

乡村振兴中的基层政府权责边界：有限与有为的内在逻辑

徐鑫玉

华东政法大学政府管理学院，上海

收稿日期：2023年11月6日；录用日期：2023年11月24日；发布日期：2023年12月19日

摘要

全面脱贫之后，乡镇地区转向乡村振兴的战略目标。其中，“治理有效”是农业农村现代化建设的重要保障。然而现实中，基层政府囿于权责不对等、治理边界模糊等原因，陷入“无限政府”的困境，与有为政府的建设脱节。因此，如何化解“无限一无为”的恶性循环是乡镇治理的关键。根据安徽省H镇的调研发现，有限政府与有为政府不是简单的二元对立，而是一个动态的平衡机制。有限政府是实现有为政府的基础，而为警惕诺斯悖论的陷阱，又必须通过有限政府的调节，防止有为政府向全能政府的回归。

关键词

乡村振兴，基层治理，有限政府，有为政府

The Boundary of Power and Responsibilities of Grassroots Governments in Rural Revitalization: The Internal Logic of Limitation and Promise

Xinyu Xu

School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Nov. 6th, 2023; accepted: Nov. 24th, 2023; published: Dec. 19th, 2023

Abstract

After being lifted out of poverty in an all-round way, the township areas are making strenuous

progress towards the strategic goal of rural revitalization. Among them, “effective governance” is an important guarantee for the modernization of agriculture and rural areas. However, in reality, grass-roots governments are caught in the predicament of “infinite government” due to reasons such as unequal rights and responsibilities, and blurred governance boundaries, which are out of touch with the construction of an effective government. Therefore, how to resolve the vicious circle of “infinity-inaction” is the key to township governance. According to the research in H Town, Anhui Province, it is found that the limited government and the promising government are not a simple binary opposition, but a dynamic balance mechanism. The limited government is the foundation of the effective government, and in order to guard against the trap of North's paradox, it is necessary to regulate the limited government to prevent the effective government from returning to the omnipotent government.

Keywords

Rural Revitalization, Grassroots Governance, Limited Government, Promising Government

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

在庞大的中国治理体系之中，作为政府和群众沟通的“最后一公里”，基层政府常常被喻为“上面千条线、下面一根针”。在压力型体制和行政发包制双重机制的作用下，基层政府不仅要完成对上级政府各个部门政策的转化和吸收，还要负责这些政策对群众的沟通和落实，这无疑对基层的治理能力和治理方式都提出了高要求。

2021年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告，脱贫攻坚战取得全面胜利。这不仅意味着中华民族在几千年发展史上首次整体消除绝对贫困，也意味着在中国“乡村”和“贫困”两个词彻底脱钩。但无可否认的是，广大的乡镇地区仍然是中国经济体中薄弱的一环，也是建设现代化治理体系的重要阵地。因此，党的二十大提出“全面推进乡村振兴，坚持农业农村优先发展”，以“中国式现代化”指引乡村振兴，优化乡村治理。乡村治理是国家治理的基石，治理有效是乡村振兴的重要保障。这就要求在实现乡村振兴战略目标的过程中将自治、德治、法治相结合，明确基层政府权责边界，加快政府职能转变，创新社会治理体制，实现治理能力和治理体系的现代化转变。

2022年1月，通过前往安徽省H镇进行调研并访谈镇政府相关工作人员，获取了第一手资料。H镇地处铜陵、池州、芜湖三市交界处，总面积达217平方公里，地理位置特殊、地域面积广阔使得治理存在困难。此外，老龄化问题突出，劳动力不足，也给政策的实施和产业的发展带来了一定的阻碍。调研发现，基于属地管理的要求，H镇政府常常面临“属地无限大，权力无限小”的问题，即以有限的权力承担了近乎无限的职责。在诸多的公共事务中，政府被迫扮演了“全程代理”的角色。由于权责不对等和行政能力不足等因素，社会力量始终无法有效参与到乡镇治理中，大量乡镇事务全部依靠镇政府来参与解决。基层政府既要面临上级政府的层层考核，又要一力承担小镇的公域和私域事项，因此，在乡村扶贫向乡村振兴转型的今天，讨论乡镇基层政府的权责边界是基层治理的现实要求。

