

乡贤参事会助推下的乡村治理

——以浙江省德清县为例

张帆 韩校美

乡村治理现代化是乡村振兴战略的重要内容，是国家治理现代化的重要组成部分。近年来，“新乡贤”一词频频出现在人们视野当中，浙江、安徽、北京、湖南、广东等省市，在基层治理或经济发展过程中均不同程度地出现了乡贤及乡贤组织的身影，“乡贤治村”模式也逐步形成。浙江省在这方面独具特色和优势，其中湖州市德清县的乡贤参事会具有代表性。本文以德清县为例，分析乡贤参事会作为一个新生组织，为什么会形成，具体的成员结构、现有的运行机制如何，在乡村治理中发挥了哪些职能？并针对乡贤参事会在参与乡村治理中面临的困境提出了相应的对策思考。

一、乡贤参事会产生的背景

乡村治理是国家治理的重要组成部分，其治理成效直接关系到国家治理现代化能否实现。随着工业化和城镇化进程的加快，乡村治理面临着一系列新情况：乡村精英大量外流，村落空心化严重；村民组织化程度不高，对待“村务”呈现“参与冷漠”态势；以村委会为代表的部分基层自治组织公信力缺失，现有的次生秩序型农村治理失效。如何在坚持村民自治制度的前提下，改变目前乡村治理内生权威缺乏和外生权威弱化的双重困境，推进乡村治理现代化，成为理论工作者和实务工作者共同关注的热点。党的十九大报告提出，“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2018年中央“一号文件”强调，“深化村民自治实践，积极发挥新乡贤作用”。基于这些要求，全国范围内积极开展“新乡贤”试点工作，各类乡贤组织应运而生。

2014年，德清县委要求所有在机关任职的工作人员利用节假日“返乡走亲”（到出生地或姻亲地协助村治工作），并最终成立了乡贤参事会。在他们的助力下，矿坑填埋、中心村建设、“五水共治”“三改一拆”、美丽村庄建设、工程项目招标等村庄中心工作顺利推进。同年，德清县“‘乡贤参事会’农村社区治理创新”荣获“2014年度中国社区治理十大创新成果”提名奖；由浙江省民政厅选送的“乡贤参事会协商文化村治模式”荣获2016中国十大社会治理创新奖。目前，德清县乡贤参事会已多达56个，覆盖近70%的行政村，参事1756次，服务2338次，受惠群众达9万多人次，成为“村两委”处理村务的可靠帮手。

二、乡贤参事会的成员结构和运作机制

（一）成员结构

在对乡贤的研究中，部分学者将乡贤等同于地方经济精英，也有一部分学者将乡贤看作融知识、经济、地方权威于一体的代表。本文认为，乡贤是热心本村经济社会发展的、涵盖了村庄内外的、与村庄有特定关系的、方方面面有一定资源和威望的村籍人士与外来人士。

对乡贤的主体定位也各有偏差。一些人认为应该将新乡贤的主体定位为居住在乡村的复合型精英。也有人认为乡贤主体，即农村的乡土权威，通常为村里德高望重的老人、外出经商或从政等后又归乡的精英、外来流动人口中的权威人士这三类人。调研发现，生于本土的在外精英同样起着举足轻重的作用，因此，本文中乡贤参事会成员归结起来主要有五种类型：村干部、

村中企业主、村里威望较高的村民代表、外来创业者、“返乡走亲”干部。此外，还包括一些村庄新经济组织（如专业合作社）的领军人物、种养大户等。

（二）运作机制

1. 人员遴选机制。入会人员需经个人荐、组员推、组织选、群众提四种方式。从村干部、村中企业主、村里威望较高的村民代表、外来创业者、“返乡走亲”机关干部中进行初步筛选；经村党组织审核；由会员大会讨论确认最终人员。其中，乡贤会会长、副会长、秘书长由会员大会选举产生，每届任期三年。

2. 培养准入机制。为了更好地推动乡村治理和服务创新，发挥乡贤优势，乡镇（街道）层面成立乡贤参事联合会，为村级乡贤参事会提供具体培育孵化、支持评估和交流培训等服务。坚持“成熟一个，发展一个，登记一个”的原则，按照实践、总结、推广“三步曲”，由点及面，逐步将这一组织推广开来。

3. 参议机制。乡贤参事会以章程为依据，按照已经确定的职能，实行“六环节”参事议事制度：即开展民意调查“提”事、征询村民意见“谋”事、公开所议事项“亮”事、回访意见反馈“审”事、村民（代表）会议表决“定”事、实施全程监督“评”事。此外，乡贤会成员还可列席“村两委”相关会议及村民代表会议，对乡村重大事项的决策享有知情权、发言权和参与权。

