

乡村振兴视域下新乡贤参与乡村治理协同机制构建的现实困境与实践路径

杨翔宇

中共重庆市委党校，重庆 402260

摘 要： 优化新乡贤参与乡村治理协同机制路径是践行新时代“枫桥经验”的重要内容，也是贯彻落实我国关于全面推进乡村振兴，加快建设农业强国、扎实推动乡村人才振兴和推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。本课题组通过到重庆市部分镇街，村（社）以及宣传部等部门调研，梳理新乡贤参与乡村治理协同机制构建的生动实践，针对目前存在的问题提出富有创新性的对策建议，不仅为传统乡村治理体系注入新元素、新活力，也为政府部门决策咨询提供参考。

关 键 词： 乡村振兴；新乡贤；乡村治理协同机制；现实困境；实践路径

The Realistic Dilemma and Practical Path of New Village-Sages Participating in the Construction of Rural Governance Coordination Mechanism from the Perspective of Rural Revitalization

Yang Xiangyu

Party School, Jiangjin District Committee of the Communist Party of China, Chongqing 402260

Abstract： Optimizing the path of new villagers' participation in rural governance coordination mechanism is an important content of practicing the "Maple Bridge experience" in the new era, and also a major measure to implement China's comprehensive promotion of rural revitalization, accelerating the construction of an agricultural power, solid promotion of rural talent revitalization and promoting the modernization of national governance system and governance capacity. Through investigation in some towns, villages (communes) and publicity departments in Chongqing, this research group has reviewed the vivid practice of new villagers' participation in the construction of rural governance coordination mechanism, and put forward innovative countermeasures and suggestions for existing problems, which not only inject new elements and vitality into the traditional rural governance system, but also provide reference for decision-making consultation of government departments.

Keywords： rural revitalization; new village-sages; rural governance coordination mechanism; realistic dilemma; practice path

乡村振兴是一场涉及经济、政治、文化、社会等多方面的深刻变革，也是一项需要久久为功的重大战略任务。大力推进乡村全面振兴战略是新时代新征程我国“三农”工作的总抓手。它不仅关乎农业生产、农村环境和农民福祉，更关乎国家长远的繁荣富强与和谐稳定，关乎全面建设社会主义现代化国家的全局。“乡村振兴是解决‘三农’问题的重要抓手，对解决新时代社会主要矛盾、实现两个百年奋斗目标具有深远的意义。”^[1]。乡村治理，是推进乡村全面振兴的重点内容。2024年1月1日，《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》指出要以提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平为重点，打好乡村全面振兴漂亮仗。^[2]“如何从‘治理有效’角度更深层次地剖析和理解乡村治理，是促进新时代乡村振兴的关键。当代中国乡村的治理场域发生着重大变化，其中新乡贤作为新的主体参与乡村治理，在乡村

治理体系中发挥着独特的作用，彰显着人力资本的优势。”^[3]

在调研新乡贤参与乡村治理协同机制构建的现状时发现，尽管不少农村地区积极探索“新乡贤+”治理新模式，新乡贤参与乡村治理协同机制构建取得了明显的进展，但仍面临一系列亟待解决的问题与挑战，主要表现为以下几个方面：

一、新乡贤参与乡村治理协同机制构建存在的主要问题

（一）新乡贤参与乡村治理保障机制不健全

1. “引贤”阶段对新乡贤的后勤保障缺乏高度重视。“引贤”阶段对新乡贤的后勤保障措施不够完善，特别是在住宿、交通、教育、医疗、健身、娱乐等方面的支持力度不足，导致乡村引入新乡贤后赋能社会治理的实际效果欠佳。地方政府虽然陆续出台吸引新乡贤回归乡村赋能社会治理的优惠政策措施，但在后勤保

【注】此学术论文系中共重庆市委党校（重庆行政学院）中共四川省委党校（四川行政学院）川渝党校（行政院校）系统2023年调研一般项目《新乡贤参与乡村治理协同机制的路径优化研究——基于江津大坡村“三变”改革的调查》的研究成果，立项编号：2023BDYYB—018。

作者简介：杨翔宇（1979.09—），男，河南周口人，硕士研究生学历，中共重庆市委党校讲师，研究方向：马克思主义中国化。

障服务方面,如教育资源、文化设施、医疗保障等未能充分满足新乡贤的多层次需求,导致许多外来新乡贤在短暂停留后便基于个人的规划和考量,毅然离开所工作的乡村去寻找更适合自己发展的机会。出于基层经济压力,当前我国政府难以专项拨款用于新乡贤进行乡村治理的后勤保障。部分乡村在实施“引贤”过程中过于注重眼前经济利益,将“引贤”误作为“引资”,过分关注新乡贤所带来的直接经济效益,而忽视其在乡村治理和文化传承中的长远社会效益。

2.“用贤”阶段弱化对新乡贤管理保障。一方面,在对新乡贤进行管理过程中,地方政府普遍忽视对他们精神层面的认可和物质层面的激励,难以激发新乡贤参与乡村治理的积极性和创造性;另一方面,对新乡贤的管理流程缺乏规范性,随意性和无序性较强,导致新乡贤参与乡村治理效率低下,未能充分发挥不同类型新乡贤在治理中的独特优势。

（二）基层多元治理主体协同机制滞后

首先,新乡贤组织成立与运行滞后。通过到重庆市部分村(社)调研发现,截至目前成立新乡贤组织(譬如乡贤理事会)的村、社凤毛麟角,比如江津区李市镇下辖11个村、社,但仅黄桷村成立了新乡贤组织乡贤理事会,有些新乡贤组织运行欠佳,更为甚者,有些新乡贤组织形同虚设。

其次,基层治理生态中的多元主体协同运作尚显滞后。随着新乡贤等新鲜血液的注入,乡村治理体系中的政府、村民自治及民间权威等力量交织,然而,各主体间的权力运行机制尚不健全,导致“政务”与“村务”界限模糊,权力冲突时有发生。此外,责任划分机制的缺失,使得各治理主体在面对责任时往往相互推诿,难以形成强大的合力,从而大大削弱了乡村治理的整体效能。

最后,多元治理主体间的合作模式显得单一且僵化。尽管新乡贤等多元主体参与乡村治理降低了行政成本,大大提升了乡村治理的互补性与灵活性,但由不同权力源生发出的多元治理主体间的异质性挑战依旧是一个长期未解的难题。多元合作模式缺乏创新性而显得单一且僵化,影响了多元主体协同治理乡村的效果。

（三）对新乡贤的监督机制亟待完善

1.村两委对新乡贤赋能乡村治理的监督机制存在显著缺陷。一是监督机制不健全,缺乏科学严格的资格审查和准入机制,导致不合格新乡贤鱼龙混杂,乘虚而入,从某种程度上严重损害村民及村集体自治权益,进而导致乡村治理效能低下。二是尚未构建长效监督约束机制。囿于多种复杂因素,部分村(社)尚未构建常态化、立体式、全方位的新乡贤长效监督约束机制,没有做到新乡贤参与村级事务在阳光下运行。这导致对新乡贤的监督出现真空地带,从而导致新乡贤在推进农村治理中的角色转变发生偏差,权力异化以及私欲膨胀,进而滋生腐败问题。

2.村民对新乡贤参与乡村治理的监督表现消极。村民是具有农村集体经济组织成员身份的人员,是乡村的主人,也应当是乡村治理的主体,乡村治理的核心就是激发广大村民积极参与,村民对新乡贤参与乡村治理进行监督是促进乡村平安和谐稳定并富有魅力的重要渠道。然而,鉴于历史、政治等诸多因素,乡村治理长期以来主要依赖政府进行监督,导致村民在自我监督和相互

监督方面的能力有所欠缺。此外,村民参与对新乡贤乡村治理监督的渠道如信息公开和反馈等机制等仍亟待进一步健全和完善。村民对新乡贤赋能乡村治理进行监督的薄弱环节可能导致部分新乡贤精英忽视乃至压制村民民主,使得村民民主存在不到位、走过场、流于形式等不良社会现象。

