



党政嵌入与农民参与:高质量乡村建设 行动何以可能

——基于湖北省三个村庄的调查与比较

李海金 刘凤萍

[摘要] 大力实施乡村建设行动是推进乡村全面振兴的重要抓手,其在实践中呈现出差异化发展路径与建设成效。基于湖北省三个村庄案例的比较研究,分析影响乡村建设实践效能的关键因素。研究发现,基层党委政府的嵌入行为和农民的参与行为的共同作用会形塑出不同类型的乡村建设实践路径和效能,分别是耦合协同型乡村建设模式、党政主导型乡村建设模式和双向脱嵌型乡村建设模式。其中,耦合协同型乡村建设模式是较为有效的路径选择,党政弹性嵌入、农民有效参与、内外协同联动是推进高质量乡村建设行动的有效实现机制。在实践中扎实推进乡村建设,必须明确乡村建设“为谁而建”“建设什么”和“怎么建设”的问题,坚持乡村建设为农民,探索多元主体协同共建机制,发挥乡村文化资源禀赋优势和数字技术的支撑作用,赋能高质量乡村建设行动。

[关键词] 高质量;乡村建设行动;党政嵌入;农民参与

一、文献回顾与问题提出

2020年10月,党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中首次提出“实施乡村建设行动”,并强调将乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》,明确了乡村建设行动的重点任务与主要举措。2024年中央一号文件将全面推进乡村振兴的重点方向聚焦到“两确保、三提升、两强化”上,而“提升乡村建设水平”是“三提升”的重要内

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国式现代化的理论体系研究”(23JZD003)。

[作者简介] 李海金,中国地质大学(武汉)马克思主义学院教授;
刘凤萍,中国地质大学(武汉)马克思主义学院博士生,通讯作者。

容之一。“建设什么样的乡村、怎样建设乡村,是近代以来中华民族面对的一个历史性课题”(习近平,2019:12)。乡村建设作为一个具有社会历史性的实践活动和主题概念,指的是在乡村地区进行的包括政治、经济、文化等诸多方面在内的综合建设和发展活动(肖唐镖,2004),它兴起于20世纪二三十年代内忧外患的中国社会,由近代知识分子主导发起,旨在通过兴办教育、改良农业、流通金融、提倡合作、公共卫生和移风易俗等社会改良运动复兴农村经济,实现民族自救(郑大华,2006)。其中,最具影响力的是晏阳初主持的“定县实验”和梁漱溟主持的“邹平实验”。从民国时期的“乡村建设运动”到新时代的“乡村建设行动”,中国乡村建设实践实现了百年跨越与历史转型。

当前,不同主题和形式的乡村建设行动与实践在全国各地农村如火如荼地展开,但是建设成效与实践效果存在较大差异。目前,乡村建设行动作为一个全国范围内的实践活动,其建设成效受到很多因素的影响。关于乡村建设实践效能与建设成效影响因素的研究,学界主要有以下四类观点。

一是资源禀赋论。资源禀赋指乡村振兴的物质基础与载体空间(乔陆印,2019),资源禀赋状况的不同决定了乡村振兴路径与模式的差异(郑兴明,2019)。我国地域辽阔,农村类型多样,不同村庄的地理环境、区位条件、发展基础等资源禀赋存在差异,乡村发展方式与建设实践路径也各有侧重。村庄资源禀赋是对村庄所具有的自然资源禀赋和社会资源禀赋的总体概述,后者表现为村庄在经济、政治、文化、社会等方面的资源禀赋,其中,社会禀赋指村庄所具备的社会资源网络(于水等,2019)。

二是政策支持论。党中央提出“乡村振兴战略”与“乡村建设行动”的重大决策部署,生动描绘出乡村建设的顶层设计蓝图。在此背景下,国家不断投入大量公共财政和资源来建设乡村。在乡村建设行动中,乡村的善治离不开政府政策环境的有效支持(武小龙,2022)。国家以项目制形式推动资源下乡,同时配套出台一系列支农惠农政策,政府的外部资源嵌入和超地方力量在乡村振兴中发挥着不可或缺的引领作用(张新文,杜永康,2022)。乡村社会出现区域异质性和非均衡发展局面,需要各层级政府通过转移制度等手段来均衡配置资源(张新文,詹国辉,2017)。在村庄层面与政府进行有效的沟通和对接,可以消除一些约束乡村建设的政策和体制障碍,提升乡村建设的行动合法性,便于乡村获得更多项目、资金和资源(王春光,2022)。

三是农民主体论。乡村归根结底是农民生产生活的地方。乡村振兴是为农民而兴,乡村建设是为农民而建。作为乡村振兴的主体,农民主体性功能的发挥,关乎乡村建设行动的成败(吴春宝,2022)。“农民主体缺位”是我国乡村建设实践中的一个突出问题。乡村建设行动以国家投入为主,建设过程容易忽视农民的需求和参与,导致“硬件强”“软件弱”的“悖反结果”(邓大才,2021a)。为保障乡村建设行动的有效

开展,必须激发农民的集体意识,建立合理的利益共享机制,切实发挥农民在乡村建设中的主体性作用,确保乡村建设的可持续性(吴惠芳等,2022)。

四是技术要素论。数字技术为实现高质量乡村振兴提供了全新的手段和工具(尹瑶,刘京雨,2023)。数字乡村建设是乡村振兴高质量发展的关键路径,需要网络、信息、技术和人才资源的要素驱动支持(沈费伟,叶温馨,2021),其实质是国家不断地以信息化技术和科层化技术实现对乡村社会的改造(韩瑞波,2021)。当前,乡村建设领域呈现高度市场化和技术化的特征,乡村规划、农村电商、农业技术等成为乡村建设中的热门技术,被大力推崇。但乡村建设如果止步于技术方案将必败无疑,乡村建设中的“技术”必须和社会、文化、治理等因素结合起来(申端锋,2019)。村社嵌入与招标投标等技术治理不是对立关系,二者只有不断调适与互补,才能推进乡村建设行动的有效实施(刘传磊等,2023)。

