

乡村治理共同体的建构与基层有效治理研究

——基于广东顺德L镇S村的个案分析

■ 刘丽娟

摘要:社会治理共同体的建设离不开多元主体的共同参与。在乡村基层治理实践中,已有研究大多从宏观层面关注社会治理共同体的内涵、建设困境和建设路径,而本文从流动中国治理、活力中国建设的视角出发,对广东省顺德L镇S村乡村治理共同体建设的案例进行整体研究,发现通过利益联结机制、公共规则生产机制、多元主体吸纳机制以及情感整合机制,能推动基层政府、村集体组织、普通村民、流动人口等不同主体协作共治,并在共治的过程中发挥不同主体的功能优势,形成具有价值共识与情感认同的乡村治理共同体。

关键词:流动中国;社会治理共同体;乡村治理共同体;多元共治;乡村振兴

【中图分类号】D422.6 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2024.02.001



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

“一个流动的中国,充满了繁荣发展的活力。我们都在努力奔跑,我们都是追梦人。”^①国家主席习近平在2019年新年贺词中满怀深情的话语,标志着安土重迁的“乡土中国”已正式转变为流动中国、活力中国。改革开放以来,中国经历了快速的经济发展和深刻的社会变迁,人口流动从低流动性向高流动性转变。大规模、高频率迁移的流动人口与

【基金项目】广东省哲学社会科学规划2023年度学科共建项目“新时代城市基层社会治理共同体的建构逻辑与优化策略研究”(GD23XSH21)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“乡村振兴背景下基层全过程人民民主的运作逻辑与实现路径研究”(HIT.HSS.202316)成果。

在地人口融合发展,改变了基层经济社会治理原有的模式。在流动中谋发展,筑梦圆梦的热土不仅在城市,也在乡村。对于在改革大潮中先行一步的乡村基层,如何让流动人口“进得来、留得住、有发展”,让原住民在享受更多人口红利的同时还能“注意乡土味道,保留乡村风貌,留得住青山绿水,记得住乡愁”^②,是流动中国治理、活力中国建设的重要任务。换言之,加强和创新基层社会治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的一项基础工程。党的十九届四中全会首次提出“社会治理共同体”这一全新概念^③,将社会治理共同体这一政治话语带入公众视野。党的二十大报告进一步强调,“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,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^④,为完善社会治理共同体建设路径、推进基层治理现代化指明了发展方向。

在乡村治理实践中,社会治理共同体建设离不开多元主体的参与。然而,随着城市化进程的加快以及经济社会的快速发展,传统乡村社会公共性消解不断加剧^①。一方面,农村人口大量外流,村民与村庄间的利益关联逐步弱化,对村庄的归属与认同感逐步下降,农民参与基层治理的动能普遍不足;另一方面,我国的人口流动已经从超大城市的集中式流动转变为向经济发达地区的多点集聚式流动,经济发达地区的镇村因为产业进入而成为人口流入的目的地。如何既充分挖掘和整合村庄内生力量,又调动外来流动人口的积极性,将其纳入到基层治理主体当中,成为现代乡村治理共同体建设过程中需要重点考虑的问题。如何在坚持党建引领、规范村社权责的基础上,通过构建乡村治理共同体实现基层有效治理,具有重要的理论与实践意义。

一、文献综述

从已有文献来看,当前学界关于社会治理共同体的学理研究主要集中在以下三个方面。

一是关于社会治理共同体的内涵研究。张文显从哲学的范畴揭示了社会主义共同体的本质内涵,认为社会治理共同体是马克思共同体思想在社会治理领域的运用和体现,是根据我国经济社会发展的现实需要,在构建和谐社会、促进人的自由全面发展的理念指导下的对社会治理过程 and 模式的发展与创新^[2]。具体来说,社会治理共同体是指在一定地域范围内,拥有共同价值认同和目标追求的社会治理多元主体,按照一定的社会规范,在民主协商的基础上形成的共同治理社会公共事务的社会关系模式。这一社会关系模式能够聚合多元主体的力量和优势,避免各自的局限和不足,从而实现社会治理合力最大化的目标。^[3]郁建兴从权责关系的角度出发,认为社会治理共同体是指政府、社会组织、公众等基于互动协商及权责对等,注重社会治理共同体是以解决社会问题、回应治理需求为共同目标,自觉形成的相互关联、相互促进且关系稳定的群体。^[4]公维友等学者将社会治理共同体理解为一种基层治理机制,即多元主体按照公共性规范和民主治理原则进行公共

事务治理的长效机制^[5]。王德福从情感认同的角度将社会治理共同体定义为居住在社区空间范围内的人们整合为具有利益、情感和精神认同的社会生活共同体。共同体成员能够通过协商合作实现内生公共事务治理,形成良性生活秩序。^[6]林辉煌通过对村庄治理实践进行历时性、空间性的解读,建构一种权力谱系社会学的理论框架,提出村庄治理是国家与社会相互博弈、相互构造的一个权力过程。^[7]可见,社会治理共同体不仅具有一定的工具价值,还具有共享情感、文化和心理认同等多重价值,多元主体在共同价值、共同利益、共同责任的基础上进行有效互动,有效提升社会治理效能^[8-9]。

二是关于社会治理共同体建设困境研究。除了探讨社会治理共同体的内涵外,学者们也关注当前在社会治理共同体建设过程中面临的诸多困难与挑战。如随着农业商品化、农村基层政权建设、人口流动加剧、内部权力架构演变等因素的影响,农村原有的宗族关系逐步瓦解,传统社区精神逐渐消解,村庄凝聚力日趋弱化^[10-11],由此带来居民参与积极性不高、村社认同感不强等基层治理问题,陷入“社会治理共同体建设困境”。而突破这一困境的关键在于重塑村社共同体精神。^[12]还有学者认为,当前农民价值认知偏差引发的认同困境、利益博弈激烈引致的融合困境,以及参与能力不足带来的行动困境,均是构建乡村治理共同体过程中无法规避的现实挑战。^[13]

三是关于社会治理共同体建设路径研究。针对社会治理共同体的建设困境,学者们提出了不同的对策方法。黄建洪等学者认为,合理划分不同治理主体的治理责任是建设社会治理共同体的核心方法。在具体操作层面上,需要“自上而下”进行规则化、程序化的制度设计。^[14]张贤明等学者则认为,社会治理共同体建设应沿着加强基层党建、充分发挥社会组织功能与发动群众广泛参与这个路径展开。要充分发挥基层党建资源协调作用,通过党组织的整合力将分散的资源整合为共同力量,并且转化为治理效能。^[15]徐顽强从“治理权力生态改善、合作治理结构优化、治理主体责任下沉、治理主体利益聚合”等方面分析了社会治理共同体建设的有利条件,并提出通过界定参与的渠道和方式、规范公共价值伦理导向、构筑数字治理技术支撑等方式来推进社会治理共同体建设。^[16]

综上所述,学界对社会治理共同体的内涵、建设困境和建设路径已有较丰富的研究,但仍有可拓展之处。首先,当前已有研究更多是从宏观层面进行抽象分析,关注社会治理共同体的理论创新,在微观层面对基层社会治理共同体的关照不足,而且对社会治理共同体如何从理念到实践应用的探讨较为欠缺。其次,现有研究虽有关关注到构建社会治理共同体的具体实践,但整体研究较为碎片化,且多数侧重从应然层面探讨基层社会治理共同体的实现目标与理想状态,较少探讨社会治理共同体的内在机制。因此,需要在把握乡村治理的实质基础上,进一步讨论乡村治理共同体的建构路径。乡村治理的本质是参与,旨在突出村民的主体地位,强调群众参与的广泛性^[17]。在大量国家资源下乡的发展背景下,建立与此相适应的民主治理机制,充分调动村民主动性使其真正参与到基层治理事务当中,是破解当前基层治理困境的核心与关键。^[18]

综上所述,本文以广东顺德L镇S村为研究案例,重点围绕“如何通过构建乡村治理共

同体提升基层治理效能”这一主题进行深入探讨。需要说明的是,本文所运用的数据资料均为笔者与课题组成员在广东顺德L镇S村驻村调研时获得。调研时间为2019年12月至2020年1月,调研方法以访谈和查阅资料为主。运用半结构式访谈法对S村所在的乡镇干部、村委会干部、经济合作社工作人员、村民代表、普通村民、外来务工人员等不同群体展开深度访谈获得一手访谈资料,并以“时间+人名缩写”对访谈记录进行编码;同时,课题组通过查阅S村的村志、档案资料、政策文件以及乡镇部门提供的文本资料等方式获得二手资料。文章通过讨论分析S村以何种实践机制构建乡村治理共同体,并在此基础上进一步分析共同体建设对提升乡村治理效能的实践意义,为进一步理解社会治理共同体的内在本质、推进乡村治理现代化提供有益思考。

二、乡村治理共同体的建设现状

(一)研究对象概况

广东顺德L镇S村地处珠三角核心区域,属于早发工业型地区。从20世纪80年代起,S村便开启了工业化发展之路。目前村内有五金厂、家具厂、针织厂170多家。S村辖区面积有3367亩,户籍人口有3122人,合计718户,流动人口为7458人。S村主要分为东村、北坊和南坊三个片区,共设有10个村民小组。在村集体经济收入方面,S村的村集体经济较为发达。依靠出租自有物业和厂房,每年能有约2000万元村集体收入,主要用于村庄公共基础设施建设与村民分红。在就业产业结构方面,S村主要以本地家具产业为主。同时,本地村民大多都仍在本地居住,主要以开设厂房、店铺经营、企业管理、工厂务工、任职村委等形式就业生活,呈现“就地城市化”的生产生活样态。在村民收入来源方面,主要以经营收入、务工收入、房屋出租、集体分红等途径为主。随着农村经济体制改革与本地经济的快速发展,S村村民之间出现了较为明显的经济分化。在基层治理事务方面,S村需要同时处理自上而下的行政事务和涉及村集体日常管理的内生事务,还需妥善应对大量外来流动人口流入带来的综合治理压力,村级社会治理事务整体呈现出复杂化、多样化的特征。综上所述,农村内部经济分化与基层治理事务的复杂化、多样化,共同构成S村基层治理的现实场景。

(二)S村乡村治理共同体建设面临的挑战

1. 经济分化

随着本地工业经济不断发展,由于村民市场机遇的把握能力与自身资源禀赋的差异,S村村民之间出现明显的经济分化。课题组调研结果显示,S村村民的家庭经济收入来源主要有三个:一是资产投资,二是经营所得,三是劳动所得。以村民家庭年经济收入为划分标准,可以分为上层、中上层、中层和底层四个层级(表1)。从调研结果来看,S村整体呈现出“两头尖,中间大”的经济层级特征。

