

# 乡村振兴视域下新乡贤推进乡村治理现代化的路径研究

熊禹淇

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年11月13日; 录用日期: 2024年1月19日; 发布日期: 2024年1月29日

## 摘要

在治理观念全面创新的新时代背景下, 社会变革带来新的现实需求, 原来乡村治理模式需要重构变革, 在这样的背景下更加要求推进治理体系和能力进一步现代化, 提高治理能力。乡镇党委政府作为科层体系的最末端, 同时也是向下沉入国家治理体系的关键一环, 乡村社会发展变迁过程中也带来了新的伦理困境, 由于凭借乡贤自身资源优势的下沉, 以及在获得村民认同的基础上嵌入既有的治理结构, 也是应对现阶段乡村治理现实困境的一种纾解策略。新乡贤参与乡村治理是在治理现代化背景下, 在乡村地区结合历史经验以及新时代乡村治理新需求的治理方式的创新, 从而形成独特的治理资源。本文基于以上分析, 通过乡村振兴视域下治理能力现代化的新要求以及重构乡贤文化传播新乡贤文化推进乡村善治建设治理现实的意义以及内生逻辑的分析, 为新乡村参与乡村治理最终实现乡村振兴战略伟大蓝图提供理论参考。

## 关键词

乡村振兴, 新乡贤, 乡村治理, 治理现代化

## Research on the Path of Promoting the Modernization of Rural Governance by New Rural Elites under the Perspective of Rural Revitalization

Yuqi Xiong

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Nov. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 19<sup>th</sup>, 2024; published: Jan. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In the context of the new era of comprehensive innovation in governance concepts, social reform brings new realistic demands. The original rural governance model needs to be reconstructed and reformed. In this background, it is more necessary to promote the further modernization of the governance system and capacity and improve the governance capacity. Township party committee government at the same time as the end of the hierarchical system, is also down into the key to the national governance system; rural social development in the process also brought new ethical dilemma, because following villager own resource advantage of sinking, and on the basis of the villagers identity embedded existing governance structure, is also cope with the current rural governance reality of a kind of relief strategy. The participation of new rural talents in rural governance is a unique governance resource formed in the context of governance modernization and the innovation of combining the historical experience and the new needs of rural governance in the new era. Based on the above analysis, this paper provides the analysis of the new requirements of rural governance capacity modernization, the reconstruction of the new village culture to promote reality and the analysis of rural good governance, providing theoretical reference for the new countryside to participate in rural governance and finally realize the great blueprint of rural revitalization strategy.

## Keywords

Rural Revitalization, New Village Talents, Rural Governance, Governance Modernization

Copyright © 2024 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. 问题的提出以及文献梳理

在党的十九大报告中，提出了“实施乡村振兴战略”，其中，有效的治理是实施乡村振兴战略的基础，与此同时，乡村振兴的关键在于人才振兴。本文旨在探索新乡贤推进乡村治理现代化以实现乡村振兴的途径。“新乡贤”参与农村基层治理对中国传统社会中的乡绅治理有文化价值的重构，但本质上区别于乡绅治理。在党中央深刻认识到城乡关系的深刻变革和农业农村发展现代化建设方面做出了重要部署的情况下，乡村振兴迫切需要大量的人才，本文从乡贤治理这一角度为切入点，提出破解乡村治理难题、论述推进乡村治理现代化的路径规划方案。

## 2. 文献梳理

国内学者对新乡贤研究广泛，包括地方具体的实践研究、新乡贤人才下乡相关的内涵界定以及新乡贤中人才类型划分研究，第一类地方实践研究，钱再见(2019)考察研究了江苏省人才流入机制，提供了优秀的新乡贤人才政策扶持机制经验借鉴[1]，第二类是对新乡贤人才下乡内涵界定的研究，付翠莲(2019)通过对新乡县文献的回顾，梳理了新时代新乡贤的内涵，认为新乡贤的内涵应该更加宽泛，不仅包括扎根于乡土社会文化，对乡村公共事务有所贡献的人，还包括各行各业在乡土文化中培育出来反哺乡土的人[2]。第三类是关于新乡贤的类型划分研究，李利宏、杨素珍(2016)将新乡贤分为体制内和体制外两大类，包括乡镇优秀领导干部及职工，以及体制外的致富带头人企业家，社会团体，村干部等等，形成乡

贤参与乡村治理的自治、德治、法治的有机统一，因此在接下来的内容中将会继续分析目前地方现代化进程中乡贤参与的创新做法以及它们现阶段在具体地方实践的局限性，为下一步的优化提供建议[3]。

