

【农村社会发展】

# 现代化进程中的农村社区风险及其治理

李增元,尹延君

(曲阜师范大学 政治与公共管理学院,山东 日照 276826)

**摘 要:**作为广大居民日常生活居住、生产发展的重要载体,农村社区是各种风险的频发地和聚集地。在农村社区治理现代化实践探索过程中,居民生存发展、社会稳定、经济运行、权力运行、财务运行、突发性公共事件等都给广大社会居民带来各种风险。这些风险不仅制约着社区居民日益增长的美好生活需要的满足,同时也影响基层社会和谐与基层政权稳定,阻碍国家治理现代化目标的实现。总体上来看,传统经济发展统辖社会治理的理念、“应付”治理思维逻辑与事权下放和财权收紧的制度设计、市场优化配置资源与特殊性社会生产要素的运行制度、强化治理理念与外强中干的基层政权运转制度是农村社区多重风险并存的重要原因,深层次原因体现为在国家治理现代化的具体实践中长期存在偏差的“理念—制度”治理逻辑。在现代化发展进程中,如何夯实国家治理现代化基础,保持基层社会稳定与有效治理,不断满足社区居民日益增长的美好生活需要,实现乡村善治目标,需要转变治理理念,重构现代新型农村基层治理体系,从而有效规避农村社区风险、推进国家治理体系和治理能力现代化进程。

**关键词:**农村社区风险;风险治理;治理体系

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)02-0081-12

## 一、问题的提出

人类社会自产生以来就面临各种风险,大部分风险源于人类的实践活动。风险如悬在人类头上的“达摩克利斯之剑”,对经济社会发展、人类思想观念都带来深刻影响。就轴心原则而言,风险社会的跳帧无论在时间上还是空间上都是无法从社会的角度进行界定的现代文明制造的风险<sup>[1]</sup>。进入后工业社会,流动的生活就像流动的现代社会,没法保持它的形态<sup>[2]</sup>,不确定性因素使利益冲突增多,人类在改造自然的同时也遭受自然的惩罚。在流动的现代社会,首要的敌人是源于不确定性弥漫于四周的恐惧,这种恐惧浓缩为对行动的恐惧,随后便是新型政治之不透明以及世界的难以测度,神秘所笼罩之处正是打击的发源地<sup>[3]</sup>。在现代化进程中,原有封闭、同质、单一的传统农村社会逐步解体,现代农村社会日益走向开放、流动,社会分层、价值观念多元、利益分化使农村社区成为多样权力的交汇处、多重利益的集合体、多种矛盾的集聚地,社区风险治理日益成为新时代的新命题。

关于社区风险治理的研究受到国内外学界高度重视,主要集中在风险治理的内容、主体、诱因、对策等方面。首先,对社区风险治理内容方面的研究。迈克尔·曼德尔<sup>[4]</sup>指出乡村风险社会中存在风险民主问题,环境风险是一个伟大的平均主义者,像辐射或烟雾这样的污染不会考虑社会界线。张永理<sup>[5]</sup>指出,农村社区的风险主要分为自然风险、人为风险和复合风险三大类,

收稿日期:2018-12-29

基金项目:泰山学者工程专项经费资助项目“中国特色社会主义乡村振兴战略中的乡村治理新体系研究”(tsqn201909105);山东省社会科学规划重点项目“新时代农村现代化中的社区治理体系现代化研究”(18BXSXJ17)

作者简介:李增元,男,曲阜师范大学政治与公共管理学院教授,博士生导师;尹延君,男,曲阜师范大学政治与公共管理学院硕士生。

且表现出新型性、相关性和阶段性的特征。其次,对社区风险治理主体的分析。亚当斯<sup>[6]</sup>指出,风险社会是人为混合世界,其不再是民主—国家单位的主体研究,而是通过相互依赖、相互关联等核心概念重新理解引起风险的主体。詹承豫<sup>[7]</sup>认为,转型期农村社区风险治理强调主体多元化,包括基层领导、村干部、村民、市场、各类民间社会组织,还包括新乡贤和乡村精英等,即风险治理主体具有多元性。再次,对社区风险治理诱因的分析。刘玉蓉<sup>[8]</sup>指出,制度供给与需求的非均衡状态导致社会风险向底层聚集、当地人口对外来群体的排斥、新生代外来人员的困惑滋生反社会倾向等是主要影响因素。朱华桂<sup>[9]</sup>认为,社区外部环境如社区所在的区域对社区的友善和支持程度,社区内部环境如社区价值观、文化、结构等因素都造成农村社区的风险多发性,这些都会导致社区风险滋生。最后,对如何化解社区风险提出了相关思路。刘佳燕<sup>[10]</sup>认为,在社区韧性建设中引入多元治理理念,通过共同管理、组织化学习促进社区的主体能动性。张永理<sup>[11]</sup>认为,要完善制度性与非制度性相结合的农村风险治理体系,培育居民风险意识和逃生避险、自救互救的基本技能,逐步建设有准备、有抵抗力和有恢复能力的社区。

随着人类实践活动范围不断扩大,风险领域不断扩展,且呈现非均衡状态,学界对社区风险的讨论具有重要启示意义。在内外力量推动下,现代乡村社会从乡土中国向后乡土中国、乡土社会向后乡土社会转变,由国家建构的农村新社区正被改造为现代公共治理单元。国家尝试借助农村社区平台实现资源下沉、权力下放,强化管理与服务水平,逐步将农村社区发展为能容纳多元主体的开放包容型基层社会,农村社区成为多样化身份居民共同生活、社交的基础场所,更趋向于现代城市社区方向发展。同时,农村社区亦处于由地方政府主导的基层治理体制框架中,涉及政治、经济、社会、文化各种事务,并体现一定的乡土文明。总体来看,现代化发展进程中的农村社区已经不同于传统乡村社区,与现代城市社区又具有一定差距,是一种链接传统乡村社区与现代城市社区的中间过渡形态,这种特殊的社区形态也使其面临的风险更为特殊。

