

基层服务型政府建设中政府责任泛化困境的 生成逻辑及破解路径

——推进农村厕所改造的案例研究

杜 姣

摘要：乡村基层服务型政府建设是中国服务型政府建设的基石，事关农民生活的幸福指数和乡村社会的和谐稳定。随着国家财政能力的增强，基层服务型政府建设从理念走向现实。然而，实践中诸多提升农民生活福祉的服务举措不仅未取得预期效果，反而使基层政府陷入责任泛化困境。从以政府推进农村厕所改造服务为代表的基层服务型政府建设举措中，可以发现，在乡村基层公共服务供给主要由政府投入资源的背景下，基于资源使用的安全性与公共服务落地的时限性目标，地方政府越来越普遍地采用中心工作化的服务供给模式，对服务权实行集中支配。基层公共服务的供给被简化为公共行政管理技术的应用过程，缺乏对乡村社会性质的基本观照。服务权集中支配与乡村社会不规则性之间存在错位。这种错位给农民针对政府的权利诉求提供了滋生土壤，并造成政府责任的过度卷入，使政府责任泛化。要破解这一困境，需要将服务权下移至村庄，重置基层公共服务供给过程中政府和农民的角色，确立农民在基层公共服务供给过程中的主体地位。

关键词：基层服务型政府 政府责任 乡村社会性质 农村厕所改造

中图分类号：C912.82; D630 **文献标识码：**A

一、问题的提出

建设服务型政府由时任国务院总理温家宝于2004年首次提出^①，并在中国共产党的重要会议和中央政府的工作报告中被多次强调。建设服务型政府理念的提出，反映了中国政府职能结构的转型。具体到乡村社会，基层政府向服务型政府的转型以农业税费的全面取消为标志，政府与农民的关系从资源汲取型关系转变为资源输入型关系，基层服务型政府建设从宗旨落实为行动（程倩，2020）。然而，通过文献梳理发现，关于基层服务型政府的研究滞后于实践，亟需加强。从已有文献看，学界围绕基

^①参见温家宝：《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话》，<https://www.gqt.org.cn/search/zuzhi/theory/leadertalk/2004/zttb20040301.htm>。

层服务型政府的研究主要沿着两种路径展开：

一是规范研究路径。在规范研究方面，有关文献主要是对基层服务型政府建设的合理性以及基层服务型政府的构建路径进行应然层面的探讨，即回答为什么要建设基层服务型政府以及如何建设基层服务型政府的问题。针对为什么要建设基层服务型政府的问题，部分学者试图从基层政府存在的合法性基础以及当前乡村社会面临的经济、政策环境等角度给出解答。比如叶笑云和孙红鑫（2007）认为，乡村社会对于公共品和公共服务的需求是乡村基层服务型政府存在的合法性基础。李斌（2009）和任宝玉（2014a）认为，建设基层服务型政府是党和国家统筹城乡发展、推动新农村建设的必然要求。针对如何建设基层服务型政府的问题，诸多学者认为国外地方与基层政府的建设经验对中国基层服务型政府建设具有重要的借鉴价值（例如李金红，2009），并试图从西方政府发展理论中寻找方案，其中政府与市场、社会的分权理论得到了相当一部分学者的推崇。以此为基础，沈承诚（2008）研究认为，乡镇政府向市场、村委会和农村非政府组织充分放权，实现自身职能体系从“管理”到“服务”的转换，是构建服务型乡镇政府的切入点。张利萍（2019）认为，深入推进“放管服”改革、处理好“放管服”三者之间的辩证关系，是加快基层服务型政府建设进程的必然举措。

二是实证研究路径。在实证研究方面，有关文献主要结合具体的实地调查资料揭示基层服务型政府建设面临的现实困境，并剖析困境形成的原因。有学者认为，基层服务型政府建设过程中面临着公共服务投入不足、服务不到位（王峰虎和方丽娟，2008）以及乡镇政权在基本公共服务供给方面“缺席”（尹利民，2011）等问题，基层政府的公共服务职能没有得到有效发挥。基层服务型政府建设困境也因此主要表现为基层政府向农村社会供给的公共服务不足。以此为基础，相关学者主要从行政体制、价值理念等方面分析基层服务型政府建设困境形成的原因，认为财政管理体制、县乡关系体制、乡镇人大体制运行不畅是基层服务型政府建设面临的重要体制性障碍（任宝玉，2014b）。“责大权小”的制度环境（李同，2017）和服务理念的缺失（罗晓蓉，2019）也是引发基层服务型政府建设困境的重要原因。

面向乡村社会的基层服务型政府建设的相关研究极大地丰富了学界对基层服务型政府的认识。关于基层服务型政府的规范研究对基层服务型政府建设在实践层面的展开具有一定的指导价值，而关于基层服务型政府的实证研究则较为生动地呈现了基层服务型政府建设的具体情况。但从整体而言，围绕基层服务型政府的研究仍有进一步深化的空间。

第一，从研究路径来看，既有研究表现出规范研究与实证研究的分离。然而，对基层服务型政府的研究需要兼顾规范与事实维度，将规范研究与实证研究有机结合，以事实对照规范，寻找事实与规范之间的偏差。只有如此，才能廓清基层服务型政府建设的整体面貌。第二，从相关实证研究涉及的具体内容来看，既有文献对近几年基层服务型政府建设面临的新情况缺乏必要的关注。尤其是在乡村振兴战略快速推进的过程中，国家对农村的资源投入力度急剧加大，对基层政府服务农民的要求极大提高，基层服务型政府建设所面临的困境可能已经不再是基层政府向农村社会供给公共服务不足的问题，而是服务过度的问题。因此，有必要对基层服务型政府建设面临的新困境及其形成机理展开研究，从而为基层政府向服务型政府顺利转型提供经验证据或启示性思路。

2018年在全国普遍推开的农村厕所改造服务是基层服务型政府建设在农民生活领域的重要体现。基层服务型政府的建设过程往往是通过具体服务内容的供给过程来展现，借助对厕所改造服务供给过程的呈现可以窥探基层服务型政府建设的一般逻辑。因此，本文将采取规范研究与实证研究相结合的研究路径，立足政府推进农村厕所改造服务的案例，探讨基层服务型政府建设中的政府责任泛化问题。

二、分析框架：政府责任边界、乡村社会性质与服务权配置模式

关于什么是服务型政府，学界并未形成统一观点，但学者们普遍都认同服务型政府的基本职能是为民众提供满意而有效的公共产品与公共服务（吴玉宗，2004；薄贵利，2012）。综合已有研究，本文将服务型政府界定为以提升公共服务职能为核心，以服务人民为宗旨，以公共利益的实现与改善为根本目标，不断改善服务方式和提高服务效率的政府。服务型政府建设是指各级政府借助相应的措施不断达成向服务型政府转型这一目标的过程。本部分将在厘清政府责任边界、乡村社会性质与服务权配置模式等关键概念的基础上，构建政府责任泛化困境生成的分析框架。

