

社会资本视角下乡村治理的困境分析与出路探寻 ——以恩施州利川市律师事务所参与乡村治理为例¹

张立荣，冉鹏程

（华中师范大学 公共管理学院，湖北 武汉 430079）

【摘要】：推进乡村治理的现代转型和优化，是新时代社会治理变革的一个重要课题。社会资本理论提出的涵括共同目标、共享资源、共通价值的认知维，具有网络联系方式、网络联系对象、网络互动强度的结构维，以及容纳信任、互惠规范、义务与期望的关系维，是探索新时代乡村治理转型和优化的一个有效范式。总体审视和案例分析都表明，目前我国乡村治理面临认知缺位、结构不良、网络不全、联系不紧、信任弱化、规范欠缺的困境。走出困境、优化治理、实现善治，需要按照自治、法治、德治相结合的总要求以及认知维、结构维、关系维相联动的路径，着力再造乡村社会资本。

【关键词】：乡村治理；社会资本；认知维；结构维；关系维；律师事务所

一、引言：研究背景

要实现国家治理体系和治理能力现代化，就必须通过乡村治理体系的完善和能力的提升解决好关乎国计民生的农业农村农民这一根本性问题。长期以来，我国经济发展、资源配置、国家治理重心都向城市倾斜，城乡发展差距拉大、壁垒强化，形成城乡二元化结构格局。到目前，阻碍城乡融合发展的制度性难题仍未得到根本解决。同时，乡村治理对象众多、地域广大、问题复杂，严重制约小康社会的全面建成。截止 2017 年，我国乡村人口数量仍然有 5.7661 亿，占全国人口总数的 41.48%^[1]。因此，在历史和现实的双重压力下，党和国家高度重视乡村治理问题。党的十九大报告强调要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。但是，乡村治理面临错综复杂的难题，如何理顺乡村治理关系、廓清问题症结、优化乡村治理体制机制成为新时代社会治理变革的一个重要课题。

对于乡村治理的内涵，徐勇认为乡村治理是政治主体运用公共权力及相应方式对乡村的有效管控和推进过程^[2]；郭正林将其定义为包括党委政府机构、社会团体、民间群体等不同组织共同把乡下的公共事务管理好^[3]；贺雪峰则提出乡村治理基本结构包括村庄基本秩序状况及其维系机制、村干部的角色与动力机制、乡村关系状况三个方面^[4]。由此可见，学者们所定义的乡村治理具有多重共性，即治理空间为广大乡村，治理主体包括不同层级不同性质的多元组织，治理权力和内容具有公共性。

自 1993 年四川“仁寿事件”发生以来，乡村社会逐渐凸显出贫困普遍、官民矛盾激化、政府权威和公信力弱化、乡村治理主体缺位等问题。为此，学者们认真“把脉”，并针对各种“症状”开出自己的治理“药方”。徐勇论证了在市场现代化背景下建立“县政、乡派、村治”这一治理结构^[5]；赵树凯强调通过巩固乡村现有民主化成果进一步提高民主制度化水平、改造基层组织体制^[6]；詹成付评估村民自治基本走向为村民自治程序化、规范化、具体化，制度机制配套化、一体化^[7]。这些学者都希冀

¹ [收稿日期]：2018-01-10

[基金项目]：中央高校基本科研业务费项目“‘人的城镇化’实践难题与政府治理创新研究”（18YG03）；国家社会科学基金项目“新型城镇化进程中的政府治理模式变革与创新研究”（14BZZ045）

通过乡村基层体制机制创新实现乡村治理体系创新和治理能力提升，达到乡村社会均衡和善治。但是，良好的社会治理还应包括民众广泛信任和支持、提供良好公共服务满足需要两个相互联系的基本方面^[8]。因此，从再造以信任、规范、公民参与网络等为内容的社会资本视角探索破解乡村治理难题，不仅是完善基层治理方式的应有之义，更是健全新时代“三治结合”的乡村治理体系的必由之路。

