

乡村治理动态

2020年第23期（总第24期）

中央农村工作领导小组办公室秘书局

农业农村部农村合作经济指导司

2020年10月31日

编者按：为更好地推进乡村治理体系建设试点示范工作，农业农村部农村合作经济指导司、管理干部学院将在试点期间组织召开系列研讨会，及时交流试点示范工作情况，总结经验做法。9月27日-29日，第一次研讨会在浙江省建德市举行，主题是“党建引领强村善治和乡村治理数字化实践”。会上，16家全国乡村治理体系建设试点示范单位和6家邀请单位介绍了做法和经验，中央组织部、中央宣传部、民政部等相关司局的同志参加了研讨会，中国人民大学、浙江大学、中国政法大学、国家农业信息化工程技术研究中心等单位的10名专家作了点评。与会专家对全国乡村治理试点示范工作给予高度评价，充分肯定了各试点单位在党建引领强村善治、数字赋能乡村治理方面的创新探索，并对进一步深化乡村治理试点示范工作提出了建议。现将研讨综述予以刊发，供各地学习借鉴。

党建引领强村善治研讨综述

浙江省建德市、上海市宝山区、江苏省南通市海门区、山东省曲阜市、湖南省石门县、四川省崇州市 6 个试点示范单位作了经验介绍。农业农村部农村合作经济指导司毛德智副司长、中央组织部组织二局齐雄、浙江省党建研究会王永昌会长、中国人民大学农业与农村发展学院仝志辉教授、浙江大学土地与国家发展研究院王景新教授、中共浙江省委党校政治学教研部徐彬教授等参加研讨并进行了点评发言。

一、党建引领：发挥党组织在乡村治理中的领导作用

2018 年底修订印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》，明确了党组织领导乡村治理的目标、机制、任务等。2019 年中共中央印发了《中国共产党农村工作条例》，对于坚持和加强党对农村工作的全面领导，提高党的农村基层组织建设质量，巩固党在农村的执政基础，具有十分重要的意义。党管农村工作是我们党的优良传统，也是我们党的政治优势，各地要毫不动摇地坚持和加强党对乡村治理工作的领导，确保党在乡村治理工作中始终总揽全局、协调各方，为健全乡村治理体系提供坚强有力的政治保障。

（一）党建为什么要引领、能够引领。与会人员认为，党建引领是一个政治性、根本性问题。党建始终是乡村治理以及乡村振兴工作的基础。首先，党建引领是党的组织路线服务政治路线的生动体现。党建引领是一项重大任务，通过

充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，保证党中央提出的各项重大决策部署能够在基层落实落地。其次，党建引领是党不忘初心、牢记使命的内在要求。乡村治理是实现乡村振兴满足人民美好生活需要的重要基础。党建引领乡村治理，就是坚持以人民为中心，让人民的日子过得更加美好。再次，党建引领是巩固党执政基础的重要举措。我们党有独特的政治优势，能够制定政策、提出大政方针，有独特的组织优势，能够密切联系群众，所以能够引领而且能够引领好乡村治理。王景新认为，加强党建不仅是一个工作方法的问题，更是一个政治问题。

（二）党建引领什么。大家认为，党建引领既要实现强村也要实现善治，在乡村基层，党建引领应该是共同治理、共同发展的引领，要在党建引领之下，形成共治、共享、共同发展的乡村治理与发展的格局。农村基层党组织的主要任务与城市、高校等其他党组织有一定差别，除了治理之外还有发展，要把发展摆在第一位。对大部分地区的农村基层党组织来说，党建引领乡村治理的同时千万不能忽视发展的任务，治理与发展两者不能偏废，要让老百姓的腰包鼓起来、生活好起来。徐彬在点评时认为，湖南省石门县克服不利的自然条件，以党建为基础，规划纵向、横向发展布局，对全县乡村进行综合性整治，实现了石门县的整体发展，是党建引领发展的生动典型。

（三）党建如何引领。大家一致认为，党建引领乡村治理，需要各地结合具体实践进行探索，但也存在共同点：一

是要认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记关于加强农村基层党组织建设的重要论述和重要指示批示精神，牢牢把握党建引领乡村治理的正确方向。二是要加强组织体系建设。包括加强党的组织体系建设，以及加强党组织对自治组织、集体经济组织、各种理事会等其他各类组织的领导，充分发挥他们的积极作用。三是要找准切入点。党建引领乡村治理要找准切入点。如有的试点单位是加强支部书记队伍，有的是把党员的作用充分发挥出来，有的是发展壮大村集体经济和党支部领办合作社。

