走向群众自觉行动的基层治理实践*

桂　华　贺雪峰

摘　要：伴随乡村振兴战略的扎实推进，惠农资源投入为农民实现美好生活创造了良好条件。然而，在以项目为抓手、以技术为手段、以行政为主体的资源下乡方式下，农民虽享有政府供给公共服务但主动性不强，出现政治有效而治理效能不高的基层工作悖论。依托鼓励基层改革的体制优势，一些地区创新资源下乡方式，将群众参与和需求表达贯穿于资源落地环节，弥补项目制短板并提升了资源使用效率。优化资源下乡方式关键是通过规范的制度形式将国家资源变成村庄资源，利用国家投入激活村级制度运转，让群众在振兴乡村的实践中提升主动意识和集体行动能力。寻找将党的正确主张变成群众自觉行动的有效办法，推动基层工作“为了农民”与“依靠农民”有机结合，是新时代群众路线的重要体现。

关键词：资源下乡　群众路线　农民主动性　基层治理

作者桂华，武汉大学社会学院教授；贺雪峰，武汉大学社会学院教授。（武汉 430072）

一、问题的提出

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。① 针对城乡发展不平衡，党中央作出实施乡村振兴的战略部署。推进乡村全面振兴要开展广泛的乡村建设活动，关键是“要充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性”。② 国家提出“农业农村优先发展”的政策导向，为振兴乡村提供了良好的外部条件。然而，在实施惠农政策过程中，“养懒汉”“干部干、农民看”③ 等现象时有发生，在政策积极与广大群

* 本文为国家社会科学基金项目“数字技术融入乡村‘三治’体系研究”（22BSH146）阶段性成果。

① 《习近平经济文选》第1卷，北京：中央文献出版社，2025年，第2页。

② 参见《中共中央国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027年）〉》，《人民日报》2025年1月23日，第1版。

③ 针对巩固拓展脱贫攻坚成果，习近平总书记指出，要注重激发脱贫群众依靠自身力量发展的志气心气底气，让勤劳致富的受激励，防止“养懒汉”。鼓励实行发展类的补贴，要倡导多干多补、少干少补、不干不补。鼓励实施建设类的项目，也要分清什么

众积极之间还存在一定差距。因此，如何将国家政策投入转化为农民创造美好生活的积极行动，是在理论和实践层面需要回应的重要问题。本文从农民主动性发挥的角度，探讨乡村振兴战略下的基层治理如何走向有效。

“幸福生活都是奋斗出来的”，①实施乡村振兴战略要坚持以农民为主体。主动性构成人的主体实践活动的支撑，农民主动性是指他们在特定历史条件下为改变自身状态而积极奋斗的行为特征。毛泽东同志在思考中国革命道路问题时，曾作出“农民问题乃国民革命的中心问题”② 的判断。学术界研究农民的行动逻辑，背后是对农民如何影响历史进程的关注。改革开放以来，我国经济社会发展取得巨大成就，针对“中国奇迹”，有学者强调农民在现代条件下的能动性适应；③ 亦有学者认为，深厚的乡村文化传统构成了农民积极行动和参与市场竞争的精神动力。④ 相关研究侧重从文化传统和社会伦理角度理解农民行为，揭示农民积极行动的内在动力。实际上，农民的主动性不仅是促使其作出行为选择的心理动机，而且是其对外部环境作出反应的能力。很多时候农民具有改变命运的强烈意愿，却“引而未发”，原因在于农民分散化状态或多或少限制了其主动性发挥。在持续的实践中，中国共产党深刻而准确地把握农民的历史处境，不断探索如何将农民“组织起来”的办法，不仅极大地释放了农民的主体行动能力，而且形成了一套科学有效的群众工作方法。坚持党的领导是激发农民主动性的根本，党的群众路线为当下开展工作提供了基本指引。

在当前阶段，如何立足“三农”政策，更好发挥“依靠农民”的工作优势，还有待探讨。本文将其放在国家惠农资源下乡实践中讨论。农村税费改革以来，国家逐步加大向农村的转移支付力度，但在实践中一直存在国家资源如何高效落地的技术性难题。惠农资源下乡要经历复杂的行政环节，国家倾向于强化上级部门权力，将项目化的资金分配方式与特定治理任务结合，形成了项目制。⑤ 这虽然提升了资金使用的规范性，却不代表基层政府回应公众需求的能力提高。⑥ 针对资源下乡中

事该政府干、什么事该农民干，再也不要干那种干部干、农民看的事情。参见习近平：《加快建设农业强国　推进农业农村现代化》，《求是》2023 年第 6 期。

① 《习近平著作选读》第 2 卷，北京：人民出版社，2023 年，第 501 页。

② 《毛泽东文集》第 1 卷，北京：人民出版社，1993 年，第 37 页。

③ 参见徐勇：《农民理性的扩张：“中国奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出》，《中国社会科学》2010 年第 1 期。

④ 参见王春光：《中国社会发展中的社会文化主体性——以 40 年农村发展和减贫为例 》，《中国社会科学》2019 年第 11 期；付伟：《中国工业化进程中的家庭经营及其精神动力——以浙江省 H 市潮镇块状产业集群为例》，《中国社会科学》2021 年第 4 期。

⑤ 参见周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》，《社会》2012 年第 1 期。

⑥ 参见焦长权：《从分税制到项目制：制度演进和组织机制》，《社会》2019 年第 6 期。

存在的“最后一公里”问题，一些地方发挥鼓励基层积极参与改革的体制优势，主动创新资源下乡方式，尝试在国家政策与农民需求之间找到更好的结合点。这些探索的相似之处是地方政府通过制度设计让一部分财政资金变成某种形式的村庄资源，利用资源输入激发农民主动性。这些自下而上的创新做法弥补了项目制的短板，契合把“基层经验充分吸收到改革设计中来”① 的全面深化改革精神，展现了基层治理现代化的正确方向。

分税制后伴随中央财权提升而形成的项目制构成国家分配财政资金的基本手段，深入研究项目制及其实践对于理解国家治理改革十分重要。② 党的十八大以来，国家优化财政体制，一方面，降低针对地方的专项转移支付比重，激励一些财政预算分配能力较弱的中央部门采取新的工作机制，局部实现对项目制的“超越”。③ 另一方面，国家在技术层面优化财政资金管理制度的同时，还倡导积极发挥群众工作优势，将资源下乡与践行群众路线相结合，鼓励基层跳出“制度建设—制度失灵—制度再建设”的科层制改革路径，尝试探索一条“超越科层化的乡村治理现代化”之路。④ 立足惠农资源下乡的实践案例，本文从两个层面展开讨论：第一，从农民和村庄的角度，探讨如何建立更加有效的资金使用办法；第二，从惠农资源下乡入手，分析如何做到“国家有为”与农民主动性发挥的结合，在基层治理这一具体领域探讨如何“把党的正确主张变为群众的自觉行动”。⑤

