

公平抑或平衡：基层治理实践中的资源适配*

——以农村低保资格挪用为例

王 瑜¹ 程令伟² 杜志雄¹

摘要：脱贫攻坚以来，国家资源输入乡村为脱贫地区乡村建设注入强劲动力。然而，在项目资源下乡过程中，农村基层组织承担着组织成本较高的协调任务，却缺乏与任务相匹配的治理资源，由此形成基层治理实践中的资源适配困境。在甘肃省宁县平定村，村“两委”在推进任务和项目过程中，为确保村级整体任务如期推进，将农村低保资格挪用于解决“钉子户”问题。这种挪用是一种平衡策略，但破坏了社会救助政策的公平原则，本文将之概括为“平衡替代公平”。围绕这一现象，本文呈现了现象背后的行动逻辑，以及结构性的压力体制、操作性的资源协调、文化性的无讼伦理如何共同塑造了这类行动逻辑。平衡替代公平的运作，客观上暂时舒缓了治理资源与治理任务之间的张力，但却衍生出新的治理风险，其深层逻辑是项目资源下乡与具有整体性治理特征的乡村治理之间的适应性问题。在全面推进乡村振兴过程中，应重视村级治理资源与治理任务的适应性和匹配度。

关键词：基层治理 资源适配 农村低保 乡村振兴

中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A

一、问题的提出

基层治理是大国之治的基石，推进基层治理现代化是实现人口规模巨大的中国式现代化的必然要求。在全面建设社会主义现代化国家的进程中，农业农村现代化既是薄弱环节，也是重大任务，而其首要任务是加快推进能力的现代化，尤其是乡村治理体系和治理能力的现代化（魏后凯，2020）。实施税费改革和取消农业税以来，国家资源持续向乡村输入，脱贫攻坚更是为脱贫地区的乡村建设注入了强劲动力。进入全面推进乡村振兴的新阶段，国家资源更大力度向“三农”倾斜，治理有效是资源下乡取得实效的关键支撑。在此背景下，基层治理态势如何？完善基层治理的关键点是什么？这两个问题均是政策实践和学术研究的焦点。

*本文是中国工程院重大战略研究与咨询项目“全面脱贫后兜底保障战略研究”（编号：2021-XBZD-12-4）、文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“中国特色农业农村现代化研究”的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：杜志雄。

现代中国的建构被视为“行政下乡”的过程，国家通过行政体系整合乡土社会（徐勇，2007），这意味着基层治理受到行政机制的形塑。其中，实施税费改革和取消农业税可谓乡村治理实践张力变化的分水岭，此后，乡村问题的论域也发生了重要转变。在分税制改革后、税费改革和取消农业税前的历史时期，在财权上收和事权下放的态势下，各级地方政府的负担向农民转嫁，致使农民利益受损甚至引发农民抗争（张晓山，2005）。实施税费改革和取消农业税后，国家资源持续向乡村输入，资源下乡、项目进村，引发了新一轮围绕资源使用和农民动员的“最后一公里”治理问题。

这一论域的转变，在基层治理研究中逐步形成了一套以“资源下乡”为基本前提的实践认知和解释表达体系。在资源下乡的背景下，围绕垄断或截留涉农资源的问题，形成了“精英俘获”（温涛等，2016；王小华等，2021）和“分利秩序”（李祖佩，2013；陈锋，2015）等颇具解释力的研究观点。与此同时，政府在资源下乡、项目进村的过程中，逐渐将村自治组织作为其科层化延伸机构，形成了村庄治理的“半行政化”或“行政化”状态（王春光，2015；王丽惠，2015）。伴随项目制的普遍推行，村委会作为乡镇政府行政工具的作用得以强化，而资源下乡过程使其从项目主导者角色转变为协调配合者角色（陈锋，2015）。在这一情境下，持续不断的资源下乡的另一面，是村一级组织可调动的资源与所承担的治理责任或治理任务是否匹配的结构性问题。有学者认为，现阶段推进基层治理现代化的重要条件是乡村治理的制度安排、乡村管理体制安排等要与乡村转型相适应和相匹配（贺雪峰，2017；刘守英和熊雪锋，2018）。如何适应和匹配，不仅与国家资源的投入规模有关，更与基层组织可调动的资源与资源下乡所形成的任务之间的结构性适配问题密切相关。与被视为乡村治理基本背景的资源下乡议题相比，学界对这一结构性适配问题的关注则相对不足。