村民的经济分化主要体现在村民经营收入和物业数量等家庭经济收入来源的差异

表1 S村经济分化情况

经济分化类型	人数占比	群体构成	主要收入来源	家庭经济年收入
上层	5%	主要为拥有多栋厂房、房屋等物业,且多数仍在从事生产经营活动的富人群体	厂房和房屋出租收入,以及股票、基金、期货等投资	千万元及以上
中上层	30%	主要为企业主和个体经营户	厂房和房屋出租收入,以及生产经营收入	300万元~500万元
中层	60%	主要为劳动力市场中的受雇群体	务工收入、房屋出租收入	10万~100万元
底层	5%	主要为低保户、低保边缘户、大病或残疾等无劳动力群体	村集体福利和政府补助政策兜底	10万元及以下

上。在S村家具产业发展初期,家庭经济实力较强的个体通过大力发展家具产业,将所获产业利润继续投资购买土地、修建厂房的方式实现资本积累,逐步成为村内上层高收入群体。目前S村村民的经济分化主要由经营能力与市场机遇等因素造成。随着当地家具产业进入快速发展期,村内上层与其余层级的家庭收入差距逐步拉大,并且在短时间内难以消弭。处于不同经济层级的村民在消费能力、社会关系、政治参与意愿、社会观念等方面均存在一定的差异。其中,上层高收入群体因自身拥有较强的经济基础与利益关系网络,他们与村级经济发展嵌入程度较深,若相关政策规划可能会影响其经济利益,他们就会较为积极参与到村庄治理事务当中。在村一级的权力格局中,上层高收入群体有可能会借助其社会关系和经济资源谋求更多的村级利益,导致在村级社会治理中隐含着较为尖锐的利益冲突。因此,对于村级治理而言,如何整合村内不同经济层级群体的社会利益,实现群体间的良性互动,成为推动基层有效治理的一个巨大挑战。

2. 现有基层治理力量不足

作为一个工业发达型村庄,S村在开展基层治理过程中除了需要应对因内部经济分化所带来的隐含挑战外,还要面临农村治理事务复杂化、多样化带来的基层治理压力。其中,基层治理事务复杂化主要表现在以下两个方面。

第一,标准化行政治理的不足。L镇工业化整体起步较早,随着城市化和产业转型升级建设步伐的加快,到L镇经商、就业和暂住的外来人口不断增多。根据笔者调研期间在L镇综治办获得的相关数据,截至2019年初,L镇流动人口有22.3万人,占全镇人口总数的三分之二。随着L镇流动人口的增加,S村的流动人口也大量增加,在村总人口中,流动人口比重在70%以上。大量外来人口的流入,在促进当地经济发展的同时也给地方政府和地方基层组织带来较大的社会治理压力。首先,S村需要解决外来流动人口公共服务需求问题。如人口信息的采集、社情民意的收集、积分制服务、基础设施的建设与维护、教育医疗等公共服务都需要投入一定的人力和财力。人口的集聚,必然会带来公共服务需

求的增加,如何满足不断流入的外来人口的公共服务需求成为S村基层治理中的一个重要任务。其次,人口高速流动和大规模流入对S村的社会安全管理和服务提出更高要求。建立在属地管理模式基础上的基层治理,其特征是主要面向属地居民提供标准化公共产品,当面对比户籍人口多一倍的流动人口时,标准配置必然捉襟见肘,管理和服务很难有效覆盖流动人口。例如,由于多数外来流动人口租住在出租屋中,这涉及出租屋用电安全、燃气使用以及消防安全等安全环境治理事务,S村需要投入较大的人力物力,强化辖区内的宣传、日常巡逻等工作。综上所述,不断增多的外来流动人口给S村带来了直接的、持续性的综合治理压力。

第二,市场体制下互嵌机制的不足。快速工业化、市场化、就地城市化的发展深刻地改变着S村的经济空间和社会治理格局。但在经济利益调整后,市场体制下的“能人领衔”“村企共赢”往往还只停留在经济合作层面,未能形成嵌入式共生发展的关系。人口集中、产业集聚使得各种利益纠结为一体,村集体、村民、企业和外来劳动人口尚未完整建立反哺互动机制、和谐公平机制,共治共识的不足阻碍了S村整合在地的市场主体力量。以村级工业园的升级为例,由于在市场化、工业化发展早期缺少统一的产业规划,曾为当地社会发展、经济繁荣、就业改善立下赫赫战功的S村村级工业园,因发展乏力、结构不佳、安全隐患突出等诸多原因而疲态尽显,变成落后的产能、安全隐患和环境污染企业高度集中的村级工业园。这些村级工业园不仅占据大量的产业空间资源,而且在一定程度上阻碍S村的产业升级发展。为此,L镇开展村级工业园升级改造工作,主要措施包括拆除旧的工业园,关停或整改产能落后且安全隐患较大的风险企业等,以此整合土地资源引进先进制造业,提升土地利用效率。从长远来看,村级工业园的升级改造有利于推动地方经济发展,但在升级改造过程中由于涉及企业、村集体、村民、地方政府等诸多主体的利益,在改造过程中难免遇到不少困难与挑战。例如,工业园内的中小工厂或者企业搬迁后,外来务工的流动人口也随之减少,进一步影响本地村民自有房屋的出租收入;而对于村集体来说,工业厂房出租的租金是村集体收入的重要来源,中小企业的搬迁会直接导致村集体收入减少。一般来说,村级工业园在经过升级改造后,地块租金都会有所提高,但对于有入驻意向的企业或工厂而言,地块租金的提高意味着生产成本增加。在基层治理中,如何有序对接推进,有效构建不同利益群体的社会协调机制,不断推动形成富有包容性的共同价值观,这对基层政府的治理能力和基层社会的治理体系建设提出了更高的要求。

