

# 基层共同体重构与乡村治理有效性的提升

王卫

佛山大学, 广东佛山, 中国

**【摘要】**新时代的乡村治理更强调其实际效用, 而乡村共同体意识对乡村治理的有效性有重要影响。传统的乡村共同体维护了乡村的稳定性; 改革开放后, 乡村在经济飞速发展的同时也使乡村共同体在式微, 削弱了治理效果。为提升基层治理有效性, 需要通过要发掘传统乡村共同体文化中的合理因素并注入新时代的内涵, 重构以“村两委/驻村干部—新乡贤/社会组织—村民”为特征的新型乡村政治共同体、以新型集体经济合作组织为纽带的新型乡村经济共同体、以新的文化符号为表征的新型文化共同体。

**【关键词】**乡村治理; 有效性; 基层共同体; 重构

**【基金项目】**广东省哲学社会科学规划 2023 年度学科共建项目“党建引领工业型乡村治理的逻辑与路径研究——基于珠三角的分析”(GD23XXY01)

## 1. 乡村治理: 从“管理民主”到“治理有效”的转向

基层治理是治国理政重要基石。2005 年我国提出新农村建设的二十字总要求: “生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。2017 年提出了乡村振兴战略, 将“治理有效”纳入“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针, 确立为乡村振兴战略总要求, 2022 年继续强调“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”; 2024 年围绕进一步全面深化改革, 对“健全基层治理体系”作出系统安排。从以上表述变化不难看出, 从“管理民主”到“治理有效”, 再到“治理效能提升”的逻辑演进体现的是对基层治理思路的战略性转变。

我国的人民是国家的主人, 基层自治也是人民民主的生动体现, 因此基层的“管理民主”是实现“人民民主”的重要途径。在十多年前, 农村税费改革正在推进, 公共财政覆盖农村刚刚开始, 农业补贴制度刚刚建立, 农村基层民主选举制度还不完善。因此, 为了解解决好这些问题, 在“新农村建设”时期, 有必要把着力点放在“管理民主”上, 尊重农民的民主权利、规范干群关系、缓解农村社会矛盾[1]。然而, “管理民主”体现的只是基层治理的手段, 在解决了乡村治理的程序性的基本问题之后, 提高基层治理的实效则成为当务之急。乡村治理有效是实现乡村治理体系和治理能力的现代化的标志, 治理有效不仅意味着要有一套科学、完善的乡村治理体系和制度, 更意味着这

些制度能得到有效的执行并达到预期的效果。有学者指出, 相对于“管理民主”而言, “治理有效”提出了更高的要求: “社会治理的结果, 是否有助于促进社会公平正义, 是否有助于形成良好的社会秩序, 是否有助于人民群众拥有更加充实、更有保障、更可持续的获得感、幸福感、安全感, 对人民群众更具有现实意义[2]。”

经过数十年的不懈努力, 虽然当前我国乡村自治的民主制度体系已较为完善, 但其总体有效性却并不均衡。虽然也涌现出了诸多成功的典型案例, 但仍然有一些制度运作面临困境, 乡村治理的有效性亟待提升。由于基层政府的财政压力, 乡村的公共产品几乎都由国家财政来供给, 这常常会导致农民“等、靠、要”的思维, 而基层治理组织的组织与动员的内在动力不足, 从而也难以进行超出基本公共品的更高水平公共事业建设[3]。同时, 由于乡村发展的不平衡, 导致大量乡村人口流动率高, 落后地区的“空壳村”与发达地区的“外来人口村”并存, 村民与村两委的联系日渐减弱, 导致了基层自治弱化[4]。根据著名三农学者贺雪峰统计, 长期以来, 成功进行“一事一议”的农村不及全国农村的 10%[5]。即使在国家对“一事一议”事项给予了一定的财政补贴后, 其成功率仍然不是太乐观。可见, 在基层自治的框架下, 仅有民主治理的制度设计并不能自动地保证其有效性, 如何将中国特色的基层民主治理制度转化为实际效用, 是当前基层治理面临的重要课题。

## 2. 基层共同体的式微与乡村治理困境

所谓共同体,就是基于共同的文化、血缘、利益等关系形成对集体及其成员的一致认同、相互信任以及安全感、归宿感。如齐格蒙特·鲍曼所说,共同体就像一个大家庭,大家可以相互依靠,如果有人跌倒,也会有其他人帮助重新站起来[6]。在这个大家庭中,成员们享有共同的历史记忆与文化,能够同甘共苦,休戚与共。

尽管我国传统的乡村社会历史悠久,情况复杂,但从本质上讲,它都是由政治、经济、文化等各种共同体嵌套而形成的社会[7]。在长期传统的“皇权不下县”的封建帝国中,村民在乡土社会里因为非常熟悉而产生互信机制,因此,可以认为每个村落就是一个熟人社会下的复合共同体,它构成了社会生活的基本单元。长期以来,乡村中的士绅阶层及宗族、市场等组织势力与普通乡民的互动形成了一个复杂的关系网,构成了杜赞奇所说的“权力的文化网络”,在这张网络中,其精英阶层通过为普通乡民提供某种庇护等方式来施展其权力和权威;而普通乡民皆以熟人社会中的人情和礼俗为人际交往准则。这就产生了熟人社会下的“乡情”原则,即无论人们置身何方,心之所系,情之所钟,总在一“乡”字[8]。共同的乡愁,成为村落所有成员的共同情感。这种亲密的共同生活以村落利益最大化为导向,从而使乡村形成了较为封闭而又稳定、有序的共同体,这也是传统的基层社会在国家权力缺位的情况下仍然能得到较为有效治理的基石。基于这种共同体的凝聚力,尽管中国历史上出现过不少兵荒马乱、颠沛流离的岁月,乡村社会的人口与经济结构也经历了急剧的变化,而一旦社会安定下来,新的乡村社会秩序又能被顽强地重建。

在新中国成立后,基于地缘、血缘、礼治的传统“权力的文化网络”从根本上解体,但新中国在乡村社会又建立了全新共同体,政府必须要以一种前所未有的方式,来渗透到中国社会的各个角落。基于这种逻辑,在上世纪50年代,为适应建设工业化国家的需要,国家通过农业集体化来整合零散的个体农户经营模式,在农村建立了“三级所有、队为基础”的人民公社。人民公社本身就是个以经济和政治的共同体,其主要生产资料由集体所有,村民分工协作、共同劳动,政治资源和社会关系也都集中于集体组织中。在这种环境下,公社成员也形成了对新集体的认同和集体意识。借助这种共同体,国家权力下沉至基层乡村,各

项大政方针、意识形态能够通过自上而下的政治体系顺畅地传达至普通村民,国家对乡村社会的动员能力和资源的汲取能力都得到了前所未有的显著提升,这就以新的方式保证了基层社会的稳定有序和治理的有效性。

改革开放后,乡村经济模式改革为家庭联产承包责任制,人民公社制度因不再适应时代而解体,国家行政力量也日渐从乡村社会中撤出。市场化的改革和基层自治制度的实施使乡村生产力得到极大解放,乡村活力迸发,乡村经济飞速发展。但与此同时,传统的“熟人社会”正逐步向“半熟人社会”转型,其主要特征为农民的“原子化”:乡村社会的认同感、归属感日趋淡化,乡村的凝聚力在削弱,社会资本在流失,这导致乡村共同体日渐瓦解。没有了共同体的依托,乡村共同利益进一步逐步弱化、消失。乡村的熟人社会的传统权威和人民公社的组织权威不再,村庄成了单个的孤立的个体,农民成了一个一个的“理性小农”[9]。这种情况在广大的中西部人口大量外迁的村庄中尤为常见,中国的乡村正面临转型的阵痛。村民“原子化”对乡村治理有效性的冲击,在于村民重新界定了在乡村社会中参与集体行动的逻辑。由于传统“差序格局”的圈子收缩至核心家庭,村民的村庄主体意识不足,而更加关注于个体利益,导致协商与合作能力的弱化,“搭便车”式的机会主义盛行。人们往往基于经济上简单的“成本——收益”考虑,除了自己的家庭,不愿意为乡村的共同利益有更多额外的付出,这就使乡村的集体利益与长远利益都难以有效维护。与此同时,大量乡村精英在城市化进程中逐步外迁,乡村灰色甚至黑恶势力却趁虚而入,他们通过各种方式影响乡村的决策,使国家反哺农村的下乡资源未能充分发挥效用。可见,仅仅依靠基层自治的制度框架并不能使基层治理摆脱“公地悲剧”和集体行动的困境,基层社会治理的有效性面临挑战。

在关系亲密的共同中,其体成员的行为更倾向于他们在日常事务中获得总体福利最大化。在小型共同中,成员关系的密切性对于减少协商合作的交易成本、化解集体行动的困境有重要意义。他们不会计较个体眼前利益的得失,为了切实维护自身的利益,必须要关注集体的、长远的利益。可见,乡村共同体的意识犹如沉淀在人脑中的“潜意识”一般,虽然不易被直接观测到,却无不时不在深刻地影响着基层治理的有效性。

### 3. 新型乡村共同体重构：提升乡村治理的有效途径

要想实现乡村社会的有效治理，必须要基于中国特殊的乡情以及根植于乡村社会的传统。然而，面对中国农村社会的现实，无论是传统的熟人社会式的乡村共同体还是人民公社式的共同体，都已不再适合快速城镇化和市场经济背景下开放、追求个性、人口流动频繁的现代社会。因此在承前启后的新时代，以国家治理现代化和治理重心向基层下移为契机，重建新型的乡村政治、经济和文化共同体，对实现乡村社会的有效治理、维护乡村的集体利益、实施乡村振兴战略意义的重要性不言而喻。

第一，重构以“村两委/驻村干部—新乡贤/社会组织—村民”为特征的新型乡村政治共同体，是实现乡村社会有效治理的先决条件。

从实施村民自治制度到逐步全面取消农业税，国家权力也在悄然从乡村社会撤出。然而不少乡村的自治能力毕竟有限，对上级政策执行不力，对村民的动员能力不足，他们无法完全弥补国家权力从乡村撤出后留下的“权力真空”，村民一盘散沙，其根源就在于在乡村政治共同体的缺失，因此必须以新型的政治共同体为前提。农村工作千头万绪，抓好农村基层组织建设是关键，这就直接威胁到基层政权的稳定性。因此，村委会以及下派驻村干部无可置疑地要成为乡村治理的核心力量。

乡村应尽量吸纳并引领社会力量和广大群众参与基层治理，并站在客观公正的立场维护社会整体的利益。面对基乡村利益多元分化和村民“原子化”的现实，仅仅依靠两委和驻村干部的力量仍然不够，多元主体参与协同治理模式是现代治理的必然趋势。在原子化的村民面前，作为农村中有一定声望和能力的乡贤如离退休干部、知识分子、道德模范、经济能人等新时代的乡村精英，在道德教化、反哺乡里、协调利益冲突方面仍然能起到不可替代的作用。在剧烈的社会转型时期，如何让乡土社会更好地粘合起来，让社会转型中的个人和家庭得到社群的关注，让远离故土的人找到自己的“根”；找到一种认同感，而新时代的新“乡贤”就有可能能起到这种作用。此外，乡村中各类新兴的社会组织如慈善组织、环保组织、文教组织等在提供补充性公共服务、促进村民互动交流方面能起到独特的作用。他们作为联结村民与“两委”的纽带，通过弥合社会分歧、化解社会矛盾，推进村民的协商的意愿与合作

能力、民主参与能力。在坚持村民自治的基本框架下，新乡贤、乡村社会组织能与“两委”和村民形成合力，协同提供乡村公共物品和公共服务，满足村民们的共同需求，促进集体利益和村落凝聚力的提升，以重建村民对村庄共同体的认同感、信任感和归宿感。

第二，重构以新型集体经济合作组织为纽带的新型乡村经济共同体，是实现乡村社会有效治理的激励机制。

家庭联产承包责任制在搞活经济的同时，也使村民之间的横向联系减少，呈现一种“蜂窝煤状结构”，经济上的“单干”和外出务工成为不少乡村的主流，这也使得乡村的集体利益抽象化、模糊化，是造成农民原子化的重要因素。2018年我国明确指出，要发展多样化的联合与合作，以提升小农户组织化程度。因此在市场经济条件下通过乡村集体经济、专业合作社、“乡村众筹”等方式形成新型经济共同体，不仅使村民能合力抵御不确定的市场风险、提高经济效率，而且集体劳动中的分工、互助、协作机制对激发乡村共同体意识有重要意义。

首先，我们应在坚持市场经济的前提下完善集体所有制，大力发展村级集体经济，结合农村土地流转制度的改革，促进乡村集体企业、专业性的合作社的壮大，并以此为契机加强村民间的经济联系。乡村的集体企业、合作社的参与者主要都是本村村民，成员一般较为稳定；而这些根植于本土的经济主体，其原料或产品也往往出自本地。因此，特别是在农林产业方面，我国乡村出现了大量的“企业+农户”或“公司+合作社+农户”的合作经营模式，其特征一般是较强的实力的企业拥有充足的资金、技术和客户；合作社则是联系公司与村民的中介，是管理成员的主体；而村民则提供土地或劳动力在合作社的指导下直接参与企业的生产，其产品由企业收购。这样，企业与合作社获得了稳定的人力资源与原料及产品来源，而村民在获得收益的同时还避免了市场风险。乡村集体企业这样成为了联结村民的纽带，并实现了企业与村民的双赢。其次，在“大众创新、万众创业”的背景下，有想法的农民还可以以“乡村众筹”的新模式进行集体创业。村民可以以土地、资金或劳动力来入股，将零散的乡村资源进行整合，以集体的力量参与市场合作与竞争，实现规模化效益。在多种形式的经济共同体中，有了共同利益的维系，村民能够参与集体劳动、经济决策、风险共担、利

润分享等经济活动，他们能切身感受到自己对集体的贡献以及强大的集体带来的收益，这种经历会产生强烈的参与效能感，从而激发村民对村庄其他公共事务参与的信心。因此，各类新型的经济共同体能在实现集体利益的同时尊重个体利益，成为联结村民的纽带，增强了村民间的横向联系。这就完全有可能将分散的原子化村民再次整合为一个整体、成为提升属地归宿感、激发共同体意识的契机，从而推进乡村社会的有效治理。

第三，重构以新的文化符号为表征的新型文化共同体，是实现乡村社会有效治理的内生动力。

传统熟人社会的乡村是建立在血缘、地缘关系基础上的“礼治”社会，有着共同的祖先、历史与记忆，并由此形成了为所有成员所周知的行为准则，并通过宗祠、民间仪式等文化符号代代相传，成为乡村社会秩序的重要基础。推进乡村振兴必须要传承发展提升农耕文明，走乡村文化兴盛之路。“乡风文明”是乡村振兴的保障，在新的时代，我们要在批判地继承传统乡村文化的基础上，构建新的文化符号来重建乡村文化共同体。

首先，我们要弘扬优良家风乡风，并以核心价值观为引领重构村规民约，培育乡村文化认同。优良的家风是一个家族、村落长期呵护和坚守下来的宝贵精神财富，体现出家族优秀成员的道德风貌，也是乡村本土文化自信的体现。家风、乡风本身就是社会风气的重要组成部分。因此，我们要立足于乡村本土特色，重新发掘、整理优秀家风家训，并在乡村做好家风文化宣传，通过多元渠道让村民接受良好乡风的熏陶，祛除不良社会风气的影响，重建村民对本土文化的自豪感，从而培育对乡土文化、乡村共同体的认同。另一方面，还应在传承优良家风的基础上，重构新型村规民约。我们要吸收孝亲、敬老、爱幼、友邻、互助、重义、勤俭等传统农耕文化中的优良习俗；还要易风移俗，遏制大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习；并结合时代特征，弘扬法治理念，传播科学文明，以塑造全新社区文化，让良俗和良法成为乡村公共价值体系的基石。其次，还应通过建立类似于乡村文化礼堂的公共场所来重构乡村生活的公共空间，以具体的文化符号作为村民的精神家园和乡村文化建设的载体。这种公共空间的交往纽带能够增进村落社区的记忆强度和社会关联度，加强村民之间的地域和村庄认同意识，从而建构具有凝聚

力、向心力、归属感、精神寄托的精神共同体[10]。乡村的公共场所可依托乡村传统节日、节庆日、纪念日等开展文化活动，不仅可以来展示优良乡土传统文化与仪式，还可以传播文明新风与文化科技、强化道德教化，这在满足村民的文化需求、丰富精神文化生活的同时，也成为乡村社会秩序的压舱石。这种公共空间的活动能鼓励村民走出自家庭院，打破“原子化”的人际关系中的淡漠与孤独，成为面对面互动交流的平台，以重建社会信任，积累社会资本；同时又能重唤乡村年轻一代的乡土记忆，激发乡土文化认同感，从而提升乡村的凝聚力和归宿感。

#### 4. 结论

任何人都都不可能是社会的孤岛，我们都生活在一个在生理上与心理上都与他人具有一致性的世界里。正如亚里士多德所说的那样，人天生是倾向于过集体生活的动物，在共同体生活符合人性的基本需要。为促进全球公平正义，推动全球治理体系的完善，我们提出了构建“人类命运共同体”的理念，共享人类的共同价值，实现共商共建、共赢共享。同理，要保证有效的乡村治理，实现基层治理体系与治理能力的现代化，实现“农业强、农村美、农民富”的美好前景，也离不开乡村命运共同体的重构。中国传统的乡村共同体是塑造乡村社会秩序的和实现有效的治理的重要依托，而在新时期工业化、城镇化历史的车轮滚滚向前，乡村再也无法再回到传统田园诗式的熟人社会，我们需要发掘传统乡村共同体文化中的合理因素并注入新时代的内涵，让农村成为安居乐业、和谐的新型共同体。

#### 参考文献

- [1] 叶兴庆. 新时代中国乡村振兴战略论纲[J]. 改革, 2018(1): 65-73.
- [2] 朱松琳. 乡村振兴迈进新时代[J]. 决策探索, 2017(12): 14-19.
- [3] 侯新毅, 王伟, 湛礼珠. 中国特色基层治理有效: 重要意义、实践探索和改进建议[J]. 社会政策研究, 2025(01): 98-109+135.
- [4] 贺雪峰. 乡村治理中的公共性与基层治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023(01): 166-174.
- [5] 贺雪峰. 乡村的前途[M]. 山东人民出版社, 2007: 154.
- [6] [英]齐格蒙特·鲍曼. 共同体[M]. 欧阳景根译, 南京: 江苏人民出版社, 2007: 2-3.

- [7] 杨瑞玲.解构乡村：共同体的脱嵌、超越与再造[D].北京：中国农业大学博士学位论文，2015.
- [8] 陈柏峰.熟人社会：村庄秩序机制的理想型探究[J].社会.2011（1）：223-241.
- [9] 娄世桥.慎防村庄原子化阻滞中国现代化[J].中国乡村发现.2007（6）：31-34.
- [10] 范和生,唐惠敏.乡村共同体重建与农村文化生态的实现[J].重庆社会科学，2015（02）：41-47.