



□ 薛永毅

习近平总书记指出,认真总结党的历史,更好地发挥党的历史的鉴今、资政作用,是新形势下推动党和国家事业不断发展的迫切需要。乡村建设的陕甘宁边区道路,作为中国共产党早期乡村社会治理的典型样本,其折射出的基层社会治理理念,对新形势下坚持依法治理原则改进社会治理方式和完善法治保障的社会治理体制,具有重大的鉴今、资政作用。

党的十九大报告指出,加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,是新时代落实乡村振兴战略的重要途径。回顾历史,在陕甘宁边区政府时期,从乡村起步的“延安道路”,围绕如何坚持基层党的领导、如何加强基层政权建设、如何塑造新型农民进而发挥其治理主体作用等方面,进行了一系列卓有成效、成绩斐然的探索实践,走出了一条社会改造、乡村治理的新路。

形成了以基层党组织为领导核心、乡(市)级政权为主要执行者的治理格局。民主政治的基础,在于广泛的乡村下层。在边区乡村治理的实践中,边区政府始终将发挥党支部领导核心的作用、加强乡(市)一级政权建设摆在十分突出的位置。1938年5月,边区党委、边区政府联合下发《关于乡村级党和政府及民众团体组织问题的决定(草案)》,就“支部的组织与工作”“乡级行政组织”等进行规定,明确边区的地方支部“应是乡村政权机关的领导者,地方武装的领导者,党在群众中的核心。党政军民的工都是支部所必需管理的工作”。在坚持支部领导核心的同时,边区又先后公布了《陕甘宁边区各乡市政府组织条例》《修正陕甘宁边区

各乡(市)政府组织暂行条例草案》,规定乡(市)政府根据工作需要可设立优待救济、文化促进、经济建设、锄奸等委员会,并承担“实行边区施政纲领、边区政府法令及上级政府指示”等7项基本的职能和任务,进一步明确了基层政权职责,理顺了基层党政关系,形成了基层党组织的领导、基层政权为主要执行者的治理格局。

通过组织建设、劳模运动等方式,实现了对边区群众的再塑造。回顾中国近代的乡村治理历程,无论是政府主导的“官治”,还是倡导地方精英的“民治”,结果都遭遇梁漱溟所说的“号称乡村运动而乡村不动”的难题。陕甘宁边区通过“组织起来——个体塑造”这一模式,不仅成功实现了对乡村内生型精英的再塑造,而且有效组织、动员了边区广大群众参与到社会治理中来,发挥出其治理主体的作用。这其中,“组织起来”是将原本分散的动员对象吸纳到具有统一目标的民众团体中,使其从事有组织的生产生活活动。边区的这种民众团体,既有农教会、青教会等政治性质的民众团体,也有自卫队、民兵等军事性质的民众团体;既有变工队、合作社等经济性质的民众团体,还有读报小组、秧歌队等文化性质的民众组织。可以说,边区乡村生活的方方面面,都有相应的民众组织来实行。在将群众“组织起来”的同时,边区还注重对已经“组织化”了的群众采取不同的动员策略和态度,从而达到激励先进、鞭策落后的目的。如对农业、工业等各条战线上涌现出的积极分子和先进典型,从乡到边区各级政府都召开声势浩大的劳动英雄代表大会。党和边区的领导人毛泽东、朱德、林伯渠等通过在劳动英雄大会

上发表讲话、接见劳模等方式,表达他们对劳模的重视,形成了一场规模甚大的“劳模运动”。而对于以“二流子”为代表的落后分子则进行规劝、教育,帮助其制定生产计划,解决生产生活中的困难。大多数“二流子”在劳动中得到改造,变成新人,有的甚至当了劳动英雄。

