

【社会现象与社会问题研究】

乡村治理现代化:基本内涵、发展困境与推进路径*

李三辉

摘要:实现乡村治理现代化是实现国家治理现代化的重要一环,其核心是推进乡村治理体系与治理能力现代化。作为考察乡村治理现代化的基本向度,治理体系、治理理念、治理文化、治理方式、治理保障分别对应于乡村治理现代化的制度化、民主化、德教化、精细化、法治化,统一于乡村“善治”目标。然而,当前乡村治理面临多元共治格局不成熟、治理机制不完善、治理“内卷化”“碎片化”问题突出、治理主体能力普遍较弱、治理方式现代化水平不高等多维困境。推进乡村治理现代化,需要在统合传统与现代有益因素、把握乡村治理现代化发展规律的普遍性与特殊性、推动城乡融合发展的基础上,不断完善乡村治理机制,提升“一核多元”治理主体能力,优化乡村治理方式,全面提升乡村治理效能。

关键词:乡村振兴;乡村治理;现代化

中图分类号:D422.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0075-07

一、研究缘起与文献综述

我国自古便以农立国,乡村社会稳定是国家根基稳固的关键所在。由于农业的基础性地位,即使在城市化快速发展的今天,乡村也依然是国家长治久安的重要基石。长期以来,乡村治理都是基层社会治理的重点,也是难点和薄弱点。党的十九大提出实施乡村振兴战略,并用“坚持城乡融合发展”为城乡社会发展和乡村治理明确了发展原则。党的十九届四中全会聚焦“推进国家治理体系和治理能力现代化”,强调要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,构建基层社会治理新格局。不难发现,乡村振兴、城乡全面融合、国家治理体系和治理能力现代化总目标等国家战略都对乡村治理提出了新的更高要求,呼唤着乡村治理体系和治理能力现代化。然而,由于历史和现实原因,乡村一直面临着各种发展困境与治理难题,其中不少是理不动、理还乱的瓶颈问题,严重制约乡村全面振兴的实现,影响国家治理体系的完善和治理能力的提升。

当前,推动乡村治理现代化转型已成为政府与社会各界的共识。学界围绕乡村治理现代化这一议题展开了广泛讨论。归纳起来,主要围绕三个方面。其一,分析乡村治理现代化的基本内涵。关于乡村治理现代化的概念,学界虽无统一定义,但普遍认为乡村治理体系现代化和乡村治理能力现代化是其两层基本内涵。桂华认为二者是手段与目的的关系,其最终实现受国家能力、乡村行政体制和基层治理转型的影响。^①戴玉琴强调,科学规制乡镇、村党支部和村委会的三维权力是推进乡村治理现代化的重要基础。^②也有学者认为,乡村治理现代化需要党和政府将多元主体引入治理实践,培育村民的公民意识,构建公民权利和公共权威以及实现治理主体、客体、环境等要素的现代化转换等。^③其二,解析推进乡村治理现代化的实践难点。有学者认为,我国乡村治理长期保持“简约”形态,忽视了社会性成分。^④吕德文指出,国家与农民关系失衡、乡村治理“内卷化”以及乡村治理去政治化等问题是我国乡村治理面临的突出问题。^⑤还有一些学者认为,推进

收稿日期:2020-10-16

*基金项目:河南省哲学社会科学规划项目“河南乡村治理现代化的基本问题与实现路径研究”(2020CSH031)。

作者简介:李三辉,男,河南省社会科学院社会发展研究所助理研究员(郑州 450002)。

乡村治理现代化需要首先解决治理主体行政化、法治缺失等问题。^⑥其三,探索推进乡村治理现代化的具体路径。陈健建议着重从精准定位政府权力边界、发挥农民主体性作用、完善城乡协同治理、乡村文化振兴等方面推进乡村治理体系现代化建设^⑦,李利宏和杨素珍建议从本土性出发重构乡村传统治理资源^⑧。更为普遍性的观点是,以构建党领导下的“三治结合”乡村治理体系为基础,通过激发基层治理活力、深化村民自治、优化新乡土秩序等提升乡村治理效能。^⑨

