

# 多治融合:农村社会治理体制创新初探

李宜春

(临沂大学 历史文化学院,山东 临沂 276000;临沂大学 沂蒙文化研究院,山东 临沂 276000)

**摘要:**农村社会治理体制创新可以从多治融合的角度来认识。从治理主体的角度看,是指自治与多主体共治的融合;从治理方式的角度看,是指政治、自治、法治与德治的融合。近年来,在多主体共治与治理平台建设,政治、自治、法治与德治的多治融合,以及制度建设与规范村级事务等方面,各地对农村社会治理体制进行了有益探索。农村社会治理体制创新,应加强村两委建设,发挥党组织的领导核心作用,村委会切实履行好自治功能;积极培育农村社会组织,形成多主体共治结构,打造多主体共治平台;加强县镇部门协调,按照扁平化原则,实现公共服务下沉,建立新型农村公共服务体系;增强共同体意识,重视德治作用,实现政治、自治、法治与德治的多治融合。

**关键词:**农村社会治理;体制创新;村民自治;多主体共治;村民议事会;多治融合

**分类号:**D669 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395 (2020)04—0095—05

在国家治理体系中,农村社会治理是基础,直接关系到广大农民群众的切身利益,关系到党执政地位的巩固,关系到群众自治能力的提升,关系到农村基层社会稳定与团结。深入理解农村社会治理体制的深刻含义,总结提升近年来农村社会治理创新的经验,对农村社会治理创新问题做进一步的思考,很有必要。

## 一、农村社会治理体制的深刻涵义

农村基层社会治理,从村一级来说,是村党组织(村党支部或党委)、村民委员会、农村各类经济组织、村民等主体对农村公共事务和公共生活进行规范和协商的过程。广义而言,乡镇乃至县党委、政府,也是农村社会治理的主体之一。

党的十七届三中全会确定2020年农村改革发展的基本目标任务是,“农村基层组织建设进一步加强,村民自治制度更加完善,农民民主权利得到切实保障”<sup>[1]</sup>。十九大报告指出,打造共建共治共享的社会治理格局;加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专

业化水平;加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。<sup>[2]</sup>农村社会治理体制创新,可以从多治融合的角度来认识。从治理主体的角度看,是指自治与多主体共治的融合;从治理方式的角度看,是指政治、自治、法治与德治的融合。就村一级而言,农村基层社会治理创新的关键就是多治融合,即治理主体间的行为关系与制度安排,包括基层党组织领导机制、自治组织培育机制、政府行政管理与村民自治的衔接与互动机制,以及民主议事决策机制、民主监督机制、法治保障机制,以及多种治理方式的有机融合。

具体而言,村党支部(党委)在农村社会治理体制中居于领导核心地位。这就是农村社会治理中的“政治”,党组织也是多主体中的一个重要主体。要理顺村级治理架构,明晰党组织、行政机构、自治组织和经济组织的关系,整合组织各种治理主体有序参与村庄治理;同时要改善领导方式与工作方法,在党组织与其他村级组织、党员、村民之间建立起引导、协商、教育、示范等新型的领导模式。按照1987年颁布的《村民委员会组织法》,村委会是自治组织,

收稿日期:2020-03-10

基金项目:临沂大学博士科研启动基金项目“古代中央核心决策体制研究”

作者简介:李宜春(1972—),男,山东聊城人,教授,博士,主要从事政治制度与思想研究。

乡镇政府同村委会之间是指导与被指导的关系,不是领导与被领导的关系,村委会是政府行政管理与村民自治之间衔接与互动的桥梁。这就是农村社会治理的“自治”。要形成良好的自治组织培育机制,建立起政府行政管理与村民自治的衔接与互动机制。而一些经济组织、文化组织、其他类型社会组织以及农民个体,也都是农村社会治理的多主体中不可或缺的主体。要实现政治、自治与法治、德治等治理方式的融合。树立法治思维,完善制度,尤其是完善民主议事决策与监督机制,为党员和村民的民主参与提供有效通道,保证平等协商对话,建立表达诉求、参与村务、化解矛盾的渠道和平台;完善村民自治民主监督,明晰监督主体,建立独立于决策及执行机构之外的监督机构。同时,发挥德治的传统治理优势,共建农村和谐社会。

综上所述,通常把农村社会治理体制表述为“党组织领导、村委会负责、村社会组织协同、村民参与、法治保障”,是值得推敲的,这是各级地方社会治理体制表述的一种简单延展,是把村委会视为一级政府。农村社会治理体制,从村一级来说,表述为“党组织领导下的村委会与社会组织、群众等多主体共治”,更合适。

