党建引领未来乡村多元治理体系的构建

金雨斌 江宏

(浙江树人学院 杭州 31015)

摘要: 乡村治理是中国农村社会建设的重要组成部分,也是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。本文从当前中国农村党建工作面临的挑战出发,基于多元治理体系理论,探讨了如何通过党建赋能推动未来乡村的建设以及乡村治理模式的创新和完善,以实现乡村多元治理体系的持续优化和乡村振兴战略的有效落实。

关键词: 党建; 未来乡村; 多元治理体系; 乡村振兴

中国共产党的“二十大”报告指出,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。本文立足于浙江未来乡村所做的调研,以强化基层党建工作为抓手,以基层治理效能提升为目标,通过构建多元的乡村治理体系,破解基层党组织力量薄弱、治理创新能力不足等问题,以期为加快实现浙江治理现代化提供助力。

一、中国乡村治理理念的热起与学术研究进展

乡村治理,主要是指人们通过对公共权力的配置和运作对乡村社会实施组织、管理和调控的过程。^[1]党的十八届三中全会后“治理”概念正式进入中国学界话语体系。随着十九大报告提出乡村振兴战略,“治理有效”问题开始受到学界重点关注,聚焦于经济治理、治理机制和党建引领三个方向,相关研究成果显著增加。学者们在宏观层面探讨了乡村振兴的整体治理成效、制度优势和发展路径。如薛伟芳等人从公共危机治理角度研究乡村经济发展过程中的危机乱象,强调了主体能动性和党建凝聚力的重要性;^[2]谭文平提出了“治理振兴”概念模型,阐述了治理在少数民族地区乡村振兴中的引领功能。^[3]

新世纪以来浙江乡村治理领域产生了如台州的民主恳谈会、武义县的村务监督委员会制度、绍兴县的农村工作指导员制度、象山县的“村民说事”制度等创新,吸引了学者对浙江乡村治理问题展开了多角度的研究。如王威对浙江安吉县经营性治理模式的形成原因、权力结构、运作机制、治理绩效等做了精细研究,他指出安吉县的经营性治理实践最大的创新意义在于引入了新的治理要素,把乡村社会的各个利益主体和市场主体都纳入了乡村发展与治理的过程中,进而形成治理主体间的有机关联。^[4]尽管学界对乡村治理做了很多卓有成效的研究,农村党建问题也得到了关注,但学界对乡村治理多元主体构建问题的研究还有待深化。本文通过实地考察和深度访谈,试图梳理基层党建与基层治理的内在关系,揭示多元主体在乡村治理中的功能,并提出党建赋能多元治理体系的举措,包括构建功能统合型党组织体系,将“智治”作为核心创新以及利用机制创新提高效能。

二、当前农村党建工作面临的现实困境

随着中国乡村振兴战略全面展开,农村基层党组织的使命与权能发生了重大变化。然而,城市化运动的加速推进,给乡村社会发展带来了持久影响。面对新时代新任务,农村基层党建工作却出现了新困境,影响了乡村的治理效能。

首先,组织困境显现在难以构建优化的组织体系和人员结构。随着自然村数量减少和人口密度下降,部分农村党组织构架和人员结构变化较大,限制了其覆盖力和组织力的提升。数量减少和合并调整使得党组织覆盖范围扩大,但也给活动开展带来不便。中青年农民流失导致党员队伍后继乏人,村干部存在年龄偏大、文化程度偏低、工作能力不足等问题。

其次,物质困境制约着党组织的领导力和行动力。农村集

体经济的退化使得党组织可掌握资源减少,服务群众的手段和资源匮乏。中国社科院调研考察结果显示,部分中西部党组织一年开展党建活动的经费只有4000元左右。在物质资源严重不足的情境下,基层党组织很难发挥出高效服务人民之职能。^[5]

最后,文化困境同样影响着党组织的活力和吸引力。农村优秀传统文化资源被忽视被闲置,乡村的社会结构和价值体系受到市场经济冲击,乡村公共性衰落导致村级组织对村民的影响力下降。在这种文化结构和社会背景下,党组织难以从优秀传统文化中获得支持和活力,对农村群众的吸引力也难以提升,影响了党在农村的凝聚力和社会号召力。

