



中国延安干部学院学报  
*Journal of China Executive Leadership Academy Yan'an*  
ISSN 1674-0351, CN 61-1456/C

## 《中国延安干部学院学报》网络首发论文

题目：以基层治理创新克服乡村治理内卷化困境  
作者：王瑜  
DOI：10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20200306.001  
收稿日期：2020-01-02  
网络首发日期：2020-03-09  
引用格式：王瑜. 以基层治理创新克服乡村治理内卷化困境. 中国延安干部学院学报.  
<https://doi.org/10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20200306.001>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

## 以基层治理创新克服乡村治理内卷化困境

王瑜

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**【摘要】**乡村治理内卷化是制约乡村治理水平提升的现实难题,而脱贫攻坚过程中更为集中和快速的国家资源输入,则引发贫困地区更为突出的乡村治理内卷化问题。本文以 C 县的典型贫困村 L 村的治理困境及其创新实践为案例,剖析源于基层治理实践本身形成的乡村治理创新何以成为“去内卷化”的可能途径。在现有的资源下乡背景下,要克服治理内卷化困境,其关键点在于以村社公共性的重建和村社成员自主性的发挥为基本着力点,着重增加基层治理过程中所能产生的创新:一是要开辟治理创新窗口,增加基层治理创新机会;二是要发掘基层治理领头人,提升组织动员领导能力;三是要整合内外部组织资源,增进治理模式上下融合。

**【关键词】**基层治理;扶贫创新;积分超市

**【中图分类号】**F323.8 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674—0351(2020)01—0000—00

乡村治理内卷化问题是近年来乡村治理实践中面临的现实困境。在贫困县和贫困村中,伴随着扶贫强度加深、速度加快,以及脱贫攻坚向乡村振兴过渡转型期的任务叠加,乡村治理内卷化问题更为凸显,尤其表现为内生动力不足、治理生态失衡、治理负担加重等问题,已经成为基层治理中的难点问题。源于乡村治理实践过程本身寻求缓解乡村治理内卷化问题的突破口,既有益于延展对内卷化的理论思考,也有助于为基层治理实践提供参照。本文以 2019 年 8 月对罗霄山区集中连片特殊困难地区 C 县 L 村的调研案例为基础,以该案例反映出的一种基层治理创新模式——积分超市——为分析对象,通过对这种创新模式的背景、成效和经验的分析,旨在指向基层治理创新本身如何源于基层实践、发挥效果,并为乡村治理内卷化提供“去内卷化”的启示。

---

**【收稿日期】**2020-01-02

**【作者简介】**王瑜,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。

## 一、文献综述

格尔茨在农业问题研究中将“内卷化”作为“一个分析概念，即一个既有的形态，由于内部细节过分的精细而使得形态本身获得了刚性”，用以刻画印度尼西亚爪哇地区“由于农业无法向外延扩展，致使劳动力不断填充到有限的水稻生产的过程”<sup>[1]</sup>。“内卷化”的概念因黄宗智在考察中国农业问题的两本著作（《华北的小农经济与社会变迁》与《长江三角洲小农家庭与乡村发展》）中的改造性应用而被国内学者广为熟悉，并引起彭慕兰、刘世定等多位学者针对概念误用的批评<sup>[2,3]</sup>，而后郭继强（2007）进一步对“内卷化”概念提出了整合性解读，并彰显了“内卷化是小农经济内在稳定性的一种可能机制”<sup>[4]</sup>。在此过程中，内卷化概念的工具性分析价值实则愈加明确，并从农业领域延伸到制度、文化、治理等多个领域。