2020年初,中央农办、农业农村部等联合公布了全国乡村治理示范村镇名单。乡村治理示范乡镇、示范村创建的目的,是推动健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,促进乡村治理体系和治理能力现代化。示范乡镇的认定标准主要包括乡村治理工作机制健全、基层管理服务便捷高效、农村公共事务监督有效、乡村社会治理成效明显四个方面;示范村的人选标准则具体包括村党组织领导有力、村民自治依法规范、法治理念深入人心、文化道德形成新风、乡村发展充满活力、农村社会安定有序六个方面。中央要求,着力推进政府治理、社会参与、村民自治良性互动,不断强化乡镇党委抓农村基层党组织建设和乡村治理的直接责任,选优配强村党组织班子,加大乡村治理的人力、物力、财力保障力度,提高乡镇公共服务、公共管理、公共安全水平,完善农村公共事务监督体系,构建共建共治共享的乡村治理格局;示范村要强化村党组织建设,强化村党组织对村各类组织和各项工作的领导,健全民主管理制度,规范完善村规民约,创新矛盾纠纷化解机制,增强干部群众法律意识,大力弘扬文化道德新风,促进党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善。<sup>[3]</sup>这为今后农村

社会治理创新指明了具体方向。

## 二、多治融合:农村社会治理体制创新案例分析

### (一)多主体共治与治理平台建设

清远市的“四个重心下移”模式。2012年以来,广东省清远市推行农村综合改革,创新农村社会治理模式、农村生产经营模式、农村基层党建模式“三种模式”,加强村级基层组织建设,推动村民自治重心下移、农村公共服务和社会管理重心下移、党组织设置重心下移、发展农村集体经济重心下移“四个下移”,构建以村级党组织为核心,基层自治组织、农村经济组织相结合的村级基层组织体系。一是村民自治重心下移。完善村民自治体系,将“乡镇一村一村民小组”调整为“乡镇一片区一村(原村民小组或自然村)”;在乡镇下面根据面积、人口等因素划分若干片区,建立党政公共服务站,在片区下以一个或若干村民小组(自然村)为单位,设立村委会。厘清乡镇政府、片区党政公共服务站与村委会的工作职责,政府部门下沉到村的工作,原则上由片区党政公共服务站负责,确需由村委会承接的事项,实行行政事务准入村制度,按“权随责走、费随事转”的原则,采取购买服务的方式,委托村委会负责。二是农村公共服务和社会管理重心下移。完善服务网络,构建便民利民的农村公共服务体系。推进县、镇、村(片区)三级社会综合服务平台建设,免费为群众提供事务代办等服务。三是党组织设置重心下移。通过片区建立党总支,片区下辖村(原村民小组或自然村)建立党支部,以及在具备条件的村办企业、农民专业合作社、专业协会等建立党支部的方式,扩大党组织覆盖面,逐步形成以党组织为核心,村民自治组织为基础,村级社会组织为补充,村民广泛参与的协同共治工作格局。四是发展农村集体经济重心下移。建立农村集体经济合作社及联社,或者股份经济合作社及联社等村级经济组织,建立农产品流通专业合作社等农民专业合作组织,推进农村股份合作制改革,探索以产权制度改革为核心的农村体制机制改革,多种形式发展集体经济。

珠海市金湾区的“三平台”。广东省珠海市金湾区提出了两个“3+1”的基层社会治理模式,即“政务服务中心、社会服务中心、综治信访维稳中心+社会管理综合执法队”的镇级治理机制,“村(居)党组织、村(居)委会、村(居)公共服务站+社会服务站”的村(居)级治理机制,还打造了虚实结合的“三平

台”——社会服务实体平台、经验交流言论平台、社区多方主体参与平台。打造社会服务实体平台,就是推进镇村社会服务中心(站)全覆盖,发挥实体平台功能,为群众提供专业社会服务。中心(站)以“和”为主题,为社区居民提供 8 大品牌 31 项专业、优质的社会服务。镇(村)社会服务中心(站)采用“1+X+N”模式。“1”指一个平台,即多方合作的社区治理创新平台;“X”指 X 个政府部门和 X 个品牌项目,即多个政府相关部门将自己打造的社会服务品牌项目汇聚平台;“N”指 NGO,也指 N 个社会组织、N 种服务机制以及 N 种可能,引入社工机构专业化运营,通过政府购买服务和公益创投等方式,使村(居)民在家门口就可以享受专业、优质的一站式社会服务。

