

生态移民村落治理有效的实现路径探索

——以陕西 Y 村为例

马良灿，康宇兰

[西北农林科技大学，杨凌 712100]

摘要：本文以 Y 村为例，通过分析其发展过程中的治理失序与重构过程，探索生态移民村落有效治理的实现路径。煤炭经济的兴衰使 Y 村社会经济结构日益分化，引发村民个体利益与村社公共利益的矛盾，导致村落组织、经济与社会关系等层面发生裂变，陷入治理失序状态。在乡村精英带领下，Y 村通过完善乡村组织体系协调多元利益主体关系，通过发展新型集体经济实现村集体与村民间的利益联结，通过提升社区公共服务水平实现全村利益共享，使个人利益与村集体公共利益实现有效平衡，并推动社区形成合作共治格局，促进社区良序善治，实现社区有效治理。

关键词：移民村落；合作共治；利益协调；治理有效

中图分类号：D632.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-7511(2023)02-0087-09

DOI:10.19833/j.cnki.jyu.2023.03.002

一、问题的提出

在工业化和现代化驱动下，村落社区遭遇了巨大的结构转型与变迁。在社区转型过程中，如何妥善处理个体利益与公共利益、集体利益与个人利益的关系，并通过组织重建、经济与社会关系重组来促进乡村良序善治，实现社区治理有效，这是当前转型村落面临的重大难题。生态移民村落作为转型村落的特殊存在形态，其独特的社区转型遭遇和多重力量介入使其面临的多元利益协调与整合问题十分复杂。生态环境的骤变以及由此引发的社区搬迁使村落原有的利益格局被打破，如何协调村庄搬迁前后的多元利益冲突，恢复和稳定村庄秩序，

这是这类村落社区面临的难题。在村庄社会稳定后，面对村落经济社会结构多元化、复杂化以及发展的非均衡性所导致的治理“失序”困境，^①如何整合村落社会多元利益诉求，重塑村社公共性，实现乡村善治和可持续发展，更是移民村落社区需要解决的重大现实问题。治理有效是实施乡村振兴的重要社会基础，是推动乡村振兴战略在地化实践的前提。因此，以生态移民村落为案例，从其社会流变中探寻转型村落的变迁轨迹、治理线索、治理困境与优化之道，对当前全面推进乡村振兴战略的实施具有重要的现实意义。

2022年6月，笔者到陕西省H市S镇Y村进行了为期半个月的实地调查。在调研中，笔者从具体经验出发，立足社区本位，通过深度

收稿日期：2022-11-11

基金项目：本文系陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究后期资助项目“村落空巢化背景下陕西农村社区治理创新问题研究”、西北农林科技大学中央高校基本科研业务经费人才专项资金项目“乡村振兴战略实施背景下农村组织体系建设问题研究”（项目号：Z1090222014）的阶段性研究成果。

作者简介：马良灿，西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士研究生导师；康宇兰，西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生。

① 车裕斌：《典型村落经济社会转型及发展趋势》，《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》2008年第3期。

访谈乡镇干部、村干部、小组长、村民等群体,全面了解Y村的转型变迁、治理困境以及社会治理的实践逻辑与展开过程。Y村是典型的生态移民社区。移民新村位于S镇东南,距镇政府5公里,距市区24公里。现有4个村民小组,300户1040人,耕地面积1750亩,林地面积9900亩,人均耕地面积1.67亩。原老村地处黄河沿岸的龙门山上,当地富饶的煤炭资源曾带来了地方经济的繁荣。然而,煤炭的无序开采导致农民面临生存威胁。为解决生存困境,Y村村民先后经历了三次搬迁。在村社精英带领下,Y村通过加强组织建设、发展村集体经济、创新治理机制与治理手段、提升社区公共服务等方式,实现了村社组织重建、农民社会生活与秩序重组。由此,社区公共性得以重建,新型村落社会秩序得以生成,社区从无序走向有序,乡村善治的局面逐渐形成。

二、精英带动下的村落转型与村治过程

Y村作为压煤村,在煤炭经济发展过程中,职能日益弱化的村两委因无力解决,甚至加剧由煤炭开采所导致的村民生存危机而使干群矛盾激化。在挽救村落生存危机的共同利益诉求下,村民重新组建村两委,通过发挥乡村精英的资源优势与能人带动效应,实现了整村搬迁,并逐步恢复社区正常的生产生活秩序,实现村落的转型与再生。

