

以乡村治理现代化助推乡村振兴——基于对 Z 省的调研

于凌炜 (海南省委党校, 海南海口 571100)

摘要 党的二十大报告对全面推进乡村振兴作出了重大决策部署。乡村治理现代化是实施乡村振兴战略的必然要求和有力抓手, 对于全面实现乡村振兴意义重大。当前, 我国乡村治理现代化已取得了一定的成效, 但仍然是当前我国社会治理的薄弱环节, 存在一些亟待解决的问题。在深入调研分析我国在全面推进乡村治理现代化进程中面临的一些瓶颈问题的基础上, 特别关注了新时代我国全面推进乡村治理现代化尤其应当注意的几个问题, 并针对性地提出了几条解决瓶颈问题的切实可行的建议。

关键词 新时代; 乡村治理现代化; 乡村振兴

中图分类号 D422.6 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2023)11-0218-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2023.11.051



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Boosting Rural Revitalization with Modernization of Rural Governance—Based on a Survey of Z Province

YU Ling-wei (Hainan Provincial Party School, Haikou, Hainan 571100)

Abstract The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China made significant decisions and deployments to comprehensively promote rural revitalization. The modernization of rural governance is an inevitable requirement and powerful lever for implementing the rural revitalization strategy, which is of great significance for achieving comprehensive rural revitalization. At present, the modernization of rural governance in China has achieved certain results, but it is still a weak link in social governance in China, and there are some urgent problems to be solved. On the basis of in-depth research and analysis of some bottleneck issues faced by China in the process of comprehensive promoting rural governance modernization, special attention was paid to several issues that should be paid to in the new era when China comprehensively promotes rural governance modernization, and several practical and feasible suggestions were proposed to address these bottleneck issues.

Key words New era; Modernization of rural governance; Rural revitalization

党的二十大报告指出:“全面建设社会主义现代化国家, 最艰巨最繁重的任务仍然在农村^[1]”。为全面推进乡村振兴, 党的二十大报告提出了一系列重要举措, 对接下来的乡村振兴工作明确了指向。乡村治理现代化是实施乡村振兴战略的有力抓手, 乡村治理体系能否实现现代化, 直接影响国家治理体系现代化的速度和质量, 事关国家建设之全局。习近平总书记多次指出: 没有农村的现代化, 就不会有国家的现代化。2021年, 国务院在印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》中提出, 力争到2035年, 乡村全面振兴取得决定性进展, 农业农村现代化基本实现。新时代以来, 在推进乡村治理现代化方面, 我国取得了一定的成绩, 但也依然存在一些亟待解决的问题, 深入调研分析存在的问题与不足, 针对性地提出有效的建议, 可为乡村治理现代化的继续推进提供有益的参考。

1 新时代推进我国乡村治理现代化面临的瓶颈问题

近年来, 在各级党委和相关部门有力推动下, 我国乡村治理现代化稳步推进, 农村基层党组织组织建设进一步加强, 乡村治理体系进一步完善、内容逐步充实、手段不断创新, 农村基本公共服务显著改善, 但通过深入调研发现, 在乡村治理现代化方面, 还存在不少需要破解的难题。

1.1 治理主题陷入困境 一是从队伍建设来看, 村“两委”干部年龄普遍偏大、学历偏低。例如, Z省B市某镇现有农村党员665人, 60岁以上占31.87%, 大专以上学历仅占27.36%, 一些村干部还是初中及以下水平。二是从经费保障

来看, 村级组织运转经费总体不足。调查结果显示, 有的“两委”经费每年仅10万元左右, 连打印费、做标语等日常支出都难以维持, 导致不少工作难以正常开展。三是从干部待遇来看, 目前“两委”干部的补贴标准较低。Z省“两委”干部正职每月不足3000元, 委员每月不足2000元, 养老保险按每人每年3000元标准缴纳, 医疗保险则自行缴纳。四是从管理的行政事务上来看, 村委会承载着自上而下大量行政功能, 村委会挂牌或制度上墙太多。例如, Z省C市某村委会挂牌多达几十个, 一个村“两委”干部头衔多达20几个, 由于各种挂牌机构人员基本上都是由村“两委”干部、村组干部兼任, 导致村干部们疲于应付, 力不从心。这些问题影响农村干部积极性和工作热情。

