

【当代政治】

乡村社会变迁背景下村级治理的局限与出路

刘雪姣

摘要:在人口快速流动的背景之下,村庄原有的社会形态、关系网络、价值观念发生转变,乡村社会呈现出利益需求多元化、治理事务复杂化、矛盾纠纷频发的特点,这些都给村级治理带来巨大挑战。然而,原有的乡村治理体系难以回应社会的变迁,并表现出种种不适应和治理局限:乡镇控制权的强化挤压了村级治理的自主空间,科层化的组织体系削弱了村级治理的灵活性,不断下沉的行政事务导致村级治理回应性不足。只有坚持基层党组织的引领、调适村级治理体系、加强村干部的选拔培养、引导村民有效参与治理,才能切实提升村级治理能力。

关键词:村级治理;治理能力;挑战;局限

中图分类号:D422.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)07-0027-08

一、问题的提出

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标,并强调地方机构改革必须着眼于服务方便人民群众、符合基层事务特点,构建简约高效的基层管理体制。推进国家治理现代化,基础在基层,难点在农村。特别是在当前乡村社会秩序变迁和治理转型时期,村级治理面临新的治理形势和挑战,村级组织治理能力弱化并引发治理困境。当前,理论界和实务界需要对村级治理给予足够多的关注和重视,准确认识农村基层政权的性质和组织形式,优化治理结构和治理方式,重塑村级组织权威,提升村级组织治理能力,从而推动乡村社会的有序发展。

20世纪80年代以来,我国开始对农村政治体制进行改革,乡村治理迈入“乡政村治”^①的新时代。进入21世纪以来,村级治理发生了重大变革。农业税改之后,村级组织的职能转变为为农户提供服务,但由于“强国家—弱社会”的基本格局没有改变,村级组织能力逐渐弱化。一方面,乡镇通过“村财乡管”、项目制等制度约束、控制村庄,强化村级

组织对乡镇的依附性,压缩村庄自主空间。村级组织被迫承担了超出其治理能力的任务,村级治理“形式化”和“内卷化”^②特征逐渐明显。另一方面,为规范下乡资源的合理有效使用,带有技术逻辑和行政规范色彩的“规则下乡”^③也致使村级治理呈现行政化倾向,村级组织逐渐成为基层正式行政结构的行政代理人,从而引发了行政消解自治的治理困境。^④与此同时,在工业化与城市化进程的全面推进过程中,熟人社会进一步瓦解,村庄的治理结构、治理形态和治理资源发生巨大变化,村级治理的形式和治理任务更加复杂多变。在这种情景之下,现有的治理模式是否仍旧适应村级治理的需求?如何优化村级组织的治理能力?

目前学界关于村级治理能力的研究主要有两个视角。一种是沿着行政公共性的视角,强调村级组织的回应性和公共性。主要观点包括:提升以行政村为单位的社区福利评议能力、政策释义能力、组织动员能力、利益协调能力^⑤;建构以权力网络、治理资源、协商民主为一体的乡村治理体系^⑥;强化保障公民公共服务需求的制度化建设^⑦;加强村级权力规范、基层组织完善、公共服务体系建设,强化乡村

收稿日期:2021-03-16

作者简介:刘雪姣,女,中南财经政法大学法学院博士生(武汉 430073)。

公共服务供给能力。^⑧另一种是从村民自治的角度出发,探索提升村级治理能力的可行性路径。具体而言,村级治理需要建立与之相匹配的治理单元^⑨;推动治理单元规模与乡村治理结构转型相协调。^⑩村级治理的实践,要注重民众的主体性地位,充分发挥民众的积极性和主动性,推动乡村多元主体协调治理。^⑪村级有效治理的实现,需要构建良性的村社关系,充分依靠村社内生治理资源进行自治。^⑫既有研究为我们分析村级治理及其治理能力的实践和理论提供了丰富的基础,但是也存在以下不足。第一,学者过多地强调国家和政府在村级治理能力过程中的主导作用,对村级组织自我修正、调适的过程关注不够。事实上,村级治理能力是村级组织在国家与农民、政府与社会互动过程中将乡村治理目标转换为现实的能力,村级组织本身具有一定调适性和能动性。第二,既有研究大多是从乡村关系的角度出发对村级治理能力进行整体把握,并不是从“乡村本位”的视角进行探讨,对村级组织的治理结构、治理方式、治理资源等缺乏系统性论述。基于此,本文结合以往的研究,从乡村社会变迁的视角,聚焦村级治理面临的困境,提出提升村级治理能力的若干对策。