综上所述,学界关于乡村建设实践效能影响因素的研究成果为本研究提供了有益的参考。但不难发现,既有研究要么侧重于探讨政策保障、制度设计、数字技术与规划技术等外部因素对乡村建设的影响,要么侧重于探究村庄资源禀赋、乡村社会网络与农民主体性等内部因素对乡村建设的作用,忽略了乡村建设过程中外部因素和内部因素的良性互动和协同作用对建设成效的影响。新时代,乡村建设行动必然是国家自上而下的政策推动、资源供给与村庄社会自下而上的需求表达、积极响应相互配合和有机衔接的动态过程。有学者提出,各地乡村建设行动存在差异的主要原因在于自上而下的国家建设行动是否有自下而上的农民参与行动配合,以及两者是否同步、同时实施(邓大才,2021b)。但其却未进一步探究两者的相互作用与互动机制具体如何影响乡村建设的实践过程及其治理效能。

从主体层面来看,党政组织在实施乡村建设行动中发挥着积极意义和重要功能。通过向乡村社会输入外部资源要素和制度规则助推国家政策落地,以党政力量嵌入乡村建设实践,能够为乡村建设提供重要的体制性组织保障(何慧丽,王思贤,2022)。而农民作为乡村建设行动的建设主体、受益主体、监督主体和评价主体,其所思、所想、所盼关乎乡村建设的推进质量,其参与能力和参与程度直接决定了乡村建设的有效性。作为外部力量的党政嵌入与作为内生力量的农民参与共同作用于乡村建设行动过程,由此会形塑出不同类型的乡村建设实践路径及效能。那么,自上而下的党政嵌入与自下而上的农民参与是如何影响乡村建设行动的实践路径和效能的呢?基于此,本文以湖北省B县岗子村、Z县双毛村、Y县平山村^①的乡村建设实践为研究对象,考察三个资源禀赋相近的村庄在乡村建设实践过程中的基层党委政府行为与农民参与行为,探究党政嵌入、农民参与和乡村建设实践效能之间的内在关联机制,并进一步探讨高质量乡村建设行动的实现机制。

^① 依循学术研究惯例,本文对相关的地名、村庄名、人名都做了匿名化处理。

二、乡村建设行动的差异化实践路径及效能：以湖北省三村为例

湖北省B县岗子村、Z县双毛村、Y县平山村陆续开展了不同主题和形式的乡村建设行动。但在乡村建设过程中，基层党委政府的嵌入行为和农民的参与行为呈现出了不同的实践样态，由此形成了不同类型的乡村建设实践路径和效能，分别是耦合协同型、党政主导型和双向脱嵌型。

（一）耦合协同型：B县岗子村的美丽乡村建设

岗子村隶属于湖北省B县，辖2个村民小组，共有413户、1313人。村“两委”干部4人，培养后备力量4人。2021年下半年，B县确定全县11个乡镇的11个村庄为美丽乡村建设试点村，S镇岗子村为试点村之一。在岗子村的美丽乡村试点建设中，基层党委政府的弹性化嵌入与农民的协同型参与共同形塑了耦合协同型乡村建设模式。

1. 基层党委政府的嵌入过程：弹性化嵌入

自岗子村开展试点建设以来，S镇党委政府采用弹性化嵌入的方式介入乡村建设场域，推动项目落地和资源分配。一是组织结构的弹性化。领导小组、工作专班等弹性组织可以实现跨层级、跨部门的党政综合治理（李娉，2023）。S镇党委政府成立了乡村建设领导小组，下设若干工作专班负责任务执行与现场督办，岗子村试点工作专班由镇人大主席、镇农业农村办负责人和主职村干部组成，全程跟踪参与岗子村乡村建设规划、实施与监督。二是制度规则的弹性化。制度弹性在于面对复杂环境和多元需求时能够适应性调整和创新。工作专班通过组织召开群众会、屋场会收集社情民意，确定村庄规划与建设方案，并在实践中不断优化调整。另外，为了激励农户自主开展庭院建设，工作专班制定了专门的奖补规则，主要涉及附属用房的改造，按照建筑面积1:1.2的比例进行物资奖补。政府只提供建筑材料，农户负责拆旧建新。三是文化理念的弹性化。岗子村曾涌现市级好人楷模，工作专班借此引导村庄凝练出“孝善文化”理念，将其融入村规民约，并建立孝善积分银行，打造孝善文化礼堂，绘制孝善文化墙；同时，通过家庭自荐、邻里互荐、村组推荐的方式开展“孝善家庭”“孝善之星”系列评选活动，将人物事迹展示在好人榜和道德墙上，实现社会舆论与道德教化的双重功能。

2. 农民的参与行为：协同型参与

基层党委政府的弹性化嵌入充分调动了农民参与乡村建设的热情，农民群众在美丽乡村建设中呈现出协同型参与的实践样态，其参与内容主要包括三个方面。一是投工投劳参与美丽庭院整治。岗子村通过“政府出料+群众筹资+投工投劳”的方式组织农户改造猪棚、牛栏、杂物棚等附属房。政府免费提供砖块、水泥、瓦片等建筑材料，农户自行筹资投工投劳拆旧建新，试点建设范围85%以上的农户参与了附

属房改造,自筹资金达80余万元。二是捐资捐物参与景观节点打造。村庄发动群众收集自家废弃旧物,农户将家中闲置的旧木料、石磨、瓦片、坛罐、农具等捐献出来,村内能工巧匠将废旧木料建成秋千、木马等休闲设施;改造利用老旧物件,打造成展示农耕文化的小微景观。三是让地让路参与道路广场建设。为了支持村庄道路扩宽和休闲广场建设,农户纷纷无偿让地让路,例如有的拆除了自家的院墙,有的让出了自家的菜园地。参与过让地的村民HXF表示,“我家前面的桑树有50多年的历史,村里当时建议树下可以建个小广场,要把旁边的猪栏拆除腾地,我是非常支持的,现在邻居们经常来这里乘凉聊天,比之前热闹多了”(访谈编号:LFP20231229HXF)^①。

