

政策反噬与认同危机： 对易地搬迁社区内生性治理失效的一种解释

黄六招 林婷婷 尚虎平*

【摘要】内生性治理是激发乡村振兴活力的关键主题，也是推进中国式现代化的转型导向。基于政策反噬与认同危机的分析框架，解码易地搬迁社区内生性治理失效的肇因。研究发现：第一，资源匮乏型地区基层政府对资源输入需求更甚，在压力型体制与政绩锦标赛中，基层政府通过主动加码下的运动式应对来实现虚高绩效，从而置换更多下沉资源，这一过程不仅忽视了激发社区内生动力的实际需求，而且在后续政策红利退出后，政策的“外助力”转向“反噬力”。第二，外部空间环境、农户个体价值与社区组织秩序是农户在融入社区的不同阶段所需的三个支点，在实践中，空间转变与价值断裂使农户陷入“二元模糊”的初阶认同危机，继而削弱了对新秩序重构的组织化动能，秩序真空进一步带来进阶认同危机。第三，认同危机阻断了社区自治体系重建的实现路径，而政策对社区转型偏差的厘正作用并未发挥，共同引致了社区内生性治理失效，这为观察和理解易地搬迁社区治理转型及其自发秩序的形成提供了新的视角。

【关键词】易地搬迁社区 内生性治理 政策反噬 认同危机

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2024) 04 - 0112 - 21

一、问题的提出

“十三五”期间全国易地扶贫搬迁960万贫困人口，新建3.5万个易地扶贫搬迁集中安置区（以下简称“易地搬迁社区”）。在2020年各地均完成“迁得

* 黄六招，通讯作者，广西大学公共管理学院副教授；林婷婷，广西大学绿色发展与边疆治理研究院助理研究员；尚虎平，中国科技大学公共事务学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社科基金西部项目“西南民族地区易地搬迁社区治理结构调适与效能提升研究”（23XMZ008）。

出”的基本目标之后，关注焦点要回归到这类社区究竟向何处去这一关键性议题上。2022年底国家发改委等19部委出台《关于推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化实现高质量发展的指导意见》，对“建设治理现代化的安置社区”进行了具体规划。在这之后，各地出台一系列政策推动社区转型，诸如搬迁人口百万以上的广西出台了《广西强化易地搬迁后续扶持三年行动方案（2023—2025年）》，将焦点置于如何全方位推进易地搬迁社区治理的有效性和内生性，这为延伸学理探讨提供了聚焦走向。

现有研究基于“上级政策资源输入→基层政府抓包执行→社区治理转型”实践逻辑考察易地搬迁政策实施过程，研究成果指涉了运动式搬迁和强制性制度变迁致使社区无法适应常规化治理过程（周恩宇、卯丹，2017），集中安置也因增加搬迁人口社交距离进而阻碍了新环境的社会融入（张晨等，2022），同时生产和生活空间重叠加剧在地化生计和就业资源的恶性竞争（陈菲菲等，2022），甚至引发搬迁人口回迁返迁现象、消解预期政策目标（刘升，2023）。鉴于上述问题并非以个案形态存在，学术界针对如何破解易地搬迁社区后续治理困境开展了大量的讨论，内外主体间的上下互动与良性协作（李文钢，2022）、大量区别化政策与特殊性资源的精准输入（黎相宜，2020）和建构“社会网络拓展机制”（渠鲲鹏、左停，2019）被认为是破解易地搬迁社区后续治理多维困境的良方。然而，这些研究更多停留于一种头痛医头脚痛医脚式的探索，未能触及社区治理转型的桎梏。正如詹姆斯·斯科特（2019）所言，那些试图改善人类福利的社会工程之所以失败，是因为建立在简单和清晰化基础上的社区忽略了真实和活生生的社会秩序。换言之，国家的视角无可争议地占据了国家话语的最高合法地位，但在控制和建设逻辑之下，易地搬迁社区理应考虑到社区自发秩序的形成。正式项目的有效性依赖于社区内生作用的发挥，只有当社区是由每个人创造的时候，才有能力为所有人提供所需要的东西，否则理性的制度并不一定带来理性的结果，这表明要将焦点置于社区内生性治理失效这一层面上，进一步解释为何出于改善脱贫群体福利的易地搬迁政策在实践过程中无法带来预期治理效果。

延伸上述分析逻辑，在聚焦何以出现社区内生性治理失效这一议题的同时，要兼顾政策性（外源性）因素和内源性因素，既要从小外源性视角分析政府大量的政策输入为何在社区“落地无声”，同时也要从小内源性视角探讨搬迁群众为何“水土不服”，为此引出本文的研究问题：从基层政策执行视角与搬迁群体社会融合视角出发，解码引致易地搬迁社区内生性治理失效的政策性因素与内源性因素，以及挖掘政策性因素和内源性因素如何作用于社区治理实践及其影响社区治理成效的作用机理。

二、文献回溯与研究框架建构

（一）文献述评：对内生性治理失效的政策性因素与内源性因素的研究回溯

梳理易地搬迁社区研究演变，既有研究聚焦于“环境”与“主体”两大基点。其中，围绕外部制度环境与内部过渡环境对易地搬迁社区生产生活空间的影响，以及各主体间的互动博弈是贯彻不同时期的逻辑主线。一方面，在内部视角下囿于易地搬迁社区的过渡特性，易产生诸如“生计”“心理”脱嵌等多元空间失衡与断裂的结构性风险，要借助外部资源对内部碎片化问题“逐一击破”（马荟等，2020）；另一方面则从社区外部视角深究了基层政策执行偏差引致社区治理碎片化的内在逻辑，尤其是属地政府在自我加码搬迁逻辑之下难以转入常规治理（黄六招，2022），为此应当强化行政主导型和农户参与式的主体互动，以此来调适利益分歧点（王寓凡、江立华，2022）。

遗憾的是，这些研究并未从各类碎片化问题中跳脱出来，未意识到社区内生性治理失效的根源在于社区治理结构与体系调适不当，致使其停滞于“中间过渡性”阶段无法转型，同时又将解决路径寄托于外部资源输入。换言之，外部“补丁”穷打不尽，既有研究却将这种治理困境生成的肇因归咎于政府对内部帮扶的执行偏差，甚至将易地搬迁社区默认为往“行政主导型”单一治理结构方向发展（高新宇、许佳君，2017）。这本质上是“拔苗助长”式的强制性制度与社区自主性之间的矛盾（吴新叶、牛晨光，2018）。基层政府在有意无意规避本质问题，关注表象政绩的“虚假拔高”，旨在用“拉大旗作虎皮”的方式塑造一个“面子工程”，譬如政策初衷是为了帮助社区建立更为精细的治理体系，实际效果却变成通过强制性介入让未能“站稳脚”的社区进入下一阶段“自主性”。这个强制性表现为大量资源和政策的输入带来的并不是治理体系的建立，反而是对政府的过度依赖。换言之，社区自发秩序形成条件尚未成熟，致使搬迁群众对社区任何不满意都归咎于政府，使得这类社区陷入了“扶持不行，不扶持也不行；扶也行，但没法一直扶持”的恶性循环。

从国外移民社区治理的理论经验来看，“贫民窟”由“区隔转向共享”的治理演变具有典型性与启发性。这类社区在前期采用区隔的方式进行直接治理，以实现对隔离社区秩序惯性的“保护”以及满足政府在短期内的治理便利性（刘敏、包智明，2016），而在后续治理中则推崇“共享”式内生性发展，以打破社区自主发展的政策禁锢。其中，政府旨在助力打造自身良性运转与具有发展空间的“自主社区”，而非放大社区治理依赖外部资源堆砌的成功假象，忽略政府视线外的内生力量（Downey & Threlkeld，2021）。从日本内生发展再到英国新内生发展理论，均对这种政府主导型乡村发展模式的发展责任与控制权的极

化一元论作出反思，认为内生性社区是一个具有自主发展潜力的发展实体，其后续发展的真正动力源于内部而非倚赖外部帮扶（Shapland et al.，2023）。

综合而言，要从根本上解决易地搬迁社区治理的难题，就要回归社区本位，以发展社区内生性为基准，政府介入须在尊重社区发展客观规律的基础上瞄准干预“点”与把控干预“度”。然而，学界忽视了结合内生性发展趋势来探究社区治理过程中主体间互动逻辑与其定位之间存在的偏差，以及这些偏差对于社区治理实践中本质问题的实际影响。为此，要从基层政府与搬迁群体互构视角出发，构建政策反噬与认同危机的分析框架，以期对上述疑难展开讨论。

