
浙江“千万工程”的实践对襄阳实施“共同缔造”的启示¹

马永军¹ 陈玫伊² 王诚³

1. 湖北文理学院文学与传媒学院 2. 湖北文理学院外国语学院 3. 湖北文理学院
经济管理学院

摘要：推进美好生活环境与幸福生活“共同缔造”是实现基层社会治理现代化的重要途径。浙江省在实施“千万工程”过程中，坚持生态振兴、产业振兴、文化振兴、人才振兴、组织振兴等，取得了十分显著的成效。借鉴浙江省“千万工程”的成功经验，襄阳市在推动“共同缔造”过程中，要坚持因地制宜、规划引领，坚持人民主体地位，建立多元参与机制，强化基层党建引领，坚持系统治理、政策连贯，以推动襄阳都市圈高质量发展。

关键词：千万工程；浙江经验；共同缔造；人居环境；襄阳市；

社会治理现代化是在党的十九届四中全会上突出强调的一项重要任务。湖北省2022年6月第十二次党代会作出了“开展美好环境与幸福生活共同缔造活动”部署，全省深化“共同缔造”，着力探索具有本地特色的基层治理体制机制，并取得了一些成果。襄阳市聚焦治理理念、治理岗位主体责任、治理机制等瓶颈问题，借鉴浙江“千万工程”经验，推进“共同缔造”，对于提升城乡社区现代化综合治理具有重要意义。

1 浙江省“千万工程”的关键做法和启示

1.1 “千万工程”的关键做法

“千万工程”是习近平同志在浙江工作时立足理论逻辑、文化逻辑、历史逻辑和现实逻辑实施的一项实践活动。“千万工程”20年的实践表明，在农村地区统筹考虑改善人居环境与实现经济发展是可以并行的，把农村环境整治、乡村振兴与发展乡村经济有机结合所形成的认识、理念和方法，为其他省份和地区的乡村治理和社区治理提供了样本和智慧，其实践经验值得总结与借鉴^[1,2]。

一是生态振兴，建设宜居宜业绿色和美乡村。宜居宜业乡村建设不仅仅关乎居住环境，还涉及到发展农村经济。紧密结合人居环境整治和生态环境建设，通过美丽乡村建设行动计划全面提升“千万工程”，充分利用农村自然生态资源，促进“绿水青山”向“金山银山”的转化，提高人民生活品质，以实现房美、村美、镇美、城美的目标，吸引更多的人才、资金和资源进入农村地

¹ **作者简介：**马永军（1968—），男，湖北枣阳人，教授，硕士，研究方向：文章学、语文教育学；陈玫伊（1986—），女，讲师，博士，湖北襄阳人，研究方向：世界文化、跨文化交际；王诚（1977—），男，湖北南漳人，副教授，博士，研究方向：农林经济管理。；

收稿日期：2023-07-12

基金：襄阳市社科联2023年度“汉江智库”课题项目（HJZKYBKT2023070）；襄阳市2022年软科学研究计划项目（2022rxx10）；

区，创新农业新发展业态并推动农村产业升级和经济发展^[3]。

二是产业振兴，发展乡村绿色经济产业。遵循“绿水青山就是金山银山”的理念，把农村产业发展与乡村治理相结合，坚持发展绿色低碳经济，挖掘本村文化、自然、生态、人才、产业等方面的特色，促进农文旅等新业态融合发展，形成“一户一景、一村一品、一镇一业”的发展态势，以产业发展支撑美丽乡村建设，提高绿色 GDP 的含金量，全面推进乡村振兴建设。

三是文化振兴，赋能乡村文化建设提升乡村文明。根据地方志梳理本村历史及遗迹，修复传统古民居村落，依托历史遗迹、村落民居、名人故居、非遗传承等传统文化遗产，在各村建设培育特色文化产业，传承推广乡土文化，赋能乡村文化建设。

四是人才振兴，健全乡村用才引才体系。乡村一直存在人才引不进、育不出、用不好、留不住的难题，浙江省“千万工程”在治理体系上首先推行河长制、书记工程、一把手工程，通过传帮带，培养农村发展带头人，另外紧密团结群众，积极联系返乡人员、乡贤代表，发掘人才，让本土本乡的人才参与乡村建设，共建共享共治，很好的解决了用才引才问题。

