

乡村振兴战略背景下 民族地区民族乡嵌入式 治理的三维路径探析

楚凤艳, 孙海燕

广西艺术学院党委组织部, 广西 南宁

收稿日期: 2023年12月12日; 录用日期: 2024年1月16日; 发布日期: 2024年1月26日

摘要

民族乡内生社会秩序是治理实践中问题的主要来源, 长久历史形成的精神特质、乡土组织和村民自治制度与推进基层治理现代化产生冲突。嵌入性理念给了我们研究民族乡社会治理问题的新视角, 该研究尝试在充分维护与分析民族乡内生社会秩序的前提下, 从认知嵌入、组织嵌入和制度嵌入三个维度探讨民族乡社会治理中面临的困境及应对策略。认知嵌入维度, 引入“民族精神”概念, 分析民族乡精神特质对经济冲动的影响; 组织嵌入维度, 分析社会组织参与民族乡治理场域面临的冲突并论述了应对策略; 制度嵌入维度, 以桂林市H瑶族乡为例实例, 分析了当前实施乡村振兴战略背景下国家制度的嵌入且与本土秩序实现耦合的路径。

关键词

嵌入式治理, 民族乡, 认知嵌入, 组织嵌入, 制度嵌入

Exploring the Three-Dimensional Path of Embedded Governance of Ethnic Townships in Ethnic Areas in the Context of Rural Revitalization Strategy

Fengyan Chu, Haiyan Sun

Organization Department of Party Committee of Guangxi Arts University, Nanning Guangxi

Received: Dec. 12th, 2023; accepted: Jan. 16th, 2024; published: Jan. 26th, 2024

文章引用: 楚凤艳, 孙海燕. 乡村振兴战略背景下民族地区民族乡嵌入式治理的三维路径探析[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(1): 492-501. DOI: 10.12677/ass.2024.131068

Abstract

The endogenous social order of ethnic townships is the main source of problems in governance practice. The spiritual characteristics, local organizations and villagers' autonomy system formed in a long history conflict with the modernization of grass-roots governance. The concept of embeddedness gives us a new perspective to study the social governance of ethnic townships. On the premise of fully maintaining and analyzing the endogenous social order of ethnic townships, this study attempts to explore the difficulties and coping strategies in the social governance of ethnic townships from three dimensions of cognitive embeddedness, organizational embeddedness and institutional embeddedness. Cognitive embedding dimension, the introduction of the concept of "national spirit", the analysis of the impact of the spiritual characteristics of ethnic townships on economic impulse; organizational embedding dimension, the analysis of social organizations involved in the governance of ethnic townships and the conflict faced by the field and discussed the response strategy; institutional embedding dimension, taking H Yao Township in Guilin city as an example, the analysis of the current poverty alleviation and development background of the national system embedding path; seeking embedded The way of governance.

Keywords

Embedded Governance, Ethnic Township, Cognitive Embedded, Organizational Embedding, Institutional Embedding

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 民族乡治理的新要求

《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出, 必须坚持不懈把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重, 举全党全社会之力全面推进乡村振兴, 加快农业农村现代化。民族地区乡村振兴工作更加艰巨繁重, 作为少数民族散杂居地区的一种基层政权组织形式, 民族乡除行使一般乡镇的职权以外, 还体现出自治的性质[1], 可以因人、因地自主发展社会经济事务。根据《关于建立民族乡问题的通知》, 1983 年以来, 经过三十多年的建立、恢复与调整, 我国现有 1013 个民族乡, 遍及 27 个省市或自治区, 大部分位于我国的西南及西北地区, 其中广西壮族自治区有 55 个¹。民族乡的少数民族人口达 900 多万人, 占全国散杂居少数民族人口的 1/3。因而民族乡不仅是民族区域自治制度的补充形式, 同时也是基层治理的主要主体之一, 承担着该地区社会经济发展的重任。

作为我国的基层治理主体之一, 民族乡受历史原因和地理条件的限制, 自身经济基础薄弱, 公共服务水平远远落后于发达地区。党的二十大报告指出, 完善社会治理体系, 要健全共建共治共享的社会治理制度, 提升社会治理效能。民族乡的社会治理还有很长的路要走, 目前我国民族地区的经济社会发展仍然有很多潜在的矛盾和问题, 解决民族乡的发展问题并非仅是一项长期的经济工作, 且是一项长期政治任务。民族乡是中国特色社会主义治理的产物, 是我国在少数民族聚居区建立的、由少数民族自主管理内部事务的乡级行政区域, 民族乡的治理一方面同一般乡镇一样面临着基层事务繁多、群众工作复杂的困境, 具备行政环境的复杂性、行政权力的双重性和行政职能的外延性等特征[2]; 另一方面又要面临