（一）政府责任边界与政府责任泛化

政府责任指“政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务，即法律和社会所要求的义务”（张力伟，2017）。在服务型政府中，服务型政府与社会属于服务与被服务的关系（仇叶，2020）。服务型政府中的政府责任指政府理应向社会履行的服务职能和义务，包括政府应该向社会提供哪些公共服务以及在具体公共服务供给中应该承担哪些职责。服务型政府中政府责任的有限性已成为学界共识，大包大揽、无所不能的政府既不存在，也不可取（郑炜琪和郑栋鹏，2020）。在特定的发展阶段，服务型政府建设实践中的责任边界主要受双重因素限定：

第一，服务内容的公共性。这是对服务型政府责任边界的基本规定，有学者甚至将公共性视为服务型政府的本质属性（贾建平，2013）。维护和实现公共利益也是国家和公共权力的根本价值取向（陈庆云，2011）。政府资源主要来自国民税收，其配置必然要以公共服务为指向，最大限度地增进公民利益。一般来说，超出公共服务范畴的服务事项通常是由个人借助市场交换或自主努力的方式获得的。

第二，可用于公共服务供给的财政能力。政府的公共服务供给需要与本国的经济发展和财政能力相匹配（吕炜和王伟同，2008）。财政能力直接决定了政府的服务能力，尤其是决定了政府所能提供的公共服务的广度。也就是说，并不是所有属于公共服务范畴的服务内容都能在一定时间内得到同步满足，政府会根据相应标准对公共服务内容进行优先排序。具体到乡村社会，在政府财政资源相对匮乏，甚至还需要从农村汲取资源的时期，包括医疗、教育以及事关农民生产生活的桥、涵、路、渠等基础设施建设在内的公共服务事项都需要由农民自主承担。随着城市化与工业化的快速发展，中国综合国力明显增强，前述农村基本公共服务事项逐步被吸纳到政府的责任系统。近几年，政府向农村供给的公共服务范围更是迅速扩大。在农村广泛推开的厕所改造服务就是政府财政能力增强之后，政府向乡村社会供给的公共服务范围不断扩大的典型表现。

政府在这双重因素的限定下制定具体的服务事项及服务供给方案，并将之凝结为规范化且具有可操作性的有关服务的制度与政策，用以指导服务型政府建设实践。有关服务的制度与政策通常包含

两方面的内容：第一，在特定时间段内，政府会向民众提供哪些公共服务事项；第二，在具体供给的公共服务事项中，政府的职责边界在哪里。政府责任泛化^①便是指政府承担的服务责任已远远超出服务内容的公共性和政府财政能力的双重限定，大量不属于公共服务内容的私人事务以及因政府财政能力限定而没有被纳入政府服务规划的其他事项涌入政府职责系统，进而导致政府责任无序延展和扩张的现象。

（二）乡村社会的不规则性

从乡村社会性质来看，中国乡村社会具有突出的不规则性。笔者基于实地调查发现，乡村社会的不规则性主要缘于乡村社会的关系性和变动性两个方面。这是因为乡村社会的关系性和变动性决定了不论是对乡村事务的处理，还是与村民打交道，都不存在统一的、标准化的方法，无法完全做到“按规定办事”或“照章办事”，而只能根据乡村事务所处的情境以及村民的利益诉求、个性特征等进行差异化处理。这意味着乡村社会需要被赋予较大的自主治理空间。

中国乡村社会由于长期的历史积淀形成了相对稳定的地缘关系和血缘关系，地缘与血缘高度重合，属于熟人社会。村民之间在长期频繁、密切的互动中，形成了比较高的交往密度和关系镶嵌度。乡村社会集结着人们之间各种错综复杂、相互交织的利益关系、社会关系、情感关系（杜姣，2021）。在这一社会基础之上，很多基层公共服务的进入都会极大地撬动农民之间的关系，并表现出人事融合的特征。这些公共服务事务的实施情况会因为涉事主体的差异而有所不同。如果不根据具体情境理顺这些关系，基层公共服务在供给的过程中就可能遇到各种困阻。

当前中国乡村社会正处于史无前例的急剧转型期，城市化与现代化进程同步展开。中国乡村社会还未定型，仍处于变动阶段。在这种状况下，农民之间不仅在居住地点方面存在明显的城乡分化，而且在思想观念上也存在突出的传统与现代的分化，尤其是思想观念上的代际分化。因此，面对不同的农民个体，往往需要采取不同的方法回应。

整体而言，在面向乡村社会的具体公共服务的供给过程中政府工作人员都需要与农民群体直接打交道。从上文对乡村社会不规则性的分析中可延伸出与农民群体有关的两大基本特征，即农民群体的

^①与“政府责任泛化”概念相近的有“无限责任政府”的提法。但是，“无限责任政府”的说法常见于政府工作人员和相关学者的日常表述中，并不是严格的学术概念，主要是强调政府对民众各种事项的兜底责任（邓道勇，2009）。在学术界讨论较多的是“有限政府”与“无限政府”的概念，“有限政府”与“无限政府”是由西方社会以个体权利为中心的公民社会理论和以自由主义为核心精神的宪政理论发展而来的。这些理论的共通点是，它们都认为个人必须保留某些基本权利，国家在任何情况下都不得侵越这些权利（李强，1998）。因此，对个人（社会）权利的保护构成学术界对“有限政府”和“无限政府”讨论的立足点，其中内涵着政府与社会对立的价值观。本文提出的“政府责任泛化”概念一方面与“无限责任政府”强调的语义不同，它主要表达的是在基层服务型政府建设中政府责任边界的无序延展和扩张；另一方面与“有限政府”“无限政府”的论述路径不同，“政府责任泛化”概念是笔者基于实地调查对中国基层服务型政府建设实践状态的提炼，寻求建立于政府与社会有效合作基础上的基层公共服务高效供给模式是本文讨论基层服务型政府建设问题的基本价值关怀。

不均质性和做农民群众工作需要遵循渐进性的原则。农民群体的不均质性表明，农民对基层公共服务存在高度复杂和多样化的诉求；农民群众工作的渐进性意味着，在基层公共服务供给过程中需要在尊重农民意愿的基础上有充分的做农民群众工作的空间。

（三）服务权集中支配

一项完整的公共服务供给包括两个重要环节：一是服务目标设置环节；二是服务过程管理环节。前者涉及公共服务的供给标准，后者关系到公共服务供给的展开过程。与此相对应，一项完整的公共服务供给会生成两项重要的服务权力，即服务目标设置权和服务过程管理权。面向乡村社会的服务权配置模式指服务目标设置权和服务过程管理权在基层政府与村庄之间的配置格局。这决定了基层公共服务供给过程的具体运行逻辑。

在国家从农村汲取资源的时期，国家对乡村社会主要基于宏观政治目标行使统辖权力，具体包括收取农业税、推行计划生育以及实行维稳管理等，乡村社会的公共服务需求主要依托乡村社会自主满足。与之相应，向乡村社会提供公共服务的权力也由村社集体掌握。随着国家财政能力的增强，大量的国家财政资源输入乡村，以往很多以民办为主的农村公共事业建设，如今几乎都由国家承担起来了（贺雪峰，2019）。尤其是自2017年以来，伴随乡村振兴战略的提出与推开，基层政府作为国家意志在乡村社会的代表，其服务职能更是得到进一步强化。各地方政府越来越倾向于采取中心工作化的服务供给模式。地方政府不仅成为基层公共服务供给所需资源的直接承担主体，而且开始重新配置基层服务权，实现对基层服务权的集中支配。