党的十九大报告提出,实施乡村振兴,坚持农业、农村优先发展,加快推进农村现代化。乡村振兴,治理有效是基础。现代化发展给乡村社会带来前所未有的机遇,使其发生巨大变化,但仍面临诸多问题。在复杂环境下,基层治理能力不足、财政基础薄弱等问题都给农村社区治理造成较大冲击,潜在风险具有阶段性、复杂性和不可预见性。值得注意的是,现代农村社区日益进入风险时代。社区既是风险的发生地,亦是风险的承担者。现代农村社区的这些风险如何呈现,其生成机理如何,又如何进行规避?当前学界研究并没有进行系统分析,这正是本文的重要研究关注点。

## 二、多重风险并存:农村社区治理现代化实践的新挑战

在中国特色社会主义新时代,农村社区治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,亦是推进乡村振兴战略、实现有效治理的重要基础。实践中,农村社区治理现代化发展受到内外环境和既有治理体制的影响,因此,农村社区治理现代化的实践过程是一个机遇与风险并存的过程。

### (一) 自然生态系统破坏带来的居民生存发展风险

环境风险的第一定律是污染与贫困形影相随<sup>[12]</sup>。社区作为居民居住、生活的场所,也是一个完整的生态系统,它由自然生态系统、社会生态系统等诸多系统构成。社区自然生态系统涉及社区居民的外部生存环境,对社区居民的生存发展极为重要。正是认识到自然生态系统对农村居民生存发展的重要性,20世纪下半叶,中国台湾、日本等就曾发起以改善居民生态环境、强化外部支持的社区营造活动,改善人的外部生存发展条件。从中国来看,农村社区正处于由相对非现代化向比较现代化转型阶段,在实施新型城镇化、工业化进程中,过分追求GDP给原本脆弱的农村自然生态系统带来了前所未有的挑战<sup>[13]</sup>。诸多地方政府过分重视招商引资、推动经济发展,忽视自然生态建设。虽然人类可以在实践中不断改变自然,赋予自然以人类的目的

与意志,但作为生态学的人更要服从生态规律<sup>[14]</sup>。当自然生态破坏引发的矛盾不能有效解决时,居民往往通过群体上访、聚众等非正常渠道表达诉求、维护权利,进一步上升为更高层次的风险。近年来,陆续出现因生存发展环境破坏引发的群体性事件正是有力的证明(表 1)。环境污染、生存风险所带来的影响会形成强大的连锁反应,逐步渗透政治、经济、文化等领域,进而形成累积放大效应。社区生态与社区治理具有内在关联性,虽然农村社区具有一定的生态环境承载力,但一旦超出这一承载力,社区治理将呈现更大的脆弱性。因此,自然生态环境破坏是新时期农村社区治理的重要风险隐患点。

表 1 生存发展风险导致的典型社会群体性事件

时间	地点	群体性事件	处理结果
2005.8	浙江长兴	因环境严重污染,儿童铅中毒,村民围堵天能电源公司,数千群众与警方发生冲突,造成多人受伤	异地搬迁
2009.8	陕西凤翔	因儿童体检发现血铅超标,村民恐慌,与当地东岭冶炼有限公司发生冲突,地方政府部门未及时解决	受影响村民搬迁
2012.7	江苏启东	造纸厂排放大量污水至启东附近,数千居民集体呼吁,出现暴力行为,最终地方政府妥协	关停
2015.6	福建三明	中节能项目危害指数达到 5 星级,村民极度反对,围堵镇政府,参与人数达万人,迫使项目暂停	关停
2018.4	河南淅川	九重镇工业园区的九富冶炼公司燃烧大量煤炭或焦炭导致附近居民与公司发生冲突,暂停生产	关停

(二) 利益矛盾纠纷引发的社会稳定风险

国家治理的过程是调整利益关系、进行资源再分配的过程。社会结构的分化及利益需求的多样性都对利益调整、资源配置提出更高要求,利益分配不均衡极易导致社会不稳定。从现实来看,农村土地资源纠纷、劳资经济纠葛、房产矛盾等依然是群体性事件的主要诱因,农民、城市居民、工人、业主等是群体性事件的主要参加人群<sup>[15]</sup>。在利益调整中,因经济利益、社会保障等引发的冲突屡见不鲜,有的甚至演变成群体性事件,如孟连事件、晋宁事件等就是典型事件。农村社区冲突发生的主体不再是内部农户之间、村社之间的民间性质的资源利益纷争,而是转换为农民和基层政府之间的政治性冲突,表现为农民为了捍卫自身权益与基层政府之间的抗争<sup>[16]</sup>。从规模上看,近几年由不同阶层的利益受损而引发的群体性事件越来越多。我们前期调研发现,在农村集体产权改革实践中,经营性资产的平均配额、股权分红和经营管理,资源性资产的统一归属问题,易导致村民之间、村民和村干部之间关系恶化,给社区治理带来冲击;资本下乡及外来人员进入乡村社会改变了社区社会结构,社区内形成了不同的圈层,导致社区融合度不高;在市场经济时代,个人嫉妒和猜忌心理滋生,这些都易于导致基层社会不稳定、社会局势恶化,成为诱发社会稳定风险的因素。当代农村社会正经历着前所未有的变革,利益关系的调整极易引发较大社会稳定风险。

(三) 集体产权改革不到位带来的经济发展风险

经济风险是经济领域中因经济失衡、制度缺陷或运行混乱等原因导致的对经济系统形成严重威胁致使经济效率损失的可能性<sup>[17]</sup>。近年来,为保障集体经济成员的经济权利,国家启动了农村集体经济产权改革。该项改革的核心是通过要素重组构建符合现代市场经济的股份化集体经济组织,参与市场经营,增强经济收益。不过,我们对东部沿海多个省份调研发现,村民及村干部对当下的集体产权改革都有很大顾虑,开放流动使得村民身份及人口数量不断变化,股民身份如何界定、股份如何分配等都容易引发矛盾。对于经济较薄弱地区,由于地理位置较偏、投资潜力较低,可量化的资产较少,特别是涉及债务问题,潜在改革风险较大。同时,集体产权改革的经济股份多为厂房、沿街租赁房及其他形式资产和资金折股,多数村庄早期集体经济积累较少,按照市场原则运行易出现投资亏本甚至倒闭等现象,导致集体经济改革后的经营面临不确定性。像财富一样,风险分配也遵循着等级模式,只是完全颠倒了过来,财富总是积聚在社



