梁琦．“嵌入农民生活”：乡村治理创新有效的内在机制——基于湖南省宁乡市D镇的田野调查［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（3）：108-119.
LIANG Qi. "Embedded in Farmers' Life": the effective practice process and internal mechanisms of rural governance innovation——A field study based on the multidimensional embedded governance model in Town D, Ningxiang City, Hunan Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（3）：108-119.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.03.010

“嵌入农民生活”：乡村治理创新有效的内在机制
——基于湖南省宁乡市D镇的田野调查

梁琦[1,2]
（1.广西大学 公共管理学院，广西 南宁 530004；2.广西大学 区域社会治理创新研究中心，广西 南宁 530004）

摘 要：关于乡村治理创新的既有研究多探讨创新的制度形式和外部逻辑，而没有较好地分析驱动有效创新的内在机制及现实影响。借助湖南宁乡市D镇“功德银行”案例，构建“多元形态—嵌入治理”的分析框架，提出“多元嵌入型”治理形态，以探究乡村治理创新有效的内在机制与路径。研究发现，乡村治理创新需要遵循多元嵌入型治理形态，其实践过程体现为“嵌入农民生活”，这一过程通过“国家性引导—地方性内嵌—价值性参与—公共性变革”的逻辑路径，至少嵌入农民的“政治生活”“日常活动”“价值内里”多个层面，进而实现了国家政策行为有效嵌入乡村社会，产生出激活农民价值认同、组织化农民群体以及重塑村庄生活逻辑的良性效果。基于当前乡村治理的创新困境，通过“嵌入农民生活”重建乡村公共价值体系及组织农民有序参与，是实现乡村治理创新的关键内在机制，有助于推进乡村治理创新行为更稳固地扎根于地方社会。

关键词：乡村治理创新；多元治理；嵌入治理；公共价值；农民生活
中图分类号：D668 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2026）03-0108-12

一、问题的提出

乡村治理是整个社会治理的关键和重点，具有重要的研究意义。但在当前的社会转型期，乡村社会面临着较为复杂的治理形势[1]。当下的乡村利益关系导致部分社会关系呈现碎片化，乡村社会的公共精神尚未完全树立，制度化的管理法则仍在发展完善之中[2]。在此背景下，乡村治理结构失衡的隐性问题进一步凸显。在实践过程中，部分地方政府掌握乡村治理的话语，其他治理主体的弱参与进一步强化了“强政府—弱社会”的治理格局[3]。以上现象冲击着传统的乡村治理体系。我国乡村治理走向何处？破解“西西弗斯神话”的密码何觅？能否建立更适配的治理体系？

创新是国家应对治理困境所提出的解决之道[4]。中国早有乡村治理创新的传统，出自浙江诸暨的“枫桥经验”、广西宜州的“村民委员会”等都是此类。进入新时期后，中国更是涌现出一大批典型经验。与此同时，国家出台的相关政策加速了乡村创新的步伐。2022年10月，习近平总书记在党的二十大报告中提出“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”的论述，再次为乡村治理创新提供了新的支持[5]。学界对乡村治理创新也展开了广泛的讨论。围绕着治理创新推动乡村治理有效的密码之钥，学界讨论集中在几个方面。

（一）制度建构视角

乡村治理创新的制度视角关注国家制度与社会的互动，旨在通过顶层设计与制度供给，明确

收稿日期：2025-11-25 **修回日期：**2025-12-15
基金项目：国家社科基金青年项目“数智技术赋能县域文明乡风建设的实现机制研究”（25CSH012）
作者简介：梁琦，研究方向：政治学与农村基层治理。

创新方向并规范创新路径。从制度视角来看，国家顶层设计的变革与创新是制度供给的前端，进而以制度供给影响末端的创新行为[6]。当前，国家制度体系为乡村治理创新改善基础条件，创造了制度环境并提供可借鉴的经验[7]。理论与制度互构则强化了乡村治理创新的运行基础。有学者进一步提出利用传统规则，纾解乡村治理的创新困境，并主张从中国传统文化中汲取制度内涵，结合村规民约建立“现代化”的创新规则，以文化创新形式推动治理有效[8]。总的来看，制度层面的研究基于政治与法制管理范式，其核心在于通过制度设计完善创新变革，以应对乡村治理的现实困境。

（二）角色分析视角

乡村治理创新的角色研究从主体和结构的角度考察创新如何驱动治理，主要为“谁来引领”[9]“谁来参与”[10]“体系如何构建”[11]等几个角度。总体而言，加强基层党组织建设，推动乡村治理创新已经成为学界的基本共识。从引领（领导）角色的研究来看，孙柏瑛等学者认为，开放型政府建设能为乡村治理创新提供基本的实践遵循，而基层党组织作为乡村建设的纽带，是推动治理创新的引导者、服务者和协调者，构成乡村治理创新的主体[12]。陈东辉等学者从体系建构的角度出发，认为乡村治理创新需要基层政府建立紧密的“同心”组织体系[13]。另外，还有学者从村社本位的角度，主张激活农村内部的治理力量，以发挥创新能力[14]。比如吸纳新乡贤、社会精英参与的常态化机制有助于构筑多元共治的创新格局。总之，角色讨论的研究主要源自结构功能的视角，强调结构中的重要部分及功能发挥对乡村治理创新的助益。

（三）机制探究视角

乡村治理创新的机制研究主张在现有的治理条件下叠加资源、整合手段，实现最优化的乡村治理形态与机制。从外部叠加资源的角度来看，数字改革能激活技术治理的过程机制[15]。基于技术对治理创新的推动作用，有学者提出通过技术创新，以发挥技术在乡村治理中的精确性、可视化，助力过程管理和结果管控[16]。浙江等发达省份积极推动的全域数字化治理创新正是如此[17]。针对一般地区乡村面临的治理难题，特别对“吃饭财政”的地方政府而言，手段创新下的运作机制则是最直接、简约的乡村治理创新形式，能够通过治理手段的整合与优化，激活治理创新的现有资源和多重环节[18]。例如，增设机构和重置村干部的“片线结合”的手段能以“解决问题”为导向，实现“体制—机制”相互赋能的实践逻辑[19]。从整体而言，还有学者提出乡村治理创新的扩散原理，以营造创新扩散的良好环境[20]。由此可见，以上机制研究主要关注创新行为的动态调整与应对之策。