五是组织振兴，以基层党建促乡村发展。“千万工程”形成了合力共建美好家园的氛围，促进了党群干群关系改善和基层党组织建设。特别是结合产业发展规划、行业发展特点、区域地域划分，因地制宜地推进组织振兴，一方面是抓农村人居环境焕新整治，抓美丽乡村提档重塑，另一方面是抓农村基层党建，引领产业发展。

1.2 “千万工程”的经验

1) 始终坚持绿色低碳发展理念，引领乡村产业发展及治理。浙江省“千万工程”秉承“绿水青山就是金山银山”的科学理念，在业态引入、产业培育、人居环境整治上注重绿色生态发展，为全面推进乡村振兴、提升农村产业发展及乡村治理奠定基础，为农民幸福生活注入活力。

2) 始终坚持人民主体地位，激发多方参与意愿。农民是乡村建设的主要参与者，也是乡村人居环境的根本受益者，因此，坚持农民的主体地位，坚持农民的参与是从管理型乡村治理转向服务型乡村治理的典型特征，对于弥合政府和群众关系具有重要的作用^[4]。

3) 始终坚持规划先行、因地制宜。“规划先行、因地制宜”是浙江省推进“千万工程”的核心原则。在这一原则的指导下，坚持从实际出发，根据不同地域村庄的地形地貌、资源禀赋进行城乡一体村庄布局规划编制。浙江省已经形成诸如县域美丽乡村建设规划、村庄布局、中心村建设、农村土地综合整治、历史文化村落保护利用等建设规划类别组成的规划体系。

4) 始终坚持系统推进，保持协调连贯。“千万工程”正式启动前就由浙江省委牵头进行整体规划设计，并在此基础上，充分发挥规划在顶层设计方面的基础作用，因地制宜，精准施策，坚持建设和管理并重，统筹部署协同推进，充分展现地域特色和文化特色，并建立长效的管护机制，确保乡村环境的可持续发展，提高全面推进乡村振兴的效力效能。

2 襄阳市推进“共同缔造”现状、问题及原因分析

“千万工程”凝练出贯穿习近平新时代中国特色社会主义思想始终的哲学思辨、理论传承及价值意蕴，是湖北省实践美好环境与幸福生活“共同缔造”的重要遵循^[5]。“千万工程”是乡村治理的生动典范，“共同缔造”是新型城乡社区治理体系的实践。自 2022 年 6 月以来，湖北省各地部署了“共同缔造”试点示范工作^[6,7]，襄阳探索如何运用“共同缔造”理念推动城乡社区治理工作的深入发展，取得了一定的成绩，也存在不少问题^[8]。

2.1 襄阳市城乡社会治理现状

襄阳推进村庄清洁行动从根本上改变了襄阳乡村治理方式，另外，2020年襄阳市印发了《市域社会治理补短板强弱项十大重点工程实施方案》，进一步夯实了市域社会治理的基层基础。经过实践探索，襄阳城乡社会治理态势既有亮点也有不足。

一方面，城乡社会治理整体进程呈现稳中向好的态势。经过三年的综合整治行动，加上推进“共同缔造”，襄阳市在城乡社会治理方面取得了显著成效。一是巩固了风险隐患“防控网”。据襄阳长安网2023年4月20日报道，襄阳创建全国市域社会治理现代化试点合格城市工作卓有成效，现已建成规范综治中心2912个，建设了15类17个行业性专业性调解委员会，打造了“一站式”矛盾问题化解平台；推进了“雪亮工程”全域覆盖，完善了风险防控体系，市刑事案件同比下降26%。二是提供了乡村治理的持久动力。尧治河村、莺河村的经验引领了襄阳市乡村治理的发展方向，截至2023年上半年，全市有100多个乡村振兴示范村，农村人居环境整治代表了襄阳市最高水平。三是涌现出大量社区治理创新的“襄阳样本”。如老河口市的“积分制”、樊城区的“1+6”大融合、谷城的“百户长制”，“外卖小哥”变身基层治理“合伙人”以及全市新打造的“一网统管”体系等，都是在因地制宜探索社区治理新路子的基础上做出的有益探索。

另一方面，城乡社会治理短板弱项补强手段呈参差不齐。襄阳市在城乡社会综合治理方面还存在明显差距。补短板和强弱项的方法措施相对比较贫乏。如环境治理缺乏可用有效措施。襄阳市自然生态环境优越，水资源丰富，形成“一干七支”航道网及“一港双核五港区”港口布局，但唐白河等部分流域治理进展缓慢，特别是唐白河东津段地势平缓，人口众多，随着经济发展污染负荷远超环境承载力，加之上游历史欠账多、工业企业多、人口密集，沟渠密布，泥沙淤积，水体质量不佳，流域内污水处理力度不足，河流治理难度非常大。其它如规划欠缺、产业发展不足、基层党建发力不够等等，迫切需要新的治理方略和智慧方案来解决当前困境。

