

# 构建乡村社会治理体系的意义、困境及对策

◇ 郑会霞

如何认识和把握我国乡村社会的历史性变迁,在乡村振兴战略背景下构建乡村社会治理体系,推进乡村社会治理创新和转型,提升乡村社会治理能力,既满足国家治理的现实要求,又能够切实维护民众的基本权益,是一个重大理论和现实课题。

## 一、构建乡村社会治理体系的重要意义

### (一) 实施乡村振兴战略的客观要求

改革开放以来,我国经历了急剧的社会变迁和社会变革,获得了巨大的物质财富,也改变了我国的社会基础和社会风貌。尤其是随着工业化和城镇化的发展,农民工大量进城,乡村的社会结构、社会关系和社会价值观念发生巨大改变,对传统乡村的社会秩序产生冲击,引发诸如农村家庭留守化、离农人口两栖化、土地抛荒化、传统文化断裂、社会道德滑坡等“农村病”。空巢村、老人村、留守儿童村和贫困村已成为当下中国,尤其是西部广大农村不争的客观事实。为了解决这一重大难题,党的十九大报告提出,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,并强调要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。这是我们党在新的历史方位对乡村治理提出的重要要求。在乡村振兴战略时代背景下,“三治合一”乡村治理体系的提出,为我国乡村社会走向“乡风文明”、实现“治理有效”,开辟了新境界,也必将为广大农村“产业兴旺”“生态宜居”“生活富裕”提供坚实支撑。因此,构建乡村社会治理体系,增强乡村社会治理能力,是乡村振兴战略的客观要求,也成为现代国家建构中一项重要的任务。

### (二) 满足人们对美好生活需要的时代诉求

良好的社会治理是人民美好生活的重要组成部分。党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转

化深刻表明我国人民日益增长的美好生活需要日趋多样化、多层次、多方面,不只对衣食住行等物质产品的质量要求更高,对教育、医疗、养老等公共福利保障也提出了更高要求,对蓝天绿水、清新空气、优美环境的要求也越来越强烈,而且对民主、法治、公平、正义、安全等方面的需要也越来越突出。马斯洛的需求层次理论告诉我们,一个国家的多数人的需要层次结构,是和这个国家的发展水平、科技发展水平、文化和受教育的程度直接相关。随着我国经济社会的持续发展,当前和今后一个相当长的时期内,人民群众对美好生活的需要比以往更迫切、更强烈。这就要求我们党要以广大人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,破解乡村社会治理能力不平衡、社会治理机制不协调等问题,构建科学有效的乡村社会治理体系,努力增进乡村人民群众的获得感、幸福感、安全感、参与感。因此,构建乡村社会治理体系是应对社会矛盾变化、创造美好生活、满足人民日益增长的美好生活需要的时代诉求。

### (三) 实现乡村社会治理现代化的必然要求

我国乡村社会经历了一个历史发展演进过程,各个时期的乡村社会的形态、结构都呈现出较大的差异性,乡村社会的治理更是具有明显的差别。不同时期的乡村社会治理受到不同因素的影响,具有不同的治理逻辑。1982年宪法颁布后,我国乡村治理步入“乡政村治”时期。“乡政村治”模式,是一种放权型的“一元二体”治理模式,促进了农村民主政治和社会生产力的发展,是乡村治理模式的巨大进步。但是国家整体性改革开放战略的实施使乡村开始了城镇化的发展进程,乡村社会进入了快速转型期,乡村社会结构、乡村经营体系以及农民价值观念等已经或者正在发生深刻变化,产生了大量的新的

社会问题、社会矛盾、社会需求和社会事务,冲击着传统乡村社会治理模式和治理体系,对乡村社会治理提出了许多新问题、新挑战。我国乡村社会治理何去何从、缓解当前乡村危机的出路何在、能否找到一种更合理的社会治理新体系,促进乡村社会治理现代化,这是一个在理论层面,特别是实践层面的重大现实难题。

