

加强乡村治理共同体建设的基本逻辑与实践进路

徐朝卫

摘要: 新时代扎实推进乡村全面振兴,需要进一步厘清乡村治理共同体建设的目标导向、遵循原则和时代要求,深入剖析新发展阶段乡村治理共同体建设过程中面临的治理主体主动性和专业性缺失、建设机制规范性和约束性不足、资源配置合理性和流动性不强以及治理生态复杂多变等现实境况。结合现阶段乡村治理共同体建设的时代要求和显现优势,可从凝聚主体共识、创新体制机制、优化资源配置、重塑治理生态等四个实践维度,高质量建设旨在满足农民利益诉求和发展的基层治理聚合体。

关键词: 乡村治理共同体;资源配置;治理生态

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)06-0086-09

2024年1月1日,《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》(以下简称2024年中央一号文件)指出,推进中国式现代化,必须坚持推进乡村全面振兴,持续提升乡村治理水平。随着我国农业农村现代化进程的不断加快,乡村治理问题日益凸显,特别是在基层治理由政府单一主体管理模式向多元主体协同治理模式转型的关键期,建设共建共治共享的乡村治理共同体,已成为当前提升乡村治理水平的关键之举。新时代加强乡村治理共同体建设,是在继承马克思共同体理论基础上的中国实践,是彰显农民当家做主、扎实推进乡村全面振兴、实现乡村治理现代化的有力抓手,对于激发乡村治理活力,实现乡村公共性再造,促进要素流动和城乡融合具有重要意义。

党的二十大报告强调,要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^[1]。这一重要论述为乡村治理共同体建设提供了重要指引。就理论层

面而言,乡村治理共同体建设是推进乡村治理现代化的重要理论选择,不仅契合加快实现乡村全面振兴的战略要求,也体现着乡村治理自身内在发展规律,还丰富了我国国家治理实践及其制度创新的叙事体系。各地根据自身实际情况,通过深化制度创新,优化治理机制,建立具有村庄公共性的乡村社会组织共同体,为丰富乡村治理现代化理论及其制度建设提供有力支撑。就实践层面而言,建设乡村治理共同体既是保障与提升农民福祉的具体现实要求,也是以人为本发展理念在基层治理中的重要体现,更是维护农民公共利益与乡村社会和谐稳定的关键抓手。乡村治理共同体建设旨在通过共建共治共享的协同治理方式,激发农民的主人翁意识,将农民福祉与乡村发展紧密相连,并在整合内外资源的基础上,构建以基层党组织领导为核心的多元主体共同参与的乡村治理格局,确保农民在乡村发展中拥有更多参与权、表达权和监督权,有效提升其获得感、幸福感和安全感。新时代乡村治理共同体建设

收稿日期: 2024-01-16

基金项目: 国家社会科学基金项目“新发展阶段易地扶贫搬迁农村集中安置区治理赋能研究”(22BKS182);山西省社会科学界联合会“研究阐释党的二十大精神”专项课题“高质量全面推进乡村振兴研究”(SSKLZXKT2022064);山西省高校哲学社会科学项目“乡村振兴战略视域下乡村治理体系中‘三治’的有效性研究”(201803024)。

作者简介: 徐朝卫,男,山西财经大学中国特色社会主义理论体系研究中心研究员(山西太原 030006)。

不仅是打破城乡壁垒、协调资源共享的有效途径,还是推动城乡融合发展,助力农民农村共同富裕,实现农业农村现代化的时代要求。党的政策文件多次强调建设社会治理共同体的政治主张和实践要求,引发了学界的持续关注。作为社会治理共同体的子系统和奠基石,乡村治理共同体本质上是依托现有农村场域,通过党建引领、组织再造、制度建构、价值引领等,以满足农民利益诉求和发展为目标的多元治理主体聚合。

目前,学界对乡村治理共同体建设的理论研究和实践探索一直高度关注,主要集中在乡村治理共同体的概念内涵、乡村治理共同体建设的内容标准以及乡村治理共同体建设的实现路径等方面。从历时性角度而言,乡村治理共同体概念本身是“差序格局”思想的继承和发展。学者们普遍认为我国乡村社会内部自古以来就存在着某种意义上的治理共同体,且随着乡村现代化的发展而发展^[2]。从治理理念的角度来看,随着乡村治理从简约治理走向科层治理^[3],通过村庄公共性再造,加强农村韧性治理^[4],进而建设一个党全面领导下的以高度政治性统合的中国式乡村社会治理共同体^[5],已是大势所趋。从乡村自然生成的情感、利益、价值、责任等要素出发,乡村治理共同体是以共同目标为基础而建构的一种利益关系和情感关系相对稳定的协同关系模式^[6]。随着数字信息技术的推广,部分学者立足于当前乡村发展新的变化,提出了数字乡村治理共同体概念^[7]。在概念得到不断厘清和丰富的基础上,关于乡村治理共同体的建构逻辑也在不断深化。在探究乡村治理共同体的主体方面,有研究强调,要依据时代的发展和变化不断增强不同治理主体的功能作用和效用发挥,如龙头企业要积极参与村庄治理^[8],新乡贤要发挥好精英治村优势^[9],中坚农民要勇于“挑大梁”,敢做村庄的“管家翁”^[10]等。另外,还要重视通过发挥多元治理主体在不同功能场景中(如平安乡村建设、乡村环境整治、乡村档案管理等)的影响与作用^[11],来构建乡村治理共同体。有些学者关注特殊地域和单元类型^[12],基于实践场域来探究新时代农村社区治理共同体的建设机制^[13],以期寻找共同体建构的一般规律。除此之外,一些学者从新内生发展理论、赋能理论、结构化理论、行动者网络理论等视角来分析乡村治理共同体的建构逻辑也在一定程度上丰富和发展了相关理论研究。关于实践路径方面,现有研究基于不同视角也提出了多种乡村治理共同体的建设方案。从国