二、研究视角：社会资本理论

（一）社会资本的源起、意涵及形式

社会资本一词可以追溯到 1916 年美国社会改革倡导者利达·汉尼范发表的《乡村学校社区中心》一文。汉尼范认为，社会资本是产生于个人与家庭、邻里之间的社会交往过程，并能让人们在日常生活感受到的重要资源^[9]。20 世纪 70 年代以后，社会资本理论经过社会学者多种视角的论证和阐述而得到丰富和发展。法国学者布迪厄将社会资本界定为产生于共同熟悉和认可的社会网络中的实际或潜在资源的集合体^[10]。美国学者林南定义社会资本为行动者在目的性行动中通过嵌入社会结构获取或被动员的资源^[11]。这些定义突出了社会资本包含物质和符号资源这一核心要素，将社会资本重点聚焦于社会关系网络，强调社会关系网络互动情形与社会资本的存量和增量成正相关关系。美国学者科尔曼将社会资本从以个人为中心转向以社会为中心，将社会结构资源作为社会资本，认为社会资本具有由构成社会结构的各个要素组成及为结构内部个人行动提供便利两个共同特征^[12]。美国学者帕特南系统研究社会资本与制度绩效、公民参与、经济发展、社会繁荣等之间的关系，认为包含信任、规范和网络的社会资本是突破“集体行动困境”、避免投机行为和“搭便车”的良方，这使得社会资本上升到更具公共物品属性的社会层面。^[13]帕特南在研究社会资本时强调公民参与合作的重要性，组织建构的横向性程度与更广泛共同体内的制度成功与否直接关联，良性循环能产生社会均衡并形成高水准合作、信任、互惠和集体福利，以此增强和累积社会资本的存量。

社会资本包含多种社会资源元素，通过不同社会关系形式发挥功能，助力行动者实现自身利益。一是信任。其重要性一方面体现在社会环境可信任程度决定行动者应尽义务履行及个人担负义务范围；另一方面体现在社会信任系统内形成重要的心理价值。二是规范。有效规范能通过内化和外部支持促进集体行动、克服自私自利，均衡互惠规范能减少交易成本、促进合作，普遍互惠规范能推动交易持续进行、解决集体行动问题。三是公民参与网络。社会中任何正式或非正式的人际互动和交换网络决定社会出现的秩序与混乱、合作与投机，横向公民参与网络能基于跨越社会分层滋养更广泛的合作，提供政府制度与经济的更好绩效，锻造强经济、强社会、强国家的现实格局。

（二）社会资本理论与我国乡村治理的耦合性

从一定的意义上说，社会资本理论是人类试图走出发展困境和探索治道变革的一种具有高度概括力和解释力的范式，社会资本的充分发育是治理建构的基础^[14]。理论研究和实证分析都表明，一个拥有丰富社会资本存量的社会意味着和谐稳定的秩序和良好的社会治理^[15]；社会资本丰裕有利于促进社会协调、交流和信任，超越公共事务集体行动困境^[16]。就社会资本和乡村治理而言，其内在逻辑存在高度的耦合性。社会资本从具体构成上可以划分为认知维、结构维和关系维（如图 1 所示）。涵括共同目标、共享资源、共通价值的认知维，是指那些为各个社会圈子提供共享陈述、解释和意义系统的资源；具有网络联系方式、网络联系对象、网络互动强度三个基本要素的结构维，表征行动者之间的总体联系方式；容纳信任、互惠规范、义务与期望等形式的关系维，描述由关系创造、受关系影响的信任、规范、义务和期望等资产^[17]。社会资本在以上三个维度的具体描述和实际应用，与乡村治理的核心意涵相联通，能对乡村治理从多元共治的动力、多元参与的实力、多元协同的契机三种角度提供路径取向和驱动力。此外，从形式上看，社会资本展现出的信任、规范、社会参与网络等能促使公民互相理解、合作和产生共鸣，强化社会凝聚力，促进公民利益共享、责任共担和具有社会公益心^[18]。因此，在实现乡村善治的过程中形成高密度社会资本能使村民具有公共精神和一致发展目标，使乡村形成发达的民间组织网络。总之，社会资本从认知维、结构维、关系维三个维度为乡村治理内部结构、外部系统和互动关系的优化提供了清晰有效的研究视角和分析框架。

