

层级化网络治理:多层级村庄自治架构及其运行机制

——基于秭归“幸福村落”的调查

苏 霞

(华中师范大学 中国农村综合改革协同创新研究中心,湖北 武汉 430079)

摘 要 秭归县“幸福村落”建设在农村社会管理和公共服务方面均取得显著成效,它通过构建“村级‘幸福村落’创建指导委员会—社区理事会—村落理事会”三级村庄自治组织架构以及与之配套的运行机制,探索出了适合新时期农村社会治理实际的层级化网络治理模式。“幸福村落”创建工作通过政府的全方位决策与部署,村指导委员会、社区理事会、村落理事会等多层级的行动与落实,村民的联动式参与形成了多层级、网络化、社区化相互结合的治理模式,既能自上而下地对接县乡政府和行政村的公共资源,又能自下而上地聚合、表达并且实现村民的利益需求,推进了农村社会管理和公共服务水平的提升。

关键词 “幸福村落”建设;多层级组织;层级化网络治理;村庄治理;新农村建设

中图分类号:D 63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2014)01-0030-07

自 2006 年中共十六届六中全会提出积极推进农村社区建设以来,农村社区建设已经成为我国基层社会组织管理体制改革的一项重要内容,学术界对此展开了讨论和研究,学者们认为基层社会治理呈现出日渐走向网络化治理(亦称“协同治理”)的发展趋势。郑巧等从服务性政府建构的角度,阐述了协同治理的内在价值诉求,指出培育和发展公民社会组织是实现协同治理的理想路径之一^[1]。陈剩勇等将网络化治理表述为,主张政府、市场和公民社会作为社会多元治理主体,在制度化的治理结构中,为实现一定的公共价值而采取联合行动^[2]。孙健等研究了网络化治理中公民参与的意义及途径^[3]。田星亮考察了在网络化治理模式中,作为核心主体的政府、参与主体的企业和作为第三种力量的非政府组织等众多公共行动主体之间的关系^[4]。柏骏则十分关注网络化治理中多元主体间交流互动的形成问题,并指出了这种交流互动的形成条件和关键性议题^[5]。这些研究从较为宏观的层面为我们了解网络化治理提供了一定的帮助。

网络化治理作为一种社会治理方式,很快便被用于基层治理的实践和研究。学者们也将基层网络

化治理置于社会管理体制创新与公共服务建设的背景下进行论述。汪锦军等通过对浙江长兴农村公共设施建设的调查研究,指出了推进村民参与对于公共建设的重要性^[6]。钟涨宝等探讨了社会转型在何种程度上影响着农村社会管理机制实践的社会基础、组织基础,并提出了相应对策建议^[7]。李勇华从基层政府治理创新与村民自治的关系入手,主张当前的社会管理体制创新应当是村民自治制度的“制度内”创新^[8]。龚维斌对当前全国基层社会管理创新经验进行了总结,发现社区化、组织化依然是当前社会管理体制创新的重要方面^[9]。

通过对相关文献的梳理,笔者发现当前基层社会管理创新的理论与实践存在两大明显特征:一是从村庄化到社区化,二是从组织化到网络化。在现实中社区化与网络化作为当前基层治理的两大特征,也越来越为人们所熟悉和重视,各地针对农村社区的组织管理和公共服务建设等工作进行了许多社区化与网络化探索,并形成了各具特色的实践模式。其中,湖北省秭归县“幸福村落”的创建,就是一个典型的例子。为此,本文拟对湖北省秭归县“幸福村落”的建设经验进行总结和分析,以期为我国当前农

收稿日期:2013-08-03

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“加快公共文化服务体系建设研究”(10ZD&018);国家社会科学基金重点项目“社会主义新农村建设中的文化建设研究”(08ASH010);教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET-10-0430)。

作者简介:苏 霞(1987-),女,华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员;研究方向:公共文化服务与文化治理。E-mail:137537857@qq.com

