

西南民族地区新乡贤参与乡村治理的困境与对策

董丽莹 杨憬 孙金汉¹

(桂林理工大学 公共管理与传媒学院, 广西 桂林 541004)

【摘要】: 西南少数民族地区是各民族文化共生发展之地, 社会结构复杂, 实现村寨的良性发展亟需新乡贤广泛参与到乡村治理实践中。针对当前新乡贤参与乡村治理过程中存在的内生不足, 自身存在的局限性及参与乡村治理的制度不健全, 新乡贤参与乡村治理受到外部环境制约, 乡村非权威主体自治意识薄弱、基层权威主体对新乡贤治村存在认知偏差等诸多困境, 应从加强新乡贤生成空间的培育力度、上层组织提供完善的制度保障、提升非权威主体参与乡村治理的能力、明晰基层社会对新乡贤参与治村的认知等 4 个方面入手, 切实保障新乡贤在参与乡村治理中发挥良性作用。

【关键词】: 西南民族地区 新乡贤 乡村治理

【中图分类号】 D422.6 **【文献标识码】** A

2020 年 12 月 16 日, 中共中央、国务院印发的《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》明确提出做好乡村振兴工作^[1]。实现乡村振兴是一项系统性的工程, 其中治理有效是基础, 在其中发挥着重要的作用。随着市场经济的发展, 各种合作社等经济组织纷纷涌入农村, 参与乡村治理, 乡村社会亟需将各方力量整合。本研究借鉴现有研究, 聚焦西南民族地区, 基于其独特的乡村秩序, 分析新乡贤参与乡村治理取得的成效, 进一步剖析存在的问题并提出相应的解决对策。

1 西南民族地区特殊的乡村秩序及现实基础

1.1 西南民族地区独特的乡村秩序

西南民族地区一般是指广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏等省(自治区)的少数民族地区。该民族地区是我国社会结构、民族成分、地理位置较为特殊的地区。该地区具有多重社会属性, 主要包括: 民族类型和文化资源多样, 经济发展滞后以及区域发展不平衡, 整体呈现出民族性、地域性、乡土性的特点。同样该地区也是我国少数民族最多的地区, 各个民族有着历史悠久的民族文化、民族信仰、生活生产方式, 且各个民族在乡村治理的方式、治理主体、治理内容上也大不相同。

1.2 西南民族地区新乡贤参与乡村治理的基础

1.2.1 新乡贤是传统乡贤的发展

“乡贤”一词始于东汉, 与绅士或者乡绅基本同义, 是国家对那些有威望、为社会作出贡献的官员所授予的荣誉称号。元明代以来, 一些为乡村社会建设、见习教化、乡里公共事务作出贡献的社会贤达也被称之为“乡贤”。而事实上, “新乡贤”的许多内涵都脱胎于传统乡贤文化。由于 20 世纪上半叶西方列强大量涌入中国, 乡村经济的衰落, 大量的乡绅逃离家园及国家逐渐

作者简介: 董丽莹(1998—), 女, 广西灵川人, 硕士研究生, 研究方向: 农村治理与社会组织。

基金项目: 2019 年度国家民族事务委员会民族研究项目“发挥新乡贤在西南民族地区农村治理中的作用研究”(2019-GME-037)

加大对乡村社会的控制，传统乡贤的作用丧失。新中国成立后，通过“政权下乡”“政党下乡”“行政下乡”等形式，利用国家正式权力对基层社会进行整合。改革开放以后，乡村被迫卷入改革的大浪潮当中，乡村精英、资源、财富集中涌向城市，乡村社会的衰败也就预示着传统乡贤退出了历史舞台。

1.2.2 新乡贤有广泛的群众基础

西南民族地区在村寨中所形成的非正式权力组织——寨老，曾是村寨最高权力的象征，其拥有着广泛的群众基础。乡贤是出生于乡村、具备现代化知识和能力，通过政策支持、经济支持、文化建设等途径，投入到乡村社会建设中的优秀人才。新乡贤对乡村有着浓厚的情感，一般都会积极自愿加入到乡村的建设中，为乡村的发展服务。新乡贤是在村民的“眼皮子”底下长大的，村民熟悉其性格、优缺点、喜好，相对于外族介入的其他陌生的村庄带头人而言，村民对于新乡贤有着天生的亲近感和信任感，且新乡贤有着较为良好的经济基础、政治基础、文化基础或者有着广泛的交友圈，能够为村庄发展发挥实际的作用，对于新乡贤回乡村民自然表露出支持的想法，即存在广泛的群众基础。

2 西南民族地区新乡贤参与乡村治理的成效

2.1 调解民族地区乡村社会矛盾

在传统观念中，西南民族地区的村寨纠纷的发生一般信赖寨老来解决。而今村“两委”是乡村治理的中坚力量，负责村庄的公共事务处理。在部分村民看来，村“两委”虽由村民民主选举产生，但在身份上仍是“官”，这一层关系的存在给村“两委”开展工作造成了许多不便。新乡贤回归村寨，既为乡村社会注入了新能量，同时也为乡村公共事务的处理提供了新方案。西南民族地区的新乡贤在形式上继承了寨老、乡绅的地位，是村庄的非正式权力。新乡贤是村庄正式权力与村民沟通的中介，村民信任新乡贤站立于问题的客观地位，不会偏袒任何一方，既愿意将自身的问题困扰向乡贤倾诉，新乡贤将收到的问题反馈给村“两委”，并监督其工作，在这样的良性沟通循环中，基层矛盾纷争得到有效的调解，矛盾双方可以在短时间内达成妥协和让步，对于棘手的问题则尽量避免激化，引导其通过法律程序加以解决。

2.2 促进西南民族地区村寨经济发展

西南民族地区村寨集体经济收入微乎其微，甚至村级日常事务都难以维持，村庄的基础设施及公共服务较大程度上依赖于政府财政支出^[2]。新乡贤是西南民族地区乡村经济的带动者，在传统乡土社会中，乡村村民主要是通过务农来维持家庭的基本开支。随着市场经济的涌入，完全依赖务农维持家庭支出较为困难，许多村民选择务农增加收入。但村民们的能力及见识有限，新乡贤利用其眼界宽、视野广、资源富、思维活的优势，能够有效洞察到经济发展的商机，并利用自身对村庄的熟悉优势，成立“乡贤会”社会组织，聚集吸纳村庄内愿意开展产业发展的农户共同进行旅游开发和民族特色村寨建设，催发内生发展动力。

2.3 完善西南民族地区乡村建设

西南民族地区的乡村被自身地理、政策、人才等因素所制约，乡村凋敝，乡土社会受到严重侵蚀，大量的乡村优秀人才流失严重。原本在村寨的乡土社会中发挥领导作用的乡民也背井离乡，村庄内剩下老人、幼童及妇女群体，青壮年则外出务工。乡村内的基础设施落后，人们的精神文化生活匮乏，一系列复杂的因素制约着乡村的良性发展。新乡贤返乡助推民族地区的乡村建设，完善村庄的基础设施是主要步骤，村内通水通电通车，修建村内图书馆替代了之前的棋牌室，村中老人拥有了老年文化活动中心，儿童也有了儿童乐园，这一系列措施对精准脱贫工作有着积极作用。同时，新乡贤的回归大力修建、修缮宗祠也把乡魂乡愁融入了乡土建设中，民族优秀文化得以传承弘扬。

3 新乡贤参与西南民族地区乡村治理的困境

3.1 新乡贤参与西南民族地区乡村治理的自身局限

西南民族地区的乡村发展速度缓慢，发展模式单一，缺乏民族特色，这对于大多深处大山的民族村寨而言更缺乏发展竞争力。实现西南民族地区的振兴，人才是关键。西南民族地区的新乡贤既熟知家乡的民族优秀文化，又接受现代文化的熏陶，在乡村治理过程中发挥着独特的作用。西南民族地区绝大部分的新乡贤只接受过高中教育，少部分的乡贤接受过高等教育，而在这部分乡贤中，又只有很少的政治型乡贤有着较为综合的乡村治理能力素质。就参与乡村活动所需的较高的政治素养而言，新乡贤对于乡村治理过程中所具备的综合能力受到其文化素质不足的影响，加之其对国家法律法规及相关乡村治理的系列文件规定不熟悉，在参与处理村庄的公共事务过程中依旧靠自己的主观意识来评判，影响其参与乡村治理的综合效果。

