

【学习贯彻党的二十大精神专题】

新型城镇化背景下乡村治理改进对策研究

宋建斌, 崔凌凤

(中共滨州市委党校(滨州行政学院), 山东 滨州 256612)

摘要:“十四五”规划下,新型城镇化是推进高质量乡村振兴的战略支点,两者相互协同发展,是促进新时代城乡高质量融合发展的关键。结合 2006—2023 年“中央一号文件”中乡村治理内涵的发展,分析新型城镇化下乡村治理演化的新趋势,探索新型城镇化背景下乡村治理面临的突出问题,如单一行政化管理问题突出、空心化村庄现象日渐加剧、农村产业发展乏力、乡村传统文化衰落明显、乡村环境保护工作不力等。以新型城镇化为背景,立足于现阶段高质量乡村振兴战略发展规划,探索如何更有效地推进乡村治理具有重要现实意义。

关键词:新型城镇化;乡村治理;乡村振兴;集体经济;文化建设;人居环境

中图分类号:F 32; D 422.6 **文献标识码:**A DOI:10.13486/j.cnki.1673-2618.2023.01.002

“十四五”时期是在新的起点上,开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键五年。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》(以下简称《十四五规划纲要》)中,对于健全城乡融合发展体制机制做出了具体规划,提出立足于新发展阶段,建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系,统筹推进新型城镇化和乡村振兴。2023 年作为党的二十大精神落实的开局之年,如何深入推进“以人为核心”的新型城镇化,形成城乡互补、共同繁荣的新型工农城乡关系,给当前我国乡村治理工作提出了新的课题。因此,对新型城镇化背景下乡村治理问题进行深入研究,具有重要的现实意义。

一、2006—2023 年“中央一号文件”中乡村治理内涵的发展

对比 20 多年的中央一号文件,可以发现,随

着乡村治理政策的变迁,对乡村治理概念的解释也越来越清晰。“乡村治理”真正作为关键词出现在中央一号文件是 2006 年,在此之前的中央一号文件是对乡村治理主体、组织形式进行探索。1982—1986 年的中央一号文件确定了乡村治理主体是农村基层党组织。1987 年,中央一号文件确定了乡村社会加入新的社会治理主体。2005 年,中央一号文件提出健全村党组织领导的村民自治机制,到 2006 年中央一号文件,乡村治理真正成为国家治理政策概念。之后的中央一号文件对乡村治理内涵进一步完善。2008 年,中央一号文件首次提出创新农村社区管理,以推动乡村治理模式的转变。2013—2014 年的中央一号文件,提出将合作社作为改善乡村治理机制的抓手。2016 年,中央一号文件提出建立多元共治的农村治理结构。2017 年,中央一号文件提出要挖掘乡村社会中有益治理资源。2018 年,中央一号文件提出构建自治、法治、德

收稿日期:2022-12-15

第一作者简介:宋建斌(1975—),男,山东章丘人,副教授,主要从事经济管理研究、国家治理体系和治理能力现代化研究。E-mail:jianbinsong@163.com

治结合的乡村治理新体系。2020年,中央一号文件提出建立县、乡、村联动的乡村治理工作体系。2021—2022年,中央一号文件提出加强农村基层党组织建设,开展乡村治理试点示范创建工作。2023年,中央一号文件提出完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的农村基层治理平台。

纵观 20 多年中央一号文件关于乡村治理的政策变迁,也见证了中国乡村治理工作的成就与曲折。20 多年乡村治理经验表明,中国乡村发展不能仅从理想出发,而是需要从实践中探索前进。因此,乡村治理工作的推进,最根本的还在于落实基层实践,尊重基层创新,在坚持不改变乡村组织的基础结构、基本权力关系前提下,渐进式地推进基层改革工作,走一条中国特色鲜明的乡村治理道路。

