魏景容. 规划赋能：党建引领的乡村治理方式创新［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（3）：76-84.
WEI Jingrong. Planning empowerment：innovation of rural governance mode innovation under the guidance of party construction［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（3）：76-84.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.03.006

规划赋能：党建引领的乡村治理方式创新

魏景容
（中共中山市委党校，广东 中山 528403）

摘 要：传统的运动式治理难以满足乡村振兴长期事业的需要，急需一种从乡村自身出发，与之相匹配的治理方式。规划赋能是一种将“规划”理念嵌入乡村治理，以规划赋能于乡村治理的创新方式。对粤中X区村级规划编制过程的考察表明，村级规划是在基层内生治理能力弱、农民主体性缺失的背景下产生的。乡村振兴战略、村级换届以及组织支持是村级规划编制的现实基础。在党建引领下，村级规划通过战略性治理、协同治理、灵活治理以及精细化治理的实践机制，促进乡村治理主体从被动治理到主动治理，从政府主导到多元参与的转变，从而赋能于乡村治理。规划赋能为乡村治理有效提供了一种新的视角。

关键词：乡村治理；规划赋能；党建引领；治理方式；乡村振兴
中图分类号：D638 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）03-0076-09

乡村治理有效是乡村振兴的基础和保障[1-2]。党的十九大提出实施乡村振兴战略，指出建设“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村。中共中央、国务院印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确乡村治理的总体目标，即到2035年乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。治理主体、治理方式与治理手段是乡村治理现代化在不同层面的要求，解决乡村“谁来治理”“通过什么方式”“怎么治理”的问题，构成乡村治理的三大要素。学界从不同角度探寻乡村治理有效的行动密码，关注乡村治理中基层党组织、村干部、第一书记、新乡贤等治理主体，形成了党建引领、三治融合、协同治理以及民主协商等治理模式。治理方式解释通过什么样的途径或战略来实现治理有效，是治理主体实现治理目标的桥梁，与治理体系相伴而生。本文关注乡村治理方式，重点考察乡村治理中的规划治理，探讨规划如何赋能于乡村治理。

一、文献回顾与案例背景

新中国成立后，经济社会各领域百废待兴。在广大农村，实现农业快速发展亦成为主要的目标任务，适应农业快速发展需要的“运动式”治理方式在乡村应运而生。运动式治理的突出表现是政治动员[3]，通过“集中力量办大事”的制度优势，能够快速动员主客体参与，是一定时期内解决问题的重要方式。中国先后经历的土地改革、农村合作化改造、人民公社、“大跃进”、“文化大革命”等都是农村运动式治理的典型案例[4]。运动式治理以其独特的制度优势得以长期存在。譬如带有运动式治理特征的精准扶贫，为乡村治理提供了宝贵的资源[5]。

然而，运动式治理存在治理效果不稳定、治标不治本、治理成本高的痼疾。一方面，运动式治理难以保证治理效果。例如，即使经历运动式治理，乡村灰色势力强揽工程、经营地下六合彩、聚众赌博等问题仍然严重存在[6]。另一方面，运动式治理会增加治理成本。例如，土改运

收稿日期：2023-10-16 **修回日期：**2023-12-20
基金项目：2019年度安徽省哲学社会科学规划项目“乡村振兴战略下安徽‘三治合一’乡村治理的挑战与对策研究”（AHSKQ 2019D127）
作者简介：魏景容，研究方向：公共政策，基层治理。

动中，由于行政领域的削弱而增加了执行成本[7]。此外，运动式治理在农村基层还会带来管理粗放、专业化程度低以及降低农民对政府的信任度等问题[8]。

运动式治理与形式主义密切相关[9]，运动式治理因脱离问题导向而极易走向形式主义，形成懒、慢、假、浅、少和滥等现象，最终导致治理流于形式[10]。尤其是随着国家权力下乡、村级治理规范化和行政化，村级干部这匹小马难以拉动基层行政任务这辆大车，村干部囿于回应上级中心工作。由此，“村干部的主要工作变成了应付上级检查和填报表格”[11]，而疲于应对村庄细碎的公共事务，也难以回应村民多样化的需求，从而为村级形式主义治理提供空间。形式主义普遍存在于农村低保[12]、精准扶贫[13]、人居环境整治[14]、卫生防疫[15]等乡村治理领域。