二、基层治理中的农民行动特征

“马克思主义者认为人类的生产活动是最基本的实践活动，是决定其他一切活动的东西”，⑥ 因而，不能抽象地谈论农民的主体行动，而是要将其看作实践产物。特定生产方式塑造农民的行动逻辑，“小而散”的农业生产方式容易导致农民向内用力与合作受限，⑦ 释放农民主动性的关键是要突破小农的分散性和局限性。不同时期，

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第44页。

② 参见折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011年第4期。

③ 参见邱毅、郁建兴、叶志鹏：《超越项目制：中央倡导型政策试点的运行逻辑及制度基础》，《中国社会科学》2025年第1期。

④ 参见欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022年第3期。

⑤ 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第211页。

⑥ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第282页。

⑦ 20世纪90年代曹锦清实地考察农民的组织能力，总结出农民“善分不善合”的特点。参见曹锦清：《黄河边的中国——一个学者对乡村社会的观察与思考》，上海：上海文艺出版社，2000年，第166—167页。

农民主体行动条件存在较大差异。在传统的农业社会，国家为减少对基层事务的直接管理而采用了“集权”下的“简约”治理方式，① 农村公共品供给主要交由农民自己完成，形成了“弱国家”条件下的农民自我组织动员。

费孝通以“差序格局”概括中国传统社会特征，一方面，“差序格局”描述了小农生产方式下的乡村组织形态；另一方面，它也是对农民“以己为中心”的行为逻辑的概括。② 传统农民之所以不具备现代意义上的“公德”，是因为农民在小农生产方式下组织生活，其活动边界主要在由地缘和血缘关系所组成的有限范围内。在“一表三千里”的社会关系中，农民首先关心的是自己生产生活所依赖的家庭。但是，日常生活中家庭不能满足全部需求，农民需要向外拓展关系，形成家族、小亲族、门户、村落、基层市场等不同类型的超出家庭边界的认同与行动单元。

这些认同与行动单元依靠私人关系联合，遵循乡土规范，具有民间性质。在建立现代国家政权体系之前，国家统一化管理与小农社会形态在基层能够契合的关键在于，农民不是以一家一户绝对分散的形态存在，而是在众多农户单元之上形成了一定范围的社会组织。身处其中的农民相互熟悉且具有信任感，形成较为稳定的互助结构。农民依附于家庭，家庭被整合到以家族、村庄等为代表的社会组织中，再与国家对接，实现基层秩序。③

虽然这种传统治理结构体现了“农民本位”并一定程度上鼓励农民主动实践，但其缺陷也显而易见。一方面，乡村组织相对缺乏普遍性规则，使得农民只能在较小范围内实现功能性合作，限制了农民主体能力的发挥。另一方面，一些乡村社会组织建立在农民分化的基础上，尽管可以提供满足农民生产合作、红白事互助、日常救济等基本生存需求，但由于组织内部存在家族大小、土地占有不均等情况，农民的生存处境差异较大。

新中国成立后，中国共产党领导下的国家体系成功贯彻到基层，不仅将农民从传统秩序中解放出来，而且通过基层组织建设实现了将广大农民“组织起来”。克服农民的局限性不能仅从改造个体心理着手，而应找到将分散主体整合起来的组织机制。在中国共产党领导下，农民主动性的发挥经历了两个环节：第一步是打破传统土地占有形态以及建立在其基础上的社会关系，让农民成为拥有权利的独立主体；第二步是让农民团结在党领导下的基层组织体系中，以此来消除农民的分散状态。

通过上述两个环节，广大农村形成了“三级所有，队为基础”的基层组织形态。

---

① 参见黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008 年第 2 期。

② 参见费孝通：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，2007 年，第 30—35 页。

③ 参见赵晓峰：《公私定律：村庄视域中的国家政权建设》，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 59—62 页。

建立在土地公有制基础上的村社组织在党的领导下运行，属于国家政权意志在基层的实现。同时，党领导下的村社组织并非正式的行政机构，它以农民合作为基础，彰显组织内部的民主管理，是国家性与人民性的统一。党组织领导下的村社是经由国家政权建设而形成的超越传统小农生产方式的现代公共组织。一方面，村社组织克服了农民的分散性，使农民在社会主义建设中作出重要贡献；另一方面，村社组织内部所采取的统一生产经营、统一分配的管理方式，相对忽视农民的个体性、自主性，难以长期维系。

党的十一届三中全会之后，农村改革加快推进。一是在生产方式上，通过包产到户、包干到户等形式的探索，最终实行家庭联产承包责任制；二是推进农村治理方式改革，基于对基层实践经验的总结推广，推行农村村民自治制度。① 在经济层面，农民重新掌握了经营土地的权利，获得生产自主性。通过土地承包实现的家庭经营是“合作经济中一个经营层次”，是“两个飞跃”的一个阶段。② 经过改革，我国农村集体经济组织确立了家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这种双层经营体制实现了农户和集体组织“两个积极性”的发挥，既尊重农民的主体地位又克服农民分散性。

家庭联产承包责任制和村民自治制度在一定程度上赋予农民经济上的权利以及基层公共事务中的决策权。围绕统筹农业生产、农村公共服务供给、农村基础设施建设等，农民开展基层群众性自治活动，实现自我管理和自我服务。到农村税费改革前，国家采取城乡公共品“二元化”供给，③ 农民不仅要筹资投劳自我供给公共品，而且要向国家上缴农业税。这一时期，农民的主动性被调动起来，却也出现负担过重的问题。

取消农业税后，越来越多的国家资源下乡，为解决“三农”问题提供基本支持。国家就改进农村工作方法提出若干要求，包括实施以农民为主体的乡村振兴、推进“三治”结合、打造共建共治共享的社会治理格局、完善村级治理体系、推动村民自治下沉等。这些改革都涉及对激发农民参与乡村发展和基层治理的关切。

农民主动性不仅源于他们对自身利益的重视，还包括农民通过特定组织形式实现自身利益的能力。农民的主体行动在不同时期存在显著差异。在国家能力相对不足的中国传统社会，农民靠乡土社会内部合作来建立基本生存秩序，在获得生产生活低水平满足的同时，也承担了一定的代价，属于迫于生计的主动行动。新中国成立后，农民从传统关系中解放出来，分散的农民由党组织领导和团结，以现代公共

① 参见陈锡文等：《中国农村制度变迁60年》，北京：人民出版社，2009年，第352—354页。

② 1983年中央一号文件指出，分户承包“和过去小私有的个体经济有着本质的区别，不应混同”；关于农业改革和发展，邓小平提出了“两个飞跃”论断。参见《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第355页。