会的顶部,而风险却总是向社会的底部累积<sup>[18]</sup>。实际上,社会财富在不同社会阶层之间有一个自由流动过程,社会财富往往集中在少部分人手里,而更多的社会风险由社会下层人员承担。在农村集体经济改革中,农民转股民,身份变化使权利进一步强化,不过,改革中存在不确定及风险叠加效应,股民往往不愿共同承担市场经营风险,改革后集体经济发展中也存在较大风险。

(四) 基层腐败和黑灰势力引发的权力运行风险

随着政府职能转型,各种资源下沉基层社会,基层腐败和“黑灰”现象也是农村基层治理中面临的重要风险问题。村委会是基层群众性自治组织,是乡村社会治理的重要主体,拥有一定的公权力。在实际工作中,基层政府与村干部具有较强的利益连带关系,基于掌握的公权力产生腐败问题的风险较大。2018 年上半年,全国各级纪检监察机关共查处扶贫领域腐败和作风问题 4.53 万个,其中,腐败问题占 42.16%,村干部与基层乡镇干部通过结成“权利—利益”共同体,合伙牟利、共同腐败。更有甚者,随着农村社会发展日益受到重视,各种资源开始下沉基层社会,在开放、流动中,诸多地区基层治理人才缺失,黑灰势力趁机进入基层政权体系把持基层权力,甚至地方政府与其合谋侵占公共资源,并“巧妙”利用这股力量来治理基层社会。这些势力以各种手段操控村干部选举,获取政治身份和政治权力。权力较大者通过利益交换和承诺,将风险转嫁给权势较小者<sup>[19]</sup>。在经济发达的部分农村地区,村庄决策将村民排除在外,大量下乡公共资源被截留、占有,基层治理被部分黑灰势力把持,导致治理绩效大打折扣,呈现出内卷化趋势。因此,村民自治制度虽然在法律上得到贯彻,事实上却被不同程度地架空,而成为一种形式化的制度<sup>[20]</sup>。构建稳固的现代基层政权体系及基层治理体系,巩固基层政权运行的社会基础势在必行,这也是避免基层权力运行风险的根本所在。

(五) 乡村债务累积带来的财务风险

21 世纪以来,基层政府盲目的政绩观、村民自治的乏力等,使基层政府债务累积。审计署发布的结果显示,截至 2013 年 6 月,全国乡镇政府负有偿还责任的债务 3070.12 亿元,负有担保责任的债务 116.02 亿元。田孟<sup>[21]</sup>认为,以举债为主要模式的项目筹资配套政策是诱发村级债务的制度原因;村民“无责任的发展欲”是造成村级债务的自身原因;村干部谋取私利的行为是造成村级债务膨胀的核心动力;乡村利益共同体是造成新村级债务失控的深层原因。现实来看,村级债务有两种来源:一是常规性债务,即早期村庄和社区建设带来的债务,包括税费改革前村庄为完成上级政府计生任务的垫支、拖欠的工资,村庄建设的投资,迎接上级检查的招待支出,村庄日常运转、拖欠款项和村干部的贪污挥霍等;二是转嫁债务,21 世纪以来,中国启动了新一轮农村综合改革,从早期以改善农村硬件建设到强化管理服务的软件建设,再到乡村振兴,虽然每年国家不断向农村投入大量财源,但诸多资源被各级政府或其他主体截留,致使真正到达农村基层的资源大打折扣,大量建设经费需要村庄自己承担,这种成本转嫁的行为造成村庄债务负担过重。笔者于 2014 年对东部 X 市各县(区)部分农村社区调研显示(表 2),社区中心村是农村社区建设经费投入的大头,这也是新时期村级负债负担重的重要原因,如何化解这部分债务目前并没有很好的方案。负债成为农村经济发展和治理现代化的重要制约。

表 2 X 市县(区)部分农村社区建设经费投资来源情况比较 单位:万元

社区名称	市、县(区)、镇政府	社区中心村	中心村投资所占比例
B 区 T 社区	15	190	92.70%
E 区 U 社区	30	60	66.70%
D 县 L 社区	150	1450	90.60%
C 区 V 社区	20	274	93.20%
F 区 K 社区	60	100	62.50%
A 县 W 社区	90	60	40.00%

(六) 突发性公共事件带来的生命安全和身体健康风险

现代社会风险无处不在,并以各种全新的方式呈现出来,突发性公共事件对广大社区居民

生命安全和身体健康带来重大冲击。特别是以重大传染病疫情、群体性不明原因疾病等为重要表现形式的突发性公共卫生事件严重威胁着社区居民的生命、健康安全,影响着基层社会稳定性。处于全球化时代,突发性公共卫生事件的影响极易跨越国界,影响着整个人类,如 2019 年底发生的新型冠状病毒,是新中国成立以来在中国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的突发性公共卫生事件。新型冠状病毒导致全国上百万民众感染,以迅雷不及掩耳之势蔓延至城乡社区,并向全球扩散。在社会开放、流动背景下,农村社区是多元身份居民重要集聚空间,一旦突发性公共卫生事件产生,其后果不堪设想。首先,相较于城市,农村居民防疫知识不足,防疫手段单薄,防范意识不够,容易导致疫情扩散,面对突发性公共卫生事件也往往不知所措。其次,面对突发性公共卫生事件,基层政府危机管理意识不强,应急协同指挥组织能力缺乏,有效应对手段及经验不足;在处理突发性公共卫生事件时,往往疲于应付。再次,受体制机制限制,基层政府资源配置能力有限,处理突发性公共卫生事件的专业人才力量不足,力不从心,一旦处理不当将会给居民的生命健康造成更大威胁。同时,突发性公共卫生事件的发生与传播,容易造成居民恐慌心理、焦虑烦躁情绪,甚至造成人们的极端心理及心态崩溃,形成更大范围的社会不稳定性。在 SARS、新型冠状病毒扩散期间,都出现了居民焦躁、恐惧、沮丧、无助、消极的情绪,对人们的身心产生了较大影响。最后,突发性公共卫生事件期间实行的管控机制,也对社区居民的日常生产、生活、出行、工作等方面带来影响,改变了人们既有的行为实践方式,冲击着原有的乡村秩序,给人们带来的影响是深层次的。

