

党组织领导乡村治理： 重要意义、现实困境及突破路径

文丰安

(重庆社会科学院 改革杂志社, 重庆 400020)

摘要:乡村建设是党和人民的重要事业,乡村治理是国家治理的基石。中国共产党成立以来,我们党始终高度重视乡村治理工作,并积累了丰富的实践经验。党组织领导乡村治理,是坚持马克思主义领导权理论的题中应有之义,是巩固党在农村执政基础的内在要求,是推进乡村全面振兴的必然途径,是实现农民幸福生活的重要保障。当前,党组织在领导乡村治理过程中,面临着党组织建设亟待加强、乡村自治尚不健全、乡村法治相对滞后、乡村德治面临挑战等现实困境,这就需要在新的时代背景下,坚持马克思主义领导权理论,巩固党的领导核心地位;坚持党组织领导乡村自治,夯实乡村治理之基;坚持党组织领导乡村法治,健全乡村治理之规;坚持党组织领导乡村德治,构筑乡村治理之魂。不断加强党组织领导下的乡村治理建设,是破解农村发展难题的必由之路。

关键词:党组织领导;乡村治理;村民自治制度;乡村振兴;法治化监督

中图分类号:D267.2;D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)03-0001-11

一、问题提出与文献综述

随着国家治理进程的推进,乡村治理作为国家治理体系的有机组成部分,理应进行相应变革。目前来看,我国乡村治理面临的问题主要表现在三个方面:第一,农村治理体系和治理能力现代化仍然需要长期的探索与发展。第二,从现实和实践创新的情况来看,“三治融合”体系只是在一些经济发达的农村地区初具雏形,大多数地区仍然处于摸索和借鉴之中。更多的情况是,部分农村地区仍然处于“管理”阶段而非“治理”阶段,仍然处于改革调整期或法治化时期,治理组织和主体仍然局限于制度规定,治理制度不健全,治理要素不完整,治理平台或手段不到位,谈不上治理体制与机制的建立或完善,离农村治理的体系化时期和规范化时期尚有很大距离。第三,中国农村发展的非均衡格局反映在中国农村治理的非均衡格局中,要形成整体性、系统性的国家治理下的农村有效治理格局,仍需不断努力。

要解决这些难题,坚持党的领导是根本保障。党的十九届五中全会提出,“十四五”期间要努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”^[1]的目标,这是以习近平同志为核心的党中央站在历史发展的新起点新阶段为国家基层社会治理做出的科学指引和重要部署。这也使得基层直接从社会治理的边缘转移到了中心。我国在乡村治理的过程中,坚持党组织的领导并不是一个新议题,不可否认的是,在新的时代背景下,乡村治理的意涵非常丰富,对党组织领导权的研究

作者简介:文丰安,重庆社会科学院改革杂志社,教授;重庆市中国特色社会主义理论研究中心,特约研究员。

基金项目:国家社会科学基金西部项目“健全党组织领导的乡村治理体系研究”(20XDJ007),项目负责人:文丰安。

也十分必要。本文通过概括分析党组织领导的乡村治理的重要意义和现实困境,探索新时代推进党组织领导乡村治理的突破路径。

治国安邦重在基层,加强和创新乡村治理水平作为实现国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义,对社会发展具有保障性作用。但由于乡村的差异性和事务复杂性,我国乡村治理仍面临着很多困难和挑战。因此,围绕党组织领导乡村治理的一系列问题,学界进行了广泛的研究,主要有四个方面。

一是关于党组织领导乡村治理内涵的研究。文丰安认为,实现农业现代化治理,需要发挥农村基层党组织的领导核心作用,使乡村拥有强有力的政治保证^[2]。陶周颖等认为,农村党组织对乡村治理的领导,在国家、社会、自身三个向度上有着明确的价值取向,即“政治引领”“服务引领”“组织引领”^[3]。韩园园等从制度入手,认为新时代中国共产党乡村治理制度体系是乡村治理的主体,运用一系列的体制机制对乡村社会所采取的管理、调控、引导等^[4]。马桂萍等认为“习近平关于乡村治理的创新性论述,主要体现为由谁治理乡村、治理什么、治理的目标以及怎样治理等方面的创新性阐释”^[5]。赵秋倩等通过解剖乡贤回归对于影响乡村振兴的机理,认为逆城镇化与城乡融合发展具有一致性,要尽快形成乡村振兴的制度框架和政策体系^[6]。

二是关于党组织领导乡村治理演进历史的研究。蒋永穆等把中华人民共和国成立70年来乡村治理的演进历程分为四个阶段,总结了贯穿整个历程的五条鲜明主线^[7]。赵一夫等从历史视角出发,把中华人民共和国成立以来的乡村治理发展以改革开放为界分为两个时期,并依据乡村治理机制的变迁进一步研究其阶段性特征^[8]。

三是关于党组织领导乡村治理体系构建的研究。高强认为,健全现代乡村治理体系,要从“组织建设、优化治理、公共事务准入、建立激励机制、强化公共服务等方面多措并举、多点发力”^[9]。范莉莉认为,强化农村基层党组织在乡村振兴中的政治功能,包括“政治领导功能、政治组织功能、政治传导功能、政治服务功能”四个方面^[10]。刘儒等认为,健全和创新新时代乡村治理体系,要在不断强化农村基层党组织领导核心地位的基础之上,直面和针对当前乡村社会治理中一定程度存在的突出问题,不断完善治理模式和机制^[11]。王文彬认为,构建“三治融合”乡村治理体系,要激发乡村治理主体自觉、培育乡土社会行动规则、重建新型乡村文化体系、促进高效乡村合作治理^[12]。高全厚通过典型案例研究指出,农村新型社区建设“需要在党委政府领导下,积极完善社区组织体系、社区服务体系、社区经费保障体系”^[13]。

