

社会结构变动视角下的乡村治理新体系构建

■ 双宝

摘要：乡村振兴战略提出的总要求中，“治理有效”不是为经济振兴助力的次要方面，而是乡村建设的基础保障。人口结构、社会阶层结构、区域结构的深刻变动，对乡村治理体系和治理能力的现代化带来了巨大的挑战。

关键词：乡村 社会结构 社会治理 新体系

经过长期的努力，中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。城乡发展不平衡、农村发展不充分则是社会主要矛盾的重要表现之一，已成为实现“两个一百年”奋斗目标的最大制约和突出短板。实施乡村振兴战略，是党中央站在新的历史方位做出的重大决策部署，是新时代“三农”工作的总抓手。

乡村振兴，是全面的振兴、是融合的振兴、是长期的振兴，既要振兴产业，也要推动农村文化、治理、民生、生态等在内的乡村发展水平的整体提升，走出一条中国特色社会主义乡村振兴道路。在乡村治理方面，治理体制和治理格局基本形成，但是农村传统治理资源的流失与现代治理资源供给不足，以及全社会对乡村治理价值的认识偏差，导致了乡村治理的脆弱化和碎片化，这严重制约乡村振兴和现代化进程。



一、乡村社会结构变动对乡村治理的影响

改革开放40年来，乡村治理面临的最大挑战还是乡村社会结构的深刻变动。乡村社会结构变动主要体现在以下三个维度，每个维度都投射出新的乡村治理问题。

（一）人口结构变动对乡村治理带来的挑战

从人口年龄结构看，内蒙古乡村已进入老龄化社会，而“出多进少”的乡村人口流动模式，进一步加剧了“乡村

空心化”和“老人农牧业”问题。2010年内蒙古乡村65岁及以上人口比重达8.20%，城镇为7.05%，二者相差1.15个百分点。《内蒙古农村牧区嘎查村现状抽样调查》结果显示，样本嘎查村65岁及以上老年人比例（8.13%）与乡村基本持平，比城镇高1.08个百分点。从样本嘎查村人口流动情况来看，以外出打工为主的流动人口比例达到17.73%，其中年龄18—40岁之间的青壮年劳动力占比为85.77%。早些年，只是剩余劳动力外出，进入新世纪以后，连农村牧区和农牧业发展所需要的有效劳动力都在向外流动。“老人农牧业”已经不是什么新鲜个案，而是日益成为一种常态的农牧业生产情景。

同时，随着乡村人口性别比的失衡和女性劳动力的外出，乡村“剩男”问题开始显现。2010年，内蒙古乡村人口性别比为111.21，高于正常范围上线4.21个点。样本嘎查村人口性别

比 115.00，尤其 25—35 岁的未婚人口性别比已高达 210.67，最佳适婚年龄人群中的“剩男”问题更加突出。“光棍”群体因缺失家庭支持和保护而逐渐变成具有“认知+经济+婚姻”三重贫困特征的特殊群体，他们担当乡村治理重任的意愿和能力明显不足。

在乡村人口老龄化和嘎查村“空心化”的背景下，乡村治理不仅遇到了缺乏治理人才的困境，甚至部分嘎查村基本公共事务和民主自治无法正常运行，更谈不上乡村治理创新。

（二）阶层结构变动对乡村治理带来的挑战

庞大的农牧民阶层处于整个社会阶层结构的最底层，他们的收入与社会声望较低，而且其内部分层、分化开始加速。

学者通常采用收入标准和职业类型来划分阶层。从收入分层看，样本家庭收入均值为 12000 元左右，按上中下三个档次划分的话，高收入家庭占 6.0%，中等收入家庭占 77.8%，低收入家庭占 16.2%。样本家庭收入标准差为 33170 元，其中牧区家庭为 37106 元、半农半牧区家庭为 18903 元、农区家庭为 37813 元。“准橄榄形”家庭收入形态基本形成，但其内部贫富差距仍然较突出，且两极分化现象较明显。三种经济类型中半农半牧区贫富差距相对小一些，农区与牧区面临两极分化和贫富差距扩大的双重局面。

乡村社会除了农牧业劳动者（73.1%）以外，还有外出打工者（8.8%）、知识分子（1.4%）、非农牧业自营者（1.4%）、乡村管

理者（7.4%）、无业者（0.8%）、无劳动能力者（3.5%）和其他（3.5%）等职业分层。尤其农牧业龙头企业、专业合作社、专业大户、家庭农牧场、农牧业园区等农村牧区新型经营主体的大量涌现，进一步促进乡村社会分化，各种形式的兼业者阶层正在兴起。

无论是收入上，还是职业上的分化，乡村没有形成像城市社会分层那样边界清晰的层级结构，但是分化使得不同群体有不同的社会经济地位，有不同的社会影响力，更有不同的利益取向和追求。在这样的阶层格局下，乡村治理显然比以前更具挑战性。最大的挑战就是在乡村治理中如何合理平衡不同阶层的利益关系和利益诉求，既要防止上层阶层对中下层的剥夺，又要避免下层对上层的对抗，实现各阶层之间的良性互动成为乡村治理的重大课题。

（三）区域结构变动对乡村治理带来的挑战

内蒙古的乡村除了农区和郊区之外，还包括牧区和半农半牧区，乡村生产方式的多元化、个性化特征十分明显。乡村生产方式的多样性，加之当前区域结构的重大变动，导致不同地区、甚至同一个地区不同类型嘎查村之间的差异很大，发展水平和方向也不相同，且不同地区存在着不同的乡村治理模式选择。牧区、半农半牧区、农区、郊区嘎



查村人口规模与结构、收入、消费、就业到居住方式、生活方式、社会心态等方面都呈现出较大的变动性和差异性。这样的背景下不可能找到一个万能的治理模式来解决有效治理问题，采取“一刀切”的治理方式，已经不符合构建乡村治理新体系的要求。不同生产类型下的传统村落、新型社区、城中村、“空心村”以及贫困嘎查村面临的治理问题各不相同，只有形成与当下农村牧区相匹配的乡村治理体系和能力，才能促进基层治理现代化。

二、构建乡村治理新体系的实现路径

(一) 以创新为核心，坚持线性思维与系统思维相结合，提升乡村治理的认知维度

创新是构建乡村治理新体系的第一动力和战略支点。要创新，关键要瞄准乡村社会结构的深刻变动对乡村治理带来的各种挑战，以更高的认知维度重新审视乡村人口老龄化、流动化、“空心化”、阶层分化以及嘎查村类型多元化的新趋势和新问题，科学评估和防范乡村治理领域存在的潜在危机和风险，采取线性思维与系统思维相结合的方式，纠正乡村治理价值的认识偏差和偏见，避免乡村治理领域发生“黑天鹅事件”和“灰犀牛事件”。

(二) 以有效为要义，坚持目标与落实相结合，创建共建共

治共享的乡村治理格局

乡村振兴，治理有效是基础。提高乡村治理效应，不仅要提升对乡村治理的认知维度，还要建立一整套的乡村治理制度和流程，把乡村治理真正落到实处。围绕“打造共建共治共享的社会治理格局”这个总任务，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，提高乡村治理社会化、法治化、智能化、专业化，增强乡村治理的预见性、精准性和可持续性。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，充分发挥基层党组织、政府、社会力量和农牧民主体作用，确保乡村社会充满活力、和谐有序。健全预防与化解社会矛盾机制，正确处理各种利益关系和利益矛盾。

(三) 以党建为引领，坚持组织建设与人才支撑相结合，巩固乡村治理基础

只有乡村基层党组织强起来，人才队伍壮大起来，乡村治理才会有坚强的保证、坚实的基础。要创新基层党组织设置和活动内容，改进基层党组织作风，全面向贫困嘎查村、软弱涣散嘎查村和集体经济薄弱嘎查村党组织派出第一书记，发挥基层党组织带领群众进行有效治理的战斗堡垒作用。积极发展优秀农牧民党员。加强“三农三牧”工作队伍和乡村专业技术人才队伍建设，实施农牧民素质提升工程，

创新乡村人才培育引进使用机制，吸引更多的人才到乡村。

(四) 以平安为目标，坚持综治与专治相结合，建设农牧民安居乐业的美丽家园

落实乡村振兴战略，必须有一个安全稳定的社会环境。大力推进乡村社会治安综合治理，依法有力开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击农村牧区非法宗教和黄赌毒盗拐骗等违法活动，维护农村牧区社会和谐稳定。探索以网格化管理为抓手、以现代信息技术为支撑，实现基层服务和精细化管理精准化。关注乡村社会情绪，尤其要注重不同社会分层不同群体之间的消极情绪，通过点燃社会正能量和疏解乡村消极情绪，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。■

参考文献：

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.

[2] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报，2018-01-02.

[3] 李培林. 中国社会巨变和治理[M]. 北京：中国社会科学出版社，2014.

[4] 人民智库. 乡村社会结构变迁引发的乡村治理问题[J]. 人民论坛网，2017，(7).

(作者系内蒙古社科院社会学研究所副所长、副研究员)

责任编辑：康伟