整体来看,在现代化进程中,农村社区是诸多风险的发生地和传播地,多重风险在社区范围内呈现出叠加趋势,极易引发上访、聚众、游行、示威等群体性事件。积极应对多重风险挑战,需要有效找准风险诱因,有针对性介入并化解风险,最终实现基层社会治理和谐稳定有序发展。

### 三、农村社区风险的“理念—制度”分析

社会变革和人类发展是在各种理念指引下以具体政策与制度实践来实现的。向善是人类社会永恒的价值追求,价值层面的向善理念需要转化为具体实践理念,并建构具体的制度才能有效指引现实生活。亚当·斯密用“看不见的手”这一理念论述了独立、不受国家权力侵犯的经济领域存在的合理性,倡导建构自由放任的经济政策。罗尔斯提出了“基本善”理念,并主张通过建构相应的政治、社会制度来实践相关理念。在不同历史时期,各种理念成为社会发展的指引,以理念为指引制定的各种制度成为推动社会发展的重要工具。

在现代化进程中,国家治理也体现着理念先导、制度推动的实践逻辑。改革开放以来,中国经历着一场前所未有的全面社会转型,中国社会正在从计划经济体制向社会主义市场经济体制的理念转化,正在从封闭半封闭社会向开放社会的理念转化,正在从同质单一性社会向异质多样性社会转化<sup>[22]</sup>。一个国家选择什么样的国家制度体系,不仅是由这个国家的历史传承、文化传统和经济社会发展水平所决定的,也是由相应的理念所决定的<sup>[23]</sup>。制度变迁的轨迹和方向取决于参与其中的多重制度逻辑及其相互作用<sup>[24]</sup>。中国取得的巨大进步正是在理念指引下建构各领域的制度来推动实现的,不难看出,理念在指引国家发展中处于核心地位,治理制度是落实治理理念的外在表达。国家治理社会的过程本质上是理念再生产的过程,国家根据不同时期的发展规划来形成理念,在相应理念指引下建构具体制度治理社会,并引导社会发展向既定的目标迈进。

在不同历史阶段,执政者都以理念为指引构建具体的制度指引实践发展。中华人民共和国成立以来,国家治理经历了从计划经济发展到市场经济发展的理念转变,从政府的单一管理到多元主体的治理理念转变。改革开放四十年来发展的焦点集中在“物”上,经济运行更注重物质追求;人成为经济增长的工具,正如马尔库赛所描述的“单向度的人”;注重物质追求,忽视其他领域的协同发展;注重当代人的利益需求和眼前利益,忽视人的长远利益;追求满足人类需

求,而忽视生态系统的维护和发展。集权下的分权使地方政府在吸收上级政府理念及落实政策中拥有较大弹性空间,执行时就会出现利益偏好选择,带来其他领域建设的负面影响。地方政府根据自己的行动逻辑及利益偏好配置资源,积极实现认为重要的目标,而对于认为并非重要的目标,可能会应付了事<sup>[25]</sup>。进入 21 世纪以来,中国社会结构急剧变化,新社会要素不断生成,使整个社会发展摇摆不定,长期积蓄的危机随时爆发。现代乡村社会的权力集中在“上头”,责任和义务下沉到基层,基层无权、无钱干事,债务问题突出,经济社会矛盾尖锐以及基层治理腐败和“黑灰化”现象严重。结构的转化、机制的转换、观念的转变是导致风险诱发的关键<sup>[26]</sup>。当代农村基层治理实践中面临着一系列风险,这些风险无论是数量规模还是产生的后果都比以往风险的危害性更大。这些风险与过去过度注重经济发展和眼前利益的发展理念有着必然的联系,物本性、单一性、片面性、偏差性导致经济优先发展、社会治理弱化,理念偏差使制度运行呈现出一定困境,无法有效应对基层社会治理的各种问题(图 1)。

