

农村社区的多元样态及其治理创新

王 星 宁小卫*

【摘 要】 农村社区建设是乡村社会治理的基本单元。除行政许可外，在中国农村社区的形成过程中，基于空间区位与动力机制维度，可将农村社区划分为城镇化拉动型、产业拉动型、资本带动型、资源倒逼型四种类型。四种农村社区样态具有各自的特性，这对自上而下的乡村社会治理模式形成了挑战。找回农村社区的主体性，挖掘其自我优势资源，提高乡村社会自组织的能力培育，打造农村社会的“公共性”，是农村社区建设的重要内涵。

【关键词】 农村社区 理想类型 多元样态

一、问题的引出

乡村治理现代化既是推动我国新时代农村改革的基础，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容^①。农村社区建设是乡村社会治理的基本单元。不过，在针对农村社区的研究中，学者们多以整体性视角进行分析，“缺乏区域比较的视野”^②。近些年来，很多研究强调，在乡村振兴的过程中，既要看到中国乡村社会面临的现实挑战，也要注重分析乡村社会的传统依赖以及在此基础上形成的区域差异。因此，“找回农村主体性”越来越成为研究关注的焦点。

近些年来，随着国家城市化进程的加速，在国家农村建设政策助推下，农村市场化与信

息化不断提高，乡村旅游、农村电商等新兴经济业态的发展，促进了农村社区的形成与发展，并形成了多元化的农村社区。那么，这些多元样态的农村社区的形成机制是什么？它们的内在特征与属性有何异同？这些都是我国农村社区实现精细化治理过程无法回避的现实问题。

二、农村社区研究中的乡土共同体想象

关于中国乡土社会的研究可谓汗牛充栋，其中在农村社区方面也积累了大量的研究成果。不过，关于何为农村社区以及农村社区在建设路径上如何选择，其与城市社区建设有何差异等问题，一直以来存在着诸多争议。在实

* 王星，南开大学周恩来政府管理学院教授；宁小卫，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。本文系教育部人文社科“后单位制时期智慧社区建设推进路径研究（18YJA840012）”阶段性成果。

表1 农村社区的四种理想类型矩阵

空间区位		动力机制	资源路径	
			外部	内部
城市距离	近		城镇化推动型	产业拉动型
	远		资本带动型	资源倒逼型

践层面，无论是资本下乡、农民上楼，还是强调服务下乡或基础设施下乡，都敏锐地触及到了农村社区建设过程中的某方面短板。客观而言，资本短缺、公共服务不足以及基础设施建设滞后等等是制约中国农村社区建设的重要障碍，也是削弱外出农民回流动机的重要因素。数据显示，近两年的进城务工人数在减少，但是总体来说农民流动在持续。在城乡的推拉作用下，一方面，乡村精英持续外流，乡村相对过疏化。截至2017年底，全国农村常住人口为57661万人^③，全国乡村人口分别比2010年、2000年减少了9081万人、3.127亿人^④。另一方面，乡村因在务农与工资收入、就业岗位、公共服务、生活环境等方面缺乏吸引力，农民在乡村无法实现体面生活，外出农民不愿回流。

与此同时，很多关于农村社区的研究，其文字背后似乎或多或少地潜藏着一个“理想乡土社会”的假设。这种乡土共同体的想象多将“田园风光、熟人社会、礼俗为重”作为农村社会的基本要素。在农村社区研究中，这种想象会在两个方面透射出来：一是上文的短缺视角，补齐短板是措施，回到乡土共同体似乎是治理干预的最终目标；二是会更强调农村社区的一致性，认为“农民是同质化的整体、乡村社会是同一化的社会”，一定程度上忽略了农村社会中的异质性分析。众所周知，随着农民的持续流动，农民群体与乡村社会出现了分化。原来同质化的农民群体产生了明显的职业分化、收入分化、利益分化，带来农民意愿诉