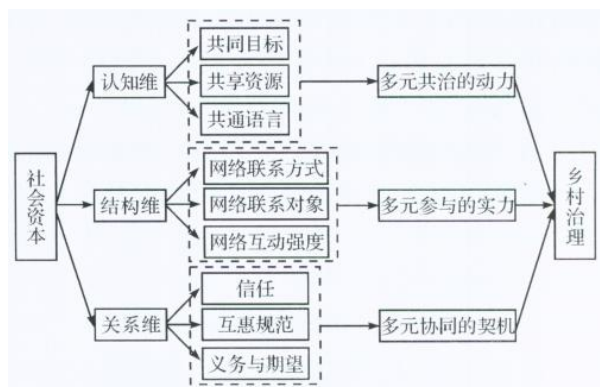


图1 社会资本和乡村治理的内在逻辑耦合图

三、社会资本量少质低：我国乡村治理的现实困境

（一）认知缺位：乡村治理主体共识不足

社会资本认知维强调社会中各主体在所形成的关系网络内互相认同的程度，即形成一致目标、共享组织资源和拥有共同价值。乡村治理体系的理想状态是上级党委政府、村“两委”、社会组织、村民之间在行动与认知上达成共识、协调一致，内部所涉主体具有高度自主性、认同感及参与活力。但就乡村治理的现实而言，各主体存在不同价值认同和利益诉求，合作互融、共享共治难以形成。一方面，广大农村所实行的市场化改革，消解了传统乡村具有公共性、互助性、彼此熟悉等特征的共同体，加之乡村基层自治组织的吸引力和驱动力不足，致使村民公共生活空间逐渐缩小、走向“原子化”，村民的注意力聚焦于自身和家庭而忽视乡村社会的公共性。另一方面，乡镇政府和村“两委”在面对乡村治理难题时基于上级要求和绩效考核，并未完全落实民主程序以集中村民群体的智慧。这两方面使村民与政府和村“两委”之间形成互相孤立的排斥力，二者间的沟通交流弱化，难以在乡村治理目标、价值取向等方面达成共识。

（二）联系不紧：村民参与网络失效

公民参与网络作为社会资本的重要结构性元素，能使社会产生大量垂直联系和横向互动，同时这种网络越稠密公民为公共利益而合作的可能性就越大^[19]。乡村治理过程中要实现对公共事务的民主管理，需要建立起严密有效的村民参与网络，但这一目标的实现现实中面临诸多障碍。一方面，我国传统乡村社区形成了由家族长辈、乡土精英等权威人士组织管理乡村公共问题的乡风民俗和村规民约，这种参与网络同现代国家的正式管理体系互相嵌入，不仅在公共问题治理上产生矛盾，还使村民正确主体意识和民主观念的培育失去支撑力；快速的城镇化冲击传统权威人士的号召力和组织力。使传统村民参与网络走向瓦解。另一方面，受制于基层行政系统公务人员工作能力、知识素养、治理意识等方面的不足，乡镇政府和村“两委”习惯于自上而下的工作模式，使民主参与制度安排有名无实。

（三）信任弱化：主体间信任存量减少

传统自然村在共同社会生活中频繁交往，村民之间通过礼尚往来和人情关系深入了解，达到不需要以合同、契约的形式来保证信任的程度。然而，随着现代行政村快速发展走向消费社会，村民受到市场经济中实际利益的诱导，激起自利性和个人理性而出现道德分化。由此，传统村民间的信任在碰撞中弱化。现代村民之间的交往不仅基于自身或家庭利益做出反应，而且需要正式的“白纸黑字、签字盖章”来规避违约风险。同时，基层政府与村民间的信息不对称致使信任不断消减。地方政府掌握着村庄规划、发展方向、国家政策扶持等方面的最新信息，部分地方在执行最新政策过程中存在硬性执行、选择性透露获利信息

等情况。此外，政府与社会组织之间的信任尚未建立起来。乡村社会组织长期受全能型政府的挤压，内部资源被行政化负担大量消耗，其社会公共服务能力受到政府质疑。因此，在传统行政思维的主导下，即使是具备乡村治理胜任力的社会组织也难以被信任而纳入乡村治理体系。

（四）规范欠缺：现代乡村互惠体系尚未形成

互惠作为一种规范，具有促进合作、降低成本、产生生产力等多重效应。我国乡村自古以来累积了大量互惠规范，其以约定俗成的乡规民约为主要代表，对乡村交易、社会稳定、调解矛盾具有相当大的约束力，是乡土社会重要的非正式社会资本。但在现代化进程中，这种乡村传统社会资本遭到冲击而不断被解构，面临传统规范式微和现代规范欠缺的双重困境。第一，传统规范存量被削减。随着乡村居民受教育程度的提高、自主意识的提升，人们遇到矛盾纠纷已不再局限于“礼”的范围，更习惯于用法律手段来解决。也就是说，传统乡规民约逐渐被现代市场化交往、个体本位思想所取代。第二，现代规范体系未形成。乡村在教育文化、经济发展水平上相对较低，过度追逐个人利益而不顾社会互惠准则的情况比较普遍，外出务工致使乡村关系网络不紧密的现象十分广泛，基于村民参与和互动的现代互惠性社会规范尚未形成。

