

新时代乡村治理的实践逻辑与价值逻辑

◎徐秦法 (广西大学马克思主义学院, 广西南宁 530004)
◎赖远妮

摘要:乡村治理作为乡村振兴的根基,直接影响乡村振兴战略的实施以及社会主义现代化远景目标的基本实现。全面推进新时代乡村振兴战略,走中国特色社会主义乡村振兴道路,应从实践逻辑和价值逻辑出发,破解乡村治理的发生学密码,在实践目标和实践观念上呈现张力,澄清价值目的、价值尺度和价值主张,并从二者相统一的高度反观我国当下乡村治理“能力不强、动力不足、导向不明”等现实困境,从本质上解读为何治理和如何治理,以治理“实践”体现和观照治理“价值”,推进乡村治理体系和治理能力现代化。

关键词:乡村治理;乡村振兴;实践逻辑;价值逻辑

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2021.03.011

中图分类号:D638 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2021)03-0087-07

中国社会转型引发乡村外在的生存空间以及内在的社会结构发生相应变化,乡村传统的社会功能和社会角色以及固有的发展逻辑和发展模式已不能适应中国社会结构性调整的需求,乡村治理陷入“能力不强、动力不足、导向不明”等现实困境。党的十九大将乡村振兴提到国家战略的高度,同时明确乡村有效治理是乡村振兴的重要保障。党的十九届四中、五中全会立足制度建设的基本逻辑与国家治理的根本方向,提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”^{[1]13}，“构建基层社会治理新格局”^{[1]14}，“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”^{[2]22}，深化了我们党对社会治理规律的认识，加强了对乡村有效治理的顶层设计。准确把握新时代乡村治理的实践逻辑和价值逻辑，并从二者相统一的高度反观当下乡村治理困境，对国家治理方略调整、乡村经济发展变革、乡村社会结构变迁、乡村社会功能发挥，实现以乡村善治助推乡村振兴具有重大的现实意义。

收稿日期:2021-03-25

基金项目:高校思想政治理论课教师研究专项重大课题攻关项目“大中小学思政课一体化建设研究”(20JDSZKZ04)

作者简介:徐秦法(1971—),男,黑龙江哈尔滨人,院长,教授,博士研究生导师,从事思想政治理论与实践研究;赖远妮(1982—),女,广西桂林人,博士研究生,从事思想政治教育研究。

一、新时代乡村治理的实践逻辑

实现乡村有效治理,必须立足新时代要求,以基本实现乡村治理体系和治理能力现代化为实践目标,以共建共治共享为实践理念。实践目标确保乡村治理现代化始终坚持一张蓝图绘到底;实践理念有效增强治理的科学性、可行性和人民性。

(一)基本实现乡村治理体系和治理能力现代化是乡村治理的实践目标

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》以及《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》(以下简称《意见》)明确了加强和改进乡村治理、全面推进乡村振兴的总体目标。总体目标遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求”^{[3]32},为基本实现乡村治理体系和治理能力现代化作出战略安排,提出系统性、整体性的解决方案,同时细化乡村治理目标,分阶段、分步骤,层层推

进。具体而言,在农业发展方面,2021年深入推进农业供给侧结构性改革。到2025年基本形成现代乡村产业体系,农业基础更加牢固,“有条件的地区率先基本实现农业现代化”^[4]。到2035年,乡村振兴取得突破性进展,乡村治理效能不断提升,基本实现农业农村现代化。在乡村建设方面,2021年提升农村人居环境整治力度,促进农村社会和谐稳定。到2025年,初步实现农村生活设施便利化、基本公共服务均等化,乡村面貌改善、乡村发展活力激发、生态环境优化、文明程度提高。“到2035年,乡村公共服务、公共管理、公共安全保障水平显著提高,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善”^[5];打破城乡二元对立,城乡融合发展体制机制和政策体系进一步健全,城乡一体化趋向融合;中华优秀传统文化得到有效弘扬,乡村文化生活更加丰富,农村人居环境极大改善,乡村生态保护与修复能力明显增强,乡村治理体系和治理能力现代化基本实现。在民生福祉方面,2021年推动农民持续增收,农民生活水平进一步提高。到2025年进一步缩小城乡居民之间和农村内部不同群体之间的收入差距,农民利益诉求得到切实解决。到2035年,全体人民共同富裕目标取得实质性进展,农民平等参与、平等发展权利得到充分保障,思想道德水平明显提高。

