
上海农村社会治理的经验、瓶颈及对策

刘增金¹

(上海市农业科学院 201403)

【摘要】：“有限主导—合作共治”模式是未来农村社会治理的建设方向。该模式的最终目标是实现政府与社会的协同治理，实现整个农村社会的善治。具体来讲，就是要建立和完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障的社会治理体制。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、村民自治良性互动。坚持依法治理、综合治理、源头治理，及时反映、协调和解决村民各方面利益诉求。

【关键词】：农村社会治理 社会共治 集体经济 三农

【中图分类号】：C912.82.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2019)06-0025-010

当前，如何加强农村社会治理，如何协调和处理农村发展过程中出现的新矛盾、新问题，成为我国三农工作面临的紧迫任务。党的十九大报告指出，要加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，这为农村社会治理指明了方向。上海作为国际化大都市，农业农村发展对提升城市发展活力、增强城市发展深度具有重大作用。提高上海农村社会治理水平，对于上海实现乡村振兴、切实提高村民的满意度、幸福感和获得感具有重要现实意义。基于此，本研究立足上海，放眼全国，在广泛搜集和学习国内外文献资料的同时，于2017年10-11月间，选择闵行区浦江镇的革新村和胜利村、华漕镇的赵家村、马桥镇的民主村，松江区泖港镇的黄桥村、车墩镇的长埭村，金山区朱泾镇的五龙村、枫泾镇的柳桥村，浦东新区惠南镇的四墩村、老港镇的建港村，共9个镇的10个村开展访谈和问卷调查，最终获得350份村民有效问卷、88份村干部有效问卷以及其他大量相关资料，据此围绕上海农村社会治理的经验与效果评估、瓶颈问题展开实证分析，最终提出对策建议。

一、上海农村社会治理的经验总结

(一) 建立较为完善的农村社会治理体系，初步形成多元主体社会共治格局

改革开放以来的“乡政村治”模式促进了我国农村经济发展与和谐社会建设，但随着社会改革的推行，即“社会”领域不断从政府中剥离，“乡政村治”模式在新时代面临土地规模化、城镇化、阶层化、行政化与管理科学化等多重挑战，其模式的局限性逐渐暴露。未来农村社会治理模式的构建，应当有效解决国家权威与社会权威二元化的权威基础之间的权力分配问题，以及多元化的治理主体之间的角色定位问题。国家权威应主导未来农村社会治理的发展方向。国家权威主导农村社会治理的发展方向是指政府不再是全能型政府，而应是主导型的有限政府(于水等, 2013)。上海历来非常重视农村社会治理。2015年，中共上海市委重点调研课题形成的“1+6”文件正式发布，将“乡政村治”治理模式逐步向“社会共治”治理模式推进，取得了明显成效，在社会各界共同努力下，初步形成了党委领导、政府主导、社会协同和公众参与的社会治理体系。

¹**基金项目**：上海市质监局TBT项目“中欧小城镇农村社会治理研究”(17TBT004)；上海市科委软科学重点课题“上海实现乡村振兴的科技创新支撑体系与政策保障研究”(18692116300)。

作者简介：刘增金，经济学博士，上海市农业科学院农业科技信息研究所副研究员。

(二) 充分发挥党建作用, 形成良好的干群关系, 大力推进美丽乡村建设

完善农村社会治理, 就是要坚持党的引领, 大力加强基层党组织建设。基层党组织是党在农村开展各项工作的坚实根基, 其功能发挥对农村社会治理有着重要影响。上海在农村社会治理中发挥党建作用方面做了积极和有益的探索, 充分发挥党员在拆违工作和美丽乡村建设中的先锋模范作用。奉贤区奉城镇就建立起“区域党建、城市管理、群众工作、群防群治”四网合一的基础性平台, 以网格为抓手, 以整个镇域为一级网络, 建立健全奉城镇社会治理和区域化党建联席会议平台, 依托社区党建服务中心平台, 统筹协调区域党建及社会治理相关事宜; 在社区、园区设置二级网格, 对应建立社区党建服务分中心; 村居为三级网格, 建立党建服务站; 园区、村居以下为四级网格, 综合考虑场地条件、活动便利、辐射效应等因素, 在服务热情高、责任心强、有群众基础的党员家中标准化建设“党建微家”。闵行区华漕镇要求党员干部在拆违控违工作中当先锋、做表率, 切实做到“四带头”, 即带头拥护支持镇党委政府的决策部署; 带头自查自拆违法建筑; 带头动员亲属主动拆除违法建筑; 带头遵章守纪。通过问卷调查发现, 接近60%的受访村民表示村里党员在社会治理中发挥的党员先锋模范作用很大和较大, 而表示党员发挥先锋模范作用较小和很小的比例分别只有8.57%和2.29%。

