

新时代乡村治理视角下的农村基层组织功能提升

谢 元

(南京大学社会学院,江苏南京 210023)

摘 要:农村基层组织不仅是农民个体融入农村社会治理过程最重要的平台,也是其参与国家事务的微观组织载体。新时代背景下,乡村治理所面临的挑战意味着仅依赖政府垄断和强制特性进行的公共管理模式必须向依靠多元利益主体“共建共治共享”的公共治理模式转变。当前,作为农村公共治理重要载体的农村基层组织存在着较为明显的功能发挥不够、不当的情况。为此,农村社会建设必须更加突出基层党组织的领导核心地位,其他基层组织的合力作用,积极用好乡村外部力量的协同功能,借助于现代网络化技术手段提升治理能力,为农村基层组织功能充分发挥提供政治、体制及技术的支撑。

关键词:新时代;乡村治理;农村基层组织;功能

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)03-0038-05

以习近平同志为核心的党中央依据新时代中国特色社会主义建设时期的社会主要矛盾,确定了我国经济社会发展七大战略举措。其中,“乡村振兴战略”的提出及实施意味着我国将进入解决城乡不均衡发展这一长期问题的关键期。有效的治理是乡村振兴的必然要求,也是农村现代化的基本内容。习近平总书记在十九大报告中阐述乡村振兴战略时,明确指出:“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”治理所解决的核心任务是协调个人和社会的关系,把个体有序地组织到集体生活中。就乡村治理而言,承担这一任务的无疑是农村基层组织。农村基层组织不仅是农民个体融入农村社会治理最重要的平台,也是其参与国家事务的微观组织载体,作为国家与农民关系的一个主要连接点,其建设的成败直接决定了我国现代化进程的顺利与否^[1]。中国特色社会主义建设进入了新时代,对农村基层组织的作用发挥及自身建设提出了新的要求,如何更好地发挥其治理功能,对乡村振兴具有深远意义。

一、新时代乡村治理的新挑战及新要求

伴随着经济社会体制的变革,我国乡村建设的社会环境及治理的主要任务也不断呈现出阶段性的

时代特征,从而使我国乡村治理表现出不同的特点。从 1949 年新中国建立到新时代中国特色社会主义建设时期,我国的乡村建设大体可以划分为以下 3 个阶段。

一是改革开放前的“政社合一”阶段。新中国成立后,为了铲除封建社会留下的各种落后势力,建构新的乡村社会结构,满足经济社会发展的需要,国家对农村传统社会进行了彻底改造,逐渐形成了“三级所有、队为基础”的人民公社制度,掌握了农村生产生活的一切资源。但是,“从人民公社降生的第一天起,公社与农民、公社与村落之间就存在着巨大的张力”^[2]。国家在完成对农村高度控制,从而为社会主义建设提供必要的资源集聚条件的同时,也导致农村社会的活力缺乏,个人乃至农村基层组织的创造力不够,从而使农村社会治理落入过度政治化和僵化的境地。

二是改革开放到党的十八大的“乡政村治”阶段。为了释放农村社会发展的活力,发挥农村自身的治理作用,简政放权成为乡村建设的主题。在简政放权中,国家渐渐退出权力全面渗透的局面,重建乡镇政权,推进政社分开,实施村民自治制度。乡政以国家强制力为后盾,村治以村规民约、村民意愿为后盾,将国家的集权性和农民、农村的民主性有机结

收稿日期:2018-02-10
作者简介:谢元(1975—),男,江苏连云港人,博士研究生,从事乡村治理研究。

合,对农村进行管理^[3]。然而国家对乡村发展的投入不足,包括农村基础设施、村干部待遇、资金扶持等,以及乡镇政府与村委会的职责边界模糊、村党支部与村委会关系不协调、法治建设落后、对村干部的监督乏力等问题较为突出。