(一) 因煤而衰:利益失衡与村落生活秩序紊乱

Y村富饶的煤炭资源因无序开采、过度开发,导致社区生态环境遭到破坏,这使村民面临严重的生存危机。为了维护村民的切身利益,保护村民的生命安全,从1985年到2005年间,Y村村民经历了三次搬迁。1985年,村落经历第一次搬迁,老村有四个村民小组,Y村将环境破坏最为严重的二、三、四组搬迁到岭西新村。因国有煤矿企业开采,老村二、三、四组所在地区的房屋因地表塌陷,多数成为危房,进而导致村民与国有煤炭企业产生直接的利益纠纷。为平息民怨,村干部与国有煤矿企业协商,由企业出资帮助二、三、四组村民在老村

其他未遭到破坏的村集体土地上重新修建新房屋,从而实现村落第一次搬迁。但十年之后,煤炭开采所导致的生态威胁使村落又开始了第二次搬迁。

二十世纪九十年代初,H市鼓励兴办乡镇企业。Y村地下矿产资源因煤层浅,煤炭质量高、储藏丰富,再加之本村村干部、各小组长能够针对其所属区域内的私人煤窑征收六七百到几千元不等的高额管理费,因此,当时村里新建了大量私人煤矿和黑煤窑。在煤炭经济兴盛时期,全村有160口煤窑。为降低经营成本,私人煤矿和黑煤窑长期进行破坏性采矿,致使Y村老村环境遭到彻底破坏。伴随因煤炭开采导致的校舍、农舍房倒墙裂、耕地塌陷、地下水资源流失与污染、人畜饮水及农业灌溉用水严重不足等问题日益突出,村民正常的生产生活秩序再次陷入紊乱。

而此时的村两委因腐败问题滋生,无力回应和解决村民的切实诉求。受管理费等利益诱导,社区内出现贿选行为。为弥补当选村干部所产生的家庭经济损失和左右选民意愿,村委会候选人上任后常常将煤窑管理费等挪作私用,或以血缘亲疏和所谓的“圈子”内外为准发展“关系户”党员,使村党组织家族化、派系化,这严重损害普通村民利益,使村民与村干部的信任关系日渐破裂。此前的生态破坏已经使村民不堪其扰,短时间内生存危机的再次加剧使社区日益尖锐的干群利益冲突进一步被激化。基于恢复和重建生产生活秩序的共同利益诉求,村民于1996年重新组建村两委,选举社区带头人,寻找社区发展的出路。

(二) 精英治村:利益协调与村落搬迁重建秩序

1996年,村民选举本村因煤炭发家或从事煤炭运输等企业经营的社区经济精英组成新的村党支部和村民委员会。新上任的村干部具有较强的经济实力,较少与村民争利。而且他们长期在村,熟悉村情民意。面对已经被彻底破坏的村落生态环境,拥有较强冒险精神的新村两委班子决定在外村寻找新宅基地,实现整村搬迁。这一决定与深受生存威胁的大部分村民的利益诉求相契合,因而获得多数民众的支持。为获得搬迁资金,村干部代表村民与各级政府、

煤炭公司协商。承担第一次搬迁费用的国有煤炭企业认为,公司近几年已停止生产,此前造成的生态破坏已给予过合理赔偿,因而不愿再承担此次搬迁责任。各大小私人煤炭公司认为,自己认真遵循国家政策规定,合法合理开采煤炭资源,村落的生态破坏应由不合法的黑煤窑来承担。而黑煤窑负责人认为,村落的生态破坏责任在于大型煤炭开采公司,这种相互推诿的局面导致村干部向县乡政府寻求帮助,但基层政府也相互推脱,进而导致社区居民与基层政府、各煤炭公司的矛盾激化,使Y村村民开始进行有组织的上访维权行动。

在村民维权活动中,以村干部为代表的掌握社区公共权力的体制内精英受限于自身身份,不便公开带领村民上访。因而处于国家权力序列之外拥有较多社会资源且在当地有较大影响力的体制外精英,带领村民进行上访活动。^①以老党员、老干部为代表的乡村精英带领村民,以写联名信的方式到县、市、省级信访办逐级维权。因未得到积极回应,乡村精英带领部分村民,越过地方政府直接向中央政府反映情况。1999年,Y村的上访诉求得到中央领导人批复,相关部门成立督导组对村民反映的问题进行核查督办。经过实地考察,督导组认为各级政府和企业必须提供相应的资金支持。但搬迁资金在实际拨付过程中,一部分政府、企业资金迟迟不到位。在煤炭经营过程中,与本地区基层政府、企业等建立了良好互动合作关系的村社精英和村干部协同合作,积极争取。最终,一部分无法出资的煤炭企业或由村民拉走其所产煤炭进行售卖筹资,或用推土机等机械抵债。2000年初,Y村筹集到所有资金并在他乡购买宅基地。通过多元精英的合作治理,Y村发展整合了不同类型精英的社会资源优势,减少了其发展过程中的资源约束从而使社区公共利益得到有效维护。^②