(三) 实行村经分离、村财镇管, 制定较为合理的干部工作考核和报酬制度, 大力发展村集体经济和调动村干部工作积极性

近年来, 上海深化农村改革, 村级组织治理构架不断完善。2016年, 全市147个村集体经济组织实施产权制度改革, 以村党组织、村委会、村集体经济组织、村务监督委员会为主体的村级治理构架的村占全市行政村总数的93%。同时, 推动完善新型集体经济组织与村委会的功能定位, 已完成村级产权制度改革的9个区全部完成“村经分离”工作, 逐步理顺新型集体经济组织和村委会之间的关系, 引导和推动村委会的工作重心向村民自治、村级公共服务和社会治理转变, 形成以村级党组织为领导核心, 村委会自我管理, 村级集体经济组织自主经营, 村务监督委员会民主监督, 村级各类社会、经济组织共同参与的村级组织运行机制。同时, 规范村干部工作报酬, 完善村干部收入分配机制, 探索建立村干部分类分级工作报酬制度, 进一步加强村干部队伍建设。2015年, 上海市委农办、市委组织部、市民政局、市农委、市财政局联合下发《关于进一步规范上海市村干部工作报酬管理的意见》, 至2016年底, 郊区9个区结合本地实际全面完成制定收入水平适当、结构科学合理、考核监管有效的区级层面村干部工作报酬管理办法。通过规范村干部工作报酬管理, 明确了村干部工作报酬与其履行公共服务和社会管理情况相挂钩, 推动了村干部将更多的精力放在社会治理上。通过缩小同一区域内村干部收入差距, 进一步顺畅了村干部岗位交流, 激发队伍活力。通过构建收入增长机制, 有效提高村干部队伍对于年轻人的吸引力, 拓展了队伍来源。通过完善考核机制, 推动考核结果与村干部工作报酬密切挂钩, 进一步提升了村干部的工作积极性。

(四) 培育良好的村民自治氛围和村务民主秩序, 提高村民的社会治理参与积极性

在深入推进基层自治和社会共治上, 上海各区积极推进区委电子台账工作, 通过加强综合信息平台 and 村居规范化建设等, 积极推进减负增能。浦东等区积极推广村民自治工作法, 探索多种类型的群众性自治组织形式, 提升自治水平。各区普遍建立居、村工作经费制度, 落实经费保障。进一步拓宽共治渠道, 积极探索多元主体参与社会治理。截至2016年上半年, 全市3349个居民区、1328个村党组织换届基本完成, 居、村党组织书记总体结构渐趋合理, 居、村委会换届已全面启动, 稳步推进。按照统一安排部署, 在各镇选举领导小组的指导下, 农村换届选举工作严格按照《村民委员会组织法》文件精神。切实加强组织领导, 广泛宣传动员, 精心安排组织, 严格法定程序, 依法操作。

(五) 重视农村社会文化建设, 提高村干部和村民综合素质

上海历来非常重视农村社会文化的保留、传承与发扬, 将村规民约作为村民自治的主要行为准则。随着上海创新社会治理加强基层建设工作的深化推进, 基层工作重心开始转变。“重心下移, 资源下沉, 权力下放”在为基层减负赋权的同时, 也让村居成为治理违法建筑、违法用地等顽症问题的“第一道防线”。在此背景下, 以完善村规民约为抓手, 强化村级治理成为各区各村的普遍共识。如奉贤区青村镇积极修订村规民约, 与时俱进解决新问题。该镇各村广泛宣传动员, 深入群众征求意见, 反复修改并召开村

