

# “十四五”时期的乡村基层治理体系建设 与减贫治理转型

杜志雄 王瑜

**摘要：**立足于中国“三农”工作重心从脱贫攻坚向全面推进乡村振兴的历史性转移，乡村基层治理需适应全面脱贫后的减贫治理新要求，及时形成对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的治理支撑。伴随减贫目标和任务的变化，乡村基层治理体系在支撑常态化减贫方面存在短板制约，集中表现为脱贫地区的乡村治理资源匮乏、组织力量薄弱、公共资源瞄准偏差等问题。“十四五”时期，提升基层治理体系对常态化减贫和乡村振兴的治理承载力，实现乡村基层由“代理”向主体性“治理”的跃迁，应激活内源性的多种治理资源，提升乡村资源与国家资源下乡的合力；创新乡村基层治理模式，通过传统与现代的组织融合优化组织效能；善用信息化治理手段，克服信息不对称引致的治理资源耗散问题。

**关键词：**“十四五”时期；乡村基层治理；减贫治理转型；治理能力

乡村是基层治理的主战场，也是加强基层治理体系和治理能力现代化的重点场域。伴随我国“三农”工作重心从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴，乡村基层治理也需加快转型、有效衔接，既要顺应常态化减贫机制建设的需求，又要为全面推动乡村振兴夯实基层治理基石。

基层治理是关于乡村政治经济社会文化和生态全域场景的治理问题，减贫是乡村基层治理的重要目标。尽管减贫并非基层治理任务的全部，但在脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴的历史阶段，特别是对广大脱贫地区尤其是乡村振兴重点帮扶县而言，减贫依然是关键治理任务。由此，对支撑“十四五”时期减贫的乡村基层治理体系建设开展研究，具有必要性和紧迫性。

**推进乡村基层治理体系建设与完善全面脱**

**基金项目：**中国工程院重大咨询研究项目“2020年后乡村治理体系建设与减贫研究”（2020-ZD-6-04）；中宣部文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“中国特色农业农村现代化研究”。

**作者简介：**杜志雄，中国社会科学院农村发展研究所研究员；王瑜，中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。

贫后的减贫治理衔接都是“十四五”时期推动国家治理现代化的重要内容。其一，两者具有实施举措的互鉴性。脱贫攻坚为乡村基层治理带来了丰富的治理资源，打下了坚实的治理基础，包括组织力量、工作机制、物质资本、精神动力等各个方面，而乡村基层治理则是一套依托组织结构，衔接内外部资源，开展基层动员，达成治理目标的资源体系、组织体系、工作体系，是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的最广泛、最基础的治理支撑。其二，两者具有战略目标的协同性，在内在理论逻辑上具有顺承性。尤其是在“十四五”时期，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接方面，中央提出到2025年要实现“农村基层组织建设不断加强”“农村低收入人口分类帮扶长效机制逐步

完善”等目标<sup>①</sup>；在基层治理方面，中央提出“力争用5年左右时间，建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系，健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制”<sup>②</sup>。由此可见，加强基层组织建设和形成常态化治理机制是“十四五”时期减贫与乡村基层治理的共同方向。

从脱贫攻坚时期的经验来看，外部资源的有效利用需要以激发乡村内部治理资源为基础。为此，在转入全面推进乡村振兴的开局阶段，需要加快推动乡村基层治理体系建设，形成乡村基层治理体系有效支撑“十四五”时期减贫目标、基层治理现代化与常态化减贫机制有机融合的格局。

### 一、以乡村基层治理体系建设支撑“十四五”时期减贫治理转型意义重大

从脱贫攻坚转向全面推进乡村振兴的新发展阶段，巩固脱贫攻坚成果、防止返贫是底线任务，在脱贫攻坚同乡村振兴有效衔接的过程中，乡村依然是基础治理单元。基层治理体系的基础性作用、减贫形势的新动向，对完善基层治理体系建设以支撑“十四五”时期的减贫工作提出了新的要求。