总体目标从社会的结构性发展视角对乡村治理过程中原有的各环节、各要素进行重新规划布局,拓宽了治理思路,创新了治理模式,呈现了宏观系统的治理图式,既是乡村治理的“校准器”,为乡村治理扫除障碍、正本清源,又是有效确保乡村治理始终把准社会主义方向的“指南针”,遵循了人民追求现实幸福的价值旨归,具有鲜明的现实指向性、实践操作性和广泛人民性。

(二)“共建共治共享”是乡村治理的实践观念

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)进一步强调:“完善共建共治共享的社会治理制度,扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”^{[2]32}。“共建共治共享”作为社会治理理念的升华,亦成为加强和改进乡村治理的实践观念,为解决乡村普遍存在的要素流失、主体缺位、内生动力不足以及农村发展不充分、城乡发展不平衡等现实问题提供了新思路。“共建共治共享”理念内含共同建设乡村振兴事业、共同参与乡村治理活动、共同享有乡村治理成果等三重意蕴,其中,“共建”是前提,“共治”是保障,“共享”是目的。

1. 共建乡村振兴事业是基本前提

“历史活动是群众的活动,随着历史活动的深

入,必将是群众队伍的扩大”^{[6]287}。乡村治理活动是乡村民众的活动,随着治理活动的深入推进,必将是治理主体的扩大。在新时代乡村治理中,全体农民、村民自治组织、社会组织以及新乡贤在内的多元实践主体在乡村治理现代化中扮演着重要角色,是农业农村经济发展的推动者、基层政府管理和公共服务的参与者、农村社会和谐稳定的维护者以及乡村文化生活的引领者。基层党组织及政府应紧紧依靠这些共建主体的力量,唤醒其参与乡村治理的主体意识,通过加强组织领导、强化政策保障、搭建人才引进平台、制定人才专项规划,挖掘和吸引农业生产经营人才、农村二三产业发展人才、乡村公共服务人才、农业农村科技人才,激发共建能力和活力,形成多元主体优势互补,凝聚乡村振兴的最大公约数。

2. 共治乡村社会是根本保障

共治区别于独治,强调社会成员共同治理。如果将共建比喻成做大蛋糕,共享比喻成分好蛋糕,那么共治则是实现可持续做大蛋糕和分好蛋糕的重要保障。农村应加快“建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系”^[5],从单边管理转向多元治理,从党政直接干预转向间接规制,注重“民主协商、社会协同、公众参与”,推动政府治理、社会调节、村民自治良性互动。同时,共治应与法治相辅相成、相得益彰。“坚持在党的统一领导之下的共同治理,就是要遵循法治的程序安排寻求最大社会共识”^[7]。确保多元主体共治公共事务就必须坚守法治的价值原则,厘清政府与其他治理主体的权责边界,制约政府不当干预、过度包揽,遏制单边治理权威,打破政府在规则制定、决策与收益分配中存在的单向控制模式。

3. 共享乡村治理成果是最终目的

在共享层面,治理有效体现在实现生产关系的调整上,具体而言,在政府指导下,资本与农民形成合理的收益分配方式,政府、资本、农民等三方利益主体和谐共生。共享乡村治理成果的要义在于治理为了村民,治理成果由村民共享,最终达到现实的幸福,即“以一种全面的方式,就是说,作为一个完整的人,占有自己的全面的本质”^{[6]189}。同时,成果的共享应允许主体在贡献与能力等方面存在差异,并兼顾弱势群体的合法权益,确保治理成果更多更公平地惠及各方,“只有让广大人民群众共享改革发展成果,才能真正体现社会主义制度优越性”^[8]。共享乡村治理成果旨在满足乡村群众“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”^{[3]23}的迫切需要,实现城乡、区域协调发展,促

