

【乡村治理现代化】

嵌入式治理视角下“村转居”的行动逻辑及反思

——基于苏北新型农村社区的实地调查

田鹏

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,江苏 南京 211106)

摘 要:随着乡村振兴战略的全面实施及新农村建设的深入推进,新型农村社区“村转居”完成组织“翻牌”后仍然面临主体重塑、目标融合及规则再造等现实挑战。乡村振兴战略的多元化推进模式及多样化地域社会类型,亟待重设新型农村社区“村转居”的理论意涵,并构建一个总体性理论分析框架。本文采用嵌入式治理理论,从治理主体、治理目标、治理规则及治理资源 4 个维度,考察新型农村社区建设过程中“村转居”的实践过程及治理重构的行动逻辑。研究发现,完成空间整合和组织“翻牌”的新型农村社区通过村居合署办公、村社治理目标融合以及村社治理“一肩挑”等方式实现传统村级治理组织和治理机制的延续和再生。如何突破“村-居”二元制度张力并以治理效能为导向重塑社区治理主体、目标和规则,就成为新型农村社区重建现代社区治理体系并顺利过渡到地域性治理共同体的关键。因此,乡村振兴战略进程中新型农村社区“村转居”治理重构不仅需要重塑多元治理主体及协同高效的社会行动体系,也必须实现礼俗秩序与法理规范的嵌入共治以及农耕文明与都市文化的地域重构。

关键词:新型农村社区;“村转居”;嵌入式治理;社会行动体系

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0085-11

一、问题的提出

《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》提出,遵循村庄演变规律、集聚特点、资源禀赋,并结合生产生活半径、合理确定县域村庄分布,有序引导农民适度集中居住,是集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并等多元化推进乡村发展的制度路径和顶层设计^[1]。江苏北部地区在乡村振兴的具体实践中,有序推进农业转移人口享受基本公共服务,加快推进农业转移人口就近就地城镇化,加强以乡镇政府驻地为中心的农民生活圈建设,构建以镇带村、以村促镇的村镇联动发展体制机制。新型农村社区建设过程中出现的集聚提升型、城郊融合型、搬迁撤并型等多元化地域社会类型逐渐引起了学术界的持续性关注。既有研究主要包括新型农民集中居住区的社会功能^[2],集中居住行为的动力机制及行动逻辑^[3],从村落到社区转型的社会样态^[4],就地城镇化进程中农民个体的行为方式嬗变及社会心理适应^[5],以及农民集中居住区社会治理困境及对策等方面^[6]。就治理结构转型而言,从村落散居到社区聚居的过程不仅是社会生活空间的集约化转型,更是传统村落管理模式向现代社区治理体系的动态化变迁;如何突破以行政建制村为治理单元的传统村级治理模式,基于现代公共规则重建现代组织结构及其治理体系,就成为新型农村社区秩序重建不得不回应的理论议题。换言之,乡村振兴战略进程中多样化社区

投稿日期:2020-05-18

基金项目:江苏省社会科学基金青年项目“乡村振兴战略下江苏返乡创业的发生机制及实现路径研究”(19SHC004)

作者简介:田鹏,男,南京航空航天大学人文与社会科学学院讲师,博士。

“村转居”的实践过程及村居转制的行动策略是新型农村社区学研究的题中之义。

从“村转居”的现实经验看,其实践模式主要包括:撤销兼并,即多个行政村合并为一个行政村;村改居,即将原来的村委会变成居委会,原来的村民身份变为居民身份;整村拆迁,即或分散或集中安置到城市、城镇小区和一些大型集中区。就理论视角而言,学界关于此类“村改居”社区治理的理论研究主要是从村民委员会治理-街居制居民委员会治理、“村-居”治理结构与职能转型、国家-农民关系,以及“村改居”治理制度与治理规则等多元化视角展开论述。如有研究者指出,“村转居”社区的治理方式应理性定位于“有限自治”,通过不断的治理实践,从社区内部催生居民间的社会联结和社会自主性^[7]。也有研究者对标城市社区治理体系,对“村改居”社区的治理组织、治理机制以及功能转型等维度进行系统探讨并指出,完成“村转居”后的过渡型社区要按照现代城市社区治理体系的标准进行制度设计,尤其是对照城市社区居委会的标准对改制后的社区组织结构和组织体制进行重新整合,唯有如此才能使“村改居”社区过渡型、混合型治理逐步转型为成熟的、现代城市社区治理模式^{[2]18-22}。

关于新型农村社区“村转居”过程中的组织体系、结构功能以及重建路径等实践议题,学界存在不同理论观点。有学者指出,“农民上楼”与“撤村并居”导致传统村落共同体发生组织解体及功能式微,处于瓦解之中的村级组织无法有效履行“支持农业、发展农村、服务农民”的基本职责,不再是重建多元化新型农村社区基础性秩序的合法主体^[8];同时,在新型农村社区建设过程中,土地集体所有制的村社资产和经济关联的逐渐瓦解,也进一步加速了传统村落共同体的社会性解体^[9]。因此,从制度变迁和组织转型角度而言,社会性解体后的传统村落共同体无法独立承担新型农村社区社会治理和公共服务的核心职能,应当以创新基层管理体制机制和基本公共服务模式为核心,重建新型农村社区现代化治理体系^[10]。也有学者认为,仅仅通过制度“嫁接”、模式“移植”、路径“嵌套”等生拉硬拽的方式重建新型农村社区组织体系、关系结构及其治理机制是不可取的,也是行不通的^[11],换言之,新型农村社区“村转居”文本意义上的组织结构转型及治理体系重建,在村居转制的基层实践中因多重制约因素而难以有效“落地生根”。从制度效能和治理绩效角度而言,实践中新型农村社区“村转居”在治理主体、治理结构、治理资源、治理规则、治理机制等维度依然不同程度地延续着传统村级治理模式^[12],现代新型农村社区治理体系重建过程中传统村级组织及其治理模式仍有其存在的合理性和必要性。

