

# 村社赋权何以提升乡村治理能力?

——以四川战旗村村组织再造过程为例

张 龙,张新文\*

(南京农业大学 公共管理学院,江苏南京 210095)



**摘要** 拥有多维复合型权力的村社组织是提升乡村治理能力的关键,而不同来源的村社赋权塑造了乡村治理能力的不同面向。基于村社赋权的分析框架,对四川战旗村村组织再造过程进行分析,研究发现:村社组织的权力来源于乡土社会、国家与市场的递进式赋权。首先,乡土赋权是一种内源性的赋权,村社内生的土地资源与社会资源赋予村社组织丰富的实践权力,形塑村社组织的连带式治理能力,促进村庄社会秩序和公共价值的再生产。其次,国家赋权是一种“能促性赋权”,即通过党建、试点、项目赋权赋予了村社组织能动性的政治权力,强化村社组织的统合型治理能力,建构以基层党组织为核心的“一核多元”的乡村治理体系,优化乡村治理结构。最后,市场赋权遵循着一种嵌入性赋权的逻辑,在资本、人才和技术赋权的过程中为村社组织提供可持续运作的市场权能,增强村社组织的经营型治理能力,有利于在维系乡村治理秩序的基础上促进乡村发展与共同富裕。因此,无论是乡土社会,还是国家和市场,都要注重赋予村社组织可支配的资源与权力,在此基础上增强村社组织的治理与发展能力。

**关键词** 村社赋权; 乡村治理; 治权; 村社组织再造

**中图分类号:**C911    **文献标识码:**A    **文章编号:**1008-3456(2023)05-0109-11

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwxb.2023.05.011

乡村治理是国家治理的基石,提升乡村治理能力是实现国家治理效能的重要一环。乡村治理能力包含了维系乡村治理秩序、建构乡村政治认同、促进乡村可持续发展等多维度的能力。提升乡村治理能力的关键在于增强乡村治理的组织能力,建立能够凝聚与整合各种资源的村级治理组织体系。十八大以来,党中央高度重视村级组织体系建设与组织能力提升,党的十九大报告明确提出“以提升组织力为重点”的基层组织建设要求。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,提出要“完善村党组织领导乡村治理的体制机制,建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系”。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于规范村级组织工作事务、机制牌子和证明事项的意见》进一步指出“以增强村党组织领导的村级组织体系整体效能为主线,以为村级组织和村干部松绑减负为目标,不断提高农村基层治理水平,为全面推进乡村振兴提供更加坚实的组织保证”。但在当下的乡村社会场域内,乡村治理面临着村级组织体系软弱涣散,治权弱化,治理失序等结构性、体制性困境<sup>[1]</sup>,如何通过赋权增能的方式,赋予村社组织多维度的<sup>[①]</sup>、可支配的治理资源与治理权力,并在此基础上提升乡村治理能力,成为一个值得关注的时代议题。

收稿日期:2022-11-11

基金项目:国家社会科学基金项目“社会质量视角下乡村治理与乡村振兴研究”(18BGL171)。

\*为通讯作者。

① 本文所提出的村社组织并非一个单一的组织个体,而是由基层党组织、村民自治组织以及集体经济组织构成的“三位一体”的、相互支撑的、复合型的组织体系与组织网络,这种村社组织具有其他单一的政治、经济或社会组织所不具备的资源统合能力与组织动员能力。

学界对基层组织体系与乡村治理能力之间关系的研究,主要是从基层政治组织、村庄经济组织、政经融合三个维度的研究路径展开。第一,基层政治组织维度,聚焦于村民自治组织和基层党组织对乡村治理效能的影响。有学者指出,村民自治组织愈益被上级行政组织所裹挟与吸纳,造成了村级治理行政化和行政遮蔽政治的双重弊端<sup>[2]</sup>,同时这种行政化倾向导致了基层党组织在乡村场域的边缘化与悬浮化,损蚀了基层党组织的权威性与合法性<sup>[3]</sup>。因此,要遵循党建引领乡村治理的“嵌入式整合”逻辑,通过党建引领、组织嵌入和要素整合等途径为乡村自治组织赋权增能<sup>[4]</sup>,在党领群治、党群共治的基础上建构“一核多元”的乡村社会治理共同体<sup>[5]</sup>。第二,村庄经济组织维度,强调村庄集体经济组织、合作经济组织对乡村治理的功能性价值,认为集体经济的发展为乡村治理提供了内生性的“财政基础”,有利于激活乡村治理动能<sup>[6]</sup>、再造村庄政治博弈空间,激活村民的政治参与动机<sup>[7]</sup>;此外,集体经济组织作为“村两委”的补充组织,在连接农户与市场、政府、企业的过程中发挥着重要的中介与纽带作用<sup>[8]</sup>,能够更有效地提升乡村治理主体的治理权威、丰富治理资源、优化治理手段<sup>[9]</sup>。第三,政经融合视角认为乡村政治组织与集体经济组织具有组织同构与职责相容的特征<sup>[10]</sup>,这种村社一体的组织结构具有多重组织优势与治理效能,能够有效感知农民群众的公共物品与公共服务的需求结构与利益偏好<sup>[11]</sup>。

综上所述,乡村基层组织体系与乡村治理能力之间呈现出较强的结构性关联,这为本文提供了丰富的理论与实践基础。但需要注意的是,上述研究仍有进一步推进的空间。第一,基层政治组织维度虽然指出通过党建引领与群众路线的方式消解乡村自治的科层化弊端,但党建引领缺乏凝聚与组织群众的利益联结纽带,易陷入就党建论党建的闭环窠臼。第二,村庄集体经济组织擅长利用利益工具吸纳与聚合村民参与集体行动,但缺乏对村庄集体经济组织在村庄整个组织体系与组织网络中的地位与功能分析。第三,政经融合视角虽然注意到了“三位一体”的村社组织是当下大多数村庄的客观理性选择,同时拥有单一的政治组织或经济组织所不具备的治理权力与治理资源,但缺乏对这种资源与权力来源及其生成逻辑的因果分析。因此,本文建构了村社赋权的理论分析框架,从“乡土赋权—国家赋权—市场赋权”三个维度出发,以四川省战旗村为个案分析对象,探讨该村村社组织再造的赋权过程与权力来源及其所产生的乡村治理效能。