同时,精英间的合作治理还使社区内部的多元利益诉求得到合理表达,使社区治理更加

公开透明。^③搬迁资金涉及每一个村民的切身利益,而本村作为单姓村,附着在紧密的血缘关系之上的错综复杂的村落利益关系因搬迁资金的分配与使用而日益复杂化。为避免因私人关系引发新宅基地分配不公现象,村干部与村民代表共同协商新村重建问题。最终,Y村决定在新宅基地上建立格局、规模、造型统一的新住宅,每户村民需出资三万元购买。为减轻村民负担,村里决定将老村所剩的煤炭资源交由本地最大的煤炭公司管理。该公司驻本村的负责人为本村村干部兄弟。通过这种私人关系,村里直接与该公司进行谈判。经协商同意,该公司以村集体的名义,为每户村民补贴一万元,村民每户仅出资两万元就可购买新村住宅一套。居住区域依据村小组划分为四块,由各小组长及组内精英督促村民筹资并统计小组筹资情况,村干部依据筹措资金数量和速度进行分配排名,排名靠前的小组优先选择居住区域。小组内,由小组长组织村民抓阄,依据抓阄顺序分配住房位置。2000年底,Y村基本完成第二次搬迁。

通过加强村两委建设与精英合作,社区自治组织的治理能力增强。村社精英通过征求村民意见、满足居民需求、公平分配资源、快速解决问题等方式,协调搬迁过程中的多元利益冲突。体制内精英与体制外精英所构成的多元精英团体,能够代表不同的利益群体,表达多样化的利益诉求。由于各类精英在村庄社会关系结构中位于相对平等的位置,因而多元主体的利益博弈能够保持相对均衡状态。这既避免社区治理陷入人情困境,又防止村干部利用私人关系形成小团体,瓜分公共资源,演变成谋利型村干部,^④同时还能够通过精英间的优势互补和能人带动,增强社区治理的自主性空间,灵活应对复杂事务的治理。随着村民转移到安全的生活地带,村落正常的生产生活秩序逐渐恢复,干群信任关系也得以修复。1996年选举组成的村两委班子一直连任至今,这种稳定的政治生态有助于村落的团结稳定。

① 金太军:《村庄治理中三重权力互动的政治社会学分析》,《战略与管理》2002年第2期。

② 岳经纶、陈泳欣:《社会精英如何推动农村社区治理——来自台湾桃米社区的经验》,《南京社会科学》2016年第5期。

③ 胡炎平、姜庆志、谭海波:《治理现代化视野下的农村多元精英合作治理——以江门市农村联谊会为考察对象》,《中国行政管理》2017年第8期。

④ 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》2015年第3期。

(三) 经济转型: 利益分化与村落治理基础薄弱

第二次搬迁结束后, Y村与农民家庭的经济结构因乡村煤炭开发权利的转移与生活环境的变化而发生转型。首先, 村集体经济由于缺乏稳定的收入来源而日益空壳化。本村村集体最为重要的收入来源是煤窑管理费。随着煤炭资源日益匮乏、国家对煤炭资源的管控日益严格以及老村各大小煤窑陆续关停, 村集体经济收入逐年减少。原本积累的集体资金也在村落搬迁过程中, 因新村建设平整土地、修建校舍等基础设施建设, 逐渐消耗一空, 由此导致村集体经济组织空壳化, 这使村民与村集体基于村集体经济分红所形成的利益联结断裂, 村集体经济组织难以发挥其社会治理功能。

其次, 村民生活个体化与功利化的发展趋势导致农民组织化程度下降, 村民参与社区治理主体性缺失。Y村大部分村民在20世纪八九十年代从事煤炭开采、运输等相关工作, 职业的同质性使村民因业缘关系紧密联系在一起形成生活共同体。随着煤炭经济衰败, 分散化、个体化的小农经营模式逐渐替代煤炭经营成为Y村村民的主要生计模式, 这使村落因煤炭而形成的紧密的业缘联结逐渐松散化。市场经济的快速发展进一步加剧农民的分化。随着乡村社会异质性增强, 村庄内部的利益诉求日益多元化且难以形成共同利益诉求村庄面临组织化程度下降, 公共性衰落。本地区因煤炭资源而建成的企业为村民提供了诸多的就业机会, 如货物运输、搬运工等。工种不同, 工资在几千元到上万元不等。为了增加家庭经济收入, 村民逐渐形成工农结合、以农补工的家庭生计模式。留守老人利用山区的地理位置优势从事以花椒为主的农业种植, 并维系着传统的人际往来与人情互动。但随着农业机械化水平提升、外部农业劳动力输入以及红白喜事由专门的服务队承接, 在村农民的生产生活需求可以借助市场化服务而得到满足, 这导致传统的、基于共同利益诉求所形成的互助与互惠关系日渐解体。青壮年人口的外流导致村庄社会出现人口年龄与性别结构失衡, 人口职业分化与外出流动又致使血缘、地缘等纽带断裂。

