寻找制度位置：农民制度化利益表达的过程及逻辑

姜兆刚，李雪萍

（华中师范大学 社会学院，湖北 武汉 430079）

摘　要：乡村治理现代化推动农民表达利益诉求的渠道从非制度化向制度化转变。基于对川西水镇信访治理工作的田野调查，通过对比分析不同类型的个案，探究农民制度化利益表达的行动过程及其逻辑。研究发现：农民通过角色塑造、记忆叙事、制度支持等行动工具，以社会承认、情感认同和制度机会为行动基础，获得了制度化利益表达所需的身份资格、隐性权益和行动空间。寻找有利的“制度位置”是制度化利益表达的行动逻辑，制度位置是行动者在特定领域的制度结构中所处的地位和发展空间，它为农民行动提供了有利资源、条件和机会，为“工具－行动”的理论解释提供了过程性和能动性的补充。找准基层治理中政府和农民各自的制度位置，有助于化解基层矛盾、提升治理实效。

关键词：制度位置；利益表达；信访；制度结构；基层治理；治理现代化

中图分类号：D621.5　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2025)05－0103－13

一、农民利益表达制度化转向的理论解释

农民利益表达是透视农村基层社会治理样态的一个重要切口。根据行动的性质和特点，利益表达可以分为非制度化表达（non-institutionalized expression）和制度化表达（institutionalized expression）。二者的主要区别在于活动形式和表达途径是否具备合法性与正当性、是否符合制度规范、是否有利于社会稳定。随着中国法治化进程加快和公民权利意识增强，农民政治行为呈现由运动化转向制度化的趋势[1]，利益表达渠道也逐渐从非制度化向制度化转变。相较于非制度化的利益表达，制度化类型的行动过程有何不同？其背后的基本逻辑是什么？

（一）非制度化转向制度化的利益表达

随着基层治理创新和法治体系建设不断完善，非制度化的利益表达行动日渐减少，制度化的利益表达逐渐日常化、规范化。从农村的实践经验来看，这主要得益于两个方面：一是信访工作法治化建设、信息公开的规范化管理、监督平台的多元化发展等，为农民利益表达提供了强有力的制度保障；二是农民利益表达的渠道不断拓宽，电话（政府服务热线）、走访、网络（网上投诉）等逐渐成为农民维权的主要方式。在这一背景下，制度化的个体或集体行动广泛发生于农民的日常生活中，农民反映利益诉求、维护自身权益的活动频率越来越高，行动的理性化、规范化和合法化特征显著，整体表现出由非制度化向制度化转变的趋势。

长期以来，学界普遍关注农民非制度化的利益表达和抗争性的集体行动。作为一种无结构的农民行动，非制度化利益表达是社会主体通过制度之外的渠道进行政治参与以实现自身权益最大

收稿日期：2025－04－08　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.05.008

基金项目：国家社会科学基金青年项目（20CSH097）

作者简介：姜兆刚（1994—），男，山东临沂人，华中师范大学社会学院博士研究生，主要研究方向为农村社会学。E-mail：1481377669@qq.com

化的社会行为[2],发生于特定的历史时期和社会背景[3]。在中国的历史情境和话语体系下,越级上访、游行示威、暴力抗争等群体性事件是过去某一时期内学界的研究焦点。这些事件呈现出的非制度化表达方式包括舆论表达、身体表达、暴力表达等[4],表现出较强的抗争性。除了抗争性,有学者也关注到了非抗争性的一面,如以"示弱""诉苦"的方式寻求现代国家权力支持[5]。非抗争性的行动性质并不完全等同于利益表达的制度化,农民的利益表达往往兼有非制度化和制度化的特点,如在合法信访的同时借助网络媒体等施加舆论压力。

虽然学界对农民抗争和维权行动等进行了大量研究,分析了非制度化利益表达的发生机制和行动逻辑,但是较少关注制度化利益表达这一行动类型。有研究在非制度化的行动分析中关注到农民行动的制度化特征(如有组织性的投诉和上访、以法律政策为依据的合法行动等),但是没有从根本上区分两种利益表达类型在行动过程和逻辑上的主要区别,缺少对制度化利益表达行动的针对性分析。

(二)农民利益表达的理论解释

针对农民的利益表达行动,学者们围绕行动策略、行动机制、研究范式等内容进行了广泛讨论。受"日常抗争"的影响,国内学者从底层视角分析了农民行动的不同策略及其行动逻辑,如"以法抗争"[6]"草根动员"[7]"权力-利益的结构之网"[8]"依势博弈"[9]"形象制造"[10]等。这些抗争性的策略研究忽视了非制度化表达的道德逻辑、意外后果[11]以及策略选择的社会结构和文化背景[12-13]。为此,有学者从"伦理视角"[11]"差序礼义"[14]"文化嵌入性"[15]等角度补充了乡土逻辑层面的研究。另有学者分析了非制度化利益表达的发生机制,包括制度化渠道缺失、表达机制不健全、组织化程度不足等[16-17],并积极探索非制度化行动的化解机制与治理路径。

农民利益表达的研究范式大致可以分为底层抗争范式、社会治理范式和国家治理范式[18],整体上经历了由抗争政治范式向非抗争政治范式的转变[19]。在不同研究范式的影响下,学界产生了不同取向的理论概念和解释框架。学者们从结构取向出发,寻求农民行动的社会结构根源,建构了"国家-社会-个体"[20]"国家与社会生活"[21]"个体化转型"[22]等理论解释。结构性的解释框架容易忽视农民复杂多样的文化场景[16],文化取向的研究则基于社会情境与地方性文化进行补充研究,提出了"认知与自觉"[23]"气场"[24]"过日子"[12]等解释概念。整体而言,这些解释离不开"工具-行动"框架下的因果关系讨论,集中回答了"农民的策略选择和行动方式是什么",是一种结果导向的分析。其研究重点是农民行动策略的选择及其带来的行动结果,虽然建立了工具与行动的联系,但在一定程度上忽视了二者的关联过程。

