

多中心治理视角下四川德昌县政府在城乡社区治理中的行为探究

丰雷¹ 邓景¹ 王棚¹ 吕你色¹ 李渊^{1*}

(1.西昌学院, 四川 西昌 615000)

摘 要: 城乡社区融合治理是实现“可持续城市和社区”的关键路径。然而在民族地区, 此类治理面临制度整合与文化适应等多重挑战。本文以四川省德昌县为例, 采用田野访谈、参与观察、文献分析等方法, 并在多中心治理理论框架下对地方政府治理行为进行分析。研究发现, 当地城乡社区融合治理存在多元主体协同机制不健全、资源配置不均衡、技术治理存在“移植化”倾向以及文化整合不足等突出问题。在此基础上, 本文提出加强基层协商机制建设、优化资源供给结构、推动技术治理本土化、融合民族传统治理智慧等对策建议。本研究旨在通过推进民族地区城乡社区融合治理实践, 提升社区韧性与治理可持续性。

关键词: 城乡社区治理; 多中心治理; 政府行为; 民族地区; 德昌县

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i9.1395

1 绪论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

随着国家治理现代化的深入推进, 基层治理的抓手逐渐下沉到城乡社区治理层面, 成为国家治理现代化探索的有益切口。党的十九届四中全会指出, 要“构建基层社会治理新格局”“完善共建共治共享的社会治理制度”^[1]。《“十四五”国家城乡社区服务体系建设规划》中提出要加强城乡社区治理体系建设, 健全社区公共服务制度, 推动社区治理规范化、专业化、协同化发展^[2]。

四川作为我国西部地区最为贫困、民族最为集中的省份之一, 城乡协调发展、公共服务均等化以及城乡社区治理创新的问题诸多。尤其是在凉山州等地, 资源禀赋、治理水平、制度文化等因素的影响, 城乡社区治理结构分化、供需失衡、群众参与不足等问题仍存在^[3]。如何在保证国家制度统一的基础上, 结合实际, 因地制宜成为西部民族地区治理困境破解的必然要求。

德昌县作为四川民族地区的县份之一, 其城乡社区治理的复杂性、实践性特征较为明显。一方面, 城乡社区治理推进过程中地方政府通过政策吸纳、资源下派、技术赋能等渠道推进城乡社区治理; 另一方面, 非政府组织介入不足、村民主位制不健全、治理技术与民族文化衔接不紧密等问题仍然普遍存在。

1.1.2 研究意义

本文以德昌县为参考, 呈现出城乡社区治理缺乏协同性、失衡性、技术悬浮性、文化冲突性等社区治理问题。基于问题, 本文提出相关政策建议。研究成果期望为地方政府优化社区治理路径, 改进社区资源配置方式, 推进社区治理方式本土化, 在西部民族地区为实现民族大团结、实现民族大治理、为基层社会建设提供制度保障。

1.2 国内外研究现状

作者简介: 丰 雷 (2002—), 男, 四川西昌人, 西昌学院旅游与城乡规划学院 2021 级行政管理专业本科生;

邓 景 (2005—), 女, 四川达州人, 西昌学院旅游与城乡规划学院 2023 级行政管理专业本科生;

王 棚 (2005—), 女, 四川简阳人, 西昌学院旅游与城乡规划学院 2023 级行政管理专业本科生;

吕你色 (2002—), 男, 四川木里人, 西昌学院旅游与城乡规划学院 2023 级行政管理专业本科生。

李 渊 (1983—), 男, 宁夏银川人, 西昌学院旅游与城乡规划学院副教授, 研究方向: 创新管理、组织及个人行为研究

通讯作者: 李 渊

1.2.1 国内研究现状

近年来,随着国家治理体系和治理能力现代化的持续推进,城乡社区治理成为学界重点关注议题。已有研究从制度建设、服务协同与居民参与等维度提出诸多理论与实践探索。唐晓琦、汪华²(2022)强调要构建多元参与的社区治理体系,推动社区协同共治;兰璐、王虎³(2025)则指出,基层治理应从管理型向协商型、参与型转变。王兴伦⁴(2005)结合国外学者对多中心理论的理解,联系中国社区实际情况,提出了自己的见解。他指出:多中心是指多个权力中心和组织机制治理公共事务,提供公共服务。孔繁斌⁵(2008)在介绍和认识多中心治理理论方面,做出了巨大的贡献,他编写的《公共性的再生产》中指出:多中心治理的合作机制建构具有一定的代表性。以“规则、场域、角色”为主要观测点,建构了一个多中心治理的系统分析框架。

