华南农业大学学报(社会科学版)
2025年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第24卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

# 中国农民合作治理中的公共性反悔

冯 川[a,b]

(武汉大学 a. 政治与公共管理学院;b. 地方政治研究中心,湖北 武汉 430072)

**摘 要:** 中国乡村治理中农民话语合意与行为合作的复杂关系,通过公共性反悔现象得以呈现。实地调研揭示,农民在自治与行政层面频繁推翻已达成的话语合意,形成"合意未必合作"的治理悖论,尤以建房规则协商、公共政策执行等场景为典型。人情效用不确定性、话语合意策略性及制裁手段有限性,构成公共性反悔的核心成因。尽管此类现象通过缓冲公私冲突降低了直接对抗风险,却显著推高治理成本。突破传统"认知-话语-行为"同一性框架,从微观政治实践中认知、话语与行为的逻辑断裂切入,可深化对乡村治理合作机制的理论认知。研究强调公共性的情境依存特征与群众工作的有效性边界,提出需强化政策与村庄内生需求的衔接、重构公共性认同,以推动乡村治理从策略性妥协转向实质性合作,为优化治理现代化路径提供实证依据与理论启示。

**关键词:** 基层治理;不合作行为;合作治理;公共性;治理现代化

**中图分类号:** D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2025)02-0119-11

## 一、基层治理中的合作困境与挑战

乡村振兴战略,是新时代背景下破解中国城乡发展不平衡和农村地区发展不充分等现实矛盾的重大举措。作为乡村振兴战略在农村基层社会的实践,基层治理呈现出自治与行政的二元特性。从自治层面来看,村庄社会在长期日常互动中形成的公共规则,是实现村民自治的重要基础[1]。从行政层面来看,村庄社会又是现代国家政权建设的基石,基层群众和社会力量对公共政策的主动接应,直接关系到国家权力的有效实现。不论是公共规则的达成,还是村庄社会对公共政策的响应,都必然以合作为前提。前者依赖社会合作,后者则依赖行政合作。可以认为,"合作"是基层治理的基本秩序得以形成和维持的关键所在。"合作何以可能"因此成为基层治理的重要理论议题。

尽管"合作"这一概念的内涵和外延较为模糊[2],但通过梳理巴达赫(E. Bardach)[3]、汤姆森(A. M. Thomson)[4]以及安舍尔(C. Ansell)和加什(A. Gash)[5]的定义,可以将其总体特征概括为"多元主体参与、目标一致、协商自主、权责共担共享"。如果基层治理处于合作状态,"即使政府主体具有地位优势,也应该是平等的参与主体之一,在涉及共同利益的治理中虽然可以扮演引导、协调的角色,但不应发号施令、享有特权,其他主体虽然弱小,但仍然可以平等地发表意见和积极地采取合作行动"[6]。具体到自治与行政二元合一的乡村治理领域:"社会合作"在社会学界通常指"社会团结",即"不同社会群体间直接为增进社会关系的协调性而采取的群体交往行为"[7];"行政合作"则更多指向公共政策在基层社会落地的"最后一公里"中,社会个体对公共政策执行的主动响应和积极配合。

**收稿日期:** 2024-12-06 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2025.02.010

**基金项目:** 中央高校基本科研业务费专项资金资助(2042024FG0001);国家社会科学基金一般项目(23BXW066)

**作者简介:** 冯 川(1989—),男,四川资中人,武汉大学政治与公共管理学院副教授,地方政治研究中心研究员,主要研究方向为县域基层治理现代化与公共政策过程。E-mail:fengchuan28111@126.com

诸多研究表明,乡村治理中的合作状态并非自动达成。在自治层面,村庄社会中常存在基于私人利益而试图突破公共规则的少数农户。研究指出,这些不合作的少数农户能否最终走向基于村社集体利益的社会合作,很大程度上取决于村庄内制裁意欲表达者的表达层级[8]。在行政层面,大量旨在改善农民生产和生活条件的涉农公共政策因农民的不合作而陷入困境。研究者在剖析农民与行政主体合作失败原因的基础上指出,"造势""做工作""办学习班"[9]"说服"[10]等半正式治理策略,以及公共资源与农民需求的有效对接[11],是促成乡村治理中行政合作的重要条件。研究还发现,"利益治理"的回应方式在促成行政合作的同时,可能导致不合作者的持续产生[12]。而将不合作者视为"刁民""钉子户"并通过强制力予以打击的回应方式,因忽视了作为需求方的农民自下而上的需求表达空间[13],只能形成一种具有明显"他治"或"强治"特征的协同治理状态[6]。

上述研究在一定程度上揭示了乡村治理中合作状态达成的重要条件。然而,受所选经验案例的局限,这些研究未能从"认知-话语-行为"关系的复杂性角度,进一步细化对乡村治理中合作达成逻辑的探讨。在这些研究采用的合作失败或合作达成的经验案例中,农民的形象始终处于所想、所说与所做高度统一的状态。农民的话语合意被认定必然表征其真实的意识状态,且话语合意最终必然转化为行为合作,即农民的认知、话语与行为三者之间具有相互一致性。由于农民的意识状态难以观测,部分研究者将农民话语合意的生成逻辑,直接作为对"乡村治理中合作何以可能"这一问题的解释策略。比如,有研究者通过分析农户能否被"说服",来解释农户在行为上能否配合完成自上而下的行政任务[10]。在其论证逻辑中,农民表达的认同类话语必然引发与之匹配的合作行为。在"说服"工作下"表示同意"的农户,必然会言行一致地放弃自己的利益主张。