(一)基层治理体系是脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基层治理基础

扶贫过程在总体上是乡村社会与现代社会的对接以及国家与社会的整合<sup>[1]</sup>。自精准扶贫战略实施以来，减贫政策瞄准同时聚焦于村庄和个体两个层面，但工作实施和动员主要依托于乡村基层组织。防范化解社会风险的关键越来越倚重于村级治理水平，亟须推动“三治”融合、壮大村级集体经济和创新协同扶贫模式<sup>[2]</sup>。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，从治理体系方面来说存在转换难题，需要兼顾和处理不同群体对社会政策的诉求<sup>[3]</sup>，从根本上着力推进理念方法和治理体系的衔接<sup>[4]</sup>。乡村基层是推动农村产业发展、人

居环境建设、留守人群关爱服务、基层医疗卫生服务等一系列工作的主要阵地。适应乡村基层多元而持久的治理任务，必须推动乡村基层治理体系的重塑，激发乡村内部治理资源，协同社会力量，增进政府治理同社会调节、居民自治良性互动，克服“碎片化”困境，重塑整体性治理，加快从脱贫攻坚的运动式治理转向全面推进乡村振兴阶段的常态化治理。

(二)全面脱贫后的减贫目标变化对乡村基层治理体系提出了新的要求

全面脱贫后，防止返贫的任务以及减贫目标和思路的系统性转变，客观上对乡村基层治理体系提出了新的要求。

从返贫风险看，边缘贫困户和返贫风险户是脱贫地区在“十四五”时期需要防返贫的重点人群。由于部分脱贫人口的收入水平较低，或收入结构对政策性补助具有较高的依赖性，以及受不可控因素冲击等的影响，部分脱贫人口仍存在返贫风险<sup>[5]</sup>。例如，课题组2020年6月在云南孟连(2019年4月脱贫摘帽)调研发现，在非建档建档立卡风险边缘户和脱贫监测户的“两摸底”标注工作中，通过对全县所有农业户籍农村常住农户收入情况进行收入测算和家庭情况核查，共摸排边缘户409户1311人，脱贫监测户630户1956人，两项相加占该县2013年底建档立卡贫困人口规模的11.18%。攻坚式扶贫结束后，减贫任务从过去对象明确、任务时限明确的形式转向对具有一定不确定性和分散性的贫困风险防范，这对于乡村基层的风险防控能力、敏捷治理能力提出了更高要求，稳定脱贫内生动力的形成需要更长效的反贫困治理机制支撑。

从减贫范式看，在全面建成小康社会后，中

①《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content\\_5594969.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm)。

②《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/11/content\\_5624201.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/11/content_5624201.htm)。

国的反贫困工作将转入缓解相对贫困阶段。基于2018年中国住户调查数据进行相关测算,以农村居民人均可支配收入中位数的40%确定农村的相对收入贫困线,农村的相对贫困发生率达到12.78%<sup>[6]</sup>。这些情况表明,防止返贫和减少相对贫困将是长期化的基层治理任务,其化解方式也不同于消除绝对贫困阶段的攻坚式扶贫手段,而是需要常态化的减贫框架。相应地,需要资源持久供给、组织持续有效、反应动态敏捷的基层治理体系形成对常态化减贫的支撑。

## 二、乡村基层治理体系建设状况及其支撑“十四五”时期减贫治理转型面临的挑战

中国的乡村基层治理和减贫都正在经历着历史性的变化。全面脱贫后,基层治理体系与减贫治理将同步面临现代化转型的困境与挑战。现阶段乡村基层治理体系的挑战,其根源在于农业税费改革以来农村基层组织治理责任淡化,乡村内部治理资源匮乏、组织力量薄弱,国家资源输入占据主导地位,致使乡村基层沦为“为国家分配资源”的“代理”而非突出主体参与性的“治理”。与此同时,“精英俘获”等问题导致的公共资源瞄准偏差进一步侵蚀了国家资源下乡的公益性和有效性。这些问题都对巩固脱贫攻坚成果、有序推进乡村振兴形成了挑战。

### (一) 脱贫地区乡村的治理资源匮乏,存在与治理任务的适配困境

乡村基层治理资源既包括治理主体资源,又包括经济资源和社会网络资源。与更强调组织功能的组织力量相区分,治理资源更强调可调用的人力、物力、财力等。农业税费改革和城乡资源配置关系的逆转,脱卸了农村基层组织的治理责任,也就是农村基层组织凝聚、配置资源推进基层治理的动力、意愿和职责在消退<sup>[7]</sup>,由此导致21世纪以来中国乡村基层治理的历史性变化。脱贫攻坚过程是资源密集下乡的过程,国家权力以项目、下派第一书记、财政支付村干部报酬等

