

# 坚持以人民为中心 推进乡村治理现代化

周旭清

贵州师范学院

DOI:10.12238/as.v7i6.2582

**[摘要]** 2019年6月,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》,提出推进乡村治理体系和治理能力现代化,并明确到2035年,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。乡村治理是国家治理的基础,没有乡村治理现代化就没有国家治理现代化,就没有国家的现代化。当前,中国正处于全面建设社会主义现代化时期,乡村治理现代化也被提上了议事日程。本文从坚持以人民为中心的视角,探讨作为乡村治理基础的村民自治的原则、目标及主要形式,以期对推进乡村治理现代化有借鉴作用。

**[关键词]** 以人民为中心; 乡村治理; 现代化; 村民自治

**中图分类号:** S731.7 **文献标识码:** A

Adhere to the people-centered philosophy to promote modernization of rural governance

Xuqing Zhou

Guizhou Normal University

**[Abstract]** In June 2019, the General Office of the Communist Party of China Central Committee and the General Office of the State Council issued the "Guiding Opinions on Strengthening and Improving Rural Governance", proposing to promote the modernization of the rural governance system and governance capacity, and clarifying that by 2035, the rural governance system and governance capacity will be basically modernized. Rural governance is the foundation of national governance. Without modernization of rural governance, there can be no modernization of national governance, and no modernization of the country. Currently, China is in a period of comprehensive construction of socialist modernization, and the modernization of rural governance has also been put on the agenda. This article explores the principles, goals, and main forms of village autonomy as the foundation of rural governance from the perspective of adhering to the people-centered philosophy, in order to provide reference for promoting the modernization of rural governance.

**[Key words]** people-centered; Rural governance; modernization; Village autonomy

## 引言

2017年,党的十九大报告指出,坚持以人民为中心,“必须坚持人民主体地位,坚持立党为公,执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业”。坚持以人民为中心充分体现了中国共产党人民至上的价值追求,必须贯彻于新时代中国特色社会主义事业诸领域、各方面与全过程。乡村治理现代化作为国家治理现代化的基础,也必须把以人民为中心作为价值引领,贯彻于乡村治理的诸领域、各方面及全过程。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》,指出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制...健全党组织领导的自治、法

治、德治相结合的乡村治理体系,构建共建共治共享的社会治理格局,走中国特色社会主义乡村善治之路,建设充满活力、和谐有序的乡村社会,不断增强广大农民的获得感、幸福感、安全感”,明确了我国乡村治理的体制是多元主体治理,乡村治理体系是自治、法治和德治“三治融合”的新治理体系、乡村治理格局是共建共治共享、乡村治理的目标是实现乡村善治,建设农民向往的乡村社会。可见,新时代的乡村治理是多元主体参与、以村民自治为核心的共建共治共享的治理,是时时处处都体现农民主体地位的以人民为中心的治理。可以说,在新时代的乡村治理模式下,一个村民高度自治的时代已经来临。因此,从以人民为中心的视角探索作为乡村治理基础的村民自治的原则、目标及形式,对于促进乡村治理现代化具有重要意义。

## 1 以人民为中心的村民自治原则

乡村治理的本质反映了国家与乡村的关系<sup>[1]</sup>。我国农业税取消后，农民负担减轻了，国家实施惠农政策，农民获得各种补贴，构筑了良好的干群关系。国家也停止从农村汲取资源并开始向农村提供公共产品和公共服务，国家——农民的“汲取型”关系开始转变为一种“服务型”关系<sup>[2]</sup>，国家这一角色的转变带来了乡村治理的根本性变化。

《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定，“农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情”，通过“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”实现村民“自我管理、自我教育、自我服务”。可见，村民自治所体现的是一切为了人民、一切依靠人民的原则<sup>[1]</sup>。农业税的取消，服务型国家的角色使乡村贯彻这一原则成为可能。

党的十八大以来，国家将农业农村现代化作为治国理政的重要任务，不断增加对农业农村的投入，实施脱贫攻坚和乡村振兴战略，乡村治理进入了新的时期。国家逐渐提供更多公共服务，代替乡村集体承担了部分乡村公共服务的责任。比如教育已经完全依赖国家的公共教育系统，医疗服务在很大程度上也依赖国家所建立的公共医疗系统。同时，国家任用更加年轻和受教育程度较高的村干部，他们不仅具有全心全意为人民服务的意识，而且具备解决村庄所面临问题的能力，如项目进村、资本下乡以及各种支农政策和村庄发展等。他们大多已经成为专职干部，国家对其也有更加严格的制度化的要求<sup>[3]</sup>。最基本的要求就是在以人民为中心思想价值引领下组织好村民实行村民自治，而不是代替村民自治。