## 二、构建乡村社会治理体系面临的现实困境

### (一)管控模式与现代理念错位

改革开放之后,受市场经济影响,农民的生活生产方式、思想价值观念逐步转变,民主法治意识明显增强,利益需求日益多元。当前,群众对政府为民办实事的要求和期望越来越高,要求平等参与发展进程、共享发展成果的意愿也不断增强,希望更多参与乡村公共事务管理与决策的要求日趋强烈。但是在乡村治理实践中,官管民的思想根深蒂固,传统管控式、粗放式思维盛行,治理方式单一、被动,还主要依赖于行政命令和强制力,对日益复杂的社会问题和日益繁重的社会事务进行管理。社会治理方式也呈现较浓的传统色彩,“维稳”诉求大于“维权”诉求,风险控制重于社会建设,导致社会治理的路径依赖本末倒置,与现代理念错位。一是片面强调维稳。把“稳定压倒一切”简单理解为“稳定就是一切”,把群众的利益和感受抛在一边,把群众当作被控制、被约束的对象,而不是积极地从源头上找原因、搞治理。二是片面地强化政府管控。受长期以来自上而下管理体制的影响,村级组织的自治功能发育不够,有的村委会处于瘫痪或半瘫痪的状态,有的村委会自治权则异化为变相的行政管理,工作职能的转变跟不上形势要求。三是片面地强调经济发展。乡村有些地方认为经济增长可以解决一切问题,只要经济上得去,一切都能说过去的意识较强烈,考核指标过于偏重经济发展的“单一性”和“弃农化”,考核评价内容不注重“公共性”的“功利化”。

### (二)单一主体与多元事物冲突

改革开放后,党和政府为了从根本上释放乡村社会的发展能量,尽可能减少对居民生活的干预,重构了国家与乡村社会、国家与农民的关系,形成了“乡政村治”新的治理模式。在很长一段时期,“乡政

村治”模式改变着乡村社会结构、社会关系与社会秩序,促进了农村民主政治和社会生产力的发展,是乡村社会治理的巨大进步。但工业化、城镇化、市场化、信息化和全球化的过程中,乡村出现了大量的新的社会事务,乡村社会治理难度加大,“乡政村治”模式的运行表现出滞后性,存在各种各样的问题,远远不适应当前乡村经济社会的发展,造成了新的治理危机。例如,当前乡村社会矛盾纠纷逐渐多元化、复杂化、激烈化,由以家庭和邻里矛盾为主逐渐转变为涉及征地拆迁、土地承包、项目建设等经济纠纷为主。另外,由于乡村社会关系异质化、干群关系紧张,还出现了群众与政府相关部门、单位间的矛盾纠纷,并且村民选举纠纷、医疗纠纷、环境保护纠纷、道路交通事故纠纷等新型矛盾纠纷不断,甚至存在大量的群体性冲突事件。尤其是随着乡村公共事业的投入不断增加,事关民生的许多公共服务职能延伸到村级组织,乡村治理内涵和外延逐渐扩大,乡村治理能力面临新的挑战。但与此同时,基层政府仍然是乡村基层治理的绝对主体,其他治理主体参与远远不够。基层政府由于自身的成本、效率、专业化程度等方面的原因,资源配置无法实现帕累托最优,不能有效解决多元社会事务,造成单一主体和多元社会事务冲突的尴尬局面。

### (三)僵化体制与开放格局断裂

统计资料显示,2017年年底我国常住人口的城镇化率为58.52%,全国人户分离的人口2.91亿人,其中流动人口2.44亿人。世界城镇化发展经验表明,城镇化率超过50%之后,一个国家的发展就进入转型的关键期。这样的社会转型时期的突出特征在于,市场的开放性、社会的流动性加剧,乡村经济社会发展与外部环境紧紧相连,乡村封闭保守的社会格局被打破,乡村社会由单一、封闭走向多元、开放。但是,不少地区乡村的治理体制仍属于静态僵化体制,这种体制机制导致了乡村开放格局与僵化体制间的摩擦、断裂。在经济发达地区,传统乡村社区逐渐向城市化社区过渡,原本以血缘、地域为纽带的相对封闭的传统村居格局逐步被打破,以村民自治为核心的传统乡村治理结构需要与高度开放的现代社区建设相适应。在传统农区,大量农民外出,人

地分离,导致村民自治的效果不佳。总之,在乡村社会组织碎片化、人口流动超常规化、村落共同体空心化、农村社会“过疏化”、乡村社会价值观念多元化的背景下,传统的乡村社会治理模式面临着前所未有的挑战。这种较为僵硬的治理模式已无从应对当今急速变迁的中国乡村,它所制造的治理问题远比它所能解决的问题多。

#### (四)文化断裂与多元价值冲突

社会学、人类学家费孝通把我国传统乡村社会概括为“乡土社会”,指出乡村是我国传统社会的基础,乡村文化是传统文化的“根”。在传统乡村社会,宗族观念、乡村习俗、村规民约等奠定了共同的文化基础。乡村文化能够为乡村治理提供村规民约、公共规则、道德规范和行为准则,对村民行为提供道德和伦理的约束,从而使乡村社会富有秩序性和规范性,实现邻里互助、家庭和睦。但随着工业化和城镇化的快速推进,农村大量人口外出,农村“留守化”“空巢化”“空心化”日益严重,传统文化生长的土壤出现荒漠化倾向,同时西方的价值观念和市场经济的多元价值观念冲击着乡村传统价值体系,导致乡村的社会价值观念多元化,引发了新的治理危机,致使整个乡村社会基本处于无序甚至失序的状态。这主要表现在两个方面。一是人文环境缺失,社会道德规范急剧下滑。在市场经济浪潮的影响下,自给自足的小农经济模式被打破。在利益追逐过程中,部分村民受金钱价值观的影响,逐渐丢弃了朴素的道德价值观念,造成了农村社会道德碎片化,村民的自私观念、功利心理等逐渐膨胀,人文环境缺失,传统美德受到挑战。二是家庭伦理道德逐渐衰败。家庭是社会的基本细胞,是形成社会关系和社会结构的基础,没有家庭的和谐稳定,就没有国家的和谐稳定。儒学大师梁漱溟认为:“一切的社会组织均以家为中心,所有的人际关系,都从家的关系出发。”当前农村“老人赡养”“婚姻不牢”问题冲击着家庭伦理道德,同时对农村社会关系和社会稳定也产生了严重的影响。过去的乡土社会,赡养老人是每个村民都能够尽到的责任和义务。在市场经济的冲击下,乡村社会孝道堪忧,老人赡养问题已成为乡村社会的突出问题。乡村社会道德的滑坡和家庭伦理的衰

败,使乡村传统价值体系受到冲击,乡村社会关系异质化,社会矛盾纠纷增加。

#### (五)人才队伍与社会发展脱节

构建乡村社会治理体系,离不开专业化、职业化的人才队伍。而当前乡村的现实情况与之极不匹配,体现出缺口大、能力弱、非专业等特点。主要表现在以下几个方面。一是乡村社会治理人才短缺,人才结构不合理、人员老化严重,乡村本土化人才危机比较突出,乡村社会治理主体弱化等。改革开放后,随着工业化、城镇化的快速推进,我国农村人口净流出加剧,这其中包括大量的农村精英。这给乡村治理人才的补给和更新带来困难。同时,城乡二元体制所形成的乡村人才的成长机制,促使乡村精英的流动呈现为“净流出”状态,“正式制度”切断了乡村人才从“城市到农村”的回归通道。而村干部选任制度的“属地化”要求,又导致社会精英无法合法地流向农村。二是人才资源开发和投入不足,对人才队伍建设重视不够,人才作用发挥不充分,各种层次的职业培训和继续教育缺失,应用型人才紧缺,影响乡村社会治理的专业化水平。三是专业社会工作人才、社区治理人才、专业心理服务人才缺乏,导致很多民生工作,如养老、家庭、儿童、社区矫正、心理服务等处于前专业和半专业化状态。如在各地心理服务体系建设中,在县级层面,专业心理服务人才还能保证数量,但到乡(镇)一级,尤其是到村这一级,专业心理服务人才极度缺乏。从总体上看,社会工作人才和社会组织人才与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才队伍相比,还存在较大差距。

### 三、构建乡村社会治理体系的思路和对策

(一)充分把握乡村社会发展的阶段性特征,树立乡村社会治理的新理念

理念创新是社会治理创新的源头,要构建乡村社会治理体系,首要环节就是要进一步解放思想,破除旧思想的束缚,主动掌握“乡村治理”的本质和内涵,认识、接受“乡村治理”思想的精髓,提高乡村社会治理的文化自觉,形成符合社会发展趋势和社会变革要求的统一价值取向,更好地满足乡村广大人民群众的发展需求,更好地提升全体人民的生活质量,更大幅度地增进社会福祉及和谐程度。一是尊

