

社群精英治理的“分层嵌入 - 渐进调适”机制分析

唐煜金, 吴克昌

(华南理工大学公共管理学院, 广东 广州 510640)

摘要:“迁徙中国”背景下,学界对进城农民聚居形成的乡缘型城市社区治理共同体建构关注不足。通过建构“分层嵌入 - 渐进调适”分析框架,以案例研究方法对J社区展开分析发现:发挥乡缘型社群精英作为“关键少数”的中介联结作用,推动法治规范与社会情理的调适整合,是中国特色乡缘型城市社区治理的重要内容。一方面,基层政府对社群精英进行权力行使主体确认、权力行使动力供给与权力行使能力培训,实现社群精英治理参与的制度化嵌入;另一方面,社群精英以乡音为身份标识与进城农民搭建社会关联网,并立足于自身的社会威望,依据风俗习惯与制度规则和进城农民进行互动,实现了治理参与的社会性嵌入。在此基础上,社群精英灵活采取信息试探、情理疏导、法理规劝、决策协商四种渐进性策略开展行动,形塑了国家与社会、法治与情理的调适过程,确保了乡缘型城市社区治理共同体建设的有效性。

关键词:乡缘型城市社区;社群精英;权力互动;文化互动;治理策略

中图分类号: D669

文献标识码: A

文章编号: 1672 - 0202(2024)06 - 0126 - 13

一、“迁徙中国”背景下的乡缘型城市社区治理

自改革开放以来,“乡土中国”逐渐向“迁徙中国”转变^[1],大量农村居民以外来人口的身份向城市流动^[2],立足于户籍身份以“缘聚型”方式在城市中“小聚居”^[3],形成了大量由进城农民为常住人口主要构成部分、以“老乡关系”为社群网络核心的乡缘型城市社区^[4],如北京“浙江村”、广州“湖北村”、深圳“湖南村”等^[5]。在社会治理共同体政策话语体系下,提升进城农民社区治理参与水平,是新时代我国城市社区建设的重要命题。其中,多元主体参与公共事务治理是共同体的重要特征,强调多元主体之间的联结互动。一般来说,基层政府直接对接社区居民是我国政社互动的模式,但该模式建立在社区居民对基层政府权力高度依赖的基础上^[6],这显然不适用于乡缘型城市社区治理共同体的构建。一方面,进城农民往往把进城作为谋生手段,市民化意愿较低,不会主动接触作为元治理者的基层政府^[7],而建立在户籍制度上的属地管理体制使基层政府对进城农民了解较少,面对规模庞大的进城农民群体缺乏治理抓手^[8]。另一方面,基层政府主导的社区治理遵循法治规范导向,进城农民的行为选择则更倾向于社会情理导向^[9],观念价值之间的张力不仅使基层政府与进城农民的行为耦合面临巨大困境,也容易导致二者之间的互动矛盾化。

与基层政府直接对接广大社区居民的模式相比,动员与吸纳广大社区居民中的精英群体,抓住“关键少数”开展治理工作,是新时代我国治国理政的重要策略与基础^[10]。再造与吸纳作为“关

收稿日期: 2024 - 08 - 14

DOI: 10. 7671/j. issn. 1672 - 0202. 2024. 06. 011

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(24CZZ007); 教育部人文社会科学青年基金项目(24YJC840001)

作者简介: 唐煜金(1994—),男,广西藤县人,华南理工大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为基层治理、公共政策研究。E-mail: yirentangyj168@126.com

键少数”的精英群体参与治理,成为了重塑政社互动模式,推动城市社区治理现代化发展的可行路径^[11]。近几年,上海、杭州、东莞等进城农民聚集的城市地区,立足于乡缘社区中乡土文化存续的现实,采取打造城市乡贤工作“一街一品”矩阵、建设乡贤统战阵地、开展社区“创熟”行动等形式,积极在进城农民中培育社群精英,动员与吸纳其参与乡缘社区治理,调整基层政府与进城农民直接对接模式,构建起“基层政府-社群精英-进城农民”社区治理模式,在服务供给、设施建设、文化教育、纠纷调解等方面取得了显著成就。这要求重点把握社群精英与基层政府、进城农民之间的互动过程及内在机制,从而理顺乡缘型城市社区治理共同体的建构逻辑。

二、理论进路与分析框架

(一) 具有中国特色的精英治理研究

自帕累托出现代精英理论以来^[12],精英一词在今天已经被泛指为各个阶层或各个领域较有才能的少数人^[13],如企业家、专家学者、社会名人等。与西方国家存在显著差异的是,立足于中国传统文化的乡贤治理是我国精英治理的典型类型之一,也是国内学界讨论精英治理的重点领域。本文认为,在乡缘型城市社区中动员与吸纳社群精英参与治理,实际上是基层政府立足于乡缘型社区及进城农民的“乡土”特性,将乡贤治理在城市社区的跨域移植与创新应用,即所谓的“外源”乡贤治理^[14]。以具有复杂性和动态性的政社关系为切入点,国内学界对精英治理的研究大致分为三种路径与论断。

第一,围绕“基层政府-社区居民”治理能力失衡的情景需求论,主要回答“为何推行精英治理”的问题。相关研究认为,在当前的国家治理体制架构下,维护社区秩序有行政嵌入和社区内生两种途径^[15]。然而,自“单位制”解体后,社区居民对基层政府的依赖性不断弱化,行政嵌入的制度基础逐渐瓦解。同时,受城镇化、市场化的影响,社区居民关系愈发“离散化”,社区治理结构“碎片化”,社区自治的内生性不足。纵向的政府治理缺位和横向的自治能力缺失,导致乡村治理面临着治理权威流逝、软性治理手段不足等问题^[16]。对此,有学者指出,以乡贤为核心的精英是新时代乡村治理的第三种力量,通过推行新乡贤治理,可以重建乡村治理共同体,重振乡村社会^[17]。

第二,围绕“基层政府-社群精英”治理权力配置的体制吸纳论,主要以“精英治理何以有效”为核心问题展开。体制吸纳论强调,乡贤的治理参与能填补政府行政权威下降所留下的权力真空^[18],但如果脱离政府,乡贤的力量往往较弱,组织不稳定,经常陷入“有心无力”的境地,从而悬浮于乡村社会之上^[19]。乡贤只有在基层政府的组织管理之下,为政策决策、政策执行出谋划策^[20],或以承接项目的形式开展乡村社会建设发展活动,乡贤治理才能获得良好的可持续性与高效益性^[21]。更有学者提出,基层政府将乡贤吸纳进权威体制,让渡治理权力,是保障乡贤治理得以有效的重要基础^[22]。

