

反贫困治理中“积极农民”何以形成

——以湖北省Z县为例

吴 帅¹, 郑永君^{2*}



(1. 华中师范大学 政治科学高等研究院/中国农村研究院, 武汉 430079;

2. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 基于积极公民的理论视角, 提出“积极农民”的概念, 并以湖北省Z县反贫困治理为例, 研究积极农民何以形成。分析表明: 公共治理实践中参与性、可选择性和受益性对积极农民的形成产生影响。参与性聚焦于农民参与平台和路径的建构; 可选择性注重农民协商决策权力的保障; 受益性则着力于创设有效的利益关联, 激发农民内生动力。依据以上三项条件的差异, 农民可区分为主动型积极农民、驱动型积极农民、趋利型积极农民以及被动型农民四种类型, 分别对基层治理产生差异性影响。

关键词: 积极农民; 反贫困治理; 参与性; 可选择性; 受益性

中图分类号: F325.15

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2021)03-0037-09

党的十九届四中全会明确提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”, 这标志着党和国家致力于建构公民全面参与的社会治理新格局, 这一战略规划的实现离不开对积极公民的培育。积极公民是一种不再依赖国家和社会扶持, 愿意主动参加现代公共治理的公民。国家培育积极公民的本质是国家权力在基层治理过程中的让渡, 要求公民在治理过程中承担更多的责任。国家通过建构公民在基层治理中的主导地位, 进而厘清公共事务与私人事务的界限; 通过建立有效的利益关联, 与公民之间建立互惠合作关系, 提升公民在公共治理中的参与水平。落实到农村基层治理领域, 国家则需要培育愿意主动参与基层公共治理的农民, 即“积极农民”。乡村振兴战略强调农民主体性, 包括坚持农民主体地位、尊重农民主体意愿、发挥农民主体作用、保障农民主体利益^[1], 这显然与培育积极农民所追求的价值目标相一致。那么积极农民何以形成, 其培育和构建的路径何在? 为此本文选取湖北省Z县在反贫困治理中培育积极农民的案例作为研究对象, 对上述问题进行回应。

一、文献回顾

纵观学界对于积极公民的研究, 可总结和概括为以下三个主要方面: 国家建构、形成条件和关系互动。

对于积极公民的国家建构研究, 国内外学者进行了不同的探索。国内学者郭倩倩等认为, 当今社会政治冷漠的蔓延迫切要求对积极公民的重塑, 应当从培育公民身份和价值共识以及边缘群体和弱势群体的利益表达保障方面进行努力^[2]。这一观点主要强调了积极公民身份建构对于国家改善政治冷漠的价值与作用。许

收稿日期: 2020-10-30 DOI: 10.13968/j.cnki.1009-9107.2021.03.05

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(20ZDA029)

作者简介: 吴帅, 男, 华中师范大学政治科学高等研究院/中国农村研究院博士研究生, 主要研究方向为村民自治、基层与地方治理。

* 通信作者

瑞芳等学者则从公共性的视角进行了探讨,认为人的公共化存在要求人必须进入公共领域,承担公共性的职责,促进公共领域的繁荣发展^[3]。朱艳丽则进一步探讨了建构积极公民对政治发展的重要意义,认为积极公民的培育有利于促进公民参与,增强公民的自主治理能力,强化公民的国家信念,并最终促进政治发展的持续深入^[4]。国外学者阿德里安·基恩斯则重点侧重于积极公民的工具性作用,认为积极公民的身份是一种高度政治性和适应性的工具,国家在决定应如何提供和控制服务时使用这种工具,并不是所有的职能都向所有公民开放,而是国家在公民可以做什么或不可以做什么方面是有选择性的^[5]。迈克尔·马里内托则从公民责任的视角切入进行了解读,认为赋予积极公民身份的责任并不一定伴随着行政权力从中央向地方的实质性转移,对政府来说积极公民意识的概念具有重要意义,因为它在政治言论和战略谋划中发挥着重要作用^[6]。

