

乡村振兴背景下乡村合作治理的实践、效能与生成逻辑

——基于X乡S村“民俗博物馆”项目的经验观察

张云生, 张喜红*

(东北师范大学 政法学院, 吉林 长春 130022)

摘要: 良性的乡村关系是国家治理进入村庄社会的重要通道。基于合作治理理论视角和“结构—过程—结果”的分析框架,发现吉林省X乡S村在乡村振兴实践中,建构了一种乡村合作的治理模式。二者在“民俗博物馆”项目的筹划、建设与运营整个过程中,围绕利益诉求、行动规则、资源配置及行动选择进行了一系列紧密互动。这种治理模式打破了乡村之间的二元结构阻隔,实现了体制推动与社会动员的互补,进而使乡村两级利益诉求同时得到了满足。乡村合作治理的生成逻辑在于,乡村基于特定目标达成合作共识,并以资源互补和优势合作的方式提高集体行动能力,进而在平等协商的互动中实现各自的利益诉求。在需求与响应、互赖与共享、认同与协商等要素的共同作用下,乡村合作治理机制得以生成。

关键词: 乡村治理; 合作治理; 乡村振兴; 生成逻辑

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)03-0083-09

Practice, efficiency and generative logic of rural cooperative governance under the background of rural revitalization: Based on the experience observation of the “Folk Museum” project in S village of X town

ZHANG Yunsheng, ZHANG Xihong*

(School of Political Science and Law, Northeast Normal University, Changchun 130022, China)

Abstract: Benign rural relations are an important channel for state governance to enter village society. Based on the theoretical perspective of cooperative governance and the analytical framework of “structure-process-result”, it is found that S village of X township in Jilin Province has constructed a rural cooperative governance model in the practice of rural revitalization. In the whole process of planning, construction and operation of the “Folk Museum” project, they have carried out a series of close interactions around interest demands, action rules, and resource allocation and action choice. This governance model breaks the dual structure barrier between villages, realizes the complementarity of system promotion and social mobilization, and then satisfies the interests of rural areas at the same time. The logic of rural cooperative governance lies in that villages reach a cooperative consensus based on specific goals, and improve their collective action ability by means of complementary resources and superior cooperation, so as to realize their respective interests in the interaction of equal consultation. Under the joint action of demand and response, interdependence and sharing, identification and negotiation, the rural cooperative governance mechanism has been generated.

Keywords: rural governance; cooperative governance; rural revitalization; generating logic

一、问题的提出

乡村振兴战略实施以来,党和国家就全面推进乡

村振兴、加快农业农村现代化作出了一系列安排部署,国家大量资金和项目持续不断地输向农村地区,这不仅为乡村振兴提供了政策和资源保障,同时也对如何落实乡村振兴战略提出了更高的要求。《乡村振兴促进法》将“乡村”界定为乡镇和村庄两个层面,这就意味着乡村振兴战略的具体落实需要乡

收稿日期: 2023-01-10

作者简介: 张云生(1986—),男,吉林四平人,博士研究生,主要研究方向为公共治理。*为通信作者。

镇和村庄共同努力,进而形成由乡镇政府和村庄共同组成的治理主体结构。本文的“乡村合作治理”主要指乡镇政府与村级组织及普通村民,基于特定目标而进行的一系列互动,通过资源互补和优势合作的方式推动乡村产业发展的过程。在落实乡村振兴战略过程中,由于乡镇政府和村庄二者的行动偏差,而导致乡村振兴项目夭折、项目烂尾、项目空壳化等问题并非是个案存在。因此,为更好地落实乡村振兴战略,把握乡村两级治理主体的行动逻辑,进而构建治理有效的实践机制就显得尤为重要。

目前,学术界关于乡村合作治理的研究主要集中在四个方面。第一,合作治理在乡村的适用性。有学者认为,近年来的乡政村治实践愈发凸显出合作的价值,以至于这个方面的研究逐步向合作治理方向拓展,合作治理的相关理论也被引入乡村治理领域^[1]。尤其在“项目下乡”过程中,尽管村委会不是政府部门,但履行了政府的部分职能,村委会协助政府完成一定的任务,其实质上已经被纳入国家建制中^[2]。在村庄治理过程中,有时政府职能与自治职能相互交织、难以区分。从这个角度来理解,合作治理概念适用于乡村场域^[3]。第二,乡村合作治理的必要性。有学者认为,中国乡村治理的动力机制来自“自内而外、自下而上”和“自上而下、自外而内”两个方向,且需要二者的有机结合^[4]。国家治理实际朝着两种逻辑发展,一是政府治理越来越介入乡村社会,二是村民自治也越来越多地扩展到国家治理领域,因此,实现乡村治理有效的前提是各治理主体间的协调化与高效化^[5]。学者们普遍认为,随着后工业社会的到来,乡村社会发展的不确定性、不稳定性因素增多,村域范围内公共问题的解决更多地需要依靠多方协作,合作治理将成为一种发展趋势^[6]。合作治理所蕴含的主体多元化与平等参与的共治思想,是应对农村复杂性治理事务、维护村民公共利益的重要保障^[7]。第三,乡村合作治理的实践困境。一些学者指出,当前社会各方对乡村合作治理的重要性仍然缺乏足够的认识,区域之间、村庄之间的合作治理意识不足,合作治理共识尚未形成^[8]。乡村治理过程中产生的各类问题,根源在于核心主体之间尚未建立完善的合作治理机制,政府多以行政责任包揽协调各方主体共同推进^[9],这不仅容易造成自下而上的底层回应不足,还有可能导致村民对政府及村庄事务产生距离感,进而降低村民对政府决策的认可度^[10]。第四,乡村