加快治理方式创新是推进乡村治理现代化的基本途径和突破口[16]。治理方式带来的治理失效，倒逼乡村治理创新。“规划”是中国共产党治国理政的重要方式。自1953年以来，中国已历经十三个五年规划，2021年是第十四个五年规划的第一年。五年规划是我们党治国理政的“桥”和“船”[17]，已成为党政部门的重要治理方式。在农村基层，随着乡村振兴战略的部署实施，党和国家也开始重视乡村规划的编制与实施。然而，学界对此的关注较少①。乡村治理具有国家治理及农村公共事务自我管理的双重性[18]。那么，将国家规划治理的方式运用于乡村治理实践会带来何种治理效应？作为乡村治理现代化的重要组成部分，乡村治理方式应该是能够体现乡村特征，因地制宜并且与时俱进。X区创新乡村治理方式，提出村级五年发展规划编制要求，通过五年规划为乡村发展提供时间表和效果图。本文将这种治理方式归纳为“规划赋能”。“规划赋能”关注的是规划在乡村治理实践中的应用及其效能。

治理有效是乡村治理的目标，那么，规划如何赋能于乡村有效治理呢？以党建引领为基础，“规划－治理”间的逻辑关系为主线，以粤中X区为研究案例进行深入分析，剖析规划嵌入乡村治理的过程和逻辑，进一步探讨实践创新对于乡村有效治理的影响和启示，为乡村有效治理提供一个新的视角和样本。

X区位于广东省中南部，南濒南海毗邻港澳，总面积1354.74平方公里，下辖11个镇（街道办）233个行政村（社区），总人口88.16万人，2019年生产总值806亿元，总量居所在市第一。X区长期致力于农村改革，2013年，X区被纳入全国农村综合改革示范试点单位。2017年以来，X区大力推进乡村振兴战略实施，先后在全区推进“农村‘三基四化’专项治理”②“头雁工程”“农村积分制管理”等举措的实行。在此基础上，2021年，X区推动全区233个村（社区）编制经济社会发展（2021－2025）规划。笔者从2021年开始，多次深入X区开展调研，包括区委组织部、部分乡镇相关部门以及村干部和农民群众，获得分析的第一手材料。

二、村级规划的产生背景与现实基础

（一）基层治理困境

农业税费取消后，基层组织转变为服务型组织，村庄自治性质得到进一步的强化。在乡村振兴背景下，解决村庄治理面临的问题，创造更多的公共价值，成为地方推进乡村振兴战略首要任务，村级规划应运而生。其产生的背景主要体现在以下两个方面。

1. 基层内生治理能力弱

随着乡村振兴上升到国家战略，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接成为重点目标任务，国家逐步加大对农村资源的投入。然而，在大量国家资源投入的情况下，乡村治理能力却并没有同步地提升[19]。村干部处于乡村治理的领导地位，提升村干部的治理能力成为了亟需

① 笔者分别以“农村”＋“五年规划”以及“农村”＋“发展规划”为主题，以CSSCI为来源类别，在中国知网上搜索，“农村”＋“五年规划”主题相关研究空白，“农村”＋“发展规划”共析出250篇文献，这些文献主要发表在《城市规划》《城市规划学刊》《教育研究》以及《宏观经济管理》等期刊，涉及乡村空间、布局、景观、建设、旅游、教育等的专项规划，与本文研究的乡村发展规划均不是同一概念。

② 三基四化，即加强农村基本组织、基本队伍、基本制度，实现农村党组织政治功能和组织力强化、基层党员干部队伍结构优化、农村政治生态净化、村容村貌美化。

解决的现实问题。一方面，村干部来源非常复杂，他们中大多对于乡村治理并不熟悉，导致整体内生治理能力比较弱。

我们刚换届，有部分是新进班子的，来源很多，可能是老板、退伍军人、大学生等等，这我们也当作是一个指引，知道要做什么，指明了方向。农村工作是比较复杂的，家长里短，大到村的征地、拆迁、经济发展、发包等等工作，其实对于一个新人来说，可能是无所适从，所以还是需要一个这样的过程。（访谈材料：区委，20210519）

另一方面，村干部任期短，对于村内工作，缺乏工作目标和工作计划，工作大多带有随意性，工作较为被动，导致乡村治理缺乏效率，并带来治理成本的增加。对上级布置的任务，由于缺乏全局性的思考，村干部大多按部就班。

以前的村级干部，一届是3年，村的工作大多数是第一年选村的两委班子，就想一下做什么，第二年就实施，第三年就观望，因为有可能下一届又选不到他，所以他整个届内的工作情况就是这样。上面布置的工作，他可能没有自己的思考，导致很多村里面发展和自身工作的组织都是按部就班。（访谈材料：区委，20210519）

