

基于 CAS 理论的农村社区治理系统演化研究

霍明, 张复宏, 赵伟 (山东农业大学经济管理学院, 山东泰安 271018)

摘要 研究了基于复杂适应系统理论(CAS)农村社区治理的复杂性特征和演化机制问题。研究结果表明:农村社区治理系统具有动态演进性、结构层次性、作用非线性和模式多元性的特征。同时指出,治理系统主体的信用分派和规则发现是推动农村社区治理系统不断演化的两个机制,而影响这两个机制的主要因素是权力分配和社会资本,并提出支持社区民间组织发展,以经济和法律手段为主要管理措施、合理运用宗族关系和积极培养乡土精英等治理措施,以期有利推动农村社区发展。

关键词 CAS 理论;农村社区治理系统;演化;研究

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-271-03

伴随着我国城镇化和农业现代化进程的加速,农村基层社会结构发生了变化与调整,原有的村庄组织化治理模式已经不再适合现代开放和流动社会发展的要求,农村基层治理的转型不可避免。在这种大背景下,传统的“乡政村治”模式过渡为“农村社区化治理”是必然趋势。2006年,党的十六届六中全会做出了“积极推进农村社区建设”,“加强农村民主政治建设,完善建设社会主义新农村的乡村治理机制”的重要指示。截至2009年,我国超过11%的村庄开展了农村社区的建设工作,农村社区建设进程取得了一定的成就。2012年中央一号文件提出“推进以党组织为核心的农村基层组织建设,完善农村基层自治机制”的指示,并指出支持农民专业合作社和农村综合服务中心的发展,从而丰富了农村社区治理的主体和职能。农村社区的治理成为关系到农村发展和农民生活的重要问题。目前对于农村社区治理的研究成为国内公共管理研究领域的热点问题之一,根据研究视角与方法的差异,农村社区治理可以分为社会资本理论视角下的农村社区治理研究、基于多中心治理理论的农村社区多元协同治理研究、基于案例分析的农村社区治理模式研究以及农村社区治理影响路径与有效性的研究等几个方面^[1]。该文从复杂系统观的角度出发,研究农村社区治理系统的复杂性特征和动态演化问题,旨在为农村社区治理模式的建立和调整提供理论参考。

1 我国农村社区治理的研究进展

除了传统视角下的研究,一些学者开始利用系统论进行农村社区治理的相关研究,尤其是系统论中的自组织理论在农村社区治理研究中被广泛应用,刘志昌^[2]从自组织理论角度出发,认为通过促进民间草根组织的发展,能够推动治理结构的转型,形成具有网络结构的自组织系统。高春风^[3]指出,只有构建自组织系统结构,新农村的建设与发展才能具有可持续性。罗家德等^[4]以TM村的农民合作组织为研究对象,分析了农村社区自组织治理的信任机制问题,为农村

社区自主治理模式的构建提供了参考与指导。自组织理论能够较好地研究农村社区治理模式问题,但是无法解决农村社区治理系统的演化机制问题,而复杂系统理论在该方面具有研究方法上的独特优势。

2 农村社区治理系统的复杂性特征研究

复杂适应系统理论(Complex Adaptive System,简称CAS理论)由美国圣塔菲研究所的约翰·霍兰教授在其著作《隐秩序——适应性造就复杂性》中正式提出,其认为CAS理论包括7个基本概念:聚集(aggregation)、非线性(non linearity)、流(flow)、多样性(diversity)、标识(tagging)、内部模型(internal models)和积木(building blocks),霍兰^[5]认为,复杂适应系统是由具有适应性的主体组成,而所谓具有适应性就是它能够主动地发现外界环境的变化,并与环境以及其他主体进行交互作用。主体在这种持续不断的交互过程中,不断地学习或积累经验,并且根据学到的经验改变自身的结构和行为方式。而我国多数的农村社区治理系统是由基层党组织、居委会和社区服务中心等多个治理主体构成,许多社区形成了三位一体的治理结构^{[6][35]}。这些治理主体之间相互沟通与协调,从而维护农村社区秩序和推动农村社区发展,并且在这一过程中,治理主体在农村社区治理中的权利、职能和作用也不断变化,这说明农村社区治理系统是一个典型的复杂适应性系统,其复杂性特征主要体现在以下四个方面:

2.1 农村社区治理系统的演进性 农村社区治理体系是一个一直处于动态变化中的系统,这种动态变化体现在不断有新的治理主体产生,例如现在很多农村社区都成立了农民专业合作社,并且成为农村社区治理中的重要角色。新的治理主体的出现,通过新老主体之间的交互作用,推动了农村社区治理系统不断动态演化。李小伟^[7]认为,农村社区建设的本质就是对农村社区自然演变过程的干预与改造,实现从政府主导下的社区管理向政府引导下的社区自治的演进过程。李增元^[8]指出,面对农村社区治理的诸多新任务,通过引入新的利益主体构建农村社区的协同治理模式是一种必然。

2.2 农村社区治理系统的层次性 农村社区治理系统是一个由多层次聚合形成的复杂适应性系统。CAS理论认为,主体通过聚集可以形成更高一级的主体——介主体。这些介主体又能够进行再聚集,产生介介主体。这个过程重复几次后,就得到了复杂适应系统的层次组织。在复杂系统的演变

基金项目 国家社会科学基金项目“城镇化进程中农村基础设施投资公平性研究”(14BJY099);山东省人文社会科学项目“山东省农村社区治理体系的动态调整与作用路径研究”(15-ZZ-GL-12);山东省软科学项目“山东省农村社区治理体系的动态调整与作用路径研究”(2015RKB01136)。

作者简介 霍明(1983-),男,山东泰安人,讲师,博士,从事公共管理研究。

收稿日期 2015-12-28

过程中,较小的、较低层次的个体通过某种特定的方式结合起来,形成较大的、较高层次的个体,这是一个十分重要的关键步骤,往往是宏观形态发生变化的转折。作为一个复杂适应系统,农村社区治理系统的结构呈现出层次性,董进才^[6]研究认为农村社区治理的领导力量是基层党组织,其在农村社区事务决策中处于核心地位;居民代表大会是农村社区治理的权力机构,是居民行使管理权力的组织形式;居民委员会是农村社区治理的执行机构,是为居民实现自我管理和自我服务的平台;社区监督委员会作为监督机构,监督社区重大事务的落实,并监督居民委员会的日常工作;社区服务中心作为服务机构,隶属于居民委员会,向居民开展公益性活动(图1)^{[6]35}。当然,社区的经济组织如农民合作社和一些公益性组织也会参与到农村社区的治理中来。

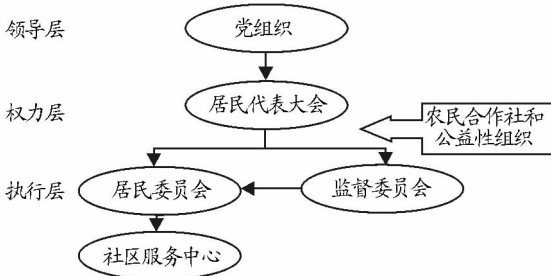


图1 农村社区治理系统的层次性结构

2.3 农村社区治理系统的非线性 非线性是指复杂适应系统的主体与主体之间、主体与环境之间的相互影响并非遵循一种简单的线性关系,而是一种主动的适应关系,即非线性关系。对于农村社区治理系统而言,这种非线性作用首先体现在基层党组织的领导作用上;其次表现为农村社区居委会对社区的管理以及与其他社会组织的协调上;还体现在社区监督委员会以及居民对居委会和社会组织的监督作用上。李增元^[8]发现通过建立相互合作、配合得当的农村社区多元主体协同治理模式能够提升农村社区的整体治理效果。董进才^{[6]37}在对于新型农村社区协同治理模型的构建研究中,认为应该吸引社会组织参与农村社区治理的决策、执行、监督和服务工作,而这种多主体协同行为是一种典型的非线性