另一方面，通过文献梳理发现，现有关于有限政府和有为政府的研究，大多将其作为政府理论发展的两个阶段来展开叙述，认为从有限政府到有为政府是政府职能的一场过程型转变^[1]。在这种观点下，

政府根据市场的功能变化，被动调整自身职能，才通过逐层递进实现有为政府的目标。有限与有为两者之间存在时间性和空间性的隔离，有为政府相较有限政府而言是更高级的一种职能形态。此外，也有学者将有限政府和有为政府作为二元对立的两种治理形式，批判了有限政府在处理市场关系时的局限性，并认为有为政府可以作为替代机制弥补这种不足[2]，有为政府是有限政府职能出现缺失时的补充机制。遗憾的是，无论是哪一种观点，目前鲜有研究将有限与有为视作同一时期下的一种动态平衡来研究两者的互补关系。两者并不是非此即彼的单项选择，关键是要实现有效治理。本文通过讨论有限政府和有为政府的内生逻辑，希冀为乡村振兴背景下基层政府的中国式现代化治理提供理论依据和基础。

2. 理论回溯：由传统观念转变为现代治理的要求

2.1. 有限政府：传统观念的转变

霍布斯在《利维坦》中提出丛林社会中每个人天然都会自我保存的观点，“可以使人同意的方便易行的和平条件”成为自然法向内约束着人的本性，而人们共同签订的契约以外在权威的形式强制人们遵守自然法，国家作为被授权的契约形式由此而产生。特别是霍布斯认为政府应当保障人们的天赋权利，这一论断被视为权利的滥觞[3]。自欧洲古典政治时期起，诸多政治学家加入了理论思辨，基于自然法和社会契约论成长起来的有限政府理论在众多的流派中包蕴了丰富扎实的思想内涵，这些思想大体可以分为三个维度。

首先是关于政府权力的来源。否定了封建君主专制下的君权神授论，而是根据社会契约论，认为政府权力源于个人权利的让渡。这一论断打破了传统“官本位”理念的桎梏，主权在民的思想崛起，亦即国家一切权力应当属于人民。这也就为之后自由主义提出要限制政府权力、重视个人权利，奠定了理论基础。

其次是政府的权力应当受到限制。洛克认为，政府对权力的滥用和腐败会严重侵犯个人的治理权利，政府职能应在于执行法律并维护政治的以及社会的自由[4]，除此之外的政府权力不应当无限制扩张。关键是公民权力要对政府权力采取制约手段，通过不同权力主体间的相互制衡来控制政府运行[5]，并通过完善法律和制度架构，具体地规定政府的权力和职责。限制政府权力的主张也是西方发展有限政府理论的重点和关键。这并不适用于当下中国乡镇的治理语境。在中国基层治理中，基层政府的权力一再收缩，随之而来的却是职责的扩张和层层加码的行政压力。权责不对等是基层治理困境的重要成因。基层政府既要面对上级的压力，又要受到群众的监督。若再一味强调对权力的限制，在繁重的工作压力之下，就会容易形成以文件贯彻文件、以会议落实会议、以材料应付检查的被动工作模式。但对政府权力的限制仍可以作为一种有预见的假设，参与到政府治理体系的讨论中来，这也就是后文有限权责反作用于有为行政的理论基础。

第三，政府具有天然的局限性。以哈耶克为代表的奥地利学派认为，人的理性是有限的，因此政府的能力是有限的，世界上不存在全知全能的政府[6]，并以此批判和驳斥了全能政府的理论。1929至1933年的美国经济大萧条，政府尝试挽救市场失灵失败迎来了政府失灵，成为政府具有天然局限性的有力佐证。但遗憾的是，哈耶克的认识受到了小政府主义的限制，只解释了对于政府的看法，却没有提出政府在实务上的操作路径，走向了全能政府之外的另一个极端。