2. 农民主体性缺失

长期以来，国家通过“项目制”将资源投入农村，基层政府通过“项目制”嵌入乡村治理。国家“项目制”将大量财政资金投入乡村建设和发展，基层政府主导了乡村建设和发展过程，由此带来基层治理的另一个困境即农民的主体性缺失。“项目制”下村干部以向上负责为中心，极力做好财政资金的报表并上报等工作，将乡村治理局限于基层政府与村干部，农民主体性空间被不断挤压，甚至被边缘化。由于工作缺乏规划，村民往往并不知晓村干部日常工作，信息不互通使村民无从参与，甚至可能成为这种项目制的阻力。农民参与程度不高，又反过来导致基层治理“内卷化”[19]。

对比以往，你做了什么，做得怎么样，村民都不知道。（访谈材料：区委，20210519）

我们有很多项目，村民参与程度都不高。我们就是想通过积分，可以兑换奖品，来吸引村民参与。村里老人居多，对他们做思想工作的时候会有思想上的隔阂，说了很多遍他们都不知道积分制管理这个事情是干嘛的……如果碰到拒不参与的村民，那你也没办法。（访谈材料：L村书记，20220121）

总之，当前乡村治理存在诸多问题，其中最基本的问题在于基层内生治理能力弱以及农民主体性缺失。究其原因一个基本的缺陷在于治理规划缺失。乡村振兴战略的长期性，决定了治理方式的战略性以及前瞻性。因而，需要形成一种规划治理，以体现国家意志与农民意愿的双向互动[20]，进而赋能于治理。

（二）村级规划编制的现实基础

规划编制是一个公共决策的过程，凸显了不同部门及不同参与者的相互作用。X区以乡村振兴为核心抓手、以村级换届为契机、以党建引领为资源，这些为村级规划编制提供了良好的现实基础。

1. 核心抓手：乡村振兴

以乡村振兴为抓手，X区在全区233个村（社区）推动村级五年规划。村级五年规划编制首先由区委书记带领组成调研小组，通过召集镇驻村干部、村小组长、党员及村民代表等研讨经济社会的发展方向，开门听取意见建议。在此基础上，通过网络咨询、微信群、座谈会等形式，广泛征集专家和群众意见，完成基础调查。通过前期研究达成共识，形成规划思路。以乡村振兴为农村发展的核心目标，让党建引领有抓手，推动村级经济社会高质量发展。

乡村振兴的工作，我们希望通过编制规划，作为我们X区委乡村振兴的抓手。规划里面提到很多村的人居环境治理、经济发展等等，都与计划相关，我们希望按村的实际，将乡村振兴往前推进。当时就是有这样的考虑。（访谈材料：区委，20210519）

2. 事件契机：村级换届

2018年新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》将村民委员会每届任期由原来的3年变为5年。这意味着村委会干部任期变长，要求乡村工作更具战略性。以基层换届为契机，X区委牵头，区党建办、区委农村工作办联合印发了《关于编制和实施村（社区）经济社会发展五年

规划的通知》，统一部署开展村级经济社会发展五年规划编制实施工作，协助新一届村（社区）“两委”班子厘清未来5年村庄发展工作。

根据中央最新的政策调整，村两委任期由3年变为5年，所以我们对接这个要求，提前谋划，让他们对自己村的工作有一个基本认识，探讨5年究竟我们村书记要做点什么，各条村因地制宜去开展工作。（访谈材料：区委，20210519）

3. 组织资源：党建引领

X区村（社区）规划编制具有良好的政治组织资源。一是区委牵头领导及整合行政资源。如前所述，X区村级规划最先由区委书记提出，区委书记高度重视，形成了自上而下高度关注，高位推动规划的编制。X区多次组织区委党建办、区委农办联合10多个相关职能部门召开研讨会议，将规划细化为党组织领导、集体经济、民生保障、基层治理以及村容村貌5大方面共18条具体措施，为村（社区）经济社会发展五年（2021－2025）规划提供参考样式。

其次是基层党组织和群众支持。在X区以前期“三基四化”专项工作为基础，在规划编制前期深入对其发展状况进行评估，后再反复研讨编制村级五年发展规划模板。规划5大版块与“三基四化”专项工作对接，以取得基层党组织和群众的支持，最大程度地减少编制过程中的阻力。

我们经过这3年发现，农村面貌有很大的改变，包括美丽乡村、人居环境整治。这3年结束之后，这个五年规划，对“三基四化”的延续，进行调整，再往前推进。所以这项工作，我们推行或进行考核，各村是比较容易接受的。（访谈材料：区委，20210519）