村社区建设提供一些启示和借鉴。

一、秭归“幸福村落”建设的缘起和基本做法

2003年起,秭归县结合山区农村的特点和实际,在全县深入推行农村社区建设,并形成广为人知的“杨林桥社区建设模式”。在经历了将近10年的探索和实践之后,发现该模式的组织规模和服务半径过大,社会管理服务和村民自治功能很难得到有效发挥,阻碍了社区“自治性”的纵深推进。为了切实解决在农村社区建设推进过程中出现的新问题,“培育服务效率更高、公益性更强、互助程度更深”^[10]的村落自治组织,秭归县在总结已有农村社区建设经验的基础之上,采取“先试点再铺开推广”的方式,于2012年8月起在全县12个乡镇186个行政村全面推进“幸福村落”创建工作。这项工作旨在落实“大力发展村落经济、努力改善村落民生、积极建设村落设施、不断繁荣村落文化、及时化解村落矛盾、着力解决村落困难、切实保障村落权益”7项任务,建立网络体系健全、服务内容务实、职责分工明确、组织架构层次分明的乡村社会建设与治理新格局,实现“经济得到发展、民生得到改善、环境得到保护、设施得到建设、乡风得到净化、正义得到伸张、矛盾得到化解、困难得到帮扶、权益得到保障”9个目标,全面提升广大农民群众的幸福指数。

在确定目标任务后,县级政府和民政部门对“幸福村落”的开展进行统一管理和指挥,并对各级行政组织在“幸福村落”建设中的职权与分工、经费拨付方式、行政村的组织架构与运行程序等均做了明确的规定。乡镇一级根据本地区实际情况,出台具体的指导方针,负责本地区“幸福村落”创建活动的开展,并对所属各行政村进行督导和考核,对辖区的建设工作进行统一管理。行政村则依据自身实际情况制定工作方案,明确村级组织构架,指导所辖社区和村落的建设活动。各行政村召开村民代表会议,组织和动员村民积极参与“幸福村落”建设。在行政村一级,出台了具体的考核指标,作为对村落建设工作进行考核奖惩的依据。社区在行政村和村落之间起衔接和过渡作用,不仅要行政村的意见和村落的需求进行上传下达,而且要负责各村落之间的协调。村落在行政村和社区的指导下,民主推选“一长八员”,制定村落理事会章程,负责村落公共事务的开展和村落社区治理的具体落实。

二、秭归“幸福村落”建设的多层次组织架构及其职能

秭归“幸福村落”的创建目前仍处不断探索和逐步发展阶段,县乡两级政府主要是出台相关政策并提供具体业务的指导。行政村层面成立“幸福村落”创建指导委员会,形成“‘幸福村落’创建指导委员会——农村社区理事会——村落理事会”的三级自治组织架构,分别明确每一层级的人员组成和工作职责,除此之外制定“幸福村落”创建方案、考评办法、村落公益事业建设管理办法、“十星级文明户”等评选标准,以求组织架构的完善和组织的良性运转。由于“幸福村落”创建工作最终要在村级层面得以实现,因此村级组织架构的合理搭建对于“幸福村落”建设的顺利开展与落实具有十分重要的意义。

1. 村“幸福村落”创建工作指导委员会的构成及其职能

创建工作全面铺开以后,各行政村依照“地域相近、产业趋同,利益共享、有利发展,群众自愿、便于组织,尊重习惯、规模适度”的原则,以“每个村落地域面积约1~2 km²,规模在30~80户之间”为基本标准科学划分村落(见秭归县于2012年发布的内部文件《关于创建“幸福村落”试点工作的意见》)。村“幸福村落”创建指导委员会由村党组织书记兼任主任,村“两委”其他成员兼任副主任,社区理事长为成员。村级指导委员会主要职能为:第一,制定和组织实施本村“幸福村落”创建长期及年度发展计划;第二,定期组织召开社区理事长和村落理事长会议,广泛征求并吸取各方对村庄事务的意见和建议;第三,依据“幸福村落”创建的考核办法定期检查和督办社区和村落的工作,在年终对达到“幸福村落”标准的村落进行命名授牌。