民会议表决,使修订后的村规民约更趋现实、规范、完善,既传承优良传统、维护公序良俗,又符合现代法治精神和时代需要,为规范村民自治行为、加强农村精神文明建设、构建和谐法治乡村发挥重要作用。不少农村将一些事项与村民的福利待遇相挂钩。这样就使个别违反村规民约的村民感受到违反的成本,也维护了绝大多数遵守村规民约的村民们的利益,从而最终达到共同遵守的目的。目前上海各村的村规民约在村民中具备了较好的认知度和行为约束力。调查发现,13.14%的受访村民表示“非常了解”本村村规民约的内容,37.14%的人表示“比较了解”,35.71%的人表示“一般了解”,只有12.57%和1.43%的人分别表示“不太了解”和“很不了解”。关于村规民约对村民行为的约束力情况,调查发现,10.29%的人表示作用很大,46.29%的人表示作用较大,32.57%的人表示作用一般,只有8.57%和2.28%的人分别表示作用较小和作用很小。

二、上海农村社会治理的效果评估

(一)村干部是提高农村社会治理水平的中坚力量,村干部的工作报酬满意度和工作积极性较高,农村社会治理具有较好的可持续性

上海不同区、不同职务的村干部工作报酬差异较大,经济水平较高的闵行区、浦东新区同等职务的村干部工作报酬高于金山区和松江区,村委书记、村主任的工作报酬高于村委其他成员。调查发现,11.36%的受访村干部对工作报酬非常满意,34.09%表示比较满意,43.18%表示一般满意,11.36%表示不太满意,没有对工作报酬表示很不满意的情况。^②另外,43.18%的人自认“完全能胜任”村干部职位,54.55%自认“基本能胜任”,极少有人表示“不太能胜任”和“根本不能胜任”。关于“是否愿意长久甚至一辈子从事村干部工作”,48.86%的受访村干部表示“非常愿意”,35.23%的人表示“比较愿意”,12.50%的人表示“一般愿意”,只有3.41%的人表示“不太愿意”,没有人表示“很不愿意”。

(二)村民对村委工作的满意度和对社会治理水平的评价都较高,对农村社会治理表现出较高的关注度,具有较强的社会治理参与积极性

村两委干部的能力对促进农村社会经济发展和农村社会治理起到关键作用。多数受访村民认为村干部个人能力对村集体社会经济发展的作用很大或较大。调查发现,28.57%的受访村民对村两委班子工作表示“非常满意”,44.86%的村民表示“比较满意”,23.71%的村民表示“一般满意”,只有2.57%和0.29%的村民表示“不太满意”和“很不满意”,可见村民对村两委班子工作的整体满意度较高。关于“农村社会治理是否成功应该主要看哪方面”,按选择人次排在前3位的选项依次为“村民经济收入水平”“村干部关系和谐度”“村集体经济收入水平”,分别占总样本数的51.71%、50.86%、46.29%。余下依次为“村社会秩序稳定程度”“村务公开程度和民主程度”“村生态环境水平”,分别占总样本数的34.86%、28.57%、26.57%。可见,随着社会经济水平的提高,村民对农村社会治理的内涵和要求也在改变,已不再局限于提高经济收入水平。在此基本认识基础上,18.00%的受访村民表示所在村社会治理水平为“优秀”,51.71%的受访村民表示所在村社会治理水平为“良好”,另外分别有26.00%、3.43%、0.86%的受访村民选择“一般”“及格”“不及格”。另据调查发现,26.57%的受访村民表示参与本村社会治理的积极性很高,39.43%的人表示参与积极性较高,31.43%表示参与积极性一般,2.00%和0.57%的人表示参与积极性较低和很低。由此看出,村民参与农村社会治理的整体积极性较高,这为上海进一步完善农村社会治理多元主体共治格局奠定了良好的群众基础。

(三)美丽乡村建设的整体效果比较显著,村民对村务民主、村容村貌、文化治安和生态环境方面的评价均较高,但对合作社在生产方面所起作用以及村集体经济效益增收情况的评价不高

党的十九大报告提出乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。根据新农村建设和乡村振兴战略对农村发展提出的要求,设置了合作社作用、村务民主、村容村貌、文化治安、生态环境、经济增收等6个衡量标准,让村民做出本村在上述方面水平的评价。调查发现,村民们对美

