

乡村振兴深度推进中农民参与权悬浮及其制度化纾解路径

靳永翥 韩汶霖

摘要:就乡村社会建设而言,农民广泛而深刻的参与既是发展的一种手段,也是发展的最终结果。深度推进乡村振兴的一项主要工作就是实现治理有序,提升乡村治理水平,这对农民积极主动并实质性地参与乡村治理提出了新的要求。然而,探察现实,可以发现一个典型问题就是农民参与权悬浮。农民参与权悬浮主要指农民在乡村治理中因受各种主客观因素的限制,其行使参与权受限的各种困境,具体包括参与主体活力式微、参与过程流于形式以及参与结果难以保证等。在参与个体层面,农民参与权悬浮主要表现为个体参与态度的消极及其参与手段的功利——“弃权”;在参与组织层面,农民参与权悬浮主要表现为村级组织的异化和村民自组织的弱化——“弱权”;在参与规则层面,农民参与权悬浮主要表现为非制度化参与、形式化参与以及差异化参与——“虚权”。为了充分调动农民参与乡村建设的积极性和创造性,切实保障广大农民在乡村建设过程中的民主权利和主体性,须以赋权理论为指导,构建制度化纾解路径,即通过个体赋权建立良好的参与主体能力,通过组织赋权提供有效的参与组织支持,通过规则赋权强化规则本身保障农民参与权行使的功能和作用,从而建构农民实质性参与乡村治理的良好秩序。

关键词:乡村振兴;参与权悬浮;纾解路径

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)10-0071-11

2024年1月,第十二个中央一号文件以推进乡村全面振兴为主题,对2024年及今后一个时期的“三农”工作作出全面部署,开启了美丽乡村建设新时代^[1],这也标志着乡村振兴进入了以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设的新的发展阶段。深度推进乡村振兴是一项系统工程,其不仅要求资金保障、科技赋能、产业优化等外力加持,更重要的是作为重要行为主体的农民,能够增强自我发展意愿^[2],积极主动并实质性参与乡村治理,以基于自身全面发展的内驱力推进乡村治理现代化发展。

“大众参与不仅是一切有效的发展行动的基本条件,也是发展的目的,因为它是符合每个国家和每个社会特有环境中多种发展类型的保障。”^[3]在国

家治理和城乡统筹发展的视野下,乡村经济社会的转型和发展必然要求乡村治理进行相应的变化,使其适应和促进乡村全面振兴。农民参与权的有效行使是激发农村发展内在动力、提升乡村治理民主化水平、推动农村社会全面进步与可持续发展的重要支持。然而,在实践过程中,由于受到各种主客观因素的制约,农民参与乡村治理的实质性行动不足,参与能力和参与程度都还处于较低的水平,参与效果亦难以保证。农民参与权分析是一个涉及多重维度和多种要素的理论与现实话题,细致剖析农民参与权行使过程中存在的各种局限及其成因,进而从制度化建构的角度探索破解参与困境的有效路径,对于激活农民主体性、确保农民充分有效行使参与权,具有深刻的理论价值和现实意义。

收稿日期: 2025-06-12

基金项目: 江西省社会科学“十四五”基金项目“全过程人民民主的村治实践与模式创新”(23ZZ01)。

作者简介: 靳永翥,男,西安建筑科技大学公共管理学院教授、博士生导师(陕西西安 710055)。韩汶霖,女,西安建筑科技大学马克思主义城乡发展研究中心助理研究员(陕西西安 710055)。

一、乡村振兴中农民参与的政策设计和学术讨论

无论是顶层设计还是学术讨论,都从多种视角论证了农民参与是实现乡村全面振兴的本质要求和价值指归。坚持农民在乡村振兴中的主体性地位,促进农民参与,始终是乡村振兴战略各个实施阶段国家相关政策的重要关注点。而且,随着乡村振兴工作的深度推进,农民在乡村振兴中的主体性地位愈发受到重视,从战略实施伊始的“坚持农民主体地位”“振兴人才队伍”等较为宏观的政策表述逐步转向“广泛依靠群众”“激发群众内生动力”“健全党领导下的村民自治机制”等充分促进农民参与的更为丰富和具体的话语体系(如图1所示)。同时,学界也从乡村振兴战略各阶段的推动因素^[4]、农村内源性发展趋向^[5]、农民参与乡村治理的逻辑走向^[6]等视角进行了广泛而深刻的讨论,普遍认为新时代的乡村振兴,必须充分发挥农民的主体性作用,培养农民参与乡村振兴的主体性意识,培育乡村内生发展动力^[7],从而实现乡村内源性发展。

然而,探察现实,可以发现,在乡村治理实践中农民实质性参与行动不足仍然是影响乡村治理水平提升的一个重要制约因素。在一些乡村的基层治理中,农民参与水平参差不齐,甚至出现干部“唱独角戏”、农民“搭便车”、“干部干群众看”、“替农民做主,代农民决策”等现象。那么,为何农民作为乡村公共建设的“受益者”,在面对有利于他们的制度安排和行动策略时,仍然存在参与度不高的情况?究竟是什么关键性因素导致了农民参与不足?基于上

述问题,既有研究主要从参与主体、参与制度以及参与情境的角度回答了“什么因素影响农民参与”这一核心问题。就参与主体而言,性别、年龄、受教育程度、政治身份、经济水平等均是影响农民参与乡村治理的前因变量^[8-11],是影响农民参与乡村治理效能的基本因素。基于参与制度视角的研究成果认为,参与动员制度、协商民主制度、农民自组织合作动员制度以及农民经济合作制度是推动农民积极参与乡村治理的重要支撑和保障^[12-14],此类制度是否健全以及是否执行到位直接影响着农民参与乡村治理的范围和程度。还有学者从参与情境的视角研究农民参与,并指出乡村宗族网络对农民公共事务参与意愿具有重要影响,且宗族网络主要通过信任水平和互助频率影响农民公共事务的参与意愿^[15]。

学界对于农民参与在乡村振兴中的重要性及有限性给出了客观且全面的解释,也给本研究提供了思想启迪。然而,还须看到,已有研究尚存在一定的局限,即现有研究往往是从主体、组织、制度、情境等相对独立的角度对农民参与权行使受限的情况进行分析,缺乏一个能够跨越不同维度、具有理论连贯性的分析框架来整合并深化对这一议题的深入探索。因此,本文尝试运用基层治理领域中广泛用来形容因权力、政策、资源和技术未能有效下沉基层、与群众实际需求存在脱节而导致治理效果不彰的悬浮概念,来界定农民参与权悬浮问题及其内涵;并在此基础上,运用赋权理论对农民参与权悬浮在乡村治理中的主要表现及其原因进行阐释和分析,进而提出制度化纾解路径,以期切实促进农民实质性参与,激发深度推进乡村振兴的内生动力。

