

# 整体性治理与乡村韧性发展： 一个“四维”理论分析框架

郭晓鸣 吕卓凡 周小娟

【摘要】 乡村韧性发展是当前建设宜居宜业和美乡村，推进乡村持续有序发展，提高乡村治理水平的重要选择。然而，在传统碎片化乡村治理模式之下，因治理主体区隔、共同利益缺失与组织成本过高，易引发治理主体间的“囚徒困境”，进而产生乡村治理的知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”，导致乡村韧性发展能力缺失。在当前乡村治理体系创新全面推进的新背景下，网络社会形成、治理工具进步、内外压力交织等正在成为推动乡村治理从碎片化向整体性转换的重要动因。基于此，对整体性治理范式采纳促进乡村韧性发展能力形成的理论机理进行充分检视，构建关于能力、结构、过程与空间四个维度的理论分析框架，且通过对四川省彭州市金城社区的案例研究发现，推进整体性治理能够从分析框架中的四个维度促进乡村治理中的知识分工演进与集体行动生成，进而实现乡村韧性发展。

【关键词】 乡村韧性发展；整体性治理；“四维”理论分析框架

【中图分类号】 C912.82；F327 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-4769(2024)04-0013-10

党的二十大报告提出“建设宜居宜业和美乡村”具有重大历史性特征。从建设美丽乡村、乡村建设行动到建设宜居宜业和美乡村，是乡村建设目标的重要发展性转换，乡村振兴的基本内涵和发展要求不断拓展。在这一过程中，乡村作为中国基层治理单元，始终作为发展过程的在位者、改革措施的实施者、建设成果的呈现者，显现出日益强大的建设潜力与发展后劲，成为国家宏观发展政策制定的重点对象。习近平总书记指出，要“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，同时“建立健全现代乡村社会治理体制，确保乡村社会充满活力、安定有序”。2024年中央一号文件更是强调“学习运用‘千村示范、万村整治’工程经验有力有效推进乡村全面振兴”，这意味着提升乡村治理水平成为中国乡村振兴的重点内容。

## 一、问题提出与文献梳理

当代社会的乡村已经不再是依附于城市和工业的附属部门，而更多地置身于多中心发展格局之下。

【作者简介】 郭晓鸣，四川省社会科学院研究员、博士生导师；

吕卓凡，四川省社会科学院农村发展研究所硕士研究生；

周小娟，四川省社会科学院农村发展研究所助理研究员，四川 成都 610071。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“新型农村集体经济的发展路径、运行机制与政策支持研究”（23&ZD111）；2023年四川省哲学社会科学规划“生态文明建设”专项课题一般项目“城乡融合视角下四川省县域乡村培育新业态新场景转化生态产品价值的机制与政策研究”（SC23ST011）

乡村发展的核心问题已经从单一的部门发展问题转向综合性的空间发展问题。<sup>①</sup>然而在地域空间网络化发展趋势下,乡村自身的发展能力存在明显缺陷,农业“弱、小、散、差”的特点未发生根本改变,农村在城乡关系中的弱势地位与农业生产的弱质性相交织,形成了乡村高度的外部依赖特质。长远来看,这种特质的存在将加剧城乡区域发展差距并影响社会和谐稳定。在社会转型期,已有的刚性治理模式无法应对日益增长的农村问题<sup>②</sup>,乡村韧性更多被予以强调并进入主流研究视野。乡村的韧性打造与乡村振兴在价值取向、治理主体及治理机制上具有高度契合性<sup>③</sup>,因而成为宜居宜业和美乡村建设实施中的必然选择。

韧性发轫于物理学、工程学、生态学概念,并于20世纪90年代开始被引入社会科学研究,是指复杂的社会生态系统为回应风险冲击、扰动因素和限制条件,能够适应变化、恢复状态、变革提升,并实现新的系统平衡的能力。<sup>④</sup>乡村韧性的形成也是发展过程中抗风险能力提升的过程,基于韧性的自然科学解释可将其释义为,在潜在风险条件下,乡村系统在面临包括经济、社会、生态在内的内外部压力传导后,通过内部要素结构调整与外在协同援助以抵御、缓和并适应扰动输入,逐渐收敛于受冲击前的状态并通过资源要素的重组聚合实现增长路径变革,进而提高乡村的长期发展能力。<sup>⑤</sup>综合而言,学界有关乡村韧性的既有研究重点从以下三个方面切入:一是乡村发展要素对乡村韧性形成的影响作用。乡村作为具有地域性、开放性、多主体性等多种特质的发展实体,必然具有诸多发展要素,而这些要素对于乡村韧性发展的贡献呈现出异质性。在这方面,既有研究视角多集中于乡村经济水平、环境质量<sup>⑥</sup>、治理政策<sup>⑦</sup>、农民主体性<sup>⑧</sup>等多维因素对于乡村韧性养成的具体作用与影响机理。此外,其他学者也从工商资本下乡<sup>⑨</sup>、农村产业结构升级<sup>⑩</sup>以及村民社会资本<sup>⑪</sup>着手分析乡村发展的韧性构建问题。二是提升乡村韧性的路径与模式。众多学者在研究中皆将乡村韧性的发生看成是一种自适应过程,即认为乡村在韧性发展过程中具有自我调节能力。Yang从生态视角聚焦乡村韧性构建,指出开展自下而上的生态修复和自上而下的规划完善将是未来乡村韧性建设的重要发展趋势和研究方向。<sup>⑫</sup>颜文涛和卢江林从韧性视角评析绅士化和草根化的乡村复兴模式,认为草根化模式比绅士化更具韧性,更具可持续发展的能力。<sup>⑬</sup>在提升乡村韧性的框架搭建上,雷晓康和汪静讨论了乡村振兴背景下乡村地区的贫困治理问题,提出了“环境-经济-社会”韧性治理框架。<sup>⑭</sup>而李艳营和叶继红则根据国家-社会关系理论提出了乡村韧性治理的“权力韧性-制度韧性-技术韧性”三维解释框架。<sup>⑮</sup>也有部分学者基于韧性构建的角度从不同的研究思路出发提出应构建乡村社会治理共同体。<sup>⑯</sup>三是乡村韧性的测度与评估。这方面的研究虽然