就理论视角和分析范式而言,关于新型城镇化进程中多样化“村改居”社区类型及其治理体系的研究,不同学者从治理主体、治理组织以及治理功能等维度进行了系统阐释,并提出了过渡型治理、混合型治理等理论概念及其分析框架,为本研究奠定了必要的理论基础。但是,上述过渡型治理、混合治理等理论视角主要侧重于从制度设计、政策路径以及结构制约等方面阐释“村改居”社区治理体系重建的实践困境及演化规律,即更多的是从制度层面或结构维度论证“村改居”社区治理的应然样态与实然困境。

过渡型治理、混合型治理等理论视角虽然也关注到新型农村社区村居转制过程中“村-居”二元治理机制相互关联的社会事实,并将此类地域社会类型视作社会学意义上的“城乡连续统一体”,即一种兼具传统和现代二元属性的过渡型地域社会^[13]。但是,关于不同类型“村改居”社区过渡型治理、混合型治理的微观经验及其转型过程中主体性实践策略和行动逻辑,仍有进一步深入研究的可能和空间。一方面,从传统村落治理共同体到现代新型地域社会治理体系的转型与重建,其现实经验和实践过程的复杂性、动态性使得我们应当进一步聚焦新型农村社区组织体系、功能结构、治理机制与传统村级治理模式之间在主体、规则、资源等维度的复合性关联及嵌入性互构;另一方面,基层治理体系和治理能力现代化转型的实践诉求要求我们不仅关注“村转居”的内部关联及互构,也要考察新型农村社区组织与其所处生态系统的多重联结,如集中居住后的农民个体与原村集体之间的社会经济关联、社区组织与村级组织之间的结构互

嵌、社区治理与村级治理之间的功能耦合等。

因此,乡村振兴战略的多元化推进模式及多样化地域社会类型,亟待重设新型农村社区“村转居”的理论意涵,并构建一个动态性、系统性和总体性的理论分析框架。近年来,逐渐兴起的嵌入理论视角及嵌入式治理分析范式对于解决既有研究困境具有较强的理论借鉴价值和实践启示意义。嵌入式治理理论视角采用主体间性及其关系主义的方法论范式,既关注规则、制度等结构性因素对行动者行为的规制与约束,也聚焦不同行动者对结构性制约的能动性作用和主体性应对,重点关注新型农村社区村居转制过程中不同主体、目标、资源及其规则等多维治理因素之间的关联,尤其是主—客、内—外、本土—外植等模式变相的复杂性、动态性。因此,通过对“村改居”社区治理体系重建过程中作为能动因素的治理主体与治理资源、治理规则等结构性因素多维关联、动态互构的考察,嵌入式治理理论视角能够很好地诠释新型城镇化进程中不同类型社区“村转居”的行动逻辑及多样化“村改居”社区治理体系重建的实践路径。鉴于此,笔者首先梳理嵌入理论研究议题及嵌入式治理理论命题;其次,基于乡村振兴战略推进模式的多样化和实践路径的特殊性,反思性地提出适用于新型农村社区“村转居”的理论框架及分析维度;最后,采用嵌入式治理分析框架并以苏北地区为例^①,考察新型农村社区“村转居”的经验样态、实践过程及治理重构的行动逻辑。

二、嵌入式治理:理论视角与分析框架

卡尔·波兰尼用嵌入表达这样一种理念,即经济是从属于政治、宗教和社会关系的^[14]。而将嵌入概念引入新经济社会学的则是马克·格兰诺维特。作为一个整体性理论分析框架,格兰诺维特的嵌入概念试图调和社会学与经济学的“过度社会化”与“低度社会化”之理论张力^[15],在微观社会行动和宏观社会结构之间开辟一条相互关联的理论“通道”,并将个体能动性置于特定社会经济网络及其关系结构之中,既聚焦社会网络对个体行动的结构性制约,又强调个体行动对其所处结构制约的主观能动性^[16]。质言之,格兰诺维特的嵌入理论采用关系主义分析范式,聚焦社会结构与个体能动之间的复杂关联及其辩证互构。

作为一种制度变迁的“村转居”,在实践中既是传统村级组织结构转型与治理功能嬗变,也是新型农村社区治理体系、治理机制的整体性重建的动态过程。一方面,受制于土地制度、集体产权、村社福利等村级整合机制,空间性“脱嵌”后的农民个体无法彻底割断与村社集体之间的社会经济关联,农民与村社之间基于集体资产和村社福利的产权关联模式及其利益整合机制使得“社区里的村委会”依然有其存在的必要性和合理性;另一方面,市民化行为方式养成滞后于农民个体身份转型^[17],两者之间的时序差为特殊主义价值观的权威治理提供了实践可能和制度空间,“居委会里的村干部”在新型农村社区治理体系重建中依然扮演着重要角色。