一般来说,工业发达型村庄不仅需要完成常规化的自上而下的行政任务以及村庄内生秩序维持任务,同时还面临着比普通农业型村庄更为复杂以及多样化的治理任务。在这种结构性压力下,村庄迫切需要创新社会治理体系,强化共治认同,回应民众的需求与关切。

三、构建乡村治理共同体的实践机制

从课题组的调研结果来看,在面对乡村内部经济分化、现有基层治理力量不足带来的治理挑战时,S村在坚持党建引领、规范村社权责的基础上,主要通过建立利益联结机制、公共规则生产机制、多元主体吸纳机制和情感整合机制,构建具有共同体价值和意识、多元主体共同参与的乡村治理共同体,以实现基层有效治理目标(图1)。

(一)以集体经济为基础的利益联结机制

构建乡村治理共同体,目标是推动多元主体共同参与公共事务治理;而推动多元主体共同参与公共事务治理,需要有一定公共资源作为条件支撑。正如马克思指出,一个社会中占统治地位的生产关系各个方面的总和,构成社会的经济结构,即有法律和的政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。^[19]S村通过走本地工业化发展道路,村集体积累了一定的经济收益,成为构建乡村治理共同体的经济基础。在这一基础之上,通过实施福利分配制度和加强公共基础设施建设两种方式,共同强化村民、外来流动人口与村庄的利益关联,推动乡村治理共同体建设。

1. 基于村集体经济收益执行的福利分配制度,加强了村民和村集体的利益关联,提高了村民对村集体事务的参与度。S村自1993年成立股份合作社以来,通过出租村集体物业、承包鱼塘耕地等各项经营生产活动获得经济收益。按照约定,村集体经济组织的成员可享受股权分红,其中,年龄在16周岁(含16周岁)以上的村民占两股,16周岁以下的村民占一股。2001年,S村开始实施“生不增,死不减”的股权量化政策,实现“家家有股份”的目标,除了小部分村民因工作或学习将户口迁出而无法分得股份外(大约有300人),其余村民均可享受每年固定股份分红。到了2018年每股分红达到3700元,且股份分红每年呈递增趋势。同时,村集体经济组织利用集体经济收益为S村年满60岁以上的老年人购

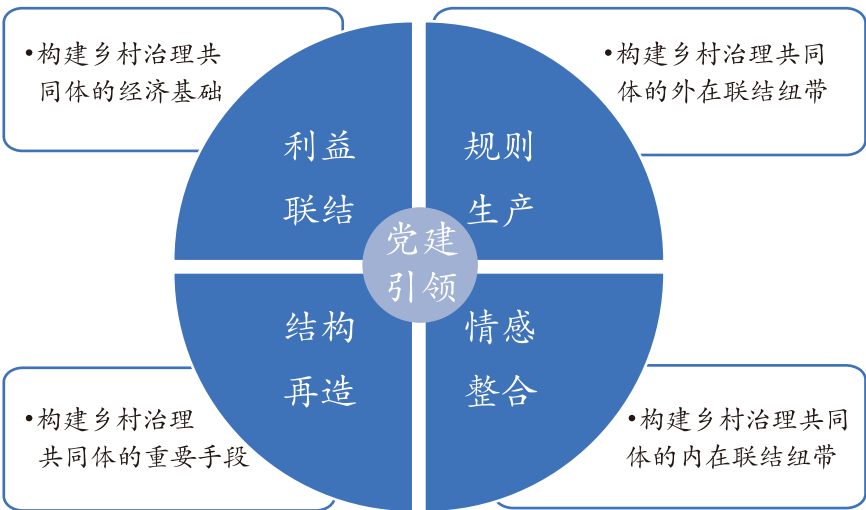


图1 构建乡村治理共同体的实践机制

买养老保险以及每年发放300元左右的长者津贴,在春节、中秋节等重要节假日还会额外发放慰问金。村集体经济组织通过执行股权分配的收益方案使集体经济收益惠及全体村民,村集体经济收入的高低直接影响村民的分红收入和福利情况,因此,涉及村集体经济收益分配方案、公共设施建设等方面的公共事务村民会主动关心并积极参与。村民和村集体之间形成了具有利益一致性的共同体,特别是通过集体经济利益分配进一步加深了村民对村集体的认同感、归属感,为村民积极参与村集体公共事务治理打下了坚实的基础。

2. 依托稳定的村集体经济收益加强村庄公共基础设施建设和提升村庄公共服务水平,进一步回应和满足村民和外来流动人口的需求,不断增强在地群众的集体认同感、归属感。根据课题组调研结果,2014—2017年,S村累计投入1000多万元用于S村公共基础设施建设,如修建入村道路、休闲公园,增加村内路灯照明,下水道防臭改造、村内河涌污染治理,改造村内公共停车场等,这一系列举措极大地提升了在地群众生活的便利性和舒适性。此外,针对外来流动人口家庭随迁子女就地入学问题,2019年S村通过增容、扩班等方式增加了135个基础学位。同时,在村集体经济的支持下,S村面向村内全体群众开设各类价格亲民的培训班(如武术班、醒狮班、书法软笔班、练字硬笔班、绘画技法班、足球培训班等),通过不断改善在地群众公共生活环境和提升公共服务供给水平,不断增强群众的获得感、幸福感。

