

Research on the Optimization Path of Rural Revitalization Party Building Leading Rural Grassroots Governance

Yanhua Fu Yongyan Yang

1. Party School of Longhua County Committee of the Communist Party of China, Chengde, Hebei, 068150, China
2. The Communist Party of China Weichang Manchu Mongolian Autonomous County Party School, Chengde, Hebei, 068450, China

Abstract

As China implements its rural revitalization strategy, grassroots governance in rural areas faces a complex landscape of overlapping challenges from both traditional and emerging issues, making Party leadership as the core driving force increasingly crucial. This paper systematically analyzes the key practical challenges confronting rural grassroots governance under Party leadership, including weak links in Party organization development, the lack of an effective multi-stakeholder governance framework, inadequate application of modern governance tools, a gap between grassroots cadres' capabilities and governance demands, and the need for further improvement in institutional safeguards and incentive mechanisms. The focus lies in deepening the optimization of Party organization structures and functional enhancement to strengthen leadership, building a collaborative governance framework involving multiple stakeholders to improve organizational capacity, systematically advancing the digital transformation of rural governance to empower governance efficiency, and refining institutional environments and long-term incentive support systems.

Keywords

rural revitalization; Party building leadership; rural grassroots governance; practical challenges; optimization pathways

乡村振兴党建引领农村基层治理的优化路径研究

付艳华 杨永艳

1. 中共隆化县党校，中国·河北 承德 068150
2. 中共围场满族蒙古族自治县党校，中国·河北 承德 068450

摘要

乡村振兴战略实施进程中，农村基层治理面临新旧挑战叠加的复杂局面，党建引领作为核心动力机制的关键性愈发凸显。本文系统剖析了当前党建引领农村基层治理面临的主要现实困境，包括党组织自身建设存在薄弱环节、多元共治格局尚未有效建立、现代化治理工具应用不畅、基层干部能力与治理需求存在差距、制度保障与激励机制仍待完善等关键性议题。重点在于深化党组织结构优化与功能强化以增强引领力、构筑多元主体协同共治格局以提升组织力、系统推进乡村治理数字化转型以赋能治理效能、完善制度环境与长效激励保障体系。

关键词

乡村振兴；党建引领；农村基层治理；现实困境；优化路径

1 引言

随着乡村振兴战略作为国家重大决策部署深入实施，重塑乡村治理格局、提升治理效能成为其不可或缺的核心支撑。在这一宏大背景下，中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，其在农村基层治理中的政治引领、组织保障与资源整合功能被赋予前所未有的重大责任。基层党组织是党全部工作和战斗力的基础，是联通党和国家政策与亿万农民群众的关键枢纽，承担着凝聚民心、引领发展、化解矛

盾、服务群众的根本职责。

2 党建引领农村基层治理的现实困境

2.1 党组织覆盖质量与引领功能有待提升

即使是在行政村这一层级的行政建制下基本达成了党组织组建形式的全覆盖，但仍然存在着组织体系实质性深度延伸覆盖不到位、政治功能与组织功能同步强化推进不力的现实问题。许多农村存在虚化弱化基层党组织设置的问题，这主要体现在党组织设置不能及时适应农业农村生产经营方式转变、人口迁徙加快和村落形态演变的形势和要求，致使基层党组织设置与党员分布空间不匹配问题较为凸显，客观上出现了党组织建设在一些边远自然村落、新型农业经营

【作者简介】付艳华（1976-），女，满族，中国河北承德人，本科，高级讲师，从事政策理论研究。

主体内部、产业链条关键环节和新的经济组织形态中有效覆盖不全等问题,使党组织对农村经济社会发展的政治引领和服务引导效能产生明显的缺失效应与治理漏洞;另一方面是基层党组织不能及时顺应基于实施乡村振兴战略所提出的一系列新的治理体系与治理能力现代化治理任务所引发的党建职责、职能调整升级要求,未能及时有效地调整适应升级完善有关部署要求,基层党组织组织虚化、功能弱化问题普遍性特征突出,部分农村基层党组织停留在单纯运用原有的行政式命令式的工作方式开展相关工作,严重弱化了整合资源、整合利益、组织发动群众的核心能力和核心职能建设效果,致使党组织在凝聚乡村振兴合力、引领乡风文明、化解矛盾纠纷、联系服务群众、服务经济发展等方面展现出比较明显的服务性与实战性的能力与成效不高、相对薄弱等问题。

