

# 软嵌入：基层社会治理中政府行为与文化共同体的契合逻辑

陈天祥, 王莹

**【摘要】**一段时期以来,作为基层社会公共性代理人的群众自治性组织出现行政化和官僚化趋势,因国家通过资源汲取推动政权现代化建设而留下的制度惯性和基层社会形成的习俗元制度未发生根本性转变,其他社会主体在充当新代理人的过程中仍面临着嵌入性的张力问题,基层社会公共性的重构面临着外生权威缺乏和内生权威式微的双重困境。基于“嵌入性”和“软治理”的讨论,可以用“软嵌入”一词概括基层社会中新乡贤群体所构建的文化共同体与基层政府行为之间的契合逻辑。松动的威权主义政策为以新乡贤为核心的基层文化共同体提供了集体行动的空间;文化共同体下的价值认同和身份认同驱动着各个主体参与集体行动,并通过非正式的软权力系统作用于基层社会的政治生活;以基层政府为代表的行政性机构用行为导向和行为归化的方式维护着基于文化纽带形成的新公共秩序,进而构建了主体间地位平等化、秩序规范互嵌化、成果评估方式多元化的基层社会治理新格局。

**【关键词】**基层治理 公共性 新乡贤 软嵌入 文化共同体

**【中图分类号】**D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2020)05-0057-13

## 一、新时代基层社会治理面临的公共性困境

在相当长一段时间里,中国基层社会公共产品的供给都由政府主导,基层社会公共性的塑造主要依靠国家权力的渗透<sup>[1]</sup>。近年来,随着改革深化和社会快速发展,基层公共领域内部结构也呈现出多元化变迁。

一方面,公民对原有公共性代理人的认同感出现动摇。适应中国行政体制改革的需要,国家在基层社会领域也不断地进行改革尝试,基层群众自治组织(居民委员会、村民委员会)逐渐承担起繁重的社区管理任务,如计划生育、城市管理、辖区三包、社会治安、殡葬改革、民事调解等。在维持这类工作的日常化运行过程中,由于财政来源依靠政府划拨,组织管理和考核方式参照行政化模块(岗位目标责任制、支书备案管理等)进行<sup>[2]</sup>,基层群众自治组织逐渐行政化和官僚化<sup>[3]</sup>,有违其作为公共性代理人的初衷。

---

**作者简介:**陈天祥,广东梅州人,中山大学中国公共管理研究中心/中山大学政治与公共事务管理学院教授;王莹,湖北宜昌人,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

**收稿日期:**2020-03-16

**基金项目:**研究阐述党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重点项目“基于数据赋能的基层社会治理现代化研究”(20AZD088)

另一方面,原有的公共性塑造者在现代化发展进程中部分退出。改革开放前,基层社会的管理方式以城市单位制与街居制、乡村人民公社制度呈现,整个社会被纳入国家的权力支配体系和资源分配体系当中,公共性社会关系建立在国家权力支配关系的基础之上<sup>[4]</sup>,社会的政治中心、意识形态中心、经济中心重合为一,国家权力在基层社会有着极强的社会动员与组织能力。随着城乡体制改革以及单位制的解体,社会分工和利益群体的分化为新兴社会经济空间的开放提供了可能,私营的、合资的或股份制的经济组织形式出现,社会组织的发展有了体制外的成长空间,国家与社会也由此出现了制度性的关系调整。进入21世纪,市场化经济体制改革带来的红利,不仅为基层社会中互助团体、商会、行业协会的进一步发展提供了便利,也助推了公众对公共产品和公共服务的专业化、高端化需求,国家权力开始有意识将社会组织纳入基层社会公共物品供给主体之中。在这一过程中,国家权力不再是制度来源和公共性塑造的唯一主体,国家权力在基层社会的定位发生了重大转变。尽管基层社会治理的政治框架仍然根植于国家权威的合法性中,但国家权力在基层社会的动员方式已经转变为以国家规范性权力为主、非规范性为辅的秩序形态<sup>[4]</sup>。

#### (一) 国家权力的部分退出: 外生权威减弱引起的公共性危机

在基层公共领域内部结构的变迁过程中,一方面,国家对基层社会的管理和控制方式实现了由“政社合一”向“政社分离”转变,体制性权力从村社收缩至乡镇一级,多元的、异质的社会空间不断扩大;另一方面,公民对公共事务的期望并未因规范性权力的减弱而降低,反而随着国家权力的部分退出和公民意识的提升有了进一步要求。因此,公民寄希望于更有能力的基层社会主体充当社区公共权力的代理人。实际上,自2004年中共十六届四中全会提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局后,诸如业主委员会、志愿组织、文艺性社团组织等多种形式的基层民间组织形态随之出现,并在相关政策的扶持下得到蓬勃发展。在此背景下,国家权力的部分退出与国家对新社会经济空间的放开,为社会主体充当新的公共性代理人提供了可能。

然而,国家通过资源汲取推动政权现代化建设而留下的制度惯性<sup>[5]</sup>和基层社会长期积累中形成的习俗元制度<sup>[6]</sup>并未发生根本性转变,基层社会组织在充当公共性代理人的过程中仍面临着嵌入性的张力问题。

首先,行政化的基层群众自治组织仍是基层社会治理的重要组成部分,国家权力长期悬浮于基层社会之上所形成的制度惯性也无法在短时间内释放结束。这使得公民对社会组织充当新的公共性代理人既渴求又犹豫。