(二)以村规民约为依托的公共规则生产机制

村规民约是由村集体根据相关法律法规和政策,结合村庄实际需要,共同商议制定的行为规范。一般来说,村规民约体现了本村村民的意志和利益,是村民共同利益的表达机制^[20]。大量外来务工人员、租客等人口流入村庄,并随着居留时间的延长与当地村民融合发展成为“新村民”。但这些常住的外来流动人口在村规民约制定和实施过程中一直处于灰色状态,导致出现“治理的真空”^[21]。事实上,作为村民自治重要规范形式的村规民约,其实质是服务于“自治”的契约精神,在社会发展和现实管理需求发生变化的背景下,这一契约的订立范围和订立主体势必要随之做出调整。有调查发现在一些已经完成修订的村规民约中,均规定村规民约对本村村民和常住外来流动人口均适用,这也意味着将外来人口纳入管理^[22]。为解决外来流动人口无法参与制定村规民约的“治理的真空”问题,S村通过广泛动员村民和外来流动人口共同制定和遵守村规民约,对村内所有群众形成约束机制,进一步整合和凝聚多元主体的发展动力。这一举措的意义在于,以村规民约为依托,整合和凝聚多元主体的目标共识,推动构建乡村治理共同体。

一是共同制定合意性规则(村规民约)来引导、规范村民行为。村规民约的制定、修改等过程,以及村规民约的主要内容,均体现了村民自治的合意性。其中,村规民约的制定、修改,均由村级组织牵头,通过召开村民会议,广泛邀请村民和外来流动人口共同参与,畅通在地群众表达意见的渠道。从这个角度来看,村规民约的制定、修改过程也是多元主体协作共治的过程。在这一过程中,村民和外来流动人口围绕相关事务充分表达自己的意

见建议,最终讨论形成村内所有群众共同遵守的行为规范,推动农村社会的高度整合^[23]。从村规民约涉及的内容来看,主要包括文教卫生环境保护、社会福利、集体公共设施管理、纠纷调解等与群众生活和利益息息相关的内容,这些内容经过会议多番讨论并最终在村规民约中予以确认。可见,村规民约是群众集体意志的一种体现。例如关于村民社会福利发放有这样一条规定:“为对本村户籍60周岁(含60周岁)以上长者关怀和体现她(他)们多年来对本村发展付出的贡献,在2017年11月8日前属于S村户籍村民且年满60周岁(含60周岁)以上的长者,村委会可向每人每月发放长者津贴;在2017年11月8日后迁入本村户籍、随亲属迁入户籍或积分迁入户籍的,不享受长者津贴福利。”综上可见,S村的村规民约反映了大多数村群众对集体利益的诉求,在村民与外来流动人口共同参与讨论制定、修改村规民约的过程中,一定程度上能够潜移默化地指引村内所有群众共同遵守村规民约。

二是完善村规民约的激励惩戒机制,将村规民约的执行与股份分红、公职岗位任职资格等挂钩,推动解决垃圾分类、车辆停放等治理难题。例如在村规民约中规定:“禁止将垃圾及污染物丢入鱼塘、河涌,违者要负责清理该鱼塘、河涌的垃圾,并赔偿损失100至500元不等”“因各种违法犯罪,被人民法院判处徒刑的和吸毒人员,停发其在服刑及戒毒期间的股份分红”“违章乱停乱放的车辆将会被锁车处理,并按规定交纳道路设施维护费每辆50元,同时责令其立即开走。因乱停乱放而造成交通事故的,车主负全部责任。”这些规定通过发挥村规民约的教育、指引作用,进而规范村内所有群众的行为。课题组在访谈时发现,大部分村民会有不想因为违反村规民约的规定而导致自身福利分红受损的想法,同时,部分村民担心在S村这样一个熟人社会中,若违反村规民约的规定会受到舆论非议。这是因为村规民约产生于全体村庄内部人员的统一意志,在“国家法”边界较模糊或不触及的自治空间内自我组织、自我管理、自我教育、自我监督,以构建乡村秩序和共同行为规范;而从其本源和实践上看,村规民约在相当程度上维护并贯彻国家意志和主流伦理文化,是“国家法”的有效补充,体现千年来中国基层治理中“官治”与“民治”有机结合的特性。^[24]由此可见,村规民约的激励惩戒机制在一定程度上可以约束和规范在地群众的行为,进一步增强群众的规则意识与集体观念,有利于维持村庄正常的生产生活秩序,提高农村社会整合度^[25]。

(三)以内生性资源为基础的多元主体吸纳机制

构建乡村治理共同体就是要在“共同体”合作治理网络中将公众最大化参与、社群组织治理效用最大化发挥和基层政府实现有效治理三大社会治理目标有机联结并统一实现^[26]。在实践中,S村十分重视挖掘与调动村的内生资源,并将其作为推动乡村治理共同体建设的重要手段。

一是以关键群体带动、整合社会内部力量,将社会资源转化为治理资源。村民小组长、经济精英、老党员、村民代表(股民代表)以及参与村集体事务管理的积极分子,他们都是基层社会治理的关键群体。以经济精英为例,一般来说,经济精英(高收入群体)在农村

社会属于较有威望的群体。S村通过充分整合和吸纳经济精英,使他们能够有条件地参与到乡村治理当中。

S村党委书记CJR说:“每年年末的时候,村‘两委’组织村干部述职评议会,这个评议会我们也会邀请这些经济精英来参与评分,听听他们的声音和意见。”(20191203,CJR)

