

interactive process in which both human and non-human actors participate. 2. The network of actors in the "Eucalyptus Clearing Operation" establishes a common goal of action by means of sectional dissemination and digital interaction, and promotes the behavioral involvement of each actor.<sup>3</sup> The organic chain of interaction between multiple actors, motivated by interests, maintains the stable operation of the network.<sup>4</sup> The absence of rural political rituals, group infection and the presence of "resistance in the body" will weaken the power of the network and create obstacles to action. 5. Organizational communication, interpersonal communication, mass communication and other diversified communication paths absorb and activate diversified actors, who eliminate obstacles to action by resorting to fear and borrowing emotions, and maintain and expand the network of actors.

Therefore, this paper proposes the following strategies to deal with the unstable factors affecting the communication and interaction of the network of actors in the "Eucalyptus Clearing Operation" campaign: to improve the communication power of the actors at the grass-roots level, to improve the mechanism of expressing interests, to strengthen the "translation" of emotions, to establish a governance community, to activate the power of the rural subjects, and to integrate the cognitive power within the society. The following strategies are proposed: to improve the communication power of sectional actors, improve the mechanism of expressing interests and demands; to strengthen emotional "translation" and establish a governance community; and to activate the rural community.

**Key words** Actor-Network Theory; "Eucalyptus Clearing Operation"; Town Y; Interaction

4.2.1 镇政府传播手段有限导致信息断连与缺失 .....	32
4.2.2 村干部责任意识不足降低信息传播效力 .....	33
4.2.3 农户利益损失过大触发个体行为失范 .....	33
4.2.4 打破村界意识与村产观念易引发群体性事件 .....	34
第5章 行动者网络的维护与扩展:精准动员与风险化解扩大网络规模 .....	35
5.1 征召与动员:鼓励行动者参与 .....	35
5.1.1 多层次组织传播:“文山会海” .....	35
5.1.2 数字传播:县级融媒体与抖音 .....	37
5.1.3 人际交往频繁:熟人社会与陌生人社会交融 .....	38
5.1.4 特定空间信息流动:清校场景参与 .....	42
5.1.5 地方精英驱动:说服与行动 .....	42
5.2 “清校行动”的风险化解 .....	43
5.2.1 诉诸恐惧:预防风险 .....	43
5.2.2 巧借情感:以情动人 .....	43
5.3 “清校行动”行动者网络互动机制 .....	44
5.3.1 互动情境:物理空间与数字空间耦合 .....	44
5.3.2 互动动机:以利益为导向的关系联结 .....	44
5.3.3 互动模式:沟通协商中的合作与冲突 .....	45
第6章 结论与讨论 .....	46
6.1 结语 .....	46
6.2 讨论:基于转译的互动优化策略 .....	46
6.2.1 提升科层行动者传播力,完善利益诉求表达机制 .....	46
6.2.2 加强情感“转译”,建立治理共同体 .....	47
6.2.3 激活乡村主体力量,整合社会内部认知 .....	47
6.3 研究不足 .....	48
参考文献 .....	49
附录 .....	59

境来看，俄罗斯与乌克兰都是主要粮食出口国，是全球粮食生产和供应的中坚力量，但受到 2022 年俄乌冲突的持续影响，国际农产品贸易格局正在改变，全球粮食供给链趋紧，粮食需求和价格双双上升，使得其他国家的粮食进口成本大幅攀升，由此可能引发全球粮食市场的系统性风险，并对中国粮食安全产生威胁。因此，要保障 18 亿亩耕地红线，就要落实最严格的耕地保护制度，必须坚决遏制耕地的“非粮化”趋势。

为响应中央号召，禁止耕地“非粮化”工作在全国范围内以摧枯拉朽之势如火如荼展开。一方面，为确保政策的有效落实，各级政府需要借助行政干预与法律法规对耕地保护与耕地用途管制采取相应措施；另一方面，地方政府机械的“一刀切”使得农民经济利益受到极大损害，为反对政府强制“还耕”行为，反抗、打斗等情况偶有发生。

在广西，禁止耕地“非粮化”工作的主要内容为“清桉行动”，即清理掉种植在耕地上的桉树。作为耕地保护和粮食安全责任制考核五项一票否决工作的重心，“清桉行动”是广西当前及今后一段时间内实施乡村振兴战略的关键点和突破点。它具有时间上的规定性、政策目标上的单一性、治理方式上的“从重、从严、从快”倾向性。所以在行动进行过程中它必然会以科层体制内的任务传导为发端，逐步将国家政策、任务递送到链条的最末端——农民手中。在这一过程中，镇干部、村干部、农民进行着频繁的往来互动，并表现出了农民参与不足、政策执行过于刚性等问题，出现部分主体出现“脱嵌”于耕地“非粮化”治理实践的情形，使得治理资源得不到有效整合和利用，减弱主体间协同效应。

“清桉行动”治理的复杂性及其任务的艰巨性使得任何一个行动主体都无法单独有效应对。“清桉行动”治理亟需构建多元行动主体广泛参与的行动网络，它需要有能应对乡村场域中出现的诸多风险与挑战的能力，保障“清桉行动”治理的可持续发展。行动者网络理论为“清桉行动”提供了一个全新的解释框架。

当前学界关于乡村治理的合作网络建构相关研究主要集中在以下两个方面：第一，从农业经济角度出发，探讨农村电商<sup>①</sup>、土地利用冲突<sup>②</sup>、非遗扶贫项目<sup>③</sup>、乡村农旅产业<sup>④</sup>中的行动者行动逻辑，分析治理网络的发展过程。第二，从传播

---

① 连宏萍,金子涵.农村电商产业可持续发展路径探索——基于行动者网络治理视域[J].东岳论丛,2023,44(06):95~105+191-192.

② 高银宝,谭少华,薛德升等.基于行动者网络的农村土地开发利益协调研究——对韶关市区典型村的分析[J].城市规划,2018,42(07):69~78+92.

③ 王雪丽,彭怀雪.非遗扶贫项目合作网络的创建过程与运行机理探究——基于行动者网络理论的分析[J].江淮论坛,2020,(03):18~25.