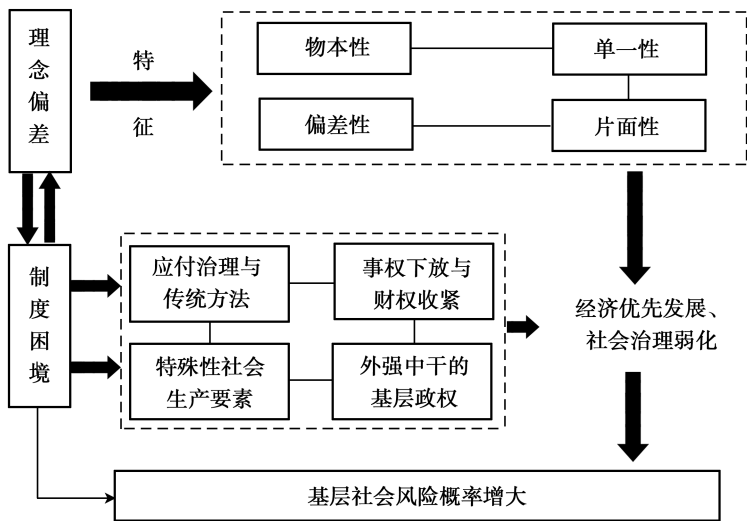


图 1 基层治理的“理念—制度”逻辑及蕴含的风险

第一,经济发展统辖社会治理理念。在现代社会,“增长至上”的传统发展理念仍是各级政府的重要行为指引。不少地方政府把“以经济建设为中心”归结为“以经济增长为中心”,只注重经济发展而忽视人与自然协调发展,造成人与自然关系的紧张或对立<sup>[27]</sup>。在“以经济建设为中心”和“稳定压倒一切”引导下,地方政府对于经济建设和维稳工作表现积极,而在教育、医疗和社会保障等民生服务投入不够,即地方政府形成了重视经济建设而忽视社会治理的传统思维<sup>[28]</sup>。这种行为模式影响农村社区治理的投入力度。在市场经济运行中,政府的管理活动使得地方政府更加追求利益最大化,对基层社会关系、调节民众利益需求、矛盾解决的力度不够。地方政府在农村社区建设中扮演着领导者角色,村庄政治和经济决策都要经过基层党委和地方政府同意。由于农村社区建设涉及较多财政投入,一些地方政府便紧抓经济利益,甚至高于中央下达的服务和帮扶职能,更多关注如何维持自身的财政收益,为农村提供公共产品和服务的动力不足,内在体现着经济发展思维统辖社会治理、以经济发展水平评价社会治理质量的内在逻辑。

第二,“应付”治理思维与事权下放、财权收紧的制度设计。地方政府具有“双面人”特征:一方面,地方政府是“公共人”,在制度设计、政策制定及行为中彰显公共利益,是国家的代言人、社会公共利益的维护者;另一方面,地方政府还是“自利者”,具有较强利益偏好性,在维护公共利益的同时追求自身利益最大化,易于在公共利益与地方利益中寻找平衡点。在基层治理中,地方政府存在“应付”治理思维,即“不出事逻辑”或“懒政”。这种思维与制度设计有着必然联系。一是上级政府的考核直接关系到地方政府官员的政治前途,这一定程度上制约着地方政府行为,呈现出“懒政、怠政”现象;二是事权下放、财权上收的制度设计,导致基层财政基础薄



弱,无力从事各项事业建设。近年来,地方政府公共服务、社会管理职能日益增多,但是相应权力却集中在上级政府,地方政府借助手权力将治理任务下移,治理成本转嫁给乡村社会。这种事权下放和财权收紧的制度设计极易导致矛盾累积、风险增加。在这场锦标赛中,中央是竞赛的发起人和规则的制定者,地方则是参赛的运动员,地方政府的领导人会由此得到政治荣誉以及晋升<sup>[29]</sup>,这种地方政府的利己性导致其应对现代乡村社会各种矛盾与冲突的能力不足。

第三,市场优化配置资源与特殊性社会生产要素的运行制度。消费资料的分配,都是生产条件本身分配的结果<sup>[30]</sup>。不同社会生产要素在资源配置中发挥作用方式及潜在价值与相应的体制有着必然联系。随着经济体制的转换,各种市场要素的增值空间进一步扩展,党的十八届三中全会提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”,各种生产要素的潜在价值被激发。在深入推进农村社区集体产权改革中,正是通过人力、资本、技术与农村增值性生产要素、经营性资源等的有机结合,推动农村经济转型。然而,大部分农村集体经济合作社是以土地、租赁厂房、沿街楼、部分企业为主要生产要素,它们的运行并不是以生产商品、提供服务为主,即使有些社区有经营性企业,但承受风险的能力较低。经过股份制改革建立股份制公司,按照国家相关规定需要按照市场机制运行,参与公平竞争,表面上发挥了市场在资源配置中的决定性作用,但社区集体经济经营性资产多为租赁或服务业,受到市场行情影响很大,增值保值空间有限,市场风险很大。并且,目前国家还未能根据农村集体经营性资产要素的特殊性、农村集体经济运行的特殊性,建构与之相适应的具体市场运行制度,也不能与市场生产商品的企业一视同仁,否则不仅不利于市场经济的壮大,还容易带来较大的运营风险。

第四,强化治理理念与外强中干的基层政权运转制度。随着国家治理现代化的推进,基层治理日益受到党和国家的高度重视。党的十九大报告提出,加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,打造共建共治共享的社会治理格局。农村基层政权在基层治理中发挥着至关重要的作用。税费改革后基层政府机构进行了精简与合并,基层政府的“瘦身”使基层政权处于悬浮状态,精简人员和权力“真空”导致中央政府通过传统的“命令—服从”的方式实现治理。不过,基层政府“瘦身”的同时承担的职能越来越多,不仅承担日常管理与服务,还要完成上级下派的各种事务,政权运行力不从心。此时,黑灰势力趁机填补基层政权,导致基层政权“黑灰化”。另外,国家通过中央对地方政府人权和事权的高度控制实现对地方政府行为的底线控制<sup>[31]</sup>,并通过“运动型治理”开展各项工作,新农村建设、新型农村社区建设、乡村振兴战略等各项任务都给地方政府带来挑战。为完成国家治理目标,地方政府在“无人可用、无权可行”的状态中没有足够的精力进行基层治理,民众的利益诉求很容易被忽视,社会矛盾不能得到有效解决,应对各种突发性事件能力不足,对潜在风险辨别能力及处理技巧缺乏经验。基层政权“外强中干”,难以适应现代治理发展要求。

## 四、理念转变及体系重构:现代化中的农村社区风险治理之道

现代社会风险无处不在,并与人们的日常生活紧密联系。农村社区社会风险具有传导性,基层社区的各种风险通过有形与无形的渠道迅速向外扩展、向上传递,引发更严重的问题。现代社会发展中的诸多风险是治理理念偏差、制度缺陷及监督不完善所造成的。规避社区风险,夯实国家治理现代化的基层基础,需要转变治理理念,优化基层治理体系。

