



加快提升乡村治理水平

乡村治理是国家治理的基石。没有乡村的有效治理,就没有乡村的全面振兴。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》。各地积极探索创新乡村治理方式,乡村治理能力明显提升,乡村治理效能不断增强。2024年中央一号文件提出,提升乡村治理水平。此次特邀专家围绕相关问题进行研讨。

完善政策体系推进乡村治理现代化

什么是乡村治理?我国形成了怎样的制度框架和政策体系,乡村治理总体进展如何?

张海鹏(中国社会科学院农村发展研究所副所长):乡村治,百姓安,国家稳。乡村治理是国家治理的有机组成部分,乡村治理现代化关系到国家治理现代化的目标实现。新中国成立70多年来,在长期探索和实践中国,我国逐步建立起乡村建设与管理党的领导体系、组织网络和基本法律法规。党的十八大以来,我国进一步深化对社会运行规律和治理规律的认识,着力推进社会管理理念、实践和政策创新,实现了从社会管理到社会治理的重要转变,由此开启了中国特色的社会主义乡村善治之路。从社会管理到社会治理,虽只有一字之差,体现的却是治理理念、治理体系等的深刻转变。乡村治理要求各级党委

和政府、农民合作组织、各类社会组织等共同参与,通过制度和政策体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,从而实现保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定的根本目的。

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。随着实施乡村振兴战略的提出和持续推进,我国乡村治理现代化步伐逐步加快,乡村治理的制度框架和政策体系不断完善。党的十九大明确将“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总要求之一,提出健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。2017年中央农村工作会议将“创新乡村治理体系,走乡村善治之路”作为中国特色社会主义乡村振兴道路的七个具体路径之一,提出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制。

2018年中央一号文件从加强农村基层党组织建设、深化村民自治实践、建设法治乡村、提升乡村德治水平、建设平安乡村五个方面,对构建乡村治理新体系进行了总体安排和部署。同年,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,从加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导、促进自治法治德治有机结合、夯实基层政权等方面,对健全现代乡村治理体系作出具体部署。2019年,《关于加强和改进乡村治理的指导意见》发布,成为新时代推进乡村治理现代化的纲领性文件。按照实施乡村振兴战略的总要求,到2035年,乡村公共服务、公共管理、公共安全保障水平显著提高,党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善,乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。

近年来,我国坚持把夯实基层基础作为固本之策,着力加强农村基层党组织建设,深化村民自治实践,全面推行移风易俗、提升乡镇和村为农服务能力,乡村治理体系和治理能力现代化取得积极成效。

农村基层党组织进一步建强。基层党组织和党员队伍不断发展壮大,以行政村为基本单元规范设置党组织,普遍形成了行政村党支部(党委、总支)——村民小组(网格)党小组(支部)——党员联系户的组织体系。农村基层党组织对村级各类组织的领导全面加强,在党的领导下,一大批党员在乡村治理中充分发挥带头示范作用,农业企业、专业合作社、农业社会化服务组织等不断形成合力。

村民自治实践进一步深化。全国

范围内,全面建立起由基层党组织、村民委员会、村民会议、村民代表会议、村务监督委员会等组成的村民自治组织体系。同时,为确保村级组织有效运转,各地普遍建立村级组织运转经费保障制度,为有效开展村民自治提供保障。民主选举较好实施,各地按规定开展村委会换届选举,全国村两委换届选举中,群众参选率达90.2%,村党组织、村委会一次性选举成功率分别为99.7%、98.3%。民主决策、民主管理、民主监督切实加强,据中国社会科学院农村发展研究所调研统计,2021年参与村内公共事务的村民中,参与重大事项决议、公益事业活动的占比分别为35.97%、31%,约35.99%的村民对乡村发展提出过建议,36.59%的村民对村内重大事项进行了监督。

村风民风进一步改善。村规民约

实现行政村全覆盖,从生产生活秩序、社会治安、法律义务、社会主义精神文明建设等方面引导村民加强自我约束、自我管理。农村公共文化建设进一步加强,全国村级综合性文化服务中心覆盖率达96%,县级以上文明村、文明乡镇占比分别超过65%、80%,设立农民丰收节,举办村超、“村BA”等具有乡土特色的文体活动,极大丰富了乡村文化生活,农民精气神得到有效提振。

农村公共服务水平持续提高。医疗、教育、养老、公共文化等与农民生活密切相关的公共服务取得积极进展。从调研情况看,截至2021年,农村居民基本医疗卫生服务需求可以从基层诊疗机构得到满足,村级医疗卫生服务覆盖率达九成以上,大多数村民对基层医疗卫生服务机构服务水平的提升持肯定态度。

夯实为农服务基础打造和美乡村

围绕提升乡镇和农村为农服务能力,采取了哪些举措?取得了怎样的成效?

魏国学(中国宏观经济研究院研究员):以保障和改善农村民生为优先方向,我国不断改善农村基础设施、公共服务以及人居环境,乡村治理效能有效提升,广大农民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。

持续加强农村基础设施建设。农村公路是农村最重要的基础设施之一,党的十八大以来,我国新建改建农村公路超过250万公里,交通物流联通水平有效提升。2023年,累计建成1267个县级寄递物流综合服务站和19万个村级寄递物流综合服务站和19万个村级邮站,邮快合作建制村覆盖率超70%。2020年以来,中央财政共支

持建设7.5万个产地冷藏保鲜设施,新增库容1800万吨以上,县级覆盖率超70%。持续巩固提升农村供水保障水平,2023年全国开工建设农村供水工程2.3万处,惠及1.1亿农村人口,农村自来水普及率达90%,规模化供水工程覆盖农村人口比例达60%。新型基础设施建设方面,农村地区户用分布式光伏累计安装户数已超500万户,带动有效投资超5000亿元;全国已实现“县县通5G”“村村通宽带”,江苏省率先实现所有行政村“村村有5G”,广东、广西、海南、贵州、云南五省份实现充电基础设施乡镇全覆盖;持续实施国家智慧农业建设项目,累计支持建设31个国家智慧农业创新中心、分中心,97个国家智慧农业创新应用基地。

推进实施农村基本公共服务提升行动。为缓解中西部地区农村学校师资短缺、师资力量弱等问题,2006年,教育部等四部门联合启动实施“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”,已累计为中西部农村学校输送了超过100万名大学毕业生,覆盖中西部地区22个省份的数万所农村中小学,优化了乡村教师队伍结构,为乡村教育发展注入源源不断的新势能。同时,中西部22个省份715个原连片特困地区县实施乡村教师生活补助政策,覆盖约7.3万所乡村学校,受益教师约130万人,人均月补助额394元。截至2022年,农村义务教育阶段本科以上学历专任教师占比76.01%,乡村教师队伍资源配置不断优化。为改善农村医疗卫生条件,乡村卫生院对照

人员配备、设备配置、医疗服务等标准提升机构服务能力,截至2022年末,全国共有乡镇卫生院3.4万个,村卫生室58.8万个,基本实现乡村全覆盖,达到服务能力标准的乡镇卫生院和社区卫生服务中心比例为68%。从2019年开始,国家卫健委启动紧密型县域医共体建设试点,先后确定山西、浙江、新疆3个试点省份,以及其他省份的县(市、区)共828个试点县,力争到2027年底,紧密型县域医共体能够基本实现全覆盖,让老百姓在“家门口”获得更高层次的医疗卫生服务。加大农村养老服务补短板力度,自2019年起,针对特困人员供养服务机构(敬老院)的设施条件、设备配置和安全管理,实施为期三年的改造提升工程,农村养老服务兜底保障网络进一步完

善。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出,以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托,构建农村互助式养老服务网络。截至2021年底,全国建有各类农村互助养老服务设施13.25万个。

以县域为单位统筹推进农村人居环境整治提升行动。2018年以来,通过分类稳步推进农村户厕改造,开展厕所粪污资源化利用“回头看”,目前全国农村卫生厕所普及率超过73%。农村生活污水、垃圾治理是农村人居环境整治的重要内容,以资源化利用、可持续治理为导向,应用符合农村实际的污水治理技术,分类梯次推进生活污水治理,目前农村生活污水治理(常住人口)率达到40%以上。推动农村生活垃圾收运处置体系建设和运行

管理,生活垃圾得到收运处理的行政村比例保持在90%以上,全国开展清洁行动的村庄超过95%,村容村貌明显改善。

随着乡村基础设施日益完善,基本公共服务能力不断提升,不仅方便了广大乡村居民的生活,也带动了乡村旅游,广大乡村正成为生态宜居、富裕繁荣、和谐发展的美丽家园。为更好满足新时代农民对美好生活的向往,建议持续完善乡村治理体制机制,加强党的集中统一领导,优化县乡村三级联动机制,完善县级职能部门与乡镇政府联系机制,拓宽优秀乡镇干部晋升渠道,加强村民自治组织建设,推进农村基础设施补短板,完善农村公共服务体系,久久为功打造宜居宜业和美乡村。

“三治结合”激发振兴活力

自治、法治、德治是维持乡村治理格局良性运转的不同治理方式,各地围绕“三治结合”进行了哪些探索?

刘合光(中国农业科学院农业经济与农村发展研究所研究员):社会治理是国家治理的重要方面,实行自治、法治、德治“三治结合”,是提升乡村治理水平的有效途径,对于建设和美乡村具有重要意义。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。各地结合实际积极探索创新乡村治理方式,各具特色、富有成效的“三治结合”模

式大量涌现,推动我国乡村治理效能不断提升,乡村治理效能不断增强。

基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础。乡村要振兴,关键是把基层党组织建好、建强。湖北省枝江市仙女镇向巷村就是一个典型例子,该村坚持以党建引领乡村治理。通过创新开展“三会一课+湾子会+户主会”,找问题、谋发展、聚民心,提升了村级治理能力,短期内使向巷村面貌焕然一新;聚焦产业发展,创建功能性党小组,常态化开展技术培训、考察学习、调查研究等工作,为村级产业发展积蓄技术力量;创设党员先锋岗,充分发挥党员先

锋模范作用,实行“1+X”联户形式,进行网格化管理,分片联系党员和群众,听民声、问民计、访民情,激发了群众参与乡村治理的积极性。党建强起来,乡村治理模式有了创新,“四议两公开”“一事一议”等制度有了主心骨,“一村一法律顾问”“一村一民警”等制度开始落地生效,“九奖九惩”积分制管理办法将村民的日常行为与村级事务有机衔接。

新发展理念为乡村治理注入持久的动能。浙江安吉余村坚持以“绿水青山就是金山银山”理念为指引,推动“三治结合”,探索出了以“支部带村、发展强村、民主管村、依法治村、道德润村、生态美

村、平安护村、清廉正村”为主要特点的乡村治理经验。该村开展“党群心连心”志愿服务日活动,创造性建立了“两山议事会”,动员广大村民一起参与村庄管理;以绿色发展理念为引领,推动绿色转型,优化休闲旅游产业链,有力带动了农民增收致富;聘请法律顾问参与决策事务,构建立体化社会治安防控体系,做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”,开展移风易俗行动,家风带村风、村风带民风,文明新风蔚然成风。安吉余村实现了村庄治理有效、产业活力迸发、百姓安居乐业,为推进新时代乡村治理提供了示范样本。

文化的滋养浸润为实现乡村全面

振兴注入活力。文化自信是一个国家、一个民族发展中最基本、最深沉、最持久的力量。文化是“三治结合”的力量源泉。我国古村落资源丰富,乡村优秀传统文化上这类村庄在乡村治理实践中更有信心、更有力量。北京市大兴区礼贤镇龙头村是一个有着悠久历史的古村落,该村通过深挖历史文化资源弘扬传统文化,以文化助推乡村振兴,焕发出传统文化与现代风尚相融合的勃勃生机。龙头村结合美丽乡村建设和机场周边村庄改造要求,深挖村庄文化内涵,将“龙头”文化、民间艺术等特色元素融入乡村建设与治理

中。村庄依托绿色生态优势和“龙头”文化资源,大力发展特色民宿、传统灯笼等产业;编写《龙头村志》,建成乡情村史馆和红色长廊,开展丰富多彩的文化活动,丰富村民文化生活,将弘扬孝道、移风易俗等优秀传统文化和文明行为规范写入村规民约,使村民在潜移默化中感受中华传统文化的独特魅力和丰厚的文化底蕴。除了龙头村,山西省大同市广灵县涧西村、安徽省石台县高路亭村等古村落,也通过推动乡村文化建设,完善乡村治理机制,使村庄焕发勃勃生机,村民生活条件日益改善,幸福指数不断提升。

数字化赋能提升治理水平

在用好用现代信息技术,创新乡村治理方式,提高乡村善治水平方面,有哪些好的经验和做法?