¹统计数据来源于《中国民族年鉴 2020》。

如何发挥好自主权的问题,受制于其地理条件和民俗民约,民族乡的社会治理工作更加难以开展。

我国学者对民族乡的研究主要集中在以下学科视角:一是民族学视角,民族学是随着 20 世纪 20 年代人类学传入我国后逐渐兴起的,这一领域的学者们大多随民族的划分而术业有专攻,例如瑶学、藏学、苗学、壮学等分支,研究聚焦于各民族的民族起源与迁徙、文化沿革和民族团结等,主要研究方法是田野调查,成果有民族志及大量有关不同民族饮食、服饰、节日等文化的研究文献。二是历史学视角,这一领域的学者主要研究的是民族乡少数民族姓氏起源、民族传说或古籍的考证等,主要采用收集口述史、民间族谱考证等方法。三是旅游管理视角,近年来随着村寨旅游的流行,民族地区的旅游业逐步兴起,如何利用民族乡的生态优势与文化特色吸引游客是这一学科研究的主要内容,“智慧旅游”随之而生。四是公共管理视角,着眼点在于民族乡治理体系与治理能力的提升,虽然有关“治理”的研究已经多如牛毛,但就我国目前来说,专门针对民族乡公共服务与社会治理的研究相对尚少,民族乡与一般乡镇相比有其独特的社群特征,研究基层治理不得不考虑研究对象的地域人文因素,因此公共管理学科对民族乡的研究还处在初探阶段,还需深入研究以求为民族乡寻得有效的治理之道。

民族乡虽然拥有一定的自主权,但在实际行政过程中,其自主权的作用只得到了有限的发挥,全国各地的民族乡自进入 21 世纪以来都在减少,民族乡走进了“撤乡改镇”的热潮,究其原因,一方面,某些民族乡认为撤乡改镇后,就能够享受到城镇道路、供水、污水和生活垃圾处理等基础设施的国家项目覆盖;另一方面,部分地方政府出于尽快提高城镇化率的功利思想,认为把乡改为镇、把村改为街道,就能迅速提升地方的发展。这也正暴露出了一大问题:在大力推进城镇化的进程中,我国的城镇化建设与民族乡建制之间的矛盾没有得到有效调和[3]。

2. 理论溯源与框架建构

嵌入性这一概念最初诞生于著名政治经济学家 Karl Polanyi 的《大转型:我们时代的政治与经济起源》一书中,是为了解决市场与社会关系问题而提出的。在 Polanyi 看来,新古典经济学派狭隘地将市场认作是游离于社会之外的单独体,这种否认市场中的经济活动与其他社会活动之间存在联系的观点是陈腐的,相当于将经济体系置于社会的边缘,而两者之间并无交集[4]。Polanyi 对这种观点提出了具有创新意义的批判:“经济体系嵌入于社会关系之中”,即他认为经济是依附于社会而存在的,完全脱嵌于社会的市场是不存在的,这是嵌入性思想的首创[5]。此后,社会学家 Granovetter (1985)提出了该思想的另一种概念取向:经济行动嵌入于社会结构之中[6],也即关系网络嵌入说,他认为人的经济行为是嵌入在复杂的社会关系(亲属、朋友或其他人际关系)之中的,这种关系组成的社会网络维持着经济活动[7]。格兰诺维特的观点打开了新经济社会学派的大门,“将网络分析法引入了对经济与社会关系的研究之中,嵌入性的术语便昭示着这个新流派的理论旨趣及其独特性,被后来的研究者频繁引证”[5]。

符平(2012)认为,格兰诺维特虽然提出了网络关系嵌入的观点,但他对于嵌入社会关系的具体经济活动关注甚少,并未具体说明究竟是何种社会关系如何影响经济行动的[8]。Granovetter 等人对嵌入性理论的分析,过于强调了社会关系网络对于经济生活的影响,忽视了社会结构中权力、文化和制度等其他因素的重要作用[9]。对此, Brian Uzzi、Zukin、Dimaggio 等人在 Granovetter 研究的基础上对嵌入性理论建构做了补充。Uzzi (1999)将嵌入性与组织行为联系起来,认为“关系嵌入在组织中需要找到一个合适的强度”[10] Zukin 和 Dimaggio 在网络关系嵌入嵌入说的基础上,增加了意识形态对组织影响维度,形成了四维嵌入框架。嵌入性概念经过批判完善,被逐渐扩展到企业绩效、政府管理、产业治理、行业监管等领域,嵌入式治理、嵌入式自治[11]等概念被先后提出,嵌入性发展到今天已不再局限于经济社会学领域,其内涵早已被扩大化。

