

行政整合社会：政府主导乡村建设的实践逻辑*

——基于大儒村“五星达标”创建工作的田野调查

马 锐 赵晓峰

摘要：政府主导的乡村建设行动是理解乡村振兴实施成效的关键视角，更是探讨国家与乡村社会互动逻辑的重要维度。本文通过对浙江省绍兴市大儒村“五星达标”创建工作的田野调查，考察了政府主导乡村建设的实践过程，基于此提出“行政整合社会”分析框架。本文研究发现：第一，发展型乡村建设是“行政整合社会”的合法性来源，逆向软预算约束、共同体的构建是行政整合村级资源、村级组织的实践逻辑。第二，国家通过“行政整合社会”，以制度建设、符号布置与“国家在场”的构建，对农民政治认同进行强化；以政党嵌入、党民联系与社会交往的扩展，对乡村社会关联进行巩固；以生活治理、空间转化与日常行为的引导，对农民乡村生活观念进行重塑，以此来推动城乡社会一体化进程，并完成对乡村社会整合的目标。第三，“行政整合社会”的实践中，出现了乡村建设陷入程式化运行、精细化建设与跨层级考核等问题，这与异质性社会需求、乡土性农民生活和社会化绩效评价不匹配，造成了资源利用效率降低和形式主义存在等实践困境。

关键词：行政整合 乡村建设 国家与社会 乡村振兴

中图分类号：D422.6; C912.82 **文献标识码：**A

一、引言

党的十九大提出乡村振兴战略^①。乡村建设是乡村振兴战略实施的难点与重点，关系到新时代中国特色社会主义的发展和第二个百年奋斗目标的有效实现。2018年中央“一号文件”《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出“农村基础设施建设深入推进，农村人居环境明显改善，美

*本文系国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”（编号：22ZDA101）的阶段性成果。本文通讯作者：赵晓峰。

^①习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第32页。

丽宜居乡村建设扎实推进”的明确要求^①。党的二十大报告指出，“统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村”^②。宜居宜业和美乡村建设既需要国家提高涉农资源的投入力度，也需要配套与服务对象、建设内容、社会基础相适应的建设模式，从而以低成本和高质量的建设成果来保障农民公平享有国家发展带来的社会效益。基层政府既是乡村振兴战略的重要实施主体，在政策落实中负有属地责任，又是连接国家与乡村社会的关键环节，在乡村建设中发挥着衔接项目资源与整合社会力量的关键作用。因此，在乡村振兴背景下，对政府主导乡村建设实践逻辑的讨论，具有理论价值与现实意义。

改革开放后，城乡社会变迁引发了差序格局的嬗变，打破了传统“公”“私”关系间的相对平衡，造成了个体主义对社会秩序的冲击。同时，市场经济的快速发展和城镇化进程的持续推进，扩大了城乡社会的分化。在乡村振兴背景下，政府主导的乡村建设对资源要素的统筹主要包括以下两个方面。一是整合层级项目资源，通过乡村建设来提升乡村公共服务质量，促使分化的城乡社会走向一体化。在推进城乡公共服务均等化的背景下，已有研究以“乡村建设对公共服务质量的提升”为主题，从全面建成小康社会（王春光，2020）、共同富裕（燕继荣，2020；李卓和郑永君，2022）、项目运作（叶云和王芊，2016）、数字化建设（刘少杰和林傲耸，2021；吴理财和李佳莹，2023）与政绩生产（叶敏，2016；夏冬，2022）等视角切入，重点关注乡村建设在提升公共服务质量方面的实践逻辑与实践困境。这些研究虽然或多或少地讨论了社会秩序的整合问题，但是缺乏有针对性的系统分析。二是引入外部资源，通过行政力量与乡村社会的共同作用，促使社会秩序得到有效整合。自涂尔干（2000）提出社会团结理论以来，社会学注重对维持社会团结的公共性的考察，并认为公共性是个人超越工具理性而自发维持社会秩序的重要机制。因而，公共性生产是政府能够以较低成本来维持社会秩序的重要机制。李友梅等（2012）提出，公共性是社会建设的重要目标，而公共性发育不足是当下中国社会建设面临的重要难题。冯仕政（2021）认为，公共性不等于集体性，前者是以“公”序的形成来抑制“私”益的聚集，而后者仅强调集体行动能力。公共性产生的基础是人与人、人与组织之间构建的联结关系。在快速城镇化背景下，虽然农村人口大量流入城镇地区，加剧了乡村社会公共性的流失，但是，乡村社会尚未真正步入陌生人社会，仍旧保留着部分熟人社会的社会关联（陈柏峰，2011）。而这构成了乡村建设通过再生公共性来整合社会秩序的社会基础（贺雪峰和仝志辉，2002）。因此，在新时期的乡村建设行动中，政府既要维护已有的联结关系，又要激活与唤醒个人与个人、个人与社会，乃至个人与国家间潜藏的社会关联，从而使团结的联结发挥填补社会“角落”与衔接社会各系统的重要功能（冯仕政，2021），促使乡村社会秩序得到应有整合。

综上所述，无论是对政府提升公共服务质量的理解，还是对政府整合乡村社会秩序过程的阐释，都要建立在深入剖析政府主导乡村建设的实践逻辑基础上。为此，本文提出以下问题：在新时期的乡

^①参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm。

^②习近平，2022：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第31页。

村建设场域内，国家与社会的互动逻辑是什么？国家是如何借助政府主导的乡村建设行动来维持公共性的生产，以及如何整合社会秩序？政府主导乡村建设意味行政对自治的替代，而这是否会造成新的实践困境？本文以“行政整合社会”为分析框架，通过对浙江省绍兴市大儒村“五星达标”创建过程的分析，尝试从碎片化的工作经验中，提炼出一般化的理解性知识与规范性知识（张静，2018），从而在一定程度上回应以上研究问题。

二、“行政整合社会”：政府主导乡村建设的一个分析框架

（一）从“国家与社会”到“行政吸纳社会”：理解国家与社会互动逻辑的演进

国家与社会关系是理解国家治理、社会治理与政府行为的重要理论视角。中国早期对于国家与社会关系的讨论，受制于西方话语体系。将“舶来”理论嵌入本土情境，忽视了西方理论建构的时代背景与复杂过程，其隐含的西式民主化情结，将国家与社会视为天然对立的关系。通过这类理论来认识中国经验，忽略了中国非二元对立的国家与社会关系，由此形成的研究结果不仅难以准确解释客观事实，更可能误导社会实践。而若习惯运用舶来的西方理论，更会产生“理论误植”“历史混搭”“方向误导”等严重问题（张康之，2012），对国家行政体制改革与自主知识体系建设产生负面影响。金耀基（2013）提出“行政吸纳政治”，分析中国香港政治结构与社会秩序稳定性的成因。“行政吸纳政治”是指，政府通过把社会中的精英或精英团体所代表的政治力量吸纳于行政决策体系，从而实现对其某一社会阶层的整合。“行政吸纳政治”一方面赋予统治权力对应的合法性，另一方面建立了松弛但整合的政治社会。康晓光（2002）使用“行政吸纳政治”来解释20世纪90年代中国稳定的政治与社会环境的生成逻辑。而吴增定（2002）对康晓光（2002）的解释持反对意见，认为“行政吸纳政治”难以区分“行政”一词所具有的管理权力与决策权力的内涵，导致理论难以揭示中国政治运行的本质。此外，“政治统领行政”是政治学常识，而“行政吸纳政治”缺失了能够统领“行政”的主语。