（四）基层服务权运作的乡村嵌入性与本文的研究命题

“嵌入性”概念最初由波兰尼（2007）提出，他认为市场中的“交易行为通常是嵌入在包含着信任和依赖的长期关系之中的，这种关系往往能消除交易的对立性”。格兰诺维特（2015）进一步深化了“嵌入性”概念，认为包括经济行为在内的几乎所有人类行为都嵌入社会关系网络。由“嵌入性”概念发展而来的嵌入性理论则蕴含着应该将某一主体及其行为放置在其所处的经济社会环境中加以分析的方法。该分析方法被广泛运用于多个学科领域，并被赋予了新的含义。有研究将“嵌入”理解为“介入”，即将外来因素介入原有机制。这种介入关系体现为主体为辅、客体为主的特征（张慧，2022）。相关学者强调，成功的嵌入应发挥嵌入主客体双方的能动性（林顺利和孟亚男，2018），嵌入主体需要将自身置于客体的结构体系之中，认同并遵守对方的价值与规则，以克服彼此之间可能存在的张力（熊炜，2021）。在此种理解的基础上，本文借鉴性地运用嵌入性理论，认为在基层服务型政府建设的背景下，伴随基层公共服务向乡村社会的供给，纵向的基层服务权在运作过程中不可避免地会与乡村社会发生碰撞，并深度嵌入乡村社会。基层服务权配置模式的选择需要充分尊重乡村社会的不规则性。基层服务权的配置模式与乡村社会性质的契合程度会直接影响基层服务型政府建设的实际效果。

基层服务权向政府集中极易将基层公共服务的供给过程简化为政府行政管理技术的应用过程，如何最大程度地提高行政效率以及更好地规范政府行为成为基层服务型政府建设中最重要考量因素。对提高行政效率和规范政府行为这双重因素的考量必然会导致基层公共服务供给的程序化、规范化与标准化，进而与乡村社会的不规则性产生巨大冲突。以此为基础，本文提出两个基本命题。

后文将结合具体案例呈现政府责任泛化困境的表现形态，并对这两个命题展开论证。

命题 1：服务目标设置权集中所带来的对服务标准高度统一的要求，与农民群体不均质性所引发的高度复杂和多样化的诉求之间存在错位。这会招致农民对基层政府供给公共服务工作的不配合。农民越是不配合，基层政府越是需要通过满足农民诸多超出制度规定责任范畴的诉求等拓展政府责任边界的方式，推动具体公共服务的供给工作，由此造成政府责任泛化。

命题 2：服务过程管理权的集中所带来的，政府对具体服务供给进度和完成时间的严格控制与农民群众工作的渐进性之间存在错位，基层政府工作人员缺乏细致耐心地做农民工作的空间。在基层政府没有做通农民思想工作的情况下强势推进相关服务的供给工作，必然会招致农民群众的强烈不配合。农民越是不配合，基层政府越是需要通过满足农民诸多超出制度规定责任范畴的诉求等拓展政府责任边界的方式，推动具体公共服务的供给工作，由此造成政府责任泛化。

图 1 展示了政府责任泛化困境生成的分析思路。在纵向的基层服务权深度嵌入乡村社会的前提下，政府责任泛化困境的生成与服务权的集中支配模式和乡村社会的不规则性之间存在错位所引发的嵌入失败有关。

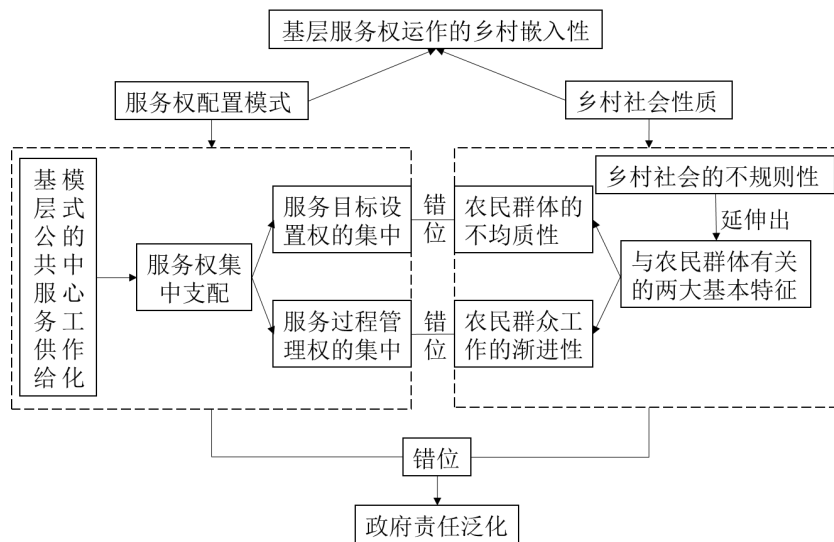


图 1 政府责任泛化困境生成的分析思路

三、研究案例介绍与政府责任泛化的经验呈现

笔者从 2020 年开始重点关注农村厕所改造服务供给问题，围绕该问题，先后在湖北、安徽、江苏等多省份开展实地调查，发现在农村厕所改造服务的供给过程中，普遍出现了政府责任泛化的实践困境，这些地方政府采取的农村厕所改造服务供给模式也高度一致。基于笔者掌握的调查材料的完整性考虑，本文将以安徽省芜湖市繁昌区孙村镇的农村厕所改造服务实践为案例，分析基层服务型政府建设过程中普遍出现的政府责任泛化问题。文中涉及的经验材料和数据均为笔者调查访谈所得。本部分主要简单介绍研究案例，并在经验上呈现政府责任泛化的表现形式。

（一）研究案例介绍

2020年12月，笔者与所在研究团队在安徽省芜湖市繁昌区孙村镇开展了为期近一个月的驻村调查。此时，孙村镇政府正在进行为期三年的“农村厕所革命”的收官之战。笔者有幸参与了当地农村厕所改造工作的整改、验收全过程。围绕厕所改造工作，笔者重点访谈了相关区、镇、村干部以及接受和拒绝厕所改造的农户。孙村镇镇域面积为154平方千米，辖4个社区、19个行政村。截至2020年6月，由公安登记在册的户数为1.7万户，实际户数为1.4万户，户籍人口近6万人。由于该镇邻近长三角经济带，当地农村的年轻人主要流向上海市、浙江省杭州市等城市务工就业。繁昌市区则是孙村镇农民首选的购房地。点。