党章明确规定，党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。任何时候，基层党组织建设都不能放松。江苏省南通市海门区介绍，在“以村党组为领导”的基础上，发展党群会议为议事主体、村民委员会为执行主体、村务监督委员会为监督主体的治理模式。浙江省建德市介绍，运用党建引领整体治理思维，近年来全面推进覆盖市、镇、村三级的党群服务中心建设，将推进村级党组织班子建设作为乡村治理工作的着力点，不断夯实基层党建的“塔基”。王景新点评认为：将党建下沉到基层，既是贯彻落实中央的要求，也是建德市向全国所贡献出的宝贵经验，上海市宝山区依托上海的地缘优势，以智能科技为手段，持续推进贯通三级的指挥网络，不断强化村级党组织的战斗堡垒作用。

二、党员引导：发挥党员干部的先锋模范作用

6 个试点示范单位，都在积极打造一支高素质、有能力

的基层党员干部队伍，激发党员干部的先锋模范作用。

（一）“头雁”工程与“雁阵队伍”。基层党员干部是乡村治理及乡村建设的领头雁。在党建引领乡村治理实践中，试点单位都在积极探索本地的“头雁”模式。**浙江省建德市**介绍，在打造“头雁”工程时，对村中的党员干部进行“联审、联判、联创”等考核机制，每年选派数百名市管干部到村中担任乡村振兴特派员，指导乡村经济发展。**上海市宝山区**介绍，深化人才引领、打造基层堡垒，不断强化治理队伍建设，选派全国农村青年致富带头人、管理经验丰富的村党支部书记担任示范村第一书记。同时，以基层需求为起点，在全区开展“班长工程”，通过全区统筹“选、育、管、用”，选拔一批优秀的村党组织书记进入镇党政班子，建好人才队伍蓄水池，为每个村配备至少两名以上的年轻干部，带领乡村发展，以实现乡村治理结构的“强筋骨”。**江苏省南通市海门区**介绍，通过村党组织书记身份专职化、管理系统化、薪酬结构化、保障制度化等改革，有效提升村党组织书记雁阵队伍。

（二）党员力量下沉与群众路线。让党员干部深入基层，是落实党的政策、组织动员群众、发挥党建引领带动作用的有效路径。**湖南省石门县**介绍，通过“两产两包”的网格化治理，将党员队伍下派至乡村的“屋场”单元，让党员干部积极联系群众，帮扶群众，实现党员引领的全覆盖。**江苏省南通市海门区**介绍，通过一村一站、一点多能建立 365 个党群服务站点，代理民事，积极发动每一个党支部、每一名党

员深入群众，帮扶、引领群众，打破了基层党组织与党员联系、服务群众的时间、空间与地域限制，凝聚了村党组织与党员引领乡村建设、带动乡村发展的最大动力。农村党员有3500万人，占全国党员总数的三分之一，这些党员冲锋在前、敢于担当，在乡村社会中发挥了重要的带动示范作用，农村党建要突出加强对基层党员的培训，不断强化党员和群众之间的密切联系，继续做好农村发展党员工作。

三、统筹推进：党建引领乡村治理与乡村发展

党建引领强村善治，要坚持因地制宜，坚持党建与乡村治理、乡村发展相融合，以实现治理有效和乡村振兴。

（一）强化统筹与融合发展。大家一致认为，实现治理有效和乡村振兴，要在党建引领下系统推进、融合发展。浙江省建德市介绍，在夯实基层党建的基础上，积极促进乡风文明，发展乡村产业，既改善乡风，又切实促进了当地的富民增收。江苏省南通市海门区介绍，在拓展基层党组织的引领与服务功能上，积极围绕“自治、法治、德治、智治”等内容开展“四治”融合活动，不断提升乡村治理的整体水平。山东省曲阜市介绍，在党建引领下，通过实施党建+合作社联盟、党建+和为贵调解室、党建+新时代文明实践中心、党建+拉呱说事壁回、党建+小微权力清单品牌工程和党建+党员划片定岗联户工程，形成党建带动“六位一体”的新治理格局。仝志辉认为，要积极将党建引领融入到乡村振兴的布局之中，强化统筹理念，做好城乡治理的统筹、乡村振兴五个方面总要求的统筹，把党建始终放在首位，把老百姓最关

