华南农业大学学报(社会科学版)
2022年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第21卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

互惠共生:政府与农民互构式治理机制

孔令英,陈思羽

(石河子大学 经济与管理学院,新疆维吾尔自治区 石河子 832003)

摘 要: 政府与农民的互构式治理意味着乡村治理现代化和长期巩固脱贫攻坚成果的实现,需要"自上而下"的政府治理与"自下而上"的农民参与双轨道有效耦合。研究以社会互构论为认知范式,以"互惠共生"关系为视角,以红岩村"村民议事会"作为案例,政府和农民的互构式治理过程呈现"强政府-强农民"的良性互构模式,以此化解乡村治理困境、创新基层民主治理,通过互构主体、互构动力、互构方式、互构域四个要素相互作用以达到互构式治理机制运行最佳效能。未来互构式治理机制的优化路径,需要坚持多元主体协同共治、实现赋权增能、强化政府治理与村民自治互动、加强文化和情感建设。

关键词: 乡村治理;政府治理;农民参与;社会互构论

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2022)05-0114-12

一、互构式治理的研究进展

乡村治理现代化和长期巩固拓展脱贫攻坚成果的实现离不开国家与农民的相互合作,即需要"自上而下"的国家治理和"自下而上"的民主参与两条轨道有效匹配、深度融合[1]。然而在村民自治过程中,村治主体带有浓厚的"公职化色彩",更多由政府任命、委派对村域实施行政控制和管理,行政化治理成为既存事实[2]。针对村民自治中呈现的异化现象,一些地方尝试补救和改良之道,开始探索基层民主治理创新。尤其是近几年乡村治理和脱贫攻坚过程中,"四议两公开""村民议事会""五议决策法"等制度进一步体现了国家和基层社会的互构,这些创新性制度使村民自治内涵和意义变得更加丰富和灵活。社会互构论认为:"个人与社会之间存在着互相建塑与型构的关系"[3]539,国家治理绩效关键在于国家与社会是否能达成合作共治,因此探讨政府与农民互构式治理的关键在于探讨政府和农民是否能达成"互惠共生"的合作关系。

村民议事会这一村民自治组织可以看作是一种"中间结构",是在国家的支持和农民的行动两种力量的合力下所生成的组织样态,借助国家支持实现了对群众的动员,同时增加了治理动能,可以实现国家与农民的有效联结[4]。乡村振兴战略实施以来,国家积极探索基层治理如何有效促进乡村振兴目标实现进而发展的有效途径,村民议事会作为政府和农民的中间桥梁,较好展现了政府和农民的互构。国家通过权力下放给予农民自我发展空间,为最大限度地保障农民的权益从而采取相应的举措,增强农民政治认同感,彰显农民话语权,从而实现国家高效治理乡村的任务目标,达成国家与农民双方良性互动关系,呈现出强大生命力。在推进国家治理现代化进程中,重视政府与农民的"互惠共生"的互构关系,探讨政府与农民互构机制,对化解乡村治理困境、创新基层民主治理、实施乡村振兴战略具有重要意义。

收稿日期: 2022-06-13 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2022.05.010

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(20BJY172)

作者简介: 孔令英(1978—),女,山东枣庄人,石河子大学经济与管理学院教授,主要研究方向为农业经济理论与政策。E-mail:63470079@qq.com

近年来乡村治理是学者们关注和讨论的热点，学者们开始基于社会互构论探讨乡村治理实际问题，关于互构式治理的研究主要是探讨其内涵和特点等规范性讨论：国家的体制模式、组织方式、制度化程度、实践能力等特征构成了国家互构的基本要素，而农民的行为特点、利益诉求、传统习俗和精英流向构成农民互构的基本要素[5]；按照互构共变的“向度”和“量级”，互构治理类型划分为三类，即“正向谐变”“逆向冲突”“悖向同变”[6]，国家与农户互构式治理中的善治状态是两者“正向谐变”过程中达到合作共治[1]，这意味着政府与农民互构强调两者的相互合作；国家和农户互构过程中呈现出双向回应性、多元互动性和制度衔接性等特点[1]，且双方的关系形态呈现复杂的二重性和多重性特征[7]。但在政府与农民互构过程中，也存在诸多困境：政府强制性管控造成资源供给的行政化趋向，农民处于被动接受状态[1]；政府扶贫资源配置的“在地”治理难以满足农民“脱域”的社会化流动[8]；“大公”与“小私”的对接难题，无法建立政府与农民之间的权利义务边界[4]；村干部沦落为国家权力的“附庸者”，村民自治表现出“行政化”和“虚弱化”[9]；农民缺乏政治话语权，村民自治实践中参与度低[10]。现阶段互构式治理的研究成果极少，虽形成了一定的理论体系，但缺乏深度的理论透析，特别是互构式治理的运行机制和构成要素的研究成果非常罕见。互构式治理在乡村治理场域中是如何进行的？它能够带来多大的乡村治理效能？有何种优化途径？本文构建互构式治理理论框架，对乡村治理中政府和农民的互构机制进行重点分析，数据来源于笔者 2021 年 7 月在重庆市长寿区双龙镇进行的政府和农民的互构式治理专题调研。

二、政府与农民互构式治理的理论框架

由于我国乡村治理结构不断完善，原有的乡村治理知识体系需要不断更新以支撑多元化、复杂化的治理实践和学术研究，郑杭生[3]539 认为“互构是指社会关系主体之间的相互建塑与型构的关系”，所提出的社会互构理论为互构式治理提供了一种前沿的分析框架，解构了“国家—社会”二元式研究范式，采用了更加立体、全面的互构式分析框架。农村基层的治理和贫困问题本身就能体现出政府与农民之间建塑与型构的关系，“基于社会互构论，贫困问题不仅是一种社会现象也是一种主体行为建构，包含动员社会资源和农民参与双重意义。”[6]因此，为更好地实现长效脱贫和乡村治理现代化，应当研究政府与农民的互构共变关系，达成政府与农民的双向回应。