① 吴越菲:《从部门生产到区域繁荣:面向农村新内生发展的政策转型及其反思》,《贵州社会科学》2022年第5期。

② 张诚:《韧性治理:农村环境治理的方向与路径》,《现代经济探讨》2021年第4期。

③ 许小玲:《韧性治理视域下农村贫困地区乡村振兴实践路径研究》,《理论月刊》2021年第7期。

④ Holling C S, "Resilience and Stability of Ecological Systems," *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, no. 1, 1973, pp. 1-23.

⑤ 王杰、曹兹纲:《韧性乡村建设:概念内涵与逻辑进路》,《学术交流》2021年第1期。

⑥ 曲霞、文晓巍:《乡村振兴背景下韧性乡村的影响因素与示范带耦合分析》,《学术研究》2022年第12期。

⑦ 王思斌:《乡村振兴中韧性发展的经济-社会政策与共同富裕效应》,《探索与争鸣》2022年第1期。

⑧ 胡溢轩:《迈向韧性发展:乡村适应性变迁的内在逻辑》,《社会发展研究》2022年第4期。

⑨ 陈晨、耿佳:《韧性视角下的传统乡村社区演进研究——以莫干山镇三个典型村庄为例》,《城市规划》2023年第1期。

⑩ 梁坤丽、刘维奇:《农村产业结构升级对农村经济韧性的影响》,《经济与管理》2023年第3期。

⑪ Minani B, Rurema D G and Lebailly P, "Rural Resilience and the Role of Social Capital among Farmers in Kirundo Povice, Northern Burundi," *Applied Studies in Agribusiness and Commerce*, vol. 7, 2013, pp. 121-125.

⑫ Yang Y, "Research Hotspots and Evolution Trends of Rural Resilience in the Perspective of Biodiversity——Based on Cite Space's Visual Analysis of Bibliometrics," *Frontiers in Environmental Science*, vol. 10, 2022.

⑬ 颜文涛、卢江林:《乡村社区复兴的两种模式:韧性视角下的启示与思考》,《国际城市规划》2017年第4期。

⑭ 雷晓康、汪静:《乡村振兴背景下农村贫困地区韧性治理的实现路径与推进策略》,《济南大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

⑮ 李艳营、叶继红:《乡村韧性治理的三重维度:权力、制度、技术——基于国家-社会关系理论的分析》,《湖湘论坛》2022年第6期。

⑯ 张震、唐文浩:《韧性治理共同体:面向突发公共风险的乡村治理逻辑》,《南京社会科学》2022年第10期。

处于起步阶段，但相关文献已较为丰富，如对乡村经济韧性<sup>①</sup>、气候韧性<sup>②</sup>、聚落韧性<sup>③</sup>均具有相对完备的理论叙述与实证检验。此外，王薇然和杜海峰通过深度访谈与案例研究，发现乡村整体韧性水平较以往有较大提升，乡村的整体韧性从大到小依次为城郊融合型村庄、集聚提升型村庄、特色保护型村庄和搬迁撤并型村庄<sup>④</sup>，相关实证研究也佐证了这一观点。<sup>⑤</sup>更多学者则是从乡村韧性评价指标体系的构建入手测度乡村韧性水平并评估影响因素的分布情况。<sup>⑥</sup>

总体上，关于乡村韧性研究的现有文献为本文的论述展开提供了相当丰富的理论基础与研究支撑，并具有一定的启发意义。但经过对文献的详细梳理，本文发现：一方面，尽管学界较为深入地探讨了乡村韧性形成中的影响因素及其具体机理，涵盖了经济水平、政治参与、社会资本以及生态环境等诸多方面，但极少有文献在乡村治理主体互动层面探究乡村韧性形成；另一方面，关于提升乡村韧性的路径与模式的研究大多忽略了对乡村整体性治理的探究与应用，更多地集中于乡村治理的操作层面，有关治理方面的理论深度有待深化。此外，在治理主体互动过程、乡村空间维度的整体性治理等方面提升乡村韧性的相关研究仍很欠缺，需要在理论上进一步予以拓展。因此，本文将从整体性治理视角探讨宜居宜业和美乡村建设过程中乡村韧性发展，并以四川省彭州市金城社区为例，通过理论构建和案例分析试图回答以下问题：当前条件下是什么原因导致乡村韧性发展能力缺失？整体性治理嵌入乡村治理场域对于改善乡村治理碎片化进而提升乡村韧性发展水平的具体机理是什么？在整体性治理视角下，乡村若想实现韧性发展需要在哪些维度进行回应，又该如何回应？

## 二、乡村韧性发展的“四维”理论分析框架

### （一）知识分工、集体行动与乡村韧性的关联分析

党的十八大以来，习近平总书记反复强调“中国经济韧性”，提倡增强农业产业链供应链韧性和稳定性，充分激发全体人民的积极性主动性创造性<sup>⑦</sup>，推动更有韧性的全球发展。马克思认为，“为了进行生产，人们相互之间便发生一定的联系和关系。”<sup>⑧</sup>随着“以人民为中心”发展观不断深化，在新质生产力跃迁的内在驱动下，乡村生产关系、组织制度与治理模式等均面临变革与调整，以知识分工演进与集体行动生成适应社会生产力发展新的需要。乡村韧性发展能力的形成牵涉到乡村发展过程中的多个维度，而乡村治理的水平直接影响到乡村资源配置的能力与效果，因而乡村治理效能的提高对于实现乡村韧性发展而言至关重要。在此基础上，不同乡村的治理效能存在差异的深层次原因在于在多主体互动的条件下乡村治理的进步存在复杂性特点，而不同的治理方式代表着乡村治理体系中各治理主体开展知识分工的水平与达成集体行动的能力。

