

# 新时代乡村治理现代化的实践逻辑

◇冯留建 王宇凤

乡村治理现代化,是指在乡村社会治理过程中,要遵循现代化治理规律,引入现代化治理理念,构建现代化治理机制,以此确保乡村社会安定有序,广大村民安居乐业。乡村治理现代化既是国家治理现代化的重要内容,又是实施乡村振兴战略的重要抓手。

## 一、新时代乡村治理现代化面临的新挑战

### (一)乡村治理理念亟需科学化。

进入新时代,依照乡村振兴战略规划,乡村治理实践如火如荼,乡村治理理念却受到传统思想束缚。

1.传统乡村治理模式面临的挑战。一方面,传统管控思维依旧盛行。另一方面,多元主体行动迟缓。

2.传统乡土文化重建面临的挑战。第一,现代化冲击了乡土文化的生存空间。第二,过度市场化扭曲了乡土文化价值内涵。第三,文化传承对象的缺失使乡土文化根基遭到瓦解。

3.传统乡村粗放式管理思想面临的挑战。传统乡村粗放式管理所体现出的松散性、模糊性、随意性、低效能性,不仅增加了乡村治理成本与资源的无用投入;也增加了乡村治理的不确定性;更甚者,导致乡村治理失灵,无法完成乡村治理任务,难以满足现代乡村社会治理需求。

### (二)基层党的领导功能亟需制度化。

在乡村振兴战略背景下,乡村社会正处在经济体制变革、政治体制整合、文化结构失衡、社会阶层分化的过渡转型阶段,这使基层党组织的政治功能弱化、社会功能虚化、服务功能泛化。

1.乡村基层党组织的政治功能弱化。第一,村民委员会的挑战。第二,宗族观念的威胁。第三,宗教势力的渗透。

2.乡村基层党组织的社会功能虚化。第一,农村党组织成员结构不太科学。第二,农村党组织群众路线的贯彻落实不到位。第三,农村党组织的党内政治文化不健康。

3.乡村基层党组织的服务功能泛化。突出表现为基层党组织直接包办乡村各项事务,代替各类乡村社会组织。

### (三)乡村治理制度供给亟需规范化。

多元规范并存是乡村治理的基本现实,是乡村治理现代化的制度基础。在乡村治理过程中,多元规范包括正式规范、准正式规范、非正式规范三种类型。正式规范主要表现为国家法律法规、政策以及党内法规。准正式规范的典型代表是村规民约。非正式规范主要包括风俗习惯、伦理道德、价值理念。

1.正式规范与准正式规范之间的矛盾。最为典型的冲突当属国家法律与村规民约之间的冲突。如何将“官治”与“民治”统合起来,是当前乡村治理应当理性思考的问题。

2.正式规范与非正式规范之间的矛盾。在乡村治理过程中,正式规范与非正式规范发挥作用的界域有所差异,容易产生张力与鸿沟。现代社会高度复杂化,在乡村治理中仅仅依靠非正式规范无法适应社会发展需求,必须实现正式规范与非正式规范的协同发力。

3.准正式规范与非正式规范之间的矛盾。准正式规范是“官治”与“民治”的合体,非正式规范则纯属“民治”系统,被内化并固化于社会成员内心,成为主体相对稳定的观念体系和行为习惯。二者的冲突主要表现为村规民约与行为习惯的冲突。一方面,村规民约在制定时体现固有的行为习惯,与习惯法一脉相承。另一方面,村规民约必须重申国家法规的重要论述,有时会与乡村传统习惯背道而驰。

## 二、新时代乡村治理现代化的实践理路

(一)坚持理念创新,重构乡村治理现代化的价值体系

1.强化协作治理理念。首先,乡镇政府应转变职能,做乡村治理的“裁判员”而非“运动员”。乡镇

政府要善于引导和监督乡村各项事务的实施,促进乡村平稳运行;要建立健全村民矛盾纠纷调节机制和平台,实现线上线下同步互动;要及时提供政策、法律、信访援助,打通为民服务“最后一公里”。其次,村委会应从行政转向自治。村委会要充当好“当家人”的角色。“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,拓宽人民群众反映意见和建议的渠道,着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化。”最后,社会组织应积极参与治理。家族、宗族、乡贤以及各类乡村组织是乡村治理的重要力量。在遵守法律法规的基础上,这些社会组织可以运用中国传统伦理道德和民间“土方法”解决各种纠纷,减少冲突,维护乡村社会的和谐稳定。

2.完善制度治理理念。首先,强化制度意识。在乡村治理过程中,要教育领导干部和广大群众从内心深处尊重制度、敬畏制度,自觉做制度的忠实崇尚者和坚定捍卫者,让制度在乡村社会落地生根。其次,保证制度的可操作性。要充分认识小农社会的行为规范,善于将某些原则性的规章制度,细化成便于操作的实施细则,并对实施过程中的各个环节做出具体、明确的规定和要求。要善于适时地根据乡村实际情况的变化,进行制度创新与制度变迁,以增强制度系统的适应功能。最后,提高制度的执行性。制度的生命力在于执行。把制度优势转换为治理效能,关键是抓好制度执行。“健全权威高效的制度执行机制,加强对制度执行的监督,坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象。”形成用制度管权、按制度办事、靠制度管人的良好局面。

3.倡导精细治理理念。首先,培育精细文化。精细化治理是一种态度、一种追求卓越的文化。在与乡村治理有关的价值选择、行为规范、政策设定中要渗透精准定位意识,加强精准引导服务,树立精益求精的工匠精神。其次,完善人才队伍建设。实现乡村治理精细化核心在人。按照《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》,确立乡村治理人才队伍建设实施方案,建立健全激励机制,制定完善相关政策措施和管理办法,鼓励社会人才投身乡村建设,

让各类人才在乡村大施所能、大展才华、大显身手。最后,加强信息技术应用。乡村治理精细化关键是要借助新型网络与科学技术。“推动‘互联网+社区’向农村延伸,提高村级综合服务信息化水平,大力推动乡村建设和规划管理信息化”,构建智能化、数字化的乡村治理“云服务”体系。

(二)强化党建引领,完善乡村治理现代化的能力体系

1.强化基层党组织的政治领导力。第一,坚持和完善基层党组织的政治领导。基层党组织必须坚决做到“两个维护”,不断完善自身的领导体制,把党的领导落实到乡村改革发展稳定的各个方面、各个环节。同时,还要改进基层党组织的领导方式,坚持和完善好民主集中制这一根本领导制度、坚持和完善好群众路线这一基本领导方法、坚持和完善好依法执政这一基本领导方式。第二,不断提高基层党组织的政治能力。提高基层党组织的政治领导力,关键是提高基层党组织及其党员干部的政治能力。一方面,要努力坚定基层党组织的政治信仰;另一方面,要提高基层党员干部的政治本领。第三,全面净化基层党组织的政治生态。基层党组织要通过加强自身建设,营造风清气正的基层政治生态,进而增强基层党组织联系群众、服务群众、凝聚群众、造福群众的功能,真正发挥战斗堡垒作用。

2.提升基层党组织的思想引领力。第一,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。对乡村基层党组织而言,要持续推进乡村治理现代化,就必须深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义与精神实质。第二,要把党员输送到各大组织中,发挥模范先锋作用。“组织开展党员联系农户、党员户挂牌、承诺践诺、设岗定责、志愿服务等活动,推动党员在乡村治理中带头示范,带动群众全面参与。”第三,要加大党的路线方针政策的宣传力度。对于广大基层党组织而言,要想扎实推进乡村治理的现代化,必须深刻把握人民群众思想变化的特点和趋势,搞好思想引领和教育引导,将党的路线方针政策和国家发展大局讲透彻、讲明白。第四,要积极培育和践行社会主义核心价值观。实际上,不论是治理体系的现代化还是治理能力的现

代化,归根到底都是为了人的现代化。实现人的现代化,关键还是人的思想观念与思维方式的现代化。要努力使社会主义核心价值观转化为乡村群众的情感认同与行为习惯。

3.加强基层党组织的社会号召力。第一,要扩大基层党组织的社会覆盖。必须切实做到,哪里有群众,哪里就有党的工作,扩大基层党组织覆盖面,着力解决基层党组织弱化、虚化、边缘化问题。第二,巩固基层党组织的社会威信。一方面,必须以共同的价值目标凝聚群众,坚持不懈用共同价值追求和奋斗目标感召鼓舞人。另一方面,必须以政治话语的创新感染群众。根据信息时代群众心理和思维方式的变化,创新政治传播的话语表达方式。第三,完善基层党组织的社会动员。应按照有利于加强基层党组织的领导、有利于密切联系群众、有利于维系乡村和谐稳定的原则,不断探索和创新基层党组织的社会动员方式。第四,创新基层党组织的群团工作。为此,必须健全基层党组织领导下的村民自治机制、民主协商机制、群团带动机制、社会参与机制,以乡村党组织建设带动其他各类农村组织建设,使其成为农村党组织的有力助手。

(三)实施“三治融合”,构建乡村治理现代化的制度体系

1.以自治为本,增强乡村治理的活力。自治是乡村治理的本土核心,以自治增活力,首先,要完善村民自治的制度体系。按照《宪法》《中华人民共和国村民委员会组织法》及其党中央、国务院、民政部制定的相关文件规定,健全国家、地方、村三级层面村民自治制度的建制。就国家层面而言,要坚持制度设计的科学性;就地方层面而言,要允许具体规范的差异性;就村级层面而言,要坚持制度实践的创造性,着力推进村民自治制度化、规范化、程序化。其次,要夯实乡村自治的组织依托。组织是现代乡村社会的细胞,是乡村自治的载体。在坚持与规范村民委员会这一组织平台的基础上,要“大力培育服务性、公益性、互助性农村社会组织,积极发展农村社会工作和志愿服务”。使其成为乡村自治的内源性组织资源,促进乡村民主与善治。最后,提升村民自治能力。要提高村民的民主选举能力、民主决策能

力、民主管理能力、民主监督能力,确保乡村自治维护广大村民利益。

2.以法治为纲,维护乡村治理的秩序。坚持依法治村,首先,要增强村民法治意识,引导村民依法行使权利。深入开展农村法制宣传教育,积极举办“法律进乡村”活动,培育村民法治精神,在乡村营造一种自觉守法、遇事找法、办事靠法的氛围,使村民形成依法行使自治权利、依法维护自身利益的习惯。其次,要健全乡村基本公共服务法律体系,保证乡村治理有法可依。“深入推进综合行政执法改革向基层延伸,创新监管方式,推动执法队伍整合、执法力量下沉,提高执法能力和水平。”加强乡村公共法律服务平台建设和法律顾问工作,充分发挥人民法院在乡村治理中的职能作用。最后,要严格执法,树立依法治村的权威。法律只有用于实处才能发挥效力。推进乡村法治建设要做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”。维护村民合法权益,让村民感受到公平正义。

3.以德治为魂,重塑乡土社会的文化。第一,推进乡村社会公德建设。中国传统乡村社会是一个熟人社会。为此,要通过培养村民公共责任意识,制定务实管用的村规民约来强化公德建设。第二,重视乡村职业道德建设。随着乡村社会的开放,乡村职业出现分化,社会异质性增加,职业门类增多,且每一职业有其特定的道德价值追求。为此,要推动乡村“官德”建设,强化乡村“商德”建设,提高新型职业农民道德素养。第三,注重家庭美德建设。家庭是社会的基本细胞,是道德养成的起点。在传统的流动的乡土社会,家是农民生活的中心。第四,加强村民个人品德建设。在乡村应“尊崇褒扬、关心关爱先进人物和英雄模范,建立健全关爱关怀机制,维护先进人物和英雄模范的荣誉和形象,形成德者有得、好人好报的价值导向”。鼓励村民向榜样看齐,提升自身品德,争做榜样。

作者简介:冯留建,河南新郑人,北京师范大学马克思主义学院教授、博士生导师。

(摘自《齐鲁学刊》2020年第4期)