Kang and Han（2007）在“分类控制”体系的基础上提出“行政吸纳社会”，概括当前中国的国家与社会关系。国家通过“限制”、“功能替代”和“优先满足强者利益”等机制，将社会组织与团体“吸纳”于行政体系，实现对公共领域和社会组织的管理。这一认识延续了“控制”的思路，而用其来理解国家与社会关系具有片面性。但从理论发展的视角来看，从“行政吸纳政治”到“行政吸纳社会”的转变，体现了国内学者尝试超越西方“社会中心论”的努力。具体表现为：其一，通过非对抗性与非竞争性视角来定义中国的国家与社会关系，社会组织在国家统筹管理下具备一定的自主性表达空间，并在公共性建设、公共品供给中发挥着补充性功能；其二，对国家与社会关系的认识更具多样化与复杂化特征。这些从中国本土经验中生成的认识，对现实问题与实践探索具有一定解释力。在“行政吸纳社会”理论框架下，唐文玉（2010）提出“行政吸纳服务”，强调国家通过“支持”与“配合”来实现与社会的融合；郭小安（2015）认为行政吸纳的对象可以是物质层面的，也可以是制度层面与精神层面的。这些研究虽然拓展了理论内涵的边界，但在认识当前国家与社会关系上仍有延伸空间。

（二）政府主导乡村建设的“行政整合社会”分析框架

已有对“行政吸纳社会”理论的讨论，将“国家对社会的整合”视为理解国家与社会互动关系的

一项基础假定。因此，“行政吸纳社会”的实质是国家借助行政体制进入社会，再将社会精英、社会组织向上吸纳，从而提升国家对社会的整合程度。但从词源上说，“吸纳”具有“吸收”“接纳”的含义^①。这就使得“行政吸纳社会”理论对于国家与社会关系的阐释具有“自上而下单向度关联”的内涵。此外，“行政吸纳”还具有对社会某一阶层尤其是精英阶层“剥离”的逻辑，这也导致社会在国家吸纳的过程中难以真正成为一个整体。因而，“行政吸纳社会”理论分析的对象主要选择具有依附式自主特征的社会组织（王诗宗和宋程成，2013）或者被政府重点管理的社会团体，从而忽视了对国家与社会多种互动现象的关注。从理论发展的进程来看，“行政吸纳社会”的核心解释机制仍停留在国家借助“非政府方式”为社会提供公共服务与公共秩序，或是强调政府通过支持或抑制社会组织的发展，从而扩展政府行政权力的边界。因此，何以借助政府多元化治理行为来发展现有理论，是值得突破的难题。

借鉴“行政吸纳社会”理论，本文以“整合”替代“吸纳”，提出“行政整合社会”分析框架。在词义上，“整合”是指将碎片化、分散化的行动、价值或观念衔接起来，以形成统一关联整体的过程；在学理上，“整合”可视为一体化进程，即将社会业已分化的各部分加以调整和统筹，并结合成为一个有机整体（徐勇，2006）。“行政整合社会”主要强调以下三个方面：一是强调乡村社会秩序在应对环境变迁时的脆弱性，所以乡村建设将面对超越以往各时期的动态性、复杂性与不确定性，急需外部力量加以干预；二是强调国家借助政府行政力量，把城乡社会以及社会内部的各部分衔接起来，提升社会整体应对外部风险的能力；三是强调在这个过程中，国家与社会处于相对平等的结构位置。

“行政整合社会”的乡村建设实践模式，既有别于政府治理社会组织的“行政吸纳社会”，也有别于早期探讨国家与社会关系的理论议题（见表1）。在“行政整合社会”分析框架下，本文将讨论“国家如何借助行政力量来整合社会”这一基本命题。

表1 对国家与社会关系分析的三类框架比较

分析框架	理论背景	权力关系	实践逻辑	互动模式
早期国家与社会关系理论	政治、经济体制改革	社会中心论	社会群体结成组织，反抗国家	对抗、二元对立、零和博弈
“行政吸纳社会”	社会组织发展	政府中心论	国家吸纳社会组织，控制社会	限制、功能替代、优先满足强者利益
“行政整合社会”	乡村建设	政府与社会相对平等	国家借助行政体制，整合社会	提质增效、资源整合、合作支持

具体而言，“行政整合社会”与过往理论的差异主要表现在以下四个方面：

第一，在概念界定上，“行政”是指国家与政府的行为；“社会”是指社会治理体系、社会精英、社会资源、普通民众；“行政整合社会”是指国家借助行政体制介入社会具体治理事务，协助社会将人们弱化的政治认同、松散的社会关联、区隔的生活观念进行整合。因而，“行政整合社会”分析框架更能凸显国家借助行政体制对社会整合的意涵，以及二者在整合过程中的融合发展，而非强调国家

^①中国社会科学院语言研究所词典编辑室，2016：《现代汉语词典》（第7版），北京：商务印书馆，第1398页。

代理人——政府与社会展开的竞争、对抗与零和博弈。

第二，在权力关系上，早期国家与社会关系理论和“行政吸纳社会”理论分别对应“社会中心论”和“政府中心论”。“行政整合社会”强调国家虽处于权力支配的结构位置，但与社会保持相对平等的紧密合作关系。国家通过行政体制的向下延伸和多元治理方式，激活村级组织的主体性，使社会力量参与乡村建设行动，避免乡村社会沦为政府行为的附庸。

第三，在互动模式上，“行政整合社会”以“提质增效”“资源整合”“合作支持”作为国家与社会在乡村建设场域内的互动模式。首先，“提质增效”展现了中央政府与地方政府的互动样态。乡村振兴战略作为中央政府提出的政策话语与法律规范，是地方政府创新乡村建设模式的合法性来源。地方政府借助发展乡村产业、提升公共服务质量、改善自然环境风貌等合法性话语（张海鹏等，2018），以政府主导的创建型、发展型乡村建设，替代过去由村集体主导的维持型乡村建设。其次，“资源整合”展现了地方政府内部层级的互动样态。项目资金和财政预算是地方政府落实创建型、发展型乡村建设的资源配置和约束条件。地方政府一方面通过运动式的创建行动和治理策略（狄金华，2010；李玉霞，2024），整合体制内部层级项目资源；另一方面通过运用“逆向软预算约束”机制（周雪光，2005），向下整合村庄集体资源，以此来突破财政预算的限制。最后，“合作支持”展现了基层政府与乡村社会的互动样态。在处理乡村建设问题上，基层政府的政治取向与乡村社会的发展意愿相互呼应，推动二者构建紧密的利益与治理共同体。通过明确的职能分工，政府与社会能够利用各自特有的资源优势，确保乡村建设行动的高效实施。

第四，在实践机制上，国家通过“行政整合社会”的形式，构建了国家、社会与个人三者间的充分关联。首先，生活在国家内的个人需要通过政治符号、制度载体来感知具象化的国家形象（孔德永，2007）。由此，“行政整合社会”通过制度建设、符号布置等机制，强化了人们对于国家形象的感知能力，从而将个人与国家关联起来。其次，巩固个人与社会的关联需要依托个人与个人、个人与组织关联的构建。延续政党下乡的历史传统（徐勇，2007），党的十九大之后，党对基层组织的建设使基层党组织作为超越乡村社会结构的力量，发挥着整合乡村社会内部党群关系、成员关系的功能，推动社会成员间的社会联结向社区公共性转化，从而增强乡村社会应对外部风险的能力。最后，城乡社会的一体化整合以及国家与农民关联的构建，都依托着对农民生活观念的重塑。田先红和吕德文（2023）认为，国家对农民生活的治理是国家建设的重要内容。由此，无论是乡村建设领域还是乡村治理领域，近年来都呈现出生活化的转向。“行政整合社会”通过改造村庄空间的社会属性，使国家权力进入乡村社会的“私域”（杜姣，2023），从而有效引导和改变人们的生活行为。长此以往，乡村社会成员的生活观念逐渐得到重塑，这有助于弥合城乡间个体观念的张力。

三、乡村建设实践逻辑的转型：从“村社自主”到“行政整合社会”

（一）案例情况与研究方法

大儒村位于浙江省中部偏北地区的丘陵地带，由大塘村与义原村合并而成，是浙江省绍兴市诸暨市次坞镇的下辖行政村。村庄共有户籍人口 3323 人，总面积 5.77 平方千米，分为 6 个村民小组。大

