

当前中国农村社会变迁与基层治理转型新趋势

——基于若干地方经验的一个论纲

黄家亮

摘要：在对全国多个地区农村基层治理实践实地调查的基础上，本文分析指出，当前中国乡村治理面临着四个方面的新形势：乡土社会的现代性变迁；乡村社会结构的深刻变化；个人权利意识的崛起与价值观念的多元化；利益纠纷的集中爆发与社会矛盾的复杂化。为应对这些方面的深刻变迁、推进乡村治理转型，各地进行大量各具特色的实践，总体上呈现以下几种趋势：通过“法律下乡”推进乡村秩序重建；通过“服务下乡”推进城乡一体化公共服务体系构建；通过“信息下乡”推进产业转型；通过开发利用传统资源激发社会自身活力。本文分析指出，未来中国乡村治理应该从以下方面着手：构建“政府—市场—社会”合作共治的复合治理体系；通过农村社区建设实现基层政权重塑；积极培育经济、社会组织，拓宽农民社区参与渠道；将网络等新型技术手段应用于乡村治理创新。

关键词：社会变迁；乡村治理；复合治理；技术治理

如何认识和把握当下中国农村社会所经历的历史性变迁，推进农村基层社会治理创新和转型，是一个重大理论和现实命题。近年来，全国各地围绕这一命题开展了丰富的实践探索，积累了大量丰富的经验，但学术界往往习惯于从西方理论出发来讨论乡村治理的现状和未来，而对我们自身实践中的经验重视不够。从2006年起，笔者所在的学术团队围绕着社会发展和基层社会治理等主题在全国多个地方开展了深入系统的实地调查，形成了“当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”和“中国特色和谐社区建设系列调查报告”两套丛书。笔者曾从社会管理、社区治理、社区建设等角度对该系列调查进行过总结。^① 本文试图结合我们在广东省中山市、佛山市南海区、浙江省临安市等地农村在基层治理创新方面的实践经验，对中国当前乡村治理面临的新形势和实践中所呈现的一些新趋势进行一个初步的总结。

基金项目：国家社科基金项目（10CSH005）、北京高校“青年英才”项目（YETP0401）。

作者简介：黄家亮，中国人民大学社会学理论与方法研究中心、社会学系副教授，主要研究领域为农村社会学、法律社会学、城乡社区治理。（北京，100872）

感谢华中农业大学社会学系李飞副教授和中国人民大学社会学理论与方法研究中心邵占鹏博士在本文初稿撰写过程中提供资料上的帮助！

^① 郑杭生、黄家亮：《当前中国社会管理与社区治理的新趋势》，《甘肃社会科学》，2012（6）；彭莉莉、黄家亮：《社会实践结构性巨变与城市基层共同体的重构——社会学视野下社区建设的“中国经验”（1986—2012）》，《学习与实践》，2012（9）。

一、当前中国农村社会变迁与基层治理所面临的新形势

当前乡村社会的变迁是全方位的,从深层次来看,主要包括乡村秩序、社会结构和价值观念三个方面。这些变化还带来了乡村利益格局的多元化和利益纠纷的复杂化。这些都是开展乡村治理所必须面对的问题。

(一) 乡土社会的现代性变迁

对中国农村社会性质最为经典的描述是费孝通先生的“乡土中国”概念。费孝通认为,“从基层上看去,中国社会是乡土性的”,“这里讲的乡土中国,并不是具体的中国社会素描,而是包含在具体的中国基层传统社会里的一种特具的体系,支配着社会生活的各个方面”。^①这种“乡土性”可以归纳为如下特征:从外在形式上看,包括对于土地的依赖性、低流动性或者叫安土重迁、聚村而居、熟人社会等;从内在方面上看,传统乡土社会有一套独特的内在秩序,包括礼治秩序、长老统治、对绅权和族权等民间权威的强调、追求无讼、伦理本位等。与乡土社会相对应的是“现代社会”。

毫无疑问,今天的中国农村与20世纪40年代费孝通所处的那个时期相比,无论是在外在形式上还是在内在逻辑上,都已经发生了翻天覆地的变化,如农民生计上不再仅仅依赖土地耕作、也不再安土重迁、熟人社会逐渐陌生化、传统的“礼治”基本失去作用、宗族家族等传统力量对个人的制约微乎其微等。^②正如有学者所说的那样,“这一论断,直到20世纪70年代末,都是适于中国社会的”,但“1978年拉开序幕的改革开放大潮,从根本上动摇了乡土文明的根基——大量农民从土地中解放出来,经济生产不再仅仅依赖于土地”;从某种意义上说,告别乡土社会是中国社会变迁转型的一个缩影”。^③但是否可以说当前农村社会就变成了“现代社会”呢?很显然,即使是对于经济发达的地区,做出这一结论也还为时过早,正如周大鸣所分析的那样,“经过30年的改革开放,广东农村的面貌发生了深刻变化,乡村社会经历的快速而剧烈的变革并未结束,而是仍然在持续进行。传统上完整而封闭的乡村社会被打破了,新的稳定的社会规范还未确立,仍在进一步地探索尝试之中。”^④

但是,“乡土社会”的变迁对农村社会治理模式所带来的挑战是巨大的。传统的那一套占据主导地位的内生权威和秩序形态逐渐式微了,而新的一套秩序正在形成过程中,还没有确立起来,这往往导致人们的价值观念处于“悬浮”状态。这必然会带来的一个结果就是个人行为的无序化和社会秩序的缺失,人们之间纷争的增多而无法得到有效的化解。

(二) 乡村社会结构的深刻变化

近年来,中国城镇化发展势头迅猛,大量农民进入城市工作、生活。但城镇化发展存在明显的地区不均衡,如东部地区的城镇化率显著高于中西部地区,中西部大量农村人口涌入东部沿海地区,最终形成了中西部农村人口“过疏化”和东部农村人口“过密化”的格局。这对当前中国的乡村治理带来了诸多挑战。