既有研究对乡村治理现代化的基本内涵、现实困境和推进路径作了比较深入的探讨,但也存在局限与不足。在研究内容上,已有研究指出了乡村治理现代化的基本内容,但并没有对乡村治理现代化的基本内涵做出明确的逻辑梳理。在问题把脉上,缺乏对乡村治理现代化转型面临的新需求和新问题的全面探究。在路径选择上,还需要进一步明确现代化背景下乡村治理发展规律普遍性与特殊性的各自边界和相互作用机制。结合现代化进程中乡村治理的发展态势,笔者认为应注重从正式制度和非正式规范、现代规则完善和传统价值维系等多维层面整体推进乡村治理现代化,通过不断推进乡村治理结构现代化、主体现代化以及手段现代化,最终实现乡村治理体系和治理能力现代化。

二、乡村治理现代化的基本内涵

乡村治理现代化是国家治理现代化的重要一环,基于对国家治理现代化的回应,乡村治理现代化也主要包含治理体系现代化和治理能力现代化两方面的内容。实现乡村治理体系现代化重在推进治理制度机制建设,即创新党领导人民有效治理乡村的一系列正式、非正式的制度规则体系及相互作用机制。实现乡村治理能力现代化重在培育治理主体以及提升其执行力,谋求提升各乡村治理主体的治理能力。需要指出的是,乡村治理现代化中的现代化不是简单地与过去对立或与传统割裂,而是与落后、不与时俱进相对而言的。乡村治理现代化转型是要在治理体系、治理理念、治理文化、治理方式、治理保障等方面实现现代化,以制度化、民主化、德教化、精细化、法治化的治理实现“善治”。

1. 乡村治理制度化

治理规则的制度化、治理过程的规范化是乡村

治理现代化的重要特征。制度化治理在价值规则设置和社会行动的互构间形成,为行动者提供稳定性制度环境和合法性手段,并通过个体行动和社会实践强化制度的有效性。在治理体制上,乡村治理现代化建立在党领导下乡村治理一系列现代化制度体系(如民主制度体系、法治体系、社会管理体系、公共服务体系、社会治安体系)不断完善并形成完备的乡村治理整体性制度框架的基础上。一方面,国家治理的系统性和乡村现实的复杂性决定了乡村治理变革需要以“自上而下”的推动为主导,中央顶层设计为乡村治理现代化转型提供了制度原则和规则导引,从根本上保障乡村治理的稳定性。另一方面,面对乡村治理实践的“碎片化”、低效以及异化风险等问题,必须在乡村治理各个环节加强制度建设,增强制度权威和制度效率,提升乡村治理的公信力和有效性。例如在乡村民主政治制度上,坚持和完善村民自治制度。在村级公共事务管理上,细化村级权力事项、明确权责清单、规范办事流程和公开程序。

2. 乡村治理民主化

构建民主化的表达机制、培育民主化的治理意识是基层民主化建设的重要着力点,事关基层治理现代化目标的实现。乡村治理现代化是以实现治理思维现代化为根本前提的,即在治理价值上更加强调科学、公平和正义,最大限度地吸纳多元治理主体参与乡村发展,提高乡村治理的民主化、科学化水平。一方面,乡村治理民主化要求真正落实基层群众自治权,实行民主选举、民主协商、民主决策、民主监督,保障村民直接行使民主权利。另一方面,乡村治理民主化倡导多元主体民主地参与基层治理,即在坚持基层党组织的领导下鼓励和支持社会力量、个人等参与乡村公共事务。