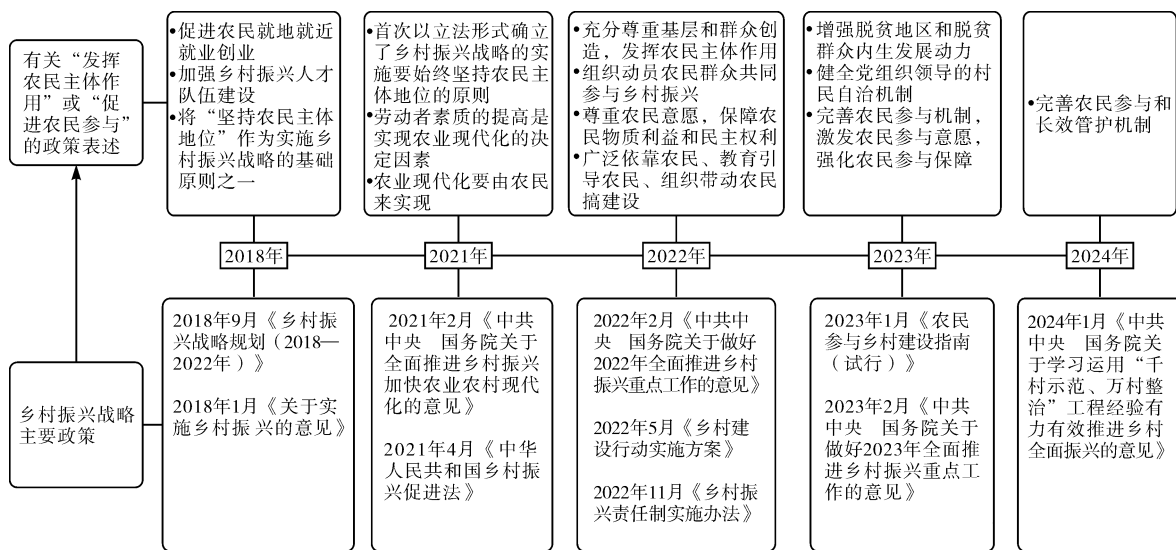


图1 乡村振兴战略主要政策及有关“发挥农民主体作用”“促进农民参与”的政策表述

二、赋权视角下农民参与权悬浮的理论解释框架

农民参与权悬浮问题在乡村振兴中主要表现为农民主体作用缺失、基层治理内卷化等问题,部分农民对农业、农村发展缺乏关注和积极作为的主体意识。虽然国家通过严格程序规制村级组织权力,并赋予农民知情权、参与权、监督权等民主权利,但在基层治理实践中一些地方政府对村级组织的行政化路径依赖导致国家规制效果弱化,农民通过程序表达的诉求虽被纳入决策考量,然广大普通农民实际参与村庄公共事务的水平仍处于较低的层次,实质性参与行动和参与能力都较为不足。

1. 农民参与权悬浮的基本内涵

“悬浮”本是物理学术语,指物体“悬”而不“沉”的存在状态。悬浮在基层治理场域中主要是批判性话语,相关研究主要涵盖以下三个方面:一是国家权力悬浮,主要是指税费改革后整个国家悬浮于乡村社会之上的“悬浮型政权”^[16],即国家意志和权力不能有效触及基层,尤其是对最基础的村一级不具备有效的执行力与控制力^[17]。二是政策或制度悬浮,主要指制度设置、制度运行和制度场域之间的结构性脱嵌,并因此导致基层政府在执行政策时未能将政策意图或制度设计与地方情境和民众诉求密切结合,从而在治理过程中出现回应错位、资源内耗以及条线张力等问题^[18-20]。三是数字技术悬浮,指数字技术悬浮于基层工作、治理主体、群众诉求以及治理过程之上,并由此引发包括增加治理主体的数字负担、浪费治理资源、数字治理内卷化和数字形式主义等诸多阻碍基层治理效能提升的典型性问题^[21-22]。综上,基层治理中的各种“悬浮”主要用于描述基层政府及其职能部门的权力、政策、资源和技术等要素未能有效深入基层治理单元,而且正是因为这种不深入导致社会治理体系中治理主体、治理规则、治理机制与治理目标的不适配^[23],进而影响治理效能的有效提升。

基于此,本文将农民参与权悬浮从概念上界定为农民因受各种主客观因素的限制而在参与乡村治理过程中所面临的实质性参与行动较少、参与程度较低以及参与效果难以保证的参与权行使受限困境。这种状态可以具体从三个方面加以分析:一是作为参与主体的农民参与活力不足,既缺乏足够的参与意愿,也面临参与能力较低的困扰;二是参与过

程浮于表面、流于形式,参与程度和参与水平都较低;三是参与效果难以保证。

2. 赋权视角下农民参与权悬浮的理论解释

赋权理论又被称为充权理论、增能理论或激发权能理论。赋权最早源于20世纪60年代西方学界对“无权”“失权”社会弱势群体的救助探讨^[24]。1976年,美国学者芭芭拉·所罗门(Barbara Solomon)首次从人类种族角度正式提出了“增强权能”的概念,其理论要旨在于打破受到社会污名化的群体来自自我认知和社会环境的双重制约,通过赋权(即赋予权利和资源)使其主动参与决策、争取资源,实现自我的重新界定和认识,并强调这是群体成员通过参与、协商、影响、控制和问责来“减少无权感”的过程^[25]。芭芭拉·所罗门在解释“无权感”来源的同时亦提出了解决该问题的途径——赋权。所谓赋权主要意指协助在社会关系建立、社会资源获取等方面存在失权状态的个人或群体重新恢复积极、平等融入社会建设的主体意愿,增强他们对影响生活的资源和决策的支配能力,同时减轻他们的无力感。赋权是一个多维概念,可以通过多种途径来实现,传统的方式有社区、组织、制度、政治和专业的社会工作人员等^[26-28],新兴方式则主要指数字技术^[29-30]。目前,赋权理论在社会学领域得到广泛的应用。

以赋权理论解释农民参与权的核心问题具有内在契合性。受农村留居人口结构失衡、角色认知偏差、资源供给式悬浮、农民组织化程度不高等因素的综合影响,一些普通农民在乡村社会建设中往往以“旁观者”的心态在场,缺乏个体自信和主体意识,习惯性地将自己定义为基层治理的“配合者”,且逐渐丧失主体行动的力量而不自知,其面对乡村公共事务具有封闭性和内倾性的社会心理特征,在乡村基层治理中处于弱参与状态。对此,赋权是自主性生成的关键步骤^[31],赋权本身意味着赋予个体能量与能力,促使他们觉醒并产生认知,同时也包含激发个体潜能、主动性和效能感的意涵。赋权理论的核心要素包括个体能力提升(个体)、集体行动能力构建(组织)与社会结构支持(规则)。与之相应,推动农民实质性参与乡村治理,同样需要在个体层面,农民自身具备积极的参与意识与参与能力;在组织层面,构建具有信息交流、资源共享和协作互助的组织平台;在规则层面,对参与内容和参与程序进行框架性的制度保障。