### (一) 规避社区风险的四重理念

从当前农村社区发展面临的风险来看,诸多风险源于治理理念,外在于以相应理念建构的制度实践。在现代化进程中规避社区发展风险,必须转变社区治理理念。

第一,从重视经济发展到重视人的发展。实现人的自由全面发展是人类社会的最终目标,亦是一个系统性过程。片面强调经济发展导致人类生存环境恶化,可利用的资源枯竭,发展达到极限,难以继续下去<sup>[32]</sup>。国家整体发展水平取得巨大进步的同时,人民的需求更加多样化。

“中国特色社会主义进入了新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,以“人民为中心”的发展已经成为时代发展的必然选择,人的自由而全面发展成为现代社会发展的新目标。面对各类风险和突发性公共事件,各级政府要将维护人的生命财产安全、身体健康,促进人的发展作为头等大事。重视人的发展则必须将人的健康发展、生存发展条件的改善、美好生活需要的满足作为重要目标,改变过去不合理控制资源的使用和开发、生态问题频发、人的健康发展受到威胁、弱势群体难以得到有效保障、社会贫富分化悬殊等问题,紧紧围绕“人”这个核心出发进行现代化建设,进而在科学发展与社会和谐的辩证关系中规避和减少风险的发生,降低风险造成的损失。

第二,从维护稳定到治理有效。改革开放四十年来,中国农村社会发生巨大变化,但农村空心化、老龄化、人才缺失现象日趋严重。同时地方政府还没有有效适应服务型政府转型提出的新要求,存在政权上浮、功能弱化等问题,难以应对现代化发展带来的冲击。在“维稳”和“管控”理念下,地方政府贯彻“稳定压倒一切”的思维,把守“不出事”底线。党的十九大明确指出,在经济建设取得重大成就的同时,更要追求不断推进国家治理体系和治理现代化,构建系统完备、科学规范、运行有效的治理方式。基层社会治理体系和治理能力现代化发展是历史必然选择,这就不仅需要做到管理服务下沉,还需要将治理重心下移,各级政府必须从过去“维稳”和“管控”思维中走出来,构建强有力的基层政权,设计有效的治理体系,从维护民众合法权利、满足民众利益需求的角度维护社会稳定,在疏导社会情绪中促进社会和谐,通过构建系统性治理思维实现治理有效。

第三,从被动化解矛盾到主动保障权利权益。在日益浮躁的现实社会,利益冲突导致共识更加难以达成,小矛盾易引发大冲突,地方政府优先考虑社会稳定,不能很好地从权利保障角度解决问题,致使基层社会产生对政府的不信任。新时期乡村社会的乡村振兴战略、产业结构调整、产权改革等,都涉及农民的直接利益,利益调节的不平衡、财富占有的不公平和风险分配的不均等,极易导致民众关系的紧张和对立,各种风险隐患增加。各种突发性公共事件严重损害广大居民各方面权利及权益。如果这些风险不能及时解决,当它们累积到一定程度时,就会把社会推向混乱、动荡的深渊,危害社会稳定和安全<sup>[33]</sup>。进入21世纪,虽然各级政府的管控能力有较大提升,但农民的权益意识也在不断增强,利益诉求更高,这就要求各级政府转变理念,从过去的“被动化解矛盾”转变为“主动保障权利权益”,积极回应农民的正当权益诉求,积极主动协调好各种利益关系,主动保障农民的合法权利,在保障权利权益中减少基层社会各种风险的发生。

第四,从风险后置到风险评估。改革开放以来,在利益调整转换中,各级政府开始重视风险评估工作,但工作的重点聚焦于大型群体性事件,而且现有的风险管理机制和管理技术不够完善,对风险的预判不够准确和及时。另外,基层政府“事后逻辑”的风险治理思维,将一些风险事件的发生归咎于“天灾人祸”,不可避免。在基层治理中,对社区层面的经济利益和矛盾纠纷、基层治理腐败、文化认同、社会问题等可能诱发的风险评估较少。现实来看,当前现代乡村社会内部矛盾频发,危害性越来越大,成为各种宏观层面公共事件产生的导火索,目前这是风险评估与风险管理中相对薄弱的环节。因此,各级政府要转变风险评估理念,建构完善的基层风险评估体系,重视对农村社区内部可能引发的社会风险、经济风险、文化风险和生态风险等问题开展风险评估。创新社会稳定风险评估理念和评估机制,加强对突发性公共事件的提前监测与预警。由此,尽量将各种问题扼杀在基层社区,化解风险的发生和造成的伤害,提高规避和化解风险的能力。

## (二)治理体系重构:规避社区风险的具体思路

在新时期规避社区风险,必须适应时代发展要求转变治理理念,在此基础上重构基层治理体系,实现有效治理,推动乡村善治。

第一,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。从实践来看,必须赋予基层社会高度



自治权,加强农村群众性自治组织建设,坚持依法“自己管理自己,自己约束自己”的自我治理模式,保障居民自主、自治权利,以内部协商机制解决冲突、化解矛盾、调解纠纷,提升社区凝聚力与向心力;坚持依法治理,强化法律在维护农民权益、规范市场运行、生态环境治理、化解社会矛盾的权威,以法治为手段努力推动社区的良好法治环境,使社区治理主体能够做到依法参与、依法治理,真正形成法治型农村社区治理;建立“以规立德、以文养德、以评弘德和家风建设的德治建设体系”<sup>[34]</sup>,把优秀传统文化中的道德理念与人们日常生活紧密联系起来,发挥德高望重的群体在社区治理中的重要作用,推动实现家庭和睦、邻里和谐、干群融洽的生活氛围。构建自治、法治、德治相互衔接又相互补充的乡村治理体系,提升社区多元主体的主人翁意识和参与活力,从而降低社会矛盾和冲突,实现乡村善治。

第二,全力构建简约、高效的基层管理体制。简约高效的基层管理体制是有效规避农村社区风险的重要方式。优化乡镇党组织机构和职能配置,深化基层党组织体系建设。在农村社区,重点组建以乡镇为中心、各村庄及企事业单位为辐射空间的全覆盖型党组织体系,发挥新时代乡镇党委的领导地位,保障政权运行的人民性及服务性,充分落实基层党组织的政治领导、组织领导、思想领导,发挥党组织在整合资源、服务民众、保障民众利益、化解矛盾问题中的作用;优化乡镇政府部门的机构改革与职能配置,强化乡村基层政权建设。改变过去上下级条块对应的刚性机构设置和单线管理、利益部门固化的现象,重点建设生态环境保护、经济调解、应急管理、文化教育、公共服务等专业部门,构建具有事务针对性、专一化、规范化的精简服务型乡镇政府,在发挥经济社会管理权、综合执法权、财权等各种权力下,真正让乡镇政府在新时期基层治理中能够高效运转起来。

第三,全力打造共建共治共享的乡村社会治理格局。党的十九大报告指出,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。这需要改变政府“大包大揽”的单一主体治理模式,实现政府、社区、居民、专业社工、民间组织、新乡贤等多元主体参与的共建共治共享治理格局。政府要强化社会管理和公共服务职能,做社区治理的主导者、规划者和统领者,赋予社会更多自主权,发挥统揽协调的作用;激发专业社工参与社区治理的积极性,通过购买服务、财政支持等方式,发挥其在社区救助、志愿服务、社会帮扶、精神慰藉等方面的作用;培育社会组织主体意识,通过志愿服务、政府购买服务、公益创投等多种方式,激发其在农村社区治理中的活力;挖掘新乡贤和村庄“能人”,发挥个人魅力、知识和威望,更好地处理民间矛盾、平衡利益关系。充分发挥社区作为中间点的统筹协调作用及引导民众参与作用。通过多元主体共同参与社区风险治理的模式,提高社区治理的社会化、专业化、高效化水平,降低风险发生概率,构建良好治理秩序。

第四,构建系统型农村社区风险预警防范体系。预警与防范是实现社区安全治理目标的重中之重,这就要对农村社区的治理内容开展全面的风险辨识工作。农村社区风险评估是实现社区安全治理目标的重中之重<sup>[35]</sup>。从现实来看,不仅需要辨识重大财产损失和环境破坏的事故风险,还要评估居民因利益纠纷、利益诉求表达不畅等社区居民生产、生活中可能衍生矛盾和冲突的风险,更需要对突发性公共事件可能引发的居民生命安全和身体健康进行预警防范。这就需要形成县—乡镇—社区—小组等多层级的社区安全责任体系,以及“党政同责”“一岗双责”的安全责任机制、居民自我约束机制、居民利益需求响应机制、安全协管员队伍机制,明确各主体的风险监管责任,打造政府、专业技术人才、社会、居民、基层单位、市场主体等多元力量全方位全员参与的预警防范体系;建立多元主体参与的公共事件及危机管理专业人才培养体系,储备应急管理后备人才队伍;建立社区多元主体的监督和协调机制,形成乡镇政府、社区干部、村民代表、第三方组织等主体的协同预警联动机制;消除过去坐、等、靠的治理手段,提前制定预警工作方案,并形成村庄—社区—街道—县区—省市—中央的层层信息上报机制;对各种公共危机做好提前预判,同时定期进行突发性公共卫生事件的应急演练,增强民众对各种风险和危机的重视程度,提高全社会风险意识及应对风险和危机的能力。

第五,构建农村社区突发性公共事件快速应对处置体系。为有效应对农村社区突发性公共事件,在形成自下而上的快速信息报送机制基础上,需要构建灵活有效的突发性公共事件快速应对处置体系。建立集中统一高效的领导指挥机制,做到指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力的精准处置;加强公共事件和风险处置专业人才培养,健全执业人员的培养培训;在党的有力领导下,构建上到政府工作人员、下到乡村干部,各职能部门、专业人才、居民群众、社会力量、市场主体等合力形成的快速应对处置体系,形成专业人才及非专业人才搭配,一线人员及后勤人员联动配合,现代信息技术职称及多部门协同的联合协同支援体系;强化基层人才队伍建设,着力打造一支规模居中、结构合理、知识储备完善、具备较高综合业务能力的基层乡镇干部队伍,更加重视培养一支由基层乡镇干部、社区(村)干部、村民代表等构成的具有处置突发事件经验的乡村本土专业社会工作者;建立健全以政府为主体,社区、社会、市场主体共同组成的突发性公共事件后勤保障体系,把应急物资保障、居民需求和利益保障等作为公共危机处置和风险化解的重点后勤保障内容,按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、节约高效的原则,做到关键时刻调得出、用得上,由此真正构建起保障居民生命安全和身体健康为核心的快速应对处置体系。

第六,构建权益保障型诉求表达及回应体系。利益诉求表达的过程亦是释放社会内部能量、消解社会矛盾和风险的过程。应充分利用现代信息技术、网络资源及新媒体等,让广大居民在直接参与社区治理中表达利益、建言献策,协商解决各类问题。加强地方政府对民众利益诉求的回应体系建设,重点建立小组、社区、基层政府三级联动机制,借助现代信息技术充分发挥网格员、信息员的作用,根据民众的利益诉求表达内容将相关信息及时反馈给相关责任主体及相关职能部门,在尽可能短的时间内作出诉求回应,由地方政府统一调配各种资源,及时回应因利益不均、社会不公引发的社会冲突和矛盾问题,做到精准服务。同时,在回应民众关切问题的过程中构建“信息输入—信息输出—信息反馈”的多重循环回应体系,并充分发挥多元主体参与的协商治理机制,切实维护民众合法权利。

总体上来看,现代社会发展的过程是人们不断追求进步与尽最大努力避免各种风险对人类带来危害的过程。现代社会中的各种风险远远超出了传统自然风险范畴,以多种形式表现出来,其破坏性也不断增强。社会风险与人们的生产、生活密切相关,并逐步渗透到人们日常生活的各个领域,不仅威胁着居民的利益需求满足、生命财产安全以及美好生活的实现,还影响基层社会稳定与和谐,也关系到国家政权稳定、国家治理现代化目标的实现。农村社区中的各种风险不仅体现为自然的因素,也体现为人的因素,理念偏差中的制度设计不完善是其重要原因。在现代化发展中有效化解社区风险,促进基层社会和谐,不断满足社区居民日益增长的美好生活需要,推动乡村善治目标的实现,还需要政府进一步转变治理理念,构建适应时代发展要求的基层治理新体系。

