

乡村振兴战略背景下农村社会治理的“三化”建设研究

——以甘肃秦安县为例

成园园¹, 李莉¹, 王朋玉²

(1. 新疆农业大学管理学院, 乌鲁木齐 830000; 2. 新疆师范大学文学院, 乌鲁木齐 830000)

摘要: 加强和创新农村社会治理是提高和保障农民生活水平, 推动建成生态宜居美丽乡村, 促进农村体系健全化发展, 实现乡村振兴战略的必然选择。秦安县在农村社会治理中存在生态环境破坏严重、农村生活娱乐单一、农村治理体系不健全等问题。破解阻碍秦安县农村社会治理发展的瓶颈, 需要加快推进“三化”建设, 加大资金扶持力度、培育生态环保意识、健全环境监管体系, 让农村环境生态化; 发展和弘扬乡村文化、完善公共文化服务设施, 让农村生活丰富化; 充分结合自治、法治、德治, 发挥三者的功能和作用, 让农村治理体系健全化。达到将秦安县乡村建设成一个农业产业兴旺、生态宜居、乡风文明、生活富裕、美丽乡村的目的。

关键词: 乡村振兴; 社会治理; “三化”建设

中图分类号: F327

文献标识码: A

文章编号: 2096-5877(2019)03-0078-05

Studies on the “Three Changes” Construction of Rural Social Governance under the Background of Rural Revitalization Strategy

——Taking Qin'an County of Gansu Province as an Example

CHENG Yuanyuan¹, LI Li¹, WANG Pengyu²

(1. College of Management, Xinjiang Agricultural University, Urumqi 830000; 2. College of Literature, Xinjiang Normal University, Urumqi 830000, China)

Abstract: Strengthening and innovating rural social governance is an inevitable choice to improve and guarantee the living standards of farmers, promote the construction of ecologically livable beautiful villages, promote the sound development of rural systems, and realize the strategy of rural revitalization. In the rural social governance of Qin'an County, there are problems such as serious damage to the ecological environment, single rural life and entertainment, and inadequate rural governance system. To crack the bottleneck that hinders the development of rural social governance in Qin'an County, we need to accelerate the construction of the “three changes”, increase financial support, foster ecological environmental awareness, improve the environmental supervision system, and make the rural environment ecological, develop and promote rural culture and improve the public cultural service facilities, enrich rural life, fully integrate function of autonomy, rule of law and rule of virtue to complete the rural governance system. These are to achieve the goal of building a rural area of Qin'an County into a thriving agricultural industry, ecologically livable, civilized, rich and beautiful village.

Key words: Rural revitalization; Social governance; “Three changes” construction

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出:要扎实推进各项举措,振兴农村,使农业强大、农村美丽、农民

富裕,做到农村环境生态化、生活丰富化以及农村体系健全化^[1]。随着农村生产方式和生活方式的改变,加强和创新农村社会治理,是推进乡村振兴战略实施的重要基础。关于农村社会治理研究,诸多学者从不同角度进行了广泛研究。大致分为三方面:一是整合不同资源,创新当前农村公共服务的供给机制,完善保障体系;二是进行

收稿日期: 2019-01-12

基金项目: 国家社会科学基金项目(13BMZ074)

作者简介: 成园园(1991-),女,在读硕士,研究方向:行政管理。

“善治”,提高民众参与热情,加强村民自治组织建设,达到共同治理的格局;三是加强法制化建设,促进社会公平。

党的十八大以来,秦安县结合县情实际,创新了社会治理方式,工作效率得到明显提高,切实改善了秦安县人民生活水平。然而随着乡村振兴战略的提出,对秦安县提出了新的要求和挑战,秦安县农村社会治理开始从农村城镇化、工业化、农业产业化建设,向农村环境生态化、生活丰富化、农村体系健全化进行转变,为打造共建共治共享的社会治理格局进行努力。

1 乡村振兴战略背景下秦安县农村社会治理现状

秦安县位于甘肃省东南部,渭河支流葫芦河下游。属陇中南部温和半湿润季风气候区,是甘肃省十八个干旱县之一。地势复杂,山多川少,梁峁起伏,沟壑纵横,是全省23个深度贫困县之一,也是全国扶贫开发工作重点县之一。总人口61.8万人,农村人口占93%,可见,社会治理的重点在农村,难点也在农村。