坚持民主政治、社会经济、文化教育等全方位、综合性建设的社会治理思路。纵观陕甘宁边区的乡村社会治理实践,绝非是头痛医头、脚痛医脚,而是体现出一种系统性的综合治理策略,使边区的政治、经济、文化、教育等各项建设得到前所未有的发展。边区实行普遍、直接、平等的基层民主选举,群众通过画圈、点洞、投豆等方式,选举出自己所爱戴、信任的人,充实到乡(市)级参议会和政府中。延安蟠龙区几乎全体选民参加了投票,极少出窑洞的小脚婆姨,也骑着毛驴翻山越岭参加选举。倡导以“变工”等为主要形式的劳动互助合作运动,大力发展手工业合作社、运输合作社和以南区合作社为典型的综合性合作社,促进了边区的经济建设。针对边区教育事业落后、扫盲任务艰巨的实际,颁布了一系列文件、条例、指示和法令,制定了完备的文化教育方针和措施,因地制宜、因时制宜地广泛开展识字运动、冬学运动等。对于边区经济社会发展所取得的成就,毛泽东用“十个没有”来称赞,即“一没有贪官污吏,二没有土豪劣绅,三没有赌博,四没有娼妓,五没有小老婆,六没有叫化子……十没有有人发国难财。”一言以蔽之,边区的乡村社会治理是全面的而非局部的,是综合的而非单一的。一切从人民的利益出发是边区进行乡村

社会治理的出发点和落脚点,只要不符合人民利益的都进行了彻底的改造。

综合运用法律、道德、村民自治乃至风俗习惯等治理手段,促使其发挥各自的作用。重视并积极推进边区的民主法制建设,立足边区实际先后制定了涵盖宪法、民法、刑法、诉讼法等诸多方面的新型法律制度,从而奠定了我党在边区良法善治的基础。比如,针对盗匪、烟毒以及旧社会遗留且根深蒂固的买卖婚姻、封建迷信、“二流子”等社会问题,边区先后颁布了《陕甘宁边区抗战时期惩治盗匪条例(草案)》《陕甘宁边区禁烟禁毒条例(草案)》等法令,开展了依法改造社会、解决社会问题的治理实践。如为根绝烟毒,保障人民群众健康,边区政府先后制定了一系列禁毒法规法令,涉及禁种、禁贩、禁售、禁吸等禁毒工作的主要方面,有效遏制了边区境内的各种毒品犯罪。在坚持法律外部保障的同时,边区还非常重视传统文化、道德规范的教化作用,并鼓励村民通过制定村规民约来改善人际关系、弘扬社会新风尚。如边区对秧歌、戏曲、民歌等传统的文艺进行充分利用,活泼生动地把旧的文化道德改造为新的文化道德,激起了民间抗战的觉醒,促进了边区的社会动员和治理优化。再比如绥德县延家川二乡圪崂村制定了“十二条村民公约”,就不吸烟、不赌博、不吵嘴以及生产、纺织、种棉、交公粮等进行了约定,实现了自我教育、自我管理。此外,边区还重视对民事习惯的调查、整理和甄别,并有条件将民事习惯作为司法裁判的依据,继而确定纠纷双方的权利义务,从而有效、彻底化解矛盾纠纷。

梁漱溟乡村治理探索及其当代启示

□ 赵园园

推动乡村治理需要善于从历史中汲取有益营养成分。梁漱溟在乡村教育、促进农民合作、构造新社会组织等方面对乡村治理的探索,不仅承载着其试图改变国家遭遇的原初梦想,而且对当时的乡村治理产生了积极推动作用。20世纪30年代,梁漱溟先后在广东、河南、山东等地,从理论与实践层面对乡村治理作出多层面探索,其实践探索的启发意义主要是,乡村治理要注重系统性谋划、积极寻求公共空间建构、努力实现建设与治理的有机统一。虽然其探索是对当时特殊时空环境中乡村转型的一种尝试,但是对今天的乡村治理仍具有重要意义。

从“乡治”到“乡村建设”的探索

梳理梁漱溟乡村治理的探索可以看出,1931年前,其乡村治理探索被称为“乡治”,1931年后则被称为“乡村建设”。虽然在不同阶段各有侧重,但其主要着力点集中在乡村教育、促进农民合作、构造新社会组织等方面。

注重乡村教育。梁漱溟认为,要解决乡村问题,就必须重视“人”这一最重要因素。而这个“人”又必须是有知识、有眼光的人。因此,他极力推崇乡村教育,积极创办乡村学校。在邹平试验中,他这样描绘乡村学校:“村学是为一村求进步的;就以闾村算一个学堂,父老中有品有学的为学长,为人明白会办事的为学董,领着众人一齐讲学;还恐自家知识不足,更请任教员先生来指教我们一切。——这便是村学。有些事不是一村办得了的,必须邻近多少村庄联合起来才行。这时候就需要品学望更高的人出头领导,多请任教员来指教——这便是乡学。”乡村学校一般分

设普通部和高级部。普通部面向一般民众,主要承担知识普及和传授乡村建设基本知识等任务;高级部则主要承担造就具有一定文化基础乡村事业干部之厚望。在有些地区,他还提倡加设桑蚕班、儿童班和妇女班等实践操作课。教学方式主要有学校式教育和社会式教育两种。其中,学校式教育“多取谈话式以引起学生之兴趣,惟于较深道理间取演讲式”,社会式教育则通过开展朝会、自卫训练、集市演讲、机械合作、蚕桑合作等方式对农民进行实践引导。谁来实施乡村教育?他认为主要还是“有品有学”之士绅。为此,他提倡知识分子下乡。在他看来,知识分子下乡具有为乡村扩增“耳目”“喉舌”“头脑”等诸多好处,能为乡村带来新气息、新知识、新文化、新技术,武装农民头脑。于是,在其带领下,一些“有品有学”之士绅来乡农学校当“教员”,为乡村治理贡献才智。

创设农民产业合作社。散漫无力是当时乡村社会的主要弊病,这种情况不仅导致乡村社会无法求富求强,甚至无力自保。鉴于此,梁漱溟急切呼吁在设立乡村学校的同时,创立各种形式的产业合作社,以带动乡民合作增收。在他看来,农业改良、人才训练、消费流通无一不依赖合作;没有产业合作社,乡村改进将在“人”“钱”上面临无所依托的困顿。创设各种形式的合作社,不仅可以把农民组织起来,降低乡民从事农业活动的风

险,让农民增产增收,而且还可以训练民众的自治习惯,培养其政治意识,进而同步解决乡村建设的“人”和“钱”问题。为此,在他的带领下,一些地方成立了诸如棉花合作社、林业合作社等形式的产业合作社。其中,最具有代表性的就是“梁邹美棉运销合作社”。比如,邹平北部几个乡是棉花集中生产区。建立棉花合作社之前,棉花产量一直比较低,建立棉花合作社之后,乡民在育种、耕种、销售等方面有了更多的合作,不仅使棉花的产量大幅度增产增收,而且提高了乡民的合作意识和自我约束意识,增强了乡民间团结和乡村社会的协调程度。这在一定程度上恰恰印证了他所提倡的“合作要落在农村、产业上”。

构造新的乡村社会组织。梁漱溟对乡村建设的探索,实际上逐渐经历了从国权不立的政治问题到思考产业合作社的经济问题,最后将落脚点置于社会组织构造这一过程。比如,他一再提醒乡村建设人员,“单从经济上做功夫,是解决不了经济问题的;必须注意经济以外而与经济关系那四周围一切的事情,而做功夫才行”。这个功夫就是构造新的社会组织。但是,这个社会组织构造并不仅仅是创办乡农学校、产业合作社等物理层面的组织,还应包含礼俗等精神层面的锻造。梁漱溟比较认同孟德斯鸠对中国社会的判断,认为中国乡村社会应该有“法”之约束,只不过这种法不

同于西方国家,而是中国传统文化中所特有的“礼”——“合宗教、法典、仪文、习俗四者于一炉而治之。……一言以括之曰‘礼’。”这种“礼”能维持乡村社会的秩序。正如此,他在邹平试验中极力提倡依据“伦理本位、人生向上”的原则来创设“乡约”,进而用“乡约”来醇化乡风,为乡村社会组织构造奠定文化基础。因此,他提倡在继承传统基础上订立“村民保护林木公约”,同时还主张各乡农学校根据各庄实际兴办乡老谈话会、导友制和共学团实验等颇具特色的组织团体。

梁漱溟乡村建设探索的当代启示

虽然当时梁漱溟探索乡村建设的时空环境与当今中国乡村治理所面临的情况迥然不同,但是,其蕴含的价值仍从多方面展现出启发意义。

乡村治理需要系统性谋划。梁漱溟不仅注重推动乡村教育,而且提倡建立产业合作社,还从组织、风俗等精神方面构造新的社会组织。这说明在其构想中,乡村建设绝不是某个单方面的事情,而是一项涉及面非常广泛的复杂系统工程。在乡村凋敝、战火频仍的当时,他尚能形成如此理性的判断,实属难得。当前,乡村治理所面临的时空环境与其当时所处的境遇已截然不同,内外条件和已有基

础都更好,再加上随着乡村治理主体日益多元、事务日益复杂、诉求日益多面、风险日益增多,更需要树立系统性思维,统筹谋划如何构筑更加合理的治理结构、激发更加多元的治理主体、回应更加复杂的利益诉求、开发运用多种治理手段、调控更加多变的治理风险等多层面问题。从这个角度看,当前各级党委政府着力推动社会治理重心向基层下移,重视农村义务教育、加强农村社会保障体系建设、培育发展农村社会组织、打赢农村脱贫攻坚战、预防和化解社会矛盾、加强城乡社区建设、促进政府治理和社会调节及居民自治良性互动、打造共建共治共享社会治理格局,正是以系统性思维谋划乡村治理的生动写照。

公共空间建构是乡村治理的基础。任何治理活动都是在一定空间中进行的,没有空间就没有治理。治理活动的开展过程也是开发、运用一定空间的过程。但是,真正有助于治理活动的空间并不是私人空间,而是公共空间。这正是梁漱溟着力推动构筑新的社会组织、建立产业合作社、注重乡村教育的重要原因。因为,这些举措能从推动社会成员“注意关切公共事情,提高表现组织能力”、维系乡村社会教化、以乡民精神推动乡村服务等层面,助力建构乡村公共空间,继而形成乡村治理的一致性意见和行动。因此,当前在推进乡村治理过程中要清醒地认识到,合适的公共空间

『三个集中』引领城乡高质量融合发展

□ 李娟娟 毕凯军

在中心村,要充分发挥乡村农家文化和自然风貌的魅力,科学合理地开发经营具有浓郁乡村特色的文化旅游资源,扩大农民就业和增收致富渠道。

深化机制创新。一是健全政策扶持体系。尽快制定出台农村农民集中居住区建设指导意见或管理办法,明确工作思路、目标任务和组织机制,明确调动农民集中居住各方积极性的各项优惠政策。二是创新土地利用机制。进一步推进土地综合整治和村庄整治,用足用好城乡建设用地增减挂钩政策。以全面实行土地确权颁证为前提,稳步开展农村承包土地经营权抵押贷款试点工作,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。三是拓宽投融资渠道。探索设立乡村振兴发展基金,从年度财政增量收入、政府综合帮扶专项资金补贴和土地出让金收入中提取一定比例,辅之吸纳社会资本,为乡村产业兴旺提供多渠道资金保障。



不仅能给乡村治理提供必备的物理支撑,而且能为公众参与乡村治理提供平台,进而激发其参与乡村公共事务的意愿和能力,带动更多的人参与乡村公共事务治理。当然,今天的乡村公共空间建构无论是在尺度、范围还是在层次和领域上,都同梁漱溟当时所处的环境大不一样。但是,这并不构成忽视乡村公共空间建构的理由。相反,恰恰说明人们更应把公共空间建构作为乡村治理的基础性工程。

实现建设与治理的统一是乡村治理的重要方略。从历史视角回望上世纪30年代的时代境遇可以体会到,乡村社会承载着梁漱溟试图改变国家遭遇的原初梦想。但是,这种梦想不是一成不变的。正所谓,“观念的东西不外是移入人的头脑并在人的头脑中改造过的物质的东西而已”。在经历诸多实践之后,梁漱溟由粤、豫入鲁后,逐渐从提倡“村治”转而改为“乡村建设”。之所以如此,依其解释是“以村治一词不如乡村建设之通俗易晓”。这在一定程度上恰恰说明,其“建设”与“村治”是同脉相承的。这对当下乡村治理的启发是,虽然以“治理”视角考量,其当初的乡村建设活动确实未明显论及“治理”一词,却于无形之中体现着治理的意涵;虽然建设与治理各有不同侧重点,但是其内在逻辑关联始终是紧密相依的。因此,理应同步推进建设与治理活动,这是形成有效乡村治理所必须坚持的重要方略。从实践来看,当前各地正在着力推动的乡村精准扶贫、乡村环境大整治、城乡融合发展,实际上就是努力寻求乡村建设与乡村治理的同步演进。