## 一、分析框架:村社赋权的理论基础及其运作机制

### 1. 社区赋权理论

社区赋权理论的核心是赋权,无赋权便无治理。赋权理论又称增权、激发权能理论,最早由社会工作学者提出,后来被广泛应用到管理学、政治社会学等领域。在社会工作领域,赋权的核心在于赋予弱势者群体控制资源的能力,激发他们的权力效能感<sup>[12]</sup>。管理学领域的赋权是在与授权对比的过程中产生的,著名管理学家 Mills 指出,赋权是指下属获得决策和行动的权力,较之授权,赋权意味着被赋权的人有更大程度的自主权、独立性与能动性,有利于降低被赋权者的无权感,激发其责任意识。在对下属赋权的过程中,领导自身的权力也会有所增强,有利于提升组织合力与管理效能<sup>[13]</sup>。政治社会学领域的赋权理论代表人物是乔治·米格代尔,他用“社会中的国家”这一模型表明国家与社会之间绝非断然两分,更非简单对立与对抗,而是一种相互依赖、相互交织、相互形塑的关系,且国家与社会能够相互赋权,即通过有效互动增强双方的权力,在相互强化中实现权力的正和博弈<sup>[14]</sup>。综合这三个学派的赋权理论可以得出以下几点启示:一是赋权并非虚拟的形式主义,其目的在于增强被赋予者对所需资源的实际控制能力;二是赋权具有激励效能,能够激发被赋予者的责任意识和使命意识;三是赋权的过程是一种双向互动的过程,赋权者与被赋权者在赋权的过程中可以增强双方的权力,实现两者之间的共生共赢。

在赋权理论的基础上,西方发达国家将赋权引入到“社区复兴运动”的实践中,希冀通过社区赋权形塑政府与社区之间互嵌共生的合作伙伴关系,社区赋权在这里主要是指赋予社区相应的资源、权力与机会,提升社区参与政策制定的影响力<sup>[15]</sup>。有学者将社区赋权理论引入中国,拓展了社区赋权

的内涵与外延,创设了符合中国治理情境的社区赋权理论,认为社区赋权指的是政府给予社区相应的资源和权利、激发居民的参与意识、增强居民参与治理能力的过程<sup>[16]</sup>,从社区赋权的指向来看,社区赋权蕴含着作为过程的赋权和作为结果的赋权双重指向,前者指向政府赋权于社区的互动过程,后者指向社区治理能力的提升。在此基础上,有学者将社区赋权理论运用到社区治理创新实践中,指出社区赋权能够增强社区主体的资源整合能力、激活社区治理的积极性和能动性<sup>[17]</sup>,推动基层社会治理共同体构建,提升基层治理效能<sup>[18]</sup>。从总体上看,社区赋权强调在“强国家—弱社会”的背景下政府如何通过纵向赋权培育社区的自主治理能力,降低社区居民的“无权感”,增强他们的政治效能感。本文正是在社区赋权理论的基础上建构了村社赋权理论。

## 2. 村社赋权及其运作机制

村社赋权与社区赋权具有相似之处,两者都注重培育社区治理能力,激发属地居民的参与意识与参与能力,且都包含了“作为过程的赋权”与“作为结果的赋权”的双重指向。但两者也有显著的差异:第一,从赋权对象来看,社区赋权的对象是城市社区组织,主要包含社区党组织和社区居委会;而村社赋权的组织基础是村社组织,这种村社组织是由基层党组织、村民自治组织以及集体经济组织等多重组织构成的组织体系,虽然城市社区和农村社区都包含基层党组织和群众自治组织,但农村社区的村社组织体系是一种组织同构与职责相容的复合型组织,因此与社区赋权相比,村社赋权适用于农村社区。其次,从赋权主体来看,社区赋权强调政府是社区赋权的主体,决定着社区资源与机会的配置,社区是政府赋权的被动接受者;而村社赋权的主体不仅包括政府,还包含乡土社会与市场,承载着国家、市场和乡土社会的复合式赋权,且村社组织并非仅仅是赋权的对象,而是具有能动性的赋权主体。最后,从资源禀赋来看,乡村社区比城市社区拥有更厚重、更丰富、更完整的内生性资源,比如土地集体所有制所承载的物质资源以及熟人社会所蕴育的文化网络资源,因而村社组织比城市社区组织具有更强的主体性与能动性。

具体地讲,村社赋权指的是以维系乡村秩序为基础,以促进乡村发展与共同富裕为目标,通过乡土社会、国家和市场的复合性赋权,赋予村社组织不同面向的资源与权力,以增强村社组织的治理能力的过程<sup>[19]</sup>。村社赋权具有以下几个方面的特质:第一,村社赋权是一个中层分析概念。村社组织处在国家、市场与乡土社会的接点部位,对上可以承接国家、市场赋权,对下可以汲取乡土社会的资源,也能够赋权于村民,激发村民的参与意识与政治效能感,增强村民参与治理能力。第二,村社组织的能动性。在村社赋权的过程中,村社组织既是赋权的对象,也是赋权的主体,能够自我赋权。从客观角度来看,其他利益相关者在理性能力有限的基础上,需要与村社组织进行资源交换以获得自身存续与发展所需要的权力与资源;从村社组织主观能动性视角看,村社组织在与其他主体互动的过程中并非被动的依赖者,而往往能够主动获取可持续发展所需要的信息、机会和资源。第三,村社赋权的双向性。乡土社会、国家、市场在赋权于村社组织的过程中,村社组织同时反向赋权于相对应的主体。因此,村社赋权的过程也是村社组织再造的过程,是村社组织与其他利益相关主体相互渗透、相互形塑与相互增权的过程。

