

【社会学】

DOI:10.15986/j.1008-7192.2021.01.009

新时代背景下村级组织治理的困境与路径探究

张志昌¹, 李淑娟^{2*}

(1. 西安建筑科技大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710055; 2. 西安建筑科技大学 文学院, 陕西 西安 710055)

摘要:村级组织治理是国家治理体系的重要组成部分,更是打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略的基石。新时代背景下,农村人口流动迁移、村民权利意识增强、治理任务密集频发等情境变迁对村级组织治理提出了更多的期待和要求。阐释实践调研地村级组织治理的现状和经验,结合治理面临的困境,提出继续加强村级党组织建设、因地制宜做好产业发展规划、积极开发村庄建设和生产经营的人力资源、完善农村基础设施建设和公共服务供给等实现村级组织有效治理的路径措施。

关键词:新时代;村级组织治理;乡村振兴;有效路径

中图分类号:D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2021)01-0064-08

村级组织^①是维护农村社会稳定的责任主体,担负着农村社会经济发展的重任,承担着村域诸多公共事务的治理,在贯彻落实党和国家相关的路线、方针、政策,建构乡村共建共享新秩序方面发挥着重要作用。当前,村级组织肩负着“治理有效”的时代使命。村级组织治理是国家治理体系的重要组成部分,更是打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略的基石,村级组织治理有效与否关系到农村经济的发展和农村社会秩序的稳定。

一、相关研究综述

我国学界对村级组织治理的既有研究主要集中在三个方面:一是村级组织治理内容的研究。村级组织治理包含国家与社会互动,其一是国家政策、制度、规范、资源等自上而下输入农村并具体执行;其二是农民的需求、诉求和利益等自下而上地表达^[1]。随着政府在农村地区的政策指向和目标变化,村级组织的职能由税费改革前的协助政府汲取资源和管制向改革后为农户提供服务转变^[2],村级组织经历了从“汲取”资源的角色向“分配”资源

的角色转变的过程^[3]。二是村级组织治理运转影响因素的研究。后税费时代村级组织的资源汲取能力下降,内部治理资源短缺,公共服务和社会管理职能衰退^[4]。从外部环境看,随着村庄流动性的不断加深,农民的生活方式及价值观念发生了巨大变化,乡村社会出现了空心化、老龄化、阶层分化、精英缺失和组织涣散等问题^[5],村级组织治理面对更多挑战。三是村级基层党组织的研究。基层党组织在解决乡村治理困境中发挥重要的治理作用,通过发挥组织动员能力、村庄认同能力、吸纳整合能力来参与治理乡村^[6],推进村级组织负责人“一肩挑”制度有助于解决村两委矛盾,避免本就不清晰的职能分工、权责分配问题,杜绝摩擦与推诿^[7]。同时必须抓好村级党组织“一把手”这个关键少数,预防和治理村级党组织“一把手”腐败问题,切实巩固党的执政基础^[8]。

纵观既有研究成果发现,多集中在政党组织、组织关系和影响因素等方面,较少关注国家治理、脱贫攻坚和乡村振兴等新时代背景下村级治理面临的情境变迁和制约因素等问题。当前村级组织

收稿日期:2020-05-28

基金项目:陕西省社科界重大理论与现实问题研究重点项目“以工业为龙头、文化为支撑:岐山县域经济发展路径选择”(Z20190381);陕西省社科界重大理论与现实问题研究年度项目“乡村振兴战略下陕西农村生态环境协同治理机制的创新研究”(Z20200038);西安建筑科技大学科技扶贫专项“乡村振兴战略下农村环境治理机制创新研究”(FP19001)

作者简介:张志昌(1970-),男,西安建筑科技大学马克思主义学院副教授,博士,研究方向为文化政策;李淑娟(1983-),女,西安建筑科技大学文学院讲师,博士研究生,研究方向为环境保护与管理。Email:lsj92@126.com

