

# 规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法



贺雪峰 武汉大学教授，专注乡村治理与建设

2019-05-15 08:01:47 来源：政治学人

[https://www.guancha.cn/HeXueFeng/2019\\_05\\_15\\_501615\\_s.shtml](https://www.guancha.cn/HeXueFeng/2019_05_15_501615_s.shtml)

## 【文/贺雪峰】

取消农业税后，国家向农村输入越来越多的资源。为了保证下乡资源的合理有效使用，国家制定了越来越多、也越来越具体的资源使用规范，这些资源使用规范在防止基层资源滥用的同时，也极大地限制了基层治理主体的主动性，造成基层治理中的形式主义和内卷化。

尤其值得讨论的是，最近数年国家提出建设服务型基层组织，变基层管理为服务，在基层实践中却出现了服务主体性丧失和积极性丧失的问题。解决问题的办法是寻找平衡，一方面要对资源使用进行规范，一方面又要给基层治理一定的主体性和主动性，允许基层治理有相对灵活的自主空间。

## 一、问题的缘起：以H省两个村庄为样本

2018年，笔者到H省T县和X县调研，发现当前中部农业型地区村级治理的规范化要求也已经相当严格。遗憾的是，这样一种严格的规范化要求却似乎没有在治理上起到应有的作用。相反，严格的规范化要求造成了基层工作的很大困扰，甚至因为有大量上级要求的规范工作要做，村干部都没有时间真正接触村民群众，了解村民群众的需要，解决村民群众的问题了。

T县A村只有500多人，常年在村200多人，是一个极小的村，三名村干部分别为村支书兼村委会主任、村支部副书记、村妇女主任。按上级要求，村干部周一到周六必须全天上班，时间固定为上午8:00—12:00，下午3:00—6:00，周日村支书值班。除到镇上开会外，村干部必须在村部办公室坐班，县市和乡镇有关部门（组织部、纪委、扶贫办等）每隔一段时间进行不定期坐班情况督查——实际上几乎每周都有部门来督查。

此外，按照T县县委组织部要求，全县所有行政村都要建面积不低于500平米的村办公大楼，县委组织部每村补助30万元。即使如此，每个村仍然要形成大约40万元村级负债，在几乎没有村集体收入且2003年农村税费改革锁定村级债务仍未偿还的情况下，县委组织部不仅要求各个行政村在年内完成建楼任务，而且要求各个行政村制定偿还建楼负债的还债计划。建新村部成为了一段时期的中心工作，各个村的建楼进度由乡镇每日公开、每日督办，不能按时完成任务的扣发村干部绩效工资。

T县A村村部一楼是村民服务中心，村妇女主任和副书记轮流坐班，等村民来村部办事。只不过在一般时期，每周也就两三个村民来村部找村干部办事或解决问题，诸如上户口、办理低保、申请困难救助以及反映家庭情况。村干部上班主要事情有三项：一是几乎每天都有村干部要到乡镇开会；二是完成上级交办的各项事务，主要是完成上级要求填报的各种报表；三是完成常规工作并“办事留痕”。

“办事留痕”费时费力最多的有两项工作：一项是精准扶贫，一项是党建工作。以党建为例，A村有31名党员，每月都要召开支部主题日会议，村党支部副书记每月为整理主题日

会议资料“留痕”就要用一周时间。村支书说，最近一年多时间的党建资料比过去20多年加起来还要多。村支书还说，现在党建工作形式要占到90%以上，实质内容不到10%。每个季度上级都要来检查党建资料工作，每次检查也都只是形式要件检查，而不会也不大可能检查实质内容。

不仅党建工作，几乎所有工作都要“办事留痕”：维稳、网格管理、农业生产、纠纷调解，都要求有规范的资料存档。村支部副书记的重要工作就是整理资料、留痕存档了。精准扶贫则是“办事留痕”及规范管理要求更高的一项工作。A村有两个上级派驻工作组同志，主要工作也就是整理全村21户一般贫困户（另外还有9个五保户、14个低保户）的各种资料，村干部只是协助工作组准备资料。

对村干部工作的规范化要求同时也就是正规化、行政化的要求。本来村干部是不脱产干部，上级要求村干部必须脱产坐班，村干部就不可能再从事其他职业获得收入。H省因此将村干部误工补贴的报酬改为工资，规定村支书可以享受乡镇副职干部的待遇，T县村支书一年的工资为3.9万元，其中大约一半为年终绩效考核工资，A村各项工作都是完成较好的，书记一般可以拿到3.5万元，副书记和妇女主任等副职干部工资为书记工资的80%，即2.7万元/年。