二、乡村社会治理的形势转变

改革开放以来,国家与社会经历整体转型。随着我国现代化建设进程的全面推进,工业化、市场化、城镇化等现代性力量不断嵌入村庄内部,乡村社会和治理形势发生复杂而深刻的变化,这些都给村级治理带来不少挑战。

1. 高度流动的乡村社会

国家向乡村输入的公共资源明显改善了村民的生产生活环境,依托便利的交通基础设施,村民可以频繁往来于城乡之间。与此同时,城市的飞速发展创造了大量的就业机会,农民不再受制于土地的束缚,外出务工成为更多人的首要选择,越来越多的中青年农民进入城市工作、生活。与传统社会不同,高度流动性成为当前乡村社会的显著特征,也是现代村级治理必须面临的现实问题。

一是社会形态走向开放。随着人口流动的增加,乡村社会原有的稳定、封闭的社会形态发生变化,村庄的边界不断移动和模糊,治理空间单元走向开放式的结构。一些人走出村落成为外出人口,另

有一些人流入村落成为外来人口,导致乡村社会逐渐成为一个异质化、流动性社会。这意味着传统的静态式的人口管理模式和村居治理体系需要作出调整,开放式的社会形态要求村干部对于流动的、分散的、碎片化的信息具有足够的捕捉能力,并需要一种灵活多变的方式管理村民。例如在新冠肺炎疫情防控期间,如果村干部无法快速、精准掌握湖北旅居史人员的信息和流动人员信息,那就难以快速决策并形成处置方案。一旦有所疏忽或者遗漏,很容易造成疫情的蔓延和扩散。

二是社会关系网络趋于弱化。熟人社会的关系网络依赖社会成员之间的密集交往。然而,农民充分参与脱离于乡村场域的市场经济,村民面对面交流的机会减少,人际关系熟悉化程度降低,乡村熟人社会或半熟人社会的色彩进一步被削弱,乡村社会的疏离化、陌生化程度逐渐加剧。在这种弱互动、低密度、弱关联的社会网络关系中,村内信息变得不透明、不熟悉、不对称,村级组织对于村庄的情况难以完全掌握,这就会对社会稳定、治理效果、执行力度等多方面产生影响。特别是对于那些年轻村干部来讲,他们如果无法与村民建立亲密联系并熟知乡村社会的事务,村级治理的工作就很难开展。

三是社会价值观念发生转变。新中国成立以后,国家以行政权力整合农民的公共生活,形成了机械团结,构建了政治权力主导的乡村社区认同。改革开放后,一方面,流动性使得村庄原有的风俗习惯、价值观念受到冲击;另一方面,国家权力从乡村撤出后,乡村集体公共生活大幅减少,导致农民的公共精神逐渐缺失。与此同时,受市场经济理性和个体消费主义因素的影响,村民的观念认同呈现出由“强公弱私”到“公私分明”的转变。^⑬由于长期在外打工,村民生产生活的重心日益呈现向外的面向,部分村民并不关心村庄的发展和公共事业,这就使得村干部难以将村民组织起来进行有效合作,从而制约了村级组织的治理能力。

2. 日益复杂的治理格局

在人口快速流动的背景下,村庄社会基础发生变化,社会关系面临剧烈变动,旧有的社会结构被不断瓦解,新的社会联结机制尚未建立。与此同时,在社会阶层日益分化、价值观念多元化、利益格局复杂化等因素的影响之下,乡村社会面临更加复杂的社会生态,村级治理面临日益复杂的治理格局。

一是利益需求多元化。改革开放以来,社会主义市场经济的发展使得中国经济呈现奇迹式增长并使得社会成员从中受益。由于受益的程度存在差异,于是就催生了不同的利益群体。在乡村社会,伴随着打工浪潮的兴起和城乡关系的演变,农户的家计模式发生改变,村民由于经济收入的差异逐渐分化为不同的群体,进而产生了不同的利益需求。不同利益主体间的需求不可能完全一致,每个人都希望获得利益最大化,这就需要村级组织去平衡各方面利益。与此同时,税费改革以来,国家加大了对于农村基础设施和公共服务等领域投入的力度,乡村社会的利益格局受到深刻调整。这些公共资源的输入必然涉及利益的再分配和再调整,因此,村庄内部各个主体之间的利益关系也会表现得更为复杂,利益冲突也会更加频繁,利益协调的难度也会增加。

