

【乡村治理现代化】

礼俗互动:农村网格化管理与新乡贤 “德治”协同逻辑

张兴宇,季中扬

(南京农业大学 人文与社会发展学院,江苏 南京 210095)

摘要:在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,近年来由地方探索推行的农村网格化管理实践成为疏解基层乡村社会治理困境的一项重要举措。农村网格化管理的核心在于人的“网格化”,这一治理方式有助于健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,但在当下部分农村社区还面临着“网格乏力”“格网不畅”“格中缺人”等诸多新问题。目前中国农村网格化实践理念出现了从“管理”到“服务”,甚至是“治理”的新趋势演变,新乡贤群体逐渐成为嵌入农村网格化管理的一股潜在力量。通过挖掘中国乡村社会“礼俗互动”的文化逻辑和运作传统,充分发挥新乡贤在基层乡村“德治”环节中的关键衔接功能,有效打通农村网格化管理的“下情上达”渠道,能够进一步完善乡村治理机制,增强乡村治理能力,推动新乡贤的“德治”优势转化为基层乡村社会“网格”治理效能。

关键词:网格化管理;新乡贤;德治;礼俗互动

中图分类号:C912.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)01-0079-11

一、问题的提出

进入后农业税时代以来,中国传统乡村治理体系中的基层自治模式与繁冗复杂的现代乡村生活出现了悬浮式治理、空心化治理等诸多融入性难题。面对此类新问题,近年来东部沿海的乡村地区借鉴吸收城市社区网格化管理经验,最先通过推行农村网格化管理来破解基层农村社区治理难题,旨在把行政化管理语境下的农村社区实体转化为由地方统筹治理的基层社会“网格”单元。纵观最近十余年来农村网格化管理发展历程,这种基层乡村社会治理模式本质上属于地方政府公共服务逻辑与基层社区自治理念互相统合的产物。因此,这一开创性举措也成为学界持续关注的焦点问题。目前相关领域的研究成果主要集中于两个方面:一是关于各地农村网格化管理实践路径和在地化经验的梳理总结^①;二是围绕当下农村网格化管理的组织结构、功能等问题及对策展开讨论^②。但是对于农村网格化管理模式所涉及的深层次主体困境及其背后逻辑、内在机制等问题,学界尚未做进一步深入探究。

党的十九届四中全会明确提出了“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大时代命题,并强调在构建基层社会治理新格局过程中,健全党组织领

收稿日期:2019-01-13

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新乡贤参与农村社区治理路径和方式研究”(18BSH024)

作者简介:张兴宇,男,南京农业大学人文与社会发展学院博士后;季中扬(通信作者),男,南京农业大学民俗学研究所教授。

① 吴理财^[1]在对恩施农村网格化管理实践的研究中指出,通过把乡村医生、乡村教师等乡贤群体构建的治理网络有效嵌入乡村社会,积极推动了乡村社会网络化治理转型。黄宁莺^[2]在对福建长乐区梅花镇田野调查中发现,推行乡村网格化管理政策在一定程度上提升了基层服务能力。张新文^[3]则注意到农村网格化实践存在着公私边界模糊、个人隐私风险等技术悖论。

② 代表性成果如万学斌、陶振等在对各地城乡社区网格化管理实践的研究中发现,这种自上而下的管理模式虽然取得了一定成效,但在推行精细化服务等方面仍存在不少问题^[4-5]。

导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,健全社区管理和服务机制,推行网格化管理和服务。而在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,发源于地方探索推行的农村网格化管理实践成为疏解基层乡村社会治理困境的一项重要举措。

目前农村网格化管理实践理念出现了从“管理”到“服务”,甚至是“治理”的新趋势衍变,并产生了一定的治理成效^①。不容忽视的是,在中国不同乡村地区“网格化”差异实践过程中,当前农村网格化管理还面临着“网格乏力”“格网不畅”“格中缺人”等诸多现实问题,这也直接或间接困扰着乡村振兴战略事业的有序推进。事实上,聚焦当下各地基层农村社区的治理实践经验,新乡贤群体正逐渐成为嵌入农村网格化管理、服务或治理的一股重要潜在力量^②。

本文主要从农村网格化管理与新乡贤的“德治”视角出发,立足中国传统乡村社会的“礼俗互动”文化逻辑和运作传统,讨论其化解当下农村网格化管理实践困境的可行路径,重点探讨新乡贤的“德治”优势转化为基层乡村社会“网格”治理效能的内在互动机制。

二、“网格”治理的历史逻辑与中国乡村社会

众所周知,“网格”(grid)一词,起初来源于电力网格(Power Grid)术语,并在20世纪90年代被应用于计算机资源整合领域,目前被学界公认为是一种信息学概念^[6]。而在现代汉语使用体系中,“网格”主要包括两层含义,一是指网状的格子,二是代指互联网资源整合系统^[7]。虽然从表面上看“网格”似与乡村社会的主体性关联并不大,但在农村网格化管理的“网格”背后其实蕴含着深厚的乡土文化逻辑。具体到农村网格化管理的实践经验而言,达成农村网格化“高效”管理的关键在于如何厘清“网格”中“人”的关系定位问题。而且这一被现代信息技术圈层化的“网格”,还与充斥着人情世故的乡村社会有着密不可分的关联。换言之,对于当下中国农村网格化管理实践中面临的“网格”定位困境,可能并非完全是一个崭新的时代命题,因为它从未脱离中国传统乡土社会的历史逻辑。鉴于此,则须对中国传统乡村社会的独特文化性质以及历史变迁语境下基层“网格”社会治理的发展脉络予以简要梳理。