2.2 襄阳市提升城乡社区治理存在的问题

1) 治理理念存在偏差。现有的治理主体通常是各类行政机关、社区居委会和街道办事处，这种关系受传统官本位思想的影响，治理形式体现的是“管理式治理”“通知式治理”，在处理问题过程中，治理主体常常包办一切，过度介入承揽，居民参与率低，不仅加重了行政成本，而且阻碍社区治理的探索。另外，政府对社区干预过多，社区本就事务繁杂，使得社区的治理工作效率低下。

2) 治理岗位主体责任意识不清不强。如今社区治理的特征多体现为多元化、个性化，单一治理主体难以胜任社区治理重任，襄阳通常通过“12345”平台向公众传递政策信息以及向上传递公众的诉求，该平台的工作机制属于属地派单式服务，对于大多数百姓来说并不直观，向上传递诉求的途径不透明，向下的回应也不够重视和及时，以至于造成群众需求不能精准解决，这在很大程度上有损政府形象和公信力。

3) 社区治理机制单一。许多社区基层治理工作还体现在“维稳”层面，采用传统管控的方式处理问题，往往显得简单粗暴，缺乏针对性，从而在一定程度上难以有效维护居民的权益。面对日益新颖、复杂和组织化的社区矛盾，仅依靠居民委员会和街道办事处介入调解的单一解决机制显得力不从心，随着社会改革步入深水区，新型城镇化进程不断加快，单一的治理机制已无法满足解决现实社区居民纠纷、化解社区矛盾问题的需求^[9]。

2.3 襄阳市城乡社会治理存在问题的原因分析

多元治理主体参与度不高。社会组织是社会治理的重要参与者和实践者^[10]，发动、引导群众共同参与到一个或多个社会组织中，是共建共治共享社会治理体系中最重要力量。襄阳以往的社会治理都是单一治理主体和治理模式，缺乏凝聚各方社会组织、社会团体力量，统筹整合相关渠道资金、人力、物力等资源的机制，不能更好地提升治理基层效能。另外，襄阳市的社会组织处于起步阶段，服务效能有待提升，据民革襄阳市委2022年一项调查显示，襄阳社会组织发展活力不足，社会组织总数只占全省10%左右，同时，襄阳市社会组织主要集中在行业管理、传统医学、农技推广、学前教育、文体活动等非社会治理领域，活

动领域不宽，参与社会治理功能偏弱，在参与社会治理中失声缺位，也是多元主体参与度不深的一个原因。

社会治理还未形成长效性的工作机制。当下，襄阳还缺乏共建共治共享的环境和机制。一是基层资源不足，一些制度创新只能集中资源在少部分社区试点，襄阳城乡差距大，资源尤为匮乏，只能鼓励社区先行先试。二是居委会和社区党组织与普通群众之间的“最后一公里”并未完全打通，现有的基层党建与社区之间也做了一些融合尝试，但实际上是上级党组织单方面主导社会力量进行的“动员式参与”“志愿式参与”和“口号式引领”，基层党组织未作为责任方或利益攸关方主动介入基层治理，未能有效形成治理合力。

3 学习浙江省经验，推进襄阳市“共同缔造”的若干思考

襄阳市是全国市域社会治理现代化试点合格城市创建的第一期试点城市，正在持续推动市域社会治理体制现代化。又恰逢湖北省委省政府深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动，学习推广浙江“千万工程”的具体实践和方法延伸，搞好襄阳市“共同缔造”工作，为湖北省建设全国构建新发展格局先行区注入动力，为襄阳市引领示范建设高质量都市圈提供行之有效的方案。

3.1 推行“共同缔造”要坚持因地制宜、规划引领

在推进“共同缔造”过程中，要充分了解襄阳市的地方特点、社会文化背景、经济发展水平、环境资源状况等，制定明确精准的实现美好生活“共同缔造”的发展目标和规划，通过规划，确立城市可持续发展的方向和重点领域，合理整合各方资源，发挥优势，形成合力。如襄阳市应及时制定《城市燃气发展规划》，燃气高质量发展对于城市安全运行很重要，也是关系民生的大事。政府、企业、社会组织和公众可以在各自领域内共同推动“共同缔造”的实施。

3.2 推行“共同缔造”要坚持人民主体地位

传统的社区治理，参与主体与模式都较为单一，居民属于管辖对象，在治理过程中也是被动参与，没有积极性。只有坚持人民主体地位，广泛发动群众，广聚民智、激发民力，才能发动群众参与，调动社会各方面人力、物力、财力共同参与社会治理，从管理式治理转向服务型治理、参与式治理，解决“没钱做事”“没人管事”“干部干、群众看”的问题，共建共享，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动^[11]。

3.3 推行“共同缔造”需要建立多元参与机制

推进美好生活“共同缔造”需要各方主体之间的有效沟通与协调。政府部门应主动与企业、社会组织和市民进行对话，听取各方意见和需求，形成共识，并通过多方协商达成共同的解决方案。打造开放、包容的多元参与平台，让政府、企业、社会组织和市民等各方主体能够平等参与决策和问题解决过程。可以建立沟通交流会议及征求群众意见的渠道和平台，增加市民参与的便捷性和透明度。鼓励社会组织、民间团体和非营利组织等第三方力量参与城市治理和社会事务。政府可以与社会组织建立合作伙伴关系，共同推动社会公益项目和社区服务，形成政府、市场和社会力量的有机结合。

3.4 推行“共同缔造”必须强化基层党建引领

基层党组织建设是“千万工程”的引领工程，也是打通社会治理党群关系“最后一公里”的头号工程。充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用和村“两委”干部带头作用，狠抓党建，引导基层党员干部发挥模范作用，坚持党群同心共建共治，带领农民群众一起干，让“千万工程”迸发出旺盛生命力。只有强化以党建引领基层治理，紧密团结广大群众，才能推动城乡社区善治，织密建强基层组织体系，不断深化“共同缔造”的工作优势，确保襄阳“共同缔造”工作持续出彩。

3.5 推行“共同缔造”要坚持系统治理、政策连贯

“千万工程”实行的是“一把手”工程，不仅“一年一年接着干”，而且使用一张蓝图统筹、一项政策持续协调系统推进。襄阳市近年来也在不断探索城乡综合治理的现代化方案，在3年综治行动的基础上，襄阳市引领湖北省“共同缔造”示范建设，将群众对美好生活向往转化为治理效能，发挥示范带动作用，带动全市高质量推进工作常态化；襄阳各地在城乡综合治理方面推陈出新，特别是南漳、宜城、襄州等地“共同缔造”工作成效显著，下一步，应将襄阳各地创新的模式、经验、成果凝练成推广方案，进一步扩展到着力打造文明美好社区、美丽村庄上来，彻底擦亮襄阳“共同缔造”的名片。

参考文献

- [1] 吴砾星, 赵炜. 深入实施“百千万工程”促进城乡区域协调发展[N]. 农民日报, 2023-07-22(4).
- [2] 黄进, 方雯秀. 中国社会科学院农村发展研究所所长魏后凯:“百千万工程”有利于破解三个不平衡实现全域富裕[N]. 南方日报, 2023-07-19(A5).
- [3] 付洪良, 周建华. 县域视角下浙江乡村生态治理评价及差异影响因素分析[J]. 江西农业学报, 2021, 33(5):146-150.
- [4] 李欢. “千万工程”的浙江经验及对内蒙古实施乡村振兴战略的启示[J]. 北方经济, 2020(9):38-41.
- [5] 吴敬秋. 深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动[J]. 党政干部论坛, 2022(12):43-44.
- [6] 王虹, 姜后意. 孝昌陡山: 深入探索“五变”模式共同缔造秀美曹砦[N]. 孝感日报, 2023-06-15(3).
- [7] 魏传远, 杜航. 以共同缔造推进仙桃基层治理体制机制创新[J]. 学习月刊, 2023(5):31-33.
- [8] 吴国平, 何靖, 彭月娇. 南漳: 共同缔造美丽乡村路[N]. 襄阳日报, 2023-05-23(5).
- [9] 徐明杰, 胡隽. 我国社区治理存在的问题及其对策——基于新加坡社区治理的经验与启示[J]. 嘉兴学院学报, 2019, 31(5):105-109.
- [10] 刘雅静. 社会治理创新:理论蕴涵、实践困境与路径探寻[J]. 理论导刊, 2014(10):12-14, 26.
- [11] 王明为, 杨灿. 新型城镇化背景下乡村治理的转型路径研究[J]. 云南社会科学, 2021(2):92-98.