首先,对那些输出农民工的村落而言,大量青壮年劳动力的流出造成了这些村落的衰败,即学界常说

① 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998,第4页。

② 对这一过程的系统分析参见黄家亮:《新乡土社会的纠纷解决与秩序重建——以华北米村为例》,中国人民大学博士学位论文,2009;也可参见陆益龙:《乡土中国的转型与后乡土性特征的生成》,《人文杂志》,2010(5)。

③ 周大鸣:《告别乡土社会——广东改革开放30年的思考》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2010(4)。

④ 同上。

的“空心化”问题。乡村“空心化”直接制约了农村的发展，有学者将“空心村”的特征可概括为“人力资本空心化、土地抛荒化、村庄空心化、家庭空巢化、集体空壳化、科技空心化以及公共服务空心化”。^①这对乡村治理的直接挑战表现为，乡村能人和青壮年人口的大量外流，致使村落已无法组织起正常的公共生活，乡村公共事务面临无人问津的危机。此外，还会造成农村公共服务的困境。从经济效率的角度看，无论是源于市场的商业服务，还是来自政府“自上而下”的公共服务，抑或是居民间的“自我服务”，其顺利展开的一个重要的前提条件都是必要的人口密度。^②一般而言，农村社区的人口密度比城市社区低，公共服务的规模效益本身就难以体现，农村地区的公共服务投入普遍面临投入大，收益小的问题。村落的空心化无疑又进一步降低了农村公共服务的规模效益。

其次，对那些人口输入农村地区而言，大量外来人口的流入，造成村落人口的“过密化”，也使人口的异质性增强，从而打乱了原有的建立在集体经济组织基础上的乡村治理格局。改革开放后，在农村社会一直存在着两种性质的集体组织，一是以集体经济为基础的集体经济组织，二是由居住在村庄的所有居民组成的乡村自治组织。只不过，在传统封闭的环境下，这两类组织的成员具有高度的重叠性。因此，在实践层面，村民委员会往往成为这两类组织的共同代表。然而，目前这些村落因为快速的工业化，吸引了大量的外来流动人口（以农民工为主），集体经济也得到了迅速的壮大，随之引发了一些新的现象和新的问题。

如由于集体经济的发达，一些地区出现了“城乡逆二元结构”、“城乡内二元结构”、“城乡三元结构”等新的特征。所谓“城乡逆二元结构”，是指农村户口比城市户口更“值钱”，出现了“宁要农村一户口，不要城市一栋楼”、“城里人哭着喊着要去农村”的现象。所谓“城乡内二元结构”，是指无论是城市和农村内部，都包括本地人口和外来人口两部分，它们在生活习惯、价值观念、利益诉求、经济水平、福利保障等方面都有较大的区别。随着户籍制度的放松，不少城市中，外来人口都占有很大的比例，甚至超过户籍人口，如我们调查过的佛山市南海区，2014年户籍人口大约120万，外来人口大约136万。调查发现，不仅在城市中外来人口占据很大的比例，在农村也同样如此。所谓“城乡三元结构”，是指从整体上看，相对于传统的城乡二元结构，除本地农民和本地市民外，还有一个庞大的外来人员群体。当前，在一些发达地区，“城乡逆二元结构”和“城乡内二元结构”、“三元结构”同时存在，相互叠加，使得利益关系和利益诉求更加纷繁复杂，使得农村社会治理面临着异常复杂的局面。

（三）个人权利意识的崛起与价值观念的多元化

无论是中国几千年以来的传统文化，还是1949年以后，新中国倡导的价值准则，强调的都是“义务本位”、集体主义观念，如“集体利益至上”、“舍小家顾大家”。改革开放以来，随着新一轮的思想启蒙和经济领域改革的深入，人们的思想观念取向也逐渐发生了变化，一个最重要的转变就是个人权利意识的崛起，甚至可以说在短短几十年中，人们权利意识急剧膨胀，整个行为的取向逐渐从“义务本位”向“权利本位”转变。^③与这种“个体化”趋势相伴随的是人们价值观念的多元化。这种转变有积极的一面，也带来了消极后果。从积极方面来看，人们更加注重自己权益的维护，更能张扬自己的个性；从消极的方面来看，则是

^① 张志胜：《土地流转视域下的“空心村”治理》，《新视野》，2009（2）。

^② 田毅鹏：《乡村“过疏化”背景下城乡一体化的两难》，《浙江学刊》，2011（5）。

^③ 阎云翔对这一过程有非常精彩的分析。参见阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系（1949—1999）》，上海：上海书店出版社，2006，第257-261页。

造成大量阎云翔所说的“无公德的个人”，人们私性膨胀而集体意识淡薄、只注重个人权益而忽视公共权益，只倾向于因个人利益而牺牲公共利益而不再为公共利益而牺牲个人利益，农民“自私性”和“原子化”的一面得到了强化，且难以形成共识，利益的争夺变得赤裸裸，这是当前中国农村发生的最为深刻的变化之一。

（四）利益纠纷的集中爆发与社会矛盾的复杂化

社会的急剧变迁，必然会带来利益格局的深刻调整和社会规范的松动，而这又必然会导致利益纠纷的集中爆发，并呈现复杂化、尖锐化等趋势，大大增加了乡村社会治理的难度。当前，中国乡村利益纠纷呈现出以下一些新的特点。

第一，纠纷形式的多样化，而且发展本身带来的新问题尤为尖锐。通常认为农村社会矛盾是由于经济落后和生活贫困引起的，只要经济搞上去了，社会就和谐了。事实表明，“发展起来的问题并不比没有发展起来的问题少，富裕起来的问题并不比贫困引发的问题少。”^①当前发达农村地区的社会矛盾形式多种多样，几乎涉及所有人群和社会生活的方方面面，而且最为尖锐的都是经济发展起来以后出现的新问题，如集体资产管理纠纷、征地拆迁纠纷、因经济组织成员权争议而引发的“外嫁女”等群体的分红权纠纷、选举权与被选举权纠纷、福利分配纠纷、土地纠纷，等等。^②