以上三种研究取向主要从制度构建、结构体系与机制运行三个层面来讨论实现乡村治理创新有效的过程与路径。这些研究对本文的推进具有重要的启发，但仍有进一步拓展的空间：一是学界对乡村治理创新有效机制的研究多以总体性视角出发，侧重解释乡村治理创新的某一侧面，例如，制度层面常聚焦探讨制度建构的问题；角色层面多解读整体结构与形式优化的问题；机制层面则倾向于将创新归结为技术机制的单向调适。这些研究相对缺乏对乡村治理多元类型及其适配形态的关注。二是相关研究多关注乡村治理创新的制度形式和外在变化逻辑，却较少对其内在的治理逻辑展开体系化分析。此外，乡村治理创新的外在机制也容易与在地化的乡村社会基础脱嵌，与简约、事半功倍的治理效果相违背[21]。随着乡村治理创新的深入推进，目前乡村仍存在某些“为创新而创新”的政府行为，因而在蔚然成风的创新实践中衍生出难以复制的“孤岛”与转瞬即逝的“烟花”现象，进一步塑造了失范、破坏性等的伪创新问题[22]。这说明，对深入、体系化的乡村治理形态还值得进一步研究。因此本文尝试回答的问题是，如何针对乡村治理的不同形态，构建类型化的分析框架，探究何种形态的乡村治理才能实现创新行为的有效机制。基于此，本文的行文逻辑是：首先，从乡村治理创新所立足的治理形态出发，构建相关的分析框架，研究何种形态的乡村治理能够成为治理创新的有效机制；其次，以典型案例为分析工具，选取典型个案作为分析对象，探究乡村治理创新行为的实践样态与一般化的内在运作逻辑；最后，基于总结和讨论，对如何实现乡村治理创新有效提出具有普遍性的价值启示。

二、乡村治理创新有效：基于“多元形态—嵌入治理”的分析框架

（一）“多元形态—嵌入治理”：理论基础与分析框架

乡村治理创新要实现有效运行，必然建立在“治理有效”的基础之上，嵌入乡村社会结构及运行规律之中。理解乡村治理，需同时关注其组织基础与作用机制：从新制度主义出发，学界普遍认为，“多元形态”构成了乡村治理的组织基础，强调国家、社会等多方主体的协同参与[23]；“嵌入治理”则指明了乡村治理实践的作用机制，构成了国家权力在乡村社会渗透与调适的重要机制。二者并非简单并列，而是内在统一、互为支撑。因此，本文将“多元嵌入”视为透视和评判乡村治理创新有效性的核心视角。这源于以下理论逻辑的统合：

首先，从创新目标看，乡村治理创新的目的在于切实提升治理效能，回应国家治理现代化与乡村社会内生需求的双重期待。这要求创新实践必须超越单向度的行政推行或形式化拼凑，实现治理结构与乡村社会的深度融合。“嵌入性”构成了治理创新“落地生根”而非“悬浮空中”的前提条件。正如嵌入性理论所指出的，任何经济行为、政治行为或社会行为都无法脱离其具体的社会关系与文化认知结构而独立存在[24]。乡村治理创新作为一种治理行为，其有效性必然需要深度“嵌入”于特定的社会情境中。

其次，从创新过程看，要实现深度嵌入，单一的治理主体或同质化的力量已难以应对乡村社会日益复杂的利益格局与价值观念。这必然需要一种“多元嵌入”型治理形态。这意味着，一方面，治理结构需具备“多元性”，即有机整合国家行政力量、基层自治组织、群团组织及普通村民等多元主体，形成协同网络；另一方面，治理过程需体现“嵌入性”，即上述多元主体的互动与合作，必须深度融入乡村的政治生活、日常活动与价值观念等不同层面，通过引导、吸纳、协商与调适，使创新实践内化为乡村运行逻辑的一部分[25]。多元是嵌入得以实现的载体与动能，嵌入则是多元主体协同有效的检验标准与实现机制。二者结合，共同构成了乡村治理创新从“制度引入”走向“有效治理”的关键环节。本文将“多元形态”与“嵌入治理”结合为分析框架，旨在克服单一视角的局限，既能通过“多元”维度考察治理结构的包容性与协同性，又能以“嵌入”维度透视治理过程的适应性与根植性，有助于揭示乡村治理不同形态背后的复杂逻辑，进而剖析治理创新行为的有效机制与实现路径。基于此，本文建构了“多元形态-嵌入治理”分析框架，对乡村治理创新实践展开研究。

1. 多元形态

从乡村治理理论来看，“多元化”治理研究卷帙浩繁。深入多元化理论脉络发现，多元化理论是对传统的单向治理模式的超越。无论是赫尔曼·哈肯提出的“协同理论”，还是鲍勃·杰索普进一步发展的“元治理”，抑或是新制度分析学派的奥斯特罗姆构建的“多中心治理”等，多元化理论在继承与发展中都强调治理主体及治理机制的多元化[26]。本文所指的“多元形态”，即在乡村治理场域中，由多个具有不同角色、资源的治理主体，通过特定治理机制达到协同互动的结构样态。结合学界已有的研究，多元治理主体划分为引导主体与参与主体两类。二者之间的良性互动构成多元治理的存续基础[27]。引导主体能够在顶层设计、制度规则等方面发挥良好作用。对乡村治理来说，能动的参与主体的意义在于乡村社会是由各个阶层、年龄等社会属性的人群构成，其利益表达、个体诉求都存在差异性。这意味着需要通过多元形态的引导主体以有效的连结机制将参与主体的利益、诉求、行动等进行整合，实现真正有效的乡村治理。在一定范围内所吸纳的引导主体与参与主体的容量越高、连结机制越有效，越有助于乡村治理效能的发挥。

2. 嵌入治理

对“嵌入治理”理论梳理发现，“嵌入性”概念滥觞于卡尔·波兰尼著作《大转型：我们时代的政治与经济起源》，经过诺斯、格兰诺维特等人引入制度经济学、经济社会学等学科，该概念在社会科学界被广泛使用[28]。在当前乡村治理创新的背景下，嵌入治理是指国家治理力量不仅能够深入基层的社会关系，而且能够有效动员乡村社会的力量[29]。交互性与组织化构成嵌入治理的两大特征。首先，交互性是国家与基层社会接触的特性。国家与社会的交互界面是嵌入性的发

生场域，良性互动构成嵌入性的发生实效。良性互动表明乡村治理需要以国家基础能力嵌入基层社会的多个层面[30]。其次，组织化是国家嵌入社会的重要标准。组织化指治理力量能够将农民形成一致的行动能力，以实现村庄本身的治理资源、治理手段及治理目标的有效。可见，没有嵌入乡村社会的治理，没有与乡村社会强嵌入性的治理过程，则难以发挥出乡村治理的效能。如图1所示，在一定范围内，所吸纳的引导主体与参与主体的容量越高，嵌入性越强，则乡村治理的效能越高①。

