

农村社区建设中的社会动员机制研究^{*}

袁小平 潘明东

〔摘要〕对社区成员进行动员是促进社区参与的重要方法。在当前的农村社区建设中，常用的行政动员、项目动员、能人动员和自组织动员模式在运行机制、动力机制和保障机制上均存在着差别和问题。为此，农村社区建设的动员创新，不能只关注动员主体，还应关注各类动员方法的动员机制缺失，从运行、动力和保障方面进行针对性完善。

〔关键词〕农村社区建设 社会动员 机制

〔中图分类号〕F320.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2017）—04—0006（06）

〔作者〕袁小平 副教授 南昌大学公共管理学院 江西南昌 330031

潘明东 硕士研究生 南昌大学公共管理学院 江西南昌 330031

一、问题的缘起

自2006年我国启动农村社区建设以来，党和政府加强了对村民的动员工作。2009年《全国农村社区建设实验县（市、区）工作实施方案》就明确要求组织动员村民和社会各方面力量参与农村社区服务和社区建设活动。2015年，国家颁布了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》将“多元主体参与有机结合的农村社区共建共享机制”建设作为农村社区建设的目标之一。但众多报道以及学术研究揭示，当前农村社区建设的社会动员能力非常弱，村民参与率不高，大大制约了农村社区建设的进一步开展。

目前，我国关于社会动员的研究要么倾向于将社会动员作为一个因变量，研究其他变量对动员效果的影响；要么是将社会动员当作一个自变量，研究某种动员模式对社会治理的效果。很少有研究去

分析社会动员本身的内涵与外延，更少了学者去研究社会动员的机制。学者们虽然发现了社会动员具有不同的模式，^{〔1〕}也发现当前农村社会动员的话语分析已经由能力过渡到了主体，^{〔2〕}却很少有学者关注到每种动员方法的动力和保障条件，也鲜有人去分析造成这种研究话语转变的结构性原因。例如，在完善农村社区建设社会动员方法的对策方面，学者们往往注重强调改变社会动员模式（如引入新的动员主体、^{〔3〕}尊重农民主体地位^{〔4〕}等），而较为忽视社会动员的内部机制创新。而实际上，我国社会仍处于转型期，有关社会动员的体制与机制还没有完全定型，许多社会动员的问题是由于体制与机制的不完善所引起。如果仅仅注意到动员主体而忽略体制与机制的创新，最终所建立起来的多元主体社会动员模式仍会面临着机制失效风险。

本文将焦点聚于农村社区建设中的动员机制上，

^{*} 本文系国家社科基金项目“农村社区社会动员能力提升的路径选择与保障机制研究”（编号：13CSH050）、江西省社科规划项目“欠发达地区农村社区能力建设中的动员机制与动员模型研究”（编号：11SH18）的阶段性研究成果。

希望通过对社会动员机制的研究发现当前农村社区建设社会动员机制的不足及其结构性原因,从而建构出一种高效的社会动员机制以促进农村社区建设的开展。

二、本文的分析框架

社会动员具有不同的定义。最早使用社会动员这一概念的学者为多伊奇,他将社会动员看成是一个人口集团的实质部分,舍弃传统而接受生活方式的全盘过程。国内方面,龙太江将动员看成一种工作方法,指为了实现特定目标而进行的宣传、好战、发动和组织工作。^[5] 本文将社会动员定义为主体采取一定方法,有目的地引导客体参与主体所期望的某项活动的过程。在概念内涵要素上,一个完整的社会动员包括动员主体、动员客体、动员目标、动员手段、动员机制等。

除社会动员理论外,本文所运用的理论视角包括参与理论和治理理论。参与理论主要有四种范式,分别为介入范式、角色范式、活动范式和资源范式。^[6] 治理理论提倡的多元主体治理,强调互动、协作、公开、多元等精神,它在“政府”和“市场”二元观点中,加入了“社会”这一新单元,突破传统二维世界,使治理模式的建构更具有合理性。