儒村是多姓氏宗族村庄，村内以“俞”“傅”两大姓氏为主，分别建设有俞氏祠堂和傅氏祠堂，用来举行宗族祭祀活动。村庄地貌以丘陵为主，“八山一水一分田”的地貌结构使村内的平整土地十分稀缺。因而，自20世纪80年代起就有农民前往珠三角地区经商与务工。大儒村紧邻次坞镇的中心区与工业园，村内农民以镇区务工为主要的家庭生计模式。大儒村隶属的次坞镇地处诸暨市西北部，与杭州市萧山区的塔楼镇、河上镇相邻，连接杭州市与诸暨市的235国道也穿过次坞镇。因此，交通、市场与工业园的区位优势，促使大儒村农民采取就地城镇化发展策略，村庄人口结构保持相对完整。

有效治理需要地方政府在国家统一体制框架内充分发挥自主性原则，解决地方社会存在的实际问题（周雪光，2011）。在乡村振兴战略背景下，各级政府积极探索适合本地社情、民情的乡村建设创新工作模式。2017年，浙江省绍兴市在美丽乡村建设经验的基础上，提出“五星达标、3A争创”工作机制（以下简称“创建工作”），荣获“中国十大社会治理创新奖”。创建工作按照标准化理念，分批次将全市1000个以上的行政村建设达到“党建星、美丽星、和谐星、文明星、富裕星”的“五星”创建要求，其中100个以上的行政村符合国家3A级旅游景区验收标准。“五星”分别对应着组织建设、环境卫生、社会稳定、乡村文明与集体经济等主要建设指标。

本文采取个案研究方法。个案研究是常用的社会科学研究方法，其面对的质疑主要集中在对个案代表性的讨论。个案不是统计样本，所以个案的代表性也就不是必须具备的（王宁，2002）。基于“解剖麻雀”的逻辑，个案研究能够认识某一类现象，而想要扩大个案的解释范围就需要走出个案。研究者通过对个案的反思性、分析性概括与理论化总结，能够跳出个案本身，进而走向更为宏大的实践场景（卢晖临和李雪，2007）。大塘村于2017—2018年完成创建工作，大塘村与义原村合并后的大儒村在2020—2021年完成创建工作（为简化表述，本文统一使用“大儒村”来代指个案研究的村庄）。大儒村先后经历的两次创建工作，为本文开展个案研究提供了丰富的经验细节支持。同时，本文对大儒村创建工作开展情况的考察是历时性的，这就使得该个案不同于静态层面的横切案例，有利于通过对个案的分析性概括，认识乡村建设中“行政整合社会”的实践机制。笔者所在的研究团队于2021年7—8月前往大儒村开展田野调查，通过对乡镇干部、村干部、老干部与农民等40余人的半结构式访谈，收集并梳理了关于创建工作实施情况的一手资料。同时，在田野场域内，笔者及研究团队成员还通过实地考察，以及与各类群众的非正式访谈，从多个角度交叉验证了访谈资料的可靠性，从而为刻画大儒村乡村建设实践图景奠定了基础。

（二）村社自主：村集体主导维持型乡村建设实践

分田到户后，紧缺的耕地资源迫使大儒村农民从事矿业生产、砖瓦烧制与建材运输等非农经济活动，并在沿海地区开放后选择下海经商和进厂务工。21世纪初，东南沿海产业向内陆地区转移的过程，带动了次坞镇工业的发展，为当地社会提供了充足的就业机会。这一方面吸引沿海务工农民的返乡就业，另一方面显著提升本地农民家庭的积累能力。由此，2005年后，大儒村形成了新一股“建房潮”。此时村庄建设的主要内容是房屋的翻建与公共配套设施的完善。然而，村庄土地资源的紧缺导致农户房屋布局拥挤，这使得村庄建设的推进不可避免地造成邻里间的利益纠纷。费孝通（1998）认为，在传统乡村社会中以乡间调解为典型的礼治秩序，维持着乡村社会的稳定。改革开放后，现代性观念削

弱了维持乡村礼治秩序运作的公共性基础。但是，在人口结构保持完整的大儒村中，乡间调解仍然在涉及邻里利益纠纷的乡村建设事务上发挥重要作用，并且，调解纠纷的责任主体由传统时期的宗族长老转变为兼具“代理人”与“当家人”身份的村干部（徐勇，1997）。此外，村集体还能够及时回应农民部分的内生性需求。村干部王华容^①谈到一个事例：

“村部后面有一块近1亩地的水池，平日村里的雇工不会打捞水池里面的树叶、垃圾。时间一长，水池就变得非常臭。生活在周边的农民向我们反映了这个情况。村干部合计了一下，就在村里找了台挖机，一下午的时间就将水池里的垃圾清理干净，算上油费、人工费也就花了1000多元，农民非常满意。”（访谈对象：村干部王华容。访谈时间：2021年7月15日）

然而，由于缺乏国家力量的外部协助，村集体主导的乡村建设只能呈现回应农民基本需求的维持型样态。2005年后，次坞镇兴办起一批纺织厂，大儒村农民通过在房前屋后搭建简易房屋和搭棚，用来代工纺织厂的外包订单，以此作为家庭生计来源。部分农民违规扩建的建筑占据了村庄公共道路，既造成了道路交通的拥堵，又产生了生态环境的污染。起初，因为村内大部分农民都从事这项生意，所以很少有人觉得存在问题。但是，随着本地农民进厂务工人数的增多以及汽车的普及，占道违建开始影响农民的正常生活。然而，村集体在面对这个问题时却陷入了两难境地：

“当时，每家每户基本上都会在院子外扩建个小房子，用来接一些纺织厂的订单。这些扩建房挤占了通组、通村道路，有些路窄的地方小汽车基本上过不去。很多人向村里反映了这些问题，但是占道的群众为了自己的经营方便，不允许村里找人拆除这些房屋。”（访谈对象：前玻璃厂厂长王兵。访谈时间：2021年7月12日）

“村里清楚农民违规乱建的问题，但是没有接到政府的指示，我们没有权力去拆他们的房子。就算有了指示，单凭村干部的话，农民根本不允许你动这些房子。而且，村干部也不愿意为了和自己利益没关系的事情而与村里的农民产生矛盾。”（访谈对象：老支书王经闻。访谈时间：2021年7月14日）

可见，村集体主导的乡村建设行动具有一定局限性。一方面，国家法制建设与国家权力下沉使农民对法律的态度转为“迎法下乡”（陈柏峰，2022）。这使得乡村建设行动需要政策法规的“背书”，才能赢得农民的广泛认同。同时，村庄内生权威与乡村社会规范的逐渐弱化，增加了乡村建设行动的协调成本。另一方面，随着市场经济的发展，劳动分工日渐精细化，使得农民利益出现分化。在违建问题上，部分农民将违章建筑作为经营场所，而进厂务工的农民则没有类似需求，他们更关注居住环境与道路通畅的问题。可见，利益分化使大儒村农民在拆违问题上形成了两种截然不同的观点，这阻碍了村集体主导拆违行动的开展。由此，在面对村集体权威与统筹能力减弱，以及农民日渐多元化的建设需求时，亟须更加有力的组织主体和组织模式，以推动乡村建设工作的顺利进行。

（三）“行政整合社会”：政府主导发展型乡村建设实践

1. 发展型乡村建设：“行政整合社会”的合法性来源。2017年，大儒村被纳入“五星达标”创建

^①本文案例涉及的所有人名均系化名。

村名单。乡镇政府成为乡村建设行动的组织者，并借助行政体制对乡村社会的嵌入，以高标准、发展型的建设内容（见表2），整合村集体资金、村级治理体系以及农民的社会行动与生活观念。这要求政府构建起能够被乡村社会承认的合法性^①基础，动员村干部与农民积极配合政府开展各类建设行动。

