

政策变异的乡土逻辑：基于“有参与无合作”现象的分析及超越*

何得桂¹ 徐榕²

摘要：广大基层群体对于政策实施的参与问题，是研究公共政策在乡土社会变异的核心理论议题。本研究基于对农民参与的“主体性”反思，建立起高品质的政策变异与农民参与关系的理想类型与分析框架，并依托对两个案例的定性分析，研究乡土社会中农民对政策实施的参与是如何实现、何以实现的。本研究通过对案例中规则设计、组织安排、议题设置、激励动员四个环节的分析发现，政策实施中的农民参与表现为“有参与无合作”的状态，而这一状态是“重参与轻合作”的施行者行为与“能参与难合作”的目标群体行为共同造成的。“有参与无合作”在一定程度上保障了乡土社会中政策变异品质的同时，也造成了一些会削弱政策变异品质的伴生问题。打通公共政策实施的“最后一公里”，追求“有参与有合作”，既是提升公共政策效能的有效方式，也是激发基层活力的重要途径。

关键词：政策变异 农民参与 政策实施 有参与无合作

中图分类号：F062.6 **文献标识码：**A

一、乡土社会中的“政策变异”：研究议题与文献回顾

探讨公共政策执行是学界研究的热点问题之一，贺东航、孔繁斌（2019）在研究中国公共政策执行时提出了“政策变异”的分析性概念。政策变异是指政策目标在具体体制情境中的实现能力，涉及两个层面：一是政策实现的品质，指政策目标在执行过程中多大程度上得到“完美”实现或“打折”实现；二是政策实现的时间，指政策从实施到终结所经历的周期长短。高品质的政策变异，就是在政策执行过程中高程度地实现政策目标，未出现偏离政策目标或部分政策目标未实现的现象；高效率的政策变异，就是政策开始实施后，使用了较短的时间，快速地完成了政策的预期目标。高品质、高效率的政策变异，是公共政策实施所期望的。

*本文是国家社会科学基金重大招标项目“农业社会学的基本理论与前沿问题研究”（项目编号：17ZDA113）、陕西省社会科学基金项目“健康中国背景下陕西深度贫困县家庭医生签约服务可及性研究”（项目编号：2019G015）和陕西省社科界重大理论与现实问题研究项目“陕西黄河流域欠发达地区县域经济发展路径研究”（项目编号：2020Z307）的阶段性研究成果。

实践过程中政策变异如何实现，为何不同政策变异品质不同？贺东航、孔繁斌（2019）提出了“政治势能—激励机制”的分析框架。“政治势能”是对中国公共政策“高位推动”的学术表达，是指公共政策发文的不同位阶所展示出不同强弱的政治信号，主要包含三个环节：以“党的领导在场”产生凝聚力，以“构建权势”提升公共政策的政治位阶，以“借势成事”调动地方政府的积极性。有效运用政治势能是实现公共政策有效落地的内在机制。这较为深刻而全面地阐释了行政系统内部自上而下的政策传导如何实现与何以实现的问题。但是实现高品质的政策变异（尤其是涉农公共政策），不仅需要行政系统内的贯彻执行，在政策进入乡土社会后，还需要农民的广泛认同与参与^①。政策进入乡土社会，实现农民有效参与这一逻辑环节是“政治势能”分析框架无法解释的。就如徐勇（2019）在《国家化、农民性与乡村整合》一书中所指出的，“农民社会是一个孤立分散、自我封闭的经济社会”，“现代国家的政治主体通过一系列行为改造和转变传统乡村，将分散的、城乡分割的乡村社会与现代国家联结为一体”。政策在乡土社会得以“变异”，是国家影响乡土社会的重要途径。不同于行政系统内部，各级行政人员都是向下推动政策传导的行动主体；政策进入乡土社会之后，需要面对作为政策实施目标群体的广大农民。农民不能有效参与到政策实施过程中，就会对乡土社会中的政策变异造成巨大影响。而广大农民能够有效参与到政策实施之中，也是政策实践的重要过程与目标。

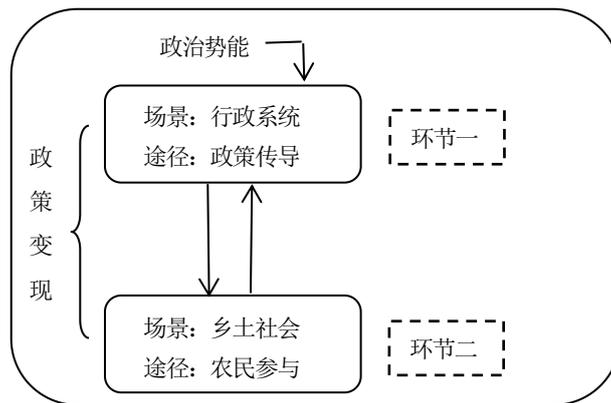


图1 政策变异环节在乡土社会中的拓展

基于上述分析，本文将政策执行的分析链条延伸到乡土社会中，考察基于乡土社会场景下农民参与状况的差异如何影响政策变异，也即政策变异的乡土逻辑。以往农民（公众）参与和政策变异的相关研究主要可以概括为以下三种路径：结构—制度的解释、利益—主体的解释和观念—文化的解释。

第一，结构—制度的路径强调制度因素和结构因素制约公众参与，进而影响了政策变异。例如，周晨虹（2011）认为基层政策执行中，农民在政治参与中处于弱势地位，表现为政策信息获取渠道不畅、利益表达手段有限、参与层级低效能差、参与的组织基础薄弱、非制度化参与扩大等，进而影响

^① 贺东航和孔繁斌（2019）对其所提出的政策变异进行了界定，限定于“体制情景”之内。但笔者认为，如果政策脱离体制情景，进入乡土社会，直面体制之外的广大农民的过程，那么它同样对政策变异产生较大影响。因此本文在运用他们所提出的“政策变异”一词时，保留其内涵但是不加以“体制情景”限定。

政策的顺利实施。韦春艳、王琳（2009）认为公众参与有助于增强政策合法性和认同感，强化政策的监督和制约，促进社会公平和稳定，而公民自身、政策执行主体和政策参与渠道等制度性因素制约了公众参与。曾云敏、赵细康（2018）以环境保护政策为例研究政府层级间分权结构对公众参与和政策执行效果的影响。叶林等（2016）的研究表明，独立程度、议题卷入以及资源动员三方面因素对公众参与影响公共政策执行产生显著作用。李华胤（2016）认为政策距离和政策参与是影响政策有效执行的关键变量。彭小霞（2019）分析了精准扶贫政策实施中，造成村民或政策目标群体难以有效参与的“参与被精准帮扶弱化、被精准管理排斥”等结构性不利因素。

