

引文格式: 吴文东. 乡贤组织制度化发展的路径探析 [J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2022, 16(2): 33-38. DOI: 10.12371/j.ynau(s).202104083.

乡贤组织制度化发展的路径探析

吴文东

(中国人民公安大学 研究生院, 北京 100038)

摘要: 乡贤组织在矛盾纠纷化解、法律宣传、民情反馈等方面具有独特的治安治理价值。当前,乡贤组织面临组织效率低下、乡贤权威弱化、治理能力不均衡、发展后劲不足等问题,这些问题与乡贤组织规章制度、培训制度、激励制度等制度缺失紧密相关。乡贤组织应从建立“规范稳定”的组织选拔制度、搭建“四维一体”的教育培训制度、创新“精细可操作”的工作管理制度、健全“灵活多元”的激励保障制度、完善立体化监督评价制度等五个维度展开制度构建,推动乡贤组织制度化发展。

关键词: 乡村治理; 乡贤组织; 制度化

中图分类号: D 638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X(2022)02-0033-06

On the Path of Institutional Development of Organizations of Village Elites

WU Wendong

(Graduate School, People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

Abstract: Organizations of village elites have unique governance value in resolving rural contradictions and disputes, legal propaganda, feedback of people's conditions and so on. At present, they are also facing problems of low efficiency, weak authority, limited ability and insufficient development potential, which are closely related to the lack of rules and regulations, training system and incentive system of the organization of rural elites. Rural elite organizations should try to construct the system from five dimensions: establishing "standardized and stable" organization selection system, setting up "four-dimensional integrated" education and training system, innovating "fine and operable" work management system, perfecting "flexible and pluralistic" incentive and guarantee system, perfecting three-dimensional supervision and evaluation system, etc, so as to promote the institutionalized development of rural elite organizations.

Keywords: rural governance; organizations of village elites; institutionalization

乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。乡贤组织在弥补基层政府治理短板、引导村民自我管理、调解乡村社会矛盾、引领乡风文明建设上发挥着重要作用,在新时代下彰显着重要的治安治理价值。2019年3月,在中央全面深

化改革委员会第七次会议上通过的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》中提到“完善村党组织领导乡村治理的体制机制,推进现代乡村治理的制度建设”,这为乡贤组织的优化发展指明了方向。

收稿日期: 2021-04-21

修回日期: 2021-05-12

作者简介: 吴文东(1998—),男,山东枣庄人,硕士研究生,主要从事治安学研究。



一、乡贤组织的历史渊源与治安价值

“乡贤”一词最早出现于东汉时期，在我国传统社会中又称“缙绅”“乡绅”“士绅”，主要指当地有名望、才学、权威的人。“皇权不下县”的传统政权模式和行政权力的阶梯划分为基层自治提供了政治条件，再加上基层社会强烈自治需求的刺激，使得这些在乡土社会中占据政治、经济、名望等资源的乡绅长期扮演着乡土社会利益的代言人的角色^[1]。在传统伦理本位占主导的乡土社会，乡绅群体作为非正式领袖，主要依据由血缘、亲缘、地缘等“村落资本”形成的民间权威、道德威望等实现对国家“神经末梢”的软治理。从秦汉的“亭长”“乡老”，再到明清保甲制中的“保长”“甲长”，乡绅参与乡村治理的模式一直发挥着维护乡村秩序的重要作用。传统的乡贤大多以精英“个体”的形式存在，现代乡贤则多以组织的形式存在，其继承了传统乡绅文化的底色，融合了现代乡村治理的价值功能，日益成为新时代背景下乡村治理体系建设的重要主体。

乡贤在基层矛盾纠纷化解、民情采集、法治宣传、隐患排查等方面发挥着重要的治安治理价值，是重要的治安资本，对此许多学者已有深入探讨。例如，季中杨认为，乡贤是连接乡村社会和基层政府的纽带和桥梁，可以弥补政府在基层治理中效力不足的缺陷^[2]。张露露等认为，乡贤组织能推动构建官民共治的政治生态、化解基层矛盾、激发社会凝聚力^[3]。卢志朋等则以广东云浮、浙江德清两地乡贤组织的实践经验为基础，阐释了乡贤组织在维护乡土社会秩序、调和矛盾纠纷以及缓解乡村社会公共物品供应缺失困境上的作用^[4]。应当看到，在新时代背景下，乡贤组织参与乡村治安治理，不仅能够拓展多元化治安主体的范围，发挥“道德治理”作用，推进社会治安协同治理，推进乡村治理能力现代化，也能够打破对西方治理理论的依赖，构建具有中国特色的乡村治理话语体系。

二、乡贤组织运作过程中的实践困境

本文以山东省沂水县马站镇“沂蒙乡贤”作为田野调查对象。“沂蒙乡贤”在马站派出所的

推动下于2019年初正式成立，是具有鲜明治安治理特色的乡贤组织，其以乡村纠纷调解为主要任务，兼顾法律宣传、信息反馈、隐患排查、民意采集等功能，是当地乡村治安治理的重要力量。通过对“沂蒙乡贤”的实践考察和对其他乡贤组织的分析，笔者总结乡贤组织在实践运作过程中面临的主要困境如下。

（一）组织效率低下，共治效果不佳

在“乡贤治村”模式有效的情况下，乡贤组织可以充分利用现有的社会资源参与乡村治理，达到降低社会治理成本的目的。但是，一旦乡贤组织陷入治理低效率的困境，社会治理的总体效益便很可能会受到反向影响。

调查结果显示，乡贤组织的确存在效率低下的问题，而且在开展矛盾纠纷化解工作方面尤为明显。乡贤多是在派出所或村委会调解困难的情况下才开始介入，这种被动式中途介入的方式弱化了乡贤快速化解矛盾的优势，导致形成了“乡贤—派出所或村委会—村民”的沟通关系，增加了时间要素成本和矛盾激化的风险。

（二）组织定位模糊，乡贤权威弱化

明晰的组织外部关系和高效的内部管理是组织秩序良好的重要表现，也是保证乡贤权威的关键因素。从外部关系的角度来看，乡贤组织如何处理与正式基层治理组织的关系，关系到乡贤组织效能的发挥程度。许多乡贤组织虽然名义上形成了独立的组织体系，但在实际工作中更像是扮演着正式治理主体的“嵌入者”角色，缺乏自主性，处于治安治理的“边缘”地带。

从乡贤内部管理来看，存在消耗乡贤权威的现象。部分拥有较高威望的乡贤，对身份和职责的认识不到位，运用权威的方式简单粗暴，容易导致权威异化^[5]。外部公权力的过度干预和内部权威的自我消耗，使得原本就缺乏明确职能定位的乡贤组织更容易迷失发展方向，导致部分乡贤的治理权威逐渐弱化。

（三）治理能力不均衡，治村优势削弱

乡贤在农村区域内拥有的权威、名望成为其介入矛盾纠纷化解工作的天然优势。但是，当前乡贤群体普遍存在自身能力不足和功能期望偏差等问题。在治安矛盾纠纷化解方面，乡贤群体虽然在调解技巧方面占有优势，但在信息反馈、程

序遵循、规范应用等方面的能力还存在明显不足。

此外，乡贤治理能力还存在被过度期待的现象。乡贤治村应该是对村民自治的有效补充，而不能以乡贤治村替代村民自治。然而，随着乡贤在乡村公共事务中话语权的提升，乡贤正全面介入乡村事务，日渐呈现“全能式”管理的倾向^[6]。基层乡村对乡贤能力的高期待与乡贤自身能力的局限性形成相对冲突，这种冲突在很大程度上降低了乡贤治理的效能。

（四）乡贤参与积极性不高，发展后劲不足

现代乡村治理语境下，由于受国家法治进程和农民自身素质的制约，政府主导下的村民自治模式很难实现乡村治理产品的独立供给，而乡贤作为乡村重要的“德治”力量，能够补充现有的乡村治理网络，完善乡村治理体系。易言之，乡贤治理将被长期需要，这无疑对乡贤组织的可持续性提出了更高要求。

实践中，乡贤比较容易产生参与积极性不高、被动式工作等问题，导致组织后期发展极其乏力。人是组织的核心价值所在，人才梯队是维持组织价值的保证^[7]。当前，许多乡贤组织只是在利用已有的“第一代”乡贤资源，而往往忽略了乡贤资源的“再造”，这就使得乡贤组织在经年累月的运作中容易丧失发展动力，影响治理的可持续性。

三、乡贤组织运作困境的制度化成因分析

乡贤组织治安治理功能的发挥需要系统的制度规范，缺少制度规范必然会影响乡贤组织的治理效果。本文基于“沂蒙乡贤”组织制度建设的样本考察，从制度的视角分析乡贤组织运作过程中面临困境的原因。

（一）组织规章制度不完善，日常管理无序

制度的实质是集体行动控制个体行动，不完善的制度往往会产生不合矩的行为。在考察“沂蒙乡贤”等乡贤组织的早期组织形态时，笔者发现它们普遍存在缺乏组织规章制度的问题。既没有标准的组织准入程序，也没有明确的组织隶属和常态化的工作要求，工作效果自然会大打折扣。

上述问题主要体现在两个方面：一是值班坐岗制度还不能满足村民的实际需求，经常出现

“有岗无人”的现象；二是乡贤在利用乡情民情进行调解的过程中，过于重视矛盾纠纷化解的结果，往往忽视了对乡情民情的培养维护，在隐私保护制度、回避制度建设方面明显缺失^[8]。

（二）乡贤培训制度不健全，工作方式落后

现代法治背景下，乡贤参与乡村治理应当在法律的轨道上进行^[9]。但从实践调查的结果来看，道德规劝和情感沟通仍然是乡贤组织矛盾纠纷调解的主要方式，具有公正价值的法律却往往成了矛盾纠纷调解的边缘手段，说明传统调解方式与现代法治在乡村治理的衔接上存在较大缝隙。

调解方式的冲突集中体现在“以德代法”现象上，这种现象的产生是多因素作用的结果，它既与传统乡土社会礼俗道德的基因有关，也与乡贤自身的参治能力有关。在实践中，乡贤组织缺少法律素养提升等方面的专业培训，使得乡贤治安治理能力始终徘徊在现有水平，难以契合法治乡村建设的要求。

（三）新乡贤培育制度缺失，人员构成失衡

乡贤组织的建立主要是利用乡村现有的人力资源 and 民间权威资本，但这种社会资本也面临断层危机。

1. 年龄断层危机

以“沂蒙乡贤”为例，60岁以上的老龄乡贤占比高达85%，中青年比率明显偏低，组织成员在年龄上的接续性显著不足。现代乡村利益冲突逐渐多元，老龄乡贤在现代知识获取方面明显处于劣势，面对宅基地、征地拆迁、干群关系等新型矛盾纠纷时往往力不能及。

2. 人才断层危机

从乡贤组织的职业构成来看，乡村教师、退休干部占大多数，职业背景较为单一。在矛盾纠纷渐趋多元化的背景下，单一的职业结构所能发挥的治理效果会越来越受限制。而且从性别构成来看，女性乡贤占比极低，这便极大忽视了女性在婚姻纠纷、婆媳矛盾、劝说和解等方面发挥的柔性治理的作用。

（四）乡贤激励制度欠缺，工作保障不到位

组织制度的稳定性和发展活力是乡贤组织长期有效治理的前提。缺少维系组织的动力条件，乡贤参治的积极性便会降低，乡贤所具有的名望、道德等资源也就很难得到运用，影响治理

效果。

对于乡贤组织而言,保障制度是其顺利开展工作的保证,激励制度是其持续运行的动力,二者相辅相成。笔者调研发现,多数地区会给予乡贤少量财物补贴,但极少数地区会给乡贤提供交通、医疗、保险等福利保障,也缺乏对乡贤名誉、声望的褒扬性激励办法,导致部分乡贤对工作价值的认同感不高。

四、乡贤组织制度化的构建路径

本文在对“沂蒙乡贤”实践调研的基础上,结合德清县乡贤参事会、上虞新乡贤、苏北梁寨新乡贤的制度建设经验,尝试从微观层面提出乡贤组织制度化的构建路径。

(一) 建立“规范稳定”的组织选拔制度,提供人力支撑

乡贤治村的关键在于掌握德治资源的乡贤群体。焕发乡贤组织的治理活力,要通过制度设计来优化乡贤组织成员结构、规范乡贤选拔程序,进而畅通乡贤群体参与乡村治理的渠道,为乡村善治提供稳定的人才资源。

1. 明确乡贤组织的成员结构

在发挥老党员、老干部、老法官、老教师、老同志“五老”人群特殊作用的同时,还要注重女性和中青年乡贤的培育,吸纳法律、经济等不同背景的专业人才加入,增强组织的多元性、异质性。

2. 规范乡贤的选拔程序

乡贤选拔不仅要遵循“村民本人向村党委申请、村党委讨论确定候选人、村民代表大会选举、村内公示、镇街综合评议、镇街认证、监管组织备案”等基本程序,也要注重关系回避、背景审查等辅助程序。同时,在宗族关系、利益关系较为复杂的村庄,像贺雪峰所说的华北农村地区典型的“分裂型的小亲族村庄”^[10],还应该综合考虑各亲族之间的力量对比关系,争取各亲族都有“利益代言人”,以便更好化解亲族之间可能存在的矛盾纠纷。

(二) 构建“四维一体”的教育培训制度,拓宽能力边界

乡贤具有的“威望”“信任”等原生治理资源仅仅是乡贤参与乡村德治的资格条件,真正决定乡贤治理效果的是乡贤对这些原生治理资源的

运用能力,而这种能力可以通过对乡贤的教育培训来获得或者增强。公安、村委、综治办、乡镇政府等业务相关部门应立足于乡贤组织治安功能的培养,积极围绕观念、法律、业务、技术等方面开展“四维一体”式培训,增强乡贤的德治能力。

一是开展治理观念的引导。帮助乡贤逐渐克服管理思想,增强服务意识,提高乡贤运用传统美德和社会公德化解乡村矛盾纠纷的能力。二是开展法律素养的培养。乡贤的大部分工作是进行村民之间的矛盾纠纷化解,现代乡村的社会关系复杂多样,单纯依靠道德、伦理、情感难以从根本上消解矛盾,需要借用法律的强制力和约束力推动矛盾纠纷化解,实现德治与法治的融合。三是开展治安基础业务的培训,比如治安信息采集、民情民意反馈、防火防诈宣传、治安隐患排查、矛盾化解技巧、流动人口登记、犯罪信息排查等,通过乡贤组织协助治安治理实现警务端口前移,让治安触角深入千家万户。四是开展信息技术的使用培训,乡贤的年龄普遍偏高,对电子信息录入、网上民情反馈、电子签到等网络办公技术还不够了解,需要进行针对性培训。

(三) 创新“精细可操作”的工作管理制度,提高工作效率

精细化的制度设计是解决分散的乡贤个体组织化参与乡村治理的重要途径。要创新以工作内容程序化、日常管理规范化为核心的乡贤工作管理制度,提高乡贤组织工作效率和效果。

一方面,通过促进工作内容程序化降低人治风险。当前,乡贤主要利用道德教化、情感感化等方式参与乡村矛盾纠纷调解,但调解的范围和标准比较模糊,不利于乡贤德治与乡村法治的衔接。因而,要进一步规范乡贤调解的流程,建立“受理调解—准备调解—实施调解—结束调解—效果回访”的全流程调解机制,让说理、教化、批评等民间权威的方法在法治的轨道上发挥治理价值。

另一方面,要推动乡贤组织日常管理规范化。一是建立值班坐岗制度,工作日安排乡贤下村走访,搜集群众意见,排查隐患,周末安排乡贤在乡贤办公室集中“坐诊”,接待村民来访,受理纠纷业务;二是完善档案登记制度,为乡贤配备工作日志,建立工作档案,置办签到簿,推进文

书规范化管理；三是加强形象管理，统一佩戴或悬挂胸牌，有条件的地方可以统一服装或者其他群体标记；四是建立隐私保护和回避制度，明确纠纷调解工作的保密纪律要求，降低乡贤调解过程中可能存在的偏袒护私风险；五是在乡镇政府的主导下制定乡贤组织工作章程，以文本形式确定乡贤参与矛盾纠纷调解的范围，避免乡贤组织与村两委、公安机关之间的权限冲突。

（四）健全“灵活多元”的激励保障制度，增强组织动力

乡贤组织建立“灵活多元”的激励保障制度，能够引导乡贤的心理预期、激发工作热情、实现价值认同。乡贤参与乡村社会治安治理的需求层次是多样的，但尊重的需要和自我实现的需要无疑是乡贤参与乡村治理极为重要的激励因素。就激励方法而言：一是物质激励，不能仅靠“义务性劳作”“志愿性奉献”，必须“按劳给酬”，给予适当的生活、工作补贴，对于表现突出的优秀乡贤，应该给予额外的奖金；二是精神激励，对于乡贤群体中产生的突出事迹，积极通过网络、电视、微博、微信、短视频等新媒体平台进行宣传报道，公开表彰“乡贤标杆”，创设“先进乡贤榜”，增强价值认同感。

良好的保障措施是动员乡贤积极参与乡村治安治理的必要手段。一方面，乡镇政府要加强阵地建设，设立标准化的“乡贤工作室”，配备办公设施，着力解决硬件问题；另一方面，要给予乡贤充分的医疗、交通、保险等福利保障，为乡贤开展工作提供后勤支撑。当然，高效的保障制度离不开资金的支持，政府相关部门应在条件允许的情况下牵头成立乡贤基金会，并逐步构建起横跨县、镇、村三级的基金管理平台，为乡贤组织开展活动和长期运转提供稳定资金。

（五）完善立体化监督评价制度，加强约束规范

乡贤组织参与治安治理的过程即是社会治安权行使的过程，这种权力的行使直接关系到乡村治安的稳定，通过监督和评价制度对乡贤组织予以约束规范极为必要。乡贤治村依靠的是由各种亲缘、面子、人情关系组成的熟人社会资源，人治因素的影响无法避免，要通过实施双向监督尽量减少人治因素的负面影响：一要加强基层政府

对乡贤工作的监督指导，比如针对日常管理制度、纠纷调解制度、档案管理制度的执行情况进行督查；二要鼓励村民对乡贤行事作风进行监督，比如针对部分乡贤存在的“管理本位”思想、矛盾纠纷调解不合理、浪费乡村公共资源等问题，要引导村民向乡贤主管部门积极反馈。

乡贤组织建立评价制度主要是为了解乡贤的工作水平、治理能力等基本情况，以便为乡贤的奖惩、培训、业务调整提供依据。构建多层次的乡贤组织评价制度要着重解决评价内容、评价方法、评价结果三大问题。从评价内容来看，要综合考量乡贤的日常工作完成度、村民满意度、村两委意见、辖区民警意见等因素；从评价方法来看，一般采取“百分制”的动态考评，也可以运用目标考评法、绩效考核法、要素评定法等多种方法进行科学评价。从评价结果看，要将评价产生的结果与奖惩机制、退出机制相结合，让评价成为工作开展的驱动力。

五、结论

乡贤在我国传统基层社会治安治理中发挥着重要作用，新时代背景下引导新乡贤组织的治理回归，对于构建“自治、法治、德治的乡村治理体系”具有重要意义。本文以“沂蒙乡贤”以及其他乡贤组织的制度建设经验为基础，尝试搭建起了乡贤组织制度建设模型（图1）。该模型中，乡贤组织制度是由一个核心制度和多个辅助制度组成的系统。乡贤组织的工作管理制度是核心，直接推动着乡贤工作的程序化、规范化。组织选拔制度、教育培训制度、激励保障制度、监督评价制度是辅助，分别提供人力、能力、动力、约束力的支撑，保证工作管理制度的落实。

乡贤组织制度化可以将乡贤治理所运用的民俗、道德、习惯、传统等非正式制度置于正式制度的框架之下，实现德治与法治、自治的衔接，推动乡贤组织规范、有序、高效发展。当然，乡贤组织的制度化是一个动态的实现过程，它需要各种内嵌的微观制度、机制的相互配合、相互协调、相互保障，最终达到动态的制度平衡，进而促进乡贤组织自身的持久发展和治安治理价值的实现。

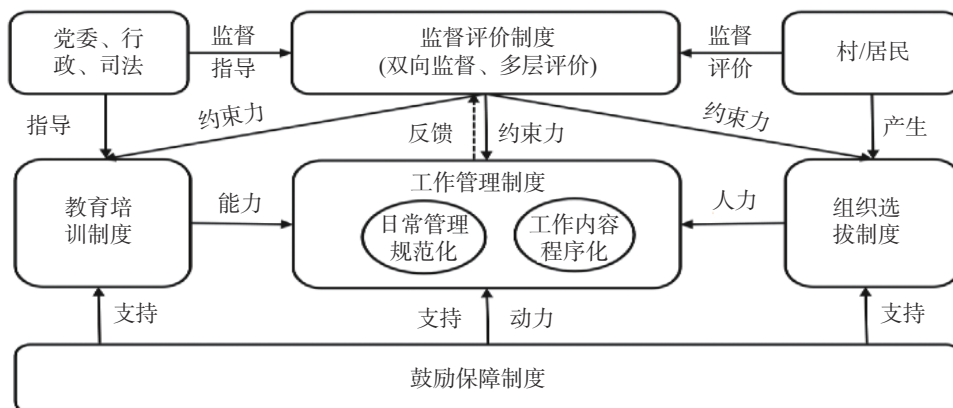


图 1 乡贤组织制度建设模型

[参考文献]

- [1] 温铁军. 半个世纪的农村制度变迁 [J]. 北方经济, 2003(8): 12.
- [2] 季中扬. 新乡贤参与乡村治理的民俗文化资源 [J]. 江苏社会科学, 2019(2): 89. DOI: 10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.2019.02.011.
- [3] 张露露, 任中平. 乡贤理事会对我国农村治理能力现代化的推进: 以广东省云浮市为例 [J]. 南阳师范学院学报, 2015, 14(8): 1. DOI: 10.3969/j.issn.1671-6132.2015.08.001.
- [4] 卢志朋, 陈新. 乡贤理事会: 乡村治理模式的新探索——以广东云浮、浙江德清为例的比较分析 [J]. 云南行政学院学报, 2018, 20(2): 96. DOI: 10.16273/j.cnki.53-1134/d.2018.02.017.
- [5] 尹学朋, 唐敏. 权威善治: 乡村纠纷化解机制新探索——以重庆市永川区乡贤评理堂为例 [J]. 西
- 华师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 51. DOI: 10.16246/j.cnki.51-1674/c.2020.01.009.
- [6] 崔凤军, 姜亦炜. 农村社区开放式协商机制研究: 基于德清县乡贤参事会的调查 [J]. 浙江社会科学, 2018(6): 96. DOI: 10.14167/j.zjss.2018.06.014.
- [7] 周三多. 管理学原理与方法(第七版)[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2018.
- [8] 裘斌. “乡贤治村”与村民自治的发展走向 [J]. 甘肃社会科学, 2016(2): 163. DOI: 10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2016.02.035.
- [9] 付翠莲. 我国乡村治理模式的变迁、困境与内生权威嵌入的新乡贤治理 [J]. 地方治理研究, 2016(1): 67. DOI: 10.3969/j.issn.1008-6463.2016.01.010.
- [10] 贺雪峰. 论中国农村的区域差异: 村庄社会结构的视角 [J]. 开放时代, 2012(10): 108. DOI: 10.3969/j.issn.1004-2938.2012.10.008.

(责任编辑: 许敏)