四、专业引入弥补社会资本累积短板：恩施州利川市律师事务所参与乡村治理的案例呈现

（一）信任和权威缺失：恩施州利川市律师事务所实现专业介入的背景

利川市，隶属于恩施土家族苗族自治州，位于湖北省西南部。长期以来，受地理环境、交通条件、传统文化等因素的制约，该市未能形成常态化的法治机制，“以规压法、以言代法、以理抗法”的现象相当普遍。同时，该市一些基层政府工作人员法律知识欠缺，专业性差，加之计划经济时期遗留的全能型政府管理思维根深蒂固，致使调解矛盾时无法提供精准指导和明确建议，多元参与、社会协同等现代治理理念仅仅停留于口头和文件层面，未能付诸行动。此外，该市多数乡村近年来工程开发频繁，在征地拆迁不合理、土地确权不到位、补偿标准不统一的背景下不断滋生新矛盾。总之，利川市乡村法治的推进受到邻里矛盾、上访滋事和法律资源贫乏等“旧患”和“新疾”的困扰，面临政府行政方式“居高不下”和社会法律服务“无以立足”的境地，亟待理顺政社关系、健全法治机制、调解乡村矛盾、重塑政府权威和人民信任。

2013年8月，恩施州被确定为湖北省法制建设试点地区。从此，利川市积极开展“律师进村、法律便民”活动。结合法治建设实际，采用市场化购买方式让专业性社会组织——律师事务所承接政府公共法律服务职能，探索构建“党委领导+政府负责+社会组织介入执行”的公共法律服务机制，以有效解决乡村矛盾纠纷和涉法涉诉案件。利川市将社会组织引入乡村法治的创新实践，使刚性行政制度“下得来”、社会法律资源“进得去”，激发了社会活力，实现了政府与社会的均衡。

（二）乡村治理被激活：利川市律师事务所参与乡村治理的模式及成效

目前，利川市共组建了19个律师法律顾问团，有5家律师事务所、6家基层法律服务所、14个基层司法所、603个调解委员会参与到全市普遍实行的律师法律顾问制度之中。利川市吸纳专业性社会组织参与乡村治理的模式让专业人员解难题，用专业组织推法治，在降低成本、调处纠纷、普及法律等方面取得了显著成效。

1. 变“诸事都管”为“分类各管”：降成本、提效率

长期以来，乡村居民形成了有矛盾找政府的定势思维，具有强烈的心理依赖。同时，政府工作人员难以合理界定矛盾性质，于是基于基层维稳而大包大揽，不仅影响了日常工作，而且大量增加行政成本。实行律师法律顾问制度后，所有矛盾纠纷实行分级别、分类型处理。律师首先对矛盾纠纷“把脉”，进行分类后交给对应部门“开药方”。（1）涉私类矛盾纠纷返回村组。2017年利川市村组顺利解决基层矛盾纠纷的比例超过65%，极大地缓解了乡政府人事、财政压力。（2）涉公类矛盾纠纷交给政

府。由征地拆迁等引发的纠纷由行政机关和律师法律顾问团协同处理，共同制定合理合法的解决方案。（3）涉法涉诉类矛盾纠纷直接引入司法程序。如2014年建始县韩某驾驶摩托车时翻入桥下死亡，法律顾问团律师了解情况后仔细分析并引导其家人直接走司法程序。在这种律师先“把脉”后分类“开药方抓药”的运行格局下，利川市政府每年有近70%的案件调解在村里、在法院、在户与户之间，为政府减少了巨额行政成本并提升了工作效率。