一方面，Hayek提出知识分工（the division of knowledge）的概念，认为处于分工网络中的每个个体所掌握的知识存量都是全部知识的极小子集，因而分立知识的收集、协调与整合便成为发展过程中带根本性的问题。<sup>⑨</sup>在乡村治理中，分立知识通常表现为各治理主体拥有的有关产业发展、环境维护、乡村建设等领域零散的、独有的特定知识，只有当这些分立知识实现有效整合与协调有序运用时，才能实现系统高效的知识分工，克服乡村治理中的“信息短缺”问题，进而提高治理主体的治理决策能力。另一方面，集体行动（Collective Action）理论由Olson提出并广为应用，意指在公共意识趋于弱化、个体意

① 何珮珺、谭词：《电子商务与乡村经济韧性——基于“电子商务进农村综合示范”政策的经验证据》，《中南财经政法大学学报》2023年第1期。

② 罗慧、刘杰、徐军昶、王丽、唐智亿、索高盈：《基于熵权法的秦岭区域农村社区气候韧性评价研究》，《自然灾害学报》2022年第2期。

③ 岳俞余、高璟：《基于社会生态系统视角的乡村聚落韧性评价——以河南省汤阴县为例》，《小城镇建设》2019年第1期。

④ 王薇然、杜海峰：《基于多元治理主体的乡村韧性比较研究》，《公共行政评论》2021年第4期。

⑤ Li Y, Song C and Huang H, “Rural Resilience in China and Key Restriction Factor Detection,” *Sustainability*, vol. 13, no. 3, 2021, p. 1080.

⑥ 朱华友、吉盼、陈泽侠、蒋自然：《异质性视角下浙江省农村韧性问题及影响因素》，《经济地理》2021年第8期。

⑦ 习近平：《必须坚持人民至上》，《求是》2024年第7期。

⑧ 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第340页。

⑨ Von Hayek F A, “Economics and Knowledge,” *Economica*, vol. 4, no. 13, 1937, pp. 33-54.

加寻求自我利益的情况下,即便在集体行动中个体是获利的,也可能无法达成集体行动,即存在个体利益与集体利益的“两难冲突”。<sup>①</sup>在乡村治理中,自治决策制定、村庄公共品供给等均要求乡村具有较强的集体行动能力。若治理主体之间缺乏足够的共同利益与目标,或者组织成本过大,则可能引发乡村治理领域的集体行动困境。总之,较高的知识分工水平与集体行动能力意味着乡村治理体系能够高效运转,进而表现出对外部环境变化的较强适应性。当面临自然灾害、经济波动等内外部压力与扰动时,协调有序的知识分工与稳定一致的集体行动能够确保乡村治理主体作出有效的治理决策与资源调动以应对这种压力与扰动,进而极大增强乡村的抵御能力、恢复能力与变革能力,提高乡村韧性发展的强度。

然而,乡村治理主体互动的复杂性可能会导致各治理主体的“碎片化”现象。英国学者希克斯等人用碎片化来阐述治理过程中由于缺少协调和沟通导致部门主义、孤岛现象等问题<sup>②</sup>,将这一概念置于乡村治理领域,主要表现为乡村治理主体的权力和资源在形态上的无序化和在地域与功能上的彼此重叠或零乱分散,缺乏集成联动,乡村治理推进始终存在滞涩现象。此时,一方面,治理主体的“碎片化”不利于沟通畅通与利益协调,导致分立知识无法有效协调整合,从而降低知识与资源的利用效率,知识分工演进受到抑制。另一方面,治理主体间离散化倾向的形成可能使得主体间缺乏共同利益,且组织成本过高,将引起治理乏力和短期化行为,从而无法就公共事务达成有效的集体一致行动以提高治理效能。而正是此种条件下产生的知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”,构成了增强乡村韧性发展能力的现实障碍。因此,通过推动乡村治理范式的革新来消除治理的“碎片化”现象以确保乡村在知识分工与集体行动上的“治理有效”,是实现乡村韧性发展的应然选择。

## (二) 整体性治理理论的适用性分析

在当代西方公共治理前沿理论中,以英国学者佩里·希克斯(Perri 6)等为代表的整体性治理(holistic governance)理论主张协调、整合与紧密化,是在对新公共管理的思想与实践进行扬弃的基础上提出来的,其更加注重公共治理活动的整体化运作,系统整合而非碎片分散、合作共治而非过度竞争,并从组织结构的层面批判新公共管理理论的分权化和分散化导致的公共治理割裂化和公共服务活动碎片化。<sup>③</sup>

改革开放以来,我国经济社会快速发展的同时城乡差距仍然较大,乡村社会的空心化与原子化趋势对乡村治理基础产生了较大冲击。乡村社会公共性的衰落使得治理碎片化进程加快,对乡村韧性发展能力形成抵消性削弱。在此情形下,乡村发展场域中多元主体利益博弈的一般特点将更为显著,进而可能导致治理主体间利益追求的矛盾和行为逻辑的冲突,这增加了乡村治理的交易成本与冗余耗费,引发内在的价值、目标和利益紧张,产生治理主体间的“囚徒困境”,导致出现乡村内部知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”。此时,乡村发展将呈现出较强的脆弱性,乡村的韧性发展能力将受到极大削弱。与之相反,整体性治理方案具备系统化解碎片化问题的工具效用<sup>④</sup>,因此,采用整体性治理方式来表达并整合乡村治理中各种逻辑偏好,解决碎片化的治理逻辑显得尤为重要。<sup>⑤</sup>在整体性治理视域下,基于马克思主义人的自由全面发展思想,借助对于乡村治理主体的嵌入式整合、整体资源的聚敛式重组、发展利益的趋同式黏合,不断促进赋权分散化与向下扩容,有助于克服单一主体决策时的有限理性与利益视野局限的缺陷,有利于促进知识分工演进与集体行动生成,从而提高乡村发展的韧性程度。