特别是在基层治理研究中，内卷化已经成为一个被普遍使用的概念工具，用来论述“有增长无发展，有投资无效益”的机制和现象。何艳玲等最早使用“内卷化”分析了城市基层自治组织“组织形式要素（例如社区代表大会、居委会委员的直选等）已经产生，但居委会组织变革真正要指向的组织性质和实际运作机制却没有根本改变；甚至在某种意义上，原有的居委会组织性质还得到了加强”的现象。<sup>[5]</sup>在乡村基层治理方面，“内卷化”被更加频繁的指出，马良灿提出，农村社区内生性组织在市场化 and 乡村制度变迁的巨大冲击下遭遇的“内卷化”过程主要表现为生存空间被挤压、总体性功能衰竭、自主性消解和社区公共性衰落等。<sup>[6]</sup>国家代理人监控不足、基层政府压力与自利表达、村庄社会规则功能发挥缺失表现为乡村治理内卷化问题在不同阶段的原因。<sup>[7]</sup>后农业税时期国家与农民之间的关系变革，特别是国家资源的输入，既带来了治理资源，又是乡村治理内卷化的重要起因。乡村社会中出现地方政府与地方势力的结盟，吸取大部分自上而下输入农村的资源，并不断侵蚀乡村社会的公共利益从而造成乡村治理内卷化<sup>[8]</sup>，其实质就是以排除普通民众的分利秩序为表现的治理内卷化。<sup>[9]</sup>而国家为了确保下乡资源合理有效使用而制定的越来越多、越发具体的资源使用规范，在防止基层资源滥用的同时，也极大地限制了基层治理主体的主动性，反而造成基层治理中的形式主义和内卷化<sup>[10]</sup>，已成为制约乡村治理水平提升乃至国家治理现代

化的重要挑战。<sup>[11]</sup>

“内卷化”概念的使用，其目的终究是要为“去内卷化”寻找出路。乡村治理内卷化是乡村治理领域真实存在的问题，而问题的本质在于国家资源输入条件下，国家、基层政府和农民之间关系如何在变革和互动中寻得可以提升治理效果的整合，克服内卷化困境。机会与危机常常是同源的，在乡村治理实践中，内生性地形成的治理创新或将为缓解乡村治理内卷化困境提供洞见。由此，本文就是通过对基层治理创新实践的观察，以C县的典型贫困村L村所面临的治理困境及其创新做法作为案例，剖析源于基层治理实践本身形成的乡村治理创新如何可能成为“去内卷化”的一种途径。

## 二、脱贫攻坚过程中的乡村治理内卷化困境

国家与农民之间的关系变革，特别是脱贫攻坚过程中更为集中和快速的国家资源输入，引发贫困地区更为突出的乡村治理内卷化问题。在此阶段，密集的扶贫资源以及其他资源下乡，既存在精英俘获扶贫资源的问题<sup>[12], [13]</sup>，也存在出于资源规范使用目的而形成的标准化规则下乡所产生的副作用，包括基层治理主体自主性缺失问题<sup>[10]</sup>和实践偏离问题<sup>[14]</sup>，以及不完善的帮扶机制带来的悬崖效应问题及其引发的乡村治理风险。<sup>[15]</sup>由此，贫困地区确实是观察乡村治理内卷化以及可能创新机制的窗口。

C县是罗霄山脉集中连片特困县，近年来以“攻项目、整环境、提效率”作为全县工作的主旋律，脱贫攻坚取得决定性进展，农村贫困发生率从建档立卡初期的18%下降至2018年年底的0.8%，并于2019年4月正式退出贫困县队列，是政府主导实现脱贫退出的典型。在此过程中，C县贫困村普遍面临乡村治理内卷化问题挑战，包括内生动力不足、治理生态恶化、治理负担加重等问题。这些问题之所以被称为乡村治理“内卷化”的问题，其本意不外乎是表达这样一种乡村治理现象，即：村级治理在现有组织形式和组织要素基础上，虽然面对和处理的工作量大幅增加，但其治理性质和实际运作机制却未能指向更高水平的治理效果。