本文研究资料来源于2017—2019年的一项田野调查。村“两委”为了推进村级整体性任务，前后两次将低保资格挪用用于解决“钉子户”问题。这一过程以平衡的手段达成了村内整体任务推进的目标，但侵蚀了农村低保作为社会救助政策最为基本的公平原则，本文将这个现象称为“平衡替代公平”。本文以低保资格挪用为例，试图通过对平衡替代公平现象的发生过程和行动逻辑的分析，揭示并审视其背后隐藏的资源适配困境。本文案例来自六盘山集中连片特困地区国家扶贫开发重点县的一个贫困村，彼时正值脱贫攻坚阶段，“社会保障兜底一批”已纳入“五个一批”工程，农村低保与扶贫开发制度相衔接，对低保政策执行的精准性提出了更高要求。与此同时，脱贫攻坚阶段实施严格的考核、评估和监督制度。这些因素使得在这一时期挪用农村低保资格具有较高的暴露风险。那么，案例中的村“两委”为何需要、又为何敢“铤而走险”挪用低保资格？围绕这一现象，本文试图阐明社会救助政策的公平原则让位于村庄整体治理即平衡替代公平现象的发生过程、促成机制与基本后果。“公平”让位于“平衡”背后所反映的深层次问题，是资源下乡过程与体制压力强化并进条件下，村级治理资源不足但又不得不推进任务的资源适配困境。在乡村振兴背景下，这一结构性问题值得深入关注。

二、文献回顾

税费改革及其配套改革的直接目的是减轻农民负担，建立由公共财政负担的农村公共服务和公共事业体系。此后，国家由从农村提取资源转变为向农村输入资源。这一转变带来的不仅是乡村建设资

源的变化，也带来了基层组织方式和资源配置方式的改变。围绕资源和项目下乡对基层治理生态产生的复杂影响、作用机制和客观后果，学界形成了丰富的学术论述。在国家视角下，资源下乡与任务动员相伴而生，而农村基层组织则逐步从主导者角色转向协调者角色。

作为向上与基层政府直接衔接、对内与农民直接联系的主体，农村基层组织是“国家—农民”关系中的关键衔接者，其角色和行为对乡村治理有效性具有至关重要的意义。实施税费改革以来，基层政府和农民群体的行为逻辑都发生了重要变化。各级财政涉农资金主要以项目制方式下达，农村公共品也主要以项目制方式供给（桂华，2014），基层政权由过去的“汲取型政权”变为与农民关系更为松散的“悬浮型政权”（周飞舟，2006）或“分配型政权”（申恒胜，2013）。在这一背景下，向上级部门跑项目、要资金成为基层政府的工作重点，而与项目制一同得到强化的是基层政府面临的行政压力体制。从乡镇层面看，资源和权力被上收，但又不得不为项目进村“跑腿办事”，乡镇政权由“悬浮型政权”转变为“协调型政权”（付伟和焦长权，2015）。从农民层面看，农民生计模式、农村社会结构和文化心理发生改变，从不同方面引致内生秩序的销蚀，农民个体性的权利意识增强、义务意识虚化（董磊明和郭俊霞，2017），资源下乡遭遇农民不合作困境，甚至有部分机会主义农民成了分利秩序的参与者（陈锋，2015）。此外，举家外出家庭的增多也导致了基层治理中的农民不在场现象的形成。

在上述背景下，农村基层组织的行为逻辑受到基层政府和农民群体这两端力量的影响。一方面，由于治理责任脱卸（杨华和王会，2011），资源配置能力弱化，农村基层组织陷入消极作为或难以作为境地，在资源输入过程中面临承载乏力困境（陈锋，2015）。另一方面，借助向村庄投入财政资源和开展公共服务的过程，政府将村自治组织视为其办事机构（王春光，2015）。村委会越来越成为基层政府的科层化延伸组织，而作为其促成机制的项目制则强化了“乡政”对“村治”的干预（李祖佩，2012）以及村委会作为乡镇政府行政工具的作用（王丽惠，2015），这个过程引发了高压型体制压力向农村基层组织的传导。上述两种作用的叠加，使得乡村治理在一定程度上异化为对内脱离、向上负责的状态（刘建平和陈文琼，2016）。

