

# 政策何以塑造政治：从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁\*

王春城 王 帅

**摘要：**本文从外部的“国家与乡村关系”和内部的“乡村自治秩序”两方面来理解乡村政治及其变迁，借助政策反馈理论的核心观点“政策塑造政治”搭建“政策—政治”分析框架，从政策过程角度阐释精准扶贫和乡村振兴两个时期的乡村政治及其变迁过程与机理。本文研究表明，反映不同时期国家与乡村关系的政策安排会引起乡村社会内部政治活动参与方式的改变。受政策的解释效应、资源效应和学习效应影响，国家行动者和乡村行动者的认知、能力与行为发生转变，进而改变国家力量和自治力量对乡村社会的作用方式，二者分别塑造了新的国家与乡村关系和新的乡村自治秩序，最终呈现为国家与乡村关系和乡村自治秩序的更迭，即政策过程重塑了乡村政治：由取消农业税时期的“悬浮给予”变迁为精准扶贫时期的“精准分配”，又由精准扶贫时期的“精准分配”变迁为乡村振兴时期的“融合发展”。“政策—政治”分析框架所揭示的乡村政治变迁机理表明，在开展有关乡村的政策分析和政治分析时，既要关注政治对政策的影响，也不能忽视政策对政治的反作用，既要关注政策安排对乡村发展所产生的直接效应，更要关注政策过程对乡村政治所产生的重塑效应，以实现政策与政治的深度良性互动。

**关键词：**政策反馈 乡村政治 精准扶贫 乡村振兴

**中图分类号：**D035.5; C911 **文献标识码：**A

**DOI:**10.20074/j.cnki.11-3586/f.2024.04.002

## 一、引论：乡村政治与乡村政治变迁

政治是人们围绕利益分配而进行的社会活动，乡村政治即在国家整体政治场域中存在的与乡村社会运行密切相关的政治现象。可以从两个层面来理解乡村政治：一是从外部来看，乡村政治是在国家制度框架下，国家力量围绕经济政治建设目标在乡村开展的一系列治理活动，是国家力量自上而下对乡村社会的渗透及改造。在这一过程中，乡村政治外在地表现为国家与乡村关系。二是从内部来看，

\*本文系国家社会科学基金一般项目“巩固拓展脱贫攻坚成果的政策供给及系统治理机制研究”（编号：21BZZ057）的阶段性成果。本文通讯作者：王帅。

当国家力量渗透到乡村社会之后，乡村政治是乡村社会成员针对资源再分配开展的社会活动，是成员在被赋予自主管理权后理解和参与乡村建设的政治过程，内在地包含了成员之间在乡村社会内部秩序下的协商互动。概言之，乡村政治外在表现为国家运转和发展进程中的国家与乡村关系，内在表现为基层政治维系和演进过程中的自主与秩序<sup>①</sup>。

不论是外部还是内部，乡村政治的核心问题都指向乡村建设与资源分配，而这二者又都与国家力量的介入密切相关。当国家力量对乡村建设的战略部署发生变化时，后续的政策安排也会引致国家力量介入乡村发展方式发生变化。这种变化不仅影响着处于政策过程中的乡村社会的整体利益，而且乡村社会内部的资源再分配方式也因此发生改变：一方面是乡村治理作为国家治理体系中的重要组成部分，需要顺应国家意志，实现国家政策目标；另一方面是乡村社会成员受政策规范改变的影响，调整自身在参与资源再分配过程中的行为方式。当乡村政治的内外部属性都发生变动时，便会引发乡村政治的总体变迁。党的二十大报告强调，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”<sup>②</sup>。“仍然”一词表明国家对“三农”问题长期以来的关注与重视，且未来也将如此。在推进农业农村现代化的新时代背景下，特别是当“三农”工作重心已经实现历史性转移，中国的乡村政治也相应发生了新变化。鉴于此，重新解读乡村政治、解构从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁，既是对中国乡村治理经验的总结和对未来乡村建设进路的思索，也是对符合中国实际、体现中国特色的政治学理论的丰富。

政治学中对乡村政治的研究主要从政治与治理的视角出发，围绕国家力量对乡村社会的治理过程和政策实践展开（李德瑞，2011）。其中，对国内学者影响较大的应属国家政权建设理论。国家政权建设理论认为，在民族国家的形成过程中，往往伴随国家政权对乡村社会的介入（Charles，1975）。学者们以该理论为基础解释国家权力对乡村社会造成的影响。“政党下乡”（徐勇，2007a）、“政权下乡”（徐勇，2007b）和“政策下乡”（徐勇，2008）都是借助政治权力和行政体系，将国家意志传递到乡村，不断强化乡村国家对国家的政治认同，使国家行政力量与乡村社会力量逐渐融合。进一步，国家在不同时期对乡村的不同政策安排也令乡村政治具备不同特征。贺雪峰（2012）将乡村政治的历史分为四个阶段：传统时期、人民公社时期、分田到户时期和取消农业税之后时期。具体而言，从乡村政治的外部来看，国家与乡村关系从税费改革前的“汲取”到税费改革后的“悬浮”（周飞舟，2006），再过渡到21世纪初的“给予”（王雨磊，2016），又由脱贫攻坚中的“家国一体”（周飞舟，2021）转向乡村振兴中的社会化调适（印子，2024），其中又受到数字化影响，在整体上具备了“强国家一韧乡村”的特征（王鹏和陈潭，2023）。从乡村政治的内部来看，国家战略始终规范和引导着乡村发

<sup>①</sup>本文讨论的“乡村政治”侧重于两个层面：一是国家与乡村关系，二是乡村社会内部治理。这两个方面不是相互独立的，而是“连续谱”，即“国家与乡村关系”的宏观样态从框架上影响着“乡村社会内部治理”的具体样态，“乡村社会内部治理”的具体样态是“国家与乡村关系”宏观样态在乡村层面的反映，它们构成特定时空中“乡村政治”的总体样态。

<sup>②</sup>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30-31页。

展战略（慕良泽和赵勇，2021），当外来的主导性力量对乡村社会的影响方式发生变化时，乡村社会内部的政治活动也随之改变。有学者认为，继“乡政村治”（张厚安，1996）之后，乡村基层政治向“乡村共治”（张云生，2023）变迁，通过乡村社会资本再造，形成了乡村治理共同体（唐兴军等，2024）。实际上，这些阶段划分与彼时的国家建构步伐相一致，内在地呼应了乡村政治的变化规律。因此，不论是从国家行为角度分析国家政策决策与基层政权运作方式，还是从治理视角解释乡村自治与政策执行间的行为关系，都是对乡村政治不同角度的解读，也就存在着对乡村政治变迁不同形式的归纳与呈现。

然而，从乡村政治的变迁图景中不难发现，乡村政治是国家建设框架与乡村秩序框架互动之后的产物，二者的互动场域便在乡村社会。国家力量试图将乡村社会纳入国家建设框架，对乡村社会施加外在影响，而生活在乡村社会中的个体在既定的乡村社会内部秩序中，主要是以家庭为基本单位，对国家力量的介入进行回应，即乡村政治变迁是由外在国家力量与内在社会力量共同推动的。在此意义上，如果单从国家与乡村关系角度考察乡村政治变迁，虽有助于把握变迁的脉络性，但对变迁的内部动力以及国家力量与乡村社会的互动过程讨论不足；而如果仅从乡村社会的内部自治角度考察乡村政治变迁，虽有助于理解乡村政治的具体运作情境，但缺乏对变迁过程整体性和连续性的表达。因此，找到一个将国家建设与乡村自治秩序结合起来的视角来解构乡村政治变迁就显得尤为重要。这正是本文的立论初衷。

本文借助政策反馈理论找到了一个将国家与乡村、行政与自治联结起来的桥梁——公共政策。政策反馈理论认为，政策过程中的行动者受政策影响改变认知和行为，进而影响政治议程，塑造新的政治活动，即政策可以塑造政治（Pierson, 1993）。国家力量借助公共政策进入乡村社会，通过公共政策来发挥作用，同时乡村社会也是在政策过程中形成的利益格局下开展资源再分配活动。从公共政策的角度看，“作为政治生活实际内容的政治过程实质上就是政策过程”（孙国华，1997），乡村政治通过政策过程建立起来，也因政策过程调整而变迁。鉴于此，本文以“精准扶贫”和“乡村振兴”这两项对中国乡村社会产生重大影响的国家决策部署为研究线索，选择从公共政策的角度理解乡村政治，借助政策反馈理论构建“政策—政治”分析框架，解构乡村政治变迁，为中国新时代背景下的乡村政治作出新解释，并从乡村政治的外部与内部两个层面对其变迁机理作出深入阐释。

## 二、政策与政治：乡村政治变迁的分析框架

### （一）政策与政治的双向互动

关于“政策”与“政治”的关联及其关系内涵的讨论，已有较多理论涉及。伊斯顿（1999）认为，政策是政治系统的产物，是政治系统应对环境要求做出的反应。金登（2017）则将政治作为政策制定中的一种考量，在政策制定中需要考虑公众舆论、利益集团的利益倾向等因素。Baumgartner and Jones（1991）进一步认为，政治还是推动政策变迁的重要因素。这些理论之间相互交叉、相互补充，但都将“政治”前置于“政策”。不论是政治系统和政治源流，还是政治议程与政治价值，都被视为影响政策过程的要素之一，即先有政治活动，再有政策过程，并没有凸显政策对于政治的反作用。伊斯顿