三、规划赋能的内涵及其实践机制

（一）规划赋能的内涵

明确“规划赋能”的内涵，需要分别清晰“规划”和“赋能”两个词的涵义。“规划”指做某事或实现某事的详细建议①。清华大学国情研究院专家团队较早关注国家规划，在分析国家五年规划时，鄢一龙提出“目标治理”的概念，意指“通过有意识的运用整体知识，制定国家规划，引导资源配置，以推动目标实现的公共事务治理方式”[21]。乡村治理是国家治理的重要组成部分。然而，作为基层自治组织，乡村治理有别于国家治理。本文所指的“规划”，是指村级制定的发展计划，通过对村庄未来5年党建、经济、民生、治理、环境等进行长期性、战略性的思考而设计的整套行动方案，是推动村庄目标实现的一种治理方式。需要注意的是，这里所指的规划是一种发展规划，区别于项目规划。这是两个不同层面的问题，前者是一种发展规划，主要内容是如何完善乡村治理的问题，这涉及到组织结构以及资源配置问题；后者主要内容是对村庄的自然资源、经济基础、产业结构等方面做出评析，依据乡村区位角色、产业经济发展方向设定目标并做出的建设规划，如村庄布局规划中的传统村落保护。从两者的关系来看，后者以前者为统领，即乡村各类专项规划、区域规划、用地规划等，以发展规划为统领。

“赋能”则指（某人）做某事的权威或手段，使……成为可能，或者指使……运行，激活②。然而，当我们讨论“赋能”一词时，它都有一个前缀，于是，对于“赋能”一词内涵，可以基于不同情景给出不同的解释。与“权力”结合，通过赋予权力激发主体内部驱动力[22]；与“数据”结合，通过创新数据运用场景以及技能和方法的运用提升整体的能力[23]；与“技术”结合，即通过新兴信息技术激发和强化主体能力[24]。由此可见，赋能指向一种能力的提升，以实现既定的目标。

借鉴上述观点，本文将“规划赋能”定义为“通过制定发展规划，形成一种新的治理方式，激发和强化行动主体自身的能力以实现既定目标的过程”。规划是一种适应乡村振兴战略长期性的治理方式。

（二）规划赋能乡村治理的实践机制

规划赋能不仅适应了当前乡村振兴战略目标的要求，也凸显了党建引领乡村有效治理的路径选择。从X区的田野经验来看，五年规划的编制

① Oxford English Dictionary [EB/OL]. https://www.lexico.com/definition/plan.

② Oxford English Dictionary [EB/OL]. https://www.lexico.com/definition/enable.

较好地赋能于乡村有效治理的实现。作为一种治理方式，规划主要从战略治理、协同治理、灵活治理以及精细化治理4个方面赋能于乡村治理，以实现乡村有效治理目标。

1. 党建引领的战略治理机制

组织动员是运动式治理的鲜明特征，国家机构在运动式治理中扮演了重要的角色，而群众是较为被动的参与者。规划则体现了党建引领的治理过程，是在党建引领下乡村主动治理的过程。从组织动员到党建引领，体现了村级治理从被动到主动的转变。具体而言，党建在村级规划中主要发挥两个作用。

一是党委牵头引领规划编制。作为党建引领乡村振兴的抓手，党建应嵌入规划构想、规划编制、规划公布实施的全过程。地方党委领导根据国家改革发展政策主张，通过政党下乡，深入乡村调研，提出村级编制村级发展规划的设想。其次，地方党委领导通过向下压实责任，倒逼各镇级部门对村级规划编制进行指导和审核。通过党委领导尤其是一把手形成的党建引领格局，构建高位推动的治理特征，各镇级形成注意力顶格配置，减少了规划编制过程的阻力。在村级甚至体现了治理目标的主动加码。如区委提出的村集体经济收入每年增长5%以上，但部分村庄主动提高这个标准，设定为11%，甚至15%，像D镇L村，就将村集体经济收入每年增长设定为15%以上。此外，通过三张清单制度以及考核倒逼规划的实施。

三张清单，就是村级权力清单、村级责任清单、村级负面清单，我们通过这个机制去推动工作落实。（访谈材料：区委，20210519）

二是整合规划实施资源。充足的资金是规划的重要条件。X区村级规划实施的资金来源主要包括专项资金和自筹资金。专项资金指上级财政拨款。自2018年以来，X区所在的市实行基层党建“亿元保障计划”，即在当年现有经费投入基础上再增加1亿元进行基层党建。此外，X区向各村每年下拨10万元的工作经费和6万元的群众经费，保证村庄日常运作。其次是自筹资金，比如各村的征地款、发包或者利用闲置物业打造产业园。此外，各村还积极向乡贤、海外侨胞争取实施资源。这一过程主要由村书记牵头实现。

