

新时代乡村治理结构现代化:方向与路径

宁华宗¹

(湖北民族大学, 湖北 恩施 445000)

【摘要】: 在新时代,“乡政村治”结构已不能适应乡村现代化转型需要,难以有效供给社会整合力和主体参与治理的行动动力,乡村治理结构与行动离散加剧使乡村治理失效的风险增大。乡村治理结构现代化需要充分把握治理有效的内在要求,强化基层党组织的领导功能、基层政府的社会管理和公共服务功能、基层社会自治功能、发展经济功能、社会组织化功能和村庄开放功能,主动适应和引领乡村行动特点变化,强化结构性社会整合,以结构有力促进行动有序,以行动有序促进治理有效。乡村治理结构现代化的总体方向是建立一个以“一元领导核心”和“多元行动中心”有机结合的“一核多元”复合网状结构。具体实践可通过“精县—强镇—建社”的路径加以推进。

【关键词】: 乡村建设 治理结构 治理现代化 社区建设

【中图分类号】:F323 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1002—6924(2021)6—0148—07

一、问题的提出

随着中国特色社会主义进入新时代,乡村社会现代化转型加剧,与之相伴随的治理转型问题也愈显紧迫,首当其冲的当属治理结构的调适与创新。

关于乡村治理结构创新,学界围绕 20 世纪 80 年代确立的“乡政村治”治理结构展开了诸多讨论,提出了比如“县政、乡派、村治”“强村、精乡、简县”“强县政、精乡镇、村合作”“乡治、村政、社有”“乡镇自治”“乡派镇政”“县政、乡治、村派”“县政乡社”等不少设想。这些讨论有个共同的特点,即围绕“国家-社会”分析框架聚焦“行政与自治”的边界设计。然而,在新时代,从“简约化治理”向“精细化治理”转型成为乡村治理变迁的典型特征,乡村治理党委在场、政府在场、社会在场、市场在场、个体在场的复合式治理特点已不能简单地用或行政或自治的思维来对其考量,学者们越来越注意到乡村治理结构的讨论必须要走出二元框架的局限,回归乡村治理多元主体在场的现实。

对此,有研究者通过对乡村治理生态的分析,认为治理体系的建构要做好“一元领导中心”和“多元行动中心”的有机结合。^[1]吴家庆认为从“乡政村治”向政府主导型的“多元共治”转换是中国乡村治理结构现代化的发展趋势。^[2]赵泉民主张构建以“多主体协同”为手段和“协商性整合”为取向的新型治理结构。^[3]……诸多的讨论表明:“多元共治”已成为推进乡村治理结构现代化转型的主流取向。

在多元治理主体共生共存的乡村社会,治理主体能否真正行动起来、如何有序行动起来成为治理有效的基本前提,也是真正实现“多元共治”的关键。对此,从治理结构的角度创生多元治理主体有序参与治理的结构化条件,成为一种考察取向。也

¹**作者简介:** 宁华宗,法学博士,湖北民族大学马克思主义学院讲师,硕士生导师,主要研究方向:党的建设与基层社会治理。
基金项目: 湖北省教育厅哲学社会科学青年项目“精准扶贫中农民的道德风险及其防控研究”(19Q120);国家社科基金一般项目“基层人民政协治理效能提升的体制机制创新研究”(20BJ031);湖北民族大学博士基金项目“空间治理:武陵山集中连片特困地区治理的理论与实践”(MY2015B039)

就是说，将行动与结构同时纳入分析视野，从结构与行动互构的视角来讨论符合“多元共治”结构化机制。

行动与结构的关系是社会学争论的经典命题，支持结构决定行动的孔德、涂尔干、帕森斯等人认为社会结构形塑和规制着个人，个人在社会中按照结构内涵的秩序行事。布朗也认为社会中诸多结构性要素影响并支配着不同主体的行为规范。^[4]而韦伯、戈夫曼等人则强调有意义的行动构建、维持和改变着社会结构。吉登斯用结构的二重性阐述实现了对行动与结构二元对立的超越，强调行动与结构是相互建构的，结构既是人们行动的前提和中介，同时也是人们行动的结果，结构既具有制约性同时也具有使动性，行动与结构不是彼此分离、孤立的，它们是同一枚硬币的两面，一切社会行动皆包含有结构，而一切结构皆有社会行动涉入，人类社会的实践活动实现了行动与结构的统一。^[5]布迪厄用场域、资本、惯习三个概念及其相互关系的分析来具体考察实践活动，进而将行动和结构很好地联系起来。^[6]哈耶克的研究也表明，整体社会秩序不仅与个体行动者间的互动有关，更是由行动者与表现为一般性抽象结构的社会行为规则之间的互动而形成的。^[7]因此，结构与行动相互影响，互构共生，辩证统一于人的实践活动之中。考察乡村治理结构转型，就建构意义而言，组织化的治理结构创生不仅需要尊重客观存在的既有结构，还需要充分关照对既有结构加以巩固或促其变迁的行动因素，并在两者的互动中找到出路。

于是，关注新时代乡村治理结构的现代化转型，至少需要回答如下问题：乡村治理的既有结构如何？治理结构转型可有必要性和紧迫性？新时期乡村治理行动有什么特点？满足乡村治理有效的结构叙事及其实践路径是什么？

二、乡村治理结构转型的必要性：“乡政村治”结构性困境凸显

乡村治理结构现代化转型的速度与方向不仅是多因素互动的结果，更是新的实践格局与“乡政村治”结构互动的反映。因此，在现阶段讨论乡村治理结构，还得从“乡政村治”说起。

“乡政村治”治理结构的突出特点就是国家最基层的政权设置只到乡镇，乡镇以下实行村民自治。由此形成了乡政管理与村民自治二元并存的农村基层管理体制。这一体制中有两种相对独立的权力：一是自上而下的国家权力，表现为乡镇政府的行政管理权，二是蕴含在农村社会之中的村民自治权。^[8]“乡政村治”结构内化着国家与社会有机衔接、合作共治的理念，直观地表现为乡与村的具体机构设置和组织架构。

“乡政村治”架构了一个政社分开、行政与自治分设、以党组织为连接的治理体制。中国共产党以领导者和保证者的角色嵌入结构设计之中，在理论上，其主要职责是领导和保证“乡政”“村治”依法行使职权。事实上，乡镇党委、人大、政府组成了乡镇一级“三位一体”的政权结构。而村级党组织则直接领导村级治理，村级党组织、村民委员会（以下简称“村委会”）和集体经济组织等共同组成村级自治结构。村委会理论上是自治的组织者，主要承担村民自治的职能。但客观上讲，村民自治作为一项国家整体性制度安排，其本身就是现代国家建构的一部分，村委会的合法性除了从下至上的村民赋权，首先得益于从上至下的国家赋权。村委会既是行政的代理人，又是自治的代理人。这种赋权逻辑和代理关系表明，村委会成为连接乡镇政府和村民的桥梁和纽带，具有既“对上”又“对下”的双重职能，既是“村治”的组织者，又是“乡政”的承接者，还是“乡政”和“村治”的衔接者。如此一来，从乡镇到村委会实际上构成农村基层社会的“行政体”，从村委会到村民形成农村基层社会的“自治体”，“乡政村治”便形成了以村委会作为“衔接体”、其上为“行政体”、其下为“自治体”的一体结构，从而具有了“上政下治”线性结构的特点。

这种“上政下治”线性结构特点，有着其固有的结构性困境，即“行政势能”强，结构的平衡随时有被“行政势能”打破的风险。这是因为：

首先，处于结构“上位”的行政权力具有向下延伸的本位性。尽管从制度设计上，“政”与“治”是相区分的，《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定乡镇政府对村委会是指导关系，而非领导关系。但是，国家与社会分治、行政与自治衔接均是在党组织的领导下进行的。《中国共产党农村基层工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》都明确规定农村基层

党组织是农村工作的领导核心，党支部与村委会之间是领导与被领导的关系。在中国共产党内部，党的下级组织服从上级组织是最基本的组织原则，党的村级组织自然处于乡镇党委的领导之下。在此种情况下，行政权力进出乡村拥有充分的自由度和自主性。这就会出现一种趋势和可能，即在从上至下的约束机制不健全的情况下，压力型体制会导致行政权力本位性向村级延伸。

其次，处于结构“下位”的自治权力不具有“抵御”性。就全国范围来看，村民自治作为国家整体性制度安排，具有“外嵌外生”的特点。村民自治从一开始便有很强的外部依赖性。治理主体对自治规则的把握、技术的训练、意识的培育、角色的承担等都需要一个“政治社会化”的过程。同时，不管是在“资源汲取”时代，还是在“资源输入”时代，村庄资源分配的非自主性更加强化了村民自治的外部依赖性。于是，面对从上至下的行政权力的扩张，自治权力不管是从主观上还是从客观上均不具有“抵御”性。正是如此，行政权力很容易在村庄大行其道，乡镇与村委会很容易形成“乡村利益共同体”，^[9]加上“自上而下对基层不断强化的限权，致使农村基层治理的向上集权化、村治行政化和权力监督虚化三重趋势日益加重”，^[10]并导致“社会的国家化”。^[11]

最后，权力运行的“双轨”机制缺失。“乡政村治”结构看似形成了“行政”与“自治”既相对独立，又有机衔接的组合，但实际却形成了上下一体的“二元单轨”秩序，理论上设计的权力边界必然在整体性压力型体制中被打破。对此，要使自治空间不被压缩，唯有设计“行政”与“自治”运行的“双轨”机制。也就是说，村委会作为自治的“生发体”不再承接由上至下的行政事务。要实现这一点，必须要有独立于村委会之外的“行政承接体”来具体承接行政事务，帮助村委会从行政事务中“脱身”。而“乡政村治”的线性结构特点恰恰缺少了这样的设计。

中国特色社会主义进入新时代，“乡政村治”的结构性困境进一步凸显，原因在于三个方面：

一是乡村治理结构转型跟不上乡村社会变迁的步伐。尽管乡村治理创新的实践探索从未停歇，但就全国范围来看，乡村总体上的治理结构依然是“乡政村治”，其线性结构特点依然没有改变，行政强势、自治弱势的格局依然没有改变。农村基层社会治理的制度反思不够，制度完善不及时，制度变迁跟不上社会变迁的步伐，乡村治理困境更本质地反映为制度性后果。

二是乡村治理生态的变化更有利于行政势能发挥作用。随着农村现代化程度加深，乡村社会利益多元化、矛盾复杂化、村庄“空心化”、农民“原子化”等现实问题增加了乡村治理的风险和难度。同时，国家综合国力显著增强，民族复兴的共同意识明显提升，建设一个强大国家成为人民热切的呼声，国家加强社会整合和资源集中的社会心理进一步强化。在这种情况下，不管是出于乡村治理有效的实际诉求，还是出于国家政权建设的需要，行政势能必然大行其道。

三是“精准扶贫”“乡村振兴”等国家战略的推进进一步强化了行政下沉的正当性。国家战略的实施是以国家的资源输入为基础的，资源的调配方式深刻影响着乡村治理的权力格局和运行方式。在限时推进的战略压力下，行政体制的制度取向和制度潜能日益被强化和普遍使用。^[12]精准扶贫任务的加速完成和乡村振兴战略的加快推进，是乡村社会“权力过密化”的时代背景和社会动因。^[13]

三、乡村治理结构转型的紧迫性：结构与行动离散加剧

中国特色社会主义进入新时代，在乡村个体化、农村居住成员身份复杂化、农民家庭主要收入来源非农化、农民生活方式及需求多样化、农民身份空间与生活空间二元分离等现实境况中，“乡政村治”的线性结构特点已更加不能满足乡村复杂治理的现实需要，更加不能对乡村治理行动形成有效地吸纳和激发，“乡政村治”结构与乡村行动离散加剧。主要表现在：

1. 乡村社会个体化发展对乡村治理带来挑战。

个体化是现代性的典型特征。在乡村现代化转型进程中，乡村个体化特点越来越显现。个体化的典型特征是个体的主体性

增强、权利意识增加、自由精神成长，个体的思想和行动对先赋性群体、管理体制依赖性大大降低。个体化的过程是伴随着消解权威、弱化社会控制的过程。中国乡村社会个体化的发展是以村庄“原子化”“空心化”为整体表征而逐步加深的，因历史文化因素以及新时代重构乡村生活共同体、重构乡村治理共同体等一系列措施的作用，中国乡村的个体化出现西方社会个体化状态的可能性不大，但是其发展过程中带来的乡村认同降低、乡村社会内部结构离散、乡村权威消解、乡村行动能力降低等问题确实给现阶段乡村治理带来了巨大困境和挑战。

2. 乡村依法行动能力不足。

民主和法治是支撑现代国家建构、民主社会不断前行的“两条腿”。在中国乡村社会的个体化发展进程中，当前正处于乡村传统性权威消解、新的非正式权威难以形成阶段，乡村治理的法治化水平还不高，乡村行动者法治意识还比较淡薄，依法治理、依法参与治理的能力不强。

3. 乡镇政府的自主行动能力不强。

中国农村基层治理结构是“县(市)、乡(镇)、村(社区)”行政一体化治理结构，乡镇政府处于政府与社会“夹层之中”的“尴尬地位”，其自主治理功能缺失，对村委组织有强烈依赖性。^[14]而在县乡关系中，尽管近年来随着放管服改革的推进，增强了乡镇一级的社会管理权限，但是整体上乡镇一级仍然主要承接县级分解来的任务指标，乡镇政府统筹和可调配资源有限、独立决策权限有限，谋划工作的主动性受到影响，参与治理的内生动力不足。

4. 村干部行动异化。

“乡政村治”结构固有的“行政势能”强的特点在社会转型时期得到放大，村级承接乡镇事务的压力剧增。为了调动村干部的积极性，不少地方采取了提升村干部待遇的办法。一些地区对照乡镇副职兑现主职村干部工资，同时普遍提高其他村干部的工资水平。与村干部待遇提高相伴随的是责任的具体化，工作的半官僚化，村主职干部“专职化”。村干部有从“代理人”“合谋者”“保护型经纪”“谋利型经纪”等多重角色固化成官僚体系之一员的危险。在这种情况下，村干部的主要精力忙于应付从上至下的摊派性任务和责任，进而导致谋划和处理村民自治的精力十分有限。此外，村主职干部与其他村干部工资待遇悬殊使村干部间的关系变得更加微妙，村委会内部分化通过多种形式显现出来。

5. 诱致性支配力量不足，农民主体性弱化。

新时代农民对公共服务的水平和质量需求更高，乡村在教育、医疗、养老等领域的公共服务水平和质量与农民的需求存在较大差距，加上乡村经济发展乏力，外出务工、离乡创业仍是大多数农民的普遍性选择，乡村治理体系满足人民对美好生活向往的需要不足、对乡村行动者的诱致性支配力不强。生活上逃离农村、身份上守住农村成为这一时代大多数农民典型的生存状态，这种状态使农民更加淡化乡村治理的日常，更难以把乡村当作自己的家园去守护。农民不把自己当作乡村的主人，这就进一步弱化了乡村治理的行动能力。

四、乡村治理结构转型的方向：“一核多元”复合结构

基于乡村离散加剧的客观现实，推动乡村治理结构的现代化转型，需要主动关照和回应多元治理主体的各自特点和多元需求，充分认识和把握乡村治理有效的内在要求，构建有利于促进各主体积极行动的结构性机制。

乡村治理是涉及从国家高层权力事务到基层复杂民生事宜的极端复杂系统，实现乡村治理现代化，需要整个国家各种构成要素的紧密联动。^[15]有效的乡村治理至少应该满足五个需要：即党的建设需要、基层政权建设需要、基层自治培育和保证的需要、

经济发展和社会增长的需要，以及满足人民对美好生活向往的需要。首先，强化国家治理中的政党正当性，加强党对基层社会治理的全面领导，在基层社会治理中不断提升党的领导、发展力、生命力，既是实现基层治理有效的保证，也是中国共产党自我发展和自我建设的需要。其次，基层民主是现代国家建构的重要内容，而基层政权建设又是国家政权建设的基础。因此，虽然国家基层政权设置止于乡镇，但是国家基层政权建设却是乡村一体，基层治理有效考量的重要因素之一必然是有效的基层政权建设。第三，基层自治是中国特色社会主义民主制度的基本内容之一，基层治理有效必须要保证基层自治的顺利实施。在乡村社会现代化转型过程中，培育和提升基层社会人人参与的直接民主能力是一个重要命题。第四，现代治理越来越体现全域性、全要素性、全民性。促进乡村经济发展和社会增长是乡村治理的应有之义。发展壮大集体经济，促进乡村社会全方位发展，提高人口素质，是乡村治理有效的内在要求。第五，“以人民为中心”是中国特色社会主义基层治理的价值依归，满足人民对美好生活的向往是基层治理的出发点和落脚点。

这五个需要表明：有效的乡村治理需要充分关照党组织、政府、社会、市场、个人等主体多元共生的现实，积极回应各主体的内在需求，不断强化乡村治理结构的整合功能，以结构有力促进行动有序，以行动有序促进治理有效。具体而言，乡村治理结构的整合能力通过强化以下功能来体现：

1. 强化基层党组织的领导功能。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导。新时代乡村治理结构的设计和建构要紧紧围绕这一本质特征来展开，将强化党组织的领导通过治理结构设计深深嵌入乡村治理的全方面。通过党的建设，保证乡村治理按正确方向行进，保证“以人民为中心”的基层实现。

2. 强化基层政府的社会管理和公共服务功能。

恩格斯认为：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^[16] 政府为公民提供公共服务是现代国家的合法性基础。不管是出于国家政权建设需要，还是为了满足基层人民对安全稳定、公平正义的期待，基层治理的社会管理和公共服务职能理应得到强化。

3. 强化基层社会自治功能。

基层民主自治是基层治理最核心的价值。基层民主的核心在于通过尽可能多地直接民主保障人民群众依法行使选举权、知情权、参与权和监督权等民主权利。实践表明，基层社会自治功能的强化要由专门的机构来发挥，并尽可能避免职能冲突和角色冲突，防止自治空间被过度压缩，自治功能被抑制。要做到这一点，在治理结构中应有保障自治机构独立性和抗干扰设计。

4. 强化发展经济功能。

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能。长期以来，由于不少地区村集体经济组织与村委会实行“两块牌子，一套班子”的组织形式，经济组织职能过多地被行政管理事务侵占。农村集体经济的组织方式直接影响治理方式，经济发展有效构成乡村治理有效的基础。因此，乡村治理结构设计应充分考虑其经济功能，并追求机构和人员的专门化。

5. 强化组织化功能。

“中国乡村个体化在经历对原有乡村社会治理体制的脱嵌之后，需要解决的是如何构建新的治理体制，在维护乡村个体自主和独立的同时将乡村个体再次容纳和组织起来。”^[17] 乡村个体化发展给乡村治理带来的巨大挑战和重要使命就是乡村社会的

再组织。如何丰富“组织菜单”，“建构‘个体-组织’的多重嵌套体系”^[18]，在个体自愿选择的基础上将更多人组织起来，形成有利于乡村有效治理的组织秩序是乡村治理结构建设需要考量的重要内容。

6. 强化村庄开放功能。

改革开放以来，乡村社会在开放、流动、分化的道路上行进，而农村组织体系、管理体系及服务体系并未完全跟上社会变迁的节奏，“空心村”“倒挂村”大量出现，农村“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的产权制度还有待进一步确立，村庄管理还具有较强的封闭性，村民自治的封闭性依然存在，公共服务城乡一体化仍需突破……乡村呈现的依然是一种“半开放”体制。建立与乡村开放需求相适应的体制机制十分紧迫。

基于以上认识，乡村治理现代化需要加快形成融多主体互动于一体、多功能发挥于一体的体制机制。从这个意义上，乡村治理结构现代化的方向是加快形成一个“一核多元”复合的治理结构，即建立一个以“一元领导核心”和“多元行动中心”有机结合的网状结构。一元领导核心，即从领导体制上进一步强化中国共产党对乡村治理的全面领导，真正发挥总揽全局、协调各方的作用。多元行动中心是指以机构分设、职能明确、事有所理为目标，围绕乡村治理有效的总要求，分功能设置治理机构，形成既统一领导又分工负责的行动中心。从而形成以党组织为领导，管理与服务主体、自治主体、经济主体、监督主体等分头行动的格局。“一元领导核心”和“多元行动中心”的关系是领导与主导、把方向与谋具体、组织保证与推动实施的关系，多元行动中心之间是平等、协作、共治的关系。

五、乡村治理结构转型的路径：精县—强镇—建社

在实践中，“一核多元”复合结构的具体组织形态是多样化的。基于上文的讨论和乡村治理已有的实践探索经验，从“精县—强镇—建社”的路径来展望乡村治理结构的现代化转型，是一种可能的进路。

强镇，是一个宽泛的概念，主要内涵是在县乡关系中，推进治理重心向乡镇下移，对乡镇进行扩权明责、提能增效，建实建强乡镇的乡村治理能力、农村服务能力、发展经济能力。国家对乡镇在乡村治理中的地位定位是：把乡镇建设成为乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心。^[19]强镇，核心在于理清县乡关系。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确县乡党委担负乡村治理的主体责任，乡镇党委则担负直接责任，而村党组织全面领导村民委员会及村务监督委员会、村集体经济组织、农民合作组织和其他经济社会组织。

对于县乡关系的调整，基于税费改革的倒逼机制和农村综合改革的需要，2004年以来开启了新一轮的探索。2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限”。2009年，在总结试点改革的基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》，在全国推开乡镇机构改革，明确“坚持权责一致，赋予乡镇履行职能必要的事权和财权。”2010年中央编办等6部门联合下发《关于开展经济发达镇行政管理体制改革试点工作的通知》，指出“按照扩权强镇原则，赋予部分经济发达镇经济社会管理权限，……按照精简、统一、效能原则，根据经济社会发展需要，因地制宜设置机构”。至此，新一轮乡镇体制改革围绕着“扩权强镇”的总基调被确认。

在实践层面，“扩权强镇”从“强镇扩权”开始破题，即从部分经济发达（经济实力强）的镇扩大社会管理权限作为突破点。比如浙江的“镇级市”建设，广东走“简政强镇”事权改革之路。整观这些实践探索，“扩权强镇”还需要强化一个关键问题，即“强镇”的前提在于“精县”。

精县，就是要按照精干高效的原则，精简事务管理、精简机构设置、精简人员编制，围绕发挥整体上领导功能、业务上指导功能的目标构建县级机构、人员编制和事务体系。只有“精县”，才能改善当前“县-乡”在机构、人员、财政上的倒金字塔

格局，使治理资源更多地下沉基层，使治理重心下沉乡镇和街道。因此扩权强镇不能简单地理解为县级下放权力和乡镇承接权力，没有“精县”为前提的扩权，难以达到真正“强镇”，更有扩大官僚体系和形成改革形式主义的危险。

建社，即通过农村社区建设重构乡村治理体系。农村社区建设是伴随社会主义新农村建设而出现的实践探索，是一项由政府主导的旨在提升农村公共服务水平，促进城乡一体化建设，完善基层治理体系，推动农村经济社会全面发展的整体性治理行动。

2006年，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次提出了“农村社区建设”概念，强调把城乡社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。民政部从2007年以来，先后确定了多个“全国农村社区建设实验县(市、区)”和“全国农村社区建设实验全覆盖示范单位”，积极开展幸福社区建设，并制定了《全国农村社区建设示范单位指导标准》。2017年，《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》进一步提出“努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园”的目标。

对于深化社区建设的积极意义，中共中央办公厅、国务院办公厅2015年印发的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》中表述得很明确：一是出于解决农村基层社会治理面临许多新情况新问题的需要。二是“有利于推动户籍居民和非户籍居民和谐相处，有利于促进政府行政管理、公共服务与农村居民自我管理、自我服务更好地衔接互动，有利于增强农村社区自治和服务功能。”；三是在实践层面农村社区建设取得了丰富成果，实践证明有效。这充分说明：农村社区建设确实能够较好地适应农村现代化转型过程中的治理需要。因此，改善“乡政村治”的结构性困境，特别是随着农村社会开放程度加深和产权制度改革深入，突破村民自治的封闭性，以更为开放的社区自治作为一种路径探索显得非常必要。

社区建设在各地的实践尽管各有特点，但就一般意义而言，社区建设的内在逻辑是重构乡村治理体系，提升乡村治理能力，其治理结构需要承载的功能和需要满足的乡村治理需要却具有共同性。结合上文的讨论，建构社区治理结构至少需要突出五个部分的内容：发挥直接领导功能的社区党组织、发挥社区管理和服务功能的社区服务中心、发挥社区自治功能的社区自治委员会、发挥集体经济组织经营功能的新型联合组织、发挥监督功能的社区监督委员会。其中，社区服务中心还通过建立组织孵化、志愿服务等平台，培育、管理、服务其他社会组织、农民合作组织及其他经济组织，积极回应日益增长的多元利益诉求，增强对个体化社会的整合力量，提升乡村社会组织化程度。同时，坚持各部分运行的相对独立性，尤其要避免走上“几块牌子、一套人马”的老路是保证社区治理结构功能有效发挥的前提。