农村厕所改造工作是国家作出的重要战略部署。自2018年起，国家对该项工作设定了三年集中攻坚期。繁昌区委、区政府更是提出“应改尽改”的要求，将三年内当地农村厕所改造率至少达到90%作为重点目标，并对推进农村厕所改造工作作出了重点部署。农村厕所改造工作的推进具体由区、镇两级的党委书记牵头负责。繁昌区农村厕所改造工作的核心是将农户住宅内的旱厕改为水厕。就孙村镇而言，结合区委、区政府的要求，该镇迅速成立了工作专班，实行镇党委书记、镇长双重负责制度，大力向政府工作人员、村干部以及村民开展宣传动员。整个厕所改造工作采取“一户一档”制度，由各村村干部将需要进行厕所改造的农户名单汇总至镇，并上报到厕所改造数据系统。不符合卫生厕所标准的户用厕所都需要建档，建档材料包括户主的身份证复印件、户口本复印件。据各村村干部的调查和统计，按照厕所改造率至少达到90%的目标，全镇需改造的厕所数量接近1万座。

繁昌区开展农村厕所改造工作所需的资金由省、市、县三级政府配套。每座厕所的补贴标准为1900元，其中省级政府承担100元，市级政府承担800元，县级政府承担1000元。繁昌区的农村厕所改造工程由政府公开招标，让有资质的公司投标。乡镇干部和村干部主要负责协调农户与施工单位以及农民与农民之间关系等工作。此外，繁昌区政府还详细规定了农村厕所改造的标准，对三格式化粪池容积大小、与水厕配套的厕屋面积大小等都有严格要求。最后，繁昌区政府会委托第三方对孙村镇的农村厕所改造成果对照其拟定的厕所改造标准验收，验收材料需附上厕所改造前、中、后各一张照片。繁昌区政府还会委托第三方对接受厕所改造的农户进行满意度调查。农户满意率构成上级政府考核基层政府厕所改造工作的一项重要指标。据笔者调查了解，2020年底，孙村镇完成了余下的3608座厕所的改造任务，并且农村厕所改造工作都通过了繁昌区政府的检查验收。

从结果上看，孙村镇的厕所改造工作虽然通过了上级政府的验收，但这项工作的整个推进过程却对当地乡村社会产生了较为严重的影响，基层政府陷入责任泛化困境。在农村厕所改造的经验场景中，政府责任泛化主要表现为政府责任无序扩张和政府责任呈现出绝对化倾向。

（二）政府责任泛化表现之一：政府责任的无序扩张

随着经济、社会的发展，民众的物质和精神需求都会不断提升。在国家财政能力得到极大增强的背景下，政府承担的公共服务供给责任也相应增加。因此，从较长的时间段来看，政府责任的适度扩张是经济、社会发展的必然结果，也是社会进步的客观规律。但是，政府责任的扩张仍主要局限在公共服务领域。政府、市场、社会与个人在各类服务的供给中都有相对独立的责任范围。与政府责任的

适度扩张相对应，政府责任的无序扩张是政府责任泛化的重要表现。在面向乡村社会的基层服务型政府的建设实践中，政府责任的无序扩张主要表现为两种情况：一是大量属于农民私人领域的事务不断涌入政府责任系统，政府越来越成为农民私人领域事务的实质担纲。这突破了政府供给的服务应该为公共服务事项的范畴。二是政府在具体公共服务供给中的责任边界无限延展，并极大超出了政府既有的财政能力。政府责任的无序扩张并非凭空产生，而是为正常的公共服务供给过程所不断激发。

在服务型政府的建设实践中，政府责任不是抽象的责任，而是具体的且可落实的责任。政府责任具有明确的制度规定性。在具体的服务内容供给中，政府责任在相应的制度文本中都有明文规定，制度文本确立了政府具体服务内容供给中的责任边界。在繁昌区的农村厕所改造工作中，政府主要负责的内容是给每户补贴1900元，将厕所改造项目委托给有资质的公司承接，将旱厕改造为水厕。这1900元包括建成无害三格式化粪池、配备一个蹲便器和一个水箱，以及确保厕屋通水通电等所需的费用。诸如原旱厕中的粪污清理、厕屋修建、厕所门帘配置等工作内容以及所需费用则由农户承担。按照当地的农村厕所改造政策，这些都是农民私人领域的事务。然而，在推进农村厕所改造工作的过程中，这些理应由农民自己承担的责任事项也都进入政府的责任系统。比如，乡镇政府花钱雇人清理农户原旱厕里的粪污、出钱给农户的厕所安装门帘。部分农民还会以厕所改造工作的推进为契机，向乡镇政府提出与厕所改造无关的其他个体性诉求。如果政府不满足这部分农民的诉求，他们就不配合政府的厕所改造工作。大量属于农民私人领域的事务借助政府推进厕所改造工作的契机涌入政府的责任系统，突破了政府供给的服务应该为公共服务的内容限定。

此外，政府在推进农村厕所改造工作的过程中还面临着责任边界的无限延展。这体现为：在政府提供厕所改造服务的过程中，农户会对政府生发出一系列附加性诉求，比如有农户会要求政府承担改造后厕所的所有管护费用。这些附加性诉求转化为政府提供基本厕所改造服务之外的衍生性服务。衍生性服务的扩散是政府责任无序扩张的另一重要表现。繁昌区的农村厕所改造是由繁昌区政府统筹。随着时间的推移以及厕所使用年限的增长，改造后的厕所必然会出现各种问题，比如水箱、化粪池的损坏以及化粪池中的污水清理等。而部分接受厕所改造的农户会认为，这些问题理应由政府解决。就如当地一位老人所说：“我原来的厕所（旱厕）用了几十年都没有坏，就你们这个用坏了，不找政府找谁”。更有甚者，有农民在改造后的厕所里摔了一跤，也都将摔跤归咎到政府身上。此类情况已在当地较早完成厕所改造的农民当中出现。

与责任边界无限延展相对应，当地政府的财政负担急剧增加，并极大超出了地方政府财政所能承载的限度。据繁昌区孙村镇政府负责厕所改造工作的干部介绍，当地完成一座厕所改造的费用远远超出了1900元，实际支出的费用2900元还不止。多出的费用都是缘于政府附带承担了大量不属于其责任范畴的服务事项。

（三）政府责任泛化表现之二：政府责任的绝对化

在现代国家，权利与义务是一对孪生概念，不存在无义务的权利，也不存在无权利的义务。权利与义务对等是所有现代社会一项基本的运行法则。对一个良性运转的社会而言，是绝对不允许任何一个社会成员拥有只享受权利而不承担义务的特权（向玉乔，2013）。在基层政府向乡村社会提供公共

服务的过程中同样存在这样一种权利与义务对等的关系。基层政府在向农民供给相应服务的同时，农民也需履行相应的义务。详细的义务内容往往都会相关政策文件中明文规定。政府责任的绝对化是指向民众提供服务成为可以不讲任何条件或架空任何条件的政府责任，民众的服务诉求对政府来说具有不可拒绝性，政府必须无条件满足民众的服务诉求。在民众深层的观念意识中，他们也逐步认为政府为他们提供服务就是理所应当的。政府与民众之间的责任—权利关系就变成一种绝对责任与绝对权利的关系。

