doi:10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2026. 05. 013

嵌入式共治:农村公共事务治理效能提升机制研究*

段　雨[1],胡　亮[2],刘琦悦[1]

(1. 华中师范大学 社会学院,湖北 武汉　430079;2. 河海大学 公共管理学院,江苏 南京　211100)

摘要:新时代农村公共事务治理具有高风险性、高复杂性和高关联度等特征,实现其高效能治理日益成为统筹推进乡村全面振兴和回应农民群众对美好生活向往与追求的重中之重。对赣中 A 县农村水利设施治理实践的研究发现,行政机制、市场机制与社会机制的嵌套耦合共同塑造出一个完整的治理主体结构,通过责任重构、激励均衡及动力再造破解了治理活动中治理责任模糊化、激励机制悬浮化与参与动力薄弱化等现实困境。自上而下的压力输入、激励相容的利益调节和积极有效的村庄动员构成了农村公共事务治理效能持续提升的关键机制。在以中国式现代化推动乡村振兴的新征程中,必须将政府、市场和社会三种力量纳入共同的治理体系,巧妙融合多元治理主体的优势资源,防范单一主体的治理缺陷,更好回应复杂社会的农村公共治理难题,夯实乡村全面振兴与农民共同富裕的基层治理根基。

关键词:嵌入式共治;农村公共事务;多元共治;治理效能;乡村振兴

中图分类号:C913　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:1672-0598(2026)05-0147-10

一、引言与文献综述

随着中国式现代化背景下乡村振兴的加速推进,中国农民收入水平持续稳步增长、农村物质生活条件得到明显改善。但与此同时,农村基础设施管护以及人居环境整治等公共事务治理也面临着愈发严峻的现实挑战,许多农村出现了经济发展总体向好、公共事务治理效能滞后的现象[1]。如何有效回应农村公共事务治理的深层次危机,推动乡村治理迈向中国之治的更高境界,构成了新时代推动乡村治理体系和治理能力现代化进程中值得探索的重大命题。

加速实现农村公共事务善治目标,是提升基层治理能力和增强农民群众幸福感的必然选择,当前学术界围绕农村公共事务治理效能提升展开了广泛探讨:政府干预论强调国家力量在公共事务治理中的回

* **收稿日期**:2025-09-06
基金项目:国家社会科学基金青年项目(21CSH043)“相对贫困农户主体性缺失的发生机制与治理策略研究”
作者简介:段雨(1996—),男,湖北恩施人;华中师范大学社会学院博士生,主要从事农村发展与基层治理研究。
胡亮(1978—),男,江西吉安人;博士,河海大学公共管理学院副教授,主要从事农村社会学研究。
刘琦悦(1997—),女,湖北宜昌人;华中师范大学社会学院博士生,主要从事乡村振兴与社会治理研究。
本文引用格式:段雨,胡亮,刘琦悦. 嵌入式共治:农村公共事务治理效能提升机制研究[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2026,43(5):147-156.

归,要求从顶层制度设计入手优化完善农村公共事务治理相关制度与政策,或通过充分发挥基层党组织的政治优势与组织优势不断提升农村公共事务治理效能[2]。村社自主论提出中国作为一个以伦理本位为特征的社会[3],“人情”“面子”等乡土底蕴构成了农村公共事务治理的社会基础,应当充分激活乡土内生性治理资源在集体治理行动中的潜在价值[4]。多元共治论认为依赖单一力量主导的单边治理模式,难以有效应对农村公共事务治理中的综合性难题,因此多主体力量的协同共治,构成了破解农村公共事务治理难题的关键[5]。

近年来越来越多的研究者意识到,提高农民参与积极性是实现农村公共事务有效治理的重中之重,并针对农民参与不足困境提出了制度赋能、利益联结、教育引导以及再组织化等实践路径。制度赋能路径指出制度不健全引发的“权”“能”“位”缺失是阻碍农民参与的重要原因[6],面向农民的赋权增能构成了调动农民参与积极性的基本前提[7]。利益联结路径主张通过构建公正合理的利益分配机制,以强经济激励引导农民在共同价值目标导向下协调一致地行动[8]。教育引导路径将农民参与不足归结于农民公共意识的缺失,因而亟须发展一套体系化农民教育方法,以强化农民教育不断培育农民参与意识[9]。再组织化路径认为农民的“原子化”“分散化”特征抬高了农民参与公共事务治理成本,要以发展农村社会组织为载体推动农民再组织化,全面激活农民参与村庄公共事务治理的内生动力[10]。