二是治理事务复杂化。在传统的乡村社会,村民的活动局限于特定的时空,社会要素流动性很低,社会关系也较为简单,社会事务复杂度低。伴随着社会主义市场经济的发展和工业化进程的推进,乡村社会迈入具有高度不确定性和高度风险性的后工业化社会,乡村治理事务日益复杂化,这就对村级组织的治理能力提出了更高的要求。高速流动性、高度复杂性和高度不确定性所构成的治理问题新特征导致村级组织无法将复杂事务进行简单化处理,它需要村级组织以一种更加主动的、积极的、灵活的方式予以应对。例如在新冠肺炎疫情期间,城乡之间人口大规模的流动增加了防控工作的风险和不确定性,它冲击了统一的科层体系和稳定的政府职能,对治理体系的协调弹性、运作效率、动员能力、执行力度等提出了新的考验。

三是矛盾纠纷频发。在社会转型的背景下,乡村社会的各个方面都发生了结构性巨变,大量潜藏已久的社会矛盾与冲突凸显出来,不但扰乱着乡村社会的治理秩序,也极大地影响了村庄的稳定与经济发展。与传统社会相比,这一时期的矛盾纠纷具有以下特征。第一,经济纠纷突出。随着经济社会的发展和村民思想观念的解放,村庄婚姻家庭纠纷、邻里矛盾等涉及人际关系调整的纠纷逐渐减少,山林土地流转、征地拆迁、物业纠纷等围绕经济利益调整的纠纷数量增加,并成为村级治理过程中需要重点关注的领域。第二,干群矛盾凸显。在社会转型过程中,村民对政府仍保留着传统的惯性依赖,当个

体的诉求无法被及时传达,或者当村民受到不公正对待时,这种不满的情绪就很容易演变为干群矛盾。第三,群体性矛盾引发关注。在经济社会发展过程中,因征地拆迁、拖欠工资等引发的群体性矛盾大量涌现,这些矛盾往往呈现面广量大、触发点多、突发性强、主体多元、内容复杂、形态多样等特征,一旦处理不好,很容易产生叠加和聚合效应,无形中增加了村级治理的压力。

三、村级治理的制度局限

高度流动的乡村社会与日益复杂的治理格局已经成为当今乡村社会的显著特征,也是村级治理必须面对的外部环境,它需要村级组织作出相应的调整与改变。然而,现有的乡村治理体系及其制度建构却无法回应上述变化,并表现出种种不适应和治理局限。

1. 日益弱化的自主空间

改革开放以来,我国在农村地区逐步确立了乡政村治的治理模式。乡镇政府负责行使国家职能并为村庄发展提供服务,村级组织以村民自治为核心并对本村事务行使自治权。在这种情况下,国家政权与村庄自治权相对均衡、相互依存,村级治理保持了相对完整的自主性。但在国家主导的现代化进程当中,伴随着国家对乡村政策的调整,以乡镇政府为代表的行政力量主导了乡村社会治理秩序的建构,这一方面保证了国家对于乡村社会的社会整合和政治控制,但另一方面,行政力量的单向度扩张也压缩了村级治理的自主空间。

一是治理层级的控制强化了乡镇政府的监管、控制机能。治理层级是国家治理结构的空间载体,不仅反映了治理单元的纵向关系,更凸显了国家与地方、行政与自治之间的权力配置和利益关系。随着行政力量的不断介入和下沉,乡镇政府加强了对村级组织的控制,从而导致村庄治理行政化和治理能力弱化等问题。这一方面与国家的制度调整有关,另一方面也与各地的发展水平有关。21世纪初,各地开始推行合村并组,撤销了村民小组长,将行政村作为村级治理的基本单位。与此同时,部分地区开始探索通过在乡镇和村庄之间设置片区这一非正式性的制度,强化基层政权向下延伸。在乡村治理过程中,乡镇所有的工作都通过片区的片长来进行推动,村庄内部的所有事务和群众的诉求也通