1.2 乡村自治的活力与效能未充分释放 自治是乡村治理现代化的核心, “让村民群众当家作主是乡村治理的本质和核心, 是乡村治理的出发点和落脚点, 这是以人民为中心的根本政治立场所决定的^[2]”。只有广大基层群众支持, 才能形成乡村治理的强大动力。当前整体来看, 在乡村自治的活力与效能方面, 大部分地区的村民自治按国家文件要求, 硬件配备基本齐全, 各种机构都有, 但发挥的作用不大。主要表现在: 一是受多种因素影响, 村民民主议事决策等村民自治活动按照法规和程序规定落实不够到位, 与“四议”要求和程序还有差距。二是村务公开、民主管理工作还不同程度存在程序不规范, 公开内容不全面、不具体的情况。有的乡村对本来要求公开的内容却只公开少数几项, 对一些比较敏感和群众希望关注的内容却公开不够彻底。三是村务监督委员会作用发挥不够。村务监督委员会的作用本来是对村党支部和村委会的决策、工作落实以及财务的监督, 但一些地

作者简介 于凌炜(1978—), 女, 河南郑州人, 教授, 博士, 从事马克思主义中国化研究。

收稿日期 2022-12-02

方村务监督委员会却因为年纪偏大,待遇偏低、业务水平不够等问题,事实上只是主要做了财务报账等的签名事项,没有有效发挥应有的作用。五是乡贤会作用发挥不大。乡贤会各村基本都有,但多数只是摆设,发挥作用不够。六是农村基层协商尚在探索中,尚未全面展开。

1.3 治理法治化有待健全 “法治建设需要全社会共同参与,只有全体人民信仰法治、厉行法治,国家和社会生活才能真正实现在法治轨道上运行”^[3]。

近年来,农村法治建设效果明显,但也存在时效性不强等突出问题,主要表现在:一是农村法律服务和法律援助作用发挥不充分。尽管各地不断创新和探索,但实效性不强。例如,人民调解员作用有限,仅起到信息搜集作用,在化解矛盾方面作用不大;又如,法律顾问工作主动性不强,其服务方式单一,服务质量不高问题普遍存在。二是普法方式老旧、边远农村地区普法还不到位。通过调研发现,很多乡村的普法方式基本还是开设法制讲座,摆个桌子、发点资料,这种方式很难吸引基层群众;同时偏远乡村普法力度小,例如,A市普法每年有600多场,但80%在主城区周边。三是“民主法治村示范村”创建标准高、难度大,基层干部创建热情不高。“民主法治村示范村”创建缺乏物质激励,创建好的村也就挂上一个牌子,导致村委会申报和创建积极性不高。

1.4 德治社会规范作用有限 目前,乡村治理现代化在德治方面存在的突出问题主要表现在引导创新力度不够:一是精神文明建设创新力度不大。由于智能手机、计算机网络广泛使用,传统文明创建方式已经难以满足基层群众需求,调研发现,已有的文化娱乐设施利用率低;文化送书下乡没人看没人管理等现象普遍存在。二是开展的各项评比活动农民参与积极性不高。虽然各乡村均开展了五星文明家庭、道德模范、“好婆婆”“好儿媳”评比等活动,但评比结果只是通报表彰,没有物质奖励,很难有效调动农民参与的热情与积极性。三是村规民约存在应付检查的情况。各乡村村规民约基本都已设立,但多是为了应付检查。例如,有些村规民约是按照村民生活习惯去写的;有的村规民约根本没有经过认真推敲,导致有些内容合理但不合法;有些村仅仅为了应付检查,完全照抄其他村的成果,完成挂牌了事。

