

新时期乡村社会建设的内涵与路径^{*}

——以广东省云浮市“村民理事会”为例的分析

慕良泽 姬会然

摘要:以国家与社会关系的视角来观察乡村社会发展,可以将乡村社会发展分为三个阶段:国家与乡村社会隔离情境中乡村社会自在自为的存在状态;国家政权延伸至乡村社会后乡村社会传统被逐步消解;国家管理乡村社会背景下乡村社会走向自觉和自治。当然,现实存在远比这种简化的纵向概括更复杂。熟人社会或者正在蜕变的熟人社会依然是目前中国乡村社会的一般形态,然而市场化和社会化所带来的冲击正浸染着本色的乡土社会。为此,基于“陌生人”社会的现代公共关系的塑造和公共服务的提供与保障成为乡村社会建设的主要议题。本文通过对广东省云浮市“村民理事会”的个案分析,探索在市场化、社会化的背景下,在国家与社会互动情境中推动乡村社会建设、有效实现公共治理的路径。

关键词:市场化 社会化 公共治理

中图分类号:C919

文献标识码:A

文章编号:1004-0730(2013)02-0099-07

从学理传统来讲,马克思主义政治学认为国家有两项重要职能,一是政治统治,二是社会管理。国家的社会管理职能有深厚的马克思主义政治理论的渊源。其中,在新近的理论发展中,在强调国家与社会互动建构中,国家的社会管理职能有被吸纳于治理理论的趋向。所以,在治理理论被广泛运用的理论界,“国家的社会管理职能”与“政治统治职能”一样,出现了不被用来解释和运用、甚至淡出理论界的嫌疑。至于“乡村建设”的提法,自近代以来,就有许多中国社会的有识之士针对乡村社会的衰败,提出乡村社会建设对于

珍重中国传统的重要意义。^[1]

基于学理和社会实践的渊源,在此,我们要思考的是:我们今天重提的乡村“社会管理”与“社会建设”是否有回归传统理论和实践的路向?从公共治理的视野出发,笔者认为,我们今天探讨乡村社会管理和社会建设,是在市场化和社会化的背景下,将“社会”从治理理论中抽取出来,探讨社会管理和社会建设对于国家成长和发展的意义。为此,本文以对乡村社会发展宏观历程的分析为背景,以广东省云浮市的“村民理事会”为横向剖面和具体情境,探讨

新时期乡村社会建设的内涵及其路径。

一、乡村社会发展的宏观历程

乡村社会是整个中国社会的基础。不论是“重新发现社会”、重新组织社会还是乡村社会重建,都离不开对乡村社会的重新认识和重新定位,特别是处于转型时期的中国乡村社会更需要深刻地把握。^[2]笔者按照马克斯·韦伯理想类型的分析方法,将乡村社会发展放入国家与社会关系的框架内,从“大历史”的维度来观瞻中国乡村社会的发展,可以将其分为三个不同的阶段。第一个阶段是国家与社会隔离情境下的乡村社会;第二个阶段是国家政权延伸至基层社会情境下的乡村社会;第三个阶段是国家和社会互动情境下的乡村社会。三个阶段的乡村社会在不同因素的作用下有不同的发展状态。

具体而言,国家与社会相隔离情境下的乡村社会正是中国民族国家建设之前的形态,乡村社会游离于国家权力之外或者没有完全纳入国家权力范围之内。“皇权不下县”、“山高皇帝远”都说明当时的国家权力难以触及乡村社会,国家对于民众的管理借助于社会结构中的乡绅阶层,即所谓“乡绅自治”。此时的乡村社会处于自在与自为的状态,民众对于国家仅有税收徭役的联系,其余时日生活于村落的小范围内,大部分生命流动在家庭家族之中。国家以税收的方式汲取乡村资源的同时,除了起码的安全保护和司法裁决之外,国家对于乡村社会所承担的责任少之又少。所以,总体来看,传统国家对于乡村社会而言,属于“悬浮式国家”、“外在式国家”^[3]。与此同时,乡村对于国家的认同也极为单薄,孙中山就认为:“中国人的团结力只能及于宗族而止,还没有扩张到国族”^[4]。

所以,国家与社会总体呈现隔离状态。在国家与社会相隔离的背景下,乡村社会依照自身的逻辑运行着,“无为而治”、“无讼”、“长老政治”、“差序格局”等等是乡土社会生长的秩序原则^[5]。乡村社会一方面自在国家权力之外,另一方面自为于乡土社会之内。

