

乡村振兴中的政府责任重塑： 基于“价值 - 制度 - 角色”三维框架的分析

颜德如 张玉强

〔摘要〕 强化责任并建立一个责任政府是实现乡村振兴的核心议题。乡村振兴战略作为新时代处理农业农村问题的总纲领，厘清乡村振兴中的政府责任意义重大。既有的学术研究，缺乏将乡村振兴中的政府责任作为一项独立的研究议题进行专门而系统的研究。本文通过构建“价值 - 制度 - 角色”理论分析框架，分析乡村振兴中的政府权力再嵌入的合理性和必要性，并据此提出乡村振兴中政府责任的新结构和新问题，认为依托“价值 - 制度 - 角色”三维分析框架，乡村振兴中政府履责在实践中面临价值引导异化、制度权威弱化和基层政府自利人角色困境的三重桎梏，阻碍了乡村振兴中政府责任的充分发挥。在乡村振兴中，政府应该加快价值理念重构、增强制度供给和制度权威重塑，实现自身角色重构和责任回归，以实现乡村振兴的理想形态。

〔关键词〕 乡村振兴；政府责任；乡村治理；政府信任；结构功能主义

〔中图分类号〕 F323 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000 - 4769 (2021) 01 - 0133 - 09

在中国的现代化进程中，“三农”问题是学术界和政府长期关注的重大问题。“实施乡村振兴战略”是党的十九大做出的重大战略部署，是新时代“三农”工作的总抓手。2020年是乡村振兴制度框架和政策体系初步形成之年，2020年的中央一号文件进一步从打赢脱贫攻坚、加快补上农村基础设施和公共服务短板等方面提出具体要求，特别提出要建立县乡村联动的乡村治理工作体系，建立职责清晰的责任体系，推进社会治理和服务向基层下移，提高乡村治理效能。^①在乡村振兴大战略的撬动之下，国家资源和社会资本不断下沉，政府作为乡村振兴的主导力量，在其中应该承担何种责任，其履责的边界和角色如何界定成为亟须研究的课题。

一、问题的提出

近现代以来，国家权力的不断渗透一直伴随着中国乡村社会的发展变迁，这既是对乡土社会进行整合的需要，也是现代国家建构的重要使命。然而，事实一再证明，国家权力一旦超越其制度边界以“支配者”自居，便会给乡村治理和乡村发展带来难以估量的影响。因此，政府权力以何种方式保持

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目“历史制度主义视角下的中国政府职能转变研究（1978 - 2018）”（20BZZ059）；辽宁省经济社会发展研究课题“‘红色物业’：党建引领基层社会治理的创新模式研究”（2021LSLqknt - 050）

〔作者简介〕 颜德如，东北大学文法学院教授、博士生导师；
张玉强，东北大学文法学院博士研究生，辽宁 沈阳 110169。

“在场”才能保证国家和乡村发展间的相对均衡，仍需政府和知识界不断探索和研究。

在后乡土社会，乡村不再是也不可能是传统的封闭空间，片面强调乡村仅仅依靠自身内生型力量实现“纯粹”的发展必然难以实现。随着乡村社会原子化和异质化不断加深，乡村振兴必然面临更多难题和阻力，这些都需要国家权力进行统筹和系统安排，因此乡村振兴中国家权力再嵌入有其合理性和必要性。从这个意义上讲，作为国家权力的代理者和直接执行者，政府也需要再次嵌入乡村，并在乡村振兴中承担主导责任。但问题的关键在于，政府应以何种方式再次嵌入乡村，乡村振兴中政府应承担何种责任、其责任边界又如何界定，这都是当下乡村振兴中政府履行主导责任需要思考的重大问题。围绕上述问题，近年来学界取得了较为丰富的研究成果，相关研究大致集中于以下两方面：

首先，从现有研究的系统性看，学界的相关研究多见于零星的论述中，将乡村振兴中的政府责任作为一个独立议题进行专门系统研究的文献相对缺乏。既有研究主要从乡村振兴中政府权力过剩化和权力内卷化^②、政府过度的政策和制度供给导致村庄的结构性困境^③、政府压力型体制下的村干部角色混乱^④、乡村振兴中政府作为服务者和供给者所承担的角色与责任^⑤以及有限政府与无限政府论^⑥等角度展开。完善乡村振兴中的政府责任，既需要系统的理论研究，也需要坚持实践导向和问题导向。虽有少数学者依托自身建构的理论分析框架对乡村振兴中存在的优势治理^⑦、农地存续治理^⑧、主体自觉培育^⑨等现实问题及其解决路径进行了规范分析，但其研究的全面性和系统性有待进一步提升。

其次，从现有研究的时效性看，学界对乡村振兴中政府责任的研究，主要集中在政府应提供“保底”性的政策和制度供给^⑩，不断加强对乡村振兴的政策引导、投入引导和示范引导^⑪，使政府在权力、资源、文化三方面实现政府职能和角色的“自我革命”^⑫，以价值引领者、制度供给者和利益协调者等多重角色重构乡村共同体^⑬，激活乡村振兴的内生动力，政府应采取“城市利益让渡”^⑭策略，克服长期以来城市中心主义发展模式带来的城乡差距拉大问题，构建起城乡融合的城乡共同体。^⑮而对乡村振兴中的政府责任这一研究议题缺乏及时的研究。虽有学者分析了乡村振兴中的政府角色转换^⑯、政府应在乡村振兴中认识自身职责和应有作为^⑰、乡村振兴中的政府职能转变（面临拉力赛体制、科层制结构和经营型政权三大障碍）^⑱与乡村结构转型中的政府职能^⑲等现实问题及其解决路径，但政府责任与政府职能有一定区别，对乡村振兴中政府责任方面亟须解决的问题进行及时乃至前瞻性的研究尤为必要。