从形成积极公民的条件研究来看,目前已经形成了广泛深入的探讨。吴晓林等学者认为应当充分把握公民政治观和人格形成的关键阶段,并通过发挥对大学生的政治整合功能,进而促进其对公共生活的积极作用^[7]。叶飞从道德教育的角度对积极公民的培育进行了论述,认为应当从校园生活、校园民主等角度培育学生的公共道德品质,从而推动道德责任感和公共精神的发展,进而促使积极公民的形成^[8]。冯建军的研究则不仅限于学生教育层面,而是进行了扩展,其认为参与式教育是培育积极公民的有效方式,主要包括公共精神、公共道德、公共理性和公共参与能力等方面的培育,以及民主、社会、政治参与的逐步扩大^[9]。肖滨则进一步明确形成了积极公民的有效条件,认为应当使公民成为享有共和权利、富有公共精神、认同和热爱共和国的公民,并逐步形成一种以权利为行动依据、以竞争为激励、以爱国为动力的积极公民驱动机制^[10]。从国外学者的研究来看,罗莎莎·范丹等学者认为政府组织所生产的关于成为一名积极公民需要具备哪些条件的的话语,对公民的主动性产生了行为影响,公民的主动性会自我适应,并对这些话语采取战略性的行动,符合政府话语期望的“好”公民是由政府组织和公民的主动性共同激活的^[11]。姜仁成则发现了领导能力、积极参与、明确的党派目标、客观和公平的信息、公民和政府之间的伙伴关系、监督审计和评估工具是影响激活公民政策参与的重要因素^[12]。与此研究类似,纽曼·珍妮特等认为参与服务提供、决策、治理和政治这三个方面构成了许多国家对积极公民身份新政策的重点^[13]。

关系的进路也是当前学界研究积极公民问题的重要方向。国内学者邓大才认为国家干预程度与公民积极程度呈现负相关,积极公民的形成往往对应着较弱的国家干预^[14]。朱涛则从“社会-个人”关系入手进行了研究,认为应当以积极公民身份为核心,发挥政府与社会对公民的赋权和保护功能,从而增进公民的权责意识与能力、自由和尊严等^[15]。默特·索菲·霍克斯特拉研究了制定积极公民身份规范概念的城市政策如何与居民的情感地理位置相关的问题^[16]。王小章认为当今社会的积极公民权正在受到多种威胁,包括权力不受制约、市场缺乏规范、社会原子化等,应当处理好公民社会、能动社会和福利社会的关系,通过三者有效互动来加以改善^[17]。欧阳景根认为公民身份意识的培育需要将围绕公民个体以及国家之间的一系列关系内化为个体与集体伦理,在此基础上通过公民的参与行为、权利的行使以及对社会共识与合作的推动,进而建设一种积极公民身份,并最终促进政治转型^[18]。

综上所述,当前学界对于积极公民的研究,主要从国家建构、形成条件以及关系互动三个维度进行了探讨,但鲜有从贫困治理的视角对积极农民的培育与形成展开研究和探讨,这为本文留下了研究空间。因此本文将从国家反贫困治理的视角切入,研究积极农民是如何形成的。

二、反贫困行动中积极农民的形成

Z县^①在反贫困行动中,通过建构农民进入公共治理的参与平台、行动手段、认同基础以及内生动力的体

①按学术研究惯例,文中对地名和人名进行了匿名化处理。

系,顺利实现了脱贫目标,也培育出了一批有责任、有担当的积极农民。

(一)幸福村落:积极农民形成的参与平台

在国家反贫困治理过程中,参与平台和参与机制至关重要,它们是积极农民形成的前提条件。而建构规模适度的行动单元与有效的利益关联,将大幅促进农民积极参与到反贫困治理当中,并借此来进一步促进农民参与意愿及参与习惯的形成。

一是划小单元。鉴于村庄的离散型分布,Z县以“幸福村落”创建为契机,将以往的186个行政村划分为2055个村落,每个村落按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿、便于组织”的原则联结起来。这一举措将基层治理下沉到村落,使村落成为最基础的治理单元与平台,进而有效将村落中的农民重新凝聚起来,成为了一个利益共同体,村落理事会则成为政府与农民联系的桥梁纽带。

二是有效引领。Z县设置“二长八员”,其中“二长”指的是党小组长和村落理事长,“八员”指的是经济员、宣传员、帮扶员、环保员、调解员、管护员、张罗员、监督员。在反贫困治理过程中,“二长八员”作为村落的权威与能人,各司其职,充分带领群众参与到反贫困治理的实践过程当中,过去无法组织和推进的事务现在都获得了有效的落实。

三是政策激励。《Z县2019年“幸福村落”建设及惠民资金使用绩效综合考评管理方案》(以下简称“方案”)要求,乡镇各类考评得分的计算标准中,幸福村落考评得分要占到50%的权重,而这一分值的核心考察指标便是农民的有效参与。过去惠民资金的使用一般都是平均分配,做与不做、做好做坏都一样。《方案》实施后,地方政府则主要根据考核的结果,采取以奖代补的形式进行经费分配,进而激发了村民的积极性,提高了干部促进农民积极参与反贫困治理的热情。