方式全面进入乡村社会<sup>[8]</sup>。自上而下的治理资源输入占据主导地位,并且进一步加强了基层政府对乡村的控制,乡村内部则缺乏与外部资源输入相协同的治理资源对接,导致乡村往往成为国家资源的单向承载者。以村庄为基本单位的扶贫工作使其与基层治理发生了密切的关联,国家层面“自上而下”的减贫制度安排和项目资金下达过程中出现了效率不足、内生动力缺失的治理困境。任务的层层加码和治理的协同困境,引致贫困人口和边缘贫困群体的帮扶“悬崖效应”,这在住房、医疗救助等领域尤为突出<sup>[9]</sup>。这些问题的产生,都与乡村缺乏内部治理资源或者资源调动不足密切相关,形成了“为国家分配资源”式的“代理”,而非突出自主参与性的“治理”。当前,在多数脱贫地区,脱贫村层面要形成能有效支撑基层治理的村集体经济资源还有待时日,尚不足以在国家资源下乡过程中形成能够密切互补的治理资源,导致乡村地区缺少与其治理任务相匹配的治理资源。就县域层面而言,县域经济整体薄弱,脱贫攻坚期间,县级政府配套资金投入大,刚性支出不断增加,县级政府财政收支矛盾突出、债务风险较高,对于乡村产业培育等一系列需要长期投入支持的工作缺乏有效的后期支撑。从实地调研情况来看,如云南某县(2020年11月脱贫摘帽)2014—2019年一般公共预算收入仅从4.63亿元增加到4.81亿元,但支出从29.42亿元增加到56.64亿元,财政自给率从15.72%下降到8.49%,与此同时,从2020年开始,该县与不少脱贫县域一样,开始进入债务偿还高峰期。这些情形意味着,脱贫地区县域内的脱贫村,不仅村级资源薄弱,而且较难获得地方政府的资源支持,在很大程度上依然有赖于中央政府对各方资源的调动。但全面脱贫后,乡村的减贫资源输入预期将在政策过渡期结束后减弱,转而以乡村振兴的各类资源投入形式下乡,这就要求脱贫地区及时形成与之适应的治理资源统筹和集约使用机制,进一步支撑常态化减贫和乡村振



兴。针对后税费时代乡村基层治理的困境,如何进一步优化基层治理资源的来源结构,形成基层治理与政府权力和资源下乡的合作与融合,是脱贫攻坚与乡村振兴衔接过程中的关键挑战。

(二)脱贫地区乡村的组织力量薄弱,存在对外源性组织力量的惯性依赖

现阶段的乡村面临一系列治理危机,其实质是在农村社会结构深刻转型及农村体制急剧变迁背景下农村集体行动能力的全面衰落<sup>[10]</sup>。乡村基层治理作为国家治理现代化的末梢,随着农村人才外流、集体组织功能式微等一系列变化,原有的乡村组织资源遭遇冲击甚至瓦解,处于转型和重塑的过程之中。在此过程中,党组织成为基层治理的权力主体,是对传统乡村社会精英治理体制的现代替代物<sup>[11]</sup>。农村基层党组织是脱贫攻坚与乡村振兴衔接的组织堡垒,是基层治理的根本力量和治理体系的中心,其治理能力对基层治理成效具有决定性的作用。在脱贫地区的基层治理实践中,农村基层党组织同样遭遇青壮年人口大量外流、组织力量薄弱等多种困境,在组织人员结构、治理手段方面面临突出的挑战。例如,国家统计局的调研表明,落后的乡村党组织力量普遍薄弱,村党组织涣散现象严重,“无人管事、无人干事、无钱办事”现象突出<sup>[12]</sup>;另据中组部的调查数据显示,全国农村54.3万名村党组织书记中,大专及以上学历的占20.7%,45岁及以上的占70.8%<sup>[13]</sup>,人员结构、知识结构不合理等问题已经严重制约基层党组织引领功能的正常发挥。在脱贫攻坚阶段,不少地区由于扶贫强度加大、速度加快,以及脱贫攻坚向乡村振兴过渡转型期的任务叠加,内生动力不足、乡村治理乏力的现象凸显,成为乡村基层治理中的组织难点。在此情形下,贫困村派驻村工作队、第一书记作为基层组织的外源性力量嵌入乡村基层组织,形成承接甚至引入各类减贫与发展项目的组织力量,这些是对乡村基层组织力量的战略性补充。全面脱贫后,尤其是过渡期结束后脱贫地区和脱贫