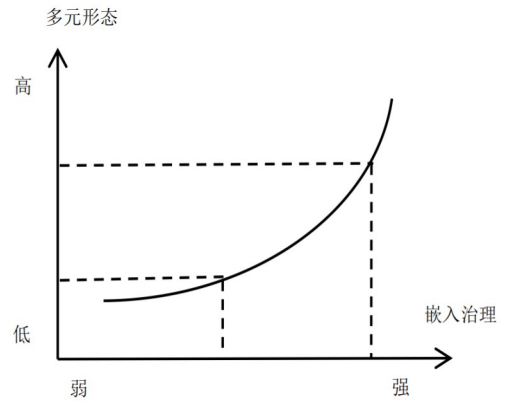


图1 乡村治理的多元形态、嵌入治理与治理效能关系示意图

（二）基于“多元形态—嵌入治理”的乡村治理的四种形态

按照“多元形态—嵌入治理”的分析框架，乡村治理的不同形态在治理结构、行为过程与效能发挥等方面存在一定的差异性，据此可以将不同的乡村治理分为四种形态，如图2所示。

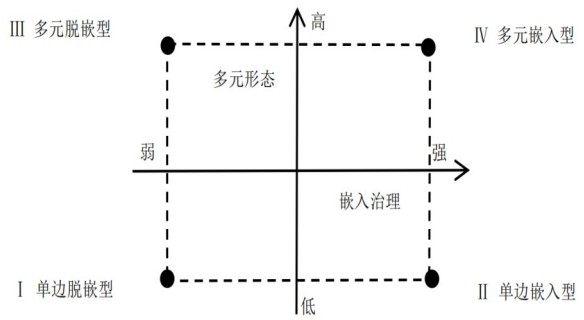


图2 乡村治理的四种类型划分示意图

类型Ⅰ，基于“低多元化—弱嵌入性”的单边脱嵌型。此类型是在国家治理转型过程中，地方政府行政主导的治理形态。虽然地方政府朝着服务型政府转型，并注重多元共治的治理方式，但权力运作“看似柔，实则刚”，仍保留较强的行政痕迹。以某些地区的运动式治理为例，虽然权力调动了体制内部力量，但容易形成“一人干、两人看、三个人要笔杆子、四个人督办”的局面。调研发现，某些地区看似对基层放权赋能，但实际上，基层难以匹配相应的权力，反而强化了所附带的责任。在权责利不匹配的情况下，此形态容易导致形式化治理问题。可以发现，在国家治理转型期，单边脱嵌型治理仍是刚性治理的一种形式。

类型Ⅱ，基于“低多元化—强嵌入性”的单边嵌入型。此类型是指仅由少数治理主体嵌入村庄的治理形态。从多元维度来看，其治理主体一般为地方政府、地方精英。连结引导主体与参与主体的机制一般为利益连结。从嵌入性维度来看，“利益下乡”能够实现地方政府与农村社会的交互，同时能对农民产生一定的组织能力。但在连结机制单一的情况下，实现嵌入性的动员行为成本较高，多不可持续。实际上，单边嵌入型治理的运用是在刚性治理要求受限且手段失灵的情况下，采用利益动员等手段购买农民的配合。虽然实现了农民的合作，但从长期来看，不利于地方政府治理能力的培育和乡村内部治理能力的提升。

类型Ⅲ，基于“高多元化—弱嵌入性”的多元脱嵌型。此类型是地方政府主导、多元参与的治理形态。从多元化维度来看，多元脱嵌型具有行政主导、多元治理力量参与的治理机制，例如某些地方政府购买社会服务的形式。但从嵌入性维度来看，此类治理模式容易存在脱嵌乡村社会的问题。原因包括：（1）从“治理锦标赛”角度，某些地方政府（裁判员）执行上级的行政安排，将多元化的要求纳入考核目标，但“运动员们”缺乏对多元主体的清晰认识而任务式引入；（2）从政策供给角度，地方政府的政策输入不完善，治理机制难以将多元主体有效整合；（3）从目标效果角度，治理目标脱离了乡村的民情社意

① 图1弧线表示，在多元引导主体与参与主体之间的整合机制下，随着嵌入治理深化，多元协同的增益效应加速凸显，二者共同扩大治理效能空间。

等。总之，治理主体与基层实际的弱匹配性导致多元主体难以嵌入乡村，也难以与社会交互且组织农民的行动，最终在嵌入乡村社会中失效。

类型Ⅳ，基于“高多元化—强嵌入性”的多元嵌入型。此类型是通过多元引导、参与主体之间的连结机制实现整合，并嵌入农村社会多个层面的治理形态。它将多元属性嵌入乡村社会，实现有效的村庄交互与农民组织化，是实现治理有效、驱动治理创新的治理形态。“多元形态—嵌入治理”分析框架下不同乡村治理形态的比较如表1所示。

表1 “多元形态—嵌入治理”分析框架下乡村治理的形态比较

理念类型	治理结构	治理过程	治理行为	治理效果
单边脱嵌型	行政单边主导治理	行政驱动式	“政府—行政—社会”	难以动员农民、脱嵌于村庄、治理成本高
单边嵌入型	利益单边主导治理	利益驱动式	“政府—财政—社会”	一次性动员行为、治理成本高、不可持续
多元脱嵌型	行政为主多元治理	多元任务式	“合作—任务—社会”	与农民需求不匹配、嵌入度不足
多元嵌入型	多元参与嵌入治理	多元组织式	“合作—共治—社会”	农民组织化、国家治理同社会调节、农民自主性互动

注：“治理行为”一项中“—”的前、中、后端，分别表示治理主体、治理手段和治理接触点，例如“政府—行政—社会”表示，政府为治理主体，实质的治理手段仍为行政手段，治理过程的落脚点在于接触社会，此处政府特指地方政府，社会特指乡村社会

（三）“嵌入农民生活”：多元嵌入型乡村治理创新的实践逻辑

如前所述，乡村治理创新的有效机制，需要具备多元形态和嵌入农村社会的能力。一方面，多元形态是基于引导主体与参与主体之间有效互动的治理机制。另一方面，嵌入性需要国家治理能够对乡村社会进行有效的交互，并产生组织能力。这说明在理念维度上，多元嵌入型治理能够有效驱动治理创新。那么，如何理解多元嵌入型乡村治理的实践过程？

本文以多元嵌入型乡村治理为立足点，提出“嵌入农民生活”概念，以理解此类型的乡村治理创新的实践过程。“嵌入生活”这一概念在理论上已有论述，按照已有的观点，嵌入生活的特征就是“更好地嵌入社会治理的生态系统之中”[31]，“嵌入日常生活世界，致力于促进人们美好生活的实现”[32]。化用以上概念，“嵌入农民生活”是指国家治理嵌入农民日常生活世界并产生效能的治理形式。其乡村场域的实践则表现为由多元主体引导、多元参与的嵌入农民生活层面的治理创新形式。

