

西部民族地区 乡村治理的

MINORITY VILLAGES

逻辑与实践

谢治菊 著

Minority Villages
Governance
in the Western Area of China

本书受贵州民族大学社会学一级学科博士点立项建设项目资助

西部民族地区 乡村治理^① 逻辑与实践

Minority Villages
Governance
in the Western Area of China

谢治菊 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

西部民族地区乡村治理的逻辑与实践/谢治菊著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7005 - 4

I. ①西… II. ①谢… III. ①民族地区 - 农村 - 群众自治 - 研究 - 西北地区 ②民族地区 - 农村 - 群众自治 - 研究 - 西南地区
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 003594 号



西部民族地区乡村治理的逻辑与实践

著 者 / 谢治菊

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 谢蕊芬 常庆玲

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 313 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7005 - 4

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本书系国家社会科学基金教育学青年课题“民族教育重大政策实施效果调查研究”(CMA130203)、教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-13-0749)、贵州省教育厅硕士点项目“贵州农村社会管理中的利益协调机制研究”(13SSD021)的阶段性成果之一。

自序

德国社会学家卢曼说过，我们生活在一个“除了冒险别无选择的社会”。风险已经成为我们日常生活的一部分，随时随地都在影响我们的生活。正因为如此，进入 21 世纪以来，“风险”成为政治学、社会学、经济学、文化学等学科领域使用频率较高的词语之一，人们在忧心风险给人类社会带来的诸多危害之时，还从多重视角探讨风险的预防和控制机制。正是由于当今社会的风险问题越来越多，由 2003 年以来的 SARS 所引发的公共卫生危机使各级政府充分意识到风险社会对基层政府治理的挑战。然而，由于地理位置偏僻、信息闭塞、观念落后，风险社会对西部农村社区的影响相对滞后，鲜有人提及。但随着西部大开发与城市化的不断推进，土地征用、房屋拆迁、水资源开发、村委会选举、计划生育、矿产开发等引起的群体性风险事件频频发生，由此引发的社会矛盾也越来越尖锐，再加上经济落后的风险、公共产品供给不足的制约和环境污染转移的现实，我国西部少数民族农村的风险问题越来越突出，成为新时期急需解决的一个问题。

在风险社会下，西部少数民族农村传统治理方式已日益式微，新的治理方式和治理模式却还未建立。为此，风险社会给西部少数民族乡村治理带来不少冲击和挑战。本书通过对西部 8 省 18 个县 24 个乡镇 38 个村庄 576 位村民 214 位村干部 434 位乡镇工作人员的调查表明，经济贫困问题、计划生育问题、民政救济分配不均问题、农村劳动力转移和毕业生就业问题、农村养老保险问题和拆迁占地补偿问题是影响西部少数民族农村稳定的六大高风险问题。在此背景下，西部少数民族农村社区治理面临新的挑战与困境。乡镇政府面临的挑战主要是社会风险增多，乡镇政府治理能力弱化；村民对基层政府的信任度较低；政府公信力日益式微；乡村债务矛盾化解困难，干群关系更为紧张。乡村治理面临的困境一是村民文化素质较低，与他们进行村

