

新时代乡村振兴主体的角色定位^{*}

张国磊 张燕妮

〔摘要〕党的十九大报告提出实施乡村振兴战略的目的在于解决城乡二元体制下城乡发展不平衡、农村发展不充分的困境，进而实现城乡融合发展。在传统乡村社会管理过程中，由于乡镇政府不恰当的行政干预、驻村干部的选择性回应与社会组织的不在场，使得村支两委任务繁重、乡村精英流失与村庄集体行动弱化。在社会主要矛盾转化的新时代背景下，应通过加快乡镇政府职能转变、差异化选派驻村第一书记、培育农村社会组织、“村支两委”回归自治以及培育新乡贤精英与打造新型职业农民队伍，在提升各主体责任意识的同时，也能推动乡村振兴战略的实施。

〔关键词〕乡村振兴 角色定位 乡村治理 嵌入 内生

〔中图分类号〕F320.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2019）—12—0047（10）

〔作者〕张国磊 讲师 广东金融学院公共政策与治理创新研究中心 广东广州 510521

张燕妮 助理研究员 广州工商学院工商管理系 广东广州 538128

一、问题的提出

党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村，党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，2018年中央一号文件明确了实施乡村振兴战略的总体要求，为新时代各级政府开展“三农”工作与“三农”问题治理提出了新要求。2019年中央一号文件提出：“要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制，健全村级议事协商制度，发挥群众参与治理的主体作用，打造充满活力、和谐有序的善治乡村”。从新农村建设到乡村振兴，意味着乡村治理方式从注重外部行政力量的嵌入到重视村庄内生力量的培育转变，更意味着乡

村治理主体由地方政府主导走向多元主体参与合作共治转变。乡村治理是多元主体在乡村的政治、经济、社会和文化等资源基础上，对整个乡村进行管理的过程。^{〔1〕}而乡村治理主体是指在乡村社会事务管理过程中起到推动作用的群体，既包括乡镇政府、第一书记、大学生村官为代表的外部嵌入型国家行政力量，也包括村支两委、农民合作组织、地方精英、乡贤为代表的村庄内生型自治力量，两种不同类型的主体在乡村治理场域中构成了“国家—社会”的互动关系。但这种互动的政社关系并非处于长期稳定的静止状态，而是在“此消彼长”的动态博弈中逐渐调适而成。

^{*} 本文系广东省普通高校特色创新类项目“农村人居环境整治PPP模式的运作困境与优化路径研究”（编号：18）、江苏省研究生科研与实践创新计划项目“资源禀赋、联镇包村与基层社会治理差异化研究”（编号：KYCX17_0637）的阶段性研究成果。

党的十九大将乡村振兴提升至战略高度,并按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求推动城乡深度融合发展。作为乡村振兴战略的重要组成部分,乡村治理的效果将会影响到农业与农村现代化目标的实现。而乡村治理主体的结构是否达到优化配置,决定着乡村振兴战略的未来走向。目前学术界关于乡村振兴的研究处于方兴未艾阶段,对于乡村治理主体的研究成果较为丰富,学者们主要从以下几个方面入手:

首先,从治理主体的结构来看。有学者从宏观、中观和微观层面将乡村治理主体划分为以下三个层次,即以乡镇政府、村民委员会、村党支部、村民代表会等为主的国家层面,以农村中涌现的各类民间组织为代表的社会层面,以大多数农民及乡贤精英为代表的个人层面。^[2]有学者将乡村治理主体划分为正规主体和非正规主体两种类型:正规主体是指象征国家权力的地方政府及相关机构,在乡村建设中一般就是县、镇政府和村支两委;非正规主体则是指不在国家权力或制度框架内的参与主体,主要包括村民、乡村的宗族、非体制内的精英及第三方等。^[3]各主体之间互补合作、彼此制约,管理乡村各项社会事务,提供公共服务,促进乡村和谐发展。^[4]

其次,从治理主体的角色功能来看。乡村治理的主体有政府、村庄、社会、公民个体等,乡镇政府代表国家权力与乡村社会发生关系,而这种关系就集中在公共产品供给与公共服务提供方面。^[5]乡镇政府是乡村治理的直接引领者;农村基层党组织是农村经济社会发展的领导核心;村民委员会是农村各项事务的组织者、执行者和推动者;村民是农村社会治理的主要参与者和受益者。^[6]在“乡政村治”体制下,乡村治理是通过村民自主选举村“两委”干部来实施的,因此,村官在乡村治理中作用是否能够有效发挥,对乡村治理的成效具有举足轻重的影响。^[7]