进共同富裕。

二、新时代乡村治理的价值逻辑

新时代乡村治理的价值逻辑具体指涉价值目的、价值尺度、价值主张等。乡村治理以实现乡村现实幸福为价值目的,以人民利益至上为价值尺度,以加强组织和制度保障为价值主张。其中,价值目的在整个价值逻辑中占主导地位,起到引领作用,价值尺度是治理成效的衡量标准,价值主张是治理成效的现实保障。

(一) 以实现乡村现实幸福为价值目的

新时代乡村治理的价值目的,就是为了实现农村人居环境持续改善、乡村文化生活日益丰富、农村民生得到切实保障,“走中国特色社会主义乡村善治之路,建设充满活力、和谐有序的乡村社会,不断增强广大农民的获得感、幸福感、安全感”^[5]。

1. 农村人居环境持续改善

加强乡村治理,就是为了扎实推进农村人居环境整治工作,持续改善农村人居环境,使村民安居乐业。

一方面及时有效弥补影响农村群众生活品质的突出短板,如加快改造农村危旧房和农房,提升居住条件,切实保障村民生命财产安全;加快发展村镇公共交通路线,不断完善农村物流基础设施网络布局;不断加强农村水利基础设施网络建设,提高节水供水和防洪减灾能力;继续完善农村现代能源体系,大幅提高电能消费比重,北方农村地区实现清洁取暖;不断加快农村信息化基础设施建设,实现宽带网络和移动网络全覆盖,建立新型农村统计信息系统,不断深化信息服务。另一方面,有效改善和提升村容村貌,如在保护好传统村落、民族村寨和传统建筑的基础上,全面建成独具乡村特色和地域民族特点的村庄建筑以及生态景观,充分展现农村居家特色文化;不断完善农村公路安全防护设施,进一步改善农民基本出行条件,乡村道路实现村村通、户户通;不断健全农村生活垃圾收运处置体系,继续推进农村“厕所革命”,提高生活污水治理能力,创造公共空间整洁、庭院环境优美的农村人居环境。

2. 乡村文化生活日益丰富

乡村治理的价值目的还应体现为丰富乡村文化生活、提升村民精神风貌、保障和实现村民文化权益、提高乡村社会文明程度。第一,应更加健全公共文化服务体系,如全面建成农村综合性文化服务中心,为村民提供优质的公共文化服务;实现数字广播电视、互联网户户通,确保村民共享优质数字文化资源;实现乡村健身设施全覆盖,提升村民健身意识,

增强身体素质。第二,保障公共文化产品和服务供给更加充足,如农民群众文化需求得到充分满足;农村公共文化服务项目具有鲜明特色和社会影响力;反映农民生产生活、乡村振兴等“三农”题材的优秀文艺创作层出不穷、精彩纷呈;各级各类文艺惠民演出深入农村;农村科普工作不断加强,农民科学文化素养不断提升。第三,推动互益性、公益性文化组织蓬勃发展,丰富日常文化活动,满足农村群众多层次多样化文化需要;广泛开展民族民间传统体育活动、群众性节日民俗活动等,通过繁荣发展农村文化市场,丰富精神生活,激发人心向上、向善、向美,弘扬和践行社会主义核心价值观。

3. 农村民生得到切实保障

加强和改进乡村治理,要不断加强农村民生建设,从“宽度”上满足村民生存发展所需,从“深度”上实现“从出生到垂暮”的关照,从“厚度”上保障各类弱势群体的权益,实现农村民生“全面”保障。一方面健全就业促进机制,不断拓宽农村劳动力就业渠道,拓宽农村劳动力外出就业、就近择业、劳务输出等就业空间,创造更多适合农村劳动力转移就业的机会;不断健全乡村就业服务体系,提升全方位公共就业服务水平,健全职业技能培训制度,为农村劳动力提供适应就业和成才需要的职业技能;不断完善制度保障体系,逐步健全城乡劳动者平等就业、同工同酬制度,健全人力资源市场法律法规体系,保障农村劳动者合法权益,有效落实就业扶持相关政策。另一方面,逐步健全基本公共服务体系,如实现县域校际资源均衡配置,全面提升农村教育水平、优化教育资源、完善教学设施、扩大师资队伍,实现农村学生就近享有质量保障的教育;不断增强妇幼保健服务能力,完善农村医疗卫生服务体系,壮大乡村医生队伍力量,提升村民文明卫生意识;全面建成农村社会保障体系,进一步完善村民基本养老保险制度、关爱服务体系;加快建成社会矛盾纠纷调处化解中心,聚焦民众反映强烈的突出问题,解决村民生产生活困难、化解矛盾纠纷。