(1999)提出的政治系统论中的反馈环节,是政治系统输出的政策反作用于环境要求或压力的过程,在一定程度上反映了政策的运行闭环,提供了从长周期的系统层面来分析公共决策的动态过程,但没有展示出受政策输出影响之后政治系统内部的变化过程及其机制。从公共政策过程出发理解政治活动的关键在于,能够提供一个政策影响政治的分析框架。政策反馈理论通过分析政策过程是否促进公众参与,是否有利于相关组织的产生与发展,是否改变社会利益格局,以及政策如何影响制度的治理能力,来阐释政策对政治的影响。本文将借鉴政策反馈理论提出“政策—政治”分析框架,进一步明晰公共政策对政治活动的“塑造”过程,并将其引至乡村社会场域来解构乡村政治变迁。

政策反馈理论源于历史制度主义。Schattschneider(1935)率先提出“新政策创造新政治”(new policies create new politics)。之后, Pierson(1993)将历史制度主义与公共政策理论相结合,正式提出了政策反馈的作用机制——政策改变行动者的态度和行为,进而影响政治。政策反馈理论关注历史视野中政策对于政治的塑造作用并因此成为一种政策研究的新路径,其间涉及两大问题,即政策塑造政治过程中的行动者是谁,以及政策是如何影响政治的(翟文康和邱一鸣, 2022),这也是“政策—政治”分析框架需要先明确的问题。

## (二) 乡村政治中的行动者

政策反馈中的行动者因具体政策过程不同而略有差异。根据以上对乡村政治的理解,乡村政治中的行动者主要包括国家行动者与乡村行动者两类<sup>①</sup>。

各级政策主体是国家行动者的具体代表。国家意志通过政策主体层层传递至乡村,国家力量也由政策主体通过具体的政策执行得以展现。政策主体直接或间接地进入乡村社会,外在的国家力量和价值规范也被随之带入,并引导乡村社会的发展朝着国家层面的预期方向前进,进一步将乡村社会纳入国家建设框架。这一过程会对乡村社会既定的内部秩序造成冲击。但同时,政策主体在政策过程中的“政策学习”也在不断积累符合乡村社会发展实际的治理经验,从而提升治理体系效能,改善政策决策与执行。

乡村行动者即乡村社会内部构成者。以农户为基本单位,要么独立存在,要么通过特定方式联合形成乡村范围内的群体或组织。无论如何,乡村社会内部行动者一方面在发展方向上会受到外部国家力量影响,另一方面在具体事务处理上又要遵循内部已达成共识的自治准则。当政策主体带着代表国家意志的政策意图来到乡村社会,与关注自我利益的乡村社会内部构成者相遇,乡村行动者的身份、利益、认知、态度和行为都会受到政策过程影响,也就对政治系统产生不同的感知。而乡村行动者的政治态度以及彼此之间针对资源再分配的协商互动又反过来影响实际的政策效果,进而改变政治议程。

乡村社会作为国家治理的末端场域,承载着国家治理功能,需要在国家制度框架内实现国家治理目标,同时也是由生产生活于其中的农户凝聚而成的政治实体和社会实体。从深层来看,这两种属性是互嵌的:由治理功能产生的政治属性和社会属性,使乡村社会不单是一种社会成员的生产生活场域,

<sup>①</sup>从广义而言,政府、市场、社会都是乡村政治活动中的参与力量,但本文所讨论的乡村政治侧重于国家与乡村的互动,以及乡村社会内部治理,而市场与社会力量是其中的参与者和支持者,因此,对其不予以专门的重点讨论。

更是一种与国家相对的实体。从这一意义而言，国家与乡村是密不可分的——国家行动者通过制度安排和制度执行来调适国家与乡村关系，乡村行动者在国家行动者设置的制度框架下调整自身的治理机制，二者在政策过程中作为一个连续谱塑造了乡村政治。

### （三）乡村政治变迁的效应与机制

行动者们是“如何”改变自己的政治态度和政治行为来塑造新政治的呢？政策反馈理论提出了解释效应、资源效应与学习效应（He et al., 2021）。

解释效应是指政策通过政策话语、政策内容和政策执行所传达的信息影响行动者价值观和态度。例如，界定不同行动者身份、动员或安抚行动者、改变行动者的价值取向、为行动者的行为提供合法性等（Mettler and Soss, 2004）。最先受解释效应影响或者影响程度最深的是直接的政策作用对象，他们因政策设计被赋予政策身份，进而影响到他们的自我认知和行为倾向。此外，这种身份也会塑造其他行动者对该身份的态度，进而影响行动者们的政治参与倾向。

资源效应源于政策的分配功能。政策通过为行动者提供资源、创造激励来影响主体的行为（王红波，2022）。公共政策对资源的分配会影响到不同行动者的利益，获益的行动者们一方面因获得资源而提升行动能力，另一方面也会采取一系列措施来保护既得利益。而没有获益甚至利益受损的行动者，则可能改变自身的政治态度和行为选择，以期扭转现有的利益格局。不论是受益的行动者还是非受益的行动者，他们都因某些相似特征而凝聚，从而培养出一种与他人“命运相连”的情感联系，进而可能在更大范围内创造价值导向一致的政治行为。由此来看，资源效应所引发的行为后果在一定程度上对解释效应也有所增益。

学习效应源于行动者的主观认知和判断。与解释效应的不同之处在于，学习效应往往发生在政策过程中或政策过程之后，行动者们从现行或以往的政策中吸取教训或积攒经验，并将其作为下一步政治行为调整的重要依据，是基于有限理性做出的应对。其中，既有时间维度的纵向积累，也包括空间维度的横向借鉴。学习效应可以划分为两种演化路径：一是自我强化，即政策的路径依赖，既包括因获得政策实效而采取的“主动”延续，也包含因避免政治风险而选择的“被动”沿用；二是自我否定，即当政策结果不符合行动者的预期时，会引起负面认知，进而通过削弱支持基础或增强反对力量等路径推动新政策形成（Béland et al., 2019）。

政策反馈的解释效应、资源效应和学习效应从内外部对政策过程中的行动者施加影响：在行动者内部，解释效应塑造行动者的认知，进而影响行动者政治行为的倾向；在行动者外部，资源效应因赋予资源而塑造行动者的动机，进而影响行动者政治行为的选择；内部与外部的结合使得学习效应塑造行动者的行为依据，进而影响行动者政治行为的调适。如图1所示，乡村政治样态  $M_1$  中的国家行动者与乡村行动者一起进入政策过程，受政策过程的解释效应、资源效应和学习效应的影响，国家行动者和乡村行动者的认知、态度、能力和行为都发生转变，而代表国家建设框架的行政力量与代表乡村秩序框架的自治力量在乡村社会交汇，两种力量共同对乡村社会进行改造。这两种力量此时的本质属性虽未发生变化，但对乡村社会的改造方式却因政策过程的反馈作用，在三种效应的影响下发生改变：行政力量塑造了新的国家与乡村关系，自治力量塑造了新的乡村自治规则，最终共同塑造了新的乡村

政治样态  $M_2$ 。

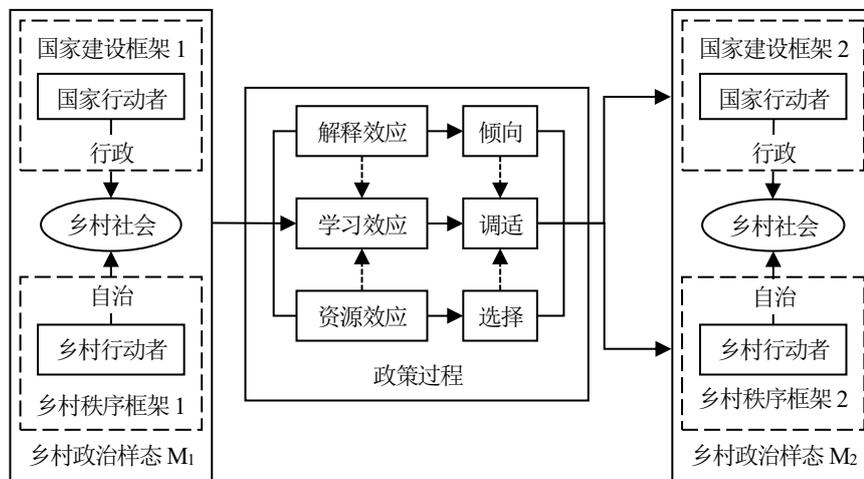


图1 乡村政治变迁的效应与机制

#### （四）精准扶贫和乡村振兴中乡村政治变迁的分析框架

国家行动者与乡村行动者在乡村社会中相遇，既是一个合作的过程，其间也存在妥协。而国家力量在其中居于强势且主流地位，并借助公共政策对乡村社会施加影响，发挥着主导作用。但乡村社会内部也因其自治规范而在国家的政治制度内具有自主性力量，使得政策过程并非完全按照国家意志发展（王春城，2017）。最终，国家与乡村在政策反馈机制下，在不同政策过程中促进了乡村政治的新陈代谢。如果说利益分配是政治的核心内容，那么，取消农业税后，资源的输送方式和配送关系发生了根本性转变，使得乡村政治样态也随之出现变化。党的十八大以来，精准扶贫造就了中国的脱贫奇迹（王雨磊和苏杨，2020），使“三农”工作重心实现历史性转移。国家力量改造乡村社会的方式以及乡村社会成员对这种改造的回应，都在政策反馈机制的作用下改变，呈现为一种新的乡村政治。乡村振兴是新时代“三农”工作总抓手，实施乡村振兴战略是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务<sup>①</sup>。当乡村社会被纳入新的国家现代化建设体系后，新的乡村政治样态也在政策过程中逐渐形成。