笔者将政府与农民的“共在共生、互依互存”的互构关系、互构目标贯穿于乡村治理建设和巩固拓展脱贫攻坚成果全过程，根据社会互构论基本理论，构建了政府和农民互构式治理分析框架，包括互构主体、互构动力、互构方式、互构域四个方面（见图 1）。随着国家乡村振兴战略、精准扶贫政策推进以来，政府与农民由“非平等”的依附性互动即共在关系，转变为“平等”的合作性互动即共生关系。这种关系的维持需要上下互联互通、双方政治认同来达成一种“共同虚构”。笔者以红岩村“村民议事会”制度阐述政府和农民“正向谐变”的“互惠共生”关系，即双方发生协同共变、协调一致的变化，朝着共识互信、合作协调、互惠双赢等和谐的向度与量级的共变。将政府与农民“共在”基础上进一步转化为“合作性共在”（即共生）的动力，然而政府与农民双方不能坐等合作关系自然形成，只有构建起互构式治理机制，才能促进“合作共治”目标达成。

其中互构主体是分析互构双方即政府和农民地位关系的认知，是互构式治理的基础；互构动力是分析政府和农民互构行为的动力来源，即基于什么导向促使了政府和农民的互构行为，是互构式治理的支撑；互构方式是分析政府和农民双方分别采取了哪些路径和措施去实施互构行为，是互构式治理的关键；互构域是分析政府和农民互构共生空间有着怎样的文化融合和情感联结，上升为一种意识形态层面的分析，是互构式治理的要旨。其中，互构主体的地位关系认知是基础，互构主体间权力分配得越公平，政府和农民互构关系就越接近“正向谐变”。互构主体地位关系认

知的差异也会进一步造成互构动力、互构方式及互构域的差异，呈现不同的互构效果。研究将村民议事会这一组织形式作为双向互构的联结点和关键点，以该组织推进政府与农民“共在共生、互依互存”的互构关系，形成“强政府—强农民”良性互构模式。在彰显农民话语权，增加农民自我发展内生动力的基础上，形成农户长效脱贫治理状态，从而优化互构式治理体系，为重庆市长寿区巩固拓展脱贫攻坚成果和实现进一步精准治理提供参考。

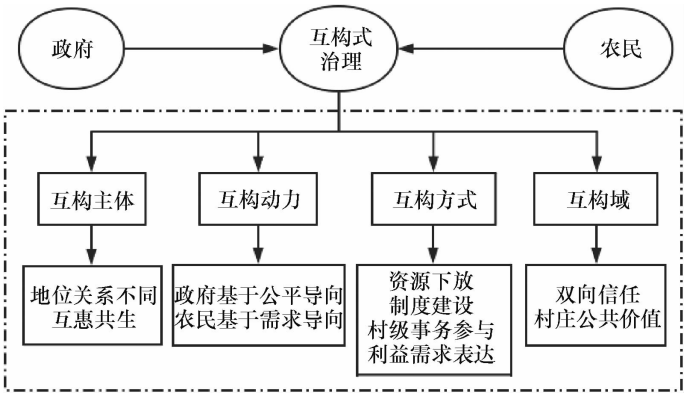


图1 政府与农民互构式治理的理论框架

三、基于“议事会”制度的互构机制

（一）案例背景和主要成效

双龙镇红岩村是市级插花贫困村，辖9个村民小组，共1601户、3698人。红岩村探索在实施乡村振兴战略中加强扶贫工作的政策举措，48户贫困户全部脱贫摘帽，边缘易致贫户4户全部销号，“两不愁三保障”问题全面得到解决，全村农民人均可支配收入达17800元，有效衔接试点取得了初步成效。自2011年起，长寿区全面实行村级公共服务和社会管理改革，创新出基数加因素、村民议事会、三级联动制“三大机制”，农民掌握了专项资金管理权、使用权和监督权，221个村均成立了议事会，使51.2万人获益，实现变农村“公共事”为农民“自家事”。

近几年，红岩村实施村民议事会制度以来，商讨了有关农民群众利益的重大事项，如村庄建设规划、土地征用及补偿分配、集体经济项目的立项、村集体资产的投入、处置等内容，成效相当显著，使民主决策更加实用化和效果化，形成了民主管理、决策、监督创新机制。几年来的实践证实了这一运用科学发展理念的创新做法是可行的、有效的、成功的。其主要成效包括以下几点：第一，村民议事会制度实施后，决策权、执行权分开，形成相互制约的权力结构。政府、党支部等主体的领导方式发生了转变，各自将一部分权力授予其他主体，如村民议事会负责议事决策，村委会负责执行。政府、党支部由之前的大包大揽、事无巨细转为负责大事、制定政策、建设支部班子，奠定了由上自下的互构基础，由行政本位转向村庄本位。第二，强化村级民主决策与民主监督，重塑乡村政治生态。以前都是村委会拥有绝对权力，如今通过还权赋能，民权民定，使得权力赋予更加公平，改善了与农户互动的单向度权力运行机制。每个村都对公共事务进行公示，尤其是经济账目、重大事务，发挥了民主决策和民主监督的作用。第三，实现对全体村民的有效动员和有效参与。村民议事会为村民提供了组织化平台，即围绕村庄内公共事务，将村民组织起来达成有效的集体行动。这不仅增加了村民自治的积极性、主动性、参与性、可行性，形成由下自上的互构基础，也解释了具有强制性的政府和具有自治性的农民如何交互。第四，破解了上情下达和下情上传通路受阻的难题。由于村民政治冷漠、乡村人口流动、干群关系紧张等难题使村庄缺乏“人气”，导致了上

级与下级沟通链条阻断,即国家政策推动与村庄社会积极响应两条链路在尾端断链。互构式治理反映在政府层面“自上而下”的资源供给、制度建设深度契合于农民“自下而上”的村庄事务参与、利益需求表达,续接了乡村治理结构尾部断链,重新构建了政府和农民对称性“互惠共生”关系[11]。