三是党的十八大以来“多元共治”阶段。多年的改革和发展,导致农村的人口结构、阶层结构、产业结构均发生了较大变化,利益越来越多元,矛盾越来越复杂。“乡政村治”低水平的管理已不能满足乡村建设的需要,客观上要求要由管理向治理转变。党的十九大提出“要打造共建共治共享的社会治理格局”“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,为我国的乡村社会治理指明了方向。乡村治理作为社会治理的重要组成部分,也应顺应时代的发展要求,将治理的重点放在更多地考虑人的因素以及如何提供更优质的公共服务,改变各治理主体错位、缺位、弱化的状况,以此让乡村治理的各相关利益主体共同建设、共同治理、共同享有发展的成果。

具体而言,新时代的乡村治理面临如下几方面的挑战:一是新型城镇化的纵深推进,使得乡村社会由熟人社会向半熟人社会转变,传统的乡村秩序遭到破坏,乡村的人口、产业、基础设施等不同程度地出现“空心化”现象,传统的乡村社会渐渐瓦解,“乡政村治”管理模式难以适应时代发展的要求,出现较大的滞后性^[4];二是农村社会的多元化、多样化和结构性变迁,使乡村组织体系难以应对高度复杂、充满矛盾的局面,在资源整合、共同治理、成果共享方面还有很大差距;三是乡村振兴战略提出了由“农业现代化”到“农业农村现代化”“城乡一体化”到“城乡融合”等一系列政策目标的转变,要使农业农村现代化跟上国家现代化步伐^[5],体现出对乡村发展更高的目标,必然对乡村治理提出了新的挑战。

总而言之,上述挑战意味着仅依赖政府公共管理的垄断和强制特性进行管理必须向依靠多元利益主体“共建共治共享”的治理模式转变,新时代乡村治理必须满足如下几方面的新要求:一是治理主体的多元化,政府不再是单一主体,还包括基层党组织、自治组织、社会组织,以及村民、体制外精英、村庄外部力量等相关利益主体;二是治理维度的扁平化,以往自上而下的治理维度转为治理网络中各行动者水平化的治理维度;三是治理过程的复杂化,各利益相关主体的需求较复杂,权责边界较为模糊,治理行为需要不断互动,寻求最佳平衡;四是治理主体的合作化,治理中的各主体已经不具备单独完成行动的能力,需要彼此依赖、互相合作;五是治理体系

的系统化,由以往过多强调自治向自治、法治、德治相结合转变,更多体现系统思维、法治思维、精准思维的理念,最终要实现乡村善治。

二、新时代乡村治理中基层组织功能发挥存在的主要问题

目前,多数学者倾向于把农村基层组织界定为基层党组织或基层自治组织。但是,也有一些学者在较为广义意义上理解,由此展开了农村基层组织功能的系统研究。王文峰等认为农村基层组织可分为政治组织、经济组织和社会服务性组织^[6];卢福营认为农村基层组织由村级组织、村级配套组织和超村落的民间组织构成^[7];贺雪峰认为农村基层组织可分为乡镇、村组干部和村民中的党员、积极分子3个层次等^[1]。基于社会治理主体多元化的视阈,笔者认为农村基层组织的界定应采用较为宽泛的标准。具体来说,可以包括以下4类:第一类是党群组织,主要包括以村党支部为核心的基层党组织与共青团、妇联、民兵连等群团组织;第二类是村民自治组织,主要包括村委会、村民小组、村民议事会、监事会等;第三类是经济组织,主要包括农业专业合作社等从事农业生产经营方面的自愿联合、互助性组织;第四类是社会组织,主要包括民办非企业组织以及可采取政府购买服务的公益类、服务类、救助类、维权类等功能性社会组织。

农村基层组织是乡村治理体系中的重要节点,乡村治理的中坚力量,既是国家对于农村的中间和具体承担者,又是农民自我治理和发展的组织者,承担着引导、组织、管理、协调、服务等多方面的功能。农村基层组织功能的发挥程度直接影响乡村治理的成效。面对新时代乡村治理出现的新挑战及提出的新要求,农村基层组织还不能有效应对和适应,存在着较为明显的功能发挥不够、不当的情况,这是当前我国乡村社会治理诸多弊病产生的重要原因。

1. 政策下达与群众诉求回应不畅

农村基层组织,尤其是基层党委和村委会等政治性组织,作为乡村治理体系中的一个重要节点,扮演着承上启下的关键角色,既能将国家的路线方针政策传递到群众,又能及时回应群众的诉求,把相关信息收集反馈,并争取最大限度地解决。

然而,在实践过程中,这方面的功能发挥还有很多欠缺之处。一是政策有效传递不到位。农村基层组织不能有效地把国家的路线方针政策传递到群众主要基于两方面的原因:政策内涵理解不到位和基于自身利益的选择性、自我解释性传达。在信息化条件下,这一问题容易诱发群众的不信任,严重的甚

至出现了“塔西佗陷阱”。厦门大学胡荣教授指出：“农村居民对中央政府的信任度要远高于基层”^[8]，这从另一个侧面反映了农村基层组织公信力不高的状况。二是群众诉求回应不及时，社会利益诉求收集、整合及传达能力有待于进一步提升。一些农村基层组织对群众疾苦漠不关心，对群众诉求不敏感，无法承担社会信息收集神经末梢的责任。对于社会矛盾，遵循“不出事”的治理逻辑，采取消极和不作为的态度^[9]，致使群众的诉求得不到及时回应与解决，甚至对由诉求引发的冲突捂盖子，冲突激化到一定程度就会引发一些群体性事件。

2. 乡村经济发展引领能力不足

经济繁荣是农村社会发展的基本条件，从党的十六届五中全会对新农村建设提出的“生产发展”要求到新时代对乡村振兴战略提出的“产业兴旺”要求来看，无不表明了经济发展在乡村建设中的重大意义和分量。无论是基层党委、村民委员会等政治性社会组织，还是农业专业合作社等经济性组织和社会性组织，都必须把发展作为农村工作的第一要务，只不过作用于经济社会发展的方式和任务不同而已。

新时代背景下，农村经济发展提出了很多产业方面的新要求，农村基层组织还不能很好地顺应这些要求，承担起引领村级经济发展的历史重任。一是把握产业发展方向能力不足。当前，传统的“村村点火、户户冒烟”“先污染、后治理”的农村产业发展方式难以为继，基层组织需要紧跟时代步伐，依据城乡居民消费需求的新变化，在城乡融合的视野下，引导农村资源逐渐向乡村旅游、高效设施农业、文化创意等新兴产业聚集，促进农村一、二、三产业融合发展，全面提升农村产业发展质量。二是乡村就业创业支持能力不足。城市化进程加快使得城乡关系由原来的往城市单向流动向城乡之间互动转变。近年来的中央一号文件可以看出，国家对乡村的发展越来越重视，国家的战略目标和战略任务正在由城市转向乡村，乡村的发展机会将越来越多，外来创业、返乡创业、就业的人将日渐增多。然而乡村现有的环境，无论是基础设施等硬环境，还是体制机制等软环境均难以支撑。三是引领产业创新发展能力不足。部分基层组织运用现代化的网络信息技术不足，系统思维意识不强，导致农民合作经济组织与涉农服务组织（企业）的合作、联合等效用尚未发挥应有的效用，农民的资产、资源与金融结合不紧，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系还有很长的路要走。四是统筹协调外来资源能力不足。随着乡村振兴战略的实施，越来越多的外部资源流入乡

村，然而农村基层组织不能有效统筹协调外来资源，以至于资源利用率不高，甚至一些资源被少数群体垄断。

3. 村民自治中出现的新问题应对不力

村民自治是农村基层社会治理方式的重大创新，从中央推行村民自治制度的初衷是在广大农村实行自治和民主^[10]来看，今天的民主选举、民主决策、民主管理、民主协商和民主监督确实取得了长足发展，村民自治的框架体系和重要形式已经基本确定，这些为乡村治理提供制度性基础。