③ 参见陈锡文等：《中国农村制度变迁60年》，第250页。

规则缔造生活，广大农民变成积极创造历史的主体。改革开放后，家庭联产承包责任制极大地调动了农民在生产经营上的主动性，农民承担农业税并通过村民自治来解决村庄公共事务。进入21世纪，国家在农村工作中确定了“多予、少取、放活”的方针，减少对农民的束缚。尤其是党的十八大以来，数以万亿计的资源下乡为农民主动性的全面发挥注入了全新动力。

三、激发农民行动的资源下乡与村庄建设

资源条件是决定国家与农民关系的关键因素。取消农业税后，国家向农村转移的资源越来越多，这在我国历史上从未出现过。增加财政投入是国家达成“三农”工作目标的基本手段。国家投入惠农资源后，必须将其转化为看得见、可控制、能测量的任务形式，以做到“花钱必问效，无效必问责”，因而采取了以项目制为典型的高度技术化、规范化和标准化的资金管理制度。

行政主导的资金投入强化了自上而下的国家管理。同时，农村基层工作一直保持着群众路线传统。群众有能力组织起来解决自己事务这一基础性条件，为克服项目管理制的不足提供了可能性。实践中，基层政府承接的涉农资金越来越多，面临“将好事办好”的压力也越来越大。“现阶段，城乡差距大最直观的是基础设施和公共服务差距大。农业农村优先发展，要体现在公共资源配置上。”① 因而农村基础设施建设和公共服务供给构成资源下乡的重点。大量事关农民生产生活的农村公共品，规模上细小琐碎、形态上多种多样，以项目形式进行公共品供给难以精准满足农民对公共品的多样化需求，这促使基层政府做出改革创新。近年来，全国各地进行了不少自下而上的探索，较好地将国家资源下乡与农民主体实践结合起来，实现了资源下乡方式的改进。本文选取的四个案例均来自田野调研，笔者及所在的研究团队对案例所涉及的地区或改革事项进行了持续观察。② 案例中的农村人居环境整治、美丽乡村建设、农村小微工程实施和农村集体经济发展属于当下基层中心工作，这些工作是惠农资源重点投入领域，且与千家万户的生产生活密切相关。

（一）湖北省开展的农民参与式农村人居环境整治

农村人居环境整治是提升农民生活质量的重要举措。习近平总书记在浙江工作时亲自谋划推动“千村示范、万村整治”工程，从农村环境整治入手，由点及面、

① 《习近平著作选读》第2卷，第83页。

② 在下文所介绍案例中，笔者重点关注这些地区在优化资源下乡方式、动员农民参与村庄建设方面所进行的制度探索。这些探索与一些地方政府集中资金打造“亮点”不同，后者强调行政主导，对农民主动性的发挥关注不足。

迭代升级，20年持续努力造就了万千美丽乡村，造福了万千农民群众，创造了推进乡村全面振兴的成功经验和实践范例。① 2018年以来，笔者所在团队在安徽、湖北、江西等十余个省份持续调研农村人居环境整治实施情况。深入观察发现，整治农村人居环境表面是一项工程改造工作，实则是一项系统性的社会治理工作。这项工作内容综合，深度介入农民生活，涉及农民院落内外形态改造和对农民日常行为的塑造。农村人居环境整治无法通过一次性投入实现，其本质是一项需要农民高度参与的过程性实践。因此，推进农村人居环境整治需摒弃单一化的工程建设思维。

2018年，湖北省出台《湖北省农村人居环境整治三年行动实施方案》，确定县级党委和政府作为推进农村人居环境整治的责任主体。与沿海经济发达地区相比，中西部地区的县级财力相对较弱，这决定了基层开展人居环境整治的路径选择。政府资金投入与人居环境整治点多面广的任务要求之间存在矛盾，对此，湖北省一开始就确定了“创新政府支持方式，采取以奖代补、先建后补、以工代赈等多种方式，充分发挥政府投资撬动作用”的工作思路。② 三年行动结束后，湖北省于2022年启动“美好环境和幸福生活共同缔造试点工作”，③ 进一步探索农民在农村人居环境整治中的作用发挥。

具体方式是全省每个县市区选取5到10个农村自然湾组或城市小区，作为群众参与建设美好环境和幸福生活的试点。试点推行以来，笔者所在团队在宜昌、黄冈、武汉等地开展调查。结合区、县实践来看，试点的核心理念是“以改善群众身边、房前屋后人居环境的实事小事为切入点”，发动群众参与基层公共活动，塑造群众在社会治理中的主动性。在建设方式上，强调“农民的事情由农民办”，开展村庄环境整治时，将“政府主导、农民参与”变为“农民主导、政府支持”。试点改变了基层工作的责任逻辑，农民通过村民自治程序制定公共品供给规则，在具体事件中逐步形成村庄议事规则、资金筹集使用办法、工程建设验收标准、基础设施长效管护机制等，形成了内生的群众工作机制。村庄人居环境整治和美丽乡村建设需要政府投入资金，调查发现，撬动群众的关键是改变资源下乡机制。在开展试点过程中，湖北省取消了传统“戴帽下达”的资金分配方式，将中央和省级财政资金统筹起来使用，按照“补贴启动、奖励先进”规则开展“以奖代补”，④ 指导农民按照自己意愿

① 参见《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，北京：人民出版社，2024年，第1页。

② 参见《湖北省农村人居环境整治三年行动实施方案》（鄂办发〔2018〕21号）。

③ 《关于开展美好环境与幸福生活共同缔造活动试点工作的通知》（鄂办发〔2022〕23号）。

④ 参见《湖北省美好环境与幸福生活共同缔造活动“以奖代补”项目资金管理办法》（鄂财预发〔2022〕46号）。

制定村庄建设方案、自己组织建设，建成后再补，且规定一定比例的农民筹资筹劳投入。

在政府强化预算约束下，发动群众参与农村人居环境整治，不是缓解财政压力的消极办法，而是一种开展工作的新思路。农村人居环境整治以解决农民身边日常性“小事”为对象，用行政手段来解决这些“小事”的成本高，在“办小事”领域，恰好可以发挥群众路线优势。① 以笔者重点调查的宜昌市点军区为例，2022 年到 2023 年，全区 8 个试点村累计开展群众主导的建设项目 43 个，总投入 1052 万元，其中“以奖代补”291 万元，群众以让地让利、投工投劳、出资出物等方式自筹 386.5 万元，形成了“房前屋后自己干、小型项目村内能人干、大型项目政府牵头办”的村庄建设模式。人居环境整治包含了大部分农村工作的典型特征：点多面广、细小琐碎，做好这类工作必须与群众参与紧密结合。当下，随着经济条件的改善，农民对村庄居住环境的需求越来越高，这种参与式的工作开展方式将农民的内在动力转化为提升村庄人居条件的实践行动。

（二）广东省开展的涉农资金统筹整合和美丽乡村建设“以奖代补”