第三,围绕“社群精英-社区居民”社会文化关联的情理动员论,同样尝试回答“精英治理何以有效”问题,但不同的是将研究视角聚焦于社群精英与社区居民之间的文化互动关系。有学者指出,治理创新需要立足于既定的社会文化背景,中国乡村社会的乡土情结使乡贤治理具有内在合理性与优势^[23]。一方面,乡贤通过精神层面的文化互动^[24],能有效地提高村民的集体归属感,将村民组织起来,化解乡村社会“原子化”、乡民个体“离散化”的问题^[25]。另一方面,作为村民所认同和尊崇的道德权威人士,乡贤在乡村社区具有较高的权威、较宽的关系网络、较深厚的群众基础^[26],其治理参与能提升社区治理的信用和信度,有利于政策目标的实现^[27]。

(二) 社群精英参与治理的分析框架

在强调法治规范的社区治理共同体建设背景下,乡土性的社群精英参与乡缘型城市社区治理的核心问题是:加强与基层政府、进城农民的互动,获取基层政府让渡的正式治理权力,对进城农民开展有效的治理工作,整合调适法治规范与社会情理,实现中介纽带作用的发挥。因此,立足于

关于精英治理的情景需求论、体制吸纳论和情理动员论研究,本文重点关注治理权力与乡土文化两个维度,将权力与文化作为核心要素进行理论框架的建构。

在权力维度,基层政府通过开放治理空间,将其纳入统一的权威结构,让渡治理权力,在制度层面破解社群精英拥有文化权威却无正式治理权的困境。这种治理权力主要是基层政府通过正式程序与方式确认,得到普通社区居民共认,由法律规定、行政确认、社会权威叠加而成的综合性权力。在实践中,受二元化的户籍管理制度的影响,社群精英参与城市社区治理会受到一堵“隐形户籍墙”的阻碍^[28]。打破这堵墙,实现社群精英治理参与有效性的提升,需要基层政府在制度层面激发社群精英的积极性,明确与规范社群精英的治理权力。

在文化维度,乡缘型城市社区中存续的乡土文化是社群精英治理的重要土壤。社会文化是影响进城农民生活及其市民化的重要因素^[29],而同乡群体内部持续、稳定、有序的文化互动网络,为社群精英参与乡缘型城市社区治理并发挥作用奠定了必要的社会基础。在实践中,社群精英立足于乡缘社区所提供的文化互动空间,根据进城农民的观念价值与行为选择在一定程度上依然信仰与遵循乡土文化习俗的特点^[30],充分发挥自身话语与行动的权威性与公共性,以文化习俗为依据,发挥道德教化的作用,提升进城农民对社区治理过程及结果的配合、信任、服从程度。

在权力与文化机制的双重作用下,乡缘城市社区可以理解为社群精英与基层政府、进城农民围绕权力丛和文化丛互动的场域。其中,社群精英与基层政府互动联结形成的权力丛是制度性条件,保证社群精英参与的合法合规性,与进城农民互动联结形成的文化丛则是社会性条件,保证社群精英参与的合情合理性。这一过程形塑了社群精英“分层嵌入”乡缘型城市社区治理场域的组织过程;作为双重“代理人”,社群精英会综合考量自身与基层政府、进城农民之间的权力、文化互动状态,进行治理策略的匹配选择。通过动员与吸纳社群精英,有利于法治规范与社会情理的整合调适,满足基层政府的法治需求与进城农民的情感需求,重塑基层政府与进城农民的互动关系,推动“基层政府-社群精英-进城农民”社区治理共同体的构建。这一过程中也展现了社群精英参与乡缘型城市社区治理的“渐进调适”过程。本文的分析框架如图1所示。

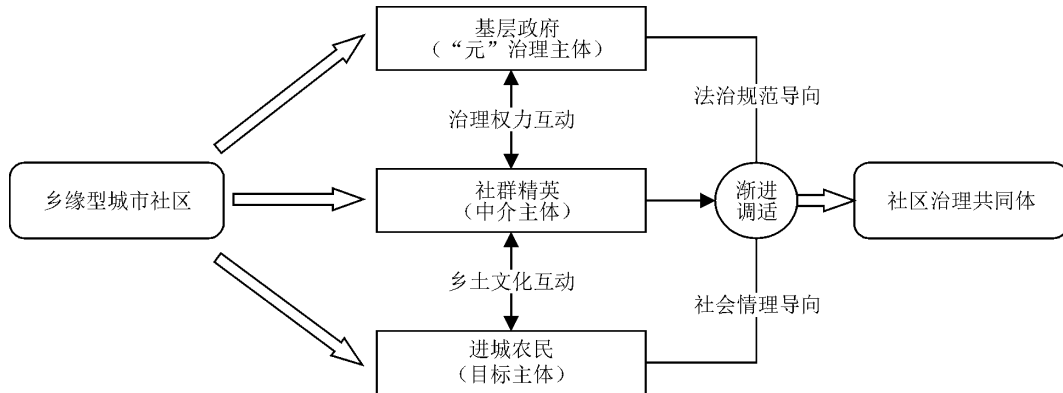


图1 社群精英参与乡缘型城市社区治理的“分层嵌入-渐进调适”分析框架

三、乡缘型城市社区治理困境与模式创新

本文以广东省A市J社区的“自家事自家办”模式为个案展开分析。A市作为我国改革开放的前沿城市,在经济社会虹吸效应的作用下,吸引了大量进城农民。其中,J社区位于A市制造业重镇,社区内进城农民的规模尤为庞大,是典型的乡缘型城市社区。一般而言,不同地区的社会主体在文化习俗、生活习性、教育水平等方面会存在较大的地域性差异,这种差异如无法得到有效的弥合,很容易产生基层政府与社会主体分离的现象。通过对J社区的调查发现,在乡缘型城市社区

中,这种政社分离突出表现为进城农民对基层政府不相识、不同音、不信任和不服从。政社分离使基层政府在调解进城农民纠纷的过程中,在情境介入、信息沟通、利益协调、方案执行等方面存在较大的困难,导致治理面临失败的风险(图2)。