关注农民的行动过程及其行动逻辑,是理解制度化利益表达的一个重要角度。"制度化既是一个过程,也是一个属性变量。"[25]相较于制度结构分析,制度化更注重过程研究。一方面,农民利益表达行动的制度化趋势,是农民通过符合社会规范和秩序的工具和手段实现利益最大化的历时性过程,也是利益表达的行为、规则逐渐被社会接受、合法化的过程。另一方面,政务热线、信访平台等利益表达行动比游行示威、聚众闹事等行动更"制度化",这一属性体现了我国法治建设的工作成效。要解释农民行动的制度化过程及其行动逻辑,需要建立一种区别于上述研究的分析框架,突出农民的制度化行动及其过程。因此,本文强调在"工具-行动"的基础上进行过程性分析。

(三)制度位置:一个新的分析工具

为了避免陷入结构决定论,农民制度化利益表达的理论分析既要讨论制度环境,又要充分关注主体的能动性;既要注重分析行动过程,又能揭示制度化何以可能的根本逻辑。因此,本文从制度结构和主体行动的双重角度,建构了"制度位置"(institutional position)的解释框架,兼顾农民在制度化利益表达中的结构性、能动性和过程性。

制度位置是一个整体性概念,不能简单地将其理解为制度和位置的拆分组合或者制度的位

置。其中，“制度”除了狭义上规范个体或组织行为的正式规则，还包括对行为产生影响的一切具有象征意义的制度体系和非正式制度；“位置”既可以指代某一确切的具体位置，也可以是行动者在制度框架内的抽象位置，兼具准确性和模糊性。为此，本文提出的“制度位置”以现行的法律、政策、契约、习俗、文化、认知等制度为前提，是指个人、组织、社会群体等行动者在特定领域的制度框架中所处的地位和发展空间。

制度位置是随着行动主体和情境条件的改变而动态变化的，其产生的资源要素具有不确定性，这取决于行动者的能动性及其所处的制度环境。制度结构通过塑造社会的基本结构和运行机制，调节资源的有效配置，对制度位置产生影响。在不同的制度位置上，人们主动地利用制度位置提供的机会结构拓展权利[26]，行动者可以获得差异化的资源和条件。行动者的制度位置受到制度环境的约束或激励，制度安排、制度设计与制度创新为行动者提供了新的行动空间，行动者的制度位置也随之动态调整。在有利的制度位置上，行动者能够获得特定的资源要素，包括资金、土地、物品等显性资源和身份、机会、特权等隐性资源。前者一般以正式制度为依据，资源获取有着严格的限制条件和标准；后者则嵌入非正式制度的文化土壤中，具有较强的灵活性和弹性空间。有利的制度位置能为行动者提供可用的优势资源，有助于行动目标的实现。

制度位置是行动过程的内在逻辑，是行动者借助有效工具建构不同行动路径的潜在机制。为了使行动策略充分地发挥作用，行动者根据工具的性质和特点确立了多元的行动路径，行动工具和行动路径共同构成了行动者的行动过程。这一过程清晰地呈现了行动计划（行动策略）和执行机制（行动路径），但行动何以产生的逻辑（行动选择的过程）未得到充分展示。制度位置提供了这样的解释：行动者基于自身所处的制度环境，主动寻找一切可用于自身行动的制度条件和制度资源，以此制定了行动策略及行动路径。制度位置是行动者主体性和能动性的表现。有利的制度位置是行动得以实施的基本前提，且这一位置是可得的，不可得的有利位置难以在即时的行动中发挥作用，但也有向可得位置转变的可能空间。

制度位置为理解农民的制度化利益表达提供了可能的解释，并建立了一条以行动过程和行动逻辑为核心的分析路径。制度位置是行动者在制度体系中所处的地位，这个位置产生于特定的制度框架并受其制约，影响着行动者在社会结构中的行为、权利、身份等，同时也建立了行动策略、行动路径与行动结果之间的关联。制度位置是有结构可循的，它贯穿从行动策略到行动结果的全过程，也解释了行动路径发挥作用的内在逻辑。本文借助“制度位置”这一解释性概念，强调把行动过程带回社会事实的研究中心，在制度空间和行动结构中寻找农民制度化利益表达的关键机制。

二、研究案例

作为一项解释性研究，本文以川西水镇①农民的制度化利益表达行动为研究个案，资料来源于 2023 年 7 月至 2024 年 9 月笔者在水镇的驻镇调研，通过长期的参与式观察和半结构、非正式访谈获得第一手资料。根据农民利益表达的行动周期和特点，常见的表达方式主要分为三类：日常性的生活求援、一般性的政务投诉和持续性的重复信访。因此，本文针对三种表达方式，各选取了一个案例对农民的利益表达行动进行分析，受篇幅所限仅呈现核心内容。

其一，在农民的日常生活实践中，“有困难找政府，有问题找干部”是表达诉求的底层政治文化和思想观念。2021 年 D 市出台了《关于调整离任村（社区）常职干部生活补助标准的实施方案》，提高了离任村干部的生活保障水平。H 村的刘某得知该项补贴政策后，便到村委会、镇政府反映

① 遵循学术惯例，文中所涉及的地名、人名等相关信息均已做匿名化处理。

诉求,希望获得补助,结果因不符合条件未获补助,但在其他方面得到了关照。一般而言,当村民遇到问题时,会直接到村委会或镇政府办公场所现场求助,这是农民满足个人需求的传统渠道,也是表达利益诉求的常见手段。通过这样的方式,农民能够得到基层干部迅速、有效地回应,尽管有些问题和诉求不能在第一时间得到解决和满足。在刘某的利益表达过程中,日常生活中的现场求助更贴近政府的制度需求和农民的情感需求,基层政府和农民存在面对面"见得到人,见得到事"的互动空间。把问题解决在基层,既符合了政府的工作预期,又为问题的解决提供了更大的行动空间。

其二,12345 政务服务便民热线(以下简称"12345")是基层技术治理的有效手段,也是农民制度化利益表达的重要渠道。2023 年,X 村被纳入全市高标准农田建设范围,建设内容包括小田改大田、修路、修建灌溉和排洪沟渠等基础设施,这引发了村民们的高度关注。2024 年 2 月项目正式启动后,村民多次通过 12345 进行投诉,质疑项目施工的合理性。镇政府和村委会按照办理流程和要求进行"点对点"回复,并积极做村民的思想工作。作为一种制度创新,12345 为农民基本利益诉求的表达提供了便捷、高效的渠道,也搭建了政府和农民之间数字化、规范化的互动平台。然而,制度化的平台建设也面临一些困境:一是针对匿名投诉事项,镇村两级只能根据投诉内容确定村民小组的范围,见不到投诉者本人,容易降低投诉事项的办理效率和准确性;二是服务泛化和政府责任泛化[27]加重了基层负担,12345 成为一个几乎无所不包的技术治理平台[28]。