2. 变“模糊引导”为“专业指导”：解矛盾、促和谐

相对于法律知识储备不足、法律条文解释和运用不熟练的政府工作人员，律师具有独特的法律专业性。以往，政府相关负责人化解矛盾时常常含糊其辞，导致矛盾久拖不决，官民关系越调解越行远。如今，律师法律顾问团通过发挥法律专业优势、提供精准指导，使各种矛盾迅速得到化解，形成了“有事找律师、有矛盾问律师”的乡村民风。2017年利川市律师法律顾问团共办理法律援助案件2633件，累计排查各类矛盾纠纷6384件，调处矛盾纠纷6310件，调处成功率为98.1%。此外，律师法律顾问团参与民主决策和规范性文书的制定，帮助政府减少失误；代表政府参与各类行政复议、诉讼案件，维护政府的合法权益；提供免费合同审理、协议书签订咨询服务，陪同接访并形成书面或口头法律顾问意见及建议书，缓解了矛盾紧张程度并使其得到有效解决，促进了乡村和谐。

3. 变“无人懂法”为“人人守法”：法律进村落户

利川市政府通过引入律师法律顾问制度开展法律培训和宣传教育活动，打破历史上遗留下来的信权力不信法的土司文化、讲死理不讲法的村寨文化、用蛮力不用法的生存文化，实现律师进村组、进学校、进村庄，使村民人人学法、懂法、守法、用法。利川市律师法律顾问团通过定时定点和不定时的方式到各村举办法律讲座，进行法律宣传，其内容主要涉及婚姻家庭、民工工资、交通事故、刑事犯罪等方面的法律知识，并结合与乡村经济社会发展密切相关的法律问题进行以案说法，提高了乡村干部、群众的法律意识，促进了依法生产、经营和管理，推动了民主法制建设。2017年利川市共开展法治讲座586场次，提供法律咨询3698人次。利川市律师法律顾问团推法人乡进村活动内容全方位、方式多样化，收到了良好的社会效果。

（三）总结与审思：利川市律师事务所参与乡村治理取得成效的实践逻辑及不足

通过总结发现，利川市律师事务所参与乡村治理取得显著成效的实践逻辑，在于政府创新法治建设模式、社会组织发挥专业优势以及基层行动主体密切合作。首先，乡镇政府在履行公共法律服务职能中引入社会组织形成多元协同的法治建设模式，进而在乡村矛盾化解中重拾村民信任。其次，社会组织具有政府不可替代的专业性、灵活性、高效性等优势，为乡村各种“疑难杂症”准确理清矛盾根源、厘定纠纷处理办法，打通了村民法律诉求渠道。最后，基层政府和律师事务所采用现代化、多样化联络方式促进主体间联系，提升了乡村治理中的合作程度。

需要指出，利川市吸纳律师事务所参与乡村治理的模式在取得显著成效的同时，也存在一些不足，主要表现在：其一，道德引领欠缺，共享共治的认知共识难以形成。道德是社会之基，具有独特的认识、规范和调节功能。利川市在引入律师事务所实施“律师进村、法律便民”的过程中，将重心放在法治上，使复杂情境中的乡村矛盾仅靠法律调解，从而使不少村民奉行恪守法律底线而追逐个人利益的信条，忽视社会参与和人际互动。另外，由于法律调节打破了乡村传统的人情关系和乡规民约，加剧了乡村居民的“内卷化”和“原子化”，乡村合作、共治目标难以达成。其二，行政主体职责范围较为模糊，各治理主体间的关系不够顺畅。由于基层政府工作人员仍有“官本位”思想，加之律师事务所资源、信息上对政府有较强的依赖性，使得律师事务所调处乡村事务的独立性和自主性时常受到行政干预，进而使社会组织参与乡村治理的期望和村民对政府的信任打了折扣。其三，乡村治理网络不够健全，社会联动方式不够完善。虽然利川市基层政府通过市场化方式购买了专业社会组织的乡村公共法律服务，但由于法治投入的人力物力有限、乡村社会法治意识不够强，致使法治推进网络不能实现实质意义上的全覆盖。此外，乡土资源调动乏力，企业参与较少，法治参与和联动方式较为单一，使得乡村法治浮于村组干部这一“水面”之上而无法扎根乡土，包括上级党委政府、村“两委”、社区社会组织、企业、乡土精英、村民在内的多元主体的协同治理网络

不够健全。总之，利川市乡村治理过程中作为重要治理资源的社会资本的培育面临不少问题，亟待科学再造。

五、着力于社会资本再造的乡村治理优化路径探索

在推进国家治理体系和治理能力现代化的新时代，优化乡村治理需要按照自治、法治、德治相结合的总要求以及认知维、结构维、关系维相联动的路径，着力再造社会资本（参见图 2）。一方面，乡村治理过程中基层政府应充分挖掘传统乡规民约中所蕴含的优秀思想观念和道德规范^[20]，并赋予和弘扬其新的时代内涵，从认知维引领乡村居民形成善治共识，打造富有民生温度、能够共享共治的乡村治理格局；另一方面，乡村治理过程中应通过提升社会组织、村民、企业等社会主体参与、互动、合作的能力，从结构维建成有效社会网络，使乡村自治这一乡村治理体系的核心得到加强；再一方面，乡村治理需要强化监督机制，使基层政府的行为在法律的“笼子”里实施，从关系维保障政府与社会之间互信互惠、规范均衡，理清政社关系和政府职能范围，防止社会主体过度行政化及发生行为“异化”。具体而言，再造社会资本以优化乡村治理需要践行以下路径。

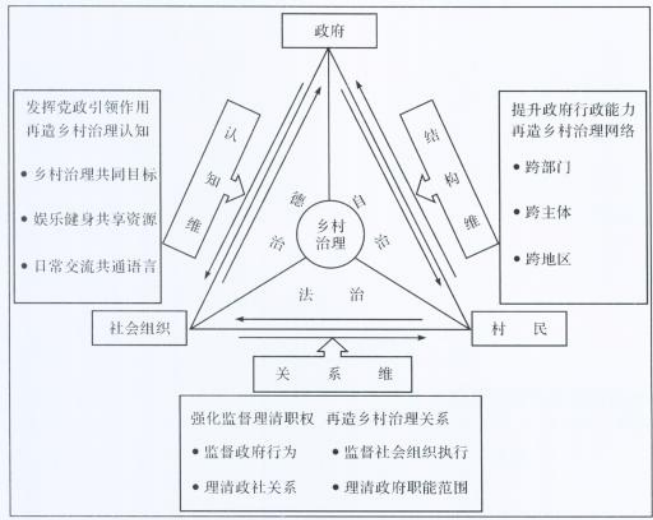


图 2 着力于社会资本再造的乡村治理优化路径图

（一）提升政府行政能力，再造乡村治理网络

基层政府在乡村治理中要不断提升行政吸纳能力，通过再造跨主体、跨部门、跨地区的治理结构以优化乡村治理网络。基层政府应改变传统自上而下的单向度网络联系方式，通过建立以村组为单位的群众意见反映点实现自下而上的民意收集，利用现代化技术手段如网站、微信、QQ、客户端等联系群众、高效互动。基层政府更应打破单主体治理思维，打造多主体协同治理平台，使多元网络联系主体共同参与以优势互补、群策群力。基层政府和村“两委”应采用项目合作、招投标等方式购买社会组织的公共服务，利用税收贷款等方面的优惠政策吸纳企业进乡投资带动村民就近就地就业，吸纳村医、教师等乡土人才和专业人士进入村班子，获取治理主体多元和带动村民广泛参与的双重效益。基层政府可以通过签订合同的方式与高校及科研机构合作，发挥其“思想库”优势，为政府提供乡村治理、法律知识等方面的专业培训，并让其参与乡村法治的顶层设计，在因地制宜创新治理机制和手段方面提供指导。基层政府还应在网络联系强度上下功夫，组建多部门合作治理机制，使乡村治理过程中的资金、人才等的投入力度更大、效果更持续；与沿海发达城市对接，形成乡村振兴帮扶机制，实现治理技术、经验等的更新升级。

（二）强化监督、理清职能，再造乡村治理关系

乡村治理是个复杂系统，唯有实现依法治理托底化、权力运行透明化、职能界限清晰化的乡村治理，方能赢得村民信任，激发参与主体践履义务、增强期望，培育出更丰富的互惠规范。地方政府引入社会力量参与乡村治理应将各主体的职能范围、权责界限等纳入法规条文进行明确规定，利用法规权威保障各主体有序参与并避免职能交叉的模糊地带。乡村治理过程中要通过司法监督将政府行为规范在法规范围内，利用互联网技术将政社合作的相关信息放上去“晒一晒”，通过定期进村宣传公示让全体村民将政府行为“洗一洗”，实行终身问责制，为基层政府公务人员套上法规“紧箍咒”。另外，乡村治理中要依法公布基层政府和村“两委”的权力清单，让“小微权力”在阳光下运行，以打造风清气正的乡村治理生态。当然，基层政府行政工作人员懂法守法是其关键所在。为此，基层政府要定期组织资深律师开讲堂、开设网上法律课程，并通过考核使政府工作人员敬畏法律、依法办事。