(二)协商共议:积极农民形成的行动手段

农民在反贫困治理中的充分参与,有助于将自身需要和诉求变为实际行动,并进一步激发参与的动力。在扶贫项目的落地过程中,农民根据自身实际情况充分参与到公共决策当中并付诸行动,极大促进了项目的顺利推进,也促进了积极农民的形成。

A镇J村在以茶叶产业发展促进群众脱贫致富的过程中,依托群众自发组织召开村落群众会议,讨论产业结构调整等问题,通过算经济账、摸排市场行情、参考其他村庄的发展模式等办法,使绝大多数村民的思想得到了统一。但村民LBY心疼眼前的利益不愿意改种茶叶,由于她的土地穿插在别人的土地当中,影响了该村茶叶的连片发展与规模经营。为此,村民WMK率领理事会成员与其进行沟通协商,LBY通过亲自参与项目协商,将1.5亩油菜地改建成高标准茶园,预计每年每亩地可增收1000元。

B镇X村将20万元的扶贫款用于道路修建,以群众提、代表议、村决策、镇审核、县审定的程序进行实施。X村在村落关于道路修建的具体讨论中,涉及到路是否修,如何修,如何征用土地,矛盾协调解决等问题,前后共计进行了十余次讨论,并形成了公益事业“谁参与谁受益,不参与不受益”的共识。与此同时,X村还共同商讨确定了《村民公约》,由群众自行决定道路修建中的账务管理、条块调整、项目监管等事宜,并将责任落实到人。通过以上举措,该村落迅速解决了道路修建遇到的各类难题,并由群众自行筹资10万元,补足了项目经费的缺口。

C镇S村,以“村落夜话”为平台,征集扶贫攻坚过程中的村民诉求与建议,村干部与农民坐在一起,就扶贫攻坚的各类项目推进工作共同协商,使农民有效参与到了项目的商讨当中。在当年7月,S村共计组织了14场“村落夜话”,搜集到村民关于扶贫项目建设的诉求和建议近60条,涉及产业建设、道路修建以及基础设施建设等9个类别。村干部安排专人跟进这些问题,同时注明了解决日期,进而极大促进了群众参与扶贫和村庄治理的热情。

(三)有效响应:积极农民形成的认同基础

扶贫攻坚行动中农民参与能否获得积极响应,将直接影响到农民的政策认同和自身认同的形成。而在公共治理中获得积极有效的响应,将是引导农民持续有效参与公共治理,进而形成积极农民的重要保障。

D镇Q村海拔较高,缺水情况严重,加之养猪产业比较发达,养殖户的用水量远远大于非养殖户,供水引发的矛盾纠纷时有发生。村民XQN决定效仿城市的做法,安装水表,计量收费,统一管理,这一想法得到了政府与村干部的积极响应与支持。之后该村民组织村落农户召开群众会议,集体讨论吃水问题,得到了与会35户农民的一致认可,并推选XQN为管水员,负责管水工作。这一做法得到多数村民的支持,但依然有一些农民持观望态度,拒绝配合。针对这样的情况,管水员XQN率先示范,带头安装水表,记录用水数据,并邀请相关农户到自家参观。这一举措取得良好的效果,先前不配合的农户均纷纷转变了态度,积极支持。受此鼓舞,XQN在村落公益事业管理、产业发展、基础设施建设等方面不断提出好提议、好想法,并经常向上争取政策支持,调动村民积极参与村落治理,该村落也一跃成为第一季度的优秀示范村落和镇优秀示范村落。

E乡T村第二村落地处海拔1000米之上,山高坡陡,长期面临蔬菜、药材等农产品销售运输难的问题。2012年1月,该村落计划实施张白公路修建工程。在此过程中,一方面当地政府对道路规划、项目统筹方面给予了全力支持;另一方面,村落理事长JCH挨家挨户上门,争取村民支持,修建道路所占田地和经济林均无偿使用。为了确保新修公路项目能够顺利实施,JCH率先示范,将自己多年来积攒的17000元全部捐献出来,其他村民也纷纷集资,并委托JCH管理。经过不懈努力,在争取到10万元的政府扶持资金基础上,JCH共计发动了23户农民,筹集资金16万元,为道路建设奠定了坚实的经济基础。不到一个月时间,该公路便竣工通车,解决了全村落72户113人的出行难题。这一成功经验极大鼓舞了JCH的信心,其在之后的扶贫和村落治理中始终保持着高度参与热情,并积极带领村民参与村落公共治理。