涉农资金点多面广，多个部门参与分配和管理，存在重复投入和效率不高的问题，国家着力探索涉农资金统筹办法。② 在此背景下，广东省开始推进涉农资金整合使用，③ 制定省级涉农资金统筹整合专项目录和整合流程，将涉农资金归并，按照“农业产业发展、农村人居环境整治、精准扶贫精准脱贫、生态林业建设、农业救灾应急和农业农村基础设施建设”六大类别分配、管理和使用。资金整合后，一部分投资规模大、受益范围广、工程质量标准高的项目，由政府直接主持建设，强化了乡村建设的规划性和标准化。还有相当一部分涉农整合资金要投入农村小微基础设施建设领域，传统的项目管理制度或存在“瞄不准”问题，需要建立以农民为主体的资金使用方式。

以资金统筹整合为基础，广东省一些地区开展“资金下沉”改革。早在 2014 年，清远市获批第二批国家级农村改革试验区。在改革推进过程中，清远市持续探索如何将美丽乡村建设与财政资金投入机制优化相结合。2018 年清远市出台《清远

① 参见潘维：《当前“国家治理”的核心任务》，《人民论坛》2014 年第 13 期。

② 2016 年下发《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22 号）；2017 年印发的《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（国发〔2017〕54 号）要求“将涉农资金统筹整合作为深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容”。

③ 2018 年印发《广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）》（粤府〔2018〕123 号），2022 年出台《广东省人民政府办公厅关于进一步加强涉农资金统筹整合的实施意见》（粤府办〔2022〕18 号）。

市“美丽乡村2025”行动计划》，确定了乡村建设目标。① 建设美丽村庄需要资金投入，成本如何分担、资金如何高效使用是关键。英德市是清远下属县级市，2019年印发的《英德市全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村资金管理办法》规定，“实施村民筹资投劳先行创建生态宜居美丽乡村，财政以奖励代替补贴鼓励村民”，确定了“民办公助”的建设模式。操作上是农民先建、政府再补，第一步是政府制定区域发展规划和乡村建设标准，为农民提供乡村建设指引；第二步是农民对照政府规划指引、村庄基础条件，进行村内民主协商，群策群力并达成建设方案，再以村庄为单位向政府申报；第三步是建设方案获得立项后，由集体合作社招标实施工程建设或者组织农村工匠自主实施工程建设，完成后由集体合作社账户兑付建设资金。村庄建设通过验收之后，政府给予奖励，将资金拨付到集体合作社账户用于弥补前期投入，奖励额度低于村庄建设总投入，要求农民适度筹资投劳。村庄基础设施建成后还需要日常维护，针对常见的“重建轻管”问题，2020年印发《英德市农村长效管护工作实施方案（试行）》，按照每人每月农民自筹1元、镇财政补贴1元、市财政奖励1元的标准，筹集村庄环境日常管护资金。政府规定，必须在农民自筹资金到位后，财政再给予奖补。我们调查的英德市J镇实现了100%的自筹率，自筹资金和奖补资金拨付到集体合作社，村集体聘用保洁员进行环境维护，接受农民日常监督。

2014年以来，我们持续追踪清远市乡村治理改革效果，以清远实践为样本，观察国家倡导的以农民为主体的乡村建设如何落地。调查发现，先建后补的资金投入方式，提升了村庄建设效率。截至2023年，英德市纳入规划的4503个自然村全部达到“整洁村”标准，71.17%的行政村达到“宜居村”标准。群众积极性越高且自我组织能力越强的村庄越能获得政府奖补，资金投入转化为看得见的成果，这促使不同村庄之间形成“比学赶超”，进一步激发了农民的主动性。“以奖代补”资金投入方式还产生了另外两个工作经验：一是农村建设“四不补”做法，当地农民认为村庄建设是改善自身生活条件，是“自己的事情”，不同于政府建设，基础设施修建采取“占地不补、青苗不补、附属物不补、用工不补”，自发形成村规民约。2021年，英德市J镇修建一条13.48公里健身步道，涉及5个行政村20多个自然村，政府投入3500万元后，发动村委会、村庄理事会、党员、村民代表等深入开展群众工作，整个过程“没有赔偿一分钱，也没有出现一个钉子户”。二是破解耕地细碎化问题，为更好地实施高标准农田整治，不少村庄通过民主协商达成地块整合方案，农民主动打破田埂，完成土地整治之后重新配置土地，促进了农业适度规模经营和土

① 清远全市村庄按照五个等级标准建设，要求到2025年实现100%“整洁村”达标、80%“示范村”达标、“特色村”建成500个、“生态村”建成100个和“美丽田园”建成一批。

地集中连片耕作。J镇共306个村组，到2020年，261个村组完成了土地整合，整合面积占79.1%，有效破解了影响农业生产的土地细碎化问题。H镇2022年实施31个农村公益事业项目，项目总投资（包括筹劳、青苗损毁折算）1025.2万元，政府“以奖代补”661万元，农民自愿筹资投劳达总投入的三分之一。

（三）北京市平谷区在村级工程中探索全过程人民民主的基层实践

近年来，北京市在提升基层治理方面进行了多项改革探索。2018年，首先由平谷区探索的“街乡吹哨、部门报到”做法，在北京全市推广试行。2018年11月，习近平总书记主持的中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过了《“街乡吹哨、部门报到”——北京市推进党建引领基层治理体制机制创新的探索》。① 早在2017年平谷区改革试点阶段，笔者所在团队就受邀进行实地调研。“街乡吹哨、部门报到”核心是优化基层条块关系，以推动行政力量下沉更好地回应群众诉求。在提升政府服务群众能力的基础上，如何进一步增强群众在基层工作中的主动意识，成为平谷区继续探索的切入点。

2022年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》，要求“完善农民参与乡村建设机制”和“引导农民全程参与乡村建设”。针对这一要求，北京市平谷区在乡村振兴过程中，探索“全过程人民民主＋全项目村级实施＋全链条工程监管”为内容的村庄建设方式。农村人居环境整治或美丽乡村建设涉及大笔资金投入，工程建设构成基层“小微权力”监督和贪腐治理的重要领域。村内工程大多技术门槛不高、规模不大且形态弥散，监管上若只靠严格招标流程、提高施工单位资质审查和规范过程留痕，会提高程序成本进而压缩实际投入。“小题大做”表面上做到严管，实则无效。几乎所有地区都存在小微工程建设监管难题，需要找到破解办法。

平谷区的切入点是引导农民参与和监督村庄工程建设，探索以农民为主体的全流程管理机制。第一步是公开排摸梳理群众需求，第二步是通过村级民主决策程序决定项目建设内容，第三步是将符合要求的工程交由村级组织实施。针对资金管理，平谷区出台《平谷区关于改革创新推进乡村振兴示范区项目建设及资金管理使用的意见（试行）》，“鼓励村党支部以集体经济组织为主体带领群众承接项目。对于依法不用履行公开招标、政府采购程序的，能够提升农村人居环境的，或者能够促进特色产业发展的、能够扶持壮大集体经济等散小项目，优先安排项目所在地的村集体经济组织实施”。平谷区的探索是用全过程人民民主的基层实践替代高成本的外部式工程监管。2023年7月，笔者所在团队再次组织研究团队考察平谷区的改革实践，在试点村的调查发现，在村庄建设中推进全过程人民民主基层实践，可生发出