3. 乡村治理德教化

乡村治理现代化以治理有效和乡村秩序良性运行为基础。实现良好秩序不仅需要制定合理规则来规约社会行为,还需要社会成员对社会规则的自觉遵守。道德文化作为内心的法律,以润物细无声的形式教化个体思想、导引价值秩序,直指治理所围绕的“人”这一核心。因此,德治是最具有弹性和富有包容力的柔性治理。一个人人尊崇道德并能够用道德准则解决冲突的社会,远比一个只能依靠法律裁决冲突的社会更易治理。^⑩因此,乡村治理现代化转

型不是简单地由传统转向现代或抛弃传统,而是在社会主义核心价值观指引下重视利用优秀传统文化资源推进德治教化,在文化振兴和道德引领的基础上用文化治理推动“乡村之治”。

4. 乡村治理精细化

在方式手段上,乡村治理现代化转型是协同运用多种现代化信息技术,发挥资源共享基础上的多元主体整体合力,实现乡村治理智能化、高效化、精准化。具体而言,其一,实现乡村治理方式的信息化,即充分利用现代信息技术创新治理模式,如优化群众办事网络平台、建立阳光村务公开平台等,推进乡村信息资源收集、处置、反馈的互联共享,提高乡村治理信息的覆盖度和效率值。其二,实现以精准结果为导向的治理精细化,即通过把更多的资源下沉到基层,构建全面覆盖乡村的网格化治理网络,以网格解决民众问题,为村民提供精准服务。

5. 乡村治理法治化

法治精神是现代社会的秩序的主要支撑和重要保障。从保障机制上看,法治是乡村治理现代化的坚实后盾,乡村治理现代化是法律法规体系完备、法治环境良好的状态,要求治理主体能够自觉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、应对风险。在全面依法治国进程中实现乡村治理现代化,必须将依法治理作为根本原则,充分发挥法治在保障民众权益、维护市场秩序、保护生态环境、协调矛盾冲突等方面的规范作用。一方面,要建立和完善农村法律法规和政策,健全农村公共法律服务机制,尤其是持续做好困难群众的法律援助工作,营造有法可依、有法必依的乡村法治环境。另一方面,要进行常态化、多载体的法治宣传教育,提升基层干部和民众的法治素养,增强基层治理主体依法办事的能力,切实提高乡村法治文明程度。

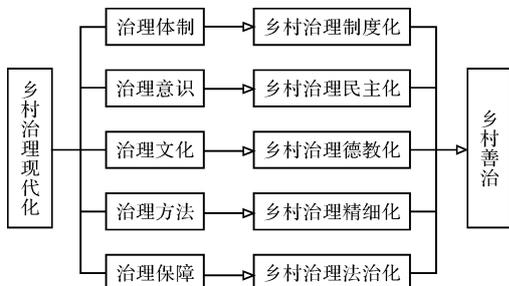


图1 乡村治理现代化的基本内涵

明晰了乡村治理现代化的基本内涵和特征要求,可以发现,乡村治理现代化的目标导向和最终标

志,是最大限度地实现人民幸福,以乡村善治为基准,不断提升民众获得感、幸福感、安全感。具体而言,善治是乡村社会治理的理想追求,其表现在社会秩序上是规则制度的低成本运行,体现在社会事务治理上是多元主体民主、稳定、可持续地参与基层治理。^①制度、民主、公平、德治、和谐是实现乡村善治的基本要素,乡村治理制度化支撑社会行动的合法性和基本预期,乡村治理民主化提供公平公正的参与机会,乡村治理德教化降低治理成本,乡村治理精细化提升治理效率与质量,乡村治理法治化保障社会秩序和谐稳定。需要指出的是,善治是一种良好的治理状态,其核心要件是秩序良性运行,乡村治理没有放之四海而皆准的模板,唯一不变的主线是植根于过往经验的动态调适和转化创新。

三、乡村治理现代化转型面临的现实困境

乡村治理成效直接影响民众生活和社会秩序,一直都是国家治理的重点环节。值得注意的是,尽管全国各地都在积极实施乡村振兴战略,推进乡村治理现代化建设,但新的发展要求与我国乡村治理现状之间的张力短期内还无法完全消除,推进乡村治理现代化面临着多维困境。

