

基于内生社会组织的农村社会治理主体创新

——以广州市中新镇农村社会工作服务为例

苏志豪, 李健龙, 甘建文 (华南农业大学公共管理学院, 广东广州 510642)

摘要 礼法平衡和基层分权是农村社会治理要解决的关键问题。当前农村社会治理实践以外部力量推动为主、缺乏本土性主体的参与, 从而导致了农村社会服务成效不持久。该文基于广州市中新镇农村社会工作服务经验, 提出以内生社会组织培育作为推动农村社会治理变革的思路, 在剖析内生社会组织成为农村社会治理主体的契机和作用机理的基础上, 结合项目的3个典型内生社会组织案例, 总结培育内生社会组织的可能路径。

关键词 社会治理; 农村社会工作; 内生社会组织

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)31-0231-04

Main-body Innovation of Rural Social Governance Based on Endogenous Social Organization

—A Case of Rural Social Work Service in Zhongxin Town of Guangzhou City

SU Zhi-hao, LI Jian-long, GAN Jian-wen (College of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong 510642)

Abstract Legal balance and power separation at grass-roots level were the key problems to solve the rural social governance. At present, practice of rural social governance was mainly promoted by external force. Lacking the participation of local main body led to the short-time efficiency of rural social service. Based on the experience of rural social work service in Zhongxin Town of Guangzhou City, cultivation of endogenous social organization should be used to promote the reform of rural social governance. By dissecting the opportunity and mechanism for endogenous social organization becoming the main body of rural social governance, the possible routes to cultivate endogenous social organization were summarized according to the three typical cases of endogenous social organization.

Key words Social governance; Rural social work; Endogenous social organization.

传统农村社会推崇礼治, 经过人民公社阶段的集体化及改革开放阶段的去集体化后, 最终建立起村民自治体系。伴随着农村社会治理形式的变化, 农村社会治理主体也实现了从士绅到干部再到村民的转换^[1-2]。自1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》出台, 村民自治正式拉开帷幕, 经过多年的实践, 共存于“国家—社会”规范下的“乡政村治”没有符合预期, 暴露出“乡政”与“村治”难以衔接、运动式管理之风盛行、村民自治组织形式化、公共服务跟不上等问题。

农村社会工作作为一个新兴领域, 被视为改善农村社会治理的良方。20世纪初, 晏阳初、梁漱溟等人开展的乡村改造运动为农村社会工作积累了宝贵经验, 21世纪形成的江西万载模式^[3]及云南平寨开展的社会工作服务实践^[4]表明越来越多的学者开始采用农村社会工作的理念和手段介入农村社会。在实践过程中, 学界渐渐达成一个共识: 要改善农村社会治理, 必须让传统治理主体(村两委)实现良性转变, 并积极引导村民、社会组织等民间性力量参与进来。笔者剖析内生社会组织与农村社会治理相适应的内在逻辑, 阐述其在农村社会治理中的作用机理, 并基于广州市民政局农村基层政权建设社会工作服务项目在广州市中新镇的案例, 提出内生社会组织的培育对策。

1 农村社会治理的实践取向

1.1 农村社会治理的内涵 20世纪90年代以来, 西方社会因公共财政危机、全球化的整合趋势和整体性理念的兴起、公众诉求的多样化和迫切性而大力推动社会治理的研究与

实践^[5]。我国则在“善治”“小政府, 大社会”框架下, 于十八届三中全会审议通过《中共中央深化全面深化改革重大决定》, 首次提出创新社会治理, 其本质是政社分离, 将政府职能转型让渡的管理权力交予理性社会主体^[6]。

引申到农村场域, 农村社会治理指包括政府在外的公共权威在农村实现的多元共治。如何做到礼法平衡、如何在基层分权是农村社会治理要解决的关键问题。费孝通^[7]认为乡土社会依靠礼而非法, 乡贤、族贤、耆老是治理主体, 董建辉^[8]则从历史出发, 认为不能否认里正、乡官等准行政设置对维护传统秩序的作用, 提出要“礼治为主, 礼法兼治”。然而, “礼”的根源在于传统, 当前城市化和现代化进程将农村的共同记忆消磨, 传统历程中形成的非正式治理秩序的合法性在进一步消减。在现实社会, 指导与被指导关系的党委与村委本是实现基层民主和保障村民权利的重要主体, 但是, 部分村两委却合谋窃取农村集体利益, 使村民与村两委的关系恶化甚至敌对, 宗祠会议等非正式表达渠道被遗弃, 村民的意见被排除在农村社会治理之外。