2. 社区理事会的构成及其职能

秭归县的农村社区主要依据原有的村民小组而组建,而社区理事会作为村以下的新型自治单元,主要负责社区内部的日常管理。社区理事会由社区理事长和理事组成,社区理事原则上由村落理事长兼任,也可由村民推选。社区理事会的主要职能有:第一,组织实施本社区内基础设施建设、管护和日常社会管理事务,结合本社区实际,制定好产业发展规划,调整产业结构,发展优势产业;第二,定期组织本社区内村落理事长和“八员”学习政策、法律法规,进行科技培训,开展现场示范、交流经验,互通信息,提

出问题,议事恳谈,事项议决等;第三,定期在社区内组织开展法制宣传和道德教育,增强村民法律意识,引导村民守法重德,树立良好社会风尚;第四,准确反映本社社区社情民意,帮助村民解决生产经营活动中的实际问题和困难。

3. 村落理事会的构成及其职能

村落是整个“幸福村落”创建工作的关键与核心,是在更微观的范围内充分发挥村民自治的作用。村落理事会由“一长”(即村落理事长)和“八员”(即经济员、宣传员、帮扶员、调解员、维权员、环保员、张罗员、管护员)组成。理事会主要负责以下几个方面的工作:第一,召集主持村落全体成员大会,制定村落发展规划、年度发展计划、工作制度,向村“两委”会议和村民代表大会汇报工作并接受指导;第二,征求村落村民的意见和建议,解决村落内村民反映强烈最为紧迫的影响生产生活难题,排查化解社会矛盾纠纷,促进村落共同体和谐稳定;第三,做好普法教育与有关政策宣传工作,开展科学技能培训,提升村民综合素质;第四,组织村落村民自力更生建设村落公共基础设施,发展村落公益事业,开展公共文化活动,改善村落生活品质。

村落理事会“一长八员”由村民民主推选,人数可在4~8人之间,所缺员额可由已配人员兼职,保证分工明细,责任明确。理事长主要负责传达和落实各项政策,按照村和社区要求组织协调村落农户调整产业结构,实现规模化生产、集约化经营,帮助村民提高经济收入。除此之外,民主推选的“八员”和党员根据具体职责要求,积极带领村落群众本着“自愿筹资、投工投劳”的原则共同改善村落内部道路、水利、环卫等基础设施。管护员、环保员主要负责引导村民提高安全防范意识,做好防火、防盗、防破坏工作,及时消除安全隐患,清洁维护村落内公共设施;维权员、调解员教育引导村落群众遵纪守法、遵守村规民约和社会公德;帮扶员、经济员主要是带动村民在生产经营与日常生活中互帮互助;张罗员、宣传员主要张罗组织村民红白喜事,引导村落群众易风易俗,传承良好的传统民间习俗和发展村落文化,组织开展丰富多彩、健康有益的文化、体育、科普、娱乐等活动。

4. 农户在组织中的地位及作用

农户作为组织架构的末梢,是“幸福村落”创建工作的最终执行者与受益者,因此村民的参与和行动对于“幸福村落”的实际成效有着很大的影响。村

落理事会的产生到“一长八员”的提名和选举、村落公益事业从立项筹资到开工建设都离不开农户的积极配合。村落理事会召集会议商议村落事务,要有三分之二以上的户长参加,会议作出的决定必须得到半数以上的参会成员支持才能通过。因此,村落公共事务能否得以落实的最初的决策权就在普通农户,村民监督村落理事会的工作,因自身权利得到保障而更有动力参与村落建设。

三、秭归“幸福村落”建设的运行机制

从村庄治理的角度看,“幸福村落”建设的重点在于村庄社会治理结构的调整,多层次组织架构的设置是力求明确各级治理主体的职责分工,使村庄治理网络的内部结构更加均衡。“幸福村落”三级自治组织依照“理顺关系、依法规范、便捷高效”的原则保证整个村庄有序运行,其层次分明的运行机制调动了广大村民积极性,进而实现村民自我管理与服务。

1. 全方位的决策与部署

村民自治尽管已经在我国农村开展多年,但是目前落实村民自治的路径方法与这一政策的预设目标仍然存在一定差距,完全依靠基层群众实现自我管理和服务的条件仍不成熟,因此党政部门的支持、引导对于实现“幸福村落”多层次组织架构的良好运转具有重要意义。以行政力量进行部署,将组织架构与村民实际利益相结合,既是聚集民力的有效手段,也是“幸福村落”创建活动最初推动力的重要来源。

政府各部门在关乎村民切身利益的扶贫、水利、道路整修、农业生产、社会保障等方面给予一定的项目支持,指导村组织合理安排“一事一议”资金,利用公共资源来协助村民进行村庄基础设施建设。通过县、乡、村的多层级部署和落实,最终确定了村级“幸福村落”创建工作的全面实施方案。这种部署和落实机制的运行,既保证了“幸福村落”创建活动的方向发展始终处于党政部门的可控范围内,也保证了公共事务和公共服务的范围能最大限度地覆盖到农村生活的各个方面,满足村民和村落发展的需求。

2. 多层次的行动与落实

依靠行政力量来推动的“幸福村落”创建,只有与村民和村庄利益紧密结合,才能形成持久动力。村庄将部署转化为行动,也制定了从行政村、社区到

村落的三级行动框架,通过分级行动来层层落实,并且形成自治功能与公共服务供给功能相互补充的良性循环机制,最终实现村民与村庄共同受益。

在行政村层面,按照“幸福村落”创建指导委员会与农村社区综合服务中心“一套班子两块牌子”的原则实行双轨运行。社区综合服务中心工作重心在日常村务的管理,主要侧重社区综合服务中心服务功能的建设、配套和完善,向整个行政村村民提供各项综合服务及相关证件手续的办理,并指导各社区、村落开展娱乐活动;而“幸福村落”创建指导委员会侧重指导社区及村落的基础设施建设、产业结构调整、困难对象救助、矛盾纠纷调处等工作,这种双轨运行的机制可以更好地实现农村基层政治、经济、社会的深度发展和全覆盖,实现村民自治与公共服务互补的功能。村级指导委员会不仅要因村制宜地制定出村落公益事业建设与管理办法,而且要对社区和村落层面的创建工作考核和督导。例如茅坪镇陈家坝村在结合“三万活动”开展的环境卫生整治活动中,在整个行政村13个村落范围内划分52个责任区,每个责任区大约10户,“一长八员”为责任区的具体责任人,负责组织安排各责任区范围内的农户清扫环境卫生,于每月末按照“好”“一般”“差”进行评比,并在村落内显著位置进行公示,年底时对综合评分高的村落进行一定的物质和精神奖励。

社区理事会在一定程度上承担起了原村民小组的行政功能,其工作重点在于配合行政村层面,有效地整合社区内的资源,讨论决定并且落实社区范围内的公共事务。例如最低生活保障的评定、社区内公益事业建设和环境卫生整治的评比等。村落在修建垃圾池、洗衣池等生活设施或修缮道路时,往往涉及占用村民土地的问题,而土地划分往往以社区为准,所以在公益事业建设过程中,社区理事会需要协助村落理事会调整村民生产资料,避免村民因占地发生冲突,确保工程的顺利施工。

村落既是村庄内村民进行生产生活的最小单元,也是实现村庄治理的基本单元,因而村落理事会既是组织村民的最小自治组织,也是行政村实现村庄治理的“抓手”,“一长八员”则是实现服务村民的小团队。通过村落理事会组织和“一长八员”带头,村民自己协商,很多事情迎刃而解。如九畹溪镇镇长告诉我们:“‘一长八员’里有调解员、张罗员,他们都在调节纠纷中起了很大作用。他们是群众中的正派人,他们说话村民觉得合情合理,而且在农村,邻

里之间低头不见抬头见,即便他们在调解中稍有偏向,另外一方也能买他的面子。在农村处理一些事情,‘一长八员’能够合情合理地处理好,而村干部就不行。比如有外面的人在村里搞养鱼基地,要占十几户村民的地,这个事情在镇上、村里一直解决不了,‘一长八员’就做村民的工作:村里找一个项目很不容易,要是把开厂的人赶走,其他人也不来了,还得填了鱼塘,我们也不能在那里打工,对大家的收入有影响。村民也就不再说什么了。”而在村民日常生活方面,对于村落红白喜事,村民一般都是请理事长来当“知客”,因此理事长需要按照食品安全的要求来组织家宴,宴请结束以后由张罗员和环保员组织人将用过的一次性餐具和烟花爆竹产生的垃圾都清理干净,保证村落内环境卫生的整洁。

3. 村民的联动式参与

在“幸福村落”创建中,村落范围的划分贴近群众的生活,村落理事会落实村落公共事务主要建立在村民的协商基础之上,并非完全代替村民做决定。村落理事会召开会议商议集体事务,所有参会的村民都能够有机会表达自己的利益诉求,或者监督“一长八员”的决策过程,真正体现“放权尊民意”。

“幸福村落”创建能够唤起广大村民的参与意识,最重要的就是将村落利益与村民利益结合,实现了村民的联动式参与,从而使得村民更好地体会到了互惠性网络的重要作用。例如在九畹溪的尖刀崖村落,34户村民原有茶园20 hm²多。该村落理事长善于经营茶园,每667 m²茶园收入4 000余元。自2012年11月至2013年1月之间,村民在理事长的组织和帮助下,新发展茶园47.33 hm²,使得村落99%的土地都种了茶叶,力求发展规模经济提高村民收入。在这一过程中,因为规模扩大该村落茶叶议价能力明显提升,村民收入和集体收入都得到了增加,同时也打破了村民间原有的那种各自为政的格局,强化了村民的集体意识。在村庄公共设施的管理维护方面,各村落的居民基本能够按照村落理事会的责任划分,对洗衣池和垃圾池等设施,或轮流管护,或指定专人进行管护,并且相互督促、相互监督,使得公共设施能够长期发挥作用,也保证了村庄公共环境的整洁。将公共设施的管理维护权下放到村民,既强化了村民的责任意识,也避免了以往完全由集体负责而容易出现的部分村民“搭便车”现象。同时,在行政村一级也有意培养村民的这种集体参与和帮扶意识。在王家桥村11村落,有村民因家庭

成员患重大疾病导致生活困难,行政村就组织全村 17 个村落的村民捐款 29 100 余元,为其解了燃眉之急。这种“人人为我,我为人人”的集体意识培养,使得村民切实感受到村集体所带来的好处,从而在村民与村集体之间形成一种较为紧密的联系,为村民的联动式参与奠定了一定的基础。

四、秣归“幸福村落”建设层级化治理的经验及启示

当前,我国农村的村民自治制度主要在行政村层面实行,村“两委”面对的是数百甚至数千分散的农民,行政村与村民之间存在着一定的组织断层情况,而“幸福村落”的多层级组织架构既能自上而下地对接县乡政府和行政村的公共资源,又能自下而上地聚合、表达并且实现村民的利益需求,恰恰弥补了这种中间组织的缺失,“为村民参与社会建设提供制度空间和平台”^[1]。

1. 多层级治理形成良性倒逼机制

在“幸福村落”创建形成的多层级组织架构下,村“两委”将各种非行政性事务,尤其是涉及社区和村落公共服务和社会发展的事务交给社区理事会和村落理事会来完成。事权的下放一方面减轻了村“两委”的工作负荷,使他们从村庄的全能管理者角色中解放出来,可以将有限资源和主要精力集中于事关村庄发展的重要事项;对于社区而言则是角色职能的转换,社区由以往的村民自治单元转变为过渡性和协调性自治层级;对于村落和村民而言,则进一步扩大了村民对村落公共事务的自主权限,同时也增加了村民在公共事务中所要承担的职责。村民自治组织资源的有效利用,并保证其相对独立性和自主性,均为实现“村民自治”创造一定的社会空间。

多层级治理的最大好处就是赋予了村落和村民更大的活动空间和对公共事务的话语权。“过去召开村民大会,群众往往没听上面说什么就举手了”,仅仅履行了村民自治的程序。当村委会的决议不能很好地体现村民需求时,大多数村民就会对村庄公共事务采取较为冷漠的态度,而有想法有见识的村庄能人也因公共事务中的村民议事的缺乏而无法得到施展才华的舞台。村落理事会和户长会这种提倡和发掘草根力量的自治形式,由于建立在动员村庄内本土社会性资源的基础之上,能够有效地激发和利用“自办公益”的传统规则,调动乡村精英为民服务,因而有助于处理村庄治理中的一些难题。正如

九畹溪镇镇长所言:“我们就是为‘一长八员’搭建了一个平台,让他们的才能得到展示,群众信任,领导干部关心,他们心里就高兴,还能为大家服务。如果没有这个平台,他们想展示自己,总是会走其他路,比方说看不惯村干部的做事方式,就和村干部唱反调,引起大家的重视。所以我们还不如利用他们的才华为民服务”。

在实际调研中发现,“幸福村落”多层级组织架构的设计,无形当中形成了基层工作的“倒逼”机制:在村庄层面,有些村落理事会成员,工作做得甚至比村“两委”成员还好,给村干部带来一定的压力,使其认识到工作搞不好换届的时候就得上台;在乡镇层面,村落间、行政村之间的“赶、帮、超”也促进了乡镇干部工作态度的转变。水田坝乡廖书记说:“以前搞项目建设,是我们根据手头项目来安排,但是现在有了一个好例子,其他村的积极性也调动起来了。村民想修路就得做好方案,一是自己调整生产资料,解决好占地问题,政府不再给青苗费和征地补偿了。二是受益农户必须要集资,而且要达到一定规模。这两条做好我们再统一搞。今年已经有不少村拿做好的方案来找我。我们想能以此来逼村落理事长做工作,结果他们很快就调整好了生产资料、集好了资金来找乡里要项目支持。这就是调动起他们的积极性,来逼村里和乡里为他们落实政策。”

2. 网络化治理形成联动参与机制

“幸福村落”在实行多层级治理的同时,也形成了一套行之有效的网络化治理机制。这套网络化治理机制表现在 2 个层面:一是行政支持网络层面。这一层面以行政支持和领导为纲,以职权分工为主线,通过行政体制内的县与乡、乡与村之间的共同参与,经由县、乡向村级逐步展开,在有效开展农村社区治理的共同目标下,实现了纲举目张、可收可放的网络化治理格局。二是村级自治网络层面。这一层面以村民自治为纲,以公共事务开展为主线,以村落和村民为最终落脚点和受益方,实现村民自治网络的联动参与。在这 2 个层级的网络化治理中,尤其以村民自治网络最为重要。村民自治网络的运行,直接关系到“幸福村落”创建工作的落实与建设质量。

虽然当前的村落已经很难用传统的“熟人社会”来概括,但村民对村落公共事务仍然有着较大的关切度。村落范围内的公共事务几乎与每个村民的切身利益息息相关,他们能够享受到公共利益最大化

的好处,因此村民对村落内的公共事务有较为强烈的参与动机。村落理事会通过发动村民参与公共事务的管理,提高村民组织化的程度,使村民形成利益共同体,以此调整产业结构,加强基础设施建设,开展互帮互助。

