

乡村振兴视角下的乡镇社会治理： 回顾、困境与前瞻

李芳 李影*

【摘要】新中国成立以来，我国乡镇社会治理体制经历了“政社合一”“乡政村治”和“民生治理型”三种治理体制。乡村振兴战略的实施，对乡镇社会治理体系和能力提出了更高要求。治理理念、治理主体、治理方式、治理体制是乡镇社会治理体系的关键要素，针对各类要素，分类寻根问诊、综合革新施策，是推动新时代乡镇社会治理整体水平提高的根本准则。

【关键词】乡村振兴战略 乡镇社会治理 社会治理现代化

实施乡村振兴战略，是党中央对“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是全面提升乡镇发展水平，增进农民福祉，实现全体人民共同富裕的必由之路。乡村振兴战略对乡镇如何应对村庄空心化、农户空巢化和农民老龄化的加剧，延续乡村文脉，完善乡村治理体系等方面提出了更高的治理要求。在五级政权体系中，乡镇政权处于国家行政权力的末梢，是国家与社会、政府与农民关系的交叉点，在国家治理现代化进程中具有特殊地位。

一、新中国成立以来我国乡镇社会治理的演变逻辑

习近平总书记强调：“只有回看走过的路、比较别人的路、远眺前行的路，弄清楚我们从哪儿来、往哪儿去，很多问题才能看得深、把

得准。”^①从历史维度回顾和梳理不同时期乡镇社会治理的历史背景、目标任务、政策安排等，才能更好地全面认识和把握新中国成立以来乡镇社会治理的演进逻辑，进而为新时代推进乡镇社会治理现代化提供有益镜鉴。

（一）改革开放前“政社合一”的人民公社治理体制

新中国成立初期，百废待兴，党中央作出优先发展重工业的战略决策，从乡村汲取大量人力、物力、财力等资源来推进国家建设。构建基层社会治理体制、稳固乡村政权组织、重整乡村社会秩序成为当时乡镇社会治理最为重要的目标任务。建国伊始，党为了实现农民几千年“耕者有其田”的愿望，在全国范围内大力推行土地改革，那些无地、缺地、少地的农民在基层政权的有序组织下都分到了土地，实

* 李芳，北京科技大学马克思主义学院教授；李影，浙江工业大学马克思主义学院研究生。本文系国家社科基金重点项目“乡村振兴战略背景下空心村复活潜力评估与推进路径研究（19AGL022）”的阶段性成果。

现了党对农民的承诺，也由此赢得了其对党的认同与拥护，使党和国家的意志在广大乡村全面迅速渗透。土地改革不仅是经济革命，更是政治整合^②。一是通过清匪反霸扫除乡村黑恶势力，把分散的乡村社会权力整合到国家政权中；二是在广大乡村地区建立起基层政权组织^③。所以说，土地改革以一种经济改革的方式实现了国家政权对乡村社会的政治整合，使国家政权下沉到了乡村社会^④。

土地改革后，农民拥有了土地，但由于生产力水平低下，农民个体生产面临困境，于是在党的领导下，农业合作化运动如火如荼开展起来。1953年颁布的《中共中央关于农业生产互助合作的决议》提出了劳动互助组、常年互助组、初级农业生产合作社三种农业生产合作的组织形式，提高了农民参与生产劳动的积极性和主动性。在农业合作化运动中，国家权力广泛介入乡村社会生活的各个领域，逐渐形成了“强国家——弱社会”的局面^⑤。

随着国家政治经济形势的发展变化，这一时期国家对乡村社会权力的整合不断加深。1958年颁布的《关于在农村建立人民公社问题的决议》宣布在农村建立政社合一的人民公社体制。人民公社的实质是国家基层政权与乡村社会经济组织的重合，公社既是国家政权，又是乡村社会组织生产和生活的机构^⑥。

可以看出，改革开放之前，我国乡镇社会治理体制的重要特征是“政社合一”，在党组织统领下，乡村动员有力，组织运转有效，稳定了国内局势，促进了乡镇各方面发展，但由于实行“一刀切”和自上而下的单向治理，在一定程度上抑制了基层社会治理的活力。