综上所述，本文通过构建“政策—政治”分析框架来解构精准扶贫政策实施前后和乡村振兴政策实施前后的乡村政治变迁，即把取消农业税后的国家行动者和乡村行动者置于精准扶贫政策过程中来加以考察，透过政策反馈观察二者如何在乡村社会中互动，形成精准扶贫时期的乡村政治；继而分析在推进乡村全面振兴的过程中，国家建设与乡村秩序是如何在乡村社会中交融，形成乡村振兴时期的乡村政治；由此挖掘以精准扶贫政策和乡村振兴政策为焦点的中国近十年乡村政治变迁的逻辑理路。本文的研究脉络可以简化为“三点两段两次”——三个时期节点、两段政策过程、两次政治变迁（如图2所示）。本文以此研究脉络展开分析，尝试还原中国从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁轨迹，

<sup>①</sup>习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第4-10页。

并阐明乡村政治变迁机理<sup>①</sup>。

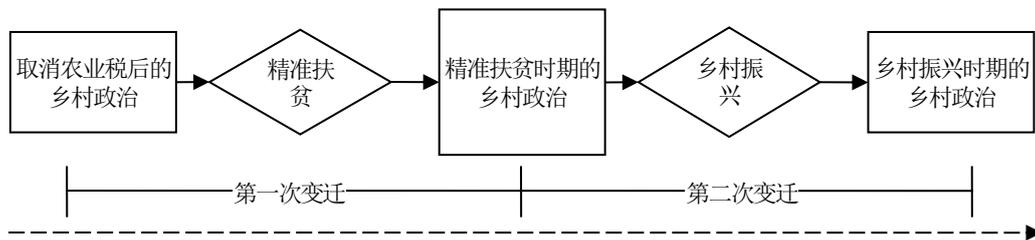


图2 乡村政治变迁的发展阶段与研究脉络

### 三、精准扶贫时期的乡村政治变迁

#### （一）精准扶贫与乡村政治

政治不是在真空中产生的，而是政策塑造了政治的产生环境（Campbell, 2012）。从2002年开始，中央农村工作会议将“多予少取放活”作为促进农民增收的指导思想，“工业反哺农业、城市支持农村”<sup>②</sup>成为政策取向，国家先后设立各类农业补贴，全面取消农业税，使乡村社会真正成为资源的输入方。资源流向与“国家—乡村”关系密切相关（贺雪峰，2022）。当资源从乡村流向城市转为由国家输入乡村时，国家与乡村关系实则从“汲取”转变为广义上的“给予”。精准扶贫方略提出后，国家对乡村社会的资源输送开始朝着精准化转向（王春城，2018），国家与乡村关系在“给予”的基础上增添了“精准”色彩。同时，由于全面取消农业税后国家不再向乡村汲取资源，这也减弱了国家对乡村社会的直接介入，但因为输送资源，国家又加强了对资源利用的监管（贺雪峰和郑晓园，2021）。这实际上是国家力量对资源的一种精准分配，即国家力量根据不同的使用方向和需求对资源进行合理划分，实现资源的有效利用和效益最大化，以满足不同乡村、不同农户对资源的需求。

当资源被分配到乡村社会时，需要依靠乡村社会内部对资源进行再分配，但这种再分配又是在国家建设框架内依据国家标准展开的，也就相应地具有精准性的基本底色。因此，精准扶贫政策过程使得取消农业税之后的乡村政治样态发生了改变，形成了以精准性为重要指向的新乡村政治，本文将其定义为“精准分配”。接下来，本文将详述“精准分配”的具体内涵以及精准扶贫时期乡村政治变迁的内在机理。

#### （二）国家行动者对乡村社会的精准分配

国家在乡村社会开展的资源分配及治理活动是乡村政治的重要内容，由此形成的国家与乡村关系

<sup>①</sup>需要说明的是，本文选取精准扶贫和乡村振兴这两个在乡村发展历程中具有代表性的政策过程作为研究线索，以提炼乡村政治的阶段性特征。另外，本文在分析精准扶贫时期的乡村政治变迁（第一次变迁）时，讨论的起点实则是取消农业税后的乡村政治，旨在考察该时期的国家行动者与乡村行动者进入精准扶贫政策过程之后发生的政策反馈，但鉴于有关取消农业税后这一时期乡村政治的研究成果已较为丰富，本文对此不再赘述，仅将其视为背景性因素，重点讨论行动者如何受精准扶贫政策影响从而塑造乡村政治。

<sup>②</sup>资料来源：《推动农业的发展需要工业反哺农业 城市支持农村》，[https://www.gov.cn/ztl/2005-11/18/content\\_102073.htm](https://www.gov.cn/ztl/2005-11/18/content_102073.htm)。

是从外部层面理解乡村政治的重要视角。农业税取消后，乡村社会承接国家输送的资源，粮食产量和农民收入持续增长，但农业效益的可持续性凸显，强农惠农富农政策的边际效益开始递减，农民增收成为全面建成小康社会中最关键也最薄弱的一环（张菟航，2021）。在国家建设框架下，2020年全面建成小康社会是重要目标，中央高度重视以扶贫开发工作为重点的乡村发展事业，不断加大帮扶力度，将消除绝对贫困、解决区域性整体贫困问题作为首要任务。彼时的国家行动者更加关注资源是否给到位，而相对忽视资源的后续利用问题，使得部分农民甚至政策主体逐渐养成“等靠要”思维（王春城，2021），造成资源浪费。显然，单纯依靠广义上的“给予”无法彻底解决乡村社会中的贫困问题，“精准扶贫”“精准脱贫”思想应运而生。精准扶贫政策过程改变了此前国家对乡村社会的资源输入方式，开启了乡村社会发展的新纪元。国家行动者在资源分配精准化的过程中受政策反馈作用，其治理理念、治理能力和治理结构等方面发生变化，进而形成“精准分配”的国家与乡村关系。

第一，精准扶贫政策的解释效应重塑政策主体治理理念，赋予精准分配正当性。理念具有先导作用，会塑造制度与结构，进而影响政治活动。党的十八大以来，为了更快减少贫困人口，确保2020年实现全面小康，2013年习近平总书记首次提出“精准扶贫”的重要理念，作出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示<sup>①</sup>。随后，国家行动者在中央层面开始制定一系列体现精准扶贫方略的政策规划，包括《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《“十三五”脱贫攻坚规划》《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》等，并将“精准扶贫”写入党的十九大报告，成为乡村社会帮扶工作的指导原则。国家在顶层设计上明确了精准扶贫的目标任务，国家行动者内部的各级政策主体经过自上而下高位推动的政治动员在政治目标上达成共识。当政策主体带着精准扶贫的政治任务再次进入乡村社会时，逐渐形成了一套严密的责任体系和目标体系，并以目标体系为指引构建了相应的工作体系，提高了精准分配这一政治活动的有效性。

第二，精准扶贫政策的资源效应重构政策主体治理能力与治理责任，建立精准分配的行为动力。在政策主体将帮扶资源输入乡村社会之前，自身先会成为资源的承接者。不论是直接的财政资金还是间接的发展项目，都在一定程度上改善了区域经济，而治理资源的输入也为政策主体提升治理能力提供了条件，使政策主体可以更加“有底气”地进入乡村社会。而且，精准帮扶既是政治任务又是政治机会，帮扶成效作为政治资源，是政策主体在国家行政体系内的重要砝码。但是，伴随资源激励而来的还有责任和压力。工作督查既是政策过程中的必要环节，也是国家行政体系对政策主体实施控制的重要方式。在精准扶贫政策过程中，政策主体内部不断强化针对帮扶工作的检查督查和问责机制，通过纵向的行政督查、横向的交叉检查以及多方联合评估等方式（王亚华和舒全峰，2021），对资源分配的精准性进行检查。

第三，精准扶贫政策的学习效应重建政策主体治理结构，在制度层面保障政策主体分配行为的精准性。精准扶贫的核心问题是如何确保资源的精准分配。政策主体既是资源的承接方又是发放方，将资源发放给谁？如何发放？这既需要相应的制度标准，也需要执行的组织结构。“五个一批”“六个

<sup>①</sup>资料来源：《精准扶贫：提速脱贫奔小康》，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/03/content\\_5458138.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/03/content_5458138.htm)。

精准”创新性地提出，是在以往国家力量介入乡村社会发展的经验基础上，结合现实帮扶工作实际，由瞄准地域到聚焦人口，为国家行动者在工作路径和工作机制上提供了指引。而驻村帮扶制度和“五级书记抓扶贫”的领导体制，既是“坚持党的领导”的具体体现，也是中国乡村政治的独有特征。通过层层动员与驻村帮扶，将党的基层组织深度嵌入乡村社会，特别是驻村干部的介入，使得国家行政力量以一种较为柔和的姿态深入资源分配一线，强化了对资源精准化流向的控制。国家行动者通过对政策经验的反思，改变整村推进式的帮扶方式，对治理结构加以改进，从治理标准、治理方法到治理组织，都以实现帮扶资源精准到户到人为根本目标，在制度层面明确体现并确保了分配的精准化。

国家行动者在顶层设计上提出精准扶贫的国家建设框架，借助一系列政策规划实现自上而下的政治动员，在认知层面重塑行动者理念，在行动者内部达成资源分配精准化的政治共识。而在资源的实际传递与发放过程中，国家行动者在治理能力提升的同时，也因精准化导向的考核压力而具备了向乡村社会精准分配资源的动机和动力。在具体的分配过程中，国家行动者依托国家建设框架内调整之后的治理结构，保障了资源向乡村社会输送的精准性效果。国家行动者通过行政行为介入乡村社会，其介入方式集中体现为资源的精准分配，这成为这一时期国家与乡村关系的鲜明表征。