① 参见《这一基层经验为何上了中央深改委会议?》，《理论导报》2018年第11期。

自下而上的群众监督，减少资金监管成本，并通过公开透明程序消除了群众对村干部的不信任，实现村级小微工程建设灵活性与规范性的统一。

（四）安徽省芜湖市探索的农村小微工程村级建设方式

大部分农村基础设施建设涉及的资金量不大，且工程简易，常规做法是政府将工程建设委托给具备资质的施工主体。在基层的调研发现，很多规模很小的农村基础设施，包含设计、招标、代理、监理等复杂流程，产生较高的前期费用。此外，在工程建设过程中，还存在业主（政府）、施工方和受益方（农民）的复杂关系，施工主体往往接受政府管理而不直接回应农民真实需求。针对这些问题，芜湖市探索将农村小微公益性项目委托给村庄建设。以芜湖市繁昌区为例，该区制定《繁昌区党组织领办合作社承接农村公益性项目实施细则（试行）》，简化项目招标和采购程序，规定单项或批量采购预算30万元以下的服务类、货物类项目，单项采购预算60万元以下的工程施工类项目（除车辆，徽采商城、定点采购外），原则上交由所在村的合作社承接实施。村级成立包括村监会成员、村民代表、党员在内的项目监督管理小组，负责工程建设监管；由村干部、村监会成员和合作社监事会成员组成资金管理小组，负责资金监管。政府退出工程实施环节，负责政策指导和成效监管。芜湖市这一做法是将农村小微工程从“公建民用”变为“公助民建”，针对性很强。

2010年以来，笔者在芜湖市就农村土地确权、农业经营体系创新、集体产权制度改革和集体经济发展等问题开展持续调研。引导合作社承接农村公益性项目，是当前芜湖市开展党组织领办合作社的重要措施。随着乡村振兴战略的实施，大量涉农资金进入村庄。调查发现，以集体合作社的形式承接村庄项目建设，集体不仅可以获得“经营性”收入，而且提升了村庄的组织性。党组织领办合作社承接农村公益性项目，农民既享受建设成果，又参与建设过程；不仅工程质量有保障，而且方便后期管护。芜湖市提供的数据显示，2023年上半年，全市村级平均集体收入为109.8万元，其中190个党组织领办合作社的村平均经营性收入为181.05万元。

综合上述案例，在资源下乡的“最后一公里”环节引导农民参与，不仅是针对资金管理的技术性调整，而且还改善了国家与农民关系。农村人居环境整治、美丽乡村建设、村庄公共品建设和集体经济发展，农民都是最终受益者。当前，这些工作一般由上级政府发动，到村级成为必须完成的达标任务，到农民那里则容易变为被动享受外来成果。这样的乡村建设存在成本高、效能低等问题。四个案例从不同角度调整资金投入和村庄建设方式，其中，第一个案例彰显农民办好身边“小事”的能力，第二个案例显示村庄承接大额涉农资金的能力，第三个案例体现农民自主监督村级工程的有效性，第四个案例探索出涉农小微项目的低成本招标流程。基层实践表明，村庄建设决策、村级公共品供给选择、村庄工程质量监督和工程招标管理都构成农民参与的重要环节，与群众动员相结合的资源投入方式，可实现规范性

与有效性的兼顾。

四、以群众为主体的基层治理过程

由于“三农”问题错综复杂，国家在大力实施资源下乡和强化资金管理时，也同步鼓励基层创新。需要说明的是，在这些实践中，基层政府和基层干部更多是从如何提升资源使用效率、如何激发农民主动性等现实问题出发做出制度调整。这些基层行为虽在一定程度上回应了时代问题，但基层实践者对这些做法背后的政策意义一般处于“不自觉”状态。学术研究者深入田野，从实践中抽象出普遍性认识，再将其反馈于改革工作，有助于提升基层干部和广大群众的行动自觉性。前文呈现的基层探索往往是带着“本地”问题意识所进行的制度创新，其动力来自解决自身面临的问题，其局限也在此。因此，还应将这些局部做法放入“三农”工作的整体中理解。

（一）资源下乡与村民自治：农民主动性发挥的制度框架

本文在基层治理的语境下讨论农民主体实践问题。农民的主动性不是一种个体无意识状态，而是农民遵照制度规则参与基层公共活动的行为，村民自治制度为农民主动性的发挥提供了基础。习近平总书记指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”① 前文的四个基层实践案例包含的共同点是如何借助国家资源输入将村民自治这一基层民主制度落到解决村庄问题的实践中去。

村民自治制度赋予农民在村庄范围内实施民主化管理的权利。《中华人民共和国村民委员会组织法》第 1 条规定：“为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据宪法，制定本法”。自 20 世纪 80 年代村民自治被确立，其制度形式不断调整完善，包括基层党组织的领导方式、村级选举规则、村“两委”关系、乡镇政府与行政村关系、村委会与集体经济组织关系、村监会设置、村干部职数和职责、“三资”管理等。村民自治作为制度规范，只有切实地变成群众用于解决问题的工具才能发挥效力，而这又与基层治理的资源条件有关。

村民自治替代了人民公社“政社合一”体制下的村庄管理。在农村成立村民委员会这一群众性自治组织，一定意义上代表着行政力量在农村事务上向后收缩。村民自治将基层蕴含的群众力量释放出来，引导农民筹资投劳共同解决“一家一户办不好和不好办”的事情。在农村税费改革前，村庄公共品主要通过“三提五统”收

① 《习近平著作选读》第 2 卷，第 529 页。

取、“两工”筹集和“共同生产费”分摊等形式供给。这一时期，村民自治虽然保障了农村公共品的基本供给，但它在运行中也具有较大局限性。其一，改革开放以来，随着城镇化推进、市场扩大和农民流动，形成了进城农民与在村农民、务工农民与经商农民、小农户与专业种植户等群体形态，不同群体对公共品需求、村庄发展预期存在差异，村庄内部“最大公约数”变小，村级治理的公共利益基础弱化。其二，由于农业增加值不高，农民收入增长相对缓慢，筹资投劳在一定程度上加重了农民负担，导致村民自治活力不足。

