

# 嵌入式治理：协商民主推进乡村治理有效的内在机理

——以浙南H村“百家会议会”实践为例

吕传振

(中共浙江省委党校 社会学文化学部, 浙江 杭州 311121)

**摘要:** 以田野政治学为视角, 选取浙南H村“百家会议会”实践为个案, 通过建构“嵌入式治理”分析框架实证研究了协商民主嵌入乡村治理的内在机理及其对乡村治理有效性的影响。研究发现, 协商民主可以通过组织嵌入、过程嵌入与行为嵌入三种机制融入乡村治理体系和治理过程, 弥补乡村既有治理结构的功能性局限。组织嵌入、过程嵌入、行为嵌入以及彼此间的嵌入程度影响协商民主整体嵌入性, 进而深刻影响乡村治理效果。当然, 嵌入性并不排斥自主性, “高嵌入性-强自主性”形成的嵌入性自主, 是协商民主嵌入式治理的理想类型, 也是实现乡村治理有效的重要路径。

**关键词:** 协商民主; 乡村治理有效; 嵌入式治理; 嵌入性自主

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2024)02-0038-11

## Embedded governance: the inherent mechanism of consultative democracy to promote effective rural governance——taking the practice of “hundred families joint consultative council” in H village in southern Zhejiang as an example

LYU Chuanzhen

(Department of Sociology and Culture, Party School of Zhejiang Provincial Committee of C P C, Hangzhou 311121, China)

**Abstract:** From the perspective of field politics, the study takes the practice of “Hundred Families Joint Consultative Council” in H Village in southern Zhejiang Province as a case, and empirically investigates the inherent mechanism of incorporating embedded consultative democracy into rural governance and its consequential impact on rural governance effectiveness. The findings indicate that consultative democracy can be integrated into the rural governance system and process through three key mechanisms: organizational embedding, process embedding, and action embedding. This integration serves to address functional limitations within existing rural governance structures. The degree of organizational embedding, process embedding and behavioral embedding as well as their interplay significantly influences the overall integration of consultative democracy, thereby shaping the effectiveness of rural governance. Naturally, the study emphasizes that the concept of embedding does not exclude autonomy. And the embedded autonomy formed by “high embedding-strong autonomy” is the ideal model of embedded governance of consultative democracy, and an important path to realize effective rural governance.

**Keywords:** consultative democracy; rural governance effectiveness; embedded governance; embedded autonomy

### 一、问题的提出

乡村治理现代化是国家治理现代化的重要基

础, 离不开协商民主在乡村社会的有效运行。将协商民主嵌入乡村治理, 持续为乡村治理提供动能, 是推进农村治理体系和治理能力现代化的重要举措。党的二十大报告指出, 协商民主是实践全过程人民民主的重要形式, 要全面发展协商民主。在乡村社会全面发展协商民主, 意味着既要扩大协商民主在乡村治理中的适用范围, 又要深化协商民主与

收稿日期: 2023-06-28

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(21BZZ033)

作者简介: 吕传振(1982-), 男, 山东微山人, 政治学博士, 副教授, 主要从事中国政治与基层治理研究。

乡村治理之间的有效融合。从现实情况看，一些地方乡村协商民主在基层政府推动下蓬勃发展，形成了诸如浙江象山村民说事、四川村民议事会、广西屯级“一组两会”议事等典型案例，但总体上看，协商民主在乡村治理中的重要地位尚未确定，协商民主制度与既有治理制度的衔接有待加强，协商民主的制度优势向治理效能转化有待彰显<sup>[1]</sup>。这就需要深入推进协商民主嵌入乡村治理，提升乡村治理效能，实现乡村治理现代化。

嵌入或嵌入性是社会学批判新古典经济学思想时所形成的概念，由波兰尼提出并经由格兰诺维特重新表述而成为新经济社会学的纲领性术语<sup>[2]</sup>。在波兰尼看来，经济活动并非像古典经济学理论中所预设的那样是自足的，而是从属于政治、宗教和社会关系，所以市场嵌入社会是人类发展中普遍存在的事实<sup>[3]</sup>。与波兰尼注重嵌入性的“制度化”形态主张不同，格兰诺维特在反思新古典经济学忽视经验世界中复杂人性的基础上提出了“经济行为嵌入社会结构”的观点，认为社会结构是一种持续运转的社会关系网络，人类经济行为“实际上是嵌在真实的、正在运作的社会关系系统之中的”<sup>[4]</sup>。这一思想对新经济社会学兴起与发展产生了深远影响。后来，嵌入理论又被广泛应用于政治学、公共管理学等学科，用于描述不同事物之间的客观关联性。

近些年来，随着协商民主理论与实践的发展，国内部分学者开始运用嵌入性理论分析协商民主与基层治理之间的关系，并大体形成两种研究思路：一是从价值功能维度阐释协商民主嵌入基层治理的内在耦合性。国内部分学者将协商民主视为一种治理资源嵌入基层治理体系，是协商民主模式与现有治理格局相调适的过程。例如，林雪霏等认为，协商民主嵌入基层治理契合了地方政府治理需求，没有对国家既有权力格局产生直接冲击<sup>[5]</sup>。韩福国认为，协商民主嵌入社区治理可以破除民主与发展互为前提或结果的外生困境，为城市有效治理提供动能<sup>[6]</sup>。阙为等认为，协商民主嵌入基层治理能够促进实质性参与，推动基层民主政治有序发展<sup>[7]</sup>。黄辉祥等认为，将协商民主引入乡村治理可以提供利益融合的结构化机会，化解矛盾纠纷<sup>[8]</sup>。邓大才认为，村民理（议）事会嵌入乡村治理，可以实现非正式治理与正式治理有机衔接，促进自治有效<sup>[9]</sup>。

二是从实践发展维度探讨协商民主嵌入基层治理的实现路径。部分学者认为，受基层官僚体制与乡村社会结构共同作用的影响，当前协商民主嵌入基层治理还存在结构性困境，需要从党建引领、主体能力提升、制度程序设计、现代技术运用等方面进行创新。例如，周艳玲等以北京 J 社区“365 协商议事厅”为例，探讨了协商民主嵌入社区共同体建设的路径问题<sup>[10]</sup>。闵学勤以南京鼓楼区社区协商实验为例，阐述了协商民主嵌入城市社区治理的可能性与可为性问题<sup>[11]</sup>。吴晓霞从国家与社会互动视角，分析了基层协商民主实现“嵌入式发展”的制度路径<sup>[12]</sup>。