3. B县岗子村美丽乡村建设的效能

岗子村抓住美丽乡村试点建设的发展机遇,以“孝善文化”为主题,以农村综合整治为切入点,推进农户庭院、“小三园”及公共服务建设,村庄发展面貌焕然一新。自岗子村开展试点建设以来,基层党委政府采用弹性化嵌入模式融入乡村建设场域,推动项目有效落地和资源合理分配,通过专班督办、资源输入、规则引导等方式激发村庄内生发展动力,通过先建后补、以奖代补等机制充分调动农民参与乡村建设的热情,实现了“政府搭台、群众唱戏”的良好发展局面,农民真正成为乡村建设行动中的主角。高质量乡村建设包括质量与价值两个基本维度,前者强调乡村建设资源使用高效和公共物品供给水平高,后者强调乡村建设中农民的主体性得到充分彰显(白雪娇,2023)。这种耦合协同型乡村建设模式从质量维度和价值维度两个方面实现了高质量乡村建设。

(二)党政主导型:Z县双毛村的乡风文明建设

双毛村隶属于湖北省Z县,辖6个村民小组,共有1445户、3537人。2018年,湖北省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于促进文明操办婚丧喜庆事宜的意见》。随后,Z县开展“狠刹人情歪风,树立文明新风”专项行动,并在全县范围内召开“文明操办红白事”现场推进会。在县、乡镇的层层政策压力传导下,双毛村开始了“人情风”整治。

1. 基层党委政府的嵌入过程:刚性化嵌入

L镇党委政府利用刚性制度和强制干预的运动式治理模式,强势介入村庄“人情风”整治和移风易俗活动,其治理行为呈现出刚性化嵌入的特征。一是公共规则的刚性化。L镇党委政府发布了《开展农村“人情风”专项整治工作方案》,并指导双毛村制定《红白事暂行规定》,详细规定了红白事操办事项、办理流程、请客范围、人情标准、宴席规模等内容,例如除婚丧嫁娶以外都属于违规整酒、提前15天报备审批、缴纳1000元保证金、随礼金额不超过100元等,由红白理事会负责执行。二是部门执法的刚性化。对于违规整酒行为,村干部规劝无果后上报乡镇。乡镇组织公安、交

^① 访谈编号构成为:调研员姓名简拼+首次访谈时间+受访者姓名简拼。

警、食药监、安全监管办等多个部门开展联合执法,对现场治安秩序、道路安全及酒驾、食品安全、环境卫生等一查到底,并劝返所有随礼村民,退回礼金,没收所有食材,责令承办宴席的餐饮酒店或个体厨师停业整顿。三是问责惩戒的刚性化。乡镇定期摸排违规操办行为,如发现村干部参与或操办违规宴请,则扣减绩效工资或免职处理。如果农民违规操办酒宴则取消其村集体福利待遇和股份分红,同时记入家庭文明诚信档案,并将违规行为如实反映在家庭成员公务员招考、参军和入党所需的政审材料中。

2. 农民的参与行为:抵触型参与

基层党委政府自上而下输入的“一刀切”公共规则打破了乡村人情往来的礼账平衡原则,与传统人情规则产生了冲突。农民在“人情风”整治过程中形成了抵触型参与行为,主要经历了两个阶段。第一个阶段是“人情风”整治初期的“硬抵抗”行为。刚开始,部分人并未意识到乡镇整治“人情风”的力度,依旧按照原来的方式操办升学宴、满月酒、乔迁宴等制度规定以外的人情名目,既不报备审批,也不限制随礼金额、宴席规格,结果无一例外都被制止和惩罚。村民 GFS 说道,“我们村有一个老光棍十多年没摆过酒,礼金只出不进,想办六十大寿把人情随礼收回来,结果被村干部抓典型,直接取消了他的低保资格”(访谈编号:LFP20230708GFS)。第二个阶段是“人情风”整治后期的“软抵抗”行为。农民受到连带式惩罚措施的震慑,只能采取“软抵抗”的方式应对,例如转移阵地跨县整酒、礼金不上礼簿留证据、借正规酒名义办违规酒等。农民面对其他人的违规整酒行为时,则是根据差序格局采取选择性策略加以应对,面对关系不好的直接匿名举报,面对关系远、感情浅的以“上面”整治的借口拒绝参加,而面对关系近、感情深的则是偷偷地进行人情往来。

3. Z县双毛村乡风文明建设的效能

基层党委政府通过“一刀切”公共规则、强制执行和问责惩戒等刚性化手段嵌入双毛村“人情风”整治的乡风文明建设中,形成党纪高压、政府干预、村庄执行、红白理事会监督的强力整治格局。在整治过程中,政府与农民之间出现隐晦冲突,农民以“硬抵抗”和“软抵抗”方式消解政策效能,导致了一些意外治理后果。第一,治理成本过高,整治行动难以持续。短期而高强度的运动式专项整治行动虽然能够在一定程度上达到治理效果(郝诗楠,李明炎,2022),但它需要在高治理成本基础上,投入大量的人力、物力资源,难以长效化、常规化。双毛村的“人情风”整治随着时间的推移慢慢出现了反弹现象。第二,基层干部陷入信任危机,权威性和公信力下降。基层党委政府和村干部采取强制手段开展“人情风”整治,通过取消农民村集体福利待遇和影响个人政审过程等手段惩罚违规整酒行为,侵犯了个人切身利益,容易导致农民对基层政府和基层干部的治理能力产生怀疑,引发信任危机。这种自上而下刚性嵌入的党政主导型乡村建设模式尽管在短时间内能够抑制人情异化的负面效应,但由于农民的抵触型参与和高治理成本等弊端,容易陷入内卷化的困境。

(三) 双向脱嵌型: Y县平山村的人居环境整治

平山村隶属于湖北省Y县,辖5个村民小组,共有458户、1448人。村“两委”干部5人,后备干部2人。2022年9月,湖北省委办公厅、省政府办公厅联合下发《关于开展美好环境与幸福生活共同缔造活动试点工作的通知》。同月,湖北省Y县全面启动美好环境与幸福生活共同缔造活动试点工作,G镇平山村成为试点村之一。在平山村的人居环境整治过程中,基层党委政府的形式化嵌入与农民的象征型参与共同形塑了双向脱嵌型乡村建设模式。

1. 基层党委政府的嵌入过程:形式化嵌入

G镇党委政府为在短时间内完成试点建设任务,采取与村庄相互配合的共谋行为,以形式主义策略来应对上级政策验收和业绩考评,导致共同缔造从一种治理机制的政策实验,演变成对试点村试点成果的验收考核。一是人居环境整治中的“景观缔造”。乡村景观具有可视化的优势,农户庭院建设、墙面绘画、道路绿化和美化等景观打造最能体现环境改造的成效。在建设过程中,项目施工队拆除了试点湾组内农户房前屋后的钢架棚、小柴棚、鸡舍、猪圈等,代之以同质化的红砖围墙、小菜园。并且,以不利于环境的名义,禁止农户在房前屋后养殖家畜家禽。二是项目资金使用“拆东墙补西墙”。每个试点村只有不到10万元的共同缔造“微基金”,在乡镇党委政府的授意下,村委会将一部分移民专项资金用于人居环境整治,并且利用堰塘、沟渠整治和垃圾亭建造等小型项目申请上级资金支持,从而作为共同缔造的项目资金进行使用。三是试点结果验收中的“移花接木”。即将村庄其他建设项目纳入共同缔造试点建设的成果。比如将试点建设前的主干道亮化工程和乡镇“四美”创评活动分别作为“发展共建”和“效果共评”的成果。此外,村庄还有许多建设项目被重复用来应对上级部门的考核。

2. 农民的参与行为:象征型参与

基层党委政府的形式化嵌入并未真正撬动群众参与和塑造共同精神,农民群众在以人居环境整治为核心的共同缔造实践中呈现出象征型参与的实践样态。一是在“决策共谋”方面。尽管农民参与了湾组会、户长会、屋场会等动员会,但无法控制项目建设的流程、内容和要求,也无法真正影响项目决策和实施过程。二是在“发展共建”方面。乡镇通过招标将项目承包给市场主体,由市场主体全权负责村庄规划、建设施工,项目施工队成为真正的建设主体,农民只是象征性地参与一些具有补偿性质的让地让路活动。三是在“建设共管”方面。农民只负责管理私人庭院内部和房前屋后的环境卫生,而村庄的公共场所、公共设施管护则是由保洁员负责或党员志愿参与,群众的参与度并不高。四是在“效果共评”方面。村庄开展了“十星级文明户”“清洁卫生之星”“好媳妇好婆婆”等一系列评比活动,但都由专门的道德评议会评选。五是在“成果共享”方面。共同缔造中的许多小型项目资源主要集中于试点湾组的核心区域,而村内其他区域的农民群众并未直接享受到共同缔造带来的实践成果。

3. Y县平山村人居环境整治的效能

从整个试点建设过程来看,平山村虽然凭借环境整治类、基础设施类、文体活动类等各种小型建设项目和根据评估指标准备的“五共”台账资料,通过了县级检查验收与考核评估,并在一定程度上改善了村庄试点湾组的村容村貌和基础设施,但没有贯彻共同缔造的政策理念,也没有实现激发群众参与、有效组织群众的目标。第一,共同缔造理念的“悬浮化”。共同缔造作为施政理念和政策行为,具有共同性、行动性和群众性(徐勇,朱城坤,2023)。在平山村试点建设中,基层党委政府并没有深刻理解共同缔造的理念内涵,在结果导向的考核下,采取各种形式主义策略完成评估指标以符合验收标准,却忽视了共同缔造的实质在于农民群众的有效参与,导致了共同缔造的悬浮化。第二,共同缔造实践的“景观化”。平山村通过可视化的景观建设来凸显建设成绩和效果,但是观赏性、形式化和表演型的乡村景观对农民的原有生活景观产生了排斥,也约束了农民庭院私人空间的使用权利,忽视了农民实用性的建设意愿和需求。

三、乡村建设实践中的党政嵌入与农民参与:比较的视角

从湖北省B县岗子村、Z县双毛村、Y县平山村三个村庄的乡村建设实践可以看出,基层党委政府是乡村建设的直接推动主体,农民是乡村建设的受益主体和参与主体,基层党委政府与农民互动关系的差异性直接导致了乡村建设实践效能的差异化结果。

(一) 党政嵌入:乡村建设实践中基层党委政府行为的差异与比较

党政嵌入是嵌入性理论在社会治理场景中的迁移使用。“嵌入”最早由波兰尼(2007:50)提出,用于解释经济行为与社会结构之间的互动关系,后来泛指一种力量、体系或结构植入另一种力量、体系或结构之中(张慧,2022)。党政嵌入乡村建设是指党和政府对村庄社会的建设实践活动进行干预和介入,将价值理念、制度规则 and 治理资源等外部要素输入乡村社会,以助推乡村建设和实现乡村振兴的过程。在乡村建设实践中,基层党委政府的党政嵌入主要包括价值理念嵌入、制度规则嵌入和治理资源嵌入三种方式。价值理念嵌入是指基层党委政府将现代文明观念、主流文化、社会主义核心价值观等嵌入农村党员干部和农民群众的认知与日常生活,以实现凝聚价值共识、强化价值认同、重塑乡村公共精神等价值目标。制度规则嵌入是指基层党委政府将以制度化建设为核心的党政力量深入乡村社会,运用正式的制度规则突破原有的非正式人情规则(黄政,2023),以实现乡村治理制度化、规范化。治理资源嵌入是指基层党委政府将体制内外的人力、物力、财力等多样化的公共资源进行纵向与横向整合,输入乡村社会以推进乡村建设。可以从党政嵌入方式与程度、嵌入行为的驱动力、具体行为策略等方面理解和检视乡村建设实践中基层党委政府的行为

差异。

在三个村庄的乡村建设实践中,基层党委政府的嵌入方式与程度有所差异。之所以如此,根源在于基层党委政府的行为驱动力不同。如表 1 所示,在岗子村的美丽乡村建设中,S 镇党委政府遵循发展导向的治理逻辑,重视地方性知识并尊重农民的利益诉求与话语表达权,主要采取柔性治理方法和行动策略。由镇村干部组成的工作专班共同决定项目资源的分配,在充分征求群众意见的基础上确定实施方案和奖补规则。同时,注重培育村庄文化品牌,将孝善文化理念融入乡村建设。因而,S 镇在价值嵌入、制度嵌入与资源嵌入方面呈现出较强的弹性化特征。在双毛村的乡风文明建设中,L 镇党委政府遵循任务导向的执行逻辑,面对上级指派的命令式任务,往往采取简单粗暴的强制性手段(詹国辉,李震戟,2024)。通过运动式治理开展“人情风”专项整治,试图在短时间内用现代文明观念与生活方式取代农村传统价值观念和风俗习惯,以“一刀切”制度规则取代农村人情规则,并伴随着行政执法资源的下沉和“利益—责任”连带奖惩机制。因而,L 镇在价值嵌入、制度嵌入和资源嵌入方面呈现出较强的刚性化特征。在平山村的人居环境整治中,G 镇党委政府遵循结果导向的政绩逻辑,侧重于试点验收考核指标的完成度,采取形式主义策略推进试点建设,忽视了共同缔造价值理念的内化与践行,没有为农民参与项目决策、实施、监管等环节提供必要的规则程序,项目资源大多被市场主体所垄断,农民话语空间被压缩。因而,G 镇在价值理念、制度规则、治理资源等方面呈现弱嵌入的特征,其党政嵌入在本质上是一种悬浮于村庄社会的形式化嵌入。

表 1 乡村建设实践中党政嵌入行为的比较

样本村庄	价值理念嵌入	制度规则嵌入	治理资源嵌入	行为驱动力	行动策略
B 县岗子村	弹性嵌入	弹性嵌入	弹性嵌入	发展导向的治理逻辑	柔性治理方法
Z 县双毛村	刚性嵌入	刚性嵌入	刚性嵌入	任务导向的执行逻辑	强制性手段
Y 县平山村	弱嵌入	弱嵌入	弱嵌入	结果导向的政绩逻辑	形式主义策略

(二) 农民参与:乡村建设实践中农民行为的差异与比较

作为国家建设行动的直接推动者,无论基层政府追求何种层次的履责目标,都应依赖于基层民众的积极参与,农民的参与性越高,其治理效能越高(李华胤,2020)。也就是说,乡村建设行动的实践效能,不仅取决于基层党委政府的党政嵌入行为,而且取决于农民参与行为。农民参与行为的有效性主要体现在三个方面。一是组织化参与程度。在当前大量农村劳动力进城务工经商的背景下,农民群众需要通过制度和资源来进行组织与动员,缺少组织的个体农户显然不可能成为振兴乡村的主体(贺雪峰,2019:308)。农民的组织化参与是实施乡村建设行动的基本前提,组织化程度的提高可以扩大农民群众的参与面和有序性。二是自主性参与程度。农民的自主性包括农民对于生产资料的自主控制、生产经营上的独立自主、政治参与上的自我

意愿、自我利益诉求的充分表达等(张文明,2019)。在乡村建设实践中,农民参与的自主性主要表现在其能够自主决策村庄建设事务、主动响应政府动员、积极承担村庄发展责任等。三是参与获得感程度。获得感与人的需求的满足程度密切相关,积极的满足体验可以促进泛化互惠和合作,提升人们的社会参与水平(谭旭运等,2020)。农民参与的获得感和效能感,是检验基层党委政府推进乡村建设行动绩效目标实现与否的根本标准,也是激励农民长期持续参与乡村建设的动力来源。因此,如表2所示,组织化、自主性、获得感是理解和检视乡村建设实践中农民参与行为有效性的三个重要维度。

表2 乡村建设实践中农民参与行为的比较

样本村庄	组织化参与	自主性参与	参与获得感	农民参与的特征
B县岗子村	强	强	强	协同型参与
Z县双毛村	弱	弱	弱	抵触型参与
Y县平山村	较弱	较弱	较弱	象征型参与

在三个村庄的乡村建设实践中,农民表现出了差异性的参与行为,分别是协同型参与、抵触型参与和象征型参与。岗子村在工作专班的统筹指导下,通过屋场会、恳谈会将农民充分动员和有序组织起来。农民积极响应参与,主动承担乡村建设的主体责任,投工投劳参与美丽庭院整治、捐资捐物参与景观节点打造、让地让路参与道路广场建设,真正成为美丽乡村建设的建设主体和受益主体。因而,农民参与的组织化、自主性和获得感程度较强,表现为一种协同型参与行为。双毛村在“人情风”整治过程中成立了红白理事会,但其却成为监督和禁止农民大操大办、违规操办红白事的政策执行工具,没有真正将农民组织起来。“一刀切”制度规则打破了农民长期以来形成的人情往来的礼账平衡状态,面对行政部门强制执法和“一票否决”的惩罚机制,农民从整治初期正面的“硬抵抗”变成隐蔽的“软抵抗”。因而,农民参与的组织化、自主性和获得感程度非常弱,表现为一种抵触型参与行为。平山村人居环境整治局限于乡村景观化打造,为了村庄统一规划和整体布局,忽视农民建设需求和意愿进行拆建,并通过利益补偿机制动员农民参与让地让路、投工投劳活动。农民的形式化参与和配合式参与为决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享的相应考核指标提供了留痕与支撑材料,但没有真正培育乡村共同体意识和公共精神。因而,农民参与的组织化、自主性和获得感较弱,表现为一种象征型参与行为。

(三) 党政嵌入、农民参与和乡村建设实践效能的关系比较

基层党委政府和农民是乡村建设场域中的两个关键主体。基层党委政府负责承接和实施自上而下的国家建设行动,将国家的建设性与非建设性投入通过价值理念嵌入、制度规则嵌入、治理资源嵌入等方式输入乡村社会,保证乡村建设行动的顺利实施。然而,乡村建设行动能否真正落地,使广大农民群众获益,还受农民参与行为

有效性的影响。农民主体是否长期持续、有序、有效参与乡村建设,取决于其组织化参与、自主性参与和参与获得感的强弱。在三个村庄乡村建设实践中,差异化的党政嵌入行为和农民参与行为,形成了不同类型的乡村建设实践路径,也产生了不同的建设成效。因此,可以确定党政嵌入、农民参与和乡村建设实践效能紧密相关,两者之间的互动共同作用于乡村建设行动。

