

# 咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 79 期

2021 年 9 月 16 日

## 陕西、新疆典型村镇推进乡村治理体系建设的 经验与启示<sup>①</sup>

**摘要：**实现治理有效是加快推动乡村全面振兴的重要内容。随着农村社会变迁，乡村治理面临农民参与积极性和热情不高、社会矛盾纠纷时有发生、道德文化素质有待提升、人才储备不足等新问题新挑战。通过对陕西和新疆 5 个县（区、市）7 个乡镇（街道）10 个村（社区）调研发现，典型村镇在推动党建、促进自治法治德治融合、强化乡村治理的经济基础、创新乡村治理方式等方面采取了有效的措施，激发了农民群众参与治理的积极性，提升了乡村治理效能，取得了显著效果。陕西和新疆两地典型村镇的做法和有益经验表明，要坚持党建引领作为乡村治理体系建设的主线，构建共建共治共享的联结机制，坚持人才引进与本土培育相结合，建立完善的激励机制，这些经验具有很强的启发性，能为其他地区提供参考和借鉴。

<sup>①</sup> 基金项目：中国农业科学院科技创新工程（ASTIP-IAED-2021-04）、共青团中央重大课题（20ZL008）、农业农村部政府购买服务项目（10200066）。

乡村治理是国家治理的基石，加强和改进乡村治理是当前全面推进乡村振兴的重要内容。然而，随着农村社会变迁，乡村治理面临一些新问题新挑战，例如“干部干、群众看”，农民参与乡村治理的积极性和热情不够高，与经济利益挂钩的矛盾纠纷时有发生，道德文化素质有待提升，人才储备不足等。总的看，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合乡村治理体系，加快乡村治理创新是破解上述治理难点堵点问题的主要思路。调研组近期赴陕西、新疆两地开展专题调研，发现一些有益经验，能够为其他地区提供参考和借鉴。

## 一、基本情况

调研组共走访调查陕西省杨凌示范区杨陵区、合阳县、蓝田县、西安市长安区、新疆阿克苏市等5个县（区、市）7个乡镇（街道）10个村（社区）。其中，杨陵区、阿克苏市为乡村治理体系试点示范单位。调研的这5个县（区、市）可分为三个类型，**一是都市圈地区**，杨陵区、蓝田县、长安区位于西安市1小时经济圈范围内，经济发展活跃，城乡人口流动相对较大。**二是巩固拓展脱贫成果地区**，合阳县于2019年5月实现脱贫摘帽，但农民收入总体水平还不高，2020年农村居民人均可支配收入仅为12350元，低于全省平均值13316元。**三是边疆地区**，阿克苏市地处南疆中部，也是多民族聚居地区，维护社会安定显得尤为重要。

## 二、主要做法与成效

调研走访的村镇在党建、“三治”融合、强化乡村治理的经济基础、创新乡村治理方式等方面采取了有效措施，激发了群众参与治理的积极性、提升了治理效能，取得了显著效果。

**加强基层党组织领导。**蓝田县董岭村以“党建+”方式，推动党建与改革创新、产业培育、脱贫攻坚、精神文明等农村工作融合发展。以“党建+改革创新”为例，董岭村通过采取“党员建议、党支部提议、‘两委’会上商议、党员大会审议、村民代表大会决议”的规范流程，显著增强党组织、党员在议事中的作用，实现了精简职能、提高服务效能的目标。**合阳县坊镇**印发实施方案，分别在镇村两级成立乡村治理工作领导小组，严格落实镇党委中心组学习制度、村级党组织“三会一课”制度，有效整顿了软弱涣散的党组织，全面提升了村“两委”班子成员的素质。**阿克苏市依干其乡**通过选好村党支部书记、从机关干部中选拔合适人员到村担任村党支部书记、充实基层党组织力量等方式，强化了党组织的政治功能；通过开展每名党员联系带动2个农户、定期走访特殊人群等方式，强化了党组织对乡村治理的领导地位，引导群众听党话、感党恩、跟党走。

**深入推动自治法治德治相结合。**杨陵区田西村通过利用群众喝大碗茶文化活动开展法律宣传，聘请司法局法律工作者和法院法官开展案例教学、运用微信群推送法律知识、组织放映法治电影等方式，提高法律宣传效果；坚决抵制和依法处置恶意损坏侵犯村集体资产行为等方式，有效化解矛盾纠纷、提高村干部治村威信。**合阳县坊镇**成立心连心工作室，实施创立“知心事、听心声、解心结、暖心窝、定心丸”五步工作法开展矛盾纠纷调解。干部下沉基层，主动摸排辖区内各类矛盾纠纷做到心中有数，定期收集群众信访问题，倾听民情民意，对信访问题对症下药，推动矛盾科学处置、有效化解。**长安区劳动村**大力传承弘扬柳青“深入生活、扎根人民”的创业精神，将乡村文化资源融入

道德建设，绘制“二十四孝”主题文化墙，修建“二十四节气”扇形文化广场、村史广场。**合阳县灵泉村**通过利用国家传统古村落保护资金，加强传统中古民居、文创院落等传统古村落示范区保护，为加强德治挖掘传统文化底蕴。**阿克苏市尤喀克科克巴什村**加强村级阵地建设，通过投资新建办公楼、村民活动室和村民大舞台等方式改善道德文化建设的硬件条件，利用农民夜校、村民大舞台开展党的各项惠民政策宣讲，组织开展各类文体活动，2021年开展各类宣教活动38场次，受教育群众多达4000余人次。

