

乡村建设行动中的农民主体性参与： 实践困境与优化策略

侯同佳

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



摘要 农民主体性参与是推动乡村建设行动有效实施的关键,其作用发挥不仅要以提高农民参与能力为基础,更要通过优化治理结构保障农民参与权利。基于鲁镇乡村建设行动案例,发现其陷入了农民参与的主体性缺失困境,表现为农民的被动参与、消极参与和牟利参与,违背了主动性、积极性和公益性参与的初衷。权利挤压是农民主体性参与缺失的生成逻辑:为了顺利开展高标准乡村建设行动,地方政府凭借与村庄精英和工商资本的目标合意形成利益共同体,并基于资源共注和收益分配强化利益整合。在此基础上,地方政府、村庄精英和工商资本分别以行政制约、有限动员和机会隔离的方式,排斥目标不同、资源不足的普通农民,这挤压了农民参与的权利,导致农民主体性参与缺失。破解农民参与的主体性缺失困境,需要适当给予基层自由裁量权、创新专项资金的使用方式、强化农民参与的责任意识以激活村社集体,以保障农民参与的权利。

关键词 乡村建设行动;农民主体性参与;利益共同体;权利挤压

中图分类号:C91 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)05-0122-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxkb.2024.05.011

乡村建设,实非建设乡村,而意在整个中国社会之建设^[1]。十八大以来,中国特色社会主义发展进入新时期,乡村建设也进入新的历史阶段。二十大报告提出乡村建设行动就是要“建设宜居宜业和美乡村”^[2],”十四五”规划将乡村建设行动的目标具体化为“强化乡村建设的规划引领、提升乡村基础设施和公共服务水平、改善农村人居环境”^[3],2024年的中央一号文件进一步将乡村建设行动的目标细化为“增强乡村规划引领效能、深入实施农村人居环境整治提升行动、推进农村基础设施补短板、完善农村公共服务体系、加强农村生态文明建设、促进县域城乡融合发展”^[4]。从文件精神、政策规划再到实施方案,乡村建设行动不仅目标愈发明晰、内容更加丰富,其在中国式现代化中的重要性也越来越强:2021年的中央一号文件提出“把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置”^[5],2022年的中央一号文件指出乡村建设行动有利于“推动乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐”^[6],2023年的中央一号文件进一步强调乡村建设有利于“为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。”^[7]经过20年的持续努力,乡村建设行动取得了一定成效,涌现了一些成功经验和实践范例。2024年的中央一号文件要求学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制^[4],这就需要总结乡村建设经验、分析和吸收实践教训,以提升乡村建设行动的实践成效、增强基层治理能力。

乡村建设行动有效实践的关键在于农民主体性参与。2022年的中央一号文件提出乡村建设行动要坚持“自下而上、村民自治、农民参与”^[6],2023年的中央一号文件也指出,要“发挥农民主体作用,调动农民参与乡村振兴的积极性、主动性、创造性”^[7]。2024年的中央一号文件进一步指出乡村建设

收稿日期:2024-03-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农村社区治理创新问题研究”(22&ZD173);国家社会科学基金青年项目“县域视角下乡村振兴与新型城镇化融合发展研究”(21CSH010)。

行动要“从各地实际和农民需求出发,抓住普及普惠的事,干一件、成一件”^[4]。乡村建设行动是自上而下的国家建设行动和自下而上的农民参与行动相结合的过程^[8],但是在具体的实践过程中,仍然延续着地方政府主导的实践路径,未能改变近代以来中国乡村建设过程中长期存在的农民缺位问题,导致乡村建设行动陷入诸如“地产化”^[9]、技术化^[10]、知识悬浮^[11]、“另类商品化”^[12]等困境,难以破解“农民运动而农民不动”的窘况^[1]。农民主体性发挥是农民参与的核心^[13],如何理解农民主体性参与的困境,优化乡村建设行动的实践策略是本文的问题意识。

既有研究对农民主体性缺失问题的解释,主要将主体性作为农民参与的一种能力,进而将之作为一种治理资源来理解,并由此提出农民弱势论。这些学者认为,农民因发展能力不足、干群信任不足^[14]、利益激励不足、制度赋能不足^[15],难以实现主体性参与。应坚持群众路线和协商共治^[16],通过为农民赋利、向农村赋权、给农民赋能,克服资源、治理、文化三重障碍,激活农民主体性^[17]。立足治理资源视角,以农民弱势论解释农民参与缺失具有一定的启发性;但是这在客观上背离了农民主体性的预设,并没有将“主体性”理解为本质属性,反而把农民置于需要被激活的客体位置,这并不符合农民作为“理性经济人”^[18]的行动常识。而且实地调研发现,农民并不必然处于弱势地位。一方面,伴随着制度变迁和农村人口向城市转移,农民理性开始扩张,呈现出愈发强烈的主体性和能动性^[19]。另一方面,伴随资源下乡而来的规则下乡,要求以农民为主体开展乡村建设行动,还要通过上交会议签到表、会议记录等材料体现农民参与,这些规则和程序都为农民参与的权利、责任和利益表达提供了保障^[20-21]。此外,随着民众表达诉求的方式越来越多,农民可以依托12345等平台随时随地向上反映诉求,回访甚至成为地方政府的负担,这说明农民具有较强的主体性表达意识^[22]。上述变化充分说明,在当前的基层治理情境中,农民具有主体性参与的主观意愿和制度保障,因而乡村建设行动中的农民主体性缺失另有缘由,需要通过转换研究思路以实现深入分析。

农民作为乡村振兴中的主体,其主体性力量的发挥关乎乡村全面振兴战略的成效^[23]。在充分肯定农民主体性的基础上,有别于“为什么农民对与自己的生产生活息息相关的事情漠不关心”的提问方式,本文有意于探究作为理性人的农民,为什么在乡村建设行动中甘愿处于弱势、边缘、被动地位,而非积极参与、主动争取。这就需要关注治理主体之间的互动形态,将研究重点从“谁来治理”转变为“如何治理”^[24],从静态的主体间关系转变为对动态的治理实践过程的考察,揭示和分析“不论是否承认或认识到,人们实际上都在遵循的行为规则”^[25],以深入理解基层治理的逻辑本质。如此一来,对乡村建设行动困境的研究,不仅可以从“人”的角度,关涉直接或间接参与其中的各种主体的相互关系;还可以从“事”的角度,关涉乡村建设行动的实践过程,剖析基层治理实践的内在逻辑。基于此,本文提出农民主体性参与的缺失并非归因于其能力或意愿不足,而是归因于多元治理主体在互动中形成的一套排斥农民公共参与权利的行为规则。