（二）政策反噬与认同危机：一个分析框架

1. 概念缘起：政策外源性推动与农户内源式发展

我国国家治理“自上而下”的科层运行逻辑与基层“自下而上”的散落式自组织，决定着国家宏观层级、社区治理中观以及农户个体微观之间互动链条的偏移和涣散，进而反向作用于我国基层治理实践（石伟，2023）。从宏观治理语境下沉到易地搬迁社区治理场景中，需要回应一个问题：在“自上而下”的外源性政策扶持与资源输入，以及“自下而上”的农户内源式组织的互动过程中，政策性和内源性因素如何作用于社区治理实践并对治理效果产生影响？

为此，首先应该重点剖析社区治理中政策性因素与内源性因素的学理解释，以及明晰两者关联样态，可为分析社区治理失效提供思路。

（1）政策性因素：政策反噬。从政策合法性出发，政策在于“自上而下”提升实际治理效果，通过一种合理的治理机制来获取统治对象对权力正当性与有效性的认同（王学军等，2016），而非掌权者自我评价或彰显绩效的工具。基于此，“政策反噬”指的是基层政府在治理实践中背离政策合法性的偏差行为，以及其利用政策规则满足自利性诉求，却产生反噬政策扶持对象与资源输入地区的负面效果。事实上，政策设计旨在于创造一个“半成品”，预留弹性空间为基层政府在政策实施过程中发挥正向效用，而在复杂政策环境下基层对政策预留的空间采用模糊或搁置执行的方式（崔晶，2020），将激发社区内生性的机遇变为“蜜罐温床”，使得社区失去了激发内生性的动力与机会，不仅未实现“助推力”的政策效果，反而出现一大堆难以解决的痼疾，为后续发展埋下政策“地雷”。值得注意的是，政策反噬实为复合概念，既包含执行偏差维度又包括政策设计漏洞，同时又延伸两者作用实践的政策效果。相对于“变通执行”“共谋”等不同形式的执行偏差，政策反噬与其既有联系又有区别，两者的联系在于政策反噬包含执行偏差的解释维度，即执行偏差及其负面效果衍生而来的一种表现形式，区别在于前者仅仅强调的是偏离政策目标导致无法满足实际需求的偏差行为，而后者聚焦于政策不仅无法满足需求反而掩埋真实需求，甚至反噬实际的偏差过程，以及“弄巧成拙”的反噬结果。

(2) 内源性因素：认同危机。内源性发展理论强调“由下而上”的主体性视角以及主体性与组织化的“强关联状态”，认为农民与村庄在地方治理与农村发展中具有核心作用，同时重视农村内源性组织化（Antonio & Juan, 2016）。应用于易地搬迁社区治理实践，其治理与发展的内源性动力源自搬迁群体的主体性认知与组织化动能（吴重庆、张慧鹏，2018）。同时，安东尼·吉登斯（2016）认为在自我认同的发展变化中，个体的主体性认知与社会环境造成的组织化动能是相互塑造的。社会中的制度塑造了个体认同，又通过个体认同来指导行动系统，在这过程中所积蓄的组织化动能可以帮助其重建周围的社会活动的世界，从而反向影响着环境。基于此，社区治理体系重构的内源性动力蕴含于搬迁群体对身份认同的不同阶段中，通过以自我为轴心，以及为社会所塑造的空间载体、核心价值、秩序基础三个支点来呈现。为此，认同危机可诠释为：一方面，伴随搬迁政策带来的空间转换，搬迁群体依附于原空间的身份条件逐渐瓦解，被动进入代表着市民身份的社区新情境中，面临着既想保留原有农户身份所依附的价值，却又期望新市民身份所承诺价值的矛盾境象。囿于共识文化与生计能力有限，难以重构出新空间下的文化与经济价值，搬迁群体在农户与新市民身份之间呈现出“二元模糊”的主体性认知，初阶认同危机显现。另一方面，文化价值与经济价值的断裂不仅削弱社区交往与治理秩序重建的文化与物质基础，其衍生的初阶认同危机也削弱了搬迁群体参与秩序构建的动力，继而进阶认同危机逐步显现，表现为组织化动能的衰弱。

综上所述，“新内源性发展”理念在强调主体性与组织化的同时，也注重内源式发展与外源性介入之间的平衡样态（Chatzichristos et al, 2021）。代入易地搬迁社区治理场景中，社区发展以激发搬迁群体的内源性动力为核心，旨在化解认同危机，进而明确政策外源式介入是为助力内源式发展而非替代其核心地位与作用。基于此，政策反噬与认同危机的关系为失衡样态下前者对后者产生负面影响，具体而言，认同危机使社区内源性动能有所欠缺，而外源性介入非但未发挥厘正作用，反而反噬社区内生性，其错位与越界挤压社区内生发展，两者失衡导致难以实现“外发促内生”“内外相融合”。

2. 研究框架构建：政策反噬与认同危机的作用机理

进一步而言，剖解政策反噬与认同危机两大因素，何以共同作用于农户自治与协同共治，方可探析易地搬迁社区内生性治理失效的内在逻辑。

(1) 政策反噬是政府干预失衡的关键警示。政策外助力是政府干预社区内生发展的重要手段。遗憾的是，一方面，基层政府执行偏差造成干预失当的反噬效果，阻滞农户自治基础的生成；另一方面，自由裁量空间反而成为政府调节干预力度强弱的手段，使其在政策适用性低的治理场景下消极执行，在执行压力增大时运动式执行，这种政策执行波动往往会造成干预“过度”的反噬后果，挤占社区自治空间（陈家建、张琼文，2015）。基于此，政府干预失衡不仅

通过阻滞农户自治来发挥对社区内生性的间接影响作用，还通过引导作用失衡来直接影响协同共治的成效，由此“农户自治为主、政府合理干预、达成协同共治愿景”的内生性治理逻辑宣告失效。

(2) 认同危机是导致农户自治失效的基本原因。一是农户^①实现有效自治的重要空间条件是地域相近，空间的急速转变意味着承载的联结功能与共识记忆被快速瓦解。二是农户自治需要一定的文化相连基础，而搬迁群体多民族、多地域特征导致的文化差异，使农户面临文化价值断裂的结构性风险，丧失了自治的基本共识条件（邓大才，2014）；同时，搬迁使土地权益与务农惯性无法延续，农户对社区非农生计模式既不适应也无利益关联，经济价值断裂使其丧失了自治的经济基础（钱全，2019）。三是空间转变使得原村庄的政治精英无法延续其管理，同时价值断裂使农户参与基础有限、参与意愿涣散，二者共同造成农户难以重构新的交往秩序与治理秩序，阻断了搬迁社区实现社区自治的组织化基础。综上，多因素导致农户主体性认知模糊与组织化动能衰弱，阻断农户自治实现的可能性，继而影响了社区内生性治理成效。

从国家的视角来看，改善逻辑下的易地搬迁政策本身存在合理性和必要性。然而相比先赋性身份的同一性与稳定性，这种被动型移民带来的后致性身份所导致的认同危机则需要及时矫正与合理引导，从而使农户培植主人翁意识与自主能力，并基于社区发展逻辑得以主动建构一个“自下而上”的内驱型运作的社区治理体系。就此而言，政府与社区间互动逻辑与其定位之间的偏差，使两者平衡点偏离这一发展正轨，由此，政策反噬与认同危机成为易地搬迁社区内生性治理失效的双重作用力，易地搬迁社区反而陷入“当前稳不住”“后续难发展”的治理困境。

（三）案例简介：桂南 A 社区中的内生性治理失效场景

A 县位于广西南部，下辖 6 个镇、4 个乡、14 个社区、118 个行政村和 1240 个自然村（屯），至 2021 年底，全县户籍人口 42.05 万人，常住人口为 32.78 万人。“十三五”时期，A 县为国定贫困县，至 2020 年底，A 县全域退出贫困县序列，结束脱贫攻坚战，进入新一轮乡村振兴阶段。2015 年至 2022 年，在国家易地扶贫搬迁政策下，A 县建成了一个辖区内搬迁规模最大、搬迁人口最多的超大型城镇集中安置社区（以下简称“A 社区”），该社区共有 3 个小区，均为无土安置和高层住宅，共 5847 户 24423 人，包含壮族、瑶族、汉族等 9 个民族，其中少数民族人口 24069 人（占比 98.55%），属于典型的多民族混居社区。A 县荣获“全国‘十三五’时期易地扶贫搬迁工作成效明显县”等称号，