（四）对新乡贤培训机制不完善

经调研发现,政府部门对新乡贤培训机制构建面临诸多障碍。一方面,本土新乡贤因长期生活在偏远乡村,受到当地农村传统思想根深蒂固,自我提升意识不强,在现代管理理念、信息技术应用等诸多方面明显滞后;另一方面,当地政府部门对新乡贤的培育重视程度不够,缺乏系统科学全面的培育理念和机制,重基础理论教学,轻实践操作,培训方式方法缺乏多样化,这从某种程度上导致部分新乡贤在专业理论知识、管理技能等方面存在诸多短板。此外,教育资源和培训设施的不足大大限制新乡贤的成长空间。由于缺乏实践机会和高质量的教育培训资源,他们难以获得高级培训课程和国内外交流学习深造的机会。这不仅阻碍了他们的个人发展,也影响了他们掌握先进的管理知识和最新技术工具的能力,从而阻碍了其赋能乡村治理能力的有效提升。

二、乡村振兴视域下新乡贤参与乡村治理协同机制构建的实践路径选择

“在协同治理理论的指导下,从动态社会互动的角度去把握包括新乡贤在内的不同乡村治理主体如何整合资源,如何协同治理并形成约束性的制度就显得尤为必要。”^[4]当前我国新乡贤参与乡村治理协同机制构建虽取得明显的进展,但仍面临一系列亟待解决的问题与挑战,亟需加强对新乡贤参与乡村治理协同机制的构建,通过完善新乡贤参与乡村治理保障机制、构建乡村多元治理共同体高效协同运行机制等措施,加速推进乡村治理的现代化进程,并增强治理效能。

（一）建立健全新乡贤参与乡村治理的保障机制

1. 拓宽“引贤”渠道,优化后勤保障服务

首先,拓宽“引贤”渠道,精心打造“四新乡贤”工程。“乡村振兴的关键是人才振兴,痛点是人才的瓶颈。”^[5]利用互联网大数据等现代化科技手段建立新乡贤“云上网格”联络体系,全方位开展新乡贤资源底数的调查摸底,摸排掌握分布在全国乃至全球的各类新乡贤的基本情况,并根据新乡贤行业类别、职业属性、兴趣爱好、属地等特性进行精准分类,由统战系统、宣传系统、农业农村委干部,村(社区)干部,镇街干部,村(社区)网格长分别负责新乡贤联络联谊工作,定期不定期地征求新乡贤对村两委工作、乡村振兴和换届选举等工作的意见建议,在交往联络中系牢新乡贤与家乡或者农村的感情纽带,积极引导他们回馈故乡、反哺桑梓、关注农村,对优秀甚至出类拔萃新乡贤的挖掘发现寓于日常联络联谊中。

基于“内育外引”总思路,政府部门可着力打造“四新乡贤”工程。通过深入推进譬如“百万人才兴重庆”“天府万人计划”“蓉城英才计划”等引才计划加强人才引进,吸引不同类型的

新乡贤（譬如“新新乡贤”“云新乡贤”“荣誉新乡贤”等）参与乡村治理，精心打造由“原新乡贤”“新新乡贤”“云新乡贤”和“荣誉新乡贤”组成的“四新乡贤”工程。

（1）“原新乡贤”是加快乡村治理共促乡村全面振兴的主力军和核心力量。“原新乡贤”系具有本地户籍、土生土长的退役军人、退休企事业单位职工、个体户和企业家等，是农村地区推进乡村振兴战略的主力军和核心力量，也是实施“四新乡贤”工程建设的最大受益者。

（2）“新新乡贤”是加快乡村治理共促乡村全面振兴的最大人才支撑。“新新乡贤”是指“户籍不在区（县）下辖某个村、社，但已在该村、社创新创业、学习工作、长期生活并对该村、社有深深眷恋之情的人”，主要包括各类技术专家、管理精英、投资人士以及创客人才。

（3）“云新乡贤”是加快乡村治理共促乡村全面振兴的潜在有生力量。“云新乡贤”系囿于时间、空间所限而借助于数字平台在“云上四川”“云上重庆”“云上湖北”等网站自愿申请注册成为某村（社）的一员，较多相聚于数字网络空间里的某村、社，踊跃参与“我在某村、社有亩地”，“我在某村、社有间房”，“我在某村、社有头羊”“我在某村、社有棵树”等网上认领营销活动，从而激发更多国内外网友自愿注册成为我国农村地区的“云新乡贤”，成为推进我国广大农村地区乡村治理共促乡村全面振兴的“推荐官”。