四是关于党组织领导乡村治理路径的研究。于健慧从党建引领的角度提出,“加强党建引领乡村治理应从政治引领、价值引领、组织引领、法治引领等四个方面着手”^[14]。王浦劬研究了新时代推进乡村治理现代化的基本路径,包括加强完善党的领导、构建治理新格局、优化共同富裕治理机制、加强乡村文化建设等四个方面^[15]。曹海军等认为,完善村党组织引领下的乡村治理要遵循提能赋权、组织起来和上下联动的党建引领逻辑,以提升乡村治理成效,推动乡村治理体系的健全^[16]。张岩等认为,乡村振兴背景下坚持政党引领乡村治理,要增强治理使命的自觉性、注重治理系统的协调性、增强治理功能的服务性、规范治理主体的多元性^[17]。李志忠通过对个案的实证访谈调查,认为在基层自治组织功能弱化、村民作用发挥有限的情况下,基层党组织应通过自身在政策与制度制定中的定向把舵作用来整合协调不同主体间的价值诉求与利益关系,发挥核心引领作用^[18]。付佳迪探讨了农村党员公共精神的培育,提出“要以完善组织内外的‘参与机制’为抓手”^[19]。

近些年来,学界对党组织领导乡村治理的相关研究,无论宏观层面还是微观层面,都取得了较丰富的成果,但仍有待进一步深入。第一,在乡村治理相关研究中,对“党组织领导”的“乡村治

理体系”构建研究有待深化。第二,对健全党组织领导的乡村治理体系进行全面系统的研究还不够丰富。第三,在健全乡村治理机制的障碍及可行性路径研究方面缺乏微观实证分析。随着党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^[20],自治、法治、德治的有机“三治融合”已成为当前乡村治理领域的重要研究课题,除了要对“三治融合”进行系统的理论研究之外,还要以此为重要切入点,深入研究党组织领导下乡村治理面临的现实困境,找到有效治理的突破路径,进而推动实现乡村全面振兴。

基于此,本文按照“理论建构—现状分析—实证研究—启示建议”的逻辑思路,立足党的十九大报告提出的“三治融合”乡村治理体系,从党组织领导乡村治理的角度出发,梳理党组织领导乡村治理的重要意义,并将宏观考察与微观调研相结合,深入挖掘当前乡村治理体系下党组织领导乡村治理的现实困境,总结形成具有针对性的实践路径,以期推动构建更加完善的“自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,更好地服务乡村建设和发展。

二、党组织领导乡村治理的重要意义

随着全面加强治理体系和治理能力现代化的推进,乡村治理效果显著,我国农村各方面得到快速发展,但部分农村在此过程中还存在一些问题。只有不断加强乡村治理,才能保持农村社会的和谐稳定,使广大农民有获得感、幸福感和安全感。因此,研究新发展阶段我国党组织领导乡村治理的重要意义,将有助于通过保障党组织的领导核心地位,推动党和国家各项方针政策在乡村贯彻落实,有效化解乡村矛盾,巩固国家治理成果,维护国家长治久安。

(一)党组织领导乡村治理是坚持马克思主义领导权理论的题中应有之义

马克思主义关于建党学说的一个基本观点就是确立和维护无产阶级政党的领导核心。马克思恩格斯在《共产主义者同盟中央委员会告同盟书》中明确指出“革命活动只有在集中的条件下才能发挥全部力量”^{[21]562}。列宁曾说:“因为党的威信统一了各机关、各部门,使几十、几百、几千以至几百万人都遵照中央提出的口号一致行动。”^[22]中国共产党是按照马克思列宁主义学说建立起来的党,在百年发展历程中,形成了确立和维护党的领导核心的优良历史传统和独特的政治优势。毛泽东指出:“领导我们事业的核心力量是中国共产党。指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义。”^[23]习近平指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[20]强调党的领导,必须自觉坚持党对各个领域、各个方面的领导,特别是在“三农”问题上,要更加突出党的领导核心地位,强化党组织的领导作用。党的十九大报告提出乡村振兴战略,明确了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求”^[20],其中治理有效作为实现乡村振兴的重要保障,在当前脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键时期,更加需要充分发挥党组织协调各方的能力和作用,领导和加强乡村治理,在新发展阶段立足中国国情,不断丰富和发展马克思主义理论,实现乡村治理体系与治理能力现代化,推动中国特色社会主义伟大事业持续前进。

(二)党组织领导乡村治理是巩固党在农村执政基础的内在要求

乡村是国家治理的基本单元,乡村治理是国家治理的基础工程。要解决和处理农村、农业、农民问题,巩固好党在农村的执政基础,就必须坚持党组织对乡村治理的全面领导,要在不断探索、探寻中构建起乡村治理的新格局。作为“农村各领域组织和各方面工作的领导核心”^[24],基层党组织全面领导乡村治理,能够促进农村经济的发展、乡村文化的繁荣、公共服务的完善,从而得到广大农民的支持和拥护,团结广大农民为社会主义现代化建设事业积极贡献。党组织在领导乡村治理过程中,进一步健全乡村治理体系,通过深化基层群众自治制度改革,完善村民自治的不足,解决目前村民自治过程中出现的突出问题,建立健全村民自治监督体系,实现乡村治