表2 2017年前后大儒村乡村建设主要内容的比较

项目名称	2017年创建工作开展之前的底线要求	2017年创建工作的达标要求
组织建设	各级党委政府中心工作顺利推进	有战斗力强的好班子；有作用突出、素质过硬的党员队伍；有健全的党员管理机制；有完善的党员联户机制，有作用发挥明显的党员队伍
环境卫生	无黑水、臭水现象，无D级危房和涉及公共安全的C级危旧房、地质灾害隐患点	有科学合理的村庄建设规划；有良好的水环境及生态环保治理；有长效的拆违建用机制；有符合新时代美丽乡村建设要求的村容村貌，村庄主入口、村内公共空间、主要节点景观效果好；农村“三线”（电力线、通信线、广播电视线）整齐有序，设施设备维护良好，无破损裸露
社会稳定	无重大刑事案件，无重大安全事故和公共安全事件	有健全的平安建设组织领导机制、社会治安防控体系、公共安全预防处置机制；完善“网格化管理、组团式服务”机制，合理划分网格，配强网格员队伍；村级社会组织有序参与村级治理，有效排查并调处村内矛盾纠纷
乡村文明	无群体性封建迷信活动，无虐待老人和妇女、儿童现象，无弃养遗孤、儿童弃学现象	有完善的文明创建工作机制；有功能齐全的群众文化活动场所；村规民约作用发挥良好，移风易俗措施实，建立乡贤参事会、红白理事会等村民自治组织，邻里关系和睦，遏制村内歪风邪气，遏制群体性封建迷信活动，殡葬依法文明，节俭办宴席；因村制宜开展历史文化遗存保护利用，留住乡愁记忆
集体经济	村级集体经济年收入不低于30万元、经营性收入不低于15万元	有可持续的发展集体经济的思路举措；村级集体经济年收入和经营性收入增幅均超过本县（市、区）平均水平，或村级集体经济年收入超过100万元且经营性收入超过20万元；有村级集体经济福利或村股份经济合作社股份分红；有稳定增长的农村居民人均可支配收入；有多元富民增收途径

注：表中内容为笔者对村干部、老干部的访谈材料以及地方政府政策文件整理所得。

发展型乡村建设是“行政整合社会”的合法性来源。一方面，党领导下的政权建设将为人民服务视为核心价值观，并把满足人民日益增长的美好生活需要作为国家意识形态本土化建设的实践路径（赵晓峰，2021）。取消农业税后，国家成为农村公共服务的主要供给主体，通过粗放型的公共服务供给模式，在短时间内填补严重匮乏的农村公共服务设施与项目，从而满足农民对国家意识形态核心价值的想象。另一方面，绩效合法性的形成依靠国家经济的发展以及对社会日益增长的公共服务需求的满足。随着中国GDP增速从2010年的10.6%回落至2022年的3.0%^②，中国经济发展进入增速平缓的新常态阶段，使得国家绩效合法性来源由加速经济增长转为公共服务供给能力提升（卢春龙和张华，2014；赵鼎新，2016）。然而，2011年前后，粗放型公共服务供给模式在进一步提升公众满意度方面遭遇瓶

^①合法性是指国家权力在社会运行的法理基础。现代国家通过介入社会各领域的运行，由“守夜人”的角色转化为主动承担社会责任的“治理者”（杨雪冬和杨靖旻，2021）。作为“治理者”的现代国家，“意识形态”“程序”“绩效”共同构成了其合法性的根本来源（赵鼎新，2016）。

^②资料来源：国家统计局网站，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A020501&sj=2021>。

颈（尹栾玉，2016）。在这种情况下，国家通过采取更高标准、更为精细的乡村建设行动，回应农民的现实需求。在绍兴市创建工作实施前，地方政府借助观摩观光、会议动员和线上线下宣传等形式，营造“创建工作能为全市乡村建设带来显著成效”的氛围。这类国家支配的“权力符号”使农民更容易形成对政府行为的广泛认可。在创建过程中，农民能够在日常生活中感受到创建工作对村容村貌与乡村文明带来的提升。同时，乡村建设任务指标还要求乡村干部^①深入农民的日常生活，以入户走访、入户工作为媒介，将创建工作中难以被察觉到的成效告知于农民。

可见，创建工作的目标与本质是推动乡村建设由维持型向发展型转变，而建设内容的提质增效使乡村建设本身构成了行政体制整合乡村社会的合法性来源。在此基础上，乡村社会成为基层政府推动创建工作时可以被调用的体制外资源，服务于各类乡村建设任务指标的完成。

2. 逆向软预算约束：行政整合村级资源的实践逻辑。绍兴市政府围绕创建工作实施方案，成立工作领导小组，整合市、县两级项目资金 59 亿元，计划向每个通过验收的创建村奖补 55 万元创建资金。创建工作的本质是地方政府的创新性行动，它将过去属于常规治理范畴的乡村建设事务，转变为地方政府的中心工作。在中心工作模式下，地方政府通过运动式治理方式，整合被条块分割的项目资金，推进创建工作的顺利落实。然而，整合后的项目资金仍然不足以完成项目种类繁多的创建指标。此时，地方政府采取“以奖代补”的资金分配方式，通过激活与整合村集体资金，事先填补创建工作所需的资金空缺，确保工作的有序完成。对此，村书记蔡华认为：

“我们都知道政府一下子拿不出这么多钱给村里，只能采取‘以奖代补’，在我们干完后再将资金慢慢补给我们。所以，当第一时间听说想让我们村来申报创建村，我向乡镇党委表示了不同的看法。原因是，大家（乡镇党委书记与各村书记）都清楚奖补资金不够用不说，发下来也得等好几年的时间。而这期间的工作成本都需要村里承担。”（访谈对象：村书记蔡华。访谈时间：2021 年 7 月 8 日）

“以奖代补”具有逆向软预算约束特征（周雪光，2005）。财政预算制度与账面项目数额构成了政府建设行为的约束条件。但在乡村振兴战略的政治激励下，地方政府需要通过“资源密集型”建设工程，以高质量与高标准的乡村建设成效，向上级政府传递有关自身政绩的信号。在此前提下，地方政府拥有突破资金约束限制的预期。因此，在选择创建村时，政府着重对村庄的村集体资金展开评估，尝试动员资金雄厚的村庄成为创建工作的申报者，从而为地方政府完成创建任务指标提供经济支撑。2014 年，235 国道的修建工程途经大儒村，村集体的 100 余亩土地被征用为国道建设用地，村集体由此获得了 500 余万元的征地补偿款。按照乡镇统一要求，大儒村将补偿款存入地方发展银行，银行每年向大儒村支付近 50 万元的利息。同时，村集体拥有的固定资产每年还可以获得近 20 万元的租金。在基层政府的政治动员下，大儒村将整合后的 70 余万元村集体资金，用来支付创建工程各类款项。此外，拥有长年在对外经商经历的村书记，还主动利用自己的社会关系，延长建设工程的还款周期，保障各项创建工程的按时完成。由此，大儒村通过集中资源来推动创建工作的开展，取得了一定成效，村书记蔡华表示：

^①在乡村建设中，乡镇干部往往与村干部一同开展各项工作内容。“乡村干部”包含乡镇干部和村干部两个群体。

“原来的村集体资金，主要用来采购清洁服务、垃圾清运、环境维护等。但是，由于我们没办法对这些内容进行考核，所以各项工作效果不是很好。实施创建工作后，这些资金的使用大体被划分为两个部分：一部分用于在村内找些 60 岁左右的老人来清洁卫生；另一部分是按照乡镇政府划定的重点领域，对沟渠、池塘等原来忽视的水域进行重点清理。”（访谈对象：村书记蔡华。访谈时间：2021 年 7 月 8 日）

可见，地方政府通过逆向软预算约束的实践，突破资金约束的限制，并将乡村建设的部分成本向下转移给村庄，而对村庄建设的成效预期和乡镇许诺的政治激励，构成了村庄与政府合作的动力。在这一过程中，创建工作蕴含的政治激励和经济激励还倒逼乡村干部直面过去“不愿解决”与“不想解决”的村庄问题，推动乡村治理体系配合地方政府完成国家治理目标。

3. 共同体的构建：行政整合村级组织的实践逻辑。从 2017 年 8 月开始，大儒村正式实施创建工作。乡镇在联村驻村^①工作机制的基础上，向大儒村选派创建工作队。工作队由 1 名乡镇主要领导和数名乡镇干部组成，协助村干部完成创建内容。在这个过程中，工作队需要根据实际情况，积极配合村干部完成难以解决的乡村建设任务。对此，村干部王方认为：