事实上,在网络社会形成、治理工具进步、内外压力交织的背景下,整体性治理嵌入乡村发展场域并再造乡村治理秩序进而实现乡村韧性发展显得十分重要,乡村韧性发展能力的提高客观存在着“碎片化-整体性”治理转换的迫切需求。通过多元主体整合嵌入式治理,以紧密利益联结与强化主体认同等方式能够有效推动乡村治理结构优化再组,形成多元主体合作共治的乡村治理新格局,乡村社会将逐渐转

① Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, pp. 5-52.

② Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave, 2002, pp. 37-38.

③ 韩兆柱、杨洋:《整体性治理理论研究及应用》,《教学与研究》2013年第6期。

④ 周媛、张晓君:《整体性治理视阈下推进乡村共同富裕》,《农村经济》2022年第12期。

⑤ 郎友兴:《走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2015年第2期。

型为“有机团结”社会，进而能够实现分立知识整合利用且集体行动顺利进行，提高乡村韧性发展能力。

### （三）整体性治理视角下乡村韧性发展的“四维”分析框架

基于上述分析，本文在立足于乡村治理实践的基础上，充分检视整体性治理理论在提高乡村韧性发展能力上的适用性，认为整体性治理范式能够很好地契合当今乡村韧性发展对于协同高效、系统整合的价值期许，对于实现乡村韧性发展具有极强效用。进一步地，本文在马克思主义以人为中心的自由全面发展思想指导下，应用整体性治理理论于现实的乡村发展之中，发现通过整体性治理能够在治理能力、治理结构、治理过程与治理空间四大维度促进乡村治理的知识分工演进与集体行动生成，挖掘乡村发展内生动力，提高乡村韧性发展能力，进而构建起整体性治理视角下乡村韧性发展的理论分析框架。

1. 能力维。就乡村整体性治理的能力维度而言，治理的理念和工具共同决定了乡村治理能力，对乡村整体性治理范式的形成起首要作用。在治理理念方面，乡村治理应加强各主体间的精神联系，凝聚多元主体参与共识，营造共商共建共享的良好治理生态，防范治理理念“碎片化”，为乡村韧性发展提供理念上的先导保障。在治理工具方面，数字技术作为扩展人类信息功能的技术极大提高了人类的信息获取能力、认知能力和处理能力，而数字乡村建设凭借着高效率、智能化和普惠性的优势重塑韧性治理绩效，在此过程中尤其强调数据开放、共享与融合供给能力<sup>①</sup>，从而降低治理活动中的组织成本，有利于知识分工深化与集体行动生成。

2. 结构维。就乡村整体性治理的结构维度而言，存在三种结构类型：治理的主体结构、组织结构与权力结构，虽具有不同表征与内涵但相互耦合。在主体结构方面，需构建多元主体整体嵌入型治理体系，坚持全面高效协作的原则，加快政府职能转型，规范市场主体参与，大力培育内生社会力量。在组织结构方面，要求符合组织扁平化、网络化、立体化的演进规律，从较高程度的垂直分工逐步向水平分工拓展，进一步形成纵横联动、立体化的分工体系，使组织运转更为高效，提高组织结构层面对于乡村韧性形成的贡献度。在权力结构方面，整体性治理的权力运作要求合理向下扩大授权，实现权力的适度制衡。通过对乡村治理的权力格局进行重构，从根本上消除权力结构“碎片化”，为良好的竞合关系奠定基础，从而促进知识分工演进与集体行动生成。

3. 过程维。就乡村整体性治理的过程维度而言，侧重于乡村整体性治理过程中的动态性韧性打造，可分视为主体参与过程和公共服务供给过程。在主体参与过程方面，多元化并不意味着多极化和相互割裂状态。在多元主体在地性整合的过程中，将在这种动态变化中不断增强乡村韧性发展能力。在公共服务供给过程方面，由于核心关怀是满足公众需求，整体性治理理论要求公共产品与公共服务的供给方式由统一化向差异化供给转变，由政府主导的单中心供给模式转变为多元主体协同的多中心供给模式，实现公共服务错位灵活供给<sup>②</sup>，并在这种供给的动态过程中促进了分立知识整合利用与集体行动能力的持续强化。

4. 空间维。就乡村整体性治理的空间维度而言，既有单个乡村内部的整体性治理，也有乡村与其他区域之间的整体性治理，可分视为村域整体性治理和区际整体性治理。在村域整体性治理方面，需立足本地治理的主体特征、资源禀赋与条件约束努力构建整体性乡村治理体系，以村庄经营这一有效整合机制实现分立知识高效利用与集体行动生成，不断夯实乡村韧性根基。在区际整体性治理方面，可形成区域公共治理的整体性治理模式。有学者指出，构建跨区域整体性合作组织以及在此基础上形成的整体性协作治理网络是一种有益尝试。<sup>③</sup> 区