为了将这一问题阐述清楚,本研究从乡村建设行动的实践出发,理解农民主体性参与缺失的过程与机制。本文的写作灵感来自笔者及所在的团队于2023年在山东、湖北、安徽等地开展的乡村振兴主题调研。为更加系统地展现经验及其背后的实践逻辑,本文的案例以华北Q县鲁镇^①的乡村建设行动展开。实地调研发现,鲁镇的乡村建设行动实践中存在农民主体性参与缺失的困境,并产生了不良后果,因而该案例具有典型性。通过访谈Q县农业农村局的领导干部、鲁镇的领导干部、鲁镇下设五个村^②的村书记、在鲁镇投资的企业老板和村民,笔者获得了丰富的访谈资料和文献材料,这为本文的撰写奠定了坚实基础。

一、农民主体性参与缺失:乡村建设行动中的实践困境

主体性是西方哲学中的一个重要概念,关乎人的存在问题、实践问题,得到了公民政治等研究的

① 为符合学术规范和保护受访者隐私,本文出现的各类名称均已做匿名化处理。

② 根据乡村建设行动情况,可以将五个村分为两类。分别是发展最好、与景区关联最紧管村和加速建设并与景区建立关联的肖村、严村、吕村、万村(距游客入岛码头由远及近排序)。

青睐。马克思从这一概念出发,论述了人与世界的关系,因而主体性是马克思主义实践观的重要起点。对此,有学者将马克思关于人的主体性思想概括为“处于一定社会生产方式和社会关系中能动地认识世界和改造世界的现实的人所具有的主观属性,包括人的主动性、积极性、能动性、创造性和意志性等主观属性的总和。”^[26]这一论断肯定了人认识世界,尤其是改造世界的能力。乡村建设行动以坚持农民主体地位为原则,强调农民主体性参与,这不仅是政策文件的要求,更是由以人民为中心的根本政治立场决定的。在乡村振兴背景下,农民主体性指的是农民在推动乡村社会稳定和发展时的主动性、积极性和公益性。作为一种本质属性,农民的主体性是乡村建设行动有效落实的前提。

近年来,在政策倡导与考核督促下,全国各地都掀起了乡村建设行动热潮。在地方政府的主导作用下,各地争相以高标准、严要求完善基础设施、开展人居环境整治,还有一些地方在此基础上打造美丽景观、发展乡村旅游。鲁镇各村即遵循“基础设施完善—人居环境整治—乡村旅游发展”的发展路径,但行政主导下的乡村建设行动面临着农民参与的主体性缺失困境。

鲁镇是岛镇,下辖12个行政村,人口约2万人。一直以来,鲁镇和Q县的其他乡镇一样,依托丰富的自然资源发展养殖业和重工业。养殖业和重工业不仅能增加地方政府的财政收入,也可以满足农民家庭的的生活和发展需要,这表现在很多青壮年都会选择就地务工而非外出打工。近年来,受到生态红线、永久基本农田政策限制,鲁镇全域退养且不再发展工业。在Q县的全域旅游规划下,鲁镇凭借其较好的自然风景旅游资源,成为Q县推进全域旅游工作的重点区域。经过几年的努力,位于鲁镇的旅游景点成功获评5A级景区。由于资金有限,地方政府难以将岛内村民搬迁至岛外,这使得景区与村庄并没有划分出明显空间界限。而且在省市政府的要求下,各县每年都要完成4个省级美丽乡村、14个市级美丽乡村创建任务,并为达标验收村给予以奖代补资金,以发挥示范带头作用。为了配合景区建设,Q县将大部分指标和项目资金优先落到鲁镇。于是乡村建设行动与景区创建成为鲁镇现阶段发展目标的一体两面:建设景区就是完善公共基础设施,建设公共基础设施就是配套景区发展需要。以2022年为例,鲁镇完成年固定资产投资9.5亿元,并计划2023年的固定资产投资突破10亿元^①。按照设想,景区标准的乡村建设行动可以提高农民的生产生活质量,但实践过程中农民参与的主体性缺失使这一目标难以实现。

首先,乡村建设行动中的农民参与具有被动参与的特征,表现为乡村建设行动的政府主导与农民反感应付。根据《Q县农村人居环境专项整治行动实施方案》,“卫生质量达到‘四净’‘六无’。即路面净、公共设施净、树穴净、垃圾箱净。无垃圾、无污水、无粪土、无固体废弃物、无柴草、无粉煤尘污染。生活垃圾日产日清,无外溢现象,无焚烧垃圾、废弃物、杂草现象。”为推动工作,县领导小组办公室成立了农村人居环境专项整治行动包保督导组,对各乡镇(街道)人居环境整治行动开展一周一调度、一月一通报、一月一排名,对重视不够、措施不力、进展缓慢、达不到整治要求的乡镇(街道)、村(社区)进行媒体曝光、通报批评、集中约谈、严肃问责。在上级的强力督促下,基层政府倾向于通过发动村干部,对农民做圈养鸡鸭、垃圾分类等劝导,纠正其“不文明”行为。但是这些标准与农民低成本、高福利的生活方式背离,难免遭到农民的强烈反对:在城镇化背景下,留守在村的群体往往是老人和小孩,尤其是老年人倾向于减少货币开支,以便于将更多开支用于子代买房、教育等发展性开支。当村庄内的货币收入机会不足,留守农民倾向于充分发挥土地的功能,通过种地、种菜、养鸡、养猪实现生活资料的自给自足,从而降低生活成本。但是当基层政府为了回应上级要求,限制农民种地、种菜、养鸡、养猪,农民难免产生强烈的不满情绪,这迫使基层政府耗费更多行政资源强行落实政策,督促农民按照标准行事。

