

善治目标下乡村“建设—治理—运营”协同的主体逻辑与关联模式*

——基于陕西省三个典型案例的比较

Integrated Rural Development, Governance, and Operation Toward Good Governance: Rationales and Linkages: A Comparative Study of Three Typical Cases in Shaanxi Province

张 凯 段德罡 王 瑾

ZHANG Kai, DUAN Degang, WANG Jin

关键词 乡村善治; 乡村运营; 嵌入性; 协同模式; 善治类型

Keywords: good governance; rural operation; embeddedness; collaborative model; types of good governance

提 要 基于善治目标构建乡村“建设—治理—运营”协同的主体逻辑与关联模式分析框架,揭示善治分异下主体嵌入机理与阶段协同特征。发现:乡村善治的核心在于“阶段需求与主体嵌入方式的适配”,即建设阶段依托制度嵌入整合建设主体,治理阶段凭借情感嵌入聚合治理主体,运营阶段通过契约嵌入融合运营主体;村民主体性是“建设—治理—运营”协同的枢纽,制度性、情感性和契约性嵌入有机耦合、联动循环才能形成善治格局;规划团队在主体嵌入与阶段协同中发挥着“结构洞填补”的作用,专业知识转译、利益矛盾协调、信息与资源阻滞疏通可联结多元主体,推动阶段协同和共擎乡村善治。研究可为乡村“建设—治理—运营”协同的乡村善治实现提供借鉴。

Abstracts: This study outlines an analytical framework for the rationales and relational patterns of rural "development-governance-operation" integration toward good governance. The framework aims to reveal the mechanisms of subject embedding and the characteristics of phased collaboration under diverse good governance contexts. The study finds that: The core of rural good governance lies in the "adaptation between phased needs and the approach to embedding subjects". Specifically, in the development phase, institutional embedding is used to integrate parties involved in development; in the governance phase, emotional embedding is employed to aggregate stakeholders; and in the operational phase, contractual embedding is adopted to integrate players in operational activities. Villagers' subjectivity serves as the hub of "development-governance-operation" integration. Only through the organic integration and concerted efforts of institutional, emotional, and contractual embedding can a sustainable good governance pattern emerge. Planning teams act as "structural hole fillers" in the embedding and collaborative processes. Through translating professional knowledge, mediating interest conflicts, and removing information and resource bottlenecks, they help connect multiple subjects, facilitate phased collaboration, and collectively advance rural good governance. This research provides a reference for achieving rural good governance through "development-governance-operation" integration.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202504009
文章编号 1000-3363(2025)04-0064-08

作者简介

张 凯, 西安建筑科技大学建筑学院博士生,
1208108992@qq.com

段德罡, 西安建筑科技大学建筑学院教授、博
士生导师

王 瑾, 西安建筑科技大学建筑学院副教授、
硕士生导师, 通信作者, 22219770@
qq.com

* 国家自然科学基金面上项目“大都市城乡接合部乡村可持续增益机制及协同规划方法”(项目编号: 52578098); 陕西省重点研发计划“陕西省千万工程示范村共性技术研究与推广”(项目编号: 2025NC-YBXM-323); 陕西省自然科学基金基础研究计划“西安大城都边缘区城镇化效应测度与乡村空间转型研究”(项目编号: 2024JC-YBMS-289); 陕西省自然科学基金青年项目“陕西省风景名胜地区县域乡村转型发展特征、机制与规划策略”(项目编号: 2024JC-YBQN-0569) ”

善治作为国家治理体系现代化向乡村纵深推进的价值目标,是规范乡村“建设—治理—运营”行动主体的价值锚点,具有一体化推进乡村物质建设、社会治理与产业转型的价值效用^[1-2]。实践层面,乡村建设、治理和运营作为多元主体合作参与、互动博弈的公共治理场域,能够有效连接政府、村民、社会组织等主体,挖掘其治理效能对探索乡村善治的中国方案具有重要价值^[3]。然而,当前实现乡村善治仍存在结构性矛盾:一方面,涉农项目与部门化事权高度绑定,导致线性且封闭的管理流程和权利运行,割裂乡村“建设—治理—运营”主体的内在联系,难以实现不同阶段各类项目边际治理效益的耦合递增;另一方面,“项目下乡”过程中多元主体入场方式、在场行动虚置和边缘化村民,不仅降低主体间协作黏性与发展附着性,更加剧乡村“建设—治理—运营”协同难度,引致乡村共同体秩序紊乱,阻滞实现乡村善治目标。

善治被视为衡量乡村发展效益和社会治理水平的核心标尺,其倡导的参与、包容、公开等原则已成为乡村各类实践的基本遵循^[4]。在各类下乡项目持续为乡村注入外源动力^[5]的背景下,两个关键问题亟待厘清:一是多元主体如何经由乡村建设、治理和运营项目有效嵌入乡村场域;二是如何借助主体的桥接作用形成不同行动阶段的协同循环以实现善治目标。基于此,研究聚焦乡村建设、治理和运营实践中多元主体介入村庄场域的互动关系,通过“主体—阶段—目标”为主线的分析框架,剖析三个典型乡建案例,系统解构“建设—治理—运营”协同过程中外部主体的嵌入方式和行动机理,揭示阶段循环模式分异下的乡村善治样态,提炼“主体嵌入、阶段协同”的实践路径。

1 乡村善治内涵辨析

1.1 乡村善治的传统流变

善治的价值内核根植于我国传统社会的组织模式与乡土文化基因,“为政者思与行的善治”主张以儒家仁政思想为核心,通过宗族礼法、世俗规约等内生性制度维系乡村秩序,形成“皇权不下

县,乡绅治地方”的治理格局^[6],并以血缘、地缘为纽带,依托乡贤权威、礼俗规范和宗族自治构建了兼具伦理韧性与文化认同的乡村善治原型^[7]。近代以来,相对封闭、内聚的社会治理体系被打破,乡村内生制度逐渐式微、外在制度效能趋于增强^[8]。“善政”导向的治理规约消隐于乡村社会关系和制度规则的“陌生化”——一种乡土价值的剥离和边缘化。中华人民共和国成立后,基层行政制度、自治体系持续完善,乡村逐步形成德治、自治和法治融合的治理结构。与此同时,乡民习惯、传统礼俗、文化观念等内生制度仍发挥辅助性作用,形成“正式制度—非正式制度”双轨联动的治理格局^[9],善治的内涵开始向“制度整合”转型,但尚未形成系统性的理论建构。2005年“和谐乡村”建设目标提出后,善治研究聚焦制度主义视角下的治理结构改造,围绕“乡政村治”模式优化、基层政权建设等议题形成研究热潮。2015年后,善治研究向文化自治领域拓展,强调通过乡规民约、公民教育等路径实现文化赋能与民主治理。由此,善治内涵从分散治理模式转向“协同善治”,强调将内生权威与理性制度要素有机融合,推动乡村治理形成多元协同、内生驱动的善治新范式。

1.2 乡村善治的现代实践

善治作为全球性概念被广泛运用于公共管理和公共事务当中^[10],暗合了中国古代乡村社会治理的理想愿景^[11],也成为现代乡村公共管理和治理的核心原则^[12]。现代善治(good governance)概念原生于经济和政治学,由1990年代世界银行在其援助发展中国家的方案中提出^[13],既运用于公共行动的管理,又适用于经济发展的管制^[14]。善治概念和实践在公共部门民主化、去中心化和权利下放的政治实践中形成差异^[15],随着参与、包容等善治原则被普遍接受,逐步融入乡村建设、治理和运营的目标范畴,并在利益相关者的关系和行为调适下,经由行政体系传导、渗透至乡村^[16],建立起适应在地特征的行动规则和善治框架^[17]。关系上,乡村善治以政府和村民之间的互动为特征,是“战略关系”下公共表达和权利分配的过程,嵌合了村

民、政府、企业等主体的权利分配和资源配置。功能上,善治将决策过程中广泛涉及的利益团体、社会和非政府组织进行统一调度,并将这一行为扩展到公共行政之外^[18]。在变动不居的乡村发展环境中,实现善治目标需要适应乡村政治、经济和社会等多维度的差异性,因地制宜地介入,统合村民的意愿、智慧与愿景,形成可持续运维的发展结构。

2 主体逻辑:善治目标下乡村“建设—治理—运营”协同分析框架

2.1 乡村善治的主体结构

善治是面向多元主体,以集体行动为特征的公共利益最大化的社会管理活动^[19],其与乡村“建设—治理—运营”主体,包括政府、企业、村民等基于特定性互惠目标,通过分工合作方式推动项目实践,形成竞合协作关系、寻获发展效益具有内在一致性。乡村“建设—治理—运营”外部主体往往寻求与内部主体的关系调谐,并促进后者的观念、态度与行为转变^[20],形成了乡村善治的结构性背景^[21],本质是治理权力向乡村社会回归下的多元主体对公共活动的合作管理。斯托克认为共同治理可能导致推卸责任,杰索普则认为参与治理的各类主体需要更有效的协调^[22]。多元主体介入有利于统筹、运作政府、市场等外部资源,动员村民整合村庄内部资源,形成发展共同体^[23]。在社会科学领域,上述视角被理解为多元主体经由不同行动介入,在场且持续作用于乡村良性发展,进而实现共同治理目标。乡村建设和运营,同时也是细化治理的微观实践^[24],这揭示了经由建设、治理和运营项目介入乡村场域的行动主体,通过社会实践建立合作关系,形成“主体—阶段—目标”之间的互构,有助于解释迈向善治的“建设—治理—运营”行动链上多元主体如何介入乡村,并通过打破单一向度的管理过程和权力运行,实现了行动衔接补益下的善治。

2.2 “建设—治理—运营”协同分析框架

嵌入性理论常被用来解析事物之间

的内在联系^[25-27],是探究主体间动态耦合关系的有效理论工具^[28]。乡村“建设—治理—运营”协同是一个涉及多元行动主体的动态过程,从嵌入性角度能够推演不同阶段主体与行动的耦合关系,有助于解析“项目下乡”过程中传统封闭、内聚的乡村场域如何生成价值共识基础下的协同合作及其在地化实践推动实现善治目标^[29](图1)。主体嵌入,依循不同阶段“项目下乡”过程中政府主体的制度逻辑、市场主体的经济逻辑和社会主体的公共逻辑,耦合参与、包容等善治原则,提出三种主导性嵌入方式:建设阶段的制度性嵌入,政府为主导的政策、规划框架构成外部主体嵌入的制度方案,奠定建设阶段的秩序基础;治理阶段的情感性嵌入,外部主体尊重村民主体性,以包容性治理建立信任与共识;运营阶段的契约性嵌入,市场主体通过联盟、组织等与村民达成协议、合同,建立并形成主体间行动规范和利益分配方式。上述三种嵌入方式相互衔接,可解析乡村“建设—治理—运营”不同阶段主体介入乡村场域的行动机理,不同阶段主体的身份迁移、依赖锁定的差异特征。循环模式,政府、企

业、村民以及社会团体等在乡村场域通过自身能动性形成不同的互动协作关系,形塑建设、治理和运营的循环逻辑。建设阶段打破封闭格局、治理阶段生成协作网络、运营阶段构建利益链条,三者通过“转译”行动者在行动“交界面”的协调衔接,突破边界、弥合区隔,形成“建设奠基—治理赋能—运营反哺”的良性循环。正因如此,多主体嵌入协作促使乡村“建设—治理—运营”贴合参与、公开、包容等善治要义,三者之间相互关联、互馈补益的协同效应促发乡村善治。善治目标,主体嵌入与阶段协同的连续性贯通主体间的自愿合作与社会认同,最终转化为乡村“建设—治理—运营”的治理效能,推动达成乡村善治目标。基于多元主体介入后阶段衔接的结构性张力,乡村善治呈现三种典型样态:善治断续型,主体协作缺乏持续性,阶段协同断裂,难以形成长效治理机制;善治异化型,主体权能分配失衡,阶段协同偏轨导致偏离善治初衷;善治持存型,多主体协作补益实现利益平衡与权能互补,阶段协同驱动形成可持续善治局面。

3 案例分析:善治分异下的主体逻辑与关联模式

3.1 太相寺村:善治断续型

太相寺村位于陕西省延安市延川县关庄镇,于2019年入选“第五批中国传统村落名录”。在经历整村推进扶贫开发、美丽乡村建设和住房和城乡建设部“共同缔造”试点等项目支持后,村庄人居环境和社会治理均获得长足发展。“共同缔造”时期,太相寺村的“建设—治理—运营”经历治理破局下的村民主体性回归、内外主体互信之下的人居建设、陪伴式乡建设下的村民成长和村民主体激活下的运营缺乏4个阶段。

3.1.1 “制度—情感”嵌入,契约嵌入缺失下的善治断续

太相寺村在住房和城乡建设部“共同缔造”项目支持下,通过制度性框架引入规划团队,并赋予其开展乡村建设、治理和运营权能,后者以情感性嵌入的方式介入乡村发展,但由于市场主体的利益考量未能与村庄达成契约性合作(图2)。具体而言,规划团队作为制度赋权下的关键行动者,其“帮扶者”的身份标签能够凝聚内外共识,具有链接外部市场、社会主体和乡贤、村民等内部主体的征召特质。规划团队介入乡村伊始便秉承村民为核心的规划理念开展工作,以情感嵌入的方式助推治理、建设和运营。在乡建入场遭遇社会信任危机时,规划团队即通过“以情动人”的陪伴式工作法转变村民对待外来主体的态度,使得村民主体性激活成为后续建设和运营的基础。情感嵌入表现在:一方面,急民之所急,想民之所需,以长期陪伴的问题解决方式调动村民参与“共同缔造”的积极性和主体性,争取村民支持和参与,建立共同合作的基础;另一方面,引导建立自治组织,通过“线上线”帮扶形式创新提升内外主体的协作关系。除此之外,帮扶团队转变身份为治理和运营交界面的行动者,主动链接政府和市场资源,再次以情感嵌入的方式调动村民的能动性,以产业运营陪跑拓展村民就业空间和增收渠道。然而,囿于村庄区位闭塞、资源匮乏,产业运营计划难以超越村民观念落后、政府制度环境滞后和市场利益倾向,在内

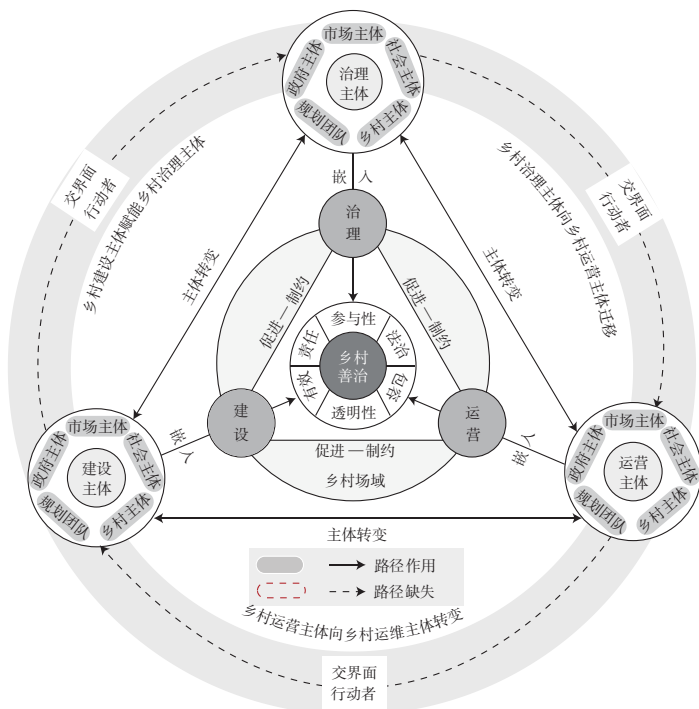


图1 善治目标下乡村“建设—治理—运营”协同的主体逻辑与模式分析框架

Fig.1 Framework for analyzing the the rationales and model of rural development—governance—operation synergy toward good governance

外部环境多重限制下,乡村运营的契约性嵌入难以建立,运营路径缺失。

3.1.2 “治理破局—建设接续—运营缺乏”下的循环断裂

从阶段协同关系审视,太相寺村以干群和民生问题为突破口打开乡村治理场域,利用微信“线上沟通、线下走访”,“线上+线下”双线推动的工作方式解决干群活动账目不公开、土地流转不合规等历史遗留问题。随着村民参与村庄治理的程度加深,“共同缔造”下的自建家园推动乡村自治组织建立,并制定《太相寺村人居环境整治条约》、组建成立老人理事会,乡村治理格局得以优化,村民参与的善治格局初步显现。治理为先导激活村民的主体性,奠定了乡村建设的社会基础,建设为契机进一步改善村庄空间环境,并逐步形成以村民为核心的局面。在“定点帮扶+驻村实践”过程中凝聚起村民共建家园的信念,夯实了村庄建设社会基础。村民由漠不关心到积极参与,政府也从关注缺位到高度认可。在此基础上,帮扶团队引导村庄举办上元节村庄运营讨论会,共谋村庄

发展。针对村民产业发展诉求,采用“线上+线下”分阶段帮扶,培育村民互联网技术能力。以自媒体运营陪跑的方式,进行产业运营助力,持续拓展村民就业空间和增收渠道(图3)。差异化的教育培训显著提高了村民的思想观念和技能水平,培育了村庄内生动力,逐渐强化了村民的主体意识。但村庄地理区位、资源禀赋等结构性要素对政府和市场主体行动能力与策略选择有所限制,关键行动者的嵌入缺失导致产业运营未能实现,建设、治理和运营协同补益的循环断裂,引致治理先导、建设接续形成的善治格局缺乏内生动力,帮扶团队离场使得治理和建设协同驱动的善治局面未能延续。

3.2 王上村:善治异化型

王上村受西安大都市和杨凌农业科技示范区农科技术的双重影响,是都市近郊农科型村庄的典型代表。在乡建介入前,王上村依托西北农林科技大学的农科技术帮扶实现了规模化的猕猴桃种植,种植面积达57.3 hm²,设施农业面

积9.3 hm²。村庄农户已掌握一定的职业技能,大部分具有茶艺、特色厨艺以及农家经营类的基本技能。王上村在“区校共建”美丽乡村合作协议下历经“合作共建—联动治理”“建设联结运营—治理培育动力”“国企主导—运营分异”等3个阶段。

3.2.1 “制度—情感”嵌入,契约嵌入脱节下的善治异化

在王上村,杨陵区政府与西安建筑科技大学签订区校共建美丽乡村友好合作协议,规划团队经由合作框架获得制度支持的下乡通道。同时,政府适度放权及实质性的乡村建设资金投入,为规划团队开展长期“驻村陪伴”的乡村建设和产业发展提供了支撑。实践中,制度性嵌入进一步强化规划团队与市场、社会主体关系网络,例如借由乡村振兴学堂引入政府、学术机构、企业等主体,村民亦通过系列治理活动、培训课程改变和提升思想观念意识,激活参与乡村发展的积极性并嵌入乡村发展。建设和治理协同为运营建立了良好的空间和治理基础,规划团队作为治理和运营交界

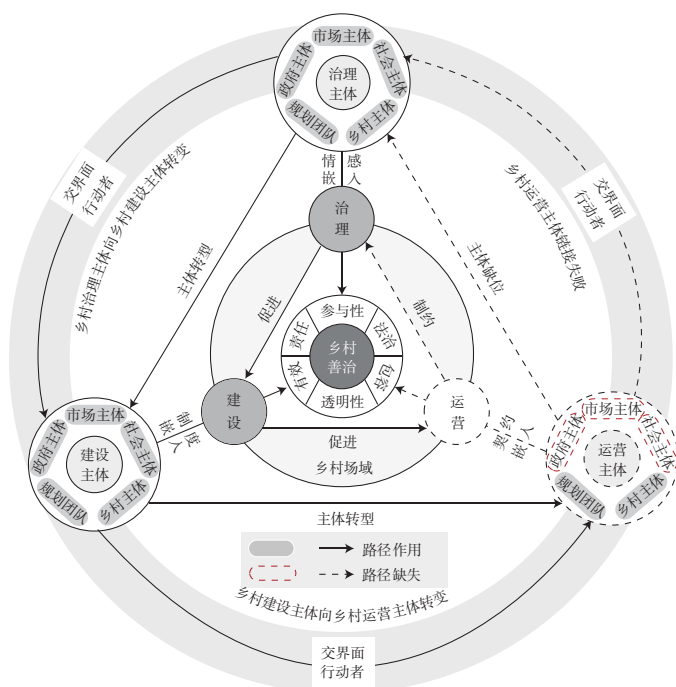


图2 善治断续型乡村“建设—治理—运营”主体嵌入关系与阶段协同模式示意图

Fig.2 Schematic diagram of embedded relationships and staged integration of development, governance, and operation" for villages with intermittent good governance

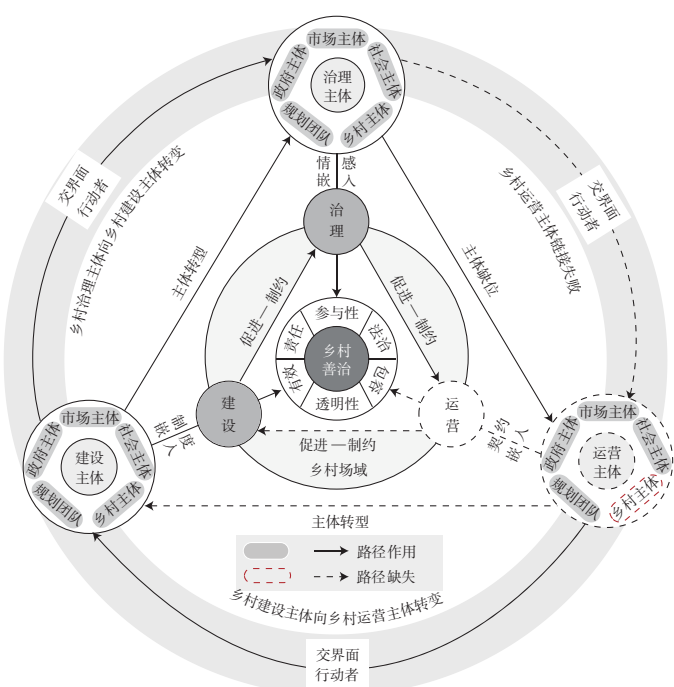


图3 善治异化型乡村“建设—治理—运营”主体嵌入关系与阶段协同模式示意图

Fig.3 Schematic diagram of embedded relationships and staged integration of development, governance, and operation for villages with alienated good governance

面的行动者，围绕村庄产业发展和村民成长，以情感嵌入的方式动员村民，举办村庄产业发展大会、开展庭院经济调查并提出产业经营方案。尊重村民的产业发展意愿，谋划为村产业计划及奖补措施，获得了村民的普遍支持，呈现村民主导产业的发展场景。然而以村民为主体、围绕会培经济的庭院经济发展模式存在契约性风险，如“以奖代补”的发展方式需要政府、村民和市场的通力合作，其过程繁琐细致，且奖补规则存在“挑战公平”的风险。在此背景下，政府直接引入国企推行民宿项目，虚置村民、逐利轻村的产业运营既缺少与村民情感联结的纽带，又未与村主任形成契约性合作关系。最终，绕开村民的发展模式失去在地经营的社会支持，演化为“在村产业”（图3）。

3.2.2 “建设先导—治理协同—运营偏离”下的循环畸变

政府主导且村民深度参与的村庄建设打开了乡村的治理场域，展开的系列治理活动提升了村民参与公共事务决策和发展的主动性。以驻村规划为平台，村民参与物质空间建设、“崔西契约”“诚信手模”等活动项目，促进乡村资源整合、共同决策和自主运营，推动村庄由物质空间建设到村民现代化观念塑造。建设激活的村民主体逐步嵌入乡村治理体系，合作之下的互动方式使得规划团队、政府、村民等多主体协作的建设共

同体逐步向乡村治理迁移，建设和治理协同塑造了村民认同和为村运营的认知基础。有计划的培育行动激发了村民的产业思考，使其主动参与“农村电商发展”“改造农家小院”等多种“杨陵乡村振兴学堂村民培训”活动，促发了村庄产业大讨论。规划团队以村民发展意愿为基础，研判市场机遇，提出“最美庭院”改造、与乡村振兴学堂“会培经济”联动，吸纳更多村民参与村庄产业发展，以及“以奖代补”的产业经营的成本分担机制。但遵循村民主体意愿的整村运营策划与政府、企业等主体的即时效益诉求存在偏差，导致村民为核心的运营转向国企主导、村民虚置下的民宿项目植入。市场项目的逐利弊端、政策公平性的考量和项目制快节奏推进方式，使得以村民为核心的产业运营策划被搁置，国企单一化的经营模式造成村民终成看客。最终，由于运营偏离建设和治理凝聚起的发展共识，自下而上的认同、意愿消解于村民主体地位的虚置，迫使运营偏离而未能接续建设和治理形成的善治局面（图4）。

3.3 抱龙村：善治持存型

抱龙村位于西安市长安区秦岭北麓环山路以南，是距离西安最近的秦岭峪口村，拥有优越的地理区位、特色的生态景观资源及相对现代化的村民，是都市边缘两栖型村庄的代表。从乡村“建

设—治理—运营”的行动过程审视，抱龙村发展历经合作共建下的乡建、机制完善下的治理和资源激活下的运营三个阶段。

3.3.1 “制度—情感—契约”嵌入有机耦合下的善治持存

2019年，抱龙村被选为长安区“花园乡村”创建村之一，获得政策支持和资金补贴，其实践呈现了主体嵌入方式的逻辑理路及相互关系（图5）。其一，制度嵌入方面。规划团队依据政府放权下的合作框架，规划伊始即联动治理主体，利用村小组建设竞赛的形式发动村民深度参与空间建设，通过提供技术指导弥合村民主体性消解和共同体意识淡化的问题。规划建设助力该村在长安区“花园建设”项目中脱颖而出，引发市场关注，带动外部资本介入村庄产业发展，奠定了后续乡村治理、运营的制度环境和社会基础。其二，情感嵌入方面。建设阶段，规划团队以在场设计、方案灵活调整、投劳下场方式介入，并采信村民“龙墙”灵感，同村民设计墙体样式，形成了行动的价值基础。运营阶段，引入外部主体开展产业运营培训，激活村民发展的能动性，并与建设联动，深度参与重塑村民对村庄发展的信心。规划团队作为建设、治理和运营的协调主体，围绕村民的能力提升和发展权益保障，提供持续服务。其三，契约嵌入方面。为促进村庄产业发展和治理工作进展顺

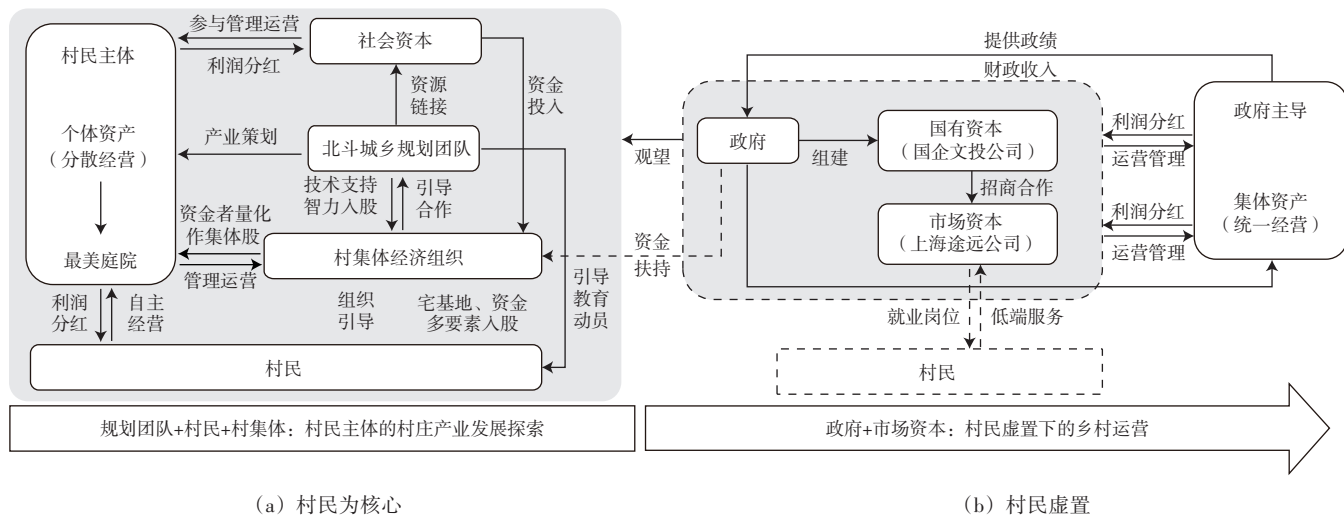


图4 王上村乡村运营模式比较

Fig.4 Comparison of rural operational models in Wangshang village

利,政府自上而下建立了治理组织“抱龙村议事会”,以推进村庄管理事务、服务村民产业发展需求。村民为提升自身竞争力,自下而上成立了“抱龙同心商业联盟”,为村民开展民宿等相关产业发展出谋划策。随着外来经营企业的主动担当、主动助力村庄自主经营的系列工作推进,“抱龙同心商业联盟”将“抱龙村议事会”成员也逐步邀请进微信群,形成“上下结合”的抱龙治理平台,构建起更紧密的政商关系。

3.3.2 “建设促发—治理补益—运营接续”下的循环共振

乡村建设、治理和运营主体展开联结多方的行动推动着外部要素的持续注入,角色定位明晰、责任厘定确保了合作、冲突和博弈的稳定空间,形成了彼此互嵌的共同体。抱龙村村庄建设伊始即注重村民的深度参与,形成规划团队、施工方、村民、地方政府多方合作共建机制,如鼓励村民投工投劳,在建设期间不同程度地参与村庄“龙墙”建设。抱龙商业联盟的建立形成集体行动的制度化空间,成为个体行动者联合应对外部不确定性以及地方系统权力失衡和不公正的赋权工具。优惠券等治理实践推动村庄多元产业发展的互相带动与融合发展,为村庄吸引了客群,更增强了村民的自信心与归属感,实现了治理与运营的深入嵌合。官方建立的抱龙村议事会与自发组建的商业联盟之间沟通协作,体现了村民由经营压力下的被动防御心态向主动开放转变;具备共同体认知的村民、自治性的共治组织嵌合在村庄已有的管理体系中,各类主体在他治组织和自治组织之间流动,实现内外主体共治。规划团队转型为“转译者”,通过活动、培训的方式提高村民的共同体观念、资源调动和经营能力,实现知识的横向传递和权利让渡。抱龙村案例同时显示了村民深度参与建设、治理和运营是村庄迈向善治的关键。政府适度在场、企业为村赋能、村民顺势取势、团队“扶智辅治”,多主体相互协作加持资源型村庄内生动力培育、运营能力和治理体系完善,最终驱动善治图景。

3.4 主体逻辑与关联模式比较

3.4.1 “主体嵌入—阶段协同”比较

乡村“建设—治理—运营”接续发

展过程中,政府、企业和社会等多元行动者的嵌入方式与权责日益嵌套,共同塑造乡村的共同体秩序。建设阶段,制度性嵌入主导空间转型。政府通过制度框架建构乡村建设的目标设定、资源配置和实施流程,通过制度支持桥接乡村、社会与市场主体,导控建设行为、协调利益关系,并将建设实践延伸为治理的微观实践,推动乡村建设从政府单一主导向多元合作共建转变,实现了乡村发展转型。治理阶段,情感性嵌入驱动社会关系重构。通过陪伴调适、情感动员、文化赋能等柔性治理方式,以参与性、包容性的工作法调动村民和相关利益者,持续改善内外部主体关系。通过培育新的社会参与网络和文化认同,带动乡村从传统治理向现代化治理转型,增强乡村社会凝聚力和内生发展动力。运营阶段,契约性嵌入引领经济关系重塑。以产权让渡为核心建立契约关系,遵循合作、共享和分配为民等原则,厘定外部主体与内部主体权责利关系,以契约性嵌入推动乡村经营内容、模式从小农化向市场化、企业化转型。

3.4.2 乡村善治的关联模式比较

多元主体嵌入与阶段协同差异引致三种善治类型(表1):①善治断续型,建设与治理阶段形成政府主导、村民参与的协作网络,制度性与情感性嵌入下有效改善乡村物质空间与社会秩序,但运营阶段缺乏企业等主体的契约性嵌入。村庄建设和治理能够协同推进乡村物质空间和社会治理有效改观,内外部主体在协作中面临较少的博弈。运营环节因未建立权责利契约关系,导致“建设—治理—运营”循环断裂。②善治异化型,建设与治理阶段通过制度与情感嵌入形成表面协同,但运营阶段企业主体将村庄视为单纯产业空间,忽视村民核心地位,未建立以村民为中心的利益分配契约。产业运营脱离乡村社会治理体系,既未适配在地产业生态,也未回应村民利益关切。虚置村民主体的运营模式,因缺乏建设与治理阶段的支撑,最终在市场逐利中丧失可持续性。③善治持存型,多元主体通过“在场转型”实现角色动态转换,形成贯通三阶段的行动主体网络——建设主体可转化为治理参与

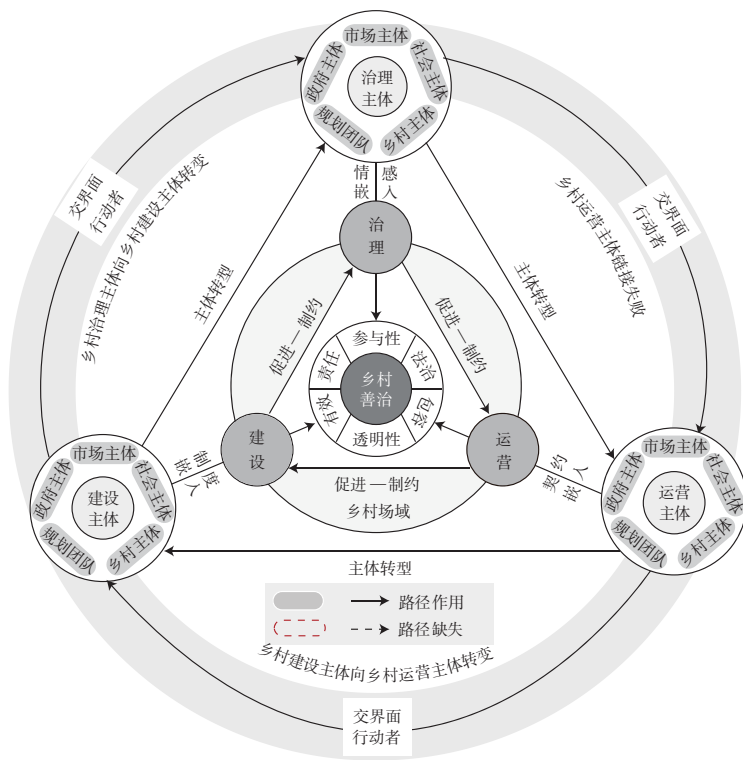


图5 善治持存型乡村“建设—治理—运营”主体嵌入关系与阶段协同模式示意图

Fig.5 Schematic diagram of embedded relationships and staged integration of development governance, and operation for villages with sustained good governance

表1 不同乡村善治类型及其主体嵌入特征

Tab.1 Different types of rural good governance and local embeddedness

善治类型	协同关系图式		主体嵌入表征	善治样态
善治断裂型	建设—治理协同 运营缺失		契约性嵌入缺失, 情感、制度嵌入消退	短期改善 长期衰退
善治异化型	建设—治理协同 运营异化		契约关系失衡, 村民主体虚置	表面协同 实质衰落
善治持存型	建设—治理协同 运营接续		情感、制度嵌入与 契约性嵌入协同	持续优化 持续发展

者,治理主体能兼任运营推动者。也因此,围绕村民的建设、治理和运营能够紧密附着在空间、社会和产业体系当中,三阶段协同生成“空间—社会—产业”三位一体的新共同体,实现善治局面的长效持存。

比较而言,太相寺村与王上村均以“政府导入社会主体+村民参与”为特征,通过制度性嵌入与情感性嵌入推动物质和社会空间改善,而市场主体介入的差异性构成关键变量。太相寺村的市场主体以利益属性为考量,未形成契约性嵌入下的运营主体,导致善治格局面临“建设—治理”与运营环节的衔接断裂;王上村引入的市场主体侧重短期项目开发,未能建立以村民为核心的利益分配机制,其善治局面存在向“异化型”演变的潜在风险;抱龙村通过“外部主体嵌入+契约联结”的模式形成可持续发展路径。可见,企业投资、社会培训和指导需以契约性嵌入(如创建合作组织、组建运营联盟)激活村民主体性,使其从“被动接受者”转变为“主动参与者”。村民在项目运营中能够形成对市场规律的认识,当面临外部冲击时能通过内部协作与规则调整(如集体协商、业态转型)维持善治格局的稳定性,以韧性维系“善治持存”。

4 善治图景:乡村“建设—治理—运营”协同的实践路径

4.1 建设维度:以共同缔造创新多主体合作模式,构建协同的制度基石

村民从被动接受者到主动参与者的

再组织化过程,是生成内部稳定协作机制的关键。这不仅关乎乡村建设的物质成果,更可通过持续的社会化互动提升村民主体意识,为长效治理和运营奠定社会基础。以村民需求为核心的建设实践,需聚焦多元主体的利益调谐,建构共同缔造的政策引导与资源整合的制度框架。太相寺村得益于住房和城乡建设部共同缔造的制度框架,引入帮扶团队作为“转译者”,通过协调解决公私主体间矛盾和乡村社会问题重塑社会信任。治理先导的实践主体通过行动感召吸纳村民,推动乡村建设由技术下乡的共同缔造转向自主建设。王上村乡村建设在政府与规划团队的合作框架下,建立起村民、工匠等多主体协作模式,村民参与的建设实践构筑起具有乡土性的公共空间,“工匠精神”熔铸地方智慧于公共空间建设,演化为乡村会培经济的物理载体,也成为激活村民主体意识的空间媒介。抱龙村在政府“精准投入+适度放权”政策框架下,以规划团队、村民与施工方依据现场实际需求动态调整建设方案,推动空间品质提升,共建过程凝聚村民对新空间的文化认同,为运营阶段的业态植入提供柔性的价值载体。

4.2 治理维度:以在地陪伴推动村民观念现代化,厚植协同的情感纽带

乡村治理是“文火慢炖”的持续性过程,需通过建设、治理、运营的循环互馈实现长效赋能,非外生制度的机械植入,而是以“精细化治理”思维织补空间、经济、社会的断裂链条,通过持续的在地陪伴与能力建设,推动村民观

念现代化转型,同步构建乡村教育、文化认同与社会信任的协同基础。太相寺村从化解干群矛盾、改善民生问题等社会工作切入,以建设项目为契机,激活村民治理主体性。规划团队通过持续协调,将基础设施建设与社会关系弥合相统一,形成“社会问题解决—空间品质提升—治理活力激发”的良性循环,推动村庄发展从“行政主导”向“村民自主”转型。王上村以“乡村振兴学堂”为载体,开展内外联动的技能培训、产业讲座与观念引导,通过“一户一策”的精准教育提升村民产业谋划能力,不仅促成农科型人才回流,更通过“教育—观念—产业”的传导机制,实现村民从“被动接受”到“主动共谋”的角色转变,为后续产业运营奠定认知基础。抱龙村建设初期即引入村民全过程参与,通过规划团队“教育者+陪伴者+协调者”的多重身份介入,打通建设、治理、运营的阶段壁垒。规划团队协助村民建立自治规范与文化认同,在政府、国企、村集体间搭建商业联盟,以持续性在地服务培育村庄内生力量,形成“参与—认同—协作”的治理共同体。

4.3 运营维度:以运营前置助力乡村的资源盘活,健全协同的规则框架

乡村运营需立足资源禀赋与比较优势,因地制宜发展适配村民能力的特色产业,通过资源整合实现效益最大化,需警惕“一刀切”式经济模式复制,明确并非所有村庄均具备规模化运营条件,应以明晰的运营机制、平衡多方利益的契约化规则为可持续运营提供规则支撑。太相寺村囿于其闭塞的区位和较低的比较优势,即使开展陪伴式的村民技能提升培训、产业共谋、技术帮扶等强干预措施,仍难以助其进入市场,加之政府关注和制度支持不足等多重原因致使运营失败。王上村依托空间建设的引流效应发展会培经济与庭院经济,构建了以村民为核心的产业共识,但政府引入国企参与运营存在“行政过度主导”问题,运营未平衡政府引导与村民主体地位,造成外部主体对乡村运营生态的强势扰动。抱龙村则以高品质空间建设吸引政府与国企投资,通过“校地村企社”协同机制激活农宅资产市场化通道,注重

村民能力培育与运营体系建设,其可持续运营的核心在于多元主体资源整合的合作框架,能通过“规划—建设—运营”协同在提升村庄吸引力的同时,兼顾村民参与和利益共享。

5 结论

依循实践的具身性和研究的反身性,深度解析三个陪伴式乡建案例“建设—治理—运营”协同的主体嵌入机理、阶段协同模式与乡村善治的演化逻辑,发现面向乡村善治的“建设—治理—运营”需以阶段互馈补益的系统循环思维整体推进。具体包括:第一,乡村善治的核心在于“阶段需求与主体嵌入方式的适配”。建设阶段以制度嵌入筑造空间基础,治理阶段以情感嵌入凝聚发展共识,运营阶段以契约嵌入协调利益关系,三者环环相扣,方能实现乡村共同体秩序的可持续重构。第二,村民主体性是“建设—治理—运营”协同循环的核心。唯有以村民主体为核心,通过制度性、情感性与契约性嵌入的有机衔接,构建“建设—治理—运营”的循环机制,才能形成应对复杂环境的善治格局。第三,规划团队作为重要的社会力量,在主体嵌入阶段协同中具有“结构洞填补”作用。规划团队作为连接政府、企业与村民的中介主体,能够通过专业知识转译、利益矛盾协调,填补主体间信息与资源断层,推动建设、治理与运营的治理效力耦合,驱动善治局面形成。总体而言,乡村善治的本质是多元主体在“建设—治理—运营”系统中以协同思维统筹阶段实践,以村民主体性激活主导主体行动,以结构化协同框架整合资源要素,通过制度、情感、契约等嵌入方式的有机融合,形成兼具秩序与活力的共同体格局,推动乡村善治从“短期改善”向“长效持存”质变。研究提出的“协同循环”模式,旨在破解建设、治理、运营彼此割裂的现实困境,可为主体有效嵌入与阶段贯通衔接,构建乡村善治实践体系提供路径指引。

参考文献

[1] 孙莹,张尚武.城乡关系视角下的乡村治

- 理变迁与发展[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 89-95.
- [2] 施德浩,陈浩,于涛.城市要素下乡与乡村治理变迁:乡村振兴的路径之辩[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 107-113.
- [3] 孙莹.以“参与”促“善治”:治理视角下参与式乡村规划的影响效应研究[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 70-77.
- [4] 申明锐,张京祥.政府项目与乡村善治:基于不同治理类型与效应的比较[J]. 现代城市研究, 2017(1): 2-5.
- [5] 申明锐.从乡村建设到乡村运营:政府项目市场托管的成效与困境[J]. 城市规划, 2020, 44(7): 9-17.
- [6] 陶学荣,陶毅.走向乡村善治乡村治理中的博弈分析[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2011.
- [7] 苏毅清,邱亚彪,方平.“外部激活+内部重塑”下的公共事物供给:关于激活乡村内生动力机制的解释[J]. 中国农村观察, 2023(2): 72-89.
- [8] 熊小青.乡村善治:内涵、演进及特征:对乡村善治逻辑的中国特色刍议[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2021, 30(3): 7-12.
- [9] 孙莹,张尚武.中国乡村规划的治理议题:内涵辨析、研究评述与展望[J]. 城市规划学刊, 2024(1): 46-53.
- [10] PRIMA N, IQBAL A, FIRMANZAH. A bird's eye view of researches on good governance: navigating through the changing environment[J]. Webology, 2020, 17: 150-171.
- [11] 张晋藩.中国古代善治的标志之一:善教化民,以明礼义[J]. 人民法治, 2019(7): 68-69.
- [12] ADDINK H. Conclusions on good governance: concept and context[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- [13] KHOUYA M. Publication certificate "Good governance and its impact on economic development: a systematic literature review"[J]. Journal of Governance and Development, 2020(1): 45-60.
- [14] NANDA V P. The "good governance" concept revisited[J]. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2010, 639(1): 12-25.
- [15] WOJCIECH K, GOSZCZYŃSKI W. Local horizons of governance: social conditions for good governance in rural development in Poland[J]. European Countryside, 2022, 14(3): 450-467.
- [16] 熊健敏,梁建春.基于“善治模式”的乡村治理建设构想[J]. 中国集体经济, 2011(18): 12-13.
- [17] ZAITUL Z, ILONA D, NOVIANTI N. Good governance in rural local administration[J]. Administrative Sciences, 2023, 13(1): 19.
- [18] 孙莹,张尚武.作为治理过程的乡村建设:政策供给与村庄响应[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 114-119.
- [19] 俞可平.治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000.
- [20] 陈毅.党建引领:构建乡村内外秩序走出乡村民主治理困境:基于中部某省GW村小组的观察[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 52(6): 31-37.
- [21] 叶红,唐双,彭月洋,等.城乡等值:新时代背景下的乡村发展新路径[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 44-49.
- [22] 格里·斯托克,华夏风.作为理论的治理:五个论点[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 2019, 36(3): 23-32.
- [23] 孙莹,张尚武.乡村建设的治理机制及其建设效应研究:基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J]. 城市规划学刊, 2021(1): 44-51.
- [24] 李雯骐.从自治走向共治:新时代“乡村共同体”的理论建构[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 93-100.
- [25] DIMAGGIO P. Structures of capital: the social organization of the economy[J]. American Journal of Sociology, 1990, 95(4): 15-45.
- [26] HAGEDOORN J. Understanding the cross-level embeddedness of interfirm partnership formation[J]. Academy of Management Review, 2006, 31(3): 670-683.
- [27] 张等文,郭雨佳.乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2): 104-115.
- [28] 范建华,袁媛,周丽.嵌入型治理:新乡贤参与乡村治理的制度逻辑与实践路径[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2025(2): 64-75.
- [29] 杨亚妮.我国乡村建设实践的价值反思与路径优化[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 112-118.

修回: 2025-07