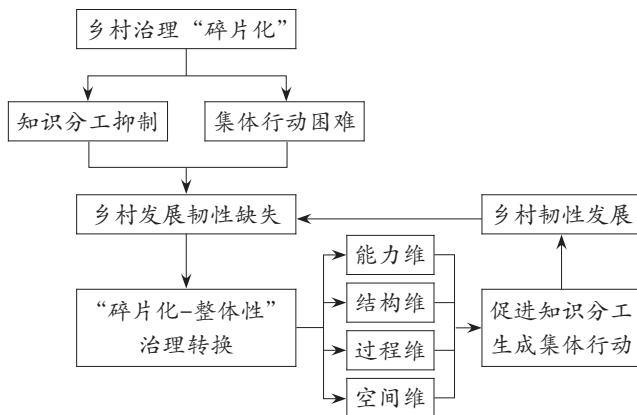


图1 整体性治理嵌入实现乡村韧性发展的理论分析框架

① 沈费伟：《数字乡村韧性治理的建构逻辑与创新路径》，《求实》2021年第5期。

② 李祥、孙淑秋：《从碎片化到整体性：我国特大城市社会治理现代化之路》，《湖北社会科学》2018年第1期。

③ 崔晶：《区域地方政府跨界公共事务整体性治理模式研究：以京津冀都市圈为例》，《政治学研究》2012年第2期。

域联动下的整体性治理能在更大的空间范围内进行合作治理，克服产业同质竞争、建设低效重复、经营单打独斗等“孤岛困境”，产生更高效率的资源再配置效应，形成更大范围的知识分工与集体行动，进而在更大的空间中构筑起乡村发展韧性。

### 三、案例选择与描述

#### （一）案例选择

本文采取个案研究的方法，以四川省彭州市金城社区为案例，对金城社区宜居宜业和美乡村建设过程中，乡村韧性发展的整体性治理模式的运行机理进行深入分析。本文选取金城社区的乡村治理模式作为分析案例，主要原因在于：第一，金城社区的案例具有典型性。笔者及所在研究团队于2023年10月开展的宜居宜业和美乡村建设实地勘查与调研，与彭州市的相关领导及部门、镇村干部、经营主体代表、农户代表等进行了深度访谈。金城社区作为由“乱”转“治”的样板乡村，其乡村治理模式的转型贯穿其中，并成为主要变量，为研究整体性治理下的乡村韧性发展提供了十分宝贵的经验启迪。第二，金城社区以多元主体合作共治等为特征的整体性治理特点非常突出，能够较完好地吻合整体性治理下乡村韧性发展的分析理路，在理论上具有重要研究价值。第三，就现实而言，金城社区的治理蝶变具有较好的可复制推广的特点，对其他地区乡村治理的模式应用与创新具有一定的参考价值。

#### （二）案例描述

金城社区位于彭州市西北部，由原来的小石、庙坪、涌华村合并而成，面积22.6平方公里，共1497户4237人。作为一个山区村，金城社区缺乏具有带动能力的主导产业，并且经历了“煤矿产业退出”“汶川特大地震”等多次重大事件后，村民收入急剧减少，并直接导致社区班子不力、民风不纯、人心不齐等诸多治理难题。“没奔头、没主心骨、没路子”的现状，使金城社区难以改变长期发展垫底的局面。但在2017年村两委班子换届后，金城社区积极转变乡村治理理念，创新发展思路，探索新建设模式，如今金城社区已成为远近闻名的有思路、有资源、有产业的“明星村”，乡村治理实现质的“跨步”，先后获评四川省先进基层党组织、四川省乡村治理示范名村和成都市乡村振兴先进村。

面对过去长期乡村治理水平低下的现实局面，金城社区在宜居宜业和美乡村建设过程中积极推动治理方式与路径变革，从内外部主体的治理参与、多元主体的协同治理、治理工具的有效革新、公共服务的灵活供给与空间向度的整体治理等六个方面开展事实上的乡村整体性治理实践，逐步扭转了过去乡村基层治理的不利局面，破解了乡村治理“碎片化”的治理困境，探索形成了乡村韧性发展的“金城路径”。

1. 激活内部主体主动治理。金城社区深挖内生治理潜力，通过建强一个村两委班子、搭建协商共治、发展共谋两个平台，建好新乡贤、义工服务、专家人才三支队伍，探索建立了“123”社区治理工作法。同时，成立社会治理综合服务室，建立“民主协商、共建共治”对话平台；通过组建“党员志愿服务队”“治安巡逻志愿服务队”等8支队伍，创新群众参与方式，培育群众民主协调、共建共治意识；探索“党员献言+乡贤谏言+群众发言”的“三言”模式，广泛征集社区治理、乡村振兴等方面意见建议，充分保障居民进行自我治理的基本权利。社区群众积极参与公共事务，已投工投劳3500余人次，重点用于社区内部的道路修建、沟渠疏通和环境整治，形成了良好的社区公共产品共建共享局面。

2. 引入外部主体合作治理。金城社区努力向外寻求治理支持，引入治理主体共同参与乡村治理。在保护农民利益的基础上，与四川龙门山旅游发展有限公司等国有平台公司开展运营管理方面的合作，吸引四川省宫玉服饰设计有限公司、成都蜀中糖门食品有限公司等社会资本开展股份合作。引入成都方塘文化旅游发展有限公司等专业运营公司，以“村民入股分红+专业操盘运营”为集体经济发展注入强劲动力。以“吸引本村人才回归，招引外来人才加入”的方式，举办“乡村振兴人才交流座谈会”，汇聚涵盖企业管理、建筑设计、土地管理等领域优秀人才100余人。同时，制定“新村民”成员的集体成员身份资格界定标准，成立金城社区新村民管理委员会，推动新村民积极参与产业发展、志愿服务等社区发展治理工作。

3. 构建多元主体治理机制。金城社区坚持以“党建引领+基层治理”有机结合，有效链接村民、平台公司、社会资本与金融机构“四种关系”，探索搭建“村集体+国有平台公司+社会资本+农民”的集体经济发展模式。构建“社区+微网实格+社会力量”体系，探索实施“1+2+N”工作法，统管新乡