彭超(农业农村部管理干部学院乡村振兴研究中心主任、研究员):现代信息技术为创新乡村治理方式、提高乡村善治水平提供了现代化的手段。尤其是数字技术和数字业态逐步辐射渗透到乡村经济社会各领域、各环节,推进乡村治理数字化转型。在大数据、人工智能等技术支撑下,基层政府依托数字平台,可以及时获取信息、分析风险、提升服务水平,实现网格化管理、精细化管理,数字化支撑,更加高效地治理公共事务。从数字乡村的角度看,主要从以下几方面降低治理成本。

降低搜寻匹配成本。通过数字化平台,乡村治理的供需双方可以更加高效地搜寻、匹配、对接。农村居民通过数字化平台甚至微信群就能快速定位所需服务、信息和资源,而政府和社会组织可以通过信用体系查询、数字乡村平台、“雪亮工程”等,更精准地识别和定位需要特定服务的群体。通过数字化手段搜寻、匹配、对接,减少了乡村治理所需的时间和资源消耗。浙江省建德市打造“建村钉”数字化平台,激活量达26.59万人,同时将数字化贯穿于党务、村务、财务、服务全过程。村民只需“钉一下”,意见需求直接在线提交,镇、市、村干部手机端、村干部网格员“第一时间收件、第一时间代办”。

降低复制传输成本。数字化使得信息和指令复制的边际成本大幅降低,甚至在某些方面趋近于零。通过微信、短信或其他数字化平台,可以快速向广大村民传播重要信息,无需传统的印刷和分发。山西省长治市在农村厕所改造管护过程中,经营主体使用数字化手段开发“农村厕所革命码上办系统”,为每一位需要改厕的农户分配专属二维码,通过扫码填报改造和维护信息,节省了编写信息的时间,节约了编写材料的人力成本。

降低办理交通成本。数字化服务可减少村民办理业务“跑腿”的次数,推动乡村社会从“现场治理”转为“在线治理”。在线申请、电子支付和远程处理等服务让农村居民在家中或就近

的村服务中心就能办理社保、医疗等业务,节省了时间和交通费用,提升了公共服务效率。山东省菏泽市东明县梳理出涉农服务事项216个,利用政务服务自助机、身份证受理机等自助服务智能设备,让农村居民实现了医保、社保、公安、民政相关业务“一站通办”,办事“最多跑一次”。

降低追踪规制成本。利用地理信息系统、数字孪生等技术,政府能够实时监测和分析乡村治理中的各种风险点,通过前端治理及时响应和集中资源解决具体问题。贵州省湄潭县融媒体中心发挥信息集成、传播优势,请全县广大干部群众主动参与监督,打击滥办酒席、交通违章、乱倒垃圾等违规行为。同时把“寨管家”、婚庆司仪、酒

席总管等纳入村(社区)红白理事会,以微信群的方式完成定位操办酒席、维持现场秩序等事项。

降低验证认同成本。数字化可以帮助验证治理需求的真实性和评估治理效果,通过在线调查、数据分析和反馈系统,治理主体可以分析服务质量,同时记录在档,接受群众监督,作为文明评比和严格奖惩的依据,并增强村民集体认同感。

数字赋能乡村治理,未来还需要多方发力,形成发展合力。首先,当前乡村形态快速演变,随着经济社会发展及城镇化进程加速,一些农村地区出现村庄空心化、农户空巢化等问题,村里的老年人理解和接受数字化技术存在一定困难,仍然需要组织力量下

沉服务基层。其次,乡村是熟人社会,除了通过信息化手段完成“硬”监督之外,还需因地制宜结合邻里和睦、比学赶超等软制度,引导村民自觉参与乡村治理。再次,乡村干部要发挥带头作用,整合各类数字资源实现集中治理,依法打击各种违规行为;坚持农民主体地位,先进数字技术的应用要着力解决群众急难愁盼问题,最大限度争取村民的理解和支持;鼓励返乡能人和志愿者成为数字社群的引导者,帮助调解邻里纠纷、组建志愿服务队等;激发乡村学校成为助力,通过开展中小学生学习“小手拉大手”等实践活动,努力营造共建共享、人人参与治理的浓厚氛围,助力乡村文明建设。