

我国乡村治理的时代要求、创新特征和现实挑战

翁 鸣

摘 要: 乡村治理现代化不仅反映社会文明进步的共同成果,而且体现新时代中国特色社会主义的时代特征和根本要求,并决定着新时代我国乡村治理体系建设的创新特征。现阶段我国乡村治理现代化建设面临来自思想观念、治理机制、基层队伍、利益关系等方面的诸多阻力和障碍,其背后隐含着传统习俗、市场经济和权力制约等深层次原因。推进乡村治理现代化,不仅要将行政化管理模式转变为社会治理模式,充分体现“共建、共治、共享”的治理格局,而且要从观念更新和改革实践着手,创新乡村治理机制,激发内生动力,调整现有农村社会的价值观念、生活方式和社会规则,进而实现乡村治理体系和治理能力现代化。

关键词: 乡村治理;现代化;创新特征

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)10-0092-07

实现国家治理体系和治理能力现代化,是全面建设社会主义现代化强国的重要目标。党的二十大报告强调,未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,要深入推进国家治理体系和治理能力现代化。乡村治理不仅是国家治理体系的主要组成部分,而且为农业农村现代化提供制度保障和基础支撑。我国乡村治理已进入一个新的发展阶段,并纳入新时代国家现代化发展的目标框架。同时,实际状况与目标要求之间的差距也凸显着现实挑战。深入分析乡村治理的创新特征及其存在的问题,破除阻碍科学发展的思想观念和体制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的乡村治理体系,是推进国家治理现代化的重大任务,也是理论创新与实践创新的重大课题。

一、加快推进乡村治理现代化的时代要求

党的二十大报告指出,中国式现代化是中国共

产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色^[1]。对于农村基层治理而言,中国式现代化的时代要求不仅体现为外部的国家政策引导,还需要在农村社会内部形成共同的理性认识,并使之转化为内生的自我改革动力,支撑制度变革的可持续性。

(一)加快推进乡村治理现代化是中国特色社会主义的根本要求

1. 乡村治理现代化是坚持和发展中国特色社会主义主题中应有之义

乡村治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础,也是坚持和发展中国特色社会主义主题中应有之义。推进乡村治理现代化是一种渐进式的制度变革,即在国家体制框架内,对农村治理体制机制进行较大的调整和创新,要求坚持和加强党的全面领导,坚持以人民为中心、以增进人民福祉为出发点和落脚点,以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点,以改革创新和制度建设、能力建设为抓手,建立健全基层治理体制机制。

收稿日期:2023-02-26

作者简介:翁鸣,男,中国社会科学院农村发展研究所研究员(北京 100732),黄淮学院特聘教授(河南驻马店 463000)。

不断促进物质富足、精神富有是中国特色社会主义现代化的基本要求。物质贫困不是社会主义,精神贫困也不是社会主义。物质文明和精神文明之间互相促进与协调发展是乡村治理现代化的重要目标。在推进乡村治理现代化过程中,既需要不断厚植现代化的物质基础,还要大力发展社会主义先进文化,弘扬社会主义核心价值观,加强理想信念教育,传承中华文明精华,摒弃传统文化糟粕,发展新思想新文化,提高全社会文明素养和道德水准,增强实现中华民族伟大复兴的精神力量,促进物的全面丰富和人的全面发展。

2. 乡村治理现代化是团结全体人民共同奋斗的重要保障

实现社会主义现代化强国宏伟目标,是关乎中华民族复兴的崇高使命和艰巨任务。党的二十大报告明确指出,全面建设社会主义现代化国家,必须充分发挥亿万人民的创造伟力^[1]。以人民为中心是党的根本立场,亦是乡村治理现代化的根本原则。乡村治理现代化旨在最大程度地激发人民群众参与农村基层治理的积极性和主动性,团结一切可以团结的力量。

全过程人民民主是社会主义的本质属性^[1],亦是乡村治理现代化的根本遵循。坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一,既是中国特色社会主义政治发展的正确道路,也是推进乡村治理现代化的根本路径。推进乡村治理现代化就是要加强人民当家做主的制度保障,拓展民主渠道,丰富民主形式,确保人民依法通过各种途径和形式管理社会事务。新时代中国特色社会主义社会治理的重要方面即是积极发展基层民主,完善基层直接民主制度体系和工作体系,激发人民群众的创造活力。

