

# 探索创新 破解乡村治理难题

赵晓怡 曾艳波 刘媛 熊巧奕

闵行区按照建成创新开放、生态人文现代化主城区的定位，以全覆盖推进美丽乡村建设为抓手，围绕“房、田、水、路、林、村”六类环境要素，对区域内建制完整村的基础设施及公服设施开展了全面提档升级，使得农村人居环境大幅改善，为持续巩固建设成效，闵行区坚持“建管并举”，不断强化党建引领下的基层社会治理工作，因地制宜、多措并举，积极探索乡村治理模式，助力村庄环境实现常态长效。

## 一、党建引领，夯实乡村治理基础

认真践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员示范引领作用，加强党对农村工作的全面领导，夯实党在乡村治理中的核心作用，组织广大党员、积极分子参与农村人居环境优化与管理工作，持续完善农村自治共治体系。

### （一）以“管”为保障，疏通乡村治理“堵塞点”

为了从根本上解决农村自留地“私自垦荒、圈地种地、乱搭窝棚、无人监管”等堵点难点问题，马桥镇彭渡村党组织统揽全局，集中民智，大胆突破，把好事做好、实事办实，成为治村有方、持家有道的当家人。一是坚持公平、公正、公开原则，征得村民一致同意后，出台了《彭渡村农民自留地确权实施方案》。二是由网格长牵头，以村民小组为单位分头统计各小组土地的实际情况，确认自留地耕种的区域及范围，并实地丈量土地面积，确认后定位打桩。三是村民通过协商或抽签的方式确认耕种地块，并绘制平面图，对每户的自留地留档。彭渡村通过织密织牢“组织网”，对全村537名农民的自留地进行重新确权，对辖区内184.4亩土地进行重新配置，充分维护了农民对自留地使用的合法权益，解决了老百姓因自留地权属问题引发的各类矛盾，有效遏制了私自开荒搭棚现象，村域生态环境大幅改善。

### （二）以“民”为核心，扩大自治共治“覆盖面”

良好的乡村治理离不开坚强有力的农村基层党组织，更离不开村民参与。浦锦街道于2018年开始尝试探索农村志愿者队伍建设，以“关键少数”带动“绝大多数”，以“头雁效应”激发“群雁活力”，建立健全“党组织、村委会、志愿者”三位一体的基层党建引领下自治共治模式，全面激发农民的主体地位和主观能动性。在原有“三长”（村民组长、党小组长、群团组长）基础上进一步纳入乡贤组长、客家人组长、保洁组长等，壮大“九长共治”力量，吸引更多的群体加入志愿服务的行列。目前，浦锦街道9个村都成立了志愿者队伍，志愿者人数达1420人。在广泛吸纳参与人员的同时，浦锦街道不断深化治理内涵，将居民区党组织、农村党组织、物业公司组成党建联盟，推进红色物业进驻乡村，让群众充满“屋里厢”的温度。通过定期开展“城市治理与村头田间研讨会”、应急维修培训会等工作，让精细化治理飞入田间农舍，助力解决农民群众家庭生活方面诸多问题，切实改善农村居民生产、生活条件，实现红色物业资源共融共通共享，切实推动基层社会治理、促进乡村振兴。

## 二、科技赋能，创新乡村治理手段

针对闵行农村地区普遍存在的来沪人员无序导入、环境问题反复回潮的难题，闵行各村因地制宜，着力发挥信息化在推进乡村治理体系和治理能力现代化中的基础支撑作用。从早期的单纯以人力统计来沪人员信息、管理来沪人员，到以出租房屋为媒介管理来沪人员，再到实行智慧停车并以车为媒介更全面地管理来沪人员，实现了由“以人管人”到“以房管人”再至“以车管

---

人”的三级进阶，全方位提升管理效能,有效调控和管理来沪人员，实现人口规模与农村环境承载能力相匹配。

（一）打好“以房管人”创新牌，实现人房共管新转变

为解决农村地区群租现象多发、安全隐患突出、环境返潮严重等管理难题，马桥镇以党建引领为核心，创新探索“网格化综合管理+规范民房租赁管理”模式，通过自治+管治实现共治，成效显著。一是完善组织架构，成立以镇党委书记为组长的规范民房租赁管理工作小组，制定《马桥镇规范民房租赁管理实施意见》《马桥镇农村房屋租赁考核办法》以及《马桥镇民房租赁合同登记备案操作细则（试行）》等一系列文件。二是强化部门协同，整合人口办和网格中心，并与城管中队、安监所、环保办、人口办、水务站、市场监管所、派出所警务室等部门集中办公，实现高效联动。三是明确措施要求，通过走访调研，广泛吸纳民意，确定“五项要求”（承租人条件要求、房屋分隔要求、安全底线要求、租客行为要求、奖惩规定要求）和“五个一措施”（一张负面清单、一份管理公约、一份房屋租赁合同、一个信息系统、一个考核办法），最终实现马桥镇房屋管理信息系统全覆盖，人房准确率高达99%，不仅极大改善了农村人居环境，还在疫情当中做到了精准防控。