到了近代,在西方文明冲击之下,中国被裹挟到现代国家建设的行列之中。出于新政权成长和建设的需要,国家通过“政权下乡”将权力的触角一步步延伸到乡村社会,通过政治动员和组织重建,将乡村资源吸纳到国家体系之中。一系列资源汲取方式的建立,消解了传统乡村社会的自治组织,在看似轰轰烈烈的社会运动中,其实潜伏着乡村社会的衰败。在这里,笔者沿用徐勇教授提出的“统制主义”来概括国家与社会关系。即掌握政治权力的核心层受单一的平均主义意识形态支配,试图在一个本身具有多样性的社会里建立一个统一的无差别的单一性体制。^[6]人民公社体制可以看作“统制主义”的典型代表。在人民公社体制下,乡村社会在国家权力的延展之下被压缩到最小范围,甚至连家庭也被部分公共化,农民的生产、生活与交往都格式化与同一化。乡村原来的自为秩序被严格的政治秩序所取代,自在的乡村社会被消解。国家的权威直达民众,民众的生活直接系于国家。依循着国家统制社会的进路,传统乡村社会秩序日益衰微。

但是,统制主义的体制由于自身的局限性,当其能量耗竭之后,随着国家化浪潮的消退和社会自主性的复归,国家与社会又回到了自身的位置。特别是改革开放以来,伴随着国家放权式改革,国家的权力与民众的权利在持续互动中向平衡态演进。^[7]人民公社体制为乡政村治体制所代替,人民公社改制为乡镇,生产大队改为行政村,生产队成

为村民小组或者自然村,乡镇是基层政权的最末端,行政村及以下实行村民自治。国家权力的上移使得乡村社会获得自为的空间,民众的生产、生活与交往成为个人自由之事。更为重要的是,以村民自治为核心的基层民主推动了乡村社会的自觉,民众在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的制度框架内,践行自我管理、自我教育、自我服务和自我发展。与此同时,包产到户和市场经济在农村的确立,使得个体农户的生产、生活又不断被卷入市场化的浪潮中;农村剩余劳动力的流动和对外利益的追求,把乡村社会也嵌入资源流动的进程中。市场化、社会化加上社会风险,使得政府以提供公共保障和公共服务的角色,重新进入乡村社会,管理乡村社会,推动乡村社会发展成为必然趋势。所以,社会自觉发展,实现社会自治 政府有效行政,提供公共服务,社会自治与行政管理有效衔接与良性互动,是新时期乡村社会发展的理想型态。

二、乡村社会建设的微观经验

乡村社会发展的理想阶段在特定场域所展现的问题是各异的。在社会发展的新时期,笔者选取市场化和社会化作为洞察社会建设的两个主要变量和因素。以此为视角我们看到,在市场化和社会化的冲击下,伴随人口流动加剧和社会结构剧变,乡村社会中“陌生人交往”增多,以致于出现公共安全缺乏、公共设施破坏、公共精神贫困、公共领域萎缩等等问题。作为基层治理重要主体的基层政府和乡村社会,如何在加强社会建设中,解决这一系列的公共问题,推动乡村社会发展?面对这些普遍性的问题,处于市场化和社会化大潮中的广东省云浮市正在着手推进乡村

社会建设试验^[8]。其中,“村民理事会”的建设突出体现了乡村社会建设的要旨,即在原来的乡村社会存量的基础上,引入现代公共规则,提供公共服务,强化民众公共参与,解决公共问题,在“网格化治理”中实现社会自治。^[9]

(一)“乡村社会”的存量与“成长的烦恼”

笔者调研了解到,云浮市推动社会管理和社会建设的重要载体是“三级理事会”。“三级理事会”制度从原点来说是借助于村落自治传统,源于农民的自发创造。三级理事会包括自然村的村民理事会、行政村的社区理事会和乡镇的乡民理事会。根据笔者调查,三级理事会最早发端于云浮市 Y 县 H 自然村。究其原因,一是村中历来就有自治传统,类似于村民理事会的组织一直以来是村民小组长开展工作的重要平台;二是基于 H 村村民自治的效用,政府及时总结经验,加以指导和规范,回归村民自治的基本单元。三级理事会并不是孤立的三级而是联动的三级,为了发挥村民理事会的效用,政府积极引导有条件的乡镇、村建立乡民理事会和社区理事会,鼓励村民理事参加社区理事会和乡民理事会,并且辅以制度上的“三议三公开”(理事会提议、理事走访商议、户代表开会决议、议案决议公开、实施过程公开、办事结果公开)实现村民自治上下贯通,三级联动。

云浮市最初的村民理事会产生于自然村一级,特别是熟人社会和宗亲资源丰富的单姓村。以云浮市 Y 县 H 村、X 村和 D 村为例,H 村有 133 户 738 人,“张”、“刘”两姓居多,约 2/3 的劳动力外出务工经商,村民总收入中经商收入占 63%,务农收入占 20%,务工收入占 17%。X 村有 268 户 980 人,也属于单姓村,多数村民姓“陈”,宗族文化深厚,村规民约最早来自《陈氏家训》,其内容包括“孝”、“悌”、“忠”、“信”、“礼”、“义”、“廉”、“耻”,

由其陈氏祖先口耳相传,祠堂、功德碑和祭祖活动仍然保留至今。D 村是客家村落,宗族文化依然浓厚,该村人口为 368 人,外出务工经商的有 200 多人,其余人员在家务农,大部分为“黄”姓村民。上述村落一直以来就有类似理事会的村民组织,比如 D 村黄氏理事会、X 村村民领导小组和陈氏理事会,这种组织是从家庭、联户、家族衍生而来,村落血缘传统若隐若现地隐伏在村庄的公共生活中。因此可以说,村民理事会的源头为村落的传统人情关系资源。

从村民理事会的成员构成来说,其传统公共关系的影子依稀可见。Y 县在组建三级理事会的指导意见中明确提到:村民理事会的成员组成以村中族老和外出乡贤为主。按照“注重威望、合理分布”原则,由村中有威望、有能力老党员、老教师、老模范、老村干等村中“老者”,以及村民代表、复退军人、经济能人、外出乡贤等组成。从村民理事会的定位来说,村民理事会强调的是村民自组织和自治的原则。从村民理事会的机制而言,联户代表制是村民理事会的重要机制,然而现实的联户代表制度更多地是以大家庭为基干所形成的,关系密切的家庭联合为一个小的自治单元参与到村民理事会中间。

总的来说,贴近村落传统的村民理事会是生长在村庄社会存量的基础上。但是,基于村落传统资源生长起来的村民理事会,在面对日益广泛的村庄内部事务时,则显得力不从心。比如,基于血缘关系和亲情纽带所建立的人际联系较为脆弱,稳定性较差,并且这些存量资源表现出向内发展的趋向。建立在静态的、小范围之内的乡村自治,以宗亲关系为纽带的乡村社会不能满足村民之间高效率接触和互动的需要,“见面先认亲”的交往模式,已经不能辐射到村民的交往范围,“亲近相

助”的交往理念在市场的交换中也显得微不足道。所以,随着村民外向、人口外流等现象日趋普遍,伴随外来人口进入乡村和公共事务的下沉,市场化和社会化推动乡村社会的变迁是不可阻挡的趋势,塑造基于“陌生人”社会的公共关系则是乡村社会建设的必然趋向,熟人社会和亲情资源所涵盖的乡村社会并不能够满足村民交往和发展的全部要求,新的时代背景呼唤公共关系的再生产和乡村社会重建。

(二) 政府对乡村社会的“引导”和“建设”与乡村社会转型

当然,我们现在强调的社会建设不是乡村社会传统的简单复兴,不是“私人关系”的简单扩充,而是在现代社会建设、社会管理理念和方式引导之下的乡村社会再造。其中,最为关键的是向村庄注入现代公共关系的因子,比如以选举、监督、法制等公共规则引导乡村社会发展。从云浮市村民理事会的产生程序来看,村民理事会选举程序分提名候选人、选举产生理事“两个步骤”进行。理事候选人由村“两委”成员和本村民小组(或自然村)的党员、村民代表和外出乡贤联合提名,由户代表以无记名投票选举或表决通过形式产生。从村民理事会的职能来看,村民理事会以公众参与为核心,强化村民自治和优化公共服务,主要履行维护群众切身利益的职责,即“调解邻里小纠纷、兴办农村小公益、纠正群众小陋习、提出工作小建议、履行自治小职能”。在村民理事会的产生与职能上,现代社会管理的参与原则、选举原则、监督原则、公益原则等都渗入其中。这些原则是一个开放成熟社会所必须具有的公共规则,它们一部分来源于村落传统,比如公益原则和参与原则,然而另一部分原则也是适应开放、多元和流动的乡村社会而确立起来的,比如监督原则和选举原则。

其次,政府引导的乡村社会建设也具有外部指向,保持开放性。其它两级理事会存在,保证了村民理事会的顺利运行。超出村民理事会理事范围的事项,由其它两级理事会作为辅助解决。但是,村民理事会与社区理事会及乡民理事会并不存在隶属关系。三级理事会各自独立,但又相互联系,三者在成员上有一定的重叠,比如乡民理事可能是社区理事,社区理事可能是村民理事,亦或者三者兼而有之。三级理事会的划分和成立,是基于公共事务所涉及的范围不同而已。

最后,良好社会秩序的建构离不开政府的引导和保障。基层政府在农民创造成立村民理事会之后对其加以指导和规范,以试点先行、示范带动、点面并进和全面铺开的方式助推现代公共关系与传统资源的融合,构建新型的乡村社会。乡村公共关系的建立离不开国家与社会互动中国家对于乡村社会的支持,除了制度规范上的引导外,基层政府通过资源赋予来协助村民理事会。Y 县采取“项目共建,以奖代补”的形式,通过村民理事会主导的“一事一议”,为其发挥公益职能输入了不可或缺的外部资源。

(三) 村民参与与“乡村社会”的运转

政府对乡村社会的引导是为乡村社会的发展指明方向,制度的注入和规则的确立只是表明乡村社会发展的应然状态,乡村社会的发展和公共关系生产最终取决于民众公共意识的觉醒,并以公共参与行动来激活乡村社会的运转。从村民的公共意识来看,H 村村民理事会成立以来,已完成村民关注的七件民生大事,包括向上争取 10 个以上“以奖代补”项目建设,完成“三分两无”(雨污分流、人畜分离、垃圾分类、路无尘土、墙无残壁)环境综合整治工程,完成足球场、篮球场、居民健身广场等建设,并发动群众自筹资金 110.54 万元,

捐物折款 19.96 万元,无偿捐地 2336 平方米。X 村在新农村建设中,村民累计投工投劳 200 人次,主动拆除旧屋 13 间、猪舍 6 间,无条件出让水田 0.8 亩、山地 12 亩、果树 100 多棵。D 村黄氏村民理事会建立老年人养老金制度,通过村民自愿捐款来为村里老人提供照顾。从 2010 年大年初三开始,村民自愿捐款,首次募捐金额达 100 多万元,然后通过信贷到第二年的年初三回笼资金,贷款用于资助有志青年创业,所得利息用于发放老年人福利。X 村先后制定了《自治章程》、《卫生公约》等村规民约,加强村中公共设施建设和环境卫生的管理,让全体村民自觉地投身到村庄建设和管理中去。D 村则制定了一系列自治制度,包括《村民小组领导成员选举制度》、《村务议事制度》、《财务管理制度》、《福利分配制度》、《联队年终分红发放细则》、《联队环保奖励金发放规定》、《公共财务管理制度》、《公共卫生管理制度》、《垃圾管理制度》、《安全管理制度》、《路灯管理制度》、《自来水厂管理制度》、《治安联防队工作制度》等,其中一些制度是在村民理事会成立之前制定的,而关于公共财务、公共卫生和公共安全的制度是在村民理事会的推动下确立的。从村民公共意识的觉醒到公共参与,Y 县依托村落公共关系的存量,再加上政府的引导,成功地实现了乡村社会的运转,由市场化和社会化带来的一部分问题,诸如融资问题、养老问题、环境卫生问题等等,都在村庄社会层面得以解决。

三、讨论与反思

在乡村社会发展的“大历史”中,通过对社会管理和社会建设的“云浮经验”的微观剖析,在纵向和横向、宏观和微观的对比研究中我们可以看

到,市场化和社会化成为影响新时期社会管理和建设的主要变量。市场化和社会化使得旧有的乡村社会出现分化,面临社会风险,出现成长和发展的困境。乡村社会分化也使得乡村社会的基本结构清晰呈现,使得促进乡村社会发展的因素需求清晰流露。新时期乡村社会建设的基本内涵就是正视分化的社会结构和社会风险,在各要素协同共进的作用下促进社会整合,推动社会发展。云浮市充分利用了既有的乡村社会资源,在政府的引导和参与中,调动村民的积极性,实现了社会建设和社会管理的稳步推进。

通过对云浮市社会管理和建设案例的剖析,在这里,笔者还想探讨的是,其一,以社会组织建设为突破口的乡村社会建设创新,为什么会出现云浮?如何复制?其二,云浮的社会建设试验,如何由现在指向未来?