家治理视角来说,有研究提出,要树立以人民为中心的包容性治理理念,完善乡村治理制度保障,构建“一核多元”的治理主体体系,用刚柔兼济的治理方式来建设新时代乡村治理共同体^[2]。从治理行动的角度来说,凝聚多元主体目标共识,通过资源输入再造集体利益联结,以组织化策略吸纳村民参与,是相关研究普遍认可的构建乡村治理共同体、提升基层治理效能的可行路径^[14]。在此基础上,一些学者结合国家发展战略,指出在共同富裕视域下要进一步强化和统筹乡村治理共同体的内涵与外延,不断加强党建引领^[15],在中国式现代化的目标要求下充分发挥乡村治理共同体的组织和制度优势,畅通多元主体参与渠道。

综上,学界对于乡村治理共同体建设的研究主要体现了以下特征:一是乡村治理共同体的研究主要在以“国家—社会”的二元结构视角下展开分析;二是现有研究更多地以特定地域的典型案例分析为基础,围绕案例事实来建构分析框架,并在此基础上提出优化策略或建设路径;三是研究层面多聚焦于中、微观,往往以“切片”的形式来探究基层党组织、社会组织、农民等主体在乡村治理共同体组织建设中的功能发挥。以往研究给新时代乡村治理共同体建设提供了理论支持和借鉴作用。然而,面对快速推进中国式现代化以及实现乡村全面振兴的国家战略要求,相关理论研究仍有进一步完善和拓展的空间,需要以系统性思维来整体考量乡村治理共同体建设具有普遍性意义的内在逻辑,并提出充满弹性的实践路径。

一、以乡村全面振兴为指归:加强乡村治理共同体建设的基本逻辑

为了深化对我国乡村治理共同体建设的理路认识,须以人民至上、共同发展和治理现代化为理念指引,站在新的历史起点,紧紧围绕扎实推进乡村全面振兴的顶层设计和促进农业农村领域共同富裕的任务设定,以着眼全局的整体性视角探讨乡村治理共同体建设的目标导向和原则遵循。

1. 乡村治理共同体建设的目标导向

建设社会治理共同体是习近平总书记关于社会治理重要论述的核心内容,是推动乡村治理共同体建设的重要指引,是促进乡村治理模式由多元主体共治向更高治理形态转变的有力支撑。根据马克思主义共同体理论和新时代社会治理共同体建设的内

在要求,乡村治理共同体建设要以政治引领、制度保障、资源整合和高质量发展为建设目标,聚合最广泛的力量,发挥最大治理功效,通过乡村治理水平的稳步提升,扎实推进乡村全面振兴。

第一,建设以中国共产党为坚强政治引领的治理共同体。扎实推进乡村全面振兴是实现农业农村现代化的基础,而有力的组织共同体则是实现这个目标的重要组织保障和内生动力源泉。要把乡村治理共同体建设成为能够实现乡村有效治理的组织共同体,须加强党对“三农”工作的全面领导。基层党组织是实现乡村社会共同富裕的领导核心,在乡村治理共同体建设中发挥着政治引领和组织保障的重要作用。在新时代乡村社会治理共同体建设过程中,内有各种村级组织和广大村民,外有各级政府职能部门、企业、社会团体以及新的社会阶层人士^①。在此背景下,基层党组织唯有充分发挥党建引领乡村治理共同体建设的政治统合作用,充分协调、合理配置、统筹安排、有效组织乡村内外部各级各类组织和群体的力量,方能最大程度地激发乡村治理共同体的组织活力和潜能。

第二,建设以完备的制度体系为支撑的治理共同体。乡村治理共同体建设承载着所有参与主体实现自身发展和共同发展的使命和任务。为实现共同发展、公平发展,必须以不断完善的法律法规和体制机制作为制度保障。乡村治理共同体建设是以公序(以法律法规为代表的正式制度)和良俗(以村规民约为代表的非正式制度)为基础和支撑的组织建设。法律法规是刚性的,是社会道德的底线,是人民意志的根本体现,是乡村治理共同体建设的行动指南。在全面推进依法治国的背景下,乡村治理共同体建设离不开法律法规的刚性保障。只有不断提升基层治理的法治水平,依法治国的国家战略才能落地落实,乡村全面振兴、农业农村现代化和农民共同富裕的具体实践才有根本政策保障。而灵活的治理体制机制标准化建设则为基层社会自然秩序的维护提供着具体、扎实的技术支持^[16]。

第三,建设能够促进资源有效整合和利益共享的治理共同体。乡村治理共同体是基于不同任务角色和共同目标实现而组成的利益共同体,其组织成员具有显著的资源属性。一方面,促进资源有效整合和合理配置是乡村治理共同体的组织优势和建设初衷;另一方面,各主体间资源的有机结合也是形成利益共同体的基本前提。基于乡村经济发展、协同治理、环境整治、基础设施建设、公共服务、文化传承

