

# 如何突破乡村治理面临的四重困境

◇ 郑会霞

## 乡村振兴背景下乡村治理面临的现实困境

**体制困境:**农村社区“行政化”倾向明显。乡村治理及其治理现代化,理应是国家政权与民间社会合作共赢的良性互动。就基层社会而言,是乡镇政府与村民自治的良性互动。但是,有的地方乡镇与上级政府职能部门存在职责范围界定不清、管理体制不顺、职能错位的问题,一些职能部门以“属地管理”为由下压任务、推卸责任,乡镇政府越来越成为县级政府的执行机构,经常以“二传手”的角色,把相关工作任务直接转交村委会办理。加之,乡村振兴政策的制定大多是自上而下型,为此,在行政压力驱动下,就容易出现层层加码到乡镇政府,然后再“下卸”加压到村委会的情况。而村委会主要依靠行政资源开展工作,习惯运用行政命令治理社会,行政化倾向较为严重。从长远来看,“行政性下沉”不仅压缩了乡村的自治空间,还对乡村的自治活力产生了一定的抑制作用。

**制度困境:**乡村治理“碎片化”问题比较突出。健全的制度体系是实现乡村治理现代化的重要保障。近年来,我国基本形成了涵盖基层党建、基础保障等各个方面较为完善的制度体系,优化了乡村治理的制度环境。但是,有些制度缺乏统一规划和有机整合,乡村发展规划、公共服务体系建设等统筹不够,治理信息互通与资源共享存在一些障碍,多数地方存在资金投入分散化、工作人员配置不合理、服务不精准等问题,乡村治理的规范化、统筹化程度相对较低,没有形成推进工作的合力。此外,由于乡村基层政府自身的权责、成本、效率、专业化程度等方面的局限,对内外资源配置、整合难以实现帕累托最优,乡村治理“碎片化”问题较为突出。

**人才困境:**乡村人才“流失化”现象普遍。乡村振兴战略实施以来,事关民生的许多公共服务职能延伸到村一级组织,各项政策、资金、资源都在向基层倾斜,乡村出现了许多新的社会事务,使得乡村治理工作量大大增加,亟需大量优秀的治理人才。但是,中西部乡村普遍存在干部储备总量不足、党务干部队伍建设不够、社会治理专业人才缺乏等问题,尤其是偏远山区出现了干部“青黄不接”的现象。而且,随着城镇化的快速发展,许多农村优秀人才选择进入大城市,导致村干部的选择余地较小,农村后备干部力量“补给不足”。此外,乡村工作人员工作强度很大,但工资待遇却普遍较低,加上社会地位不高、缺乏职业晋升通道、发展空间较小、激励保障机制不健全,职业荣誉感、成就感、获得感、尊严感普遍不强,年轻的村干部难以安心从事基层工作,人才流失现象较为普遍。

**技术困境:**乡村治理“信息化”建设滞后。随着信息技术的快速发展,大数据、人工智能等现代科技与经济社会发展的深度融合,极大地改变甚至重塑了社会生产、交往和组织的关联形态,在改变人们社会生活的同时,也在改变着乡村治理方式,对乡村治理效果提出了更高标准、更严要求。但是,我国乡村信息化建设起步较晚,资金投入不足,信息化综合服务设施覆盖率低,硬件设施不健全,数据平台互联共享不足,物联网、大数据、云计算、人工智能等先进技术不能及时应用。一些地方乡村治理方式缺乏有效创新,线上、线下与网上、网下统筹治理能力不足,未实现对辖区人口、民生建设、公共服务的数字化管理,不能有效运用网络信息技术进行党员教育管理、社会舆情引导、就业创业信息获取、技术技能培训等,乡村治理信息化和智能化程度不高。

### 乡村振兴背景下乡村治理的应对、处置和化解

优化权责配置体系,提高乡村治理的整体效能,促进乡村治理从碎片化向系统性转变。一方面,要优化权责配置体系。深入推进行政治理体制改革,优化行政效能,构建权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系,制定乡村治理的权责清单,明确各治理主体的权责范围、功能定位,推动社会治理和服务重心向乡村基层下移。另一方面,强化乡村治理资源的整合。有效地将政府、社会、市场的资源疏通连接在一起,统筹开展各类治理资源的集约化再配置、系统化再整合,在乡村振兴资源向基层延伸的同时,人财物、责权利同步配置到位,在工作闭环中实现资源整合、数据共享、业务协同,提高乡村治理的整体效能。

健全乡村治理体系,构建乡村社会发展新秩序。乡村治理是一个系统工程,牵涉到方方面面,必须坚持系统思维和科学方法,统筹用好自治、法治、德治力量,最大限度激发基层发展活力,构建乡村社会发展新秩序。充分发挥法治对乡村治理的规范和保障作用,将乡村治理各项工作纳入法治化轨道,坚持在法治化轨道上调节社会关系、规范社会行为、化解社会纠纷,促进乡村治理一切活动制度化、规范化、程序化;充分汲取传统村规民约中的治理智慧,深入挖掘熟人社会中的道德力量,推动社会主义核心价值观融入文明公约、村规民约、家规家训,打造具有中国特色、彰显时代精神的德治体系;加强自治,将农民群体的主体性权利置于乡村治理的逻辑中,重视乡村社会中自下而上的内生性自治组织的培育,积极引导群众参与公共生活,激发内在活力。

加强乡村人才队伍建设,提高乡村干部的治理能力。第一,制定乡村人才队伍发展规划。将乡村人才队伍纳入干部队伍和人才发展总体规划,明确乡村治理人才队伍建设的目标、任务及实施方案,制定乡村人才队伍发展专项规划和管理办法,提高乡

村干部队伍的职业化、专业化水平。第二,完善村干部监督管理体系。健全村干部的日常管理、监督考核、责任追究等配套制度,提高村干部依法办事、执行政策和服务群众的能力。第三,健全乡村人才的激励保障机制。建立农村干部职业发展体系、薪酬体系和岗位序列制度,探索优秀村支部书记享受事业岗位薪酬待遇、进入事业编制的路径,注重把优秀村支部书记选拔到乡镇领导岗位,鼓励、推荐政治素质过硬、文化程度高、工作能力强、热爱工作的优秀人才进入村支部、村委会,扩大乡村治理各类人才队伍规模。

推进乡村信息化建设,增强乡村治理的精准性和预见性。立足乡村社会的具体条件和现实情境,把智慧治理、智慧服务作为破解乡村人手不足、提高治理和服务效能的关键举措,运用大数据、互联网、人工智能、区块链等信息技术优化乡村治理过程,使现代信息技术这个“最大变量”变为促进乡村治理现代化的“最大增量”,促进乡村治理由粗放到精细、由静态到动态、由被动向主动转型。为此,可以加强农村信息服务自助终端设施建设,对社会资源联网和监控平台进行升级改造,提高乡村信息基础设施和技术装备水平;整合智慧党建、智慧乡村和电子政务等现代信息建设成果,推进乡村公共服务综合信息平台建设,实现服务项目、资源和信息的多平台交互和多终端同步;完善乡村治理信息快速上传下达和治理事项有效处置机制,运用信息和通信技术感测、分析、整合社区各项关键信息,拓展网络化治理和服务新模式,提高公共服务、平安建设等乡村治理智慧化水平,增强乡村公共服务供给的精准性和预见性。

作者简介:郑会霞,中共河南省委党校哲学教研部副教授。

(摘自《人民论坛》2020年06月下)