其次,在现代化的冲击下,基于人情网络的村落共同体逐渐向基于行政单元的社区共同体转变,而传统社会结构与文化价值沉淀下的宗族、血缘、道德规范等习俗元制度又未彻底从日常生活中消失。正式制度的缺失和非正式制度的无序运行,使得社会组织充当公共权力代理人面临“进场难”问题。

最后,在各地对社会组织参与基层公共事务管理的外部法律环境尚不统一的情况下,纵使一部分基于地方文化形成的社会组织能顺利“进场”,以利益互惠为基础的基层人际信任网络仍主导着组织网络的外扩。这意味着,组织所能承担的公共事务治理职能在较大程度上需要依托组织自身的影响力。在这种情况下,倘若组织内部的激励机制和运作机制出现问题,则一项良好的改革措施极易背离初衷,进而引起“公共池塘”的治理悲剧<sup>[7]</sup>。

## (二) 基层社会组织的自主性不足:内生权威式微对公共性再现的裹挟

回顾现代国家的建设,政治现代化的发展具体表现为两个方面:一是制度化,即国家适应性能力增强并不断推动社会变革;二是参政化,即国家有能力将新生的社会力量纳入制度之内<sup>[8]</sup>。党的十八大以来,党和国家的各项文件多次肯定了基层社会治理在国家治理体系和治理能力现代化建设中的重要位置,对基层社会的描述也实现了从“社会管理”向“社会治理”转变,较好地展现了国家适应基层社会变迁、推动社会变革的决心。在此基础上,尽管基层社会组织在试图担任公共性代理人的过程中面临着“进场难”和“公共池塘悲剧”的陷阱,但其仍是国家现代化和公共性再现的突破口。

从组织的进化形式看,各类基层社会组织可基于协同理论分为“自组织”和“他组织”两种形式<sup>[9-10]</sup>。其中,“自组织”指那些在没有特定外部作用下自行建立的有序结构群体;“他组织”则指在特定外部作用干预下获得有序结构的群体。在国家权力部分退出基层社会后,不论是自组织还是他组织,组织内部的自主性成为其参与基层治理的主要倚靠。然而,在组织的实际运作中,受筹资渠道和孵化环境等影响,二者都面临着自主性动力不足的问题。

基层社会自组织的自主性培育大多依赖草根精英的个人魅力和个人资源,组织运营的资金来源和利益分配受出资人影响大,核心人物与组织的存亡有着密切的依存关系,这使得组织的延续和稳定具有较大的不确定性。他组织大多借助政策扶持平台(城市治理孵化平台、培育资金等)而成立,可以在一定程度上规避个人精英所带来的不确定性。但是,正因为其孕育或建成的背景与正式机构有所关联,在运作过程中若是不主动与正式性机构互动,往往会面临技术性治理难题和后续信任危机;若互动过深,则又可能被反向形塑<sup>[11]</sup>。这使得他组织在既有治理任务完成后,要么疲于应付正式机构的评估,要么面临后续资金审核等问题,一定程度影响其自由“退场”。由此看来,组织内部的自主性在通过日常运作中的行动策略得以创造的过程中,仍会受到原有基层治理逻辑的裹挟<sup>[12-13]</sup>,社会组织作为公共性重现的切口还面临着内生权威式微的问题。

## 二、新乡贤:一种新的基层社会治理文化共同体

在上述背景下,要真正打造十九届四中全会所提出的“社会治理共同体”,形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理新格局,还需解决基层社会公共性重构

过程中面临的外生权威缺乏和内生权威式微的双重困境。因此,本文立足于田野调查,以湖南省攸县“乡贤文化特色小镇”建设经验为例,试图从传统文化中吸取智慧,探讨以新乡贤为载体的社会组织重构公共权力的可行性,以期为基层社会公共性重构贡献微薄之力。

### (一) 案例背景介绍

2015年,中央一号文件提出,要“创新新乡贤文化,弘扬善行义举,以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设”,新乡贤首次出现在国家层面的政策文件中。2017年,党的十九大报告指出,“要以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点,强化教育引导、实践养成、制度保障,发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用,把社会主义核心价值观融入社会发展各方面,转化为人们的情感认同和行为习惯”。在这一背景下,一些地方政府开始从传统文化中汲取治理智慧。其中,新乡贤群体作为传统文化与社会主义核心价值观的联结者,成为时代新人的重要代表,以此为载体产生的新乡贤文化群体为新时代社会治理提供了新途径,逐渐受到学术界和政策界的广泛关注。

湖南省攸县以新乡贤助推基层社会治理的实践,可追溯到国家正式政策文件倡导之前。攸县地处湘东南、罗霄山脉中麓,南通粤港澳,北临长株潭,西屏衡阳南岳,东与江西萍乡、莲花接壤,古有“衡之径庭、潭之门户”之称,是中南楚文化的重要发祥地之一,具有深厚包容的历史文化。2014年10月9日,中央电视台《走基层·我眼中的乡贤》首期以《回乡(种文化)的赤脚教授》为题报道了攸县籍退休教授夏昭炎先生在基层社会发展文化事业(种文化)的事迹,由此引发了该地区对乡贤文化促进基层建设的一系列探讨。