^②①受访村干部中,村书记占3.41%,村主任占3.41%,村党支部成员占15.91%,村委成员占38.64%,村民小组组长或分管条线专员占38.64%。

美丽乡村建设各方面的效果评价较高,除了对合作社在生产方面所起作用 and 所在村集体的经济效益增收的评价偏低,对村务民主、村容村貌、文化治安和生态环境方面的评价均较高,都有超过 60%的受访者表示“非常好”和“比较好”,特别对当前美丽乡村建设带来的村容村貌改变评价很高,71.71%的人表示所在村的村容村貌“非常好”或“比较好”。在肯定成绩的同时,也应该承认和认清不足,即合作社在生产方面所起作用以及村集体经济效益增收情况不容乐观,分别只有 13.71%和 33.71%的人表示合作社在生产方面所起作用“非常好”和“比较好”,分别只有 13.71%和 37.14%的人表示村集体的经济效益增收情况“非常好”和“比较好”。

表 1 村民对美丽乡村建设效果评价

(四)村民的生活幸福感状况整体较好,应进一步完善农村社会治理,以提高村民的生活幸福感、获得感、安全感

新时代我国社会主要矛盾发生了变化,由原来的人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,转变为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。十九大报告指出“新时代中国特色社会主义思想,必须坚持以人民为中心的发展思想”,“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。加强农村社会治理需要以人民为中心,使村民获得感、幸福感、安全感更加充实,村民生活幸福是衡量新农村建设以及农村社会治理的关键标准。调查发现,25.14%的受访村民表示在所在村生活“非常幸福”,39.43%的人表示在所在村生活“比较幸福”,29.71%的人表示生活“一般幸福”,另有 3.72%和 2.00%的人表示生活“不太幸福”和“很不幸福”。可见,村民的生活幸福感比较高,这与上海对“三农”的大力投入,特别是在美丽乡村建设、都市现代绿色农业方面的政策措施密切相关。

三、上海农村社会治理面临的突出问题

(一)人口问题

1. 农村户籍人口老龄化。随着城市化的不断推进,农村户籍人口老龄化、空巢化,衍生出以下 3 个方面问题:一是农村养老服务不足更为突出;二是农业现代化面临人才瓶颈;三是农村社会发展缺乏活力。随着人口老龄化的加剧,上海郊区农村已经出现村民公共活动减少、生活范围缩小的现象,村落的集体社区活动和社区生活正逐渐匮乏,社会发展活力随之减弱。随着农民在城市里获得的利益增多,越来越多的农户整年生活在城市里,很少再回农村,出现了“离乡又离土”的城市迁徙现象。有文化和能力的青壮年都到城里去寻找新的发展空间,流失的几乎都是农村中的精英分子,留守村庄的多为老、幼、妇。

2. 外来人口日益增多。在上海郊区农村户籍人口向城镇迁移的同时,大量外来人口已经在郊区集聚。鉴于城区的高房价和高房租,很多外来人口租住在郊区农村,这给外来人口管理带来很大挑战。如果服务和管理跟不上,极易引发新的问题:一是社会稳定存在隐患。郊区农村集聚大量外来人口,很容易形成居住状况恶劣、治安形势复杂、社会矛盾突出的类似“城中村”区域。二是不利于农业和农村生态环境的可持续发展。当前土地流转合同期限一般只有 1 年,外来农民不可能对农田基础设施和先进农业技术等进行大规模投入。同时,在短期趋利下外来农民往往采取掠夺式经营方式,既影响了上海农产品食用安全性,也破坏了农村生态环境。三是不利于农业现代化发展。这些外来农民同样呈现出学历层次不高、年龄结构老化、农业技能传统的特征,无法成为上海农业现代化的参与者和推动者。四是容易造成土地产权纠纷。随着外来农民在沪耕种时间的不断延长和耕种人数的不断增加,外来农民和本地村民在土地收益上的冲突逐步显现。

(二)土地问题

1. 城市化发展挤压农业空间。近年来,由于耕地面积的下降及城市化的推进,上海农作物播种面积呈不断下降趋势。农作物播

种面积由 2000 年的 52.15 万公顷大幅下降到 2006 年的 40.14 万公顷,再降至 2015 年的 34.16 万公顷。粮食作物和经济作物播种面积都出现不同程度减少,主要农产品生产保供给压力大。