#### 参考文献:

- [1] Ulrich Beck. World Risk Society[M]. Cambridge: Blackwell, 1999.
- [2] Zygmunt Bauman. Liquid Life[M]. Cambridge: Polity Press, 2005.
- [3] Zygmunt Bauman. In Search of Politics[M]. Cambridge: Polity Press, 1999.
- [4] Michael Mandel. The High—Risk Society: Peril and Promise in the New Economy[M]. New York: Times Business, 1996.
- [5] 张永理,徐浩.改革开放以来我国乡村社区风险变化研究[J].马克思主义与现实,2014(6):65-68.
- [6] Ulrich Beck. Conversation with Ulrich Beck[M]. Cambridge: Polity Press, 2004.
- [7] 詹承豫.转型期中国的风险特征及其有效治理——以环境风险治理为例[J].马克思主义与现实,2014(6):59.
- [8] 刘玉蓉.论城市外来工聚居社区社会风险生成逻辑[J].求索,2013(1):214-215.
- [9] 朱华桂.论风险社会中的社区抗逆力问题[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2012

(5):51.

- [10] 刘佳燕,沈毓颖.面向风险治理的社区韧性研究[J].城市发展研究,2017,24(12):91.
- [11] 张永理,徐浩.改革开放以来我国乡村社区风险变化研究[J].马克思主义与现实,2014(6):69.
- [12] 乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿,孙淑敏,译.南京:南京大学出版社,2004.
- [13] 俞正梁.全球化时代的国际关系[M].上海:复旦大学出版社,2000.
- [14] 虞新胜.“人与自然和谐共生”何以可能[J].齐鲁学刊,2019(5):64.
- [15] 张明军,刘晓亮.2016年中国社会群体性事件分析报告[R].中国社会公共安全研究报告,2017(10):4.
- [16] 温铁军.中国新农村建设报告[M].福州:福建人民出版社,2010.
- [17] 袁准.中国共产党执政风险防范研究[M].北京:中国书籍出版社,2012.
- [18] Ulrich Beck. Risk Society: Towards A New Modernity[M]. California: Sage Publication, 1986.
- [19] 马光选,刘强.风险制约型集体腐败的生成机制与治理路径[J].广东行政学院学报,2018,30(3):16.
- [20] 景跃进.村民自治的空间拓展及其问题[J].教学与研究,2001(5):21.
- [21] 田孟.新村级债务的形成机制及其破解之道——基于全国6省11村的调查[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2018,21(1):6.
- [22] 刘祖云.社会转型:一种特定的社会发展过程[J].华中师范法科学报(哲学社会科学版),1997,36(6):37.
- [23] 宋鑫华.核心政治:当代中国国家治理的制度逻辑[J].学术论坛,2015(8):16.
- [24] 周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学,2010(4):132.
- [25] 李齐,李欢欢.乡村治理中地方政府行为逻辑的重构[J].理论探讨,2017(6):19.
- [26] 刘祖云.社会转型问题解读[M].武汉:武汉大学出版社,2005.
- [27] 崔德华.风险社会理论与我国社会主义和谐社会构建研究[M].济南:山东大学出版社,2013.
- [28] 田润宇.当代中国地方政府行为模式分析[J].行政与法,2010(5):10.
- [29] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):55.
- [30] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1972.
- [31] 陈科霖.纵向府际关系视域下的中国国家治理研究:进路与比较[J].甘肃行政学院学报,2018(5):68.
- [32] 李增元,王岩.农村生态社区建设:现实问题与破解思路[J].中国福建省委党校学报,2017(1):103.
- [33] 崔德华.风险社会理论与我国社会主义和谐社会构建研究[M].济南:山东大学出版社,2013.
- [34] 黄浩明.建立自治法治德治的基层社会治理模式[J].行政管理改革,2018(3):43.
- [35] 廖峻岩,刘海峰.关于风险社会背景下的社区治理思考[J].东华大学学报(社会科学版),2015,15(3):155.

(责任编辑:李凌)

## Rural Community Risk in the Process of Modernization and Its Governance

LI Zengyuan, YIN Yanjun

**Abstract:** In the process of human history development, we are always facing all kinds of risks and challenges. In fact, the process of modern social development is also a process in which people continue to pursue progress and try their best to avoid all kinds of risks to human beings. As an important carrier of daily life and production development, rural community is a frequent place and gathering place for all kinds of risks. In the process of exploring the modernization practice of rural community governance, residents face various risks in terms of survival and development, social stability, economic operation, power operation, financial operation, public emergency and so on. These risks not only restrict the satisfaction of the growing needs of community residents for a better life, but also affect the grass-roots community. It will be harmonious and stable at the grass-roots level, hindering the realization of the goal of modernization of national governance. Generally speaking, the concept of traditional economic development governing social governance, the system design of dealing with the logic of governance thinking and the decentralization of administrative power and the tightening of financial power, the optimal allocation of resources and the operation system of special social factors of production in the market,



and the strengthening of the concept of governance and the operation system of grass-roots political power in rural communities are the important reasons for the coexistence of multiple risks in rural communities. It is embodied in the governance logic of “concept-system”, which has been deviated for a long time in the concrete practice of the modernization of national governance. How to consolidate the foundation of modernization of national governance and maintain the foundation in the process of modernization development in order to avoid the risk of the rural community and to advance the modernization of the country’s governance, the social stability and effective governance of the layer, constantly satisfy the growing good living needs of the community residents, and realize the goal of rural good governance, we need to change the governance concept and reconstruct the modern new rural grass-roots governance system, thus effectively avoiding the risk of the rural communities and promoting the modernization process of the national governance.

Keywords: Rural Community Risk; Risk Governance; Governance System