其三,相较于日常生活求助和 12345 投诉,信访积案难案中农民的利益诉求及其处理过程更为复杂。张某是一名老上访户,也是水镇信访工作的重点关注对象,2008 年离婚后便以没有宅基地为由进行上访。其利益诉求有三点:一是要求宅基地面积补足至 120 ~ 150 平方米;二是要求补偿地震灾后农房重建补助资金;三是要求赔偿精神损失费。张某的案件属于历史遗留问题,其利益表达方式经历了非制度化向制度化的转变。其中,2021 年至 2023 年期间,张某先后 22 次通过网上信访平台、12345、书面信访、线下走访等渠道反映宅基地诉求。最终,镇政府于 2021 年底为其批准划分了 110 平方米宅基地及附属用地,2024 年 4 月又补划了 10 平方米,共计 120 平方米。信访积案难案的特点是时间跨度久、行动周期长、处理难度大。在这类案件中,农民利益表达的形式不固定,同一行动主体在同一利益诉求上的表达可能经历非制度化向制度化的转变。

三种不同类型的表达方式虽同属于制度化利益表达,但在行动细节上有所不同。日常生活求助中,刘某以现场咨询的形式,先后向村委会和镇政府反映利益诉求。从严格意义上讲,其行为偏向日常化的政策类咨询,属于直接的语言表达。政务服务投诉中,村民以匿名电话的形式反映施工建设不合理、质疑手续合法性等。虽是一种直接表达,但利益诉求经过接线员的编辑和二次转达,再经网上平台下派至基层政府部门,是一种"见不到人"的间接表达。在信访积案办理过程中,张某既通过直接走访的形式到信访接待中心上访,又以网络、电话的形式向国家信访局和地方政府反映诉求,兼有直接表达和间接表达的双重性质。此外,三个案例的处理周期也不同,持续最久的是张某长达 16 年的非制度化和制度化行动(其中,制度化行动历时 4 年),而前两者的利益诉求仅持续不足一个月便得以解决。

三、角色、记忆、制度:农民制度化利益表达的行动工具

解释农民如何通过制度化途径表达自身利益诉求,除了社会事实的客观呈现,还要观察和分析农民的具体行为和操作过程。通过特定的行动策略,行动者运用各种技巧和工具建构了制度化利益表达的可能性。

(一)从一般到个别的角色塑造

角色是社会学研究中常用的核心概念,有公共的一般角色和个体的特殊角色之分。不同角色

对应行动者在社会互动和关系结构中的特定社会位置及特殊权利。公共角色的指向性是公共理性下的“一视同仁”，更多的是由正式制度统一支配产生的，如法律权威赋予的公民角色。公共角色下的社会成员享有同等的权利，利益表达渠道及受理程序和标准公开、平等、统一，不存在利益分配的“灰色空间”[29]。个体角色则指向个体生活空间的底层逻辑，常产生于乡土社会中传统的社会基础。特殊角色为行动创造了更多的非理性空间，尤其在社会互动和关系网络密切交织的农村社会，非正式关系为农民提供了重要的感情基础和弹性空间。正是由于个人利益诉求难以通过公共角色实现，塑造个别化的特殊角色就成为制度化利益表达的常用策略之一。

从 12345 来看，普遍理性的公共角色背后是一般意义上法定的基本权利和平等的主体地位，村民基于农民主体的法定角色和权利，维护自身利益、监督占地现象。“来电人反映近期 X 村基本农田被占，用于修路、修广场，土地被硬化了。要求政府核实占用土地是否合理合法，有没有批复文件？”（20240325 匿名服务工单）由于投诉件为匿名，镇村干部无法联系投诉者本人，便通过 X 村召开“坝坝会”①的契机，向村民解释此次高标准农田建设的资金来源、建设内容、预期效益等。12345 中的主体角色较为简单，匿名化投诉依托政府工作“监督者”的角色，投诉是人民行使监督权的体现，也彰显出“人民至上”的工作原则。

除了公共角色，农民还通过塑造、强化个别化的特殊角色（如鳏寡孤独等），以获得差异化的情感支持。这在信访积案中的体现尤为突出。例如，张某以签署宅基地申请材料为背景，先后建构了三重角色：普通老百姓、无房无工作的离异妇女、阶下囚。三重角色的性质、出发点和目的各有不同，角色属性也逐渐从一般转向特殊。“老百姓”的角色建构是出于对程序正当性的存疑。一般而言，政府是承诺方，老百姓是监督方。当政府要求签署宅基地承诺书时，张某用“老百姓”的角色表明立场、提出质疑。这是建立在日常生活中人们对政府、老百姓两种角色认知与差异化理解基础上的回应，是一种自我保护行为。其目的是避免签署承诺书，减少可能承担的风险。“无房无工作的离异妇女”角色是一种普遍意义上的弱者身份。通过这一角色表达诉求主张，争取他人同情，最大程度上为获得政府支持奠定情感基础，同时放大宅基地诉求的合情化。农民在表达利益诉求时所塑造的特殊角色不一定是正面的，也可能是负面的，“阶下囚”便是如此。张某的“阶下囚”角色与宅基地审批有直接联系，其早期曾因缠访闹访的非制度化行动被判处刑罚，此后转向制度化的维权行动。从非法上访到合法信访的角色转变和行动反差，使其当下的利益诉求存在合理性、正当性。面对张某合法的信访行为，基层政府需按规定及时受理办理。

