

# 权责分立与策略应对：对示范村创建推广困境的一种解释

## ——基于广西Y村的案例考察

吴兵兵

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

**摘要:** 进入资源下乡时代, 示范村创建成为自上而下介入村庄发展与治理的重要手段, 但是在实践中却出现示范村创建的“盆景化”现象。结合制度约束与主体能动, 构建“权责分立—策略应对”的分析框架, 并借助广西Y村的案例对示范村的推广困境作出解释。研究发现, 权力集中配置带来控制权向上收束, 乡镇治权弱化加剧职责压力超载, 以及行政吸纳下的村庄主体性缺失, 导致围绕示范村创建出现纵向治理结构的权责分立。适应制度结构约束, 县级政府、乡镇政府以及村庄社会分别采取制造竞争、强化优势以及聚集符号的行动策略应对, 由此村庄间的发展分化累积叠加, 示范村创建资源向重点村庄倾斜的路径惯性难以破解。为此, 需要回归行政理性原则, 保障一线治理弹性, 重构资源下乡责任配置, 提升示范村创建的政策效能。

**关键词:** 乡村振兴; 示范村创建; 权责分立; 策略应对

中图分类号: D422; C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)02-0089-10

## Diffusion failure of model village programs: Authority responsibility decoupling and strategic responses — Evidence from a case study of Village Y in Guangxi, China

WU Bingbing

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** As state-led resource mobilization increasingly penetrates rural China, model village programs have emerged as a key instrument of top-down intervention in local development and governance. However, in practice, their implementation is often marked by a “bonsai effect”, whereby success remains localized, symbolic, and difficult to scale. Integrating institutional constraints with actor agency, this study develops an analytical framework of authority-responsibility decoupling and strategic responses and employs a case study of Village Y in Guangxi Autonomous Region to explain the diffusion dilemma of model village programs. The study finds that the centralized allocation of power leads to an upward concentration of control, while the erosion of township governance capacity generates responsibility overload. Simultaneously, the administrative incorporation of villages weakens village-level agency. These dynamics jointly produce a structural decoupling of authority and responsibility within vertical governance arrangements surrounding model village initiatives. In response to these institutional constraints, county governments, township governments, and village communities adopt differentiated strategies, including competition-making, advantage reinforcement, and symbolic aggregation. These strategies cumulatively exacerbate inter-village disparities and reinforce the path dependence of resource concentration in selected “model” villages, thereby hindering broader policy diffusion. To address these challenges, it is necessary to restore administrative rationality, enhance front-line governance flexibility, reconfigure responsibility allocation in resource distribution, and ultimately improve the effectiveness of model village policies.

**Keywords:** rural revitalization; model village construction; authority - responsibility decoupling; strategic response

收稿日期: 2025-12-31

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(25CZZ007)

作者简介: 吴兵兵(1998—), 男, 广西南宁人, 博士

研究生, 主要研究方向为中国政治与基层治理。

## 一、问题的提出与文献回顾

进入新世纪以来,随着农业税的取消以及国家统筹城乡发展,农村不再是国家实现现代化的手段,而是成为目标本身<sup>[1]</sup>。在此背景下,农村获得了国家自上而下大量的资源转移,项目制成为国家介入村庄发展与治理的重要渠道<sup>[2]</sup>。为了更好地总结推广“三农”工作的长效经验,抓点带面地实现村庄普遍发展,示范创建成为党中央实施乡村振兴战略的一个重大部署<sup>[3]</sup>。2022年中央一号文件提出,“开展‘百县千乡万村’乡村振兴示范创建,采取先创建后认定方式,分级创建一批乡村振兴示范县、示范乡镇、示范村”。与此同时,2022年,农业农村部、国家乡村振兴局印发《关于开展2022年“百县千乡万村”乡村振兴示范创建的通知》,明确提出要“注重示范创建的可复制、可推广”。这表明,示范创建成为自上而下推进乡村振兴、进行典型治理的工作方法。由此,在基层政府的积极响应下,众多的“示范村”“样板村”涌现出来<sup>①</sup>。

纵观基层政府借助项目资源输入打造的“示范村”,一些示范村能够产出较好的政策绩效,带动地区发展<sup>[4]</sup>。然而,从整体来看,部分示范村并不具备复制和推广的价值,往往是基层政府“制造亮点”的产物<sup>[5]</sup>。这表明,原先带有政策知识生产和经验模式扩散目标的任务导向型示范在政策执行过程中被异化为政绩展示型示范<sup>[6]</sup>。随着基层政府将项目资源集中到某个重点村庄,其他村庄就会在“以点带面”政策执行过程中成为“被代替的面”<sup>[7]</sup>,进而在资源虹吸效应下催生发展不平衡,造成村庄间的分化<sup>[8]</sup>。这种“锦上添花”的资源下乡方式不仅会导致项目资源使用的浪费和低效,也会损害农民的政策效能感。为此,深入剖析示范创建的推广困境,厘清示范创建难以进行推广学习的原因就成为一个重要的理论与实践命题。对此,既有研究主要从结构主义与行动者两个视角进行了丰富的讨论。

一方面,结构主义视角聚焦示范创建中的执行结构、制度结构等结构性要素,认为围绕示范创建的制度安排不利于基层政府的政策执行,促使执行主体为了适应自上而下的结构约束,不得不集中力量“制造亮点”。作为一种政策执行工具,示范创建体现了国家控制和动员的双重需要,即在不

希望失去对政策执行控制能力的同时,积极调动基层政府的积极性<sup>[9]</sup>。面对上级施加的激励动员,地方基层只能通过集中资源到资源禀赋较好村庄的方式,向上释放政绩信号,进而回应上级的激励动员<sup>[10]</sup>。经过中央政府的“粗线条规划”、县级政府向示范点提供专项资金支持的“行政动员”,乡镇政府在自我加压逻辑与有限治理能力的内在挤压下促成了亮点的形成<sup>[5]</sup>。与此同时,在项目下乡过程中,委托方和代理方以及多元代理主体间的资源差异,带来控制权博弈和乡村委托—代理关系的异化,导致出现“新乡村利益共同体”,示范村项目只能集中分布于特定村庄<sup>[11]</sup>。进入学习推广阶段,面对“低执行压力”与“强执行阻力”组成的“柔性挤压情境”,示范村创建走向“形式化执行”模式,基层执行者对公共政策的实质意图有所忽视<sup>[6]</sup>。

另一方面,行动者视角主要关注不同行动主体采取的行动策略对示范村创建所产生的影响,认为主体行动策略是示范村创建难以推广的重要原因。基层政府聚焦上级领导注意力方向进行资源投入,但是却产生了示范村打造的边际效应递减趋势<sup>[12]</sup>。基层政府对示范亮点的进一步介入,挤压了基层社会的自治空间,导致主体合作生产位序变化,示范创建出现异化<sup>[13]</sup>。与此同时,示范村创建之所以难以推广,村庄主体的行动策略也是其中的一个重要因素。为了获取政府资源和获得村民信任,村干部采取“钓鱼”经营的方式争取更多的示范村项目,以此作为自身的政治和社会资本<sup>[14]</sup>。村庄精英的资源关系网络能够缓解基层政府的任务压力,因此,精英俘获空间的存在会刺激重点村庄的能人精英不断争取示范村项目<sup>[15]</sup>。概言之,基层政府和村庄社会的主体行动异化是示范村创建产生推广困境的重要原因<sup>[16]</sup>。

综上所述,学界对示范村创建推广困境产生的原因进行了深入剖析,为本文奠定了坚实的理论基础,但仍旧存在两个方面的不足之处。既有研究在探讨示范村创建的推广困境时,多数仍局限于单一层面——或聚焦于某一政府层级,或局限于村庄社会内部视角,在归因上或强调制度性约束,或突出主体自利行为,忽视了示范村创建推广困境是基层政府、村庄社会等多元主体,在制度结构与主体行动共同作用下的产物。由此,需要着眼于在制度结

构约束下，分析不同主体如何基于自身的行动目标，最终在主体行动交互中产生示范村创建的推广困境。二是既有研究相对忽视了示范村创建困境产生背后的具体过程机制。作为一种公共资源配置手段，项目制构成了示范村创建的制度基础和外在结构性力量<sup>[17]</sup>。毋庸置疑，示范村项目资源下乡是促使政策执行的外在制度性因素，而自上而下的权责结构分布，以及不同主体在权责结构下的行动策略叠加才是诱发示范村创建陷入“点上有效，面上低效”困境的深层次动因。针对既有研究的不足，本文拟构建权责分立与策略应对的分析框架，透过广西Y村的案例，分析示范村创建政策执行中的权责结构，以及在这一权责结构下能动性主体如何采取行动策略应对，进而揭示示范村创建陷入推广困境的深层缘由。

本文从以下两个方面对既有研究作出贡献。一是突破制度结构或主体行动的单一视角，将制度约束与主体能动纳入统一分析框架，揭示示范村创建推广困境是权责分立结构与多元主体策略应对交互作用的产物。二是深化对推广困境生成机制的认知，超越简单政绩冲动解释，阐明纵向权责配置失衡与主体策略叠加的深层影响，为理解乡村振兴政策执行偏差提供过程机制层面的新解释。

## 二、分析框架与案例简介

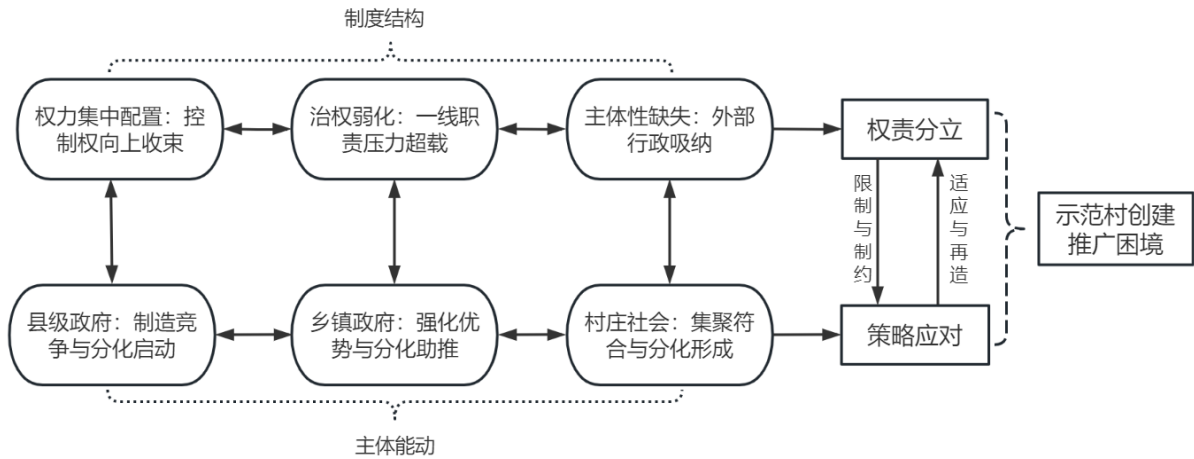
### （一）分析框架：权责分立与策略应对

聚焦基层避责现象，倪星等认为基层权责配置在理想类型与现实状况之间的差距，使得基层行政在实际运行过程中出现权责不对称状态，这种权责分立的制度安排加剧了基层避责的产生<sup>[18]</sup>。进一步地，刘锐等针对网格化管理困境，提出权责分立导致了网格化政策实践后果<sup>[19]</sup>。由此可见，权责分立指的是公共治理过程中权力与责任配置失调、权责不相符的现象。借鉴既有研究，本文认为，在示范村创建过程中，从基层政府到村庄社会，由于纵向治理结构出现了权责分立，使得权力向上、责任向下，导致示范村创建推广缺乏自主灵活空间。具体而言，在县级政府主导的资源分配与决策体制下，乡镇政府与村庄社会往往被赋予较多的执行责任，却缺乏相匹配的资源与自主空间。这种权责配置的失衡，容易导致乡镇政府在政策落实中面临“责任

超载”，而村庄社会的主体性则受到结构性挤压，难以形成有效的内生动力与行动能力。另一方面，作为理性主体，基层政府和村庄社会为了能够适应制度结构约束，总是在结构缝隙中作出实现自身利益最大化的行动策略安排。欧阳静将压力型体制下乡镇政府的行动逻辑概括为策略主义，认为乡镇政府在现实中发展出一种权宜的、短期具体的行事原则<sup>[20]</sup>。实际上，这与吉登斯的“结构—行动”理论相呼应，即行动主体能够在结构约束下，为了满足自身的目标而采取必要的手段和策略<sup>[21]</sup>。因而，在示范村创建中，基层政府与村庄社会的策略应对是产生推广困境的主体行动成因。

一般而言，权责相符是政府组织内部，以及政府与村庄组织之间的一种理想状态，不同层级组织在拥有公共资源配置权力的同时，承担必要的执行责任。然而，无论是当前县级行政权集中配置<sup>[22]</sup>“问责总领”<sup>[23]</sup>的制度结构，还是国家项目下乡“资源消解自治”<sup>[24]</sup>的国家社会关系格局，都表明县级政府对资源配置决策居于主导地位，乡镇政府在资源配置中执行责任超载，村庄社会往往被排斥在项目决策和实施之外。与此同时，除了制度约束，基层政策执行偏差也离不开微观激励机制的推动。面对政策推广的长期性要求、县级政府间的创新竞争压力、乡镇政府资源能力局限以及村庄发展对外部资源的依赖等多重矛盾，基层政府往往倾向于联合少数重点村庄集中打造“样板村”。这一策略既是对结构性约束的务实应对，也折射出基层在有限条件下实现政策目标与自身发展期待之间的理性抉择。基层政府、村庄社会等多元主体的策略应对加剧了村庄间的发展分化，进而在策略交互下带来了资源倾斜的路径惯性，使得示范村创建在一轮又一轮资源集中投入下难以规避“面上低效”的困境。由此，基层政府“制造亮点”，并推动亮点示范村得以延续，未必完全源于中央政府的“抓大放小”逻辑<sup>[5]</sup>，更可能的原因是，这种“制造亮点”的行为在自上而下执行过程中基本符合明面上的制度规定，基层政府与村庄主体均能在现有政策框架内找到各自的行为依据，因而在缺乏清晰问责机制的情况下，难有明确主体对公共财政资源浪费和低效率使用负责。将宏观制度约束与微观主体行动结合起来，有助于更加清晰地认识到示范村创建困境背

后的复杂性，从制度结构与主体能动相互作用的角度作出解释（图1）。



### （二）案例简介：广西Y村示范村创建推广的现实困境

Y村位于广西壮族自治区H县G镇。其中H县下辖16个乡镇，户籍人口约105万，常住人口约80万。G镇位于H县东南部，镇域行政面积113平方公里，下辖2个社区、9个行政村，户籍人口约5.3万，常住人口约3.4万。作为G镇下辖的行政村，Y村有10个自然村、76个村民小组，共有1 652户约6 210人<sup>②</sup>。Y村在G镇内部交通位置便利，距离县际二级公路和高速公路出口都只有几公里。与此同时，Y村发展历史悠久，内部水资源等自然资源丰富，且老祠堂、古建筑等历史遗迹保留较为完好，具备较强的开发潜力。在基层政府的大力支持下，Y村于2022年获评广西壮族自治区乡村振兴改革集成优秀试点村。

面对关注“为什么”和“怎么样”的问题，案例研究方法有助于通过聚焦典型案例，剖析案例背后的因果机制<sup>[25]</sup>。有鉴于此，本文采用案例研究方法，通过挖掘案例村庄示范村创建困境背后的线索，实现从案例故事到一般性知识的目标<sup>[26]</sup>。之所以选择Y村作为案例对象，主要是出于以下两个方面的考虑：一是符合研究案例的典型性原则。从2015年开始，Y村就成为基层政府重点打造的示范村，在乡村治理、旅游产业发展、乡风文明弘扬等方面获得了多个国家级和省级示范荣誉，一举成为远近闻名的“先进村”。然而，从整体来看，Y村并没有为G镇的其他村庄提供很好的经验借鉴，村庄之间的发展分化较为明显。二是具备研究案例的完整性。Y村的示范村创建经历了较长时间，

其中不仅具有自上而下的政策制度演变，而且也体现了基层政府与村庄社会如何在新的制度环境下满足自身的行动目标，能够反映出制度结构与主体行动相互作用下的示范村创建困境何以产生。基于上述考量，笔者于2023年7月、2024年1月在Y村开展实地田野调查，基于非参与式观察和半结构化访谈，结合对H县农业农村局（乡村振兴局）、G镇党委、政府主要领导、G镇农业农村办（乡村振兴办），以及Y村和周围村庄的村“两委”、村庄能人、村民等的深度访谈，深入揭示示范村创建困境的生成逻辑。

田野调查发现，尽管示范村创建对完善示范村的基础设施建设、提高村民收入等方面颇有助力，但是在示范村创建推广方面却存在较为突出的问题。一方面，经过政府项目资源的大量投入，Y村从一个平平常常的行政村蜕变为乡镇乃至县域知名的“样板村”，在村容村貌、村庄产业发展、村民收入等方面发生了较大变化。据不完全统计，Y村自2015年来获得各级政府财政项目资金约4 600万元，大幅度超过了多数村庄。得益于这些财政资金的投入，Y村成功建成了一个3A级旅游景区，2021年村集体经济收入突破300万元。另一方面，示范村创建并没有带来面上的普遍发展，反而加剧了村庄之间的发展不均衡。面对基层政府发出的学习Y村经验的号召，周围村庄的村“两委”和村民大多表示难以效仿，认为自身缺乏Y村的受重视度，不能盲目学习。由此，在政府项目资源投入偏好下，示范村创建陷入“可看不可学”的弱推广困境，周围村庄的村民政策效能感不足。

### 三、案例分析：示范村创建陷入推广困境的生成机理

#### （一）权责分立：示范村创建推广困境的制度结构成因

示范村创建的核心目标是推动政策模式的生成和扩散，而非满足于“局部性经验”<sup>[27]</sup>。然而，在“强国家”治理时代背景下，农村基层治理已被系统性整合进国家治理的整体框架之中<sup>[28]</sup>。这一进程使得政策执行过程中原属于基层的自下而上的自主空间受到显著压缩，行动灵活性与在地适应性面临结构性约束。由此，经过自上而下的执行渠道过滤，原先示范村创建的推广性目标就会在制度结构影响下被替换为“不出错”目标。进而，随着控制权向上收束、一线职责压力超载以及村庄主体性缺失，示范村创建的政策试错空间消失，政策试验出现“盆景化”困境<sup>[29]</sup>。

##### 1. 权力集中配置与问责总领：控制权向上收束

进入资源下乡时代，项目制成为自上而下的重要资源分配手段，“争资跑项”在基层政府工作中占据越来越重要的地位。在项目资源分配的过程中，通常由中央部门确定项目投入方向与基本规则，随后一级一级转包给地方政府。经过向上级承接资源，县级政府成为项目制下的主要承接层级，形成“以县为主”的“项目池”<sup>[30]</sup>。由此，县级政府成为项目资源分配的管理方，在资金分配领域、资金分配对象、资金分配额度以及资金使用规则等方面享有剩余控制权，县级主要领导与核心职能部门的注意力分配成为示范村项目分配的关键影响因素。在以县为主的示范村创建中，县级政府牢牢掌握了项目的审批权。针对每个立项的示范村创建项目，H县会先行建立项目库，经过县主要领导和职能部门把关后纳入项目库，随后再按照上级拨款进行分配。因此，尽管示范村创建按照程序而言，需要经过村级申请和乡镇审核，但是能否具备示范村创建的资格，关键在于是否经过县级政府的筛选。如果一个村庄想要从自上而下的示范村创建竞争中脱颖而出，就需要将村庄建设与县级政府的中心工作、发展规划等内容结合起来，获得上级支持。从Y村的示范村创建过程来看，尽管存在其他有力的竞争者，但是Y村通常会被县级政府以“项目资金有限，主要支持县委、县政府重点关注领域和关

注度强的村”（访谈编号：20240125LGQ）为由，继续加大对特定村庄的资源投入力度。这表明，县级政府能够凭借统一的规则体系对示范村创建的政策资源进行调度和支配。

除了掌握资金分配权以外，县级政府还通过强化对示范村项目的督查考核，保障乡镇政府有效推进任务。特别地，随着将问责权作为主导性权力实施问责总领，县级政府对示范村创建的考核检查不再仅局限于结果的验收，而是渗透到项目推进的全过程。具体而言，在Y村的多个示范村项目开展过程中，县“两办”督查室、县纪委、农业农村局都会介入，督查内容涵盖阶段性任务进度、资金使用状况以及事项公示等多方面。在自上而下的考核检查高压下，G镇政府和Y村不得不指派专人负责档案材料管理，确保检查不出问题。这表明，在示范村创建过程中，“如何不出错而非如何做得好”成为县级政府的重要行动目标。在这种目标导向下，县级政府不断加大对基层政策执行的监督考核力度便成为其行为选择。H县农业农村局的一名工作人员就表示：“我们首先是要下面不乱花钱，把钱花得不出错，符合县委县政府的施政方向。”（访谈编号：20230718CDB）随着控制权向上收束，理论上示范村创建强调的自主创新、开展横向竞争的政策执行探索空间被弱化，转而愈发突出自上而下的统一调度，向上“对标对表”。

##### 2. 治权弱化与拼凑应对：一线职责压力超载

农业税改革后，乡镇政府的责权利不均衡问题进一步加剧，其作为“不完整政权”的结构性特征日益凸显<sup>[31]</sup>。落脚到示范村创建问题上，乡镇政府需要保障上级的方案能够及时落地，并在基层顺利实施。与此同时，县级职能部门，如纪委监委、财政局、农业农村局等，也从牵头落实部门转变为对乡镇政府工作推进的监督考核部门。由此，乡镇政府需要严格按照上级制定的“时间表”和“路线图”推进示范村创建，定期向县级政府与职能部门汇报工作进度。然而，随着乡村关系的日益悬浮，作为乡村社会中的“协调型政权”<sup>[32]</sup>，乡镇政府难以在纵向治理结构弱化的情况下，既满足服务下乡、资源下乡等“功能强化”需求，又实现多面开花的示范村创建可推广目标。面对资源匮乏、权威不足、目标多元等实际状况，乡镇政府即使有心增强示范

村创建的可推广性,也难以在治权弱化的现实条件下完成这一目标,更遑论乡镇政府还需要面临横向竞争的压力。由此,上马“短平快”的项目,不计较成本收益等便成为乡镇政府打造示范村的典型表现。

囿于上级任务的刚性要求与自身能力的现实制约,乡镇政府在示范村创建中不得不探索出一些应对的办法,即强化对典型村庄的资源投入,通过对组织资源的拼凑来推进任务。一方面,面对自下而上的项目激烈竞争,通过开展“戴帽竞争”来吸引领导注意力成为乡镇政府的重要目标。另一方面,乡镇权责的不匹配又使其无法完全落实示范村创建的多元目标,难以在资源和力量有限的前提下兼顾任务完成和经验推广。为此,G镇通过积极向上争取资源和对内进行高强度动员,打破组织的常规化运作状态,对Y村进行资源叠加,推动典型村庄的“亮上加亮”。为了进一步彰显Y村作为示范村创建的合理性,G镇还积极挖掘村庄更多的亮点,吸引更多的项目进驻,扩大村庄的亮点效应,以多个单一亮点的绩效产出缓解任务完成压力。依赖资源的拼凑应对,以此影响上级分配示范村创建项目,并积累政治资本,使得乡镇政府打造出来的“亮点村”并不具备稳定性,最终只能成为乡镇政府掩盖治理能力不足的一种手段。G镇的镇长就指出:“乡镇任务重,事情多,资源又少。上级要创建示范村,我们肯定要去争取,毕竟拿项目对我们来说很重要。但是,我们对于推广也没有什么好的思路,通常的做法就是找一个地理位置好的村子,瞄准上面的意图,投入大量资源来取得成效。”(访谈编号:20240124WXD)

### 3. 村庄吸纳与执行配合:内部主体性缺失

从名义上来说,示范村创建主要面对的是村庄公共建设,因而村民在示范村创建中拥有一定的监督权。然而,监督权行使的前提是村民能够参与到示范村创建的具体过程,清晰了解示范村创建的设施建设、资金使用等相关情况。为此,基层政府在项目资源下乡过程中积极开展农民动员,通过一种动员型分配的方式重塑农民集体行动能力<sup>[7]</sup>。然而,相比于群众动员和村民参与,如何确保在短时间内完成最大政策绩效产出,确保自身的政策意图能够得到实现才往往是基层政府首要考虑的因素。因

此,随着基层政府在示范村创建过程中对村民参与的轻视,村民围绕示范村创建就难以形成组织化的诉求表达渠道,相应的监督权、意见表达权等被虚化。与此同时,为了确保任务的顺利推进,乡镇政府加大对村级组织的吸纳力度,将村级组织发展为自身任务的执行代理人。在Y村的示范村创建过程中,包括新型住宅建设、道路施工、旅游景区建设、产业项目发展等方面的工作,G镇政府都将村级组织纳入其中。但是,从村级组织与乡镇政府的关系来看,村级组织是乡镇政府行政任务的贯彻落实者,二者地位并不对等。由此,村庄社会在示范村创建过程中并不具备决策参与、资金监督等方面的权力,反而在乡镇政府的行政吸纳下,催生了村级组织在土地流转、环境整治、安抚村民等方面的责任,权责失衡明显。

对于村庄社会而言,其之所以要配合乡镇政府完成示范村创建,有着村庄层面和精英层面两个方面的原因。一方面,对于村庄整体发展来说,示范村创建能够为村庄带来政府项目资源,而这些项目资源对于村庄改善基础设施、优化村容村貌是有一定正面作用的,因此,多数村民乐意看到乡镇政府将村庄选择为示范村打造对象,而相对忽视了这些项目资源是否完全适合村庄需要,是否会产生集体经营风险等。借助村民对于政府项目资源的期盼,乡镇政府得以完成吸纳村庄社会的目标,且将相应的执行配合责任压实到村级组织,否则就会更换示范村打造对象,使得村庄可能错失外来资源,村干部威信可能会受损。另一方面,对于村庄精英来说,示范村创建也有助于其实现个人目标。Y村的村干部WSQ、经济能人WJQ分别通过支持乡镇政府在村庄的亮点打造,即说服动员村民和为村集体配套垫资,进而各自实现了巩固村支书地位、承揽政府工程项目的目标。与此同时,乡镇政府借示范村创建之机,以任务型方式介入村级组织运作,并将完成示范村打造列为对村级组织绩效考核的重要内容。特别地,在示范村创建成为乡镇政府中心工作的情况下,村级组织在示范村创建中的表现将会直接影响村庄主要干部的留任。概言之,村庄社会在示范村创建中并没有实质性权力,然而乡镇政府依托村民对政府资源的期盼、对村干部的行政化支配、经济精英的政府项目获利等,得以强化村庄社会执行

配合的责任，使得村庄社会不得不服从其安排。伴随着纵向治理结构的行政化和村民主体性的弱化，政府部门在示范村创建中的角色日益彰显，示范村创建也越来越依赖政府部门的力量，村庄社会成为行政执行的配角。

## （二）策略应对：示范村创建推广困境的主体行动成因

权责结构为基层政府、村庄社会在示范创建中的行动设定了制度安排，而作为理性行为体，基层政府、村庄社会等多元主体为了追求各自的利益最大化，会在制度安排下采取相应的策略应对。为此，县级政府、乡镇政府以及村庄社会在示范村创建中的主体行动分别朝着制造竞争、强化优势以及集聚符号迈进，进而加剧了村庄间的分化，最终产生资源投入的路径惯性。

### 1. 制造竞争与分化启动：示范村创建中的县级政府

2015年，为了响应省级政府建设美丽乡村的号召，G村所在的N市颁发了《N市生态综合示范村建设实施方案》等指导性文件，决定在13个县区各自打造一个市级生态综合示范村。在“以县为主”的示范村创建活动中，县级政府实际上获得了本辖区的剩余控制权，成为乡镇政府的委托方。县级政府通过横向竞争、资金激励等方式动员乡镇政府积极参与，进而挑选出最佳任务执行对象。一方面，县级政府将示范村创建任务政治化，通过有效的压力传导激发乡镇政府之间的竞赛。H县县委书记在接受公开采访时就表示，H县要将打造市级综合示范村作为当前重点任务，推动重点扶持、示范先行，积极探索美丽乡村建设的“H县经验”。在具体实施过程中，H县成立了专项工作领导小组，由主要领导牵头负责，凸显了对示范村创建工作的高度重视。为强化落实，该县将获评市级生态综合示范村列为乡镇年度绩效考核的加分事项，并通过召开现场推进会、编发工作简报等方式，营造乡镇间比学赶超的竞争氛围。另一方面，县级政府还通过强化资金支持的方式激励乡镇政府努力做好示范村创建的筹划工作。在项目制实践中，县级政府采取打造资金盘、扶持重点项目的方式使用上级各个条线的资金。因此，对于获得示范村创建项目的乡镇而言，尽管需要进行资金配套，但这也意味着能够获

得更多资金来源，盘活整体局面。

在县级政府的高强度科层动员背景下，示范村创建已超越制度设计层面的公平竞争范畴，实际上演变为各乡镇竞相吸引上级关注、争取政治注意力的策略性工具。换言之，随着县级领导注意力向示范村创建集中，示范村创建俨然成为县级领导向下考验乡镇政府领悟施政意图的重要抓手。H县农业农村局的一个副局长就提出：“县里要求镇里面打造示范点，在内部搞赛马。如果镇里面拿不出像样的成果，县里也不好看，所以只能加大压力了。”（访谈编号：20240120LYF）由此，示范村创建工作已逐渐偏离其横向拓展与经验共享的初衷，转而成为自上而下强化政策执行、塑造可展示亮点的治理工具。为了避免在同级横向竞争中落后，更好地向上进行能力表现，乡镇政府只能努力将区域内资源禀赋条件更好的村庄“拎出来”。随之产生的就是，示范村创建成为优势村庄获得重点关注、撬动外部资源的契机，村庄之间发展分化启动。

### 2. 强化优势与分化助推：示范村创建中的乡镇政府

在横向竞争的现实背景下，为了突出自身特色，实现“人无我有、人有我优”的目标，乡镇政府必须在村庄建设中作出既契合本地资源禀赋又区别于其他乡镇的决策<sup>[33]</sup>。随着2015年G镇成功将Y村打造为市级生态综合示范村，Y村便得到了镇级政府的重点关注。此后，随着党中央提出乡村振兴战略，乡村旅游业受到地方政府大力推崇，地方政府纷纷出台措施加快乡村旅游业发展。2017年，H县提出要创建全域旅游示范区，这为乡镇政府推动示范村创建指明了一个重要方向。Y村成功邀请到深圳的一家稻田艺术团队入驻，将广西第一幅稻田艺术画推向市场，成功引来了来自全国各地的游客超过十万人次，实现集体经济增收45万元。综合考虑地理区位、村庄前期发展等因素，G镇将发展农旅融合、打造农旅融合示范村作为Y村的重点发展方向。

在Y村发展乡村旅游，不仅仅是因为村庄独特的地理自然环境，更主要的因素在于乡村旅游作为示范村打造的产业对象选择，具有较强的特色区分度和政策亲和力。一方面，旅游业依靠特殊的区位优势 and 自然环境，能够在示范村逐渐“同质化”的

现状下为G镇树立差异化的品牌特色；另一方面，乡村旅游不仅得到国家的大力支持，而且也符合县级政府的全域旅游规划，政策亲和度较强。为了形成政绩可视化的示范村创建效果，G镇从2017年开始就加大了对Y村的农旅融合示范村打造力度，包括推动项目打包整合，重点扶持旅游产业等。在此过程中，G镇还积极邀请县级主要领导到Y村进行考察，并积极宣传Y村旅游业发展状况，向上级领导与职能部门汇报旅游业对农民增收和村庄集体经济发展的贡献，以此寻求上级的认同。经过努力的科层动员，G镇为Y村争取了将近900万元的旅游产业发展财政资金，并在后续建成了3A级旅游景区。最终，由于旅游产业的发展，Y村获得中国美丽休闲乡村、省级生态特色文化旅游示范村等荣誉，而G镇也入选全国“一村一品”示范村镇。这表明，为了强化自身在示范村创建中的竞争优势，乡镇政府选择在示范村创建的对象挑选、产业布局、财政投入等方面进行行政干预。然而，不可避免的是，随着乡镇政府行政干预的加强，示范村创建日益深度嵌入行政资源的配置逻辑，从而导致创建过程逐渐脱离村庄内生秩序与社会内生动力，最终异化为加剧村际发展分化的制度性工具。

### 3. 集聚符号与分化形成：示范村创建中的村庄社会

对于村庄而言，如果能够抓住基层政府示范村创建背后的丰富项目资源，就能够为村庄发展获得上级的倾斜性支持。而聚焦示范村创建项目争取，就离不开对各种示范符号的集聚，通过项目符号进行资本再生产。正如布迪厄提出的：“符号作为一种权力技术工具，具有获取资本的能力。”<sup>[34]</sup>除了配合乡镇政府进行示范村创建之外，村庄还通过积极开展基层治理创新，拓展亮点领域，形成新的符号光环，以此吸引上级追加项目资源。随着Y村配合G镇完成市级生态综合示范村创建，村干部和村庄能人也逐渐意识到要抓住政策机遇，撬动更多国家资源下乡。由此，Y村在乡村旅游产业、乡风文明培育等方面进行探索，除了推出本地第一幅稻田艺术画、建设旅游景区之外，还在村规民约完善、建立善行义举榜等方面做出努力。在此过程中，Y村还积极凝练自身在新农村建设、文旅产业发展、集体经济壮大等方面的经验，将建设市级生态综合

示范村的经验总结为“认真发动群众、干部服务带动”等方面。

对示范荣誉符号的经营使得村庄得以借助上级政府的权威认同，在合法性许可的支撑下推动更多资源涌入村庄。从这一角度上来说，示范符号不仅仅是上一轮示范创建结果的象征，也是新一轮示范创建项目落地、吸附更多外部资源的开始。因此，如果村庄组织能够对示范创建符号进行经营，利用自身前期的优势获取基层政府的青睐，就能促使示范符号成为资源孵化器。尤其重要的是，具备准官方色彩的示范符号不仅能够带来更多的示范建设项目，而且还能通过释放资源信号，将社会力量吸纳到村庄资源网络，拓展自身的社会资本<sup>[35]</sup>。在Y村的案例中，其就通过政府部门授予的示范荣誉符号，吸引了工商资本企业的关注，双方达成了共同经营旅游景区的合作。依托示范符号的集聚效应，村庄得以在项目与资本下乡过程中，通过“声誉经营”有效嵌入资源分配的有利结构，进而将制度优势转化为先发优势，形成对其他村庄的竞争壁垒<sup>[36]</sup>。在一系列示范荣誉符号的加持下，无论是政府部门进行项目分配，还是工商资本考虑合作对象，示范村总是能够占据先机。随着村庄集聚示范符号，打造自身明星村的“人设”，其他村庄就很可能被排斥在竞争性项目分配、村企合作的关系网络之外，导致村庄分化加剧，示范村创建出现异化。

### (三) 权责分立与策略应对：示范村创建推广困境中的制度结构与主体行动交互

示范村创建推广困境的生成，并非制度结构或主体行动单方面作用的结果，而是权责分立的制度结构与多元主体的策略应对相互建构的产物。二者遵循“结构约束—行动适配—结构再造”的互动逻辑，共同将示范村创建锁定在“资源集中—分化加剧—推广受阻”的路径依赖中。

一方面，权责分立的制度结构限制和制约策略应对的主体行动。制度结构为主体行动设定了刚性边界，约束了行动者的选择空间与策略方向。县级政府虽然掌握资源分配与督查考核权，但是控制权的向上收束也容易压缩乡镇政府的能动性。为此，县级政府只能通过制造横向竞争来筛选执行对象，而非通过放权来探索可推广的均衡发展模式。面对治权弱化与责任超载的结构矛盾，乡镇政府缺乏

资源自主配置权与足够治理能力，既无法兼顾多点示范，也难以推动经验扩散。为此，乡镇政府只能选择强化优势的策略，将有限资源集中于Y村这类禀赋较好的村庄，以此回应自身的权责失衡状态。村庄社会在基层政府的行政吸纳下出现主体性消解，既无项目决策参与权，也缺乏政策执行的议价能力。为此，只能通过集聚示范符号的方式吸引外部关注，其行动局限于制度结构下的执行配合角色，难以突破行政主导的资源分配格局。

另一方面，策略应对的主体行动适应和再造权责分立的制度结构。主体并非被动受制于结构，而是能够通过策略性行动强化，甚至再造原有的权责分立结构。县级政府的制造竞争策略，通过领导注意力分配、绩效考核加分等科层动员方式，进一步向上收束了示范村创建的控制权。由此，乡镇政府对县级政府的执行依赖加深，原本就失衡的县乡权责关系更加固化。乡镇政府采取强化优势的资源倾斜策略，通过将Y村打造为标杆案例，向上证明了重点投入的绩效产出。由此，这反过来印证了县级政府资源分配模式的合理性，使得权力向上集中、责任向下压实的结构得以延续。村庄社会采取集聚符号的经营策略，通过积累示范荣誉吸引更多外部资源，不仅加剧了村庄间的发展分化，更使得行政吸纳村庄的执行安排常态化。由此，权责分立下的村庄主体性缺失更加结构化，难以被打破。

#### 四、结论与启示

进入脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接时期，确保国家下乡资源惠及更多村庄和农民，提升资源配置效率是一项重要任务。在此背景下，示范村创建成为众多农村地方开展“三农”工作的抓手。然而，在实践中，原本被寄予学习推广政策目标的示范村创建却出现了“盆景化”现象，难以达到政策预期效果。本文从制度结构与主体行动两个方面出发，构建了“权责分立—策略应对”的分析框架，通过考察广西Y村的示范村创建实践，研究发现：示范村创建在纵向治理结构中呈现权责分立特征，县级政府的控制权向上收束，乡镇政府的治权弱化且职责压力超载，村庄社会在行政吸纳下出现主体性丧失；面对制度结构约束，县级政府通过制造竞争启动村庄分化，乡镇政府通过强化优势助推分化

加剧，村庄社会通过集聚符号使得分化定型，三者策略互动形成资源倾斜的路径惯性。制度结构与主体行动的相互建构，最终导致示范村创建偏离可复制、可推广的政策目标。

面向未来，针对示范村创建推广困境，有必要从以下三个方面进行破解。其一，淡化示范点注意力配置，回归行政理性原则。矫正示范村创建中的非理性导向，弱化领导注意力对示范村的过度配置，建立规范化的创建发起与审批机制。减少使用排名考核、末位约谈等强竞争性治理工具，推动对示范村创建祛魅与过程松绑，引导基层政府跳出“重盆景打造、轻面上推广”的行为逻辑，在政策执行中实现收益与成本的均衡适配，强化示范村创建的行政理性基础。其二，给予乡镇基本自主空间，保障一线治理弹性。优化纵向权责配置与横向协同机制，通过制度赋权增强乡镇政府的资源配置与使用权限。构建县乡联动协商平台以厘清权责边界，推动县级政府的职能部门从单一考核者向协同参与者转变，打造基层治理任务共同体。赋予乡镇结合辖区实际灵活调配资源、差异化推广示范经验的自主空间，摆脱基层治理权责错配困境。其三，重构资源下乡责任配置，推动村庄抱团发展。打破政府包办分配的单向供给模式，落实村民在示范村创建中的决策参与、建设实施与成果管护等方面的权力和责任，夯实示范村创建经验推广的社会基础与主体动力。规范资源投入机制，避免资源向单一村庄过度堆积，通过支部共建、资源共享、产业协同等路径推动村际抱团发展，构建区域发展共同体，提升资源下乡的普惠性与可持续性。