与此同时,村民自治网络的展开,利用“幸福村落”的创建巧妙地将公共事务中的集体利益与个人利益结合起来,从而激活村民积极参与的热情,使村民从过去“等、靠、要”的心态转化为积极、主动的村落行动。在基础设施建设过程中,普通村民对公益事业项目的规划设计及具体资金的使用没有支配权力,但是让他们在自己能够参与的环节中进行选择或者决策,通过户与户、人与人之间的协商来消除分歧、避免冲突,通过合作来改善生活条件。水田坝乡王家桥村向书记说:“我们2011年争取了1个项目,修果园公路,花了很多精力,2年才修了1.7 km,创建‘幸福村落’开展之后我们打算修9 km 果园公路,几个月时间就已经完成了5 km。老百姓积极参与,村里没拿一分钱,也没有什么矛盾冲突,这就是‘发动民主力量,重在管理中自治’。创建‘幸福村落’前后的对比很明显,过去修路要征地,每 hm^2 投资31.5万元,天天忙得脱层皮,搞得不好尽赌气。现在修路积极性又高,投资也少,老百姓还喊我去吃饭,还感谢我们。确实是加了村落理事会,减轻‘两委’工作量,乘上‘八员’服务队,除去困难一大堆。”

3. 社区化治理形成集体意识产生机制

“社区认同是社区成员与社区联接的一种重要机制,社区成员越是认同这个社区,意味着他对该社区投入的感情越多,因为更加愿意为之付出,尽更多的义务和责任”^[12]。改革开放以后,绝大部分农村由于受到市场化和社会流动的冲击,外加计划生育政策使得农村宗族势力的力量日趋微弱,“农民的认同单位越来越趋于原子化”^[13],公共舆论对村民的规制作用越来越弱,个体理性驱使村民更多选择“舍大家而顾小家”,占地争低保等现象层出不穷。与此同时,由于行政村管理与服务不到位,导致村民对组织的不信任进而在集体事务中“不作为”。“幸福村落”的创建中村落理事会的成立,使得村民有了“小集体意识”,合理表达自己意愿,转变思想观念,在主张权利的同时履行义务,在实现个人利益的同时顾及集体利益,这种村落内“村民之间的互动能够促使产生村落共同的价值观念,进而形成特有的村落社区文化”^[12]。除此之外,村落公共文化活动的开展,

对于构建村民集体认同具有重要现实意义。村落里男女老少闲暇时间走出家门,远离牌桌是非,矛盾在不经意中化解,心灵的距离不自觉地拉近,就像归州镇万古寺村书记说的那样:“农民的物质生活水平提高了,但是精神越来越贫穷,幸福感越来越差。培育村落文化,就一定要让大家对村有集体感。每个村落都有音响,组织跳广场舞,挖掘民间文化。我们村有1000多名屈氏后裔,所以一定要传承屈原文化,弘扬爱国爱家的精神,号召大家爱家爱村落,培育大家的团队意识。我们的花鼓队就把村里的道德模范先进事迹编在唱词里进行宣传。除此之外,组建民间文艺表演团,自己办自己演,我们都会参与。通过这种方式拉近大家的距离。跳广场舞总比不跳的家庭红火、富有、邻里团结。提升大家的精气神,有好的精神面貌。”

4. 层级化网络治理的限度

自“幸福村落”创建以来,这种注重自主运行的多层级组织架构在较短时间内即在农村社会管理和公共物品供给等方面取得显著成效,但是除经济发展与道路修缮等公益事业外,其他工作在各乡镇进展的不均衡,因此其组织运行的机制仍有不断完善的空间。按照已有的“幸福村落”组织架构设计思路,村落理事会和“一长八员”在推动村落各项工作中扮演着至关重要的角色,其工作能力和具体工作成效直接关系着“幸福村落”创建的各项目标能否得到落实,整个“幸福村落”的组织架构能否长期有效运转。在调研中发现,目前仍有相当一部分村落理事会还不完全具备“自治”能力,行政村指导委员会仍然发挥着村庄治理的主体作用,村落发展缺乏统一的规划和指导,各组织层级之间的关系有待进一步明确。在整个组织制度的设计中,社区理事会和村落理事会的性质还是群众自治组织,也就是说“一长八员”充当了“村落志愿者”的角色,他们全凭志愿服务的精神无偿服务。此外,“一长八员”的组成人员多为老党员、退休村干部、退休教师等,农业技术骨干和致富能手等年轻力量依然不足,现有的组织激励政策也仅仅停留在荣誉激励的层面,上级政府部门虽然对组织运转提供了一定的资金支持,但是经费使用和监督的制度性机制并未建立,这无疑不利于维持组织的长效运转。