第二，纠纷主体的复杂化、组织化。传统的利益纠纷的主体主要是家庭内部成员、社区内部成员，而现在的纠纷除此之外，还包括大量的其他主体，如本地居民与外地居民，常住居民与流动人口，居民与地方政府，劳方与资方，业主与开发商、业主与业委会，甚至业主与居委会。而且，还有一个明显的趋势就是利益纠纷群体化，“中国当前的社会矛盾突出地表现为不同社会利益群体之间，尤其是新产生的利益群体之间的一致与摩擦、相同和相异，形成了不同利益要求的相互博弈；社会的不和谐突出地表现为新利益群体因利益差别所引发的新矛盾。”^③利益纠纷的群体化，使得集体维权成为可能，也使得利益纠纷往往以比较激烈的群体性事件的形式爆发出来。

第三，纠纷诉求的复杂化。当前，群众的纠纷诉求也呈现复杂化趋势。首先，越来越趋于理性化，即越来越诉求于维护自己的权利，而不仅仅是“讨个说法”。而且，人们的法律知识和专业知识越来越丰富，甚至出现了一批专业的维权组织，他们知道通过什么样的方式能够戳到对方的软肋、引起社会的关注，从而实现自己利益的最大化。其次，期望值越来越高，动不动就要求巨额赔偿，稍有不满意，就会诉诸上访、聚众“闹事”等手段。再次，合理诉求与不合理诉求交织在一起。但也有一些群众利用政府害怕越级上访、特别是进京上访的“软肋”，提出一些不合理要求，甚至出现了以牟利为目的的“牟利型上访群体”^④。

第四，利益纷争的“去道德化”。在传统社会中，人们大多是因为一定的关联（或是单位同事、或是世代比邻而居）而生活在一起，而且流动性很小，熟人社会中的人情、面子、权威服从等在抑制和解决纠纷中起着重要的作用，而且，由于社区情感的存在，人们之间的利益争夺往往要顾及情面等道德因素。而现在，人们之间的关系日益陌生化，即使在农村熟人社会中，人与人之间的感情也逐渐淡漠，“村庄就仅仅只是一

① 郑杭生：《走向有序与活力兼具的社会》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2012（3）。

② 具体分析，参见郑杭生主编：《多元利益统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》，武汉：华中科技大学出版社，2012，第162-163页。

③ 郑杭生：《当前中国社会矛盾的新特点及其正确处理》，《中国特色社会主义研究》，2006（4）。

④ 裴智勇：《中央政法委要求严肃处理非法代理上访牟利行为》，《人民日报》，2009-08-19；田先红：《当前农村牟利型上访凸显的原因及对策分析——基于湖北省江华市桥镇的调查研究》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2010（6）。

个居住空间,农村社会被城市社区化了,熟人社会变成了互不相干的人们住在一起的陌生人社会”^①,利益纷争逐渐失去了道德方面的约束,变成了赤裸裸的利益争夺。

第五,维权手段的多元化。除了传统的逐级上访、诉讼外,现在人们表达利益诉求的手段大大增加了,如最让基层政府感到害怕的越级上访、重复上访、涉诉信访、缠访、闹访,借助民间合法或不合法的维权组织,借助网络等新媒体的力量把事情扩大化、“问题化”等等。更值得注意的一个倾向是,不少集体维权行为已经具有一定的组织化特征,如在有些事件中,律师做军师、企业出资金,老弱病残打先锋,而且,有专业的标语、口号、道具和精心策划的行动策略。

二、当前中国乡村治理创新实践的若干新趋势

面对日益复杂的局面,各地都在积极探索乡村治理的创新之道。一个总的趋势就是国家、市场和社会三大主体在基层形成更加合理的分工合作关系,而不再像过去要么单纯强调民间社会的自我调节和自我管理,要么过于强调国家对基层社会的行政管理。其中,以下几种新的趋势具有重要的导向意义。

(一)“法律下乡”与乡村秩序重建

正如我们已经分析的那样,当前中国乡村社会正在逐渐告别传统的“乡土中国”,与乡土社会相伴随的那一套“礼俗秩序”、“长老统治”、追求“无讼”的秩序形态很难再维系下去了。而且,随着国家权力的向上收缩以及农村居民权利意识的增强,传统的依靠政策、上级指令等行政手段来治理乡村的难度也越来越大。在这种情况下,乡村与法律的关系由过去的“拒斥”逐渐走向“亲和”,也就是说乡村社会由于自身的变迁产生了对法律的巨大需求。^②乡村社会的秩序重建,需要“法律下乡”,逐渐建立起法律在乡村社会整合和治理中的中心地位。

党的十八大以来,特别是十八届四中全会以来,全面推进依法治国作为党治国理政的基本方略被提到了前所未有的高度,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力成为对各级政府的基本要求,也成为推进基层社会治理的一个基本方向。各地也普遍将法治化作为基层治理创新的着眼点。如广东省佛山市南海区从以下几个方面进行了探索:

第一,法律宣传下乡,提高农民的法治意识。要实现基层治理的法治化,首要的工作就是逐渐提高基层群众的法治意识,使他们懂法、遵法、用法。只有他们对法律有了正确的认识,对法治理念形成了一致的认同,政府的依法治理行为才能得到他们的支持。为此,南海区开展了系列法律宣传下乡活动,如“五五”普法和“法治城市、法治区”创建,先后被省授予首批“广东省法治县(市、区)创建活动先进单位”和“全国法治县(市、区)创建活动先进单位”。他们还在“12·4”全国法制宣传日期间,通过组织学法考试、法律知识竞赛、派送《人民调解法》和《机关工作人员学用法读本》,以及印有普法警句的宣传水杯等形式多样的活动,以便提高人们对法律的认识。此外,南海还开展了“民主法治村”创建工作。

第二,法律服务下乡,让农民共享法治进步的文明成果。为了更好地引导村民通过合理合法的方式行

^① 贺雪峰:《乡村的去政治化及其后果》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》,2012(1)。

^② 苏力:《中国农村对法治的需求及司法的回应——从金桂兰法官切入》,《人民法院报》,2006-03-27, B01版;董磊明、陈柏峰、聂良波:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》,2008(5)。