政府责任绝对化广泛存在于中国基层服务型政府建设实践中，也显见于基层政府为农民提供具体厕所改造服务的过程当中。从繁昌区的经验来看，根据当地的厕所改造政策，政府与农民之间的权责关系主要体现在以下几个方面：对农民而言，只要家中只有旱厕没有水厕，他们都享有厕所改造服务的权利，服务权利的具体内容便包括政府财政补贴的1900元涵盖的所有服务。与此同时，参与厕所改造的农民也需承担做好厕所改造所需的相应基础配套工作的义务，配合政府完成消除旱厕的政策目标。对政府而言，需要为符合厕所改造要求的农民提供无差别的厕所改造服务。与此同时，政府也拥有对农民提出配合政府工作要求的权力。但是，在厕所改造工作推进的过程中，当地却出现了与厕所改造相关的所有事务都由基层政府承担的情况。相当部分农民都希望自己可以不付出任何成本就能享受完备的厕所改造服务，并将之视为理所当然。迫于上级政府的严格考核压力，基层政府基本没有拒绝农民不合理诉求的可能。

从繁昌区推动厕所改造的过程中可以发现，为农民提供厕所改造服务已经成为当地政府的绝对责任，具有无条件提供的特征。在理想的政府与社会（农民）责任—权利关系格局下，农民享受以厕所改造为代表的各类服务的权利不是没有条件的，如果农民不配合完成厕所改造当中需要的一些基础配套工作，不承担厕所改造过程中产生的相应成本，那么便不应该享有政府提供的厕所改造服务权利。这才是权责对等的政府与社会（农民）关系。但是，在基层服务型政府建设过程中，政府的过度参与往往为农民逃避责任提供了机会，政府责任则呈现出绝对化倾向。政府与农民之间失衡的权责关系结构得以生成。由此可见，不论是政府责任的无序扩张，还是政府责任的绝对化倾向，这两种政府责任泛化的表现形式其实都是在无规范地制造政府责任，极大地突破了政府供给服务的公共性和政府供给服务的能力由财力决定的双重限定。

四、服务权集中支配与乡村社会不规则性的错位：政府责任泛化困境的生成逻辑

在基层服务型政府建设过程中，政府责任泛化困境的产生与政府构建的服务权配置模式有关。笔者在实地调查中发现，各地方政府越来越倾向于采取中心工作化的服务供给模式，实现服务权的集中支配，借助党的政治系统对政府行政系统中资源的充分调动来保证公共服务的顺利供给，增强党政体系内部的动员能力，提高公共服务供给效率。然而，服务权的集中支配模式与乡村社会性质之间存在巨大张力，表现出明显错位。这成为引发政府责任泛化困境生成的根本原因。

（一）基层公共服务供给模式的中心工作化与服务权集中支配模式的形成

地方政府尤其是基层政府是国家与民间社会互动的重要载体（丁轶，2018）。从整个体制架构来

看，中国实行的是从中央到地方再到基层的多层级政府管理体系和权力层级体系，处于最末端的基层政府的行为受上级多层级政府形塑的体制、制度环境的影响和限制。纵向的权力关系也影响着基层政府与社会的互动过程。因此，“政府与社会的互动是一个多层级政府与社会的复杂运行过程”（汪锦军，2014）。基层服务型政府建设涉及基层政府与乡村社会关系的处理，而基层政府对公共服务供给模式的选择又深受中国整体治理环境和多层级政府之间纵向权力关系的影响。

服务型政府建设是国家基于现代化发展的需要、有意识、有计划推动的结果，中央政府发挥着总体统筹作用。从国家的角度来看，伴随大量政府财政资源下乡的公共服务供给需要把握好双重目标：一是资源使用的安全性目标，尽可能避免中间层级政府以及基层代理人出现中饱私囊或滥用财政资源的行为；二是公共服务落地的时限性目标，这是中国政府对社会变迁与发展具有极强规划性的表现。比较典型的是政府某项具体工作任务都要求在特定的时间段内完成。制定相应的任务计划是达成这一目标的重要举措。基于上述双重目标，中央政府会对各地方的公共服务供给工作加强监督与考核。面对来自国家的严格监督与考核压力，以县乡政府为主的公共服务的直接推进主体倾向于将相关的公共服务供给中心工作化^①，实现对服务权的集中支配，从而强化其对资源投入过程以及服务供给过程的全面掌控。

农村厕所改造工作就属于繁昌区政府的中心工作，是重大的“一把手”工程，自上而下都由党委推动，下级政府及相关职能部门都要不遗余力地完成。繁昌区政府对厕所改造服务权的集中支配亦可从厕所改造服务目标设置权的集中与厕所改造服务过程管理权的集中两方面来理解。

第一，厕所改造服务目标设置权的集中。为了防止基层政府在使用厕所改造服务资源的过程中出现不规范问题，繁昌区政府在省、市两级政府的要求下，将厕所改造服务的目标设置权集中，制定了统一且清晰的厕所改造服务供给标准。比如繁昌区政府规定，厕所改造所用的三格式化粪池的容积不得小于1.5立方米，与改造后的水厕相配套的厕屋面积不得小于1.2平方米，并且要配套相应的照明设施、将地面硬化以及安装厕门或门帘。繁昌区政府会委托第三方对农村厕所改造成果严格对照上述标准验收。验收时，若发现露天厕所，基层政府的厕所改造工作会被一票否决。在每户农户的厕所验收评分表中，涉及厕所标准化改造的扣分指标项在100分的总扣分值中就占据74分（见表1）。

第二，厕所改造服务过程管理权的集中。在国家就厕所改造工作设定三年集中攻坚期的基础上，繁昌区政府提出了三年内至少要将农村厕所改造率达到90%的目标。为了确保农村厕所改造工作按照计划目标和规范标准执行，繁昌区政府进一步将厕所改造服务的过程管理权集中。厕所改造服务过程管理权的集中具体表现为，政府对厕所改造工作进行严格的时间控制和服务过程管控。以孙村镇为例，该镇在三年内共有接近1万座厕所改造任务，按照繁昌区政府的工作要求，孙村镇政府将该镇每年的

^①相对于科层组织的日常工作，中心工作是硬性任务、死任务，一旦下达后，就必须保质保量、甚至超值超量地完成，否则就会被政治问责。被遴选为基层政府中心工作的治理事务一般都是特别重大的治理事务，比如中央或省、市党委政府（或部门）下达的重要任务，或者是牵涉当地经济社会发展的重要事务。基层党委政府通过高度动员党政部门资源集中处理中心工作，当中伴随着各党政部门权力向党委政府的集中过程。因此，中心工作也是基层重要的工作方法（杨华和袁松，2018）。据笔者调查了解，农村厕所改造工作基本都是作为各地方基层政府的中心工作。

厕所改造任务分解为 3000 座左右。在推进厕所改造工作的过程中，则由镇主要领导亲自坐镇。每个镇领导都包村，在各村实行日报表制度。镇领导会提前一天拉清单，以方便安排第二天的厕所改造任务。繁昌区政府和更高层级政府也会启动各种调度会以及采取各种明察暗访等督促与监管措施。上级政府由此全面介入厕所改造推进工作的全过程。