中华文明之所以能够在世界历史的长河中奔流不息,很大程度上与中国传统社会的乡土文化底色紧密相关。费孝通早就点明了中国传统社会的乡土性特征,并基于此提出绅权与皇权的双轨制观点,认为古代皇权大多止于县一级,即所谓的“皇权不下县”^[8]。后来,这一认知中国乡村社会性质的典型范式被学界接纳并采用。最近有学者进一步阐释:“皇权不下县”的理论根基在于区分皇权对县以上和县以下不同的治理模式,县以上通过建立科层式的官僚机构进行直接统治,而对县以下借助三老等乡官或里甲、保甲等带有职役性质的基层组织进行间接统治,从而缓解了传统社会资源不足的困境,并因介入力度较弱而为宗族、士绅留下了运作空间^{[9]304}。尽管学界对此论题大多涉及“国家—社会”“宗族自治”“村落共同体”“科层制”和“权力的文化网络”等诸多研究视域,但具体到中国传统乡村社会的基层治理问题,则主要遵循国家公权力与自治权长期共存的“二元化”阐释逻辑^③。正如周雪光^[12]所言:“中国社会治理的演变过程形成了一个重要的制度安排,即正式制度与非正式制度共生并存,它们互为依赖,相互转化。这两者间的关系调节来自中央与地方政府间在象征性权力与实质性权力之间的相互转化。”从历史维

① 需要说明的是,各地农村在开展网格化工作实践过程中,主要涉及网格化管理、网格化服务、网格化治理等概念提法,本文所使用的农村网格化管理概念,遵循了当前大多数农村社区的习惯性称谓。

② 学界对“新乡贤”的概念探讨颇多,目前主要集中于讨论新乡贤的身份归属、职能发挥等方面。胡鹏辉和高继波提出,“新乡贤”是指在新时代背景下,有资财、有知识、有道德、有情怀,能影响农村政治、经济、社会、生态,并愿意为之作出贡献的贤能人士^[10]。本文聚焦讨论的“新乡贤”,主要指向于热衷乡村公共事务,或其文化、德行影响乡里的当代乡村精英群体,尤以农村基层自治组织体系之外的在村乡贤群体为典型,具体可分为德乡贤、文乡贤、富乡贤等,意即更加强调新乡贤的“民间”身份,一般不包括在职乡村干部,但离退休干部可以成为新乡贤^[11]。

③ 如温铁军在研究中国农村经济问题时曾提出“国权不下县”的说法,秦晖则将其进一步概括为“国权不下县,县下惟宗族,宗族皆自治,自治靠伦理,伦理造乡绅”。

度看,其背后也意味着国家与地方社会的多元互动结构问题。可以说,在中国传统乡村社会数千年演进过程中,国家权力与基层社区之间孕生了一套相对严密、稳固并富有逻辑张力和自治性机制的“网格”治理框架。

在传统中国乡村社会,从国家层面实现对基层“网格”的有效管控主要凭借上层权力的直接下沉或间接渗透等方式,其根本目的在于通过皇权来加强对县以下基层“网格”社区的管控能力,同时从中获取更多可资利用的乡村资源。

首先,就国家管控的具体组织方式而言,中国历史上国家上层权力对乡村社会的下沉和渗透,主要依托国家在基层设置的各种正式或非正式“网格”组织来实现。费正清^[13]将国家上层对于基层的治理活动分为两类:一类是往下只到地方县一级官员的正规官僚机构的活动,另一类是由各地缙绅之家领导并施加影响的非正规网状系统的活动。可见,在国家与基层社会之间,需要建立各种纽带关系进行有效连接,并在传统中国乡村社会构建了正式权力和非正式权力两种“网格”格局。

其次,从传统中国乡村社会的历史演变进程脉络来看,秦汉以降,国家对基层社会的“网格”管控体系和实践方式逐渐严密。起初国家系统充分利用直至县和次于县的政权体系,主要依靠军队、法律等政治力量和经济、习惯等方面的力量实现其控制权,而对基层社会直接进行控制的是乡族势力。一方面,这些乡族组织将社会成员控制在乡族网络中,只有在这一网络中才能确定他们的身份和社会地位;另一方面,国家借助乡族势力可以降低乡村社会治理的成本^[14]。此时国家对乡村社会“网格”单位进行直接管理,但这种治理方式主要依靠乡官及律令与儒家纲常,其组织原则是地缘优于血缘,体现出明显的“简约化”治理风格。到了唐宋时期,出现了“乡官职役化”现象,乡官制度退出历史舞台,他们的身份由官转民,宗族、士绅力量对乡村的控制逐渐增强^[15]。宋元以后,宗族的力量更加兴盛,而且越外向、商品经济越发达的地区,宗族越兴盛。及至明清,明朝承袭元代里社基础,施行里甲制和社的管理方式,清朝又推行保甲制、里甲制和乡约等制度相结合,使得基层“网格”自治功能更加多元化^[16]。总体来看,乡村生活从理论上被置于国家的全面监督和管控下,但国家权力要实现对乡村社会的完全有效控制其实并不容易^[16]①。一般认为,20世纪以来国家强化自身权力,不断向基层社会摄取资源的推进过程,再次改变了基层秩序。而国家权力对基层社区的组织化渗透,是从清末新政建立县以下区乡政权的现代化转型开始的^{[9]316}。秦晖认为,晚清至民国的乱世国家对乡村基层缺乏有效控制便被看作“传统”的常态,而国家强化这种控制的努力则被视为由“传统”向“现代化”迈进的“民族国家建构”进程^{[17]5}。长此以往,在国家和乡村社会之间形成了一种相互制衡的“网格”结构性张力。当国家不断加强对乡村社会的控制力度时,基层村落社区的自治或自组织“网格”空间会出现一定的收缩现象;当国家减弱甚至无法对乡村社会实行有效控制时,基层村落社区的“网格”活力则会有所凸显或增强。一定意义上看,这种结构性张力归属于基层“网格”与传统中国乡村社会治理逻辑的互动经验范畴。

