因子却得以保留，并在乡村治理领域持续获得展演的空间。

乡村治理领域中内卷化问题持续存在至少为后续研究带来三点启示。第一，不能以抽象式的“强—弱”二元对立来认识中国国家与社会关系，而是应该在乡村治理实践的具体语境和基本事实中思考国家与社会的复杂关系形态。在与国家关系的处理中，村庄社会并非完全的“弱势”。基层政府治理能力和治理资源的弱化，村庄社会中强势利益主体（灰黑势力、钉子户等）权利的彰显，构成当前资源下乡过程中基层治理内卷化的基本表现。

第二，在乡村治理领域中实现对内卷化困境的克服，核心并非是国家与社会强弱力量抽象对比基础上的关系调整，而是通过构建中央政府、基层政府和村庄社会之间有效的关联机制和制衡机制，实现国家基础性权力的实质提升^①。关联机制确保三者能够形成互为彼此的权利与义务内容，并指导

^①基础性权力即一个中央集权国家的制度能力，是集体权力，也是一种“贯穿”社会的权力，它通过国家基础设施来协调社会生活（曼克尔·曼，2015）。

行政权力运作和基层治理实践；制衡机制确保三者能够明确彼此权利与义务的边界，并受此制约。制衡机制和关联机制是相互作用，缺一不可的。比如，缺少关联机制会导致基层政府的不作为或消极作为，也会带来权利的过度彰显和义务的过度承担，进而影响制衡机制的合理构建；缺少制衡机制会导致基层政府与农民之间权利与义务边界的模糊甚至错位，极易带来关联机制的破坏。

具体到资源下乡过程中关联机制和制衡机制的构建，需要从以下两点入手：①中央政府应将公共财政资源的使用绩效与村庄社会生产生活条件的切实改善纳入到基层政府行政考核的指标体系中，明确考核激励和约束内容；②在国家涉农资源的使用上，适度降低基层政府行政干预程度，充分发挥村庄自主性与农民主体性，四川成都市的村民议事会和湖北秭归县的“一长八员”制度，就是其中的有益探索。这方面核心在于依托国家资源在村庄社会内部的分配和使用，激发村级民主活力，实现村庄公共性的重建。这样才能充分发挥村庄内生力量在有效克服村庄强势利益主体对公共利益的侵害、实现广大农民公共品需求偏好的有序表达等方面的作用。

第三，在国家治理方式的选择上，既要进一步发挥技术治理的功效，又要防止其单向度推进带来的弊端。村庄社会虽然遭受现代性要素冲击而发生了巨大变化，乡村社会中的熟悉关系也处于变迁之中，但在村落生活共同体依然存续的情况下，基于地缘和血缘形成的熟悉社会关系的特征继续留存（陆益龙，2016）。乡土社会的基本性质决定了满足其自身运行的社会规则需要不同于技术治理要求的内容。这要求国家在治理方式的选择上，应在理性认识村庄社会结构和社会性质的基础上，充分认识村庄地方性知识在改善国家治理绩效中的重要作用。具体到当前资源下乡中，就是要充分尊重村庄社会内生规则的积极作用，积极培育既契合资源下乡要求又能够被广大农民认可的村庄社会规则。由此，才能将自下而上的农民需求表达与自上而下的国家资源下乡有机结合起来，夯实资源下乡的政治基础与社会基础。

参考文献

1. 查尔斯·蒂利，2007：《强制、资本与欧洲国家：公元 990~1992 年》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社。
2. 陈柏峰，2011：《乡村江湖：两湖平原“混混”研究》，北京：中国政法大学出版社。
3. 狄金华，2015：《被困的治理：河镇的复合治理与农户策略（1980-2009）》，北京：三联书店出版社。
4. 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。
5. 杜赞奇，2010：《文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社。
6. 费孝通，2006：《中国绅士》，惠海鸣译，北京：中国社会科学出版社。
7. 甘满堂，2005：《社会学的“内卷化”理论与城市农民工问题》，《福州大学学报（哲学社会科学版）》第 1 期。
8. 郭继强，2007：《“内卷化”概念新理解》，《社会学研究》第 3 期。
9. 郝娜，2010：《内卷化理论在中国》，《21 世纪国际评论》（香港）第 1 期。
10. 贺雪峰、谭林丽，2015：《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南 H 镇调查为例》，《政治学研究》第 3 期。
11. 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 1 期。