1.2 从外部力量介入到内生组织培育的转变 农村社会表面上是经济贫困、文化贫困, 实际为“权利”贫困, 村民缺乏参与农村政治生活的权利。村民在社会参与过程中, 从对村两委充满期待, 到利益分配过程中察觉到种种不公, 形成了不愉快的参与体验, 从而以不参与的方式进行抗争。进入21世纪, 村民与村两委的政治冲突已经取代村民之间、村社之间的资源争夺成为农村矛盾的主流, 农村社会治理陷入困境^[9]。

面对如此严峻的治理形势, 学者们开展多种尝试, 寻找改善农村社会治理的对策。浙江武义的“村务监督委员会”模式、江苏南通的“纠纷调解系统”模式、广东云浮的“三级理事会”模式、山东东营的“民警村官”制度均是当前农村社会

作者简介 苏志豪(1991-), 男, 广东东莞人, 硕士研究生, 研究方向: 农村社会工作、社会管理。

收稿日期 2016-10-12

治理的代表模式,这些实践主要以理顺关系和具体功能发挥为主题,针对三级关系、村治结构、民主实现作出部署,深入到治安、调解、监督等领域,更多的是外在力量推动而形成改变^[10-11]。但是,该类实践依然在沿用问题视角,认为农村经济不发达、技术落后、人口素质低下、思想封建、村民参与农村社会治理是低效的,因此多采纳自上而下的行政治理。行政外在力量推动的社会治理需要各主体的整体性合作以及相应的制度供给,然而农村治理体系的碎片化使治理创新没有达到应有的效果。这种由领导人直接确定的变革缺乏本土性,难以调动村民参与的积极性,容易出现治理创新的孤岛现象和烟花现象,创新难以推广及持久^[12]。

近年来,农村社会工作日渐成熟,工作导向已从问题视角往优势视角转变,主张农村是有浓厚的根源,有传统的可利用资源,村民是有能力的。农村与城市属于不同的场域,有其独特的运作逻辑,改革治理体系追求的是本土适应而非机械统一,民间社会组织治理比国家大机器式治理更能展现村民的主体性地位,能作为当前治理体系的重要补充。通过挖掘优势、增权等方式,培育内生社会组织,将原子化的村民集合起来塑造集体权威,进一步开拓农村公共空间,建立参与渠道,将一切有利于农村社会治理的积极因素纳入进来似乎是更好的选择,有助于使治理体系更具有活力,成效得以持久,并且这种内在力量的发挥在理论上是可以推广到每个农村的。

内生社会组织强调其内生性,意指由本土村民组成和引导的,在农村中为完成特定的社会目标,执行特定的社会职能,并根据一定的规章制度而进行活动的共同体,是农村社会从无序到有序发展的一种状态和过程^[13-14]。按照组织功能,农村社会组织可分为家庭组织、政治组织、经济组织、社会公共服务组织等,该文指代的农村社会组织主要是社会公共服务组织这一类型。内生社会组织作为次级群体,是农村社会治理主体的重要组成部分。特尼斯曾用共同体指代农业社会,用社会指代现代社会,培育内生社会组织本质上是追溯农业社会初始的构建路径。

2 内生社会组织成为农村社会治理主体的契机

2.1 适应多元参与的社会趋势 在现代化、城市化进程中,农村精英流向城市,工作重心也随之转移,对农村社会的掌控兴趣有所消减。另一方面,在农村转型过程中,村民见识变得广阔,学会使用新型媒体等工具,其参与意愿日益强烈,精英把控农村社会的成本有所提高,更难以实现。精英治村的时代一去不复返,伴随着整体性理论、社会治理理论的兴起,农村社会治理走向多元主体共治的趋势已不可扭转。要弥补因精英离村而导致的参与主体真空则需要将视角从个体转向集体,把内生社会组织纳入农村社会治理主体。