基于上述分析,运用赋权理论从个体、组织和规

则三个层面对农民参与权悬浮进行阐释,可以更加深入地理解农民参与权行使的现状与问题症结所在,进而探索促进治理要素协同的制度化纾解路径(见图 2)。

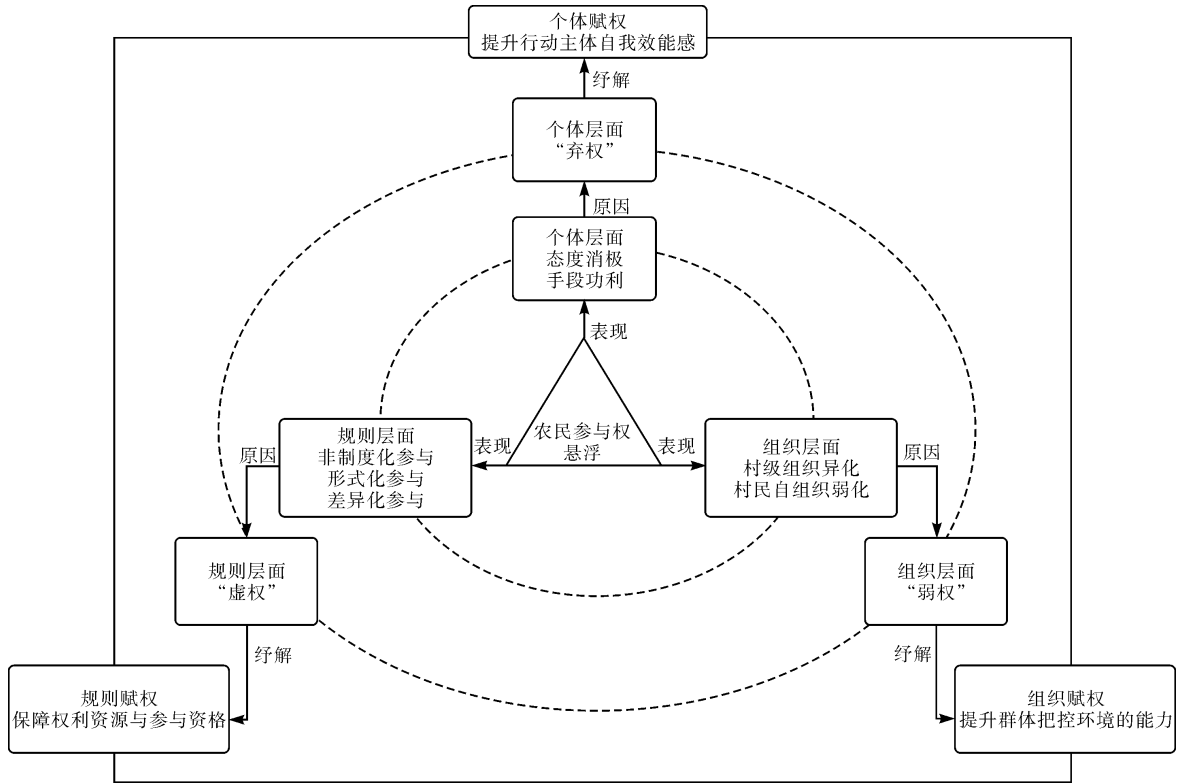


图 2 赋权理论视角下农民参与权悬浮及其制度化纾解的理论解释框架

三、乡村振兴深度推进中农民参与权悬浮的表现特征

参与权是指公民通过各种合法途径参与社会公共事务的基本权利,农民参与权实质上就是公民宪法性权利在农村领域的具体化,是实质性权利和程序性权利的统一^[32]。个人能力提升(个体)、集体行动能力构建(组织)与社会结构支持(规则)是赋权理论的核心要素。农民实质性参与乡村治理,同样亦需要个体、组织以及规则三者的协同支持。从赋权理论视角探察农民参与权行使的现状,可从参与个体、参与组织以及参与规则三方面提炼概括农民参与权悬浮的具体表现特征。

1. 参与个体:态度消极、手段功利

在基层治理实践中存在的消极参与态度主要表现为参与个体行为的被动性与盲从性。由于信息获取的不对称、资源分配的失衡以及文化认知、价值观的束缚,一些农民在多数情况下并非主动参与乡村公共事务,而是在外界压力、利益诱导或政策要求下被动卷入。如,一些农民将自己定位为乡村振兴的“配合者”,他们对不同行动者在乡村振兴中的角色

有着丰富的理解,期待政府提供政策和资金保障,完善基础设施建设;期待村“两委”主动带头落实政策并保持公平公正;期待企业投入资金,提供就业。笔者在调研中常听到的“我们不知道做什么”“我们不知道怎么做”“村干部让干啥就得干啥”等表述透露出农民面对乡村振兴工作的被动性。而且,一些农民出于对权威的崇拜心理,习惯性倾向于以村庄权威人士的意见为准则,公共事务动员者的声望越大,其在农民心目中的“面子”就越大,就越能够通过直接或间接的方式对农民参与行为施加影响。

这里的手段型参与是指参与主体将参与行为视为达成个人或群体特定目的的一种策略和工具,而非纯粹基于公民责任、权利意识或民主理念的自觉行动。从经济理性的角度出发,参与公共事务需要耗费参与者大量的时间和精力,而其所获得的收益却是不明确的。在资源有限、信息不对称的农村环境中,农民更倾向于选择那些能够直接带来现实利益或潜在好处的参与方式。如,在选举村干部时,部分农民可能会因受到小恩小惠的诱惑而参与贿选,或是基于个人关系网络的考量,将选票投给与自己关系亲近的候选人,以期在日后获得某种形式的便利或利益交换。

2. 参与组织: 村级组织异化倾向、村民自治组织能力弱化

村级组织是农民自己的组织,本身就是农民参与的重要渠道。但随着村级组织的权力代表公职化、治理事务行政化、资源输入科层化以及治理技术规范化的^[33],村级组织出现异化倾向。村级组织作为基层治理主体,近年来承担了大量的行政事务(如环境整治、生态环保、医保征缴等),而行政事务过度下沉到村“两委”势必会挤压村民的自治空间。村“两委”干部本就人手有限、水平有限,加之他们基本上都是兼职,很多人还要打理自家的“一亩三分地”。在这样的情况下,一些本可以通过村民自治完成的事务也存在“行政替代自治”的现象,一些村级组织出现工作方式僵化、服务群众能力不足等问题,村干部疲于应付各类报表和检查,难以深入联系群众,甚至出现“笑面官僚”现象,导致部分农民在村庄公共事务参与过程中被边缘化。此外,基层选举机制和监督机制的不完善也可能导致“精英俘获”现象,即少数精英为获得更多的公共资源,通过非正式渠道影响选举结果(如利用宗族关系、经济诱惑等手段操控投票),这进一步削弱了普通农民行使参与权的意愿和效能。