2.2 治理能力滞后与多元协同治理不足

治理现代化向多元主体参与共治共建路径的转型逻辑对传统以村党组织和村“两委”组织单一主导型治理现状提出了系统要求,但当前转型过程面临较大挑战。从主体方面来看,一些村级党组织干部和村“两委”干部普遍年龄偏高、学历层次偏低、接受创新理论及现代公共管理知识有限,难以满足乡村治理日趋复杂化专业化、内容多样化、程度精细化的任务要求,尤其是缺乏产业发展策划、生态环境保护、村集体资产管理、公共事务磋商谈判、现代信息化技术操作等方面较为先进的知识掌握水平和技能操作水平。从治理模式方面看,“惯性的强行政色彩”所带来的结构性僵局凸显表现为在单向行政指令式主导下村民自治组织如村委会组织常被“无形中的行政力量”裹挟而难以正常发挥自治共治功能,使得村民自治组织治理作为法定义务应当承担和完成的公共事务作用难以正常发挥,农村社会力量如在本土基础上衍生出来的本地乡贤、本土社会组织等作为农村治理主体在行使公共权利以期承担治理辅助责任时普遍存在较为固定的制度性参与渠道缺失、参与功能边界模糊不清、参与积极性被严重低估等负面境遇,使得他们难以真正意义上的有效参与和发挥作用。

2.3 主体参与积极性低迷与制度激励缺陷

实践中的深层困境在于治理主体内生动力长久不济和制度保障不足问题。农民群众作为治理体系中最具体的主体,对公共事务治理的参与决策、参与管理、参与监督的能动性和满意度不足^[1]。除了主体积极性因素外,深层次结构上的不足主要体现为参与渠道缺位和制度化程度偏低。法定的民主议事、决策主体村民会议、村民代表会议制度流于形式或走过场,信息不对称、程序执行规范性不高的问题长期存在和受质疑动摇了农民对治理过程的信任基础,村民会议和村民代表会议决策程序落实情况差;村务公开落实不彻底、不透明、不全面、不及时现象普遍;民主协商运作模式没有形成制度化、常态化的实践探索,农民难以通过固定的

渠道实现其利益表达并积极参与决定自身命运,被动参与意识较强。而治理实践的直接运行者即村级党员干部队伍,现有的考评激励制度存在结构偏颇和效率低下问题。评价指标偏重于经济发展指标、环境改善美化等“硬”指标政绩,对于基层干部矛盾化解速度、民众满意度增速、集体经济增长可持续性、乡风文化建设水平等更深层次的基层治理“软”的内容缺乏科学合理的量化评价指标和精准测量手段;薪酬激励不合理、晋升天花板效应较为突出、容错免责机制普遍缺失,极大地影响了其创新治理实践的內动力和行动力^[2]。

3 党建引领农村基层治理的优化路径

3.1 纵深推进党组织结构优化与功能提质

在党建引领农村基层治理的过程中,必须要将强化基层党组织自身建设作为引领治理体系重构的根基性工程进行系统性推进,而首要任务就是全面优化组织覆盖结构。依据乡村人口流动方向、产业发展集群趋势以及乡村治理新型单元布局,实施党组织设置的动态调整与模式创新战略,重点在人口集中自然村、产业密集功能园区、农民专业合作社内部、农业产业链关键环节、乡村电商直播基地等治理需求旺盛区域灵活采取组建联合党支部、功能型党小组、党建联盟等多元化组织嵌入模式,全力消除党组织覆盖空白点与薄弱环节,确保党组织能够物理性覆盖并深度融入乡村各类社会经济生产生活空间。与此同时,要强力推动组织功能系统性升级,将工作重心明确聚焦于引领发展和服务治理两大核心能力建设方向。充分发挥党在农村土地资源整合、利益格局平衡、集体经济做大做强中的组织协调功能;充分发挥党群众日常诉求的民情摸排接办功能,提高其在农村矛盾纠纷化解、精准受理群众诉求的服务效能;充分发挥新时期新方式的新媒体技术功能,拓展政策信息的有效传播功能以及党群沟通的功能;进一步夯实党在农村文化阵地建设中的引领主导功能,特别在乡村弘扬社会主义核心价值观、培育乡风文明等方面要有引领主导功能;进一步强化其在乡风文明评议、村规民约实施监管以及村民信用机制建设中的引领功能和权威功能,树立和提升其在乡村治理中有深度、能整合资源组织的村级治理组织力^[3]。

3.2 强化治理主体赋能与协同机制构建

一是以村干部队伍治理能力现代化为关键重点去提升,搭建从乡到村、内容精准的体系化培训培养工程。按照把握乡村产业发展前沿动向、贯彻执行生态环境保护法规政策、推动农村集体资产管理运营、推动运用现代信息技术开展乡村治理事务、组织民主协商调解专业技术等乡村治理需要重点学习的知识内容领域,从分级分项角度开发与之相对应的“课标化”培训课程资源包,善于利用案例教学、现场教学、模拟课堂等实战化培训模式提升培训转化率^[4]。同时创新做好乡贤归巢建设机制探索,出台引领、号召乡贤回乡参与治理的人才支持奖励措施,重点关注经营管理达人、法律人才、