级事务的沟通比较困难；二是基层干部待遇较低，工作态度比较消极；三是村级财政困难，财权被上收，“空壳村”较多；四是农民上访问题突出，焦点和矛盾比较集中；五是村务公开不到位，基层民主监督流于形式；六是少数民族农村文化建设情况不容乐观，许多乡镇干部不懂少数民族语言，影响他们与村民的沟通；七是农村撤点并校的矛盾突出，乡村教育发展极不均衡；八是村委会选举问题较多，乡村工作人员素质较低。本书正是以此为出发点，对风险社会下西部农村开发式扶贫、公共产品供给模式、农村最低生活保障和乡村教育存在的问题及引发的社会风险进行了解析。对风险社会下西部少数民族村民的非制度化参与、社区参与、社区认同、政府信任、社会信任、乡村治理绩效，以及政府信任与社会信任的关系、政府信任与乡村治理绩效的关系进行了详细的阐释，对风险社会下少数民族农村社区有效治理的标准进行了探讨，并提出对策建议：大力发展农村经济，建立促进农民增收的长效机制，构筑农村风险治理的经济基础；大力发展少数民族地区农村教育，提高农民素质，强化农民的风险意识；健全“村两委”班子，加强村委会建设，发挥农村社区精英的示范作用，提高风险治理的领导力；强化村民的法制意识，依法治村，构建新型少数民族村寨规范，夯实乡村风险治理的法制基础；转变公共产品供给理念，建立“自下而上”的村级公共事务决策模式，提升农村社区风险治理的效果；加强基层政府建设，规范基层政府行为，强化乡镇政府对村民风险需求的回应；强化村民的社区参与，健全民主管理体制，实现农村风险治理主体的多元化；完善村民自治制度，扶持民间组织，培育抵抗乡村社会风险的内生力量；重视乡村环保工作，深化土地制度改革，畅通农民利益表达渠道，降低乡村治理风险。

目 录

Contents

第一章	研究缘起与主题阐释	001
一	研究源起	001
二	研究思路与方法	005
三	相关概念阐释	007
四	研究主题关联性阐释	008
第二章	西部民族地区乡村治理高风险因素分析	011
一	西部民族地区传统治理方式介绍	011
二	实证调查情况说明	015
三	西部民族地区乡村治理高风险因素分析	019
第三章	西部民族地区乡村治理的挑战和困境	048
一	西部民族地区乡镇政府面临的挑战	048
二	西部民族地区乡村治理面临的困境	052
第四章	西部民族地区农村低保制度负外部性检视与超越	082
一	研究背景与问题提出	082
二	农村低保制度负外部性检视及反思	084
三	农村低保制度负外部性超越	089
第五章	西部民族地区农村寄宿制学校建设探析	092
一	西部民族地区农村寄宿制学校建设现状分析	093
二	农村寄宿制学校建设公平缺失原因及对策	102

第六章	西部民族地区农村公共产品供给模式创新	106
一	创新农村公共产品供给模式之必要性	106
二	创新西部民族地区农村公共产品供给模式的制约因素	109
三	创新农村公共产品供给模式的对策建议	111
第七章	西部民族地区农村开发式扶贫风险及应对	114
一	研究贫困问题新视角	115
二	西部民族地区农村开发式扶贫风险	117
三	西部民族地区农村扶贫绩效困境诱因	121
四	规避西部民族地区农村扶贫风险策略	126
第八章	西部民族地区农民风险感知及影响因素	128
一	研究背景与问题提出	128
二	西部民族地区农民风险感知之真实图景	131
三	西部民族地区农民风险感知影响因素分析	135
四	结论与建议	138
第九章	西部民族地区农民风险感知与行为选择	140
一	研究回顾与研究主题	140
二	农民风险感知现实审视与反思	143
三	农民风险感知对其行为选择的影响	145
四	风险社会中农民心理之真实图景	152
第十章	西部民族地区农民非制度化政治参与探究	154
一	西部民族地区农民非制度化政治参与现状	154
二	西部民族地区农民非制度化政治参与的风险	157
三	西部民族地区农民非制度化政治参与的成因	160
四	西部民族地区农民非制度化政治参与的规避	163

第十一章 西部民族地区农民社区参与和社区认同	166
一 研究回顾与问题的提出	166
二 农民社区参与和社区认同现状比较分析	168
三 不同地域农民社区参与对社区认同影响之对比	177
四 研究结论及建议	182
第十二章 西部民族地区农民政府信任与社会信任	185
一 调查数据与研究设计	187
二 农民政府信任和社会信任现状	188
三 农民政府信任对社会信任的影响	192
四 研究结论与探讨	193
第十三章 西部民族地区农民公共参与和乡村治理绩效	195
一 研究背景与问题提出	195
二 调查数据与研究设计	196
三 村民公共参与及其对乡村治理绩效的影响	199
四 研究结论及讨论	205
第十四章 西部民族地区乡村有效治理路径选择	207
一 西部民族地区乡村有效治理标准探讨	207
二 贵州菁口村的经验：访谈提炼与反思	211
三 西部民族地区乡村有效治理路径选择	214
四 结语	227
参考文献	229
附录 1 部分访谈记录	237
附录 2 索引	283
后 记	285