（二）从历史到现实的记忆叙事

“任何意义的表达都必须通过符号媒介才能实现。”[30]记忆叙事作为农民利益表达的一种符号媒介，以个人或集体的、历史或现实的记忆为焦点，建构了情感、价值与文化的意义表达。它是行动者在政治、社会、文化等特定情境中对个体或集体经历和认知的表达过程，也是符号化的建构过程。个人生命史叙事和社会历史叙事是两种较为常见的叙事形式和表达技巧。前者以个体记忆为前提，通过对个人生命历程的回顾和叙述，力图在情感上获得他人对个体经历和记忆的同情和认同。后者则是建立在集体记忆的基础上，通过回溯过去某一历史时期内的社会事件，建立历史情境与现实情境的联系，以便引起社会成员的情感共鸣。

作为一种特殊的表达技巧，记忆叙事建构了个人与集体、历史与现实、主观与客观的统合。行动者通过对过去某一特定时期的历史记忆（包括个人的特殊经历、集体的共同记忆等）的回溯，与当下的现实生活和个人处境形成鲜明对比，创造了时空序列下的情感空间。行动者将个人的利益

① 一种在村小组内召开的会议形式，目的在于做好村组的村务公开、政策宣传、村民问答等工作。

诉求与集体的社会记忆相联系,既放大了个人诉求的时间跨度和因果关系,又将客观的历史事实与主观的私人情感相结合,在记忆认同的基础上促成了社会内部的情感共鸣,最终服务于主体的现实诉求和利益表达。

“我16岁就参加工作了,1962年到生产队,一直到1983年当了生产队队长。1987年1月我被分到铸钢厂当出纳。钢厂倒闭后政府安排我到敬老院当财会,2003年4月30日退休。我奋斗了半辈子,单位还给我发了证书,我没有得到一点好处。跟我同批的人都有着落,我心里还是有点寒酸。毛主席那时候讲个人贡献、讲人民利益,现在我啥都没有。”(20240307LHJ)刘某系统回顾自己过去几十年的工作经历和生产队时期的历史记忆和物证,在“讲个人贡献”“关心群众生活”的记忆中为自己“没有一点好处”和“心里寒酸”找一个合适的出路,即争取补贴。刘某将个人经历与集体记忆、客观历史与主观情感相结合,在过去和现在的对比中凸显自己的现实窘境,同时也将个人情感、时代力量和公众情感相联系,虽未获得补贴,但也会得到特别关照。“以后村上有开会之类的活动可以让他参加,给他发误工费①,党员还有生活困难慰问。”(20240407 村党支部副书记)

与“讲故事”不同,记忆叙事强调的是经历和结果,而不是过程和道理。“讲故事”常用于政治动员和社会运动,是行动者传达、接收、沟通、动员资源的互动过程[31],农民一般是故事的接收者。讲故事一般在“过程-事件”研究范式下,通过全面、具体、生动的过程描述,尽可能地还原事件全貌。其最终意图在于揭示行动者想要表达的道理、观点等,例如通过讲故事开展教育。记忆叙事则建立在记忆的基础上,通过展现关键节点上的个人经历或历史,建立过去和现在、个人和集体在情感上的联结。记忆叙事不一定是全过程的描述,更多的是对片段的回顾甚至只关注事件结果。

(三)从普适到利己的制度支持

制度支持和保护是农民制度化利益表达的一个重要维度,其制度力量一般来自法律法规、工作条例和内部规章等正式制度。农民利益表达的制度化转变,表明传统的道德规范、伦理关系等社会基础并不是影响农民行动的唯一要素。张某在2018年至2019年期间6次越级进京上访;2020年8月被人民法院以扰乱国家机关工作秩序罪判处有期徒刑一年六个月,缓刑三年;2023年8月社区矫正结束。张某的行动表明,法治现代化背景下非制度化的失范手段已经行不通,遵守制度是基本的行动底线。在制度化利益表达过程中,非正式的情感、道德、伦理等社会基础,需要与现代正式制度结构相融合。其关键在于既定的正式制度为农民的行动提供了权威保护和支持,日臻完善的制度体系为利益表达提供了安全、规范的制度化渠道。

信访工作法治化建设和制度创新,规范了农民诉求事项的受理流程,提高了办理效率和质量,也在更大程度上满足了农民合理诉求。随着现代化治理体系的法治化、制度化进程加快,群众利益表达的渠道得以畅通、拓宽。信访工作作为国家治理的重要组成部分,其制度化、规范化的制度体系切实维护和保障人民权益,尤其是2022年《信访工作条例》的颁布和实施,成为利益表达向制度化转变的一个关键转折,为维权行动提供了强有力的制度支持。民生热线、电子邮件、电话投诉、网络信访等公开透明的表达方式以及基层组织队伍、服务管理平台等基础建设,为制度化的利益表达奠定了现实基础。信访工作责任制、督查督办机制、考核评价体系等制度设计为问题解决提供了制度保障。

从农民行动的角度看,当信访工作制度和政府内部管理制度被农民应用于自身的制度化利益表达时,就变成了利己的内部优势,并从维护社会稳定有序的保障要素变成了维护农民利益诉求的可行工具。X村村民和张某的利益表达过程都表现出农民对法律规范和制度体系的运用和表

① 镇村组织的农业技术培训误餐费标准为20元/人,参加村级会议的非党员村民误工费标准为20元/人。

达，即寻求制度支持与保护。匿名化的制度设计有效保护了个人隐私，平台对投诉人信息的保密处理，为个体行动提供了广泛的制度保护。此外，政府内部的绩效考核和管理制度也被农民转化为表达个人诉求的制度工具和自我利益保护的制度依据。例如，12345 投诉件的办结数和办理满意度是基层政府年终绩效考核的重要组成部分，行动者通过反复投诉和不满意评价等方式向政府施加压力。办理程序的标准化和制度化对基层政府产生了较强的约束力，限时办结、办理跟踪、办结回访等制度要求和接件量、解决率、满意率等考核标准，监督了基层政府的行政管理，也规范了投诉事项的办理流程。

四、农民制度化利益表达的行动路径与传导机制

角色塑造、记忆叙事、制度保护等行动技巧和工具使农民的制度化利益表达成为可能，是农民行动和政治参与的直接外在表现，但不能充分揭示制度化行动的核心逻辑。从具体的行动过程看，农民运用上述行动策略获得广泛的社会承认、情感认同和制度机会，以此为基础创造制度化利益表达所需的身份资格、隐性权益和行动空间。

（一）在社会承认中获得身份资格

谋求更广泛的社会承认是农民塑造个别角色的出发点。换言之，与一般的公共角色相比，塑造特殊角色更容易获得情感认同。一个人在社会中扮演什么样的角色、处于什么样的地位，表面是由个人能力决定的，但根本在于集体内部广泛的社会承认。社会承认有正式、非正式之分。正式的社会承认一般来自法律、政府等权威主体，如国家职业资格认定的身份资格；非正式的社会承认则来自权威外部自然形成的普遍认可，如民间组织、小团体等自发非正式群体的内部承认。二者分别对应农民的一般角色和特殊角色。显然，12345 中村民的公民、监督者角色是法律规定的正式角色，由此形成正式的社会承认，但其在利益表达中的作用有限。刘某和张某通过塑造个人角色获得的则是一种非正式的社会承认，是在乡土社会传统的社会基础上形成的特殊、主观、抽象的社会承认。当农民通过角色塑造获得广泛承认和集体认可后，其利益诉求变得合理、合情，自然而然地具备了特定的身份资格进行利益表达。

特定的身份资格是社会承认的产物，具有一定的稳定性。一旦特殊角色获得官方或社会的承认，人们便获得了一定时期内的特殊权益。例如，在农村居民最低生活保障制度中，弱势群体在得到村民、村委会、乡镇政府等广泛的社会承认后，便获得了享受日常生活照顾和物质帮扶的身份资格，即“低保户”。与之类似，农民争取社会承认的目的在于获得特定范围内的身份资格及其附属权益。制度化的利益表达存在或隐或显的准入门槛，身份资格则是跨过门槛的关键条件。刘某和张某塑造个别化角色的目的，正是希望借助弱势角色在情感上得到政府工作人员的认同，获得特定身份资格对应的权益，实现利益诉求。

不同角色下身份资格的稳定性有所差异，这与社会承认的性质有关。一般来说，正式角色基于正式的社会承认，通常具备更加稳定的身份资格，尤其是经过法律、政府、权威机构认定的角色，如 12345 投诉中“监督者”角色。也就是说，农民的利益表达行动获得了“官方背书”。官方背书是一种较为稳定的身份资格认证渠道，证明利益表达行动是在正式制度允许范围内进行的。相比之下，非正式角色下身份资格的稳定性相对较弱，因为这一身份资格以流动的社会关系和情感为基础，但在熟人社会里非正式的社会承认及其衍生的身份资格是对正式制度的有效补充，具有更强的群体凝聚和社会团结性。此外，身份资格也会带来意想不到的结果，例如张某“老上访户”的特殊身份，反而使其在与政府的协商过程中以此向政府施加压力，政府在解决其利益诉求时，会特别注重方式方法。

(二)在情感认同中谋求隐性权益

在制度化利益表达行动中,不同类型的记忆符号透过农民的叙事过程引起了人们情感性的反应[32],形成了包括支持、同情、关心等在内的情感认同,为农民隐性权益的获得创造了可行空间和有效渠道。

记忆叙事下的情感认同是以非正式关系和社会秩序为基础的国家与社会、集体与个人的统一整合。与法律、政策、规章等正式制度要素相比,乡土社会中的情感互助、礼俗生活、道德关怀等厚植于文化传统要素,更容易凝聚地方社会的情感力量和价值认同。在制度化利益表达过程中,农民的行动既是制度约束的结果,又是情感认同使能的表现。农民在制度允许范围内开展规范化的维权行动,社会成员的情感认同为行动提供了强有力的内生动力。这种主观上的情感认同紧密依附于农村熟人社会复杂的亲属、邻里、朋友等非正式关系和道德、乡约等社会秩序,是乡村社会治理与建设必不可少的一个维度。例如,刘某、张某与村组干部、基层政府工作人员等处在同一个熟悉的社会关系网络中,建立着或强或弱的内部联系①。同时,情感认同反映了农民制度化利益表达过程中国家与社会、集体与个人的互构过程。基于社会成员的情感认同,国家治理技术特别是情感治理渗透到基层社会的日常生活中,农民的利益诉求得到了政府的情感式回应,体现了国家治理中理性与感性的融合,满足了社会公众对政府的情感期待。情感认同是集体与个体的双向互动,社会群体在心理、情感上对个体身份、利益诉求的认同与支持推动了农民的表达过程,个体对集体的情感归属强化了集体的组织性和凝聚力,个人及其利益诉求在集体的情感认同中实现了社会化和制度化表达。当情感认同发挥作用时,正式、非正式社会规则之间衍生出弹性的运作空间,为农民利益表达提供了有效的制度保障。

在农民制度化利益表达的日常生活和实践中,记忆叙事和情感认同的行动基础使农民获取不可见的隐性权益成为可能。这些权益包括权利、资源、机会等存在于人际关系中微妙的"只能意会"的部分[33]。隐性意味着灵活性、不透明性和不确定性。隐性权益是未经制度化、不易明确界定和察觉的相对隐蔽的权益,常用于农民权益侵害与法律保护的相关研究。本研究中的隐性权益特指在农村社会的非正式关系以及政民互动过程中,农民可能获得的、未被明确的、有较大弹性的特殊权益。这种隐性权益更多地来自基层政府适度的非正式运作[34],如政府为促成拆迁,适当提高补贴额度、提供免租金的过渡房等。上述不同类型的案例都存在着农民对隐性权益的期许。如果占用基本农田没有合法手续,政府又不加以制止,村民就有理由效仿该行为进行违规建设。虽然刘某无法享受村干部退休补贴政策,但在其他方面也获得了村干部的特别关注和优先考虑。为了彻底办结张某的重复信访事项,镇政府和村委会"特事特办",不仅满足补划宅基地面积的利益诉求,还加快宅基地审批办理流程,并出资找工人用红砖码地基②,张某从中获得了更多的隐性权益。

(三)在制度机会中拓展行动空间

农民寻求制度支持与保护的实质是借助制度资源和优势创造自身的行动空间,利用现有制度提供的机会结构开展活动[26]。更确切地说,农民将公开、透明的正式制度转化为自己的行动工具,将外部制度转化为利益表达的内在优势,从而使自己的行动合法化、制度化。

