

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.04.006

新时代凉山彝族自治州乡村治理之困及应对策略研究

龙林鹏, 蒋嘉诚

(中国石油大学马克思主义学院, 山东 青岛 266580)

摘要:乡村治理是凉山彝族自治州社会治理的重要方面,目前凉山州乡村治理在推进乡村民主政治、促进集体经济增长、提升公共服务水平等方面均有一定进展。但从整体看来,凉山州乡村治理仍是区域社会治理的薄弱环节,表现为:现实经济发展水平难以支撑乡村治理有效开展;彝族社会传统治理规则的现代性转化率较低;地理环境阻隔妨碍乡村治理效能的有效提升;部分基层党组织乡村治理角色及功能定位偏差;乡村治理工作考评优化机制不健全。凉山州乡村治理应坚持新发展理念,增强乡村治理现实经济基础和经费保障;挖掘彝族传统治理规则及治理资源并实现现代性转化;探索多样化治理单元模式,强化信息网络支撑;深化党建引领,找准基层党组织角色功能定位;建立健全乡村治理考评优化机制,以此实现凉山州乡村善治。

关键词:新时代;凉山彝族自治州;乡村治理;中国共产党

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2023)04-0029-06

Study on Difficulties of Rural Governance and Their Solutions in Liangshan Yi Autonomous Prefecture in the New Era

LONG Linpeng, JIANG Jiacheng

(School of Marxism, China University of Petroleum, Qingdao, Shandong 266580, China)

Abstract: Rural governance is an important aspect of social governance in Liangshan Yi Autonomous Prefecture. Currently, certain progress of rural governance in Liangshan Prefecture has been made regarding aspects of rural democratic politics, collective economic growth, and public service. However, the overall rural governance in Liangshan Prefecture is still a weak point in regional social governance, manifested as: current level of economic development falls short of supporting effective rural governance; modern transformation rate of traditional governance in Yi ethnic society is relatively low; geographical barriers hinder improvement of rural governance efficiency; roles and functions of some grassroots party organizations deviate in rural governance; evaluation and optimization mechanism for rural governance work is not sound. Rural governance in Liangshan Prefecture should be improved by adhering to the new development concept, strengthening the economic and funding foundations, exploring and transforming Yi people's traditional governance rules and resources, exploring the diversified governance models, strengthening the information network support, enforcing the leadership and guidance of the Party and determining the role and function of grassroots party organizations, and creating and improving the evaluation and optimization mechanism for rural governance.

Keywords: The New Era; Liangshan Yi Autonomous Prefecture; rural governance; Communist Party of China

一、研究缘起与文献综述

乡村是国家治理的基层微观单元,是维护国家长治久安的基石。目前,乡村治理研究取得了丰硕的成果,表现在几个方面:第一,研究乡村治理的概念内涵。受学科背景等因素影响,学术界对乡村治理的概念内涵尚未进行统一界定,但大多都对农民

问题给予了高度关注。有学者指出:“乡村治理的基本问题,是如何认识和对待农民。”^[1]此外,大部分学者都认为治理体系与治理能力现代化是乡村治理的两层基本逻辑。第二,剖析乡村治理的实践难题。相关学者从各自学科背景出发,以个案研究和国家政策为背景,分析了乡村治理面临的具体困境。有学者认为乡村治理“自治、法治、德治相结合

收稿日期:2023-07-12

作者简介:龙林鹏(1997—),四川会东人,硕士研究生,研究方向:马克思主义中国化研究,E-mail:2289006547@qq.com。

的治理体系尚不完备,基层治理的组织能力与水平不足,作为治理主体的乡村人口持续外流,公共服务支撑作用尚不充分”^[2]。也有学者认为乡村治理面临“乡镇和村庄之间的上下关系、村级组织之间的党政关系、村庄层面政经关系、基层治理中的城乡关系”^[1]不清晰等多重困扰。第三,研究应对乡村治理困境的具体措施。有学者认为应在自治、法治、德治相结合的前提下协助村干部推动国家资源落地^[3]。也有学者认为“必须从政治引领、乡村居民需求、治理资源整合和科学技术支撑4个方面着手推进乡村治理发展的机制建设”^[4]。