2. 农业农村建设用地短缺。具体表现在农业生产配套设施短缺、休闲农业等产业融合项目难以落地、美丽乡村建设缺少建设用地指标。农业设施短缺主要是缺少仓库,特别是粮食的烘干房。从已建、在建及待建的休闲农业旅游项目看,遇到最大的困难是,项目内的建筑物,特别是一些公共辅助设施及场所(停车场、公共厕所)的建设,因受建筑面积指标的限制,往往致使开发商无法拓展休闲农业的多功能性。另外,美丽乡村建设需对旧房屋进行改造,这就要对原住户进行搬迁,现实中由于村里缺少建设用地指标,没有足够土地空间供原住户搬迁安置,也就无法对原住宅进行改造,也无法拓宽道路。

3. 土地零碎分散导致土地利用率低。2017 年是上海大力拆违之年,拆违对改善城乡面貌和生态环境具有重要作用,但拆违之后却又面临土地利用难问题。特别是城市化进程较快的农村地区,违规建筑多,拆违之后的土地非常零散且复垦工作难度很大。原有土地因开挖使用已破坏土壤肥力,复垦成本很高,难以用于耕种。目前有地区经探索试验可以种植林木,但又面临改变土地性质的问题。

(三) 干部问题

国家政策和社会基层之间如何衔接是农村社会治理的关键(朱天义,2016),村干部是衔接国家与农村社会关系的载体,只有制定较为合理的干部工作考核和报酬制度,农村社会治理才能有效进行。随着我国行政体制和经济体制改革的不断深入,村干部的职能和角色正在发生根本性的转变,村干部“一言九鼎”的社会现象正在消逝。新形势下,迫切 need 要加强村干部激励的研究,建立科学合理有效的激励机制。纵观当前有关村干部的激励措施和激励机制,仍然存在着众多不足之处,具体表现如下:

1. 经济待遇偏低,离任后缺乏物质保障。村干部长期生活工作在农村基层,承担大量日常繁杂工作,但他们的经济收入偏低。上海村干部工作报酬虽然高于其他很多省市,但鉴于村务工作的纷繁复杂、事必躬亲,对于一些经济水平相对落后的城镇农村地区,现有的收入水平仍不算高。调查也发现,部分村两委干部对工作报酬表现出一定程度的不满,特别是对于离任后缺乏物质保障的问题。村干部不属于国家公务员队伍行列,故不能享受公务员所拥有的养老保险保障,也很难获得事业编制。目前部分财力较差镇的村干部工作报酬并不高,且没有编制。没有编制则意味着退休后没有退休工资,仅有社保,甚至还不如普通企业员工,目前居委会干部工作满 5 年或 6 年后有机会转为事业编制,但多数地区村干部没有这种机会。

2. 精神激励弱化,激励因素相对不足。在物质激励失调的同时,精神激励的弱化也值得关注。随着时代发展,对村干部精神激励的要素也会发生变化,不同时期精神激励的要素赋予不同的内涵,过去人们选择做村干部是为了奉献自己,为了获得村民的尊重与认可等,精神激励的措施主要是群众的赞许,上级政府的表扬等。现在,对村干部的精神激励要素被赋予不同的内涵。当前大多数村干部把村干部当作一门职业,力求通过职业发展规划、职务晋升来寻求更高、更快的发展,以求自我价值的实现。故职务晋升、职业规划等成为新时期村干部精神激励要素的重要方面。但是从目前村干部激励机制来看,村干部职业规划缺失,职务晋升受阻,“当村干部在政治上没盼头,当村支书是尽头”。因此,对村干部精神激励所采取的措施效力也在不断弱化。

(四) 公众参与问题

社会治理效率的提高、治理效果的改善,通常需要公众的积极参与,发挥民众的智慧和力量。而目前的乡村社会治理则面临着公共参与非常有限的问题,这直接影响到乡村社会治理结构的合理性。

1. 农村呈现空巢社会结构,即在一年中的大部分时间里,乡村社会处于主体成员空缺的状态。这意味着参与乡村社会常规治理的主要是老年人和妇女群体。由于乡村治理的主要参与群体实际上是弱势群体,这不仅制约着治理的决策效率,而且也降低了治理的整体效率。在现实经验中,较多的村干部反映,在应对和处理乡村公共事务上,老人和妇女通常做不了主,而且很多公共事