从现实经验看,不同区域、不同社区类型的“村转居”推进模式及实施路径大相径庭。就村庄集聚提升与农民集中居住过程中的“村转居”而言,作为嵌入主体的村级组织通过主体重塑、目标融合、规则再造与资源整合等多元方式能动性、策略性嵌入社区治理组织和治理体系;一方面,在不增加管理层级和不侵害村民合法权益的前提下,作为村治代理人的村两委干部主要通过“一肩挑”“合署办公”等方式继续在社区治理中发挥作用;另一方面,在基层公共服务体系供给侧结构性改革的大环境下,村庄集聚提升与农民集中居住能有效提升农村社区公共物品供给效率,社区公共服务平台建设积极吸纳并融入村级公共服务供给模式,并在此过程中实现村庄—

^① 本研究所引述材料均来自笔者2018年2月至2019年9月对江苏省盐城市、淮安市、宿迁市新型农村社区的实地调查。

社区治理目标、传统-现代治理规则和本土-外来治理资源的多维互嵌与良性运行。一言以蔽之,从“村-居”二元互动和多维转型角度而言,新型农村社区村居转制的组织结构转型及治理体系重建是传统村级治理模式动态性互构和策略性嵌入的实践过程。

因此,笔者借鉴格兰诺维特嵌入理论及其关系主义分析范式,将新型农村社区治理体系重建视作传统村级治理模式嵌入现代社区治理体系的动态过程,实践中包括治理主体、治理规则、治理手段、治理资源、治理目标等多维度嵌入。笔者依据地域结构与治理模式是否匹配,将新型农村社区多样化建设模式及其多元化地域社会类型按照村庄—社区、村委会—居委会两极四维进行类型化(图 1),对比性分析新型农村社区村居转制的多元化实践类型及村级治理的多样化嵌入路径。

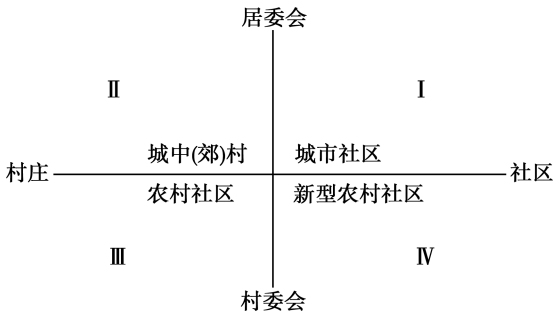


图 1 嵌入式治理视角下“村转居”的不同类型

从“村-居”二元关系及治理结构转型角度而言,象限 I 和 III 地域类型属于内生型治理体系,即共同体意义上的社区和村庄治理组织是基于其内部社会经济结构发育而成,治理功能很好地满足社区和村庄的治理需求,且两者的组织体系与治理功能高度耦合,社会治理体制机制健全,能够发挥良好的基层治理效能,分别对应实践中发育成熟的城市社区治理共同体和村落治理共同体。象限 II 是“村居合一”型“村转居”,其“村-居”二元关系在实践中表现出异形同构特征,“村转居”的侧重点在于如何基于传统村级组织结构及其治理机制,有效发挥现代社区组织体系应有的治理功能,主要包括城中村、城郊村等社区类型,实践中往往采用“原样建居、就地转制”完成“翻牌”,表现为“一套班子、两块牌子”“村居合一”的组织结构及治理模式。象限 IV 是“村居分离”型“村转居”,实践中呈现多元化改制样态,例如,“中心社区+基层小区”的双轨制社会管理模式、乡镇—管区—社区三级治理的“管理片区制”、乡镇政府与新型农村社区合作共治的“社区管委会制”等。因此,新型农村社区“村转居”及其治理体系重建的关键是村级治理如何嵌入社区治理模式,并实现新型农村社区治理体系的结构优化、功能耦合以及机制协同,从“村-居”二分的双轨治理过渡到新型社区治理共同体。

上述四种地域社会类型更多是理想型意义上的,从现实经验和实践过程看,不同的“村-居”结构及其关联模式使得“村转居”呈现复杂化、多样化特征,嵌入主体、嵌入客体、嵌入过程以及嵌入结果等也会因地域社会类型不同而呈现多元化、差异化。就村庄集聚提升与农民集中居住过程中的“村转居”而言,作为嵌入主体的村级组织及其治理模式如何成功嵌入农民集中居住区治理体系,并通过主体、目标、资源、规则等不同维度的重塑与再造顺利完成“村转居”的制度实践,从而过渡到新型地域性治理共同体是笔者重点阐释的内容。当然,在此过程中会出现治理目标融合、治理规则和资源整合等过渡型社区特有的现象。但是,这种融合、整合甚至是村居混合只是从村庄到社区体制转型及农民集中居住区新型治理体系重建必须经历的过程,或者说,是“村转居”结构转型及制度变迁的渐进性、复杂性的实践表征和经验形态。同时,“村-居”关联的复杂性及制度变迁的诱致性确实也会导致“村转居”社区治理体系嵌入性重构难以在短期内实现,尤其在村庄、社区两种不同地域整合模式及治理机制互相建构的情况下,“村转

居”的嵌入性特征就会更加模糊,村级治理和社区治理两种治理机制的边界也会逐渐消解和弥合。一言以蔽之,“村转居”治理重构过程中出现的村居融合、整合甚至是混合等过渡性经验现象及其地域形态,并不能从实质上否认“村-居”结构转型、制度变迁与“村转居”社区社会行动机制重塑及主体性治理体系重建的嵌入性演化规律。