### （三）乡村行动者在乡村社会内部的精准再分配

在取消农业税后，乡村行动者之间不必在乡村社会内部再因缴税而发生各种互动，尤其是村级组织在资源再分配过程中的结构性功能越来越弱，农民在乡村社会中的社会属性和政治属性也愈加淡化。精准扶贫让乡村社会内部围绕资源再分配的政治活动再次活跃起来。当国家行动者将各类帮扶资源传递至乡村社会层面时，政策主体既无法直接深入了解每家每户的具体情况，也无法事无巨细地进行管理和控制。为实现资源的精准分配和有效落地，国家行动者不得不像农业税费时期一样，继续依托乡村社会的内部秩序来完成资源在乡村社会内部的再分配，从而促使新的自治秩序得以建立。因此，在国家力量主导的建设框架下，如何依托乡村自治秩序将帮扶资源进一步下沉，精准送至农民手中，并对这种再分配不断精准调适进而实现国家的建设目标，成为精准扶贫时期乡村政治的核心内容。

第一，精准扶贫政策的解释效应赋予乡村行动者不同的政策身份，为乡村社会内部的资源精准再分配奠定基础。公共政策影响公民的身份认同，进而影响政治参与（Mettler, 2011）。政策既定义了政策过程中的政策身份，也影响政治共同体中政策对象的身份认同，即如何看待自己和政策过程中的其他人，进而产生社会分层，影响乡村行动者对政策的态度。确认贫困者身份是精准扶贫政策执行的首要问题，也是后续帮扶资源分配的重要依据。建档立卡户的识别与确认，在程序上大致分为规模控制和对象筛选：先由省级政策主体将贫困人口的识别规模逐级分解至行政村，然后经农户申请、民主评议、公示公告、上级复审等步骤，最终确认贫困户身份。实际上，在精准扶贫政策过程的初期，一方面，大部分乡村行动者对建档立卡工作不了解甚至存在抵触，没有对建档立卡户的身份给予足够重视；另一方面，乡村秩序框架尚未完全与国家建设框架相统合，在施政伦理上存在张力，出现了“瞄不准”现象（王雨磊，2017）。但随着政策过程的推进，这种身份价值充分显现，乡村行动者开始积极回应政策要求，进而参与建档立卡户的评定，乡村社会内部的政治活动开始活跃，这也促使乡村社会开始凝聚成政治共同体，再加上后续国家又推动了“精准识别回头看”，在标准和程序上进一步严

格规范，使得乡村社会作为政治实体不得不重新审视之前在贫困户身份认定过程中的既定规则。贫困人口精准识别成为乡村社会内部资源精准再分配的第一步。

第二，精准扶贫政策的资源效应为乡村社会提供多种分配方式，使乡村社会内部的资源再分配趋向精准。在取消农业税后的很长一段时间内，针对乡村社会资源的分配，国家行动者从上至下都有一种较为强烈的“求稳”逻辑，即尽量减少基层矛盾，避免上访。在这种行政逻辑的影响下，乡村社会内部的资源再分配过程中，面对乡村行动者“不患寡而患不均”的分配要求，资源的输送以“不出事”为原则，遵循平均主义，甚至针对“不安定分子”还予以特殊关照。精准扶贫在明确帮扶谁之后，根据不同致贫原因提出“六个精准”“五个一批”，要求各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效<sup>①</sup>。这为乡村社会提供了资源再分配的指导原则，使乡村行动者再次参与政治活动时有了新的分配秩序。更重要的是，经过政策身份划分后的乡村行动者为维护自身的身份价值和政策利益，会自觉拥护国家行动者在乡村社会的政策行为。乡村行动者围绕“五个一批”的多项精准帮扶措施，就帮扶资源的精准再分配开展了一系列带有政治属性的社会活动，其主要特征为：以争取和保障自身利益为出发点，反对有限资源在精准扶贫政策框架外的使用。这种群众基础对于乡村社会的内部政治而言至关重要，不仅打破了原有秩序，而且新秩序是在国家制度下构建的，兼具外部的合法性与内部的合理性，是两种框架的融合。

第三，精准扶贫政策的学习效应增强乡村行动者对资源精准分配的政治认同，改变其参与乡村政治的方式。乡村行动者在参与政策过程的同时也在参照对比，将自身与旁人、现在与过去进行比较，并将经验应用于下一步行动选择。精准扶贫之前，国务院发布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中提出，以贫困乡、村为单位，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件<sup>②</sup>。彼时，乡村社会的资源再分配尚没有加强贯彻落实精准性原则，乡村行动者也处于“揣着手等”的状态，围绕资源再分配的活动也不激烈。建档立卡打破了这种格局。乡村行动者强烈意识到了身份的区分意味着资源的差别，于是一方面开始争夺贫困户的资格认定，另一方面又组织起来共同反对可能属于自己的扶贫资源在非贫困群体中被滥用与浪费。这些行动者的政治活动，构建了新的相对稳定的乡村政治样态，也形成了新的乡村社会内部的秩序要求——资源的精准再分配。因此，乡村行动者特别是作为政策对象的行动者，在内部的身份认同和外部的资源激励共同作用下，将源于乡村社会外部的规范和价值逐渐内化为自我的目标追求，强化了对于精准分配的政治认同，并在乡村社会的内部政治活动中自觉践行这一政治原则。

<sup>①</sup>参见《习近平在贵州召开部分省市区党委主要负责同志座谈会》，[https://www.guizhou.gov.cn/ztzl/hhxxsrxxgclsxjpxsdsx/zyhd/2015n\\_5642385/202110/t20211011\\_70824875.html?isMobile=false](https://www.guizhou.gov.cn/ztzl/hhxxsrxxgclsxjpxsdsx/zyhd/2015n_5642385/202110/t20211011_70824875.html?isMobile=false)。

<sup>②</sup>参见《国务院关于印发中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-09/23/content\\_5111138.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-09/23/content_5111138.htm)。

个体的态度和行为不仅通过社会群体的成员关系产生，也不仅是一个简单的心理过程，还是政策构建的结果。乡村社会在精准扶贫政策过程中因二次分配帮扶资源而再次凝聚成政治实体，国家力量借此与生活在乡村社会中的农民打交道。乡村行动者因政策设计和政策执行被贴上不同的身份标签，同时也被赋予不同的身份价值，这成为开启帮扶资源精准再分配的乡村政治生活的第一步。而多样化的精准帮扶举措，使行动者易于在资源再分配方式上达成精准化导向的共识，推动乡村社会对内部分配规则进行调整。基于政策实践中的政策经验，行动者不断强化对新形成的帮扶资源精准再分配的政治认同，使乡村社会内部的政治活动切实遵循精准分配的政治原则。

#### （四）精准扶贫时期乡村政治变迁的逻辑

自税费改革开始，国家推动资源下乡，国家意志也随之嵌入乡村社会，这进一步引起了乡村社会外部与国家关系以及乡村社会内部自治机理的本质性变化（韩鹏云，2021）。自外部观察，国家一改以往对乡村的资源汲取，转为向乡村输送资源，国家与乡村关系最显著的变化即由汲取转变为给予；从内部审视，乡村社会中过去公共产品的集中自给自足和自分配的模式被国家力量推动下的资源下乡打破，乡村社会在某种程度上失去了作为资源再分配主体的政治性实体功能，内部的乡村政治活动逐渐减少。

综合来看，取消农业税后这一时期的乡村政治仅具有较为广义上的给予特征。乡村社会内部围绕资源再分配的政治活动失去了部分活力，而国家在具体的利益分配中并没有直接介入乡村社会的内部运行，由此乡村政治整体呈现“悬浮给予”的状态：一方面是来自乡村外部源源不断的资源输送，使得国家意志在乡村社会中的村级组织层面不断累积强化；另一方面是乡村社会内部资源再分配活动的减少，使得国家意志无法进一步深入传递至单个行动者层面。国家悬浮于乡村，乡村悬浮于农户，资源的输送成为“一步到位”的给予。此时乡村社会中的村级组织就像一张滤网，当国家力量带着资源来到这张滤网面前时，一部分资源通过新农村改造、加强基础设施建设而被留在网面上，另一部分资源通过转移支付，透过滤网直补到户。乡村行动者彼此没有产生围绕实现国家建设目标而展开的政治活动，也就弱化了乡村社会内部政治与国家力量所主导的外部政治之间的联系。当区域集体层面的基础设施和公共服务达到一定水平，国家力量针对具体成员个人的发展，在农业生产、环境治理、文明建设、产业经济等不同领域和层级提出更高要求时，上述两方面间的矛盾就会暴露出来。贫困治理就是一个鲜明的例子。国家从大规模开发式扶贫到整村推进式扶贫，实则就是将资源输送至乡村社会中的村级组织，以贫困村为单位推动贫困治理，但依然面临着资源分配“大水漫灌”和“撒胡椒面”式的困局，需要进一步精细化资源配置。

精准扶贫思想提出后，迅速在国家行动者之间自上而下地形成共识，在党中央的统一领导下，国家行政体系发挥动员作用，将各级政策主体和社会组织纳入精准扶贫行动，形成了强大的“动员型”体制。在迅速实现人、财、物的集中之后，将帮扶资源精准分配到锚定的乡村行动者手中，成为该时期国家与乡村互动的主题。从资源输送上看，较之此前，精准扶贫政策过程中的国家与乡村是一种精准分配的关系。如果此时再次把村级组织比作滤网，国家力量带着帮扶资源来到这张滤网前，除了对乡村的公共服务升级之外，还要以解决绝对贫困、帮助贫困人口为根本目的，要透过这张滤网将帮扶资源以各类帮扶举措的形式精准分配到乡村社会中的建档立卡户手中，且要在避免资源滥用与浪费的