农民的制度机会主要来自不同层次的制度安排、制度设计和制度创新。农民对正式制度的运用依托于"国家-社会"层面的宏观制度安排和政府内部管理的中微观制度设计。"国家-社会"

---

① 刘大爷和村干部是邻里关系、朋友关系,张某与镇党委副书记是"干亲"的拟亲属关系。

② "村上找的人,这两天就要给她码两层砖,把地基弄起,免得以后她又不认。信访局副局长要求这两天把这事解决了,用的都是维稳资金。"(20240423 镇农业中心主任)

层面的制度安排主要指一般意义上的普适性制度，如 12345 中的村民和张某根据法定权利和渠道，通过线上投诉实现利益表达。政府内部管理的制度设计主要指政府内部考核、管理、奖惩等制度，用于内部管理、维持日常行政秩序，一般不主动公开。内部制度设计对政府的影响是直接的，如投诉件办理满意度与政府绩效考核挂钩。村民给予“不满意”评价正是意识到内部制度设计对基层政府的约束，即政府必须对不满意案件启动二次办理回复的制度设计。除了既有制度安排和制度设计的现实条件，制度创新也是制度机会的重要来源。信访监督制度的改革举措如网上信访平台开通、信访信息化和数字化建设等，一定程度上改变了过去农民长期处于劣势地位的窘境，为农民的制度化利益表达提供了重要的制度条件。制度服务于大多数行动者的利益，农民作为政治参与的行动者，当自身处于弱势地位或者利益受损时，会基于现实需要和主观意图主动寻求制度的保护与支持，让现行制度最大化地服务于自身利益。

农民对制度机会的捕捉和利用，为其制度化的利益表达创造了合乎制度规范的行动空间，且行动空间随着制度机会的增加而不断扩展。在新的行动空间内，失范行为和越轨行为不受制度支持和保护，人们转向用制度允许的方式争取利益的扩展、资源利用和生存保障[26]。作为利益表达的行动主体，农民在合法、合理的行动空间内运用制度化手段和工具获得了更多的权利和优势。农民将政府内部的规范制度和普遍意义上的一般制度转化为自身利益表达的行动依据和保护机制，借助外部的正式制度拓宽了利益表达的行动路径。这种从“普适”（利于规范社会行为和运行秩序的制度保障）到“利己”（利于自身利益表达的制度工具）的制度转化突破了固有的行动边界，制度位置也随之改变。张某在利益表达初期的非制度化经验证明，闹访、越级上访等行为不受法律制度的保护，反而使自己处于不利位置。与之相反，电话投诉、平台投诉等制度化方式在政府内部产生的压力，能使利益诉求在短时间内得到有效回应。正是《信访工作条例》和政府内部考核办法的制度安排、设计和创新，为张某提供了全新的利益表达渠道和合法手段，其行动空间在正式制度的作用下不断拓展。通过将正式制度转化为自身行动的合法依据，行动者既受到了制度的有效保护，又使其利益诉求和表达行动愈加合理化、正当化。

五、制度位置：“工具－行动”的中间逻辑

农民基于不同的行动策略找到可用的、有利的制度位置，并在特定的位置上开展制度化的利益表达。换言之，行动工具和行动路径共同构成了农民寻找、调整制度位置的行动过程（如图 1），适配的制度位置是制度化利益表达的深层逻辑。

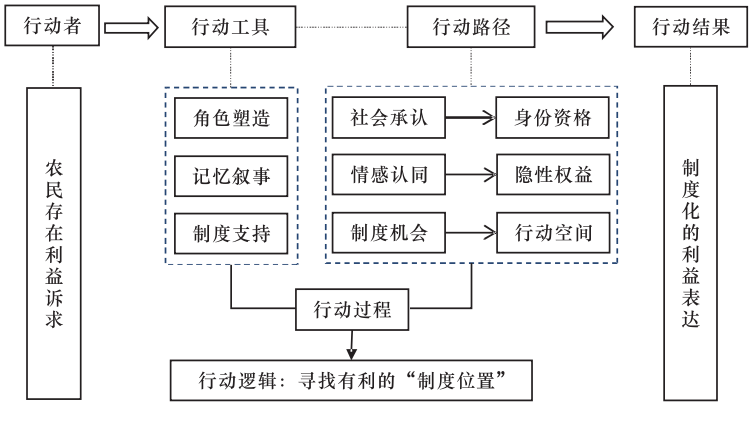


图 1　农民制度化利益表达的行动过程与逻辑

(一)制度位置在行动过程中的关键作用

制度位置贯穿农民制度化利益表达的行动过程,是一种过程导向的解释机制。传统的"工具-行动"机制建立了工具和行动的因果关系,例如农民通过"闹大"的行动策略表达诉求,从而实现政府"兜底"[35]。制度位置则通过对行动过程的还原,建立了"工具-行动"的联系,构成了农民利益表达完整的行动过程。

制度位置推动利益表达行动从实然向应然转变。农民以行动策略为起点,通过寻找合适的、相对独立的制度位置,充分发挥这一位置上的优势条件,实现行动结果的效用最大化。尽管制度化利益表达不一定能够取得预期的理想效果,但在行动过程中行动者对制度位置的探索和塑造已经在无形中为今后的行动提供了机会、降低了成本。例如,刘某虽然没有获得离任干部生活补贴,但得到了村干部的留意和关照,当新的政策和机会出现时便能减少行动成本。此外,这种制度位置具有稳定性,这与行动要素的性质存在密切联系。例如,制度化利益表达中的角色、记忆和制度等策略要素是一种既定存在,包括农民获得的社会承认、情感认同、制度机会等也因农村社会秩序的稳定互动而在一定时间内仍具有较强的解释力,制度位置的独特优势持续存在。

制度位置是衔接上述行动过程的核心要素,不同的位置对应着不同的资源条件、角色期待、权力关系、行动空间等。其一,借助差异化的身份角色,尤其是在一般角色基础上塑造特殊角色,创造区别于他人的特殊位置。当这一位置获得广泛的社会承认时,就能享受与角色相匹配的优势资源和权益。例如张某在三重身份的作用下,宅基地面积从110平方米增加至120平方米。其二,叙事将个人与集体、历史与现实的记忆相联系,在情感认同的作用下,农民的制度位置发生转变。新的位置为农民创造了法定权益之外的情感上的特殊关照。刘某虽然没有获得补助,但考虑到其个人工作经历,村干部会在生活上以其他形式给予特殊关照。其三,在寻求制度支持的过程中,农民在制度结构中的位置也随着制度工具的增多而变化,在正式、非正式手段的制度化手段中,获得了更多的渠道和机会,从而拓展行动空间、增强利益表达的灵活性。例如X村村民通过频繁投诉和不满意评价获得与政府面对面沟通协调的机会。

作为制度化利益表达的行动者,农民寻找有利制度位置的行动过程,是运用角色塑造、记忆叙事、情感支持等行动策略的过程,是争取社会承认、情感认同、制度机会的过程,也是获取身份资格、隐性权益、行动空间的过程。在不同的关键节点上,行动者的工具选择和行动实践都是以制度位置及其对应的资源条件为基础进行的,并不断通过调整制度位置来实现更深层次的行动效果。

(二)农民制度化利益表达的逻辑建构

从农民的实践可以看出,制度化利益表达得以实现的路径有三条:一是通过强化特殊化、个别化的身份角色,获得集体成员的社会承认,并基于广泛的社会承认取得制度化利益表达所需的身份资格;二是借助叙事将个人的、集体的历史记忆和现实情境相联系,以此增强社会群体对自身利益诉求的情感认同,从而获得隐性权益;三是积极寻求外部的制度支持和保护,并将其作为利益表达的制度工具,在制度运行过程中捕捉有利的制度机会,推动制度由"普适"向"利己"转变,不断拓展行动空间。三条不同的作用路径产生于同一制度空间内,即宏观意义上以农民为行动主体、以制度互动为发生前提的具有象征意义的制度空间。

制度位置是制度空间内农民制度化利益表达的行动逻辑,这与既有研究中回答"农民如何进行利益表达"的思路存在明显区别。农民表达利益诉求的制度化过程,本质上是在行动过程中找到可用的、合适的制度位置,并在该位置上明确行动策略和目标。如果以行动结果判断上述案例的成功与否,毫无疑问刘某的利益表达是失败的,因为其利益诉求没有得到满足,但本文的分析重点并非行动结果,而是用制度位置为行动过程提供一种合理解释。

不同主体、不同情境下的制度位置存在较大差别，这是制度位置独特性的体现。行动者所处的制度位置可以随着农民的主观建构不断调整优化，制度位置是根据农民利益的现实需要动态变化的。从制度化利益表达过程中不难看出，农民在制度位置上能够确立较大的主动优势，利用正式制度和非正式制度提供的制度机会，获得了更大的行动空间表达利益诉求、争取最大权益。尽管地方政府拥有法定权威，但是受社会舆论、基层稳定、绩效考核等因素影响，在实际工作中常常被动地在制度范围内酌情让步和妥协。对于这一不对等的现象，可以从农民与政府所处的制度结构角度进行解释。利益表达行动重新建构了政府和农民之间的制度结构和互动关系，二者在新的制度框架下进行着新一轮的对话。此外，行动者处于不同的制度位置，其掌握的行动要素和优势条件也截然不同。例如刘某和张某在利益表达过程中调动了 X 村村民没有的历史记忆和弱者身份，他们能够凭借这些特有的要素条件拓宽利益表达的行动空间，从中获得更多的特殊权益。当然，虽然刘某和张某都运用了塑造特殊角色的策略，但其“弱”的程度不同，显然张某“无房无工作的离异妇女”角色的作用更大，为其争取了更大的隐性权益。

此外，日常性的生活求援、一般性的政务投诉和持续性的重复信访三种制度化利益表达形式，在行动工具、行动路径上的表现有所不同，但其背后的基本逻辑是相同的，即通过寻求合适的制度位置为利益表达提供合理性和合法性支持。在具体实践中，农民表达利益诉求的渠道往往不是单一的，而是多渠道表达。例如张某既通过 12345 进行投诉，也到镇政府和信访接待中心反映诉求。行动者之所以采用多元表达渠道，是因为不同表达方式的效果和属性存在差异。相较于现场求助，政务投诉和重复信访的制度约束力更强，行政制度、信访制度的工作要求向基层政府传递了较大的制度压力，在问题的解决上更程序化、标准化，而日常求助常经由村委会和居民小组一级解决。当日常性的问题得不到解决时，村民则会转向 12345 和信访渠道，用正式制度的强约束力推动个人问题的解决。行动者在不同渠道中采用的行动工具和行动路径，都是基于自身制度位置确立的行动过程，其行动逻辑是在制度结构中选择、调整有利的制度位置进行利益表达。

六、结论与讨论

农民的制度化利益表达是在寻找制度位置的过程中进行的，制度位置提供了一个“技术黑箱”。农民通过探索黑箱中可用的资源要素开展制度化的行动。黑箱中的工具是未知的，即制度位置及其提供的优势资源不确定，这些要素的产生依托于行动者制定的行动策略和工具选择，制度位置服务于农民制度化的表达行动。为了保障自身行动和利益诉求的最大化，农民在行动过程中会持续寻找有利的制度位置。因为更契合实际需求的制度位置才能创造更多的制度机会，制度位置的确定离不开行动者的行动策略和工具选择。然而，非制度化利益表达不同于制度化利益表达。在两种表达形式中，行动者的工具、行动、过程不尽相同，其区别产生于差异化的制度位置，但制度位置的最终指向是具体的利益表达行动，服务于行动者的利益诉求。同时，制度化背景下行动者及其制度位置的关系讨论有待厘清，制度适配可能会提供可行的分析视角。

农民制度化的利益表达是农民权利意识觉醒、信访工作法治化建设成果的有力例证，制度位置为基层治理尤其是信访治理实践提供了一个新思路。在基层社会治理中，基层政府与农民之间的互动关系影响着基层事务问题的治理效果。如何建立政府和农民的良性互动、实现双方共赢？找准基层政府和农民各自的制度位置，运用制度位置提供的优势条件和资源机会，在不同问题领域内推动问题得到有效解决。作为两类不同特征的行动者，政府和农民的工具手段和行动逻辑不同，在基层治理中既要找到各自的制度位置的共同点，更要找到两种制度位置的差异性，才能因地制宜、精准施策。

参考文献:

[1]杨勇. 我国农民政治行为的行动结构与逻辑转向[J]. 甘肃社会科学,2016(2):186-189.

[2]梁德友. "非制度化利益表达"何以可能?[J]. 东岳论丛,2017(10):22-28.

[3]张健. 转型期弱势群体民生问题及其政治参与研究[J]. 理论与改革,2008(6):66-69.

[4]梁德友. 论弱势群体非制度化利益表达的几个理论问题——概念、结构与社会学分类[J]. 社会科学辑刊,2016(3):134-139.

[5]张金俊. "诉苦型上访":农民环境信访的一种分析框架[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2014(1):78-85.

[6]于建嵘. 当前农民维权活动的一个解释框架[J]. 社会学研究,2004(2):49-55.

[7]应星. 草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J]. 社会学研究,2007(2):1-23.

[8]吴毅. "权力—利益的结构之网"与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究,2007(5):21-45.

[9]董海军. 依势博弈:基层社会维权行为的新解释框架[J]. 社会,2010(5):96-120.

[10]赵阳. "制造形象":上访事件中的故事言说[J]. 社会,2021(1):120-149.

[11]吴长青. 从"策略"到"伦理"对"依法抗争"的批评性讨论[J]. 社会,2010(2):198-214.

[12]何绍辉. "过日子":农民日常维权行动的分析框架——以湘中M村移民款事件为例[J]. 中国农村观察,2012(6):53-61.

[13]董国礼,易伍林. 农民集体维权行动中的结构与文化——江西田头村维权调查[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2016(6):1-8.

[14]罗亚娟. 差序礼义:农民环境抗争行动的结构分析及乡土意义解读——沙岗村个案研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015(4):59-67.

[15]李元元. 农民群体利益表达行动的文化嵌入性——一个少数民族村落"保地"行动的田野民族志[J]. 青海民族研究,2019(4):94-100.

[16]杨友国. 现阶段我国农民利益表达的特征分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2009(1):24-32.

[17]姚望. 转型期中国农民非制度化利益表达的生发逻辑及矫正路径[J]. 中州学刊,2011(1):26-29.

[18]王晓慧,刘燕舞. 村庄社会治理:理解农民利益表达行动的一个解释框架——两个特殊案例的一般意义[J]. 学习与实践,2014(11):99-106.

[19]申端锋. 抗争政治,还是非抗争政治——再论农民上访研究的范式转移[J]. 甘肃社会科学,2014(2):188-193.

[20]文军,吴晓凯. "理"从何来:农民抗争正当性的建构逻辑——基于上海H机场外围居民区的调查[J]. 社会科学研究,2018(1):128-136.

[21]田先红. 国家与社会生活:农民上访的一种理论解释[J]. 中国农村观察,2019(4):35-50.

[22]吴理财,王俊. 个体化转型下农民谋利型抗争的行动逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2020(3):59-69.

[23]景军. 认知与自觉:一个西北乡村的环境抗争[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2009(4):5-14.

[24]应星. "气"与中国乡土本色的社会行动——一项基于民间谚语与传统戏曲的社会学探索[J]. 社会学研究,2010(5):111-129.

[25]ZUKER, LYNNE G. The role of institutionalization in cultural persistence[J]. American sociological review,1977(5):726-743.

[26]徐勇,叶敬忠,张静. "推动高质量的中国农村研究"三人谈[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2024(5):42-63.

[27]仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理,2020(11):32-40.

[28]刘伟. 普通人的技术执行:忠诚呼吁与12345政务热线的职能扩展[J]. 电子政务,2023(2):31-42.

[29]王向阳,吕德文. 基层何以失序:灰色空间中的分配不正义难题——基于北京市问题村H村基层治理实践的

考察[J]. 湖湘论坛,2019(5):116 – 129.
[30]张碧. 社会文化符号学[M]. 成都:四川大学出版社. 2014:2.
[31]刘子曦. 故事与讲故事:叙事社会学何以可能——兼谈如何讲述中国故事[J]. 社会学研究,2018(2):164 – 188.
[32]W. 理查德·斯科特. 制度与组织:思想观念与物质利益[M]. 姚伟,王黎芳,译. 北京:中国人民大学出版社,2010:62.
[33]费孝通. 试谈扩展社会学的传统界限[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2003(3):5 – 16.
[34]董磊明,李健民. 制度实践中的生活逻辑:非正式运作的社会基础与运行机制[J]. 开放时代,2022(5):140 – 156.
[35]张世勇,杨华. 农民"闹大"与政府"兜底":当前农村社会冲突管理的逻辑构建[J]. 中国农村观察,2014(1):81 – 88.

Looking for the Institutional Position: The Process and Logic for the Expression of Institutionalized Interest

JIANG Zhao-gang, LI Xue-ping
(*School of Sociology*, *Central China Normal University*, *Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: The modernization of rural governance has promoted the transformation of the channels for farmers to express their interest demands from non-institutionalization to institutionalization. This paper explores the process and logic of farmers' institutionalized expression of interests through a comparative analysis of different types of cases based on the survey of petition governance in Shui town in western Sichuan. It is found that in the process of institutionalized interest expression, farmers create the identity qualification, invisible rights and interests, and action space required for institutionalized interest expression through such action tools as role shaping, memory narrative, and institutional support, based on the action of social recognition, emotional identity, and institutional opportunity within the institutional space, which constitute the action process of farmers' institutionalized interest expression. These constitute the action process of farmers' institutionalized interest expression. Finding a favorable "institutional position" is the logic of action for the expression of institutionalized interests. It is the position and space for the development of the actors in the institutional structure of a specific field, which provides favorable resources, conditions, and opportunities for farmers' actions, and complements the theoretical explanation of "tool-action" with process and mobility. Identifying the respective institutional positions of the government and farmers in grassroots governance will help to resolve conflicts and enhance the effectiveness of governance.

Key Words: institutional position; interest expression; petrtion; institutional structure; grassroots governance; governance modernization

【责任编辑:王娟】