上述研究为本文探讨乡村振兴中政府责任奠定了基础。然而，关于“乡村振兴中的政府责任”这一问题的研究，始终缺乏分析视角，难以构建系统的理论分析框架。首先，既有研究多见于零散的论述中或依托自有逻辑框架展开，缺乏可依托的成熟理论框架对乡村振兴中的政府责任展开系统的理论研究。其次，传统的政府责任研究多从政府主体的横向维度展开，将政府责任分为政治责任、法律责任、行政责任和道德责任进行分析，鲜有学者从政府主体的纵向维度划分政府责任，并提炼出政府责任的纵向分析维度。为了进一步提升乡村振兴中政府责任理论研究的系统性和及时性，本文坚持实践导向，将乡村振兴中的政府责任作为一项独立的研究议题进行专门而系统的研究。同时，尝试性地依托帕森斯在分析政府系统时提出的“价值－制度－角色”三维分析框架，从纵向维度对政府责任加以界定，以此对乡村振兴中的政府责任进行系统的理论审视，并构建出乡村振兴中政府履责的具体进路。

二、“价值－制度－角色”：乡村振兴中政府责任的分析框架

（一）结构功能主义简述

结构功能主义（structural functionalism）是西方社会学的主要理论流派，具有悠久的历史渊源，最早可以追溯到19世纪生物学中的相关结构主义原则。20世纪中叶，作为结构功能主义理论集大成者的美国学者塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）正式提出“结构功能”这一概念，并构建出著名的“AGIL”分析模型。为了分析社会结构，帕森斯提出“地位－角色”这一基本分析单位，“地位”是行动者在社会系统中所处的结构位置，“角色”是社会对该位置的行为期待，它构成了个人与社会进行互动的媒介，也是共同分享的象征。^②此后，帕森斯采用“价值”“制度”“角色”三维分析方法，认为政府系统的第一个最起码的层次是价值系统，它规定了行动的主要方向，必须在一般的高层次上加以阐述。第二层次是制度层次，它是规范的模式，其所处的层次较为具体，它们的分化与情景的迫切需要和系统的结构细分有关。第三层次则是角色层次，它是系统角色中的个人互相作用的具体系统。^③此后，罗伯特·默顿（Robert K. Merton）对结构功能主义进行了拓展，引入了“显功能”和“反功能”的概念，使结构功能主义成为倾向于经验性研究的“中层理论”。^④

（二）结构功能主义与乡村振兴中政府责任的契合性分析

如何依托结构功能主义将乡村振兴与政府责任连接起来是全文分析的基础。目前，学界对二者之间的关系并未做出明确的理论阐释，对乡村振兴中的政府责任问题也没有一个清晰的分析框架可供参考。在乡村振兴进程中，政府作为重要主体在其中发挥着主导责任，与乡村振兴能否实现有着密切关系。在此意义上，运用结构功能主义分析乡村振兴中的政府责任具有一定的理论意义和现实价值。

结构功能主义认为结构决定功能，有什么样的结构就有什么样的功能。结构功能主义在解释社会发展时认为，社会发展要求社会结构不断进行调整，以强化功能的发挥。按此思路审视乡村振兴，可做如下理解：新时代乡村振兴战略的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求表明，乡村振兴是一个涉及政治、经济、文化、社会的复杂系统^③，各子系统的振兴体现出乡村振兴系统的结构性要求，各子系统功能的发挥是乡村振兴系统的功能性诉求。而功能性诉求的实现必然依赖于具体的行动者，政府作为实现乡村振兴的关键行动者，在乡村振兴中承担主导责任。如上所述，结构功能主义在分析政府系统时，采用“价值-制度-角色”三维分析框架，明确了行动者在结构中的位置及其应有的职责期待。由此，据此分析乡村振兴中的政府责任，有助于厘清政府在乡村振兴结构中应有的角色和责任边界，从而明晰政府责任的具体内容。

运用结构功能主义审视政府责任，目的在于为发现乡村振兴中政府履责存在的问题提供分析视角和方法。首先，通过“内描述方法”，深入把握乡村振兴中政府责任的新结构，包括价值结构、制度结构和角色结构，这是政府在乡村发展或乡村复兴中基于价值选择、制度供给、角色定位而形成的组合模式。其次，通过“外描述方法”，全面把握乡村振兴中的政府责任。乡村振兴中的政府责任，是指乡村振兴实践中政府及其工作人员在价值引领、制度供给等方面所做的分内之事及其所承担的任职要求，包括政府责任发挥而体现出的“本功能”和政府与其他社会力量协同参与乡村振兴而产生的“构功能”^④。最后，通过“内外描述”相结合，系统把握乡村振兴中政府责任的结构与功能之间的联系和互动，分析政府责任结构在乡村振兴实践中所出现的诸多偏差和阻梗。

因此，结构功能主义与乡村振兴中政府责任分析存在理论层面的契合性，其“不仅可用来解释社会现象、解释集体的秩序和规范，更为当下社会诸问题提供了一个理论解释框架。”^⑤此外，为确保分析上的严谨性和逻辑的自洽性，本文运用默顿的“显功能”和“反功能”概念，力求在分析乡村振兴中的政府责任时更加全面和客观。