2.2 农村社会治理体系转变的自由度更高 相对于现代化的城市,农村的各类制度不太完善既是劣势,也是优势。从优势视角来看,这种非科层、不僵化的灵活制度体系为农村社会治理主体的转变提供了操作空间。法治虽然是社会治理的重要指标,但人情浓厚的农村,完全的法治容易适得其

反。无论是费孝通先生提出的“礼治”,还是其他学者倡导的“礼法平衡”,均没有否认“礼”对稳定农村社会秩序的重要性。将个体凝聚成社会组织,本身就带有一定的历史传统的影子,符合村民的参与习惯。内生社会组织承载着部分“礼治”的功能,容易获得合法性地位,运用非正式手段,影响着个人行为 and 村务开展。

2.3 符合社会治理本土化要求 农村本土人才正在日益流失,仍居住在村内的多是老人、妇女、小孩这类弱势群体,管理者往往忽视该群体的优势,认为他们的参与是低效、甚至无效的,因此主张外来力量的介入。但实践表明,这种自上而下的行政治理不适宜农村的本土环境,介入过程面临众多阻力,服务成效容易消退。并且,外来人才容易流失,如我国的援藏、援疆等西部大开发活动均面临外来人才服务时间到期后需要撤离的问题。外来力量的推动是短暂的,唯有挖掘农村的内生动力才能使转变持久。内生社会组织由本地村民组成,他们对农村有归属感,对村落的历史和村民的需求有一定的了解,治理手法更具有本土性。引导村民组成社会组织,把组织目标定为积极参与村务管理,承担公共责任,将真正做到从“授人以鱼”到“授人以渔”的转变。

3 内生社会组织对农村社会治理中发挥的作用机理

改善农村社会治理任重而道远,仅靠基层管理者和外来组织的力量是不够的,它需要每位村民的参与,社会组织作为内生动力的代表,将会在农村社会治理体系中发挥重要作用。

3.1 引导村民有序参与政治生活 大部分村民比较关注农村事务,但缺乏参与的途径。当村民需要捍卫切身利益时,只能通过行为失范和暴力冲突获得当权者的重视。农村不像城市拥有完善的法律制度和社会保障机制,资源分配多由村两委掌控,村民以个人名义参与,容易遭到报复。建立内生社会组织,将处于边缘化的村民整合,以集体身份参与政治生活更符合当前的参与环境。

内生社会组织作为村民参与政治生活的重要形式,是在一定组织章程下活动的,这种自发秩序将规范村民的参与行为,使村民的盲目性、情绪性、冲动性参与转向规范化、程序化、理性化参与^[15]。内生社会组织秉承着合作的态度与村两委发生联系,将加深村民对基层管理者的了解,破除刻板印象,也将带来更多的合作机会。与村两委共同开展活动,既能减轻村两委的工作压力,又能使内生社会组织获得合法性身份,达到双赢。村两委对内生社会组织的认可将推动民主化进程,村民自此就拥有合法化的参与渠道,有助于共同推动农村基层建设。

3.2 整合利益诉求 随着经济的快速发展,农村问题日益复杂化,村民需求日益多样化,对治理体系提出更高的要求。近年来,我国群体性事件频发的一个重要原因是村民的诉求没有得到重视和满足。面对村民提出的众多诉求,村两委应该首先满足哪一项始终是一个难题。因此,只能简单地以同一诉求表达人数的多少作为衡量的重要标准,个体的诉求表达一般难以起作用。

内生社会组织作为民意表达的组织化形式,使村民有了与当权者平等交流的机会。它将分散的村民集合,以集体的力量反映利益诉求,将使村两委的决策更具有针对性,实现村民利益最大化。受限于农村的资源总量,村两委不可能满足村民的一切诉求,干群矛盾不断积累,内生社会组织可作为个体与基层管理者之间的缓冲地带,让孤独的村民找到归属感,满足其社会交往、娱乐等需求,将矛盾解决于组织内部,起到安全阀的作用。