退居二线党员干部群体精准定向开展回乡调动；实施推进乡村创新创业人才工程，通过创办贷款、技能认证等支持手段助力有技术、有情怀、善治理的青年创业发展并扎根乡村；健全规范政府购买乡村社会公益服务实施细则，支持推动乡贤领衔创立乡土公益性社会组织依法依规承揽乡村公共社会服务项目运营管理。更重要的是构建制度化协同治理框架，明确规范村党组织在乡村治理中的领导核心权责范围，法定保障村民会议与村民代表会议在村务重大决策中的实体性权力，建立健全由村党组织主导、多元主体共同参与的乡村治理协商议事平台运作规则，明确固定参与主体构成、设定可操作化的协商议题筛选机制、确立协商流程标准化步骤、严格规范协商结果公示与监督落实程序，确保形成具有广泛代表性和制度刚性的民主协商治理常态化平台。

3.3 大力驱动乡村治理数字化转型赋能

新一轮的技术信息化革命在解决传统乡村治理效率不高和信息不对称等难题方面提供了一把“金钥匙”，要大力推进数字化赋能工程。关键点就是建设标准一致、接口开放、业务联通的乡村数字治理基础设施，在打通集成党建工作、村务管理、为民服务“一站式”云服务系统的前提下，强制推行一体化电子化公开村务，实现信息定时全域公开；全面推广普及群众事务线上办理、通知消息线上发布、议事问政线上评议、民意诉求线上反映的村民移动终端软件，降低农民参与治理信息与技术成本。通过信息赋能提升治理精细化水平与风险防控能力，探索通过网格化管理创建村庄的动态采集更新分析体系，针对基础设施运维状况、生态环境重点保护地变化、集体经济变动状况、重点人群精准施策信息等安装应用智能物联感知网络设备；探索基于大数据分析模型的纠纷警情预测应用，通过在线信息智能分析与挖掘及时掌握高风险苗头性倾向性问题；开发宅基地使用权登记确权管理的数字化应用软件，通过技术支撑提升管理效率与争议问题发生率；构建乡村小微权力网上运行跟踪监督平台，对村居重大事项决策程序、工程建设重大事项资金运行节点实施链式跟踪留痕监控，通过技术硬约束来防范小微腐败风险。同时加快乡村新基建和农民信息素养的同步改造，开展乡村新基建提速扩容行动，拉大数字差异。

3.4 重塑考核评价与激励保障制度体系

一是要重建以目标导向明确、分级分类考核的多元主体治理绩效综合考评指标清单体系。在以客观数据为主的基础性工作如农村经济发展水平、生态环境保护绩效指标的权重设定合理的基础上，提高村民生活满意度评价指标等主观

性指数及其所占权重比值，用第三方独立的村民满意度评价确保客观真实；构建农村社会矛盾纠纷调解成功率、村庄内邻里和谐家庭数量调查、邻里纠纷数量、规模等反映治理和谐度的一系列指标精准反映治理效果；建立农村集体经济稳健可持续增长能力监测评价制度，注重对长效治理成效的考核导向；设置乡村人文氛围指数评估指标，整体测算评估治理文化。二是建构多元主体激励保障性政策工具箱，确保村级干部职业薪酬待遇增长率确定制同步调增长；扩大从村党组织书记中定向考任公务员的事业晋升通道规模；摸索建立农村任职二十余年以上的村干部光荣退休生活保障机制；设立乡村治理重大贡献者突出贡献特别荣誉奖励机制；要明确具体认定治理过程中适用容错免责的各种情景界限和认定程序，消除干部改革创新畏难情绪。对于激发普通村民参与治理积极性而言，核心在于将治理表现与利益联结机制深度绑定，大力推行乡村治理积分制管理模式，对积极参与公共事务、严格遵守村规民约、家庭关系和睦模范等行为实施积分正向累计激励，积分结果可与集体收益分红比例、信贷信用等级上调、政府专项优惠补贴获取资格深度挂钩；对于乡村治理中涌现的先进组织及个人典型及时给予政府荣誉表彰与广泛宣传推广，在全社会营造共建共治共享的浓厚价值导向氛围，激发持续参与意愿。

4 结语

总之，乡村振兴的总目标背景下，农村基层党组织在乡村治理工作架构完善及效能增强方面工作，成为关系事业成败的关键和重点。加强农村基层党组织自身建设的先进性导向，准确判断与回应乡村发展演替过程中的治理需求，充分调动激发社会各领域治理主体的创造能动性，有效整合利用现代技术手段科学治理中的程序优化，形成与强化党组织“强领导力”、多元主体“协同发力”、治理体制机制“科学适宜”及运转“高弹性、高韧性”为主要特征的乡村善治新图景与格局，是实现全方位农村农业现代化转变的基础性保证。

参考文献

- [1] 刘晓丽.农村基层党建引领乡村振兴的运作逻辑与优化路径[J].理论视野,2025(1):87-93.
- [2] 刘昊元.新时代农村基层党建引领乡村振兴实现理路[C]//文化传承与现代化治理学术交流会议论文集,2024.
- [3] 鲁慧杰.以基层党建引领基层治理与乡村振兴[J].时代人物,2024(12):205-208.