现有研究为本文提供了重要的理论镜鉴,但仍存在进一步拓展的学术空间:一是对实践经验把握依然不够,缺少对农村公共事务治理实践的深层次观察与系统性剖析,难以有效识别和把握其核心症结。如何从整体上推动农村公共事务有效治理,现有研究尚未形成共识,相关学术观点呈现出明显的碎片化特征。二是从单一维度入手,聚焦单一主体在农村公共事务治理中的主导性或决定性作用。尽管有研究提出要整合多元主体力量,却未能深入剖析不同治理主体互动的过程、逻辑及其深层作用机制。基于此,本文从嵌入性理论出发,以赣中A县农村水利设施治理实践为例,系统阐述政府、市场及社会等多元主体嵌入农村公共事务治理的过程与逻辑,为农村公共事务治理提供一个更具洞察力和分析力的研究框架,也为走出农村公共事务治理困境提供实践方案。

二、理论与研究框架

嵌入性理论是本文研究的核心理论资源。波兰尼首次提出嵌入性概念,他认为人类经济活动并非孤立存在,而是深度嵌入政治制度、宗教伦理及文化传统等非经济社会领域之中并深受其影响和约束[11]。脱嵌于社会结构与关系网络的自律市场观念或许具备一定的逻辑自洽性,但本质不过是一种脱离现实的“乌托邦幻想”[12]。格兰诺维特对嵌入性概念内涵进行了关键性拓展,通过强调行动者嵌入在特定社会关系网络中且其决策行动高度依赖于人际互动形成的关系网络加以维持[13],使得嵌入性这一抽象概念变得可操作化和具体化,从单纯的理论概念成为一种研究视角。20世纪90年代,学者以格兰诺维特的研究为理论基点进行了丰富的延伸思考与创新性探索。例如祖金和迪马乔通过区分嵌入性的认知、文化、结构和政治四种要素,有效拓展了嵌入性的理论内涵并提升了其对复杂现实问题的解释效力[14]。

嵌入性理论作为一种研究视角与分析范式突破了传统研究中政治、经济与社会分析相互割裂的固有困境,通过倡导政治、经济与社会互嵌互促为理解复杂社会现象提供了更具解释力的理论视角。近年来,国内研究者结合层出不穷的本土社会实践对嵌入性理论进行了拓展性研究。尤其是从经验出发检验嵌入性理论,推动了理论反思和阐释范式发展,对提炼具有本土特色的理论概念和构建中国特色的学术话

语体系作出了重要贡献。比如有学者将嵌入性理论用于剖析新型农村集体经济内生型发展的过程与逻辑[15],此外嵌入性理论还在与社会学、政治学等学科的深度融合与对话中衍生出嵌入式治理的研究范式,对深刻理解农村公共事务治理中不同行动者的嵌入过程及其深层逻辑具有十分重要的启发意义。

鉴于此,本文结合中国语境,在借鉴已有研究成果基础上尝试构建嵌入式共治的理论分析框架(见图1),以此阐释农村公共事务治理何以有效这一核心问题。所谓嵌入式共治,是指为有效应对农村公共事务治理的高复杂性、高风险性与不确定性,将政府、市场和社会等多元主体吸纳到治理过程中,以实现治理主体结构从单一化到多元化的转变,打造融合多元治理主体力量以及更具包容性与适应性的新型治理模式,充分发挥政府引领统领功能和其他多元主体的协同参与作用,释放多元治理主体资源优势,依托多元主体良性合作与互动形成的协同治理效应,激发村庄公共治理活力并不断提升农村公共事务实际治理效能。嵌入式共治较好规避了单一治理主体造成的治理困境,不同治理主体共存于同一治理场域,相互补充、互为支撑并实现动态匹配,巧妙地融合了多元治理主体的优势治理资源与要素,推动构建农村公共事务长效治理机制。

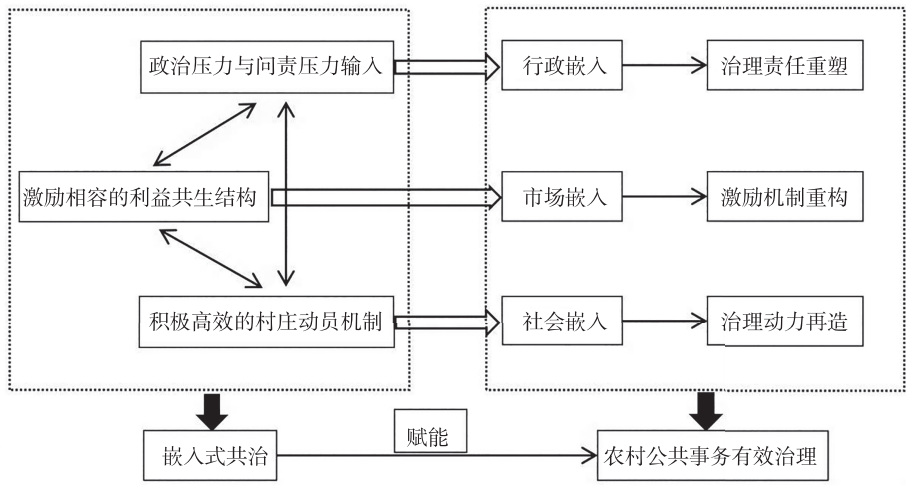


图 1　嵌入式共治的理论分析框架

嵌入式共治的框架具体包括行政嵌入、市场嵌入和社会嵌入三个层面。行政嵌入是指上级政府通过组织嵌入和制度嵌入等多种形式积极介入公共治理活动,促使治理责任真正落到实处。市场嵌入是指引入市场机制,将治理行动与行动者切身利益联结起来,构建激励均衡的激励机制,促进治理与收益的平衡,从而激发治理主体参与公共治理的内生动力。社会嵌入是指坚持农民治理主体地位,通过赋予农民主体权利激活其主体意识,同时采取差序动员等方式进行积极的村庄动员,化解村民参与难和村庄动员难等困境。行政嵌入、市场嵌入和社会嵌入在农村公共事务有效治理中具有重要的实践价值,尽管三者间的逻辑起点与核心关切有所差异,但却能够在现实治理场域中克服冲突并形成功能互补、动态匹配的共生格局,为构建有效可持续的农村公共事务治理体系提供重要支撑。

三、嵌入式共治的实施背景及实践路径

(一)嵌入式共治的实施背景

经过自 21 世纪以来的水利设施项目实施与建设,A 县逐步构建起以蓄水、引水、提水、堤防工程为核

心的农村水利工程体系。截至2024年底,全县累计建成各类引水工程约1 000座、电力提灌站300余座、中小型水库100余座,上述水利工程的建成运行支撑全县农田有效灌溉面积达2.7万公顷、旱涝保收面积近2万公顷①。尽管农村水利供给侧问题的解决基本补齐了农村水利设施短板,但长期以来的重建轻管也造成部分水利设施运行状态差、运作效率低。首先,全县许多蓄水设施因使用年限过长出现功能老化现象,调蓄水能力大幅下降;部分河道沟渠长期缺乏清淤疏浚,严重的淤积问题导致过水通道缩小,直接引发了"旱难灌、涝难排"困境。其次,干、支、斗、毛各级水渠在建设初期没有进行很好地规划,配套工程设施不足,泄洪、排水功能比较薄弱,洪水漫出田埂下泄淹没冲毁农田田垄的情况时有发生。最后,部分水利设施使用呈现出无序化特征,比如有村民私自圈占集体水利设施从事养鸭或养鱼等经营性活动。整体来看,造成A县农村水利设施管养困境的原因可归结为以下方面:

1. 治理责任模糊化

基层政府由于治理资源有限(县乡财政普遍吃紧),加上基层治理事务"千头万绪"且高度复杂,其治理精力较少被分配到农村水利设施治理领域。因此基层政府具有强烈的责任下移动机,期待村社组织在水利设施管护中发挥更大作用。在村社层面,受村集体经济发展落后和青壮年劳动力外流等因素影响,其治理能力同样严重不足,因此也渴望上级政府承担更多管养责任。不同治理主体之间责任界限模糊,农村水利设施在空间布局上又呈现出明显的"点多、面广、分散化"特征,导致管护成本高企、信息不对称等问题突出。主体间的博弈加剧了治理责任相互推诿现象,大大增加了农村水利设施的治理难度。