前提下穿过滤网，这就需要借助乡村社会的内部社会规则及其秩序功能来实现资源再分配。发生在乡村社会内部的乡村政治受国家制度制约，因而，国家与乡村关系决定了乡村治理的主导模式。与税费改革后这一时期不同，精准扶贫赋予了乡村行动者围绕资源再分配开展政治活动的机会。从建档立卡户身份评选过程中“瞄不准”到“瞄准”，再到帮扶资源的承接，直至帮扶政策的落地与效果呈现，乡村行动者内部之间以及乡村行动者与进驻乡村社会的国家行动者之间不断产生各种互动，其中有协商有妥协，最终以资源的精准再分配为目的，以摆脱绝对贫困为目标。这些互动增强了乡村社会内部政治活动的活力，并被纳入国家建设框架。国家不再悬浮于乡村社会之上，而是与乡村社会内部的政治活动相统合。

回到乡村政治的内涵来看“精准分配”：对于外部的国家与乡村关系，“分配”是国家对乡村发展的介入方式，“精准”是取向；对于内部的乡村自治，“分配”是自治活动的主题，“精准”是开展自治活动的原则和遵循。实际上，精准扶贫政策过程中的“精准分配”还可以分为两步来理解：先是国家行动者以建档立卡户为锚点，将资源精准分配到乡村社会，形成精准分配的国家与乡村关系；然后，乡村社会在国家治理规则下，通过其内部互动将资源精准再分配到户到人，并配合国家行动者共同完成治理目标，形成精准再分配的乡村社会内部秩序。乡村政治外部的国家与乡村关系与内部的自治秩序都以精准分配为核心内容和主要特征。

概言之，乡村政治由税费改革后的“悬浮给予”变迁为精准扶贫时期的“精准分配”（如图3所示），这是精准扶贫政策过程中国家建设框架与乡村秩序框架、国家行政力量与乡村自治力量互动后的产物。

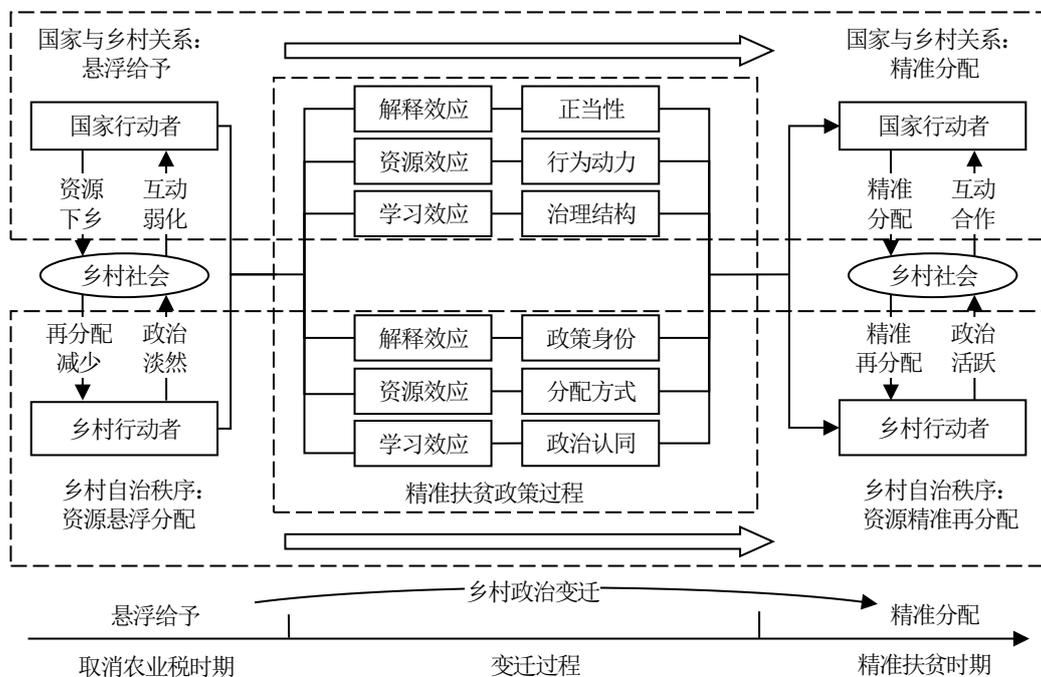


图3 取消农业税时期到精准扶贫时期的乡村政治变迁

## 四、乡村振兴时期的乡村政治变迁

### （一）乡村振兴与乡村政治

乡村社会是一个集聚了自然、经济、政治等特性的综合体，为社会成员提供生产、生活、生态等空间功能。精准扶贫帮助乡村社会摆脱了绝对贫困，使乡村社会的发展新动能加快成长，乡村社会内部的政治活动也因此活跃起来。然而，中国经济社会发展最明显的短板依然在“三农”领域，乡村发展整体水平还有待提升。国际经验表明，乡村社会的发展在国家现代化进程中至关重要，一旦工农关系与城乡关系处理不善，便有可能导致工业化与城镇化走入困境，最终陷入中等收入陷阱。因此，实施乡村振兴战略成为全面建成小康社会之后的重要任务。在“三农”工作重心从脱贫攻坚转向推进乡村全面振兴的背景下，精准扶贫的精准分配模式具有一定的局限性：一方面，这种模式的成本较高。高强度的组织动员和资源集中，在面对部分人群特别是极度弱势群体时，不论是在施政能力还是在施政伦理上，都可以在短时间内实现既定目标，但如果面对的是广大已摆脱了绝对贫困的乡村社会成员，则既不现实也无必要。另一方面，精准分配意味着分配群体的区分，并在乡村社会内部形成分化。消除绝对贫困是公平正义的重要体现，而在脱贫攻坚战取得全面胜利后，如果继续沿用精准分配模式，不仅不利于乡村社会的全面发展，还可能导致乡村社会成员主体性的流失。

因此，在乡村振兴时期，国家力量不仅是面向脱贫群体，还要推动全体乡村社会成员实现共同富裕；不单是确保“两不愁三保障”，更要注重人的全面发展；不只依赖以城带乡和城市反哺农村，还要培育乡村社会内生动力。综合来看，国家力量需要从外部推动乡村与城市融合发展，从内部培育乡村自主发展能力。同时，乡村社会也在国家建设框架的引领下形成适应对外融合、对内发展的新秩序。本文将乡村振兴时期的乡村政治定义为“融合发展”，意在概括乡村振兴政策过程中，国家力量对乡村社会的介入以及乡村社会对介入的反馈所表现在地域与领域、外部与内部等方面的主要特征。

### （二）国家行动者对乡村社会的融合培育

精准扶贫为中国建设社会主义现代化国家奠定了坚实基础，但“现代化”是一个高度综合的概念，囊括了一个国家或地域在经济、社会、政治、文化、生态等各领域现代性的量变与质变。党的二十大报告强调“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”<sup>①</sup>。中国的现代化进程内在地包含着农业农村现代化，而农村现代化“既包括‘物’的现代化，也包括‘人’的现代化，还包括乡村治理体系和治理能力的现代化”<sup>②</sup>。因此，要通过乡村振兴实现农业农村现代化，就需要国家行动者把现代化内涵融入国家对乡村社会的建设框架，包括产业、文化、生态、组织、人才等领域的融合，巩固拓展脱贫攻坚成果与共同富裕等目标的融合，城乡之间各要素的融合等（张露和罗必良，2023）。实际上，在这一阶段，国家行动者对乡村社会的发展是从内容到方式再到目标的全方位引领，这既成为国家行动者

<sup>①</sup>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22页。

<sup>②</sup>习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第7页。

的工作指向，也是乡村社会发展的新动能。国家行动者从外部激发并引领乡村社会内生动力的发展，形成“融合培育”<sup>①</sup>的国家与乡村关系。

第一，乡村振兴战略的解释效应强化国家行动者对融合培育关系的认同。城乡发展不平衡不充分是中国经济社会发展中最为突出的结构性矛盾，也是建设社会主义现代化国家无法回避的挑战。党的十九大提出实施乡村振兴战略，在政策顶层设计上将产业、生态、文化、政治等要素融为一体，全方位加快推进农业农村现代化。特别是《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》等政策文件，将“乡村全面振兴”作为基本原则和远景目标，对有序实施乡村振兴战略作出了阶段性谋划。除了处于上位的决策部署外，国家行动者自实施精准扶贫、推进脱贫攻坚工作以来，在长期与乡村社会的持续互动中，能够深刻体会到国家力量为乡村社会发展带来的重大影响，也进一步深入察觉到乡村社会发展过程中的结构性问题。而要从根本上解决深层次的结构性问题，单纯依靠精准扶贫的精准分配模式是难以完成的，更重要的是要全方位地补齐乡村发展短板，培育乡村自主发展能力。从政策反馈的解释效应来看，当政策执行顺利且取得良好效果时，国家行动者会增强对该政策实施机制的认同感。因此，当党中央提出实施乡村振兴战略时，这种外在的政策安排与国家行动者通过亲历政策过程而获得的内在感知同频共振，会促使国家行动者对国家建设框架的调整具有强烈的认同感。