^① 笔者在调研中发现，虽然搬迁群体在空间上迁入了新的集中安置社区，但是从户籍上仍然是农业性质，均不愿意将户口迁入城镇，同时在访谈中搬迁群体仍然自称“农民”“农户”，所以本文中均使用“农户”或“搬迁群体”这一指称。

入选首批全国脱贫攻坚交流基地，同时 A 社区也于 2022 年上榜民族团结进步示范社区。从该意义上讲，A 县搬迁治理工作获得上级认可。

笔者曾于 2022 年 11 月、2023 年 4 月与 12 月在 A 社区开展跨度长达一年的追踪调查，发现社区有两个突出问题：一是完美数据与实际效益之间的矛盾，二是大量资源输入与内生发展受阻之间的矛盾。各项指标显示，通过“一个家、一个学位、一个岗位”的政策努力，已实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标，但实际却恰恰相反。譬如，社区公共服务严重依赖政府兜底型的财政供给；囿于在地化的就业服务能力严重不足，既引致了搬迁人口回旧地务农，也促使多数搬迁人口外出务工（空置率大），“三留守群体”占据 90% 以上；搬迁群体“利益两头占”引致分配失衡；乡镇政府“两头管”加剧治理成本等问题日益凸出。就此而言，各类特殊性资源和区别化政策换取的是显性政绩而非隐性实绩，社区不仅未实现内生发展的现代化转型，反而陷入回迁返迁、返贫致贫的风险。

为进一步探究内部肇因，笔者对 A 县乡村振兴局、人社局、乡长以及 A 社区服务中心主任、物业中心经理、网格员与信息员、社工项目主管、社区书记以及派出所民警等社区相关人员进行面对面访谈。同时，为增强调研可信度，通过两个阶段的随机调查，从入住 A 社区 3 个小区楼栋的农户中各随机抽取 5 户进行深度访谈，基于 15 户访谈结果亦同样验证案例社区内生性治理失效的判断，并且从生计与心理诸层面获取其中的复杂性因素。当然，本研究对典型个案进行刻画，研究结论不追求以代表性为标准的样本测量，而是从基层治理实践出发，力图以个案来展示影响社区治理失效的内在逻辑与真实图景。

三、政策反噬：“执行偏差”与“政策漏洞”导致政府干预失衡

（一）主动加码、运动应对与“纵向反噬”面向

我国国家治理制度逻辑在于中央向地方授予实质权威，同时要求其在得到政治权益与资源支持后“自下而上”反馈政绩（周雪光，2017）。换言之，在委托-代理关系中，基层政府作为代理方的首要任务在于彰显政绩以向上负责而非向下负责。然而政绩呈现与政绩有效不相等同，在“资源供给-政绩反馈”的向上互动链条，以及“资源反哺-实施驱动”的向下落实链条构成的运作系统中（郑方辉，2023），方可验证其政绩合法性与有效性。在实践中，治理规模的庞大与基层的错综复杂决定了“中央控制有限性”，即上级权力监督与社区治理之间呈现半悬浮的关系样态。上级只能确保基层政府的治理实践基本契合政策目标，难以藉由上下互动系统来检验其政绩真假。基于此，基层政府作为理性经济人，如何在弹性空隙中利用有限资源完成任务以换取更多资源下沉？最优解在于，基层政府通过向上级主动加码任务指标来换取更高绩效输出，以运

动式应对来确保任务在“数量上”超额完成。

在搬迁前期，县政府^①为获取更多下沉资源主动加码，将本“可搬可不搬”的村寨也纳入到搬迁范围，甚至95%的贫困户均被动员至A社区。主动加码下，A县换取的资源增量难以满足因指标增量带来的治理需求，原先囿于数据而盲目“多搬”更是加重了后续治理负担，由此基层政府只能利用上下互动链条间的衔接空隙，选择以“尽力完成+拼凑应对”的策略来捏造绩效（崔晶，2022）。如《A县集中安置区开展就业帮扶工作方案》提及：“对A社区有劳动能力且有就业意愿的搬迁户劳动力每季度至少提供1次以上就业帮扶，力争实现有就业意愿的劳动力全部就业；开展至少1次送培训政策上门，对有培训意愿的搬迁户劳动力实现全员培训。”2022年，A社区有劳动能力且有意愿实现就业人数达96.6%，实现1人以上就业户数甚至高达100%（见表1）。

表1 2022年A社区易地搬迁对象就业情况汇总

安置点名称	有劳动能力且有就业意愿				
	人数	户数	已实现就业人数	1人以上就业户数	未就业人数
A社区	12 830	5 709	12 790	5 709	40

资料来源：A县人力资源和社会保障局（2022）。

在完美政绩背后，搬迁群体就业难点并未消解。由于县政府前期“多搬尽搬”，县域产业发展并不成熟，难以提供相应数量与对口的岗位。因此在主动加码下，基层政府只能将有限资源投于“易完成”指标与捏造“难完成”“无法完成”指标，抑或改变衡量标准向上呈现完美政绩。一方面，县政府聚焦定期开展就业培训的“易完成”指标，而忽视提升实际就业率或就业匹配度的“难完成”指标；另一方面，所谓“就业”标准的衡量也存在自由裁量空间，诸如A社区中某户具有4人家庭人口（3人未成年中1人残疾）却仅有1名劳动力，从事难以覆盖全家开支且不及2000元月工资的手工活，以及其他搬迁群体中日均工资仅几十元的临时工均被认定为实现就业（见表2）。被标记为“完成就业”状态后，便不再组织针对他们的培训或就业推荐机会，进一步而言，社区周边企业也不会因为补贴而倾向于招收搬迁群体。A县乡村振兴局局长L女士如是说：

“人社部门说培训每年要达到比例，既然下了指标就要去开展，但没有真正学会和用到工作上，因为只有企业才知道需要什么人。至于认定就业，很多他是去基地打零工，但一天也是有收入的，也算就业了。”（访谈资料20221111AL）

① 本文所提的易地搬迁社区在行政区划上属于乡镇辖区（城厢镇），但由于上级政府的高度重视，由县级政府直接管辖（社区党委书记由县直属机关工委书记、城厢镇党委副书记兼任；社区建设服务中心主任由县住建局副局长兼任），因此本文所指的基层政府主要是指县级政府。

表 2 A 社区访谈农户就业情况汇总

序号	访谈编码	实际就业情况	是否认定就业
1	20221111AL	手工（500 条/天，0.02 元/条）	是
2	20221111AY	摘果临时工（100 元左右/天）	是
3	20221112AZ	手工	是
4	20230407AL	待业（丈夫返旧地务农）	否
5	20230407AH	返旧地务农	是
6	20221111AH	待业（车间常停业，每月工作天数不定）	是
7	20221112AM	卖菜（多则 40 元左右/天，少则亏本）	是
8	20221112AL	工地零工（100 元左右/天）	是
9	20230407AW	省外务工	是
10	20230407AM	装卸临时工（2000 元左右/月，妻子待业）	是
11	20221111AL	待业（妻子待业）	否
12	20221112AH	公益性岗位（1716 元/月）	是
13	20221112AL	公益性岗位	是
14	20221112AQ	车间工人（全勤 1000 元/月，请假扣费）	是
15	20230407AW	三轮车拉客（收入不稳定）	是

注：从 A 社区 3 个小区楼栋各随机抽取 5 户进行深度访谈，以上内容由访谈材料整理而成。

资料来源：作者自制。

综上，政策预期效益是以资源反哺基层实践，为其发展注入供需匹配的资源能量，而非通过资源下沉堆砌绩效来伪证其政绩合法性。县政府运作逻辑显然不符合政绩合法性，农户在原村本具有一定自主性，而政府盲目追求“多搬尽搬”反而摧毁了其自主性，不仅没有助力农户融入反而掩埋其需求，还将政策助力转为遮蔽就业困难与机会的“反噬力”，呈现上下互动的“纵向反噬”面向。