从上述的谈话内容可以发现,经济精英在S村中有较大的影响力,是支持乡村基层治理的重要主体。此外,S村还关注村民小组长,对村集体认同感较强、村民认同度较高的村民代表,本地融合程度较高的外来流动人口,以及参与村集体事务管理的积极分子等关键群体,他们有的是积极配合村“两委”入户调查工作的老年人,有的是积极参与村内公共文化活动的青年人。这些关键群体在农村社会均具有不同程度的影响力,可以带动其他群体参与到乡村治理工作当中,进而将内生性的社会资源转化为治理资源。

二是搭建协商议事平台,为多元主体参与村集体事务提供重要渠道。为更好推动多元主体参与基层治理以及提升基层治理效能,S村逐步搭建起三类协商议事平台:

1. 议事协商会,面向村集体重大事项进行商议和决策,主要承担政务、村务、财务议事监督职责;
2. 乡村振兴促进会,从做好乡村振兴工作出发,为S村经济发展项目提供专业化的建议;
3. 在村内创建的民间组织平台,主要围绕村庄公共生活、文化等事项,商议举办各类公共活动。

上述三个协商议事平台互为补充,为农村发展提供智力支持,凝聚农村社会内部发展力量。三大平台的参与主体主要有关心村集体事务的积极分子、热心为村庄做贡献的企业代表、积极活跃的村民小组成员和外来流动人口、社会组织相关负责人以及驻村单位代表等。协商议事主体的广泛性,有助于畅通群众利益诉求表达渠道和提升村民公共事务的治理能力。这些参与主体,同时作为基层社会治理的关键群体,他们活跃在农村基层事务的各个治理领域,与广大村民具有广泛的利益一致性,是联结村集体与各治理利益相关方之间的桥梁和纽带。这一系列协商议事平台的搭建,在一定程度上打破传统村庄的封闭性,特别是对于外来流动人口来说,通过参与村集体事务的协商决策,进一步增加他们与本地村民、企业代表、基层政府之间的互动交流,有利于推动外来流动人口与当地社会的融合。

(四)以农村公共活动为载体的情感整合机制

乡村治理共同体成员对其生产生活的农村所产生的认同感、安全感、归属感,是构建社会治理共同体形成并赖以存续的内在联结纽带;这一系列情感共同整合成为构建乡村治理共同体的价值基础^[27]。得益于数量较多、活跃度较高的民间组织和浓厚的公益慈善氛围,S村有多种丰富多样且面向村内所有群众的文化活动^⑤,群众的参与意愿较高。这

些文化活动构成农村公共生活的文化图景,成为形成农村价值观念、促进村民情感整合的重要途径^[28],为构建乡村治理共同体奠定了价值基础。

一是以丰富的公共活动促进在地群众的人际交往互动,增进彼此间的凝聚力和对村集体的认同感、归属感。随着本地工业化的发展进程加快,大部分村民开始专注于工作生产,村民间的交往互动有所减少、村民与外来流动人口停留在工具性交往层面、家庭经济收入分层等现象开始增多,村民对村集体的认同感和归属感有所下降;而以村集体公共活动为纽带恰好可以给村民和外来流动人口带来与获得经济收益不同的满足感和价值感。农村公共活动是生活在农村的各个群体共同参与和平等拥有的活动,不仅是在地群众维持日常生活之必需,其本身也是一套完整的符号系统。它们阐释了村庄生活的内容和意义,是建构村庄公共生活的根本载体。^[29]如S村举办的赛龙舟、修缮宗祠、修桥修路、观音诞等集体公共活动,为村民与外来流动人口提供了交往机会和交往选择,人际交往频率的增加有利于消除村民之间的隔膜感和距离感,增进彼此之间的了解与信任,进而提升在地群众的凝聚力和对村集体的认同感。

生活在S村XH片的叶伯伯介绍说:“我们这个片叶姓的人数有500多人。大概在2003年,随着经济的发展村民逐渐外出,大家都在忙着自己的事情,相互间的互动变少了。为了让大家重新建立联系,于是我们片区在2003年成立叶氏联谊总会。每年大家聚在一起搞聚餐,搞活动。一般我们的聚餐活动会在体育馆举办,最多的时候有80多桌。至今已经持续了15个年头了。同年开始发动大家修缮族谱,发动每家每户将自己能追溯的祖先都记下来,同时通过查阅以往的资料,完善族谱。叶氏联谊总会目前有20多万元的结余,钱归会长掌管,主要用于每年聚餐活动,而不能用在其他地方。”(20191205,YJM)

二是农村公共活动成为整合农村不同社会群体、弥合代际集体情感分化的重要方式。农村公共活动具有低门槛、广泛参与等特征,不同群体均可参与。村民与外来流动人口在深度参与公共活动的过程中进一步加强交往互动,不仅有利于提高外来流动人口的社会融入感,还有利于培育乡村共同意识。从这一角度来看,公共活动成为农村不同群体的整合机制。有研究发现,在农村老年人与年轻人的代际关系中,两代人共同认同的集体观念和情感联系是提升群体凝聚力的关键^[30]。课题组在调研时发现,S村通过组织公共活动,打造公共活动空间,向老年人和年轻人提供更多交往互动机会^⑥。相比年轻人,老年人在农村生活时间较长、与农村的联结较深,对村集体的认同感普遍强于年轻一代。一些老年人会在文化活动中教导年轻人要熟知农村传统习俗;还会提醒年轻人在村里摆宴席时不能忘记在外工作生活的老乡,要尽可能地通知他们回来参加村集体活动。老年人在日常生活以及其他与年轻人的交往互动中言传身教,极大地影响年轻人对农村的集体认知,潜移默化地塑造了年轻人的乡村文化价值观。一些年轻人在老年人的熏陶下,不断提升对村集体的情感认同。综上所述,S村通过开展各类公共活动强化在地群众之间的互动与