(四)扶贫绩效:积极农民形成的内生动力

反贫困治理作为基层治理的有机组成部分,其治理成效是否显著是影响农民参与积极性的重要因素。治理成效在农民个体利益方面的持续彰显,将为农民参与基层治理创设良好的收益预期,促进潜在积极农民的转化与形成。

F乡P村依托香椿产业展开了扶贫攻坚行动。在政府积极引导、市场有效运作的条件下,充分发动群众参与到合作社的建设当中,进而建立了与贫困户的有效利益关联,在土地流转和人工聘用上优先考虑贫困户,促使贫困户积极主动参与到扶贫过程当中,形成了“龙头企业+专业合作社+贫困户”产业扶贫模式,共计吸纳了贫困户80余户。香椿进入市场后,每斤售价在20元以上,而且供不应求,有效帮助了农民顺利脱贫。良好的产业扶贫效果迅速吸引了大量农民,他们主动与企业沟通协商,积极参与到产业发展中。

A镇K村在扶贫过程中,通过“配股到户、按股分红”的形式将贫困户吸纳到反贫困行动中。K村通过贫困户与公司的充分协商互动,达成了共同合作的意愿,实现了规模化运营,并通过签订扶贫增收协议,承诺每户年收入增幅不低于3000元,有力激活了50户贫困户的参与热情,最终每户年收入增幅达到了5000元,其中务工收入增幅达到3000元,实现了帮扶农户的全部脱贫。村内其他农民在看到切实的经济收益后,也主动申请入股。

D镇Y村村民XHQ,年老体弱,仅靠儿子务农为生,生活十分艰难。XHQ一家的实际情况得到基层政府的积极关注后,XHQ儿子发展产业的愿望获得了积极地支持与回应。随后XHQ一家将荒废的田地进行了整理,并建设完成了鸡舍,准备发展养鸡产业。在缺乏启动资金时,他们获得3万元政府贴息贷款和养殖技术支持,其后共养鸡400余只。在获得实际收益后,XHQ一家信心

倍增,又启动了泥鳅、生猪、莲藕等种养产业,最终年收入达到23000元,成功脱贫。

(五)治理回馈:反贫困培育下的积极农民

在反贫困治理中,农民有了有效的参与平台,并顺利参与到扶贫项目的协商决策当中,农民诉求可以得到有效地响应。与此同时,农民在反贫困治理中获得实质性的个人收益,并形成了对政策的良好预期,推动了农民愿意主动承担公共责任,最终促进积极农民有效形成。

A镇H村村民YHY在今年的疫情期间,主动杀猪慰问政府的工作人员,积极参与到政府的抗疫行动中。全村共计约有350户村民向医院、政府等捐献土豆、腊肉,并打出“你帮我脱贫,我帮你送菜”的横幅。村民YFB在美丽乡村建设中,主动表态将自己房前的土地全部支持村庄建设使用,支持政府政策落实。村民YDS虽然已经88岁高龄,依旧每天在院子里栽培花草,并主动拆除了家中的老旧房屋支持美丽乡村建设。他认为:“现在大家都积极响应政府的政策号召,如果在这种情况下,自己不参与,那么就会感觉对不起别人。”村民XCX在扶贫工作中受到了政府关照而顺利脱贫,在美丽乡村建设时主动将三轮车开出来为项目建设运输材料,回报社会。

G镇T村在道路修建过程中,由村民张罗修路,通过能人带动,村民们积极主动参与到了道路的设计规划、施工监督、工程验收等各个环节。目前,T村村民已经出了500多个免费修路工时。除此之外,村民TMJ在修路过程中,不仅免费出工,还将自己的农用车投入进来为道路施工运输材料,免费运输了上百次,车辆损耗和燃油费全部由自己承担。村中工匠LYJ,在修建橙子果园踏步梯的过程中充分发挥自己的特长,而且比别人多出了20几个工时。