首先，以人民为中心的村民自治就是发展农村基层民主，实现村民的实质性民主参与，维护村民的合法权益。中国的民主是人民民主，人民当家作主是中国民主的本质和核心<sup>[4]</sup>。以人民为中心的村民自治正是贯彻了这一民主的本质和核心，充分体现了人民的主体地位和民主权利，是中国民主建设的重要组成部分。中国农村实行村民自治制度，就是由村民民主选举产生村民委员会组成人员；由村民采取多种形式开展协商议事；由村民通过村民会议或村民代表会议对村级公共事务和公益事业等作出决定；由村民讨论决定村民自治章程、村规民约等进行自我管理；由村民推选产生村务监督委员会，监督村务和村务公开制度落实，通过民主选举，民主协商，民主决策、民主管理和民主监督实现全过程民主参与<sup>[5]</sup>。

其次，实行村民自治要尊重村民的主体地位，依靠村民实现乡村治理现代化。尊重村民的主体地位，就是要认识到村民是乡村治理的主体，是村民自治的主体，是农村发展的主体。国家领导人曾十分肯定乡村中农民的主体作用，并指出“农村要发展，根本要依靠亿万农民。要坚持不懈推进农村改革和制度创新，充分发挥亿万农民的主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力”<sup>[5]</sup>。纵观我国社会主义现代化的实践，很多制度设计最初都是人民首创，是源于基层探索实践后再总结上升为国家的制度安排，充分彰显了中国共产党对人民首创精神的尊重，也体现出人民群众的主体力量。例如，村

民自治制度就来源于广西壮族自治区宜山县（现为宜州市）三岔公社（现为屏南乡）果作村（现为合寨村）村委会——中国第一个由农民自发自愿选举产生的村民委员会。这一村民委员会的组织形式于1982年得到国家认可，并要求各地“有计划地进行建立村民（或乡民）委员会试点”<sup>[6]</sup>。这充分展示了农村人民的智慧，体现出人民是不断推进乡村治理走向现代化的力量源泉。同时，村民自治需要建立起一套完善的制度和治理体系，使村民在实践中不断完善和发展自身的同时提高治理能力。特别是随着现代科技和信息化的发展，村民自治需要运用现代化的手段和技术，为村庄的发展提供有力的支持和保障。比如利用互联网技术建设村级信息平台，推动村民参与村庄事务的方式和途径的创新，进一步提高村民自治的能力和水平等。

再次，村民自治发展成果应由全体村民共享，建设村民期盼的社会主义新农村。乡村治理与基层人民日常生产生活的场域密不可分，广大农民理应是乡村治理的主要力量。尽管当前出现了大量非农产业和进城务工人员，但是农民是乡村主体的地位始终不会变，乡村是身处其中的农民之乡村，而不是居于乡村之外的“他者”之乡村<sup>[7]</sup>。只有农民才最了解自身的需求，最懂得乡村生活之道及治理之道，也只有农民组织起来，以足够热情和持久的动力才能真正创造幸福美好的生活。因而，以人民为中心思想实行村民自治，集民众之智慧建设和发展的农村，才是农民真正期盼的农村。这意味着，在村庄的规划、决策和实施过程中，所有村民的诉求都应该被充分听取和代表，使村庄的建设和管理成果惠及到所有村民，而不是只有少数人或特定阶层的人获益。只有这样，才能确保所有村民都有机会参与并从村民自治的发展中受益。同时，通过各种措施和方法让所有村民都享受到自治所带来的益处，如公共设施的建设、社区服务的提升、村庄环境的改善、农业生产的提高、村民居住条件的改善、村民文化水平的提高等等。这些成果应该由全体村民共享，这既体现了共同建设、共同享有的理念，也可以促进村民之间的团结和互助，进一步加强村民自治的实践效果，真正体现村民自治的价值和意义，让村民获得实实在在的利益和幸福感。

最后，村民自治的发展成果应由村民进行评判。对村民自治的发展成果进行评判是村民在共享村民自治成果的基础上，以村民是否满意为评价标准。主要评判“生活是否得到改善”和“合法权益是否得到维护”两个方面<sup>[3]</sup>。根据村民的评价和判断，结合实际才能够发现实践过程中存在的问题和不足，从而再次以村民的意志和愿望为落脚点，不断地完善和改进，提升乡村治理现代化水平，得到广大人民的认可和支持。只有在以人民为中心的价值导向下，让人民共享治理成果的同时接受他们的意见和建议，才能更好地取得人民对乡村治理现代化工作的支持，调动并发挥其主体性，从而形成更强有力的基础和力量。

## 2 以人民为中心的村民自治目标——满足村民对美好生活的向往

乡村治理的主要目标是更好满足村民对服务的需求<sup>[1]</sup>，因而，村民在村级治理中可以充分表达自身需求，发挥自身的聪明

才智,充分体现自身的主体地位及充分实现自身的主体价值。乡村治理创新经验主要围绕着更快更好地满足群众的需求,解决群众所面临的各种问题,加强乡村组织建设,尊重农民主体性,这恰恰是新时期村民自治的本质所在<sup>[1]</sup>。