过片长来推动。通过治理层级的调整,村级治理的单元上移,片区成为当地国家政权下参与控制的抓手,是基层政权向下延伸的强有力触角。在这个过程中,虽然片长的设置增强了基层政府工作的灵活性,但是,乡镇政府通过片长实现了对村庄的全方位监管,乡村之间的行政压力传导也更有质感和力量,村级治理很大程度上受到上级行政权的制约,村级治理的自主空间逐步萎缩。

二是过大的治理规模制约了村级治理的有效性。进入 21 世纪以来,合村并组政策出台,不少地方政府以制度的形式将两个或者多个自然村进行合并,从而形成国家建构意义上的行政村。在合村并组的背景下,村庄地域面积和人口规模出现大幅度增长,由此形成大村治理的形态。然而,治理规模的调整非但没有缓解村级治理的困境,反而还产生了更多棘手的问题。首先,合村并组瓦解了各个自然村内部经由血缘、家族来联结村民的社会基础,降低了村组之间的认同感和凝聚力。这些合并的村民小组文化观念和聚落意识不同,经济发展水平参差不齐,拥有各自的利益诉求,治理需求和侧重点参差不一,因利益摩擦而引发了不少矛盾和冲突,从而导致村级治理目标难以在村庄层面获得落实。其次,治理规模调整之后,行政村成为村级治理和资源承接的基本单元,但是这种划定与村庄自身的形态存在内在张力,过大的治理规模使得村民难以直接参与乡村治理,抑制了村级治理的有效开展。最后,治理规模的扩大带来服务范围的扩大化,但是村干部的数量并未随之增加,治理规模与治理资源不匹配。村干部难以掌握治理对象的具体信息和政策执行的情境,从而导致国家的政策、资源、服务难以与复杂的治理对象进行有效对接,村级治理无法发挥组织效能。

2. 缺乏活力的组织体系

随着经济社会发展及治理现代化推进,国家权力对基层社会进行“行政化”改革,村级组织按照正式的行政科层制原则进行了调整,形成了层级化、专业化、职业化的管理方式,并在此基础上形成了书记、主任统筹全面工作的“两委”干部治理格局。虽然这套分工明确、组织完整的治理架构能够实现整个官僚体系的有效运转,但它难以与灵活性、综合化和整体性的乡村社会有机匹配。

一是村干部的专业分工难以适应乡村社会的不

规则性。村级治理是基层治理中相对独立的治理领域,其治理目标更为繁杂、治理任务更为艰难、治理形式更为具体。在乡村社会,有些工作往往难以按照专业分工的形式进行。从目前来看,这类工作主要有两种类型。第一,涉及多个部门的公共物品供给类工作。这类工作通常以项目的形式进入村庄,强调协调性与配合性,统筹性与灵活性,单纯依靠某一个部门干部很难完成。第二,涉及具体信息核对、采集类的工作。这类工作对信息的准确性要求极高,它需要村干部高度熟悉村庄的人和事,还需要村干部不停地动员村民。这种高度分散、不规则的乡村社会需要一种更加灵活高效的组织形式。

二是治理知识的专业化增加了村级治理的难度。为了方便与上级政府的职能部门进行对接,大量的行政技术知识和信息化管理被引入乡村治理领域,村干部需要掌握对应条线内的专业技能和工作规范。不断强化乡村治理的专业分工,人的重要性越来越在乡村治理中被凸显,随之带来的则是治理主体的不可替代性。这就使得村干部之间协作空间被限制,从而增加了干部之间的协作难度。以村会计为例,财务的管理和审批有一套较为严密的制度流程,一般的村干部无法胜任这一工作,也无法分担村会计的负担和压力。一旦村会计生病请假,村级财务工作很容易陷入停摆状态。同时,这种专业化、技术化、现代化的治理方式也对治理主体提出了更高的要求。越来越多的行政事务需要借助电脑完成,这就需要村干部掌握并熟练运用电脑。然而对于传统的、文化程度比较低的村干部来讲,他们显然无法适应这一变化。面对这些电子政务,这些村干部往往无能为力。

3. 不断下沉的行政事务

作为村民自我管理和自我服务的组织载体,村级组织要发挥村庄民主政治的作用,回应乡村社会的内生需求。但在乡村治理的制度实践中,村级组织逐渐成为为上级政府服务的部门,村干部逐渐蜕变成上级政府意志和治理任务的执行者,很难与群众进行良好互动。