虞城县的“三个三”工作模式。河南省虞城县形成了党委、党建统领,综治统筹,乡级三所支撑、三干联动,村级三会融合的“三个三”工作模式。综治统筹,就是在县、乡、村建立综治中心的基础上,强化推行信息化、网格化建设,建立虞城县“微治理”+网格化管理信息平台,在县、乡、村、组共成立了 1200 多个网格,分别选立网格长。每一个网格长可以随时将所有发生的事件传到平台,平台进行研判,发出指令。三所支撑,就是以民政所为支撑,构建全社会服务及其网格;以派出所为支撑,构建治安防控机制;以司法所为支撑,构建社会矛盾排查化解的机制。三干联动,就是发挥好片长、包村干部和片警这“三民干部”的作用,使他们获得的社会信息资源能够互相融合、共享,在形成决策、安排部署中无缝对接。三会融合是村级发挥好公道会、红白理事会和治保会的作用。三所支撑、三干联动、三会融合,在全县形成了有效治理格局。

## (二)政治、自治、法治与德治的多治融合

2015 年,中央发布《关于深化农村改革综合性实施方案》,对“积极探索村民议事会、村民理事会等协商形式”等作了明确部署和要求。这是对各地积极探索村民议事会、村民理事会等协商实践的肯定。

成都市的村民议事会。2008 年,成都市鼓励一些区县自行探索村级治理的新机制。由此,村民议事会在双流、邛崃、彭州等地农村应运而生。2010 年,在总结试点经验后,成都市下达了四个配套文件,规范村民议事会工作。文件规定,村民议事会是村级自治事务的常设议事决策和监督机构,由村民民主选举产生村民小组议事会,再从每个小组议事会中推选 3~5 人成立村民议事会,不定期商议村级

自治事务。村民议事会对村民会议负责并报告工作,接受其监督,构建起党组织领导下的“以村民会议为村最高决策机构,村民(村民小组)议事会为常设议事决策机构,村民委员会为执行机构的村民自治机制”。村党组织、村民委员会、村民议事会成员、村民小组议事会成员、其他村级组织,可向村民议事会或村民小组议事会提出议题。村(社区)党组织对议题的合法性、真实性和是否属于村民自治范畴进行审查。对群众普遍关心、关注的重要议题,村党组织在提交议事会议决议前,应召开党员大会进行讨论。村党组织应定期组织村民委员会成员、议事会成员、其他村级组织负责人和党员群众代表,就重大事务进行民主恳谈。

南陵县的“三会四自一平台”。2012 年始,安徽省南陵县作为全国唯一的农田水利建设投资和建管体制改革试点县、全省农村公共建管体制改革试点县,以农民急需的小型农田水利建设为突破口,探索出农村公共建设“三会四自一平台”治理模式。“三会”,即在村两委领导下,成立村民议事会、项目理事会和项目监事会,实行“两委三会制”。村民议事会议事,参与项目决策;项目理事会干事,负责项目执行;项目监事会查事,过程公开监督,从收集群众提议到村支两委商议,从议事会成员通过议事提出事项再到村民代表大会最终决议。“四自”,指项目运作机制,项目采取自下而上的方式,实行“自选、自建、自管、自用”,变政府替民做主为群众自己做主。“一平台”,即建立起“县规划、镇统筹、村负责”的协同治理体系,打破各部门之间的权力、利益隔离,将所有涉农项目资金进行整合叠加,投放到群众自选的公共建设项目上,同时,以政府投入为杠杆,积极吸纳各种社会资源。“三会四自一平台”治理模式实现了村级公共事务的议、决、行、监的职能分离,提升了基层治理水平。

平和县的“四会一体”模式。2013 年,福建省平和县推行村党支部领导下的村代表议事会、老党员参事会、理事会、村务监督委员会“四会一体”村民自治模式。村代表议事会由各村民小组长组成,主要负责参政议政、参与决策;老党员参事会由 55 岁以上的老党员组成,主要负责乡贤交友拓展、协调党群关系;理事会主要由威望高、能力强、办事公道的党员骨干、致富能手组成,负责新农村建设项目的实施;村务监督委员会由村民直选产生,负责对项目建设、“三资”管理、村务公开等农村事务进行全程监督。



