

治理型中坚农民：乡村治理有效的 内生性主体及作用机制

——基于赣南F村的调查

李华胤

【摘要】农民是乡村治理有效的内生性主体,但并不是所有农民都是推进乡村善治的有效主体。基于赣南村庄的考察发现,村庄存在着一大批中坚农民群体,构成村庄治理场域下的中坚力量,但只有少量的治理型中坚农民群体可以极大地推进乡村治理。治理型中坚农民是植根于乡村社会内部,并在村庄治理场域中具有较高的参与意愿性、较强的参与能力性的积极可为型中坚农民。在包容性的村治环境下,治理型中坚农民群体以个体性参与引领和激活其他在村农民群体的整体性公共参与,以其高质量的参与能力增进村庄治理的系统性能力,在促进农民自组织化中重塑和凝聚村庄公共性,通过形成正向的、积极的公共行动来改善和提升乡村治理绩效。在实践中,治理型中坚农民在村庄中普遍存在,要注意以团结、协作的方式将其吸纳到乡村治理内核场域,充分发挥其独特的治理优势和治理能力,从乡村社会内部探索出一条具有持久活力的乡村善治之路。

【关键词】乡村治理;中坚农民;内生性主体;治理有效

【作者简介】李华胤,华中师范大学中国农村研究院讲师、硕士生导师。

【原文出处】《理论与改革》(成都),2021.4.116~128

【基金项目】国家社科基金重大招标项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”(19ZDA114)。

乡村治理有效是乡村振兴的基础性保障,也为乡村振兴提供有序、有活力的社会条件。农民群众是乡村社会的主体,也是乡村有效治理体系的探索者、参与者和受益者。习近平在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时指出:“要充分尊重广大农民意愿,调动广大农民积极性、主动性、创造性,把广大农民对美好生活的向往化为推动乡村振兴的动力。”^[1]可见,农民群体在乡村有效治理的探索和建设发挥着重要的作用,是主要主体。因为说到底,实现乡村有效治理并长久运行要依靠农民群体。有农民群体参与构建的乡村治理体系也必然具有持久活力。但是,在日益分化、原子化和空心化的当下农村,什么样的农民群体可以促进乡村有效治理呢?这

些农民群体的特质是什么呢?他们推进乡村治理有效的作用机制又是什么呢?对此,本文从农民视角切入,运用实证调查方法,尝试从理论和实践两个层面去探讨和构建农民群体与实现乡村有效治理之间的关系与作用机制。

一、文献回顾与问题提出

党的十九大以来,乡村有效治理已成为学术界和实践界关注的热点。“什么主体可以助推乡村治理有效”则是其中最重要的研究议题之一。众多学者从不同学科、不同视角,运用不同方法,对此进行了深入的阐述。围绕这一议题,学术界主要有以下三种观点:

第一,村庄内部的治理主体,直接参与乡村治

理。主要指凭借强大的经济资源、文化资源和社会资源而直接参与乡村公共事务的治理力量,包括农民组织、在村精英等。一是各种血缘性、地缘性、利益性、文化性的农民自治组织,不同程度地参与乡村治理事务。在宗族型村庄中,亲族组织通过实力原则、裙带传承、亲缘网络等方式影响村治权力的分配^[1],获取村民和正式制度权威认可,从而成为村庄中的“非正式治理者”,参与村庄公共事务达成“治理有效”的目标^[2]。各地结合实际探索出诸如“村民议事会”“院落会”“三级理事会”以及“红白理事会”等组织参与村庄公共事务,以“微自治”“直接参与式自治”等机制助推乡村善治。二是内生性的经济精英、社会精英和文化精英。包括老干部、老战士、老专家、老教师、老党员等在内的“五老”拥有一定村社权威,是村庄矛盾调解的权威者,并逐渐成为乡村治理中一支不可或缺的力量^[4]。近年来学界和实践所倡导的在村新乡贤群体“凭借自身的诸多优势在乡村社区治理创新中发挥着民主治理功能、政策宣传功能、秩序再造功能和民主监督功能”^[5]。此外,村庄中的“狠人、富人、能人、老好人”等也在村庄公共治理中发挥着重要作用。

第二,外部输入的治理主体,可以助推乡村善治。主要是指村外主体通过党政体系、公共服务供给、投资等方式进入村庄而形成的治理力量。一是从上级行政体系下派到乡村的扶贫干部、驻村干部、第一书记等,“作为国家在基层的代表”^[6],发挥党建引领的作用,通过行政资源、项目资源对乡村社会进行整合,推进乡村治理的不断优化。这些治理主体“以非科层化运作,可以打破乡村治理功能分割和制度僵化”^[7],在与村干部互动中形成“合作型或冲突型治理主体结构”^[8]。二是外来企业作为乡村治理的市场主体,通过“企业下乡、资本下乡”^[9]作用于乡村社会,形塑出有利于治理的社会条件和社会秩序。资本下乡将现代化生产要素以资本形式引入农村,而农户将土地承包经营权作为资本加以转让,从而实现资本与土地的结合^[10]。但是,外部输入的市场资本必须有机地嵌入村庄社会,才能实现可持续发