（三）乡村振兴中政府责任的“价值-制度-角色”框架

依据结构功能主义对政府系统进行分析时采用的“价值-制度-角色”分析方法，构建乡村振兴中政府责任的分析框架（如图1）。在此框架中，价值、制度、角色构成了分析政府责任的三个维度，即价值维度、制度维度和角色维度，三者相互影响、相互支撑，共同构成了政府责任分析的内在结构。

1. 价值维度：乡村振兴的合法性支撑

政府价值是政府适应国家、社会、公民和自身总体需要的一种效用和思想价值观念的体现，它体现了政府的理念和政府对政治价值的信念和追求^⑥，是现代政府存在、运行和发展的必要基础。作为政府结构的组成部分，价值主要通过价值引导的方式为政府系统提供合法性基础。^⑦其价值引导的作用逻辑主要通过工具理性和价值理性两种方式展开。一是从工具理性角度看，价值表现为一种客体对主体需要的满足。二是从价值理性角度看，价值主要表现为提供一套客观的价值评判标准，并通过价值趋同的教化逻辑达到价值认同和价值共识。同样，就乡村振兴中的政府责任而言，主要体现在两方面：一方面是为正确处理城乡关系提供公平正义的价值理念；另一方面是对乡村社会多元价值的引导，实现乡村整合协同发展。

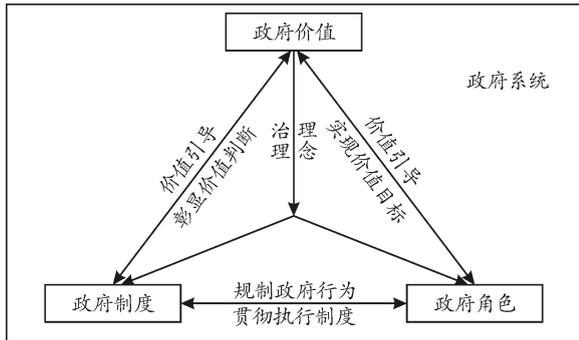


图1 乡村振兴中的政府责任框架

同样，就乡村振兴中的政府责任而言，主要体现在两方面：一方面是为正确处理城乡关系提供公平正义的价值理念；另一方面是对乡村社会多元价值的引导，实现乡村整合协同发展。

2. 制度维度：乡村振兴的权威保证

制度是结构行动中的正式组织和非正式规则和程序。^⑧其本质是一种规范，内含行动者之间关系的稳定性与秩序性。在乡村振兴中，制度通过稳定的权威性制度供给，将各类行动主体的行为规范在可控

范围内，以避免出现乡村失序问题。制度可分为正式制度和非正式制度，而政府在乡村振兴中制度供给方面的责任也体现在这两方面：一是正式制度。目前，乡村振兴的最大瓶颈在于如何促进资源要素合理有序向乡村流动，市场的逐利性在很大程度上会带来乡村衰败。因此，恰当、及时的制度供给和体制机制创新是乡村振兴的必然要求，政府应在加强制度供给增强制度权威和制度认同上有所作为。二是非正式制度。非正式制度是一种“根据本地方的实际需要而自发形成的一系列操作性较强的维持社会秩序、配置社会资源和保护本地区成员利益的规则体系。”^⑧具体到乡村社会，非正式制度多以人情观念、风俗习惯、村规民约等传统文化样态呈现。乡村振兴也是文化振兴，政府应在传统文化保护方面将正式制度有效嵌入非正式制度中，使乡村成为留得住乡愁、凝聚着乡情、融合了乡韵的重要空间。

3. 角色维度：乡村振兴的行动者基础

角色表征了其特定的结构地位和相互关系，是实现乡村振兴战略的重要支撑。角色总与特定的责任相联系，即角色是责任的逻辑起点。^⑨一定的角色必然会伴随相应的责任，没有很好履行社会对角色应有的期待就会产生越位、错位和缺位等问题。具体而言，政治系统为实现自身协调均衡，必然会依赖一定的共同目标实现对行动者的行为指引或行为纠偏。从应然层面讲，作为政治系统的基本组成单元，行动者应以共同目标作为其基本行动准则。在系统目标的实现过程中，每个行动者都被赋予特定角色，并承担相应责任。行动者能否按照角色期待扮演相应角色，这对系统共同目标的达成至关重要。

一般而言，角色实现系统目标的方式主要有两种：一是通过恰当的角色定位促进共同目标的达成。行动者精准的角色定位，在政治系统目标达成过程中发挥着重要作用。二是通过形成结构稳定的行动者集体达成系统目标。在系统目标达成的过程中，不同的行动者为实现系统目标必然进行角色互动并形成角色关系，并形成了相对稳定的结构整体。政治系统以各行动者角色为中轴，将共同目标合法地转化为集体目标。具体到乡村振兴中政府责任方面，政府角色内含于乡村振兴中，并推动乡村振兴战略目标的实现。乡村振兴战略的目标在于实现乡村经济、政治、文化、社会、生态的全方位振兴，最终体现为农业农村现代化。上述目标内含于政府角色定位之中，政府对对自身角色的认知与认同为基础，正确处理政府与市场、社会等其他多方主体角色的关系，按照社会对其角色的应有期待进行“自我革命”，明确政府、市场、社会等多元主体各自在乡村振兴中的角色和责任。