综上所述，目前学界就协商民主嵌入基层治理问题既有理论阐释，又有经验解读，但对协商民主嵌入乡村治理的内在机理分析还不全面。尽管张等文等已经注意到这个问题，主张从制度嵌入、行为嵌入和认知嵌入三个维度进行理论建构，但较为可惜的是尚缺乏相应的案例验证<sup>[13]</sup>。为此，还需要从田野政治学角度继续追问：协商民主到底是如何嵌入乡村治理的？嵌入的内在机理是什么？协商民主嵌入乡村治理又会对乡村治理绩效产生怎样的影响？本文将结合浙南 H 村的议事协商实践，通过建构“嵌入式治理”分析框架尝试回答上述问题。

## 二、“嵌入式治理”：一个分析框架

其实，学界围绕嵌入性问题已经形成了较为丰富的分析框架。如 GRANOVETTER M 将嵌入关系分为结构嵌入和关系嵌入，前者强调网络参与主体间相互联系的总体性结构，后者强调互惠预期而发生的双向关系<sup>[14]</sup>。ZUKIN S 等指出，经济活动依存于社会结构、政治制度、认知和文化，分别形成结构嵌入、政治嵌入、认知嵌入与文化嵌入<sup>[15]</sup>。另外，还有 HAGEDOORN J 基于组织嵌入性特征提出的“环境嵌入—组织间嵌入—双边嵌入”分析框架<sup>[16]</sup>，等等。这些成果为剖析新事物或新制度嵌入其他系统或制度体系提供了理论依据。本文在借鉴既有成果基础上，尝试建构“嵌入式治理”分析框架剖析协商民主与乡村治理之间的内在关联性。简单来说，嵌入式治理是指将协商民主嵌入既有乡村治理体系和治理过程，使协商民主制度与乡村治理体系相融合，促进协商民主制度优势向治理效能转

化,进而实现乡村治理有效的过程。嵌入式治理框架具体包括组织嵌入、过程嵌入与行为嵌入三个层面。

一是组织嵌入。组织嵌入是指协商民主作为一种相对独立的组织形态嵌入乡村治理并与其他治理组织互动的过程。在实践中,乡村协商民主经历了从弥散性的治理要素走向独立性的组织形态、从工具性的治理手段走向常态性的治理机制的成长过程。例如,在村民自治框架内虽然可以看到民主协商的成分,但它更多是作为一种治理要素分散于民主选举、民主管理、民主决策和民主监督等环节,并未成为组织化、制度化的治理机制,治理效能优势难以充分发挥。所以,组织嵌入既要求协商民主以较为完备的组织形态为运行载体,如民主恳谈会、乡贤理事会、村民议事会等,又要求这些协商议事组织能够处理好与其他组织的关系,尤其是与村级党组织、村委会保持良好的合作关系。

二是过程嵌入。与西方自由选举民主不同,中国民主是全过程人民民主,农村基层治理是全过程人民民主的具体实践形式。农村基层治理的“全过程”实践具有两个基本特点:一是直接参与性,要求村民发挥主体能动性积极参与村庄公共事务治理;二是动态实践性,要求参与治理的村民能够通过“话语民主”在差异性利益诉求下寻求最大公约数,形成公共方案,并通过监督公共方案的执行有效解决公共问题。所以,协商民主嵌入乡村治理,需要嵌入乡村治理的全过程,在农民动员、利益整合、方案执行与权力监督等环节发挥作用<sup>[17]</sup>。

三是行为嵌入。组织嵌入与过程嵌入的实现,最终取决于人,取决于治理主体的制度认同与行为自觉。村干部和村民是乡村治理的重要主体。一方面,他们要认同协商民主制度,并在乡村治理实践中自觉遵守协商民主的价值规范与制度理念;另一方面,他们还要能够将协商民主的价值规范与制度理念内化为行为准则,自觉将协商民主机制运用于乡村治理过程,有效解决公共问题。所以,行为嵌入的过程既是治理主体对协商民主制度认同日益深化的过程,也是主动利用协商机制解决治理难题的过程。

当然,在现实生活中,乡村治理有效性是多种因素共同作用的结果,协商民主对乡村治理的嵌入

性只是其中一种作用因素。同时,协商民主的嵌入性作用于乡村治理绩效的内在机理又非简单的线性关系,而是呈现出较为复杂的复合性关联,需要结合具体案例详加分析。

### 三、协商民主嵌入乡村治理的实践图景： H村的案例

H村位于浙南W县南部,地处飞云江上游东岸,总面积1.77平方公里,下辖2个自然村372户,户籍人口1425人。2019年村集体收入73.2万元,经营性收入39万元。笔者所在研究团队曾于2023年3月10日至18日就该村议事协商实践进行驻村调研,方法主要是参与式观察与深度访谈。

#### (一) 村庄治理困境催生村民议事协商兴起

税费改革后,中国乡村治理普遍面临着结构性困境,尤其是东部沿海村庄的治理结构转型更具特殊意义。H村治理困境主要表现在两个方面:

一是村庄利益密集导致矛盾重生。H村以前集体经济相对薄弱,集体收入主要来源于上级财政拨款、土地承租以及小型养殖场经营。大部分青壮年采取半工半耕的生活方式,主要通过外出务工赚取收入,老人与小孩留守村庄。村庄社会结构呈现松散状态。近些年来,县域快速工业化促使产业园区建设不断外拓,H村因区位优势获得大量征地补偿款、厂房出租费等,集体经济发展获得巨大红利。村庄利益高度密集没有带来村庄的向心力,反而导致村民围绕集体经济分红,尤其是外嫁女、计划生育外人口、户口临时回迁人员的集体经济成员资格认定问题争吵不休,村民站在不同立场很难达成一致意见,成为村民之间、村民与村干部之间的隐性矛盾源。