和创新等具体社会实践活动结合起来的利益共同体,是推动乡村治理共同体建设的重要基础。只有将乡村治理共同体建设的根本任务和目标导向锁定为利益共享,才能增强各主体间的协调性和紧密性,从而通过高效的协作和明确的分工,整合当地资源,优化产业结构,促进特色产业及其延伸产业发展,推动乡村经济由单一传统产业向现代农业“全链条”融合发展转变,进而创造更多的社会财富和公共产品,为农民农村共同富裕以及乡村善治提供不可或缺的物质基础。

第四,建设有利于促进乡村社会高质量发展的治理共同体。党的二十大报告指出:“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”实现农村经济高质量发展对于促进农业农村现代化和推动乡村全面振兴具有重要意义。在乡村治理共同体建设过程中,将各主体组织起来,使之围绕乡村高质量发展这一集体目标展开高效协作,有利于培育和弘扬集体观念,激发参与主体的主体性和自觉性,促进乡村现代生产关系的形成,推动乡村产业经济发展与基层治理有效衔接,最终实现乡村社会协调、全面的发展。

2. 乡村治理共同体建设的基本原则遵循

新时代加强乡村治理共同体建设是深化乡村治理体系改革的具体实践。在乡村治理共同体建设过程中,唯有坚持正确的目标导向,遵循科学的建构原则,才能激发多元主体合作共治的协同效应,提升多主体组织化的整体性治理效能,促进乡村治理的科学性和乡土性。

第一,坚定落实基层自治原则。基层群众自治制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为新时代乡村治理共同体建设提供了坚实的制度保障,“枫桥经验”更为乡村治理共同体建设提供了丰富的实践经验。在乡村治理共同体建设过程中,要着重突出农民群众的主体性地位,确保农民作为主体参与基层治理的广度和深度,不断创新和畅通其建言献策的渠道和途径。要重视通过积极发挥农民自我管理、自我教育、自我服务和自我监督的能力和作用,促进乡村治理的民主化和平等化,优化乡村多元协同治理结构。

第二,坚持因地制宜原则。2024年中央一号文件强调,要学习浙江“千万工程”经验,因地制宜,分类施策,循序渐进,久久为功,集中力量干实事。国家政策导向和乡村全面振兴的战略要求,为新时代建设乡村治理共同体指明了方向,提出了硬性标准。

我国乡村社会具有天然的多样性和复杂性,不同区域之间经济发展不平衡,治理水平高低不一,不少地区还面临人口流失和老龄化问题。鉴于此,乡村治理共同体建设须遵循因地制宜、精准施策的基本原则,在尊重乡村自身发展规律和文化差异的基础上,注重依托地方特色及其独特优势,构建适应当地社情民意的乡村治理协同机制。

第三,加强科技赋能原则。物联网、人工智能、云计算、大数据等快速发展的数字技术为创新基层治理技术和手段提供了重要助力。2024年中央一号文件指出,要持续实施数字乡村发展行动。以数字技术赋能乡村治理共同体建设不仅是国家政策的导向和要求,也是提升基层治理效能和人民群众生产生活水平的现实需要,更是促进乡村治理现代化转型的题中应有之义。将数字治理技术合理置于乡村治理共同体建设的各个场域,创新各种平台建设,有利于丰富和提升主体间沟通互动的方式和效率,推动共同体参与治理的横向功能扩展和纵向权力延伸,为治理过程公平和治理成果共享提供技术保障。

3. 乡村治理共同体建设的时代要求

乡村治理共同体建设的目标是“共建共治共享”,乡村社会公共性底蕴以及国家治理理念的发展演进为其提供了必要条件。随着我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,过去权威治理、行政治理、分层治理等传统模式已不能满足人民群众对基层治理的要求,以实现人人有责、人人尽责为目标导向的协同治理、伙伴治理、系统治理已成为推动新时代基层治理现代化的必要举措。

第一,从权威治理走向协同治理。在传统权威治理模式下,基层治理的决策权、执行权主要集中于政府或特定权威组织等单一主体,决策和管理过程相对封闭。在特定的时代背景下,这样的模式有其维护社会秩序和政治稳定的优势,但随着社会的发展,其垂直单向的管理局限性逐渐凸显,不能满足人民群众日益增长的公共生活和政治生活需要,亟须向更加开放、民主和协同的治理模式转变。故新时代乡村治理共同体建设是坚持自治、法治、德治相结合的乡村治理体系改革,是积极践行全过程人民民主重大理念的多元主体协商治理。

第二,从行政治理走向伙伴治理。在过去很长一段时间里,乡村治理呈现出较为明显的行政科层制治理特征,村民自治在一些环节受到上级政府组织的较大影响和制约,不利于民意表达和村民监督。

新时代加强乡村治理共同体建设,就是要将坚持党的领导与实现人民当家做主有机统一,让“众人的事情由众人商量”着办,切实保障人民群众民主决策、民主管理、民主监督的权利,推动多元主体在共同参与基层治理的过程中形成平等、开放、包容、互助的伙伴关系,以平等协商的方式加强共同体内部组织建设,增强主体间凝聚力和认同感。

