

乡村振兴背景下乡村治理能力提升研究

郑月娥

东北石油大学外国语学院，黑龙江 大庆 163318

[摘要] 乡村治理能力是乡村振兴战略有效实施的重要保障，直接影响产业发展、公共服务、乡风文明、生态保护和基层稳定。随着乡村社会结构、人口流动方式和利益关系不断变化，传统依靠经验管理和单一行政推动的治理方式已难以满足现实需要。当前，部分地区乡村治理仍存在组织动员能力不足、村民参与不充分、公共服务供给薄弱、治理方式数字化水平不高等问题。提升乡村治理能力，应强化基层组织统筹作用，完善村民自治机制，健全公共服务协同供给体系，推动数字技术合理嵌入乡村治理，形成组织有力、参与有序、服务有效、运行规范的乡村治理格局。

[关键词] 乡村振兴；乡村治理；基层治理；村民自治；公共服务

DOI: 10.64635/ja.2026.1331      中图分类号: D422.6      文献标识码: A

Research on the Improvement of Rural Governance Capacity in the Context of Rural Revitalization

Zheng Yue'e

School of Foreign Languages, Northeast Petroleum University, Daqing 163318, Heilongjiang, China

**Abstract:** Rural governance capacity is an important guarantee for the effective implementation of the rural revitalization strategy, directly affecting industrial development, public services, rural civilization, ecological protection, and grassroots stability. With continuous changes in rural social structures, patterns of population mobility, and interest relations, traditional governance methods that rely on experiential management and single administrative promotion can no longer meet practical needs. At present, some regions still face problems in rural governance, such as insufficient organizational mobilization capacity, inadequate villager participation, weak public service provision, and a low level of digitalization in governance methods. To improve rural governance capacity, it is necessary to strengthen the coordinating role of grassroots organizations, improve the villager self-governance mechanism, enhance the collaborative public service supply system, and promote the reasonable integration of digital technologies into rural governance. In this way, a rural governance pattern characterized by strong organization, orderly participation, effective services, and standardized operation can be formed.

**Keywords:** rural revitalization; rural governance; grassroots governance; villager self-governance; public services

引言

乡村振兴不仅是产业发展和基础设施改善的问题，也是治理体系和治理能力提升的问题。乡村治理能力决定乡村公共事务能否有效组织、公共资源能否合理配置、群众诉求能否及时回应、矛盾纠纷能否就地化解。随着城乡人口流动加快、农村利益结构变化和公共服务需求提升，乡村治理面临新的任务。提升乡村治理能力，既要巩固基层组织基础，也要激发村民参与活力，还要推动公共服务、数字技术和制度规范向乡村治理实践转化。

1 乡村振兴对乡村治理能力提出的新要求

1.1 产业发展要求治理组织能力提升

乡村振兴首先表现为产业振兴，但产业发展并不是单个经营主体能够独立完成的事项。土地流转、产业项目引进、集体经济发展、农产品品牌建设、农村电商运营、合作社规范管理等，都需要基层组织具备较强的协调能力和组织能力。乡村产业越向规模化、组织化、品牌化发展，对村级治理能力的要求越高。

在一些地区，产业项目落地需要协调土地、资金、劳动力、基础设施和市场渠道。如果村级组织缺少统

筹能力，容易出现群众意见不统一、资源配置不合理、项目运行不稳定等问题。产业发展还涉及收益分配和利益协调，村集体、农户、企业、合作社之间如果缺少清晰规则，容易产生矛盾纠纷。由此可见，乡村产业振兴需要治理能力作支撑，治理能力不足会直接影响产业项目的持续性和群众受益程度。

1.2 公共服务需求推动治理内容扩展

乡村治理不再局限于传统村务管理。随着农村居民生活水平提高，群众对教育、医疗、养老、文化、就业、社会救助、人居环境和便民服务的需求更加多元。村级组织既要落实上级政策，也要回应群众日常生活中的具体问题。治理内容从事务性管理扩展到服务型治理，是乡村振兴背景下的重要变化。

公共服务需求扩展，对乡村治理提出了精细化要求。例如，老龄化程度较高的村庄需要加强养老照护、助餐服务、健康管理和精神关怀；外出务工人员较多的村庄需要关注留守儿童、留守老人和土地管护；旅游资源较好的村庄需要处理民宿经营、环境卫生、交通秩序和文化保护等问题。不同村庄需求不同，治理方式也不能简单照搬。乡村治理能力提升，必须建立