使权利,维护自身合法权益,理性表达利益诉求,从2010年9月起,南海区开展了以“统筹城乡,法律同行”为主题的全区“法律服务三下乡”活动。南海区在全区全面推开了“法律服务下乡活动”,把律师法律服务、公证法律服务、法律援助三项法律服务工作覆盖到了全区每一个乡村,每一个社区,让基层群众享受便利的法律服务。

第三,基层行政的法治化。南海区的基层行政中,特别强调依法行政。如在处理“外嫁女”股权纠纷时,尽管相当多村庄之前都不认同,但他们就坚持按照法律的原则,采取强制性手段维护“外嫁女”的合法权益,对符合农村集体经济组织成员资格的农村“出嫁女”及其子女按“同籍、同权、同龄、同股、同利”(简称“五同”,即户籍性质相同的同一农村集体经济组织的成员具有相同的股东权利和义务,年龄相同的股东享有同等数目股数和股份分红)原则进行股权配置,具体依照所在农村集体经济组织的股份章程规定执行,毫不含糊。

当然,需要特别指出的是,尽管中国农村社会的发展使其对法律有了一定的“亲和性”,但并不意味着可以将城市的一套司法制度完全搬到农村,因为“中国农村的纠纷性质仍然与城市地区有诸多差别,因此中国农村对司法的需求与城市地区对司法的需求有性质上的不同”,“这进而意味着中国农村社会对中国司法提出了特别的制度、技术和知识的需求”^①。民间调解、综合治理等传统纠纷解决资源的价值仍然不可小觑。而且,对法治的强调,不是说乡村秩序仅仅依靠法律就可以了,更不是提倡要排斥民间秩序,而是提高运用法治思维和法律手段推进乡村治理的水平,逐渐建立起以法治为主导、多元权威合作共治的新秩序。

(二)“服务下乡”与城乡一体化公共服务体系构建

在中国传统乡村社区中,农村的公共服务基本是由家族、宗族等民间系统来提供;而在新中国成立后的集体化时期,农村的公共服务基本是由社队等农村集体经济组织来提供。而在新的历史时期,以上几类组织提供公共产品的能力都大大下降甚至完全失去了公共服务提供职能,而农民对公共服务的需求内容更加广泛,标准也更高。而且,在城乡接合部,以及较发达地区,农村公共服务提供的对象,不仅包括户籍村民,还包括流动人口,这就需要国家承担起本该由其承担的公共服务职能。于是,“服务下乡”成了近年来中国乡村治理的普遍趋势。其中,自2003年拉开序幕的中国农村社区建设的一个中心任务就是要充分调动政府、集体经济组织、民间组织等多元主体的积极性,形成多元主体共同参与、通力合作的良好局面,为社区居民提供高水平的公共产品。^②

从城乡公共服务一体化的角度来看,乡村治理的基本方向是通过农村社区建设实现乡村的社区化治理,即借鉴城市社区管理的模式,对村落进行治理。按照社区的形成过程和总体形态,可将农村社区建设分为“一村一社区”、“多村一社区”、“一村多社区”和“集中建社区”四种模式。^③对于“过疏化”的村落,在社区化治理的过程中,首先要面临的是如何应对村落人口密度过低的问题,对此,一般可选择“集中建社区”或“多村一社区”的治理模式来提高社区建设和社区治理的效率。集中建社区是把分散居住的农村集中到新规划建立的居民小区中,并在此基础上设立“社区”;多村一社区是按照地域相近、规模适度、有利于集约配置公共资源的原则,把两个或两个以上的建制村规划为一个社区,在社区层面设立协调议事机构。

对于“过密化”的农村地区,因为第二、三产业的快速增长吸引了大量的外来流动人口,这些外来人

^① 苏力:《中国农村对法治的需求及司法的回应——从金桂兰法官切入》,《人民法院报》,2006-03-27, B01版。

^② 黄家亮:《基层社会治理转型与新型乡村共同体的构建——中国农村社区建设的实践与反思(2003—2014)》,《社会建设》2014(1)。

^③ 同上。

口无法享受与本地人同等的权利待遇。因为身份的差异,这两类人群也存在一定的心理隔阂,并对这类村落的治理提出了挑战。这类村落的社区化治理的趋势是将行政、经济、社会组织分离,构建党委领导下的“政府、社会、市场、居民”协同合作治理机制,从而提升乡村社会治理能力。这在很多发达地区的村落治理实践中已经有体现,如中山市将明晰村级组织权责作为深化改革的核心,明确村级“四驾马车”的职能:村级党组织是基层各类组织和各项工作的领导核心,领导和监督村民委员会、社区服务中心、集体经济组织、工青妇等组织的运作,服务对象是本村党员;村(居)委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,协助基层政府开展工作,服务对象是户籍居民;农村集体经济组织按照市场经济规则独立运作,承担本级集体资产保值增值责任,服务对象是所有股民;农村社区服务中心是镇级派出机构,承担政府部门向社区延伸的公共服务和管理职能,服务对象是社区实有人口。同时,实行村党组织成员与村委会、社区服务中心、集体经济组织负责人交叉任职,促进“四架马车”各司其职、协调一致地开展工作。^①

(三)“信息下乡”与乡村治理创新

“信息下乡”的实践来源于两方面的力量:一是信息技术革命所引起的城乡“数字鸿沟”,在城市依托新技术、新媒体增加生产力的情况下,乡村还在沿用传统的工作方式与技术,信息技术运用上所产生的数字鸿沟造成城乡二元结构更加突出,这构成了政府推动“信息下乡”的压力;二是乡村亟须实现信息化,这不单是农民的生活需要,更是他们的生产需要,很多人借助乡村的信息化建设,实现了职业身份的转变,虽然身居农村,但却是农村中的白领,甚至是老板,这构成了“信息下乡”的拉力。

可以说,在一般的意义上,“信息下乡”在全国范围都取得了一定的成绩,如今,很多农村早已通了互联网,很多农民通过电脑更加实效地了解了全国乃至全球的最新资讯。但是,信息基础设施建设并不等于农村信息化,很多农村的村民能够每天上网,但网上活动的内容则基本是游戏与娱乐,信息传播的功能尚待开发,更不用说农民运用信息来增进知识、开启思路、拓宽市场了。也就是说,农民信息基础设施建设与乡村治理的目标之间还存在一定的差距,“信息下乡”本可以实现更大的乡村治理目标。