一是过密化的行政事务消耗了村干部大部分精力。税费改革之前,村级治理的内容主要集中在税费收取和计划生育两大领域。税费改革之后,政府职能由“管治”为主转向“服务”为主,村级治理的重点发生转变。伴随着资源的不断下乡和服务型政府

的构建,大量的行政任务和治理任务源源不断地进入村庄。这主要表现为:第一,常规性服务类工作增加。这类工作主要是围绕政策宣传、咨询、解释等需要村干部与村民具体对接的工作内容,如计划生育、民政残联、劳动保障、农业服务等。为了推进服务下沉和政策下沉,越来越多的职能部门将一些行政服务类工作交由村干部来完成,村级组织直接成为政府部门向下延伸的行政单位,从而加重了村级组织的行政负担。第二,程序性行政事务增加。最突出的表现就是大量的文档报表工作。这类工作通常需要具备一定的文字水平和计算机操作能力,对于广大的农村干部来讲,这类工作占据了他们的大部分时间和精力。第三,中心工作压力增大。在压力型体制之下,乡镇政府往往通过中心工作的形式将行政任务下派到各个行政村,并通过目标锁定、任务分解、指标量化、过程督导、结果考核等手段实现行政意志的渗透和转换。在这个过程中,村级组织能够自主选择的空间十分有限,村干部处理事务的动力来源于行政的压力。

二是事务治理的形式化削弱了村级组织的回应性。在村级治理中,为了更好地贯彻国家意图和规范村干部行为,事务治理方式呈现形式化特征,这主要表现为两个方面:过程的程序化和内容的文牍化。在基层治理现代化背景之下,村级治理向规范化、正规化进行转变。村级治理的重点也从之前只注重结果的完成向注重过程的合法化转变,“程序正义”成为新时期村级治理的重要要求。^①这种对程序正义的追求不仅增加了行政的成本,还会在治理过程中形成过程对结果的替代,从而忽略不同村庄的差异化需求和治理事务的复杂化。例如资金使用,过去村干部关注资金如何物尽其用,现在更关心资金使用符合制度要求。另外,村级治理越来越强调留痕管理,每项工作都要求有详细的台账,每个环节也需要有文字、照片、资料、人员签到,等等。虽然这样可以较好地反映村干部工作的开展情况,但也消耗了村干部大量的时间、精力和财力,增加事务治理的繁琐程度,导致村干部无暇顾及村民的呼声,忽略村级治理过程中本身存在的问题。

过密化的行政事务和事务治理的行政化使得村干部更加忙碌,他们不得不花费很大精力围绕政府行政事务展开工作。在这个过程中,村干部与村民打交道的机会明显减少,难以了解村民诉求。即使

是在项目落地过程中,干群关系的互动也是为了更好地完成上级政府布置的任务。也正是因为如此,村级治理事务行政化色彩愈发明显,村内自治事务的空间不断缩减,村干部回应能力不足的问题愈发凸显。

四、提升村级治理能力的对策建议

为适应乡村社会治理面临的新形势,针对当前乡村治理存在的困境和难题,可采取以下对策进一步提升村级治理能力,以推进村级治理能力不断迈向现代化。

1. 坚持基层党组织的引领

作为与乡村社会接触最为紧密的组织载体,基层党组织的治理能力也在某种程度上决定了国家治理能力和水平。2019年初,《中国共产党农村基层组织工作条例》指出,农村基层党组织建设为新时代乡村全面振兴提供了坚强政治和组织保证。因此,提升基层治理能力,必须要以基层党组织为核心,强化基层党组织的引领作用。

一是加强基层党组织建设,提升基层党组织的战斗力。在乡村社会中,基层党组织建设不但是乡村治理稳定的基石,也是凝聚民众、保证乡村社会健康向前发展的关键。坚持基层党组织的引领,最重要的是解决好基层党组织建设问题。首先,根据乡村社会的实际情况,在基层治理重心下移的情况下推进基层党建重心下移,探索“村民小组+基层党支部”的基层组织体系,激活基层党组织的神经末梢。其次,以提升党组织战斗力为重点,突出基层党组织政治功能。要坚持用党的理论武装基层党组织,用党内法规规范党员干部的言行举止,利用信息化等手段推动党务公开,提高基层党组织的灵活性与效率。最后,要确保基层党组织成为乡村治理的核心,强化基层党组织的领导作用,充分发挥基层党组织在精准扶贫、乡村振兴、乡风塑造、平安建设等领域的引领功能。

二是吸纳优秀群众进入党组织,壮大基层党员队伍。乡村社会从熟人社会转为高度流动的半熟人社会,基层党组织成员高度异质化且复杂多变,大量流动党员因外出务工而无法参与党组织活动,老龄化党员由于身体原因难以进行党内实践活动,甚至有些村庄存在党组织活动无人参与的尴尬现象。在这种情形之下,发展更多优秀党员加入基层党组织

成为当前迫切需要解决的问题。一方面,要加强宣传,做好规划。村“两委”班子要做好党员宣传、选拔、培育的系统工作,鼓励并支持各个群体积极入党,提升他们入党的积极性。另一方面,要善于发现,及时吸纳。要打破行业和地域限制,建立乡村优秀人才信息库,善于发掘各个领域的优秀人才,注重从返乡创业人员、大学生和致富能手等群体中吸纳人才,从而保证基层党组织的先进性。

三是创新“党建+”工作机制,发挥党组织的统筹协调功能,实现基层党组织在社会各个领域的有效覆盖。要坚持党建引领,探索党建工作与中心工作统一规划和部署,强化党的领导核心,扩大党的影响力,构建党建引领为核心的乡村治理模式。坚持综合治理,强化工作的联动性。聚焦解决乡村治理过程中的“难题”,借助中心工作的模式对各个条线工作进行改造和重组,调动和整合各个部门的资源,推进各个单位之间的业务交流和深度融合,实现党组织在社会各个领域的有效协调。依托“党建+”的工作机制,以党组织为枢纽,以服务群众为切入点,以工作机制为保障,打通党委、村委、村民之间的关系脉络,回应群众的治理需求,进一步提升乡村治理能力。

2. 调适村级治理体系

乡村治理体系现代化是国家治理现代化的基础和关键,也是乡村振兴的秩序保证和可持续性保障。推进乡村治理体系和治理能力现代化,探索和构建更加有效、适应性强的乡村治理体系,关键在于立足乡村社会的实际,调适现有村级治理体系。

一是注重治理单元的重构与下沉。合理划分治理单元是开展村级治理的前提和基础,其组合与选择决定着基层治理的成效。对于国家治理而言,乡村社会治理实质上就是不断寻求和构建国家治理策略、治理技术与村落社会共同体内在诉求有机契合的过程。在乡村社会当中,治理单元的重构与下沉应该坚持以下原则。第一,治理单元的规模与治理资源相匹配。治理单元的调整首要考虑的因素就是一个地区的空间范围与治理资源。治理单元规模过大会影响治理成本,增加治理难度;过小则会浪费治理资源,容易出现治理不经济的现象。第二,治理单元要契合社会的自然形态。在乡村社会当中,相近的地域在物理空间上与其他区域形成明确清晰的地理边界,并给村民提供了生产、生活的共同空间和外

部环境,村民之间基于长期生活、互助协作形成较高的村落认同感。第三,治理单元要便于村民自我管理和服务。治理单元要成为村民的生活单元和服务单元,兼具社会属性和管理属性。治理单元的调整应该能够激发村民参与村级治理的主动性和积极性,降低村民之间的协调成本,推动国家政策在村庄中的顺利落实,从而提升村级治理效能。

二是注重治理主体的重组与分工。转型时期,村庄治理工作的内容由单一走向复杂,治理技术的要求由低层次转向高层次,但受传统价值伦理、文化习惯等影响,乡土社会的本色仍旧有着坚实的社会基础,这就使得乡村治理呈现传统与现代交织的两重性。无论是传统的乡村能人治理还是纯制度化的行政化治理,都很难适应转型期乡村治理的需求。为了应对乡村社会复杂的治理事务和行政化改革的趋势,可以对村干部进行重新搭配分工。一方面,各尽干部所长,突出提升村级治理队伍的整体功能,新老村干部应在知识、经验、心理、体能等方面形成互补。对于那些年轻干部,应充分发挥其学历高、计算机操作熟练,能够轻松高效地完成办公室工作等优势,为推动村干部专职化提供基础。对于老干部,其具有谙熟当地民情、经验丰富、阅历丰富、办事稳重,威信较高等优势,应该充分发挥他们在基层矛盾纠纷调解、维护社会稳定等方面的作用。另一方面,要因村派人,增强为民服务的精准性和实效性。在治理事务分配到组(自然村)的过程中,遵循因村派人的逻辑,由各个村干部负责其所在组(自然村)内所有事务,借助亲缘优势、地缘优势、人员优势,提高村级治理的水平和质量。

三是注重治理方式的协同与联动。在乡村治理语境下,村干部需要完成上级政府交办的所有事务。由于工作内容的不同,治理事务涉及不同的治理对象,这就使得治理任务的难易程度有所不同。在人少、事多、任务重的背景之下,针对治理任务的不同类型,应该采取协同联动的方式来完成。首先是条条工作。在村级治理行政化的过程中,条条工作日益纳入科层化的组织体系内部,通过固定岗位职责和专职化人员配备即可完成。其次是块块工作。这类工作不是常规工作,往往超出了村干部的个人能力范围,需要村干部拥有较强的集体行动能力和整合能力。对这类工作,要充分调动所有村干部的积极性,形成上下衔接、左右联动、资源共享、优势互补

的村级治理新格局。通过条块工作协调推进的方式,乡村治理呈现“两条腿”的运作模式。一方面,上级政府通过条条工作的方式将村级组织变成行政科层化末梢的延伸,能够规范乡村的治理乱象,建立规范、科学的治理秩序,使乡村治理走上科学化、现代化;另一方面,它又在块块上保证了乡村组织的完整性,契合了乡土社会的不规则需求,并最终推动乡村社会的高效、简约治理。

3. 加强村干部的选拔与培养

村干部是推动农村经济社会发展的“当家人”“领头雁”,在实施乡村振兴战略中扮演极为重要的角色。针对当前有些农村村干部青黄不接、能力不足、思想僵化等问题,必须大力加强干部队伍建设,培育造就一支高质量干部队伍。

一是拓宽选任渠道。第一,发挥人才优势,将那些复员退伍军人、乡村医生和教师、政府退休干部等关心村庄发展的村民作为村干部重点考察对象。第二,完善《村民委员会组织法》等相关法律,建立以村民选举为核心的配套机制。同时,协调乡村关系,确保村民自治的顺利进行。第三,动员村民参与到村庄管理中来,激发村民参与村庄选举的热情,选择既符合村民意愿、又符合乡镇政府要求的干部。

二是提高干部待遇。随着市场经济的发展,进城打工成为农民家庭提高收入的主要来源。税费改革之后,村干部的工资完全依靠上级转移支付。但村干部不属于国家行政体制内的人员,工资待遇有限,是否有足够的收入来源成为决定村民担任村干部的关键因素。特别是在村级治理行政化、基层治理任务繁重的背景下,提高干部待遇变得尤为重要。对此,可以加大对农村干部财政转移力度,提高村干部经济待遇。完善村干部退休金制度,将任职达到一定年限的村干部纳入退休辐射范围,保障他们退有所安、老有所养。开放干部流动系统,将优秀村干部吸纳进入政府工作部门,激发他们的工作热情。

三是完善培训机制。“上面千条线,下面一根针”是农村基层工作的真实写照。村干部不但要与群众打交道,对乡村社会地方性知识熟悉了解,而且也要面临转型,掌握现代农村政务管理的技能。针对村干部知识文化水平不足的问题,需要加强培训工作。具体来说,可以包括以下几个方面。一是建立“村官培训、政府买单”的机制,解决村干部培训的后顾之忧,保障村干部能够安心接受培训。二是

建立村干部长效培训机制,提升村干部整体能力,为干部专职化提供基础。三是组织村干部外出学习,搭建村干部交流、学习平台。

4. 引导村民有效参与治理

在当前的乡村治理过程中,村民的获得感和满意度是乡村治理的价值归宿。一方面,乡村治理的内在发展动力来源于乡村社会和村民的需求;另一方面,村民的有效参与和配合是最大程度实现乡村治理、推动乡村社会长远发展的关键。因此,如何规范和加强村民参与乡村治理成为提升村级治理能力的一个重要命题。

一是培育村民的参与意识与能力。受到传统小农观念和人情社会思维等因素的影响,村民的政治参与水平和能力仍旧受到极大限制,这就使得村民本应该享有的自由平等权利在无形中被阻隔,导致村民逐渐疏远并退出乡村治理活动。因此,提升乡村治理能力,需要培育村民的参与意识和能力。首先,要加大基层宣传的力度,提高村民参与乡村治理的意识和认识,这是引导村民参与乡村治理的前提和基础。其次,根据不同群体的个人喜好、文化层次、学习能力等制定针对性的培训计划,并形成模范精英带动普通村民的良性循环。最后,丰富参与培训的活动形式和内容,激发村民的参与意愿和兴趣,吸引村民更加广泛地参与村级治理活动。

二是畅通民意诉求表达的渠道。一方面,要拓宽民意诉求表达的平台和空间,引导村民积极、有序地表达民意。除了传统线下表达渠道外,也要注重将乡村治理与互联网等现代科技手段相结合,利用微信、微博等媒体平台提升信息传输的互动性与及时性。另一方面,要构建实际对话的机制。村级组织要定期组织与村民代表、村民小组长、村民进行沟通的会议,针对村民普遍关注的治理难点、热点问题等进行回应,这既能够提升村民参与乡村治理的意愿,也能够规范乡村治理的秩序。

三是提高村民参与治理的实践能力。村级有效治理的目标是满足村民的公共利益需求,提供有效的公共服务,促进乡村社会的稳定发展。要完善村民有序参与乡村治理的配套机制,提高村民参与的效能。一是要依托村民自治,形成多层次的基层民主协商制度。面对村民日益分化的利益需求,可以探索“村民代表大会—村组干部会—户长会”等民主协商形式,把分散的村民在适度的单位内部组织

起来,引导他们制度化参与乡村治理。二是要坚持“三治”融合,推进多主体参与的协商联动机制。注重吸纳各方相关利益主体的广泛参与,发挥当地党委在联系民间组织、联系社会力量等参与乡村治理中的优势,在法律法规的范围之内,因地制宜地制定符合社情民意和乡村道德的村规民约,为村民参与乡村治理提供更加有利的平台和载体,在激活村民主体性的基础上提升村级治理能力。

注释

①张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。②张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。③贺雪峰:《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》2019年第4期。④朱战辉:《村级治理行政化的运作机制、成因及其困境——基于黔北米村的经验调查》,《地方治理研究》2019年第1期。⑤印子:《乡村基本治理单元

及其治理能力建构》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2018年第3期。⑥印子:《村级治理行政化演化的过程与治理效果——基于苏北C镇调研的分析》,《求实》2020年第4期。⑦仇叶:《行政公共性:理解村级治理行政化的一个新视角》,《探索》2020年第5期。⑧仇叶:《城乡一体化地区乡村治理逻辑的转换——对沿海农村村级治理行政化改革的反思》,《求实》2020年第6期。⑨李华胤:《走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析》,《东南学术》2019年第4期。⑩马超峰、薛美琴:《治理规模与半径调适:基层社会差序治理单元的建构逻辑》,《农村经济》2020年第11期。⑪严飞:《构建乡村基层自治与乡村振兴战略相结合的社会治理新格局》,《南京社会科学》2020年第11期。⑫王秋月:《村社联动:村级有效治理的路径选择——川西平原D村的实践与启示》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2019年第6期。⑬张敬燕:《农民流动、秩序变迁与乡村治理的重塑——基于河南G村的调研》,《求实》2018年第1期。⑭王惠林、杨华:《村干部职业化的生成机制及路径创新》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2018年第4期。

责任编辑:文武

The Limitations and Way out of Village-level Governance Under the Background of Rural Social Changes

Liu Xuejiao

Abstract: Under the background of the rapid population flow, the original social forms, relationship network and values of village have changed. The rural society presents the characteristics of diversified interests, complex governance affairs and frequent conflicts and disputes, which have brought great challenges to village-level governance. However, the original rural governance system has difficulty in responding to social changes, and shows a variety of maladjustment and governance limitations: the strengthening of township control has squeezed the autonomy space of village-level governance, the hierarchical organization system has weakened the flexibility of village-level governance, and the sinking administrative affairs have led to the insufficient response of village-level governance. Only by adhering to the guidance of grass-roots Party organizations, adjusting the village-level governance system, strengthening the selection and training of village cadres, and guiding the villagers to effectively participate in governance, can the village-level governance capacity be effectively improved.

Key words: village-level governance; governance capacity; challenges; limitations