就理论预设和分析范式而言,嵌入式治理强调多维互动的关系主义,即嵌入式治理视角下“村转居”不仅关注“村-居”二元关系及其制度转型的复杂性、渐进性等实践特征,也聚焦“村转居”过程中多元治理主体的社会互动及其行动策略。同时,不同类型社区“村-居”的动力机制、转制路径以及行动逻辑呈现不同实践样态,嵌入式治理将多元化“村转居”社区及其多样化地域社会类型视作一个生成性、可塑性的社会空间和治理单元,侧重于强调多元治理主体之间的目标关联、社会互动以及价值冲突等,正是“村转居”实践过程中不同利益主体的关联、互动和冲突推动了社区治理空间不断向新型治理共同体转型。而且,不同于村级组织彻底解体或村级治理制度“嫁接”的理论预设,嵌入式治理强调“村转居”社区组织结构再造和治理体系重建过程中不同治理主体基于多元治理目标的利益博弈,并发掘治理行动背后的社会意义、结构功能和深层逻辑。需要特别指出的是,嵌入式治理理论及其关系主义分析范式无意于否定学术界既有的理论视角及其学术价值,而是旨在摒弃“村-居”二元对立的理论范式以及“传统村级治理—现代社区治理”线性制度变迁的研究进路,将新型农村社区建设进程中不同社区类型及其“村转居”实践经验置于一个总体性理论范式和分析框架中,以便客观、全面地发掘“村转居”过程中多元治理主体的社会互动多重行动逻辑,从而在学理层面反思多样化新型农村社区组织结构转型及治理体系重建。

基于上述分析,笔者反思性借鉴嵌入式治理理论视角及分析框架,基于苏北地区的实证调查,将新型农村社区“村转居”的实践过程划分为组织“翻牌”与治理重构两个连续阶段,从治理主体、治理目标、治理规则和治理资源等维度,考察新型农村社区“村转居”过程中“村-居”动态互构的实践过程及治理重构的行动逻辑,从而反思乡村振兴战略进程中新型农村社区治理体系的制度设计和政策体系。

三、组织“翻牌”与治理重构:新型农村社区“村转居”的实践样态

苏北地区在乡村振兴的具体实践中,有序推进农业转移人口享受基本公共服务,加快推进农业转移人口就近就地城镇化,加强以乡镇政府驻地为中心的农民生活圈建设,坚持“农村人口向城镇集中、居住空间向规划社区集中、工业企业向园区集中”推进模式,构建以镇带村、以村促镇的村镇联动发展体制机制及城乡融合发展的政策体系。苏北地区新型农村社区建设模式主要包括“多村一社区”“集中建社区”等类型。笔者在实地调查中发现,苏北新型农村社区“村转居”主要包括村级组织“翻牌”和社区治理重构两个相互关联、辩证统一的实践过程,而“社区里的村委会”是这一过程的真实写照和集中体现。完成组织“翻牌”后的村级治理在主体、目标、资源、规则等维度嵌入社区治理体系重构过程,具体包括村级组织的治理主体重塑、村级服务的治理目标融合,以及村级权威的治理规则再造等。

(一)合署办公:村级组织与治理主体重塑

从“村-居”二元关系及治理结构转型角度而言,不同于“村居合一”型地域社会,新型农村社区建设过程中的村庄集聚提升与农民集中居住,使得村庄与社区两种关联模式及治理机制共时性存在于新型农村社区“村转居”及治理体系重构之中:一方面,以村民委员会和村干部个人权威为基础的传统村级治理模式在村庄共同体消解和农民集中居住过程中失去了必要的社会基础;另一方面,在村庄集聚提升与新型农村社区治理体系重构过程中,也必须创新基层民主实

践形式,保障农民集中居住后的合法性权益,尤其是民主协商、公共参与等。因此,新型农村社区“村居分离”的“村转居”在实践中呈现复杂化、过渡性特征。就现实经验而言,新型农村社区“村转居”面临的首要问题就是如何保障完成“翻牌”的村级治理组织成功转型并有效嵌入社区治理,实现新型治理主体重塑,为新型社区治理体系重构奠定必要的组织基础和提供制度保障。

笔者在实地调查中发现,苏北新型农村社区“村转居”过程中村级组织的治理主体重塑主要是通过合署办公实现的。合署办公是新型农村社区创新社区服务和基层治理的有益尝试,是“中心社区+基层小区”治理机制的实践平台和组织保障,本质上是社区多元主体的服务型协同治理^[18]。新型农村社区“村转居”过程中合署办公是在“中心社区+基层小区”组织结构和治理机制下,各行政村村委会积极协助中心社区管理委员会、物业公司、社区社会组织、群团组织、居民自治组织以及其他驻区单位等治理主体,通过村委会联勤联动、村干部嵌入网格等形式最大程度发挥村级组织在重构社区公共服务模式和综合治理体系的重要作用。就社区治理重构的实际成效而言,中心社区居委和各基层小区行政村村委合署办公不仅实现了村级治理主体的协同式嵌入,也为传统村落治理规则及治理资源,尤其是村干部个人权威嵌入新型农村社区治理体系提供了必要的制度安排及组织保障^[19]。