新乡贤是对拥有一定文化知识、品德高尚且情系乡里之人的统称,源于中国传统乡土社会,又富有鲜明的时代特征。在漫长的中国历史中,以乡绅、乡贤为基础的传统绅士制度始于隋唐时期,成熟于明清时期,它既是封建社会地方政治制度的重要组成部分,也是封建皇权统治的基础和重要保障<sup>[14]</sup>。新乡贤出现于社会主义民主框架下,虽与传统绅士一样特指品德高尚的才能之人,但其并不属于政治制度的一部分,“新”字将其组成结构和社会功能与传统乡绅、绅士、乡贤等区分开来,具有鲜明的时代意义。事实上,新乡贤是从地方基层走出去的具有一技之长的人,他们或致仕,或求学,或经商,以自己的经验、学识、专长、技艺、财富和文化修养为家乡的建设和治理贡献力量。

在农村和中小城市精英人才大量涌向城市、基层治理主体和手段呈现多元化的背景下,新乡贤身上散发出来的文化道德力量可以教化乡民、反哺桑梓、泽被乡里,其在乡里、社区的威望对凝聚人心、促进和谐、重构社区公共性大有裨益。基于此,笔者通过访谈和参与式观察等调查方法获取第一手资料,从外部权威来源和内部自主性建立两个方面梳理新乡贤在基层社会公共性重构中的作用。

## (二) 文化共同体外部权威的来源

### 1. 理论起源:文化软治理理论

在单位制解体后的一段时间里,“社区人”概念引导着基层共同体建设的相关研究<sup>[15]</sup>。然而,现代国家的发展使得人与人之间、群体与群体之间联系和交往的纽带不再受到传统血缘和地域的局限,社区共同体“脱域”(Dis-embeddedness)现象随之出现<sup>[16]</sup>,原始意义上的共同体概念逐渐瓦解。

依据奈伊(Nye)的观点,治理能力包括以军事、经济、法律等硬性命令方式呈现的硬治理能力和以文化、意识形态、制度规训等软性同化方式呈现的软治理能力<sup>[17]</sup>。在中国基层社会的治理过程中,硬治理表现为治理主体对基层社会公共秩序、公共环境和公共安全等方面的保障;软治理则表现为治理主体对公民道德约束、信仰和文化遗产等意识形态方面的引导和教育<sup>[18]</sup>。在现代国家的发展进程中,若是执行和运用现代制度的人没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个现代化的转变,那么,无论硬治理下形成了多么完善的现代制度、管理守则和正式规范,在缺乏共同的价值认同时都如同空壳,将无可避免地遭遇失败或畸形发展<sup>[19]</sup>。

由此可知,基于文化认同而形成的政治认同是基层社会治理的价值基础,文化软治理不仅是国家治理的工具性条件,还能通过“文化存储”这个介质树立国家信仰的价值标杆<sup>[20]</sup>。

### 2. 建立动力:习惯机构与正式机构的联结

从攸县石羊塘镇乡贤馆的建立过程看,基层社会原有的习惯机构是新的文化共同体建立的基础与动力。2008年,攸县籍退休教授夏昭炎夫妇于自家老房子建立了高桥文化活动中心,开展老年学校相关公益性活动。2009年,二人修缮老屋用于开办书屋,筹措图书上百册,吸引了屋场周围众多少儿前来阅读。之后几年,少儿假期学校、广场舞队、保健操队等各类兴趣组不断加入,至2011年底,老年学校、农家书屋、少儿假期学校已初成规模,基于高桥文化活动中心的精神文明孵化器逐渐形成。

在高桥文化活动中心发展的过程中,基层社会主体间的联结方式出现了新的变化。一方面,日常活动之余的“唠嗑”逐渐成为基层社会解决家庭纠纷、传播最新便民政策的有效途径,文化活动中心不仅担任着文娱活动聚集地的角色,更成为居民日常生活的心灵寄托。“上个月我婶子因为孙女不听话和自家媳妇吵了几句,结果当天广场舞队说U盘新曲子播不出来,让她问问自家媳妇,两人又好了”(田野资料FT2018082202YLJ);“老一辈们没了田,总要做点事,年轻一辈看着他们有得消磨也都落得开心”(田野资料JS2018081002WSM);“我妈没读几天书,有时候回来还能讲几句新政策”(田野资料JS2018081902CJT)。另一方面,文化活动中心规模的壮大,使各类正式组织对其的关注度逐渐提高,日常活动运营所需的公共性资源纷至沓来。如:2016年8月,中宣部政研室工作人员来农家书屋调研并送来90本注音彩绘版图书;2016年12月,《中国社区报》为活动中心捐赠价值10000元的图书。文化活动中

心孵化出的各类文化小组因不同兴趣聚集在一起，他们之间彼此信任，成为社区社会学所认同的精神联合体、集体精神<sup>[21]</sup>和精神家园<sup>[22]</sup>，具备了文化共同体的雏形。

之后，经各类媒体的反复报道，高桥文化活动中心得到了地方政府和社会各界的关注。2017年3月，县委宣传部、县委组织部、镇党委、镇政府有关人员前往文化活动中心调研，县妇联邀请9名孤儿到文化活动中心举行户外活动；同年4月，“农家书屋基层延伸服务调研工作座谈会”在文化活动中心举行，与会人员包括国家新闻出版广电总局工作人员以及省、市、县、镇等相关部门负责人。攸县政府于2017年6月起先后投入50多万元公共设施建设资金，用两个多月时间将原高桥文化活动中心改造成新乡贤文化的传播基地，即现在的石羊塘镇乡贤馆。