在对村情、民情和服务需求的准确把握之上。

### 1.3 乡村社会变化要求治理方式转型

当前乡村社会结构发生明显变化。部分农村青壮年长期外出,村庄常住人口老龄化趋势较为明显;一些地区返乡创业人员、新型农业经营主体和外来经营主体增加,乡村利益关系更加多元;信息传播方式也发生变化,村民诉求表达更加直接,公共事务透明度要求更高。这些变化要求乡村治理从单向管理转向协商治理、服务治理和依法治理。

传统依靠熟人关系、村干部经验和临时动员的治理方式,仍有一定作用,但已经难以完全适应复杂治理任务。村级事务需要更加规范的议事规则、公开透明的决策程序、稳定有效的监督机制和更加便捷的服务方式。治理方式转型不是否定乡村传统治理资源,而是要在尊重乡村社会特点的基础上,将自治、法治、德治和数字治理结合起来,提高乡村治理的制度化水平。

## 2 乡村治理能力提升面临的现实问题

### 2.1 基层组织统筹能力不均衡

基层组织是乡村治理的核心力量,但不同村庄之间治理能力差异较大。有的村级组织组织力强、群众基础好、村务运行规范,能够有效推动产业发展、环境整治和公共服务;也有一些村级组织存在人员年龄偏大、专业能力不足、后备力量缺乏、工作方法单一等问题,面对复杂治理任务时显得力不从心。

基层组织统筹能力不足,常常表现为对资源整合不够。乡村振兴涉及财政资金、社会资本、人才资源、项目资源和公共服务资源,如果村级组织不能把这些资源有效对接到村庄发展和群众需求上,政策效果就会大打折扣。有些村庄能够争取项目,却缺少后续运营能力;能够开展整治,却缺少长效维护机制;能够组织活动,却难以形成持续参与。这说明乡村治理能力不仅是完成具体任务的能力,更是统筹资源、组织群众和持续改进的能力。

### 2.2 村民参与机制不够完善

村民参与是乡村治理的基础。乡村公共事务与村民利益直接相关,如果群众参与不足,治理容易变成少数干部推动、多数群众旁观。部分地区村民参与主要集中在村民会议、村务公开和重大事项表决等环节,但在日常议事、项目监督、公共服务评价和矛盾调解中的参与还不充分。

村民参与不足有多方面原因。一方面,外出务工人员较多,常住人口参与能力有限;另一方面,部分村民对公共事务关注度不高,认为村庄事务主要由村干部负责。也有一些地方议事程序不够规范,公开信息不够具体,群众即使想参与,也缺少有效渠道。村民参与机制不完善,容易造成公共决策与群众需求脱节,也容易影响村庄事务的公信力。

## 3 提升乡村治理能力的机制构成

### 3.1 组织引领机制

提升乡村治理能力,首先要强化基层组织引领作用。村级党组织、村民委员会、集体经济组织、合作社、社会组织等都在乡村治理中发挥作用,但需要形成职责清晰、运行有序的组织体系。基层组织应在产业发展、公共服务、人居环境、矛盾调解和村务管理中发挥统筹协调作用,把分散事务纳入有序治理框架。

组织引领并不意味着包办一切。有效的乡村治理,应在组织引领下激发多元主体参与。村干部负责统筹,村民代表参与议事,乡贤能人提供支持,返乡人才参与发展,社会组织提供专业服务。组织引领的重点,是把不同力量凝聚起来,把群众需求转化为治理任务,把治理任务落实到具体行动。

### 3.2 自治协商机制

村民自治是乡村治理的重要基础。完善自治协商机制,应进一步规范村民会议、村民代表会议、村务监督委员会等制度运行,推动村庄重大事项、重要项目和资金使用在充分讨论基础上形成决策。村务公开要从“公开了”转向“看得懂、能监督、可反馈”,提高群众对村务运行的信任度。