第三,从分散治理走向系统治理。习近平总书记多次强调要坚持系统思维的科学方法论,把研究对象互相联系的各个方面及其结构和功能进行整体性认识^[17]。新时代乡村治理共同体建设亦应树立系统思维,系统谋划,统筹兼顾,整体推进。既要基于整体性治理的要求促进治理结构优化和资源有效整合,又要处理好顶层设计与基层实践、守正与创新、活力与秩序、效率与公平等一系列重大关系,保证乡村治理向更加科学、规范和现代化的方向发展。

二、以掣肘因素为缘起:新时代乡村治理共同体建设的现实问题

尽管乡村治理共同体建设在治理主体的行动逻辑、运行机制、作用场景等方面取得了一定成效,但在实践中仍存在主体参与意愿不足、建设运行机制不畅、资源配置低效失序、治理生态复杂多变等困境,严重制约着乡村治理共同体治理效能的发挥。

1. 治理主体的主动性和专业性缺失

新时代乡村治理共同体是在基层党组织的领导下,多元主体基于民主协商、利益共享、责任共担、价值共通、依法治理的原则建立的一种协同共赢的乡村治理主体新形态。然而,现阶段在乡村治理共同体建设过程中,多元主体参与意愿不强及其治理能力专业性不足等问题制约着乡村治理共同体的决策质量和行动效果。一方面,就主体参与意愿而言,在乡村治理共同体建设过程中,基层政府的主动性受科层制绩效考核等体制机制的影响,平时“文山会海”地应对各类报表的填写以及各级报告的撰写,较少能有充分的时间做好基层治理的调查研究工作;社会组织、企业、媒体、新乡贤等治理主体对乡村治理的复杂性认识不够,很多情况下对自身参与治理的角色定位不明确,缺乏主动参与意识。此外,由于缺少完善的政策支持和有效的沟通渠道,社会组织、企业等治理主体往往会默认自身影响力有限,导致其主动参与乡村治理的意愿不强。农民作为乡村的主体,是振兴乡村的行动主体。但一些村民受市

场化逐利思想以及以往“行政本位”管理理念的影响,对国家惠农政策、资源输入以及政府自上而下的治理方式产生依赖心理,抑或只关心自家的利益得失,而缺乏参与乡村公共事务的热情和社会责任感。另一方面,就主体参与能力而言,在乡村治理共同体建设过程中,一些治理主体受认知水平、资源限度、目标导向、制度约束、参与意愿等因素的影响,缺乏参与基层治理所需要的创新能力、决策能力、执行能力、跨部门跨主体协调能力、监督能力、应急能力等专业性能力,不仅制约着乡村治理共同体的建设水平,也严重阻碍了乡村治理共同体协同效应的发挥。

2. 机制保障的规范性和约束性不足

新时代乡村治理共同体建设的核心目标是建立一个适应时代发展需求、符合国家战略安排、满足村民需求的内外协同、能够贯通上下的共同体组织。然而,目前乡村治理共同体建设在运行体制机制方面尚存在以下亟待解决的突出问题:一是乡村治理共同体建设缺乏充分的科学规划和运行弹性。由于缺乏科学的目标设定,一些地方的乡村治理共同体建设往往一味地追求广而大,只注重数量而不追求质量,使治理共同体泛化;一些主体因能力不足,缺乏应有的政策文件解读能力,无法胜任基层治理工作。还有一些地方的乡村治理共同体建设只是浮于纸质的工作汇报,实际落实非常有限;有的则只是机构属实,而机制空转。而且,随着农业产业链的不断拓展以及农村产业经济的繁荣发展,各类治理主体的利益目标和情感认同也在发生着相应的变化,对主体间的权责划分、协商方式、奖惩设定、矛盾协调等提出了新的要求和挑战。对此,相关动态调节、衔接补位、进入和退出等机制还不完善。二是乡村治理共同体建设缺乏有效的制度约束和规范机制引领。在乡村治理共同体建设过程中,因缺乏规范有效的制度约束,一些地方的治理主体为了效率和回报,往往围绕责任、利益、权力相互推诿,相互掣肘,钩心斗角,使农民的主体地位被客体化或边缘化。而缺乏科学规范运作机制的引领,则会使共同体建设过程异化为各方利益博弈的过程,如个别主体违规介入村民选举、村务监督等自治环节;有的甚至无视村规民约和公序良俗,将治理共同体建设的初衷和目标置之不顾。三是乡村治理共同体建设缺乏目标绩效量化考核和评估标准。在乡村治理共同体建设过程中如果没有阶段性考核机制的评估和监督,就很难把控建设的过程、方向和成效,进而导致建设工作的表面化、形式化。