资源和项目下乡带来一种直觉，即外部资源的持续输入会充实乡村的治理资源。但从实践看，国家资源的输入并未有效转化为乡村基层组织的治理能力。将精英俘获和分利秩序作为主要解释机制，学术界形成了理解乡村何以成为利益场、基层组织何以成为分配型代理的大量论述。资源下乡和政策执行通常需要通过与内部主体对接来节约交易成本，而在“去组织化”的制度安排中，会发生乡村精英担任对接主体并占有资源的精英俘获现象（温涛等，2016），或者形成多个行动主体相赖相生的分利秩序（陈锋，2015）。其中，精英俘获既是对低保等到户政策执行偏差的主流解释，也是各类惠农资源下乡过程中发生目标偏离的主要原因（邢成举和李小云，2013；胡联和汪三贵，2017；王小华等，2021）。在精英俘获的解释框架中，精英俘获主要表现为普通村民退出乡村治理，乡村精英介入资源分配过程并形成利益联盟，共同垄断下乡资源和农村经济发展过程中的村庄公共利益（李祖佩和曹晋，2012），其特征和后果是精英行为偏离整体利益、资源被精英占有（温涛等，2016），公共事务治理出现公共利益受损、公共性不足等现象（陈亮和谢琦，2018），针对上述问题的解决路径往往指向更

为精细的技术治理。分利秩序与精英俘获在表现和后果上均具有相似性，但分利秩序更注重俘获的结构和发生过程，强调利益输送链条中的利益秩序及其对普通民众的排斥（陈锋，2015）。分利秩序以权力为主导，表现为“去政治化”的形式和“去目标化”的后果（李祖佩，2013）。

近年来，资源下乡过程中出现了另一种现象：在资源下乡与任务动员过程中，农村基层组织不得不推动工作，但又面临合法性治理资源配套不足、难以有效推动相关任务的困境。在完成项目任务和维持村内稳定的压力下，农村基层组织将低保资格作为平衡“钉子户”的手段，通过“平衡”替代“公平”来换取村级整体性治理任务的推进。此类现象并不孤立，有研究发现，部分村“两委”会将低保资格作为维护村内稳定的策略（李迎生等，2017）。在资源和项目下乡背景下，精英俘获和分利秩序成为理解这类现象最常见的解释机制，然而这种处理方式可能会导致其他解释机制被忽视。本文以田野观察点的低保资格挪用为切入点，尝试呈现这类现象的发生过程和逻辑。

三、研究方法与案例介绍

（一）研究方法与田野情况

由于研究问题的过程性特征突出，本文采用案例研究方法获取资料并建构解释机制。本文对甘肃省宁县平定村^①的低保资格挪用案例进行深入分析，重点关注平衡替代公平现象的发生过程，并尝试走出个案，揭示个案背后的深层次问题。在定性资料收集方面，本文主要运用深度访谈法、参与式观察法。访谈对象主要包括低保户、村“两委”成员和普通村民。

平定村所在的宁县是六盘山集中连片特困地区的国家扶贫开发重点县。平定村共有村民约600户、3000余人。村庄缺乏产业基础，青壮年劳动力持续外流，属于典型的“空心村”。该村的村集体经济与内部治理资源薄弱，村集体经济年收入约10万~15万元（主要来自一个种植合作社），但村级年支出约15万元，入不敷出是常态，收入与支出的缺口就只能往后推，“今年给不了的，下年解决，每年都是这样，一年推一年”。（受访者：平定村村“两委”工作人员；电话访谈时间：2022年11月4日）田野调查分别于2017年、2018年和2019年的7—8月开展^②。

（二）低保资格认定情况

在宁县，低保资格的评议主要包括村民自愿申请、小组内部村民会议推选、村委会村民代表大会评议等程序，即村“两委”工作人员所称的“自报公议”程序。经过村内程序之后，村“两委”将村内评选结果上报乡镇社会救助部门，由乡镇下派专员开展随访监督，经专员确认上报对象符合认定条件后，民政部门将低保救助对象信息录入民政管理系统并落实救助政策。宁县的农村低保可分为四类：一类、二类针对完全或部分失去劳动力的困难家庭，三类、四类针对有重病患者或因突发事件陷入生

^①平定村的案例中，低保被用于缓解村级治理资源与治理任务之间的紧张关系，但同时也背离了低保政策目标。调查发现，这类现象并非平定村独有，具有一定的普遍性。深入分析其背后逻辑，对于完善乡村振兴阶段的乡村治理体系具有重要提示价值。