### （一）外部进程挑战内部发展节奏，内生动力不足问题突出

越是贫困地区和贫困人口，其既有发展结构越单一、速度越缓慢，外部力量的输入越强。面对主要由外部主体决定的脱贫攻坚与各项整治工作的步调，乡村内在驱动力因跟不上外部节奏而凸显不足，对于贫弱涣散村和贫困人口而言更是如此。近年来，C县以脱贫攻坚统揽经济社会发展，大力实施六大产业就业扶贫群<sup>①</sup>和四大保障扶贫群<sup>②</sup>，同时还在全面开展农村环境整治。L村地理位置偏远，原是所在乡镇中综合条件最差、人均收入最低的村，不仅脱贫攻坚任务艰巨，村庄环境整治任务更是繁重。然而，村民内生动力的不足、自主性的缺失问题在本村已经十分突出。以环境整治工作为例，涉及家家户户，但L村推动半年多未取得明显成效，村民连自家卫生都没有意愿打扫，更别说门前屋后、路面水沟，下乡干部不得不亲自给贫困户家庭做清洁工作。

### （二）帮扶失衡诱发乡村治理风险，村社治理生态亟待修复

脱贫攻坚为乡村治理带来新的经济资源、组织资源，但同时也因帮扶失衡造成对村社内部治理生态的侵蚀。在C县，符合易地扶贫搬迁条件的贫困户花1万元即可入住县城的安置住房，其福利悬崖效应十分突出，陪同调研的年轻扶贫干部也感慨自己拼搏一辈子或许也难在县城买一套房，更不必说普通农户。另一方面，当地通过医疗和救助多项政策叠加将贫困户的医疗自付水平控制在10%以内（拔高了扶贫标准），而非贫困户依然面临看病贵、看病难困境。尽管C县表示上级部门已要求县里整改有关拔高扶贫标准的问题，但既成事实不仅引发了非贫困户的心理失衡，也导致贫困户和非贫困户、非贫困户和村委干部的关系受损。在L村，当初认定贫困户时，一些非贫困户与贫困户生活水平差别不大，但后续帮扶过程中福利差别悬殊，由此导致非贫困户对脱贫认可度不高。在这样的背景下，村社内部要继续推动涉及全员的其他公共事务时，更难以调动大家的积极性。

### （三）事务繁重激增基层治理负担，治理模式亟待整合

C县除了产业就业扶贫和保障扶贫工作，还在全面实施村庄整治提升工程、安全饮水全覆盖工程、人居环境整治工程、集体经济壮大工程、乡风文明提升工程，而这些工作推进最终全都要落在村级。“上面千条线，下面一根针”式的多事务推进局面对基层治理能力提出巨大挑战。以L村为例，单单脱贫攻坚就涉及村里各项大小事务，工作内容多，工作强度大，村干部过去还能兼职搞农业生产，

脱贫攻坚以来则是脱产全职忙于村务<sup>③</sup>。在此情形下，村庄公共事务标准化和指标达标为上的目标替代了一些治理任务本身的实质目标，村干部的“行政化”也导致了自治性和自主性的不足等问题。

### 三、倒逼之下迈向整合的基层治理创新实践

源于治理困境的倒逼，L村于2016年率先发起积分超市的治理创新模式，并于2018年3月对超市正式挂牌（当地称为“爱心超市”）。该模式成效显著，周边村庄陆续效法，并进一步在全县农村得到推广和发展。截至2019年8月，C县建成爱心超市132个，实现了行政村全覆盖，全县爱心超市布货总金额126万元，共开展积分评比601次，累计兑换人次9595人，累计奖励货品金额35.78万元。积分超市创新了乡村治理的动员机制，通过协调一批资源、调动一帮人员，从而解决了一串问题，成效显著。

协调一批资源，改物资分发为兑换。精准扶贫时期，社会对农村扶贫工作关注度大幅提升，来自对口扶贫部门、包保机关单位、企业和个人的社会捐赠资源大量增加，而给贫困户一发了之的方式，不仅会弱化贫困户的脱贫主动性，还会引发边缘贫困群体甚至普通群众的心理失衡。积分超市将帮扶资源对接进来，一方面形成用于积分兑换的货架物品，将直接给钱给物式的帮扶救济方式转变为通过志愿劳动和评比所得积分换取的奖励；另一方面在帮扶物资结构上，也从过去统一派发转变为按需兑取。在L村，积分超市货架物资一部分来自产业扶贫的村集体收益、公益岗位资金出资购买，另一部分来自企业和爱心人士的捐赠。超市设立在本村脱贫指挥部，货品以粮油干货、个护清洁、居家用品、非处方药品等老百姓常买常用物品为主，以积分标明兑价，农户通过参与社区活动积累积分用于兑换超市物品。