### 3. 乡村振兴视域下乡贤治理的现实价值

#### 3.1. 实现农村基层治理参与主体的多元化

治理现代化中的新乡贤涉及各行各业的精英，不仅包括体制内的能人，即乡镇优秀领导干部及职工，还有从体制外选拔的致富带头人、有一定影响力的企业家、社会团体等等，在技术、文化、经济、道德模范各个维度为乡村治理现代化贡献力量，是一支具有自身特色的治理资源的庞大队伍群体，要想最大程度地利用这一管理资源，并在乡村基层管理中找到最大的“公约数”，首先要保证“新乡贤”不是“空头支票”，简而言之即吸引和留住他们。只要“新乡贤”能吸引进来，留住人才，“新乡贤”就能带动乡村从空向实的转化。其次乡贤参与治理打破了传统基层行政碎片化的现状，不局限于单个行政村，还根据实际情况，有利于推动以片区成为单位成立组织参与治理。

#### 3.2. 推动村自组织自治

现阶段，许多乡村地区相继成立乡贤参事会，在农村民主法治观念不断加强的情况下，充分利用好“乡贤参事会”这一基层自治的重要平台，可以更好地发挥乡村精英引入先进文化的作用，推动农村社会经济发展，解决社会纠纷，推动村民自治。一方面它有利于增强多元参与、协商共治的能力，另一方面乡贤参事会也是乡村经济发展的一个重要平台，它的宗旨是提供决策咨询，民情反馈，监督评议，开展帮扶互助服务。他们主要借助在亲缘、人缘、地缘等方面的影响，将智囊团的咨询与协作治理的功能发挥得淋漓尽致，在对民意和基层的真实状况进行实时的了解的同时，也能在扶贫、维护公序良俗、处理集体纠纷等领域中，为实现社会的和谐做出贡献。另一方面，在如今乡村地区面临着多重道德文化的冲击例如西方文化、市场经济以及本土的传统道德，多重文化的影响使得乡村地区难以形成统一标准的道德领袖和权威，恰恰由于中国传统道德文化的基础雄厚，随经过历史变迁而逐渐“离场”，但从传统汲取有益养分，促进乡村社会发展的乡贤文化嵌入与党和国家及人民的共同期望而相吻合。

#### 3.3. 推动乡镇社会经济发展

一方面，在促进农村经济发展上乡贤本身拥有的社会资源，企业或者工厂，为村民提供较多的就业机会，这不仅促进了地区的经济发展，同时也很大程度上缓解了农村留守人口的问题。另一方面，我国传统乡绅治理与中国的善治文化密不可分，由族长、亲邻组成的乡贤群体，在农村和谐社会发展中调处息争，发挥重要的民间调解以及修复作用。例如乡贤组织并主持社会公益，就公益事业而言，“新乡贤”作为与广大村民有着共同的利益联系的群体，在面临农村公共建设不足时，他们自愿并具备一定的能力共同推进农村的公共建设，从我国传统社会以来，乡贤一直承担着中央政府命令下达以及民间愿望上达之间的联结者的作用，总的来数，在乡村振兴战略背景下，新乡贤治村是合乎现实乡村治理需要同时巩固乡村治理内生基础的治理新资源，不仅是传统中华文化的符号代表还是夯实现阶段我国乡村地区经济发展基础、实现乡村善治的重要策略之一。

### 4. 乡贤参与乡村治理过程中的认知偏差与现实困境

乡贤群体作为我国传统乡村治理的重要角色，在新时代继续探索其作为国家治理现代化过程中的主体地位具有重要价值，其中，在传统社会中由于制度和权力无法下沉到乡一级，所以农村的规矩是建立在乡绅以儒家伦常为基础之上的，当被大众所认同的乡约形成以后，又会约束着所有的村民，包括乡绅

团体，这是我国传统社会中孕育和保留下来的，相对自主的基层治理的政治文化，乡绅治村这个概念从本质上来理解实际上代表一种“人治”的治理思维，与现代化治理中要求的法治为基础，德法并治的治理模式有所偏差，厘清现代新乡贤与传统乡贤的关系是正确发挥其正面效应的根本条件[4]。

#### 4.1. 乡绅治理逻辑与共治、自治的偏差

在许多地区在征集广泛民众同意后成立的乡贤参事会，它是一个有协调能力的中坚治理群体，位于村两委，即村党支部委员会和村民自治委员会的班子与村民之间。而现代治理的基本与基础在于法治，即对农村社会进行制度化治理，这就需要在国家层面高度重视以及主流媒体广泛宣传的同时，正确认识“新乡贤”，它从本质上与传统的乡绅治理中强调治理者个人能力的缺乏制度规范与监管的“人治”的体制有着很大的区别。而我们所追求的“共治”和“自治”，更多的是要让普通村民和基层政权一起参与到农村治理中来，而不是让单一的由“新乡贤”和基层政府“共治”。从理论上讲，“精英群体应该成为基层治理的一支生力军，助力乡村地区的现代化进程[5]。

在现阶段片面强调“新乡贤治村”则会重新回到传统的乡绅治理逻辑当中去，乡绅个体，或者说是一个乡绅团体，他们只是凭借着自己的权力、乡规和契约，来代替法律与制度的规范角色。随之而来在具体实践中就会出现例如假公济私、滥用职权等等能者治村这种治理模式下常常出现的过分强调人治而忽略法治重要性的弊端出现，从而扰乱乡村治理秩序。

#### 4.2. 新乡贤治村不是“能人治村”

所谓有能者的意思是不管他曾经有过权势，有过财富，有过学识，但是如果他的品行和口碑都很差，那么他就无法形成一种让人“见贤思齐、崇德向善”的正能量，所以他无法与“乡贤”的称号相配。许多学者、传媒谈起“乡贤治村”，总有一种“乡贤治村，唯乡贤”的错觉，“乡贤治村”或这样的说法，归根结底仍是一种人治的模式，能人治村模式在实践中也显现出了它的缺陷与缺陷，因为“能人治村”的成效在很大程度上依赖于“能人”的判断，所以，当决策失误时，必然会给村落的发展带来不利的影响。从我国历代国家治理的曲折，以及改革开放后“能人治村”的失败的经验来看，无不昭示着不能将治理的期望寄托于少数人。再加上在古代，“贤士”就是人们推崇的德才兼备的人，而在历史的演进中，“乡贤”的内涵也逐步演化为生活在农村的有德行的人。将新乡贤置于乡村治理现代化的大背景下，还要厘清“新乡贤”的定义，唯有“德才兼备”的“新乡贤”，才能肩负起乡村治理的重任，让村民真正地对其产生信任与追随[6]。

#### 4.3. 乡村治理现代化进程中内生动力不足

乡镇人才流失，新乡贤无法持续性的为乡村发展建设发光发热。现阶段村两委承担基层政府治理的主要公共事务，但由于人数较少，工作量繁琐庞杂，再加上村民小组力量相对单薄和分散，农村中有大量的骨干农民，他们是农村治理领域中的骨干，但是，仅有少数几个参与意愿高，参与能力强的积极“治理型”的村民能够对乡村治理起到很大的推动作用。如何利用新乡贤文化资源的重构，促进乡村地区经济发展、矛盾调节、基层自治从而真正盘活乡村地区原有资产是个值得研究的焦点。

#### 4.4. 乡村治理现代化进程中的信任缺失

当前我国农村治理中还普遍存在的一些“病症”，如农村矛盾频发、各类冲突频频发生等，其根本原因是农村“官”“民”之间缺乏信任。新乡贤在农村社会中将会扮演着“政府代表”和“村民代表”的双重角色。在身份和信息不对称导致信任基础较弱的情况下，这一双重身份将使新乡贤的政府代表身份对农村居民的代理地位产生挤压效果，加剧乡村治理中的信任危机，即便是“老乡”的身份，新乡贤



也难以在短期内突破这一由人类本能决定的信任藩篱。在乡村治理中，政府与农村基层自治组织以及村民之间在具有良好信任基础上才能进行广泛的合作与协作，实现对农村公共事务的有效管理，保证农村公共利益，推动农村发展。农村基层治理工作的有效开展，有赖于基层政府、“两委”、村民等多方力量的配合，而信任的缺失阻碍了各成员间的合作，从而阻碍了农村公共利益的最终实现。

## 5. 促进新乡贤参与乡村治理持续性发展路径的思考

### 5.1. 激发内生动力，促进乡贤长期持续地为乡村社会的发展

与其对新乡贤进行“培育”，不如让社会尽可能地为“新乡贤”团体创造更好发挥作用的环境。只有不断地为新乡贤创造出为乡村贡献的土壤和条件，乡村的善政才能更快地实现。必须建立农村治理共生体系，要想实现乡村善治的长远效应以及长期效果得以发挥，就要从乡村内部入手，制订一个合理的回流政策制度。除了通过给予人才补贴、减免税收等政策优惠方式来吸引乡贤回流之外，还可以根据不同乡村地区的产业结构、乡贤构成等现实状况的差异性作为乡村治理重要的治理要素之一的非正式制度文化，在一定程度上减轻了国家在社会治理中所面临的压力，它通过明确社会成员间的利益联系，促进公民内部问题的解决，是农村社会治理必不可少的一部分。健全乡村非正式制度文化，因此，我们必须在认识和排除其负面效应的前提下，积极引导、吸收和转化家族文化。另一方面，它是一种对村民的行为进行规范和规范的制度，它包含着当地道德的契约性、自律性，得到了村民们的高度认同，在农村治理中具有独特的权威[7]。

### 5.2. 重视各方监督，以法治为基础展开各项实践活动

在乡村治理过程中，既要用现代法治思想来规范村民的活动，保证村级事务的正常运转。同时，还必须对农村传统的人文价值观和教化系统进行重新塑造，通过加强道德的自我约束，把重点放在修身和自我约束上，充分发挥传统礼治秩序的功能，在只有自治、法治、德治的有机统一为实现新时代乡村治理体系的变革和重构提供了可实现的实践框架。建立以法治为保障，夯实现代乡村治理基础首先需要加强基层干部与村民的法律意识，宣扬法律下乡的优秀经验，避免过去因基层干部对法律知识的匮乏，“拍脑袋”做决定，因此，很难形成一种用法制思想、法制方式来推进农村治理的观念和行之有效的机制；以及由于村民法律意识薄弱，使得他们的权利和义务都发生了畸形发展，无法具备通过法律途径来保护自己的权益的能力。其次，除了强化法律宣传外，还应强化基层组织建设，使其权力运行规范化。以法律、规范的形式对基层自治组织的权利和义务进行界定，对其权力运作的不透明度进行规范，并构建起一套行之有效的约束机制，保证村民对其知情权的行使，从而使干群之间的矛盾得到有效地缓和；在对乡贤群体的监督方面，在保障新乡贤内部权力的良性发展的同时，还应对其错位和越位的行为进行有效的制约，并通过一种行之有效的监管体制和工作运作机制，避免过分的自由裁量权。按照相关的法律、法规和政策规定，对村级自治组织应当办理的事项进行汇总和审查，是规范乡村权力运作、从人治走向法治的重要措施。

### 5.3. 在乡村振兴中赋予乡贤新的时代内涵

虽然在历史和政治舞台上，中国的乡贤文化经历了一个由盛而衰的过程，但这些文化烙印已经深入到了中华的血液之中，随着时间的推移，它被赋予了新的内涵，并重新构建了一种灵活的管理资源，现在，它将以一种全新的面貌，再次出现在了历史的舞台上，并且得到了政府高层的高度关注。当代的新乡贤群体它所承载的现代精英文化与传统的乡绅文化也是不同的，一方面，我们要主动传承传统乡贤文化中崇德向善的精髓，将村规民约、优秀家风家训、公德道义、家国情怀等有效因素纳入其中，另一方

面,要将现代政治文明中的民主自由理念与之相结合,更要将社会主义核心价值观这一特殊的政治要素融入其中。其外,在对待当前一些乡村“重法轻德”的现状,国家还需要建立一种既提倡“法治”又提倡“德治”精神感召的现代化农村治理观念,并通过文化风俗习惯实现“以文治理”。最终实现“人、德、法”三治合一,以“政治-文化-资本”的嵌入重构农村治理模式,以实现乡村的良治,促进乡村振兴的真正实现。

## 基金项目

基金项目:西南民族大学研究生创新项目(YB2023305)。

## 参考文献

- [1] 钱再见,汪家焰.“人才下乡”:新乡贤助力乡村振兴的人才流入机制研究——基于江苏省L市G区的调研分析[J]. 中国行政管理, 2019(2): 92-97.
- [2] 付翠莲. 乡村振兴视域下新乡贤推进乡村软治理的路径研究[J]. 求实, 2019(4): 76-83+111-112.
- [3] 李利宏,杨素珍. 乡村治理现代化视阈中传统治理资源重构研究[J]. 中国行政管理, 2016(8): 81-85.
- [4] 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, 17(1): 20-29+144-145.
- [5] 曾凡木. 制度供给与集体行动:新乡贤参与社会治理共同体的路径分析[J]. 求实, 2022(2): 84-96+112.
- [6] 王斌通. 新时代“枫桥经验”与基层善治体系创新——以新乡贤参与治理为视角[J]. 国家行政学院学报, 2018(4): 133-139+152.
- [7] 李岁科. 新乡贤参与乡村振兴的价值、困境与优化路径[J]. 原生态民族文化学刊, 2021, 13(4): 26-34+153.