贤、义工服务、社区规划师等多支社区治理队伍，形成多元社区发展治理格局。积极落实“订单式服务+红色主题活动+社区幸福行”等联心联动联建工作法，通过群众主动参与、微网实格运行、社区规划师整体策划、志愿者参与服务，有效引导多方力量参与社区共建共治，让各类社区主体在社区治理中释放出巨大合力。

4. 推进治理工具不断革新。在数字乡村建设成为乡村建设新趋势的背景下，金城社区着眼于挖掘数字乡村建设潜力，通过打造“同在屋檐下”智慧化社区，研发“三智能”管理平台，涵盖人口数据、住房数据、小区安全监管、“三务”公开、社区产业、便民服务、社区三维导览等多个板块。<sup>①</sup>群众通过“同在屋檐下”微信小程序，足不出户便可发布志愿服务需求，咨询办理便民业务等。社区通过小程序将信息集中整合，在开展各项工作时，可以及时提取信息，按时高效完成各项任务指标，提升为民服务效率。将智慧化端口与各部门系统端口进行对接，整合完善数据，推动数据开放共享，实时进行数据补充和更新，在减轻工作人员工作量的同时可以加速各部门的协调发展。

5. 实现公共服务灵活供给。金城社区在发展过程中不断加强便民利民服务供给，组织留守妇女成立“爱心妈妈”家政义工服务队8支，定期到留守老人、留守儿童家庭进行家政服务；组织有技能技术的人员成立“技术能人”义工服务队，对需要服务的家庭实行“订单式”“物流式”便民服务。同时，以“同一屋檐下”为主题修建日间照料中心，营造了“敬老爱老、老有所依、老有所乐”的良好氛围；为解决社区学生上学交通难问题，金城社区为学生购置了一辆19座的中巴车，每天接送学生上学放学，有效缓解了学生乘坐非法营运“火三轮”带来的交通安全隐患问题。

6. 形成空间向度整体治理。在村域整体性治理中，金城社区打造了以共享厨房、共享菜园、共享民宿、小石记林宿四个共享空间为内容的金城社区共享经济圈，构筑集精品民宿集群、特色糕点工坊、乡村旅游驿站于一体的共享社区经济体，建成龙门山民宿服务中心、矿山营地、溪驻露营地等15个消费场景，加快推动乡村旅游产业整体性发展。在区际整体性治理方面，金城社区打破单村发展空间窄、村级产业“小而散”等瓶颈，带头成立联结桂花镇14个村庄的成都桂花共兴乡创企业管理服务有限公司，每个村（社区）出资20万元，共商联建14个村在资源共用、产业发展、民生服务、跨界治理等方面的合作事宜，开辟乡村资源优势互补、产业建圈强链、服务分工协作、区域融合发展的新的的重要途径。

#### 四、案例分析

金城社区在实现治理有效上探索出了乡村整体性治理新路径。进一步从治理能力、结构、过程与空间维度对其进行分析，可以发现金城社区的治理实践与本文整体性治理视角下乡村韧性发展的分析框架相耦合，给予了我们关于通过乡村整体性治理增强乡村韧性的典型图景，为在乡村整体性治理中构建乡村发展韧性提供了有重要借鉴价值的路径参考。

##### （一）能力维：理念演替与工具更新

科学的治理理念相较治理实践具有先导性，从根本上决定了治理方式的优劣与治理绩效的大小。尤其是在社会主体多元化、交往联系复杂化、治理实践复杂化的背景下，客观要求治理过程中必须形成合理的价值规范与公共理性。此外，采用先进高效的数字治理工具是合乎时宜的发展性行动，能够大大提高对乡村物流、资金流、信息流的调控能力与效率，满足乡村整体性治理的整合、协调、无缝隙的治理目标，进而对于实现乡村韧性发展具有极强的工具效用。

金城社区自从选出新的“两委”班子后，在治理理念上发生了很大转变，逐渐从原来治理主体间关系薄弱、不注重多元主体整体性治理的思想桎梏中解脱出来，并开展了一系列紧密多元主体的工作举措，形成了良好的整体性治理理念与韧性发展前景。在乡村内部，金城社区利用宣传教育与集体活动进行公共空间构造，成功实现了对村民参与治理的意识赋予，也促进了干群关系紧密化，为农村注入了新的发展活力，增强了村民对自身归属金城社区的身份认同，而形成身份认同的村民会真正认可自己成为乡村治理的主体，从而更为积极、主动、有创造性地参与治理活动。同时，金城社区近年来重视引进

<sup>①</sup> 金城社区“三智能”管理平台包括社区人口智能管理、社区智能管理与村务智能管理“三个智能”管理系统；“三务公开”包括村级党务、村务、财务的公开，建有社区“阳光三务”公开平台。

“新村民”也表明其治理理念的包容性与多元化特征。此外，金城社区还在外部公司协同、高端人才引入等方面贯彻了治理主体多元化的治理理念，体现了治理理念的连续性与完备性。

在数字治理工具的采纳与应用上，金城社区通过一系列数字技术实践将数字技术与乡村治理相结合，推进乡村治理智慧化精细化，从工具进步的角度提高了乡村整体性治理的能力。通过将数字技术应用于乡村智能治理体系，延伸“智慧+”基层治理覆盖面，金城社区加速了乡村治理数据的可视化、立体化进程，利用数据获取技术进行分类、汇总和整理有关数据信息，建立金城社区乡村发展的数据库，为金城社区的整体性治理提供数字渠道，进而促进组织成本减少和耦合乡村治理主体的共同利益，并在形构金城社区整体性治理格局中成为韧性发展能力的构成要件。

## （二）结构维：多元趋向与结构优化

整体性治理视野下，治理结构的生成就是在处理政府、市场、社会三者关系的基础上形成的一种网络化治理结构，其实质是跨界合作，内跨“部门”之界，外跨“政社”之界。<sup>①</sup>在这一特点下，延伸出主体结构、组织结构、权力结构三种结构类型。整体性治理理论要求主体结构多元紧密，各主体相互借力且优势互补；在管理幅度扩增的同时减少管理层级以降低科层交易成本进而展现“多中心”特性，此时组织结构趋于扁平化、网络化、立体化；权力的再分配致使权力重心下移，权力结构由集中向相对分散进行整体性优化，以避免结构失衡与群体分化。

由金城社区的具体治理实践可以得知，其乡村治理主体构成已实现多元化，涵盖了乡村内外部的多种主体，形成了关系型契约嵌入的利益相关者共建共治共享的治理新格局。其中，基层党组织作为乡村治理的根本力量，在治理当中起到党政统合的重要作用；村民作为乡村的主人，同时兼备更多本土的地方性知识，是整体性治理结构中的重要组成部分；新乡贤、社区规划师等主体在乡村发展过程中具有较大的相容利益（encompassing interest），发展意识和主动性强，优化了乡村治理主体的知识结构，有利于发挥农村基层组织的动员能力和协调能力。在乡村外部主体的吸纳上，金城社区通过与外部公司协同参与乡村发展的未来规划、共同商谈经济合作等，以及引入人才以寻求智力支持等一系列活动，使得外部知识嵌入乡村发展场域并引导外部主体有序参与乡村治理活动。以上金城社区的治理活动丰富了金城社区整体性治理的主体结构，有利于促进乡村韧性发展。

在组织结构上，金城社区多元主体的协同参与客观上形成了治理组织化与组织多样化的发展特点，出现了治理组织扁平化、网格化、立体化的演进趋势，为乡村整体性治理提供了组织效率支持与形态支撑。一方面，金城社区建立的“社区+微网实格+社会力量”体系突破了由单一主体垂直管理的局限，将主体范围扩大到了市场主体与社会主体，使得治理组织结构实现纵向压缩与横向扩展。另一方面，金城社区探索实施“1+2+N”工作法，实现多元化社区治理队伍在实践中的合理协调，促使治理资源下沉与组织结构再造，形成纵横联动的立体化组织结构，为乡村整体性治理提供了组织结构支撑。

在权力结构上，在基层党组织和村民等治理主体介入干预乡村治理的过程中，金城社区共建共治共享治理实践的形成也是权力结构在发展过程中的适应性调适。金城社区通过一系列机制创新进行了制度性授予、政策性诱导与表达权转让，使得多元治理主体的治理权力分散化并彼此制衡，增强了治理主体的自主性。在此基础上，社区的治理权力由上至下进行转移并分散化，不仅使得组织结构优化，还带来了治理权力的结构性重塑。因此，金城社区的基层治理实践使得其更能克服知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”。

## （三）过程维：动态演化与灵活供给

整体性治理思维强调乡村社会各治理主体利用主体性和能动性共同发挥治理作用，而这必然是一个动态过程，因而必须将乡村治理主体的参与过程置于整体性治理的时间序列中进行充分检视，据以考察乡村韧性在治理过程中形成并发挥作用的全貌。此外，柔性灵活与村民需求导向的公共服务供给是乡村整体性治理的要义之一，通过集中统一的资源调配与差异化的公共服务供给，并利用多元主体优势打通公共服务供给的“最后一公里”瓶颈，将极大增进村民的实际福利水平。

在整体性治理嵌入乡村发展场域的过程中，金城社区基层党组织通过治理重心下沉与为民服务下

<sup>①</sup> 张必春、许宝君：《整体性治理：基层社会治理的方向和路径——兼析湖北省武汉市武昌区基层治理》，《河南大学学报》（社会科学版）2018年第6期。



移，不断将政治势能转化为治理效能，同时对其他治理主体产生示范效应，进而盘活存量治理资源，激发治理活力；通过创新建立民主议事的程序与制度，消除了村民的“看客”心理，促使村民在谋求自身利益时不断增强民主意识、自治参与与诉求表达能力，在向下赋权的过程中不断避免社会潜在风险叠加递增；通过引留具有特殊贡献的“新村民”、与外部运营公司开展商业合作等，在相对长时间的交往过程中营造信任氛围和实现整体利益最大化，循序渐进地最大化发挥外部治理主体的治理优势，推动金城社区整体性治理的不断完善和催动发展韧性的持续形成。

此外，在乡村公共服务的供给上，金城社区根据社区居民日益增长的生活需求不断创新公共服务供给方式，通过坚持民生导向、瞄准特殊群体等方式提高了乡村公共服务的供给水平和供给质量。同时，运用“智慧+”赋能服务供给，将智慧化端口与各部门系统端口进行对接，整合完善数据，推动不同领域的数据进行融合共享，实时进行数据补充和更新，以此准确识别村民对于乡村公共服务的偏好与需求，从而建立起多元主体共同参与的公共服务精准供给体系与机制，不仅实现了服务供给的多样化与差异化，还有供给主体的多元化。金城社区通过为村民精准提供“无缝隙”的公共服务，克服了乡村公共服务供给主体与内容的碎片化困境，有效实现公共服务的整体性供给与柔性灵活供给，营造了乡村韧性发展的良好氛围。

#### （四）空间维：村域经营与区际联动

当跨界公共事务的治理主体缺少决策整合机制的情况下，就会出现以治理决策与治理内容短期化为后果的制度性集体行动（Institutional collective action）困境<sup>①</sup>，进而使得乡村发展韧性缺失。空间维度的乡村整体性治理更多将乡村视为一个整体治理单元，是以乡村整体性治理为基础进行的空间内的资源整合调配，从而在实现空间范围内更大程度的经济增长与社会绩效的条件下促进知识分工演进与集体行动生成。