3. 资源配置的合理性和流动性较低

我国城乡之间发展不均衡,不仅经济发展水平差距较大,在基础设施建设、公共服务供给、营商环境等方面亦存在显著的城乡之别。这些制约因素直接影响乡村治理共同体建设的效用发挥。从浙江“千万工程”的经验中不难看出,资源要素配置的合理性和双向流通的效率是制约社会治理效能和水平的关键要素。社会组织能力专有性建设是社会组织作用发挥的重要抓手^[18],乡村治理共同体本质上就是一种社会组织共同体,是社会组织聚合体参与乡村治理的创新形式和样态。而目前城乡间要素流动的不合理、不畅通,严重影响和削弱了社会组织能力专有性的培育和发展,并主要表现在以下几个方面:一是各类村级组织功能弱化。城镇化发展和市场化介入使社会资本在乡村发展空间式微,村庄自治能力持续弱化,造成村级治理成本外溢,加重了政府行政和公共治理的负荷。政府自上而下的全面行政治理在面对乡村社会多元化的诉求时,难以实现有效的精细化管理或满足农民群众的实际需求。同时,农民“离乡进城”进一步加剧了村庄空心化、集体经济空壳化以及村级组织功能弱化,农民的治理主体地位亦随之边缘化。二是农村集体经济发展迟滞。农村集体经济为乡村治理提供坚实的物质基础,是农村社会开展各种公共活动的重要保障。但农业产业的发展需要整合资金、技术、政策、人才等各种资源,且有一定的回报周期,存在不可控的潜在风险,导致村庄集体经济在培育、发展和壮大过程中,难免面临社会资源投入少、村庄资源有限的现实困境。三是企业组织参与乡村治理的目的性。作为社会经济活动的微观主体和资本运行的主要载体,企业参与乡村治理及其共同体建设,是治理理论创新和社会发展进步的重要体现。企业组织参与乡村治理不可避免地会兼顾投入与产出、付出与回报等关系企业生存和发展的核心问题。然而,目前城乡间信息、资金、政策、技术的流动和配置同企业高质量参与乡村协同治理的预期还存在较大差距。四是一些地方政府的“官本位”意识制约资源配置的效率。在乡村治理共同体建设过程中,一些政府职能部门受科层制、条块分割等管理体制的影响和制约,过度强调各自部门的职权边界,在一定程度上制约了市场配置资源的功能发挥,不利于激发“两新”^②组织参与共同体建设的积极性和主动性。

4. 治理生态复杂性和多变性交织

良好的乡村治理生态可以为乡村治理共同体建

设搭建健康的孵化环境。在城乡发展格局快速变化的背景下,乡村现代性与传统性交织碰撞,推动发展与阻滞发展的因素同时存在于乡村社会治理场域,如“潜规则”“小圈子”“拜码头”“搭天线”等权力腐败的现象以及贪图小利、固守传统的小农思想在一些地方仍然存在。尤其是受数字化智能化影响,信息流传速度快,网络舆情监管难度大,影响乡村治理生态的因素日渐增多。治理生态的复杂性和多变性容易造成多元主体间的利益勾连、权力寻租和责任推诿,甚至引发利益冲突和社会对立情绪,阻碍乡村治理共同体建设进程。具体而言,官僚作风、任人唯亲的政治生态容易造成多元主体间信任流失,集体行动碎片化;产业结构单一、唯利是图的经济生态不利于企业、社会组织、“两新”组织等参与乡村治理和经济建设;优秀传统文化不彰、共同价值弱化的文化生态以及村霸横行、宗族利益保护的社会生态,都有损乡村内部组织的公共性建设和村民主体意识培育。而且,如果治理场景缺乏便民性和益民性,如公共设施破旧落后,公共服务供给不足,村居环境“脏乱差”等,也不利于形成良好的共同体发展环境。

三、以耦合推进为标的:加强乡村治理共同体建设的实践进路

乡村治理共同体是多元主体基于价值共创、信息共享、资源互通和行动交换的责任共同体。新时代新征程,推进乡村治理共同体的科学化、标准化和规范化建设,亟须通过公共性重塑为多组织有效协同提供凝合基础,通过组织性重塑实现共同体有序协调运转。

1.凝聚主体共识:党建引领“一核多元”

党的二十大报告明确指出,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。为此,农村基层党组织要充分发挥政治功能和组织功能,强化党建引领,以人民至上的理念凝聚主体共识,指导乡村治理共同体建设的行动逻辑,筑牢价值共同体。只有不断强化基层党组织的引领性,才能保证乡村场域中以差异化利益诉求形成的多元组织可以共同服务于公共性目标的实现。

第一,强化党建赋能,培育共同体意识。农村基层党组织作为党在农村全部工作和战斗力的基础,是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。一方面,农村基层党组织要以加强内部组织力建设为

重点,科学统筹党组织内部工作,健全基层党建工作机制;另一方面,要重视利用各级党校培训的思想教育方式,加强党员学习培训工作,积极采取多种形式开展主题教育活动,以人民至上理念为思想引领,以社会主义核心价值观为共同价值基础,在多元中确立主导,在多样中谋求共识,促进主体间求同存异,为乡村治理共同体建设打下坚实思想基础。

第二,发挥党组织战斗堡垒和党员模范先锋作用,引领共同体建设行动。农村基层党组织在强化自身组织建设的同时,还要加强对外带动的引领能力建设。一方面,要运用好主流媒体和网络平台,通过宣传报道、事迹展示等形式,加强政治建设,扩充党组织外部权威性和影响力;另一方面,要创新奖惩机制,鼓励和动员党员干部在共同体建设中发挥好先锋模范作用,通过创新“老带新”“手牵手”等爱心伙伴互帮互助模式,激发其他治理主体参与共同体建设的积极性和主动性。

第三,构建“一核多元”的服务型乡村治理共同体。在共同体建设过程中,一方面,要坚持基层党组织的核心地位不动摇,强化基层党组织的战斗堡垒作用,发挥好党组织的组织功能和政治功能;另一方面,要善于借助数字化的新技术、新工具,推动组织建设网格全覆盖,以党建为统领整合各类网格,将基层党建嵌入社团组织、企业建设,构建一张横向到边、纵向到底的党建网、治理网、服务网,推动基层党组织积极参与协调政府资源分配、企业利益创造、农民增收创收、公共服务供给等涉及村庄利益和发展的公共事务,“以事联体”,最终形成“一核多元”的服务型乡村治理共同体。