如图1所示，到2018年底，乡贤馆形成了以农家书屋、老年学校、少儿假期学校、文体队和军鼓队“五指成拳齐出力”的活动形式，包含以门前小广场、馆内小讲堂、馆旁小书屋（简称“门前三小”）为基础的活动基地。在原有的乡土共同体转化为离土共同体的背景下，新乡贤成为新时代文化软治理的切入口，以其为载体建立的乡贤馆则成为习惯机构和正式机构之间的联结纽带，既引领着基层社会的文化回归，又为文化共同体的形成提供了外在动力。

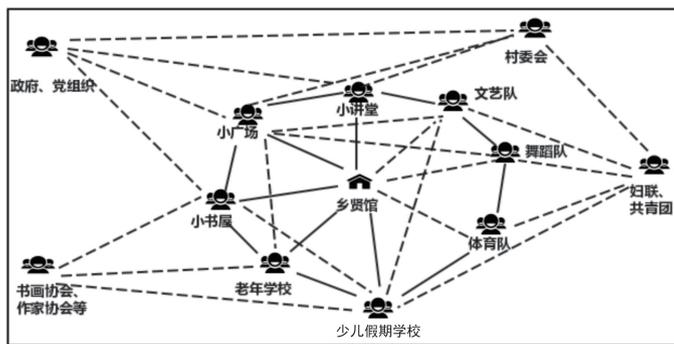


图1 以乡贤馆为纽带的文化共同体

### （三）文化共同体内部自主性的产生

#### 1. 新公共秩序的出现：个体归属与身份认同

以乡贤馆为核心的文化共同体的出现使得基层社会价值观由原有生活形式中脱离出来，在既有正式制度的保障下，逐渐形成了以文化为纽带、以道德规范和法理合理性为约束建构的新公共秩序。受文化本身所具备的公共性特点影响，这种公共秩序不仅是身份认同生成的结果，还是文化共同体内个体归属感产生的基础，具体可从如下两个层面理解<sup>[23]</sup>。

其一，新公共秩序所依托的权威系统，即乡贤馆有序运转的规则体系和规则作用下的身份认同。在乡贤馆各类活动的实际运作过程中，活动举行和群众参与基本遵循着既定的时间表。其中，农家书屋常年工作日开放；老年大学每月初三、十六进行授课；文体队除赶集日外，坚持每日活动（早上太极拳、晚上广场舞等）；少儿假期学校寒暑

假开班, 开班时间不少于 15 天; 军鼓队无固定活动日期, 遇文娱活动、大型节日等机动组织排练。这种年龄上的全面覆盖和时间上的多重选择, 将个体无形地纳入文化共同体之中, 个体既是共同体活动的参与者, 又是作用于共同体外的秩序维护者。

其二, 新公共秩序内在的认知结构, 即个体归属感产生所依靠的一套完整的价值系统。以村组路灯的修建和日常维护为例, 2017 年, 为方便网岭镇罗家坪村村民出行, 作为当地新乡贤一员的谭春生主动找村组长商量, 提议将组道路全部装上路灯, 由他想办法集资。听到消息后, 村民们开始自发联系他, 关心起资金问题。“老谭是个好心肠的人, 原来村里修路、架桥、搞水利建设, 都主动参加, 还不要一分钱工钱”, “他把女婿给的 8 万块钱都拿出来了, 那我们肯定也要表示点, 都是做好事” (田野资料 FT2018081002TXD); “他说装路灯, 这个事情肯定能办好, 一家出点, 钱也不多, 子女们过年回来看着也好看” (田野资料 FT2018080902PZN)。2018 年初, 利用谭春生自筹和村民们自发拿出的资金, 罗家坪村完成了组里路灯的购买与安装。在谭春生的四处奔走下, “其他在外工作的人员, 也自发出资出力参与家乡建设, 为村民服务” (田野资料 FT2018081001XYZ)。作为新乡贤的谭春生凭借着根植于日常生活的道德口碑, 塑造了群众对新乡贤文化的价值认同, 并引领了集体行动的产生。集体行动的成功出现, 肯定了集团内个体作为行动者参与集体行动的自我价值, 而成果共享时所附带的集体荣誉感和归属感又为下一次集体行动的出现提供了可能。“还真像‘温良恭俭让, 人人正能量’<sup>①</sup>说的那么回事, 看我们这边弄得好的, 谭家垅(社区)那边也有人出钱修路灯了” (田野资料 FT2018081001PZN)。“ (谭家垅社区) 外面工作的都听说了, 路灯的电费他们约好了按时付过来, 不要集体出一分钱, 也不用有意地催谁, 都是自觉自发地把电费存在村里。” (田野资料 FT2018081001XYZ) 在集体行动持续推进的过程中, 群众基于道德口碑形成的价值认同逐渐扩散为个人对文化共同体的身份认同。

由此可见, 新乡贤群体所引领的集体行动来源于并影响着群众的日常生活, 基于新乡贤文化所形成的新公共秩序根植于公民对道德规范和法理合理性的价值认同之中, 它既是个体对文化共同体身份认同的表现形式, 也是基层社会公共意志转换为公共信念的有效途径, 通过教化和同化的方式影响着基层社会的价值系统。

