

以组织制度建设破解保护与社区 发展中的集体行动困境 ——以四川省平武县关坝村为例的实证分析

李晟之 冯杰 何海燕¹

【摘要】社区通过组织制度和机制创新，以广泛的社区参与为基础，解决保护与发展的矛盾，破解集体行动困境，实现人与自然和谐共生。本文通过对四川省平武县关坝村案例研究发现，以村两委为管理核心，合作社、保护中心、兴趣小组多级支持互动，社区、政府、企业、社会组织等多元共建共治共享，在生态保护、产业发展、文化传承、人才振兴、组织管理、社会影响等方面产生一定成效，实践出一条保护与发展共赢的道路。但是也存在生态产品价值转化程度不高，社区组织之间存在一定的交易成本，外部性效益内化不足等问题。在此基础上，笔者提出创新一核多级，多元共建治理机制，强调赋予权力、增强能力、引入智力与内化动力并举、提高社区集体行动力和活力、重视返乡青年参与乡村治理等理念。

【关键词】组织制度 集体行动 生态保护 社区发展

【中图分类号】F323.89 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2021)-08-0127(11)

治理有效是乡村振兴战略的基础和保障，是“五位一体”总布局中的社会建设对农村的具体要求。乡村治理体系是国家治理体系的重要组成部分，要实现乡村振兴和促进生态产品价值实现，必须完善和创新乡村组织制度和管理机制。作为一项系统工程，乡村治理转型涉及农村的经济发展形态、公共服务方式和社会治理模式等多种面向。一方面，经济合作社在农业市场化的制度环境中重新登场，有助于充分发挥其自身的合作属性和整合功能，加快了乡村治理在经济领域的规模化和产业化转型；另一方面，社区组织的结构变迁有效弥补了原有村级管理的真空，社区制下的“社会生活共同体”建设更加注重公共服务而非社区管理，推动着乡村治理在政治领域的服务化转型。此外，“政经分离”引发了农村基层治理秩序重构，多元组织共建共治的社会治理模式已然形成，实现了乡村治理的协同化转型。^[1]有效的乡村治理不仅能为乡村居民提供有效公共服务，对乡村公共事务进行有效管理，协调好乡村不同利益群体的关系、化解矛盾的过程，还有利于实现乡村法治、德治和自治有机融合，确保乡村社会充满活力和安定有序。我国乡村治理困难重重，整体上面临人才短缺、矛盾纠纷复杂、物质匮乏等局面，亟待破解。农村精英人才的流失导致农村社会治理人才短缺、社会治理主体弱化。许多农村地区呈现空心化、老龄化局面，人才引进能力不足，农民参与社会治理意愿薄弱，农民在农村事务中“失语”，是农村基层社会治理面临的最大挑战。随着群众利益诉求多元化，农村各类矛盾纠纷日趋复杂，化解难度大。大部分乡村地区集体经济产业薄弱，资金不足，乡村治理资金渠道单一，缺乏稳定的输血、造血能力。在农民对农村基础设施建设、生态保护、文化教育、医疗卫生和社会保障等公共服务的需求增强的情况下，县财政支持十分有限、大多数村集体经济成为空壳、社会捐赠十分有限，导致乡村治理可支配资金捉襟见肘，公共服务供需矛盾突出。因此，在新的历史阶段，深入剖析乡村治理与乡村振兴之间的耦合的内在逻辑关联，创新乡村治理体系，提升农村社区在生态保护与可持续发展两个方面的集体行动力，推动政策资源更有效整合和聚焦，实现高质量发展，真正实现人与

¹**作者简介：**李晟之 研究员 四川省社会科学院 四川成都 610072

冯杰 北京山水自然保护中心 北京市 100871

何海燕 北京山水自然保护中心 北京市 100871

自然的和谐共生，从整体性、系统性的视角看待人与自然、乡村振兴与乡村治理之间的关系具有十分重要的意义。

笔者通过对四川省平武县关坝村近 12 年的实践和观察，分析了社区通过组织制度和机制创新，以广泛的社区参与为基础，解决保护与发展的矛盾，促进生态产品价值的有效实现，破解集体行动困境，实现人与自然和谐共生。

一、生态保护背景下的社区变迁

无论是国家的行政力量还是国内的社会环境，都是村庄发展变迁的重要推动力量，国家力量对村庄治理起决定性作用，并通过其自身的权力和影响力来推动农村社会的变迁。^[2]在农村社会，人们的生产和生活深受国家政策的影响，政策既推动着农村经济社会的转型，也不自觉地影响着农村的治理形态。1998 年中国境内全流域发生大洪水，造成 3.18 亿亩土地受灾，2.23 亿人口受灾，3004 人死亡，685 万间房屋倒塌，直接经济损失达 3007 亿元，相当于 GDP 的 3.8%，^[3]这是中国高度重视生态建设的转折点，党中央、国务院立即作出了长江上游、黄河上中游天然林禁伐、限伐决定，制定了《全国生态环境建设规划》。2000 年，天然林保护工程正式实施，2002 年全面启动退耕还林工程，2011 年天保二期启动集体公益林生态补偿，2014 年启动生态红线划定等政策是为了实现国家生态安全和公众环境保护的需求，平衡经济发展与生态保护的矛盾，对林区社区的生产生活方式产生了深远的影响。

