

乡村治理共同体构建的现实困境及策略

◇高卫星 张慧远

一、新时代乡村治理共同体构建面临的困境

(一)基层干部乡村治理理念落后,单轨式治理方式与构建乡村治理共同体的要求相悖

长期以来,国家人为地把乡村秩序纳入国家行政体制内,利用自上而下的控制方式,借助压力传导机制,迅速实现上情下达的目的。这种传统的单轨制治理方式在某种程度上缺失交流、沟通、协商等彰显社会主义民主与法治精神的治理环节,从而导致一些地区的自治组织、村民等治理主体在乡村治理中不能发挥应有的作用。显然,以往的乡村治理模式与构建乡村治理共同体的要求相悖。

(二)乡村治理制度不健全,有诱发治理失序的风险

现有的法律法规对治理共同体的组成、各主体的角色扮演、治理方式等方面进行了方向性规定,共同构成了宏观指导性的制度体系。然而,与中央不断加强乡村治理顶层制度设计形成鲜明对比的是,基层乡村治理制度创新不足,对于治理共同体在治理实践中可能面临的权责利划分、协商程序设定、矛盾调处和合作机制构建等方面缺乏精细化、可行性的制度设计。一些治理主体在治理实践中缺乏基本的制度和规则意识,存在应付性的消极心态,诱发了盲目性、被动性甚至欺骗性的治理行为。制度缺失使得各治理主体仍旧处于一种一盘散沙的状态,未能把相对松散的乡村多元治理主体整合为有机协同的乡村治理共同体。

(三)刚性的管控方式掠夺乡村社会资本,影响了乡村治理共同体间的关系

改革开放以来,在稳定压倒一切的行政思维惯性下,有的地方政府对于村民自治以及村民参与乡村治理往往心存疑虑,由此衍生了农村治理的早期

行政化。特别是进入新时代以来,随着全面从严治党战略以及城乡融合发展战略的实施,有的地方政府为了规避潜在的问责风险与统筹城乡间的协调发展,进一步强化了对农村社会的行政化管控,乡村社会出现了新一轮的行政化。虽然这种线性的行政化管控并非直接性地向村民施加权威,而是借助村干部之手间接地表达和执行地方政府意志,暂时实现了社会的稳定和治理效率的提升,但隐藏着某些治理隐患。事实证明,以牺牲治理主体间的感情、关系、社会资本为代价换来的稳定和发展,也必将是不可持续的。

(四)村两委的权威弱化,村干部动员整合治理力量的能力不足

近些年来,国家逐步改善村干部的工资待遇,并以项目制的方式向农村地区投入了大量的资源,这些变化了的情况在某种程度上强化了村干部的逐利倾向,甚至诱发了乡村选举的异化、村干部腐败等问题,由此极大地削弱了村干部的合法性权威以及魅力型权威。另外,一些乡村干部存在年龄老化、学历偏低、思想保守等问题,动员与整合乡村治理共同体中各治理力量的能力不足。现实生活中不难发现,面对一些乡村治理工作,村干部忙前忙后而农民却无动于衷,这充分暴露了村干部权威弱化以及乡村治理向心力和动员能力不足等问题。

(五)乡村治理主体间的共同利益较少,推进乡村治理的动力有限

囿于我国乡村市场经济的发展以及乡村人口的大规模流动,村民间守望相助的机会逐渐减少,个性化和原子化特征逐渐显现,村民对于村庄的认同感、归属感及其集体意识和公共精神持续式微,使得具有共同利益性质的公共事务难以得到有效治理。同时,

由于农村“空心化”治理困境的出现,作为乡村基层治理体系中最基本治理单元的村民小组开始“力不能及”。其在村民生产生活中的组织动员能力、资源整合能力、利益平衡能力日趋减弱,无法将各治理主体有效地组织起来。此外,由于缺乏维护共同利益的体制机制设计,广大村民因利益冲突抑或非关联利益难以达成协商共治,以致推进乡村治理的动力有限。

二、新时代构建乡村治理共同体的策略

(一)人人有责:以转变治理理念为先导,树立以人民为中心的协商共治理念

人人有责就是指构建乡村治理共同体要吸纳多方治理力量,坚持治理主体多元化的方向。多元化的治理主体在治理价值认知方面不可避免地会出现分歧,这就与传统乡村社会效率至上的治理价值取向存在一定的张力,所以转变乡村治理价值取向成为构建乡村治理共同体面临的首要问题。自由、平等、公正、法治作为社会主义核心价值观社会层面的基本内容,不啻是现代化国家的重要特征,也是新时代乡村治理共同体价值体系的应有之义。此外,乡村治理共同体在治理实践中不能忽视民主、正义、效率等普遍性价值,所以乡村治理价值取向应该是自由、平等、公正、法治、民主、正义、效率等价值的集合。因此,乡村治理共同体在治理实践中如何在诸多治理价值中做出取舍,实现多种价值平衡,规避个别治理主体“搭便车”的行为,便成为乡村治理共同体更好地凝聚治理力量的关键。一方面,各治理主体必须树立以人民为中心的治理理念,坚定自身的人民立场,把维护和发展广大村民的利益作为努力方向;另一方面,乡村社会需要摒弃单轨式治理,树立以人民为中心的协商共治理念,在坚持权、责、利清晰与协同高效的原则下,推动乡村协商共治制度化发展,以有效协商来弥合各治理主体的分歧,寻求治理的最大公约数,提高乡村治理效能。

(二)人人守则:以完善乡村治理制度为保障,维护乡村治理秩序

持续推进乡村治理制度创新,大力培育村民制度意识,为乡村治理有序化、科学化、高效化提供制度保障。乡村治理制度的创新是一项系统性工程,由于我国不同的农村地区在经济、政治、文化、社会

等方面存在着巨大的差异,乡村治理制度的创新需要坚持顶层制度设计与基层制度创新相结合的原则,同时注重横向不同制度间的配套性,并利用试点机制逐步实现制度创新与制度执行两者间的有效衔接。乡村治理共同体的构建为乡村治理注入了新的“血液”,但治理主体多元化又面临着“搭便车”“踢皮球”“公地悲哀”等协商共治困境。在乡村治理顶层制度设计相对完善的情况下,未来一段时间要将制度创新的着力点聚焦在基层乡村治理制度层面,围绕治理共同体之间权、责、利的界定,协商共治机制构建以及精准问责等方面,制定诸如“新时代村规民约”“乡村治理共同体协商共治章程”“乡村治理共同体问责条例”等,并尝试把政治改革领域出现的权力清单制度、负面清单制度、责任清单制度引入乡村治理制度创新,为构建依法依规、各司其职、各尽其责、协同高效的乡村治理机制提供制度保障。此外,制度的有效执行及其执行效果是检验制度创新成败的重要标尺。长期以来,乡村社会治理力量被划分为间接的行政力量和直接的自治力量,这两种力量往往依赖乡村非制度权威、风俗习惯、熟人基础来实现治理目的。受此影响,村民的制度和规则意识较低,这成为乡村治理制度优势转化为治理效能的瓶颈。因此,随着乡村治理现代进程的逐步推进,需要加大培育村民的制度和规则意识,把村规民约的贯彻落实作为着力点和突破口。

(三)人人平等:以刚柔兼济的治理方式的手段,提升乡村治理共同体治理效能

基于乡村治理的有效性、科学性、可行性、可持续性、合法性等价值维度的综合考量,治理方式的重塑必须坚持柔性治理为主,刚性管控为辅。一方面,柔性治理要求村干部摒弃以行政权威压服村民的管理办法,通过分散化的集体动员、亲情化的话语体系、多元化的治理技术,协调各治理主体间的关系,以进一步提升治理效能。它摒弃了自上而下的强制性管控,从对抗妥协式治理走向协商合作式治理,有助于消弭分歧、化解矛盾、达成治理共识。另一方面,刚性管控方式作为补充。我们必须辩证地认识这一方式,合理划定其使用边界。在使用柔性治理方式无效的情况下,对于那些突破村规民约、法律和

道德底线的行为要给予强制性管控,以维护乡村治理共同体的团结与统一。质言之,无论是柔性治理抑或是刚性管控,都必须合乎村规民约,遵循相关法律法规,即合理、合情、合法。