3.3 协助村两委开展专项工作 处于行政体制末梢的农村基层政权既代表着村民行使权力,又需要执行上级政府繁多的行政指令,被形象地形容为“上面千条线,下面一根针”。除了完成基本的行政事务外,村两委还需承担开展农村专项工作的任务,农村专项工作主要包括计划生育、扶贫、环保、治安、移风易俗等。部分当权者文化水平较低,官本位思想严重,将所有工作包揽,但其精力有限,只能采用相对简单、直接的方式开展工作,这种简单、粗糙的工作方法不能让村民满意,村民的“不配合”情绪高涨。鉴于工资过低,大部分村两委都有副业,进一步削弱了其开展专项工作的热情。

要做好农村专项工作,切不能忽略村民参与的重要性,因为村民的理解、接受、遵守是专项工作成败的关键,可成立治安小组、环保小组等内生社会组织承担专项工作,鼓励村民自主管理,减轻基层管理者工作压力。内生社会组织深入到专项工作内部,有助于加深对专项政策的理解,还可向其他村民宣传政策内容,引导村民从消极被动转为积极主动。

3.4 提供其他社会服务 受制于城乡二元结构体制,农村公共服务投入远不如城市,只能为村民提供最低层次的保障,难以满足村民的高层次服务需求。村两委文化水平较低、行政工作压力大,一般不开展行政指令以外的社会服务,村民的逐利性导致其对社会服务方面的参与度较低,更希望成为服务的免费使用者。因此,农村多元化和高层次的社会服务基本是一片空白。

内生社会组织作为农村社会治理的重要主体,其公共性、非盈利性特征决定了其对社会服务提供上的责任。由内生社会组织提供社会服务可作为官方服务体系的重要补充,这种方式将降低交易成本,服务效率更有保障。内生社会组织引导更多的村民参与社会服务,培育村民的公共精神,有助于建立全方位的社会服务保障体系。

3.5 实现资源的流通 内生社会组织可作为资源的中介者,通过挖掘内部资源和链接外部资源,实现资源的互通,优化资源配置。农村有许多潜在的资源,但没有得到重视和挖掘。村内大多有图书馆、老人活动中心等场所,但缺乏专人管理,基本处于荒废状态。内生社会组织可以作为这些功能室的管理者,带领义工清洁场地,定期向村民开放,使资源利用最大化。一些热心村务的村民因不信任村两委而对参与村务持冷漠态度,内生社会组织可担任个体和基层管理者之间的协调者,调动该群体参与到村务中,为农村社会治理注入新的活力。

内生社会组织还可以链接外部资源,将社会上各种积极

因素吸纳到服务体系中。如与外界的慈善基金会、社会组织对接,以开放的态度欢迎这些主体参与农村服务,开展多形式合作。特别是为农村引入在校大学生资源,以志愿者队伍的形式深入到农村,开展农业培训、医疗服务、义教服务等,为村民与大学生提供交流的机会,建立深厚友谊,为农村未来发展打下基础。

4 农村内生社会组织的培育路径

广州市民政局农村基层政权建设社会工作服务项目秉承广泛培育内生社会组织的工作思路,从村民的需求出发,营造良好的社会参与氛围,运用社会工作专业手法增强村民间的互助,引导内生社会组织关注乡村建设,协助村两委进行农村基层管理,提升农村基层自治水平。自项目开展以来,社工共建立内生社会组织 270 个,有丰富的培育经验。中新镇田美村的广场舞小组、乌石村的榕树头议事会、三迳村的阳光义工队成立均超过 3 年,参与对象分别为妇女、老人、中学生,是村内最普遍的群体,具有一定的代表性和推广意义。

4.1 掌握农村权力格局,与相关主体建立良好关系 布迪厄的场域理论指出:场域是各种位置之间的客观关系的网络和构型,它是力量的场域,也是斗争的场域,按照以游戏规则划分场域的标准,农村属于有独特运作逻辑的场域,场域中各主体的地位由其资本拥有量决定。在社会变革过程中,村两委成为了村民的代言人,在土地流转、政策执行、福利提供等方面有重要的影响,他们是政治资本的代表,通过行政任命行使政治权威。经济转型中的利益获得者则行使经济权威,掌握集体记忆和传统技能的老人则代表着文化权威,他们对农村的发展起着举足轻重的作用。社工要在村内培育社会组织,必须与这些权力主体建立良好关系,争取他们的支持。