*通讯作者:李淑娟

治理效果如何,存在哪些治理困境,应当如何围绕新时代任务展开农村基层治理实践?这些问题值得深入研究探讨。

二、新时代村级组织治理的实践调研

1. 村级组织治理的基本现状

近年来,在国家脱贫攻坚、乡村振兴一系列政策的实施过程中,村级组织有序开展党务、政务、村务工作,治理水平逐渐提高,不少乡村走出了特色的治理之路。为探寻村级组织治理的基本情况,笔者走访了陕西省宝鸡市岐山县、千阳县,商洛市丹凤县和渭南市澄城县等地的8个行政村,通过发放村级组织治理情况调查问卷、召开座谈会、听取报告、查看资料、个别交谈等方式进行了实地调研。调研发现陕西省作为西部传统农业大省,始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把实施乡村振兴战略作为“三农”工作的总抓手,坚持农业农村优先发展,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,在乡村振兴战略的持续推动下,积极发挥村级组织的多项功能。

2. 村级组织治理取得的经验

(1)重视基层党组织建设,激发村级党组织活力。走访发现,调研地行政村均能够认识到农村基层党组织的重要作用,重视并开展农村基层党组织建设和党风廉政建设,力求实现基层党组织的建设目标与乡村发展诉求的同频共振。一方面,严格落实“三会一课”“主题党日”等制度。围绕干部队伍建设、党纪法规教育、党组织标准化建设和制度建设等开展教育学习活动,从思想和行动上强化党员的认知学习,保持信仰坚定和思想纯洁。调研地岐山县X村党支部借助“5+X主题党日”^②活动、“三包两带一认领”^③主题实践活动等,密切了农村基层党群关系,增强了基层党组织的亲和力、凝聚力和向心力。另一方面,创新基层党组织的学习方式,夯实“堡垒工程”。调研地岐山县X村党支部实施“营养星期一”^④学习模式,从思想深处了解实现追赶超越目标中存在的思想不够解放、眼界不够开阔、理论水平不高等问题。千阳县Y村、澄城县B村和G村党支部依托现代远程教育、智慧党建、微

信群和双扶学校^⑤等平台对党员干部进行技能培训,提高党员综合素质能力。总体来看,调研地行政村党支部紧密围绕脱贫攻坚、乡村振兴等新时代任务,还积极运用“党建+”的理念推动基层组织阵地建设、村级集体经济壮大发展和乡风文明建设等工作,充分发挥了党建的引领作用和党员的示范带动作用。

(2)发展壮大农村集体经济,促进村民增收致富。农村集体经济的发展壮大与乡村治理、脱贫攻坚和乡村振兴具有内在关联性,有利于提升治理主体的治理能力,也为脱贫攻坚和乡村振兴的实现提供有力支撑。调研地行政村采取多项措施增强农村集体经济发展活力,壮大村级集体经济,主要有:一是抓实农村集体产权制度改革,发展各类农村经济合作组织。岐山县X村、千阳县Y村坚持问题、创新、市场三个导向成立股份经济合作社,使国家财政注入的扶贫专项资金有人管、管得好、有着落,牢牢把握“让村组干部‘动起来’、让确权确股‘准起来’、让农村产权‘活起来’”三个关键。丹凤县C村、D村深入推进“党支部+‘三变’^⑥改革+集体经济+贫困户”党建领航精准扶贫模式,以产业发展推进脱贫攻坚工作。澄城县G村两委班子开创“党支部+特色产业,龙头企业+专业合作社+贫困户”的村域经济发展模式,团结带领全村广大群众调结构、兴产业。二是依据自身优势打造特色产业,促进产业转型升级。调研地各行政村结合自身在种植类、养殖类、休闲农业和乡村旅游等方面的资源禀赋,积极推动当地特色产业稳步发展。种植类产业方面:千阳县B村立足全国矮砧苹果大县和全国最大的矮砧苹果苗木繁育基地等优势,提出了“短期项目求效益、长远产业促增收”的总体思路。养殖类产业方面:岐山县J村、千阳县Y村把党小组建在产业链上,每名支部委员兼任党小组长,联系一个产业和两个合作社组织,积极发展种养殖主导产业。休闲农业和乡村旅游方面:岐山县J村立足厚重的周礼文化底蕴,提出“设施为基、产业为根、文化为魂、人文为本”的发展思路,以一体化乡村旅游为载体,做大做强农村主导产业。澄城县G村是全国一村一品示范村,当地种植的樱桃远销北京、沈阳、大连等地,樱桃产业成为当地村民脱贫致富的新路子。

(3)加大乡风文明建设,构建乡村社会和谐秩序。陕西乡村文化底蕴深厚、资源丰富、特色鲜明,这是打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略的有利条件。调研地行政村积极弘扬社会主义核心价值观,深化习近平新时代中国特色社会主义思想和中国梦宣传教育,加强“厚德陕西”建设,将乡风文明建设作为推动乡村振兴战略的重要抓手,从移风易俗整治入手,向优秀传统文化借力,既塑形又铸魂,提升乡风文明的“面子”和“里子”。通过组织制定村规民约,约束村民日常行为,实现乡村有序治理,引导农民向上向善、孝老爱亲、重义守信、节俭持家。岐山县 J 村、X 村以“孝”为主题深入开展传承周礼优秀文化弘扬社会主义核心价值观活动,全力推进“立德修身”“崇仁尚爱”工程,使周礼优秀文化社会主义核心价值观有形有声、可观可听。在不断完善村民自治管理制度的过程中完善村庄组织建设,构建乡村社会秩序。一是让孝文化氛围浓起来,教育引导广大群众“存善心、施孝心”,打造周礼文化园、“孝”文化广场。二是让孝文化活动火起来,连续五年开展好媳妇、好儿子等评选活动,连续两年重阳节成功组织了相聚重阳、重塑孝道“百叟饺子宴”活动。三是让乡贤文化活起来,大兴崇德向善、勤俭节约、文明健康之风,组建村民议事会、红白理事会、道德评议会等群众自治组织,积极开展“道德讲堂”。四是让乡风文明好起来,好家风带出好民风、好村风,实现家庭和睦、村庄和谐、社会和谐。

(4)不断保障和改善民生,共建共享发展成果。部分调研地行政村加强统筹规划,坚持在发展中保障和改善民生,持续增加行政医疗、产业发展、道路交通、水利设施等方面的投入,让村民共建共享经济社会发展成果。完善办公、文体活动设施。岐山县 J 村建成村委会办公大楼、村史馆、幸福院、生态景观涝池,建成周礼文化园、孝文化广场等 8 个广场。澄城县 B 村改造村部办公室,购买桌椅、办公设备、空调等设施。丹凤县 C 村新建标准化卫生室。配套产业发展设施。千阳县 B 村、澄城县 G 村新建水果交易市场及冷链冷库配套设施,为产业发展做好保障。丹凤县 C 村培育农民专业合作组织 2 个,建成农业产业园 1 个。千阳县 B 村建设便民超市 1 个、宝丰饭店 1 座。推进硬化、亮化和绿化工

程。岐山县 J 村、丹凤县 C 村、澄城县 B 村和 G 村推进路面硬化工程,整修巷道,完成村内街道水泥硬化。岐山县 J 村、丹凤县 C 村和澄城县 G 村进一步打造亮化工程,安装路灯百余盏,方便群众安全出行。岐山县 J 村、澄城县 B 村和 G 村重视主干道两侧绿化,栽植风景树木万余株,绿化美化村级环境。加快灌溉、环卫设施建设。岐山县 J 村、澄城县 B 村和 G 村重视灌溉设施建设,新打机井十余眼,修建水池,改造人饮管网,解决群众饮水问题的同时不断提升本村灌溉面积,为种植业增产增收打下坚实基础。丹凤县 C 村和千阳县 B 村实施农村综合整治项目,改厕改圈 300 个,安装新建旅游厕所。

三、新时代村级组织治理的情境变迁和面临困境

1. 新时代村级组织治理的情境变迁

在国家治理、脱贫攻坚和乡村振兴等新时代背景下,村级组织治理的情境发生了变迁。主要体现在:第一,农村人口流动迁移增多。伴随着城镇化的快速推进发展,农村人口流动性明显增强,出现了“人户分离”现象。越来越多的农村青壮年劳动力通过打工、读书等形式涌入城市,一部分妇女也外出打工或进城陪读,留守人口多为老人和儿童,部分农村人口空心化情况突出,削弱了村庄建设和生产经营的主体力量。第二,村民权利意识增强。个体主义、消费主义等多元思潮不断冲击着传统日常生活,使村民的观念和行为发生了重大嬗变。村民集体观念趋于淡化,责任感、公共意识逐渐下降,而个体权利意识不断增强,经济利益成为主导农民思想观念、道德意志、价值取向和文化认同变化的主要因素,以往维系乡村凝聚力的传统文化逐渐失效,农民行动的最大动力回归到经济利益。村级组织治理面临更多的利益诉求。第三,治理任务密集频发。国家治理、脱贫攻坚和乡村振兴等新时代背景下,村级组织治理任务增多,治理标准更加严格。习近平总书记治国理政以来,精准扶贫、乡村振兴战略等战略构想一一转化为具体的基层治理事务,原有政治空间萎缩,行政和服务类工作增多,治理事务密集频发,自上而下的治理需要客观上对村级

组织正规化、村干部职业化和基层治理常规化提出了更高的要求 and 期待^[9]。

2. 新时代村级组织治理面临的困境

结合调研看到,新时代背景下村级党组织通过组织建设提升了组织力,激发出党员的责任感与使命感。村级组织努力发展壮大农村集体经济,整合当地资源禀赋拓宽村民增收渠道,借助乡风文明建设工作的开展构建乡村社会和谐秩序,坚持在发展中保障和改善民生,让村民共建共享经济社会发展成果。但是,随着国家治理、脱贫攻坚和乡村振兴等时代任务的不断深入推进,村级组织治理过程中也存在诸多困境。

(1)党员队伍年龄结构失衡,党员综合能力有限。调研中发现,部分村级党组织存在一些薄弱环节:一是党员队伍年龄结构失衡。党员队伍中50岁以上的党员居多,大部分行政村村支书年龄偏大,且担任职务的时间较长。城乡一体化建设推进过程中,国家多次在医疗教育、社会保障、创业就业等方面出台了有利于农民进城务工的政策和措施,提高了农民工的幸福感和获得感,吸引了大量的青壮年农民进城务工。这一情况使得基层党组织难以对党员后备力量开展有效地教育和培养,农村入党积极分子数量逐渐下降。二是党员自身综合能力有限。《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定,村级党组织组织讨论和决定本村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设以及乡村振兴中的重大问题。这些方面涉及的工作任务繁多并且非常重要,尽管调研地村级党组织认识到农村基层党组织的重要作用,但部分调研村党员对新时代农村经济的发展缺乏深入研究,凭借经验和惯性思维办事,驾驭市场经济能力不强,无法为村民提供迫切需要的信息、技术、项目、组织和销售等方面的服务,难以达到乡村振兴战略和农村经济社会发展的需求。

(2)经济产业的发展后劲不足,发展规划不清晰。调查中发现,调研地各行政村重视特色产业的挖掘和发展,但部分产业的发展规划不够清晰,需通过进一步围绕行政村资源禀赋和特色进行产业发展规划研究。当前产业发展面临的困境主要有:一是部分产业发展刚起步,尚未具备区域规模优势和市场竞争优势。丹凤县C村苗木产业、澄城县B

村中草药产业受种植周期限制,产业发展速度缓慢,短期内经济回馈存在滞后性,带动村民集体耕种效果不显著。岐山县X村以种植苗木、花卉产业为主,自身品牌价值没有树立起来,市场所占份额偏低,产品往往存在积压的现象。二是产业经营层次较低,产品科技含量不高。丹凤县D村以艾草为主生产的产品为初级工艺,深加工技术不成熟,技术人才和管理人才不足,产品附加值低,缺乏市场竞争力,对当地农业和农村经济的推动能力较低。三是产业发展的基础设施建设相对薄弱。走访发现,部分调研地受到资金、人才因素的制约,产业缺乏有效地规划和技术引导,后续发展在物流、销售等方面的问题没有得到有效解决,农村流通设施建设较为滞后,仓储物流短板现象突出。

(3)村庄建设和农业生产经营人员综合素质不高。走访发现,一是村庄建设和农业生产经营人员总量不足,青年人才流失。随着当前农村“人户分离”的情境变迁,大部分有文化、懂技能、会经营的村民选择进城务工或经商,调研地行政村现代农业生产、村庄建设的人才流失现象突出。二是村庄建设和农业生产经营人员综合素质有待提高。陕西省农村合作社现有的经营主体大多为有意愿、有资金的村民。这部分群体有着强烈的参与意愿和高涨的生产积极性,但又呈现受教育程度总体偏低、缺乏专业的经营能力和管理能力的特点。在生产经营过程中,他们的市场前景性不足、管理水平滞后等缺陷逐步凸显,不利于合作社做大做强。三是现代农业发展需要的创新创业型人才不足。新时代背景下,随着农村地区供给侧结构性改革步伐的加快,农村产业结构不断进行调整,尤其是“互联网+”下的农村电子商务产业成为现代农业发展的新模式。这也对现代的农业生产者提出更多新的要求,要在发展理念、职业素养、专业技能等方面适应现代农业发展的新需求。但从实际调研来看,调研地村民具备现代农业发展需要的综合素质不足,产业规模化经营中电商、物流、销售等方面的一些问题未得到解决,制约了脱贫攻坚、乡村振兴战略的持续推进。

(4)农村基础设施建设和公共服务供给存在短板。良好的基础设施和公共服务对提高村民幸福感和获得感有重要意义。走访发现,部分行政村基

基础设施建设和公共服务提供还存在一些短板。一是基础设施建设和公共服务供给存在区域差异。大部分行政村已拥有较为完善的基础设施,但仍有一些行政村受自然资源的限制农业机械化水平不高、农田水利配套不齐全等现象。以土地资源为例,陕西省土地资源类型多样,但耕地质量水平差异大,优质耕地主要集中在关中地区,这一地区恰恰是经济发展的黄金地带,经济发展需要占用大量的耕地,人地矛盾十分突出。而陕南地区人均耕地面积较小且较为分散,流转困难,集约化、规模化经营难度较高。二是基础设施建设和公共服务供给参差不齐。总体上看,农村基础设施和公共服务供给标准逐年提高,覆盖面也越来越广泛,但部分农村地区基础设施建设质量不高,与地区村民对基础设施建设的需求不匹配,加之缺乏长期规范的监督机制,一些基础设施建设处于“有建无管”的情况。三是新一代基础设施建设和公共服务供给不足。现有农村基础设施建设和公共服务提供主要倾向改善村民的生活条件,总体聚焦于路、水、电、房等基础建设层面。而新时代背景下,农村电商基础设施和配套服务、全域旅游配套设施和公共服务等方面短板突出,急需的信息、物流等基础设施供给滞后。

四、新时代村级组织治理的有效路径

1. 继续加强村级党组织建设

加强农村基层党组织建设既有助于提高承接国家资源的能力,也有助于增加国家在村域诸多公共事务中的治理能力。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”^{[10]65}新时代背景下,应继续加强村级党组织建设。

(1)积极充实党员队伍,提升基层党组织吸引力。积极探索党员教育管理新路子,将新党员发展作为基层党支部的一项重要工作,激发党员活力,

引导创先争优,保持先进纯洁。一是加强宣传。针对新情况、新问题、新形势,开展更具针对性、更加丰富多彩、更容易被青年人接受的宣传教育方式,让年轻人有更多更有效的渠道了解认识党组织,接受新知识。二是重点吸纳。重点在返乡人员、退伍军人、致富能人、私营企业主、乡土人才中发展党员,着力改善党员队伍的年龄、性别、知识、专业人才结构,不断增强农村党员队伍的生机与活力。三是及时吸纳。对全村年轻人建档跟踪,对其中思想态度端正、在大是大非问题上立场坚定、热心公共事务,有能力、有干劲,能为村民服务的年轻人要给予更大的平台和空间,引导鼓励他们积极向党组织靠拢。将真正有理想、有能力的有识有志青年充实到党员队伍中来,确保党的事业后继有人。加强农村后备干部的选拔培养,建立基层干部梯次队伍,优化村级干部队伍结构,为农村提供坚强的组织保证和充足的人才储备。

(2)坚持“以党建促发展”,提高基层党员综合能力。新时代背景下,村干部的角色从繁重的、与村民形成对抗关系的税费征收与计划生育任务中解脱出来,转为引导村庄发展,为村民提供优质的公共产品^[11]。面对此种情境变迁,村级党组织队伍文化结构不合理、农村经济发展引领能力不足等问题急需采取有效措施以提高基层党员的综合能力。第一,建立区域性党员培训平台。要积极探索党员培训的新模式,推动党组织活动由传统培训向新兴培训拓展,由单独培训向区域培训拓展,实现基层党员培训的制度化、规范化和长期化。多个行政村联合建立区域性党员培训平台,邀请省内外专家学者围绕新时代国家“三农”政策、经济技术知识、营销管理思路和相关法律知识等培训重点,开设学习课程或举办专题讲座。第二,实现党员培训网络资源的开放共享。借助“互联网+”技术便捷实现党员培训教材、培训师资、培训平台等网络资源的开放共享。通过党员培训师资库中专家学者的远程授课和指导,帮助党员便捷掌握农业生产技术、农村经济发展信息等综合知识。积极实施村党支部书记、村委会主任等乡村发展带头人整体优化提升行动,健全科学合理的激励机制,真正将村级班子打造成一支有信念、有思路、有能力的基层实干家队伍^[12]。

2. 因地制宜做好产业发展规划

乡村振兴是新时代“三农”工作的总抓手,产业振兴是全面推进乡村振兴的基础和根本。同时,打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务^[13]。由此,村级组织治理要重点推动农村经济产业的高效、优质和持续发展。

(1)保护生态,发展特色农业产业。乡村产业的发展要挖掘本地资源、尊重地方特色,要通过发展农村经济筑牢坚实物质基础。首先,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,保护好农村生态环境,做好产业绿色发展规划,推进农村新产业新业态的发展。其次,开展优质农业品品牌建设工程,加强对农产品品牌的推广和营销。充分发掘当地独特的生态资源禀赋,将绿色发展要求贯穿生产经营全过程,将乡村生态优势转化为发展生态经济的优势,推动有形的生态资源向无形的富民资产转化。最后,转变以工业化思维发展乡村产业的模式,依靠绿色发展理念和科技引领推进产业转型升级,在解决农药残留、推进精深加工等方面下工夫。加大农商文旅深度融合,深入实施“农业+”行动^[14],借助生态农业、有机农业、“互联网+农业”等绿色产业模式转型,逐步建立起增收效果好、环境效益高、可持续发展的绿色产业结构体系。

(2)文化融入,发展特色文化产业。陕西是旅游大省,陕北、关中、陕南三大区域风土人情各异,文化、旅游资源丰富,具备打造特色文化产业的先天优势。首先,要积极保护和挖掘地方文化资源。将乡村中留存的文物古迹、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业遗迹等划入保护范围,充分挖掘陕西各地区乡村的民族故事、英雄人物、建筑工艺、礼俗服饰、风俗习惯等特色文化资源,制定一系列的相关政策为乡村传统优秀文化的挖掘和保护工作提供技术人才和资金支持。其次,大力发展全域旅游模式。讲好陕西故事、整理挖掘县域内乡土文化特色,将文化元素与城建、旅游、农业等相关产业深度融合,在丰厚的文化积淀中凝聚起更加强大的创新创造活力。把以文化为主导的、生态文明诗意栖居的乡村生活样式和现代工业文明的新能源技术、互联网技术等结合起来,活化乡土文化资源,发展符合生态文明要求的乡村产业^[15]。最后,开发特色的

文创产品。牢固树立“文化+”的创意思维,开发陕西乡村全域旅游特有的文创产品,打造乡土文化活化的新路径。

3. 积极挖掘村庄建设和生产经营的人力资源

习近平总书记指出,要推动乡村人才振兴,把人力资本开发放在首要位置,强化乡村振兴人才支撑。农村长远发展的根本是内生力,所以要建立健全的农村人才振兴机制。人才队伍是乡村振兴战略实施的主体,要多渠道、多层次培育村庄治理的人才队伍。

(1)培育新型职业农民。以新型农业经营组织负责人和骨干农民为培育重点,开展本村的技术和管理人才培训工程,重视科技阵地的建设。一是加强农村科普活动场所的建设。建立固定科技阵地,大力宣传科教兴农,广泛持久地开展“科普”活动,帮助群众解决生产、生活中的科技难题。二是加强农民职业技能培训。借助科技周、科技讲座等平台积极开展生产经营型、专业技能型和专业服务型的科学技能推广活动,拓宽农民的增收渠道。三是加强农村科普出版物推广发行。增加农民买得起,读得懂,用得上的通俗读物的品种和数量,长期开放乡村图书室,掀起学科学的热潮。

(2)引进外地优秀人才。外地优秀人才主要指有志投资农业的企业家、返乡务农的农民工、退伍军人以及基层创业的大学生。要为这部分回乡下返乡创业的人才提供必要的平台,营造农业创业和就业的良好环境,引导和鼓励回乡的人才发挥自身所长,从资金支持、政策保障、财政优惠、公共服务、投资环境等方面,为回乡创业者提供全方位的服务和保障,借此带来人流、资金流和消费流等。

(3)注重对年轻人的培训和引导。要让年轻人看到农村发展的希望,愿意在农村发展,成为乡村社会发展的技术精英、管理精英,积极参与建设自己的家园。通过实施“大学生村官”计划,鼓励那些有意愿服务农村特别是农学专业的优秀大学毕业生到经济相对落后且空心化明显的农村基层工作,并通过具体工作实践融入村级治理^[16]。同时,利用年轻人自身视野新、观念新、能力新的优势,因地制宜组织年轻人就近务工或居家经商。培养一批有知识、懂技术、会管理的农村社会发展精英团队,优先鼓励支持年轻人创业致富,让有思想、有干劲的

年轻人更好地发挥示范带动作用。

4. 完善农村基础设施建设和公共服务供给

农村基础设施建设是筑牢乡村振兴的基石,应坚持以基础设施建设推动美丽乡村建设,以基础设施建设助力乡村振兴战略,坚持保障和改善民生,让广大农民有更多的获得感和幸福感。

(1)农村基础设施和公共服务供给调整为优质供给。以村民生产生活需求为中心提高农村地区基础设施建设质量,重点建设农田水利设施,避免和减少农地利用的碎片化现象,实现农地经营的规模化和完整性,规划建设田间小型水利系统,重视节水配套设施建设。全面推进农村公路建设力度,积极谋划布局交通体系,畅通资本下乡和农产品进城的双向通道,努力让游客“走进来”,让农产品“走出去”,让老百姓的腰包“鼓起来”。

(2)推进农村基础设施和公共服务供给的提档升级。在完善农村生活性基础设施和公共服务的同时,加快农村生产性基础设施和公共服务供给。搭建高效的信息服务平台,提供政策法规、扶持政策、项目信息、专家导师、人才和物资供应等创业资源服务,面向广大创业青年和新型职业农民,提供一站式的集职业教育、技能培训、市场资讯、农情预警、专家咨询于一体的智能化服务平台^[17]。加强新一代基础设施建设,提高农村家庭住户宽带网络覆盖率,补齐农村电商基础设施、全域旅游配套设施建设等短板,加快农村物流基础设施。

(3)加速实现城乡基础设施和公共服务供给一体化。新时代背景下,党和政府重新审视过去“重城轻乡”的非均衡发展战略,国家战略部署提出统筹城乡,实现城乡经济社会发展一体化;工业反哺农业、城市支持农村;发展壮大县域经济^[18]。乡村振兴战略亦是对新型城乡融合发展的尝试、探索,城乡融合发展有助于实现人才、知识、技术、资金等在城乡之间双向顺畅流动,进而推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。基础设施和公共服务供给要加速实现城乡一体化,按照城乡一体化的标准在农村进行公共服务设施建设,包括水、电、气、路、网络、通讯、卫生、垃圾处理等现代生活设施,教育、医疗、银行、保险等现代服务设施,推动城乡基础设施和公共服务供给互联互通。

五、结 语

村级组织是国家治理体系在农村地区的基层环节,是农村基层治理和社会稳定的重要实现力量^[19]。十九大报告明确指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。村级组织治理亟需根据新时代民生改善、国家治理和乡村振兴出现的新情境攻坚克难,转型升级^[20]。新时代背景下,村级组织要努力克服情境变迁带来的治理困境,充分发挥自身的经济功能、政治功能、文化功能和社会功能,借助国家提出的城乡融合发展战略部署,高效完成国家治理、脱贫攻坚和乡村振兴等工作任务。

参 考 文 献

- [1] 桂华. 论我国农村基层治理的不均衡性——村级治理的区域类型建构[J]. 北京行政学院学报, 2018(4): 19-27.
- [2] 彭小辉, 史清华. 中国村级组织运转特征、影响因素及区域差异——基于1995-2013年的实证[J]. 社会科学, 2017(5): 38-53.
- [3] 李元洪, 桂华. 村级治理中的组织脱嵌与谋利结构——以湖北泉村个案为例[J]. 东南学术, 2016(6): 83-88.
- [4] 范柏乃, 邵青, 徐巍. 后税费时代村级组织功能异化及其治理研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013, 43(3): 177-188.
- [5] 许晓. 从断裂到整合: 对乡村振兴的政治社会学考察——基于冀西北地区X村的个案研究[J]. 求实, 2020(1): 62-73, 111.
- [6] 刘法杞. 项目制实践中农村党组织的治理能力探析——基于村治主体研究视角的分析[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2019, 37(3): 51-60.
- [7] 程同顺, 史猛. 推进村级组织负责人“一肩挑”的条件与挑战——基于P镇的实地调研[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2019(4): 76-86.
- [8] 王芝华, 何锡辉. 村级党组织“一把手”的腐败治理——基于H省134个案例的分析[J]. 长白学刊, 2019(4): 36-42.
- [9] 王向阳. “气”是如何生产出来的: 透视村庄怨气的一种解释框架[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(5): 118-124.
- [10] 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

- 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[Z].北京:人民出版社,2017.
- [11] 袁松.“带领致富”与村级党组织建设[J].云南行政学院学报,2016,18(3):28-32.
- [12] 徐志明.城乡融合背景下的乡村治理机制创新[N].学习时报,2019-11-20(07).
- [13] 习近平:习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手促进农业全面升级农村全面进步农民全面发展[N].人民日报,2018-09-23(01).
- [14] 高洪洋.新时期加强乡风文明建设的系统探索[J].系统科学学报,2019,27(4):60-64,76.
- [15] 丁立江.论新时代乡村振兴战略的逻辑新思维[J].学习论坛,2019(7):31-36.
- [16] 杨春娟.村庄空心化背景下乡村治理困境及破解对策——以河北为分析个案[J].河北学刊,2016,36(6):204-208.
- [17] 马晓河,刘振中.农村基础设施和公共服务需要明确攻坚方向[J].中国党政干部论坛,2020(1):68-70.
- [18] 张占斌.论统筹城乡资源配置与地方政府层级改革[J].中国延安干部学院学报,2010(1):86-92.
- [19] 彭小辉,史清华.中国村级组织运转特征、影响因素及区域差异——基于1995-2013年的实证[J].社会科学,2017(5):38-53.
- [20] 吴业苗.村级治理的情境变化与转型路向——基于改善民生逻辑[J].学术界,2019(11):83-92.

An Exploration of Dilemmas and Path of Village-level Organization's Governance under the Background of the New Era

ZHANG Zhi-chang¹, LI Shu-juan^{2*}

(1. School of Marxism, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China;

2. School of Language, Literature and Law, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: The governance of village-level organizations, an important part of the national governance system, is also a foundation to win the battle against poverty and implement the strategy of rural revitalization. Under the background of the new era, the situation changes such as the migration of rural population, villagers' enhanced awareness of rights, the intensive and frequent occurrence of governance tasks and so on have raised more expectations and requirements for the governance of village-level organization. The paper discusses the present situation and experience of village-level organization's governance in villages practically investigated and analyzes the existing dilemmas. Furthermore it puts forward the path and measures to realize the effective management of village-level organizations, including continuing to strengthen the construction of village-level party organizations, making good industrial development plans according to local conditions, developing actively human resources to promote village construction and production management, perfecting rural infrastructure construction and public service supply, etc.

Key words: the new era; village-level organization's governance; rural revitalization; effective path

【编辑 吴晓利】

注释:

- ① 农村基层组织主要有村党组织、村民委员会、村团支部、村妇代会、村民兵连及“两新”组织。本研究的村级组织是指村党支部和村民委员会,不包括其他组织团体。
- ② “5+X 主题党日”活动是指每月的5日或者20日为主题党日固定活动时间,固定项目为开展党员宣誓、缴纳党费、学党章党纪党规党情、观看远程教育、开展民主议事五项规定动作。
- ③ “三包两带一认领”主题实践活动是指党员干部包抓贫困户、老弱病残党员、信访党员,党员干部带头开展农村环境卫生综合整治、带头发展企业,党员干部主动认领一条事关群众利益的民生问题。
- ④ “营养星期一”学习模式是指村“三委”班子带头开展学习,坚持每周周一早8点至9点集体学习一小时。
- ⑤ 双扶学校即扶志扶智学校,旨在通过“志智”双扶教育,提高贫困群众致富技能,激发内生动力,确保全面打赢脱贫攻坚战。
- ⑥ “三变”是指资源变资产、资金变股金、农民变股东,目的是激活农村自然资源、促进农业增效、带动农民增收。