

# 乡村振兴战略下农村基层自治现状及路径探究

罗鑫

江西经济管理干部学院

**摘要：**乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。乡村振兴是解决好“三农”问题，实现社会主义现代化强国和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。健全农村基层自治机制是乡村振兴战略中的重要一步，是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。从目前农村基层自治的现状来看，乡村振兴战略背景下，农村基层自治取得成效显著，但是在组织、人员及法治保障方面还是存在一定的问题，因此探索优化农村基层治理的实现路径，对于提高自治水平和农村发展程度，推动实施乡村振兴战略十分必要。

**关键词：**乡村振兴；农村；基层自治

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.01.046

基层群众自治制度是我国一项基本政治制度，农村村民自治是其中一个重要方面。我国农村地域广，人口基数大，第七次全国人口普查主要数据显示我国居住在乡村的人口为50979万人，占36.11%，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，实现高水平且有质效的农村村民自治对化解农村社会矛盾，推动乡村振兴战略，实现国家治理能力和治理体系现代化具有重要作用。

## 一、乡村振兴战略与农村基层自治的内在关联

步入新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，而不平衡不充分发展表现之一就是城乡发展差距。实施乡村振兴战略，是解决新时代我国社会主要矛盾的必然要求，而有效的基层自治是推进乡村振兴的重要基础。

第一，乡村振兴战略推动农村基层自治水平提高。

乡村与城镇发展是相互影响的，面对当前城乡发展的不平衡不充分问题，提升乡村发展水平是关键。乡村振兴战略不仅是指经济的振兴，还包含政治、文化、社会、生态，它是一个系统且完整的体系，为统筹推进农村建设，缩小城乡之间的差距，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化指明了正确方向，符合时代发展的要求。一方面，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》从构建乡村治理新体系、强化乡村振兴制度性供给、强化乡村振兴人才支撑等方面进行了全面安排部署，为农村基层自治提供了坚实基础。并且，各地区也因地制宜，有针对性地根据各地实际状况部署相应的乡村建设计划，将农村治理融入乡村振兴工作之中，抓住发展契机以产业发展的经济振兴带动治理水平提升，发挥乡村振兴战略优势。另一方面，在乡村振兴战略部署下，有利于推动乡村治理理念的不断升级优化，治理结

构的日益完善。加之，反腐工作的持续深入推进，对乡村建设工作的监督力度也不断加强，有利于巩固基层民主，促使基层自治朝着法治化的方向推进。

第二，有效的农村基层自治推动乡村振兴战略实施。

我国农村人口数量基数大，全面建设社会主义现代化强国最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。农村村民自治是农业农村农民工作的重要组成部分，是解决好“三农”问题，实现农村全面发展和长治久安的关键。乡村振兴目标的实现需要高水平的基层自治，乡村振兴战略为乡村建设提供众多条件和资源，而如何有效利用条件、如何优化分配资源将是农村基层治理工作的重中之重，有效的农村基层民主治理则是保障国家资源的合理配置和使用的基础前提。虽然近年来脱贫攻坚工作取得决定性成就，乡村建设成效显著，乡村面貌也发生了改变，但是农村留守问题、人口空心化、基层组织不健全、治理观念滞后等问题依然存在，同时生活水平提升带来的利益诉求也更加个性化、多样化和复杂化。通过创新基层自治方式，健全基层自治体制机制，加强基层民主法治建设，保证农民参与自治的主体地位，有助于破解国家治理的短板和瓶颈，激发乡村发展内在动力，为落实乡村全面振兴提供制度保障和治理支柱，实现农村地区真正的稳定发展。

## 二、当前农村基层自治存在的问题及其原因

经济基础决定上层建筑，十八大以来，“三农”问题工作成效显著，围绕农田补贴、农产品发展等问题制定了一系列强农惠农富农政策，持续推动新农村建设，粮食生产能力进一步提升，农民收入持续增长，为农村基层自治奠定了扎实的经济基础。但是在自治组织、自治主体和自治保障机制方面仍存在一定的问

第一，农村基层自治组织自身建设不足。农村常见的基层组织以村党支部和村委会为主，村党支部是党在农村的最基层的组织，是本村各种组织和各项工作的领导核心，村民委员会是村民开展自我管理、自我教育、自我服务活动的基层群众性自治组织，而当前村党支部和村委会在基层自治方面还存在薄弱环节。一是村党组织和村委会之间分工不够明确。一方面受人口流动影响，长期留在基层的工作人员数量普遍不足，年龄偏大，经常身兼多职，事务分工模糊，存在重复交织，从而出现办事拖沓问题，影响工作成效。另一方面，部分年轻基层工作人员对国家大政方针政策熟悉，理论知识深厚，但是对农村实际状况陌生，理论与实践脱节，使得工作无法真正落实到位。二是治理理念滞后，自我造血能力弱。管理与治理一字之差，但是其主体、机制和方式截然不同。长期受到传统管理模式的影响，有些村两委和村干部存在“一言堂”的现象，在决策规划仍然是只关注自身是否获利，更有甚者未经村民认同擅自决策，不重视村民意愿表达，带有主观随意性，决策的科学性大打折扣。三是缺乏科学有效地解决矛盾纠纷机制，调节手段和方法较为单一。在处理矛盾纠纷时，惯于采用大事化小，小事化无的方式，治标不治本，加之部分工作人员自身素质偏低，文化水平不高，遇到实际问题往往不知道如何去做，同类矛盾纠纷反复多次出现，降低工作效率。

第二，缺失农村基层自治主体参与。农村基层自治关键在村民是否能够真正参与自我管理、自我教育、自我服务活动，其主体是人民。然而，现阶段缺少高素质人才和村民主动参与民主自治工作的积极性和程度还不高。一是大量接受过教育的青壮年人口流失，人口空心化现象较为严重。随着城镇化进程不断推进，城市的丰富资源和发展机会，农村地区外出务工人员数量不断增加，而留守人群大多为老人、妇女和儿童。人口的转移带来资源、产业的转移，一味“等、靠、要”，缺少积极开拓的勇气和长远的目光，不善于行使民主权利，基层自治的效果不佳。二是村民思想转变困难，被动接受大于主动选择。村民因年龄、身体状况、文化程度等因素的影响，接受信息不对称使得对相关政策的了解不够，产生偏差甚至无知，无法跟进事物发展变化，因此更多的是关注与自身利益相关的事情，面对不熟悉的事情抱有事不关己高高挂起的心态，使得主动参与农村基层自治的可能性不高，从而阻碍了农村基层自治水平的提高。三是基层自治机制不健全，诉求渠道不畅通。部

分具有一定政治素养和文化水平的居民能够提出有价值的诉求，但因渠道受堵无法表达诉求，亦或是诉求没有得到及时回应，打击了他们的积极性，以至于最后热情消耗殆尽。

第三，农村基层自治的法治保障不到位。村民进行自我管理必须在法律所允许的范围内开展，依法进行基层自治，法治是农村基层自治的重要保障，而当前农村基层自治法治建设程度不高，在农村的实践中仍然存在诸多问题。一是基层工作人员法治化的治理理念尚未形成，有部分工作人员仍存在“管”大于“治”的思想，工作方法简单粗暴，办事程序不规范，将个人意见凌驾于法律之上。二是村民的法治观念比较淡薄，法律知识欠缺。农村村庄相对城市小区来说是一个熟人社会，各家各户之间的利益关联更加密切，矛盾纠纷的处理不可避免偏向通过“人情”或“托关系”来解决，没有养成通过法律途径维护自身权益的习惯，甚至漠视法律，从而一定程度上影响到乡村治理的公平公正，加剧了基层法治治理的困难程度，甚至还会阻碍了乡村治理的良性发展。三是缺少专业的法律人才，法律服务能力不足。因人力、物力和财力的不足，使得农村很少有专业律所愿意驻扎，大都是具有一定法律知识的工作人员暂时充当法律援助角色。故而只能应对一些简单的法律问题，一些细致的复杂问题则无法得到有效解决。

### 三、提高农村基层自治水平的应对路径

“扬汤止沸，不如去火抽薪”，发现问题要及时，且从本质上解决问题。对我国农村基层自治存在的组织、主体和法治方面的问题，也应该有针对性地提出解决措施，提高农村基层自治水平，推进国家治理现代化。

第一，加强农村基层自治组织能力建设。作为农村基层自治的领导组织，村党支部和村委会的组织能力直接影响到基层自治工作成效，也是乡村振兴战略中重要的一环。首先，发挥党支部的领导作用。充分利用各类媒体资源，加强各种主题学习培训，提高党员思想水平和理论素养。同时选举能够真正为人民服务的村支部书记和班子成员，认真严肃对待党员发展工作，吸收先进的、年轻的村民加入中国共产党，充实党员干部储备，优化党员结构，筑牢基层党组织的战斗堡垒。其次，要创新工作方式方法，培养专业化人才队伍。一要提高决策的科学性，落实民主协商，完善公示渠道。村委工作要一改过去指令式传达的工作方法，培育多元决策格局。二要明确细化工作分工，建立考核管理机制。结合

本村实际, 设定网格化管理和服务模式, 建立包含信息数据、村务工作、监督反馈等在内的系统的工作台账, 以便及时了解村民需求, 有效解决矛盾纠纷, 提高工作效率。三要锻炼基层工作人员理论与实践能力。基层工作人员一方面需要强劲的专业能力, 比如工农产业和工农产品相关知识, 挖掘农村经济增长点, 带动乡村经济建设; 另一方面也需要灵活的沟通管理能力, 改进基层服务方式, 提高解决问题的质量与效率。