三、乡村振兴中政府履责面临的三重障碍

党的十九大报告提出，“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。^⑩乡村振兴背景下国家资源的不断输入为乡村发展提供了契机，同时也对政府履责提出了新的要求。可以说，政府责任的合理界定直接关系到乡村振兴战略目标能否实现。然而，在具体实践中，政府在价值、制度、角色三方面迫切需要转型，同时面临价值引导异化、制度权威弱化和基层政府自利人角色困境这三重障碍，一定程度上遏制了政府责任的充分履行，使乡村治理陷入内卷化掣肘的困境。

（一）政府价值引导异化导致乡村出现价值危机

政府价值作为乡村社会的基本价值基准，主要通过满足行动者价值需求以形成价值认同和价值共识来实现乡村整合，并获得合法性支持。当前，政府价值理念异化表现在两方面：首先，政府的“城市中心主义”价值取向，其前提预设是城乡之间不平等，用城市代替或抑制乡村。其次，政府在乡村价值引导上的长期失职或“不在场”，农村思想混乱，出现了“价值失范”。

首先，“城市中心主义”价值理念阻碍乡村振兴。自城市从乡村分离出来，城市发展就对乡村呈现出“碾压性态势”。尤其改革开放后，为实现经济快速发展，政府奉行“城市中心主义”价值理念，通过运用行政手段建设开发区、招商引资等措施使城市成为巨大“磁力场”，乡村大量的土地、资金、劳动力资源被吸附到城市，从而促进了中国城镇化进程。然而，“城市中心主义”理念的背后逻辑是对乡村价值的矮化，城市被塑造为现代性的代表，乡村则是贫穷、落后的代名词。这种价值理念的话语渲染，使人们从观念上认为乡村就是落后的，留在乡村就是不求上进，乡村失去了发展的主体资格^⑪，难以吸引发展所需要的人才。在此理念下，许多地方政府“一刀切”地进行了大规模的“撤村并居”和“农民上楼”。例如，山东省在2019—2020乡村振兴建设的关键节点上出现威胁胁迫、补偿标准不明等“硬核”合村并居问题。这种以政府公信力托底的乡村振兴“合村并居运动”，本质上是政府“城市中心主义”理念在作祟，必然对乡村振兴起到“反功能”，最终也会影响社会稳定。

其次，政府价值引导弱化导致乡村出现价值失范。乡村社会结构变迁的快速性与政府价值引导责任缺位之间的矛盾是产生该问题的根源，这主要表现在两方面：一是乡村功利主义、消费主义盛行。在城镇化、市场化浪潮的冲击下，乡村传统优秀价值被扭曲乃至抛弃，加之农民出于生计需求的考量，乡村成为各种思想观念、文化相互碰撞的场域，功利主义、消费主义大行其道，乡村社会出现价值危机。二是乡村陷入共同体之困。帕森斯认为，具有一定数量的行动者，是社会系统和文化模式之间进行整合的必要基础。^⑤改革开放以来，由于城市的巨大“虹吸效应”，大量农民迫于生计压力开始进城打工，成为漂泊于城市与乡村之间的“候鸟人群”，农村日益呈现“空心化”状态，出现所谓的“无主体熟人社会”。^⑥大量的农村人口外流一定程度上弱化了村民之间的利益关联和对共同体的依赖，个体意识的激发使得传统乡村社会统一的道德准则让位于分散的意识观念，村民对乡村共同体的情感逐渐消退。此外，政府在乡村价值引导上的长期缺位和错位也促使乡村陷入共同体之困。

（二）政府制度权威弱化导致乡村难以实现有效治理

乡村治理与制度权威具有内在一致性。^⑦在某种程度上讲，乡村治理的内生秩序难以自生成，而制度权威可以增强村民的未来预期，通过整合乡村多元主体的利益诉求和规范村民有序参与以实现乡村社会稳定，成为乡村有效治理的功能性资源基础。然而，一直以来，中国乡村都是传统思维和行为模式沉淀最为集中的地方，当前大部分农村活动依然按照乡村传统行动逻辑开展，正式制度权威远未形成，出现了制度失灵、制度权威碎片化以及正式制度与非正式制度不相容等问题。

首先，制度失灵。现有制度规范无法得到有效实施和遵守，不能有效解决乡村治理中存在的问题。作为一种行为规范，制度以相对稳定的运行规则和程序来应对外部环境的复杂性，以促进制度目标的实现，所以制度常以封闭性、稳定性为特征的制度刚性形式存在。在乡村治理实践中，因乡村环境复杂，往往要求以具有灵活性、弹性的制度框架来应对复杂的乡村事务，这就形成制度刚性与乡村治理有效性之间的悖论。在此逻辑下，制度刚性要求越高，乡村治理的有效性就越低，其回应民众需求的能力也会降低。从这个角度而言，有效治理常常是以弱化制度权威为代价的。^⑧因此，制度刚性和有效治理之间的内在紧张关系会在一定程度上带来制度失灵问题，并削弱制度权威。

其次，制度权威碎片化。不同来源和主体制定的制度规范之间呈“分割化”态势，制度规范之间缺乏有效衔接，导致制度低效运行。作为当前中国政府的主要管理模式，科层体制遵照专业分工的原则，强调在政府内部实现专业分工和层级节制。这既导致政府内部各职能部门的本位主义，也因缺乏相关利益协调和整合机制，政府日益官僚化，并且政府僵化和缺乏弹性问题突出。这既难以适应复杂环境所带来的挑战，也压制了地方政府自主性和积极性的发挥。特别是在乡村振兴战略提出以后，土地、林业和环卫等各级政府部门为了实现乡村振兴战略目标和完成上级下达的各项命令任务，都基于自身利益诉求和表达手段，制定了一系列关于乡村振兴的制度规划和政策文件，签订各类乡村振兴“责任状”。然而，各项制度之间缺乏相应的协调、衔接机制，乡村振兴中的精准扶贫、特色小镇、田园综合体等项目往往主管部门不一，导致乡村振兴中的制度预期与实际效果不对等。

