

论上海乡村社会治理的现代化

刘增金¹

(上海市农业科学院 201106)

【摘要】:实现乡村治理现代化,应完善乡村治理体系,提升乡村治理能力,以人居环境、集体经济、乡村文化、公共服务、村民自治为抓手,切实提高村民幸福感、获得感和满意度。把握乡村多功能性以及城乡融合发展的特点和趋势,厘清乡村治理现代化的内涵和目标,通过乡村治理体系和治理能力的现代化,建成法治、德治、自治三治融合的善治乡村。

【关键词】:乡村治理 治理现代化 乡村振兴

【中图分类号】:D422.6.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2023)04-0075-010

乡村治理是国家治理的重要基石,推进乡村治理体系和治理能力现代化是实现乡村全面振兴、巩固党在农村执政基础、满足农民群众美好生活需要的必然要求,是上海新一轮乡村振兴工作的重中之重。上海历来重视乡村社会治理,特别是实施乡村振兴战略以来,上海全面推进“三园”工程建设和乡村振兴示范村建设,乡村治理取得显著成效。在乡村治理现代化建设探索方面,上海形成了嘉定“乡村数字化治理”模式、宝山“五村联动”模式、松江“幸福老人村”模式等一系列经验做法,值得归纳总结和推广借鉴。

毋庸讳言,上海乡村治理现代化仍存在一些不足。本文以提升上海乡村社会治理现代化水平为研究主线,在紧扣超大城市乡村功能和发展特点的基础上,以提高乡村治理现代化水平为直接目标,以村集体经济、人居环境、乡村文化、公共服务、村民自治为抓手,通过对全市9个涉农区55个镇371个村的939位村干部、15个镇50个村的708位村民的调查,获得30个镇50个村的778份专题调查答卷,结合典型案例分析上海乡村治理的经验做法、问题困难,探究提升乡村治理现代化水平的目标、思路和路径,最终提出实现乡村治理现代化的体制机制和对策建议。

一、上海超大城市乡村治理的特点和趋势

随着城市化进程的加快,上海农村社会治理过程中遇到农村人口老龄化、外来人口日益增多、农业农村劳动力短缺、农民社会保障不足、农业农村用地更加紧张等问题挑战。同时,上海乡村发展和乡村治理面临人口、土地和社会保障等诸多问题,应立足农民分化以及村庄利益诉求多元化的发展趋势,把握城乡要素双向流动的趋势,打破城乡二元体制,有序引导要素流入农村和参与乡村治理,发挥乡村的生产、生态、生活、文化等多元功能和价值,增添农村发展活力。

(一)农民分化以及村庄利益诉求多元化

随着统一劳动力市场的形成,城市化加速,越来越多的农村劳动力和农户家庭进城务工经商,其生产生活都脱离了农村,

¹ **【作者简介】**:刘增金,管理学博士,上海市农业科学院副研究员。本文参与撰写人员:方志权、张莉侠、张孝宇、王雨蓉、张晨、楼建丽、俞美莲、贾磊、周洲、朱哲毅、王丽媛、马莹、马佳。

之前相对封闭的村庄不复存在，农民发生了巨大分化。表现在与土地的关系上，就是土地耕种者(经营者)与土地承包者之间正在分离，村民与村庄之间的关系也变得空前多样。在村庄边界已被打破，大量农户进城务工经商的情况下，农户与土地关系变得十分复杂，农户与村庄利益关系也变得错综复杂。在某种意义上，当前的村庄已完全不同于过去的村庄，因为村民已极大地分化，村庄利益多元化，甚至大量农户家庭全家进城且淡出农村人情圈。作为一个共同体的村庄与作为土地承包者集合体的村庄，重合度越来越低。在村民分化、村庄利益诉求多元化的情况下，之前的村庄组织体系很难再有效发挥作用，村民自治也越来越困难，农村普遍出现了村级组织行政化的趋势。正因为难以将农民组织起来，农村缺少对接上级资源的能力，自上而下的各种资源难以有效地输入农村。如何在新形势下将农民组织起来，成为乡村振兴的根本问题。

(二)把握城乡要素双向流动的趋势，有序引导要素流入农村参与乡村治理

改革开放以来，上海城镇化率快速提升，但近10年来城镇化率维持在88%左右的水平，且呈稳定徘徊现象。上海在城市化进程中，吸引了大量农村年轻人进城寻求就业机会，农村出现老龄化、空心化现象，造成土地资源与空间浪费，农村缺乏活力，仅从人口结构变动看，上海乡村已呈现衰落的图景(朱敏等，2019)。城市居住成本高、租金贵、生活节奏快、空间拥挤、环境喧闹，乡村则具有租金便宜、生态环境优美等特点，城市周边的农村为城市提供了必要的拓展空间。上海敏锐地把握“逆城镇化”趋势的机遇与挑战，以乡村振兴示范村建设为抓手，统筹布局谋划，促进城市人力、资金、技术和管理等要素有序向乡村流动。按照“花小钱、办大事”的原则，高度重视把财政资金花在刀刃上，第一、第二批示范村各级财政村均投入分别为0.9亿元、0.5亿元。推进实施农民相对集中居住、基础设施建设、公共服务设施建设、生态环境优化、现代都市农业发展、乡村新产业新业态植入、发展机制培育等七大类建设任务。有序引导国有企业等社会资本和人才下乡，引入大型市属国有企业、有影响力的市场主体参与乡村振兴示范村建设，开发休闲农业、乡村旅游、乡居民宿、总部经济等10余种业态，有影响、有特色、有声势的产业项目逐步增多，激发城市居民到乡村吃住行购娱游等多种消费，拓展超大城市乡村发展的多种功能，发挥乡村的经济、生态、美学等多元价值，充分扩大和释放乡村内需潜力。

二、上海乡村治理现代化探索的模式经验

党的十八大以来，上海主要从以下方面努力提升乡村社会治理现代化水平，并探索形成了一些经验做法和典型案例。

(一)党建引领多元共治

在社会各界共同努力下，上海初步形成了党委领导、政府主导、社会协同和公众参与的多元化社会治理体系。新形势下，只有始终将党管农村工作要求贯穿到乡村治理体系建设全过程，充分发挥农村基层党组织在引领发展、培育人才、乡风塑造、生态维护等诸多方面的主力军作用，才能确保乡村振兴战略稳步实施，不断推动乡村治理现代化。崇明区委依托党建“叶脉工程”，以党建“微网格”为基本单元，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，广泛发动并带动社区群众，构筑社区群防群治防控疫情的人民“结界”。奉贤区奉城镇建立起“区域党建、城市管理、群众工作、群防群治”四网合一的基础性平台，以网格为抓手，以整个镇域为一级网络，建立健全奉城镇社会治理和区域化党建联席会议平台，依托社区党建服务中心平台，统筹协调区域化党建及社会治理相关事宜。

(二)大力发展村集体经济

上海各级政府部门认识到村集体资产利用率和收益率不高的问题，开始因地制宜地探索新模式，比较典型的经验做法和模式有3类：一是区域统筹发展，如宝山区通过北部纯农地区村集体资金投入南部城市化地区产业，实现南北村集体经济协调发展。二是抱团发展，如奉贤区的村集体经济较为薄弱村共同成立百村实业公司，利用村集体资金进行投资。三是村资镇管，如松江各镇都成立了镇资公司，镇村共同出资，由镇资公司管理投资村集体资金。

宝山区农村集体经济的发展模式主要有3种：一是资产租赁模式。该模式更多集中在区位条件较好的南部地区(庙行镇、大

场镇),以商务楼、写字楼、科研楼宇、城市综合体等为载体,发展楼宇经济,为村集体提供持续稳定的租金收入,收益稳、风险小。例如,庙行镇围绕“低耗能、高增长、高发展”发展目标,对老旧产业园区实施升级改造,全力推进镇域内重大项目实施,利用载体壮大集体经济。二是产业发展模式。该模式在宝山的中部和北部地区实施,其优势是在“农”字上做文章,向上下游产业链延伸拓展,增加涉农地区的知名度和吸引力,带动区域整体发展,这既可解决农民就业,又可实现资产增值。三是联合开发模式。集体经济组织整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等,通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村企联手共建等形式,以企带村,以村促企,实现互利共赢。例如,杨行镇泗塘村经过村企联动,将原来落后、高能耗、高污染的企业转型为精细化、高科技的现代高效益的企业,同时成立了吴淞科技园,不但增加了村级集体经济组织的收入,也增加了税收,还减少了企业的废弃物,美化了当地环境。

(三)深入开展农村人居环境整治

一是村民自管型,以金山区廊下镇特色民居为代表,共涉及6个行政村的698户农户,成立特色民居管理委员会,形成“6+3+N”(6村联席会议+网格长、志愿者、能人“三支”队伍+多家区域化党建结对单位)自治管理模式,村内保洁、保安事务由本村村民承担,经费在上级转移支付中安排。二是村民与第三方共管型,以松江区黄桥村为代表,该村整村平移,涉及农户470户,村委会聘请专业公司开展保洁、保绿、保修和综合治理,村民负责宅前屋后清洁、垃圾分类,相关管理费用由村集体和村民共担。三是全委托服务型,以闵行区革新村为代表,该村“上楼”“平移”齐步走,社区设施及保洁、保安等管理委托第三方公司,择优吸纳当地村民作为保洁、维修、保安等辅助人员参与村域治理,并将村域范围内民房租赁、违建巡查、垃圾分类、网格监控、秩序维护等治理事项渗透到物业常态服务之中,年服务费用由村集体经济组织承担,村民无需支付相关费用。四是公益服务社模式,以奉贤区迎龙村为代表,迎龙公益服务社是迎龙村成立的民办非营利性组织,服务社社员均为有劳动能力及意愿的本村村民,根据工作量获取相应报酬,并通过宅基议事确保管理公开,决策公开。服务社以实现村委减负、社会组织增能、村民群众受益为目标,从事基础设施建设、社区睦邻服务、环境长效治理、生态旅游项目等工作,从而引导本村村民共同商议、广泛参与美丽乡村建设。迎龙公益服务社的业务不断向外扩展。

(四)探索乡村社区居家养老服务新模式

上海镇(街)有“院”、片区(村)有“所”、村(组)有“点”的农村养老设施网络已建成。奉贤区以农村老年人实际养老需求为导向,探索建立“政府牵头、社会赞助、村委负责、老年自愿”的机制,充分利用农村地区闲置宅基地房屋,进行基础设施“再改造”,逐步形成了颇具奉贤特色的宅基睦邻“四堂间”乡村社区居家养老服务新模式,为农村社区的老年人搭建起“就餐、休闲、学习、议事、调解、娱乐”等功能平台,实现农村老年人乡里乡亲的“快乐养老”。目前,奉贤区已累计创建“四堂间”422家,服务老年人9000余人。2019年12月,奉贤区农村睦邻“四堂间”入选首批18个全国农村公共服务典型案例。

最为典型的社区养老服务是奉贤区吴房村“青春里”养老社区模式。在养老公寓建设上,吴房村创新打造颐养公寓与生活驿站互为配套的颐养社区,探索在原居住地安置的养老模式,将村内原来闲置的700平方米集体资产打造为吴房村生活驿站,将原村内动迁安置房通过镇村共同出资,改造为颐养公寓。老人可选择租住一居室或二居室房屋,租赁费为每间300元/月,每年房屋租赁费最高仅为7200元,而其原自有房屋出租普遍获得租金3万元以上,老人缴纳养老公寓租赁费后仍有较多结余;而养老租金在扣除养老公寓管理服务费后,主要用于改善周边配套设施。在养老服务上,采取“村级主办、政府扶持、专业运作”模式,由村统筹安排“青春里”颐养社区各项事务,并与养老服务公司合作,配备专职工作人员进行日常管理,采用信息化手段提升养老服务水平。

(五)推进乡村治理数字化应用

围绕赋能乡村德治法治自治,上海已初步探索出具有超大城市特色的乡村数字化治理模式和经验做法,呈现出“三阶段”特征。一是常规村务管理系统应用(数字乡村治理1.0阶段),主要包括全市各郊区农村应用较为广泛的农业生产领域农业信息管

理服务平台、村集体资产领域“三资”管理系统和乡村治安领域雪亮工程等。比较典型的是以浦东新区和闵行区为代表的三资管理平台。二是数字化乡村治理特定场景应用(数字乡村治理 2.0 阶段),即不同乡镇在“一网通管”的基础上,结合实际需要开发设计一些特定应用场景。主要典型有:以崇明区横沙乡为代表的生态环境监测系统,以闵行区马桥镇为代表的房屋租赁管理系统,以青浦区为代表的人口信息管理系统,以宝山区罗泾镇为代表的宝善治积分系统。三是数字化乡村治理全方位应用(数字乡村治理 3.0 阶段),即以“一网通管”为基础,将数字治理与线下管理进行对接,因地制宜打造可以解决农业生产、村组环境、治安、民生、文化等一系列管理问题的数字化解决方案,形成全方位场景应用,实现数字技术与乡村各应用场景的匹配、融合与共生,提高治理效率。比较典型的是以嘉定区北管村为代表的村级“一网统管”平台和以宝山区为代表的区级“社区通”。

三、上海乡村治理现代化面临的主要问题

(一)村干部压力大待遇低

当前,党委领导、政府主导、社会协同和公众参与的多元化乡村社会治理体系初步形成。随着我国行政体制和经济体制改革的不断深入,村干部的职能和角色正在发生根本性转变,村干部正从一个行政管理者向服务者转变,这对村干部自身素质提出新要求,带来新压力。但是,随之而来的有关村干部的激励措施和激励机制,仍存在较多不足之处。

1. 经济待遇相对偏低

村干部长期生活工作在农村基层,承担大量日常繁杂工作,但他们的经济收入明显偏低,以至于他们要长期承受工作条件的艰苦和生活的清苦。有些地方村干部工资甚至不能及时兑现,这与外出务工者和政府机关公务员形成强烈反差。上海村干部工作报酬虽然远高于其他省市(不同镇的村干部工作报酬差异较大,村书记的工作报酬基本在 10 万~20 万元/年,其他村两委干部在此基础上乘以相应系数,系数不超过 1),但村干部承担村务管理、村级经济发展、人居环境改善、社会和谐稳定等大量日常繁杂工作,对于一些经济水平相对落后的城镇农村地区,现有的收入水平仍不算高。调查发现,部分村两委干部对工作报酬表现出一定程度的不满,75.5%的受访村干部表示经常加班,认为付出和回报不成正比,只有 11.3%、34.1%的村干部对薪酬“非常满意”和“比较满意”。

2. 离任后待遇保障缺失

村干部不属于国家公务员队伍行列,故不能享受公务员所具有的养老保险保障,调查对象普遍认为这是他们非常关注的一个问题,养老保险是调动他们工作积极性的重要激励因素,但是在现实中却处于缺失状态。缺乏这些基本的待遇保障,使村干部不能安心做好本职工作,难以把所有的精力投入工作中去。此外,村干部很难获得事业编制,上海只有部分区的村书记在达到一定任职年限后才有机会获得事业编制。调查发现,90%的受访村干部表示在当前职位下没有资格获得事业编制,离任后没有退休金,仅有社保,还“不如普通企业员工”。

3. 精神激励弱化,激励因素明显不足

在物质激励失调的同时,精神激励的弱化也值得关注。随着时代发展,对村干部精神激励的激励要素也会发生变化,不同时期精神激励的要素赋予不同的内涵,在过去人们选择做村干部或许是为了奉献自己,或许是为了获得村民的尊重与认可等,精神激励的措施主要是群众的赞许、上级政府的表扬等。而现时期,对村干部的精神激励要素将被赋予不同的内涵,大多数村干部寄希望把“村官”当做一门职业,力求通过职业发展规划、职务晋升来寻求更高、更快的发展,以求满足自身的尊重需要和自我实现需要,故职务晋升、职业规划等成为新时期村干部精神激励要素的重要方面。但从目前村干部激励机制看,村干部职业规划缺失,职务晋升受阻,“当村干部在政治上没盼头,当村支书是尽头”。因此,目前对村干部精神激励所采取的措施效力在不断弱化。

(二) 社会力量参与乡村治理有限

1. 乡村呈现空巢化社会结构

当前上海乡村较大程度上呈现空巢化社会结构，尤其是纯农地区，即在一年中的大部分时间里，乡村社会处于主体成员空缺的状态，村民社会治理参与积极性有待进一步提高。这意味着参与乡村社会常规治理的主要是老年人和低学历人员。由于乡村治理的主要参与群体实际上是弱势群体或文化程度偏低群体，这不仅制约着治理的决策效率，而且也降低了治理的整体效率。

2. 农村民间组织发育不全，面临身份困境

随着经济社会的发展，乡政村治结构下的政府单一中心治理已无力应对日益复杂、千变万化的乡村社会状况，迫切需要激发社会活力，农村民间组织参与乡村治理在政府和社会间建立起沟通桥梁，顺应当前农村社会的发展形势。近年来，农村民间组织数量不断增多，力量不断壮大，形式不断更新，在农村治理中发挥着重要作用，但由于其自身发育不足和作为非政府组织的尴尬身份，发展受到了内外部环境的制约，独立发挥作用的空间有限。

(三) 乡村治理能力有待提升，数字化治理水平不足

这突出表现在乡村治理标准模式欠缺，乡村治理手段的智能化、人性化、便捷化程度不够。

1. 数字覆盖面不够，数字化服务与村民需求不匹配

村里最常见的数字信息系统主要是房屋租赁和外来人口管理系统、社会治安系统(雪亮工程)、村资与村务管理系统、农业信息管理系统，但分别有 20.3%、17.2% 的受访村民表示最希望的数字信息系统是养老服务、环境管护和物业管理系统。由此可见，已有的数字信息系统在加强房屋租赁和外来人口管理、社会治安等方面发挥了很大作用，也切合村民实际需求，但在满足环境管护和物业管理、养老服务需求等方面还不足，服务仍不匹配。此外，有 30% 的受访村民表示未使用或很少使用村里的数字信息系统小程序和 App。现在建设的数字化系统主要是为了让政府工作更加方便，并未过多考虑民生需求，导致村民参与积极性不高。

2. 资金投入不够，数字信息系统开发运维费用高

数字乡村治理需要大量资金投入，除了数字信息基础设施建设费用，数字信息系统的开发建设和运维也需要大量资金投入，一个系统的研发建设费用少则百万元，多则千万元。调查发现，29.9% 的村干部表示村里推进数字乡村治理最大的短板是缺少资金投入，同时有 48.4% 的受访村民表示村里数字信息建设投入不足。

3. 缺少专业技术人员，村民数字化素养不够

数字乡村治理离不开人才资源的优质供给，不仅要为数字乡村发展提供技术指导的专业技术人员，而且要为数字乡村建设贡献独特智慧的乡贤能人。但目前推进数字乡村治理，39.5% 的受访村干部认为缺少专业人才，只有 9.8%、42.0% 的受访村干部表示对数字化乡村治理方面的知识和信息“非常了解”“比较了解”。数字乡村建设要始终坚持以人为本，村民理应是数字乡村建设最重要的参与主体和受益对象。由于受到多种因素的制约，农村居民现代信息技术的使用素养与能力总体水平偏低，仅有 41.0% 的受访村民表示能熟练操作村里的数字信息系统小程序和 App。这与数字信息系统使用相关培训不足有关，60% 的受访村民表示村里数字信息系统开展相关的培训不多。

四、上海乡村治理现代化的内涵目标与发展思路

(一) 乡村治理现代化的内涵和目标

乡村治理概念本身，存在狭义和广义两种范畴。狭义上，一般把乡村治理看作是乡村公共权威及其他治理主体协同发挥管治作用的过程。广义上，乡村治理则涵盖了乡村社会运行的基础制度安排及公共资源配置体系，包括乡村财产关系的基础制度以及政府对非市场竞争关系的调节，乡村居民和各类组织之间的公共事务往来、乡村社会文化习俗对公共关系的影响等方面。从本质上讲，乡村治理是合理配置公共资源以构建乡村秩序的过程。乡村治理内涵的核心是乡村治理制度体系和工作体系建设，乡村治理体系现代化从根本上是服务于乡村振兴战略的。

从理论层面，乡村治理研究的目的，就是要在市场化和现代性不断渗入农村和农民生活之中的背景下，为农民和他们在村庄的生活找到依据与理由。这个意义上，村庄治理研究至少有 3 个方面的内容(贺雪峰，2005)。一是研究农民的生存处境及这种处境下的本体价值和生存意义问题，可以称之为生存环境问题，即如何站在农民感受角度理解他们生存体验和对生活价值的判断，如何站在农民角度来理解现代性制度尤其是传媒对他们生活的正面或负面影响，来评判各种现代性制度在增加或减少农民福利方面的作用及起作用的机制，如何从农民本体价值感受的角度提出建设性的意见。二是从农民现金收入很少、闲暇时间很多的实际出发，为农民提供各种各样社会性交往的机会，引导农民从社会交往方面，而非仅仅从经济收入方面评判人生价值与意义，从而重建村庄生活的意义，可以称之为社会交往问题。三是建立有效的公共物品和公共服务供给机制，诸如公共卫生、医疗、教育、水利基本的保障和其他种种公共物品供给机制，可以称之为公共服务问题。因为中国地域辽阔，人口众多，指望全部由国家提供完善的公共物品和公共服务，是较难实现的。如果在农村动员村民的力量，尤其是充分利用农民大量的剩余劳动时间来提供部分公共服务，则是完善公共物品供给机制的有效途径。

从实践层面，乡村治理现代化的目标任务：首先，乡村治理现代化意味着乡村治理范畴的收缩。其次，乡村治理现代化意味着乡村治理体系的规范化。最后，乡村治理现代化意味着乡村治理体制的适应性调整。乡村治理现代化并没有一个一元的、短促的目标，整体意义上可以理解为是随着乡村社会进入现代化经济体系之后，传统乡村依附性关系趋于解体，国家治理不断向乡村下沉，乡村治理活动和乡村社会现代性水平之间不断适配。2019 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，为新时代加强和改进乡村治理、夯实乡村振兴的基层基础明确了目标，指明了路径；要求到 2020 年现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成，到 2035 年党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善。结合上述关于乡村治理概念内涵的理论和实践分析，按照乡村振兴战略五大要求，我们认为，乡村治理现代化的抓手主要包括集体经济、人居环境、乡村文化、村民自治、公共服务，这 5 个方面内容分别对应着乡村治理研究的生存环境、社会交往和公共服务的三大问题。其中，人居环境是前提基础，村集体经济是物质保障，乡村文化是核心灵魂，公共服务是必然要求，村民自治是应有之义。乡村治理内涵与主要抓手之间的逻辑关系如图 1 所示。

(二) 乡村治理现代化的发展思路及其内在逻辑

乡村治理现代化，就是要构建自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系。为促进乡村振兴、夯实乡村治理根基，2019 年 6 月中央农村工作领导小组办公室等六部委联合启动乡村治理体系建设试点工作，提出要坚持“三治”结合的基本原则，创新自治、法治与德治相结合的有效实现形式。自治、法治、德治的“三治融合”是对新时期乡村转型面临的乡村空心化、乡土文化流失、自治主体缺失、治理行政化等问题的有效回应(邓建华，2018)，它强调当前的社会治理体系应是在多元规范约束和专业化治理工具下，由多元主体共同参与的新型乡村治理体系(高艳芳等，2019)。此外，建设人人有责、人人尽责、人人享有的乡村治理共同体强调共同的情感、彼此的依存和共同的行动，而乡村振兴的关键就在于实现乡村社会的有效治理(张新文等，2022)。

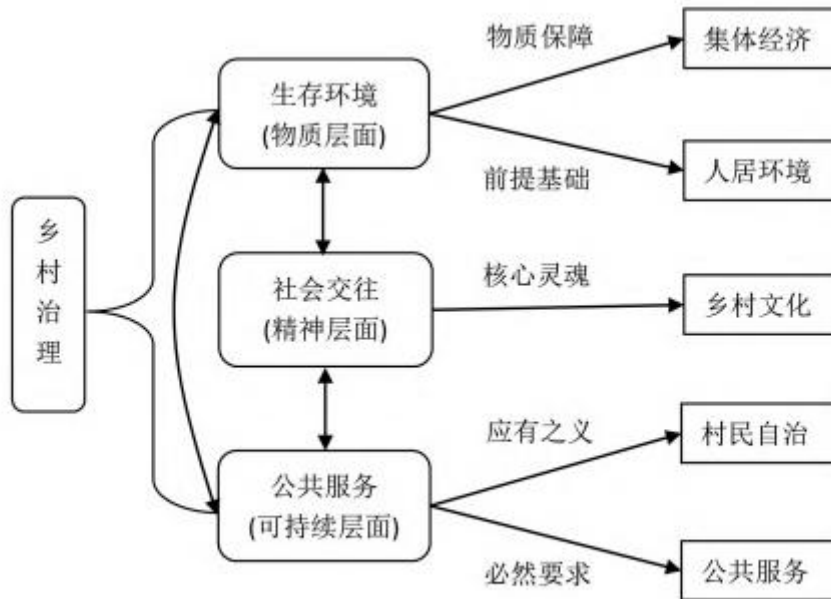


图1 乡村治理内涵与主要抓手示意图

自治、法治、德治三治融合的目的是为了实现乡村善治。乡村治理的善治形态体现在内在和外在的结合，乡村社会的善治不应仅依靠国家的制度供给和资源给予，更应注重乡村内生秩序的生产能力(董磊明等，2017)。乡村治理不应以传统文化流失为代价，产业化发展也应服从乡村文化治理逻辑(李永萍，2021)。乡村治理效能的最大化需要群众的积极参与以及情感和价值的互动交流，通过传统文化的精神价值形塑个体的德治动能。利用德治支持法治、蓄养自治，构建新型乡村治理体系，以制度化和非制度化的融合发展推进乡村善治(唐俊等，2022)。

实现乡村治理现代化的总体思路，是在厘清乡村治理顶层设计的前提下，完善乡村治理体系，提升乡村治理能力，以人居环境、集体经济、乡村文化、公共服务、村民自治为抓手，切实提高村民幸福感、获得感和满意度。乡村治理现代化的顶层设计，主要是把握乡村多功能性与城乡融合的发展特点和趋势，厘清乡村治理现代化内涵和目标，即通过乡村治理体系和治理能力的现代化，建成法治、德治、自治三治融合的善治乡村。

实践中，乡村治理应逐步形成因地制宜的治理路径。对经济发展水平高、宗族力量强的村庄应强化法治和德治，以保证自治不越界；对经济不发达但宗族力量强的村庄，应强调农民经济合作组织的参与；对经济发展水平高但宗族力量弱的村庄，应注重治理主体多元化和治理结构合理化；对经济发展水平不高、宗族力量弱的村庄，应将村民经济合作组织纳入治理主体范畴，通过与村两委的合作来强化自治。提升乡村治理现代化的主要路径包括：乡村治理体系的现代化，主要是指完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与的多元治理体系；乡村治理能力的现代化，主要是指综合运用和提升法治、德治、自治、智治等方面的数字化、人性化、便捷化管理手段。人居环境要做好规划设计和调动村民参与积极性；村集体经济要充分调动村干部积极性和引进优质产业项目；乡村文化要挖掘传承乡村传统历史文化和习俗、红色文化；公共服务可以项目化形式鼓励第三方参与以及数字化管理；村民自治要坚持民主和调动村民参与的积极性。

五、推进上海乡村治理现代化的对策建议

(一) 充分调动多方力量参与乡村治理，完善“党委领导—政府有限主导—多元主体参与”的社会共治体系

未来农村社会治理模式的构建应当有效解决二元化的权威基础之间的权力分配问题和多元化治理主体之间的角色定位问题。“有限主导—合作共治”模式是我国未来农村社会治理的建设方向。有限主导是指政府在宏观上掌控未来农村社会治理的总体

方向，使其不偏离国家意志，保障国家权威在农村社会甚至整个社会的主导地位。合作共治是指积极进行农村社会多元主体的自身建设，努力构建主体间协同治理关系，充分发挥多元主体在农村社会治理中的合力，实现农村社会经济的发展。该模式的最终目标是要实现政府与社会的协同治理，实现整个农村社会的善治。具体来讲，就是要建立和完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障的社会治理体制。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面力量参与，实现政府治理和社会自我调节、村民自治良性互动。坚持依法治理、综合治理、源头治理，及时反映、协调和解决村民各方面的利益诉求。

(二) 通过完善区域统筹、干部激励、村民自治等举措，形成更加良性的镇村关系、两委关系和干群关系

上海在提升社会治理水平方面做了诸多探索和努力，但在郊区农村社会治理上还有不足，需要在区域统筹、村财镇管、村经分离、干部激励等方面进一步完善。一是随着乡村人居环境管理成本的不断增加，村集体收入更加入不敷出，村集体经济发展对于乡村人居环境管护和村民就业增收尤为重要。应由市、区政府统筹区域经济发展，让镇政府全心全意优化公共服务和管理，由市、区两级对财力较弱的镇给予财政保障。二是在深入推进基层自治和社区共治上，通过加强社区综合信息平台 and 村居规范化建设等，积极推进减负增能。政府应注意村工作经费报销的审批效率，精简审批流程。在村民自治方面，还应重视加强村民的政治、法律和道德教育，提高村民参与社会治理的积极性和综合素质，充分发挥习俗民风和村规民约在农村社会治理乃至整个社会良好风尚形成中的积极作用。在外来人口管理方面，积极探索成立农民工工会，在部分农村设立外来人口管理办公室，加强外来人口组织化管理和综合素质培训。三是基层社会治理的成效如何，关键取决于基层社区工作者队伍，特别是以居村党组织书记为带头人的骨干队伍。应给予工作满一定年限的村干部转事业编制的机会，并适当提高村干部工作报酬。用德治引导年轻有为的农民回到农村去，加入这个“三农”基层工作队伍，并给农村基层干部足够的激励，让他们发挥才华。

(三) 充分利用数字化治理手段，提升乡村治理能力现代化水平

一是完善顶层设计，加强资源整合与配套制度体系建设。制订上海市数字乡村发展五年行动计划，明确构建乡村数字化治理体系的时间表和路线图，依托“互联网+政务服务”的治理网络体系，大力推进信息共享、业务协同、部门联动、上下贯通，加快互联网同乡村治理与服务体系的深度融合。各级政府要在资金、土地等要素上保障数字乡村建设，打通城乡要素双向流通通道，推动高端要素持续向农村集聚辐射，为数字乡村建设提供源源不断的动能。

二是“一网通管”与党建微网格结合，提高数字公共服务能力。推动乡村党建微网格与一网通管结合，实现乡村服务“最多跑一次”向乡村社区的延伸。借鉴崇明区党建引领“叶脉工程”经验，通过合理划分网格，整合各类队伍，凝聚资源力量，全面推进党建微网格建设，着力构建“组织全覆盖、管理精细化、服务全方位”的新时代党建引领农村精细化治理模式。将数字化与“积分制”紧密结合，建设打造“积分体系+积分系统+积分应用”的完整链条模式。做好老年人参与数字化的服务工作，增加适老化设备助力网格化管理和精细化服务。以数字技术打通远程医疗、远程养老、社会保障等领域，进一步优化公共服务，利用科技赋能老龄化乡村治理。

三是因地制宜研发运维一系列数字化应用场景，多元化投资来源。不断升级数字技术应用场景，丰富和拓展乡村治理内涵，创新乡村治理形式，构建更高效、更便捷、更精准的基层治理体系。鼓励乡村针对本村特色，将农村特色风貌规划、乡村产业发展规划和数字化应用场景建设相结合，促进乡村微改造、精提升，线下线上一体化。遴选一批数字化基础较好的乡村进行落地，同时鼓励基层探索，积极申报数字乡村的试点，并以项目形式对试点镇村的数字信息系统研发运维给予资金支持。建议村集体加强乡村数字化建设和运营，通过专业运营机构引入或乡村运营官的聘用，促进资本下乡与村集体共建数字化乡村。

四是重视专业技术培训，提高村民数字文化素养。鼓励专家和专业机构对村干部和村民进行数字乡村治理技术培训，培训重点是数字化场景构建、数字化应用开发以及数字信息系统小程序和App的操作应用等。大力发展网络乡村教育培训。促进优秀乡村文化资源的数字化。通过对乡村文化遗产等文化资源进行数字化转化和开发，让更多的年轻人参加“非遗”的数字化传

承和生产性保护，延续乡村文化脉络，让人们记得住乡愁。

(四) 加强村集体经济区域统筹协调发展，赋能激励村干部发展集体经济和完善乡村治理

1. 加强区域统筹协调发展

上海各涉农区应抓紧成立由区政府领导牵头，区相关部门组成的联席会议，整合各类资源，协调推进农村集体经济高质量发展。市郊各区的镇、村集体通过清点资产，摸清家底，进一步挖掘资产资源潜力、盘活优化资产。借鉴闵行区的经验，可通过清退个人、社会股份，将属地内优质资产纳入村级集体经济发展，改造、优化存量资产，提升存量资产增值、发展水平。政府通过资金引导、平台搭建，吸引国资参与村级集体经济发展，提高村级集体经济增值的能力和效率。借鉴奉贤区百村实业公司经营模式，各区可由区级统筹建立区级、镇级投资公司或实业公司，吸纳国资参股发展，村级集体经济组织以资金、土地、集体资产等多种形式入股，以国有资产带动集体资产混合发展，帮助村级集体经济发展。

2. 赋能村干部发展村集体经济

一是加强考核及激励。将发展壮大村级集体经济工作纳入村“两委”班子年度绩效考核指标，并与村干部绩效报酬、评先评优、择优入编、提拔使用等挂钩。二是加强表彰和宣传。对在发展村级集体经济中业绩突出的村干部、村组织，给予区级、市级荣誉表彰，激发村干部的荣誉感、内生动力和工作积极性。三是拓展晋升渠道和上升空间。建立健全从优秀村干部中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员的机制，解决村干部的出路和发展问题，让表现优秀、业绩突出的村干部有奔头、有发展。四是建立由区级财政、乡镇财政、村级集体经济和村干部本人共同负担的养老保险体系，解决村干部对离任后收入保障的后顾之忧，激励其爱岗敬业干事业的责任感和积极性。

(五) 加强农村社区科学合理规划，实现城乡统筹发展，挖掘和发扬乡村特色建筑和民俗文化

一是以先进的规划理念和科学的发展规划统筹农村社区建设，引入现代规划思想，做到规划先行，强化农村社区建设的多元化功能，注重对农村本土文化特色和自然生态的保护。二是优化完善配套设施，在建设过程中根据实际情况不断做出相应调整，在宅基地房屋设计建设、河道整治、配套设施建设等方面积极听取民众需求和实现便民，可以在农村地区规划建设小商业网点、医疗服务站或卫生所，争取在完善基础设施和提升农村生活水平的同时，也为子孙后代保留农业生产用地和美好的乡村环境。三是注重特色化建设，不仅关注物质景观的建造过程，还应关注非物质文化景观的创造，在农村特色化建设过程中，不能全部照搬其他地方的模式，需要做好前期规划，保护和弘扬优秀传统文化，延续城市历史文脉，保留村庄原始风貌。

参考文献

- [1] 邓建华. 构建自治法治德治“三治合一”的乡村治理体系[J]. 天津行政学院学报, 2018, 20(6):61-67.
- [2] 董磊明, 郭俊霞. 乡土社会中的面子观与乡村治理[J]. 中国社会科学, 2017(8):147-160.
- [3] 高艳芳, 黄永林. 论村规民约的德治功能及其当代价值——以建立“三治结合”的乡村治理体系为视角[J]. 社会主义研究, 2019(2):102-109.
- [4] 贺雪峰. 乡村治理研究的三大主题[J]. 社会学研究, 2005(1):219-224.
- [5] 李永萍. 村庄公共性再造：乡村文化治理的实践逻辑——基于福建省晋江市S村移风易俗的实证分析[J]. 中国农业大学

学报(社会科学版), 2021, 38(3):72-82.

[6] 唐俊, 徐祖祥. 空间表征与象征秩序: 桂西南壮族乡村治理中传统文化的现代价值重塑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2022, 39(2):104-111.

[7] 张新文, 郝永强. 党建引领乡村治理共同体建构的行动逻辑与实践路径[J]. 学习论坛, 2022(2):93-100.

[8] 朱敏, 何潇. “过剩之地”: 超大城市的乡村振兴——以上海为例[J]. 党政干部学刊, 2019(6):57-63.

[9] 孙慧娟. 以基层党建引领乡村治理现代化[J]. 人民论坛, 2022(21):65-67.

[10] 孙颖, 刘洋, 周红云. 新时期乡村治理现代化面临的现实挑战及其数字化发展对策[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(18):110-113.

[11] 沈费伟, 杜芳. 数字乡村治理的限度与优化策略——基于治理现代化视角的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(4):134-144.

[12] 孔祥成, 刘芳. 中国乡村治理现代化的演讲逻辑与路径选择[J]. 江淮论坛, 2022(2):145-151.

[13] 邱春林. 中国特色乡村治理现代化及其基本经验[J]. 湖南社会科学, 2022(2):73-80.

[14] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3):145-163.