^②选择平定村作为田野调查点，主要考虑到田野入场的可能性与资料收集的便利性。

活困难的家庭。后两类的评定标准较宽松，自由裁量空间较大，可以根据地方条件灵活实施。

根据对平定村低保政策实施情况的掌握以及村民提供的对照信息，该村享受低保政策的对象大体可以分为三类：（I）处于绝对贫困状态的低保对象；（II）位于低保资格认定标准边缘的低保对象；

（III）明显高出低保资格认定标准的低保对象。对于第（I）类处于绝对贫困状态的群体，低保发挥了政策托底作用，按章办事的“科层理性”主导整个低保资格认定过程。对于第（II）类中收入略低于低保资格认定标准的群体，科层理性和关系理性共同主导整个低保资格认定过程。

（三）两个案例的基本信息

案例1发生在2017年，背景是平定村所在县开始推动宅基地整合工作，平定村需要完成相应的任务。宅基地整合工作的主要内容是拆除已有新宅基地家庭的废旧弃宅基地，这些待拆宅基地以荒废多年的窑洞为主。当时，张凯^①一家人因为陪同孩子进城读书常年居住在市区，村“两委”在未和张凯取得联系的情况下拆除了张凯家的旧宅基地（窑洞）。挖掘机师傅因操作失误，撞伤损毁了张凯家老宅的一颗秋树。张凯得知消息后^②，回到村里“讨说法”，干扰施工队的拆除工作，拆除工作被迫暂停。周旋之后，整个事件以村支书张书记“私下允诺”给张凯家一个低保名额而告终。张凯与妻子在市区经营一家门面，两个孩子从小学开始就在市区学校借读。基于对张凯家新宅的建筑风格、基础设施等硬件条件的观察，以及其他村民的描述，可以基本判断张凯一家在平定村属于经济条件相对优越的家庭，明显不在低保救助范围内。

案例2发生在2018年，张书记为本村申请到乡村道路硬化项目，随后便计划对村里的一条主干道进行硬化。村道路硬化项目是国家主推的“三通”项目之一，项目的运作与施工有固定流程。对应到本案例，镇政府是项目施工的业主单位，村民是受益群体，而村“两委”在施工过程中主要是配合者。在硬化之前，该条道路是石子路，路面较窄，勉强可以容许中小型农用车辆双向行驶，而硬化道路的施工标准是双车道，因此需扩展道路两边的土地。张强一家拒绝让地，项目施工无法如期推进。最后，张书记“口头允诺”下一年度给张强家一个低保名额。张强一家认为扩地拓路本身并无问题，但由于自家房屋本就靠近道路，扩路后就过于临近马路，因而在心理上产生了不适情绪。张强曾经是卡车司机，年纪大了之后便回村从事农业生产和服务，承包了十几亩土地，购置了一辆拖拉机，其收入主要来源于规模化种植和为周边农户提供代耕服务。张强有两个孩子，儿子已经成家并在外地务工，女儿高中毕业后也在外务工。根据入户观察和周边村民提供的信息，张强一家虽不算富裕，但条件相对较好，明显不属于农村低保应当救助的对象。

上述两个案例的基本情况与核心特征如表1所示。

^①文中出现的人名已按照学术规范进行化名处理。

^②张凯在访谈中告诉笔者，是亲戚知道情况后打电话告诉他这件事情的。

表 1 两个案例的基本情况与核心特征描述

	事件背景	过程	结果	是否符合低保认定标准
案例 1	2017 年, 平定村落实上级政府的宅基地整合工作	工作队在未通知张凯的情况下推倒其旧宅, 引起了张凯的不满并阻止施工, 张书记上门协调	张书记允诺给予张凯家低保名额, 宅基地整合工作继续推进	不符合
案例 2	2018 年, 张书记向上级政府主动申请到乡村道路硬化项目	只有张强家不同意征地, 项目无法推进, 张书记上门沟通	张书记允诺给予张强家低保名额, 张强同意让地, 道路硬化项目继续推进	不符合

四、平衡替代公平现象的实践逻辑：对低保资格挪用案例的分析

农村低保的政策执行过程是衡量乡村治理体系和治理能力现代化的一块试金石。在本文案例中, 村“两委”挪用低保资格的直接目的是确保村级任务和项目的顺利推进, 体现出村“两委”为村级整体性、公共性的利益或目标而做出的平衡行动。平衡的手段是通过挪用低保资格来解决“钉子户”问题, 然而这个平衡要以牺牲低保的公平性原则为代价, 故本文将这一现象概括为“平衡替代公平”。平衡替代公平现象的发生过程如何? 背后的运作逻辑又是什么? 本部分将从四个层面展开分析。

