

# 新时代农村社区治理现代化研究

黄亚果

(重庆工商大学 重庆 400067)

**[摘要]**农村社区治理是新时代实现农业现代化的重要基础,目前农村社区治理制度的内部结构冲突、治理方式陈旧、治理财力和相关公共服务产品供给匮乏给新时代农村社区治理带来了挑战。新时代农村社区治理现代化建设,需要坚持以农村基层党建为引领,遵循以人为本、依法治理、公平正义的原则构建健全的“自治、法治、德治”相融合的乡村治理体系,不断加强农村人才队伍建设,激发村民参与社区治理的热情,共同推进农村社区治理。

**[关键词]**新时代;农村;社区;治理现代化

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.07.675

中国特色社会主义已经进入了新时代,2018年中央一号文件明确提出“加快推进乡村治理体系和治理能力现代化”的要求,2019年中央一号文件进一步要求“完善乡村治理机制”。农村社区治理是乡村治理体系的组成部分,又是实现乡村治理体系和治理能力现代化的重要基础,没有农村的现代化,就没有国家的现代化。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出了“促进城乡社区治理体系和治理能力现代化”的战略目标,并进行顶层设计和全面部署。加快推进农村社区治理现代化进程,是实施乡村振兴战略的内在要求,也是实现乡村振兴战略目标的重要推动力。农村社区治理是新时代尤其是乡村振兴战略背景下,实现农业农村现代化的必要路径,如何提高村民在产业发展中的参与度和受益面,意义重大。

## 一、农村社区治理结构与治理方式的制度变迁

新中国成立后,在一穷二白的基础上,为了充分的调动全中国老百姓的生产积极性,尤其是农村居民的生产生活积极性,我国在农村地区进行了大量的探索,不断加强农村社区治理。

### 1. 行政村治理模式

在1954年宪法颁布之前,农村继续沿用解放区的基层建制,即用农会代替保甲组织,之后又建立由村人民代表会议和村人民政府组成的人民政权,在县以下设立行政区和行政村。

在社会主义改造时期,农业的社会主义改造,引导农民走互助合作的道路,实现合作化。在1954年的第一届全国人大一次会议上,明确把我国最基层的行政单位确定为乡、民族乡和镇,规范和统一了国家农村基层政权,确立了乡镇政权体制下的农民治理模式。

### 2. 人民公社治理模式

随着农业社会主义改造的完成,农民私有的土地变为合作社集体所有的土地,把个体的农民变为合作社的社员,农业合作社中的合作社管理委员会成了行使村组织的职权,形成了政社合一。公社负责生产、经营、居住和迁徙等,并对主要的农业资源进行支配。

### 3. 乡政村治治理模式

随着家庭联产承包责任制的推进,农村的经济和组织结构发了变化。在1983年的中央“一号文件”中明确的提出,施行“政社分开”的农村基层社会治理新模式。随后政社分

开,建立了乡镇政府,把生产队改为村民委员会,实行村民自治。村民委员会在乡政府的指导和支持下,负责农村社区的公共事务、公益事业管理、为农民提供生产生活服务和集体土地等的资产管理等。农村社区治理从传统的单一管理型不断的转变为现代的服务型,为农村社区提供服务。

## 二、新时代农村社区治理面临的挑战

随着国家治理方式从最初的统治,走向管治、管理,再到今天的治理,农村社区在建设进程中,自治与管治交替,国家权力在农村社区中出现的越位、缺位,以及农村传统文化的束缚,农民自治的自主性欠缺等的,都给农村社区治理带来了严峻的考验。

### 1. 农村社区治理制度的内部结构冲突

根据我国相关法律规定,乡镇政府是国家最基层的行政机关,乡镇政府与村委会之间是指导、支持、协助的关系。但是目前的实际情况是,部分乡镇政府和村委会之间更多的是“乡政村治”的关系,或者领导与被领导的关系,传统的农村社区治理模式陷入治理主体单一的窘境。这一方面弱化了乡镇政府的指导地位,乡镇政府与村委会之间权责不清晰,另外一方面也削弱了村民自主管理本村事务的意识,村民有效参与社区治理没有形成规范,呈现边缘化的趋势。

### 2. 农村社区治理方式陈旧

农村社区治理现代化进程的发展,需要先进的治理理念、治理方式和治理人才。但是目前农村社区的精英与人才处于不断流失的情况,农村人才资源的流失,就使得农村呈现出缺少参与社区治理的人才,对优秀人才回引意识不强,且留在农村的多为老幼妇女,且文化程度不高,学习能力有待提高,另外村民也缺乏参与农村社区治理的热情,尤其农村党员干部的培训流于形式化,缺乏有针对性的人才培养等,这也导致农村社区治理的方式陈旧,无法跟上现代化的步伐。

### 3. 农村社区治理财力和相关公共服务产品供给匮乏

农村社区治理进程中需要资金的保障,公共服务产品的供给也能较好的满足农村居民对美好生活的向往和追求。但是乡镇政府的财政能力较为薄弱,随时可能面临财政难以为继的局面,而农村社区治理需要财政制度的保障,且相关公共服务产品的供给程度远远落后于农村社区治理现代化的要求,这使得农村社区治理效果大打折扣。