**将乡村治理与集体经济发展结合起来。**蓝田县董岭村十分注重村庄人居环境整治，借助当地影视基地建设机遇，结合影视城演职工作人员临时住宿的实际需求，加强民宿、农家乐、农特产品商店等新业态开发，有力带动了村集体经济发展。实施资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，通过成立村集体建设公司，建立现代农村产权制度，以入股的形式让村民参与其中，每年年底统一分红，带动了农民群众增收致富。在发展乡村旅游业和绿色生态产业、集体股份经济合作社运营等方面，董岭村重视村民参与治理，充分保证村民参与决策权和监督权，做到还权于民，推动村民“共同缔造”，打造“共谋、共建、共管、共评、共享”村庄治理闭环。同时，实施党支部零控股、对重大决策享有一票否决权的制度，既保证党组织对村庄集体经济工作的领导、集体资产经营安全，又避免了支部班子成员因持有股份产生不必要的争议。

**创新乡村治理方式。**长期以来，农民群众参与乡村治理的积极性不高，制约了乡村实现有效治理。**杨陵区王上村**专门制定出

台积分管理办法，以农民行为表现为主要考核内容，引导农民参与乡村治理，消除“干部干、群众看”的怪现象。在精神奖励方面，优先推荐积分高的农户参评各类荣誉称号；在物质奖励方面，允许村民使用积分到超市兑换日用品，对年度总积分排序前5名的村民给予额外的物质奖励；在服务奖励方面，允许村民兑换健康服务卡、免费健康体检等。在积分制的激励下，村民行为明显改善，参与村级公益事务的积极性大幅度提升。**阿克苏市巴格其村**制定了积分制管理办法及兑换细则，以农户家庭为单位进行积分管理，村党支部负责记录，驻村联系领导负责审核，对村民参与志愿服务、扶贫帮困、义务监督、环境卫生等集体活动的行为进行加分，对破坏民族团结、邻里和睦、环境卫生、参与违法活动等行为进行扣分。积分制不断激发村民参与乡村治理的内生动力，提升村民精神文明素质，实现了用积分记录美德、用积分认可表现、用积分传递正能量的目的。

**强化乡村治理的人才支撑。**杨陵区田西村在2020年村委会换届选举中，积极推动青年委员、妇女委员通过民主选举选入村委会担任村干部，改善村干部队伍结构，为村庄未来5年发展奠定了良好的人才储备。该村还通过社交软件加强与本村籍在外各类人才的沟通联络，引导在外人才通过资金回馈、捐赠物资、出谋划策等方式直接或间接参与乡村治理。**长安区劳动村**在街道的领导和安排下，力促基层干部年轻化、专职化、知识化。该村积极发挥大学生村官作用，选好后备干部，落实党员包片制度、村干部包组制度，增强村“两委”凝聚力。**蓝田县董岭村**党总支吸纳3名70后、1名80后和1名90后等年轻人作为成员，同时改善总支部成员学历结构，目前党总支成员大部分具备高中以上学

历，还有研究生学历成员 1 名。**阿克苏市**全面推进 218 名大学生和留疆战士到村任职，实施 116 名村党组织带头人整体优化提升行动，针对 706 名村级后备基层干部开展专题培训。

### 三、几点启示

陕西、新疆两地典型村镇做法经验各有千秋，但都能对完善现代乡村治理体系、提升乡村治理效起到显著作用，可以概括为 3 个方面的启示。

**一是坚持党建引领作为乡村治理体系建设的主线。**党建引领是新型乡村治理体系的鲜明特征。从调研来看，当前经济加快发展的同时，农村社会矛盾纠纷的风险也在日益增高。农村基层党组织担负着领导乡村治理，研判、防范和化解社会矛盾的重要职责，特别是要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。在具体操作层面，要持续整顿软弱涣散党组织，增强战斗堡垒作用，以高质量党建带动农村各项工作高质量发展，重点推动党建与农村改革、产业发展、集体经济壮大、公共服务供给等各项工作融合发展，强化党组织对农村基层各类组织的领导。

**二是构建共建共治共享的联结机制。**农村社会治理重心下移要求强化农民群众的主体地位，农民群众既是建设主体、治理主体，也是享有主体，要树立乡村社会共同体理念，健全协同推进机制，形成加强乡村治理的强大合力。陕西和新疆的经验表明，提升农民群众参与乡村治理的积极性和主动性，必须建立联结机制。要将集体经济发展和积分制管理作为联结机制的切入点、突破口。通过改革促使农民向集体资产股东身份转变，推动股东财产权收益变成农民群众一个得实惠、有关联的经济账户，增强农

民群众获得感，促进村集体共同富裕，提升村集体的凝聚力。通过积分制管理，为农民群众增加一个崇德向善、有量化比较的虚拟账户，让村民的好行为得到好评价和必要的奖励，提高农民群众的幸福感，激发农民群众参与乡村治理的内生动力。

**三是坚持人才引进与本土培育相结合，建立完善的激励机制。**陕西和新疆的经验表明，人才是提升乡村治理效能最为关键的因素。探索在现行薪酬结构中增加西部地区、边疆地区、偏远山区附加补贴项，建立基层人才薪酬稳步增长机制，增强物质保障激励。加强从高校毕业生、退役军人、外出务工经商返乡优秀人才中选拔乡村基层干部，充实治理人才队伍，加强本土基层干部乡村治理方法和思维创新培训，拓展乡村治理工作技能，强化岗位干事创业成就激励。加大县域内政府部门、事业单位从基层选拔人才的力度，畅通晋升渠道，扫除乡村基层治理人才职业发展的障碍，强化职业发展激励。

**供稿人：周向阳 朱 宁 赵一夫 韩 炜**

（中国农业科学院农业经济与发展研究所

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

中国农业科学院战略研究中心）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

---

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: [icads@caas.cn](mailto:icads@caas.cn)

邮 编: 100081

---

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发