最后,从乡村治理主体的角色困境来看。中华

人民共和国成立以后,国家对农村进行了大规模的改造和全面的规划,传统的村落共同体逐步瓦解,乡村治理开始由“有社会、无国家”的模式向“有国家、无社会”的治理模式转变。在这种转变过程中,传统的乡村精英被视为剥削阶级而被打倒,而由他们所领导的各种乡村宗族也作为封建专制制度的余孽而被摧毁。^[8]随着工业化和城镇化的快速发展,农村人口不断外流,工业产品与文化不断向乡村注入,乡村治理呈现出主体性缺失,具体表现为农民主体力量的虚弱化、农民主体地位的架空化、农民主体能动性的遮蔽化。^[9]虽然“富人治村”在推动农民致富方面具有一定成效,但这种模式固化了原有的经济和政治分层,压抑了农民政治参与的热情,使得农民长期处于集体失语的状态。^[10]因此,应通过“外发促内生”的“政府主导、农民主体、社会参与”的组织动员机制,在党政力量的指引下激发农民的主体性作用,可以有效避免市场与社会参与力量的错位或越位等失灵困境。^[11]

总体而言,既有乡村治理主体的研究中,由于大多数学者预设了各主体的行为受其身份属性(正式的还是非正式的)所支配,因而在考察这些主体时赋予了明显的工具性色彩,^[12]使得对传统乡村治理特征的认识过于片面化。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,旨在解决城乡发展不平衡、农村发展不充分等现实问题,进而弥补全面建成小康社会的突出短板。然而,在社会主要矛盾转化的新时代背景下,谁来振兴乡村、如何振兴乡村,成为各级党委和政府亟需思考的议题。有鉴于此,本文试图按照“传统—现代”的分析路径对乡村治理主体的变迁与面临的困境进行梳理,由此提出新时代乡村振兴主体角色定位的建议。

二、传统乡村管理主体的困境:集体行动能力弱化

传统中国的乡村社会管理,如费孝通所言的“双轨政治”,^[13]即“皇权不下县、县下皆自治”,

乡村管理主体主要由乡绅组成。中华人民共和国成立初期,以中国共产党为主体的国家力量主导着乡村社会发展。计划经济时期实行“政社合一”的人民公社制度实现了国家对农村社会的全面控制,伴随而来的弊端就是社会自主发展受限。随着人民公社制度的消解与改革开放的逐步推进,市场力量的进入在一定程度上激活了农村社会,政府与社会的关系趋向缓和。但在乡村治理场域中,农民被排斥于正式体制之外,难以被吸纳至乡村治理的主体中,其对乡村社会发展的话语权相对较弱。

1. 外部嵌入型主体:行政力量主导下的农村建设

(1) 乡镇政府不恰当的干预。乡镇政府是国家行政权力中的末梢,是农村基层的政权组织,也是“三农”问题治理的主导力量。然而,大多数乡镇政府的工作侧重点在于完成上级规定的“硬指标”上,而对于农民诉求和农村公共服务供给等“软指标”无心理睬。^[14]在乡村社会管理格局中,乡镇政府代表着国家强有力的行政力量,主导着乡村经济发展,对乡村社会秩序的维护起到决定性作用。总之,在我国现行的行政体制下,乡镇政府属于国家政权体系的基础部分,其职责在于完成上级政府的政策指示与工作安排,具有高度依赖性的政权依附者特征。

虽然“乡政村治”的制度设计初衷是为了减少国家行政力量对农村社会的合法性干预,以确保基层自治组织的自主权。但在科层制体系中,上级政府下达的各项任务,通常是以“行政—命令”强制摊派的方式进行,政策的最终落脚点在于乡镇政府这一层级。随之而来的是对这些任务的完成情况进行督查和考核,或是采取“一票否决制”来驱动乡镇政府及其干部竭尽全力完成上级下达的各项制度安排。因而乡镇政府势必会采用非常规手段加强对基层自治组织的渗透与控制,以保证上级的各项任务能够得到有效跟进与完成。基层自治组织逐渐演变成成为乡镇政府的外延——“准政府”部门,大量承接超越权限的额外任务。虽然村民自治制度在法

律意义上规定乡镇政府对村支两委日常工作仅限于指导功能,村支两委则协助乡镇政府落实上级政府下达的各项工作。但由于指导者与被指导者之间的互动不足与衔接失灵,导致了各自的价值取向呈现出两极分化。一方面,乡镇政府在指导过程中采取“统揽一切”的方式对村支两委进行全面干预,村支两委只能通过“向上看”进行应对,从而忽视了“向下看”回应农民的诉求。另一方面,村支两委在承接乡镇政府工作任务过程中,由于权责较小,难以承担一些超越职责范围的事务,通常采取选择性执行的方式进行化解,由此导致一些好的惠农政策难以在基层落地。

综上,乡镇政府的行政干预虽然能够有效地驱动村支两委完成上级指示的工作,但却压缩了他们的自主管理空间,进而造成村民自治最终演变为乡镇政府主导下的村支两委被动式治理。由于遭受过度的行政干预,基层自治组织难以实现对乡村的自主治理,村民参与的积极性难以调动,村民自治制度变得名实分离。

(2) 驻村干部选择性回应。驻村干部是指乡镇政府对辖区内各个行政村配备专职乡镇干部,负责领导、指导、督促和协助村干部完成下达至村庄的各项行政任务。^[15]在乡村社会管理领域中,驻村干部发挥着中介角色作用,是国家和村民之间的沟通桥梁,他们不仅是执行国家加强乡村治理意志的代理人,也是直接回应村民诉求的执行人,因而驻村干部的行动取向将会影响到国家方针政策能否顺利到达农村社会。地方政府通过下派干部驻村的方式将国家意志与村民诉求进行衔接,使本级政府的管理“触角”能够得到有效整合。

然而,受经济、交通等因素的影响,驻村干部并非时刻驻扎在农村基层,而是采取“走读式”驻村的方式来处理上级交办的任务,或是通过委托给村干部代理执行。^[16]在面临上级政府任务与村级事务管理发生冲突时,驻村干部往往采取“选择性”回应的方式进行调适,使得一些乡村社会管理政策

的实际效果相对弱化。虽然地方政府通过制度化的方式加强对驻村干部的考核,但考核的权重和指标往往局限于经济绩效的增长,这就使得驻村干部片面追求农村经济发展,而忽视农村公共服务的整体性供给。再者,驻村干部代表着乡镇政府进驻农村,但作为一种嵌入村庄的外部行政力量,他们在乡村社会事务管理中难免会遭遇基层社会的抵御,如村干部不配合、宗族黑恶势力阻挠、农民的漠视等,无形中加大了村庄管理的难度,如若处置不当,也会影响到个人的政治前途。

大多数驻村干部是出于晋升的需求而主动要求进驻农村来获取必要的基层经验,但在遭受多重困境的时候,他们的角色定位呈现模糊化。一方面,完成乡镇政府交办的任务是晋升的必要前提,而村庄的抵御因素却将会导致自身利益最大化受损,使得他们往往做出让步,成为宗族黑恶势力的助手,而非农民的帮手。另一方面,驻村干部驻扎的村庄资源禀赋各有差异,如在资源匮乏与集体行动弱化的村庄,他们的晋升过程相对艰难,这就迫使其通过行政权威影响村支两委工作,而非村庄社会管理的协助者。处于多重角色转换之下的驻村干部采取选择性回应的方式应对各方诉求,因而难以实现政府要求和村民诉求的有效衔接。

(3) 农村社会组织不在场。社会组织是人们为了有效地达到特定目标按照一定的宗旨、制度、系统建立起来的共同活动集体,可大致分为两类:一类是在民政部门登记的合法团体,另一类则是在政府部门登记的草根组织。^[17]国家借助社会组织的力量来管理基层社会,社会组织则寻求政府的批准与支持来维持发展,因而社会组织往往依附于政府的行政权力,两者处于相互“嵌套”的状态。乡村社会管理本该是由多元主体通过协同合作的方式进行的,但在实际过程中却呈现出政府全方位主导、其他社会主体缺失的局面。

农村社会组织是以公共事务治理为目标,以农民自我组织、自我管理、自我教育为主要特征的自

治组织,主要包括县(市)、乡(镇)、村的社会团体和民办非企业单位。^[18]农村社会组织的发展,能够有效制约合村并组中行政体系对村庄政治的吸纳,促进多中心治理格局的形成,弥补村组合并后公共服务的不足。^[19]作为一种嵌入乡村社会的治理工具,农村社会组织发挥着重要作用,但在现代化进程中,传统农村社会组织所承载的非正式功能日渐消失,乡村社会管理仍以基层政府为主导。尤其在现代化潮流的冲击下,传统农村社会组织随着“村落终结”而衰落,村庄逐渐走向原子化状态。农村社会组织的缺失,农民在农村现代化进程中由组织化走向个体化,由于缺少组织化,农民合作意识相对较低,加上村规民约等制约机制的失效,使得农村自主发展与管理的的能力大大降低。

总之,在市场化进程中,中国的农村进入社会化小农时代,传统农村社会关系网络和社会组织逐渐解体。处于原子化和分散化处境下的农民,不仅趋向自私和自利,也使得其严重缺乏集体行动能力,难以将分散弱小的个人力量整合为强大的集体力量。农村社会组织的缺失,无法将传统分散化的农村社会进行整合,更无法破解原子化状态下的农村集体行动困境。因此,在乡村社会管理过程中,乡镇政府应充分发挥传统农村社会组织的中介作用,培育新型社会组织,以此构建多元化互动合作治理格局,才能有效推动村民自治的可持续发展。^[19]

2. 村庄内生型主体:低度组织化背景下的乡村自治

(1) 村支两委任务过重。村支两委是国家各项惠农政策落实的重要保障力量,他们既是完成乡镇政府下达任务的代理人,也是村级公共事务管理的执行人。在乡村社会管理中,村支两委既要保障国家行政权力能够在基层得到延伸,也要确保村民自治制度得到顺利运作。换言之,村支两委不仅要完成乡村社会管理的常规工作,还必须抽调大量的人力和物力来应对乡镇政府制订的考核目标,因而他们的自治功能受到了削弱和抑制。由于村支两委并

不具备行政系统组织的属性和权威,难以完成超出自身权限的行政任务,加上乡镇政府的行政干预,使得他们陷入名义上自治、实际上“行政化”的尴尬局面。^[20]

国家通过项目制运作的方式加强对农村基础设施建设,“以奖代补”的财税政策推动了农村“一事一议”项目的落地,尤其是美丽乡村建设的深入推进,不仅改变了农村精神文明面貌,也使一些农村基础性资源得到挖掘和开发,有效地改善了部分地区农村的生活水平和质量。然而,在大量项目下乡的过程中,村支两委的任务较之以往更为繁重,他们既要完成职责内的年度常规任务,也要花大量的时间和精力及时处理接踵而来的项目落地任务,因而他们难以顾及到乡村社会管理的具体事务,更无法及时有效回应村民的诉求。农村税费改革后,收取统筹提留款任务相继从村支两委工作中剥离,农民不再受制于村支两委。加上官本位思想严重,干群之间的矛盾纠纷难以得到及时处置,进而演化为通过暴力手段压制村民的上访行为和推动拆迁工作,不仅造成基层政权的公信力下降,也降低了农村公共服务供给的水平。

总之,作为基层政权的代理人,村支两委干部不仅承担着国家加强基层政权的行政任务,也要分担项目下乡过程的额外工作,因而在处理乡村社会管理的具体事务中难以做到全方位跟进。在面临外部行政干预和内部村庄阻力的双重困境下,村支两委难以权衡,以致出现“重上级工作、轻村庄事务”的工作样态,导致乡村社会管理的目标难以实现。

(2) 乡村精英不断流失。随着市场经济的建立与完善,工商资本下乡、企业进村等商业化模式不断向农村社会渗透,不仅有效地推动部分农村地区的经济发展,也改变了乡村权力结构。随着市场团体的嵌入,构成了农村多元化的权力结构,农村社会不再由乡镇政府单一主体进行管理,转变为多元化主体参与共治。因此,农村社会的政治权力分散

在不同的社会精英群体手中,且呈现出分离化的趋势,而公共权威主体只停留在表面上的政治核心地位,难以发挥社会整合的功能。^[20]

在新农村建设的过程中,国家试图通过加强基层政权建设来改变传统的“国家—农民”的二元对立关系,或是通过强化地方政府的服务者角色,将农民群体进行动员和组织化,以此维护农村社会团结和乡村政治稳定。乡村精英分为体制内和体制外精英:体制内精英指通过国家的授权获得乡村正式权力资源的乡村基层干部,体制外精英指拥有较高社会声望、具备一定社会影响力的村民。^[21]传统农村的社会关系逐步走向消解,而现代新型的社会关系尚未得到有效建构,农村社会陷入了秩序紊乱和重构的新阶段,而在此过程中,农村不断涌现的经济能人等地方精英主导的乡村社会管理,因而对村民自治形成了干预。在农村“空心化”的趋势下,青壮年人口大量外流,乡村精英不断流失,使得乡村社会难以进行整合,各类型的社会团体无法组建,乡村社会管理难以维持在稳定可控的状态。

综上,国家通过法治的路径加强基层政权建设和进行乡村治理,但在实际的运作过程中却充斥着浓厚的“人治”色彩,村民自治制度不断遭到冲击,乡村社会管理逐渐演变为地方精英的治理。在城镇化背景下,大量乡村精英向城市进行单向度转移,使得基层民主化建设缺乏内生动力,农村社会事务管理与公共服务的供给乏力,严重影响到国家加强乡村社会管理目标的实现。

3. 农民集体行动能力弱化

随着市场经济的深入推进,不仅打破了乡村的社会边界,也弱化了传统集体保护和控制的功能,使得农村社会共同体逐渐消解,农民对于传统乡村的归属感变得淡化,集体行动能力大大削弱。换言之,在市场化的介入下,农民的收入来源趋向多元化,不再受制于传统小农经济时代的生产方式,对农村土地等资源的依赖程度逐渐减弱。城镇化的快速发展推动了农村人口外流,留守在农村的大多是

老弱妇幼的“386199”部队，使得乡村社会管理面临“无主体”的局面。由于农民对农村公共事务的冷漠化，乡村社会管理已俨然成为一种低效率，甚至无效的治理。

社会治理要求多元主体参与，需要各个主体在平等、开放、互助的框架下进行合作。然而，在具体实践中，以乡镇政府为主导的体制性主体凭借着行政权威的“强制力”对群众进行动员，而以乡村精英为主导的非体制性主体则主要依靠村规民约的“软约束力”提高村民的认同感，引导其参与乡村社会管理。两种不同类型的管理主体在治村资源的整合上具有差异性：体制性主体是由法律明确规定的农村管理主体，在村治过程中，其行动逻辑具有合法性，能够将涣散的农村社会进行组织化，使国家行政力量在乡村社会管理得到充分体现。而非体制性主体往往依赖于个人能力，在得不到制度性支持和法制保障的情况下，只能通过依托村庄文化和整合社会资源，将个人治村理念融入到具体工作中，体现出一种柔性治理，但在此过程中，农民的主体性力量则遭到排斥。

伴随着村庄共同体的消逝，农村在社会治理的“边缘化”趋势愈加明显，加上市场化带来的外部冲击，农民合作意识与集体行动能力逐渐弱化，村庄的公共性空间难以构建。虽然一些村庄共同体仍在维系着传统村落的自治功能，但在外部市场化力量与村庄内部舆论压力的冲击下，农民对村庄的归属感与认同感大不如以前，人口的大量外移，使得原子化程度不断加剧，以致村庄的组织程度大大减弱。

总体而言，处于社会转型过程中乡村社会管理难免会受到多重主体的影响，包括乡镇政府、驻村干部、社会组织、村支两委、乡村精英以及农民等共同作用，他们既是乡村社会管理的参与者也是主导者。但各主体在追求“自身利益最大化”的过程中，难免会陷入利益冲突，而农民在利益博弈过程中处于弱势地位，“边缘化”趋势愈加明显。由于缺乏农民的参与，乡村社会管理演变为乡镇政府主

导下的乡村自治。随着传统政社关系的解体，引发了村庄权力结构的不平衡，乡镇政府难以对村民的需求进行回应，不仅弱化了群众对乡镇政府的认同感，也削弱了其公共权力的合法性。

三、乡村振兴主体角色选择：外部嵌入与内生激活协同

在社会主要矛盾转化的新时代背景下，传统乡村社会管理主体的分散化，使得集体行动能力不足，以致乡村社会管理面临着传统社会解构、新的社会秩序未形成的困境。乡村社会管理主体不仅要面对市场化与城市化过程中引发的老问题，更要面对实现乡村振兴战略的新要求。因而，明确乡村振兴主体的角色定位是实现乡村治理走向多元主体合作共治的前提。

1. 外部嵌入主体：注重国家行政力量的整体性治理

(1) 乡镇政府转变职能，减少行政干预。处于转型期的中国社会，乡村振兴主体面临着复杂的社会问题：他们不仅面对市场化与城镇化过程中带来的老问题，也要面对多元主体利益分化而引发的新矛盾，更要面对村民自治制度失灵而造成低度组织化问题，因而乡镇政府的改革阻力很大。虽然乡镇政府改革的目的在于减小“乡政”对“村治”的行政干预，但不意味着削弱其对乡村社会管理的能力和服务水平。而是通过构建一种拥有深厚基础的权力资源、实现公共产品优化配置、维系乡村社会秩序和谐稳定、具备渗透和动员能力的新型政权体制。^[22]

农业税费的改革，使得乡镇政府不再受制于从农村收取统筹提留款等硬指标任务，因而他们与农村和农民关系逐渐疏离，更多的是将工作重心放在追求经济指标的增长上，或是通过积极走上层来争取项目，对于乡村社会管理和公共服务的供给显现出主动性消退的趋势。浓厚的官本位思想造就了乡镇政府“门难进、脸难看、事难办”的不良社会风气，使得其行为逻辑严重偏离了回应和服务群众

的责任与义务。因此,在实施乡村振兴战略的过程中,亟需扭转乡镇政府与其职责相背离的不作为行为,通过制度化的手段强化其履职的透明度,增强其对基层负责的主体责任意识。同时,乡镇政府应主动转变职能,明确其权责边界,将工作重心回归至公共服务的供给上,减少对基层自治组织的行政干预,由“主导者”转变为“指导者”,以此重构乡村社会的利益共同体,为构建多元主体振兴乡村奠定群众基础。

(2) 差异化选派第一书记,扭转组织涣散局面。为加强乡村治理,解决部分农村“软、散、乱、穷”等突出问题,2015年中组部等部门以《关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知》的制度化文件明确了第一书记的责任与义务,即“建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务与提升治理水平”。具体而言,第一书记是指从各级机关优秀年轻干部、后备干部,国有企业、事业单位的优秀人员和以往因年龄原因从领导岗位上调整下来、尚未退休的干部中选派到村担任党组织负责人的党员。通过选派第一书记加强基层党组织建设,进而提升农村组织化水平,以此推动农村经济社会发展,能够从根本上解决农村基层党组织软弱涣散问题,进而提升乡村社会管理能力。作为一种领导力资源供给,第一书记的嵌入,改变了传统乡村社会管理的权力格局,其与乡镇政府和村支两委在实施乡村振兴战略过程中的角色作用同样重要。

如何提升发展滞后地区的领导力供给,提高农村组织化水平是地方政府亟需考虑的问题。尤其在面对国家治理任务和上级考核压力之下,地方政府通过选派优秀机关干部担任第一书记进行驻村是有效之举。毕竟作为地方政府人格化的具体代表,第一书记在驻村的过程中,能够运用个人的行政权力和社会资本投入到村庄治理中,并成为政府与农民之间的沟通纽带。虽然不同地方政府在第一书记的政策配套上具有差异性,但通过这一主体加强乡村社会管理的目标具有高度的一致性,因而更希望看

到第一书记能够产生功能溢出效应,实现更高的价值目标。地方政府将第一书记吸纳至乡村治理体系中,使其能够承担国家治理任务、落实地方政府政策与分担乡镇政府职能,有利于乡村振兴战略的实施。因此,地方政府要通过差异化供给的方式对第一书记的人、财、物进行优化配置,以此确保其驻村任务的顺利完成。同时,通过动态调整的方式加强对第一书记的监管,对于一些难以履职到位的第一书记进行召回,以确保乡村振兴战略的有序推进。

(3) 积极培育社会组织,搭建合作共治平台。由于农村社会组织的缺失,乡村社会管理仍以乡镇政府为主导,无形中对村民自治制度形成一定的冲击,加上农村资源禀赋的不足,传统的民间组织难以发展起来,更无法发挥其“润滑剂”的功能。处在社会主要矛盾转化背景下的乡村治理,不仅意味着治理方式需要推陈出新,也意味着政府力量、市场团体与社会组织三个主体应构建合作共治平台才能实现乡村振兴。

因此,培育和发展社会组织是推动乡村振兴战略的重要手段。一方面,地方政府借助于社会组织的组织化功能将乡村社会进行整合,在拓宽乡村治理参与网络的基础上,不断培育和提升农民的主体意识和参与治理的积极性,进而推动乡村振兴政策的可持续发展。另一方面,地方政府通过搭建合作共治平台,积极采取措施培育新型社会组织,将不同类型的社会组织吸纳至乡村振兴的过程中,以此扭转乡镇政府是乡村治理的“唯一主体”的观念,使村庄公共权力的运作从单向度的自上而下走向双向上下互动与合作,政府、市场与社会主体之间形成协商互助,共同推进乡村振兴。

2. 村庄内生型:注重基层自治力量的协同治理

(1) 村支两委回归自治,提升乡村治理绩效。处于转型期的乡村治理面临着城乡发展不平衡、农村发展不充分的“结构性矛盾”,乡村振兴战略的实施同样面临着一定的制度困境。一方面,由基层

政府与村支两委形成的二元治理主体掌控着乡村治理资源，乡镇政府强调的是行政权威支配，控制着村支两委的行动取向，并形成封闭式的村庄公共权力运作格局，村支两委已然演变为乡镇政权的附属机构。另一方面，农村税费改革后，村支两委不再向农户收取统筹提留款，其工作重心理应回归至公共服务的供给上，但由于预算外经费的减少，他们不得不通过向上争取项目来缓解村庄治理资源投入不足的压力，因而村支两委干部往往依附于乡镇政府，自治功能逐渐殆尽。

由于乡镇政府的过度干预，加上自身的权责边界不明晰，他们难以在乡村振兴过程中履职到位，更是无法满足村民对公共服务的多元化需求。如何合理界定村支两委之间的权利关系、职责范围和权力配置，则成为解决当前村支两委角色冲突的关键所在。因此，应坚持党在乡村治理过程中的核心领导地位，明确村党支部对村民委员会的领导，减少对农村社会事务的干预，使村民委员会实现自治治理。同时，要强化村民委员会的自治功能，通过增派第一书记加强对组织涣散的地区进行治理，并构建村支两委与村民之间的合作共治机制，进而规避村民自治制度失灵的困境。

(2) 积极吸纳乡村精英，培育新乡贤主体。传统中国社会是一种上下分治的结构，即上层由皇权对官员进行管理（皇权不下县），下层由乡绅对农村社会进行整合（县下皆自治）。以乡村精英为代表的地方自治力量不仅维系着农村社会秩序的稳定，也构架起国家、社会与民众之间的互动关系。然而，城镇化的快速发展，加剧了乡村精英的外流，不仅造成乡村社会的低度组织化，也使得乡村社会管理面临真空化的困境。因此，地方政府应加大对乡村精英的培育，将乡村精英吸纳至乡村治理体系中，使其回归至乡村振兴的主体角色。同时，乡镇政府加强对村民选举的监督，促进高素质的体制外精英向体制内流动，由此形成组织化精英力量。借助其社会动员的能力，加强对乡村社会的整合，由此确保乡村振

兴战略得以顺利推进。乡村精英的不断内生，不仅优化了村庄权力格局，也拓宽了村民的利益诉求渠道，进而提升了村民对乡村治理的认可度。

新乡贤是指在新时代背景下，有资财、有知识、有道德、有情怀，能影响农村政治经济社会生态并愿意为之做出贡献的贤能人士。^[23]作为一种非正式力量回归乡村治理的群体，新乡贤不仅熟悉传统性的乡村社会，也熟悉现代性的城市生活，能够在一定程度上优化乡村治理结构，突破乡村治理失灵的困境。通过新乡贤的自治力量，不仅能够破解“乡政村治”二元治理格局的结构性矛盾，也能够减少政府治理成本，使乡村治理资源得到充分利用，进而实现政府治理与基层自治有效衔接和良性互动，引导乡村走向振兴的轨道。一方面，政府主动吸纳多元主体参与乡村振兴战略的实施，在转变政府职能、提升乡村自治组织能力的同时，也有助于提高公共服务的供给水平，增强执政能力。另一方面，在新乡贤的引导下，农民自觉参与到乡村振兴战略的场域中，与党政组织形成分工协作，使党的群众路线不断深化，进而形成政府与民众合作共治的乡村振兴格局。^[24]

(3) 打造新型职业农民，提升主体意识。党的十九大报告提出“培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”。乡村社会管理归根结底是由人来进行的，农民既是乡村治理的对象也是主体。然而，学术界对乡村治理主体的论述存在一定的误区，认为乡镇政府处于核心地位，占据着管理的主动权，其根源在于对农民自身的素质和集体行动能力的担忧。但就乡村振兴的内涵而言，农民才是乡村振兴的主体，同时也是乡村振兴的价值核心。因此，培育新型职业农民不仅有利于提升农业质量、效益和竞争力，推进现代农业发展，^[25]也有利于发展壮大农村社会组织，激发农村发展的内生动力，推动乡村振兴的可持续化。

在实施乡村振兴战略的过程中，无论村庄规划，还是产业发展定位，都不能脱离农民群众，更

不能违背群众的意愿采取“一刀切”的方式搞建设,应该在每项工作中征求和听取群众的意见和建议,以制度化的方式引导农民群众参与到乡村振兴中,采取群策群力的方式及时解决乡村振兴过程中遇到的各类难题。总之,作为乡村振兴的重要主体,地方政府要相信农民的智慧,让其充分把握实施乡村振兴的主动权和话语权,这样不仅能够提升他们的责任感和使命感,也能激发他们作为乡村振兴的主人翁意识。^[26]因此,应通过鼓励“市民下乡”或“能人返乡”来缓解农村“空心化”问题,形成乡村振兴主体多元化格局,或是通过“项目下乡”等措施加强对农村基础设施的建设与完善,为乡村振兴战略的实施营造良好的环境条件,从而吸引更多的农民返乡进行建设。总之,实施乡村振兴战略的目的在于提升农民组织化程度,提升其主体责任意识,应在乡村振兴的制度设计过程中注重农民自身参与制度安排的行为能力,将他们的潜能释放出来,使其成为乡村振兴的真正主导者。

总体而言,乡村振兴战略是在党政部门领导下、多元主体协同参与,通过不断优化乡村治理资源配置,促进乡村经济社会发展,进而提高农民的物质生活水平的一项国家治理活动。在社会主要矛盾转化的新时代背景下,传统乡村社会管理主体难以维系新时代乡村发展的要求,亟需重新定位各主体的角色,明确各主体的权责边界,才能推动乡村振兴。

四、结论与讨论

农村税费改革前,以乡镇政府为核心的乡村社会管理主体主导着农村经济发展方向,但其行政权威的强制力进一步压缩了农村社会的自治空间,使得农民消极应对,甚至对抗政府管理的冲突事件不断频发,严重影响到基层社会的稳定。农业税的取消,在打破乡镇政府作为单一管理主体的同时,也彰显了多元主体参与乡村治理的促进作用,但却导致乡镇政府公共服务意识的淡化和管理能力的下降局面,严重影响到乡村振兴战略的顺利实施。

在传统乡村社会管理过程中,囿于村庄资源禀赋不足与社会资本匮乏的双重困境,制约着乡村社会的发展与农民生活水平的提高。加上城乡二元结构的制度安排,使得乡村社会管理呈现出主体不明确、缺位与错位的困境。虽然“乡政村治”的管理模式促使国家权力逐渐从村庄退出,激活了乡村社会自主发展的空间,但乡镇政府选择性忽视了部分职责,使得农村公共产品的供给面临“无主体化”趋势。而乡镇政府的过度干预、驻村干部的选择性回应、农村社会组织的不在场,导致村支两委任务过重、乡村精英大量外流与农民的集体行动弱化,使得乡村社会管理呈现出外部嵌入力量干预程度高、村庄内生力量自治程度弱的态势,不利于多元主体合作共治平台的构建,也制约着乡村振兴战略的实施。