战略性治理是规划治理的基本属性。规划自身带有前瞻性和战略性的意义，它是目标导向性的治理。此外，当前乡村多元主体并存，乡村社会利益分化问题突出[25]。这种战略性的治理更加关注村庄的公共价值创造，将把村民共享的理念摆在一个突出的位置，即通过规划将广大村民的根本利益体现在党建、经济、文化、治理、生态等各领域，更加凸显了权力与资源配置的公共性问题。同时，还可以更好地降低村庄治理成本。例如，H街道Q村五年规划明确，在未来5年积极探索，推进经营性资产股份合作制改革，将村集体经营性资产以份额形式量化到集体成员，作为其参加收益分配的基本依据。此外，探讨和制定外嫁女福利分配方案。这些规划举措将公平、共享的理念嵌入治理，彰显了村级治理的公共价值创造。

2. 多主体参与的协同治理机制

乡村振兴战略的长期性和动态性，决定了参与主体的多元性和协同性[26]。村级规划的核心是激活村庄的内生力量。如前所述，上级党组织主要引领村庄规划的编制以及提供一定的执行基础，并非直接嵌入村庄。然而，规划赋能也并非仅仅依靠村级和村干部的力量，而是村干部、党员以及村民的协同治理。通过“四议两公开”即村党总支部会提议，村两委商议，党员大会审议，村民代表会议或村民大会决议，村民代表会议或村民大会决议后进行公开公示，吸纳更多元的力量参与到乡村治理。

一是村组及村干部统筹规划。村党总支部领导规划编制，一方面，村党总支部组织统筹提议、商议、审议及决议的“四议”过程；另一方面，利用驻村干部对村庄基本情况的掌握，将村情与业务衔接起来，保证规划编制的合理性及可行性，最终通过村级经济社会发展五年规划。如H街道Q村提出，所有村重大事项的决策与实施，由村党总支部提出初步意见和方案，明确村党总支部的引领作用。此外，村书记牵头规划的实施，以发挥“头雁”作用。如通过发包、产业租赁的方式，为五年规划“跑钱”，保证规划的实施。

还有一个就是头雁工程项目，就是村书记，怎样去配优配强。因为说到底，这些工作要开

展，还是要靠我们村书记去带头的。（访谈材料：区委，20210519）

二是党员带头示范。党建引领强调党员在乡村治理中的先锋和示范作用。党员不仅是政策宣传员，发挥宣传国家政策的作用，还是村情调研员，深入调研了解群众需求，并向村党总支部反映。比如L镇X村创新以无职党员设岗定责、代表接访不打烊、红色服务热线为抓手，形成“红色服务不打烊”的村级服务机制。在其五年规划中明确重点打造“红色服务不打烊”驿站公园，党员每周开展巡河、环境整治、入户宣传等工作，每年开展红色活动、农产品宣传活动以及养殖技术讲座。

三是村民全过程参与。规划是一种看得见的治理，更有利于村民参与，并且将村民参与贯穿于规划制定、实施和评估的全过程。村民在场并行使权力是这种治理方式的重要内容。首先，参与规划编制。“普遍群众和村民，对这个工作有意见的，可以提出来。我们会对它进行修订，我们提出的样式或者指标，不是死板的，你可以结合你们村的实际，比如讲提到有些指标，他们村根本上可能没什么可能达到的，就不需要在这里体现。”（访谈材料：区委，20210519）“我们定好方案之后，就召开村民代表大会。我们的方案有七成都得到了同意，另外还有三成没有同意的就删除了，同意的那七成我们就进行落实。”（L村副书记，20210517）或者就相关的方案议题进行多次修订。如S社区先后开展了6次编制会议，力求在沟通的基础上达成共识。

其次，参与规划实施过程。例如，H街道Q村的五年规划明确将村集体资产处置、经济社会发展规划、筹资筹劳方案、土地征用、兴办公益事业和大额集体资金使用等涉及农村经济发展和农民切身利益等重大事项纳入“四议两公开”工作范围。通过“四议两公开”中的群众参议，让村民切实感到五年规划是自己的规划，真正代表和反映全村村民的长远利益。

如有发包，我们也要经过村民同意，召开村民代表大会。其实我们要实施，都是要开会的，就是“四议两公开”。（L村副书记，20210517）

我们还有一个机制，就是一规划，就是五年规划，还有两个项目。一个项目就叫做农村积分管理项目，这个就是调动我们普遍村民群众积极参与乡村治理工作里面的，通过他们的行为转换为积分，这个积分可以兑换相关的物品。（访谈材料：区委，20210519）

