

赋能式治理：乡村治理有效的实践逻辑与优化策略

——以川南林镇为例

尹瑶

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

摘要: 基于川南林镇的治理创新实践, 结合授权赋能理论, 从结构赋能、心理赋能与领导赋能三个维度阐述乡村治理有效的实践逻辑与优化策略。研究发现: 基层政府通过结构赋能即优化治理模式、重塑治理方式、创新治理理念和打造治理平台, 为其实现有效治理提供制度支撑; 通过心理赋能, 将外在激励与内在激励有机结合, 以增强各主体的效能感及其参与治理的内在动机; 通过领导赋能, 提升多元主体的治理能力, 以促进其自主能动性的发挥。应从优化治理结构、强化治理激励、增强治理能力等维度进一步促进基层政府有效治理。

关键词: 赋能式治理; 乡村治理; 治理有效; 实践逻辑; 优化策略

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)06-0067-09

Enabling governance: Practical logic and optimization strategy of effective rural governance taking LIN town in south Sichuan as an example

YIN Yao

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Based on the governance innovation practice of LIN town in south Sichuan, combined with the Empowerment Theory, this paper expounds the practical logic and optimization strategies of effective rural governance from three dimensions: structural empowerment, psychological empowerment and leadership empowerment. The study found that grass-roots governments provide institutional support for their effective governance through structural empowerment, namely, optimizing governance models, reshaping governance methods, innovating governance concepts, and building governance platforms. By psychological empowerment, external and internal incentives are combined organically to enhance the sense of efficacy of each subject and its intrinsic motivation to participate in governance. Through leadership empowerment, the governance capacity of multiple subjects can be enhanced so as to stimulate their independent initiative. Hence, it is proposed that effective governance of the grass-roots governments can be realized from the dimensions of optimizing the governance structure, establishing governance incentives and enhancing governance capabilities.

Keywords: enabling governance; rural governance; effective governance; practical logic; optimization strategy

一、问题的提出

基层社会治理是社会建设的重大任务, 同时也是国家治理的重要方面。党的十九届四中、五中全会专门对健全党组织领导的城乡基层治理体系作出部署。就基层政府^①的角色与地位而言, 在我国的行政体制中, 乡镇政府处于国家政权体系的末

梢, 一方面, 国家的政策法规、行政指令都需要基层政府来落实和执行, 另一方面, 基层政府作为国家政权在地方的“代理人”, 需要履行一定的职能和治理任务, 以维护基层秩序稳定、公共服务有效供给以及向上传达民情民意。可以说, 在国家治理体系和治理能力现代化建设中, 基层政府处于关键的地位。在这个层面上, 基层政府治理已经成为学界关注的热点主题。

当前, 学界关于基层政府治理的研究主要集中在

收稿日期: 2022-11-03

作者简介: 尹瑶(1995—), 男, 陕西安康人, 博士研究生, 主要从事农村社会学研究。

在以下方面。一是从结构-功能角度分析基层政府内部结构中的治理形态与治理机制,这一研究脉络往往基于我国行政体制改革历程,呈现基层政府在国家政权中的角色定位及其行为过程,揭示基层政府内部运作模式与结构关系特征^[1],并产生了诸如乡镇政府的治理结构^[2]、权力非正式运作^[3]、运动型治理^[4,5]等研究成果,部分学者认为当下基层政府治理是一种压力型体制和动员型治理相结合的模式^[6]。在治理方式与治理结构上,硬治理能力在基层政府治理中占据突出地位^[7],并且基层政府与乡村社会之间表现为一种“依附关系”^[8]。

二是从实践经验层面出发,结合基层政府治理过程中的困境,尝试提出提升基层政府治理能力、实现治理有效的路径。学者们发现,在深化调整和转型发展的背景下,面对基层利益关系多元变动、治理问题纷繁复杂等矛盾,基层政府在治理过程中产生了形式主义、碎片化以及内卷化等困境^[9,10]。针对这些治理困境,许多学者借鉴合作治理、协同治理、善治等理论提出基层政府治理困境的解决之策^[11-13]。部分学者引入“数字治理”的概念,强调数字技术对于创新基层政府的治理理念与治理方式、提升精细化治理等方面的重要作用^[14,15]。此外,有学者强调基层政府要实现治理转型必须要将行政与政治职能分离,在行政职能上建构基层政府治理的公共本质,在政治职能上建构基层治理的社会授权关系^[16],并且基层政府应该从主导者向引导者转变、将集中与分权相结合、推动治理资源流动、嵌入外部治理主体、创新各类制度,以实现治理有效的目标^[17]。

总体而言,既有研究结合相关理论对基层政府有效治理的机制与路径展开了深入探讨,但仍有可优化的空间。授权赋能理论本质上是通过干预组织环境,激发组织成员的潜能,从而提高组织绩效,其与基层政府治理有着较强的契合性。近年来川南林镇^②积极进行赋能式治理的探索,取得了很好的治理成效。鉴于此,笔者拟以授权赋能为分析视角,基于川南林镇的个案考察,阐述基层政府治理有效的实践逻辑与优化策略,为推动乡村振兴背景下的基层善治提供借鉴。