(二) 中国特色社会主义的本质要求需要体现于乡村治理之中

从全体人民共同富裕的本质要求出发,中国特色社会主义现代化要避免城乡两极分化的局面。为改变城乡发展不均衡状况,党提出乡村振兴战略。习近平总书记指出:“如果在现代化进程中把农村4亿多人落下,到头来‘一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村’,这不符合我们党的执政宗旨,也不符合社会主义的本质要求。”^[2]从乡村振兴来看,不仅要在国家层面构建城乡均衡发展的体制机制,而且要在农村内部构建体现公正公平、服务群众、高效廉洁的治理框架和运作机制,这是实现农业农村现代化的制度保障和基础支撑。

整体而言,实现乡村治理体系与治理能力现代化,要在国家政策的引领和指导下,促使农村社会产生内生的变革动力。在农村社会演进过程中,无数代人在同自然环境、社会环境相作用的实践中,产生了与自然、社会互相调和、相互适应的各种经验和知识,如表现为制度、规则、风俗等形式的社会知识。正是由于这样的知识积累和潜移默化,农民群众在行动中自觉或不自觉地运用这些制度和规则来进行行为判断和预期,而这样的行为决定又进一步形成新的经验启发或束缚社会其他成员的行为。而“这种行动的常规性并不是命令或强制的结果”^[3]。就这个意义上而言,乡村治理变革的关键在于外因通过内因促成变化。

党的二十大报告强调,要健全人民当家做主制度体系,扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,发挥人民群众积极性、主动性、创造性,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面^[1]。在新的历史时代,亿万农民群众已不再仅仅满足于物质条件的改善,而是更多地开始关注和重视合法的政治参与、利益保障和自身价值实现。党根据人民群众的现实要求,提出发展全过程人民民主,进一步调动和激发广大农民群众参与乡村振兴、乡村治理的积极性和创造性。健全人民当家做主制度是农村社会治理体系建设的关键部分,也是激发和调动农村改革创新动力的重要着力点。

需要认识到,建设社会主义现代化强国,实现国家治理体系和治理能力现代化,最艰巨、最繁重的任务仍在农村。建设农业农村现代化,首先要提升农村社会文明程度,提高农村干部群众的道德和法治认知水平。在继承中华民族传统文化精华的同时,摒弃传统文化的糟粕部分和不适应新时代发展的落后内容,积极践行社会主义核心价值观,以适应新时代思想道德和法治社会要求。从这个意义上讲,乡村治理体系应体现国家现代化的法治建设、道德建设要求,进一步加强农村法治教育、德治教育和文化教育,从根本上改变长期以来城乡二元结构所造成的农村落后局面。

二、新时代我国乡村治理体系的创新特征

中国式现代化给新时代乡村治理提出了新目标、新要求。从制度安排和体系建设来看,乡村治理

现代化建设具有显著的时代要求和创新特征,如体制创新、结构创新和路径创新。深刻认识和科学把握这些创新特征,有助于推进我国新时代乡村治理体系和治理能力现代化建设。

(一)体制创新:完善农村党组织领导的治理体系

党的十八大以来,我国逐渐形成了党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的全新社会治理体系,积极构建共建、共治、共享的社会治理格局。党的二十大报告强调,发展全过程人民民主,保障人民当家做主。这既不同于西方学者提出的“没有政府的治理”概念以及西方国家的“共治模式”,也有别于我国计划经济时期的行政管理模式,更不同于一些发展中国家社会治理的“威权依附”模式,而是党领导下多元主体积极参与的“一核多元”式社会治理体系,是对党如何领导新时代社会治理问题的创造性回答。

现在全国农村村级治理单元普遍实行“一肩挑”,即行政村党组织书记兼任村民委员会主任,以制度安排保证农村党组织的核心地位,这是符合新时代要求的农村基层治理体制创新。其创新意义在于:一是有利于贯彻落实党和国家的大政方针,即通过党的组织系统贯彻落实国家政策;二是减少农村“两委”之间的摩擦和矛盾。“一肩挑”模式有利于解决村“两委”矛盾,提高农村治理工作效率,降低农村管理成本。但是,这种模式的实行需要相应的监督制度与之相配合,以防止因农村基层权力集中而产生的贪污腐败等问题,切实发挥以农村基层党组织为核心的引领作用。