1. 多元共治格局尚未形成

理念是行动的先导。乡村治理体系和治理能力现代化的顺利推进需要现代化的治理理念进行引导。然而,在乡村治理的时空境遇已发生重大结构性变革的情况下,一些基层政府仍然沿用传统管理思维和方式,且形成了习惯性认同,社会管理越位和缺位问题突出,挤压了其他治理主体参与公共事务的空间,“管理即服务”的理念与基层治理多元共治格局尚未完全形成。一方面,政府依然过度依靠行政资源和职能下沉来发展社会事业、提供社会服务、防控社会风险、维护社会秩序,不仅压缩基层治理的“制度外”空间和削弱公众参与的积极性,而且造成管理成本增加以及政策效率不高等问题。另一方面,面对党和国家提出的治理新理念和新要求,基层治理能动性不足,治理实践欠缺一定的自主性、灵活空间和政策变通性。从县域治理的实际情况来看,具有县域特色、乡镇特色、村庄特色的创新性治理经验和治理模式都较为欠缺,同质化、自上而下的刻板管理规范在相当程度上消解了基层治理主体的活力和社会力量、民众参与基层社会事务的积极性。此

外,“村两委”行政化倾向显著、村民参与公共事务的积极性严重不足、村民作为乡村治理主体的思想意识和能力水平不高等,都是乡村治理实践面临的突出现实问题。正确处理好国家与基层治理主体的关系问题,既要防范政府管理越位问题,避免出现“该管的事不管”“不该管的事乱管”的情况,也要转变村民对基层治理“事不关己”的麻木态度。

2. 乡村社会现代治理体制机制不完善

不断创新和完善乡村治理体制机制是推进乡村治理现代化的动力基础。现阶段,乡村经济社会结构和社会治理基础已发生深刻变迁,传统乡村治理机制越来越难以应对开放性、多元化、信息化的乡村社会。基层党组织引领作用不足、乡政机制建设弱化、村民自治机制运转不灵、多元参与机制不够完善、监督保障机制失位、城乡融合体制机制缺乏等体制机制性问题严重制约乡村治理现代化转型。首先,基层党组织建设薄弱,以党建为引领的乡村治理组织体系仍待强化。历史证明,党的领导是中国特色社会主义事业不断进步的根本保障。然而,一段时间以来,农村基层党组织软弱涣散现象突出,不少地方存在基层党组织领导核心地位弱化、基层党组织和党员管理不规范、一些党员干部为民服务能力意识不足、党员作用发挥不明显等问题,其中基层党组织领导核心作用发挥不足的问题表现得最为突出。其次,“乡政”与“村治”之间衔接不畅,村民自治制度有待进一步完善。由于缺乏顺畅的对接机制,“乡政村治”下的政策传导、诉求互动、运转实效仍未脱离部门条块分割的阻滞和影响。村民自治制度在过去数十年实践中有力促进了基层民主政治建设,尤其是规范了基层民主选举的形式和程序,但民主决策中的协商不足、民主监督中的效度不高、民众参与公共事务的渠道有限等问题还比较突出,仍需进一步完善和发展村民自治制度来加以根本解决。再次,社会组织参与社区治理的制度保障机制不健全。一方面,社会组织的培育机制尚不完善,不少地方政府对市场和社会组织等治理主体的认识不深,缺乏应有的支持力度和合作态度;另一方面,社会组织力量弱小且分散,长期依附行政主管部门,缺乏组织自主性和平等合作意识。同时,农村地区社会工作专业人才力量不足也是制约社会组织参与社区治理的一个重要原因。最后,城乡融合体制机制建设仍处于起步阶段,长期的城乡二元结构体制还没有

得到根本破除。当前,城乡发展不均衡、不协调、不充分问题依然是新时代我国社会的最大现实,乡村治理物力和人力资源不足问题显著。加快推进城乡融合发展建设,畅通城乡要素流动,优化公共资源配置,发展乡村社会事业,尤其是破除人才、资金、技术等延伸至乡村的机制障碍,是推动乡村社会现代化治理体制机制建设的主要任务。