（二）项目云集、注意分配与“横向反噬”面向

在项目制“项目选择－地方发展”的逻辑下，县级政府应选择对自身与社区发展均有益的项目，但实践偏差往往使其陷入窘境，因此其基于自利性与控制有限性，选择将有限资源与精力投入政绩回报率高的项目中。项目一般需要配套基础，而项目基础与回报率有相当关系，因此县级政府选择向“中心村”“示范点”分配更多精力和资源来“打造亮点”（李尧磊，2022），同时被选中的社区亦可通过既有项目谋取更多资源与增添新项目捕获的可能性（李祖佩、

钟涨宝，2016）。A社区作为广西最大型易地搬迁社区，受到上级乃至中央政府的重点关注，诸如市财政局连续3年（2018—2020年）支持A县4000万元专项资金，统筹用于推进A社区建设与发展。

在项目云集的横向治理情境下，县政府为打造亮点将资源聚焦A社区，向其投入区别性政策和特殊性资源供给，在2021年对社区的专项投资达17.942亿元。遗憾的是，县政府在政策红利期以社区为抓手获得显绩，却没有通过大量的资源与政策供给实现农户实质融入与社区治理转型，仅仅借此获得更多下沉资源以供养社区而非促进社区自主性发展，譬如社区所需的教育资源与公共基础设施仍高度依赖粤桂帮扶政策助力，从2016年至2022年对社区的粤桂帮扶专项资金总计2.249亿元，主要用于建设粤桂小学、中学以及公共服务配套，A县作为资源匮乏型地区，其本身也无法为社区提供持续的资源供给，反而依赖于更多的上级资源输入。就此而言，县级政府通过政绩置换满足自利性诉求的治理逻辑，使其难以将注意力持续聚焦A社区，尤其是当社区进入后续自主发展阶段后，由于资源“断供”，在红利期所形成的高度依赖反而成为社区过度依赖的“横向反噬”，愈加偏离易地搬迁社区融入一般性城镇社区的内生性轨迹。正如A社区书记H先生提道：

“我们想利用安置区目前高度关注优势，估计几年内红利和资源就没了，县里面不可能一直关注。何况现在下来的钱基本难补需求，安置区学校还得靠粤桂帮扶弥补老师紧缺，很多公共服务配套也不到位。”（访谈资料20230407AH）

（三）需求博弈、干预过度与“锚点反噬”面向

个体目标偏好的理性行为与集体理性常陷入博弈的情境，理性状态下，通过制度规则等正向干预力量可寻找两者均衡点以弥合偏差（王玉玲、程瑜，2015）。结合易地搬迁社区治理实践，随着传统农村空间结构的变化，这类“过渡型”社区多推崇网格化管理逻辑来解决重构难题，网格化管理作为一种将村落终结的清晰化逻辑，其目的是塑造更好的、可控的社区治理结构，但在易地搬迁社区中忽视了对村落治理传统的传承。基于此，新秩序重塑应当在村落治理传统的传承基础上，循照一般城镇小区的自主治理逻辑，最终完成社区治理过渡。易地搬迁社区推行“乡镇—社区—网格—单元”四级管理工作机制，依托网格长、楼栋长、单元长等来实现社区基本运作，旨在契合社区过渡特性并达成自治体系重构，但这一新模式并未兼顾村落治理传统。搬迁群体对新模式的不适应与学习转换的惰性，使其偏向“过度依赖”的个体理性行为，具体呈现为难以自我分类处理日常事务，将日常维修、业务办理以及就业咨询等事务均交由网格员处理，以及由政府代行招标和管理物业之责，甚至将政府等同于物业，固化“大事小事政府兜底一切”的依赖心理。正如A社区物业管理中心经理Z女士提道：

“像之前说居民比较依赖于单元长和网格员，任何时候反映问题都会解决。另外小区自己也不够成熟，所以物业是政府招标和拨款，后面和他们说要收也是一直接受不了，其实本来就是要收的，现在觉得政府‘骗人’。”
(访谈资料 20230407AZ)

搬迁人口个体偏好与易地搬迁社区发展需求相悖，行政干预的正向力量介入尤为关键，而行政干预的介入“锚点”难以精准界定。一般而言，干预程度、主体行动空间与自治有效性三者之间具有密切关联，行政分权程度较高则让渡主体的行动空间较大，进而更易达成主体自治，反之则助长其依赖意识（党亚飞，2020）。基层政府在A社区后续治理中，将介入“锚点”置于偏向个体利益需求上，而非探寻需求博弈的均衡点，其过度干预在短期内契合“稳得住”的治理目标，但却削减了农户自主治理的意愿、能力与机会，这三个要素共同决定主体行动空间的萎缩，这不但没有实现对需求相悖的正向调适，反而愈加助长个体惰性，进一步阻碍行政分权、强化政府依赖，形成“政府不负责即承诺失效”的无限索要心理，呈现干预边界偏差的“锚点反噬”面向。

（四）压力传导、模糊搁置与“工具反噬”面向

中国行政体制是一种“向上集权、向下分责”的压力型体制，压力与责任在纵向层级间逐渐向下加码，在行政发包制中，上级政府的绝对权威与有限控制共存，因而承包压力与责任的基层政府也具有相对的自由裁量权。基于此，基层政府在利用政策自由空间来平衡上级任务与治理实践间的博弈时，常出现一些行为逻辑偏差（周黎安，2014），这些偏差借由非正式制度得以呈现。换言之，压力传导下，基层政府通过共谋、变通执行的方式在形式上完成任务，将相对弹性的政策空间扭曲为忽略治理实践的政策漏洞。在易地搬迁社区治理过程中，上级政策初衷指向社区逐步发展以脱离过渡特性，最终转向一般城镇社区以实现现代化转型。基于刚性加码的压力型体制和行政逐级发包的制度环境，上级政府作为“发包人”只能在关键节点有限控制基层政府的整体执行情况，使其基本符合初衷；基层政府作为“承包人”既面临绩效问责压力，同时也在执行工具和方式的选择上相对自由。然而，在“捂盖子”和“拆东墙补西墙”式的项目执行环境下，基层政府往往容易将自由裁量权变为情政工具。

在A社区治理过程中，上级将政策执行工作“发包”给县政府，给予其政策空间以根据实况限定搬迁数量、户籍权益与住房情况等。在搬迁前期，县政府选择主动加码搬迁规模以争取资源下沉；在后续阶段，社区过渡特性使上述户籍更换与分房标准认定等极具挑战性。县政府出于治理便利性与效率性，采取模糊搁置策略来应对挑战性的治理任务，譬如《广西易地扶贫搬迁工作若干问题解答》以及《广西易地扶贫搬迁工作整改方案》所提，搬迁群体自愿选择城镇或农村户籍，允许迁入农户保留在原籍地的农村土地承包权与宅基地使用

权等，以及根据搬迁群体现有人口来规定分房面积标准（50m²以下住2人户、70m²住3人户、90m²住4人及以上户）。为了超额完成“能搬多搬”的政策目标，县政府在人口自然增长与住房面积固定之间的矛盾以及户籍选择问题上采取模糊搁置的应对策略。

后续“能发展”虽为易地搬迁政策初衷，但当前“稳得住”作为衔接时期上级权力监督的介入关键节点，迫使基层政府并不急于解决户籍与住房长远发展问题，而是利用自由空间模糊执行来确保短期“稳得住”，先向上级交付显性政绩与监督的答卷。遗憾的是，其后续带来的工具反噬效应已然埋没短期的正面效应。与早已习惯商品房和无土生计的一般城镇居民不同，搬迁群体在村中有土地务农与自建房，因此搬迁后土地权益的模糊搁置（暂保留旧地户籍权益以及住房分配并未考虑搬迁人口自然增长），一方面使农户陷入想回迁也能回迁的“两头跑”境况，强化农户对二元身份的认知模糊性；另一方面，基层政府需要花费大量人力与物力资源进行双头管理，弱化农户对社区治理秩序重建的组织化动能。为此，基层政府不仅没有利用政策空间来创新内生治理工具，反而为了应付短期治理任务而忽视政策初衷，最终带来农户“两头跑”、利益“两头占”、政府“两头管”的工具反噬效果。A县屏乡副乡长C先生如是说：

“当初他们不愿意放弃在村里面的那些土地，当时文件就说，暂不收、暂保留，所以户口都还在老地方，回老家住也行，接受村委会和社区两头管。但这个‘暂’就说不准了，他们很担心政府要没收田地，态度比较坚决。”（访谈资料20221111AC）