重庆市永川区的乡贤评理堂。重庆市永川区以乡贤评理堂建设作为构建“自治、法治、德治”基层善治体系的重要一环,制定了《关于加强乡贤评理堂建设的实施方案》,将乡贤评理堂确定为基层党支部实践活动阵地,强化乡贤评理堂宣传党的主张、贯彻党的决定、强化基层治理、团结动员群众、推动民主自治方面的功能。乡贤评理员从群众中来,由群众推选,进得了家门,坐得下板凳,拉得上家常,建得起感情,对邻里知根知底知想法,能做到问寒问暖问民情。永川区积极支持乡贤评理员参与村(社区)两委自治,村(社区)两委召开重要会议、开展重大活动、实施重点项目,要邀请乡贤评理员参与,使其成为基层党组织动员群众、组织群众的可靠力量,成为乡村治理的草根精英、民间力量,推动崇德尚法,带动公序良俗。

仙居县的“三绿”乡村治理模式。浙江省仙居县在全国率先开展绿色学校、绿色家庭、绿色企业、绿色医院、绿色乡村、绿色乡镇、绿色景区、绿色宾馆的创建活动,形成了广泛的绿色生活推广机制。在此基础上,他们将绿色发展理念拓展到乡村发展和治理的各个领域,逐步形成了以绿色公约、绿色货币、绿色调解为主要载体的“三绿”乡村治理模式,为新时代乡村治理提供了范本。一是绿色公约。不仅包括农村生态环境保护、人居环境整治,还包括乡风文明、产业发展等。二是绿色货币。这是一项对市民和游客践行绿色生活方式的奖励制度,也是一种荣誉,其相关活动记录经认定后,将会获得一定的绿币奖励,可用于绿色消费、生活缴费、公益捐赠等。三是绿色调解。创新调解模式,包括积极受理找苗头、义务劳动做两工、调查取证四询问、过错罚种三棵树、协商和解握握手;创新调解方法,包括褒扬激励法、真情打动法、排忧解难法、公正评议法、乡贤领办法。这广泛调动了乡村治理的各种资源,实现了自治、法治、德治的有机融合。

### (三)制度建设与规范村级事务

江山市推行村级事务准入制。浙江省江山市以明确村(社区)职责、理顺村(社区)组织工作关系、规范各部门单位对村(社区)工作的指导为切入点,以依法、必需、便民、配套、规范为原则,对全市村级事务进行集中整治。2015年7月,全市各行政村机构牌仅保留5块,制度牌精简至10块,工作台账仅保留1套,实现村级事务准入全覆盖。他们对市级部门和乡镇(街道)下派到村的各类事务进行梳理,突出村(社区)法定自治职能、公共服务职能和市委市

政府中心任务等核心要素,将村(社区)承担的工作任务由295项精简为152项。全部任务以清单形式统一公布,清单外的其他临时性、阶段性的工作需进入村(社区)的,一律实行工作准入制。创建评比达标方面,涉及江山市本级以下的项目一律取消;江山市本级以上的项目坚持以工作配合为主,符合申报条件的坚持村(社区)自主申报,不再全面下达任务。考核方面,江山市市级层面只保留中国幸福乡村创建考核一项,其他的考核归入幸福乡村创建或取消;乡镇(街道)只保留对辖区村(社区)的综合考核,不再实施单线考核。

宁波市鄞州区的基层公权力“三清单”运行法。该区逐步推行实施城乡基层公权力“三清单”运行法,着力打造全国基层公权力运行样板区和全域社会治理标杆区。“三清单”运行法主要包括权力清单、负面清单、责任清单和针对权力清单的工作流程图,简称“三清单一流程”。从实施范围来看,将农村为主实施升级为城乡一体推进,将行政村、个别社区和股份经济合作社实施升级为行政村、所有社区和股份经济合作社同步全面实施。这是鄞州区小微权力清单制度的升级版,目的在于推动基层组织及干部责权明晰,基层公权力运行规范有序,基层政治生态有效改善,干群关系更加密切。

宁波市镇海区的村级“底线规则40条”。2015年,宁波市镇海区以内容深化、指标量化、台账简化、监管强化为原则,在全市率先全面推行“底线规则40条”,通过划清权力底线、明确服务清单、完善管人机制、创新执行载体等措施,规范农村基层组织运行。运用底线思维,把原来农村多、杂、散的规章制度转化成具有可操作性的规则条款,解决当前农村普遍存在的制度执行失范、落实无力和党员干部作用发挥不明显等问题;底线规则被设计成为28张工作流程图,细化每个流程环节,做到了“工作一张图,五分钟看懂”。

## 三、对农村社会治理体制创新的进一步思考

近年来,农村基层政治、经济、社会、生态等发生了深刻的变化,给农村基层社会治理带来了新的问题和挑战,主要表现在如下一些方面。

一是村民利益诉求多样化,社会局面复杂化。农村矛盾纠纷和社会问题逐渐增多,涉及家庭矛盾、邻里纠纷、土地纠纷、征地拆迁、农村公共服务供给等。利益表达渠道不畅,矛盾解决途径相对单一,弱