依据机制、社会动员和参与的定义,本文将社会动员中的机制分解成动力机制、运行机制和保障机制三部分。同时,依据社会动员理论、参与理论与治理理论,本文建立了相应的分析框架以研究农村社区建设中的社会动员机制(见图1)。

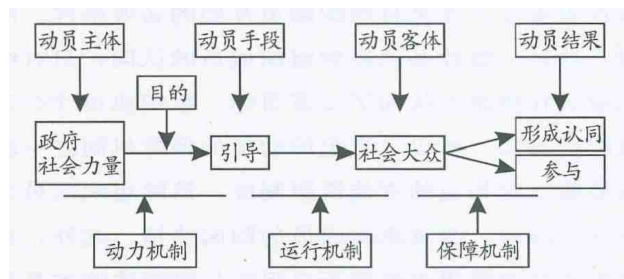


图1 社会动员机制构成

三、当前农村社区建设中社会动员的主要方法与机制分析

笔者曾于2012~2016年对江西省9个村的农村社区建设进行实地调研,发现当前农村社区建设中

的社会动员方法主要有四种:行政动员、项目动员、能人动员和自组织动员,每种动员方法都有相应的动力机制、运行机制和保障机制。

1. 行政动员方法及其机制

行政动员通常由政府主导以行政指令或委派形式强制实行,该模式突出特点是强制性、时效性和单向性。组织加权力给被动员者很大压力,使被动员者顺从政府的动员意图,改变参与行为和意愿。因此,行政动员机制有很强的组织化特征。行政动员的主体是政府,客体是村民,所依赖方法是强制性权力,其基础是政府庞大的行政体系。在动员主体和动员对象的关系模式上,二者是单线的、强制性的不平等关系。在笔者调研的9个村,有两个村的组织网络都很完整,村党支部、村民自治委员会的系统都很健全,且经常开展活动。

在动力机制方面,动员主体的动员意图是社会动员实施的主要动力。在行政动员中,政府进行社会动员的意愿是社会动员的主要动力。具体而言,政府社会动员意愿的强弱影响了社会动员的强弱,政府进行社会动员的内容影响了社会动员的方向。行政动员发挥效率的保障机制是组织隶属关系、权力的强制作用以及发达的政府组织化体系和社会成员对权力的遵循。由于政府变成社会动员的唯一主体,社会力量很难对政府进行监督。因此,当政府动员意愿失常时,许多社会成员将被迫参与。

2. 项目动员方法及其机制

近年来,在社会管理中,政府越来越倾向使用项目制方法,大量的专项资金以项目形式下发,实行条线控制。^[7] 在此背景下,各地的农村社区建设,也出现了使用项目动员的趋势。项目动员,指的是通过项目带动,村民自愿参与的动员模式。它同行政动员最大的不同之处在于村民可以根据自身以及项目实际状况有选择地决定是否参与。其运行机制的核心在于通过提供各类资源和参与者需求的满足。

从项目动员实施的动力来看,动员主体之所以愿意为动员对象提供资源,更多源于项目本身对动员主体的价值。很明显,推动项目动员的动力是项目的成本与利益的差额,如成本与利益差别大,项目能够得以维持,那么动员主体的动力就非常强。

从项目动员的运行过程可见,项目动员要完整实施,必须要在资源的获得与资源的分配上建立起相关制度保障。资源稀缺是项目吸引动员对象的一个前提,但如果稀缺的资源不能为村民所获得,那再好的项目都没有用。而动员对象对资源的获取又与项目资源的分配方式有关。通常而言,项目的市场分配容易造成分配的不公平,产生马太效应。因此,项目动员的保障机制就是要建立起公平的分配制度,保障项目资源供给的公平性,预防不公平的风险。

3. 能人动员的方法及其机制

能人动员也指精英动员,主要由村内少数能人推动的,他们有一定的威望和见识,比较好开展群众工作。目前,中国农村出现越来越多的乡村精英治理现象,精英们在乡村公共权力结构中居于支配性地位。例如,笔者调研发现,江西省吉安市ZJ村的农村社区建设搞得红红火火,2011年该村获“省精品农村社区”称号。其典型特征就是该村的支部书记(Z书记)能力强,见识广,村民都愿意听其说话。他个人经验丰富,干过多年村干部,个人能力很强,当村支书第一年就拉到了80万社区建设资金。另外,由于乡村精英经常与村民在日常生活中互动,村民对乡村精英非常信任,对乡村精英发布的动员号召会自动顺从。因此,能人动员的运行机制是乡村精英通过自身的人格魅力和能力使村民主动顺应。