## 第二, 提高村民民主自治参与度。

随着社会快速发展, 教育普及范围扩张, 人们的文化水平也在不断提高, 不仅仅满足与物质需求, 还需要精神需求的满足。在国家政策的鼓励支持下, 近年来越来越多大学生通过“村官”、三支一扶考试等途径参与到乡村建设中, 但是提高基层自治水平关键还是要使得长期居住村民积极参与其中, 方为长久之计。首先, 要尊重村民主体地位。农村基层自治中主体是村民, 同时村民也是乡村建设的主力军和受益者。坚持定期召开村民大会、群众座谈会等, 了解村民的真实想法, 听取多方建议, 鼓励村民畅所欲言, 提高村民的表达能力和表达意愿。其次, 要提高村民知识水平, 增强造血能力。扶贫必扶智, 通过营造良好的教育环境, 帮助村民了解当前发展趋势, 提高群众的思想觉悟, 弥补因自身能力不足而无法参与的不足, 从而积极参与到乡村振兴工作中, 从根本上加强乡村发展的内生力量。再次, 要完善村民行使民主权利机制, 赋予村民话语权, 畅通并扩大民意表达渠道。要保障村民的监督权, 借助网站、公众号等平台, 打破时间和空间局限, 为村民提交利益诉求和监督村委工作提供便利, 激发村民的主人翁意识, 从而提升其参与的积极性和主动性。

第三, 建立健全基层自治法治保障体系。无规矩不成方圆, 基层治理的成效与是否坚持依法推进农村基层各项治理工作息息相关, 要确保农村基层自治在法治轨道内有序进行。当前法律体系日益完善, 但是实际中农村基层自治工作主要是依靠《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》开展。对此, 首先要加强基层立法, 除此之外, 还要不断完善基层自治法律法规, 扩大立法范围, 约束权力行使, 对农民权益进行全面系统的保护。例如, 完善选举制度, 确保村党支部和村委会成员立场正确, 专业过硬, 能够真正代表人民利益。同时, 村规民约要与法律法规精神一致, 不得违背法律法规。其次, 加大普法宣传工作力度, 创造尊法、学法、守法、用法的健康乡村

环境。一要强化基层工作人员的法治观念, 按照法律规范, 依法行使权力, 提高用法治手段解决问题和化解纠纷的能力, 将工作纳入法治化轨道。二要利用新媒体, 普及法律基础知识教育。选取与农民实际生活相关的违法乱纪典型人物和案例, 发挥法律的警醒和震慑作用, 提高村民法治意识。三要吸纳法律专业人才, 打造法律服务平台, 通过建立法律服务援助小组, 帮助村民用法律来化解矛盾, 训练他们用法律思维维护自身权益的习惯, 让村民感受来自法律的力量, 培养法治思维。

## 参考文献

- [1] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报, 2018-02-05.
- [2] 陈成文, 陈静. 论基层社会治理创新与推进乡村振兴战略[J]. 山东社会科学, 2019(7):8.
- [3] 王银珊. 乡村振兴战略背景下农村社会治理研究[J]. 农业工程技术, 2021, 41(23):2.
- [4] 邹天敬, 俞敏洪, 宋亚平等. 乡村振兴战略下的基层治理研究[J]. 人民论坛, 2019(33):4.
- [5] 索柏民, 王绿. 乡村振兴背景下农村基层社会治理现代化的实现路径[J]. 党政干部学刊, 2021(12).
- [6] 周晓改. 乡村振兴战略下农村基层社会治理现代化问题研究[J]. 成都工业学院学报, 2021, 24(04).
- [7] 王高平. 乡村振兴战略下的基层治理现代化对策研究[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(18).
- [8] 李美姝. 夯实农村基层治理基础 助力乡村振兴[J]. 乡村振兴, 2021(09).
- [9] 王海娟. 乡村振兴背景下农村基层民主治理转型: 制度空间、实现路径与当代价值[J]. 求实, 2021(05).
- [10] 江晨颖. 构建乡村基层自治与乡村振兴战略相结合的社会治理新格局[J]. 农家参谋, 2021(16).
- [11] 苏蓓蕾. 浅析乡村振兴背景下农村基层法治化的困境[J]. 法制与社会, 2021(18).
- [12] 许金凤. 构建乡村基层自治与乡村振兴战略相结合的社会治理新格局[J]. 农家参谋, 2021(03).
- [13] 严飞. 构建乡村基层自治与乡村振兴战略相结合的社会治理新格局[J]. 南京社会科学, 2020(11).

## 作者简介:

罗鑫(1995.8-), 女, 汉族, 江西南昌人, 硕士, 助教, 研究方向: 马克思主义中国化。

[基金项目] 院级科学研究项目“中国特色社会主义政治制度的优越性研究”(2021YJYB13)