理监督的全覆盖。在监督中,通过监督形式的优化和创新,提高监督主体的积极性。在党组织的领导下,通过多方主体的协同推进,乡村治理获得了丰硕的经验和成果。乡村治理体系的完善,推动乡村发展朝着健康稳定的方向前进,提高了党在推进乡村治理中使农民有更多的幸福感、获得感,党在农村执政的政治基础得到进一步巩固。

(三)党组织领导乡村治理是推进乡村全面振兴的必然途径

乡村振兴是解决新时代我国社会主要矛盾、实现建成社会主义现代化强国的奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求,具有重大现实意义和深远历史意义。“乡村治理作为乡村振兴的根基,直接影响乡村振兴战略的实施以及社会主义现代化远景目标的基本实现。”^[25]要实现乡村的有效治理,必须坚持在党组织领导下推进。党组织领导乡村治理,是以党的领导保证乡村振兴的政治方向,是将制度优势转化为治理效能,强化五级书记抓乡村振兴的工作机制,将党的领导贯穿到乡村振兴全过程,坚持乡村振兴中的底线思维。党组织领导乡村治理,是以党的凝聚力推动乡村振兴的稳步发展,是依靠党组织的自身优势,建立起乡村组织网络,直达乡村振兴的“最后一公里”,通过充分发挥党的价值引领和服务功能,团结广大农民群众积极投身乡村振兴事业。党组织领导乡村治理,是以党的执行力保障乡村振兴的顺利实现,是通过全面贯彻落实村民自治制度,推进法治乡村建设,开展乡风文明建设和道德建设等强化执行,引领乡村“三治融合”,为乡村振兴提供动力。

(四)党组织领导乡村治理是实现农民幸福生活的重要保障

中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。党组织领导乡村治理,始终坚守初心使命,把为广大农民服务作为工作的出发点和落脚点,努力健全乡村治理体系,破解乡村发展难题,为实现广大农民对美好生活的向往和对精神生活的更高要求而不断努力。在党组织的领导下,乡村治理体系不断完善,农民在乡村治理中的主体地位得到充分展现,农民的首创精神得到充分发挥。通过自治,使农民能够在乡村治理中展现巨大的能动作用,发挥农民的主人翁精神,实现本村的事情由本村村民参与其中去解决,让广大农民在乡村治理的过程中拥有较强的参与感和获得感。通过法治,为乡村治理营造一个良好的法治环境,促进乡村公平正义、维护乡村和谐稳定。通过德治,让农民自觉接受道德文明和素质建设,提升农民道德意识,增强乡村发展的重要驱动力,营造良好的乡村文化氛围。在党组织领导下,乡村治理更加有效,乡村治理体系进一步健全,满足了农民在新时代的多元化需求,保障了广大农民追求幸福生活的权利。

三、党组织领导乡村治理的现实挑战

近年来,中国共产党在推进乡村治理能力和治理体系现代化过程中成效显著,获得了丰富的理论和实践经验。但从整体来看,在实施乡村振兴战略背景下,党组织领导乡村治理依然面临着复杂和严峻的挑战,主要体现为党组织建设亟待加强、乡村自治尚不健全、乡村法治相对滞后、乡村德治面临挑战等方面。

(一)党组织建设亟待加强

党组织领导乡村治理,首要的便是党组织自身能力要过硬、领导核心作用要充分发挥,否则就难以承担起全面振兴乡村、实现有效治理的艰巨任务。当前,个别农村党组织建设还存在一些问题。一是为农民服务的思想还不够深入,个别农村党组织没有把保障广大农民的获得感、幸福感、安全感作为工作目标和方向,“村干部不再将其所承担的维护村民利益、为村集体提供公共服务等视为最重要的职责”^[26],少数党员干部淡化了党员宗旨和意识,干群关系有所生疏。二是党

员干部队伍问题。随着乡村振兴的全面推进,越来越多的年轻人深入基层,带领村党组织服务农村,但由于年轻干部自身能力及对乡村认识的不足,新老干部的“传帮带”机制还不健全等因素,一定程度上影响了党组织作用的发挥。乡村党员队伍老化、断代问题日益凸显,“有的村党员人数30多人,70%以上都是大于50岁的老党员”^[27]。党员年龄结构的失衡一定程度上容易造成作为基层治理核心要素的党组织对新信息的获取与吸收相对迟缓,容易产生决策失误。三是党组织的领导核心作用发挥不足,战斗堡垒作用不够坚强。本应发挥领导核心作用的村党支部受考核制约与传统管理理念影响,将工作重心放在承接与协助政府的行政事务上,对于鼓励并组织村民进行自治实践不够重视,在对群团组织建设的指导中存在缺位。个别村党支部缺乏带领群众致富的积极性与能力,不能领导和组织农户充分利用当地资源禀赋实现产业兴旺,不能为乡村有效治理提供物质基础。

