

村级治理新模式的探索及实践研究

——以成都市温江区“四转”模式为例

李莉, 刘雅馨, 刘飞, 张旭东*

四川轻化工大学经济学院, 四川 自贡

收稿日期: 2023年10月3日; 录用日期: 2023年11月3日; 发布日期: 2023年11月16日

摘要

成都市温江区“四转”模式以村民议事会为核心, 构建村级治理新机制。该模式在政策层面和基层治理实践中进行多方位的转型, 旨在提升乡村治理效能, 促进乡村振兴。核心思想从全能型向核心型、行政型向自治型转变; 实施智治、自治、法治、德治四机制; 取得显著成果。但仍面临网格化、智能化平台不足和部门联动不健全等问题。为优化模式, 需加强互联网共治平台、完善联制机制、创新德治体系、加大乡村公共性投入, 以达到数字赋能、多元共建、新路径探索及城乡平衡的目标。

关键词

乡村振兴, “四转”模式, 村级治理, 党建引领, 乡村治理

Exploration and Practice of New Village-Level Governance Models

—A Case Study of the “Four Transformations” Model in Wenjiang District, Chengdu City

Li Li, Yaxin Liu, Fei Liu, Xudong Zhang*

School of Economics, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong Sichuan

Received: Oct. 3rd, 2023; accepted: Nov. 3rd, 2023; published: Nov. 16th, 2023

Abstract

The “Four Transformations” Model in Wenjiang District, Chengdu City, takes the Village Council

*通讯作者。

文章引用: 李莉, 刘雅馨, 刘飞, 张旭东. 村级治理新模式的探索及实践研究[J]. 服务科学和管理, 2023, 12(6): 450-456. DOI: 10.12677/ssm.2023.126058

as its core, constructing a new mechanism for village-level governance. This model undergoes comprehensive transformations in both policy and grassroots governance practices, aiming to enhance rural governance efficiency and promote rural revitalization. The core idea shifts from omnipotent to core-oriented and from administrative to self-governing. It implements four mechanisms of intelligent governance, self-governance, rule of law, and moral governance, achieving significant results. However, it still faces challenges such as inadequate grid and intelligent platform and inadequate inter-departmental coordination. To optimize the model, there is a need to strengthen the internet-based co-governance platform, improve linkage mechanisms, innovate the moral governance system, and increase rural public investment, in order to achieve the goals of digital empowerment, diverse co-construction, exploration of new pathways, and urban-rural balance.

Keywords

Rural Revitalization, “Four Transformations” Model, Village-Level Governance, Party Building Leadership, Rural Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自 2004 年以来，中央一号文件一直把“三农”问题置于突出位置，中国政府一直把农村发展放在国家发展战略的核心位置。2019 年发布的《加强和改进乡村治理的指导意见》进一步强调了乡村治理体系的完善和治理能力的现代化，不仅强调了农村的发展，还明确了一系列目标，旨在提高农村基层治理的效率和质量。根据国家发改委的数据，截至 2022 年末，中国的人口已经达到了 14.21 亿，其中大约有 4.91 亿人生活在乡村地区。这个数据凸显了中国乡村人口在整体人口中的重要性，因此加强乡村治理不仅是为了提高农村居民的生活质量，也是实现全面国家发展的迫切需求。成都市温江区，该地区在乡村振兴战略中积极探索和实施了基层治理的“四转”新模式，模式包括政府职能转变、农村社会治理体制改革和乡村治理体系现代化，为乡村振兴提供了有力的支持。本研究旨在探究成都市温江区基层治理中的“四转”新模式，分析其创新和价值，深入探讨其运作机制和产生的效果，并提出了优化建议。