首先，农民生活具有多元化的本质属性，这为治理主体的多元化提供了内在依据。“生活”指涉社会人的活动，既包括各种权宜性生产的利益、权力和权利诉求及生活策略和技术，还指涉相对例行化的民情和习惯法[33]。可见，“生活”作为一个意涵丰富的概念，包含乡村生活的诸多层面。一是政治生活。农民的乡村生活蕴含着丰富的政治生活与微观政治实践，“农村的基层政治生活关注的重心由宏观的政治权力中心转向边缘地带的微观权力实践，偏向于关注农民日常生活中的政治”[34]。二是日常活动。日常活动构建了发生学意义上的细碎性、流动性的农民生活。基于对农民日常活动的理解，熊万胜等学者提出“生活治理”的概念[35]。而“嵌入农民生活”意味着治理必须深入这些细碎而流动的日常情境。其内在的多元性与复杂性，超出了单一主体的感知与应对能力，因而需要多元治理主体凭借自身的知识与经验参与。三是价值内里。有学者指出，乡村的道义逻辑而非完全的经济逻辑，使农村自主生产价值能力的强弱成为衡量乡村治理状况的重要指标[36]。可见，乡村社会虽发生了一定的价值变迁，但乡村的社会基础与交往根基仍能生产内部价值，价值感仍是乡村生活的重要体验。因此，正是农民生活本身在政治、日常与价值等维度的多元性，构成了推行多元主体治理嵌入性的现实基础与内在动因。

其次，嵌入性在于国家主导的治理力量能够有效嵌入农民的乡村生活。乡村治理成效的关键在于存在广泛又普通真实的农民主体。正如海德格尔所说，“对自己存在的解说使我们得以见出我们或可称为日常生活的‘主体’的那种东西：常人”[37]，这也意味着空间的意义在于空间中生活存在的普通人（行动者）。因为农民的生活与乡村息息相关，嵌入乡村社会即是嵌入乡村社会中的农民的生活。在此过程中，国家（或政府）

作为核心嵌入主体，其关键作用在于构建机制，将乡村社会内部原本分散的个体与群体组织化为有效的参与主体，参与到治理创新的过程之中。质言之，本文提出的“嵌入农民生活”是通过多元治理机制嵌入农民的日常生活层面，以实现乡村治理创新目标的实践过程。

本文以案例研究为分析工具，结合中央推广的乡村治理创新手段的“积分制”[①]，选取湖南省宁乡市D镇推广的“功德银行”作为典型案例。笔者及调研团队于2023年11月14日至12月5日在D镇进行了为期20多天的驻点调研，2024年4月、7月又进行了数次回访调研，深入动态地了解了“功德银行”的运行情况。调研采用半结构式访谈，通过对乡镇领导干部、村“两委”干部、群团负责人、普通农民等等对象进行访谈，获取了本研究所需的第一手调研资料。2021年，D镇通过“功德银行”的治理创新形式获得了中央农村工作领导小组认定的“全国乡村治理示范镇”，其经验具有代表性的研究意义。

三、“功德银行”：多元嵌入型乡村治理驱动的积分制实践

从实践层面而言，为健全治理体系，应对本地突出的治理问题，“功德银行”是D镇党委政府、村委班子和群团组织等多元引导主体以有效机制连结，充分调动各类农民群众参与积分制的创新形式，实现了嵌入农民生活的实践过程。

（一）“功德银行”的多元形态

1. 引导主体的多元形态

多元化是“功德银行”实践的本质属性。表现为乡镇党委政府、村委班子和群团组织构成了引导主体的多元形态。

一是乡镇党委政府实施引导。乡镇党委政府以具体问题为导向，以此引导农民参与积分制的实践过程。“功德银行”以户为单位，账户包括开户人、家庭成员、功德项目与积分、证明人、审核人等条目。指标设计和积分细则主要针对乡镇范围内的几类突出问题：（1）自2014年宁乡市D镇的煤矿关停后，沉陷区生态恢复，历史遗留问题与社会的矛盾纠纷成为难题，社会面的矛盾突出；（2）D镇经济分化导致了严重的乡村社会分化，社会割裂感强，产生了一定程度的社会排斥；（3）农民对村庄公共事务与公益事业参与不足，村庄政治实践较差；（4）浓厚的不良风俗导致铺张浪费的现象，“2018年以前，农民的婚丧嫁娶讲究排面，要送充气拱门，最好是每家亲戚都送，拱门越多越有面子，有的大户人家，拱门从主家排到了村口的一公里外”。（5）村庄公共性流失，公共生活匮乏，以大多数农民反馈为例，“以前各家都足不出户，也没有什么娱乐活动，感觉虽然都住在同一村庄，但都不太关心周围的人和事”。这些问题构成了村庄亟须解决的迫切、现实的问题。

二是村委班子负责统筹。村委班子主要负责积分制的具体管理与积分认定。一方面，村委班子负责向全村发放功德银行账户，账户既有实体的存折册，还有对应的信息系统；设置专门的积分管理员，通过信息化网络开展积分数据收集、登记统计与日常管理，每月定期公布。另一方面，每次群团组织发起活动时，村“两委”都会组织村干部在场，不仅帮助组织活动，同时审核积分登记的情况。在最终的汇总表上，村干部实名确认，以实名责任为纽带。

每户一册，全镇线下共发放了8800多册……我们乡镇的赋分是有例、有理可循的，村庄实践过程中会产生很多案例。这些案例经过实践都能成为全镇共同的知识，下次遇到同样的事情，就能派上用场。农民也不会太斤斤计较，但我们还是要做到公平公正。（访谈对象：乡镇党委书记贺威，访谈编码：20231115HW[②]）

三是群团组织整合农民。D镇党委政府牵头成立了多元化的群团组织，组建乡村治理办专门

① 2020年7月27日，中央农村工作领导小组办公室、农业农村部发布的《中央农村工作领导小组办公室、农业农村部关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》指出，“积分制可以有针对性地解决乡村治理中的重点难点问题，符合农村社会实际，具有很强的实用性、操作性，是推进乡村治理体系和治理能力现代化的有益探索”。乡村治理中运用积分制，是在乡村党组织领导下，通过民主程序，将乡村治理各项事务转化为数量化指标，对农民日常行为进行评价形成积分，并给予相应精神鼓励或物质奖励，形成一套多元主体参与的激励机制。