2. 激励机制悬浮化

A县此前的水利设施治理缺少有效的激励相容的制度规则,既未明确对积极参与行为的正向奖励,也没有明确不配合行为可能需要承担的责任。所以对行动主体而言,行为后果并不重要,在治理行动与收益几乎完全脱钩的状态下,治理得当无法换取相应的资源回报,治理偏差也不会产生严厉的责任追究。反而治理行为隐藏着潜在的问责风险。在"不出事"逻辑支配下,基层政府倾向于采取保守治理策略,尽量减少和避免问责风险。对普通农户来说,只有在预期收益较为理想或至少能够覆盖其投入成本的情形下,才有可能生成参与公共治理活动的动力,否则参与行动所产生的时间与金钱等额外成本,经常致使寻求自我利益的行动个体丧失参与积极性。

3. 参与动力薄弱化

政府在农村水利设施建设过程中的长期绝对主导地位,在无形之中挤压了社会力量的参与空间,遏制了社会主体的参与活力。久而久之在路径依赖效应的作用下,社会主体将逐渐丧失主动参与集体治理行动的责任意识和内生动力。原本高度同质化的小农群体逐渐分化为在生计模式、经济收入和发展机会等方面存在显著差异的异质性群体,不同群体的利益诉求呈现出多元化特征,加剧了村社内部的各种紧张关系,村庄成员联结度、关系紧密性降低。在这样的背景下,各社会主体力量愈发难以就农村水利设施治理达成统一的价值共识与协同行动。

(二)嵌入式共治的实践路径

1. 基于行政嵌入的治理责任重构

责任的本质是依托科学合理的顶层制度设计,建构起治理主体与特定治理对象之间的均衡化权责关系,行动主体一旦被赋予某项治理责任,往往不得不在责任伦理驱动下对相关治理议题保持持续性关注,

① 数据来源于A县水利局访谈及内部资料。

并在恰当治理节点主动介入治理实践,以策略性行为推动治理对象的帕累托改进[16]。农村水利设施作为典型的公共产品具有明显非排他性和非竞争性的双重特征,这种独特属性意味着强有力的政府介入是保障治理有效性的基础性条件,因此需要政府承担相应治理责任,发挥行政力量的优势与撬动作用。A 县针对管护实践中各治理主体责任归属不清以及权责定位模糊等突出问题,采取行政嵌入的方式有效推动管护主体角色归位与责任重构。

一是组织嵌入。首先,成立领导小组统筹负责管护工作。规定乡镇分管领导为辖区水利设施管护第一责任人,由其牵头组建农田水利设施管理领导小组,统筹负责辖区内水利设施管护工作。选派水利设施专职管护人员,对管护内容、方式及重点等作出明确规定。其次,完善县乡村组四级河长制体系,健全管护责任体系,使主要河流与干渠在防汛抗旱时均能责任到人、由专人管理。河长制的实施也大幅提升了对水利设施巡查的频度与强度,有效推动农村水利管养问题的及时发现与处理。最后,成立专项行动组建立问题快速响应机制,为管养问题及时高效解决提供组织化平台。

二是制度嵌入。首先,以制度建设明确管护责任。相继出台《农田水利工程维养管理办法》等规范性文件,明确规定了各层级、各部门的分工任务,从根本上解决因利益分歧和条块分割导致的“踢皮球”问题。其次,以考核问责强化制度约束。建立监督考核制度,通过设置量化目标任务以及强化考核结果运用等,将制度要求转化为对相关治理主体的行为约束,确保下级政府在水利管护中始终保持必要的响应度与执行力。最后,以制度赋权激发参与活力。将水利工程建设内容和实施方式的决策权下放至村民决议,充分保障村民在设施建设环节的权利;把末级渠系等工程管理权移交村集体,尽可能唤醒村民责任意识,从而在治理末梢构建“建管一体”的责任单元。

2. 基于市场嵌入的激励机制再设计

激励均衡有利于增强治理行动的预期回报与实际获得,在一定程度上满足行动主体对治理回报的理性期待,从而调动其参与集体治理的积极主动性。从 A 县治理实践来看,通过把部分水利设施管理权“打包”给农户或其他市场主体,将水利设施使用价值具象化为可感知的经济利益,实现了承包主体经济收益与设施管护责任的深度捆绑。这种市场嵌入的方式把分散的治理责任凝聚为明确的主体权责,为提升农村水利设施治理效能增添了市场动力。

一是非国有资金兴建的小(二)型以下水库及山塘的转让承包。承包方式以公开竞标为主,依托竞争性定价实现水利设施使用权的“变现”。不过,政府或基层组织在发包过程中也设置了各种约束条件。例如明确承包方对设施的使用权仅限于开展生态养殖,必须确保水利设施的防洪和灌溉等基础性功能不受影响。近几年,许多承包商以现有水利设施为基础,创新推广复合型生态农庄发展模式,实现了设施维护与经济增收的融合发展,尤其是推动了设施的常态化管护,彰显了市场嵌入在农村水利设施治理中的独特价值。