然而,乡村治理中微观政治的微妙之处,常通过"认知-话语-行为"的复杂关系得以呈现。在社会互动和治理实践中,"想的和说的不一样,说的和做的不一样"是一种常态。笔者在多地农村调研时发现,一些农民在公共空间的话语表达与其后续实际行动存在不一致的现象。在话语表达层面,从"同意"的言辞来看,个体农民之间似乎在认知上已达成合意,表面上使旁观的研究者感觉公共意识或地方性共识似已成功形塑。然而,"同意"的言辞未必意味着会促成"合作"的后续行为,农民的话语合意与行为合作的达成之间往往存在不确定的转换关系。在日常实践中,这种现象俗称"反悔"。

本文基于农民在乡村治理的自治层面或行政层面推翻已达成的公共性话语合意状态的反悔现象,提出"公共性反悔"的概念。基于这一概念以及对相关经验案例的进一步挖掘,本文将突破既有研究所受的"认知-话语-行为"同一性框架的束缚,重新审视中国农民话语合意与行为合作的关系,以期丰富学界对"乡村治理中合作何以可能"这一问题复杂性的认识。

## 二、公共性反悔:合意未必合作

### (一)"人"的可选择性与反悔

农民群体作为乡村治理的最终目标群体,由一个个具有主观能动性的个体构成。乡村治理有效性的实现,必须以尊重"人"为前提,这意味着对人的意志和主观能动性的肯定,以及对人与机器、一般动物本质区别的确认。"反悔"逻辑所呈现出的反常性,正是"人"因能动性而比机器更为复杂的表现之一。按照简单的机械理性逻辑,行为主体的话语表达应完整反映其认知和思维结构,进而自动生成相应的后续行为表现。话语表达、认知思维与行为表现在机械理性逻辑中应呈现相互映射的统一关系。然而,"人"却使这三者处于相互冲突的反常状态,产生"心口不一""言行不一"的现象。此处的"反常",指的是违背机械理性的逻辑同一性原则。

"人"的可选择性,是其拥有自由意志的体现。这种可选择性通常会产生三种结果。其一,认知和思维状态处于持续不断的变动过程中。认知和思维状态即"想法",包含个体初始的基本动

机、意图和目标,隐含着个体的利益诉求和主张。体现自由意志的想法受历史条件限制[14],而历史常在无序、喧嚣且活跃的大型社会行动场景中展开[15]。正因社会生活具有流动性、不稳定性和不规则性,人的认知和思维才具有活力与创造力,缺乏持久不变的内聚力、一致性和中心目标。

其二,话语言说的逻辑可能不完全反映内心的认知和思维状态,即"说法"未必代表个体真实"想法"。"说法"是对社会事物、公共问题以及行动方向、目标和方式的描述与宣示,是社会微观政治形态的最表层部分。由于自由意志的作用,说法在表达认知和思维状态时往往具有表意和隐意的双重含义。在传递信息、表达思想的同时,也可能掩饰或伪装其他信息和思想。在许多情况下,想法可能仅对应于说法中的隐意,即话外音或潜台词。若不能透过说法的表意探究其隐意,做到"听话听音,锣鼓听声",就容易被说法误导[16]。

其三,后续的实际行动逻辑不一定延续其先前的话语言说逻辑,即"说法"未必转化为"做法"。"做法"是个体在社会中展现的微观政治实践的实际形态,是客观事实的结果。在乡村治理的微观政治层面,农民个体的各种说法与实际做法往往存在较大差距。农民个体的说法可能并非固定而空洞的冷静规划,也无法成为行为过程中严格遵循的谨慎方案。采用策略控制和约束农民的话语言说逻辑,对影响其实际行动逻辑的作用可能有限。

在现实的微观政治实践中,个体的想法、说法与做法之间总是存在差异。总体而言,个体的想法是微观政治过程的主观推动力,但在政治现实中常发生变通或变形,难以准确转化为对应的说法与做法。个体的说法既可能反映其想法和做法,也可能成为对其想法或做法的修辞或掩饰,而个体的有些做法可能没有相应说法,或与说法不符。毕竟,个体的认识思维、话语言说和实际行动,都是个体在不同实践阶段根据外部环境做出的选择,这些选择具有相对独立性,后做出的选择无须对是否与之前的选择一致负责。

因此,"反悔"成为人们日常社会生活中的常见现象。从本质上讲,只要个体前后做出两次方向相反的选择,即可将后一次选择界定为对前一次选择的"反悔"。

**(二)针对公共性合意的反悔**

拥有自由意志的个体,其做出的选择涵盖认知思维、话语表达以及实际行动等多个层面。学界对个体在不同情境下选择的不一致性多有关注。然而,这种不一致性并不必然在时间序列上构成后项选择推翻前项选择的"反悔"情形。以斯科特在政治社会学视角下的研究为例,他注意到理性小农在行动层面存在选择不一致的现象:一方面,他们在公开行动中呈现出顺从与遵循的姿态;另一方面,却通过偷懒、佯装糊涂、消极怠工、暗中破坏等方式展开日常性反抗。理性小农使这两种看似相悖的选择并行不悖。正是因为这种"阳奉阴违"式的行动策略与"反悔"存在本质区别,在斯科特的论述中,阶级之间的公开对抗才相对少见。