第二，乡村振兴战略的资源效应提升国家行动者对乡村社会实行融合培育的实际效能。乡村振兴战略除了直接向乡村社会继续输入资源要素之外，还以各类项目工程建设的方式推动区域发展，而此类项目工程建设背后又往往都有大量的财政资金补助。一方面，这些项目工程以县级政府为主体进行申报，政策资源的倾斜直接刺激区域发展，为国家行动者带来实实在在的政治资本，赋予国家行动者建设动力。另一方面，这些项目建设涵盖了多方面、多领域，国家行动者在项目申报和建设的实践中，实则已将经济、生态、文化等要素融为一体，并带动乡村社会成员持续增收，逐步对乡村社会进行全面改造升级并培育其内生发展动力。此外，已经实施的政策过程会改变政策主体对未来相似情境的回应程度。《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法律法规和《乡村振兴责任制实施办法》等政策文件对国家行动者的职责作了详细规定，国家行动者在经历精准扶贫“最严格的考核评估”之后，会更加谨慎且严肃地对待并顺应乡村振兴战略的融合培育特征。

第三，乡村振兴战略的学习效应使国家行动者改进精准分配的制度经验，确立形成融合培育的新行动模式。精准扶贫使乡村社会成员普遍具备了发展基础，反映出国家力量在引领乡村发展方面的重要作用，彰显了中国特色社会主义制度优势。鉴于此，在乡村振兴战略实施过程中，应继续发挥国家力量，但原有的运行机制需要随任务目标的转换而转变。一方面，乡村振兴战略的总目标是实现农业农村现代化，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕，还要配以城乡融合发展的体制机制和政策体系作为制度保障。例如，《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》将“融

<sup>①</sup>此处的“融合”是指让乡村各个方面的要素从独立走向协同，“融合培育”是指对这些要素从单一考量走向统筹谋划。

合发展、联农带农”作为基本原则<sup>①</sup>。这不仅需要国家行动者在多领域内协同发力，还需要将更多的资源要素和行动主体纳入国家建设框架，这本质上是一个多方面融合的过程。另一方面，乡村振兴战略面向整个乡村地区和全体乡村社会成员，这当然需要国家力量的介入，但更重要的是要发挥乡村行动者的主体责任。例如，财政部与农业农村部联合发布 2022 年重点强农惠农政策<sup>②</sup>，根本目的就是通过充分发挥政策的引导作用，激发乡村社会内生动力。国家行动者通过外力助推乡村社会内生动力的发展，这本质上是一个培育的过程。从精准扶贫时期的“五级书记抓扶贫”到“五级书记抓振兴”，从“政府—市场—社会”大扶贫格局到全域全员全方位振兴，乡村振兴战略中的国家行动者不断将精准扶贫的经验可持续性地进行优化，最终形成对乡村社会融合培育的合力。

### （三）乡村行动者在乡村社会内部的融合再发展

在精准扶贫阶段中，国家力量借助乡村社会的政治实体功能与乡村社会成员打交道，通过乡村社会的内部秩序使扶贫资源精准落地生效，使乡村社会作为一个政治实体开展内部政治活动并与国家进行互动。当国家建设框架由精准扶贫变更为乡村振兴后，国家进一步全方位引领乡村社会发展，推进乡村全面振兴。国家依靠行政力量和政策能力，可以将资源和资本引入乡村社会，提升乡村地区的基础设施和公共服务水平。但从乡村社会内部来看，又会面临新的问题，即如何联结外部助推与内生发展以及如何推动此过程中的乡村治理现代化，这既是实现乡村全面振兴的关键一环，也是全面实施乡村振兴战略的重要任务。这依然需要借助乡村社会的内部政治活动来解决，即通过乡村秩序框架，将外部资源与内部资源整合利用，借助外部资源实现自身的可持续发展。在这个过程中，乡村社会的产业经济、社会文化、生态环境、人才队伍、组织建设等都得到提升。更重要的是，乡村振兴战略将全体乡村行动者纳入政治议程，进一步扩大了乡村政治的活动范围，使乡村社会内部的资源再分配更加复杂也更加规范，提升了乡村治理能力的现代化水平。

第一，乡村振兴战略的解释效应激活乡村行动者的共同体意识和主体性，增进乡村行动者的融合发展意识。精准扶贫的精准分配模式将乡村社会的内部行动者划分为建档立卡户与非建档立卡户，在政策实践中导致了两类具有不同政策身份的人群在同一社会环境中分化。一项政策的实施会影响该政策过程中亲历者和旁观者对政策的态度，尤其是当政策具有较强的可见性和可追溯性时，其所形成的政策图景深刻影响着行动者对政策能力的主观理解和预期。乡村行动者集体参与资源再分配过程，激发了乡村行动者对所处社会环境的共同体意识和作为乡村建设主体力量的主体性。这种共同体意识和主体性为乡村行动者提供了共同的情感和目标，强化了行动者间的利益纽带，激励着行动者更加积极有效地参与乡村发展。换言之，乡村振兴战略为乡村行动者刻画了一种状态，即促进共同富裕和实现人的全面发展。这种状态会进一步内化为公民权利的一部分，使乡村行动者产生建设乡村的内在动机。在面对国家行动者的外来驱动时，乡村行动者进一步投身乡村发展并对发展路径进行抉择和监督。这是融合发展的重要基础。

<sup>①</sup>参见《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/28/content\\_5404170.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/28/content_5404170.htm)。

<sup>②</sup>参见《财政部 农业农村部发布 2022 年重点强农惠农政策》，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/10/content\\_5695131.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/10/content_5695131.htm)。

第二，乡村振兴战略的资源效应强化乡村行动者参与融合发展的动力，拓展了乡村行动者的发展维度。中国乡村发展长时间受到政策驱动和国家力量帮扶，容易造成发展的单一化和可持续性不足。破解该问题，既需要乡村外部多种资源的整合，以促进乡村社会全面发展，又需要乡村内外资源的融合，以促进乡村社会内生发展。乡村振兴需要乡村行动者在挖掘利用本土内部资源优势的同时链接好外部资源，国家行动者则充当了资源链接者的角色。例如，《关于深入开展政府采购脱贫地区农副产品工作推进乡村产业振兴的实施意见》借助政府采购需求的牵引作用，“激发脱贫地区发展生产的内生动力”<sup>①</sup>。但仅有链接还不够，更关键的是，乡村行动者要在乡村社会内部将外部输入的资源转化为优质的发展输出。乡村振兴战略的实施，尤其是乡村产业振兴的推进，将乡村社会作为共同体的集体利益与组成共同体的乡村行动者的个人利益联结在一起（王轶和刘蕾，2023）。不论是原建档立卡户还是一般社会成员，在面对投向乡村整体而不是个别群体的资源时，都会激发参与乡村社会内部资源再分配的动力，并开始将外部国家行动者的利益纳入内部秩序建设来加以考量，从而推进了国家建设框架与乡村秩序框架的融合。此外，乡村行动者在参与融合发展的过程中也拓展了自身的发展维度：不仅是经济收入水平的提升，生态宜居、乡风文明、治理有效等目标要求都在不同方面对乡村行动者产生助益，这又会反过来增强乡村行动者参与乡村治理的积极性，弱化乡村治理内生性与外生性问题（乡村社会整体利益与乡村行动者个人利益之间的分歧），使得外部资源供给与内部资源利用之间的失衡得到缓解。这为开展“资源融合再发展”的新乡村政治活动提供了有力支持。

第三，乡村振兴战略的学习效应将乡村行动者嵌入乡村社会的融合发展，进而实现乡村社会的内部赋能与自我赋能。乡村社会内生动力的激活和实实在在的利益获得，与乡村社会解决发展难题的能力息息相关。前者涉及乡村社会内部行动者之间的资源再分配，是乡村社会的内部赋能；后者涉及乡村社会的整体建设，是乡村社会自我赋能情况的体现。如果说精准扶贫解决了乡村社会中的“公平”问题，那么，乡村振兴则侧重于“发展”，在全面建成小康社会基础上确保发展机会和发展成果共享。一方面，乡村社会发展离不开乡村行动者的广泛支持和参与，这种支持和参与是建立在精准扶贫政策的资源效应发生作用之后所形成的学习效应的基础上。而乡村行动者在支持和参与乡村发展的过程中，也将乡村社会中的资源融于自身，充分享受发展带来的成果。而且，一个领域的成果壮大之后还会带动其他领域的发展，这些个体成果与局部成果进一步凝聚成更加宏大的社会整体建设成果。另一方面，乡村行动者作为乡村振兴的直接利益相关者，通过表达自己的利益诉求，在政治上结成与国家对话的治理主体，成为参与国家建设的核心力量，在国家制度框架内，以国家行动者确立并输入乡村社会的公共治理规则为指引，与国家行动者在协商互动中共同完成建设目标。特别是在经历了精准扶贫政策过程后，乡村行动者形成了一套对自身价值和国家行动者政策能力的评估方式，这种学习效应决定了他们在面对相似的政策情境即乡村振兴战略时的应对方式。乡村行动者在推进乡村全面振兴的过程中不仅满足了个人利益，而且推动了乡村社会与国家力量的协商互

<sup>①</sup>参见《关于印发〈关于深入开展政府采购脱贫地区农副产品工作推进乡村产业振兴的实施意见〉的通知》，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/08/content\\_5605394.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/08/content_5605394.htm)。