在动员动力方面,从运行机制可知,能人动员的核心在于精英自身的人格魅力和能力。能人动员的单线性特征决定了整个动员受制于能人/精英的发动。因此,能人和精英对社会动员的认知、意愿与发动能力就是能人动员的动力机制。当能人动员意愿强时,整个动员才会开展起来;当能人的资源(包括从外界获取的资源)能够支撑其目标时,能人的动员意愿会提高,动员成功性也会增加。笔者曾调研ZJ村,该村社区建设的一个关键点就是村支书的意愿非常高。在保障机制方面,村民之所以愿意对乡村精英的动员采取顺应行为,其直接原因在于村民对乡村精英的信任。因此,能人动员的必要条件是乡村精英与村民在日常生活中建构起来的特殊信任,这种信任滋生了二者之间嵌入乡村社会结构的关系模式。因此,能人动员必须在精英与村民关

系的嵌入性方面有相关的保障制度。

4. 自组织动员的方法及其机制

自组织动员,指的是由村庄内的特定组织所发起和带动的动员模式。这种动员在运行机制上是以社区内部组织为动员主体进行开展的。这种动员模式强调村庄内部的平等合作,具有很强的目的性,组织动员发起者之间往往存在着特定关系,如血缘或者趣缘等。罗家德教授曾指出,自组织动员假定人是关系的动物,是讲人情的。市场强调交易关系,自组织强调情感关系,注重职业伦理、行业伦理,一个所谓小团体之内的非正式规范,是他们最重要的道德基础。^①在笔者调研的XXK村,该村农村社区建设主要依靠村里的各类蔬菜协会进行动员。这些协会之所以对村民具有动员力,是因为该村是一个单姓村,加上绝大部分的村民都种植辣椒和蔬菜,具有共同的目标和利益,所以该村的内部团结力很强。总体来看,自组织动员的运行,首先是社区自组织通过组织网络对村民发动动员,村民基于对自组织的情感对动员进行回应,做出行为与态度的改变,自组织的动员方法是组织发动。

在动力方面,社区自组织有着自身的利益和需要,这是驱动自组织进行社会动员的直接原因。因此,自组织动员的动力主要来自社区内自组织的组织利益与组织需要。当自组织的利益和需要与社区建设的目标相互一致时,自组织就会主动开展社会动员。由此可见,社区建设中自组织动员的开展,必须是自组织的组织需要和利益与社区的整体利益一致或者重合,这是自组织动员开展的必要条件。同时,这种一致性必须得到组织成员的认同,只有组织成员在情感上认同了二者目标,组织成员才会采取配合行动。所以,自组织动员的保障机制之一就是要建立起相应的宣传说服制度,消除组织成员目标认识障碍,激发组织成员的归属热情。此外,自组织动员的效果也依赖于自组织与村集体的关系平衡以及自组织嵌入村庄关系结构的程度。如果自组织得不到村集体的支持,其动员效果就会很低。

^①罗家德,梅剑飞:自组织,让“关系”成为好东西,凤凰网,2013年8月21日。

5. 农村社区建设中四类动员方法的机制比较

根据以上分析可知，行政动员、项目动员、能人动员和自组织动员在运行机制、动力机制和保障机制上都存在着差别。具体差别见表 1。

表 1 不同社会动员方法的机制比较

类别	动员主体	动员方法	实施动力	理论假定	导向	特征	主体与对象关系
行政动员	政府	行政命令	上级推动	合法性权力论	压力导向	权力控制	上下层次
项目动员	政府或外来社会力量	自愿动员、利润分配	利润吸引、成本效应	理性人	目标导向	有丰富的外部资源	实施者与接受者
能人动员	乡村精英	精英的说服力与影响力	能人认知与成功的可能性	精英中心论	精英导向	村庄能人执政	庇护与被庇护
自组织动员	村落内自组织	组织带动	利益与目标一致	组织效应论	情感导向	村庄内部组织发达等	合作平等

四、农村社区建设中社会动员机制的主要问题

笔者曾调研了江西省 9 个村在开展农村社区建设时的动员情况，可以发现在运行机制、动力机制和保障机制方面都存在着诸多问题。

1. 运行机制的问题

(1) 无反馈机制。在四类社会动员中，行政动员和能人动员大都是单线动员模式，不关注动员对象对动员主体和动员方法的影响。项目动员和自组织动员都需要动员对象（村民）对动员主体进行的动员进行一个解释与再解释。但从实践中看，不论是单线式的行政动员、能人动员还是需要动员对象进行意义建构的项目动员和自组织动员，都存在着反馈机制匮乏或反馈机制不畅通问题，导致无法通过关注动员对象的需求来修正动员方法。一方面，行政动员和能力动员都不关注村民的诉求。例如，在笔者所调研的 XJ、BL、ZJ、FJA 村在农村社区建设中基本都不关心村民的诉求。其中，XJ 村和 BL 村的动员都是依靠政府的强力下压，ZJ 村和 FJA 村依靠精英自身的魅力进行动员，ZJ 村的村支书主要依靠发动与自己熟悉的村民进行动员，FJA 村的理

事会会长也是专门找那些“会卖他面子”的村民。另一方面，项目动员和自组织动员也不注重对村民的再解释。例如，在笔者调研的 LJ 村，该村农村社区建设时，确定了“一村一品”建设思路，并引入了模板厂项目。村班子觉得这个方案能为村里增加收入，又能让模板厂帮助村里做事。但实际上，该村不少村民反对这一方案，认为此方案不划算，因为模板厂占用村里公共空间，即便将这些公共空间出租也会有可观收入。在具体项目运行中，村民的诉求基本不会对该项目产生影响。

(2) 无对动员对象的分类甄别机制。作为动员对象的村民是由不同的群体构成。因此，要进行社会动员，必须考虑到村民的内在差异。这就需要建立起对动员对象的分类甄别机制，通过对动员对象进行甄别区分，可以找到动员的重点群体和边缘群体，选择有针对性的动员方法。笔者通过对 9 个村的动员机制分析发现，各村普遍采用整体性的动员方法，都没有建立起对动员对象的分类甄别机制。根据联合国社区建设原则，青年人、妇女、儿童是参与的积极分子。笔者调研发现，9 个村的社会动员都未将他们作为重点积极分子加以动员。在实行能人动员的 FJA 村和 ZJ 村，甚至还存在精英群体因为青年人的不听话而排斥青年人参与的情况。

(3) 无对动员主体的整合机制。在农村社区建设中，对社会力量的整合、促进社会力量的参与一直被中央政府所强调。但是，9 个村的实践均反映出缺少对多元主体的整合机制，导致动员主体单一，没有形成动员的合力。行政动员只靠村委会的干部进行，能人动员只靠乡村社区的精英发动，自组织动员只靠社区内的自组织进行，项目动员依靠外来力量，四种动员模式很少能把多种力量动员起来的情况。在自组织动员中，例如在笔者调研的 KT 村，该村的村委会还稍微授权给了文化衫协会进行动员，但类似这样的合作还很少。实际上，村民、市场力量、社会组织、政府等都具有进行社会动员的能力。由于缺乏社会动员的多元主体整合机制，当一个主体的力量变弱时，整个社会动员的效果就会很差。

2. 动力机制的问题

(1) 未建立动员主体的动员目的与农村社区建

设目标的整合机制。不同主体的目的与农村社区建设的目标并不是天然存在着一致性的关系。调研发现,在行政动员中,基层政府动员的直接初衷是源于上级的考核;项目动员主要考虑项目的收益,例如LFQ村的动员主要是因为种植药材的利益驱动;能人动员的动力更多的是考虑能人自身的发展,例如ZJ村的支书开展动员是源于自己的事业心和自我发展的情况;在自组织动员中,XXK村的辣椒协会动员动力就是基于修路能带来辣椒种植户的交通改善。因此,这些动力实际上与农村社区的自身发展存在着目标不一致问题。根据国家政策设计,农村社区建设的目标主要为满足农村社区内部的需求,积累农村社会创新基层治理的经验。比较这一目标与各动员主体的目标可知,二者之间存在着巨大差别。因此,为推动社区动员持续开展,必须将二者的目的相互整合,这就需要有相关的整合机制。整合机制的欠缺使各村庄的社会动员无法及时调整动员主体与社区建设之间的利益冲突。例如,在笔者调研的XXK村,该村的协会在推动修路后,协会很想抓住社区建设的契机,进一步发展专业的合作社,由村里出资建立一个小型的辣椒交易市场和存储仓库,但是这不属于当地农村社区建设的范围,所以得不到村里和乡镇的支持。

(2) 缺乏对社区动员动力的持续性激励机制,导致动员的可持续性弱。社会动员各主体的需求、意愿与目的不是一成不变的,在完成了初期目的后其动员意愿就会减弱。为使社会动员能持续下去,必须要有相关机制去激励和刺激社会动员各主体产生进一步动员的需求和意愿。同时,农村社区建设的内容和目标也在不断升级,由最初的积累经验过渡到了满足村民需求上,最终会落实在统筹城乡差距上。农村社区建设内容和目标的转化对社会动员提出新的要求,这需要提高、调整动员的频率。要使动员主体回应社区建设的动员要求,也需要有相应的刺激、激励机制。但从笔者调研的9个村发现,目前各村社会动员均缺少相关的激励机制。实行行政动员的上级政府很少对基层政策和村两套班子进行精神奖励和物质激励,实行项目动员LJ村和LFQ村只是为了完成上面的任务,没有针对社区建设的

新要求改正自己的动员方法。激励机制不健全导致动员的可持续性不足,这也是这9个村在2014年之后社区建设固步不前的主要原因。

(3) 没有建立动员理念的更新机制。社会动员理论认为,动员主体的价值观会对动员目的和意愿具有重要影响。因此,联合国在提出社区建设原则时明确提出应建立全民参与的观念。参与观念的引入对社区动员具有重要影响,它要求对社区既有的社会、经济和心理上的信念进行改变。我国农村社区建设中的动员一直注重资源供给,而忽略参与观念的提升。通过外部资源的输入虽然也能促进社区能力提升,但这种“资源效应”并不必然带来社区内在特质的变化与能力的提升。当外部资源供给被切断时,农村社区功能又会恢复到社区建设前的瘫痪状态。^[8]同时,上文已提及,农村社区建设的内容和要求在不断更新。党的十八届三中全会中,创新社会治理成为国家进行社会建设的目标,在农村社区建立领域,治理也因而成为最新的理念。要使治理理念在社会动员领域有所反映,必须要有制度去激励和规制。^[9]由于动员的理念更新机制未建立,相应的社会动员制度也跟不上国家的发展要求。

3. 保障机制的问题

(1) 缺乏条件保障机制。社会动员的开展需要一定的物质条件。从动员主体看,要在农村社区开展动员,需要一定的场地、空间、基本设施设备等。对村民来说,他们顺应或顺从动员主体的期望采取参与行为也需要有一定渠道。9个村的社会动员方法表明,目前很缺乏条件保障机制。动员主体所要求的必要设施设备都是由各个动员主体自己去获取,这对那些获取资源能力弱的主体来说,很容易消耗掉自身的动员能力。例如,在笔者调研的ZJ村,该村书记自始至终都是依靠他的战友帮忙获取项目,村里没有给他提供什么帮助。XXK村的动员也是如此,该村的辣椒协会去动员大家集资,起作用的是村民对辣椒协会的信任,这种动员行为实际上是在拿这种市场信任做抵押,而不是没有成本的。由于缺乏保障机制,无法保证社会动员的效率,也无法使社会动员持续开展下去。

(2) 缺乏风险预防机制。任何社会动员都有一

定风险。行政动员的风险在于政府的过度动员；项目动员的风险在于项目资源分配不公平，出现马太效应；能人动员的风险在于精英将动员目标偏离以及出现精英掠夺现象；自组织动员的风险在于自组织的动员目标与社区建设目标偏离。动员风险在所调研9个村都存在。实行行政动员的BL村，该村对社会动员的运用非常频繁，频繁地开会，导致村民怨言很多，后期的不配合现象增多。在实行能人动员的ZJ村，该村书记也是喜欢开会，只不过开的是小会，他会找那些他觉得会支持他的人开会，导致普通村民怨言很大。在实行项目动员的LFQ村则存在着项目资源分配不公问题，有村民反映种植任务的分配不公平，村干部亲戚获得药材种植亩数高于普通村民。

五、结语

总体来看，在农村社区建设的运行机制、动力机制和保障机制方面，本文所发现的四种社会动员方法都存在着机制缺失或机制错乱问题，这些问题大大影响了社会动员的效果，导致村民的参与意愿和参与行为不佳。在当前我国正在不断强化基层治理创新的大背景下，动员机制的不完善、不顺畅无疑会对社区治理效果产生影响。为此，下一阶段农村社区的动员能力建设，应该将一部分重心放在机制建设而非动员主体建设方面。

第一，应完善农村社区建设动员运行机制。在运行机制方面，动员主体与客体的共意与沟通对动员的效率起着非同寻常的作用。不管是行政动员、项目动员、能人动员还是自组织动员模型，在主体与客体关系方面都存在着不足。为此，一方面要建立起动员主体之间的整合机制，使政府、村委会、村庄能人、自组织等形成对社区建设的一致性理解；另一方面也应建立起动员主体与村民之间的双向沟通机制，使双方能够共意、共情，最终形成村民持续的参与行为。

第二，应注意完善农村社区建设的动力机制。针对四种动员方法均存在着动员能力弱、动员意愿不可持续的问题，应通过制度化方式完善农村社区建设的动力机制。一方面要划分各动员主体在农村

社区建设中的动员责任，另一方面可以通过奖惩等方式对各动员主体进行适当刺激，以形成其可持续的动员意愿。

第三，应健全农村社区动员的保障机制。不同的社会动员模型需要不同的保障机制相匹配，后续保障紧跟上是农村社区建设对社会动员的要求。对于行政动员模型来讲，强大的国家行政组织为动员的成功提供了有力保障，但要积极预防组织链条的刻板化对村民参与的影响。对于项目动员模型来讲，预防风险机制的建立和完善至关重要。对于能人动员来讲，自由、自主的生存和发展空间是必不可少的保障机制。对于自组织动员来讲，组织参与社区事务需要有一定的设施和制度空间，为此应给予自组织相应的组织和制度保障。

参考文献：

- [1] 仝志辉. 农民选举参与中的精英动员 [J]. 社会学研究, 2002, (01).
- [2] 邓万春. 从能力到主体：社会动员研究的话语转向 [J]. 理论导刊, 2009, (01).
- [3] 李静萍. 如何动员社会力量支持农村社区建设 [J]. 沧桑, 2014, (04).
- [4] 许远旺, 卢璐. 从政府主导到参与式发展：中国农村社区建设的路径选择 [J]. 中州学刊, 2011, (01).
- [5] 龙太江. 从“对社会动员”到“由社会动员”——危机管理中的动员问题 [J]. 政治与法律, 2005, (02).
- [6] 段世江, 张辉. 老年人社会参与的概念和理论基础研究 [J]. 河北大学成人教育学院学报, 2008, (03).
- [7] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察 [J]. 中国社会科学, 2013, (02).
- [8] 袁小平, 熊茜. 社会动员视角下的农村社区能力建设 [J]. 山东社会科学, 2011, (11).
- [9] 李增元. 试论我国农村社区治理的历史演进与现代转向 [J]. 理论与改革, 2016, (04).

责任编辑：林涛
校对：