

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2022.03.007

我国西南地区乡村治理的历史变迁、现状问题与实践路向

任志江¹, 黄攀²

(1. 南开大学马克思主义学院, 天津 300350; 2. 西南财经大学马克思主义学院, 四川 成都 611130)

摘要:现代意义上的乡村治理是通过国家、社会、乡村等的共同作用, 来实现对乡村社会动态调控和管理的过程, 具有参与主体多元、管理方式民主、运行过程公开等特点。新中国成立以来, 西南地区乡村治理共经历了四个各具特色的阶段。新时代的新阶段, 这一地区在由脱贫攻坚向乡村振兴转轨的过程中面临着诸多亟待解决的现实问题。在汲取历史经验教训的基础上, 针对这些问题可提出若干相应的对策建议。这对在新阶段推进该地区乃至全国的乡村治理现代化, 都具有不言而喻的意义和价值。

关键词:西南地区; 乡村治理; 历史变迁; 现状问题; 实践路向

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2022)03-0034-07

The Historical Changes, Current Problems and Practice Paths of Rural Governance in Southwest China

REN Zhijiang¹, HUANG Pan²

(1.School of Marxism, Nankai University, Tianjin 300350, China; 2.School of Marxism, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610073, China)

Abstract: Rural governance in the modern sense is the process of dynamic regulation and management of rural society through the joint action of the state, society and villages, which has the characteristics of pluralism of participating subjects, democratic management methods, and open operation process. Since the founding of New China, rural governance in the southwest region has gone through four stages with distinctive characteristics. In the new stage of the new era, this region is facing many practical problems that need to be solved urgently in the process of transitioning from poverty alleviation to rural revitalization. On the basis of drawing lessons from history, a number of corresponding countermeasures can be put forward for these problems, which are of self-evident significance and value for promoting the modernization of rural governance in the region and even across the whole country in the new stage.

Keywords: Southwest region; rural governance; historical changes; current problems; practical directions

当前,我国西南地区正处于转型发展、创新发展、跨越发展的关键时期,面临脱贫攻坚成果接续巩固、乡村振兴纵深推进、“三农”问题持续演化、社会形态深刻重塑、利益格局深度调整等诸多任务与挑战,乡村治理任务十分复杂和繁重。在这承前启后、继往开来的历史性时刻,通过回顾这一地区乡村治理的历史演变过程和分析其现状问题,并在此

基础上提出相关对策建议,对在新时代的新阶段推进该地区乃至全国的乡村治理现代化和实现乡村振兴,具有重要的价值和意义。

一、乡村治理问题的提出

乡村治理是国家治理的基础。党的十八届三中全会在提出国家治理现代化目标的同时,也将乡

收稿日期:2022-03-30

基金项目:2021年度国家社科基金后期资助项目:新时代中国共产党依规治党研究(21FKSB028);2019年教育部人文社科规划项目:中国共产党制度治党思想的历史由来与经验启示研究(19YJA710032);2021年四川省社科规划“宣传阐释习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神”重大项目:中国共产党开创中国式现代化新道路研究(SC21ZDYZ007);2022年四川省软科学课题:新时代中国共产党依规治党研究(2022JDR0215);2022年度西南财经大学“中央高校基本科研业务专项资金”年度培育项目:我国西南地区乡村治理体系现代化研究(JBK2202053)。

作者简介:任志江(1976—),男,山西忻州人,教授,博士生导师,研究方向:党史党建、马克思主义中国化。

村治理任务推进到一个新阶段。当前我国传统乡村治理形态正在发生改变,出现了诸多新的特点和趋向。面对新阶段的新情况、新挑战,在科学分析相关问题的基础上提出正确的政策措施,已成为实现乡村善治的时代之需。

与传统意义上的统治或管理不同,现代治理是指多元主体依照一定的价值准则,通过民主、法治、合作、公开等方式对社会公共事务进行的共同管理,并在多元主体良性互动的基础上实现善治。在我国,乡村治理这一概念出现于20世纪90年代,但学界对其内涵却有着不同的看法。如贺雪峰认为:“乡村治理是指如何对中国的乡村进行管理,或中国乡村如何可以自主管理,从而实现乡村社会的有序发展。”^[1]党国英认为:“乡村治理是指以乡村政府为基础的国家机构和乡村其他权威机构给乡村社会提供公共品的活动。”^[2]赵一夫、王丽红认为:“乡村治理是公共权力对乡村社会进行组织、引导、规范和调控的过程。”^[3]虽然具体看法不一,但学界对乡村治理内涵阐释时却都是从治理主体、治理目标、治理内容、治理方式等几个方面展开。