2.创新体制机制:夯实主体责任担当

只有既尊重个体差异化利益诉求,又确保共同利益实现的治理体制机制体系,才能够塑造一个既充满活力又具有村庄公共性的强社会。乡村治理共同体建设应注重培养多元主体的责任担当意识,以体制机制创新来规范和约束各治理主体的行为活动,保障农民群众正当权益不受侵犯,夯实责任共同体。

第一,建立健全理论教育常态机制。在乡村治理共同体建设过程中,一要建立健全基层党员主题教育和理论学习的长效机制,创新线上与线下、集中与分散相结合的学习方式,确保党全心全意为人民服务宗旨在基层工作中的全面落实以及党的“四力”在基层治理中的有效发挥。二要形成基层党组织引领乡村治理共同体进行理论学习的常态机制。

基层党组织要积极组织各治理主体对党的最新理论成果进行及时准确的集中学习,对中央的政策方针进行研究分析,确保党的惠农惠民政策用对用好,在乡村社会执行过程中不出现偏差。

第二,创新责任保障机制。一是创新主体矛盾纠纷调解机制。面对多元主体治理过程中产生的利益纠纷和矛盾冲突等问题,要发挥“党建+”在乡村社会治理中的独特优势,由基层党组织牵头“坐镇”,定期组织各治理主体的代表,坐在一起开“圆桌”会议,畅通多元主体参与乡村治理共同体建设的渠道。二是建立健全舆论引导和应急机制。在乡村治理共同体建设过程中,各主体间保持信息共享是夯实主体责任担当的重要前提条件。为此,须建立以基层党组织为核心的多元主体舆情小组,畅通信息共享平台,积极宣传党和国家的大政方针以及地方最新的政策文件,及时处理和澄清不良舆论影响,增强乡村治理共同体对内的思想统一性以及对外公信力与权威性。

第三,强化民主监督机制。首先,要通过定期召开村民会议、村民代表会议、村务监督小组会议等,保障村民多频次、高质量地参与村级事务监督、管理和决策。其次,创新民主评议机制和投诉举报机制。要依托信息技术手段以调查问卷、网络匿名投票的方式,做好民主评议工作,通过建立微信群、“村庄热线”等方式及时处理和反馈共同体建设过程中存在的主体缺位、权力滥用、责任推诿等问题,提高治理效能。最后,建立腐败预警惩治联动机制。基层党组织要主动整合多元主体反腐败全链条力量,推动共同体自我监督与村民监督相结合,以常态化、长效化动态监测及时消除廉洁风险隐患。

3. 优化资源配置:提升资源流动质量

新时代乡村治理共同体建设必须立足于城乡融合发展和区域协调发展的大格局,通过拓宽资源流动渠道和提高资源流动质量,构建新时代乡村治理服务共同体,提升外部资源要素向乡村流动的速度和规模,特别是城市资源和市场资源的流动,确保农民群众共享乡村全面振兴的时代红利。治理资源配置应符合公共性塑造的基本要求,既能够实现城乡要素配置均衡化,又能够体现乡村内部协调化。

第一,充分发挥主体作用,畅通资源流动渠道。一要通过发挥政府的资源调度功能,将社会组织、市场、农民等多元主体组织起来,依托信息数字技术,打造资源信息共享平台,并出台相关支持政策,鼓励创建乡村绿色融资机构以及实施村庄土地改造项

目,通过打通、联通、畅通城乡间的劳动力、土地、资本等生产要素,实现城乡资源的互补和共享,提高全要素生产率。二要积极引入新兴技术和优秀人才,通过加强治理理念顶层设计、再造村庄产业布局、拓宽经济产业链等举措,增加高质量就业岗位,吸引更多企业、人才下乡参与乡村建设。此外,各级政府、社会组织、龙头企业和农民等要加强协同合作,借助抖音、快手、小红书等网络融媒体平台,讲好乡村治理故事,不断加大宣传力度,塑造乡村治理共同体良好形象,吸引更多资源流向乡村。

第二,提高资源流动质量,共建利益共同体。建设乡村治理共同体的目标之一就是要实现城乡要素规模化、高质量的合理流动。一要关注与村民切身利益紧密相关的住房、教育、医疗、养老、基础设施建设等民生领域的资源流动质量,完善乡村公共服务保障体系,鼓励和支持企业、社会团体、“两新”组织等参与乡村学校、医院、便民服务中心等基础设施建设,缓解村民“教育愁”和“就医难”等问题,推动城乡优质民生资源高质量流动。二要不断完善利益联结机制,构建基于资源要素流动和连接的企农双赢共同体。发展农村经济,增加农民收入是党和国家“三农”工作的核心任务。各级政府支持企业参与乡村振兴的出发点和落脚点亦在于此。为此,各级政府要扮演好“护航者”角色,构建高效、稳定的企农利益联结机制,在农业生产经营、农村资产运营、公共产品供给、农村信用体系、利益协调等方面做好制度设计;企业要通过产业组织模式创新,带动大、中、小农户融入产业链,分工协作,形成农业产业化联合体,切实提升农民获得感;农民和村级经济组织要在政府支持和企业的引领下积极提升自身的市场参与能力,充分利用自身优势,开展适度规模经营,主动参与农业生产与加工、流通、销售、文旅等二、三产业的融合发展。