二是原有村庄治理中的丛林法则。丛林法则是指生物界弱肉强食、物竞天择的生存状态与规范法则,这里是指H村在原有治理结构中,村干部几乎完全掌控了村庄事务的决策权和资源分配权。虽然有些村民提出利益诉求,但由于缺乏畅通的话语表达平台而在乡村治理中“集体失语”。例如,村庄集体土地出租、基础设施建设承包方案制定执行等关乎村民切身利益的公共事务基本都由村干部决定,村民很少参与。即使有村民提出通过听证会等方式参与村庄决策,村干部也往往以维护村庄稳定

为由加以干涉。村庄治理的丛林法则降低了村干部的公信力，村民的不满情绪日渐积累。

面对村干部公信力不足、村庄矛盾频发、信访事件不断等难题，村两委倍感压力。为走出治理困境，新任村支部书记决定寻求体制外的“五老”资源，组建“五老议事会”展开议事协商，并以他们为沟通桥梁消除干群间的隔阂。“五老”，即退休老干部、老教师、老党员、老军人与老模范，他们不仅对村庄历史传统与各家各户情况比较熟悉，而且在村庄中颇有威望，同时又有文化、有知识、有公心、有阅历，对村务工作比较了解，在村庄治理中占有独特优势。从实际效果看，“五老”的确可以利用他们的权威与关系网络，在议事协商中有效解决部分争议。同时，村两委也可以从具体的矛盾调处中脱嵌出来成为仲裁者，进而减轻了舆论压力。不过，此时的“五老议事会”更多是村干部为应对治理困境采取的临时性手段，主要功能是调适与化解村庄矛盾，协商民主尚未真正嵌入村庄治理<sup>①</sup>。

## （二）村民议事协商的转型与升级

“五老议事会”的成立与运作具有很强的临时性与应急性特征，导致其在村庄治理中的作用发挥较为有限。为了克服这一弊端，村干部在乡镇政府的指导下，逐步将“五老议事会”升级为“百家议会”，使之嵌入村庄公共事务处理和公益事业发展之中，成为乡村治理的重要主体之一。

与其他村庄协商民主制度化建构类似，乡镇政府指导 H 村制定了《“百家议会”议事协商工作规程》，推动村民议事协商更加制度化、规范化。H 村重点围绕“谁来议”“在哪议”“议什么”“怎么议”“有效议”五大环节形成了一套便于操作的规范流程。一是“谁来议”。“百家议会”成员一般由村干部、村民代表、利益相关方代表及议题相关的单位负责人组成，并视具体情况邀请乡镇党政领导、政协委员、人大代表参与。与议题非相关人员，经村党总支同意方可列席会议。每次议事原则上由 15~30 名代表参加，利益相关方代表占比不超过 50%。二是“在哪议”。“百家议会”倡导百家事、百家议，建立例会型、议事型、对话型协商模式，并充分利用互联网技术，发挥 QQ、微信、智慧村社通等线上议事平台功能，实现“线下议”与“线上议”相结合。三是“议什么”。围绕涉及村民切

身利益的公共事务、公益事业，梳理建立村级议事协商事项清单，并根据村民关注度、诉求事项、短期内解决问题的可能性等因素综合考量议题排序。四是“怎么议”。“百家议会”采取主持人制度、平等发言制度、民主决策制度。其中，主持人一般由村支部书记兼任，负责议程推进和维持会场秩序。与会人员发言限时限次，每人每次发言不超过 8 分钟，次数不超过 2 次，如有跑题或违规，主持人有权打断，尽可能让意见相反的双方轮流发言。对于意见分歧较大的议题采取举手表决方式，同意票数超过 1/2 方可通过，未通过的予以搁置，下次再议。五是“有效议”。主要是指议事结果的执行与监督。“百家议会”通过的结论性意见，严格按照“五议两公开”要求，及时召开村党总支委员会、村务联席会议，对议事协商成果进行专题研究，重大事项需提交村民代表大会进行决策。“村监会+百家议会”组成评议团负责监督决策执行情况。

## （三）村民议事协商在乡村治理中取得显著成效

与“五老议事会”局限于矛盾调处功能不同，“百家议会”治理功能不断扩展延伸，逐渐由矛盾调处拓展到信息沟通与议事协商，在村庄治理过程中发挥着越来越重要的作用。近两年，“百家议会”共开展各类议事协商 34 场次，有效推动村级发展规划、征地拆迁、产业推进等重要事项的落地见效，推动乡村治理逐渐走向有效。

首先，村民的民主权利得到有效保障。“百家议会”本质上是一种民意吸纳与民意表达机制，可以将与村民生活息息相关的实际问题转为议题，通过多元主体、多方平台协商对话，最后达成共识。这改变了以前村庄话语权由村干部掌控的基本事实，村民也由集体失语转变为有效表达，破解了村民“形式有权但实际无权”的基层民主治理难题。例如，H 村围绕美丽乡村建设组织召开了 10 余场议事协商，近半农户参与，收集意见建议 30 余条。

其次，村庄治理效能得到有效提升。“百家议会”能够有效吸纳各方资源，汇集各方诉求，凝聚各方共识，让村庄决策的民意基础更强大，这有利于推动村级重大决策有效落地，提升村庄治理能力。例如，2021 年“停车场土地租赁”“云江二期种植果园”等项目经议事协商得以快速实施，当年集体经济收入 180 万元，同比增长 20%，为乡村振

兴注入正能量。

最后,村庄社会关系更加和谐。H村“百家会议”不仅开拓了民主参与渠道,促进村民有效参与村庄事务,让不同观点和不同利益都能得到有效表达与回应,而且还打破了村民对村干部原有不信任不支持的僵局,形成了村庄矛盾冲突协商共治长效机制,村庄社会关系更加密切,社会秩序更加稳定。例如,2021年“百家会议”成功化解劳资纠纷、村企矛盾20余起,村庄也由以前的信访村变为民主法治示范村。

#### 四、协商民主推进乡村治理有效的内在机理分析

何包钢和马克·沃伦认为,中国的协商民主具有鲜明的功能性特征,主要目的在于调适既有治理模式与社会深度转型的不适应问题<sup>[18]</sup>。这种调适过程,既是基层应对当前治理困境的真实反应过程,又是协商民主嵌入乡村治理并推动乡村治理脱离困境走向有效的发展过程。因此,“嵌入式治理”可以成为分析这一过程内含机理的切入点。