第二，利益—主体的路径强调政策执行中不同主体的利益诉求状况，主体的互动和利益的博弈影响政策变异。例如，焦芳芳等（2018）以产业扶贫政策为例，从权力和利益视角考察政策执行中的农户参与，研究表明，贫困农户在产业扶贫政策参与中面临“广度不足、深度缺乏、效度有限”困境，其原因在于地方政府、龙头企业和村庄精英在利益诉求上的差异，扶贫产业发展中行政主导权过强造成农民参与流于形式、龙头企业的逐利行为以及村庄精英俘获扶贫资源，导致了产业扶贫政策的目标偏离和执行偏差。何得桂等（2016）研究指出在移民搬迁政策实施中，干部畏难情绪与急功近利思想以及乡村精英的利益俘获等对政策实施造成“非结构性制约”。柳立清（2019）指出面对多变的易地扶贫搬迁政策，基层政府和建房贫困户不能承受和解决政策变动带来的执行困难，双方互动的逻辑由“互惠”变成“缺位”和“依赖”，导致政策执行在基层陷入进退两难的境地。金江峰（2020）研究了乡镇政权对村干部进行政策动员中的机制变化，认为乡镇政权对村干部的政策动员，开始由激励机制、压力机制转向责任机制。在具体的乡村政策动员过程中，运用了体制性吸纳、组织化协调、技术性约束和伦理化调适等“权力—技术”支配机制。谢舜、盛志宏（2012）认为社会政策过程中，公众参与具有政策制定主体和政策执行客体的双重角色，并构建了“嵌入性—利益得失”框架来分析公众参与和社会政策制定及执行的关系。蒋俊明（2013）认为公众参与促进公共政策执行的关键在于利益协调。谭英俊（2015）的研究表明提高欠发达地区地方政府政策执行力要注重整合政策执行组织以及优化政策执行结构。胡宁生（1999）认为利益机制是政策执行中公众参与的动力机制。

第三，观念—文化的路径则主要考察农村文化和农民观念如何影响参与，进而影响政策变异。例如，李倩、严强（2015）的研究显示教育水平制约、公民资格和公民精神认同不足等因素限制了政策执行中的公民参与。韩啸等（2017）认为文化程度、产权意识等因素对于农户参与建设用地增减挂钩政策产生显著影响。黄振华、杨明（2017）在研究农村土地确权政策的执行进展与绩效中指出农民的权利意识、参与意识已明显增强。农民无法有效参与到土地确权过程中，会导致其对政策执行的不满，因此要充分尊重村民的自治权利，鼓励其参与到整个土地确权过程中。何得桂、董宇昕（2018）认为政策目标群体参与意愿和积极性不高的原因在于政策不够“接地气”。丁从明等（2019）的研究表明社会信任水平会影响新型农村社会养老保险政策实施中的农民参与。

上述对于农民参与和政策执行的相关研究为本文研究议题—政策变异的乡土逻辑—提供了坚实的基础。结构—制度视角的启示在于政策变异的乡土逻辑也需要考察乡土之外的政府的影响；利益—主体视角则强调在分析中注重考察不同主体利益诉求和行为目标；观念—文化视角凸显了乡土场域中文

化因素的影响。本文对于以往研究的推进体现在：第一，将政策变异这一分析性概念引入到农村政策执行领域，弥补了以往政策变异研究中对于政策执行对象及其所处乡土社会环境缺乏重视的问题；第二，凸显农民参与的主体性，同时考察政策施行者和政策实施的目标群体^①在参与政策执行中的利益诉求、目标差异和行为逻辑，以及他们共同形塑出的政策变异的乡土逻辑。

有鉴于此，本文将建立乡土社会中政策变异与农民参与的分析框架，研究乡土社会内，农民如何参与到政策实施中，从而实现乡土社会中的政策变异；通过分析政策实施中农民参与的运作逻辑，解释乡土社会中政策变异如何实现以及何以实现。

二、政策变异与农民参与：逻辑框架的构建

研究农民如何参与到政策实施中，从而实现乡土社会的政策变异，需要建立起支撑分析的逻辑框架。分析框架的建构过程主要分为三步，首先对“农民参与”的意涵加以剖析和讨论，其次理清政策变异与农民参与的内在机理，最终建立起研究政策变异与农民参与的分析框架。

（一）农民参与的“主体性”反思

如果站在政治学或政治社会学的理论视野下讨论参与问题，农民参与应作为公众参与的一部分。公众参与，是对社会公众试图影响政治决策和公共生活的一切活动的总称（马琼丽，2013）。通观参与式民主理论、协商民主理论、民主行政理论、公共治理理论等公众参与理论，这些理论对公众参与的核心关注与追求可归结为两点：一是公众参与的广泛性，即要使广大公众群体参与其中，避免普通群众被忽视，并以此实现公众的自由与发展。二是公众参与的“深度”，即实现对公权力的制约，使公民能够对政策制定与执行产生切实影响，避免只是形式上的参与或只能服从施政者及其他精英群体的意志。随着公众参与理论的发展，公众参与理论对参与深度的追求得到强化。需要指出，强调参与的深度是为了同时保障公共利益与参与者自身利益，甚至需要优先保障公共利益，当然这种公共利益的保障要以参与者全面而深入的参与为基础。

国内对政策实施中农民参与的研究成果与西方政治学中公众参与理论的关注有所不同。国内既有研究的学术起点可归结为两个方面：一是农民不配合造成国家政策的实施阻滞。农村“空心化”、国家对农民的组织 and 动员能力弱化、“共同体”削弱造成集体事务被忽视等问题造成农民没有充分配合进入乡土社会的政策，导致政策实施阻滞。二是乡土精英在发挥积极作用的同时导致政策执行出现偏差。乡土精英有较强行动能力，对政策实施产生积极影响的同时也可能会俘获资源并对普通农民造成排斥，导致政策实施偏离目标。基于这样的研究起点，大部分相关研究主要追求的是如何能让广大农民更加积极参与到政策实施中，保证政策在乡土社会中扎实落地，使既定政策目标有效实现。而这与政治学理论中对公众参与的关注与追求有着一定差异，相对忽略了让农民有效影响公共政策的制定以及让农民有效影响政策实施过程的价值。