2005年, Y村作为压煤村, 受益于国家生态移民政策, 获得H市城市搬迁小区住房200套。全村约200户人家, 搬迁住房基本覆盖全村总人口。由此一部分村落人口转移到城市生活。受城市与市场文化影响, 村民的社会联系逐步以契约、交换、计算为基本形式。^① 在传统村落内部, 各利益主体围绕自身诉求, 在个体间以及个体与村落间形成相互依存的利益与社会联结。这种联结关系是村落维持公私利益关系平衡的重要治理手段。随着村落社会开放化, 个体利益实现渠道与方式日益多元化, 乡村各主体间的相互依赖程度降低, 村落内部传统的利益与社会关联逐渐断裂。这使村落面临私人领域以及自利思想对村落公共领域的挤压、对利他精神和互惠行为的消解, 使社区治理陷入新困境。

三、合作共治实现社区有效治理

在实施乡村振兴战略背景下, 国家向农村转移支付力度加大。国家资源输入、政策执行过程中的地方性差异以及各系统及主体间信息不对称等因素, 导致国家公共利益、村社发展利益和村民生活利益协调困难。Y村通过完善乡村组织体系、发展村集体经济、创新乡村治理手段、加强基层民主协商和提升村落公共服务, 有效协调多元利益主体的关系并使之建立了紧密的利益联结, 实现利益共享, 最终提升社区治理能力, 促进乡村治理有效。

(一) 完善乡村组织体系: 协调多元利益

2017年, H市开展农村“三变”改革工作, 具有较强政策敏锐度的Y村村干部积极配合上级政府开展产权改革工作。由于在“三变改革”过程中工作业绩突出, Y村入选陕西省首批省级“三变”改革示范村。这种省级示范村荣誉使该村与政府的关系明显改善, 获得了各类国家政策资源支持。在此基础上, Y村通过建立乡村纵向贯通和村社组织横向联动的乡村组织体系, 使国家、村社与村民三者之间的利益关系得以协调, 从而夯实了乡村治理的

^① 周永康、陆林:《乡村共同体重建的社会学思考》,《西南大学学报(社会科学版)》2014年第2期。

组织基础。

1. 上下联动的组织体系建设

在纵向的乡村关系上,各种治理机制创新使小组、乡村、乡镇形成纵向贯通一体、信息上下流通的组织体系,实现行政与自治的有效对接,从而使政府行政利益、社区发展利益和村民私人利益得到有效协调。在县—乡层面,惠农资源与项目的大量输入使上级政府加强了对乡镇政府的监督。通过电话核查、实地考察等方式,市政府能够越过乡镇政府直接了解乡村项目的落实情况,这种自上而下的考核激励与监督压力避免了乡镇政府悬浮于村落之上,使国家意志贯彻到基层社会。^①在乡—村之间,为确保国家公共资源有效使用,乡镇包村干部与驻村工作队作为行政系统内工作人员被下派到乡村协助村干部完成社区治理任务。H市日报社的工作人员作为驻村工作队和村第一书记长期驻村。由于其特殊的身份,他能够在行政与自治系统之间充当衔接者,既能将相关部门的涉农事务进行有效落实,又能及时反映村民诉求。如第一书记和包村干部能够帮助因病致贫的家庭申请临时救助,帮助脱贫户解决其所面临的帮扶政策难题,确保国家扶贫资源与村民生活诉求相结合。在村集体经济建设过程中,驻村与包村干部能够结合本村农产品,联系技术人员和厂家,促进农产品深加工,增加村集体经济收益,确保国家公共资源与村落发展诉求相结合,进而实现乡镇与村落的有机衔接和双向互动。

在村—组层面,Y村村小组作为一个社会生活共同体,村民以小组为单位进行共同居住并以小组为范围进行红白喜事等人情往来和帮工。随着网格管理方式的推广和村民自治制度的完善,小组逐渐变成社会治理单元。小组长作为网格管理员,承担起辖区内森林防火、三类户排查、河道管理等多项事务,由市民政局发放每月600元补助。这种管理、工资等制度的设置使小组长被纳入到农村社区治理体系中,促进村组在制度体系上相衔接,并通过村干部影响小组长的人选形成合理的人员配置使村组互利合作,从而更好地使小组长作为社会权威