- 12.黄宗智, 2000:《华北的小农经济与社会变迁》,北京:中华书局。
- 13.金太军、张劲松, 2002:《政府的自利性及其控制》,《江海学刊》第2期。
- 14.李锦顺、毛蔚, 2007:《乡村社会内卷化的生成结构研究》,《晋阳学刊》第2期。
- 15.李俊清, 2008:《现代文官制度在中国的创构》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 16.李培林、张翼, 2000:《国有企业社会成本分析》,北京:社会科学文献出版社。
- 17.李祖佩、钟涨宝, 2015:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维系》,《中国农村观察》第2期。
- 18.李祖佩, 2016a:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》第3期。
- 19.李祖佩, 2016b:《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。
- 20.李祖佩, 2015:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》第5期。
- 21.刘世定、邱泽奇, 2004:《“内卷化”概念辨析》,《社会学研究》第5期。
- 22.刘燕舞、王晓慧, 2014:《血缘联结度、规则维控度与自杀行为——理解我国农民自杀差异性分布的三个关键词》,《青年研究》第1期。
- 23.陆益龙, 2016:《后乡土性:理解乡村社会变迁的一个理论框架》,《人文杂志》第11期。
- 24.吕德文, 2013:《乡村社会的治理》,济南:山东人民出版社。
- 25.马良灿, 2012:《农村社区内生性组织及其“内卷化”问题探究》,《中国农村观察》第6期。
- 26.曼克尔·曼, 2015:《社会权力的来源(第二卷):阶级和民族国家的兴起(1760-1914)》(上),陈海宏译,上海:上海世纪出版集团。
- 27.欧阳静, 2009:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,《社会》第5期。
- 28.彭慕兰, 2003:《世界经济中的近世江南:比较与综合观察——回应黄宗智先生》,《历史研究》第4期。
- 29.渠敬东, 2012:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 30.瞿同祖, 2011:《清代地方政府》,范忠信、何鹏、晏锋译,北京:法律出版社。
- 31.孙立平、郭于华, 2000:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》(特刊),厦门:鹭江人民出版社。
- 32.陶然、刘明兴、章奇, 2003:《农民负担、政府管制与财政体制改革》,《经济研究》第4期。
- 33.田先红, 2012:《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事,1995~2009》,北京:社会科学文献出版社。
- 34.王春光, 2006:《农村流动人口的“半城市化”问题研究》,《社会学研究》第5期。
- 35.王海娟、贺雪峰, 2015:《资本下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》第2期。
- 36.王绍光, 2014:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第3期。
- 37.王绍光, 1997:《分权的底线》,北京:中国计划出版社。
- 38.韦森, 2006:《斯密动力与布罗代尔钟罩——研究西方世界近代兴起和晚晴帝国相对停滞之历史原因的一个可能的视角》,《社会科学战线》第1期。
- 39.吴毅, 2002:《缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈——兼论乡村社会的国家政权建设》,《中国农村观察》第4期。

- 40.杨善华、苏红, 2002:《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》第1期。
- 41.叶兴庆, 1997:《论农村公共品供给体制的改革》,《经济研究》第6期。
- 42.袁松, 2015:《富人治村: 城镇化进程中的乡村权力结构转型》,北京: 中国社会科学出版社。
- 43.詹姆斯·C·斯科特, 2001:《农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存》,程立显等译,南京: 译林出版社。
- 44.张乐天, 2012:《告别理想——人民公社制度研究》,上海: 上海人民出版社。
- 45.张佩国, 2006:《公产与私产之间——公社解体之际的村队成员权及其制度逻辑》,《社会学研究》第5期。
- 46.周飞舟, 2006a:《分税制十年: 制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 47.周飞舟, 2006b:《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。
- 48.Geertz Clifford, 1963, *Agricultural Involution :The Process of Ecological Change in Indonesia*, Berkeley and Los Angeles :University of California Press.
- 49.Oi, Jean, 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, 45(1): 99-126.
- 50.Walder, Andrew, 1995, “Local Governments as Industrial Firms”, *American Journal of Sociology*, 101 (2): 263-301.

(作者单位: 华中农业大学社会学系;

华中农业大学农村社会建设与管理研究中心)

(责任编辑: 鲍曙光)

The Reflection of Involution Phenomenon in Rural Governance

Li Zupei

Abstract: This article focuses on the involution problem in three periods of the rural society and builds an analytical framework from three dimensions, namely, the central government, grassroots' government and rural society. It describes and compares the formation mechanism of involution in different periods. A lack of monitoring of state agents, the pressure of grassroots government and the expression of self-interest, as well as the absence of social functions played by villages, are constituted to basic causes of the involution problem in rural governance. The heterogeneity of the above factors in different periods leads to different formation mechanism of involution. To overcome involution during the process of resources down to the countryside, the rural public reconstruction and initiatives of rural society should be valued. That would be conducive to constructing a linking and equilibrating mechanism among the central government, grassroots government and rural society. At the same time, active cultivation and effective use of rural rules should be conducive to addressing the one-dimensional advance of technology governance.

Key Words: Involution; Rural Governance; Resources' Absorption; Resources Entering the Countryside