本文所述的有限政府不旨在一味强调“小政府，大社会”，而是在于论述政府职责具有边界，这也是政府的权力边界所决定的。在中国漫长的封建王朝历史中，政治和行政总是相伴相生。皇权既代表了至高无上的政治权威，也代表了其无限的行政权力和全能的行政职责，这也就形成了百姓心中“官府应当为民伸冤”的全能政府的朴素政治理念。

从组织学视角来看，政府权责边界主要包括政府权力边界和政府职责边界。第一，政府权力有限来源于法律的规定，权力法定、依法行政是法治政府的基本原则。政府的一切行政行为必须受到法律的约束，不存在法律之外的行政权力。第二，政府职责有限是行政体制的规定，具体来源是行政法律法规、上级文件、政府机构“三定”机制(定职能、定机构、定编制) [7]。这三类来源划定了政府部门的职责边界，成为相关部门处理行政事务的合理性依据。最后，权力和职责的有限决定了政府能力的上限。权力是圆心，职责是半径，两者共同框定了政府的行政范畴，政府在范畴内采取行政手段发挥行政作用，这是基层政府在其有限性方面的行为逻辑。

2.2. 有为政府：现代治理的要求

在学界，提起有为政府，往往与有效市场一起出现，两者共同阐释政府和市场的关系。1929至1933年，美国经济危机爆发后，凯恩斯提出政府要采取财政政策干预经济，在西方经济学界掀起了“凯恩斯革命”，裴广一认为，这与有为政府的建设不谋而合[8]。实际上，西方主流经济学一直致力于，通过限制政府对经济运行的干预范围，来寻求个人权利与政府权力之间界限分明的平衡关系，其底色是基于私有制的自由主义理论[9]。虽然西方学者认识到政府需要发挥市场失灵时的补救功能，但是对政府介入市场经济，始终持有消极甚至是否定态度[10]。他们认为政府和市场、政府是社会之间的关系是一种零和博弈，即非此即彼、此消彼长。新结构经济学的观点则不同。林毅夫提出有为政府是指给国家发展社会进步做出贡献的政府[1]。解释了有为政府的“为”是在经济发展结构转型过程中，软硬基础设施的完善出现了市场不能做或不能为的市场失灵时，为了使无效的市场变成有效而采取的因势利导的行动。

综合以上观点，从政府理论的视角来看，有为政府采取有为行政，有所作为，通过制定一系列的政策措施实现公共服务的供给。建设有为政府，就是更好发挥政府作用，要求政府全面履责、为所应为，把自己职责范围内的事情管理得更好。判断政府是否有为的标准应是：第一，是否实现治理目标。实现治理目标是一切政府绩效考核的根本评判标准，没有达到目标的治理是无意义的。第二，治理成本是否合理。治理成本代表的是治理效率，如何使用有限的资源进行有效治理，也是评判政府行政能力和行政水平的关键。第三，治理过程是否公平。企业会为效率放弃公平，但政府不是私人企业，效率和公平对政府而言都同样重要。政府作为公共服务的供给者，不能只喻私利。把控公平与效率之间的关系也是评判有为政府的重要标准。

从语义上看，与有为政府相对应的是无为。这里的无为不是指黄老之道的无为而治，而是彻底的守夜人和小政府思想。亚当·斯密在《国富论》中提到“个人通常既不打算促进公共利益，也不知道他自己是什么程度上促进那种利益……他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益” [11]，认为政府不应干预市场，应该仅扮演好守夜人的角色，充分发挥市场这只“看不见的手”的作用。在守夜人的学说中，政府完全被排斥在经济发展之外，而一旦发生市场失灵，这种理论便无法自圆其说。20世纪70年代的奥地利学派宣扬的新自由主义也反对政府干预，主张解除政府对私人企业和市场的监管，但投机的盛行和金融资本的膨胀日益凸显了市场所带来的贫富差距和社会不平等问题。回归到中国乡村治理的语境中来，乡镇地区经济基础薄弱，如若政府不加以干预，难以自发培育有效市场、带动乡镇经济发展。再者，中国城乡发展不平衡，城市尚有已成体系的市场机制，而以农业为主的乡镇地区还需发展和振兴，政府的无为只会加大城乡差距。因此，有为政府是现代治理的要求。

3. 案例分析

3.1. 案例选取与资料来源

本文选取安徽省H镇作为调研对象，在巩固脱贫攻坚成果与实现乡村振兴的任务转型期，H镇镇政

府秉持脱贫不脱政策的原则，既要保证已经脱贫的村民不返贫，又要持续招商引资、帮扶产业发展，除此之外，常规的治安、基础设施建设方面也需要同步进行，治理任务繁重，基层政府面对无限的职责和有限的权力需要反复衡量决策。因此，以 H 镇为案例展开关于权责边界与有为政府的讨论具有典型意义。

研究资料主要选取自与 H 镇镇政府工作人员的座谈会记录以及后续补充访谈获取的一手资料，同时结合调研期间对于 H 镇村民生活情况、产业发展情况的所见所闻，汇总整理而得。

3.2. 案例概况

第一阶段：无限职责与有限权力的对比

H 镇总面积为 217.13 平方公里，现辖 18 个村民委员会、1 个社区居民委员会。2021 年之前，H 镇在所属市级区域内人均产值排名第 31 位，处于第三梯队的位置，其脱贫问题一直是全镇公共事务的一个痛点。面对劳动力流失、人口老龄化问题凸出、生产要素缺失等现实约束，经济和产业发展显得尤为艰难。不仅如此，由贫困引发的一系列治安、基础设施建设、农村农业发展问题，都加重了基层政府的行政负担。“有许多纠纷应当走司法途径的，老百姓也来找政府。”在谈到乡村治理问题时，镇政府工作人员如是说道。民众的法治意识不健全，凭借着“万事找政府”的朴素思想，在这一时期，基层政府承担了近乎无限的职责。

贫困是治理危机的根源，因此，发展经济是重中之重。但另一方面，H 镇却有着极为特殊的地形地貌。全镇地域中丘陵地貌约占 1/3，水资源约占 1/3，剩下的 1/3 为平原，是所属地级市内森林覆盖面积最大的乡镇。全镇森林覆盖率达 54%，在“碳达峰”和“碳中和”双碳战略的背景下，对森林资源、山水资源的保护和培育成为 H 镇的重要任务。以山桐子树为代表的 H 镇林业资源，由于其极高的观赏性和可用作提炼优质食用油的使用价值，使得 H 镇成为了国家储备林项目的候选地之一。这同时意味着，经济效益高但却污染严重的工业，优先级不得不被置于环境保护之下，H 镇产业发展的空间也在这一时期受到了限制，发展经济变得更为艰难。

第二阶段：在有限权力中实现有为建设

为推进地区产业结构转型优化、转变发展方式^[12]，也是出于保护环境的考量，H 镇招商引资的对象范围大幅减小，产业发展的前路看似危机重重，但事实上反而使得其乡村振兴的道路更加清晰。确定发展底线之后，在有限的发展空间中，镇政府把目光投向了提升经济作物的附加值和污染小的旅游业，稳步发展推进经济建设。H 镇重点关注以凤丹为代表的经济作物，当地农民种植凤丹的历史悠久，现如今，当地的凤丹已通过省级农产品地理标志登记保护。凤丹的根皮被称为丹皮，是中国 34 种名贵药材之一。为提升凤丹的经济价值，H 镇政府积极联系上海多家科技公司，最大限度地提取凤丹的营养成分，制成精油、熏香等高价值的衍生产品。此外，H 镇生态环境优美，非物质文化遗产和景区资源丰富，具备发展旅游业的产业基础。近年来，H 镇着力打造产、学、研一体化的全域旅游，形成乡村旅游产业的集聚态势。2021 年，H 镇全年重点服务业营业收入为 7045 万元，累计增速达 69.3%。在脱贫攻坚之后，H 镇迈入了乡村振兴的新时期。此外，H 镇也在坚持开展对外招商引资活动，主要面向一些生态项目、小型加工企业，以及旅游业的相关配套设施建设。如此，既实现了政府的经济职能和社会服务职能，又兼顾了公平和效率。H 镇将有限权力的劣势扭转为明确的有限职责，明晰了发展道路，在有限中实现了有为建设。