学界针对"反悔"现象的直接研究,主要集中于经济法学和刑法学领域。法学相关研究致力于探讨围绕"反悔"行为的权利设置是否恰当。其中,经济法学研究对消费者反悔权和违约方合同解除权的合理性展开论证。消费者反悔权中的"反悔",可归结为购买行为发生后,个体意愿发生变化,进而推翻之前的消费决策行为选择。有关消费者反悔权的研究,考察了"无因退货"这一消费者无条件实现反悔权的方式,以及商业合同条款中"犹豫期"或"冷却期"的设定,认为消费者反悔权的制度构建基于消费者合同中经营者与消费者之间的结构性不对等,其实质在于纠正因消费者决策能力缺陷可能给其造成的利益损害[17]。违约方合同解除权中的"反悔",则是合同当事人违反合同义务的违约行为。关于违约方合同解除权的研究指出,为该权利提供正当性支撑的效率违约理论,源于其诞生地的特殊制度背景,与我国民事立法的价值取向以及《中华人民共和国合同法》设定的违约救济路径相悖,因此该权利应被明确摒弃[18]。刑法学研究对刑事公诉案件中被追诉人认罪认罚反悔权的合理性进行论证。被追诉人认罪认罚反悔,是指犯罪嫌疑人、被告人如实

供述自身罪行,对指控的犯罪事实无异议,同意量刑建议并签署具结书后,以认罪不自愿、不知情或发现新证据等事由,推翻此前认罪认罚供述的司法现象[19],包括庭前反悔并撤回有罪答辩、庭审中反悔并当庭表示不认罪以及判决后反悔并提出上诉三种情形[20]。研究者通过典型案例归纳被追诉人认罪认罚反悔的具体缘由与内在成因,以此确认反悔权的正当性以及建立认罪认罚从宽制度的必要性。

然而,既有研究中所关注的反悔行为,基本未涉及公共性问题。公共性问题的本质在于解答以何种基础实现个体间的整合以及如何达成这一整合[21]。通常,公共性的生成存在两种机制:一是源于社会内部自发的长期互动[22];二是源于自上而下的规则输入[23]。前者遵循基于自治力量的公共性逻辑,后者遵循基于行政力量的公共性逻辑。实际上,在基层治理的自治与行政层面,广泛存在针对公共性本身的反悔现象,这直接影响社会合作与行政合作的有效实现。但甚少研究者从公共性与合作的可能性这一问题意识出发,对反悔行为展开分析与阐释。本文依据笔者近年来在多地开展田野调查所获取的经验材料,重点聚焦于通过实际行动推翻话语合意的公共性状态的反悔现象。本文将此类针对公共性的反悔行为,概括为"公共性反悔"。

公共性反悔,在单纯的反悔关系基础上,增添了具体的反悔指向,即公私关系中私人利益在公共性社会互动结构里的调适策略。公共性反悔通常发生于农民个体与群体之间,或者农民个体与公权力代理人之间。前者关联乡村治理中社会合作的达成,后者则关系到乡村治理中行政合作的达成。在乡村治理的自治与行政层面,公共空间内的群体互动,或是公权力代理人对农民个体进行"说服"的群众工作过程,表面上发挥了"化私为公"的作用。因为农民个体至少在话语层面表示同意调整自身私人利益,认同将私人利益与公共利益相统一,进而形成私人利益服从公共利益的话语合意。然而,在后续实际行动中,农民个体并未依据彰显公共性的话语合意要求,开展与公共规则或公共政策意志相协调的合作行动,而是推翻了先前以"表示同意"传达的话语合意,依旧按照私利本位逻辑,在行动中凸显自身与公共规则或公共政策意志的不一致性。简言之,在话语层面认同公共性,在后续行为层面却表现出"反公共性",呈现出"合意的话语未必催生合作的行动"这一悖论,便是公共性反悔的本质特征。

## 三、乡村治理中的公共性反悔现象

从乡村治理的经验案例来看,涉及公共性反悔的现象,均涵盖两个关键要素:其一为指向行为合作的公共性话语合意;其二是推翻先前话语合意的后续行为表现。乡村治理主要涵盖自治层面的社会合作以及行政层面的行政合作,因此,经验案例中的话语合意可进一步细分为指向社会合作的自治合意,以及指向行政合作的行政合意。依据话语合意指向的差异,乡村治理中的公共性反悔现象,可归纳为针对指向社会合作的话语合意以及指向行政合作的话语合意的反悔。

### (一)指向社会合作的话语合意与反悔

在乡村治理体系中,指向社会合作的话语合意常以村庄社会的公共规则为其主要载体。针对此类话语合意的反悔,是指行为主体在前期于话语层面表达了对公共规则的认同,在社会合作层面看似已达成共识,但后续却以不合作行为实际上推翻了此前所形成的话语合意这一现象。