(二)乡村自治尚不健全

乡村自治是乡村治理的核心,如果乡村自治不健全,会影响到农民自治权利的落实,也不利于乡村治理的推进。虽然近年来党和国家积极推行了一系列措施促进村民自治的实现,但仍然存在村民自治没有真正落实、相关乡村组织参与治理缺乏、村民自治能力有待提高等问题。一是村民自治没有真正落实到位。“村民自治”自推行以来,经过发展,在中国基本上已经家喻户晓,对维护我国乡村社会的稳定、促进乡村的和谐发展具有非常重要的作用,但村民自治还没有得到充分落实,自治意识薄弱甚至欠缺,许多村民对自身所拥有的权利不甚了解,对于自治的真正内涵也没有把握到位,如对于选举权、被选举权、决策权、监督权等应享有权利的了解程度还比较低。二是乡村自治组织缺失。农村的社会组织具有反映民意、沟通基层党组织与乡村群众的重要作用。但目前部分乡村除了村党支部委员会、村民自治委员会以及村务监督委员会之外,很少有其他自治组织参与到当地乡村治理中。乡村自治组织建设还不够完善,类型较少,或自身职能没有充分发挥出来。也正因为乡村自治组织的缺乏,一定程度上阻碍了村民政治能力的培养,影响了其积极性、主动性、创造性的发挥。三是村民自治能力水平有待提高。村民自治要实行村民自我管理、自我教育、自我服务,对村民自身的学习能力、领导能力提出了一定要求,但“一些村庄长期以来没有集体收益或者是集体收益少之又少,村民依靠仅有的一块土地想要过上富裕的生活十分困难”^[28],因而出现农村青壮年劳动力进城和农村“精英”的匮乏,“空心化”“老龄化”问题严重,留守的村民自治能力稍显不足。另外,随着工业化的发展,“一些地方的农村集体经济凋敝,也无法为乡村自治提供必要的经济基础”^[29]。

(三)乡村法治相对滞后

乡村法治是乡村治理的保障,乡村治理工作的顺利开展、平稳运行取决于乡村治理法治化的进展水平。如果法治化水平过低,则不能为乡村自治和乡村德治提供强有力的保障。目前部分村民的法治意识薄弱,同时还存在执法不严、司法不公的现象。一是村民法治意识较弱。当前,我国部分农村地区的村民自身法律素养较低,“‘轻法’意识浓厚,对法律不信任”^[30],对相关政策法规了解较少,部分村民法治意识薄弱。由于缺乏法治意识和法治思维,当村民的生命财产权益受到侵害时,很多人不懂得求助于法律;当邻里之间出现纠纷时,更倾向于选择私下协商调解。村民们法治意识薄弱,会产生很多不良后果,严重阻碍乡村社会的稳定发展,对于乡村治理工作的开展非常不利。二是存在执法不严、司法不公现象。部分村干部对国家法律法规、政策措施及相关法治理论知识没有深入了解,对政策所表达的含义和要求一知半解。个别村干部还以“官”自居,存在“官本位”思想,在监督不足的地方,他们认为只要自身掌握着权力,自己就是最大的,就能够用自身权力压制法律。在处理乡村公共事务时,蔑视国家法律,以权谋私,中饱私囊,

甚至非法侵占公共财产。

(四)乡村德治面临挑战

乡村德治是乡村治理的重要支撑。乡村社会既是人情社会也是熟人社会,只要善加引导便可支撑乡村自治与法治的发展。但部分地区乡村德治依然面临严峻挑战,如乡村优秀传统文化在外来文化冲击下逐渐失去自我,乡村缺乏新乡贤治村、新乡贤供需出现矛盾等,这些都需要引起重视。一是优秀传统文化受到外来文化冲击。随着我国社会经济的不断发展以及对外开放水平的不断提高,多元的文化给乡村治理工作带来了新的多样的挑战。受各种外来思潮影响,村民价值观出现变化,出现了子女不愿赡养老人、农村婚丧嫁娶陋习等问题,阻碍了乡风文明建设,一些村民把祖辈流传下来的优秀传统文化抛之脑后,与当前我国社会主义核心价值观所倡导的风气背道而驰,影响了乡村德治作用的发挥,阻碍了乡村治理工作的开展。二是新乡贤供需出现矛盾。根据调查研究,“新乡贤的能力与正向影响之间呈正相关关系”^[31],他们可以传播乡村优秀传统文化,让社会主义核心价值观深入人心,对乡村公共事务进行管理,调节乡村社会因各种利益关系产生的矛盾纠纷,对“参与乡村综治工作,化解乡村纠纷,倡导乡风文明,宣讲法律政策,构建乡村善治格局”^[32],进而维护乡村秩序、促进乡村发展具有重要作用。但部分乡村对乡贤能人重视不够,内生动力培育不到位,并且由于经济发展及交通条件落后等原因,无法吸引更多人才为当地乡村治理出谋划策。

四、党组织领导乡村治理的突破路径

乡村振兴战略已经在我国广大农村全面实施,在这个大背景下,坚持党组织在乡村治理中的引领作用,健全“三治融合”的党组织的乡村治理体系,对我国乡村治理具有重要意义。

(一)坚持马克思主义领导权理论,巩固党的领导核心地位

马克思主义领导权理论作为社会主义革命和建设的重要理论支撑,也是新时代巩固基层党组织领导权的重要理论根据。马克思恩格斯提出,要建立独立的工人政党组织,“使自己的每一个支部都成为工人协会的中心和核心”^{[21]558}。列宁在其代表作《怎么办?》中,使用了“集中化的组织”^{[33]415}和“集中的战斗组织”^{[33]416}等概念来论述俄国无产阶级政党。我们党在各个时期均为巩固农村基层党组织的核心地位提供了丰富理论支持,党和国家历代领导集体都围绕巩固政党领导权工作进行了论述,他们的理论成果不仅构成了马克思主义政党领导权理论的重要组成部分,也为新时代结合具体国情和世情切实保障农村基层党组织的核心地位提供了具有时代价值的丰富理论支持。作为马克思主义哲学的重要组成部分,这些丰富和发展了的理论在解决当今具体实际问题的同时,牢牢把握时代潮流和天下大势,清晰定位历史发展方位,客观揭示历史发展规律,紧紧抓住历史发展潮流,把坚持党的领导落实到社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义法治建设以及全面深化改革等各项事业之中,将党的全面领导贯彻到国家治理的各领域各方面各环节。

“确保基层党组织的领导核心地位是马克思主义政党的突出特点和基本准则。”^[34]我国在持续推进乡村治理的过程中,要继续坚持马克思主义领导权理论,“明确政治建设在农村基层党建中的首要地位和统领作用”^[35],这是乡村振兴战略下确保实现农村基层党组织领导乡村治理和乡村现代化的必然选择。基层党组织作为党的肌体的“神经末梢”,在乡村治理中发挥着领导、推动和实践作用。细化到农村基层,探究其社会治理的源头,农村基层党组织始终居于乡村治理的核心地位。习近平总书记指出:“基层党组织要发挥领导核心作用,把社区管理和服务工作抓好,求真务实,让人民群众获得实实在在的好处。”^[36]这也进一步明确了必须牢牢坚持农村基层党组

织的领导核心地位,不断夯实农村基层党组织的乡村治理过程中的领导核心作用,切实保障乡村治理的各项任务稳定持续向前推进。

(二)坚持党组织领导乡村自治,夯实乡村治理之基

改革开放以来,随着中国经济社会的飞速发展,乡村社会已经脱离了以往的封闭状态,不断走向开放,在此情况下,乡村治理中各地乡村巨大的差异性和特殊性开始显现,单一治理主体根本无法满足广大乡村发展的多元化需求,国家相关政策的出台也只能解决“普遍化”的乡村需求,无法“事事俱细”实现政策落地。因此,要想实现乡村有效治理,必须要以认清各地农村的巨大差异、尊重各地农村客观实情为前提。

首先,要深化村民自治制度改革。“村民自治制度是我国民主制度建设在基层的伟大实践”^[37],要加快完善以村党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、各类经济社会组织为纽带和补充的村级组织体系。要注重把党的领导地位体现在民主程序、民主环节之中,坚持和健全农村重大事项、重要问题、重要工作由党组织讨论决定的制度,完善党组织实施有效领导、其他各类组织按照法律和各自章程开展工作的运行机制。加强协商民主,拓宽村民有序政治参与的渠道,调动村民参与乡村治理的积极性。必须通过不断深化村民自治制度的改革,从制度层面着力解决目前村民自治制度中出现的突出问题,不断推动乡村治理重心下移,使村民自治真正能够有效落地,使村民自治向制度化和规范化方向推进。

其次,要培育民间社会自治组织。农村社会的自治组织是为村民参与乡村治理提供的良好平台,天然具备强大的群众优势,在乡村治理中能够展现其积极的能动作用。在新的时代背景下,为了适应社会形势的变化,积极培育充满活力的民间社会自治组织,要完善对乡贤理事会、村民监督委员会及其管理下的监督小组等队伍建设工作,使其在乡村治理中发挥积极有效的协调作用,同时从村级妇代会、老年协会等组织角度,不断加强其组织力建设,增强组织实力,助推乡村经济健康合理发展。

最后,要发挥村民治理主体作用。村民作为乡村发展、改革和建设的亲历者和最贴切的利益相关者,对乡村发展极具治理热情,在乡村治理中,要充分尊重农民主体地位,发挥村民治理主体功能,将农民的智慧充分凝聚起来,在处理村级事务中集思广益,不断吸纳和运用村民的自治力量,使村民最大程度参与到村级事务的协商之中,促进村民自治真正在乡村落地生根。要通过村民代表会议、村民小组会议、村民监督委员会等组织平台渠道,实现村级事务自我管理、自我商定、自我监督等,使村民在参与乡村具体事务的过程中,理解本村的重大决定、明白本村的资金用途、了解本村的发展方向,实现对乡村公共事务的高效处理。要多举措发力,应对好农村劳动力“回流后如何有效利用和保持长效的问题”^[38],引导回流劳动者参与乡村自治。

(三)坚持党组织领导乡村法治,健全乡村治理之规

为了建设社会主义法治国家,发挥中国特色社会主义国家制度和国家治理体系的显著优势,实现全面依法治国的总目标。习近平总书记指出:“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。”^[39]乡村法治建设作为国家法治建设的基础,必须作为重点工程来抓。

首先,要完善乡村法律制度规范。乡村治理应该在一个良好的法治环境中来进行,法治建设越健全,乡村治理越有力。处于新发展阶段的农村社会,面对乡村法治的许多问题,“要在乡村治理的现实基础上建设法治乡村”^[40],在乡村发展中发挥法律的重要作用。根据时代需求和国家发展的需要,党的十八届四中全会首次以“依法治国”为主题,提出了全面依法治国的总目标,自

此作为一个新的里程碑,将依法治国推向一个新的高度。要进一步推进乡村法律制度的建立健全,让法治真正“下乡”为广大农民群众服务。推进乡村法律制度规范的完善,依据法律法规理顺“村两委”和基层政府关系,明确三者的权力界限,让法律为乡村发展建设提供根据,为乡村营造健康的环境保驾护航。要重视村规民约的重要作用,任何制度的设计,都不能脱离当地具体实情,否则其作用很难有效发挥,只能成为空想。在依法治国的背景下,要结合当地传统风俗、历史文化等具体情况,因地制宜制定和完善各类规则体系。另外,要协调乡村治理规则体系和法律法规之间的关系,乡村治理规则体系主要包括村规民约和法律法规这两部分,做好国家顶层制度设计与符合当地情况的民间规则体系的衔接,实现二者的有机融合,使其成为乡村发展的重要助推力并牢牢扎根于乡村治理的土壤之中。

其次,加强农村法治化监督体系。在依法治国背景下,加强农村法治化监督及保障对乡村进行有效治理具有重要意义。乡村治理是一个复杂的过程,乡村法治的实施更是一项不易之事,必须保障其有序性和公开性,确保农村在法律监督和法治职能方面得到充分发挥。要确保乡村民主在法治监督的框架下得到保障,乡村民主包括乡村民主选举、民主管理、民主决策等过程,实现乡村民主法治化监督是确保村民依法行使民主权利的重要基础。值得注意的是,在监督过程中,因为乡村治理是一个多元主体参与的过程,基层政府、村委会等权力组织存在权力交织的问题,因而在实际的权力监督操作过程中容易出现难以共同管理多类监督力量方面的问题。特别是与群众利益密切相关的,例如村资产的流动、管理和使用,涉及本村的社会公共服务的建设、工程招标等都需要自觉接受村民和其他主体的监督,实现乡村治理法治化的全覆盖。安徽省宣城市宣州区洪林镇就通过本村选举、乡镇下派、跨村任职、实施“党建+”工程、搭建信息化软件平台等形式^[41],提升了乡村治理成效。四川省合江县通过党组织领导下的“基层平安自治”综合治理,良好实现了“新时代基层平安建设”^[42]。在监督的过程中,要与时俱进,通过监督形式的优化和创新,提高监督主体的积极性,可以结合互联网的使用,加强网络监督,并采取线上和线下监督相结合的方式,保障多元监督主体参与乡村治理。

最后,要增强基层干部和群众的法治意识。党员干部是依法治国的关键,加强农村基层干部的法治意识,对于乡村治理具有积极的正面效应。农村基层干部作为在现行法制框架下的实践者以及和群众联系最密切的权力拥有者,必须要树立法治意识,坚持法制为民,始终以人民群众的利益为根本,真正依法帮助人民解决问题,与群众建立起信任感,使群众在依法治国的背景下拥有获得感、幸福感,更好地维护人民群众的根本利益。通过强化基层干部法治意识,依法解决人民困难,将法律真正落地到人民群众之中,夯实民意基础,让人民群众成为法治中国的建设者、参与者。要加强村民的法治教育,推进法律常识在农村的普及。农村作为我国法治建设最薄弱的地方,要开展多种形式的法治宣传,提高村民学习法律的兴趣,要结合当地实情和本村的风俗习惯、乡土文化等进行普法,使普法的效果得到大大提升。通过开展村民法治培训、法治宣讲等方式,使农民对法律具有认同感和需求感,引导农民脱离传统的封建思想的束缚,逐步建立起现代化的法治思维,做到遇事想着法,办事用法。让法治真正渗入其思想,让法律真正“下乡”为民服务。只有解决了农民的法治问题,提高了农民的法治水平,才能促进中国的发展,让乡村各项事业在法治化框架下有序进行。

(四)坚持党组织领导乡村德治,构筑乡村治理之魂

人无德不立,国无德不兴。新发展阶段党全面领导“三农”工作需要以乡村德治为“发力点”^[43]。进一步加强乡村治理,大力实施乡村振兴战略,要坚持党组织领导,加强社会主义核心价值观的宣传,进一步弘扬我国优秀传统文化,同时注重乡村文化的发掘和建设,努力促进乡村

治理更加有效,促进农村更加繁荣富强。

首先,要注重社会主义核心价值观的宣传。社会主义核心价值观的内容包括了国家、社会、个人三个层面,是中华民族立足当前社会发展长期形成的,是集体智慧的结晶,对指引我国社会治理和基层建设起着重要作用。要将社会主义核心价值观贯穿于乡村治理的全过程,通过社会主义核心价值观的宣传,让村民既要了解国家治理宏观大目标,也要知悉基层建设的微观小目标以及广大农村居民应该遵守的道德规范,并使其成为农村社会的良好价值取向,促进乡村道德建设水平的提升。要在农村社会发展的同时,将社会主义核心价值观纳入其中,开展各类移风易俗的乡村文化建设活动,结合本村实际情况,实现村民文化融合,打造全村认可的思想“共同体”。注重社会主义核心价值观的宣传,让中华民族精神的渗入到农村的生产生活中,发挥村民在乡村发展建设中宣传社会主义核心价值观的中坚力量作用,通过政府宣传、社会宣传以及村民之间的思想传递,使广大农民能更好地扎根于农村、服务于基层,提升乡村发展的整体凝聚力,建设乡村公共文化,构建良好的乡村文化新风尚。