三、积极农民形成的关键性要素

积极农民的形成有其必要的组成要素,而农民在公共治理实践中的参与性、可选择性与受益性发挥着主导性的作用,三者的不同组合建构了积极农民形成的不同阶段及其过渡样态。

(一)参与性:公共领域中的积极农民

在基层治理过程中,公共领域与私人领域一直存在着一种紧张关系,一方面国家在基层社会建构公共领域,努力推动治理中的平等对话与治理的有效参与;另一方面农民基于自我中心意图,拒绝将自我利益诉求诉诸于公共领域,这直接导致了农民参与性的不足。因此,在治理过程中,公共领域与私人领域界限的重构,即公共领域扩张、私人领域紧缩,是强化农民参与公共治理的必要路径。具体来看,公共领域在基层社会的复兴面临着既有固化关系的抵抗。农民进入公共领域必须借助于基层治理体制的变革与创新。其关键点是弱化由私人领域过度扩张形成的代议制(如村民代表会议等),推动个体农民更广泛、更充分进入公共领域参与协商。治理参与也更加彰显基层治理中的民主、协商与公共价值。Z县在扶贫过程中,一方面划小村庄规模,降低农民参与公共事务的成本;另一方面,基于“二长八元”“村落夜话”等平台,促进治理单元内农民的充分参与,从而推动了私人领域的紧缩,与村庄治理的公共领域形成了新的平衡。

在基层治理过程中,公权力与农民权利的边界,影响着基层治理过程中农民的参与程度。村民自治作为农民权利的保障制度,长期以来往往被公权力及其代理人(村干部)所侵犯,进而使农民参与治理的过程受到阻碍。公权力与农民权利存在着此消彼长的互动与角力,但农民权利又必须得到国家权力的强制保障。因此公权力的自我约束与科学扩张和农民权利意识的激活,将有助于公权力与农民权利达到理想的平衡状态,从而强化农民在公共治理中的过程性参与。具体来看,上级政府对公权力的治理绩效考核是约束其无序扩张的有效手段,与此同时,建构有效的利益激励体系能够大幅激发农民的权利意识。两者的互动有利于基层治理中公权力的退出与农民权利的进入,从而实现公权力与农民权利边界的重构。Z县的治理实践过程中,政府出台一系列惠民工程,将农民参与作为乡镇绩效考核的重要指标;同时借助以奖代补的方式直接促进农民主动参与公共治理。

(二)可选择性:积极农民的权力与问责

国家在基层治理中的权力让渡,增强了基层政府和农民在治理过程中的自主性,同时也适应了地区差异带来的不同治理情景。国家权力让渡的最终着力点是为了提高农民在基层公共治理过程中的需求响应。一方面国家将权力下放并授权基层政府,以自由裁量权适配差异性的基层治理现实,以保障治理的有效性;另一方面国家将治理权力下放到农民手中,以实现农民的自治,确保农民对村落治理的主导权力。这种国家权力的双重下放,带来了基层政府与农民的高效互动,使得基层政府能够跨越科层壁垒综合调动资源力量,依据治理现实因地制宜地制定政策,进而实施高效治理,积极响应农民在治理中的诉求;基层农民则可基于村民自治制度行使协商与决策权力,促进自治单元内部农民参与的积极性。两者相互结合并共同作用于基层治理过程,使农民的主体地位得以凸显,真正提升农民在公共治理中的可选择性。Z 县作为国家改革试验区,在扶贫中因地制宜,探索出了适宜本地区的“幸福村落”创建活动,为响应基层治理需求搭建了有效平台。与此同时,农民以自治的形式充分行使协商决策的权力,在取得良好脱贫成效的同时也增强了农民参与公共治理的积极性。

政府在基层治理过程中,通过各类策略使部分农民为自己、他人或者村庄承担一系列公共责任,并带动这一积极农民群体的规模扩大。具体来看,责任驱使下的积极农民充分发挥典型示范与带动作用,将其他农民组织调动起来,共同致力于村庄公共事务的推进。在责任驱使下的村落治理场域中,内生形成了一种道德问责。这种道德问责有效化解了积极农民与消极农民之间的张力,建构了农民参与治理的履责与问责的二元空间结构,使消极农民面临着道德问责的危机,进而有效削弱了消极农民在公共治理中的弱响应倾向,最终将积极参与公共治理农民的选择权落到实处。Z 县在扶贫过程中,积极赋予“两长八员”和能人、权威等以相应的治理责任,与此同时明确其他农民应当承担的治理责任。基于道德问责压力,农民对公共事务的响应达到较高水平,积极农民倡导的公共议题得到有效实现。

(三)受益性:积极农民的利益关联机制

建构公共事务与农民之间的有效利益关联,则可促进农民积极参与到公共事务治理之中。因此,可充分利用乡村社会的道德体系,强化利益联结机制的有效运转。Z 县在反贫困行动中,以“公益积分”机制为抓手,鼓励农民参与到村落公共事务之中,一方面可以通过公益积分兑换相应的生产生活用品,节约家庭开支,进而促成了农民的积极参与;另一方面,对于得分较低的农民,则通过张榜公布的方式,在村落内部形成道德压力和“丢面子”观念,倒逼其努力参与村落公共事务。

削弱农民参与公共事务的利益考量,是促进农民积极参与公共事务的关键所在,而为农民创设良好的政策收益预期,则可以有效达到上述目标。具体来看,需要实现政府与农民间的政策信息对称,通过将政策文本、政策目标和政策落实效果向农民公开,强化农民的政策收益信心,引导农民积极参与到政策落地过程中。例如,Z 县在扶贫政策落实过程中,采取入户宣讲、充分解读的方式,使农民更透彻地理解政策要做什么,要达到什么样的结果,并将依据政策脱贫的农民树立为典范,形成示范效应。

四、积极农民类型及其治理效用

(一)积极农民的类型

基层治理当中的参与性、可选择性与受益性决定了积极农民的不同类型,根据三个要素的不同组合可以形成四种农民的理想类型:主动型积极农民、驱动型积极农民、趋利型积极农民和被动型农民(见表 1)。主动型积极农民是指愿意主动参与基层公共治理的农民;驱动型积极农民是指经过政府驱动便会积极参与基层公共治理的农民;趋利型积极农民指的是与个体利益关联紧密时才积极参与基层公共治理的农民;被动型农民则是需要政府综合各类手段积极调动引领后才会参与基层公共治理的农民。

表 1 不同要素组合下的农民类型

农民的类型	影响积极农民类型的要素		
	参与性	可选择性	受益性
主动型	强	强	强
驱动型(A)	强	强	弱
驱动型(B)	弱	强	弱
驱动型(C)	强	弱	弱
趋利型(A)	弱	强	强
趋利型(B)	强	弱	强
趋利型(C)	弱	弱	强
被动型	弱	弱	弱

当农民在治理过程中的参与性、可选择性与受益性都比较强时,即农民能够获得有效的参与平台,具有治理内容和方式的选择权,加上经济利益驱动,便能够主动积极地参与到公共治理当中,此时形成的积极农民是主动型积极农民。当农民在治理过程中的受益性比较弱,即缺乏有效的利益驱动时,会形成驱动型积极农民,但根据不同的参与性与可选择性又会形成程度不同的驱动型积极农民。当参与性强、可选择性强时,即具备扎实的参与平台,也有权选择治理内容和方式时,会形成 A 类型的驱动型积极农民,该类型的积极农民,只需要稍加驱动便可主动参与到公共治理当中;当参与性弱、可选择性强时,即参与平台较少,但有权选择治理内容和方式时,会形成 B 类型的驱动型积极农民,该类型的积极农民需要中等程度的驱动即可主动参与到公共治理当中;当参与性强、可选择性弱时,即具有参与的平台,但是无权决定治理的内容和方式时,会形成 C 类型的驱动型积极农民,该类型的积极农民必须要较大程度的驱动才能主动参与到公共治理当中。

当农民在治理过程中的受益性比较强时,即具备有效的利益驱动时,会形成趋利型积极农民,但根据不同的参与性与可选择性又会形成程度不同的驱动型积极农民。当参与性弱而可选择性强时,即参与平台较少,但是有权选择治理的内容与方式时,会形成 A 类型的趋利型积极农民,该类型的积极农民会为了个人利益,积极行使自己的选择权,但此时的参与由于缺乏参与平台而难以例行化和制度化;当参与性强而可选择性弱时,即具备参与平台,但是无权选择治理的内容与方式时,会形成 B 类型的趋利型积极农民,该类型的积极农民会为了个人利益,通过参与治理来积极关注自我利益,但会由于缺乏有效的协商决策机制而参与无效或参与无序;当参与性和可选择性都比较弱时,即参与平台较少,也无权选择治理的内容与方式时,会形成 C 类型的趋利型积极农民,该类型的积极农民会为了个人利益,听从政府安排,按照政策安排积极参与公共治理,此时的参与可能仅仅是一种行政吸纳下的形式化参与。

当农民在治理过程中的参与性、可选择性与受益性都比较弱时,农民无法获得充分的参与平台、缺乏对治理内容和方式的选择权以及缺少经济利益驱动,因而不会主动参与到公共治理当中,需要政府综合采用各类手段和办法来调动和引导,才可能参与到公共治理之中,此时的农民是被动型农民。

(二)积极农民结构与治理有效性

积极农民是基层善治的有效保障,也是群众自治的先决条件,但群众自治不是完全的自我治理,仍旧需要政策的有效引导才能实现有序且有效的治理。国家在涉农政策的制定与执行过程中,有着明确的价值理性与工具理性,尤其是在类似脱贫攻坚等政策的执行中,国家面临着短期考核要求与长期脱贫防贫之间的矛盾张力。由于政府面临着巨大的政治压力,因此会强调政策的工具理性,强化目标的完成效率。政策执行可能会一定程度忽视价值理性,削弱公共政策对社会价值公平的追求,以此来实现既定的政策规划目标。因此,国家在具体政策执行中,预留了一定的引导空间,而并非由农民完全自主推动(见图 1)。因此,图中 A 点主动型积极农民接近完全自治一端,但并非完全重合,存在区间 M,即政策引导空间。

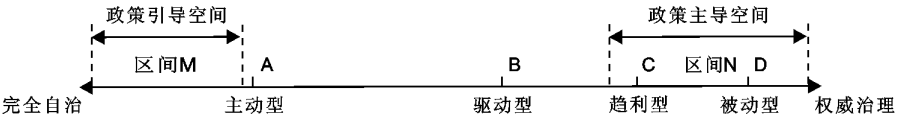


图 1 基层治理中的积极农民研究结构体系

中央政策主要以科层体制为路径自上而下执行，各级政府面临来自上级政府的强大压力。为了完成量化考核目标，政策的工具理性会在执行过程中不断得到强化，导致基层政府主导了政策的执行，而忽视了基层群众在公共政策执行及公共治理中的主体性。由于国家政策的价值理性被大幅削弱，进而会产生一系列的利益冲突。这必然会导致被动型农民的存在，或者有利可图才参与公共治理的趋利型农民的凸显。因此基层治理中存在区间 N，即政策主导空间。

而驱动型积极农民则处于区间 M 与区间 N 之间的中间地带，这也是当前基层治理过程中规模最大的群体，他们有可能发展成为主动型积极农民，同样也可能退化为趋利型积极农民或被动型农民。

在当前的基层治理过程中，主动型、驱动型、趋利型与被动型农民将共同构成积极农民研究体系的内在结构，形成了一个从主动参与到被动参与的连续区间。总体来看，要实现基层治理有效，必须扩大主动型积极农民的规模，缩小其他类型积极农民的规模，尤其是趋利型积极农民与被动型农民的规模。因此我们必须进一步压缩基层治理过程中的政策主导空间，将国家权力科学合理地让渡给基层社会，突出农民的主体地位，弱化基层政府在政策执行中的工具理性，促进基层社会公正平等价值的彰显，建构积极有效的公共治理参与机制，进而激发更多的农民参与到公共治理之中。与此同时，我们要加强对驱动型积极农民的公民意识教育，不断完善各类参与机制与条件，建构该类积极农民与公共治理间的利益相关性，使之转化为主动型积极农民。

五、结 论

基层治理现代化是国家的重点关注领域，而积极农民的参与是实现基层治理现代化的内在必然要求。构建农民与国家的新型互惠合作关系，进一步突出农民在基层治理中的主体地位，将国家责任转化为公民责任，一方面可以减轻国家的治理成本，另一方面也使治理成效更加贴近农民的实际诉求，进而有利于形成国家目标与农民福祉的双赢格局。因此，进一步建构服务型政府，促使国家在基层治理中由主导角色向引导角色转变，将为积极农民的创设和形成提供更为广阔的空间，进一步促进积极农民主动地进入基层治理场域。

积极农民是基层治理有效的重要条件。Z 县在反贫困行动中，注重农民在贫困治理中参与性、可选择性与受益性的有效落实。其中参与性主要通过搭建不同类型的参与平台，不断拓宽农民参与公共治理的各类途径，降低农民的参与成本，从而促进农民的积极参与。可选择性则主要是通过各类协商决策机制的建立来实现，充分突出农民在治理过程中的主体地位，依靠农民协商和决策来推动治理的落地，实现了农民权利与责任一致下的有效选择。受益性影响农民在公共治理中的行动力，通过建构有效的利益关联以及创设良好的政策收益预期，激发了农民参与公共治理的内生动力。参与性、可选择性与受益性三者的共同作用，形成了不同类型的积极农民。当三者均达到理想状态时，就会形成主动型积极农民，这同时也为其他类型积极农民向主动型积极农民的转化提供了可参照的示范和经验。

基于湖北秭归在反贫困治理中培育积极农民的成功实践，本文形成如下几点可借鉴的经验：一是合理划定基层治理的单元规模，进而为农民参与公共治理创造适宜的机会与平台；二是建构积极有效的奖助体系，突出以农民参与为核心的治理绩效考核方式，带动基层政府与农民的双向积极互动；三是突出农民在基层治理中的主体地位，充分发挥协商民主在基层治理中的价值，将农民纳入公共治理决策范围内，创造农民的可选择空间；四是加强政策制定的匹配度，强化政策实施的绩效，为农民创设良好的政策收益预期。

参考文献:

- [1] 龚丽兰,郑永君.培育“新乡贤”:乡村振兴内生主体基础的构建机制[J].中国农村观察,2019(6):59-76.
- [2] 郭倩倩,秦龙.政治冷漠与积极公民重塑[J].探索与争鸣,2016(3):50-53.
- [3] 许瑞芳,叶方兴.积极公民:一种公共性的分析理路[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):24-30.
- [4] 朱艳丽.积极公民在政治发展中的价值意蕴[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014(5):10-12.
- [5] KEARNS, ADRIAN J. Active Citizenship and Urban Governance[J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 1992:20-34.
- [6] MARINETTO, MICHAEL. Who Wants to Be An Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement [J]. Sociology, 2003, 37(1):103-120.
- [7] 吴晓林.从“过渡阶层”到“积极公民”——高等教育对大学生的政治整合功能研究[J].高教探索,2010(4):30-34.
- [8] 叶飞.道德教育与“积极公民”的培育——从以赛亚·伯林的两种自由概念谈起[J].苏州大学学报(教育科学版),2019(4):47-54.
- [9] 冯建军.基于积极公民培养的参与式公民教育[J].中国教育学刊,2016(2):80-84.
- [10] 肖滨让.公民直面“Respublica”——当代共和主义塑造积极公民的战略选择[J].南京大学学报(哲学人文科学社会科学版),2006(6):47-55.
- [11] VAN DAM ROSALIA, DUINEWELD MARTIJN. During Roel. Delineating Active Citizenship: The Subjectification of Citizens' Initiatives[J]. Journal of Environmental Policy Planning, 2015, 17(2):163-179.
- [12] 姜仁成.为振兴公共政策参与而进行的居民参与能力、过程和绩效评估研究[J].韩国政策研究学会杂志,2007,16(4):29-56.
- [13] NEWMAN, JANET. Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States[M]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011:12.
- [14] 邓大才.积极国家:反贫困战略中的政府干预与理论基础——基于国际反贫困战略的比较研究[EB/OL]. [2020-11-17]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), <https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20200730.001>.
- [15] 朱涛.社会建设的公民之维——兼评《积极公民身份与社会建设》[J].浙江学刊,2018(3):101-107.
- [16] HOEKSTRA, MYRTE SOPHIE. Creating Active Citizens? Emotional Geographies of Citizenship in A Diverse and Deprived Neighbourhood[J]. Environment and Planning C: Politics and Space, 2019, 37(3):480-497.
- [17] 王小章.论以积极公民权为核心的社会建设[J].浙江学刊,2013(4):176-187.
- [18] 欧阳景根.建构中国的公民身份理论:作为一种内化伦理的积极公民身份的建设[J].晋阳学刊,2008(3):12-18.

How Did “Active Peasants” Form in Anti-poverty Governance

——Take Z County in Hubei Province As An Example

WU Shuai¹, ZHENG Yongjun^{2*}

(1. Institute of Advanced Studies in Political Science / Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079; 2. College of Humanities and Social

Development / College of Economics and Management, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Based on the theoretical perspective of active citizens, this paper puts forward the concept of “active farmers”, and takes Z County in Hubei Province as an example to explore the formation of active farmers. The research shows that: (1) participation, selectivity and benefit in public governance practice have an impact on the formation of active farmers. (2) Participation focuses on the construction of farmers’ participation platform and path; Selectivity pays attention to the guarantee of farmers’ consultative decision-making power; Beneficence focuses on the establishment of effective interest association to stimulate the endogenous power of farmers. (3) According to the differences of the three conditions, active farmers can be divided into four types: active farmers, driven active farmers, profit-oriented active farmers and passive farmers, which have different influences on grassroots governance.

Key words: active farmer; anti-poverty; participation; selectivity; benefit

(责任编辑:马欣荣)