二、新型城镇化背景下乡村治理演化的新趋势

根据《十三五规划纲要》的成果总结,前 4 年,常住人口城镇化率从 56.1% 提高到了 60.6%,虽然年均提升达到 1.13 个百分点,但仍处于中等收入国家水平,与高收入国家的 81% 的城镇化平均水平仍有较大差距。“十三五”时期中国城镇化建设基本完成了由传统城镇化向新型城镇化建设的转变,从一味强调城市规模和空间的扩建,转为以提高城市文化、服务、人文素养为重点任务的软实力建设,打造高质量的适宜人居之所。《十四五规划纲要》提出 2025 年常住人口城镇化率 65% 以上的发展目标,同时提出新型城镇化核心在于农村人口的城镇化,但并不是简单地进行城市建设,而是着眼农村与农民,涵盖整个农村地区,促进城乡基础设施和公共服务的均等化,真正实现社会的共同富裕^[1]。相应的新型城镇化下乡村治理演化也呈现新的趋势特征。

第一,由单一土地经济独大转向经济结构协同发展,搭建城乡产业协同发展平台,探索创新乡村特色化差异化发展模式,盘活用好乡村资源资产。城镇化进程的推进削弱了对于农民的户籍束缚,城乡之间的劳动力、土地、资金等要素流动限制也被打破,平衡了城乡之间的发展差

距^[2]。在此背景下,乡村经济要素向城市流动,不仅促进了城市的快速发展,也提高了农民的收入水平,并逐渐形成了以工促农、以城带乡的城乡协同发展机制。新型城镇化背景下,乡村经济得到了相应的发展,对乡村土地的依赖性逐渐下降,而农村产业升级也使以土地低成本支撑的产业竞争力减弱,产业结构进一步优化,与城市之间的差距不断缩小。

第二,从碎片化自然村治理转向城镇聚集点的治理,充分发挥村民自治组织的管理作用,完善村民会议制度,构建共建共治共享的乡村治理共同体^[3]。2023年,中央一号文件对乡村治理工作也作出了规划指导,指出要积极推进乡村振兴,打造生态宜居的乡村环境。新型城镇化背景下,要达成生态宜居建设目标,应整合碎片化的乡村治理主体,协调当地政府、企业、社会等多方参与主体,基层政府应发挥自身的主导职能,广泛发动社会积极力量参与乡村治理工作,并整合乡村治理的组织、职能、政策等资源,按照“一站式服务”的要求,形成协调的乡村治理机制,各个部门权责分工清晰,专项治理乡村发展问题^[4]。

第三,由单纯人口转移转向农民市民化,将县域打造成为畅通大中城市和小城镇、乡村的要素集中流转地,以点带面,全面促进城乡融合。新型城镇化要求乡村人口转为城市人口,并不是简单地让乡村人口流向城市,而是以户籍制度改革为切入点,完善乡村人口长居地的公共服务质量,保障农村转籍城市人口的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等,并保障其子女的受教育权及配套政策,提高农民市民化的质量,提高转籍人员的幸福感、安全感,以破解城乡二元结构难题^[5]。

第四,从重视乡村基础设施搭建转向充实乡村文化精神建设,坚持问题导向,推进乡村移风易俗,将传统优秀乡风民俗与现代文明、诚信法治有效融合,营造善行善治的现代化乡村精神文明环境。乡村治理应加大乡村精神文明的建设,健全乡村文化设施的管控制度,将其纳入乡村公共服务管理工作中,并规范乡村文化设施的使用制度,确保农村各项精彩的特色文化活动顺利开展,提振农民精神风貌。乡村是中华优秀传统文化的根脉,新型城镇化背景下,乡村文化精神建

设成为重中之重,应因地制宜大力发展乡村文化产业和经济,以文化产业发展带动村民参与文化建设的热情,增强农村文化自信,营造浓厚的乡村文化氛围^[6]。

三、新型城镇化背景下乡村治理面临的突出问题

(一)单一行政化管理问题突出

新型城镇化背景下,国内各地的城镇化建设进程有很大的差异,大多数中心区域的城镇化发展远远超过其他地区,同时城镇和农村的联动发展并不协调。在此背景下,国内不少的乡村治理模式仍显单一,采取的仍是自上而下、层层传递的单轨治理模式,从行政管理形式上看属于被动治理模式。随着新型城镇化进程的推进,乡村治理的主体向多元化发展,然而现实情况下单一行政化管理问题突出。一些基层政府不愿将行政权力下放,仍习惯自上而下地进行行政管理,与乡村自治组织缺乏有效互动,村委会成为简单传达政府政策的工具,缺乏自我管理智慧,难以形成有效的多元治理格局。

新型城镇化背景下乡村单一行政化管理问题亟待解决,应立足于农民群众的切身利益,调整治理关系,理顺乡村治理职能,尊重村民自治权利,以打破传统乡村“强行政、弱自治”的治理局限,寻找乡村治理行政与自治的平衡点。

(二)空心化村庄现象日渐加剧

新型城镇化背景下,乡村有大量人口向城镇转移,尤其是青年劳动力的流失,导致空心化村庄现象日渐加剧。这一现象是当前乡村治理工作所需解决的重要难题。一方面,新型城镇化建设过程中,城镇对于人才、资金、资源的吸附力大幅度增强,大量农村青年劳动力向城镇转移,并长期居住在城镇中。乡村多为留守老人和儿童,缺乏青年劳动力,大量土地无人耕种,房屋老旧破损,基础设施建设落后,形成了“空心化”村庄^[7]。另一方面,由于大量青年劳动力向城镇转移、农户参与土地治理工作的减少,农村有大量空置宅地,致使集约利用的难度高。而且这些空心化村庄多远离城镇,缺乏规划和资源支持,导致空心化村庄的治理难度极高。

空心化村庄是城镇化进程中出现的一种现

象,主要表现为农业生产吸引力丧失、乡土文化延续不足、农村劳动力流失,长远来说并不利于我国农业的可持续发展。

(三)农村产业发展乏力

新型城镇化背景下,虽然农村产业得到了较程度的发展,但从总体上看,我国现代农业发展基础仍较为薄弱,农业种植产业与第二、第三产业的融合仍处于较低水平,农村产业发展乏力。一方面,新型城镇化的建设虽然让更多的乡村农户加入了产业发展链中,但由于受到农业生产成本的不断抬升、农产品价格限制政策的双重挤压,农户从事非农产业发展的效益较低,农村产业发展缺乏竞争力,农民收入难以有效提升,农户投入产业发展的积极性较低。另一方面,新型城镇化背景下乡村大量青年劳动力流失,导致留守的村民年龄较大,接受新事物较慢,不能很好地与新时代、新技术接轨,农村产业发展过程中技术匮乏,且品牌化建设滞后,难以形成稳定的高标准、产业化产业体系。

农村产业发展是乡村振兴的重要目标之一,虽然近年来随着城镇化的推动,国内不少地区农业开始发展种植业、养殖业、农旅业等,但产业发展趋同性较高,且传统产业转型滞后,导致农村产业发展乏力,不能真正实现因势利导发展农村产业。

(四)乡村传统文化衰落明显

新型城镇化背景下,文化服务和精神文明建设是重要的任务指标,而且乡村文化建设是乡村治理共同体的重要内容。乡村是经过长期历史演变形成的天然共同体,是基于人与人、自然、社会长期互动而形成的独特乡村文化,对于人与人、自然、社会之间的关系维护有着重要作用。一方面,新型城镇化建设虽然为乡村发展带来了先进文化,但也强势冲击了乡村传统文化格局,促使农村传统的生产生活方式发生了转变,以农业生产为中心的传统文化凋敝越发严重。另一方面,大量青年劳动力进入城市务工或者定居,使得乡村传统节庆、风俗、饮食等文化传承失去了土壤,也促使乡村传统文化发生异化,甚至一些乡村中功利主义文化泛滥。