② 按照学术惯例，本文出现的人名进行了匿名化处理，访谈记录编码规则：前8位数字为访谈日期，后几位代表了受访者名字缩写。

对接群团组织。群团组织作为组织者，引导各类群体参与日常活动。（1）妇女组织“巾帼风采队”是D镇下辖的每个行政村的妇女自行组织的群团，主要吸纳本村妇女参与日常健身与文艺活动。（2）青年组织“青年技术服务队”是在引入返乡创业青年的基础上成立的群团。青年技术服务队不仅在日常交往中传授农民新型种养殖技术，还组织农业合作，助益农民的日常劳动。（3）中壮年组织“文明劝导协会”旨在调解社会矛盾纠纷和制止铺张浪费，负责乡风文明宣传、劝诫大操大办。（4）老年组织“老年协会”和“关心下一代协会”由各村的热心、有公心的老年人带头成立。除此之外，还有屋场会组织（公共协商）、平安服务中心（治安巡逻）等日常运转的群团。可以发现，这些群团组织分别对应着村庄中不同社会属性的农民群体，并引导农民参与各类日常活动。

2. 吸纳多元参与主体的机制

以往研究表明，乡村治理行政化和“精英主政”限制了农民参与治理的热情和动力，农民缺乏有效的参与条件、途径和意愿[38]。而D镇“功德银行”的多元参与主体是全体农民，实现“开放吸纳、共同参与”的交织机制，其吸纳参与主体的机制主要包括几个方面。

一是社会团结与开放吸纳。“功德银行”的适用主体为全体D镇的农民，不同社会属性的农民群体都可以通过巾帼风采队、屋场会、老年协会、文明劝导协会等参与乡村治理相关的活动之中。不同社团之间人员灵活，既分责又统合，既分工又合作。群团组织以积分制引导在村的农民参与美丽屋场建设、防洪抗灾抗疫等志愿活动，引导移风易俗和人情治理。对于村庄公共事务与公益事业，各村农民以屋场会形式讨论。

我们的“功德银行”并不只是让农民积积分，更重要的是让他们组织起来，有一个组织，举办的都是他们自己决定的、感兴趣的事。就是这个活动很“接地气”，他们参与进来，就能在组织起来的生活中更有价值，更有意义。（访谈对象：乡镇乡村治理办主任王艺，访谈编码：20231116WY）

湾子（村小组）都在参与，邻里互助、红白事帮工、酒席简办、组织清洁、及时发现洪汛旱情等等。因为都是做些日常的小事好事，也没有门槛才愿意做。去年我儿子办喜酒，响应了政府的“白事简办，红事新办，余事不办”的号召，减轻了很大的（经济）压力，我还在村里积极宣传。“人情一把锯，你来我又去”，大家早就不堪重负于人情高，只是脸皮薄，没人站出来说。（访谈对象：雀山村官冲屋场村民刘炎德，访谈编码：20231127LYD）

二是半市场化与等价兑换。“功德银行”的积分与实物价值挂钩，采用半市场化运作。在响应乡镇党委政府号召下，无论是移风易俗还是参与治理所获得的积分，农民所积攒的积分可以兑换等价的生活用品。积分兑换以10元为单位，10个积分可以随时在村委会兑换价值10元的兑换券，上不封顶。兑换券可以在本村合作的超市、便利店兑换同等价值的物品。每个季度，超市、便利店再与村庄和乡镇结算。资金运转一部分来源于乡镇配套资金及村集体资产，另一部分以村级自筹的方式，动员社会贤达、农民广泛参与捐助。

之前老年人都闲散在家，推广“功德银行”后，他们大部分加入了老年人协会，找了活动室，不仅自己组织起日常的老年生活，还经常帮助村里调解纠纷。他们积攒的积分都可以兑换成生活用品，有些老年人节俭，能为他们省下一笔不小开销。老年人互帮互助，养老质量得到提高。（访谈对象：雀山村村委后备干部肖庆华，访谈编码：20211126XQH）

三是社会评价与价值转化。价值转化是积分制合理运作的实践特点，体现为精神奖励为主，物质奖励为辅，价值引导的实现和强激励。D镇意图将积分打造成社会价值的评价标准。一方面将积分情况与入党考察挂钩，可以对入党动机以及党员积极性进行考察。另一方面将家庭积分情况作为小学生评选“三好学生”等荣誉的重要参考依据，树立家庭正向的教育参与。此外，积分数字还能转化为家庭荣誉的符号，调动农民以积分制积极参与村庄发展与建设，如农民建设屋场的积极性非常之高。

我们屋场建设积极性高，因为都是我们小组自己协商。修建广场、修葺菜园、水塘整治，大家纷纷出面，协商怎么出工。还有一个妹陀（女

孩）为了帮母亲承担义务工，特意从长沙回来参加。（访谈对象：梅茗村沂塘屋场村民张永福，访谈编码：20231129ZYF）

（二）"功德银行"的嵌入治理

积分制的嵌入性与农民群众的生活密切相关，包括嵌入农民的政治生活、日常活动与价值内里，构成了连结引导主体与参与主体之间多元治理的嵌入逻辑。

1. 嵌入农民的政治生活

D镇"功德银行"包含农民参与乡村公共事务和公共建设的事业，从而以积分制实现嵌入乡村政治生活。此过程以屋场会为组织基础。屋场会是农民自发成立的自治协商组织，以小组为单位，是地缘相近、规模合适的协商单元。在党建引领的基础上，屋场会组织通过引导农民参与，协商乡村的公共事务和公益事业。

调研发现，嵌入农村政治生活的运作过程主要有几个方面：（1）嵌入性治理借助协商机制，让农民参与协商组织，更好服务于农民的诉求表达，强化公共利益与个人利益的嵌合，提升了农民参与村庄公共事务的动力与热情；（2）借助屋场会组织所搭建的参与平台，协商一般就在农民家中召开，由村书记引导发言，农民对于所反映的问题积极讨论。例如，农民协商"美丽屋场"筹工筹劳的方案时，讨论拆除围墙可以获得积分奖励，以此激励建设家园；（3）达成一致后，农民能对事件过程与问题进行监督，屋场会组织再根据其贡献向村委会申报积分奖励。在此过程中，积分制助推了农民的积极参与和过程监督。可见，嵌入乡村的政治生活来源于激励农民在日常生活中对村庄发展的群策群力，对本村公共事务和公益事业的真切关注。

黄藤湾（村小组）的老路很窄，之前十几年都不通大车（轿车）。2018年以后，我们才讨论扩人行道，种些龙柏，就在屋场会提（意见）。因为和每家每户都相关，每家一个代表，到场率80%以上，大家一致同意。村书记说要争取项目，不够的地方需要乡亲们帮忙，施工的时候我们黄藤湾每家每户都出了义务工，我们不要钱，要钱就不是义务工了。（访谈对象：雀山村黄藤湾屋场村民李友明，访谈编码：20231128LYM）

2. 嵌入农民的日常活动

D镇"功德银行"通过群团组织调动农民参与日常活动，以"非正式关系"重构的方式引导多元社会力量参与治理。其组织基础是各类群团，不同属性的农民能够发挥参与力量。调研发现，嵌入日常活动的积分制运作包括几方面：（1）群团组织在每一次活动时所设立的具体目标和行动规则都由农民共同讨论产生，构成此类活动的规范。正因为共同目标和行动准则由农民群体自我定义，参与度和互助合作更深入广泛；（2）参与群团组织的都是生活在村的农民，通过各种群团成为好友后，农民因为经常参与活动，因此建立了更为紧密的社会关系；（3）原本因经济分化所产生的社会分化，在群团活动所构造的平等和组织化关系下逐渐解构，减少了之前的社会区隔；（4）农民因参与各类活动产生了积分差距，积分差距通过熟人网络和定期公布变成村庄的公共信息。农民以此为参照产生良性竞争的动力，产生了更多的共同创造行为。

3. 嵌入农民的价值内里

基于上述嵌入生活的路径，农民通过参与村庄的政治生活和群团组织的日常活动，产生外部的积极反馈，在村庄场域的社会评价机制中，获得正向评价和价值激励。因而依托积分制，农民将抽象的自我价值感，实现了价值的实体化。

调研发现，嵌入农民价值内里的运作主要有以下几方面。D镇的价值引导以合理设置的激励形式，激发农民群众日常参与的价值效能感，而普通农民则通过参与群团组织实现村庄内的个体价值；积分制采用的是正向激励制（无负向扣分形式），但道德约束却能在嵌入价值内里中发挥很好的媒介作用，催化了集体道德感，使农民产生对违法违纪、铺张浪费、争端挑起等背离村庄公德行为的抵制意识，践行于日常的行动准则中。调研的大部分访谈者表示，数字积分并不在于具体的数字，也不在于能够兑换的物品价值，而在于产生道德感，给予农民正向的导向以激发自主性。这使每一个农民都能"心安理得"地为村庄做好事，"名正言顺"地敢于做好事。

我们镇2014年煤矿关停，上访的、闹访的、缠纷的到处都是，公安都要开来几辆警车。2018年开展"功德银行"后，慢慢的我们乡镇连续几

年都是“三无乡镇”[①]，上访的人少了，“非法上访”的没了。“非法上访”不符合我们现在的公共价值观念，亲戚朋友都劝你。（访谈对象：崔山村简氿屋场村民陈永辉，访谈编码：20231127CYH）

质言之，嵌入农民价值内里的积分制存在村庄内部，因为长远的交往预期，农民看重个体价值与公共价值之间的契合度。对于农民家庭来说，积分成为家庭荣誉的符号。同时积分制上升为村庄的公共价值再造的机制，从而在村庄社会内开辟了新的价值再生产的路径。因此，积分制实践通过嵌入价值内里（个人价值）的方式实现了对公共价值的重新塑造。“功德银行”的运作机制示意图如图3所示。

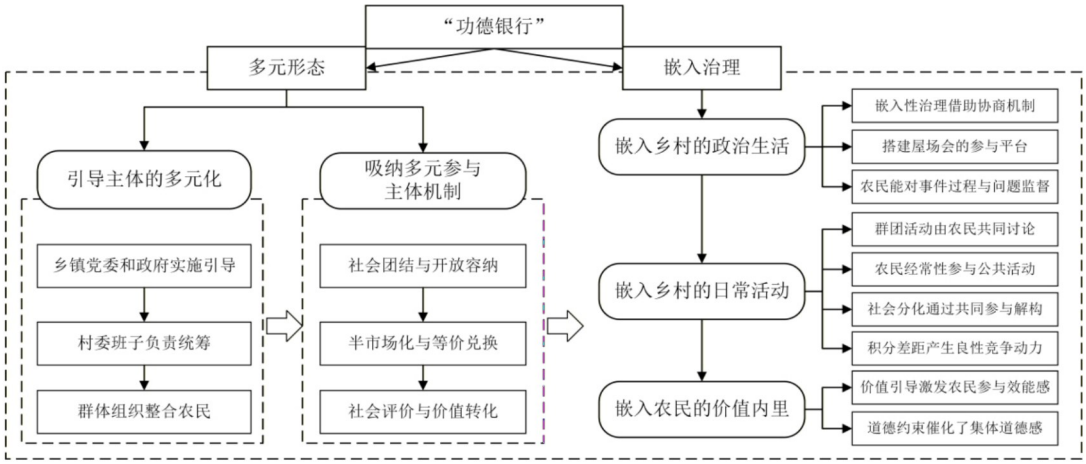


图3 “嵌入农民生活”的运作机制示意图

四、“嵌入农民生活”的内在运作逻辑

如前所述，作为乡村治理创新的实践过程，“嵌入农民生活”实现了国家治理与农村社会的有机连结。这说明，“嵌入农民生活”一方面以积分制的多元化本质，嵌入农民的政治生活、日常活动及价值内里三个层面，另一方面，个体价值的嵌入能产生出公共价值的意涵。可见，“嵌入农民生活”不仅根植于丰富的生活实践，还能生长出深刻的理论意涵。深入挖掘“嵌入农民生活”的内在运作逻辑发现，其逻辑图谱呈现为“国家性引导—地方性内嵌—价值性参与—公共性变革”的线性图谱，最终实现的是国家性与地方性的衔接，其核心目标是国家治理的嵌入符合村庄日常的公共性变革（如图4可见）。此图谱在以下条件下缺一不可，构成乡村治理创新有效机制的必要条件。

第一，国家治理引导乡村社会。阎云翔曾在下岬村的考察中指出，农民的生活是私人化的，但其私人生活正在经历普遍的国家化变革[39]。这种趋势正如笔者近年在各地调查所见，国家性已弥散于农民的日常生活之中。乡村治理的国家性，既体现为顶层设计与基层实践的有机结合，也表现为政党组织对农民生活与村社组织的引领。在自上而下的制度逐步嵌入农民生活结构、由外而内的治理目标融入生活琐碎的过程中，国家性正发挥着一种全方位的统领作用。由此可见，“嵌入农民生活”以国家治理规范与要求嵌入乡村社会并进行紧密结合，才能发挥出乡村治理创新的有效机制。

第二，组织活动内嵌地方生活。在乡村传统社会时期，农民的乡村生活一直保有生机。然而在城乡流动加速的当下，农民的村庄公共生活逐渐受到冲击，农民以组织化行为嵌入地方生活的能力稍显不足[40]。在此方面，“嵌入农民生活”能够深入本地的社会基础和农民的生活内里，将村社组织的活动嵌入农民生活的政治性、日常性与价值性之中，以群团组织将农民组织化，实现农民日常生活的整合。组织化在弥合制度权力与