二、理论基础与分析框架

(一) 授权赋能理论

授权赋能(empowerment)理论又可称为授权

理论或赋能理论,指的是权力下放、授予权力和赋予能力,最初是西方学者在组织行为学及企业管理学领域用来探讨如何激发员工的主动行为、工作能力和绩效的路径或工具,随后逐渐发展成为一个心理层面上的动机或效能感概念^[18,19]。Zimmerman提出授权赋能包括组织赋能和心理赋能,其逐渐衍生为赋能研究的两个理论方向^[20]。组织赋能包括结构赋能和领导赋能,强调通过组织和领导干预,改善组织结构,营造良好的组织氛围,从而激发员工的工作潜能,提升组织管理效能^[21]。其中,结构赋能侧重于营造授权赋能氛围,构建授权赋能的制度体系。领导赋能则从领导学的视角来研究授权赋能,其关注如何让员工拥有权力并提高能力^[22]。而心理赋能是与个体内在动机相关的概念,是从微观心理视角出发,通过提高员工的自我效能感,产生内在激励,使员工感受到自己能够胜任工作,从而提升工作效能^[23]。综上所述,授权赋能本质上是通过干预组织环境,影响组织成员的行为,激发组织成员的潜能,从而提高组织绩效。

结合前述对授权赋能机制及其作用路径的分析,可以发现,授权赋能理论能够应用到基层政府治理的议题当中。具体来讲,授权赋能理论和基层政府治理的契合可从三方面进行阐述。其一,在行动目标上。授权赋能的目标是提高组织绩效,推动组织高效运转和持续发展。而基层政府本质上也是科层组织,其目标是提升治理能力和治理效能,增强治理的协同性,打造“共建共治共享”的社会治理共同体。将授权赋能理念运用到基层政府治理场域当中,可以促进各主体明确治理共识,厘清治理目标,从而将目标转化为具体的行动实践。其二,在行动主体上。授权赋能强调组织中领导层的核心地位,即由领导层建立共治共享的制度体系和组织氛围,其参与主体包括组织内的各个部门和员工,从而形成领导层和员工相互协作的分工体系。而基层政府治理场域中也涉及基层政府、社会组织、普通群众、村庄精英等多元主体,形成了相互协作的分工体系。将授权赋能理论运用到基层政府治理中,有利于明晰各主体间的角色与功能定位,形成领导核心和行动核心双向驱动的治理景象。其三,在行动路径上。授权赋能的实现路径在于优化组织结构,赋予组织成员更多的参与权与决策权,提高

其效能感，使其更好地完成组织目标。基层政府治理的实践路径也在于发挥党委领导和政府主导作用的同时，通过建立一系列制度保障机制，发挥社会多元主体的治理作用，增强其治理能力，以形成开放多元、互利共赢的政社协同格局，两者都强调以自上而下的路径对组织成员进行授权赋能。

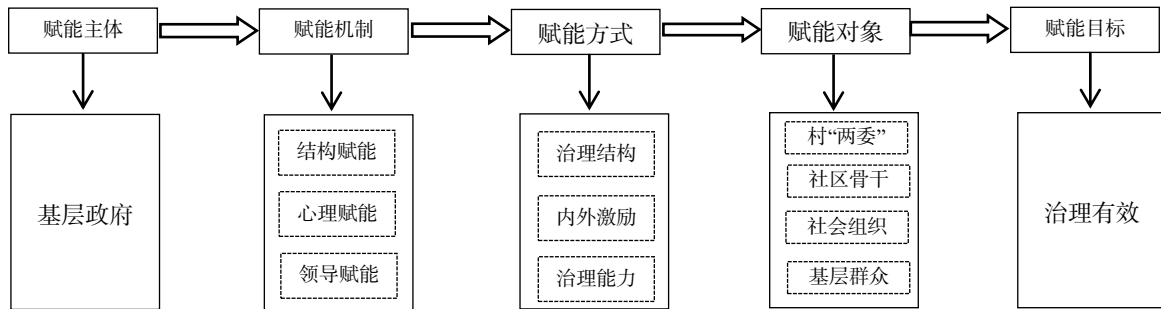


图 1 “赋能式治理”分析框架

(1) 赋能主体。依据授权赋能理论中组织领导层的核心地位，基层政府是赋能式治理的主体，其拥有统筹能力和资源再分配能力，能够在宏观结构层面建立相应的赋能机制，从制度、政策、环境、话语等维度构建多元主体参与基层治理的体系。

(2) 赋能对象。赋能式治理的对象是基层治理场域中的其他多元社会力量，如社会组织、村“两委”、其他村庄精英和村民等，这些力量在经过基层政府的授权赋能后，能够发挥主动性，成为基层治理的行动主体。

