

乡村治理现代化

回应性动员：复杂政策执行中的参与动员机制研究

郑永君 张金行 杨雯

(西北农林科技大学 人文社会发展学院 杨凌 712100)

摘要：本文构建了政策体制与动员机制与参与效能的关联性分析框架，立足历史变迁和乡村振兴实证案例，分析回应性动员促进农民治理性参与 & 实现乡村有效振兴的运作逻辑。研究表明：(1) 我国的乡村政策体制大致经历了从简单汲取型到复杂给予型的变迁，政策体制的差异化特征形塑了参与动员机制的差异化。(2) 乡村振兴政策具有模糊的政策目标 & 失衡的信息分布 & 高度的执行质量风险 & 差异化的治理结构等复杂政策特征，而基层政府和村两委在执行乡村振兴这一复杂政策时创新出回应性动员的农民参与动员机制。(3) 回应性动员通过需求评估 & 多元协商 & 赋权增能 & 利益联结 & 组织引领等机制的协同发力，实现对农民参与的有效动员。由此衍生的回应性治理为基层政权建设和“国家-社会”治理张力的弥合提供了实践基础。

关键词：复杂政策；政策体制；参与动员机制；回应性动员；基层治理现代化

中图分类号：C912.82 文献标志码：A 文章编号：1671-7465(2024)01-0094-11

DOI:10.19714/j.cnki.1671-7465.2024.0004

一 问题的提出

公共政策来源于对民众需求的回应，是政府机构与周围社会环境互动的结果^[1]。在回应性理论视角下，政府供给公共服务的基本依据是基层多样化的地方性知识，政府机构从民众的多元需求中了解社会治理需要，进而制定并输出政策产品。随着经济社会实务领域复杂性的不断提升，全社会尤其是乡村的治理需求更加多元，相关政策设定也呈现复杂化倾向。面对具有复杂性特征的基层乡村政策，政策执行过程中的动员机制是否能够充分发挥治理效用？在政策趋向复杂化的发展过程中，乡村政策是否创新了动员机制？这样的动员机制又对治理结构产生了怎样的影响？以上问题对于理解复杂政策及其动员机制具有重要启发意义。本文试图对上述问题做出回应，通过构建政策体制分类模型，丰富关于公共政策属性特征的研究，并结合实证案例讨论复杂政策情境下基层动员机制的创新及治理结构的嬗变。

政策的执行是弥合现实治理需求与发展期望之间张力的关键一环，而政策对象的参与是影响政策执行效果的一个重要因素^[2]，这对基层乡村政策来说尤为重要。如何动员农民参与政策执行是乡村政策在基层推行落实的重要环节。学术界主要围绕利益 & 组织 & 技术 & 制度 & 文化五种解释视角对政策执行中的农民参与动员机制展开讨论。在利益视角下，动员农民参与政策执行需要让农民充分享受到政策带来的红利。除了通过发展集体经济的间接动员^[3]和直接货币化的“让利于民”^[4]，基层治理者还运用市场机制实现农民参与的物质积累^[5-6]。

收稿日期：2023-03-11

基金项目：国家社会科学基金青年项目“乡村振兴中的基层‘动员-参与’协同机制研究”(21CZZ017)

作者简介：郑永君，男，西北农林科技大学人文社会发展学院副教授，硕士生导师；张金行，男，西北农林科技大学人文社会发展学院研究助理；杨雯，女，西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

在组织视角下,农民的参与动员以基层原子化困境为起点,通过党政统合动员机制^[7],在“横向到边&纵向到底”的引领模式下^[8],基层党组织能够实现党政科层组织内部,以及国家&市场与社会之间的功能性耦合^[9]。除此之外,经济组织以及各种非正式社会组织在动员农民时同样发挥了重要作用^[10-11]。在技术视角下,动员机制往往产生于基层治理者面对治理难题时的策略性应对,如面对乡土社会的复杂性,权力支配和利益置换能够有效实现对基层的动员^[12]。