(四)人人尽责:以强化村干部权威为抓手,构建“一核多元”的治理共同体

村干部在乡村治理共同体的构建和良性运转中需要扮演好组织领导者、整合者以及协调者的角色,这些角色的扮演需要其强大的权威作支撑。要把提升村干部合法性权威和魅力型权威作为突破口,优化村干部选举流程、扩大差额选举、提高选举透明度,铲除贿选以及黑恶势力对选举的干预,落实村民的选举权、监督权,赋予村民申诉权、质询权,建立健全村民权利救济机制,以公平、公正、公开的选举提升村干部的合法性权威。基层乡镇政府要积极动员并大力支持乡村社会中的致富能手、新乡贤、返乡大学生参与村干部选举。对于当选的村干部,要从党性教育、法律法规学习、工作指导等方面给予全面帮扶,把年度考核转变为季度考核,落实落细村民的监督权,使考核与监督贯穿整个治理过程,赋予村民合理比重的民主考核权以及罢免提议权,倒逼村干部为人民真干事、干实事、干好事的内在动力,以实实在在的治理成绩来增强自身魅力型权威。在村干部权威提升的基础上,推动乡村治理二元相对思维向多元协力思维的转变,多元协力并非一种力量和地位的“平等或均衡”,而是一种转变中的“权威引导—多元协力”模式。在这一模式下明确“村两委”、村民、社会组织等治理主体的角色定位和责任边界,始终把党的领导贯穿于乡村治理的全领域、全过程、全环节,破除社会组织与村民的依赖意识和看客心态,强化其在乡村治理中的参与意识、责任意识和担当意识,积极推动“一核多元”的乡村治理共同体建设。

(五)人人共享:以共同利益增量发展为动力,维系乡村治理共同体发展

共同利益作为一种黏合剂和利益相关方的最大公约数,是维系乡村治理共同体发展的根本动力。乡村社会作为一个相对独立的生活单元,美好的生

活环境、完善的基础设施、和谐的治安状况、和睦的邻里关系、高水平的经济收入等是所有村民共同期待的,也是促进村民共同利益增量发展的着力点。一方面,加强对村民的共同体观念教育。其目的是增强村民对村庄的归属感和认同感,培育村民我为人人、人人为我的集体观念和大局意识。教育内容和方式要符合村民的实际情况,可充分挖掘村民身边正反两方面的教育素材,利用传统的宣传方式以及现代新媒体技术进行广泛的宣传和教育,使村民在教育中领悟休戚与共的治理共同体的真谛。另一方面,改革和创新乡村治理体制机制。一是构建乡村协商共治机制。以加强基层党建为抓手,持续提升基层党组织在乡村社会的领导力、动员力和凝聚力,充分发挥其总揽全局、协调各方的作用,以明确各治理主体在治理过程中的权、责、利边界为手段,增强各治理主体的主人翁意识、自觉意识以及治理积极性,释放乡村治理共同体的治理潜能。二是调整乡村治理的权利结构,赋予各治理主体对村干部的考核权和罢免提议权。村干部在乡村治理中发挥着“领头雁”的作用,对乡村社会起着全局性的影响,各治理主体在参与治理过程中十分清楚村干部的治理动机、努力程度和治理成效,将他们对村干部的评价作为村干部考核管理的重要组成部分最为合理、公平、公正,村干部若为民请命、鞠躬尽瘁,各治理主体自然会给予积极评价。此种考评机制符合各治理主体的利益诉求,是实现共同利益增量发展的关键。三是充分利用好乡村社会舆论压力。无论乡村是熟人社会还是半熟人社会,村民舆论对每个人都会施加一种无形的压力。在乡村治理过程中,对于那些积极促进共同利益发展的治理主体,应及时给予表扬并大力宣传,形成一种正导向;对于谋取自身利益而牺牲共同利益的治理主体,应及时进行批评并进行公示,利用乡村舆论压力来激励先进、鞭策后进。

作者简介:高卫星,郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。

(摘自《中州学刊》2021年第2期)