嵌入性理论框架主流建构有三种:一是以 Granovetter 观点为代表的二维网络关系嵌入说,包括结构

嵌入和关系嵌入两个维度;二是哈根多恩(2006)以环境嵌入、组织间嵌入、双边嵌入为分析框架的三维嵌入建构;三是由 Zukin 和 Dimaggio 补充拓展的结构嵌入、认知嵌入、文化嵌入和政治嵌入四维嵌入建构 [12]。但就当下的研究来看,由于“认知”与“文化”概念具有重合性,学者们则更倾向于在 Granovetter 结构性嵌入和关系性嵌入的基础上加入认知性嵌入,构成目前嵌入性计量研究中最常使用的三维建构框架。本研究与做描述性统计分析的实证研究不同,是基于嵌入性理论视角,尝试在保障与民族乡内生社会秩序不发生冲突的前提下,从认知嵌入、组织嵌入和制度嵌入三个维度探讨民族乡社会治理中面临的困境及应对策略。

3. 认知嵌入维度:民族乡精神特质与经济冲动力

3.1. 我国民族乡的特性

地理区位上,我国的民族乡虽然遍布全国 27 个省(自治区)或直辖市,但从数量上看,近一半民族乡集中分布在西南地区的黔(193 个)滇(140 个)川(98 个)湘(84 个)桂(55 个)五省²,且民族乡往往地处这些省区的偏远、多山地带,使得当地自然环境与资源禀赋具备天然的劣势。

经济发展上,目前,全国范围内的民族乡人均收入状况还未被完全统计,但根据《中国民族年鉴 2018》中提供的各地区民族乡经济社会发展概况来看,单个地区的情况也很能说明相比同地区的其他乡镇,民族乡的经济状况不容乐观。以广西壮族自治区为例,2019 年,广西区内 55 个民族乡农村居民人均可支配收入约为 9892.02 元,而同一时期,广西全区农村居民人均可支配收入约为 13,676 元³,这说明民族乡与同地区的其他乡镇存在一定程度的发展差距。

文化建设的上,民族乡往往是多个民族共同居住的地方,呈现“人口少,民族多,大杂居,小聚居”特征,例如三江高基瑶族乡,全乡仅七千多人口却包含了瑶、苗、侗、壮、汉五个民族,各民族之间语言不同、习俗各异,在同一个场域生活必然会产生文化上的博斥、入侵或交融,甚至由于各民族的自我保护导致各自发展现象出现,这也使得当地的经济受到多重意识形态的影响,呈现出多种经济形态。

行政管理上,由于民族乡是民族区域自治制度的补充形式,并不属于民族自治地方,且在全国范围内看,1013 个民族乡仅约占全国 38,755 个⁴乡镇级行政区划的 2.61%,数量上不占优势。制度和数量上均处于劣势的民族乡在政府决策或行政管理中难免会被忽略,除数量较多的几个省外,其他省、直辖市很难照顾到民族乡的发展。此外,从我国政府机关单位的设置上看,除国家及地方的民族宗教事务委员会外,其他机构在行政中几乎不涉及民族乡相关事务,这从各地方、各单位的统计公报、统计年鉴中缺少相关资料就可以看出。

以上因素可以归结为民族乡的四点特性:地理区位偏远性、经济相对落后性、文化复杂多元性和行政管理缺位性。这些特性不仅使得民族乡所处的治理环境相对恶劣,而且对长期生活在当地的乡民思维模式也产生了影响,形成了与城市居民或其他农村居民不同的精神气质。

3.2. 民族乡精神特质与经济冲动

民族乡的精神特质是指民族乡地区居民在长期历史发展进程中积累的被大众认可并以此为行动指导的意识或价值观念,这种意识或价值观念促使少数民族地区的人们形成独特的伦理观、消费观和财富观。作为一种上层文明,精神气质受经济基础的影响,概括来说,民族乡乡民的精神特质与其相对应的各时期的经济形式表现为三种形态:

² 统计数据来源于《中国民族年鉴 2020》。

³ 统计数据来源于《广西统计年鉴 2020》。

⁴ 统计数据来源于《中国统计年鉴 2020》。

3.2.1. 自然经济时期形成的敬自然性

早在原始社会, 自然经济就产生了, 与商品经济相对应, 自然经济条件下的人们不精于商品交换, 崇尚自给自足, 认为生产是为了直接满足生产者个人或经济单位的需要, 而不是为了交换。当时生产水平低下, 人们维持生活多依赖大自然的赠与。与我国所有农民一样, 民族乡的乡民也受自然经济的影响对大自然的给予十分敬重。但与其他地方农民不同的是, 民族乡多数地处边山地带, 环境恶劣, 有的地区石漠化严重, 长期缺水少地, 缺乏赖以生存的自然资源, 即使是生产力水平发达的今天, 他们仍对气候、天灾保持敏感, 因而更敬畏自然, 对自然的想象与期待也更多。且少数民族往往有自己的自然崇拜或祖先崇拜, 如苗族祭拜“天公地母”, 瑶族祭拜盘瓠等。

3.2.2. 小农经济条件下形成的崇和合性

我国在封建社会维持着长达数千年的农耕文明, 历史积累下来的农耕常态对农民的生活方式、思维模式和价值观念产生深重的影响, 民族乡的人们也具备一般农民所有的小农思想。与自然经济不完全相同, 农民开始了以家庭为单位的、以生产资料个体所有制为基础的、完全或主要靠自己劳动以满足自身消费为主的小规模农业经济, 因而形成了以“小富即安、宗派亲族”为主要特性的小农思想——这代表了我国很长一个历史时期以狩猎耕农为主要劳作方式的农民的典型精神气质。由于是以家庭为单位, 人们对宗族繁衍、子嗣延绵、家庭和睦的向往几千年来仍在传承, 但在现代社会, 城镇居民的宗族观念淡化, 而民族乡的居民们却还保留着强烈的宗族意识, 崇尚家族和合, 仍保有较强的族老、族亲意识。

3.2.3. 商品经济时期的“经纪人”与精神向理性

这个时期国家开始重视商品经济的作用, 交换方式更加多元, 商人的地位上升, 资本逐渐积累, 人们对财富的追求超越了对自然的敬畏, 和合思想没落, 农民耕作的意义也不仅仅是自给自足, 更多的是用于货币买卖, 追求人权与理性自利占据主流。建国前, 我国农业受到重创, 建国后工业的发展为农业带来了新的机遇, 使得农产品的产量得以高升, 随着我国商业模式从线下走到线上, 互联网经济与物流行业的发展使得少数民族地区的农民开始转变思想, 利用多元的交易方式为自己谋利, 民族乡的风貌也发生了巨变, 农民不仅追求经济效益也开始注重生活质量, 在精神气质上开始受多彩物质生活的影响逐渐变得市民化, 也逐渐开始重视民族文化的传承与发扬。

但无论是处于什么样的经济模式之中, 民族乡的居民区别于其他农民的最主要的一点精神特质就是具备强烈的民族意识, 政府在治理过程中必须要充分认识到这一点并且维护、尊重各民族的民族习俗。

3.3. 认知性嵌入: 冲突与应对策略

精神特质是对社会认知的反应, 对经济冲动产生影响。事实上, 这是一个早就被研究证实了的观点, 从 Max Weber 的宗教社会学系列研究, 到 Zukin 和 Dimaggio 将嵌入性分析框架拓展为包含认知性嵌入的四维模型, 再到国内外学者研究认知嵌入对企业竞争或绩效提升的影响[13], 嵌入性理论的研究者们大都认同认知嵌入在社会网络中会对研究对象产生影响这一命题。因而我们可以从认知嵌入维度出发, 研究乡民的精神特质, 通过认知性改变对经济活动产生影响, 完善民族乡治理。

认知嵌入是一个系统与其他系统情感交流、知识交换的有效方式, 这种交换会对系统内的个体的选择和意向产生影响, 从而使个体的价值观或行为导向产生变化[14][15]。在嵌入性理论分析框架中, 民族乡可以被看作一个单独的系统, 外界环境可以通过意识传播、观念输送等方式与其互动, 进而引发情感共鸣或产生共同理解的表达[15]。因此, 民族乡与外部社会之间的互动频率越高, 二者之间信号传输越多, 彼此的影响也就越深。但是基于民族乡的“小众”特点, 其受嵌的认知远远大于输出, 可以说, 随着民族乡与外界交流的增多, 其认知会越来越被外界同化。