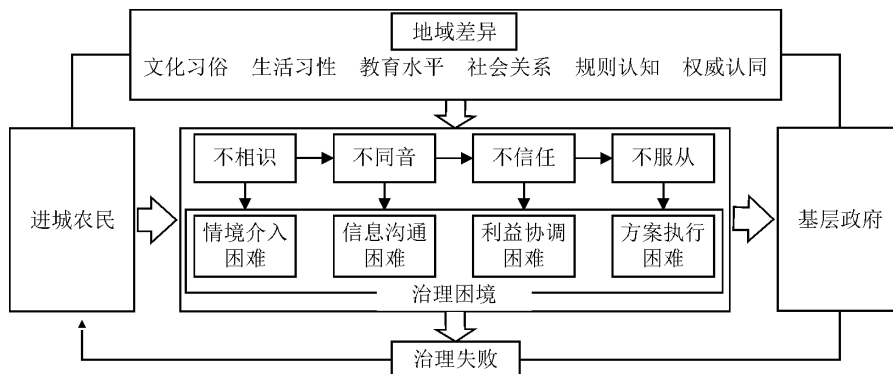


图2 乡缘型城市社区治理的地域异质性困境

2021年2月,为了有效化解涉及进城农民的纠纷,J社区以组建与运营乡贤调解室为核心,正式开始“自家事自家办”治理模式的创新实践。这一模式的核心内容是打造“基层政府-社群精英-进城农民”治理主体结构,让与进城农民存在“老乡关系”的社群精英开展纠纷调解工作,从而将纠纷调解由基层政府调解转化为“同乡人”内部调解,化解基层政府与进城农民之间因不相识、不同音、不信任和不服从所带来的治理困境。总体上,“自家事自家办”治理模式的运作机制主要涉及选人、培训、激励与行动四个方面(如图3)。

第一,按需定标,挑选社群精英。J社区通过制定《社区乡贤名人文化挖掘工作方案》,遵循“自下而上”的评选原则,以有担当、人脉广、有声望、素质高为核心标准,从道德模范、精英能人、专家干部等人群中,挑选了来自江西、四川、湖南等省的8名外来人员为社群精英,组建起一支调解员队伍。

第二,定期培训,提升专业水平。在上级政府的支持下,J社区整合了法院、律所、高校、企业、社区等资源,形成了一个由政府组织、社会组织和市场组织联接而成的多元化的调解培训系统,重点从社会动员能力、骨干培育能力、议事协商能力与综合应用能力四大方面出发,系统提升社群精英的治理能力水平。

第三,以案定补,加强表彰激励。为了探索适合社群精英的激励机制,充分调动社群精英参与社区治理的积极性,J社区以《A市调解化解矛盾纠纷“以案定补”实施办法》为依据,制定实施了5000元、3000元、2000元、1000元、500元和200元的六级经济奖励体系。同时,采取积分制的模式,在入户、子女入学、生病就医等方面为社群精英开通绿色通道。除了物质性激励外,J社区还注重在精神层面对社群精英进行激励,如根据社群精英的全年工作表现,评选出一名“优秀调解员”,

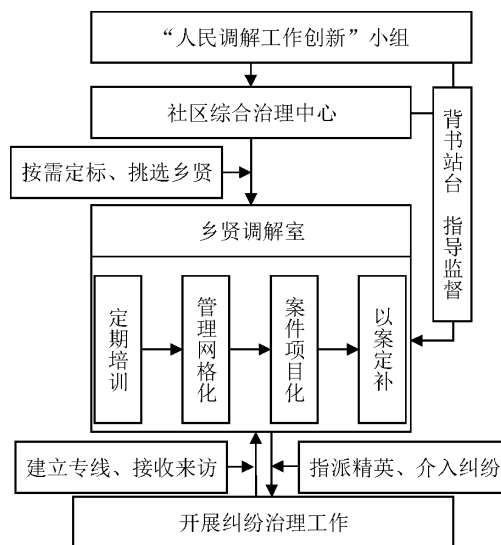


图3 “自家事自家办”治理模式的运作机制

在年底进行统一的表彰。

第四,平台搭建,受理纠纷案件。2021年3月,在完成社群精英纠纷调解人员队伍的组建与前期培训之后,J社区的乡贤调解室揭牌成立,实现了社区治理的“人-事-物”整合。从人的角度来看,根据纠纷当事人的来源地,指派同一来源地的社群精英进行对接。从事的角度来看,构建起了一个“进城农民叙事-社群精英议事-基层政府监事”的调解机制。从物的角度来看,社群精英开展纠纷治理工作主要在一个旗帜鲜明、温馨可用的“纠纷协商屋”内进行,不仅为社群精英开展纠纷治理工作提供良好的空间环境,更能彰显社群精英治理身份与行为的合法性。

经过一年的探索实践,J社区培育与吸纳社群精英,推行“自家事自家办”治理模式,让社群精英作为调解员开展进城农民纠纷治理工作,已经形成了一套成功的治理经验,并逐渐扩散到其他乡缘社区。截至2021年12月,A市已有19个乡缘社区建立了乡贤调解室,组建了由100多名社群精英组成的调解员队伍。在实践的过程中,只要有社群精英介入,进城农民纠纷的在地化解率达到了100%。2022年,“自家事自家办”治理模式成为A市年度社会治理创新项目,并被进一步推广。

四、分层嵌入:社群精英参与治理的组织过程

(一)制度性嵌入:社群精英与基层政府的权力互动

1. 权力行使主体塑造:治理参与的合法性构建

进城农民及其中的社群精英作为城市社区的“外来者”,其参与社区治理存在一定的社会排斥性。培育与吸纳社群精英,基层政府需要在制度层面确认与保障社群精英的治理权力,塑造其治理主体与行为的合法性。本质上,基层政府对社会主体的权力确认过程就是一个正式的组织化过程^[32]。

第一是制度化保障。制度化保障主要是为社群精英参与治理提供制度、法律支持,明确社群精英的制度身份。J社区在推行“自家事自家办”模式的过程中,由社区警务室作为主导者推动落实,在制度层面和组织层面赋予社群精英参与纠纷治理的调解权与裁量权。这不仅确立与强化了社群精英参与治理的合法性身份,也使社群精英的治理过程和结果具备了法定性和权威性。

第二是网格化建设。在综合考虑进城农民类型、规模等因素的基础之上,J社区乡贤调解室以进城农民来源地为依据进行人群网格的行政划分,由社群精英作为网格长。当网格内的人群发生纠纷时,由网格长进行直接的精准对接,化解矛盾纠纷。网格化作为当前城市社区治理普遍采用的一种治理方式,不仅能提升治理的精准性,更能在不变革原有行政体系的前提下,优化治理权力关系,调整治理权力配置。J社区通过对乡缘社区进行网格化建设,聘任社群精英为“社区调解员”,从而将社群精英纳入到了网格治理架构,实现治理权力的正式确认。

