

社会资本整合与治理效能提升： 乡村善治的逻辑路径 ——基于浙江的经验研究

许垚 申鲁菁

【摘要】：乡村社会的建设与发展长期依赖国家资源输入，资源依赖性强、形式主义明显、效能偏低等问题日益突出。乡村善治需要通过整合乡村社会资本来挖掘乡村社会基础性资源、促进乡村社会治理实质性参与和激发乡村社会内生性动力，最终实现治理效能提升。浙江的案例研究表明，平台资源融合、多元主体参与、治理效能存量撬动、治理效能增量积累等多方面的实践能够整合多重社会资本网络，为乡村社会内部成员提供了共有资本的支持，实现了乡村社会治理效能提升。乡村社会的建设重点在于挖掘乡村自身特色和实现乡村社会自我治理与发展，社会资本对乡村社会治理的整合具有一定的普遍性。

【关键词】：乡村振兴 乡村治理 社会资本 治理效能

一、引言

社会的转型与变迁，导致乡村社会状态发生变化。乡村社会治理不可避免地受到不同社会资本的基础性影响。乡村社会逐渐呈现开放的社会状态、村民利益诉求逐渐多元化、村民利益分化与阶层变动等多重因素都对乡村社会治理提出了不同程度的挑战。随着乡村社会治理制度性建设的逐步完成，对乡村社会治理效能的关注逐渐提升。乡村振兴战略实施以来，国家资源以更加积极的方式不断向农村社会倾斜和输入，农村社会整体发展水平得到提升。

农村社会的基础设施建设与公共服务发展均得到很大改善，但与此同时在乡村社会治理过程中也出现了资源依赖性过强、形式主义问题严重、治理效能不高等问题。乡村社会治理效能偏低主要有两个方面的原因：一是从国家政策层面来看，乡村社会的治理情况严重依赖上级政府的财政情况，乡村的独立性和主动性逐渐被侵蚀，造成乡村社会治理形式化严重，村庄自身的“造血”功能不足。二是从乡村社会自身的发展变化来看，伴随城镇化进程的不断加快，农村社会的现实与管控式和包办式的社会治理思维已不相适应。

现代乡村社会治理的目标是乡村社会公共利益最大化的同时兼顾不同的利益诉求主体，努力达到治理效能的持续提升。社会资本可以通过价值规范、人际信任、社会网络与社会组织等形式在治理中发挥重要作用，该作用为特定范围内相联系的群体成员提供了共有资本的支持。因此，乡村内部社会资本的挖掘与整合对乡村社会治理效能的提升具有重要意义。

整合乡村内部社会资本，就是挖掘乡村社会基础性资源、促进乡村社会治理实质性参与和激发乡村社会内生性动力，最终实现治理效能的全面提升。学界对于社会资本与乡村社会治理的研究主要围绕三个维度进行：一是有关社会资本影响乡村社会治理结构的研究。传统乡村社会治理结构的基础是基于血缘与亲缘关系、家族与宗族势力所形成的社会关系网络，从家庭场域出发而形成的“关系社会”和“人情社会”成为乡村社会资本基础结构。这部分研究主要将传统乡村社会中的关系网络资源视为“社会关系资本”的主要组成部分。¹

二是有关社会资本影响乡村社会治理制度环境的研究。“民间信仰”是乡村社会资本的重要组成部分。“宗族结构、自组织、非正式组织”等微观组织结构都是乡村社会资本的重要组成部分。⁽²⁾这部分研究主要集中在乡村社会的“习俗、惯例及信仰”等社会规范类的社会资本对乡村内部软性规则的影响。三是有关社会资本影响乡村社会治理公共资源的研究。乡村社会资本有助于培育公共责任意识,维持公共服务秩序,⁽³⁾从而提升合作效率。社会资本还可以通过公共产品自主供给降低村庄集体行动的成本。⁽⁴⁾