（二）改革开放后“乡政村治”的治理体制

在“政社合一”人民公社治理体制下，国民经济生产秩序迅速恢复，生产力水平快速提高。同时，国家政权介入乡村社会的程度也在不断加深，由此引发的弊端也日益显现出来。

随着家庭联产承包责任制的逐步推行，乡村社会生产力得到进一步释放，人民公社体制越发不适应生产力的发展要求，进行改革和调整已成必然趋势。在这一背景下，重整乡镇社会治理体制、激发乡村社会发展活力、维持乡土生活秩序成为当时乡镇社会治理的重要目标任务。

1983年，中共中央、国务院颁布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，明确指出当前的首要任务是把政社分开，建立乡政府，并强调村民委员会是基层群众性自治组织。1988年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》也规定要切实发挥村委会群众自治组织的作用。由此，乡镇政府管理与村民自治成为乡镇社会治理体制的两大基本制度。一方面，国家权力通过乡镇政权体制的重建而得以延伸至乡村社会；另一方面，国家通过村民自治制度激发乡村社会发展活力，调动村民参与农业生产和农村建设的积极性。通过“乡政”与“村治”两种制度的相互联系、相互作用，国家有效整合了乡村社会资源，建立起了基层乡村社会稳定的社会秩序。

进入新世纪，为了减轻农民税费负担，更好地发挥乡镇为农服务的作用，国家启动了农业税费改革，于2003年在11个省开展试点，2006年在全国推广。农业税费改革最直接的结果是乡镇全面取消农业税，农民负担减轻，乡镇开始为农民提供更多的公共服务。税费改革前，乡镇社会治理的指导思想重在管理、重在强调向乡村汲取资源。税费改革后，乡镇社会治理偏向服务，重在加强社会管理和公共服务的能力。这种从“控权”到“放权”，从“汲取”到“给予”的导向变化不仅缓解了社会矛盾，也为提高乡镇为农服务的能力创造了条件。然而，乡镇政府长期受“压力型”体制影响，过多采用行政管理的方式运作和再分配乡村社会资源，这种缺乏弹性的工作方式成为其发展的历史惯性牵制。

回顾“乡政村治”治理体制的发展历程，

可以看出,不同时期乡镇社会治理的革新在完善基层乡村社会治理与自治体制、重塑国家与乡村关系、稳定农村社会秩序、促进农业农村发展等方面发挥了积极作用。但是,这一时期的乡镇社会治理体制在促进国家权力与社会权力分化的同时也带来了国家利益与社会利益的分化与冲突。

(三) 党的十八大以来“民生治理型”的治理体制

进入新时代,人们的生活方式更丰富、思想观念更多元、民生需求更高。面对新形势、新需求,党的十九大报告提出了“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”的战略部署,为构建“民生治理型”治理体制提供了理论指导。改善民生水平、创新社会治理、提高乡镇服务能力成为乡镇社会治理的重要目标任务。

更好保障和改善民生是提高社会治理水平的根本之计^⑦。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把改善人民生活、增进人民福祉作为一切工作的出发点和落脚点,坚持补短板、兜底线、出实招,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等多个方面取得了实实在在的成就。

新时代乡镇社会治理相较于前两个阶段,最鲜明的特点是更加重视民生。2017年颁布的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》中指出,加强乡镇政府服务能力建设的基本原则之一就是要坚持以人为本,回应民生诉求。《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》中也指出农村民生领域欠账较多,要坚持在发展中保障和改善民生,让广大农民有更多获得感。新时代的乡镇社会治理只有真正抓住民生,才能抓住社会治理的核心;只有解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,才能提升广大农民的获得感和幸福感。

综上所述,党的十八大以来以“民生和治理”为核心特征的乡镇社会治理,主动适应了新时代社会经济发展的新要求 and 人民群众对美好生活的新一轮期待,增强了乡镇干部的宗旨意识,强化了乡镇政府的服务功能,优化了服务资源的配置手段,创新了服务供给方式,提升了乡镇政府的服务水平,为助力乡村振兴和国家治理现代化作出了重要贡献。