此外，监督规划实施。奥斯特罗姆指出，没有监督，可信承诺无法实现。村干部独立于科层体制之外，缺乏体制自身的监督，需要外部进行监督，以使村庄规划更好地落实。因此，X区明确要求村“两委”班子每年向村民代表通报一次规划的实施情况，由村民进行监督。

这个五年规划就好像一个村级事务地图，因为这个规划，一个村班子可以执行它，指导做些什么。另外一个，因为已经公示了，这是公之于众的，我们普遍公民也可以质疑它，村里面监督，有没有做事，做得怎样，一目了然。比如刚刚说的整水利设施，我们是看得到的。（访谈材料：区委，20210519）

最后由第三方进行考核。就是测评一下，你这项工作群众满意不满意，落实得如何，不单单是你自己说，要通过群众说出来。所以我们有这方面的工作机制。主客观都有，就是有部门的考核，也有群众第三方的考核。（访谈材料：区委，20210519）

3. 刚柔结合的灵活性治理机制

如前所述，以往村组织和村干部工作缺乏目标和计划较为被动，导致乡村治理缺乏效率。而且村干部对村务工作缺乏全面的认识，工作缺乏科学性和约束力，由此带来村庄资源的浪费和治理成本的增加。同时，在面对上级任务时，村干部往往会为了完成上级任务而较为随意地打破已有的制度安排。这些都映射出村组和村干部工作非制度化、非常规化的运动式治理特征。而规划是一种制度化治理，是一种既体现刚性目标约束，也突出规划弹性化设计与调适的灵活治理方式。

一是刚性目标约束。规划将村级事务通过规划分阶段、分步骤地规定下来，形成村级顶层设计，从根本上明确村域公共事务范围，厘清村庄当前的重点任务和今年几年的计划目标，并且明确村干部在五年规划中的主要责任。如规划明确了每月召开支委会、“两委”会和党员大会的次

数，发展党员和女性党员的比例，村集体经济收入年增长率，垃圾无害化处理比率等刚性指标。通过这些刚性目标约束推动目标的实现。

村的规划自己有个盼头在这里。这个目标是我们自己制定的，我们肯定会努力实现它。他的心态会转过来，从被动到主动。（访谈材料：区委，20210519）

二是弹性化设计与调适。区委在编制规划样本时仅设定了基本的标准，由村庄自行设定具体的行动标准，尽可能符合村庄的实际，减少规划执行的阻力。正如负责规划的区委相关工作人员所说："基本上我们给出来的都是最低标准，比如对比有些村的集体经济，他们会在这个标准上再增加，有实力、基础好的村庄会自我加压，每年要达到多少的村集体经济增长。"（访谈材料：区委，20210519）此外，检验实际效果要看实际的效果究竟与预期的效果符合不符合。如果实施以后有与学说不合的地方，必须重新修改[27]。规划实施过程可能会遇到目标效果差距，如果效果不符合预期，则进行规划调适，或者实施环境发生变化时要及时进行修订。如D镇D村对照上级党委"百千万工程"实施方案，及时修订了五年规划，即使村干部讨论认为确实需要修改的，也必须遵照相应的程序。正如X区委组织部相关工作人员介绍："如果实施过程中，有需要调整的，也要经过相关部门审查。比如，某项工作指标太高，在实施过程中有问题，还是要经过相应的程序进行修订和公示。"（访谈材料：区委，20210519）

4. 供需驱动的精细化治理机制

精细化是乡村规划的核心面向。精细化治理一方面强调标准化、信息化的治理手段，另一方面强调服务诉求的回应性价值[28]。规划是一种预先设定目标并制定目标实施方案，且分阶段、分步骤实施的治理方式。村级五年规划围绕"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"的要求，将村庄公共事务细化为针对这几部分的内容，将治理对象细化，实现标准化治理。此外，充分利用现代信息技术，如三资网上系统平台、一体化服务平台等，通过信息化手段进行治理。如G镇G村明确提出，全面推广网上办事，持续深入推进政务服务一体化平台的使用，到2025年实现网上办事全覆盖。

服务诉求回应的精细化方面至少包含两个方面的内容。一是服务供给精细化。在目标制定过程中，村庄对自己本村有一个更加全面的认识，有利于更好地进行资源配置。其次，将精细化的治理理念渗入到乡村治理的全过程中，通过责任到人、资金保障，保证各大版块实施运行。例如，S镇L村在制定五年规划的基础上，相应编制《L村2021－2025年村级工作计划表》，将项目类型、项目名称、建设内容及规模、建设起止年限、总投资预算、项目资金来源、建设地点、负责人等内容规范、清晰地呈现出来。此外，作为规划实施的重要组织部分，X区各村智慧网格管理通过推进日常巡查、矛盾调解以及政策宣传等工作，精准有效地回应村民的服务需求。

