# 调查研究：农村基层治理能力现代化的探索与实践

来源：网络 作者：海棠云影 更新时间：2024-06-30

*农村基层治理能力现代化的探索与实践摘要：中共中央十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，实现治理的现代化，从根本上实现由管理到治理的转变，不仅关乎整个国家层面，更涉及省、市、县乃至乡镇、村居等各级地方政府全方面的深入改革...*

农村基层治理能力现代化的探索与实践

摘要：中共中央十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，实现治理的现代化，从根本上实现由管理到治理的转变，不仅关乎整个国家层面，更涉及省、市、县乃至乡镇、村居等各级地方政府全方面的深入改革。基层民主政治建设，关键要抓好村民参与，让农民真正当家做主，参与村务、选举干部、监督干部。建立村民自我约束制度以及村民自治的组织和工作体系，充分发挥村民自治在协调利益、化解矛盾、排忧解难上的作用，积极调动农民群众建设热情。文章仅以青白江区姚渡镇芦稿村、福洪镇杏花村为例，分析其村级治理的实践与经验，探索农村基层治理能力现代化实现路径。

关键词：农村基层治理；现代化；民主；自治

农村基层治理能力决定了未来农村的改革发展稳定。随着城乡一体化发展，越来越多的农村由过去散居转变为集中居住，青白江在成都统筹城乡发展中稳步推进新农村建设，农民集中居住区越来越普遍，但居住状态、生产生活方式的改变、征地拆迁等带来了基层治理的新矛盾和新问题，如何有效化解矛盾、调节各方利益、探索提高基层治理能力的有效方式迫在眉睫。而首先就是思想观念、治理理念的转变。

一、治理现代化的要义：实现由管理到治理的转变

1.树立民主平等的基层治理理念

党的十八大提出“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，保障人民享有更多更切实的民主权利”。治理不同于管理，治理追求的是民主、平等、公正等价值诉求，强调不同主体协商和合作，基层治理强调农民群众在村级治理中平等的话语权、维护自身合法权益的权利、参与各项村级事务平等地位，更多地体现民主，真正由农民群众共同参与、平等协商和对话。如芦篙村就一贯坚持“民事民议、民权民定”，依托村级自理机制，商讨议定村级公共服务项目、村民享受低保、申请残疾补助、村组财务制度、产改误工费用支出等诸多涉及村民权益的重大事项，真正体现民主，也及时化解基层矛盾。

2.尊重群众主体地位，发挥基层自治组织作用

尊重群众的主体地位，让广大农民群众自己当家作主，通过选取村民议事会成员、监事会成员、调节员、村民代表等方式，民主协商各项事务，进行自我管理、自我教育、自我服务。进一步完善民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度以及民主监督制度，在自治过程中村民可表达合理诉求、自身困境等，成为基层治理的主人，激发村民参与意识和主人翁感。无论是成都北改“曹家巷”拆迁的成功、还是芦篙村征地拆迁工作的妥善处理都体现了群众自治组织的强大力量。

二、青白江农村基层治理的经验、做法和困境

青白江有94个行政村，29个社区（含17个涉农社区），在基层治理中针对权责机制不明、运行机制不畅、监督机制单一等问题积极探索，探索出“三级授权”、“五权界限”、“四步决策”、“四种监督”的基层治理体系，取得初步成效，被多家网络媒体刊载。在这里仅以芦篙村、杏花村为例，分享基层治理经验和做法，指出遇到的困境和难题。

1.芦篙村、杏花村基本情况

（1）姚渡镇芦稿村位于青白江区东南部，由原芦稿和原大吉两个村于2024年合并而成，辖28个村民小组，3823名村民，其中73名党员，12个党小组。是成都市首批是个社会主义新农村建设试点村之一，早在2024年在全市率先开展“民主议政日”活动，2024年在全区率先开展基层治理试点。

（2）福洪镇杏花村地处龙泉山脉中段，因规模种植“福洪杏”而得名，辖13个村民小组，共有村民1295户、4413人。2024年成立党总支，47位议事会成员，每组5-7人。2024年探索基层治理，村民议事会由最初7人到场参加到后来积极主动参与各项事务，成功探索出基层治理有效模式。

2.形成行之有效的基层治理工作方法

通过对芦篙村和杏花村基层治理的深入调研，得出结论：基层治理离不开符合实际科学有效的工作方法。其中芦篙村还总结出“科学定调、民主定盘、多方查漏”的“两定一查”工作方法。针对两村的调研情况，总结如下：

（1）科学决策是前提。充分发挥村级党组织在推进基层民主管理、推动产业发展、维护社会稳定等方面的主导作用，从当地实际情况和村民需求出发，引导村民议事会实现科学、民主决策。芦篙村和杏花村在面对政策的贯彻落实、村级重大事务、村民切身利益的事项时，按照村党总支会议―两委会议―村民议事会―村民代表会议这样一个过程，首先村党总支支委会议商讨内部统一，对于重大事项召集两委会议共同商讨，由村民议事会初步决策，村民代表会议最终审定，这样既发挥了民主精神，又提高了决策的科学和效率。

（2）公开透明是关键。调研中了解到杏花村最初成立村民议事会，组织第一次议事会时有33位成员，仅有7人到场，经过电话催促后26人到场，议事会成员表现为漠不关心、事不关己、抗拒不情愿，之后村党总支在年终开了“信息公开”会议，由书记公开本村公服资金、固定资产、支部今后工作打算、村级事务收集情况、承诺接受监督等事项，参会人员转变态度，积极发言，主动参与管理村级事务。同时，通过本村“信息赶集”用PPT播放公服资金使用明细，保证公开透明。芦篙村设置“三务”公开栏，及时公示村级各项事务。

（3）尊重民意是中心。农村工作千头万绪，矛盾重重，征地拆迁更是农村基层治理的一大难题，而发动群众参与自治则能有效化解矛盾、解决问题。2024年，成都二绕高速公路的建设需要从芦篙村穿境而过，涉及征地拆迁12个村民小组共230亩土地，村党总支充分发挥村民议事的作用，通过召开村民代表会议，决定在政策允许范围内由村民小组开会自制方案，最终形成多种形式的转户方案，在这个过程中村支“两委”做到尊重民意、引导却不干预，把相关权益分配交由村民自行决定，及时保障了重大项目的工作进展。

（4）民主监督是保障。农民群众既是基层治理的主体、受益者，同时也是有效监督者。杏花村在民主监督方面采用每逢“信息赶集”（村广场放映电影），由村支两委轮流值班，走进广场走进群众当中，村民可随时提出疑问，包括本村道路、水渠等基础设施、工作人员服务态度、村级具体事务处理意见等，由值班人员进行解释和登记，并限期处理；另外，村民议事会、监事会、调解员之间互相监督，调解员需每季度上报监事会本组走访过程中收集的民情、民意、民需，监事会需要定期督察调解员走访情况，重大亟需处理事项监事会要及时反馈村党支部，并监督处理情况，这样的互相监督、互相制约机制有助于各项事务有效处理。

3.基层治理的成效及面临的困境

青白江农村基层治理经过探索和实践，积累了丰富的经验，取得了初步成效，如杏花村的有效治理使得遗留的400多户散居户都迫切希望早日启动第三期集中居住区建设。群众的满意度日益提升，涌现了很多积极入党农民群众，缓解了党群干群关系，有效及时化解基层矛盾，推动全区经济工作开展奠定基础。但由于政策、资金、人员、地区差异等问题，基层民主治理面临着一些村党总支无法解决的现实问题。

（1）农村人口的迁移化趋势导致民主管理主体缺失。我国城镇化人口比重已超过农村人口，农村集中居住、土地流转致使更多农村人口的大量外出，出现农村人户分离现状，很多年轻人在城市定居不参与村级事务决策，留下来的年龄普遍偏高、文化程度普遍偏低、商议村级事务能力较弱，村民自治出现“无人可选”局面，无形中阻碍村级民主和自治的水平和进程。

（2）信息化快速发展和干群信息化能力不足矛盾凸显。如今农村信息化建设成就初显，有效促进村务公开，但农民到市民的转变需要一个过程，农民整体素养尤其是信息素养明显不足，据了解大多留在农村的农民依然依赖传统口头相传的信息传递方式，不能使用电脑、多媒体、网络社交工具等获取信息。而农村基层政府信息水平不足，不能有效运用农村现有信息设施促进民主进程。

（3）村级资金不足导致村干部人才队伍不稳定。村级财政有限，尤其是村集体经济较为落后的农村社区，政府倾斜不够，办公场所、设备环境差，活动经费不足，导致公共服务落后；对村民议事会成员也仅有50-100补贴，有的地方甚至没有，部分村民在外务工折返误工费都无法保障，严重影响日常事务商讨和自治组织运转，村干部待遇1500-2200不等，难以维持基本生活需求，也造成村干部队伍不稳定，影响工作积极性。

三、实现农村基层治理能力现代化的路径思考与探索

农村基层治理现代化并非一蹴而就，也并非政府单方面就可完成，需要广大农民群众积极主动参与民主建设，需要多元化力量共同参与，需要提升村干部整体素能，需要构建民主对话机制，需要不断改善民主管理制度。

1.尊重群众主体地位，有效发挥自治组织作用

（1）正确处理基层政府和群众自治组织的关系。构建以基层党组织为核心，引导自治组织良性互动、有效参与，权责明确、权力下放的治理体制。基层党组织主要负责多方争取资金、引进人才、组织培训、开拓市场、改善基础设置、提供公共服务等，为自治组织营造宽松有利的政策环境和物质保障；自治组织负责具体事务组织运行、发动群众积极参与村级自治事务，深入群众及时化解基层矛盾，达到由群众自己解决自己事务效果。

（2）创新村民自治制度。明确村支两委年龄、政治、文化、能力等各方面的具体要求，保障村干部整体素养；协调指导选举善后工作，保证印章、财务、办公场地的及时交接，尝试具有选举权的选民日前到选举委员会登记的选民登记办法，登记方能成为选民，严格村干部选拔任用公开性，将群众监督评价作为自下而上监督问责主导方式，以群众民主推荐和满意度为标准，可降低选举成本，提高选举效率。

（3）充分发挥村民议事会、村民代表大会在村级事务决策中的重要作用。激发议事会成员、监事会成员、村民代表、调解员参与决策和管理，在换届选举中从村民代表中挑选得票多数者为议事会成员，严格选举程序，适当延长村组干部任期，保证公平公正，真正选出能够为群众“代言”、能够参与并督促村级事务正常运行的代表。

2.完善民主法治，强化基层治理保障机制

（1）加强基层法治教育。争取基层法治专项资金，组织部门、党校、乡镇党政办联合举办系列常规法律知识培训、农村基层案例教学、组织参观监狱进行现场警示教育；强化法院、检察院常驻派出机构的监管力度，根据村民最需了解法治事务编印成册发放宣传，利用电影广场定期播放微电影、警示片；信访、司法部门定期到农村处理信访事件，引导村民采用正确方式通过司法途径合理表达诉求，有效疏通群众矛盾，从源头上解决问题，维护农村稳定。

（2）构建信息化服务平台。改善农村基础设施，逐步实现农民社区网格化管理，构建综合性信息平台和管理服务体系。运用信息平台发布农村土地拆迁补偿办法、村集体资金使用明细、惠农政策落实情况、涉及村民切身利益的重大决策等，分门别类形成制度进行公示，根据事态进展及时更新内容；逐步规范村委会权利和义务、村民诉求机制、议事会成员奖励补贴机制等，健全财务预决算、开支审批、审计监督等，建立村集体资金网络化监管平台；创新党群信息传递、沟通对话的形式和手段，建立村级事务微信公众号，通过微信平台及时发布会议信息、讨论结果、活动开展等，便于沟通和管理。

（3）强化基层执法力度。明确各项制度后，最终要是严格落实和执行，坚决打击各类选举拉票贿选行为，对在土地流转、房屋拆迁、集体资产租用等村级事务中打架闹事的行为严加管理，部分违法行为可移交司法机关处理，对贪污受贿的村干部严格处理，法治为上，用法治手段解决问题。

3.优化资源配置，营造农村民主管理生态

（1）财政投入常规化。树立“工业反哺农业、城市支持农村”的政策导向，根据农村社区建设的需求构建财政投入长效机制，合理划分财政支出比重；加大村级经费投入力度，财政增量部分要向农村基层倾斜，特别是村集体经济较为薄弱区域，加大农村道路修建、农田水利等基础设施建设；严格把关合作第三方企业投资能力、诚信度、市场开发力度等，大力引进资源开发、入股分红、服务创收等项目，促进村集体经济持续发展壮大。

（2）支持主体多元化。试行“帮扶捆绑”，整合城乡资源，开展城市社区帮扶农村社区城乡互助方式，在公共服务、文化活动开展等多方面提供指导和支持，分享社区民主治理经验；重视民间调解的力量，评选出负责任，乐于收集民情民意民需、能够化解矛盾、积极参与村级事务的人民调解员，探索用群众自治的方式解决土地承包、拆迁安置等问题，构建农村社会矛盾化解的共同参与的新格局；引导学校、企业、政府、社区等建立多个基层志愿者队伍，带动青年农民志愿者共同服务农村，建立与川农等大学合作机制，高校派驻专家教师到农村对口支教，带动当地农村农业科技发展；运用道德讲堂等讲述身边的道德模范、优秀基层治理工作者、农业发展好手等，发挥典型的示范辐射作用，营造民主健康向上的生态环境。

（3）人才培育多样化。充分利用传统民间文化和组织力量，积极引导农民自发成立各种文化组织，政府提供场地和费用，整合各组织形成合力，另外组织群众在民主自愿基础上参与社区政治生活、参与互惠互助的经合组织，更好适应市场发展和社会化生产，为农村发展带来收益；政府给予合理待遇，改善农村办公场所、住宿条件，结合国家“三支一扶”、大学生村官等政策，吸引高校毕业生能够扎根基层，提升基层治理人员素养，给予大学生村官应有的职业荣誉和尊严，表彰奖励突出贡献的工作骨干，为他们提供发展平台和空间；强化基层工作者基础知识、职业技术、专业技能等多方位培训，同时尝试区级部门干部、乡镇干部到农村挂职，将挂职期间工作表现、工作业绩、群众满意度作为其职业晋升的重要依据。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找