然而，农村基层组织对村民自治中出现的各种新情况、新问题不能有效应对，影响了其功能的有效发挥。一是权责定位不清。《村民委员会组织法》规定乡镇政府与自治组织是指导与被指导关系，并不是上下级关系。但是，农村基层组织更多地把自己看成是乡镇政权机构的附属机构，对自己的身份及本应该承担的自治功能定位不准、认识模糊，从而承担了大量的乡镇政府工作，比如招商引资、信访维稳、环境整治等，负担越来越重，村级治理行政化越来越明显。长此以往自治功能就会淡化，村庄将陷入“内卷化”困境^[11]。二是自治空间不经济。当前诸多村庄出现了村民集中居住和村庄合并的现象，客观上表现为人口较多、村庄规模较大。然而，人口的增加，使得原来以本村集体经济组织成员为主的村民自治难以调和更多人的口味；村庄规模的扩大，使得村委会管辖半径增大，农村的资产、资金、资源的权属关系复杂，内部矛盾的协调难度加大，基础设施和公共服务的供给难以达成统一意愿，自然村之间不平衡不充分发展的问题较为突出。三是对自治组织监督约束不足。自治组织应该维护村民的利益，是村民的“当家人”，然而现有对自治组织的监督约束机制不完善，或没有发挥应有的作用，在村级管理事务越来越多的情况下，自治组织往往会被权力和利益所俘获，成为村庄赢利型“经纪人”^[12]，侵占集体利益的现象时有发生，群众身边的腐败问题影响恶劣。

4. 公共精神塑造能力不强

作为一种社会良性黏合的社会资本，公共精神是协调个人利益与集体利益的协调机制^[13]，是构建乡村公共秩序的一种价值观念，对于乡村公共事务处理、公共产品的供给等社会治理有着十分重要的作用。

在乡村快速转型的过程中，守望相助的乡村共同体意识渐渐逝去^[14]。但是，农村基层组织自身存在的定位不准确和运行不规范等问题，导致其吸引村民参与公共事务以及在公共实践中培育公共精神

的能力有限。部分农村出现传统习惯和现代精神衔接的空档,这是导致网络、信任、公共交往规范等社会资本方面匮乏的重要原因。一方面,社会关联重塑困难,村庄的社会关联主要指村民在应对事件时能调用村庄内部关系的能力^[15]。随着社会多元化的发展,外来的资源要素不断流入村庄,对村庄的内生秩序影响较大,传统的道德、信用、人情、面子以及村规民约的约束作用明显下降,以往村民之间的社会关系逐步解体,村民对村庄的认同感渐渐降低,社会关联也随之减弱,村民的原子化现象愈发凸显,村庄陷入无序状态风险增加。另一方面,有效动员群众参与公共事务和社会治理的难度大增。集体主义观念在市场经济的冲击下被淡化,以往村民之间的互助关系容易被利益关系逐渐取代,对公共事务大多持有冷漠心理,即使基于利益相关性而参与公共事务,权利意图也明显超过责任义务意识,从而致使乡村社会治理出现了较为严重的公共空间萎缩、公共事务难以组织开展的病症。

三、新时代农村基层组织社会治理功能提升的新探索

农村基层组织是乡村振兴战略实现的关键力量,肩负着重构乡村社会秩序、统筹协调外来流入资源、组织村民良性参与社会治理,带领农村居民幸福生活等重要使命。农村社会建设必须更加突出基层党组织的领导核心,其他基层组织的合力作用,积极用好乡村外部力量的协同功能,借助于现代网络化技术手段提升治理能力,为农村基层组织功能充分发挥提供政治、体制及技术的支撑。

1. 强化基层党组织领导核心作用

在农村各个基层组织中,必须有而且只有基层党组织具有这样的责任和能力:通过领导、执政、沟通、协商等方式,将各个基层组织转化成乡村治理的同行者,形成治理合力,提升治理整体成效。党的十九大对基层党组织功能赋予了新要求,提出了“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础”“强化党的领导和基层社会治理功能”“以提升组织力为重点,突出政治功能”等重要主张,目的在于强化党的基层组织建设,突出其领导核心作用。就乡村治理功能提升而言,基层党组织建设应当从以下3个方面着力:一是强化农村基层党组织对各类组织的政治领导,推动党的组织有效嵌入其他组织,提升覆盖面,健全农村重大事项、重要工作、重要问题由党组织领导下讨论决定的机制,确保乡村治理的方向不偏离。二是提升基层党组织的动员能力。健全党组织领导