2. 温江区村级治理“四转”模式的实施背景

温江区实施村级治理“四转”模式的背景多维而丰富。政治制度变革方面，中国政府自党的十七大开始将“基层群众自治制度”纳入政治制度范畴，并十七届三中全会确立“农村民主管理制度”为保障。温江区积极回应国家号召，通过“四个转变”将党的领导、法治原则与直接民主有机融合，以推动农村综合科学发展[1]。社会层次，作为全国综合配套改革试验区的成都市，面对城乡一体化进程中的工业、农村和土地集中化趋势。温江区积极创新村级治理机制，强调党领导、村民自治和多元参与，以更好地应对城乡一体化带来的复杂变化，促进资源合理配置，保障农村经济的可持续发展。人口层次，城乡差距导致医疗、文化等服务不均衡，大量劳动力涌向城市，引发产业、土地和福利空心化，威胁着乡村的可持续发展。为避免人口外流，温江区以构建富民增收机制为目标，强化农村集体经济，助推乡村振兴[2]。这些多维的因素相互交织，催生了温江区村级治理“四转”模式的实施，以适应时代发展需求，推动全面进步。

3. 温江区村级治理“四转”模式的价值旨归和运行机制

3.1. 温江区村级治理“四转”模式的价值旨归

温江区积极推行“核心型”改革，强化基层领导力，促进乡村科学发展。采用“1 + 9 + N”治理模式，社区党组织为核心，9个主体如议事会、居委会为支持，多个城乡社区为基础，构建微治理模式，凸显党组织的作用[3]。区域秉承民主、科学、法治执政，明确基层组织职能，通过民主议事制度促进村民参与，要求党员骨干合法参选，将党组织纳入法治体系。搭建“党组织 + 兼职委员”结构，使村党组织成为核心领导。通过选举产生领导，建立激励机制，实施培训，提升干部素质，助力基层组织发展。党员干部融入基层，增强党组织引导能力，为城乡发展提供动力。

温江区旨在提升社区自治，推动从“行政型”向“自治型”转变，以加强基层群众自治水平。设立村级工作服务站，由村委会统一管理，行政部门提供经费，改善农村生活环境。通过一户一票选举的议事监督委员会，常设机构讨论重大事项，监督村干部，形成决策、执行、监督的三权制衡，提升基层民主管理水平。整合工会、共青团、妇联等群团组织力量，设立群团工作委员会，培育社工队伍和志愿服务队，发挥维权、宣传引导和帮扶作用。培育协会、劳动社等服务性、互助性组织，与农民共建合作组织，构建多层次经营服务体系，提升农民组织化经营能力。

温江区致力于将集体经济组织由“行政型”向“自治型”转变，重点在于推进集体资产股份化改革。区域引入集体独资、合资等形式，管理可经营资产，推动经济实体参与市场，追求最大利润。对非经营性财产，注重管理维护，确保正常使用。对已确权的土地承包经营权和宅基地用益物权，遵循法定原则，在保持属性不变的前提下，引导农民通过规范的土地流转市场实现规模化流转。政府职能部门、审计监督以及议事监督委员会则加强外部监督，预防资产、资金、资源的滥用和浪费。

温江区积极推动政府职能由“管理型”向“服务型”转变，以实现更有效的基层治理。区域旨在构建综合城乡公共服务体系，加强政府服务职能，实现城乡公共服务共享化，加大财政支持力度，使农民在基层感受到政府的真实服务，享受到城市水平的便捷。优化政府服务流程，简化审批程序，提升行政效率，建设数字化平台，整合信息资源，实现精准服务，满足不同需求。加强人才培养，提升政府工作人员服务意识和素质，更好回应民众需求。重视农村发展需求，加强公共财政对农村的支持，改善农村基础设施，提升农民生活品质。

3.2. 温江区村级治理“四转”模式的运行机制

党的农村基层是党在农村工作的基石，也是村级治理的核心[4]。将村党组织由“全能型”向“核心型”转变，以此推动农村科学快速发展。首要改革之举在于充分发挥党员干部的先锋作用，构建“党组织 + 兼职委员”区域优化组织结构，突显党组织的核心引领作用，确保基层治理朝着正确健康的方向前进。在党的坚强领导下，逐步打造高素质村。