求多元化和行为方式多样化^⑤。原来同一化的乡土社会，因为自然资源禀赋和外资源路径的不同，形成了不同的经济发展方式，进而产生了不同的乡村社会（包括农村社区）类型。正如有学者所言，在乡村社会的现代化转型中，传统的乡村生产共同体、生活共同体、文化共同体正因为资本下乡、村民的持续性流动而面临解构和衰落。乡村共同体的衰落，使得乡村振兴面临主体缺失、社会失序、组织匮乏、公共精神缺乏等诸多困境，因而需要在尊重个体性、自主性、差异性和多样性的基础上，超越工具理性、技术理性和经济理性，重构新型乡村共同体^⑥。笔者以为，在强调整体性分析的同时，注重农村社区异质性研究是我们找回乡村自主性的首先切入点。

三、农村社区的类型矩阵及其多元样态

如上文所言，对乡村进行分类的研究非常多，标准不同，类型自然也不同。尽管几乎所有基于理念型的质性研究都会面临相同的挑战，但是对本质类属的归类和提炼使得理念型研究方法依然具有强大的解释力。笔者从农村社区的空间区位以及农村社区资源动力机制两个维度，将目前农村社区归类为城镇化推动型、产业拉动型、资本带动型、资源倒逼型四种理想类型。与以往依据经济、文化、人口流动特性的简单区域划分不同，这种理想类型的划分，将内外部资源路径以及距离城市的空间区位视为农村社区建设的核心要素，通过概念

化抽象，更好地分析和解释农村社区的多元样态。

（一）城镇化推动型农村社区

城镇化推动型农村社区在空间区位上多位于城乡结合地带，往往是因城市规模拓展，导致城市周边传统涉农村落转向非农化过程中逐渐形成。在这个过程中，与土地变化和空间重组相伴随的往往是乡村社会的人口结构、职业结构以及产业结构的变化。在具体的操作形式上，通常表现为土地征收或流转、农民上楼集中居住等方式。对于此类农村社区，由于原有村民享受了土地红利，因此其中部分村民可能移居他处。随着居住格局改变，社会交往方式会有所改变，但在大部分的城镇化推动型农村社区中多延续熟人社会传统，原住民会有一定的归属感和认同感。同时，在行政架构或治理模式上，多会采用居村并行的方式，沿用集体村落的相关规则，比如集体分红等。城镇化推动型农村社区面临的治理问题主要集中在：失地村民的城市适应问题，比如拆一代和拆二代的生活态度、生活习惯以及就业问题。其中有因为居住方式改变引起的，更多的是劳动生产方式改变带来的。另外，在社区管理机制上普遍存在着“一社两制”，一方面在原村民与外来居民之间存在着基本公共服务及公共物品供给上的非均等化问题，可能会影响到本地人与外地人之间的融合；另一方面，会进一步增加社区治理与社会治理机制之间的脱节现象，比如，村干部对社区治理模式的接纳与胜任问题，以及国家机器介入自治社区的路径问题等。

（二）产业拉动型农村社区

产业拉动型农村社区的区域特性较为明显，主要依托区位优势 and 自然禀赋资源发展相关特色产业，进而使乡村和村民在劳动生产形

式、职业身份、生活方式等方面发生转型改变。在此类农村社区中，土地流转与特色产业发展相伴随，市场力量渗透，村民非农化收入占比高。与此同时，本地村民多依托产业实现在地就业。在社区治理方面，村落能人的卡里斯马式权威比较凸显并发挥重要作用。产业拉动型社区面临的治理挑战主要包括如下几个方面：首先，是集体资产与收益权分配问题。在长三角、珠三角等沿海地区的一些产业拉动型农村社区中，集体经济实力较强，集体资产分配问题随之凸显。在产权不清晰的背景下，如何处理好集体留存与村民收益之间的关系成为此类社区治理的核心议题。一旦处理不好，可能会引发一系列的连锁反应，激发社会矛盾，动摇基层政权建设基础。目前，在村庄集体资产治理过程中推行的“政经分离”政策正是对此类问题的回应，不过效果如何还有待观察；其次，是集体资产与农村社区公共物品供给之间的张力问题。在政府资源投入有限的情况下，农村社区公共物品供给（包括公共服务）主要依赖乡村集体自筹，在产业拉动型农村社区中，社区公共物品供给更是如此。挑战在于，一旦产业衰退，集体资产缩水，那么这种农村社区的公共物品和公共服务供给可能也会随之缩减，可能会导致社区居民的需求无法得到满足，进而阻碍农村社区的建设进程；再次，产业拉动型农村社区中，本社区村民与外来流动工之间的关系问题。换言之，如何让外来流动人口参与社区治理并分享收益，如何有效地促进外来流动人口的社区融入，如何满足外来人口多元化的社区需求，所有这些问题都考验此类农村社区治理的智慧。正如贺雪峰指出的，沿海发达地区农村经济和社会基础的变化对上层建筑提出了要求^⑦。