第三,加强数据管理,实现动态监督和服务升级。要充分发挥信息技术赋能的有利优势,利用大数据、云计算、人工智能等的的数据收集、整理和分析功能,对要素的数量、规模、效果等进行精细化的量化分析和信息反馈,更好地促进内外部资源的合理使用、整合和优化。具体可通过设计调查问卷、街头访谈、实地走访、网络问答等方式收集数据样本,在此基础上利用大数据、人工智能等技术对其深入归类、处理、分析,从而高效识别城乡资源流动过程中存在的潜在问题,促进公共服务优化升级。此外,还要制定统一的数据标准格式和动态监督机制。通过

设立实时监控系统,对城乡资源分配和使用情况进行动态跟踪,利用物联网技术实现实时数据收集和标准化处理分析,从而为治理主体优化资源分配提供精准信息和技术支持。

4. 重塑治理生态:打造适配环境

对乡村治理生态的持续性改造与优化是构建乡村治理共同体的基础性、系统性工程,需要与共同体建设的基本要件进行适配,以达到适应性强、支撑稳固的效果。重塑治理生态与传统意义上对乡村政治、经济、社会等可能影响治理效果的某单一外部环境改造不同,而是更加强调以系统性治理为基础理念,以影响乡村治理的核心利益为线索,将治理要件从点到线、从线到面、从面到体的总体性联结起来。从目前的情况来看,组织、制度、文化是影响乡村治理生态的关键结构性因素,也是重塑治理生态的主要着力点^[19]。

第一,从系统学的角度来讲,乡村治理共同体建设面对的治理生态是包括传统与现代、内生主体与外来主体、上级组织与基层组织的复杂治理场域。要使乡村治理共同体能够在这个场域系统中起主导性治理功能,就需要优化各主体之间的关系,协调各方利益,增进治理组织间的利益联系,强化多元主体对共同目标的认同。要根据不同组织、主体在治理生态中的差异化生态位,推动主体间形成健康、有效的生态链条,特别要注重发挥基层党组织在推动治理组织合作中的关键性作用,以其政治统合能力建设为抓手,消解治理体系内部可能存在的分化和离心趋向。

第二,加强乡村治理共同体的制度建设,尤其要抓好能够将治理主体紧密联系起来的关键性因素。“利益、精神、使命、合作、乡情、文化、命运、爱好或其他因素”使共同体内部的人们联系起来,这些因素如果不存在就可能共同导致共同体解体^[20]。因此,上述因素应深度融入治理制度的设计与完善,并使之成为理顺主体间协作关系的基本依据。要将制度建设贯穿于乡村治理共同体建设全过程,充分发挥制度对共同体建设的引导和约束作用,高度重视制度“约束性”规制和“赋能性”保障的功能实现^[16],使不断趋于完善的各项制度成为多元治理主体做出符合共同体利益行为选择的基本依据。

第三,加强宣传引导,持续提升社会各界对治理共同体的认同度,营造良好的民主协商治理氛围。基层党组织要携手地方政府部门、社会组织、宣传媒体等主体,运用好微信、微博、抖音等网络平台,向外

界加强乡村形象宣传报道,向村民加强共同利益宣传^[21]。重点是使乡村治理共同体成员深刻认识到治理生态建构的效果与自身发展的强关联性,从而实现以共同体为中心与以村为中心的耦合性发展。

结 语

纵观中国共产党成立百余年来历史,乡村治理共同体建设其实一直都在进行着并处于不断调适的状态,不同时期建设的侧重点和历史任务也不尽相同。新时代乡村治理共同体建设的目标导向、原则遵循和时代要求,决定了其必须在扎实推进乡村全面振兴、促进农业农村现代化和实现共同富裕的时代背景下进行组织构建,并在困境中寻求解决方案。本研究基于社会剧烈转型、国家政治引领持续加强的背景,针对乡村治理共同体建设现存和潜在的风险挑战,结合国家政治优势、时代发展红利和乡村内在潜能,提出了关于加强乡村治理共同体建设的实践路径。

随着国家治理重心的不断下沉,基层治理的标准也随之提升,而建构乡村治理共同体始终内含于乡村治理范畴,也就是说乡村治理共同体建设本质上是要解决和服务乡村治理问题。一方面,乡村治理共同体是囊括村庄内外部治理主体的聚合体,是治理活动主动性和能动性发挥的原点,也是国家政治统领在乡村治理场域的重要连接点;另一方面,乡村治理共同体作为生产力的一种要素形式,是乡村治理在乡村振兴中发挥作用的重要支撑,是中国特色社会主义制度优越性的具体表现,也是推动国家治理体系和治理能力现代化的关键力量。乡村治理共同体建设是实现乡村高质量发展的关键一环,整合资源、重构功能、凝聚共识和优化治理生态都是治理共同体建设的内在要求。此外,新时代乡村治理共同体建设还是构建国家与乡村社会彼此合作、共同发展的一种新型模式。