## 2. 新公共秩序的维系方式: 行为导向与行为归化

文化软治理目标共识是充分聚合政府、市场和社会等所有相关者的共同体利益网络和多元文化诉求<sup>[23]</sup>, 由此延伸出的基层社会治理不仅意味着治理主体的多元化、公共权力和资源的分散化, 还包括多元治理主体公共责任的明确划分和承担<sup>[24]</sup>。从这个角

<sup>①</sup> “美丽石羊塘, 乡贤在身边, 温良恭俭让, 人人正能量” 是石羊塘镇乡贤馆门口最大的标语, 源自子贡对孔子的评价“温和、善良、恭敬、俭朴、谦让”, 被当地广泛用于乡贤文化宣传材料中。

度出发,在讨论以乡贤馆为载体的文化共同体如何维系其公共性时,仍需梳理其与政府行为间的关系。

从已有研究来看,文化所形成的理性价值权威在基层治理中往往并非直接发挥作用,而是把国家治理寄托在文化政策框架之内<sup>[25]</sup>。因此,国家权力部分退出后,政府虽不再对社会进行强制性管控,但仍保留由制度化渠道、非制度化渠道和社会网络共同构建等中介途径与社会群体和个人互动的权利,这个过程便是埃文斯(Evans)所说的“自主性嵌入”<sup>[26]</sup>。在本案例中,这种嵌入主要通过行为导向和行为归化的方式体现。

一方面,政府通过行为导向的方式对公共治理的目标进行引导。以新乡贤文化下“门前三小”(小书屋、小广场、小讲堂)的发展为例。2016年,株洲市政府提出全面启动村级文化服务中心建设,之后的两年间,攸县的5 087个村民小组通过村民自筹、政府配置的形式陆续增添了篮球架、乒乓球台等体育器材,到2018年,全县已建成1 000个组级文化服务中心。然而,“由于距离、资源分配等原因,实际开展文体活动时居民大多都很被动”,“基层文化的发展和服务重在氛围、难在常态”,“如若群众家门口就有‘小舞台’存在,就可以自发组织广场舞、读书会等活动,‘政府搭台,群众唱戏’便能成为常态”(田野资料FT2018081601YXY)。基于此,在组级文化服务中心建设的基础上,攸县党政部门负责人和工作人员深入挖掘乡村文化建设过程中的痛点与难点,提出将公共文化服务点搬到家门口,以10分钟路程为标准进行“门前三小”建设,让更多的群众享受到便捷的公共服务。各镇“门前三小”发展所需的资金主要依靠新乡贤自筹和引进外资等方式获得,如网岭镇于2016年自发筹措20万元建成门前小广场等项目。在这一过程中,政府实现了由组织者、出资者向集体行动的主导者、参与者的转变,用行为导向的方式保障了以文化为纽带的基层公共服务供给。

另一方面,政府通过行为归化的方式对共同体内成员进行组织同化或教育。从本质上看,因公共利益的存在,多元主体参与基层社会治理仍是一项集体行动,那么,新公共秩序下公共性的维系也无法避免地要考虑集团内广泛存在的“搭便车”现象。实际田野中,政府在进行自主性嵌入时也确实遵循了奥尔森为避免“搭便车”行为所设计的强制与选择性激励相结合的组织策略<sup>[27]</sup>。强制策略表现为政府在新乡贤文化基本形成后,将地方产业发展和群众经济生活也纳入文化软治理范围内,用行政规划的方式促使集团内成员参与集体行动。2018年,石羊塘政府与专业文化机构合作,先后投入70万元打造乡贤文化特色小镇,从称呼上改变了传统意义上基于行政区划的镇级单位,以期对集团内成员进行组织同化。在选择性激励策略方面,2017年底开始,石羊塘镇开展了“寻找身边新乡贤”评选活动,通过各村(社区)征集、镇政府与第三方公司的走访考察、政治审查、网上投票等一系列程序,对积极参与集体行动的成员授予“新乡贤”“十佳乡贤”等称号,并通过各种媒体宣传他们的事迹。在取得良好的社会效应后,石羊塘镇于2018年举办了“第二届十佳乡贤评选”活动,使这种选择性激

励方式以习惯制度的形式延续下来。

### 三、软嵌入：基层政府行为与文化共同体的契合机制

嵌入性理论最早出现在波兰尼 (Polany) 对工业革命前后经济体系与社会体系二者间嵌入 (Embeddedness) 关系的描述中。他认为:“经济作为一个制度过程,是嵌入在经济和非经济制度之间的。”<sup>[28]</sup>之后,格兰诺维特 (Granovetter) 运用关系嵌入性和结构嵌入性的框架阐明了人和组织所处的社会关系,将嵌入性从双边联系阶段推进到多边联系阶段<sup>[29]</sup>。此后,嵌入性理论受到了学者们的广泛关注,并出现了与政治、文化、制度等因素相结合的嵌入性治理,即国家运用自身的政治、组织优势整合社会资源,并通过渗透、宣传、动员等方式将国家权威嵌入社会内部的结构、关系和规范之中的理论<sup>[30]</sup>。