作用,并且由于治理主体之间的这种非线性作用可以推动农村社区治理系统实现共同演化,并通过涌现的现象产生新的功能。

2.4 农村社区治理系统的多样性 多样性指一方面组成复杂适应系统的主体具有多样性,另一方面复杂适应系统的发展演化方向具有多样性。农村社区的治理主体包括政治组织(比如党组织),社会组织(比如社区居民委)和经济组织(比如农民合作社),甚至包括社会公益性组织。而农村社区的治理模式在不同地区具有不同的特征,治理模式呈现出多样性。卢爱国^[9]将我国的农村社区治理模式分为村落自组织、村社合一、村企主导和联村建社4种模式。李长健^[10]认为我国的农村社区治理模型可以分为国家行政主导推进型治理模式、多元主体互动合作型治理模式、社会组织和成员自治型治理模式。

综上所述,农村社区治理系统是一个具有动态演进性、结构层次性、行为非线性和模式多样性的复杂适应系统,因此,可以利用复杂适应系统理论研究农村社区的治理问题。

3 基于CAS理论的农村社区治理系统的演化机制研究

2013年中央1号文件指出,“农民合作社是创新农村社会管理的有效载体”,意味着农民合作社将会承担起农村社区管理与监督的职能,成为农村社区治理的重要主体,而农村社区治理的另一个重要主体是社区居委会,同时,两者对于农村社区的治理离不开党组织的领导。因此,农村社区治理是党组织、农村社区居委会和农民合作组织三位一体的治理模式,这种治理模式中党组织居于领导地位,社区居委会承担社区管理与服务工作,农民合作组织参与社区管理和监督,三者之间形成一种协同治理关系,这种协同包括领导、合作和协调行为。根据霍兰提出的CAS主体行为的三大机制:执行系统、信用分派和规则发现,执行系统决定了系统的现有能力。农村社区治理主体党组织、居民委员会和农民合作组织基于刺激—反应规则的执行系统决定了农村社区的治理状况,而信用分派与规则发现决定了农村社区治理系统的演化方向(图2)。

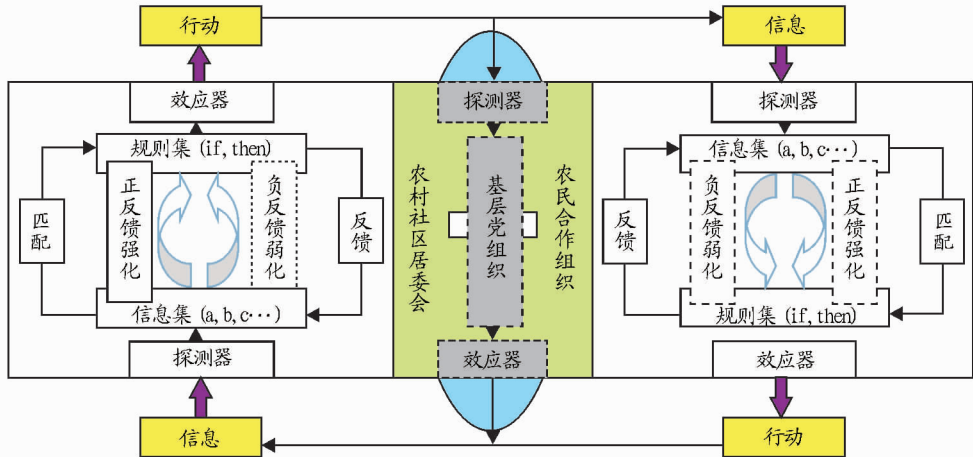


图2 基于刺激—反应规则的农村社区治理执行系统

由图 2 可知,通过信用分派和规则发现两种机制,CAS 主体对于同样刺激产生不同的反应,这是反应规则发生了变化或是选用某种规则的可能性(权重)发生了变化,而通过党组织的领导作用以及居委会和农民合作组织的协同与监督行为,促使其执行系统的反应规则重新进行信用分派或是产生新的反应规则,以形成新的执行系统,从而推动了农村社区治理系统的演化。