再次,就传统中国乡村社会的组织结构层面而言,尽管国家上层权力不乏对乡村基层“网格化”的控制,对处于基层“网格”格点中的众多乡民来说,道德和伦理通常是维系基层“网格”有效运转的关键“教化”部件之一。例如,传统儒家强调依靠伦理道德维持社会秩序,这些伦理道德又与乡村社会基于血缘、亲缘建立的家族或宗族关系联结起来,并形成了村落共同体。由此导致的结果是,乡村社会的精英人群或者说是乡贤群体在基层“网格”社区的道德教化、化解纠纷等方面发挥着重要的中介功能。他们的身份游离于官民之间,成为不同历史时期串联乡村社会基层“网格”格点的关键性人物。诸如除宗族以外的地缘组织,从秦汉的乡亭里、北朝的邻里党直到民国的保甲,都是一种官方对“编户齐民”的编制。在设立了相对稳定的“网格”组织后,

① 萧公权指出,乡村控制取得成功需要两个基本条件:一是有一个相当可靠、能干的官僚集团来指挥和监督它的运作;二是有一个大体上稳定的乡村环境,让大多数居民可以维持一种虽不富裕但安定的生活。

国家则需要选择对应的“网格”人员负责掌管基层社区事务。汉承秦制,三老、亭长、里长、乡长皆由郡县乡当局任命,用来填充“网格”,但汉代对基层社区“强谨”“訾次”“德望”“年长”等人员的选择又兼顾着一种自上而下的合法性权力关系。由魏而唐,宗族等小共同体逐渐兴起,这些“网格”人员变成了具有小共同体自治色彩以“德高望重”被地方上举荐的“孝廉”“贤良方正”之属,后又发展为门阀士族^{[17]78-79}。宋元以来,士绅、宗族阶层的兴起,使得他们在基层“网格”的身份地位更加重要,正如罗兹曼所言,杰出的士大夫渗透于社会的能力,以及当他们愿意时,明显反映出来的管理监督较低层次的能力,很自然地补充了国家威胁利诱相兼而行的控制方式^[18]。明清以降,绅权进一步扩大,县以上官吏由朝廷任命,乡官则由县、乡地方当局任命,以地方士绅和宗族群体为代表的乡村精英充当了弥补国家权力深入基层“网格”不足的角色。黄宗智^[19]指出,清朝前期,在县级政府以下,村社以上,甚至一度设有专管道德教育的半正式“乡约”人员,由其负责庶民的道德教化。可见,这一类群体在当时乡村社会扮演着道德化“网格员”的角色。到清代中后期,中下层儒生也积极参与乡村事务,一定程度上维护了乡土社会的基层“网格”秩序。晚清至民国时期,20世纪的国家政权“现代化”运动迫使乡村领袖与传统文化网络逐渐脱离关系,而越来越依赖于正规的行政机构,一些“乡村精英”开始选择逃离^{[20]205-206}。赵世瑜^[21]认为,在传统中国社会末期,官僚体制日益衰颓,基层社区出现了“官无常任而吏有常任”的状况,出身于社会下层的“吏”,成为官与民之间的“交接枢纽”。虽然吏的身份常因“盘剥”百姓而通常不被普通乡民认可,他们在一定意义上却也充当着串联上下通道的“网格”人员角色。

综上不难发现,传统中国乡村社会担任“网格”管理人员的身份看似复杂,但基本上秉持“道德伦理”优先的乡土文化逻辑。退一步讲,对普通乡民而言,从事乡村社会基层治理工作的“网格”人员,他们获得较高社会价值体认的前提至少应该是杜赞奇所说的那些能为乡民谋取一定福利并承担其他社会责任的村庄保护人^{[20]246}。当然,透过基层“网格”的治理逻辑来审视,不论处于何种历史发展阶段,中国乡村社会“网格”格点中的核心人群与普通乡民之间的结构关系皆较复杂,大致延续着管理、服务与监督三者兼存且不断互动的乡土运作逻辑。由此形塑的基层乡村社会“网格”治理样态亦即更加多元,但它始终离不开国家权力对基层“网格”社会的全局性掌控,这也意味着须将其放置于现代乡村社会的具体生活语境中加以认知和理解。

三、人的“网格化”:农村网格化管理嵌入机制及其困境

农村网格化管理作为新时期党和国家探索基层乡村社会治理实践经验的技术性举措之一,在推进基层社区精细化控制和整合性服务等方面发挥着重要的疏导作用。周雪光^[22]认为,人是关系网络的中心,我们可以从个人出发来研究他们如何利用、发展和得益于这个关系网络。归根结底,农村网格化管理是人的“网格化”,其在参与基层治理过程中的核心命题指向于农村社区中人与人、人与村落之间的社会关系理顺,从而有效降低基层社会治理成本。此时需要厘清的问题是,其所涉及人的“网格化”逻辑在宏观层面象征着被纳入乡民日常生活的基层“网格”体系,而在微观层面代指基层“网格”的具体格点。目前单从各地农村网格化管理实践经验来看,大多数乡村倾向于利用“网格”中的格点把散居在基层社区的乡民们从“形式”上一个个串联起来。通过农村网格化管理中人的“网格化”这种嵌入机制,以此推动基层乡村社会的人员、信息、资源、事件等多重要素的上下联动与互通。

当然,作为进入21世纪以来的一项新生事物,农村网格化管理模式与城市网格化管理有着千丝万缕的紧密关系。一般而言,现代网格化管理概念被视作一种对社会单元网格的联动反应能够迅速做出处理的管理机制,并经历了从城市到乡村的框架性挪用。这种管理机制原本发源于城市社区,后来被应用于乡村治理领域,并在实践过程中充分汲取了城市社区网格化管理的经验与智慧。起初,网格化管理作为中国社会转型期阶段政府破解现代城市社区治理难题的尝