情感联系,不断提升在地群众对村集体的认同感、归属感,进一步促进本地村民和外来流动人口有效融合,进而将外来流动人口这一庞大且重要的群体吸纳进乡村治理体系中,推动形成具有价值共识与情感认同的乡村治理共同体。

四、结论与讨论

国家治理现代化建设要求包括乡村治理在内的基层治理要实现正规化、制度化和标准化。构建乡村治理共同体,是实现基层社会有效治理的重要手段。本文以广东顺德L镇S村作为研究案例,探讨在坚持党建引领、规范村社权责的基础上,乡村治理共同体建设的实践机制,并从“利益—规则—结构—价值”四个维度剖析建设乡村治理共同体的主要要素。研究发现,在农村经济分化、基层治理事务复杂化、多样化的现实背景下,必须健全党领导下的基层治理,进一步推动基层政府、村集体组织、普通村民、外来企业家、外来流动人口等不同主体协作共治,并在共治的过程中发挥不同主体的功能优势,形成具有价值共识与情感认同的乡村治理共同体。

从建设乡村治理共同体的实践机制来看,首先,村集体经济构成了乡村治理共同体的经济基础。通过“能人领衔”“村企共赢”“农工互动”,提高对村集体经济收益和公共资源的利用和分配,探索完善农村集体经济组织章程和优化经济社选举办法,建立当然代表制度,让具备股东身份的群团组织代表等经村党组织同意可以直接成为股东代表,从村民的参与权和受益权两个层面进一步激发在地所有群众和组织参与农村公共事务治理的动力。其次,公共规则的生产机制成为构建乡村治理共同体的外在联结纽带。制定农村公共规则在一定程度上能够对村庄内所有群众的行为形成约束和规范,有助于增强规则意识与集体观念,从而整合多元主体的目标共识。此外,在多元主体参与的治理网络优化中,通过吸纳关键群体以及打造协商议事平台,为多方力量参与农村公共事务治理营造良好的氛围与自治空间。最后,以公共活动为载体的情感整合机制构成建设乡村治理共同体的价值基础。农村公共活动为不同社会群体、不同代际村民交往互动提供了重要的方式和空间场所,不仅有利于促进在地群众对村集体的认同感与归属感,还有利于促进本地村民和外来流动人口有效融合,进而将外来流动人口这一庞大且重要的群体吸纳进乡村治理体系中。

从乡村治理共同体的建构功能来看,一方面,建设乡村治理共同体有利于发挥不同主体的治理优势,推动基层政府、村级组织、社会组织与村民等不同治理主体协作共治;另一方面,构建乡村治理共同体有利于推动共同体成员在基层治理层面形成相互信任、紧密依赖的价值共同体。当前,在基层社会治理中出现的诸多问题与挑战,单纯依赖政府行政力量、市场力量干预或依靠农村自身力量实施乡村治理,都难以与当前复杂的社会治理需求相匹配。因此,要达成乡村有效治理,必然要超越行政、市场和农村自治的三分路径——也就是构建乡村治理共同体。相比起法律法规而言,以村规民约为基础,以全域创建“熟

人社区”为抓手,村庄内群众间的情感维系成为基层治理中的一种“柔性治理”手段,从这个角度来看,建设乡村治理共同体有助于化解农村纠纷与矛盾,提升村民对村集体的认同感与归属感。

基于上述研究发现,我们得到如下启示:

第一,乡村治理共同体的建设效果表明,基层社会治理应重视自上而下的行政力量与自下而上的社会力量的双向互动与融合。对于乡村治理来说,需要充分激活农村的内生力量、调动村民参与公共事务的积极性。诚然,在这一过程中必须坚持党建引领,需要有基层政府和基层组织的统筹与引领。在基层政府的指导下,更能整合社会不同主体力量,发挥不同治理主体的功能与优势,实现基层有效治理。

第二,乡村治理共同体的实践机制说明,基层社会治理需要重视乡村文化的治理作用。落实到具体的乡村场域,社会治理共同体是内生型生活共同体,农村内部的互助意识、规则意识、责任意识以及外来定居就业的民众对村集体的认同感、归属感,这一系列情感价值对在地群众的行为产生潜移默化的影响。通过制定村规民约、打造公共活动空间、组织开展公共活动等方式,重塑乡村内部的行为规则以及培育代表在地集体文化的价值观念,提升乡村共同体意识,逐步改善归属感弱化、乡村社会内在凝聚力不足等基层治理难题。

第三,乡村治理共同体的实践过程证明,在流动社会中,基层治理需要将包容性环境建设纳入制度性建设之中,以体制机制创新来实现扩容增效。在流动中国治理和活力中国建设这一背景下,基层的经济发展、社会有序运行与流动人口这一庞大群体的发展紧密相关。构建公平、开放、包容的社会环境,为流动人口融入在地发展提供平等的公共服务、创造参与机会和平台,以正规化、制度化和标准化的融合机制建设将这一庞大且重要的群体稳定有序地吸纳进基层社会治理共同体中,才能为流动中国的繁荣昌盛夯基垒台、立柱架梁。

参考文献:

- [1] 吴业苗:《农村社会公共性流失与变异——兼论农村社区服务在建构公共性上的作用》[J],《中国农村观察》2014年第3期,第57-64页。
- [2] 张文显:《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》[J],《法商研究》2020年第2期,第3-17页。
- [3] 张贵群:《社会治理共同体:理论内涵、时代价值与建设路径》[J],《重庆理工大学学报(社会科学)》2021年第3期,第124-132页。
- [4] 郁建兴:《社会治理共同体及其建设路径》[J],《公共管理评论》2019年第3期,第59-65页。
- [5] 公维友、刘云:《当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析》[J],《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期,第52-59页。
- [6] 王德福:《迈向治理共同体:新时代城市社区建设的路径选择》[J],《湖北社会科学》2022年第8期,第38-46页。

- [7]林辉煌:《村庄治理:一种“权力谱系社会学”》[J],《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第4期,第167-180页。
- [8]文军:《迈向市域社会治理共同体的新时代》[J],《上海城市管理》2020年第1期,第2-3页。
- [9]熊易寒:《社区共同体何以可能:人格化社会交往的消失与重建》[J],《南京社会科学》2019年第8期,第71-76页。
- [10]刘祖云、李烱:《在乡村振兴语境下培育“情感共同体”》[J],《江苏行政学院学报》2019年第1期,第11-118页。
- [11]黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》[M],中华书局,2000年,第269-275页。
- [12]曹海林、石方军:《现代农村社区共同体精神的重塑与再造》[J],《社会科学研究》2017年第6期,第88-94页。
- [13]孟祥瑞:《乡村社会治理共同体的内涵、挑战与构建路径》[J],《长春师范大学学报》2020年第11期,第59-64页。
- [14]黄建洪、高云天:《构筑“中国之治”的社会之基:新时代社会治理共同体建设》[J],《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期,第7-17页。
- [15]张贤明、张力伟:《社会治理共同体:理论逻辑、价值目标与实践路径》[J],《理论月刊》2021年第1期,第61-68页。
- [16]徐頔强:《社会治理共同体的系统审视与构建路径》[J],《求索》2020年第1期,第161-170页。
- [17]贺雪峰:《论农村基层治理现代化2.0版》[J],《理论月刊》2024年第1期,第102-114页。
- [18]贺雪峰:《村级治理现代化与有效治理》[J],《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第6期,第197页-204页。
- [19]马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集(第2卷)》[M],人民出版社,2012年,第2页。
- [20]杨建华、赵佳维:《村规民约:农村社会整合的一种重要机制》[J],《宁夏社会科学》2005年第5期,第63-66页。
- [21]罗惠、战伟龙:《迈向城乡互构的基层治理——基于广州市1144个涉农行政村村规民约的调查研究》[J],《城市观察》2021年第6期,第149-161页。
- [22]王晓:《“乡约”中的现代契约精神——杭州祥符桥社区“村规民约”防控模式新解》[J],《杭州(我们)》2013年第8期,第41-42页。
- [23]同[20]。
- [24]同[21]。
- [25]苏曦凌、梁舒萍:《村规民约何以转化为实质秩序:建构机制与效能——基于18省份36个优秀村规民约的整体性分析》[J],《北京行政学院学报》2022年第5期,第30-38页。
- [26]周明、许珂:《组织吸纳社会:对社会治理共同体作用形态的一种解释》[J],《求实》2022年第2期,第37-50、110页。
- [27]闫文秀、李善峰:《新型农村社区共同体何以可能?——中国农村社区建设十年反思与展望(2006—2016)》[J],《山东社会科学》2017年第12期,第106-115页。
- [28]刘勤:《公共生活中的自我认同与社会整合:粤西“年例”解读》[J],《广东海洋大学学报》2011年第2期,第26-30页。
- [29]董磊明:《村庄公共空间的萎缩与拓展》[J],《江苏行政学院学报》,2010年第5期,第51-57页。

[30] 冯雪芳:《情感关系、联系关系和亲代给予对老年人代际支持获得的影响研究》[D],硕士学位论文,兰州大学社会学专业,2020年。

注释:

- ①新华社:《国家主席习近平发表二〇一九年新年贺词》[J],《中华人民共和国国务院公报》2019年第2期,第6-7页。
- ②《习近平在云南考察工作时强调:坚决打好扶贫开发攻坚战》[DB/OL],2015年1月21日,https://www.gov.cn/xinwen/2015-01/21/content_2807769.htm?eqid=cb6b3d47001bd59c00000006647c7472,访问日期:2024年3月2日。
- ③《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》[EB/OL],2019年10月31日,https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/31/content_5447245.htm?eqid=fb737f200000692b000000046458a7ee,访问日期:2024年3月2日。
- ④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》[M],人民出版社,2022年,第54页。
- ⑤S村内文化活动丰富、形式多样,这主要归功于两个方面:一是在村内创建的组织数量多,现有较为活跃的自建组织20个,既有弘扬传统文化主题的书法班、国学班、醒狮武术班、象棋队,也有民俗节庆主题的龙舟协会、龙船会,还有运动健身主题的足球队、篮球队。二是村内公益慈善氛围浓厚,活动经费来源广泛。目前,S村依法成立的农村基金会有两个。许多创业成功的乡贤回馈家乡的意愿和动力较强,在村内形成了良好的示范带头作用。从活动效果来看,村内群众参与公共活动的积极性和主动性都较高。因此S村的公共活动一般都开展得比较顺利。
- ⑥课题组在调研时常会看到老年人与年轻人聚在一起喝茶聊天,或者共同参与乡村活动。村里的老年人经常会和年轻人说,“我们老了,你们这一代要把两个村的和谐氛围传下去。”

作者简介:刘丽娟,哈尔滨工业大学(深圳)马克思主义学院助理教授。

责任编辑:刘 颖