
乡村治理方式的探索和创新

——以马鞍山村民“大管家”为例¹

陈开亮

（南京农业大学公共管理学院，江苏南京 210095）

【摘要】文中“村民”大管家就是马鞍山市对于乡村治理方式的一种有益探索，该模式依托于网格化管理，并将基层社会治理和党建相结合，通过实地调查发现其有效解决了很多在乡村治理中长期存在的问题。

【关键词】网格化管理 基层党建 马鞍山村民 “大管家”

【中图分类号】D630.45 **【文献标识码】**A

1 乡村治理方式的创新——马鞍山“村民”大管家

1.1 网格化管理

网格化管理最初起源于城市，是提高城市管理效率，解决城市管理问题的一种常见模式，在我国目前主要运用在一些经济较为发达的地区。关于网格化管理的定义，肖云等（2014）认为“网格化管理是指基层政府以街道社区为基础，依据人、地、事、物及组织等辖区内的各种资源和因素，将辖区按一定地域标准划分为若干个网格单元体系，明确各个网格责任主体，将各种社会事务合理分配到网格来开展进行并充分运用一切技术手段对辖区内人群进行精细化管理和服务的一种管理方式，其核心是以人为本”。在我国，“自2004年北京市东城区率先全面进行网格化管理实践以来，网格化管理模式在全国各地基层政府中普及开来，2008年浙江省舟山市以‘网格化管理，组团式服务’为实践理念，将城市网格化管理经验推广到农村”。

1.2 马鞍山“村民”大管家

马鞍山的网格化管理始于郑蒲港新区从2016年5月以来对基层党建和乡村社会治理的有效探索，其具体形式就是村民“大管家”。在当时的具体实施过程中，以镇、村、组三级网格化管理为基础，设在镇政府的指挥中心作为神经中枢，各网格负责人、基层党员成为神经末梢，将所辖地区的热线电话、门户网站、微信公众号、视频监控系统、行政审批服务网络平台等多个渠道的群众诉求和政务服务信息转化为精确的服务指令，并向网格员进行派单，通过网格员的上门服务，解决了以往群众一直存在的办事难问题，如今群众足不出户就能够把事完成。

村民“大管家”具体架构为：按照“村民大管家”建设的有关规章制度和原则精神成立三级网格化管理服务中心，首先是乡镇建立村民“大管家”调度平台，统一指挥调度、分派工作任务、监控工作进展；其次是在各行政村建立村民“大管家”党群服务中心，由村委组织书记负责，对本村各网格工作进行指导和监控；最后就是在各村内部划分村民“大管家”党小组网格

¹ 收稿日期 2018-10-11

作者简介：陈开亮（1992—），男，安徽马鞍山人，南京农业大学公共管理学院硕士研究生，研究方向：乡村治理。

点，这些网格点以党员为骨干力量，负责网格内具体工作的处理，这些党小组网格点就在村民身边，从而可以直接向村民提供服务。

2 “村民”大管家产生的原因

2.1 村委会功能的缺失

首先，村委会管理能力问题以及与村党委、乡镇政府间的关系。村民通过村委会实现自治，村委会则建立在行政村之中。村委会本来就管辖着多个自然村，再加上近年来对行政村规模、数量进行调整等一系列措施之后，村委会面临着管辖区域扩大、管理人员不足、村民人数增多和居住分散等问题，这让村委会的作用发挥和村民参与自治均受到诸多限制。另外在很多时候，村委会忙于处理和村党委以及乡镇政府之间的关系，并要为了争取建设项目和资金而东奔西走。其次，如今的农村是一个半熟人社会。随着中国经济的发展，乡村日益受到了来自工业化、城市化和市场化力量的冲击。村庄和村民与外部世界的交流逐渐增多而与内部的交流却在减少，村民之间相见不相识成为常态，他们成了马克思所说的一袋袋马铃薯，已经原子化、个体化了。乡民之间的凝聚力下降，支离破碎，而村委会也没能将村民重新组织起来，增强他们的认同感和凝聚力。最后，农村的空心化问题。村民的大量外流造成了农村的空心化问题，年轻力壮的村民大多离开家乡，远赴城市，肩负起了改善家人生活的重任，在村里被“剩下”的主要是老人、妇女以及儿童，从而导致农村建设主体的缺失。

2.2 基层党组织的涣散

基层党组织和党员的是连接中央和地方的重要力量和中间环节，正所谓“基础不牢，地动山摇”，因而党一直以来十分注重基层党组织的建设和对基层党员的教育和培养。虽然党采取了一系列措施来建设基层党组织和教育基层党员，可现实情况却是基层党组织的涣散和党员信仰的缺失。党员和人民群众都一头扎进如何获取更多经济利益的大潮之中，基层党组织与广大人民群众严重脱节，村民只知总书记而不知村书记的情况也是屡见不鲜。在部分地区甚至出现了严重的党群冲突，一时间党群关系十分紧张。这些原因都导致了问题突出，所以党中央和各级党组织多次强调要通过多种途径整顿涣散的基层党组织，提高基层党员的思想觉悟，全面从严治党的提出也要求在基层党建方面有所作为。