① 当地创建“三无乡镇”是指无进京非访登记和进京重复越级访、无到省级以上集体访、无极端恶性事件、无逾期受理办理信访事项、无退回重办信访事项。

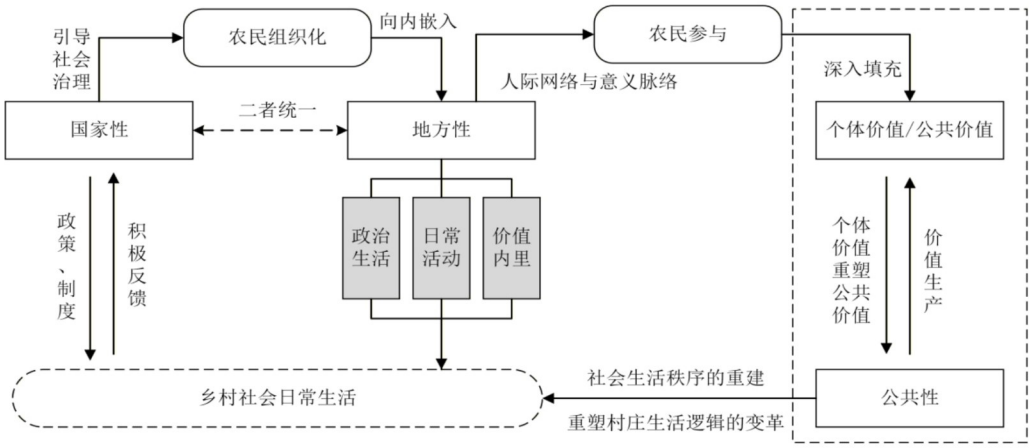


图4 “嵌入农民生活”的内在运作逻辑图

非制度权力的地方实践之间、政策与地方性知识之间、行政动员与社会动员张力之间能够发挥桥梁作用，实现了国家性与地方性之间的统一。

第三，群众参与实现价值激活。正如大部分研究揭示出，农民的日常生活交织于复杂的人际网络与意义脉络，个体价值与村庄价值（公共价值）的勾连，使得每个人都包裹其中[36]。正因为每个人都生活在意义世界之中，“嵌入农民生活”的“特殊性”不在于具体的外在制度规则，而是能深入填充农民生活的个体价值，使社会参与真正嵌入乡村社会生活，以个人价值重塑村庄本身的公共价值属性，从而将村庄生活交往变成创造公共性与团结度的意义生产过程。

第四，创新行为引发公共变革。在乡村治理创新机制下，农民的公共交往与价值生产创造出公共性，实现了基层生活公共化。以此为基础若将“嵌入农民生活”作为实现乡村治理创新行为的转化机制，则其产出的社会层面的生活改观和公共价值，具有重启农民价值认同、重建乡村社会秩序、重塑日常生活逻辑的变革意义。在此过程中，是否符合农民日常生活的价值标准成为共同的公共理性，以生长出更多共同的创造活动。

总之，在国家性引导、农民组织化的治理形式中，农民群众在多重日常生活中激发参与的价值性，最终实现整个社会层面的公共性变革。换言之，建立在多元嵌入型乡村治理上的治理创新能够塑造出村庄的公共价值，目标是在农民生活中生产出公共性变革之效果。这正是“嵌入农民的生活”的价值所在。

五、结论与讨论

在社会转型的当下，推动乡村治理创新能够筑牢国家治理的基石。从本质而言，乡村治理创新具有丰富的制度形式和外部逻辑，学界对此探讨较多。然而鲜少有对乡村治理创新有效的内在机制进行体系化研究。本文通过构建“多元形态—嵌入治理”的分析框架，提出多元嵌入型乡村治理形态，以探究乡村治理创新的有效机制。研究发现，在国家引导、多元参与的乡村治理创新实践中，农民群众通过多重生活实践中的组织化过程，激活与重塑了乡村社会的公共价值，产生社会层面的公共性变革，构建了乡村治理创新的有效机制。本文将此实践机制总结为“嵌入农民生活”。总结当下乡村治理创新行为的有效机制，正是为国家治理扎根地方社会提供价值启示与经验借鉴。基于此，本文得出以下结论：

（1）“嵌入农民生活”遵循多元嵌入型乡村治理，前者是后者的实践过程，后者则是前者的理论依据。这说明，乡村治理创新的实践需要明晰多元嵌入型治理的理论形态，实现多元形态与嵌入治理的良性平衡，以多元机制嵌入乡村社会，发挥农民群体在公共治理方面的主体性与能动性。（2）在积分制治理推广的过程中，多元嵌入型乡村治理至少嵌入了农民的“政治生活”“日常活动”“价值内里”三个层面，产生了农民个体价值重塑乡村社会公共价值的效果。这表明，“嵌入农民生活”正是激活了国家治理在村庄日常生活所产生的公共价值，回应了国家性与地方性衔接的组织化基础，关注重点在于国家政

策行为与乡村社会的连结、组织化行动激活公共价值的研究路径。因此，以多元嵌入型乡村治理为形态，“嵌入农民生活”的治理目标是以乡村社会的公共性变革实现社会的善治，同时以乡村生活为治理领域，实现国家治理与乡村社会的紧密结合。总之，国家性与地方性之间的“最后一公里”通过组织化的农民参与和个体价值重塑下的公共性变革得以实现。这使建立在多元嵌入型乡村治理上的创新行为具有普遍性的价值意义。

基于此，本文得出如下价值启示：（1）“嵌入农民生活”的理论贡献在于帮助我们转化一种观察乡村社会的视角，即国家制度如何通过多元嵌入型的乡村治理形式与农民的日常生活进行有效接轨。此视角一方面能够洞悉正式制度的变迁方向和逻辑，另一方面，发现农民生活的真实需求，解读在乡村治理领域中农民如何组织生活，以及国家如何组织农民的有效机制。（2）判断乡村治理创新是否真实有效，需要考察乡村治理过程中的公共价值创造。外在形式变化与创造离不开对乡村治理形态的辨析，需要深入其内在运行逻辑，将治理创新行为发挥出真正推动乡村社会变革与公共价值创造的效果，以此探讨乡村治理创新实现有效的内在机制。（3）在当下的社会转型期，国家治理政策与农民生活的有效结合塑造了乡村治理创新的内在动力。由此可见，国家政策与农民组织化的日常生活的有效结合是实现乡村治理创新有效的推动力。国家引导社会治理与规范建设时，需要以农民生活的公共性变革为重点，挖掘农民日常生活中的价值生产机制，重建乡村社会的价值体系，以公共性变革为政策导向，推广出普遍的实践意义，推进乡村治理创新行为更稳固地扎根于地方社会。

参 考 文 献

[1] 贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京：北京大学出版社，2013：20.

[2] 杨雪冬. 国家治理的逻辑[M]. 北京：社会科学文献出版社，2017：36-37.

[3] 崔盼盼. 项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J]. 中国农村观察，2021（6）：108-119.

[4] 杨开峰等. 中国之治：国家治理体系和治理能力现代化十五讲[M]. 北京：中国人民大学出版社，2020：54-56.

[5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）[M]. 北京：人民出版社，2022：54.

[6] 秦上人. 基层社会治理创新的制度化——一项多案例研究[D]. 杭州：浙江大学，2016.

[7] 江维国，李立清. 顶层设计与基层实践响应：乡村振兴下的乡村治理创新研究[J]. 马克思主义与现实，2018（4）：189-195.

[8] 白现军，张长立. 乡贤群体参与现代乡村治理的政治逻辑与机制构建[J]. 南京社会科学，2016（11）：82-87.

[9] 郭苏建，王鹏翔. 中国乡村治理精英与乡村振兴[J]. 南开学报（哲学社会科学版），2019（4）：62-75.

[10] 冯猛. 地方政府创新何以持续？——以浦东新区基层社会治理变迁为线索[J]. 中国行政管理，2019（7）：101-106.

[11] 吴高辉，汪文新. 党建引领乡村社会治理现代化的中国经验与理论构建[J]. 甘肃行政学院学报，2022（2）：66-75.

[12] 孙柏瑛. 开放性、社会建构与基层政府社会治理创新[J]. 行政科学论坛，2014，1（4）：10-15.

[13] 陈东辉. 基层党建引领社会治理创新的探索与路径[J]. 理论与改革，2019（3）：181-188.

[14] 胡鹏辉，高继波. 新乡贤：内涵、作用与偏误规避[J]. 南京农业大学学报（社会科学版），2017，17（1）：20-29.

[15] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会，2010，30（4）：1-31.

[16] 吕德文. 治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度[J]. 探索与争鸣，2019（6）：59-67，158.

[17] 郑春勇，张娉婷，苗壮. 基层社会治理中的整体性技术治理：创新与局限——基于浙江实践[J]. 电子政务，2019（5）：78-85.

[18] 杜姣. 重塑治理责任：理解乡村技术治理的一个新视角——基于12345政府服务热线乡村实践的考察与反思[J]. 探索，2021（1）：150-163.

[19] 褚明浩，刘建平. 乡镇一线治理：乡村治理现代化的实践路径[J]. 中国行政管理，2021（4）：52-58.

[20] 闫书华. 乡村振兴战略视角下乡村社会治理创新研究[J]. 行政论坛，2022，28（1）：52-57.

[21] 贺雪峰. 村级治理现代化与治理有效[J]. 武汉大学学报（哲学社会科学版），2023，76（6）：197-204.

[22] 姜晓萍，吴宝家. 警惕伪创新：基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J]. 中国行政管理，2021（10）：41-48.

[23] 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.
[24] Granovetter M. Economic action and social structure：the problem of embeddedness[J]. American Journal of Sociology，1985，91（3），481-510.
[25] 冯川. 嵌入村庄公共性：农村人居环境治理的实践逻辑——基于广西H县L镇清洁乡村的实证分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38(6)：69-80.
[26] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure：The case of economic development [J]. International Social Science Journal，1998，50 (155)：29-45.
[27] 于江，魏崇辉. 多元主体协同治理：国家治理现代化之逻辑理路[J]. 求实，2015（4）：63-69.
[28] 刘世定. 嵌入性与关系合同[J]. 社会学研究，1999(4)：77-90.
[29] 陈锋. 论基层政权的"嵌入式治理"——基于鲁中东村的实地调研[J]. 青年研究，2011（1）：23-32.
[30] 梁琦. 从国家义利观到国家福利观：地方政府强发展逻辑下农民的国家观变迁——基于南京市溧水区转型社区的治理经验[J]. 中国农村观察，2022(3)：76-93.
[31] 杜鹏. 生活治理：农民日常生活视域下的乡村治理逻辑[J]. 学习与实践，2021（5）：112-123.
[32] 徐选国. 从嵌入系统到嵌入生活：我国社会工作的范式转向与时代选择[J]. 社会工作与管理，2019，19（3）：7-15.
[33] 肖瑛. 从"国家与社会"到"制度与生活"：中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学，2014(9)：88-104.
[34] 田先红. 国家性、地方性与基层治理[M]. 北京：中国社会科学出版社，2021：67.
[35] 熊万胜. 社会治理，还是生活治理？——审思当代中国的基层治理[J]. 文化纵横，2018（1）：115-121.
[36] 贺雪峰. 现代化进程中的村庄自主生产价值能力[J]. 探索与争鸣，2005（7）：26-27.
[37] 海德格尔. 存在与时间[M]. 王庆节，陈嘉映，译. 北京：商务印书馆，2018：147.
[38] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域"多中心工作"模式为分析基础[J]. 政治学研究，2021（1）：78-89.
[39] 阎云翔. 私人生活的变革[M]. 龚小夏，译. 上海：上海人民出版社，2009：65-67.
[40] 梁琦. 地利互动视角下政府征地政策的实现逻辑及实践审视——基于东部H镇征地拆迁的案例考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版)，2025，26(2)：83-91.

"Embedded in Farmers´ Life"： the effective practice process and internal mechanisms of rural governance innovation——A field study based on the multidimensional embedded governance model in Town D， Ningxiang City， Hunan Province

LIANG Qi[1,2]

(1. *School of Public Administration*，*Guangxi University*，*Nanning* 530004，*China*；2. *Regional Social Governance Innovation Research Center*，*Guangxi University*，*Nanning* 530004，*China*)

Abstract：Existing research on rural governance innovation has predominantly focused on the forms of institutional forms and external logic of innovation，without sufficiently analyzing the underlying mechanisms and real-world impacts that drive effective innovation. Drawing on the case of the "Virtue Bank" case in Town D，County A，Hunan Province，this study constructs an analytical framework for "multidimensional-embedded governance" and proposes the concept of "multidimensional embeddedness" to explore the internal mechanisms and pathways of effective rural governance innovation. The findings reveal that rural governance innovation necessitates adherence to the multidimensional-embedded governance model，with its practical process manifested as "embedding into farmers′ lives". This process operates through a logical path of "national guidance—local integration—value participation—public transformation". This process embeds farmers at multiple levels，including their "political life" "daily activities" and "value framework" thereby enabling effective embedding of state policies into rural society and producing positive outcomes such as activating farmers′ value identity，organizing farmer groups，and reshaping village life logic. Given the current challenges facing rural governance innovation ，"embedding into farmers′ lives" serves as a crucial internal mechanism for rebuilding rural public value systems and facilitating orderly participation by farmers. This approach can help solidify the roots of rural governance innovation within local societies.

Keywords：Rural governance innovation；Pluralistic governance；Embedded governance；Public values；Farmers′ lives