第一章 研究缘起与主题阐释

一 研究源起

德国社会学家卢曼说过，我们生活在一个“除了冒险别无选择的社会”^①。风险已经成为我们日常生活的一部分，随时随地都在影响我们的生活。正因为如此，进入 21 世纪以来，“风险”成为政治学、社会学、经济学、文化学等学科领域使用频率最高的词语之一，人们在忧心风险给人类社会带来的诸多危害之时，还从多重视角探讨风险的预防和控制机制，并诞生了一门新的学科“风险管理学”。也就是说，现代社会的高度风险性问题是当今学术界关注的焦点，也是最近二十年来哲学、社会学、政治学、经济学以及管理学等学科关注的重大课题。国内外学者的理论研究成果非常丰富。贝克和吉登斯、拉什和道格拉斯、卢曼等人都是“风险社会”理论的首倡者和建构者，他们分别从制度层面、文化层面和系统层面对风险社会进行了深入研究。制度层面的代表者是贝克和吉登斯。贝克在其主要著作《风险社会》《世界风险社会》中指出，传统工业社会的政治、经济、文化体系在风险社会下显得比较滞后，民族与国家难以应对威胁全人类的现代风险，这势必引发社会结构深层的变化。因而，进行现代性反思是贝克风险社会理论研究的一大特色。正如贝克所说：“我们正在见证的不是现代性的终结，而是现代性的开端——这是种超越了古典工业设计的现代性。”^② 这种对现代性的反思被称为反思性的现代化。这意味着，“如今正在颠覆世界的反现代主义剧本——新的社会运动，对科学、技术和进步的批判——并不是对现代性的驳斥，倒不如说是对于超出了工业社

① Luhmann, *Risk, A Sociological Theory* (Berlin: deGruyter, 1993), p. 218.

② 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004，第 3 页。

会轮廓的反思性现代化的表达”^①。正是基于此，人类面临着威胁其生存的由社会所制造的风险，而风险的制造者往往以风险的牺牲品为代价来保护自己的利益。因此，贝克提出的应对风险社会的根本之道是：重建现代社会的政治制度，以公民政治取代专家政治，增加决策的参与性和透明度，倡导人性论上的“世界公民社会”的联合与跨国政治制度的建立以及进行自下而上的亚政治运动^②。吉登斯则强调风险的主观性与不可预测性。在吉登斯看来，风险社会是现代性的一种后果，它是由科技飞速发展以及全球化所产生，风险社会明显区别于传统工业社会。吉登斯将现代社会视为“失控的世界”，指出“传统社会风险是一个局部性、个体性、自然性的外部风险，当代社会风险则是一种全球性、社会性、人为性的结构风险”^③。文化层面的代表者是斯科特·拉什和玛丽·道格拉斯，他们在其合著的《风险与风险文化》一书中用风险文化的思想来解释风险社会的概念。在他们看来，风险并不是客观存在的，而是存在于人们的风险意识之中，是在文化背景下被构建出来的。正因为如此，风险社会的治理靠的不是技术、专业系统、法规条例等客观性程序，而是依靠高度自觉的风险文化意识，即对风险社会的自省与反思^④。尼可拉斯·卢曼是系统理论层面的代表者。他将风险作为社会学分析的一种理论视角，他针对风险社会中的不可知论提出了复杂的风险系统社会学^⑤。可见，国外对于风险的分析全面深刻，认为风险社会作为一个概念并不是历史分期意义上的，也不是某个具体社会和国家发展的历史阶段，而是对目前人类所处时代特征的形象描绘。风险社会不仅仅是一个认知概念，还是一种正在出现的秩序和公共空间。国内学者亦对风险社会理论予以了大量的关注和讨论，一是翻译和介绍了西方风险社会理论的著述；二是将风险社会理论用于分析中国社会的众多领域，取得了大量研究成果，如杨雪冬在《全球化、风险社会与复合治理》中梳理了风险的概念以及关于风险的主要理论，讨论了风险与治理的关系，分析了全球化与风险社会的关系；劳东燕的《公共政策与风险社会的刑法》分析认为