苏北新型农村社区“村转居”过程中村委会和社区居委会合署办公主要依托“三维一体+X”的区域化治理机制和“横向到边、纵向到底”的立体式治理网络。以宿迁市宿豫区大兴镇周马新型农村社区为例,2018年10月,大兴镇成立了中心社区管理委员会,搭建了“中心社区+基层小区”的组织架构,并按照“楼栋相邻、居民相熟、习俗相似”的基本原则,每50户设置1名网格长,每150户配备1名片区长,重构了“三维一体+X”的区域化治理机制和“横向到边、纵向到底”的立体式治理网络。其中,“三维一体+X”中的“三维”是指中心社区党组织、中心社区居委会以及基层小区原行政村两委,它们共同构成了周马新型农村社区的核心治理体系;“X”则是指基层民主协商及协同治理的多元主体,包括社区物业公司、社区社会组织、驻区单位、工青妇等基层群团组织。立体式治理网络的基本组织结构是“片区长+网格员+楼栋长”的三级网格,片区长往往由基层小区原行政村两委干部担任,并与“三维一体+X”的区域化治理形成联勤联动治理机制。周马新型农村社区副主任LS告诉笔者,“虽然新社区里的居民都是来自不同村的村民,但是保留原来村级组织和管理模式不变,很好地解决了中心社区服务和管理的很多问题;同时,考虑到管理幅度和服务范围的现实制约,社区网格长由村民小组长担任,社区片长由行政村村长担任,再通过村两委与社区居委的合署办公,把各个行政村自我管理纳入中心社区的行政管理体系,从而真正实现了区域化综合治理的共建共享”。周马新型农村社区重新划片管理片区过程中,沿用行政村-自然村的组织结构,村两委干部和自然村小组长分别担任中心社区片区长和网格员,并通过村委与居委合署办公、联席联勤等方式有效延续了村级组织的治理功能。因此,村级组织的主体嵌入是新型农村社区“村转居”过程中治理重构的重要基础,也是新型农村社区“中心社区+基层小区”治理机制得以有效运作的关键,在横向区域化治理和纵向网格化治理之间发挥了类似“桥”的连接作用,使得两种组织结构及治理主体紧紧“锁定”并实现治理效能最优化。

(二)“流动的村委会”:村级服务与治理目标融合

优化服务供给结构、创新服务运营模式是新型农村社区公共服务体系建设的重要内容,也是新时期基层社会治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。村级治理通过主体嵌入并基于“中心社区+基层小区”治理结构和“三维一体+X”的区域化治理机制,实现新型农村社区治理主体重塑:一方面为新型农村社区构建高效能、多元化、专业性基层公共服务体系,及其社会化运营机制奠定了必要的组织基础和提供制度保障;另一方面也为完成“翻牌”嵌入的村级组

织继续发挥实质性治理功能提供了实践可能与行动空间。就现实经验而言,“谁家的孩子谁抱走”,新型农村社区“村转居”过程中村级组织在服务本村村民、管理村庄事务等方面依然发挥着重要作用,并通过创新服务手段、整合服务资源等多样化形式与新型农村社区公共服务体系实现高效联动,从而提升基层社区服务效能。因此,如何创新基层公共服务机制以实现新型农村社区之目标融合,并实质性发挥村居协同共治、多元联动的治理合力效应,就成为村级组织嵌入与社区治理主体重塑后村居转制面临的重要议题和现实挑战。

流动治理是服务行政模式下基层社区治理的创新实践,也是新型农村社区服务型治理的重要手段^[20]。新型农村社区流动治理主要是通过村级服务嵌入社区网格化管理,强化并延续传统农民-村社集体之间的社会经济关联,并通过“寓治理于服务、寓服务于治理”将其纳入社区治理体系,从而增强社区治理与村级治理的合力效应。苏北新型农村社区“村转居”过程中治理目标嵌入主要是通过村委会的流动式治理实现的。“流动的村委会”是苏北新型农村社区公共服务和综合治理的新常态,它是指在“中心社区+基层小区”的社区治理机制下基层小区延续传统村级管理模式,通过村级组织异地管理与就地服务两者相结合等方式创新服务模式、提升服务能力。笔者调研发现,苏北新型农村社区“村转居”过程中发挥流动治理功能并实现村级服务治理目标融合,是通过村居两委合署办公、村委会异地管理与就地服务相结合等方式实现。

以笔者所调查的盐城市建湖县冈西镇为例,2017年8月新建的社区综合服务中心一楼是标准化办事大厅,入驻各村级服务人员和社区工作人员,负责辖区内不同行政村村民的基本公共服务。社区负责人TSM告诉笔者,“服务老百姓是新型农村社区的宗旨,我们针对农村居民社区的实际情况,采用社区居委会和村委会联合办公、集中服务的方法,把社区服务人员和村两委干部统一安排集中到办事大厅,提供各种直办、代办和一站式服务,很多搬迁到新社区的农村居民就可以在办事大厅完成他所需要办理的事情,大大提高了服务效率”。中心社区居委会和基层小区村委会的合署办公,在满足入驻新社区居民公共事务便捷化、高效率办理之现实诉求的同时,也实现了不同层级治理目标的殊途同归;同时,冈西镇原则上保留未拆迁村庄的村委会,通过原村级组织异地管理与就地服务相结合的方式为那些未搬迁入驻新社区的村民提供基本公共服务。以徐王村为例,截至2019年9月,仍有39户村民未搬迁,徐王村委会安排村两委负责人每周二上午、周四下午、周六全天回村受理本村村民合作医疗、养老保险、生育登记等基本公共服务需求。徐王村支部书记TD告诉笔者,“虽然大部分村民都搬迁了,村委会也搬到新社区办公了,但是旧的村委会还得保留,仍然有义务为不搬迁的村民服务,村干部还要在冈西和徐王两头跑,服务两地的本村村民,村民进社区后还主要是依附于村委会提供便民服务,所以村委会短期内是不可能解散的”。新型农村社区建设过程中居住空间集聚和社会生活嬗变,本质上是国家-农民关系从基于特殊主义价值观的传统村落关联向基于普遍主义价值观的现代公共互动转型^[21],就“村-居”互动过程和治理重构的实际成效而言,新型农村社区“村转居”过程中村委会的流动治理是村级服务实现治理目标融合的重要路径,也是村级组织及其服务模式在既定制度约束下,与中心社区治理体系良性互动的实践产物。