村民委员会是农村基层群众性自治组织,是农民实现参与权的重要组织形式,也是农村民主建设的重要推动力。然而,在基层治理中,一部分普通村民对参与公共事务的态度冷漠,对村民委员会表现出被动接受信息、简单投票或机械性响应号召等态度或行为。村民自组织的首要特征在于其自主性,然其自主性在实际运作中往往受到资金、技术、人才等多方面因素的制约,在一些集体经济薄弱的村庄,其村民自组织行动资源的获取较多依赖外部力量的支持,这种依赖关系限制了其自主决策和行动的能力,也使得农民通过村民自组织行使参与权的成效很难体现或难以满足其真实诉求。

3. 参与规则: 非制度化参与、形式化参与、差异化参与

规则是一系列被制定出来的守法程序和伦理规范,旨在约束追求主体福利或效用最大化的个人行为^[34]。规则是反映社会中特定群体意愿的产物,它在维护一部分社会成员权益的同时,也对另一部分成员施加了相应限制与约束。农民参与规则包括以法律规则为代表的正式参与制度和以村规民约为代表的非正式行为约定。

就正式参与制度而言,当部分社会成员不能通

过制度化途径来表达自身权益时,他们通常会选择制度之外的渠道来进行利益诉求表达^[35]。当农民无法通过现有制度条件和特定守法程序实现自身利益诉求时,他们可能会采取制度以外的措施和途径,甚至不惜以社会“越轨”的行为来行使参与权,力求最大限度地介入决策过程,维护自身权益。这种非制度化利益表达主要表现为越级上访、贿选、送礼等。虽然农民的法律意识有了很大提高,但“由于制度不足、制度缺陷、制度不完备,农民的政治参与有许多成分逸出了制度范围”^[36],使得一些农民选择他们认为“更好办事”的方式(如“托关系”“请客送礼”)来参与村庄事务以争取自身利益最大化。

同时,农民参与权悬浮在正式参与制度层面还表现为参与权行使的形式化。尽管农民在正式制度规则上被赋予了参与特定事务的机会与权利,但他们的参与往往停留于象征性投票、简单讨论或被动接受等层面,未能深入决策和执行的核心环节,缺乏话语权和实质影响力。如《农民参与乡村建设指南(试行)》从总体思路、具体要求、参与规范、保障措施等方面详细说明了农民参与乡村建设的工作要求和程序方法。按制度程序,村庄有关乡村振兴的具体事务需要每组选出代表参与决策或表决,但一些地方的村委会只让“信得过”“不找麻烦”的人(而非群众利益代表)作为村民代表参与村委会决策和监督,制造“权力黑箱”。

就非正式参与规则而言,村规民约作为具有“准法律”特征的非正式规则^[37],形成于乡土社会内部各主体间的利益共识。农村政治发展的一个重要衡量标准在于农民自主动员的参与度^[38]。通过自主动员,农民能够在价值理念上真正认同村规民约的约束,并将这一共识转化为实际参与行动,从而使村规民约整体效能得以充分发挥。然而,从现实来看,农民行使参与权的认知与村规民约的要求之间并不总能保持一致,体现出差异化参与的特征。当村规民约的动员内容与农民的切身利益息息相关,如在集体经济的收益分配规则上,农民通常会展现出强烈的参与意愿,积极行使自己的权利;当动员内容关乎村庄的整体利益,而与农民的个体利益不直接相关,特别是需要农民承担额外费用时,他们行使参与权的积极性就会明显降低;当动员内容涉及对某些个体利益的剥夺、取消或约束时,如要求拆除村里的违法建筑、对违规行为进行处罚时,一些村民为了自身利益最大化就往往倾向于通过行使参与权来阻碍倡议或规定的落实。

四、乡村振兴深度推进中农民参与权悬浮的原因追溯

农民是乡村振兴中最特殊的群体,他们对于振兴乡村的渴望最为深切,希望家庭能够过上富足生活,但同时他们在面对乡村振兴具体行动时又常常表现得相对保守和被动。究其根源,个体层面的“弃权”、组织层面的“弱权”以及规则层面的“虚权”共同引发了农民“身不在村”或“心不在村”的消极参与状态,造成了乡村振兴深度推进中农民参与权的悬浮困境。

1. 个体层面“弃权”

赋权理论认为,当个体缺乏运用知识、资源的能力时,就会陷入一种权力缺失的状态。农村留居人口结构的失衡以及农民对于自身角色认知的偏差制约了农民参与权的有效行使,他们在农村公共事务参与中往往逃避性地选择边缘化,主动“弃权”。

从人口年龄结构来看,农村留居人口多为老人、妇女和儿童,青壮年劳动力大多外流。留居人口在个体家庭维度的事务参与中展现出了较强的自主性,而在村庄集体维度的事务参与中则更多依赖外部主体的引导和帮助。受限于教育水平,他们在表达能力上可能相对较弱,表达意见时缺乏足够的逻辑性和说服力,导致他们的声音难以被重视。同时,农村地区的表达渠道相对有限,农民缺乏有效的途径来表达自己的意见和诉求,即使有表达的意愿,也可能因为找不到合适的渠道而放弃。教育水平普遍较低的农民在理解和分析复杂信息方面可能存在困难,即使信息渠道畅通,一些农民也可能因为无法理解而错过关键信息。由于信息获取能力、表达能力等受限,一些农民在参与治理和反馈意见时可能面临较多障碍,即使他们的意见被受理,也可能因为处理结果不符合期望而感到不满,进而挫败了其继续行使参与权的意愿。

农民对乡村振兴中受益主体角色的认知是角色自我定位与现实情境交织的产物。随着乡村振兴战略的深入推进,农民普遍倾向于将自身视为辅助性而非核心行动者或确定受益主体。之所以如此,首先,这种认知源自农民对公共事务专业性、复杂性的认知局限,以及自身知识能力不足以应对诸多不可控因素的个体考量。其次,预期收益的模糊性、长期性与不确定性,加之可能存在的利益分配不公,都抑制了农民参与乡村振兴的主观能动性。再次,在乡

村振兴推进过程中,自上而下的政策和项目推行与农民实际需求之间的偏离或不匹配情况时有发生,而这种政策执行过程中存在的资源分配不均衡问题易使农民产生自己并非真正受益主体的个体感受,这种不公平感同样影响他们在乡村振兴中的行动积极性。最后,在快速城镇化进程中,乡村社会结构面临急剧转型,乡村传统的社区关系网络、文化、群体身份认同都发生着巨大变迁,导致乡村集体失忆,不少农民遭受来自身份认同、文化认同、生活环境改变等的困扰^[39],这也在较大程度上影响了农民对自身主体性角色的认知。