3. 乡村治理“内卷化”“碎片化”问题突出

乡村是国家治理的基层单元,是推进社会治理的关键环节。健全乡村治理工作体系,要推动社会治理和服务重心向基层下移,投入更多治理资源到乡村,提高乡村治理效能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。^⑫然而,乡村治理“内卷化”“悬浮化”“碎片化”问题日渐凸显,突出表现为基层社区运转虽愈来愈复杂,却没有实现效能的提升,运行成本越来越高的同时服务缝隙和管理空白不断增多。部门条块分割与脱节管理很难精准对接社区治理的实际需求,不利于整合治理资源和提升治理能力。基层治理中的“内卷化”问题主要表现为组织结构的设置日益精细化、复杂化但效能不高,其实际运行与制度设计初衷背道而驰,而且压力维稳机制下的日常治理方式偏向于管控策略而忽略协商、疏导等柔性治理手段。^⑬从长远看,“内卷化”的社会治理只在表象层面上消解矛盾,形成短期稳定局面,并没有从源头上解决社会问题,反而具有释放更大社会风险的隐患,对此必须给予足够重视。

4. 基层治理主体能力不足

无论何种层面的治理,治理主体建设都是重中之重。如果治理主体缺位或能力不足,治理就无法实现预期效果。因此,离开了治理主体的现代化及其能力提升,乡村治理现代化只能是“纸上谈兵”。乡村治理是一个庞大的系统工程,涉及面广、牵扯利益复杂,其治理主体也因利益多重而多元(包括基层党委政府、村民自治组织、居民、市场及社会组织等)。因此,需要在坚持党的领导下,深化完善村民自治制度,培育发展各类社会组织等社会力量,推动形成整合正式力量和非正式力量的乡村治理共同体,打造多元主体共治的治理格局。然而,从现实情况看,各治理主体在乡村治理实践中的能力发挥普遍存在弱化倾向。其一,最贴近乡村的乡镇组织机制建设能力弱化,乡镇财政保障力、社会整合力、公共服务力都明显不足,亟须结合乡镇职能改革优化

重塑乡镇治理能力。其二,村党组织的社会动员力、组织力、凝聚力下降,亟须加快建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的工作机制,从组织建设上助力乡村治理现代化转型。其三,作为基层群众性自治组织,村民委员会的自治能力、协调能力与新时代乡村治理发展要求不适应。村民利益协调难、民主决策形成难、公共事务推动难等,严重影响村民自治的实践成效。其四,乡村社会治理中村民主体地位淡化,自治能力、合作能力与参与能力较低。其五,乡村社会组织孕育发展困难,普遍存在功能定位不准、自身建设不力等问题,缺乏专业队伍,组织专业化水平和社会服务能力普遍不高。

5. 基于现代信息技术的基层综合治理能力不强

治理方式创新是推进乡村治理现代化的基本途径和突破口。顺应互联网、大数据等技术的发展大势,信息技术的广泛应用已成为新时代社会治理的亮点,社会治理模式正在发生着深刻转变。党的十九届四中全会明确提出,要强化社会治理体系中的科技支撑地位,促进社会治理的信息化、精准化和专业化。^①一直以来,乡村信息化技术的发展程度都较低,当前乡村展开信息化治理面临基础设施建设不足、大数据和“互联网+”等先进技术落地难、基层信息化人才服务队伍缺乏等一系列现实问题,城乡一体的信息化协同管理与服务体系建设还任重道远。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是加强农村基层基础工作的重要内容。如果说信息化治理程度低是源于乡村治理的现代化科技支撑力不足,那么法治建设滞后、文化治理功能弱化则与传统治理手段的现代化转型升级能力不足有直接关系。伴随现代社会的迅猛发展,蕴含丰富法治精神和人文价值的传统文化与现代文化的断裂日益明显,传统文化与现代治理的互促不足制约着乡村治理模式和技术的发展和创新。

四、推进乡村治理现代化的路径

乡村治理是国家治理的基石,乡村治理现代化既关系国家治理现代化的实现,也关系乡村振兴和全面建设社会主义现代化强国的推进。提升乡村治理现代化是一个系统工程,旨在在现代语境下引导各个治理主体发挥协同共建的积极性,构筑共建共治共享的乡村治理格局,在破解难题中积极探索乡村治理的有效途径,不断提升村民的获得感、幸福

感、安全感,最终实现乡村善治。

1. 完善乡村治理制度机制建设,提高治理体系效能

第一,在组织体系建设上,要进一步加强基层党组织的领导,建构具有坚强领导核心的乡村治理组织体系。党建引领是社会治理现代化的鲜明特征,只有把基层党组织建设得坚强有力,不断提升基层党组织的政治领导力、思想引领力与组织号召力,才能保障乡村治理在党建引领下走向现代化,实现治理有效。要不断完善党组织领导下的村民自治制度,加强自治组织规范化建设。村民委员会和村务监督委员会要以扩大和保障农民权利为工作核心,推进服务理念和监督方式的转变,实施村级事务阳光工程,拓展协商议事形式,提升基层治理的制度化、规范化、程序化。此外,要支持集体经济组织、农民合作组织、新型社会组织等社会力量参与乡村经济社会事务治理,不断提升乡村社会组织协作治理效能。第二,在完善公共服务机制上,要建立以民生改善为导向的公共服务体系,解决乡村治理现代化中城乡公共服务发展不平衡不充分问题,加大乡镇基本公共服务投入,加快实现城乡基础设施和基本公共服务一体化,不断拓宽公共服务覆盖面,着力推进教育、医疗、养老、文化等社会事业发展,提高农村社会保障水平,提升农民的幸福感和获得感。另外,还要大力推进农村社区综合服务设施建设,引导管理服务向农村基层延伸,为农民提供“一门式办理”“一站式服务”,构建线上线下相结合的乡村便民服务体系。第三,在强化秩序保障机制上,要加快完善农村法律法规体系以保证乡村治理有法可依,加强乡村公共法律服务平台建设和法律顾问工作,健全乡村居民调解员队伍,构筑矛盾纠纷化解、公共安全、综治维稳、突发应急等工作机制。同时,不断推进村规民约的制度化运作,积极发挥村规民约的“软法”治理作用,形成多层次治理规则以提高乡村治理法治化水平,优化乡村发展的制度环境。

2. 构建“一核多元”主体治理格局,提升乡村治理现代化水平

治理主体多元化是乡村治理现代化的重要指标,现代乡村治理应是包括政府、市场与社会组织在内的多元主体的合作共治,具体包括基层党委政府、村党组织、村民自治组织、村民、各类社会组织和公益组织等。加强乡村治理能力建设,首先就要不断

提升乡村治理主体能力,加强多元主体协同共治。第一,基层党组织要责无旁贷地担负乡村治理现代化的政治责任和领导职责,以强化制度权威、提升组织力为核心增强基层党组织凝聚力,将党的政治优势转化为治理能力。第二,基层政府要加强公共服务职能,以精准政府权力边界推动乡政现代化转型,以提升乡村治理效能、服务乡村发展为目标推动乡镇政府职能改革。第三,要培育锻造新型农民主体,以深化自治实践打造多层次基层协商格局,通过建设政务公开和权力清单制度,拓展村民参与公共事务的渠道,提高村民参与乡村治理的能力。第四,要培育新型乡村社会组织,不断激发妇联、团支部、残协等公益性、互助性、服务性社会组织的积极性,理顺政府、市场、社会的关系,最大限度地集聚社会共治力量,弥补社会主义市场化条件下政府在公共服务供给上的欠缺,推动乡村各种自治力量积极参与乡村治理。与充分发挥治理主体各自治理优势同等重要的是,主体之间需在乡村治理现代化目标导向下凝聚乡村治理共识,在公共事务、社会秩序、文化建设、生态环境等层面形成主体间共治机制,健全多主体参与乡村事务治理的工作机制,不断提升乡村事务管理的科学化、民主化程度。

3. 优化乡村治理方式,构建乡村治理现代化的运行体系

推进乡村治理现代化需要运用恰当的治理运行体系和治理技术方式,治理方式创新本身也是推进乡村治理现代化的突破要点。新形势下的乡村治理,要全面实施“三治融合”,通过自治、法治、德治三者有效结合,构建现代乡村治理体系。要不断提升运用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷、消解社会风险、维护社会秩序的能力;坚持持续加强乡村文化建设,以文化振兴构建乡村文明新体系,传承文化根脉、有序社会互动,不断发挥文化治理影响力;树牢绿色发展理念,在生产、生活中做好生态融合,加强乡村产业绿色化布局、农业结构调整、环境基础设施支撑、生态环境监测整治,不断提升乡村生态环境的风险防范和治理能力。就乡村治理的主体核心而言,要坚持以自治为基。加强和改进乡村治理,要以不断深化的自治实践稳固乡村基层民主政治制度和乡村自治传统,筑牢民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的乡村善治基础。就乡村治理的秩序运行而言,要坚持以法治为本。法治是“三治融合”乡村

治理体系的底线保障,是维系社会基本秩序的规范力量。推进乡村治理应当依法而治,用法治建设“定分止争”,增强新形势下民众的法治意识,保障乡村社会的公平正义。就乡村治理的价值自觉而言,要坚持以德治为先。德治是一种靠内在自觉而达到治理秩序的无形力量,更贴近治理核心。追求善治状态的乡村治理现代化,需要将德治思想融入自治制度设计和法治建设进程中,以德治润化人心,发挥道德的教化作用,不断提升社会文明程度,夯实社会善治的思想基础。

此外,还要增强乡村治理的科技支撑,提升乡村治理智能化水平。面对现代信息技术发展和治理形势变化,应充分发挥互联网、大数据、区块链等信息技术在加强和创新社会治理中的积极作用,要在加强乡村信息基础设施建设的基础上,坚持线下与线上治理相结合,加强不同社会群体的信息沟通和交流,积极建设基于互联网技术的电子政务平台,提高运用大数据进行风险预测预警预防的能力,最大化地利用信息技术资政惠民,提高公共服务供给精准度,构建城乡一体的智能化社会治理体系,提高社会治理精细化水平。

五、结语

乡村社会秩序变迁与治理现代化转型的重要特征是:治理目标从资源汲取向新农村建设、乡村振兴演变;治理模式从村民自治向乡政村治、多元共治演变;治理理念从传统礼治向依法治理、复合治理演变。^⑤推进乡村治理现代化,不仅需要推进治理理念、治理制度、治理结构、治理技术等层面的现代化,还需要在实践中坚持以下三个方面的基本判断。

一是辩证地理解古与今、中与外的关系。西方的现代化模式为我国经济社会发展提供了有益的借鉴,但解决自己国家的问题需要结合自己国家的具体实际,要避免用西方标准进行简单衡量的思维和做法。乡村治理现代化并不是对过去的简单抛弃,也不是对传统不加辨别地全盘吸收。现代化转型是以传统与现代有益因素统合互促为前提的,是在全面掌握前人智慧的基础上对乡村治理制度、组织、技术、文化等的不断创新和完善,真正与之对立的是落后的思维方式和背离人民的行为方式。乡村治理现代化转型应在融通古今中外中开拓创新,实现创造性发展。