表 1 安徽省芜湖市繁昌区农村户厕验收涉及厕所标准化改造的扣分指标项及扣分标准

序号	涉及厕所标准化改造的扣分指标项	扣分值(分)	占总扣分值的比例 (总扣分为 100 分)
1	厕具安装不达标（不影响正常使用）	5	5%
2	无冲水器具	4	4%
3	化粪池裂损、变形（不影响化粪池正常使用功能）	8	8%
4	过粪管安装不达标	6	6%
5	安装排气管（含最新标准的防雨帽）不合格	4	4%
6	未安装便携式可调盖板	2	2%
7	化粪池检查口、清淘口密闭不牢固	6	6%
8	化粪池挡板安装不规范，第三格较浑浊	6	6%
9	三格式化粪池小于 1.5 立方米	10	10%
10	厕屋建设面积小于 1.2 平方米	4	4%
11	厕屋无照明	3	3%
12	地面未硬化	3	3%
13	无门或无帘	3	3%
14	无冲水设备	3	3%
15	未接通自来水且影响正常使用	2	2%
16	厕屋、便器较脏	2	2%
17	旱厕未填	3	3%
合计		74	74%

资料来源：作者的实地调查。

（二）服务目标设置权的集中与农民群体不均质性的错位

服务目标设置权集中带来的一个直接后果是：基于资源使用安全性与规范基层干部行为的考虑，政府会对服务标准提出高度统一的要求，且此种要求通常都比较刚性，不具有谈判空间。然而，乡村社会不规则性延伸出与农民群体有关的一个基本特征——农民群体的不均质性。具体到厕所改造工作上，农民群体的不均质性集中体现为农民群体对厕所改造诉求的复杂性与多样性。政府对厕所改造标准提出的高度统一的要求，则与农民厕所改造诉求的复杂性与多样性之间存在冲突。

农民的厕所改造诉求存在差异的一个重要原因是，他们具备的影响厕所改造标准的客观基础环境存在差异^①。还有一个比较重要的原因是，部分农民对村庄社会关系的处理存在特定的要求，或者是

^①部分农民具备的基础环境就不符合按照统一的施工方案进行厕所改造的条件，比如有的农民家里可用于厕所改造的地方过小，无法放下标准化粪池。

农民对厕所改造标准的主观偏好存在差异。面向乡村社会的厕所改造工作的推进通常会撬动农民之间的各种关系。这是乡村社会关系性的典型表现。有些农民之所以会对政府的厕所改造工作提出各式各样的要求，甚至拒绝配合厕所改造的推进工作，可能就缘自这些农民与本村其他农民的比较。很多农民在村庄中都有其特定的攀比和参照对象。此外，在处于高度变动阶段的乡村社会中，农民的城乡居住格局和思想观念都不可能完全一致。这也会对农民参与厕所改造政策的态度产生重要影响。比如，部分已经在城市实现定居的农民参与厕所改造政策的意愿就偏弱，还需依托村庄来生产生活的农民参与厕所改造政策的意愿就较强。那些思想较为超前、对生活品质具有较高要求的农民就希望提高厕所改造的规格。这部分农民通常更倾向于给自家厕所配备马桶而不是蹲坑。思想较为传统的农民则可能更习惯使用旱厕。

农民群体的不均质性所引发的高度复杂和多样化的厕所改造诉求无法在政府制定的统一化的厕所改造标准下实现。这极易招致农民的不合作，进而给基层政府厕所改造工作的推进带来极大困难。面对上级政府的严格考核压力，基层政府不得不严格按照上级政府制定的厕所改造标准执行。这造成的一个结果就是：农民提出的很多超出制度规定的诉求，也都由基层政府去满足。农民越是不配合，基层政府越是需要通过利益让渡，甚至是包揽所有厕所改造成本的方式，来推进厕所改造工作。基层政府的服务责任不断拓展，并呈现出绝对化趋势。政府责任泛化困境得以生成。

（三）服务过程管理权的集中与农民群众工作渐进性的错位

服务过程管理权的集中所带来的一个重要后果是：基于提高行政效率的考虑，政府会严格控制具体服务供给的进度和完成时间。繁昌区政府就提出三年内必须至少将农村厕所改造率达到90%的目标。为了尽快实现这项目标，繁昌区政府会采取相应的督察与监管措施对基层政府进行督促。对孙村镇政府这一基层政府而言，服务过程管理权的集中给其带来的最大困扰之一便是完成厕所改造工作的时间紧急性与农民群众工作的渐进性之间存在冲突。

在不规则的乡村社会中，做农民群众工作需要遵从渐进性的原则。从主观方面来看，农民群众的观念有先进和落后的差别，思想觉悟也有高低之分。从客观方面来看，农民群众的经济条件好差不一。这决定了做基层群众工作是一个渐进的过程，并不是一蹴而就的。它需要基层干部在处理与农民关系的过程中，善于在尊重农民意愿的前提下根据具体情境灵活调整和转换工作方式方法。

厕所改造工作的推进涉及大量的群众工作。从繁昌区厕所改造工作的实际情况来看，部分较早受城市居民生活方式和生活习惯影响的农民，以及经济条件较好、比较爱干净卫生的农民早在厕所改造政策出台之前就已将家里的旱厕改为水厕。剩下没有改厕的农民，有部分可能是因为资金不足，有部分则可能是因为生活习惯的不适应。在厕所改造工作的推进过程中，比较难动员的是那部分主观上没有厕所改造需求的农民，尤以子女长年在外老年人最为典型。对这些老年人而言，将旱厕改为水厕会存在诸多弊病。比如厕所改造后经过化粪池过滤、沉淀处理后的粪便，不便于用来施肥。较之于旱厕，水厕更容易出现破损等问题。此外，这些老年人也习惯了使用旱厕，长久形成的习惯在短期内很难改变。除了这部分老年人可能成为不配合厕所改造政策实施的潜在人群外，还有部分属于乡村社会中的投机分子。利用厕所改造对基层干部造成的政治压力，投机分子会通过不配合厕所改造政策实施

的行为来获得更多的额外利益。

农民群体内部的这种差别意味着一项服务工程的实施需要循序渐进，不能急于求成，要尊重群众内部存在分化的客观事实。既不能强制推行服务工程，也不能在推开服务工程的过程中给投机分子可乘之机。这当中必然要伴随基层干部耐心细致地给群众做工作以及说服群众的过程。基层干部通过做群众工作还可以给投机分子造成外在的社会舆论压力。当前各地方的整个厕所改造工作基本都是由县级或更高层级政府主导，且要求基层政府限期完成，整个工作进度和完成时间也都是由县级或更高层级政府决定。这在很大程度上挤压了基层政府对农民群众耐心细致做工作的空间，基层政府最终只能刚性推行厕所改造工作。