从运作机制来看,激活乡村内生性治理能力有赖于乡土、国家、市场三重机制的递进式赋权。首先,乡土赋权是一种内源性的赋权,构成了村社赋权的物质基础与社会基础。一方面,土地集体所有制基础上的“产权赋权”赋予了村社组织与村社成员完整的、边界清晰的土地权能,提升了村社组织的产权实施能力<sup>[20]</sup>;另一方面,村庄场域的社会关联网络赋予了村社组织“在地化”的社会权威<sup>[21]</sup>,提升了村社组织的村庄影响力。这种基于“产权赋权”与社会关联赋权的双重赋权能够赋予村社组织发挥实际效能的“实践权力”<sup>[22]</sup>,正是这种“实践权力”能够形塑村社组织的连带型治理能力,从而促进乡村公共秩序的再生产。

其次,乡土内源性赋权虽然再造了村社组织的主体性,撬动了乡村内生性权威动能,但乡村社会并非是一个封闭的内循环系统,无法在真空的环境中独立运行,需要从外界获取信息、资源与能量,易言之,仅仅从乡土社会内部汲取资源无法满足村社组织再造的需要,尤其是在乡村振兴战略“高位

推动”的背景下,村社组织亟需从国家资源下乡中获取更权威的组织、政策与制度能量,国家赋权正是在这样的背景下应运而生。具体地讲,国家赋权是一种“能促性赋权”<sup>[23]</sup>,主要通过党建赋权、试点赋权、项目赋权等方式增强村社组织的政治权力。这种政治权力在“政治势能”的作用下能够强化村社组织的统合型治理能力<sup>[24]</sup>,在此基础上优化乡村治理结构,建构乡村政治认同。

最后,乡土资源内源性赋权所生产的实践权威与国家资源能促性赋权所强化的政治权力合塑了村社组织的社会主体性与政治能动性,但仅仅依赖这两个维度的赋权无法充分激活村社组织的发展动能,这就需要市场赋权为村社组织再造集聚可持续的市场资源与市场能量。市场赋权遵循着一种嵌入性赋权的逻辑,通过市场中的资本、人才、技术等稀缺要素赋权的方式<sup>[25]</sup>,塑造村社组织的市场权能。从乡村治理的角度看,市场赋权能够让村社组织利用市场权能增强村社组织的经营型治理能力<sup>[26]</sup>,从而促进乡村可持续发展与共同富裕。

## 二、“战旗道路”:村社组织再造的实践过程与赋权机理

为了进一步阐述村社组织再造过程中的赋权过程,本文以四川省战旗村村社组织再造为例。战旗村位于四川省成都市郫都区唐昌镇,地处郫都区、彭州市和都江堰市三区交界处,总面积5.36平方千米,耕地面积5441.5亩,有16个村民小组,共1445户,人口4493人<sup>①</sup>。2018年2月12日,习近平总书记到战旗村视察乡村振兴和集体经济的发展工作,对战旗村的集体经济发展成就给予了充分的肯定,称其“战旗飘飘,名副其实”。战旗村长期以来始终强调村社组织在乡村治理与乡村发展中的核心价值,坚持以村集体所有为底线、保障村民利益为根本的乡村治理原则,在实践中形成了“一统、两制、三集中”的村社组织再造与乡村治理的模式<sup>②</sup>,呈现出了一个村社组织提升乡村治理效能的“共建、共治、共享”的崭新局面。从村社赋权的运作机制来看,战旗村的村社组织再造过程遵循着乡土内源性赋权、国家能促性赋权与市场嵌入性赋权的递进式赋权进程。

### 1. 乡土内源性赋权与实践权力的生产

乡土内源性赋权聚焦于乡村场域内部的土地资源与社会资源赋予村社组织丰富的实践权力。从土地资源赋权角度来看,土地是乡村场域内部最为核心的生产与保障资源,土地集体所有的产权制度与产权安排为村社组织提供了在地化的物质资源,赋予了村社组织调整、支配与整合土地的权力与空间。在战旗村的村社组织再造的实践过程中,土地集中治理一直贯穿其中,土地集中的过程同时也是土地赋权的过程。与全国大多数村庄一样,战旗村在改革开放之后通过土地承包调动了农民的生产积极性,但随着经济社会的发展,土地在农民收入中占比下降,加之土地细碎化造成了农民生产经营过程中的“反公地悲剧”与经营效率损失,造成了农民对土地的依赖性下降,正是在这样的背景下,战旗村通过成立土地股份合作社强化了对土地的流转、经营与管理,截至2019年年底,合作社集中土地1937亩,通过土地的集中治理,战旗村获得了对村庄的统一规划、统一实施与统一治理的权力。需要强调的是,在战旗村土地集中的过程中,土地集体所有所赋予的村社权力并非能够随意侵占与挤压村民的土地权利,而是通过“三权分置”的制度设置既明确了村民对土地承包权的占有、使用、收益权能,同时又通过土地经营权的可流转性确定了村社集体的土地调整权力,为土地的集约化、规模化经营提供了双方满意的可行路径。

从社会资源赋权角度来看,乡土场域内部长期累积的集体信任与社会关联赋予了村社组织可资利用的社会权威。在集体信任维度,战旗村通过村集体的积极作为累积了较为深厚的集体信任,比如在改革开放之前,战旗大队通过“以农养武、以武促农”的策略把一个贫困大队发展为粮食产量位居全县前茅的先进大队<sup>③</sup>,改革开放之后,村集体创办了多种集体企业发展集体经济,并在集体资产