回归到治理实践, 近些年, 各地政府陆续出台了促进民族乡发展的政策, 同时也为民族乡带来了许

多新理念, 取得乡民的支持是政策顺利落地的重要一步。认知嵌入路径能够为政策提供一种“无硝烟”式落地方法, 强调通过宣讲、实验、情景模拟等方法从认知上获取乡民认同, 消除抵触心理, 激发经济冲动, 使乡民能够主动地在政策引导下寻求农村经济更好发展。具体表现为: 一是要结合民族乡精神特质, 理解乡民思维。上文我们分析了民族乡的特征以及民族乡在意识形态上特有的精神气质, 除了敬畏自然、重视宗族家庭的伦理观和小富即安、注重既得利益的财富观之外, 民族乡的居民还带有强烈的民族意识, 因此在治理过程之中, 无论是哪一方主体(行政组织、非盈利部门、企业等), 都应当了解与尊重民族乡的精神特质, 理解乡民的思维模式, 才有利于工作的开展。二是实际展示与情感分享。实际展示是认知嵌入的有效途径, 是指嵌入主体在行动时将真实情况展示给受嵌方, 以打消他们的顾虑或者避免不切实际的期望的一种方法。在现代化治理过程之中, 贫困地区或含有贫困村的民族乡在产业扶贫政策的支持下进行招商引资, 引进外部资本进驻民族乡, 发展农业经济。由于认知水平有限, 乡民容易对政策或外来资本嵌入产生不切实际的幻想, 因此在政策落地或资本嵌入之前, 应当先将执行过程中可能带来的利益与风险真实地展示给乡民, 以取得他们的理解。此外, 在外部资本下嵌民族乡的过程中, 普遍会遇到两大问题——农民入股和土地流转。这些涉及农民既得利益的做法往往很难顺利推行, 这就要求治理主体提升自身的认知性嵌入能力, 在民族乡治理网络中, 通过情感分享增强乡民与进驻主体的情感共鸣, 塑造共同愿景与一致目标, 以促进信息更顺畅地在治理网络中传递和共享[16]。

4. 组织嵌入维度: 社会组织的发展与控制

4.1. 社会组织嵌入民族乡治理网络

社会组织参与社区治理, 与国家、市场共建合作场域的多元共治模式随着社区理念的重提到相对建构成熟, 已成为了大众认同的联动治理机制。当下社区发展的基本政策导向也深受以社会组织推进多元协商、建构社区联动治理体系的影响[17], 全国大部分现代化社区正在向体现高度自治的多元化联动协商治理场域转变。由此可见, 基层居民自治与发挥自主性的要求愈来愈烈, 这不仅体现在城区, 同样也体现在乡村。我国的村民自治理念已经形成了大半个世纪, 又加之现代发展观念的影响, 理论上民族乡内生社会组织同样有成立、发展乃至参与治理的欲望。

但一个重要现状是: 对社会治理进行活跃干预的社会组织仅存在于极少数主导产业发达的民族乡, 这类民族乡一般具备某种资源优势或者某种行业成规模发展且相当一部分乡民从事该行业的特征。多数经济水平落后、缺少特色支柱产业的民族乡目前仍没有能够发挥有效治理行动的社会组织存在。但依笔者拙见, 这也仅仅是短时期内的状况, 民族乡未来的发展仍会催生社会组织, 使之出身乡土、扎根乡土、服务乡土。

新经济社会学对“嵌入性”理论的研究聚焦于内外部各类环境因素对经济组织自身行动路径的影响, 作为一种舶来品, 该范式背后所蕴藏的理论观点在公共管理领域同样适用, 但分析对象从经济组织转向了各类社会组织, 且主要是非营利组织, “嵌入”行动指向也更为明确——国家和政府。作为统治阶级的工具, 政府通过一系列思维变革、机构改革和制度创新, 努力营造符合国家政治偏好的行政环境, 以求社会更加和谐稳定发展。但一个普遍存在的现实是, 政府自身对公共事务或公共服务的承载能力非常有限, 需要借助各类社会组织分担, 嵌入性视角下, 内生社会组织嵌入民族乡社会治理场域, 打破政府一元治理的局面, 为各种可能应对的治理困境带来“在专业技术上的更多优势”, 或利用其广泛的社会触角与草根基础发挥纽带作用[18]。这种“专业优势”和“草根优势”就是社会组织嵌入民族乡治理网络的资本。