“拆违工作容易造成干群矛盾，也是创建工作中最难完成的任务。这个工作不能指望我们来完成。因为，我们和违建的农户不是亲戚关系，就是同一个宗族的。所以，村里只负责协调拆除、组织人手。而下命令以及解决后面矛盾的人是乡镇领导。这样做的好处在于，如果出了矛盾纠纷，村干部就能往乡镇干部身上‘引’，非本地人的乡镇干部也不用担心日后与拆违户相处的问题。”（访谈对象：村干部王方。访谈时间：2021 年 7 月 8 日）

因为部分创建工作内容与农民利益存在矛盾，所以，身为“当家人”的村干部大多不愿意介入该类事务。此时，代表国家权威的乡镇干部就需亲自“下场”并采取“软硬兼施”的方式（孙立平和郭于华，2000），推进创建工作如期完成。此外，部分精细化的创建指标还使乡镇干部借助村干部与农民的日常交往联系，通过深入农民的日常生活，与村干部共同完成指标内容。例如，“五星达标”中的“美丽星”要求村内公共空间、主要节点景观效果好。县级工作方案将这条指标细化为对农民房前屋后乱堆乱放的集中整治。但实际情况是，大儒村农民出于土地资源稀缺、宅基地审批严格、院落面积狭小等原因，被迫将生产与生活工具堆放在院落外。农民的这种行为与县级创建工作的任务指标存在着冲突。这产生了两个方面的后果：一方面，乡村干部需要进村入户，反复给农民做思想工作，并且雇人或亲自上手帮助农民整理院落外的杂物；另一方面，一些尚未改变观念的农民在日常生产生活中，又会将已经摆放整齐的杂物堆再弄乱。而为了避免在市县检查组随机来访时出现农民房前屋后乱堆乱放的情况，乡村干部只能被迫重复上述工作程序。因此，创建工作中的乡村关系正如村干部所说：

“创建工作虽然是考核村庄的建设情况，但考核结果却用在对乡镇工作的年终考核上。所以，为了如期完成创建工作，乡镇干部与我们拧成一股绳、结成一条心。这种关系，不是简单的管理与被管

^①次坞镇长期坚持领导联村、干部驻村的镇村联动工作机制。每个行政村由 1 名乡镇党委主要领导负责包联，1 名乡镇干部负责驻村。联村驻村帮扶制度是乡镇与村庄之间重要的联系和协调渠道。

理，而是真正意义上在共同做事。乡镇干部既需要上手干活，还需要帮我们解决难题。”（访谈对象：村干部王方。访谈时间：2021年7月8日）

取消农业税后，国家与乡村社会的关系由资源汲取型向资源输入型转变。作为国家资源输入的载体，乡村建设在资源输入规模不断扩大的情况下，从维持型向发展型转变。随着基层治理规范化发展，基层政府在发展型乡村建设中承担统筹、协调与督查的基本职能。同时，由于村庄是乡村建设的实践场域，故而发展型乡村建设的推进，需要长期扎根乡村社会、熟悉乡土治理机制且具备复杂“关系—利益”网络的村干部来配合完成。而当乡村建设的任务指标超出村干部的能力范围时，代表国家权威的基层政府就会及时介入，通过运用权威性与体制性资源，保障建设过程符合自上而下的考核要求。由此可见，乡村建设向发展型的转变，带来建设过程的规范化、资源使用的整合化、建设内容的精细化，这促使基层政府与村级组织构建起紧密的利益与治理共同体，从而有效回应乡村建设的实践需求。

四、政府主导乡村建设中的“行政整合社会”实践机制

20世纪80年代初，人民公社制度与统购统销制度的取消，使国家借助政治制度与经济制度来整合乡村社会的模式走入历史。1998年正式实施的村民自治制度却在实践中遭遇诸多困境，又以江浙地区富人治村对基层民主实践的侵害较为凸显，导致国家通过“委托—代理”机制所积累的合法性资源受损（冷波，2018）。同时，宗族势力的复兴及其与富人治村的结合，还弱化了国家在乡村社会的权威。取消农业税后，国家与乡村社会的关系由资源汲取型向资源输入型转变，乡村建设成为国家与社会互动的主要路径，发挥着社会整合与政权建设的重要作用。大儒村实施创建工作的案例展现了以运动式治理为底色的发展型乡村建设实践，在整体上具有“行政整合社会”的实践逻辑。从国家与社会的互动视角来看，国家借助行政体制推动的创建工作，在政治认同的强化、社会关联的巩固与生活观念的重塑等机制作用下，实现对乡村社会秩序的整合。

（一）政治认同的强化：制度建设、符号布置与“国家在场”的构建

国家由特定政治属性的政权来经营，而生活在国家的人们对其所处的政治系统与政治权力的认同是国家整合的重要组成部分（孔德永，2007）。通过制度与人、政府与人的有机互动，国家不断强化人们的政治认同。处于发展阶段的全过程人民民主是政治形式与治理效能的统一形态（桂华，2022），也是国家强化政治认同的主要机制。富人治村具有带动农民增收与消解国家权威的两面性。同时，乡村建设中的村级工程、土地开发等建设项目是利益密集地带，极易滋生各类腐败现象。国家通过对基层民主制度的建设，积极动员农民参与村庄内部的政治生活，实现以村民自治为核心的基层群众自治。这种方式能够有效监督富人治村的各类行为，规避富人治村的负面效应。创建工作将无“违反村级组织‘五议两公开’等民主决策现象和违反‘三资’管理、村级工程、农村土地开发复垦及承包经营、村务公开等村级‘四件事’，被群众举报且查实的情况”作为底线考核标准，一经查实将直接取消创建村的评选资格，并严肃追究相关干部的主体责任。此外，在创建工作中，市县政府还借助督查体系，倒逼基层政府联合村级组织对过去不规范、不彻底的基层民主制度实践进行整改，从而保障农民参与村庄政治生活的公共渠道，进而增强农民对国家治理体制的政治认同。

“国家在场”使国家政权与农民保持稳定的互动关系。“在场”是阐释学基本概念，指空间内主体行动的动态情况。“国家在场”要求国家借助标志、话语与仪式等多种方式，标记政权统辖的领土范围（米格代尔，2022）。在特定场域内实现“国家在场”，能够强化人们对国家政权的具象化认识。首先，创建工作通过在村庄的特定区域布置国家标识物，重新界定国家与社会的边界。例如，祠堂是宗族的仪式性场所，具有庄重性与封闭性的特征。基层政府通过在大儒村的祠堂门口悬挂文化礼堂标识，以及定期在祠堂内开展公共文化活动，打破宗族与国家的公私场域边界，弱化宗族势力在乡村社会的影响力。其次，创建工作中的干群互动，能够提升农民对国家行为与政党属性的认知。大儒村精细化的创建工作内容，要求乡村干部深入农民的日常生活，并且在与农民的沟通交流中完成创建指标。“党和国家的政策越来越好”“现在的村庄环境越来越好”等社会评价都体现了农民对国家行动与政策落实的认可。最后，创建工作所具有的政治仪式色彩，通过会议动员、迎检布置、跨级检查等集体行动，在动员体制内干部参与乡村建设的同时，也在向身处村庄的农民传递政权下乡的信号，从而凝聚村庄集体对国家形象的认知。

（二）社会关联的巩固：政党嵌入、党群联系与社会交往的扩展

改革开放后，政党权力的向上收缩使得国家对乡村社会的整合能力有所减弱，体现为村级组织动员能力的薄弱与党群关联的松散。党的十九大后，党建引领是新时期政党嵌入社会的主要方式，发挥着整合村级组织、联系群众的积极功能。在大儒村的创建过程中，党建引领下的村级党组织建设，凝聚了村干部的向心力；党建引领下的党员联户制度，巩固了村庄的社会关联。

其一是政党嵌入与村“两委”价值的整合。2005年以来，大儒村因宅基地审批、土地征收而形成的密集利益资源，加剧了村“两委”内部围绕资源分配所形成的矛盾。在创建工作中，乡镇下派的工作队由分管农业的贾副镇长带领。他说：“完成各项任务的基础是以党建整合村委班子。”贾副镇长带队下乡后，做了以下五个方面的工作来解决有关问题：一是组织各类学习会议，强化村干部的政治意识与党员意识；二是细化村干部责任与分工，将治理责任、乡村建设主体责任压实到个人；三是调和不同利益团体以及个人之间的矛盾；四是在不同场合中树立村书记的领导权威；五是找老党员、老干部来给村干部“上党课”，从历史实践的角度传授村干部应当如何团结群众、开展工作。村干部间的矛盾和纠纷主要集中在利益层面。党建引领对村“两委”价值观念的整合，能够淡化村干部的逐利心态。同时，创建工作推动村干部深入农民的日常生活，使其在帮助农民、建设乡村的实际行动中，践行“为人民服务”的价值理念，获得超越经济利益的“党群同心”价值追求（赵晓峰和曹聪敏，2023）。

其二是党员联户与党群联系的巩固与扩展。大儒村相对完整的社会结构，使农民之间保持着密切的社会交往，延续着部分熟人社会的关系特征。但是，随着市场化与城镇化对乡村社会结构的改变，熟人社会关系的包容性与延展性被极大削弱，导致熟人社会向着“半熟人社会”转变。在“半熟人社会”中，农民间的社会关联受到经济社会分化、社区记忆解体的影响而逐渐弱化（贺雪峰和仝志辉，2002）。创建工作将过去只是“上墙”的党员联户制度常态化与规范化落实，并根据党员居住的地理位置，按照就近原则，向每位党员分配3~5户包联群众。邻里关系使党员能够在日常生活中以较低的心理成本、沟通成本与农民保持常态化的交往联系。因此，一方面，党员联户制度在制度化层面为

党员联系群众提供了切实可行的实践路径，巩固了党群联系；另一方面，党员还成为农民之间社会交往生成的纽带，扩展了党员与农民以及农民之间的交往联系，赋予了正在“陌生化”村庄新的社会活力，巩固了村庄的社会关联，使乡村社会具有应对外部环境风险的社会基础。对此，大儒村党员王莹英谈道：

“在新冠疫情防控中，党员联户制度发挥了重要作用。疫情防控期间，乡镇需要统计村里农户的流动情况与物资需求，仅依靠村干部和小组长是不可能完成这些琐碎任务的。所以，我们这些党员就按照过去包联户的关系，在联系自己包联户后向村干部汇报具体情况，再由村干部统一配送物资。”

（访谈对象：大儒村党员王莹英。访谈时间：2021年7月13日）

（三）生活观念的重塑：生活治理、空间转化与日常行为的引导

国家对农民生活的治理改变了村庄空间的社会属性，实现了对农民生活观念的重塑。基于空间治理权归属主体的差异，可以将空间划分为“公域”、“共域”和“私域”（杜姣，2023）。传统国家治理遵循“双轨政治”逻辑，乡村社会的公务由农民自理。因而，乡村社会主要由“私域”与“共域”组成，缺少国家力量能够直接管理的“公域”。行政权力的下沉使国家从“共域”中分离出能够直接管理的“公域”，并且“公域”还随着国家对乡村社会整合能力的增强而延伸至过去属于农民自我管理的“私域”。

贴近农民日常生活的乡村建设是创建工作的创新点，而以农村人居环境整治为载体的生活治理是其主要的实践路径。大儒村人居环境整治工作的重点是对占道违建与村容村貌的整治。拆违工作改变了农民房前屋后违章搭建的乱象，在政府管理下，整洁有序的公共生活空间被进一步塑造和完善。类似的情况也发生在水域治理。创建工作实施后，基层政府将水域环境的清洁情况作为“镇对村”的基本考核内容，从而将过去属于“共域”的水域空间纳入政府的治理范围。此外，村容村貌整治还涉及过去属于“私域”的农户庭院。根据村容村貌整治相关要求，大儒村的乡村干部需要走村入户，帮助农民整理庭院内的杂物以及清洁庭院卫生。在检查考核时，市县按照考核要求，随机抽查农户庭院的卫生整洁情况，并进行打分评价。可见，创建工作促使村庄空间的社会属性发生转变，而行政权力的下沉改变了村庄“私域”与“共域”的秩序供给模式。

中国政体的历史使命感及其面对的绩效合法性压力，都使其在行为上保持着对社会教化的传统（冯仕政，2011）。基于对村庄空间社会属性的改造，国家通过教化与引导农民的社会行为和生活观念来实现社会整合的目标。一方面，“共域”向“公域”的转变改变了农民的社会行为。拆违后，村庄“公域”边界的清晰化，使农民的违建行为失去了社会空间基础。而且，这也为基层政府提供了相应的执法依据，使其可以据此采取有效措施，依法追究违建者的法律责任，从而逐步改变农民的违建行为。另一方面，“私域”向“公域”的转变改变了农民的生活观念。在经过村容村貌整治与政府多轮检查后，大儒村农民形成了院落清洁整齐、杂物堆放有序的生活状态。同时，在乡村干部身体力行的劝导下，农民基于面子、情感等乡村伦理因素，逐渐被培养起自觉整理和收纳生产生活工具的观念。可见，国家对乡村社会的改造，是以行政体制对村庄空间社会属性的改造为前提，再逐步形塑农民“新”的生活观念与社会行为。

五、乡村建设中“行政整合社会”的实践困境

从行政科层制运作逻辑的角度来看，政府主导的乡村建设以“行政整合社会”为主要实践模式，其所具有的政治性与行政性，替代了村集体主导乡村建设的自治性。这使得基层政府为了回应上级政府的检查考核要求，采取程式化的建设过程、精细化的建设内容与非社会性的考核评价，导致部分创建工作脱离了乡村社会需求与农民生活习惯，降低了资源利用的实际效率。具体表现在以下三个方面。

第一，程式化运行与异质性社会需求的不匹配。中国的行政体制按照科层制程式化逻辑来运行，即要求干部按照一般化的规则完成专业性的行政业务（韦伯，2010）。创建工作顺着行政体制向乡村社会延伸，要求乡村干部按照市县统一部署的文件内容，“对标对表”^①完成各项创建指标。同时，政治压力借助行政体制实现层级化传导。位于行政体制末端的乡镇干部，缺少继续向下“卸压”的主体，只能通过“百分之百地抓落实”，以此向上级政府展示其“政治站位”。在村庄层面，二、三产业发展具有集聚效应。村庄与产业的距离差异导致乡村社会出现明显分化，进而使乡村社会的内生需求具有异质性特征（贺雪峰，2018）。在次坞镇内，行政村距离镇区工业园的远近直接影响农民的就业选择，进而导致村庄内生需求的分化。当市县采用“一张表、一把尺”来推动全域工作时，乡村建设的程式化落实势必会与异质性的乡村社会需求存在不匹配的情况。例如，创建工作要求各村修建休闲广场、文化礼堂等公共活动场所。紧邻工业园的大儒村，农民就近务工，村庄人口结构保持完整，所以村内公共活动场所的利用率较高。反观远离工业园的溪埭村^②，大部分农民离乡务工，留守在村内的老年人急需的是公共养老服务，而非活动场所。

第二，精细化建设与乡土性农民生活的不匹配。压力型体制是中国行政体制运行的重要特征，是指地方政府通过指标构建来向下分解行政任务，并基于指标任务来建立相应的考核与奖惩措施，从而动员下级单位完成行政任务（荣敬本等，1998）。绍兴市政府通过任务清单、成效标准、考核指标的构建，将创建工作指标化后，再向下分配给各级政府部门。政府部门为保证村级层面顺利通过指标考核，将上级指标再进行“加码”，导致处于行政体制末端的乡镇政府需要完成经过层层量化与“加码”后的精细化建设内容。然而，农民生活观念与生活状态的改变相对缓慢，并在社会变迁的冲击下仍保留一定程度的乡土性特征。政府主导的乡村建设蕴含着以城市标准来重塑农民生活的愿景。然而，这种愿景经过行政体制的量化与“加码”后，可能在实践中偏离初衷或出现过度执行的情况。在创建工作的“环境卫生”项目中，绍兴市提出“有符合新时代美丽乡村建设要求的村容村貌”工作要求。市级工作要求在经过细化与“加码”后，大儒村采取了在道路两侧栽种特色景观植物、统一粉刷墙体外立面、拆除部分古建筑等建设措施。这种效仿城市美化逻辑的精细化建设，不仅没有彰显乡土特色风