加强农村基层干部的权力监督机制和相关制度建设是新形势下我国乡村治理工作的重头戏。目前,反腐败斗争形势依然严峻、复杂,铲除滋生腐败的土壤任务依然艰巨。如何在农村基层党组织书记“一肩挑”体制下,构建高效实用的农村综合监督机制,力争解决多年存在的基层治理难点和堵点问题,包括村务公开机制、财务公开机制、民主监督机制、村干部日常工作制度、上级党委巡查制度等,是体制创新的重点着力方向。推动村级组织工作规范,加强集体讨论和民主决策,提高岗位责任和服务意识,是克服有权任性、规避各种风险的基本前提。乡村治理的创新重点在于实践创新和机制创新,“关键是赋权给群众选出的领导人的同时,要构建另一个制衡平台”^[4],形成有效的民主管理和民主监督机制,并使之成为推动农村社会内部自发形成基层民

主氛围的制度基础。

(二)结构创新:由单一自治拓展为“三治”结合

党的十九大报告提出,加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的功能和优势在于“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”,是我国乡村治理体制的重大创新。从农村“三治”内在关联看,自治体现基础地位,德治具有引导意义,法治提供支撑保障。从农村“三治”外部联结看,“三治”主要通过村干部负责、制度安排和激励方式,实现乡村治理的结构创新和有效运作(见图1所示)。我国农村改革最具有标志性的制度变革,就是废除人民公社体制,国家赋予农村社会自我管理的权力,实行村民自治制度。以村民自治制度为主要特征的农村管理,有其内在的经济逻辑和历史必然性。从理论上讲,农村集体经济不同于国有经济,其管理权、分配权和处置权归属于村民集体所有。按照这个逻辑思路,集体经济管理者理应由村民群众中产生,这符合经济逻辑和历史逻辑,是“村民自治”思想的重要渊源,也是农村治理(农村管理)的重要基础。

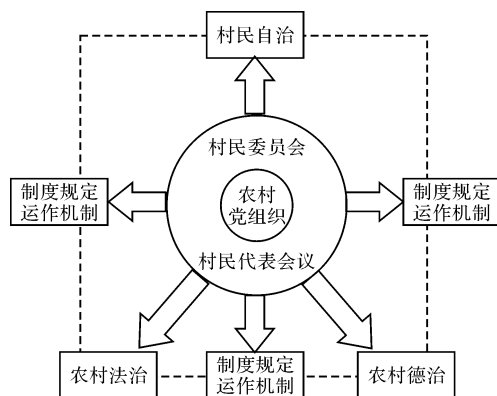


图1 农村“三治”内部联系示意图

当然,还需认识到,村民自治一旦脱离正确引导和制度规范,就极易发生负面蜕变。例如,部分农村的“民主选举”蜕变为花钱买选票,严重偏离了农村自治的原定目标,极少数农村基层组织负责人堕落成为当地农村黑恶势力分子,一些村级干部犯有涉黑涉恶等错误,这是乡村治理中值得深思的问题。据有关报道披露,经过扫黑除恶专项斗争,全国共打掉农村涉黑组织1289个,农村涉恶犯罪集团4095个,依法严惩“村霸”3727名;全国组织系统会同有关部门排查清理受过刑事处罚,存在“村霸”、涉黑涉恶等问题的村干部4.27万名^[5]。事实证明,必须加强对村民自治的正确引导和制度规范。因此,

新时代乡村治理体系建设,要从治理结构上调整,加强农村德治和法治建设。

加强农村德治和法治建设,是国家现代化建设的整体要求。首先,中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出,社会治理包括自治、法治和德治内容。其次,乡村自治、法治、德治建设是地方党委、基层党组织和村民群众经过共同努力,形成共同认可、共同遵守的农村制度规定的治理过程,本质上是新时代农村社会进步在制度化层面的体现和反映。最后,乡村自治、法治、德治相互依存、相互支持,共同推进农村社会治理体系建设。例如,开展乡村德治教育,必须借助于村民自治组织及其自我教育功能;同样,乡村德治与法治建设也密不可分。以“村规民约”为例,它既具有法理性质,又是共同遵守的道德规范,起草、宣传和实施“村规民约”即是德治与自治、法治相结合的典型。