^① 政策施行者是指推进政策下乡的政府干部，一些情境中也包括实施政策的村干部。政策实施的目标群体一般指涉及的农民，有时村干部也可以是目标群体。

这需要引起反思，实现农民参与是否只是为保障政策安排得到扎实落地？20世纪80年代起，中央关于“三农”工作的一号文件多次强调尊重农民主体地位，指出要“始终尊重群众的首创精神（1983）”“各级干部，都应当深入基层，访贤问计（1986）”“要转变工作作风，深入基层，深入群众（2004）”^①。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中明确指出，乡村振兴，治理有效是基础，“要健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制”，“形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局”^②。坚持农民主体地位，发挥农民自身作用是政府和学界一直提倡的；“是否了解农民”“谁能代表农民”也是学界长期反思的，但这种观念在对农民参与乡土社会政策实施的研究中未得到足够关注。2020年中央一号文件再次强调“动员群众参与乡村治理，增强主人翁意识”，明确指出“坚持从农村实际出发，因地制宜，尊重农民意愿”“防止政策执行简单化和‘一刀切’”^③。政策实施中的“农民参与”需要追求什么？笔者认为，应更好地回归政治学中“公众参与”的理论意涵与实践追求，兼顾广泛性和深度两个方面，追求实现农民广泛参与的同时，探索如何实现有深度的参与，即农民能在政策实施过程中站在与施政者较为平等的位置上，有更充分的空间表达自身观点和意愿，以自身行动对政策实施产生切实影响。

（二）政策变异品质与农民参与间关系的类型学分析

如上文所述，农民的参与可从两个方面划分，一是参与的广泛性，即政策涉及到的广大农民群体有多少参与到政策实施之中；二是参与的深度，即参与到政策实施之中的农民扮演着什么角色，仅仅作为遵行者，还是更为平等地与政策施行者进行充分交流，促使政策更合理、有效实施。农民广泛且有深度的参与，应是政策实施所追求的。什么是广泛而深入的农民参与？在政府对农民的动员与组织能力出现弱化，农民对农村公共事务的关注与参与程度下降的现实情况下，在农民的利益与认识出现分化的现实挑战下，政策实施中农民广泛而深入的参与应如何实现？

本文进一步从国内治理研究以及公共事务、公共服务等研究中汲取经验，如“合作主义”（张静，1996）、“合作治理”（张康之，2008；蔡岚，2013；曹春艳，2019）、“合作民主制”（徐家良，2003；殷焕举等，2010）等。这些思想或模式普遍认为，不同主体间要更平等地互动，分享治理过程中的公共权力，特别需要非政府群体更主动、有效发挥作用。广泛而深入的农民参与应是在广泛参与基础上实现农民群体与政策施行者间“有合作的参与”。“合作”应凸显以下层面：其一，合作强调不同主体间的相对平等。合作治理以平等主体的自愿行为打破了公众参与的政府中心主义结构。在合作的模式中，作为参与者的农民不是简单的执行者，可以有更平等的位置。其二，合作强调作为参与

^① 参见《当前农村经济政策的若干问题》（中发〔1983〕1号）、《中共中央、国务院于一九八六年农村工作的部署》（中发〔1986〕1号）、《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（中发〔2004〕1号）。上述政策文件刊载于2014年由人民出版社出版的《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编（1982-2014）》。

^② 参见《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号），《人民日报》2018年2月5日第1版。

^③ 参见《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》（中发〔2020〕1号），《人民日报》2020年2月6日第1版。

者的公众能更有效发挥作用。避免公众“对公共事务的各种实际的决策行为没有相应的知情权和表达权，仅仅是决策结果的服从者和执行者”（徐家良，2003）。其三，合作强调多主体间秩序的建立。合作是为了减少冲突，是实现良好秩序的路径。置于政策实施中，“有合作的参与”就是指作为政策实施目标群体的农民并非单纯执行者，能和施行者处于相对平等位置。换言之，在政策实施中，目标群体能充分表达自身观点，维护自身利益；而施行者通过了解目标群体实际感受，采纳合理建议，推进政策在乡土社会中更有序实施，并提升目标群体对政策的认可度。农民参与广泛性、以及能否实现政策施行者与目标群体合作均会影响乡土社会中的政策变异。农民不能广泛参与必然导致乡土社会中政策变异受阻；但只维持低度的参与，没有实现施行者与目标群体间合作，同样降低政策变异品质。

既有研究也表明，扩大农户参与政策执行协商，对农户的政策满意度有显著的正向影响（吴比等，2016）；自下而上、自发性、自愿性的农民参与不仅有利于农村公共政策创新，还有利于提高公共政策执行绩效（欧胜彬、陈利根，2014）。综上所述，本文构建起农民参与和政策变异间的逻辑关系，形成农民参与情况与政策变异品质相对应的理想类型（见表1）。

表1 政策变异与农民参与间关系的类型学分析

乡土社会中的政策变异	农民参与
受阻的政策变异	无参与 无合作
中品质政策变异	有参与 无合作
高品质政策变异	有参与 有合作

（三）农民参与与政策变异分析框架的建构

研究政策实施中农民参与如何实现与何以实现，就要对政策实施中农民参与的场景进行剖析，分析政策实施中不同主体的行为逻辑，探究农民参与的实现机理。对于政策实施中农民参与如何实现的分析主要围绕四个方面。

其一是农民参与的规则设计。参与群体越广泛，参与程度越深，则对参与秩序的要求越高。因此实现参与最为重要的问题之一就是规则设计，即农民根据什么要求、按照什么规范参与到政策实施之中，这种规则设计由谁来完成。其二是农民参与的组织安排。即谁把农民动员并组织起来。自从税费改革以来，乡土社会对农民组织能力弱化的问题持续存在，实现政策实施中农民的有效参与，必须以农民的有效组织为前提。其三是农民参与的议题设置。农民参与会围绕一些由农民自己或政策施行者设定的议题展开，即哪些方面、哪些内容是需要农民参与的，哪些不是需要农民参与的。这些议题会引发农民的关注、讨论、交流和互动。其四是农民参与的激励动员。在国家对农村的动员能力不足以及农民利益观不断变化的情况下，要使农民参与到政策实施之中，就必须有激励措施，让农民从参与中获利。如果脱离参与者的实际利益，那么这种参与不可能持久。规则设计、组织安排、议题设置、激励动员可以呈现政策实施中农民参与如何实现逻辑过程。而政策实施中农民参与何以实现，是基于对政策施行者和政策实施目标群体的具体行为特征或行为逻辑的分析，探讨政策施行者和政策实施目标群体面对政策实施出于什么目的、基于什么条件以及什么认知，采取何种行为。为此，本文构建起如图2所示的分析框架。