^①此为村干部在访谈时使用的原话，即对照标准化文件找差距、对照制度化表格抓落实。

^②溪埭村距离镇政府 2.5 千米，村域面积 8.14 平方千米，全村人口 2332 人，山地面积 5.97 平方千米，耕地面积 0.85 平方千米，人均耕地面积 365 平方米。1995 年后，政府陆续征收了村内的平整土地，溪埭村农民从而以在外务工为主要收入来源。

貌，还导致承载村庄记忆的老墙、古井、木质建筑遭到破坏。同时，这些措施也与农民的乡土性生活存在部分脱节的情况。例如，一些特色景观植物在栽种后没多久，就遭到了农民散养禽畜的毁坏；农民在屋外做饭产生的油烟和堆放的生活垃圾，污染了原本刷白的墙体，显得更加脏乱。有农民直言道：“农村就要有农村的样子，为什么一定要和城里小区按照一个标准来搞。”

第三，跨层级考核与社会化绩效评价的不匹配。2018年5月，大儒村迎来市级考核。村书记接到乡镇领导的通知后，带领村干部与临时工，重新整理农户庭院杂物、清理农田与道路垃圾。在验收当天的清晨，村干部赶在工作组进入村庄之前，逐一叮嘱农户注意维持村内环境卫生，并且禁止农民向垃圾桶投放垃圾。考核期间，村书记在陪同市级工作组检查时，将工作组即将前往的地点信息传递给分散在村庄各处的村干部。村干部再带领临时工前往预检地点查漏补缺，呈现“跑圈迎检”的实践图景。党的十八大后，国家逐步提升基层治理的规范化程度，政府通过调整纵向权力配置结构，推动跨层级跨部门的督查考核，强化行政体制对乡村治理体系的管理能力，进而将乡村治理纳入国家治理规范化的制度框架。值得注意的是，跨层级考核在推动乡村建设规范化的过程中，可能出现上下合谋、僵化执行、文牍主义等形式主义问题。而乡村建设能否为国家带来绩效合法性的增长却更多取决于社会化的绩效评价，也就是农民的“口碑”。但跨层级考核的规范化程序，正在排斥对社会化绩效评价的吸纳，导致农民对乡村建设的合理意见缺乏表达渠道。

六、总结与讨论

在乡村振兴背景下，政府已然成为乡村建设行动的主导力量。既有关于政府主导乡村建设的研究聚焦在公共服务建设层面，对于乡村建设在促进社会整合方面的讨论较少。如果将政府主导乡村建设的行为置于国家与社会互动关系的视角下考察，可以进一步挖掘国家整合社会秩序的实践逻辑。在这个过程中，政府的行政力量发挥了不可替代的功能。借鉴“行政吸纳社会”理论，本文提出“行政整合社会”分析框架，重点考察了以下三个部分内容：一是通过分析地方政府的发展型乡村建设行动，讨论了政府主导乡村建设的实践特征与实践逻辑；二是聚焦于乡村建设场域中的国家与社会互动逻辑，剖析了“行政整合社会”的实践机制；三是分析了行政力量过度介入乡村建设实践所形成的一些困境。

研究发现，“行政整合社会”的形成涉及以下层面：第一，在“行政整合社会”的必要条件上，乡村振兴的国家话语为地方政府实施发展型乡村建设提供了合法性来源，并使政府替代村庄成为乡村建设与社会整合的主导力量。第二，在“行政整合社会”的实践逻辑上，基于合法性话语体系，行政力量通过创建型、发展型乡村建设行动，整合层级项目资源与村庄内部资源，突破既有财政预算限制。第三，在“行政整合社会”的实践机制上，行政力量在提升乡村物质文明和环境质量的过程中，通过对人们政治认同、社会关联与生活观念的整合，推动城乡社会一体化进程，并完成整合乡村社会秩序的目标。“行政整合社会”改变了国家权威受治理体系悬浮、市场经济发展与宗族势力复兴等因素影响而弱化的状况，促进了国家权威在乡村社会的具象化生长。此外，行政力量对于乡村建设的过度介入，导致部分建设内容脱离乡村社会的实际情况，造成了人力、物力的浪费，减损了乡村建设的实际成效。

无论是国家政权建设还是社会秩序整合，都需要依靠行政力量的向下延伸，整合与供给过去由村集体主导的乡村建设与公共服务内容。通过这种方式，国家可以进一步推动乡村建设的高质量发展，提高农村公共服务的供给水平，从而推动乡村社会的整体发展。但这一过程又可能驱使社会建设向国家全能主义发展，可能导致国家与社会、政府与市场的责任边界的模糊。基于理论演绎与个案阐释所形成的“行政整合社会”分析框架，能够辩证统一地理解乡村建设经验中呈现的利弊关系，其回应的是具有时代性质的现实与理论议题：其一，从时代性上，“行政整合社会”扎根于当下中国本土乡村建设经验，彰显中国式现代化在乡村建设领域所具备的制度优越性。其二，从理论性上，“行政整合社会”揭示了政府主导乡村建设在“行政化”表象下的国家与社会互动逻辑，特别是国家如何通过行政力量来影响和关联村庄社会结构中的个人。它作为本土化分析框架，不仅丰富了国家与社会互动理论体系，而且服务于以人民性引领的中国自主知识体系的构建（李友梅，2023）。其三，从实践性上，“行政整合社会”是将碎片化的乡村建设经验联结起来，并放置在统一维度下进行分析。这有利于整体性地认识中国乡村建设的经验，由此才能进一步提出符合中国国情、社情与民情的乡村建设措施、机制、方向与道路。

此外，浙江省长期作为乡村治理与乡村建设典型经验的溢出地区，其相关经验受到其他地区政府的参照与效仿。但是，浙江经验的生成逻辑有其特殊性，这与其农村地区独有的经济基础、社会基础、组织基础紧密关联。从全国层面来看，各地正在陆续出台关于乡村振兴战略实施的细化指标和落实办法。因此，本文将浙江经验中存在的实践困境与解决思路一并提出，以期为其他地区提供参考与借鉴。基于上述分析，从优化行政科层制运行逻辑的角度出发，可以从以下几个方面来尝试破解政府主导乡村建设的实践困境：第一，正确认识乡村建设的过程合法性与目标有效性之间的矛盾。一方面，不能为了保障建设过程的合法性而忽略建设结果的有效性，采取僵化工作模式，造成形式主义问题；另一方面，也不能为了保障建设结果的有效性而忽视建设过程的合法性，形成围绕项目资源的分利秩序，造成国家、村庄与农民之间利益与责任连带关系的断裂（陈锋，2015）。第二，明晰政府、社会与市场间的权责利边界。行政力量应当发挥激活村庄主体性的功能，并为社会组织、市场组织的生长与维持提供稳定的制度环境和必要的治理资源，使社会组织与市场组织能够协同政府来完成乡村建设和乡村治理任务。另外，乡村建设与公共服务的供给需要农民的广泛参与。应通过塑造政府与农民之间对等的“义利观”，来避免因政府单向度供给服务而形成农民偏差的“福利观”（梁琦，2022）。第三，激活党员身份意识，推动党员参与乡村建设。党的根本宗旨与初心使命是为人民服务，而实践是党员党性的“试金石”。农村基层党组织应将党建活动嵌入乡村建设的实践过程。这既能促使党员在乡村建设中深入理解和践行党的根本宗旨与初心使命，又能通过提升乡村建设质量和公共服务质量，强化农民对政党意识形态与国家绩效合法性的认同。

参考文献

- 1.陈柏峰，2011：《熟人社会：村庄秩序机制的理想型探究》，《社会》第1期，第223-241页。
- 2.陈柏峰，2022：《送法下乡与现代国家建构》，《求索》第1期，第98-106页。

- 3.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, 95-120页。
- 4.狄金华, 2010: 《通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略 对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》, 《社会》第3期, 第83-106页。
- 5.杜姣, 2023: 《村庄治理层次与村庄秩序供给——兼论国家力量如何进入村庄》, 《教学与研究》第2期, 第114-124页。
- 6.费孝通, 1998: 《乡土中国·生育制度》, 北京: 北京大学出版社, 第49页。
- 7.冯仕政, 2011: 《中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释》, 《开放时代》第1期, 第73-97页。
- 8.冯仕政, 2021: 《社会治理与公共生活: 从连接到团结》, 《社会学研究》第1期, 第1-22页。
- 9.桂华, 2022: 《国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径》, 《政治学研究》第5期, 第27-38页。
- 10.郭小安, 2015: 《从运动式治理到行政吸纳——对网络意见领袖专项整治的政治学反思》, 《学海》第5期, 第161-167页。
- 11.贺雪峰, 2018: 《关于实施乡村振兴战略的几个问题》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第19-26页。
- 12.贺雪峰、仝志辉, 2002: 《论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础》, 《中国社会科学》第3期, 第124-134页。
- 13.金耀基, 2013: 《中国政治与文化》(增订版), 香港: 牛津大学出版社, 第235页。
- 14.康晓光, 2002: 《90年代中国大陆政治稳定性研究》, 《二十一世纪》第72期, 第33-45页。
- 15.孔德永, 2007: 《政治认同的逻辑》, 《山东大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第124-128页。
- 16.冷波, 2018: 《形式化民主: 富人治村的民主性质再认识——以浙东A村为例》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第1期, 第106-112页。
- 17.李友梅, 2023: 《以人民性引领中国特色社会学话语体系建设》, 《中国社会科学》第2期, 第99-119页。
- 18.李友梅、肖瑛、黄晓春, 2012: 《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》, 《中国社会科学》第4期, 第125-139页。
- 19.李玉霞, 2024: 《借势赋能: 地方政府运动式政策执行与公共治理困境——以鄂东H县为例》, 《农业经济问题》第1期, 第95-105页。
- 20.李卓、郑永君, 2022: 《有为政府与有效市场: 产业振兴中政府与市场的角色定位——基于A县产业扶贫实践的考察》, 《云南社会科学》第1期, 第162-168页。
- 21.梁琦, 2022: 《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》, 《中国农村观察》第3期, 第76-93页。
- 22.刘少杰、林傲算, 2021: 《中国乡村建设行动的路径演化与经验总结》, 《社会发展研究》第2期, 第13-22页。
- 23.卢春龙、张华, 2014: 《公共文化服务与农村居民对基层政府的政治信任——来自“农村公共文化服务现状调查”的发现》, 《政法论坛》第4期, 第20-28页。
- 24.卢晖临、李雪, 2007: 《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》, 《中国社会科学》第1期, 第118-130页。
- 25.米格代尔, 2022: 《社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成》, 李杨、郭一聪译, 南京: 江苏人民出版社, 第18页。

26. 荣敬本等, 1998: 《从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革》, 北京: 中央编译出版社, 第30-33页。
27. 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》, 载清华大学社会学系(编)《清华社会学评论: 特辑》, 厦门: 鹭江出版社, 第21-46页。
28. 唐文玉, 2010: 《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》, 《公共管理学报》第1期, 第13-19页。
29. 田先红、吕德文, 2023: 《“生活国家”的构建: 中国国家建设的历史进程与基本经验——以乡村生活治理为讨论中心》, 《社会科学》第4期, 第152-166页。
30. 涂尔干, 2000: 《社会分工论》, 渠东译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 第249页、第257页。
31. 王春光, 2020: 《乡村建设与全面小康社会的实践逻辑》, 《中国社会科学》第10期, 第26-47页。
32. 王宁, 2002: 《代表性还是典型性? ——一个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》, 《社会学研究》第5期, 第123-125页。
33. 王诗宗、宋程成, 2013: 《独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思》, 《中国社会科学》第5期, 第50-66页。
34. 韦伯, 2010: 《支配社会学》, 康乐、简惠美译, 桂林: 广西师范大学出版社, 第22-23页。
35. 吴理财、李佳莹, 2023: 《从“文字下乡”到“数字下乡”的百年乡村建设——基于政府治理的视角》, 《中国农村观察》第2期, 第2-15页。
36. 吴增定, 2002: 《行政的归行政, 政治的归政治》, 《二十一世纪评论》第74期, 第16-23页。
37. 夏冬, 2022: 《乡村振兴背景下乡村旅游“地产业化”与乡村建设困境研究》, 《贵州社会科学》第12期, 第161-168页。
38. 徐勇, 1997: 《村干部的双重角色: 代理人与当家人》, 《二十一世纪》第42期, 第151-158页。
39. 徐勇, 2006: 《国家整合与社会主义新农村建设》, 《社会主义研究》第1期, 第3-8页。
40. 徐勇, 2007: 《“政党下乡”: 现代国家对乡土的整合》, 《学术月刊》第8期, 第13-20页。
41. 燕继荣, 2020: 《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》, 《管理世界》第4期, 第209-220页。
42. 杨雪冬、杨清霞, 2021: 《治理绩效、国家合法性外部化与全球化进路》, 《天津社会科学》第1期, 第73-80页。
43. 叶敏, 2016: 《政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础》, 《甘肃行政学院学报》第6期, 第19-30页。
44. 叶云、王芊, 2016: 《“美丽乡村建设”项目“异化”的表现、缘由与修正路径——以湖北M村为例》, 《湖北社会科学》第9期, 第72-78页。
45. 尹栾玉, 2016: 《基本公共服务: 理论、现状与对策分析》, 《政治学研究》第5期, 第83-96页。
46. 张海鹏、郜明亮、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, 第2-16页。
47. 张静, 2018: 《案例分析的目标: 从故事到知识》, 《中国社会科学》第8期, 第126-142页。
48. 张康之, 2012: 《我们为什么要建设服务型政府》, 《行政论坛》第1期, 第1-7页。
49. 赵鼎新, 2016: 《国家合法性和国家社会关系》, 《社会科学文摘》第10期, 第35-38页。

50.赵晓峰, 2021: 《服务权能与百年来中国共产党领导政权建设的基本逻辑》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-8页。

51.赵晓峰、曹聪敏, 2023: 《党民同心与当代中国社会治理共同体建设》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第5期, 第43-54页。

52.周雪光, 2005: 《“逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析》, 《中国社会科学》第2期, 第132-143页。

53.周雪光, 2011: 《权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑》, 《开放时代》第10期, 第67-85页。

54.Kang, X., and H. Han, 2007, “Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-society Relationship in Chinese Mainland”, *Social Sciences in China*, Vol.2: 116-128.

(作者单位: 西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑: 王 藻)

“Administrative Integration of Society”: The Practical Logic of Government Leading Rural Construction Based on a Field Survey of “Five Star Standard” in Daru Village

MA Rui ZHAO Xiaofeng

Abstract: Government-led rural construction is a key perspective for understanding the effectiveness of rural revitalization implementation, and also an important dimension when discussing the interaction logic between the state and rural society. Based on the field study of the “Five-Star Standard” system in Daru Village of Shaoxing City, Zhejiang Province, this paper examines the practical process of government-led rural construction, and proposes an analytical framework of “administrative integration of society”. We find that, first, the development-oriented rural construction is the legitimate source of the “administrative integration of society”, while reverse soft budget constraints and community construction are the practical logic of administrative integration of village-level resources and organizations. Second, with government-led rural construction, the state a) strengthens the political identity of farmers through institutional construction, symbolic arrangement, and the construction of state presence, b) consolidates the social connections in villages through the embedding of political parties, the formation of party-people connections, and the expansion of social interactions, and c) reshape farmers’ local life concepts through the guidance of life governance, spatial transformation, and daily behavior, in order to promote the process of urban and rural social integration and achieve the goal of rural social integration. Third, the practice of “administrative integration of society” has plunged rural construction into routine execution, refined construction, and cross level assessment, which does not match the heterogeneous social needs, rural farmers’ lives and socialized performance evaluation, resulting in practical dilemmas such as the reduction of resource utilization efficiency and the existence of formalism.

Keywords: Administrative Integration; Rural Construction; State and Society; Rural Revitalization