下的群众自治、基层民主协商、社会参与、民意收集等机制,并通过党员干部的先锋模范作用影响和带领群众,扩大群众的有效参与面,培养群众的公共精神,增强他们对乡村的认同感、责任感和归属感。三是强化基层党组织的服务理念。通过群众路线实践活动的制度化、标准化建设,提升基层党组织精准把握群众的需求,用好各类政策和资源,维护群众切身利益的能力;健全为民服务体系,制定基本公共服务功能配置标准,整合公共服务类别和优化行政审批职能,打造集政务服务、商业服务、文化服务于一体的为民服务中心,建立民生“微实事”机制,为群众办事提供便利,重点解决群众身边的小事、急事、难事。

2. 发挥其他基层组织的合力作用

治理的核心理念是通过多种群体的多元互动达到稳态结构^[16]。新时代乡村治理格局的形成,既离不开基层党组织领导核心作用的发挥,也离不开其他基层组织的功能配合和支持。一是提升自治组织效能。要理顺自治组织与上级政府的权力关系,通过明确自治组织主要职责事项和协助上级政府事项的两份清单,厘清各自权责范围,防止行政功能对自治功能的侵蚀。此外,要优化自治单元,尊重自治规律,将自治的重心下移,既考虑节约成本,更注重治理秩序的需求^[17],合理划分以村民小组或自然村为基本的自治单元。二是激发社会组织活力。中央提出要创新社会体制,为社会组织活力的激发提供了空间^[18]。在制度安排、资源供给、政策导向等方面加大对农村社会组织的支持和规范力度:培育运作规范、公信力强、服务优质、专业化水平高的农村社会组织;拓展社会组织在生态保护、公益慈善、纠纷调解、文体娱乐、涉农生产技术服务等类别上的服务项目,通过精准收集村民需求、统筹设计服务项目、引导专业团队与大力发展志愿者参与;建立农村社会组织承接政府购买服务的激励和约束机制。三是发挥经济组织的产业发展作用。尊重经济组织依法独立进行经济活动的权利,注重用市场经济思维,为经济组织把准产业发展方向,引导经济组织将农村经济工作的重心由增加集体收入向带动群众致富转变,通过培育新型农业经营主体和扶持小农户、强化农业品牌建设,促进乡村经济系统化提升。

3. 发挥乡村外部力量协同作用

乡村社会是一个开放的场域,受内生动力和外部力量的共同影响。内生动力主要是农村基层组织,外部力量涉及面较广,比如社团、游客、外来人口、返乡者、本籍在外人员等,这些外部力量介入既是乡村社会治理复杂化的原因,也是乡村治理的主

体和重要力量。农村基层组织必须敢于担责,不断创新,从而赢得外部社会对村庄的认同,才能更好地发挥其协同作用。在乡村旅游日渐兴起、越来越多的返乡人员愿意参与乡村治理、乡村需要新产业、新业态的背景下,相关农村组织可通过打造迎合大众口味的旅游产品,吸引游客,提升村庄的影响力;也可通过完善乡村融入、激励、土地利用等相关制度和弘扬传统文化,营造尊重乡贤的氛围,从而让更多乡贤投身到乡村治理中;还可以通过完善基础设施,重塑乡村生产和生活方式,为外来投资者提供良好的投资创业土壤,从而让其找到外界与村庄的结合点,更好地发挥作用。