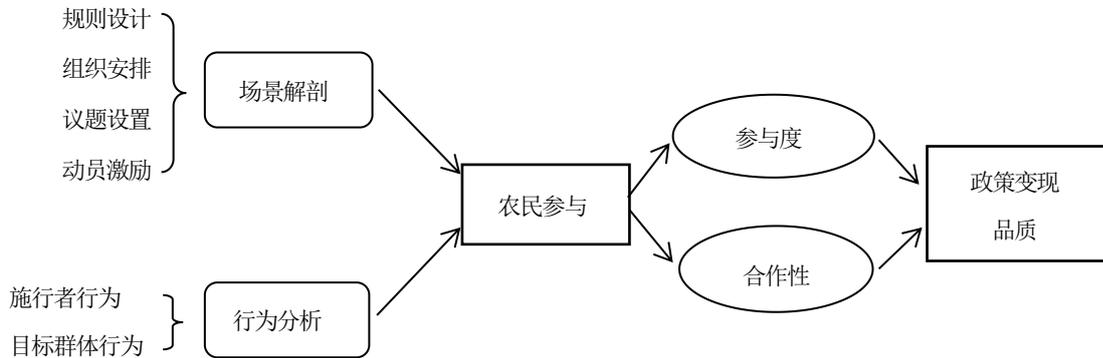


图2 农民参与与政策变异的分析框架

三、有参与无合作：农民参与的现实表现与行为分析

在乡土社会中推进政策变异的农民参与是如何实现以及何以实现的？基于上述分析框架，本部分将通过对两个案例的阐述和分析，展现政策实施中推进政策变异的农民参与。

（一）两个案例的表述

案例一根据作者2018年1月在河北省安平县大豆口村实地调研的资料整理；案例二根据作者2019年6月在陕西省合阳县北沟村实地调研的资料整理。

1. 安平县精准识别政策实施中大豆口村低保户评定案例。河北省衡水市安平县大豆口村，全村有村干部4名（包括书记，主任，民政、调解、食药监专干^①，计生专干），2018年有350户，1291人。除村党支部、村委会外，大豆口村还成立村民调解委员会、红白理事会，也直接由村干部负责。大豆口村的低保户评定一直存在问题，精准扶贫开始前该村低保户评定中，村干部、村民一直没有被很好地动员起来参与其中。评定低保户时，虽然村上组织村民开会，但是没有规范的流程，没有明确要由哪些村民、多少村民来参加，一般就是村干部再叫上十几个村民开会，“原先是大伙看着行就行”。甚至一度出现和县政府干部有联系的部分村民，自己到县里要低保户表格的现象，对于这类人，村干部也“配合”地给他们盖章。

精准扶贫工作开始后，为了让低保户评定工作更有效、更规范地开展，安平县政府出台了低保户评定的新政策。县政府划定“六条红线”，城市户口、城市中有房、自己或子女名下有车等6类群体不能申请低保。在“六条红线”基础上，人均年收入低于3630元的家庭为低保户；同时在低保户内进一步区分低保人的补助享受，户内个人收入低于3630元的低保人除了享受正常的低保补助之外，每人每月还有60元的额外补助。政府要求村级成立评选低保的村民代表会，监督评议低保户的评选过程。

在这一政策的实施中，大豆口村原先依靠和县政府干部私人联系成为低保户的村民的低保户资格

^① 大豆口村由一名村干部兼顾民政、调解、食药监三项事务。

全部被取消。同时在评定过程中，县国税局派来的两名包村干部经常到村里，亲自主持并全程参与低保户的评定。对评定的每一户低保户，包村干部要入户调查、拍照，形成材料上交。该村的民政专干认为，“两个干部是负责的，做事特别谨慎，一包到底，有事就从县里下来，如果出了问题他们得兜着”。在包村干部组织下，村里成立了由4名村干部和18名村民组成的村民代表会，他们对评定低保户的全过程进行监督和评议，监督政策执行是否严格，程序是否规范，评定是否符合标准。此外，村干部还作为协助者帮助包村干部了解村情、认识村民，但是村干部不再是低保户评定的主持者，只是协助配合包村干部。村民政专干认为，“不是（包村干部）协助村里，是村里协助人家办”。新的低保户政策得到切实落地，真正经济困难的人被选出来得到帮助，很多村民也对此表示认同，“这回（扶贫）挺真的，这回是忒严格了”。经过识别，全村共确定低保户12户，其中困难户4户。

在低保户评定中也出现了一件事情，大豆口村中两位年逾七旬的老人，和子女分家单过。一位老人患有脑梗、糖尿病，没有劳动能力，老伴需要在家照顾他，生活非常贫困。但是他们由于二女儿有一辆小货车，便因“子女名下有车”丧失了被评为低保户的资格。该户的二女儿无奈地说道“这是我们干活拉货的车，这也叫车啊”“再说我们有车关我们爹妈什么事情”。村民代表主动向包村干部说明了这一问题，但是包村干部表示没有办法，无法解决，低保户评定必须按照政策规定来。

2.合阳县规模产业发展中北沟村推进规模种植的案例。陕西省渭南市合阳县积极推进规模产业发展，以规模产业促进农民增收致富。合阳县出台政策要求各镇村结合实际情况，推进规模产业发展，并为规模产业发展提供有效支持。该县人民政府办公室2017年发布《关于做好2017年土地流转及农业产业结构调整的通知》，指出在县东南部区域，适当扩大红提、红薯、黄花菜等高质高效经济作物面积，同时明确指出将土地流转及农业产业结构调整作为对镇街年终考核的重点内容，县农科局、政府督查室进行督促检查，并在年终进行专项考核^①。北沟村为贫困村，地处县域东南部，产业小而分散的问题一直存在。根据县里政策要求，北沟村积极推进产业发展，决定在二组的土地上规模种植黄花菜150亩，希望通过种植黄花菜帮助贫困户脱贫、一般户增收。

发展150亩黄花菜的决定是村干部做出的，为了让划定种植黄花菜的土地所涉及到的二组农民能支持村里决定，参与到黄花菜种植之中，让发展规模产业的政策落地，村干部要求划定土地所涉及到的农民种黄花菜，如果不想种黄花菜，则可以通过“换地”的方法，在本村其他地方用一块同样面积的土地种植其他作物^②；或者不种地，每亩每年领取200元补贴。同时，北沟村一直存在缺水问题，村中刚刚打好一口水井，为支持黄花菜产业，并考虑水井的供水能力，村中规定只有种植黄花菜才能使用井水（并向黄花菜地通了水管，水价每立方米2.5元），种其他作物只能用原来的水（水价是每

^① 该县在脱贫攻坚中对于土地流转和农业产业结构调整工作非常重视，县人民政府办公室曾两次专门下发《关于对土地流转及农业产业结构调整工作进展情况督查的通知》，加强对镇、村工作实施的检查督导。

^② 农民间换地是合阳县解决土地细碎问题，推进规模化种植的一种典型做法，该县出台的《关于进一步推进现代农业园区建设的意见》明确指出“在不改变土地用途的前提下，鼓励农民通过互换解决承包土地细碎化问题”。该县其他关于产业发展、农业园区发展的相关文件中对换地也有提及。