“治理有效”的总体要求意味着从乡村社会治理体系构建完成,到乡村社会治理效能提升的目标体系推进。乡村振兴的关键落脚点在于“治理有效”,乡村社会持续有效发展的关键也在于乡村社会自身的良性循环发展。本文对浙江乡村社会治理的多个案例进行了分析研究,重点探究了乡村社会治理效能提升与社会资本整合之间的内在关联与实践逻辑以及社会资本整合提升乡村社会治理效能的有效路径。

二、社会资本整合与乡村治理效能提升的理论逻辑

从“治理”的内涵来看,治理要走向善治,必须要注重效率、法治与责任等要素,共同构成公共服务体系。“效能”是治理与善治的基本要素,主要是指管理的效率,这其中包括管理机构设置的合理性、科学性以及管理成本的降低。⁽⁵⁾社会资本整合对于提升乡村社会治理效能具有重要意义。

一是社会资本的特征集中表现为信任、规范和网络,社会资本整合提升了合作的可能性,进而提升社会治理效率。⁽⁶⁾二是社会资本能降低交易成本。在一定的信任范围内,非正式协调往往比正式制度具有更高的效率。三是社会资本通过资源的整合与重构,在社会关系网络中促进治理效能的提升。通过社会资本整合提升乡村社会治理效能,既可以挖掘乡村社会基础性资源,又可以激发乡村社会治理的多主体参与、增强乡村自身的内生性动力,实现良性循环发展模式。目前乡村社会通过整合社会资本来提升治理效能的实践,主要有三重逻辑的主导:

(一) 社会网络整合:乡村社会资本整合的政策性因素

在乡村社会治理现代化的过程中,乡村社会的转型以及新的乡村社会问题不断涌现,利益诉求逐渐多元,乡村社会治理难度不断上升。乡村社会治理面临着多重复杂性问题,需将不同的利益诉求与多元化的需求相结合。乡村社会治理的持续有效发展仅仅依靠行政力量的推动是不够的,还需要全面整合各个治理主体的资源。

基于乡村社会发展的动力与痛点,国家顶层设计与省域内规划方案都给予了极大的政策引导与实践空间。这是乡村社会治理效能提升与社会资本整合中不可忽视的重要因素。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,提出乡村社会治理目标是完善自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系,实现乡村社会治理有效与乡村社会治理体系现代化。

同年,中共中央办公厅《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》,要求缓解基层形式主义问题。这些政策文件的不断出台是国家在政策层面对乡村社会治理的一个总体性指导与规划,其指向均为回应农民诉求、解决实际问题与实现乡村善治,核心问题指向均是乡村治理效能的提升。2018年浙江省颁布了《全面实施乡村振兴战略高水平推进农业农村现代化行动计划(2018—2022年)》。

2018年8月,农业农村部与浙江省委、浙江省人民政府签署《共同建设乡村振兴示范省合作框架协议》共同推进浙江乡村振兴示范省建设。2020年浙江省颁布的《关于发挥新乡贤在助推乡村振兴战略中积极作用的指导意见》提出,深入实施乡村振兴战略,扎实推进科技进乡村、资金进乡村、青年回乡村、乡贤回农村的“两进两回”行动。

《关于实施“两进两回”行动的意见》全面推行 20 条政策，鼓励资源要素进入乡村。《浙江省乡村振兴投资基金管理办法》的实施促使工商资本与资金加速进入乡村。《关于推进农村产业高质量发展的若干意见》《浙江省特色农产品优势区建设规划》等文件，促进了省域内的农业产业体系建设与社会资本整合。省域内的政策规划为乡村社会治理提供了统筹性的思路，同时也是国家资源进一步向乡村输送，但是其政策导向由输入资源向整合社会资源推进。

（二）社会信任强化：乡村治理效能提升的认同性因素

乡村社会资本的整合以乡村社会本身存在的社会资本网络为基石。传统乡村社会是由血缘关系与地缘关系为纽带所形成的封闭型、内向型社会，其社会治理结构是内生型秩序结构。在内生型与封闭型社会治理单元内，由血缘和亲族关系将整个乡村内的关系串联起来，集生育、生产、生活、文化等多重功能于一体，形成一种互相信任、互相尊重、彼此约束的伦理规范共同体。

在这样的治理结构之下，人与人之间有着稳固的信任基础与密不可分的人际交往网络。经历过长期的革命、社会开放以及现代化发展之后，乡村社会内部的交往结构与自身的治理形态已经有了巨大的变化。尤其在户籍制度松动之后，乡村社会开放与人口流动给乡村社会带来了冲击。乡村社会的人际关系趋向理性，一些现代性的公共交往规则也出现在乡村社会，例如契约意识与市场精神。

但解决乡村社会问题所依赖的价值体系是传统亲族伦理关系、现代公共规则、现代公共价值的共同塑造。就乡村社会的现状而言，现代公共规则虽然已进入乡村，但依然缺乏有力支撑。在处理农村社会矛盾纠纷等问题上，仍需要依赖人情、面子、关系等因素。整合传统乡村社会的信任资源与现代乡村公共规则，理顺乡村社会治理软规则，对乡村社会治理效能提升具有重要作用。

（三）社会规范重塑：乡村治理效能提升的资源型因素

乡村社会治理面对的具体工作十分繁杂，社会资本通过整合资源性资本、文化型资本与制度型资本等多重资源，可以不断调试乡村社会在城镇化发展过程中所面对的问题，从而提升乡村社会治理的效率与效果，形成乡村社会治理的内生型动力。乡村社会的发展变化与城镇化的发展紧密相连。

乡村社会与外部市场联系的边界在不断扩展，这表现在两个方面：一是农民的流动性增强。自户籍政策松动以来，城乡之间的人员与要素快速流动已经成为常态。二是乡村的产业结构变化与外向型发展。当前乡村的产业结构已从单一的种植业发展为以农业、手工业为主的多元型产业。现代种植业、现代养殖业、农副产品加工业、乡土特色产业、乡村商贸流通业、乡村休闲旅游业、乡村综合服务业等现代农业产业成为现代乡村产业的主体。

据《浙江省乡村振兴报告(2019)》的数据显示，在农业数字经济的发展中，省域内 2020 年新增的农村电子商务专业村 467 个，累计数目达到 1720 个，新增电商专业镇 126 个，累计 256 个。活跃的涉农网店 2.2 万家，实现农产品网络零售额 842.9 亿元。2019 年浙江省涉农贷款余额 4.02 万亿，农村青年创业贷款 132.7 亿元。农村社会结构的深刻变化、乡村产业结构的不断调整、乡村人口流动的加速与农民思想观念的变化，要求重塑乡村社会原生规范，通过社会资本整合，借助外部资源进入乡村社会，促进治理效能的提升。

三、社会资本整合提升乡村治理效能的实践场域

社会资本产生场域的变迁会导致乡村社会治理需求和治理方式发生变化。为提升乡村社会治理效能，浙江各个地区针对各自选择进行了不同方式和不同侧重的乡村治理创新实践。治理推进既有外部力量的推动，同时也包括乡村社会内部的自我调适。

治理过程既是对乡村社会基础性资源的重新整合，也是对外部场域社会资本的一次整合与重构。从乡村社会的整体发展结构来看，平台建设、主体动员和文化整合挖掘更新了乡村社会资本，进而提升了乡村社会治理效能。

(一)供给：基层党组织建设的平台资源融合

市场化进程的加快与经济生活的中心化使乡村社会资本的生成逐渐从家庭场域转向工作场域。在乡村社会家庭场域产生社会资本趋弱的情况下，“原子化个体”对乡村社会的公共参与和社交联系趋于减弱，呈现“去组织化”趋势。基层党组织是在基层场域中唯一具有领导核心地位的治理主体。基层党组织在治理过程中能够整合与动员各类社会资本，且自身具备强大的政治资源、组织资源、文化资源来供给社会资本。⁽⁷⁾

基层党组织对社会资本的整合作用集中于对不同类型的社会资本进行统合和优化，激活社会网络资源，使政治信任转化为社会信任。基层党组织建设在乡村治理效能提升的实践中起到了平台资源整合、资源统筹引领、片区一体化规划带动等实际作用。宁波市奉化区滕头村的“党建携手共绘五村”即为党组织建设推动片区联动的模式。奉化区聚集党组织能力提升，强化基层党建对乡村振兴的引领作用。