4. 运用现代网络化技术

新时代是网络化时代,网络正以前所未有的力量影响着社会发展和治理方式,农村社会当然不能避免,导致其治理方式必须由网格化管理向网络化治理转变^[19],更好地促进自治、法治、德治相统一。农村基层组织必须顺应这一时代发展要求,运用好现代网络化技术创新乡村治理。一是通过网络化平台建设,让群众更便捷地参与到乡村治理过程中,更好地了解和监督村内自治和管理的情况,维护群众在乡村治理中的主体地位。二是通过拓展网络服务功能,将各类涉农、强农和惠农政策信息以及便民服务事项集成到一体化网络平台,让信息数据代替群众跑腿,切实解决群众以往在村内办事不便的问题,向“办事不出村”的方向努力。三是通过互联网、自媒体等媒介,拓展村民接受法制宣传的渠道,以生动、具体的实例引导村民学法用法,用好法治思维维护自身的权益;将社会主义核心价值观教育与崇尚社会道德风尚、养成健康文明的生活习惯、传承良好的家风家训家规有机结合,形成立体化、全方位的宣传、示范效应。四是通过强化网络道德建设,以社会主义公共道德体系为指引,注重网络法律制度建设,着力提升网民的道德自律和他律能力,维持良好的社会舆论生态,以网络的共治共建共享营造现代乡村治理的和谐氛围。

根据乡村振兴战略 20 字总要求,治理有效是乡村振兴的基础,夯实基层基础是实现有效治理的关键。因此,必须在党的领导下,紧扣社会主要矛盾,充分发挥农村基层组织功能,特别是要依靠基层党组织来组织和动员其他基层组织以及社会力量,打破集体行动的困境,通过从群众关切的角度不断优化制度供给,并运用好现代技术,让党和国家的方针政策更好地满足人民美好生活的需要,从而让乡村社会既充满活力,又和谐有序,为新时代国家治理现

代化提供重要支撑并丰富其理论思想体系。

参考文献:

[1] 贺雪峰. 论农村基层组织的结构与功能[J]. 天津行政学院学报,2010(6):45-61.

[2] 张乐天. 告别理想:人民公社制度研究[M]. 上海:上海人民出版社,2005:315.

[3] 张厚安. 中国农村基层政权[M]. 成都:四川人民出版社,1992:97.

[4] 李增元. 新型城镇化背景下农村社区治理改革的动力机制——基于农业型地区和非农化地区的比较分析[J]. 云南行政学院学报,2017(4):96-102.

[5] 叶兴庆. 新时代中国乡村振兴战略论纲[J]. 改革,2018(1):65-73.

[6] 王文峰,郭纹廷. 农村基层组织发展的经济学分析[J]. 经济问题探索,2013(8):37-42.

[7] 卢福营. 村民自治背景下的基层组织重构与创新——以改革以来的浙江省为例[J]. 社会科学,2010(2):47-53.

[8] 胡荣,池上新. 社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任[J]. 中共天津市委党校学报,2016(2):62-75.

[9] 谢正富,赵守飞. 弹簧模型:基层治理行动逻辑的一种分析框架[J]. 求实,2015(2):71-81.

[10] 戴玉琴. 村民自治四大发展瓶颈的理论反思[J]. 湖北社会科学,2015(3):19-24.

[11] 李祖佩. 乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J]. 中国农村观察,2017(6):116-129.

[12] 胡业方. 村干部“名”与“实”的历史性嬗变——基于浙江赵村的实地调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):99-105.

[13] MANSBRIDGE, JANE. Public spirit in political systems, values and public policy [M]. Washington, D. C. : Brookings Institution,1994:147.

[14] ROBERT EZRA PARK. Human communities:the city and human ecology [M]. New York. : The Free Press, 1957: 95.

[15] 贺雪峰,全志辉. 论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]. 中国社会科学,2002(3):124-134.

[16] 温铁军. 生态文明与比较视野下的乡村振兴战略[J]. 上海大学学报(社会科学版),2018(1):1-10.

[17] 邓大才,张利明. 多单位治理:基层治理单元的演化与创设逻辑——以中国农村基层治理单元演化为研究对象[J]. 学习与探索,2017(5):65-75.

[18] 倪咸林. 十八大以来的社会组织治理:政策演化与内在逻辑[J]. 当代世界与社会主义,2017(5):177-182.

[19] 吴理财. 从网格化管理转向网络化治理 农村基层治理的“在村模式”[J]. 国家治理,2015(1):32-37.

(责任编辑:吴 玲)