未来,关于乡村治理共同体建设的研究将呈现出愈益多元化、精细化和创新化的趋势。一是关于乡村治理共同体的组织构建仍有较大的拓展空间。随着中国特色社会主义制度优越性的不断彰显和社会组织的不断发育,基层治理共同体的组织形式、主体类型会得到不断拓展。二是随着社会发展愈加多元化,乡村治理共同体公共性重塑将注定是一个长期的、处于不断发展变化状态下的重要议题。三是乡村治理共同体研究的叙事体系将不断丰富和发

展。乡村全面振兴、促进农业农村现代化、实现高质量发展和共同富裕等国家战略的安排,是乡村治理共同体建设的重要历史条件和内在要求,必须建构与之相匹配的话语体系。为实现乡村治理体系与治理能力现代化,学界要主动关注和把握乡村治理多元主体间的矛盾发展及其变化规律,更加兼顾历史、实践和理论的多重诉求,不断推动农村基层党建与乡村治理实践相融合,通过“党—政—社—企—民”联动,构建稳固、长效的乡村治理共同体,促进乡村治理秩序良性发展和基层社会和谐稳定。

注释

①新的社会阶层是在改革开放和发展社会主义市场经济过程中产生的,包括民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员和自由职业人员等6个方面的人员。②“两新”组织是新经济组织和新社会组织的简称。新经济组织是指私营企业、外商投资企业、港澳台商投资企业、股份合作企业、民营科技企业、个体工商户、混合所有制经济组织等各类非国有、非集体控股的经济组织。新社会组织是指社会团体和民办非企业单位的统称。

参考文献

[1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:54-67.

[2] 刘祖云,张诚.重构乡村共同体:乡村振兴的现实路径[J].甘肃社会科学,2018(4):42-48.

[3] 董磊明,欧阳杜菲.从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变[J].政治学研究,2023(1):133-146.

[4] 杜鹏.组织公共性与乡村社会治理共同体的再造[J].天津社会科学,2023(6):63-71.

[5] 樊凡,赵浴卉.中国式乡村社会治理共同体建设的道路探索与经验分析[J].中国农村观察,2023(4):2-29.

[6] 李祖佩.农村社会治理共同体:分析维度、基本问题与实现路径:基于中西部农村治理实践的讨论[J].西南大学学报(社会科学

版),2024(1):66-78.

[7] 胡卫卫,卢玥宁.数字乡村治理共同体的生成机理与运作逻辑研究:基于“中国大棚第一村”数字乡村建设的实证考察[J].公共管理学报,2023(1):133-143.

[8] 苏明明,董航宇,王梦晗,等.行动者网络视角下村集体企业带动乡村治理共同体生成的路径研究:以浙江省衢州市余东旅游公司为例[J].地理科学进展,2023(8):1587-1596.

[9] 曾凡木.制度供给与集体行动:新乡贤参与社会治理共同体的路径分析[J].求实,2022(2):84-96.

[10] 俞菲菲.“挑大梁”还是“搭把手”:中农农民参与乡村治理的角色界定[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023(6):92-102.

[11] 赵祥云,赵晓峰,王春凯.社会治理共同体与平安乡村建设:基于全国11个省(自治区)村庄调查数据的实证分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(5):1-11.

[12] 田原.城郊“混住化社会”的空间特征及其对社会治理的影响[J].社会科学战线,2019(2):276-280.

[13] 李增元,杨健.新时代农村社区治理共同体建设机制研究:基于秭归县的案例分析[J].甘肃行政学院学报,2023(1):107-123.

[14] 毛一敬.构建乡村治理共同体:村级治理的优化路径[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021(4):56-63.

[15] 张新文,郝永强.党建引领乡村治理共同体建构的行动逻辑与实践路径[J].学习论坛,2022(2):93-100.

[16] 王春鑫,刘桂芝,刘朵朵.小微权力清单制度:本质解析、现实样态与优化路径[J].行政论坛,2023(1):52-60.

[17] 王香平.系统观念是具有基础性的思想和工作方法:学习领悟习近平总书记关于系统思维方法论的重要论述[J].中国纪检监察,2021(8):4-6.

[18] 郭施宏.高质量发展背景下社会组织作用发挥研究:基于能力专有性视角[J].内蒙古社会科学,2024(1):206-212.

[19] 冀鹏,马华.基层政治生态优化与基层治理有效性的提升[J].求实,2017(12):50-60.

[20] 刘俊生,陈璟.“村为中心”的乡村治理共同体:祁阳实践[J].行政论坛,2021(3):76-86.

[21] 周志勇,张淑华.乡村共建共治共享型决策机制建构的新媒体路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2022(2):115-120.

The Basic Logic and Practical Approach to Strengthening the Construction of Rural Governance Community

Xu Chaowei

Abstract: In order to solidly promote the comprehensive revitalization of rural areas in the new era, it is necessary to further clarify the goal orientation, principles, and requirements of the times for the construction of rural governance communities. It is also necessary to deeply analyze the lack of initiative and professionalism of governance entities, insufficient standardization and constraint of construction mechanisms, weak rationality and liquidity of resource allocation, and complex and ever-changing governance ecology faced in the process of building rural governance communities in the new development stage. Based on the current requirements and advantages of the construction of rural governance communities, high-quality construction of grassroots governance communities aimed at meeting the interests and development of farmers can be achieved from four practical dimensions: consolidating consensus among stakeholders, innovating institutional mechanisms, optimizing resource allocation, and reshaping governance ecology.

Key words: rural governance community; resource allocation; ecology of governance

责任编辑:翊明