村或将面临派驻力量减弱的局面,因而需要更加强有力的内生组织能力,形成对常态化减贫工作的支撑以及对乡村振兴工作的承载。如何提振乡村基层组织的治理能力,依然是乡村基层治理的重要难题。

(三)乡村基层对公共资源承载乏力,存在资源瞄准偏差和内卷化风险

一方面,由于乡村内源性治理资源的匮乏和组织力量的薄弱,在国家层面公共资源不断进入乡村的过程中,基层组织受限于组织能力难以迅速有效承接资源,村庄内的社会关系结构、集体行动的缺乏等因素导致扶贫工作目标发生偏离<sup>[14]</sup>,致使基层治理政策难以有效落地和资源下乡过程中的耗散,客观上形成了在财政扶贫项目、农贷资金、农村低保、贫困户建档立卡等诸多方面普遍存在的“精英俘获”现象。“精英俘获”致使公共资源分配项目功能错位、目标偏离,引致乡村内部的不公平感、侵蚀乡村基层治理生态,并进一步导致基层组织的权威性与合法性的下降。另一方面,国家扶贫资源下乡过程中的内卷化现象也应受到关注,也就是在政策目标(考核压力和时间压力)的约束下,扶贫资源大量下沉,且以保障性资源或政策为主,与高强度的扶贫投入相对比,乡村基层的内生动力显得尤为不足,并存在一定程度的“等靠要”思想,形成了内部资源使用效率较低但仍向外部或上级索要扶贫资源的一种发展悖论。“十四五”时期,如何在巩固脱贫攻坚成果、全面实施乡村振兴的过程中,通过精细化的技术治理,与乡村传统治理结构互补协调,有效承接国家的资源下乡,并修复和完善基层治理生态,是乡村基层治理面临的重大挑战之一。

### 三、支撑“十四五”时期减贫治理转型的乡村基层治理体系建设的对策建议

破解乡村基层治理困境是巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的关键。基层治理的核心

命题是治理资源与治理任务的匹配,扭转基层治理困局的关键在于匹配权责对等的治理资源,进而重塑农村基层组织的治理责任,通过创新手段模式提升治理能力。从减贫工作的变化看,脱贫地区整体上要面对资源输入和组织力量支持减弱的趋势,应在过渡期内加快激活内生性的治理资源、培育在地化的组织力量,并通过治理模式和治理手段的创新,逐渐形成乡村内部主体参与性更高、治理更有效的治理结构,真正实现由“代理”向主体性“治理”的跃迁。这既是“十四五”时期推动常态化减贫机制形成的基层治理基础,又是全面推进乡村振兴的必要条件。提升基层治理体系对全面脱贫后常态化减贫和乡村振兴的治理承载力,应结合当前实践中探索出来的一些重要的典型经验,着重优化治理资源体系,以村社本土的发展资源和低收入人口的发展需求为基础,充分挖掘乡村内部组织资源,培育村民主体性和村社主体性,提升乡村承接资源的能力,优化治理结构与秩序,将制度治理、技术治理与村社内部社会网络治理有机结合,形成优势互补的乡村基层治理模式。

(一)激活内源性的多种治理资源,提升乡村资源与国家资源下乡的合力

一是重塑和壮大新型农村集体经济,形成乡村基层治理的内源性物质资源。农村集体经济的良性发展是实现农村有效治理的保障。家庭联产承包责任制推行以来,农村集体经济在一定程度上开始萎缩,这一状况在取消农业税以后变得更为突出,村集体失去了将农民组织起来的实体依托,村庄公共事务治理与公共服务供给等问题凸显。农村集体经济是乡村治理的经济基础,也是农村最重要的内部治理资源之一。“十四五”时期,为支撑减贫治理转型,需要从基层治理体系着手,加快创建新型利益联结方式,通过构建互利共赢的产业利益联结机制,使得村集体经济在产业扶贫过程中得到培育,为基层治理增加物质方面的治理资源。比如,2020年6月课题组在云