三、基层党建与乡村治理体系的内涵及价值诉求

基层党建是指基层党组织在党的建设方面的所有工作,内在地包含政治建设、组织建设、制度建设、思想建设和作风建设。乡村治理体系是指在农村地区为实现乡村良好治理而建立的一系列机制、制度、组织和方法的总和,涉及基层党组织建设、法治建设、公共服务供给、经济发展、社会稳定和环境保护等方面。乡村治理体系是一个全面、系统、协同的体系,从内在结构来讲,乡村治理体系大体包括组织体系、制度体系、运行体系、评价体系、保障体系五个部分。基层党建与基层治理之间关系紧密,只有不断加强基层党建工作,才能为基层治理提供坚实的组织和思想保证;只有不断推进基层治理工作,才能检验和提升基层党建工作的成效和水平。

实现“现代化”和“有效性”是乡村治理体系构建和运行的核心目标。治理体系的现代化是指一个国家和地区在政治、经济、社会等各个领域中,通过有效的机制和制度安排,适应和推动时代发展的需要,实现国家和地方治理能力的现代化和提升。而治理体系的有效性是指治理体系能够充分协调人民、政党、政府与国家社会之间的关系,并最大限度地满足社会民众、市场主体、政府机构的转型需求,从而有效地输出公共领域的服务。治理体系的现代化为治理体系的有效性提供了基础保障,而治理体系的有效性则是治理体系现代化的重要体现。

四、未来乡村治理中的现代组织体系构建

(一) 浙江未来乡村建设概念兴起及内在要求

为持续深化“千村示范、万村整治”工程,促进农民农村共同富裕,满足未来乡村多元化建设和乡村治理现代化的时代要求,2022年浙江省人民政府办公厅印发了《关于开展未来乡村建设的指导意见》,该文件提出要以党建为统领,以人本化、生态化、数字化为建设方向,……打造未来产业、风貌、文化、邻里、健康、低碳、交通、智慧、治理等场景,集成“美丽乡村+数字乡村+共富乡村+人文乡村+善治乡村”建设,着力构建引领数字生活体验、呈现未来元素、彰显江南韵味的乡村新社区。^[6]

与传统的管理模式不同,社会治理代表了传统政治运作模式的新进步和新发展。在这一框架下,公共部门和私人部门之

间的边界逐渐模糊；社会权力的运作方式也从单一主体向多元主体转变。社会事务的决策将不再以绝对权威的政府为中心，而是建立在与特定社会现实相适应的公约机制基础上，多元主体的多元参与和多元互动，最终以社会治理转型的方式达至社会和谐。^[7]未来乡村的建设与运营管理，汇聚了各种优质的社会资源，使其治理的复杂性也进一步加大，更加需要调动多元主体的积极性，充分发挥其应有的功能。

（二）未来乡村多元治理主体形成及功能统合

组织体系是治理体系的主体，包括乡镇政府、村委会、党组织、企事业单位、民间社会组织、村民等在内的治理主体，在乡村治理中具有不同的地位，扮演着不同的角色。如乡镇政府依据宪法和法律的规定，运用公共权力对辖区内的国家和社会事务实施管理，确保乡村治理的法治化和规范化。村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，它实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。党组织是乡村治理的领导核心，对乡村治理体系和治理能力现代化起着根本性的推动作用。企事业单位在乡村治理中发挥着经济推动与支持、社会事业与公共服务、文化遗产与保护、乡村治理体系完善以及环境保护与生态建设等多方面的作用。民间社会组织在乡村治理中发挥着桥梁纽带、服务和引导、促进社会公平和正义以及推动民主参与和社区自治等多方面的作用。村民在乡村治理中发挥着基层民主政治的参与者、民主管理的实践者、乡村发展的推动者和乡村社会稳定的维护者等多重作用。

在众多乡村治理主体中，基层党组织为乡村治理提供了坚实的领导力量。通过建立“横向到边、纵向到底”的党组织体系，将各种主体性力量整合起来，形成利益共同体和治理合力，发挥出不同治理主体的优势，从而产生更大的经济、政治、文化、社会、生态等综合效益。目前浙江不少未来乡村创新党组织的设置方式，从纵的方向来讲，形成了“乡镇党组织+村级党组织+网格党支部+党员中心户+党员”的模式；从横向方向来看，基于全面增强社会服务功能的考虑，未来乡村党支部被授予赋能建立党建联盟，把各种主体性力量纳入了治理体系，从而形成了功能统合型的党组织结构。

五、在数字乡村建设中实现党建与治理的融合

数字乡村是伴随网络化、信息化和数字化在农业农村经济社会发展中的应用，以及农民现代信息技能的提高而内生的农业农村现代化发展和转型进程。随着乡村振兴的深入推进，传统科层制管理带来的乡村公共服务“碎片化”等问题越来越凸显。数字技术在乡村的深度嵌入为解决这一问题提供了新的契机^[8]。

浙江移动等企业在未来乡村建设中发挥了重要作用，通过打造双5G赋能、全域感知、5G+太阳能监控、5G+VR党建、5G+安防机器人等场景，构建系统互通、数据互通、业务协同、高效闭环的城乡基层数字治理系统。把大数据、云计算、智能管理广泛运用于自治法治德治，利用传感器、监控摄像头等设备收集乡村各方面的数据，实现“智治”中的数据收集与分析，其中包括人口数量、土地利用情况、农作物生长状况、环境质量等，然后通过大数据分析技术对这些数据进行处理和分析，为乡村治理和发展提供了科学决策支持。

在数字化引领下，为确保老年人群体不被边缘化，一些未来乡村的数字化平台，针对老年人的特点和需求，设计出了简洁易懂的用户界面，提供清晰明了的操作指南，并为老年人提供持续的技术支持和培训，以帮助他们逐步适应数字化生活。同时，他们还建立起线下的服务网络，确保驻村老人能够获得便捷的生活服务和社区支持，包括医疗保健、日常购物、社交活动等。这种人文关怀不仅提升了老年人对数字化治理的接受

度，也增强了乡村的凝聚力和稳定性。

六、利用机制创新提高治理体系的效能

现代社会治理需要政府与经济组织、社会组织、公众等多元社会主体共担社会责任，共同参与社会治理，从而在政府的主导下构建一个多元主体合作共治的社会治理模式。^[9]为充分发挥“党建+”公共服务与乡村志愿服务体系的功能，全面提升社区服务的专业化、法治化、精准化水平，未来乡村创新积分换服务方式，引导各主体参与乡村志愿服务活动，形成了政府引导、社会参与、多方联动的志愿服务格局。一些未来乡村在基层政府的指导下，制定和完善了乡村志愿服务的相关政策和激励制度，加强了对志愿者的培训和教育，提高了志愿服务活动的专业性水平；一些未来乡村依据地方特色风俗习惯，根据村民的实际需求，将群众最关心的热点问题纳入志愿服务清单，或对志愿服务实行项目化运作，不仅拓宽了志愿服务的渠道，也实现了志愿服务的精准化。如安吉余村在2022年结合未来乡村创建九大场景落地，调整余村“党群心连心”品牌服务方式，以每季每月每周开展各类“党建+”志愿服务活动，全年共举办公益理发、老年人技能、儿童手工等方面活动80余场次，村民参与人次达到了900多人次，在一定程度上提升了村民对村社生活的满意度和幸福感。

结论

党建赋能浙江未来乡村多元治理体系构建的具体实践表明，基层党建与基层治理之间相互依存，相互促进，一方面基层党建可以引领基层治理；另一方面基层治理可以促进基层党建。在二者的融合互动中，数字赋能是实现乡村基层韧性治理最有利的要素支持与最有力的重要抓手。此外，治理现代化要靠创新，要发挥创新型人才在推进乡村治理现代化过程中的先导作用。今后应继续依托未来乡村多跨场景与载体，着力完善多元主体参与的公共服务和志愿服务体系，提高公共服务水平，满足人们对美好生活的期待，使每个乡村都将成为人们向往的福地。

参考文献：

- [1] 吕德文.乡村治理70年：国家治理现代化的视角[J]，南京农业大学学报（社会科学版），2019（7）。
- [2] 薛伟芳,刘金新.乡村振兴背景下现代农村公共危机治理困境及其破解对策[J].海南热带海洋学院学报,2020(04).
- [3] 谭文平.少数民族地区乡村振兴视域下治理效能提升研究——基于西藏自治区日喀则市拉孜县G村的观察[J].黑龙江民族丛刊,2020(01).
- [4] 王威.乡村经营性治理的创新模式研究——基于浙江省安吉县的调研[M],武汉:华中科技大学出版社,2023年版,第2页。
- [5] 高敏,徐向春.乡村振兴战略背景下农村基层党组织建设的困境与出路[J].鄂州大学学报,2024(01).
- [6] 《浙江省人民政府办公厅关于开展未来乡村建设的指导意见》(浙政办发〔2022〕4号) 详见 https://www.zj.gov.cn/art/2022/2/7/art_1229019365_2392197.html。
- [7] [美]奥斯特罗姆,帕克斯,惠特克.公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构[M].宋全喜,任睿,译.上海:上海三联书店2000年版,第11-12页。
- [8] 郑功帅,郑竹沁.乡村数字治理中的基层组织变革重塑——基于浙江“浙里兴村共富”场景的案例分析[J].江南论坛,2022(08).
- [9] 廖冲绪,张曦.共建共治共享社会治理格局的逻辑进阶、时代内涵与路径创新[J].行政与法,2020(03).