协调和缓和组内及村组间的利益纠纷。

2. 一核多元的复合型社区组织关系建构

在村组内部,建设一核多元的社区组织体系能够调整各类村社组织、成员及其村民之间的利益关系,使村落内部形成兼具规范性与灵活性的横向组织联动关系。一方面,组织的规范性能够确保村落依规办事、依法办事;另一方面,组织的灵活性与机动性使其能够应对村落复杂的治理环境,从而使社区在自治与法治有效融合的基础上良性运转。

首先,组织与组织之间分工合作,相互制衡。村党组织、村委会、监委会构成村级自治组织体系,其中村党组织作为领导核心,通过“一肩挑”,加强了村党组织对乡村的领导。村委会负责处理社区内生性事务和常规性行政工作如治安维护、环境保护等,不同工作交由不同村委成员负责。村监委会监督村财务使用情况,每一笔村公共开支都需要监委会主任签字同意。决策权、管理权、监督权三权分离,职责分立,相互制衡,避免组织间因权责分配不清而产生不必要的利益纠纷。

其次,在组织内部,组织与成员之间个体所负责的社区治理工作与个人社会身份、资源相契合。村书记作为当地有名的企业家,能够利用其丰富的经济资本和社会关系不断为村落争取国家项目和开拓农产品销路。如村集体承办的林下养鸡场所生产的土鸡蛋、肉鸡与检察院、农村信用合作社、公安局等机关签订销售合同,避免了本地区人口消费能力较低所导致的高品质农产品销售困境。第一书记和村副书记与村委会成员长期在村,熟悉并了解村落具体情况,主要负责处理小组上报的社区内生性事务和发展村集体经济。村小组长与组员日常居住在一起,主要负责处理小组内公共事务和反映村民利益诉求。在成员分工的基础上组织成员间交叉任职,如村支部书记兼任村主任和股份经济合作社董事长,党支部副书记兼任股份经济合作社副董事长,一名党支部委员兼任村委会副主任和小组长,一名村委委员兼任小组长等。通过成员交叉任职,可以减少社区组织的运行成本,避免组织之间的互相推诿,减

^① 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006年第3期。

少村治过程中不必要的矛盾,提升社区治理效能,更好地回应村民的现实诉求。

在村小组层面,在组与组之间,村干部通过设置小组工作排名与公示等激励制度和发挥村干部兼任小组长的带头、引领、示范作用,带动非兼职小组长积极参与村落治理。这在一定程度上可避免各小组长“消极不作为”或因村落公共资源分配而产生恶性竞争。为了调动村民参与社区治理的积极性,Y村将村民划分为积极分子、中间分子和消极分子三种类型。其中,小组内设立的五个群众代表作为积极分子,拥护和支持小组长的决定,并发挥带头作用带动中间分子,以数量优势形成社会舆论压力促进消极分子积极参与,避免日益分化的村落社会出现村民消极参与,积极谋利等治理乱象,维护村落公共利益。^①

(二)提升农民组织化程度:实现利益联结与社会整合

因职业、收入等差异而日渐分化的农民出现个体化、功利化的发展趋势,他们参与村落治理的积极性不高。Y村通过发展村集体经济和采取数字化治理手段使村民与村干部、在村务农与外出务工群体、在城与在村居民等各类人员之间形成股权型、劳资型利益联结与紧密的社会关联,提升了农民组织化程度,增强了其参与主体意识。

1. 以集体经济为载体促进村民紧密联结

Y村通过发展村集体经济,使村民与村民、村民与村集体之间形成紧密的利益联结与社会关联。村集体经济合作社的改革与发展使村民与村民、村民与村集体之间形成股权型和劳资型利益联结。2017年,Y村实行农村合作经济股份制改革,成立农民集体经济股份合作社。集体资产依据个人户籍所在地、是否为政府、国企人员和离退休人员分配人头股,并采取实物分红的方式,支付村民股利。村集体一般在一些重要节日,以发放实物的方式,在村民之内进行分红。如在清明节,村民有使用肉鸡祭祀祖先的习俗,在此期间,村集体会给村民发放一些土鸡蛋和肉鸡;在春节来临之际,村集体会给村民发一些鸡蛋、米面油、桑葚茶等。

这种将经济分红转变为村民节假日福利的分配方式,实质上是将村集体经济发展与村民的日常生活需要联结在一起,使村民不仅以股权为媒介,与村落形成紧密的利益联结,还能够增强村民对社区的认同感。

随着村集体经济的发展壮大,Y村建成了由花椒产业园、桑树观光园、林下养鸡场等组成的复合型产业园区。该园区在一定程度上解决了农村闲置劳动力的就业问题。以中老年人为主的在村居民虽因养老或子女婚姻压力具有较强的就业意愿,但县域内以重工业为主的产业环境使其难以实现本地就业,因而成为闲置的劳动力。产业园区提供的一天工资100元到150元不等的农业就业机会能够满足这些村民的就业诉求。因而在股权联结之上,村民与村集体之间又建立了劳资关系。