H省是在2016年大幅度提高村干部工资的，之前村干部误工补贴大约为1万元/年。不过H省只是规定了村主职干部工资提至乡镇副职干部的水平，大多数地区副职村干部仍然拿误工补贴。T县用地方财力提高了副职村干部报酬，所以就要求所有村干部都必须坐班，按时上下班，村干部就职业化和脱产化了。或者说，正是村干部“误工补贴”变“工资”加剧了村干部的职业化、脱产化，村级工作规范化、程序化、正规化才有了条件。

X县与T县不同，即X县村支书工资化了，每年可以拿3.4万元工资，其中1.4万元为年终绩效，上级考评好的年终绩效可以拿到1万元左右，不好的只拿得到2000元。副职村干部却仍然只能拿误工补贴，每年报酬4000—8000元，因为X县地方财政无力支付副职村干部工资。因此，X县也只可能要求村支书坐班，其他村干部则轮流值班。轮流值班是按任务来工作的。在X县C村，“办事留痕”做材料的有两个专职人员，一是村文书，二是村支委。X县C村村支书称：“现在农村工作千头万绪，所有工作都要归到村里来管，并且所有工作都要办事留痕，要做详细记录，这样防止出现问题时倒查追责。没有留痕的工作要么是白做了，要么出事了就会追究责任。”

有时做事情很简单，比如调解纠纷可以很简单解决了，“留痕”却很花功夫。因此，全村4个干部中有两个干部专门做材料。“上面千条线”，不仅“条条多”，而且“框框多”，每个“条条”所下达的任务都有“框框”，即规范化要求，稍有不慎就可能犯错误，上级就可能追究追查，按照村干部的说法——“条条蛇都咬人”。C村村支书指出：“现在农村工作既要搞工作又要有自我保护意识，不然就不知道犯了哪一条，被处分了还不知道为什么。现在怕干事，不想干，主要是怕追责。干的越多怕的越多，一干事就容易出偏差，所以不如不干。干事要按程序，有没有效果无所谓，反正不追究责任就算了。”

不仅村一级对“办事留痕”的形式主义不胜其烦，C村所在乡镇同样深受其害。一个乡镇领导说：“现在是程序合规最重要，过去是结果导向。过去是抓住老鼠是好猫，现在讲程序，问题是很多程序不见得适用。”

他举了一个例子：上级要求乡镇干部下到村组开“屋场院子会”。开会很好，能拉近与群众关系。但是现在开会普遍变成专门准备资料、“办事留痕”了。上级要求一个月开两次会，必须要有专人整资料，资料包括：会议方案，时间，会议通知，会议内容记录，参会人员，前一天碰头会的记录，资料整理，以及第二天开会时的签到表、会议记录、拍照、手机定位，第三天会议处理结果装订、上报镇扶贫办。结果就是，开半天会，整理资料花了三天。

现在乡镇做任何工作都要按程序，程序性的事情至少要增加基层干部 30% 的工作量。这个乡镇领导说：“县里有很多人分工负责，所以程序复杂也能搞得了。乡镇每个人都要做很多事，程序一复杂，事情就做不了了。”

与对工作规范化要求相一致，近年来 H 省要求村一级设建党群服务中心，设立办事大厅，村干部坐班值班，H 省委组织部要求村村都有阵地，就是要建高标准的村部办公楼。T 县要求每个村按最低 500 平米新建或改建村办公楼，我们调研的 X 县 C 村因为邻近县城，2016 年所建村办公楼面积达 2500 平米，与村老年日间照料中心合并建成的，花费 250 万元，建村部用掉村里征地款 200 万元后还剩 50 万元债务至今未付。



村委会 图片来源：IC photo

农村税费改革前后，上级要求村一级化解村级债务，要求村一级将所有能拍卖的集体资产都卖掉还债，有村集体甚至将村部也卖掉了。这两年 H 省委组织部又以建设阵地的名义，不区分村大村小及各个行政村的具体情况，一律要求新建村部面积不得低于 500 平米。T 县 A 村全部人口才 500 多人，村干部才 3 个人，500 平米的村部，村干部人均办公面积可能大大超标，建好的村部将来可能无人使用。最近二十年我们一直在全国农村调研，遇到了很多不切实际的折腾，比如，十多年前全国推行农村党员电化教育，每个村的阵地都建好了，却几乎没有发挥过作用。

## 二、由管理型到服务型的村级组织

让人意外的是，调研的 T 县和 X 县村干部普遍认为，取消农业税前的农村工作比现在工作要好做多了。

虽然我们一向认为，取消农业税前，无论是收粮派款还是计划生育都是“天下第一难”的工作，被称作“要钱要命”的工作。因为农民负担太重，到上个世纪末，农民负担引发严重的

干群冲突，造成严重的三农问题。不过，从村干部的角度看，取消农业税之前，村干部工作虽然很难，任务却是很明确的，且完成任务是有手段的，只要能完成“收粮派款、刮宫引产”任务，上级就会对村干部的工作进行奖励。

农村工作具有很强的季节性，集中在几个月时间就大致可以完成上级布置下来的任务，同时可以相对自主地完成村庄各种任务，比如纠纷调解、冬修水利等工作。简单地说，取消农业税前，虽然农村工作不好做，却因为任务十分明确，完成任务的手段明确，上级对村干部的支持（有时是求助于村干部），而使村干部可以集中精力在有限时间完成任务。为了调动村干部的积极性，乡镇往往也会对按时足额完成任务的村干部进行奖补，村干部有一定的剩余索取权，有工作的主动性。

总体来讲，取消农业税前，国家从农村提取资源，乡村关系中有着相当明确的上下级关系，因为村干部必须协助乡镇完成自上而下的国家任务。但是，因为村干部毕竟不同于国家干部，乡镇为了调动村干部完成国家任务的积极性，就需要给村干部一定的剩余索取权，就要保护有能力完成上级布置任务的村干部。乡村干部对农户更多是汲取资源的管理为主。

取消农业税后，国家不再向农民收取税费，相反，国家开始向农村输入越来越多资源：一种是通过项目制，由国家直接在农村进行项目建设，为农民改善生产生活基础设施，这些项目一般都不会经过村干部的手。另一种是通过“一卡通”直接发钱到农户，典型如农业综合补贴，这也是不经过村干部手的。还有一种资源输入，虽然也是直接发给农户，不过究竟是发给哪个农户，必须要经过村干部的评议，村干部因此就在国家资源下乡的过程中有了一定发言权，比如农村低保以及危房改造项目。

农村最低生活保障就是将农村收入低于当地最低生活保障线的农户纳入救助。不过，农民收入很难计量，谁是低保户就需要有一个复杂的评定过程，在评定不规范的情况下，村干部就可能在分配低保指标时优亲厚友，甚至有很多地方将低保指标当作治理资源来使用。农村低保实践中出现了“关系保”、“人情保”、“维稳保”、“治理保”，甚至出现了“开豪车吃低保”的情况。

为了治理农村低保乱象，地方开始创造出各种复杂的规范化的制度出来，最典型的的就是河南邓州为了规范村级治理而创造的“四议两公开”制度，这个制度的初衷就是为了治理农村低保、危房改造和党员指标分配中的乱象。比低保制度实践影响更大的是作为国家世纪战略的“精准扶贫”，为了防止精准扶贫中再出现扶贫资源的滥用，国家制定了极为详细复杂的精准扶贫制度体系，包括建立了自下而上的扶贫数据库，贫困户建档立卡信息汇集到国家扶贫信息系统，而且国家通过各种办法来督查扶贫工作，通过各种渠道来获取扶贫信息，以做到最为精准的扶贫，以让扶贫资源真正用到扶贫上。

从我们调查的 T 县和 X 县来看，仅仅精准识别贫困户就经历了三年时间，投入了巨大人力物力，填写了无数表格，经历了很多次“回头看、再回头看”的反复，且几乎所有扶贫工作都是由上级国家机关下派第一书记长期驻村实施。在低保、扶贫等等大量国家资源下乡过程中，为防止资源被滥用，国家开始制定越来越详细的规范性要求，从程序和制度上对村干部进行约束。资源越多，约束越细致，督查力度也越大。在最近十年时间，即 2010 年以来，之前“相对悬浮”的乡村关系变得越来越紧密，村级越来越多受到乡镇政府约束，越来越变成了乡镇的下级，越来越依赖于乡镇了。

随着国家向农村输入资源的增多，国家各个部门都在资源下乡的过程中对村干部提出要求，上级不断向村干部布置任务，并对村干部完成任务情况以及完成任务过程进行考评督查，这样一种注重过程、要求村干部“办事留痕”、接受自上而下的督查机制，造成村干部几乎所有时间和精力都集中到完成上级布置任务，和证明自己按上级规范要求完成任务之中了。

国家向农村转移资源都是为了改善农民的生产生活基础设施，为农民提供服务，解决各种特殊群体基本保障与服务的问题。这样村级组织就不再要象取消农业税前一样从农民那里提取资源，主要功能也就是为农民提供服务，所以现在又称村级组织为服务型组织。国家希望借助村级组织的服务能力将惠农资源用到实处，国家向农村转移资源越多，就越是要对掌握一定资源支配权的村干部进行规范约束与督查，就越是要要求村干部按程序办事，“办事留痕”。

取消农业税前，国家要借助村干部来完成提取资源的任务，因此，就必须调动村干部的积极性与主动性，村干部在与上级的谈判中就有主动权。在当前国家资源下乡的情况下，国家不再需要村干部完成向农民提取资源的任务，而只要求村干部规范使用国家资源来达到政策目标，所以对村干部最主要的要求就是资源使用权安全（不被滥用）有效，办法当然就是使用资源的程序规范、过程公开，于是就有各种程序性的制度、限制性的规定、过程中的督查。简单地说，国家不相信村干部，村干部在使用每一笔资源时都必须按国家规定使用，国家随时可以要求村干部提供合法合理使用了资源的自证证据。



基层干部做记录 图片来源：IC photo

吊诡的是，在国家从农村提取资源时，村干部有更大的主体性和主动权，在国家大量向农村转移资源过程中，村干部却被越来越多自上而下的规范要求束缚住手脚，失去了主体性和主动权。

取消农业税前，主要服务于国家从农村提取资源的村级组织，因为具有主体性和主动性，而有大量时间与村民群众打成一片，也有解决村民群众问题的能力乃至积极性。当前国家要求建设服务型村级组织，村干部的主要时间与精力却几乎都用于应付上级布置下来的各种任务，以及用于“自证清白”的各种形式上，而没有真正主动服务村民群众的能力与积极性了。管理型的村干部有服务能力，服务型的村干部却失去了服务村民的主体性、主动权与能力。

### 三、规则下乡与基层治理的内卷化

在当前自上而下的规范要求下面，村干部的工作或村级治理变得越来越规范化、标准化、专门化、程序化，与之相适应的是村部的正规化，村干部的坐班化、脱产业、职业化，村一级越来越成为乡镇政府的下级，村干部误工补贴开始变成工资，也由财政发放，其工资由基础工资+绩效工资构成，绩效由乡镇政府按村干部完成任务情况进行评定。

村干部丧失了主体性和主动性，时间与精力几乎都用于完成上级安排的各种任务，包括在完成任时“办事留痕”，以应对上级督查考评。问题恰在于，当前村庄一级的情况往往十分复杂，不规则，各种事情的发生具有很强季节性，且往往是低频次的。比如T县A村，虽然专门设立了村民服务办事大厅，每天都有村干部值班，每周却只有两三个人来办事，村部整天也就三个村干部坐班整理材料，填表上报各种数据。

当前中国绝大多数农村都是人口流出的一般农业型村庄，这样的村庄带有极强的农村熟人社会的特点，农村各项工作几乎都是情、理、法综合治理的，而且不同地区农村情况又是千差万别的，这就使得村庄治理事务具有极强的不规则性和差异性，若强制通过自上而下的规范程序与专门化专业化手段进行治理，效果未必好，国家若进一步强化对基层工作规范的督查，要求基层工作严格按制度办事，就必然会出现普遍的、脱离当地实际的形式主义。具体需要讨论以下若干方面：

第一，当前中国农村仍然是乡土性很强的礼俗社会，在这样的社会中几乎不存在“对事不对人”的事情，人和事总是纠缠在一起，解决事务总是要“一把钥匙开一把锁”的，只有具有地方性知识的村组干部才有能力有效地化解矛盾、解决问题。乡村工作是拟人化程度很高的工作，具有很强“游击战”的特征，仅仅靠自上而下的规范，很难有效解决问题。

第二，不同地区农村情况又是千差万别的，这种千差万别不仅体现在东中西部的经济发展水平差异上，也不仅仅体现在南中北方农村村庄社会结构的差异上，几乎每一个地方农村都有自身特殊性，这就使得基层治理必须要有地方的灵活性和策略性。当前自上而下随着资源输入而来的强规范，使得地方失去了自主应对解决问题的能力。

第三，当前农村事务不仅不规则而且往往细小琐碎，利益密度低，重复性差，发生频度也很低，且这些事务往往都是牵一发而动全身的，专业性很差，这就使得专业化的正规治理很难具有效率。

相对来讲，城市基层治理专业性较强，是建立在治理事务可分性比较强（事情比较简单）、利益高密度以及发生高频度基础上的。城市办事大厅每天都有很多群众来办理事务，极大地节省了行政成本，为群众办事提供了便利。如果村干部坐班，平均一天不到一个村民来办事，为什么不许村民预约村干部来办事呢？既然农业具有季节性，农村主要工作也具有季节性，为什么不相对灵活地让村干部集中办理各类涉及群体利益的事务呢？比如集中办理养老保险、合作医疗缴费。既然半夜三更村民发生纠纷也要找村干部调解，为什么村干部在上班时间无事也非得坐在村部办公？

这样一来，借助资源下乡，规则和规范下乡，自上而下规则一统的乡村治理制度下乡，就使得村干部越来越变成成为乡镇派出机构，几乎所有工作以及工作方式、流程、目标、规范都是唯上的。虽然当前国家并不要求村干部向农民提取资源，而是要向农村输入资源来为农民服务，

国家要求在村一级建设服务型基层组织。问题是，建设服务型基层组织只是国家的目标，村干部的一切行为都越来越围绕国家目标行动，上级让村干部做什么村干部就做什么，无论上级要求是否符合本地实际，村干部都必须“扎扎实实搞形式、热热闹闹走过场”。

比如扶贫，虽然村中几乎没有真正贫困户——我们调查的T县A村和X县C村，村干部都认为，除了低保户和五保户不可能再有农户家庭收入低于当地贫困线——扶贫的浩大资料工程却消耗了村干部几乎无限的精力与时间。最近两年，A村仅买复印纸就花去1700元，到镇上打印花费近两万元，而至今上级真正发到农户的所有扶贫资源折款也就数万元。贫困户没有得到好处，又天天被折腾，他们就十分不满。而且上级还安排了两名专门驻村扶贫干部，要求每周有五天四夜住村，另外还安排了8名帮扶干部，要求帮扶干部每个月都要到帮扶对象家走访，结朋友，走亲戚，向结对帮扶贫困户宣讲扶贫政策，结果每次走访都成为任务，帮扶干部负担重，有的被帮扶贫困户却表示非常不耐烦。



扶贫干部 图片来源：IC photo

当前全国基层治理中，普遍出现手段对目标的替代，建服务型基层组织成为应对上级检查的手段，却无法为农民提供针对性服务，过程代替结果，形式代替内容，表面工作代替实质工作，运动就是一切，结果则根本没有人关心。甚至可以说，国家对村级治理要求越是严格越是具体，督查力度越大，村干部就越是失去进行治理的主体性和主动性，基层治理就越是会陷于空转与内卷化，基层工作就越是劳而无功，脱离农民需要和农村实际。

#### 四、发掘村级治理的内生资源

总体来讲，当前中国农村村一级仍然是熟人社会，一个行政村多则两三千人，少则数百人，经历过人民公社“三级所有、队为基础”的实践，行政村本身是集体所有村社单位，是土地集体所有的承担者。中国村庄都有悠久的历史，村民世代代居住在村庄，所有农户都有自己的宅基地和住房，都按人口分配了承包地，具有土地的承包经营权。

虽然当前中西部农业型农村大部分中青年劳动力都外出打工去，村庄中以缺少进城务工经商机会的老弱病残为主，但一方面，中青壮年劳动力外出务工经商增加了农民家庭的收入，扩大了农户家庭的经济能力；第二，留村农民是处在邻里亲朋熟人社会关系中的，因此，当前村

庄，不仅所有农民都有土地和住房，而且还有历史形成的各种熟人社会资源、乡村社会资本。在这样一个熟人社会中进行治理，很重要的就不是仅仅按外在规则办事，而要真正找到村庄节点性力量来满足村社农民基本生产生活需要。

村庄最为重要的节点性力量有两个：一个是未离开农村又可以在农村获得不低于外出务工收入的农村青壮年劳动力，这种不离村青壮年劳动力就是我们所讲“中坚农民”，“中坚农民”是当前中西部农村最佳村组干部人选，他们在农村获得收入，因此对农村基本生产生活秩序的保持具有强烈内在需求。因为要从事生产获得收入，他们就不太可能当脱产干部。反过来，正因为不脱产，内在要求维持农村基本生产生活秩序，他们就有治理好村庄的动力。这些“中坚农民”长期在农村生产和生活，他们了解农村情况，懂得农村实际，有能力解决基层治理出现的各种问题。农村另外一个节点性力量是“负担不重的低龄老年人”，碍于篇幅，此处不展开论述。

熟人社会的事情都是人格化的，也都是具体的，一事一议，一人一策，加之农业社会本身的季节性、农村事务的低利益密度和重复性较低的特点，就使得乡村治理必须要有很强的策略性，村干部必须要有很强的主体性和主动性。只有村干部有了主体性和主动性，村干部才会用最低成本和最小代价来维系农村基本生产生活秩序，为村民生产生活提供高效服务。反过来，如果村干部丧失了主体性和主动性，变成上级提线木偶，则村干部无论做多少工作，可能都与村民群众的需求无关。结果就是，村干部越来越忙，村级治理资源越来越多，村级治理效果却越来越差。

也是因此，当前村级治理的方向不应当是片面的自上而下的规范化、正规化，而是要充分调动村干部的主动性，建立村级治理的主体性。村庄是国家与农民关系中最基层的环节，在当前阶段，国家还无力直接面对每一个农户，充分发挥行政村的自治功能，将行政村建设成为国家自上而下要求与农民自下而上诉求相对接的平台，是极为关键的。

要让行政村具有活力，让村干部有主体性和主动性，国家在向农村转移资源时就不能规定太死，尤其是在当前全国中西部农村集体经济实力十分薄弱的情况下面，国家必须要为村一级提供具有一定自主使用权力的“活钱”，比如成都市每年为每个行政村提供的村庄具有一定自主使用权的公共服务资金，就是非常好的尝试。

## 五、结论与讨论

村级具有自主使用权的资源越多，村干部越是可能滥用这些资源，因此就有必要对如何使用资源进行规范，但这个规范必须要适度，规范太细太具体，自上而下的规范就会造成基层治理活力的不足。当前农村基层治理中存在的主要问题是上级要求太高、太具体，这就造成了当前全国农村基层普遍的空转与形式主义，造成农村基层治理的严重内卷化。解决问题的一个办法是对基层治理中出现的问题进行事后追究。当前基层治理中为防止国家输入农村资源的不合理使用，而对资源使用（使用用途及方法）进行了细致规定，所谓“打酱油的钱不能用来买醋”。实际上，可以允许一部分国家输入农村资源经由民主程序相对自由地使用，借资源的使用来激活村庄政治。

换句话说，为了保证国家输入资源有效使用我们当前采取的主要办法是防火，即消除一切可能引发火灾的隐患，即使那种极小的隐患也要消除，防早防小、防微杜渐。不过，要杜绝一



切火灾隐患，成本一定是极高的。所有防火措施都是相对的而不可能绝对，因此火灾还是要发生的，发生了火灾就要救火。防止火灾的实践总是在防火与救火之间形成一定平衡。

要保证国家输入农村资源的绝对安全，就可能极大地损失资源使用的效率，而如果完全信任村干部或村社共同体，不加限制地输入资源，村干部就可能贪占滥用国家资源。必须寻求二者之间的平衡：一方面对资源使用进行规范；一方面又必须给基层一定的主体性和主动性，允许基层治理有相当灵活的空间。一旦出现了问题，纪检监察机构可以介入进去“救火”。要使基层治理有效，就必须就上级规定与基层活力之间保持平衡，将村干部使用国家下乡资源的权力装进笼子，同时又要让笼子有一定自由空间。在国家投入越来越多的资源来建设农村，同时又有越来越多的制度和规则下乡的情况下，如何完成基层治理由管理向服务的转型，但是又不至于造成其主体性和主动性的丧失，不至于造成严重的治理内卷化，是摆在我们面前的一个重要课题。

中共中央办公厅近日发出《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》，明确提出将2019年作为“基层减负年”，整治文山会海、改变督查检查考核过多过频过度留痕现象、完善问责制度和激励关怀机制，正是体现了对于这一问题的重视。