调动一帮人员，变群众游离为参与。一是充分挖掘和调动留守妇女的能动性，在村小组配齐妇女小组长，由妇女小组长组成志愿者队伍，开展村小组的公共事务活动，调动了人员积极性。在L村，村里制定了明确的志愿服务准则和积分奖励规则，成立了一支村级志愿者服务队，参与志愿者服务每次可获得30个积分，该积分可用于积分超市货品兑换，以此方式引导村民积极参与政策宣传、环境整

治、爱心帮扶、邻里调解等村级公共事务。二是参与者从贫困户扩大到非贫困户。运行之初，L村的爱心超市仅针对贫困户，通过每月卫生和产业发展等方面的评比积分兑换货品，但运行过程中发现，原本非贫困户就对精准扶贫政策“厚此薄彼”表示不满，卫生评比若只评贫困户将引发更大的不满情绪。于是村里扩大覆盖面，将参与对象扩大到全村农户。三是通过评比奖励调动积极性，扩大影响力，提升号召力。积分超市一方面正面发挥了邻里效应，因为老百姓“爱面子”，以村务公开方式借助微信群的动员、评比、亮照，环境评比促使自家环境卫生成为邻里关注的事情；另一方面调动了内部激励，因为老百姓青睐“小实惠”，在简单明确的评比规则、兑换标准下，货架上看得见的礼品起到了直接、有效的参与激励作用。如此一来，涉及村内各项事务的政策知晓度和农户参与度大幅提升。

解决一串问题，化事务繁杂为轻省。积分超市不仅对社会捐赠实现了登记管理从而实现帮扶资源往来透明化，更将帮扶物资以积分兑换（而非直接分发）形式与村内各项建设整合在一起，调动了村集体成员参与村庄治理的积极性，并连带推动了志愿服务行动、乡风文明建设、贫困人口激励、人居环境整治等多项工作，促进了扶贫与扶志结合，扶贫与公平兼顾，通过广泛参与的过程对原先失衡的治理生态起到了修复作用。自创办积分超市以来，L村的各项公共事务参与度达到近年来新高，村庄人居环境整治迅速推开，村书记直言“最难搞的环境整治大家都愿意参与进来，极大地减轻了村干部的工作压力”；同时，非贫困户对这一系列工作也非常认可。

#### 四、通过基层治理创新“去内卷化”的经验与启示

进入脱贫攻坚收官期，不少贫困县陆续实现贫困退出，任务重点随之转向巩固脱贫成效和衔接乡村振兴战略。特别是，调动包括贫困户在内的村民内生动力，提升乡村治理的全员参与，是贫困地区乡村治理转型和持续稳定发展的关键，而其突破口只能源于基层治理实践过程中产生的创新。在现有的资源下乡背景下，要克服治理内卷化困境，其关键点在于以村社公共性的重建和村社成员自主性的发挥为基本着力点，对接国家以及其他外部资源，克服技术治理的弊端。C县L村的治理创新提供了一些经验与启示，需强调的是，克服内卷化困境不在于对某

种具体创新模式的效法，而在乎如何增加基层治理过程中所能产生的创新。

### （一）开辟治理创新窗口，增加基层治理创新机会

在微小处不断创新基层治理不仅有利于提升资源使用效益，一石多鸟，也有利于改善社会风气和促进乡村社会融合。但以L村的积分超市模式为代表的治理创新其产生过程极为缓慢，属于困境倒逼之下的偶然激发，治理创新尚未成为常态。原因在于治理创新没有成为基层工作的必要任务和工作理念，基层治理事务过于繁杂，村两委工作落实交待尚不及，缺乏时间和精力探索创新治理模式。政府可参考类似众创空间的方式为乡村干部搭建治理创新平台，考虑定期召集村干部，以茶话会等形式表达治理难处、分享考察见闻、开展头脑风暴等，以专门的时间和空间为基层治理创新开辟窗口，增加创新机会。同时，对基层治理创新要予以适度监管、政策激励、宣传表彰，使治理创新成为基层可为、能为、愿为的新风尚。