务也难以找到充足的人力去做。

2. 由于受到小农思想束缚,大多数农民只考虑眼前利益,文化水平低,民主政治意识较为薄弱,影响了民主政治建设的进程。近年来随着经济的迅速发展,我国农村的村民自治意识有了一些提高,但是与实现真正的村民自治还有一段距离。目前农村村民的小农意识和封建习俗的依然存在,严重阻碍着村民自治意识的发展,影响着三农问题的快速解决。同时,农民的科学文化素质不高,广大农村经济发展水平还比较落后,小农经济广泛存在,农村生活还不富裕,这在很大程度上制约着农民参与政治的热情。村民治理实践中,村民自我管理的职能被严重弱化,乡镇政府对村治的干预太多,在选举和财政等方面对村治进行干预,村级权威更多体现的是上级政府的意愿,而不是村民的愿望,这在一定程度上削弱了村民的自治程度。

四、完善上海农村社会治理的对策建议

(一)全面深入理解乡村振兴战略的内涵,以此为目标来指导完善农村社会治理,以提高村民的幸福感、获得感、安全感

党的十九大报告提出乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,对农村社会经济发展和农村社会治理提出更高要求。总要求的本质是什么,这需要厘清。一是要产业兴旺。产业兴旺不光是农业,还有各种新产业、新业态以及一二三产业融合。二是要生活富裕。近些年农村居民人均可支配收入有了大幅提高,更应有底气让农民更加富裕起来。三要生态宜居。生态宜居不应局限于村容整洁,要让村庄能够融入青山绿水中,能够融入田园中,能够可持续发展。四是要治理有效。治理是社会各个阶层一起来参与,这跟过去的社会管理不同。五是乡风文明。十几年前就提乡风文明,但乡风文明进步不大,需要努力实现农村社会文化的传承与发扬,才能真正做到乡风文明。上海立足于美丽乡村建设和发展都市现代绿色农业,更应该有底气和魄力实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的要求,增强村民的幸福感、获得感、安全感。

(二)充分调动多方力量参与农村社会治理,完善“党委领导—政府有限主导—多元主体参与”的社会共治体系

乡镇机构处于我国五级政府机构的最基层,居于国家政权和村级治理的集合点,在农村社会治理结构中起枢纽和衔接作用。乡镇政府所依托的国家权威和村民自治所依托的社会权威无法有效协作,是当前农村社会治理困境的根本原因之所在。未来农村社会治理模式的构建,应当有效解决二元化的权威基础之间的权力分配问题和多元化的治理主体之间的角色定位问题。“有限主导—合作共治”模式是未来农村社会治理的建设方向。有限主导是指政府在宏观上掌控未来农村社会治理的总体方向,使其不偏离国家意志,保障国家权威在农村社会甚至整个社会的主导地位;合作共治是指积极进行农村社会多元主体的自身建设,努力构建主体间协同治理关系,充分发挥多元主体在农村社会治理中的合力,实现农村社会经济的发展。该模式的最终目标是要实现政府与社会的协同治理,实现整个农村社会的善治。具体来讲,就是要建立和完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障的社会治理体制。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、村民自治良性互动。坚持依法治理、综合治理、源头治理,及时反映、协调和解决村民各方面利益诉求。

(三)通过完善区域统筹、村民自治、干部激励等举措,提升农村社会治理水平和村干部综合素质,形成更加良性的镇村关系、两委关系和干群关系

上海在提升社会治理水平方面做了诸多探索和努力,上海市委“1+6”文件的发布与实施就是一个重大举措,但在农村社会治理上还有不足,需要在区域统筹、村财镇管、村经分离、干部激励等方面进一步完善。

首先,上海市委“1+6”文件提出,要取消街道招商引资职能,并取消相应的考核指标及奖励,街道经费由区财政全额保障。在该制度规定基础上,闵行区推行取消镇招商引资职能,减轻镇一级的经济考核压力,镇政府可以集中精力发挥公共服务等职能,但并非所有的区都有这样的制度安排,这需要强大的财力支撑。应该由市、区两级政府统筹区域经济发展,让镇政府全心全意优化公

共服务和管理,并且由市、区两级政府对财力较弱的镇给予财政保障。

其次,在深入推进基层自治和社区共治上,各区积极推进居村委电子台账工作,浦东等区还积极推广居村民自治工作法,探索多种类型的群众性自治组织形式,提升自治水平。各郊区普遍建立村工作经费制度,落实经费保障,实行村财镇管。这些措施对提高村务民治程度、村民自治水平起到积极作用。但政府也应该注意村工作经费报销的审批效率,精简审批流程。同时,认真和谨慎研究村党支部书记由上级党组织任命好还是由村党支部选举产生好。^①在村民自治方面,还应该重视农村社会文化建设,加强村民的政治、法律和道德教育,提高村民参与社会治理的积极性和综合素质,充分发挥习俗民风和村规民约在农村社会治理乃至整个社会良好风尚形成中的积极作用。在外来人口管理方面,积极探索成立农民工工会,在部分农村设立外来人口管理办公室,加强外来人口组织化管理和综合素质培训。