四、认同危机：“认知模糊”与“动能衰弱”导致农户自治失效

（一）外部压力阶段：理性目标下的急速转变

随着易地搬迁政策的推进，外部政策压力冲击着农户的先赋性身份，将搬迁群体由原村落空间过渡到急速压缩的新社区空间，快速转变为社区居民这一后致性身份，然而农户在这个过程中需历经身份的“建构——解构——重构”才能完成新身份认同（李蓉蓉、段萌琦，2019）。展开来讲，空间作为各项功能与记忆的载体，承载着不同身份的涵义。搬迁前，中国传统乡土社会以地缘与血缘共同体为主，中国农民这一身份在长期的农村生活中建构起来，农村空间所附的各项功能，诸如老宅住房、田地务农、祠堂正俗教化与凝聚，以及各种邻里亲友之情，对于“生于斯、长于斯”的农民是难以消解的痕迹；搬迁过程中，理性目标下基层政府应尽快达成“搬得出”的初阶任务，由此其将这一带有明显行政目的性的任务插入到过渡性社区发展的事件轴中，这无疑冲击着社区自主发展的规律，相较于农民自发的主动型移民，搬迁群体被裹挟进时空急

速压缩的激烈社会转型与变化之中，在这样一种空间转变下，农民身份从客观条件上被动解构，依附于原生活空间的各项功能与记忆快速瓦解，由此凝聚成的归属感与认同感也逐渐减弱；搬迁后，正如安东尼·吉登斯（2016）所言，“现代性完全改变了日常生活的实质，影响到了我们的经历中最为个人化的那些方面”，外在空间的变化影响着搬迁群体对身份的认同，若无法在新社区将解构的身份认同及时重构，那么搬迁群体将陷入二元模糊的身份认同困境。

一方面，空间转变在功能方面最显著的特征之一便是空间资源的压缩。一是住房资源压缩，相较于老宅，易地搬迁社区住房面积限定，并且未考虑搬迁人口的自然增长；二是传统功能的公共空间压缩，社区没有能延续老家红白喜事等传统活动的专门区域，这让传统农民在短期内消解习俗记忆，却又无法及时重构新的互动联结，对促进新身份认同弊多利少；三是利益空间压缩，“三块地”权益最为关键，土地是农民的根，他们对自留地、责任田和宅基地等权益退出的担忧，不仅源自土地情结，还出自利益维度的考究。另一方面，在记忆方面表现为依附于空间的情感记忆断裂，尤其是农村“一户一宅”政策实施，原有旧宅的拆除便意味着对农村的归属感变为了乡愁。A社区农户M先生如是说：

“现在换了三房一厅，父母奶奶也不够住。而且老人来了也不适应，这里祠堂什么的也没有，田地都没有了。我们是农民，就是要坚守土地，后面收回去宁愿退房了。”（访谈资料 20230407AM）

（二）内生矛盾阶段：过渡进程中的衔接冲突

随着迁入新的社区空间，搬迁群体在过渡中的各种衔接冲突也逐渐显现。在这一阶段中，搬迁群体对农村的不舍以及对社区未来生活的期望与担忧是身份认同解构与重构的关键。不同于前期空间环境的转变，伴随而来的主体性价值断裂主要表现为搬迁群体面临文化价值与经济价值的断裂所产生的矛盾心理以及相应的矛盾行为。

就文化价值而言，对社区教育资源的期待与教育环境的现实冲击是搬迁群体的矛盾点。一方面，大部分农户搬迁的动力源自解决孩子教育问题，他们认为城镇的教育水平高与师资力量雄厚，能弥补搬迁群体在教育方面对文化价值的需求；另一方面，由于时空急速压缩，当地资源与再生力量有限，教育资源仍高度依赖粤桂帮扶政策“助力”，难以将所有搬迁群体囊括到他们所期望的教育资源中，同时，初入城镇教育环境的农村青少年容易受到影响，呈现青少年逃学、斗殴、吸毒事件频发的境况。由此，搬迁群体难以重构出新的文化价值以融入当地文化氛围。正如社区派出所民警Y先生所言：

“这里读书好一点，基本都这样想然后就来安置，但这也是按分配，不是说所有都去想去的学校。像农村上来的厌学的多，父母打工也不管，也

不像城里的孩子习惯了，融入的意识差，没有那种文化氛围就容易自卑堕落，我们就发现有小偷小摸和吸毒的。”（访谈资料 20231204AY）

就经济价值而言，搬迁群体受政策参与程度、生计压力下的心理适应，以及策略和技术有效性、务工稳定性、现有耕地等生计脆弱性因素影响，易面临返贫风险（石广洲、付少平，2023），以至于搬迁群体在经济价值的利益衡量下难免呈现矛盾样态。一是搬迁群体在原村寨拥有自留地、责任田和宅基地等，长期自给自足、较为封闭性的山村生活使其衍生贫困惯性，他们认为只要吃得饱有得住就过得好，并无意识到自身处于贫困境况，同时对基层政府的“过度承诺”充满期待，形成消极的“等靠要”经济价值观念。例如，A 社区有 313 名“具有劳动能力却无劳动意愿”的农户。二是在无土安置之下，搬迁群体虽无须务农，但长期务农经历使其并不具备非农就业的观念与技能，难以适应实现经济价值的新模式。此外，基层政府开展的就业培训旨在呈现完美指标，既无衔接农户需求也无相关岗位匹配。由此，部分农户只能返旧地务农以维持生计，比如 A 社区在家种养以及纯务农的数据分别为 1007 人和 118 户。三是基层政府盲于加码搬迁规模，并未考虑在地化就业供给能力，导致搬迁人数与就业岗位呈现“僧多粥少”的景象，其试图通过奖补就业帮扶车间吸纳脱贫户就业以改善当前境况，然而这并非长久之计。车间具有“小而散”的发展局限，货源不稳定、工人分散、规章制度不健全使其不具备可持续发展空间。由此，社区就业供给不足使搬迁群体不得不外出务工，2022 年社区县外就业人数占 41%（见表 3）。A 社区农户 L 先生提道：

“找工作很难喔，现在这里人多，但是没有那么多工作，工资又低，很难赚钱，反正不好。我女儿儿子都在这边找不到，出去外面了。”（访谈资料 20221111AL）

表 3 2022 年 A 社区搬迁群体就业情况汇总

劳动力人数	就业意愿弱	就业能力弱		就业条件差	
	有能力无意愿 (人数)	在家种养 (人数)	纯务农 (户数)	省外就业 (人数)	县外省内就业 (人数)
13 143	313	1 007	118	3 055	2 337

资料来源：A 县人力资源和社会保障局（2022）。

（三）形式融入阶段：双重作用下的适应失效

个体价值的实现是拓展与他人交往的关系网络以重构互动秩序的前提。搬迁群体适应社区生活的过程也遵循着马斯洛需求层次理论，他们首先感知到空间急速压缩与个体价值断裂，而后才察觉到重构互动秩序以支持精神需求的必

要性。遗憾的是，空间转变伴随的人员异质性与价值断裂带来的经济基础消解，这不仅阻断了农村交往网络在社区的延续，还进一步影响着社区互动秩序的重构。

一方面，中国传统乡土社会为“熟人社会”，其血缘与地缘相融，社会关系与生活习惯合一。熟人社会的社会关系与地理空间结构的长期稳定，使中国农民形成对农村的归属感以及对农村生活的认同感；换言之，中国农民所形成的“血缘共同体”与“地缘共同体”进而催化“精神共同体”的产生。随着无土安置的易地搬迁的展开，“共同体”受到社会关系结构的解剖与重构，以及地理空间关系转移带来的冲击，使得这种传统“熟人社会”逐渐瓦解，搬迁群体失去原有的交往秩序。其一，住房分配到哪个小区或楼栋通过随机抽签决定，搬迁群体只能被迫与原村的邻里亲友分离，由此社区普遍存在亲友分割两地、民族混居以及多村混居的现象；其二，搬迁群体由村落转向城镇生活，农村普遍认同的风俗习惯与伦理道德，经由“老宅转向商品房”“自圈自建自管转向集中上楼管制”等变化而无法延续，使得搬迁人口不得已打破原村“熟人社会”的规则，被迫推至构建新的社会关系网络进程中。