2. 组织层面“弱权”

从理论上讲,农民是村级组织化行为的主体,然而,村“两委”的日益行政化使农民处于被动组织的状态,并造成农民既“渴望合作”又难以实现“真正合作”的尴尬境遇。在推动农民积极行使参与权的实践过程中,作为旨在实现农民自我管理、自我服务的村级组织,以及基于共同利益而自愿结成的村民自组织,其初衷与现实之间仍存在较大差异。

随着乡村振兴深度推进,大量资源输入农村,基层治理任务多元化、中心工作扩大化的趋势逐渐显现。为完成资源输入任务,基层治理组织高速运转,过多扮演了资源分配协调者的角色,而忽视了作为治理组织者的责任。作为农民自我管理、自我服务的村级组织,因承担过量的行政化任务而难以及时关注和回应农民诉求,导致治理资源供给与农民需求不匹配,进而影响农民参与权的有效行使。同时,部分村级组织内部治理机制不完善,缺乏有效的沟通渠道和监督机制,导致村民对村级组织的决策过程和执行结果缺乏了解和信任,亦不利于村民的有效参与。另外,乡镇政府等通过村干部选拔、向村级组织分配任务以及实施绩效考核等手段,对村级组织的决策施加影响,使得村级组织在多数情况下不得不以配合基层政府的中心工作为首要任务。这种外部压力和任务导向容易导致村级组织在决策时只关注上级任务而偏离村民的实际需求,从而削弱村民对于乡村建设的参与感和归属感。

参与意识薄弱、管理和激励机制不足以及人才、资金和技术的缺乏导致作为农民参与权实现的重要组织形式的村民自组织也很难有效推动农民参与权的有效行使。农民参与意识的薄弱本质上反映了社会心理层面的集体行动困境与个体认知局限。有效的管理与激励机制是村民自组织持续健康发展的关键。然而,当前许多村民自组织在治理结构上存在

着诸如管理制度不健全、监督机制缺失、激励机制单一等明显缺陷,不仅影响了组织内部的运行效率与公平,也难以激发成员的参与积极性。而人才、资金与技术的缺乏则构成了村民自组织发展的核心瓶颈。对资源的过度依赖使得村民自组织受到外部行政力量的过度干预,削弱了自组织代表农民利益而独立开展活动的能力,制约了村民自组织在促进农民参与权实现方面的潜力发挥。

3. 规则层面“虚权”

具有框架性意义的正式制度规则和非正式行为约定是明确农民参与地位和权益、提供规范参与渠道和程序以及推动乡村治理民主化、科学化的重要保障。但是,正式规则层面中有关农民参与权表述的模糊性以及程序性权能的单薄性在一定程度上消解了农民的参与主体性;非正式规则层面中一些村规民约的制定程序与村民需求的脱嵌以及实施方式的欠妥也弱化了其功能实现。

具体而言,在正式规则方面,农民参与权范围模糊。农民参与权范围在立法层面的模糊性主要体现在以下几个方面:一是权利界定的宽泛与笼统。如,《农民参与乡村建设指南(试行)》仅泛泛提及“农民应参与农村发展决策”,却未明确农民有权参与哪些决策环节,导致农民难以界定自身权利范围和把握权利边界。二是参与方式与程序的不明确。有关农业农村的政策法律在规范农民参与权时,对于其参与的具体方式、程序以及参与效果的保障机制等,往往缺乏明确规定。以农民获取信息的方式为例,《中华人民共和国民法典》明确说明,农民获取信息的方式包括农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组主动公布集体财产的状况以及集体成员查阅、复制相关资料。但在实际操作中仍然存在一些问题,如集体成员可以查阅、复制的相关材料有哪些;农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组可否以集体成员有不正当目的、可能损害集体合法利益为由拒绝其查阅、复制,这些都有待明确。

农民参与权程序性权能单薄致使实质效能受限,这也在正式规则层面消解农民参与权行使的积极性。现行相关规定主要存在两方面不足:一方面,农民的需求表达途径单一且多为单向沟通模式,相关法规内容多为原则性表达或简单的反馈时限规定,方式多为事后、无法律效应的口头或电话反馈。少有地方规定相应单位主动对农民需求进行周期性收集,这意味着农民需要有效反映自身的需求内容并及时关注乡镇政府发布的事务公告,才有可能完

成一次完整的参与沟通。另一方面,处理反馈权的获得是实现参与权的重要构成,而农民在行使获得处理反馈权时缺乏系统的制度支撑。对于农民发出的反馈需求(如申请书或服务评价意见),地方相关制度中最具体的规定仅限于相关机关作出答复的时限规定,时限规定确保了农民参与过程的“事事有回应”,但在立法逻辑上并不能保证“事事可解决”,这就会降低农民后续继续行使参与权的意愿。

在非正式规则方面,传统意义上以成就道德之善作为行为目标(即“乡人相约,勉为小善”)的村规民约的约束力正在逐渐弱化^[40]。一方面,乡村经济社会的快速发展和结构性转型不断消解着村规民约赖以生存和发生作用的社会基础;另一方面,村规民约的制定程序与村民现实生活的脱嵌以及实施方式的僵化,也弱化了村规民约凝集治理共识的功能。其一,尽管国家政策法规已对村规民约的制定流程设立了明确规范,强调须发扬民主精神,充分汇集民众意见。然而,一些村委会在制定或修订村规民约时,未能广泛动员村民参与讨论并充分考量本村实际情况和村民具体需求,而是机械地采用基层政府提供的统一范本或简单模仿其他村庄的村规民约,以至于这样的村规民约在实际运行中完全虚化为一种“印在纸上”“贴在墙上”的形式文本。其二,村规民约最理想的实施状态是村民熟知、认可和主动践行^[41]。但一些地区仍需要依靠村委会或其他组织通过干预和惩罚措施来保证村规民约的落实。这意味着,农民在村规民约实施过程中仍处于被管制和被动遵守的状态,这种基于外在压力的遵守,而非出于共识的自觉行为,自然抑制了农民参与的积极性,使得其参与权行使流于形式。

五、农民参与权悬浮的制度化纾解路径

赋权理论强调通过行为主体的主动行动和外界实施有利于问题解决的支持性措施来弱化或消除行为主体的失权感,其最终目标就是使行为主体能够采取行动,有效解决问题,并提高他们的环境适应能力^[42]。在众多赋权路径中,制度赋权是保障赋权结果实现的基础^[43]。制度赋权是指通过完善的制度供给来保障农民参与治理的权利资源和参与资格的过程,其最终目的在于以制度化方式明确农民的主体性地位,保障农民参与权行使从过程到结果的有效性。从制度赋权视角,制度建设需要解决“谁参与”“如何参与”以及“产生何种参与效力”三大核