1.1 乡村环境生态化建设

秦安县积极开展国土绿化行动,加快推进天然林资源保护、新一轮退耕还林、“三北五期”防护林等林业生态工程建设,持续加大“一山两河三线一长廊”生态治理。开展了大气、水、土壤污染防治行动,改造分散燃煤小锅炉95台,在城区、城郊完成“三改一补”8000余户,全年空气优良天数达262天,较上年增加38天,空气优良率达80.1%,较上年同期增长14.4个百分点,空气质量明显改善。新建污水收集管网7.4公里,清理河道16公里,新建垃圾处置点302个,清运垃圾6.5万吨,建成省、市级美丽乡村示范村5个,县级整洁村50个^[2],城乡人居环境持续向好。

1.2 乡村生活丰富化建设

近年来,秦安县积极响应国家号召,坚持落实脱贫攻坚工作,完善基本公共服务设施,第三产业30.97亿元,比上一年增长4.2%。2018年新建“历史再现”博物馆2个、档案馆、县体育中心馆、全民健身活动中心投入使用。大地湾F901保护展示项目基本完工,凤山景区建设、腊家城特色古镇、李氏祖脉文化园顺利实施,南下关清真寺、丁氏民居完成维修保养。实施广播电视无线数字

化覆盖二期项目,建成兴丰等发射基站5座。同时,为保护秦安小曲、秦安蜡花舞、秦安剪纸等非遗项目,秦安县主要以政府带头,各级组织积极配合实施,加快推进秦安小曲保护利用设施,让非物质文化遗产在现代生活中得到进一步延续和发展,服务本地经济社会。

1.3 乡村治理体系健全化建设

党的十八大以来,秦安县积极探索适合县情的农村社会治理体系。积极推动全民参与治理,实现共建共治格局。广泛开展法律进农村活动,宣传科学法律知识,让党员干部学习法律知识,引导群众学习法律知识,依法维护自身利益,推进依法治县进程。同时,县政府兼容德治,开展了好媳妇、好公婆评选等活动,将社会主义核心价值观精神落实到具体工作中,深入发掘、传承、弘扬乡村优秀文化。

2 秦安县农村社会治理“三化”建设中面临的困境

2018年作为乡村振兴的开局之年,秦安县经过不断的探索和努力,积极打造现代化农业、和谐稳定农村、幸福农民的农村社会大局,各方面呈现较好发展态势。然而,由于秦安县气候干旱、地势复杂、经济落后、人民生活水平低下等多种原因,在乡村振兴战略背景下,农村社会治理中还面临诸多问题。

2.1 农村生态环境

2.1.1 村民生态意识匮乏,垃圾污染严重

秦安县积极推行垃圾分类处理,建立了全域无垃圾治理专栏,建设“两点三场”,在每个自然村建设1~2个垃圾点和可回收物存放点。然而由于秦安县沟、梁、峁、坡错综复杂,村民长久以来的生活习惯,生态文化知识薄弱,村与村之间距离较远,虽建立了垃圾处理点,但距离较远,村民不够方便。笔者在调研中发现,住在山坡上和河道附近的村民会随手将垃圾倒下山坡、沟渠及河道中,若垃圾堆放太多,村民会采用焚烧的原始方法,造成二次污染。各类垃圾极有可能造成农业面源污染,影响农业生产。

2.1.2 环境治理制度落地不实,监管体系不健全

秦安县在环境治理方面虽制定了行动方案和考评办法、问责办法。生态环境治理主要由环保局来承担,但环境治理不是一人或一个部门的

事,需要各部门紧密配合来进行治理。如垃圾处理及运输方面,需要县环保局、财政局、发改局等多个部门共同实施,然而由于环境监管体系不健全,问责机制不完善,导致其他部门重视度不够,互相推诿扯皮,制度落地不实,无人承担,不能有效完成生态环境治理工作。

2.2 农村生活

2.2.1 乡村文化发展不齐

秦安县政府为保护和开发县优秀传统文化,大力举办各类文化活动,兴建博物馆。虽然农村生活得到了很大改善,但村民的娱乐方式大部分还停留在打牌赌博上,由于封建观念的束缚,妇女在农闲时只有少部分人紧跟潮流,跳跳广场舞,大部分妇女则在乡道上围起来拉家长里短,导致乡村优秀文化发展缺少传承与发扬者。同时,大部分文化活动只停留在县镇级层面,对于村级,文化活动少之甚少。例如,在村里每年1月、7月和10月才会有秦腔戏曲走进村里进行演出;位于五营乡的大地湾遗址时常修护,笔者在走访中了解到,当地的村民很少有人去参观,一般都是外地旅游或单位组织才会参观学习,另外去参观时需要预约,参观时间并没有按照开馆时间表执行。

2.2.2 公共文化服务水平不足

脱贫攻坚战的大力推进虽然让秦安县基础公共服务水平不断提升,2017年12月秦安县人民政府发出《秦安县“十三五”公共文化服务体系建设规划》,明确指出要实现全县农村综合文化服务中心,但是与现实需求相比,公共文化服务水平供给行为还需要很大的提升空间^[3]。尤其是村一级综合文化服务中心,各村之间经济水平发展不一,许多地理位置偏远、经济落后的村庄还没有建成文化服务中心。加上缺乏强有力的资金支持,农村文化服务中心建设大部分呈现三村以上建一个文化服务中心,供村民们娱乐。图书馆、博物馆、文化馆、档案馆则寥寥无几,有些则还在修建当中,并没有全部投入使用,文化体育活动器材也仅设于综合服务中心广场前。

2.3 农村体系

2.3.1 基层组织治理能力薄弱

近年来,秦安县不断狠抓落实提高基层组织治理能力,然而受长期社会发展影响,秦安县基层组织治理能力较为薄弱。主要表现为:一是农

村治理人才短缺。随着城镇化建设不断加快,许多精英人才前往大城市发展,虽然引进大学生村官一职,但农村人才依然出现短缺现象,村支两委干部的整体素质较低,大部分还停留在大中专学历。二是“官本位”思想严重,缺少德治。一些年龄偏大的干部,阶级风气较为严重,对待群众反映的问题简单粗暴,对待群众反映的问题按照以往的管理模式解决问题,缺乏有效的沟通方式,导致一些地方村委公信力降低。

2.3.2 民众参与性不高

充分发挥居民参与的积极性,是实现共同治理的一项重要指标。秦安县民众参与性不高主要表现为两个方面:一是村民自身素质不高。目前,许多年轻人去大城市谋发展,导致许多地方出现“空心村”局面,人口空心化较为严重,留在农村的老人、妇女和幼童文化水平不高,精力不充沛,无法投入到自治中。二是政府行政放权领域窄。在涉及居民参与的多个领域方面,政府放权大部分仅呈现在政治方面,主要表现在选举事项,政府召集村民参与,村民被动参与选举。而在其他经济、环境等领域,居民仅扮演执行角色,无法做到真正的共同治理。

3 秦安县农村社会治理“三化”建设的思考

3.1 农村环境生态化

3.1.1 拓宽资金渠道,加大资金投入

秦安县作为全国深度贫困县之一,在生态环境治理方面,除了财政支持,还需要健全有利于社会资本向生态环保流动的政策,加大创新融资渠道^[4],发展生态农业模式,开发农业资源潜力,拉动经济增长,促进产业兴旺,提高农民收入,保证资金充裕,助力农村生态环境治理。同时,应大力推进全域无垃圾治理专项行动,推进PPP模式,激活民间资本,加强资金调度,建立垃圾处理中心、专项保洁队伍、环保教育宣传队伍。

3.1.2 培育生态环保意识

打响青山绿水蓝天保卫战离不开人人参与,更离不开先进的环保意识^[5]。秦安县一要大力宣传生态环保知识。各地方组织、部门应成立宣传小组,对广大村民进行环境保护知识普及,对在群众中有威望的村民,着重培养环保意识,发挥朋辈引领作用,让每个人都意识到环境保护应是

每一个人的自觉行为。二是要丰富参与形式。建立良好的信息沟通制度,例如,全域无垃圾治理专栏中的曝光台,鼓励村民向专栏投稿,让村民之间互相监督。同时,政府部门应及时反馈,进行良好的沟通。

3.1.3 完善奖惩机制

健全的奖惩机制是制度有效实施的重要基础。一要提高政治站位,各级政府要明确生态环境保护目标,确保正确方向。二要加大环境监管和执法力度。各级政府要确定责任领导,建立问题清单,严格落实环境保护和全域无垃圾治理相关责任追究办法;对知法犯法的责任人进行严肃问责。三要加大组织建设。借鉴外地先进的管理经验和运营模式,下沉工作力量,确保各个层面的工作有人抓、有人管。成立生态环境保护专责工作组,严格建立并执行环境监管体系^[6]。

3.2 村民生活丰富化

3.2.1 传承和发扬乡村文化

乡风文明是实现乡村振兴的重要基石,是促进村民的认同感和自豪感,是提高农民之间的凝聚力和自治能力^[7]。秦安县积极传承和发扬乡村文化,一是要发挥农民主人翁地位。培育和践行社会主义核心价值观,让农民自觉参与到文化传承与发扬的大浪潮中^[8]。二是要创新新乡贤文化。号召乡贤回家,参与到农村社会治理中来,发挥朋辈引领作用,创新新乡贤文化。三是要发展民间文化组织。民间文化组织对乡村文化的宣传能够潜移默化地提高村民思想认识,加强文化认同,增强村民之间的情感。