另一方面，在原有交往秩序被打破的基础上，搬迁群体远离亲人、老宅与老规矩，农村的交往娱乐或红白喜事等乡民互动情境在新社区已然无法延续，须通过构建新的互动关系网络来重建交往秩序。基于此，基层政府意欲通过推动社区活动参与来实现重塑，以政府购买服务的方式引入第三方组织（社工），帮扶农户孵化社团组织与开展社区活动来促进人情互动。遗憾的是，这一行为既没有考虑农户的真实需求，也难培养农户的自主组织能力，仅仅将人头“打卡”等同于活动丰富度，以完成孵化指标作为政策效益。在这种偏差下，基层政府的干预失当，使得搬迁群体互动交往的真实需求不仅没有得到满足，反而被完美指标所掩埋；同时将重点置于“代办”而非“引导”孵化，过度干预更挤压了主体性的萌发空间，使得社区的交往秩序无法自发地重构与运作。质言之，在熟人社会瓦解与社区活动互动失效的双重作用下，社区交往秩序重构失败，这也意味着，搬迁群体面临的不仅是主体性认知模糊的初阶认同危机，更上升至组织化动能衰弱的进阶认同危机，在这一阶段正式确认农户的形式融入样态。

（四）参与失效阶段：后续发展中的自主桎梏

从社会学与人类学出发，熟人社会秩序重构无外乎聚焦“人情互动”和“仪式过程”两大维度，分别指家庭人伦的扩展以及村庄社会的仪式过程（杜鹏，2020）。在社区秩序重构中，既需要搬迁群体之间的互动来重构交往秩序以实现家庭人伦扩展，也要通过农户参与社区管理来塑造治理秩序以增强村庄社会仪式再生产过程，如此方能激发农户对社区自主治理的组织化动能。

延续上述逻辑，当前这类社区多推崇网格化管理，试图构建契合易地搬迁社区过渡特性的治理秩序，然而实践中全包式的管理模式却忽视了农户参与动力的激发。同时由于人员异质性与治理基础薄弱，农户参与的难度更甚、负担更大，其自发参与治理的能量较低。参与的动力与能量衰弱使得本就身份认知“两栖化”的农户更加偏离社区居民身份，无法强化对于社区自治体系重建的组织化动能。一方面，相较于农村干群互动关系密切，社区治理工作中刚性化色彩鲜明，各项工作由社区工作人员牵头、把控、监督与负责，搬迁群体常常将社区工作人员视作社区主人或领导权威，认为社区“有人管”“该他管”。同时基层政府更是对易地搬迁社区采用“保姆式”管理服务，使农户在社区管理服务中难以自我分类与处理相关事务，将一切事务托付于网格员代为解决；另一方面，搬迁群体源自不同村庄与数十个少数民族，人员构成异质性使参与意见与行动组织均难统一，民意凝聚与管理难度较高。同时，个体价值断裂使搬迁群体自身生存需求存在严重缺口，在此基础上，参与治理在他们眼中属于“多管闲事”。正如A社区社工项目主管L女士所言：

“他们比较把我们视为一个权威，叫我们领导，我们开展工作问有没有意见，他们就说听我们安排。自己组织有点难，因为各个村的人都有，而且有些人不想参加，会多一份责任，更想要自由。”（访谈资料20230407AL）

简言之，囿于空间转变、价值断裂与秩序真空，搬迁群体从认知“二元模糊”转向组织动能衰弱，使其既无法融入社区，也使社区失去自主发展与运作的组织基础。同时政策反噬使政府干预失衡，强化政策的负面效果。在当前情境下搬迁群体难以认同社区居民身份和培植主体性意识，这种认同危机既昭示着社区自治体系重构受阻，又进一步削弱社区可持续发展的内源动力。

五、结论与讨论

内生性治理是激发乡村振兴活力的关键主题，也是推进中国式现代化的秩序与转型需求，它将社区自发动能与国家政策助力整合到实践中，为重建自治体系以推进现代化转型提供了可能的思路。然而，易地搬迁社区治理研究多聚焦分类施策的治理逻辑，这种“补丁式”的治理探索难以导向民族互嵌社区的现代化转型目标。基于此，本研究旨在跳脱桎梏，提出政策反噬与认同危机的理论框架，通过解码一个大型易地搬迁社区内生性治理失效场景，以剖解基层政府行为逻辑与实践后果以及搬迁社区的内源性肇因（见图1）。这为理解易地搬迁社区治理转型及其自发秩序形成提供了一种解释，亦为基层治理绩效以及国家与社会关系扩充实践提供了依据。

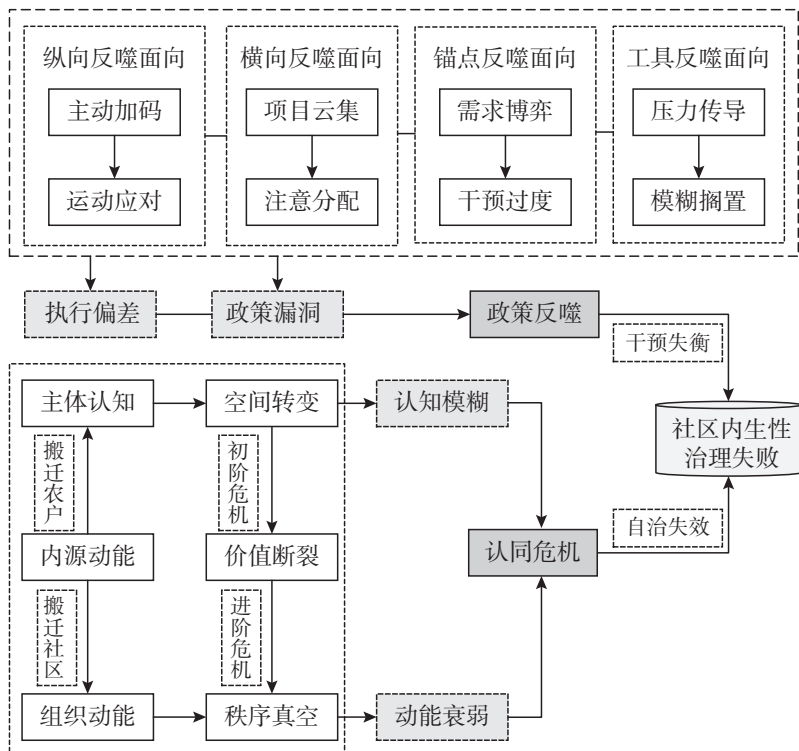


图1 易地搬迁社区内生性治理失败的生成逻辑

本文主要有以下几点发现。

第一，在基层政府政策执行偏差如何反噬易地搬迁社区内生性治理这一议题的回应上，对资源匮乏型地区而言，基层政府对上级资源输入需求更甚，继而在压力型体制与政绩锦标赛下，基于上下互动间的半悬浮关系样态，借由主动加码下运动式应对的方式来呈现虚高绩效以置换更多资源，而大量区别化政策与特殊性资源堆砌而成的虚高绩效并不反映真实治理成效。这一过程不仅忽视了激发社区内生动力的实际需求，而且在后续政策红利退出后，政策的“外助力”转向“反噬力”，抽离了社区自治体系重建与现代化转型的政策外力。

第二，在搬迁群体认同危机如何作用于社区内生性治理失效这一问题的学理性回应上，一方面，外部政策压力带来急速的空间转变，由空间承载的各方面功能衰退与记忆消解，搬迁群体随即进入对易地搬迁社区期待又担忧的矛盾场景，文化价值与经济价值的断裂使其怀念过去又难立当下，从而陷入“二元模糊”的身份认同困境，呈现主体性认知模糊的初阶认同危机；另一方面，空间转变伴随人员异质性，社区交往秩序难以重构，同时政府兜底与价值断裂又使农户丧失对社区治理秩序重建的参与动力，形成组织化动能衰弱的进阶认同危机，为此认同危机抽离了自治体系重建的可能性。

第三，在易地搬迁社区现代化转型的探索进程中，搬迁群体主体性认知模

糊与组织化动能衰弱阻断了自治体系重建的实现路径，而政策并未发挥对社区转型偏差的厘正作用。在这一过程中，基层政府对搬迁群体探寻主体性认知以融入社区的初阶认同危机“干预失当”，运动式应对或模糊搁置的执行方式使搬迁群众的认知模糊化和游离化，同时对搬迁群体激发组织化动能以探寻自治路径的进阶认同危机“干预过度”，挤压其自治空间。系统内两大利益主体的互动失败与作用失效意味着农户自治与协同共治受阻，这也意味着易地搬迁社区内生性治理失效，昭示社区治理现代化转型进程受阻。