南的会泽、澜沧、孟连、西盟的实地调研发现,这些县(自治县)均已全部消除集体经济“空壳村”,所有行政村村均集体经济收入达3万元以上。其中,澜沧的村集体经济收入达5万元以上的村已占到行政村总数的1/4左右,西盟的这一比例更是高达2/3。孟连的牛油果产业,在入股专业合作社获得的利润份额中,除去农户以土地入股所占的利润,其余份额在合作社、平台企业、村委会按3:3:4的比例进行再分配,即合作社占30%,用于合作社业务支出、社员二次分配,平台企业作为出资人占30%,用于还本付息、日常业务开支,村委会作为管理股占40%,用于发展壮大村集体经济和奖励、设置公益性岗位、救助弱势群体等。通过村集体经济的发展,刚走出绝对贫困的人口的生计水平可以在集体层面得到进一步支撑。

二是通过人才培育激活乡村基层治理的人力资本资源。在减贫过程中,资源下乡和技术下乡的过程,需要不断突破人才技术瓶颈制约,形成人力资本对下乡资源的承接,以增强扶贫治理效能。例如,在定点扶贫框架下,中国工程院在会泽和澜沧不仅提供技术支撑,而且注重本地人才的培育。自2017年开始,朱有勇院士通过院士专家小院,开办“院士专家科技扶贫技能实训班”,在生产基地开展产业发展技能实训、进行跟踪指导和咨询服务,至2020年6月调研时点,共培养了1500余名新型职业农民,2800多名基层技术人员和农民群众。这些受训人员正在成为当地农村创新创业的带头人和主力军。技能实训短期来看为澜沧的脱贫攻坚培养了一大批实用型的乡土人才、创业人才,促进了贫困劳动力的就业、创业;长期来看实训效果的示范效应,已全面激起贫困群众求知求学的热情,为基层治理积累了乡村本土化的人才资源。实地调查发现,普洱市已计划把院士技能培训班覆盖到澜沧、孟连、西盟三个县(自治县),以弥补职业教育发展的短板,破解“直过”民族乡土人才培育的难

题,为“志智双扶”提供了可推广的模式。本土化乡村致富带头人与乡村能人的培育模式可以有效解决乡村人才资源匮乏的问题,尤其是在城乡人才流动机制尚不健全时,激活并赋能乡村内部人力资源,开展本土化人才队伍建设能够为乡村提供更加稳定与可持续的人才保障。

三是通过治理机制创新激活乡村基层治理的组织资源。在乡村基层治理的现有组织形式和组织要素基础上,创新治理机制是激活组织资源的主要途径。治理机制创新的核心是通过何种途径与模式设计提升相关治理主体的参与意愿,激发参与行为,形成长效参与与格局,尤其是在基层治理实践中,多元化的治理需求与纷繁复杂的治理情境迫使基层不断进行创新,以适应变化的治理形势。例如,积分制是源于基层实践创新,经由中央农办和农业农村部倡导在全国乡村治理中推广的典型机制<sup>①</sup>。尤其是脱贫攻坚以来,不少地方以积分制为主要抓手,从关乎群众切身利益,同时也迫切需要群众广泛参与的公共事务入手,包括人居环境整治、敬老互助等方面,将重要事项量化为积分指标,以民主形式形成评价办法,对群众的行为进行评价和积分,并根据积分结果予以相应激励。积分制这一基层治理机制创新通过将内在的参与意愿通过积分与积分兑换的形式外化,激发了群众参与的意愿,在一定程度上实现了村社力量的再组织化,并在本村社会关系网络中形成了一种声誉激励机制。其重要价值在于,将积分制这种社区内部有效性较高的“行为银行”,作为在既定组织资源条件约束下的重要载体,在这一载体上搭载村社内部的治理事务,形成了契合农村社会网络状况和发展阶段实际、实用性和推广适应性较强的治理机制,推动了村社公共性的重建和村社成员自主性的发挥。