乡村治理有效是实现乡村振兴的基础,也是国家治理现代化的基石,其目的就是为了实现乡村人民群众对美好生活的需要。具体来看,社会发展不断加快,我国社会主要矛盾也发生了变化,当前人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是我国社会的主要矛盾。这其中的发展不平衡不充分,涉及地区之间、行业之间及城乡之间等多个领域,而最突出的表现就体现在城市和乡村之间。由于历史原因,中国城乡之间的二元结构始终存在,城市市民相对于农村的农民来说拥有更好的生活条件,其各类需要的满足程度也高于农民,城乡之间的不平衡更加凸显了农民对美好生活需要的诉求。农民对美好生活的需要包括物质需要、精神需要和文化需要等,尤其是随着中国农村经济水平的提高,农民期待生活质量更高,精神追求更丰富,期待实现政治权利,当家做主,期待社会更公平正义,期待更多人生出彩的机会。中国乡村治理现代化就是要不断健全党组织领导下的自治、法治和德治相结合的治理体系,维护人民群众的合法权益,不断解决乡村中存在的问题,推进城乡融合发展,满足村民对美好生活的向往。在改善农民的生活水平的基础上,不断满足其公平、正义、安全和生态等多领域的需要,提升乡村人民的安全感、获得感和幸福感。从乡村治理现代化这一目的来看,一切为了人民,一切依靠人民是乡村治理现代化的出发点和价值取向,也是村民自治的显著优势所在。

### 3 以人民为中心的村民自治形式——村民直接参与

促进村民参与是乡村治理的重要形式,村民直接参与是村民自治的主要形式。群众的问题最终需要群众集体来协商解决。过去的四个民主,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”较多强调群众对干部的要求,选举出放心的干部,做让群众满意的事情,以人民为中心思想下的四个民主更多的体现的是农民作为乡村治理的直接行动者,其主体性得到了真正的发挥<sup>[1]</sup>。

从国家制度意图看,乡村治理被设计为按照三个“自我”、“四个民主”来运作,而作为村级权力运作载体的村级组织和村干部,则由国家为其承担公共支出。如果既能确保村级组织的有效运转,又能赋予村级组织足够的治理自主空间,那么,国家对村级治理的行政介入就仅仅体现在财力支持层面,基层民主将获得更加宽松的发展环境<sup>[8]</sup>。

进入新时代,随着国家治理体系现代化战略和系列乡村发展战略的推进,乡村治理日益被纳入国家治理体系之内,成为国家治理体系现代化建设的内在组成部分。在乡村治理组织的职

能上,“村治”承担着越来越多的国家治理事务。国家实施的惠农政策如各种农业直补、农村合作医疗、农村养老,以及遴选型惠农政策如农村低保、精准扶贫等事务;农村的道路畅通、人居环境改造、环境治理等国家推行的基础设施建设和环境治理事务等,这些由经济社会发展催生的乡村公共事务,逐渐被纳入国家治理的范畴。而国家对乡村的治理主要通过制度建设使国家规则融入村庄经济社会生活领域。如通过村干部权力清单制度建设使村治权力规范化和清晰化,运用“四议两公开”制度规范村治的决策程序以及村党支部、村委、村民代表大会和村民代表大会的决策权运行规则;运用信访制度和纪检巡视制度强化对村干部的监督规则等<sup>[9]</sup>。

### 4 结语

总之,要坚持“以人民为中心”思想中蕴含的根本宗旨观、人民福祉观、人民评价观以及工作价值观,切实提升乡村治理现代化水平<sup>[10]</sup>。借助规范的刚性制度框架,从而保障村民自治组织的话语权,使村民真正成为共商共建共治的主体,不断推进乡村治理现代化。

### [参考文献]

- [1] 王晓毅,杨蓉蓉.目标驱动的乡村治理现代化:概念与过程[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(2):94-102.
- [2] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [3] 宁鑫.乡村治理现代化的价值追求:以人民为中心[J].福建医科大学学报(社会科学版),2021,22(6):6-10.
- [4] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的民主[M].北京:人民出版社,2021.
- [5] 习近平.在全球妇女峰会上的讲话(全文)[EB/OL].http://cpc.people.com.cn/n/2015/0928/c64094-27640721.html.
- [6] 房宁.中国政治参与报告[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
- [7] 王露璐.谁之乡村?何种发展?——以农民为本的乡村发展伦理探究[J].哲学动态,2018(2):6.
- [8] 印子.村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北C镇调研的分析[J].求实,2020(4):82-96.
- [9] 陈军亚,肖静.从“乡政村治”到“乡村治理”:政权建设视角下的农村基层政治变迁——对“乡政村治”框架的再认识[J].理论月刊,2022(6):21-28.
- [10] 冯富帅.以人民为中心优化乡村治理[J].人民论坛,2019(20):64-65.

### 作者简介:

周旭清(1981--),女,苗族,贵州思南人,硕士研究生,研究方向:政治学理论、思想政治教育。