从农村现代化建设来看,要扭转乡村社会内在秩序中存在的法治化弱、本土化强倾向,确保农村经济社会沿着理性、规范和有序的方向发展,必须从政治教育、道德教育、普法教育等多方面发力,提高农村基层干部群众的思想认识和基本素质。其中,农村干部是教育培训的重点对象,既需要德治教育,也需要法治教育。要通过强化基层党员干部的政策意识、法治思维和法治方式,转变以“人情”关系办事的传统乡土习惯。同样,也需要通过乡村社会德治和法治教育,促进农民群众在生产生活实践中的自身行为规范,不断消除民间传统习惯与现代国家法治之间的张力,加快提升农村社会文明、开放和进步程度。

(三) 路径创新:多方合力打造共建、共治、共享

随着时代发展和社会进步,虽然社会治理仍会保留原有社会管理的某些特征,但更多地反映新的内涵变化和创新特点。在计划经济时期,农村管理主要体现为自上而下的管理路径。改革开放以来,特别是社会主义市场经济体制确立后,农村传统的管理模式难以为继,需要构建国家意志与群众自治相融合的乡村治理体系,这也决定了自上而下和自下而上相结合的基层治理路径。

从社会管理转变到社会治理,是党把握国家发展要求和时代潮流,主动推进治理体系改革创新,以适应社会主义市场经济带来的巨大冲击(如经济组织多元化、社会思想多元化、职业选择多元化)。在此背景下,党的十七大提出,要健全党委领导、政府

负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。党的十八届三中全会提出,创新社会治理体制,改进社会治理方式。党的十九大强调,打造共建共治共享的社会治理格局。一系列的政策推进清晰地表明,新时代乡村治理体系是由党、政府、社会组织 and 农民群众共同建设的,由自上而下的单向管理转变为上下互动的双向治理,农民群众不再是单纯的被管理者,而是乡村治理的重要参与者。同时,新时代社会治理的根本目的是满足人民多方面日益增长的需要,更好促进人的全面发展以及全体人民共同富裕。因此,乡村治理成果理应由参与各方共同享有。

实现社会治理“共建、共治、共享”,体现了“共同富裕”与“团结奋斗”的新时代特征,前提是从“单向管理”“行政命令”的思想观念,转变为“总揽全局”“双向互动”的思维模式,关键在于地方领导和基层干部要准确、全面地理解中央精神,不仅要认真贯彻落实上级指示,而且要主动探索新模式新路径。乡村治理的具体路径需要实践创新,不能简单地照抄或模仿他人。要根据各地农村的实际情况,探索和寻找符合中央精神与农民群众乐意接受的契合点,在大量基层实践中找到可操作的路径方式,形成“共建、共治、共享”的创新路径。其中,共建是基础,共治是过程,共享是成果。共建的前提在于形成思想共识,共治的关键在于共同参与,共享的要点在于公平分享,唯此,才能实现乡村治理的“共建、共治、共享”格局。

三、我国乡村治理体系建设面临的现实挑战

乡村治理的关键在于乡村治理体系和治理能力建设,中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》)提出了我国基层治理的总体要求。对照《意见》的目标要求,目前我国乡村治理水平还存在较大差距,深入剖析现实状况及其背后原因,有助于扎实推进乡村治理现代化。

(一) 现实差距:农村治理存在明显短板问题

党中央对乡村治理高度重视,为加快推进基层治理体系建设,提出了基层治理的指导思想、工作原则和主要目标,规定了具体任务及其时间要求。可从以下几个方面通过对标中央文件要求来分析具体存在的现实差距和主要问题。

第一,关于健全村(居)民自治机制方面,中央

要求完善村民自治,在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,拓宽群众反映意见和建议的渠道;聚焦群众关心的民生实事和重要事项,定期开展民主协商;完善党务、村(居)务、财务公开制度,及时公开权力事项,接受群众监督^[6]。经过扫黑除恶专项斗争,在广大农村地区,村级组织换届选举得到进一步规范,村(居)“两委”班子成员资格联审机制得到全面落实,并取得了显著社会成效。但在拓宽群众参与村务管理等方面的进展则不明显,特别是村务、财务公开制度在不少农村地区尚未认真落实到位,甚至已发展成为村民自治制度建设中长期未决的痼疾和障碍。这至少反映了两个问题:一是部分农村地区的“村民自治”退化为“村干部自治”,在一定程度上违背了村民自治的本意;二是由于村务、财务不公开,难以保证群众利益不受损害,无法真正调动农民群众的积极性和创造性。

第二,关于积极推进乡村法治建设方面,中央提出建设法治乡村,坚持用法治思维引领乡村治理,严格依照法律法规和村规民约规范乡村干部群众的行為,使依法决策、依法办事成为人们的习惯和自觉;健全乡村矛盾纠纷化解机制,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道;全面推行村级重大事项决策“四议两公开”制度,开展形式多样的村级议事协商,组织村民就村公共事务、重大民生问题开展民主协商。然而,从农村实际情况来看,不少行政村的民主管理制度不健全或没有真正实施,群众诉求表达渠道的畅通程度不足,部分村干部的法律意识不强,仍然囿于过时的传统观念。一些村干部因偏重自身利益或重视农村宗亲关系而奉行“人情”“关系”的处事原则,与现代社会提倡的法治原则相抵触。

第三,关于加强乡村思想道德建设方面,中央提出,要开展农村道德建设,培育和践行社会主义核心价值观;健全村(居)道德评议机制,开展道德模范评选表彰活动,注重发挥家庭家教家风的重要作用;遏制各类陈规陋习,抵制封建迷信活动;弘扬崇德向善、扶危济困、扶弱助残等传统美德,培育淳朴民风。近年来,我国农村道德建设取得了不少成效,但在部分农村地区仍然存在婚丧嫁娶大操大办、高额彩礼、铺张浪费、讲究排场、厚葬薄养等不良习俗。部分农村居民不愿赡养老人,热衷于陈规陋习,一些行为甚至触犯了国家法律法规。个别村干部只有收到钱才办事,有些还借传统风俗名义收取群众钱财。

(二) 机制缺失:影响乡村治理成效的重要原因

目前我国乡村治理远未达到理想状况,其主要原因之一是社会治理机制尚不完善,其中主要存在两种情况:或是现代治理机制尚未建立,或是虽然建有机制但未发挥作用。社会治理机制不完善是农村社会出现某些“失序”状态的深层次原因,这也在一定程度上凸显新时代乡村治理体制机制建设的重大意义。

第一,就乡村治理体系建设而言,乡村治理体系是一个庞大、复杂的系统性工程,涉及组织、政法、宣传、民政、农业农村、乡村振兴、公安、司法等多个部门。从全国治理整体来看,需要从中央到地方紧密配合、无缝对接的机制,以及地方党委统一领导、整体推进的工作机制,但由于在具体实践过程中缺少专门的主抓和协调部门,导致很多工作推进困难。相关国家文件指出,地方党委应该把乡村治理摆在重要位置,纳入经济社会发展总体规划和乡村振兴战略规划,开展乡村治理试点示范,及时研究解决工作中遇到的重大问题^[7]。对此,虽然有的地区主动探索,积极实践,并取得了不凡成就,但是更多地区还未形成具有实效的治理机制,有的地区以形式主义应付上级,以致中央政策无法真正落实到基层并取得创新成果。例如,有些市、县委书记只重视招商引资,不重视乡村治理工作,认为基层治理工作就是做表面文章和应付上级检查的“留痕工作”。

第二,从乡村治理的重点治理单元——行政村的情况来看,行政村是农民集中居住的最小行政单位,也是实施乡村治理的主要空间载体。然而,现在不少行政村治理机制或不健全,或不能发挥应有的作用和功能。例如,部分行政村的村民自治机制不完善,主要表现为村民群众参与渠道和机会不足,没有真正实施民主协商、民主决策、民主管理的自治机制。又如,不少行政村的公示制度流于形式,或村里没有安置公示栏,或公示栏没有多少实质性内容,造成村务、财务信息不公开、不透明,村民难以进行有效的民主监督,严重影响民众参与村级事务的积极性和主动性。再如,基于村规民约的教育、监督和奖惩制度不健全,不少行政村的村规民约流于形式,没有发挥其应有的教育、规劝、约束作用;许多行政村缺乏村干部工作制度,这是村级治理单元干部管理的重大疏漏。

(三) 干部队伍:乡村治理体系建设的关键因素

地方干部、基层干部是加快我国乡村治理体系建设的关键因素。只有将全体干部塑造成为政治坚

定、勇于担当、开拓进取、业务精通、清廉自律的干部队伍,才能真正实现涉及亿万农民群众根本利益的改革创新,完成乡村治理现代化这个历史性艰巨任务。

第一,从地方政府层面来看,影响乡村治理成效的主要原因既有客观因素,也有主观因素。客观因素有:一是有些地方贯彻新发展理念不力,习惯于传统乡村管理模式,不自觉地陷入“路径依赖”,“穿新衣、走老路”现象较为普遍。二是近几年新冠疫情加重了地方政府的负担,导致许多临时性、突击性任务增加,基层干部不堪重负。三是为应对地方经济下滑风险,地方政府不得不更多关注经济发展,相对忽视乡村治理。主观因素有:一是乡村治理体系建设涉及面广,对于地方领导干部而言需要承担一定的政治风险和政治责任,对此,有些地方领导干部缺乏改革的勇气和决心。二是乡村治理体系建设面临复杂情况,需要深入农村基层调查研究,且往往经过多年实践探索才可能取得成功,不少地方领导心态浮躁,不愿为此投入大量精力。三是乡村治理体系建设需要大量专业知识,涉及政治学、社会学、管理学、历史学等学科理论,以及基层治理的经验积累,一些地方干部缺乏专业知识和经验积累,也不愿意请教专家学者,进而影响地方党委领导和指导乡村治理的作用发挥。

第二,从村级组织层面来看,同样存在影响乡村治理成效的客观因素和主观因素。客观因素有:一是作为农村基本行政单位,行政村缺乏充足的组织、财政、人力、信息等资源,不足以独立完成制度创新任务。二是农村社会中存在的一些传统思想观念和风俗习惯,对现代乡村治理构成了顽固性社会障碍。主观因素有:一是村干部是特殊的干部群体,不同于公务员和事业编制人员,村干部可以从事农业生产或其他经营活动,相对更容易受到市场经济的负面影响。二是村干部“常常陷入政府行政事务、村庄公共事务以及家庭私人事务三类承担着的角色冲突中。当出现角色冲突时,他们可能会利用自身的权力、威望以及关系,攫取不正当利益”^[8]。三是在上级监督和村民监督机制不健全的情况下,如果村干部不注重个人廉洁自律,不愿改变农村传统“人情”关系,很容易丢失“三公”原则。四是部分村干部的任职动机不纯,追求个人利益的愿望比较强烈,这也是导致村干部腐败的潜在因素,一旦时机成熟,潜在风险就会转化为腐败现实。五是农村地区现代文明传播程度较低,过度攀比、重视情面、情绪冲动和缺

乏主见等人性弱点表现得往往更加明显,在相对封闭的社会氛围中,分散的个人常常无力改变农村社会风气。

四、推进乡村治理体系建设的 思考和建议

新时代乡村治理体系建设是一个系统工程。从纵向来看,需要加强中央与地方、地方与基层之间的组织衔接、政策指导和督促检查,形成有计划、紧密型的工作关系。从横向来看,需要加强农村基层组织建设,从农村社会内部推进乡村治理体系建设。

(一) 加强顶层设计,实施配套措施

中央社会工作部的成立是党和国家统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设的重要举措。这将从国家体制层面上加强和细化乡村治理目标和实施计划。目前,其关键是构建有效的推进工作机制,重点是县级及以下推进机制。为避免地方机构由上至下工作弱化现象,一要加强中央社会工作部的顶层设计和政策落地功能;二要组建由社会工作部牵头的部门协调机制,增强农村社会治理的多方面支撑;三要在县级社会工作部层面广泛吸纳优秀驻村第一书记、帮扶干部和省级先进村党组织书记等,指导基层社会工作人才队伍建设,加强农村基层改革的创新力量。

(二) 建立乡村治理改革试点

为推进乡村治理工作有效展开,要在省、市、县各级设立改革试验区(点),集中力量进行乡村治理探索实践。一是鼓励基层干部创新精神,免除改革实践者的试错成本,解决基层干部的后顾之忧;二是总结提炼乡村治理的成功经验,为推广运用提供学习和经验借鉴;三是提供开放型乡村治理平台,吸引更多的有志改革者、研究者参与探索性实践,发挥人民群众参与改革的积极性;四是充分发挥专家学者的智囊作用,注意吸收专家学者加入改革试验区,梳理和提炼改革创新成果,创建符合新时代特征要求的治理机制和模式。