(二)互构主体:转换地位关系认知

政府和农民作为笔者要研究的乡村治理中互构的两大主体,其地位关系认知是互构式治理的基础,地位关系认知差异影响互构动力、互构方式及互构域机制的运作,且互构主体间权力分配影响其互构关系,双方由“强制-依附”关系转向“互惠共生”关系。

一方面两者地位关系不同。其一,互构基础不同。国家作为乡村治理和扶贫工作的主导力量,为了更有针对性解决民众对村庄治理、自身贫困的诉求,设立村民议事会听取农民需求和意愿,动员农民参与村庄治理,提高农民群体的参与性,在资金支持、政策制定等方面具有“自上而下”的互构基础。农民作为国家治理和扶贫工作的主要对象,也是各项福利政策惠及的主要群体,通过村民议事会参与村庄各项事务,彰显自身话语权,在议事会中表达自身利益诉求,从而更好实现民主权利行使、解决贫困实际和提高家庭收入等目标,具有“自下而上”的互构基础。其二,角色位置不同。村党支部是村庄治理的主心骨,处于领导核心地位,享有政治领导权;政府处于村庄治理的主导地位,作为“元治理者”对村庄进行资源支持、制度供给,保障村级组织和农民自主性基础上,由统治者、管控者向管理者、服务者角色转变;村委会在村党支部的领导之下享有村民自治权,在村民议事会中负责梳理汇总村公项目,是会议直接组织者;村民成为公共服务和社会管理的“决策者”,参与项目决策和实施全过程,村党支部书记只负责召集村民议事会,不干涉“议事员”投票权利。其三,权力关系转变。国家通过资源支配权的下放,使得地方政府、村委会、村民议事会、村民之间的权力关系发生转变:地方政府将村级项目需求表达权下放给村民,将村级项目决策权下放给村民议事会,其主要拥有对项目实施质量、进度的部分监督验收权;村委会的工作内容由主要完成上级政府传达的任务指标,转变为主要执行议事会通过的项目实施决议。村民议事会在授权范围内可以撤销和变更村委会对于村级公共服务和社会管理事务中不适当的行为,监督村委会实施村级公共服务和社会管理等工作,并提出质询。可见,村民议事会使得村庄权力关系发生转变,由早期公共服务资金制度中,主体间权力分配的非均衡关系转向责任共担的平衡关系,村民议事会打破了原来的权力结构,对村“两委”进行权力制衡[12]。

另一方面两者之间关系是“互惠共生”的。政府互构力量的推进恰好给予农民自我治理的互构空间,可以看出村民自治不仅需要农民的自我拓展,也需要国家的管控。村民议事会借助制度化的谈判达成共识,建立互信,以此弥补政府“自上而下”调控的不足[12],政府和农民遵循的是“正向谐变”的互构关系。政府将决策权、知情权、表达权和监督权等权力下放给农民,并针对村级公共服务和社会管理“自上而下”构建起区、街镇、村“三级联动”保障机制,区级负责统筹协调,镇街主抓落实工作,村组具体负责项目实施。这样一来,在区、镇街、村“三级联动”保障之下,上下层级共同参与红岩村的村级公共服务和社会管理,实现了上下联动、多方参与,各部门各司其职、各负其责的局面,推动了治理方式由“自上而下”向“上下互动”转变。由此加大农民参与的深度和广度,农民更有积极性在村民议事会上表达自身利益诉求,政府更加高效率地捕捉村民的内心意愿和利益需求,作出更符合双方利益的决策,从而更好地完成政府的治理目标,提升治理能力,化解“村民想干没钱干,政府干了村民不认同”的难题,建立起干群互相信任的纽带。因此,达成政府与农民“共在共生、共时共变”的互构目标,形成“强政府-强农民”良性互构模式,实现了二者高度依存的互动,最终实现双方共赢。

(三)互构动力:树立公平导向和需求导向

政府和农民互构动力源自政府基于公平导向向下推进,村民基于需求导向向上参与从而达成

乡村治理现代化目标。红岩村将村民议事会作为双向互构的“中间桥梁”，推进政府和农民的互动关系，从而对乡村治理现代化过程中政府与农民互构的动力源泉作出新诠释。

1. 基于公平导向的政府源动力

其一，尊重农民意愿，发挥村民主体性。乡村治理现代化智慧在民间、尊重农民意愿是治理现代化的趋势。村民主体性体现在农民具有村庄建设参与的主体积极性，政府更加关注权利的公平性和政策决策的公开、公正，以及对农民合法权益的保护，关心农民的全面发展与尊严[13]。政府倾向制定符合双方利益的决策，利益均衡实现是互构主体协同行动的动力，即只有各方利益均衡实现才保证各方有效互构。笔者在访谈中得知政府在村民议事会中借鉴“三步量分法”：首先，“议事员”在召开议事会前就议题入户搜集村民的想法和建议，量分界定项目实施范围；其次，“议事员”在议事会讨论时反映村民意见，凡“民主票决”赞成人数超过一半，确定为具体实施项目；最后，“民主票决”量分确定项目实施的先后顺序。可知，“三步量分法”决策过程中的每个环节都充分征求了村民的意见，政府由“代民做主”变为“让民做主”。与此同时，地方政府基于压力传导和严格的目标管理，促使双龙镇政府将公共服务和协助项目顺利实施作为中心工作。因公共服务项目的标准化和可量化特点，双龙镇政府在任务推进中还面临着区级政府严格的过程监控[2]，因此更有利于治理行为的公平公正、治理制度的公开，进一步推动长寿区政府拥有合法的政治权力、规范的治理过程、理想的治理效果。

