

# 我国乡村治理的典型模式及优化路径

□ 徐旭初 吴彬 金建东 董维倩

我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程，三农工作转入全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化新阶段。治理有效是乡村振兴的重要保障，因此，当前和今后时期应当重点抓好加强和改进乡村治理工作。当前，我国乡村治理的进展及效果如何？下一步如何完善提升？近期，笔者通过调研，梳理了目前我国乡村治理的典型做法及其经验，现将有关情况整理如下。

## 村民议事参与型

乡村治理的核心是村民自治，因此，村民议事参与型模式的特点就是要注重发挥村民的主体作用，通过民主协商、村民评议、座谈会等多样化的村民自治形式调动广大村民参与村庄事务的积极性，为村庄建设发展建言献策。这是乡村治理中较为普遍的一类模式。

此类模式较适用于村社内各成员关系较为紧密、治理主体较多、村社干部有相当号召性、村民有较强村社认同感和归属感的乡村。也适用于一些内部矛盾较多、社会问题复杂多样的乡村。总体而言，此

类模式的适用性范围较广，推广价值也较高，且治理成本相对较低，但可能并不适用于一些留守老人、妇女及儿童较多的“空心化”乡村。

目前此类模式仍主要以线下治理为主，未来可朝着数字化方向转型，通过打造乡村虚拟公共空间，重建乡村内生秩序。例如，可以利用数字化技术和手段设置村民在线议事模块，将“脱嵌”在外的村民、乡贤等主体聚拢起来，突破时空交流局限，通过讨论村庄公共议题，共建村规民约等方式，呈现乡村内生活语，以虚拟“共同在场”培育共同体意识，增强村民社会关联，再造乡村共同体。

## 乡土文化引导型

乡土文化引导型的特点是结合乡村当地传统文化，通过建设文化礼堂、打造文化综合体、传递道德正能量等方式，充分挖掘地域文化资源，融合道德教化与乡村治理，引导群众崇德向善。文化是乡村治理的坚实基础和价值支撑，在乡村治理中，传统文化能够培养村民道德意识、指导村民道德实践，规约

着村民行为动机、行为过程，用潜移默化方式推动着乡村治理。

此类模式较适用于传统文化资源丰富的乡村，倡导德治为先，以德化民、以德润村。而此类模式的局限性也在于仅靠德治带动乡村治理可能过于单一。德治固然重要，但在传统性逐渐消弭的乡村社会如何充分发挥德治优势仍有待进一步探讨。

面临现代化的冲击，此类模式在现实中的乡村治理较少真正发挥该有的作用。未来，此类模式应继续重视优秀乡土文化的传承和发展，将其真正融入乡村治理工作中，同时积极构建新型乡村文化体系，倡导新乡贤文化，持续推进乡村德治。同时，德治功能的发挥需要结合其他治理方式，共同推进乡村治理。

## 多元主体带动型

多元主体带动型模式的特点在于乡村治理主体是多元化的，不仅仅是政府，还包括村民、乡贤、企业、社会组织等，彼此形成交织相依的组织网络结构，在共同利益和利益分歧并存的情况下，以互动协商的

方式达到公共利益的最大化，最终实现乡村善治。

此类模式对治理主体的关注不再局限于村民，进一步扩大了治理主体的范围。可供一些内部异质性明显的乡村学习和效仿，可以着重发挥某一类群体的力量，甚至可以引入外部力量参与乡村治理。当然，此类模式可能并不适用于同质性较强的乡村以及“空心化”明显的乡村。此外，在该类模式下，更应该注重协调不同主体之间的矛盾利益，增强社会共识，才能更好地凝聚组织合力。

未来，此类模式应向深化合作治理，从乡村公共利益的原点出发，在维护和增进乡村公共利益的共同目标下，开展广泛合作，协同推进乡村治理转型升级。因此，此类模式应该广泛纳入各类主体，广泛吸收民意，有效避免利益分配失衡，同时建立健全协同治理机制，注重各个主体在行动上的协调、配合。

### 数智应用管服型

数智应用管服型模式是在数字化转型中出现的新生事物，以强大的技术赋能优势为乡村治理带来显著效能。此类模式的特点是通过搭建数字治理平台、构建数据资源底座、营造数字应用场景，甚至构建乡村数字孪生系统，以此动态掌握乡村社会运行态势，同时有效激活村民的主体性和参与积极性。

此类模式适用于一些经济实力较强或者是对社会综治有较强需求的乡村。对于一些经济实力一般、治理需求一般的乡村可以采用类似“乡村钉”的数字应用平台，投入相对较少，且能很好地满足日常乡村治理的需要。而对于一些城郊结合

部的乡镇（街道），应用综合性的智能大屏能有效缓解辖区内社会综治压力，实现对流动人口、交通秩序等方面的精准管控。在当前社会各行各业数字化转型的趋势下，数智应用管服型将成为未来乡村治理的主导发展模式。当然，是否适合数字化治理转型，仍应结合各个乡村自身情况综合考虑。

目前的乡村治理数字应用较多偏向于村务管理，功能设置上大同小异，能够体现村庄特色的应用不多。因此，在乡村数字治理实践中，要以数字化思维解决问题，坚持需求导向，主动寻找乡村治理痛点、堵点和难点，找准小切口构建大场景，因地制宜拓展乡村特色数字应用场景。同时，需要注意的是，各地在打造乡村治理特色数字应用场景时，要坚持综合集成创新，尽量减少低效投入和不必要的投入，全力梳理打造一批可看、可用、可复制、可推广的多跨应用场景，同时也要防止各基层政府机构“各自为政”“自成体系”，再造“数据孤岛”。

### 便民代办服务型

便民代办服务型模式将乡村治理聚焦于公共服务，通过村干部代跑、志愿者队伍代办等形式为村民提供多样化的政务服务和民生服务，将服务理念渗透在村民日常生活中。此类模式不仅满足大部分群体的需求，还关注特殊群体的需求，而且也日益由线下服务走向线上服务。

此类模式适用于一些地理位置较为偏远的山区乡村。村民对公共服务需求较多，但囿于交通闭塞，来回镇上办理政务不便，村庄的代办服务便能够为村民节省时间和精力。此类模式还适用于一些信访矛

盾较为突出的乡村，通过村干部深入了解实际情况，可以有效解决信访问题，缓和干群关系。

其实，此类模式在乡村治理中是较为常见的，最基本的做法就是组建志愿者队伍，建立特殊群体专项档案，为留守老人、残疾人等特殊群体提供日常生活服务，以及组织志愿者队伍自发参加村庄环境整治、义务巡逻、疫情防控等活动。

未来，在乡村数字治理中，此类模式可以实现线上线下互通，进行服务转型升级，打造更多的服务应用场景。

### 积分评价管理型

此类模式最大的特点就是 will 村民日常行为、村规民约等乡村治理相关事项量化为积分指标，通过民主程序制定积分评价办法，运用该办法对相关主体行为进行评价并形成积分，并根据积分给予相应的精神鼓励、物质奖励或者行为约束。积分制主要运用在村规民约落实、人居环境整治、文明创建、社会综治等领域。积分细则、类型、评议方式是多样化的，根据每个乡村实际情况制定。

此类模式适用性范围较广，且对于提高村民的村治热情有很大的积极作用，在适用性条件上没有特别严格的要求，但对于实施过程中积分细则的制定以及哪些活动、场景纳入积分管理体系，是一项较为复杂的工程。从目前各地的积分制情况来看，一般是村庄制定细则，对照村民行为进行评分，或村民互评，或基层干部打分。究竟何种评议方式更合理需要结合村庄的实际情况加以判定。

在持续推进此类模式上，一要

让农民群众成为积分制的评价主体；二要围绕乡村治理的重点任务和突出问题创新积分管理内容；三要多方面拓展积分应用场景，可将积分结果用于实物兑换、物质奖励、优惠贷款、客流引流等多场景；四要顺应数字化转型趋势，充分运用数字化手段优化完善日常管理。

### 产业融合互促型

乡村产业发展与治理主体、土地、制度、党建等治理要素密不可分，乡村产业和乡村治理两者之间有着紧密互促的逻辑关系。此类模式的特点是通过乡村治理促进当地乡村产业融合发展，同时产业融合又进一步助推乡村治理体系的建构。