在社工介入前,农村场域已经存在各种类型的社会组织,经过长久的互动,形成了一套隐性和稳定的资源分配机制,当建立一个新的社会组织时,必然会使常态格局发生一定变化。因此,必须与相关的社会组织沟通,避免在公共空间的使用、公共资源的争夺上产生新的隔阂,这种隔阂会成为内生社会组织前进的阻力,严重的话会发展成为新的不稳定因素。所以在培育田美村广场舞小组时,社工并没有一开始就将场地定为篮球场,为避免损害篮球队的利益,造成不必要的误会,当广场舞小组希望将场地转移到篮球场时,社工引导广场舞小组与篮球队协商,最后征得对方的同意,获取到宽敞和灯光通明的活动场地。

新培育的内生社会组织还应注意与外来组织协同相处,避免出现参与不当、摩擦等行为。越来越多的志愿团体、基金会等介入农村,能打破农村资源匮乏的限制,为内生社会组织提供所需资源。了解其扶助意向,与其真诚合作,有助于强化内生社会组织的支持网络。

4.2 充分把握需求,活动形式符合农村特性 只有符合农村的普遍性特征和广大村民意愿的内生社会组织,其生命力才会蓬勃。在城市,无论举办什么类型的组织,在覆盖度广阔的服务对象中,总有人愿意参与。而在当今空心化严重的农村,村内常住人口较少,倘若组织类型不能符合村民的特

性,则难以成功。村民只有对服务感兴趣,并参与其中,才能体会活动中蕴含的社会工作专业意义,才有可能被培养为在地的资源,实现自我服务。因此,把握需求是组织培育的基础。

关注村民共同面临的问题与挑战是组织培育的重要契机。社工正是敏锐地发现乌石村老人十分关心教育城拆迁补助问题,先从冬瓜种植这种能力要求较低的讨论议题入手,后期引导成员将议题转为教育城征地上,以公共议题吸引村民参与,成功建立榕树头议事会。

此外,安排的活动要尽量排除制约成员参与的客观因素。社工需要正确评估村民的空闲时间,在农忙季节,把活动定在下午村民下田的时间,则可能会致使活动无人参加。在村民辛苦劳作后,社工要注意不要组织一些对体力要求较高的活动,该举措会使内生社会组织更接地气、更富有生命力。

4.3 与村民共同经历和感受,以人情关系促进培育成效 政治机制由权力驱动,市场机制由利益驱动,社会机制则是由共识驱动的,特别是在依然保有差序格局特征的农村社会,这种运作逻辑则尤为明显。要动员村民组建内生社会组织,社工必须与村民共同经历和感受,让村民发现自身的无限可能,这也是社会工作专业性的重要体现。

社工提供的服务要传递出“此时此地我们与你们同在”的讯息,每天坚持与村民一起活动,形成活动惯性,这种共同的参与经验是独特的,它会成为社工与当地村民专业关系的催化剂,提升服务效果,也与农村的人情社会特征相吻合。

在培育田美村广场舞小组时,社工始终坚持和陪伴在小组成员身边,这种全身心的投入感动了村民,广场舞慢慢从一种兴趣变成妇女们生活不可或缺的一部分。

4.4 培育组织领袖,建立组织章程 除了社工的努力外,本土领袖的无私付出也很重要。在农村,创立社会组织易,维持社会组织难,社工作为一个外来者,终将要离开,让社会组织自主开展活动是社会工作专业的重要目标。实现该目标的关键是确立本土领袖,培育内生动力,继续推动小组发展。

农村秉承的是人情法则而非契约法则,深受农村文化熏陶的村民愿意承担责任的并不多。社工应注意在活动中挖掘本土人才,重点接触参与热情较高、熟悉本村落、有一定号召力的村民,有意识地增强他们的信心及主人翁意识。社工向其普及社会工作服务理念,在后期给予其自行带领小组的机会,使其有意愿和有能力担任组织领袖角色。

建立组织章程,在章程框架下运作是内生社会组织从无序到有序转变的重要环节。组织章程建立成本小、程序灵活,符合农村社会的文化习惯,作为一种内化的规则意识,对

组员的行为有一定的控制力。在培育三迳村阳光义工队的案例中,社工与本土领袖一起,组织全体成员共同商议,形成成文的组织章程,所有成员在文件上签名,并设计了队标、队服等统一标志物,以此约定组织的日常运作规则和建立成员的归属感。