### （二）发掘基层治理领头人，提升组织动员领导能力

从加强国家对基层治理的规范化着手，在将基层干部的权力关进制度的“笼子”里的同时，也需要让基层的权力行使有一定的主动性、积极性和灵活性。<sup>[16]</sup>而思路活跃的领头人通常是基层治理创新的核心人物。贫困地区基层组织软弱问题十分普遍，L村也不例外。Z某（党员）原为致富能人，有外出经商经验，其经营的鲜莲加工事业属于该县的农业支柱产业。2015年村干部选举，Z某既受上级党组织青睐，又在主观上具有为乡亲们办事的意愿，通过选举被推选为村支书。与此同时，选举还吸收了部分相对年轻<sup>④</sup>的村委会干部，村两委战斗力明显增强。村干部们开始改变村里长期涣散软弱的组织面貌，带领村集体盘活村中闲置资产，组织村民外出考察学习种养殖技术和发展观念。积分超市的模式灵感正是来源于村支书Z某和村委干部的外出考察学习，而后期运营模式的创新则是由于推动全村脱贫攻坚工作的实际需要。

### （三）整合内外部组织资源，增进治理模式上下融合



乡村内部充分的组织动员既是社区自治的体现，也是承接外部资源的基础。通过村社内部规范与社会关系的积极培育和有效利用，可以形成和强化内部组织基础。L村向外整合了政府和社会的帮扶资源，向内整合了党员和群众的组织资源，调动妇女的积极性组成志愿者服务队，合乎时宜地利用村社内部舆论和网络关系的监督，形成了有效的组织动员，从而得以顺畅有效地利用外部投入的村庄整治资源、帮扶资源等，并在这个过程中兼顾了乡村内部的治理生态，提升了群众满意度。

#### 注释：

①六大产业就业扶贫群是指烟草、莲子、蔬菜产业扶贫群、旅游扶贫群、光伏扶贫群、电商扶贫群、车间扶贫群、创业致富带头人帮扶群。

②四大保障扶贫群是指教育扶贫保障群、健康扶贫保障群、安居扶贫保障群、兜底保障扶贫群。

③当然，村干部的待遇也提高了，村两委干部每个月工资相比2015年已增加了近1000元，其中，村支书达到3200元/月，村主任达到2500元/月。从另一个侧面，也反映了乡村治理成本的提升。

④选举之前村两委干部平均年龄超过50岁。

#### 参考文献：

[1]C. Geertz. *Agricultural Involution: The Processes of Ecological Change in Indonesia*, University of California Press, 1963.

[2]彭慕兰, 史建云. 世界经济史中的近世江南: 比较与综合观察——回应黄宗智先生[J]. 历史研究, 2003(4).

[3]刘世定, 邱泽奇. “内卷化”概念辨析[J]. 社会学研究, 2004(5).

[4]郭继强. “内卷化”概念新理解[J]. 社会学研究, 2007(3).

- [5]何艳玲,蔡禾.中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J].中山大学学报(社会科学版),2005(5).
- [6]马良灿.“内卷化”基层政权组织与乡村治理[J].贵州大学学报(社会科学版),2010(2).
- [7]李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6).
- [8]贺雪峰.论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例[J].开放时代,2011(2).
- [9]陈锋.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[J].社会,2015(3).
- [10]贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J].社会科学,2019(4).
- [11]吕德文.乡村治理70年:国家治理现代化的视角[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(4).
- [12]周常春,刘剑锋,石振杰.贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J].公共管理学报,2016(1).
- [13]胡联,汪三贵.我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?[J].管理世界,2017(1).
- [14]陈义媛.精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017(6).
- [15]王瑜.论脱贫攻坚中的悬崖效应及其对策[J].中国延安干部学院学报,2018(5).
- [16]贺雪峰.给村干部一定的自主权——防范农村基层治理的“内卷化”危机[J].人民论坛,2019(3).