二是部分公益性强、市场性弱的水利设施经营管理权的转让承包。此类水利设施在监管上相较于其他设施更为严格,承包方主要通过以下两种渠道获取经济收入:按面积收取水费,或发展污染性低的产业项目。相应地承包方也需履行日常巡查和设施维护等职责。整体上,市场机制在农村水利设施治理领域的引入,探索出一种“以责任换收益、以经营促管护”的新路径,通过把责任与利益进行深度绑定,倒逼治理主体主动落实管护义务和强化设施保护力度,构筑起经济增收和加强管护的良性循环机制,从很大程度上缓解了激励失灵的结构性困境。

3. 基于社会嵌入的参与动力再造

激发农民参与动能的核心关键在于尊重其参与意愿,保障其参与权利,通过各种各样的方式拓展集体行动实践的空间场域,增加农民对治理活动的实质性资源投入。在此基础上,充分借助乡土社会内部非正式制度,约束共同体成员的不配合行为,培育基于共同历史记忆与现实利益的价值认同,重塑地方参与的内生动力,构造农民参与长效机制。A县针对农村水利设施治理过程中因农民治理权利虚置等问题造成的参与动力不足困境,重点采取社会嵌入的方式推动治理动力再造,进而凝聚起强大的协同治理合力。

一是自治嵌入。按照地域相近和利益相连原则组建农民用水户协会,以微组织承载对接村民日常治理需求。自治组织内部成员空间上的邻近性给治理行动创造了有利条件,因为居住空间相近的组织成员,共享相似的生产生活环境与灌溉利益格局,地缘性以及利益上的关联性使他们参与的内生动力更加充足,行动意愿也更为强烈。此外,协会会长及理事通常由乡村能人担任,这部分群体不仅具有更强的动员能力,而且他们自身在水利治理中的榜样示范作用也潜移默化地重塑着村民的公共价值认知与行为取向,激发村民参与治理热情与内生动力[17]。

二是文化嵌入。基于血缘和地缘关系所形成的熟人社会,在村庄内部形成了一套由成员共享的约束性规则[18],它们深刻影响着共同体成员的行为选择,构成了农村水利设施治理中能够借用的资源。A县各地充分挖掘传统规则资源,发挥其在农村水利设施治理中的正向作用,推动治理效能提档升级。例如C镇H村在世代与水共生的生产生活实践中,逐步积淀出一套完整地蕴含生态智慧与社区共识的地方性知识体系,不仅包含着合理利用水资源的共同规则,还蕴藏着科学维护水利设施的操作经验。其中的“轮流放水”制度根据渠系流向与田垄空间分布格局确立“时序轮灌”规则,按照田块区位划定灌溉时段或以协商、抓阄等方式分配用水时序,既实现了水资源高效公平分配又强化了社区成员利益共享与责任共担的公共意识。

(三)多重嵌入的耦合治理效应

一是改变了农村水利设施管护主体缺位的局面。改革前A县虽然每年水利建设投资完成额不低、水利项目施工数不少,但始终未能彻底解决农村水利设施管理不善问题,其核心症结在于政府、市场和社会等多元化治理主体参与治理活动的积极性不足。而嵌入式共治的实践价值恰恰在于,通过顶层制度设计优化重构了农村水利设施的治理规则与激励结构,使原本处于游离状态的多元化治理主体重新回归与其治理能力和功能定位相适应的治理角色。从行政主体来看,绩效考评制度变革强化了对消极回避行为的问责约束,推动基层政府转变为治理引领者与监管者。从市场主体来看,为市场主体进入农村水利治理场域提供合法化、规范化的制度通道,实现逐利与管护目标的激励相容,持续激发市场主体参与管护的内生动力。从社会主体来看,重新核定了社会力量在治理体系中的责任与位置,推动其转变为在地化的积极参与者与行动者。

二是解决了农村水利治理成本居高不下的难题。嵌入式共治通过构建政府统筹、市场调节、民众参与的协同治理组织架构,充分发挥政府部门的集中性和公共性、利用市场主体效率高以及社会公众回应性强的特点[19],借助多元化主体的功能互补与优势耦合,推动解决了因信息不对称与组织监管难等造成的农村水利设施治理成本居高不下的难题。尤其是在明确农民治理主体地位、赋予农民治理参与权和话语权的基础上,结合村社内部文化资源与共守规范对民众进行差序动员,调动起共同参与治理与维护的积极性,化解村民参与意愿不强、难以进行村庄动员的困境,从根源上避免了因忽视村民真实治理需求而