4.2. 发展与控制: 嵌入行动的内在逻辑

但社会组织加入民族乡治理网络结果具有两面性: 一方面可以缓解地方政府的社会治理压力, 另一

方面会对地方政府的权威形成挑战。因而政府在通过放权或购买等手段获取社会组织支持的同时, 也会采取各种干预行动以控制社会组织努力向国家政治偏好看齐。从我国政府与社会组织关系的演变史来看, 20 世纪 70 年代以前, 政社关系还倾向于零和博弈的冲突范式, 冲突范式的拥护者将政府和社会组织看作是完全对立的双方, 认为国家力量会破坏社会组织的成长[19], 社会组织也无权涉足行政事务; 但改革开放以后, 随着中央权力下放和经济的快速增长, 社会组织数量激增, 合作范式认识到了政府与社会组织二者之间功能并非完全对立的, 而是互补的, 尤其是 21 世纪以来, 我国市场开始了爆发式的活跃, 逐步形成了“国家 - 市场 - 社会”三元鼎立的局面, 三者之间功能互补、协作而治, 加之国内外一时间探讨“国家 - 社会”关系、“协同治理”、“多元治理”等承认治理多主体的理论迸发, 合作范式的解释力就更强了。

承认合作范式的解释并不意味着政府与社会组织之间就是单纯的合作关系, 博弈仍然存在。政府与社会组织在互动过程中可能产生的任何行为和现象都值得我们进行研究, 其中最明显的行为之一就是政府对社会组织的管理。为了更好地满足多样化的社会需求, 政府为社会组织提供可生存的政治经济环境, 允许社会组织在提供优质、多样的公共服务过程中发展自身, 以实现组织愿景, 但出于对自身利益的维护, 政府必然会对社会组织进行一系列控制行为以防治市场失灵、行业乱象等情况。根据目前的研究, 可以发现我国正处在社会组织管理的转型阶段, 登记制度正在从“双重管理”走向“直接登记”, 管理策略从“全面控制”走向“分类发展”[20], 从下派行政人员担任社会组织领导职务到禁止公务人员参与社会团体, 这些年政府一直在寻求放宽管制的办法, 并采取先试点后全国推广的方式在上海、广东等地率先进行社会组织管理改革试行, 意图为社会组织提供更加活跃的土壤。

当然, 放宽管制并不等同于放任自流, 从政府出台的一类管理办法来看, 国家对社会组织并非是完全持自由发展态度的, 应当是介于自由和管制之间, 需要社会组织带来公共利益的同时, 政府仍需要把握自身的调控地位, 使得社会组织有约束地发展。但在民族乡治理场域, 国家运用行政手段直接干预往往会适得其反, 以思想控制代替行政控制和权威控制更行之有效。国家需要通过对社会组织的思想嵌入实现控制职能, 即使这种职能相比以前弱化了许多, 但仍有必要以此为其公共服务职能保驾护航, 因而充分发挥党的领导作用使柔性管理社会组织成为可能。比如桂林市旅游产业比较发达的草坪回族乡和漓江瑶族乡的旅游管理协会中均成立了党支部。以 H 瑶族乡为例, 该乡旅游协会包括 46 家农家乐, 其中党员经营户有 10 家, 在支部的领导与监督之下, 推行“党员承诺积分制”, 探索出了一条适合民族乡的村寨旅游产业治理的特色新模式。

5. 制度嵌入维度: 国家制度与本土秩序耦合

5.1. 权威输入与内生秩序耦合的实现

民族乡建制恢复三十多年, 各地民族乡经济社会状况均有明显改善, 但其自身发展能力是十分有限的, 社会进步主要依赖外在力量的推动: 一是市场经济, 二是国家治理。也就是说, 民族乡现代化的实现依靠的是国家政治力量或是外部经济的拖拽力, 若放任其自身孤立发展必然摆脱不了长期积累的自然经济的影响。在新型城镇化进程中, 民族乡作为小众行政区划有被边缘化的趋势, 这一点可以被“撤乡改镇”或“民族镇”热潮有力地解释。

我们不能否认国家权力的强力推动在民族乡发展中发挥的作用, 尽管民族乡本质上是一个有自主权的行政主体。但“撤乡改镇”之所以让众多民族乡趋之若鹜, 是因为国家权力仅限于对民族乡表层进行干预, 权威主体事实上很难渗透乡土社会, 往往与民族乡的内生秩序产生冲突, 导致治理难有成效。与社区、城镇不同的是, 民族乡的市民化程度相比而言偏低, 社会关系处于熟人社会和民族主义的双重限定中, 需要外界力量的介入与引导才能打破这种限制其发展的历史文化和民族文化结界。那么, 国家权

威如何摆脱表层干预从而更有效地渗入民族乡内生社会秩序就成了我们需要研究的问题。

制度嵌入可以给我们提供一个解决该问题的思路。作为一种来自民族乡外部的权威性输入,“制度”表现为权威主体自觉性的政治文本安排,反映某种特定的程序化活动,规范民族乡的资源配置和社会行为[21]。制度嵌入是通过制度设计对民族乡进行“选择行为的约束”,在嵌入过程中取得一致的行为规范和心理建设,完成国家力量与民族乡内生秩序的耦合。

5.2. “定点帮扶”制度嵌入路径

“定点帮扶”制度是我国现实施脱贫攻坚阶段政治偏好的表达,制度嵌入的外显形式其实是组织嵌入,也就是说依赖于组织嵌入来实施制度的,但是区别于单纯的组织嵌入。以广西为例,为了落实“定点帮扶”制度,成立了由农村工作(乡村振兴)领导小组及其办公室——自治区乡村振兴局——各市乡村振兴局——县级工作队——乡镇乡村振兴工作站——驻村工作队。乡村振兴工作站处于“定点帮扶”行政组织结构的基层,是设立在乡镇一级的帮扶贫困地区或贫困户的行政机构,驻村工作队类似扶贫工作站的派出机关,是为了更好地进行制度嵌入而设立的。我国大多数民族乡自2015年精准扶贫政策实施以来,在上级部门的指导下逐步设立了扶贫工作站(全面脱贫后,改设乡村振兴工作站)。嵌入性视角下,设立扶贫工作站(乡村振兴工作站)是国家权威自上而下设法嵌入民族乡的一种具体路径,国家力量受阶段性政治偏好的影响,经过一系列组织设计和制度配备取得合法性和合理性,通过制度嵌入过程中附带的政策利好取得社会的心理接纳,使国家权威力量得以顺利融入当地乡土社会。

扶贫工作站(乡村振兴工作站)作为制度嵌入的直接表现,取得的嵌入成效与其嵌入机理密不可分。根据实际调研,笔者将“扶贫开发”制度嵌入的行动路径归纳为图1所示。即在脱贫攻坚(乡村振兴)等国家

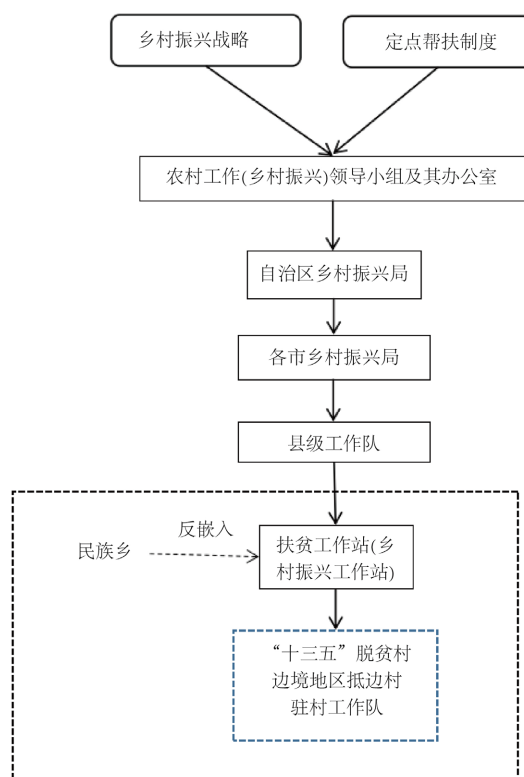


Figure 1. The embedding path of the “poverty alleviation and development” system in H Yao township
图 1. H 瑶族乡“扶贫开发”制度嵌入路径

战略的指导下, 在民族乡上级行政部门的支持与引导下, 使得扶贫工作站(乡村振兴工作站)作为“定点帮扶”制度嵌入的直接表现形式嵌入民族乡内生秩序(虚线框表示受嵌组织, 实线箭头表示嵌入方向), 以打破原有结构设计, 获得当地社会可接受程度高的外来力量“栖息地”, 再通过向贫困村或非贫困村委派驻村工作队的方式由乡一级向村一级渗透。此外, 出于现实因素考虑以及帮助外来驻村干部快速适应当地的工作环境, 各地民族乡同时也从乡里抽调人员入驻扶贫工作站, 这一过程笔者总结为民族乡的反嵌入行为(图 1 中虚线箭头所示)。