再次,基层社会治理的成效如何,关键取决于基层社区工作者队伍,特别是以居村党组织书记为带头人的骨干队伍。当村干部的积极性和能动性被充分激发出来,将产生难以估量的“倍乘效应”。政府应同样给予工作满一定年限的村干部转事业编制的机会,并适当提高村干部工作报酬。应靠德治引导年轻有为的农民回到农村去,加入“三农”基层工作队伍,并给予农村基层干部充分的激励,让他们愿意发挥才华。

(四)强化土地产权,鼓励土地流转,实现节约集约用地,深入探索和完善土地入股、土地抵押制度,积极寻求破解农业农村建设用地利用难问题

土地是农村社会经济发展的根本,而产权则是土地问题的根本。党的一系列政策都是朝着土地产权更加明确的方向去引导和发展,上海应该认真研究和落实如何更好地强化土地产权,推进三权分置,鼓励土地流转,实现规模经营。土地规模经营需要土地流转,但租金形式的土地流转只能使村民获得较少的流转费,应鼓励村集体以土地入股的方式,分享农产品加工企业、休闲农业企业发展红利。但农业是弱质产业,需要政府在企业发展初期给予适当补贴。另外,要想在我国农村顺利推行农村土地抵押贷款资本化业务,也必须有政府的强大有力的支持,比如通过完善和加强农村土地流转信息供给与需求平台,提供法律政策服务,出台加大农业税收优惠、直接补贴、提供低息贷款等政策。

同时,上海人口高度集中、土地等资源供需矛盾突出、环境容量十分有限,走“资源节约、环境友好”的绿色发展之路是必然选择。为进一步完善以“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”基本策略,构建土地利用资源、效能、机制“三位一体”的全生命周期管理体系,对照相关文件,^②可将节约集约用地政策的途径概括为:一是确立土地承包经营权具有“有益物权”的性质,尊重和维持农民集体土地承包经营权的权益,为推进节约用地创造必要条件。二是节约用地,各项建设都不占或少占耕地,确保上海耕地的保有底线。保障合理用地原则,引导用地单位盘活存量土地。鼓励并引导土地高效复垦。三是集约用地,提高土地利用的集约化程度。深化土地管理制度改革,改变土地利用方式,推进节约用地,探索复垦土地的有效利用方式,进一步提高土地产出率和土地效益。

缺少建设用地指标是发展休闲农业和乡村旅游的瓶颈问题。可按照“符合规定、留有空间、给予指标、适时建设”的休闲农业旅游项目开发原则,并坚持市场主体和农村集体经济组织合作的项目运营模式,土地所有权归村集体,经营权归市场主体。在土地征用问题上,还应切实保障被征地村民社保缴纳方面的合法权益,上海市人民政府于2017年3月发布的《上海市被征收农民集体所有土地农业人员就业和社会保障办法》规定,征地单位应当依法足额支付被征地人员的安置补助费。安置补助费应当首先安排被征地人员的社会保障费用,用于缴纳社会保险费、生活补贴费和支付一次性经济补偿。现实中应加强监管,避免征地单位不缴纳或少缴纳社保的情况。

^①通过对村干部的调查发现,61.37%的人认为村党支部书记由村党支部选举产生好,20.45%的人认为村党支部书记由上级党组织任命好,18.18%的人说不清楚。

^②2014年初,上海市政府颁布了《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》(沪府发[2014]14号),为落实土地节约集约利用政策作出了顶层设计。