（三）发挥党政引领作用，再造乡村治理认知

乡村要实现具有民主协商、回应参与、责任有效等内涵的善治，就要充分发挥基层党委政府的引领作用，让乡村社会形成共同认知。首先，基层党委政府要制定以乡村治理的事项、目标、发展方式及村民作用等为内容的宣传教育计划，并要求专业人士或组织内部工作人员定期定点向村民讲解，使村民认清自身在乡村治理中的角色定位和参与价值，以此使乡村社会全体成员形成乡村治理共同目标并激发共同参与热情。其次，基层党委政府应广泛建立公共图书室、公共娱乐场和健身设施等共享资源，并发挥传统社会公德、个人美德的引导作用，

让全体成员有效利用，以此推促广大村民在阅读书籍中提升认知水平、在共同娱乐健身中增强联系和互动。再次，基层党委政府应通过多种活动和载体让乡村自治、立德立行成为日常交流话题和乡村共通语言，如通过评议个人品德、家庭美德以形成舆论压力，通过树典型、传家风以促进乡风文明，通过评选乡村治理贡献标兵、基层自治民主参与达人以强化乡村居民的参与意识。最后，基层党委政府负责人应通过下乡进村加强与基层社会中有广泛影响力和感召力的乡土人才的沟通和交流，借以搭建基层党委政府与村民群众联络互动、传递信息、凝聚共识的桥梁。

注 释：

[1] 中华人民共和国统计局：《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，中华人民共和国统计局网，<http://www.stats.gov.cn/>，2018 年 2 月 28 日。

[2] 徐勇：《热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话》，《当代世界与社会主义》2014 年第 1 期。

[3] 郭正林：《乡村治理及其制度绩效评估：学理性案例分析》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2004 年第 4 期。

[4] 贺雪峰：《中国乡村治理：结构与类型》，《经济社会体制比较》2005 年第 3 期。

[5] 徐勇：《县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换》，《江苏社会科学》2002 年第 2 期。

[6] 赵树凯：《乡村治理：组织和冲突》，《战略与管理》2003 年第 6 期。

[7] 胥东平、汪燕：《从村规民约的嬗变看乡村社会治理的困境及路径选择——基于鄂西地区三个村庄的实证调研》，《湖北民族学院学报（哲学社会科学版）》2016 年第 2 期。

[8] Pei, Min. “China Governance Crisis.” *Foreign Affairs*, September 2002.

-
- [9]吴军、夏建中：《国外社会资本理论：历史脉络与前沿动态》，《学术界》2012年第8期。
- [10]A. , Portes. “Social Capital : Its Origins and Applications in Modern Sociology.” Annual Review of Sociology 24 (1998) : 1-30.
- [11]林南：《社会资本——关于社会结构与行动的理论》，张磊译，上海：上海人民出版社，2005年，第19-40页。
- [12]詹姆斯·S·科尔曼：《社会理论的基础》，邓方译，北京：社会科学文献出版社，1999年，第351-376页。
- [13]罗伯特D·帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社，2001年，第190-217页。
- [14]王强：《治理与社会资本问题研究》，《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》2007年第2期。
- [15]燕继荣：《投资社会资本——政治发展的一种新维度》，北京：北京大学出版社，2006年，第156页。
- [16]张立荣、何水：《公共危机协同治理：理论分析与中国关怀——社会资本理论的视角》，《理论与改革》2008年第2期。
- [17]周红云：《社会资本与民主》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第20-100页。
- [18]肯尼斯·纽顿：《社会资本与民主》，《马克思主义与现实》2000年第2期。
- [19]周红云：《社会资本理论述评》，《马克思主义与现实》2002年第5期。
- [20]传统乡规民约倡导孝父母、敬师长、睦宗族、隆孝养、和乡邻、敦理义、谋生理、勤职业、笃耕耘、课诵读、端教诲、正婚嫁、守本分、尚节俭、从宽恕、息争讼、戒赌博、重友谊等，从孝扩展至忠、从家扩展至国，是一个完整的文化谱系，具有凝聚人心、教化群众、淳化民风的重要作用。