① 此处数据是2020年原战旗村与金星村合并之后组成的新战旗村的数据。

② 即通过“全村发展统一规划,实行村级资产集体所有制、土地经营股份合作制,土地集中经营、村民集中居住、产业集中发展”等模式增强村社组织的治理能力。

③ 战旗村(大队)在20世纪70年代确立了“以农养武,以武促农”的策略,通过这种准军事化的动员策略有利于提升农业生产效率。

流失严重的情境下通过保障集体资产强化了村民对集体的政治信任,增强了村集体的号召力和公信力<sup>[27]</sup>。在社会关联维度,内生于村庄的血缘关系、地缘关系与经济社会分层所产生的社会契约关系所编织而成的传统与现代相互交织的社会关联网络,赋予了村社组织能够发挥实际效能的实践权威。在战旗村庄空间场域内,每个村民小组大致上与传统的宗族单元重合,村民们大多交往密切、相互熟悉,是真正意义上的熟人社会,这有利于村社精英利用传统的家族网络与亲缘信任形成关系型的村社权威,在此基础上逐步扩大权威的影响力。另一方面,村社精英凭借自身的能力禀赋获得了社会地位与个人威信,建构起对村庄的影响力和支配力。战旗村村社精英所具备的政策学习、统筹规划、资源汲取、市场经营等多维度的复合能力对村庄的治理与发展至关重要,比如成都市在开展城乡建设用地增减挂钩政策试点之后,战旗村现任党委书记通过解读政策精髓,积极向上级国土资源部门“要政策”,通过积极争取将战旗村列为试点村,释放了村庄建设与发展的资源空间。此外,党委书记还通过自身的资源引进市场资本,促进了村庄产业发展。总之,村社组织在土地资源赋权、社会关联赋权与村社精英赋权的动态交互过程中实现了实践权力的生产与再生产。

## 2. 国家能促性赋权与政治权力的强化

如前所述,国家能促性赋权主要是通过党建赋权、试点赋权、项目赋权等方式增强村社组织的政治动员、资源链接与项目整合权力。首先,党建赋权是通过编织党的组织网络强化基层党组织建设,赋予村社组织正式的、刚性的、显性的政治资源,为村社组织再造提供坚强的组织保障。在战旗村基层党建的实践过程中,村党委通过编织“纵向到底、横向到边”的全覆盖型组织网络以增强村社组织的权力厚度<sup>[28]</sup>。在纵向延伸维度,通过网格化党建延伸党的组织链条,强化党组织领导与服务功能,例如战旗村党委将党员干部下沉到16个村民小组,建构行政村层面的党委、村民小组层面的党支部以及村民小组之下的党小组三级联动网络,打破党组织纵向延伸的层级壁垒与空转悬浮。在横向拓展维度,主要是将基层党组织渗透到新经济组织和新社会组织等“两新组织”中以扩展党组织的覆盖范围,比如战旗村秉承着“组织建在产业上、党员聚在产业中,农民富在产业里”的基层党建理念,在“中延榕珍菌业有限公司”“四川战旗飘飘运营管理有限公司”等企业中设置4个党支部,随后,又设立四川战旗乡村振兴培训学院党支部、蓝莓基地党支部、满江红党支部等3个党支部,实现了基层党组织设置的全域覆盖,增强了党的引领力、影响力与整合力。

其次,试点赋权即通过政策试点释放政策红利,赋予村社组织更加正式、更加稳定、更加能动性的调适空间与调适权力。试点赋权意味着被赋权的试点主体比其他的地区有更多的资源、机会和权力,享有更多的自主探索权与优先发展权。战旗村在重塑村社主体性与重振新型集体经济的过程中,每一个重要的节点都离不开基层政府的试点赋权,比如,通过村社组织积极地向上争取,战旗村先后被列为“农村‘拆院并院’改革”试点村、“农村集体产权制度改革”扩大试点村、“集体经营建设用地入市改革”试点村、“集体经济组织股份制改造”试点村等,这些试点政策不仅让战旗村获得了较高的自主支配权,而且形成了比较强的新型集体经济,增强了村社组织的自主发展能力与对外博弈能力。

最后,项目赋权是“条线”部门采用自上而下的专项转移支付的形式赋予村社组织相应的项目资金以撬动其资源汲取能力,在项目赋权的过程中,村社组织是一个具有自主行动能力的组织实体,它在以往的村社赋权中所集聚的主体性与能动性是其能够争取与整合项目的关键。战旗村在争取项目资源的过程中通过自身以往积累的基础设施和动员能力彰显出了自身的优势地位,而这种优势地位一方面意味着战旗村能够快速、较好地完成项目任务,契合了上级条线部门的政绩需求;另一方面让战旗村获得了“全国乡村振兴示范村”的荣誉称号,由此赢得了项目输入的连锁效应。在不同条线的项目密集地进入战旗村的过程中,战旗村根据村庄自身的需求结构将多个项目捆绑整合起来,通过“借势成事”达成村庄自身的治理意图。总之,国家的三重资源赋权通过构筑完善的权力组织结构、政策试点体系、项目整合网络激活了村社组织的政治能量,增强了村社组织的政治权力。需要注意的是,国家对村社组织赋权遵循着一种权力增量的双向赋权的逻辑,即国家赋权于村社组织的过