这样的社区治理结构，实质上是以社区党组织为领导，以社区服务中心、社区自治委员会、新型联合组织、社区监督委员会，以及其他社会组织为行动中心，广泛吸纳居民参与的复合型治理结构。这种结构以党组织的领导力为保证，以各行动中心既相对独立又相互合作的治理实践为载体，以既有体制性保障又有可自愿选择行动单元的居民参与为支撑，形成了一个多元互动、交叉联系的极具开放性和吸纳力的网状结构。

六、结论与思考

随着中国特色社会主义进入新时代，乡村开放性增长，乡村复杂社会特点更加显现，个体化发展更加突出，推动多元利益主体有序参与乡村治理，客观上要求构建极具吸纳力和开放性的复合治理结构。对此，构建以“一元领导核心”和“多元行动中心”为特点的复合网状结构是乡村治理结构转型的总体方向。这种“一核多元”复合结构的有效运行主要靠“民主集中制”“基层协商民主”等议事决策机制，以及“分事而治”的行动机制。在实践中，可通过“精县—强镇—建社”的路径加以推进，进一步强化县级党委在乡村治理中的总体责任、乡镇党委的领导责任、社区党组织的具体责任，把乡镇建设成为乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心，把社区建设成为党组织总揽全局，多主体广泛参与，融管理与服务、自治与共治、直接民主与协商集中、注重整体提升与尊重个体发展于一体的治理单元。

改革的路径不是唯一的,对乡村治理结构改革的取向还取决于对乡村治理现代化的整体态度。在对待乡村治理现代化的态度上,既不能持“国家中心主义”观点,过多地强调基层政权建设,也不能持“社会中心主义”观点,一味地强调基层自治,更不能持“文化中心主义”观点,封闭的乡村保护和全面的向城市看齐均不可取;在路径上,既要摆脱“以行政为中心”的路径依赖,又要防范“以技术为中心”的新动向。整体而言,乡村治理要落实“以人民为中心”思想,建立治理为了人民的价值导向、治理成果由人民共享的目标导向、治理依靠人民的路径导向。从这个意义上讲,乡村治理结构的现代化转型要以突出人民主体性为根本。

参考文献:

- [1]宁华宗.共生的秩序:当代中国乡村治理的生态与路径[D].武汉:华中师范大学博士论文,2014:119.
- [2]吴家庆,苏海新.论我国乡村治理结构的现代化[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015(2):25-31.
- [3]赵泉民.合作社组织嵌入与乡村社会治理结构转型[J].社会科学,2015(3):59-71.
- [4]拉德克利夫-布朗.社会人类学方法[M].夏建中,译.济南:山东人民出版社,1988:148.
- [5]安东尼·吉登斯.社会的构成——结构化理论纲要[M].李康,李猛,译.北京:中国人民大学出版社,2016:15-23.
- [6]宫留记.布迪厄的社会实践理论[M].郑州:河南大学出版社,2009:47-185.
- [7]邓正来.自由与秩序:哈耶克社会理论的研究[M].南昌:江西教育出版社,1998:85.
- [8]徐勇.论乡镇管理与村民自治的有机衔接[J].华中师范大学学报(哲学社会科学版),1997(1):19-25.
- [9]贺雪峰.试论二十世纪中国乡村治理的逻辑[J].中国乡村研究,2007(00):170.
- [10]肖唐镖.乡村治理的结构特征[N].北京日报,2015-06-29.
- [11]徐勇.国家化、农民性与乡村整合[M].南京:江苏人民出版社,2019:40.
- [12]荣敬本,崔之元,等.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:30-34.
- [13]周少来.“权力过密化”:乡村治理结构性问题及其转型[J].探索,2020(3):118-126.
- [14]周少来.中国乡村治理结构转型研究——以基层腐败为切入点[J].理论学刊,2018(2):114-121.
- [15]任剑涛.乡村治理现代化(笔谈一):克制乡村治理中的浪漫主义冲动[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1):1-4.
- [16]马克思恩格斯全集:第20卷[M].北京:人民出版社,1971:195.

[17]项继权,鲁帅.中国乡村社会的个体化与治理转型[J].青海社会科学,2019(5):131-138.

[18]冷向明,郭淑云.提升社区动员能力:从个体到组织的多重嵌套体系[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(3):46-56.

[19]付姓.推进乡村治理体系和治理能力现代化取得新成效——中央农办副主任、农业农村部副部长韩俊解读《关于加强和改进乡村治理的指导意见》并答记者问[J].农村经营管理,2019(7):10-11.