展^[11],为乡村治理提供物质资源。

第三,“内一外”结合型治理主体,激活并推进乡村善治。主要是指通过经济资源、文化资源和社会资源等内外部资源联结乡村内、外主体而形成的共同治理力量。^[12]具体包括两类:其一,组织化的主体,如“企业+合作社+农户”性质的专业合作社利用企业的管理经营模式和资本,以经济要素将农民联结、组织起来。这些组织集经济实力、组织认同和权威基础于一体^[13],其发展改变了村庄治理的“生态系统”,为现有乡村治理增添了新的博弈主体^[14]。其二,返乡新乡贤群体,这一类主体拥有社会资本和内生性权威,可以拓展农村社会关系网络^[15],为村庄引入经济资源,并在一定程度上整合内外资源,从而服务于乡村治理。“乡贤回归”或“乡贤返场”^[16]建立了由“村外人”到新乡贤的乡村治理模式,实现了“精英回流”的嵌入性治理^[17]。从各地实践来看,返乡新乡贤在乡村治理方面发挥了一定的积极作用,涵括乡村法制、经济、政治、文化、环境、扶贫等诸多领域^[18]。

综上所述,学者们大多将关注的重点放在掌握着一定治理资源的基层党政机关、农民组织和乡村精英等治理主体上,而忽视了治理资源较少的普通农民群众在乡村治理中的作用,普通农民成为乡村治理场域中的弱势群体,呈现出“集体失语”^[19]的特征。虽然农村外流人口较多,但在村的农民群众也有不小的数量,其中青壮年农民占大多数,他们构成村庄的主要力量,拥有“持续在场”的优势,成为乡村治理的主体。贺雪峰教授注意到了这部分农民的作用,将他们定义为“中坚农民”,并指出:“中农户中的青壮年农民通过各种获利机会(如土地适度规模经营、开商店、当手工艺工匠等)获得不低于外出务工的收入,成为农村中最为重要的中坚力量。”^[20]具体来说,中坚农民具有三个要素:一是场域要素,以农村为主要生产生活场域,农户的主要收入、社会关系、家庭均在村庄。二是经济要素,经济收入不低于外出务工收入,农户只有取得不低于外出务工的收入才有可能继续留在村庄。三是年龄要素,中坚农民均为青壮年农民。可见,“中坚农民”是一个包容性

很强的概念,也是农村社会中一个比较特殊的群体。中坚农民与村庄的利益关系和社会关系表现出深度嵌入性,经济生产呈现更强的经营性和扩张性,对乡村发展和治理有更强的主体自觉和归属认同^[21]。因此,中坚农民在农村经济发展和村庄治理中有着不可忽视的作用。但是,从治理的理论和实践上看,农民群众(包括中坚农民)在多大程度上可以推进乡村治理取决于参与、能力、制度、机制等诸多要素。中坚农民群体是村庄主要力量,是客观存在,他们都能发挥推进乡村治理有效的功能吗?或者说,哪些类型的中坚农民群体会助推乡村有效治理呢?他们又具备什么治理特质,推进乡村治理的作用机制是什么?基于此,本文尝试从治理主体有效的维度,建立参与“意愿性—能力性”分析框架,在赣南F村的田野调查基础上,研究“具备何种气质的何种类型中坚农民可以推进乡村有效治理”这一命题。

二、中坚农民类型化:基于“意愿性—能力性”的分析框架

如何认识和理解中坚农民在乡村治理中的积极功能,还需要在理论上对中坚农民与乡村治理的关系进一步理清和深化。中坚农民的类型化是认识中坚农民治理功能的基础。

(一)“意愿性—能力性”分析框架:基于治理的三重维度

治理是对公共事务的处理,以支配、影响和调控社会。^[22]理解治理概念有三个维度:一是行为维度,治理是一种公共性的行为过程。二是主体维度,治理基于多元主体的协作或合作。三是价值维度,治理落脚于某种公共利益的共同性追求。在这个意义上,治理是由治理主体基于某种共同性追求而发生的公共行为。无论从哪一维度去理解治理,都难以回避“参与”这一基础性指标。公共治理实践中的参与性是鉴别农民积极性的首要因素。^[23]积极的农民更容易形成自下而上的参与。可见,没有主体的参与、没有有效性高的参与行为、没有基于共同追求的一致性参与,很难实现治理目标。