重农民的主体性,树立以人民为中心的治理理念。社会治理是人民群众自己的事情,社会的事情要想办好,必须有全体人民的积极参与和共同建设,使全体人民有更多获得感。因此,在乡村社会治理实践中,将农民群体的主体性权利置于乡村社会治理逻辑中,从农民的主体性需求出发改善当前乡村治理的困境,是确保国家与农民、农民与基层政权之间良性互动的基本前提,也是构建乡村社会治理体系的必要条件。二是树立共建共治共享的治理理念。在乡村社会治理实践中,国家和基层政权组织应改变自上而下的思维逻辑,应当多关注农民需要什么样的治理,他们对治理有什么要求,面对农民的具体困难和需求国家和政府能做什么、该做什么。这种治理逻辑的转变,要求从农民群体最关心、最现实、最迫切需要解决的问题入手,将农民基本的生存权、发展权、就业权和社会福利权置于乡村社会治理的核心,通过国家与社会、基层政权与农民的合作共建共治,最终实现共享的目标。

(二)整合乡村社会治理资源,推进社会治理主体多元化、协同化

要构建乡村治理体系,就要通过全面深化乡村社会治理体制改革,彻底改变长期以来形成的政府作为乡村社会治理唯一主体的思维定式,整合乡村社会治理资源,充分发挥政府、市场和民众在乡村社会治理中的独特优势和特殊作用,实现社会治理主体多元化。一要强化党的组织,加强基层党组织建设。坚持党委在社会治理中处于领导核心地位,充分发挥党组织总揽全局、协调各方的作用。重点加强农村基层党组织建设,选好配强党支部书记,要通过派驻第一书记、驻村工作队和壮大集体经济等措施,解决部分基层党组织“软弱涣散”问题,发挥农村基层党组织在乡村振兴中的战斗堡垒作用和农村党员的先锋模范作用。二要培育基层的自治力量,构建村民自治管理体系。面对乡村公共性衰落、村落空心化、农民个体化、社会组织松散化的困境,应当重视乡村社会中自下而上的内生性自治组织的培育,并通过自治组织的建设,来提升乡村社会的治理能力。在当前,重点是整合现代乡贤和宗族组织,凝聚村民对于乡村社会的认同感和归属感,达到传统

与现代的连接,重构乡村社会伦理,最终实现乡村治理和谐有序进行。三要激活社会组织,发挥社会组织的作用。加大社会组织培育和管理体制改革力度,激发社会组织活力,使社会组织能够成为基层政府的有力帮手。尤其是在乡村基础设施、矛盾纠纷化解、公共服务等方面,发挥社会组织的作用,从而提高公共服务质量,改善民生福利,满足民众多元社会需求。

(三)完善乡村公共服务体系,引导、了解、满足乡村民众社会需求

建立一个和谐有序的乡村社会,需要顺应新时代社会主要矛盾的变化和现实需求,引导、了解、满足乡村民众对美好生活的多元社会需求,加大社会领域的设施、政策、制度供给,不断健全、完善和优化现有的各种机制,完善公共服务体系,补齐乡村公共服务的短板。一是加强舆论宣传,引导乡村群众的多元社会需求。党的十九大报告明确指出我国社会的主要矛盾发生了重要变化,同时强调我国处于并将长期处于社会主义初级阶段这一基本国情没有变,我国作为世界上最大的发展中国家这一国际地位没有变。这就要求舆论宣传要在此基础上引导社会预期,引导民众合理、正常的社会需求,还要引导各地政府根据当前经济社会发展的水平和阶段性特征以及我国国力、各级政府财力,尽力而为又量力而行,逐步解决民生问题。二是加强社会调查研究,了解乡村群众的多元社会需求。马克思认为,人的需要是建立在人类社会实践基础上的,实践不仅生产着满足人需要的物质资料,而且也生产着需要本身。因此,要了解乡村群众的多元社会需求,就必须坚持实践第一的观点,坚持眼睛向下,脚步向下,加强社会调查研究,尊重基层群众实践,了解群众生产生活中面临的突出问题,务必使改革的思路、决策、措施都能更好满足群众诉求。三是加大公共服务供给,满足乡村群众的多元社会需求。这就需要善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。把以人民为中心的发展思想体现在乡村经济社会发展各个环节,做到老百姓关心什么、期盼什么,改革就要抓住什么、推进什么,通过改革给人民群众