二、乡村振兴视域下乡镇社会治理的现实困境

乡村振兴,治理有效是基础。乡镇治理有效是乡村可持续振兴的基石。检视乡村振兴战略对乡镇社会治理的高要求与乡村社会治理的现实状况,发现实践中还存在治理理念滞后、治理主体合力不足、治理方式不完善、乡镇治理体制性困局等突出问题。

(一) 治理理念滞后

理念是实践的先导。乡镇社会治理理念的先进与否,直接影响其治理效能。随着社会主要矛盾的转变,乡镇社会治理的难度与新问题不断增加,传统的乡镇社会治理理念已经难以应对多变的社会环境和复杂的社会治理问题。

一是重经济轻服务。在乡村振兴战略的实施中,各种自上而下的项目和资源落地乡村,一方面为乡镇带来了新的发展契机,另一方面也使得某些乡镇政府把更多精力放在经济发展上,一定程度上忽视了农民对公共服务的需求。具体表现为某些乡镇的领导干部对公共服务供给的重视程度不够,对来自农民的呼声响应不足。此外,还有一些乡镇干部相应的学习动力不足而导致为农服务的水平还有待提升。

二是重形式轻务实。在当前乡镇社会治理的实践中,形式主义问题依然存在,具体表现为少数乡镇干部看得高、走得浅,对于基层群

众的真实需求把握不准，以致于无法为基层“精准把脉”“对症下药”；还有些乡镇干部政绩观错位、责任心缺失，把工作重心错放在“政绩工程”“面子工程”上，缺乏以务实作风为民谋福利的态度，也因此在一定程度上削弱了乡镇政府权威，影响了基层长期可持续的稳定发展。

三是重建设轻传统。传统文化中蕴含着丰富的社会治理文化资源，然而在具体工作中却对其重视不够。比如在传统村落文化的保护上，有些地区为了发展经济，对传统村落缺乏保护性发展，忽视了传统文化村落中的社会价值。此外，在乡贤资源的利用上，由于乡贤参与机制不太健全、角色定位不够明确等，乡贤在乡镇社会治理中的作用也没有充分发挥出来。

（二）治理主体合力不足

乡镇社会治理主体包括镇村党组织、乡镇政府、村委会、群团组织、社会组织、农民群众等多元主体，然而在实践中，各治理主体尚未建成合作机制，主要表现为乡镇行政权与村民自治权合力不足、乡镇党政与社会组织合力不足、乡镇群团组织参与社会治理作用不充分。

一是行政权与村民自治权合力不足。一方面，某些乡镇政府在一定程度上过多干预了属于村民自治范围内的相关事务，压缩了村民自治的空间，导致乡镇社会治理成本增加；另一方面，某些村委会在履行自治权的过程中，为了强化其自治功能，以消极应对的方式弱化乡镇政府对村委会的指导，使得乡镇政府的相关政策落实难、效率低。由此，乡镇政府的过多干预和村委会的弱化抵制导致乡镇行政权与村民自治权合力不足。

二是党政与社会组织合力不足。实践中，某些乡镇在处理党政主导与社会组织参与的关系上，仍然受传统“管控型”思维的影响，过多强调乡镇党政主导，以命令任务的方式指挥

乡镇社会组织工作，在一定程度上抑制了部分社会组织参与乡镇社会治理的广度和效度，限制了乡镇社会组织的良性发展，导致乡镇党政与社会组织合力不足。

三是群团组织参与社会治理作用不充分。群团组织在乡镇社会治理中具有显著优势，然而，这种优势并未充分显现出来。一方面，乡镇群团组织职能被“虚化”“边缘化”，在实践中常常被忽视；另一方面，乡镇群团组织工作和活动方式单一，面对新问题很难快速做出有效处理。乡镇群团组织参与的不充分在一定程度上弱化了乡镇社会治理的主体力量。

（三）治理方式不完善

社会治理方式的不完善会影响社会治理成效。实践中存在的民主协商机制不健全、智能化和法治化水平不高等问题，成为推进乡镇社会治理现代化的绊脚石。

一是民主协商机制不健全。一方面，某些乡镇领导干部缺乏运用民主协商方式的能力，不善于把公共服务、乡村人居环境等关乎民众切身利益的社会治理内容纳入到协商过程中，致使民众参与社会治理的积极性不高；另一方面，部分乡镇协商民主的制度体系不够完善，使得民主协商流于形式、浮于表面，民众的诉求难以通过民主协商的方式获得及时、有效、合理的表达。