在对已有成果进行辨析的基础上,笔者认为新时代的乡村治理是指乡村活动中的多元主体围绕一定的价值目标,以某种理念为指导,通过民主、法治、合作、公开等方式来管理乡村公共事务、解决乡村社会矛盾,以此来推动乡村经济、政治、文化、社会、生态等的全面发展。实际上,现代意义上的乡村治理不再是国家以外通过强制手段来控制乡村社会,而是通过国家、社会、乡村等的共同作用来实现对乡村社会动态调控和管理的过程,具有参与主体多元、管理方式民主、运行过程公开等特点。

二、西南地区乡村治理的历史变迁过程

新中国成立以来,西南地区乡村治理先后经历了新中国成立初期的土地改革运动和农业合作化运动、人民公社时期高度集中的乡村治理体制、改革开放新时期的“乡政村治”和新农村建设、中国特色社会主义新时代以来的乡村治理现代化探索等四个阶段。这四个阶段的乡村治理虽各具特色,但共同推动了这一地区乡村经济社会的发展。

(一)新中国成立初期:土地改革运动和农业合作化运动(1949—1957)

1. 土地改革运动(1949—1952)。新中国成立伊始,中国共产党接收的是一个传统落后、久经创伤的农业大国,封建土地制度在大多数解放区依然根深蒂固。这一时期乡村治理的关键在于进行土地

改革,解决农民土地问题。随着《中华人民共和国土地改革法》的颁布,西南地区农村掀起了如火如荼的土改运动。(1)通过建立基层党组织和农村工作部门,使党和国家意志更好地下沉到农村。(2)通过将地主土地分配给无地或少地农民,废除封建地主剥削制度,实现了农民土地所有制。(3)通过消灭反动势力、进行民主选举等,激发农民参与新中国建设的热情。这一初期,在党的领导下西南各省区开展了剿匪、反霸、清剿封建势力、禁烟禁毒等,通过“破旧”与“立新”为稳定社会秩序、巩固新生政权、保证土改顺利进行和经济恢复发展奠定了基础^[4]。(4)通过兴修水利、增加施肥、推广高产经验等方式,提高农业生产率。(5)通过革除农村长期存在的落后的、消极的、阻碍国家发展的风俗习惯,营造爱劳动、爱国家、拥护党的社会新风尚。这一时期,西南地区通过土改运动推翻了封建地主土地所有制,提高了农民生产积极性,推动了农村生产力发展。

2. 农业合作化运动(1953—1957)。由于缺乏建设资本,新中国成立之初的工业化建设只能从农业中汲取资源。然而,土改后所形成的分散的小农经济难以满足工业化积累的需要。有鉴于此,1953年党中央提出了以“三改”来推动“一化”的过渡时期总路线,西南地区农村由此走上农业社会主义改造之路,农业合作化运动随之大规模展开。(1)通过建立互助组、初级社、高级社来解决农村分散生产经营的问题。(2)借助这一运动,党政机构下沉到农村基层,实现了行政权力对农村的全面控制。(3)通过合作化运动对农民进行政治、文化教育,既取得了较好的治理效果,又提高了农业生产效率。(4)在上述工作的基础上,通过选拔贫下中农担任农业合作社相关职务的方式,使农民获得更多民主权利。这一时期,通过农业合作化运动,西南地区农村的生产力水平和农民生活水平均有所提升。

(二)人民公社时期:高度集中的乡村治理体制(1958—1982)

1958年我国广大农村掀起了人民公社化运动。这一时期,西南地区乡村治理主要围绕建立和巩固人民公社而展开。(1)将原有的农业生产合作社按照“一乡一社、两千户左右比较合适”的标准合并为人民公社,实行政社合一。如四川省到1959年已建立起5427个人民公社,共27万个生产队^[5]。(2)通过建立人民公社、生产大队、生产队的管理体制,实行“三级所有、队为基础”的治理方式。(3)在人民公社建立基层党支部,加强党对人民公社的领导。(4)

除生产外,人民公社还负责生活、治安、管理、教育、医疗、民兵等各种乡村事务。这一时期的乡村治理显示出高度计划性和强制性的特点,是党对社会主义建设的一次重要探索,对西南地区乡村治理产生了深远影响。

(三) 改革开放新时期:“乡政村治”和新农村建设(1983—2012)

1.“乡政村治”体制(1983—2006)。1978年党的十一届三中全会后随着家庭联产承包责任制的推广,人民公社时期高度集中的乡村治理体制逐步被“乡政村治”体制所取代,乡镇成为我国基层行政单位,其下实行村民自治。这一时期,西南地区乡村治理主要围绕纠正人民公社时期的体制问题和在农村进行改革创新两个目标进行。(1)废除人民公社体制,恢复乡镇这一基本行政单位。随着20世纪70年代末四川广汉县金鱼公社“包产到组”的推广,西南地区人民公社体制加速瓦解,逐步在乡和村一级建立起了各自组织和行政机构。(2)通过设立村民委员会,建立村民自治制度。(3)通过推行家庭联产承包责任制,在提高农业生产水平的基础上改变农村原有的生产分配方式。这一时期,西南地区通过“乡政村治”逐步矫正了人民公社时期的错误,有效推动了农业经济和政治民主的发展,创新了乡村治理体系,提高了基层治理能力。

2. 新农村建设(2007—2012)。进入21世纪以来,在国民经济持续快速发展的同时,城乡之间失衡的问题愈发突出,日渐成为我国乡村治理中的突出问题。这一时期,西南地区乡村治理主要通过以工促农、以城带乡的方式逐步化解“三农”问题、实现城乡协调发展来展开。(1)通过农业税费改革逐步取消农业税,既减轻了农民负担,也缓解了乡村的干群关系。(2)通过不断加大农村基础设施建设投入,来改善农村生产条件、解决农民生活难题、改变农村落后面貌。(3)通过建立村党组织领导下的村民自治组织,完善农村民主议事制度,加强农村地区的民主政治建设。(4)通过加强农村土地管理,来鼓励农民进行土地流转,逐步发展规模经营。(5)针对贫困村和贫困户制定配套的跟进措施,进行大规模扶贫。(6)通过在农村开展思想道德教育,进行乡村思想道德建设。通过这一时期的新农村建设,西南地区农村得到快速发展,农民生活水平获得显著改善。

(四) 中国特色社会主义新时代:乡村治理现代化探索阶段(2013至今)

党的十八大以来,随着中国特色社会主义进入

新时代,我国乡村治理也进入了新的发展阶段。尤其是十八届三中全会提出“国家治理体系与治理能力现代化”目标以来,实现乡村治理现代化遂成为乡村治理的时代诉求。这一时期,西南地区乡村治理主要围绕实现脱贫攻坚和乡村振兴两大目标展开。(1)2021年脱贫攻坚取得全面胜利,区域性整体贫困、绝对贫困得以消除。截至2021年,云南、广西、贵州、四川、重庆、西藏等省市区实现农村贫困人口全部脱贫,贫困村全部出列,贫困县全部摘帽,所有“直过民族”和人口较少民族实现了整体脱贫,历史性地解决了绝对贫困问题,夺取了脱贫攻坚战的全面胜利。(2)通过加大农村基础设施建设投入、公共服务支持、财政倾斜扶持力度等措施,巩固脱贫攻坚成果、启动乡村振兴战略,努力实现乡村高质量发展。(3)通过加强基层党组织建设,优化了乡村基层党支部书记队伍选拔流程,提高了基层党组织的战斗力,加强了党对农村各项事务的领导。(4)在上述工作的基础上,西南地区一方面坚持村民自治,不断健全基层党组织领导的村民自治机制;另一方面,进行法治乡村建设和德治建设,不断推动乡村治理的改革和发展。如这一时期涌现出贵州纳雍县鬃岭镇小屯村以党建为引领的“七人议事”自治机制、云南腾冲市新华乡“以党建为引领,法治和德治相结合,自治和智治做支撑”的“五治融合”基层治理体系等乡村治理新路子。目前西南地区乡村治理仍处于探索时期,但新的乡村治理方式已初显成效,正朝着民主化、高效化、科学化的方向迈进。