此类模式适用于一些产业基础相对较好的乡村，产业基础相对较好、资源禀赋充足的乡村，可以带动村庄产业发展。较为普遍的是利用当地自然资源，整合村庄土地资源，大力发展旅游业，通过农旅结合、文旅结合为乡村带来经济效益。一些地理位置相对偏僻但环境优美且乡村治理氛围良好的乡村适合此类模式，可以通过发动一部分村治能人带动全村，形成“治理+产业”的双向融合发展。然而，因为区域资源和要素优势是乡村产业发展的基础，所以此类模式可能不太适合一些资源较为匮乏的乡村。此类模式的持续和完善关键是发挥乡村内生活力，无论是产业发展还是乡村治理，均应坚持农民的主体地位。

在这一模式持续推进的过程中，每个乡村要因地制宜，充分利用乡村资源禀赋，重点打造特色产业，进一步推进农文旅商融合，增强乡村的吸引力和发展潜力。在此类乡村的治理工作中，应围绕特色产业

发展，充分尊重当地村民意愿，坚持做到各项事务民主协商，集体表决村庄事务。

### 城乡融合推动型

城乡融合发展是未来城乡发展的必然趋势。此类模式通过乡村治理推动城乡融合，主要是针对一些地处城郊接合部的乡村。此类乡村最大的特点是乡村社会异质性明显、流动人口多、社会综治压力大，各方面的管理和服务需求日益增加，乡村治理的目标也是更多地朝着城镇化的方向发展。

此类模式通过数字赋能的方式能够更高效地应对社会综治问题，促进乡村与城市的融合，在紧抓社会综治的同时，也能为不同类型的群体提供多样化的公共服务，加速城乡融合。

运用此模式需要注意的是线下治理队伍的建设。线上治理始终要以线下治理作为支撑，如果没有网格员、志愿者等主体的线下管理，很难真正实现城乡融合。

### 片区联动共富型

片区联动共富型是一种结合当下政策热点的基层创新模式。不同村社、区域从现实需要出发相互协调，对资源开发利用和其他事项统一谋划，打破原有村际协同发展隔阂，有效整合资源和要素，实现片区一体化高质量发展和跨区域的乡村社会治理，走向片区共同富裕。这是一类更具内生活力的一体化发展模式，也更有利于城乡协调发展。

此类模式作为一种基层创新，并不涉及复杂的体制机制调整，在推动区域整体发展的同时，又能合理分配资源，具有推广价值，比较

适合村庄直接有密切联系的区域。在此类模式中，关键是政府要牵头进行统筹规划、合理配置资源。此类模式虽然并不适用于所有乡村，但却是未来很多乡村发展的方向。但是，在推广此类模式时应当因地制宜地考察村际的资源互补性和产业需求等现实因素。

在此类模式推进过程中，在片区联动发展中处于优势地位的“强村”需要在组织协调、政策制定、资源整合、产业扶持、财政投入等方面发挥更多的引领示范作用，以带动其他村庄协调发展。同时，片区联动发展应成立片区联合党委，统筹协作联动共治，推动联动村庄资源共享、优势互补、同步发展。在乡村治理中要完善相关议事决策机制，以片区公共利益为重，坚持共议、共办、共商、共解，有效协调解决片区重大问题、统筹发展事务。

乡村治理是一项复杂而庞大的系统工程，不仅要考虑乡村的政治、经济、技术等硬因素，也要兼顾风俗文化、生活方式、心理情感等诸多软因素。因此，各地加强和改进乡村治理工作要区别不同情况，科学准确地把握各地乡村的多样性，坚持“因地制宜、分类推进”，不搞“一刀切”。要注意把握好建设力度、推进速度与财力承受度及村民接受度的关系，要坚持循序渐进，鼓励各地积极探索乡村治理的有效路径，总结经验，逐步推开。✿

（作者单位：徐旭初，浙江大学中国农村发展研究院教授、杭州电子科技大学法学院教授；吴彬，杭州电子科技大学法学院讲师；金建东，浙江经贸职业技术学院工商管理系讲师；董维倩，杭州电子科技大学法学院硕士研究生）