政策反噬与认同危机作用于易地搬迁社区内生治理的作用机理，亦适用于延展我国基层治理体系的实践逻辑。在国家与基层上下互动关系中，项目制成为资金与权限分级运作的重要机制，一般而言，上级将任务与资源“发包”给下级，下级与基层互动产生政绩与效益，由政绩来反映效益并将其呈给上级以作为任务“监督表”“成绩单”，从而开启新一轮资源配置。而中央控制有限性使基层政府得以开启项目竞标赛，旨在向上主动加码任务指标，并以运动式应对呈现完美数据，向下则通过模糊搁置基层治理需求与过度干预其发展空间，以此来提升项目完成度与治理效率性。这个过程不但偏离了通过项目制实现资源与权力有效配置的政策初衷，反而反噬基层治理实践，遮蔽了搬迁群体的真实需求，甚至挤压社区自主发展的空间，最终呈现出“项目与资源大量输入”与“基层需求缺口扩张”，“权力空间扩大”与“执行背离实际”相矛盾的反噬现象。

同时，认同危机亦指向自治、法治、德治的乡村治理良性运转问题。易地搬迁社区中许多囿于生计的离乡者、求学者与“三留守”人员，他们长期背离承载同一情感与记忆的空间，阻碍地缘与血缘共同体生成，进而失去对新社区的认同感与归属感，打破“以德治为引领，实现乡村治理有魂”的村落原生治理秩序。德治秩序的打破使实现有效自治的难度提升，同时政策反噬对村民需求与村落可持续发展的负面效益助推了这一背离行为，加剧了认同危机，重塑村落秩序难度的劝阻与追求个体利益的诱惑弥散了村民的内生动力，抽离了村民的自治意识与意愿。基于此，政策反噬不仅助推了自治与德治的协同失效，更是模糊搁置法治效能，进一步造成乡村“三治融合”失效，打破了乡村治理格局的良性运转。

就此而言，在国家与社会的上下互动链条中，政策反噬与认同危机亦在原有框架基础上拓展了一定的学理依据。回归到易地搬迁社区治理场域，由两种因素所致内生性治理失效的作用逻辑来逆向推理，提出以下几点政策启示：其一，契合乡村振兴所强调的“三治融合”，探寻一条以农户自治为基础、以政策助力为外部保障的协同治理路径。具体而言，在强调主体自治、民族互嵌、利益聚合与协同合作的基础上，寻找主体互动间的利益均衡点，探索契合当前过渡特性与未来可持续发展的自治路径，将易地搬迁社区导向社区内生性治理图景以实现中国式现代化转型，拓展基层治理中的“三治融合”的实践经验。其

二,在此过程中,基层政府应在纵向互动间关注“基层实践性”,在横向治理中引导“主体自主性”,在规划上预留弹性空间以应对突发性风险,以政策初衷为基准合理把握政策张力,在不同情境下的政策执行发挥“助推”作用,进而提升基层政府治理成效而非“反噬”实践的变通指标。其三,要从文化意愿与利益两大维度激发搬迁群体治理内生性,既要通过对关键少数进行动员和选择性激励,最大程度激活中间治理群体的积极性,同时也要在争取外部资源的基础上,创造一种能够兼顾生产和生活空间属性的易地搬迁社区集体经济模式,重构易地搬迁社区利益共享与合作互惠空间。

参考文献

- 安东尼·吉登斯(2016).现代性与自我认同:晚期现代中的自我与社会.夏璐,译.北京:中国人民大学出版社.
- Anthony, G. (2016). *Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern*. (Xia, L., Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 陈菲菲、张祎彤、仇焕广(2022).“挪穷窝”后如何实现平稳过渡?——基于疫情冲击下易地扶贫搬迁户就业治理的研究. *经济社会体制比较*, (2): 48-59.
- Chen, F. F., Zhang, Y. T., & Qiu, H. G. (2022). How to Ensure a Smooth Transition after “Moving the Poor Areas”? A Study Based on the Employment Governance of Relocated Households During the COVID-19 Pandemic. *Comparison of Economic and Social Systems*, (2): 48-59. (in Chinese)
- 陈家建、张琼文(2015).政策执行波动与基层治理问题. *社会学研究*, (3): 23-45+242-243.
- Chen, J. J., & Zhang, Q. W. (2015). Fluctuations in Policy Implementation Process and Local Governance. *Sociological Research*, (3): 23-45+242-243. (in Chinese)
- 崔晶(2020).基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角. *中国行政管理*, (1): 83-91.
- Cui, J. (2020). Analysis on the Suspension and Ambiguous of Policy Implementation in Local Governance: A Perspective from Informal Institutions. *Chinese Administration*, (1): 83-91. (in Chinese)
- 崔晶(2022).基层治理中的政策“适应性执行”——基于Y区和H镇的案例分析. *公共管理学报*, 19(1): 52-62+168.
- Cui, J. (2022). The Adaptive Implementation of Policy in Local Governance: Case Studies on Y District and H Town. *Journal of Public Administration*, 19(1): 52-62+168. (in Chinese)
- 党亚飞(2020).政府类型、行动空间与村民自治有效性——以京鄂皖农村集体产权改革试验区为考察对象. *农村经济*, (3): 69-76.
- Dang, Y. F. (2020). Types of Government, Action Space and Effectiveness of Villagers' Self-Governance: A Case Study of the Experimental Zone for Reform of Collective Property Rights in Rural Areas of Beijing, Hubei and Anhui. *Rural Economy*, (3): 69-76. (in Chinese)
- 邓大才(2014).村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察. *政治学研究*, (6): 71-83.
- Deng, D. C. (2014). Research on the Conditions of Effective Realization of Villager Autonomy: From the Perspective of Social Foundation of Villager Autonomy. *Political Studies*, (6): 71-83. (in Chinese)
- 邓大才(2018).利益、制度与有效自治:一种尝试的解释框架——以农村集体资产股份权能改革为研究对象. *东南学术*, (6): 56-63+248.
- Deng, D. C. (2020). Interests, Institutions and Effective Self-Governance: A Tentative Explanatory Framework: Taking the Reform of Powers and Functions of Shares of Rural Collective Assets As a Research Object. *Southeast Academic*, (6): 56-63+248. (in Chinese)
- 杜鹏(2020).熟人社会的空间秩序. *华南农业大学学报(社会科学版)*, 19(5): 115-129.
- Du, P. (2020). The Spatial Order of Acquaintance Society. *Journal of South China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 19(5): 115-129. (in Chinese)
- 高新宇、许佳君(2017).空间重构与移民社区融入——基于“无土安置”工程的社会学思考. *社会发展研究*, (4): 73-93+243.
- Gao, X. Y., & Xu, J. J. (2017). Space Reconstruction and Community Assimilation: Based on the Sociological Interpretation of “Landless Resettlement” Project. *Social Development Research*, (4): 73-93+243. (in Chinese)
- 黄六招(2022).数字竞赛与双重博弈:对易地扶贫搬迁政策执行偏差的一种解释. *理论与改革*, (1):

- 102 - 116 + 158.
- Huang, L. Z. (2022). Digital Competition and Two-level Game: An Explanation of the Implementation Deviation of Poverty Alleviation Relocation Policy. *Theory and Reform*, (1): 102 - 116 + 158. (in Chinese)
- 李蓉蓉、段萌琦 (2019). 城镇化进程中中国新市民的身份迷失——身份认同危机的类型学研究. *经济社会体制比较*, (3): 118 - 125.
- Li, R. R., & Duan, M. Q. (2019). The Lost Identity: A Typological Study on the Identity Crises of the New Urban Residents in China's Urbanization Drive. *Comparison of Economic and Social Systems*, (3): 118 - 125. (in Chinese)
- 李文钢 (2022). 后搬迁时代易地扶贫搬迁社区内部碎片化的表现形式与原因分析——以贵州 F 社区为例. *求实*, (4): 69 - 81 + 111.
- Li, W. G. (2022). The Manifestation and Cause Analysis of Fragmentation Within the Poverty Alleviation Relocation Communities in the Post-Relocation Era: A Case Study of Community F in Guizhou. *Truth Seeking*, (4): 69 - 81 + 111. (in Chinese)
- 黎相宜 (2020). 政策性地位、区别化治理与区别化应责——基于一个移民安置聚集区的讨论. *社会学研究*, 35(3): 169 - 192 + 245 - 246.
- Li, X. Y. (2020). Policy Status, Differentiated Governance and Differentiated Accountability: A Discussion Based on A Resettlement Cluster. *Sociological Research*, 35(3): 169 - 192 + 245 - 246. (in Chinese)
- 李尧磊 (2022). 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. *公共管理与政策评论*, 11(6): 60 - 76.
- Li, Y. L. (2022). The Multi-level Logic of "Manufacturing Bright Spots" in the Process of Rural Revitalization in China: Based on a Case Study of Bridge Town in Central China. *Public Administration and Policy Review*, 11(6): 60 - 76. (in Chinese)
- 李祖佩、钟涨宝 (2016). 项目制实践与基层治理结构——基于中国南部 B 县的调查分析. *中国农村经济*, (8): 2 - 14.
- Li, Z. P., & Zhong, Z. B. (2016). Project System Practice and Grass-Roots Governance Structure: Based on Investigation and Analysis of B County in Southern China. *Chinese Rural Economy*, (8): 2 - 14. (in Chinese)
- 刘敏、包智明 (2016). 从区隔到共享：后种族隔离时代的居住空间——南非开普敦市海湾镇贫民窟的民族志研究. *中央民族大学学报(哲学社会科学版)*, 43(1): 59 - 69.
- Liu, M., & Bao, Z. M. (2016). Residential Segregation of South Africa in Post-apartheid Era-Based on an Ethnographic Study of Bay Town Slum in Cape Town of South Africa. *Journal of Minzu University of China (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 43(1): 59 - 69. (in Chinese)
- 刘升 (2023). 养老型返迁：易地搬迁老人的社会融入困境及养老选择——基于某脱贫县集中安置社区的跟踪调查. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 23(4): 119 - 129.
- Liu, S. (2023). Dilemma of Social Integration and Choice of Old-age Care for the Elderly Relocated from Different Places in Cities and Towns: Follow-up Survey Based on a Centralized Resettlement Community in a Poverty Alleviation County. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 23(4): 119 - 129. (in Chinese)
- 马荟、庞欣、奚云霄 (2020). 熟人社会、村庄动员与内源式发展——以陕西省袁家村为例. *中国农村观察*, (3): 28 - 41.
- Ma, H., Pang, X., & Xi, Y. X. (2020). Acquaintance Society, Village Mobilization and Endogenous Development: A Case Study of Yuanjiacun in Shaanxi Province. *China Rural Observation*, (3): 28 - 41. (in Chinese)
- 钱全 (2019). 分利秩序、治理取向与场域耦合：一项来自“过渡型社区”的经验研究. *华中农业大学学报(社会科学版)*, (5): 88 - 96 + 170.
- Qian, Q. (2019). Distribution Order, Governance Orientation and Field Coupling: An Empirical Study from "Transitional Community". *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, (5): 88 - 96 + 170. (in Chinese)
- 渠继飞、左停 (2019). 协同治理下的空间再造. *中国农村观察*, (2): 134 - 144.
- Qu, K. F., & Zuo, T. (2019). Space Reconstruction under Collaborative Governance. *China Rural Observation*, (2): 134 - 144. (in Chinese)
- 石广洲、付少平 (2023). 衔接过渡时期脱贫人口生计脆弱性与返贫预防对策. *统计与决策*, 39(3): 98 - 103.
- Shi, G. Z., & Fu, S. P. (2023). Connect the Livelihood Vulnerability of the People Who Are Lifted Out of Poverty in the Transitional Period and the Preventive Measures of Returning to Poverty. *Statistics and Decision*, 39(3): 98 - 103. (in Chinese)
- 石伟 (2023). 制度悬浮与行为失调：农民集中居住区的治理堕距. *中国行政管理*, (3): 134 - 141.
- Shi, W. (2023). Institutional Suspension and Behavioral Dissonance: Governance Fallout in Concentrated Peasant Settlements. *Chinese Administration*, (3): 134 - 141. (in Chinese)

- 王学军、韩志青、蔡丰泽 (2016). 政府绩效合法性与公共价值创造——第四届政府绩效管理 with 绩效领导国际学术会议综述. *中国行政管理*, (4): 157–159.
- Wang, X. J., Han, Z. Q., & Cai, F. Z. (2016). Legitimacy of Government Performance and Public Value Creation: An Overview of the 4th International Academic Conference on Government Performance Management and Performance Leadership. *Chinese Administration*, (4): 157–159. (in Chinese)
- 王寓凡、江立华 (2022). 总体性动员与激励性实践: 易地搬迁人口文化堕距治理的双重逻辑. *社会科学研究*, (5): 123–129.
- Wang, Y. F., & Jiang, L. H. (2022). Total Mobilization and Incentive Practice: The Dual Logic of Cultural Lag Management of Relocated Population. *Social Sciences Research*, (5): 123–129. (in Chinese)
- 王玉玲、程瑜 (2015). 个体理性与集体非理性: 边界、均衡及规制. *财贸研究*, 26(1): 1–8.
- Wang, Y. L., & Cheng, Y. (2015). Individual Rationality and Collective Irrationality: Border, Equality and Regulation. *Finance and Trade Research*, 26(1): 1–8. (in Chinese)
- 吴重庆、张慧鹏 (2018). 以农民组织化重建乡村主体性: 新时代乡村振兴的基础. *中国农业大学学报 (社会科学版)*, 35(3): 74–81.
- Wu, C. Q., & Zhang, H. P. (2018). Reconstruction of Rural Subjectivity by Peasants Organization: The Foundation of Rural Revitalization in the New Era. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 35(3): 74–81. (in Chinese)
- 吴新叶、牛晨光 (2018). 易地扶贫搬迁安置社区的紧张与化解. *华南农业大学学报 (社会科学版)*, 17(2): 118–127.
- Wu, X. Y., & Niu, C. G. (2018). The Tension and Resolution in Resettlement Communities for the Poor Group. *Journal of South China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 17(2): 118–127. (in Chinese)
- 张晨、马彪、仇焕广 (2022). 安置方式、社交距离与社会融入——来自中国 8 省 (区) 16 县易地扶贫搬迁户的证据. *中国农村经济*, (4): 1–17.
- Zhang, C., Ma, B., & Qiu, H. G. (2022). Resettlement Types, Social Distance and Social Integration: Evidence from Relocated Poverty Relief Households in 16 Counties of 8 Provinces in China. *Chinese Rural Economy*, (4): 1–17. (in Chinese)
- 詹姆斯·C. 斯科特 (2019). 国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社.
- James C., S. (2017). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (Wang, X. Y., Trans.). Beijing: Social Sciences Literature Press. (in Chinese)
- 郑方兴 (2023). 全面乡村振兴: 政府绩效目标与农民获得感. *中国社会科学*, (3): 136–150+207.
- Zheng, F. H. (2023). All-round Rural Revitalization: Governmental Performance Goals and Farmers' Sense of Betterment. *Chinese Social Sciences*, (3): 136–150+207. (in Chinese)
- 周恩宇、卯丹 (2017). 易地扶贫搬迁的实践及其后果——一项社会文化转型视角的分析. *中国农业大学学报 (社会科学版)*, 34(2): 69–77.
- Zhou, E. Y., & Mao, D. (2017). The Practice and Its Consequence of Relocation of Poverty Alleviation: An Analysis of a Social and Cultural Transformation. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 34(2): 69–77 (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1–38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Social*, 34(6): 1–38. (in Chinese)
- 周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zhou, X. G. (2017). *The Logic of Governance in China: An Organizational Approach*. Beijing: Life, Reading and New Knowledge Bookstore. (in Chinese)
- Antonio, V., & Juan C. R. (2016). Endogenous Development and Institutions: Challenges for Local Development Initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2016, 34(6): 1135–1153.
- Chatzichristos, G., Nagopoulos, N., & Poulimas, M. (2021). Neo-Endogenous Rural Development: A Path Toward Reviving Rural Europe. *Rural Sociology*, 86(4): 911–937.
- Downey, H., & Threlkeld, G. (2021). How Can the Governance of Communities that Care Interventions Be Enhanced by Understandings of Community Development? A Case Study in Rural Australia. *Community Development Journal*, 56(3): 487–505.
- Shapland, P., Almekinders, C., Paassen, A., & Leeuwis, C. (2023). An Ethnography of Endogenous Institutional Change in Community-Driven Development. *The European Journal of Development Research*, 35(6): 1465–1483.

责任编辑: 陈 娜