基层群众自治是村级治理基础[5]，推动村居委会从“行政型”向“自治型”转变，增强自治活力。一是建立监管制度，平衡执行力与监督，对涉及资产售出、群众利益的重要事项提出疑问，相关部门进行二次审核。二是设立社区公共服务站，包括政治服务中心，提供劳保、生育、卫生等服务，也涵盖事务服务中心，处理治安、卫生、就业等事项。三是推动经济独立发展，壮大村社区经济，实现市场主体效率和群众收入稳定增长。

村级工作顺利推进需完善规章制度[6]。首先，建立村级联合委员会，各支出须经决议通过，党组织及时了解村务，重要民主事项投票决定，融合民主和法制。强化监督体制，管理集体资金及资源监管，是温江新型村治理核心。其次，设立区域考核制度，民意评价工作表现，吸纳民心，德治融入村管理。

完善治安管理或事务服务中心，解决纠纷，贴近民心，从基层出发，及时帮扶需要者。

强化基层党建，强调基层党组织引领与核心地位[7]。温江区构建区域党建结构，借助党员模范带头，培养致富能手。优化干部队伍，打造高素质村。社区干部选拔日益完善，注重选拔、培养、管理并重，致力于农村发展的优秀干部。党组织发挥优势，将“德育”融入村级发展，培育技术、信息、人才，建立高素质村。

4. 温江区村级治理“四转”模式的实践成效

4.1. 推动产业振兴：多种业态共荣发展

产业振兴是乡村振兴的核心基石[8]。确保农业经营有利可图，让农民增收致富成为有吸引力的职业，助力农村人口留守，营造安居乐业的美丽家园。积极践行产业扶持政策，持续推进农业供给侧结构性改革，实现农业多功能、乡村多元价值的协同发展，推动一、二、三产业融合，推进乡村产业升级。温江区通过村级治理“四转”模式，推进地方食用菌、特色水果产业和多个乡村旅游景区的发展，实现多业态共荣，为乡村产业振兴注入活力。

4.2. 促进生态宜居：村容村貌整体提升

生态振兴是乡村振兴的内在要求，必须建设宜居、原生态、美丽的乡村[9]。坚持绿色发展，提升自然资源价值，实现绿水青山与金山银山的有机融合。温江区通过村级治理“四转”模式，推动厕所革命、道路修缮工程，积极改善乡村环境，垃圾处理、污水治理、废弃物资源化等取得显著成效，使农村人居环境明显提升。

4.3. 益于乡风文明：乡村风尚日臻向好

乡村振兴既要“塑形”，也要“铸魂”，既要“富口袋”，又要“富脑袋”[10]。文化振兴是乡村发展的基石和内生动力[11]。温江区通过“四转”模式，推进“村规民约”和“阳光工程”，着重提升村民素养，传承优秀传统文化，融入社会主义核心价值观，推动文明乡风、良好家风，推进移风易俗，培育乡村文明，取得显著成效。

4.4. 推进治理有效：社会问题显著改善

温江区运用“四转”模式进行村级治理改革，在此过程中，强调农村基层党组织作为核心领导者的作用，通过党建引领实现乡村振兴，借助组织优势和制度优势，推动党建工作与治理体系创新有机融合，提升基层治理效能[1]。同时，构建了融合自治、法治和德治的综合治理体系，加强党在农村的执政基础，大力促进乡村组织振兴。

4.5. 助力生活富裕：乡村经济持续发展

为实现乡村经济的持续发展，关键在于培养人才，人才振兴是乡村振兴的核心要务[12]。人口老龄化、人才短缺、人员流失等问题制约着农村发展。在此背景下，温江区通过实施村级治理“四转”模式，培养了一批农村“土专家”、“田秀才”以及农业职业经理人，使各类人才、资本等在农村充分发挥作用，推动了农村经济的不断壮大。