对社会价值的权威分配达成治理目的^[24],政策涉及的利益关系对于理解和划分政策至关重要,同时治理情境的差异使政策目标及其结构呈现不同的特点#

基于上述分析,本文提出“关系-利益”“结构-目标”的政策体制分类模型,通过双重视角的考察,对政策做出理想类型划分(表1)。简单汲取型政策涉及的主体之间呈现明显的层级关系,政策所调动的资源主要遵从自下而上的流动趋势,同时政策目标明晰&结构简单,即实现对基层资源的汲取#复杂汲取型政策并未改变利益关系的汲取特征,其复杂性主要体现在政策目标以及结构安排上#简单给予型政策的产生得益于经济社会的进步,国家为了向基层注入活力而推动资源下沉,同时由于整体发展水平的限制,政策目标较为明确,给予的资源形式简单#复杂给予型政策产生于治理情境复杂化的背景,不仅包括给予基层的财&物等简单的物质利益,还包括各类公共服务资源的共同下沉#

表1 政策体制的理想类型

“结构-目标”属性	“关系-利益”属性	
	汲取型政策	给予型政策
简单政策	简单汲取型政策	简单给予型政策
复杂政策	复杂汲取型政策	复杂给予型政策

(二) 不同政策体制下的参与动员机制

随着政策科学的发展,政策执行的重要性愈发受到关注,公众参与是推进政策执行&实现政策目标的关键环节,如何有效实现政策执行中的参与动员具备理论和实践的双重价值#政策体制的不同反映了差异化的治理需求,为了充分动员公众参与政策执行,治理者往往根据政策体制的差异选择动员机制#简单汲取型政策背景下,由于政策目标清晰可量化&政策执行涉及主体单一,治理者往往借助既有的科层组织,通过行政性动员机制或借助基层熟人社会关系,开展正式权力的非正式运作^[25]#复杂汲取型政策的汲取目标更加多元化,因此动员难度也更大#除了对公众开展行政性动员,治理者面对繁重的汲取任务也会开展政策变通以减少政策执行阻碍^[26]#执行简单给予型政策时,由于资源给予的引导,公众的参与主动性较高,治理者只需借助科层组织将资源层级下沉即可,行政性动员机制能够实现政策目标#而复杂给予型政策中下沉资源的多样化和基层需求的复杂性使得原有的动员机制难以满足多元化的需求#同时随着治理理念的发展,通过行政性命令处理复杂化问题的可行性不断下降,治理者转而寻求更加契合民众需求和柔性动员策略的回应性动员机制,地方性需求得到重视(表2)。

表2 不同政策体制下的参与动员机制

政策体制	动员策略
简单汲取型政策	行政性动员&变通&正式权力的非正式运作&强力
复杂汲取型政策	行政性动员&变通
简单给予型政策	行政性动员
复杂给予型政策	行政性动员&利益动员&回应性动员

(三) 体制&机制与效能: 一个分析框架

学界认为,公共政策本身的特征对治理模式的选择具有重要影响#本文通过对公共政策特征的考察,提出政策体制分类模型,在此基础上讨论动员机制的选择策略及其治理效用,从而构建“政策体制-动员机制-参与效能”的关联性分析框架(图1)。

! 实际上,这样的划分依据并不能完全涵盖所有的公共政策,本文从政策体制本身的特征出发对具有某些特定要素的公共政策进行类型划分,力求为政策特征对治理结构的选择提供一种新的解释视角#



农业税的取消与惠农政策的颁布标志着乡村治理的汲取性功能发生改变# 国家出台了一系列惠农补贴,这一时期的乡村政策呈现简单给予型的特征# 以农机补贴政策为例,由于目标结构明晰,政策执行时基本遵循了传统的行政性动员模式,中央政府统筹补贴资金并通过各级政府机构逐级发放,最终下发至基层群众手中# 上述动员机制和政策执行模式顺利实现了农机补贴资金的发放,同时伴生了诸如“精英俘获”和政策目标偏离的困境#

随着市场经济的不断发展和政治 & 社会实务领域复杂性问题的逐渐凸显,统一化的政策难以实现对多样化基层问题的有效治理# 从脱贫攻坚到乡村振兴的政策安排,是具有复杂给予型特征的乡村政策# 在精准扶贫时期,相关政策强调制定适宜于特定致贫原因的攻坚计划,通过联合调动各种资源将相关利益下沉到基层# 进入乡村振兴时期,中央更加强调对基层多样性的尊重,通过因地制宜促进乡村产业“一村一品”多样化发展# 为了政策目标的如期实现和资源精准给予,各级政府既通过“立军令状”的方式保证扶贫任务完成,又通过项目

