

新时代十年我国加强乡村治理的基本经验和重要启示

何得桂

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

提 要: 加强乡村治理是中国共产党始终坚持人民立场的重要体现,也是国家推进农业农村现代化的展现。新时代十年的乡村治理致力于保持基层稳定以及促进农业农村现代化。它突出以统合治理健全“一核多元”乡村治理体系,强化以系统思维推进“三治”融合发展,注重以改革创新推动末梢治理转型,重视以农民为主体促进乡村治理有效实现,从而筑牢基层基础。创新和完善我国乡村治理,要坚持党对“三农”工作的全面领导,更加注重横向协同、纵向赋能与条抓块统;彰显并践行“共谋共建共管共评共享”,突出积极治理、系统治理与共同缔造的结合;通过引领型协同治理来驱动新时代乡村善治,实现基层社会的安定有序且充满活力,进而更好地建设农业强国,促进中国式现代化的纵深发展。

关 键 词: 乡村治理;治理有效;基层基础;共同缔造;积极治理;系统治理

中图分类号: F323;D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2023)05-0054-08

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.20230927.001

一、顺势而为、筑牢基层:加强乡村治理是新时代国家治理的重要议题

基础不牢,地动山摇。“现代性产生稳定,但现代化却会引起不稳定。”^[1]中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化。保持社会长期稳定是它的一个显著特征。习近平总书记2019年3月8日在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时强调,“要夯实农村治理这个根基”^[2]。乡村治理既是国家治理的基石,又是乡村全面振兴的基础。党的十八大以来,我国大力改革、创新乡村治理,更加注重把马克思主义同中国国情相结合,坚持中国共产党对“三农”工作的全面领导,推动乡村治理机制与路径优化;全力推动社会、市场、农民等多元主体协同参与,健全法治、自治、德治相结合的乡村治理体系^[3],乡村善治能力不断提升。

加强乡村治理与我国推进国家治理现代化的政治逻辑一脉相承、理论逻辑相互支撑、实践逻辑深度耦合。“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传承、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”^[4]新

时代创新和完善乡村治理主要依靠党建引领功能和行政积极推动,也基于马克思主义中国化时代化的理论品质。从政治逻辑看,加强乡村治理是中国共产党始终坚持以人民为中心根本立场的体现。新时代乡村组织治理体系演进有赖于国家顶层制度设计的完善和更有力的执行。党的十八届三中全会作出“全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化”的重要论断,作为国家治理根基的乡村治理也要积极迈向现代化。党的十八届五中全会提出“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”“完善城乡社会治理体制”。党的十九大报告作出实施乡村振兴战略重大决策,“治理有效”是总要求之一。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出,“提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。党的十九届四中全会要求“加强和创新社会治理,推动社会治理和服务重心向基层下移”。2022年6月,习近平总书记在湖北省武汉市考察时强调,把更多资源下沉到社区,筑牢城乡基层治理基础。党

的二十大报告要求,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。基于顶层设计和政治势能,加强和创新乡村治理被赋予更高要求、更多期待。这也为学术界积极构建更加务实管用的乡村治理机制提供了科学指南。

从理论逻辑看,新时代十年加强和创新乡村治理基于“保持基层稳定”和“促进农村发展”^[5]双重目的而展开。习近平总书记2021年2月4日在贵州省贵阳市观山湖区金元社区考察时指出,“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”^[6]。既有研究主要从如下几个方面展开探讨:其一,“横向到边”的乡村治理向度注重政府主导和社会自治。有的学者从政党中央主义、“国家-社会”或“政党-国家”的权利结构关系出发,提出“政党下乡”“使命型政党”“团结性吸纳”^[7],以便应对乡村治理力量有限、治理资源内卷化和公共服务缺位问题。其二,从新公共管理和善治理论出发,有的学者倡导“整体性治理”“引领型治理”“运动式治理”“属性治理”^[8],从而解决我国乡村治理组织力不够强、整体性治理不够、制度化不足问题。其三,重视治理模式及其效能转化。有的学者致力于将实践经验升华为理论指导。例如,基于“主体性-二元性”分析框架,提出“陪伴式治理”,以强化和提升乡村治理^[9];与此同时,有学者主张“接点治理”,强调重塑治理接点,从而推动接点再造,保持国家与社会的良好互动^[10]。制度优势能否转化为治理效能关乎乡村治理现代化,推动基层社会治理共同体构建是制度优势转化为治理效能的有力体现^[11]。既有研究具有重要价值,但是在中国式现代化进程中仍需对乡村治理改革、创新展开学理化、类型化分析,积极提炼治理范式,助力乡村善治能力的提升。

从实践逻辑看,新时代乡村治理持续加强并取得伟大变革。“基层既是产生利益冲突和社会矛盾的‘源头’,也是协调利益关系和疏导社会矛盾的‘茬口’。”^[12]新时代乡村治理创新从我国基层社会治理实践获得“治道”,主要表现为人民具体化、目标责任制、办事简约化、对象精准化、重心下移化、方式集成化和链条节点化^[13]。2019—2022年,中央农办、农业农村部先后推介四批乡村治理典型案例^①,充分展现各地关于加强基层党建、深

化村民自治、创新治理机制、建设乡风文明等方面的有益探索。从党的领导角度看,有的地方通过“支部联建、资源联享、产业联盟”^[14],构建协同化、融合式党建共同体,彰显党建势能作用,进而推动乡村高质量发展。贵州湄潭开创“寨管家”治理模式,让群众做当家人、享受便捷式服务,提升乡村治理效能。与此同时,邻里相助、公正诚信、孝悌仁爱等道德风尚正日益浓厚,村民的满足感和幸福感得到极大提高^[15]。从基层民主发展角度看,党组织领导下的基层群众自治制度更加成熟更加定型,基层民主渠道不断拓展,人民当家作主地位充分体现。乡村治理在我国全过程人民民主发展进程中发挥了独特的重要作用。广东、湖北、四川等地建立“行政村-村民小组-基地”自治单元体系以及“村委会-二团一队N会”自治组织结构,推动乡村民主协商、民主管理及民主决策,促进村民自治和乡村治理。通过推行“两说一商”^②加强乡村末梢治理。面对新时代的要求,全国积极推动乡村治理重心下沉,促进中国共产党与社会治理之间的良性互动,生动展现“中国之治”,对于共同缔造中国式乡村善治之路具有重要借鉴意义。

二、赋权增能、善治导向:新时代十年以来创新乡村治理的基本经验

乡村治理效能关系党执政根基的巩固与拓展,关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现程度。新时代十年我国的乡村治理取得历史性成就。总结和研究党的十八大以来我国加强乡村治理的基本经验,立足当下和面向未来相结合,能够更好地促进农业农村现代化和提升基层善治能力。

(一)以统合治理健全“一核多元”乡村治理体系,增强乡村治理力量

新时代以来,我国乡村治理在实现治理主体多元化、治理方式集成化以及高效能治理方面涌现不少创新性探索。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。中国共产党的领导是当代中国的最大国情^[16]。“一核多元”的乡村组织治理体系符合新时代乡村治理组织演进逻辑。它是乡村治理体系对治理结构“碎片化”、内部关系“紊乱化”以及功能“梗阻化”困境的有效回应。“一核”即党组织。在众多治理主体中,党组织发挥统领作用,政府主要负责政策执行。“多元”是现代化乡村治理的重

要支撑,主要包括社会组织、经济组织、自治组织、企业、公众等。基层党组织是领导乡村治理、乡村建设和乡村发展的主心骨。社会组织、市场企业、公众等多元主体在新时代乡村治理中的角色与地位有所不同。自治组织是乡村治理的重要基石,经济组织、社会组织是新时代乡村治理的参与者。当代中国基层的统合治理以党组织的领导权威为基础,它依托党政体制的组织架构,整合协调“条条”与“块块”之间的关系^[17]。“一核多元”激发出乡村组织体系的治理力量。与此同时,网格化治理日益成为推动乡村治理和强化组织力量的有效实现方式。它通过充分调动各方资源和力量推动条块互动和力量下沉,将相应的治理技术和治理工具应用于基层社会场域,进而提升乡村治理效能。

习近平总书记深刻地指出:“目前,我国农村社会处于深刻变化和调整时期,出现了很多新情况新问题,虽然错综复杂,但归结起来就是一个‘散’字。”^[18]办好当代中国的事情,关键在中国共产党。“一核多元”乡村治理体系以及它衍生的网格化治理工程夯实了基层党组织的领导作用,实现了不同主体之间的协同治理和有机互动,进而推动人人有责、人人尽责、人人享有的乡村治理共同体构建与发展。

(二)以系统思维推进“三治”融合发展,提升乡村善治能力

新型城镇化和工业化的发展,导致乡村社会结构深刻变化,进而使乡村治理面临乡村空心化、治理主体缺失的问题。习近平总书记2018年4月26日在武汉市青和居社区考察时指出,“社区是基层基础,只有基础坚固,国家大厦才能稳固”^[19]。浙江桐乡2013年探索推行乡村自治、德治和法治(以下简称“三治”)融合;2014年此经验在浙江全面推广;它随着2017年《中共中央 国务院关于全面加强和完善城乡社区治理的意见》的出台而走向全国。党的十九大报告提出,“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治的乡村治理体系”^[20]。“三治”融合是健全乡村治理体系、提高乡村社会治理能力的一种新型治理范式,也是对乡村转型所面临治理困境作出的积极有效回应。自治为基、法治为本、德治为先,它们共同作用于乡村治理。基于“重法弱德式善治”“弱法重德式善治”“强自治

式善治”^[21]三种组合方式,各地可因地制宜地选择乡村治理体系。法治和德治基于新民风建设、共同缔造等将主体性和责任感赋予个体,共同促进民众对公共事务广泛而深度地参与。德治以道德的社会属性和精神属性催生个体对组织的责任感,从而激发他们参与公共事务的自觉性与积极性。法治观念的普及增强个体行为的主体性与规范性,充分激发民众通过自治和德治实践追求合理权利的动力。强调参与式治理和福利激励的“三治”融合,围绕深化村民自治和强化民主激励,构建积极参与、受益机会平等的乡村治理积分制,同时,将积分制治理与乡村产业发展、人居环境整治、平安乡村创建以及文明乡风建设等相结合,从而激发农民参与的积极性、主动性和创造性,更好地构建基层治理共同体,提高乡村治理水平。实践证明,自治、法治和德治互为补充、相互促进,“三治”融合是新时代我国乡村治理的有效实现方式。“三治”融合既是加强和创新乡村治理、提升村民素质的重要途径,又是促进乡村有序、充满活力以及乡村善治的有力保障。

(三)以改革创新推动末梢治理转型,构建和谐有序且充满活力的乡村

乡村是国家治理体系的神经末梢,也是国家政权建设的重要单元。早在2006年,时任中国共产党浙江省委员会书记的习近平同志在《求是》发表的文章就已经指出,“打牢基层基础,既是构建和谐社会的重要内容,也是有序推进和谐社会建设的重要保障”^[22]。新时代我国乡村治理的基本格局仍然是“乡政村治”,但更加注重回应国家发展战略,贯彻国家意志和体现国家行为。全国各地乡村治理新模式层出不穷。例如,河南省温县“乡村权利下沉”模式,四川省都江堰“党建引领”模式,陕西省汉阴县党建引领“321”基层治理模式。治理创新推动乡村治理方式、治理机制及治理效能的改进、转型和提升。乡村治理基本形成源头治理、依法治理、集成治理、综合治理和系统治理,构建起“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的治理向度。在信息社会时代,数字乡村建设成为改进基层治理的重要抓手。要以数字赋能来解放和发展我国农村生产力,优化乡村治理体系,进而推动乡村治理决策的透明化和科学化水平提升。从治理主

体看,乡村治理由“单一治理”转变为“多元治理”,充分调动参与者的主观能动性,推动共建共治共享治理格局形成。随着现代国家建构的发展,乡村治理体系发生重要转型,形成国家与社会、法治与礼治、政府与市场、干部与群众等方面的相互关系和作用方式,应该整合有关资源和力量,形成共谋共建、共治共享、共促共进的基层社会治理新范式。在乡村人口大流动的背景下,加强和创新乡村治理,改善了乡村社会的党群关系、干群关系并维持了基层秩序稳定。

新时代乡村治理在治理体系、规则、机制和方式方面持续改革创新,形成践行党的群众路线取向下的共谋共建共治共评共享的乡村治理新格局;突出安全与发展的统筹,注重人民至上的乡村治理机制日益完善,治理能力也不断提升,由此推动乡村治理现代化迈出新的步伐。

(四)以农民为主体实现乡村治理有效,增进治理为民和治理惠民

注重农民主体,这是中国共产党人一以贯之的做法。“我们党成立以后,充分认识到中国革命的基本问题是农民问题,把为广大农民谋幸福作为重要使命。”^[23]坚持以人民为中心的发展思想是我国乡村建设、乡村发展和乡村治理的重要指南。把马克思主义理论与我国乡村社会的实际相结合,推动信息化条件下乡村治理联结的再建,是中国共产党通过群众路线开展乡村治理的政治智慧^[24]。新时代乡村治理注重保障人民根本利益,充分发挥农民主体作用,从而推动乡村治理有效。其一,注重“心系农民群众”,以增进民生福祉为根本目的。坚持依靠农民、发动农民、服务农民和造福农民,重点促进基本公共服务的均等化、可及性。加强和改进城乡社会保障,有力回应诉求,积极化解社会矛盾,不断提高乡村居民生活品质。其二,要突出以人民为中心的根本立场,发挥农民的主体性和能动性。乡村治理积分制被广泛运用于乡村社会事务管理,成为基层社会治理新模式,以诚信档案“积分制”、高福利激励的“积分制”等形态为基础拓展,旨在通过积分与奖励挂钩的方式规范乡村居民行为,动员社会力量主动参与,在社会治理层面形成“人人有责、人人尽责”的命运共同体^[25]。其三,重视改善乡村精神面貌,尊重基层探索和农民

首创精神。乡村振兴不仅要塑形,还要铸魂。强化党组织的领导,要突出乡风文明建设的责任感和使命感。尊重农民意愿,激发内生动力,大力推进移风易俗、整治大操大办问题,深化婚俗改革和殡葬改革,使现代乡风文明建设与农村经济社会发展相协调。习近平总书记2017年12月在江苏省徐州市考察时强调,实施乡村振兴战略要物质文明和精神文明一起抓,特别要注重提升农民精神风貌。中国式现代化进程中所要实现共同富裕是兼具物质文明和精神文明的共同富裕。无论是国家对乡村社会的治理,还是乡村社会的自主治理,文明的乡风、淳朴的民风、良好的家风都是乡村治理不可或缺的基本元素。

我国正处于世界百年未有之大变局以及推进乡村全面振兴、加快建设农业强国的关键时期。切实尊重农民主体地位和基层首创精神,更好地保障农民合法权益,有助于把蕴藏在农民群众中的创造伟力更好地转化成乡村全面振兴的强劲动力,进而达到“治理惠民”的预期效果。

三、守正创新、行稳致远:加强和创新乡村治理的重要启示

乡村治理关乎国家治理现代化。把握时代之问和人民之需的新时代乡村治理改革创新,以实现中国式乡村治理能力和治理体系现代化为根本动力。坚持党的全面领导,提高国家政策在乡村的执行能力,强调横向整合、纵向赋能以及条抓块统;认真践行党的组织路线和群众路线,注重以共同缔造理念推进美好生活、和美乡村建设,特别是突出“共谋共建共管共评共享”;积极培育乡村社会的内生治理能力,推动城乡融合发展迈上新台阶,进而促进农民农村共同富裕、乡村稳定发展和国家长治久安。

(一)关键核心:坚持党对“三农”工作的全面领导

办好中国的事情,关键在党。中国共产党的领导为获得巨大的国家善治能力提供基本的制度保障^[26]。以史为鉴,开创未来,中国式现代化离不开中国共产党的领导。中国共产党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民^[27]。作为乡村治理领导核心的中国共产党,是历史选择、人民选择的结果,也是其所发挥的领导作用、服务功能相融合的必然结

果。其一,持续加强乡村基层党建,提升党组织的引领力、凝聚力和战斗力。纵向上,完善县、乡、村三级党组织建设与多维联动,以提升基层的组织动员力为重点;结合行政区划、农村党员特点及乡村社会实际需求,积极探索党建引领基层善治的有效实现方式。建强建好基层党支部,动员组织群众更好地参与乡村建设、乡村发展和乡村治理。横向上,增强党组织的包容性和协调性,强化党组织对多元治理主体的引领作用,依法积极吸纳乡村精英加入,鼓励和支持农民群众深度参与乡村公共事务管理,更加注重群策群力,从而提高民众对党和国家的认同感。其二,全面提升党领导乡村治理的能力。通过践行党的群众路线,组织动员群众、社会组织和其他主体参与乡村治理,将现代信息技术作为动员社会力量的重要载体;增强党领导乡村治理的群众组织力和亲和力,探索基层党组织领导城乡居民自治组织、集体经济组织和社会组织等各类组织的新机制和路径,使党的领导力和影响力充分体现在全过程、有效覆盖各类基层组织。其三,大力创新执政党领导乡村治理的机制。巩固拓展基层党组织的战斗堡垒作用;全面推行村党支部书记通过法定程序担任村委会主任的制度,提高决策的科学性和执行力,有效提升村级党组织的引领力。健全村级小微权力清单运行机制,完善民主评议、民主监督和问责制度,加强对村级组织主要负责人的监督管理,规范权力运行。提升村财务工作的管理水平,保障村干部工资待遇。建设服务型基层党组织,完善党员干部直接联系和服务群众的工作机制。

(二)治理维度:横向协同、纵向赋能与条抓块统

党组织基于自身的政治、组织、资源优势,协同整合乡村社会各种要素力量,推动新时代的乡村治理重心下沉,为基层社会赋能。其一,注重横向之间的整合,聚焦和激活多元主体力量,提升农村基层党组织能力,提升乡村自治水平。一方面,发挥好基层党组织对其他组织的引领服务功能,协调不同主体的利益诉求,加强和改进乡村治理。另一方面,推进乡村社会自主治理,团结相关企业、群团组织、社会组织,凝聚广泛共识,形成“最大公约数”和强劲合力,为多元主体参与乡村治理搭建和拓展

平台。注重发挥新乡贤(新村民)积极作用,健全乡村治理新乡贤建议和咨询机制,注重吸引社会精英、企业家投资乡村建设并拓宽投资渠道。其二,强调纵向之间的赋能,推动治理重心下沉,优化层级互动关系。积极探索乡村治理有效实现方式,更好地贯彻党的主张和路线,强化乡村治理效能。依托互联网、大数据整合乡村公共资源,大力推动综治中心、智慧治理等社会治理平台“进村入户”;积极建设数字乡村,完善党员示范及村民自治、德治、智治与法治融为一体的治理体系,从而提高乡村公共服务均等化和可及性,增进乡村治理效能。其三,深化“条抓块统”改革,优化条块结构,打破部门界限,以科学的治理机制筑牢基层组织职责,推动治理权利、平台资源和服务下沉,从而将制度优势更好地转化为治理效能。注重理顺乡村治理架构,创新推行县镇村工作一体化机制,持续优化条块关系,构建上下联动与部门协同的基层社会治理平台。这既注重激发和培育村庄自主发展的动力和自治能力,又推动基层治理重心不断下沉,使国家治理与基层自治有效融合^[28]。

(三)治理导向:突出积极治理、系统治理与共同缔造

中国从大禹治水传说开始,就表现出积极政府的特色。基于农业农村现代化目标,新时代以来,各种资金、资源、要素在行政推动下被不断地注入乡村,乡村经济组织、社会组织、群团组织发展壮大,“党领共治”已经成为乡村治理的重要趋势。习近平总书记强调:“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出秩序和活力的有机统一,要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[29]“在乡镇政府与村级组织之间建立一级半正式组织,通过半正式制度安排与帮包制机制实践推动乡村治理的‘半正式行政’,是基层政权应对国家治理现代化转型的创新选择。”^[30]要注重协调好不同主体的利益诉求和价值凝聚,推动各种治理力量协同,把积极治理、系统治理与共同缔造有机地结合起来。其一,积极治理注重增强基层主动性与回应力,着力塑造基层治理共同体。乡镇一级是基层治理的任务执行者和主要责任者,村级是强基

固本和政策制度的末梢场域。要巩固拓展乡村自治基础,深化村民自治制度,拓宽村务参与渠道,完善民主协商机制,进而构建民事民议、民事民办、民事民管的协商格局。健全法治乡村建设体系,推动乡村治理法治化。要优化乡村治理的德治支撑。强化乡村精神文明建设,营造良好的家风、淳朴的民风,健全乡规民约,进而促进乡村善治。其二,系统治理是加强和创新乡村治理的重要途径和有效实现方式。乡村治理的核心是“人”。乡村治理的背后需要涉及与人相关的制度体系、组织架构、资产管理、社会稳定等一系列问题。它是一个较为复杂而庞大的治理体系问题。这就离不开系统治理。既要注重自治、德治与法治相结合,也要重视乡村建设、乡村发展与末梢治理的统筹发展。除了重视发挥政府组织、社会组织的作用以外,还要强化乡村居民、涉农企业等主体作用的发挥。其三,共同缔造是加强包括乡村治理在内的践行群众路线、实现共同富裕的重要路径。决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享的共同缔造既是源于基层的实践论,也是超越基层的方法论。它注重“自上而下”和“自下而上”的有机结合,强调问题导向、需求导向和目标导向相结合,也重视政府、社会和民众之间的协同。党组织要充分调动政府、村集体、群众及社会各界力量,发动群众、组织群众和凝聚群众,进而造福群众。新时代乡村治理应该注重统筹多方力量和资源,“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的乡村社会治理体系基本形成;推动人民共享基层改革和发展红利,保障乡村治理体系和治理能力现代化顺利推进。

(四)总体目标:引领型协同治理驱动乡村善治

基层治理是国家治理的基石,也是农业强国建设的重要内容。我国乡村治理的核心目的在于维护乡村社会稳定、筑牢基层基础以及助力乡村全面振兴。2020年12月,习近平总书记在中央农村工作会议上强调,要加强和改进乡村治理,加快构建党组织领导的乡村治理体系,深入推进平安乡村建设,创新乡村治理方式,提高乡村善治水平。中国共产党始终以广大民众的根本利益为出发点和落脚点,注重通过多维赋能建构尽责式治理机制,进而促进乡村发展和保持乡村稳定^[31]。其一,大力

推进城乡融合发展。注重创新马克思主义城乡关系理论,完善乡村治理制度安排;积极应对城镇化、人口老龄化对乡村公共事务治理的挑战,要以有效的乡村治理来保障农业农村现代化进程中的弱势群体利益。其二,提高国家政策在乡村的执行能力。既要突出“大抓基层”的鲜明导向,也要强化既有制度的执行力。通过引领型协同治理和优化乡村政策执行环境,更加自觉地把执政能力建设与推动乡村善治有机衔接。注重依法治理和因地制宜相结合,在吃透弄懂政策的基础上问计于民,推动国家政策“进村入户”。其三,推动乡村全面振兴,走共同富裕道路。着力解决我国乡村治理历史遗留问题。破解农村个别脱贫人口返贫、乡村空心化、人口老龄化、维权信访化问题;强化党建引领乡村振兴的实践路径和机制。与此同时,着重化解农业农村现代化障碍,科学统筹产业振兴、人才振兴、生态振兴、组织振兴和文化振兴。优化配置乡村组织、资源、资本、人才等要素,因地制宜、与时俱进地推动农村综合改革及机制创新。其四,着力培育乡村社会的内生治理能力,特别是要提高新型农村集体经济发展效能。既要注重行政推动,也格外重视内源发展。基于支部联建,推动土地、林地、资金、项目等资源要素联享,进而促进产业联盟和发展。积极培育市场主体,吸纳新乡贤(新村民)参与集体经济发展,提升主体能力和活力。健全有效信息沟通和互动机制,使基层党组织、政府、农户、乡村精英、涉农企业等均能充分表达自己的利益诉求,从而建立健全具有稳定性且可持续的利益联结机制。国家对乡村社会的治理愈来愈侧重为基层社会提供物质条件和优质公共服务,获得社会认可和回应,进而提高乡村善治能力。

四、结语:以中国式乡村治理推动基层治理现代化

国家治理的根基在基层。国家治理现代化水平很大程度上体现在基层社会。新时代以来我国乡村治理伟大变革表明,我国乡村治理遵循“政治逻辑-理论逻辑-实践逻辑”的有机统一,从而提升乡村治理效能、增强基层善治能力。系统探讨国家治理向基层下沉和延伸的基本经验和重要启示,也是为了更好地继往开来,夯实统筹国家发展与安全的基层基础。

第一,新时代的乡村治理具有多维特征,它既包括国家对乡村社会的治理,也包含乡村社会的自主治理。我国乡村治理场域注重强调农民的主体性、乡村主场性和发展内生性;通过合理的政策安排和科学的实现机制,将权力下放、责任下沉与内生动力挖掘有机结合;十分注重变“治理末梢”为“治理靶心”,变“被动治理”为“积极治理”,更好地平衡国家治理与自主治理、政府负责和社会参与、行政干预和乡村自治之间的关系。在此基础上形成上下联动突出、横向互动明显、多方协同显著、整体推进有力的乡村治理新格局和统筹联动机制。

第二,新时代十年的乡村治理取得显著成效,基层党组织的引领能力关乎乡村治理的效度、广度、温度和厚度。在中国国家治理框架中,基层党组织主要承担着传递上级治理意志及乡村内生资源调配的重要角色。执政党依托制度权威和能力优势融入乡村治理场域,综合运用领导、联系、信任、服务、动员等机制让乡村更好地运转起来;尽量做到把矛盾纠纷发现在基层、预防在末梢以及化解在一线。把加强党的基层建设、保证“国家-乡村-农民”关系的纵向贯通以及夯实党的执政基础作为贯穿我国乡村治理和基层建设的主线,从而确保党的意志、国家主张与基层群众利益的有机统一、协同发展。

第三,有效的乡村治理需要高度重视基础性制度和能力建设。新阶段的乡村社会是各种利益、社会矛盾、民众诉求的交汇点或者说“接点”。要坚持把积极治理、系统治理和为民服务作为乡村治理的根本方向和行动准则;健全网格化治理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层治理服务平台;完善自治、德治、法治和智治相结合的乡村治理体系,从而提高乡村公共服务靶向供给与分类治理能力,推动制度优势更好地转化为治理效能、发展效能。

第四,新时代乡村治理的根本在基层社会安宁有序、充满活力以及和谐幸福,形成对国家秩序和善治能力的有力支持。这种状况不是自然而然就可以产生的,而是需要人为的建设加以创新性的构筑,需要人为的积极治理加以维护和拓展。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,要主动回应新的治理要求与实践需要,综合运用法律、经济、

政策和技术手段方式,塑造“党领共治”、共同缔造的闭环式基层社会治理网络。通过生成“国家-社会-乡村”良好互动的制度框架,推动乡村治理根本性变革和创新性发展,走出一条具有中国性和世界性相统一的中国乡村治理现代化之路。

乡村治,百姓安,国家稳。加强和创新乡村治理,彰显了执政党意志、国家力量,也体现了基层探索和群众智慧。这些经验对更好地推动乡村全面振兴、助力中国式现代化高质量发展具有重要价值。在中国,改革创新的最大活力往往蕴藏于基层社会和人民群众。人民是包括乡村治理在内的社会治理的主要出发点和落脚点。未来的乡村治理要以实现乡村治理能力和治理体系现代化目标为根本动力,以城乡融合和乡村振兴为基础和要件,更好地筑牢城乡基层基础,构建和完善“纵向到底、横向到边、系统联动”的治理向度;健全党组织领导的“一核多元、三治融合”的共建共治共享乡村治理体系,从而更好地推动农民主体、政府支持、市场参与、社会协同、法治保障、科技支撑的有机融合与稳健发展,促进乡村治理现代化。要创新和完善乡村治理,基于基层探索和田野实践的伟大创造更好地助力“中国之治”,进而为世界上广大发展中国家推动乡村治理现代化创造中国范式、提供中国智慧和贡献中国力量。

注 释:

①2019年以来,中央农办、农业农村部按照中央关于推广乡村治理创新性典型经验的要求,组织遴选并推介了四批次全国乡村治理典型案例,为各地学习借鉴提供样板,引领带动各地乡村治理能力建设。

②“两说一商”指的是干部说法说政策、群众说事说心声、大事要事民主协商。

参考文献:

[1]塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 李盛平, 杨玉生, 等译. 北京: 华夏出版社, 1988: 41.

[2]董帅兵. 中国共产党领导乡村治理的百年历程、基本经验与实践启示[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022(3): 197-206.

[3]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 135.

[4]习近平. 习近平谈治国理政(第一卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 105.

[5]祝天智. 农村土地承包政策中的效率与公平张力及其消解[J]. 求实, 2020(6): 96-106+110.

- [6]刘维涛,张洋,李昌禹,等.把城乡社区基础筑牢[N].人民日报,2022-06-30(02).
- [7]何得桂,徐榕.团结性吸纳:中国国家与社会关系的一种新解释[J].中国农村观察,2021(3):15-33.
- [8]何得桂,韩雪.属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径[J].农村经济,2022(5):69-78.
- [9]郝亚光.陪伴式治理:乡村振兴中干部驻村的逻辑与回归[J].云南社会科学,2022(2):17-24.
- [10]谢小芹.“接点治理”:贫困研究中的一个新视野:基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J].公共管理学报,2016,13(3):12-22+153.
- [11]何得桂,武雪雁.赋能型治理:基层社会治理共同体构建的有效实现方式:以陕西省石泉县社会治理创新实践为例[J].农业经济问题,2022(6):134-144.
- [12]习近平.加强基层基础工作夯实社会和谐之基[J].求是,2006(21):22-24.
- [13]徐勇.在治理创新实践中寻求“治道”[J].行政论坛,2022(2):5-9+2.
- [14]何得桂,刘翀.党建势能:基层党建引领乡村产业发展的实践机制:以陕西H县党建“三联”促发展为例[J].中共天津市委党校学报,2022,24(2):12-23.
- [15]赵廷阳,张颖,李怡欣.乡村振兴背景下的乡风文明建设:基于全国村级“乡风文明建设”典型案例分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(3):46-53.
- [16]习近平.毫不动摇坚持和加强党的全面领导[J].求是,2021(18):4-15.
- [17]田先红.综合治理与中国县域治理现代化:基于县域议事协调机构的经验分析[J].甘肃社会科学,2023(2):44-52.
- [18]谢茹.以数字化提高乡村善治水平[N].人民日报,2022-08-05(05).
- [19]霍小光.习近平:社区是基层基础,只有基础坚固,国家大厦才能稳固[EB/OL].(2018-04-26)[2023-02-08].http://m.haiwainet.cn/middle/3543307/2018/0426/content_31306302_1.html.
- [20]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(01).
- [21]邓大才.走向善治之路:自治、法治与德治的选择与组合:以乡村治理体系为研究对象[J].社会科学研究,2018(4):32-38.
- [22]习近平.加强基层基础工作夯实社会和谐之基[J].求是,2006(21):22-24.
- [23]坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重促进农业高质量发展乡村宜居宜业农民富裕富足[N].人民日报,2020-12-30(01).
- [24]陈荣卓,戴欢欢.信息化条件下乡村治理联结的再建:结构与路径[J].社会主义研究,2022(5):105-112.
- [25]刘雪姣.从制度安排到实际运行:积分制的两难困境及其生成逻辑:基于鄂中T村的调研分析[J].甘肃行政学院学报,2020(6):80-90+127.
- [26]徐勇,陈军亚.国家善治能力:消除贫困的社会工程何以成功[J].中国社会科学,2022(6):106-121+206-207.
- [27]习近平.习近平谈治国理政(第四卷)[M].北京:外文出版社,2022:9.
- [28]何得桂,公晓昱.制度创新视角下农村基层治理主体间的回应与互动机制[J].党政研究,2021(6):30-42.
- [29]习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话(2020年8月24日)[EB/OL].(2020-08-24)[2022-10-12].http://www.xinhuanet.com/Politics/Leaders/2020-08/24/c_1126407772.htm.
- [30]金江峰,吴春来.新时期乡村治理的“半正式行政”:生成逻辑与实践机理[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,56(2):68-76.
- [31]何得桂,李想.多维赋能与责任重塑:乡村组织的制度化调适:以“镇村工作一体化”实践为研究对象[J].中国农村观察,2023(1):136-156.
- 基金项目:**国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)。
- 作者简介:**何得桂(1982—),男,福建尤溪人,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师。
- 责任编辑:巨虹;校对:暮雪**