在基层社会治理的研究中,嵌入性治理通常以国家依靠行政手段或制度性规训对社会进行监督和引导的“硬嵌入”形式呈现。国家权力部分退出以及社会公共空间放开后,硬嵌入成为国家权力引导社会组织参与社会治理的主要途径:一方面,国家借由正式制度、组织架构和利益诱导等硬嵌入途径对非正式组织的合法性地位、内部结构和社会资源进行积极的形塑;另一方面,非正式组织又依据自身的利益诉求进行策略性行动,以反嵌入和妥协的形式作用于社会治理<sup>[31]</sup>。然而,硬嵌入从本质上遵循的仍是一种制度性、灌输性和责任无限性的行动逻辑<sup>[11]</sup>,基于这一逻辑下的国家权力担任着嵌入主体的角色,与非正式组织间的互动没有明确的边界限制,故而往往会出现根据行动需要主动调适其嵌入力度并试图加深其嵌入层次的情形;而作为嵌入客体的社会组织,要么为维系其行政性资源和合法性地位而主动接受调适和国家权力的形塑,要么由于依赖关系难以自主“退场”而被动接纳硬嵌入程度的加深。在二者深入和持久的互动博弈中,无论上述哪种形式的接纳,都将带来社会组织内部结构僵化和治理效果内卷化等问题。

因此,在权威主体自觉性的制度安排、利益主体策略性的调适行动以及人际能量场赋予的行动能力的运行机制下,如何保证地方政府嵌入性行为与基层社会内生秩序的平衡,成为避免治理效果内卷化的关键因素<sup>[32]</sup>。

回顾中国基层社会的发展,传统社会中乡绅或士绅长期占据着治理主体地位,帝国逻辑下的府际关系通过正式和非正式两种形式共存并行与相互依赖的关系来有效缓和权威体制与有效治理之间的矛盾,实现统一性和灵活性的兼容<sup>[33]</sup>。因此,传统基层社会的政治秩序较多地依赖于基层文化网络中蕴涵的文化权力和自治实践。这种借由文化权力所形成的柔性和简约治理方式一直是几千年来中国乡村社会有序统治的密码<sup>[34]</sup>。从这一角度出发,现代基层社会所产生的多元文化可以看作时代发展的产物,它既是一种思想积淀、一种历史流变过程、一种文艺批评理论,更是一种政治态度和政治认同、一种意识形态的综合体<sup>[35]</sup>。随着传统村落共同体和行政单元共同体的解体,利益

分化的组织形态、契约主导的市场秩序、组织化的社会关联正在重塑基层社会的公共秩序，运用文化软治理整合基层社会中多元主体的理性共识，能为政府行为的嵌入和基层社会的内生秩序提供价值指引。

基于上述“嵌入性”和“软治理”的讨论，本文将田野调查中所观察到的基层政府行为用“软嵌入”一词来概括<sup>①</sup>，其形成过程既囊括了基层政府利用嵌入性行为对新公共秩序的维护，又展现了软法和道德规范所形成的文化软权力对基层群众集体行动产生的推动作用。

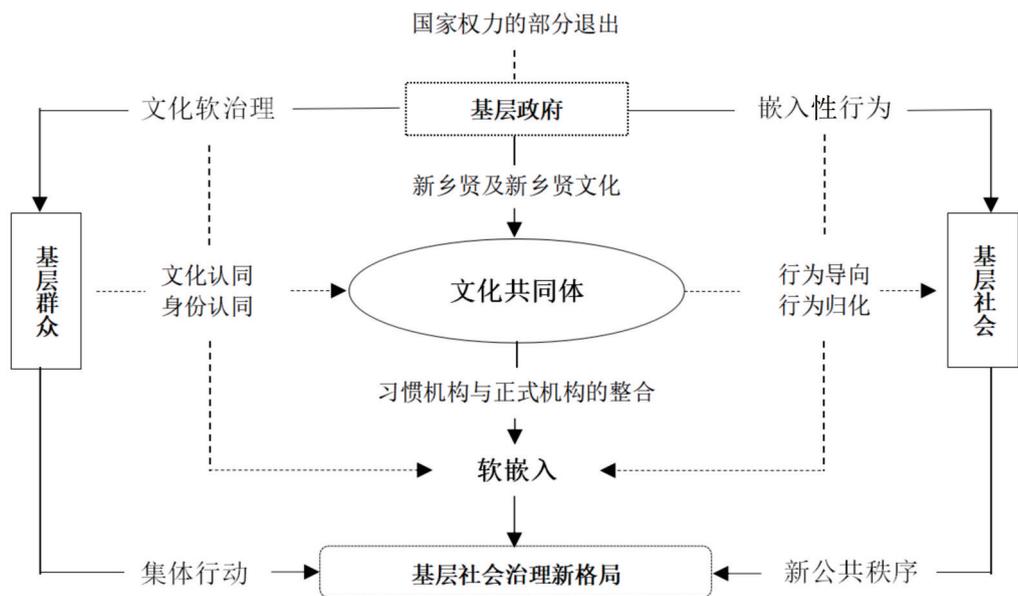


图2 软嵌入逻辑作用于基层社会治理的运行机制

如图2所示，横向上看，传统道德规范和法理合法性下形成的新乡贤文化有着符合时代发展的多元价值，担任着联结传统文化与现代公民精神的角色，由此产生的文化共同体既包含了柔性的人文关怀（文化认同），也囊括了理性的契约精神（身份认同），能有效促进群众意愿和利益表达。文化共同体的出现促使国家借助文化威权而不是企图取代它来实现基层社会的局部整合，进而通过行为导向和行为归化的方式维护着基于文化纽带所形成的新公共秩序，有效缓解了基层社会公共性重构面临的双重困境。