(一) 平衡替代公平现象的结构性压力

国家力量是形塑乡村、推动基层治理现代化的重要推力。在国家与乡村互动方面, 荣敬本(荣敬本等, 1998)等学者提出了“压力型体制”概念。在压力型体制下, 乡镇政府对村庄维稳、乡村治理、社会秩序等承担着“兜底”责任, 这种自上而下的责任承包迫使乡镇政府将村干部视为乡村治理的有机组成部分(景跃进, 2018), 并将压力传导至行政村。在治理实践中, 村“两委”承担着“国家权力触角”“村务管理者”和“地方熟人”等任务性角色(允春喜和徐西庆, 2016), 压力型体制在村庄治理过程中的直接体现就是村干部行政化(景跃进, 2018), 村干部在很大程度上成为乡镇党委和政府的行政力量延伸。

实施脱贫攻坚以来, 国家大量资源通过项目形式进入乡村。随着项目制的普及, 群众基本生活所需的村内道路、桥梁、排水等村内公益设施一般通过“村申报、乡审核、县审定”程序审批入库后再由政府安排项目资金开展相关建设, 这使得基础设施等乡村公共品的供给在实践上转变为乡镇政府与农村基层组织共同的“争资跑项”工作。在脱贫攻坚阶段, 由于补齐乡村基础设施短板是县域层面的脱贫指标, 因而, 此类乡村公共品供给的“争资跑项”就具有较强的任务性特点。平定村的道路硬化项目就是具有一定任务性特征的“争资跑项”型项目。由于周边行政村已经陆续申请和完成这类项目, 张书记认为应该向乡镇政府“主动要一下”, 以便尽快完成这项迟早都需要做的工作。而宅基地整合项目属于整县推进的项目, 层层分派, 需要在限定时间内完成, 具有更加明显的任务性特征。根据对平定村的长期观察, 村“两委”干部的大部分时间和精力主要花费在完成乡镇政府交代的任务上。而村“两委”干部忙于完成乡镇政府各项任务的背后是一整套考核与激励体系在发生作用, 乡镇政府会依据相关指标定期统一考核各个村的工作绩效, 并对绩效考核结果进行排名。

（二）平衡替代公平现象的实际运作

社会治理转型使得基层政府治理任务剧增，从而提高了基层政府在压力型体制中所受到的压力（陈昌军，2020）。最终，这些压力以乡镇政府指派各项任务等方式传导至村一级组织，村一级组织的治理任务与工作量剧增。但由于缺少与治理任务相匹配的治理资源，村一级组织治理资源匮乏，面临突出的治理困境。在这样的现实约束下，村“两委”选择将农村低保这一社会救助政策工具纳入其治理工具箱，将其作为推进政府项目、平衡治理任务的资源或手段，以换取基层治理的内部效率（李棉管，2019）。在访谈中，张书记提到：

“现在村里的工作一点都不好做，甚至比企业还忙……村里的事情主要得靠乡镇支持，村集体经济基本没有，村里面能动用的资源少之又少，但是事情又不能拖，还得办，那你说怎么办？修路、拆宅基地这些都是大家的事，像拆宅基地这种事做也得做，不做也得做，遇到了具体的问题就得具体解决。总之，事情得做，你要做事情就得让人听你的，那别人凭什么听你的，动低保也是没办法的办法，我手头能动用的就是低保……路修好了大家都受益，不是私人的事，我也没有从中得到什么。”（受访者：张书记；访谈地点：平定村村部会议室；访谈时间：2018年7月11日）