乡村文化是乡村共同体发展的“精神家园”,维持着共同体内群众正常的生产和生活秩序。

城镇化的持续推进虽然给乡村带来了财富,但也在一定程度上冲击了传统文化价值观,如果不予以相应的保护与扶持,必然会导致乡村文化异化现象越来越严重。

(五)乡村环境保护工作不力

一方面,新型城镇化建设过程中不可避免会带来生态环境问题,乡村环境保护成为需要高度关注的问题。乡村环境污染源多来源于生活垃圾、非农业生产排放、农牧业污染等,尤其是畜牧业生产中不少农户存在滥用激素、抗生素的问题,规模农业生产农户则有过度使用化肥、农药、除草剂等问题,对农村的土壤和水体造成严重威胁。另外,乡村发展过程中的生态问题如果不及时治理,还会威胁当地居民的身体健康,对农村的可持续发展造成严重威胁,甚至近年来国内农村群体事件的发生频率也有增多趋势。另一方面,乡村环境保护工作不力,虽然近年来乡镇、村民加强了农村环境的监管,但由于缺乏长效的管护机制,对于村民的示范引导作用不力,且缺乏足够的生态环境建设经费,导致村庄脏乱差问题反复出现。

城镇化虽然促进了农村生产和生活方式的改变,但目前农村还需形成主动保护环境意识,群众参与的积极性不高,且农村目前关于人居环境整治的相关机制并不完善,导致农村乡村环境保护工作难以持续有效推进。

四、新型城镇化背景下乡村治理改进对策

(一)调整治理关系理顺乡村治理职能

新型城镇化背景下,针对当前乡村治理中单一行政化管理突出的问题,首先应调整治理关系,理顺乡村治理职能,依托新型城镇化与乡村治理的持续互动,形成持续、有序的乡村治理逻辑。一方面,新型城镇化建设使得乡村社会发展变得更为开放,重新界定乡镇政府的治理职能和权利十分必要,对于乡镇政府的权力进行明确的分配,防止其过度干涉村级事务的管理,明确乡镇政府与村委会之间的共同治理关系,实现乡村治理关系的去行政化。另一方面,新型城镇化背景下,乡镇政府应重视打造服务型政府职能,变乡村管理职能为服务农村的职能,建立“以农为本”的新型乡村治理模式,充分了解农民需求,重

视农民意见表达,形成自下而上的乡村治理关系^[8]。另外,乡镇政府应正确协调村委会之间的关系,尊重村委会的自主管理权利,尊重农民的民主意愿,形成和谐的乡村治理秩序。

(二)强化衰退型地带和空心化村庄的治理

新型城镇化背景下,乡村空心化已经成为不可回避的问题,村民参与乡村自治的意愿并不高,导致乡村治理工作难以发挥效力。因此,乡村治理必须重视空心化村庄的治理。

第一,采取措施稳定乡村人口结构。新型城镇化下乡治理最重要的任务之一,是解决农村人口流失问题,建立城乡自由流动的户籍制度,并采取必要的人才引导政策,让城市中优秀的经营人才、医生、农业技术人员、营销人才等来到乡村。同时,乡镇政府还可以利用乡村独特的环境和文化,吸引城市居民进入乡村消费、居住,以稳定乡村人口,以支持乡村治理工作的推进。

第二,实施“合村并居”“一户一宅”制度。新型城镇化下空心化村庄的治理,针对乡村大量闲置土地资源的浪费,可以实施“合村并居”,将空心化现象严重的几个邻近村庄进行合并整合,并建立新的乡村社区,以更好地集约化利用土地。值得注意的是“合村并居”制度的实施,要注意因地制宜,不能采取“一刀切”的方式,针对一些未被列入乡村规划发展保留范围内、人口数量及面积过小、受国家大型工程建设影响等村庄进行优先合村。同时,空心化村庄的治理还可以采取“一户一宅”制度,村庄内每户按照户口本只能有一处宅基地,且其面积不能超过当地政府规定标准。