总之,“幸福村落”创建工作促进了“农村微观组织再造和社区的自我整合”,但“幸福村落”目前还是“一种政府主导的规划性的社会生活共同体”^[14],各

级组织已在一定程度上依据社会管理、服务的效率和效益划分出了村落社区的边界,而村落建设的重中之重依然是立足于实现所有村民对村落和整个村庄集体的认同,赋予村民一定的自主权利,充分调动村民参与村庄公共事务的积极性,从而提高所有村民的生活质量和幸福指数,如此“幸福村落”才会更具生命力,真正实现“幸福众人”。

参 考 文 献

- [1] 郑巧,肖文涛.协同治理:服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理,2008(7):48-53.
- [2] 陈剩勇,于兰兰.网络化治理:一种新的公共治理模式[J].政治学研究,2012(2):108-119.
- [3] 孙健,田星亮.网络化治理中公民参与的实现[J].江西社会科学,2010(5):18-22.
- [4] 田星亮.论网络化治理的主体及其相互关系[J].学术界,2011(2):61-69.
- [5] 柏骏.网络化治理多元主体的互动交流:解释框架与研究议题[J].江海学刊,2012(6):84-88.
- [6] 汪锦军,王美琴.寻求政府主导与农民主体的平衡:对浙江长兴农村公共设施建设的调查与分析[J].浙江省委党校学报,2008(5):100-106.
- [7] 钟涨宝,狄金华.社会转型与农村社会管理机制创新[J].华中农业大学学报:社会科学版,2011(2):7-13.
- [8] 李勇华.农村基层社会管理创新与村民自治制度的内洽性研究[J].东南学术,2012(2):68-79.
- [9] 龚维斌.基层社会管理创新的探索与思考[J].国家行政学院学报,2012(3):35-40.
- [10] 郭晓刚.培育发展农村服务性、公益性、互助性社会组织——以南京侯冲村为例[J].行政论坛,2009(6):76-78.
- [11] 高红.社区社会组织参与社会建设的模式创新与制度保障[J].社会科学,2011(6):76-83.
- [12] 吴理财.农村社区认同与农民行为逻辑——对新农村建设的一些思考[J].经济社会体制比较,2011(3):123-128.
- [13] 耿羽.“输入式供给”:当前农村公共物品的运作模式[J].经济与管理研究,2011(12):39-47.
- [14] 项继权.论我国农村社区的边界与范围[J].中共福建省委党校学报,2009(7):4-10.

Hierarchical Network Governance: Multi-level Structure of Village Autonomy and its Operating Mechanism

——Based on the Investigation of the “Happy Village” in Zigui

SU Xia

(Center for China Rural Reforms, Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430079)

Abstract Establishment of “Happy Village” in Zigui has got remarkable achievement in rural social management and public services. By building the autonomous organizational structure of “Steering Committee in Administrative Village-Community Management Committee-Village Council” and its accompanying operational mechanism, they have explored the hierarchical network governance that caters for rural areas in this new period. For the sake of the decision and coordination on part of Steering Committee in Administrative Village, the guidance and organization by Community Management Committee, the operation by Village Council, and the participation by villagers, the “Happy Village” has formed a multi-level, network-based, community-based model of governance which not only docks the public resources of the county government, the township government and the administrative village in a top-to-bottom manner, but also aggregates, conveys and achieves the interests and needs of the villagers so as to promote the rural social management and elevate public service levels.

Key words establishment of “happy village”; hierarchical network governance; public service; rural governance; new rural construction

(责任编辑:刘少雷)