一般来说，只有农民真正理解政府服务政策的意图并且能将政府服务政策与个人的切身利益相联系时，他们才愿意积极配合政府，并愿意付出相应的配套成本。如果基层政府在没有做通群众思想工作的情况下强势推进厕所改造工作，就极有可能遭遇群众的强烈不配合，甚至是公然反对。此时，政府为群众提供厕所改造服务的逻辑就演变为政府求着群众帮他们完成上级交付的厕所改造任务的逻辑。为了尽可能获得群众支持，基层政府往往会满足群众诸多超出制度规定的责任范畴的诉求。更为重要的是，基层政府的此种做法会对那些本来愿意积极配合政府厕所改造工作的农民形成不良示范，使他们也成为向政府索取额外利益的投机者，由此带来政府责任边界无序扩张以及政府责任绝对化的问题，使基层政府陷入责任泛化困境。就如孙村镇政府负责农村厕所改造工作的干部所言，“参与厕所改造的农民会认为，‘我改了是支持你的工作，但是旱厕的粪污清理我肯定是不搞的’。所以厕所改造的时候明明是农民自己家的厕所，但是他自己不淘粪，最后只能是村里和政府请人去干”。

五、服务权下移与农民主体角色的确立：基层服务型政府责任泛化困境的破解

当前中国基层服务型政府建设中政府责任泛化困境的生成缘于服务权的集中支配模式与乡村社会不规则性之间存在错位。在服务权集中支配模式下，以厕所改造服务为代表的基层公共服务的供给过程变成了政府向乡村社会单向提供服务的过程，农民是被动的服务接受者。不论是服务目标的设置，还是服务过程的管理，农民都被排斥在外。实践中的基层服务型政府呈现出来的是一种全能主义的政府姿态，政府所提供的也是包办式服务。较之于政府，长期生活于乡村社会中的农民更了解自身的公共服务需求，并能根据自身的需求以及政府的总体要求对自身行为进行灵活调整，从而有助于实现基层公共服务供给过程中各方主体之间权责关系的均衡。

因此，要破解政府责任泛化困境，需要将服务权下移至村庄，重置基层公共服务供给过程中政府和农民的角色，确立农民在基层公共服务供给过程中的主体地位。农民在基层公共服务供给过程中主体角色的确立，高度契合了乡村社会不规则性。这是因为，在服务权集中支配模式下，基层公共服务的供给主要涉及政府与乡村社会关系的处理，当中就极有可能会遭遇政府对服务供给的统一性要求和与服务供给进度、完成时间的高要求同乡村社会不规则性之间的碰撞问题。将服务权下移至村庄，基层公共服务的供给就主要涉及乡村社会内部关系的处理。农民能自主处理乡村社会的不规则性问题。

具体而言，在基层公共服务的供给过程中，政府需要适度下放部分财政资源，赋予村庄一定的自

主权，使农民成为财政资源的承接主体，让其掌握相应的服务目标设置权和服务过程管理权，履行具体服务的生产者角色。特别是对厕所改造这类既具有较强公共性，又与农民私人生活紧密相关的公共服务事项而言，更需要强化农民对服务权的掌握程度，让他们参与更为实质性的服务生产，使其以政府规定的总体标准为导向，充分发挥自身的主观能动性。此种服务权下移模式能有效避免政府责任泛化困境的生成，且能建立起更为良性的政府与农民之间的权责关系体系。

服务权下移后，农民成为厕所改造的实质责任主体。第一，农民是在按照政府补贴的资金预算以及不违背政府提出的厕所改造总体要求的前提下，自主拟定厕所改造方案，制定与家庭需求相适应的厕所改造标准；第二，整个厕所改造的全过程都由农民亲自参与。因此，在后续的厕所使用过程中出现的任何问题也都应由农民自己负责，而不会转嫁到政府身上。

在服务权下移的过程中，政府需要做到以下两点：一方面政府要充分尊重农民参与厕所改造的意愿，放宽对农村完成厕所改造任务的时限要求，不能将接受厕所改造作为对农民的强制性规定；另一方面政府应发挥激发乡村社会活力的作用。尤其是要利用资源下乡的契机引导农民参与到基层公共服务的供给中来，使农民成为服务供给的重要主体。政府只需制定公共服务供给的大致方向，提供基层公共服务供给的宏观和总体规划，而不过多介入具体服务标准的制定和具体服务供给过程的管理当中，赋予农民充分的自主服务权，使农民具备根据自身需求进行调适的空间。只有政府做到这两点，才能真正确立农民在基层公共服务供给过程中的主体角色。

繁昌区在中央正式推动“厕所革命”以前，就已经有这方面的探索。早在2002—2009年期间，繁昌区就已经启动了多批农户厕所改造工作。该地在当时采取的厕所改造做法与近几年的做法存在本质不同，政府充分尊重了农民在厕所改造服务供给过程中的主体角色，较好地发挥了引导作用。当时的厕所改造做法是：先由有意愿参与厕所改造政策的农民向村里提出申请，申请通过后，农民按照政府给定的指导性要求自主置办材料、自主选择厕所改造的方式。农民既可以请专门的工程队帮忙改造，也可以自己改造。厕所改造完成后，农民再向村委会和政府申请验收。验收通过后，由政府给改厕农民发放相应的厕所改造补贴。按照当时的补贴水平，如果农民精打细算，厕所改造补贴基本可抵消农民用于厕所改造的所有花费。政府采取的对参与厕所改造农民事后补贴的方式其实是变相性地将服务资源下放给农民。

在此种厕所改造服务权的配置模式中，农民是绝对的主体，掌握着较大的自主服务权力。一方面，厕所改造不是政府强制所有农民参与的刚性事项，而是遵循“愿改尽改”的原则。这充分尊重了农民是否愿意参与厕所改造政策的意愿。另一方面，整个厕所改造过程都是由农民自己全程参与，包括在遵照政府指导性要求的前提下，厕所改造的具体标准以及厕所改造过程的推进等都由农民自己把握。这也意味着改造后的厕所最终也是由农民自用、自管，政府只是起到利用资源奖补的策略引导和激励农民参与厕所改造政策的作用。这能有效防止厕所改造前旱厕粪污的清理等前期处理工作以及厕所改造完成后厕所质量和等相关问题的处理责任向政府转嫁，农民的其他私人诉求也不再具有进入政府责任系统的空间。

六、结语

向服务型政府转型是中国基层政府建设的必然走向，也是政府与农民关系调整的重要方向。中国在基层服务型政府的建设实践中却出现了政府责任泛化困境，政府责任无序扩张并呈现出绝对化倾向。在乡村基层公共服务的供给主要依赖政府投入资源的总体背景下，政府意志成为乡村基层公共服务供给秩序的主要塑造力量，资源使用的安全性与公共服务落地的时限性成为政府的主要考量。这也反映出中国乡村社会变迁与发展的政府规划性色彩。为了达到这双重目标，地方政府越来越普遍地采用中心工作化的基层服务供给模式，对包括服务目标设置权与服务过程管理权在内的服务权实行集中支配。这种服务权配置模式将基层公共服务的供给简化为公共行政管理技术的应用过程。各级政府在基层公共服务供给过程中缺乏对乡村社会性质的基本观照。