(三)资本重组重构农村集体经济开放发展新格局

新型城镇化与乡村振兴建设的对接协调,关键在于促进城乡产业发展的融合,以城乡生产要素的双向互动,促进新型城镇化与乡村产业发展的有效对接。一是重视农村特色产业的培育。新型城镇化背景下乡村产业的发展,要注重依托乡村丰富且颇具特色的集体资源,以因地制宜为导向,培育农村特色产业^[9]。例如,拥有丰富山、水、林、田、湖、草等自然资源的乡村,可以重点发展休闲农业和乡村旅游等业态,合理开发乡村资源,为当地村民增收创收。针对有大量闲置住宅

的村庄,可以开发多个形式的乡村民宿,引入社会资本开发乡村闲置住宅和土地资源,重构农村集体经济开放发展新格局。二是以城市产业集聚效应带动乡村产业升级。为了支持乡村产业的发展,可以发挥中心城市的产业集聚和规模经济发展优势,促进城市中优质的资金、人才、技术在政策的引导下向乡村流动和优化配置,促进农村产业发展的现代化升级。

(四)以乡村文化建设焕发乡风文明新气象

新型城镇化背景下乡村治理工作,应重视乡村文化建设,以文化城镇化对接乡村乡风文明,真正阻止乡村传统文化衰落。第一,重建乡村文化认同。乡村文化建设最核心的是重建乡村文化认同,引导乡村人正视乡土文化的价值,提高整个社会对乡村文化的重视。第二,加大乡村学校教育的投入。新型城镇化背景下,应重视乡村学校教育的投入,通过教育引导乡村孩子理解、认同乡土文化,形成乡村文化自信,从而能够真正健康、快乐地成长。第三,注重保护优秀乡土文化和历史文化遗产。乡村文化建设应以党的二十大精神为指引,开展广泛而深入的移风易俗

工作,以焕发乡风文明新气象^[10]。但同时应当注意的是,乡村文化建设应该注重保护优秀乡土文化,挖掘历史文化遗产利用价值,推动城乡文化的互哺互融。

(五)注重农村人居环境整治

一方面,新型城镇化背景下,有关部门应注意建立城乡一体化的环境治理机制,规范农业生产流程,创新农业废弃物的利用,同时乡镇政府还应注意防止来自城市的化工污染进入农村。另一方面,新型城镇化下乡村人居环境整治,应注意因地制宜,建立重点突出、全面协调的农村人居环境整治长效机制,积极推动乡村土地利用规划、农村垃圾收运体系、农村厕所革命、农村清危拆违、农村道路绿化建设等。同时,为了巩固农村人居环境整治成果,还需建立与之相匹配的检查考核机制,将各个环境整治指标纳入乡村干部工作考核中,提高农村人居环境整治效率。

注:本文系山东省党校(行政学院)系统党的二十大精神专项研究项目——“中国式现代化的中国特色和本质要求研究”的阶段性成果。

参考文献:

- [1]刘依杭.新时代乡村振兴和新型城镇化协同发展研究[J].区域经济评论,2021(3):58-65.
- [2]魏晓辉,刘亚荣,赵延安.新型城镇化建设中失地农民美好生活的影响因素[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(4):72-83.
- [3]王明为,杨灿.新型城镇化背景下乡村治理的转型路径研究[J].云南社会科学,2021(2):92-98.
- [4]高强,程长明,曾恒源.以县城为载体推进新型城镇化建设:逻辑理路与发展进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):61-71.
- [5]唐琼.新型城镇化背景下户籍制度改革的难点及对策[J].湖湘论坛,2022(3):84-95.
- [6]刘利利.新型城镇化背景下乡村文化保护路径探究[J].农业经济,2021(4):68-69.
- [7]张俊忠.河南新型城镇化与乡村治理耦合协调性分析[J].中国农业资源与区划,2020(10):204-211.
- [8]苏小庆,王颂吉,白永秀.新型城镇化与乡村振兴联动:现实背景、理论逻辑与实现路径[J].天津社会科学,2020(3):96-102.
- [9]倪咸林.城乡再平衡进程中的乡村社会治理及其路径:以新型城镇化为背景[J].理论月刊,2019(10):109-115.
- [10]唐惠敏.乡村振兴战略三维向度论纲[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(3):10-17.

(责任编辑:刘惊雷)