4. 资金保障机制。德清县民政局设立乡贤基金会，构建县、镇、村三级基金管理平台，各村乡贤捐赠、政府资助资金实行统一保管、调配，为乡贤参事会组织开展活动和长期运转提供稳定的自转资金。

5. 监督考核机制。实施双向监督，一方面加强基层政府对乡贤工作的监督指导，另一方面鼓励村民对乡贤行事作风进行监督。另外，依据参事会章程规定的职责任务，对乡贤实行履职考评，激发乡贤工作动力。

6. 激励机制。为使现有参事会持续运行，同时吸引更多乡贤回馈桑梓。将“价值认同”作为内在动力，利用广播电视、乡贤榜、和美乡风馆、文化礼堂等平台，对杰出乡贤进行宣传表彰，并把乡贤身份和贡献程度作为评选“优秀共产党员”“道德模范”等各类先进奖项的重要依据，激发乡贤参事履职的积极性。

三、乡贤参事会的职能成效

依托群众中的先进分子带动全体，历来是我们党的基本工作方法。乡贤依靠乡贤参事会这一平台，在推进村庄治理、带动乡村实现治理现代化过程中主要履行五项职能，并取得了一定的绩效。

1. 文明教化，涵育良好风尚

2015年中央“一号文件”指出，要创新乡贤文化，弘扬善行义举，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设，传承乡村文明。乡贤作为从村间草野走出的贤人能士，能够以社会主义核心价值观和各地特有的优秀传统文化为根基，打造当地村民普遍认同的文化价值体系，实现乡村文化软治理。

在乡贤的协助下，德清县广大农村社区挖掘整理本土的历史文化遗产，打造各具特色的村庄文化，使得村庄发展有内在精神可依；乡贤借助喜闻乐见的坊间活动，为村民解读国家政策、进行文化技能指导；另外，通过设立“孝敬父母奖”“助人为乐奖”“环保奖”等激励村民，促进好的作风、家风、乡风形成。

2. 扶贫济困，加快脱贫致富

农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，乡贤力量的发挥是消除贫困的一大助力因素。从小受“游子”文化熏陶的德清人，走出村庄后大都带有浓郁的故乡情结，时时不忘回报桑梓。德清县民政局成立慈善总会，各乡镇（街道）、村成立慈善分会，基金主要由每个村乡贤会自筹一部分，县民政局相应配套20%，每年县慈善总会返给各慈善分会10%资金，用于救助孤寡、因病致贫等家庭。如东衡村慈善分会，成立当天共收到钱款120万元，一半是乡贤所捐赠。下渚湖街道朱家村乡贤会了解到许家湾组一名学生正在为上大学的学费发愁时，立即向他伸出援助之手，决定在其就学期间每学期提供3000元的资助。

3. 经济促进，助力村庄发展

经济基础决定上层建筑，乡村经济和生活水平的落后是造成治理困难的潜在原因。近年来，国家政策和资金都在向农村倾斜，但“授人以鱼不如授人以渔”，乡村更需要一批高素质的现代化农民推动村庄内生发展。乡贤参事会成员或有财富、或有技术、或有人脉，他们在参与村庄公共事务管理的过程中，积极地出资投资、出谋划策、引进项目，能够从根源上推动村庄经济发展。德清县乡贤参事会自成立以来，通过出资办厂、修公路等多种方式，共投入资金近5000万元。莫干山镇燎原村乡贤为本村联系9家企业，借助“帮扶共建”，引进合作项目20多个，引入资金970多万元，吸收87名村民就业，结对困难农户12户。

4. 政治参与，推动协商民主

作为一个社区协商平台，乡贤参事会在基层社会治理中还承担着政治参与的职能。乡贤见识广、维权意识强，他们的参与有助于推动村民自治和“三自四民主”的贯彻落实，对于“村务”的决策更加科学合理。在乡贤的带动下，村民的主体意识和民主参与意识也得到不断提升。另外，乡贤作为村民权威的代表，能够缓解“村两委”与村民的关系，形成村庄的统一意志，提高民主管理意识，推动各项政策顺利执行，促进善治局面的出现。作为乡村“智库”，每当村里有重大事项难以决策时，“村两委”便组织乡贤开会，征求意见，有些村专门确定“村务议事日”，就工程项目招投标、资金管理等公共事务向乡贤征集意见，部分村参事会成员还可列席村支两委会，对重大事项的决策和运行进行全程参与监督，推动乡村协商民主发展。

5. 社会调节，维护公序良俗

乡贤参事会作为实现乡村“三治融合”的载体，凭借自身的德治素养和现代法治精神，将国家法律法规与传统道德、地方民俗、村民生产生活习惯等糅合在一起，协助“村两委”重建合法合情的村规民约，构建乡村治理的制度化体系，重塑乡村秩序。在此基础上，他们依靠魅力型权威化解村民邻里间的矛盾冲突、能断家务琐事，维护村庄公序良俗，促进乡村和谐发展。在乡村治理过程中，乡贤不仅扮演着村民日常纠纷的调解员，还充当着党群、干群的连心桥和润滑剂。众多乡贤参事会成立了“百姓留声机”“社会工作室”等部门，用以及时了解村情、反映民意。同时，作为“官民”的协调器，乡贤能够在政府部门介入处置之前避免群情激化，缓解信访部门的压力。

三、进一步完善乡贤参事会、助推乡村治理的对策思考

乡贤参事会是加快推进乡村治理的得力“助手”，但通过实地调查、走访，发现乡贤参事会仍存在一些显性或隐性的问题，这些影响和制约参事会作用发挥及长效运作的因素不容忽视。

一是多元主体共治的无序状态。一些地区试图通过乡贤参事会的形式，整合基层社会的各类要素、资源和群体，并运用现代化的语境“多元主体协同治理”来解决这一态势。但各治理主体在运作过程中“各自为政”，呈现出相对独立的无序状态，这不仅限制了参事会作用的发挥，更未能达到协同共治的理想效果。二是乡贤职能作用的“异化”。历史上“土豪劣绅”给人们留有阴影。部分地区乡贤道德滑坡、行为“痞化”，大搞家族势力，危及村民自治组织。个别乡贤伙同村中黑恶势力牟取非法利益，扰乱乡村秩序等现象时有发生。基于此，学术界和实务界自然不乏对于诸如此类“伪乡贤”“新村霸”等潜在隐患的担忧。三是参事会的长效运作缺少制度性保障。乡贤参事会助力基层政府解决了很多村庄难题，但因乡贤组织并无相应的

制度保障，如何保持乡贤参事会“新旧血液”有序更替，避免乡贤会成员“青黄不接”，是当前乡贤组织持续发展的难题。针对乡贤参事会在参与农村基层治理过程中所遇困境，现提供以下几点思考：

1. 横向纵向双维度确保多元主体协同治村

在村治主体多元化的背景下，坚持基层党组织的地位不动摇，各级党政机关、部门沟通协商、分工合作，并与乡贤参事会等社会组织建立平等关系、良性互动，指导其在合理的区间发挥作用。纵向上构建各治理主体县、镇、村三级完整的链条，明确治理之“纲”；横向上强化党、政府、社会组织、市场的协同治理理念，遵循协商、合作的原则，达到多元主体协同治村之“目”，纵横交织，实现网格化治理。

2. 建立完善的规章制度和处罚条例

首先，乡贤入会“严把关”。不仅要设立严格的入会程序并坚决执行，最重要的是需经过严格的政治、思想审查。其次，加大对乡贤参事会的监督管理力度。建立村民、“村两委”、会员之间多层面的民主监督体制。最后，加快制定相应的法律法规和处罚条例，明确乡贤组织的职责范围。乡贤参事会的主要任务是参事，它不是独立于“村委会”外的另一套制度体系，而是受基层党组织的领导，协助“村委会”处理村庄公共事务的一个公益性基层社会组织。对于私占公共财产、干预村委会决策等行为，要依据相关条例实施处罚。

3. 创新培育和开发机制以激活动力

一方面，要加大政策支持、加快制定相应的法律法规。由政府“撑腰”，为乡贤组织搭建系统完备的运作平台，提供具体的孵化、培训、评估等服务，以及办公场所等硬件设施，这样不至于出现因领导更换就中断的情形。另一方面，要创建线上线下双向交流平台。乡贤成员可以参加现场会议，也可以通过互联网交流信息、商量策略。对有突出贡献的乡贤应给予一定的荣誉认可，比如，荣誉聘任、宣传报道、载入族谱和地方志等，这种来自社会的认可、“守望相助”的情怀、对家乡发展的道义担当，能够为乡贤“回乡”提供精神动力，吸引更多的乡贤加入乡贤组织，为乡贤参事会发展注入源源不断的新鲜血液。

本文系2019年浙江农林大学省新苗计划资助项目“乡贤参事会——浙江特色及其意义”（编号2019R412045）的阶段性研究成果。

（作者单位：浙江农林大学马克思主义学院）