特征的乡村振兴政策转译为契合村庄发展实际的可操作性文本,形成一套具有“定制化”色彩的产业发展计划,打开了产业发展的“黑箱”。

2. 多元协商: 回应反馈提升农民参与感获得感

曾经 D 村基层党组织涣散,村民矛盾纠纷复杂,村庄凝聚力较差# 2015 年合村并组后村庄产生了新的领头人,但是村庄村情也更加复杂,尤其是合村前两村的社会状况存在显著不同# 弥合村庄差异&发展村庄产业以及做好治理工作的客观现实,迫切需要转变基层治理模式# 在锚定奶山羊养殖的产业发展目标后,面对复杂的治理局面和政策要求,村党总支利用蒲城县“政策回头看”的契机,开展了地毯式的“问卷大调查&入户大走访”活动,建构起“回应-互动”的农民参与动员模式#

在蒲城县的统一规划下,村庄积极配合,创新工作方法,利用“政策回头看”的时

升级#

村庄积极组织开展高层次技能培训,聘请西农大等地专家教授来为养殖户开展专题讲座,满足广大群众新的种养殖需求。(D村党总支书记 HHS)

D村积极开展基础设施升级换代和养殖知识培训,从外部和内部两方面为村庄产业发展和养殖户赋能,提升了奶山羊养殖的可持续发展能力#经过技术赋能,村庄养殖技术获得整体提升,同时针对村民的技术培训和专业知识讲座还激发了养殖户的内生发展动力,改善了村民“有参与无能力”的无效参与状态,为乡村振兴提供持续保障#技术的提升和知识的保障是未来乡村振兴中农民参与的必备要素,是对农民主体地位的尊重和强调,也是推动乡村振兴契合时代发展需要,让发展成果更多更公平地惠及全体人民的体现#

4. 利益联结: 利益保障制度构筑农民参与基础

面对村民收入水平低的状况,D村进行“村社合一”改革,有效解决了“谁来干”“怎么干”的问题,同时壮大集体经济,让村民共享发展成果#在党组织的引领下,村党总支&村委会&村级股份经济合作社组成“三块牌子&一套班子”,促成“三驾马车”形成一个核心#通过“党组织+产业”的发展模式,发展壮大集体经济的责任落实到村两委班子#产业发展收益优先保障村民分红,剩余部分留给村集体,用以壮大集体经济&扩大产业规模和改善基础设施等#

贫困户可享受园区奶山羊入驻&夜间管理&技术指导&最低价收购等优惠政策,所需额外的支出仅是以每公斤羊奶按3毛钱向村上支付管理费;贫困户贷的款则统一从红星美羚乳业公司付给的羊奶款中按比例提取偿还。(D村党总支书记 HHS)

在产业发展之初,为了动员村民参与奶山羊养殖,村庄整合项目资金,提供免费入驻政策,借助养殖大户的带动作用,发挥集约化养殖的规模效益#普通养殖户受制于资金和技术的缺乏而难以承担规模化养殖的风险,但在村集体经济的保障下,养殖户只需要投入劳动力要素和少量的组织管理费就可以实现“抱团取暖”,大大强化了村民的参与信心#通过“养殖大户+普通农户”的发展模式,奶山羊的养殖得到了统一组织管理,普通农户的参与促进了村集体经济收益同步提升,实现了村民参与和集体经济壮大的双赢#

村里先让我在别人的羊舍务工学习技术#去年村上又建了8栋羊舍,我们可以免费入驻,羊奶由村里统一组织帮着销售#现在一年的收入能有6万元,多亏了好产业和好模式。(D村养殖户 HRC)

利益保障机制回应了村民增收致富的需要#D村为了更好地保障村民收益和集体经济壮大,制定了“5:2:2:1分配机制”¹,村民的收益有了制度保障,集体经济也得以稳定壮大#D村积极反哺乡民,建立起村标准化卫生室和覆盖各阶段的教育奖助政策,进一步强化对村民的吸纳效果#在治理资源不断下沉的乡村振兴时代,D村坚持变“输血”为“造血”,构建坚实的利益联结机制,动员村民参与奶山羊养殖产业,并利用党建引领下的“村社合一”的创新模式,寻求集体经济的壮大,为重构基层乡村治理提供经济保障#

5. 组织引领: 党建引领乡村振兴的组织基础

D村注重做好脱贫攻坚与乡村振兴的制度衔接,尤其注重党建引领的政策延续,持续建立并不断完善乡村振兴背景下的干部驻村帮扶&整合资金帮扶&部门包抓帮扶&领导联点帮扶&横向协作帮扶等政策,进一步形塑了乡村振兴的组织基础#在党建引领的乡村振兴实践中,“一把手”负责制以及党组织与产业的深度融合既有创新性,又具备实践性#

¹ 收益的50%用于贫困户产业奖补及村集体经济积累,20%用于全体村民产业奖补,20%用于奖励评选的“星级户”,10%的资金作为对村干部的考核奖励#

认真落实村党组织书记目标责任制&公开承诺制&绩效考核制&表彰激励制&过错追究制,以及村级班子和村干部绩效考核&日常纪实管理办法,建立健全村干部值班坐班制度,不定期采取电话查岗&实地暗访督查等方式,对干部值班情况进行督导检查,规范日常工作。(D村党总支书记 HHS)

通过强化考核监督和加强制度规划,D村形成了五级书记(省&市&县&乡&村五级党组织书记)一起抓乡村振兴的工作机制#治理资源得以从上级政府直达基层一线,并在党组织的引领和监督下尽快投入实践产生治理效用#在产业发展过程中,D村为了解决党组织不具备市场经营主体资格的难题,由党组织牵头成立村级集体经济合作社来对接市场,创新出!党支部+村集体经济"和!联合党委+产业基地"的产业发展模式,并在县域内进行大力推广运用#D村!党组织+产业"的发展模式以产业发展为出发点,以重振基层党组织为保障,通过包联机制将上级治理资源真正贯彻运用到基层,通过集体经济发展凝心聚力扭转!空心村"的人力资源外流倾向,再通过党组织的吸纳将养殖大户&技术能手等吸纳入党,增强人才引进和保障工作力度,推动乡村人才振兴的发展,为乡村振兴赋予人才和人力保障#

我已经向党组织递交了入党申请书,希望以实际行动进一步向党组织靠拢#未来,希望以自己的致富经验带动更多群众实现创业致富,助力村庄乡村振兴事业发展。(D村养殖户 WLL)

!农村要发展,农民要致富,关键靠支部。”这启示乡村治理者坚持党建引领动员农民参与的重要意义#面对基层乡村社会公共性逐渐消解及农民个体原子化&分散化的现状,想要推进乡村振兴政策的实施首先就要将农民组织起来,打造!聚人促事"的组织基础#通过党组织的下沉嵌入和党员先锋的示范带动作用,将原子化的个体小农聚合起来,以实现乡村公共性的重构#党建引领带动作用为基层组织运转和发挥社会效能提供了必备条件,为全面推动乡村振兴提供了组织基础(图2)。

图2 回应性动员的过程与机制

(三) 回应性动员下的农民参与效能

D村通过需求评估&多元协商&赋权增能&利益联结&组织引领的回应性动员机制,有效促进村民参与乡村产业振兴,为实现复杂政策情境下的农民参与动员提供解题思路#在奶山羊产业发展过程中,村民的参与作用和主体地位得到充分体现,以奶山羊养殖为核心的村庄产业还发挥了吸纳作用,吸引在外村民回乡从事村庄产业建设,村民收入稳步提升,村庄产业不断发展壮大,最终实现产业振兴#

农民的积极参与是乡村振兴政策顺利推行的有效保障。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出,要!坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,切实发挥农民在乡村

振兴中的主体作用”。D村从明晰政策目标出发,为了实现农民最大化参与,通过回应村情,选择具有一定产业基础的奶山羊养殖作为发展方向#在良好社会基础的支撑下,选择奶山羊养殖尊重了当地的乡土民情和自然气候条件,为村民参与乡村振兴提供现实基础#锚定奶山羊养殖的产业发展目标后,D村通过紧密的利益联结机制和普惠的赋权增能机制持续提升村民的获得感,让村民在奶山羊养殖中切实感受到收益的提高和素质能力的提升,为村民持续参与提供基础#产业带动机制和收益兜底机制最大范围地将普通村民吸纳到奶山羊养殖中,

施策,用扎实的需求评估&开放的多元协商&全面的赋权增能&紧密的利益联结&牢固的组织引领充分动员农民有效参与乡村振兴的积极性&主动性和创造性#

参考文献:

- [1]Earl M Baker. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership [J]. American Political Science Review, 1973, 67(3): 1013-1014.
- [2]叶大凤.论公共政策执行过程中的公民参与[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2006,43(S1): 64-69.
- [3]周娟.村社集体在农业产业发展中的资源动员与“关系治理”——以农业劳动力的组织和管理为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(3): 86-95.
- [4]陈义媛.农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例[J].求实,2020(6): 68-81.
- [5]吴帅,郑永君.反贫困治理中“积极农民”何以形成——以湖北省Z县为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(3): 37-45.
- [6]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),2022,21(3): 49-58.
- [7]陈天祥,王群.党政统合动员:基层社会动员的组织联结与机制整合——以新时期村居法律顾问政策为例(2009-2021)[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(6): 92-102.
- [8]邓万春,黄璐璐.乡村振兴的动员机制与模式:整体党委动员与差别化动员[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,21(3): 38-48.
- [9]符平,卢飞.制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员[J].社会学研究,2021,36(3): 1-22.
- [10]阎占定.新型农民合作经济组织乡村社会建设参与分析[J].理论月刊,2014(8): 5-9.
- [11]田先红.国家与社会的分治——赣南新农村建设中的理事会与乡村组织关系研究[J].求实,2012(9): 84-89.
- [12]狄金华.“权力-利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J].社会学研究,2019,34(4): 122-145.
- [13]陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019(8): 128-44.
- [14]甘颖.组织化再造:基层组织能力提升的制度嵌入机制研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(1): 140-148.
- [15]宋丽娜.乡村治理中的制度精细化及其实践机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017,16(3): 132-140.
- [16]吕萍,胡元瑞.人情式政策动员:宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J].公共管理学报,2020,17(3): 150-163.
- [17]易前良.人情&说服与认同:转型期农村宣传动员的话语分析[J].南京社会科学,2018(8): 121-127.
- [18]张新文,张龙.乡土文化认同&共同体行动与乡村文化振兴——基于鄂西北武村修复宗族文化事件的个案启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4): 19-28.
- [19]钟喜婷,杨海晨,冀宁.重构道德秩序:闽南林村民间体育组织参与乡村振兴动员的田野调查[J].体育科学,2021,41(4): 14-22.
- [20]Jochim A E, May P J. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance [J]. Policy Studies Journal, 2010, 38(2): 303-327.
- [21]Matland R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995(2): 145-174.
- [22]吕方,梅琳.“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论[J].社会学研究,2017,

32(3): 144-168.

- [23] May P J, Jochim A E. Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing [J]. Policy Studies Journal, 2013, 41(3): 426-452.
- [24] Easton D. A Framework for Political Analysis [M]. NJ: Prentice-Hall, 1965: 110.
- [25] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究 [M] // 清华大学社会学系. 清华社会学评论: 特辑. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [26] 刘骥, 熊彩. 解释政策变通: 运动式治理中的条块关系 [J]. 公共行政评论, 2015, 8(6): 88-112.
- [27] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79.
- [28] 格罗弗·斯塔林. 公共部门管理 [M]. 陈宪, 等译. 上海: 上海译文出版社, 2003: 13-14.
- [29] Denhardt J V. The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Steering [M]. ME Sharpe, 2007.
- [30] 卢坤建. 回应型政府: 理论基础 & 内涵与特征 [J]. 学术研究, 2009(7): 66-70.

(责任编辑: 李凌)

Responsive Mobilization: A Study on the Mechanism of Participatory Mobilization in the Implementation of Complex Policies

G (" #O . A&--%& G (/ #O \$,&4>&- . / #O ! *&

Abstract: This paper constructs a framework for analyzing the correlation between policy system, mobilization mechanism, and participation efficiency. Based on historical changes and empirical cases of rural revitalization, it analyzes the operational logic of responsive mobilization to promote farmers' governance participation and achieve effective implementation of rural revitalization policies. Research has shown that: (1) China's rural policy system has roughly undergone a transition from a simple absorption type to a complex giving type, and the differentiated characteristics of the policy system have shaped differentiated participation and mobilization mechanisms. (2) The rural revitalization policy has complex policy characteristics such as vague policy objectives, imbalanced information distribution, high execution quality risks, and differentiated governance structures. Grassroots governments and village committees have innovated a "responsive mobilization" mechanism for farmers to participate in the implementation of the complex policy of rural revitalization. (3) Responsive mobilization achieves effective mobilization of farmers' participation through collaborative mechanisms such as needs assessment, diversified consultation, empowerment, interest linkage, and organizational leadership. The responsive governance derived from this provides a practical basis for the construction of grassroots political power and the bridging of the tension between "state-society" governance.

Keywords: Complex Policies; Policy Regime; Participation Mobilization Mechanism; Responsive Mobilization; Modernization of Grassroots Governance