最后，正式制度与非正式制度不相容。道格拉斯·C·诺斯认为，制度有正式制度和非正式制度之分，二者之间存在这样一种关系，正式规则能够补充和强化非正式制度的有效性，同时也能修改、修正或替代非正式规则，非正式规则的作用主要在于修改、补充或拓展正式规则。^⑨目前，中国乡村振兴中的制度供给存在一定程度的二元化倾向，即正式制度不断深化完善，而内生于乡土社会的非正式规则也逐渐活跃。然而，“外来”正式制度嵌入乡村社会是一个漫长的过程。中华人民共和国成立以来，乡村社会虽历经“政党下乡”“送法下乡”等一系列党政主导的正式制度改造，非正式制度主导乡村社会的传统开始松动和瓦解。但是，国家层面的正式制度供给并不能很好地嵌入乡村社会，出现了“水土不服”症状。就乡村振兴战略而言，一些地方出现了乡村振兴“急躁病”，地方各级政府频繁的制度供给（俗称“政策组合拳”），猛烈冲击着乡土社会中的正式制度和非正式化乡土规则，在制度供给的同时也并未将这些新的政策加以制度化整合，其结果只能是导致不同程度的“碎片化”治理。这就给植根于乡土社会的非正式规则提供了大量的运行空间^⑩，在消减正式制度权威时，也使正式制度不得不对非正式规则加以巧妙利用和整合，从而形成了中国转型期特有的制度形态。

（三）政府角色定位不清导致政府公信力受到冲击

合理、科学的政府角色定位对乡村振兴中政府履责至关重要。作为直面乡村振兴的“最后一公

里”，乡镇政府的角色定位尤为重要，作为国家行政结构序列的最低一级，它是国家公权力的代表，也是基层民众利益诉求的直接反映者。这种双重角色要求乡镇政府保证自上而下的政策连续性和稳定性，并及时回应民众诉求以获得合法性支持。自20世纪80年代后，随着财政体制改革和税费改革的深入，乡镇政府逐渐偏离其本应承担的组织、管理和服务乡村社会的基本职责，开始成为一级独立的利益实体，转变成为“营利型经纪”^⑧，自利角色凸显。在国家资源自上而下输入的背景下，乡镇政府作为区域经济发展的主体，在既定的政策框架内开始运用其所掌握的各种资源实现自身利益目标。在“以经济发展为中心”“发展是第一要务”价值理念指引下，地方政府将工作中心放在招商引资上，地方官员“不是在抓项目，就是在跑项目的路上”，忽视其本应在培育市场和社会力量以及乡村公共服务等方面承担的责任。为了在“项目竞争”中脱颖而出，地方政府往往奉行策略主义逻辑，以“上有政策，下有对策”来应对上级的各项检查，各类涉农政策文件多是“纸上画画，墙上挂挂”，难以真正落实到乡村。

在此逻辑下，在任性问责、频繁检查督查和一票否决中，一些地方政府官员出于“自保”，将精力也放在应付上级各类考核和“留痕”上，在乡村振兴中大搞形式主义，背离其应承担的“原初”目标。在目标管理责任制下，乡镇政府及其工作人员将更多的时间、资源和人力都放在可以量化的“硬指标”上，如基层组织建设、改善乡村人居环境和维护乡村稳定，而难以量化的“软指标”则在基层实践中被忽视，致使诸多项目资源难以与当地农民实现有效对接，农村公共服务水平难以改善。

表1 S县G镇乡村振兴战略考评细则（部分）

考核指标	分值	考核标准
基层治理	10	乡镇党委政府职能职责强化的，得2分；基层党组织领导核心作用强，得2分；农村“三留守”关爱体系健全，得2分；乡镇普法依法治理水平全县前列，得2分；镇域内村民违法犯罪发生率低于全县平均，得2分；否则，不得分。
乡村人居环境	7	美丽乡村和特色小镇建设（5分） 开展“美丽乡村示范村”创建有规划得1分，没有不得分；落实农村人居环境整治计划，年终村庄整治被通报表扬得成效较好得2分，成效一般得1分，成效较差不得分；筹措美丽乡村示范村建设专项资金10万以上得1分；年度创建1个以上市级“美丽乡村示范村”得1分，最高加分不超过5分。特色小镇建设根据《J市特色小镇创建评分细则》提供考评数据。
		加强农田水利基础设施建设项目（2分） 完成年度农田水利项目建设计划任务，得满分；进度未达到要求按完成比例得分。
生活水平	10	农村居民人均可支配收入大于1.3万元，得5分；城乡居民医疗保险参保率大于98%，得2分；低保、特困人员救助和养老保险全覆盖，得3分。

乡镇政府的自利角色使其既背离了国家对其应有角色的规定，也失去了回应民众诉求的动力和基础，“悬浮”于现有治理体系中，既不是中央的基层政府，也不是当地人民的基层政府。^⑨乡镇政府的角色偏离割裂了政府与民众互动的链条，致使地方政府公信力不断降低，这既是压力型体制下的必然选择，也是地方官员的无奈之举，使得政府公信力耗散严重。

四、乡村振兴中政府履责障碍之破解：政府责任重塑

作为乡村振兴的重要主体，政府是统筹推进乡村发展的核心和密切联系群众的纽带。如何合理界定乡村振兴中的政府责任以实现政府的角色回归和责任重构，是破解乡村振兴中政府履责障碍的关键。

（一）价值维度下的政府责任——价值理念重构

价值理念重构是乡村振兴中政府履责的前提和基础。价值维度下政府责任主要体现在两方面：一是实现政府自身治理理念转型，主要包括树立城乡融合发展和服务型政府理念；二是以科学高效的价值宣扬实现乡村价值整合。具体而言，价值维度下乡村振兴中政府应承担以下几方面责任：

首先，从城市中心主义向城乡融合共生发展理念转变。当前，乡村社会处于“数千年未有之大变局”中，各种思想观念相互碰撞，各类邪教大势蔓延，农民思想混乱，这给社会埋下了不稳定因子。同时，在城乡二元结构下，社会蔓延着“贱农主义”和城市拜物教思想^⑩，使得人们认为乡村就是贫穷、落后的代称，留在乡村就是不思进取，这不利于乡村振兴中的人才吸引和使用。因此，政府应该将

城乡融合发展价值理念作为其最高价值基准，置于最高价值位阶，克服传统“以工统农”“以城统乡”式城市中心主义发展所带来的“城市像欧洲，农村像非洲”的城乡反差问题，将平等、包容、共享等一系列价值融入城乡关系的处理中，实现城乡之间的共荣共生，增强农民的身份认同和归属感。

其次，从维持型向服务型政府价值理念转变。在乡村振兴背景下，国家的各项资金、项目会不断在农村落地生根，若仍采用传统的维持型政府管理模式，极力完成上级交办的各项任务，将维稳、秩序视为政府的首要大事，奉行“不出事”逻辑，必然会忽视百姓的需求和呼声。因此，政府迫切需要从维持型政府向以“帮、扶、引”为特征的服务型政府转变。首先，应充分发挥政府的指挥棒作用，加强对农业农村现代化的规划引导，尤其是乡镇政府层面对农村工作的组织、扶持和帮助，明确乡村振兴的轴心和方向，做好“前方”的保驾护航。其次，应加强政府的“后方”公共服务保障建设。在乡村振兴高歌猛进的时代，政府需要保持定力，冷静思考其在乡村振兴中的角色和地位。当前，乡村振兴中许多惠农项目之所以“进得来”却“留不住”，很大程度就在于政府公共服务不到位。所以，政府应不断提升公共服务水平和能力，激发乡村“内生”发展潜力，让其产生“造血”机制，真正改善乡村服务环境。

最后，以科学高效的价值宣扬实现乡村价值整合。当前，乡村存在封建迷信、邪说且消费主义、拜金主义盛行等问题。消减乡村价值危机的国家努力之所以效果甚微，原因在于忽视了农民的主体性，下乡的文化难以得到农民认可。因此，在乡村振兴的实践中，政府提供的公共文化产品应以农民的认可和接受为首要标准，实现乡村文化供给是立足于农民需求的“自下而上”转变。这种转变应植根于乡村社会固有的地方性知识，力图转变农村社群分崩离析的态势，增强乡村共同体的内聚力。一是鉴于乡村内生式发展难以自发生成，政府应以服务者和引导者的角色介入乡村社会，赋予农民群众的文化主体性资格，为乡村文化振兴奠定基础。二是政府应创新文化下乡体制机制，增强契合乡村场域的文化产品和服务的供给力度，也应注重激活乡村传统优秀文化，使政府导向的文化下乡同乡土社会的优秀文化真正融合，实现乡村文化复兴，进而激发乡村内生式发展的文化动力并增强乡村认同。

（二）制度维度下的政府责任——制度供给和制度权威重塑

制度作为政府结构的重要组成部分，与价值体系有着密切关系。正如学者盖伊·彼得斯指出，“如果组织没有形成一套普遍性的价值系统，那么就确实不能说存在着一个制度。”^⑧乡村振兴中，政府在制度方面的主要责任在于，按照平等、包容、共享等价值理念为乡村振兴提供制度供给并增强制度权威。

首先，融合正式制度与非正式制度，加强制度供给。十九大报告提出乡村振兴战略，但当前的乡村振兴处于探索起步阶段，各地乡村实践都是“摸着石头过河”，缺乏相关制度和政策指导。同时，乡村治理中制度运行面临旧有乡村规则的制约，呈现出正式制度非正式运行等问题。这种制度滞后与制度陈旧的双重困境致使乡村振兴中出现制度不遵从等问题，并影响制度权威。为此，乡村振兴中政府应加快制定各类制度规范，特别是土地制度和集体产权制度，创新制度供给，盘活乡村诸要素，以适应乡村振兴战略要求的制度规则规范各行动者的行为。同时，制度供给也要注重正式制度与非正式制度的有机融合。近百年的乡村治理实践表明，正式制度无法完全消除或替代非正式规则，应以正式制度为价值引导且有机地嵌入乡村非正式制度中，形成自治、法治、德治一体化的乡村治理体系，从而建立正式制度与非正式规则良性互补的动态开放治理体系。