纵向上看，松动的威权主义政策为新乡贤群体和新乡贤文化的发展提供了公共空间，基于新乡贤文化形成的文化共同体在实践中对基层社会的习惯机构和正式机构进行了整合，并采用半正式的方式进行着半行政式的治理。其中，以基层政府为代表的行政性机构一方面通过“嵌入性行为”促使基层社会公共秩序变迁；另一方面又借助

<sup>①</sup> “软嵌入”一词最先出现于张雪、甘甜<sup>[11]</sup>的研究中，指社会组织通过软性的关系、资源和结构嵌入实现与其他主体有效合作的一种方式。本文的“软嵌入”概念受此启发，但重点关注基层政府对文化振兴和治理方式所做出的行为调适与策略性回应，是对基层政府行为的讨论。

“文化软治理”所形成的软权力机制驱动着基层群众的集体行动,进而引导了基层社会治理格局的转变。

#### 四、软嵌入逻辑下的基层社会治理新格局

过去我们讲基层社会治理,通常都假定治理的主体是政府、对象是社会,是政府的社会治理,由此产生的治理成效大多停留在政府考核层面,与人民群众的获得感、满意度关系不是很大<sup>[7]</sup>。软嵌入逻辑下的基层社会治理格局则发生了新的变化,这种变化既整合了基层社会发展本身所蕴含的主流价值观和公众生存方式;又使得基层社会公共性建构和民主化建设下沉到基层群众的日常生活之中,是一种主体间地位平等化、秩序规范互嵌化、成果评估方式多元化的新格局,具体可从如下三个层面理解。

第一,新的社会治理格局下,成员之间的主体地位趋于平等,社会组织和群众不再局限于在执行阶段参与社会治理,更能通过文化共同体来共同规划社会治理的目标、共同设计社会治理的政策。新的治理格局下,基层社会的公共性建设依赖于基层群众对政治合法性和文化共同体的价值认同,它既包含了治理主体对自我存在的全面理解,也凸显了国家权力对社会发展的整体观瞻。同时,以个体、社会组织为代表的治理主体不但处于行政规划所建构起来的区域共同体中,也处于基于文化性建构起来的文化共同体之中,他们在参与基层社会治理时,既能根据行政供需来调整决策和行动,也能根据其所属的文化网络为己发声和彼此互动。

第二,新的治理格局下,基层社会的秩序逐步向国家的规范性权力为主、基层社会的非规范性权力(基层群众自治组织)以及基层社会规范(习俗、惯例等地方性知识)为辅的秩序形态转变。文化共同体的出现融合了基层社会约定俗成的潜意识和人民群众的精神文明需求;它与中华传统文化一脉相承,既有道德文明的柔性关怀,也具备了文化软权力的政治张力。因此,软嵌入逻辑实现了国家法与民间法的混融和互嵌,使得基层社会的秩序运作不再局限于国家与社会的二元对立结构,而是将国家权力寓于基层社会几千年来的传统文化和道德习俗之中,为国家与社会的良性互动贡献了良策。

第三,新的社会治理格局下,治理成果的评估不再局限于政府考核层面,还与治理主体的满意度息息相关。新的治理格局下,参与基层社会治理的诸多行动者之间存在着基于文化多元发展的共同利益,如个体能借此获得的精神文明需求、新乡贤能借此获得的道德名誉满足,以及基层政府能借此获得的文化产业收益。在这种共同利益的驱使下,基层社会治理中的每个主体都是参与者,也都是利益既得者,改变了原有治理格局中基层政府单方面将治理成果转变为政绩利益的情形。在这个基础上形成的治理成果既是基层社会集体行动的表现形式,也是群众、社会组织对政府行为进行约束的工具和保障,治理成果是否合格不再是基层政府的一家之言,而是以多元评估的形式展现,既实现了社会主体对政府行为的约束,也保障了社会治理能力的有效提升。

由此,新的治理格局下,个体、社会组织不只是在执行阶段参与了社会治理,还共同探索了社会治理的工具,共同开展了社会治理实践,扩展了原有治理格局中“参与”二字的内涵,为实现党的十九届四中全会提出的建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”提供了可能。当然,基层社会的多元化情形是由基层社会的文化根基和其他因素共同构成的,软嵌入逻辑将当下的基层社会视作文化、政治、经济等因素之间的互动场域,这就意味着软嵌入并不是一种彻底的文化治理理论,而旨在呼吁学术界和政策界建立基于软嵌入的多元治理模型,以此探索治理现代化背景下的社会治理共同体发展。因此,在运用软嵌入探讨基层社会治理的新格局时,仍需警惕行政先导和过度嵌入所带来的行政化、精英化的陷阱。