在上述情境中，张书记是村“两委”的行动代表，其挪用低保资格并非出于“优亲厚友”目的，而是为了推进村内公共项目，其目标的公共性构成了村“两委”挪用低保资格的情境合理性。然而，情境合理性的背后实则是：在村庄内部治理资源不足条件下，项目制的技术治理与基层治理实践中整体性治理的不协调困境，具体表现为村一级组织的治理资源与治理任务的不适配。在案例中，平定村内部治理资源匮乏，村集体经济薄弱，村级支出经常大于收入，没有多余经费可用于修路补偿与误伤赔偿。与此同时，项目下乡的实施过程有一套相对独立的程序，在项目资金用途管制和支出监管条件下，村一级组织常常只是项目的协调者，其主要功能是配合行业主管部门或基层政府落实项目，但在项目落实过程中并不能得到配套的资源。然而，乡村治理情境的复杂性意味着村一级组织的“配合”实际上牵涉面甚广，项目实施期间发生的各种问题几乎都需要村一级组织协调解决，这类协调工作充满不确定性，交易成本较高，具有很强的整体性治理特征。也就是说，资源下乡和项目实施需要村一级组织与分散的农户沟通协调以解决其中出现的种种问题，但项目制的技术治理并没有为村一级组织承担“协调”任务预留相应的资源。在内部治理资源不足的情况下，当缺少与整体性治理相匹配的合法性资源，又遇到项目计划外问题时，村一级组织便选择动用其他资源作为平衡手段。在本案例中，村“两委”缺乏其他可用资源，张书记不得不通过挪用低保资格实现推进村级任务的目标，也即平衡替代公平。

（三）平衡替代公平现象的乡土伦理基础

基层治理实践中，村一级组织为何需要通过低保资格挪用的方式来平衡，而不是通过其他正式途径？例如，误伤秋树可以通过正规的赔付途径解决，修路占地可以通过经济补偿的方式解决。乡土伦理是促使这类问题最终通过“平衡”来解决的文化基础，无论（费孝通，1999）、不伤和气、有事好商量等乡土情理消解了社会救助政策的纵向穿透力，作为“社会底蕴与恒常”（杨善华和孙飞宇，2015）的乡村秩序及其再生产过程，为村“两委”在治理实践中突破制度约束提供了柔性空间，从而让一种

“软性”的变通与和解成为可能。

张书记在回忆与张强一家沟通的过程时，提到了自己的沟通策略。这套沟通策略是他在和村民沟通时经常用到的。首先是动之以情：“都在一个村里面，以后还要继续来往，乡里乡亲的不要伤了和气，有事好商量，慢慢谈。”其次是晓之以理：“你看，这个修路是村里大家的事，路修好了大家都受益，你们也跟着收益，这么多户都答应了，你不能连累大家呀，别的村人家路都修的那么好，咱们村落后了你脸上也挂不住呀。”最后是遗之以利：“这样吧，你们的难处我也知道，就给你们一个低保名额吧，我这话都说到这个份上了，给我个面子，我在乡镇跑了多少次才把这个钱（项目资金）给要下来，支持一下工作，你们要是还不同意，那我就没办法了，咱都乡里乡亲的，你们好好想一想。”

（受访者：张书记；访谈地点：平定村村部会议室；访谈时间：2018年7月11日）

在这一套动之以情、晓之以理、遗之以利的沟通策略之后，张强一家人似乎在情面上落了下风，如果再不答应，于情于理都说不过去。在访谈中张强提到，“书记话都说到这个份上了，我们又不是不讲理的人，村里人都看着，差不多就行了。”（受访者：张强；访谈地点：平定村张强家中；访谈时间：2018年7月9日）张强口中的“理”并非对错的道理，而是乡土社会情境中村民们在长期交往互动中形成的具有明显道德色彩的“情理”。这种情理强调“平衡”和“不伤和气”。情理的判断标准也因人而异、因事而变，没有固定的模式。张书记在与张凯一家沟通时也运用了相同的话语策略，在各方“不伤和气”的情况下把事情办妥，保证了村内项目的顺利推进。

（四）平衡替代公平现象的社会后果及其再审视

平衡替代公平现象的运作方式，客观上暂时舒缓了村级事务推进过程中治理资源与治理任务之间的张力，但却背离了低保的政策目标，产生了诸多非预期后果。农村低保是一种社会救助政策，公平、公正、公开是其基本原则。当公平让位于平衡，其直接后果是破坏了社会救助资源分配的公平性，降低群众对社会救助政策的价值期待。平定村的村民们并不知道村“两委”和张凯、张强两家人沟通的详细内情，只是朴素地认为他们不该享受低保：“可怜人不能享受救助，上面的政策是好的，村委会的人心‘瞎’了。”“该拿低保的拿不到，不该拿的却年年拿，还不如干脆不要这个政策，谁都别拿。”

（受访者：村民；访谈地点：平定村文化广场，访谈时间：2018年7月12日）

与此同时，这个过程也损害了村级公共权力的权威性和合法性，衍生出新的治理风险。在几次访谈中，村民对产业项目等集体层面的事项并不敏感，但十分看重低保、五保等救助名额分配的公平性。如果这些资格给“错”了人，将引起村民的不公平感与被剥夺感，进而引发村民对村“两委”的普遍质疑和不信任感。这类村庄记忆的长期存在不仅会导致后续的治理任务更难推进，也会腐蚀基层治理的社会基础，不利于实现治理有效的目标。

五、结论与讨论

本文从甘肃省宁县平定村低保资格挪用案例切入，将平衡替代公平这一现象从已有研究中的精英俘获和分利秩序的解释逻辑中抽离出来，引出对资源下乡背景下基层治理实践中的资源适配问题的讨论。低保资格挪用现象揭示了资源和项目持续下乡的另一面景象：在内在治理资源匮乏的村庄，村一

级组织缺乏治理资源来配合完成相应的整体性治理任务。结构性的压力体制、操作性的资源协调、文化性的无讼伦理共同塑造了平衡替代公平的现象。这类实践客观上暂时舒缓了村级事务推进过程中治理资源与治理任务之间的张力，但却造成非预期后果并衍生出新的治理风险。

平衡替代公平现象所揭示的是全面推进基层治理体系和治理能力现代化的实践问题。脱贫攻坚以来，国家投入了大量人力、物力用于提升建档立卡精准性，持续开展多轮次的审核检查，并推动了农村低保与扶贫开发制度的衔接，系统性地缓解了社会救助领域的精英俘获、分利秩序等问题。然而，在如此高投入的技术治理条件和脱贫攻坚时期尤为严格的监督环境下，依然发生了平衡替代公平现象。这意味着，在现阶段的基层治理实践中潜藏着一种依靠技术和监督难以克服的基本矛盾。从本文研究所得结论看，这个基本矛盾比较突出地表现为乡村治理资源和手段与相关治理任务之间的适配困境，而这类困境的存在使得部分村庄陷入内部耗损的境地。

在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键阶段，对平衡替代公平现象的产生原因及其机制的讨论具有紧迫性和必要性。一方面，越是在脱贫攻坚战中刚刚摆脱贫困的地区，乡村内部治理资源越匮乏，治理资源与治理任务之间的适配困境也就越明显。这些地区往往得到了资源和项目的倾斜投入，却又面临着短期内相对稳定的技术治理条件制约，从而更可能发生平衡替代公平现象。另一方面，在全面推进乡村振兴的过程中，项目资源下乡力度更强、范围更广，有必要系统性地解决村一级组织可能面临的治理资源与治理任务不适配的问题。

推进乡村治理体系和治理能力现代化需要一系列条件，现阶段的重要条件是促进村一级组织层面的“内”“外”适应以及治理资源同治理任务的匹配。第一，要进一步调适乡镇政府与村“两委”之间的关系，加快解决“披着资源外衣的任务派村”模式所造成的村庄主体性缺失问题；第二，在项目资金下乡过程中，有必要因地制宜地将项目资金管理费的一定比例拨到村一级组织，用于项目在村内实施阶段的协调推进；第三，要着力提高村庄内部的治理资源供给水平，加大对农村新型集体经济的支持力度，提升基层组织整体性治理能力与效能。

参考文献

- 1.陈昌军，2020：《类体制身份：作为基层政府建构自主性的意外后果——以上海市奉城镇政府为例》，《中国农村观察》第3期，第60-71页。
- 2.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，第95-120页。
- 3.陈亮、谢琦，2018：《乡村振兴过程中公共事务的“精英俘获”困境及自主型治理——基于H省L县“组组通工程”的个案研究》，《社会主义研究》第5期，第113-121页。
- 4.董磊明、郭俊霞，2017：《乡土社会中的面子观与乡村治理》，《中国社会科学》第8期，第147-160页。
- 5.费孝通，1999：《费孝通文集（第五卷）》，北京：群言出版社，第354-363页。
- 6.付伟、焦长权，2015：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》第2期，第98-123页、第243-244页。
- 7.桂华，2014：《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》，《政治学研究》第4期，第50-62页。

- 8.贺雪峰, 2017: 《乡村治理现代化: 村庄与体制》, 《求索》第10期, 第4-10页。
- 9.胡联、汪三贵, 2017: 《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》, 《管理世界》第1期, 第89-98页。
- 10.景跃进, 2018: 《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》, 《治理研究》第1期, 第48-57页。
- 11.李棉管, 2019: 《自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践》, 《社会学研究》第6期, 第188-212页、第246页。
- 12.李迎生、李泉然、袁小平, 2017: 《福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于N村低保的考察》, 《社会学研究》第6期, 第44-69页、第243页。
- 13.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, 第82-87页。
- 14.李祖佩, 2013: 《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》, 《中国农村观察》第4期, 第2-13页、第94页。
- 15.李祖佩、曹晋, 2012: 《精英俘获与基层治理: 基于我国中部某村的实证考察》, 《探索》第5期, 第187-192页。
- 16.刘建平、陈文琼, 2016: 《“最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析》, 《中国行政管理》第2期, 第57-63页。
- 17.刘守英、熊雪锋, 2018: 《中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论》, 《农业经济问题》第9期, 第10-23页。
- 18.荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等, 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28-56页。
- 19.申恒胜, 2013: 《“分配型政权”: 惠农政策背景下基层政权的运作特性及其影响》, 《东南学术》第3期, 第30-35页。
- 20.王春光, 2015: 《中国乡村治理结构的未来发展方向》, 《人民论坛·学术前沿》第3期, 第44-55页。
- 21.王丽惠, 2015: 《控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》, 《中国农村观察》第2期, 第57-68页、第96页。
- 22.王小华、韩林松、温涛, 2021: 《惠农贷的精英俘获及其包容性增长效应研究》, 《中国农村经济》第3期, 第106-127页。
- 23.魏后凯, 2020: 《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》, 《中国农村经济》第1期, 第2-16页。
- 24.温涛、朱炯、王小华, 2016: 《中国农贷的“精英俘获”机制: 贫困县与非贫困县的分层比较》, 《经济研究》第2期, 第111-125页。
- 25.邢成举、李小云, 2013: 《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》, 《中国行政管理》第9期, 第109-113页。
- 26.徐勇, 2007: 《“行政下乡”: 动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第2-9页。
- 27.杨华、王会, 2011: 《重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第41-49页。
- 28.杨善华、孙飞宇, 2015: 《“社会底蕴”: 田野经验与思考》, 《社会》第1期, 第74-91页。

29. 允春喜、徐西庆, 2016: 《角色偏差、政治背离与农村社会的失序——基于鲁中箫村村委行为逻辑的案例研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第25-35页、第152-153页。
30. 张晓山, 2005: 《简析中国乡村治理结构的改革》, 《管理世界》第5期, 第70-76页。
31. 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。

(作者单位: ¹中国社会科学院农村发展研究所;

²清华大学公共管理学院社会创新与乡村振兴研究中心)

(责任编辑: 马太超)

Fairness or Equilibrium: Coordination of Resources in the Practice of Grassroots Governance Based on an Analysis of the Misuse of Rural Subsistence Allowances Quota

WANG Yu CHENG Lingwei DU Zhixiong

Abstract: Since the fight against poverty, the importation of national resources has injected strong impetus into the construction of villages in areas lifted out of poverty. In the course of “project resources going to the countryside”, rural grassroots organizations have undertaken the tasks of coordination with high organizational costs while lacking governance resources to cope with the tasks, thus forming a predicament of resources coordination in grassroots governance practices. In Pingding Village, Ning County, Gansu Province, for example, the two “village-level committees” are found to misuse the quota of rural subsistence allowances to settle disputes of certain households in the process of project implementation to ensure that the overall tasks at the village level can be carried out as scheduled. This misuse is a strategy for pursuing equilibrium, which undermines the fairness principle of the social assistance policy. This article summarizes this as “equilibrium instead of fairness”. The study presents the practical logic behind this phenomenon and the process of how the structural pressure system, operational resource coordination, and cultural litigation-free ethics have jointly shaped such logic of action. While the operation of “equilibrium instead of fairness” may temporarily ease the tension between governance resources and tasks, it will likely give rise to new governance risks. Its underlying logic lies in the adaptability between project resources going to the countryside and rural governance with integrated governance characteristics. In the process of rural revitalization, attention should be paid to the adaptability and coordination between governance resources and governance tasks at the village level.

Key Words: Grassroots Governance; Coordination of Resource; Rural Subsistence Allowance; Rural Revitalization