立方米3元)。此外,村委还免费提供简单的黄花菜种植培训。

黄花菜种植较容易,北沟村也一直有农民小规模种植,但是涉及到的村民还是有一些人不认可,存在一定的顾虑。考虑到更换的土地较远,200元补贴又太低,而且黄花菜好种,还可以用井水,一些存在疑虑的村民还是参与了种植,很少有人选择换地或拿补贴。就这样,该村发展150亩黄花菜的目标迅速实现,涉及的农民参与到黄花菜产业的发展中,发展规模产业的政策得到快速而成功的落地,农业产业小而散的问题得到改善。

问题在“成功”后渐渐出现,黄花菜成熟后出现了滞销,由于刚开始大规模种黄花菜,到北沟村收黄花菜的商贩很少。卖黄花菜主要靠农民自己,鲜黄花菜收购价通常为每500克2.5~3元,但村里有人甚至只卖到了每500克0.5元,还有自己拉到外村贱卖的。面对滞销难题,无论是村里还是基层政府都没有应对措施,一些种植户只能看着家里堆积的黄花菜发愁。参与到黄花菜产业发展时候没有表达出来的意见在这时被激发了出来并且加剧,导致一些村民更加不满。

(二) 如何实现:对农民参与的分析

1.政策实施中农民参与的规则设计。精准扶贫中低保户评定实现了农民的有效参与。在政策设计中,政府制定了不能评为低保户的“六条红线”以及评选的具体标准,这成为农村社会成员参与低保户评定所依据的规则。根据规定,农村社会成员的参与采取“代表制”形式,即选出一定数量的群众代表,全程参与评定低保户的工作。在发展规模产业中,村干部明确了本村村民参与规模产业发展需要种植什么,并且明确了村民参与其中可以获得哪些便利,不参与其中可以通过哪些形式回避。可以发现,各级管理者主导完成了政策实施中农民参与的规则设计,农民是根据各级管理者设计的制度或规范,参与政策实施,这在一定程度上保证了政策实施的有序性,保证了农民参与的规范和效果。

2.政策实施中农民参与的组织安排。案例中对农民参与的组织安排均由管理者实现。大豆口村低保户评选中,对农民参与进行组织安排的并非乡村内部人员,而是来自政府的包村干部。原先低保户的评定,乡村干部未实现对村民组织动员。精准扶贫期间,包村干部全程认真参与,政府力量实际实现对评定工作“全面接管”。包村干部负责组织相应的村民代表,村干部甚至可以说受到一定程度“排挤”,只起到协助配合作用。北沟村根据政策推进规模产业发展中,村干部起到了组织安排的作用,但是这种组织安排也是简单的从上到下的组织与服从,在此过程中村民没有充分表达自己意见并进行选择的足够空间。

3.政策实施中农民参与的议题设置。在大豆口村的案例中可以发现,农民参与的议题设置不是由农民自身而是由政策施行者设定的。根据规定,农民参与是为了监督在低保户评定中是否出现违反评定原则的现象,保障评定标准得到规范严格的执行。但是“低保户的评定标准是否合理”“六条红线制定是否科学”并不在农民的参与议题范围之内,因此农民在参与低保户评定的过程中,发现评定原则存在不契合本村实际情况时,提出了异议但无法解决。同样在北沟村发展规模产业的案例中,“本村可以规模发展哪些产业”“应该如何更好发展规模产业”这些议题不在本村农民参与的议题范围内,村民需要根据已经设置好的产业发展方案参与产业发展。

4.政策实施中农民参与的动员激励。动员农民参与,必须使农民在参与中获益。本文第二个案例

也在一定程度上展现了施行者在政策实施中如何对农民进行动员激励。在推进黄花菜的规模种植中，涉及的村民如果参与黄花菜种植就可以使用新打水井的水，通过水管直接引入农田灌溉，且费用也相对较低，这对于种植中缺水问题一直很严重的北沟村民来说是一个“诱惑”，而且换地位置较偏，200元的补贴相对土地产出来说也过低。基于自身收益的考虑，农民被调动起来参与到规模产业种植之中，实现了政策目标。

5.政策实施中农民参与的总体面貌。通过对本文上述案例的描述以及从规则设计、议题设置、组织安排、激励动员四个层面的分析可以发现，从参与度的层面来讲，在乡土社会的政策实施中，政策涉及的农民在施行者制定参与规则、进行议题设置、主导组织安排、明确奖励机制的基础上，根据一定的规范与秩序，围绕一定的议题被较为有效地动员了起来，推动乡土社会的政策变现，让政策目标在一定程度上得以实现。如果从合作性的层面来讲，由于规则、议题设置等都是由施行者完成，农民参与是为了实现既定的政策目标，因此政策实施中农民主体作用没有得到很好发挥。对一些应由施行者和农民相互配合从而更好解决的问题，农民没有充分表达意见，自身的观点没有对乡土社会的政策实施产生充分影响。由此可见，乡土社会的政策实施存在着前述“有参与无合作”的情况，即农民群体参与到政策实施的过程中，但没有实现农民与政策施行者之间的有效合作，这也导致一些伴生问题的出现。

政策实施中“有参与无合作”具有鲜明的从上到下的色彩，各级管理者要求农民根据既定规范、程序、路径配合地参与进来，使实施过程中出现较为明显的“一级压一级”的现象。这种政策实施中农民参与的实质，是在政策实施没有深刻嵌入乡土社会的基础上，快速实现农民参与，从而实现高效率的政策变现。这种政策实施中农民的参与模式，更多强调既定政策在乡土社会得到执行和落实，使政策背后的政府意志在乡土社会得到快速贯彻，但是在一定程度上忽视了农民主体性的有效发挥以及农民观点对于政策变异的價值。

（三）何以实现：造成政策实施“有参与无合作”的主体行为分析

政策实施中农民是根据政策要求与各级管理者的安排参与其中，没有实现与各级管理者的合作，这种现象是政策施行者与政策实施目标群体双方行为所共同导致的。

1.重参与轻合作：政策施行者行为分析。通过对案例的分析可以发现，政策施行者推动农民参与政策实施的形式，体现了其“重参与轻合作”的行为逻辑。

“重参与”：施行者较重视实现政策实施中的农民参与。其一，政府干部、村干部人手有限，且政府干部不能像本村人一样充分了解村情，农民参与可减轻施行者的压力，并能落实既定政策。其二，一些政策与农民生产生活密切相关，其实施必须依靠农民参与，否则政策目标难以实现。基层干部要想各种办法让农民能够接受并参与其中。其三，农民参与的过程也是一个让农民了解、见证的过程，在此过程中能够提升农民对政策实施的知情度和认可度，从而可以保障政策实施中的秩序。