##### (一) 组织嵌入:衔接互动与功能补位

当前,推动社会主义协商民主广泛多层制度化发展,成为乡村协商民主发展的重要方向。很多地方,协商民主逐步以独立的组织形态呈现出来,实

现与既有自治组织衔接互动。在“五老议事会”和“百家会议”成立之前,按照既定的法律体系,H村的政治制度主要由党组织制度和村庄自治制度构成。其中,自治制度——村民代表大会、村民委员会,是权力中心和运行主体,党组织则负责领导各方、统筹协调。不过,随着村庄外向化、利益密集化以及高度流动化,这种自治组织架构越来越难以适应村庄转型带来的治理情景更替,村庄治理陷入困境。H村主动成立“五老议事会”,后升级为“百家会议”,并以独立组织形态嵌入村庄治理,可以看作乡村干部迫于基层治理压力的政治运作,它改变了村庄既有的组织结构和治理结构(图1)。在以前治理过程中,由村民、村干部、驻村企业反映和收集上来的议题经村级党组织审核后,村两委联席会议内部协商形成方案,除重大事项按照程序需经村民代表大会民主表决外,都直接作为最终政策交由村两委执行,村民的不同意见很难进入决策过程。而“百家会议”的组织嵌入,就是在既有组织架构与组织运作中(即在两委联席会议与村两委政策执行之间)搭建了一个民意表达与对话的平台,为民意进入村庄决策过程提供了公共空间,由此实现了协商组织与其他自治组织之间的衔接与互动。

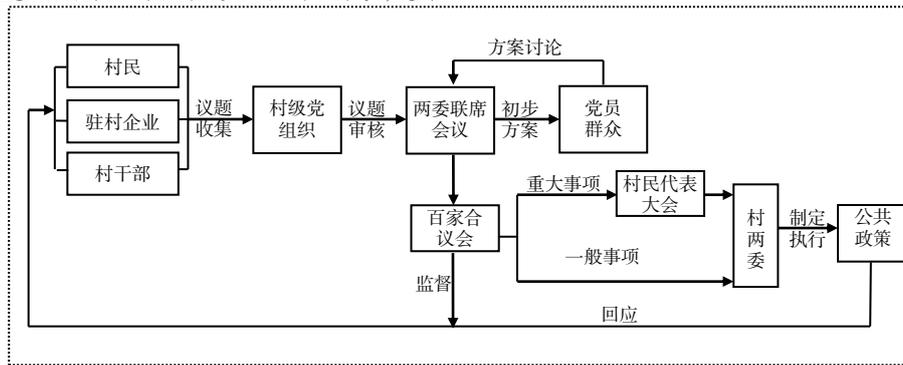


图1 H村组织嵌入村庄治理的基本架构

村民协商组织与村庄其他自治组织之间在组织形态上的衔接互动可以看作组织嵌入的外在表征,深层次组织嵌入更多是隐藏于外在表征下的功能补位。从组织框架看,村级党组织、村委会和村民(代表)大会是法定自治主体,实施正式治理,而村民协商组织属于法定框架外的自治组织,具有明显的非正式治理属性<sup>[9]</sup>。那么,为什么在法定自治主体外还需要村民协商组织实施非正式治理

呢?或者说,协商民主组织嵌入的正当性何在?从案例看,“百家会议”组织嵌入的正当性在于它能够借助功能拓展补位法定自治组织的功能性约束,进而实现双方良性互动。

首先,矛盾调处功能补位。村庄矛盾调处过程,既是村庄社会关系的调适过程,也是对调处者权威的认同过程。村庄权威由体制权威和日常权威组成,前者主要依靠在体制中的结构性位置获得,后

者主要依靠在社会网络中的关系优势获得。同时，体制权威与日常权威又不能截然分开，尤其是在基层社会中，体制权威往往需要日常权威进行支撑。当前，村干部日趋行政化逐步将其从村庄日常关系网络中脱嵌出来，与村民之间形成社会性隔阂，日常权威逐步流失，导致他们难以借助“关系”“情面”等社会资本调处矛盾纠纷。而“五老议事会”和“百家议会”成员多为民间精英，村民认同度较高，可以弥补村干部渐逝的日常权威。同时，村干部又可以借助它们抽离具体的矛盾纠纷场域，变矛盾纠纷的现场调处者为超脱的仲裁者，有利于村两委的公信力再造。

其次，信息沟通功能补位。现代政治是回应性政治，保持信息的上通下达是做出有效回应的前提。目前，村干部的结构位置体现了国家权力和社会权力的巧妙耦合，赋予了他们国家代理人和村庄当家人的双重角色。不过，近些年来，国家资源下乡及其附带的公共任务与规则下乡，让村干部带有很强的“准官员”身份，代理人角色压制当家人角色，容易造成村民对其行为产生情绪抵触的心理误判。另外，随着乡村社会日趋分化，村民的利益诉求更为个性化、碎片化，尤其是像 H 村这样的利益密集型村庄，村民围绕密集的利益分配形成了高度竞争机制，这对于人口规模大而村干部数量少且干群社会距离远的村级治理与回应形成严峻挑战。在 H 村，“百家议会”是一个对话、协商、交流和沟通的平台，其成员多来自各个村民小组或自然村，具有明显的熟人社会底色及村民间密切关联的社会结构形态。他们一方面熟悉自己所在小组或村落内每位村民的利益需求，可以将村民的个性诉求或协商达成的公共诉求传递给村委会，以夯实村庄决策的民意基础；另一方面，也可以将村委会以及乡镇政府的政策、意图完整有效地传递给各家各户，推动政策进村入户。

最后，准代议功能补位。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，村民（代表）大会是村民自治的代议机关，是村民“公意”的直接表达。不过现实生活中，由于村民（村民代表）或大量外出务工或忙于家庭生计，他们缺乏积极参与村民（代表）大会的直接动力，村民（代表）大会的决策与监督功能发挥不理想，形式往往大于内容。同

时，乡村治理具有很强的事件性与偶发性，这又降低了临时大规模召开村民（代表）大会的可能性。现代民主是建立在同意基础之上的，而协商民主可以通过多元主体对话交流实现反思性同意。所以，被赋能后的“百家议会”在村庄治理中可以发挥村庄公共事务民主决策、村务财务民主监督的作用，逐渐成为弥补村民（代表）大会功能虚位的准代议机构。综上所述，乡村社会既有治理结构的功能局限需要协商组织进行功能补位，这也为协商组织功能拓展预留了空间，推动着协商民主在组织层面嵌入村庄治理。

## （二）过程嵌入：组织动员与执行监督

乡村治理本身就是一种全过程实践，主要包括村民动员、利益整合、方案执行和权力监督四个环节<sup>[17]</sup>。协商民主的过程嵌入，可以具体化为协商民主在上述四个环节的嵌入。

首先，村民动员嵌入。村民是乡村治理中的重要主体。组织动员村民参与治理，并将其真实意愿或利益诉求纳入公共决策，是乡村治理民主属性的真实体现。在现实生活中，协商民主嵌入村民动员机制主要包括政治动员和社会动员。政治动员主要是指协商组织借助村党组织优势对党员进行内部动员。例如，在协商议题收集过程中，H 村建立“村党组织—村民小组—党员联系户”三级网格体系，每名党员联系 15 户群众，通过动员党员定期入户走访、收集社情民意、听取意见建议等方式将村民不同意见和利益诉求反映上来。针对两委联系会议制定的初步方案，党员也要向村民征求意见，促使方案更具包容性。社会动员主要是指协商组织对普通村民的动员，动员方式主要包括利益动员和情感动员。利益相关性是影响村民参与行为的重要因素，容易导致村民行为呈现选择性参与特征。协商议题是公共协商的对象，体现着利益相关者及利益相关性。H 村“百家议会”采用专门的议事协商工作机制，通过村两委干部年分工负责制、村民代表月联系走访制、生产小组季恳谈制和网格员日巡查记录制，动员广大村民将民生所需、民情所急、民意所盼等现实关切说出来，将议题收集与转换日常化、生活化，以此保证协商议题与村民利益高度相关，进而激发村民参与主动性。同时，中国传统社会是一个情理社会，从伦理道德关系中衍生出来

的情感是调节人际关系的重要准则。“情感不应该简单地作为非理性的和残余的意识被舍弃;相反,情感的姿态和表达方式,虽然来源于言说者,然而对于改变言说者,却具有独一无二的力量。”<sup>[19]</sup>村庄中的边缘群体往往是缺乏话语权的沉默者,如何动员他们参与村庄治理直接体现着治理的公平公正。“百家议会”的议事代表与村庄边缘群体相对密切,可以通过拉家常、喝老酒、村庄夜话等情感方式拉近距离,动员村庄边缘群体发声,让他们的真实意见进入议事协商。

其次,利益整合嵌入。在集体行动逻辑下,乡村治理的有效性主要取决于不同利益或意见在最大公约数上的耦合程度。一般而言,这种耦合程度越高,越容易达成集体行动,也越容易整合不同资源实现治理目标。所以,如何有效整合村民分散的利益是形成公共方案的关键。一方面,公共方案的形成不仅取决于论点及论据的合理性,更取决于不同论点及论据的交锋与回应。所以,H村“百家议会”制定机会均等、正反轮流与充分辩论三大发言原则,促进各方利益有效表达。例如,议事代表举手发言。先举手者优先,举手者中未发言者优先。发言人要先说明观点,然后陈述理由。每人每次发言不超过8分钟,同一议题每人发言不超过2次。尽量让意见相反的双方轮流发言以保持平衡,不能打断对方发言,更不能进行人身攻击。每位议事代表发言次数都已用尽,或次数虽没用尽但无人再想发言时方可表决。从实际效果看,这三大原则可以保障不同利益或意见的有效表达与争辩,推动协商议事持续深入。另外,巧妙运用情面机制倒逼议事代表崇公抑私。利益充分表达与争辩的目的在于不同利益之间最终妥协与达成共识。H村“百家议会”采取村组两级纵向层级联会议事架构。村民小组是个熟人社会,其中遗存的“人情”“面子”机制,可以有效制约议事中个人私利的过度扩张。同时,对于跨小组议题,为防止因注重小组利益而可能产生利益“团体极化”,小组议事形成的观点再放到村级议会中终议。所以,H村纵向层级议事上升的过程,就是公共利益形成的过程,可以确保利益整合的公共品质。

再次,方案执行嵌入。协商共识转化为公共方案后,关键在于执行。一般而言,达成公共方案的

集体一致性越高,越有利于公共方案的执行。不过,这种全体一致性同意常常很难实现。所以,在公共方案执行中,还要注意解决少数不同意的的问题。一是回应机制。H村通过微信群、智慧村社通等平台及时向村民公布协商结果,征求意见,并做好解释工作。当村民异议较大时,议事代表会专门组织交流会,与“意见领袖”多方沟通,释疑解惑,吸纳合理意见,促进公共方案更加优化。二是塑造机制。议事代表向非参与村民证成的过程,也是以“提炼民意”的认知优势塑造“原始民意”的过程。如庭院围墙拆除协商中,议会专门邀请“五老”走村入户,通过“庭院议事”向持有反对意见者说明利害关系,最终达成一致。三是共情机制。对于无法以理说服的“固执”村民,议事代表会以情感动员方式寻求共识。最为常见的方式就是,议事代表通过动员“固执”村民的亲朋好友,利用熟人间的“亲情逻辑”进行感化,消除分歧。四是示范机制。当部分村民依然无法接受时,议事代表会以身作则,以良好示范引领集体行动。如在美丽庭院议事后,很多村民在看到议事代表因主动打扫房前屋后公共卫生而改善生活品质后纷纷加入,最终促进美丽庭院工作有序推进。

最后,权力监督嵌入。与行政体制中的强制性权力不同,村庄公共权力更多属于“社会性权力”,运行效果主要取决于村民的支持与认同。而村民的支持与认同又主要取决于公共方案执行效果,且能经受得住村民的监督与问责。针对公共方案实施中可能出现的选择性执行问题,H村建立了多元监督与问责机制。一是社会舆论问责。由“村监会+百家议会”组成的评议团,定期或不定期对协商向决策的转化及落实情况予以监督,对公共方案实施情况予以客观评价,发现问题及时反馈,评价结果及时公开,由此形成一种弥散于公共方案执行全过程的舆论压力与纠错机制。例如,他们可以利用村庄中的道德机制,通过流言蜚语等“弱者的武器”向村干部传递压力,促使公共决策更加科学合理,公共方案执行更加体现民意。二是行政问责。“百家议会”的议事代表多是村庄精英,部分代表更是拥有较为丰富的社会网络资源。当公共方案因执行偏差而损害村民正当利益时,议事代表有时也会运用私人关系向乡镇政府如实反映情况,借助自上