协商治理应更加贴近日常生活。对于环境卫生、道路维护、邻里矛盾、公共空间使用、红白事简办、村规民约修订等事项,可以通过院坝会、议事亭、网格议事、小组协商等方式,让群众在熟悉场景中表达意见。协商不是简单征求意见,而是通过沟通形成共识,减少治理阻力。自治协商机制越完善,乡村治理越能体现群众主体地位。

### 3.3 服务协同机制

乡村治理能力提升离不开公共服务支撑。村级组织不能单独承担所有服务事项,需要乡镇政府、职能部门、社会组织、志愿者和市场主体共同参与。服务协同机制的重点,是把教育、医疗、养老、文化、就业、救助、法律服务等资源有效下沉到村庄,并通过村级平台实现对接。

服务协同应坚持需求导向。村庄应定期梳理重点群体和高频需求,形成服务清单。对老年人、残疾人、困难家庭、留守儿童等群体,应建立常态联系和帮扶机制。对群众反映较多的公共设施、环境整治、文化活动等事项,应明确责任主体和办理流程。乡村治理能力的高低,最终要体现在群众是否办事方便、诉求是否有人回应、困难是否得到帮助。

## 4 乡村治理能力提升的实践路径

### 4.1 加强村级干部队伍建设

村级干部是乡村治理的直接组织者和执行者。提升乡村治理能力,必须加强村级干部队伍建设。应围绕政策理解、群众工作、项目管理、矛盾调解、财务

规范、数字应用等内容开展培训,提高村干部处理复杂事务的能力。培训不能只停留在政策宣讲层面,还应结合案例分析、现场教学和实务操作,使村干部真正掌握治理方法。

同时,要重视后备力量培养。可以从返乡大学生、退役军人、致富带头人、农村电商人才、合作社负责人和青年党员中发现治理人才,建立村级后备干部队伍。乡村治理需要熟悉农村、愿意服务群众、具备现代治理意识的人才。只有解决“有人干、会干事、能持续”的问题,乡村治理能力提升才有稳定基础。

#### 4.2 完善村民参与和监督机制

乡村治理要提高群众参与度。村级组织应围绕村庄发展规划、公共项目建设、集体资产管理、环境整治、公共服务等事项,建立常态化议事机制。对涉及群众切身利益的事项,应提前公开信息,充分听取意见,决策后及时公布结果。村民参与越充分,政策执行越容易获得理解和支持。

监督机制也要更加有效。村务监督委员会应发挥作用,对财务收支、项目实施、资产资源处置、惠民政策落实等事项进行监督。村务公开内容应具体清楚,避免只公开笼统结果。对群众提出的问题,应建立反馈机制,不能让意见停留在收集环节。通过参与和监督结合,可以提高乡村治理透明度,减少矛盾隐患。

#### 4.3 推动数字技术合理嵌入乡村治理

数字技术可以提高乡村治理效率,但必须符合乡村实际。村级治理可以运用数字平台开展信息登记、事项办理、政策宣传、矛盾上报、服务预约和网格管理。对于外出务工人员较多的村庄,可以通过线上议

事、信息推送和远程参与方式,让外出村民也能了解村庄事务、参与公共决策。

数字治理不能增加基层负担。平台建设应减少重复填报,避免村干部在多个系统之间反复录入。数字工具应服务群众办事和基层治理,而不是单纯服务数据展示。对老年人和不会使用智能手机的村民,应保留线下办理、电话咨询和上门服务,防止数字化造成新的服务不便。数字技术只有与村庄治理需求相匹配,才能真正提升治理能力。

#### 5 结语

乡村治理能力提升是乡村振兴的重要保障。当前,乡村治理面临产业发展任务加重、公共服务需求扩展、社会结构变化和群众参与方式转变等新情况。部分地区仍存在基层组织统筹能力不均衡、村民参与不足、公共服务协同不够和数字治理适配性不足等问题。应从组织引领、自治协商、服务协同和数字赋能等方面完善治理机制,加强村级干部队伍建设,健全村民参与和监督机制,推动数字技术合理应用。只有不断提高乡村公共事务组织能力、群众诉求回应能力和资源统筹能力,才能为乡村全面振兴提供坚实治理支撑。

#### 【参考文献】

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国乡村振兴促进法 [Z]. 2021.
- [2] 中共中央, 国务院. 关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见 [Z]. 2024.
- [3] 中共中央, 国务院. 关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见 [Z]. 2023.