三、新时代西南地区乡村治理的现状问题

新中国成立70余年来,西南地区乡村治理既取得了辉煌成就,也在不同时期产生了各自阶段的不少问题。新时代的新阶段,这一地区在由脱贫攻坚向乡村振兴转轨的同时,也面临着诸多亟待解决的现实问题。

(一) 农村基层党组织建设存在短板,治理能力有待提升

农村基层党组织是乡村各项事业的领导核心,是进行一切工作的战斗堡垒。受各方面因素影响,西南地区农村基层党组织在领导乡村治理过程中,尚存在如下问题。(1)基层干部队伍建设不足,缺乏乡村治理的专业人才。多年来,西南地区众多农村基层党组织成员的年龄搭配、知识构成、能力素质等,普遍难以满足现代乡村治理之需。同时,人才“引不进、留不住”的现象,干部队伍量少质弱的问

题较突出。以四川甘孜藏族自治州德格县为例,仅2019年第三季度干部病退31人、外调85人,在职干部工龄在5年以下的占58.31%,甚至县级审计、教育、卫生等业务部门很难遴选出懂业务的副局长。(2)一些党员干部思想作风不纯,缺乏工作积极性和有效性。一方面,一些基层干部存在形式主义、官僚主义和“微腐败”问题,影响了工作效率及党和国家的形象。事实上,西南各省区市在这方面均有不少类似情况。另一方面,一些基层干部的积极性、主动性不够,存在“等政策、靠帮扶、要支持”等依赖思想,对巩固脱贫成果、推进乡村振兴、优化乡村治理等缺乏主动思考和谋划。(3)部分基层党组织仍存在弱化、虚化问题。如云南、四川、西藏的藏区,受地理条件、历史沿革、宗教民俗、人员流动等因素影响,基层党组织在寺管会(所)、交界地区等的领导作用不显著。

(二)民族地区的乡村治理难度依然较大

西南地区是我国少数民族种类最多、分布最广的地区,相较于其他地区,其治理难度明显较大。(1)西南各省区多处高原,少数民族群众多生活在山高林密之地,交通、通信、生产、生活等基础设施建设较为滞后。这些都使其乡村治理的初始成本较高。(2)传统的民族宗教习俗易与现代治理产生冲突。“家支”制度在四川、云南的彝区根深蒂固,这既对彝区社会稳定起到了一定的积极作用,也会因其血缘家族的利益导向而“影响农村基层选举公正,弱化乡镇指导”^[6]。此外,各少数民族的“习惯法”涉及生产生活的各个方面,亦在一定程度上阻碍了当地乡村治理的法治化进程。(3)返贫风险较大。作为我国深度贫困的典型区域,不少西南民族地区的脱贫成果具有脆弱性,极易因些许变化而返贫。如云南、贵州、四川、西藏等民族地区地形复杂,气候多样,生态环境脆弱,自然灾害频发,因灾致贫、因病致贫的风险很大。(4)由于教育条件落后、文化水平不高,民族地区村民对自己拥有的权利、义务等都缺乏系统了解,在乡村治理中往往处于缺位状态。如在教师数量上,据中国民主促进会中央委员会2019年的相关调查显示,四川甘孜州2019年教师总数缺编达4298个,已严重影响到这一地区村民、牧民的知识水平和治理效果。

(三)乡村建制改革后,乡村治理面临着一些新问题

近些年来,西南各省区都将乡村建制改革作为创新基层治理、推进乡村振兴的重要举措。这一改革在推动人口集中、要素聚集和资源整合方面产生了积极作用,但也随之出现一些新的矛盾。(1)村社