1.5 平安乡村建设亟待强化 在平安乡村建设方面,当前存在的突出问题主要表现在村级矛盾调处化解问题较多。一是上级主管部门参与化解力度不够。二是村级矛盾调处化解责任不到位。由于中国乡村社会是一个“熟人”社会^[3],村干部都想当“老好人”,对于矛盾尖锐的问题不敢碰硬,习惯于引导矛盾双方到镇里反馈问题,过度依赖镇政府,未承担起化解矛盾的责任。三是历史积案化解多元化调解不到位。如,乡镇在处理土地纠纷矛盾时,因人民调解员业务知识有限,很难促成双方调解。四是综治中心业务能力有限,离国家标准有距离。乡镇综治中心的工作人员基本都是编外人员,业务能力有限。例如,某镇的网格员到岗只有20人,只占计划招录的2/3,未实现每村至少配备3人的标准,严重影响网格信息采集工作。另外,信息化专业人才也少,

如各级综治中心技术保障人员急缺,制约社会治理信息化建设。五是“雪亮工程”投入资金多,但效果不大。例如,目前某镇虽然安装了一些监控,但实际效果不明显。网格化建设不健全,还存在人力物力不能有效整合、技防设施不配套、监控点数量不够等问题。

2 新时代推进乡村治理现代化应特别注意的问题

2.1 克制乡村治理现代化进程中一蹴而就的冲动 面向中国现代化的大局,在全面推进乡村振兴的大背景下,中国乡村社会的现代化变迁已是不可逆的大趋势。乡村治理的现代化意味着传统的乡村治理结构要发生翻天覆地的变化,而绝不是简单的花样翻新。因此,中国的乡村治理很难在短期内迅速奏效。一是因为我国是传统的农业国家,农村社会中的种种习惯力量具有极强的韧性,即便遭遇现代化的冲击,也绝对不会很快被击溃进而瞬间演进到理想中的现代化,相反,这种固有的惯性力量反而会以种种方式寻求其在现代社会中生长的契机,所以,对乡村治理现代化而言,这是艰难的治理结构转型,非长期渐进,就无法实现质的飞跃。二是因为乡村治理是涉及上至国家高层权力下至基层复杂民生的庞杂系统,在乡村治理的进程中,需要国家各种构成要素的积极联动配合,任何构成要素出现不协调,都直接关乎乡村治理政策的落地和推进。因此,任何在乡村治理现代化中理想化和试图一蹴而就的行动模式,都是应该被纠正的浪漫主义冲动,是很难发挥出实际功效的,一定要在乡村治理中确立起实效性、渐进性和长期性的原则,切不可急功近利。

2.2 要坚持以人民为中心,发挥人民群众在乡村治理现代化中的主体作用 乡村治理现代化的主要目标是关注人的生存和发展权利,即坚持以人民为中心,因此,从发展目标来说,乡村治理现代化与乡村振兴一脉相承。农民是乡村的主体,也是乡村治理现代化的重要建设者,乡村治理现代化的最终成果也由农民所分享,如果农民在这场治理中“集体失语”,乡村治理现代化就会如同纸上谈兵,最终会和传统的单向管理没有区别。因此,要从“以人为本”切入乡村治理现代化建设,突出提升农民的参与感与主体地位,激发乡村活力,充分发挥农民在乡村治理中的主体作用。但也应当看到,当今,农村民众这个参与主体面临2个严重的问题:一是乡村人力资源流失严重。由于绝大部分乡村青壮年劳动力都流向了城市,留下的是部分妇女、儿童和老人,中国乡村正面临着严重的“空心化”和“老龄化”问题,村庄活力不够,如果乡村治理主体匮乏的问题得不到破解,乡村治理现代化的推进就会陷入困境。邓小平指出:“农民没有积极性,国家就发展不起来”^[4]。因此,当今的乡村社会治理现代化应当充分考虑到“空心化”和“老龄化”村庄的现状,想办法吸收更多的人才回流乡村,形成“反哺”式循环,充实农村现代化力量。但在当今中国城镇化导致的农民离农不可逆的现状下,能否顺利实现农业生产者新老更替,实现农村治理现代化,不仅是一场挑战,也是检验乡村治理现代化成败的关键。二是乡村人力资本的质量整体有待提升。乡村治理现代化的