④ 周游,梁清园,郑赞.乡村农旅产业行动者社交网络结构特征研究——以珠三角 A 市 H 镇乡村为例[J].南方建筑,2023,(03):29~39.

粮食安全<sup>①</sup>。但治理“非粮化”也存在诸多现实阻碍，负面舆情较多，如广西“退蕉还耕”围堵事件、福建猪场射击事件等。广西作为目前“非粮化”率最高的省份之一<sup>②</sup>，整治耕地“非粮化”任重道远。本文试图以桂中Y镇的“清桉行动”为研究对象，厘清禁止耕地“非粮化”政策落实中的多元行动者与他们的行动路径，并提出相应的对策与建议，希望对后续我国耕地“非粮化”及“清桉行动”的治理提供具有操作意义的内容。

## 1.2.2 理论意义

从理论层面看，首先，本文运用行动者网络理论（Actor-Network Theory, ANT）对“清桉行动”政策执行中的微观互动开展研究，有助于丰富行动者网络理论的传播学视域检验与本土补充。其次，以相对对称性原则分析“清桉行动”政策执行中的转译过程，还原多元行动者之间的互动过程与沟通行为，为政民共意性行为的完成提供解释路径。再次，行动者网络理论以微观视角解释了耕地保护的宏观走向，打破传统意义上的二元绝对化原则，处理好政策执行过程中各人类行动者（村民、村委会、地方政府等）、非人类行动者（政策、土地、制度、社交媒体平台等）之间的关系；

## 1.3 文献综述

### 1.3.1 耕地“非粮化”与“清桉行动”

近年来，由于城镇化、工业化进程不断加快，我国农村出现劳动力非农转移、产业结构调整、耕地流转市场活跃等问题，耕地“非粮化”现象日益突出，粮食安全受到严重威胁<sup>③</sup>。“非粮化”是指农民将耕地用于非粮食作物种植<sup>④</sup>，其行为主要包括：占用永久基本农田种植苗木花卉草皮，占用永久基本农田种植水果茶叶等多年生经济作物，占用永久基本农田挖塘养殖水产，闲置、荒芜永久基本农田等<sup>⑤</sup>。2021年国土“三调”数据调整后，耕地面积由2009年的20.31亿亩降至

① 新华社.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.[EB/OL](2024-02-04)[2024-05-27].[https://www.moa.gov.cn/ztl/2024yhwj/2024nzyyhwj/202402/t20240204\\_6447020.htm](https://www.moa.gov.cn/ztl/2024yhwj/2024nzyyhwj/202402/t20240204_6447020.htm).

② 陈浮,刘俊娜,常媛媛等.中国耕地非粮化空间格局分异及驱动机制[J].中国土地科学,2021,35(09):33~43.

③ Sheng Y,Song L G.Agricultural production and food consumption in China:A long-term projection[J]. China Economic Review,2018,53:15~29.

④ Su Y,Li C L,Wang K,et al.Quantifying the spatiotemporal dynamics and multi-aspect performance of non-grain production during 2000-2015 at a fine scale[J].Ecological Indicators,2019,101:410~419.

⑤ 何芬.“非农化”“非粮化”政策明白纸[EB/OL](2023-09-18)[2024-3-9].<http://nynct.gxzf.gov.cn/xwdt/gxlb/cz/t17156155.shtml>.

2020年始,各地方政府为落实中央关于禁止耕地“非粮化”的政策要求,要在3~5年内完成耕地“非粮化”整改工作。其中,“清桉行动”是广西禁止耕地“非粮化”项目的重要组成部分。但当前以“清桉行动”为主题的研究较少。

实际上,在“清桉行动”仍未与耕地“非粮化”命题相联系以前,广西就已经开始限制和禁止种植速生桉。2014年12月,广西林业厅下发《进一步调整优化全区森林树种结构实施方案(2015-2020年)的通知》<sup>①</sup>,以上林县、宾阳县、武鸣县等为代表的县份开始了以生态保护为目的的“限桉行动”。2014-2016年间,崇左市扶绥县、桂林市恭城瑶族自治县等多地又针对禁止种植速生桉分别发布了相关文件。但多年来,以生态保护为出发点的限桉行为一直争议不断,一些环保组织认为,桉树对水源涵养、生物多样性等具有十足的破坏性,而林业专家们却认为桉树并没有这些消极影响<sup>②</sup>。从政府视角来看,“限桉行动”开展的部分原因亦是对速生桉有毒的“谣言”的回应。基于“不出事”的行动逻辑,在平衡经济发展、环境风险、社会生态以及自身角色等风险要素之后,限桉成为当时广西政府处理桉树问题的主流决策<sup>③</sup>。有研究表明,政府若对速生桉相关公共舆论进行科学分析并制定相应改退政策,政策的实施效果较好<sup>④</sup>。

2020年,国务院办公厅连续发布《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》等文件,直接地将广西区内以生态保护为目的的“限桉行动”转变为以粮食保护为目的“清桉行动”,从国家站位出发重新对桉树种植行为作出限制。

在实际的政策宣传过程中,部分网络自媒体将禁止耕地“非农化”“非粮化”行为简单定性为“退林还耕”,与此前的“退耕还林”相对应,但新华社指出,“退林还耕”实际上是一个伪概念,这个概念真正上的内涵是“违规占用耕地整改复耕”。“退耕还林”的根本目的是维护生态安全,而“违规占用耕地整改复耕”的根本目的是维护粮食安全,两者并不是对立的<sup>⑤</sup>。

从人类学的角度来看,广西速生桉的广泛种植与社会结构特性、国家和地方政府的政策导向、个体化社会等要素相联系<sup>⑥</sup>。因此,作为“硬政策”禁止耕地“非粮化”的重要分支,在“清桉行动”进行过程中,地方政府既需要通过严格

---

报(社会科学),2022,16(03):87~93.