而下的体制压力甚至行政问责倒逼村干部真正执行方案。三是选举问责。民主选举既是授权机制，又是问责机制。它既可以通过民主选举授权两委干部拥有治权，也可以通过民主选举让不称职的两委干部落选。所以，“百家会议会”议事代表可以通过村庄公共政策执行情况判断村干部的品行能力，并运用自身的民间权威优势动员村民影响下次换届选举。

### （三）行为嵌入：制度认同与行为自觉

协商民主有效嵌入乡村治理，还与乡村治理主体对协商民主制度的认可程度以及将协商民主价值规范转化为具体治理行为的自觉性密切相关。制度认同是指人们对某项制度及其运作模式产生的一种心理稳定倾向与状态<sup>[17]</sup>。只有制度认同，人们在行为上才会主动遵循并执行制度要求。“一项制度设计即使很精良，可如果不能得到政治上的支持，不能赢得公众理解和支持，也是不可能得以有效运行并实现其价值的。”<sup>[20]</sup>所以，制度认同构成了协商民主嵌入乡村治理的提速器。高度的制度认同，可以带来协商组织与其他治理组织的有效衔接，促进协商民主与治理过程的有效融合，更好彰显协商民主在乡村治理中的制度优势。当然，制度认同是一个逐步缔造的过程。对于H村的村干部和村民来说，议事协商作为常见于生产生活中的普通话语并不陌生，但是作为具有特殊价值规范和应用技术的专业术语，他们却是一知半解。因此，如何赋能这些治理主体促进其对协商民主产生制度认同成为关键。赋能理论最初由西方学者在组织行为学领域用于探讨如何激发个体主动行为以提高实际绩效，后逐渐发展成为一个心理层面上的动机或效能感概念。H村主要通过政策赋能与心理赋能两种途径促进制度认同。首先，政策赋能。乡镇政府是H村“百家会议会”规范化、制度化运行的政策提供者。一方面，乡镇政府广泛开展政策宣传，充分发挥各级党代表、人大代表和政协委员密切联系群众的桥梁作用，引导村民开展协商议事，并通过专题培训、实地考察、日常训练等社会化方式，逐渐将平等、开放、包容等协商理念和协商程序植入村干部和村民的心理结构。另一方面，又要求“百家会议会”议事协商规则融入村规民约，并将议事协商实施情况纳入村干部考核体系。例如，乡镇政

府每年从H村两委干部基本报酬中拿出15%作为绩效报酬，由乡镇政府根据两委干部推进“百家会议会”实际效果情况进行发放。其次，心理赋能。在乡村治理场域中，心理赋能表现为外生激励与内生激励两个层面创造激励评价机制，激发治理主体的效能感。外部激励表现为基层政府对村干部的正向激励与反向约束，这主要体现在上述绩效考核及其具体工作奖补方案。内生激励则主要体现在以“评比表彰激励”方式激发村庄的内生动力。在“熟人社会”下，村民的实际行为深受声誉、面子等传统伦理因素影响，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。例如，H村采取积分制、红榜表彰等激励方式让自觉遵守协商民主制度规定的村民获得经济性收益和社会性收益，以此加深他们对协商民主价值规范与制度运行的全面了解与切身体验，进而为推动协商民主的制度认同奠定良好的心理基础与营造文化氛围。

行为自觉是心理层面的制度认同向实际层面的具体行为转化的过程，它可以表现为村干部和普通村民在遇到公共问题时利用协商民主制度予以解决的主动性，以及在此过程中不断学习协商制度与方法的积极性。无论村干部和村民对协商民主制度认同多高，如果他们不能将协商民主制度所蕴含的价值理念内化为行为准则，不能在遇到治理难题时自觉运用协商方法，那么协商民主嵌入乡村治理并发挥其制度优势也将成为一纸空谈。对此，英国学者吉登斯的“生活政治”理论很有启发性。在吉登斯看来，现代政治本质上属于“解放政治”，是一种宏大叙述，但无法破除人类社会面临的复杂的现实困境，这就要求“解放政治”转向“生活政治”，关注相对微观的现实生活问题<sup>[21]</sup>。当前，乡村协商民主更多强调制度化建构与制度化运行，这虽然有利于协商民主有序运行，但如果使之从人们的日常生活和习惯中脱嵌出来而失去社会基础，那么村干部和村民对协商民主的制度认同也很难转化为行为自觉。所以，在现实中，协商民主在乡村场域中的治理效能以及日常的协商治理实践训练，是促进协商主体行为自觉的加速器。在H村，协商民主在调处矛盾、民情沟通、利益整合等方面发挥着重要作用，除特殊公共事务外，H村基本上将所有村庄公共事务均纳入协商范畴，形成“事事要协商，

件件有回应”的治理格局。同时，村干部与村民在日常议事协商实践中心理结构也会发生变化，不断接受协商民主价值理念，并逐渐成为乡村治理中不可或缺的“默会的知识”<sup>[22]</sup>。

当然，组织嵌入、过程嵌入与行为嵌入三者之间相互关联，相互影响。例如，当组织嵌入不力时，协商组织会与其他自治组织发生摩擦，从而阻碍协商民主嵌入乡村治理全过程，村干部也难以对协商民主产生制度认同，形成行为自觉；当过程嵌入不力时，协商民主只是在某个治理环节发挥作用，难以与其他组织产生良性互动；当行为嵌入不力时，村干部与村民不会把协商民主价值规范内化为行为自觉，协商民主的组织嵌入与过程嵌入自然也就难以有效运行。所以，协商民主的嵌入性，可以表现为组织嵌入、过程嵌入与行为嵌入三大机制的嵌入程度及其匹配程度。

#### (四) 嵌入性自主：协商民主嵌入式治理的理想类型

从协商治理角度看，乡村社会的治理绩效，主要取决于协商民主的制度优势向治理效能转化的及时性和可达性。而协商民主的制度优势转化为治理效能，又深受协商民主嵌入性的影响。H村最初成立的“五老议事会”，更多是作为一种临时性的矛盾调处工具，具有功利性、随意性、选择性特点，协商民主嵌入性较低，难以长久发挥治理效能。“百家议会”的制度化建设过程，其实是协商民主逐步嵌入乡村治理的过程，也是协商民主从临时性治理工具转化为常态化治理机制的过程。与治理工具不同，治理机制具有客观性、稳定性、长效性特点，它可以推动协商民主与既有治理体系和治理过程相衔接，可以促进协商民主制度优势持续转化为治理效能。所以说，从“五老议事会”到“百家议会”表明，协商民主在乡村治理的嵌入性增强可以提升乡村治理效能，促进乡村善治<sup>[23]</sup>。

当然，需要注意的是，嵌入性与治理有效性之间并非单纯的线性关系，高嵌入性并不等同于高治理绩效。缺乏自主性的高嵌入性也会带来治理低效。埃文斯、维斯等曾指出，在运用嵌入性理论时必须引入自主性概念，能够实现“嵌入性自主”的国家，善于与社会互动并与之建立合作关系，因而能有效实施政策并实现预期目标<sup>[24,25]</sup>。在现实生活

中，协商民主（通常外在表现为组织嵌入）的嵌入性与自主性有高低强弱之分，可以组合形成四种基本类型，深刻影响乡村治理效果（图2）。

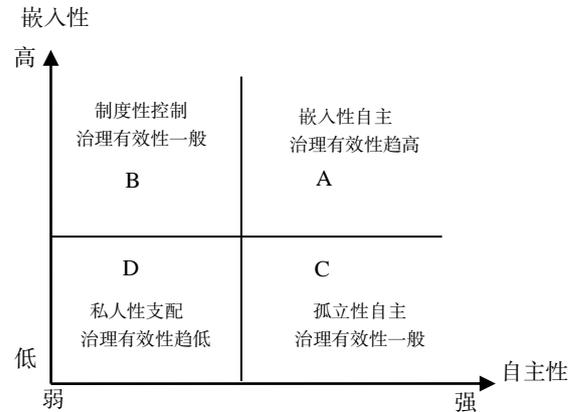


图2 嵌入性、自主性与乡村治理有效性

首先，“高嵌入性-强自主性”组合形成嵌入性自主（A）。在这种类型中，治理主体既保持协商组织的自主性，推动其自主协商，同时又使协商组织与其他治理组织之间处于适度的耦合关系，可以嵌入乡村治理体系和治理过程，促进多元主体合作共治，推动村庄决策更加科学合理，乡村治理趋向高效。其次，“高嵌入性-弱自主性”组合形成制度性控制（B）。所谓制度控制，是指系统中的某一个或几个组成部分拥有超过其他部分的权力或影响力，这会导致各个部分无法形成合力，进而破坏整个系统运行效果<sup>[26]</sup>。所以，制度性控制意味着协商组织因过度嵌入乡村治理而呈现弱自主性，成为乡村治理的支配性工具。虽然村两委可以利用协商民主解决部分公共问题，但协商民主仅是一种治理工具，其制度优势难以充分发挥，乡村治理有效性一般。再次，“低嵌入性-强自主性”组合形成孤立性自主（C）。借鉴维斯、霍布森的理论，这里的孤立性自主是指协商组织虽然保持高度自主，但却脱嵌于乡村治理体系和治理过程。此时协商与决策常常处于断裂状态，协商结果无法实质性影响公共决策，乡村治理有效性也趋于一般。最后，“低嵌入性-弱自主性”组合形成私人性支配（D）。此时，协商组织没有因为低嵌入乡村治理而获得高自主性，相反它处于被支配状态，运行过程通常体现个别或少数精英的意志，带有私人性支配色彩，在乡村治理中不具有实质性功能，乡村治理仍会囿于既有的结构性困境，治理有效性变化不大或趋低。所以，保持协商民主的嵌入性自主，实现协商组织与其他治理组

织合作共治，是推动协商民主制度优势转化为治理效能、促进乡村社会走向善治（即嵌入式治理）的理想类型。

## 五、结论与启示

党的二十大报告提出“全面发展协商民主”命题。如果借用徐勇提出的“将基层带入国家”<sup>[27]</sup>概念，那么全面发展乡村协商民主就是要求将“协商民主真正带入乡村治理”。“真正带入”不是当前乡村协商民主在全国各地方兴未艾的形式表征，而是要求日益兴起的乡村协商民主能够真正嵌入乡村治理体系和治理过程，实现协商民主与乡村治理融合发展，切实将协商民主的制度优势转化为治理效能，这既是全过程人民民主在基层实践的应有之义，也是全面发展乡村协商民主的重要路径。

本文以浙南一个村庄为个案，通过建构“嵌入式治理”分析框架，考察了协商民主嵌入乡村治理的内在机理以及对乡村治理绩效的实质性影响。案例表明，破除乡村治理的结构性困境是协商民主嵌入乡村治理的最初动力，组织嵌入、过程嵌入与行为嵌入是协商民主嵌入的主要机制，协商民主的嵌入性是影响乡村治理绩效的重要因素。同时，嵌入性并不排斥自主性，“高嵌入性-强自主性”形成的嵌入性自主，是协商民主嵌入式治理的理想类型，也是实现乡村治理有效的重要路径。结合上述结论，在推进乡村协商民主嵌入式治理时，还需要注意以下问题：

一是嵌入式治理需要考虑制度需求。协商民主嵌入乡村治理，属于制度创新，而制度创新过程必须纳入社会复杂因素。换言之，制度创新绝非一个纯粹理性推演的过程，制度需求与制度供给的互动决定着制度创新效果。H村协商民主嵌入乡村治理并产生良好效能，前提在于利益密集状态下村庄治理困境的加剧，因激烈的利益争夺与博弈引发的社会矛盾已经超出既有治理框架的规则供应能力，需要引入协商民主并发挥制度优势。相反，如果乡村治理缺乏相应的制度需求而又过分强调协商民主的嵌入性，往往会造成制度供给大于制度需求，协商民主嵌入乡村治理及其治理效果自然大打折扣。所以，协商民主的嵌入式治理需以实际制度需求为前提。

