



【社会学人看社会】

# 乡村振兴中的社会治理共同体建设

——基于理论资源、隐形陷阱与现实路径的思考

赵晓峰

**【摘要】**随着改革开放进程的不断深化，各种不同类型的社会治理主体得以迅猛发展，这为农村基层社会治理共同体建设打下良好的组织基础。在乡村振兴过程中，建设社会治理共同体的关键是要在基层党组织的领导下，由政府负责，通过服务权利的科学配置和合理优化，在充分调动不同类型经济社会组织积极性的同时，与不同类型的社会治理主体建立起理想的关系模式，以形成共建共治的合力，实现共享社会治理成果的发展目标。但是目前在社会治理共同体建设中，依然存在着政府包办的全能主义、社会组织争权夺利、资本无序扩张和民众无规则参与等陷阱，不利于形成多元共治的合力。为此，需要从凝聚多元主体的治理共识、构建多元主体共治机制、优化协商协调机制和打造利益共享机制等层面共同发力，全面推动农村基层社会治理共同体建设，为乡村振兴提供强有力的组织保障。

**【关键词】**乡村振兴；社会治理共同体；社会治理；组织振兴；治理有效

**【基金项目】**国家社会科学基金重点项目（20ASH010）

**【作者简介】**赵晓峰，西北农林科技大学人文社会发展学院教授，博士生导师。

**【中图分类号】**C913 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001-6198（2023）02-0104-08

## 一、乡村振兴中社会治理共同体建设的逻辑起点

随着改革开放进程的不断加快，计划经济体制逐渐解体，越来越多的经济空间和社会空间从政府管理体制中释放出来，民众参与经济和社会发展的渠道持续增多。一是人民公社制度解体以后，乡村在探索中建立起“乡政村治”模式，全国各地均建立起村民委员会，实行村民的自我管理、自我教育和自我服务。村民委员会名义上是

一种基层群众性自治组织，但其长期承担着繁重的自上而下的行政任务，是国家权力在乡村社会的代理组织。二是不同类型的农民合作经济组织快速发展，成为引领小农户迈入现代农业发展轨道的重要组织载体。截至2020年底，仅仅是依法登记注册成立的农民专业合作社数量已经达到225.1万家。同时，随着中国农村内生资本力量的不断发展壮大以及外来资本下乡进程的持续推进，全国经县级以上农业产业化主管部门认定的龙头企业超过9万家，各类市场主体获得了广阔的发展空

间。<sup>[1]</sup>三是农村社会组织快速发展,成为民众参与社会治理的新载体。根据《2020年民政事业发展统计公报》数据显示,到2020年底,全国共有社会组织89.4万个。<sup>[2]</sup>具体到乡村发展领域,红白理事会、社区建设理事会、志愿者协会、老年人协会等社会组织均处于蓬勃发展的状态。在沿海经济发展较快地区的农村,各种社会工作服务机构在近些年也获得了比中西部更快的发展速度,成为社会治理的新生力量。

为了适应新的发展形势,中共十九届四中全会首次提出社会治理共同体的概念,中共二十大报告再次强调要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”<sup>[3]</sup>。这为新时代加强和创新农村基层社会治理、在乡村振兴中实现有效治理目标指明了建设方向。在乡村振兴过程中推进社会治理共同体建设,既是社会治理理论不断优化结果,也是国家治理转型的必然要求,更是全面实现乡村振兴的客观需要,具有重要的时代价值和实践意义。<sup>[4]</sup>按照党中央的部署,新时代的社会治理体系包含党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑等重要组成部分,其中党委领导、政府负责、社会协同和公众参与明确了社会治理实践中不同治理主体的核心角色,对于建设社会治理共同体具有理论指导意义。当前,在如火如荼的乡村振兴实践中,如何在基层党组织领导下,由政府负责,调动不同类型经济社会组织参与社会治理的积极性,激发社会主体和市场主体的活力,畅通民众参与的渠道,达到实现乡村善治、维护社会和谐秩序、建设平安乡村的目标,就成为一个重要的理论命题和实践议题。而这也同时构成了在乡村振兴背景下,建设农村社会治理共同体的逻辑起点。

## 二、乡村振兴中社会治理共同体建设的理论资源

政府负责是当前中国社会治理体系构建的典型特征,这也决定了政府是推动农村基层社会治理共同体建设的核心力量。建设社会治理共同体的关键是要处理好地方政府与社会主体、市场主体的关系,使他们成为政府的合作伙伴,形成协同推进社会治理现代化的重要力量。因此需要从