“信息下乡”发展好的地方有一个共同的特征,那就是信息化与产业化相挂钩,信息化与市场化相挂钩。这里典型的案例就是“淘宝村”的兴起。所谓“淘宝村”,是指大量网商聚集在某个村落,以淘宝为主要交易平台,以淘宝电商生态系统为依托,形成规模和协同效应的网络商业群聚现象。“淘宝村”包括三个判断标准:第一,交易场所:经营所在农村地区,以行政村为单元;第二,交易规模:电子商务年交易额达到1000万元以上;第三,网商规模:本村活跃网店数量达到100家以上,或活跃网店数量达到当地家庭户数的10%以上。^②

根据阿里研究院发布的数据,淘宝村最早出现在2009年,当年只有浙江省义乌市青岩刘村、徐州市睢宁县沙集镇东风村和河北省邢台市清河县东高庄三个“淘宝村”;2013年,全国发展到20个淘宝村,分布在7个省份、共开设网店1.5万家,吸纳直接就业6万人;2014年是淘宝村的“井喷期”,当年全国淘宝村从20个增长至212个,淘宝镇(一个镇、乡或街道出现的淘宝村大于或等于3个,即为“淘宝镇”)19个,分

^① 郑杭生、殷昭举主编:《多元利益诉求时代的包容共享与社会公正:社会建设和社会治理创新的“中山经验”》,北京:中国人民大学出版社,2014,第392页。

^② 阿里研究院:《中国淘宝村研究报告(2014)》,阿里研究院官方网站, <http://i.aliresearch.com/img/20141223/20141223100803>。

布在浙江、福建、广东、河北等10个省市,活跃卖家超过7万家以上,带来的直接就业达28万人以上。^①如今,“淘宝村”已经成为社会热点,各地争相创建“淘宝村”,期望通过“淘宝村”建设实现乡村致富、实现乡村的善治。

以笔者所调查过的杭州临安为例,临安从2007年试点农村电子商务以来,以山核桃网络销售带动了以坚果炒货为特色的农村电子商务较快发展。临安市依托山核桃、笋干和茶叶等优势产业,培育出10家坚果炒货电商龙头企业和1000家坚果炒货网店,炒货加工量占全国坚果食品行业比重超过25%。2013年,临安位列“中国电子商务发展百佳县”第34位,农村电子商务交易额位列全国电子商务制高地的杭州地区13个县(市、区)第一位。坚果炒货电子商务销售额突破10亿元,白牛村、新都村跻身全国20个“淘宝村”行列。

从乡村治理的角度来看,临安市在“淘宝村”中设置了电子商务公共服务网点,为村民网上代购代售,临安市还建立了便民服务中心信息系统,方便村民网上办事。在这个过程中,因为政府的作为与农民的切身利益相挂钩,所以农民的参与积极性是很高的。“信息下乡”以农民的需求为主导、政府的推动为扶助,走出了一条民众、政府与市场合作共赢的道路,这正体现了乡村治理的真谛。

著名社会学家郑杭生先生曾分析指出,“较之于统治和管理,作为理想类型的治理更适合现代社会的需要,更能发挥三大主体的各自优势、形成彼此的良性互动。”^②理想的治理,是期望通过政府、市场和社会的良性互动来避免陷入“政府失灵”、“市场失灵”或“社会失灵”。乡村治理的道理也一样,乡村治理的结果也是政府、市场与社会的交织产物。那么,如何才能让政府、市场与社会形成合力为治理目标的实现贡献力量呢?“淘宝村”中的乡村治理提供了一种答案。

这种新型城镇化的农村电子商务模式具有以下几个特点:“一是这种发展模式重在抓住城乡二元结构的症结即产业链上的不对等关系,从问题的核心入手才具有战略意义;二是该模式重在抓住农民神经的刺激点即信息化与产业化相结合,根据农民的特点推进模式才能够发挥农民的主观能动性;三是该模式重在通过运用网络信息传递的平等性来弥补地域局限,实现农民的就地城镇化。”^③上述三个方面,在第一点中政府的意志占主导,在第二点中农民的意志占主导,在第三点中市场的意志占主导,同时,三个方面的各自意志又是统一的,相互之间不但不冲突,而且是相辅相成的,这就为乡村真的走向治理提供了一个参考模式。

从“信息下乡”的一般效果(农村信息基础设施建设)与特殊效果(“淘宝村”兴起)的比较来看,“信息下乡”不再是政府力量的单方为之,更重要的是要发挥好市场和社会的主动性,让“信息下乡”为市场所用、为社会所用。抓住了政府、市场与社会三方力量的焦点,就找到了三者合作共赢的渠道,乡村治理的道路将会变得无限光明,乡村治理创新也将会惊喜不断。举例来说,“淘宝村”的兴起与政府力量的介入产生了一系列好的运作模式,如农村电子商务服务站建设、农村电子商务区域服务中心建设、美丽乡村综合体验中心建设、农村电子商务公共服务平台、农产品质量安全溯源管理系统建设、农产品信息发布系统等,最终形成了以电商带动“宜居宜业宜游”、“美丽乡村”建设。反过来,乡村治理也展现出越来越重视信息化建设的趋势,乡村借助信息化实现管理模式的创新,实现政府、市场与社会的良性互动,最终实现乡村的治理创新。

① 顾春:《新农事:从地上到线上》,《人民日报》,2015-01-09,第16版。

② 郑杭生:《“理想类型”与本土特质——对社会治理的一种社会学分析》,《社会学评论》,2014(3)。

③ 邵占鹏:《农村电子商务的兴起与新型城镇化的破局》,《江汉大学学报(社会科学版)》,2015(1)。

（四）传统资源的开发利用与社会自身活力的激发

前面我们所分析的“法律下乡”、“服务下乡”和“信息下乡”，主要体现的是国家、市场等村庄外在主体在乡村治理创新中发挥越来越大的作用，实际上，在推进乡村治理创新的过程中，那些在漫长的历史长河中积淀而成的各种形式的传统资源具有重要的实践价值。研究表明，某些乡村的传统因素不仅未成为农村现代化的障碍因素或随着现代化而自然消失，反而却成为当前和今后进行乡村治理实践最可借用的资源。^①近年来，乡村治理创新的一个非常值得肯定的另一个趋势就是重视挖掘和利用乡村自身所蕴含的传统资源。