在共同参与社区经济发展过程中,Y村村民与村民、村民与村集体之间形成了紧密的社会联结。2022年桑葚园丰收,为完成桑葚采摘,村集体鼓励村民出义务工。由于桑葚产业园区与新村距离较远,为了动员村民参与,村集体提供义务工车接、车送服务。桑葚园位于老村,村落中一些怀念故土的老人借助桑葚采摘,利用方便的交通,探望故土,满足其思乡情怀。同时,桑葚采摘为闲遐在家的老人提供与朋友邻人交流沟通的机会,丰富其闲暇时光,并且义务劳动有助于空巢老人重新发现自身的价值,从而获得个体生活的意义感与尊严感,加强其对村落的归属感,使其自觉参与到社区治理中来。

为带动更多村民参与社区义务劳动,村干部将每天桑葚采摘情况以小组为单位进行统计,并通知各小组长,小组长为了不落后于其他小组,会积极采取各种措施动员村民参与。包括利用血缘亲情关系动员亲戚朋友参与进而带动其他村民参与、将非义务工工作机会与义务工参与相挂钩,参与义务工积极者优先获得工资性工作机会、每天下午主动上小组成员家拜访等。这使分散的村民在组级层面因人情往来增多而重新联结起来,共同参与社区治理,使农民的主体性地位得到进一步增强。

^① 孙象雄、全志辉:《村社共同体的式微与重塑——以浙江象山“村民说事”为例》,《中国农村观察》2020年第1期。

2. 应用数字化治理技术整合村民群体

在数字化时代,微信群能够在城乡人口加速流动的背景下,促进村民与村干部、留守与流动群体有效参与社区治理,增强其良性的社会互动,进而促进多元群体利益整合。Y村村干部、小组长利用微信,成立村组两级工作群,发布社区治理事项、接受居民信息反馈与监督。首先,微信群作为村落公共空间,通过信息公开与信息快速双向传递,整合干群利益关系,进而调动村民参与公共事务的积极性。社区产业园区所提供的就业机会使在村居民形成竞争关系,村干部如何公平分配这些就业岗位影响到村落内部的利益平衡。以微信为媒介,在村落内部营造出一个公开透明的公共空间。^①村干部将用工信息以及各小组用工名额发布在干部微信群,小组长收到消息后转发至小组微信群,组民收到消息后在群里报名,工作机会分配根据报名先后顺序决定。每天的工作完成情况包括以小组为单位桑葚采摘的统计数量以及各小组排名也能够在微信群当天通报并以此决定下一次各小组用工名额分配。由此,村组织借助这个信息公开的虚拟空间,实现利益分配透明化,从而防止村干部以权谋私,实现村干部与村民之间的利益平衡,保障社区治理工作的正常有序运转,使民众积极参与到村落治理中来。

其次,线上与线下相结合的沟通优势丰富了村民的民主参与渠道,缓解因乡村人口流动所造成的村民自治权利无法有效实践而使多元利益诉求难以整合的治理困境。城乡二元结构所形成的制度性障碍以及城市生活的高成本使职业与收入具有不稳定性的农村外出务工群体将农村及其土地作为家庭发展的风险保障,但城乡两栖所形成的空间上的隔阂使其难以有效地参与到社区公共事务中来,这种身体缺场但利益在村的治理张力导致村落内部多元利益诉求难以有效整合。Y村通过微信群,采用线上与线下相结合的沟通方式,使“流动”与“留守”居民都能够接受信息和反馈诉求,有机会参与到社区建设中来。如,随着政府推行数字化办公,一些民生事务如医保缴费、疫苗接种

等需要在线操作,微信群成立后,村干部通过将消息发送至微信群通知在城生活的子女,其收到消息可以在线操作并帮助难以熟练应用智能手机或没有智能手机的在村父母完成相关操作,这使村民尤其是老人的相关权益得到保护,而老人作为出门在外青年人的牵挂,其在村落治理中获益,更能推动青年人积极参与乡村治理。这种因微信群的存在而日益频繁的良性双向互动有助于实现社区多元群体的利益整合。

(三) 分享村落治权引导乡村秩序:实现利益共享

随着农民个体权利意识的不断觉醒,个人的合理诉求和合法利益能否得到有效保障,成为农民关注的焦点。Y村通过增强基层民主协商和提升社区公共服务,让村民充分分享社区公共事务的决策权、管理权和发展利益的享有权,这促使社区居民在利益共享和责任共担的基础上实现了乡村社会的良序善治。