(二)创新乡村基层治理模式,以传统与现代的组织融合提升组织效能

一是通过传统组织与现代组织整合对接,创新党建促攻坚工作载体,激活基层治理能力。减

贫本身是现代化的过程,现代组织力量的培育是此过程中尤其重要的一环。在广大脱贫地区,尤其是在少数民族地区甚至“直过”民族地区,要解决现代组织发育不足等短板问题,在未来很长的一个时期内必须因地制宜地整合传统组织与现代组织两种力量,使其组织效能最大化。例如,云南孟连通过深化“宾弄赛嗨”式的民族互帮、村组互助联动机制,在39个村开展“帮户联建”,创新党建促攻坚工作载体,取得了显著成效,其经验在普洱市各区县得以推广实践。“宾弄赛嗨”系傣语译音,“宾弄”意为亲戚,“赛嗨”意为朋友,指傣族与周边其他民族在日常生活中长期建立起来的“像亲戚一样的朋友”关系。“宾弄赛嗨”以家庭为基本单元,基于日常的家庭生产生活需要自发结交并代际相承,是孟连及周边县域内沿袭至今的各族群众团结互助的普遍传统。其做法是,以加强农村基层党组织建设为抓手,以推广“宾弄赛嗨”生产互帮、生活互助、经济互通、文化互融四项机制为载体,采取“政府搭台,百姓唱戏,情感联系,社会受益”的方式对“宾弄赛嗨”模式加以引导和助推,建立了党组织领导、村规民约引导、群众广泛参与的互助机制,实现了族际团结互助机制与脱贫攻坚衔接,释放出“宾弄赛嗨”助力脱贫攻坚的生机活力,形成了“小康路上不让一个兄弟民族掉队”的治理模式创新。这一模式跳出了传统与现代的二元对立关系,既保留了传统组织的组织形式与功能,又融合了基层党组织的规范引领,实现了传统组织与现代组织整合对接。

二是通过组织衍生找到治理联结点,创新组织模式,激发群众内生发展动力。充分总结脱贫地区发掘传统组织资源、创新主体性治理的经验,通过“党建+本地传统社会组织资源”的模式,借鉴积分制等基层治理创新的精髓,因地制宜激

<sup>①</sup>《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》, [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/29/content\\_5530981.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/29/content_5530981.htm)。



发基层治理内部活力。例如,云南西盟是佤族、拉祜族等“直过”民族世居地,为解决贫困深度深、基层党组织弱化、群众内生动力不足等突出矛盾,该县探索出覆盖全县村民小组的“脱贫工作委员会”组织创新模式。其做法是通过推荐选举,在村民小组范围内成立“脱贫工作委员会”,农户数量在100户以下的村民小组设委员5名,户数达100户以上的村民小组设委员7名,通常由党员或村民中的先进分子担任,开展脱贫政策宣传、行动组织和监督评价。同时,其评价结果与公益性岗位设置、积分超市、村社内部通报批评和张榜公示等形式的激励约束挂钩,使得“脱贫工作委员会”在实际工作中实现了权责匹配。其组织效能进一步发挥在技能培训、产业扶贫、环境整治等各项工作的参与动员方面。通过这样的组织创新模式,探索出了脱贫攻坚与基层党建、基层治理有效融合以及贫困群众精神与物质“双脱贫”“双摘帽”的新路子。这一组织形式因其实效良好,已在普洱市各县(区)全面推行,并在云南全省范围推广学习,为全国各地夯实基层党组织建设、激发群众内生动力提供了可借鉴的思路和经验。

### (三)加强智慧化治理支撑,提升乡村基层治理效率

一是通过政务数字化向乡村基层延伸,提升基层事务治理集约化水平。智慧化治理并非重建一套治理体系,而是在梳理乡村基层社会治理结构和网络的基础上,为基层社会治理提供系统化的技术支撑,通过智慧化手段再造乡村基层社会治理的流程,提升乡村基层社会治理效率。一方面,要依托全国一体化在线政务服务平台,推动“网上办”“码上办”“少跑快办”等政务服务向乡村基层和减贫救助体系延伸,通过建立和完善适应于乡村实际需求的基层治理数字化平台,以群众需求和关切为导向,提升信息公开程度,畅通民意,实现数据信息集约化采集和反馈,及时掌握乡村治理中的问题,精准有效为民解忧。例如,

宁夏回族自治区固原市原州区头营镇福马社区是“十三五”易地扶贫搬迁安置点,而安置群众往往是几轮扶贫开发之后的剩余贫困人口,由生产生活条件最恶劣的区域集中到安置点,形成各类“困难群众”的集聚,且老龄化十分突出,管理服务困难。通过整合党建、综治、政务服务等信息资源,安置社区在原有的网格化管理基础上,建立一体化信息系统和综合指挥平台,将关切民生福祉的村民互助、日间照料、交通出行、环境卫生、便民服务等原本分属于不同部门管理的事项统一纳入智能化管理平台,发挥综治中心实体化和集约化的运行作用,实现了“互联网+村级公共服务”,从而有效提升了智治能力,全方位推进搬迁安置点群众的服务管理覆盖和社区融合,对安置点的稳定发展具有重要支撑作用。另一方面,在减贫救助领域,政务数字化可促进对政策对象需求的及时掌握,形成针对性帮扶解困的信息基础,并通过信息化手段创新帮扶解困服务模式,以便于减少群众跑腿、解决信息反馈不及时等问题,形成服务与信息沟通从单向式向互动式的转变。通过村委会集显应用屏和个人操作便利、受众面广、拓展性强的应用小程序,推动村务、党务、财务等方面信息的公开化、透明化,常态化接受和反馈村民诉求,提升群众办事的便捷程度,为群众关注和参与乡村公共事务治理提供便捷渠道,保障村民的知情权、参与权和监督权。例如,浙江省缙云县以“小康码”APP作为衔接大数据的数字化应用窗口,可根据帮扶人员反馈的阶段性帮扶情况,形成诉求快速提交、后台及时受理、部门限时答复、农户满意度评价的闭环,让低收入农户“零跑腿”,针对偏远山区群众手机不会用、行动不方便等困难,全面推行“干部代办制”帮助解决。

二是通过信息化协同推进减贫救助体系的常态化管理支撑。适应脱贫攻坚后扶贫工作常态化转型的现实要求,必须克服扶贫工作数据部门条块分割、追踪更新滞后、挖掘利用不足、基层重

复报表等一揽子问题,通过加快探索政府、企业、公益组织等不同主体的纵深合作,开发大数据资源用于对减贫甚至城乡基层各类治理事务的支持,并深化大数据技术在辅助贫困监测预警方面的应用,系统性地提高治理效率、降低治理成本。例如,浙江省缙云县通过推动县域范围部门数据破界整合与实时共享,实现帮扶主体和帮扶对象双向协同归集,构建形成动态集成的帮扶大数据系统,进而实现智慧精准的监测与瞄准。其具体做法是:一方面,通过组建工作专班为低收入农户建档立户,将全县低收入农户的基本信息、致贫原因、“两不愁三保障”情况、收支情况、帮扶干部等五类信息数据全部归集到系统,对采集数据进行分析、核实、汇总,推动协同化归集数据重组再造,形成低收入农户全链条、全方位的完整数据目录。另一方面,归集农业农村、民政、人社、残联、教育等20个部门共四大类57项扶贫政策80多万条扶贫数据,并完成98%数据重组再造,构建了跨系统、跨领域的横向大数据扶贫系统。在上述两项工作基础上,该县使用扶贫大数据系统可智能抓取低收入农户享受的政府性补助资金明细,实现低收入农户智能化、动态化和多维动态划分,实时监测贫困风险和预测帮扶需求。

三是通过互联网思维化解边缘群体服务下沉成本高、可及度低的困境。通过多主体的优势互补和新型服务模式的应用,可以有效降低针对有特殊需要群体的服务成本,化解保险等服务供给不足的困境。因病致贫返贫是重要的风险领域,但脱贫人口往往是传统保险排斥的对象,存在逆向选择与道德风险。利用政府或社会组织、互联网平台、保险平台的不同优势,可以动员更多社会力量参与,拓展多种融资渠道,弥补单纯市场条件下或政府扶贫资源供给下的防贫保险缺位问题,形成多边互补的具有公益性质的防贫保险机制,为常态化减贫提供更具常规化的、前置性的防返贫手段。例如,顶梁柱健康扶贫公益保险项目由中国扶贫基金会、阿里巴巴公益、支