现有研究虽然对乡村治理“是什么、为什么、怎么办”等难题进行了深入阐述,但对少数民族地区特别是针对凉山州乡村治理的研究成果还比较少,缺乏相关权威性的研究成果,需要学术界给予更多关注。

二、乡村治理的内涵

乡村治理是村庄外部力量通过相应的手段、机制、方式、方法进入乡村场域以形塑乡村整体面貌,从而实现一定国家发展战略的国家型常规性治理工作。乡村治理的逻辑指向治理体系与治理能力的现代化,为理解乡村治理的深层次内涵提供了重要切入点。新时代条件下,应以制度化、德教化、信息化、组织化、精细化的治理革命实现乡村“善治”。

乡村治理制度化是规则与社会主体之间的良性互动行为,追求和谐、稳定的组织内外环境。推进乡村治理制度化,要着眼于治理体制的规范,要在坚持党领导的一系列乡村治理制度体系的前提下,针对乡村治理的现实困境,加强乡村治理的全过程、多环节制度建设,提高乡村治理的制度效率。例如在乡村治理经费来源上,应建立稳定的乡村治理经费保障机制。

乡村治理德教化是利用优秀道德文化宣传教育群众,最终建立起乡村治理有效和乡村秩序有序运行的常态稳定机制。“乡村治理现代化中的现代化不是简单地与过去对立或与传统割裂,而是与落后、不与时俱进相对而言的。”^[5]乡村治理德教化是一种柔性治理,需要借助优秀道德文化和治理规则、资源推进德治教化。

乡村治理信息化是乡村有效治理的内在要求,是通过信息技术手段密切政府与村庄的社会联系,最大限度上克服因时间、空间给乡村治理带来的劣势,发挥信息技术的共享优势,凝聚多元主体整合力量,实现乡村治理的高效化、智能化。

乡村治理组织化是乡村有效治理的内在逻辑

要求和外在实践需要,是通过基层党组织自身角色的精准定位和自身功能的有效发挥,从而建立起一整套整合农村各类组织资源实现乡村善治的内在稳定机制。农村基层党组织是乡村治理工作的领导核心,其组织化程度影响着乡村治理的实际效果,应不断提升农村基层党组织组织化程度,促进其自身功能的有效发挥。

乡村治理精细化是将乡村治理的具体事项量化为一定的指标,通过一系列可考核、可评价的指标对乡村治理事项进行详尽审视。乡村治理的核心是人,需要广大干部去推动实施,“乡村治理离不开靶向治理,需要下足‘绣花功夫’”^[6],须对村社干部实行精细化的考核、评价,充分调动广大干部干事的积极性。

三、新时代凉山彝族自治州乡村治理之困

在凉山州委、州政府的坚强领导下,凉山州乡村治理工作的现代化进程大大加快。值得注意的是,凉山州因其独特的地理、经济、人文、历史等因素,乡村治理工作也面对着许多棘手的难题,主要表现为:

(一)现实经济发展水平难以支撑乡村治理有效开展

马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中指出:“一定的生产方式或一定的工业阶段始终是与一定的共同活动方式或一定的社会阶段联系着的,而这种共同活动方式本身就是‘生产力’,由此可见,人们所达到的生产力的总和决定着社会状况。”^[7]经济基础决定上层建筑,乡村治理工作的开展必须以强有力的经济体量作为物质支撑。

凉山州地处我国西南边陲,海拔较高,自然条件较为恶劣。此外,凉山州自古以来就是一个多民族聚居之地,中原文化对其影响较小,在中华人民共和国成立后才陆续完成了民主化改革。但凉山州政治上的“一步越千年”并没有带来相应经济上的腾飞,工业基础薄弱、交通设施不太便利等问题一直制约着凉山州经济的发展。

根据《凉山州乡村振兴战略规划(2018—2022)》数据显示:2015—2018年,凉山州地区生产总值为1533.19亿元,在四川省所辖18个地级市、3自治州中仅排名第9。凉山州在过去的五年之中刚刚完成了105.2万人脱贫,2072个贫困村、11个贫困县摘帽等工作,解决了区域性整体贫困难题。但凉山州总体脱贫的同时,其经济发展水平与东部地区相比仍存在着较大差距,个别地区、个别农户返贫

的可能性仍然存在,经济基础薄弱、城乡二元结构矛盾突出、公共财政收入较少等问题十分严峻。乡村治理是一项需较大经费投入作为支撑的国家常规性治理工作,目前凉山州经济基础较为薄弱,乡村治理的经费总体体量较少且缺乏一定的体制机制保障,难以为乡村治理工作的开展提供强有力的财力保障。

(二) 社会传统治理规则的现代性转化率较低

规则是人们开展某项工作所必须面对、遵守的规定与法则。规则在其对人们行为的规范角度来看,通常可分为强制性规则与非强制性规则,从其时间维度出发,则有传统规则与现代规则的分。治理规则是规定与法则应用于治理过程的价值实体。乡村治理工作在其现实性基础上既有农村乡土社会存在上千年的传统治理规则,也有现代社会发展理念所蕴含的现代治理规则。传统治理规则是一个矛盾统一体,其消极部分是农村封建规则的残余,不利于新时代乡村治理的有效开展;同时更应看到传统治理规则也蕴含着中华优秀传统文化的优秀基因,对乡村社会中的传统治理规则必须深入挖掘并进行创造性转化,充分发挥其现代治理价值并嵌入乡村治理实践的全过程。

传统治理规则中总是渗透着文化乃至价值观念。具体而言,农村社区治理过程中所采取的规则是价值的制度性外化^[8]。凉山彝族传统治理规则目前存在两种情况的对立:一是彝族社会仍然普遍重视这一类传统治理规则,而这一类代表传统治理规则的文化特征正随着社会的发展而逐渐消亡。二是彝族传统治理规则与现代治理规则的适应度及其如何适应的问题。值得肯定的是,发挥彝族传统治理规则的积极因素并在其现代性转化的基础上,可以极大拓宽乡村治理的路径。但毕摩、德古文化目前面临着消亡的危险,彝族传统治理规则并没有得到充分的现代性转化,传统治理规则并没有实现价值的实效性外显,在其规范社会秩序、规范个人行为等方面的功能仍然没有得到充分挖掘与发挥,这也是凉山州乡村治理不得不面对的难题。

(三) 地理环境阻隔妨碍乡村治理效能的有效提升

乡村治理效能的提升受制于多重因素,其中地理环境条件对乡村治理体系的构建与效能发挥着重要的影响。亚里士多德在《政治学》一书中提出:“一邦公民人数不能超过万人;居民都远近相望,里间相逢,互知其行为、能力、门望、贫富;平时集会可以朝至夕归,战时征召可以朝令夕合。”^[9]

凉山州面积较大,全州辖区面积为60423平方

公里,地形地貌多以高海拔山地为主,乡村群众居住大多以零星散状分布,空间相隔距离较远,公共服务如何“打通最后一公里”、如何有效满足全体人民需求是一大难题。以凉山州会理市太平镇某村为例,此村距离会理城区40公里左右,是典型的高海拔山区,农户居住较为分散,每个村落之间相隔较远,村民会议室、村民活动中心距离个别家庭十分偏远,尽管乡村主干道已经实现硬化,但个别农户入户道路依然是狭窄的泥土路,个别入户道路甚至只有一条可供摩托车行驶的泥泞小道。凉山州地理空间条件阻隔、交通不便等现实情况的存在给乡村治理工作带来极大的困难。除此之外,一部分边远县(如木里、美姑等)仍然保留着传统的农牧业生产方式,半放牧半农耕的农村业态模式广泛存在,如何实现流动化管理、服务并克服其较高成本劣势,是凉山州乡村治理要解决的又一难题。

(四) 部分基层党组织乡村治理角色、功能定位偏差影响治理水平的提升

农村基层党组织是推动国家治理体系与治理能力现代化的基层核心,是实施乡村振兴战略的根本组织保障,是农业发展、农村进步、农民富裕的领导者、推动者和实践者。民族地方乡村治理工作中,基层党组织的建设显得更为重要。在民族地方乡村治理体系中,党的基层组织居于中心地位,发挥着核心作用,是实现民族地方乡村治理现代化的关键。具体说来,农村基层党组织在乡村治理工作中应成为农村建设的领导者、农民利益的代表者、农业农村发展的推动者、乡村治理的引领者。

但就目前凉山州乡村治理工作来讲,一部分农村基层党组织及干部队伍治理理念落后,更多的是停留于传统的生硬管理理念,工作方式方法较为落后单一,与乡村治理现代化条件下基层党组织的角色、功能定位存在一定差距。基层党组织在乡村治理工作中面临着乡村整体利益撕裂、乡村治理法治化程度较低、乡村治理干部队伍待优化、乡村治理主体融合程度低下等多种挑战。以凉山州会东县鲹鱼河镇某村为例,一部分年龄偏大的村干部工作热情减退、积极性缺乏,并且老龄村委干部受教育水平普遍较低,缺乏一定的互联网思维,也不能很好地使用互联网工具。此外,部分基层党组织干部队伍法治精神和法治观念亟待加强,部分村两委干部决策存在盲目性和随意性,村民的知情权、参与权和监督权保障不力。凉山州乡村治理工作中部分基层党组织角色、功能定位偏差的情况,很大程度上影响乡村治理整体水平提升的。

(五) 乡村治理工作考评优化机制不健全影响治理效能发挥

乡村治理的考评及进一步的优化工作很大程度上影响了乡村治理的走向。但就凉山州的目前情况说来,乡村治理工作的考评、优化工作仍存在许多待改进的地方,主要表现为:个别地区乡村治理考评、优化工作流于形式。目前,我国的乡村干部大多面临着考核周期短以及考核频率过高的问题,文山会海、过度留痕的痕迹主义,花样诸多的督查检查在乡村治理中仍然存在^[10]。特别在凉山州较为边远的高海拔山区乡镇,这种情况就更为明显,乡村治理考评、优化工作大都只是填报表、写材料应付上级部门的检查,不能很好地反映乡村治理工作的实效。个别地区乡村治理考评、优化工作农民参与程度不足。乡村治理农民是主体,应坚持农民全过程参与原则。但凉山州个别乡镇只注重对村社干部的考核评价,优化改进工作多局限于村社干部的口头工作报告,治理工作的时效考核与进一步优化的话语权主要集中在乡镇领导、村社领导干部手中,乡村治理工作中存在农民话语权不足,参与度较低等现象,很大程度上忽视了农民对乡村治理工作的意见、建议,影响农民在乡村治理工作中的积极性。个别地区乡村治理考评、优化工作具体指标待细化,文化考评、优化机制待加强。乡村治理考评、优化机制建设是复杂的系统性工程,必须细化为具体的指标,体现较为详尽的内容标准,形成良好的体系生态。结合日常生活不难发现,凉山州乡村治理工作考评、优化工作的指标大都集中于经济发展、政策宣传等可量化层面,而关于文化板块的考评就较为模糊乃至缺失,村落民族文化建设较少被提及,边远地区文化基础设施建设有待进一步加强。

四、新时代凉山彝族自治州乡村治理困境的应对举措

(一) 坚持新发展理念,增强乡村治理经济基础和经费保障

周恩来曾经说过:“最根本的问题是帮助少数民族发展生产,改善生活。如果少数民族在经济上不发展,那就不是真正的平等。所以,要使各民族真正平等,就必须帮助少数民族发展经济。”^[11]乡村治理是物质的角力,需要依托现实的经济状况,没有深厚的经济基础作为支撑,乡村治理工作就难以开展。习近平总书记在第五次中央民族工

作会议上指出:“要推动各民族共同走向社会主义现代化,实现高质量发展。”^[12]这为凉山州乡村治理工作指明了方向,全州各级政府必须坚持习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻领会党的十九届六中全会、党的二十大以及习近平总书记关于凉山州工作系列重要讲话精神,树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,探索适合凉山实际的新型发展道路。

产业是脱贫之基,乡村振兴之源。新时代凉山州经济的发展,要在贯彻落实新发展理念前提下,立足于以往脱贫攻坚工作基础,探索新型发展道路,盘活凉山州经济发展。应立足于凉山农业大州这一基本现实,走特色农业发展道路,扩大农业产业财政支出,加大农业发展政策倾斜,深入探索多样化特色农产品种植、深加工、销售道路,使广大群众不断增加经济收入;依托于凉山丰富旅游资源,加快建设一批独有特色,富有竞争优势的旅游生态园区,可开展阳光康养、彝族节日等旅游项目建设,吸引全国各地人们来凉消费;加强工业建设,加大招商引资力度,通过政策优惠引领、服务持续跟进等措施,营造有利于资金进入的产业营商环境;加大经济人才培养力度,可开展广泛宣传教育,加大对农民的产业技能培训,积极搭建村社群众就业创业平台。凉山州各级党委和政府应该依托本地经济发展现实,主抓凉山农业经济发展、加强旅游基础设施开发建设、夯实工业建设基础、加大产业人才培养力度,在发挥凉山经济发展自身优势的基础上,加强乡村治理经费保障机制建设,可探索建立政府、村集体、社会多元主体出资机制,为凉山州乡村治理工作提供强有力的经济支撑和经费保障。

(二) 充分挖掘传统治理规则等治理资源并实现现代性转化

少数民族地区在深入挖掘少数民族传统治理规则和治理资源并作出现代性转化方面也有了初步实践经验。例如贵州省在民族地区乡村治理工作之中,成功探索出“乡贤参事会”这一新型治理模式,从深入挖掘少数民族传统治理规则及治理资源并作出现代性转化这一基本逻辑前提出发,广泛调动了农民参与村集体事务的积极性,实现了乡村的有效治理^[13]。习近平总书记强调,“治理好今天的中国,需要对我国历史和传统文化有深入了解,也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结”^[14]。彝族在长期的历史发展进程中积淀下丰富的治理规则等治理资源,对其积极成分深入挖掘并实现现代性转化,是乡村治理德教化的内逻辑,

也关系着乡村治理的实际效果。毕摩、德古作为伴随彝族发展至今的职业,在彝族社会中是传统治理规则的典型代表,在调解彝族内部纠纷、维护彝族团结、教化民众、维系民间社会稳定等方面具有突出作用,可将其视为凉山彝族社会中的“乡贤”。因此,各级地方政府应加大对毕摩、德古文化的挖掘与培育,提炼出彝族传统治理规则和治理资源与现代社会相适应的部分,推动其现代实用性的发挥。其次,可组建乡村治理“毕摩工作队”“德古工作队”通过细致的教育、培训等方式,增强和提高“毕摩”“德古”等彝族社会中权威人士的法治思维,法治水平,达到民间权威人士与乡村治理的良性互动,实现乡村治理法治德治的有机融合。

(三)探索多样化治理单元模式,强化信息网络支撑

地理环境条件对乡村治理有着重要的影响,凉山州特殊的地理环境条件在乡村治理中是一大劣势,在乡村治理工作之中,应最大程度上克服其不利因素,全面满足民众多样化的公共服务需求。治理单元是人的集合体的区域化、分割化与功能化^[15]。乡村社会之中存在着具有非正式权威的民间力量,这会影响到乡村治理模式的具体选择,并关系到乡村治理效能的进一步提升。乡村治理必须把民间非正式权威力量纳入乡村治理的又一单元。凉山州乡村治理工作应采用灵活多样的方式,探索多样化治理单元模式,充分利用本土性、民族性治理资源优势,细化网格化管理、实现村、寨、家族、家支等治理单元划分,充分发挥多样化治理单元在维护和促进公共管理、公共服务、社会秩序稳定等方面的内在优势,建构起社会多样化治理单元与行政管理的有机结合。

此外,基于凉山州地理环境阻隔、群众居住分散、人口流动性强等现实因素考量,乡村治理工作必须面对种种割裂所带来的群众利益需求多元化、公共管理服务难度大等难题。所以,应大力加强凉山州网络基础设施建设,构建乡村治理村级网络服务平台,充分利用现代网络技术信息传播速度快、信息携带体量大等优势,依托多样化治理单元,把网络信息技术优势融入乡村治理,搭建起乡村治理信息化管理、信息化服务新机制,解决因地理环境条件阻隔给乡村治理所带来的村民利益表达诉求不畅通、公共管理难推行、公共服务不及时等难题。

(四)深化党建引领,找准基层党组织角色功能定位

在新时代,凉山州乡村治理工作面临着更多也更为复杂的矛盾与难题,必须提高基层党组织在乡村治理工作中的组织化程度,进一步强化其乡村治

理能力。坚持基层党组织对乡村治理工作的全面领导,贯彻新型治理理念,加强乡村共同体建设。推进乡村治理,基层党组织要解决好价值体系问题,要大力宣传社会主义核心价值观并真正进入群众的头脑,要以适宜凉山彝族地区特别是农村地区实际情况的方式对民众加以宣传教育,贯彻落实共建共治共享的乡村治理理念,有效整合社会意识,突破乡村利益分配工作当中存在的个体化、小团体化、宗族化倾向,促进乡村共同体的形成,营造乡村治理法治化、制度化环境。实现乡村治理现代化的关键一环是向法治要力,让法治贯穿乡村治理的全过程。基层党组织要坚持做到依法治理,带头学法、普法、守法、用法,建立健全乡村治理监督机制,把对乡村治理工作的监督纳入制度化轨道,开展常态化、规范化的监督。科学设置、规划乡村干部队伍。功以才广,业由才成,一个伟大事业的成功,离不开科学的人才体系、人才队伍。基层党组织要以地区实际情况为出发点,科学合理设置、规划乡村干部队伍,避免“全汉族”“全少数民族”乡村干部队伍情况的出现;同时也要加强对老龄村干部的教育培训,不断提升老龄村干部对互联网工具的使用、操作能力;更要创新人才体制、机制,可开展双语人才引进计划,持续推进乡村治理人才工作队伍知识化、专业化、年轻化。增强乡村治理主体的融合性、协调性,形成乡村多元治理合力。坚持自治为基,加强农村群众性自治组织建设,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商治理新格局,健全和创新党组织领导的充满活力的村民自治机制,造就农民合作互动、农业优势资源互补、农村共建共治共享的乡村治理新格局。

(五)建立健全乡村治理考评、优化机制

乡村治理的效果,必须得有一把精细化的标尺来衡量。2021年,中央站在国家发展战略层面通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》,提出要实行乡村振兴战略考核评价制度建设,再一次强调构建乡村治理考核、评价、优化机制建设的极端重要性。凉山州乡村治理考评优化机制的建设,应抓住以下几个着力点:首先,破除形式主义考核、评价。各级政府部门要牢固树立以人民为中心的思想,各项工作的开展,应力求简化且富有实效。不能以“报告写得不多,报告写得好不好”作为乡村治理工作考核评价的唯一标准,地方各级政府与各地村社干部应树立“乡村振兴,关键还是看乡亲”的观念,开展乡村治理考核、评价工作更多地要去群众之中走一走、去乡村之中看一看。同时转变个别地区现有