

社会变迁视角下乡村治理的制度困境及破解之道

◇赵晨

一、内、外环境变迁下乡村治理的困境

(一) 外部环境变迁对乡村治理的挑战

1. 城乡之间发展不均衡。随着城市快速发展和农民大量进城,农村人口减少,传统农村地区变得萧条甚至凋敝。城市与乡村的差距越来越大,城乡发展的不均衡和农村发展的不充分是实施乡村振兴战略的基本背景。

2. 农村地区之间发展不均衡。工业化、城市化、市场化是乡村地区分化的社会背景。经济发展越落后的乡村,青壮年越是大规模地向城镇和非农产业转移,并逐渐由个人迁移转向整个家庭迁移,人户分离情况严重,“空心村”现象突出。具有区位优势、交通便利,反而吸引了大批外来居住人群,和原有的本地村民一起形成新的社会结构。

3. 信息化背景下乡村传统治理模式失灵。传统的乡村治理主体是基层政府与乡村精英,模式是自上而下地进行调控,民众被动接受、执行的一元化管理。而今天,由于大数据信息的应用,普通民众和社会团体能够便利地获取更多的资源与信息,他们参与公共决策的意识明显增强,民众与政府之间的简单化一元管理模式不断遭到侵蚀和弱化,双向互动共治的模式正在逐渐形成。与此同时,网络日益成为民众表达个人意见和政策偏好的工具。这虽然使地方政府拓宽了掌握公共舆情的渠道,可以提前对问题进行分析 and 研判,以更好地主动回应和满足群众的各种诉求,但也对传统的基层治理模式、政府驾驭数据的能力以及治理主体的应变能力提出了严峻的挑战。

(二) 内部环境变迁对乡村治理的挑战

1. 乡村社会结构分化带来的治理难题。改革开放以来,农民内部的分化也开始凸显,出现利益主体多元化、利益关系复杂化、利益矛盾明显化的趋势。极其复杂的利益新格局会使农村治理面临严峻风险挑战,主要表现在:第一,农村内部矛盾日益突出。阶层分化、利益分化导致不同群体之间社会、经济地位的差异日益明显,在“不患寡而患不均”的文化心理下,村民内部以利益为核心的矛盾或冲突加剧,如何整合不同阶层的利益需求,成为基层治理必须面对的难题。第二,农民的分化带来传统治理模式的衰落。传统乡村治理模式是以家庭、家族和村规民约、伦理道德为治理基础的。农民之间的分化使农村异质性增强,同质性减弱,传统治理模式逐渐失去其治理基础。国家治理随着农业税取消在乡村控制力明显减弱,所以乡村在自由发展同时,各种无序、失序现象的存在,也大大增加了乡村治理难度。

2. 乡村人口流失使乡村发展缺少活力与动力。对于绝大部分以农业为主的传统村庄,人口问题成为乡村治理的最大难题。据调研,长期居住在村的人口基本以两类群体为主:一是老幼群体。另一类群体是返乡的农民,他们多半是游走于乡村和城市之间的群体。

3. 传统乡村风俗文化的损蚀导致公共精神缺失。在传统乡村,人口几乎没有流动,人们生于斯,长于斯,老于斯,形成费孝通先生所讲的乡土社会。虽然物质不够丰富,但社会有序,绝大多数时候运转良好。因为在相对稳定的熟人社会里,名声口碑成为乡村社会里一种重要的社会资源,邻里互帮、守望

相助使乡村呈现出整体性和公共性。但当前农村发生很大的变化,人口流动频繁,传统的孝道文化、婚姻观念、集体意识逐渐被侵蚀,导致公共精神缺失。

二、应对挑战、破解乡村治理困境的有效路径

(一)为创新营造良好的社会环境

1.鼓励基层治理进行差异化探索。上级政府更要明确鼓励和支持基层根据各地的实际情况进行差异化探索,围绕“共建、共治、共享”这一治理目标,鼓励和允许不同地区进行差异化试点,避免“一刀切”式的改革,推动顶层设计和基层实践的良性互动。