## 三、新时代农村社区治理现代化的路径选择

新时代农村社区治理不仅要在社区服务供给、居民参与、矛盾预防化解、依法办事、文化引领、信息化应用能力等方面努力,更要在“加大投入”和“加强普法宣传”“鼓励支持”和“不断拓宽”等方面完善村民自治制度和健全村规民约等方面下功夫。

1. 党建引领农村社区建设,不断推进农村社区治理现代化

基层党组织是党治国理政的重要组成部分。农村党组织是基层治理的“排头兵”,是农村党员和村民的“主心骨”,是农村和谐进步的“稳压器”。

第一,突出党组织在农村社区的政治功能,以党建引领提升组织力。大力推进农村党支部标准化、规范化的建设,把国家治理能力和治理水平现代化的政策要求和充分落实基层党组织的战斗堡垒作用结合起来,建立以农村党组织为领导的农民自治组织和村务监督组织,保障农村社区治理体系的完善发展。

第二,充分发挥农村党组织的凝心聚力作用,坚持以人民为中心的理念,破解农村社区的各种矛盾,问政于民、问需于民、问计于民,拓宽群众参与农村社区治理的渠道,把一切为了群众和坚持依靠群众相结合,完善农村社区的基础设施,健全农村社区党组织工作机制,形成共建共治共享的治理格局。

第三,发挥党员干部的先锋模范带头作用。加强农村社区党建工作,充分发挥党组织的先锋模范作用,以党建引领村民树立社会主义核心价值观,农村党员在农村社区治理中敢于担当,勇于革新,积极组织和参与文化活动,规范村规民约,融入民风家风和移风易俗,以乡风文明推动农村善治。

2. 遵循以人为本、依法治理、公平正义的原则构建农村社区治理体系

新时代农村社区治理,需要不断的整合农村社区资源,积极探索构建共建共治共享的基层治理格局,不断建立健全的“自治、法治、德治”相融合的乡村治理体系。

第一,健全完善群众自治组织,夯实自治基础。坚持实行村级重大事项“一听、思议、两公开、一监督”,组织乡贤参事会、红白理事会、百姓议事会、百事服务团、道德评判团、法律顾问团等,实现民事民议、民事民办、民事民管。

第二,加强法治宣传教育,健全法制保障。通过组织学法、引导用法、带动守法,弘扬法治文化、传播法治精神,不断推进县、乡、村三级联动的矛盾调解机制,引导农民利用法律途径解决问题,维护自身权益,同时要确保农村社区决策的民主化和科学化。

第三,提升村民道德水平,深化德治引领。通过制定村规民约,强化规范约束,倡导文明新风,以文养德,不断传播正能量,提升精气神,树立社会主义核心价值观,不断提高思想道德修养,推进移风易俗。

3. 加强农村人才队伍建设,激发村民参与社区治理的热情

第一,完善体制机制,积极回引优秀人才。通过完善农村的人才激励机制和创业优惠政策支持等,使优秀的人才愿意到农村来,愿意留在农村发展。积极宣传党的各项政策,尤其是就近创业和就业、小额贷款等惠民政策,鼓励大学生返乡创业、吸引外出务工的优秀人才回乡创业,激发其支持家乡建设的积极性和主动性,并引导这些优秀的人才积极参与农村社区治理中来,为家乡的发展贡献力量,同时在乡村振兴和农村社区治理中实现自身的价值。

第二,激发村民参与农村社区治理的热情,提高村民们的自治能力。加强对农村居民的教育培训,帮助村民树立主人翁意识和主体观念,使其明白积极参与社区治理是责任所在,凝聚全村的力量,通过榜样示范、搭建平台、奖励支持等途径激发村民村级事务的积极性和主动性,进而提高村民在社区发展方面的参与度,提高其参与治理的热情和能力。

### 结论

新时代农村社区治理现代化建设,需要坚持以农村基层党建为引领,从总体思路、主要目标、主要任务、推进步骤、重点环节、保障条件等方面入手,从思想认识、基础设施、农村社区工作者素质、农村社区服务体系下功夫,对公共服务全程代办制度、农村社区协商民主制度、“四议两公开”制度、“互联网+党建”模式、村民公共服务远程代办模式、社工机构和各类社会组织参与农村社区治理等方面进行努力,在坚持党管农村工作、坚持农业农村优先发展、坚持农民主体地位、坚持乡村全面振兴、坚持城乡融合发展、坚持人与自然和谐共生、坚持改革创新、激发活力、坚持因地制宜、循序渐进的乡村振兴战略的原则下,不断优化农村社区治理体系和治理结构,不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

### 参考文献

- [1]王义保,李宁.社会资本视角下新型农村社区治理秩序困境与能力创新[J].思想战线,2016,42(01)
- [2]张强,张怀超,刘占芳.乡村振兴:从衰落走向复兴的战略选择[J].经济与管理,2018,32(01)
- [3]李增元,姚化伟.农村社区协同治理体系建设:地方实践及经验启示[J].社会主义研究,2016(03)

### 作者简介:

黄亚果,女,汉族,(1981--),河南宝丰人,重庆工商大学马克思主义学院副教授,主要研究方向:马克思主义理论、思想政治教育。

基金项目:2019年重庆市社会科学规划项目“新时代农村社区治理现代化研究”(项目编号:2019PY01);重庆市教育科学规划课题“新时代大学生创新创业教育的现状与对策研究”(课题批准号:2019-GX-354)