其次，整合政府职能，增强制度权威。合理、科学的权力结构是增强制度权威的基础，并最终影响乡村振兴的整体进展。为增强制度权威，需从权力结构进行整合。其一，横向维度政府职能整合，构建整体性政府。从当前乡村振兴中各地实践看，乡村振兴的许多政策文件，上级怎么写，下级就怎么写，如法炮制，层层转发，不愿担责。但是，政府不同层级、不同职能部门往往都有其各自的表达手段，故会出现“文件打架”，对制度权威造成影响。因此，应围绕政府职能转变这个核心，从中央顶层继续探索如何实施大部门体制，理顺部门权责关系，逐步建立科学合理、协同高效、分工明确的现代政府治理体系，为乡村振兴提供坚实的权威基础。其二，纵向维度的制度体系整合。中国的特殊国情决定了乡村振兴的基本前提是坚定不移地贯彻顶层制度。因此，增强乡村振兴中制度权威的首要任务是形成统筹规划、高效严格的顶层制度规范，保证乡村振兴中具有战略性、根本性的制度的优先性，避免“上有政策、下有对策”现象的发生。同时，也在顶层制度设计之外，整合和完善乡村振兴的中层和底层制度设计，形成良性运转的制度体系以保证制度权威。

（三）角色维度下的政府责任——角色重构与责任回归

政府角色必须与相应的社会经济发展阶段相适应，否则，政府行为非但不能推动社会发展，反而起到“反功能”。当前，在乡村振兴战略背景下，政府的主要责任是进行“自我革命”，从自利人角色向乡村振兴的“服务者”与“引导者”角色转变，充分调动各种社会力量参与乡村振兴伟大实践，打造“政府+”多元主体协同共治格局，实现政府角色的轴心转换。

首先，政府应从“自利人”角色向乡村振兴的“服务者”与“引导者”角色转变。纵观历史，权力的全能主义特征使基层政府可凭借行政权和财政权相结合的权力形态实现对乡村社会的管理。20世纪80年代后，随着财政体制改革的深入，基层政府逐渐成为一级独立的利益实体，“自利人”倾向更加明显。在乡村振兴中，乡镇政府需重新审视自身角色，克服自利化倾向导致的“公共性衰落”，明确政府应有的“服务者”和“引导者”角色。基于当前名目繁多的考核目标（考核责任状）和“权小、责大、能弱”的双重矛盾和现实，一方面应实行考核项目准入制度，为乡镇政府能够在乡村振兴整体性工作有所作为，将主要精力集中在乡村发展规划、维护社会秩序、保障农民权利和提供公共服务等责任上，应规范对乡镇政府的考核项目和责任状审批权限，克服借“属地管理”之名将任务层层加码加压给基层。另一方面，应确定乡镇政府的权力清单和责任清单，以其责任界定权力所应发挥的功能，以功能的发挥来限定乡镇政府的权力范围，避免签订“乡村振兴责任状”成为上级政府推卸责任的手段，真正为乡镇政府和干部减压减负，从而将乡镇政府重心回归到乡村振兴整体性、实质性工作上。

其次，政府应充分发挥自身“元治理”作用，吸纳和整合多方力量，形成“政府+”协同共治，推动乡村振兴。当前，中国正处于传统农业向现代农业转型升级时期，农村空心化、农民老龄化的严峻现状使社会中出现“将来谁来种地”的担忧。然而，近些年随着农业供给侧结构改革的不断加快，专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体不断涌现，这既对农业发展现代化提供了新机遇，但也对政府能力和责任提出了新要求。面对乡村现代化发展所带来的巨大变化，必然要求政府以多元化的治理机制与之相适应。“政府+”协同共治理念主张充分发挥政府、市场、社会等多方主体力量和优势，改变传统政府在乡村事务中的全能主义“父爱臆想”，以政府为核心和平台，加强多元主体在乡村振兴中的相互合作，从而形成强大的振兴合力，共同推进乡村发展。

五、结论与讨论

强化责任并建立一个责任政府是实现乡村振兴的核心议题。对中国而言，政府责任的实现不仅要紧扣现代国家中责任的内涵和功能，而且也要随着乡村社会的发展变迁不断调适和创新。后乡土社会，乡村不再是也不可能是传统的封闭空间，片面强调乡村仅仅依靠自身内生型力量实现“纯粹”的发展必然难以实现。随着乡村社会原子化和异质化不断加深，乡村振兴必然面临更多的难题和阻力，这都需要政府权力进行统筹、系统安排，故乡村振兴中国家权力再嵌入有其合理性和必要性。

本文以结构功能主义中政府系统的“价值-制度-角色”三维分析方法构建起相应的理论分析框架，将乡村振兴中的政府责任作为一项独立的研究议题进行专门而系统的研究，并据此提出乡村振兴中政府责任的新结构和新问题。随着乡村社会的发展变迁，政府责任的内在结构在纵向维度上应是由价值、制度和角色构成的有机体，三者相互影响和支撑，共同构成政府责任分析的基本单位。这突破了传统政府责任研究的横向划分模式，有利于深化对政府的认识，也有利于发现乡村振兴中政府责任履行存在的问题和提出保证政府责任落实的相关机制，推动政府不断进行“自我革命”和政府创新。整体而言，如果将讨论的视野放在乡村社会的发展变迁中，政府责任的研究仍是一个未竟的事业，本文对乡村振兴中政府责任的探索是初步的，如何将理论不断转化为实践，不断进行探索和创新仍是今后继续努力的方向。