(3) 赋能机制与方式。在乡村治理场域中，结构指的是乡村治理结构，包括治理模式、治理方式、治理理念、治理平台；心理指的是乡村治理场域中各治理主体的效能感；领导指的是各治理主体的治理能力。在具体的赋能方式上，结构赋能表现为基层政府自上而下优化治理结构，重塑治理方式，创新治理理念，打造治理平台，从而破除被赋能者即多元主体参与基层治理所面临的结构性障碍，为其有效参与治理及发挥自主性奠定制度基础。心理赋能表现为基层政府从心理效能层面，建立内外激励评价机制，进行社会心态建设，从而提升多元主体参与治理的效能感，增强其内生动力。领导赋能体现为基层政府在赋能过程中发挥主导作用，充分放权赋能，将多元主体纳入到治理体系中，建立能力提升机制，提升多元主体的治理能力，从而促使多元主体自我价值意识觉醒与自主能力发挥。

(二) 分析框架

本研究引入授权赋能的理论视角，以此探讨基层政府如何自上而下形成行动策略、行动机制，从而实现治理有效的目标。根据授权赋能理论的逻辑，本研究构建了“赋能式治理”的分析框架（图 1）：

(4) 赋能目标。基层政府通过提升各主体的治理能力，增强治理的协同性，提升治理效能，打造“共建共治共享”的社会治理共同体，从而实现乡村振兴中治理有效的目标。

三、乡村赋能式治理的实践逻辑

本研究材料来源于 2020 年 11 月起对林镇的驻村调研。林镇位于成都平原西南部，现辖 6 村 2 社区，50 个村民小组，人口 2.1 万人。近年来林镇积极进行基层治理的探索，被认定为四川省乡村治理示范乡镇，其治理模式得到中央、省、市、县各级主流网络媒体宣传报道。研究团队通过非结构化访谈以及跟踪参与式观察，对林镇政府部门及其所辖村庄进行了深入调研，访谈对象包括乡镇主要领导班子、各村村干部及村民等。概括而言，林镇的基层治理主要体现为“赋能式治理”，通过结构赋能、心理赋能和领导赋能推动了乡村治理有效。

(一) 结构赋能：优化治理结构与创新治理机制

在乡村治理场域中，结构赋能主要是基层政府在治理模式、治理方式、治理理念、治理平台上优化治理结构，营造善治的氛围，为多元主体参与社会治理提供制度基础和支持。

1. 治理模式：“一核三微”的多中心治理

税费改革前，在“政绩锦标赛”等行政压力的驱使下，基层政府往往以硬治理方式去实现社会治理的目标，其突出表现为一种单中心、集中式的权力运作模式^[24]，这种治理模式通过发挥政府强大的

整合能力,维护了社会秩序,但却抑制了村民主体性的发挥,破坏了村民自治的基础,忽视了社会力量的重要性。而林镇探索出的“一核三微”治理模式既坚持了基层党组织的核心地位,又强调以自主治理为基础,允许多个权力中心或服务中心并存,通过合作、集体行动等机制给予多元主体更多的选择权和更好的服务^[25]。

“一核”指的是以党组织为领导核心,同时以多元主体为行动核心。一方面,增强基层党组织的领导能力与治理能力。另一方面,加强政社合作,将群众自组织、经济组织、社会组织等多元力量有效组织起来,充分发挥社会多元主体的治理效能。

“三微”指的是“微阵地”“微组织”“微基金”。“微阵地”即依托村庄闲置房屋等场地建设乡村公共活动空间,为多元主体参与治理创造开放、包容、高效的平台与渠道。“微组织”即通过引入外部社会组织及培育村庄内生性组织等形式发挥社会组织在乡村治理中的作用。林镇目前已成立退役军人志愿服务队、互助养老服务队十余类村庄自治组织。“微基金”即基层政府为多元主体提供政策、资金等资源支持,鼓励其开展各种形式的治理活动。“微基金”实行申请使用制,由各类“微组织”向基层党组织提出申请和活动方案,党组织备案并给予指导,其目的在于培养基层群众的主动性。

在“一核三微”的治理模式下,基层政府运用柔性化方式促进权力和公共服务下移,为其他治理主体提供政治、经济等资源支撑;社会组织、村庄精英等主体充分发挥其专业优势与影响力,开展多样化的治理实践;基层群众则利用基层政府搭建的各类平台,以平等交流、表达诉求、协商对话等方式参与基层治理,进行自我管理和自我服务。由此可见,“一核三微”的意义在于使乡村治理结构得到系统优化,其有利于形成多元共治的开放决策系统^[26],实现从政府一元主导权威性管理到多元主体合作治理的范式转换。

2. 治理方式:行动者导向的参与式治理

作为由西方国家提出并在广大发展中国家推广的治理实践,参与式治理能够培育社会力量,赋权于民,提升群众的参与感,其已成为新一轮地方政府治理体系创新的趋向^[27]。针对基层群众参与治理的积极性不强、参与渠道不多、参与程度较低、