在鄂中池村①,针对移居"新农村"联排别墅区村民存放农具与小型农机的需求,村书记召集村民会议,集体商议在每户别墅后统规自建"附属杂物房"的建房规则。商议聚焦于杂物房面积、高度及瓦片颜色的统一规划,旨在提升村庄公共空间协调性。经多次集体讨论,确定杂物房长10米、宽3.5米、高4米,且瓦片颜色统一。在讨论现场,全体参与村民均对该自建规则无异议。但后

① 本文所有村名皆已经过匿名处理。

续有村民反映,“一些人在会上明明商量好的,后来实际做的又不一样”“有些人做小动作,想方设法扩大杂物房的面积”(LJH20230713)。可见,村民大会集体商议达成的自建规则话语合意,未转化为后续的合作行为,村民以私利为导向的杂物房建设行为,构成对其曾认同的话语合意的反悔。

指向社会合作的话语合意,其达成过程还可能嵌入于行政制度之中。在闽西石村,笔者发现地方性治理体系中存在基于协商性自治的建房审批机制。该机制包含两个制度要件:其一为“拆旧建新、原拆原建”的物质空间约束原则,其二为以“四邻意见书”为核心的程序性要件。研究显示,这一制度架构在形式层面呈现出显著的协商治理特征:建房申请者须与四邻通过制度化协商程序,就建筑高度、间距等技术参数达成书面协议,经共同签署确认后方可进入行政审查程序。“四邻意见书”具有双重规范属性:既作为个体间民事契约记载合意内容,又因其嵌入地方治理体系而获得准公共规则效力。签字行为本身在法理层面构成对协商结果的确认,理论上应产生行为约束效力,形成“协商 - 缔约 - 履约”的完整链条。但实证研究揭示出制度运行中的深层张力:尽管存在形式完备的缔约程序,却仍可能出现缔约后的履约障碍,主要表现为邻人援引风水禁忌、采光权争议或通行权主张等事由而否定既有协议。

从上述案例可知,指向社会合作的话语合意,一般通过集体协商的基层民主形式达成。但集体协商后的合意表态,难以有效约束后续不合作行为。部分村民针对话语合意的公共性反悔,表明集体难以洞悉个体话语背后的潜在意图。合意表态或许只是个体临时性的话语策略,旨在暂时缓解集体协商产生的话语压力,规避少数与多数的直接冲突,为后续推翻话语合意的不合作行为预留时间与空间。

**(二)指向行政合作的话语合意与反悔**

在乡村治理情境下,指向行政合作的话语合意,常以有待执行的公共政策为载体。针对此类话语合意的反悔,表现为前期在话语上同意配合公共政策执行,看似在行政合作方面已达成共识,但后续却以不合作行为推翻先前的话语合意。

在国家与农民关系由资源汲取型转变为资源输入型的背景下,乡村治理中的公共政策多涉及国家资源下乡分配与农村公共品项目供给,这可能引发村民个体利益与村庄公共利益关系的调整。为推动公共政策落地,基层行政主体主要致力于促成村民个体在公私利益关系调整上达成合意。以修路政策为例,道路作为公共品,能让周边群体受益。在鄂中池村、宁村和显村的调研显示,村书记落实修路政策时,首要是召集村民开会征求意见。会上,多数村民口头支持修路政策,声称愿为公共利益让渡私人利益,如部分村民当场表示自家承包地被占也不要求赔偿。村书记也一再强调“修路是大家自己的事”“私人利益与公共利益最终是相统一的”(CKH20230710)。然而,实际占地修路时,前期大会形成的话语合意却难以维系,部分曾表态“同意”的村民,因其他家庭成员的劝说而反悔,拒绝工程队的挖掘机进入自家承包地,表现出行动上的不合作。

国家资源下乡政策常与工商资本下乡政策并行,而工商资本下乡提供农业经营服务,需获取规模流转的成片土地。调研黔东南明村发现,该政策常因土地供给不畅受阻,即便工商资本将土地流转费从当地均价每亩约 400 元提至 600 元,仍有农民不愿流转。为促成土地流转,村干部挨家挨户对不愿流转的农户做工作,采用喝酒工作法。村干部称,此方法能让农户心情舒畅、精神放松,此时稍加引导夸赞,农户便会签署流转协议。然而,农民酒醒后常反悔,称自己“喝醉了,字不知道是谁签的”,甚至撕毁或烧毁已签字按手印的协议,并阻止工商资本进入自家土地。

在乡村治理中,国家资源下乡、工商资本下乡之外,社会保障下乡政策也较为普遍。部分社保政策如农村医保、宫颈癌筛查、新冠疫苗接种等政策,表面具有群众参与自愿性,实则具有一定行政强制倾向,在乡村治理中被转化为争取合作的对话协商。村干部面临行政压力,需反复做群众工作。以农村医保政策为例,因缴费时间限制和排名考核压力,鄂中熙村村书记天天催农民缴费;

宫颈癌筛查政策实施时，鄂中池村副书记反复动员在外适龄村民返乡“配合凑数”；疫苗接种政策推行中，粤东霖村村书记挨家入户说服村民。

在乡村治理工作中，部分村民出于情面，口头同意配合医保缴纳、宫颈癌筛查、疫苗接种等社会保障政策，与村干部达成相关行政合作的话语合意，村干部对此亦有所期待。然而，后续答应者却以拒缴医保费用、不返乡筛查、躲避接种等实际不合作行为，推翻了之前的口头承诺。