在社会主要矛盾转化的新时代背景下实施乡村振兴战略,旨在解决城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题,因而明确各主体的角色定位是推动乡村振兴的关键所在。一方面,实施乡村振兴战略的过程中,乡镇政府应减少对村支两委的行政干预;驻村干部将服务下沉至基层,主动回应和解决村民的诉求;加强对农村各类型社会组织的培育,提升其参与度。另一方面,通过优化项目制的运作模式,提升村支两委的治理绩效,使其回归至村民自治的主体;加强对乡村精英的吸纳,通过政策倾斜鼓励新乡贤返乡建设;农民是乡村振兴的推动者,也是衡量乡村治理成败的主体,应积极培育新型职业农民,引导其参与到乡村治理的全过程,使其回归至乡村振兴的主体角色。

总体而言,实施乡村振兴战略既需要外部行政力量嵌入乡村社会事务的管理、组织和调控,也需要培育村庄内生型自治力量的积极参与,同时还需要构建多元主体合作共治平台,将各主体纳入到具有平等对话、协商共治的权力格局中,并通过加强制度供给的方式提升多元主体参与乡村治理的有效性,使各主体达成合作治理的共识。在明确各自权责边界的基础上,提升各自的乡村振兴主体责任意

识,进而推进城乡融合发展目标的实现。

参考文献:

[1] 徐 勇. 中国农村村民自治 [M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997.

[2] 殷民娥. 多元与协同: 构建新型乡村治理主体关系的路径选择 [J]. 江淮论坛, 2016, (06).

[3] 吴祖泉. 建设主体视角的乡村建设思考 [J]. 城市规划, 2015, (11).

[4] 刘淑兰. 乡村治理中乡贤文化的时代价值及其实现路径 [J]. 理论月刊, 2016, (02).

[5] 周庆智. 乡村治理转型: 问题及其他 [J]. 江西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2015, (06).

[6] 韩 艳. 治理主体多元化视角下农村基层党建论析 [J]. 探索, 2016, (03).

[7] 李建兴. 乡村变革与乡贤治理的回归 [J]. 浙江社会科学, 2015, (07).

[8] 徐 勇, 朱国云. 农村社区治理主体及其权力关系分析 [J]. 理论月刊, 2013, (01).

[9] 邱建生, 方 伟. 乡村主体性视角下的精准扶贫问题研究 [J]. 天府新论, 2016, (04).

[10] 郎友兴. 走向总体性治理: 村政的现状与乡村治理的走向 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2015, (02).

[11] 朱 霞, 周阳月, 单卓然. 中国乡村转型与复兴的策略及路径——基于乡村主体性视角 [J]. 城市发展研究, 2015, (08).

[12] 狄金华, 钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究 [J]. 社会学研究, 2014, (05).

[13] 费孝通. 乡土中国 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2007, (01).

[14] 吴业苗. 农村公共产品供给主体的错位与调适 [J]. 浙江社会科学, 2006, (01).

[15] 欧阳静. 乡镇驻村制与基层治理方式变

迁 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2012, (01).

[16] 张国磊, 张新文. 制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南 Q 市“联镇包村”的个案考察 [J]. 公共管理学报, 2017, (04).

[17] 纪莺莺. 当代中国的社会组织: 理论视角与经验研究 [J]. 社会学研究, 2013, (05).

[18] 张云英. 农村社会组织: 乡村社会管理创新的基础 [J]. 湖南农业大学学报 (社会科学版), 2011, (06).

[19] 龚志伟. 农村社会组织的发展与村治功能的提升: 基于合村并组的思考 [J]. 社会主义研究, 2012, (05).

[20] 朱余斌. 新型城镇化和国家治理现代化背景下村民自治的困境及破解 [J]. 农村经济, 2017, (04).

[21] 赵泉民. 合作社组织嵌入与乡村治理结构转型 [J]. 社会科学, 2015, (03).

[22] 唐绍洪, 刘 屹. “多元主体治理”的科学发展路径与我国的乡村治理 [J]. 云南社会科学, 2009, (06).

[23] 胡鹏辉, 高继波. 新乡贤: 内涵、作用与偏误规避 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2017, (01).

[24] 张新文, 张国磊. 社会主要矛盾转化、乡村治理转型与乡村振兴 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2018, (03).

[25] 崔红志. 新型职业农民培育的现状与思考 [J]. 农村经济, 2017, (09).

[26] 谭德宇. 乡村治理中农民主体意识缺失的原因及其对策探讨 [J]. 社会主义研究, 2009, (03).

责任编辑:
罗从清
校 对: