

Analysis on the Construction of Liangshan Prefecture Rural Governance System from the Perspective of Good Governance Theory

Xiaorong Song

School of Management, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan
Email: 1121958085@qq.com

Received: Aug. 7th, 2020; accepted: Aug. 21st, 2020; published: Aug. 28th, 2020

Abstract

The report of the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China pointed out to strengthen rural grassroots work and improve the construction of the rural governance system. From the perspective of good governance theory, combined with the current situation of Liangshan Prefecture's rural governance system, the paper finds out the issues that need to be resolved urgently in the rural governance system of Liangshan Prefecture. For example, the village democracy has a low degree of participation; dispute resolution is still subject to Degu's judgment; justice has not played its due role. Aiming at the problems, we put forward corresponding solutions, continuously develop the villagers' self-government system and the rule of law system in rural areas, strengthen the publicity of village moral governance, and continuously improve the rural governance system in Liangshan Prefecture, so as to promote rural governance towards good governance and ultimately achieve the goal of rural revitalization.

Keywords

Good Governance Theory, Liangshan Prefecture, Rural Governance System

善治理论视角下凉山州乡村治理体系建设分析

宋小蓉

西南民族大学管理学院, 四川 成都
Email: 1121958085@qq.com

收稿日期：2020年8月7日；录用日期：2020年8月21日；发布日期：2020年8月28日

摘要

党的十九大报告指出，加强农村基层工作，完善农村治理体系建设。从善治理论的角度出发，结合凉山州乡村治理体系现状，找出凉山州乡村治理体系亟待解决的问题，如村民主体参与程度不高，纠纷解决的主要途径仍然以德古的判定为准，国家司法没有发挥应有的作用。针对问题，提出相应的解决对策，不断发展村民自治制度及乡村法治制度，加强乡村德治宣传工作，使凉山州乡村治理体系不断完善，从而促进乡村治理走向善治，最终实现乡村振兴的奋斗目标。

关键词

善治理论，凉山州，乡村治理体系

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着社会经济的快速发展，乡村治理引起学术界的广泛关注。为了实现国家治理体系和治理能力现代化，需要不断建立健全乡村基层组织，建立健全乡村基层组织，完善现代乡村社会治理体制的法制保障，坚定不移走中国特色的乡村善治之路，实现社会的全面发展。我国作为一个多民族国家，必须要考虑到民族地区的经济、社会发展。凉山州是我国西南民族地区彝族人口最多的地区，它的发展也是国家领导人最关心的，所以对凉山州乡村建设的研究是具有意义的。

2. 善治理论的相关概念

2.1. 善治的定义

善治在西方被认为是在治理有效性的背景下产生的，强调公共权力中心的多样性，是多合作治理模式的最优状态。随着善治理论被引入中国的社会治理领域后，加入了许多中国传统元素，包括法治、有序、正义、民主、公共化等善性的治理。学者俞可平将善治定义为“正义与善治”，他认为，“善治”是社会管理的过程，是最大限度地增加公共利益的过程[1]。

因此，善治的定义可以简单地概括为一个社会管理过程，以最大化公共利益，这需要通过政府和公民在公共生活中的合作管理来实现。这是一种新型的公民与社会关系，要求公民积极参与社会治理过程。善治的过程，实际上是国家权力向民间社会的回归，是政府向人民的回归[2]。

2.2. 善治的理论基础

2.2.1. 多中心治理理论

由奥斯特罗姆提出，综合了“多中心”和“治理理论”的观点，认为治理主体除传统政府外，还应包括企业、非营利组织、民间机构、社会组织等，这些主体使理论呈现出网络结构的特点，政府除了运用经济和法律手段之外，还可以借助其他主体的力量参与到社会治理的过程中来。

2.2.2. 新公共服务理论

这一理论继承和发展了企业家政府理论，试图将一些成功的企业管理方法引入政府管理之中，注重政府工作人员的投入和产出，从而提高行政效率。Denhardt 主张以公民权、民主参与和追求公共利益最大化为基础的新公共服务模式取代企业管理模式。

3. 善治理论视角下凉山州乡村治理体系的现状

首先，自治方面，成立了村民自治组织。凉山州大多数地区的人口都是少数民族，受历史、经济因素的影响，村民整体文化素质较低。随着国家扶贫工作的开展，凉山州的经济得到较大发展，人民生活水平逐渐提高，整体素质和民主意识也得到进一步提高，村民自治在不断完善，农村民主政治呈现出新气象，基本上都以村规民约来约束大家的行为。例如，岳西县尔觉乡将积分制管理制度引入村规民约的遵守中，主要以表扬为路径，鲜明奖勤罚懒，形成乡镇党委领导、村党支部主导、社会协同、群众参与的工作格局，不断激发群众自主管理的积极性和创造性。

其次，法治方面，建立了具有本州特色的“特邀陪审员”制度。由于凉山州是直接从长期的奴隶社会过渡到中华人民共和国的，州内人民的传统观念和习俗深深植根于乡村治理之中。在遇到矛盾或者纠纷时，村民一般会直接遵从“家支”制度或者依照德古按习惯法来解决问题，这种方式缺乏固定的法规形式规范和约束不道德行为。随着国家依法治国方针政策的指引，凉山州在社会治理层面加大了法制宣传的力度，发展比较突出的是将传统治理手段与现代法律结合起来，把德古作为“特邀陪审员”引入法院^[3]。

最后，德治方面，通过一些“榜样”带头行动，使得乡村发展呈现出了一片和谐的氛围。在乡村治理中，凉山州没有单纯依靠国家的行政权力进行强制管理，也特别重视德治的作用，在很多村落，能够看到村规民约中有关于“做好事”的奖励相关规定，体现了品德越来越受到村民的重视。

4. 善治理论视角下凉山州乡村治理体系存在的问题

4.1. 村民自治体系不够健全

一方面，村民自治组织领导的整体素质不高。自治是农村社会最重要的治理方式，具有自主性的特点。受地形及历史文化的的影响，凉山州经济发展落后，农村有经济头脑或者有文化的年轻人选择外出务工，留在村子里的人几乎都是老人和小孩，无力承担基层管理的重责。另一方面，缺乏对基层自治组织的权力监督机制^[4]。一项有效的民主制度，不仅可以增强村民参与民主社会的建设，还能有效防范社会治理中的腐败问题。在凉山州部分村落，由于缺乏相关的选举监督机制，导致乡村政治权利落入一些有权有势的人手里，他们的目的并不是实现乡村的公共利益，而是谋求个人利益。此外，乡村治理的主体单一。在凉山州治理的过程中，主要还是依靠传统的德古及家支来进行管理，村民自身参与政治的意识不强。

4.2. 乡村法治建设相对滞后

随着国家法制体系的不断健全，而凉山州因深受传统思想束缚，全国范围内普遍实行的法不能在的凉山州少数民族地区广泛接受，所以在凉山州主要还是以习惯法来处理各种纠纷，习惯法始终占主导地位。习惯法的特点在于注重行为者的连带责任、当事人的主观感受以及协商与赔偿，这与以惩罚和教育为目的的现代法治存在明显差别^[5]。此外，在使用习惯法时，行为主体是本民族德高望重的德古，但是³ 德古：是指通晓彝族习惯法，能言善辩，办事公道，为大家信任和尊敬的人。家支：“家”和“支”的总称，“家”是指家族、宗族，“支”是指家族内部的分支，“支”下还有分支。家支：“家”和“支”的总称，“家”是指家族、宗族，“支”是指家族内部的分支，“支”下还有分支。

在主持大局时也难免会带有主观色彩，存在不公正的现象。

4.3. 乡村德治思想不够深入

由于长期受奴隶制度思想的束缚，村民们对于社会治理的参与度不够高，德古、家支、毕摩等有威望的长辈在社会治理的过程中发挥着不可替代的作用。随着凉山州与外界的联系不断增多，人们思想观念发生较大转变，受到外界不良诱惑，一些村民选择离开故乡，到外地发展，不仅没有考虑本村的公共利益，甚至连自己的家人也不管不顾，留下老人和孩子在家生活。还有一些村民严重受传统思想束缚，男尊女卑思想根深蒂固，不尊重妻子。

5. 善治理论视角下凉山州乡村治理体系完善对策

在乡村治理的过程中，需要不断完善自治、法治、德治建设，才能使乡村治理最终走向善治[6]。

5.1. 完善村民自治体系

一方面，提高村干部整体素质。以安排各种培训的形式，提高村干部处理村级事务的能力；以举办各种宣讲会的形式，加强基层组织干部的思想指导和教育。政府还通过高薪报酬和待遇，吸引村里有能力，有文化的年轻人加入到乡村自治体系建设中来。另一方面，完善村民自治制度[7]。尤其要注重发挥村规民约的作用，通过奖罚分明的积分管理制度增强村民遵守村规的意识。在村民选举过程中，切实保障村民的选举权和监督权，加强宣传和监督工作，在村组织成立一个村务公开监督小组，对村民违法违规行为进行严厉查处。此外，村民自治主体多元化。根据多中心治理理论，凉山州的乡村自治不仅是政府和德古的事，是整个组织的事，也是村民自己的事，村民应发挥主体意识，积极参与到乡村治理的过程中来。比如，鼓励村民参与投票选举，选出真正有实力的人，组建一支真正能够为乡村建设做出贡献的干部队伍。

5.2. 建立具有民族特色的法治体系

在人类社会的发展过程中，不可能依靠一个单一一致的国家法就解决所有问题，它只是整个法律秩序的一部分，每个发挥作用的从属集团，都有符合自身发展特点的法律制度，无论哪种制度都有它存在的价值。故此，每一种制度都不应该被打压，而要将其与社会发展有机地结合起来，发挥其价值。习惯法一直是凉山地区人们惯用的法律，是解决日常纠纷的评判依据。为了适应国家发展的大趋势，必须实现习惯法与宪法的互补性，转变“双重对立”意识，实现两者的有机结合。在凉山州乡村法治建设的过程中，不能单一地依靠国家的统一法律来规范和约束村民。因为民族地区长期受本地风俗习惯的影响，加上地理环境和交通因素的制约，他们对国家法律的接受不可能一蹴而就，需要循序渐进。另外，完善已有的“特邀人民陪审员”制度，将本地区德高望重的德古作为特邀人员请上法庭，通过德古了解彝族习惯法，同时德古再将国家法规传达给本地区的村民，搭建起群众与国家之间法治沟通的桥梁，这样既能以现代法律化解冲突，让村民接受审判结果，又能将遵纪守法的思想慢慢渗入到民族地区，逐渐树立起法治思想。

5.3. 加强培育德治思想

在道德发展过程中，如果允许村民参与，就会形成一个有序的“参与式善治”，有利于节约治理成本。一方面，发展乡风文明。在村里大力弘扬“做好事”，也可引用积分管理制度，对做好事的村民给予奖励和表扬，发挥榜样的作用，让“德治”鼓励村民守住怀旧之心，保留中国传统文化的精髓。另一方面，推动家风建设。通过统一制定家风标语，在每家每户挂立家规家训，树立正确的价值观，提高群

众的思想道德水平。

在经济发展相对落后的民族地区,受传统思想束缚,存在自治主体参与意识不强,基层制度不完善,法制体系不健全,村民守法意识不强等问题。凉山州乡村治理体系要实现善治,可以“德治为基础,法治为保障,自治为核心”的治理体系作为发展指南,发挥政府、社会、群众共同协作的作用[8]。

基金项目

此文章为西南民族大学 2019 年研究生创新型科研项目资助硕士一般项目(项目编号: CX2019SP113)的研究成果。

参考文献

- [1] 俞可平. 法治与善治[J]. 西南政法大学学报, 2016, 18(1): 6-8.
- [2] 蓝恭彦. 善治视角下的国家治理体系与治理能力[J]. 改革与开放, 2017(10): 1+3.
- [3] 蔡莉英. “驻村第一书记”推进凉山彝区基层治理现代化的调查与思考[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2017, 29(2): 1-5.
- [4] 李进. 凉山民族地区村民自治存在的问题及对策研究[J]. 西昌学院学报(自然科学版), 2013, 27(4): 93-96..
- [5] 龚卫东. 论影响民族地区法治建设的因素——以四川凉山州彝族自治州为例[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2007(2): 69-73.
- [6] 王晓莉. 构筑社会善治的“三脚架”——破析桐乡“三治”融合的乡村治理机制[J]. 中国领导科学, 2019(3): 77-82.
- [7] 陈国富. 乡村振兴视域下推动实现乡村善治的路径构建[J]. 决策咨询, 2019(2): 83-85.
- [8] 邓大才. 走向善治之路: 自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象[J]. 社会科学研究, 2018(4): 32-38.