在村域整体性治理上，金城社区充分利用现有支持政策和市场手段，以整合利用乡村资源资产、拓宽乡村经营业务为核心，引入专业运营公司和村集体深度合作，培育乡村民宿产业，对乡村各类可经营资源资产进行整体性开发、市场化运作和专业化运营，更好发掘乡村多元价值。金城社区借助乡村多元主体协同治理的显著优势统筹谋划乡村产业升级、建设增效、治理提能、生态净美等核心任务，促进各个部分功能衔接、相互支撑，突破单环节的经营产业和项目，探索多元化村庄经营模式，实现了乡村发展的系统化提升、整体性换代。经过数年来的探索，金城社区产业结构拓展多元、产业协同程度稳步提升，2023年，民宿产业年平均接待游客超过8万人，农商文旅体产业营业额达1200万元。金城社区利用村庄整体性经营这一整合机制，有效实现了知识分工深化与主体利益整合，探索出实现乡村韧性发展的新道路。

在区际整体性治理上，金城社区持续探索如何突破既有地域对于其发展的刚性约束，发展重心正从村内小范围小程度的合作，转向以更大空间范围内产业互补、资源互助的村际深层次合作，鼓励片区组团式开发。金城社区与附近乡村以整体性治理为区际治理方式，通过能够彰显金城特色的项目打造，探索区域资源联用、产业联兴、服务联供、治理联建等更深层次联动治理模式，成为乡村资源优势互补、产业彼此带动、服务分工协作、区域融合发展的重要途径。在区际整体性治理的视角下，金城社区通过整合机制有效整合了区际主体协同共治，打造了发展上的共同利益，降低了各主体间的组织成本，有利于知识分工演进与制度性集体行动困境的破除，进而能够有效实现金城社区的韧性发展。

## 五、结论与启示

以往研究乡村韧性的学者多认为是乡村的经济水平、社会环境与政治参与等造就了乡村发展韧性，因而它们的低质与低效使得乡村韧性发展能力缺失。然而本文从乡村治理各主体互动的角度对乡村韧性发展能力不足的决定因素进行再解释，即乡村治理碎片化导致了乡村韧性发展能力缺失。研究结果表明：在乡村治理碎片化情形下与多主体博弈的场域中，容易因价值、目标与利益的差异引发冲突，同时由于治理主体区隔，将产生治理主体间的“囚徒困境”。这种困境又会致使乡村治理陷入知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”。在这种情况下，面对潜在风险与内外部压力，将呈现出乡村韧性发展

<sup>①</sup> 易承志：《跨界公共事务、区域合作共治与整体性治理》，《学术月刊》2017年第11期。

能力缺失的不良后果。在这方面，本文主张采用整体性治理方式以克服知识分工抑制与集体行动困难的“双重困境”，从而实现乡村韧性发展。在整体性治理嵌入乡村发展场域的过程中，将从乡村治理的能力维、结构维、过程维、空间维四大维度对乡村治理的知识分工演进与集体行动生成作出贡献。同时，本文通过对四川省彭州市金城社区乡村治理实景考察后发现，金城社区由“乱”到“治”的过程正是其整体性治理范式的形成过程，因而认为推动乡村整体性治理是实现乡村韧性发展的应然路径，对于形塑乡村的长期发展能力具有重要意义。

基于此，本文从整体性治理视角下乡村韧性发展分析框架的四个维度出发，对实现乡村韧性发展作进一步的现实思考。

第一，整体性治理理念与数字治理工具是乡村整体性治理能力的构成要件。需要着重塑造乡村治理主体间的精神联系，强化各治理主体的整体性治理理念，提高村民和村干部等治理主体对于整体性治理的认知水平，实现乡村治理场域中利益相关者的良性互动。同时，面对当前大多数乡村欠缺信息基础设施与数字人才的窘境，应着力推动乡村建设数字化转型，加快农村数字基础设施建设，提升农民现代信息技术水平，进而提高分立知识利用水平与治理主体融合度。

第二，乡村治理主体结构、组织结构与权力结构的优化是实现乡村整体性治理的必要条件。主体结构的多元化、组织结构的立体化与权力结构的分散化代表着整体性治理的结构特征，意味着治理结构“高度化”的演进趋势。应在此基础上通过唤醒乡村治理村民本位意识、畅通人才返乡下乡制度通道等方式进一步丰富乡村治理主体的内涵；通过推动村民组织化与组织多样化，打造多位一体的立体化治理组织联动体系；通过治理层级缩减、职能整合等方式促使治理权力下沉，进而实现乡村治理权力结构的扁平化转向。

第三，乡村韧性的动态塑造需要注重主体参与过程与公共服务供给过程的有效贡献。在主体参与过程中，要重视发挥基层党组织参与治理的示范效应与引领作用，激发其他主体的治理动能，增强凝聚力和向心力；要在平稳发展的过程中逐步构建起基层党组织领导下的压力递减、信任形成与利益整合的良好局面，对于潜在风险防范形成正向反馈。在公共服务供给过程中，要坚持民生导向，充分考虑乡村产业发展规律和人口数量与结构的变化特征，聚焦乡村发展过程中村民差异化、多样化的公共服务需求，精准有效投放公共资源，确保乡村公共服务的柔性灵活供给。

第四，乡村治理的空间向度是实现乡村韧性发展的重要支撑。要利用好村庄经营与跨村联动两个有力整合机制，根据不同发展阶段的实际情况探索整体性村庄经营的多元模式，充分利用政策支持和市场手段，将分立知识利用与集体行动生成融入乡村经济发展当中，实现乡村韧性发展。同时，空间向度的整体性治理应当充分考虑村域片区产业发展需求与资源利用需求下的各方理性选择，深化合作的推动力除来自乡村自发的内部动力以外，还需要通过政府引导和政策激励形成更加统一、稳定、和谐、持续的合作机制。

（责任编辑：何 频）