(三)“一肩挑”:治理规则再造与治理资源整合

从“村-居”治理互构及其运作机制角度而言,“村转居”不仅是治理主体、治理客体及治理目标的重塑与转换,还体现在治理规则、治理资源、治理体系的再造、整合与重建上。“村居分离”型新型农村社区“村转居”的现实经验有两方面:一方面,“翻牌”嵌入的村级组织通过“流动的村委会”在新型农村社区治理实践中继续发挥作用,以村庄集体资源、资金和资产为基础的经济关联,使得村级治理资源及特殊主义价值取向的治理规则依然有效并具有再生产的社会基础;另一方面,农民集中居住后的多元化社会关联及新型农村社区公共服务模式,也为“村转居”治理运作机制转换及社区治理体系重建提供了组织平台和实践空间。

因此,完成治理主体重塑、治理目标融合后的新型农村社区“村转居”必然面临“怎么治”“如何理”的问题。换言之,整合治理资源、再造治理规则就成为新型农村社区治理重构的重要议题和实践挑战。新型农村社区“村转居”过程中治理规则再造和治理资源整合主要通过村干部“一肩挑”和物业公司、社区社会组织等多元主体协同共治实现的。所谓“一肩挑”是指在“三维一体+X”的区域化治理机制下,通过基层小区原行政村两委干部在物业公司、社区社会组织、驻区单位、工青妇等基层群团组织“X”主体中交叉任职、联席联勤,健全政府治理、社会协同、居民自治的有序互动和良性运行。中心社区的基础性社会服务和网格化管理模式需要沿用基层小区的村级组织架构及其治理方式,尤其在化解基层矛盾和处理居民纠纷等方面,村干部的传统权威及其生活化治理依然发挥着不可替代的作用^[22]。同时,与传统村级治理规则单一、治理资源匮乏不同,新型农村社区治理规则及治理资源呈现复合化、多元化特征。因此,新型农村社区“村转居”实质上就是复合治理规则再造及多元治理资源整合,且呈现多维互动的辩证关系。物业公司、社区社会组织以及其他利益相关主体在实现多元共治时离不开村干部的协调配合;尤其在物业费收缴、公共活动参与以及志愿者动员等方面都离不开村两委的积极支持。笔者以宿迁市宿豫区大兴镇周马新型农村社区为例,阐述村干部“一肩挑”的实践样态,以及治理体系重构过程中村级治理规则再造和多元治理资源整合的行动逻辑。

2018年4月,大兴镇聘请宿豫区XS物业管理公司服务辖区内周马新型农村社区居民。作为“三维一体+X”区域化治理体系中的重要主体,物业公司在农民集中居住区创新社会服务、健全居民自治、提升治理绩效等方面均发挥着不可或缺的基础性作用。有研究提出“村转居”社区物业运作模式主要包括社区自管、商业物管以及政府协管等多种模式^[23]。笔者调研发现,周马新型农村社区物业运作采用政府协管模式,即物业公司联合大兴镇为周马新型农村社区服务。不同于城市纯商业化运作,也不同于自治程度较高的自我管理模式,缺乏现代物业理念和公共意识的“村转居”社区,物业费收缴成为最棘手的治理难题。物业公司负责人SDS告诉笔者,“农民从来没缴纳过物业费,很多人对物业是什么都不知道,物业费收缴成了一个大难题,但我们协调社区居民委员会,发动村干部收费,取得了比较好的效果”。那么,社区又是如何通过动员村干部“一肩挑”来实现村级权威嵌入的呢?大兴镇民政科副主任LD认为,“物业公司聘用各行政村主要干部作为兼职人员,负责对应辖区内本村村民物业费收缴和其他社区服务事项,村干部管理、服务村民的效果明显好多了,物业费缴纳比例也提高了”。为何村民会认可村干部来收缴物业费呢?或者说村级权威发挥治理功能的作用机制是什么?周马居民MP则指出,“村干部亲自来收费,都是熟人,不能不给面子的,以后肯定有事情要找村委会,现在不缴物业费就是自讨苦吃”。物业公司聘请村干部兼职服务管理辖区内本村村民,其实质是延续村落熟人社会治理规则并整合村级权威治理资源,尤其是借助村干部私人网络、个人地位、日常权威等传统治理资源,疏通“村转居”治理体系重构过程中的治理堵点,并提升新型农村社区治理效能。因此,基于“一肩挑”借权威治理背后的行动逻辑可以概括为“正式权力的非正式运作”,即借助村级权威及本土治理规则,将社区居民和物业公司之间的制度关系、正式权力转化为基于村干部个人地位的非正式权威及生活化治理^[24]。从“村-居”互动和治理重构角度而言,新型农村社区村干部的“一肩挑”不仅满足了社区社会服务和基层治理的现实需求,也通过村干部个人地位、日常权威等非正式治理资源和本土化治理规则嵌入,实现新型农村社区“村转居”治理重构。

四、结论与反思

乡村振兴战略进程中新型农村社区建设的多元化推进模式及多样化地域社会类型,使得

“村转居”的实践过程呈现复杂性、整体性等特征。同时,城乡二元制度惯性及其变迁滞后性导致“村-居”关系及其行动逻辑兼具动态性、渐进性。完成组织“翻牌”的新型农村社区如何实现治理主体重塑、治理目标融合、治理规则嵌入,就成为“村改居”社区治理体系重构的关键。笔者采用嵌入式治理理论,从治理主体、治理目标和治理规则等维度,考察新型农村社区“村转居”过程中“村-居”动态互构的实践过程及治理重构的行动逻辑,并反思新型农村社区治理体系的制度设计和政策体系。从苏北新型农村社区“村转居”的制度设计和实施成效来看,其转型路径及重建过程呈现“社区里的村委会”之实践样态。

第一,从治理主体角度而言,新型农村社区“村转居”过程中完成“翻牌”的村级组织通过合署办公、网格吸纳等方式重塑“中心社区+基层小区”治理结构,并基于“三维一体+X”区域化治理模式以及联勤联动工作机制实现村级治理的主体嵌入和功能延续。同时,新型农村社区“村转居”过程中村级治理主体嵌入也为治理目标融合以及治理规则嵌入奠定了必要的组织基础和提供制度保障。如果说组织“翻牌”后的合署办公、网格吸纳、联勤联动是新型农村社区“村转居”的制度设计和转型路径,那么,如何有效重塑治理主体、整合治理资源、融合治理目标、提升治理效能就成为新型农村社区治理体系创新、秩序重建的内在要求和深层逻辑。因此,如何以治理效能为导向嵌入并重塑治理主体是乡村振兴战略进程中新型农村社区“村转居”及其治理重构的重要内容。

第二,从治理目标角度而言,延续了村级综合服务管理的新型农村社区公共服务体系呈现“流动的村委会”实践特征。新型农村社区“村转居”完成治理主体嵌入后通过村委会流动服务与就地管理相结合的方式,实现社区治理重构过程中村居治理目标和内容有机融合。然而,从村落到社区的居住环境集聚不仅是服务地点和治理单元的地域转换,也是社会空间和治理目标的多元融合。因此,嵌入并延续村级治理目标和管理方式的新型农村社区如何通过治理诉求精准回应及公共服务流程再造,助推治理客体及服务对象——社区居民的身份转型及认同,就成为新型农村社区“村转居”及其治理重构的有机组成部分。另外,新型农村社区“村转居”过程中,村委会综合管理和公共服务职能的存续在实现治理目标融合的同时,也为村级治理资源及治理规则嵌入奠定了社会基础。

第三,从治理规则角度而言,完成治理主体重塑和治理目标融合的新型农村社区,在“村转居”治理重构过程中通过村干部“一肩挑”及其生活化治理实现治理资源整合和治理规则嵌入。从“村-居”互动和治理重构角度而言,一方面,新型农村社区地域特殊性决定了多元化治理主体的协同共治离不开村两委干部的支持和配合;另一方面,完成身份转换后的村两委干部也需要通过主动参与并积极融入新型农村社区“村转居”治理重构过程,实现日常权威和个人地位的再生产。但是,整合村级治理资源和本土治理规则也会进一步阻碍普遍主义价值导向的现代社区治理体系重建,尤其不利于基于公共规则和社区认同的新型治理机制重塑。因此,如果说新型农村社区“村转居”是“村-居”二元关系在治理主体、治理客体以及治理规则等维度的动态互构,那么,如何重建多元化社会行动体系,就成为新型农村社区突破“社区里的村委会”之制度壁垒、重建现代社区治理体系并顺利过渡到地域性治理共同体的关键。

第四,从治理资源角度而言,与传统村级治理主体单一、治理资源匮乏、治理效能低下等现实困境不同,新型农村社区建设过程中积极导入物业管理公司、社区社会组织以及基层群团组织等多元化治理主体及条块化治理资源,在实现“村转居”治理主体协同式重塑和治理规则嵌入式再造的同时,也有助于行政、市场、社会等多元化治理机制和治理资源实现高效协同、有机整合,并进一步创新了基层社会治理模式,提升了新型农村社区治理效能。新型农村社区“村转居”治理体系重构过程中不同治理规则的嵌入再造需要相应治理资源作为基础,例如,市场化治理规则嵌入式再造需要导入以物业管理公司为主体的治理资源;传统村级治理规则的延续与再

生则需要借助以村干部个人权威和村庄社会网络为核心的本土化治理资源。因此,新型农村社区“村转居”治理重构过程中治理规则再造和治理资源整合呈现多维互构的实践样态和辩证关系的行动逻辑。

第五,嵌入式治理视角下新型农村社区“村转居”及治理重构,不仅是地域空间集聚化、集约化整合后传统村级治理组织“翻牌”及其治理路径、行动逻辑的延续与复制,而且是治理主体、规则、资源、机制等不同相关因素的多元化、公共化整合与重塑,其间势必会涉及主体博弈、利益冲突、价值导向等结构性矛盾和制度性张力。同时,囿于现行的集体产权制度、社会政策体系、资源配置机制以及个体行为方式等不同治理关联因素转型与变迁的滞后性、渐进性,新型农村社区难以在短期内真正实现社区治理体系和治理效能的现代化,进而导致其村居转制过程中的治理重构呈现“社区里的村委会”的实践样态和行动逻辑。因此,从传统村落共同体治理模式到现代新型地域性治理体系的顺利过渡和成功转型,一方面,要切实扭转社会治理的传统观念、突破社会治理的思维定式,以提升基层社区公共服务效能、增强社区居民自治能力、完善社区公共参与机制为核心抓手,在保障“村转居”过程中居民合法权益的前提下激发其治理主体意识、重塑治理主体地位,构建高效协同、效能优先为导向的主体性社会治理行动体系,为营造新型农村社区地域公共性提供必要的制度保障和社会基础;另一方面,在新型农村社区社会生活秩序重建过程中,从行为规范、价值观念、社会心理、文化传承等柔性治理维度,有序引导农民从传统地缘导向的村庄认同及熟人社会行动模式向现代公民角色及社区公共行动规则转型,并通过农民市民化过程中的能力提升、行为引导和身份赋权,助推“村转居”治理重构的社区心理体系建设,为新型农村社区实现治理秩序重建奠定必要的心理基础和提供柔性保障。因此,乡村振兴战略进程中新型农村社区“村转居”治理重构不仅需要重塑多元治理主体及协同高效的社会行动体系,也必须实现礼俗秩序与法理规范的嵌入共治以及农耕文明与都市文化的地域重构。

