



乡村振兴背景下乡村社会治理的困境及其对策探究

在实施乡村振兴战略背景下加强乡村社会治理体系建设，不断提升乡村社会治理水平和村民生活质量，不仅关系到全面建成小康社会目标的顺利实现，也事关新时代社会主义现代化强国目标的实现。

◎ 陆杰华



陆杰华

北京大学社会学系教授、北京大学健康老龄与发展研究中心副主任，博士生导师，九三学社北京市委副主委

中共十九大报告特别强调：“实施乡村振兴战略”，要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》中又进一步明确提出：乡村振兴，治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序。

自21世纪以来，我国城镇化水平稳步提升。截至2018年底，我国城镇化水平已经达到59.58%。不过，我们必须正视的是，乡村人口占总人口的比重仍然超过40%，其中乡村总人口为5.64亿。毋庸置疑，随着城镇化进程的快速发展，我国乡村人口、社会与经济结构发生了诸多新变化，这对乡村振兴背景下新时期乡村社会治理提出了新挑战，如何提升乡村治理现代化能力已经成为乡村振兴战略实施过程中亟待重视的一项重大议题。

现阶段乡村社会治理的主要困境

多年来，我国乡村社会治理取得了积极成效，包括村民自治机制日益成熟、基层乡村社会治理水平明显提高、乡村内生发展动力增

强等。不过，我们也必须清晰认识到，现阶段乡村社会治理正面临新的问题与困境，这些挑战和问题主要包括：

第一，乡村治理理念滞后，现代法治体系尚未构建。传统乡村社会治理模式依赖于无为政治环境下的乡绅制、家族制和社会文化网络，在很大程度上并非地方自治和民主自治，而是少数“精英”控制和统治的治理形态。在农村传统治理方式和落后理念的影响下，不少乡村干部逐渐形成以人治思维控制管理社会的行为定式，乡村治理理念的维稳性与控制性较为突出。正是基于乡村社会共识基础削弱的影响，村民逐渐习惯于乡村干部的“人治”管理方式，整个乡村在弘扬新型法治建设理念方面很难达成共识。此外，受限于当前乡村社会治理结构的有限性以及基层党组织的涣散疲弱，乡村社会治理缺乏主体参与成员，村民集体意识整体偏弱，这在某种程度上也导致部分乡村干部淡化法治理念，乡村现代法治体系建设处于滞后状态。特别需要指出的是，多年来有关乡村治理的法治体系尚属空白。

第二，乡村治理体制不顺畅，基层思想认识不统一。当下，不少基层干部将乡镇政府视为乡村治理“第一主体”，而把村委会视作其“隶属机构”，彼此沟通多采用“行政命令”管理方式，乡村社会治理体制的“官僚化”色彩浓厚，乡镇“政务”与村级“村务”的治理角色、意志冲突频繁，乡镇政府的主导性作



用和村民自治组织的基础性作用未有效发挥，乡村社会治理体制不顺畅。并且，许多农村地区基层在治理思想认识上未能较好地统一，多数干部在新型城镇化的影响下片面强调“重城市，轻农村”的管理思想，模仿城市管理模式发展建设新农村，并不符合未来以乡村为中心的振兴发展思想。此外，伴随乡村传统文化式微，村民价值观混乱并对村庄共同体的认同度较低，瓦解了乡村社会治理的基础条件，村民思想认识的多元化、价值理念的复杂化、社会关系的陌生化，增加了统一基层思想的难度，导致乡村社会治理机制在“同质性”偏弱的社会环境下难以完善与创新。

第三，乡村治理模式单一化，社会力量参与受限制。“乡政村治”管理模式实行几十年来，农村地区无论是乡镇政府还是村级自治组织，在很大程度上强调“重管理，轻服务”的管理型治理形态，而不能对应村民需求开展服务性治理。现阶段，传统多重治理模式被单一行政化治理所取代，乡村社会科层化机制中逐步引入官僚体系的“命令—服从”关系，乡村治理趋于封闭失衡的权力垄断式结构，乡村治理体制需要加快革新和完善。基于当前偏畸形的社会治理结构，乡村社会治理的权力多集中在少数精英手中，而缺乏有效的权力制约监督机制与社会服务治理机制。并且，农村集体所有制的存在，治理方式以集体治理为主，这一封闭性制度安排客观上限制了外来

常住人口的集体参与和治理意愿，同时也限制了外界社会力量有序参与乡村社会公共服务和有序融入乡村社会公共治理。此外，随着当前乡村社会阶层分化的日益加剧，村民“异质性”与排斥性观念较强，乡村社会利益主体的多元化、利益关系的复杂化以及利益人群协调的困难化，在很大程度上会限制包含社会力量在内的多元共治模式扎根乡村。

第四，空心化与老龄化加剧，乡村治理与复兴难度加大。由于现代性在30年来以无法想象的广度、深度与速度嵌入乡村社会，一些农村地区的乡村结构由“总体性社会”快速演变为“分散型社会”，社会结构呈现“分化”与“断裂”的特征，其中最明显的便是社会流动与人口迁移加快。伴随农村人口大规模的涌入城市城区，传统农业型村庄的年轻劳动力逐步向二三产业和中心城市迁移，农业劳动力老龄化、农村空心化的问题日益加剧。近年来的统计数据显示，我国老龄化存在着城乡倒置的鲜明特点，即乡村老龄化程度明显高于城市地区。此外，由于乡村社会缺乏内生动力源，留村居民的集体参与意愿和参与村庄治理的能力逐渐降低，严重影响了乡村社会治理内生性资源的挖掘与发挥，削弱了乡村社会治理主体的自治与自兴能力，最终加剧了村庄衰败并加大了乡村自我振兴与社会治理的难度。

第五，治理队伍建设发展缓慢，人才培养机制不健全。伴随着新型城镇化、工业化、信息化以及农业现代化在乡村社会的推进，传统乡村熟人社会的封闭性逐渐被打破，宗族长老和乡绅精英等传统治理主体日益没落。并且，由于乡村精英或人才较多地净流出至城市，而回流返乡就业创业的人才相对偏少，因此乡村社会缺乏经济、政治、社会、文化、生态等多领域内生性治理精英，乡村社会治理成效也大受影响。尽管美丽乡村建设和新农村建设为开展乡村社会治理提供了良好的硬件设施，并且鼓励一批“四有”青年、大学生和党政干部下基层服务乡村，但在具体基层实践中，部分下村干部并未很好地与村民建构良好的信任关系，对乡村社会现状和“三农”发展





的掌握程度不高，因此乡村治理专业化队伍尚未形成。

下一步乡村社会治理的政策框架

在实施乡村战略背景下加强乡村社会治理体系建设，不断提升乡村社会治理水平和村民生活质量，不仅关系到全面建成小康社会目标的顺利实现，也事关新时代社会主义现代化强国目标的实现。为此，我们提出如下政策建议：

第一，制定乡村治理中长期规划，明确相关部门任务。国家应当在总结归纳各地乡村社会治理经验的基础上，编制《乡村社会治理中长期规划》，界定乡村社会治理在实施乡村振兴战略过程中的定位与意义，明确未来乡村社会治理的指导思想、基本原则，塑造新时代乡村社会治理理念，勾勒中长期总体思路与发展目标。在乡村治理规划的引领和指导下，结合各地实际，逐一细化明确相关部门的任务和负责项目，力求责任到人，并探索建立乡村社会治理绩效考核评估机制。

第二，转变治理人员认识与理念，健全乡村法治体系。当前，应当把转变乡村治理人员的认识与理念、健全乡村法治体系作为新时代推进乡村社会治理发展的一大重点任务。一是要加强对基层治理人员的培训、宣传与教育，引导其剔除旧思想与旧理念，逐步接受新时代新型治理理念，促进由“重模仿城市”“重管理”的理念到“重农村发展”“重服务”的理念转变，增强治理思想的开放性，提升对社会力量参与的接受度。二是要着力增强乡村治理在法律和制度的权威，强化乡村社会治理的法治宣传，提升基层治理人员与民众的法治参与理念，构建对基层治理权力的有效法律监督制约机制，规范乡村社会治理关系，加快由“命令—服从”型到“法治—参与”型的关系，逐步健全乡村法治体系。

第三，构建多元共治管理新机制，推动法治德治自治共进。加快新时期乡村社会治理进程，应着力构建以基层党组织为核心的多元共治服务管理新机制，全面推动法治、德治、自治齐头并进。一是明确乡镇政府与基层自治组织的职能，

创新基层自治组织工作方式与民主评议监督方式，加强管理与服务的融合，推进乡镇政府全面依法行政并切实向法治政府、服务型政府转型。二是要充分调动广大村民和新兴社会组织参与乡村社会治理的积极性，发挥好村民的治理主体作用和社会组织的生力军作用，并注重培育经济发展类、社区服务类、科技研发类、公益志愿类等乡村社会组织，从而夯实乡村社会治理基础。三是坚持法治、德治、自治三管齐下，坚持法治为本、德治为先、自治为基础，切实将法治建设的总目标贯穿乡村社会治理全过程，健全村党组织领导的村民自治机制并培育保护乡村社会的自治能力。

第四，统筹相关政策与治理主体，整合乡村优势资源。统筹相关部门配套政策与各个治理主体是乡村社会治理有效开展的宏观保障，整合乡村优势资源则会增强治理的动力。一是要加强乡村社会治理的系统化研究，尝试在部际之间协调的基础上构建乡村社会治理政策支持体系。二是要注重协调各治理主体的利益关系与矛盾冲突，探索建立分工明确、责任到位的新型乡村社会治理主体机制，统筹乡镇政府、基层自治组织、乡村民众、社会组织等资源，并增强资源链接的有效性、可适性。三是要强调挖掘乡村内部资源并整合各项优势资源，以发展眼光看待乡村留守人员的优势和潜力，激发乡村社会成员参与治理的主人翁动力。

第五，培育和选拔乡村治理人才，完善人才奖励机制。一方面，国家及其各地区，特别是乡（镇）政府应着力将乡村治理人才队伍建设作为促进乡村社会治理建设、推进乡村振兴战略有效实施的重要内容，探索通过大学生选调、基层选派与挂职、结对治理服务等途径，加强城乡社会治理人员的经验交流。另一方面，加强政策引导，完善治理激励机制，优化乡村工作环境，创新选人用人机制，建立配套引才制度，让更多社会治理能人扎根乡村社会，从事乡村社会治理工作。

责任编辑：王卓