范围扩大与治理任务加重之间的矛盾。乡村建制改革后,一些行政村面积扩大,人口增加且聚居分散,治理难度明显加大,遇到突发情况时,较难及时解决。如四川乐山市夹江县村级建制调整改革后,有的村社面积超过16平方公里。在不考虑道路情况下开车从村东到村西要花40分钟,管理成本和管理难度过大。同时,由于村社服务范围增大,公共服务难以全面覆盖,极易增加新情况、新问题。(2)农村事务增多与干部队伍建设之间的矛盾。乡村建制改革后,村社面积和人口增加使农村基层公共事务更加繁杂,基层干部面临着更大的工作压力。但与此同时,乡村干部数量却没有明显增加,这就意味着每名村干部将承担比以往更多的工作任务,办事效率和质量不可避免地会下降。此外,乡村建制改革后干部队伍的年龄结构、知识背景、能力素质等并未有效改善,难以应付更为繁杂的工作任务。

(四)集体经济薄弱,乡村治理缺乏经济支撑

集体经济是增加农民收入、促进农业发展和改善农村环境的关键,对实现农村可持续发展和乡村治理现代化至关重要。除个别地方外,西南地区多数农村的集体经济发展滞后,其原因大体如下。(1)缺乏有能力的带头人。一般来说,村干部和村民自身能力的强弱直接影响着村集体经济发展效果。而民族地区由于位置偏远、基础薄弱,很难留住能力强的人。一些村干部或村民虽有意愿发展集体经济,但受限于自身知识和技能而无法成功。(2)思想认识不到位。一些村干部和村民对发展集体经济的重要性认识不足,要么创业意识低下,要么倾向自己单干。(3)集体经济发展不均衡。除少量资源丰富和城郊村社依靠资源与区位优势将集体经济发展得较好外,多数西南地区农村的集体经济普遍发展滞后。广西、云南、贵州等地经济发展差距较大的村社之间,有的收入差距达到几倍甚至十几倍,经济发展地域性不均衡问题十分明显。此外,一些政府支持的项目资金容易集中于少数模范村或示范村,致使大量普通村社缺乏有效支持。(4)一些农村集体资产存在归属不清、权责不明、保护不力等问题,也对集体经济发展造成诸多掣肘。

(五)多元主体在乡村治理中的参与程度偏低

现代乡村治理是多元主体共同参与、相互合作的过程。然而由于多种原因,西南地区乡村治理中却存在“主体多元”变“主体一元”的倾向。(1)村民在乡村治理中的参与度偏低。一方面,由于村民政治意识薄弱,造成其参与乡村公共事务的积极性不

高。另一方面,随着农村青壮年人口向城市的不断流动和农村人口空心化问题的加剧,以老人、妇女、孩子为主体的留守村民对乡村治理的参与遂趋向虚化。如2021年,除重庆、贵州人口出现部分回流外,西南其他诸省区均存在人口流出,其中云南人口下降137万,绝大多数是青壮年。(2)社会组织在乡村治理中的参与度偏低。社会组织在推动乡村社会发展中扮演着重要角色,承担着部分政府分离出来的社会职责。然而,受经费、政策、人才等因素的影响,西南地区大部分乡村的社会组织发育程度低、行政依赖强、功能定位不科学,无法承担政府分离出来的社会职责。(3)部分农村基层党组织对乡村事务的全面包干和替代。在有效发挥“领头羊”作用的基础上,农村基层党组织应通过民主、法治、公开、科学的方式与民间组织、社会机构和广大村民共同管理乡村事务。然而,在西南地区的大多数乡村治理实践中,不少农村基层党组织对乡村事务进行了全面包干和替代,村支书、村主任大权独揽,妨碍了乡村治理中多元主体的参与。

(六)乡村治理体系不健全,治理能力有待提升

党的十九届四中全会提出要建立党领导下的自治、法治、德治相融合的基层治理体系,并将“三治”融合作为新时期创新社会基层治理体系的重要内容。然而,西南地区在构建“三治”融合的乡村治理体系过程中,面临着不少现实问题。(1)乡村自治存在形式主义问题。在“党是领导一切的”名义下,不少村组织变成乡镇的派出机构,村干部变成乡镇驻村工作人员,村民议事会流于形式,基层工作因被行政干预、权力支配而失去自主性,致使村民自治难以有效落实。(2)农村法治水平亟待提升。虽然这些年法治国家建设使农民群众的法律意识大大增强,但从总体上看西南地区乡村的法治观念依旧薄弱,违法行为依然较多。此外,由于尚未健全农民权益诉求和保障机制,农民维权渠道狭窄且不畅通,致使许多农村矛盾纠纷因没有及时化解而最终酿成事端。(3)传统价值体系的衰落使德治效果下降。经济社会的快速发展变迁,一方面使西南地区乡村的传统价值体系逐渐解体,另一方面新的价值体系又尚未有效建立,于是在多元文化的碰撞下产生思想混乱、观念异化、道德滑坡、矛盾滋生、冲突频仍等诸多乱象。

四、新时代西南地区乡村治理现代化的实践路向

在汲取历史经验教训的基础上,通过分析前述

现状问题,可以提出若干相应的对策建议。这对新时代新阶段推进该地区乃至全国的乡村治理现代化和实现乡村振兴,都具有不言而喻的意义和价值。

(一)多措并举加强农村基层党组织建设

要通过加强农村基层党组织建设,以高质量党建推动西南地区乡村治理现代化进程。(1)加大农村干部队伍建设,选好配强党组织带头人。一方面,要拓宽选人用人、晋升流通渠道,注重从优秀农民工、退役军人、农村致富能手、网格管理员、大学毕业生等群体的党员中,择优选拔村党支部书记和村集体经济带头人。另一方面,要提高基层党员干部的政治、经济待遇,根据实际工作环境,因地制宜、因人施策地制定基本工资、地区补贴、扶持政策等,切实解决人才“引不进、留不住”的问题。(2)通过加强理论宣讲和业务培训,增强基层党员干部干事创业的本领,扭转“等靠要”等不正之风。(3)通过建立健全容错纠错机制,解除基层党员干部的后顾之忧,让党员干部敢干事、干成事。同时,通过加强违纪违法的警示教育和健全作风与反腐败责任追究、处理、警示机制,强化对基层党员干部的警示和震慑作用。(4)在合理合法的范围内赋予基层党组织充分的自主权,加强其在履行社会管理职能、服务农村发展中的主体地位。(5)通过改革创新设置方式、科学定位功能作用,来有效提高农村基层党组织在政治领导、思想引领、组织建设、作风塑造以及稳定社会、发展经济、活跃文化、维护生态等方面的功能,积极推进乡村治理现代化。

(二)因地制宜、因势利导地制定民族地区的乡村治理政策

“民族地区的乡村社会既是各民族成员共同居住、生产、生活、社会交往的基础空间,也是各民族风俗、文化的承载体”^[7]。因此,应因地制宜、因势利导地制定民族地区的乡村治理政策。(1)通过合村并居、集中安置等减轻乡村治理难度。一方面,通过移民合村将边远地区不同村寨的村民合并组建新村;另一方面,根据就近原则,采取“以强带弱”的方式将规模小、欠发达的乡村与经济较发达的乡村合并,整合被重要交通线路分割的乡村,以此实现人力、物力、财力的聚集。(2)正确发挥宗教习俗对民族地区乡村的价值引导作用。一方面,要认真贯彻宗教政策,在坚持信仰自由的同时依法管理宗教事务,使宗教在维护社会稳定和谐方面发挥积极作用。另一方面,对民族地区的传统习俗要取其精华、去其糟粕,保留其有利于乡村治理的精华部分,

促进传统管理与现代治理相融合。(3)增加民族地区的教育投入。农民素质高低与乡村治理效果之间存在着密切的正相关关系。因此,应从西南民族地区教育条件滞后的现实出发,在政策和资金上对民族地区适当倾斜,通过教育体制改革、教育人才引进等改善这一地区的教育条件。(4)构建防止返贫的长效机制。

科学制定防止返贫的长效机制是巩固西南民族地区脱贫攻坚成果的必然选择。(1)要通过构建防止返贫的动态监测机制,对返贫对象、范围、程度等进行动态监测,做到早发现、早帮扶。(2)要构建防止返贫的动态帮扶机制,使政府、社会、帮扶对象根据返贫风险类型和发展需要,酌情选择产业帮扶、就业帮扶、扶贫扶智等帮扶方式。(3)要构建防止返贫的动态评估机制,对帮扶的整体情况和实施成效进行评估,实现可持续脱贫。

(三)科学制定乡村人口规模和辖区面积等的参考标准

通过改变以往乡村小而散的状况,实现人口、土地、资金等资源的整合,是进行乡村建制改革的主要目的。因此,科学制定乡村人口规模和辖区面积等的参考标准,既便于村干部管理乡村和服务群众,也有利于资源的合理使用和公共服务的精准覆盖。所以,乡村建制改革中村组的合并不应追求过大过多,应综合考虑地理特点、历史文脉、交通条件、发展水平、产业功能等因素,根据平坝村、丘陵村、半山半丘区村、山地村和地广人稀村等不同类型,科学制定乡村人口规模和辖区面积等的参考标准。同时,乡村建制改革要尊重群众意见,按距离相近、产业相似、群众自愿、尊重习俗、利于发展、方便管理、规模合理等要求组建新行政村。

(四)努力壮大农村集体经济,为乡村治理提供经济基础

集体经济是乡村治理的基础和保障,决定着农民享有的社会服务水平,因此要通过努力做大做强集体经济来改变乡村财力不足的困境。(1)充分利用新媒体、广播电视、村宣传栏、横幅标语等方式,对发展集体经济的重大意义进行宣传和引导,提高干部群众对发展集体经济重要性的认识。(2)加强人才培育和开展集体经济经营管理人员培训,解决农村发展集体经济的人才短缺问题。同时,全面推行“基本报酬+考核绩效+集体经济发展创收奖励”的报酬制度,调动相关经营管理人员发展集体经济的积极性。近年来,云南、广西、四川的部分市州积极推行村干部“基本报酬+考核绩效+集体经济发展

创收奖励”的报酬制度,允许按照不高于当年集体经济经营性纯收入新增部分的20%提取奖励资金,对集体经济组织经营管理人员进行奖励,以调动村干部的积极性。(3)通过规范农村集体经济组织内部治理结构和管理方式,健全完善经营管理模式,如完善组织章程,成立代表大会、监事会、理事会以及财务监督小组等。(4)鼓励有集体资产经营条件的乡村,通过集体资产入股等方式成立集体资产管理公司或股份经济合作社,努力在市场竞争中提高营收效益。(5)健全完善农村集体经济的收益分配机制,为乡村公共服务和社会管理提供经济支撑。

(五)完善村民自治机制

自治是乡村治理的重要内容,也是推进和实现乡村治理现代化的必由之路。(1)坚持自治为本,在乡村治理过程中要充分体现和维护群众权益,调动广大村民参与乡村事务的主动性和自觉性,提升乡村治理活力。(2)建立健全科学的治理机制,完善村民自治的法规体系,发挥自治章程、村规民约、公序良俗以及新乡贤等的积极作用。如四川米易县探索的“五民”工作机制,在村级事务中充分发挥民众议事、决策、监督、管理、评价作用,使村民自治能力获得提升^[8]。(3)通过政策支持有针对性地培育和发展公益类、服务类、志愿类农村社会组织,引导和鼓励城市社会组织向农村延伸,壮大农村社会组织力量,发挥社会组织的协同作用,以更好地服务乡村各项社会事业。

(六)加强法治乡村建设

法治乡村建设是建设法治国家、法治社会的基础,可为乡村治理提供保障和防线,所以亦是规范自治和德治的标准。(1)对农民群众进行有针对性、生动性、现实性的法治宣传教育,引导农民群众自觉地守法用法,依法维护自身权力、履行自身义务。(2)法治不仅是“治民”的工具,同时也是“治党”的利器。因此,要加强基层党组织的法治建设,提高基层党员干部的法律意识和法治观念,在乡村治理的各个环节严格依法对标。(3)通过党建、联建等方式,与司法站(所)、法院等进行广泛的交流与合作,建立法律咨询服务组织,为农民群众提供法律咨询、法律服务,实现法治资源在农村的精准惠及。(4)完善农村相关法律法规,为村级治理提供法律保障和参考,夯实农村法治基础,推进农村基层管理和服务的精准化。在这方面,重庆江津区的“六治大院”、四川广元利州区的“三自一引”和“大院长”等典型案例,可为西南其他相关地区加强农村法治建设提供参考。

(七)提升乡村德治水平

乡村德治代表着乡村传统的“礼治秩序”。作为乡村自治和法治的有效补充,德治为乡村治理提供了价值支撑。(1)大力培育和弘扬社会主义核心价值观,建立符合时代要求的农村价值体系,创建新时代文明乡风。(2)发挥乡规民约的作用,对村民的日常行为进行规范、引导和教育,促进公序良俗的形成。(3)注重发挥新乡贤的作用,用乡贤文化对

村民道德和实践进行引领,充分发挥乡贤群体的示范作用,为农村经济、社会、文化等各方面发展注入强劲动力。(4)加强农村思想道德阵地建设,营造风清气正文明乡风,全面提高乡村治理水平,努力实现乡村善治的目标。这其中,贵州印江“村两委+乡贤参事会”的治理模式、四川德阳罗江区“清廉村居”建设模式等,对西南其他相关地区乡村德治建设具有一定的参考意义。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.乡村治理研究的三大主题[J].社会科学战线,2005(1):219-224.
- [2] 党国英.我国乡村治理改革回顾与展望[J].社会科学战线,2008(12):1-17.
- [3] 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.
- [4] 任志江,肖杨飞英.中国共产党领导我国西南民族地区乡村治理的历史实践及其优化路径[J].攀枝花学院学报,2022(1):56-63.
- [5] 四川省统计局.四川省建立人民公社准确统计工作的基本总结[J].中国统计,1960(2).
- [6] 凉山州纪委监委.中国共产党凉山彝族自治州第八届纪律检查委员会第六次全体会议工作报告[EB/OL]. http://www.lszjw.gov.cn/xxgk_40/gzbb/zjwjwzbg/202108/t20210817_1984318.html.
- [7] 蔡莉英.凉山彝区贫困农村基层治理创新实践与探索[J].中共乐山市委党校学报,2017(5):82-85.
- [8] 四川省农业农村厅乡村治理指导处.四川:乡村治理与乡村经济社会协调发展[J].乡村振兴,2021(2):50-51.

(上接第5页)

- [8] 朱映占,段红云.民国凉山地区的保头制研究[J].大理学院学报,2012,11(1):5-10.
- [9] 曾昭抡.大凉山夷区考察记[M].北京:中国青年出版社,2012:131.
- [10] 政协盐源县委员会文史资料编辑委员会.盐源文史资料选辑:第6辑[M].西昌:攀西地质印刷厂,1996:34.
- [11] 中国民族图书馆编.民国时期西康资料汇编 第三十七册[G].北京:国家图书馆出版社,2018.
- [12] 朱文旭.彝族语言文化论集 上[M].昆明:云南民族出版社,2017:333.
- [13] 曾昭抡.滇康道上 滇康旅行记[M].沈阳:辽宁教育出版社,2018:30.
- [14] 杨杨.大学之光 行走在云南深处的西南联大[M].昆明:云南人民出版社,2019:244.
- [15] 任乃强.西康图经[M].拉萨:西藏藏文古籍出版社,2000:463.
- [16] 王乃荣.民国时期川康地方势力与凉山彝族关系研究(1927-1949)[D].昆明:云南师范大学,2020.
- [17] 唐坚.制度学导论[M].北京:国家行政学院出版社,2017:172.
- [18] 政协喜德委员会文史资料编辑委员会.喜德文史资料:第7辑[M].西昌:凉山州红旗印刷厂,1990:83.
- [19] 中国人民政治协商会议冕宁委员会文史资料研究委员会.冕宁文史资料选辑:第6辑[M].西昌:冕宁委员会文史资料研究委员会,1992:9.
- [20] 米易县政协文史资料委员会.米易文史资料:第6辑[M].攀枝花:米易县政协文史资料委员会,1992:112.
- [21] 四川省冕宁县地方志编纂委员会.冕宁县志[M].成都:四川人民出版社,1994:534.
- [22] 《中国少数民族社会历史调查资料丛刊》修订编辑委员会.四川省凉山彝族社会调查资料选辑[M].北京:民族出版社,2009:333.
- [23] 晏明光.长征凉山纪事[M].成都:四川人民出版社,2010:256.
- [24] 汉源县志编纂委员会.汉源县志[M].成都:四川科学技术出版社,1994:121.
- [25] 中国人民政治协商会议越西县委员会文史资料征集委员会.越西县文史资料选辑:第8辑[M].西昌:越西委员会文史资料征集委员会,1994:32-34.