

## 乡村振兴背景下的乡村治理研究——基于浙江省云和县实践

孙旭璟 (浙江省农业农村大数据发展中心, 浙江杭州 310000)

**摘要** 自乡村振兴战略提出后,乡村治理进入新的发展阶段。乡村治理是国家社会治理能力的重要体现,在对现有乡村治理面临的治理制度不成熟、人口流动性高、资源活力不足以及数字化时代的冲击挑战进行分析的基础上,结合浙江云和县在乡村治理谋划和落实等方面的具体实践,探析了实现乡村治理的可行举措,为乡村振兴战略背景下有效开展乡村治理提供借鉴。

**关键词** 乡村振兴;乡村治理;实践;浙江云和

**中图分类号** D422.6 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2021)21-0259-03

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.21.065



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Research on the Rural Governance under the Background of Rural Revitalization—Based on the Practice of Yunhe, Zhejiang

SUN Xu-jing (Development Center of Agricultural and Rural Big Data of Zhejiang, Hangzhou, Zhejiang 310000)

**Abstract** After the rural revitalization strategy was put forward, rural governance has entered a new stage. Rural governance is an important component of national governance. It relates to the realization of agricultural and rural modernization and affects the harmony and stability of rural society. This paper mainly analyzes the problems faced by rural governance, such as immature system, high mobility of population, low vitality of resources and the impact of the digital era, summarizes the rural governance practice of Yunhe, Zhejiang, and explores how to effectively carry out rural governance under the background of rural revitalization.

**Key words** Rural governance; Rural revitalization; Practice; Yunhe, Zhejiang

党的十九大提出了乡村振兴战略,2021年中央一号文件进一步要求全面推进乡村振兴。自乡村振兴战略提出后,乡村治理进入新的发展阶段。乡村治理是国家社会治理能力的重要体现,为乡村提供公共物品和服务<sup>[1]</sup>,解决矛盾和问题,促进乡村社会和谐、稳定和发展<sup>[2]</sup>,是乡村振兴战略的重要组成部分,关系着农业农村现代化的实现,影响乡村社会的和谐稳定。

### 1 乡村治理面临的主要挑战

新中国成立后,我国乡村治理经历了集体化时代的“政社合一”(1949—1978年)、改革开放时代的“乡政村治”(1978—2018年)以及新时代的乡村振兴和“三治结合”(2018至今)<sup>[3]</sup>。新时代,乡村治理面临着各种挑战。

**1.1 治理制度不成熟** 当前乡村治理制度体系还不能满足治理现代化的要求,“三农”政策的调整着力于技术层面的多,在结构层面的体制改革还不到位<sup>[4]</sup>。尤其是乡村民主政治仍不规范<sup>[5]</sup>,城镇化过程中,乡村社会结构不断调整,“熟人治理”机制式微<sup>[6]</sup>,新型乡村人际构成缺乏相匹配的成熟民主政治制度,村民自治将流于形式。

**1.2 人口流动性高** 高人口流动性增加了乡村治理的难度。农村人口进城务工,经济身份和社会身份割裂,进城农民办事难,基本公共服务出现空档;同时农村劳动力向城镇转移,“空心村”现象普遍<sup>[7]</sup>,农村人口明显老龄化,但留守老人的生活质量、看病就医、精神慰藉等还不能保障。除村民流动性高,村镇干部流动性也高,挂职下派的多,干部“乡情”“乡音”不够浓,干群关系疏离。

**1.3 资源活力不足** 乡村产业投入产出周期长、收益不确定因素多,对资本、技术和劳动力等要素的吸引力低,导致乡

村资源的流动性严重不足,经济发展水平远落后于城市<sup>[8]</sup>。近年来,政府出台了一系列盘活乡村资源的政策和意见,但仍存在耕地、林地被抛荒,宅基地、农房被闲置等问题。总体上,乡村产业经济动力不足,产业融合发展速度偏慢。

**1.4 数字化时代的冲击** “互联网+”、大数据是社会现代化发展的热门趋势,但乡村信息基础设施建设滞后、观念意识淡薄、数据平台缺失、信息传导割裂<sup>[9]</sup>,进一步拉大了城乡社会治理的差距,乡村公共服务的便利性和不科学更加凸显。加快融合新生要素是重塑乡村治理秩序,弥补乡村治理短板,实现弯道超车的有效手段。

### 2 浙江省云和县乡村治理的实践和经验

浙江省云和县是全国乡村治理体系建设首批试点县。根据“小县大城”的战略定位,云和县探索出一套以“党建引领、制度保障、人员到位、财政支撑”为抓手,“提升产业、强化服务、优化村风、解决矛盾”多措并举的乡村治理模式。

#### 2.1 全局谋划乡村治理

**2.1.1 突出党建引领,筑牢乡村治理根基。**云和县落实乡村基层党建“浙江二十条”,完善大党委建设,深化“住村联心”“民情地图”“乡会村开”等制度,形成横向到边、纵向到底的组织体系,全县基层党建“整乡推进、整县提升”达标村建成率100%。创建特色党建品牌,将乡村建设和党建工作紧密结合,打造“十里云河”“最美梯田”等5条党建风景线,提升小顺村、长汀村、金水坑村等50个党建示范点。

**2.1.2 突出制度保障,搭好乡村治理框架。**云和县制定乡村治理体系建设试点工作方案和重点任务清单,启动街乡共治、农村产权制度、山区留守老年人关爱服务、乡事城办和乡事城服务、村集体财务收支预算决算5项改革试点。其中,街乡共治改革试点为全国首创,提出联席会议制度,街道乡镇共同解决进城农民有关的热点问题,并明确干部街乡共管、居住地办理社会事务等办事服务机制,破解了进城农民没有

**作者简介** 孙旭璟(1988—),女,浙江嘉兴人,经济师,硕士,从事农产品营销服务、农业农村特色产业发展研究。

**收稿日期** 2021-02-25

归属感等难题。

**2.1.3 突出财政支持,优化乡村治理布局。**云和县加大财政投入,发展村集体经济,重点支持薄弱环节。2020年全县确定消薄项目22个,落实财政专项扶持资金11415万元,集体经济薄弱村清零。加大改革力度,率先在浙江全面推进村集体财务收支预(决)算管理并作为农村审计重点内容,规范集体资金收支;建立全国首个“互联网+”农村产权线上交易平台,全国首创农村产权抵(质)押融资免担保模式。

**2.1.4 突出人员到位,丰富乡村治理内设。**云和县强化党员管理,确保乡村治理工作有人管、有人干。实施“全科网格”“哨响就到”党员服务机制,建设15个社区“大党委”、165个网格支部和252个党小组,将4000余名在职党员定位到网格中响应服务需要,打通基层治理的神经末梢。强化人才引进,确保乡村治理有新力量、新思路。出台《云和县乡村振兴“两进两回”实施意见》等政策,营造良好的创新创业环境和氛围,培养高素质“三农”人才。云和县扶贫带头人培育的做法入选全国扶贫带头培育工程十大典型案例。

## 2.2 全力提升乡村治理

**2.2.1 提高优势产业资源价值,激发乡村治理创造力。**云和县注重产业经济提质增效,制定产业兴旺政策26条,壮大“一果两茶一菌一蜂一鱼”的主导产业,创建“云和师傅”“云和云居·六头民宿”等区域公用品牌。注重探索生态产品价值转换,完成全县乡镇GEP核算报告,制定2015和2018年的GEP核算结果;成立县级“两山银行”,推出“两山贷”“两山存”等以生态信用为基础的金融产品;出台生态产品政府采购办法,挂牌出让“生态地”,充分协调经济发展和生态发展,实现乡村治理和环境保护共赢。

**2.2.2 完善城乡基本公共服务,增加乡村治理亲和力。**云和县推行同城同待遇,对城乡基本公共服务等领域进行配套改革,农村居民在最低生活保障等13类救济政策可享受与城市居民同等标准。全面改善农村人居环境,开展“三清三整三提升”工作,全县农村无害化厕所普及率达100%,农村生活垃圾集中收集处理率达100%,省级生态乡镇比例达100%。实施农村关爱工程,聚焦留守老人,建立“零距离”探访问制度和代购服务、代办事项、代送物资的公益服务制度,设立长者益智幸福坊,提供免费敬老午餐,保障留守老人基本生活需要得到满足。

**2.2.3 推进文明乡风常态建设,提升乡村治理感召力。**云和县挖掘优秀传统文化,创新打造“和”文化村落,全县乡风更文明;强化文化阵地建设,构建以文化礼堂为重点的农村文化综合体,实施文化信息资源共享工程。全县有农村文化礼堂58家,创成省级农村文化礼堂示范乡镇2个。宣传“和而贵”“和而美”的价值追求,构筑“1+10+X”的县、乡、村3级全覆盖的新时代文明实践中心,常态化开展文明实践礼遇活动。全县有新时代文明实践中心1个,新时代文明实践所10个、站89个、点300个。

**2.2.4 优化矛盾纠纷调处化解,强化乡村治理凝聚力。**云和县把乡村治理纳入法治化轨道,实现公共法律服务站点全

覆盖,“一村一法律顾问”配备齐全,全县创成国家级民主法治示范村1家、省级民主法治村(社区)10家,平安建设实现“十四连冠”。制定县乡村矛盾纠纷多元化解体系、信访三级代办制度和矛盾纠纷化解“分级分流分层”机制,成立县级社会矛盾纠纷调处化解中心——云和平安“和”中心,同时在全县铺设矛调乡镇(街道)延伸点,提供全覆盖、全领域、全过程服务。

## 3 乡村战略振兴背景下有效开展乡村治理思考

乡村治理是多元主体互动、多元要素协调的有机系统<sup>[10]</sup>,综合统筹政治、经济、文化、社会、生态和党建各个领域,才能提高乡村治理有效性,促进乡村振兴战略目标的达成。

### 3.1 乡村治理需要融合多元主体

**3.1.1 党的领导要坚定不移。**党的领导是中国乡村治理体系的最大特色<sup>[11]</sup>,新时代的乡村治理需要也必须在党的领导下开展。党的领导一方面体现在为乡村治理指明方向,统筹治理体系,改革治理体制机制;另一方面乡村基层党组织是实施乡村治理的具体落脚点,转变农村基层党组织职能,建设服务型基层党组织,能有效改善干群关系,提升治理效能。

**3.1.2 明确村民的主体地位。**村民是乡村治理的参与者、受益者和评价者,乡村治理质量归根到底要看村民需求有没有被满足、生活质量有没有改变、满意度有没有提升。明确村民主体地位有助于提升乡村治理的内生动力。村民参与乡村治理既要不断提高公民素质,培养民主意识,也要构建畅通的利益表达机制、参与机制、决策机制,创造空间,融洽氛围。

**3.1.3 充分发挥社会力量。**构建完善乡村治理体系要发挥社会组织和乡贤等社会力量在维护权益、淳化风俗、定纷止争等方面的作用,实现优势互补、多元共治。社会组织具有专业服务功能,例如农民专业合作社不仅为乡村治理嵌入了更多市场因素,也为整合其他组织参与乡村治理提供了平台<sup>[12]</sup>。乡贤具有榜样带动功能,乡贤参与乡村治理能有效传达文明价值观、调和矛盾、调动村民积极性,发挥乡贤的引导功能,为乡村治理注入了活力。

### 3.2 乡村治理需要活化乡村资源

**3.2.1 大力发展农村集体经济。**从当前实践来看,乡村治理做得好的地方一般经济发展也较好。发展壮大乡村集体经济是保障农村基层组织正常运转、实现农民共同富裕和推动农村经济社会发展的重要物质基础<sup>[13]</sup>。不断健全农村集体经济制度建设,深化农村集体经济供给侧结构性改革,规范集体经济决策、集体财政收支预(决)算,能拓宽农民增收渠道,激活农村经济活力。

**3.2.2 撬动资本流入乡村事业。**加大对农业农村发展的财政转移支付力度,新时代“三农”工作依然极端重要,中央到地方都要优化财政转移支付结构,对农业农村发展不平衡不充分的方面,例如基础设施建设、义务教育、基本养老等,设立专项服务资金,实现资金导向性倾斜。撬动社会资本流向

乡村事业,制定鼓励性优惠政策,引导社会资本参与农业农村现代化建设。

**3.2.3 构建完善的农业产业体系。**围绕“一村一品”“特色农业强镇”,依托乡村特色资源,发展精品农业,重点突出主导产业,实现农业产业差异化发展。以县域为单位全面布局特色农产品初加工和精深加工,畅通农业全产业链,发挥产业集聚效应,创造农业产业新增长极。推进以农业为主导的三产融合,开发休闲农业和乡村旅游精品线路,发展农家特色小吃、农家乐等延伸产业,扩大农业产业规模。加快引入直播带货、社区团购等热点要素,发展新业态,实现农业产业价值创新。

### 3.3 乡村治理需要全域协同发展

**3.3.1 改善乡村发展的基础设施。**乡村基础设施建设相较于城镇明显滞后,不能满足村民对美好生活的追求,也限制了农业农村现代化发展。要大力推进道路、供水、供电、供气、互联网等基础设施建设,促进“村村通”发展,提高村民基本生活水平,实现城乡公共服务一体化。改进乡村生活生产形式,建设无害化公共厕所,做好污水垃圾处理,打造绿色乡村、文明乡村、美丽乡村,促进乡村可持续发展,让村民在乡村安居乐业。

**3.3.2 改善乡村发展的技术条件。**现代科技的发展和普及给乡村建设提供了良好条件,充分利用“互联网+”、大数据、电子政务等信息技术手段,有助于加快乡村现代化发展进程。全面发展农村电子商务,利用网络平台销售乡村产品,拓宽销售渠道,助推乡村产业的繁荣发展。充分利用信息化手段,探索“互联网+村治”新模式,构建农村公共信息平台,拓展电子政务服务功能,强化乡村基层和群众的沟通,提高乡村公共服务质量,实现乡村生活和治理的数字化发展。

**3.3.3 改善乡村发展的文化氛围。**践行社会主义核心价值观,重塑家风民风村风,促进精神文明提升,维护乡村安全和

谐稳定。建设文明实践中心、文化礼堂、文化长廊等宣传教育驻点,开展农村法治教育,宣扬文明公约、村规民约、家规家训,弘扬传统美德。开展农村文明家庭、星级文明户、最美邻里等推选活动,树立模范标杆、正能量榜样,培育淳朴民风。举办各类节庆活动,丰富村民文化体育生活,发扬乡村传统文化。

## 4 结语

我国基本实现全面小康,但“三农”的弱势地位还没得到改变,还需要各地政府做好服务和支撑,创造良好的政治、经济、文化空间,引导更多村民参与乡村自治,更多人才投身乡村事业,更多资源流入乡村发展,才能挖掘乡村潜力,让乡村微治理释放出善治大能量,助力乡村振兴的实现。

## 参考文献

- [1] 党国英. 中国乡村社会治理现状与展望[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2017, 56(3): 2-7.
- [2] 徐勇. 城乡一体化进程中的乡村治理创新[J]. 中国农村经济, 2016(10): 23-26.
- [3] 张侃. 中国乡村治理模式历史变迁探析[J]. 经济研究导刊, 2020(35): 12-13, 18.
- [4] 肖唐镖. 近十年我国乡村治理的观察与反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53(6): 1-11.
- [5] 党国英. 我国乡村治理改革回顾与展望[J]. 社会科学战线, 2008(12): 1-17.
- [6] 金雪花. “三治结合”乡村治理体系的实践探索:以江苏省为例[J]. 学习月刊, 2020(10): 41-44.
- [7] 钟震颖. 空心村问题的形成机制及其治理对策:基于农村劳动力转移的视角[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2015, 28(4): 696-699.
- [8] 刘旭挺. 乡村振兴背景下乡村治理能力提升路径研究[J]. 农业与技术, 2020, 40(18): 157-160.
- [9] 赵敬丹, 赵心钰. 大数据时代乡村治理的困境及对策研究[J]. 渤海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 42(6): 98-103.
- [10] 余玉璇, 李安玲, 俞震. 福建省乡村治理的问题与对策探析[J]. 发展研究, 2020(11): 93-99.
- [11] 丁志刚, 王杰. 中国乡村治理 70 年:历史演进与逻辑理路[J]. 中国农村观察, 2019(4): 18-34.
- [12] 王生斌. 多元共治视域下农民合作社组织参与乡村治理的影响机理与路径选择[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2020, 40(6): 24-33.
- [13] 吴正金. 乡村治理创新研究[J]. 合作经济与科技, 2020(21): 190-192.
- [14] 王秋萍. 全国:中国果品流通协会举办 2020 梨产业年会暨辛集黄冠梨品牌战略发布会[J]. 中国果业信息, 2020, 37(8): 51.
- [15] 王晓庆, 骆军, 张学英, 等. 套小袋时期对‘翠冠’梨成熟果实内在品质及外观的影响[J]. 中国农学通报, 2011, 27(7): 438-441.
- [16] 王晓庆, 骆军, 张学英, 等. 套大袋时期对翠冠梨果实品质的影响[J]. 江西农业学报, 2010, 22(7): 46-49.
- [17] 姜晓艳, 李俊才, 王家珍, 等. 套袋对‘早金酥’梨果实品质的影响[J]. 中国果树, 2021(5): 44-47.
- [18] ZHANG J, ZHANG Y F, ZHANG P F, et al. An integrated metabolic and transcriptomic analysis reveals the mechanism through which fruit bagging alleviates exocarp semi-russeting in pear fruit[J]. Tree physiology, 2021, 41(7): 1306-1318.
- [19] 马凤丽, 杜艳民, 王阳, 等. 1-MCP 对‘玉露香’梨采后果实品质和叶绿素保持的影响[J]. 园艺学报, 2019, 46(12): 2299-2308.
- [20] CHENG Y D, LIU L Q, FENG Y X, et al. Effects of 1-MCP on fruit quality and core browning in ‘Yali’ pear during cold storage[J]. Scientia horticulturae, 2019, 243: 350-356.
- [21] 王秋萍. 全国:中国果品流通协会举办 2020 梨产业年会暨辛集黄冠梨品牌战略发布会[J]. 中国果业信息, 2020, 37(8): 51.

(上接第 251 页)

- [7] 杜艳民, 王文辉, 贾晓辉, 等. 不同 O<sub>2</sub> 浓度对鸭梨采后生理代谢及贮藏品质的影响[J]. 中国农业科学, 2020, 53(23): 4918-4928.
- [8] 王阳, 佟伟, 贾晓辉, 等. 1-MCP 对不同成熟程度‘南果梨’贮藏品质和果皮褐变的影响[J]. 中国果树, 2020(3): 52-57.
- [9] 闫素芬, 李晓刚. ‘翠冠’等 6 个优质梨品种在苏北地区的引种试验[J]. 中国园艺文摘, 2011, 27(5): 24-25.
- [10] 常有宏, 颜志梅, 蔺经, 等. 1-MCP 处理翠冠梨采后果实适宜参数研究[J]. 江苏农业科学, 2009, 37(6): 321-323.
- [11] 冯云霄, 关军锋, 李世强, 等. 库尔勒香梨顶端腐烂与 Ca、Mg、K 营养的关系[J]. 北方园艺, 2015(2): 104-107.
- [12] 郝国伟, 白牡丹, 高鹏, 等. 氮磷钾肥对玉露香梨果实矿质元素含量的影响[J]. 山西农业科学, 2017, 45(1): 60-62, 66.
- [13] 郝国伟, 白牡丹, 高鹏, 等. 氮、磷、钾肥对玉露香梨果实品质的影响[J]. 山西农业大学学报(自然科学版), 2017, 37(1): 23-27.
- [14] 张晓伟, 白牡丹, 郝国伟, 等. 玉露香梨生长期干物质和氮磷钾元素积累规律分析[J]. 山西农业科学, 2020, 48(11): 1758-1762.