心最迫切的问题作为乡村治理的首选项目。

（二）因地制宜与特色发展。我国各地乡村地区千差万别，各有特色。与会人员认为，试点示范单位都能根据当地的特点开展党建，善用资源，促进乡村治理与乡村发展，这可以归纳为一种乡村治理经验，并予以推广。四川省崇州市介绍，凭借临近成都的区位优势 and 天府之国的自然环境，已经具备了将乡村发展与乡村治理有机融合的条件。徐彬认为，建德经验的出现，得益于浙江乡村与城市的均衡发展，也得益于浙江乡村治理理念与经验的积累。仝志辉认为，宝山区依托上海大都市的区位优势，经济得到较为良好的发展，因此宝山区能够在现有基础上，将乡村治理在党建引领下做细做实，并能做到融合发展，宝山区应继续深挖区位优势，将大都市近郊乡村善治之路走得更为稳健。

乡村治理数字化实践研讨综述

北京市平谷区、河北省邯郸市峰峰矿区、黑龙江省桦南县、浙江省桐乡市、福建省长泰县、河南省长垣市、广东省广州市从化区、广西壮族自治区贵港市覃塘区、重庆市渝北区、陕西省杨凌示范区杨陵区 10 家试点示范单位，浙江省德清县、四川省邛崃市、甘肃省两当县 3 家受邀单位作了经验介绍，中国电信农业农村事业部总裁白云东、阿里巴巴集团阿里巴巴集团副总裁项煌妹、深圳市腾讯计算机系统有限公司公共事务总裁助理李丽莉 3 家企业代表发言交流。农业农村部农村合作经济指导司毛德智副司长、农业农村部管理干部学院农业农村法治研究中心（农业农村部法律服务中心）杨东霞研究员、浙江大学土地与国家发展研究院王景新教授、浙江大学中国农村发展研究院徐旭初教授、中国人民大学农业与农村发展学院仝志辉教授、国家农业信息化工程技术研究中心李瑾研究员、中国政法大学法学院崔林林教授、东北大学文法学院满小欧副教授参加研讨并进行了点评发言。

一、技术支撑：积极构建适应现代乡村社会治理的数字化平台

（一）数字化平台的开发与建设。与会人员认为，以数字化、信息化建设助力乡村治理，是时代发展的要求，也是未来乡村社会的发展趋势。河北省邯郸市峰峰矿区介绍，在

全域治理过程中夯实智慧建设的“硬基础”。**黑龙江省桦南县**介绍，依托信息化打造公开公示平台，实现村务多层次监管与治理。**浙江省桐乡市乌镇**介绍，积极适应城镇化发展新趋势，打造“乌镇管家联动中心”，建立云治理网络平台。**福建省长泰县**介绍，坚持把网格化社会治理方法与社交媒体、大数据等现代信息技术手段相结合，探索形成“网格化+云平台”智慧村居治理模式。**河南省长垣市**介绍，打造以综合治理平台和公共服务平台为枢纽的“长垣微脑”，接入国土、农业、住建、城管等多部门信息，搭建了市、乡、村三级乡村治理数字化基础平台。**广东省广州市从化区**介绍，打造“仁里集”云平台，将信息公开、网上办事、公共服务、农村电商融为一体。中国电信、阿里巴巴、腾讯介绍，各自开发的数字化治理平台在乡村治理与乡村建设中取得显著成效，成为乡村治理与乡村发展的重要支撑。**满小欧**总结归纳为，上述发展趋势体现了以数字化、信息化内嵌于乡村的治理。

（二）数字化平台对管理方式的作用。参会单位交流经验显示，不同于传统乡村粗放式管理，依托数字化平台实现了向精细化管理方式的转变。**黑龙江省桦南县**介绍，通过“线上+线下”将清单全方位公开，利用“桦南县惠民资金监管平台”公示群众关注的热点、难点问题，实现了村务规范化管理。**浙江省德清县**介绍，通过全域统筹构建“数字乡村一张图”，使全域的生态、生产、生活实现可视化管理，并通过信息平台全面、精准分析数据，掌握乡村治理状况。**甘肃**

省两当县介绍，依托“村村享”信息平台，推行网格化管理和服务，夯实基层社会治理基础，为广大群众更好地提供了精准化、精细化服务。

（三）数字化平台对提高农民积极性的作用。社会多元主体参与乡村治理，是完善乡村治理的重要路径，数字化平台是激发社会多元主体参与乡村治理的新平台。李瑾提出，乡村治理要进一步调动农民参与积极性，乡村治理数字化平台建设，在一定程度上为社会力量的广泛参与提供了一个平台。重庆市渝北区介绍，大力推广“钉钉乡村”数字治理平台，将农村环境整治、清洁维护、绿化管护、道路养护等纳入积分管理，发动村民通过在线“随手拍”曝光环境“脏乱差”、矛盾隐患等问题，进一步激发了村民参与乡村治理的内生动力。四川省邛崃市介绍，积极动员机关单位、社会组织、企业入驻本地区“为村”平台，为乡村治理群里群策。

二、治理有效：着重处理好主体参与、碎片化信息和数据安全问题

（一）社会各方力量治理参与度提升问题。徐旭初认为，乡村善治，自治是基础，调动基层主体的积极性、提高村民的参与感很重要。通过参会单位的介绍，政府搭建数字化平台、推动平台运作仍然占据乡村治理数字化工作的主导。与会专家提出，乡村治理社会参与度不够，令人担忧，如何提高群众等社会力量的参与度，是下一步乡村治理的重点。

（二）数字信息碎片化问题。专家们认为，目前在平台应用过程中存在较为突出的“信息碎片化”问题。仝志辉、

李瑾认为，许多乡村治理数字化平台都是地方打造，国家尚未建立统一的数字化平台和标准，信息资源的分布与收集呈现碎片化状态，资源整合共享力度不够，造成信息资源的浪费。

（三）数据安全与群众个人信息保护问题。专家们认为，在推动数字技术、数字理念的乡村治理实践中，应高度重视加强对群众信息及个人隐私权的保护。专家们建议并呼吁，政府与企业要对收集到的信息有保护意识并赋予更多的保护举措。杨东霞认为，在乡村治理数字化建设中企业要增强社会责任感，通过权利保护增强群众的安全感与获得感。崔林林认为，有必要在乡村治理数字化建设过程中设立风险预警机制，以预警机制防范或减小潜在的数据安全威胁，同时需从法律上予以规制，防范风险。徐旭初认为，推进乡村治理数字化过程中，国家要坚持对基层的监管。

三、突破瓶颈：促进乡村治理数字化水平再提升

（一）新型基础设施建设与数字化平台应用推广。专家们认为，乡村治理数字化实践受到中央高度重视，中央农办、农业农村部积极部署和推进该项工作，鼓励支持地方结合自身实际开展适合本地的乡村治理数字化实践，在接下来的乡村治理工作中，数字化理念与平台的推广仍然是重要的工作内容。白云东表示，中国电信在下一步的工作计划中，将继续加强通讯基础设施建设和农村网络覆盖作为重要内容。项煌妹表示，目前阿里巴巴“乡村钉”已在全国近 60 个县域达成意向，今后要与更多的省、市、县政府联手探索数字化

平台建设，共同推动乡村治理方式变革。李丽莉表示，腾讯希望加强与各地合作，帮助更多村庄加入到“为村”平台。

（二）地方政府作用与资源整合。促进乡村治理数字化发展，需要增强地方政府号召力和参与性，加大资源利用与要素配置的整合和统筹力度。仝志辉认为，乡村治理数字化需要更好地调动地方政府的参与性，乡村治理数字化建设要注意部门之间的统筹，在县、乡镇可以成立书记牵头的领导小组，增强统筹力，推进乡村治理各项工作的顺利进行。

（三）经验交流与信息共享。大家认为，乡村治理数字化建设要注重加强各地之间的联系与交流，吸收彼此的有益经验，对比找出自身差距，找到适合当地的治理与发展路径，因地制宜开展建设，不能照抄照搬，要积极吸纳兄弟单位的有益做法。陕西省杨凌示范区杨陵区介绍，下一步将加速信息平台融合，构建大数据综合信息服务平台，有效预测问题，把问题化解在萌芽之中。专家们建议，为了节约成本并提高国家乡村治理的整体能力，国家应积极探索资源共建、共享、共用的模式，打造资源整合集聚的乡村治理数字化平台，促进政府部门之间以及各地之间的信息资源整合共享。

（农业农村部管理干部学院杨东霞、韩洁供稿）

报：中央农村工作领导小组成员单位，中央纪委国家监委机关、中央政法委、中央文明办、司法部、文化和旅游部，最高人民法院、最高人民检察院，农业农村部部长、副部长、党组成员、国家首席兽医师（官）、总经济师、总农艺师、总畜牧师。

送：农业农村部有关司（局）、有关直属单位。

发：各省、自治区、直辖市党委农办，农业农村（农牧）厅（局、委），全国乡村治理体系建设试点示范单位。