5. 温江区基层治理模式的现实困境

5.1. 技术层面：网格化和智能化平台建设不足

温江区基层治理面临技术方面问题，主要涉及网格化管理和智能化平台建设。网格化管理将区域划

分为多个网格，分片负责，以适应地理和人口分布。然而，可能导致任务繁琐、延误，缺乏整体管理，造成事务积压和效率下降。同时，细分可能削弱网格之间联系，影响社会功能，权力分配不足可能损害社区发展和基层参与。智能化平台整合物联网、大数据和云计算，实时采集和数字化信息，为用户提供分析和预测。但交互受限，工作人员素质低影响用户体验和信任。此外，服务信息不匹配，工作人员无法主动帮助，造成工作阻塞。服务流程冗长，业务协同困难，需要多部门合作，但联系不紧密，导致效率低。

5.2. 结构层面：部门联动的工作机制尚不健全

温江区基层治理面临结构性挑战，尤其在部门联动工作机制方面。首先，现行法律法规对联动的指导存在不足，过于原则化，缺乏操作性，导致可钻空子，削弱联动效果。其次，协助单位和联动机构关系不紧密，由于单位分属不同，合作中常出现推诿和谋取利益，降低办事效率，制约协助单位发挥作用。法律处罚规定过于原则化，难以有效实施，影响联动机制权威。机构联系不紧密可能引发恶性竞争，导致处罚公平性受损。此外，信息化是联动追求的方向，但进程困难较大，部分人不愿或不熟悉相关工具。软件开发人员与联动机构接触少，难以为其提供定制软件，拖慢信息化进程。

5.3. 价值层面：德治体系和德育途径有待创新

温江区基层治理模式在价值层面面临德治体系和德育途径创新不足的挑战。在德治方面，偏远地区地理特点及乡村教育资源匮乏导致正规教育供给受限，公众对德治理念了解不足。学校过于注重传统书本知识，忽视实际应用的德治内涵，令学生只有表面了解，难以深入融入日常生活，制约德治教育效果。尽管有学校将实践融入教育，但仍有限。教育活动偏向狭隘形式，如慰问老人，未能真正将德治融入学生生活，导致缺乏积极性和参与感。此外，有学校仅表面开展德育，如简单补课，未全面发展和深化德治体系和途径。

5.4. 福利层面：城乡公共服务的差距仍然存在

温江区基层治理模式在福利层面面临城乡公共服务不均衡问题。首先，底线生存服务方面，乡村公共服务岗位不足，就业机会有限。其次，基本发展服务领域存在问题。教育资源短缺，乡村教师不足，制约教育水平提升；医疗水平严重不足，缺医疗机构和药物，影响乡村医疗保障；体育设施匮乏，限制居民运动，妨碍学生体育锻炼。最后，公共设施、交通和通信方面不足，乡村生活不便。基础设施如垃圾桶、健身器材匮乏，影响生活质量；通信滞后，限制与外界交流，信息交换受限；公共交通不便，出行有限甚至危险，缺乏安全保障。

6. 温江区基层治理模式的优化路径

6.1. 丰富互联网共治平台，数字赋能基层治理“新局面”

一方面，延续使用现有的政务平台和市长短信平台，同时开展新的探索和尝试。政府可通过新媒体平台收集民众建议，将其分类整合，确保每个人的声音都得到关注。这不仅可以简化基层政府的建议收集过程，还能扩大民众参与的范围。互联网的崭新力量可以引领乡村治理进入新的阶段。另一方面，可将这种收集方式进一步细化，以减轻整理分类审阅的负担。同时，基层政府可以拓展电子政务的应用领域，将更多事务纳入电子政务平台，从而减少民众奔波，进而降低贪污风险。此外，引入人工智能参与政务处理也是可行的。适用于客观、简单和规程化的政务事项可以交由人工智能处理，以提高互联网政务处理的效率。

6.2. 完善紧密型联制机制，多元共建基层治理“联合体”

一是务实推动部门协同合作，实现跨领域的多部门联动，旨在应对复杂多样的问题，从而提升基层治理效能，简化群众办事流程。政府宜采用政府上网工程，积极构建政府门户网站，内置办事指南、政策法规、表格下载等基础功能，以简化办事程序。二是设立“政务中心”，以降低市民跑腿次数。为确保上述措施有效实施，基层政府应明晰各部门职责和处理方式，从而确保治理流程简化，避免无谓复杂化。三是探索“一核多元”的城市基层党建体系，以社区党组织为核心，整合驻区机关事业单位、企业、社会组织以及居民群体等多元主体，以建构合作共治的社区治理体系，以促进社区整体发展，实现城乡协同发展的目标。

6.3. 健全优化德治新体系，探索创新基层治理“新路径”

首先，应该加强德治理念在基层治理中的贯彻落实。通过加强德育教育，培养公民的道德观念和价值观，促进良好社会行为。此外，建立德治指标体系，对各级政府和基层治理单位进行绩效考核，以激励其在德治方面的积极作为。其次，要在基层治理中充分发挥社会组织和公众参与的作用。通过建立有效的社会组织参与机制，将非政府组织、志愿者团体等引入基层治理，共同推动社区事务的管理和服务。最后，利用现代通信技术，建立网上参与平台，让居民可以更便捷地参与决策、监督和反馈，增强基层治理的透明度和民主性，充分利用信息技术推进基层治理的现代化。

6.4. 加大乡村公共性投入，协调城乡基层治理“平衡点”

首先，加强财政支持，纳入乡村公共服务设施建设预算，确保充足资金，并建立透明财务监管机制，防止浪费和滥用。其次，建立健全乡村公共设施规划体系，重点关注基础设施如道路、供水、电力、卫生，提高基础设施水平，改善居民生活。此外，加强政策扶持，鼓励企业和社会资本参与乡村设施建设，建立激励机制，为投资者提供优惠政策和市场准入条件。最后，推动信息化建设，构建网格化管理平台，整合城乡信息资源，提升信息共享和服务效率，加强乡村信息基础设施建设，提升基层治理水平。通过这些措施，可推动城乡治理平衡，促进区域发展的均衡性和社会治理的有效性。

基金项目

2023 年四川轻化工大学大学生创新创业训练计划项目“基层治理‘四转’新模式：成都市温江区村级治理新模式的探索及实践研究”(CX2023107)。

参考文献

- [1] 杜鹏. 中国乡村治理创新的区域差异[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2023, 22(4): 130-140.
- [2] 闫书华. 乡村振兴战略视角下乡村社会治理创新研究[J]. 行政论坛, 2022, 28(1): 52-57.
- [3] 程静. 中国农村社会治理法治化面临的问题与应对策略[J]. 农业技术经济, 2022(11): 145.
- [4] 杨正喜. 党建引领乡村治理的制度优势与实践路径[J]. 湖湘论坛, 2023, 36(1): 71-81.
- [5] 吴子靖, 张平. “一改四增双耦合”: 成都市基层群众自治模式创新探索[J]. 中国行政管理, 2022(4): 155-157.
- [6] 薛荣娟. 乡村振兴战略背景下农村生态文明法治化保障研究[J]. 农业经济, 2023(4): 39-40.
- [7] 刘双, 余智勛. 耦合视角下基层党建引领乡村共治的逻辑、张力和路径[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 131-138.
- [8] 王晓辉, 庄杉, 杨芳. 赋能型政府与乡村产业振兴[J]. 中国行政管理, 2023, 39(5): 141-145.
- [9] 熊春林, 牛屹, 刘沛, 等. 乡村数字治理效能的影响因素与提升路径——基于清晰集定性比较分析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2023, 24(4): 49-58.

- [10] 汪鹏. “富脑袋”才能“富口袋”——河北省新河县就业扶贫助力乡村振兴工作思考[J]. 前线, 2019(2): 60-62.
- [11] 赵秀玲. 乡村文化振兴与新乡贤再造[J]. 河北学刊, 2023, 43(4): 167-175.
- [12] 李海金, 冯雪艳. 习近平乡村人才振兴重要论述的生成依据、核心要义与实践启示[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2023(3): 112-120.