势群体利益得不到保障,村民对村庄的认同感下降,干群关系紧张。二是传统文化受到挑战。受市场经济的影响,村民的家庭观念、婚姻观念和价值观念发生改变,乡村传统文化受到挑战,崇尚享乐、爱好攀比、赌博成瘾、离婚、家庭不和、弃养老人等现象增多。三是基层腐败侵蚀治理根基。村民表达诉求渠道有限,加上没有自己的代言组织,致使矛盾纠纷无法在基层和源头化解。四是农村社会治理体制机制不够健全。在自治与多主体共治相结合,农村基层党组织、村民委员会、村民及其他社会组织等主体共同参与社会治理格局的形成,政治与自治、法治、德治达成多治融合等方面,还存在一些问题,如决策不公开、不透明,村民参与的积极性不高,村两委会权力监督机制不健全以及多治融合不够等。

结合上述农村社会治理体制创新案例的经验,要着重从如下几个方面加强农村社会治理创新。

一是加强村两委建设,发挥党组织的领导核心作用,村委会切实履行好自治功能。社会治理主体是公民个体、公民自治组织、社会组织与公权力之间的良性互动结构。从村一级来说,在利益多元化格局中,农村基层党组织应该构建利益表达渠道,扮演利益协调、整合的角色,主动引导群众参与农村事务管理,达成自治与多主体共治相融合,达成共识和均衡,形成以农村基层党组织为领导核心,村委会与社会组织、群众等协同共治的农村基层社会治理体制。协调村基层党组织与村级决策组织(村民代表大会)、村级执行组织(村委会)、村级监督组织(村监会)之间的关系,是实现治理的关键。

二是积极培育服务农村的社会组织,形成多主体共治结构,打造多主体共治平台。目前,基层党委政府与村两委在有的地方仍是一家独大的主体,其他治理主体的力量相对比较薄弱,主要表现为乡村社会组织发育不足。因此,要大力发展农村社会组织,重视共青团、妇联等枢纽型组织以及经济合作社等经济类组织的建设,关注人民调解、公共卫生、治安保卫等领域群众组织的建设,给予宗族组织、宗教组织、文化组织等发展空间,还原农村社区组织的生态多样性。

三是加强县镇部门协调,按照扁平化原则,实现公共服务下沉,建立新型农村公共服务体系。对传统的以等级制为主要特征的组织结构形式进行变革,推行扁平化管理。通过整合党员服务中心、社区便民服务中心等资源,将部分权限下放至镇级、村级,从纵向上整合县、镇、村的社会治理职能,从横向上整合政府各部门下放至村的职能,构建上下联动、部门联动、社会广泛参与的新型公共服务体系。

四是增强共同体意识,重视德治作用,实现政治、自治、法治与德治的多治融合。德国社会学家滕尼斯认为,“共同体是指那些有相同价值取向、人口同质性较强的社会共同体,体现的人际关系是一种亲密无间、守望相助、服从权威且具有共同信仰和共同风俗习惯的人际关系。”<sup>[4]</sup>乡村本来就是社区共同体,本来就有很多社区性的公共事务,比如,纠纷调解、社会救助、防火防盗、捐资助教等。很多公共事务在传统社会都是通过社区协商自治来实施的,但目前都被纳入体制的范畴。村民自治制度是一项基本的政治制度,自治协商有利于培养人们对公共问题的关注,能有效化解利益冲突,达成相对均衡和稳定的合作秩序。人们信任度高,认同感和归属感强,有利于减少各主体间的交易成本,化解矛盾冲突,提升社会资本存量,充分发挥德治传统,实现政治、自治、法治与德治的互补,创新农村社会治理体制。

#### 参考文献:

- [1]党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》[EB/OL]. [http://www.gansu.gov.cn/art/2008/10/12/art\\_4746\\_206054.html](http://www.gansu.gov.cn/art/2008/10/12/art_4746_206054.html).
- [2]决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL]. [http://www.81.cn/sydbt/2017-10/27/content\\_7802684.htm](http://www.81.cn/sydbt/2017-10/27/content_7802684.htm).
- [3]中央农村工作领导小组办公室 农业农村部 中央宣传部 民政部 司法部关于公布全国乡村治理示范村镇名单的通知[EB/OL]. [http://www.moa.gov.cn/nybgb/2020/202001/202004/t20200412\\_6341318.htm](http://www.moa.gov.cn/nybgb/2020/202001/202004/t20200412_6341318.htm).
- [4](德)斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999.

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com