（二）打好“以车管人”服务牌，实现多方共赢新局面

为解决农村地区“停车难、停车乱”等现象，吴泾镇借鉴城市管理经验，积极引入社会资源，构建“政企结合、市场主导”的多元化投入机制和经营模式，开展无人管理智慧停车试点工作。通过停车系统的管控，有效解决外来车辆乱停乱放问题，提升村宅治安环境；“智慧大屏”实时了解车辆动态，让每一辆车都拥有“通行身份证”，实行人口精细化管理。同时，智慧停车系统收取的停车费用在覆盖了合作方的投资后，结余款项给其他乡村振兴项目的实施提供了资金保障，激活“造血”机制。

### 三、发展产业，强化乡村治理保障

乡村振兴二十字方针中，产业兴旺是重点，只有大力发展农村产业经济，提高村集体经济实力和农民收入，才能更好作用于乡村治理，形成良性循环。

（一）“服务升级+产业培育”，实现乡村治理“内循环”

为实现农村公共服务标准化、均等化，梅陇镇永联村成立村级物业公司，探索“十八项”管理制度，设立“八个有”服务标准，提供“四个全”管理服务，实现了“封闭管理、环境改善、服务到位、制度健全、群众满意”的乡村精细化管理。着眼村民闲置民房资源，探索“回租产业链”，回租村民房屋260间，一部分用于改建为基础公共服务配套设施（村综合管理服务站、农村司法调解室、便民服务处、老年服务中心等），补齐民生需求；另一部分通过村级物业公司“统一装修、统一出租”，依托信息平台、格式合同、负面清单、管理公约、考核奖励等举措，进一步规范民房出租管理，并形成了良性造血机制，资源内循环助推集体经济长效增收，成功构建起“村民—租户—村集体—企业”多方共赢的乡村治理新格局。

（二）“庭院美化+产业延伸”，激发美丽乡村“内生力”

吴泾镇新建村在“美丽庭院”创建基础上，挖掘潜力、搭建平台，将上海十方生态园林股份有限公司与爱好园艺的农户紧紧串联起来，共同合作发展“庭院经济”。由村民提供宅前屋后院落，十方园艺提供盆栽式园艺苗木与技术指导，将空闲的农家庭院变成高端盆景生产基地。通过“盆栽进庭院，产业进乡村”模式，既带动村民美化新建村民宅庭院“小环境”，助力乡村治理，又传承“农耕文化”提高村民农业技术、积累种植经验，同时开拓村民增收新途径。

### 四、深化内涵，提升乡村治理温度

---

乡村治理既要有力度，更要有温度，要始终把农民群众所想、所盼、所需放在首位，为基层提供近距离、便捷化、高效率的公共服务、事务服务和民生服务，持续增强农民群众对乡村振兴的感受度。

（一）向上，晴朗农村“天际线”还原“蓝天白云”

近年来，村宅间纵横交错的架空线犹如“蜘蛛网”盘旋半空中，线缆一头牵着环境，一头牵着安全，已然成为农村居民追求美好生活的痛点、难点问题。金星村党总支高度重视，在全村范围内开展架空杆线序化和民房飞线的集中整治工作。一是成立整治工作领导小组，对于有用的架空线进行分类，确保各类架空线“对号入座”“横平竖直”、规范走线，并会同相关职能部门、多家线缆权属单位，提出整改要求。二是召集村民代表和新村民代表召开座谈会，营造共同参与的良好氛围。三是制定了《金星村架空线管理办法》，坚持源头控制，将架空线管理纳入村规民约，将考核结果纳入每月民房租赁考核奖励，杜绝架空线乱拉回潮现象的发生。金星村以“绣花针精神”耐心细致做好事、办实事，形成了一套花小钱办大事的架空线整治模式，还原农村“素颜”，为村民清出“天际线”，提升农村生活品质。

（二）向下，坚守村民不离乡土养老的“乡土情结”

梅陇镇永联村以“回租管理”为契机，探索农村集中养老新模式，回租了一栋条件较好的民房，加装电梯方便老人上下楼，严格按照上海市养老机构标准化要求，进行适老化改造，成功改建为全市第一家农村嵌入式养老院“吴介巷长者照护之家”。积极引入专业医疗养老机构同康医院，为住养老人提供24小时照顾护理、日间照料托养、一周一次的常规检查和一年两次的免费体检服务。不同于大型的养老机构，长者照护之家具有规模小、离社区近、服务方式灵活等特点，让老人在“不离乡土、不离亲情、不改变生活方式”的情况下，享受到了专业化、品质化的养老。探索集中养老服务，是永联村一心一意解民忧、纾民困、暖民心的责任担当，是服务群众出实招、出高招、用实劲的具体表现。

闵行区将继续以增进农民群众获得感、幸福感、安全感为基本前提，以乡村治理和治理能力建设为主攻方向，以健全党建引领下的乡村治理体系为根本目标，依托现有经验模式、通过由点及面、深度推广，全域实现农村人居环境整体提升、村民自我管理提升、来沪人员管理水平提升，为乡村社会治理提供“闵行方案”。