但目前针对民族地区县级政府在城乡社区治理中行为特征、制度选择与传统机制整合等问题的实证研究仍显不足。本文以德昌县为例,寄希望为民族地区治理体系建设提供经验参考。

1.2.2 国外研究现状

罗西瑙(James Rosenau)⁶(1995)的《没有政府的治理》的文章中做出了正式界定。他指出:治理是一系列活动领域里的管理机制,是一种有共同的目标支持的管理活动。这些管理活动未必获得正式授权,主体也未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现,却能有效发挥作用。

Ostrom(1961)等多位学者认为,分权、多中心的治理环境比集权式的治理环境更加有效、更有弹性。McGinnis(2011)也指出,包容性的制度设计、开放信息交流平台和信任是多中心治理环境良好运转的必要条件。

对于城乡社区治理问题,国外学者主要研究在网络治理中如何实现政府、非营利组织与居民的协作共治问题。Healey(2006)认为,社区规划不能局限于专业主义官僚制规划,而是公众参与以及地方本土知识集聚的协作共治。此外,多中心治理模式对于多族群、中心性较弱的国家抑或发展中国家是否有效的的问题,也有较多的研究,印度、南非等国家的研究认为传统的组织信任、语言信任与制度信任对多中心治理模式成效有一定影响。

综上所述,国外多中心治理的研究为我们构建多主体合作关系的框架提供了整体性,对于少数民族地区县级政府在治理中的角色扮演,在传统文化建设等方面缺乏微观上的针对性。

1.3 研究方法

1.3.1 访谈法

对德昌县部分城乡社区进行实地访谈法,以获取深入、细致和真实的数据。这种方法强调与研究对象进行互动,深入了解其日常生活、行为、信仰、文化等方面,从而揭示德昌县在城乡社区治理所存在的问题。访谈记录见附录。

1.3.2 文献分析法

通过中国知网搜集并阅读学术界内关于城乡社区治理的相关文献以及多中心治理理论在城乡社区治理中的运用。同时收集关于德昌县社区治理的文献资料并进行研究,对德昌县社区治理中的不足提出建议。

1.4 概念界定及理论基础

1.4.1 概念界定

城乡社区治理:指以城乡社区公共事务、公共服务、社会秩序为对象,城乡社区内居民、社会组织、政府等多元主体共同参与的治理城乡社区公共事务的过程,是既包括既有制度和政策的制定及制度的执行,也包括居民参与、城乡社区公共资源的配置等在内的社会机制、社会合作。需合理分配城乡之间的资源配置,健全党建引领的动员机制^[4]。

政府行为:政府治理行为,本文的政府治理行为是指县以上的城乡社区政府为推动城乡社区治理而制定的、组织城乡社区治理、协调城乡社区治理、动员城乡社区治理、实施城乡社区治理、组织领导城乡社区治理等政策、资金、组织、人员、协调、技术的行为方式与具体路径,是代表多中心治理的领导力量与制度选择^[5]。

民族地区社区治理:是指民族人口聚集和民族文化多样性共存的地区,在国家制度共性、民族文化差异下开展的基层治理实践。民族地区社区治理需要同时兼顾国家制度共性、民族文化差异,是国家治理现代化在多元文化下的展开^[6]。

²唐晓琦,汪华.找回社区:新时代背景下中国城市社区治理的关键议题[J].天津行政学院学报,2022,24(04):87-95.

³兰璐,王虎.抱团发展连片示范[N].十堰日报,2025-05-21(004).

⁴王兴伦.多中心治理:一种新的公共管理理论[J].江苏行政学院学报,2005,(2):96-100.

⁵孔繁斌.公共性的再生产--多中心治理的合作机制建构[M].南京:江苏人民出版社,2008:88-90.

⁶[美]詹姆斯·罗西瑙.张胜军等译.没有政府的治理[M].南昌:江西人民出版社,2001:7.

1.4.2 理论基础

多中心治理理论 (Polycentric Governance Theory) 由诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 及其研究团队提出, 强调公共事务管理应由多个治理主体共同参与、相互协作、各自发挥功能, 而非由单一中心控制^[7]。其核心理念包括权力多元、制度嵌套、协同合作与信息共享。它强调由多个权力中心和组织体制束治理公共事务提供公共服务。具体表现为一是空间上的多中心, 即打破政府和市场二分的传统格局, 形成政府、市场和社会第三部门等多元主体。共同治理公共事务的多维格局; 二是管理主体的多中心; 不管是私人机构还是公共机构, 只要它们行使的权力得到公众的认可, 都可能成为各个层面上的管理主体和权力中心, 多中心意味着公共物品的多个生产者, 公共事务的多个处理主体^[8]。

在多中心治理模式下, 政府、市场、社会组织、居民等不同主体通过制度安排与协商机制, 共同承担治理职责。Ostrom 指出, 多中心结构具有更强的适应性、灵活性与问题响应能力, 特别适用于解决复杂、动态、地域差异性大的公共问题^[9]。