程中可以藉由村社组织的反向赋权增强国家对村庄社会的渗透权力、认证权力与合法化权力。

### 3. 市场嵌入性赋权与市场权能的塑造

市场嵌入性赋权以市场需求与市场信号为导向,通过市场中的资本、人才、技术等稀缺要素赋权的方式,为村社组织供给可持续的发展动能。首先,资本赋权认为工商资本下乡能够拓展农村资金渠道,提高土地、劳动力等资源要素的配置效率,从而激发村社组织的发展潜能与活力,增强村社组织的利用资本、驾驭资本的能力<sup>[25]</sup>。需要注意的是,资本赋权是一种有选择性的理性赋权,以追求利润最大化为核心目的,即资本赋权的前提是被赋权的村社组织具有吸引与激励资本进入的资源与平台,能够降低资本下乡的交易成本、提高资本注入的投资回报率。战旗村在招商引资的过程中,通过自身的地理位置、生态环境、历史人文等资源禀赋优势与村社精英的能力禀赋优势吸引了企业和资本的注意力,比如外来企业“妈妈农庄”董事长之所以选择战旗村作为投资对象,一是战旗村生态资源丰裕,适合发展旅游业;二是战旗村具有整合好的土地资源与空间资源,避免了企业与单个小农户打交道;三是对战旗村党委书记有魄力、敢于拼搏的能力的信任与欣赏;四是契合了企业的经营理念<sup>[27]</sup>。在吸引资本下乡的过程中,战旗村以资本为中介载体对接市场需求,培育了村庄发展新动能,由此可见,资本对村社组织的赋权与村社组织对资本的反向赋权呈现出交织互嵌的共生、共赢状态。

其次,人才赋权主要是依托高素质、高质量的人力资本嵌入村庄,优化村社组织的人才结构,提高村社组织集体资产经营管理水平。战旗村在村社组织再造的实践中搭建了柔性人才引进机制以吸引市场中的专业人才与返乡创业人才,通过制定各类支持政策、完善人才服务等乡村激励机制为优秀人才营造了舒适的创业置业环境和优质的精准服务<sup>[29]</sup>,最大限度激发了优质人才的内在活力。比如曾在红原创业的“金针菇种植能手”李宗棠正是看中了战旗村优质的创业环境与激励性的政策服务决定在战旗村创办成都榕珍菌业有限公司。以这种企业型精英为主的专业化外来人才一方面能够通过知识溢出效应促进科技、管理知识在村域范围的扩散与传播,形成示范带动效应,有利于提升村庄本土农业经营主体的素质;另一方面这种专业化人才具有丰富的企业管理经验与强大的市场信息获取能力,能够对村庄资源进行符合市场竞争的综合开发,进而释放集体经济的增长潜能。

最后,技术赋权是通过数字经济与互联网平台赋予村社组织打通市场销售渠道、拓展市场发展空间、提升市场交易能力的权力。战旗村在技术赋权维度主要体现在借助数字平台,打造一条高效率、宽范围、精准化的营销链条,最大限度地吸引消费者群体的注意力,比如与“猪八戒网”“天下星农”“京东云创”等知名品牌营销公司合作,对绿色有机农产品进行包装设计,搭建“人人耘”种养平台,实现农特产品“买进全川、卖出全球”精准营销。

总之,在社会主义市场经济条件下,资本是带动各类生产要素集聚配置的重要纽带,工商资本在嵌入性赋权的过程中通过其强大的纽带能力与黏合能力带动了人才、技术等先进要素的嵌入与赋权,换言之,资本、人才、技术等要素对村社组织的赋权是一种要素联动性的协同赋权,这种协同赋权能够形成强大的赋权合力,有利于增强村社组织的市场权能,从而利用市场机制促进村社组织的可持续发展。

## 三、村社赋权提升乡村治理能力的运作逻辑

村社赋权从乡土内源性赋权、国家能促性赋权、市场嵌入性赋权三重赋权维度再造了村社组织主体能动优势与资源联动优势。换言之,村社组织能够利用多重资源复合性赋权所创设的实践权威、政治权力与市场权能形成具有内生性整合的村社连带式治理能力、具备强大政治势能的村社统合型治理能力以及拥有可持续发展动能的村社经营型治理能力,这种多维复合能力的叠加优势有利于在维系乡村治理秩序的基础上促进乡村可持续发展,最终打造一种既充满活力又和谐有序的、共建共治共享的乡村治理与发展格局(表1)。

表1 村社赋权提升乡村治理能力的运作逻辑

赋权过程	赋权结果	治理结构	治理机制	治理效能
乡土赋权	实践权威	村社连带型治理	利益连带 与情感连带	维系治理秩序
国家赋权	政治权力	村社统合型治理	结构统合 与功能分权	优化治理结构
市场赋权	市场权能	村社经营型治理	经营土地 与经营产业	促进可持续发展

### 1. 实践权威与村社连带型治理

乡土内源性赋权所生产的实践权威折射出了村社组织的连带型治理能力,即通过利益连带和情感连带的方式组织和动员村民,平衡村社组织与村民之间的权利义务关系,促进乡村社会的内生性整合、维系乡村治理秩序<sup>[30]</sup>。一方面,利益连带维度关注利益主体与利益结构分析,强调通过利益整合与利益协调平衡村社组织与村民之间的利益关系。在乡村治理场域内,村社集体土地具有公共事务属性与公共利益特征,由此构成了利益连带式治理的主要资源。在这个维度,村社组织通过对集体土地的调整与管理实现集体与成员个体的利益统一,而集体成员权是联结集体与个体利益的主要工具,成员权具有对内共享与对外排他的特征,主要体现在成员平等参与和收益共享性两个方面。战旗村在土地集中之后,一方面通过调整土地权属和确定成员资格公平合理地分配承包地和宅基地,比如按成员资格权每人均分承包地和宅基地;另一方面通过集体资产股份分红的方式分配给村社成员,利用“保底租金+50%利润分红”让村民公正地享有土地资源的增值收益<sup>[31]</sup>。这种以土地为纽带的利益连带式治理不仅激活了村社组织与村社成员参与乡村治理的动力,同时重构了乡村治理维度的利益共同体。

另一方面,情感连带是村社精英以情感为纽带,利用村域范围内丰富的亲情、友情、人情等情感关系营造村庄情感互动氛围,在此基础上通过情感动员、情感激励等方式形塑一种带有人情味、有温度的柔性治理机制<sup>[32]</sup>。在战旗村集体发展的实践中,村社精英首先通过给村民播放华西村、南街村的光盘,宣传发展集体经济的优势,唤醒了村民群众的集体记忆与集体情感,使村民产生了对集体再造的情感共鸣与情感信任;其次,村社精英依据情感距离的远近与情感资本的多少对村民进行差序性动员,如在土地集中的过程中,各个小组的村民小组长一般是先动员亲属、朋友等关系比较密切的村民,以降低动员难度,在此基础上通过情感传递逐步延伸动员范围,构造以村社精英为核心的“中心—边缘”情感动员网络;最后,村社精英通过给村中老弱病残群体提供工作岗位,给不同年龄段的老人发放数额不等的“村福利金”,让发展成果惠及村内的弱势群体,以满足村民群众的情感需求和情感期待,提升村民群众的情感认同,激发和调动村民的参与热情和参与动力。由此可见,情感连带的治理机制能够营造出一种温暖和谐的乡村治理空间,建构以情感信任和情感粘合为特质的村域社会资本,培育村民对村社组织的依赖感、认同感、归属感,此基础上构造“以人为本”的村社治理共同体。

总之,村社组织的实践权威所形塑的利益与情感双重连带强化了村社组织的社会动员能力,在此过程之中,村社组织内在调适能力和修复能力得以增强,因而有利于村庄内部集体行动的达成,在此基础上促进村庄社会秩序、社区正义与公共价值的再生产。

### 2. 政治权力与村社统合型治理

国家能促性赋权所创设的政治权力强化了村社组织的统合型治理能力。这种统合型治理能力主要表现在结构上的统合与功能上的分权两个维度。结构上的统合表征着基层党组织在乡村治理场域内的领导核心地位,彰显出了基层党组织的政治引领与利益分配的双重角色。一方面,从政治引领角度来看,党建引领乡村治理是党的使命自觉和政治担当。《中国共产党支部工作条例(试行)》要求“村党支部,全面领导隶属本村的各类组织和各项工作,围绕实施乡村振兴战略开展工作,组织

带领农民群众发展集体经济,走共同富裕道路,领导村级治理”。在战旗村乡村治理场域内,村党委始终抓住党建引领的关键作用,发挥“火车头”的动力引擎角色,在乡村振兴战略实施的背景下,村党委的政治引领角色由原来的日常事务管理转向引领农村经济社会的全面发展,在此基础上建构了“一强五引领”的统筹发展机制<sup>①</sup>。而这种政治引领能够通过党的领导的政治势能够赋予乡村治理更权威的治理能量,把党的政治优势与组织优势转化为乡村治理效能。另一方面,从基层党组织的利益协调角度来看,在当下的乡村治理情境中,多元治理主体之间的利益冲突需要基层党组织这种统合性的权威主体进行利益整合与利益协调。战旗村党委在调适村民、集体经济组织、企业、社会组织等具有不同利益偏好的主体之间的关系时,始终遵循农民群众利益最大化的价值旨归,在此基础上增强了党组织的凝聚力与向心力。

村社统合型治理中的结构统合并非意味着权力的集中与功能的重叠,而是基层党组织在功能性分权的基础上尊重其他主体治理地位、治理边界与治理权威,使基层党组织与其他治理主体之间达到资源整合、功能互补与行动协调的良性互动与协同治理的均衡状态。这里的功能性分权是指基于事务分工和职能分定基础之上的权力分配模式与运行过程,这种功能上的分权有利于消弭政党统合型的权威体制与有效治理之间的张力,也正是这种功能上的分权使得村域范围内公权力的运作更加具有柔韧性、适应性与合法性<sup>[33]</sup>。战旗村在功能性分权治理原则的指引下,按照复杂公共事务分工与专业化的要求以及适应乡村民主政治发展的需要,将乡村治理概括为“村党委领导、村民大会或者村民代表大会决策,村集体经济组织具体执行,村务监督委员会全程监督”的四驾马车并驾齐驱的民主化的村级治理模式,这种以村党委为治理轴心的主动的权力分享机制赋予了其他治理主体更多的自由裁量权与治理能动性,激发了乡村治理活力与动力。

综上所述,村社统合型治理在结构统合与功能性分权的基础上建构了以基层党组织为核心的“一核多元”的乡村治理体系与治理结构,这种治理模式有利于发挥基层党组织的引领、整合与协调功能,凝聚与调动不同的乡村治理主体,形成乡村治理的组织合力、制度合力与资源合力,从而优化乡村的治理结构、治理网络与治理机制,提升乡村治理效能。

### 3. 市场权能与村社经营型治理

从乡村治理的角度看,市场嵌入性赋权所形塑的市场权能提升了村社组织的经营型治理能力。村社经营型治理是以村企合作为主体结构,通过经营村庄机制盘活村域范围内的资源资产,促进产业结构升级,激活乡村的多元价值,从而实现乡村的可持续发展与共同富裕。一方面,从村企合作的治理主体来看,村企合作主要是将村社组织的资产、资源、生态和文化等特色要素与企业的资本、技术、信息和市场等优势要素相联结<sup>[34]</sup>,通过双方的有机合作形成优势互补、资源共享、互利共赢的发展格局。在战旗村经营型治理的实践场域中,村企合作治理主要表现在农业生产的规模化、农产品加工、产销合作、综合开发等不同的面向,比如战旗村与当地农业产业化龙头企业合作,打造标准化、规范化、现代化的农业产业园,实行以市场为导向的订单生产模式,形成了龙头企业带动农副产品产销一体的现代农业产业化发展格局。

另一方面,从治理机制来看,经营村庄主要分为经营土地和经营产业两个阶段。首先,经营土地是通过土地整合促进土地价值的显化与增值,形成“以地谋发展”的集体经济发展模式。在土地整合层面,战旗村在尊重农民土地权能的基础上通过调整土地权属、确定成员资格、公平分配资产等方式将分散的土地再次集中了起来,推进“土地集中治理,农民集中居住”的新模式,通过这种土地整合不仅提升了土地资源的配置效率,同时为产业发展奠定资源基础与空间基础,为整村经营创造了资源集聚的优势。其次,经营产业是立足当地特色的资源禀赋优势,通过三次产业有机结合的形式,释放产业发展的活力与空间,最终实现产业链延伸、价值链拓展,促进乡村致富增收。以战旗村豆瓣产业发展为例,在第一产业维度,战旗村特有的土壤、气候优势为郫县豆瓣的生产提供了优质的原材料;在第二产业维度,村庄优质的水源为豆瓣酱的生产供给了生产优势,而土地集中满足了豆瓣产业的

<sup>①</sup> “一强五引领”指的是建强战斗堡垒,引领改革兴村,引领生态宜居,引领产业富民,引领乡风文明,引领服务便民。

建厂要求;在第三产业维度,郫县豆瓣的生产厂商满江红公司通过创办郫县豆瓣博物馆,将豆瓣的生产流程打造成了观光场景,形成了富有历史底蕴与文化特色的旅游景点。通过这种一二三产业之间的紧密相连实现了产业联动与产业集聚,提升了产业发展的质量和竞争力,进而让村集体、企业和村民能够合理分享全过程、全产业链的增值收益与产业融合红利。总之,村社经营型治理的核心是促进村庄系统的、全面的、可持续的高质量发展,在发展的基础上通过村社组织的主体与纽带功能公正地分配资源与利益,实现发展与共享的统一、效率与公平的和谐,最终促进农民农村的共同富裕。

#### 四、结论与讨论

在乡村振兴战略深入推进的进程中,如何提升村社组织的内生性治理能力构成了“以治理促发展”的关键一环,而战旗村在村社组织再造的过程中展现了“乡土赋权—国家赋权—市场赋权”的递进式村社赋权逻辑,并在这种多维赋权的过程之中增强了村社组织的治理与发展能力。首先,乡土赋权通过土地资源与文化资源的双重赋权赋予了村社组织内生性的实践权威,强化了村社组织的连带型治理能力,即通过利益连带与情感连带组织和动员村社成员,实现了村庄内生性治理秩序与治理正义的再生产;其次,国家赋权凭借党建赋权、试点赋权与项目赋权的方式塑造了村社组织的政治权力,增强了村社组织的统合型治理能力,在此基础上彰显了基层党组织的政治引领与利益协调功能,并通过功能性分权消弭了政党统合型的权威体制与有效治理之间的张力,提升了乡村治理的合法性与包容性;最后,市场赋权在资本、人才、技术等稀缺要素联动赋权的基础上塑造了村社组织的市场权能,提升了村社组织的经营型治理能力,通过经营村庄中的经营土地与经营产业撬动了村庄可持续的发展动能,在此过程中促进农民农村共同富裕。总之,乡土社会、国家与市场的复合性赋权使得村社组织能够将多维度的资源凝聚与整合起来,有利于实现乡村治理的社会效能、政治效能与经济效能的有机耦合与协调统一。需要强调的是,村社组织在乡土赋权、国家赋权与市场赋权的过程中蕴含着村社组织的自我赋权与反向赋权,在这个过程中,赋权与反向赋权呈现出一种相互交织、相互促进的良性循环与协调发展的状态。

战旗村在村社赋权视角下的乡村治理能力提升虽然具有个案的特殊性,但其内在的机制和规则具有一般性<sup>[27]</sup>,因此仍然可以归纳出一些乡村治理的普适性机制,这为乡村治理现代化带来了以下几点建议与启示:其一,当下多数乡村治理忽略了村社组织对村域范围内的土地资源与社会资源的利用,而村社赋权的乡土维度所带来的启示是要尊重乡村治理的乡土性,提升村社组织对村域资源的支配能力。一方面,地权配置是乡村治理的制度基础,集体土地的管理是激活乡村治理、塑造村庄政治均衡的核心载体,因此要注重村社组织对土地股份权能的动态调整权力,以股权动态整合为纽带在村社组织与村社成员之间搭建紧密型的利益联结机制;另一方面,要重视和利用好乡土场域内的非正式社会资源,通过这种非正式的人情、关系、面子等柔化乡村治理中的制度刚性,弥合刚性治理中的干群隔阂与供需错位,提升村民群众对村社组织在心理维度的感知有用性,从而形塑一种“融法于情”的复合型乡村治理模式。其二,在当下的乡村治理情境中,国家资源下乡容易造成乡村治理的内卷化,而村社赋权的国家维度所带来的启示是国家的组织、制度、项目等资源下乡要以增强村社权力厚度、提升村社资源配置能力、激活村社自主性为判断标尺,强有力的村社组织不仅能够将外部资源内部化,提升乡村治理质量,而且能够有效表达村民群众对公共物品和公共服务的价值偏好与利益需求,最终依托村社组织的桥梁与纽带功能形成一种上下通达的双轨治理模式。其三,在社会主义市场经济体制下,市场越来越成为影响乡村治理的重要变量,而市场中的资本下乡存在着吞噬乡村主体性的风险。村社赋权的市场维度强调要在乡村建立起组织化的市场应对机制,通过组织起来的力量一方面防止资本和企业下乡对乡村和农民的过度挤压,另一方面利用资本的能量激活乡村治理动能,建立既符合市场竞争机制的乡村治理公共规则,又能够保护村社成员的乡村治理分配规则,