联，实现了个体与乡村、乡村与国家的融合发展。

#### （四）乡村振兴时期乡村政治变迁的逻辑

国家力量在推动乡村发展的历程中始终占据着主导地位，在纵向的行政体系中自上而下地动员国家行动者，导致这种推动往往是外生的。特别是在贫困治理中，精准扶贫政策过程内在地涵盖了资源的精准分配、责任的精准匹配和成效的精准考核，使乡村社会在内外合力的作用下形成了“精准分配”的乡村政治样态。从国家的贫困治理历程来看，资源和资金的投入对缓解贫困具有显著作用，但不同的投入方式会导致不同的实际效果（丁建彪，2023）。精准扶贫是在特定时期和特定阶段执行的特殊治理任务，通过借助国家行政体系和乡村社会内部治理秩序将集中的各类资源精准分配给建档立卡户。在精准扶贫政策过程中，国家行动者尽管强调由“输血”到“造血”、避免福利叠加和“福利悬崖”效应等事项，但在实践中更加关注的依然是脱贫人数和农民收入等衡量脱贫任务的核心指标。乡村社会的内生性和整体性发展虽然在价值层面得到强调，但在现实中却不同程度地被行动者所忽视。其结果是，在经济维度上，针对乡村社会的绝对贫困治理任务得以完成，建档立卡贫困人口全部实现脱贫，但乡村社会的现代化水平以及乡村社会成员的综合发展能力还有待提升。

国家建设框架并非一成不变，不同阶段对应着不同治理任务。精准扶贫作为解决结构性贫困的重要方略，在其治理周期内具有政策上的合理有效性和政治上的可接受性，借助外源性资源的分配如期完成了治理任务。随着精准扶贫政策过程接近尾声，乡村社会发展的整合性不足成为新的治理难题（文军和刘雨航，2022）。具体而言：一是乡村行动者在政治议程中的参与度不同。从政策起点的政策身份确认到政策终点的政策成效确认，即精准识别与精准退出，贫困人口与非贫困人口在其中的活跃度存在明显差距，乡村治理的参与主体间缺乏整合性，这也限制了乡村治理体系和治理能力的现代化。二是乡村发展领域的不均衡。经济取向一度在精准扶贫中占据主导，乡村社会内部的文化建设、治理体系完善和产业结构升级相较而言还存在不足。这些问题都促使国家建设框架做出调整，乡村振兴战略开始围绕促进乡村社会的整体性发展来加以推进。

乡村振兴旨在促进乡村社会的全面可持续发展，这既离不开外部资源的投入，也与内部治理秩序密切相关。从乡村政治的角度来理解乡村振兴：一方面，国家行动者向乡村社会继续大规模投入资源，但此时的投入不再以特定区域和特定群体为对象，是广义上对乡村地区和农民群体的全覆盖，这就需要考虑提供什么样的资源以及如何提供才能让乡村地区实现健康的可持续发展。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的目标要求为国家行动者提供了指引。具体而言，一是要将包括治理、经济、技术、信息、人才等在内的综合性资源输入乡村社会；二是要真正将各类资源融入乡村社会，使乡村行动者能结合实际，充分有效地利用资源，以形成独立发展能力。国家行动者将囊括各种要素的综合性资源输入乡村社会，并与乡村社会的内部资源融合起来，进而培育乡村社会的内生发展能力。“融合”是实现“培育”的方式和必要条件，“培育”是“融合”的目的和结果，最终形成“融合培育”的国家与乡村关系。另一方面，农业农村现代化除了物质富裕外，还包括乡村社会内部治理软实力的现代化，所以，国家行动者实施乡村振兴战略更深层的目的是实现乡村治理现代化，这在乡村社会的内部政治活动中得以体现。与精准分配不同，“分配”是单项的动作过程，乡村振兴

强调的是可持续发展，“发展”是双向的互动与支持，是赋能主体和赋能客体的共通与融合，所以需要乡村行动者参与其中并就国家行动者的支持做出反馈。由此，乡村行动者参与乡村建设和资源再分配，并共享乡村发展成果，强化了信任网络和情感纽带，在乡村社会内部形成的政治活动和政治关系得到确认和巩固，进而塑造了乡村行动者融入乡村社会与乡村整体利益融入国家建设框架的结构化状态。融合与发展成为乡村社会内部政治活动的核心内容。

综合来看，乡村振兴时期形成了以资源融合、利益融合、主体融合等为主要路径，以实现乡村可持续发展为主要目的的“融合发展”的乡村政治。为了便于理解从“精准分配”到“融合发展”的差异及变迁，笔者再次将乡村社会中的村级组织视作一张滤网。精准分配是国家行动者将扶贫资源放置在这张滤网上，留一部分用于贫困地区的经济建设和公共服务水平提升，剩余的按照乡村社会的分配秩序透过这张滤网精准送至贫困群体手中，同时，国家行动者也与贫困群体相互配合，共同完成贫困治理工作。融合发展同样是国家行动者将资源放置在村级组织的滤网上，但这时的资源不是扶贫资源，而是在解决了绝对贫困之后面向乡村社会内部全体成员全方位的发展资源，按照国家制度中经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设“五位一体”在乡村社会统筹推进的目标要求，除去部分资源用于巩固拓展脱贫攻坚成果而直接分配到个别群体外，大部分资源依然留在组织层面，对整体进行改造。而乡村行动者也主动地由内向外、自下而上进入这张网，将自身发展融入乡村发展和国家建设框架。当资源的配置内容、配置方式和配置目的都发生了改变，乡村政治的外部意涵即国家与乡村关系就由精准扶贫时期的精准分配转变为乡村振兴时期的融合培育；当乡村社会内部政治活动的参与群体和参与方式都发生了改变，乡村政治的内部意涵即乡村自治秩序就由精准扶贫时期的资源精准再分配转变为乡村振兴时期的资源融合再发展。因此，乡村政治发生了第二次变迁，即由精准扶贫时期的“精准分配”变迁为乡村振兴时期的“融合发展”（如图4所示）。

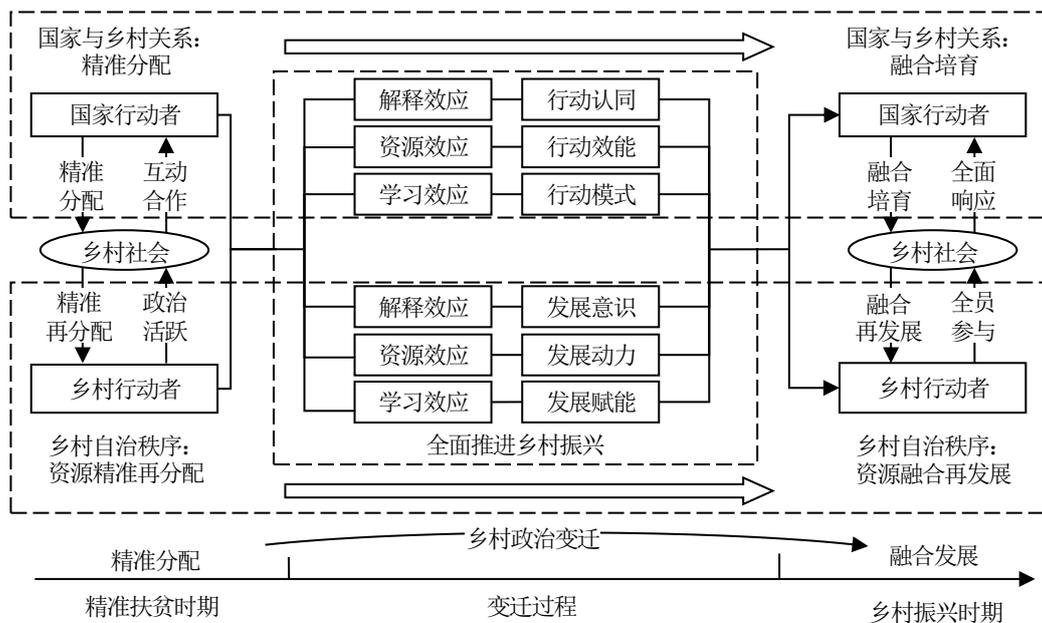


图4 精准扶贫时期到乡村振兴时期的乡村政治变迁

## 五、结语

乡村发展离不开国家力量的介入。国家力量在介入乡村发展的同时，也将国家治理规范嵌入乡村社会内部，使乡村社会内部的治理机制发生变化而体现出国家化特征。取消农业税后，虽然国家不断向乡村输入资源，但国家力量逐渐“悬浮”于乡村社会，造成了乡村社会政治实体功能的弱化。在精准扶贫政策过程中，国家力量进入乡村社会，通过资源分配强化乡村社会内部的政治活动，以新的利益格局塑造新的乡村政治样态，乡村政治由“悬浮给予”变迁为“精准分配”。乡村振兴在精准扶贫所取得的成果基础上，将更多的资源和行动者纳入其中，推进乡村社会全面发展，乡村政治进一步由“精准分配”变迁为“融合发展”。概言之，政策过程重塑了国家与乡村关系和乡村自治秩序，进而推动了乡村政治的变迁。

值得注意的是，在政策过程中理解乡村政治并通过政策反馈理论揭示乡村政治变迁机理，为乡村建设和乡村研究提供了一个重要启示；在关注政策如何引导乡村发展的同时，更要关注政策过程对乡村政治所产生的重塑效应。这种反作用往往不可被直接衡量，但在治理层面对乡村发展的软环境具有重要影响。从精准扶贫到巩固拓展脱贫攻坚成果再到推进乡村全面振兴，国家始终关注政策安排对乡村发展所产生的直接效应，陆续开展了脱贫成效考核评估、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核评估，但对受政策反馈影响的乡村政治的关注度略显不足。因此，在后续的政策实践中，一方面，鉴于政策反馈的解释效应，要更加关注政策过程中各参与者的政策态度与政策行为，在政策议程之初广泛听取不同行动者的政策需求，做好对相关行动者的政策意愿评估，从观念认知层面提升行动者后续推进乡村全面振兴的政治积极性；另一方面，鉴于政策反馈的资源效应和学习效应，要更加重视非正式力量和非正式组织对行动者的影响。在政策执行中，除了行政力量对乡村社会的作用之外，乡村社会的自治规则对乡村政治也具有重要影响。在乡村社会内部以家庭为基本单位组成的各类非正式组织，利用非正式力量影响着乡村社会内部的资源再分配方式。所以，政策的执行需要额外关注乡村自治力量，要将这股非正式力量充分纳入国家对乡村的建设规划，促使其进一步发挥积极作用。