浙江近年来在全省大力推广的“文化礼堂”建设就是一个颇有新意的尝试，这里以我们曾经调查过的临安的做法为例来介绍这一创新性实践。临安“文化礼堂”建设的基本背景是，农村经济发展以后，农民群众对精神文化的需求越来越强烈，亟须在新的历史条件下构筑农民群众的精神家园。市委市政府认真总结农村文化建设的历史经验，探索出通过村级“文化礼堂”建设来发掘村庄传统治理资源，提高乡村治理水平。在启动之前，临安就确立了根据各个村庄文化资源特色，采取不同的建设策略的总体思路。2011年年初，临安组织力量对现有的礼堂、祠堂、宗庙摸底调查。2012年6月，在充分调查、论证的基础上，市委办、市府办下发出台了《临安市村级文化礼堂建设方案》，要求按照传承、活动、教育、展示的功能定位，以修建修缮为主要途径，试点先行、典型引路，抓好规划、体现特色，调动社会各方面力量，把文化礼堂建成农民群众的文化殿堂和精神家园。其基本做法如下^②所示。

第一，突出“精神家园”的核心定位。农村文化礼堂不仅仅是一般意义上的村级文化活动场所，而是农民群众安放心灵、寻找归属、寄托情感的精神家园。文化礼堂六项主要功能：一是传播现代文明、弘扬主流价值；二是展示村庄形象、传承村庄文化；三是传承先贤精神、学习身边楷模；四是普及实用知识、学习先进文化；五是增进邻里和睦、融洽群众关系；六是丰富文体生活、引领文明新风。

第二，明确“两堂五廊”的基本布局。村级文化礼堂主要布局分为“两堂五廊”。“两堂”就是礼堂和学堂，礼堂可用于安排红白喜事，召开村民大会，举办报告会，开展表彰活动、文艺活动等；学堂可用于中小规模的政策宣讲、主题教育、知识学习、技能培训等，并辅之以现代化的设施来传播现代文明。在文化礼堂建设中，“五廊”的内涵在不断充实和丰富。村史廊，主要介绍本村的历史沿革、文化古迹等；民风廊，主要陈列各姓氏历代贤圣的语录，积极健康的家训族训、家谱族谱，有教化功能的匾额、楹联、对联、村规民约，弘扬红色文化传统；励志廊，主要陈列村中人大代表、政协委员的事迹和照片，设立寿星榜、能人榜、孝悌榜、贡献榜等，陈列道德模范、平民英雄、优秀学子、好婆婆、好媳妇及助人为乐等方面的典型人物的事迹和照片等；成就廊，主要是介绍新中国成立以来特别是改革开放以来，本村各项事业发展的成就；艺术廊，主要是陈列与村庄历史文化相关的古代诗文、书画、文学创作等方面的作品等。“两堂”与“五廊”的建设，使得社会主义核心价值体系建设有了重要载体，村庄的文化资源得以展现，广大村民共享公共文化服务的愿望得以实现。

第三，坚持“以文化人”的内容组织。由村民自编自导，精心设计活动主题，举办各类贴近群众生活、体现凡人善举的活动。一是在深入挖掘村里文脉的基础上，理村史、编村歌、定村训，大力弘扬“忠孝仁义礼智信廉勇”的传统道德文化。二是发动村民自选村中的好人、能人，用身边人、身边事来感染人、熏

^① 刘祖华：《中国乡村治理结构的现代转型逻辑》，《中共浙江省委党校学报》，2007（5）。

^② 参考章燕、裘小民、沈向荣：《临安建设“文化礼堂”，构筑农民群众精神家园的实践与思考》，内部资料。

陶人,引领真善美。比如组织开展了最美婆媳等系列“最美临安人”评选,让“最美浙江人”评选活动在村一级得到了具体实践。三是举办成人礼、结婚礼等各类主题礼仪,让村民在具有强烈庄重感的仪式中得到心灵净化,留下永久的人生记忆。

第四,创新“建管同步”的运行机制。临安农村文化礼堂分综合型和特色型两大类,因村制宜推进建设。综合型面积在300平方米左右,功能布局达到“两堂+五廊”的要求;特色型不拘泥于规模大小,基本具备“学堂+五廊”即可。具体的建设管理按照“市级指导、镇街监管、村级实施”的原则进行。市里负责规划把关和考核,镇街负责具体的建设和运行指导,村级负责日常管理,并由村级宣传文化员具体负责运作,市财政给予一定的业务资金和活动经费保障。

在临安等地取得较为成熟的经验之后,浙江省在全省范围内推行了“文化礼堂”建设的经验。目前,该项目已经在浙江全省铺开,成为中国农村基层治理创新的一个亮点。

三、未来中国乡村治理创新的关键性问题

目前,中国乡村治理体制机制还处于不断调整和优化之中,进一步完善和创新乡村治理体制机制需要解决以下几个关键性的问题。

(一) 构建合作共治的新型“政府—市场—社会”关系

中国传统乡村治理的一个根本性缺陷就是治理主体单一。从总体上看,1949年以前,主要治理主体是乡绅、宗族等民间社会的自组织,主要治理方式是通过礼俗等民间规范进行自治,国家与市场在农村中都存在^①,但发挥的作用十分有限。1949年以后到改革开放前,家族、宗族等民间社会组织被政府的官方组织所取代,本来就非常弱小的乡村市场力量也几乎被消除殆尽,政府成为唯一的治理主体,政府的治理方式主要是通过党的政策进行行政管理。改革开放后,国家的总体思路是实行村民自治,由新成立的在法律性质上属于村民自治组织的村民委员会来带领村民实行自治,但实际上,村委会承担着大量的行政事务,肩负着行政和自治的双重职能,村干部既是村民的“当家人”又是国家的“代理人”^②。而且,由于行政职能是“硬约束”而自治职能是“软约束”,并且,村委会是由过去的具有极强行政动员能力的社队演变而来,人们依然习惯将其作为一级政府组织来看待,这样在实际运作过程中,村委会更多是作为一个半官方基层组织的面目出现的。因此,农村社会组织仍然很不发达,市场虽然得到了一定的发展,但在绝大多数农村地区,仍然处于非常初级的状态。在21世纪初,国家出于种种考虑,取消了持续两千多年的“农业税”,这使基层政权的职能发生了很大的变化,其中一个明显趋势是政府在乡村治理中的作用有所收缩,不少地区