1. 增强民主协商完善乡村政治秩序

建立各种制度化组织、制度化活动形式和公众可以自由进入并进行各种思想交流的公共场所,^②分享决策与管理权,能够聚集村落精英和村民意见,加强村落内部沟通,实现社区治理与村民需求有效对接,从而促进村落形成民主、和谐、统一的乡村政治秩序。

在社区发展过程中,Y村村两委经常组织社区全体党员外出学习各地的治村与社区发展经验。在对这些经验形成一定认知的基础上,结合本村发展实际,村两委召开村党支部委员会或村民委员会,就如何借鉴这些经验进行充分讨论,让大家为社区发展出谋划策。通过村两委形成的发展方案将进一步征求村民意见,召开村民代表会议,并依照少数人服从多数的民主原则和维护公共利益的目标形成相应的决策方案。2022年,Y村桑葚园桑葚丰收,由于鲜果桑葚保鲜时间短,驻村第一书记提议以桑葚为原料,酿造桑葚酒,进行农产品深加工。由于本村居民未曾了解过桑葚酒且社区缺乏具备酿酒工艺的技术人员,该方案初期受到村民

^① 冉华、耿书培:《农村社会变迁中村落共同体的线上建构——对宁夏中部Z村的考察》,《开放时代》2021年第3期。

^② 曹海林:《乡村社会变迁中的村落公共空间——以苏北窑村为例考察村庄秩序重构的一项经验研究》,《中国农村观察》2005年第6期。

质疑。为了兼顾经济发展和群众意见,在民主会议上,村党支部书记提议,由村第一书记带领两位村干部先进行小规模实验。实验探索成功后,村民打消了顾虑,积极参与义务劳动采摘桑葚,大力支持桑葚酒的酿造工作。随着桑葚酒的产量逐步提升,村集体经济进一步发展壮大。

Y村这种以村两委为主体的集体决策和村民共同参与的民主机制实质上是将权利与责任赋予每一位社区参与者,使个人利益与村社集体利益有效整合,进而推动乡村形成权责统一、责任共担和利益共享的治理共同体。该共同体将使每一位决策者和管理者在持续性的民主参与过程中,不断提升自身的公共意识,激发其参与社区治理的积极性和主动性。

2. 改善社区公共服务重建乡村社会文化秩序

社区公共服务的增强一方面将社区发展成果惠及全体村民,使个体的日常生活融入到村落发展中,形成利益共享,促进乡村社会秩序重建。另一方面,社区公共服务建设能够成为德治的支点,促进村落形成共同利益诉求,引领乡村文化秩序重建。Y村公共服务供给涉及村民生活的方方面面。在教育方面,村集体每年为考上大学本科的在村学生提供2000元奖学金;在养老方面,每年重阳节,村集体为60岁以上的老人发放米面油等慰问品并举办宴会和文艺表演活动。此外,Y村建设幸福院,有一定自理能力的老人每月交200元钱,便可在幸福院全天用餐。在妇女服务方面,每年三八妇女节,村两委举办酒席、组织表演节目以及开展“好婆婆好媳妇”等评选活动。在环境卫生方面,社区会聘请专人打扫村落公共卫生和回收村民生活垃圾。在扶贫救助方面,针对经济困难的家庭及残疾人,村两委提供保洁员、护林员、防火员、资料整理员等公益性岗位。

当前,农村集体资产的匮乏导致村落面临严重的公共资源供给短缺困境。随着农民家庭生活水平不断提升,这种社会资源与服务供给不足使个人生活利益诉求无法满足,进而倒逼

村落人口向经济发达的地区流动,从而致使社区公共利益受损。面对人口流失以及人口流失所导致的社会交往关系断裂、社会生活共同体解体等发展困境,社区增强公共服务,能够满足村民基本生产生活需要,保障在村居民的生活质量。这种生活品质的保障再辅之以熟悉的生活环境、健全的社会交往关系和在村生活的低成本等优势,能够使想要留在村落生活的居民真正留在村落,为乡村培养治理主体,避免治理主体虚化弱化后所产生的治理困境,促进村落社会秩序重建,进而使乡村公共性得到保护。而社区公共服务所提供的各种文化活动能够促进村民之间的思想交流,在频繁的社会互动中,将村民教育潜移默化地渗入到日常生活中,形成集体意识,进而基于共同的利益诉求,生成社区规范,引导社区形成良序善治的社会文化秩序。

结 语

Y村的转型经验和治理实践表明,现代化进程并没有彻底消解乡村,乡村的发展反而体现出传统村落对于现代化力量的多元反应方式。^①因而,对村落前途命运的关注,问题的关键不在于村落是否终结,而在于乡村转型过程中,面对社会分化所导致的个体力量的崛起,是否能够寻找到一种力量和机制将“公”嵌入转型村落之中,使之成为社区成员的生活方式和公共规则,^②使村落从无序走向有序,实现治理有效。