农民先放下斧头再放下锄头，社区生计模式发生巨大转型。天然林保护政策颠覆了社区传统的生计，放下斧头意味着农民不能依赖森林砍伐获得直接经济收入。禁伐前四川省平武县是典型的老林区，天然林资源丰富，超过 80% 的财政收入来源于木材砍伐。关坝沟林地资源丰富，超过 6 万亩，经济价值高，当时关坝村主要收入来源是围绕伐木、木材运输以及盗猎、挖药、放牧，对森林依赖度非常高。

放下锄头意味着农民不能依靠农业生产。关坝村位于九环公路沿线，是 1999 年退耕还林的主要实施区域，1210 亩耕地中有 92% 的比例进行了退耕还林，仅剩下 97 亩土地，人均耕地不足 2.5 分地。退耕还林补贴户均 1500 元，虽然在村民日常收入中占有一定比例，但是长期来看农民因此丧失的发展机会的补偿标准偏低，丧失了农业规模化经营的机会。同时耕地的减少加速了青壮年外出，通过务工来支撑家庭的生存与发展，逐步形成了以务工为主要收入来源的经济结构。

新的政策背景下，社区生计发展的方向更加多元化。首先外出务工依然是关坝村家庭收入的主要来源，占比超过 50%。随着国家生态投入的加大，生态补偿政策收入占家庭收入比为 25~30%，主要包括天保二期集体公益林和退耕还林补偿资金。社区留守人员依托自然资源发展林下种植，林间养蜂，发展特色核桃品种，河里增殖放养原生鱼，以及依托自然景观开展自然教育和生态旅游，提供生态保护服务获得政府采购资金。随着城乡一体化进程和社会组织的参与，关坝村的生态产业发展和生态保护事业有了一定进展，吸引了部分青年返乡创业。在村两委的领导和统筹下，成立了若干自组织，有经济性质的专合社，有公益性质的保护中心，参与到村上的保护与发展事业，逐步形成以村两委为核心的多级管理架构和社区、政府、市场、社会组织等多元互动共建的局面，促进了关坝村组织制度创新和集体行动的产生，探索出生态保护与可持续发展相平衡的路径，关坝村也逐渐显现出活力和凝聚力。

二、兼顾保护与发展的社区治理格局面临的挑战与机遇

1. “公共池塘”特点的资源利用与管理的矛盾突出

所谓公共池塘资源，它既不同于纯粹的公益物品（不可排他，共同享用），也不同于可以排他、个人享用的私益物品，同时也有别于收费物品（Toll Goods）或者俱乐部物品（Club goods）（可以排他，共同享用），它是难以排他但是个人享用的。正如奥斯特罗姆教授所言：“公共池塘资源是一种人们共同使用整个资源系统但分别享用资源单位的公共资源。在这种资源环境中，理性的个人可能导致资源使用拥挤或者资源退化的问题。”^[4]农村社区可持续生计发展所需要的自然资源具有很强的公共属性，例

如养蜂所需的森林、养鱼所需的水域、生态旅游所需要的景观，这些自然资源都属于集体，属于公共资源，同时也有一定的承载力，有很强的“公共池塘资源”特点。

林权的历史遗留和复杂性导致的国家保护和社区利用的矛盾，例如关坝沟里有国有林、乡有集体林、村有林、队有林和分到户的林，不同的林权对应不同的权属方，边界存在争议，利益存在纠纷，管理不到位造成盗猎、挖药、放牧等影响大熊猫栖息地的干扰。如何避免无序开发与利用形成的“公地悲剧”，如何对资源进行有效保护实现可持续利用，如何平衡不同林权主体的利益，搁置边界争议，实现共同保护并使社区从中受益和发展可持续生计增加收入。这些是社区可持续发展生计所面临的直接挑战。

2. 社区生计转型面临的组织制度供给困境

美国社会学家帕克在《城市社会学》写到：“一个社区不仅仅是人的汇集，也是组织制度的汇集。”当前，建制村的村两委承担了大量的行政任务，仅国家法律赋予其法定的行政职能就达 100 多项。随着城乡一体化的推进，新的社会事务和行政任务大量产生，而管理体制跟不上，使一些矛盾和纠纷不能及时解决。对于人才缺乏和能力欠缺的村两委很难兼顾五位一体的多元目标，尤其是社区生计发展和生态环境保护需要专业的组织来承接，而当下偏远的山村多数是依靠单一的村两委，很难适应市场化和信息化的快速发展，很难满足农业现代化的要求，存在组织制度供给困境。如何创新管理制度，如何发展适应社区生计转型的自组织，如何促进村两委与自组织之间的互动，如何创造更多的平台让社区参与并讨论出适合本村发展的管理制度。这些是村两委所面临的管理挑战。

3. 社会资源和社会组织的有效介入

农村治理作为国家治理的重要组成部分，在不同历史发展阶段具有不同的治理主体构成。进入社会主义现代化建设新时代，乡村振兴对农村治理提出了新要求。农村治理已经溢出农村社会场域，单纯依靠农村社会自主性调节不能解决治理过程中的全部问题，特别是在乡村振兴的大背景下，以村“两委”为主要治理主体的二元结构已经不能承担起全部农村治理的重任，需要加强和创新农村社会治理，向以农村基层党组织为核心多元治理主体共同参与的农村治理主体结构发展。^[5]建立多级多元的治理结构才能适应城乡一体化和乡村振兴战略的发展趋势。政府税费改革后采取了少取多予政策，即加大对农业的投入，为农民增收创造条件，加大公共产品和服务的提供；减轻农民负担，保护农民合法权益市场，推动行政村管理体制变革；搞活农村经营机制，消除体制束缚和政策障碍，给予农民更多的自主权，激发农民自主创业增收的积极性。同时，社会资源和社会组织是不可缺少的一部分。食品安全需求、农村电商和物流的快速发展促使一些企业扎根山区设立工厂，建立品牌，需要找到有组织能力的机构开展合作，生产高品质的符合市场需求的生态产品。社会组织的参与可以帮助社区在理念转变、对接资源、生计选择、市场开拓、生态保护、社区组织制度的建设等方面进行能力建设，提升社区集体行动力和增强对家乡的拥有感和自豪感，吸引外出务工青年返乡参与发展与保护。逆城市化也是城乡一体化的一种形式，^[6]外出务工的青年在接受了新理念、知识、新技能的基础上，有意愿回到家乡，兼顾发展与照顾家庭，利用本地的优势资源，发展产业和参与社区公共事务，社会资源和社会组织的有效介入，有利于为返乡青年搭建平台，立足本土但不脱离大社会和大市场，为其前期扎稳脚跟，增强信心提供必要的支持。这些是社区所得到的发展机遇，但社区与外界的互动需要政策环境，政府、市场和社会资源需要社区通过不断的组织制度创新来适应和承接。

三、兼顾保护与发展需要广泛的社区参与

1. 以提高社区集体行动目标开展的社区组织建设

集体行动与社区治理在实践上的耦合意味着理论上的适用性，尽管相对剥夺感、公共物品的需求以及社会意义的建构都可以成为集体行动的原动力，但它们不能直接导致集体行动的产生，还需要贯穿始终的社会动员。^[7]开放多级组织参与社区经济事

务和公共事务管理的空间，才能为社区参与和社区治理提供现实基础，形成“一核多级”的协作共治的合作机制，才能提高社区参与社区治理的自愿性、积极性和主动性，^[8]实现城乡一体化背景下的多维目标。

关坝村地处长江上游生态屏障区和秦巴山区扶贫连片开发区，生态价值重要但经济落后，高度依赖自然资源是贫困山区村民谋生的常态，加之林地权属复杂，管理难度大，现有公益林、退耕还林补偿金额远低于利用自然资源带来的收益，保护与发展的矛盾非常突出。2009 年以前，关坝村是典型的村两委单核管理，在社区需求的催生和社会组织的培育下，逐步建立以村民为主体的农民专业合作社，自然保护中心，形成一核多级的社区治理结构。这些变化正是在城乡一体化背景下国家、社会和社区的不同需求倒逼基层社区组织制度的创新的必然趋势。^[9]从国家层面强调的是生态安全的保障，从社会层面关注的生态产品的提供和食品安全，从社区的视角期望的生活水平的提高，原有的社区组织架构难以回应国家和社会对生态保护的要求和社区对发展利益的诉求，需要通过组织化带动社区参与，通过社区参与促进社区经济发展和社会管理制度的创新，进而实现社区集体行动，破解公地悲剧和一盘散沙的困境。

2. “两委”领导下的多极社区组织建设

新时期农村社区建设是统筹城乡发展的关键载体，是提高农民生活水平和实现公共服务均等化的重要切入点，是打造农村生活共同体的重要平台。在新时代乡村治理进程中，面对农村社区组织断裂、制度失序、主体性缺失、文化失范等问题，既需要外部政府部门发挥行政主体作用，也需要内部社区的组织协同，以外部嵌入和组织协同形成治理之道。^[10]

关坝村以村两委为核心，逐步建立以满足国家、社会和社区需求的社区经济组织、社会公益组织、兴趣小组等自组织，形成“一核多级”的治理结构，创新管理机制，共建共管，协作共治模式，促进社区广泛参与，覆盖超过 70%的农户，发挥村两委的政治、社会和自组织的经济、生态、文化等功能，建立多级组织之间的链接，形成集体行动，实现保护与发展共赢。

(1) 关坝村社区多级组织概况。一是关坝村支部委员会。领导本村的工作，支持和保证村民自治委员会、自组织和群众组织充分行使职权。关坝村共有党员 32 名，长期在村的 16 人，分散于村内各级组织和兴趣小组中，党员在其中起引领和示范带头作用。二是关坝村村民自治委员会。关坝村委会，同大多数行政村一样，有一支固定的管理队伍。村委会是关坝村级事务和集体资产的管理主体，主要负责村重大事务决策会的召集，落实行政事务，对村内多元主体的工作进行监督。三是关坝养蜂专业合作社。平武县关坝养蜂专业合作社于 2009 年注册登记，主要从事中蜂养殖、技术培训、蜂蜜加工、销售、技术交流和咨询等业务，合作社理事会成员有 5 名，监事会成员有 2 名，股东 34 位，会员 5 位，集体蜂场 2 个，建立了自有品牌。四是关坝乌仁核桃专业合作社。2016 年关坝村成立乌仁核桃专业合作社，承接林业局的 64 亩乌仁核桃采穗园项目，目前合作社已经突破技术难关，成功将乌仁核桃穗条嫁接至退耕还林时栽种的核桃母树。五是关坝旅游合作社。2017 年 6 月，关坝村成立平武县白熊谷乡村旅游开发专业合作社，目的是整合政府、社会和社区资源，借助关坝多年来生态保护和绿色发展的成效和影响力，开发自然教育和生态旅游产品，提供食宿、会议、向导、体验等服务。六是关坝流域自然保护中心。2016 年，关坝村成立关坝流域自然保护中心作为保护小区管理主体，村两委通过村民大会选择任命理事会成员，分别为理事长 1 名，副理事长 1 名，巡护队长 1 名，成立监事会，由林业局，林发司，村民代表组成。七是非正式兴趣小组。2017 年，关坝村成立了妇女舞蹈队和养蜂兴趣小组，每天晚上村上留守的妇女多数都会聚到一起练习白马藏族舞蹈，每逢节假日村上都会在组织大型活动的时候，舞蹈队都会精心准备适合的舞蹈作品。养蜂兴趣小组也都会经常讨论养蜂技术问题和交流应对办法。

(2) 多级组织相互关系。关坝村多级组织有明确的定位和分工，彼此之间有紧密的互动，从而形成一个整体而不是一盘散“石”。村两委是统筹的角色，作为全体村民的代表和政府资源的主要对接者，是村内基础设施建设，征占拆迁，防洪救灾，脱贫攻坚，能源改造，封山育林、退耕还林、天保工程等主要责任人，把握关坝村的绿色发展方向和坚守生态和法律的底线，保证国家生态和治安安全和保障村民的基本民生。同时村两委将汇集的资源对接到更适合开展此项任务的自组织，例如村委会将标准化蜂场的项目交给养蜂合作社来承接。合作社作为经济实体，主要任务是带领村民发展可持续的产业，增加村民收入，壮大集体经济，对接相关部门的发展资金和市场资源，例如标准化蜂场建设，熊猫蜂蜜，乌仁核桃采穗圃建设等。养蜂合作社中

有村集体的股份，占比 20%，每年分红的资金会用于村民的新农合和集体分红，旅游合作社利益分配中有 20%是村集体分红，15%是支持保护中心的工作，同时养蜂合作社利益分配里还有公益金储备，用于村上遇到重大疾病和事故的家庭和生态保护工作，为村上分忧。保护中心付出的心血换来冷水鱼的恢复，从前期投入的 1.5 万元增长到现在的 20 万元，带来的经济效益 80%用于集体分红，人人有份，因为保护带来的植被恢复和蜜源的增加，为养蜂合作社的发展奠定资源基础，同时也为山水伙伴公司提供技术服务，保护中心的工作人员做为熊猫森林蜜的品控员，为养蜂合作社和蜂农提供服务。兴趣小组带来的文化活动给村庄带来活力和文化底蕴。

四、以社区参与为本的制度建设

乡村建设一方面需要通过合作组织激发基层创造性，形成社区自我赋权的基础，促进五位一体的合作建设；另一方面需要通过制度创新恢复和重建低成本且良性的社会治理，进而推动社会参与、公平立场和可持续发展。^[11]对于社区森林资源这种规模较小的公共池塘资源，人们彼此了解、信任，遵守共同的行为准则，并广泛地存在互惠与合作，从而具备了建立组织和制度的社会资本，能够形成一套自我维系的规则，解决“搭便车”和其他机会主义行为，取得持久的共同收益。^[12]

1. 公开选举

专业合作社和保护中心管理人员采用公开选举方式，首先公示墙上贴公告，发信息，广而告知，其次采用自我推荐的方式报名，然后村两委召集报名人员，明确各个岗位的职责和要求，选举日当着所有村上的群众代表，发言做竞聘演讲，最后竞选者离开会场，由群众代表每个人无记名投票，最后当众唱票，公示确认管理人员。通过这种方式保证村民的知晓度，透明度和参与度，保证每个村民都有机会站出来，都有机会选择自己认为胜任这个工作的人。

2. 信息公开

信息公开是沟通和决策的前提，可以减少信息成本和不确定性，促进合作。关坝村村委会、合作社前期也有遇到这样的问题，带头人做了很多事，甚至还倒贴了钱，但最后不被人理解，甚至挨骂。吸取经验教训，为了便于村民和合作社成员更直接、更清楚的了解信息，采取每季度做信息公开，除了在公告栏张贴信息外，还把关键信息打印出来分发给社员，合作社每年组织年度总结会，公开全年的财务和生产信息，村委会借助各种会议通告村上的财务和项目信息，从而减少了很多因信息不通畅，不透明、不公开带来的误解和矛盾。

3. 村规民约

关坝村的村规民约是自上而下统一规范和自下而上充分讨论相结合，根据村上不同阶段的需求，因地制宜，动态更新的产品，是集体行动的具体表现。“不在关坝沟打猎，不在关坝沟挖药，不在关坝范围内捕鱼，违反者其家庭三年不能享受村集体分红。”这是关坝村 2017 年新增加的村规民约条款。随着关坝多年的保护，野生动物和原生鱼逐渐恢复，保护压力也随之增大，仅靠村两委和巡护队员有限的精英保护难以应对周边乃至本社区的破坏行为，需要通过制定社区共识的内部资源管理制度才能实现关坝村生态保护的长治久安。

自下而上群众代表一起讨论确定出来的村规民约，虽然内容很少，但是大家认可，自愿去遵守和监督。村规民约是大家在领集体分红时确定出来的，让村民更加清楚今天享受的是保护的福利。产业发展的基础是保护，只有真的做好保护才可以使福利持久。或许以前会有人觉得保护只是巡护队的事情，但是当保护的利益人人有份的时候，降低了参与过程中的对抗成本，促进社区内部利益共享，有利于协调统一社区成员参与集体行动。

4. 管理制度

关坝村建立了多个自组织，都有一个小团队，正所谓没有规矩不成方圆。制度的变迁是一个利益重新分配的过程，村委会决定沟内功能分区管理制度，集体资产收益分配机制，举报奖励机制等。合作社通过社员大会讨论信息公开制度，明确利益分配机制等，例如养蜂专业合作社利润分配机制是 50%用于股东分红，10%用于会员返利，15%用于理事会成员职务补贴，5%用于公益储备，20%用于合作社流动资金。保护中心制定巡护队员选拔和退出机制，出差人员补贴机制，监测巡护规则等。

五、生态保护和社区生计发展的耦合关系

科学处理“既要金山银山，又要绿水青山”的经济高质量发展与生态环境保护的关系，成为实现后中国经济转型和可持续发展、建设生态文明社会的必然选择。产业发展水平与环境保护程度息息相关。一方面，生态保护对产业发展产生重要影响；另一方面，产业发展对生态保护也产生重要影响。产业发展与生态环境保护协调耦合的发展形态，呈现为经济绿色化、生态化发展模式。

1. 以保护中心为主体开展生态保护

社区为主体的自然保护地建设是全球实现生物多样性保护目标的重要途径和重要组成部分。自然资源的持续利用在很大程度上关系到了社会的发展，而社区自然资源之所以进行社区管理也是为了更好的保护资源，这种社区管理保护方法很符合我国社区综合发展的实际情况。社区自然资源的保护能够有效促进社区居民生活的优化以及社区利益的和谐化，从权利维度、利益维度的层面来进行考虑，自然资源的社区保护能够同时促进资源的可持续利用。^[14]

（1）关坝自然保护地建设。2010 年关坝建立协议保护地，开启自然保护地建设，在 2015 年获得省林业厅批复建立自然保护区，2018 年关坝保护小区在蚂蚁森林上线，公众可以通过能量兑换的形式支持关坝自然保护地建设，2019 年，关坝保护小区纳入大熊猫国家公园岷山片区。

（2）生物多样性调查。关坝保护小区与山水合作进行了生物多样性调查。设置 16 条样线，发现有大熊猫活动痕迹的样线有 6 条，占样线总数的 37.5%，其主要活动痕迹是食迹和粪便，对其他同域动物羚牛、金丝猴、亚洲金猫、斑羚等也进行了调查记录，并且核算区域的碳储量和固碳潜力。

（3）野外巡护与监测。关坝保护小区建立了一支 25 人的巡护队（23 位村民，2 位林发司员工），每年巡护次数不低于 12 次，选择 1 名村民专门管理水资源。^[15]关坝保护小区制定了四条野外监测的线路，按照公里网格布设 25 台红外相机，用于野生动物的监测。此外，安装红外相机进行人员监测，震慑盗猎、挖药、毒电鱼的不法分子，建立举报奖励机制，发动全村对沟内毒电鱼、挖药打猎等行为的监督和制止。

（4）原生鱼恢复和水资源保护。关坝沟流域经历过比较严重的滥捕现象，通过电捕、投毒、下网等方式进行捕鱼。关坝保护小区分两次增殖放流冷水鱼，在巡护的过程中对进沟非法电鱼的外来人员也进行拦截，并协助抓捕。两种原生鱼种群得到恢复，国家二级重点保护野生动物水獭再次出现，说明关坝水生生态得到了良好的恢复。

2. 以合作社为主体发展生态产业

资源约束程度决定了产品生产方向、生产成本高低、比较效益大小以及关键技术选择，因此社区生态产业的选择要根据当地资源禀赋来决定，^[16]而发展优势资源禀赋的产业可以化解稀缺资源不足所造成的瓶颈制约，加快资本积累速度和要素禀赋结构，对其发展具有极大的促进作用。^[17]所以社区发展需要以资本为本，通过社区合作组织实现对优势资源要素的利用，让资产回馈社区促进经济发展，同时在这个过程中构建社区关系网络，建立社会资本，形成以社区经济为主的社区公共事务，从而推动社区参与。^[18]

(1) 生态农业。以关坝村养蜂合作社推动生态蜂蜜产业发展，并形成规范建立自主品牌“藏乡土蜜”，同时对接高端品牌“熊猫森林蜜”。目前关坝村已经建设了 12 个养蜂场，约 1000 群中蜂，年产量 5000~8000 斤，蜂农平均年收入达到 3000~4000 元，大户一年收入可达 4.5 万元。^[19]以核桃合作社推动乌仁核桃的发展，开展母树调查并组织相关的核桃嫁接技术培训，开展 400 亩核桃统防统治项目和 60 亩采穗园项目。

(2) 生态旅游产业。2017 年，关坝村成立旅游合作社开始对接引进成都、绵阳等城市的自然教育机构，前期通过提供场地、人员等要素，依托社区生态资本，发展自然教育等活动。2018 年之后，关坝村的发展开始从第一产业向第三产业迈进，以传统农业种植、养蜂为依托，以生态保护行动为背景，开始了以社区为主导的自然教育发展。同时旅游合作社联动关坝保护中心和村委组织，形成了内部多级组织参与，外部多元力量支持的发展模式。2018 至 2020 年，关坝村共开展自然教育活动 17 次，累计到关坝村参与自然教育活动的人数达 500 余人次，收入约 14 万元。

(3) 生态保护产业。保护可以不完全是公益，提供生态服务理应得到回报，内生化的同时增加生态服务购买会激发和保证社区参与保护的积极性。2009~2013 年巡护队的巡护费用由山水自然保护中心承担，约每年为巡护队员提供 35000 元的生态保护收入；2016 年关坝自然保护小区成立，关坝沟内其他林地权属方（乡政府、林业发展公司）通过共管和委托管理的模式，每年还将为关坝自然保护小区提供 50000 元的巡护费用。同时，在生态保护收入方面，2010 年关坝村阳地山组开展了碳汇林种植项目，造林 17 公顷，树苗种植和长期管护费用约为 57000 元。

关坝村的生态保护从合作社的生产、开展植被和水源的保护，到村两委为主体开展生态保护、成效监测和原生鱼恢复，到以关坝流域自然保护中心为主体，成立专业监测巡护队，联合周边社区开展反盗猎，区域内实现网格化监测，实现了以组织培育为基础的产业发展，由精英保护到社区广泛参与，在生态、产业方面实现了集体行动。

六、社区参与保护与发展的主要成效

1. 水生态得以恢复，大熊猫栖息地得以保护

以社区参与保护的方式，恢复了关坝村内的生态环境。大熊猫及同域动物明显增多，人为干扰减少，水生态系统得以恢复，生态环境得到改善。2016 年大熊猫和同域动物点位较 2012 年第四次大熊猫调查明显增多，干扰点位从 12 处减少到 2 处，沟内山羊数量从 500 只减少到 100 只且在沟口。^[20]清理猎套 30 多个，恢复大熊猫栖息地 67 亩，以太阳能代柴，用于每户村民家庭提供日常所需 1/3 以上的能量，仅此一项每年就可以减少 5.5 万立方米的薪柴砍伐。^[21]

2. 复杂的林地权属导致的争议得以搁置，分散的资源得以整合

以资源整合的方式，解决了复杂的林权问题。平武县林地权属复杂，多种的林权构成导致管护边界模糊，责任不明确，保护措施不到位，挖药、盗猎、毒炸鱼等行为对大熊猫栖息地造成严重干扰。关坝保护小区尝试在不改变林地权属的情况下，整合关坝沟流域分散管理的森林资源，统一行使管理权、保护权及部分经营使用权，通过民政注册关坝流域保护中心作为执行机构。林业局负责管理协调，乡政府和林发公司以委托共管的方式给予生态服务购买，对保护提出要求并进行监管。

3. 社区凝聚力和活力增强，能力提升

以保护和发展促进组织创新和改革，提高了社区凝聚力和活力。村民生态环境保护意识显著提高，集体行动力明显增强，决策更加科学民主，管理队伍日趋年轻化。随着关坝村生态的恢复和社会经济的发展，吸引了十多位青壮年返乡，投入到养蜂、核桃等合作社、保护中心的工作中，一盘散沙的农村有了主心骨，带来了活力和希望，妇女们也在带动下参与村里的事物，多个小集体之间建立了紧密的联系，形成一个大集体。村委会和自组织通过各种节日，组织村集体活动，把党员、老人、妇女、

小孩都融入到关坝村保护和发展事业中来，不搞“一言堂”和暗箱操作，共同商议关坝村各项事物和发展方向，保持信息的畅通，村民的参与度和社区活力有效提升。

4. 巡护队伍壮大并且正规化，保护成为常态

以保护小区为核心，常态化了保护工作。随着保护小区的成立，巡护队人员壮大，巡护队配备了专业的巡护监测装备，针对威胁开展专项巡护，每年不低于 12 次，联合周边社区和自然保护区开展反盗猎，每年不低于 2 次，每年 5~10 月组织村民开展夜间守鱼工作，并通过 25 台红外相机进行全区域网格化监测，已经拍摄到大熊猫、川金丝猴、黑熊、四川羚牛、亚洲金猫等 20 余种珍稀野生动物，为保护计划的制定和成效的变化提供依据。因为他们的努力工作和专业表现，2018 年荣获全国第六届野生动植物卫士奖，2020 年荣获四川省大熊猫保护突出贡献先进集体奖。

5. 农村集体经济得以壮大

以发展生态产业的形式，促进了农村集体经济。立足本土资源优势，选择合适的生态产业，以合作社的方式发展集体经济，既保护了珍贵的自然资源，也让当地的“自然资本”总量在经济发展与环境保护的良性互动中获得较为显著的增长，使村民从保护中持续受益。关坝村以中蜂、乌仁核桃、冷水鱼、中药材种植，自然教育为产业支撑，其中中蜂和乌仁核桃采取公司+合作社+农户的方式壮大集体经济，村民累计从中蜂养殖分红 16 万元，已经返利 4 万元到村上购买村民医疗保险。冷水鱼增殖放养采取“村委会统一管理+巡护队专门负责+全民受益”的集体经济方式。增殖放养的冷水鱼目前保守估值在 20 万元以上，80%农户每户 2 分地种植中药材，经济价值在 80 万元以上，部分大户药材的年收入超过 5000 元。2017 年，关坝村进行了资产收益分红，合计 83700 元，人均 250 元。

6. 社会关注度和影响力得以提升

关坝村的生态保护和绿色发展的实践引起了当地政府和周边乡镇的关注，来自广西、云南、甘肃、青海、四川的林业部门和非政府组织等 200 余人到关坝村交流学习。关坝村是四川省精准扶贫的极佳实践，四川省深改办检查验收关坝保护小区试点，建议在全省推广关坝村保护与发展模式。国内众多知名媒体，包括中央电视台、中国新闻周刊、南方周末、四川日报、人与生物圈、国家林业局网站、人民网等进行了报道，关坝蚂蚁森林保护地上线 53 天，1800 万人次通过能量兑换成为关坝村的支持者。^[22]上述工作有效提升了关坝村的社会关注度和影响力。

七、主要启示

1. 村庄传统治理机制难以回应以保护为基础的多元目标

十九大报告提出“五位一体全面小康，是指经济、政治、文化、社会、生态，全面小康。”全国正在推进实施乡村振兴战略的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，^[23]涉及农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等多个方面，彼此之间相互联系、相互协调、相互促进、相辅相成。正所谓上面千条线，下面一根针，落到一个具体的乡村社区的目标也是多元的，仅靠传统的单一的村委会作为执行主体显然是难以实现预期目标，必须创新管理机制，尤其是通过集体管理和集体行动才能达到高效管理。根据社区发展需求加强自组织建设，建立村两委领导，多级主体相互协作，相对独立，共建共管的新型治理模式，实现多维目标。一是扩大社区群众参与面和承接返乡青年建设家乡的热情，破解精英俘获和一言堂，二是更专业的实现不同目标，三是增强内外互动，争取对接更多的政府和社会资源。同时，保持多级主体的相对独立性非常有必要，尤其是财权和人权，同时也不能像脱缰的野马不受约束，村两委要进行引导、监督和协调，避免利益冲突相互打架，促进多元主体相互配合，互相促进。

2. 组织制度建设化解乡村一盘散沙和管理无序

组织制度建设要根据农村社区现实需求和阶段性的问题，组织建设千万不能为了追求数量和形式而建立组织，一定要具备功能，能够解决社区存在的问题。制度建设要强调社区参与，要接地气，不能照搬照抄，不在多而在于可执行，并且要具备不断根据情况更新完善的机制，通过组织之间的互动和配合，将农村社区不同人群联系起来，发挥各自的优势。新时代背景下，农村社区最大的改变是从松散走向聚合。若把组织制度建设比成一把伞，那村支两委就是伞杆，年轻人就是重要的伞骨，广大群众是伞面，妇女像是伞骨与伞面的粘合剂。通过伞骨和粘合剂把越来越多的村民聚拢，形成可不断完善的组织制度，从而促进利益的同质性，降低组织与协调的成本，使得具有共同利益的个人自愿的为实现共同利益目标而行动，逐步改善乡村一盘散沙和管理无序的状态。

3. 四力并举增强社区集体行动力，保持社区活力

赋于权力，让守护者合法，让保护更有力，实现自然资本的增长；增强能力，提升产业技术、保护、管理、沟通的能力，更好的管理资源和公共事务；引入智力，把专家请进来，让村民走出去，开阔眼界，引发思考，建立制度；内化动力，建立保护与发展的内在联系，加强多元主体间合作共生的有机连接，让生态保护和绿色产业发展成为村内需求，解决资金、能力、制度的持续性的问题；最终实现集体行动力，即集体决策和行动的执行力，有没有共识的目标的集体行动是活力社区持续有效与否的关键，无论保护还是利用，一旦缺乏规则和集体决策与制裁机制，社区和自然资源共同体很快割裂和瓦解，带来内忧外患，大量搭便车的行为造成资源的过度无序利用。集体行动的发生不是一下子出现一个大集体，而是在具体需求和事务下产生若干相关的小集体，如养蜂合作社，巡护队，保护中心等，大多数最终以村委会为核心，但起步不一定是从村委会，总体而言，具有实质领导权的领导参与，对于突破囚徒困境，产生集体行动的贡献是显著的。

4. 村民参与，循序渐进实现可持续发展

充分的自治权将会有效降低行政干预，增强村民自治组织的信心。正是共同的参与和社区自我的主导，才会将项目由外部引入转换为内生动力。村级社区的可持续发展需要社区整体的参与和共识，关坝村的发展是在一次次与村民参与式的讨论中一步一步走出来的，这是与村民达成共识并且最终形成合力的过程。过程中需要社会组织与社区建立信任，需要村两委干部与村民建立信任，需要试错和不怕犯错，需要及时共同纠正。在项目执行的过程中，所有的管理办法、产业发展需求和规划以及工作计划都是跟村民共同讨论达成的结果，且必须通过“一事一议”的形式认可同意。凡事不可能一蹴而就，尤其是治理问题，更是需要耐心和积淀，循序渐进。从关坝实践中发现，社区大致经历了以下几个环节，才基本实现了全村对未来目标和路径的共识，才保持着一种充满活力的状态。不了解或者排斥-知晓-接受-赞同-参与-受益-责任拥有+热爱可持续发展。不要期待能实现跨越式发展，关坝村是从保护蜜源植物和发展生态养蜂开始，逐步到保护一条沟，到保护三条沟，到保护村周边，逐步发展出冷水鱼、乌仁核桃、林下中药材、自然教育等，步步为营，逐步转变，从靠山吃山到护山富山，从青山绿水到铜山铁山，再到金山银山，最终实现人与自然和谐共处。