引发的供需错配问题,大幅降低了由供需脱节造成的重复建设和设施闲置等沉没成本与无效治理成本,为保障农村水利设施治理效能的稳定性、可持续性提供了有力支撑。

四、嵌入式共治运行机制探析

嵌入式共治通过有效整合不同治理主体的资源禀赋与功能优势,很大程度上破解了权责配置模糊引发的治理主体缺位、选择性激励失灵造成的治理动力衰退以及农民参与不足所衍生的集体行动困境。嵌入式共治的实现得益于依托多渠道压力输入、多主体利益相容及多元化村庄动员等一系列实践,塑造出一个更具开放性、包容性和适应性的治理结构,能够较好地发挥出政府机制、市场机制和社会机制在水利设施治理中的优势,彰显出嵌入式共治在应对复杂治理事务中的独特价值。

(一)压力输入机制

责任赋予是治理有效的逻辑起点与首要前提,但责任本身不具备自动生成治理行动的能力,纯粹的责任赋予无法直接达成预期治理绩效。尤其是在缺少配套问责制度安排的背景下,治理主体并不会因为政策执行不到位而受到惩戒,因此很可能采取程序合规替代实质性行动,致使相关治理活动陷入有行动无成效的内卷化困境。面对这种情况,必须以构建完善有效的压力输入机制为抓手,促进抽象化的治理责任真正落到实处。这种自上而下的压力输入依托科层体系内部的等级权威和组织权威实现压力的逐级传导及责任层层落实,通过制度刚性约束迫使治理主体调整资源分配,保障上行下效和政令畅通,为层级政府之间达成意图与行动上的一致提供有力支撑。在这一意义上,以目标管理与监督考核为主的压力输入已经构成了促成治理行动和提升治理效能的基础性条件。A 县农村水利设施治理中的压力输入主要体现为上级对下级的刚性目标约束与常态化监督考核。在分解工作任务设定治理目标的基础上,专门成立由县级分管领导任组长的考核领导小组,定期监督检查下级党员干部在农村水利设施治理及相关政策落实等方面的工作成效。同时加强考核结果运用,考核中被发现在治理行动中存在问题或不足的,上级政府将根据问题严重程度采取通报批评和领导约谈等责任追究措施,相关负责人在评优晋升等方面将受到直接影响。由此,压力输入通过强有力的问责约束力与震慑力,改变了下级党员干部对农村水利设施治理的政策认知,进一步凝聚起不同层级政府之间的治理共识,原本碎片化的治理行动逐步走向整体性,治理效能也在这种上下联动中实现有效提升。

(二)利益调节机制

科尔曼在阐释利益与行动的内在关联时将行动者的自我解构为客体自我与行动自我两个维度。前者作为价值感知主体依据行动后果产生满意或不满的主观判断,后者则服务于客体自我的需求并基于预期满意度做出行动抉择[20]。据此逻辑,个体行动者是否参与治理行动重点取决于两大变量:一是治理结果是否契合客体自我的价值期待,二是行动自我是否拥有充足的动力与能力将此期望转化为现实行为。由此,激励行动主体参与动力既要行动结果具有可感知收益又要使行动者愿意为实现该利益而付出行动。但所有治理行动和治理场域必然涉及多主体力量,不同主体基于客体自我的价值取向形成了分化的利益结构,进而衍生出差异化的行动策略及选择,从而在一定程度上引发集体行动困境。换言之,高效统一的治理行动受不同主体差异化、多元化利益诉求在最大公约数上耦合程度的影响,耦合程度越高主体间利益相容性越强,越能统合治理共识、整合多方治理资源并达成协调一致的治理行动。A 县在治理实

践中引入市场机制的深层价值不仅在于完成了利益相关治理主体的激励再设计,而且还构建起多元主体间激励相容的利益共生结构。其最直接的体现是基层组织通过发包行为能够在实现治理目标的同时获取一定财产性收入,而承包方也通过对水利设施的运营维护增加自身经济收入。某些情况下市场嵌入产生的受益覆盖面更广。例如,Y村J某在承包村内某处水塘后,通过综合开发水塘资源发展乡村观光休闲旅游、“做活”乡村民宿和餐饮等产业,在为自身创造可观经济效益的同时也让当地民众获得了真实可见的利益。以水利设施承包为“杠杆”撬动整个村庄发展,重塑村民利益联结,推动村庄公共性再造,最终为水利设施长效治理奠定坚实的社会基础。