区域内各项事业联动推进，统筹提升区域经济社会发展水平。这种实践形式是通过“点线建精、整片建强”的方式，组建了不同类型的区域党建联合体。通过开展“党建引领乡村振兴”支部大会战、“项目保障”百村立功竞赛、“村企结对、助力振兴”等不同类型的活动，促使100家企业结对帮扶88个经济薄弱村。通过党组织对于社会资本的整合与对接，充分实现了乡村社会治理效能的提升。

(二)动员：村治主体孵化下的多元主体参与

治理是一种具有共同目标性的活动，活动主体并不必然是政府，不需要依靠强制力来实现。⁽⁸⁾参与网络的构建能够为行动者提供更为可靠、可行与成熟的渠道，实现信息的有效沟通，提升治理效率。社会参与网络是社会资本嵌入社会结构的具体载体，有助于促进集体行动的进行。⁽⁹⁾

随着乡村振兴战略的推进，国家资源大规模下乡，乡村社会整体发展提速，村级治理结构不断完善，但我国乡村建设中存在着相当数量的主体缺位情况或是治理主体参与性不够。村民在乡村社会建设中的定位被“边缘化”，缺乏参与乡村内公共事务的动力，导致乡村社会的日常公共生活缺乏活力。构建乡村社会治理共同体的核心是注重乡村治理的“自治性”，切实做到以村民为中心，激发每个人的主动性和创造性，将原有被动式的“管理-规制”转向主动式的“治理-服务”。

浙江为加强社会治理的主体营造，在省域内推广以“一约(村规民约)”“两会(村民议事会、乡贤参事会)”“三团(法律服务团、道德评议团、百事服务团)”为主要载体的融合治理机制。绍兴市上虞区的乡贤平台具有一定的代表性。上虞区聘请20余位知名乡贤担任政府顾问，建立乡贤参事制度。

在重大活动和重大意见出台前“问计于乡贤”，成立以新乡贤为主要成员的专业民间调解机构，吸引乡土精英加入村主职干部队伍，打造“好支书、新乡贤”。乡村社会治理所面对的事项大多数是较为琐碎的日常事务，这些事务决定了乡村社会治理的整体成效，但在处理的过程中并无明确的解决办法或正误边界。用合理的形式将乡村社会治理的多元主体组织起来，营造多元主体参与乡村社会治理的氛围，是提升乡村社会治理效能的重要方面。

(三)整合：文化资源深耕下的治理效能存量撬动

文化资源是社会资本的重要组成部分。乡村社会治理的内在支撑在于乡村文化资源的整合与建设。农村文化具有地域性、

非商业性和民间性等特点，且日益受到城市文化的影响。⁽¹⁰⁾深耕乡村社会历史文化资源同时增强乡村社会文化建设的交融性是乡村社会治理的重要层面，主要表现在两个方面。一是乡村历史文化资源发掘与乡村治理资源融合。例如，立祠敬宗是祖先信仰的一种文化形式，体现了民众“慎终追远”“感恩光祖”的价值观念。这实际是村民在走出乡村社会且接受现代文化的碰撞后，依然对传统乡村文化拥有依恋情感。宗族祠堂不仅是祭祀祖先的场所，而且具有村民议事、聚会聊天等功能，是重要的乡村社会治理资源。

二是现代文化资源与现代乡村社会的同频共振。例如，宁海县葛家村在实施乡村治理中注重激发农民的治理积极性、主动性和创造性，探索出了一条农民融合设计乡村的艺术振兴之路。2019年，中国人民大学艺术系从志强教授带领的艺术团队进驻葛家村。“艺术家驻村”活动还以经费补贴、工作室建设等方式邀请国内外艺术家到村指导村民。村民们参与建设了40多个共享空间，包括一家美术馆、一个手工艺坊、一个画廊，创作了300多件艺术品。葛家村逐渐发展成为“艺术村”“网红村”和文化深耕模式的样本村。

(四)提升：数字化治理实验下的治理效能增量积累

在互联网发展的时代，线上资本与数字化治理能有效提升治理效能。网络沟通渠道的拓展和交流方式的多元化与便捷化，为线上资本提供了更多的参与机会。在便捷化、数字化的乡村社会治理中，社会资本的“外部性”能更快速地展现并扩展到更多的社区。目前，浙江数字化治理已全面融入了社会治理的各个环节，构建了“1+5+2”工作体系，对省域治理的体制机制、组织架构、方式流程、手段工具进行全方位、系统性重塑。乡村社会的智慧建设内嵌于整体智慧建设体系，主要通过两种方式实现社会治理增量积累。一是通过数字化工具，夯实乡村社会基础。例如，建德市与阿里巴巴合作，建成全国首个全面落地的“乡村钉”数字平台，推出特色应用场景。建德全市的乡村常住居民和在外人员全部纳入平台管理，建立起“县、镇、村、组、户”五级管理的“村民手册”。二是通过数字化工具，提升乡村社会公共服务。例如德清县以“数字乡村一张图”建设为抓手，将乡村规划、乡村经营、乡村环境、乡村服务等内容在数字化平台上进行可视化呈现。在德清县五四村内，数字化平台上垃圾分类、交通出行等数据接口连入城市大脑应用，能够实时感知整个村子生产、生活、生态动态详情，形成三维实景图，全面提升乡村社会治理的效能。

四、社会资本整合与乡村治理效能提升的有效路径

(一)整合资源型社会资本，夯实乡村社会治理基础

乡村社会的资源型社会资本即为由传统乡村社会中“血缘-亲缘”等关系纽带所扩散开来的社会资本形态。随着社会资本产生场域的变化，这类社会资本逐渐削弱，但依然构成乡村社会资本的基础性结构。这类社会资本在乡村社会的公众参与网络、参与机制、社会认同、内部归属、社会网络凝聚等方面起着重要作用。我国乡村社会地域广阔，地区差异性巨大。因此，国家对乡村社会的标准化资源输送降低了乡村社会的实际治理效果与效率。乡村社会治理效能提升应以现实问题为导向，整合现存资源型社会资本。

地方政府创新一般分为“需求—回应”型创新和“号召—响应”型创新。⁽¹¹⁾浙江的乡村振兴实践多为“需求—回应”型创新，治理过程中所形成的秩序不是由外部强行构建的，而是在多元治理主体以及相互作用或影响的行为者互动中形成的。⁽¹²⁾浙江的乡村振兴创新治理形式，一般都因地制宜地整合了本村的优势资源型社会资本。乡村精英既是乡村社会的治理主体，也是乡村社会资本的重要载体，同时乡村精英还是连接乡村社会与其他重要社会资本的纽带，整合资源型社会资本能充分发挥乡村精英的社会资本纽带作用。

(二)完善制度型社会资本，聚集乡村社会治理合力

社会资本是社会的黏合剂，社群的自我调节结合国家与机构的相关权威能够顺利解决大量社会问题。⁽¹³⁾乡村社会治理的根本在于基层治理的参与性，治理效能的提升必然要求聚集乡村社会治理多方主体的合力。当前，中国在国家治理过程中仍然存在一统体制与有效治理之间的矛盾，集中表现为中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容。⁽¹⁴⁾乡村社会治理需要调和中央权力与地方治理权力之间的关系，需要不断理顺乡村社会多元主体之间的关系，使乡村社会的制度性社会资本更趋丰裕，使资源更有效地在基层社会流通。一是重视非正式制度对乡村社会治理的重要性。乡村的非正式制度主要是指乡村社会原本存在的“软制度”体系，如村规民约、宗族家规等规则与信任体系。这些非正式制度的存在可以有效地协调乡村社会事务，凝聚乡村社会的共同体意识。二是理顺正式制度在乡村社会治理中的关系结构。当乡村社会整体参与政治活动，农民作为主体独立自主地进行政治行为，即意味着农村在一定程度上突破了血缘关系和家庭关系的天然结构进入公共生活场域。在此情形下，各类不同情感和社会价值相互碰撞和交汇，进而形成普遍共识。正式制度对于乡村社会治理中的重要性不可忽视。随着《中华人民共和国村委会组织法》《村民委员会选举规程》《中国共产党农村基层组织工作条例》的相继出台与不断完善，乡村社会治理呈现法治化与制度化。但仍存在部分关系没有理顺的现象，影响乡村社会治理效能。