2.最大限度地保护基层政府的创新积极性。创新意味着风险,如果没有对创新的保护和鼓励,新的制度安排要么夭折,要么昙花一现。要实实在在落实容错纠错机制,就要对大胆推进改革的领导干部给予保护、鼓励,甚至提拔重用,同时还要明确界定“容”与“不容”的边界,解除基层干部“所惧与所虑”,向基层治理改革传达出明确的支持信号。

3.及时把成熟的基层经验上升为政策措施。地方政府可以定期举办基层治理创新经验交流会或论坛,搭建官方平台让基层干部交流经验,相互借鉴、相互启发,实现共赢。对于在实践中取得良好效果的创新经验,要及时总结,扩大实验范围,对于经过实践检验的成熟的经验可以上升成为一个地区乃至全国性的政策措施。

(二)理顺基层政府间的权力与权利关系

1.重塑乡一村关系。农村劳动力大规模外流导致大量乡村陷入“空心化”的境地,从而使“村民自治”制度难以有效运转。在乡村振兴的背景下,为了确保国家资源输入乡村的规范性和有效性以及“压力型体制”下维稳责任和考核要求的驱动,必然需要行政管理权的强势回归。村两委干部的角色也发生变化,由村民选举的“当家人”逐渐转换为基层政权在村庄的“代理人”。乡一村关系正在由法理上的“指导—协作”关系,转变为“管理—监督”的上下级关系,村两委干部工作越来越行政化、程序化。这种关系上的转变是社会环境变迁的必然,同时也有利于国家资源输入乡村,满足国家政权积极改造乡村的需求。但是需要注意的是,当村干部的一切行为围绕上级目标行动,越来越依附上级政府的时候,很可能就丧失真正服务

群众的主动性和积极性了。新型的“乡一村”关系在于,一方面对乡村干部建立结果导向的考核机制,赋予乡村干部一定的弹性治理空间,激活村干部的主体性和主动性;另一方面明确国家资源使用的制度规范,建立事后责任追究机制,保证国家资源使用的效率。

2.理顺县—乡关系。首先,合理放权。把那些直接面向基层,能够提升乡镇政府治理效能的各项事宜,都逐渐下放到乡镇政府。赋予乡镇政府更多必要的管理权限,形成与社会治理任务相匹配的行政管理体制,增强乡镇政府在调节经济发展、解决社会矛盾、协调利益关系等方面的引导和调控能力,推进基层社会治理体系现代化。其次,放管结合。简政放权不是一放了之,是要确保下放的权力能够有效地行使。权力依法下放,同时解决下放后的权力运行、人财匹配和监督问题。注重推进实施与简政放权相关联的保障、惩戒、监督等配套制度。最后,明确界定县、乡(镇)的权力边界,强化乡镇公共服务职能和社会管理职能,向着“小政府、大社会”现代管理目标迈进。

(三)完善业绩考核的激励约束机制

1.改革乡镇干部的业绩考核制度。改变传统单一化的“一票否决”的压力型考核制度,引入社会满意度作为重要的业绩标准,加大基层群众满意度在考评考核中的权重,真正做到“服务好不好,群众说了算”。在选聘干部的提名、考察、任用、监督、问责等环节中,可以通过扩大党内民主和社会民主的方式,让群众的意见发挥作用,使基层干部把对上负责与服务群众结合起来。由此既调动群众参与治理的积极性,又可以实现政府治理与基层自治的有效链接和良性互动。

2.完善基层干部的激励制度。对基层干部最大的激励就是正确的用人导向,随着改革进入深水区和攻坚期,基层治理不闯不试不创新,改革就难以破冰,工作就难有起色。要在大事要事难事中考察识别干部,要对敢于和善于攻坚克难的基层干部充分信任、提拔重用,要给敢于担当的干部“撑腰提气”,汇聚起广大干部奋发有为、担当有为的合力。严格执行责任追究制度。基层干部是离群众最近的,直

接影响到群众对政府的判断和信任。对损害群众利益、不作为、不担当、懒政怠政等问题必须严厉追究当事人的责任,发现问题,绝不姑息。通过奖惩制度提高失职成本,强化责任意识,提升基层政府公信力。

(四)规范基层政府的政务公开

基层政务信息与民众切身利益密切相关,其重要性不言而喻。但是从实践来看,层级越高的政务公开越相对规范,层级最低的乡镇政府政务公开存在内容随意、信息陈旧,缺乏操作性和实效性。因此必须提升基层政府政务公开的效能,确保政府与群众之间上下行沟通渠道之间的畅通。按照《政府信息公开条例》的内容,结合基层实际,出台关于基层政务公开的管理条例,明确政务公开的责任主体、具体范围、执行监督以及法律救济途径,增强基层政府政务公开的实效性。基层政务公开主要是为了服务群众,便利群众。因此要引导群众参与,通过电子平台为群众办理事务,接受群众咨询,受理群众诉求,并限时给予回复,逐渐形成新型的互动模式。例如,搭建村级(社区)网上信访平台,“虚拟机构、实体运行”,引导群众变“上访”为“上网”,变被动为主动,及时掌握群众需求,提升服务水平。

(五)积极创新治理方式

1.扩大乡村自治空间。基层政府要主动还权于乡村自治组织,让其回到乡村治理的主导地位上来。作为乡村治理主体,基层自治组织要强化主体责任感,积极培育和引导农民群众参与乡村治理。可以在民主、自由和志愿的基础上发展互惠互助的经济合作组织、文化联谊组织、互助组织,增强民众参与意识。例如,新乡辉县市南李庄村举办的文明家庭“认领制”活动,激发了村民的参与热情,促进村务工作顺利开展。

2.推进乡村法治建设。在乡村广泛开展依法治理的宣传教育活动,树立法治意识和法治思维,以思维的转变促进行为方式的改变。引导农民群众依法有序地表达自身诉求,纠正“信访不信法”“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”等错误理念,同时还要拓宽村民和农村社会组织参政议政的渠道,并根据

新情况和问题探索更加规范化、制度化的方式和渠道,增加和扩大农民及其组织在党代表、人大代表、政协委员中的比例和数量,提高基层民主参与的质量,避免民众盲目或者不负责任的参与。

3.推进乡村德治建设。大力发展民间调节、仲裁机构等农村社会组织。借鉴“枫桥经验”,探索以群众自治为主要方式,解决土地纠纷、房屋拆迁和安置、环境保护等重难点问题,构建农村社区矛盾和问题解决的公共参与新机制。充分发挥“地方性”文化价值。每个村庄都有自己的“乡规民约”“风俗习惯”“土经验”等地方性文化。这些虽然不是系统的规章制度,但在地方治理中却发挥着“民间法”的作用,更容易被群众认可、接受。尊重和利用这些“地方性文化”,从源头上预防基层的不稳定因素,促进乡村发展的和谐健康。

(六)强化财政支持

为了弥补长期以来农村发展的“欠账”,特别是在农村基础设施、公共服务方面的不足,必须加大对农村的资金投入。对于乡村建设与振兴,不仅增加政府投入,更吸引社会投资。要形成多元参与、多元投入的农村发展模式。

1.建立健全农村社区建设资金筹集的长效机制按照农村建设的财政需求和特点,合理划分各级政府的建设责任及财政支出比重,将农村社区建设纳入公共财政保障范围,构建农村社区建设财政保障机制。

2.创新集体股本制度鼓励各地整合各类政策、项目和资金,建立村集体股本,通过资源变股权、资金变股金、农民变股民等市场化的办法和手段,参与收益分配,激活资源要素,增加集体收入。

3.鼓励农村公益事业鼓励企事业单位、社会团体和个人通过不同形式捐赠或发展农村公益事业,逐步建立社会多元化的投入机制,共同参与基层治理,切实提高治理能力。

作者简介:赵晨,中共河南省委党校公共管理教研部副教授、经济学博士。

(摘自《商丘师范学院学报》2021年第1期)