

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 3 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 01 月 24 日

多措并举赋能新型农村社区治理

摘要：江苏省委党校房冠辛研究认为，当前新型农村社区发展迅速，已成为江苏深化乡村振兴的重要载体，但在基层实践方面，尚存在基层官员认知反差、目标需求相互脱节、软件硬件匹配不足等难题。对此，建议从政策宣传、分类指导、人才培养和考核评估等方面完善优化，提升干事创业凝聚力、政策保障长效性、乡村基层承载力以及上下联动集成力，有效赋能新型农村社区治理，助推乡村振兴战略全面实施。

省第十四次党代会提出要抓好“全面实施乡村振兴战略”重点工作并着重要求“加强新型农村社区治理服务”，凸显了新型农村社区治理服务对全面实施乡村振兴战略的重要意义。近年来，江苏各地因地制宜推进村庄建设改造、社区治理服务，不断提升乡村现代化水平，在改善人居环境、提升治理水平等方面成效显著，出现了如泗洪县的“456”推进方案、海州区的“一委三会”社区治理模式、沭阳县的“四事工作法”等一批典型做法。但是，新型农村社区治理仍面临一系列结构性问题。江苏省委党校房冠辛承担的江苏省社会科学基金项目“江苏农民参与新型农村社区治理研究”，基于对南京、扬州、常州、徐州、盐城等地148位乡镇书记问卷访谈与实地调研分析，提出加强新型农村社区治理的对策建议。

一、当前我省新型农村社区治理的问题与困境

1. 认知反差，“有重视没信心”。86.49%的受访乡镇书记认同新型农村社区建设对乡村振兴整体工作的重要性，但只有56.08%的受访乡镇书记对其现实效果给予了正向评价。与此同时，高达87.16%的受访乡镇书记不看好新型农村社区建设的深化推进。一方面认为“重要”，另一方面又“不看好”其成效，基层主观的认知反差反映出新型农村社区建设陷入了“战略上被重视、战术上被忽视”的困境。基层官员反映这主要是因为新型农村社区治理“有典型、无模型”，缺少以点带面的工作举措。

2. 供需脱节，所建非所需。新型农村社区建设设定的考核目标和群众实际需求不匹配。例如，新社区基本都会要求新建车库以便规范停车，但农民大多认为“屋子有顶就应住人”“建车库没必要”，车辆随意停放现象依然普遍，依照标准建设的车库没有发挥效用。类似问题还有很多。供需错位不仅导致治理效能降低，也滋生基层形式主义。调研发现，67.58%的乡镇书记认为新社区建设要以城镇社区为目标，形成“类城市”治理范式；但同时，91.89%的乡镇书记认为新社区建设仍应服务农民实际需求。新型农村社区难以实现从行政社区向功能社区的有效转变。

3. 统筹不足，软硬件不匹配。调研发现，在新型农村社区治理中，往往更加重视有形的物质保障，忽视无形的软件建设。例如，多地村民活动中心功能齐全，但由于缺乏后续运营的制度化规定，导致政府无法支出相应费用，于是出现了“活动中心没活动，一天到晚黑着灯”的现象。这背后是新型农村社区设施建设与经费保障出现错配，前端建设与后端治理联动不足，尤其是与硬件相配套的政策、制度、服务等没有跟上。

4. 联动乏力，“组合拳”难施展。调研中，65.54%的乡镇书记认为，基层政府在“新型农村社区治理”中的权责匹配度亟待提升。新型农村社区建设现存问题多集中在治理体系的空白区域，治理合力未能形成，低效服务局面依旧存在。以科技创新为例，只有67.57%的受访乡镇书记认可科技创新对新型农村社区发展

的作用，选择比例最低。访谈发现，基层主官多认为推动科技创新会带来跨部门协调负担和考核压力，“新办法”不好用的背后是“不敢用”。基层更多是执行末端的“手脚”，缺乏上下联动的自主性，这导致了新型农村社区治理更多“动员式”，缺乏长效性。

二、推进当前我省新型农村社区治理的建议

1. 深化政策宣传，集结干事创业凝聚力。一方面，多渠道开展宣传、教育、指导，提升干部科学认知水平，打通从战略规划到政策落地过程中的堵点。编写“新型农村社区治理工作手册”，总结政策、经验与实操规范，发放给基层组织学习运用。开展乡村振兴、社区治理案例开发与评选，通过专题研修、送教下乡、苏南苏北结对研学等多种方式，强化基层干部的政策理解力与执行力。另一方面，扭转群众固有认知，强化乡村共同体意识，提升村民主人翁精神。积极推动基层党建与村民自治有效结合，建立“党员干部向村民汇报”的常态机制，出台“江苏村规民约工作规范与行动方案”，推动配套政策与资金落地，不断培育村民的参与能力和自治能力。

2. 加强分类指导，形成政策保障长效性。省级层面出台“乡村社区分类标准”，以科学分类推动精准施策。可借鉴浙江打造省级农村引领型社区的做法，按照农民意愿、产业基础等划分为新型农村社区、特色田园乡村、生态宜居村与整治提升村等。根

据不同乡村需求，聚焦宅基地退出、农民新房补贴、承包地规模经营、新居完善配套以及村民就地就业等重点问题出台指导意见，确保相关工作有法可依、有规可循。立足乡村振兴整体布局，破除壁垒，整合相关部门职能，在人员编制、执法权限、资源配置等方面强化协调，推动实现“一站式”治理服务，有效提升新型社区的集成治理能力。

3. 强化人才培养，提升乡村基层的承载力。建议制订出台“江苏省村干部定向培养计划”，推动多部门参与培养过程，建立村干部政学联动机制。可借鉴外省“农学结合、半工半读”开设农村（社区）干部学历教育学院的方式，鼓励职业院校与区县政府签订培养合同，打造有信仰、有知识、有能力的社区干部梯队。制定“江苏省村干部培养与职业成长”方案，提供转任晋升与职业村官双轨发展路径。注重职业村官待遇提升、养老保障等，推动健全新老村干部的传帮带机制，提升村干部扎根服务能力。为更好发挥干部下沉的带动作用，建议推广“第一书记”工作机制，从区级部门选派年轻干部担任农村社区党组织副书记等职务，强化村集体与职能部门的沟通和资源对接能力。

4. 完善考核评估，凝聚上下联动的集成力。强化对新型农村社区治理的考核，将分类评估与考核督导相结合，引入针对性的评估监测。加强对各个行政辖区摸底调查，形成每个区（县市）“一本账”的底数统计。在此基础上，建立需求清单，促进省市

层面政策设计与资源配置有针对性调整。探索打造新功能板块，以县域空间为核心，将相邻相近同类型乡镇（街道）整合升级为新的功能区，如产业先导区、农业示范区、文旅融合区、生态保护区等，进行功能区统一定位、统一规划、统一考核，减少无序竞争，实现共享共赢。

（作者房冠辛，系中共江苏省委党校社会和文化教研部副教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号