3.2 新乡贤参与西南民族地区乡村治理的制度缺失

西南民族地区的新乡贤能否发挥积极作用，从本质上而言在于政府是否制定相关的制度来引导新乡贤开展工作及是否有完善的监督机制。国家及政府大力呼吁“引燕归巢”，但对于新乡贤返乡仍缺乏完善的制度保障。例如在乡村治理过程中缺少法律法规引导，缺乏相关的激励机制，进而参与积极性不高。对于新乡贤参与乡村治理缺乏监督机制。新乡贤在乡村场域中处理村民之间的各类矛盾时，往往会基于道德或“人情”来开展工作，更多的是根据个人的主观感受来评判事件的对错。由于在处理乡村存在的矛盾时缺乏相关的监督机制，可能进一步出现不公平或违法行为。

3.3 新乡贤参与西南民族地区乡村治理的外部环境欠佳

西南民族地区面临交通发展不便，产业发展形式单一，规模经济形成难度较大的发展困境，群众主要依靠务农来维持基本的生活支出。村庄民众大多选择外出务工来增加家庭的收入，在时间及空间上的限制都进一步导致了对村寨事务的管理参与度较低。而留在村庄中的部分村民也多数抱着只参与与自身利益相关的政治活动，对于其他村级事务不关心，无心也无力积极参与乡村的政治民主决策。而基层的沟通机制欠缺也会逐渐削弱村民的积极性。由于村民参与村级事务的形式单一且积极性不高，基层政府在面对许多本应由村集体共同决策的事务时，因需要花费大量的时间金钱成本，往往会选择忽略村民决策权利，代替村民作出最后的选择。从本质上而言是基层政府对于自身角色定位的偏差，没能意识到村民参与乡村治理的重要性。

3.4 西南民族地区基层权威主体对新乡贤治村存在认知偏差

村“两委”是由村民民主投票选出，是村庄正式权力的代理人，对村庄中的公共事务具有决策权。新乡贤利用自身优势，发挥着榜样引领作用，是村庄中非权威型代表。基层权威主体认可新乡贤的地位是西南民族特色村寨振兴长久持续的有力保障。但在村庄的实际工作中，基层社会与新乡贤之间的矛盾一直存在，新乡贤在乡村治理过程中表现过于强势，会让基层社会对其有隐形的威胁感。新乡贤与村“两委”参与乡村治理的分工不明确，开展工作时受到多方力量的制约，较难开展集体工作。村民们对于乡贤的印象停留在乡绅破坏乡规民约，垄断乡村事务时期，对新乡贤进入乡村场域充满戒备心。多数乡贤认为村庄的关系过于复杂，担心村民误解其无利不起早，是回乡谋私利的，或者担心与村“两委”相处不融洽，新乡贤在此类的社会环境中难以安心工作。

4 新乡贤参与西南民族地区乡村治理的优化路径

4.1 搭建新乡贤参与西南民族地区乡村治理的生成空间

新乡贤本身所存在的局限性，必须通过加强相对应的培训来完善，提高其综合治理能力。如加强新乡贤的知识水平培训，可通过定期开展关于学习法律法规方面的培训班，丰富自身的管理知识，也可以通过邀请较为权威的部门或专家，定期针对新乡贤群体举办讲座。各乡贤之间应保持良性交往，可经常相互交流参与乡村治理的经验及解决村庄矛盾纠纷的心得，形成乡村治理的

榜样经验并分享示范。新乡贤是乡村社会中德高望重的群体，在村庄里发挥着示范和引导性作用。新乡贤要不断提高自身的道德素养，将优秀民族文化融入自己的言行中，在村民中树立榜样形象。新乡贤还应处理好自己与村民之间的关系，保持中立的客观态度去处理村庄中出现的各类矛盾纠纷，自觉接受村民监督，保证工作的公开透明，这样才能获得村民的支持，提高乡村治理的质量。

4.2 完善新乡贤参与西南民族地区乡村治理的制度保障

新乡贤参与乡村治理要以相关法律法规为依托，需要结合西南民族村寨特色文化进行统一、正式、科学的规划，更好地协调村寨中的各方力量，努力在其中发挥自身的积极作用。贺雪峰^[3]指出民主化的村级治理可能是挽救农村社会的一种力量，但这之前要提高非治理精英的责任意识和法制意识，更好的发挥非治理精英的作用。以完善相关的法律制度为出发点，对新乡贤进行规范管理，以法律为依托保障其作用发挥顺利。

对乡贤主体建立健全监督体制。首先，政府要提供完善的监督制度保障，为建立健全的监督体系提供依据。通过严格乡贤参与村民矛盾纠纷解决的监管，对未按照规定处理问题的乡贤进行教育批评。其次，要发动村民对新乡贤日常工作进行监督，维护自身的合法权益。另外，新乡贤组织内部也应该互相监督。

4.3 优化新乡贤参与西南民族地区乡村治理的外部环境

村民作为乡村社会的主体，其积极参与乡村治理是少数民族村寨实现振兴目标的基础。西南民族地区村庄经济发展单一的问题大大地限制了乡村经济振兴，降低了村民参与乡村治理的积极性。“乡贤会”可以组织适龄的成年村民参加相关培训班，邀请专业的种植指导人员开展专业培训来发掘本地区的特色民族产业，拉动民族地区经济发展。也可依托西南少数民族地区丰富的民族文化，例如民族舞蹈、山歌对唱、特色体育活动等形式开发出独特的旅游产业。乡村经济的繁荣发展，解决了基本的温饱问题，村民可有较为宽裕的时间参与到乡村治理浪潮中来。

我国少数民族农村地区的人口法律意识淡薄，在乡村治理中解决社会矛盾通常没有将法律法规作为评判的标准，而是靠自身的主观意识来进行判断，这对于村民自治功能的发挥是不利的。因此必须尽快提高村民的法律意识，使他们知法懂法、用法守法，学会利用法律武器维护自身的合法权益。要完善少数民族村寨的村规民约，使乡规民约在保留其优秀精华的前提下，注入新时代的内容，使其能够融入现代社会发展的浪潮中。

4.4 明晰基层权威组织对新乡贤参与西南民族地区乡村治理的认知

乡村权力是乡村治理的核心，而村“两委”是乡村权力的重要核心之一，新乡贤是以乡村精英的身份加入到乡村场域。在参与乡村公共事务时既要避免基层社会力量过于强势对新乡贤组织进行限制，也要避免新乡贤治理对村庄正式权力过于干预，探索好二者的合作治理机制。

乡村是一个“熟人社会”，新乡贤多数是离乡多年，熟人关系网络早已淡化，在重返家乡参与乡村治理时会受到较多因素的阻碍。在乡村领域借助村庄群众的力量，明晰新乡贤“归乡”的意义及重要性，关于类似“乡贤会”等非正式组织或其中“会员”的产生都可以通过鼓励村民进行选举来形成，进而解决乡村社会对新乡贤身份质疑问题，从思想层面对乡贤增强情感认同、主体意识和集体精神。在提高新乡贤的主动性和积极性方面可以通过物质和精神两方面的激励性规定来实现。

参考文献:

[1] 中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见[N]. 人民日报, 2021-03-23 (001).

[2]和思鹏,卢丽娟.乡贤会嵌入民族地区乡村治理的内在价值及路径选择——以印江自治县“村两委+乡贤会”为例[J].贵州民族研究,2018,39(4):42-46.

[3]贺雪峰.缺乏分层与缺失记忆型村庄的权力结构——关于村庄性质的一项内部考察[J].社会学研究,2001(2):68-7.