4.5 推动意识觉醒,参与公共服务 在城市化变革过程中,老人、妇女、小孩是农村的弱势群体,他们的声音容易被基层管理者的忽略。在屡次参与受挫后,容易形成无助感,认为公共事务与己无关,社会参与的热情降低。

社工可通过组织口述史活动,询问村落过去的历史,让村民发现老人身上的经验价值;开展妇女学堂,激发妇女的权利意识;组建学生义工队,让孩子看到自身改变家乡的潜力。帮助村民挖掘自身优势,增强参与信心,强化能力感。也可为组员链接各种资源,邀请有成功参与体验的村民分享参与经验,让组员看到社会参与的积极因素,克服心理障碍。

当村民加入内生社会组织后,社工进一步推动其意识觉醒,引导村民将关注的焦点从组织建设提升到村落发展,开展各种社会服务,参与到农村社会治理体系中。参与的村民收获意识的转变和参与能力的提升,有助于在小组成长阶段积极投身到公共议题讨论、尊老爱幼、文艺表演等事务中。

参考文献

- [1] 张和清,古学斌. 重塑权威之下的善政格局:中国乡村治理困境分析[J]. 人民论坛·学术前沿,2012(10):18-26.
- [2] 刘同君. 新型城镇化进程中农村社会治理的法治转型:以农民权利为视角[J]. 法学,2013(9):44-51.
- [3] 蒋国河. 社会工作与新农村建设:需求与应答[J]. 求实,2010(7):85-87.
- [4] 古学斌,张和清,杨锡聪. 专业限制与文化识盲:农村社会工作实践中的文化问题[J]. 社会学研究,2007(6):161-179.
- [5] 孙晓莉. 西方国家政府社会治理的理念及其启示[J]. 社会科学研究,2005(2):7-11.
- [6] 梅纳新. 创新社会治理体制下农村留守儿童教育问题探析[J]. 中国教育刊,2014(10):42-44.
- [7] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,1985:48-53.
- [8] 董建辉. 传统农村社区社会治理的历史思考[J]. 中国社会经济史研究,2002(4):92-97.
- [9] 柳建文,孙梦欣. 农村征地类群体性事件的发生及其治理:基于冲突过程和典型案例的分析[J]. 公共管理学报,2014(2):101-114.
- [10] 戴冰洁,卢福营. 农村基层社会治理的权力调控模式创新:写在后陈村村务监督委员会诞生十周年之际[J]. 浙江社会科学,2014(6):80-86.
- [11] 徐炜,陈民洋. 农村社会治理创新模式的持续发展问题解析[J]. 江汉论坛,2015(1):63-68.
- [12] 卢福营. 论农村基层社会治理创新的扩散[J]. 学习与探索,2014(1):46-52.
- [13] 孙秀艳. 从外生权力到内生权力:我国社会组织的演化机制研究[J]. 中共福建省委党校学报,2009(6):49-55.
- [14] 门淑敏. 社会管理创新视野下我国农村社会组织角色定位[J]. 社会主义研究,2012(2):74-76.
- [15] 沈海燕. 农村社会组织发展对中国法治化作用的思考[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2011,11(5):152-157.

(上接第223页)

- [11] 孟繁星,周建国. 现代农业发展中新型农民培养对策研究[J]. 安徽农业科学,2012,40(32):16022-16025.
- [12] 郭剑钧,曹晓东,孙天春. 陵川县发展现代农业的瓶颈与对策[J]. 农产品加工(创新版),2012(10):70-74.
- [13] 辛一兰,王宏芳,李慧奇. 千阳县现代农业发展措施[J]. 现代农业科

技,2012(6):385-386.

- [14] 李光仕,李丽媛,陆泉宇. 转变传统农业观念,发展平乐现代种植业[J]. 广西农学报,2016,31(2):76-78.
- [15] 陈潇,王承武. 新疆奇台县现代设施农业发展现状及模式研究[J]. 山西农业科学,2016,44(8):1214-1219.