3.2.2 加大公共文化服务设施建设

秦安县要加大加快推进农村公共文化服务建设。一要提高资金投入。创新公共文化服务设施建设融资渠道,发展农村经济,盘活农村资源,确保资金充裕,实现公共服务均等化。二要提升服务设施。拓宽公共文化服务设施的种类和数量,丰富群众自主选择娱乐的种类^[9]。三要完善保障制度。建立健全的公共文化服务设施建设保障制度^[10],设立专项小组,建立政府供给和群众需求之间的沟通机制,了解群众所需,以确保公共文化服务设施建设供需平衡。

3.3 农村体系健全化

3.3.1 自治

开启村民自治,还需要政府适当放权,以平等

为基础、合作协同为途径,推动村民自治工作^[11]。深化村民自治实践,激发乡村振兴活力。一要健全和创新村民参与治理的机制。明确政府角色,确保村委会发挥村民自治的核心力量,加强农村群众性自治组织建设。二要拓宽村民参与社会治理的领域。目前干部选任权是村民参与自治的传统表现,而村民自治也应表现在参与服务治理、文化治理、生态等治理中^[12]。三要全面推进民主监督。依托多媒体资源丰富监督渠道,严格推行村民会议、村民监事会等议程,做到村民关心的问题能够在阳光下进行。

3.3.2 法治

秦安县应坚持依法治国,强化法律的权威地位。一要培养农民法律意识。利用多媒体资源拓宽法律宣传阵地,加大法律宣传教育,提高农民对法律的认识,让农民懂得遵法、守法、用法。二要增强基层干部法治观念。加强基层干部法治教育,强化法律监督和制度约束,提升依法行政能力和水平。三要健全农村公共法律服务体系,对农民关心的问题要进行相关法律法规宣传,加强农民的法律援助,不断完善法律调解组织^[13],落实信访工作。

3.3.3 德治

秦安县提升乡村德治水平,一要规范引导优秀传统文化习俗。结合新时代背景需求,将社会主义核心价值观融入传统文化中,传承和发扬优秀传统文化。二要开展以“德”为主题的各类活动。例如,开展好媳妇、好儿女、好公婆等评选表彰活动,开展寻找道德模范、好人好事典型事迹,发挥新乡贤及模范典型人物的示范带头作用。三要完善基层组织力量。鼓励发展民间文化组织、养老、妇女等基层组织,以自治推动德治建设。

4 结 语

加强和创新农村社会治理是提高和保障农民生活水平,推动建成生态宜居的美丽乡村,促进完善农村体系健全化发展,实现乡村振兴战略的必然选择。乡村振兴战略的提出和确立,精准脱贫工作快速推进,基础设施不断补齐,农业产业发展路子增多,农民经济收入不断增加,为秦安县农村社会治理的创新和发展提供了肥沃的土壤。然而,秦安县在农村社会治理创新和实施中,也存在一些制约因素,这些制约因素严重阻

碍了农村社会治理的创新和发展。破解这些困境,加快农村社会治理的“三化”建设,要拓宽融资渠道,加大资金扶持,培育农民生态意识,传承和发扬乡村文化,加大公共文化服务设施建设力度,坚持完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障的农村社会治理体系^[14],将秦安县乡村建设成为一个农业产业兴旺、生态宜居、乡风文明、生活富裕的美丽乡村。

参考文献:

- [1] 乡村振兴的决策部署[J]. 人民论坛, 2018(12): 70-73.
- [2] 负顺香. 秦安县水资源管理现状及对策[J]. 甘肃农业, 2019(2): 110-111.
- [3] 胡铭焄. 精准扶贫背景下陕南反贫困路径研究[J]. 东北农业科学, 2018, 43(4): 57-61.
- [4] 王昌森, 董文静. 乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究—以山东省为例[J]. 东北农业科学, 2018, 43(4): 48-52.
- [5] 潘 杨. 美丽乡村建设背景下农村生态环境治理问题研究[D]. 曲阜: 曲阜师范大学, 2018.
- [6] 戚晓明. 乡村振兴背景下农村环境治理的主体变迁与机制创新[J]. 江苏社会科学, 2018(5): 31-38.
- [7] 孙志国, 刘 红, 熊晚珍, 等. 湖北省武陵山片区智力精准扶贫与乡村振兴战略研究—基于涉农专利与农业科技创新[J]. 湖北农业科学, 2018, 57(16): 120-124, 127.
- [8] 熊友平. 湖州市乡村旅游发展的资源因子及其提升路径研究—基于灰色关联度分析的视角[J]. 东北农业科学, 2018, 43(6): 53-57.
- [9] 吴理财, 解胜利. 文化治理视角下的乡村文化振兴: 价值耦合与体系建构[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(1): 16-23, 162-163.
- [10] 宋 宏, 顾海蔚. 乡村振兴背景下农业特色小镇可持续发展影响因素研究[J]. 东北农业科学, 2019, 44(2): 75-80.
- [11] 樊 凡, 刘 娟. 从围观走向行动: 乡村振兴战略背景下农村社会研究范式的转型—兼谈学术何以能中国[J]. 中国农村观察, 2019(1): 129-143.
- [12] 袁婵婵. 中国农村居民参与社会治理研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2015.
- [13] 张飞霞. 乡村振兴背景下农村社会治理法治化建设研究—以重庆市巴南区为例[J]. 学理论, 2018(5): 60-61.
- [14] 田 鹏. 产业扶贫何以可能—湖南省怀化市“四跟四走”精准扶贫模式的启示[J]. 东北农业科学, 2018, 43(1): 59-64.
- [5] 何 扩, 张秀媛, 李育峰, 等. 泡菜优质乳酸菌的筛选及其产酸性能鉴定[J]. 中国调味品, 2012, 37(11): 48-49.
- [6] 孟令帅, 张 颖, 邹婷婷, 等. 辣白菜中乳酸菌的分离鉴定[J]. 食品科学, 2015, 36(11): 130-133.
- [7] 李冬梅, 郝婷婷, 李 玲, 等. SDS-PAGE电泳法分析酸菜中乳酸菌分布[J]. 食品科技, 2013, 38(9): 258-261.
- [8] 李冬梅, 白月娥, 李 玲, 等. SDS-PAGE电泳法分析朝鲜族辣白菜中乳酸菌分布[J]. 食品科技, 2012, 37(11): 10-13.
- [9] Miyamoto M, Seto Y, Dong H H, et al. *Lactobacillus harbinensis* sp. nov. consisted of strains isolated from traditional fermented vegetables ‘Suan cai’ in Harbin, Northeastern China and *Lactobacillus perolens* DSM 12745[J]. Systematic & Applied Microbiology, 2005, 28(8): 688-694.
- [10] 尼海峰, 邓 冕, 冯月玲. 东北酸菜产业现状与发展对策[J]. 中国调味品, 2011, 36(6): 10-12.
- [11] 金 清. 朝鲜族传统发酵食品的营养保健功能[J]. 延边大学农学学报, 2004(3): 208-212.
- [12] 刁亚娟, 白胡木吉力图, 霍玉洁. 传统方法腌制酸菜和塑料瓶腌制酸菜的腌制工艺的比较[J]. 食品工程, 2017(2): 6-7.
- [13] 王锦鑫, 郭 华, 刁全平, 等. 传统东北酸菜腌制工艺及亚硝酸盐生成规律的研究[J]. 山东化工, 2017, 46(16): 3-4.
- [14] 杨晓晖, 籍保平, 李 博, 等. 泡菜中优良乳酸菌的分离鉴定及其发酵性能的研究[J]. 食品科学, 2005, 26(5): 130-133.
- [15] 林龙镇, 邹卫玲, 李安章, 等. 产酸、耐酸乳酸菌的分离鉴定及益生特性[J]. 华南农业大学学报, 2018, 39(2): 95-102.
- [16] 凌代文. 乳酸细菌分类鉴定及实验方法[J]. 微生物学通报, 1999(1): 23.
- [17] 张 平, 张鹏飞, 刘斯琪, 等. 自然发酵豆酱中明串珠菌的分离鉴定[J]. 食品科学, 2018, 39(22): 110-115.
- [18] 闫 征, 王昌禄, 顾晓波. pH值对乳酸菌生长和乳酸产量的影响[J]. 食品与发酵工业, 2003, 29(6): 35-38.
- [19] 刘香英, 田志刚, 范杰英, 等. 大豆品种籽粒品质与酸豆奶品质相关性研究[J]. 东北农业科学, 2016, 41(4): 100-105.
- [20] 闫 征, 王昌禄, 顾晓波. pH值对乳酸菌生长和乳酸产量的影响[J]. 食品与发酵工业, 2003, 29(6): 35-38.