二是深刻把握乡村治理现代化发展规律的普遍性与特殊性。问题与发展相伴共生,乡村治理现代化的根本指向是解决乡村社会治理中的各种问题,涉及完善治理体系、充实治理内容、创新治理手段、改善公共服务、提升秩序安全等方面。因此,推进乡村治理现代化必须关注农村区域间的横向异质性以及城乡间的纵向不平衡性,不同乡村在区位、资源、功能定位等方面存在诸多差异,治理基础、治理方式和治理策略也很难一成不变。需要认识到,乡村治理现代化不存在普适的理想模式,不同类型、不同发展阶段、不同地区的乡村治理现代化具体实现方式存在于坚持治理现代化的普遍性规律和特殊性实践中。

三是坚定城乡融合发展之路。乡村治理现代化并不是要“消灭”乡村,而是解决“三农”问题,改变“城市=先进、乡村=落后”的二元思维定式,在保持乡村独立性和差异化的基础上走城乡融合发展之路。城乡融合发展,绝不是农村要素单向流向城市或者在农村简单复制城市发展模式,而是最大限度地促进资本、技术、管理等各类要素在城乡间有序流动,减少乡村治理的人力和资源流失,优化城乡资源配置格局,构建城乡协同治理机制。概言之,推进乡村治理现代化,应做好传统治理与现代治理、人的治理与物的治理、正式规则与非正式规则的有机融合,

不断提升乡村治理的制度化、民主化、法治化、协同化、精细化、智能化水平,推动城乡治理的良性互动发展。

注释

- ①④参见桂华:《面对社会重组的乡村治理现代化》,《政治学研究》2018年第5期。②参见戴玉琴:《基于乡村治理现代化的三维权力运行体系分析》,《教学与研究》2015年第9期。③⑥参见伍春杰、郭学德:《乡村治理现代化的现实问题与化解路径》,《领导科学》2019年第8期。⑤参见吕德文:《乡村治理70年:国家治理现代化的视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第4期。⑦参见陈健:《新时代乡村振兴战略视域下现代化乡村治理新体系研究》,《宁夏社会科学》2018年第6期。⑧参见李利宏、杨素珍:《乡村治理现代化视阈中传统治理资源重构研究》,《中国行政管理》2016年第8期。⑨参见赵一夫、王丽红:《新中国成立70年来我国乡村治理发展的路径与趋向》,《农业经济问题》2019年第12期。⑩参见李三辉:《自治、法治、德治:乡村治理体系构建的三重维度》,《中共郑州市委党校学报》2018年第4期。⑪参见邓大才:《走向善治之路:自治、法治与德治的选择与组合》,《社会科学研究》2018年第4期。⑫参见习近平:《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》,《人民日报》2017年10月18日。⑬参见蔡辉明:《警惕社会管理中的“内卷化”现象》,《学习时报》2011年8月22日。⑭参见《以新科技支撑社会治理共同体建设》,《人民日报》2020年3月16日。⑮参见陈文胜:《推动乡村治理现代化转型》,《中国社会科学报》2020年11月16日。

责任编辑:翊明

The Modernization of Rural Governance: Basic Connotation, Development Dilemma and Promotion Path

Li Sanhui

Abstract: Realizing the modernization of rural governance is an important part of realizing the modernization of national governance, and its core is to promote the modernization of rural governance system and governance capacity. As the basic dimension of rural governance modernization, governance system, governance concept, governance culture, governance mode and governance guarantee correspond to the institutionalization, democratization, moralization, refinement and legalization of rural governance modernization respectively, which are unified in the goal of "good governance". However, the current rural governance is faced with many difficulties, such as the immature pattern of multiple co-governance, the imperfect governance mechanism, the prominent problems of "involution" and "fragmentation" of governance, the weak ability of governance subjects, and the low level of modernization of governance methods. To promote the modernization of rural governance, we need to integrate the traditional and modern beneficial factors, grasp the universality and particularity of the development law of rural governance modernization, and promote the integration of urban and rural development. On the basis of this, we need to constantly improve the rural governance mechanism, enhance the ability of "one core and multiple" governance subject, optimize the rural governance mode, and comprehensively enhance the efficiency of rural governance.

Key Words: rural revitalization; rural governance; modernization