“轻合作”：在推动农民参与过程中，政策施行者相对忽视和农民的合作。在乡土社会的政策实施中，政策施行者没有将目标群体摆在较为平等的位置上，没有给予农民充分的空间来表达自身观点，在一定程度上轻视了农民的意见建议。施行者让农村社会成员参与政策实施的首要目的并不是为了充

分发挥农民智慧，使政策设计与实施更加契合乡土社会实际条件，而是为了使农村社会成员更好地遵守既定规则，从而让政府意志和目标“纵向到底、横向到底”地在农村社会中得到贯彻，使政策在乡村社会得到严格规范的实施，用政府意志来形塑乡土社会秩序。同时需要说明的，强调农民在参与中要遵循政府意志，一定程度上也是施行者在“刚性制度安排下”的“理性选择”（王刚、白浩然，2018）。如扶贫工作是“行政主导型”的贫困治理，上级政府强调扶贫工作必须按原则、按规范，并“一级压一级”地进行严格监控督导。对政府干部和村干部来说，他们要更多重视并保证农民参与，以使政策得到有效落实，而不是更多重视和农民的深入交流合作，同样也没有足够的灵活空间。总之，“轻合作”是政策施行者所秉持的一种态度，这种态度让其在一定程度上忽视了农村社会成员自身的观点和想法。

2.能参与难合作：政策实施目标群体行为分析。上述案例的政策施行者采取这样的形式推动农民参与到政策实施之中，也是由于政策实施中农民行为特点造成的。政策实施的目标群体行为可归结为“能参与难合作”。

能参与：政策实施中农民具有一定的参与能力，也有一定意愿参与其中。其一，村民大都最了解当地的相关情况。一些政策的实施与农民生产生活密切相关，能够吸引他们的关注和参与，也必须依靠农民在政策实施中发挥作用。其二，农村社会生活和城市生活有所不同。相对慢节奏的乡土社会生活，能让农民有较为充分的时间参与到政策实施中。总的来说，农民具有参与政策实施的基本条件。

难合作：政策实施目标群体要在参与政策实施中实现和施行者的合作，不仅要有基本的参与条件，还要有参与其中的较强意愿、稳定平台以及较强的组织能力。它们是施行者与目标群体能否实现合作的重要影响因素。其一，农民参与一些政策实施的意愿不足。人际关系疏松化、社会纽带松弛、个人与公共世界疏离的社会原子化动向，使原子化的个体对公共事务和公共问题缺乏热情（田毅鹏，2009）。参与意识消极导致农民难以积极主动参与其中，难以深入思考问题并积极表达自身意见，特别是对于自身影响有限的政策。案例一中评定低保户这一农村公共事务对大部分村民没有什么影响，村民没有很强的参与意愿，原先并没有积极参与，也就阻碍了精准识别中政策施行者与目标群体合作的实现。其二，缺乏稳定的平台将影响施行者与目标群体的合作。原先大豆口村评议低保户的村民代表会是不够规范的，正式评议会在政府干部组织下才建立起来，可以说没有一个有效平台来实现双方合作。案例二也同样如此，缺少规范化、常态化的协商共治的渠道和平台。其三，农民自我组织能力低，没有稳定平台背后更深层次问题就是农村较低自我组织能力。农民要实现和施行者的合作，首先要实现自我组织，以便和管理者对接并充分交流。两个案例都可发现组织能力低的问题，政策实施中如果组织动员需要政策施行者来推动，就难以实现双方的合作。

四、“有参与无合作”下政策变异的品质与效率

“重参与轻合作”政策施行者行为和“能参与难合作”的目标群体行为共同导致乡土社会中，通过“有参与无合作”的方式实现农民参与，推进政策变异。相较于农民“无参与无合作”的现象，“有参与无合作”一定程度上实现政策实施中的参与，避免乡土社会中政策变异受阻，提升了政策变异效

率，但是由于没有实现“有参与有合作”，同样导致政策变异产生问题，没有达致高品质变异。

（一）“有参与无合作”下政策变异的部分实现

相较于“无参与无合作”，政策实施中“有参与无合作”的现象对于推进政策变异有着积极作用。

1. 高效率实现政策扎实落地。广大农民参与到了政策实施中，而不是作为旁观者。在“有参与无合作”的场景中，政策在乡土社会的落地、农民参与其中是非常快速而高效的。贫困识别不精准、识别中村民没有参与，农业种植小而散等现实状况在较短时间内得到快速改观。且这种政策的实施在乡土社会中切实产生作用，一定程度上达到了政策设计的预期目标，也避免了有学者所指出的，由于乡土社会中存在的问题所造成的政策瞄准偏离、实施走形的问题（汪力斌、周源熙，2010；谢小芹、简小鹰，2014），避免因基层治理不到位削弱政策预期成效。

2. 实现“政策下乡”的快速与可行路径。就如徐勇（2019）所指出，中国共产党通过“政策下乡”将政策输出到农民日常生活中，对高度分散的乡村社会进行政策整合。进一步讲，“有参与无合作”模式不仅高效率实现政策的扎实落地，同时也切实推动了国家意志在乡土社会的贯彻，政策所代表的国家意志有力地对乡土社会产生实际影响，使乡土社会的发展契合国家意志。

3. 在农民认识缺乏情况下实现“跨越式”前进。钟涨宝、李飞（2012）认为社会成员对新制度的理解与接受能力有限，如果单纯依赖社会成员自发地认识参与，其进程会相当缓慢。通过加强对社会成员的动员，在不能加深社会成员认知情况下可以优先改变社会成员的行为，实现社会的跨越式发展。“有参与无合作”一定程度上就是强调在农民认识不够充分情况下，优先改变农民行为，让农民在未高度认识某一政策的情况下，就能参与其中，迅速完成政策目标，实现“跨越式”前进。

（二）“有参与无合作”对政策变异的影响

由于政策实施中农民参与没有达到“有参与有合作”的层次，“有参与无合作”的农民参与同样对政策变异的品质造成了不利影响。

1. 政策施行者“管道式视野”，对乡土实际关注不足。斯科特（2004）在《国家的视角》中提到了国家的“管道式视角”，国家在推动发展时只会关注到自己感兴趣的事物，而忽视一些其他客观存在的现象。“有参与无合作”同样导致了施行者的“管道式视野”，如案例一中施行者只关注实现低保户精准评定，相对忽视了农村实际情况和目标群体的意见，而这些信息是施行者应该重视的。

2. 农民主体作用难以有效发挥，难以建立高度的政策共识。“有参与无合作”导致在公共事务参与中，社区组织过分依赖政府，缺乏自主性，在治理结构中处于弱势地位。群众自身观点意见受到一定程度压制，只是配合政府实现工作有效实施。这并不能有效提升农民对政策的理解和认同，难以建立起施行者与目标群体围绕政策的高度共识，从而并不能充分发挥群众主体作用，难以有效发挥群众智慧。

3. 难以有效应对政策实施风险，形成对社会秩序的潜在威胁。实施前施行者与目标群体没有以合作建立高度的政策共识，会导致农民不愿意承担政策实施出现问题后所造成的损失。北沟村黄花菜种植参与者由于没有对黄花菜规模发展充分认同，出现心怀不满且不愿承担滞销所造成损失的现象。没有提前明确政策实施风险及其分担机制，容易在政策实施的风险承担中激发施行者与目标群体间的矛

盾，对社会秩序构成一定潜在威胁。

4. 农民的自我组织能力难以强化，不利于实现多元治理。“有参与无合作”更多着眼于短期内实现政策落地，具有短期性和功利性特点。从长远看，“有参与无合作”无法对农民赋能，难以提升农民自我组织能力以及参与公共事务的积极性和主动性。公共事务依赖政府组织，一旦政府没有发力，农民参与水平就会显著降低。这不符合提升多元治理水平，实现国家治理体系与治理能力现代化的要求。只有为农民赋能，强化其自我组织能力，才能实现政府、社会、农民间的多元互动，实现多元治理。

五、结论与讨论

在《政策》一书中科尔巴奇（2005）认为，“政策被看成是关于某一特定领域之内将要做什么的权威性的决定”，“各种各样的参与者并非各行其是，所以政策过程关系到确保一个单独的行动过程得到认可”。但是在中国乡土社会中，公共政策有效落地并不能只依靠从上至下的严格贯彻。实现乡土社会中高品质政策变现，需要农民对公共政策的有效回应，而这种回应不是农民机械地顺从。农民能否参与到政策实施中，农民如何参与到政策实施中，都会影响乡土社会政策变现品质。实现乡土社会中高品质的政策变现，要更充分地调动起基层民众的积极性，更充分地考虑政策实施目标群体的意见和建议，实现公共政策实施中施行者和目标群体的有效合作，让乡土社会政策变现中的农民参与从“有参与无合作”向“有参与有合作”转变。

以“有参与有合作”的农民参与实现更高品质的政策变现，可以着眼于以下几个方面：第一，培养基层干部与农民深入沟通的意识和能力。“脚下沾有多少泥土心中就沉淀多少真情”的认识是诚恳而深刻的。要加强对与农民群体互动最频繁的基层干部的培训 and 引导。让基层干部在执行政策中，有意识、有能力与农民群众进行充分沟通、耐心解释，并认真听取意见。同时要求各级干部常态化地深入农村“下马观花”，政策施行者只有充分进入农民的“生活世界”，才能理解农民、尊重农民，构建有参与有合作的坚实基础。第二，在政策执行过程中为农民主体作用发挥留下必要空间。实现有参与有合作，要为合作留下必要“空间”，过于强调高效政策执行一定程度上是以牺牲“空间”换取的。首先，基层政府要避免“依葫芦画瓢”的政策出台方式，而要充分考虑本区域基层实际并创造性转化或落实。其次，加强规则设计对农民充分参与的支持。推进政策进入乡土社会的规则设计中，要为群众留下足够空间。规则设计不能只考虑政策顺利实施，要在规则、程序上为群众提出建议甚至表示反对留出必要空间。最后，不能以过于“僵硬”的目标责任考核限制基层干部行为。政策目标层层下压导致基层干部更多关注于政策目标实现，使基层意见难以有效发挥作用。上级政府在必要时需要结合政策执行实际，对目标责任考核进行及时调整和完善。第三，加强村两委建设。让有思想、有能力、对村民负责的乡村能人进入村两委。一方面，村两委要实现了对农民的组织动员，让广大农民能更有序、有力和有效地参与政策实施，更畅通地表达自身观点；另一方面，基层组织也要成为和政府有效对接的平台，为施行者与目标群体合作创造条件。强化组织建设可以让乡土社会中政策实施的部分环节真正有序地通过群众自决来完成。第四，涉农政策实施要基于产业发展或农村社会发展规律，施

行者要在把握全产业链或发展整体过程的基础上推进政策实施。政策实施前施行者与目标群体要围绕风险分担建立共识，避免政策实施中可能出现的损失对乡土社会秩序造成破坏。同时，政策实施很有可能带来或多或少的非预期后果，施行者在政策实施过程中需要持续关注农民的感受与建议，从而对政策实施状况有更全面的把握。只有在乡土社会政策实施中，实现“有参与有合作”，才能真正打通政策执行的“最后一公里”，实现乡土社会中高品质政策变现。

党的十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。强调政策实施中从“有参与无合作”到“有参与有合作”的转变，激发作为主体的广大人民群众的主体效能，不仅是为了追求乡土社会中高品质的政策变现，对于加强和创新社会治理，打造基层社会治理共同体以及激发治国理政的基层活力同样具有重大意义。当政策实施过分强调农民参与的价值在于实现既定目标时，就可能造成虽然农民参与到乡村治理中，但其主体性却没有得到提升甚至出现丧失的现象。基层公共治理需要政府作用的充分发挥，但是也要实现广大农民的有效参与，更好地激发农民智慧，充分考虑他们的感受，保障并尊重农民的主体地位。同时，尊重农民主体地位，还要有实现农民主体性不断成长、发挥主体作用能力不断增强的路径。就如参与式民主理论所希望的，群众能够在参与公共事务中实现自身成长与发展，“增加对集体问题的关心，有助于形成一种有足够知识能力的公民”（赫尔德，1998）。只有努力实现有参与有合作的农民参与，追求公共部门、基层干部、广大农民之间合作的实现，才能切实激发农民主体效能。最后需要指出是，本文着重探究政策变异的乡土逻辑，以参与合作的不同类型解读乡土社会中的政策变现，分析中国乡土社会中政策变现何以实现与如何实现，挖掘政策变异的乡土逻辑。大量研究强调参与的广度，本文体现了参与“深度”同样非常重要，但是对参与深度的阐释与分析仍有待提升，还没有足够充分、细致地展现政策变现中农民参与实现的过程和机制。实现对参与“深度”的科学测量和分析，运用时间性更长的案例，对农民参与进行“过程—机制”分析，是实现对“有参与有合作”更加深入探讨的可行思路。