6. 结语

运用嵌入性理论研究社会治理是一种新的治理范式探索视角。正如前文所说, 嵌入式治理的理论解释力仍有待进一步开发。近年尤其是今年, 我国社会科学领域对嵌入性理论的研究突增并贡献了许多研究成果, 比较权威的研究课题多集中在对“嵌入机制在组织间发挥的影响”“社区治理研究, 包括民族混合型社区、城乡居民混合型社区等”的研究上; 其次是对政府放权或出卖公共服务于社会组织的研究; 另有部分对党组织向非政府组织的嵌入领导进行分析解释。本研究的独特之处在于研究对象是民族乡, 与城市社区不同, 民族乡的发展主要依靠的是外部拖拽力, 只有实施嵌入式治理才能利于民族乡的发展。但民族乡内生社会秩序对外界权威输入存在天然排斥。因此, 在民族乡实施嵌入式治理, 只有在认知嵌入、组织嵌入和制度嵌入的过程中充分重视民族乡特殊精神气质、内生社会组织和村民自治制度的影响, 才能扎根民族乡乡土治理场域。

基金项目

广西高校中青年教师基础能力提升项目“艺术专业助力民族地区乡村文化振兴研究”(项目号: C2023KY0488); 广西高校中青年教师科研基础能力提升项目《乡村振兴视域下广西少数民族节庆活动与文化产业融合发展研究》(项目编号 2022KY0456)。

参考文献

- [1] 覃乃昌. 关于民族乡的几个问题[J]. 民族研究, 2002(3): 22-30.
- [2] 吴开松, 张中祥. 民族乡治理之道[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008, 47(4): 30-35.
- [3] 王俊. 民族乡撤乡建镇、改办的思考——基于昆明市 6 个民族乡的案例研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2015, 32(4): 13-19.
- [4] Karl Polanyi. 大转型: 我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢, 刘阳, 译. 杭州: 杭州人民出版社, 2007: 50.
- [5] 符平. 嵌入性的两种取向及其分歧[J]. 社会学研究, 2009(5): 141-142.
- [6] Mark Granovetter. 镶嵌: 社会网与经济行动[M]. 罗家德, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 29.
- [7] Granovetter, M. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *The American Journal of Sociology*, **91**, 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- [8] 符平. 市场的逻辑[M]. 上海: 三联书店, 2012.
- [9] 张建雷, 席莹. 基于嵌入性视角的新型农业经营主体发展研究[J]. 改革, 2018(6): 115-126.
- [10] Uzzi, B. (1999) Embeddedness in the Making of Financial Capital: How Social Relations and Networks Benefit Firms Seeking Financing. *American Sociological Review*, **64**, 481-505. <https://doi.org/10.1177/000312249906400402>
- [11] 汪锦军. 嵌入与自治: 社会治理中的政社关系再平衡[J]. 中国行政管理, 2016(2): 70-76.
- [12] 兰建平, 苗文斌. 嵌入性理论研究综述[J]. 技术经济, 2009, 28(1): 104-108.
- [13] Nahapiet, J. and Ghoshal, S. (1998) Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review*, **23**, 242-266. <https://doi.org/10.2307/259373>
- [14] 李兴光, 王玉荣, 杨博旭, 高菲. 多重网络嵌入对创业意向的影响——基于自我效能感的中介作用[J]. 技术经济, 2019, 38(8): 78-85.

-
- [15] 易朝辉, 罗志辉. 网络嵌入、技术能力与大学衍生企业绩效[J]. 科研管理, 2015, 36(10): 94-103.
- [16] O'Hagan, S. and Green, M.B. (2004) Corporate Knowledge Transfer via Interlocking Directorates: A Network Analysis Approach. *Geoforum*, **35**, 127-139. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.09.003>
- [17] 徐珣. 社会组织嵌入社区治理的协商联动机制研究——以杭州市上城区社区“金点子”行动为契机的观察[J]. 公共管理学报, 2018, 15(1): 96-107, 158.
- [18] 张勤, 钱洁. 促进社会组织参与公共危机治理的路径探析[J]. 中国行政管理, 2010(6): 88-92.
- [19] 颜克高, 林顺浩, 任彬彬. 发展抑或控制: 地方政府社会组织分类治理策略偏好——基于中国 312 个地级市面板数据的经验研究[J]. 中国非营利评论, 2017, 20(2): 122-144.
- [20] 田凯. 发展与控制之间: 中国政府部门管理社会组织的策略变革[J]. 河北学刊, 2016, 36(2): 168-174.
- [21] 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.