当然,囿于经验资料,本研究仅基于苏北新型农村社区的实践经验,从嵌入式治理理论视角进行阐释,对于其他地区或其他“村改居”社区类型的经验考察和学理论证仍显不足,尤其是“十四五”期间全面推进以人为核心的新型城镇化进程中,不同地区、不同类型村居转制的推进模式和实践经验大相径庭,这就需要将嵌入式治理及其理论框架进一步用于不同类型社区“村转居”治理重构的实证分析中,以丰富和完善“村改居”社区治理的理论研究。

参考文献:

- [1] 乡村振兴战略规划(2018—2022年)[M].北京:人民出版社,2018:21-23.
- [2] 杨贵华.转型与创生:“村改居”社区组织建设[M].北京:社会科学文献出版社,2014:18-26.
- [3] 项继权.中国农村社区建设研究[M].北京:经济科学出版社,2016:12-18.
- [4] 田鹏,陈绍军.“无主体半熟人社会”:新型城镇化进程中农民集中居住行为研究——以江苏省镇江市平昌新城为例[J].人口与经济,2016(4):53-61.
- [5] 叶继红.农民集中居住于移民文化适应——基于江苏农民集中居住区的调查[M].北京:社会学科文献出版社,2013:12-28.
- [6] 马光川,林聚任.分割与整合:“村改居”的制度困境及未来[J].山东社会科学,2015(9):79-83.
- [7] 徐琴.城市化进程中“村转居”社区居民自治的再建构[J].学海,2013(4):95-100.
- [8] 李昌平,马士娟.对“撤村并居”“农民上楼”的系统思考[J].中国党政干部论坛,2011(3):33-36.
- [9] 田鹏.新型城镇化进程中村落共同体消解及地域共同体重建[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(3):27-34.
- [10] 田毅鹏,徐春丽.新时期中国城乡“社会样态”的变迁与治理转型[J].中国特色社会主义研究,2015(2):72-77.
- [11] 吴莹.上楼之后:村改居社区的组织再造与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2018:2-8.

- [12] 田鹏. 新型城镇化社区组织结构转型与功能变迁[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017(1): 68-73.
- [13] 田鹏. “乡土连续统”: 农民集中居住区实践样态研究——基于后乡土社会理论视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(2): 77-84.
- [14] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2009: 15.
- [15] 马克·格兰诺维特. 镶嵌: 社会网与经济行动[M]. 罗家德, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 10-12.
- [16] 罗家德. 社会网分析讲义: 2版[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 9-10.
- [17] 文军, 沈东. 认知、移情与行为: 新市民群体角色再造的内在机理——基于大都市郊区农民市民化的调查分析[J]. 人文杂志, 2015(1): 111-119.
- [18] 王思斌. 社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 30-37.
- [19] 田鹏, 陈绍军. 论“村改居”后村委会的功能嬗变[J]. 湖北社会科学, 2015(7): 23-28.
- [20] 田鹏. “服务吸纳社会”: 服务型治理的实践逻辑[J]. 社会工作与管理, 2019(3): 71-77.
- [21] 吴毅. 小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 读书·生活·新知三联书店, 2018: 28-30.
- [22] 吴业苗. 农村社区化服务与治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 304-307.
- [23] 吴莹. “村改居”社区物业管理的主要类型与存在问题[J]. 城市观察, 2016(1): 96-103.
- [24] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 139-142.

(责任编辑: 李凌)

Action Logic and Reflection of “Village to Residence” from the Perspective of Embedded Governance

TIAN Peng

Abstract: With the full implementation of the Rural Revitalization Strategy and the in-depth promotion of the new rural construction, the new rural community “village to residence” is still faced with the realistic challenges such as the main body reconstruction, the goal fusion, and the rule reconstruction after the organization “turnover”. The diversified promotion mode and regional type of Rural Revitalization Strategy should be used to reset the theoretical meaning of “village to residence” in the new rural community and construct a general theoretical analysis framework. In this paper, from the perspective of embedded governance, with the four dimensions of governance subject, governance objectives, governance rules and governance resources, this paper examines the practice process of “village to residence” and the action logic of governance reconstruction in the process of new rural community construction. It is found that, in the new rural communities which have completed the spatial integration and organizational “turnover”, the continuation and regeneration of the traditional village level governance organization and governance mechanism can be realized by means of the village community office, the integration of village community governance objectives and the “one shoulder” of village community governance. How to break through the tension of the dual system of village and residence and reshape the subject, target, and rule of community governance with governance efficiency as the guide is the key to reconstructing the modern community governance system of new rural community and the smooth transition to regional governance community. Therefore, in the process of Rural Revitalization Strategy implementation, the governance reconstruction of “village to residence” in new rural communities should be realized by the remolding of multiple governance subjects and their social action system, and the embedding of etiquette and customs order and legal norms, as well as the regional reconstruction of agricultural civilization and urban culture.

Keywords: New Rural Community; Village to Residence; Embedded Governance; Social Action System