从根本上看，乡村政治内在地反映了国家与乡村关系，这不仅是政治学和社会学领域所关注的宏大理论议题，还是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要实践课题。在乡村政治的塑造与变迁过程中，可以看到国家与乡村的相互支持：国家不断满足乡村社会发展需要，在此基础上又获得了乡村社会的积极回应。这种国家与乡村关系是在长期的国家治理历程中形成并确定下来的，也逐渐成为当代中国国家治理的鲜明特征之一。乡村政治中所包含的乡村社会内部自治秩序以及折射出的国家与乡村关系都内化为国家治理体系和治理能力必不可少的组成部分。因此，如何实现政策与政治的深度良性互动，应当成为当下开展有关乡村的政策分析和政治分析时的重要考量。

还需要说明的是，本文借鉴的是政策反馈理论的核心观点——政策塑造政治，并在一般意义上关注政策过程对政治的作用。在理论的具体运用中，本文试图对具有中国特色的政策过程实践展开分析，讨论在此过程中所形成的中国特有的国家与乡村关系和乡村自治秩序，进而阐释中国政策实践对乡村政治的影响。此外，本文对乡村政治及其变迁机理的阐释无意将国家与乡村割裂或对立开来。事实上，

二者在乡村政治的塑造与变迁过程中恰是不可分开讨论的，国家政权谱系因乡村社会而完整，乡村社会因国家力量介入而具有政治社会意义。当然，乡村政治是一个内涵丰富且要素多元的概念，乡村政治变迁也是一个十分复杂的过程，本文通过“政策—政治”分析框架对概念作了抽象化归纳，对过程进行了具象化演绎。其中，对于乡村振兴而言，《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》的任务现已完成，设计层面的政策部署和预期层面的政治样态也已初步显现，这也是本文对乡村振兴时期乡村政治归纳的基本立足点，但未来的政策效果如何、政策执行是否会影响后续的乡村政治样态，仍值得持续关注。

#### 参考文献

- 1.丁建彪，2023：《国家战略驱动与基层治理现代化——兼论精准扶贫与乡村振兴“双重战略”的衔接》，《政治学研究》第5期，第34-47页。
- 2.韩鹏云，2021：《国家与乡村关系的实践进路及反思》，《湖湘论坛》第4期，第58-70页。
- 3.贺雪峰，2012：《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第1期，第30-41页。
- 4.贺雪峰，2022：《资源与规则：国家与农民关系视野中的基层治理》，《社会科学战线》第12期，第206-212页。
- 5.贺雪峰、郑晓园，2021：《监督下乡与基层治理的难题》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第2期，第10-18页。
- 6.金登，2017：《议程、备选方案与公共政策》，丁煌、方兴译，北京：中国人民大学出版社，第138页。
- 7.李德瑞，2011：《“乡村政治研究”何以成为可能——当政治学“遭遇”乡村问题及之后》，《甘肃行政学院学报》第2期，第4-19页。
- 8.慕良泽、赵勇，2021：《中国共产党“三农”战略：百年回溯与展望》，《中国农村观察》第3期，第2-14页。
- 9.孙国华，1997：《中华法学大辞典：法理学卷》，北京：中国检察出版社，第508页。
- 10.唐兴军、李标、谢鑫，2024：《社会资本视域下乡村治理共同体的构建》，《决策与信息》第3期，第59-67页。
- 11.王春城，2017：《重新解读公共政策本质——从社会意志与国家意志组合关系的视角出发》，《南京师大学报（社会科学版）》第2期，第60-66页。
- 12.王春城，2018：《政策精准性与精准性政策——“精准时代”的一个重要公共政策走向》，《中国行政管理》第1期，第51-57页。
- 13.王春城，2021：《贫困治理中的政策依赖行为及其矫正——基于激励理论的分析》，《政治学研究》第2期，第110-124页。
- 14.王红波，2022：《社会保障政策反馈的研究进展及对中国的启示——基于文献综述的视角》，《社会政策研究》第1期，第65-78页。
- 15.王鹏、陈潭，2023：《数字时代下国家与乡村关系的嬗变与重塑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第9-22页。

- 16.王亚华、舒全峰, 2021: 《中国精准扶贫的政策过程与实践经验》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第141-155页。
- 17.王轶、刘蕾, 2023: 《从“效率”到“公平”: 乡村产业振兴与农民共同富裕》, 《中国农村观察》第2期, 第144-164页。
- 18.王雨磊, 2016: 《数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理》, 《社会学研究》第6期, 第119-142页。
- 19.王雨磊, 2017: 《技术何以失准? ——国家精准扶贫与基层施政伦理》, 《政治学研究》第5期, 第104-114页。
- 20.王雨磊、苏杨, 2020: 《中国的脱贫奇迹何以造就? ——中国扶贫的精准行政模式及其国家治理体制基础》, 《管理世界》第4期, 第195-209页。
- 21.文军、刘雨航, 2022: 《迈向新内生时代: 乡村振兴的内生发展困境及其应对》, 《贵州社会科学》第5期, 第142-149页。
- 22.徐勇, 2007a: 《“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。
- 23.徐勇, 2007b: 《政权下乡: 现代国家对乡土社会的整合》, 《贵州社会科学》第11期, 第4-9页。
- 24.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。
- 25.伊斯顿, 1999: 《政治生活的系统分析》, 王浦劬译, 北京: 华夏出版社, 第22页。
- 26.印子, 2024: 《乡村振兴中国家与农民关系的社会化调适》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第1期, 第163-172页。
- 27.翟文康、邱一鸣, 2022: 《政策如何塑造政治? ——政策反馈理论述评》, 《中国行政管理》第3期, 第39-49页。
- 28.张厚安, 1996: 《乡政村治——中国特色的农村政治模式》, 《政策》第8期, 第26-28页。
- 29.张露、罗必良, 2023: 《中国工农城乡关系: 历史演进、基本经验与调整策略》, 《中国农村经济》第6期, 第2-21页。
- 30.张菟航, 2021: 《全面深化改革, 加快农业现代化建设——2014、2015年中央一号文件出台背后》, 《中国发展观察》第17期, 第26-30页。
- 31.张云生, 2023: 《从“乡政村治”到“乡村共治”: 村治转型中行政与自治关系重塑》, 《地方治理研究》第2期, 第40-51页。
- 32.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。
- 33.周飞舟, 2021: 《从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系》, 《社会学研究》第6期, 第1-22页。
- 34.Baumgartner, F., and B. Jones, 1991, “Agenda Dynamics and Policy Subsystems”, *The Journal of Politics*, 53(4): 1044-1074.
- 35.Béland, D., P. Rocco, and A. Waddan, 2019, “Policy Feedback and the Politics of the Affordable Care Act”, *Policy Studies Journal*, 47(2): 395-422.
- 36.Campbell, A., 2012, “Policy Makes Mass Politics”, *Annual Review of Political Science*, 15(1): 333-351.
- 37.Charles, T., 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 25-32.
- 38.He, A., K. Ratigan, and J. Qian, 2021, “Attitudinal Feedback Towards Sub-national Social Policy: A Comparison of Popular Support for Social Health Insurance in Urban China”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(3): 350-371.

39.Mettler, S., 2011, *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 53.

40.Mettler, S., and J. Soss, 2004, “The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics”, *Perspectives on Politics*, 2(1): 55-73.

41.Pierson, P., 1993, “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, 45(4): 595-628.

42.Schattschneider, E., 1935, *Politics, Pressures and the Tariff*, New York: Prentice Hall, 283.

(作者单位: 燕山大学公共管理学院)

(责任编辑: 王 藻)

## How Do Policies Shape Politics? Rural Political Changes from Targeted Poverty Alleviation to Rural Revitalization

WANG Chuncheng WANG Shuai

**Abstract:** The paper comprehends rural politics and its changes from two perspectives: external “state-rural relation” and internal “rural autonomous order”. It constructs an analytical framework of “policy-politics” by utilizing the core viewpoint of policy feedback theory, and explains the rural politics and its evolution process and mechanism in the two periods of targeted poverty alleviation and rural revitalization from the perspective of policy process. The analysis indicates that the policy arrangements that reflect the state-rural relation in different periods lead to changes in the participation modes of rural internal political activities. When state actors and rural actors jointly engage in new policy processes, influenced by the interpretive effect, resource effect, and learning effect of policies, the cognition, abilities, and behaviors of both types of actors undergo transformation. This subsequently alters the mode of action of administrative power and autonomous power on rural society, shaping a new state-rural relation and rural self-governance rules. Ultimately, it manifests the succession of state-rural relation and rural autonomous orders, i.e., policy processes reshape the rural politics: transitioning from “suspended provision” during the abolition of agricultural taxes to “precise distribution” in the era of precise poverty alleviation, and further evolving from “precise distribution” to “integrated development” in the rural revitalization period. The analytical framework of “policy-politics” reveals the mechanism of rural political changes, indicating that in conducting policy analysis and political analysis related to rural areas, attention should be paid not only to the impact of politics on policies but also not ignore the counter-effects of policies on politics. Equally, it is crucial to focus not only on the direct effects of policy arrangements on rural development but also on the reshaping effects of policy processes on rural politics, so as to achieve a deep and constructive interaction between policy and politics.

**Keywords:** Policy Feedback; Rural Politics; Targeted Poverty Alleviation; Rural Revitalization