在乡村治理场域下,中坚农民群体作为一种客

观存在,能否真正发挥乡村治理功能,取决于参与性。中坚农民作为农民群众的一部分,是村庄公共事务的主体,自然构成治理的主体。治理主体的参与性直接决定着治理效能。在乡村治理中,农民政治参与的深度、广度、效度直接关系着治理水平。^[24]这是一种参与的客观界定,参与性也受到参与主体的主观因素的影响。从参与主体自身看,参与意愿和参与能力是有效参与实现的两个必要条件。^[25]任何政治行为都是在某种心理动机的驱使下展开的,政治参与行为也离不开它的心理因素的驱动力^[26]。这种心理因素体现为某种行为动机下的意愿性。农民参与治理的行为首先取决于其参与治理的意愿性。参与意愿性强,说明主体关心治理事务的可能性就越大,越容易形成合作的治理行动。当然,有参与意愿并不必然提高参与治理的效能,还取决于主体的参与能力。参与能力是指主体必须具有一定的、可以增进治理绩效的技能。迈向善治需要培养农民的参与能力,包括识别能力、表达能力、开会能力、沟通和包容能力以及行动能力。^[27]这些参与技能可以保证农民主体在参与治理中有较高的理性,建构和形成相互认同的规则、程序,彼此之间就公共议题达成协商一致的集体行动。参与者的能力越高,这些能力也会汇聚成正向的合力,提高治理能力。因此,从治理主体角度看,主体有效性决定着乡村治理的有效性程度。而意愿性和能力性是影响治理主体有效的两个变量。如图1所示,参与治理的意愿性越强、能力性越高,说明参与治理的主体有效性越高,则更容易形成有效性高的乡村治理行动。

(二)中坚农民的四种类型及治理特质

如前所述,中坚农民作为村庄中的中坚力量,其能否在乡村治理场域中发挥治理功能,取决于其参与治理的意愿性和能力性。中坚农民因为受教育程度、社会资源等内外部因素的约束,其参与治理的意愿性和能力性也存在差异性。换言之,不同的中坚农民具有不同的治理特质,这种治理特质的显现集中于参与性这一核心层面。因此,从理论来看,在治理参与的“意愿性—能力性”二维分析框架下,中坚

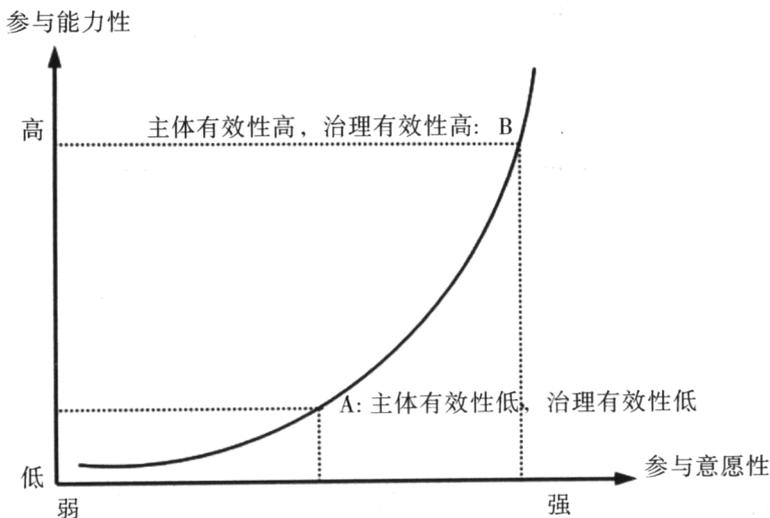


图1 参与意愿性、能力性与乡村治理效能的关系

农民有四种类型。如图2所示,第一种类型:基于“高参与意愿—强参与能力”的积极可为型中坚农民。这部分中坚农民群体的特质是平时热心于村庄公共事务,积极参与其中,并具有较高的参与能力,有较强的组织协调能力、建言献策能力以及执行能力。第二种类型:基于“高参与意愿—弱参与能力”的积极难为型中坚农民。这部分中坚农民群体关心村庄公共事务,有较高的参与意愿,但由于自身能力限制导致参与能力较低,在治理中可以发挥个体的支持

作用。第三种类型:基于“低参与意愿—弱参与能力”的冷漠弱能型中坚农民。这部分中坚农民群体的特质是虽然在村,但他们既不关心村庄公共事务,公共意识较弱,也没有较高的参与意愿,更没有参与能力,无法推进乡村治理。第四种类型:基于“低参与意愿—强参与能力”的冷漠能为型中坚农民。这部分中坚农民个人能力很强、素质也很高,在资源整合与动员、个人见识、村庄威望等方面的能力都较高,但对公共事务的关注度不够,不太愿意参与乡村