付宝公益、蚂蚁金服保险平台联合发起,以贫困家庭主要劳动力为受益主体,从2017年开始为现行贫困标准下18—60周岁建档立卡贫困户提供专属扶贫公益保险。四大主体的联合参与和资源优势互补,实现了对建档立卡贫困户的精准对接、支付宝线上高效的审核理赔、区块链技术支持下的信息全透明全链路跟踪、公益保险模式下的理赔最大化,大大简化了流程,即便在偏远山区,通过一个村干部和一部手机便可为村民便捷代办,对降低因病致贫、因病返贫的发生率起到了积极作用。相较于传统的服务提供模式,基于互联网等技术的服务供给具有成本低、可及性强、个性化定制等特点,且具有明显的溢出效应,将互联网思维引入农村公共治理领域,能够有效弥补传统治理模式的不足,尤其是在满足农村特殊群体的需要方面(如老人照护、医疗等)具有广阔的应用前景。 **Reform**

### 参考文献

- [1] 李小云,徐进.消除贫困:中国扶贫新实践的社会学研究[J].社会学研究,2020(6):20-43.
- [2] 汪三贵,郭建兵,胡骏.巩固拓展脱贫攻坚成果的若干思考[J].西北师大学报(社会科学版),2021(3):16-25.
- [3] 左停.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实难题与应对策略[J].贵州社会科学,2020(1):7-10.
- [4] 豆书龙,叶敬忠.乡村振兴与脱贫攻坚的有机衔接及其机制构建[J].改革,2019(1):19-29.
- [5] 吴国宝.如何有效防范化解规模性返贫风险[J].中国党政干部论坛,2021(6):60-64.
- [6] 汪三贵,孙俊娜.全面建成小康社会后中国的相对贫困标准、测量与瞄准——基于2018年中国住户调查数据的分析[J].中国农村经济,2021(3):2-23.
- [7] 杨华,王会.重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架



- [J].南京农业大学学报(社会科学版),2011(2):41-49.
- [8]景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018(1):48-57.
- [9]林万龙,刘竹君.变“悬崖效应”为“缓坡效应”?——2020年后医疗保障扶贫政策的调整探讨[J].中国农村经济,2021(4):53-68.
- [10]王亚华,苏毅清.乡村振兴——中国农村发展新战略[J].中央社会主义学院学报,2017(6):49-55.
- [11]徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.
- [12]柏先红,刘思扬.“乡村振兴之路”调研报告[J].调研世界,2019(6):3-7.
- [13]盛蔚.中国共产党党员总数超9000万[N].人民日报,2019-07-01(001).
- [14]邢成举.村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析[J].江汉学术,2015(5):18-26.

## Construction of Rural Grass-roots Governance System and Transformation of Poverty Reduction Governance During the 14th Five-Year Plan Period

DU Zhi-xiong WANG Yu

**Abstract:** Based on the historic shift of the focus of China's issues concerning "agriculture, rural areas and farmers" work from poverty alleviation to comprehensively promoting rural revitalization, rural grass-roots governance needs to adapt to the new requirements of poverty reduction governance after comprehensive poverty alleviation, and timely form governance support for the effective connection between consolidating and expanding the achievements of poverty alleviation and rural revitalization. With the change of poverty reduction objectives and tasks, there are short board constraints in the rural grass-roots governance system in supporting normalized poverty reduction, which are mainly manifested in the lack of rural governance resources, weak organizational strength, and deviation in the targeting of public resources and so on. During the 14th Five-Year Plan period, to enhance the governance carrying capacity of the grass-roots governance system for normalized poverty reduction and rural revitalization, and realize the transition from "agency" to subjective "governance" at the rural grass-roots level, we should activate a variety of endogenous governance resources and enhance the joint force of rural resources and national resources to the countryside; innovate the rural grass-roots governance model and optimize the organizational efficiency through the integration of traditional and modern organizations; make good use of information governance means to overcome the dissipation of governance resources caused by information asymmetry.

**Key words:** the 14th Five-Year Plan period; rural grass-roots governance; transformation of poverty reduction governance; governance capacity