① 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004，第4页。

② 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004，序言。

③ 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004，序言。

④ 芭芭拉·亚当，乌尔里希·贝克，约斯特·房·龙：《风险社会及其超越：社会理论的关键议题》，赵延东、马缨译，北京出版社，2005，第69页。

⑤ 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社，2000，第69~115页。

风险社会中，刑法变成管理不安全性的风险控制工具，公共政策由此成为刑法体系构造的外在参数；童星和张海波在《中国转型期的社会风险及识别：理论探讨与经验研究》中对社会风险的概念、类型和成因进行了理论探讨，对江苏社会中的失业风险、农民失地风险、市场社会风险、房地产社会风险、乡村债务社会风险、报复社会型社会风险、安全生产风险、食品安全风险、网络安全风险、自然灾害风险的类型、特征、成因和化解之道进行了详细的诠释。此外，在金融风险、技术风险、产业风险等领域引发的社会风险也有学者撰文论述。在2005年之前，学者们主要是介绍、界定风险社会的概念和进行一般意义的探讨，但在2005年尤其是近3年的成果中，学界对农村社会风险的探讨越来越多，不仅有数十篇博士、硕士论文，如西南财经大学哈斯其其格（2009）的硕士论文《中国转型期农村社会风险管理机制研究》、中国农业科学院赵磊（2007）的硕士论文《新时期我国农村社会风险研究——兼论内蒙古农村牧区社会风险问题》等，一般论文的数量也有几十篇，如郑红娥等（2010）的《对乡村社会风险管理体系及存在问题的反思——以禽流感的风险应对为例》，王颖、冯石岗（2010）的《风险社会视角下的农村自治》，祝天智（2011）的《论风险社会的挑战与农村公共安全管理的创新》，长子中（2009）的《信息化时代农村面临的社会风险》，等等。可见，一方面，由于农村社会的封闭性和同质性较强，对现代性的抵抗力较弱，农村社会的传统元素和现代信息衔接不畅，产生了许多新的矛盾和冲突；另一方面，随着城镇化、现代化和市场化进程的加快，农村拆迁占地补偿的问题日益突出，由此引发的社会矛盾也越来越尖锐；再加上经济落后的风险、公共产品供给不足的制约和环境污染转移的现实，我国现代农村的风险问题越来越突出，成为新农村建设最大的绊脚石。这些问题在西部民族地区农村更为突出。为此，从风险社会的视角研究西部民族地区的乡村治理问题成为社会现实的迫切需求。

米格代尔指出，要想理解国家中心，必须首先研究偏远的农村^①。改革开放以来，我国的社会转型不论从横向还是纵向都不断地触及农村，因此，对农村社会的研究也日益成为学术界关注的热点与焦点。

① J. 米格代尔：《村民、政治与革命：第三世界政治与社会变革的压力》，李玉琪、袁宁译，中央编译出版社，1996，第2页。

“治理”理念的提出，让学者和政府开始从一种新的角度来审视基层的公共管理行为，指导中国农村改革和发展的实践。然而，随着民主政治的逐步完善、市场经济的不断发展，尤其是风险社会的到来，农村社区原有的治理模式面临越来越多的困境与挑战，必须立马进行改革。党中央、国务院在农村工作会议上多次强调进行农村社区治理、维护农村社会稳定的重要性，发达地区已进行了相应的探索并获得了成功，如浙江绍兴的“能人治理”与“乡村典章”模式、舟山市的“单村或联村建社区模式”、厦门的“村企一体化模式”、湖北省秭归县的“杨林桥模式”，等等。这些模式已产生了巨大的社会效益，为风险社会下西部民族地区乡村社区有效治理提供了非常宝贵的经验。关于农村社区治理的研究成果，从相关文献检索来看，国外的成果较少，仅韩国的“新村运动”散见于报刊中。国内的研究成果较多，研究水平也较高，专著有徐勇的《乡村治理与中国政治》（2003年）、周红云的《社会资本与中国农村治理改革》（2007）、王振海的《农村社区制度化治理》（2005），论文有项继权的《农村社区建设：社会融合与治理转型》（2008年）、任志安的《农村社区治理模式探析——以绍兴农村“两种”模式为例》（2007年），等等。但具体到西部民族地区，成果少之又少，能检索到的仅有叶建军的《西部农村社区治理的多元合作研究》（2007年）、王红梅的《试论民族地区村级治理模式创新》（2008年）与谢治菊的《社会资本视角下西部少数民族农村社区治理模式创新》（2008年）、郑茂刚的《少数民族地区乡村治理的善治实践——贵州省锦屏县基层群众自治制度的创新与启示》（2008）、张巨成的《西部少数民族地区乡村治理调查报告——以新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州奇台县大泉塔塔尔族乡、黑沟村为例》（2008）、李志农和乔文红的《传统村落公共文化空间与民族地区乡村治理——以云南迪庆藏族自治州德钦县奔子栏村“拉斯节”为例》等十余篇文章。学者们对不同视角下农村社区治理模式的概念、意义、历史进程、制度缺失、解决措施等进行了研究，为本书的研究提供了重要的借鉴与参考。

然而，纵观现有的研究成果不难发现，目前，国内外学者在研究农村社区治理时，主要是从政治、行政、新农村建设、社会资本的视角，所涉及的范围也主要是东部发达地区与部分中部地区，所关注的是模式本身的有效性 & 制度缺失，研究的领域、范围、方法有限，研究的成果也基本不能推广到西部民族地区农村。也就是说，目前学术界对西部民族地区农村社区治理的

研究基本还是一片空白，而本书结合风险社会背景对西部民族地区农村社区有效治理模式进行多层次、多体系的理论与实证研究在国内还属首次，具有较强的针对性、实用性、开创性与前瞻性。

西部民族地区农村是集贫困、落后、生态恶化等多种问题于一体的地区，少数民族种类繁多、民族关系复杂，农民思想观念落后、文化素质低下，农村社区治理难度较大：一方面，以传统权威、乡规民约为主的“人治”模式在一定程度上还普遍存在；另一方面，与新农村建设格格不入的社会风险大量存在，黑社会、宗族势力滋生，社会越轨行为还在一定程度上出现，陈规陋俗还存在，诸多公共事业和公益事业管理缺位的现象比较明显。可以说，西部民族地区农村是我国最具典型意义的贫困落后地区，凝集着我国农村社区治理的种种艰难、体现着农村社区治理模式的共性，因此，对风险社会下其有效治理模式的探索具有重大的历史意义。然而，目前来看，人民公社解体后西部民族地区农村社区运行的“乡政村治”模式，就实质而言，是一种“压力型体制”，并不能够实现真正的民主与村民自治；就管理效能而言，不但在承担西部民族地区乡村现代化的使命上捉襟见肘，甚至在保持农村社会的稳定上也力不从心；就结果而言，不仅使西部民族地区公共物品供应严重不足、治理成本过高，还没能有效地推动经济的发展，农民生活水平依旧低下。因此，无论是为发展还是为稳定、为当前还是为长远、为理论还是为实践，风险社会下西部民族地区农村地区现行治理模式都面临严峻的挑战，值得引起决策者和一切有责任感的学者们的高度关注。为此，生于民族地区、长于民族地区、长期研究民族地区的课题组成员们郑重地提出立项申请，以便开展更深入、系统的研究。

二 研究思路与方法

1. 研究思路

首先对本书的理论基础进行概述，并对其中主要概念的逻辑关系进行梳理，对风险社会下西部民族地区乡村有效治理的应然性作理论阐述；其次，对本书研究对象做实证分析以认识和厘清风险社会下西部民族地区乡村有效治理的现状和问题、特殊性及一般性；再次，对实证分析的结果进行理论抽象，探究产生问题的根源；最后提出解决问题的对策，以供决策部门参考。具体思路如图 1-1 所示。

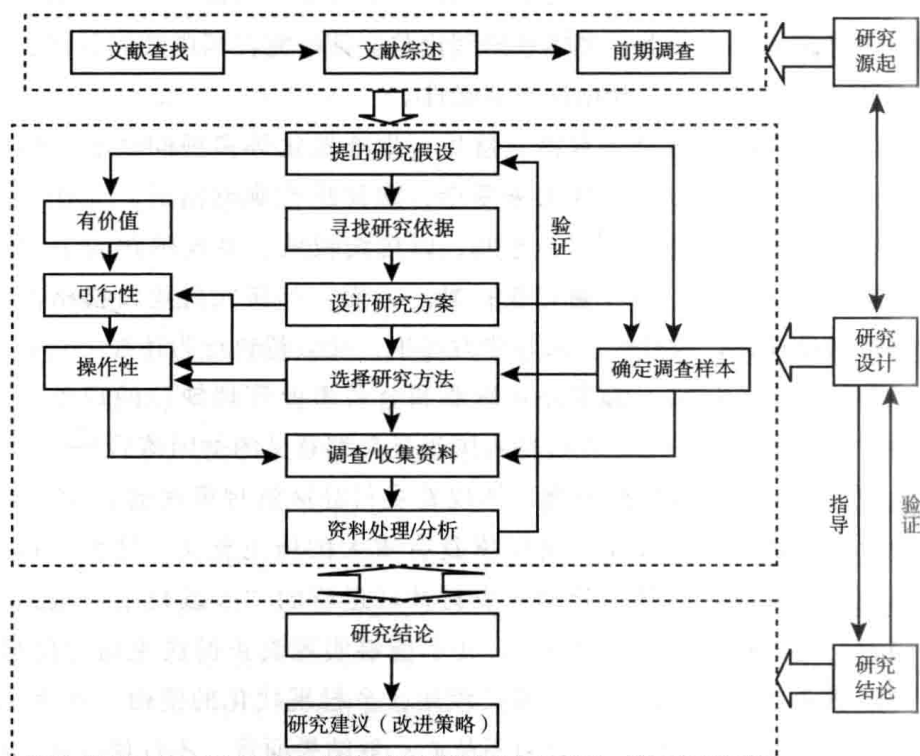


图 1-1 研究思路

2. 研究方法

(1) 文献法。进一步掌握与本书有关的、最新的国内外文献资料，特别要有效利用网上信息资源，并使其发挥对本书研究工作的积极作用。(2) 多学科交叉研究。本书将立足于政治学与公共管理学，涉及行政学、管理学、经济学、民族学、社会学等多学科领域。(3) 普适与个案研究相结合。既对风险社会下西部民族地区乡村社区有效治理模式进行整体普遍研究，又对一些典型、重点个案进行跟踪调查研究，以达到共性与个性的有效结合。(4) 定量方法与定性方法结合。本书既要通过定量的方法研究风险社会下西部民族地区乡村社区的有效性，又要用定性方法对乡村社区治理中的原则、自主性、权威性等问题进行价值判断。(5) 理论与实证相结合。本书既有相关理论研究，又有对风险社会下西部民族地区农村社区大面积的实证抽样调查，使理论思想得以检验、升华，还要运用大量的相关理论进行分析，做到理论与实践的有机统一。

三 相关概念阐释

1. 风险

贝克认为,与早期的危险相对,风险是与现代化的威胁力量以及现代化引致的与怀疑的全球化相关的一些后果,是人类在社会实践过程中,可能遇到的伤害以及对这种可能性的判断和认知^①。因此,风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。按来源划分,风险可分为自然风险(外在不可抗拒力的破坏)和人为风险(制度、政策、技术引发的风险);按历史形态划分,风险可分为前现代灾难、工业时代的灾难、后工业时代不可计算的不安全性;按风险分布领域划分,风险可分为政治风险、经济风险、文化风险、军事风险。按照杨雪东的解释,风险具有双重性,是客观存在和主观认知、消极结果和积极结果的结合体,风险具有可计算性和不可计算性,具有时间和空间双重纬度^②。

2. 风险社会

作为一个概念和理论形态,风险社会并不是历史分期意义上的,不是某个具体社会和国家发展的历史阶段,而是对目前人类所处时代特征的形象描绘。在杨雪东看来,风险社会不仅仅是一个认知概念,还有一种正在出现的秩序和公共空间^③。诚如贝克所言,风险社会的秩序并不是等级式的、垂直的,而是网络型的、平面扩展的。因此,风险社会的风险具有内生性、延展性、后果的严重性、破坏性等特征。

3. 社会风险

社会风险可以从狭义和广义两个角度来理解。狭义的社会风险指的是与政治风险和经济风险相区别的一种风险,广义的社会风险则是指政治、经济、文化等子系统对社会大系统的依赖,暗示任何一个领域的风险都会影响和波及整个社会,造成社会动荡和社会不安,形成社会危机。

4. 农村社区

农村社区,又称农村共同体,或乡村社区,意指“根据血缘和地缘关

① 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社,2004,第19页。

② 杨雪东:《风险社会与秩序重建》,社会科学文献出版社,2006,第17~19页。

③ 杨雪东:《风险社会与秩序重建》,社会科学文献出版社,2006,第39页。

系聚集起来的、以从事农业生产为主要谋生手段的人类生活共同体”。

5. 有效治理

徐勇认为,“治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节,从而达到一定目的的活动”^①。俞可平的观点是,“治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要”“治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益”^②。所谓有效治理就是“善治”,即通过多元治理主体的协作最大程度地实现村庄的公共利益的过程。

6. 农村社区治理

在农村社区范围内,运用政府、村民和民间协会等多种力量和多元主体,利用村庄公共权威维持村庄秩序,通过良性互动和共同运作,影响和调控乡村社会关系,增进村庄公共利益的过程。

四 研究主题关联性阐释

1. 风险社会使乡村社区治理面临新的挑战

进入21世纪以来,重大自然灾害、群体性事件、公共卫生事件、环境污染事件的频繁发生,昭示着全球已进入贝克所预设的风险社会,人们真切地感受到社会风险的存在和影响,以及风险社会与传统社会的强烈反差。在此背景下,不仅西部民族地区乡村既有的问题如贫困、自然灾害、拆迁占地补偿、计划生育、贪污腐败等会成为风险因素,一些新发的问题如扶贫救灾物资分配、林地水事纠纷、环境污染与农村养老等一定程度上也会诱发新的社会风险。在此背景下,基层政府的管理理念、管理方法、管理手段和管理过程都必须进行相应的改革。然而,由于观念落后、经济不发达、文化素质低下、交通不便,西部民族地区乡村社区的封闭性、同质性、零散性更强,改革的难度更大、成本更高、效率更低,这不仅会减弱整个乡村社会的抗风险能力,还对村民、村干部和乡镇工作人员提出了新的挑战。这些挑战表现为:对村民而言,他们薄弱的经济实力和抗风险能力、脆弱的心理状态预示着风险社会以及由此引发的社会风险给他们带来更大的打击和灾难;对村干

① 徐勇:《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社,1997,第22页。

② 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000,第5页。