①《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》，《人民日报》2020年2月6日，第1版。

②周少来：《“权力过密化”：乡村治理结构性问题及其转型》，《探索》2020年第3期。

③李韬：《论乡村振兴战略实施中村庄结构性分化困境及其化解路径》，《社会主义研究》2019年第6期。

④代表性论文参见罗兴佐：《完善驻村干部制度助推乡村振兴》，《中国农业大学学报》（社会科学版）2019年第3期；吴晓燕、朱浩阳：《补偿型经纪：村干部在乡村振兴战略中角色定位——基于苏北B村资本下乡过程的分析》，《河南

师范大学学报》(哲学社会科学版) 2020 年第 3 期。

- ⑤ 张玉强、张雷:《乡村振兴内源式发展的动力机制研究——基于上海市 Y 村的案例考察》,《东北大学学报》(社会科学版) 2019 年第 5 期。
- ⑥ 张高军、易小力:《有限政府与无限政府:乡村振兴中的基层政府行为研究》,《中国农村观察》2019 年第 5 期。
- ⑦ 张大维:《优势治理:政府主导、农民主体与乡村振兴路径》,《山东社会科学》2018 年第 11 期。
- ⑧ 曾盛聪:《乡村振兴战略中的农地存续治理——一个政府职能的分析框架》,《国家行政学院学报》2018 年第 1 期。
- ⑨ 徐顽强、王文彬:《乡村振兴的主体自觉培育:一个尝试性分析框架》,《改革》2018 年第 8 期。
- ⑩ 贺雪峰:《谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提》,《探索与争鸣》2017 年第 12 期。
- ⑪ 黄祖辉:《准确把握中国乡村振兴战略》,《中国农村经济》2018 年第 4 期。
- ⑫ 于建嵘:《县级政府在乡村振兴中的作用》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版) 2019 年第 1 期。
- ⑬ 杨郁、刘彤:《国家权力的再嵌入:乡村振兴背景下村庄共同体重建的一种尝试》,《社会科学研究》2018 年第 5 期。
- ⑭ 刘祖云、周银坤:《城市利益让渡:乡村振兴的一个理论命题》,《社会科学》2018 年第 5 期。
- ⑮ 唐任伍:《新时代乡村振兴战略的实施路径及策略》,《人民论坛·学术前沿》2018 年第 3 期。
- ⑯ 唐钱华:《乡村文化振兴中的移风易俗主题与政府角色转换》,《深圳大学学报》(人文社会科学版) 2019 年第 6 期。
- ⑰ 阮文彪:《乡村振兴中国模式及政府作为》,《现代经济探讨》2018 年第 6 期。
- ⑱ 黄建红:《三维框架:乡村振兴战略中乡镇政府职能的转变》,《行政论坛》2018 年第 3 期。
- ⑲ 黄季焜:《乡村振兴:农村转型、结构转型和政府职能》,《农业经济问题》2020 年第 1 期。
- ⑳ Parsons, T., *The Social System*, New York: Free Press, 1951, p. 26.
- ㉑ ㉒ [美] T·帕森斯:《现代社会的结构与过程》,梁向阳译,北京:光明日报出版社,1988 年,第 139-140、161 页。
- ㉓ [美] 罗伯特·K·默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心等译,南京:译林出版社,2008 年,第 50-89 页。
- ㉔ 按照帕森斯“AGIL”模型,经济系统承担着适应性(Adaption)功能;政治系统承担着目标达成(Goal attainment)功能;社会系统承担着整合(Integration)功能;文化系统承担着模式维持(Latency)功能。
- ㉕ 汪玉凯:《中国现代行政管理体制的属性与结构研究》,《国家行政学院学报》2012 年第 2 期。
- ㉖ 武小龙、刘祖云:《村社空心化的形成及其治理逻辑——基于结构功能主义的分析范式》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版) 2014 年第 4 期。
- ㉗ 谢庆奎:《政府学概论》,北京:中国社会科学出版社,2005 年,第 106 页。
- ㉘ Steinmo, S., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 2.
- ㉙ 李怀:《非正式制度探析:乡村社会的视角》,《西北民族研究》2004 年第 2 期。
- ㉚ 程东峰:《角色论——责任伦理的逻辑起点》,《皖西学院学报》2007 年第 4 期。
- ㉛ 《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》,《人民日报》2017 年 10 月 28 日,第 1 版。
- ㉜ 郁建兴等:《从行政推动到内源发展:中国农业农村的再出发》,北京:北京师范大学出版社,2013 年,第 15 页。
- ㉝ [美] T. 帕森斯:《社会行动的结构》,张明德等译,南京:译林出版社,2003 年,第 48-56 页。
- ㉞ 吴重庆:《从熟人社会到“无主体熟人社会”》,《读书》2011 年第 1 期。
- ㉟ 李松玉:《乡村治理中的制度权威建设》,《中国行政管理》2015 年第 3 期。
- ㊱ 周雪光:《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》2011 年第 10 期。
- ㊲ [美] 道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994 年,第 50-64 页。
- ㊳ 丁波:《乡村振兴背景下农村空间变迁及乡村治理变革》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版) 2019 年第 6 期。
- ㊴ 李祖佩:《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》,《中国农村观察》2017 年第 6 期。
- ㊵ 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆,2010 年,第 4-13 页。
- ㊶ 张玉林:《当今中国的城市信仰与乡村治理》,《社会科学》2013 年第 10 期。
- ㊷ [美] B. 盖伊·彼得斯:《政治科学中的制度理论:“新制度主义”》,王向民、段红伟译,上海:上海人民出版社,2011 年,第 42 页。

(责任编辑:陈 果)