在农村社区治理系统中,推动其系统演化信用分派和规则发现的机制主要体现在权力分配和社会资本两个方面:①权力分配方面。徐勇等^[11]研究我国农村社区治理中多元主体之间的权力关系,认为多元主体之间的相互关系包括领导与被领导关系、非对称性依赖关系、消长型权力关系和互促型权力关系,并且政府对于民间组织发展的支持使得党和政府执政更加牢固,相互促权成为一种新的政治组织和民间组织的权力分配现象,从而带动农村社区治理效果的提升。张屹立等^[12]研究认为政府要善于运用经济和法律手段间接地管理包括农民合作组织在内的非政府组织,使农民真正享有农村社区非政府组织的决策权、剩余索取权和对资产净值的

处置权。因此,权力分配通过信用分派和规则发现两个机制推动农村社区治理系统的演化,是重要的治理系统演化动力。②社会资本方面。谢治菊^[13]认为利益、信任、参与、合作、法律是农村社区社会资本的新要素,同时,政府应通过转变村民观念,发挥社区精英的作用和加强村委会建设等措施来推动西部农村社区的治理。贾先文^[14]研究了农村宗族对农村社区治理的影响作用,包括促进作用和消极作用,认为应该正确对待宗族、合理运用宗族、逐渐消除其负面影响,以促进农村社区的治理。张铭^[15]直接指出乡土精英将会成为农村社区治理的重要力量,以乡土精英为核心的多元互动的农村社区治理模式能够有利地推动基层农村社区的发展。由此可见,影响信用分派和规则发现机制的主要因素包括权利分配和社会资本;通过支持民间组织发展和利用经济法律手段管理非政府组织,实现相互促权模式,能够提升农村社区的治理效果;通过合理运用宗族关系和培养乡土精英可以有利地推动农村社区的发展。在此基础上,该文基于 CAS 理论和农村社区的已有研究提出一个整合性的农村社区治理系统演化理论框架(图 3)。

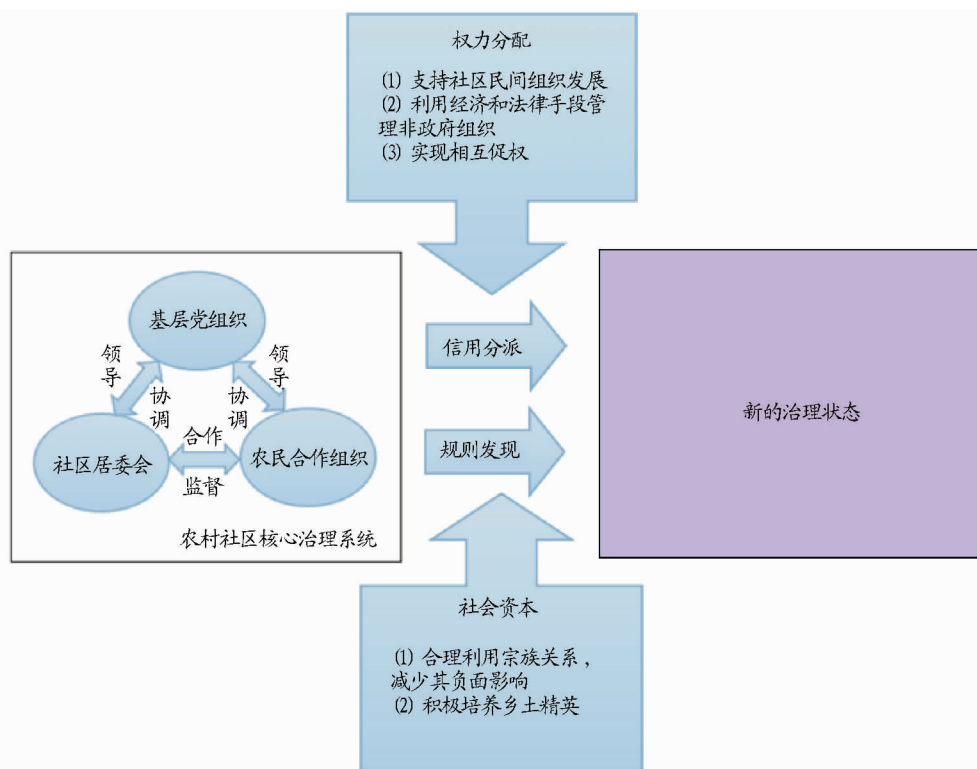


图 3 农村社区治理系统的动态演化框架

4 结语

该文从复杂适应系统理论的角度出发,研究了农村社区治理系统的复杂性特征和演化机制问题,并得出以下研究结论:

(1)农村社区治理系统是一个复杂适应性系统,其复杂性特征首先体现在农村社区治理系统将从政府主导到社区自治,从单一治理到多元共治的动态演化性上;其次体现在其由多元主体组成的治理结构的层次性;再次体现在其治理主体之间的领导、协调和监督行为的非线性上;最后体现在

农村社区治理模式的多样性上。因此,可以利用复杂适应系统理论(CAS)研究农村社区的治理问题。

(2)根据 CAS 理论,农村社区治理系统的治理状况取决于农村社区治理主体基于反应—刺激机制的执行系统,而农村社区治理系统的演化方向取决于信用分派和规则发现机制,两个机制通过影响治理主体的交互行为从而推动治理系统的演化。

(3)根据已有的相关研究和 CAS 理论,该文认为影响信
(下转第 276 页)

3.3 完善税收管理立法及执法制度

3.3.1 明确和规范各项税收优惠政策。首先,明确规定湖南省农民专业合作社成员年终取得的二次盈余分配免缴个人所得税;其次,对湖南省农民专业合作社通过加工厂简单加工后生产出的农产品给予一定税收优惠,基层税务机关应当加强这些税收政策的宣传工作,保证这些税收政策能够被农民专业合作社了解和享受,维护农民专业合作社的利益;最后,湖南省农民专业合作社要多与税务机关沟通,积极办理免税申请,遵循财税[2008]81号文件对农民专业合作社的增值税政策所作的免税规定,从而减轻农民专业合作社的纳税负担^[8]。

3.3.2 加强税收征管工作。首先,调整税收综合征管系统的相关功能模块,完善免税资格认证、农民专业合作社税务登记等功能,将免税的原因选项以及免税类型等审批内容增加到系统中。其次,要从根本上明确湖南省农民专业合作社的纳税主体,具体做法是:在进行农民专业合作社工商登记时,根据相关法律法规直接认定注明其登记注册类型;在进行税务登记时,应根据农民专业合作社工商营业执照上的组织类型来进行区分,登记为企业的要依照企业的标准来进行税收征缴,登记为个体经营的要按照个体户进行税收管理,使纳税身份有依据,从而明确其纳税标准,并做好相关的记录工作,使相关的征收、管理和稽查记录完备,促进税收优惠政策的落实。第三,对免税资料实行备案制,建立控管台账制度,将合作社的所有成员名单提交到税务机关备案,当发生人员变动时也要及时进行补充备案。各地税务机关统一办理手续程序,为开展纳税评估和日常巡查提供第一手资料奠定良好基础。第四,加强发票管理,规范发票的使用和审核,对于确定的纳税人,其发票的领购票种、数量、版位都应进行限定;加强发票的保管核查工作,对于不符合发票保管条件的,要按要求代为管理^[9];规定农民专业合作社增值税

免税资格认定和农产品销售发票的领购手续,监督纳税人按照规定开具和缴销发票。

3.3.3 健全税收政策执行配套措施。一方面,税收政策执行过程中严格遵循相关规定,实现税收与财务会计相统一,湖南省农民专业合作社在认定免税资格时,保证涉税信息准确,则征收机关在其办理税务登记业务时只需提供出资成员签名、盖章的出资清单即可;另一方面,构建湖南省农民专业合作社税收征管长效机制,征收机关应对农民专业合作社的生产规模、人员数量等进行核查,确定其可以提供的农产品产量和种类,并对其生产和服务能力进行评估,保证相关交易的真实性。同时要加强税务登记管理工作,对于未按期进行税务登记的农民专业合作社,要及时与其进行沟通进行补充登记;对于要求进行免税认证和申请的农民专业合作社,要进行严格的资料核查,确保其满足相关的条件;对于与条件不符的,要按要求进行税款征收,减少国家税款流失^[10]。

参考文献

- [1] 董彬,高冬梅.对农民专业合作社税收管理的探讨[J].税务研究,2010(7):78-80.
- [2] 熊翅新,张征华,罗清平.专业合作社涉税问题研究:以江西省为例[J].财会通讯,2012,10(30):152-154.
- [3] 陈蓉.湖南攸县农民专业合作社发展研究[D].长沙:中南林业科技大学,2014:12.
- [4] 林凌.湖南省农民专业合作社运行机制研究:以生猪行业为例[D].湖南农业大学,2014(6):14.
- [5] 汤小阳.湖南省农民专业合作社发展现状与对策研究[D].长沙:湖南农业大学,2013:12-13.
- [6] 何利良,沈应仙.农民专业合作社纳税问题的思考[J].商业会计,2013,1(1):48-50.
- [7] 赵志刚.农民专业合作社税收优惠措施的优化研究[J].农业部管理干部学院学报,2013,12(13):13-17.
- [8] 丁涛.浙江农民专业合作社税收优惠利用情况调研[J].财会月刊,2013(5):93-95.
- [9] 邱国.农民专业合作社税收管理存在的问题及对策研究[J].山东社会科学,2011(5):112-113.
- [10] 迟影.浅谈加强农民专业合作社涉税管理[J].经济研究导刊,2011(10):18-19.
- [11] 董进才.新型农村社区协同治理模式的构建[J].经济与管理,2012,28(6):34-37.
- [12] 李小伟.由政府主导到政府引导:农村社区建设的路径选择[J].社科科学家,2010(9):60-63.
- [13] 李增元.协同治理及其在当代农村社区治理中的应用[J].学习与实践,2013(12):98-106.
- [14] 卢爱国.农村社区体制改革模式:比较与进路[J].理论与改革,2009(5):39-43.
- [15] 李长健,朱汉明,胡纯.论我国新农村社区治理模式的建立与完善[J].湖南财经高等专科学校学报,2009,25(3):38-41.
- [16] 徐勇,朱国云.农村社区治理主体及其权利关系分析[J].理论月刊,2013(1):172-175.
- [17] 张屹立,徐建军.缺失与重构:非政府组织在农村社区治理中的角色探析[J].农业经济,2008(12):49-50.
- [18] 谢治菊.社会资本视角下西部少数民族农村社区治理模式创新[J].农村经济,2008(9):55-58.
- [19] 贾先文.近20年农村宗族对农村社区治理影响研究述评[J].农学学报,2014,4(3):116-119.
- [20] 张铭.乡土精英治理:当下农村基层社区治理的可行模式[J].兰州大学学报(社会科学版),2008(1):10-18.

(上接第273页)

用分派和规则发现机制的因素主要是权利分配和社会资本两个方面。通过支持民间组织发展和利用经济法律手段管理非政府组织,实现相互促权模式,能够提升农村社区的治理效果,通过合理运用宗族关系和培养乡土精英可以有利地推动农村社区的发展。

参考文献

- [1] 滕玉成,牟维伟.农村社区建设和治理研究评述[J].东南学术,2010(6):85-94.
- [2] 刘志昌.草根组织的生长与社区治理结构的转型[J].社会主义研究,2007(4):94-96.
- [3] 高春风.自组织理论视角下的新农村建设[J].安徽农业科学,2008(22):53-58.
- [4] 罗家德,李智超.乡村社区自组织治理的信任机制初探:以一个农民经济合作组织为例[J].管理世界,2012(10):83-93.
- [5] HOLLAND J H. Complex adaptive system[M]. Reading: Addison Wesley, 1995.