(二) 以人民利益至上为价值尺度

习近平在中央农村工作会议上强调:“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。”^[9]这充分彰显了中国共产党始终把人民利益至上作为乡村治理的“度量尺”。

1. 提高村民满意度

要“切实保障农民物质利益和民主权利,把农民拥护不拥护、支持不支持作为制定党的农村政策的依据”^[10]。党中央作出的贫困县自脱贫之日起设立

5年过渡期^①的决定则全面保障了农民的切身利益,将获得农民群众的广泛拥护和支持。只有坚持人民利益至上,才能最大限度地调动好、发挥好、保护好乡村民众的主动性、积极性和创造性,不断从乡村民众中汲取推动乡村治理的营养和智慧。一旦乡村民众感受到实实在在的实惠,满意度就会相应提升,乡村民众对乡村治理的认同感就会增强,其民主意识、公民意识和权利意识就会被唤醒,改变以往视农村易地搬迁、危房拆除、村路扩建、厕所改造等公共服务为政府行政命令的观念,从“要我做”变成“我要做”,由过去惯用的“坐地起价、敲竹杠、拖延工期、拒不配合”转为“大力支持、积极配合、主动参与”,从而充分发挥其在构建乡村社会秩序、维护乡村社会和谐中的作用。

2. 杜绝形式主义

中共中央办公厅印发的《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》明确规定,“深化治理贯彻党中央决策部署只表态不落实、维护群众利益不担当不作为,特别是漠视人民群众生命安全和身体健康等突出问题,严肃查处不敬畏不在乎、空泛表态、敷衍塞责、弄虚作假、阳奉阴违等问题”^[11]。这是为着力解决基层治理工作中仅注重突出政绩、显示数据,治理工作不推行,党员领导干部不作为、少作为、乱作为等形式主义、官僚主义问题作出的决策部署,是党中央以制度化的形式,从讲政治的高度纠正乡村治理过程中侵害乡村民众合法权益、阻碍乡村治理现代化进程的严重违纪行为,充分表明了中国共产党坚定的治理决心和人民利益至上的价值尺度。只有真正做到体察民情、倾听民声、了解民意、爱惜民力,切实从人民群众最关注、最盼望、最不满意、最急需办理的事抓起,确保乡村民众的根本利益落实到经济、法治、文化、治理、生态、党建等各个领域,乡村治理成效才能经得起实践、人民和历史的检验。

(三)以加强组织和制度保障为价值主张

价值主张,是乡村治理价值逻辑的核心命题之一,是确保以乡村治理助推乡村振兴成效的关键。只有明确价值主张,才能凸显中国共产党领导是中国特色社会主义的本质特征和最大优势。

1. 提供坚强有力的组织保障

“办好农村的事情,实现乡村振兴,基层党组织必须坚强,党员队伍必须过硬”^[12]。应进一步加强和改善党的领导、推动党建引领与乡村治理深度融合、推进基层放权赋能,为乡村治理现代化的实现提供

坚强有力的组织保障。首先,加强和改善党的领导,治理一线强堡垒。深化基层党组织“星级化”管理,围绕责任落实、工作开展、治理业绩等内容制定评价指标,推动党组织标准化规范化建设;加强基层党组织队伍建设,同步加强村级带头人队伍建设,积极推行村党组织书记、村委会主任“一肩挑”,坚持政治标准选优配强领导班子;定期开展村“两委”班子成员专题培训,注重乡村干部素质能力提升。其次,推动党建引领与乡村治理深度融合,治理一线争先锋。推进乡村治理现代化既要立足当下补短板,又要着眼长远建机制,着力推动基层党组织建设与乡村治理机制深度融合,强化基层党组织在乡村治理中的示范引领作用,把党的政治优势、组织优势、密切联系群众的优势转化为乡村治理优势,促进基层党组织引领乡村治理常态长效。最后,推进基层放权赋能,治理一线增活力。创新乡村管理体制,深化“放管服”改革,进一步推进资源、服务、管理事权向基层下移,厘清基层党组织与上级党组织的权责边界,科学规范基层党组织的“属地管理”,最大限度地放权赋能,提升基层党组织的自主权,强化基层党组织的领导作用和村干部的带头示范作用,充分激发基层党组织的治理活力,增强治理积极性。