(三)村庄动员机制

农村公共事务的治理主体与受益主体归根结底是农民,农民的参与至关重要,动员农民参与积极性也是构建长效可持续性治理机制的核心命题。长期以来农民受参与权利虚化、参与渠道不畅以及参与能力薄弱等多重因素叠加影响,其参与公共事务治理的意愿与内生动力明显不足。要扩大农民参与、推进公共事务治理效能提升,有赖于高度适配乡土社会的高效村庄动员机制的形成与建构。由于农民参与广度与深度离不开村庄动员的有效性,村庄动员能力强弱、动员效果好坏直接关系到治理行为的成败,这决定了进行村庄动员的过程中必须采取恰当的动员策略。A县通过成立各类自治组织为农民参与提供了制度化渠道与组织化平台,保障了农民参与治理的话语权和主动权。按照乡土社会内部治理主体参与积极性的高低进行差序动员,率先动员主观能动性强、社会声望高和带动能力突出的关键群体,再以其为中介向外辐射、逐层延展,逐步覆盖普通村民,最终将全体成员吸纳到治理行动之中,形成协同共治的强大合力。与此同时,A县十分注重运用柔性治理策略,坚持“动之以情、晓之以理”,利用乡土社会内部默会知识、道德规范及公共舆论等非正式治理资源约束个体私欲过度膨胀,对不合作及搭便车等不配合行为施加道德约束与声誉压力,为达成集体治理行动提供稳定的内在驱动力。总之,以乡土社会中参与热情高的关键群体为突破口,从社区的传统文化资源中汲取积极能量,采取恰当的动员策略全面激活乡土社会成员参与治理的积极性与主动性,以积极高效的村庄动员激励村民有效参与。

五、结论与政策建议

农村水利设施治理是中国农村公共事务治理的重要缩影,探索一条符合中国国情农情且具有中国特色的农村水利治理之道,不仅是补齐农村公共基础设施短板和统筹推进乡村全面振兴的应有之义,更能够为新时代乡村公共事务治理提供可借鉴、可推广的本土化实践方案。本文基于嵌入性理论视角,以赣中A县农村水利设施管护实践为例讨论了一种有助于实现农村公共事务有效治理的实践路径及其深层次运作机制,得出以下主要研究结论:

其一,新时代的农村公共事务治理往往涉及多元利益主体、多层次治理需求和多重社会矛盾,治理活动具有高风险性、高复杂性及高关联度等复合性特征,必须将相关利益主体吸纳到统一的治理架构之中,通过多元主体相互配合、相互补充,才能从根本上防范农村公共事务治理中的资源错配与治理低效。嵌入式共治通过多元嵌入有效推动政府机制、市场机制和社会机制的协同合作,改变了以往单一性的治理主体结构,搭建起一个吸纳凝聚多方治理力量的完整治理主体结构,并以治理结构优化为抓手促进分散化治理资源整合,进而在治理活动中充分释放多元治理主体的差异化治理优势。

其二,嵌入式共治有效运行的内在逻辑在于不同嵌入形式下的差异化效能转化通道。行政嵌入依托科层体系内部的等级权威构建自上而下的压力传导与政治动员,使下级政府积极作为,改变其对农村公共事务治理的政策认知与资源分配。市场嵌入依托利益捆绑将治理主体自身利益与治理活动进行深度绑定,这种激励相容的共生结构促使行动主体基于正向经济预期参与公共治理,并在实现预期利益的过程中持续激发其治理内生动力。社会嵌入在尊重农民主体地位和保障农民治理权利的基础上,采取差序动员以及融合了乡土特质的柔性动员策略,将村民组织起来共同参与农村公共事务治理,实现有效的自治治理。

基于上述研究结论,提出如下政策建议:一是发挥好行政力量的引领作用,明确界定不同治理主体的责任内容、范围与边界,重塑治理主体与治理对象之间的权利义务关系,调动起行动主体参与公共治理的积极性。二是借助市场机制在农村公共事务治理中的正向作用,在具备条件的农村公共事务领域引入竞争性供给机制,以服务外包或政府购买等多种形式将市场力量纳入农村公共事务治理体系,从而优化资源配置和治理主体结构,增强公共事务实际治理绩效。三是坚持农民主体地位,更好发挥农民在农村公共事务治理中的主体作用。一方面需要借助村干部、党员和村民代表等力量进行积极的村庄动员,另一方面也要通过对村庄内部共享的地方性传统文化等治理资源进行解构与重构,为农民参与村庄公共治理提供更具乡土性和亲和力的渠道,最大程度地推动农民有效有序参与。

参考文献:

[1] 王亚华,高瑞,孟庆国. 中国农村公共事务治理的危机与响应[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):23-29.