带来更多获得感。要加大社会基础设施供给,如教育文化设施、医疗体育设施、救助保障设施、就业创业设施、信息技术设施等;加大社会服务政策供给,如企业、个人或社会组织开办和参与教育、医疗、养老、保险等社会事业的导向、激励和约束政策;要加大社会价值观念供给,以适当引导人民心理预期,更好地保障和改善民生,为社会治理提供必要的价值支撑。

#### (四)健全乡村社会治理机制,优化新时代乡村社会秩序

顺应时代发展的阶段性特点和现实需求,不断完善和优化乡村现有的各种治理机制,是乡村社会治理创新的核心所在。首先,健全乡村法律约束机制。法治是构建乡村治理体系的保证。要加大普法宣传力度,引导广大干部群众自觉守法用法;要强化法律约束,促进基层政府和基层干部依法行政,强化法律约束。其次,健全乡村道德约束机制。乡村是人情社会、熟人社会,而人情与道德、习俗等相连,善加利用引导便可形成与法治相辅相成的德治。要培育和践行社会主义核心价值观,并把社会主义核心价值观写入村规民约,形成新的社会道德标准;要推动乡村文化振兴,深入挖掘优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范,弘扬主旋律和社会正气,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,改善农民精神风貌,提高乡村社会文明程度,焕发乡村文明新气象;要坚持正确的价值取向和舆论导向,开展各种模范的评选活动,用榜样的力量带动村民奋发向上,增强社会的价值认同和凝聚力,推动形成向善向上的社会风尚。再次,加强预防和化解社会矛盾机制建设,化解乡村内部矛盾。当前,我国乡村改革发展过程中仍然存在大量不和谐因素,社会矛盾和问题交织叠加。大量社会矛盾和问题属于人民内部矛盾,要从维护群众合法权益的角度,构建有序有效预防和化解社会矛盾机制,从源头上防范和化解社会矛盾。

#### (五)完善乡村人才政策体系,统筹乡村人才队伍建设

人才资源是第一资源,人才资本是最重要的资本,要构建乡村社会治理新体系,迫切需要强有力的人才支持。乡村人才的稳定性、工作的积极性、结构的合理性,对构建乡村社会治理体系有着决定性影响。一是坚持党管人才原则,实施人才强基战略。人才工作是一项系统工程,各级党委要高度重视,从乡村发展全局着眼,解放思想、密切配合,特别是职能部门要结合实际,研究制定如何加强党管人才工作的实施意见,加强顶层设计,健全党管人才工作领导体制机制,进一步形成党委统一领导、组织部门牵头抓总、有关部门各司其职、社会力量积极参与的人才工作新格局,加大对乡村人才工作的支持力度,形成推动人才工作的强大合力。二是完善人才制度,打造乡村人才积聚高地。要明确乡村、艰苦地区和岗位人才对促进乡村和艰苦地区发展的基础性和战略性作用,大力提高乡村、艰苦地区和岗位的人才聚集能力。三是建立健全教育培训体系,对乡村人才进行分类培训,对党政机关、城乡社区、社会服务领域相关人员开展相关知识培训,对各领域实际从事社会服务、管理与督导工作的人员开展能力培训。四是发挥好社会工作专业人才作用。加强政府对社工队伍和社工机构建设的政策扶持力度,推动社会工作专业在社区建设中的制度性嵌入。发挥政府的政策导向作用,制定总体的发展规划,提供相应的政策及资金,从宏观上保障社工机构发展的外部环境,提高社工待遇,按需设岗,以岗定薪,引导优秀人才向乡村服务领域流动,促使社会工作专业人才扎根基层,安心一线工作,服务困难群众,参与乡村社会治理。

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《学习论坛》2018年第12期)