

# 济南市孝直镇合村并镇社区治理新路径研究

李聪, 刘一凡

青岛理工大学, 山东 青岛 266520

DOI:10.61369/SE.2025050017

**摘要:** 本文探讨了济南市孝直镇在合村并镇后实施的社区治理新路径。孝直镇作为济南市农村社区建设的示范乡镇, 通过变革治理结构、优化治理体系、激活治理效能、整合资源、推动绿色金融与产业融合、促进德法共治等举措, 取得了合村并镇社区治理新成效。在推进现代化进程中, 既保留乡村文化传统, 又通过智慧化手段提高治理效率, 实现了“乡土价值”与“现代效率”的有机统一, 为同类地区新型城镇化建设提供了兼顾人文关怀与治理创新的实践样本。

**关键词:** 合村并镇; 社区治理; 城镇化

## Research on New Pathways for Community Governance Following Village Consolidation and Township Merger in Xiaozhi Town, Jinan City

Li Cong, Liu Yifan

Qingdao University of Technology, Qingdao, Shandong 266520

**Abstract:** This paper explores the new pathways for community governance implemented in Xiaozhi Town, Jinan City, following the village consolidation and township merger initiative. As a demonstration town for rural community construction in Jinan City, Xiaozhi Town has achieved significant results in post-consolidation community governance through measures including reforming governance structures, optimizing governance systems, activating governance efficacy, integrating resources, promoting green finance and industrial integration, and facilitating the co-governance of virtue and law. In the process of modernization, it preserves rural cultural traditions while enhancing governance efficiency through smart technologies, realizing the organic integration of "rural cultural values" and "modern governance efficiency." This provides a practical model for similar regions undergoing new-type urbanization, one that balances humanistic care with governance innovation.

**Keywords:** village consolidation and township merger; community governance; urbanization

### 引言

随着我国城镇化深入推进, 城乡发展不平衡问题日益突出, 乡村振兴成为核心战略。在此背景下, “合村并居”作为一项重要举措, 在实践过程中面临多重挑战: 部分地区行政主导过强, 容易引发群众抵触情绪<sup>[1]</sup>, 有些地方产业融合不足, 导致居民“并居不并心”<sup>[2]</sup>; 还有部分地区城乡社会保障体系转换机制缺位, 失地农民医疗养老保障不足, 存在“上楼致贫”的风险<sup>[3]</sup>。如何在治理模式上突破传统科层制桎梏, 实现政治、经济、文化多维联动, 成为学界与政策界共同关注的焦点<sup>[4][5]</sup>。

孝直镇在优化村级建制、创新社区治理中, 形成了“四级网格化治理”“社群联盟”等特色实践。这一案例为破解“空心村”治理难题提供了区域样本, 有助于缓解农村资源错配、治理低效等共性问题。以孝直镇为案例, 本研究借助“政治赋权—资源聚合—文化认同”框架解析其治理创新, 归纳经验, 探索可供同类地区参考的治理路径。

### 一、治理体系的协同创新与路径突破

#### (一) 政治治理创新: 从科层垄断到多元共治的体系重构

1. 治理结构变革: 社区引领下的扁平化协同网络  
传统科层制的“垂直僵化”与“行政包办”引发了社区治理

危机。针对传统治理模式难以应对农村空心化、群众诉求多元化的问题, 孝直镇重构治理结构。

首先, 孝直镇通过“四级网格化体系”赋权网格员、楼长等非行政主体, 构建扁平化协同网络, 回应了“自主治理”需求, 即当政府单一主体无法有效供给公共物品时, 需通过权力下沉激

作者简介:

李聪 (2001—), 女, 汉族, 山东济南人, 硕士研究生, 研究方向: 青少年社会工作、社会政策。

刘一凡 (2000—), 男, 汉族, 山东烟台人, 硕士研究生, 研究方向: 社会政策、社区治理。

活社会自组织能力。全镇划分为84个基础网格，建立“社区—网格员—楼长—业主”四级联动机制，明确各方权责，依托智慧平台实现问题“上报—分派—办结”闭环管理。如图1，网格员通过APP上传隐患后，综治中心联动派出所30分钟内到场处置。

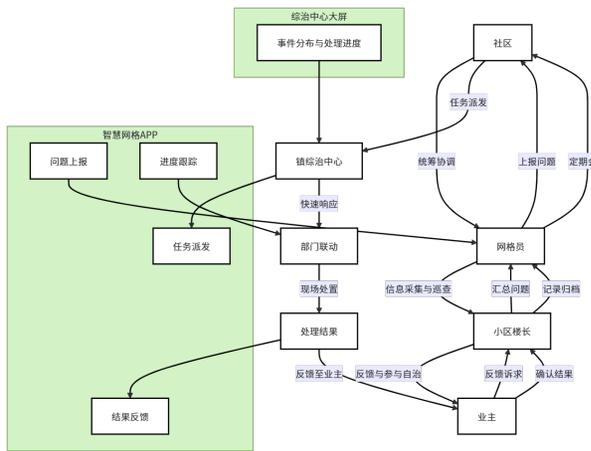


图1 四级联动运行机制

其次，孝直镇实施跨部门协同机制。整合综治、司法、信访等8个部门职能，建立“一单到底”矛盾流程，群众诉求通过《办理单》实现“五步闭环”（制单、接单、派单、办单、回单），平均处理周期大大缩减，群众满意度大幅提升。对比传统多门跑腿、互相推诿，这一机制通过“警网融合”“司法入格”等协同模式，推动治安案件同比大幅下降，形成“网格红+警察蓝”的共治格局。

### 2. 治理效能激活：绩效竞争驱动的基层动能释放

针对传统治理中村干部“躺平”现象与村庄“孤岛化”困境，孝直镇构建了双重激励机制。

孝直镇推行差异化考核机制，即“五星达标”动态评比，该机制涵盖社区、产业、生态等多个核心维度。这一评比下，村书记年收入差距拉大，极大地激励了村干部主动对接企业、争取项目。

同时，在社区创新方面，孝直镇打破了行政村的界限，成立了跨村的社群联盟。以昆山社区为例，该社区联合了周边行政村，共同规划土地、资金和产业资源的使用。携手海升集团，共同建设现代农业园区，共享冷链物流和销售渠道，从而带动了多个村集体经济总收入增长。与传统的“一村一策”相比，联合体模式不仅避免了重复建设的问题，还使土地利用率提高，新增就业岗位，成功实现了从“零和竞争”到“协同共富”的跨越式发展<sup>[6]</sup>。

## （二）经济治理创新：从碎片小农到共享集约的产业升级

在城乡发展失衡背景下，农村土地闲置、资源错配严重，碎片化经营导致农户收入长期停滞，且粗放生产加剧生态退化。传统小农经济“高污染、低附加值”模式与现代化、可持续性目标的冲突深刻，因此进行经济治理创新尤为重要<sup>[7]</sup>。

### 1. 资源整合与规模经济：破解“小散弱”困局

孝直镇组建土地、资产、劳务三大合作社，促进土地集中流转，引进了海升、伊利等龙头企业建设规模化基地，打造出“百

场六园”产业集群。由此，农民收入结构从单一务农拓展为“地租+分红+工资”的多元模式，户均年收入显著提高。此外，该镇对未流转土地提供涵盖“耕、种、管、收”各环节的全程托管服务，有效降低了生产成本，提升了土地收益。通过这一举措，孝直镇整合闲置资源，使农户共享集约化收益，化解了“小农户与大市场”的结构性矛盾。

### 2. 绿色金融与产业融合：激活可持续发展动能

依托经营权抵押贷款，支持家庭农场、合作社升级智能温室等设施，推动耕地普及水肥一体化技术；同步延伸三产融合链条，发展采摘观光、研学体验等业态，打造和圣文化产业园等“农业+文旅”综合体，带动农产品附加值提高、碳排放强度下降，形成“生态赋能产业、产业反哺生态”的良性循环。

## （三）文化治理创新：德法共治与文明新风

乡村现代化进程中，法律治理的“统一性”与乡土文化的“在地性”难以兼容，而文化衰微则使乡村失去缓冲这一矛盾的“软性纽带”。传统乡村治理依赖法律条文或行政命令，但“重法轻德”易激化矛盾，且空心化导致乡风文明弱化<sup>[8]</sup>。

传统乡村矛盾调解多依赖法律条文或行政命令，容易激化对立情绪，而孝直镇秉持“人心和善、和而不同”理念，邀请乡贤、五老人员等社会权威参与调解，将道德感化与依法调解相结合，这一举措通过强化基于血缘、地缘等强关系形成的“纽带型社会资本”，弥补法律因刚性执行而缺乏人文关怀与灵活性的缺陷，从而修复因文化断层或治理摩擦而受损的社区信任网络，重新凝聚村民对公共事务的参与共识。

“积分制”将村民们参与志愿服务、遵守村规民约、践行移风易俗等行为量化为积分，村民可凭积分兑换生活用品，形成“道德行为—物质激励—价值认同”的正向循环。同时，常态化开展“十星级文明户”“好媳妇好婆婆”等评选，树立道德标杆。相较于传统乡风文明建设常流于口号宣传或形式化评选，“小积分撬动大治理”的模式，提高了村民们的参与度，重构了乡村社会规范。

以文艺创新推动移风易俗，实现文化价值观的“软性渗透”。为解决传统红白喜事攀比浪费、彩礼负担过重等问题，孝直镇成立红白理事会，规定宴席规模、彩礼上限，并通过创作戏曲、小品等文艺作品重塑村民观念。此外，依托新时代文明实践站组织“孝和文化节”“家风故事会”等活动，将“节俭养德”“孝亲睦邻”等理念融入日常生活。这种治理方式呼应文化传播理论，通过艺术化表达降低价值冲突的敏感性，使文明新风在潜移默化中被接纳。



图2 德法共治双轮驱动模型

## 二、本土实践的风险与不足

尽管孝直镇通过制度创新显著提升了社区治理效能，但任何改革实践都需在动态调适中平衡多元价值。随着治理创新的深

化,其制度设计在权益分配公平性、技术应用包容性以及激励可持续性维度逐渐显现出结构性张力,折射出效率导向与风险防控的复杂博弈,亟待通过系统性反思完善治理韧性<sup>[9]</sup>。

### (一) 规模化经营中的权益分配风险

孝直镇通过土地集中流转与龙头企业合作,推动农户收入结构多元化,但规模化经营潜藏权益分配失衡的风险。土地流转后,小农户因议价权弱化,收益分配高度依赖合同条款,龙头企业可能通过压低地租或延迟分红压缩农户利益;农户收入中“地租+分红”占比提升,若企业经营受市场波动或技术风险冲击,可能导致分红缩水甚至中断;未流转土地的“全程托管”服务若因成本压力降低质量,可能进而影响农业生产效率。长期来看,权益分配失衡可能引发土地纠纷或群体性事件<sup>[10]</sup>,且过度依赖龙头企业可能导致乡村经济结构单一化,削弱抗风险能力。

### (二) 技术依赖与数字治理隐患

孝直镇借助“四级网格化智慧平台”提升治理效率,但技术化治理面临数字鸿沟与数据安全双重挑战。一方面,老年村民或低教育群体因数字鸿沟难以通过线上平台反馈诉求,需求被边缘化;另一方面智慧平台涉及大量个人信息,存在数据泄露和隐私侵犯风险,同时数字技术故障也会影响治理流程。

### (三) 积分制管理的功利化倾向

过度依赖物质奖励可能导致行为动机异化,村民为兑换生活用品而机械遵循规则,而非发自内心的认同文明新风;其次,积分制的可持续性面临代际差异挑战:年轻一代更易接受物质激励,而老一辈可能抵触量化评价或理解不足,导致参与度分化。若奖励资金链断裂,积分制可能难以为继,移风易俗成果或出现反弹。这一矛盾凸显短期激励与长期文化认同融合的难度,需平衡规则设计与价值内化,避免治理工具沦为形式化手段。

### (四) 治理创新的系统性风险与韧性提升路径

上述挑战的根源在于治理创新中“效率优先”与“公平普惠”、“技术驱动”与“人文关怀”、“短期绩效”与“长期可持续”之间的张力。未来孝直镇可通过制度设计建立土地流转收益监管机制、完善数据安全法规,推动技术包容性改进增设线下反

馈渠道、开展数字技能培训,深化文化治理将积分制与家风传承结合、强化非正式调解权威,从而构建更具韧性的治理模式,推动孝直镇从“试点创新”向“长效可持续”转型,实现效率与公平、技术与以人为本、激励与认同的有机统一。

## 三、反思与总结

济南市孝直镇通过合村并镇后的社区治理实践,探索了一条多维联动路径,为破解城乡发展失衡、重构乡村治理体系提供了重要经验。然而,这一过程中也暴露出治理创新与风险并存的复杂现实,需进一步平衡效率与公平、技术与以人为本、短期激励与长期认同的关系。

### (一) 行政力量助推与社会资本激活的双向互动

孝直镇的治理创新表明,适度的行政干预是激活乡村自治潜力的关键。行政机制打破了传统科层制桎梏,赋权非行政主体参与治理。这种“行政助推”识别与培育了社会资本,修复了断裂的社会网络,为多主体合作治理提供了信任基础,实现了外力助推与内生动力协同。

### (二) 治理模式创新与风险防范的平衡挑战

孝直镇的创新实践在取得成效的同时,也面临权益分配、技术依赖、激励异化等风险挑战。未来需强化制度韧性,推动治理创新从“效率优先”向“公平可持续”转型,实现技术赋能与以人为本的有机统一。

### (三) 案例启示与未来研究方向

孝直镇的治理路径为全国合村并镇社区提供了可复制的经验,尤其是其“政治—经济—文化”协同创新模式。然而,其推广适用性仍需审慎考量:需长期观察治理体系的稳定性;其依托特定文化底蕴和宗族型社会资本的治理模式<sup>[11]</sup>,在资源匮乏或非宗族主导乡村的适配性面临挑战;未来研究需关注治理模式的可持续性、社会资本类型适配性及理论抽象的系统性,从而为乡村治理现代化提供更具广泛性和深度的实践指导。

## 参考文献

- [1] 周飞舟,王绍琛.农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J].中国社会科学,2015,(01):66-83+203.
- [2] 刘守英,王一鸽.从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018,34(10):128-146+232.
- [3] 丁萍,王浩宇,段光禄.浅谈合村并居新社区村规民约的困境与挑战[J].中国农村科技,2022,(12):66-67.
- [4] 张仕堂,庄道元.行动者网络视角下合村并居路径解析与优化研究——以淮北市为例[J].青岛农业大学学报(社会科学版),2023,35(04):25-33.
- [5] 卫伟.乡村振兴视角下合村并居中的困境及对策探析[J].财富时代,2023,(07):68-70.
- [6] 朱泽恩.合村并居优势与挑战[J].合作经济与科技,2024,(11):177-179.
- [7] 徐东辉.乡村振兴背景下的“合村并居”政策研究[J].农业经济,2023,(01):105-107.
- [8] 刘玉芳,全志辉.过渡型社区:合村并居集中居住社区的治理问题研究述评[J].农业农村部管理干部学院学报,2022,13(03):41-47.
- [9] 耿自豪.乡村振兴视角下合村并居政策执行问题研究[J].智慧农业导刊,2023,3(18):102-105+110.
- [10] 金杰.乡村治理主体利益分化与治理秩序重构[D].中南大学,2023.
- [11] 顾绚,李唯为,李丁.合村并居背景下新乡贤嵌入乡村治理的路径研究——基于广汉市G镇“三长共治”的治理实践[J].公共管理学报,2024,21(04):127-136+174.