(三) 加大村级后备干部培养力度

随着乡村振兴战略和乡村治理现代化深入推进,农村人才缺乏问题更加凸显,农村干部队伍素质亟待提升,需要从村干部来源结构方面进一步优化人才队伍建设。县委组织部要统筹做好基层人才工作,既要加强外部人才引进,包括外出创业者返乡、大学毕业生培养、选调生支援、复员军人回乡等,也

要加强对村干部的教育培训和考察。例如,贵州省习水县组织部对外出创业人员进行常态化的定向联系和考察,用制度选拔外出创业者返乡担任村干部。

(四) 推广农村基层治理成功经验

近20年来,我国一些地方对农村治理做了不少有益探索,如青县模式、肃宁经验、中牟实践等,这些经验的价值在于:坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机结合,并将之贯彻落实到农村基层的改革实践之中,形成了改革创新制度性成果^[9]。这些改革实践在贯彻落实党的路线方针过程中,结合当地的实际情况和热点问题,找到村民群众十分关心和期待解决的问题,以此为突破口,创建了具有民主制度化、规范化、程序化的乡村治理机制,不仅调动了农民群众的参与积极性,还为农村治理制度建设的后来者提供了值得推广的经验借鉴。

(五) 规范村级干部工作管理制度

建立和规范行政村干部管理制度,是乡村治理体系建设的重要工作,也是有效开展乡村治理的制度保障。一是严格村干部的廉洁纪律,通过制度厘清村干部的岗位职责和权力边界;二是建立健全村干部工作制度、学习制度、会议制度、联系群众制度等,以制度建设规范村干部的工作方法;三是进一步完善村务公开制度、监督制度和巡查制度等,保证基层治理组织充分接受上级部门、村民群众的监督检查;四是村党组织发挥牵头抓总、统筹协调作用,充分发挥村干部、党员和村民代表的作用,实行集体讨论和决策机制,避免“一言堂”的工作作风和工作方法。

(六) 推进农村基层治理体制机制建设

推进农村基层治理体制机制建设,一是健全行政村民主管理、民主决策和民主监督机制,确定承接这种机制的主要载体和运行模式,如河北省青县村民代表会议常任制、河南省中牟县家庭联户代表制。二是充分发挥基层党组织的核心引领作用及其民主议事机制,要善于通过工作机制创新将党组织的主张和决议转化为村民群众的自觉行动,增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。三是在构建农村治理体系和加强农民组织化的基础上,按照中央关于基层治理现代化建设的有关要求,稳步推进乡村治理各项工作。

参考文献

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:习近平同志代表第十九届中央委员会向大会作的报告摘登[N].人民日报,2022-10-17(2).
- [2] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:257.
- [3] 哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.北京:三联书店,1997:52.
- [4] 张晓山,李周.中国改革30年研究[M].北京:经济管理出版社,2008:33.
- [5] 扫黑除恶专项斗争发布:“八个方面”见证专项斗争成效[N].人民公安报,2021-04-01(3).
- [6] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N].人民日报,2021-07-12(1).
- [7] 关于加强和改进乡村治理的指导意见[N].人民日报,2019-06-23(2).
- [8] 李永洪,杜俊霖.社会角色冲突视角下村干部腐败的发生机理与治理对策[J].中州学刊,2020(8):12-17.
- [9] 翁鸣.青县模式:一种我国村庄治理的创新机制[J].理论探讨,2011(5):139-144.

Demands of the Times, Innovative Features and Realistic Challenges of Rural Governance in China

Weng Ming

Abstract: The modernization of rural governance not only reflects the common achievements of the progress of social civilizations, but also demonstrates the times characteristics and basic requirements of the socialism with Chinese Characteristics for a new era, and determines the innovative features of the establishment of China's rural governance system in the new era. Presently, China's rural governance modernization is faced with the hindrances and barriers caused by the ideas and concepts, governance mechanism, grassroots teams and relations of interests. Behind these are the deeply-rooted factors such as traditional customs, market economy and power constraints. To promote the modernization of rural governance, it is needed to transform administrative management model into social management model, fully demonstrating the governance pattern of "shared building, shared governance, and shared benefits". Furthermore, it should start with renewing ideas and exploring reforms, then innovating rural governance mechanism, stimulating inner motives, and making new adjustment and regulations on the present value standards, way of life and social customs in rural areas, so as to realize the modernization of rural governance system and governance capacity.

Key words: rural governance; modernization; innovative features

责任编辑:翦 榛