（4）“荣誉新乡贤”是在关键领域、环节发挥重要作用从而加快乡村治理共促乡村全面振兴的重要力量。“荣誉新乡贤”主要是指为乡村全面振兴作出杰出贡献的专家教授学者、院士等领军型稀缺高层次人才，具体包括科学院和工程院院士、国家级学术技术带头人以及那些获得国务院或地方政府特殊津贴的专业技术管理精英等各类高级人才。

其次，提升新乡贤后勤保障服务，提升其生活服务品质。推进“和谐美丽乡村”建设行动，加强基础设施建设。通过实施环境美化工程，改善乡村道路、排水系统，提升乡村绿化覆盖率，确保乡村人居环境质量，为新乡贤后勤保障奠定坚实基础；会同教育、医疗、社保、组织、规划和自然资源等部门切实解决新乡贤精英人才安居乐业的现实问题，制定并实施其配偶就业、子女入学、医疗保障、健康养老和生活起居等诸多方面的优惠政策，切实解决其工作和生活方面的后顾之忧，通过积极营造良好温馨的新乡贤精英发展环境，从而打造爱才惜才、环境留才、感情留才和事业留才的浓厚社会氛围。

2. 规范“用贤”流程，充分发挥新乡贤作用

首先，发挥乡村治理的“桥梁”作用。当地政府部门可在各镇街、村（社区）成立若干个乡贤会，新乡贤定期出席各镇街、村（社区）有关会议，参政议政，献言献策，从而促进基层政府决策科学化和民主化。同时，根据各个村（社）新乡贤的技能专长、业余爱好和术业专攻等指标，分别组建处理争议的“和事团”、提供决策建议的“智囊团”、创新创业与勤劳致富的“致富团”、助学兴教“助学团”、参与慈善活动的“志愿团”，致力于解决矛盾冲突、提供信息咨询、鼓励勤劳致富、支持创新和创业，以及全方位支持和服务农民群众。其次，发挥乡村治理

的“智库”作用。建立新乡贤信息库、微信群，采取上门走访、座谈、招商推介等多种形式，推动形成“人回乡、钱回流、厂回迁”的态势。最后，发挥乡风文明的“榜样”作用。可借助当地文化馆、农村文化站以及村（社）综合文化室等多种平台，通过打造精美的文化墙、文化带与文化长廊，建设社区学校、社区学习中心以及绘制展示新乡贤事迹的“平凡英雄”榜单，以便大力推广新乡贤们的先进事迹。此外，还可邀请新乡贤参与诸如文明家庭、星级文明户以及“好女婿”“好公公”“好媳妇”“好婆婆”等荣誉的评选活动，通过向广大村民群众展示身边的榜样人物及其先进事迹，以推动文明乡村建设。

（二）构建乡村多元治理共同体高效协同运行机制

“振兴促进会之类的乡贤参事会的培育和发展，在现代农村社会资本多元化和权威分散化背景下，增强了农村基层民主的多元参与、协商共治能力，形成了农村社会治理新格局，创新了现代农村的网络化治理模式，是村民自治本质的回归和能力的提升。”^[6]广大农村地区积极探索并统筹不同乡村治理主体的优劣势，充分发掘新乡贤及其新乡贤组织如新乡贤理事会、乡贤评议堂等不同治理主体的补位作用，整合其他诸如乡镇政府、村民委员会、村民代表会，村民理事会、红白喜事理事会，农业龙头企业、专业合作社、家庭农场等政府、社会组织、市场组织以及村民自治组织诸多治理主体的资源优势，以夯实自治基础、强化法治保障、着力德治引领为抓手，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，构建多元治理主体参与乡村治理机制，从而形成共建共治共享的乡村治理新格局。