试性对策之一,2004年首先被应用于北京市东城区网格化管理工作试点并取得良好成效^[23]①。此后国家开始从政策层面在深圳、成都、重庆等地相继进行试点推广,这种以信息化、系统化和人性化为典型特征的新型城市社区管理模式逐渐被各地借鉴采纳并不断创新,借此提升现代城市社区的参与、服务与治理功能。随着中国城市化和现代化进程持续加快,网格化管理与城市社区的制度化联结也经历了从“维稳需求”到“服务需求”的结构性转变过程。正如田毅鹏所言:“社区网格化管理是从基层社区管理服务中遇到的矛盾出发,在街道层面,突破了条块分隔的管理体制,理顺了社区与行政部门的管理职能;将原本高度分散的社区管理职能下放到每一个网格,并明确了所在责任区负责人的职责和任务,从而建立起有效的监督和评价机制。”^[24]换言之,城市社区网格化管理是以“自上而下”的网格填充模式将行政权力下沉至基层社区,试图利用基层社区的“下情上达”联动机制来提高城市社区的管理效率与治理水平。

大致说来,中国基层社区网格化管理实践真正实现从城市社区到农村社区的过渡性转变肇始于2007年浙江舟山渔村探索的“网格化管理、组团式服务”模式^[25]②。这一模式通过划分网格、明确相应服务团队,推进政府管理服务由以往的条条、单向,朝块块、点面结合转变,并从结构上做到“横向到边,纵向到底”,在提升突发事件应对能力、畅通基层群众利益诉求渠道等方面发挥了一定的积极作用。此后,浙江富阳、福建三明、湖北宜昌、长沙格塘、江苏新沂和山东淄博等地纷纷启动农村社区网格化管理探索实践工作,逐渐形成了特色鲜明的基层乡村“网格”治理模式。农村网格化管理工作的主要特征表现为依靠行政力量下沉,将基层权力的触角渗透至乡村社会“网格”之中,此时其所在市、区一级的地方政府则发挥着关键的引领和控制作用。例如,在浙江杭州富阳东洲街道,当地从2010年开始由地方政府牵头推进农村社区网格化管理工作。具体主要从纵向和横向两个维度展开实践,他们对下辖行政村网格员队伍进行“一业二巡三清四会五统”等专业职责培训,探索了“网格化管理、组团式服务、片组户联系”的独特运作模式③。时至今日,各地农村社区网格化管理工作仍如火如荼地开展,部分乡村地区甚至出现了从网格化管理、服务到网络化治理的现代性转化倾向。实际上,在推进人的“网格化”落地过程中面临着不少突出难题,如“网格”格点与网格员之间的互动关系较弱,乡民并没有真正成为“网格”体系的有机组成部分,有时还游离于“网格”之外,主要表现在以下三个方面。

其一,从人的“网格化”体系构建模式来看,网格员、“网格”格点与网格线路之间互动不足,导致“网格乏力”。就各地农村社区网格化管理的具体实践模式而言,其组织架构主要试图区别于传统“科层化”管理方式,通过打通“市区—镇街—村组”三级平台,运用信息化手段对基层社区进行管控并提供整合性服务。事实上,地方政府构建这种基层网格化体系的初衷,主要是想通过设置网格员解决两类问题:一是乡村中现有的人才资源匮乏导致“网格化”服务能力受限;二是通过植入外部力量设置“网格”监督岗。这一类“网格员”在参与乡村事务时很难融入网格化体系。例如,南京江宁部分乡村的网格员多是由本地毕业的大学生担任或兼任,但是经由网格化体系上升的通道不明朗,这些外派网格员与“网格”点、线之间的日常互动不足。而且,一部分由上级直接委派的网格员,除了负责搜集、上报村务信息外,也承担着乡村“网格”事务的监督整改工作。但在实际工作中因为缺乏对村情村务的深入了解,对乡村问题的复杂性考

① 2004年,北京东城区率先将“万米单元网格管理法”和“城市部件管理法”相结合运用于基层管理,创新城市管理流程,从而实现了高效、精确、全时段、全方位覆盖的城市管理。

② 自2007年下半年起,浙江舟山市开始在当地渔村试点推行“网格化管理、组团式服务”。它融合了乡里制、里甲制等传统中国社会管理模式,并吸收民情恳谈会、党员联系服务群众等现代思路,结合运用“网格”和现代数字技术等。

③ 纵向在街道设立服务团,村级片组设立服务组协同服务,为民众提供卫生、教育、治安、就业、医疗及工农业等专业服务;横向划分管理片组,村中设置片长(村两委班子成员担任)和信息员(党员骨干),负责搜集、反馈、解决民众生活中遇到的各种问题。

虑不足,频繁的“网格”监督整改活动又会给村委会增加新的治理负担^①。这种技术性“网格”体系平台的构建可以依托地方行政资源的注入迅速产生一部分“实效”。从其具体运行效果看,虽然这种基层网格化体系的构建机制在应对农村社区精细化硬性“管控”方面的确有所助益,但在面向农村社区提供相关软性服务等方面仍显乏力,使之无法成为一个有效的管理体系。进一步而言,目前中国大部分农村社区仍然保留着熟人社会的底色,乡民之间的人情往来、红白喜事和岁时节日等日常礼俗生活均属于软性公共服务范畴,但在人的“网格化”体系构建过程中对基层“网格”、格点、格线的有效服务和串联不够,从而导致“网格乏力”等现实问题。

其二,从人的网格化主体身份界定来看,基层“网格”主体身份不明晰,导致“格中缺人”。农村网格化管理最终要落实到对基层社区“人”的高效管理,但目前基于人的网格化还普遍面临着“格中缺人”的发展窘境。需要注意的是,这里所提的“格中缺人”并非意味着基层“网格”无人来管,它主要涉及两个问题层面:一是指参与“网格”事务的人手不足,有时一名网格员须兼任多村的网格化管理工作,这些兼职农村网格员的工作积极性并不高;二是指农村社区普通民众对于“网格”事务的参与度不高,由点到线的“网格”带动性较差。例如:在鲁西部分农村社区,当地虽然在各个行政村建立了形式化的网格化管理组织,还在村中派设了网格员岗位,但基本上处于“有名无实”“有格无人”的运行状态。而大多数村庄直接选派村两委成员或村民小组长兼任网格长或网格员,每月定期通过乡镇政府提供的软件系统上报“流动人口”“治安状况”等村庄信息^②。农村网格化管理的初衷是调动基层社区成员的自治积极性,由于农村社区异质性大,社区资源共享层次低,社区服务贫乏,无法满足村落共同体的生活需求,使得普通乡民参与度较低^[26]。农村社区网格员参与“网格”事务动力不足,使得其与乡民日常生活相脱节的现象时有发生,甚至在有些地方还出现了网格员疲于应付、材料造假等不良现象。当然,基层“网格”人手不足、村民参与度低的主要原因包括农村网格员主体身份定位不明晰、权力划定不清、待遇和学历水平不高等多种因素,“格中缺人”现象也不利于推动农村社区人的网格化有序发展的目标。