- ① 广西壮族自治区林业厅.广西林业厅关于印发进一步调整优化全区森林树种结构实施方案(2015-2020年)的通知[EB/OL](2014-12-18)[2024-05-05].<http://www.bglmzm.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=18&id=192>.
- ② 孙志平,向志强.广西“限桉”引发生态、政策双重争议[EB/OL](2015-05-22)[2024-05-05].[https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/22/content\\_2867189.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/22/content_2867189.htm)
- ③ 罗永仕.“谣言”与转变:地方政府环境治理的风险平衡逻辑——基于广西速生桉种植政策的分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(02):75~83.
- ④ 杨碧瑜.公共舆论对地方政府公共政策调整的影响及应对策略研究[D].华中师范大学,2019.
- ⑤ 新华社.千笔楼|“退林还耕”?原来是个伪概念[EB/OL](2023-06-25)[2024-05-28].[http://www.news.cn/politics/2023-06/25/c\\_1129714938.htm](http://www.news.cn/politics/2023-06/25/c_1129714938.htm).
- ⑥ 李鹏,崔娟.鼓励还是清理:广西桉树种植的环境人类学思考[J].农业考古,2016,(06):137~143.

络理论的研究范围超出了 STS 的范围，开始在教育学、政治学、心理学等社会科学领域崭露头角<sup>①</sup>。由于它能够客观、准确地描述人类集体行动，常被用作组织和社会治理问题的分析工具，因此它又被称为协会社会学（the Sociology of Associations）或转译社会学（the Sociology of Translation）。行动者网络被认为是一种理解复杂社会的分析方法和阐释多元主体关系的理论工具——行动者网络是异质元素互连与相互构建形成的结果，它通过追踪行动者的行为来说明网络的构成<sup>②</sup>。

在行动者网络理论看来，没有任何人、事能够独自与“世界”协调一致<sup>③</sup>，它描述了网络中行动者（包括人类行动者和非人类行动者）如何创建、维持和破坏相互之间的关系<sup>④</sup>，从而形成局部的、务实的、集中的系统<sup>⑤</sup>。网络中的力量并不是集中、纯粹、统一的，而是经由传播互动与弱关系精心编织的，通过联结、编织行动者之间的关系，加固相互之间的“弱”纽带<sup>⑥</sup>。网络一旦形成，谈判、危机和妥协就不会消失；行动者的动机、目标和联盟经常发生变化，反映了网络不稳定和脆弱的状态<sup>⑦</sup>。

#### （1）行动者网络理论的相关核心概念

行动者网络被认为是由异质行动者构成的网络。它包含三个核心概念——行动者(Actor)、转译(Translation)和异质性网络(Heterogeneous Network)。

在行动者网络中，任何与系统相关或促成其变化的因素都可以被称为行动者，如机构、思想、技术、观念、设备、生物等<sup>⑧</sup>，行动者不是行动的源头，而是大量涌向行动的实体移动目标<sup>⑨</sup>，此处的行动者使用 actant/agency 来代指，而非非常常用来指人的 actor。拉图尔创造性地提出“广义对称性原则”（general symmetry principle），他认为社会现实主义和自然现实主义均不能单独用来解释科学实践，而应将两者保留在同一框架中，这样才能对科学实践作出精确描述<sup>⑩</sup>，即人类与

① J.Lezaun. Actor-network theory[M]//Sociological Theory.Chicago:University of Chicago Press,2017:305~336.

② 王佃利,付冷冷.行动者网络理论视角下的公共政策过程分析[J].东岳论丛,2021,42(03):146~156.

③ A.Mol. Actor-network theory: Sensitive terms and enduring tensions[J]. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2010, 50(1): 253~269.

④ M.H.Jarrahi,S.Sawyer. Networks of innovation: the sociotechnical assemblage of tabletop computing[J]. Research policy,2019,48: 100001.

⑤ A.Bilodeau,C.Chabot,N.Martin,et al.A midrange theory of local cross-sector action based on the actor network theory[J]. SSM-Qual. Res.Health 2022,2,100199.

⑥ B.Latour.On actor-network theory:A few clarifications[J]. Soziale welt,1996:369~381.

⑦ B.Latour.Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory[M].Oxford:Oxford University Press,2007:22.

⑧ B.Latour.Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society[M].Cambridge: Harvard University Pres,1987:112.

⑨ B.Latour.Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory[M].Oxford:Oxford University Press,2007:46.

⑩ B.Latour.A One More Turn After the Social Turn[M]//The Social Dimensions of Science.South Bend: Notre Dame University Press, 1992: 273~292.

主导跨越时空的各种交互、互动，并不是所有行动者都能及时以不同方式对情况作出正确且恰当的反应，这就有可能会引起“异议”（Dissidence）——一旦转译过程中某些行动者因怀疑或不信任而质疑强制通行点，加之核心行动者无法及时发现异议并进行排除，行动者便有可能退出网络，造成网络连接就此瓦解<sup>①</sup>。异议横向存在于转译的四个环节，因为背叛与争议随时有可能出现，并不具备时间的确定性<sup>②</sup>。

行动者网络中的三个核心概念既相互独立又相互联系。作为行动者活动留下的痕迹集合，行动者网络实际上关注的是行动者将各个部分组合在一起的过程，在这一过程中，他们通过转译这一环节，将来自诸如社会、技术、概念、文本的诸多行动者吸附进工作网络（worknet）的关系场域中，通过资源节点的联结逐步扩展到各个角落，从而将网络从一组具有异质性的碎片转变为具有内核动力的行动者集合体<sup>③</sup>。行动者网络是动态的、不断更新变化的，它处于不断地构建和重塑过程中，形成了异质纷呈的联合形式<sup>④</sup>。由此，异质性网络被认为是一种描述联结的方法<sup>⑤</sup>。所以在行动者网络中，世界首先是异质的、多样的，其次是联结的、关系的，这也是对复杂性世界的阐释与回应。

## （2）行动者网络中的传播与互动

劳认为，行动者网络理论是讨论关系与过程的社会学，网络中的异质行动者之间的关系是互动的<sup>⑥</sup>，它关注行动者——人类或非人类、个人或群体、有意识或无意识——之间的相互联系<sup>⑦</sup>。自然、社会与文化因素之间的多元互动、人与非人的力量交织<sup>⑧</sup>将行动者汇聚在共同的问题上，协商共同利益，并为网络动员足够多的参与者，以此构成了行为互动、信息流动的异质性网络，共同促进具体事务的有效推进。

有学者提出行动者网络中的传播与互动是人与人、物与物、人与物之间的互动，物理空间、身体、声音等是行动者网络传播互动的重要元素<sup>⑨</sup>，如空间将本来处于分离状态的行动者集合起来，形成新的群体，编织紧密的人际网络，既促

---

① M.Callon. Some elements of a sociology of translation:domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay[J].The Sociological Review.1984(32):196~233.