2.3 三农对公共产品的需求问题

目前，在农村公共产品供给方面存在着新老问题并存的局面。首先，供给资金不足的问题。进入新世纪以来，我国对农业进行了新一轮的税费改革，尤其是 2006 年农业税的取消更是影响亿万农民的一件大事。农业税的取消极大地减轻了农民的负担，不过却使得乡镇财政在本身就不富足的情况下进一步吃紧，而乡镇财政却是农村公共产品的主要财政来源。虽然乡镇有了国家财政的转移支付，可实际还是杯水车薪，而且大多数农村经济发展滞缓，也难以以为公共产品进行有效筹资。其次，供给和需求衔接问题。现实中，三农公共产品供给主体和需求主体的出发点存在明显不同，再加上供给主体对需求主体的不了解从而导致供需错位问题的普遍存在。对村民来说，不再需要的产品还在不断供给，而那些急需的产品却依旧不足，造成资源的浪费。最后，供给主体问题。长期以来，这个问题一直存在，村民在有需求的时候甚至不知道该找谁来解决，很多时候只能被动等待，供给主体的模糊以及对村民需求信息获取的障碍成为了供给低效的重要原因。

3 “村民”大管家产生的意义

3.1 可以弥补村委会功能上的缺失

首先，通过网格点实现了对各村的有效管理。在“村民”大管家实施之后，不管是在行政村还是自然村都设置了一定数量的网格点，这些网格点的存在很好地起到了一个上传下达的作用。网格点靠近村民，对村民比较熟悉和了解，村民也可以向网

格点及时反映自身的需求，从而实现了对各村落和村民的有效管理，以前存在的“山高皇帝远”的局面被打破，解决了村委会在管理范围上难以全覆盖的问题。其次，网格点可以增强各村之间及村民之间的联系。“村民”大管家网格点的设置为各村以及村民之间的联系提供了一个平台，因为各村的网格点本身都处于同一个大的网络之下，在运行过程中存在着各种联系，进而加强了各村之间的交流；另外网格点成员主要为本地党员骨干，并会吸纳当地一些非党员作为成员，从而在服务村民的过程中增加了交流的机会，密切了彼此之间的联系。最后，网格点为新农村建设提供力量。网格点的设置让农村的每一片区域和每一个角落都有了新农村建设的有生力量，网格点成员都是本村村民，他们不但可以通过自身来服务村民和建设家乡，也可以和村民一起形成一种新农村建设的合力。

3.2 能够整顿涣散的基层党组织

首先，加强了各级党组织和党员之间的联系。“村民”大管家是属于网格化管理的一种形式，通过该方式，镇党委和各村委以及各党员都属于网格中的一点，三者形成了一个网状结构。在这一结构中，网格中的每点之间都存在着彼此互动的可能性，各点之间通过互动增加了熟悉度，从而密切了彼此之间联系，而且每一点上的细微变化可能会在其他地方得到相应的反应，形成了一个“纵向到底，横向到边，纵横结合”的组织体系。其次，通过“村民”大管家能够将基层党建落到实处。“村民”大管家的各网格点成员主要是当地党员，他们都有着属于自身的职责和任务，通过完成工作可以让他们感受到作为一名党员的职责和担当。这真正发挥了基层党组织和党员应有的作用，解决了以往关起门来搞党建，基层党建形式大于实质问题。最后，可以密切党群关系。“村民”大管家在群众居住的地方设有网格点，并附有对网格点小组长及各位工作人员的介绍和联系方式，从而让村民对身边党员有所了解。当村民有需求或者问题的时候就可以就近联系党员，党员也可以主动帮助群众解决问题。党员更加贴近生活、贴近群众，从而可以更有效地团结群众、引导群众，夯实了党执政的基层社会基础。

3.3 有效满足农村和农民对公共产品的需求

首先，实现了对公共产品供给和需求的有效衔接。公共产品种类繁多，在不同的时期和地区，村民对于不同种类公共产品的需求量是不一致的。而“村民”大管家可以有效解决这一问题，因为一方面通过网格点成员定期的走访可以对民意进行收集，从而了解到村民现在最迫切的需求；另一方面，当村民发现问题或者产生需求时，他们也可以主动去和网格点内的工作人员进行联系，或者一个电话、微信，足不出户就可以解决从前民意难以上传的问题。其次，可以解决公共产品供给主体单一问题。“村民”大管家网格点的出现，在原有供给主体的基础上增添了有生力量。它不仅发挥了网格点成员的积极作用，同时也让潜在的村民力量有了发挥的平台。最后，能够实现对区域间公共产品的均衡供给。网格点的存在让自然村和偏远村落就近有了表达自身诉求的渠道，从而可以将乡村每一个角落的需求及时上传，防止一些村落和村民由于远离“中心”而导致在公共产品供给中被边缘化。

4 总结和展望

社会发展环境的变化、新问题的出现在催生着新的发展模式，而新的发展模式若能够解决目前存在的问题就会拥有持久的生命力。我国社会各方面呈现出日新月异的局面，无论是城市还是农村都面临着前所未有的发展机遇，而这个机遇对于农村来说则显得更加来之不易。放眼我国广大农村地区，为了贯彻、落实党和国家的三农政策，解决好三农问题，各主体正对乡村治理方式进行不断的尝试和探索，本文所介绍的马鞍山“村民”大管家就是其中一种。

参考文献

- [1] 李增元.乡村社区治理研究：分析范式、分析方法及研究视角的述评[J].甘肃行政学院学报, 2012(04).
- [2] 肖云, 杨小芳.我国农村社区服务“网格化”管理的探索与创新(1).重庆与世界, 2014(09).

[3] 张树旺, 郭璨, 李伟, 等. 论社会治理视野下农村社区网格化管理的完善——基于云南省孟连案例的考察 [J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2016(04).