关键是农民,但现在农民就业分散、文化程度普遍偏低,思想政治素质总体与乡村治理现代化的要求有较大差距。在乡村振兴和现代化的治理中,只有不断培养农民的现代观念和水平,使其尽快成为新时代的新型农民,才能适应现代乡村治理的需要。因此,在乡村治理现代化进程中,还必须下决心做好以下工作:一是下大力气让农民接受培训。当今,乡镇培训基本都是对基层干部的培训,农民接受培训的机会很少。今后,应通过网络授课、请专家学者给农民现场授课、自创农民大学、夜校、甚至通过挑选优秀农民到大学接受再教育等形势,丰富农民知识、打开农民视野、改变他们的思维观念,培养其现代化的能力和水平。二是充分调动乡村精英和新乡贤的积极性和创造性,让他们利用农闲和晚上给村民补课,同时也可鼓励农民自己登台讲解,大家互相交流等方式,而达到相生相长的良好效果。

2.3 回应时代发展对乡村治理现代化的新要求 在改革开放的进程中,不断推进的城镇化使农业中国正在不断被工业中国所取代。进入新的历史时期,乡村日益成为城乡关系和乡村社会矛盾的集聚点,因此,乡村治理现代化也是农业农村现代化与城镇化共同构成的一个有机整体,是一个相互作用的发展进程,所以,只有把乡村治理现代化放在关系城乡发展的现实逻辑中去考察,才能回应时代发展对乡村治理现代化的新要求。

我国城乡的现代化是不同步的进程,由此带来的城乡发展不平衡特征也非常明显。我国的现代化演进呈现出三个阶段特征。第一阶段是工业化进程。在这一阶段,主要是全力解决好国人的吃饭问题,强调农业在国家发展中的基础地位。同时为实现中华民族“富起来”,又加快推进工业化进程。第二阶段是城镇化阶段。随着工业化推进的加快,中国城镇化率逐步提高,到2021年,我国常住人口城镇化率已达到64.72%,以城镇为主的社会人口分布格局基本形成,进入城镇中国的新时代。如今,面对难以逆转的城镇化大趋势,如何实现城市与乡村的共生共荣,解决好现代化进程中遇到的乡村衰退问题,成了摆在人们面前的突出难题。按照国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》,到2035年,乡村全面振兴取得决定性进展,农业农村现代化要基本实现。因此,当前加快破解城乡二元结构,探索城乡融合发展成了乡村治理现代化进程中的重大和亟待解决的课题。西方国家城乡发展模式基本上呈现出“城市化—逆城市化—再城市化”的波动性。而现在我国的城镇化已经既不是从乡村到城市也不是从城市到乡村的单向进程,而是进入了一个双向互动的过程。习近平总书记在中央农村工作会议上强调,从世界上一些国家现代化发展经验看,有些国家没有处理好城乡发展关系,农村发展跟不上,大量农民涌向城市,乡村走向凋敝,城镇化走入困境。党的二十大报告指出,要“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动^[6]”。因此,在我国现代化的进程中,要尽快加快破解乡村治理现代化遇到的困境,探索城乡融合发展的中国式现代化发展道路,推进我国的现代化向更高形态演进。

3 新时代推进乡村治理现代化的建议

3.1 优化多元治理主体,让多方参与机制落地生根 从动力机制来说,乡村振兴主要是基层所有力量共建共治共享的振兴,是一种由乡村内生发展动力所推动的自我振兴。在推动乡村振兴的进程中,乡村多元治理主体需共同发力。乡村治理现代化的重要特征就是所有治理主体的主动参与。乡村治理现代化的治理主体是由基层政府、基层党组织、村民自治组织、村务监督组织及新乡贤等构成的多元主体结构,因此,优化农村基层政府和党组织,健全农民群众和多种社会力量参与乡村治理的工作机制,形成共建共治共享的乡村治理格局,是乡村治理现代化实现的有效途径。

基层政府是乡村治理现代化的关键,其职责的履行直接影响着乡村治理现代化的进程,其角色的“越位”和“缺位”都阻碍乡村的正常发展。因此,乡村治理中基层政府要明确自身担任的角色和行为边界,厘清责任清单,注重发挥规划作用,以农民需求为导向,建立公共服务供给体制,使资源得到合理有效的利用。

基层党组织是乡村治理现代化的“主心骨”,在乡村治理中发挥着战斗堡垒作用,但当前相当一部分农村基层党组织软弱涣散问题突出,这是导致农村衰弱的一大原因。因此,要对基层党组织的引领作用充分重视,理顺其他治理主体与基层党组织之间的关系,找准他们之间的“平衡点”,在多元治理主体中,构建起以村委会为领导核心、基层党组织为领导中心的不同主体积极参与治理的格局。

村委会是基层群众的自治组织,它由村民直接选举产生,在乡村治理现代化的进程中,要充分发挥其不可忽视的重要作用,以强化村民自治的力度。当前,可通过创新村民参与方式、拓宽村民参与渠道等方式,将村民有效组织起来,发挥其参与治理的积极主动性,激活村民自治组织的活力,以自治促乡村治理现代化的进程。

新乡贤是乡村治理中不可轻视的力量^[7]。实践证明,一位乡贤积极发挥作用,可以带动一方乡土的振兴。在我国传统社会中,乡绅阶层上连接国家政权系统,下接乡村基层,他们既是国家在底层社会行政力量的补充,也兼具引领民德乡风、管理乡村事务之责的作用。在新时代的乡村治理中,新乡贤需传承传统乡绅阶层原有的积极作用,助力农村有效治理。新乡贤进入乡村治理不是以拯救乡村思维方式,而是要以社会化的思维方式打造乡村治理共同体。他们通过外联社会力量,内联乡村“两委”,把村外主体和村内孤立、碎片化的组织进行有机衔接,为农村发展带来活力。

当然,为了乡村治理现代化更好地实现,还应该配套和优化基层监督、民主协商等体系,培育更多的力量共同参与到乡村治理中来。但也应注意到,当今在实现多方参与机制方面还存在一些负面情况,例如,在基层民主和村民自治方面,个别地方出现了贿选、黑社会操控基层等案例,这些负面案例使多方参与机制受到了一些质疑,但决不能就此否定多元主体参与治理这条路子。针对这些问题,一直在不断地加强治理和完善,例如,当今乡村治理中进行的扫黑除恶,就是

要整治这样的不良案例。但也应该看到,这只能治标,而要治本,就要在整个制度架构安排上重新考虑怎样让多方参与机制更加适应市场经济发展的需要,这是一个亟待研究和意义重大的系统工程。

3.2 强化各项制度供给,为乡村治理现代化提供先决保障 实施乡村振兴战略必须把制度建设贯穿其中,强化制度保障。乡村治理现代化,也要先把规矩立在前头。制度供给为乡村治理现代化的实现提供了先决保障。目前我国提出了自治、德治和法治“三治融合”的格局要求,当前,“三治融合”体系的构建在各地也初见成效。“三治融合”乡村治理体系把自治、法治和德治等方面的多种治理资源、多种治理方式的力量结合起来,组成一个治理中心,展开了对乡村治理的“集成创新”,为乡村治理现代化的实现提供了可能。然而,现在的关键问题是如何使“三治融合”从“建起来”迈向“转起来”,推进“三治融合”的有效运转,从而真正形成共治共建共享的乡村治理新格局。对此,需要强化乡村治理现代化的制度供给。

3.2.1 要扩展多元主体参与的深度。“三治融合”治理体系的有效运转是要在多元主体互动中形成治理合力,但由于受多元主体价值理念差异化、利益结构复杂化等多种因素影响,导致对多元主体资源的有效整合存在一定的难度。因此,当今促使乡村治理体系有效运转的关键就在于,在强化党组织的绝对核心地位的同时,要把多元主体分散的价值理念整合起来,引导各治理主体积极有效参与治理,充分释放其服务乡村的能力。这就要求基层各级党组织改变原有工作理念,通过社会协商、民主协商等形势把党的主张转化为多元主体参与治理的措施和自觉行动,从而使共治共建共享的乡村治理新格局真正建立起来。

3.2.2 明晰各主体的权责边界。“三治融合”体系既是各治理主体有机互动的过程,更是多种元素合理配置的过程,这就尤其需要确定各治理主体的权责边界,使其按照各自的权责划分相互协调、有机互动。因此,在乡村治理中,政府应按照乡村自治原则,将属于市场和各种治理主体职能范畴的核心权力归还给他们,在宏观层面做好对各自治主体的支持、监督,协助其在社会治理方面充分发挥其“正能量”。

3.2.3 推动制度尽快落地。“三治融合”体系从“建起来”到“转起来”,还要完善相关配套制度。国家关于“三治融合”推出了一系列文件和政策,如《关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》《关于加强和改进乡村治理的指导意见》《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等,但这些文件政策从整体来看都是关于“三治融合”的基本原则,在实践中,要结合国家文件精神,制定具体制度做好与“三治融合”的衔接,切实解决好制度悬浮化问题,推动“三治融合”真正落地,彰显制度优势。

3.2.4 要与地方实践的特殊性相结合。“三治融合”体系是国家的顶层设计,在具体实践中,要因因地制宜,充分考虑不同

地域内文化、社会和经济等方面的种种差异,努力与地方的具体实践相结合,推动特色创新,实现特殊性与普遍性的有机衔接。因此,不同地方在健全自治、德治、法治相结合的乡村治理体系时,不必囿于某种具体形式,而是要紧密结合本地在“三治融合”方面的现有条件、基础等情况,因地制宜地选择不同的治理类型和强度,形成最适宜本地的“善治”。

3.3 深入推进乡风文明建设,实现对乡村的柔性治理 所谓乡风,就是基于农村地区独特的自然条件、社会文化而形成的一种行为模式或者行为规范总和^[8]。也有学者将乡风定义为社会风气^[9]、乡土风俗^[10]。乡村振兴,乡风文明是保障^[11]。

乡风文明是乡村治理的灵魂和内生力量,其在乡村现代化治理中发挥着凝聚人心,引领风气的重要作用。古人言:“风俗者,天下之大事,求治之道,莫先于正风俗”。在几千年以农业为本的中国农村社会,乡村传统文化一方面在凝聚村民共识、建构乡村内生秩序和维系乡村集体记忆等方面发挥着无可替代的作用,另一方面,它也在某种程度上补充了乡村公共文化服务的不足。习近平总书记指出:“人民有信仰,民族有希望,国家有力量”。没有精神文化的注入,乡村就会失去生机与活力,因此在当今的乡村治理,需要结合时代充分挖掘中华传统文化精华,以现代乡村之体搭载中华优秀传统文化之美德,以德治厚植文明乡风,使乡村伦理秩序得以重新构建,最终达到由外力向乡村的文化输血转变为乡村自身的文化造血,使乡村传统文化资源真正转化为乡村现代化治理的内生源泉和柔性力量。

乡村振兴,治理有效是基础^[6]。乡村治理现代化作为实现乡村振兴的重要基石,对实现乡村全面振兴意义重大。在乡村治理现代化的行进中及时总结、反思乡村治理中的问题与不足,在实践中不断探索最优的治理方案,对推动新时代我国的乡村治理现代化建设,助力乡村全面振兴的早日实现意义重大。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M]. 北京:人民出版社,2022:31.
- [2] 陈文胜. 以“三治”完善乡村治理[N]. 人民日报,2018-03-02(05).
- [3] 汪习根. 论中国式法治现代化的理论体系[J]. 政法论坛,2022,40(6):11-18.
- [4] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:中信出版社,2019:6.
- [5] 邓小平. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993:213.
- [6] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报,2018-02-05(001).
- [7] 宋海霞,许加明. 新乡贤参与乡村治理的作用分析及完善策略[J]. 安徽农业科学,2020,48(10):227-229.
- [8] 赵璐. 乡村振兴背景下乡风文明建设的价值、障碍与破解[J]. 农业经济,2021(12):29-31.
- [9] 李韬. 论乡村振兴战略实施中村庄结构性分化困境及其化解路径[J]. 社会主义研究,2019(6):133-140.
- [10] 徐越. 乡村振兴战略背景下的乡风文明建设[J]. 红旗文稿,2019(21):32-34.
- [11] 新华社. 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[EB/OL]. (2018-09-26) [2022-08-20]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm.