

# 城乡融合视角下粤港澳大湾区的乡村治理： 特征分析、现实困境和优化向度

王亚影，蒋晨曦

华南农业大学公共管理学院，广东 广州

收稿日期：2022年8月9日；录用日期：2022年9月9日；发布日期：2022年9月16日

---

## 摘要

从城乡融合的视角出发，以粤港澳大湾区为例，乡村治理需要进一步打破城乡壁垒，不断推进乡村社会建设，促进城乡之间、地域之间要素的交叉流动和良性互动。以乡村建设促进乡村治理，同时还需要结合自身的特点和优势，创新治理模式，通过城乡融合，营造城乡一体化推进的共建共治共享的社会环境，打造符合当地发展特点的多元参与的城乡协同治理模式。

## 关键词

城乡融合，粤港澳大湾区，乡村治理

---

# Rural Governance in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area from the Perspective of Urban-Rural Integration: Characteristics Analysis, Realistic Dilemma and Optimization Dimension

Yaying Wang, Chenxi Jiang

School of Public Management, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: Aug. 9<sup>th</sup>, 2022; accepted: Sep. 9<sup>th</sup>, 2022; published: Sep. 16<sup>th</sup>, 2022

---

## Abstract

From the perspective of urban-rural integration, taking Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area as an example, rural governance needs to further break down the barriers between urban

and rural areas, continuously promote rural social construction, and promote the cross-flow and positive interaction between urban and rural areas and regions. It is necessary to promote rural governance by rural construction, combine its own characteristics and advantages, innovate governance mode, and create a social environment of co-construction and co-governance and sharing promoted by urban-rural integration through urban-rural integration, so as to create a rural governance mode that fits the local development characteristics.

## Keywords

Urban-Rural Integration, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, Rural Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 文献综述

在城乡融合发展背景下, 乡村治理一直受到研究者关注。关于乡村治理的研究在涵盖主体方面, 主要包括政府、社会、民众等。其中基层党组织在乡村治理中占据领导核心地位[1], 在乡村治理中引领治理模式创新主抓治理效能[2], 其角色定位较为清晰[3]。社会主体在乡村治理过程中的作用仍在不断探索中[4], 目前社会主体与乡村治理之间的契合度研究占据重要比重[5]。乡村治理在一定程度上属于社会自我管理范畴[6], 所以民众在制度范围内可以充分发挥自我管理、自我教育的作用, 最终实现自我服务的目的[7]。随着研究的不断深入, 学者将乡村治理运行体制进行了分类, 目前主要分为有压力型体制[8]和运动型治理体制[9]。在聚焦乡村问题作用下, 乡村治理的政策体系以及绩效评估方面的研究也逐渐增多[10]。现有研究为今后乡村治理的相关研究提供了重要指导。但在新的社会背景下, 乡村社会不断发展变化, 传统治理成效无法有效满足当下乡村发展的现实需要[11], 治理模式要根据乡村发展进行创新[12]。现有研究主要是针对传统意义上的乡村治理进行的共性研究, 缺乏从城乡融合角度去探讨乡村治理的个性研究。粤港澳大湾区的乡村发展极为迅速, 这里的“乡村”已经超脱传统意义的农村社会。由于区位优势, 粤港澳大湾区的“乡村”已经具备“城市”特性, 这为乡村治理的个性研究提供了最佳选择。因此, 在城乡融合背景下探索粤港澳大湾区的乡村治理具有重要现实意义。

粤港澳大湾区是全球最发达的湾区之一, 也是我国开放程度最高以及经济活力最强的区域, 蕴藏着巨大的发展潜力, 各方面的发展都备受各界关注。对粤港澳大湾区的乡村来说, 实施乡村治理, 推进乡村振兴, 不仅要有顶层设计, 而且要有地方特色的基层探索。粤港澳大湾区的乡村从整体上来看, 基础较好并且城乡融合发展的推进幅度也较大, 但是城乡之间的协同互动在促进乡村资源要素提质增效的同时, 也会造成基层治理主体在某种程度上的“缺位”和“错位”, 粤港澳大湾区的乡村治理已经超越传统意义上的基层治理, 具有复杂性与特殊性, 所以既不能沿用原有的治理模式, 也不能套用其他农村地区的治理模式和途径。粤港澳大湾区特有的环境, 有其自身的特点和优势, 要根据乡村发展特点打造适合当地发展的多元参与城乡协同的治理模式。

## 2. 粤港澳大湾区乡村治理的区位特征分析

### 2.1. 粤港澳大湾区治理环境的特殊性

粤港澳大湾区治理环境具有特殊性, 在乡村治理中具备诸多得天独厚的优势。粤港澳大湾区城镇化

率都非常高, 广州、珠海、佛山等地城镇化率超过了 85%, 其中深圳是我国唯一的一个城镇化率达到了 100% 的地区。尽管这些地区城镇化程度很高, 但很多地方乡村依然保留着传统架构, 特别是还保留着自然村模式。尽管现在这些村大都改为社区, 但在治理上还是按照以前自然村的治理模式, 许多原始居民仍然拥有自己的宅基地, 且这些地区的乡村与城市高度重合, 同时城市发展需要不断向外延伸, 周边的各个乡村就逐渐被城市融合, 城乡之间的界限也逐渐被打破, 深圳、中山、珠海等其他城市也大多如此 [13]。所以这些地区的城乡融合程度较高, 并且城乡之间的各种要素流动是畅通的, 城乡之间的互联互通推动地域发展较高程度的一体化, 城市就是集中起来的城镇群, 这些城镇大多工业发达, 农业所占的比重非常小, 虽然有些乡村保留了村庄的特点, 但又在很大程度上不同于传统意义上的乡村。

## 2.2. 粤港澳大湾区治理群体的复杂性

粤港澳大湾区治理群体较为复杂, 当地的经济较为发达, 当地的人口倒挂现象非常严重, 例如, 东莞市的常住人口数量为 826 万, 其中外来非户籍人口数量达 626 万。而这部分人群主要是来城市的打工者, 以年龄 35 岁以下的青年人为主, 并且他们大多居住在城乡结合部以及城中村等房租较为便宜的地区, 外来人口具有很强的流动性, 管理难度较大。外来人口远远大于户籍人口, 这对当地的治理带来很大的难度。同时, 这里的原始居民也在发生变化, 随着城市的“入侵”他们的生活方式已经发生巨大变化, 比如说他们的收入已经由农业收入转为收租以及工资性收入为主, 他们对于土地的依附力大大减弱, 由于一些乡村地区土地被征收, 当地居民已经很少从事农业活动, 粤港澳大湾区快速的发展变化也给当地的基层治理带来不小的挑战, 所以面对这种错综复杂的现实情况, 当地的治理要因时而变, 不能墨守成规。

## 2.3. 粤港澳大湾区治理方式的独特性

由于粤港澳大湾区的发展特性, 传统的乡村治理模式已经不再适合当地的发展。当地的治理方式是通过不断完善城乡融合发展机制, 促进城乡之间的协同发展、互助共进 [14], 形成独特的城乡融合互动发展模式。粤港澳大湾区的治理方式的中不仅破除了当地城乡之间的发展障碍, 而且使“乡村”在发展过程中不断转变成新型的“社区”, 极大促进了当地乡村的转型发展。这种独特的治理方式通过党建引领这条主线, 不断在基层治理中突破困难, 通过具有前瞻性、目标性提前谋划处理解决存在问题, 找准问题症结和根本, 在乡村治理实践上找到价值追求, 清晰发展定位, 明确发展路径。

## 3. 粤港澳大湾区乡村治理的现实困境

### 3.1. 治理领导层面

粤港澳大湾区的乡村社区承担着经济发展的职能, 所以在基层政绩考核容易以经济发展为主要发展内容, 轻视党建作用。基层组织对于乡村治理的认识不够全面和具体, 将经济发展等同于乡村发展。对乡村整体建设的投入精力不足, 以致偏重经济建设轻视党建业务和乡村其他方面的治理, 加之从市场引入的经济发展主体质量不一, 人口流动性较强等问题, 增加了乡村治理的工作难度和任务量, 同时党建业务的覆盖人群受限制, 党员作用发挥不明显, 容易成党组织对基层治理工作消极应付的情况。

### 3.2. 治理效能层面

在治理效能层面, 一些乡村干部的管理能力不足, 缺乏震慑群众的威力, 无法快速将党员组织起来和将群众动员起来。基层的治理和服务无法有效满足群众的要求, 并且群众对基层领导的信任不足。再加上一些基层干部对于乡村社会治理理念理解滞后, 治理简单粗放, 基层管理人员认为只要将经济任务

做好乡村社会就可以治理好。一些乡村干部在面对群众的复杂、难办问题, 特别是一些权限不在基层的“历史遗留”问题处理不妥当, 甚至出现推卸责任、简单应付, 这些激发了群众的不满情绪, 如在整顿“两违”、征地拆迁等难点工作时, 往往争取不到群众, 甚至造成与群众的对立。

### 3.3. 治理载体层面

市场经济模式下, 大量的流动人口脱离传统“单位”管理, 而成为“社区人”, 如何对这部分人进行有效的治理? 传统单纯的“单位制”管理难以为继, 这需要治理重心下移, 使基层承接主要的治理功能[15], 但一些治理任务完成困难, 工作开展难度较大。一些城乡社区已在村庄和楼盘小区探索共治网格管理模式, 但是覆盖面还不够, 尤其在一些混合型、“村改居”和“城中村”社区中, 民众参与社会共管积极性低, 不肯配合共治共管工作, 加上参与共治的队伍和人才短板突出, 使得不少乡村未能真正做到网格管理全覆盖, 导致这部分场所监管缺失, 容易产生各类问题隐患。

### 3.4. 治理机制层面

营造共建共治共享社会治理格局的体制机制不健全, 在推进过程中缺乏统一目标共识, 缺乏总体工作合力, 导致事倍功半。在基层党组织和村民自治组织为核心的组织架构下的治理主体、手段、诉求都趋多元, 而新的治理模式又往往缺乏政策机制的保障, 一些急需基层推进的社会改革因缺乏法律法规支撑而宣告流产。比如, 部分异地商会参与服务企业、服务异地务工人员等社会治理共建共治意愿很强, 但缺乏与基层政府部门之间有效衔接平台。另外, 基层治理机制缺乏及创新不足, 习惯采用无论大事小事只要有政府部门出面就能解决的惯性思维, 没有根据现实情况提出适宜的治理模式和工作方法。

## 4. 粤港澳大湾区乡村治理的优化向度

粤港澳大湾区的乡村在治理上, 需要在城乡融合发展的前提下统一布局和整体推进。以社会建设推进社会治理, 需要打破乡村社会建设的城乡之间的阻碍, 推进合作, 进行“顶层设计”, 资源共享。

### 4.1. 充分发挥战斗堡垒作用: 强化对乡村治理的全面领导

基层党组织要发挥领导核心作用。通过强化基层党组织的全面领导, 建设一条党建引领工作的主线, 不断强化基层党组织的工作业务能力, 更好的解决乡村治理中发现的问题。发挥党建统领作用, 增加基层党组织在管理面上的覆盖能力。可以依据外来人口的来源地, 发挥党员作用, 成立党员牵头管理的“同乡会”, 逐渐扩大管理面, 让基层群众都能纳入并且融入到党的基层组织中, 强化管理。还可以通过“智慧党建”来提升党建工作的精准化。针对粤港澳大湾区城乡界限不清的情况, 可以打破农村城市在党建工作上的壁垒, 充分利用“智慧党建”带来的便利, 建设党建网格, 覆盖面积汇集整个管理场域, 汇集管理网络上所有可以利用的党建资源, 形成网格型的党建治理模式。

### 4.2. 一体化推进: 大力推进城乡互动融合发展

抓住乡村振兴为粤港澳大湾区的乡村发展带来的机遇, 以城乡融合作为乡村建设的抓手, 结合自身优势区位因素, 打破管理定式思维去探寻符合当地乡村发展的动力机制, 有效发挥市场对资源配置的能力, 最大限度提高各类乡村发展资源的利用效率, 不断发展乡村地集体经济。不断推进粤港澳大湾区的城乡融合发展, 需要在乡村振兴的背景下, 依靠政策支持, 创新发展模式来不断促进乡村建设。粤港澳大湾区各经济发达的市区应发挥核心带头作用, 以其强大的经济发展动力带动周边乡村的发展, 发挥核心区域的经济辐射作用, 促进区域的连片式发展, 助力粤港澳大湾区城乡融合共进, 推进社会治理共建共享共治。要充分发挥基层党组织的引领作用, 根据成功的乡村治理经验, 创新当地农村发展的模式,

推进城乡之间的融合发展; 还需要扫清城乡之间的沟通障碍, 依据发展规划设立合适的工作计划, 打破行政区域划分的限制, 在乡村开展的管理工作中融入城市治理经验, 充分发挥基层组织的整合力, 不断探索新的管理方式。

### 4.3. 强化治理力量的整合: 推进城乡多元共治

粤港澳大湾区的乡村建设呈现复杂、多样和分散的等特性, 基层党组织无法包揽一切, 要不断提升乡村组织的整合力, 协调各方激发组织活力, 推动乡村共治共享。将党组织和其他基层组织结合起来。激发各类经济社会组织的积极性主动性, 变被动“等求助”为主动“做服务”, 在城乡融合发展进程中, 有步骤、有重点地扶持专业合作社以发展乡村经济、社会性组织以推进社会建设、文化团体以丰富乡村精神生活, 发动党员干部创办和领办社会组织, 通过基层党组织的引领作用不断激发社会活力, 让社会各种力量都能真正融入进乡村治理。其次将政府和民众结合起来。政府作为社会的“大管家”, 重点在引导; 人民群众才是社会治理的“主人”, 重点在多参与[16]。推进服务型政府建设, 促进转型为“有为政府”, 通过政府与民众合作共治, 乡村事务更多由乡村居民自己承担, 减少政府对具体乡村事务的直接干预。探索综合服务管理中心在组织群众、引导自治、服务居民、催化参与等方面的作用, 精准施策以达到最优治理效果。

## 5. 结论

粤港澳大湾区的乡村建设对当地来说是很好的发展机遇, 该区域的经济和社会在都在发生巨大变革, 各类资源要素的不断聚集和整合, 使当地的城乡融合发展速度得以提升。但粤港澳大湾区的乡村建设对当地乡村来说也是一次调整, 乡村治理也将打破传统的“熟人社会”, 导致利益关系网络破裂和疏离感的加剧, 都将增加乡村治理的难度。因此, 在乡村治理中要采用动态管理的方法, 坚持“共建共治共享”的原则, 根据现实发生的情况不断调整和完善治理方式方法。基层党组织应在工作中将重心放在对各类资源的整合上, 不断提高领导力和整合力。城乡融合是对乡村善治基本内涵的延展深化, 其本身也是目标追寻、价值意蕴与实现路径的有机耦合。整体把握城乡融合基本内涵是推进乡村善治的认知前提, 深刻揭示城乡融合价值意蕴是推进乡村善治的内生动力, 系统推进城乡融合发展的创新路径是达到乡村善治的实践保障。坚持以城乡融合为抓手, 根据顶层制度的指引, 结合地方出台的操作指标在乡村治理中整体把握好“城”与“乡”之间的“度”。

## 参考文献

- [1] 张加辉. 党建引领乡村治理创新——以福建省梭树村为例[J]. 福州党校学报, 2019(3): 21-26.
- [2] 郑方辉, 王佳兴, 黄蓝. 乡村振兴: 政府绩效目标、农民获得感与基层治理模式选择——以 G 省农村生活污水治理为例[J]. 中国行政管理, 2021(10): 57-64.
- [3] 王西阁. 乡村振兴中的多元主体及其角色定位[J]. 菏泽学院学报, 2020, 42(3): 6-11.
- [4] 张紫鸢, 李永浮, 王子璇. 多中心治理视野下乡村治理模式研究——以浙江省三门县横渡镇为例[J]. 上海城市规划, 2021, 6(6): 36-42.
- [5] 高端阳, 王道勇. 乡村治理中的合作场域生成——基于 T 市“三治融合”实践的分析[J]. 社会学评论, 2021, 9(3): 164-180.
- [6] 朱静辉. 精英与群众联结关系视野下的村庄治理——以浙中 Y 村为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(5): 59-69.
- [7] 黄君录. 协商民主的地方治理模式及其内生机制——基于村民自治地方经验的四种模式[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 69-77.
- [8] 杨练. 明代乡村治理中的国家治权与社会力量——以申明亭为视角[J]. 中国行政管理, 2020(9): 144-148.

- 
- [9] 李长健, 李曦. 乡村多元治理的规制困境与机制化弥合——基于软法治理方式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 78-84.
- [10] 陈于后, 张发平. 新时代乡村“自治、法治、德治”融合治理体系研究[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(6): 13-21.
- [11] 李玲玲, 杨欢, 赵晓峰. “三治融合”中乡村治理共同体生成机制研究——以陕西省留坝县为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022, 48(3): 100-109.
- [12] 寇爽. 试论如何利用“城乡融合”新抓手实现乡村振兴[J]. 佳木斯职业学院学报, 2018(6): 442.
- [13] 王鹏. 粤港澳大湾区乡村治理的价值意蕴及路径考察——基于城乡融合的视角[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2020, 20(6): 65-72.
- [14] 林先扬. 粤港澳大湾区空间发展特征、存在问题与优化提升探讨[J]. 广东行政学院学报, 2020, 32(6): 95-99.
- [15] 李新仓, 周文利. 乡村社会治理的内涵、问题与治理对策[J]. 农业经济, 2022(4): 64-65.
- [16] 毛一敬. 构建乡村治理共同体: 村级治理的优化路径[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(4): 56-63.