如表 3 所示,在岗子村的美丽乡村建设中,基层党委政府向村庄弹性嵌入制度规则和治理资源,并借助文化理念的柔性力量,潜移默化地增进农民的文化认同和价值认同。农民在基层党委政府的引领动员和有序组织下,充分发挥主观能动性和创造性,主动投工投劳、捐资捐物、让地让路,参与乡村建设的热情越来越高。在党政弹性化嵌入与农民协同型参与的双重作用下,岗子村耦合协同型乡村建设模式实现了资源的高效利用,充分彰显了农民主体性。在双毛村的乡风文明建设中,基层党委政府强势介入村庄“人情风”整治活动,镇村两级政策执行手段过于强硬,公共规则与治理资源嵌入过于刚性化,缺乏柔性的价值理念嵌入,导致治理成本高而效率过低。农民在这种严格的整治环境中,以“软抵抗”的方式应对监管、巡查和举报,导致政策出现“搁浅”困境,基层干部也陷入信任危机。在刚性化嵌入与抵触型参与的双重作用下,双毛村党政主导型乡村建设模式的建设成效并没有达到预期效果。在平山村的人居环境整治中,基层党委政府为了在短期内完成政策实验任务和通过上级验收考核,采取各种形式主义的举措推进试点建设。农民的建设需求和意愿被忽视,只是象征性地参与有偿性质的建设活动。在形式化嵌入和象征型参与的双重作用下,平山村双向脱嵌型乡村建设模式最终呈现出共同缔造理念的“悬浮化”和共同缔造实践的“景观化”的结果。

表 3 党政嵌入、农民参与与乡村建设实践效能的比较

样本村庄	党政嵌入	农民参与	实践路径	建设成效
B 县岗子村	弹性化嵌入	协同型参与	耦合协同型	乡村建设资源的高效利用 农民主体性的充分彰显
Z 县双毛村	刚性化嵌入	抵触型参与	党政主导型	治理成本过高,行动难以持续 基层干部权威和公信力下降
Y 县平山村	形式化嵌入	象征型参与	双向脱嵌型	共同缔造理念的“悬浮化” 共同缔造实践的“景观化”

四、高质量乡村建设行动的有效实现路径与机制构建

高质量乡村建设行动以高质量参与为导向,包括主体的高质量、过程的高质量和效能的高质量(白雪娇,2023)。高质量乡村建设行动的核心就是“高质量”,因此可以从“高”“质”“量”三个维度来理解。“高”是对乡村建设实施过程的要求和对于乡

村建设实践效能的评价,意味着要高标准、高效率、高水平地落实乡村建设行动的各项政策,实现乡村建设的高水平发展;“质”是对乡村建设内容的拓展和升华,从“社会主义新农村建设”到“宜业宜居和美乡村”,乡村社会发生了翻天覆地的变化,农民基本生活需求、物质需求得到了较好满足,为了进一步满足农民对美好生活的向往,就需要推进乡村建设从“量”的积累逐渐转向“质”的飞跃;“量”是对乡村建设程度最基本的描述,如果没有量的积累,难以实现质的突破,也就更谈不上实现高质量乡村建设行动。从湖北省三个村庄的乡村建设实践来看,党政弹性嵌入、农民有效参与和内外协同联动是推进高质量乡村建设行动的有效实现路径。

(一) 党政弹性嵌入机制:高质量乡村建设行动的外源性力量

21世纪以来,党和政府实施了社会主义新农村建设、农村社区建设、新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴、美丽乡村建设、乡村建设行动等一系列推进乡村建设的重大战略。从社会主义新农村建设一直到乡村建设行动,乡村建设的政策话语与实践形式一直在变,但党和政府推进乡村建设以实现乡村全面振兴和农业农村现代化的坚定决心没有变过。无论是什么形式的乡村建设实践,都有两个共同特点。一是作为国家治理体系“神经末梢”的基层党委政府,是国家一系列乡村建设重大战略的实施主体和推动主体。二是基层党委政府通过向乡村社会输入外部要素助推国家政策落地,以党政力量嵌入乡村建设实践。当党政嵌入过度时,会消解村社本位与农民主体性,不仅徒增治理成本和降低治理效率,而且招致嵌入客体的抵触与排斥;而党政嵌入不足则无法激活村社自主性与农民主体性,导致乡村建设难以长期持续。所以,只有适时且适度的党政弹性嵌入才是有效推进高质量乡村建设行动的外源性力量。

乡村建设行动中的党政弹性嵌入建立在弹性治理的基础上。弹性原意是指物体在外界影响或外力消除后恢复到原始大小和形状的能力。彼得斯(2013:61)将弹性概念引入政府治理模式,在其看来,弹性化治理模式是指政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战。弹性治理意味着治理过程的灵活性、治理结构的适应性和治理主体的多元性。与之相对应,刚性治理则意味着治理规则、标准和程度的刚性化,以及治理主体的一元化。在乡村建设行动中,基层党委政府的刚性嵌入与弹性嵌入分别扮演着不同的角色和功能。前者本质上是一种“刚性治理”或“硬治理”,强调权力支配、行政命令、强制干预、资源控制和利益诱导。后者本质上是一种“弹性治理”或“软治理”,强调规则调适、资源整合、价值引导、情感动员、关系软化和利益激励。党政弹性嵌入要求基层党委政府在乡村建设行动中能充分尊重广大农民群众的建设意愿与内在需求,灵活调整治理规则、程序和项目资源分配、使用方案,柔性嵌入主流文化、价值理念,弹性嵌入公共规则和治理资源,为推进高质量乡村建设行动提供有力支撑和坚实保障。

(二) 农民有效参与机制:高质量乡村建设行动的内生性动力

乡村建设是一项艰巨性、复杂性、长期性的系统工程。新中国成立以来,党和国

家致力于推进乡村建设以改变农村落后面貌,从以农业集体化为核心的乡村改造,到以解放和发展生产力为主题的乡村改革,再到以农业农村现代化为目标的乡村振兴,在乡村建设历程中积累了许多宝贵经验。其中,最重要的经验之一,就是必须坚持农民主体地位、有效组织农民参与。坚持农民主体地位是新时代乡村建设行动的出发点和落脚点。农民主体在乡村建设行动中发挥着探索、建设和评价的重要功能。农民主体性地位能否得到充分体现、农民主体性功能能否得到充分发挥的关键在于农民是否有效参与。农民的有效参与是乡村建设政策实践的重要过程与目标(何得桂,徐榕,2020)。然而,在实践中也可能会面临“政府干、农民看”和“乡村建设行动而乡村不动”的问题。因此,必须破解农民主体缺位的困境,激活农民参与乡村建设的内生性动力,推进高质量乡村建设行动。

高质量乡村建设行动建立在充分考虑农民建设意愿和广泛吸纳农民有效参与的基础上,可以从组织化、自主性、获得感三个方面提升农民参与行为的有效性。一是推动农民再组织化。处于分散化、个体化状态的农民缺乏自组织能力和利益表达的渠道,无力承接自上而下输入的各种资源要素。农民只有依靠组织化参与和集体行动建立情感联结和利益联结,才能够凝聚共同建设美丽乡村的集体力量。二是调动农民参与的自主性。农民参与乡村建设行动不应该是在国家政策红利裹挟下的消极被动参与,而应该是主动响应政府动员和自觉承担村庄公共责任的积极能动参与。三是提升农民参与的获得感。乡村建设行动的最终目标就是切实提升广大农民群众的获得感、幸福感、安全感,农民的持续参与也离不开获得感的激励。总之,农民有效参与要求农民能够积极主动响应基层党委政府动员,依靠组织化参与形成利益相关、责任共担、行动一致的乡村建设共同体,充分发挥自身积极性、能动性和创造性,在乡村建设行动方案的制定与实施方面拥有更多自主选择权与决定权,并且能够在乡村建设过程中不断增强自身的获得感、幸福感、满足感,真正成为乡村建设行动的建设主体、受益主体、监督主体和评价主体。

(三) 内外协同联动机制:高质量乡村建设行动的关键性环节

国家通过资源下乡、项目下乡等形式每年向农村投入数以万亿元计的资金,开展各种主题和形式的乡村建设行动。可以看到,国家实施乡村建设行动自上而下施策多、由外而内输入多,但是对于从乡村内部挖掘潜力、激活乡村内生动力关注度不够。乡村社会由于长期习惯于依靠国家和社会的帮扶,享受着乡村建设政策的红利,农民的政策依赖行为和“等靠要”思想比较严重,由此出现乡村社会内生发展动力不足和能力欠缺等问题。在以政府主导的乡村外源式发展模式,乡村社会过度依赖政府的政策支持和外部的资金、技术,会导致乡村去主体性、农民去参与性和村级治理能力弱化。与之相对应,乡村内源式发展模式则强调自下而上的自我积累、地方发展驱动力的内部性和农民参与的主动性,但是却面临内生发展动力源的可持续性。单纯依靠外部力量或者单纯依靠内部力量都难以实现区

域繁荣,唯有将内外要素统筹在发展网络中,通过上下联动和内外合作的混合路径激活乡村发展的内生动力(吴越菲,2022)。因此,要推动高质量乡村建设行动,就需要乡村社会实现从“上动下不动”向“上下联动”转型,做到内外合力、上下联动、相互协作(陈学兵,2020)。

内外协同联动的基础是主体协同。基层党委政府和农民是乡村建设行动的两大关键主体。党政弹性嵌入与农民有效参与的耦合协同是最佳的主体协同状态。而党政刚性嵌入带来的农民消极参与会导致乡村建设行动处于主体协同失调的状态。在党政刚性嵌入的乡村建设行动中,农民处于被“套牢”的状态,对于“是否参与”“以何种形式参与”缺乏自主选择权,大多时候表现为消极的形式化参与、配合式参与、冷漠性参与、抵触型参与等,农民主体性缺失。反之,在党政弹性嵌入的乡村建设行动中,基层党委政府尊重农民的建设意愿和利益诉求,农民具有充分的表达权利和畅通的表达渠道,能够得到党政部门的有效回应并发挥建设性作用,可以提升参与行为的有效性。在主体协同的基础上,内外协同联动机制进一步向前发展,通过制度供给、资源整合、组织创新、价值融合实现制度协同、资源协同、组织协同和价值协同,从而推进高质量乡村建设行动。

五、结论与讨论

高质量实施乡村建设行动,不仅是高质量推进乡村全面振兴的重要抓手,也是高质量推进农业农村现代化、建设农业强国的有力保障。在具体实践中,高质量乡村建设行动需要自上而下的国家建设行动与自下而上的农民参与行动有机配合、同步实施。基层党委政府是乡村建设行动的政策执行主体和推动实施主体,农民是乡村建设行动的建设主体、受益主体、监督主体和评价主体。作为外部力量的基层党委政府行为与作为内生力量的农民参与行为共同作用于乡村建设行动过程,会影响乡村建设实践效能。通过考察湖北省B县岗子村、Z县双毛村、Y县平山村三个村庄的不同主题和形式的乡村建设实践,发现基层党委政府的嵌入行为和农民的参与行为出现了不同的实践样态,由此形成了不同类型的乡村建设实践路径和效能,分别是党政弹性化嵌入和农民协同型参与共同作用下的耦合协同型乡村建设模式、党政刚性化嵌入与农民抵触型参与共同作用下的党政主导型乡村建设模式、党政形式化嵌入与农民象征型参与共同作用下的双向脱嵌型乡村建设模式。三种乡村建设实践模式表明,耦合协同型乡村建设模式是较为有效的路径选择,党政弹性嵌入、农民有效参与、内外协同联动是推进高质量乡村建设行动的有效实现路径。

在实践中扎实推进乡村建设行动,应注意三个方面。第一,乡村建设必须明确“为谁而建”的问题。只有明确“为了谁”的问题,才能抓住乡村建设的根本方向。农

民是乡村生产生活的主体,也是乡村建设的主体,必须坚持乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建的价值取向。在乡村建设行动中,应畅通农民的表达渠道,尊重农民的建设意愿,主动回应农民利益诉求,充分彰显农民的主体性地位和发挥农民的主体性功能。第二,乡村建设必须明确“建设什么”的问题。正确把握乡村建设的具体内容和重点任务,从公共基础设施、农村人居环境、基本公共服务、农村精神文明建设等方面入手,满足在地村民生产生活需求和村庄的长远发展利益。在乡村建设过程中应避免大拆大建、“堆盆景”和“刷白墙”现象,防止盲目“造景”和资源浪费。第三,乡村建设必须明确“怎么建设”的问题。应加强党建引领和政府引导,为乡村建设行动提供体制性组织保障。坚持农民主体和多元参与,建立多元主体协作机制,通过多主体功能整合实现资源高效配置。发挥乡村文化资源禀赋优势和数字技术的支撑作用,推进以文化为底蕴、以技术为支撑的高质量乡村建设行动。

[参考文献]

- 白雪娇,2023. 社会共治嵌入高质量乡村建设的逻辑语境、实践过程与效能分析——基于“新村”的案例研究. 广西大学学报(哲学社会科学版)(2):113-121
- 彼得斯,2013. 政府未来的治理模式. 吴爱明,夏宏图,译. 2版. 北京:中国人民大学出版社
- 波兰尼,2007. 大转型:我们时代的政治与经济起源. 冯钢,刘阳,译. 北京:当代世界出版社
- 陈学兵,2020. 乡村振兴背景下农民主体性的重构. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版)(1):63-71
- 邓大才,2021a. 乡村建设行动中的农民参与:从阶梯到框架. 探索(4):26-37
- 邓大才,2021b. 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(1):85-94
- 韩瑞波,2021. 技术治理驱动的数字乡村建设及其有效性分析. 内蒙古社会科学(3):16-23
- 郝诗楠,李明炎,2022. 运动式治理为何“用而不废”——论作为一种治理工具的运动式治理. 探索与争鸣(10):165-176
- 何得桂,徐榕,2020. 政策变现的乡土逻辑:基于“有参与无合作”现象的分析及超越. 中国农村观察(5):24-39
- 何慧丽,王思贤,2022. 六位一体:新时期“实施乡村建设行动”的系统性阐释. 中国农业大学学报(社会科学版)(1):46-61
- 贺雪峰,2019. 大国之基:中国乡村振兴诸问题. 北京:东方出版社
- 黄政,2023. 村干部管理改革中的行政嵌入与镇村关系调试——基于和镇“千分制”考核制度实施过程的分析. 宁夏社会科学(1):88-97
- 李华胤,2020. 回应性参与:农村改革中乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个乡镇改革试验的调查与比较. 中国行政管理(9):128-134
- 李媞,2023. 任务驱动与专班推进:地方弹性治理的一种实践逻辑——基于B市四类工作专班的案例比较. 公共行政评论(6):26-45
- 刘传磊,张俊娜,靳启伟,等,2023. 村社嵌入乡村建设项目的实现路径与机制构建. 中国农村

观察(5):66-80

乔陆印,2019.乡村振兴村庄类型识别与振兴策略研究——以山西省长子县为例.地理科学进展(9):1340-1348

申端锋,2019.乡村改良与乡村建设的技术化困境.学习与探索(11):53-65

沈费伟,叶温馨,2021.数字乡村建设:实现高质量乡村振兴的策略选择.南京农业大学学报(社会科学版)(5):41-53

谭旭运,董洪杰,张跃,等,2020.获得感的概念内涵、结构及其对生活满意度的影响.社会学研究(5):195-217

王春光,2022.乡村建设与多元共享利益共同体的建构.人民论坛·学术前沿(15):48-54

吴春宝,2022.新时代乡村建设行动中的农民主体性功能及其实现.长白学刊(1):124-131

吴惠芳,陈健,王惠,等,2022.多元主体参与乡村建设实践路径与效能的比较研究.中国农业大学学报(社会科学版)(1):62-74

吴越菲,2022.从部门生产到区域繁荣:面向农村新内生发展的政策转型及其反思.贵州社会科学(5):158-168

武小龙,2022.乡村建设的政策嵌入、空间重构与技术赋能.华南农业大学学报(社会科学版)(1):9-22

肖唐镖,2004.乡村建设:概念分析与新近研究.求实(1):88-91

徐勇,朱城坤,2023.以共同缔造推动共同富裕——基于农村“共同缔造”实践的考察.行政论坛(1):5-10

尹瑶,刘京雨,2023.数字技术如何改变乡村——基于5省10村调研的分析.中国农业大学学报(社会科学版)(2):101-117

于水,王亚星,杜焱强,2019.异质性资源禀赋、分类治理与乡村振兴.西北农林科技大学学报(社会科学版)(4):52-60

詹国辉,李震戟,2024.乡村移风易俗“治理偏差”的生成逻辑与优化路径——来自黔地的案例.农林经济管理学报(2):226-233

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(7):14-25

张文明,2019.内生发展:自主性对农村家庭收入的影响——基于上海市郊9个村的实证研究.人民论坛·学术前沿(10):48-60

张新文,杜永康,2022.集体经济引领乡村共同富裕的实践样态、经验透视与创新路径——基于江苏“共同富裕百村实践”的乡村建设经验.经济学家(6):88-97

张新文,詹国辉,2017.乡村建设、社会质量与政府角色.南京农业大学学报(社会科学版)(5):1-9

郑大华,2006.关于民国乡村建设运动的几个问题.史学月刊(2):52-59

郑兴明,2019.基于分类推进的乡村振兴潜力评价指标体系研究——来自福建省3县市6个村庄的调查数据.社会科学(6):36-47

中共中央党史和文献研究院,2019.习近平关于“三农”工作论述摘编.北京:中央文献出版社

Administrative Embeddedness and Farmer Participation: Why High-quality Rural Construction Action Is Possible

—Based on the Investigation and Comparison of
Three Villages in Hubei Province

LI Haijin LIU Fengping

Abstract Vigorous implementation of rural construction is an important starting point for promoting the overall revitalization of rural areas, and it reflects the development path and construction results of business alienation in practice. Based on the comparative study of three villages in Hubei Province, this paper analyzes the key factors affecting the practical efficiency of rural construction. It is found that the joint effect of the embedded actions of grassroots Party committee and government and the participation behavior of farmers shapes different types of rural construction practice paths and effectiveness: the coupled coordination type, the Party-and-government-led type, and the two-way decoupling type. The three rural construction practice modes demonstrate that the coupled and collaborative mode is the most effective path. Flexible embedding by the Party and government, effective participation of farmers, and the internal-external coordination are crucial strategies for promoting high-quality rural construction. To effectively promote rural construction in practice, it is necessary to clarify the questions of “for whom to build”, “what to build”, and “how to build”. Efforts should adhere to the principle of constructing rural areas for the benefit of farmers, explore the collaborative co-construction mechanism of multiple subjects, give play to the advantages of rural cultural resources endowment and the supporting role of digital technology, and enable high-quality rural construction actions.

Keywords High-quality; Rural construction action; Administrative embeddedness; Farmer participation