其次,乡村建设行动中的农民参与具有消极参与特征,表现为对乡村建设行动的效果漠不关心。省市要求的乡村建设行动示范村建设以一年为期限,为了能在一年内完成美丽乡村建设行动的创建任务,地方政府倾向于找基础条件好的村庄开展建设。这些好村都具备“乡村文化建设有特色、乡村

① 资料来源于《2023年鲁镇政府工作报告》。

设施建设有基础、乡村产业发展可持续、地方投入积极性高”的条件^①,因而生活于此类村庄的农民的基本需求已然满足。但是地方政府仍然要求高标准基础设施建设,这就导致当前的乡村建设行动方向与农民需求没有关系。比如Q县根据省级相关文件出台的验收标准,要求“有民俗馆、历史文化展室、农耕馆等得2分;如无民俗馆等但有文化墙、历史文化宣传等得1分;未整理的不得分。”^②在满分100分、90分验收合格的要求下,1分、2分的缺失都将对创建结果产生很大影响,这促使地方政府无论农民是否需要,都要求各村按照标准建设。但是对于这些建设,农民普遍表示漠不关心:“这都是公家建的,建给上面看的……每天都忙着干活,谁有空看这玩意儿。”在农民消极参与的情况下,即便按照要求完成了配套,民俗馆、文化墙、宣传栏也难以达到教化农民、增强文化氛围的效果。

最后,乡村建设行动中的农民参与具有牟利参与的特征,表现为对乡村建设行动配套的公共品进行私人化攫取。在景居一体的情况下,景区也是农民的生产生活空间。政府打造景区的标准和农民生活需求的张力,势必产生空间利用的矛盾。当农民难以在公共领域表达意愿,就会试图在乡村建设行动中牟取私人利益。比如乡村建设行动在新建基础设施时难免涉及农民征迁,为了获得更多的赔偿金,有一些农民倾向于“趁火打劫”,甚至为此闹访、缠访。为了平息矛盾、解决上访问题,地方政府只得给予其更高的赔偿金。虽然农民以牟取私人利益为目的参与乡村建设行动内含了农民参与的主动性,但这违背了乡村建设行动的公共性意涵,是行政主导的乡村建设行动在违背农民需要和村庄实际后农民采取的权宜之计,因而并非农民的主体性参与。值得深究的问题是,既然农民主体性参与对于乡村建设行动的开展至关重要,为什么在实践中却往往事与愿违呢?

二、权利挤压:乡村建设行动中农民主体性参与缺失的生成逻辑

税费改革以后,农村公共品供给的资源来源从向农民汲取转变为国家项目资金下拨。与税费改革以前不同,项目资金的落实并不直接经过农民,其供给方向和供给方式由上级政府制定、由地方政府调配执行。这就导致在乡村建设行动中,地方政府倾向于发挥主导作用,以确保上级任务的完成、避免项目资金被违规使用。为此,地方政府致力于吸纳有利于任务完成的要素,排除不利于任务达成的干扰,这就为农民参与的主体性缺失困境埋下了伏笔。

1. 资源下乡与利益共同体塑造

乡村建设行动以资源下乡为制度背景,这种为农民提供公共服务的专项资金并非直接拨款到户,而是要经过各级政府的整合、分配,才能转化为农民能够共同享有的公共品^[27]。在乡村建设行动中,地方政府、工商资本、村庄精英(村书记)和普通农民是潜在参与主体。为了确保乡村建设行动的实施效果达到上级政府要求,地方政府以专项资金为依托,致力于通过筛选和吸纳有相同发展意愿的主体、投入有利于高效发展的各种资源要素、建立起合理的收益分配机制,形成助推乡村建设行动的利益共同体。由于地方政府、工商资本和村庄精英都倾向于高标准乡村建设行动,且拥有助力高标准乡村建设行动的资源,此三者容易形成利益共同体并共同排斥普通农民参与。

(1)目标合意:利益共同体的组织前提。对于乡村建设行动,地方政府、村庄精英、工商资本和普通农民都有各自的预期和目标。其中地方政府、村庄精英和工商资本虽然核心目的各有不同,但是都倾向于进行高标准建设。在此基础上,三者能够达成乡村建设行动的目标合意,这为利益共同体的形成奠定了基础。

首先,地方政府将强发展导向的乡村建设行动作为获得政绩的策略。在项目资金相对较少的情况下,地方政府不可能对所有村庄展开普惠性分配,只能酌情分配给一部分村庄打造亮点。对于鲁镇政府来讲,经济发展和社会发展是工作的两大面向。一方面,乡村建设行动有利于地方政府回应社会发展的任务。生态文明建设、共同富裕等都是一地社会发展的表现,也是年终考核的重要指标。以旅游业发展为目标开展乡村建设行动,有利于生态保护、优化农民生活环境,回应上级政府的任务

① 资料来源于《市农业农村局关于组织2022年度省级美丽乡村示范村申报工作的通知》。

② 资料来源于《关于开展2021年度美丽乡村示范村评估验收工作的通知》。

和要求。另一方面,发展旅游业有利于地方政府回应经济发展的任务。受到环保和生态政策的限制,鲁镇被迫放弃养殖业和工业,不得不转而发展旅游业。在每个乡镇都有各自优势经济发展方向的情况下,鲁镇不具有相对优势,因而旅游业不仅是县政府对鲁镇的定位,也是鲁镇经济社会发展的唯一抓手。为此,鲁镇政府只得以乡村建设行动为抓手,建设和配套旅游景观、推动“美丽经济”发展。只有以高标准打造亮点,才能让上级领导在现场观摩时看到工作成效;否则上级领导就会怀疑乡镇政府领导干部的工作能力,甚至会怀疑乡镇政府领导干部的工作态度。一旦给上级政府留下了工作能力不强、工作态度不积极的印象,干部流动晋升都会受到影响。因此地方政府有强烈的动力推动高标准乡村建设行动。