(五)充分发挥农业多功能性,大力发展休闲农业和乡村旅游等产业融合模式,积极探索农民专业合作社以及电商在乡村振兴中的带动作用

当前上海不少郊区农村美丽乡村建设缺少足够产业支撑,特别是“拆违”对村产业发展和村集体经济收入造成不小冲击。以闵行区马桥镇民主村为例,拆违使村集体经济收入每年减少约 600 万元。不少农村地区的村集体经济收入仅靠有限的土地流转费或租赁费,这严重影响了实现乡村振兴战略提出的产业兴旺和生活富裕的新要求。由于美丽乡村建设不仅需要政府投入大量建设资金,还需要村集体投入不少管理维护费,村集体经济收入不足显然会扯后腿。美丽乡村建设不能只美了乡村,却穷了村民。党的十九大报告明确提出,要促进农村一二三产业融合发展,鼓励农民就业创业,多渠道增加收入。如果把耕地看作是农民的第一就业空间,那么城镇和非农产业就是农民的第二就业空间。但这还不够,还需要开辟第三就业空间,就是让农民人在农村,但主要不依赖于耕地增收,比如利用好电商、网购、乡村旅游等商业模式。上海应抓住乡村振兴的战略机遇,利用大都市的市场和区位优势,立足本地农业资源和产业特色,充分发挥农业的生产、生态和生活功能,发展休闲农业和乡村旅游以及农产品加工等产业融合模式。

在促进农村产业发展问题上,政府可以采取以下鼓励和扶持措施:一是定位发展都市现代绿色农业,打造绿色农业、品牌农业,生产优质、安全的农产品,满足市民对农产品的高品质、多样化需求。二是鼓励和支持“企业+农户”“企业+合作社”“企业+家庭农场”等紧密型纵向协作模式,建立起良好的利益联结机制,鼓励企业或合作社加强品牌建设和农产品加工,提高农产品附加值。三是大力发展休闲农业和乡村旅游,特别是在一些已经具有良好基础的农村地区,注重农业特色打造以及对传统历史文化、乡村习俗的挖掘。四是大力发展农业专业合作社的产销对接模式,鼓励和支持合作社品牌化建设,促进多类型农业合作社的发展,借助农业产业园建设的契机,探索成立农业专业合作社联合体。同时,我国农村合作经济组织还需要向股份制合作经济组织发展,形成能够独立运营的具有公司性质的农村合作经济组织。五是借助“互联网+农业”的东风,提高上海地产农产品在本地乃至全国的知名度,最终拉动村集体经济收入和村民收入的增长。

参考文献:

- [1]赵媛.我国农村社会管理路径创新初探[D].山西师范大学,2015.
- [2]赵丽敏.农村社会管理创新的法治化路径研究[J].广西社会科学,2014(08):153-157.
- [3]阳信生.农村社会管理服务的缺陷与政府对策[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2008(01):36-41.
- [4]杨雅厦.农村社会管理存在的问题与对策[J].集美大学学报(哲学社会科学版),2012,15(02):85-88.
- [5]于水,杨萍.“有限主导—合作共治”:未来农村社会治理模式的构想[J].江海学刊,2013(03):133-137.
- [6]雷望红.被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化—来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J].公共管理学报,2018,15(02):43-55.
- [7]吕德文.基层治理中的国家与农民的关系:一个文献综述[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010,10(03):1-7.
- [8]杨嵘均.论农村社会中介组织对乡村治理结构改革的影响及其体制创新[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011,11(04):16-21.
- [9]张尧.国家治理现代化视域下农村社会保障治理的定位与建构路径[J].农村经济,2018(04):22-28.

-
- [10]渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(05):113-130.
- [11]李卓, 郭占锋, 左停. “后乡村精英”时代的乡村如何治理——对既有研究文献的梳理与反思[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(05):148-154.
- [12]温雪, 赵朋飞, 覃梦妮. 西部农村城镇化进程中社会治理二元机制设计——基于村民委员会与农民专业合作社的视角[J]. 农村经济, 2018(07):89-94.
- [13]张翠娥, 李跃梅, 李欢. 资本禀赋与农民社会治理参与行为——基于 5 省 1599 户农户数据的实证分析[J]. 中国农村观察, 2016(01):27-37.
- [14]张翠娥, 李跃梅. 主体认知、情境约束与农民参与社会治理的意愿——基于山东等 5 省调查数据的分析[J]. 中国农村观察, 2015(02):69-80.
- [15]贺雪峰. 论村级负债的区域差异——农民行动单位的视角[J]. 中国农村观察, 2005(06):38-51.
- [16]朱天义, 高莉娟. 精准扶贫中乡村治理精英对国家与社会的衔接研究——江西省 XS 县的实践分析[J]. 社会主义研究, 2016(05):89-99.