[2] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新[J]. 中国社会科学,2021(6):116-135.

[3] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:上海世纪出版集团,2005.

[4] 汤玉权,徐勇. 回归自治:村民自治的新发展与新问题[J]. 社会科学研究,2015(6):62-68.

[5] 陆汉文,段雨. 多元共治:农村公共事务有效治理的实践与逻辑——以江西省 J 市 Y 县水务治理为例[J]. 农村经济,2023(11):74-84.

[6] 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.

[7] 唐有财,王天夫. 社区认同、骨干动员和组织赋权:社区参与式治理的实现路径[J]. 中国行政管理,2017(2):73-78.

[8] 薛雯静,宋丹丹. 圈层中的“农民主体性”:基于 S 省芳林村“美丽乡村保护项目”的研究[J]. 社会,2024(2):125-150.

[9] 杨团,刘建进,仝志辉,等. 发展新型集体经济,唤醒乡村集体意识——推进乡村振兴的基层实践[J]. 经济导刊,2022(8):17-23.

[10] 张照新,吴天龙. 培育社会组织推进“以农民为中心”的乡村振兴战略[J]. 经济纵横,2019(1):29-35.

[11] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:3.

[12] 杨永伟,陆汉文. 公益型小额信贷促进农户生计发展的嵌入式机制研究——以山西省左权县 S 村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(6):34-42.

[13] Granovetter M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985(3):481-510.

[14] Zukin S, Dimaggio P. Structures of capital: the social organization of the economy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990:1-36.

[15] 贺芒,范飞,张恬. 嵌入式共塑:新型农村集体经济的内生性发展过程与逻辑[J]. 农林经济管理学报,2025(6):789-797.

[16] 侯同佳.再造社群:“村改居”社区治理共同体的建设路径——以广州市N社区为例[J].地方治理研究,2023(2):26-39.
[17] 段雨,席园园,韦东阳.经营式治理的崛起与村级治理革新——基于黔西南水村的经验[J].天府新论,2025(5):118-130.
[18] 王浩瑜,孙君.“乡土-利益”互嵌型村庄治理模式——基于鲁西南小官庄村的个案分析[J].中国农村观察,2022(6):23-37.
[19] 罗诚,秦鹏.农村水利设施的善治逻辑与制度回应[J].中国软科学,2015(6):67-78.
[20] 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.

Embedded Co-Governance: A Study on the Mechanism for Enhancing Governance Effectiveness in Rural Public Affairs

DUAN Yu[1], HU Liang[2], LIU Qiyue[1]

(1. School of Sociology, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China;
2. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, Jiangsu, China)

Abstract: In the new era, rural public affairs governance is characterized by high risk, high complexity, and high interconnectedness. Achieving effective governance has increasingly become a top priority in advancing comprehensive rural revitalization and responding to farmers' aspirations for a better life. A study of water conservancy facilities governance in A County, central Jiangxi Province, reveals that the nested coupling of administrative, market, and social mechanisms jointly shapes a complete governance actor structure. This structure addresses practical dilemmas, including blurred governance responsibilities, detached incentive mechanisms, and weak participation motivation, through responsibility reconstruction, incentive balancing, and motivation regeneration. The key mechanisms that sustain the continuous improvement of rural public affairs governance effectiveness include top-down pressure, incentive-compatible interest alignment, and effective village mobilization. On the new journey of promoting high-quality rural revitalization through Chinese modernization, it is essential to integrate government, market, and social forces into a shared governance framework, leverage the complementary advantages of multiple governance actors, and prevent the deficiencies of single-actor governance. This will better address the complex governance challenges of rural public affairs and consolidate the grassroots governance foundation for comprehensive rural revitalization and farmers' common prosperity.

Keywords: embedded co-governance; rural public affairs; multi-actor collaborative governance; governance effectiveness; rural revitalization

(责任编校:杨 睿)