二是嵌入式治理需要注意民主性问题。协商民

主嵌入乡村治理所产生的治理效能，让部分学者过于乐观，认为协商民主机制能够动员村民参与、制衡公共权力、优化治理结构，似乎折射出中国特色社会主义民主模式的雏形<sup>[23]</sup>。不过从案例看，协商民主嵌入乡村治理所显示出的民主性并非源自普通村民民主权利的成长。无论是“五老议事会”还是“百家议会”，其实都带有精英主导取向，“权威协商”色彩依然存在。过度的权威支配，容易导致嵌入性与自主性的失衡，“高嵌入性-强自主性”形成的嵌入性自主容易滑向“高嵌入性-低自主性”的制度性控制，进而降低乡村治理绩效。因此，如何增强乡村协商的民主属性依然是今后需要努力的方向。

三是嵌入式治理需要注意既有制度框架的约束。尽管“百家议会”通过功能拓展与功能补位弥补了既有乡村治理结构的局限，但在既定的法律制度框架内找不到合适的制度定位和结构空间。这样协商民主嵌入乡村治理本身就处于一种矛盾状态：没有法律定位却在乡村治理中发挥重要作用，没有制度资源却在乡村治理结构中拥有相应的结构空间。尤其是伴随协商民主深度嵌入乡村治理，这种矛盾张力就越发明显。例如，虽然村民代表大会是法定的代议机构，但一些村庄实质上用议事协商组织取代了村民代表大会的基本功能，这对村民自治框架形成严峻挑战。所以，如何在顶层设计上从法律制度层面打破这种局限值得思考。

四是协商民主与乡村治理的适度耦合是实现乡村治理有效的关键。乡村治理本身是一个体系或系统，乡村治理现代化需要乡村治理体系有效运行。而乡村治理体系有效运行的关键又在于系统各个组成部分之间的有效衔接。协商民主作为一种组织形态与治理机制，在保持自主性前提下嵌入乡村治理，是发挥协商民主制度优势的关键。换言之，所谓的协商民主与治理组织或其他机制间的密耦合、退耦合关系，都会降低乡村治理有效性，阻碍乡村治理现代化。

### 注释：

①观点来自实地访谈。访谈对象：村支部书记林某；访谈时间：2023年3月14日。

## 参考文献:

- [1] 王炳权, 岳琳. 基层协商民主的制度优势转化为治理效能的现实路径[J]. 理论与改革, 2020(1): 77-87.
- [2] 符平. “嵌入性”: 两种取向及其分歧[J]. 社会学研究, 2009(5): 141-164, 245.
- [3] POLANYI K. The great transformation[M]. Boston: Beacon Press, 1957: 46.
- [4] 格兰诺维特. 镶嵌: 社会网与经济行动[M]. 罗家德, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 5.
- [5] 林雪霏, 邵梓捷. 地方政府与基层实践——一个协商民主的理论分析框架[J]. 经济社会体制比较, 2017(2): 156-166.
- [6] 韩福国. 作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则[J]. 复旦学报(社会科学版), 2013(3): 156-164, 170.
- [7] 阚为, 洪波. 协商民主如何嵌入中国民主治理场域——公民参与的视角[J]. 浙江学刊, 2015(1): 126-130.
- [8] 黄辉祥, 付慧媛. 协商民主嵌入乡村治理: 效用及其限度——基于“一会一访”协商民主实践的经验分析[J]. 江汉论坛, 2020(5): 51-58.
- [9] 邓大才. 中国非正式治理的兴起: 村民理(议)事会的政治起源[J]. 东南学术, 2022(4): 84-96, 246.
- [10] 周艳玲, 董航宇, 唐云霓. 党建引领、嵌入与联动: 基层社区共同体构建——以 J 社区 365 协商议事厅为例[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2021(6): 69-75.
- [11] 闵学勤. 社会实验: 嵌入协商治理的可能及可为——以南京市鼓楼区社区协商实验为例[J]. 人文杂志, 2017(3): 111-119.
- [12] 吴晓霞. 论基层协商民主的“嵌入式发展”——基于国家与社会关系范式的本土分析框架[J]. 社会科学家, 2018(2): 72-75, 87.
- [13] 张等文, 郭雨佳. 乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2): 104-115, 128.
- [14] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American journal of sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [15] ZUKIN S, DIMAGGIO P. Structures of capital: the social organization of the economy[M]. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990: 17.
- [16] HAGEDOORN J. Understanding the cross-level embeddedness of interfirm partnership formation[J]. Academy of management review, 2006, 31(3): 670-680.
- [17] 桂华. 国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径[J]. 政治学研究, 2022(5): 27-38, 152.
- [18] HE B G, WARREN M E. Authoritarian deliberation: the deliberative turn in Chinese political development [J]. Perspectives on politics, 2011, 9(2): 269-289.
- [19] 裴宜理. 重访中国革命: 以情感的模式[J]. 李冠南, 何翔, 译. 中国学术, 2001(4): 97-121.
- [20] 郎友兴, 万蕊. 乡村治理制度形成、演变与运行的机理——基于浙江省象山县“村民说事”制度的研究[J]. 浙江社会科学, 2022(3): 69-76, 158.
- [21] 吉登斯. 失控的世界: 全球化如何重塑我们的生活[M]. 周红云, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 115.
- [22] 波兰尼. 个人知识: 迈向批判哲学[M]. 许泽民, 译. 贵阳: 贵州人民出版社, 2000: 166.
- [23] 杜何琪. 从工具到机制: 农村协商民主的生长过程与局限——来自苏南某村庄的案例[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017(4): 84-92.
- [24] EVANS P B. Embedded autonomy: states and industrial transformation[M]. Princeton: Princeton University Press, 1995: 49.
- [25] WEISS L, HOBSON J. States and economic development [M]. Cambridge: Polity Press, 1995: 20.
- [26] 阎孟伟. 协商民主: 当代民主政治发展的新方向[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 55.
- [27] 徐勇. 将基层带入国家: 单一制、基层社会与国家建设[J]. 国家现代化研究, 2022(2): 83-94.

责任编辑: 曾凡盛