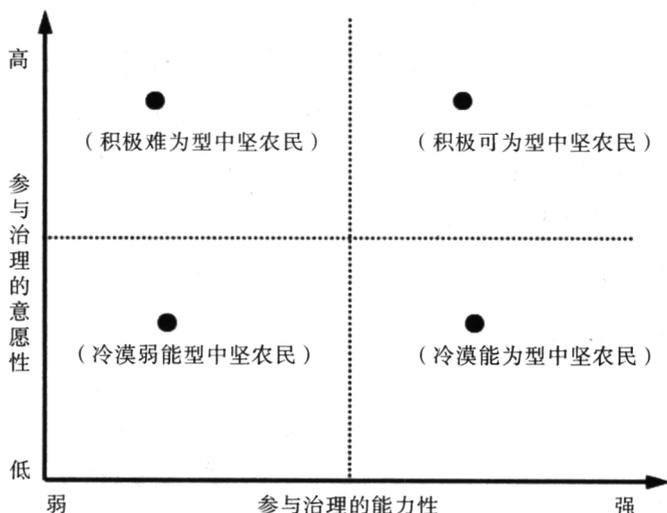


图2 中坚农民的四种类型

治理活动。

(三)治理型中坚农民:乡村治理有效的主体基础

中坚农民能不能推进乡村治理有效,取决于其参与治理的可能性以及改善治理的可能性。在地方治理中,有“搭便车者、积极参与者以及处于二者之间的看门人”。^[28]积极参与者具有较强的公共意志和公共责任感,可以提高治理绩效。作为治理主体的积极参与者在本质上体现为积极公民。积极公民有两个要件:参与和组织,公民通过积极参加组织、参加公共生活形成积极公民。^[29]参与是积极公民形成的重要因素和途径。^[30]从“意愿性—能力性”分析框架下看四种类型的中坚农民,基于“强意愿性—高能力性”的积极可为型中坚农民符合积极公民的特征,是乡村治理场域中的有效主体。作为乡村治理的内生性主体,积极可为型中坚农民最大的优势是植根于村庄社会内部。他们不仅自己积极参与乡村治理,而且影响和组织农民积极参与到村庄公共事务之中,推进有效治理行动的达成。因此,从治理的角度看,积极可为型中坚农民也可以定义为“治理型中坚农民”。治理型中坚农民的基础性特征是“在村的主干力量”,关键性特征是“治理性”。治理性反映的是治理主体的一种气质或属性,指的是治理主体在多大程度上愿意参与治理行动以及在参与中有多少能力可以促进治理改善或提升。这里的“治理性”是一种面向治理绩效的正向的、积极性治理特质。从乡村治理场域下的中坚农民来看,只有具有较强参与意愿性、较高参与能力性的积极可为型中坚农民具有这种“治理性”。治理型中坚农民首先是“长

期在场”的重要农民群体,同时具有较强的“治理性”气质,在较强的公共性、责任性、参与性和能力性四个要素条件下,必然能够以自下而上的内生性方式为乡村治理提供主体支持、智力支持,在实践中极大地推进乡村治理绩效的改善,提升乡村治理有效性。

三、治理型中坚农民与乡村治理的实践图景:以F村为例

赣南F村是一个普通的农业型村庄,外出务工人员较多。根据实地调查,常年在村的青壮农民有300人(80多户),是F村的中坚力量,占比为6%左右。这些群体的经济收入在村内以个体经营、养殖或种植、承包小型工程、打零工等为主。^①

(一)治理型中坚农民的现实写照

在调查中发现,300多名中坚农民并不是都能积极参与村庄治理,只有少部分中坚农民在乡村治理中发挥着积极作用。按照治理型中坚农民“强参与意愿、高参与能力”这一基本原则,F村的治理型中坚农民有90多位,占比30%^②。具体来说,F村的治理型中坚农民主要有三种类型。如表1所示,第一种是权力类治理型中坚农民,F村有6人,占比7%,这部分人群主要是常年在村的村干部,且从事一定规模的农业经营,改善村庄发展和治理境况的愿望强烈并能有所积极行动。第二种是经济类治理型中坚农民,F村有66人,占比73%,这部分群体常年在村,从事大规模农业经营或其他小型商业经营,经济实力较强,关心并积极参与村庄治理,积极推进村庄公共设施建设。第三种是文化类治理型中坚农民,F村有18人,占比20%,他们常年居住在村里,有文化,有道

表1 F村治理型中坚农民类型

类型	具体举例	基本特征	参与乡村治理的情况
权力类治理型中坚农民	村支书刘文武1人	村干部,常年在村,山羊、土鸡等养殖大户	直接参与村庄治理、改善村庄发展和治理的愿望强烈且有积极行动
	妇女主任钟秀等5人	生姜、芋头、辣椒等种植大户	组织妇女农技培训,开展文化活动
经济类治理型中坚农民	种植能手刘华等66人	常年在村,从事餐饮业、养殖业的经营	关心并能积极参与村庄治理,积极投身于公共设施建设
文化类治理型中坚农民	退休教师刘清等18人	常年在村、有文化、有威望	关心村庄公共文化事业,并有积极行动(如教育、文化活动)

德威望,关心和推动着村庄的公共文化事业发展。

(二)治理型中坚农民的治理功能体现

通过对F村的驻村观察发现,上述治理型中坚农民不仅构成村庄经济社会发展的主要力量,也发挥着重要的治理功能。如表2所示,具体体现在五个方面:(1)在村里流转土地,自身发展规模化养殖和种植,给村民提供本地就业机会,同时,带动其他村民发展种植业和养殖业,带动村庄经济发展。如妇女主任钟秀多次作为县里“赣南新妇女”运动的代表,参加县里的会议和培训,每次培训回村后都会积极召集村里的妇女开会传达会议精神,并组织村里的妇女开展技能培训,引导妇女们学技术、用技术。(2)治理型中坚农民在村里大多属于致富能手,家境殷实,常年在村,对村里比较了解,村内人际关系网也比较深厚,常常能够主动介入到矛盾纠纷的化解中,维持村内和谐的社会秩序。(3)筹建公益性文化组织,并筹资捐款修建文化设施、举办文化活动。如妇女主任钟秀在村里组织妇女们举办了“清洁家庭,从我做起”的活动,开展了“五好”新女性评选活动等。退休教师刘清、文化人刘月、经营能手刘军与其他几位在村教师一起倡议发动村中富裕农户成立了“捐资助学协会”,启动仪式当天筹资13万元,确立了协会会长、副会长、理事会成员以及协会章程,并建立了协会的微信公众号,极大地推进了村庄文化教育。(4)积极参与基础设施建设。如种植能手刘华特别关心村里的基础设施建设,村里的大小事情,都要参与讨论,建言献策。只要村里修路、修桥、修庙等,他都会积极参与捐资筹款,并组织村民积极参与。(5)协助村委会做好国家政策的宣传,引导农民支持

落实和积极参与。如退休教师刘清、种植能手刘华等热情地向农户们宣传精准扶贫的政策。

(三)治理型中坚农民的乡村治理效应

虽然F村治理型中坚农民的绝对数量不多,但有一个共同特征:关心村庄公共事务,不仅自身积极参与村庄治理,而且能够组织和发动农民群众参与村庄治理,推动着村庄治理效能的改善和提高。在与村干部、村民们的访谈中,他们肯定了治理型中坚农民群体的积极性治理功能。从村干部角度看,治理型中坚农民群体中的大部分都不是村干部,他们活跃于村庄治理场域,以普通村民的身份,发动和组织群众,感染着周边群众,有助于形成广泛参与的一致性行动。从农民群众角度看,治理型中坚农民热心于村庄公共事业而非个人私利,在村里营造出一种公共参与的氛围。F村连续四年顺利举行的村庄春晚就是一个典型的例子。2015年,村委会发动组织了村庄第一届春节联欢晚会。春晚是一个需要大量人力、物力、财力投入的文化活动,需要全体村民的共同参与。为了将这一活动延续下去,刘清、刘华等一大批热心于文化教育事业的在村的中坚农民联合村庄内的其他农户发起成立了文化协会,发动村民们入会成为会员。协会建立了完备的协会章程(共7章21条),详细地规定了会员权利与义务、经费筹措与管理、资助与奖励对象等具体措施。文化协会组织还积极联络乡镇政府、赣州电视台和优酷等媒体。目前,春晚这一村级活动已经连续举行了四年,参与的人数和举办的规模逐年增长,促进了村级文化事业的繁荣,也营造了一种良好的村庄治理氛围。

表2 治理型中坚农民的治理功能表现

具体领域	具体表现
村庄经济发展方面	流转土地,发展规模化养殖和种植,提供就业机会;带动其他农民发展种植业或养殖业;开展农业生产技能培训
社会秩序维护方面	化解和调解村民之间的矛盾纠纷
文化活动筹办	发起公益性文化组织,组织农民举行文化活动(如春晚);发起捐资,开展文化设施建设(如修庙)
基础设施建设	动员村民捐资捐款,参加基础设施建设(如修路、修桥)
协助村委会开展工作	协助村委会宣传和推进国家政策(如精准扶贫、厕所革命等)

四、治理型中坚农民推进乡村治理有效的内在作用机制

F村的治理型中坚农民群体之所以能在乡村治理场域下发挥积极的治理功能,既取决于适宜的村庄治理环境,也受其自身因素的影响。他们作为治理的中坚力量,参与要素是理解其治理行动与治理绩效的切入点。

(一)包容性治理环境是治理型中坚农民参与治理的基础

我国乡村治理经历了从自治到共治的变迁轨迹,目前乡村治理改革仍面临着多元主体参与不够的困境。^[31]如果说普通农民群体在多大程度上参与村级治理,直接决定着村级治理的活力,那么,可以增进治理绩效的治理型中坚农民在多大程度上可以参与村级治理,则直接决定着治理的有效性。如前所述,治理型中坚农民群体中的大多数是有参与意愿和参与能力的乡村精英或积极分子。如在F村,既是村干部又是治理型中坚农民的只有6人,而非村干部的治理型中坚农民则有84人。后者作为治理型中坚农民的绝大多数,是非正式的治理主体。他们参与乡村治理是“以其非体制权威嵌入乡村治理过程,并辅助其他正式治理主体推进乡村善治的行为”^[32]。在这个意义上,大多数治理型中坚农民群体的参与性还取决于参与渠道的畅通性。换言之,在数量上占大多数的非村干部的治理型中坚农民群体能不能真正参与村庄治理行动,取决于村干部群体这一正式治理主体的接纳性与吸纳性。在一个包容性较高的村庄治理环境下,正式的治理主体并不排斥非正式治理主体,而是积极吸纳他们的参与,并建构畅通的参与渠道、设立体系化的参与程序,给非正式治理主体营造自主性的参与空间。村庄治理环境的包容性越强,非正式治理主体在村庄治理场域下发挥治理效能的可能性就越大。从F村看,90多位治理型中坚农民可以在经济发展、社会秩序维护、文化活动组织、基础设施建设等方面发挥积极作用,取决于村委会的包容与吸纳。如村支书刘文武说:“他们能参与进来最好了,可以推动不少工作,也可以影

响其他人,跟着一起参与。”可见,包容性的治理环境是治理型中坚农民参与治理并推进治理的基础条件。

(二)以个体性参与激活整体性参与,夯筑村治的公共行动力

农民群众自愿参与是乡村治理有效的主体基础。治理的有效实现不仅依赖于个体的自愿程度,而且有赖于整体的自愿程度。^[33]因此,在乡村治理中,农民参与既有个体性参与,也有群体性参与。个体性参与是农民个体基于个体参与意愿,在个体的公共性动机下参与治理,是一种小规模参与。群体性参与是村庄范围内的大多数农民基于共同的参与意愿,在一致性的集体公共性动机下参与治理,是一种大规模的参与。从增进治理绩效的角度看,任何一种具体的村庄治理行动都涉及全体村民的公共利益。只有大规模的参与才有可能增进公共利益实现。在原子化、个体化以及分化日益严重的当下农村,实现从个体性参与到群体性参与需要一个有效的中间介质。这个介质必须满足以下两个条件:一是在普通村民中有一定的引领力,无论是经济的还是道德的;二是真正能够推进乡村治理并带来公共利益的改善与优化。F村的治理型中坚农民恰好满足这两个条件,可以充当有效的中间介质。治理型中坚农民群体常年在村,其主要的社会关系网络也在村内,且相对稳定和良好,能够有效联结村内的大多数农民,凭借其经济发展能力或道德威望在村里有一定的话语权。当治理型中坚农民以个体性参与治理行动,以增进公共利益为目标,并有极大的可能实现这一目标的时候,就会形成一种感染力和号召力。再经过村委会的正式吸纳、话语游说、能力感召等一系列的隐形运作,在村内形成一种默认一致的参与意愿,吸引农民群众共同参与村庄治理,以整体性参与提高村庄治理的群众基础和行动力。因为只要农民群众有了较强的参与意愿,他们就会在具体的行动中产生较高的治理效能感,在达成共同目标的强烈动机下去行动,并试图在行动中展示自己的努力与智慧。具有较高政治效能感的公民,往往

在政治参与过程中有更为积极的表现。^[34]在访谈中,F村的农民讲述说:“看着他们(治理型中坚农民)那么积极,也不是为了自己,都是为了全村,我们也不好意思旁观了,也去看看,看了不要紧,受到了鼓舞,想着必须把事办成。”

(三)高质量的参与能力下可以形成增进公共事务治理的系统性能力

参与意愿可以确保村庄治理有一定程度的群众支持度。当有参与意愿的人数较多时,就会形成较强的公共意识,自然也便于形成基于共同意愿的一致性行动。但这种行动能不能以最高效的方式达成共同目标,取决于参与主体的参与能力。因为即使有较大数量的主体有较高的参与意愿,但没有一定的参与能力,这种参与也很难供给出有效的治理方案。从参与行为看,治理是一种系统性的参与行为,这种参与呈现出两种层次:第一层次是参与的心理层面,包括参与动机、参与意愿等;第二层次是参与的行动层面,包括参与规则、参与程序、参与保障、参与组织等。第一层次的参与为治理活动供给行为主体,第二层次的参与为治理活动供给行动能力。不同的治理活动所依赖的参与规则、程序、保障、组织等也有差异性,这都需要参与主体基于共同的协商、讨论以及合作而制定。参与规则、程序、保障和组织的产生依赖于参与主体的规则或程序的生产能力、理性思考的能力、合作能力、协商能力和执行能力,这些能力也是参与能力的主要内涵。因此,当参与主体供给了一整套有效的参与规则、保障、程序或组织时,就说明参与主体具备了较强的参与能力。较高的参与能力可以增进治理能力,进而提高治理的有效性。公民个体或公民组织只有具备了相应的参与能力,才能承担起治理参与者应有的责任与义务,才能更好地以合法理性的方式达成利益诉求,推动治理现代化的实现。^[35]当然,在村庄治理中,不是每一个农民都具备这些参与能力。但具备这些参与能力的治理型中坚农民可以在具体的参与中,不仅供给出高质量的参与规则和程序等,而且供给出可供讨论的可行的治理方案。治理型中坚农民所具有的

高质量参与能力输入到乡村公共事务治理场域之下,就会形成一种增进治理绩效的系统性能力。系统性治理能力的核心是治理主体在有质量的参与治理中,不仅表现为个体的积极行动,而且在于各个行动者之间能够进行各种连贯性的一致性行动,聚合治理能力。F村春晚之所以可以连续举办四届,根本原因在于治理型中坚农民群体在发起首届春晚时就发动群众制定了详细的行动方案、活动规则,建立了协会组织。而其他农民群体在有效的“参与规则—参与程序—参与保障—参与组织”等框架下,不仅可以有效保障其正当性的参与权利,而且可以受到隐形的参与能力训练。因此,参与能力是治理型中坚农民推进乡村善治的关键。他们以高质量的参与能力增进村庄治理活动的行动能力,增进村庄公共事务的治理能力。