其次,担任村书记的村庄精英将强发展导向的乡村建设行动作为迎合乡镇党委政府、赢得乡村社会面子的策略。为了推动高标准乡村建设,乡镇党委倾向于培育和发展村庄精英做村书记,以便于制定出符合发展目标的乡村规划,吸纳更多的社会资源和经济资源投入于乡村建设行动与经济发展当中。与之相应的,“一肩挑”的村书记也有动力服从和贯彻乡镇党委政府的要求。对于当地村干部来讲,在村级组织当中担任主职干部并平稳卸任关系到在乡村社会中的“面子”和权威。除非因身体原因卸任,任何一个村干部以其他原因卸任都是“丢脸”的事情。在乡镇党委掌握着村书记任免权的情况下,村书记或候补村书记有意于和政府的意志保持一致,以确保自己能够得到乡镇党委政府的支持、担任村书记,从而获得乡村社会肯定。

最后,工商资本将强发展导向的乡村建设行动作为获得经济效益的策略。工商资本往往对政府的投资方向非常敏感,倾向于在政府投资的领域“分一杯羹”。这促使一些工商资本老板有意于转向地方政府青睐的乡村旅游业作为新的利润增长点。肖村在2022年引入了一位“乡贤”,这位“乡贤”姓李,曾在东北从事房地产行业。虽然李总积累了大量财富,但是由于东北的经济不景气,房地产发展低迷,李总有意于改变投资目标。一听说鲁镇开始发展旅游业,李总就在村书记的劝说下返乡创业,经营民宿和商业街。由于旅游业的受众大多是城市中产阶层,以城市的高标准展开乡村建设是必然发展路径。李总认为对于城市消费者来讲,乡村只是卖点,他们无意真正去乡村做农民,体验又脏又累的农民生活;便利的基础设施、干净整洁的娱乐环境才是玩得舒心的关键。因此,工商资本必定以吸引和留住城市消费者为目标展开旅游设施建设。这种以城市为标准建设预期与地方政府的高标准乡村建设行动目标不谋而合,有利于促进工商资本与地方政府的目标合意。

与地方政府、村庄精英和工商资本不同,农民并不需要如此高标准的建设,只要水电路网使用顺畅、能够满足日常生产生活需要即可,过高标准的建设反而会提高生活成本、增加农民家庭负担。在地方政府、村庄精英和工商资本都有意以城市标准开展乡村建设行动的情况下,即便三者参与乡村建设行动的初衷各有差异,但是都能够从中找到利益重合点,这就为三者实现目标合意、排斥农民主体性参与奠定了基础。地方政府通过组织村书记和企业老板开会、参观学习,推动三方充分表达自己的诉求和对乡村建设行动的预期和设想,这进一步促进了目标合意的达成,有效推动了地方政府、村庄精英和工商资本的利益整合;而普通农民对乡村建设行动的主体性表达则难以实现。

(2)资源共注:利益共同体的权责赋予。在目标合意的基础上,地方政府、村庄精英和工商资本就需要根据自身目标,围绕乡村建设行动投入一定资源。为此,地方政府可以整合项目资金、提供优惠政策,村庄精英可以给农民做工作、减少规划建设阻力,工商资本可以提供资金、技术和信息。围绕乡村建设行动的资源共注,是地方政府、村庄精英和工商资本强化利益共同体的行动表达。

地方政府是建设主要景观和配套基础设施的主体。但是鲁镇本级财政能力不强,是“吃饭财政”。2022年,一般公共预算收入约4500万元,其中税收收入1000余万元,争取上级补助收入约3500万元;财政支出决算约4500万元,财政收入与支出基本持平^①。为了推动乡村建设行动,Q县政府只得引入工商资本投资,为此主要采取两种措施为工商资本营造良好的投资环境:一方面通过整合财政资金和项目资金,投注于乡村建设行动。截至2022年,县政府累计统筹项目资金1.6亿元,用于美

① 资料来源于《鲁镇2022年财政决算》。

丽乡村示范村建设、景区风景道及景观提升项目。另一方面通过成立国有旅游开发集团发行专项债,助力水电路网等大型基础设施建设。以2023年的项目建设规划为例,Q县国有旅游开发集团要在两年内耗资5亿余元、占地260亩,完成景区风景道及周边配套设施驿站、营地、停车场、游客服务中心等建设。此外,诸如土地指标的划拨、融资贷款的优惠等等都是地方政府推动高标准乡村建设行动的重要资源,这成为凝合利益共同体的基础。

担任村书记的村庄精英具有一定经济资源和社会资源。为了推动发展,在乡镇党委的作用下,2014年换届上来的村书记都是经济能人,不仅具有较强的经营能力,还有意愿将乡镇党委政府的发展规划付诸实践。凭借自身的经济资源,村书记可以为乡村建设行动提供资金;凭借社会权威,村庄精英能够通过劝服群众,为乡村建设行动“扫清障碍”;凭借在村庄内外的关系资源,村庄精英也能够招商引资、推动资本下乡。吕村村书记一直以来从事蛋鸡养殖,在2014年担任村主任以后先是兑现竞选诺言,自己垫资20万元修路;而后又通过向上争取项目资金、向外引入乡贤捐资,共获得了约1500万元的资金完成水电路网的基础设施建设。自从吕村确定了研学为发展方向,村书记不仅成立了合作社推动村集体参与经营,以提高集体经济收入;也积极劝说个别农户退出宅基地和耕地,以便于高校和企业进村建设研学基地、民宿、网红打卡点等等,有效推动了高标准乡村建设。

工商资本是重要的投资主体,能够为乡村建设行动提供建设资源。由于经济不景气,很多工商资本都无意于下乡投资搞建设。为此,地方政府下放招商引资权限,鼓励村庄精英将工商资本直接引入到村庄当中。工商资本具有较强的资本积累、经营能力和市场信息获取能力,以此作为乡村建设行动的资源,能够获得来自地方政府和村庄精英的认可,从而获得在村经营牟利的机会。肖村书记成功发动李总回村创业,用2亿元建设酒店、商业区、百荷园、广场及周边的基础设施建设,推动了高标准乡村建设。