合作治理的机制路径。从合作治理主体上看,一些学者认为,利益冲突是治理主体间没有实质性合作行为的根本原因,因此需要通过利益整合和明确合作主体的角色定位来化解冲突、形塑合作意愿^[11]。从合作机制上看,在当前自上而下的合作框架中,一旦合作主体的异质性利益受损,则很可能导致合作的形式主义问题,因此应该倡导自下而上的合作治理,通过以点带面的方式促进合作治理的深度与广度^[12]。在落实乡村振兴战略过程中,打破政府制度主义思路,构建由政府主导、村委协同、村民参与的合作治理格局^[13],在合作中推进各项政策目标实现,是有效抵御外生性风险的重要途径^[14]。

总体来看,以上四个方面的研究深化了学术界对于乡村合作治理的认识,但仍然存在可拓展的空间。第一,关于乡村合作治理的适用性和必要性研究的相关成果大多以理念阐释和理论建构为主,相对缺乏乡村合作治理的实践机理分析。第二,关于乡村合作治理的困境及路径的研究散落在环境治理、数字治理、产业治理等多个领域,这虽然说明一些地区的政府和村庄在实践中已经开始寻求合作,但目前对于如何破解困境并形成一般意义上的措施路径仍然缺乏相对一致的认识。第三,现有研究相对缺乏乡村合作治理的生成机制研究,也即对于乡村之间的合作是如何达成的、其核心逻辑是什么等问题缺乏系统性研究。基于此,本文试图在现有研究成果的基础上,结合个案调查分析,对乡村合作治理的实践过程与治理效能进行深入剖析,进而更加全面系统把握乡村合作治理的生成逻辑。

为了回应上述问题,本文首先在已有研究基础上构建一个“结构—过程—结果”的分析框架,并对构成这一分析框架的关键要素进行梳理说明,随后以X乡与S村在乡村振兴中的合作治理为案例,重点分析乡村之间的互动过程,最后总结提炼乡村合作治理的生成逻辑。

二、分析框架及关键要素

(一) 分析框架

Emerson 等认为,合作治理是指在公共政策制定及管理的结构与过程中,不同公共部门、政府不同层级以及公私之间通过密切合作来实现一个不能单独完成的公共目标^[15]。国内学者张康之认为,合作治理以实现公共利益最大化为基点,是政府与社会、公共部门与私部门之间在社会运行中所实现

的合作与互动^[16]。由此可见,国内外学者对合作治理的理解都蕴含着“结构—过程—结果”的逻辑特征。从结构逻辑来看,合作治理意味着要将不同主体整合在一起,形成一个运行相对稳定的合作关系结构,从而能够通过彼此治理资源的交换与共享解决共同事务^[17]。从过程逻辑来看,合作是对治理过程的反映,合作治理更加强调整理过程中的互动与动态性特征,关注如何促成不同主体之间的合作行为。从结果逻辑来看,合作治理以实现公共目标或公共利益最大化为导向,最终目的是获取富有成效的成果,使参与各方的利益诉求都能得到相应的满足。实际上,在合作治理研究领域中,结构分析、过程分析与结果评价分析都是极为重要的框架。结构分析强调合作治理的绩效取决于网络关系结构与管理性要素之间的共同作用^[18],认为关系结构的强弱不仅影响着行动者之间的合作紧密度,还对合作治理的协调性产生影响^[19]。过程分析则立足于合作治理实践层面展开,强调这一做法既有利于打开合作治理的黑箱,又能细化合作治理的影响因素研究,对于有效应用合作治理“工具箱”而言意义非凡^[20]。结果评价分析始终是合作治理研究的一个重要维度,早期的合作治理研究主要集中在事件、过程与结果三个阶段^[21]。随着研究的深入,结果评价与反馈逐渐被视为影响合作趋势走向的重要因素之一,合作收益的不均衡极易引起行动者对合作治理超额收益期许和现实困境之间的矛盾,从而迫使他们不得不放弃合作策略转向独立运作^[22]。本文之所以将结构、过程与结果统合为一个整体的分析框架,一方面在于三者各自都只抓住了理解合作治理的某一个侧面,将三者结合起来更能揭示合作治理的全貌,另一方面在于三者之间确实有着无法割裂的现实关联。第一,结构与过程具有“一体两面”性。在乡村合作治理中,结构就是乡村之间结成的大小、强弱不对称的“角色”关系,过程则是乡与村围绕规则、资源、利益等要素通过具体行动进行的互动与博弈。对乡村合作治理结构的分析必然要借助于二者互动的过程,否则难以理解结构是如何形成的。对乡村合作治理过程的分析也必然以二者形成的结构关系为前提,因为任何行动者的行动都要受到结构的规定。第二,结果对结构与过程具有反馈作用,并由结构与过程共同决定。乡村合作治理的效果既是对其有效性的评价,又间接控制着乡村合作关系走向与互动过程。因此,“结构—过程

—结果”分析框架可以简单概括为:结构是过程的组织基础,结构与过程共同决定了结果,结果本身对结构与过程具有反馈作用,有利于结构与过程的调适与优化。具体如图 1 所示。