在本文中, 多中心治理理论不仅是分析框架, 更是解释德昌县城乡社区治理中政府如何平衡主导与协同、统一与差异的核心理论依据。

2 德昌县政府城乡社区治理现状

2.1 德昌县基本情况

德昌县位于四川省西南部, 地处安宁河谷腹地古称“香城”“凤凰城”“燕子城”, 幅员面积 2284 平方公里, 辖 12 个乡镇 (街道)、73 个村 (社区), 有汉、彝、傈僳等 28 个民族, 户籍人口 22.25 万人, 其中: 少数民族占 29.21%。地方一般公共预算收入 6.79 亿元。全社会固定资产投资完成 32.1 亿元^[10]。

随着国家推进城乡融合发展和乡村振兴战略的深入实施, 德昌县政府在城乡资源结构性差异背景下, 政府积极发挥主导作用, 探索通过政策整合、资源下沉、技术赋能和组织动员等方式提升治理效能, 初步构建起覆盖广泛、条块协同、响应高效的城乡社区治理新格局。

2.2 制度整合与政策协同持续深化

德昌县政府十分重视治理制度的设计谋划, 先后出台了《关于印发<城乡社区协同治理实施方案>的通知》《关于印发<城乡社区服务体系建设项目行动计划 (2022-2025 年)>的通知》, 构建城乡社区治理“统筹规划—分级负责—齐头并进”的基本架构。

把民政、住建、农业、卫生等 12 个部门的资源打通, 变成“1+3+N”治理机制, “1”是领导小组, “3”是社区治理、公共服务、智慧平台 3 个领域的政策包, “N”是具体的细则 23 条, 自上而下一体推进、就地就近灵活治理的方案, 就是这套制度的安排⁷。

如凤凰社区在社区制度框架内, 构建网格责任制 + 事件闭环制, 包片包区 9 大网格、9 个网格员, 全链条管人、管事、管物, 疫情期间排查准确定位重点人群 2700 余人, 形成闭环回应。

2.3 资源统筹与公共服务逐步均衡

在投入方面, 德昌县政府财政导向、设立专项资金引导资源下沉、乡村下沉、弱势下沉。2020—2023 年, 全县已投入城乡治理资金 3.8 亿元, 其中, 乡村社区财政投入占比 65%, “乡村治理专项资金”连续 3 年投入上亿元, 对村卫生室提升改造、自来水工程、道路硬化、文化广场等进行财政投入⁸。

统筹小区治理力量住建、发改、财政等部门, 统筹资金 6240 万元, 申措债券 3600 万元, 完成了 14 个老旧小区道路、水、电、污水管网等硬件改造; 政法、公安等部门, 建设智慧平安小区 14 个, 服务居民 644 万户。持续深化社区亲民化改造, 先后投入专项资金 170 万元, 建成“一站受理”党群服务中心, 创设社区书屋、心理抚慰室等 10 余个功能室, 提供日间照料、幼儿托管等服务; 定期走访孤寡老人, 实行民生事项代办、实物代购, 累计发放便民服务“指南卡”2000 余张, 开展上门服务 60 余次⁹。

2.4 数字治理平台建设逐步完善

面对城乡治理需求多样化、事务复杂化趋势, 德昌县着力推动“科技赋能、数字提效”战略, 依托政法委牵头搭建“德昌政务服务一网通办平台”, 整合“雪亮工程”“综治通”“智慧党建”等系统, 实现数据采集—流转—决策—

⁷资料来源精神文明报 https://www.jsymb.cn/article/6813/36413.html?_refluxos=a10

⁸资料来源凉山日报 https://www.jsymb.cn/article/6813/36413.html?_refluxos=a10

⁹资料来源凉山日报 https://www.jsymb.cn/article/6813/36413.html?_refluxos=a10

反馈全链条治理。

麻栗镇坚持和发展新时代“枫桥经验”，以“一站式”调处平台为载体，建立“123”矛盾纠纷调处机制，切实提高解纷质效。自 2023 年 5 月成立以来，化解各类纠纷 332 件，调解成功率 100%¹⁰。

在技术应用层面，县城社区全面实现“网格化+数字平台”双融合管理模式，平均事件响应时间由 48 小时缩短至 12 小时。彩虹社区构建的“智慧服务大厅”，依托“亲民化党群服务中心+政务云终端”模式，年服务居民超 1 万人次，群众满意率达到 94%。

2.5 党建引领与组织动员机制不断强化

在城乡社区治理中，德昌县持续推进党建引领“触角下沉、组织成网、服务入户”，构建了“街道党工委—社区党委—网格党支部—庭院党小组—党员中心户”五级治理网络¹¹。全县共划分 48 个党建网格、设立 412 个党员服务点，形成“人在格中、事在网中”的治理格局¹²。

“5+3+N”动员机制已成为基层动员常化工具，其中“5”为基层骨干成员（网格员、民警、村医等），“3”为下沉干部、志愿者、社区居民代表，“N”为根据问题灵活调动的外部资源。党员志愿队常态化开展“民意我来听”活动，征集居民“微心愿”超 400 项，推动解决道路修补、夜间照明、老旧管道更换等民生事项 300 余项¹³。

此外，政府推动社区治理工作与基层民主建设相融合，通过修订《居民议事规则》《社区工作手册》，明确居民议事会议、代表大会、自治小组等制度，保障居民有序表达与共同决策的权利。

3 德昌城乡社区治理中存在的主要问题

德昌县在制度设计、配置资源、技术平台、组织动员等方面推进了城乡社区治理行为实践，但从多中心治理视域下的“制度匹配、资源嵌入、多元参与、信息互信”来看，政府主导下的社区治理行为尚存在“治理结构失衡、技术匹配、居民参与”的治理结构缺位和“组织动员、文化匹配”的治理文化不融的问题。

3.1 多元主体协同机制缺失，社会参与边缘化

当前德昌县城城乡社区治理还处在“政府唱独角戏”的态势，社会组织、社区团体、居民等非政府治理力量参与有限，社会组织发育不充分，全县登记注册的组织社会力量不足 20%，乡村注册组织的社会力量仅占 10%；政府购买服务垄断化程度较高，80%以上的社会服务被 3 家承接，处于事实上的垄断地位，没有形成基层的多元协作关系网¹⁴。

此外，社区居民通过居民自治渠道形式主义明显，社区议事规则执行不到位。金沙乡“路灯安装项目”召开居民代表大会，但会前预算、方案均已确定，“签字走个过场”，居民“走过场”，居民自治渠道形式化明显。

3.2 资源分配结构失衡，政策执行选择性强

重城倾乡倾向明显，城乡社区公共服务要素供给差距较大。2022 年，德昌县城镇社区公共投入人均 1.2 万元，乡村社区人均投入 0.43 万元，规模相差 2.8 倍，政府力量主要集中于投入城区“智慧社区”建设，投入彩虹社区一站式服务中心建设单体资金 800 万元，而同等规模的茨达镇基础设施改造资金投入仅为 120 万元¹⁵。

此外，还政绩挂帅，部分政策存在“选择性执行”的现象，如厕所革命，农村卫生厕所普及率 90%，一些村为了考核达标，弄虚作假，不到 40%。

3.3 数字化治理“悬浮化”，技术适配性差

“德昌政务服务一网通办平台”等数字治理工具虽然在城区投入大量资源，但在乡村推广中效果有限。乡村网络基础设施薄弱，且德昌县大部分地区都处于山区，山区信号盲区大，网格员中仅通过平台操作考核，日均有效工单量远远赶不上县城。茨达镇引进的智能安防设备故障率高达 42%，部分设备因缺乏维护与培训沦为“摆设”。

同时，居民数字能力不足，许多受访居民表示“从未使用过治理 APP”或“只在线下处理事务”，基层数字治理“平台有了，数据没进来，群众没感知”。

¹⁰资料来源凉山长 https://www.liangshanpeace.gov.cn/dtj/20240423/2861966.html?_refluxos=a10

¹¹资料来源 https://www.12371.cn/2023/04/02/ARTI1680422605826608.shtml?_refluxos=a10

¹²资料来源共产党员网 https://www.12371.cn/2023/04/02/ARTI1680422605826608.shtml?_refluxos=a10

¹³资料来源凉山日报 https://lsrb.ls666.com/html/2023-11/08/content_148037.htm?div=-1&_refluxos=a10

¹⁴来源无忧网 https://m.wydbw.com/show.asp?Id=238970&_refluxos=a10

¹⁵来源凉山日报 https://lsrb.ls666.com/html/2023-04/19/content_133091.htm?div=-1&_refluxos=a10

3.4 民族社区治理文化适配性差，传统机制整合不足

如2023年德昌县政府的殡葬改革政策、火葬归祖政策与部分村彝族社区政策冲突事件，由于政府没有考虑到彝族的火葬归祖政策，强力实施火葬集中政策，遭到部分村民的强烈反对，最终被迫取消火葬集中政策。政府公共政策选择缺乏文化意识或社区协商。

同时，传统治理资源制度吸纳力度不足。所谓“德古调解”是社区调解的一种有效形式和方式，但只有两个试点村聘用了“德古”调解员，且没有报酬、没有制度性安排，其参与积极性不高、不稳定。

