

结构、功能与运行：新中国村社治理的 转型与挑战

左 停¹ 苏青松² 杜 岚¹

(1. 中国农业大学, 北京 100193; 2. 国家教育行政学院, 北京 102617)

摘 要: 村社治理是国家治理的重要组成部分, 村社治理现代化在国家治理体系和治理能力现代化中具有基础性地位和作用。新中国成立以来, 我国乡村治理大致经历了“三级所有、队为基础”的政社合一治理阶段(1949—1981年)、以村民自治为核心架构的治理阶段(1982—2002年)、村民自治为主、公共财政辅助的治理阶段(2003—2012年), 以及以治理现代化为目标的“国家整合”治理阶段(2013年至今)。国家制度背景的演变既为村社治理奠定了制度基础, 也构成村社治理的制度约束框架。随着市场经济不断发展和新型城镇化的推进, 村社治理日益呈现出的行为主体异质性和复杂性, 村社功能多元化、村社公共事务多样化加剧了治理结构的不适应性。村社治理的结构和功能在运行实践中互为影响, 也呈现新的“结构-功能调适”特征。鉴于此, 应从村社治理体系设置和创新应遵循结构-功能互动适应、权责明确清晰、创新以需求为导向等一般性原则; 国家层面为村社治理构建一个包容性强的基本架构; 加强县级统筹协调, 优化村社治理任务设置; 推进乡镇管理体制改革, 使其合理承担自身治理职责; 优化村社本级治理体系, 加强村社治理能力建设; 发挥社会协同、智慧治理力量, 增加村社治理模式选项等方面规划村社治理未来的发展方向。

关键词: 村社治理; 结构-功能; 调适

中图分类号: C912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2024)06-0146-08

DOI: 10.13713/j.cnki.cssci.2024.06.009

一、新中国成立以来村社治理 结构-功能的演变

村社治理是国家治理的重要组成部分, 村社治理现代化在国家治理体系和治理能力现代化中具有基础性地位和作用。人民公社治理体系结束以后, 影响村社治理的多重关系发生历史性变化, 村社治理行为主体异质性和村社公共事务多样化带来的治理问题和挑战日益凸显, 以村民自治为核心内容的村社治理体系仍处于转型过程中。

作为结构功能主义理论的主要代表人物, 美国社会学家帕森斯(T. Parsons)总结指出组织特有功

能的优越性是现代社会的一种关键结构特征。^[1]从第二次世界大战开始至 20 世纪 60 年代末, 帕森斯的结构功能主义在西方社会学界占据重要地位, 该理论以功能分化为观点, 将社会结构概念发展成了一种系统性理论, 可以解释各种人类行为。哈贝马斯曾提到, 帕森斯对理论传统的综合以及与这些传统的一致性, 是衡量自身理论命题真实性的标准。^[2]韦伯与帕森斯的结构功能主义起点相符, 认为所有行动都包含结构, 并将其作为社会行动分析的线索。

从结构、功能的视角看, 功能是以结构为基础的, 反过来也需要结构支撑。社会具有系统性, 通

基金项目: 国家社科基金重大项目“建立和完善农村低收入人口常态化帮扶机制研究”(21&ZD177)。

作者简介: 左停, 中国农业大学人文与发展学院教授, 主要研究方向: 农村政策与治理; 苏青松, 国家教育行政学院教育行政教研部助理研究员, 主要研究方向: 乡村治理、教育改革; 杜岚, 中国农业大学人文与发展学院博士研究生, 主要研究方向: 乡村治理。

过结构和组织化确保各个组成部分有序关联,通过稳定状态存在,不断自我调适,趋于新的平衡,从而发挥整体功能。^[3]根据结构功能理论,社会整合是以社会成员共同接受的规范和价值观为核心形成的,因此有学者提出了一种反功利主义和唯意志论的行动理论,详细分析了目的、手段、条件和规范等构成要素。^[4]结构功能理论认为基于利益的社会秩序是不稳定的,纯粹的目的合理行动模式无法解释行为体的联合方式。此外,价值系统不仅依赖于行

动主体的动机,还体现在社会规范之中。社会系统的结构无法单纯从“主体—情境”的参照系中推导出来,而需要以多个行为体的互动和复杂情况为基础进行分析。^[5]结合新中国成立以来涉农公共管理的发展历程,本文依据结构—功能的演化特征,将乡村治理划分为四个阶段(见表1)。这四个阶段不仅反映了国家制度背景的深刻变革,也体现了社会发展需求对乡村治理结构与功能的持续影响。

表1 新中国成立以来村社治理的不同阶段的结构功能

阶段划分	基本制度背景	乡村价值	村社功能任务设置	村社治理主—客体结构	村社治理运行的问题
1949—1981年	土地改革;农业合作化;人民公社	粮食、农产品供给,支持国家工业化	政权建设;农业生产与合作化	“三级所有、队为基础”的政社合一治理,村社既是主体也是客体	对国家工业化的支持;大锅饭、个体缺少积极性
1982—2002年	家庭联产承包责任制;村民自治	农民生计维护,粮食农产品供给,经济发展	促进家庭农业生产、农村发展	村民自治为核心架构的治理,集体—家庭分化	集体经济发展不平衡、农民负担加重、产生覆盖“三农”纬度的问题
2003—2012年	农村税费改革,取消农业税;新农村建设	生态安全,社会稳定,农民生计维护,粮食农产品供给	多予少取搞活;农民增收、生态安全	村民自治辅以公共服务(公共财政),国家主体出现	市场化、城镇化导致村庄空心化,村社治理能力弱化
2013年至今	脱贫攻坚、乡村振兴、现代化建设	生态安全,社会稳定,农民生计维护,粮食农产品供给,文化传承	粮食等主要农产品供给安全,现代化建设	村社式微,国家治理主体多元化、介入强化,管理客体异质化	村民自治弱化,行政成本高,治理模式多样化但转型远未定型

表格来源:根据文献资料整理所得。

(一)1949—1981年:“三级所有、队为基础”的政社合一治理阶段

随着新中国的建立,乡村治理开始由基层自治转向了“权力下乡”的制度化治理,国家权力开始介入农村事务。这一时期,乡村治理主要是以行政组织为核心进行实践,重点是土地改革和农业生产,通过一系列的治理措施,旨在推动工业化进程并推动中国由农业国家向工业国家的转变。^[6]

新中国成立初期,“村”有着明显行政层级的属性,因此乡村治理也具有行政性。村庄治理主要依靠村民选举组成的村级政府组织而开展。村政府由村民选举产生,体现了村民的治理参与。但随着农业合作化的不断推进,国家逐渐取消了村的行政建制,村级组织的性质也逐渐有所变化。农业合作化运动从初级到高级一方面标志着新中国社会主义建设的不断推进,另一方面也深刻影响了乡村的治理格局。1951—1954年,中央连续举行了4次农业互助合作会议,要求在村社内广泛推行农业互助

合作,提高生产效率。从1952年开始,北方撤销村政府(行政村)建制,开始实行乡建制,随后在1954年9月出台的第一部《中华人民共和国宪法》中规定全国县以下农村基层行政区划为乡,村作为一级政府成为历史,结束了过去区村制和区乡制两种体制并存的状况,将乡镇确定为农村基层政权的组织方式。^[7]这意味着村一级不再作为行政层级存在。然而,这并不意味着村一级不再受行政影响。在随后的国家集权和基层集体化建设过程中,村一级依然受中央权力意志的直接影响,因此“村政仍然是不可或缺的”。^[8]

这一时期乡村社会治理的成效与问题,源于以《农村人民公社工作条例》为基石的乡村治理体制,以及统购统销、户籍制度等城乡分治的二元体制之中。从成效层面来看,公社在农畜良种培养和技术示范方面发挥了显著作用,推动了农业生产的技术革新和进步。社队企业的初步萌芽,以及跨村落边界的水利、道路等基础设施建设的推进,都为乡村

社会的全面发展奠定了坚实基础。文化、教育、医疗、五保以及民兵、社会治安等领域的进步,也彰显了乡村治理的积极成果。然而,存在的问题同样不容忽视。集体与农户的关系失衡,大锅饭体制限制了人的积极性和创造力,导致农业生产效率低下。^[9]国家与农村的关系也呈现出失衡状态,国家对农村的索取多于给予,进而加大了城乡之间的差距。公共产品成本的工分制也造成了资源配置的低效率问题。^[10]更为重要的是,他治、官治色彩浓厚,自治、民治传统逐渐丧失,这对于乡村社会的长远发展构成了严峻挑战。

(二)1982—2002年:以村民自治为核心架构的治理阶段

1982年是中国农村发展的一个重要时间节点。一方面,在《中华人民共和国宪法》中废止了人民公社制度,并要求建立村民委员会,确立了县—乡—村三级基层治理结构,为今后的乡村治理奠定了基础。另一方面,从这一年起,中国连续多年发布专门针对农村工作的“一号文件”,使农村治理工作得到了重视,并成为国家治理的重要组成部分。这两个变化对中国乡村治理体制产生了巨大影响并延续至今,这两方面的变化对我国乡村治理体制也产生了巨大的影响。大多数省份在原有的生产大队基础上设立了行政村,在生产小队基础上设立了村民小组,形成了“乡镇—行政村—村民小组”的体制,乡镇政府逐步接替了原公社承担的职责和功能。在行政村设立村民委员会,与原有体制下生产大队是承担农村公益事业的基本单元相一致,也符合公共服务成本最小化的经济原则。村民小组“去功能化”,协助村民委员会工作。

这一时期村社治理的基本特征为:第一,村民委员会具有外生性,税费改革前国家赋予村民委员会的法定行政职能多达 100 多项,核心是赋役职能;税费改革后,赋役职能几近消失,但要承担新的“上面来的任务”。第二,作为农民代理的村民委员会,具有内生性,负责村域内生产生活共同事务的自我管理,税费改革前主要靠向村民收取“三项提留”。第三,经营主体方面,包括农业集体经营和村办企业。

这一时期村社治理的主要问题表现为以下四个方面:第一,内生性不足。税费改革前,国家与农村的关系不仅体现在对农村资源的攫取,而且即便是村落内部的共同事务也异化为“国家任务”,政府部门各种“达标”工程的推行具备行政管制色彩,致

使额外的成本负担通常不是以协商而是以强制形式分摊到农民头上,村民委员会的国家经纪角色进一步压过村民代理角色;税费改革后,攫取农村资源的赋役职能基本丧失,但村干部报酬、“一事一议”奖补资金的来源具有外生性,需要完成各种“上面来的任务”。^[11]第二,合法性不足,主要体现在部分地方的贿选、宗族影响等方面。第三,分化严重。村庄之间治理能力、治理效果反差大;资源多的村抢着干,资源少的村没人干。整体上来看,这一时期村社治理内容从聚焦农业生产单一议题,逐步蔓延至涵盖农业、农民、农村三大维度的“三农”问题。

(三)2003—2012年:村社自治辅以国家公共服务/财政支持阶段

20世纪90年代以来,国家层面开始聚焦农民负担过重的议题,这一问题随着贫富差距的逐步扩大,特别是在地区差异和城乡发展鸿沟日益显现的背景下,显得尤为突出。城乡之间的不平等关系使得农民的负担问题愈发显著。为了有效减轻农民负担,促进城乡均衡发展,进入 21 世纪后,随着我国市场经济的不断深化与国家实力的稳步提升,党和国家针对“三农”问题的政策发生了深刻变革。这一变革的核心在于公共财政支出更多地倾向于农业农村领域,同时新农村建设和扶贫工作的力度也得到了显著加强。

具体来看,2003年,全国范围内启动了农村税费改革试点工作;2004年,明确提出了五年内取消农业税的宏伟目标;2006年,这一目标得以实现,全面取消了农业税;而到了 2009 年,新型农村社会养老保险试点工作也顺利展开。这一系列重要举措标志着国家正逐步调整传统的乡村治理格局,即由以往从乡村汲取资源转变为向乡村提供反哺与支持。这一转变不仅带来了乡村治理的深刻变革,还直接影响了相关行政机构的调整与撤销,基层政府的财政收入和财政机构构成也发生了显著变化。同时,农民的负担得到了实质性的减轻。在减轻农民负担的同时,国家还在农村地区实施了一系列惠民保障的社会政策,乡村发展和治理的政策关注与财政支持持续增加,从而有效推动了乡村的可持续发展并改善了农民的生活条件。通过对比统购统销农产品和农业税费的不断增长与民生保障政策的实施及农业税的取消,可以清晰地观察到乡村治理正经历着从“资源汲取”到“资源反哺”的重大转变。^[12]

在公共财政大力支持农业农村发展的大背景

下,村民“一事一议”制度逐渐成为村级公共品供给的主要制度。^[13]该制度自2008年开始试点实施,将村级公益事业建设所需的部分成本纳入公共财政制度范畴。这一创新举措在民主决策的基础上,形成了筹补结合的村级公益事业建设投入机制,即部分资金来源于公共财政制度,而另一部分则仍依赖于村民的直接投入。这种新型的投入机制兼具制度内和制度外的特点,为村级公益事业的发展提供了新的动力。综上所述,随着我国经济实力的不断增强,公共财政对农村基本公共服务的投入力度持续加大。尽管村级自治组织仍然是村社治理的核心主体,但国家治理力量已通过公共财政逐步渗透到乡村社会。因此,该阶段我国乡村治理呈现出以村民自治为主,公共财政辅助的鲜明特征。

(四)2013年至今:以治理现代化为目标的国家整合治理阶段

随着对农村问题关注度的增加,国家对乡村治理有了更高的要求,也为乡村治理体制的发展带来了诸多契机和挑战。党的十八大以来,中国进入了全面深化改革的新时期,村社治理改革由单兵突进向“国家整合”改革转变,呈现系统性和整体推进的特征。2013年1月,国务院印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,明确指出各地要普遍建立驻村工作队制度,这也标志着以驻村工作队和第一书记为代表的国家治理力量不断向乡村基层延伸,乡村治理由此进入“国家整合”阶段。2013年和2014年中央一号文件都强调了乡村治理机制的重要性,提出要建立健全符合国情、规范有序、充满活力的乡村治理机制,并将改善乡村治理机制作为全面深化农村改革、加快推进农业现代化的重要内容。接下来几年的中央一号文件和其他相关文件中,也在不断提出改革完善乡村治理机制的内容。相比于上一时期的简约治理,村社的重要性凸显,在整个国家发展中的角色和定位也更加清晰,乡村治理表现出明显的多元主体协同参与的特征。

自党的十九大以来,我国乡村治理的焦点集中在脱贫攻坚与乡村振兴这两大核心战略任务之上。尽管自20世纪80年代起,我国已启动贫困治理工作,但直至党的十八大特别是脱贫攻坚战略实施以来,贫困治理才真正成为乡村治理的核心议题,全面引领乡村治理的方方面面。2017年,党的十九大报告中提出了实施乡村振兴战略,我国乡村治理进入了一个全新的阶段。与脱贫攻坚相比,乡村振兴

的覆盖范围更广,涉及的事务更为繁杂,它不仅是一项具体的政策实践,更是统领基层治理全局的重要战略。

此外,因粮食安全、生态环境的特殊意义及其与发展的紧密关系,耕地管理和生态环境的保护和治理也成为社会治理的重要内容之一。随着村社治理问题的复杂化、相关利益主体的异质化和治理目标的多元化,治理形态也相应地发生了深刻的变化。这种变化不仅体现在从最初单一的资源攫取模式转变为如今农业农村优先发展背景下的资源输入模式,更体现在“三农”在国家整体发展战略中的定位发生了根本性的转变。与此同时,村社治理形态也从初始的简约治理模式逐步演变为当前党政统合下的“国家整合”治理模式,^[14]这一演变过程既是对治理理念的创新,也是对治理实践的深化。

二、“结构-功能”视角下当前村社治理运行面临的问题与挑战

现阶段,随着社会主义市场经济的快速发展和新型城镇化的深入推进,村社治理行为主体和任务目标正逐渐多元化、复杂化。从长时间来看,国家对村社的渗透意愿逐步增强,特别是为了完成国家在土地红线、粮食安全和生态环境方面设置的刚性治理目标和任务,以第一书记和驻村工作队为代表的国家治理力量不断向基层延伸。村社治理改革具有系统性和整体推进的特征,呈现出结构-功能动态变化的村社治理模式,需要把结构、功能联合起来进行互动和协调性分析。

(一)国家制度背景的演变既为村社治理奠定了制度基础,也构成村社治理的制度约束框架

新中国成立以来,我国村社治理制度的背景演变可划分为四个显著的发展阶段,其中治理主体、治理任务及治理形态均处于持续变迁的状态。在长期的历史进程中,国家对于村社的渗透意愿日益凸显,呈现出逐步增强的趋势。农村经济社会的发展需求,成为推动村社治理模式调整的重要动力源,然而,这种调整的方向与强度必须受到现行村社法律制度的严格约束与规范。总体而言,为了顺应农村生产力的发展以及国家经济社会发展的需要,党和国家持续对村社治理模式进行精细化调整,以推动村社治理现代化进程的不断深入。^[15]在这一过程中,国家相关法律法规和政策的制定出台构成了村社治理的制度基础和约束框架。

(二) 市场经济不断发展和新型城镇化的推进, 村社治理行为主体日益呈现出异质性和复杂性

不同地区村社在规模、人口数量及结构等方面呈现显著的异质性。在部分地区, 为了强化乡村社会的自治能力, 将治理重心下移, 加强对自然村或村民小组的建设, 从而激发基层自治活力。而在另一些地区, 为减少村干部数量、降低行政成本, 采取合村并居等措施, 实现村社规模的扩大。然而, 部分村社面临空心化、老龄化等严重问题, 随着城镇化进程的推进, 这些村社逐渐衰败甚至走向消亡。在机构主体层面, 尽管人民公社体制已撤销, 乡镇一级实现了政经分离, 但在村级层面, 许多地区的村委会仍承担着农村集体经济组织的职能, 这导致了村、组产权关系模糊等复杂问题。^[16]从个体行为主体角度看, 随着乡村社会的开放和人口流动性的增强, 城郊村内部成员结构日益多元化。由于户籍、居住地、土地承包状况等因素的不同, 村民对村庄的诉求呈现多样化趋势, 给村社治理特别是权益分配带来诸多挑战。综上所述, 当前村社治理行为主体的特征与村民自治制度设计初期的情境存在一定差异。这种变化不仅增加了政策制定和执行的复杂性, 而且在部分人口外流严重的村社, 村民会议、村民代表大会等自治机制难以有效运作, 从而引发了人们关于村民自治正当性的质疑。这些情况表明, 原有的村社治理结构已难以适应当前的治理功能需求。

(三) 村社功能多元化、村社公共事务多样化加剧了治理结构的不适应性

本文基于责任主体、事务属性以及相近事务合并原则, 尝试将村社公共事务划分为“在村社”“由村社”和“为村社”三大类型, 从合法性、自治性、社会性三个维度进行深入探讨, 并剖析三类事务治理中遭遇的主要困境。首先, “在村社”类事务的主要特征在于其治理主体必须为政府组织, 强调政府行政的合法性, 即其法定性。然而, 已有研究发现县乡政府在此类事务治理中面临多重问题, 如权力责任不明确、协同力度不足、资源配置不当以及信息传递不畅等, 导致治理的协同性难以发挥。其次, “由村社”类事务涉及村社决策、管理及代办的公共产品组合, 其特点在于聚焦于村社组织内部, 强调村社组织的自治性, 即其主体性。然而, 由于资源依赖导致的角色错位以及乡镇组织与村社组织的功能重叠, 村社集体层面日趋行政化, 治理能力明显不足。最后, “为村社”类事务主要指由专业性组

织提供的发展型公共产品组合, 其外延更广, 体现了专业性组织日益发展的特点, 强调了村社组织的社会性, 即其发展性。近年来, 虽然农村集体经济发展得到了党委和政府的支持, 但村社集体在发展过程中也面临共识性困境和市场经济中的经营风险等挑战。特别是在村委会和村集体经济组织治理结构交织的情况下, 村集体的风险隔离难以实现。

(四) 村社治理的结构和功能在运行实践中互为影响, 也呈现新的“结构-功能调适”特征

为了适应村社治理结构-功能的变化, 我国加快了村社治理体系和治理机制创新的步伐, 各地在村社治理实际运行过程中采取了丰富的实践模式, 大部分地区呈现行政调适趋向。行政调适以强化科层治理体系功能为表征, 具体措施包括乡镇治理职能的拓展与强化、包保制度嵌入及干部驻村常态化、基层事务协同联办制度化等。^[17]在部分地方, 行政村规模过大, 治权和产权脱节引发利益纠纷和矛盾。对此, 有的村(村民小组、自然村、屯)以村民小组或自然村为基本单元进行村民自治探索。村社调适的另一种指向是依托村社内在力量重塑村社共同体, 具体表现为通过三治融合、综合信用评价体系建设以及正向和负向清单等方式来重建村社公共性。此外, 还有地方将村社治理的调适方向聚焦在市场, 打造乡镇农业发展联合会为服务载体, 通过生产、供销、信用三类服务为抓手的服务运转体系, 建立以产业兴旺为目标的农业利益联结机制, 这种调适逻辑聚焦于提升小农在市場中的话语权以及村社集体服务村民的能力。这三种调适指向之间相互区别又相互作用, 在主要特性、区位条件、人才条件等多个维度上又各有优劣。例如, 行政调适指向具有规范性、强制性和导向性, 具有较强的效率和执行力, 但灵活性不足; 社区调适指向具有内生性、工具性和带动性, 其通过内在力量处理问题灵活性强, 但需要在“熟人社会”或“半熟人社会”中才能更好发挥治理效用; 市场调适具有互动性和高效性, 目前主要在市場较为完善、社会组织发展较为成熟的地方得到应用。

三、村社治理未来的发展方向

村社治理在不同历史阶段有着不同的治理结构和功能, 针对村社治理行为主体的异质性和复杂性以及村社公共事务的多样化, 各地一直从不同维度、多个方面对村社治理进行调适和创新。国家实

施的乡村振兴战略明确提出了乡村治理有效的目标和乡村组织振兴的任务,有关部门也不断开展乡村治理典型经验的总结和案例推荐。类似于行政部门开展的“防改服”等体制机制改革,未来的村社治理也应该从结构-功能调整的角度进行探索和发展。

(一) 村社治理体系设置和创新应遵循的逻辑和原则

重塑村社治理架构是一个长期动态的过程,客观上处于国家、社会、市场三者的渐进发展进程中,全国层面呈现行政、社区和市场调适交互作用下的复合结构。与此同时,村社治理现代化转型尚未完成,各地仍处于不断实践探索阶段,需要遵循结构-功能互动适应、责权明确清晰、创新以需求为导向等一般性原则。首先,结构-功能互动适应原则。村社社会变迁和村社治理情境变化特征昭示着,为应对乡村社会及其公共事务的多样化、复杂性、不确定性、风险的社会放大对村社治理构成的严峻挑战,村社治理结构也亟须自我重塑,以此提升治理效能。村社治理体系的复杂性需要与治理对象系统的复杂性相适应,这是村社治理秩序稳定的核心要求。村社治理应当充分考虑不同村社的特定需求和条件,摒弃一刀切的做法,实施更为务实的符合村情民情的治理策略,真正做到量体裁衣而非削足适履。其次,责权明确清晰原则。在推动村社治理现代化转型过程中,政府要立足职责功能定位,合理界定村社治理行为主体的权责关系。各地应建立健全县乡村权责事项动态调整机制,严格控制权责事项的准入和退出标准。这一机制依托于县乡村各级权责清单、政务服务清单和属地管理事项清单等,以确保责任机构按照清单要求履职、管理和问责。最后,以需求为导向创新原则。中国的村社多样性和复杂性明显,有的由不同地域移民组成,有的保留原有格局与亲属关系;有的只有老人儿童,有的吸引了外来人口;有的远离城市保持传统农业,有的已受城市影响成为城镇一部分。各类村社治理需求各异。村社治理调适和创新应当以村社实际需求为导向,避免治理创新扩散中的形式主义,警惕由制度张力、环境激励和其他复合动机引致的“伪创新”。^[18]

(二) 国家层面应为村社治理构建一个包容性强的基本架构

村社治理现代化的进程实际上就是一个治理结构分化和功能再造的过程,其结果就是构建一种

新型的治理架构。当前,村社治理的行政调适指向、社区调适指向和市场调适指向交互作用,在全国层面上已经形成了一个复合治理架构,但各个地方在三种调适指向上的发展各有取舍、不尽相同。因此,国家层面应当为村社治理模式的多样化提供一个政策性框架,以指导和推动不同地区、不同调适指向组合下的村社治理实践。总体上,政策性框架的制定需要充分考虑村社治理法律体系、政策目标和村社需求等多方面因素。首先,国家应当通过对《村民委员会组织法》《农村集体经济组织法》等法律法规的制定和完善,为各类村社治理模式的实施提供法律依据和规范,进而确保村社治理的合法性和规范性,增强村社治理模式调适的可持续性和稳定性。其次,国家应该积极推动各地建立与当地实际情况和特点相适应的村社治理模式,以提升农村社会治理水平。这意味着在村社治理方面,不应采取一刀切的统一标准和模式,而是要充分考虑不同地区的差异性和多样性。最后,国家也应当通过建立科学的评估指标和监督机制,对不同治理模式的实施效果进行评估和监督,及时发现问题,加以改进和优化。

(三) 县级层面应加强部门间的统筹协调,优化村社治理任务设置

县域层面要加强县级统筹协调,优化村社治理任务的合理设置,形成上下贯通的县域整体治理格局。首先,构建县级党委政府责任体系。要压实县级党委主体责任和党委书记第一责任人责任,明确县级领导班子成员分工,强化分管责任。建立县级党委政府定期研究部署乡村治理工作的制度,将乡村治理与发展乡村产业、推进乡村建设、塑造文明乡风、保护农村生态、推动农村改革等有机结合,系统谋划、协同推进,推动乡村治理与经济社会发展良性互促。其次,理顺乡村治理运行机制,优化村社治理任务设置。完善县级部门涉农重点工作的议事协调机制,明确成员单位、主要职能、工作规则和工作要求。实施村级事务清单管理,通过全面梳理法律法规和党内规章,明确应由村级组织承担或协助乡镇政府办理的工作事项,建立起权责一致的村级事项清单。同时,需要统筹规范督查检查考核工作。各级党委和政府应该严格规范督查检查考核行为,清理规范工作台账、报表以及减少村级组织出具证明事项,取消“一票否决”、签订责任状、创建示范等项目,杜绝不必要、交叉重复的督查检查,厘清边界和限度,让基层干部将更多时间和精力投入到

解决群众“急难愁盼”问题中去。最后,不断推进治理资源下沉。参考借鉴北京“吹哨报到”、浙江“条抓块统”等成功经验,推进事项集成联办,让“条”上的资源沉下去。通过“县编乡用”“减县补乡”等方式,引导县级职能部门人员编制纵向下沉,引导优秀年轻干部向基层流动。

(四)改革乡镇层面管理体制,使其合理承担自身治理职责

乡镇层面要推进管理体制变革,使其合理承担基层政府自身治理职责,避免加重村社负担。首先,坚持将乡镇一级作为县乡村三级治理体系中乡村治理的中心,并明确其职能。落实乡镇党委在乡村治理中的主体责任,并明确乡党委书记的第一责任人责任。根据乡村治理和服务功能,划定乡镇领导班子的职责分工,确保工作的明确性。其次,开展乡镇干部教育培训,提升乡镇政府服务能力。依托各级党校、行政学院和高等院校,对乡镇干部开展乡村治理主题培训,提高乡镇干部对乡村治理综合性、系统性、复杂性的认识,全面增强乡镇干部行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力、平安建设能力。最后,加强乡镇干部队伍建设,充实乡村治理骨干力量。注重从优秀村干部、大学生村官等服务基层项目人员、高校毕业生、退役士兵及各类企事业单位人员中考试录用乡镇公务员。外引内培相结合打造一支懂农业、爱农村、爱农民、学习型、服务型、实干型的“一懂两爱三型”乡镇干部队伍,把各方面优秀人才集聚到乡村治理事业上来,使乡村治理中心更为专业化、多元化。综上,乡镇层面应当从职责分工、干部培训、人才引进等方面着手推进改革,提升其承担自身治理职责的能力。

(五)优化村社本级治理体系,加强村社治理能力建设

村级是落地乡村振兴政策、就近就便提供公共服务、化解基层矛盾的关键层级。应优化村社本级治理体系,加强村社治理能力建设,将制度优势转化为治理效能。首先,充分发挥村党组织的核心领导作用,构建稳固的治理堡垒。通过增强村党组织对各类村级组织和各项工作的引领,确保各类组织能够各司其职,各项工作有序进行。其次,优化村级组织工作机制。在党建引领下,应以群众需求为导向,运用精细化、网格化治理手段,实施村干部与重点户、党员与放心户的联动机制,并结合积分奖惩制度,通过村级事务、干部职责、党员服务、网格

走访、群众规范等“五张清单”,推动乡村治理的精准化和科学化。再次,畅通村级民主协商渠道。培养乡村党员干部的民主协商意识和执政为民意识,坚持协商于民、协商为民的原则,注重程序规范、内容细化以及预审把关。同时,建立领导推动、考核评价、监督检查等机制,完善乡村直接民主制度体系和工作机制,鼓励村社开展形式多样的协商活动,如村民说事、妇女议事、民情恳谈等,增强村民的参与感和获得感。最后,建立基层问题解决机制。增强村级综合治理中心力量,培养乡村“法律明白人”,创新发展新时代的“枫桥经验”,建立诉调对接、警情推送等制度,形成多元化、合成式的矛盾纠纷排查化解工作体系。村级组织应及时排查并解决群众反映强烈的问题,畅通信息收集渠道,改进服务方式,强化结果反馈,加强跟踪问效,提升服务质量,确保能够打通联系服务群众的“最后一公里”。

(六)发挥社会协同、智慧治理力量,增加村社治理模式选项

推动村社治理现代化是一个复杂且多维度的过程,需要强化科层治理体系和功能,并同步引入现代治理的核心理念、基本要素、完整体系、创新方式和先进工具。充分发挥社会组织、网络治理和技术治理的优势,为村社治理增添更多的模式选择。首先,需要在明确政府和村社组织各自权责的基础上,积极培育和发展一批具有专业性的社会组织,这些组织应涵盖农业发展、生活服务、法律援助等多个领域,从而有效充实村社治理的力量。为了进一步激发社会力量的积极性,还应完善相关的激励政策,并指导建立村级组织与社会组织、社会工作者、志愿者、慈善资源之间的联动机制,以实现资源的优化配置和高效利用。其次,应鼓励条件成熟的地区积极探索智慧治理模式。这主要依赖于现代智能技术手段的运用,通过这些手段,可以有效降低公共事务的成本,同时提高公共事务的治理效率。此外,我们还应以制度标准和科技手段为主要抓手,进一步加快村社治理数据信息的互联互通和开放共享。这不仅可以打破治理主体之间的“数据壁垒”,实现信息的快速流通和资源的优化配置,还可以提高治理的精准性和有效性。最后,应整合传统的治理资源和现代化的技术手段,将信息发布、政务运转、民情收集、公共服务等村级事务在云端平台上运行,实现“数据多跑路、民众少跑腿”的目标,进一步提高村社治理的效率和民众的满意度。

四、结论与讨论

新中国成立以来,村社治理作为国家治理的基石,其结构与功能的演变历经了多个阶段,深刻反映了国家制度背景的变革和社会发展的需求。从“三级所有、队为基础”的政社合一治理,到以村民自治为核心的治理体系,再到公共财政辅助下的治理,以及当前以治理现代化为目标的“国家整合”治理,村社治理在实践中不断调适,以适应时代的发展。这一过程中,结构功能主义理论为我们提供了有力的分析工具,它强调功能以结构为基础,结构的稳定性依赖于功能的发挥。

随着市场经济的发展和新型城镇化的推进,村社治理的主体日益多元化,公共事务日趋复杂,对村社治理的结构和功能提出了新的挑战。国家层面的制度变革为村社治理奠定了制度基础,同时也构成了村社治理的制度约束框架。在不同历史阶段,国家对乡村治理的目标和定位有所不同,直接影响了村社治理的结构和功能设置。例如,在人民公社时期,村社治理主要服务于国家工业化;而在村民自治阶段,则更加注重农民的自主权和民主参与。因此,如何根据新的时代背景和社会需求,调整和优化村社治理的结构和功能,成为当前面临的重要课题。在治理实践中,村社治理的结构和功能相互影响,治理结构的优化有助于强化治理功能的发挥,而治理功能的转变又要求治理结构进行相应的调整,这种“结构-功能”调适应是村社治理现代化的主要考量。

总体而言,村社治理现代化转型尚未完成,重塑村社治理架构是一个长期动态的过程,需要进行村社治理的模式适应性创新,或者需要给各地的创新提供更多的空间。主观上,如何满足农民对经济发展、社会保障、文化教育等多方面的需求,是村社治理需要解决的重要问题;客观上村社治理又受制于国家、社会、市场三者的渐进发展进程,呈现行政、社区和市场调适交互作用下的多种“结构-功能”复合结构。但不管怎么调适,都需要遵循以下原则:其一,结构-功能互动适应原则,村社治理应当充分考虑不同村社的特定需求和条件,摒弃一刀切的做法,实施更为务实的符合村情民情的治理策略,真正做到量体裁衣而非削足适履;其二,责权明确清晰原则,合理界定村社治理行为主体的权责关系,确保“由村社”代办类事项既有利于村社集体建设、满足村民的现实需求,又确实符合法律规定和

政策依据;其三,创新以需求和功能为导向原则,村社治理调适和创新应当以村社实际需求为导向,避免治理创新扩散中的形式主义,警惕由制度张力、环境激励和其他复合动机引致的“伪创新”。

参考文献:

- [1] Abrahams R G. Structural Functionalism[J]. The International Encyclopedia of Anthropology, 2018: 1-7.
- [2] 李福岩. 基于交往行为的现代性反思——哈贝马斯社会进化论探析[J]. 求索, 2023(3): 82-89.
- [3] 于建嵘. 社会变迁进程中乡村社会治理的转变[J]. 人民论坛, 2015(14): 8-10.
- [4] 刘惠. 中国共产党社会整合资源建设的现实挑战与路径选择[J]. 广西社会科学, 2023(3): 23-30.
- [5] 徐琴. 乡村社会的行政化整合: 表征、根源与效应——基于社会行动理论的分析[J]. 求实, 2022(6): 75-90+110.
- [6] 刘守英, 熊雪峰. 中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论[J]. 农业经济问题, 2018(9).
- [7] 项继权, 毛斌菁. 要素市场化背景下乡村治理体制的改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021(2): 1-9.
- [8] 沈延生. 村政的兴衰与重建[J]. 战略与管理, 1998(6): 1-34.
- [9] 姬旭辉. 从“共同富裕”到“全面小康”——中国共产党关于收入分配的理论演进与实践历程[J]. 当代经济研究, 2020(9): 42-50.
- [10] 党国英, 项继权, 景跃进, 等. 中国农村研究: 农村改革40年(笔谈一)[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2018(5): 1-25.
- [11] 陈剩勇. 村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考[J]. 学术界, 2009(1): 42-50.
- [12] 贺雪峰. 资源与规则: 国家与农民关系视野中的基层治理[J]. 社会科学战线, 2022(12): 206-212.
- [13] 杨弘, 郭雨佳. 农村基层协商民主制度化发展的困境与对策——以农村一事一议制度完善为视角[J]. 政治学研究, 2015(6): 20-27.
- [14] 韩鹏云. 国家整合乡村的运行逻辑与路径重塑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 17-26+156.
- [15] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4): 122-128.
- [16] 周力, 李嘉雯, 邵俊杰. 农村“政经分离”改革的收入效应——来自农村集体经济组织数据的证据[J/OL]. 财经研究, 2023, (10): 49-63.
- [17] 易卓. 行政调适性: 理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省C镇的案例研究[J]. 经济社会体制比较, 2022(5): 79-89.
- [18] 姜晓萍, 吴宝家. 警惕伪创新: 基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J]. 中国行政管理, 2021(10): 41-48.

[责任编辑:唐少奕 陈加友]