参与层次不深等困境,林镇探索的参与式治理具有以下三个特征。

第一,参与内容不断创新,活动不断具有特色。各种治理活动实质上是由政府为了实现和满足公共需求、治理公共问题,达成社会治理的目标而所设计的参与型工具^[28],其能够产生一定的激励效应,促进各主体有效参与治理。实践中,林镇根据村庄的发展基础与条件,设计出符合村庄实际的治理活动,这些活动具有自愿性、互惠合作性、主动参与性等特征,其不仅丰富和拓展了基层治理的内容,也增加了村民参与基层治理的深度。

第二,参与渠道不断拓展,参与方式不断创新。针对村民参与村庄公共事务的形式和渠道较为单一、村民参与村庄治理的积极性不高等问题,林镇打造“邻里百家”等村庄公共活动场所,开展“坝坝会”等集体活动,创建各种村庄微信交流群,以拓宽村民参与治理的渠道。一方面,线下的集体性活动促进了基层群众的需求反馈、村庄事务的协调畅通、公共价值的多元表达。另一方面,村庄微信群等线上渠道使得基层群众参与村庄治理的途径更为多元,方式更显高效,同时也促进了各类信息的有效流动和多维获取。

第三,参与质量不断提高。参与式治理的目标是实现各主体由“参与”到“主导”的角色转变^③,使治理活动更有粘性和活力,从而形成高质量的参与式治理景象。随着林镇在治理氛围、内容、渠道等方面探索创新,村民参与治理的质量不断提高,其在深度参与村庄策划的各项活动的同时,逐渐成为其他公共性活动的主导者。由此可见,在基层政府倡导的参与式治理方式下,村民既是村庄治理的参与者,也能够成为村庄治理和发展的创造者和推进者。

3. 治理理念:以人为本、协同推进与社会建设

治理理念是基层政府、村“两委”以及村民等在乡村治理过程中形成的价值认同与行动指引,其能够指导治理活动有序进行,提升政府管理和社会自治的效能^[29]。面对乡村资源供给方式、管理模式等产生重大变化,林镇打破过度行政化、治理形式主义等局限,创新治理理念,提升治理效能,以引领基层治理实践。

第一,以人为中心的治理价值取向。社会治理

的主体是人,社会治理的对象是由人所组成的社会。针对以往基层治理中忽视群众需求、弱化群众参与等问题,林镇在推进基层治理的过程中始终坚持依靠群众、服务群众的的原则,在基本公共品供给中,突出需求导向、问题导向、务实导向,最大限度地强化基层群众的治理参与,最大程度地维护基层群众的共同利益,以激发和调动基层群众的积极性、主动性和创造性。这种自上而下的理念传导,使得基层社会都秉承以人为中心的治理理念,例如林镇创新农村公共服务的供给方式,通过政府购买服务的形式为群众提供精准、优质、高效的公共服务,如服务老年人的“居家养老服务”,服务儿童的“青苗乐园计划”,服务家长的“竹里成长项目”等。

第二,协同推进的治理举措。林镇树立协同推进的治理理念,注重治理的整体性、系统性与全面性,引导各项治理行动的有机联动与充分协调。例如在脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接过程中,林镇以协同推进的系统思维推进各项工作有序进行。在产业兴旺方面,林镇以重大项目推进特色产业高质量发展,保障高标准农田建设项目、冷链物流园及柚柑博览园建设等重大项目顺利推进。在治理有效方面,林镇探索创新“一核三微”基层治理模式,实现基层治理人人参与、人人共享。在生态宜居方面,林镇探索建立人居环境整治长效机制,致力于在乡村善治的基础上实现乡村振兴的治理目标。在乡风文明方面,林镇依托“邻里百家”,开展各类村庄公共性活动,促进精神文明建设。在生活富裕方面,林镇结合全县的柚柑产业扶持政策,以产业发展带动增收致富,党支部带头成立合作社,壮大集体经济,带领群众走向共同富裕。

第三,全面推进社会建设的治理思路。林镇在基层治理过程中强调社会建设的重要性,即在乡村治理场域中,基层政府、社会组织、村“两委”等主体引入各种资源,通过各种各样的活动和服务,重建乡村社会信任,增强村民之间的沟通与联系,提高村民的认同感、归属感^[30],最关键的是,村庄的社会建设以培育“社会性”和“内生性”为前提,即在国家与市场之外,重视“社会”的作用,培育村庄发展的组织化载体,引导基层群众进行自我管理和自我服务,从而形成村庄善治的良好氛围。

4. 治理平台：基于凝聚力导向的乡村公共空间建设

针对村民相互之间联系弱化、关系疏远、村庄原子化等问题,林镇通过改造村庄闲置房屋打造集议事、活动、服务等功能于一体的“邻里百家”(如邻里中心、村史馆、乡愁馆等),依托公共空间举办“百家讲堂”“百家论坛”“百家活动”等。乡村公共空间是村民进行各种社会活动的公共场所,依托公共空间开展各种村庄活动,可以促进村民间的交往与联系,促进社会整合^[31]。借助公共空间,不仅可以邀请乡村振兴专家、法律、调解咨询等专业师资力量,向村民传递乡村振兴政策和知识,还可以召开村民大会、社员大会,围绕农业生产、农村教育、村庄规划等相关事项展开讨论,为村庄公共事务决策提供建议,如此一来,公共空间不仅是政策的传播平台,村庄公共事务的决策议事平台,也是村民表达诉求、参与村庄治理的发声平台,其承载了村庄整体层面上的价值认知与村社认同,发挥了经济生产、文化教育、政策宣传等复合性功能,增强了村民的集体意识与村庄凝聚力。

(二) 心理赋能：构建内外激励机制

心理层面上的授权赋能不仅包含了授予权力和积极参与,还涵盖了组织成员自我效能感提升的过程。在乡村治理场域中,心理赋能表现为基层政府从外生激励与内生激励层面创造激励评价机制,激发村民的效能感和村庄的活力。

1. 外在激励

外在激励即基于个体的外在动机来引导个体的行为,其表现为物质形式如奖金、组织氛围、考核奖励机制^[32]。实践中,林镇以政府体制内的组织激励和考核激励来实现对各治理主体的心理赋能。在组织激励方面,林镇注重明确组织架构,建立部门间合作协调机制,在推进乡村振兴的过程中,专门成立“五个专班”,即卫生整治推进专班、拆违与风貌专班、宣传氛围营造专班、创建资料内务专班、督查考核专班,并且镇政府主要领导班子成员都根据相应的主管机构而分派到各个专班,各部门发挥其部门特性及专业特长,积极投身到乡村振兴工作当中。这种协同分工、良性互动、有机耦合的工作机制,优化了各项治理活动的工作流程,营造了良好的治理环境。在考核激励方面,林镇完善工作考

核体系,从镇到村再到村小组,每一级都根据相应的管辖范围与部分性质,制定相应的奖惩考核机制,例如其基于乡村振兴中的生态振兴要求,因地制宜地将人居环境监督检查情况纳入村(社区)及村组干部目标绩效考核,制定了具体工作奖补方案。完善的考核和奖惩机制有利于形成良好的工作作风,激发各主体参与治理的积极性,提高治理效率。

2. 内在激励

内在激励是指个体发生某种行为源自于行为本身而非出自外界的奖励^[32],林镇通过设计各种评比类活动,以“评比表彰激励”的方式激发村庄的内生动力。一方面,村社象征着地域认同和情感寄托,而开展各种喜闻乐见的评比活动能够体现村民的内心需求与价值观念。另一方面,在“熟人社会”下,村民的行为决策还深受声誉、面子等传统伦理因素的影响,即声誉激励对村民行为的影响亦不容忽视^[33],评比类活动正是通过奖励典范的方式来达到声誉激励的效果。林镇以“积分制”的方式量化村民的日常表现,村民积分与季度福利发放、年度评先评优挂钩。具体是在人居环境、家庭和睦、志愿服务、公共参与等方面设计积分值,在邻里中心建立积分超市,村民可根据积分兑换日用商品。这种公开的“积分制”“红黑榜”道德约束方式,能够提升村民参与治理活动的自觉性、积极性、主动性,使村民的价值选择和日常行为得到规范^[34],有利于提高村庄的自组织能力,在村庄形成示范引领的良好风气,激发村庄治理活力。同时,这种激励方式也有利于培育正向激励的治理文化,创新政策传播的方式,使政府政策内化到村民的日常生活实践当中。

(三) 领导赋能:培育多元治理主体与增强主体性

领导授权赋能侧重于决策权的下放,增强其领导力。在乡村治理场域中,领导赋能的关键在于政府通过建立权力的释放机制来推动和扩大各种治理力量的参与,增强各治理主体的治理能力与水平,形成社会治理共同体。

1. 培育多元治理力量

第一,发挥乡村精英的带动作用。乡村精英不仅包含村干部等政治精英,还包括村庄的经济精英、文化精英等,其拥有一定的政治、经济等资源

禀赋以及嵌入乡土的社会关系网络,能在村庄治理中发挥重要作用^[35]。在推进乡村振兴的过程中,林镇各村村主任、村支书等政治精英充分利用其人脉关系及政策敏感度,链接政策及资金资源,发展椪柑产业,打造乡村振兴示范村。在发展完善集体经济的前提下,合作社理事、产业致富带头人等经济精英还进行了多种形式的股份制尝试,创立了以集体经济为主体的混合经济模式。多才多艺的能人利用其地方技艺知识指导带领村民成立文艺服务队等自治组织,自发开展各类村庄集体性活动。

第二,引导社会组织参与社会治理。一方面,林镇引入外部社会组织,培育公益性的社会组织,当地的社会组织如妇儿促进会以政府购买服务的形式持续参与到林镇的社会治理当中,并有序推进社会建设项目,内容涉及整体规划、环境治理、乡风文明、乡村教育、动员村民等。另一方面,发挥村庄内生性组织的自我管理与服务作用。林镇各个村庄都自发组织成立了村庄内生性组织,并且形成了各种治理活动实践,如文艺服务队开展文艺表演,老协组织村庄志愿者进行居家养老服务,百家宴席互助组组织村庄百家寿宴等,这种自组织化的实践促进村民在各类村庄治理实践中相互协作,建立充分的社会信任关系,同时村庄自治组织还能够精准地承担服务功能,满足村民的现实需求,从而促进村庄公共性和主体性的建构。

第三,动员乡贤参与村庄治理。林镇基于治理对象老龄化的现状,重视发挥老年人在村庄治理与服务供给等方面的独特价值。一方面,乡贤能人拥有传统的非正式关系资源,其能够获取村民的支持,动员村民参与公共事务。另一方面,乡贤能人拥有社会资源,其能够发挥自身优势,吸纳专业社会力量,满足不同情境下村庄治理的资源整合需求,维护村庄的公共利益。例如林镇依靠传统乡贤重新组建老年协会以协助开展村庄公共事务;依靠乡贤组织成立村庄调解服务队,调解村庄各类矛盾纠纷;村庄德高望重的老人在“邻里百家”讲述村史,传承优秀传统文化等。

2. 提升多元主体治理能力与发挥自主性

第一,提升多元主体的治理能力。林镇建立了常态化的能力提升机制对多元主体进行充分赋能,以提升各主体的治理能力,激发其主动性与创造

性。首先，建立专业培训机制。林镇积极利用县级乡村领头雁创业计划平台，组织各村社区骨干和乡村领头雁参加社区工作、性别平等方面的培训活动，增强村庄精英的资源汲取能力、组织协调能力与服务供给能力，以发挥其在村庄公共事务和公共利益上的整合和引领作用。其次，建立研讨交流机制。在乡村治理项目实施期间，林镇定期组织各村村干部、老年协会主要人员、其他社区骨干和村民代表等深入村庄进行实地调研，召开座谈会，探讨村庄治理与村庄建设的规划与方案，厘清乡村治理的重要意义、目标原则、理念与工作方法，以增强各主体的沟通协调能力、多元协作能力、集体行动能力，构建协同治理的格局。最后，建立外出学习机制。林镇定期组织各村村干部、村民代表等前往周边示范村观摩学习，交流借鉴先进治理经验，并通过对接专业社工机构，引导村干部、村民代表等学习社工的服务理念与工作方法，以增强各主体的学习借鉴能力、资源利用能力、经验转化能力。

第二，培养与发挥多元主体的自主性。基层政府进行授权赋能的目标在于经过其系统的能力建设，各主体能够充分发挥自主性，根据自身性质和专业优势独立开展日常治理任务。并且在常态化的治理实践中，各主体能够相互借鉴工作方法，相互配合行动，形成协作效应，从而围绕村庄的教育、养老、乡风、环境整治等方面形成良好的协同治理效果，形成精英引导、群众支持和参与的良性机制。实践中，外部社会组织、各村内生性组织、村庄精英等开展了各类符合村庄实际的治理活动，并且在活动开展过程中形成了常态化的沟通协调机制。由此可见，村庄具备自发组织活动的的能力，应该建立充分的赋能机制，提高基层群众的自治、善治能力，给基层社会留出自主治理和自主发展的空间。

四、乡村赋能式治理的优化策略

当然，林镇在赋能式治理的探索过程中也出现了一些问题。在治理结构层面，一方面，“一核三微”治理模式尚未成熟，“微组织”的作用发挥必须依靠村庄能人带动，村民的自组织性亟待培养。另一方面，在参与式治理的推进中，许多村庄越来越流于形式，其开展的治理活动内容较为单一，村民的治理参与积极性不足。在社会心态建设层面，

林镇探索的积分制等内外激励机制尚未健全，各种评比性活动未能按时开展，村民等主体的效能感较低。在治理能力层面，林镇建立的能力提升方案仅限于村干部等村庄精英，村民等主体则没有被纳入这个体系当中，村庄内生性组织、村民等主体的主动性和自主性还有待提升。通过对林镇赋能式治理模式的行动实践与逻辑进行剖析，本研究从治理结构优化、心理效能提升和治理能力强化等三个维度提出基层政府实现有效治理的路径。

（一）治理结构优化：构筑授权赋能的制度体系

良性的制度设计和创新对于扩展治理主体、整合治理资源、提高治理参与、形塑治理格局具有重大意义。制度机制创新是实现高效乡村治理的关键，亟需基层政府在理念、组织、机制、方式等层面优化治理结构，进行科学化、系统化的治理结构设计，营造善治的氛围，以为多元主体参与治理提供制度保障。

第一，在治理模式上，基层政府应摒弃单中心的治理模式，赋予基层社会充分的自主性，鼓励基层开展有效的治理制度创新实践，赋予基层进行自主治理的能力，实现由政府主导到社会多元治理的过程转变，形成领导核心与行动核心相互独立，平等协商，合作共治的复合型治理结构。

第二，在治理方式上，基层政府应建立精细化的治理体系。一方面，应形成上下贯通、前后衔接的工作机制，建立健全基层治理政府统筹领导体系、多元协同共治体系、目标考核评价体系、激励体系与授权赋能体系等。另一方面，应倡导参与式治理的方式，将政府导向的参与和社会导向的参与相结合，发挥社区骨干的示范引领和带动作用，培育多元主体参与治理的组织化载体，引导其深度参与到治理决策过程中。

第三，在治理理念上，基层政府要注重观念培育和理念引导，树立以人为本的治理理念，在治理过程中凝聚治理共识，兼顾多方利益、整合多维价值，形成治理合力。一方面，基层政府应建立利益表达机制，强化基层自治组织的利益代表功能，使其能够自下而上有效表达基层群众的各类需求。另一方面，基层政府在公共服务供给和公共资源分配的过程中考虑基层社会的利益诉求，实现公共产品和服务的精准供给，提高基层群众的获得感和满

足感,激发乡村社会的治理活力。

第四,注重治理平台的开放性,建设集体行动的公共空间。基层政府应健全多元主体参与治理的平台与途径,搭建群众参政议政的平台。建设乡村公共空间,促进村民间的联系与交流,重建乡村社会关系网络,培育乡村社会资本,发挥村民的主动性和创造性,使村民成为村庄公共活动的主导者和村庄治理的能动者,从而在乡土社会中形成村民进行自我管理和自我服务的治理景象。

(二) 心理效能提升:完善治理激励机制,培养多元主体自我效能感

在治理场域中,只有各主体的需求得到满足、利益得到保障,其归属感和效能感才会增强,也就是说,只有个体产生内在的心理认同,治理理念才能内化为个体的精神追求、外化为个体的行动实践,因此,要建立充分的心理赋能机制,注重以意识形态引导、认知与观念塑造、环境熏陶等方式,从内在心理层面,关注各治理主体的心理状态和心理需求,建立村民参与村庄治理的激励机制,从而激发各治理主体的内生动力,提高多元主体的自我效能感,使其积极主动参与到治理实践当中。

第一,从价值引领的角度,创造具有生命力与活力的治理文化与治理氛围,通过传统文化凝聚人心,开展乡风文明活动,展开道德教化,营造善治的氛围,引导群众树立良好的价值观,在心理感知、社会心态、自我效能感等层面提升心理赋能成效。第二,从外在激励的角度,建立公正的社会规范,完善外在奖励激励机制。明晰组织分工体系,完善指标、规范、监督考核体系等,保障多元主体参与治理的外在环境,从而增强其参与社会治理的热情和信心。第三,从内在动机的角度,建立心理层面的内在激励机制,促使其意识到自己在乡村治理中的主体角色,继而主动提升个人素质与能力,激发村民的自我认同和村社认同,以实现公众的获得感、成就感和满足感为根本追求,构建对政府、村庄有认同感、归属感、凝聚力的社会治理共同体。

(三) 治理能力强化:促进多元主体协同合作,增强内生发展动力

在“强政府—弱社会”的现实背景下,要结合政府放管服改革的背景,建立权力的释放机制,推动权力与资源的下放,扩展多元治理力量,发挥村

庄精英、社会组织以及普通群众等多元主体的自治作用,促进多元主体间的协同合作,通过赋权增能、监督激励、孵化引导等手段增强各治理主体的治理能力与水平^[36],增强多元主体的主体性,从而实现乡村治理的动力从外部力量驱动到由内生自主发展的范式转换。

第一,基层政府应发挥统筹协调能力、资源整合与分配能力、社会干预能力等,传导平等、参与、多元和自主等治理价值,通过制度创新、资源供给、政策支持等途径为多元主体参与治理提供良好的制度环境。例如,探索符合基层实际的治理模式,为多元主体参与治理奠定制度基础;整合与链接政策、人力等各类资源,为多元主体参与治理提供行动支撑;进行能力建设,引导被赋能者即多元主体参与到治理决策的过程中。第二,村干部等村庄精英要进一步增强基层社会的自治作用,结合村庄的发展条件与村民的实际需求,发挥村庄内生性资源的基础优势,充分利用外部资源,主动开展维护村庄公共利益的治理实践。第三,要发挥社会组织在社会治理中的重要作用,同时培育多元主体参与治理的组织化载体,将分散的个体组织起来,建立各类村庄自治组织,赋予自治组织相应的公共供给权力,形成有效的合作和能动机制,强化村庄自治组织与村民间的利益关联,引导基层群众进行自我管理和自我服务,以实现乡村社会的再组织化。第四,多元治理格局的构建离不开广大村民的积极参与,基层群众应该树立集体意识,提高参与治理的主动性与主体性,在公共事务参与、治理活动开展、公众监督等方面发挥重要作用,实现自下而上的自主治理。

注释:

- ① 所谓基层政府是指农村的县、乡(镇)两级政府、城市的市辖区政府及街道办事处,本文特指乡镇政府。
- ② 遵照学术惯例,文中所涉地名均已作化名处理。
- ③ 美国学者阿斯汀(S. Arns-tein)提出了“公民参与阶梯理论”,将公民的参与程度分为“低度”(政府操纵、宣传教育)“中度”(政策咨询、形成合作伙伴关系)“高度”(授予权力、公民自主控制)三个层次。

参考文献:

- [1] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [2] 马戎,刘世定,邱泽奇. 中国乡镇组织调查[M]. 北京:

- 华夏出版社, 2000.
- [3] 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].《清华社会学评论》特辑, 厦门: 鹭江出版社, 2000.
- [4] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [5] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代, 2014(6): 180-190.
- [6] 崔晶. 基于公共场域视角的基层政府与社会合作治理研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(3): 133-143.
- [7] 周根才. 走向软治理: 基层政府治理能力建构的路向[J]. 青海社会科学, 2014(5): 35-40.
- [8] 向德平, 申可君. 社区自治与基层社会治理模式的重构[J]. 甘肃社会科学, 2013(2): 127-130.
- [9] 傅广宛, 杨宝强. 基层政府治理“内卷化”背景下农民享有公共产品权益保障研究——基于东、中、西部八省区的实地调查[J]. 农村经济, 2015(10): 13-17.
- [10] 谭海波, 蔡立辉. 论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角[J]. 社会科学, 2010(8): 12-18.
- [11] 汪锦军. 合作治理的构建: 政府与社会良性互动的生成机制[J]. 政治学研究, 2015(4): 98-105.
- [12] 陈浩天. 从治理到善治: 基层政府治理嬗变的现实图景与国家整合[J]. 湖北社会科学, 2011(11): 41-44.
- [13] 崔晶. 回望传统与现代化转型: 社会治理创新中的基层政府与民众协作治理研究[J]. 中国行政管理, 2017(2): 68-72.
- [14] 吴文琦. 充分利用大数据技术提升基层政府治理能力[J]. 人民论坛, 2019(35): 64-65.
- [15] 沈费伟, 叶温馨. 基层政府数字治理的运作逻辑、现实困境与优化策略——基于“农事通”“社区通”“龙游通”数字治理平台的考察[J]. 管理学报, 2020, 33(6): 26-35.
- [16] 周庆智. 代理治理模式: 一种统治类型的讨论——以基层政府治理体系为分析单位[J]. 北京行政学院学报, 2016(3): 1-10.
- [17] 姜庆志. 走出怪圈: 产业扶贫中基层政府治理转型的多重逻辑——基于建始县的纵向案例分析[J]. 中国农村经济, 2019(11): 100-115.
- [18] 雷巧玲. 授权赋能研究综述[J]. 科技进步与对策, 2006(8): 196-199.
- [19] 张燕, 王辉, 陈昭全. 授权赋能研究的进展[J]. 南大商学评论, 2006(4): 117-132.
- [20] ZIMMERMAN MA. Takin aim on empowerment research: On the distinction between psycholoical and individual conceptions[J]. American Journal of Community Psychology, 1990, 18(1): 169-177.
- [21] WILKINSON A. Empowerment: Theory and Practice[J]. Personnel Review, 1998, 27(1): 40-56.
- [22] 李虹, 张龙天, 刘逸. 赋能授权研究前沿综述[J]. 人类工效学, 2018, 24(1): 60-65.
- [23] BANDURA A. Human agency in social conitive theory[J]. American Psycholoist, 1989, 44 (9), 1175-1184.
- [24] 何哲. 从硬治理到软治理: 国家治理体系完善的一个趋势[J]. 行政管理改革, 2019(12): 16-23.
- [25] 王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(1): 96-100.
- [26] 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理, 2014(12): 16-19.
- [27] 张紧跟. 参与式治理: 地方政府治理体系创新的趋向[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(6): 113-123.
- [28] 周超, 毛胜根. 社会治理工具的分类与型构——基于社会治理靶向和行动逻辑的分析[J]. 社会科学, 2020(10): 43-52.
- [29] 胡乃岩. 论转型期社会治理理念创新及其向度[J]. 黑龙江社会科学, 2014(5): 36-39.
- [30] 尹瑶. 乡村振兴背景下社会组织参与社会建设的路径研究——以川南云村的实践为例[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(5): 593-601.
- [31] 张诚, 刘祖云. 乡村公共空间的公共性困境及其重塑[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 1-7.
- [32] 潘琼. 内在激励和外激励是互不相容还是相互助长?——从激励理论的视角看用户贡献内容的前因研究[J]. 新媒体研究, 2018, 4(14): 116-118.
- [33] 李芬妮, 张俊飏. “面子”还是“里子”: 声誉激励、经济激励对外出务工农户参与村庄环境治理的影响[J]. 农村经济, 2021(12): 90-98.
- [34] 刘文婧, 左停. 公众参与和福利激励: 乡村治理积分制的运行逻辑与优化路径——基于和平村的个案调查[J]. 地方治理研究, 2022(2): 53-66+80.
- [35] 刘生琰, 梁哲. 乡村精英参与乡村振兴的行为逻辑与路径研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020, 48(5): 127-137.
- [36] 胡乃元, 苏丫秋, 朱玉春. 河长制背景下村域河流治理的多中心格局何以形塑——基于汉江流域 S 村的案例考察[J]. 农业经济问题, 2022(3): 60-72.

责任编辑: 曾凡盛