资源共注是利益共同体成员的行动表达,这既是对三方利益目标的支持,更是参与乡村建设行动的准入门槛。一旦付出成本,行动主体不仅会产生相应的收益预期,也要对建设结果承担责任。在地方政府、村庄精英和工商资本看来,发展势头的好坏与三者的重视程度和资源投入关系密切。实地调研发现,地方政府、村庄精英和工商资本总是相互“埋怨”,认为其他两个主体的支持力度太小,有碍高标准乡村建设行动的快速推进。这一态度在客观上呈现出地方政府、村庄精英和工商资本相互督促、相互扶持的共谋关系,即一旦投入资源就要对乡村建设行动的过程和效果负责。因而资源共注并不仅仅是对乡村建设行动目标的肯定,更暗含着对其在利益共同体中权利和责任身份的确认,意味着相互之间存在着紧密的权责利联结。但与地方政府、村庄精英和工商资本不同,农民并不具有充足的资源,难以与其他主体形成利益联结,也就被剥夺了对乡村建设行动的权利和责任,因而被排斥在乡村建设行动的规划与建设过程之外。

(3)收益分配:利益共同体的秩序塑造。地方政府、村庄精英和工商资本作为乡村建设行动的主体,在目标合意和资源共注的基础上形成了利益共同体。为了推动长期合作与发展,三者在实践中形成了更加紧密的利益分配秩序,避免因利益分配产生分歧,影响到高标准乡村建设行动的推进力度,导致投资失败、颗粒无收。经过几年的探索与磨合,地方政府、村庄精英和工商资本形成了如下分工:

地方政府以国有旅游开发集团身份出面,主导村庄以外公共区域的大型建设,享有相应的经营权。围绕这一系列建设形成的收益,由地方政府自行分配。以经营权的转让和授权作为抓手,地方政府建立与工商资本和村庄经营的利益联结。以观光车运营为例,这是园区内最大的盈利项目之一,地方政府不想将这一大重要利润点让渡出去,而是想依靠观光车收益获得财政收入。于是地方政府凭借其其对大型公共基础设施的产权,以“统筹管理”的名义垄断了观光车的经营权。吕村村书记曾经向笔者埋怨地方政府“抠门”,不愿意向村集体开放观光车经营权,影响吕村拉客、赚钱;但与此同时,鲁镇又向村集体开放了景区内部分娱乐设施的建设与经营权,吕村村书记又觉得领导“够意思”,能够让农民有机会挣钱。

工商资本通过与地方政府和村庄精英协商,确定可以参与经营的领域和范围。地方政府作为乡村建设行动的主导者,倾向于引进资本体量较大的企业,完善大型公共基础设施、建设景区的主体景点;但是由于经济不景气,当前地方政府能够引入的工商资本较少。于是地方政府将景点建设的自主权下放到村集体,允许村集体引入工商资本完善村庄内的基础设施、景点和娱乐项目。由于工商资本是在地方政府或村集体所有的土地上开展经营,工商资本必定与二者具有收益分配关系,这有利于维持利益共同体的合谋关系。

村庄精英往往在这一过程中以村书记身份出面,依托村庄社会关系和社会权威,劝导农民配合建设,以获得地方政府和工商资本的支持。经过乡镇党委政府同意,严村计划于2023年以美丽乡村建设行动的名义建设百荷园和广场,这两个项目的总占地面积达400亩,都是村集体的湿地。由于一直以来有60~70户农户私自占地养殖现象,地方政府和工商资本都有意让村书记出面协调。通过到一家一户做工作,村书记成功劝服农民让出湿地,不仅没有给地方政府增加维稳负担,还给工商资本的经营提供了便利。由此,村书记通过帮助地方政府和工商资本排除经营障碍,与地方政府、工商资本建立利益联结,使利益共同体更加紧密。

由于普通农民对乡村建设行动的预期不同,而且难以在乡村建设行动的过程中投入足够多的资源,地方政府、工商资本与村庄精英无意于与普通农民建立收益分配关系,导致普通农民被排斥于乡村建设行动之外。反观地方政府、工商资本与村庄精英,三者形成了相对稳定的权利秩序:一方面,三者相互之间有明确的界限,各个主体在其中享有经营权;另一方面,三者之间又相互依赖,需要彼此的帮忙,因而又会为了获得更高收益交换和分享经营权。地方政府、工商资本与村庄精英共同塑造的权利秩序,意味着更加紧密、稳定而相对封闭的利益共同体的形成,这不仅为利益共同体的长期维系和强化提供了保障,也为三者合力推动以旅游业发展目标的乡村建设行动提供了行动保障。

2. 利益共同体生产与农民参与权利阻隔

在地方政府、工商资本与村庄精英因目标合意、资源共注和收益分配能够围绕乡村建设行动实现利益整合的同时,普通农民则因为建设目标保守、资源能力不足、利益关联无涉未能被吸纳于利益共同体当中。为了确保自身发展目标能够顺利实现,地方政府、工商资本与村庄精英有意于将不利于自身利益最大化的因素排斥出去,这导致农民的主体性参与权被剥夺。

(1)地方政府的行政约束。当前生活在村的农民,大多是被排斥于社会市场和城市生活的老人、妇女和儿童,这些家庭成员作为四代家庭中的消费端,倾向于减少货币开支,降低生活成本,减轻家庭经济压力。但是农民低成本的生产生活方式具有外部性,会扰乱干净、整洁、美观的乡村建设行动成果,难免与高标准的乡村建设行动目标存在张力。当上级政府开展现场观摩、检查,农民有意无意的生活习惯会侵害到乡村建设行动成果,不利于考核排名。

为了达成创建效果、为旅游业发展营造卫生整洁环境,地方政府凭借行政权力强化村书记的社会权威,共同制约农民的“不文明”行为。这在客观上凝聚了利益共同体,排斥了农民参与权利。具体来讲,地方政府通过实施人居环境整治、农民搬迁上楼、农地规模化流转等政策,强制改变农民生产生活方式。为了防止农民不合作,增加沟通协调成本,地方政府往往在短时宣传政策后要求农民在给定时间内整改,而后直接利用行政权力强制制约农民行为,客观上排斥了农民的主体性参与。当地方政府以行政约束使农民不再用柴火烧火做饭、不再养鸡养鸭养猪,甚至不再种地,地方政府就可以减少高标准乡村建设行动的管护成本,村庄精英可以避免因与农民产生矛盾损害自己在乡村社会的权威、工商资本也可以减少环卫成本投入,由此,地方政府对农民行为的有效约束增强了村庄精英和工商资本对地方政府的依赖,这使利益共同体的凝聚力得以强化。

将问题“官治化”是中国农民在面对政府时根深蒂固的认知观念^[28]。在山东农民看来,“胳膊拧不过大腿”是共识。绝大多数的村民认为,农民与地方政府相比处于绝对弱势地位。即便把村庄所有村民调动起来也难以与强大的政府相抗衡,更不必说一家一户的农民与政府“对着干”是“以卵击石”。在地方政府掌握行政权力和行政资源的情况下,农民一方面认为各级政府存在合谋关系,而且

具有各种制约农民的强硬手段,即便有12345、上访等反馈诉求的合法途径,也难以向上反映真实诉求;另一方面认为自上而下的项目资金虽然是中央向农民提供的资金,但是具体如何使用由地方政府领导干部决定,普通农民没有能力和资格干预落实过程。因而为长久计,一家一户的农民就不要为一时的心理不平衡而“拼命”。只要不是忍无可忍的事情,就要尽力和政府意志保持一致。如此一来,地方政府通过行政约制,挤压了农民主体性参与的权利,强化了与村庄精英和工商资本的利益共同体。

(2)村庄精英的有限动员。高标准的乡村建设行动需要占地,地方政府和工商资本必然会因乡村中的资源利用与农民存在潜在利益冲突。为此,地方政府和工商资本需要村书记出面给农民做工作,说服其腾出土地以便于规划建设。鲁镇在获评5A级景区以后开始加速建设,根据建设规划,需要腾退万村30余户的宅基地。在乡镇党委政府要求下,万村书记开始劝导部分农民腾退宅基地,搬迁到乡镇政府修建的社区当中居住。由于赔偿标准十多年没有改变,村民能获得的赔偿金非常少,难免会遭到村民们的反对。为了使拆迁工作进行顺利,村书记并没有召开村民大会讨论这一问题,以避免利益受损的村民提出反对意见,阻碍乡村建设行动按照规划落实;而是采取“逐个击破”的策略,利用村庄关系、社会权威和经济利益与农户协商,确保农户妥协、不闹事即可。最终,30余户农户全部同意拆迁。

村庄精英的有限动员是将公共权力和资源私人化的过程。当作为“公”的角色的村庄精英放弃基于公共领域的组织动员,而是以私人关系、经济利益对个别农户进行劝导,村级组织的权威就被私人化使用,村庄精英的身份就不再具有公共性,这势必导致集体权威的削弱。与之相应的,个别农民的参与也不可能是公共参与,而是完全私人化的博弈与谈判。对于个别农民来讲,与村书记展开私下协商有助于获得额外利益。通过与村书记私下协商,普通农民就可以与村书记建立更加密切的人情关系,获得更多的经济资源。因而只要自己的利益并没有受到损害,甚至还能凭借私下协商多拿到一些收益,即便没能在乡村建设行动中实现主体性参与、没有改善自己的生产生活状况也无可厚非。由此,在村书记的劝导下,农民主体性参与的权利被挤压,地方政府和工商资本的利益被保全,从而在客观上实现了利益共同体的凝聚。

(3)工商资本的机会隔离。发展旅游业往往需要耗费大量资金进行固定资产投资,动辄投入千万元只为了建设一个景观。在巨大的资金体量面前,仅仅依靠游客消费旅游项目,难以在短期内获得利润,甚至难以回本。为此,工商资本倾向于把持尽可能多的收益点,在经营机会上隔离农民参与。王老板在吕村投资旅游时建立了一个网红打卡点,其中有售卖饮品、食品、特产和纪念品的业务。经理坦言,每年夏天卖冰棍都可以赚几万块钱。为了尽可能多地获得收益,经理并不愿意农户在村里自行摆摊销售零食、饮料等物品。为此,经理会与村书记协商,限制农户私自摆摊;也会以农民没有营业执照为理由,要求地方政府制裁农民。对于地方政府和乡村精英来讲,工商资本的存在就是打造政绩和获得分红的关键,因而地方政府和乡村精英都有意于满足工商资本的要求。

工商资本甚至不愿意为农民提供就业岗位,在工商资本看来,吸纳农户参与经营,难免会受到地方社会网络的影响,面临诸多管理问题。特别是当农民在参与经营的过程中发生事故,工商资本难免要承担责任。如果出事的农民“不讲道理”,想趁机多要一笔赔偿款,甚至为了获得更多利益变成“职业上访户”,这会给工商资本、地方政府和村书记带来经济负担和政治压力。因而工商资本为了避免麻烦,倾向于外聘员工,地方政府和村书记也往往表示支持,这在客观上推动了利益共同体的凝聚。但是当工商资本阻隔了农民获益的机会,农民也就难以实现有主体性的参与。

综上所述,为了推动强发展导向的乡村建设行动,地方政府、村庄精英和工商资本凭借合意的目标形成利益共同体,并通过资源共注和收益分配强化利益整合;同时分别以行政约制、有限动员和机会隔离的方式,排斥目标不同、资源不足的普通农民,最终挤压了农民的主体性参与权力,导致农民主体性参与的缺失。

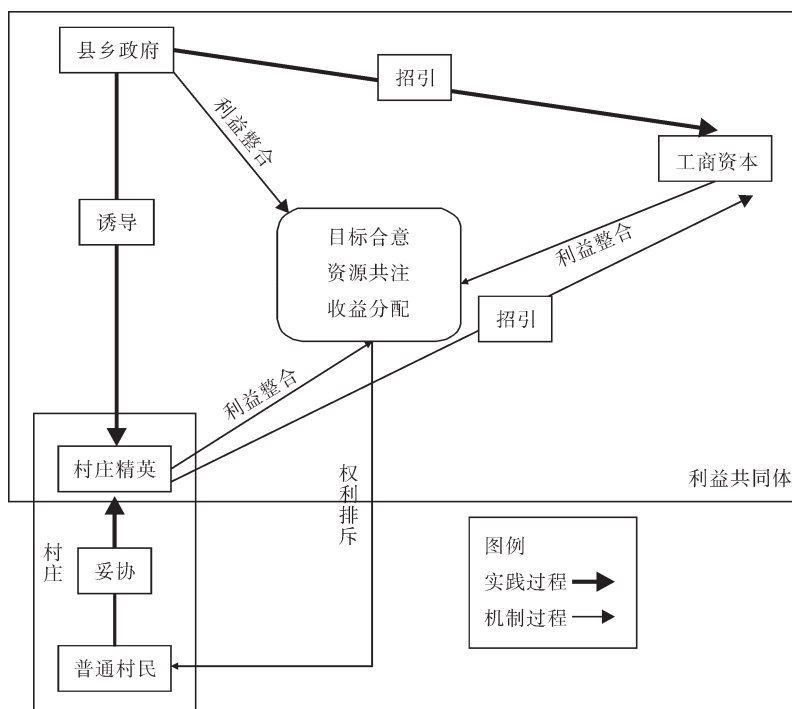


图1 乡村建设行动中的治理逻辑

三、激活村社集体：乡村建设行动的优化策略

乡村建设行动显然不是要进一步加剧全国不同农村之间的分化,而是要优先解决欠发达农村地区和较为贫困农户在生产和生活上存在的困难^[29]。在村农民作为在乡村中生产生活的主体,往往没有进城生活的能力,因此为留守农民和退守农民提供保障性支持,是乡村建设行动的首要目的。这就需要在村农民的主体性参与,以确保乡村建设行动能够满足农民的生产生活需求。

当前乡村建设行动中出现的农民主体性参与缺失问题,归因于处于乡村治理结构中的农民遭到了其他治理主体的权利排斥。破解这一治理困境不能依靠“单打独斗”的农民个体,也不能依靠制度完善,而是要优化治理结构,即通过激活村社集体保障个体参与权利、实现基于公共利益的主体性参与。村社集体是兼具行政性与自治性的组织,是在空间基础上形成的农民个体权责利集合,不仅可以推动国家政策与个体需要的对接,也可以通过民主协商整合分散的个体利益、解决不合作者的问题。因而激活村社集体作用的发挥,是破解农民主体性参与缺失困境的关键,这就需要处理好地方政府、村社集体、个体农民之间的关系。

激活村社集体,首先要适当给予地方政府自主裁量权。理想中的国家与农民关系是农民在充分表达意见的基础上,促进国家实现稳定与发展。而当前在乡村建设行动中呈现出的农民主体性参与缺失问题,来源于地方政府面临着为自身创造生存和发展条件与满足公共利益需要之间的张力,这使地方政府难免陷入于自利性与公益性的矛盾之间。即便各级政府有意于回应农民急难愁盼,一旦农民需求与上级要求的内容相抵触,各级政府倾向于优先满足自身利益。因此,打破当前乡村建设行动中存在的农民主体性参与不足问题,要从打破束缚着农民主体性参与的行政壁垒入手,实现地方政府的自利性与公益性的统一。通过适当给予基层自由裁量权,激活村社集体的组织动员功能,有利于强化农民主体性参与的权利。为此,乡村建设行动的政策制定标准应相对笼统。乡村建设行动以提高农民的生产生活质量为核心目的,实践效果的好坏应由农民“说了算”。一旦自上而下的任务要求过细、考核要求过严,基层政府就难以因地制宜地执行政策,这不仅使基层干部没有回旋余地,也难以使农民实现主体性参与。因而上级政府需要把握乡村建设行动的方向、底线和原则,使基层领导干部能够弹性执行政策,从而激活村社集体的自主性,推动农民的主体性参与。

激活村社集体,其次要通过创新专项资金的使用方式提高组织动员能力。在税费改革以前,村庄建设以税费为基础,是从一家一户中收缴起来的,农民不仅关心基础设施建设效果的好坏,也关心收缴起来的费用的去向和用途。这就需要村社集体从中协调利益、指导方向,以确保基础设施建设的效果和资源使用过程的公开透明。但是资源下乡背景下,乡村建设行动的资金来源于各级政府,其使用必须符合精细化的程序规则。这一政策设计虽然可以在一定程度上避免腐败现象,但也意味着即便乡村建设行动与农民的生产生活息息相关,项目资金的有效落实也需要符合众多要求、经过诸多程序才能与农民建立关联。通过“分配式民主”^[30],乡村建设行动的专项资金得以直接拨付到村社集体,村社集体就拥有了组织和动员农民的资源和能力,也就拥有了强化农民主体性参与乡村建设行动的权利。为了达到预期效果,可以直接将项目资金按照人口数量设置金额并投入到村级账户,并要求经由村级民主程序规划项目资金的使用方式。基于广泛宣传,促使村民产生利益关联意识,强化农民的主体性参与权利,实现项目资金的有效使用和乡村社会的有效治理。

激活村社集体,最后要强化农民参与的责任意识。税费改革以前,村级治理事务繁多复杂,需要在公共层面展开讨论,否则不公平、不公正地解决不利于乡村社会的稳定。在这一时期,农民个体利益与乡村公共利益高度关联。一旦公共利益被损坏,个体利益也会被侵犯,这就需要农民具有较强的维护公共利益的责任意识。资源下乡以后,地方政府落实项目资金的同时也承担着执行上级创建要求的任务,这就使地方政府成为乡村建设行动的责任主体,不得不为了落实政策、吸纳越来越多的责任并逐渐成为“无限责任政府”,而农民则因缺失责任意识、难以实现主体性参与。为激发和强化农民公共参与的责任意识,需要在实践中将乡村治理秩序的私域、共域、公域清晰化,并明确不同类型事务的处理方式,即规定乡村社会村庄私域秩序的供给以个人主导为原则、村庄共域秩序的供给以自治主导为原则、村庄公域秩序的供给以国家主导为原则^[31]。在地方政府具有一定自由裁量权、村社集体具有一定项目资金的基础上,通过发动党员干部、积极分子,推动乡村社会当中的关键人物率先建立起责任意识;通过在乡村治理实践中多次、反复地做群众工作,逐渐推动农民建立和强化责任意识。当大部分农民具有了较强的责任意识,村社集体就能够被激活起来,从而保障农民的主体性参与权利。

四、结论与讨论

乡村建设行动是国家现代化建设的重要内容,农民的主体性参与是使乡村建设行动得以有效实施的关键。实地调研发现,鲁镇的乡村建设行动实践未能体现农民主体性参与,陷入了被动参与、消极参与和牟利参与的困境。通过深入剖析各主体参与乡村建设行动的实践过程,发现权利挤压是农民主体性参与缺失的生成逻辑。为了推动强发展导向的乡村建设行动,地方政府凭借与村庄精英和工商资本的目标合意形成利益共同体,并基于资源共注和收益分配强化利益整合。在此基础上,地方政府、村庄精英和工商资本分别以行政约制、有限动员和机会隔离的方式,排斥目标不同、资源不足的普通农民,最终挤压了农民在乡村建设行动中主体性参与权利。破解这一困境的关键,在于通过适当给予基层自由裁量权、创新专项资金的使用方式、强化农民参与的责任意识激活村社集体,从而保障农民主体性参与的权利。

“大国小农”是我国的基本国情,如何通过大一统体制实现对分散农民的有效治理至关重要。相比较而言,国家的力量较强,能够凭借权力和资源向下落实政策;农民的力量较弱,不仅是作为个体的农民难以向上实现有效表达,而且个体农民的利益分散化、多样化也难以实现有效整合。从这一角度来看,农民主体性参与的缺失具有内在必然性,这并非制度设计差或农民素质低,而应归结于治理秩序的不完善。在资源下乡的背景下,诸多主体都参与到了乡村振兴的过程当中,不仅有农民和各级政府,还有资本和社会组织。这些主体的进入一方面有利于建立多主体治理秩序,实现主体之间的优势互补、提高基层治理效果;另一方面也很容易因资源密集而形成分利秩序,导致公共品的私人化和社会治理的异化。在经济社会发展新时期,农民的主体性参与对于实现项目资金的有效供

给、国家治理的有效推进更加重要。只有通过激活村社集体、保障农民主体性参与权利,个体农民才能组织起来,基层治理秩序才能实现优化,国家与农民关系才会更加协调,乡村振兴和基层治理才能达到预期效果。

参 考 文 献

- [1] 梁漱溟.乡村建设理论[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [2] 新华社.习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].[2022-10-25](2024-03-27).https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [3] 新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].[2024-08-11](2021-03-13).
https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [4] 新华社.中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[EB/OL].[2024-02-03](2024-03-25).https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929935.htm.
- [5] 新华社.中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL].[2021-02-21](2024-03-25).https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm.
- [6] 新华社.中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].[2022-02-22](2024-03-25).https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm.
- [7] 新华社.中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].[2022-02-13](2024-03-25).
https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm.
- [8] 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[J].东南学术,2021(1):85-94.
- [9] 夏冬.乡村振兴背景下乡村旅游“地产业化”与乡村建设行动困境研究[J].贵州社会科学,2022(12):161-168.
- [10] 申端锋.乡村改良与乡村建设行动的技术化困境[J].学习与探索,2019(11):53-65.
- [11] 韩玉祥.乡村振兴战略下农村基层治理新困境及其突围——以农村人居环境整治为例[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(2):48-56.
- [12] 何宇飞.新乡建设行动运动中的困境:另类商品化与合作劳动——基于华南某乡村旅馆项目的案例分析[J].中国农村观察,2017(6):130-141.
- [13] 湛礼珠.农民主体性建设:一个农村人居环境整治参与的分析框架[J].现代经济探讨,2023(1):123-132.
- [14] 朱进芳.实施乡村振兴战略需要防范的五个问题[J].经济纵横,2019(3):31-37.
- [15] 蒲新微,衡元元.还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J].南京社会科学,2021(2):68-73.
- [16] 谭同学.乡村振兴中的主体、可视化政绩与群众工作——基于林镇的人类学调查与反思[J].西北民族研究,2020(1):99-111.
- [17] 黄家亮.赋利赋权赋能:农民参与乡村建设的动力再造[J].江苏社会科学,2023(2):97-104.
- [18] 吴理财.对农民合作“理性”的一种解释[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2004(1):8-9.
- [19] 梁伟.农民理性扩张与小农经济再认识[J].现代经济探讨,2023(1):114-122.
- [20] 杨威威,徐选国.嵌入生活的项目制:党建引领基层社会治理的制度基础——基于海市塘村“美丽乡村”建设经验的个案研究[J].河南社会科学,2020(4):100-109.
- [21] 邓大才.乡村建设行动中的农民参与:从阶梯到框架[J].探索,2021(4):26-37.
- [22] 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.
- [23] 李卫朝,王维.依托农民主体性建设,切实推动乡村全面振兴[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):72-80.
- [24] 狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014(5):73-97.
- [25] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007:14.
- [26] 杨希双,罗建文.基于乡村振兴内生发展动力的农民主体性问题研究[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(3):261-274.
- [27] 王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2):56-63.
- [28] 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):21-45,243.
- [29] 贺雪峰.谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提[J].探索与争鸣,2017(12):71-76.
- [30] 贺雪峰,桂华.农村公共品性质与分配型动员[J].开放时代,2022(4):51-61.
- [31] 杜姣.村庄治理层次与村庄秩序供给——兼论国家力量如何进入村庄[J].教学与研究,2023(2):114-124.

Farmers' Active Participation in Rural Construction: Practical Dilemmas and Optimization Strategies

HOU Tongjia

Abstract Farmers' active participation is crucial for the effective implementation of rural construction actions. Such participation not only requires enhancing farmers' capacity to engage but also necessitates the optimization of governance structures to safeguard their participatory rights. At present, rural construction actions often fall into the dilemma of lack of subjectivity of farmers' participation, which is manifested in farmers' passive participation, passive participation and profit-making participation, which violates the original intention of initiative, enthusiasm and public welfare participation. The underlying logic of this participatory deficit is the compression of farmers' rights. In order to carry out high-standard rural construction, local governments form a profit-seeking community with village elites and industrial and commercial capital through aligned goals, concentrating resources and distributing benefits to reinforce the integration of interests. On this basis, local governments, village elites, and industrial and commercial capital respectively exclude farmers with different goals and insufficient resources by means of administrative constraints, limited mobilization, and opportunity segregation, and finally deprive farmers of the right to participate enthusiastically. To solve the dilemma of the lack of subjectivity of farmers' participation, it is necessary to appropriately give the grassroots discretion, innovate the use of special funds, and strengthen the sense of responsibility of farmers' participation to activate the village collective, so as to protect the right of farmers to participate.

Key words rural construction actions; farmers' active participation; community of interest; deprivation of rights

(责任编辑:金会平)