4 德昌县城乡社区治理问题的成因分析

按照“多中心治理理论”，造成当前德昌县治理绩效约束的根源在于制度结构的一体化、多元协同的缺失、资源配置制度偏向、技术理路本土化、民族文化制度融合的缺失等，从而治理行为呈现出的更多的是行政性理路，多元治理难以形成。

4.1 制度结构单一，多元协同制度落后

城乡社区治理的制度规范具有较好的政策推力和执行力，制度方面政府应当积极调动让其他主体都参与到城乡社区治理当中去，但现如今仍然遵循政府主导逻辑，导致政府行为参杂过多，抑制了其他主体的制度性参与^[11]。

首先，在现存的社区治理结构中，起主导作用的是党委和政府，社会组织、居民代表虽然在文本上有提及，却不是制度上的安排和法律上的定位。

其次，居民参与机制“程序化”严重。虽然一些社区成立了议事会、居民代表会等，但都是依托于基层政权的寄居型组织。比如金沙乡某议事会，在“路灯安装”之前，都是镇里制定会议预算、实施方案，无需商议，居民鲜有参与机会。

再次，跨主体协作平台建设缺位。多中心治理要求政府、企业、社会组织、公民在治理平台中进行常态化互动，然而德昌县缺少类似“城乡社区治理协调委员会”的制度性平台，导致跨主体的协作“临时化”、难以常态化^[12]。

4.2 资源配置考核导向强，公平分配机制缺失

城乡治理资源受以上考评指标体系的影响出现了以“政绩显绩”为导向的资源分配取向，并没有很好的考虑到具体的一个实效性，应该让居民也参与到决策过程当中去，真正听取群众的意见，否则会导致城乡治理资源出现向城市社区倾斜的倾向，乡村社区保障能力持续降低^[13]。

一方面，县政府治理资源的配置模式是定额式的配置，没有动态化的需求，如建设医疗、教育、文化设施的经费多向县城配置倾斜，部分距离县城较远的彝族村卫生服务站出现多年缺医、缺药、缺人、缺治理资源“空心化”情况。

另一方面是考“建设类、投资类”，不考“过程类、体验类”，造成基层干部做“出成绩快”的项目，即选择城区智慧社区、示范街等“出成绩快”的项目实施，忽略长期治理体系建设和居民获得感建设。

此外，资源配置未充分考虑民族社区、边远山区等治理成本问题，包括双语、空间改造等方面的投入力度不够，民族地区的治理难满足部分群体的特殊需求，政策效果欠佳。

4.3 技术治理“移植化”，与基层适配较差

在数字化治理建设的一个过程中，应当积极考虑对地方的一个是适配性，要考虑地方的各种因素影响。近几年来政府大力推广数字化平台智能装备进社区、进村落，但是无论是平台还是系统建设都按照城区标准进行建设，缺少对乡村治理环境、治理能力的调试。

首先，数字平台“脱实向虚”。像“德昌政务服务一网通办平台”，有人脸识别、事件上报、指派网格员等功能，但网格员认为系统复杂，功能冗杂，好多功能在村里根本不好用，反而成了累赘。

其次，基本系统运用能力基础差。全县熟练使用基本系统的网格员寥寥无几，对于平台培训大多也以“一培训了之”，缺少后续指导练习，利用率不高。

再次，技术与硬件及设施不适应治理要求。山区网络覆盖率低，智能安防设备网络不健全、维护不力、失灵现象屡见不鲜，平台治理力量不足。

同时，已有的平台是面向汉语界面，没有中文版本的平台，无法收录不具备普通话功能的各民族群众，没有针对普通话操作界面等专门的适配，“数字鸿沟”现象较为突显。

4.4 民族文化制度整合机制缺失，传统资源制度化难

彝族地区城乡社区治理必然存在现代制度逻辑与传统文化规范的相抵触，在这个过程中，政府应当尊重民族文化差异，推动民族文化包容性治理。政府的城乡社区治理机制没有形成文化整合的制度机制，不能有效发挥文化匹配功能，无法盘活传统文化的治理功能。

首先，没有将传统治理经验进行制度性转化。“德古调解”作为彝族群众权威有效社区治理的重要经验，仅仅被试点村政府聘用，其制度角色不明确、没有明确的权责制度和待遇保障。

其次，政策“没有做文化影响论证”。其中最为典型的是 2023 年殡葬改革不考虑当地彝族传统风俗，强制“集中火葬”与“火葬归祖”仪式发生激烈冲突而最终停止，反映出政府政策制定缺乏少数民族社区的文化风险预警。

最后，彝汉双语服务提供不够，影响信息获取和政务沟通的公平性。全县政务服务窗口，只有少部分窗口工作人员配备着彝汉双语，村民政策咨询和办事申报等多项服务均依靠亲戚代劳，影响政策治理的透明性和公平性^[14]。