精细化供给还体现在规划的扩散过程。由乡镇组织各村根据模板和村情，提出规划的草案。这一过程采用了"试点－扩散"的策略。在五年发展规划编制过程中，各镇（街）选取部分资源优势突出、发展基础良好的村（社区）作为示范样板，谋篇布局、研究和编制发展规划，充分发挥示范村（社区）的示范带头作用。前期在全区各镇街各选取1个示范村共11个村进行试点，率先编制村级五年发展规划。随后，将示范村规划装订成册，在全区村干部学习会上学习，最终根据示范村的情况在全区扩散。

二是服务需求精细化。随着农民收入和生活水平的改善，农民的生活质量和生活理念也逐渐发生变化，从而产生了多元化的生活需求，不再单纯追求村集体经济的增长，而转向对民生福利、文化生活以及村容村貌等的向往。村庄有限的资源如何配置以回应村民多元化的需求是村干部面临的棘手问题。X区各村在广泛听取村民、党员、乡贤等人意见的基础上细化编制五年规划，切实回应村民的需求，提升村民的获得感和满意度。从X区村级五年规划来看，大部分村庄都明确党员发展比例、村集体经济收入、养老及公共福利事业投入、基础设施建设等目标，这些目标域即是对村民服务需求的回应。

四、结论与讨论

乡村治理有效是乡村振兴的基础，是乡村治

理现代化的重要体现。乡村振兴作为一个长期的战略规划，必须予以与之相匹配、具有前瞻性的治理方式。规划是基层提升治理效能的一种努力探索。村级规划，是在基层治理能力弱、农民主体性缺失的背景下产生的。而乡村振兴、村级换届以及组织支持为X区村级规划编制奠定了现实基础。在村级规划编制及实施过程中，由党委牵头引领与考核、基层党组织谋划与实施、党员全过程参与，实际上是一种以党建为引领的多元治理结构。党建引领是乡村有效治理的核心要义。规划赋能通过制定村级规划，明确村庄未来五年发展目标，引导村庄资源配置，推动村庄治理目标实现，体现的是一种战略性治理、协同化治理、灵活性治理以及精细化治理的治理方式，有效提升乡村治理效能。规划赋能乡村治理指涉党建引领村级出台经济社会发展五年规划，明确党建、经济、治理、民生、环境等发展指标，激发村庄治理能力以实现乡村振兴。从运动式治理到规划赋能，是基层党组织政治功能重心转移的过程，即从组织动员为主到政治引领为主，以实现治理转型。由此，规划赋能乡村治理实践创新，推动乡村治理领域发生两个方面的重大转变，即促进乡村治理主体从被动治理到主动治理，从政府主导到多元参与的转变，从而提升基层内生治理能力以及农民的主体性地位。

发展规划作为一种发展战略性、前瞻性以及目标和过程导向性的重大公共决策，是政府履行职责的重要依据。在村级层面，规划治理体现了目标引导、任务分解、实施督促、结果评估、绩效考核的治理逻辑，有效地解决过去乡村治理中村干部工作被动无目标，村民参与无抓手的治理弊端。规划要更好地赋能于乡村治理，未来至少从以下两个方面进行推进，以实现整体上推动村级经济社会发展和治理能力的动力、质量以及效率的提升。一是激发村庄内生发展动力。村级规划是自下而上编制的，包括党建、民生、乡村振兴等目标域，这些都需要强有力的政策支撑，尤其是财力支撑。因此，最大限度地激发村庄的内生发展动力成为首要的问题。实践中可以通过引入竞争机制，选择积极的示范村，以先进带动后进，形成带动效应。二是优化村干部绩效考核。村级规划制定五年的经济社会发展目标，每一年的目标环环相扣，因此，年度考核非常必要。未来可以通过引入第三方机构，对村庄集体及村干部进行考评，让每条村有具体的目标画像，对照目标完成度形成自身的发展策略。

参 考 文 献

[1] 汪厚庭. 山区乡村产业振兴与有效治理模式和路径优化——基于皖南山区乡村实践研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2021，38（1）：64-72.

[2] 郑文宝. 乡村治理的理论逻辑及路向分析——一种宏观视角的审视与判断[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2020，37（2）：58-65.

[3] 路阳. 政治动员、群众运动与中国国家建构——毛泽东时代中共政治动员述析[J]. 中共杭州市委党校学报，2013（2）：22-27.

[4] 程启军. 中国共产党百年乡村治理实践的演进及其核心经验[J]. 人文杂志，2021（5）：14-21.

