

## 农村社会管理创新的动力结构与机制分析

潘信林, 彭 丹, 朱 丽

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

**摘 要:** 探索和建立与当今中国农村社会特点相适应的社会管理机制是建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会的必然要求和应有之义。农村社会形成一个结构合理、有机衔接、高效运行的动力机制体系, 有助于推进农村社会管理持续、高效地进行。农村社会管理创新的动力机制由经济动力、政治动力、文化动力、社会动力等各种动力要素所构成, 其中经济动力机制是根本, 政治动力机制是主导, 文化动力机制是支撑, 社会动力机制是依托。

**关 键 词:** 农村社会; 管理创新; 动力结构; 机制安排

中图分类号: C931

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2012)03-0033-05

### Motivation structure and mechanism of rural social management innovation

PAN Xin-lin, PENG Dan, ZHU Li

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** It is an inevitable requirement and due justice for the construction of socialist new countryside and socialist harmonious society to establish social management mechanism fit for Chinese rural community. A rational, organic, efficient motivation structure in rural society is helpful for promoting rural social management continuously and efficiently. The rural social management innovation mechanism includes economic power, political power, cultural power and social power, among which economic driving mechanism is the fundament, political power mechanism is dominant, the cultural motive mechanism is support, and the social dynamic mechanism is backing.

**Key words:** rural society; management innovation; motivation structure; mechanism arrangement

#### 一、时代的主题与现有研究的评估

农村社会管理创新是中国现代化进程中一个值得关注的重要课题。探索和建立与当今中国农村社会特点相适应的社会管理机制是建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会的必然要求和应有之义。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出:“继续解放思想, 必须结合农村改革发展这个伟大实践, 大胆探索、勇于开拓, 以新的理念和思路破解农村发展难题, 为推动党的理论创新、实践创新提供不竭源泉。”党的十七届三中全会把“农村社会管理体系进一步完

善”作为 2020 年农村改革发展基本目标任务之一。农村社会管理创新事关农村社会稳定和农村经济发展, 事关广大人民群众切身利益。加强农村社会管理创新工作, 对于全面落实党在农村的各项方针政策, 提升农村社会发展的文明程度, 提高农民群众的生活质量, 加快建设社会主义新农村和构建和谐社会的步伐, 具有重要的意义。

农村社会管理创新是一项复杂的系统工程。它涉及农村社会管理的理念、主体、体制机制、方式方法、目标、动力及路径。目前学界就农村社会管理创新展开了多方面的研究。

其一, 从社会管理的体制、机制与模式的角度出发, 认为农村社会管理创新要实现从以政府为单一主体、以单位管理为主要载体、以行政办法为主要手段、以管控为主要目的的传统模式, 向政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理良性互动, 社区管理与单位管理有机结合, 多种手段综合运

收稿日期: 2012 - 05 - 12

基金项目: 湖南省社科基金项目(201202004); 湘潭大学湖南省政府绩效评估与管理创新研究基地开放课题(201205010)

作者简介: 潘信林(1982—), 男, 土家族, 湖南溆浦人, 博士, 讲师, 主要从事公共管理与社会管理创新研究。

用,管理与服务融合,有序与活力统一的多元治理、共建共享的新模式转变,构建起与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会要求相适应的中国特色的社会管理体制。毛桂文通过总结浙江省常山县的具体实践认为“民情沟通日”制度,能给农村社会管理体制创新带来许多经验启示:首先是创新了社会管理理念,其次是扩展了社会管理主体,此外还激活了社会管理机制。<sup>[1]</sup>姜裕富提出完善农村社会组织管理体制应从加强党组织的领导、强化政府为主的管理、完善社会监督和社会组织自律相结合的机制三个方面着手。<sup>[2]</sup>王绍军、曾学龙认为,我国现有的政党、政府、村民组织共同治理农村社会的三元结构模式,虽有利于维护安定团结,促进村民的民主意识,但是却存在缺少专业化管理等缺陷。建议实行权威治理与专业治理相结合。<sup>[3]</sup>

其二,从法学的角度出发,提出延伸法律监督触角,促进农村社会管理创新。司小莉提出,农民是和谐农村的主要建设者,加快农村经济发展步伐,倡导新型文化,优化农民素质,加强法制宣传,是农民法律意识培育的主要途径。<sup>[4]</sup>闫镇国认为在新时期应全面发挥监督职能,促进完善与社会主义市场经济体制相适应社会管理体系,积极回应人民群众的新要求、新期待,提高社会管理水平,以保障社会安定有序。<sup>[5]</sup>马勇霞提出要加强涉农检察工作,延伸法律监督触角,深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,以法律监督促进社会管理创新,是检察机关在当前面临的重大理论和实践课题。<sup>[6]</sup>

其三,从社会管理的核心价值出发,提出促进农民综合自由发展。吴新叶提出农民是农村社会管理创新的核心。因为,马克思主义认为,在所有的价值体系中,人是价值的起点。社会发展的目标是人的全面发展,是人的自由人性的全面展开。农村社会管理的目标在于促进和保障农民的全面自由发展。<sup>[7]</sup>

上述成果为深化农村社会管理创新研究奠定了坚实的基础。但是,在众多的研究中,很少有学者把视野放在动力机制方面。本文选取动力机制这一独特的视角进行探讨和分析。

## 二、农村社会管理创新动力的结构层次

中国农村社会管理的创新必须依靠宏观动力、中观动力和微观动力共同作用,三者缺一不可。其中,宏观动力是农村社会管理创新的主要躯干,中观动力是无处不通的经脉,微观动力则是流淌其中的血液。

### 1. 宏观动力

从宏观动力结构来看主要包括四个方面:一是全球化背景下的社会主义市场经济建设的全面推进迫切要求农村社会管理进行大范围、深程度的变革和创新,从经济体制转换的视角来看,这种变革和创新应当是替代式的范式转换。二是城市化进程中的社会管理创新要求进一步创新农村社会管理,缩小城乡差距,在某种意义上,城市和乡村重要的本质区别之一就是社会管理不同。三是现代化进程中的社会进步要求创新社会管理缩小社会发展的结构性差距,推动中国现代化的均衡发展和健康发展。四是乡村民主政治建设的不断推进及其建设功效的逐步反映与溢出。中国农村二十多年的村民自治和乡村民主政治建设为社会管理积累了必要和充足的基层政治资源。事实上在乡村民主政治建设进程中初登历史舞台的基层政治精英人物其目光关注的热点与重点无非是经济建设与社会管理,因此,在和谐社会建设的时代主题之下,推进社会管理创新无疑是水到渠成的历史必然。

### 2. 中观动力

中国农村社会管理创新的中观动力主要包括五个方面:一是在社会矛盾化解机制方面,要求创新农村社会管理,进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制,统筹协调农村各方面利益关系,形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。二是在人口服务管理方面,要求变革和创新农村社会管理,进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务,建立健全农村实有人口动态管理机制,完善农村特殊人群管理和服务政策。三是在社会治安体制方面,要求创新农村社会管理,进一步完善农村社会治安防控体系,不断完善农村应急管理体制。四是在社会组

织管理方面,要求创新农村社会管理,进一步加强和完善农村非公有制经济组织、社会组织管理,明确农村非公有制经济组织管理和员工的 社会责任,推动农村社会组织健康有序发展。五是在精神卫生方面,要求创新农村社会管理,进一步加强和完善农村思想道德建设,持之以恒加强农村社会主义精神文明建设,加强社会主义核心价值体系建设,增强农民的法制意识,增强社会诚信。

### 3. 微观动力

微观动力总结起来主要有以下几个方面:首先,随着我国人口大规模快速流动以及家庭、宗族等传统社会微观组织单元的削弱和单位体制的解体,要求创新农村社会管理,构建和强化新的微观组织单元来实现个体组织化。<sup>[8]</sup>其次,充分利用现代科技创新推进社会管理创新,使二者相辅相成,相得益彰。科技管理的创新,与社会管理的创新紧密相连、曲径相通。科技管理创新离不开社会管理创新,社会管理创新反过来又可以推动科技管理创新更上一个层次。第三,农村社会管理理念、主体、方式、环节、手段等各个具体方面的变革与创新。集中体现在思想观念上,由重经济建设、轻社会管理向更加重视社会管理和经济社会协调发展转变;在管理主体上,由重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共同治理转变;在管理方式上,由重管制控制、轻协商协调向更加重视协商协调转变;在管理环节上,由重事后处置、轻源头治理向更加重视源头治理转变;在管理手段上,由重行政手段、轻法律道德等手段向多种手段综合运用转变。

### 三、农村社会管理创新动力机制分析

农村社会管理创新的动力从结构层次上来说,包含上述宏观动力、中观动力、微观动力三个层次,这些动力具体展望在农村社会管理创新的实践中又具体为经济动力、政治动力、文化动力和社会动力四个方面。其中,经济动力机制是根本,政治动力机制是主导,文化动力机制是支撑,社会动力机制是依托(图1)。

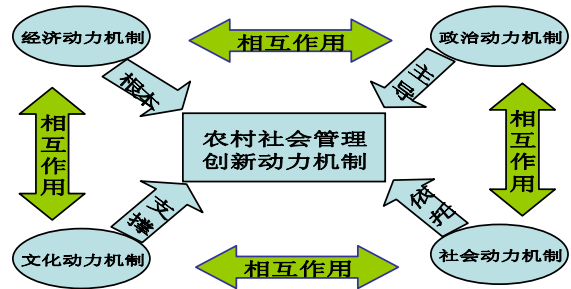


图1 中国农村社会管理创新动力机制安排

#### 1. 经济发展是农村社会管理创新动力机制的根本

农村社会管理创新,必须建立在经济发展和农民收入提高的基础上,这是农村社会管理创新最基础的内容。没有农民群众物质生活水平的提高,农村社会管理创新的大厦只能是空中楼阁。经济发展所积累的社会财富是农村社会管理创新的物质基础。改革开放以来,农村经济发展迅速,到2011年前三季度农村居民人均现金收入已达5 875元,同比增长20.7%,扣除价格因素,实际增长13.6%。从前三季度农民收入增长格局看,工资性收入、生产经营性收入、转移性收入和财产性收入均持续增长,与2010年同期相比,分别增长21.9%、20.4%、22.0%和6.2%,国家农业产业化示范基地从无到有,76家首批示范基地将辐射带动种植面积1.3亿亩、畜禽养殖22.7亿头(只)、水产养殖372.9万亩;“一村一品”专业村镇建设高歌猛进,专业村超过5.3万个,农民人均纯收入达7 200元以上。<sup>[9]</sup>农村经济的进一步发展必然会为农村社会管理创新提供更坚实的基础、更强劲的动力。就当前中国农村经济的实际情况来看,影响经济发展的主要是农业科技创新水平、农业合作经济组织的发展和农村土地制度的完善程度等。

#### 2. 政治民主是农村社会管理创新动力机制的主导

正确的政治方向和政治领导是农村社会管理创新得以有效推进、顺利开展和蓬勃发展的主要保障。政治动力机制是农村社会管理创新的主导,给农村社会管理创新提供巨大的支持,引导农村社会管理创新的路径不偏离社会主义新农村建设的方向与目标。在目前的农村,基层党组织、村委会、农村基层干部、村民等动力要素共同构成了政治动力机制。一是基层党组织能发挥桥头堡作用、战斗堡垒作用和先锋模范作用。二是村委会能在农村社

会管理中发挥积极作用。三是农村基层干部素质和能力的提高能为农村社会管理创新提供干部主体保障。值得注意的是,目前农村基层干部在年龄状况、文化水平、政治素养等方面仍存在很大不足,限制了农村社会管理创新的发展。据上海青浦区镇(街道)村两委干部培训情况分析报告,村干部培训需求是多方面的,主要是组织发展经济、基层党务工作、村事务管理、维护社区稳定、用地就业动拆迁政策法规。<sup>[10]</sup>这说明基层干部党务工作能力、发展农村经济的能力、维护农村稳定的能力、村事务管理能力有待提高。四是农民主体作用的发挥有利于积极推进村民自治,推行以村(居)务公开、民主评议为主要内容的民主监督,让基层群众充分享有知情权、参与权、管理权和监督权,保障群众依法行使民主权利。

### 3. 文化繁荣是农村社会管理创新动力机制的支撑

文化繁荣是社会进步重要表现,也是推动社会管理创新的重要动力。文化动力对创新社会管理的支撑作用主要体现在以下四个方面:一是提供正确的价值导向。正确的价值导向是人类社会的灵魂,是历史发展的驱动力,农村社会管理创新必须坚持为农民服务,为农村和农业发展服务,建设社会主义新农村。二是提供强大的精神支柱。人是要有一点精神的。辩证唯物主义认为,在一定条件下,精神力量可以转化为物质力量。改革创新精神为新时期的农村社会管理创新提供了强大的精神支柱。三是提供深厚的伦理支撑。社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德在规范社会行为、维护社会秩序中发挥着持久性的基础作用。在创新农村社会管理的过程中,要传承与发展农村传统道德,建立与完善农村伦理道德体系,践行社会主义核心价值观,为农村社会管理创新提供强有力的伦理支撑。农村社会伦理建设,应在注意农村社会的特殊性基础上按照统筹城乡发展的总体规划,保障伦理道德体系建设的整体性和均衡性;应在注意传统方法与现代方法的优缺点上,保障道德建设方法的多样性和开放性;应在注意充分调动广大农民积极性与农民群众主体性的基础上,保障道德建设主体权利的落实和主体精神的彰显。四是提供有力的智力支持。有文化、懂技术、会经营、会管理的社会主义新型农民,

现代科技在农村的深入社会化,新型农村社会组织、市场组织的培育和发展等均可在农村社会管理创新提供有力的智力支持。

### 4. 社会进步是农村社会管理创新动力机制的依托

正如马克思所说,人们不可能超越历史条件去创造历史。农村社会管理创新是社会进步的重要表现和保障,同时,社会进步又反过来是农村社会管理创新的重要基础和依托。在当代中国农村,农村社会组织、宗法家族制度、农村社会事业管理创新等构成了农村社会管理创新动力的三大关键场域。一是社会组织发挥对农村社会管理创新的协同作用,有利于改变政府在社会管理中包揽一切的做法,解决好越位、错位和缺位问题,发挥多元主体的作用,尽快从传统管理转向时代发展要求的“治理”,促使重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共治转变。二是家族宗法制度核心价值的传承和创新能为农村社会管理创新提供有益借鉴。宗族制度具有积极的历史价值,同时也具有相当的历史局限性,发挥和挖掘宗族制度对社会管理创新的核心关键在于,传承和创新以血缘关系为纽带的社会关系,以家庭伦理为核心的社会伦理,以宗族佑护为保障的集体行动和以非正式约束为契约的文化规范。事实上,在社会管理机制创新的实践中,为群众喜闻乐见所接受的“宗族权威”、“习惯法”、“民间法”等非正式制度在乡镇村组间化解矛盾、处理纠纷、平衡冲突等各方面发挥着相当积极和重要的作用。三是逐步确立和完善以行政村为基础,乡为主体,县域协调的农村社会事业发展政府主体框架体系,有利于进一步明确县、乡两级政府的职能和责任,加强协调、统筹、监督、指导和服务,大力发挥农村社会事业的服务职能。

总之,农村社会管理创新工作是我国当前社会管理创新工作的重要组成部分。合理安排农村社会管理创新动力新结构为进一步推进社会主义新农村建设新模式探明了前进的方向。

第一,根据动力结构确立增强农村社会管理创新动力的战略目标与具体举措。在我国现阶段社会主义新农村的建设过程中,农村社会管理创新动力结构及其机制安排为加强农村社会管理、建设社会主义新农村提供了源源不断的动力。在思想观念

上,更加重视社会管理和经济社会协调发展;在管理主体上,向政府主导型的社会共治转变;在管理方式上,更加重视协商协调;在管理环节上,向重视源头治理转变;在管理手段上,以法律、经济手段为主,注重多种手段的综合运用。

第二,发展农村经济、建设农村基层民主政治、繁荣农村文化事业、培育农村社会组织。社会主义新农村建设必然涉及农村经济发展、政治民主、文化繁荣等相关方面。农村社会管理创新动力结构的新发现有利于进一步提高农民的物质文明、精神文明和政治文明水平,增强农民在社会管理创新工作中的主体地位、带动农村社会组织的健康发展。

第三,有效推进农村社会管理与经济发展、政治民主、文化繁荣协调发展。在推进农村社会管理的进程中,把握经济、政治、文化之间的相互影响和相互作用,保障经济、政治、文化的互动发展,协调处理农村社会管理创新工作与经济发展、政治民主以及文化繁荣之间的紧密联系,在各方面综合、协调、稳步发展的基础上促进农村社会管理创新工作的持续进行。

#### 参考文献:

- [1] 毛桂文.农村社会管理创新大有可为——从浙江省常山县“民情沟通日”谈起[J].农村工作通讯,2008(1):37.
- [2] 姜裕富.农村社会组织管理体制探析[J].安徽农业科学,2010(31):78-74.
- [3] 王绍军,曾学龙.农村社会治理模式的特点与利弊分析[J].南方农村,2010(6):81.
- [4] 司小莉.当代农民法律意识的困境、成因及培育途径[J].河南师范大学学报,2010(6):130.
- [5] 闫镇国.履行法律监督职能,参与社会管理创新[J].人民检察,2010(14):77.
- [6] 马勇霞.延伸法律监督触角,促进农村社会管理创新[J].人民检察,2010(16):21.
- [7] 吴新叶.农村社会管理的动力机制与实现路径[J].河南师范大学学报,2010(2):142.
- [8] 张秀兰,徐晓新.社区:微观组织建设与社会管理——后单位制时代的社会政策视角[J].清华大学学报,2012(1):30.
- [9] 余向东,黄朝武,高杨.“开局之年”好开局——2011年农业农村经济发展综述[N].农民日报,2011-12-24(1).
- [10] 中共青浦区委党校课题组.针对农村社会管理突出问题,探索创新干部教育培训模式——青浦区镇(街道)村两委干部培训情况分析报告[EB/OL].www.qpdx.net,2010-03-22.

责任编辑:陈向科