5 完善德昌县城城乡社区治理的对策建议

根据城乡社区治理中的多元制度缺失、公平分配制度缺失、基层适应制度缺失、传统资源制度性缺失等治理问题，从制度协同、资源整合、数字赋能、文化共生四方面提出便捷易行、行之有效、简便易操作的社区治理优化策略，以提升社区治理效能与治理获得感。

5.1 健全多元协同制度机制，扩大社会参与空间

政府主导型，社会组织和居民参与程度低，社区治理主体多元协作机制不健全，要从三个方面着手社区治理主体的多元协作：一是在德昌县村镇一级组建群众议事小组。在社区一级组建由 5—7 名群众代表和村干部组成的群众议事小组，每月固定一天召开“社区议事会”聚焦基础设施维护、集体资产使用等民生议题，推行“议题收集—分类讨论—公开表决—结果公示”闭环流程，给居民反映意见提供渠道；二是搞好村级社会组织登记帮办。由乡（镇）民政办组建“社会组织登记专员”对志愿队、文艺队、互助组等愿意在村社开展服务的组织进行登记，指导合法有序参与社区公共事务。在志愿队伍中，虽然德昌县政府以及各中学经常组织学生志愿队伍参与到社区的公共服务当中去，但是学生志愿队伍存在时间和空间的限制，多数的志愿服务只能聚焦于德州镇中，无法涉及到其他的乡镇，所以建议不要把学生主体当作主要的登记对象，以学生为主体的志愿队伍可以学校的名义进行登记；三是建立跨主体协作联席会议制度。由德昌县民政局牵头，每个季度一次，组织政府部门、物业公司、社会组织、居民代表召开联席会议，建立“问题清单—责任认领—进度通报”机制。针对老旧小区改造、垃圾分类等社区治理中存在的复杂问题，推行“政府出政策、企业出资源、居民出方案”的协同模式，对于企业也要注意避免出现前文中提到的垄断现象，可定期公开招标，邀请符合条件的企业参与竞争，以公平、公开、公正的原则选择最优的合作方。

5.2 优化资源配置逻辑，推动资金使用更精准

城乡社区治理资源在分配上存在“重城轻乡”现象，需建立“需求导向+公平普惠+动态调整”的资源配置机制，强化乡村社区和民族地区的保障力度：一是在乡镇财政中设立“基础服务补短专项”。首先每年初由县政府组织各方主体开展一次城乡社区公共服务需求调研，随后明确将年度城乡社区治理资金的 10% 用于村级基础项目，并合理分配。如卫生厕所改造、文化广场维护、乡村公厕保洁等，优先保障弱项与急项。同时立民族地区专项补贴，在“乡村治理专项资金”中划出 20% 作为民族文化保护与发展专项，用于支持彝族“德古调解”、傈僳族“阔时节”等传统治理资源的制度化建设。如每个彝族居民占比超过 50% 的乡村每年可申请 5 万元专项经费，用于聘任“德古”调解员、修缮文化活动场所；二是行“项目制+清单制”精准投放，实施“小项目”自主申报机制：村社可结合实际需求申报 50 万元以下的小型治理项目，如永郎镇的太阳能路灯安装、村卫生室设备更新等，由乡镇初审、县级部门联合评审，重点支持“短平快+见效实”的民生项目。建立治理资金“负面清单”：明确禁止将资金用于形象工程、重复建设项目，杜绝出现数据造假，偷换概念的情况。引入人大代表、居民代表组成资金监督小组，每季度抽查项目进度，发现违规使用情况立即暂停拨款并追究责任；三是构建治理效能评估体系，每年末开展一次，将城乡社区治理成效纳入乡镇政府绩效考核，其中“居民满意度”占 40%、“资源使用效率”占 30%（第三方审计资金使用率）、“长效机制建设”占 30%（制度创新、组织培育等软指标）。其中在调查“居民满意度”的时候可以不再考虑传统的数字治理平台，可以根据微信小程序，QQ 小程序，抖音小程序等第三方软件来调查。提高调查过程的便捷性和时效性，同时也可以让更多的居民参与进来，使得调查结果更加精准。同时考虑到部分乡镇地处高山（如黑龙潭镇）网络较差，可以让地方政府组织人员进行入户调查。对连续两年考核优秀的乡镇，下一年度治理

资金额度提高 15%。

5.3 推动数字治理适配乡村实际，提升使用效率

当前“德昌政务服务一网通办平台”在乡村使用率不高，问题出在操作不便、培训不足。建议从以下三方面逐步优化：一是打造“轻量级”数字治理工具。打造“德昌村社通”简易平台，在现有“政务服务一网通办平台”基础上，针对城乡社区治理需求开发微信小程序，简化功能至“事件上报（拍照+语音）、政策查询（彝汉双语）、办事指南”三大模块，支持离线报修、语音输入等功能，解决部分山区网络不稳定问题；二是强化数字治理能力建设。实施“数字村官”培育工程，从返乡大学生、驻村工作队中选拔年轻干部，开展为期 3 个月的数字化治理专项培训，考核合格后担任村社“数字管理员”，负责平台维护、数据录入、居民指导等工作。每村至少配备 1 名“数字村官”，财政给予每月 800 元岗位补贴。同时也要考虑特殊情况，部分乡村社区的数字化建设相对落后，甚至还存在部分人群不会用手机的现象。所以可以由“数字村官”带头组织其他公职人员，每季度在村社党群服务中心开设 1—2 次智能手机使用培训，重点讲解如何使用微信小程序来线上缴费、数据填写、银行卡余额查询等常用功能，采用“一对一结对”方式帮助村民，这样做也可以为基层治理的工作减轻负担；三是完善数字治理基础设施。推进网络设施建设工程：争取省级专项资金支持，确保全德昌县内山区村社 4G 网络全覆盖，重点是黑龙潭镇的马安村，一碗水村，大湾村。在人口密集区域试点 5G 基站建设。针对智能安防设备故障率高问题，建立“县—乡—村”三级运维体系，县级统筹技术团队定期巡检，乡镇配备简易维修工具包，村社明确专人负责日常管护。开发彝汉双语政务系统，在政务服务平台、自助终端机增设彝文界面，重要政策文件同步提供双语版本，确保少数民族居民平等获取信息。在麻栗镇、黑龙潭镇、阿月镇等彝族聚居区试点“双语客服”热线，安排懂彝语的工作人员接线，提升政策咨询和办事效率。

5.4 尊重民族文化差异，提升治理融合度

德昌县为彝族聚居区，部分政策在推行中与民族习俗存在冲突。应从实际出发推动文化包容型治理。一是实施政策文化影响评估制度。在前文提到的殡葬改革等涉及民族习俗的政策出台前，由县民宗局牵头开展文化影响评估，邀请“德古”“苏尼”等传统治理精英、村民代表参与听证，形成《文化适配性评估报告》作为决策依据。例如，在乡村社区改造时，需预留彝族“火塘”等文化空间，避免简单套用城市小区设计标准。同时编制《民族治理文化手册》。系统梳理彝族“德古调解”、傈僳族“自然崇拜”等传统治理资源，提炼其中关于纠纷调解、生态保护、集体议事的有益经验，转化为村规民约条款。如将彝族“德谷”纠纷调解机制与现代法律程序结合^[15]，形成“民间调解+司法确认”的特色纠纷调解模式。二是制度化吸纳传统治理资源建立“德古+网格员”联动调解机制。在彝族村社推行“1 名德古+2 名网格员”的纠纷化解小组，德古负责运用习惯法开展情感疏导、事理分析，网格员负责对接司法程序、政策解释，实现“民间智慧+官方渠道”优势互补。县司法局为在册德古颁发聘书，每年组织 1 次法律知识培训，调解成功案例按每件 200 元给予补贴。同时设立民族文化遗产示范岗，在村社干部中设置“文化协管员”岗位，由熟悉民族习俗的村民担任，负责收集文化保护需求、组织传统节日活动、协调文化事务纠纷。例如，在金沙傈僳族乡、南山傈僳族乡，文化协管员可牵头举办“阔时节”庆祝活动，同步开展政策宣传、邻里互助等治理活动，增强文化凝聚力。三是打造文化浸润式治理场景^[16]。建设“民族文化微阵地”，在社区党群服务中心、村级活动场所设立“文化角”，展示彝族刺绣、傈僳族弩箭等非遗技艺，定期举办“火塘夜话”等活动，将政策宣讲融入民族文化场景。推行“双语治理人才计划”，在公务员招录、村社干部选拔中，优先录用懂彝语、傈僳语的本地人才，全县 30% 以上的乡镇干部、50% 以上的民族村村干部需具备双语沟通能力^[17]。建立“双语干部结对帮扶”机制，每名干部联系 10 户少数民族家庭，定期走访宣传政策、收集诉求，打通治理“最后一公里”语言障碍。

结语

随着新型城镇化与乡村振兴战略的协同推进，城乡社区治理成为国家治理现代化的重要实践场域。四川省德昌县作为西部多民族聚居地区，近年来在城乡融合发展进程中面临多重挑战：城乡资源配置失衡、公共服务供给差异化显著、居民参与治理动力不足等问题交织，制约了基层社会的可持续发展。因此德昌县政府利用多中心治理理论统筹政府、市场、社会组织、居民等多元主体通过制度化协作，形成“共建共治共享”格局。目前，德昌县的多中心合一平台、网格化治理、党建引领多元主体参与等，已具有多中心治理的雏形。从德昌县治理实践中，我们看到了西部民族地区基层治理现代化不是治理技术和治理技术，更是治理观念；不是制度框架，而是文化传统，愿德昌县在下一步探索中，进一步打破治理主体之间的壁垒，激发多中心的活力，为更多民族地区基层治理提供可借鉴、可复制的治理案例，让城乡社区真正成为安居乐业的幸福家园，为推进国家治理现代化贡献县域实践的样本，绘出基层治理现代化的一幅生动画卷。治道阻且长。唯有“以人民为中心”的初心不改，不断探索政府

行为的边界和多元共治的路径,才能让基层治理真正具有“制度张力”和“人情温度”。这或许正是本研究在理论与实践之间探索为民族地区城乡社区治理困境寻求破解出路所找到的一丝微光。

参考文献:

- [1] 徐明,陈斯洁.基层社区治理的精细化向度——基于7省市68个社区的实地调查[J].江西社会科学,2024,44(11):120-130+208.
- [2] 国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2022,(05):69-77.
- [3] 陈序.2020年凉山彝区脱贫攻坚报告[J].新西部,2021,(Z1):27-33.
- [4] 创新创制实验不断提升全省城乡社区治理水平[J].政策,2019,(11):68-71.
- [5] 董方斌.农村土地流转中基层政府服务行为研究[D].山东财经大学,2018.
- [6] 王若溪.社会资本、民族团结进步创建视角下的民族地区社区治理——基于宁夏回族自治区的实证研究[J].回族研究,2021,31(03):23-29.
- [7] Ostrom E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [8] 谢玲玲.多中心治理视角下深圳市社区治理问题研究[D].湖南大学,2011.
- [9] McGinnis M D. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework[J]. Policy Studies Journal, 2011, 39(1): 169-183.
- [10] 德昌县人民政府办公室.德昌县概况[EB/OL].德昌县人民政府网站,(2025-04-03) http://www.lsd.gov.cn/yjdc/zjdc/gkxx/202504/t20250403_2816184.html.
- [11] 赵艺丹.农村人居环境多元主体协同治理问题研究[D].山东师范大学,2024.
- [12] 王逸涵.基于SOA的政府数据开放平台设计与建构[D].黑龙江大学,2021.
- [13] 汤立斌.推动机关党建和业务工作深度融合的实践与思考[J].机关党建研究,2025,(03):42-45.
- [14] 国家发展改革委,民政部等.《城乡社区服务体系建设规划(2021—2025年)》[Z].北京:国家发改委,2021.
- [15] 许林逸.凉山彝族新型德古调解现状与完善路径——以四川省凉山彝族自治州美姑县为例[J].四川民族学院学报,2022,31(04):61-67.
- [16] 龚长宇.新的社会阶层统战工作与柔性治理——基于苏州市G区的调研[J].社会建设,2019,6(04):62-72.
- [17] 唐韧.壤塘县:马背党课育新风石榴籽里绽芳华[J].民主法制建设,2025,(04):62-63.

A Study on the Behavior of Government in Urban and Rural Community Governance in Dechang County, Sichuan Province from the Perspective of Multicenter Governance

Lei Feng¹, Jing Deng¹, Peng Wang¹, Lu Yise¹, Li Yuan^{1*}

¹ Xichang University, Xichang, Sichuan 615000, China

Abstract: As the modernization of national governance continues to deepen, the focus of grassroots governance has gradually shifted to the level of urban and rural community governance. As one of the counties in Sichuan's ethnic minority regions, Dechang County exhibits notable complexity and practical challenges in its urban and rural community governance. Research has identified several governance challenges in Dechang County's urban and rural community governance, including the absence of a collaborative mechanism among multiple stakeholders, imbalances in resource allocation and supply, the "transplanted" nature of technological governance, and poor cultural adaptability in ethnic community governance. This paper adopts a multi-center governance perspective, using literature review as the primary method, to explore the administrative manifestations and issues of Dechang County's government governance behavior from four dimensions: institutional integration, resource integration, technological integration, and cultural integration. The study identified phenomena such as an immature multi-stakeholder coordination mechanism, excessive bias, a "floating" platform, and inadequate absorption. Therefore, it proposes recommendations for strengthening grassroots governance consultation, improving resource supply formulas, promoting technological localization, and integrating traditional governance into grassroots governance. These recommendations aim to provide a reference for community development governance in countries with ethnic minority populations.

Keywords: Urban and Rural Community Governance; Multicenter Governance; the Behavior of Government