[5] 王晓毅. 精准扶贫如何改变乡村治理结构[J]. 文化纵横，2020（3）：98-106，143.

[6] 陈柏峰，董磊明. 乡村治理的软肋：灰色势力[J]. 经济社会体制比较，2009（4）：142-146，16.

[7] 李里峰. 运动式治理：一项关于土改的政治学分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版)，2010（4）：71-77.

[8] 扈映，米红，陈伟鑫. “后税费”时代的基层治理：逻辑及方式——基于“新农保”试点推行的案例分析[J]. 探索，2012（5）：158-162.

[9] 谢宝富. 谨防严谨程序下的隐蔽形式主义[J]. 人民论坛，2020（34）：27-29.

[10] 杜仕菊，刘林. 从运动式到分布协同式：县域改革的实践困境与范式转型[J]. 华东理工大学学报(社会科学版)，2019，34（2）：43-50.

[11] 贺雪峰. 村级治理的变迁、困境与出路[J]. 思想战线，2020，46（4）：129-136.

[12] 陈锋，朱梦圆. 技术治理下农村低保政策的实践异化——基于H市M区农村的实地调查[J]. 西南大学学报(社会科学版)，2019，45（1）：38-45，193.

[13] 吴高辉. 双重异化——中国精准扶贫中形式主义悖论的多案例比较[J]. 甘肃行政学院学报，2019（2）：25-35，125-127.

[14] 韩玉祥. 乡村振兴战略下农村基层治理新困境及其突围——以农村人居环境整治为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版)，2021，38（2）：48-56.

[15] 马良灿. 重大疫情下的乡村治理困境与路径优化[J]. 社会科学辑刊，2020（1）：43-48.

[16] 李三辉. 乡村治理现代化：基本内涵、发展困境与推进路径[J]. 中州学刊，2021（3）：75-81.

[17] 王文. 编制和实施五年规划是我们党治国理政的重要方式[J]. 红旗文稿，2020（23）：16-18.
[18] 吕德文. 乡村治理70年：国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2019，19(4)：11-19，156.
[19] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志，2021(4)：122-128.
[20] 吴春宝. 规划下乡：改革开放以来村庄规划的发展脉络及其实现逻辑[J]. 探索，2023（4）：64-75.
[21] 鄢一龙. 目标治理——看得见的五年规划之手[M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：60.
[22] 姜晓萍，田昭. 授权赋能：党建引领城市社区治理的新样本[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报，2019，23（5）：64-71.
[23] 孙新波，苏钟海，钱雨，等. 数据赋能研究现状及未来展望[J]. 研究与发展管理，2020，32（2）：155-166.
[24] 关婷，薛澜，赵静. 技术赋能的治理创新：基于中国环境领域的实践案例[J]. 中国行政管理，2019(4)：58-65.
[25] 徐秦法，赖远妮. 新时代乡村治理的实践逻辑与价值逻辑[J]. 行政论坛，2021，28（3）：87-93.
[26] 王进文. 带回农民“主体性”：新时代乡村振兴发展的路径转向[J]. 现代经济探讨，2021（7）：123-132.
[27] 杜威. 试验论理学[C]//袁刚，等. 民治主义与现代社会：杜威在华讲演集. 北京：北京大学出版社，2004：315-349.
[28] 郭占锋，李轶星，张森. 迈向精细化的乡村治理——以一个陇西移民村的治理实践为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2021，21（1）：39-51.

Planning empowerment：innovation of rural governance mode innovation under the guidance of party construction

WEI Jingrong

(*Zhong Shan Municipal Party Committee School*， *Zhong Shan* 528403，*China*)

Abstract：The traditional campaign-style governance is difficult to meet the needs of the long-term rural revitalization. Therefore，it is urgent to find a governance mode that starts from and fit in with the countryside itself. Planning empowering is an innovative way of embedding the concept of "planning" into rural governance and empowering rural governance with planning. The investigation on the village-level planning process of X district in central Guangdong province shows that the village-level planning comes into being under the background of weak endogenous governance ability at the grass-roots level and the lack of farmers′ subjectivity. Rural revitalization strategy，village transition and organizational support are the realistic basis of village planning. Under the guidance of party building，village-level planning promotes the transformation of the subject of rural governance from passive governance to active governance，and from government-led governance to multiple participation so as to empower rural governance through the practical mechanism of strategic governance，collaborative governance，flexible governance and refined governance. Planning empowerment provides a new perspective for effective rural governance.

Keywords：Rural governance；Planning empowerment ；Guidance of party construction；Governance mode；Rural revitalization

（编辑：牛晓霞）