实际上,在新乡贤参与基层社会治理的实践中,仍存在地方政府为了迅速营造多元治理的格局,而通过行政推动的手段选择性地培植一些典型的情形。这种拔苗助长的方式,不但不能促成社会治理的内源式发展,反而会回到硬嵌入的逻辑圈中,既削弱了政府与社会、群众的整体互动,又与顶层设计所提倡的群众路线背道而驰。所以,在使用软嵌入推动基层社会治理格局转变时,一方面应时刻关注社会治理主体自主性的维系,切勿操之过急;另一方面还要尽可能扩大选拔和推举面,着力防范脱离群众、精英化转变等问题。

#### 参考文献:

- [1] 严火其,刘畅.乡村文化振兴:基层软治理与公共性建构的契合逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):46-51.
- [2] 黄冬娅.多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景[J].公共行政评论,2010(3):111-140.
- [3] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].中共浙江省委党校学报,2018(1):48-57.
- [4] 周庆智.改革与转型:中国基层治理四十年[J].政治学研究,2019(1):43-52.
- [5] 付志虎.城乡二元户籍制度惯性与农民市民化行为选择[J].农村经济,2019(1):97-103.
- [6] SCHLICHT E. On custom in the economy [M]. Oxford: Clarendon Press, 1998: 2.
- [7] 杨开峰,何艳玲,郁建兴.如何建设社会治理共同体[N].浙江日报,2019-11-13.
- [8] 塞缪尔·P.亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].张岱云,聂振雄,石浮,等译.上海:上海译文出版社,1989:3.
- [9] HAKEN H. Synergetics, an introduction: nonequilibrium phase transitions and self-organization in physics, chemistry, and biology [M]. New York: Springer-Verlag, 1983: 37-50.
- [10] 范逢春,谭淋丹.城市基层治理70年:从组织化、失组织化到再组织化[J].上海行政学院学报,2019(5):14-23.
- [11] 张雪,甘甜.软嵌入:社会组织参与扶贫的行动逻辑——基于H组织的案例研究[J].中国非营利评论,2019(1):172-191.
- [12] 黄晓春,嵇欣.非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J].社会学研究,2014(6):98-123.
- [13] 姚华.NGO与政府合作中的自主性何以可能?——以上海YMCA为个案[J].社会学研究,

2013 (1): 21-42.

- [14] 阳信生. 明清绅士制度初探 [J]. 船山学刊, 2007 (1): 97-100.
- [15] 张广利. 社会生活共同体就是社区组织吗 [N]. 解放日报, 2007-11-01.
- [16] GIDDENS A. The consequences of modernity [M]. Cambridge, UK: John Wiley & Sons, 2013: 21-22.
- [17] NYE J S JR. Soft power: the means to success in world politics [M]. New York: Public Affairs, 2004: 6-8.
- [18] 彭振. 民族习惯法在乡村善治中的地位和功能 [J]. 广西民族大学学报 (哲学社会科学版), 2017 (3): 147-152.
- [19] 阿列克斯·英克尔斯, 戴维·H. 史密斯. 从传统人到现代人——六个发展中国家中的个人变化 [M]. 顾昕, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 1992: 3-4.
- [20] 王列生. 国家公共文化服务体系论 [M]. 北京: 文化艺术出版社, 2009: 276.
- [21] ROBERT M MACIVER. Community: a sociological study, being an attempt to set out native & fundamental laws [M]. London: Frank Cass & Co. LTD., 2012: 3-5.
- [22] ROSENBERG G. The squaring of the warm circle—bernadotte in palestine [C]// Rethinking the Nation State. October 1999, Florence [2020-02-20]. <https://www.rosenberg.se/new-page-46>.
- [23] 徐春光. 公共文化服务的“软治理”要义与发展逻辑 [J]. 学习与实践, 2016 (8): 63-68.
- [24] 刘志辉, 杨书文. 政府购买社会组织公共服务的公共性论纲 [J]. 理论月刊, 2019 (10): 116-123.
- [25] 刘勇. 论中国特色社会主义生态文明的认识维度 [J]. 湖北社会科学, 2016 (1): 20-24.
- [26] PETER B. EVANS. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state [J]. Sociological forum, 1989 (4): 561-587.
- [27] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [J]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003: 41, 192-193.
- [28] 卡尔·波兰尼. 大转型: 我们时代的政治与经济起源 [J]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 浙江人民出版社 2007: 15-16.
- [29] MARK GRANOVETTER. Economic action and social structure: the problem of embeddedness [J]. American journal of sociology, 1985, 91 (3): 481-510.
- [30] 陈锋. 论基层政权的“嵌入性治理”: 基于鲁中东村的实地调研 [J]. 青年研究, 2011 (1): 23-32.
- [31] 唐兴军. 嵌入性治理: 国家与社会关系视阈下的行业协会研究——以上海有色金属行业协会为个案 [D]. 上海: 华东师范大学博士学位论文, 2016: 80-81.
- [32] 许源源, 左代华. 乡村治理中的内生秩序: 演进逻辑、运行机制与制度嵌入 [J]. 农业经济问题, 2019 (8): 9-18.
- [33] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索 [J]. 开放时代, 2014 (4): 108-132.
- [34] 吴理财, 解胜利. 文化治理视角下的乡村文化振兴: 价值耦合与体系建构 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2019 (1): 16-23.
- [35] 周彦每. 公共文化治理的价值旨归与建构逻辑 [J]. 湖北社会科学, 2016 (7): 40-45.

【责任编辑: 于尚艳; 责任校对: 于尚艳】