1. 严格制定标准程序，确保乡贤评议堂规范有序。“在基层政府开展治理创新的过程中，先前积极的结果会促成之后的共识。截至2018年5月，Y区已经建立了107个乡贤评议堂，进一步推动了乡村实现有效治理。乡贤评议堂这一基层政府治理创新的成果也逐渐受到各界认可。”^[7]借鉴重庆永川区新乡贤赋能乡村治理方面的先进经验和做法，建议宣传部门、统战部门、农业农村委（尤其是乡村振兴局）等部门统筹协调，以下辖村、社为单位，严格按照就近服务本乡本土村民的原则，遵照“一块牌匾承载荣誉、一句标语明确目标、一套证件亮明身份、一个徽章蕴含理念、一本手册教授方法、一本笔记记录历程、一套桌椅规范配套、一个水杯体现温情、一个提包展示形象、一套机制保障运行”十项标准建设乡贤评议堂。乡贤评议堂要按照统一标准因地制宜建在村委会、评议员家或乡村大院里，并确保程序规范、运转高效有序。同时严格按照“崇德尚法、为人正派、热心公益、处事公道、群众公认”五个条件，遵照“群众推荐、村民评议、村居公示、镇街复核、社会公示、部门审定、颁证授牌”七个步骤对乡贤评议员进行评选和认定。

2. 完善运行机制，确保乡贤评议堂持续打造。一是构建疑难纠纷联调机制。逐步建立一个分层级的疑难纠纷联合调解机制。在村级层面设立初步调解，对于那些乡贤评议员难以解决的复杂纠纷和涉及法律诉讼的矛盾纠纷，按照镇街、区（县）的顺序逐级上报，确保这些矛盾纠纷能够得到及时有效的处理和解决。二是完善动态管理考核机制。实行每月定点联系、双月交流培训、

季度调研指导、年度评议评优相结合的全过程动态管理,对遇到乡村矛盾纠纷不愿意调解、超越职权范围进行调解、存在违法行为或明显不适合继续履行职责的乡贤评议员将予以辞退。三是完善岗位经费补贴机制。将符合条件的乡贤评议员吸纳为村务监督员、网格管理员、人民调解员等,整合财政资金实行“以案定补”“以奖代补”,保障乡贤评议员必要的经费补贴。四是完善评选表彰激励机制。定期举办诸如“十佳乡贤评议员”和优秀评选案例的评选及表彰活动,旨在发现并塑造那些在乡村治理中表现突出的乡贤评议员,并推广他们的典范事迹,以增强其荣誉感、使命感和责任感。

(三) 借助数字乡村建设深化数字赋能,完善新乡贤参与乡村治理的监督机制

“大数据、云计算等智能媒体技术为做好基础设施建设、打造乡村治理数字化协同平台(网站、客户端等)提供了便利。不同治理主体可以根据自己的需求及时获取平台上的信息。”^[8]数字乡村建设是推进乡村全面振兴的重要手段和抓手,通过深化数字赋能,加快建设数字化联动监督平台,多方协同参与工作平台,三级立体监督体系,并定期对其进行评估,收集意见反馈,不断优化其功能和服务,不断完善新乡贤参与乡村治理的监督机制,构建一个高效、透明、互动的数字化监督体系,从而有效提升乡村治理的现代化水平。

1. 打造数字化联动监督平台。采用云计算、大数据、物联网等现代信息技术,打造一个集数据收集、处理、分析和展示于一体的数字化平台,该平台应具备信息发布、在线监督、数据分析和问题反馈等功能,并确保监督信息的透明度和实时性,同时设计简洁直观的用户界面,以便于不同年龄层次和技术水平的用户操作。

2. 搭建多方协同参与工作平台。精心打造由村委、村民群众、新乡贤及其新乡贤群体多方协同参与的工作平台,并依附村民监督委员会,确保其由村民选举产生并运作高效透明。同时建立科学高效的沟通机制,如在线论坛、意见箱、定期会议等,以促进信息的快速流通和矛盾问题的及时解决。

3. 构建立体监督体系。构建一个由村两委监督、村民群众监督、新乡贤及其新乡贤群体组织间的相互监督于一体的立体监督体系。

(1) 村两委监督。通过建立村务监督委员会或其他形式的村务监督机构,能近距离、多角度、全方位发现和收集新乡贤参与乡村治理中的问题并对其治村工作进行监督。这不仅能够确保新乡贤治村工作的透明度和公正性,还能有效预防和处理可能出现的问题。政府部门制定新乡贤参与乡村治理的资格标准,包括但不限于教育背景、专业技能、社会责任感、道德品质等方面并将这些标准予以公开透明以便于公众监督。建立严格的资格审查和淘汰制度,对新乡贤进行严格的筛选和约束,确保只有符合条件、有能力、有责任心的新乡贤才能够参与乡村治理,并对其进行常态化监督和教育警示,帮助其树立正确的价值观,防止其权力滥用和腐化堕落。

(2) 村民群众监督。其一,加强教育培训。政府部门精选

民主管理和自治意识的培训课程定期对村民进行培训,通过这些培训课程,村民更深入地了解自己的权利和义务,以及如何参与到乡村治理的监督中。这种教育培训不仅限于理论知识,还应包括实际操作指导,比如如何查阅村务公开信息,如何提出有效建议等。其二,确保信息公开透明。确保乡村治理和财务状况的透明度至关重要。可以通过设置公告栏、社区网站和建立微信群等方式,定期更新和公布村务信息,包括财务报告、项目进展、决策过程等,让村民能够第一时间实时了解新乡贤治村的运行情况。其三,强化激励措施。对于积极参与乡村治理监督的村民,可给予一定的精神和物质奖励,比如公开表彰、发放奖金或其他形式的奖励。这不仅能激励村民更加积极主动地参与监督,也能在当地村社中树立积极的榜样。其四,持续打造乡村治理监督环境。逐步培养村民的自治意识和监督意识,形成一个积极、健康、有序的乡村治理监督环境。这种环境的建立和维护需要长期的投入和持续的努力。

(3) 新乡贤及其新乡贤群体组织间的相互监督。构建新乡贤之间、新乡贤群体组织之间互评互查机制,通过新乡贤的自我抑或相互监督,新乡贤群体组织间内部监督,从源头阻断导致乡贤异化腐败的因素,从而提升监督的效率和质量。

4. 持续优化与评估。定期对数字化联动监督平台、多方协同参与工作平台、三级立体监督体系进行评估,收集意见反馈,不断优化其功能和服务,不断完善新乡贤参与乡村治理的监督机制,从而有效提升乡村治理的现代化水平。

(四) 建立健全培训机制,加强新乡贤参与治村能力建设

依据乡村治理的不同需求,通过用好用活各类高等院校的乡村振兴学院、开放大学分部(以及基层电大)、社区教育学院(社区教育学校、学习中心)、人才沙龙活动和乡村课堂等诸多载体,具有针对性、有计划的培育新乡贤,提高新乡贤及其组织运用法治思维、法治方式在矛盾纠纷化解和乡村治理中的能力和水平,激发其支持、谋划和参与乡村治理的内在动力,凝聚起其加快乡村治理共促乡村全面振兴的强大思想合力。

参考文献

- [1] 王慧莹. 浙江省数字经济赋能乡村振兴的机制研究. 浙江科技大学硕士学位论文, 2023(12): 11-12.
- [2] 中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见, 2024(01).
- [3] 尚巧敏. 嵌入理论视角下新乡贤有效参与乡村治理的机制——基于浙江省S村的个案研究[J]. 农村经济与科技, 2023(6): 146-147.
- [4] 宋哲仁, 陈秋强. 社会网络视域下乡贤与乡村治理——以浙江上虞为例[J]. 治理研究, 2020, 36(04): 50-58.
- [5] 薛耀淇. 乡村振兴背景下新乡贤参与乡村治理协同机制研究——以贵州J县为例. 2022届贵州大学硕士研究生毕业答辩论文, 2022(06): 28-29.
- [6] 张驰越. 新乡贤参与乡村治理的机制研究——以福建A村为例. 福州大学硕士学位论文, 2019(04).
- [7] 曾巧. 基层政府治理创新的行为逻辑及限度分析——以重庆市Y区乡贤评议室建设为例, 华中师范大学中国农村研究院硕士学位论文, 2022(05).
- [8] 薛耀淇. 乡村振兴背景下新乡贤参与乡村治理协同机制研究——以贵州J县为例. 2022届贵州大学硕士研究生毕业答辩论文, 2022(06): 52-53.