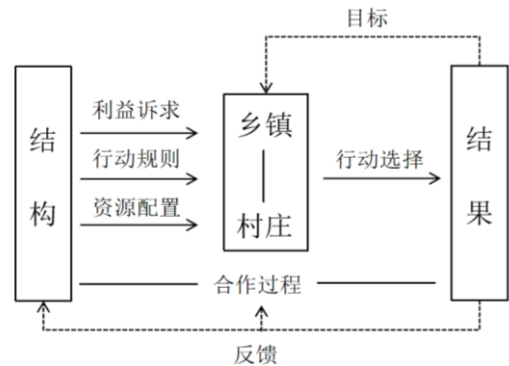


图 1 结构—过程—结果的互赖关系

(二) 关键要素

在“结构—过程—结果”的分析框架中,利益诉求、行动规则、资源配置和行动选择是必不可少的关键要素。第一,满足各方利益诉求是合作治理的目标。对于乡镇政府来说,履行社会责任、保障村民利益最大化与追求政绩并不存在本质上的冲突,但作为理性人,政府实际上拥有优先的利益与价值取向^[23],追求政绩与考核达标是其主要的利益诉求。对于村庄来讲,增加村民个体家庭收入,使其获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续,是村级组织和村民个体最大的利益诉求。简言之,最大程度实现乡村两级利益诉求是二者合作治理的原动力与终极目标。第二,公认的行动规则是合作治理的前提。乡村振兴离不开国家“自上而下”的推动,乡镇政府在此过程中扮演着上承下接的中间角色,对上承接来自国家的政策要求与资源配置,对下组织政策落实与资源分配。在乡村两级治理范围内,乡镇政府掌握着治理任务的分配、管理、监督及考核等权力。而村级组织则负责任务的具体执行,且根据实际需要动员村庄社会力量参与任务执行。在一定程度上,政府政策能否真正落地往往取决于村级组织及村民的配合与合作情况。在乡镇与村庄指导而非领导的关系下,明确各自的权责与分工并遵守既定的规则是合作的前置条件。第三,资源配置与整合是合作治理的基础。乡村振兴战略的推进实施需要包括人、财、物等资源要素的合理配置,这种资源要素又有“外部”与“内部”之分,前者主要为国家输入,后者则是村庄内生。国家输入性资源主要以资金、项目为主,

而村庄则在自然资源、人力资源方面具有较大优势。只有将内外部资源加以整合,并做到优势互补与共享,才能最大限度发挥其效能。第四,行动选择是决定合作结果的关键因素。吉登斯认为,行动的反思性监控不仅使用了规则,而且总是试图重构规则,行动者在具体过程中或是“试探”规则边界,或是挑战既定的主体关系,继而调整或从根本上改变结构^[24]。换句话说,规则的应用与执行不可避免地与其所带来的资源分配纠缠在一起,当执行规则而不能带来预期收益且“不服从”规则的代价很小时,行动者往往会通过策略性行为变相执行政策^[25]。因此说,合作治理中的各个行动者的行动选择往往决定着合作结果的走向。

三、案例呈现: X乡S村基于“民俗博物馆”项目的合作治理实践

本文之所以将X乡S村乡村振兴的实践作为个案进行分析,主要基于三个原因。一是案例的代表性。X乡位于吉林省西部,S村隶属于X乡管辖。近几年来,X乡与S村合作开展文化振兴。2022年6月25日,S村民俗博物馆正式成立。在不到20天的时间里就接待了3000多名游客。7月1日,市区20余家单位选择在这里举行了主题党日活动。此外,包括“吉视乡村频道”在内的多家媒体先后对民俗博物馆项目进行了跟踪报道。二是案例的适用性。S村民俗博物馆的成立运营,既得益于X乡政府自上而下的外部牵引,又得益于S村自下而上的内生推动,形成了“乡政府主导、包村干部对接、村两委执行、村民参与”的乡村合作治理结构。三是案例场景的可进入性和材料的可获取性。笔者所在团队于2022年7月—9月多次进入S村,对村两委进行了详细的访谈,同时X乡相关领导提供了大量数据材料,为本文研究提供了丰富的案例素材。调研分析发现,该村在“民俗博物馆”项目筹划、建设、运营与调整三个阶段,形成了乡村合作治理机制。下面将在前期调研分析基础上,动态呈现X乡S村合作治理的现实场景与治理主体互动的过程,进而总结其治理效能。

(一) 实践过程: “民俗博物馆”项目的筹划、建设与运营

1. 项目筹划: 利益诉求驱动乡村合作治理结构生成

乡村振兴战略实施以来,全国上下都在积极探索乡村振兴的有效途径。X乡积极响应国家政策部署,在农业产业发展、农村基础设施建设、农村文化建设等方面充分挖掘各村的优质资源,着力打造一批“乡村振兴示范点”。与此同时,作为S村党支部书记和村委会主任的H,也在思考如何抓住乡村振兴战略这一难得机遇,彻底改变S村整体面貌,让本村村民增收致富。用H的话说,“既然村民们选我当带头人,就得为老百姓干点儿实事。大家都在喊乡村振兴,但是得想办法振兴才行。”有了这个想法之后,H书记利用到乡里开乡村振兴推进会的机会向乡政府表达了自己的想法,没想到他的想法与乡政府不谋而合,乡政府正筹划在全乡范围内建立乡村振兴的示范点。鉴于S村丰富的猛犸文化、农耕文化和红色文化资源,X乡政府在与S村两委反复讨论和多次调研的基础上,最终决定在S村成立民俗博物馆。为了促进项目尽快落地,乡里决定由乡人大主席担任该村的包村干部。在乡政府和村庄各自利益诉求的共同驱动下,以“乡政府主导、包村干部对接、村两委执行、村民参与”的乡村合作治理结构就此形成。在此结构中,乡政府主要负责项目的统筹和重大问题的协调解决;包村干部主要负责乡政府与村两委之间的具体对接,保证信息传递的及时通畅;村两委主要负责项目的执行,及时将上级要求转化为村级治理行动;普通村民则为了增收致富而在村两委的动员下积极主动参与项目建设。由此,乡村两级围绕民俗博物馆项目各司其职、紧密互动,协同推进项目实施。