^① 历史学家黄宗智先生曾论述,在传统社会中,国家治理的总体特征是“集权的简约治理”,乡村事务基本交给民间社会处理,并不意味着国家在乡村治理中完全不发挥作用,在赈灾、处理重大社会冲突,甚至在一些复杂的民事纠纷中,国家都会发挥自己的作用。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(2)。市场同样存在于传统社会,这包括乡村内部的集市交易,也包括城乡之间的物品交换,实际上,费孝通、黄宗智等学者都以大量确凿的证据论证了传统乡村社会中农民的生计实际上是靠两部分来维系的,一部分是作为“主业”的种植业,另一部分则是作为“副业”的小手工业或小商业行为,单靠“主业”是难以维生的。参见费孝通:《中国士绅》,北京:中国社会科学出版社,2006,第72-84页;黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,北京:中华书局,1986,第177-180页。但总的来看,在传统乡村社会中,国家与市场在乡村治理中发挥的作用都是比较有限的。

^② 徐勇:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪》,1997(8)。

的农村基层政权陷入了“悬浮化”的状态。^①但政府一定程度的退出,并没有带来社会自治组织和市场组织的良性发育和发展,反而使部分农村地区出现了“权威真空”和“治理性危机”^②,有学者观察到的部分地区出现了较为普遍的“混混”群体等“灰社会”力量就是其直接表现。^③

与传统乡村治理相比,现代乡村治理最重要的特点就是合作共治,而不是仅仅强调某一主体的作用。所谓合作共治,是指在社会治理过程中,充分发挥政府、市场、社会三大部门的优势,使它们形成分工合作、良性互动的关系,并通过合作达到善治。就目前来看,在中国乡村治理体系中,国家、市场、社会三个方面的力量都有待加强,而且,要通过一些具体的制度创新,实现三者的良性互动。这是未来中国改进乡村治理体系、提升乡村治理能力的一个大方向和总目标。具体来说,可以以当前正在推进的农村社区建设为契机,实现农村基层政权的重塑,以解决基层政权“悬浮化”问题,并逐渐实现城乡公共服务的一体化,同时也可为国家、市场、社会的合作搭建平台;通过积极培育农村经济和社会组织,拓展农村居民社会参与的渠道,发挥其在乡村治理中的主体性作用;此外,新兴的网络技术平台为国家、市场、社会的合作共治搭建了一个很好的平台,是值得期待的一种制度创新形式。

(二) 通过农村社区建设实现基层政权重塑

近年来,农村基层政权弱化的最突出表现,是其为农村居民提供有效公共服务的能力在降低,相应地,其对农村居民的动员能力也在下降。而当前正在开展的农村社区建设,是创新乡村治理模式,特别是重塑基层政权的一个重要契机和突破口。农村社区建设应该朝着以下几个目标稳步推进。^④

第一,构建“分工合理、权责明确、多元共治”的农村社区治理体系。所谓“分工合理、权责明确”,是指社区各主要组织要有合理的职能分工、各个主体要有明确的权力和责任划分;所谓“多元共治”,是指社区各主体要相互合作、相互补充、扬长避短,共同完成公共事务治理。

第二,构建“城乡一体、统筹兼顾、功能复合”的农村社区服务体系。所谓“城乡一体”,是指将城市公共服务体系延伸到农村,让农民享受到与市民同等水平的公共服务;所谓“统筹兼顾”,是指在社区服务体系构建中,兼顾不同利益诉求群体,特别是本地人和外地人;所谓“功能复合”,是指社区服务各个部分在功能上要高度整合、衔接,让社区居民能够便利地享受到各项服务。

第三,构建“导向明确、特色鲜明、形式多样”的农村社区文化体系。所谓“导向明确”,就是指在价值观念多元分化的情况下,应该明确倡导社会的主流文化、核心价值,用这些主流文化和核心价值来凝聚和引导社区居民的共识。所谓“特色鲜明”,就是指各地在社区文化建设中,要善于结合本地实情、挖掘传统资源、形成自身特色,用本社区特有的文化因素来感染社区居民、促进社区认同。所谓“形式多样”,是指在社区文化建设中,要注重形式的多样性、内容的丰富性。

(三) 积极培育经济、社会组织,拓宽农民社区参与渠道

长期以来,组织化程度不高是制约中国农村和农业发展的一个重要问题。要发挥市场、社会在乡村治

^①周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006(3)。

^②赵晓峰:《税改前后乡村治理性危机的演变逻辑》,《天津行政学院学报》,2009(3)。

^③陈柏峰:《乡村江湖——两湖平原“混混”研究》,北京:中国政法大学出版社,2011;黄海:《灰地——红镇混混研究》,北京:三联书店,2010。

^④具体分析参见黄家亮:《基层社会治理转型与新型乡村共同体的构建——中国农村社区建设的实践与反思(2003—2014)》,《社会建设》,2014(1)。

理中的作用,就需要大力培育农村经济组织和社会组织,不断拓展农村居民市场参与和社区参与的渠道。目前,中国农村经济和社会组织主要包括以下四种类型^①:

第一,经济型组织,是指与农村经济活动有关或直接为农村经济提供服务和支持的组织,如各种经济合作组织,尤其是专业合作社。这类组织由于有国家政策的鼓励,近年来发展迅猛,但从总体上来看,无论是从规模上看,还是从类型上看,还是比较小,而且在专业化、规范化等方面也有明显的不足,难以真正作为一个市场主体,并充分发挥对接“小农户”与“大市场”、传播专业技术、筹措资金、防范风险等方面的功能。

第二,民办非企业组织,如民办学校、幼儿园、敬老院和医院等。中国农村这类组织起步较晚,由于经费筹集困难、政策法规缺乏、农民消费能力不足等原因,其发展缺乏坚实的基础。

第三,自治型社会组织,主要指实行“自我管理、自我教育、自我服务”的基层群众性自治组织,如法律定位上的村委会,及其下辖的纠纷调解组织、老人协会等各种群众组织。

第四,传统型社会组织,主要是指包括基于血缘亲缘的组织、基于邻里关系的组织、以互助为目的的组织、生活娱乐类组织,等等。这类组织与农村居民的日常生活息息相关,具有内生性、生活性、非正式性等特点,在维系乡村共同体的内在认同和秩序等方面具有重要的功能。

积极培育农村经济社会组织,需要政府和相关政策上予以支持、鼓励和引导。此外,发展农村经济社会组织的一个重要途径就是鼓励农民积极参与市场竞争,逐渐培育农民的市场主体性。农民越是积极地参与市场竞争,越能够获取更加丰富的市场话语权,越能够习得治理中应有的讨价还价能力,也越会产生合作与参与的意愿。如“淘宝村”兴起后,实现致富的农民更愿意参与到农村电商协会、公共服务站当中去,既帮助其他农民致富,又借助协会力量与基层政府相关部门、物流公司以及网站设计公司等打交道,探索出了比较成功的治理模式。

(四) 将网络等新型技术手段应用于乡村治理创新

完善和创新乡村治理需要在新的时代背景下来推进体制机制改革,让乡村治理模式符合时代所趋、符合改革大势。西方学者在研究资本主义新的时代特征时给出了很多有益概念,如丹尼尔·贝尔的“后工业社会”、德波的“景观社会”、鲍德里亚的“消费社会”、卡斯特的“网络社会”,等等。其中,“网络社会”的概念更具有普遍性意义,“作为一种历史趋势,信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来,网络构建了我们社会的新社会形态,网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”^②前面所提到的农村电子商务的兴起只是网络社会的冰山一角,从乡村治理的角度看,网络社会给我们提供了更加丰富的理论借鉴。

在卡斯特看来,网络社会中流动的权力胜过权力的流动,也就是网络社会让权力趋于平均化,以往传统的权力支配模式受到了挑战。这时,更加需要治理体制,更需要参与主体的平等对话和多方合作,缺少了对话与合作,共赢不但无法实现,而且可能引起更广泛的社会冲突。为此,乡村治理体制改革需要在网络社会的理论视域下进行,基层政府需要用网络社会的思维参与冲突化解、平等对话以及市场竞争,搁置乃至放弃原有的一套统治和管理的行动模式和策略。

^① 此分类参照了王春光的研究,参见王春光:《加快社会组织建设 增强农村发展活力》,《经济日报》,2013-03-26,第15版。

^② [美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,夏铸九、王志弘等译,北京:社会科学文献出版社,2006,第434页。

在实践层面，以“淘宝村”为代表的农村电子商务模式是值得推广的。从社会治理的角度来看，这一模式成功的关键在于通过现代技术手段，实现了国家、市场和社会三大主体的良好合作，创造了一种各个主体积极参与、合作共治和互利共赢的模式。在这一模式中，国家将电子商务作为一种新型产业，在政策上予以大力扶持，收获了经济的增长、产业的发展、大量的就业；农民通过市场机制，获得了丰富的经济收入、自身能力的提高和价值的实现；在电子商务发展的过程中，大量的合作社等社会组织也随之发展起来，人们走向合作，社会资源得到了调动，社会领域得到了发育。当然，目前电子商务在农村还处于起步阶段，运行模式还不是很成熟，还存在这样那样的问题，如：基础设施与物流体系不够健全，东西部地区网络建设发展不均衡；网络购物在农村普及率不高，农村居民对电子商务缺乏信任；农村电子商务人才极度缺乏、培养体系不健全；缺乏与农民互动环节，没有充分调动农民参与电子商务的积极性；等等。^①这些都需要在未来的实践中逐渐完善。

最后，需要强调的是，中国各地农村社会发展水平不一，地域差别非常明显，本文的分析更多的是基于笔者在广东、浙江等经济发展水平较高的地区实地调查所获得的经验材料。各地区在推进、加强和创新乡村治理的过程中，应该因地制宜、因时制宜，找到最适合本地特点的乡村治理模式。

The Great Changes of Rural Society and The Transformation of Grass-roots Social Governance in China —An Outline Based on The Local Practical Experience

HUANG Jia-liang

Abstract: On the basis of rural grass-roots governance practices in some regions of China, this paper points out that the current situation of China's rural governance faces four aspects of the new situation: the modernity change of rural society; profound changes in the social structure of rural areas; the rise of individual right consciousness and the diversification of values; concentrated outbreak of interest dispute and the complexity of social conflict. The practice of promoting rural governance in various places mainly presents the following trends: Bringing the law into the country to promote the reconstruction of rural order; Introducing public services to rural areas to promote the integration of urban and rural public service system; Introducing information technology into rural areas to promote industrial transformation; Developing and using the traditional resources to stimulate the vitality of society. This paper analyzes that the future of China's rural governance should proceed from the following aspects: Constructing the "government-market-society" cooperative governance system; Constructing rural communities to achieve the remodeling of the grassroots regime; Cultivating the economic and social organizations actively; Enhancing farmers' community participation; Using network and other new technologies to innovate rural governance.

Key words: social change; rural governance; composite governance; technical management

(责任编辑：奂平清)

^①上海财经大学高等研究院：《关于通过发展农村电子商务解决“三农”问题的若干建议》，上海财经大学高等研究院官方网站，http://iar.shufe.edu.cn/structure/gdyjy/xsyj/yjbg_con_91088_1.htm。