资源下乡改变村民自治的运行基础。国家向农村投入支农惠农资源，为村庄带来福利。每一个农民都有权享有国家供给的福利，希望增加福利的农民要在村庄内部完成意见整合，再委托村干部将群众认可的村庄建设方案执行下去。将制度规范变成实践行动，关键是让资金管理与使用符合村民自治期待。案例所涉及的四个地区的探索实践都调整了资源下乡方式，采取了“以奖代补”、“公助民办”、推进全过程人民民主的基层实践，提升群众的参与程度、畅通意见表达和实现民主监督。透过基层实践可以看出，资源下乡在进村入户环节，离不开村民自治的发挥，同时，村民自治从制度规范变成有效实践，也离不开惠农资源的激活。支农惠农资源投入和规范化的村民自治制度，分别构成当下农民主动性发挥的实质条件和形式条件。

（二）惠农资源变为村庄资源：激活农民主动性的方式

借助资源下乡，将村民自治变成“管用”的制度，关键是找到正确的工作方法。同一笔惠农资源，对它采取不同的管理方式，会产生不同效果。在国家向农村输入资源的背景下，激活农民主动性的关键是将下乡资源利用好。在前文的四类案例中，有的是优化整村建设方式，涉及数百万甚至上千万元的资金投入；有的是从农民身边“小事”入手，涉及的资金量较少。实践表明，农民既具备“办小事”的主体能力，也具备“办大事”的主体能力。相较于资金额度大小所带来的影响，资金投入方式才是影响农民主动性发挥的主要因素。

农民参与村庄公共治理是为了解决“一家一户办不好和不好办”的事情。随着国家实施积极的“三农”政策，很多农村公共服务开始由政府承担责任，如大中型水库除险加固、乡村教育和乡村医疗、电网路网村村通。还有一部分“户外村内”的事务，个体无法满足而国家又无法全覆盖。这类具有“公共池塘资源”① 性质的事务在村庄中大量存在，包括小型农田水利设施、村庄公共环境、村内基础设施，需要农民合作起来维护和使用。

目前，国家资源下乡的覆盖面广，解决了群众生产生活急缺的水电路基础设施

① 参见埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海译文出版社，2012年，第36—40页。

问题，做到了“两不愁三保障”。农民在“户外村内”的公共事务中开展群众自治，公共品供给成本以国家承担为主、农民承担为辅，是输入型的公共事务治理之道。这与奥斯特罗姆所分析的公共治理过程存在一定差异，后者需要解决的问题之一是受益者如何分担成本。

表面上看，与农民自筹资金相比，政府投入资源进行村庄公共建设应当更加容易，实则不然。调查发现，农民对待自筹资金与对待政府项目的态度不同。从农民的角度看，政府是抽象的“公”组织，其所代表的整体利益往往超出了个体农民的直接感知，当基层政府以项目制主导村庄建设，农民参与受限，资金下乡易出现各种形态的“跑冒滴漏”。对比来看，农民自筹资金进行公共品建设固然不易，但每一笔钱都来自农民的投入，属于“我们所有”，每个农民都高度关心和具有内在监督动力，即农民适度进行资金自筹反而激励其自立自强心态。

在当前的政策背景下，无需让农民承担乡村建设的主要成本，自筹资金不再是农村公共品供给的主要形式。越来越多的惠农投入构成乡村建设和乡村发展的“潜在”有利条件，还需要将其变成显性条件。可采取的办法是调整下乡资金的管理使用规则，将国家的投入变为农民可感知、可支配的村庄资源。本文案例所涉四个地区在不同程度上改变了政府对下乡资金一管到底的做法，在不同环节对农民赋权，让农民形成“归我们所有”的意识，再让具备内生动力的农民来参与村庄建设。因此，国家资源以新的方式进入村庄，既塑造了一种不同于取消农业税前的群众意识，也塑造了一种不同于项目制下的群众参与逻辑。

（三）资源输入激活村社集体：发挥农民主动性的组织载体

在私人领域，农民的主动性表现为个体奋斗。在公共领域，农民的主动性要以组织化的形态发挥。这是因为个体理性不一定指向群体理性，众多的个体有可能陷入“集体行动困境”使得公共利益无法达成。① 在村庄场域中，农民的主动性要转化为“有组织”的行为。在传统社会，农民被整合在村庄、家族这类社会组织中；新中国成立后，国家完成了对农民及其组织形式的改造；改革开放后，持续推进的城镇化削弱了村庄社会关联，农民在生产生活中出现了一定程度的分散性样态。习近平总书记2020年在中央农村工作会议上指出：“目前，我国农村社会处于深刻变化和调整时期，出现了很多新情况新问题，虽然错综复杂，但归结起来就是一个‘散’字。”② 分散状态下的农民在基层治理中缺乏力量感，只有组织起来才能开展主体行动，资源下乡为农民重新组织化提供了新条件。基层实践案例表明，国家将一部分资源投到村庄内部，可破解农民“散”的问题。

① 参见曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海：上海人民出版社，1995年，第2页。

② 参见习近平：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，《求是》2022年第7期。

国家向农村投入惠农资源，目的是“服务”农民。在人口流动和村庄分化的背景下，农民的需求日益复杂。在项目管理制下，行政部门全程控制资金使用，将下乡资金变成标准化的工程建设，较难瞄准农民的需求，农民也无法向上反馈意见。因此，在国家与农民之间，需要建立转换机制。

案例中四个地区相似的做法是，将一部分适宜由农民自主开展建设的项目资金，投放到村庄交给农民自主决策。这一实施方式可带来四个方面的好处：一是农民真实需求得以表达，国家资金投入有了方向；二是国家资金通过“以奖代补”转变为集体资源，让农民更加珍惜；三是农民以村民自治的形式决定资金使用和管理工程建设，简化了招投标程序，减轻了政府负担；四是农民在使用资金的过程中达成共识，形成决策机制。结合村民自治的资源下乡，让农民从诉求分散走向了意见集中，实现民主与集中的统一。

可见，激发农民主动性的关键是将分散的农民组织起来并使其具备集体行动能力。解决农民分散化状况，依托现有的基层组织即可。实行家庭联产承包责任制后，农村集体经济组织从之前统管生产生活，变为补充家庭经营不足的功能性组织。相对于一家一户，农村集体经济组织建立在集体所有制的基础上，属于公共组织。集体所有制不同于全民所有制，集体经济组织由农民直接进行民主管理。基层党组织领导下的农村集体经济组织对内动员农民，对外对接政府的资源投入，构成了国家与农民的中间连接。

（四）从解决问题到探索经验：农民主动性发挥的不同层次

在上文呈现的四个基层实践案例中，农民的主动性体现在两个方面：一是利用惠农资源投入积极改善自身的生产生活条件，从“等靠要”转变为创造生活和振兴乡村的行动主体；二是在政策试点的授权下，农民承接国家资源输入，在村庄内部形成民主决策机制、公共品供给规则和工程监管办法，为国家优化惠农资源管理使用制度提供了经验参考。积极解决生产生活中碰到的具体问题，是农民主动性的直接发挥。除此之外，广泛的群众实践还是科学决策的基础。在党的工作传统中，调查研究是重要的工作方法，“调查研究是获得真知灼见的源头活水，是做好工作的基本功”。① 开展调查研究，目的是向群众学习和从实践中学习。农民在改革创新中承担了不可替代的积极角色，农民的主动性还表现为他们通过实践积累智慧。

有效的政策改革意味着“上下结合”，国家主导改革方向，以群众为主体的基层实践为政策创新赋予新动能。群众主动实践和基层探索之所以重要，在于离开“从实践中来”、离开群众路线、离开实事求是，都不可能获得正确认识。改革要发扬基

① 《中办印发〈关于在全党大兴调查研究的工作方案〉》，北京：人民出版社，2023年，第2页。

层干部和广大群众首创精神，诸多涉农重大改革都是由群众先行探索后被总结和全面推广的。各地探索资源下乡方式优化，恰遵循了立足现实、从局部入手、充分吸收群众意见的原则。基层推行改革时一般是选择基础条件好、群众积极性高的村庄先行先试，进行差异化资金投放。这种差异化资金投放在不同村庄间产生了竞争性，条件好的村庄先获得资金激励，激发农民组织起来改善村庄面貌，对其他村庄形成示范。条件一般的村庄向先行村庄学习借鉴，好的工作方法由点到面铺开。群众在解决具体问题的过程中，发现事物的规律，在改造事物的过程中获得认识，提升觉悟。可见，群众的主动实践是推动改革的基本动力，也是进行科学决策的经验之源。

五、国家有为与农民主动性发挥

资源如何有效下乡，反映的是国家供给资源如何对接群众需求的问题，更深层次反映的是国家以何种工作思路解决“三农”问题和推动乡村发展。发挥农民的主动性不仅破解了资源下乡的技术难题，而且事关国家如何承担职责、农民扮演什么角色，以及国家与农民如何有效互动。资源下乡同时也属于国家治理行为，可以透过资源下乡来理解国家治理体系和治理能力现代化实践。

乡村发展需要国家积极干预和实施财政转移支付。执行数以万亿计的资源下乡，依赖于各级政府配置资源、监督资源使用过程和衡量资源使用绩效。既有研究表明，“技术、资本、信息乃至权力垄断于一身”的项目制或强化了垂直管理，扩大了部门权力，存在行政化的弊端。① 高度行政化的管理链条会降低农民对于国家福利供给的获得感。为了倒逼基层政府从农民的需求出发，各地采用问卷调查、随机抽查、电话询访、12345 投诉等技术手段，搜集“群众意见”，反而在一定程度上强化基层政府与农民的权责不对称。总之，以权力为导向、以技术为手段的资源下乡方式，不利于国家与农民关系的有效建立，其结果是农民虽然形成了极高的政治认同，但在基层工作中缺少主动性，影响惠农政策实践效果。

由于缺乏农民的有效参与，一些部门为体现规范性，对资金使用“层层设限”。部分地区的积极探索表明，将群众组织起来承接国家资源输入，能够有效破解上述问题。以特定方式向村庄输入资源，激活村级制度，在积极的国家政策条件下激活农民主动性，有助于将资源下乡从行政考核、技术管理、繁琐程序中解放出来，较大地提升资源使用效率和国家治理能力。农民有了自觉意识，积极参与资金管理使用，就能反向监督乡村干部，约束地方政府，形成基于群众需求的资金使用机制，将各级政府从泛化的考核、问责、督查及其产生的形式主义中解脱出来，降低整个

① 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012 年第 5 期。

体制运转的能耗。由此可见，基于群众参与的资源下乡才能走向过程“简约”，基层治理才能摆脱形式主义。

在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，日渐增强的国家能力在农村基层可能出现两种实践形态。第一种是强化行政体系，以权力为抓手，以行政命令贯彻为取向，将国家治理变成基层工作中的各种“令行禁止”，辅以技术手段、考核任务和规范标准来达成。这种思路进一步强化行政管理，造成基层治理低效，既不能解决问题也不符合改革方向。第二种是在国家实施积极政策和投入惠农资源的背景下，通过特定工作方式组织群众，用“国家有为”激发“群众有为”。近年来，国家不仅鼓励基层在资源下乡方式上做出探索，而且明确基层治理现代化思路，提出了“共建共治共享”，推进乡村自治、法治与德治相结合，要求乡村振兴坚持以农民为主体。可见，国家倡导的是以人民为主体、践行群众路线的基层治理现代化路径。

取消农业税后，国家“积极有为”的背后是国家能力的提升。国家能力是指“国家实现自己意志的能力”。当前，我国不仅具备强制、认证、汲取、濡化、规管、统领等现代政权能力，而且具备再分配、吸纳与整合、调适等社会治理能力。① 现阶段，国家加大向农村投入资源，彰显了国家治理能力的全面提升。不过，基层治理并不是国家意志的单向实现，各级政府有效组织动员群众，构成不可或缺的国家基础性能力。

让“群众有为”是推进国家治理体系和治理能力现代化的基本维度。中国共产党领导的国家政权建设和国家治理现代化包含了这一要求，它在政治上表现为群众路线的根本性，在具体工作中表现为广泛联系群众的必要性。虽然开展每一项工作的具体方法不同，但坚持群众路线是统一的。由此可见，当前各项涉农改革强调激发农民主动性，不仅是探寻解决具体问题的办法，而且事关国家基础性能力建设。党的十九大以来，乡村治理沿着自治、法治、德治相结合的方向推进。自治是对群众力量的依靠，法治体现了国家规则和国家力量对基层治理的影响，德治则是将社会主义核心价值观及其精神原则贯彻于基层工作。“三治”结合不同于传统的“简约治理”，是国家积极治理在基层的体现；“三治”结合也不同于改革开放初期的村民自治，因为资源下乡会塑造出与之前时期不同的群众组织动员机制。按照“三治”结合的要求推进乡村治理现代化，既是将国家能力转化为基层成果，也是通过基层群众工作能力提升来增强国家治理能力。

结　论

基层治理离不开农民主体实践。这不仅是一种理念，而且是一套科学的工作方

① 王绍光将国家能力界定为“国家实现自己意志的能力”，并归纳“国家能力”的九个维度。参见王绍光、唐磊：《好的民主制度需要强的国家能力——王绍光民主研究访谈录》，《政治学研究》2023年第5期。

法。在实践中，要坚持将党的正确主张变为群众的自觉行动。当前的基层工作以实施乡村振兴战略为主要任务，农民主动性的发挥构成了考量工作成效的关键。一些地区将优化资源下乡方式同农民内在需求和群众主体行动结合起来，完善资金管理和使用方式，通过群众对切身利益的关注来激活基层治理。这样的资源下乡推动群众在基层治理中更加活跃、更具有主体意识，并塑造出更强的集体行动能力，基层工作从遵循制度规范提升到运行有效。

农民的主动性既包含他们积极投身生产生活的直接能力，也包含他们从具体实践中探索“一般”经验的创新能力。农民积极参与基层制度创新，自下而上的群众实践构成改进“三农”工作的必要因素。国家加大惠农资源输入在基层会产生不同效果，农民主动性是影响资源投入成效的关键变量：第一种是缺乏群众动员，将国家资源变成了单向度的行政下乡，抑制了基层治理活力；第二种是数以万亿计的资源下乡为农民实现“美好生活”提供了外部条件，通过创新基层工作方法，广大人民群众将党的政策投入变为自身积极行动，将国家有为变成了群众力量的释放，将资源投入转化为乡村建设成效。在党的群众路线引领下，基层治理正沿着第二种路径探索，基层工作走向“为了农民”与“依靠农民”的融合。与群众结合的资源下乡，不仅提升了乡村治理效能，而且有助于破除市场因素影响下的农民分散性，在基层公共事务中将农民变成组织起来的实践主体，推进了国家基础性能力建设。实践再一次证明，人民群众蕴含着巨大的力量，激发群众的主动性极为重要，应建立切实有效的群众工作方法。本文分析了资源下乡背景下激发农民主动性的具体办法，探讨以农民为对象的群众工作方法，但仍有待跳出具体领域并结合更加广泛研究，以更加充分地回答新时代新形势下如何做好群众工作的问题。

〔责任编辑：刘翔英　责任编审：李凌静〕

across various governance domains, expressed in horizontal functional "difference" and vertical positional "order." To align with global normative expectations and demonstrate effective governance, emerging powers adopt distinct supply strategies shaped by mechanisms of social learning and role differentiation. Since the early 21st century, emerging powers such as China, India, and Brazil have pursued differentiated strategies—misplaced supply, alternative supply, collaborative supply, and embedded supply—offering new approaches to building an inclusive and shared model of global governance.

Localized Governance and the Modernization of Social Governance in China

Tang Bin and Wang Puqu • 128 •

Within China's state-led social governance framework, "localization" has long constituted the fundamental spatial logic of social governance, with localized governance as its practical form. The modernization of social governance in contemporary China is largely reflected in the institutional adaptation of localized governance. This adaptation involves incorporating elements of modern governance to respond to individualized, pluralized, and mobile governance contexts. It has produced a compound governance system characterized by "state-society integration," featuring locally embedded collaborative mechanisms such as multi-tier responsiveness, multi-agent co-governance, and vertical intergovernmental coordination. Together, these mechanisms offer innovative, locally grounded solutions to core social governance challenges, including meeting citizens' needs, optimizing governance structures, and adjusting hierarchical relations. This demonstrates an organic unity between historical continuity and contemporary innovation. However, "localized governance" also contains inherent tensions between its jurisdiction-based construction logic and the demands of networked development. This tension may lead to a substitution effect, where vertical hierarchical governance displaces horizontal co-governance, thus limiting the further development of social self-organization. To address this, it is essential to align with the network logic of social governance by repositioning localized governance within the broader governance landscape. This requires shifting the spatial logic from locality dependence toward locality transcendence and effectively balancing three key governance orientations: "local primacy" versus "network centrality," "structural orientation" versus "problem-driven approach," and "organizational scaffolding" versus "digital enablement." Achieving this balance will realize the logical coherence necessary to advance the modernization of social governance.

The Practice of Grassroots Governance Toward Mass Conscious Action

Gui Hua and He Xuefeng • 148 •

With the steady and effective advancement of the rural vitalization strategy, the investment in rural-focused resources has created favorable conditions for peasants to pursue a better life. However, under a resource allocation framework that is project-driven, technology-supported, and administratively led, peasants' initiative for public participation remains limited despite their access to government-provided public services. This has produced a paradox in grassroots work: political effectiveness coexists with low governance efficiency. Drawing on institutional advantages that encourage grassroots reform, some regions have adopted innovative resource allocation models. These approaches integrate mass participation and demand articulation throughout the resource implementation process, addressing project-based limitations while achieving more effective

use of resources. The key to optimizing resource allocation to rural areas lies in establishing structured institutional mechanisms that transform state resources into village assets. This approach activates village-level governance through state investment, ultimately enhancing people's initiative and collective action capabilities in rural revitalization practices. Finding practical ways to transform the CPC's correct policies into the people's conscious actions, and promoting the organic integration of "working for the farmers" with "relying on the farmers," represents a vital expression of the mass line in the new era.

On the Moderate Re-Emotionalization of Judicial Decision Making *Du Yanlin* • 166 •

Ensuring that people perceive fairness and justice in every judicial case is a major political task assigned by Xi Jinping, general secretary of the Communist Party of China Central Committee, for judicial decision making in the new era. This requires judicial decision makers to adjudicate with compassion and empathy for the people. Achieving this demands a shift in judicial decision making from a "de-emotionalized" approach toward one of "re-emotionalization." However, this process must clarify and demonstrate the positive correlation between "re-emotionalization" and judicial fairness. As a central concept in the affective domain, empathy is undoubtedly the most important topic for examination and reflection. Both its cognitive and emotional dimensions are attuned to the subtle judgments and moral deliberations inherent in case-specific justice, facilitating the tangible experience of "perceiving case justice." For China, with its rich tradition of "*zhongshu*"—meaning loyalty and understanding others—this provides new intellectual resources to critically reflect on the inherent limitations of Western-style rule of law. Moreover, it offers profound insight for transcending the modern legal theory's "emotion/reason dichotomy" and for forging a Chinese model of judicial adjudication, thereby advancing a path toward the modernization of the rule of law suited to China's unique context.

Reconstructing the Reality of the Mind: A Study of the Mind-Brain Problem in the Philosophy of Neuroscience *You Yang* • 185 •

Neuroscience has introduced a new naturalistic research paradigm for understanding the reality of the mind. The mind-brain problem centers on the direct relationship between mental activity and neural function. Its emergence and evolution arise from the theoretical challenges posed by the traditional mind-body problem and have been further propelled by breakthroughs in neuroscience. Behaviorism, functionalism, physicalism, and structuralism each reveal aspects of the mind's reality and its boundaries through distinct methodological approaches. This theoretical lineage marks a fundamental epistemological shift from viewing reality as substance-based to viewing it as structure-based. By employing naturalistic strategies, it is possible to construct a multi-level, interdisciplinary explanatory framework for the mind-brain problem. Accordingly, understanding the hierarchical assumptions inherent in naturalism, grasping the multi-level couplings of mechanism, and exploring non-linear causal connections between levels will shape a three-tiered framework—mind, brain, and machine—within the neuroscience perspective. The mind-brain problem's central hierarchical explanatory hub offers novel insights into the future interplay between human brain intelligence and machine intelligence.