村落作为一个复杂的社会治理单元,其转型涉及组织、经济、社会文化等多层面的重组。因而,面对私人利益与公共利益的不均衡不协调发展所引发的社区治理失序困境,需要从组织建设、经济发展与社会文化等层面,探索制度设置与治理机制创新的可能路径,实现私人利益与公共利益的动态平衡。首先,需要完善乡村组织体系,协调多元利益主体。在乡村纵向关系上,通过合理的监督制度设置、干部驻村与包村和激活小组治理等治理机制创新使

^① 文军、吴越菲:《流失“村民”的村落:传统村落的转型及其乡村性反思——基于15个典型村落的经验研究》,《社会学研究》2017年第4期。

^② 黄锐、文军:《从传统村落到新型都市共同体:转型社区的形成及其基本特质》,《学习与实践》2012年第4期。

小组、乡村、乡镇形成信息流通、上下联动的组织体系，实现行政与自治的有效对接，有效协调政府行政利益与社区发展利益，避免社区治理过度行政化。村组内部，在各类村社组织、成员及其村民的横向关系上，建立以党组织为核心的一核多元的社区组织体系和成员交叉任职、分工合作的关系协调联动机制，有效协调各村社组织及其成员的利益关系，进而在纵横关系贯通的基础上理顺多元主体的利益关系，夯实乡村治理的组织基础。其次，在经济发展方面，应通过发展新型村集体经济，构建农民与村集体的股权型、劳资型利益联结，并借助农民的家乡情怀和亲缘关系等乡村社原有社会联结，在社区经济发展过程中，创新社会联结方式，加强村民之间的社会关联。^①再次，应借助数字化治理技术，利用微信等媒介所具备的线上与线下、缺场与在场相融合的治理优势，促进“流动”与“留守”村民积极参与社区治理，使村民在利益联结的基础上，通过频繁且良性的社会互动实现多元群体的有效整合。最后，在社会发展方面，在农民权利意识增长的背景下，扩大基层民主，提升社区公共服务，通过有效分享社区公共事物的决策权、管理权

和发展利益的享有权，实现个体与公共利益的均衡发展，进而在权责统一、责任共担、利益共享基础上，重建乡村政治与社会秩序，实现乡村良序善治，为全面实施乡村振兴战略提供有效保障。

当前，乡村治理出现了不少新问题。国家惠农资源大量投入使农村社区仅需要对国家公共资源进行分配和使用就可以满足社区建设与发展的基本诉求，这导致乡村发展日益依赖国家力量而缺乏发展的内生动力，进而使社区治理过度行政化，忽视村民的切实诉求。同样，同普通村民相比，乡村精英拥有更为丰富的社会、经济、文化等资源。在村治实践中，充分发挥和利用村社精英的治理优势，能够提升乡村治理效能，但能人治村也容易使普通村民产生依赖思想，客观上消减乡村大众的治理能力，陷入村治中的村民主体性缺失困境。实现乡村治理有效是一个极为复杂的社会过程。在当前，农村社区治理出现了很多新样态，各种治理创新乱象更是让人难以分辨真伪。这都需要我们不断在实践中总结经验，在经验探索中探寻乡村治理的现实困境与出路。

■责任编辑/宋雨桃

An Approach to Realizing the Effective Governance of Eco-immigrant Villages: A Case Study of Ycun Village in Shaanxi Province

MA Liang-can & KANG Yu-lan

(Northwest Agricultural and Forestry University, Xianyang 712100, China)

Abstract: This case study of Ycun Village explores the approaches to realizing the effective governance of eco-immigrant villages by analyzing the governance disorder and reconstruction process in its development process. The rise and fall of the coal economy has increasingly divided the socio-economic structure of Ycun, which has led to the contradiction between the villagers' individual interests and the village community's public interests, and the fission of the village at the level of organization, economy and social relations, and resulted in a state of governance disorder. Under the leadership of rural elites, Ycun has coordinated the relationship among multiple interest holders by improving the rural organization system, realized the interest connection between the village collective and the villagers by developing the new collective economy, the benefit sharing of the whole village by improving the community's public services, the effective balance between individual interests and the public interests of the village collective. Thus, it has promoted the formation of a cooperation model through the co-governance of the community, improved good order and good governance in the community, and realized effective governance in the community.

Keywords: immigrant villages; cooperation and co-governance; coordination of interests; effective governance

^① 马良灿、李净净：《从利益联结到社会整合——乡村建设的烟台经验及其在地化实践》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2022年第1期。