(四)关键群体的引领性参与,助力公共性的重塑与再生

治理型中坚农民群体占村庄总人口数量的比例一般不会太大,是村庄治理中的关键性群体。关键性群体往往会在集体行动中发挥重要作用。通过F村的案例分析可以发现,治理型中坚农民群体参与村庄治理既不是以这个群体为中心的治理“独角戏”,也不是单纯地协助村委会开展治理,而是他们以积极性参与与鼓舞和引导其他农民群体参与治理。这种参与行为呈现出引导性、联动性的特点,是一种关键群体的引领性参与。在这种引领性参与行为下会产生两种促进治理有效的内生性机制。一是重塑村庄公共性。以往乡村公共性的塑造主体往往以村干部为主,在村干部日益行政化、权力化和乡村个体化的双重影响下,正式权力主体在村庄公共性中的塑造力逐渐减弱。但治理型中坚农民群体不同,他们不仅内生于村庄社会,而且与普通农民一样是并不拥有正式权力的群体。治理型中坚农民准确地知道邻近农民的需求,他们的积极参与必然会影响普通农民群体的参与意愿和参与动机,对村庄公共性的塑造具有更好的亲和力、感染力。由治理型中坚农民引领普通村民积极参与,在村委会的作用下形

成三方联动协同的治理理性。农村基层协同治理往往更加强调从治理个体的需求出发设置治理议题,在农民之间建立治理联结性,以提升治理行动的效能。而这以治理型中坚农民对村庄公共性的重塑为基础。二是促进村庄公共性的再生长。公共性建立在共同观念、共同追求、公共利益与公共参与基础之上。村级组织的公共性、内生性与村庄治理相关联,公共性高则治理动力强,内生性大则治理能力强,进而村庄治理绩效更好。^[36]作为一种呈现状态的村庄公共性,并不是静止的,而是动态变化的。持续增强的动态公共性有助于推进治理有效,但这需要动力源。F村的治理型中坚农民群体恰好就是推进村庄公共性生长的持续动力源。寻找和设置公共治理议题、组建参与型公共组织、建立有保障的参与程序和规则等可以让农民持续关注村庄治理,让农民形成“村治与己紧密相关”的共识性观念,使村庄公共性一直因农民主体的参与而拥有活力。

五、结论与启示

乡村建设为农民,农民既是参与主体,也是受益主体。“什么农民可以极大地推进乡村善治”始终是乡村振兴、乡村建设行动中的重要命题。通过对赣南F村的实地调查发现,村庄存在着一定数量的中坚农民,构成村庄社会的主要力量,也是村庄治理的主体。对这些群体在村庄公共事务中的活跃度以及发挥作用的程度进行观察发现,并不是所有的中坚农民都能在村庄治理场域下发挥积极作用,只有那些具有较高的参与意愿和较强的参与能力的积极可为型中坚农民可以推进乡村治理。参与性是治理型中坚农民发挥积极性治理功能的重要因素。而治理型中坚农民能发挥治理功能的基础在于其植根于农民群众的社会优势、在村的稳定性社会关系网络可以高效联结农民群众以及能够服众和感染人的个人能力和公共精神。从治理的角度出发,既具有较高的参与意愿又具有较强的参与能力的积极可为型中坚农民可以被界定为治理型中坚农民。治理型中坚农民群体在村庄社会主动寻找和设置公共议题,以自身较高的参与热情鼓舞和发动农民参与,并与村

委会协作,建构农民自组织、建立参与的规则或程序,在有序的参与中形成一致的集体行动,并最终达成公共目标,提高乡村治理的有效性。因此,治理型中坚农民是推进乡村有效治理的有效主体。

在推进乡村振兴和实施乡村建设行动的大背景下,治理型中坚农民与乡村治理有效的关系研究对我们从农村实际出发探索和建构乡村善治具有启发意义。像赣南F村这样的农业型村庄要实现乡村善治的长久效应只能从内部着手,以治理型中坚农民群体为引擎助推村庄治理水平的改善。一是要在村庄社会发现和甄别出治理型中坚农民群体,关注他们的发展状况、参与村级治理的意愿以及发挥治理功能的领域。二是基层政府和村级组织要具有较高的包容性,创造平台和机会,建立村委会之外的治理性组织,积极吸引治理型中坚农民参与村庄公共事务的决策与执行。三是利用治理型中坚农民群体的号召力、感染力以及治理能力,激活村庄治理活力,激活农民参与,建立全面的参与组织、参与规则和程序。四是以村民小组、自然村落等单位,培育一定数量的治理型中坚农民,建立治理型中坚农民协会,发挥他们在治理上的积极功能。

注释:

①本部分的资料主要来自2020年6~8月、2021年2月的驻村观察。硕士研究生刘凤萍、邓华、朱利、张海超等参与了项目调查,在此一并表示感谢。

②根据F村实地调查,积极难为型中坚农民有82人,占比27%;冷漠弱能型中坚农民有68人,占比23%;冷漠能为型中坚农民有60人,占比20%。

参考文献:

[1]《习近平在山东代表团参加审议时强调:实施乡村振兴战略是一篇大文章要统筹谋划科学推进》,光明网,2018年3月9日。参见:https://difang.gmw.cn/cq/2018-03/09/content_27935745.htm。

[2]肖唐镖:《乡村治理中农村宗族研究纲要——在实践中认识农村宗族》,《甘肃行政学院学报》,2010年第1期。

[3]张磊:《国家与社会在场:乡村振兴中融合型宗族制度

权威的重构》，《社会主义研究》，2018年第4期。

[4]王明波、武力：《“五老”参与乡村治理的可行路径探究》，《领导科学》，2019年第10期。

[5]倪咸林、汪家焰：《“新乡贤治村”：乡村社区治理创新的路径选择与优化策略》，《南京社会科学》，2021年第5期。

[6]殷民娥：《多元与协同：构建新型乡村治理主体关系的路径选择》，《江淮论坛》，2016年第6期。

[7]袁立超、王三秀：《非科层化运作：“干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究》，《华中科技大学学报》(社会科学版)，2017年第3期。

[8]丁波：《驻村帮扶下村庄治理主体结构 and 行动逻辑——基于T县两村的实证研究》，《西北农林科技大学学报》(社会科学版)，2019年第4期。

[9]郭亮：《资本下乡与山林流转——来自湖北S镇的经验》，《社会》，2011年第3期。

[10]徐勇：《现代化视野中的“三农问题”》，《理论月刊》，2004年第9期。

[11]蒋永甫、应优优：《外部资本的嵌入性发展：资本下乡的个案分析》，《贵州社会科学》，2015年第2期。

[12]高其才：《健全自治法治德治相结合的乡村治理体系》，《农村·农业·农民》(B版)，2019年第3期。

[13]王进、赵秋倩：《合作社嵌入乡村社会治理：实践检视、合法性基础及现实启示》，《西北农林科技大学学报》(社会科学版)，2017年第5期。

[14]赵泉民：《合作社组织嵌入与乡村社会治理结构转型》，《社会科学》，2015年第3期。

[15]张兴宇、季中扬：《新乡贤参与农村社区治理的路径和实践方式——基于社会关系网络的视角》，《南京社会科学》，2020年第8期。

[16]姜方炳：《“乡贤回归”：城乡循环修复与精英结构再造——以改革开放40年的城乡关系变迁为分析背景》，《浙江社会科学》，2018年第10期。

[17]徐瑾、万涛：《由“村外人”到“新乡贤”的乡村治理新模式——以H省G村为例》，《城市规划》，2017年第12期。

[18]陈寒非、高其才：《新乡贤参与乡村治理的作用分析与规制引导》，《清华法学》，2020年第4期。

[19]崔晓芳：《农村治理主体多元化的现实困境与实现路径》，《山西农业大学学报》(社会科学版)，2012年第9期。

[20]贺雪峰：《论中坚农民》，《南京农业大学学报》(社会科学

版)，2015年第4期。

[21]杨磊、徐双敏：《中坚农民支撑的乡村振兴：缘起、功能与路径选择》，《改革》，2018年第10期。

[22]徐勇：《GOVERNANCE：治理的阐释》，《政治学研究》，1997年第1期。

[23]吴帅、郑永君：《反贫困治理中“积极农民”何以形成——以湖北省Z县为例》，《西北农林科技大学学报》(社会科学版)，2021年第3期。

[24]张百顺：《农民有序政治参与研究：实践发展与理论创新》，华中科技大学出版社，2015年版，第61-65页。

[25]邓大才：《有效参与：实现村民自治的递次保障》，《财经问题研究》，2019年第4期。

[26]王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社，1995年版，第222页。

[27]李朝民、侯馨远：《迈向善治的阶梯在哪里——访华中师范大学中国农村研究院院长邓大才》，《农民日报》，2021年1月14日。

[28]理查德·C·博克斯：《公民治理——引领21世纪的美国社区》，孙伯英译，中国人民大学出版社，2013年版，第47-61页。

[29]Duncan Green, From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, London: Oxfam GB, 2008: 11-15.

[30]邓大才：《积极公民何以形成：乡村建设行动中的国家与农民——以湖北、山东和湖南的五个村庄为研究对象》，《东南学术》，2021年第1期。

[31]袁金辉、乔彦斌：《自治到共治：中国乡村治理改革40年回顾与展望》，《行政论坛》，2018年第6期。

[32]孙丽珍：《新乡贤参与乡村治理探析——以浙江省为例》，《江西社会科学》，2019年第8期。

[33]邓大才：《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》，2014年第6期。

[34]李蓉蓉：《农民政治效能感对政治参与影响的实证研究》，《深圳大学学报》(人文社会科学版)，2013年第4期。

[35]夏晓丽、蔡伟红：《城市社区治理中公民参与能力建设的调查与思考——基于L市社区的问卷调查》，《中南大学学报》(社会科学版)，2017年第1期。

[36]郑永君：《农村传统组织的公共性生长与村庄治理》，《南京农业大学学报》(社会科学版)，2017年第2期。