(三) 理顺文化型社会资本，激发乡村社会治理活力

传统乡村社会文化资源与现代乡村社会治理之间的张力，也是整合社会资本提升乡村社会治理效能的重要内容之一。费孝通先生将我国传统乡村社会概括为“伦理本位、差序格局”形态下的社会，伦理关系是乡村文化的核心特质，伦理关系同样是乡村社会的行动准则。与此同时，封闭生产方式下形成的人情伦理与家庭伦理互相巩固，形成了乡村社会强大的家族、宗族权威与乡村伦理秩序。“君君臣臣、父父子子”的社会伦理关系即为此种关系网络下的必然产物。在这样的乡村伦理文化背景之下，理顺文化型社会资本对激发乡村社会的治理活力具有重要的意义。一是合理利用传统乡村文化资源。传统乡村社会的文化资源与伦理资源对乡村社会影响深远，将其与现代社会价值体系整合，可以为现代乡村社会的建设提供一种价值支撑。传统乡村社会长期以来由于血缘关系与地缘关系的深层束缚，其行为准则都以伦理为本位，注重人情关系、家族规约、村规民约等内在的行为规范。将传统乡村社会的文化资源与现代乡村社会的多元的价值规范与行为准则相整合具有重要的意义。二是构建现代乡村公共规则。现代乡村公共规则的构建是对进入乡村社会的现代价值与其规范的一种整合。将传统的乡村伦理内涵与现代社会的公共生活融为一体，形成一个多元、有序的乡村价值体系。当下乡村社会已经部分脱离传统的血缘关系、地缘关系、亲缘关系的束缚，传统乡村社会的伦理关系所形成的内聚力下降，村民对公共生活缺乏参与动力。但是乡村社会的建设与发展只停留在技术层面的建设或设施建设，或者只注重改善居住空间的发展，难以塑造有机的乡村社会生活共同体。将现代乡村社会的公共组织、公共生活、公共价值、公共规则与传统社会的伦理关系与深厚的伦理文化相糅合，形成适合于当下乡村社会治理形态的价值支撑体系。

注释：

1 王春娟：《农民社会资本的缺失与重构》，《中州学刊》2015年第4期。

2 张伟明、刘艳君：《社会资本、嵌入与社会治理——来自乡村社会的调查研究》，《浙江社会科学》2012年第11期。

3 施雪华、林畅：《社会资本视角下的中国乡村治理研究》，《北京行政学院学报》2008年第2期。

4 周生春、汪杰贵：《乡村社会资本与农村公共服务农民自主供给效率——基于集体行动视角的研究》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2012年第3期。

5 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年，第11页。

6 罗伯特·帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，江西人民出版社，2001年，第195页。

7 潘博、王立峰：《新时代党建引领基层治理面临的现实困境及其化解路径——以社会资本为分析视角》，《社会主义研究》2020年第5期。

8 詹姆斯 N. 罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社，2001年，第26页。

9 罗伯特·帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，第195页。

10 党国英：《论农村文化对农村社会稳定与经济发展的作用》，《新视野》2015年第5期。

11 卢福营、应小丽：《村民自治发展中的地方创新》，中国社会科学出版社，2011年，第36-39页。

12 许奕峰：《论我国新型政党制度的国家治理效能》，《社会主义研究》2020年第5期。

13 李惠彬、杨雪冬：《社会资本与社会发展》，社会科学文献出版社，2000年，第104页。

14 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织社会学研究》，生活·读书·新知三联书店，2017年，第10页。