面向乡村社会的基层公共服务供给不同于面向全体国民的基础性公共服务供给，它深受乡村社会性质的影响，不具有可标准化的特征。由政府意志所主导的服务权的集中支配模式与乡村社会的不规则性之间存在严重错位。这种错位给农民针对政府的权利诉求提供了滋生的土壤，并造成政府责任的过度卷入，使政府陷入责任泛化的困境。要破解基层服务型政府建设过程中面临的这一困境，需要将服务权下移至村庄，重置基层服务供给过程中政府和农民的角色，确立农民在基层服务供给过程中的主体地位，避免政府责任的过度卷入。政府则应在尊重农民意愿的基础上，利用资源下乡的契机引导农民有序参与到基层公共服务的供给中来，使农民成为服务供给的重要主体，激发乡村社会活力。

参考文献

- 1.薄贵利，2012：《准确理解和深刻认识服务型政府建设》，《行政论坛》第1期，第8-12页。
- 2.波兰尼，2007：《大转型——我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，第53页。
- 3.陈庆云，2011：《公共政策分析》（第2版），北京：北京大学出版社，第22-30页。
- 4.程倩，2020：《从宗旨到行动：服务型政府叙事的话语分析》，《浙江学刊》第4期，第13-20页。
- 5.邓道勇，2009：《乡镇不应成为无限责任政府》，《中国经济时报》3月19日03版。
- 6.丁轶，2018：《多重政府层级下的组织合法性资源赋予——理解慈善组织与政府关系的三重维度》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第4期，第12-20页、第189页。
- 7.杜姣，2021：《村庄治理现代化的实现路径》，北京：中国社会科学出版社，第98-99页。
- 8.格兰诺维特，2015：《镶嵌：社会网与经济行动》（增订版），罗家德等译，北京：社会科学文献出版社，第1-30页。
- 9.贺雪峰，2019：《行政还是自治：村级治理向何处去》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第6期，第1-5页、第159页。
- 10.贾建平，2013：《服务型政府建设中的权力异化及其控制》，《人民论坛》第20期，第52-54页。
- 11.李斌，2009：《新农村建设视野下基层服务型政府之建构》，《求实》第8期，第86-90页。
- 12.李金红，2009：《从“划桨”、“掌舵”到服务：国外地方与基层政府功能的转换与借鉴》，《社会主义研究》

第6期,第108-112页。

13.李强,1998:《自由主义》,北京:中国社会科学出版社,第225页。

14.李同,2017:《社会主义新农村改革背景下服务型乡镇政府建设研究——以河南省正阳县汝南埠镇为例》,《行政科学论坛》第5期,第25-28页。

15.林顺利、孟亚男,2018:《嵌入与脱嵌:社会工作参与精准扶贫的理论与实践》,《甘肃社会科学》第3期,第9-15页。

16.罗晓蓉,2019:《欠发达地区基层政府公共服务研究——基于江西省乡村的调查》,《党政干部学刊》第2期,第77-80页。

17.吕炜、王伟同,2008:《发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析》,《中国社会科学》第4期,第52-64页、第206页。

18.仇叶,2020:《基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决》,《中国行政管理》第11期,第32-40页。

19.任宝玉,2014a:《乡镇治理转型与服务型乡镇政府建设》,《政治学研究》第6期,第84-96页。

20.任宝玉,2014b:《服务型乡镇政府建设的体制性障碍分析——以河南刘乡为个案》,《社会主义研究》第1期,第76-81页。

21.沈承诚,2008:《充分放权与功能转换——和谐社会视野下构建服务型乡镇政府的路径探析》,《云南社会科学》第5期,第15-19页。

22.王峰虎、方丽娟,2008:《基层政府公共服务能力分析及其提升策略》,《西安交通大学学报(社会科学版)》第6期,第23-26页、第60页。

23.汪锦军,2014:《纵向政府权力结构与社会治理:中国“政府与社会”关系的一个分析路径》,《浙江社会科学》第9期,第128-139页、第160-161页、第2页。

24.吴玉宗,2004:《服务型政府:缘起和前景》,《社会科学研究》第3期,第10-13页。

25.向玉乔,2013:《社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度》,《中国社会科学》第3期,第106-124页、第205-206页。

26.熊炜,2021:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,《世界经济与政治》第1期,第106-125页、第159-160页。

27.杨华、袁松,2018:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》第1期,第12-22页、第153-154页。

28.叶笑云、孙红鑫,2007:《服务型政府的构建——农村基层政府“再造”》,《理论导刊》第9期,第53-55页。

29.尹利民,2011:《“在场”抑或“缺席”:农村公共服务中的乡镇政权——基于赣中地区A乡的调查与分析》,《甘肃行政学院学报》第3期,第23-31页、第127页。

30.张慧,2022:《嵌入性理论:发展脉络、理论迁移与研究路径》,《社会科学动态》第7期,第14-25页。

31.张利萍,2019:《深入推进“放管服”改革 加快基层服务型政府建设进程》,《领导科学论坛》第5期,第18-21页。

32.张力伟,2017:《推进责任政府建设的制度创新——来自加拿大的经验借鉴》,《理论月刊》第4期,

第 183-188 页。

33.郑炜琪、郑栋鹏，2020：《有限政府理论对我国服务型政府构建的启示》，《潍坊学院学报》第 4 期，第 70-74 页。

（作者单位：武汉大学政治与公共管理学院）

（责任编辑：陈静怡）

Formation Logic and Solution Path of Inappropriate Expansion of Government Responsibilities in the Construction of Service-oriented Government at the Grassroots Level: A Case Study on the Government's Promotion of Rural Toilet Renovation Projects

DU Jiao

Abstract: The construction of service-oriented government at the grassroots level in rural areas is the cornerstone of the construction of service-oriented government in China, which is related to the happiness index of farmers' life and the harmony and stability of rural society. With the enhancement of national financial capacity, the concept of the construction of service-oriented government at the grassroots level has come to reality. However, many service measures to improve farmers' well-being have not only failed to achieve the expected results, but also put local governments at the grassroots level in a practical dilemma of inappropriate expansion of government responsibilities. The construction of service-oriented government at the grassroots level can be represented by rural toilet renovation projects implemented by local governments. The analysis finds that under the background that public service provision at the grassroots level in rural areas is mainly invested by the government, local governments have been increasingly adopting a centralized service delivery model with centralized control over service delivery based on the considerations of security of resource use and the timeliness of public service delivery. The public service delivery at the grassroots level is reduced to the process of application and realization of public administration technologies, lacking basic care for the nature of rural society. There is a misalignment between the centralized control over service delivery and the characteristics of rural society without universal rules. This misalignment provides a breeding ground for farmers' rights to claim against the government, causing inappropriate and excessive expansion of government responsibilities. To solve this dilemma, it is necessary to transfer service delivery rights to the village, reset the role of the government and that of farmers, and establish farmers' dominant position in the process of public service delivery at the grassroots level.

Key words: Service-oriented Government at the Grassroots Level; Inappropriate Expansion of Government Responsibility; Nature of Rural Society; Toilet Renovation