治理理论的传播与发展中寻找或创建一个符合中国具体实际的理论分析框架作为乡村振兴中社会治理共同体建设的理论资源。

20世纪90年代以来,治理理论逐渐兴起,虽然何为治理、如何治理等有关治理具体含义的问题仍然悬而未决且含糊不清<sup>[5]</sup>,但治理理论也初步形成了一些支撑性论点,如发展出的授权理论。授权理论认为,有效治理的关键是恰当的授权机制。授权理论假设委托人和代理人处于非合作的博弈状态,委托人可以选择是否授权,而代理人也可以选择是否按照有利于委托人的方式行动。为了避免出现委托人不授权的现象,代理人倾向于选择努力工作。为了实现有效治理,委托人还会制订制裁机制,对出现错误或不按照合约出牌的代理人予以惩罚直至剔除出局。但这会因双方信息不对称带来监督成本高昂的问题,并且制裁机制的运用会损害委托人和代理人的声誉,因此委托人需要小心设计规则,恰当限制代理人的自由裁量权,并避免不服从的行为。授权理论对认识政府与社会组织等其他治理主体的关系具有一定的解释力,但在其理论模型中,看不到作为治理最终主体的民众的影子,治理成为委托人和代理人之间的游戏。授权理论中的治理本质上是权力和控制的逻辑,是委托人如何利用掌握的权力来控制代理人,使其履行正式的制度安排所限定的工作内容。<sup>[6]</sup>

此外,在政府与社会的关系方面,赋权理论也得到很好的发展。有学者在分析政府和具有鲜明属性的合作社之间的关系时提出了一种相互赋权理论,具体表现为政府可以利用自身的资源禀赋进行整合培训、动员各方面的资源,通过在个体层面的“知识性赋权”、组织层面的“关系性赋权”和环境层面的“体制性赋权”等显性赋权措施,将一部分公共权力转让给农民合作社,以推动合作社的发展。同时,政府赋权合作社的成功实践不仅能够保证政府在合作社发展中获取较高的赋权支持率,而且还能够以一种“仪式性散布”的方式扩充到其他领域,以获取民众信任,从而间接提高政府的治理能力,实现合作社对政府的“隐性赋权”<sup>[7]</sup>。在这个过程中,政府赋权合作社的根本目标是提升治理能力以赢得民众认可,而合作社则是政府进行间接治理的有效组织载体。



但是相互赋权理论是建立在对治理效果有着良好预期的基础上的，其暗含的假设是合作社有益于提升政府治理能力。然而，现实的情况却是合作社等治理主体既可能成为政府的合作伙伴，又可能因为过于追逐私利而成为政府控制的对象。正如康晓光等人的研究发现，政府为了适应新的经济社会形势发展，会根据社会组织的挑战能力和提供公共物品的情况，对不同的社会组织采取不同的控制策略。<sup>[8]</sup>

沿着授权和赋权理论所聚焦的“权”的研究思路，笔者认为在现代社会治理中，“权”具有典型的两面性。对地方政府而言，为民众提供公共服务是一种垄断型权力；而对社会主体和市场主体而言，这是其拓展自主发展空间而不得不向地方政府争取才能拥有的一项向民众提供公共服务的权利。随着中央政府越来越重视国家公共事务治理能力建设<sup>[9]</sup>，地方政府愈加强调要建设让人民满意的服务型政府，理解现代社会治理的内涵可以从权力与控制的视角转向权利与服务的视角。在当代中国社会治理共同体建设中，地方政府作为权力垄断型参与者<sup>[10]</sup>，客观需要将向民众提供公共服务的权力转换成相应的权利让渡给其他社会治理主体，如各种类型的社会组织等。地方政府掌握着公共服务的配置权，需要根据各类社会主体和市场主体服务民众的能力以及对潜在政治社会风险的判断来决定权利分配逻辑。地方政府要通过服务权利的配置和优化，与不同社会治理主体建立起理想的关系模式，形成共治合力，从而达到共建共享的目标。

### 三、乡村振兴中社会治理共同体建设的“隐形陷阱”

建设社会治理共同体需要在党组织的领导下，由政府统筹各方力量，形成多元共治合力。但是不同治理主体所处场域不同，而不同场域具有不同的制度安排和行为机制，共同形塑着遵循不同核心制度逻辑的行为主体。<sup>[11]</sup>由于每一类社会治理主体遵循不同的行动逻辑，使彼此之间的利益出现矛盾和冲突。这些矛盾和冲突会使社会治理主体陷入不同的发展困境，进而影响社会治理共同体建设的进程和效果，不利于乡村振兴的全面实施。

#### （一）政府包办的全能主义陷阱

县乡政府是负责农村基层社会治理共同体建设的主体力量，掌握着公共事务的分配权，是社会治理中的权力垄断型参与者。虽然县乡政府在社会治理中占据着绝对性的优势地位，但是随着社会治理任务复杂性、难度等的增加，对治理任务的解决已然超出科层制的能力边界，政府、社会组织、企业等多方合作的治理模式在不同行政层级中逐渐展开。<sup>[12]</sup>多元主体参与治理任务解决，不论是政府部门抑或是社会组织、企业等，都需要相应的人力、物力、财力资源以及权责利等政治资源为其赋能。因此，县乡政府在客观上需要将相关权力让渡出来，尤其是自身直接治理效益不高的公共事务，交给其他社会治理主体去经营，这为县乡政府走出全能主义政权陷阱提供了动力。然而，作为中国特色治理机制的行政发包制和晋升锦标赛成为阻碍县乡政府走出全能主义政权的一个主要因素。集中的人事任命权、竞赛指标的清晰与客观化、竞赛绩效的可比性、地方政府的自由裁量权、地方政府的竞争性、强激励效果的逐级放大效应、行政体制的内部劳动力市场等因素为行政发包制和晋升锦标赛在中国行政体制中有效实施提供了有利条件。<sup>[13]</sup>如果说晋升锦标赛从横向维度强化了地方政府的全能包办主义动机，那么体现政府内部上下级关系的行政发包制则在纵向维度上强化了地方政府的全能包办主义动机。<sup>[14]</sup>

当下乡村振兴战略的全面实施使得农村公共服务供给成为地方政府进行社会治理的主要内容。在纵向发包与横向竞争的官员治理机制下，由于县乡政府掌握的资源相对有限，而公共事务的治理既配有自上而下的财政项目资源，又是一个缺乏硬指标软约束的行政领域，因而在强激励的体制下，为了保质保量甚至超质超量完成考核目标和获得向上晋升机会，他们自然也有包办公共事务的冲动。这种包办体现为两种基本类型：一是地方政府掌握着社会治理领域项目的发包权，在将项目分配给村民委员会、合作社、社会组织等社会治理主体的同时，依然掌握着相关项目的招标和监督考核等多项权利，压缩了这些社会治理主体的自主性发展空间；二是地方政府可以将向村民提供公共事务的权利作为综合行政的资源，



优先分配给与其关系更近的而非拥有最有治理效能的社会治理主体，而这就可能会引发不同社会治理主体间的冲突。政府包办社会治理相关事宜，使得社会治理成为政府唱独角戏的舞台，这不仅会影响村民委员会、合作社、社会组织的良性持续发展，影响农村社会治理共同体建设，而且还会降低基层治理的效率，不利于社会秩序的和谐稳定，从而陷入全能主义的发展陷阱。

## （二）社会组织权利争夺陷阱

乡村振兴要求实现组织振兴，而蓬勃发展的社会组织是实现组织振兴的重要载体。当前顶层设计对社会组织的发展所释放的政策信号具有模糊性特征，这使得对社会组织具有不同认知能力和监管能力的制度生产主体（条、块、党群部门）对社会组织的发展生产出不同的治理逻辑，而社会组织为了获得更高的发展自主性，相对应地生产出不同的应对策略：对于监管能力较弱的“条”上部门来说，社会组织是完成其特定公共服务供给的辅助者，其给予社会组织公共服务供给范围较低的自主性，而对其活动地域性以及内部运作则给予较高的自主性，而社会组织为了寻求“条”上部门支持，其行为表现出强专业性且以政府目标为导向；对于监管能力强于“条”的“块”上地方政府来说，社会组织是其开展公共服务供给锦标赛的重要组织载体，其给予社会组织活动地域较低的自主性，而对其公共服务供给范围以及内部运作则给予较高的自主性，而社会组织为了获得“块”上地方政府较多的公共资源，其行为表现出高度嵌入地方政府科层组织网络之中；对于监管能力强于条块部门的党群部门来说，社会组织是其开展群众工作的重要组织载体，为了更好地对社会进行政治和思想引领，其给予社会组织内部运作较低自主性，而对其活动地域给予较高自主性。此外，由于我国的政治体制，党群部门对社会组织活动地域的态度与条块部门一致，而社会组织为了寻求党群部门支持，其行为表现出与党群部门价值理念、政治宣传相符合的倾向性。<sup>[15]</sup>

然而，在特定制度环境下，无论社会组织的自主性行为有何不同，其总是能表现出在不同制度生产主体的治理逻辑下的策略性应对的结果，其自主性仍在一定程度上处于受约束状态。社会组织作为权利拓展型参与者<sup>[16]</sup>，长期依附于地方

政府而发展，缺乏主体性和独立性，客观上需要不断提升服务民众的能力，夯实民意根基，累积组织声誉，进而从地方政府获取向民众提供更多业务内容和拓展功能边界的服务权利。但是，由于缺乏现代社会组织发展的经验，国家与社会的关系尚处于转型期，政府与社会组织的功能边界还不够清晰，社会组织为了拓展自主发展的空间，逐渐摆脱“依附式自主”的发展状态<sup>[17]</sup>，就需要不断争夺服务权利。这会激化权利拓展型参与者与权力垄断型参与者之间的矛盾，甚至使社会组织陷入权利争夺的陷阱。虽然地方政府正在努力建设让人民满意的服务型政府，但是地方政府采取何种措施才能实现让人民满意的改革目标尚不清晰，在哪些领域以及在多大程度上放权让利也处于模糊状态。如果社会组织出现权利拓展的“过激”行为，就可能会激活地方政府的风险防范意识，使其反过来对社会组织采取“过度监督”措施，禁止社会组织进入某些特定的服务领域甚或取消相应社会组织的营业执照，从而使社会组织丧失合法经营的空间。因此，社会组织在发展中既需要处理好与民众的关系，通过持续提升服务能力，满足人民对美好生活的向往，获得民众的信任，又特别需要处理好与地方政府的关系，优化权利与权力的衔接机制，赢得地方政府的信任，才能在服务权利的不断开拓中实现可持续发展。

## （三）企业的资本无序扩张陷阱

取消农业税费以来，城市工商资本加快了下乡进程，纷纷涉足农业农村发展领域。在乡村振兴背景下，企业资本下乡是乡村经济发展的主要推动力量。为了发挥资本下乡的优势，国家对资本下乡具有明确的政治要求，即企业作为一种市场主体，追逐利润是其本性，但是其在农村经济发展中实现企业经济效益的同时，也应履行促进农村经济发展、带动农民增收致富的社会责任。<sup>[18]</sup>由于小农户缺乏市场信息、规模化经营资金、农技以及市场知识等，使得小农户与大市场链接之间出现困境，从而使小农户在市场化竞争中交易成本上升，分配市场利益有限。面对此现实情境，企业资本下乡具有显著的优势：一方面它可以有效解决小农户资金不足、市场拓展能力有限等问题，从而把小农户与大市场有机联结起来，



增强农户的内生发展能力；另一方面，这在一定程度上可以扭转改革开放以来农村人财物外流的趋势，增强乡村自主发展的能力。但是，这并不意味着资本无所不能，资本下乡也并不意味着农民必然能够从中获利。在全面实施乡村振兴的背景下，推动农业现代化成为地方政府社会治理的重点内容。地方政府在“晋升锦标赛”的强激励体制下，为打造农业农村现代化的样本以获得强政治激励，通过项目的分配引导和鼓励愿意与之合作的企业以资本下乡的方式帮助其完成上级要求的治理任务和实现政绩目标，而企业在此过程中利用项目资金改善自身的经营条件或直接获得巨额收益。在此过程中，村庄迅速被“资本化”和“公司化”<sup>[19]</sup>。在政府、企业与农民三方互动中，我们可以清楚地看出谁是利益的真正获得者。

近些年来，由于农地规模化经营成为推动农业现代化的主要形式，其日益成为政府的主要关注对象。县乡政府为了在农业治理中便于实施农业项目、打造政绩亮点和实现有效管控，采取了一系列向规模农业倾斜的治理策略，以实现“地方治理便利化”的发展目标。<sup>[20]</sup>而企业为了实现利润最大化，采取“借壳”发展策略纷纷“变身”合作社或家庭农场。一方面，企业所代表的资本力量往往在县域社会中占据关键位置，他们与地方政府更容易建立起依附与庇护关系<sup>[21]</sup>，获得地方政府配置的服务权利，同时迎合地方政府打造政绩工程的需要，持续扩大农地经营的规模，甚至会介入乡村社会治理领域，成为协助政府维护地方社会秩序的重要力量。另一方面，企业经营农地规模的快速增加，既有可能挤压小农户的发展空间，侵蚀农户从农业经营中获利的空间，又会瓦解家庭农场和农民合作社等其他新型农业经营主体发展的经济基础。原本一些农民精英可以依托农地自发流转，依托家庭农场或农民合作社，发展适度规模经营，在获得中等家庭经济收入的同时，成为乡村社会中的中坚农民<sup>[22]</sup>，成为党和国家政策在村庄中的积极响应者和推进社会治理现代化的中坚力量，但企业所代表的资本的无序扩张消解了中坚农民的存续和发展空间，反过来也会对下乡资本产生负面影响。根据我们的乡村观察经验，在人地关系依旧紧张的地区，下乡资

本介入农业生产环节，往往无法与家庭经营竞争，容易陷入增收不增利甚或亏损的陷阱。因此，资本在乡村振兴中应坚持“有所为，有所不为”的基本原则，在农村基层社会治理中成为地方政府的协作方，而不能肆意扩张。政府在配置服务权时，也要为资本设置“红绿灯”，防止有些资本野蛮生长。<sup>[23]</sup>

#### （四）基层民众的无规则参与陷阱

在乡村振兴中，创新农村基层社会治理是为了实现有效治理、满足新时代人民群众对美好生活的向往以及提升基层民众的安全感、获得感和幸福感。因此，民众参与是建设农村基层社会治理共同体的基本要求，是建设共建共治共享的社会治理制度的核心要义。但是，随着改革开放的实行，社会主义市场经济体制取代计划经济体制，市场因素日益渗入村庄村民的生产生活之中。以往由家族、宗族所制定的村庄旧的社会规范逐渐受到侵蚀，对村民行为规范的约束性逐渐弱化，而现代法律法规等新式社会规范正处于“下乡”的过程中，因此当前中国农村正在经历社会关系和社会结构、农民价值观念和日常行动逻辑等方面史无前例的变迁，基层民众迈向个体化的进程不断加快。

个体农民处于多种制度逻辑碰撞、冲击与交融的中心地带，能从不同的制度规范中援引对己有利的条款作为自身行动的合法性支撑，维护自身权利的意识 and 能力都在不断增强。正如田先红对长江三角洲地区由征地补偿问题而引发农民上访事件的研究发现，由于征地价格上涨，为了达到重新分配土地权益的目的，上访农民以程序正义代替其实质诉求，即以征地程序不合法、村务管理不透明等为理由，要求当地政府保障农民的民主权利，这只是农民利用表面“依法抗争”的行为掩盖其背后“隐藏的文本”的策略罢了。<sup>[24]</sup>由于缺乏统一的行动规则，不同人在参与社会治理中遵照的行为规范极有可能会产生差异。如果人们都只追逐自身权利，而罔顾义务和责任，就会给社会治理带来矛盾和冲突。虽然绝大多数农民会按照约定俗成的规范或法律规定决定自身的行动，但是很难避免少数人的无理取闹和肆意“维权”。社会治理的关键即是要建立起基层民众有序参与的制度机制，而其核心则是要能有效应



对少数人不按规则“出牌”所带来的风险和挑战。一旦少数人的不合法、不合规、不合理“维权”取得成功，就会形成多米诺骨牌效应，使社会治理陷入混乱无序状态。正如在个体化的浪潮中，税费改革后伴随国家大量的惠农资源源源不断地输入村庄社会之中，农民的牟利性动机日益凸显。部分农民为了获得额外利益而积极上访，这主要表现为争取更多的生活照顾等，此种不良示范效应甚至衍生出上访专业户与上访产业。<sup>[25]</sup> 税费改革后，农民维权型上访行为演化为维利型上访行为，这与部分农民把民主参与等同于上访行为具有很大关系。所以畅通基层民众参与社会治理的制度化渠道，保障他们有序参与的权利，避免其陷入无规则参与陷阱，是决定农村基层社会治理共同体建设成效的重要影响因素。

#### 四、乡村振兴中社会治理共同体建设的现实路径

在社会学的学科视野中，共同体的本质是一种关系模式。因此，建设社会治理共同体就是要在不同的社会治理主体与利益相关方之间建立起一种共同参与、民主协商、责任共担和利益共享的关系模式。一种良性关系模式的建立，有助于各社会治理主体和利益相关方跳出自我无序发展的陷阱，形成有序分工与合作共治的制度安排，实现乡村善治，推进乡村振兴。

(一) 凝聚多元主体参与共识，形成共同的治理理念

不同类型的行动主体遵循不同的行为逻辑，是现代社会的分化和有效分工的必然结果。社会治理共同体建设的目标不是要消灭这些行动主体各自不同的行为逻辑，而是要在差异中寻找和确定共识，形成共同的治理理念。虽然不同的社会治理主体在各自行动场域中遵循不同的核心制度逻辑，但是其行为选择则深受更大制度环境的制约和形塑。在社会治理共同体建设中，中国共产党处于绝对领导地位，其政治领导、思想领导和组织领导功能的充分发挥，使得其政策、方针和价值理念对其他治理主体具有深刻的影响。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，而中国共产党又将全心全意为人民服务作为宗旨，这意味着任何一种类型的社会治理主体都需要在

党的领导下，把为人民服务的宗旨意识贯彻到各项工作中。因此，党民关系作为社会治理共同体建设中最为基本也是最为重要的一对关系，将是形塑不同社会治理主体行为逻辑的决定性因素。政府作为“执政为民”的社会治理主体，是负责打造社会治理格局和体系的基本力量。在乡村振兴中，地方政府和政府官员难免会有谋利的盘算，比如竭力打造政绩和创造升迁的机会，但是这些行为均不能背离为人民服务的初衷，不能伤及民众的正当权益，否则一旦被暴露在“阳光”下，就会掀起舆论风波，陷入合法性危机。企业固然要追求利润，要改善和提升员工福利，但是也要承担必要的社会责任，通过捐赠和慈善等方式参与第三次分配，成为协同政府推进社会治理的组织载体。企业参与社会治理有助于赢得政府信任，累积社会声誉，为其经营业务的发展提供良好的政治社会环境。如果企业的发展以挤压弱势群体的生存空间为代价，就会遭到舆论的讨伐，失去民意。社会组织参与社会治理，也要始终不忘“公益”初心，才能赢得更大的发展空间。近些年来，党中央通过在“两新”组织中加强党的建设的方式，不断加强对企业和社会组织的政治引领、价值引领和组织引领，在党建中促发展，在发展中促党建，建立起“两新”组织与中国共产党之间的情感性互惠关系纽带，在长期的互惠关系中增强“两新”组织的认同感和归属感，引导“两新”组织积极履行社会责任，更好地服务人民。总的来说，社会治理的关键就是要持续凝聚多元社会治理主体和利益相关方的共识，形成“为民”参与治理的共同理念，进而指导社会治理的实践。

(二) 构建多元主体共建机制，夯实现代社会治理的组织基础

社会治理共同体建设的核心是共建，关键是激发多元社会治理主体的活力，构建不同社会治理主体有序参与的保障机制。虽然经过改革开放40多年的快速发展，社会主体和市场主体的数量已经相当可观，但是相对于现代社会事物复杂性程度的增加和社会分工精细化水平的提升所带来的挑战，这些社会治理主体的数量依然不能满足乡村振兴和现代社会治理的需要。因此，要着重关注以下几点。首先，现代社会治理需要培育更多的社会主体和市场主体，继续发展各种类型的



社会组织、企业和农民合作社等现代组织。否则，社会治理共同体建设就成了“无米之炊”或“空中楼阁”。其次，要不断创新体制机制，畅通社会主体和市场主体参与社会治理的渠道，提升他们服务社会治理的能力。最后，尤为关键的是打破政府中心主义范式和社会中心主义范式的双重约束，既不能将社会治理的责任主要寄托于政府，也不能任由社会主体和市场主体肆意发展，将实现有效治理目标主要寄托于这些非政府组织。中国社会治理的实践说明，单靠政府包办不能解决越来越复杂的社会治理难题，而主要依靠社会组织或企业等其他社会治理主体实现有效治理尚不存在空间，甚至会助长邪恶势力的增长，伤及社会主体性的培育和发展。<sup>[26]</sup>因此，需要在探索中构建不同类型主体共同参与社会治理的共建机制，在“政府负责”的前提下，根据不同类型主体服务民众的能力和优势，配置相应的服务权利。只有各个服务主体在合理范围内追求组织利益并践行为人民服务的价值理念，其服务权利的获得才具有政治合法性和行政合法性。而政府在对社会治理主体进行服务权利配置之后，还要加强对他们的领导、监督、沟通和协调，根据他们在服务民众实践中的表现，对其享有的服务权利予以持续优化。如果各类服务主体利用政府配置的服务权利没能使成员受益，甚至激发社会矛盾，那么政府则要收回其服务权利，防止人民利益进一步受损。政府要通过服务权的配置和优化，形成促进各类型主体有序合作的保障机制，最终实现活力与秩序的平衡。

（三）优化多元主体协商协调机制，形成合作共治的社会治理格局

在社会治理共同体建设中，政府、企业和社会组织共享向民众提供各种类型服务的权利。按照理想的服务权利分配模式，哪类或哪个社会治理主体提供服务的能力越强、效率越高，就应该享有相应的服务权利。但是，在实践运作中，同业竞争、声誉争夺及其带来的政治社会风险，会对服务权利的分配及优化带来重大影响。因此，要建立起分工合作基础上的协商协调机制。其一是协商机制。不同的社会治理主体遇到矛盾和冲突时，要能够共同坐下来，通过友好的讨论、商量和共同决定，建立起“权利相融”和“行为纠