#### 注释：

- ① 从一般意义上来说，我国基层政府指的是县一级和乡镇一级的政府，这两级政府均处在政策执行的末端环节，因此如果没有特别说明，本文中的基层政府指的是包括县一级和乡镇一级在内的政府，而对于示范村创建涉及的特定政府层级，将会具体予以说明。
- ② 遵循既有学术研究惯例，本文涉及的地名和人名均以首字母编码形式进行匿名化处理。

#### 参考文献：

- [1] 景跃进. 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[J]. 治理研究, 2018(1): 48-57.
- [2] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会

- 科学, 2011(4): 126-148.
- [3] 黄承伟. 乡村振兴示范创建的理论逻辑与推进路径[J]. 甘肃社会科学, 2022(5): 18-24.
- [4] 谢治菊. 乡村振兴示范创建的内涵、逻辑与路径——以乡村振兴示范带建设为例[J]. 农村经济, 2023(11): 45-53.
- [5] 李尧磊. 中国乡村振兴过程中“制造亮点”的多层级逻辑——基于中部桥镇的案例研究[J]. 公共管理与政策评论, 2022(6): 60-76.
- [6] 李棉管, 苏芮, 谭添熙. 示范的效应及其困境: 挤压型情境与基层政策执行——石镇乡村振兴的案例研究[J]. 社会学研究, 2025(1): 92-113+228.
- [7] 陈文琼, 刘建平. 动员型分配、“找回群众”与超越基层治理内卷化[J]. 政治学研究, 2024(6): 129-139.
- [8] 魏后凯, 吴广昊. 中国村庄分化的成因与破解路径[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2024(6): 91-103.
- [9] 叶敏, 陈昌军, 张良. 创建示范: 政策执行中的控制性动员[J]. 政治学研究, 2023(3): 46-59.
- [10] 叶敏. 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[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(6): 19-30.
- [11] 金江峰. 分散控制权: 理解项目下乡实践困境的一个视角[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022(1): 74-82.
- [12] 邢成举, 吴春来. 领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范[J]. 公共管理学报, 2023(4): 64-77.
- [13] 崔子傲, 张平. 基层治理示范效应的生成与异化研究——以A市X社区的旧改典型示范项目建设为例[J]. 公共管理学报, 2024(3): 137-151.
- [14] 梁晨. 村庄经营者与“钓鱼”经营: 项目进村背景下的村干部——以华北P县西水村为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021(3): 28-37.
- [15] 允春喜, 王飒. 乡村振兴中精英俘获现象的生成逻辑及其破解——基于鄂东C村的个案研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2025(2): 66-76.
- [16] 吴兵兵. 亮点竞争与非对称合作: 农村基层示范创建的运作逻辑——基于G省L镇J村的个案研究[J]. 农业经济问题, 2025(8): 130-144.
- [17] 崔盼盼. 资源下乡背景下乡镇政府的权责错位研究——基于鄂西柑橘产业项目配置的案例分析[J]. 社会发展研究, 2025(1): 145-165.
- [18] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 116-135, 206-207.
- [19] 刘锐, 刘磊. 权责分立与风险分配: 网格化管理困境分析[J]. 求实, 2020(6): 42-56+108.
- [20] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3): 116-122.
- [21] 董帅鹏. 关系嵌入与精准偏离: 基层扶贫治理策略及影响机制研究[J]. 中国农村观察, 2020(4): 23-35.
- [22] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究, 2021(1): 78-89.
- [23] 何艳玲, 肖芸. 问责总领: 模糊性任务的完成与央地关系新内涵[J]. 政治学研究, 2021(3): 114-126.
- [24] 李祖佩. “资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践, 2012(11): 82-87.
- [25] 罗伯特·K·殷. 案例研究: 设计与方法[M]. 周海涛, 史少杰, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2017.
- [26] 张静. 案例分析的目标: 从故事到知识[J]. 中国社会科学, 2018(8): 126-142.
- [27] Heilmann S. Policy experimentation in China's economic rise[J]. Studies in comparative international development, 2008(1): 1-26.
- [28] 桂华. 迈向强国国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4): 122-128.
- [29] 冯川. 试点政策的可错性与可推广性——一个关于政策试验“盆景化”的解释框架[J]. 政治学研究, 2024(2): 206-219.
- [30] 焦长权. 项目制和“项目池”: 财政分配的地方实践——以内蒙古自治区A县为例的分析[J]. 社会发展研究, 2020(4): 105-133, 240.
- [31] 陈文琼. 富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J]. 中国农村观察, 2020(1): 29-43.
- [32] 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2): 98-123, 243-244.
- [33] 崔盼盼. 行政干预与优势强化: 项目下乡背景下乡镇政府产业打造行为研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024(6): 69-82.
- [34] 皮埃尔·布迪厄. 反思社会学导引[M]. 李猛, 李康, 译. 北京: 商务印书馆, 2015: 360-362.
- [35] 曾凡军, 邹希婕, 粟钰清. 示范赋能抑或示范负能?——符号资本视角下基层示范建设的“双刃剑”效应[J]. 甘肃行政学院学报, 2023(5): 46-57, 124-125.
- [36] 罗昊. “项目进村”的声誉经营行为及其治理逻辑[J]. 农林经济管理学报, 2020(6): 753-760.

责任编辑: 曾凡盛