参考文献

1. 蔡岚，2013：《合作治理：现状和前景》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》第3期。
2. 曹春艳，2019：《合作治理视域下居民参与公共卫生服务角色研究》，《医学与社会》第9期。
3. 戴维·赫尔德，1998：《民主的模式》，燕继荣等译，北京：中央编译出版社。
4. 丁从明、吴羽佳、秦姝媛、梁甄桥，2019：《社会信任与公共政策的实施效率——基于农村居民新农保参与的微观证据》，《中国农村经济》第5期。
5. H.K. 科尔巴奇，2005：《政策》，张毅、韩志明译，长春：吉林人民出版社。
6. 韩啸、张安录、朱巧娴，2017：《不同类型农户城乡建设用地增减挂钩政策实施阶段参与程度影响因素研究》，《农业现代化研究》第1期。
7. 何得桂、党国英、张正芳，2016：《精准扶贫与基层治理：移民搬迁中的非结构性制约》，《西北人口》第6期。
8. 何得桂、董宇昕，2018：《深度贫困地区健康扶贫政策执行偏差及其矫正》，《党政研究》第6期。

- 9.贺东航、孔繁斌, 2019: 《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》, 《中国社会科学》第4期。
- 10.胡宁生, 1999: 《公共政策执行中公众参与分析》, 《中国行政管理》第12期。
- 11.黄振华、杨明, 2017: 《农村土地确权政策的执行进展与绩效评估——基于全国303个村庄7476份问卷的分析》, 《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 12.蒋俊明, 2013: 《利益协调视域下公众参与型公共政策机制建构》, 《政治学研究》第2期。
- 13.焦芳芳、刘启明、武晋, 2018: 《基于“权力—利益”框架的农户参与问题研究——以L县“企业+基地+农户”香菇产业扶贫模式为例》, 《甘肃行政学院学报》第6期。
- 14.金江峰, 2020: 《乡村政策动员中的“权力—技术”及其影响》, 《中国农村观察》第2期。
- 15.李华胤, 2016: 《政策落地: 探索村民自治基本单元的现实因素》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期。
- 16.李倩、严强, 2015: 《县级政府公共政策执行中公民参与的逻辑与路径》, 《南京社会科学》第1期。
- 17.柳立清, 2019: 《政策多变与应对失矩——基层易地扶贫搬迁政策执行困境的个案解读》, 《中国农村观察》第6期。
- 18.马琼丽, 2013: 《当代中国行政中的公众参与研究》, 云南大学博士学位论文。
- 19.欧胜彬、陈利根, 2014: 《农村集体土地流转制度绩效研究——基于安徽与广西的典型案例分析》, 《农村经济》第9期。
- 20.彭小霞, 2019: 《精准扶贫政策实施中村民参与的困境及其突破》, 《理论导刊》第3期。
- 21.谭英俊, 2015: 《少数民族地区县级政府扶贫开发政策执行力提升研究——基于广西的调研》, 《广西大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 22.田毅鹏, 2009: 《转型期中国社会原子化动向及其对社会工作的挑战》, 《社会科学》第7期。
- 23.汪力斌、周源熙, 2010: 《参与式扶贫干预下的瞄准与偏离》, 《农村经济》第7期。
- 24.王刚、白浩然, 2018: 《脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架》, 《公共管理学报》第1期。
- 25.韦春艳、王琳, 2009: 《公共政策执行中的公众参与探讨》, 《理论月刊》第1期。
- 26.吴比、Ziming Li、杨汝岱、彭超, 2016: 《农村政策执行协商会影响农民的政策满意度吗》, 《中国农村经济》第4期。
- 27.谢舜、盛志宏, 2012: 《社会政策过程中公众参与角色的变迁及其社会意义》, 《江汉论坛》第8期。
- 28.谢小芹、简小鹰, 2014: 《国家项目地方实践的差异性表达及成因分析——基于西部和中部两村庄的比较研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 29.徐家良, 2003: 《民主合作制: 政府与公民间的双赢博弈》, 《浙江社会科学》第1期。
- 30.徐勇, 2019: 《国家化、农民性与乡村整合》, 南京: 江苏人民出版社。
- 31.叶林、罗丽叶、邓利芳, 2016: 《组织、议题与资源动员: “公咨委”公众参与模式对公共政策的影响分析》, 《甘肃行政学院学报》第5期。
- 32.殷焕举、胡海、李毅弘, 2010: 《民主合作制: 中国农村基层民主建设的制度创新》, 《马克思主义研究》第2

期。

33.曾云敏、赵细康, 2018: 《环境保护政策执行中的分权和公众参与: 以广东农村垃圾治理为例》, 《广东社会科学》第3期。

34.张静, 1996: 《“合作主义”理论的中心问题》, 《社会学研究》第5期。

35.张康之, 2008: 《论参与治理、社会自治与合作治理》, 《行政论坛》第6期。

36.詹姆斯·C·斯科特, 2004: 《国家的视角—那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》, 王晓毅译, 北京: 社会科学文献出版社。

37.钟涨宝、李飞, 2012: 《动员效力与经济理性: 农户参与新农保的行为逻辑研究——基于武汉市新洲区双柳街的调查》, 《社会学研究》第3期。

38.周晨虹, 2011: 《农村公共政策执行中的农民参与研究》, 《山东社会科学》第10期。

(作者单位: ¹西北农林科技大学人文社会发展学院公共管理系;

²西北农林科技大学陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心)

(责任编辑: 光明)

The Local Logic of Policy Realization: An Analysis Based on the Phenomenon of “Participation Without Cooperation”

He Degui Xu Rong

Abstract: The central topic in the study of the realization of public policies in rural China is participation of grassroots groups in the field of policy implementation. Based on the reflection on the “subjectivity” of farmers’ participation, this article establishes an ideal type and framework of analysis concerning the relationship between the quality of policy realization and the participation of farmers. Through the qualitative analysis of two cases, the study deeply examines how and why farmers’ participation in policy implementation can be realized in rural China. Through analyzing four elements including rule design, organization arrangement, topic setting and incentive mobilization in the cases, it finds that farmers’ participation in policy implementation is characterized by “participation without cooperation”. Two reasons can explain this phenomenon. One is the implementers’ behavior of “emphasizing participation yet neglecting cooperation”. The other one is the target groups’ behavior of “being able to participate but difficult to cooperate”. Both of the reasons are indispensable. Actually, the phenomenon of “participation without cooperation” ensures the quality of policy realization in rural China to a certain extent. Meanwhile, it can also lead to some problems that can weaken the quality of policy realization. Unlocking the “last mile” of public policy implementation and pursuing “participation and cooperation” is not only an effective way to enhance the effectiveness of public policy, but also an important way to stimulate grassroots vitality.

Key Words: Policy Realization; Farmer Participation; Policy Implementation; Participation Without Cooperation