2. 建立健全乡村治理制度保障

首先,健全党组织领导的村民自治制度。《建议》指出:“健全基层群众自治制度,增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。”^{[2]41-42}通过村民委员会、村民理事会、村务监督委员会等村民自治组织,延伸基层社会治理触角,促进上下协同共治,提升治理效能。其次,完善村级议事协商制度。通过制定村规民约,赋予村民民主决策、民主协商、民主议事等权利,畅通村民表达利益诉求渠道,推动乡村治理有人管、管得住、管得好,全面提升村级议事协商水平,打通基层社会治理“最后一公里”。最后,完善党务、村务、财务公开制度。搭建村级事务监管平台,让村级各项事务在阳光下运行,防止村民自治异化为村干部自治,确保乡村群众实实在在享有知情权、监督考核权和罢免提议权。将推广一批执政为民的先锋模范与通报一批以权谋私的反面教材相结合,培养大量让党委和政府放心、让乡村群众认可的基层党员干部,筑牢人民利益至上的思想根基。

三、新时代乡村治理的实践逻辑与价值逻辑之统一

乡村治理蕴含的实践逻辑与价值逻辑是手段与

^①《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》规定,脱贫攻坚目标任务完成后,对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,做到扶上马送一程。过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定,并逐项分类优化调整,合理把握节奏、力度和时限,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡,推动“三农”工作重心历史性转移。

目的的关系,乡村治理实践承载着协调乡村社会关系、规范乡村社会行为、化解乡村社会矛盾、稳定乡村社会秩序以及实现乡村现实幸福等价值追求。反观新时代乡村治理实践中存在的“能力不强、动力不足、导向不明”等困境,应鼓励多元实践主体、丰富实践手段、坚持实践原则,以治理“实践”体现和观照治理“价值”,实现乡村治理实践逻辑与价值逻辑的统一。

(一)以鼓励多元实践主体为关键,解决乡村治理“能力不强”问题

传统治理主体单轨式治理方式有悖民主与法治精神,刚性的管控方式导致矛盾冲突频发,权威弱化引发治理向心力不足。乡村多元治理格局旨在回应乡村结构和治理需求的变化,扩大乡村治理主体范围,鼓励多元主体共同“在场”,形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的良性互动,构成一个风险共担、联动共治、利益共享的社会治理共同体,以化解乡村治理“能力不强”的问题。

1. 基层党组织和政府由“管理者”转向“引领者”

全能型政府不仅无法适应当下乡村社会发展的多样化需求,而且还会进一步加剧乡镇政府的行政成本,使得基层政府治理的有效性无法可持续地惠及乡村民众。因此,基层党组织和政府应逐步实现由治理主体向治理主导的转变,由行政管理者转向治理引领者,更好地发挥公共服务供给能力:基层党组织应把权责定位为把准乡村治理的社会主义方向,确保党的路线方针政策和各项决策部署贯彻落实到位,为乡村治理提供坚强的思想保证、政治保证和组织保证;基层政府应在规划引导、政策支持、市场监管、法治保障等方面发挥积极作用,转变自上而下、指令式控制的传统治理模式,为各类社会组织和农村群众增权赋能,注重激活各方治理动能,鼓励不同主体发挥各自强项,实现优势互补、协商合作、共同决策,提高社会治理的社会化、民主化、协同化水平。

2. 各类组织由“参与者”转向“共同决策者”

村民自治组织、村务监督组织、集体经济组织、农民合作组织以及各种经济社会服务组织已成为嵌入新时代乡村治理的重要变量,可通过合理表达诉求、协调利益纠纷、维护合法权益、提供公共服务等形式广泛参与乡村各项公共事务的决策;凭借经济资源占有和控制优势,通过投资农业、种植业、生态旅游、文化创意产业、金融业等形式,扩大农村经济规模,推动市场化发展;通过扩充教育资源、提高义务教育和医疗服务水平、投身公共基础设施建设等公共事业,改善民生,提升人民福祉。因此,“要建

立和完善以党的基层组织为核心、村民自治和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、各种经济社会服务组织为补充的农村组织体系,使各类组织各有其位、各司其职”^[13],真正实现各类组织由参与者转向共同决策者。

3. 乡村民众由“旁观者”转向“划桨人”

“新乡贤参与乡村治理,是在我国乡村历史传承、文化传统、经济社会发展基础上渐进改变和内生演化的结果。”^[14]新乡贤包括本村德高望重的长者、投资创业的“新村民”以及反哺家乡的知识青年。应积极发挥新乡贤广泛的社会影响和丰富的治理资源优势,通过资金入股、技术支持、项目投资等途径推动农业农村和乡村治理现代化;树立其品德、知识、行为等特有的内生性权威,引导广大乡村民众弘扬和践行社会主义核心价值观,增强集体观念和大局意识。留守农村的老人、妇女、儿童等弱势群体成为乡村人口的大多数,尽管在乡村治理过程中他们多用回避、沉默、拖延、拒绝配合等消极手段维权,但他们却是对乡村基本情况最了解、乡村情怀最深的群体。因此,也应广泛动员和鼓励留守村民以划桨人的身份“出场”,破除看客心态,赋予他们使命感,增强归属感,提升参与意识和责任意识,激活治理动能。

(二)以丰富实践手段为重点,解决乡村治理“动力不足”问题

当前,乡村多元主体并存引发的主体价值碰撞、风险与竞争交织触发的乡村社会利益分化等突出问题,势必倒逼治理主体优化治理手段,实现从单一的行政手段转向行政、法律、道德、科技等多种实践手段并存的综合治理之路,以解决乡村治理“动力不足”的问题。

1. 把行政手段作为乡村治理的“根”

乡村治理应以行政手段为主,围绕经济、社会、文化、生态环境等领域展开治理活动。同时,应避免以行政手段为主发展为行政化现象,最终导致村民自治性质被扭曲。基层政府应克服行政过度介入的弊端,明确权、责、利边界,优化行政手段,降低行政管理成本,提高管理效率,在提高村务管理和决策水平、发展乡村产业、弘扬公序良俗、培育文明乡风等方面发挥作用。基层党组织应亲力亲为抓好乡村治理工作,熟悉情况,钻研业务,切实履职尽责,因地制宜制定政策措施,宣传好政策和标准,引导乡村民众准确理解,统一思想认识,确保乡村治理各项决策落到实处。基层党组织和政府应发扬求真务实的作风,耐心倾听乡村群众反映,全面深入调查了解实际情况,适时调整完善政策,集中精力解决治理中的各种问题。

2. 把法律手段作为乡村治理的“茎”

依法治理乡村,首先,提升基层党政领导干部的法治意识和法治能力,“不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力”^{[15]107},为乡村治理提供法理基础、予以法理支撑,实现乡村治理法治化、规范化、常态化;其次,善于运用新媒体、新技术,采用乡村民众喜闻乐见的形式,积极开展普法活动,广泛宣传法律法规,增强法律意识,做到懂法守法,并善于运用法律维护自身合法权益,实现公平正义;再次,建立健全公共法律服务体系,完善依法维权和化解矛盾纠纷机制,通过法律规则畅通乡村民众合理表达诉求的渠道,调节乡村人际关系,缓和利益冲突,维护乡村和谐稳定;最后,完善权力运行制约和监督体系,“加大监督力度,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究”^{[15]102},防止基层党政领导干部思想腐化、行为堕落、滥用职权、以权谋私,营造风清气正的治理生态。

3. 把道德手段作为乡村治理的“枝”

我国已于2020年如期实现贫困人口全部脱贫,正式从脱贫攻坚向乡村全面振兴过渡。经济脱贫取得全面胜利后,应注重加强农村道德文明建设,推动文化脱贫。应建立农村基层党组织、基层政府、农村社会组织、广大村民多级联动机制,加强习近平新时代中国特色社会主义思想、社会主义核心价值观以及社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德的宣传与教育,逐步提升村民思想道德水平,尤其是注重发挥农村社会组织在涵养社会主义核心价值观、传承乡风、敦化民风、倡导乡村公益、培养文明风尚等方面的价值引领作用。例如,加强乡贤理论研究和传播,创新乡贤文化活动,挖掘乡贤文化的理论精髓、精神内涵和时代价值,引导村民传承乡贤美德,树立家国情怀,提高振兴乡村的践行能力;发扬宗祠文化,利用先祖高尚的精神、感人的事迹教育和感化族众,调节社会生活和思想行为,凝聚人心,稳定社会生活秩序。

4. 把科技手段作为乡村治理的“叶”

新时代乡村治理应积极融入大数据、互联网、物联网、人工智能等前沿技术,提高科学技术在推动乡村日常事务管理和农民增收等领域的贡献率。应推动智慧治理下沉到乡村,打造“互联网+”乡村网格化管理和服务等智慧治理新模式,加强数字化服务平台建设,整合多样化数字服务资源。以科技手段推动的数字治村让数据多运行,让群众少跑腿,既降低治理成本,提高治理科学化、精细化、智能化,又实现流动村民“共同在场”,切实维护每一位村民参与家乡治理的合法权益,提高乡村治理的民主化、公平

化。“电商不仅可以帮助群众脱贫,而且还能助推乡村振兴,大有可为”^[16]。我国农村网络营销规模呈逐年上升的趋势,“据商务大数据最新监测显示,2020年中国农村网络零售额达到1.79万亿元,同比增长8.9%”^[17]。因此,应继续加强农村特色产业与电商深度融合,拓宽农产品销售渠道,发挥电商辐射作用,扩大农村就业,壮大乡村经济新的增长点。

(三)以坚持实践原则为核心,解决乡村治理“导向不明”问题

我国农村受地缘、血缘以及特殊的伦理结构、社会结构、政治结构等内生的不确定性和复杂性因素的影响,相应的,乡村治理亦呈现特殊性和复杂性。只有既遵循社会治理的通用原则,又从乡村治理的内生实践出发,凸显个性化原则,才能映衬出乡村治理的时代特色,解决乡村治理“导向不明”的问题。

1. 坚持“党领导一切”的原则

《意见》明确规定“坚持加强党对‘三农’工作的全面领导”^[4]。党在乡村治理中的领导核心作用发挥得怎样,将直接影响乡村振兴战略的落地与推进,直接决定乡村治理的政治方向、社会主义性质以及现代化程度,直接影响乡村民众根本利益的维护和保障。面对乡村社会利益关系的复杂化、治理主体的多元化等新特征,要实现主体间的互动与协作、利益关系的平衡与协调,需要党发挥自身政治优势和组织优势。农村基层自治组织在发挥自我管理、自我教育、自我服务作用的同时,容易出现功能定位不清、职权行使不到位、行政化现象严重、治理规则不规范等问题,这就需要基层党组织发挥领导核心作用,既确保基层自治组织有足够的自主权,又及时给予相应的政策、技术、资金等方面的支持。部分村民由于民主意识、法治意识淡薄,在推进乡村治理过程中表现出参与冷漠、消极应对、拒不配合,甚至百般阻挠,如农村普遍存在的宗族势力、家族势力,甚至黑恶势力拉帮结派、干扰村务、操纵选举等现象,这就需要党依法加强指导、预防、监管、整治,维护农村社会稳定,确保乡村治理健康有序发展。

2. 坚持自治、法治、德治相结合的原则

乡村经济发展带动了村民物质生活水平的提高及其公共事务参与意识和责任意识增强,这就对乡村治理体系提出了民主自治的要求。乡村社会面临的现代化冲击加剧了政府、资本、农民等群体的利益分化和冲突,这就对乡村治理体系提出了法治化的要求。市场经济诱发的拜金主义、享乐主义、极端个人主义观念冲击着传统文化对乡村的内生影响,导致物欲膨胀、唯利是图等现象频繁滋生,这又对乡村治理体系提出了德治引导的要求。为此,《建议》明

明确提出“完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系”^[2]^[35-36]的目标要求。自治、法治、德治相结合的乡村治理体系突出了法治和德治的重要作用。乡村善治应以村民自治为核心，以法治为保障，以德治为基础，实现自治、法治、德治相融合。村民自治具有成本低、灵活性强等优势，但也存在强制性、稳定性较差等劣势，因此，必须辅以法治，增强其约束力和稳定性。而法治存在成本高、灵活性差的缺陷则需要加强德治来弥补。村民自治是激发治理潜能、调动治理积极性的关键，是乡村治理的核心方式；德治是实现自治和法治良性运转的基础；法治是有效弥补自治和德治约束力差和稳定性不足的强有力保障。坚持自治、法治、德治相结合的原则，可以实现三者优势互补，推动乡村实现有效治理。

3. 坚持选贤任能的原则

推进乡村治理现代化，关键在人。应认真贯彻落实《关于加快推进乡村人才振兴的意见》^①，坚持选贤任能的原则，推动人才在城乡间双向流动，充分发挥贤能在乡村建设、服务、管理等方面的重要作用。首先，应善于凝聚人才。注重选拔热爱农业、热爱农村、热爱农民的优秀人才作为农村党组织和村民自治组织的带头人，推动治理决策科学、民主、高效；畅通在职和离退休干部、企业家、教师、医生等乡贤到村任职渠道，发挥优秀乡贤在教育、医疗及创新创业等领域的引领作用。其次，应大力引进人才。应制定和完善吸引和鼓励来乡返乡人员创新创业的相关政策，健全人才制度体系，把具有创新理念、前沿技术、宽广眼界的技术型、管理型人才引向农村，确保人才“引得进”“留得住”“用得好”，弥补乡村人才短板，提高人才在推动创新创业、资源开发、城乡融合、法治建设、文化引领等方面的贡献率。最后，积极培育人才。应继续完善乡村人才“造血”功能，加快对农村优秀青年的培养教育，优化农村人才队伍结构，注重加强高素质青年的党性培养，充实农村干部后备力量，把农村实用人才纳入各级人才培养计划，并予以重点支持，帮助农村培养出适应当地发展需要的高水平、高素质管理团队，“培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”^[3]^[32]。

参考文献：

[1] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2019.

- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[M].北京:人民出版社,2020.
- [3] 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(2017年10月18日)[M].北京:人民出版社,2017.
- [4] 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL].(2021-02-21)[2021-03-05].
http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202102/t20210221_6361863.htm.
- [5] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》[EB/OL].(2019-06-23)[2021-03-05].
http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm.
- [6] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [7] 江国华,刘文君.习近平“共建共治共享”治理理念的理论释读[J].求索,2018,(1):32-38.
- [8] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:132.
- [9] 习近平在中央农村工作会议上强调 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足[N].人民日报,2020-12-30(001).
- [10] 中国共产党农村工作条例[N].人民日报,2019-09-02(001).
- [11] 中办印发《通知》持续解决困扰基层的形式主义问题 为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证[N].人民日报,2020-04-15(001).
- [12] 新时代学习工作室:丰收节里,重温习近平的“三农”情怀[EB/OL].(2019-09-23)[2021-03-05].
<http://jhsjk.people.cn/article/31366862>.
- [13] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:685.
- [14] 孙丽珍.新乡贤参与乡村治理探析——以浙江省为例[J].江西社会科学,2019,(8):225-233.
- [15] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,人民出版社,2019.
- [16] 陕西要有勇立潮头、争时代弄潮儿的志向和气魄——习近平总书记陕西考察纪实[N].人民日报,2020-04-25(001).
- [17] 2020年中国农村电商行业市场现状及竞争格局分析 2020年网络零售规模将近1.8万亿元 [EB/OL].(2021-02-04)[2021-03-05].
https://www.sohu.com/a/448711868_120868906.

(责任编辑:于健慧)

①为深入贯彻落实习近平关于推动乡村人才振兴的重要指示精神,落实中共中央、国务院有关决策部署,促进各类人才投身乡村建设,中共中央办公厅、国务院办公厅于2021年2月23日印发了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》。