② B.Czarniawska.Bruno Latour and Niklas Luhmann as organization theorists[M]//Management Research. London:Routledge, 2017: 73~86.

③ N.Gane.The Future of Social Theory[M].Edinburgh:A & C Black Publishers,2004:83.

④ J.Law.Notes on the theory of the actor-network: Ordering,strategy,and heterogeneity[J].Systems practice. 1992 (05) :379~393.

⑤ 贺建芹.拉图尔眼中的科学行动者[M].济南:山东大学出版社,2014:89.

⑥ J.Law.Notes on the theory of the actor-network: Ordering,strategy,and heterogeneity[J].Systems practice. 1992 (05) : 379~393.

⑦ C.D.Allen. On actor - network theory and landscape[J]. Area, 2011, 43(3): 274~280.

⑧ 吴莹,卢雨霞,陈家建等.跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会:行动者网络理论》[J].社会学研究,2008,No.134(02):218~234.

⑨ 许同文,吕云虹.走向传播学的多元话语分析:“行动者网络”中的传播[J].新媒体研究,2020,6(22):8~12.

的整体运行。

### 1.3.3 乡村动员与乡村传播

上个世纪八十年代确立“乡政村治”<sup>①</sup>体制以来，我国乡村主要依靠以党组织为核心的乡镇政府进行基层治理。但因为乡镇干部规模有限且其对辖区内不同村庄治理情况了解不充分，所以乡镇必须依靠“代理人”村干部来完成更为细化、具体的工作。因此，在中国乡村治理场域中，动员呈现出“公私融通”的特征，它既是权力的微观实践，也是具有丰富社会、政治意涵的组织过程<sup>②</sup>。

就行政体制内部而言，乡镇干部的动员往往是在压力型体制<sup>③</sup>下的任务传导中完成，通过行政命令、委派等形式，实现“政治任务”的下发<sup>④</sup>。面对不属于行政体制内的村级组织“代理人”，乡镇政府会使用日常生活原则与文化观念<sup>⑤</sup>、利益<sup>⑥</sup>、组织和制度力量<sup>⑦</sup>等要素对村干部进行动员。乡村动员通过在行政工作中嵌入自治力量，以调动社会资源和整合社会力量，增强行政的有效性与合理性。当乡村动员使行政与自治实现统一时，基层政府与农民展开的良性互动便催化形成低成本、高效率的治理效果<sup>⑧</sup>。

具体到传播路径上，乡村动员往往围绕组织传播、大众传播和人际传播展开。在组织传播中，“文件政治”和“会议政治”是两种最为常用的科层动员手段<sup>⑨</sup>。文件通过建构合法性实现了权力向权威的转化，并通过政治仪式与政治话语实现政治动员<sup>⑩</sup>；而会议则是央-地理念承接的重要方式<sup>⑪</sup>，“会议学习”能传达上级部门信息、聚集下级单位注意<sup>⑫</sup>，部署相关工作、发现和解决问题<sup>⑬</sup>，会议的多

---

functionally estranged family relationships[J]. Review of Communication, 2021, 21(3): 252~269.

- ① 张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996,(08):26~28.
- ② 杜鹏.农村社会动员的组织逻辑与治理效能[J].天津社会科学,2022,(04):59~67.
- ③ 荣敬本.“压力型体制”研究的回顾[J].经济社会体制比较,2013,(06):1~3.
- ④ 栗伊萱,马瑞,毛寿龙.压力型体制与基层政策执行波动——基于J省D镇厕所革命的历时性观察[J/OL].农业经济问题:1~13[2024-03-09].<http://hfffg7f12bbd3c09549a1s0vfxcx99pcv96uo9.fxyh.libra.gdufs.edu.cn/10.13246/j.cnki.iae.20240205.001>.
- ⑤ 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析--华北B镇订购粮收购的个案研究[C]//清华社会学评论特辑(1).厦门:鹭江出版社,2000:21~46.
- ⑥ 张静.行政包干的组织基础[J].社会,2014,34(06):85~97.
- ⑦ 肖滨,方木欢.寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析[J].政治学研究,2016(03):77~90+127-128.
- ⑧ 卢丛丛.行政替代自治:乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J].地方治理研究,2022(2):41~52.
- ⑨ 杨帆,王诗宗.组织多重互动下基层“文山会海”的形成机制——一项多案例研究[J].行政论坛,2021,28(02):75~82.
- ⑩ 候绪杰.权力视角下的文件政治:党的一种领导方式[J].领导科学,2022,(10):132~135.
- ⑪ 景怀斌,刘白.会议决策的逻辑:一项文本挖掘研究[J].求实,2023,(06):17~32+107.
- ⑫ 陈家建.政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究[J].甘肃行政学院学报,2017,(05):26~34+126.
- ⑬ 常健,刘明秋.基层政府的会议内容与形式及其匹配关系研究——基于对三个不同地区县政府的调研[J].学习论坛,2019,(02):43~47.

## 第 2 章 研究设计

### 2.1 研究案例

耕地保护是研究乡村振兴的重要课题。本文立足于行动者网络理论，选取桂中 Y 镇“清桉行动”作为研究对象，从行动者、异质性网络、转译三个方面探讨耕地保护中的动员、协商、沟通等命题。

桉树自 20 世纪 80 年代在广西系统引种、规模发展至今。早前，广西对于速生桉的政策都是政府号召、干部带头、大力倡导。二十余年的发展使得广西的各个山头、耕地、田地遍布桉树。

2021 年，《广西壮族自治区第三次国土调查主要数据公报》（以下简称《公报》）发布，《公报》显示，2019 年全区耕地面积比 2009 年减少了 112.29 万公顷，减少比例为 25.3%<sup>①</sup>，农业结构调整中占用耕地种果、种树是耕地减少的主要原因之一。2020 年来，国务院办公厅连续发布《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》等文件，明确提出严禁违规占用耕地绿化造林，要采取有力举措坚决遏制耕地“非农化”、“非粮化”，切实稳定粮食生产，牢牢守住国家粮食安全的生命线。

2022 年 11 月，B 县人民政府发布《B 县人民政府关于禁止耕地“非农化”、“非粮化”行为的通告》。紧接着 Y 镇也在同月发布《Y 镇人民政府关于开展清理整治非法种植速生桉树的通告》，通告清理整治非法种植速生桉树的相关事项。至此，Y 镇“清桉行动”便如火如荼展开。

笔者于 2023 年 7-8 月期间前往 Y 镇人民政府实习，主要负责填写每周二、周五需上报到县的耕地整改恢复工作进度表。在这一期间，B 县的“非粮化”整治工作重点转向永久基本农田整改。截止 2023 年 12 月初，B 县已完成永久基本农田一万两千余亩的整改工作，占 B 县 2022-2023 年永久基本农田整改面积数的 61%。当时 Y 镇永久基本农田就地恢复整改（即已清完桉树并完成复耕复种）完成率为 60%左右，此后 Y 镇持续推进整改工作。截止 2024 年 3 月初，Y 镇永久基本农田中已清桉地块占比已达到 81.1%。根据《B 县全面清理占用甘蔗保护区和基本农田种植桉树等非粮作物三年行动工作方案（2022—2024 年）的通知》以及镇干部、村干部的描述，B 县“清桉行动”在未来 1-2 年内仍会持续开展。已完成、进行中、规划中，Y 镇“清桉行动”中的三个阶段（进程）在同一场景中重叠推进，以其为研究对象具有代表性与典型性。

---

<sup>①</sup> 广西壮族自治区统计局.广西壮族自治区第三次国土调查主要数据公报.[EB/OL](2021-10-12)[2024-05-05].<http://tjj.gxzf.gov.cn/zxfb/t10390768.shtml>.

在农业生产方面，除了种植水稻和甘蔗，Y镇还持续推进特色种植，目前总计发展了两千余亩百香果、沃柑、芋头等经济类果蔬。

而单一的生计方式显然已经不能适应新时代下的经济生活，在上世纪90年代前后，Y镇居民积极发展养殖业、外出务工、搞建筑、跑运输、酿酒等多种生计方式，人们对于自身物质利益、经济利益的获取热情持续高涨。

2020年前后，在镇政府的主导下，温氏集团、正邦集团、海大集团、牧原集团等现代农业龙头上市公司开始被引进，并在Y镇设立厂区。许多村民把家中的土地出租或种上桉树，进入猪场内打工，在家门口寻找生计的方式被许多Y镇人采纳。

### 2.2.3 文化及民间信仰

语言上，Y镇是一个语言复杂的地区，壮族主要以壮语北部方言的红水河土语为交际语；汉族主要以客家话和平话为主。壮族主要分布在阳光社区、那坐村、东达村，汉族主要分布于车良村、下茂村两个地方。壮族人民一般通晓汉族的客家话和平话，但汉族人通晓壮语的人较少。

节日文化上，Y镇传统的重大节日有三月三、五月五、六月六、七月七、七月十三、八月十五、九月九、冬至等。可以说，Y镇几乎每个月都会有村庄过节日，辖区内的民族风情异常浓厚。若要庆祝某个节日，Y镇的土话一般称之为“吃××”，例如LS村庆祝七月十三，便称为“吃七月十三”。一般而言，并不是每个村都会庆祝这些节日，例如，六月六有CN村吃，其他村庄则不吃。在这些节日中，人们会前往吃节日的亲戚、朋友、同事的家中，吃一顿中饭，并在下午话家常、聊天，节庆一般在下午5-6点钟散场。

在信仰上，神灵崇拜、风水学是Y镇人较为重要的两种信仰。神灵崇拜中，最为普遍的一种行为便是土地崇拜。在90年代以前，大部分Y镇人仍以农业生产为主要谋生渠道，可以说，Y镇人世代扎根在土地上，所以其对土地神的崇拜十分普遍。许慎《说文解字》有：“社，地主也”，Y镇的每个村庄都设有社坛。社坛是Y镇人供奉和祭拜土地神的场所。每逢传统节日或特定日子，当地人都会前往社坛焚香祭拜，来祈求和感恩土地神的庇佑。除了神灵崇拜，风水思想也深深影响着Y镇人的行为方式和价值观念。他们认为风水格局会影响家族、村落、个人的兴衰，在选址、建宅、立村过程中，请风水先生来相看是必不可少的一环。一般而言，选择村落基址的理想模式是依山、环水、面屏、或背水、面街，“在我们的观念里面，在风水格局上，一个村至少要具备山林和水塘这两个要素，才能说格局比较完善、比较好”。（摘自N22）当村落选址达不到理想状态时，

6	LSN	Z 村村委干部	60min	N6
			60min	N7
			90min	N8
7	LHM	Z 村村干部	90min	N9
8	LLR	Z 村村干部（现已离职）	40min	N10
9	HJY	C 村村委干部	40min	N11
10	GXP	G 村村干部	40min	N12
11	ZYX	N 村村干部	30min	N13
12	HYM	P 村村民	30min	N14
13	HHY	P 村村民	40min	N15
14	HCF	C 村村民	60min	N16
15	GJL	G 村村民	30min	N17
16	LJL	Z 村村民	40min	N18
17	HJP	C 村村民	60min	N19
18	LLX	N 村村民	40min	N20
19	DLL	D 村村民	40min	N21
20	LRH	Z 村村民	40min	N22

## 2.4 参与式观察

参与式观察是研究者深入研究对象的生活情境、实际参与研究对象日常生活的一种研究方法。作为土生土长的 Y 镇人，笔者对当地的自然环境、人文环境、语言、社会意识、民俗事务、信仰都有一定程度的了解，能更好地进入到研究环境中。其一，笔者在 2023 年 7 月到 Y 镇政府开展为期一个月的实习，在这一过程中对行政体系内的“清桉”工作进行了较为细致的观察，并实地参与了具体的清桉过程，收集了部分会议记录、政策文件和台账。其二，笔者因实习需要加入了“Y 镇田长制工作群”，2023 年 7 月份以来，笔者一直在该工作群中“潜水”，以“静默”的姿态观察群中各主体的交流互动行为。其三，笔者在闲暇时间、Y 镇传统节日（六月六、七月七、七月十三）走访了 Y 镇圩市以及部分清桉大村，在这一过程中观察 Y 镇地理环境、村民的日常交往方式与现场清桉的实际情况。

### (3) Y镇各村种桉村民

种桉村民类型多种多样,有常年外出务工的农民工,有无法长时间从事稻作蔗伐的老人,也有正值青壮年的农民。作为是一项兼具复杂性与系统性的工作,“清桉行动”无法只依靠镇党委与镇政府、村委会的力量来完成。清桉治理要实现恢复耕地状态,保障粮食安全的目标,广大种桉群众的共同参与至关重要。这有赖于政府与群众的充分融合。如若桉树清理、政策宣传、复耕复种等环节能得到群众的广泛支持与参与,清桉工作的顺利完成是理所应当的。

### (4) Y镇各村普通村民

普通村民指的是未种植桉树、但其经济来源仍为农业生产的村民。他们不是“清桉行动”的核心行动者,不直接参与到“清桉行动”的治理过程中,而是通过日常沟通、人情往来等手段间接影响清桉活动。例如在“清桉行动”早期,便“有群众到政府说,我们家隔壁那里在田里面种桉树了,我希望你们下去给他们宣传、发通知,甚至是说我希望你们下去把他家桉树拔掉”。(摘自 N1)

### (5) Y镇地方精英

地方精英主要是指Y镇各村的大众精英群体,如党员、教师、村长等,他们在政治、经济、文化等领域有较大成就,能利用自身优势为乡村作出贡献,在村庄中具有较高威望。首先,他们是乡村的内生力量,对村内情况较为了解。其次,他们会主动参与进“清桉行动”的治理工作中,借助自身影响力与话语权强化沟通、作出示范、调解矛盾。

## 3.1.2 非人类行动者

### (1) 正式制度

在Y镇“清桉行动”中,正式制度大致上可以分为三个层次:一是国家层面的重要法律法规及政策文件,如《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》等。有学者认为,当前我国耕地保护政策主要为质量建设政策与生态保护政策,而禁止耕地“非粮化”、推进基本农田高标准建设等则属于质量建设型政策,即为提高耕地质量而制定的政策,其政策手段可以包括行政手段、技术手段、法律手段<sup>①</sup>。二是地区层面制定的一系列法律法规和制度政策文件,如《广西壮族自治区土地管理条例》《南宁市退桉还耕及林地调整优化桉树结构工作指导意见》等。三是Y镇根据政府政策文件建立的一系列规范化的具体运行制度,如《Y镇耕地政治工作通知》《限期清理耕地上桉树的

<sup>①</sup> 李志,符平杰,江泰等.近十年我国耕地保护政策的回顾与启示[J].中国国土资源经济,2024,37(01):63-75.

### 3.2.1 顶层设计与技术治理：提出问题

近三年来，中共中央国务院都在中央一号文件中明确指出，要确保国家粮食安全，严格落实耕地保护制度。并要求要健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务<sup>①</sup>。中央一号文件从国家战略高度对粮食安全提出了总体规划与设计，为“清桉行动”的提出与确立提供了制度上的合理性与可能性。

此外，技术治理路径也为“清桉行动”提供了更为确切的数据支持。2018年中央“一号文件”首次提出“实施数字乡村战略”以来，我国乡村数字基础设施不断升级，技术资源稳步拓展。在国家的推动下，以物联网、大数据、云计算为代表的新兴数字技术被广泛运用在政务服务与乡村建设中，大大提高了乡村公共事务的科学化水平。“清桉行动”也在数字逻辑下逐步显化。作为掌握耕地变化情况的有利辅助工具，卫星遥感、卫星定位能够监测预警耕地的不合理流出并快速发现违法违规占用耕地的情况。可以说卫星遥感等数字技术在检测耕地变化情况过程中起到了重要的支撑作用。在实际工作过程中，电子应用程序是最直接的应用方式。镇干部、村干部将县级下发的图斑资料导入国土调查云、元地球等APP，查看、核实图斑情况，并与村民进行确认，若确实存在将耕地转换为林地的情况，则需进行整改，“我们镇里面一般都会按照卫星遥感图斑确定地块，确定地块以后，跟村里面确认，这块地种的是桉树、是谁种的。确定对象后，该砍树的砍树，该整改的整改”。（摘自 N2）《Y 镇非农化非粮化图斑》地表现状统计显示，Y 镇非农化非粮化图斑 80%以上地表均种植速生桉树。庞大的速生桉种植规模确立了 Y 镇实施非粮化整改的主要方向——实施“清桉行动”。“清桉行动”流程主要有以下几步：首先通过卫星遥感技术确定需要整治的图斑，其次，村干部、镇干部通过微信、电话或下户的方式通知农户整改、清理，若农户不愿整改的，则由镇政府统一组织人员进行清理。清理完成后镇政府仍需监督耕地与农田的复耕复种情况，若农户不愿意自行复耕复种，则由镇政府统一派人挖苑、种粮。

### 3.2.2 科层传播：任务传导与落实

耕地保护的五个“一票否决”。近年来，中央对地方特别是基层的“耕地安全”“粮食安全”考核力度持续加强，耕地保护已然成为我国乡村治理新常态，这无疑成为驱动科层行动者自觉参与“清桉”实践并自主建立多元行动者联盟的

<sup>①</sup> 新华社.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[EB/OL](2024-02-03)[2024-3-11].[https://www.gov.cn/zhengce/202402/content\\_6929934.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm).

配合,分担镇政府的清校压力,实现清校政策文本的在地化转换,推动任务目标的完成,“肯定要做啊,政府的任务,他们发下来了我们就再转到村里面”。(摘自 N13)但村干部亦会根据各村情况作出机动回应,当遇到较为复杂的情况时,有的村干部干脆“摆烂”,撂挑子不干了,“我们村这块图斑上面的编码标的是车良村的,我问领导为什么拿车良村的图斑放在我们那坐村做任务,领导没回答我,如果给村里人知道,我不是罪人啊?我也很为难啊,你说我干嘛不走(辞职)”。

(摘自 N10)村干部将有问题的任务排除在自己的工作范畴之外,这是一种矛盾转移的策略。在实地走访过程中,部分村支书言明此类村干部在干部中占比较少。

与更侧重于“结果”的镇政府不同,作为乡村内部人员的村干部需要更加注重目标实现的“过程”,他们需要以更为软性的方式去传达镇政府分解下来的清校任务,如详尽地与村民讲解清校政策的具体内容,或是借助乡村行为准则、伦理规范暗示清校的必要性,“我们有时候也会对他们说啊,你不清别人都清了,你说其他人怎么看你”,(摘自 N13)以避免与村民关系的恶化,为清校政策的地方性实践创造了合法的行动空间。

### 3.2.4 数字化交往:问题转化

进入数字时代后,乡村治理不再只依赖传统的、单一的面对面信息传达,而是越来越多地运用数字化媒介<sup>①</sup>,形成新的“云治理”实践。“清校行动”中,清校问题的传达往往是先通过各村的微信群进行呈现,村干部“会先把清校的通知发到微信群里面。等过一段时间出了具体的是谁家要砍,再在群里面告诉他们要清校的具体位置,让他们确定是谁家的地。如果不能确定,就要再打电话去问”(摘自 N11),与此同时,依托于微信群、QQ群等要素,村民与村民之间的数字化交往则促使清校问题的传播更为广泛,“在群里面都有交流的啊,发语音啊”,“之前有人的朋友圈发了砍树的,我还点赞了呢”。(摘自 N14、N15)在这样一个数字化交往的互动过程中,一方面,数字空间使治理主体的交往场景被扩容,形成物理空间外的虚拟空间。新媒介技术的应用带来社交软件的广泛使用,并直接推动交往场所的改变。人们的空间不再局限于有限的、实在的物理空间,而变成可移动、可分享的数字交往空间,这为数字信息的无限扩张提供了一个良好的场域。本地化信息不再局限在村内的口口相传,还流动于虚拟共在的数字空间——无论是具有“私域”性质的微信群、朋友圈,还是具有“公域”性质的抖音,

<sup>①</sup> 钟葳,梁丽芝,张运.数字乡村治理的实施路径:基于技术-制度-文化的分析框架[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2024,48(01):58~65.

的方式之一。

个人绩效奖励。一般而言，体制内部人员的晋升与否由长期以来的绩效考核结果决定，“以成绩论英雄”。将“清桉行动”治理结果直接与乡镇干部政治绩效、个人绩效相挂钩，驱动着乡镇干部对清桉问题进行积极主动回应。这便是科层行动者自觉参与“清桉行动”的利益逻辑之一。为了自身能力得到认可，Y镇镇干部自发、主动承接来自上级指派的清桉任务，并根据上级发布的各种指令、指示、命令、文件等作出积极回应。“你清桉工作完成得好，会在年终的绩效里面加分，可能也会通报表扬，评年终绩效的时候就会给你加5分这样。因为我们年终绩效是分一二三等奖嘛，加1分可能就相差一两个名次”。（摘自 N4）

### （2）Y镇各村村委会：隐性的资源捆绑

作为科层体制的末端延伸，村委会游离于国家行政干部体制之外，不具有真实权威。国家科层体系的约束和激励机制对他们作用较小；村委干部也很难通过追求政绩而获得体制内部的职位升迁。因此在实际的政策实行过程中，镇政府往往通过将行政任务与资源进行隐性捆绑，给予村庄物质或经济上的利益，但是这种利益捆绑并不是显性存在的，而是隐性游走于镇政府与村委会的关系互动之中，“也不是说你一定要配合，但是你配合他工作，他有什么好处肯定会想到你，像我们村各项工作都做得挺好的，路灯、环村路这些项目都得到了政府的支持”。（摘自 N7）“清桉行动”的高完成度并不会给村委、村干部带来过于直接的经济效益，但是完成度高的村委多多少少都会得到镇政府的资源倾斜。例如那坐村在2016年清洁乡村项目以及2020年双高基地建设中都取得了不错的成效，在整个Y镇起到了良好的项目示范作用。2023年，Y镇政府基于对以往工作成效的评判以及其他因素的考量，将一笔80万元的投资经费划拨到那坐村名下，通过与米厂合作，那坐村每年便可以获得将近十余万元的利润收益。

### （3）种桉村民：财政补贴与社会认同

给予财政补贴。在实际运作过程中，种桉村民有极大可能性会受到经济利益损失。Y镇作为甘蔗种植大镇，为了实现“退桉还蔗”的最终目的，镇政府与糖厂共同推出了“退桉还蔗”的补贴项目。如果村民在砍掉桉树之后在耕地上重新种植甘蔗，这会获得850元的财政补贴，“如果是自己砍自己清的话，是850块一亩，其中400是砍树和清理的费用，还有450是给的农资钱，比如说肥料，但是肥料也是糖厂给发的”。（摘自 N5）若选择种植粮、棉、糖、油、菜等农作物，每亩也可以获得县财政拨付的400元补贴，用于挖菟、清菟、平整地块等。为避免损失过大，多数群众会选择拿下补贴，清掉桉树。

赋予社会认同。基于当前农村社会结构转向“原子化”的背景，个体行为也

由“义务本位”转变为“权利本位”，传统村庄价值规范日益式微<sup>①</sup>。桉树的大规模种植便是在这样的大背景下发生的。外出务工人员以自身利益出发，在耕地上种植桉树，这会使得长在桉树林旁边的甘蔗、稻谷等作物生长缓慢，因为桉树“吸走了水分，挡住了阳光”。（摘自 N19）在面对诸如“他家种的桉树挡了我家田”（摘自 N19）的话语建构下，村民之间的嫌隙与不满日益加重，社会认同逐渐离散。但是，Y 镇作为一个少数民族乡镇，当前许多人仍未完全脱离乡村，人们仍需要在社会群体中获得归属感。“清桉行动”通过让土地回归其本来的种粮属性，重新给予种桉村民以社会认同，“大家都是一个村的，总不能做得太难看。砍树确实能减少很多矛盾，因为大家种的东西都能长好了嘛”，（摘自 N18）桉树的清理消除村民与村民之间的嫌隙，增强村庄凝聚力增强，赋予了清桉行为的又一可能性。

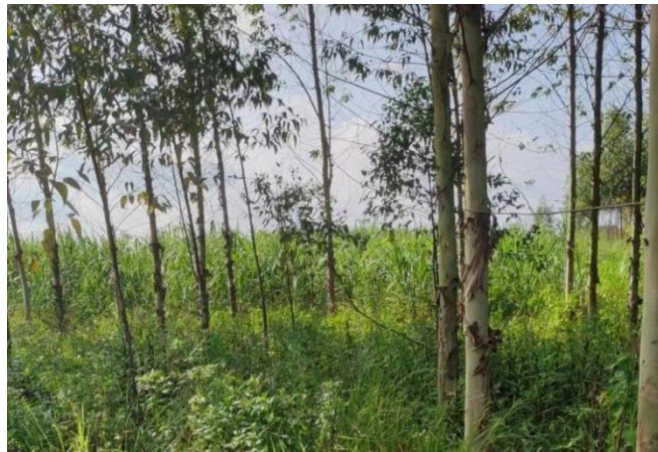


图 3-1 长得比甘蔗高的桉树

### 3.3.2 基于有机互动的行动者网络构筑

从 Y 镇桉树的种植面积来看，“清桉行动”可以算是一项覆盖面较广的公共型事务，要求多元治理主体的广泛参与，而治理是否有效关键在于合作是否有效，这就为行动者网络的出场提供了可能。镇政府、村委会、种桉村民在网络中分别具有独特的行动资源与治理优势，但仅仅依靠单一主体力量的治理范式必然会在某种程度的程序“失灵”。所以建构行动者网络并处理好各行动者之间的利益关系以赋能“清桉行动”是桉树治理的题中应有之义。Y 镇镇政府作为科层行动者，是“清桉行动”中强有力的核心行动者，其手握大量的治理资源，在面向科层体系中集体与个人的激励政策驱动下，镇政府可以充分借助自身能量实现清桉资源调配，将人与物之间的配合打到极致。Y 镇各村村委若深谙乡镇中隐性资源的巨大诱惑力，便可借助“乡村代理人”的重要身份，从乡村发展本位出发，游走于镇政府与村民之间的两极关系，辅助镇政府完成清桉信息传递与清桉事务

<sup>①</sup> 崔云朋,乔瑞金.农村社区治理主体的实践困境与制度突破[J].社会治理,2017(06):81~87.

## 第4章 行动者网络的损坏：转译困局与异议成因

### 4.1 “清校行动”的转译障碍

#### 4.1.1 “缺场”：乡村政治仪式的离席

群众大会是乡村政治仪式的重要组成部分。早在革命战争时期，群众大会便已是党组织、动员、号召和鼓舞人民群众，发挥人民群众是历史创造者伟大作用的重要工具。如今，群众大会亦是推动各项民生工作、宣传党的方针政策的重要手段。通过汇聚分散的村民，展示政治观念，群众大会在具体的空间场域中营造了村民共同意向，凝聚民众归属感。

一般来说，群众大会的开会流程有：第一步村干部讲明会议要求，第二步镇干部阐明会议主题并宣讲有关政策，第三步听取群众意见，第四步回应群众意见。通过仪式化策略，群众大会在体现、强化政治权威性的同时，亦提高了政治生活的公共面向<sup>①</sup>。

一方面，在地点选择上，群众大会往往会在村文化室、球场等开展，它们是承载乡村政治活动的重要物理空间，具有丰富的政治意涵。“我们村有什么会(议)都要在文化室开，有时候如果文化室不够坐，就搬到球场外面去”。（摘自 N8）笔者在田野过程中到访过多个村落的文化室，经观察发现，它们是村庄政治生活的重要载体，LS村文化室位于LS村村口，紧连着LS村的篮球场、村社与村塘，整片区域已经做好道路硬化，看起来十分开阔明朗。文化室面积大约为30平方左右，不算很大。一进门，便能看到“Y镇LS村开展扫黑除恶专项斗争宣讲会”的红色横幅，横幅左侧的黑板上，张贴着LS村2016年“双高基地”建设的相关文件以及LS村在多年前曾获得的荣誉奖状。在横幅的右侧，堆放在角落的桌椅、篮球计分牌等看起来十分杂乱，轻轻摸了一把桌角，满满的灰尘便已覆上手指，看得出文化室的使用频率并不高。这些或鲜明、或褪色、或覆满尘土的物件，似乎都在诉说着这个村落的过往。（摘自田野日志 20231014）作为客观存在的实体建筑，村文化室、篮球场往往是乡村政治仪式意义生产的策略性工具，在形象化的空间中，群众大会作为政治仪式所具备的号召力得以外延。



图 4-1 LS 村在村文化室开群众大会

<sup>①</sup> 张宏卿,李博懿.政治仪式与政治认同：苏区时期的群众大会[J].苏区研究,2021,(06):5~14.

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/515321140342012130>