第三是项目化推进。项目化推进指基层政府将纠纷案件进行项目化打包,在明确纠纷在地化调解、调解合法合规等基本目标的基础上,将治理工作交由社群精英完成。随着社群精英对治理项目的承接,纠纷调解权与裁量权也实现了从基层政府到社群精英的转移,从而形塑了社群精英治理参与的正式官方身份,提升了社群精英治理参与及其行为的权威性。除此之外,由于具体的治理工作主要由社群精英负责完成,基层政府除了可以从繁杂的细节性事务中解脱出来,还能以发包方的身份,对社群精英的治理行为进行引导、调控,保证治理过程与结果的合法性、合理性,避免治理偏差的出现。

2. 权力行使动力供给:治理参与的积极性激发

权力行使动力指社群精英行使权力开展纠纷治理工作的动力。由于大多数社群精英并不是行政体制内的人员,基层政府无法直接使用行政命令推动社群精英参与治理。吸纳与动员社群精英参与治理,需要激发其行使治理权力的积极性。

一方面,以公共性的价值营造激发治理参与的内生动力。作为社会人,每个社会主体都有得

到他人认同、尊重的社会需要,社群精英的自我价值认知是其参与治理的逻辑起点。杜赞奇在研究中国近代国家政权与乡村社会之间的互动关系时指出,精英是出于提高社会地位、威望、荣耀而向大众负责^[33]。部分进城农民在城市中的各个行业、各个领域都取得了突出的成就,成为社区中的社群精英,并开始寻求精神层面的满足。J社区采取正式赋予“乡贤”这一社群精英称号的方式,从而在精神层面激发这些社群精英的公共精神,动员其积极承担社会责任。当在面对同乡人有求于己时,社群精英在自我身份的认同、自我价值的实现的驱使下,自发地伸出援助之手,以得到当地政府的认同和同乡的尊崇,满足自身的社会需要。正如社群精英 DGL 所说:“政府赋予我‘乡贤’这一个称号,这让我感到很荣幸,我肯定会做好工作,不辜负国家的信任和大家的认可。”

另一方面,以持续性的激励反馈激发治理参与的外生动力。在市场理性作用下,具有乡土特征的社群精英参与纠纷治理的内生动力很容易被消解而衰退,对此还需要触发外生动力。结合案例实践,可以从三个方面着手:一是政策动员。近年来,为盘活社区资源,实现社区的有效治理,国家大力弘扬中华优秀传统文化,开展社区人才队伍建设,创新社会力量广泛参与社区服务机制,这对社群精英的治理参与起到了强大的政策引导、鼓励、吸引作用;二是收益驱动。利益作为刺激人们做出行动的根本要素,治理共同体本质上是一个利益共同体^[34],只有构建一种利益共享机制才能留住社群精英扎根基层社会治理。J社区在社群精英完成一项纠纷治理项目后,以“以案定补”的方式,给予社群精英一定的经济、精神奖励,直接激发其参与治理的活力与持续性;三是社会反馈。通过为社群精英与进城农民之间、社群精英与社群精英之间、社群精英与政府企业之间构建一个信息、资源、人脉共享平台,也是一种促使社群精英主动参与社区治理的重要动力机制。

3. 权力行使能力培训:治理参与的规范性保障

新时代的社区治理强调法治规范,而精英治理是一种强调个人能力的治理模式,具有凭个人判断对公共问题进行简化处理的倾向^[35]。因此,提升社群精英参与乡缘社区治理的效益,不仅需要基层政府将社群精英“扶上马”,确认与保障社群精英的治理权力,还需要提升社群精英的权力行使能力,规范其纠纷调解行为,提升治理参与的合法合规性,从而化解“老乡帮老乡”、个人感情用事等风险。

为提升社群精英行使权力的能力,确保其治理参与的合法合规性,J社区以提升个体能力为目标,充分利用政府资源和社会资源,建立与完善了“理论+实战”的培训机制。在理论培训方面,抽调有经验的法院法官、律师等专业人员,采取集中授课、短期研修等培训方式,定期对社群精英进行法规法律知识、矛盾调解技巧等方面的培训教育,补齐社群精英的专业知识“短板”。在实战培训方面,构建“传、帮、带”机制,在人民调解员、律师、法官等主体处理纠纷案件的过程中,引导社群精英参与进来,进行全程观察、全程学习,以使其对纠纷治理的过程、规范、方法有直观的感受和经验。同时,积极推进专家库、师资库等智库建设,根据进城农民纠纷及治理工作的特点,广泛动员各行各业的专业人员加入智库,加强对进城农民纠纷事件的研究分析,在事前、事中为社群精英的治理工作提供了强有力的智力支撑。

(二) 社会性嵌入:社群精英与进城农民的文化互动

1. 乡音文化移植:身份标识与社群互动

构建社区治理共同体无法脱离人的情感要素^[36],而乡音是联结进城农民情感最直接有效的纽带。当前,进城农民基本都拥有以普通话为核心的语言文化经历,保证基本的沟通得以进行^[37]。然而,在交往的过程中,以乡音为符号标志,进城农民之间可以快速识别与接纳彼此的社群身份,搭建起有效的社群互动关系网络,进而获得相应的社会资源,实现特定的价值目标^[38]。从功能视角看,在纠纷治理的过程中,乡音能有效提升进城农民对社群精英作为调解员的身份辨识和心理信任程度,促进信息沟通与反馈。

首先,乡音能提高进城农民对社群精英的身份辨识度。乡音是中国人地域身份识别的重要标志,在日常的人际交往中,人们很容易根据口音识别出说话者是“自己人”还是“外人”。由于社群精英与进城农民具有相同的乡音,能使得进城农民在一定程度上觉得“他乡似故乡”,产生情感上的亲近感,进而形成心理上的“自己人”认同和悦纳,以及在此基础上产出一种回馈意愿和公共精神。在纠纷治理的过程中,社群精英利用这种乡音之情,消减语言不同所带来的隔离感,实现关系破冰,解决调解过程“门难进”的问题。

其次,乡音能提高进城农民对社群精英的心理信任程度。信任是改善多元主体关系,推动有效治理的中介条件^[39],差序格局信任结构影响着城市社区治理模式^[40]。当进城农民陷入矛盾纠纷时,更习惯与同乡交流沟通。从语言的角度来看,同乡之间的乡音情感会产生一种向心力,将不同年龄、性别、职业、身份、地位、经历的人紧密相连,实现心理接纳与信任。在乡缘社区治理过程中,社群精英与进城农民作为同一方言体系下的个体,进城农民很容易将社群精英视为“自己人”,接纳社群精英的调解员身份,从而构建起治理所需要的信任网络。

最后,乡音能提高进城农民与社群精英之间的沟通效益。充分的信息沟通是纠纷治理的必要条件,而语言是最为主要的信息沟通工具。多元化的方言格局在丰富文化多样性的同时,也带来语言交流不通畅的现实问题,增加了信息沟通成本。使用乡音交流,有助于社群精英充分地听取与收集进城农民的利益诉求,向基层政府、其他当事人进行转译反映,同时能清晰地将相关主体的利益诉求、纠纷治理的法治政策传达给进城农民。通过以社群精英为中介的双向互动模式,使多方信息得到完整的传达与流动,保证多方沟通、协商得以进行。

2. 权威文化再造:情感依托与地缘依赖

精英的治理权威及其功能发挥既依赖于普通民众的主观认同,也取决于精英对普通民众的客观支配^[41]。社群精英参与乡缘型城市社区治理并发挥作用,一个重要的原因是其拥有特定的社会威望并为进城农民信任。这种社会权威能形成一种非正式但强力的“依赖-控制”关系,其来源与基础是由于乡土文化在城市社区的延续及社区场域的变化,进城农民对社群精英所产生的情感依托与地缘依赖。

一方面,进城农民对社群精英的情感依托,塑造社群精英的治理权威。由于制度安排与社会保护的差异,大部分进城农民的市民化意愿较低,仅把进城打工作为谋生手段,主观上更认同自己的“农民”身份^[42]。在生产空间之外,进城农民会把乡土社会中的人情、规范等文化因素嵌入到城市社区的生活中^[43],乡土文化由此得以在城市社区延续,成为城市的亚文化^[44]。社群精英作为乡土文化的现实载体,在乡缘型城市社区关系网络中处于核心位置。进入陌生的城市社区后,进城农民在文化机制的作用下会自然而然地对社群精英产生一种亲近感与信赖感。社群精英 GZG 说:“我们同乡会经常举办一些联谊活动,为大家听乡音、叙乡情、习乡俗创造条件,每办完一个活动之后,大家都问我什么时候再举办,因为这里能让大家在异乡感受到家的温暖啊。”

另一方面,进城农民对社群精英的地缘依赖,能够维系社群精英的治理权威。作为传统乡土社会权威的依托与基础,血缘、亲缘、宗缘关系在城市社区中经受着现代化、市场化的消解与重塑^[45]。在没有外部条件加以补充的情况下,社群精英的社会权威在城市社区的势能必然逐渐衰弱,甚至难以发挥作用。然而,由于大部分进城农民本身拥有的资源较少,面临的发展限制较多,在此情境下,社群精英凭借自身的政治、经济、社会等资源优势,帮助进城农民维护自身的权益,解决生产生活中的现实困难,能对大部分进城农民产生一种“吸附”效应。正如社群精英 SCZ 所说:“人生地不熟,一旦出点什么事,他们(老乡)有时候都不知道怎么应对。有事的时候,他们会找我,见到我的第一句话就是让我做主,因为他们觉得我能帮上忙,像他们的‘家长’一样。”

3. 秩序文化升华:风俗调和与规则约束

在强调法治规范的新时代背景下,培育与吸纳社群精英参与乡缘型城市社区治理,除了强调情感的治理价值,更要遵循事理的治理逻辑。事理作为一个抽象化的概念,相对明确的民规民约是事理的客观化、具体化呈现。在新的时代背景下,村约民规特指依据党的方针政策和国家法律法规,约束规范村民行为、维护社会秩序的一种安排^[46],有不成文的风俗习惯与成文的制度规则两种类型。在纠纷治理过程中顺着事理的探索,社群精英通过发挥风俗习惯的情感调和功能,提升进城农民对制度规则的认同水平,培育责任意识与公共精神,从而保障了治理工作的有序性与有效性。

一方面,利用风俗习惯调和进城农民的公共行为。在参与纠纷治理过程中,社群精英常常运用进城农民流出地关于纠纷治理的风俗习惯,与进城农民进行协商沟通。在风俗习惯的功能作用下,能使进城农民的道德观念与价值判断发生转变,自觉管控自己的行为,甚至在必要时自愿放弃或牺牲某些个人利益,做出让步,从而调和纠纷关系中个人利益和整体利益的矛盾,推动纠纷的柔性治理与在地化调解。如社群精英 GXW 所提到的一个案件:“我和我老乡说,虽然法律规定追尾全责,但咱们也说了,死者为大伤者为重,人家也受伤了,你车也只是被刮了一下而已,开车出门在外,哪有不磕磕碰碰的。最后电动车车主给我老乡封了个 100 块的红包,也不是赔偿,就讨个意头。”

另一方面,利用制度规则规范进城农民的公共行为。制度规则所蕴含的法理作为整个社会规范运行所形成的最权威、最核心的总结与归纳^[47],是城市社区政社协同治理的重要基础^[48]。社群精英在开展纠纷治理工作的过程中,除了需要遵循传统的风俗习惯外,更要以现代化的制度规则为基本行动依据与导向。根据对 J 社区的调查发现,社群精英首先通过全面梳理制度规则,积极发挥自己的主观能动性,寻找风俗习惯的现代性内容及其与制度性规则的内在契合性。其次,在纠纷治理和日常生活中,运用乡土文化的话语体系向进城农民普及与灌输相关的成文性规则,普及公民文化,强化进城农民的规则意识、法治意识。最后,以制度规则为核心,立足于纠纷治理的法治要求,制定治理方案,同时通过充分发挥风俗习惯的情理调和功能,在顺应进城农民的价值观念的过程中,礼法共用,情法两平,实现进城农民对制度安排与法治原则的认同与接受。

五、渐进调适:社群精英参与治理的行动路径

(一) 社群精英治理行动策略的类型

由于乡缘型城市社区与纠纷治理的复杂性,社群精英在参与治理过程中所做出的具体行为多种多样。权力与文化作为支撑社群精英参与社区治理的两个重要因素,社群精英与基层政府、进城农村的权力、文化互动差异形成了不同的治理情境,也影响着社群精英的治理策略选择。根据文化互动与权力互动水平的高低进行组合划分,社群精英的治理行动策略可以高度概括为信息试探、情理疏导、法理规劝和决策协商四种类型(表 1)。

表 1 社群精英的治理行动策略矩阵

		权力互动水平	
		低	高
文化互动水平	低	信息试探 咨询情况,收集意见	法理规劝 宣讲法律法规,表明权威态度
	高	情理疏导 安抚情绪,感化劝导	决策协商 意见咨询,给出方案

一是信息试探策略。一件纠纷案件刚发生时,其性质、原因、纠纷相关者的意愿和需求,以及基层政府的态度往往较为模糊。同时,进城农民与社群精英在城市社区中虽然存在以“老乡”为核

心的文化互动关系,但与乡村社区相比,彼此之间交流互动相对较少。在这种情况下,进城农民无法准确把握社群精英作为调解员的立场、能力与态度,存在一定的警惕、抵触心理。对于政府来说,由于信息不足,既无法确定社群精英是否有能力开展调解工作,也无法确保社群精英能否对案件进行居中调解,避免“老乡帮老乡”的事情发生。因此,在低文化互动和低权力互动的情境下,纠纷的在地化调解尚不具备条件,社群精英往往不会采取直接的回应行动,而是基于乡音乡情,与进城农民进行沟通交流,对纠纷案件的信息进行试探、收集,密切关注案件的转化可能性,做好预判。同时根据相关信息与基层政府进行互动沟通,征询基层政府的意见态度,以为进一步开展纠纷治理工作奠定基础。

二是情理疏导策略。社区居民对基层政府不信任是出现复杂问题治理困境的重要原因^[49]。社群精英依托其与进城农民的文化互动关系,以进城农民认可程度、熟悉程度较高的风俗习惯为抓手,通过安抚情绪、伦理感化等情感供给进行循循善诱,提升进城农民的自我调节、自我认知、自我教育水平,促进社区信任网络的重塑与社区治理秩序的再调整,从而为纠纷治理提供实质支持。但对于遵循法治规范的基层政府来说,其会认为单纯依据公序良俗开展治理工作,可能会进一步激发纠纷矛盾或产生新的纠纷,因此对社群精英提出的治理方案内容认同程度较低。在这个背景下,社群精英只能采取情理疏导策略进行过渡,软化进城农民的情绪,避免矛盾纠纷被激化升级。

三是法理规劝策略。情理疏导策略作为一种强调柔性的治理策略,依赖于社群精英与进城农民之间较高的文化互动水平。当社群精英与进城农民的文化互动水平较低,尤其是进城农民为了实现利益最大化,可能会发生暴力、恐吓、骚扰等应激性行为时,立足于乡音乡情、社会威望的情理疏导并不能带来想要的效果。在这种情况下,社群精英会采取强调刚性约束的法理规劝策略,向进城农民开展普法及国家政策的宣传教育,以国家法所代表的现代价值观念与行为规范为主要内容,对进城农民进行普及与规劝,提高其对法律法规的认知度与遵循度。在避免事件升级的同时,也能让进城农民了解国家法律法规对于纠纷治理的规定,推动纠纷治理工作的进一步开展。

四是决策协商策略。由社群精英给出治理方案并负责落实执行,是“自家事自家办”模式最显著、最根本的特征,也是政府吸纳社群精英参与乡缘型城市社区治理的核心目的。社群精英在充分收集相关信息及进行情理疏导、法律规劝后,秉持中立的立场,遵循自愿、平等、公正、协商、互谅互让等基本调解原则,提出自己的治理方案,并向纠纷当事人说明方案的内容及制定缘由,落实与执行方案。一般而言,随着纠纷治理的不断深入,社群精英提出的治理方案具有较高的合理性与可执行性,为治理目标的实现奠定了基本条件。更为重要的是,由于社群精英与基层政府的权力互动水平以及和进城农民的文化互动水平均较高,社群精英所给出的关于纠纷的和解方案不仅具备行政权威的约束效果,还能得到进城农民的认可,从而促使进城农民在协商过程中达成共识。从实践成效来看,决策协商策略的实施意味着纠纷治理工作进入实质性的化解阶段,其显著特征是策略行动直接作用于治理结果。

(二) 社群精英治理行动策略的转换

治理有效性的提升需要根据环境变化适时调整行动策略。在治理过程中,随着治理事件的不断发展,案中缘由不断明晰,各主体间互动交流不断深入,进城农民、基层政府和社群精英的互动水平及其形成的治理情景会发生变化。社群精英会权变地选择相关的策略展开行动,均衡与整合法治规范与社会情理的内在张力,推动法理与情理的调适融合,逐渐满足基层政府与进城农民的法治需求与情感需求,进而推动纠纷的有效治理(图4)。

具体而言,经过信息试探,社群精英有了初步的治理方案,但具体如何落实,能否落实,还取决于基层政府的权力互动水平与社区居民的文化互动水平。在文化互动水平高、权力互动水平高的情况下,直接的决策协商策略可将治理方案目标及时转化为实际结果。如果文化互动水平不高或

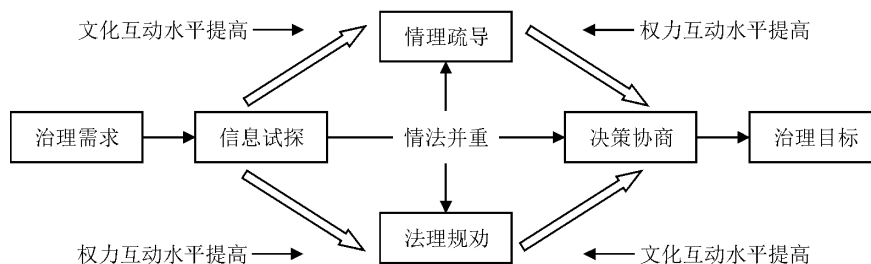


图4 社群精英的治理行动策略转化机制

权力互动水平不高,社群精英的治理方案可能难以被基层政府或进城农民认同,直接的决策协商策略难以产生直接的效益,情理疏导策略或法理规劝就成了恰适的策略选择。相对而言,法理规劝策略刚性有余而人文关怀不足,情理疏导因过于关注进城农民的情感需求而规范性不足,都难以直接实现纠纷的化解。但在情理疏导或法理规劝的过程中,随着对治理信息的进一步把握,社群精英所提出的方案内容越来越规范化、具有可执行性,逐渐满足进城农民的情感需求与基层政府的法治需求,使基层政府和进城农民对治理方案的认可程度提高,进而推动社群精英的治理行动策略转向决策协商,实现纠纷的居中调解。从这个角度来看,决策协商是社群精英参与乡缘型城市社区治理的重要策略,直接指向治理结果,但该策略并非适用于任何情境阶段,需要以一系列的信息试探、情理疏导和法理规劝策略作为基础与铺垫。

六、结语

充分动员与吸纳多元社会力量参与社区治理,是新时代我国社区发展建设的重要命题。在乡缘型城市社区中,面对基层政府与进城农民之间的联结不足、价值冲突等问题,需要重视与激活精英群体的力量,弥合法治规范与社会情理之间的张力,重构政社关系与互动模式。本文在构建一个“分层嵌入-渐进调适”分析框架的基础上,对J社区推行的“自家事自家办”模式进行考察,全面呈现社群精英与基层政府、进城农民的互动过程及实践效益,归纳与梳理了乡缘型城市社区治理共同体构建的创新模式及其内在机理(图5)。

第一,在构建社区治理共同体过程中,文化是满足群众精神需求、推动治理范式变革的重要资源。在进城农民同乡而居所形成的乡缘社区中,乡土文化得以存续并影响着进城农民的价值观念与行为选择,这对在城市中推行社群精英治理提出了现实需求与提供了空间基础;第二,获取治理权力是社群精英参与乡缘型城市社区治理并取得成效的制度基础。作为乡缘社区的社会权威主体,社群精英参与社区公共事务的治理并发挥作用,需要获得制度层面的合法性。基层政府通过开放治理空间,确认治理参与权力、触发治理参与动力和提升治理参与能力,为社群精英参与乡缘型城市社区治理的行为提供组织势能与行动方向,提升治理参与的合法性、积极性和规范性;第三,进城农民对乡土文化的依恋与固守是社群精英参与社区治理并发挥作用的社会基础。基于乡土文化在城市延续所形成的同音之情、社会威望与民约民规,以社群精英为核心主体开展治理行动,能有效提升进城农民对治理过程与结果的认同程度,解决进城农民因地域差异所引发的心理抵触与行为背离问题;第四,社群精英在参与乡缘型城市社区治理的过程中,其治理行动策略选择取决于和基层政府、社区居民的权力、文化关系互动水平,具有权变的特征。根据“文化互动-权力互动”策略矩阵,社群精英的治理行动策略可以划分为信息试探、情理疏导、法理规劝和决策协商四种类型。随着治理工作的不断深入,社群精英的行动策略会发生相应的转变,主要表现为在信息试探、情理疏导或法理规劝策略行动结果的铺垫下,渐进性地制定最终的治理方案,从而推动

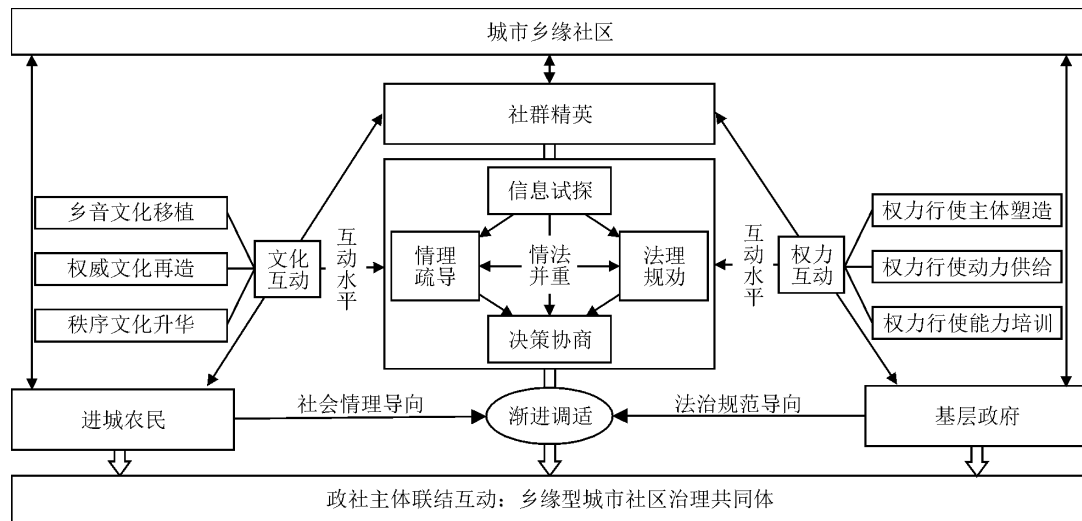


图5 乡缘型城市社区治理的“分层嵌入-渐进调适”机制

治理目标的实现。

本文贡献不仅在于从权力和文化的整合视角出发,拓展了流动人口治理、精英治理、城市社区治理的研究视野与场域,对于提升乡缘型城市社区甚至一般城市社区的治理水平,也具有一定启发性。一方面,社区治理应该是一种以人为中心、强调温度的治理。作为在现代社会占主导地位的组织类型,科层组织的边界壁垒与非人格化技术很容易导致政社分离、官民对立,尤其是由于“隐形户籍墙”的存在,提升乡缘型城市社区治理效益,更加依赖于社会文化网络。挖掘与培育优秀文化,满足与尊重进城农民精神层面的文化需求与习惯,不仅可以消除政民关系的紧张感,消解社区治理阻力降低社区治理成本,更能激发治理参与的内生动力,增强进城农民的社区归属感和治理参与度,实现社区治理共同体的有效构建与有序运转。另一方面,新时代的社区治理是强调法治规范的治理,推动乡土性的社群精英参与治理,应避免个体能力不足、封建宗族式保护、搞群体特权等“人治”遗风。提升社群精英的社区治理参与效益,除了充分发挥传统优秀乡土文化的优势禀赋与功能,必须将法治规范贯彻到社区治理的全过程,推动“自治、法治、德治”的融合,保证治理过程的规范性、治理结果的合法性。

参考文献:

- [1]段成荣,邱玉鼎. 迁徙中国形态下人口流动最新趋势及治理转向[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(4):118-129.
- [2]王桂新. 改革开放以来中国人口迁移发展的几个特征[J]. 人口与经济,2004(4):1-8.
- [3]何晓斌,柳建坤. 中国城市社区中的户籍隔离、群内互动与邻里信任分化[J]. 社会学评论,2021(6):100-117.
- [4]李志刚,刘晔,陈宏胜. 中国城市新移民的“乡缘社区”:特征、机制与空间性——以广州“湖北村”为例[J]. 地理研究,2011(10):1910-1920.
- [5]刘启超. 社会网络对农民工同乡聚居的影响研究[J]. 经济科学,2020(2):101-115.
- [6]安德鲁·华尔德. 共产党社会的新传统主义——中国工业中的工作环境和权力结构[M]. 龚小夏,译. 香港:牛津大学出版社,1996:79.
- [7]叶敏,熊万胜. 人口流入型地区城乡基层治理的主要问题与地方创新经验[J]. 地方治理研究,2018(2):29-40.
- [8]刘炳辉. 超级郡县国家:人口大流动与治理现代化[J]. 文化纵横,2018(2):31-39.

- [9]朱侃,郭小聪,宁超.新乡贤公共服务供给行为的触发机制——基于湖南省石羊塘镇的扎根理论研究[J].公共管理学报,2020(1):70-83.
- [10]唐皇凤.新贤能政治:我国干部选拔制度的民主化与现代化[J].复旦学报(社会科学版),2016(4):144-154.
- [11]卢学晖.社区精英主导治理:当前城市社区自治的可行模式[J].宁夏社会科学,2015(4):99-103.
- [12]维尔弗雷多·帕累托.精英的兴衰[M].刘北成,译.上海:上海人民出版社,2003:13.
- [13]应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J].社会学研究,2007(2):1-23.
- [14]孔新峰,齐高龙.推进新乡贤融入农村基层治理的思考[J].北京行政学院学报,2022(1):40-46.
- [15]贺雪峰,仝志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J].中国社会科学,2002(3):124-134.
- [16]白现军,张长立.乡贤群体参与现代乡村治理的政治逻辑与机制构建[J].南京社会科学,2016(11):82-87.
- [17]胡鹏辉,高继波.新乡贤:内涵、作用与偏误规避[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(1):20-29.
- [18]颜德如.以新乡贤推进当代中国乡村治理[J].理论探讨,2016(1):17-21.
- [19]钱念孙.乡贤文化为什么与我们渐行渐远[J].学术界,2016(3):38-44.
- [20]郎友兴,张品,肖可扬.新乡贤与农村治理的有效性——基于浙江省德清县洛舍镇东衡村的经验[J].中共浙江省委党校学报,2017(4):16-24.
- [21]蔡禾,胡慧,周兆安.乡贤理事会:村庄社会治理的新探索——来自粤西Y市D村的地方经验[J].学海,2016(3):46-54.
- [22]许汉泽,徐明强.“任务型乡贤”与乡村振兴中的精英再造[J].华南农业大学学报(社会科学版),2020(1):32-43.
- [23]王文龙.新乡贤与乡村治理:地区差异、治理模式选择与目标耦合[J].农业经济问题,2018(10):79-84.
- [24]张兴宇,季中扬.礼俗互动:农村网格化管理与新乡贤“德治”协同逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):79-89.
- [25]孙敏.乡贤理事会的组织特征及其治理机制——基于清远市农村乡贤理事会的考察[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016(6):49-55.
- [26]王杰.新乡贤是传统乡贤的现代回归吗?——基于新乡贤与传统乡贤治村的比较分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(6):119-128.
- [27]吕萍,胡元瑞.人情式政策动员:宗族型村庄中的国家基层治理逻辑——基于江西省余江县宅改案例的分析[J].公共管理学报,2020(3):150-163.
- [28]刘传江,程建林.双重“户籍墙”对农民工市民化的影响[J].经济学家,2009(10):66-72.
- [29]樊昌志,李卫平.沿海开放城市新移民的城市认同与多元传播视野中的认同建构——基于惠州新移民现状的传播社会学研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015(6):154-158.
- [30]符平.青年农民工的城市适应:实践社会学研究的发现[J].社会,2006(2):136-158.
- [31]陈建斌,侯丹丹.基层政府社会矛盾治理能力评估指标体系构建研究——基于扎根理论的视角[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2022(2):29-37.
- [32]祝灵君.简论国家与社会关系中的权力授予[J].社会科学研究,2005(2):1-6.
- [33]杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2008:1-2.
- [34]公维友,刘云.当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(3):52-59.
- [35]沈寨.从“权威治理”转向“规则治理”——对乡贤治理的思考[J].民间法,2016(1):268-276.
- [36]文宏,林仁镇.城市基层治理共同体建构中的情感生成逻辑——基于佛山市南海区的实践考察[J].探索,2022(5):141-151.
- [37]陈伟东,许宝君.社区治理社会化:一个分析框架[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017(3):21-29.
- [38]陈波.语言和意义的社会建构论[J].中国社会科学,2014(10):121-142.
- [39]刘炳胜,张发栋,薛斌.由内而外的城市社区更新何以可能?——以X社区更新治理为例[J].公共管理学报,2022(1):121-133.
- [40]张雪霖.城市社区邻里关系性质研究[J].经济社会体制比较,2020(6):83-91.

- [41] 李晓斐. 当代乡贤: 地方精英抑或民间权威[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2016(4): 135 - 140.
- [42] 石智雷, 施念. 城市化进程中的社会保护不平等——农民工、外来市民和本地市民的比较分析[J]. 经济社会体制比较, 2019(2): 56 - 68.
- [43] 汪华, 陈玮. 地缘网络、乡土意识与农民工集体抗争——基于珠三角农民工集体停工案例的实证研究[J]. 学术界, 2016(1): 52 - 62.
- [44] 宋圭武. 乡村振兴与新乡贤文化建设[J]. 学习论坛, 2018(3): 41 - 46.
- [45] 舒隽. 乡村治理变迁与新乡贤的当代表达[J]. 浙江工商大学学报, 2018(5): 125 - 133.
- [46] 陈寒非. 风俗与法律: 村规民约促进移风易俗的方式与逻辑[J]. 学术交流, 2017(5): 108 - 117.
- [47] 公丕祥. 习近平法哲学本体论思想述要[J]. 法制与社会发展, 2023(1): 22 - 40.
- [48] 李健, 李雨洁. 链块结合: 超大城市社区政社协同治理机制创新——以北京市“回天地区三年行动计划”为例[J]. 北京行政学院学报, 2022(6): 21 - 29.
- [49] 高晓霞, 钱隆. 论政府绩效评估的责任政治逻辑[J]. 学习论坛, 2019(9): 62 - 70.

On the " Hierarchical Embedding-Gradual Adjustment" Mechanism of Community Elites Governance

TANG Yu-jin, WU Ke-chang

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510640, China)

Abstract: Under the background of "China migration", insufficient attention has been paid to the construction of urban homeplace-based communities governance in the academic circle. By constructing an analytical framework of "hierarchical embedding-gradual adjustment", we found that giving full play to the intermediary linkage role of rural urban community elite as the "key minority", promoting the adjustment and integration of the rule of law norms and social reasoning is an important content of the urban homeplace-based communities governance with Chinese characteristics. On the one hand, the community elite realizes the institutional embedding of governance participation under the confirmation of the power exercise subject, power supply and ability training of the grass-roots government. On the other hand, they build a social connection network with migrant farmers by using the local dialect as identity markers, and interact with migrant farmers based on their own social prestige according to customs and institutional rules, realizing the social embedding of governance participation. On this basis, they flexibly adopt four progressive strategies of information probing, reasoning guidance, legal advice and decision consultation to carry out community governance activities, shaping the adjustment process of the rule of law norms and social reasoning.

Key Words: urban homeplace-based communities; community elite; power interaction; cultural interaction; governance strategies