2. 项目建设: 规则框架内治理资源的配置与整合过程

项目确定之后,X乡政府和S村两委都知道,民俗博物馆不仅仅是一个项目或者是找一间房子挂个牌子这么简单。一方面,乡政府要打造示范点,就必须高标准、高质量建设,使其真正起到示范引领作用。另一方面,村两委要彻底改变村庄面貌,就得好好把握这次机会,真正交出让乡政府和村民都满意的答卷。因此,解决好民俗博物馆的硬件与软件建设问题就成为关键。在硬件方面,资金筹措、场地选择、项目立项与审批、馆内设计等问题,离不开乡政府的协调解决。在软件方面,猛犸象化石的找寻、“老古董”农耕器具的收集、“支援前线”和“抗美援朝”红色事迹的收集整理等问题,需要

村两委动员全体村民广泛参与。为此,乡政府跑资金筹措、跑方案设计、跑项目审批,还专门从省里申请到了文化振兴专项经费10万元,同时协调解决了场地、项目设计与审批、室内装饰装修等一系列问题。包村干部为了能让民俗博物馆的布局更加科学合理,有时甚至连续数月天天跑S村。与此同时,S村H书记也在扎实做好民俗博物馆内部的文化资源积累工作。项目确定后,S村H书记只要一有时间,就带领村民到东辽河沿岸找寻猛犸象化石,积极动员村民将家中保存较好的猛犸象化石上交村委会。此外,H书记还发动村干部和部分村民在本村及周边村庄广泛收集解放初期的农耕器具,从不同渠道收集本村“支援前线”和“抗美援朝”的红色事迹,以此丰富民俗博物馆的文化内容。在乡政府外部资源和村庄内生资源的同时供给与有效整合下,民俗博物馆建设项目进展顺利。

3. 项目运营与优化:非预期结果反馈与行动调整

民俗博物馆开起来了,客流量也不错,但村民的参与度却不高。民俗博物馆刚开放时,村民都来围观,看着一批又一批的游客来村里参观,村民脸上显露出的是自豪感。但新鲜劲儿过后,关心民俗博物馆的村民变得越来越少。从现实出发,文化振兴确实可以使村庄的文化价值得到释放^[26],使村庄的文化面貌焕然一新,但普通老百姓却并没有因此而得到“实惠”。乡村振兴的根本目的是让村民有实实在在的获得感,村民在没有一定的货币性收入的情况下很难积极主动参与乡村振兴,而这一切要靠产业振兴驱动。基于此,S村两委与X乡政府又一起商量创办农家乐的事宜。一方面,农家乐可以宣传本村的特色饮食文化,与民俗文化交相呼应;另一方面,农家乐在解决游客用餐休息问题的同时,也可以拓宽村民的收入渠道。但现实问题也随之而来,农家乐以何种形式举办、在哪里办、经费从哪里来、环境卫生如何保障等一系列问题都需要妥善解决。经过S村两委与X乡政府的反复协商,最终决定农家乐办在村民自己的家中,这样既可以充分调动村民的积极性,又可以解决农家乐的场地和经费问题,同时也能有效避免大规模集中性的经营方式带来的资源整合难题。X乡政府和S村两委只需要制定农家乐的场地规格、环境卫生、饮食种类和价格等方面的标准,并定期或不定期对具备资

质的农家乐进行检查即可。在X乡政府与S村两委的共同努力下,农家乐轰轰烈烈地办起来了,既解决了民俗博物馆的可持续问题,又拓宽了村民增收致富渠道,村民参与乡村振兴的积极性、主动性又高了,甚至有村民主动将自己收集到的猛犸象化石上交民俗博物馆。

(二) 治理效能:行政化运作与自治性回应的协调高效

1. 乡村之间的二元结构阻隔被打破

乡与村之间的紧密互动和有效衔接,背后体现的是治理结构问题。乡镇政府隶属于国家行政系统,行使的是国家行政权力。村委会则是党领导下的基层群众自治组织,行使的是自治权力。国家行政权力追求整体性和强制性,村民自治权力追求自主性和多样性,二者间蕴含着潜在的冲突与对抗。而在X乡S村民俗博物馆项目建设过程中,“乡政府主导、包村干部对接、村两委执行、村民参与”的乡村合作治理结构,打破了乡与村之间的二元结构阻隔。一方面,X乡政府可以通过整体性规划和一体化治理结构将国家关于乡村振兴的政策要求及时向S村传递^[27],同时利用自身权力优势为S村民俗博物馆项目争取到国家的配置性资源,进而通过包村干部的上下衔接保证各项配置性资源的精准输入。另一方面,X乡政府可以借助这一治理框架对S村两委干部进行政治动员与行政整合,通过绩效考核、职位流动等行政手段防止村干部出现偏离乡政府意志的行为。正如X乡W领导所形容的,“村委会承接的是乡政府一以贯之的治理任务,抓不住村委会,乡政府的好多任务是执行不下去的。”与此同时,被纳入这一治理框架中的S村两委,尤其是“一肩挑”的H书记,无论是出于个人利益考量还是出于政治责任考量,都需要配合乡党委政府完成治理任务。在这一逻辑链条中,既有X乡政府主导的外力拉动作用,又有S村两委和村民的内生推动作用,二者合力促推了S村民俗博物馆项目的落地。

2. 体制推动与社会动员实现了互补

S村民俗博物馆项目的筹划与建设,既不是X乡政府“输血式”的“一厢情愿”,也不是S村两委“单枪匹马”地被动执行,而是同时发挥了乡与村两个层面的治理优势,实现了政府体制性优势和村两委社会动员优势的互补。S村H书记在访谈中说道,“民俗博物馆项目的顺利建成,既离不开乡

党委政府的高度重视,也离不开村里老百姓的配合支持,否则光靠村两委根本弄不成。”从X乡政府层面看,S村民俗博物馆的建成得益于X乡政府的高度重视和高位推动。在民俗博物馆项目的方案设计、项目审批、资金筹措、用地审批等方面,X乡政府具有天然的权力优势和治理资源,能够在短时间内有效整合项目所需的各种体制性资源。但与此同时,X乡政府对于民俗博物馆内部文化资源的挖掘、积淀以及农家乐的具体运营却显得无能为力。从村级层面看,S村两委虽然不具备X乡政府的权力优势和体制性治理资源,但作为村庄发展的“领头雁”,S村两委在村域内的资源整合和社会动员方面有着得天独厚的优势^[28],可以通过统筹主导、社会动员以及社会整合等方式,积极吸纳村域范围内的治理资源和社会组织力量,共同达成集体行动目标。总而言之,没有X乡政府的体制性推动,S村民俗博物馆项目很可能因为资金、土地和项目审批问题而“夭折”;同样,没有S村两委的号召动员和全体村民的积极主动参与,民俗博物馆只能是挂着牌子的空房子,乡村振兴示范点更无从谈起。在上拉下推的动力机制下,政府的行政化运作与村庄的自主性参与实现了有机结合。

3. 乡村两级利益诉求同时得到了满足

《乡村振兴促进法》明确规定,上级政府应当对下级政府的乡村振兴战略目标完成情况进行考核,并作为政府及负责人考核评价的重要内容,这就使得无论是县与乡镇之间还是乡镇与村之间,都签订了目标考核责任状^[29]。从X乡政府层面看,将S村民俗博物馆项目建成“乡村振兴示范点”,不仅履行了社会责任,更重要的是提高了乡政府的政绩,使其在上级的考核中不被问责,甚至还有被树成先进典型的可能。因此,X乡政府会在政策允许的范围内给予S村两委最大力度的治理资源倾斜,以保证民俗博物馆高质量建成。从S村两委层面看,民俗博物馆的建成,不仅影响着村两委的目标考核结果、村干部的职务任免及绩效工资,还影响着村两委在村民群众中的形象与威信。得到村民群众的认可和追随将更有利于后续各项村级治理工作的开展。从普通村民层面看,民俗博物馆项目不仅提升了村庄的文化内涵,还带动了农家乐经营项目,使其增加了货币性收入,进而提高了生活质量和幸福指数。正如该村的包村干部在接受媒体采访时所

说的,“之所以着力打造S村民俗博物馆项目,一方面是想通过民俗旅游增加村民收入,打造一个乡村振兴的示范点,另一方面是想通过民俗博物馆让更多的人通过S村了解我们X乡。”可以说,乡村合作治理使参与方的利益诉求均得到了满足,实现了多方共赢。

四、寻求共识与集体行动:乡村合作治理的生成逻辑

X乡S村“民俗博物馆”项目的成功落地,既有X乡“自上而下”的外部拉动,又有S村“自下而上”的内生推动,且正是二者的有机结合才构成了乡村合作治理的动力机制。其内生逻辑是:X乡与S村基于“民俗博物馆”项目达成合作共识,并以“互通有无”的方式提高集体行动能力,进而在平等协商的互动中实现各自的利益诉求。在需求与响应、互赖与共享、认同与协商等要素的共同作用下,X乡与S村的合作治理机制得以形成。

(一) 需求与响应:基于乡村振兴的利益连带与责任共担

合作治理的形成存在两个前置性条件,即合作各方存在合作的需求并对此作出积极响应。从本质上看,需求是利益的驱动,响应则是责任的体现。利益是指个体或组织出于主观欲望而通过某种方式或手段,采取某种行动以获取物质或精神上的好处,主要包括经济、社会和环境等方面^[30]。响应则是基于需求或者能够反映需求者需要的一种行动策略,突出行动者的权力、责任与能力^[31]。乡村振兴战略的实施为农村地区的发展提供了强大的支撑。对于具体村庄来说,获得乡镇政府控制的资源是实现村庄发展的主要途径。与此同时,根据上级政府的考核评价内容,乡镇政府能否达标取决于村庄是否通过乡村振兴战略实现了发展,村民的家庭收入是否有所增加。因此说,乡镇政府与村庄的利益关系是一种围绕资源分配与资源争取的连带关系。从资源分配角度看,虽然乡村振兴战略强调村庄之间的均衡发展,且现实中大多数村庄都存在获取国家资源的现实需求,但在严格的考核压力之下,乡镇政府往往会将有限的资源进行分级式分配,通过重点建设示范点、明星村等方式快速提升绩效,这是当前乡村振兴项目化推进中的一种普遍做法。X乡政府集中力量打造一批“乡村振兴示范

点”的治理逻辑就在于此。在此过程中,政府要考虑的问题是村庄是否具备示范点或明星村的潜质,村两委是否有能力完成任务。因为项目一旦确定,乡政府就要承担任务无法完成的风险。从资源争取的角度看,村庄若想从政府获取更多的发展资源,必须首先赢得政府青睐的机会,以降低资源获取的不确定性。S村具有文化振兴的优势和条件,因此获得乡政府的项目支持也就顺理成章。但是S村两委仍面临一个问题,即村庄虽然具备示范点或明星村的潜质,但建设过程必然需要调用村庄内生各种资源,同时还需要得到广大村民的认可与支持。如果在项目建设过程中村两委无法调用村庄资源,或者村民因看不到预期收益而选择用斯科特“弱者武器”来反对、不参与、不配合项目执行,项目注定不会有好结果,村干部也将因此而面临考核不达标甚至丢掉“官位”的惩罚。所以从这个意义上说,村两委在响应政府号召时同样也承担着风险和责任。进一步讲,村庄获取国家资源的条件是有利于乡镇政府完成乡村振兴任务考核,而乡镇政府考核达标的前提又必须是村庄真正实现了振兴。这就意味着,乡村两级对合作治理的需求与响应,是在二者落实乡村振兴战略的利益连带与责任共担中形成的。

(二) 互赖与共享: 复杂性问题和乡村单一主体的能力局限

合作治理往往是以解决问题为导向而展开的^[32]。合作治理所要面对的是一个复杂的棘手的公共问题,因此合作本身也就呈现出高度的复杂性与不确定性特征^[33]。从宏观上看,乡村振兴是一项复杂艰巨的系统性工程,目标实现的层次性、内容涉及的丰富性、任务推进的繁重性以及区域之间的差异性,决定了任何单一主体都不可能独立完成。此外,乡村振兴战略作为国家推动的民生工程,具有公共性和跨界性特点。公共性意味着利益主体的多元,跨界性意味着实施主体不可能单一。这些利益相关者高度关联与相互依赖,但在互动过程中也容易因立场和诉求的不同而增加冲突对抗的可能性,进而增加问题形成与问题解决的不确定性。正是因为利益相关与问题的不确定性,才使得乡村合作解决问题的必要性增加。具体到S村民俗博物馆项目,一个标准化的民俗博物馆项目包括申报、立项、建设实施、验收、后期运营管理等多个环节,甚至还有可

能涉及环境评估、土地使用申请以及消防验收等一系列程序,政府不可能包办所有环节的所有事务,尤其在配套项目农家乐的运营与管理上,政府根本没有精力和能力直接操办和运作,最终还是要落实到村级层面^[34]。与此同时,处于乡村互动结构弱势地位的S村,无论在权力行使上还是在资源调用能力上,都无法与乡政府相提并论,没有政府的统筹协调与顶层推动,村级组织显然无法独立解决民俗博物馆建设和农家乐运营管理中的所有问题。基于以上分析,互赖与共享就成为乡村合作治理的应有逻辑。一方面,政府拥有推进乡村振兴的配置性资源与权威性资源^[35]。配置性资源指的是用于建设村庄的物质性资源,权威性资源指的是保证物质性资源分配的手段或制度^[36]。政府能够充分利用自身优势积极为乡村振兴的参与者创造对话机会、搭建合作平台、统筹资源分配、提供机制保障,促进各治理要素充分自由地横向流动。但在政府规则嵌入村庄过程中,“按部就班”的规范化治理方式往往不容易被村民所接受,甚至导致要解决的问题得不到有效解决,反而因此产生大量需要解决的新问题^[37]。另一方面,村级组织虽然没有政府那样的权力优势,但却有着政府不能替代的乡村社会动员优势。目前,绝大部分地区的村干部依然是兼职的,身份上仍然属于村民,且长期生产生活于所在的村庄,因此在村级治理过程中更容易调用村庄社会关系网络,利用乡土治理资源进行简约治理。乡村两级通过互赖与共享,实现了资源交换、知识共享,各取所长,各补所短,二者在乡村振兴中既相互补充又保持一定的距离和弹性,并在合作中走向均衡^[38]。

(三) 认同与协商: 乡村合作治理的维系与稳定基础

认同与协商是维系乡村合作关系的两个不同向度。第一,认同来自自下而上的认可与接受。一般来讲,政府治理过程或治理结果的“有效性”能够提升基层社会和民众对政府治理的认同与追随^[39],而民众的参与则是其认同政府的实践基础^[40]。虽然现实运行中村委会要协助乡镇政府开展工作,但从组织属性上讲,乡镇政府和村委会存在本质上的区别。因此,乡村合作治理涉及村民自治性质的村委会对隶属国家行政系统的乡镇政府的工作目标与任务,包括权威的认同问题。在乡村振兴战略实施过程中,国家的大量振兴任务下达至乡镇层面,同时也配置了相应的治理资源,这些任务和资源统一由

乡镇政府向下分配,在此过程中显然离不开村级组织的有效配合。乡村合作治理使得乡镇政府与村级治理处于同一个治理框架之内,村干部被吸纳至乡镇政府的工作任务框架中,加之村干部考核主要由乡镇政府决定的现实牵制^[41],乡镇政府能够有效地对隶属于村民自治体系中的村干部进行整合与动员,进而形成乡村两级治理责任的捆绑。村干部在这种线性的权力结构组合和责任捆绑之下,很容易形成对乡镇政府工作目标的认同,进而将乡村振兴任务作为自身责无旁贷的职责。在这种治理形态下,乡镇政府的治理任务顺理成章地嵌入村级治理当中,并且能够通过村级组织得到有力的贯彻执行。

第二,协商来自自上而下的发起与推动。虽然合作治理强调主体间地位的平等性而非“中心-边缘”特征,更加重视不同治理主体的治理资源、能力和技术的重要性与不可替代性,但这并不意味着政府的权威影响和领导力的消除。作为乡村合作治理中的元治理角色,乡镇政府掌握着治理资源,并具有制定强制性制度规范的权力,是乡村合作治理的发起者、设计者和推动者。换句话说,乡镇政府决定着乡村之间是否有必要合作以及合作的具体方式。很显然,乡村振兴战略单靠政府根本无法完成,没有村庄参与的乡村振兴也与传统单向度的管理并无区别,因此说,政府有意愿寻求与村庄的合作。在S村民俗博物馆和农家乐项目确定之前,X乡政府始终尊重S村两委和村民的意见表达,立足于S村实际和村民现实利益诉求找寻与国家政策的结合点,乡村两级治理组织在互动与衔接中共同致力于实现村庄发展与村民利益的最大化。在项目推进过程中,乡村两级通过平等、互动和开放式的协商实现棘手问题解决的合作决策。这种基于协商与共识的治理决策获得了乡村两级最大限度的认同,并使乡政府的工作任务顺利转化为村内事务,从而既可以实现乡与村之间治理要素的有效对接,又充分保留了村庄社会的自治空间,极大地激活了村庄内生资源和村民优势治理潜能。总而言之,乡村之间的认同与协商是提高乡村治理绩效的一种相互的积极态度与预期,不仅有利于减少乡村之间合作的不确定性,还有利于增强合作行为的可预见性和稳定性,是乡村合作治理成功的关键要素。

参考文献:

[1] 张康之,姜宁宁. 社会治理变革中的公共管理研究——人大复印资料《公共行政》2016年重点及2017年研究预测[J]. 中国行政管理, 2017(2): 47-55.

- [2] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000: 217.
- [3] 张领. 合作治理: 乡村振兴战略中治理有效的一种模式[J]. 探索, 2022(2): 89-102.
- [4] 贺雪峰. 治村[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 307-310.
- [5] 徐勇, 赵德健. 找回自治: 对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(4): 1-8.
- [6] 何阳. 多元主体互动视域下民族地区“三治合一”乡村治理体系建设[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2020, 41(12): 196-203.
- [7] 张诚. 农村环境软治理: 内涵、挑战与路径[J]. 求实, 2020(5): 84-95, 112.
- [8] 陈健. 国家治理现代化视阈下乡村生态治理新体系构建[J]. 现代经济探讨, 2020(6): 121-126.
- [9] 李华胤, 李慧宇. 责任视角下乡村生态环境治理中的合作达成问题研究——基于山西省D村“秸秆治理”的调查[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2022, 21(6): 99-107.
- [10] 王芳, 李宁. 赋权 认同 合作: 农村生态环境参与式治理实现策略——基于计划行为理论的研究[J]. 广西社会科学, 2021(2): 49-55.
- [11] 李长健, 李曦. 乡村多元治理的规制困境与机制化弥合——基于软法治理方式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 78-84.
- [12] 唐惠敏. 数字技术赋能乡村振兴的理论阐释与实践发展[J]. 农村经济, 2022(9): 42-51.
- [13] 沈费伟. 数字乡村韧性治理的建构逻辑与创新路径[J]. 求实, 2021(5): 72-84, 111.
- [14] 姜晓萍, 郑时彦. 乡村振兴中规模性返贫风险的发生机理与阻断机制[J]. 理论与改革, 2023(1): 130-142, 168.
- [15] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [16] 张康之. 为了人的共生共在[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 70.
- [17] 敬义嘉. 从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展[J]. 中国行政管理, 2014(7): 54-59.
- [18] CRISTOFOLI D, MACCIÒ L, PEDRAZZI L. Structure, mechanisms, and managers in successful networks[J]. Public Management Review, 2015, 17(4): 489-516.
- [19] 锁利铭, 杨峰, 刘俊. 跨界政策网络与区域治理: 我国地方政府合作实践分析[J]. 中国行政管理, 2013(1): 39-43.
- [20] 徐国冲. 合作治理研究的理论脉络及其发展[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2022, 72(6): 28-39.
- [21] WOOD D J, GRAY B. Toward a comprehensive theory of collaboration[J]. The Journal of Applied Behavioral Science, 1991, 27(2): 139-162.
- [22] 易轩宇. 社会协同治理中社会组织的博弈评价与优化对策[J]. 甘肃社会科学, 2014(6): 190-194.

- [23] 马克思 韦伯. 经济与社会(下)[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 2004: 259.
- [24] 吉登斯. 社会理论的核心问题: 社会分析中的行动、结构与矛盾[M]. 郭忠华, 徐法寅, 译. 上海: 上海译文出版社, 2015: 265.
- [25] 张云生, 张喜红. 撤县设市政策变迁的历史逻辑与现实启示——基于历史制度主义的分析[J]. 地方治理研究, 2022(1): 2-14, 78.
- [26] 刘恋. 乡村振兴背景下乡村文化的现代性转型[J]. 湖湘论坛, 2022, 35(3): 120-128.
- [27] 杜姣, 刘尧飞. 乡村责任共同体的实践逻辑及其治理优势——基于赣西 G 镇的经验考察[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021, 52(6): 83-91.
- [28] 郑永兰, 周其鑫. 数字乡村治理共同体: 理论图景、实践探索与推进策略[J]. 湖南社会科学, 2022(4): 71-79.
- [29] 田先红. 条块体制下县域政府的动员机制——以 A 县阶段性重点工作为例[J]. 求索, 2019(6): 103-110.
- [30] 唐煜金, 唐重振. “权力-利益”视阈下的乡村产业治理逻辑——基于 L 村罗汉果产业开发的个案考察[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(6): 96-110.
- [31] 郑宝华, 蒋京梅. 建立需求响应机制 提高扶贫的精准度[J]. 云南社会科学, 2015(6): 90-96.
- [32] 郑家昊. 合作治理的反思性阐释: 合作意涵、发生机理及政府引导[J]. 社会科学研究, 2020(5): 72-78.
- [33] 唐秋伟. 解析交往行动网络: 多维界面与质疑反思[J]. 宁夏社会科学, 2020(3): 138-146.
- [34] 吴思红. 乡村振兴中财政专项资金公平效率损失的内在逻辑——基于样板示范与市场化运作的分析视角[J]. 理论月刊, 2020(6): 87-96.
- [35] 安东尼 吉登斯. 民族国家与暴力[M]. 胡宗泽, 赵力涛, 译. 北京: 生活 读书 新知三联书店, 1998: 7.
- [36] 申端锋. 乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代, 2010(6): 5-23.
- [37] 贺雪峰. 农村基层治理的精准难题[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(3): 4-6.
- [38] 张云生, 张喜红. 行政与自治均衡互促的村级治理模式建构——基于结构功能主义的视角[J]. 湖湘论坛, 2022, 35(4): 93-105.
- [39] 林尚立. 在有效性中累积合法性: 中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报(社会科学版), 2009(2): 46-54.
- [40] 尹瑶. 赋能式治理: 乡村治理有效的实践逻辑与优化策略——以川南林镇为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2022, 23(6): 67-75.
- [41] 刘丽娟. 村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构[J]. 湖北社会科学, 2021(7): 32-40.

责任编辑: 黄燕妮

(上接第74页)

- [17] 林龙飞, 祝仲坤. “稳就业”还是“毁就业”?数字经济对农民工高质量就业的影响[J]. 南方经济, 2022(12): 99-114.
- [18] 李怡, 柯杰升. 三级数字鸿沟: 农村数字经济的收入增长和收入分配效应[J]. 农业技术经济, 2021(8): 119-132.
- [19] 施丹, 胡翔, 陶祎祎. 新生代农民工工作生活质量结构及其对敬业度的影响机理研究[J]. 珞珈管理评论, 2018(3): 84-99.
- [20] RUBERY J, GRIMSHAW D. ICTs and employment: the problem of job quality[J]. International Labour Review, 2001, 140(2): 165-192.
- [21] 蒲艳萍, 张岚欣, 袁柏惠. 互联网使用与女性生育意愿——兼论中国女性生育意愿的结构降低[J]. 山西财经大学学报, 2023(3): 14-29.
- [22] SAMUELSON P, NORDHAUS W. Principles of Economics[M]. New York: McCrawllill, 1985.
- [23] 戚聿东, 丁述磊, 刘翠花. 数字经济背景下互联网使用与灵活就业者劳动供给: 理论与实证[J]. 当代财经, 2021(5): 3-16.
- [24] 何立新, 潘春阳. 破解中国的“Easterlin 悖论”: 收入差距、机会不均与居民幸福感[J]. 管理世界, 2011(8): 11-22.
- [25] 约翰·奈特, 宋丽娜, 拉曼尼·古纳提拉卡, 等. 中国农村的主观幸福感及其决定因素[J]. 国外理论动态, 2014(6): 75-89.
- [26] LI Y, RANIERI M. Are “digital natives” really digitally competent?—a study on Chinese teenagers [J]. British Journal of Educational Technology, 2010, 41(6): 1029-1042.
- [27] 吴菲, 王俊秀. 相对收入与主观幸福感: 检验农民工的多重参照群体[J]. 社会, 2017(2): 74-105.
- [28] 吴晓刚, 张卓妮. 户口、职业隔离与中国城镇的收入不平等[J]. 中国社会科学, 2014(6): 118-140.
- [29] ROODMAN D M. Fitting fully observed recursive mixed-process models with CMP[J]. Stata Journal, 2011, 11(2): 159-206.
- [30] 马俊龙, 宁光杰. 互联网与中国农村劳动力非农就业[J]. 财经科学, 2017(7): 50-63.
- [31] 姚植夫, 张译文. 新生代农民工工作满意度影响因素分析——基于西北四省的调查数据[J]. 中国农村经济, 2012(8): 46-55.
- [32] 田瑶, 郭立宏. 数字普惠金融缩小收入差距了吗?——来自中国家庭追踪调查的经验证据[J]. 当代经济科学, 2022(6): 57-70.
- [33] 温忠麟, 叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展[J]. 心理科学进展, 2014(5): 731-745.

责任编辑: 曾凡盛