偏”机制，以协商共赢的方式实现多重制度逻辑的共存或“归一”，达成共识形成一致行动。其二是协调机制。协调可以发生在不同的社会治理主体之间，从理论上讲哪类主体都可以充当协调者的角色，而面对复杂的社会现实，任何一类社会治理主体也都有发挥协调者角色的机会。不过，整体来讲，地方政府在乡村振兴中扮演协调者角色的概率更大。地方政府既然负责乡村振兴的总体事宜，拥有按照相关法律和政策等制度规定分配服务权利的资格，当市场主体和社会主体发生冲突时，自然需要协调不同社会治理主体的利益和行为，以发挥各主体的内在优势，激发其潜能，促进合作共治局面的形成。然而，地方政府也会出现协调不力的情况，由于政府以权力“收放”的技术性手段来协调不同治理主体行为的有限性，使其有时无法有效协调。此外，在晋升锦标赛体制下，地方政府的私利性特质使其有可能与其他治理主体形成合谋关系。因此，当地方政府协调不力或当利益牵涉地方政府时，基层党组织就有可能出面，以党建引领的方式创新社会治理实践，以坚强政治建设，提升政治意识和政治工作能力等方式协调各方利益，推动合作共治的社会治理格局的形成。<sup>[27]</sup>

（四）打造多元主体利益共享机制，形成有序参与秩序

“人人享有”是“人人有责”的必然要求和“人人尽责”的根本动力，共享是共建共治的目标。这就需要推进社会治理成果的普惠化，使每个组织和个体均能享有社会治理的成果。然而，由于不同的社会治理主体拥有的资源和能力等禀赋有较大的差异，在社会治理中的位置与角色不同，这会给社会治理成果的分配带来难题，使其不能惠及所有个体。但是，我们应该看到，共享不仅只是享有物质利益方面的成果，还包括享有公共利益与公共精神。如果各个社会治理主体只是局限于共享物质成果，而忽视公共利益与公共精神共享，那么有机团结的社会治理共同体则无从构建，从而也无法创造出共享的物质成果。从当前中国的发展格局来讲，共同富裕构成社会治理成果普惠化的基本路径。共同富裕本质上是一种治理体系，要用共同富裕治理推进中国的共同富裕事业，在共同富裕治理格局的打造中，需要

创新不同领域的多重分层治理方式,将行政力量、市场力量和社会力量有机融入共同富裕的大格局中,通过共同参与、民主协商、责任共担的方式共享利益成果。<sup>[28]</sup>因此,不同的社会治理主体不能一味地追求组织私利,要构建不同主体共同参与社会治理、共享发展成果的秩序机制,而且要承担必要的社会责任,将发展惠及更多的人群。这就要求处理好公平和效率的关系,构建并逐步完善初次分配、再分配和三次分配协调配套的基础性制度安排<sup>[29]</sup>,鼓励有能力的市场主体和社会主体投身公益慈善事业,落实好三次分配的制度安排,但也要考虑到各类主体的资源禀赋,不能搞强制捐赠或道德绑架式“逼捐”等活动。因此,在社会治理共同体建设中,应注重激发各类主体参与社会治理的主动性和积极性,推动全体人民共享社会治理的发展成果。

#### 〔参考文献〕

[1]高杨、王军、魏广成、孙艺荧:《2021中国新型农业经营主体发展分析报告(一)——基于中国农民合作社的调查》,《农民日报》2012年12月9日,第1版。

[2]《2020年民政事业发展统计公报》,2021年9月10日, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>, 2022年11月30日。

[3]《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

[4]赵晓峰、马锐、赵祥云:《农村社会治理共同体建设的社会基础及经验适用性研究》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

[5]王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》2018年第2期。

[6][英]杰瑞·斯托克著、楼苏萍译、郁建兴校:《地方治理研究:范式、理论与启示》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2007年2期。

[7]徐旭初:《农民合作社发展中政府行为逻辑:基于赋权理论视角的讨论》,《农业经济问题》2014年第1期。

[8]康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期。

[9]曹正汉、王宁:《一统体制的内在矛盾与条块关系》,

《社会》2020年第4期。

[10][16]赵晓峰、刘成良:《利益分化与精英参与:转型期新型农民合作社与村两委关系研究》,《人文杂志》2013年第9期。

[11]周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。

[12]张毅、马冉、赵阳、张勇杰:《科层制嵌入视角下的跨部门合作与服务下沉:基于案例的比较研究》,《中国行政管理》2018年第12期。

[13]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

[14]周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

[15]黄晓春、嵇欣:《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》2014年第6期。

[17]王诗宗、宋程成:《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期。

[18]王海娟、夏柱智:《资本下乡与以农民为主体的乡村振兴模式》,《思想战线》2022年第2期。

[19]焦长权、周飞舟:《“资本下乡”与村庄的再造》,《中国社会科学》2016年第1期。

[20]孙新华、钟涨宝:《地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑——以皖南河镇为例》,《中国行政管理》2017年第3期。

[21]赵晓峰、付少平:《多元主体、庇护关系与合作社制度变迁——以府城县农民专业合作社的实践为例》,《中国农村观察》2015年第2期。

[22]贺雪峰:《中坚农民的崛起》,《人文杂志》2014年第7期。

[23]习近平:《正确认识和把握我国发展重大理论和实践问题》,《求是》2022年第10期。

[24]田先红:《地利分配秩序中的农民维权及政府回应研究——以珠三角地区征地农民上访为例》,《政治学研究》2020年第2期。

[25]田先红:《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》2010年第6期。

[26][29]夏锦文:《共建共治共享的社会治理格局:理论构建与实践探索》,《江苏社会科学》2018年第3期。

[27]黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

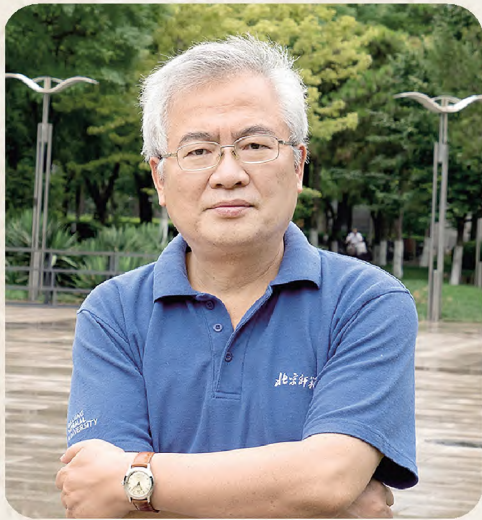
[28]刘涛:《共同富裕治理的制度主义方法论》,《治理研究》2021年第6期。

〔责任编辑:李 阳〕





# 学人风采



韩震，1958年生，现任北京师范大学学术委员会主任，兼任中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、国家教材委员会委员、教育部社会科学委员会（哲学学部）委员、中国高等教育学会高校社会科学科研管理分会理事长、《中国高等学校学术文摘·哲学》（英文）主编，入选北京市“跨世纪青年理论工作者百人工程”培养计划、教育部“跨世纪人才”培养计划、人社部等部委首批“新世纪百千万国家级人才”、中宣部“文化名家暨四个一批”人才工程、中组部万人计划首批“哲学社会科学领军人才”、马克思主义理论研究和建设工程教材首席专家。著有《西方历史哲学导论》等，译著有《自我的根源》等，在《中国社会科学》《哲学研究》《哲学动态》等发表论文、译文600余篇。

江国华，法学博士，武汉大学法学院二级教授，博士生导师，教育部长江学者特聘教授，国家2011计划司法文明协同创新中心首席科学家、2009年度国家社科基金重大招标项目“中国特色社会主义司法制度研究”（09&ZD062）首席专家、2016年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“法律制度实施效果评估体系研究”（16JZD011）首席专家。主要从事宪法学与行政法学、立法学与司法学的教学与研究工作，在《中国社会科学》《中国法学》《法学研究》《政治学研究》等刊物发表学术论文100余篇。在商务印书馆、三联书店、科学出版社、武汉大学出版社、中国政法大学出版社等出版《宪法哲学导论》《常识与理性：走向实践主义的司法哲学》《法治政府要论》（六卷本）《中国监察法学》《监察权运行及其监督研究》等专著15部，获省部级优秀学术成果奖7项。



赵晓峰，西北农林科技大学人文社会发展学院院长、教授、博士生导师，主要从事农业转型与城乡社会治理研究。兼任陕西省哲学社会科学研究重点基地“黄河流域乡村振兴研究与评估中心”首席专家、中国社会学会常务理事（社会建设和农业社会学专业委员会副理事长）、陕西省社会学会常务理事、陕西省学科（专业）建设和研究生教育教学指导委员会委员、陕西省文科综合类学科评议组成员、国家社会科学基金重大项目首席专家。近年来，主持国家社会科学基金重点项目等国家和省部级项目10多项，发表论文百余篇，其中被CSSCI数据库收录50余篇，20多篇获《中国社会科学文摘》《人大复印报刊资料》全文转载。出版《公私定律：村庄视域中的国家政权建设》等学术著作八部，获得省部级哲学社会科学研究优秀成果奖多项。