第三阶段：持续的有为建设必须以有限的职责边界为框架

有限不仅是发展过程中有为的前一阶段，也是持续建设有为政府的必要条件。这不仅是乡村治理中不可忽视的重点，也是张机设阱的难点。如今，H 镇旅游发展已经初具雏形，正在逐步推进实施市级乡村旅游集聚发展示范区创建和省级名镇、名村和休闲旅游示范点全域旅游“四级联建”。绿水青山就是

金山银山，为了全镇旅游资源的进一步开发和利用，保护林业和山水资源成为了必须的前提条件。在旅游业的开发过程中，客观要求先有保护后有开发，保护生态资源和人文遗产始终是不变的底色。H 镇在规划中提出，各类发展政策、项目、资金要向保护生态与人文资源倾斜。尽管 H 镇发展工业的局限依旧存在，但其已不能成为 H 镇走向乡村振兴的阻碍。第三产业的发展使得外出务工人员回流，劳动人口增加，以空巢老人和留守儿童为主的人口体系开始瓦解。农村农业的发展也与第三产业结合，有了更为坚实的基础支撑。H 镇在有限的职责中制定发展道路，从而实现了有为政府的持续建设。这也有力地证明了，有为政府的建设始终要回归到限制权利和职责的框架之中。

3.3. 案例分析：有为与有限的动态平衡

在第一时期，H 镇镇政府负重前行，在剪不断理还乱的基层事务中难以实现全能治理，不仅不利于建设有限政府，也无法真正做到有为。社会的自治能力和市场的发展活力没有得到良好培育，市场在资源配置中的决定性作用也没有得到重视，同时由于政府天然的限制性而使得困难重重。因此，有限政府不仅是基于政府有限职能的条件限制，更是出于平衡政府和社会、政府和市场关系、向现代化治理体系转变的关键所在。同时值得注意的是，强调明确政府的权责边界并不意味着小政府主义的回归。有限不是无为，而是有为的基础。只有明确政府权责边界，成为事实上的有限政府，才能最大程度上减少不必要的行政负担，避免行政资源的空置和浪费。继而充分发挥有限的行政资源，合理配置行政权力、完善行政机构设置，建设有为政府。

其次，H 镇在实现有为建设之后，依旧遵循在有限的框架内发展乡村经济。有为要有所为，但也要有所不为。全能政府将公共权力的触角延伸到社会生活、市场经济的方方面面，仅容许政府作为单一的建设主体存在，严重打击了公民权利和市场的自由竞争性。另一方面，政府也会失灵，一个政府不可能掌握全部的信息、资源和与之相匹配的行政能力，全能政府理论只会让国家陷入市场失灵、政府失灵的双重困境之中。相比之下，有为政府只对市场进行宏观调控，作为市场的托底机制存在，鼓励市场在资源配置中的决定性作用，两者从干预范畴和调控手段上截然不同。从 H 镇的案例中不难发现，一方面，基层的行政权力和行政资源不足以支撑其成为全能政府。另一方面，政府职能重在扶持、培育乡镇的市场机制，一旦成为全能政府，便再难以从市场中退出，市场的滞后性、自由竞争能力的丧失，会导致乱象丛生。这也是历史的经验和教训。

有为政府与有限政府之间是动态的平衡机制。明确权责边界实现有限政府是成为有为政府的基础，只有厘清权责边界，方能在边界之内有所为有所不为。当有为政府发展到一定阶段之后，泛干预会导致政府失灵，政府对干预范围的把控就显得尤为重要。要警惕诺斯悖论的陷阱，即国家权力成为经济发展的重要结构之后，政府权力过度介入市场的自由发展反而会导致经济衰落。避免诺斯悖论发生的关键就在于对政府权力的限制，也就是有限政府理论。因此，有为政府和有限政府不仅仅是理论发展的两个阶段，也更是解释政府与社会、政府与市场关系的一种平衡机制。有所不为而后可以有为，在强调政府要有所作为的同时也不能忽视政府权责限制的重要性。乡镇基层政府职能的理想之态应定位于，“有所为有所不为”的有为行政，积极主动承担政府应该做的事务，远离政府不应涉及的领域与事项^[13]。需要明确的是，强调有限政府的建设并不是放弃责任，减少总量也不意味着降低能力^[14]。只有明确政府权力和职责的边界，才能利用有限的行政资源，实现有效的治理体系，建设现代化的有为政府。

4. 结语

古希腊哲学家亚里士多德认为，维持某种社会生活所必须的等级有多少种组合形式就有多少种国家。追溯政府治理模式的理论源流，全能政府、有限政府、小政府大社会、有效政府、有为政府、服务型政

府等不同论述被相继提出。学术理论百家争鸣，政府建设也在不断内化完善。未来一定会出现更有效、更完备的理论假设和政府实践体系，这是可以预见的，但一切的讨论最终还是要回归到政府职能本身，即实现公共利益。最根本的是要处理好政府权力和责任的边界问题，清晰明确的权责边界是政府一切行政活动的起点，也是一切行政工作的依据。

H 镇在发展的初始阶段所面临的无限职责与有限权力困境并非个例，在乡村经济发展与政府权责边界中寻求平衡是许多基层政府亟待解决的难题。H 镇的成功之处在于进一步明确定位了政府职能和发展道路，在有限的权责框架下进行有为建设，并且跳出诺斯悖论的陷阱，实现了有限与有为的动态平衡。有别于过往学术研究将有限和有为作为政府治理模式的两个阶段，通过观察 H 镇的行为选择与发展模式，本文将有限政府和有为政府视为乡镇政府行为选择中的不同节点，认为两者互为裨补，共同构建了一个动态的平衡机制，这也是本文的主要研究结论。

在踔厉奋发实现乡村振兴战略目标的当下，既要充分发挥社会组织和新乡贤在乡村治理中的优势作用，也要通过进一步立法、普法，将自治、德治、法治的观念深入人心。同时，培育以有志农民为主体的内生动力机制，深化简政放权，处理好政府与市场、政府与社会、公平与效率之间的内在关系，才能充分发挥在有限中有为的治理优势，实现政府职能的回归，构建有效乡村治理格局。

参考文献

- [1] 赵守东,高洪贵. 地方政府权责清单制度的治理进路——以有为政府为分析框架[J]. 行政论坛, 2021, 28(2): 142-146.
- [2] 林毅夫,王子晨. 论有为政府和有限政府[J]. 理论建设, 2016(6): 130-131.
- [3] 托马斯·霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复, 黎廷弼, 译. 北京: 商务印书馆, 1985.
- [4] 让·雅克·卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2014.
- [5] 彭金冶,杜忠连. 走向服务政府: 洛克有限政府理论及其启示[J]. 理论探讨, 2020(1): 50-55.
- [6] 郑炜琪,郑栋鹏. 有限政府理论对我国服务型政府构建的启示[J]. 潍坊学院学报,2020, 20(4): 70-74.
- [7] 陈向芳,江胜超. 国家治理现代化视域下的政府边界问题研究[J]. 云南行政学院学报, 2021, 23(4): 54-63.
- [8] 裴广一. 论有效市场与有为政府: 理论演进、历史经验和实践内涵[J]. 甘肃社会科学, 2021(6): 213-221.
- [9] 杨春学. 新古典自由主义经济学的困境及其批判[J]. 经济研究, 2018, 53(10): 4-15.
- [10] 卢福财,王守坤. 历史脉络与实践视野下的有为政府——中国特色社会主义政治经济学的核心命题[J]. 管理世界, 2021, 37(9): 77-90.
- [11] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上)[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1972.
- [12] 张婷,林桂军. “双循环”经济背景下市场一体化对产业转型的影响——兼论有为政府与有效市场的协同效应[J]. 北京社会科学, 2023(2): 73-87.
- [13] 陈水生. 政府职能现代化的整体性建构: 一个三维分析框架[J]. 探索, 2021(2): 37-49.
- [14] 陈远星,陈明明. 有限政府与有效政府: 权力、责任与逻辑[J]. 学海, 2021(5): 98-111.