首先,市场化、社会化的浪潮基本遍及全国农村,其效果正如徐勇教授所言:一是农村生产和生活方式的社会化程度愈来愈高,传统自然经济的封闭结构正在被打破,乡村正在进入一个开放的、流动的、分工的社会化体系中;二是随着农村社会的变迁,农民对政府提供公共服务的要求愈益强烈,特别是随着城乡二元结构的打破,中央提出“城乡均等的公共服务”的理念,乡镇基层政府开始由过去的“收税政府”转变为“服务型政府”,因此政府有了大规模的“服务下乡”活动。^[10]在市场化和社会化的冲击波中,在农民对公共服务的需求和政府对公共服务的供给中,催生出了乡村社会的新气象。与此同时,云浮市的农村与全国其他农村相比,有其特殊性。比如,广东省整体经济发展势头好,云浮农村潜藏着大量的社会资源,有富足的乡贤,有富裕的资金,等等。其缺少的是政府对乡村社会组织建设的引导,况且乡

村社会还有较好的传统组织资源。所以,云浮市乡村社会发展具有内源性的动力和内生性的资源,村民理事会在村庄的良好运行为社会建设奠定了坚实的组织基础。而在全国其他农村,推动农村社会建设,政府可能既要掏钱,又要划策,此时此地的社会建设可能大量增长政府的权威,但缺乏内生的社会权威的培育。所以,这种情景中的社会建设和社会管理,则可能成为压力型体制下的昙花一现。

其次,云浮市社会建设的突出成果,是以村民理事会为基础,建立了“组为基础,三级联动”的运行机制。徐勇教授认为,“组为基础,三级联动”,解决了村民自治的三大难题:一是通过“组为基础”,保障国家政策和乡村治理的“落地”而非“悬空”在村级;二是通过“三级联动”实现了乡镇行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动;三是解决了在村民自治运行中发挥党的领导核心作用和群众参与管理的“互动”而非“互斥”问题。^[11]王勇教授则从信息反馈和有效互动的角度认为,“云浮经验”的根本在于,收紧社群内部互动的反馈环,重建一个“紧密关系之群体”,使自然村或组这个历史悠久、积淀深厚的具有“中国特色”的自治载体得以真正回归。^[12]在此,笔者认为,公共事务是“三级联动”的纽带,“组为基础,三级联动”有效运行的前提是有公共事务的存在,同时,公共事务能在民众、社会与政府之间有效划分并能被三级组织有效承担。就像村民理事会章程所规定的,村民理事会如果能有效承担本组织范围内的公共事务,则有利于本组织健康发展。相反,如果压力型体制没有改变,乡民理事会和社区理事会依旧在压力型体制下开展工作,若再坚持“有多少钱办多大事,有多大力气走多远路”的随机原则,组也不可能成为基础,三级联动则可能无法联动。好在云

浮已经先行推出了县域统筹、政绩考核机制改革、“功能区的划分”、“向下给力”等配套改革来保障公共事务的有效划分和有效承担。^[13]

注释：

[1]梁漱溟：《乡村建设理论》，上海，上海人民出版社，2011 年。

[2]熊培云：《重新发现社会》，北京，新星出版社，2010 年。

[3][11]徐勇、周青年：《“组为基础，三级联动”村民自治运行的长效机制——广东省云浮市探索的背景与价值》，《河北学刊》，2011 年第 5 期。

[4]孙中山：《三民主义》，长沙，岳麓书社，2000 年，第 2 页。

[5]费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京，北京大学出版社，1998 年。

[6]徐勇：《乡村治理与中国政治》，北京，中国社会科学出版社，2003 年，第 319 页。

[7]巨生良、慕良泽：《新农村 农民权利与政府权力的互动》，《湖北社会科学》，2007 年第 8 期。

[8]本文所涉及的地方数据和经验材料来源于课题

组成员任路 2011 年 7 月至 2012 年 3 月在地方的调研。

[9][10]徐勇、王元成：《政府管理与群众自治的衔接机制研究》，《河南大学学报（社会科学版）》，2011 年第 5 期。

[12]王勇：《收紧反馈环——基层社会重建的“云浮经验”及其制度内涵》，未刊稿。

[13]徐勇、邓大才、黄振华、胡雅琼：《不断提升基层社会管理和服务水平——广东省云浮市创新社会管理的实践与启示》，《人民日报》，2011 年 8 月 24 日。

* 本文为国家社会科学基金项目（项目批准号 12CZZ042）、中国博士后科学基金项目（项目批准号 2012M520591）和河北师范大学 2011 年人文社会科学基金项目（项目批准号 S2011B10）的阶段性成果。

作者简介：慕良泽，河北师范大学法政学院讲师、博士、博士后研究人员，河北石家庄，050024；姬会然，石家庄学院马列部讲师，华中师范大学博士研究生，河北石家庄，050035。

（责任编辑 羽林）