（三）资本带动型农村社区

目前，大部分资本带动型农村社区通常是通过财政补贴与引资下乡并行，在土地集中流

转、发展多元产业基础上逐步形成和发展起来的。其中，农民从分散居住走向集中居住，多是作为引资交换条件而发生的。社区化管理机制，一般是基于农民身份转换、生产生活方式变化以及公共服务需求改变等情况下，作为配套逐步完善的。该类型社区中的村民通常对村两委组织与资本产业组织存在着双重依赖现象，依托产业实现流转村民的多样就业。此类农村社区面临的治理挑战主要包括如下几个方面：首先，是因农民劳动雇佣方式改变——由自雇变成他雇而引发的一系列问题。比如，村民就业雇佣方式变化与其就业能力之间的差异如何协调问题，随之而来的是，如何促进村民生产技能更新以适应新产业生产劳动的问题；其次，产业可持续与相关契约履约的问题。在市场经济中，任何产业都存在着经营风险问题。在财政补贴与资本投入之间如何培育产业的市场竞争力并促进产业健康有序发展，这是产业型农村社区建设背后的关键影响因素。与此同时，资本下乡后，毁约风险（包括村集体毁约以及资本方毁约两种情况）及其后果如何预防，以及如何应对和约束资本投机性问题，也是治理需要考虑的问题；再次，资本下乡一方面推动了农村社区的形成，另一方面原有的村两委组织与资本方的联系也将会密切，如何预防基层腐败和寻租，也是此类社区治理尤其要重视的问题^⑧。

（四）资源倒逼型农村社区

资源倒逼型农村社区通常是在资源禀赋困境的情况下，以移民搬迁、村落合并等方式形成的社区样态。在该类型社区形成过程中，资源倒逼是起因，政府深入介入却是此类社区形成和运转的重要保障。从这个意义上而言，此类农村社区更多是行政管理意义上的一个基本单元，是为了应对资源困境，在行政力量干预下形成的。此类农村社区居民通常从事的也是非农产业，经济收入来源较为多元化。如果是

村落合并后形成的新社区，其中的居民陌生化程度要高于其他类型的社区，在经济能力、生活方式、社会交往、甚至行为习惯方面均可能存在较大差异。很多资源倒逼型农村社区，虽然各村合而居之，但在治理形式上依然保留原有的各村级组织，即分而治之。在社区治理上，此类农村社区治理面临的挑战主要有：一是社区内部的利益整合问题。村庄合并后，因集体资产、资源的权属关系复杂，村民利益矛盾的协调难度将增大；二是社区内部分化及村庄认同和归属感不足的问题。村庄过大，不同村民之间的陌生化程度高，会造成村民间的情感联系变弱，原子化特征明显。“村庄的重新布局，尽管也会逐渐发展出邻里关系，但是并不能形成原有意义上的乡土社会”^⑨；三是社区内部管理问题。一方面，部分合并后村庄存在上述所说的分而治之问题，造成治理混乱，这会给社区公共事务处理以及公共物品供给造成制度障碍；另一方面，部分村落合并而形成的农村社区，地方政府会在社区内设立办事机构以方便社区居民办事，同时下派干部参与社区管理^⑩，这样的做法多是基于资源倒逼型农村社区的特殊情况而采用的对策，一定程度上有助于解决社区内部复杂治理的问题，但也可能会妨碍社区进一步整合，会影响到社区自治能力的培育。

四、找回农村社区主体性及其治理创新


对于农村社区治理创新，通常会强调城乡之间的差异，即用城市社区的标准来衡量农村社区建设的差距，这种做法在政策层面有可取之处，但往往无法满足精细化治理的要求。因此，有必要找回农村社区主体性，在注重城乡差距的同时，注重分析不同农村社区之间的差异。本文提及的城镇化推动型、产业拉动型、资本带动型、资源倒逼型四种类型的农村社区，它们在形成过程、发展需求以及治理挑

战上均存在着诸多差异,恰如著名社会学家斯科特所说“每一个村庄都有其独特的历史、生态、耕作方式、亲属联盟以及经济活动,都需要一套新的制度。”^⑩因此,尊重乡村主体性,因地制宜,才能培育和激发农村社区的自治能力,真正实现精细化治理。

首先,在治理视角上从缺陷视角转向优势视角。在农村社区建设过程中,人才、资本、甚至公共服务的短缺都是不争的事实。不过,与此同时,也要注重乡土资源的挖掘,从优势视角出发,利用农村社区的优势资源,激发其自我参与的积极性。面对日益虚空化的乡村,以农村社区建设为契机,依托农村两委的组织载体,充分利用乡土内外资源,链接国家和社会资源,抓住城镇化推动、产业拉动、资本下乡、村落合并等机遇,实现乡土资源的优化重组。以目前的土地流转为例,大量的土地之所以能够被流转成功,其根本原因不在于小农耕种收益小,更主要的原因在于农村青壮年劳动力外流而导致种地劳动力短缺。这实际上为职业农民的兴起提供了空间,为没有进城的种粮能手或愿意返乡从事农业生产经营的农民、企业家等提供了因土地流转实现农业规模化种植而从中获利的机会。土地规模化种植还能够提高土地生产效率、稳定粮食供给。

其次,在治理行动上赋权增能,增强农村社区的自治能力。农村社区的多元样态实际上为乡村社会治理提出了新挑战。如上文所言,四种类型的农村社区均面临着组织衰败的挑战。因此,要强化农村社区正式组织的行动力,发展和培育农村非正式治理规范,把农民重新组织起来。同时,依托各种组织,对农民赋权增能,强化对农民产权、政治权以及社会权利的保障,提高其社区公共事务参与积极性和参与能力。“组织强化直接关系到大量振兴工作的落地实践,在开展乡村振兴工作时,最为关键的任务就是把农民重新组织起来,并且鼓励这一群体共同参与乡村振兴工作。”^⑪唯有

村民个体充分参与的社会组织才能使得组织的服务功能得到充分发挥,从而促进农村社区本体性得到回归,更加有效且合理地承接各类政府与市场资源,并且在土地流转与资本进驻时切实维护好农民私权,维护村庄的整体利益。

最后,农村公共性与农民公共意识的培育是农村社区建设的根本。找回农村社区的主体性,需要承认农村社区的异质性,在此基础上,夯实农村各类社会组织尤其是村两委组织的公共性,培养各类主体在社区生产生活中的公共责任意识,培育社区建设的内在向心力,这对维护农村社区秩序、促进集体经济发展具有重要作用。在农村社区形成过程中,尽管呈现出多元化的样态,但是乡土社会的很多传统依然延续着,村民与土地的经济和情感连接并未彻底脱离,这实际上为农民公共意识培育和农村公共性建设奠定了社会基础。

- ① 何植民、陈齐铭:《中国乡村基层治理的演进及内在逻辑》,《行政论坛》2017年第3期。
- ② 贺雪峰:《农民行动逻辑与乡村治理的区域差异》,《开放时代》2007年第1期。
- ③ 根据《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》的数据计算而得。
- ④ 韩俊:《关于实施乡村振兴战略的八个关键性问题》,《中国党政干部论坛》2018年第4期。
- ⑤ 同④。
- ⑥ 刘祖云、张诚:《重构乡村共同体:乡村振兴的现实路径》,《甘肃社会科学》2018年第4期。
- ⑦ 贺雪峰:《乡村治理现代化:村庄与体制》,《求索》2017年第10期。
- ⑧ 梁栋:《土地流转、阶层重构与乡村振兴政策优化》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2018年第5期。
- ⑨ 王晓毅:《完善乡村治理结构,实现乡村振兴战略》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2018年第3期。
- ⑩ 同⑨。
- ⑪ 詹姆斯-c. 斯科特:《国家的视角》,社会科学文献出版社,2011年版,第38页。
- ⑫ 同⑨。

(责任编辑:杨 婷)