其二，促进基层自治，推进民主协商。村民议事会中，“干什么”是在议事会上让农民自己提出来、“怎么干”是到议事程序中让农民自己议，正是因为各主体的协商互动，才逐步在乡村治理过程中实现“合作共进”。政府通过引导和授权村级组织，承担村公共事项及公益服务协商解决的责任，实现了由“无限政府”变为“有限政府”，扭转了以往“群众什么事都找政府”的风气，形成了“党委领导、政府负责、部门配合、社会协同、公众参与、法治保障”的基层民主协商氛围。为了推动基层民主管理水平，政府通过权力下放，任何要实施的项目都经过民主商议，由民主执行、监督，最后对项目实施效果进行民主评议。以前不清楚怎么参与项目实施、项目监督、项目后续管理的农民，现在也积极投工投劳到项目的各个阶段，这对于民主管理和监督能力的提升有很好的作用。同时在“议事员”的挑选中，政府通过组织业务培训、鼓励考取职业资格证书等举措，培养和挖掘熟悉村级组织运作、具备专业服务能力的“议事员”，进一步加强村民管理和服务水平。

其三，构建利益共同体，实现共赢发展。乡村利益共同体意味着各方休戚与共、风险共担，其形成是基于各方具有利益关联并进行利益绑定，从而奠定了乡村治理过程中政府和农民“共在共生、合作共治”的基础。政府在乡村振兴、精准扶贫战略实施过程中建构了政府和农民之间的利益协调机制和利益合作机制，资源怎么使用与全体村民的利益挂钩，每个村民都想要从资源使用中获益，这是参与到资源使用过程中的源动力。换言之，资源支配权的下放使得所有村民都产生了利益关切，满足了作为利益相关者的期望，并转化为了参与动机。政府通过成立村民议事会、道德评议会、民主恳谈会等协商组织，利用民主协商、民主决策、民主评议方式，围绕村庄建设、共同致富、长效脱贫等与村民利益密切相关的内容展开议事协商，有效整合村民的利益需求和政治参与，将原本分散的村民整合在一个集村庄利益、情感、价值为一体的乡村共同体内。同时，及时解决、公开反馈村民关心的事项，极大地调动了村民参与村务的热情，充分体验到自治建设、民主管理的力量和成果，“安全感”“幸福感”“获得感”不断增强。可见，村民议事会以共同需求、共同利益、共同目标为纽带，充当民意“催化员”、利益博弈“调解师”。

2. 基于需求导向的农民源动力

其一，村情民意有效反馈。村民议事会从根本上契合农民需求，通过村民议事会进行“民事民办”、“协商共议”的方式吸引他们主动参与农村社会事务，通过面对面沟通，将全体村民有效纳入

乡村治理队伍。因此汇集新的乡村治理力量,形成农村有效治理的内生动力。例如涉及村民切身利益的道路硬化、土地流转纠纷、垃圾池修建等难题,一方面村民主动通过村民议事会“自下而上”将民情上传,另一方面村民议事会成员时常深入村民家中传达党的惠农政策、疫情防控知识、村委会决策部署等内容,再将村民的意见建议及时反馈给村“两委”,议事会成为政权触达村民的传播工具。可知,村民议事会为村民提供了民意上传的平台,与村“两委”交换想法和意见的渠道,以实现情感互构,续接了乡村治理结构尾端断链,重塑乡村秩序。

其二,民主权利维护发展。村民作为“议事员”的角色,拥有对重大事项的知情、讨论、决策、监督权,发挥了村民主体作用、强化了村民责任意识、激发了村级组织活力。具体来说,村民获得了资源支配权,包括对资金的使用、分配、监督权利,资源从村民眼里的“国家手中”转变为了“自己手中”,由此资源下乡在村庄层面上建立了一种公共性;村民获得了村级建设项目的决策、参与、表达、监督权利,红岩村的做法相比起传统行政管控型政府的强制性资源输入方式的最大不同在于:村民议事会通过将决策权从村党支部和村委会中分离出来,压缩村干部的决策权。农民能够对决策过程、政策制定更加清晰了解,完善了民主决策机制,提高了村务决策效能。民主权利的获得提高了对参与公共事务的认同感,极大地增加了农民互构的动力。这改变了过去制度中农民根据村“两委”提“干什么”然后议“怎么干”的做法,为农民通过有效形式真正行使管理村务的权力提供了生动的舞台,保障农民对村庄公共事务的民主管理和民主决策。

其三,致富增收稳定实现。农民作为农村社会的弱势群体,在作出决策时,为了解决自身增收困难,增加收入多样性,提高生活水平,会有动力主动参与村级事务决策,而村民议事会为农民拓宽了参与的渠道,在村民广泛参与和支持下,政府和村民议事会作出的政策措施才能更好地有效执行,从而推动农村经济发展,实现农民稳定增收目标。如红岩村召开的以“无公害蔬菜基地建设和发展规划”为议题的村民议事会,通过实施完善水利灌溉、大棚等配套设施的项目,更好发挥红岩村“粮油、柑橘、蔬菜、畜禽”四大产业优势,这一过程中,如何提高无公害蔬菜基地建设农业综合效益及深加工方面的问题涉及农民是否能够持续增收,提供农民更多机会就近创业就业、致富增收,村庄的产业发展与农民利益契合度高,激活农民参与互构的主体性,因此有动力由下自上参与到基地建设的协商中,为壮大村集体经济贡献力量。

(四)互构方式:实现政府输入和农民反馈

村民议事会制度很好地实现了政府与农民合作共治、共时共变的良性互构,政府不再采取僵化的行政管控体制,而是通过资源下放、制度建设等“自上而下”行为体现其扶贫思维的输入,强化了对村庄资源的配置力度,农民也不再被动参与,而是通过村级事务参与和利益需求表达等“自下而上”行为,彰显其长效脱贫需求的反馈。

1. 政府扶贫思维的输入

第一,“自上而下”的资源下放。资源下放是指国家在资源输入的同时,将资源支配权同时下放给村庄[4],资源能否产生动员农民群众作用的关键,在于资源支配权是否掌握在村民手中。一直以来农村公共财政没有被完全覆盖,政府资源(资金、人力)供给不足导致农民在公共服务和社会管理的主体地位没有凸显出来。长寿区政府为了以高质量农村公共服务推动乡村治理现代化,实施村级公共服务和社会管理改革,将 223 个村的公服专项资金都纳入当地财政部门进行统筹安排,各村拨付 5 万至 8 万元村级公服资金,保障项目顺利实施,这有效化解了村集体组织空壳化的问题。在资源下乡过程中,资源是由国家从外部输入的,只有当资源的支配权掌握在村民手中时,资源才能发挥动员群众的作用。政府将部分资源支配权下放给村民议事会,创新村级民主治理机制,以“民主决策、民主管理、民主监督”为核心内容。其中 5 万至 8 万元的村级专项资金的使用途径和方式由村民议事会自主决定。为了让有限的资金用于真正需要的地方,该村专项资金购材

料、受益群众无偿出劳的模式开始形成并实践,促成专项资金全程“村民说了算”局面,使农民群众化被动参与为主动参与。

政府在这一过程中,一方面,提供资金支持,在资金的具体用途方面由村民通过议事会商议。截至2020年底,长寿全区已累计投入专项资金1.745亿元,实施村级公共服务和社会管理项目2856个。政府的资金供给,达成了政府输入性资源与村庄内生性社会资本有机衔接的互构式治理过程,破除了民生急需项目缺乏资金支持的难题,一改政府以往“抓大放小”行为,真正做到“为群众办实事”。另一方面,制定资金分配和具体使用规则。在资金分配标准上实行“基数加因素”法,构建起“1+2+N(即1个基数、2个主要因素和N个动态调整因素)”的专项资金投入基本框架。2021年各村专项资金额度每村基数增加到10万元,并动态调整每个村增加2万元。在资金使用范围上,规定在村级治理、公益性农业设施建设和维护等村级公共服务和社会管理重点工作范围之内。在资金管理方面,专门设置了负面清单,实现了专项资金的专款专用,让项目资金监督监管更加透明可操作,稳步提升村级公共服务和社会管理水平。

可见,在资源有限的情况下,政府通过筛选和整合农民的需求,实现资源有效配置,换言之,这一阶段是村民之间的利益有效联结并整合的过程,村民拥有参与村庄公共事务的利益激励,即围绕公共资源分配[14],实现了对农民群众的动员。政府资源下放过程体现的是乡村基层政权重塑的过程和治理权力向农民延伸的过程[6],村民议事会为资源输入村庄提供协商治理平台,由此植入政府意志,明确规定公共服务资金使用的事项范围,防止贪污、挪用问题出现[12]。通过资源下放,既满足了政府管理的目标,将村庄各主体吸纳到乡村建设的政治任务中,也提高了农村基层组织的治理能力和农民参与村级事务的主动性,体现了政府与农民在乡村治理中的整合性和互动性[4]。政府资源输入的关键是要契合于农民的利益需求表达。

第二,“自上而下”的制度建设。制度建设是政府在资源下放同时,为了规范资源使用过程所设置的一系列制度,政府的制度建设是民主化村级治理的一种形式[4]。一方面,创制相关制度,加强顶层设计。2011年长寿区政府制定了议事规则、村组集体经济组织财务管理办法、专项经费管理办法等制度,加强村级公共服务和村级财务管理,明确落实监督管理责任。并创设基数加因素、村民议事会、三级联动制“三大机制”,保障民主管理、民主决策、民主监督。同时还创设了一系列配套制度,如关于议事会的议题,村公项目分配时首先征集民意,然后召开村民议事会进行商讨,并要求“一户一表”回收率不小于本村总户数95%。其目的在于防止村干部话语强势、提供民意表达机会、调动村民政治参与积极性;关于议事会成员构成,由党员代表、妇女代表、村民代表、村党组织成员、村委会成员、乡贤等组成,人数在原则上不超过20人,除村党组织书记以外的村支“两委”成员不进入议事会,其中村组干部不超过30%,议事会成员由各村民小组的村民代表采用无记名投票、公开计票的方式选举产生,村民代表得赞成票多的当选议事会成员。目的是避免议事会成为“干部会”,这对有效开展村民议事会提供了制度保障;关于议事会决策过程,“议事员”对议题依次发言、进行商讨,表决议题由成员的一半以上票决通过,表决结果公开计票、当场公布,并指定相关组织或个人负责落实执行,以保障决策过程的透明公开、民主参与。另一方面,对项目进行审查和监管,确保制度落到实处。政府审定项目是否符合公服资金使用范围,是否属于优先需求项目,每个项目的确定和实施是否经过了公共服务和社会管理改革的“实施办法”、“资金管理办法”、“三步量分法”等规定,是否在村民议事会上通过,防止村干部专权。事项审核在村民议事会达成意向以后、实施以前进行,所有项目在通过政府审核之后才能实施。村民议事会所实施的项目结束后,双龙镇主动申请长寿区联合工作组对红岩村实施项目的20%—30%进行抽查并整改所存在的问题,保障项目实施成功。

可见,制度建设为政府的资源输入提供正确的轨道,使得资源供给是合法、合理的,规范了村

“两委”治理行为,保障村庄公共服务建设规范进行。并且制度和规则合法化打破由村庄精英垄断村庄政治权力和资源分配权力的封闭性权力结构[14],防止村“两委”专权,保护了村民参与村庄建设的公共性。同时,通过出台配套制度创新农民参与方式,促使农民参与有规可依,形成农民利益保护与发展的制度基础,进一步提高其参与积极性。

2. 农民长效脱贫需求的反馈

第一,“自下而上”的村级事务参与。农民村级事务参与是指一种直接的主动式参与,即农民直接、充分地参与到公共事务的决策过程中。从对农民的组织动员到有效参与,参与程度逐步加深,离不开农民利益的关照与维护[15]。村民议事会通过扩大参与的规模和参与的程度,提高政府与农民的协调能力来深化民主。一是参与保障。健全“四个民主”参与保障机制。如民主选举方面,采取无记名投票方式推选出“议事员”;民主决策方面,村民议事会在村委会的组织下协助开展民主决策工作,村中重大事务、决策听取村民意见,并以无记名投票方式决策项目实施的可能和先后次序;民主管理方面,通过完善议事协商的相关规章制度和公开资金使用、项目决议情况增强村民自主管理的认同感;民主监督方面,由村务公开监督委员会成员和自愿报名参加的村民对项目的实施和经费的使用进行监督,并对村委会干部进行民主评议、民主监督。二是参与意愿。通过形成民主、法治的社会环境,提高农民的民主政治意识。政府利用“村村通”广播、农家书屋、村村配齐“法律明白人”加强民主政治的宣传,开展自治、法治、德治“三治结合”创建活动加强民主参与的实践,推行“积分制”将积分与村内福利待遇挂钩,调动村民建设美丽乡村的积极性,从而提高村民对自治组织的认知度,帮助村民掌握并有效运用自治组织的方法和程序,使村民具备主人翁意识,能主动地、自觉地参与村级事务。三是参与能力。通过强化“议事员”培训、表彰优秀“议事员”等措施不断提升村民议事会成员的参政议政能力。如双龙镇政府定期召开村民议事会成员培训会,组织学习村民议事会配套制度,就规范议事会运行机制、发挥议事会成员作用和推进村级公共服务民主管理等方面进行交流讲解。从而对村民素质的培养、自治主体质量的提升、农民村级事务参与能力的栽培具有促进作用,充分发挥议事会功能。

第二,“自下而上”的利益需求表达。利益需求表达是一种间接的主动式参与,是主观利益需求的积极反应,村民议事会使得农民的个体利益需求得到有效表达[16]。一是改善党群干群关系,建立利益表达的信任机制。村民议事会制度改进了基层干部的领导方式和工作作风,改变了过去村干部说了算而农民没有话语权的尴尬局面,从而在农民群众间建立起信任,能够主动通过村民议事会表达自己需求。比如村民议事会制定出让村里热心群众和志愿者轮流看护困难户的方案,解决各种烦心事和忧心事,进一步加强对村里特殊群体的照顾和关怀。此举融洽了邻里关系、干群关系,提高了政府、村“两委”的公信力和权威性,赢得了农民群众的拥护,凝聚起加快村庄发展的强大合力。二是拓宽农民利益表达的渠道,规范利益表达方式。其一,村民议事会通过逐户征求村民意见建议,然后对其进行分析、汇总,营造了村民表达需求的平台,赋予村民自由表达生产生活需求的权利[5],村民的公服需求偏好得以表达、释放。村民通过村民议事会就涉及本村利益的事项,向上级政府提出政策咨询,并要求答复。以前不愿意表达的农民,现在由于公共利益被议事会所掌握,因此更加有动力自主地在村民议事会中进行利益需求表达,从而实现农民的广泛参与。其二,农民作为弱势群体,当村“两委”所做出的决定损害了他们的利益时,不用一味地采取非制度化利益表达方式,如非法集体上访、聚众哄闹、以身抗争等非理性手段进行抗争,村民议事会为农民群众提供了制度化利益表达的渠道,并利用人情、面子等社会关系资源调解村民内部纠纷,将治理成本内部化,使农民的利益诉求能够得到有效回应和解决。通过提出议题、表达合理诉求的方式输入到政府政策议程中,政府通过评定各方利益冲突,公平公正地制定解决措施。农民利益需求表达与政府治理行为输入的有效对接,是乡村治理现代化中农民满足自身利益、形成农民

互构力量的关键,实现乡村振兴的必要条件。通过集体讨论和互相说服形成的集体决策既能确定集体利益需求,也能针对需求的紧急程度排名先后实施,是地方政府治理过程中能够精准回应农民需求的基础[14]。

(五)互构域:寻求文化融合和情感联结

社会现象或事件的复合并立、时序交错,社会主体的行动既"脱域"也"在场",在该情境下形成了一个极其复杂、浩瀚博大的场域,即"社会互构域"。互构域表现为一种文化融合后重新组织起的一个共生空间,这个过程中,文化的核心、要素、特性等结构进行交错、重合、并立,在不断调试、修正和改造中发生协同性的转化[3]9。互构式治理的宗旨是政府与农民合作共治,互构域即农民行动过程中国家整合与农民自治的场域,在政府与农民"互构场景"和"互构域"的变化中始终存在。政府与农民的互构不仅是一个结果,而且是一个"互构域"形成的过程。政府和农民交互建构过程中的时空具有多样性、具体性是政府和农民互构共变的要旨[3]487。本文中的互构域界定为:以村民议事会作为"中间桥梁",组织起来的包含国家、农村社会、市场、农民群众等主要力量和公共资源、经济资源、信息资源等各类资源的乡村共生空间和乡村关系网络。在这个共生空间中,各主体和各类资源相互调试、修正和改造,达成文化融合,各主体的互动逻辑体现互构式治理的实践策略要契合国家意志与民生政策,营造村庄自主空间。这进一步铸牢了乡村共同体意识,破解了因市场经济和现代化浪潮导致的乡村社会"空心化"困境及由此引发的情感迷失问题[17]。

为适应该互构域的文化融合、情感联结,政府以尊重农民的内生特点和首创精神为内核[6],与农民沟通协商达成共识,而不是独断专行,构建起"互构、共在、共生"的乡村网络空间。具体体现在:

一方面,政府与农民达成双向信任、情感互动。村民议事会成为了基层政权与村庄信息反馈、民意传递的重要场域,提供更多机会促进农民的政治参与,较好地反映和尊重他们的利益,从而在理解和共识中促进村民对政府信任的形成,编织出村民"情感网"。在农民对国家行政管理的信任下,更容易产生内生性自主改造的动力,通过村级事务的广泛参与、政治权利的保障,进一步切身体会到国家"在场"治理,进一步加深了他们对国家深度的情感认同,激发了农民群体的正向情感,提升贫困群众内生脱贫能力,从而更有利于实现长效脱贫需求,有效贯彻国家方针政策[18]。同时,政府依法赋予村民议事会和农民民主权利,也体现了国家层面对农民权利的信任,这种信任背后实际是文化融合、情感联结。比如议事会成员和村民代表经常性地入户走访,了解民意、传达上级的扶贫精神以及反馈村民意见,因此抑制了部分村民躁动和过激的行为,有利于奠定基层稳定有序的治理秩序。村民议事会成为上下沟通的桥梁,通过情感关怀、现实触动和经济援助等手段,达成政府和农民之间的情感互动,从而形成良好的治理格局。

另一方面,"以事聚人",实现村庄公共价值。村级治理中,通过对村民公共参与的文化逐渐培育、意识逐步提升,从而触发村民"自下而上"参与公共事务,构建村民主体性,其关键是弘扬村庄公共精神、勇于承担公共责任[19]。村民议事会中议的"事"能够触及村民的痛点和关切,因此为乡村治理和脱贫攻坚工作汇聚起强大凝聚力。通过广泛深入的群众动员,采取面对面的形式,通过项目的实施、进展、结果评议等全程追踪和及时反馈,凝聚起村庄共识,因此促成村庄集体行动,重塑村庄公共性。同时,随着农村"熟人社会"的陌生化,乡村"熟人社会"向"半熟人社会"过渡,村庄邻里关系疏远、村庄"公"事的组织松散化、农民交往趋向私人性来往等问题不断暴露。村民议事会等群众性自治组织通过维系村民之间的情感交流、信息互通、经济合作,重新发挥村庄社会熟人社会资本优势,重新利用了乡村社会中关系、利益、人情、面子等治理资源。

四、结论及政策建议

（一）结论

政府与农民互构式治理机制研究对国家达成乡村治理现代化目标具有重大意义，笔者以社会互构论为理论基础，以政府与农民“互惠共生”的互动关系为论述视角，以重庆市长寿区双龙镇红岩村“村民议事会”为叙事对象，论述了政府与农民互构式治理机制的互构主体、互构动力、互构方式、互构域四个要素。互构主体方面，政府和农民地位关系并非简单的“上”与“下”，而是趋向“互惠共生”的良性互动，这与陈浩天、安永军等学者认为的观点一致；互构动力方面，政府互构的源动力来自尊重农民意愿、推动协商民主、构建乡村利益共同体等，基于公平导向促使政府的互构行为，同时农民互构的源动力来自村情民意反馈、民主权利行使、致富增收等，需求导向促使农民的互构行为；互构方式方面，通过政府扶贫思维输入和农民长效脱贫需求相衔接的治理方式，体现回应性治理结构，包括资源下放、制度建设、村级事务参与、利益需求表达等方面；互构域方面，体现在村庄共生空间的文化融合、情感联结，包括政府与农民达成双向信任、村庄公共价值实现。

同时，四个要素之间的关系是环环相扣、层层深入的。互构主体的地位关系认知是互构式治理的基础条件，其差异会进一步影响互构动力、互构方式及互构域的选择。当政府和农民的辩证关系处理得越恰当，权力分配得越均衡时，政府和农民互构关系就越接近“正向谐变”、“互惠共生”的关系，因此，政府向下推进和农民向上参与的互构动力越强烈，“自上而下”的政府行为输入和“自下而上”的农民需求反馈的互构方式越能相互衔接，以及互构域中乡村共生空间的文化融合、情感联结程度越深。基于互构主体地位关系、角色位置的差异性，四个要素相互调适以达到互构共生的最佳效能。

（二）政策建议

互构式治理任重而道远，还存在诸如农户参与性不强、农村基层组织薄弱、国家与农民之间的权利义务边界界定难、组织化程度较低、村“两委”和村民自治组织三者的治理行为存在协同困境等难题。优化互构式治理机制，实现乡村治理体系和治理能力现代化，笔者提出四点建议。

1. 坚持多元主体协同共治，健全完善互构主体机制

根据互构式治理“多元互动性”的原则，应积极推动协同共治，形成多元主体协同治理、互相合作、相互协调、动态平衡的良好态势。首先，强调政府负责，对小微权力实行“清单化”管理，整合乡村治理中的权力[20]，让村民自治组织回归自治本位，推进政府职能优化协调高效[21]。其次，坚持社会协同。培育广泛多元的村级议事协商主体，对政府行为进行约束和互动，实现社会组织对政府事务，政府对社会组织事务的双向参与。形成各类社会组织化形式，如“政府＋农民”“市场组织＋农民”“社会组织＋农民”等组合[22]。再次，强化农民群众参与。完善自治的组织机构和培育农民参与乡村建设的激励机制，推进治理决策民主化、要素配置高效化[19]。

2. 实现赋权增能，健全完善互构动力机制

一方面，完善农民的赋权体系。赋予农民话语权、信息权等新型权利，适当增加农民群体在议事、决策等公共机构的比例[10]；加强法治赋权，在制度上保障村庄公共事务的透明公开，确保农民掌握涉及自身利益的有效信息，形成农民赋权的常态性、长效性和可持续性。另一方面，建立健全需求表达机制和平台。建立利益协商与谈判机制，使各方矛盾冲突能够协商解决，维护社会和谐稳定；利用数字技术提供互构式治理平台，促进线上线下良性互动，探索乡村治理的线上线下融合之道。基于“互联网＋党建”、村级政务服务中心、“社区通”、微信公众服务等平台，打造覆盖农村信息获取、村务计划决策、政务反馈评价等各个阶段的信息汇集板块，实现信息快速、高效地传递，

提高农民表达偏好需求的效率,农民的内心意愿能够得到有效反馈,从而激发农民参与的主动性。

3. 强化政府治理与村民自治互动,健全完善互构方式机制

首先,进一步优化制度环境。完善制度设计,如村民议事信息公开制度、传统村落村民议事制度等,激发内治活力,提高议事参与率[21]。依据党的农村政策建立健全村民自治制度,如依据国家出台的农村政策改进村庄治理微观条例,或是根据地方政府出台的村庄政策规范农民组织参与的细则。其次,进一步丰富村级议事协商格局。围绕村级组织实际,建立合理高效、协商程序科学规范、协商目录明确完善、协商形式创新多样、成果运用落实深化等创建内容。探索便捷畅通的村级议事协商渠道,优化灵活实用的村级议事协商流程,从而优化村民对村级事务参与流程和利益需求表达的渠道。再次,进一步加强农民村级事务参与能力。包括完善议事会成员结构、建立议事会成员学习和培训的长效机制、借知识竞赛活动提高议事会成员能力、办活办好优秀议事会成员评选工作等举措。

4. 加强文化和情感建设,健全完善互构域机制

一方面,加强情感联结。强化村民参与议事协商的精神宣传,提高农民群众对公共参与认同感,引导议事会成员提升公共参与的权利意识。进一步培育村民自治组织公共精神和公共责任,赋予村民自治组织公共参与认同,使村级组织成为更加反映乡情民意的治理平台,提升村民参与效能感。另一方面,加强乡村文化建设。将地方文化浸润到乡村治理的不同领域、各个环节,为乡村善治奠定优厚的文化基础。构建村庄公共价值体系,基于村庄实际营造乡村文化氛围。积极探索推进村民自治实践创新的方式,充分结合和谐示范村创建、农村社区试点等活动,切实发挥先进典型的示范带动作用,推动村党组织领导下的村民自治机制进一步健全和完善,为促进乡村振兴激发出基层群众广泛参与的磅礴力量。

参考文献:

[1]陈浩天,胡白钰. 国家与农民互构:观瞻乡村治理进程的政治发展理路[J]. 内蒙古社会科学,2020(5):14-20.

[2]李祖佩,钟涨宝. 论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J]. 农业经济问题,2020(10):68-79.

[3]郑杭生,杨敏. 社会互构论:世界眼光下的中国特色社会学理论的新探索[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010.

[4]安永军,刘景琦. "中间结构":资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J]. 农业经济问题,2019(9):96-107.

[5]郑杭生,李棉管. 中国扶贫历程中的个人与社会——社会互构论的诠释理路[J]. 教学与研究,2009(6):5-10.

[6]杨敏,郑杭生. 社会互构论:全貌概要和精义探微[J]. 社会科学研究,2010(4):102-107.

[7]方劲. 合作博弈:乡村贫困治理中政府与社会组织的互动关系——基于社会互构论的阐释[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018(3):100-107.

[8]张敬燕. 农民流动、秩序变迁与乡村治理的重塑——基于河南G村的调研[J]. 求实,2018(1):99-108.

[9]吴毅. "双重角色"、"经纪模式"与"守夜人"和"撞钟者"——来自田野的学术札记[J]. 开放时代,2001(12):114-117.

[10]龚上华. 农民赋权:政策历程、效度分析与思路选择[J]. 科学社会主义,2017(1):110-117.

[11]邱泽奇,李由君,徐婉婷. 数字化与乡村治理结构变迁[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2022(2):74-84.

[12]田先红. 项目下乡中多元化乡村治理主体、机制及效能——基于四川S市村民议事会的经验研究[J]. 北方民族大学学报,2020(4):5-15.

[13]贾海薇. 县乡治理中的国家管理控制与乡村基层自治的互动——基于公共权利与私人权利博弈的分析[J].

农业经济问题,2013(3):48 - 55.
[14]毛一敬,刘建平. 乡村振兴实现阶段的村庄主体性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):131 - 140.
[15]关庆华,吴晓燕. 牵引式治理:乡村振兴背景下产业发展与农民主体性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2022(3):49 - 58.
[16]刘志民,杨友国. 寻求国家与乡村之间的有效衔接——基于农民利益表达的历史考察[J]. 江苏社会科学,2010(4):115 - 121.
[17]顾广欣. 互构与适应:文化治理的乡村实践——基于西北农村文化大院的田野研究[J]. 当代传播,2021(4):79 - 83.
[18]程军. 精准扶贫:当代中国国家治理的情感逻辑[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2019(3):116 - 124.
[19]汪杰贵. 村庄治理现代化进程中农民自组织公共参与逻辑与进路——基于 3 个典型案例的研究[J]. 农业经济问题,2020(4):133 - 142.
[20]王薇,戴姣,李祥. 数据赋能与系统构建:推进数字乡村治理研究[J]. 世界农业,2021(6):14 - 22.
[21]王杰,曹兹纲. 乡村善治可持续的路径探索与理论启示:来自"枫桥经验"的思考[J]. 农业经济问题,2021(1):121 - 131.
[22]李金龙,刘巧兰. 话语赋权:打赢脱贫攻坚战的政策依据价值追求和推进路径[J]. 甘肃社会科学,2019(1):59 - 66.

Mutually Beneficial Symbiosis: Interactive Governance Mechanism between Government and Rural Residents

KONG Ling-ying, CHEN Si-yu
(*School of Economics and Management, Shihezi University, Shihezi* 832003, *China*)

Abstract: The mutual construction governance between the government and rural residents means the realization of modernization of rural governance and long-term consolidation of poverty eradication achievements and requires the effective matching and deep integration of the "top-down" governance of the government and the "bottom-up" participation of rural residents. Based on the social mutual construction theory, and from the perspective of "mutually beneficial symbiosis", this paper takes the villagers' discussion conference in Hongyan village as a case, the interactive governance process of government and rural residents presents a benign interactive model of "strong government-strong rural residents", so as to resolve the difficulties of rural governance and to innovate grass-roots democratic governance. Through the interaction of four elements, namely, the subjects, motive forces, modes and domain of mutual construction, the best efficiency of the interaction governance can be achieved. The measures to optimize the mutual governance include adhering to the collaborative governance of multiple subjects, realizing empowerment, strengthening the interaction between government governance and villagers' autonomy, and strengthening cultural and emotional construction.

Key Words: rural governance; government management; rural residents participation; social mutual construction theory