这种反悔现象致使行政压力下的群众工作耗时冗长且成效不佳。村干部为推动公共政策实施而投入大量精力，却因村民的公共性反悔而前功尽弃。不过，乡村治理中行政合意反悔现象的存在，从侧面反映出中国公共政策在基层社会的推行，更多依靠以对话协商为基本手段的合作治理模式，而非单纯为追求效率而过度依赖命令与强制手段。

## 四、公共性反悔何以可能

针对话语合意的反悔表明，公共规则和公共政策的公共性，以及个体在话语上对公共性的承认，并不能必然约束和控制个体背离公共性的不合作行为。本文指出，人情效用的不确定性、话语合意的策略性以及制裁手段的有限性，是导致公共性反悔的主要原因。

### （一）人情效用的不确定性

人情与面子，作为村社中联结个体话语与行为的重要纽带，常被视为村庄日常生活的地方性知识及群众工作的非正式治理资源。一般而言，人情效用是村民互动达成行为合作、村干部在熟人社会网络调解纠纷与落实政策的关键，其通过人情机制，促使个体将话语合意转化为行为合作，实现“化私为公”。

然而，诸多公共性反悔案例显示，人情机制的转换效用具有不确定性，易引发“成也人情，败也人情”的悖论。这是由于人情联结的双方在强势程度与主动性上存在差异，人情既可能消解也可能转化为促成行为合作的权力，因此需对人情进行质性判断。具体而言，人情转换机制存在两种运行场景：其一，当个体相对强势，其他村民或村干部相对弱势时，人情易消解促成行为合作的权力，呈现治理权力“因近而弱”的逻辑，即人情拉近关系，却消弭社会距离感，削弱对特定个体的支配力；其二，当个体相对弱势，其他村民或村干部相对强势时，人情可转化为治理权力，表现为“因近而柔”，即人情将刚性压力柔性化，通过对接个体的接受度而达成治理合作。

由此可见，人情效用在私人互动中存在不确定性，其治理结果取决于个体与他人的相对关系，这种关系复杂且因人而异。借用人情面子的舆论压力与群众工作，与村民后续行为的逻辑存在断裂。指向公共性的人情面子，未必能转化为公共性合作行为。如前文案例中，村民的反悔并非因不给人情面子，而是因过于熟悉而使权力消解。酒桌工作的失败亦同此理，酒桌象征人情面子，酒醉形成的话语合意在酒醒后更易被推翻。本应导向公共性的人情面子，反而成为不合作行为的“保护色”。

### （二）话语合意的策略性

话语合意可能只是具有权宜性的“制度性同意”，未必等同于“实质性合意”。案例中的“四邻签字”程序虽具有自治协商的表征，但其本质可以理解为基层行政系统将邻避冲突外部化的一种制度设计，该制度设计通过将矛盾前置至私人协商领域而降低行政裁决成本。作为审批前置条件的签字程序具有强制性，它与协商的自愿性存在内在紧张，这使得所谓“自治合意”实质是制度压力下的策略性妥协。案例进一步揭示，风水观念等地方性知识也对契约稳定性具有消解作用，暴露出现代契约制度与传统价值体系的深层冲突。因此，权力结构与文化惯习可能会对协商过程产生形塑作用，为话语合意赋予了更多权宜性色彩。

通常观点认为，召集村民开会是促成村民后续合作行为的有效群众工作法。既有研究案例显

示,无论在自治还是行政层面,开会是推动社会与行政合作的有效治理经验。对此,既有研究强调开会能“让群众教育群众”,即给予支持合作的“积极分子”更多发言机会,借其突出合作符合公共利益,使反对者在公共性压力下同意合作。

然而,本文案例表明,开会达成的话语合意可能只是临时的。这是一种在公共空间群体氛围中被动员的合意,因合意达成可能具有策略性而难以持久。开会营造的群体聚集空间,是产生合意动员效果的基础。开会时,村干部运用声量政治和群体兴奋作为工作手段。村书记主持会议通过摆事实、讲道理,让持公共性态度的“积极分子”获得盖过谋求私利者的更大声量。村民亲身在场,相互察觉“信号的身体表现”并捕捉“姿态的情感”,达成进入同步性情境的主体间性,进而产生“群体兴奋”。个体融入“互动流”后调整话语表达,以求与他人节奏相协调,从而更易达成话语合意。在大会的动员氛围下,公共性主张使多数参会者达成集体团结,而坚持个人私利逻辑的人则会被边缘化。因为村书记和“积极分子”主导的发言过程能形塑道德感,而背离公共性话语者会被视为挑战群体道德,甚至引发“积极分子”的愤怒。

但大会是非日常的动员形态,面临常态化难题。大会互动中的同步性情境难以延续到日常生活,其产生的情境压力和“节奏同步”在村民离开会场后即消散,情感能量难以持续影响日常行为。所以,村民在大会上的话语合意可能是出于自我保护的“装样子”,个体私利诉求与群体合意的冲突未因大会讨论而得到根本解决。村民个体在大会上可能处于身体共在但主观不共在的状态,话语符号流于表面。如此,开会对部分村民成了“走过场”,会后出现与大会表态不一致的不合作行为也就不难理解了。