5. 政府搭建平台，社会企业连接生产者和消费者，社会组织陪伴成长

政府作为农村社会管理创新的重要利益相关者，其理念的转变和开放的态度直接影响农村社会管理创新的力度和效果，度的把握和角色定位非常关键，参与决策过多过深会影响社区自主管理的积极性，不管不顾也会存在生态安全、腐败、矛盾激化等风险。政府可以成为一个平台的搭建者，引领发展方向，提供资源信息，引入社会资源。社会企业一方面帮助社区连接生产者和消费者，提供生态产品，增加社区收入，满足社会对安全食品的需求；另一方面践行社会企业责任，反馈一定比例的资金支持社区保护与发展，例如北京山水伙伴公司每年从蜂蜜销售利润中拿出 5%反补给村委会或保护中心，用于村上的绿色发展和生态保护工作。社会组织在农村社会管理创新中有独特的优势，借用政府的行政资源和政策良机，率先试点实践总结经验，以良好设计和筛选的项目活动为载体，吸收政府、企业、社会资源和公众参与，陪伴社区成长，完善社区组织制度建设，鼓励社区

自组织建设和成长,开展社区能力建设,拓展村上带头人的视野,共同勾勒村级发展蓝图和推动经济社会与环境资源的协调发展。关坝村通过不同主体与政府、企业、社会组织互动,争取资源,提升能力,共创共建,实现绿水青山就是金山银山的目标。

6. 返乡青年是乡村人才振兴的生力军

人才振兴是乡村振兴的保障和根本。要把引进人才放在乡村振兴的首要位置,重点强化乡村振兴中的人才支撑,激励并留住优秀人才,尤其是本土的青年,因为他们对家乡更为了解,对生养他们的土地有情感,他们是一批在外见过世面,掌握一定技术,并且有一定经济基础的群体,对于逐步老龄化的农村是一股新鲜血液,给乡村带来新的活力。关坝村的返乡青年从无到有,从少到多,从回来试试到扎根发展,广阔的乡村和有激情的青年相互成就,青年给迟暮的农村带来活力和发展,乡村为青年提供了创业和兼顾家庭的空间和根基。社区管理创新要努力做到农村有志青年回得来,留得住,过得好,通过组织制度创新为返乡青年提供发挥其能力,实现其价值的空间和机会,创造更多对外交流的机会,拓展视野,立足本土自然和文化资源,实现可持续发展。

参考文献:

- [1]韩瑞波.集体理性、政经分离与乡村治理有效——基于苏南YL村的经验研究[J].求实,2020,(02).
- [2]王晶梅.浅议环境问题的政治属性[J].环境教育,2003,(02).
- [3]加芬芬.村庄治理中的国家、村级结构、农村社会[D].吉林大学,2019.
- [4]罗哲,单学鹏.农村公共池塘资源治理的进化博弈——来自河北L村经济合作社的案例[J].农村经济,2020,(06).
- [5]管文行.乡村振兴背景下农村治理主体结构研究[D].东北师范大学,2019.
- [6]沈东.由城入乡:安镇的人口逆城市化实践[D].华东师范大学.2017,(05).
- [7]刘厚金.基层党建引领社区治理的作用机制——以集体行动的逻辑为分析框架[J].社会科学,2020,(06).
- [8]胡振光.社区治理的多主体结构形态研究[D].华中师范大学,2015.
- [9]赵利梅,张凤,易晓芹.乡村振兴与农民工返乡创业的双螺旋耦合机制研究——以四川省平武县GB村为例的实证分析[J].农村经济,2020,(12).
- [10]邱峙澄.嵌入与协同:乡村振兴背景下农村社区治理研究[J].河北青年管理干部学院学报,2020,(05).
- [11]潘家恩,吴丹,罗士轩,温铁军.自我保护与乡土重建中国乡村建设的源起与内涵[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020,(01).
- [12]韦惠兰,吴服胜.森林资源社区参与式管理的制度经济学分析——以甘肃白水江国家级自然保护区李子坝村为例[J].林业经济问题,2009,(05).
- [13]王育宝,陆扬,王玮华.经济高质量发展与生态环境保护协调耦合研究新进展[J].北京工业大学学报(社会科学版),

2019, (05).

[14]王坤. 保护地社区资源合理使用与保护的问题研究[J]. 农村科学实验, 2020, (01).

[15]中共绵阳市全面深化改革领导小组办公室. 平武县关坝沟流域自然保护区改革试点自查自评报告[R]. 绵委改办(2017) 18 号, 2017.

[16]孙长学, 王奇. 论生态产业与农村资源环境. 农业现代化研究[J]. 2006, (02).

[17]林毅夫, 孙希芳. 经济发展的比较优势战略理论兼评《对中国外贸战略与贸易政策的评论》[J]. 国际经济评论, 2003.

[18]文军, 黄锐. 论资产为本的社区发展模式及其对中国的启示[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2008, (06).

[19]王曙光, 冯杰, 李芯蕊. 生态保护与“减贫—发展”双重目标的实现机制——四川关坝模式研究[J]. 中国西部, 2019, (03).

[20]戴旭宏. 小规模合作: 中国农民专业合作社发展的一种重要选择——基于连续八年对关坝养蜂专业合作社发展观察[J]. 农村经济, 2017, (10).

[21]张国锋. 自然保护区建设的自主治理问题研究——以四川关坝流域自然保护区为例[D]贵州师范大学, 2018, (05).

[22]李晟, 冯杰, 李彬彬, 吕植. 大熊猫国家公园体制试点的经验与挑战[J]. 生物多样性, 2021, (30).

[23]汪冰. 对乡村振兴的几点思考[J]. 现代化农业, 2018, (12).