其次,要加大优秀传统文化的弘扬力度。中国优秀传统文化始终是以伦理道德和风俗习惯的内在规范为核心,而二者也一直在乡村发展中发挥着重要推动作用。他们协调着多元主体的切身利益,约束着各种主体间行为,是中华民族精神力量的重要支撑部分。要营造好乡村发展的良好环境,就要加大优秀传统文化的弘扬力度,让多元的乡村主体积极寻找传统道德文化在乡村发展中的表达方式,建立起积极的乡村价值导向。在文化弘扬的过程中,要注重方式创新和多管齐下,如可以开展道德文化讲座、道德模范评选、道德文艺主题表演等。通过文化活动的开展,找到优秀传统文化在乡村建设中的着力点,增强道德感染力,不仅有利于丰富村民的精神世界,同时也将优秀美德潜移默化地融进乡村治理中,使其转换为村民自觉的行动意识。促使村民自觉接受道德文明和素质建设的举措,逐步改善自身的日常言行,提升村民道德意识,增强乡村发展的重要驱动力。

最后,要加强乡村公共文化建设。加强乡村公共文化建设,是培养村民间感情、增强村民间互动、增强村民聚合力的有效方式。在此过程中,要健全乡村公共文化体系建设,要在党组织的领导下充分开展多种形式的文化活动,例如道德文化讲座、经典诵读活动等,丰富村民生活,提高村民的道德文化修养。要发挥本村优势,积极开展农村公共文化服务,让乡村公共文化建设真正实现“量体裁衣”,提高其适用性。要“加强农民思想政治教育培训”,“塑造良好的乡村文化软环境”^[44]。要充分利用互联网来推广优秀文化,引导村民积极向上,继承和发扬优秀传统文化,树立正确的人生观和价值观。要鼓励农村公共文化建设创新,鼓励农民创新乡村文化,任何一个时代在继承和发扬优秀传统文化的同时,都应该具有属于自己时代的文化,拥有属于自己时代的文化烙印,要鼓励村民积极发展乡村新文化,通过建立相应的激励机制,激发农民的创造力,调动农民的积极性,通过专业的文化指导,激发农民自身创造的能动性,以此达到推动乡村文化建设、营造良好乡村文化氛围的目的。

五、结 语

改革开放以来,党的历次全国代表大会“除党的十二大之外,大会报告都对共同富裕进行了理论阐释”^[45]。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》更是明确指出,要“坚定不移走全体人民共同富裕道路”^[46]。要实现全体人民共同富裕,关键要实现广大农民的共同富裕,这就需要坚持和加强党组织领导乡村治理,推动乡村全面振兴,实现农民幸福生活。乡村治理是国家治理体系中最基本的治理单元,乡村治理的“基石”位

置,决定了其对于整个国家治理的基础性作用。我国推进乡村治理要积极发挥基层党组织的作用,坚持党组织的领导,始终发挥领导、推动和实践的功能。2021年12月27日,中央农村工作会议指出,要“充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用,推动全面推进乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐”^[47],进一步强调了农村基层党组织的领导核心地位,强调了农村基层党组织领导乡村治理以及在推进乡村振兴过程中的重要作用。当前,随着社会的快速发展,中国农村进入了复杂的转型时期,农民正在打破传统的小农思维和生产、生活方式,为实现农业农村发展快速发展迈出现代化的步伐。在新的时代背景下,必须要建构一套乡村治理现代制度体系,破解农村发展难题,为乡村建设发展提供制度保障。乡村治理体系是一个系统性工程,要坚持多元主体和协同推进,乡村治理体系才能更好地服务于我国农村,成为国家治理体系必不可少的组成部分,并进一步推动国家治理体系和治理能力现代化水平的提升。

参考文献:

- [1] 中共十九届五中全会在京举行[N]. 人民日报,2020-10-30(1).
- [2] 文丰安. 乡村振兴战略背景下我国农业现代化治理的重要性及推动进路[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2022(1):43-53.
- [3] 陶周颖,单博雅. 农村党组织领导乡村治理:内涵、逻辑与策略——基于党、国家、社会三者关系的思考[J]. 治理现代化研究,2021(1):76-83.
- [4] 韩园园,孔德永. 论乡村治理制度体系的建构路径[J]. 大连干部学刊,2020(10):12-18.
- [5] 马桂萍,赵晶晶. 习近平关于乡村治理论述的科学内涵[J]. 科学社会主义,2020(1):50-57.
- [6] 赵秋倩,夏显力,王进. 逆城镇化、乡贤回归与乡村振兴——基于浙中 X 村的田野调查[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2022(1):54-64.
- [7] 蒋永穆,王丽萍,祝林林. 新中国 70 年乡村治理:变迁、主线及方向[J]. 求是学刊,2019(5):1-10.
- [8] 赵一夫,王丽红. 新中国成立 70 年来我国乡村治理发展的路径与趋向[J]. 农业经济问题,2019(12):21-30.
- [9] 高强. 健全现代乡村治理体系的实践探索与路径选择[J]. 改革,2019(12):26-36.
- [10] 范莉莉. 强化农村基层党组织在乡村振兴中的政治功能研究[J]. 重庆文理学院学报(社会科学版),2020(6):12-19.
- [11] 刘儒,拓巍峰. 新时代乡村治理体系及其健全路径[J]. 理论视野,2020(6):52-58.
- [12] 王文彬. 自觉、规则与文化:构建“三治融合”的乡村治理体系[J]. 社会主义研究,2019(1):118-125.
- [13] 高全厚. 乡村治理视角下农村新型社区建设的问题与对策——基于“潍坊实践”的调查与思考[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1):46-50.
- [14] 于健慧. 党建引领乡村治理:理论逻辑及实现路径[J]. 西北师大学报(社会科学版),2022(1):50-57.
- [15] 王浦劬. 新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2022(1):18-24.
- [16] 曹海军,曹志立. 新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑[J]. 探索,2020(1):109-120.
- [17] 张岩,周明明. “乡村再造”:政党引领乡村治理的理论逻辑与历史经验[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2021(6):92-101.
- [18] 李志忠. 社会治理视角下精准扶贫困境突破的路径探究——基于安徽省 C 市的访谈调查[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2020(1):85-97.
- [19] 付佳迪. 乡村振兴视域下农村党员公共精神的培塑——基于湖北 Z 镇的实证分析[J]. 探索,2021(6):126-136.
- [20] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [21] 马克思恩格斯选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [22] 列宁选集:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社,2012:113.
- [23] 毛泽东文集:第 6 卷[M]. 北京:人民出版社,1999:350.
- [24] 文丰安. 中国共产党农村基层组织建设百年历程、鲜明特色及现实启示[J]. 中国农村观察,2021(4):32-49.
- [25] 徐素法,赖远妮. 新时代乡村治理的实践逻辑与价值逻辑[J]. 行政论坛,2021(3):87-93.
- [26] 韩瑞波. “片区自治”:村民自治有效实现形式的新探索[J]. 探索,2020(1):154-165.
- [27] 宋悦. 乡村振兴战略下农村基层党组织建设中的问题与思考——以河南省中牟县为例[J]. 农村·农业·农民(B 版),2021

(8):21-23.

- [28] 孟梦梦. 乡村振兴背景下激发村民主体性意识的研究[J]. 农村经济与科技, 2021(23):254-256.
- [29] 李辉. 迈向党委统领的乡村善治:中国乡村治理范式的新飞跃[J]. 探索, 2021(5):92-102.
- [30] 蔡慧敏, 杨忠明. 乡村振兴战略下农民主体法治意识的实践培育对策[J]. 农村经济与科技, 2021(21):254-258.
- [31] 陈昭柯, 孙振威. 乡村振兴中德治建设的困境及实践路径——基于全国 24 省 211 村 3133 位农户的调查与研究[J]. 攀登, 2021(4):75-80.
- [32] 尹学朋, 唐敏. 权威善治:乡村纠纷化解机制新探索——以重庆市永川区乡贤评理堂为例[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(1):51-56.
- [33] 列宁选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [34] 易新涛. 村党组织书记“一肩挑”的生成逻辑、内涵解析和实施指向[J]. 探索, 2020(4):111-120.
- [35] 李俊斌, 卜桃桃. 新时代农村基层党组织政治建设的三重向度[J]. 重庆社会科学, 2021(5):17-30.
- [36] 习近平在陕西考察时强调 扎实做好“六稳”工作落实“六保”任务 奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章[N]. 人民日报, 2020-04-24(1).
- [37] 黄花. 乡村振兴背景下村民自治的发展与突破[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2021(5):123-129.
- [38] 文丰安. 乡村振兴战略背景下农村劳动力回流与治理[J]. 农村经济, 2021(5):1-10.
- [39] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报, 2014-10-29(2).
- [40] 胡红霞, 包雯娟. 乡村振兴战略中的治理有效[J]. 重庆社会科学, 2018(10):24-32.
- [41] 陈华彬. 乡村振兴视阈下深化农村综合性改革研究——基于安徽省宣城市宣州区洪林镇的调查[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2020(5):95-106.
- [42] 阳斌, 谭小青, 鲜静. 迈向自治:新时代基层平安建设的路径选择——以四川省合江县综合治理实践为视角[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(4):66-71.
- [43] 姜珂. 乡村振兴视域下新型乡村德治建构的若干问题[J]. 伦理学研究, 2021(5):33-40.
- [44] 文丰安. 乡村振兴战略与农业现代化治理融合发展:价值、内容及展望[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2020(4):38-46.
- [45] 李静波, 祁靖. 改革开放以来党的全国代表大会报告关于共同富裕理论的阐释[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2021(10):23-32.
- [46] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-17(1).
- [47] 中央农村工作会议在京召开 习近平对做好“三农”工作作出重要指示 李克强提出要求[N]. 人民日报, 2021-12-27(1).

CPC-Led Rural Governance: Significance, Practical Difficulties and Breakthrough Measures

WEN Feng'an

(Editorial Office of The Journal of Reform, Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China)

Abstract: Rural construction is an important undertaking of the Communist Party of China (CPC) and the people, while rural governance is the cornerstone of national governance. Since the founding of the CPC, it has always attached great importance to rural governance and accumulated rich practical experience. The CPC-led rural governance is the proper meaning of adhering to the Marxist theory of leadership, an inherent requirement to consolidate the party's ruling foundation in rural areas, an inevitable way to promote comprehensive rural revitalization, and an important guarantee for the realization of farmers' happy life. At present, in the process of leading rural governance, it faces some practical difficulties such as the urgent need to strengthen party organization construction, low level of rural self-governance, insufficient rural rule of law, and the fact that the rule of rural morality is facing challenges. In the context of the new era, we should adhere to the Marxist theory of leadership, consolidate the core position of CPC's leadership, stick to the CPC's leading role in rural autonomy, to consolidate the foundation of rural governance, to uphold the rural rule of law, to improve the rules of rural governance, and to enhance the rural morality as the soul of rural governance. Continuously strengthening the construction of rural governance under the leadership of the CPC is the only effective way to achieve rural prosperity.

Key words: CPC leadership; rural governance; the system of villagers' self-governance; rural revitalization; legal supervision

责任编辑 韩云波

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>