其三,从人的网格化管理举措落实来看,基于基层“网格”行政力量的刚性下沉,容易引发“格网不畅”。在现实情况下,“格网不畅”主要表现在两个方面:一是农村网格化管理的“网格”虽然把普通乡民框定在格点之内,但是“网格”格点人员较少或并不与普通乡民发生关系,导致农村“网格”活力不足。二是借助技术性手段实现基层农村社区管理工具的创新,在农村社区网格化管理过程中其实并非难题。只是一旦地方社会的行政力量借助“网格”方式转移至基层社区,它必然会与农村社区传统的自治力量发生碰撞,而且比较容易形成一种行政力量对自治力量的“压倒性”优势。这会导致固有的科层化运作机制与农村网格化管理所追求的扁平化架构有所冲突,由此引发“格网不畅”的阻滞现象。例如,在浙江嘉兴姚浜村,当地农村网格化管理主要采用政府主导、自上至下的推动乡村治理方式,存在明显的行政刚性约束情形。因此在处理环保、违建等问题时,容易导致网格员、村民之间产生新的矛盾和纠纷^[27]。因此,一方面来自上层“网格”资源的刚性行政力量较难有效融入基层农村社区的现实生活领域;另一方面,基层农村社区的多元化利益诉求也很难真正通过垂直的“网格”化渠道得以解决。而在农村社区网格化实践中存在着公私边界不明晰、个人隐私风险等问题,使得网格内部主客体不能完全信任^[3]^③。此外,地方政府在财政投入、平台建设、制度运行等方面的扶持力度和持续保障,直接

① 如在苏州南部一些乡村,当地网格员由上级政府指派,平时负责各村村务、村情的搜集和监督工作,村委会对于网格员上报的问题要限期整改。但是由于网格员对乡村工作的复杂性了解不足,导致村委会日常工作负担加重。访谈时间:2019年12月5日。

② 被访谈人:李某,鲁西Y县Z村网格员。访谈时间:2019年2月8日。

③ 如在江苏徐州马庄村,该村负责网格化管理的“网格长”分别由各村民小组长兼任,主要采用网格党员连户工作制度,但“网格长”没有额外工作津贴,呈现出一定的社区公益性特征。被访谈人:孟某,江苏徐州马庄村网格长。访谈时间:2019年5月18日。

影响着人的网格化管理的稳定性问题,这使得由政府主导搭建的农村社区“网格”平台并未完全脱离科层化发展轨道,并不利于农村社区新型“网格”系统的畅通运行。当然,在基层乡村社会“网格”制度化和体系化的建构过程中,国家依托“网格”权力下沉至村庄一级的管理举措,以此形塑了新时期村落秩序和人的网格化关系网络。

改革开放40年来,伴随着中国全球化、现代化和城镇化进程的不断提速,传统中国乡村社会的结构形态与乡土民众的生产、生活方式发生了巨大转型。尤其是党的十九大提出全面实施乡村振兴战略以来,不仅为新时代乡村治理工作指明了新的方向,也意味着国家在乡村治理进程中所扮演的角色实现了从“汲取型”到“输血型”的政策性转变。事实上,现代中国乡村社会在经历了“村庄公社化、村民集体化”的特殊阶段之后,又相继面临着取消农业税、计划生育政策转型等新问题的冲击。近年来国家和地方社会对于改善传统科层化乡村治理范式、创新乡村治理方法的探索并未停歇,农村网格化管理实践即是构建完善基层社会治理体系一种有益尝试。一定意义上看,当前农村网格化管理和服务实践所面临的核心困境与问题可能在于:须厘清“网格”格点中的人与基层乡村社会内置人群之间究竟属于一种什么样的结构关系,他们是属于管理与被管理的关系,还是监督与被监督的关系?抑或是服务与被服务的关系?这实际上涉及在农村网格化管理过程中“网格”如何有效落实的关键问题,而基层乡村社会的新乡贤群体则被视为破解人的网格化过程中“网格乏力”“格网不畅”“格中缺人”等难题的一股潜在力量。尤其是通过运用新乡贤的“德治”逻辑,促进基层乡村自治、法治协同发展,亦有助于培育和构建崇德向善的农村网格化管理价值体系。

四、礼俗互动:基层“网格”、新乡贤与“德治”三者协同

一般认为,“礼俗”话语被不同社会阶层广泛运用,基于“礼俗互动”构建的多元框架网络,是勾连国家、地方精英与民间社会的关键纽带。在中国乡村社会,“礼俗互动”通常要借助一定的媒介来实现,其具体结构框架主要包括中介主体和公共空间两个方面。如前所述,破解农村网格化管理困境的根本指向在于理顺基层“网格”中的治理精英与普通乡民之间的互动关系问题。目前在乡村社会中常见的现象是,具有现代性意义的“网格”将村两委成员、在村党员或地方能人等群体纳入格点,试图构建新的农村“网格”管理体系。但问题在于,这一看似严密的网格化管理系统,所涉格点中的“网格员”并没有完全消解基层官民之间的身份互斥现象^①。一方面当国家用现代工具理性植入乡村社会却并未真正融入时,它与乡村社会固有的生活文化传统发生碰撞并形成区隔,“下情”无法真正实现“上达”,原本农村网格化管理追求的“网格”扁平化逻辑,在某种意义上可能又会转变为新的科层化。另一方面,目前农村“网格”格点的人员身份定位,在乡民眼中他们大多并非属于真正在村的农民,所以其与乡村社会固有的生活传统之间难免产生隔膜,无法完全融入乡村社会并发挥其治理功能。2019年中央一号文件中明确提出:“建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制,发挥群众参与治理主体作用。”那么在现代乡村社会,究竟应该如何破解这一关键性难题?农村网格化管理中的“网格”格点应该被赋予何种身份界定才能自治运行?

实际上,基层“网格”、新乡贤与“德治”协同三者之间在某种程度上凸显了传统乡村社会的礼俗互动逻辑。要实现人的网格化,须充分发挥基层“网格”体系的连带效应,利用“网格”格点人员带动乡民群体构建有机的“网格”治理体系。这种理想型“网格”模式为新乡贤嵌入农村网格化管理提供了可能。从“礼俗互动”之二元视角对中国乡村社会变迁的内在性质、文化表征等问题展开讨论,学界已有诸多成果^[28-30]。中国乡村社会“礼俗互动”的核心要义在于借助全

① 这种身份互斥现象在各地农村网格化管理过程中较为常见,即网格员不认同自己是“官员”身份,普通乡民也不认同其是“民众”身份。因此导致在村“网格员”身份尴尬,无法有效开展乡村工作。

社会的广泛参与,将国家政治与民间“微政治”贯通起来,保证社会机制内部的脉络畅通,以文化认同的方式消除显在或潜在的社会危机^[31]。通过挖掘中国乡村社会的“礼俗互动”文化逻辑和运作传统,充分发挥新乡贤在基层乡村“德治”环节中的关键衔接功能,引入新乡贤的“德治”视角^[32]①,有效打通农村网格化管理的“下情上达”渠道,或可成为化解当下农村网格化管理困境的可行路径之一。

一是在疏通基层“网格”体系与运行理路层面,充分发挥新乡贤“网格”载体作用,推进以礼化俗。首先,汲取中国乡村社会“礼俗互动”的传统智慧,有助于实现农村“网格”体系与乡民日常生活的合理顺接。在传统中国乡村社会,国家意识形态不断向民间社会生活渗透,并逐渐形成了“礼”向“俗”落实,而“俗”滋养“礼”的“礼俗互动”态势。其次,具体从农村网格化管理的结构组成来看,农村“网格”的外在框架相对比较容易通过技术性手段建立起来,但是对于“网格”的内在理路疏通,则需要依赖“网格”体系与普通乡民之间的持续互动。“网格化治理”除了需要从国家行政权力的角度打通政府管理与群众自治联结的途径以外,还必须从政治的层面打通政府管理与群众自治联结的渠道^[33]。而“礼俗互动”意味着国家与社会之间的政治文化运作,其对国家礼治目标的实现具有决定性作用^[34]。例如,在弘扬当代社会主义核心价值观与乡村社会有效对接的实践层面,可以借鉴乡村社会的“礼俗互动”传统,将这一新时期“礼治”观念与民间日常礼仪生活连接起来,充分发挥在村新乡贤的个体“网格”纽带作用。再次,如果能够发挥在村“新乡贤”的“礼俗互动”媒介作用,将农村“网格”体系与乡民日常生活进行合理串接,在某种程度上恰恰可以协调这种“网格”乏力的内在困境。如在浙江绍兴齐贤村和西宸村,目前均在村庄一级成立了“乡贤参事会”组织。这些在村新乡贤多数由村民自发选出,他们在调解村庄矛盾纠纷、弘扬善行孝举及乡民日常礼仪交往等方面起到了十分重要的价值引领作用②。一定程度上看,新乡贤在农村“网格”中扮演着“以礼化俗”的乡村代言人角色,借助伦理化的“礼俗互动”机制将地方精英转化为“网格”格点串联普通乡民的辅助媒介。因此,“礼俗互动”传统与农村网格化管理的融合过程,不仅使得国家礼制与民间传统形成互补机制,实现小事不出“网格”,大事不出村落,从而将矛盾化解在基层社区,有效降低乡村社会治理成本,提高治理水平。

二是在基层“网格”的身份界定层面,把在村新乡贤纳入“网格”格点,解决“网格员”身份不融入难题,推动据俗成礼。首先,在村新乡贤本身属于农村社区的地方精英群体,他们也是乡村中重要的内生人才和人力资源。就目前各地农村网格化管理的普遍实践经验来看,其中存在一个比较突出的问题就是“网格员”身份定位不明晰③。例如,浙江舟山在农村网格化管理过程中发现,原本经由自上而下配置的行政资源转移至乡镇层面就已比较贫乏,再加上政府各职能部门条块分隔的影响,结果下拨资源无法在农村社区有效集聚,所以“网格”格点很难发挥更多的功效^[37]。利用基层“网格”给予新乡贤群体以规范化的身份确认,通过“网格员”身份将其纳入基层“网格”格点,可以利用其原有的村落威望在农村社区更好地开展网格化管理工作。其次,乡村社会中常见的德乡贤、文乡贤和富乡贤等群体,他们大多热心村庄公益事业,同时具有较为丰富的乡村生活经验,可以依托在村新乡贤的血缘、亲缘等“村落资本”与普通乡民建立良好的基层“网格”沟通平台,实现“下情”有效“上达”,促进据俗成礼。如在浙江绍兴杨汛桥镇,当地通过镇、村层面成立“乡贤联谊会”“乡贤理事会”等民间组织,这一新乡贤群体在推行农村社区公益、为乡村发展排忧解难等层面发挥了重要的“网格”引领作用。再次,将这一部分在村新乡

① 一般认为,中国古代社会的“德治”不仅仅是简单地将道德作为社会整合的具体手段,而是统摄一切的最高政治模式与价值理念^[35];也有学者指出,德治即以德治国,它是借助于道德规范来整治国家的方略^[36];本文使用的“德治”概念,主要是指在乡村社会长期传承的道德规范对基层农村社区民众的价值涵化、行为规约及组织治理等层面。

② 被访谈人:鲍某,浙江绍兴齐贤村村民,胡某,浙江绍兴西宸村村民;访谈时间:2019年2月25日。

③ 原则上网格员需由既熟悉乡村生活又掌握一定电脑知识的年轻人担任,但在部分农村社区,这一工作多数由村两委成员或村民小组长兼任。

贤纳入“网格”格点,可以进一步降低农村网格化管理运行成本,提高“网格”服务效率。当然,从历史治理经验看,在村新乡贤群体担当“网格”格点角色需要被赋予一种介于正式权力与非正式权力之间的“半正式权力”,这也遵循了民间社会据俗成礼的历史逻辑。

三是在基层“网格”管理模式与新乡贤的“德治”协同层面,发挥新乡贤在“德治”环节的关键衔接功能,完善“网格”格点监督机制,实现礼俗互动。首先,对于当代乡村治理工作,国家也注意到在坚持综合治理和源头治理的前提下,更要强化道德约束,关注并协调基层社区民众的不同利益诉求。依托礼俗互动的文化逻辑,可以解决乡民与基层刚性治理之间的矛盾、冲突。其次,推行在村新乡贤的“德治”理念,本质上是从农村社区“柔性”管理的视角提高网格化管理效率。尽管这种管理模式不能完全摆脱行政权力的底色,但是经由在村新乡贤的柔性力量介入,在一定程度上既可疏解网格员仅对政府负责的“技术官僚”的身份尴尬^[38],也能化解“网格”格点与村委会职权交叉重合的边界困惑。例如,江苏徐州马庄村通过成立新乡贤分队的组织形式,发挥人熟、事熟、村情熟以及德高望重讲话有分量的优势,在化解村内各类矛盾纠纷过程中起到了关键的“德治”作用^①。当然,从农村社区网格化管理运作实践经验来看,如果一旦赋予了“网格”格点人员部分正式或非正式权力,则意味着地方政府必须从制度层面加强对“网格”格点的监督工作。历史与现实证明,族权与政权是两套系统,在基层,农村宗族应当尊重现行的国家法律,服从国家政权的正常行政管理,政府也应当尊重农民的感情,承认农民的生活需要^[39]。在村新乡贤通常属于本村家族或宗族网络体系之内,这就要求必须逐步完善农村“网格”格点监督机制,引导国家权力下沉与基层社区生活的良性互动。

总之,“礼俗互动”作为中国社会的文化调节器,既是一种共享话语形式,也是一种文化政治智慧,具有很强的社会适应性。在村新乡贤在参与农村网格管理工作过程中,主要凭借其在村庄的德行威望、权力及其与乡民之间的血缘、亲缘关系等获得乡民认可,但这并不意味着可以放任“网格”管理,还需不断推行新乡贤的“德治”理念,落实人的“网格化”。通过这种“德治”方式的柔性力量植入,乡村社会的礼俗文化才得以有效互动,从而助推基层农村“网格”体系内外的互联互通。

五、余论

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,农村网格化管理与新乡贤的“德治”逻辑本质是提升乡村基层治理效能,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。农村网格化管理的目标之一是优化乡村社会基层治理结构,传统中国乡村社会长期遵循“网格”简约化治理的历史逻辑。党的十九届四中全会强调要构建基层社会治理新格局,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础^[40]。这表明党和国家在顶层设计层面已注意到推动社会治理和服务重心向基层下移的重要作用。“礼俗互动”作为中国社会的一种文化现象,其代表着国家法律、规范、意识形态层面与地方民众日常生活层面之间的互动关系,具有深厚的文化内涵和历史逻辑。事实上,国家与基层农村社区之间的传统紧张状态,在现代社会仍有所表现。正是国家与民间社会的需求结合,使得“礼俗互动”发挥着重要的制衡功能,尤其是在基层乡村“三治”协同治理中的“德治”建构层面具有关键作用。实如李强所言:“在中国,‘熟悉人’是社会信任的基础,而社会信任是社会成员能够相互联结,社会得以正常运转的基础。”^[41]破解农村网格化管理困境的关键在于理顺“网格”主体之间的关系结构,重点在于人的“网格化”,使得自上而下的行政权力与乡村社会固有的生活传统实现合理顺接,而新乡贤群体在此过程中发挥着“网格填充”的纽带作用。赋予在村新乡贤以新的身份定位,可以拉近“网格”内部成员的社交距离,突破农村网格化管理中固有“科层化”趋势的藩篱。在农村网格化管理

① 被访谈人:孟某,江苏省徐州市马庄村书记。访谈时间:2019年5月18日。

理的地方实践中,注意引导将新乡贤的“德治”优势转化为基层乡村社会“网格”治理效能。依托中国乡村社会的“礼俗互动”传统,将新乡贤的“德治”理念以春风化雨、润物无声的形式融入乡民日常生活,能够推动基层群众进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。以新乡贤的柔性权威调动农村社区民众参与“网格”格点常态化沟通的积极性,打通农村网格化管理的“下情上达”通道,促进完善乡村治理机制。至于农村网格化管理过程中究竟如何落实这种新乡贤“德治”的软性治理实践,则需在进一步的田野观察中进行讨论。

参考文献:

- [1] 吴理财.从网格化管理转向网络化治理——农村基层治理的“在村模式”[J].国家治理,2015(1):32-37.
- [2] 黄宁莺,柯毅萍,赵豫生.参与式治理视角下的乡村网格化管理服务研究——以福建省长乐市梅花镇为例[J].东南学术,2013(5):57-66.
- [3] 张新文,戴芬园.权力下沉、流程再造与农村公共服务网格化供给——基于浙东“全科网格”的个案考察[J].浙江社会科学,2018(8):65-74,157.
- [4] 万学斌.关于推进农村网格化管理的思考[J].政策,2014(4):62-64.
- [5] 陶振.社区网格化管理的运行架构及其内生冲突——以上海X区Y街道为例[J].社会主义研究,2015(4):97-103.
- [6] Joshy Joseph, Craig Fellenstein. 网格计算[M].战晓苏,张少华,译.北京:清华大学出版社,2005:4.
- [7] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典[M].北京:商务印书馆,1996:1345.
- [8] 费孝通.乡土中国·乡土重建[M].北京:北京联合出版公司,2018:148-157.
- [9] 胡恒.皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理[M].北京:北京师范大学出版社,2015.
- [10] 胡鹏辉,高继波.新乡贤:内涵、作用与偏误规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(1):20-29,144-145.
- [11] 季中扬,师慧.新乡贤文化建设中的传承与创新[J].江苏社会科学,2018(1):181-186.
- [12] 周雪光.寻找中国国家治理的历史线索[J].中国社会科学,2019(1):90-100.
- [13] 费正清.剑桥中国晚清史(1800—1911)[M].北京:中国社会科学出版社,1985:27.
- [14] 傅衣凌.中国传统社会:多元的结构[J].中国社会经济史研究,1988(3):1-7.
- [15] 蒋楠.历史视野下的中国乡村治理[N].光明日报(理论周刊·史学),2015-4-8(014).
- [16] 萧公权.中国乡村——论19世纪的帝国控制[M].台北:联经出版社,2014:29-58,592.
- [17] 秦晖.传统十论:本土社会的制度、文化及其变革[M].上海:复旦大学出版社,2003.
- [18] 吉尔伯特 罗兹曼.中国的现代化[M].陶骅,等,译.上海:上海人民出版社,1989:123.
- [19] 黄宗智.国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望[J].开放时代,2019(2):20-35,7-8.
- [20] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1996.
- [21] 赵世瑜.吏与中国传统社会[M].杭州:浙江人民出版社,1994:324-325.
- [22] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会学文献出版社,2003:118.
- [23] 胡孝红.社会管理模式创新的法理与实证研究——以宜昌市网格化管理等为例[M].厦门:厦门大学出版社,2014:61.
- [24] 田毅鹏.城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J].学习与探索,2012(2):28-32.
- [25] 丁友良.创新农村社会管理模式促进农村社会稳定——舟山渔农村“网格化管理、组团式服务”的经验与启示[J].农村·农业·农民,2009(11):56-59.
- [26] 杨光飞.网格化社会管理:何以可能与何以可为?[J].江苏社会科学,2014(6):37-42.
- [27] 王佳星,龙文军,刘年艳.农村网格化管理——乡村治理方式的创新[J].农村工作通讯,2016(20):36-39.
- [28] 贺雪峰.乡村治理的社会基础:转型期乡村社会性质研究[M].北京:中国社会科学出版社,2003.
- [29] 刘志琴.礼俗互动是中国思想史的本土特色[J].东方论坛,2008(3):1-8.
- [30] 温铁军,张俊娜,邱建生.居危思危:国家安全与乡村治理[M].北京:东方出版社,2016.
- [31] 张士闪.礼俗互动与中国社会研究[J].民俗研究,2016(6):14-24,157.
- [32] 季中扬.新乡贤参与乡村治理的民俗文化资源[J].江苏社会科学,2019(2):89-94,258.
- [33] 徐勇,王元成.政府管理与群众自治的衔接机制研究——从强化基层人大代表的功能着力[J].河南大学学报(社会科学版),2011(5):102-106.

- [34] 赵世瑜,李松,刘铁梁.“礼俗互动与近现代中国社会变迁”三人谈[J]. 民俗研究,2016(6):5-13.
- [35] 高兆明.中国古代“德治”发微[J]. 江苏社会科学,2002(3):166-170.
- [36] 向玉乔.国家治理的伦理意蕴[J]. 中国社会科学,2016(5):120-135,206.
- [37] 杨逢银.需求导向型农村社区服务网络化供给模式研究——基于浙江舟山“网络化管理、组团式服务”的分析[J]. 浙江学刊,2014(1):209-216.
- [38] 桂华.网格化管理未必适用农村[N]. 环球时报,2018-08-30(15).
- [39] 常建华.宗族与农村基层社会控制的历史和现实[M]//肖唐镖,史天建.当代中国农村与乡村治理.西安:西北大学出版社,2002:105-106.
- [40] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[Z].2019-11.
- [41] 李强.社会分层十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2008:17.

(责任编辑:宋雪飞)

Interaction Between Etiquette and Custom: The Logic of Rural Grid Management and New Able Villagers' Rule of Virtue

ZHANG Xingyu, JI Zhongyang

Abstract: In recent years, with the development of promoting the modernization of national governance system and governance capacity, the practice of rural grid management explored and implemented by local governments has become an important measure to solve the plight of rural social governance. The core of rural grid management lies in the “grid” of people, and this governance method helps to improve the urban-rural grassroots governance system that combines autonomy, rule of law, and rule of morality under the leadership of the party organization. At present, the introduction of rural grid management concepts in various parts of China has brought about a great improvement in rural social governance. However, some rural communities still face new dilemmas such as “grid weakness”, “grid unsmooth-fulness” and “population crisis in the grid”. At present, the concept of rural gridding practice in China has undergone a new trend from “management” to “service” and even “governance”. The new able villagers have gradually become a potential force embedded in rural gridding management. By exploring the cultural logic and operation tradition of “interaction between etiquette and custom” in Chinese rural society, giving full play to the key linking function of new rural talents in the grass-roots rural “Moral Governance” link, and effectively opening up the “down and up” channel of rural grid management, we can further improve the rural governance mechanism, enhance the rural governance ability, and promote the transformation of the advantages of “Moral Governance” of new rural talents into the foundation the governance efficiency of “grid” in rural society.

Keywords: Grid Management; New Able Villagers; Rule of Virtue; InteractionBetween Etiquette and Custom