心问题,以弱化个体、组织和规则在保障农民参与权行使上的“弃权”“弱权”和“虚权”状态。同时,制度赋权应重视制度自身的创新对于促进农民参与权行使的积极意义。

1. 个体赋权:建立良好的个体参与能力

赋权理论认为,个体的无权感状态是可以改变的,个体主动增权是消除自身无力感、提高自身生活把控能力的关键。个体赋权的重点在于协助社会弱势群体提高自我效能感,即通过增强自身必需的知识与技能来提升他们自主生活及适应环境的能力,让行为主体能够充分感受权利的行使和自我价值的实现。通过制度建设培育和激发农民主体意识,培育新型职业农民以及吸引青年返乡入乡,减轻行动个体思想和行动层面的“失权感”,是激活农民内生动力、解决“谁参与”这一核心问题的根本所在。

一方面,须培育与激发农民主体意识,解决农民思想上的“失权感”。由前文分析可知,农村留居人口结构的特征使农民群体在可行能力制约下活力式微,农民还因治理事务的专业性和复杂性、预期收益的不确定性、政策执行的偏离和不均衡以及城镇化进程中的乡村集体失忆而感边缘化,自我认知为非核心行动主体。因此,须超越单一归因,跳出“仅从农民群体自身谈参与权行使”的狭隘视角,在政策和行动层面进行更具整体性的研究与设计,以回应和突破农民参与权行使受限的多重困境。首先,应在政策制定和项目规划阶段,通过扎实的调查研究,把握农民真实需求和期望,有效回应不同群体不同紧迫程度的需求。其次,在实施过程中,强化沟通与反馈机制、监督与激励机制,促进农民自发自主参与、支持甚至引领具体行动。最后,在评估与反馈阶段,不仅要全面、多渠道地听取农民意见,更应重视农民意见的处理过程与结果反馈,保障农民行使参与权的良好体验。另外,要把握好自上而下的政策和项目干预力度,为农民主体性发挥营造空间。乡村在发展过程中,市场力量和公共政策带来的排斥性风险难以完全消除,因此,应针对农民群体建立具有包容性的评价机制或兜底保障机制,提高发展的包容性,让农民更多地体会到行使参与权的安全感。

另一方面,要培育新型职业农民并吸引青年返乡入乡,解决农民行为上的“失权感”。新型职业农民是对“谁来种地”的有效回应^[44]。明确农民从身份向职业的转变,让农民以市场主体的身份成为乡村振兴的真正获益者和参与者,是面对农村空心化和农业劳动力老龄化现状的正确方向。培育新型职

业农民以提升农民参与权行使的效力,是一个多维度、系统性的工程。因此,要从制度、教育、培训等方面综合施策。因为青年返乡往往伴随着新技术和新理念的引入,他们拥有更强的法律意识、维权意识、组织能力和协调能力,所以应从政策与制度层面出发,构建并优化青年返乡机制,包括为青年农民提供技能培训、资金保障、推动多元化经济模式创新,以增强他们在乡村创业就业的意愿和能力。同时,提高农村教育、医疗卫生等基本公共服务品质,加强农村交通物流、娱乐休闲等设施建设,以适应青年人现代化生活需求。

2. 组织赋权:提供有效的参与组织支持

现代社会,基层治理的基本架构有赖于国家组织与制度的嵌入,但在这一过程中应更加注重治理责任的嵌入,而非支配性权力的单纯延伸^[45]。组织赋权是指通过向群体赋予选择和决定其自身事务的权力而激发其内在潜能、增强其把控自身能力以适应环境变化的过程^[46]。组织赋权不仅要求过度行政化的村级组织要为村民自治留有空间,还需要村民自组织提升内部行动能力,共同减少组织层面的“弱权”现象,在农民“如何参与”的问题上提供有效的组织支持。

一方面,以村级行政化推进乡村治理现代化,须从制度层面对行政权边界和角色进行较为明确的界定,给村民自治留有空间。而且,行政化治理技术应与社会基础有机结合。不同发展水平与结构的村庄,其治理条件也不同,当治理技术与村庄实际情况不匹配时,容易导致“制度空转”和“形式主义”,从而造成大量的资源浪费。所以,将行政化治理技术下沉到村庄时,应充分考虑乡村社会的实际情况,让制度安排留有一定的灵活度和适应性,针对一些无法规范化、流程化且需要动员和组织群众的自治事务,要让农民充分参与。此外,行政化治理事务应注重公共性建设。乡村治理现代化是乡村振兴深度推进阶段的发展指向,要求强化政府对农民自下而上需求的回应性,因此,要加强乡镇政府公共服务的责任主体意识和激励机制,通过建设乡村公共事务参与制度、公共服务与设施建设制度、乡村治理效能评估与激励制度、信息公开与监督制度等完善的制度体系,让村级组织的工作主线从“代言”上级行政部门回归乡村公共性建设,让作为行为主体的农民,充分参与村庄事务,真正做到以共建共治共享促进乡村治理现代化。

另一方面,要充分发挥村民自组织在促进农民

参与权有效行使方面的作用。作为乡村振兴主体的农民,必须是组织化的农民,而不是分散的农民^[47]。同时,农民自组织公共参与亦是推进乡村治理现代化的必然要求^[48]和深度推进乡村振兴的逻辑必然。对此,首先,应意识到,随着乡村振兴战略实施进入深化阶段,不同的乡村地区在治理水平和结构上展现出由外部驱动向融合互动再至内生发展的不完全同步的阶段性的特点。因此,农民自组织参与公共事务的政策逻辑须根据村庄治理的不同阶段特征进行适时调整。简言之,农民自组织公共参与逻辑应沿着实现组织及其成员的经济利益、争取组织治理权力与提升治理地位、培育自组织公共精神与实现村庄公共价值这三个阶段性目标来推进。其次,由于分散的小农户既无法有效对接市场,也无法有效承接政府资源,所以要通过政策引导与支持、技术指导和培训、农民合作组织内部管理机制的完善等综合性措施振兴多种农民合作组织(包括农民经济合作组织、农民基层自治合作组织、农民专业合作社等),提升农民合作能力,使农户不仅能够自主联合起来进入市场,以提升抵御市场风险的能力,还可以增进农民认同,促进村庄治理共同体的培育和发展,构建多元化村庄治理模式,提升治理绩效。

3. 规则赋权:强化规则本身对于农民参与权行使的保障作用

规则赋权要求正式的法律法规能够细化权利界定和强化农民参与权获得权利救济的可能性;同时,对于非正式行为约定的规则赋权则是一种内源性赋权,这一赋权过程具有内生性特点^[49],要求非正式行为约定具备实用性、规范性和合理性,能够基于行为主体的共识而发挥效力。规则赋权通过完备的制度建设强化两种规则对于农民参与权行使的保障作用,以降低规则在保障农民参与权行使上的“虚空感”,从而在农民参与权行使“产生何种效力”的问题上给予积极回应。