**(三)制裁手段的有限性**

在村社治理中,在确保公共空间形成的话语合意有效转化为合作行为方面,村社内生的对不合作行为的制裁手段至关重要。村干部工作或群众大会促成的话语合意,效用难及琐碎日常。熟人社会生活开放透明,普通村民议论、村庄精英指责等内生制裁手段,往往因村民频繁互动而具备监督“公共性反悔”的可能。不过,内生制裁手段起效的前提,是多数村民对少数不一致行为产生制裁意欲。研究表明,仅在多数村民与少数不一致者形成清晰边界和对抗感、处于零和博弈关系,或少数获利远超多数预期时,制裁意欲才可能形成[8]。

不过,即便产生了制裁意欲,其表达方式也会影响制裁效果。若多数村民仅从个体利益及血缘地缘关系考量,制裁多停留在“背后说,当面不说”或有限当面指责,也难让不合作者改变行为。调研发现,以鄂中农村为代表的原子化地区,村民缺乏超越个体利益的公共性想象,不易形成制裁意欲,即便有也多为“偷偷告诉村书记”或者“指责他一次、两次,但不会管第三次”(YJL20230717)的微弱表达,不合作者易反悔。而以粤东农村为代表的宗族性地区,公共品供给目标“对下不对上”,反映与村民利益相关的公意,因而能唤起内生制裁机制以抑制不合作行为。

比较可知,村庄公共性缺失是村社内生制裁手段有限的主因。农村税费改革后,伴随务工经济的兴起和国家资源的下乡,村民之间的公共性关联逐渐解体,公共道德趋于瓦解,村民成为高度个体化的利益主体。同时,国家对基层治理规范化的要求提高,基层干部综合使用情理法力等各种手段治理边缘人的能力大幅下降。其结果是,乡村内生规范的约束性减弱,不合作行为从边缘群体向普通村民扩散[11],公共性反悔现象增多。

更关键的是,村民对公共政策的行政合作,常以政策与村庄公共性的耦合为前提。然而近年来,部分公共政策“对上不对下”,脱离了反映村社公意的公共性。在此情形下,即使村庄公共性在日常生活中表现充分,基于此的内生制裁手段也会失去驱动力,导致村民公共性反悔行为愈发频繁。

## 五、公共性反悔的治理意涵

前文系统揭示了公共性反悔现象在乡村治理场域中的生成逻辑，不仅解构了“认知－话语－行为”的同一性假设，更指向基层治理中公私张力的复杂互动。本部分将进一步阐释公共性反悔的治理意涵，剖析其对乡村治理秩序重构与治理现代化转型的理论启示。

### （一）公共性的情境依存特征

综合多个公共性反悔案例可知，从形成公共性话语合意到出现行为反悔，这一过程体现出公共性在个体层面具有情境依存特征。在一线治理的面对面互动中，公共性并非固定不变。村民个体的话语与行为逻辑是否遵循公共性原则，很大程度上取决于所处情境。特定情境营造的情绪氛围，既能激发村民的公共性、抑制其私利性，也能解构公共性、唤醒私利性。例如在集体大会和村干部做工作的情境下，村民可能展现其公共性，但当情境转换为非组织化的零散互动或家庭成员间互动时，私利性就可能复苏，导致村民反悔先前的公共性状态。

公共性呈现情境依存特征，是因为一线治理中的个体面临多重冲突规则。村民在家庭、社区和社会中承担不同角色，各角色附带的义务和他人期待之间可能相互矛盾，且角色本身也具有时空局限性。基层治理规则的多元化与模糊化，使个体的处事方式缺乏统一标准[28]。在时间压力下，个体在难以充分考量所有方案的情况下就必须立即作出决定。由于公共性并非个体的绝对准则，公共性与私利性在决策时相互博弈，使得村民无论是达成话语合意还是选择“反公共性”的反悔行为，都在相应情境下具有其正当性与合理性。

对于基层治理而言，公共性是连接治理主体与公共事务的枢纽和接点，代表着对家庭和私人特殊利益的超越，以及面向村庄公共利益的包容和敞开[24]。但鉴于公共性的情境依存特性，一线治理的基层治权并非稳定的制度化权力，而是受互动空间和环境氛围影响的情境性权力。这就决定了群众工作难以有固定的、一劳永逸的集成模式，而要依据村民个体公共性的强弱变化，不断调整具体工作方案。

### （二）群众工作的有效性边界

在乡村治理中，公共性反悔现象的存在，表明群众在公共政策执行过程中拥有较大的讨价还价空间。即便村民在公权力与社会压力下形成了公共性话语合意，也不代表其放弃了自主意志而依附于公共性主张。公共性反悔在公共性主张和村民自主意志之间构建了一个冲突缓冲区域，避免了冲突的迅速升级，为不合作的村民与公共性的代理人双方都留出了足够的时间，通过对利益的再调整，将个人意志与公共性主张的冲突降低到双方都能接受的程度。

当前村庄社会的利益分化加剧，仅依靠借助人情效用的群众工作促成话语合意，无法确保村民在公共规则和政策实施中采取合作行为。由于话语合意与协同行为之间存在不确定性，公权力和社会压力仅能影响话语合意，村民却能凭借对合作行为的主导权，决定话语合意的实际效力，进而把控公共政策的实施进程。若话语合意失效，公共政策执行就需重回群众工作阶段。公共性反悔使得群众工作反复进行，加之话语合意的虚实不定，导致群众工作存在明显的间断性，比村民直接拒绝合作耗费更多时间。

审视公共性反悔现象，要求我们重新评估群众工作的有效性，关注其效果边界。以人情和面子为依托的非正式治理资源，虽可能促成临时性的话语合意，但难以保证后续合作行为的出现。只有真正触动群众内心、改变其思维方式的群众工作，才能使话语合意与合作行为同步。然而，此类基于人情面子的群众工作方法面临诸多难题。基层社会中情感的虚实真伪和话语的表意隐意难以甄别，且人心易受外界环境和时间场景的变动而发生突然改变，增加了群众工作的复杂性与

不确定性。

**(三)公共性反悔的治理后果**

在应对乡村治理中的公共性反悔问题时,公共政策执行者通常采用两种策略。其一,是强化政策执行的行政化程度,压缩基层民主协商空间。如派遣乡镇工作组、治安队下村,这种自上而下的行政体系虽具有较高执行效率,不征求村民的意见自然不会给村民留下通过公共性反悔而讨价还价的机会,但也使政策执行过程更趋刚性。

其二,是追求政策执行一次成功,遵循"行政吸纳自治"逻辑。该方式承认村民拥有公共性反悔的选择空间。为此,各级行政主体必须投入大量时间做准备工作,既要做通村民思想工作,又要全面考量政策执行中可能引发纠纷的利益冲突风险点,并主动与利益相关方沟通以达成意见的一致。公共性反悔的可能性,倒逼行政主体充分体察并主动吸收村民的个体意志,力求政策执行兼顾人情味与村庄长远公共利益。

前一种策略虽能在政策执行前暂时压制个人意志与公共性主张的冲突,但可能导致冲突在执行过程或执行后以村民破坏或上访等形式爆发。后一种策略更具灵活性,它提前考虑到村民反悔的可能性,试图掌握合作行为的主导权。不过,仍可能有部分村民为获取更多个人利益而反悔。若其诉求不合理,这一策略便会失效,执行者就可能重新采用更加强硬的方式避免公共性反悔的再次出现。一旦如此,以个体独立性和自主性为基础的"合作治理"就可能转变为以权力和地位主导的"协同治理",这将破坏合作治理的意义与公平性,危及社会信任机制的稳定。

## 六、结语:从"策略性妥协"走向"实质性合作"

政治学的独特之处在于政治体系运作存在公开"前台"与隐蔽"后台"两个领域,其分别对应"事实"与"文本"的差异。在社会科学领域,政治学中"事实"与"文本"的差距尤为显著,这使得政治语言具备弹性、惯性和暗示性等独特特点。具备洞察政治现实的能力,是理解文史档案和政策文件实际内涵的关键。本研究发现,上述特点并非仅存于政府行政体系运作,同样适用于乡村治理的微观政治运作。不仅政府作为政策主体的行为存在"前台""后台"之分,社会个体作为微观政治参与主体,其行为也有此差别,具体体现为"行为"与"话语"的差异。只有深入研究公共性反悔现象,才能明晰合作行为背后"行为"与"话语"之间的复杂关系。

在中国乡村治理中,村民的公共性反悔现象揭示了"认知 - 话语 - 行为"逻辑链条的复杂断裂性。村民之所以在前期选择"答应",往往源于特定情境下对群体压力、人情效用或短期利益的策略性回应。此时,"答应"并非真实认知的映射,而是一种权宜性妥协:一方面,熟人社会中的面子文化促使村民通过口头认同维系人际和谐;另一方面,基层治理中"说服"工作的柔性压力也可能迫使村民在形式上接受公共规则或公共政策。这种"制度性同意"本质上是村民在公共情境中平衡私利与群体期待的临时选择。然而,村民后续的反悔则暴露了私利逻辑对公共性承诺的消解。村民的"答应"与反悔本质上反映了公私利益在微观政治中的动态博弈。话语合意的达成多依赖情境性动员,而反悔则源于村民在脱离情境压力之后回归私利本位的理性选择。这种"情境依存性"凸显了乡村治理中公共性的脆弱性:它并非稳固的价值共识,而是情境塑造的临时状态。因此,村民的反悔既是对刚性行政逻辑的隐性抵抗,也是基层治理未能有效统合多元利益的结构性征候。

基于本研究,应承认公共性反悔现象在乡村治理中的合理性与积极作用。它能避免个体与群体或公权力代理者的直接冲突,体现出我国基层治理正从"他治"和"强治"的协同治理模式,向以对话协商为手段的合作治理模式转变。因此,乡村治理中的公共性反悔不应被政府以行政化手段

消除,这也是维护话语合意与行为合作自愿性的必要前提。然而,公共性反悔现象会增加乡村治理的成本与负担,因此需要合理约束反悔权,在保障反悔主体选择自由和节约治理资源之间寻求平衡。

村民的"答应"与反悔构成乡村治理中公私张力的一体两面。前者是村民在特定情境下对公共性话语的策略性依附,后者则是私利逻辑在日常生活实践中的复归。唯有通过强化公共政策与村庄内生需求的有机衔接、重构村庄公共性认同,并正视村民在合作治理中的主体性地位,方能减少认知、话语与行为的逻辑断裂,推动乡村治理从"策略性妥协"走向"实质性合作"。

公共性反悔现象是理解乡村治理微观政治运作机理的关键切入点。深入乡村治理的隐蔽层面,减少个体想法、说法和做法间的逻辑断裂,有助于从内在机制上减少公共性反悔现象,推动以合作治理为核心的基层治理体系现代化进程。

**参考文献:**

[1]侣传振. 家户主义、规则落地与村民自治的有效实现[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2019(1):135 - 140.

[2]张康之. 走向合作的社会[M]. 北京:中国人民大学出版社,2015:55.

[3]E. 巴达赫. 跨部门合作:管理"巧匠"的理论与实践[M]. 周志忍,张弦,译. 北京:北京大学出版社,2011:8.

[4]THOMSON A, PERRY J, MILLER T. Conceptualizing and measuring collaboration[J]. Journal of public administration research & theory, 2008(1):23 - 56.

[5]ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2007(4):543 - 571.

[6]刘志勇. 从协同治理走向合作治理:环境群体性事件治理模式的选择[J]. 上海行政学院学报,2023(3):33 - 40.

[7]王道勇. 社会合作何以可能——集体利益论与集体意识论的理论分析与现实融合[J]. 社会学研究,2022(5):111 - 129.

[8]冯川. 小农生产的社会行为逻辑与制裁意欲的表达层级——基于广西宗族性村庄的考察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(3):91 - 100.

[9]吕德文. 乡村社会的治理[M]. 济南:山东人民出版社,2013:181 - 188.

[10]钱坤,张云亮. 基层治理中的"说服"何以有效? ——基于鄂东、皖南两个案例的比较分析[J]. 农林经济管理学报,2022(2):249 - 256.

[11]杜姣. 基层治理转型背景下农民不合作行为的产生及其应对[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(5):66 - 76.

[12]崔盼盼. 项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J]. 中国农村观察,2021(6):108 - 119.

[13]田孟. 发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择[J]. 中国农村经济,2019(7):109 - 124.

[14]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集:第二卷[M]. 北京:人民出版社,1995:33.

[15]詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅,译. 北京:社会科学文献出版社,2019:234.

[16]房宁. 向实求学:政治学方法五讲[M]. 北京:中国社会科学出版社,2022:33 - 34.

[17]钱玉文,章进. 略论我国消费者反悔权的确立[J]. 消费经济,2011(2):78 - 81.

[18]蔡睿. 吸收还是摒弃:违约方合同解除权之反思——基于相关裁判案例的实证研究[J]. 现代法学,2019(3):152 - 168.

[19]马明亮,张宏宇. 认罪认罚从宽制度中被追诉人反悔问题研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2018(4):93 - 101.
[20]黄博儒. 被告人认罪认罚反悔现象探究——以 100 份二审刑事裁判文书为分析样本[J]. 江西警察学院学报,2019(1):122 - 128.
[21]李蔚. 公共性:概念辨析、理论演进与研究进展[J]. 上海行政学院学报,2023(2):75 - 85.
[22]吴春梅,陈思羽. 村庄公共性生产视角下的农民互助优化[J]. 江汉论坛,2021(2):120 - 127.
[23]李永萍. 村庄公共性再造:乡村文化治理的实践逻辑——基于福建省晋江市 S 村移风易俗的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2021(3):72 - 82.
[24]冯川. 嵌入村庄公共性:农村人居环境治理的实践逻辑——基于广西 H 县 L 镇清洁乡村的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2021(6):69 - 80.

# Public Reneging in the Cooperative Governance of Chinese Peasants

FENG Chuan[a,b]

(*a. School of Political Science and Public Administration*;
*b. Local Politics Research Center*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430072, *China*)

**Abstract**: The complex relationship between peasants' discursive agreement and behavioral cooperation in China's rural governance is reflected through the phenomenon of public reneging. Field research reveals that peasants frequently overturn the discursive agreements reached at the levels of autonomy and administration, forming a governance paradox of "agreement does not necessarily lead to cooperation", which is particularly typical in scenarios such as the negotiation of building rules and the implementation of public policies. The uncertainty of human-relationship utility, the strategic nature of discursive agreement, and the limited means of sanctions are the core causes of public reneging. Although such phenomena reduce the risk of direct confrontation by buffering the conflict between public and private interests, they significantly increase governance costs. By breaking through the traditional "cognition-discourse-behavior" identity framework and starting from the logical disconnection among cognition, discourse, and behavior in micro-political practices, we can deepen the theoretical understanding of the rural governance cooperation mechanism. The research emphasizes the context-dependent characteristics of publicity and the effectiveness boundary of mass work, and proposes that it is necessary to strengthen the connection between policies and the endogenous needs of villages and reconstruct public identity, so as to promote the transformation of rural governance from strategic compromise to substantive cooperation, providing empirical evidence and theoretical inspiration for optimizing the path of governance modernization.

**Key Words**: grassroots governance; non-cooperative behavior; cooperative governance; publicness; governance modernization

【责任编辑:王娟】