保证农民群众合理分享市场发展所带来的增值收益。总之,无论是乡土社会,还是国家和市场,都要以赋予村社组织可支配的资源与权力为核心,给予村社组织相应的创新权力和弹性调适空间,在村社赋权的基础上增强村社组织的治理与发展能力。

## 参 考 文 献

- [1] 黄丽芬.乡村振兴背景下村治主体的缺位与行政再造[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(3):128-138.
- [2] 贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5,159.
- [3] 郑长忠.基层党组织转型:走出“边缘化”处境的根本出路[J].马克思主义与现实,2004(5):75-81.
- [4] 袁方成,杨灿.嵌入式整合:后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑[J].学海,2019(2):59-65.
- [5] 张新文,张龙.政党整合、群众路线与村治创新——基于乡村治理典型案例的讨论[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(2):92-101.
- [6] 陈义媛.农村集体经济发展与村社再组织化——以烟台市“党支部领办合作社”为例[J].求实,2020(6):68-81,109-110.
- [7] 陈义媛.公共品供给与村民的动员机制[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(4):101-110.
- [8] 郑永君,王美娜,李卓.复合经纪机制:乡村振兴中基层治理结构的形塑——基于湖北省B镇土地股份合作社的运作实践[J].农业经济问题,2021(5):33-44.
- [9] 丁波.乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):53-61.
- [10] 衡霞.组织同构与治理嵌入:农村集体经济何以促进乡村治理高效能——以四川省彭州市13镇街为例[J].社会科学研究,2021(2):137-144.
- [11] 贺雪峰.村社本位、积极分子:建设社会主义新农村视角研究二题[J].河南社会科学,2006(3):22-25.
- [12] RIGER S. What's wrong with empowerment[J]. American journal of community psychology, 1993, 21(3):279-292.
- [13] MILLS D Q. The new management system[J]. European management journal, 1995, 13(3): 251-256.
- [14] 乔治·米格代尔.国家权力与社会势力:第三世界的统治与变革[M].郭为桂,译.南京:江苏人民出版社,2017.
- [15] SMITH J, PIERSON J. Rebuilding community: policy and practice in urban regeneration[M]. New York: Palgrave, 2001.
- [16] 吴晓林,张慧敏.社区赋权引论[J].国外理论动态,2016(9):125-131.
- [17] 张国芳,蔡静如.社区赋权视角下的乡村社区营造研究——基于宁波奉化雷山村的个案分析[J].浙江社会科学,2018(1):91-101.
- [18] 何得桂,武雪雁.赋能型治理:基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例[J].农业经济问题,2022(6):134-144.
- [19] 张龙,张新文.资源赋权、村社再造与乡村共同富裕——基于烟台党支部领办合作社的经验诠释[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(2):13-23.
- [20] 罗必良.农地流转的市场逻辑——“产权强度—禀赋效应—交易装置”的分析线索及案例研究[J].南方经济,2014(5):1-24.
- [21] 贺雪峰,全志辉.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):124-134,207.
- [22] 王雨磊.村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序[J].公共行政评论,2017,10(3):26-45,213-214.
- [23] 顾昕.公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权[J].浙江学刊,2004(6):64-70.
- [24] 张丹丹.统合型治理:基层党政体制的实践逻辑[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(5):17-24.
- [25] 涂圣伟.工商资本下乡的适宜领域及其困境摆脱[J].改革,2014(9):73-82.
- [26] 刘景琦.论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制[J].农业经济问题,2019(2):24-32.
- [27] 董筱丹.一个村庄的奋斗:1965—2020[M].北京:北京大学出版社,2020.
- [28] 徐明强,李戈.组织覆盖与农村基层党组织建设的历史经验——基于中国共产党百年历程的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):28-36,178.
- [29] 蓝红星,张正杰.中国乡村振兴示范村:战旗村[M].沈阳:东北大学出版社, 2020.
- [30] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会,2012,32(1):104-125.
- [31] 杨团,刘建进,全志辉.探路乡村振兴的基层实践[M].北京:中国社会科学出版社,2022.
- [32] 李佳莹,吴理财.迈向有温度的乡村网格治理——基于情感治理的分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(4):150-159.
- [33] 张新文,张龙.村支两委“一肩挑”与乡村治理——基于复合科层式治理的阐释[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(5):20-30.
- [34] 曾恒源,高强.新型农村集体经济是促进农民共同富裕的重要力量[J].农村经营管理,2021(10):17-19.

## How Can Village Community Empowerment Improve Rural Governance Capacity?

——A Case Study of the Reconstruction of Village Social Organizations in Zhanqi

ZHANG Long, ZHANG Xinwen

**Abstract** The village community organization with multi-dimensional and compound power is the key to improving the rural governance ability, and different sources of village community empowerment shape different aspects of rural governance capacity. Based on the analysis framework of village community empowerment, this paper analyzes the reconstruction of village social organizations in Zhanqi Village in Sichuan Province, and finds that the power of village community organizations comes from the progressive empowerment of the local society, the state and the market. First of all, local empowerment is an internal empowerment that endows village social organizations with rich practical power through their inherent land and social resources, shaping their joint governance capacity and promoting the reproduction of village social order and public value. Secondly, the state empowerment is a kind of authorizing empowerment that grants political power to village social organizations, through party building, pilot projects, and project-based empowerment, strengthening their integrative governance capacity and constructing a “one core, multiple elements” rural governance system with grassroots party organizations at its core, and optimizing rural governance structure. Finally, the market empowerment follows a logic of embedded empowerment, providing the village community organizations with sustainable market power through capital, talent and technology empowerment, enhancing the operational governance capacity of the village community organizations, and facilitating rural development and common prosperity while maintaining rural governance order. Therefore, all parties, be it local society or the state and the market, should be committed to endowing village social organizations with accessible resources and power to enhance their governance and development capacity.

**Key words** village community empowerment; rural governance; governance; reconstruction of village and community organizations

(责任编辑:余婷婷)