具体而言,在正式规则层面,关于参与权行使主体、内容、方式和流程的明确表述是农民有效行使参与权的先决条件,只有明确参与主体在什么领域和环节拥有参与权以及通过何种方式行使参与权,才能建立有效的参与制度。在细化权利界定方面,不仅要明确界定农民参与权的具体内容和范围,还要详细规定农民参与的具体方式和程序,为农民提供明确的操作指南。同时,要在制度或立法上强化农民参与权获得权利救济的可能性。通过明确权利救济的具体方式、细化农民参与权救济的程序性规定、

加强司法和行政司法救济以及建立健全仲裁机构和完善仲裁程序等具体举措,在制度上保障农民参与权受损时能够获得权利救济。

在非正式规则层面,要通过制度建设强化非正式行为约定的实用性、规范性和合理性,使村规民约能够基于农民的共识和主动践行而发挥效力。其一,进一步增强村规民约内容的实用性。村民需求得到满足是其认同并遵守村规民约的第一动力^[50]。因此,村规民约的制定应主动平衡和协调村民共同需要,关注乡村发展中出现的新矛盾、新要求,尽量满足个体化差异的利益诉求。其二,村规民约作为一种准制度规范,程序正义是其合法性的重要来源,在制定和实施过程中须强调规范化的操作机制。其三,虽然规制性制度要素理论认为,“惩戒性是制度所存在的根本,也只有惩戒性条款的规定,才能形成一个有效而稳定的制度”^[51],但还需认识到,村规民约的效力来自基于农民的共识而产生的约束力,村民的直接和主动参与是村规民约保有生机和活力的关键所在。为此,要从制度层面进一步提升村规民约内容条款的合理性和实施手段的规范性,立足村庄实际,合理评估村规民约内含的奖惩规则的现实合理性。此外,还要充分考虑村民文化水平不高、法律知识有限等问题,做好村规民约的合法性审核备案,确保其在国家法律框架内运行。

相应的制度创新和任务细化除了给农民带来稳定的收入,使其安居乐业以外,还能在很大程度上激发农民自我实现的愿望^[52]。因此,制度赋权除了通过制度建设强化个体、组织和规则在促进农民参与权行使上的基础性、支持性和保障性作用,还应重视制度自身的创新对于促进农民参与权行使的积极意义,通过制度创新探索农民参与权行使的多元路径。如,重庆市开县麻柳乡创设的“八步工作法制度”,建立起了“该办什么、怎么办理、由群众说了算”的民主管理机制;浙江省温岭市新河镇的“参与式预算”则是在财政领域将“民主恳谈”制度与人大制度相结合的一种积极探索,对于强化农民的制度化参与具有制度创新的意义。这些实践中的积极探索说明在既有制度框架下进行改进与创新能够为民政治寻找和确定新的生长空间,保障民主决策、民主管理和民主监督在农民参与权行使过程中得到真正实现,通过充分呈现和聚集民意,将分散化的利益诉求与公益性治理共识结合于治理现代化的善治图景之中^[53]。在此过程中,还应进一步推进农民参与乡村治理共治平台的创新,构建农民参与共治的

信息技术平台,优化、简化参与程序,强化农民参与的可操作性和可实施性。

结 语

乡村振兴不仅是改善农民生计、提升农民生活水平的重要事业,更是实现中国式现代化的关键一步。这一过程不仅要求资金保障、科技赋能、产业优化等外力加持,更重要的是作为行为主体的农民须积极主动并实质性参与乡村治理,在治理有序中实现乡村现代化发展。农民参与权的有效行使是推动乡村治理民主化进程、激发农村发展内在动力、促进乡村全面振兴和可持续发展的重要内在条件。本研究基于赋权理论分析和论证通过个体赋权、组织赋权和规则赋权改变农民参与权行使过程中存在的“弃权”“弱权”“虚权”状态的可行性,有利于提升农民参与权行使的有效性,提高农民参与乡村建设的社会责任意识和公共担当精神,推动农民享有更高的发展获得感、满足感和安全感。

深度推进乡村振兴,其核心在于强化乡村治理水平,以加速农业农村现代化进程促进中国式现代化建设。新时代,从传统乡村到数字乡村,乡村和农民必然都要经历巨大的改变,只有更先进的发展理念、更完善的顶层设计、更具体的操作方法,才能弥合乡村现代化进程中的断裂带,不断激发和保障农民的发展主体性。农民有力量,农业农村就有希望。在乡村发展语境下,现代化与传统对接的基本思路应是还权赋能于农民,尊重农民意愿,维护农民权益,顺应农民成长规律,让农民享有选择权和自主性。不仅要赋予农民市场经营主体地位,还要让农民获得自己管理自己事务的政治主体地位,这也是实现农民现代化的题中应有之义。

参考文献

- [1] 顾益康:“千万工程”与美丽乡村[M].浙江:浙江大学出版社,2021:33.
- [2] 高鸣,郑兆峰.宜居宜业和美乡村建设的理论逻辑与实践进阶:基于浙江“千万工程”的经验与启示[J].中州学刊,2024(2):14-22.
- [3] 黄高智.内源发展:质量方面和战略因素[M].北京:中国对外翻译出版公司,1991:46.
- [4] 李志强.城乡融合演进历程的乡村振兴:阶段特征、动力逻辑与发展导向[J].贵州社会科学,2020(9):162-168.
- [5] 叶林,雷俊华.社会力量助推乡村振兴的内源性发展路径研究:基于“振兴村”试点的分析[J].理论与改革,2022(1):87-101.
- [6] 徐龙顺,蒋硕亮.中国式现代化进程中农民参与乡村治理的逻辑、

样态与趋向[J].农村经济,2024(6):66-76.

- [7] 吴重庆,张慧鹏.以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(3):74-81.
- [8] 徐龙顺,蒋硕亮,陈贤胜.“制度-资本-行动”:基层社会治理共同体何以构建?——基于鲁西南S镇的案例研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(1):38-47.
- [9] 刘娟,王惠.谁是乡村振兴的主体?——基于农民视角的考察[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023(2):147-161.
- [10] BRADY H E, VERBA S, SCHLOZMAN K L. A resource model of political participation[J]. American Political Science Review, 1995(89):271-294.
- [11] 李辉婕,胡侦,陈洋庚.资本禀赋、获得感与农民有序政治参与行为:基于CGSS2015数据的实证研究[J].农业技术经济,2019(10):13-26.
- [12] 郑永君,张金行,杨雯.回应性动员:复杂政策执行中的参与动员机制研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(1):94-104.
- [13] 罗家德,李智超.乡村社区自组织治理的信任机制初探:以一个村民经济合作组织为例[J].管理世界,2012(10):83-93.
- [14] 熊懿.农民合作经济组织参与乡村治理策略分析[J].农业经济,2020(8):81-82.
- [15] 李荣彬.农村居民公共事务参与的治理之道:来自宗族网络的证据与解释[J].经济社会体制比较,2021(5):129-138.
- [16] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权:税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [17] 张红阳,朱力.“权力悬浮”背景下乡村治理无效性的根源:基于华北D村自来水工程建设史的分析[J].学习与实践,2017(3):90-98.
- [18] 李晓飞,江可盈.基层治理中的政策悬浮何以发生?——基于“指标干扰区”的组织学解释[J].行政论坛,2024(2):111-123.
- [19] 石伟.制度悬浮与行为失调:农民集中居住区的治理堕距[J].中国行政管理,2023(3):134-141.
- [20] 徐琴.制度悬浮:乡村社会治理创新路径偏离的一个解释框架[J].地方治理研究,2022(1):65-77.
- [21] 于水,区小兰,罗珞峻.基层治理中的数字悬浮:内涵表征、形成机理及消解策略[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024(4):79-88.
- [22] 范炜烽,白云腾.何以破解“数字悬浮”:基层数字治理的执行异化问题分析[J].电子政务,2023(10):59-70.
- [23] 姜晓萍,阿海曲洛.社会治理体系的要素构成与治理效能转化[J].理论探讨,2020(3):142-148.
- [24] NARAYAN D. Measuring empowerment: cross-disciplinary perspectives[M]. Washington D.C.: World Bank Publications, 2005: 5.
- [25] WILHELMINA, MANNS P. Black empowerment: social work in oppressed communities[J]. Social Service Review, 1978(1):157-158.
- [26] 卫小将.精准扶贫中群众的主体性塑造:基于赋权理论视角[J].中国特色社会主义研究,2017(5):80-85.
- [27] LEE J A B. The empowerment approach to social work practice: building the beloved community[M]. New York: Columbia University Press, 2001:17.

- [28] ADAMS R. Empowerment, participation and social work [M]. London: Palgrave Macmillan, 2008:56.
- [29] 刘天元,王志章.稀缺、数字赋权与农村文化生活新秩序:基于农民热衷观看短视频的田野调查[J].中国农村观察,2021(3):114-127.
- [30] 胡卫卫,辛境怡,于水.技术赋权下的乡村公共能量场:情景、风险与建构[J].电子政务,2019(10):117-124.
- [31] 李航,王杰,齐顺波.赋权与嵌入:制度复杂性下乡村职业经理人自主性生成机制[J].中国农村观察,2024(4):105-123.
- [32] 黄学贤,齐建东.试论公民参与权的法律保障[J].甘肃行政学院学报,2009(5):119-126.
- [33] 陈万莎.村级行政化与乡村治理现代化的耦合及优化[J].行政论坛,2024(3):124-132.
- [34] 诺思.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,罗华平,译.上海:上海三联书店,1994:225-226.
- [35] 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.
- [36] 方江山.非制度政治参与:以转型期中国农民为分析对象[M].北京:人民出版社,2000:8.
- [37] 孙杜娟.脱嵌与重塑:村规民约在乡村基层治理的价值再现——以河北省河间市为例[J].农村经济与科技,2021(21):227-229.
- [38] 谢伟,郝宇青.村规民约实施中村民参与的逻辑嬗变:基于A市F村的实证案例[J].社会主义研究,2024(3):99-107.
- [39] 黄爱教.乡村集体记忆及其重构:基于乡村振兴战略[J].贵州省党校学报,2022(2):121-128.
- [40] 姚保松,周昊文.乡村振兴视域下村规民约的困境及出路探析[J].学习论坛,2019(3):80-85.
- [41] 陈荣卓,李梦兰,马豪豪.国家治理视角下的村规民约:现代转型与发展进路——基于“2019年全国优秀村规民约”的案例分析[J].中国农村观察,2021(5):23-36.
- [42] 唐咏.中国增权理论研究述评[J].社会科学家,2009(1):18-20.
- [43] 张龙,张新文.资源赋权、村社再造与乡村共同富裕:基于烟台党支部领办合作社的经验诠释[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):13-23.
- [44] 刘碧,王国敏.新时代乡村振兴中的农民主体性研究[J].探索,2019(5):116-123.
- [45] 李沫.基层治理共同体责任网络建构的现实困境与策略选择[J].学习与探索,2023(9):42-49.
- [46] 亚当斯.赋权、参与和社会工作[M].汪东东,译.上海:华东理工大学出版社,2013:20.
- [47] 陈晓莉,吴海燕.增权赋能:乡村振兴战略中的农民主体性重塑[J].西安财经学院学报,2019(6):26-33.
- [48] 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.
- [49] 牛磊,原璐璐,丁忠民,等.制度赋权与技术赋能:乡村内生性治理主体何以重塑——基于参与式治理视角的双案例分析[J].电子政务,2024(4):42-55.
- [50] 彭忠益,冉敏.乡村治理背景下村规民约发展的现实困境与重塑路径[J].中南大学学报(社会科学版),2017(6):117-123.
- [51] 周家明,刘祖云.村规民约的内在作用机制研究:基于要素—作用机制的分析框架[J].农业经济问题,2014(4):21-27.
- [52] 范建华.乡村振兴战略的理论与实践[J].思想战线,2018(3):149-163.
- [53] 王炳权.全过程人民民主:中国式现代化的民主指向[J].贵州省党校学报,2024(1):34-48.

Suspension of Farmers' Right to Participate in the In-Depth Advancement of Rural Revitalization and Its Institutionalized Relief Path

Jin Yongzhu Han Wenlin

Abstract: In rural social development, extensive and in-depth participation of farmers serves both as a means of development and the ultimate outcome. A key task in advancing rural revitalization in depth is to achieve orderly governance and improve rural governance capacity, which places new demands on farmers' proactive and substantive participation in rural governance. However, practical observations reveal a typical problem: the suspension of farmers' participation rights. This mainly refers to various difficulties farmers face in exercising their participation rights due to subjective and objective constraints, including the declining enthusiasm of participants, the formalization of the participation process, and the uncertainty of participation outcomes. At the individual level, the suspension of farmers' participation rights manifests as passive participation attitudes and utilitarian "abandonment" of participation methods; at the organizational level, it manifests as the alienation of village-level organizations and the weakening of villagers' self-organizations, i.e., "powerlessness"; at the institutional level, it manifests as non-institutionalized participation, formalistic participation, and differentiated participation, i.e., "nominal rights". To fully mobilize farmers' enthusiasm and creativity in rural construction and effectively safeguard their democratic rights and subject status in the process of rural construction, we must take the empowerment theory as guidance to construct an institutionalized relief path. Specifically, we should enhance farmers' individual participation capabilities through individual empowerment, provide effective organizational support for participation through organizational empowerment, and strengthen the function of rules in safeguarding the exercise of farmers' participation rights through rule empowerment. In this way, we can establish a sound order for farmers' substantive participation in rural governance.

Key words: rural revitalization; suspension of participation rights; relief path

责任编辑:翊 明