二是智能化水平有待提高。一方面，信息技术的先进性使得大数据在嵌入乡镇社会治理的过程中需要以一定的设备设施为基础。然而，有些经济不发达的乡镇的财政处于“负债”状态，难以有效支撑高额的数字化治理成本；另一方面，大数据嵌入乡镇社会治理需要各类信息化人才。然而，部分经济欠发达的乡镇地区在工资待遇、晋升渠道、基础设施等方面较为落后，难以留住高层次科技人才。这些因素阻碍了乡镇社会治理智能化水平的提高。

三是法治化困境。法治是乡镇社会治理的制度保障和准绳，但是实践中有些乡镇政府的权责清单并不明晰，某些上级部门把本不属于乡镇政府的义务和职责转接到乡镇政府，致使许多乡镇政府“有责无权，权少责大”。同时，部分乡镇工作人员法律意识淡薄，依法办事的思维和能力有待提升，导致有些工作人员执法不当，责任履行不到位，削弱了人民群众对基层政府的信任。

(四) 乡镇政府体制性困局

权责关系不清、财政能力弱、编制不合理等体制性问题，不仅影响了乡镇社会治理的成效，而且削弱了乡镇政府供给基本公共服务的能力。

一是权责关系不清。乡村振兴战略的实施，大量的人财物资源和惠免政策向乡村社会倾斜，一方面给乡镇发展带来了巨大机遇，另一方面也给原本社会治理任务繁重的乡镇“重上加重”，特别是在乡村人居环境治理、精准扶贫、镇域区划合并、各种棚户区改造、村落拆迁重建等方面的权限需求越来越强烈，而具体实践中的权力则“捉襟见肘”，导致乡镇权责不清矛盾愈加突出。

二是财政能力弱。进入新时代，人民对美好生活的需要很大一部分表现为对公共服务的需求，然而有些乡镇政府财政上的“捉襟见肘”使其难以满足群众日益增长的公共服务需求。在现行“压力型”行政体制下，乡镇“财权层层上收、事责逐级下压”使得乡镇政府“有苦说不出”。

三是编制不合理。随着经济社会的高速发展以及社会治理重心和服务工作的下沉，乡镇政府的工作任务日益繁重，在编人员承担着越来越繁重的工作任务，但乡镇政府受制于有限的人事编制自主权，无法根据发展需求聘用有编制的工作人员，不得不雇用编外人员分担社会治理工作。这在一定程度上影响了乡镇体制的创新。

三、新时代加强乡镇社会治理的若干思考

胡春华同志在全国加强乡村治理体系建设工作会议上强调，要深入贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，强化乡镇管理服务能力，切实把乡镇建成乡村治理中心、农村服务中心和乡村经济中心，使乡镇成为带动乡村的龙头^⑧。展望未来，如何在借鉴乡镇社会治理历史经验的基础上，实现新时代乡镇社会治理能力的提升、社会资源的优化配置以及治理方式的与时俱进，是新时代加强和创新乡镇社会治理的主要目标。

(一) 在治理理念上，构建乡镇社会治理共同体

“社会治理现代化首先在于社会治理理念和价值的现代化”^⑨。党的十九届四中全会提出建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，作为加强和创新社会治理的更高战略目标，这是党坚持以人民为中心的执政理念在社会治理领域的具体体现，同时也为新时代推动乡镇社会治理现代化提供了理念指导。

首先，在思想观念上，构建“人人有责”的乡镇社会治理共同体。人人有责，是指乡镇各类治理主体应在乡镇党委的领导下规划乡镇发展目标，设计参与治理程序，拓展参与治理途径，评估治理效能。乡镇党委政府要转变观念，树立服务县、乡、村的大局意识和责任意识，主动为构建“人人有责”的治理共同体健全体制机制。乡镇群团组织、社会组织、农民作为乡镇社会治理的重要主体，也应主动转变观念，牢固树立“人人有责”意识，充分发挥社会自治效能。

其次，在具体实践中，构建“人人尽责”的乡镇社会治理共同体。人人尽责，就是运用多种治理方式，充分发挥乡镇各类社会治理主体的协同作用，实现共同参与治理的有效性。一方面，坚持群众路线，广泛听取民意，汇聚

民智，发挥群众在乡镇社会治理中的主体作用；另一方面，建立和完善制度体系，健全基层群众自治制度、基层民主协商制度，保障所有群众在乡镇社会治理过程中履行“人人尽责”的可操作性和有效性。

最后，在治理结果上，构建“人人享有”的乡镇社会治理共同体。人人享有就是要突出社会治理成果人人受益的价值理念。一方面，要提高社会保障水平。对于特困群体，通过就业、医疗、住房、基本生活等精准扶贫措施帮助其解困脱困，确保全面建成小康社会一个都不掉队；另一方面，建设人人享有的激励机制。在社会共同体建设初期，为社会成员提供物质或精神的“第一推动力”，激励人人有责、人人尽责，实现社会治理成果人人享有。

（二）在治理主体上，坚持一核多方共建

党的十九届四中全会提出，要构建“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑”的社会治理体系。其中，党委领导、政府负责、社会协同、公众参与是对治理主体角色和定位的战略安排。多元治理主体只有各扬所长，建立合作互补机制，才能形成更大合力。加强乡镇社会治理，应着力于构建一核多方共建的体制机制，其中“一核”是指在乡镇社会治理过程中，以乡镇党委为核心，发挥党组织的统领作用，“多方”是指除了发挥乡镇党委的领导作用外，还要发挥乡镇政府、人大、社会组织、市场组织、公众等主体参与社会治理的作用。

1. 党的政治统领。党的领导和社会主义制度是加强和创新社会治理的重要保障和突出优势^⑩。在乡镇层面，镇、村党组织作为新时代乡镇社会治理的核心，应发挥总揽全局、协调各方的领导核心和政治核心作用。如浙江绍兴丁宅乡党委探索实施的以“一村一品”特色党建引领乡村治理的生动实践，对于克服农村基层党建弱化、虚化具有积极的意义^⑪。

2. 乡镇政府主责。乡镇政府应与时俱进地转变其政府职能，强化乡镇政府的责任和服务意识，增强乡镇政府为农服务的能力，促使城乡公共服务逐步实现均等化，满足农民对美好生活的需要。如湖北恩施州黄金洞乡从村庄建设用地、道路建设、旅游发展、基础设施建设等方面对麻柳溪新农村建设作出了具体规划^⑫，这些举措对于提升乡镇为农服务的能力起到了助推作用。

3. 乡镇社会组织协同。乡镇工会、企业家协会、乡贤参事会等社会组织应抓住时代契机，发挥其特有的优势和力量，号召乡村精英、企业家返乡参与乡镇社会服务工作，壮大乡镇治理的社会力量。如浙江枫桥镇在社会治理实践中涌现出一批有社会影响力的社会组织，包括“枫桥镇调解志愿者协会”“枫桥镇义工联合会”“枫桥大妈”等，这些社会组织在化解乡镇社会矛盾、激发治理主体活力等方面发挥了重要作用。

4. 农民有效参与。随着农民权利意识的觉醒，农民政治参与的愿望不断高涨，他们不仅要求了解镇村事务，还要求参与管理镇村事务，参与到镇村重大经济社会发展以及农民自身利益等事务的协商处理中。如浙江平湖市按照“同心党建、立体共治”的总体思路，“三社联动”“三治融合”，探索和建立了多方主体参与社区共治和村民自治相结合的农村社区治理模式，取得了明显实效。

（三）在治理方式上，坚持多种治理方式共治改进社会治理方式，坚持多种治理方式共治，是提升乡镇社会治理能力现代化的必然要求。新时代乡镇社会治理方式必须与时俱进，统筹运用党组织统领、协商民主、法治保障、道德教化、科技支撑等多种治理方式实现共治。

1. 党组织统领。党组织是乡镇社会治理的战斗堡垒。一方面，发挥镇、村党组织的统领作用。发展和壮大镇、村党组织，牢牢把握乡

镇社会治理的社会主义方向,完善治理体系,优化治理环境;另一方面,发挥镇、村党组织的引领效能。镇、村党组织要对分散的乡村社会力量进行组织动员,引导和推动他们积极参与乡镇社会治理。如发源于北京市平谷区的“乡镇吹哨、部门报到”,充分发挥党组织在乡镇(街道)社会治理中的统领和整合作用,着力解决乡镇社会治理面临的突出问题^⑬。

2. 民主协商。民主协商是创新社会治理体制、改进社会治理方法的有效途径^⑭。一方面,完善乡镇协商民主的主体结构。协商民主中的主体应包括镇、村党委、乡镇政府、农民群众、新乡贤等主体,各主体形成合作机制;另一方面,建立乡镇民主协商程序保障机制。对民主协商的条件、步骤、参加人员、违反协商程序的后果等重要程序问题进行制度化规定,明确保障机制^⑮。如浙江平湖的“息事无讼”、温岭的“民主恳谈会”等地方实践,都是基层协商民主运用于乡镇社会治理的创新方式。

3. 法治保障。“法律作为具有普遍约束力的特殊行为规范,在人情关系复杂的乡村最具说服力和公信力”^⑯。一方面,根据乡村的发展健全法律法规,引导人民在法律法规的范围内从事生产生活;另一方面,坚持德法并用,以德治滋养法治、涵养自治,以法治引领德治、规范自治,共同维护乡村社会秩序。如浙江平湖市曹桥街道的野马村,在推进乡村治理过程中开设“道德·法治讲堂”,建设以法治为主题的“三治公园”,多种形式提升村民的法律素养。

4. 道德教化。一方面,通过发挥乡贤精英的榜样作用,激活传统文化中的活性因素,继而发挥道德教化在乡镇社会治理中的作用;另一方面,应充分挖掘村规民约中的德治资源,把社会主义核心价值观融入到贴近群众生活的村规民约当中,转化成群众的道德情感认知和行为习惯。如浙江省义乌市城西街道何斯路村首创“功德银行”,修建文化墙,修缮宗祠,强化了村民的道德行为,营造了文明村风、良好

家风、淳朴民风。

5. 科技支撑。把现代科技运用与乡镇社会治理深度融合起来,创建数字化乡镇治理。其一,乡镇政府利用数字化信息技术,击破其内部与上级政府之间的信息孤岛,打造其内部上下左右信息融通的无形网络,节约社会治理成本;其二,乡镇政府要努力实现数据共享,让信息流通,数字跑路,提高乡镇政府的公共服务效率。如江西省乐安县积极探索运用大数据和互联网等手段,初步形成了“一个便民服务中心”“一个智慧平台”“三个向下服务”和“四级网络便民”的服务网络,不仅简化了乡镇政府的服务体系,还极大地提高了民众对基层政府的满意度。

(四) 在治理体制上,构建共建共治共享的体制机制

习近平总书记指出:“社会治理的核心是人,重心在城乡社区,关键是体制创新”^⑰。新时代只有加强和创新社会治理体制,赋予乡镇政府更大的自主权,健全乡镇社会治理的权责体制,拓宽民众参与的制度化渠道,加强乡风文明建设,才能构建共建共治共享的乡镇社会治理体制。

1. 重构权责体系,厘清乡镇的权责边界。在重构权责体系的过程中,一方面,应聚焦群众重点关心的事项,及时调整更新乡镇政府的权力清单、责任清单,确保权责统一、权责对等;另一方面,建立乡镇考核项目准入机制,严格规范对乡镇的考核项目和相关责任的审批权限,明确规定相关职能部门不得将自身责任强意嫁接给乡镇承担。在乡村振兴战略背景下,重构乡镇政府权责体系,厘清权责边界,有助于推进共建型治理体制的形成。如浙江省金华市从解决乡镇(街道)“权责不符”问题入手,推进赋权、强能、减负,明确其职能部门的权责边界,强化乡镇(街道)在基层社会治理中的核心作用^⑱。

2. 拓宽民众参与的制度化渠道，健全乡镇社会治理监督的制度机制。新时代加强基层民众自治制度建设，是保障村民自治、有效监督政府、提高民众参与积极性的重要制度条件。有序提升基层民众平等参加社会治理的广度和效率，推动乡镇政府与民众双向有效治理，从而推动乡镇社会治理走向共治格局。如浙江桐乡以实现高水平基层社会治理为导向推动“三治融合”，充分激发了民众参与的内生动力。

3. 加强乡风文明建设，健全乡村文化保护制度体系。一方面，完善乡村文化的管理监督机制，提升乡村文化服务的效能，保障优秀乡村文化能够充分有效地促进社会治理秩序良好有序运行；另一方面，要健全乡村文化财政保障机制和市场运作机制，乡镇政府要大力整合、挖掘优秀传统文化资源，加大财政投入和制度建设，同时引导社会资本、工商资本投入到乡村文创项目。例如浙江农村的“文化礼堂”在推动乡风文明建设、弘扬优秀传统文化的同时，逐渐完善了村民自主管理模式，提升了乡镇社会治理的成效。

治理理念、治理主体、治理方式、治理体制机制是新时代乡镇社会治理体系中的关键元素。针对各类元素，分类寻根问诊、综合革新施策，在整合性治理理念下努力实现乡镇社会的有效治理，是推动新时代乡镇社会治理整体水平提高的根本准则，无疑有助于突破传统治理模式的壁垒，加快推动乡镇社会治理综合创新。当前中国的乡镇社会治理处于历史转折的关键时期，乡村振兴战略既是目标，更是动力，抓住乡村振兴机遇，以农民利益诉求为导向，创新乡镇社会治理体系，形成高水平、全方位、多层次的现代乡镇社会治理新局面势在必行。

会科学》2007年第11期。

- ③ 1951年颁布的《关于人民民主政权建设工作的指示》进一步强调要发挥人民政权的基层组织的作用。
- ④ 李华胤：《我国乡村治理的变迁与经验探析》，《毛泽东邓小平理论研究》2019年第5期。
- ⑤ 公丕祥：《新中国70年进程中的乡村治理与自治》，《社会科学战线》2019年第5期。
- ⑥ 彭勃：《乡村治理：国家介入与体制选择》，中国社会科学出版社，2002年版，第98页。
- ⑦ 魏礼群：《坚定不移推进社会治理现代化——新中国70年社会治理现代化历程、进展与启示》，《社会治理》2019年第9期。
- ⑧ 胡春华：《大力推进乡村治理体系和治理能力现代化》，《农村村务会计》2019年第7期。
- ⑨ 魏礼群：《坚定不移推进社会治理现代化——新中国70年社会治理现代化历程、进展与启示》，《社会治理》2019年第9期。
- ⑩ 龚维斌：《新时代中国社会治理新趋势》，《中国特色社会主义研究》2018年第2期。
- ⑪ 李俊：《以“一村一品”特色党建引领乡村治理》，《绍兴日报》2019年8月25日。
- ⑫ 王建国、周乾：《乡镇政府职能与村民自治的良性博弈——以恩施州黄金洞乡麻柳溪村为例》，《决策与信息》2018年第7期。
- ⑬ 狄英娜：《“街乡吹哨、部门报到”——强化党建引领基层治理，促进城市精细化管理的北京实践》，《红旗文稿》2018年第23期。
- ⑭ 汤玉权、徐勇：《建立健全统一战线在基层协商民主中发挥作用的协商机制》，《广西大学学报》（哲学社会科学版）2018年第4期。
- ⑮ 汤玉权、徐勇：《建立健全统一战线在基层协商民主中发挥作用的协商机制》，《广西大学学报》（哲学社会科学版）2018年第4期。
- ⑯ 袁金辉、乔彦斌：《自治到共治：中国乡村治理改革40年回顾与展望》，《行政论坛》2018年第6期。
- ⑰ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社，2014年版，第68页。
- ⑱ 金华市委编办行政处：《深化乡镇机构改革 激发基层治理活力》，《中国机构改革与管理》2020年第1期。

（责任编辑：杨婷）

- ① 习近平：《以时不我待只争朝夕的精神投入工作 开创新时代中国特色社会主义事业新局面》，《人民日报》2018年1月8日。
- ② 徐勇：《政权下乡：现代国家对乡土社会的整合》，《贵州社