



□ 张凯兰

市域社会治理现代化的五个维度

社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党的十九届四中全会特别指出，要加快推进市域社会治理现代化。推进市域社会治理现代化，必须从总体思路、根本保证、活力源泉、价值基石、实践路径五个维度，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

总体思路： 顶层设计，完善制度

习近平总书记在党的十九大报告中指出，相比过去，新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，对改革的系统性、整体性、协同性要求更强。从系统性而言，市域社会治理创新是一项庞大而复杂的系统工程，且须融入地方经济社会发展大局来谋划，密切联系市情社情民情，以系统性、前瞻性、科学性思维进行顶层设计、谋篇布局、规划远景。从时间性而言，党的十八大以来，市域社会治理创新已经取得的阶段性成果为整体谋划提供了素材，打好了基础，社会治理从最初的改革碎片化、创新个体化的“初级阶段”向更高层次整体性跨越的时机已然成熟。从实效性而言，市域社会治理需要进一步破解精细化、系统化短板。市域社会治理创新必须顺应这一趋势和要求，以顶层设计系统化、制度化推进，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，确保社会治理的常态化良性发展。

根本保证： 党建引领，固本强基

坚持党的领导是中国特色社会主义

制度的最大优势。在市域社会治理中，充分发挥基层党组织的领导核心和党员先锋模范作用，整合社会资源、推动社会参与，是推进市域社会治理现代化的根本保证。坚持党建引领，首先需要构建党建理念。近年来，各区域化党建的实践探索取得了良好成效。以党组织为组带，搭建区、街道、社区、小区（网格）四级区域化党建联席会议平台，构建双向需求征集、双向提供服务、双向沟通协调、双向评价通报“四个双向”机制，打破思想观念、行政级别、行业分割“三大围墙”，凝聚基层治理的党组织合力，壮大区域发展的朋友圈。“两张清单”聚焦基层党员群众需求，全面梳理街道社区、驻区单位资源清单和需求清单，双向互动、精准匹配，在各取所需、各展所长中实现互联互通，打通服务“最后一公里”。其次需要发挥党员示范作用。通过在职党员进社区亮身份、亮承诺、党员家庭悬挂“共产党员家庭户”等规定，从制度上强化党员身份意识和示范作用，让党员从自身做起，带头遵纪守法、带头服务群众、带头维护周边环境、带头促进邻里和谐，以“正向激励”在更高层面实现“心的治理”，提升社会治理“软实力”。再次，需要创新党建模式。在基层社会治理中党的领导是具体而非抽象的，是落地而非悬空的。如，在社区治理中，一个社区党组织往往对应数个居民小区，如何既保证党的领导在业委会和物业公司中的实现又支持业委会、物业公司的工作是必须解决的课题。一些城市通过推进“小区党组织+业委会+物业公司”三方联动，强化小区党组织对业委会在筹备初的工作指导以及对业委会和物业公司运作的全方位监督，推动三方共商小区事宜，确保党的领导落实到基层社会的各个触角和神经末梢。

活力源泉： 社会主体，协同共治

党的十九届四中全会指出，要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，

建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。推进市域社会治理现代化必须贯彻这一思想精髓，实现基层政府、市场、社会组织与民众等利益相关主体对公共事务的共同治理。第一要厘清政府治理职责。社会协同共治的核心在于厘清城市政府在社会治理中的角色定位，改变过去对社会事务大包大揽的做法，通过完善社会治理的法规政策、营造良好的发展环境，培育良好的社会服务体系，提供优质高效的公共服务，确保政府在社会治理中既不越位又不缺位。第二要引导居民群众的积极参与。在高度流动性、离散化的现代城市社会中，必须增强社区的社会黏性和成员归属感，将居民群众积极性主动性创造性充分调动起来，真正实现“民事民议、民事民办、民事民管”。第三要发挥基层社会组织的独特作用。社会组织是社会治理的重要主体和依托，对于激发社会活力、提供社会服务具有重要作用。通过政府购买服务，建立健全激励补偿机制，鼓励社会组织积极依法参与社会治理，既降低社会治理成本，又让社会组织在基层治理中释放大量能。

价值基石： 民生为本，服务为先

坚持以人民为中心的发展思想是中国特色社会主义的显著优势，加强和创新基层社会治理的关键也在于坚持以人民为中心。推进市域社会治理现代化必须把“民生为本，服务为先”理念贯穿于社会治理全过程，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，通过构建联系服务群众机制、切实解决群众难题、畅通实现群众利益渠道增进人民福祉，使人民的获得感、幸福感、安全感更加充实。如，一些城市社区由“坐班制”向“值班制”转变，以社区员额制管理为契机，深入推进社区工作去机关化、行政化、痕迹化，变社区“坐班制”为“值班制”，设立“值班岗”和“走访岗”，让社区干部主动进小区、进楼栋、进项目、进企业，真正做到社区

工作“每日巡、经常访、及时记、随手做”，以“微服务”疏通基层社会的“毛细血管”、改善基层社会“微循环”，打通联系服务群众“最后一米”，实现群众诉求“第一时间发现、第一时间受理、第一时间化解、第一时间确认、第一时间反馈”等等。切实做到把群众的关切点作为工作的着力点，围绕破解难题优化制度设计、提高服务效能。

实践路径： 德法并重，三治融合

党的十九届四中全会指出，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。同时强调，发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑，必须走自治、法治、德治“三治融合”的道路，这为市域社会治理现代化指明了方向。推进市域社会治理必须坚持群众主体地位、健全基层自治体系、夯实基层自治基础上，一方面，以德治为先导，通过核心价值浸润人心形成道德约束、通过榜样力量转化德行实现道德施教、通过公益服务邻里和谐主导道德建构，尤其注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用，充分实现道德的引领、规范和约束功能，使德治成为市域社会治理体系的重要支撑。另一方面，以法治为保障，以良法协调利益关系，化解矛盾纠纷，完善社会治安防控体系，强化法治宣传教育，大力培养群众办事依法、遇事找法、解决问题用法的良好习惯，尤其是，基层党

政策与治理

平；文化落后地区则需要提倡移风易俗，提升村风文明。

村规民约的实施必须与村民福祉链接。部分村规民约无法得到村民的自觉认同，很大原因在于它空泛虚化，与村民的切身利益关系不大提高村规民约的效力，可以通过权利保障、利益驱动的方式积极引导村民参与其实施。村自治组织的财务是村民普遍关注的问题，如何有效利用和监督，需要村规民约的规划，将其实施与村务公开结合起来；乡村的生态环境同样是村民普遍关心的问题，垃圾的分类处理、人居及生态环境的保持，同样有赖于村规民约的有效实施。此外，村集体经济组织的经营分配、村集体土地的收益分配、农林和扶贫政策补贴的发放等，都是与村民利益紧密相关的问题，村规民约的实施如果能与村民关心的问题紧密结合，那它一定会得到村民的广泛支持，极大地提高其实效。延伸之，作为自治规范，村规民约不可避免包含有禁止性条款、倡导性条款，但它同时应该是村民各种权利的集中体现，成为一份“小微权利清单”。

村规民约的实施必须与村民福祉链接。部分村规民约无法得到村民的自觉认同，很大原因在于它空泛虚化，与村民的切身利益关系不大提高村规民约的效力，可以通过权利保障、利益驱动的方式积极引导村民参与其实施。村自治组织的财务是村民普遍关注的问题，如何有效利用和监督，需要村规民约的规划，将其实施与村务公开结合起来；乡村的生态环境同样是村民普遍关心的问题，垃圾的分类处理、人居及生态环境的保持，同样有赖于村规民约的有效实施。此外，村集体经济组织的经营分配、村集体土地的收益分配、农林和扶贫政策补贴的发放等，都是与村民利益紧密相关的问题，村规民约的实施如果能与村民关心的问题紧密结合，那它一定会得到村民的广泛支持，极大地提高其实效。延伸之，作为自治规范，村规民约不可避免包含有禁止性条款、倡导性条款，但它同时应该是村民各种权利的集中体现，成为一份“小微权利清单”。

基层治理

让村规民约治理落地生根

□ 韩 伟

实现乡村振兴，必须先要实现乡村的和谐善治。乡村社会的有序治理，除了治理主体重塑，治理资源的引入，还需要有制度规范。党的十九大提出要重视村规民约、风俗习惯等乡村社会治理的制度建设。2019年中共中央、国务院出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，提出“充分发挥自治章程、村规民约、居民公约在城乡社区治理中的积极作用，弘扬公序良俗，促进法治、德治、自治有机融合”。这都说明村规民约的治理作用得到充分肯定。

从党和国家的政策来看，村规民约对乡村治理的重要性不言而喻，但现实中，村规民约的制定和实施效果却不尽如人意，被形式化，甚至被虚置化。有些乡村，村规民约是有村支书和村长等少数人拟定，订入文件、挂在墙上应付检查，因此出现了千村一面、千篇一律、村民浑然不知等怪现象；有的村规民约，内容空泛，还有的乡村忙于发展集体经济，认为村规民约无关紧要，可有可无。不同的认识或实践，都对村规民约的实际效用发生着影响，进而成为乡村有效治理的负面因素。

理解乡村治理现实中的问题，发挥村规民约治理的实效，还需要回归村规民约本身。村规民约是有着历史传统的一种民间规范，北宋吕氏兄弟制定的《吕氏乡约》，成为村规民约的较早版本，其以德业相劝、患难相恤的道德性

条款，赢得了乡民的认同，成为大家共同遵守的规约。从村规民约这个特有的历史传统去看，作为基层乡村的社会规范，它具有道德性、自治性和自生性。村规民约包含着—个社会的道德伦理标准，是道德的制度化文本。村规民约体现着乡村自治，乡村文化、地理不同，自治的规范自然有所差别。村规民约区别于自上而下的国家法律，它扎根于乡土社会，源自于乡民的风俗习惯，因此能够得到广泛的认同。从法律现实看，我国宪法、村民委员会组织法都规定了村民自治制度，允许其在法律范围内，通过村民公约等方式对乡村社区进行自我管理，村规民约就是村民自治的制度规范。基于对村规民约特定性质的理解，当代乡村治理中更好地发挥村规民约的作用，就需要在其制定、内容以及机制方面审慎考量。

村规民约的制定必须运用民主方式。现有的个别村规民约之所以村民不了解、不认同，很大原因就在于其制定缺乏民主参与，村规民约变成少数村干部随意拟定的条文。村规民约尽管是乡村自治规范，但对于受其约束的村民而言，无疑是一部“准法律”。现代法律的正当性基础，很大程度来自其民主性，村规民约这一自治规范鼓励什么、禁止什么，当然也需要村民的广泛参与，只要民主参与制定的村规民约不违背国家法律的基本精神，就应该鼓励这种形

式。作为乡村治理的引领者，基层党支部可以先形成建议，由村“两委”形成村规民约初稿，在全村公开征集意见，并组织村民代表积极讨论。经过村民广泛的民主参与之后，结合修改意见，修改村规民约，再经过党群议事会、村民大会等形式审议通过，最后予以公布实施。村规民约制定中充分运用民主方式，既能使村民及早知晓其具体内容，又通过民主参与增加其认同度，有效地解决了宣传和实施的难题。

村规民约的内容必须根植于乡土社会。法律是现代的产物，但它又是历史的，如法谚所云：“法律必须是古老的。”人类能做的只是发现既存的“法律”，而不是发明或创造法律。所以，在乡村社会，真正的法律应该是人们长久沿袭的，是扎根于乡土社会生活中的，也就是人们普遍认同的善良民俗习惯，就像中国传统社会的“礼”，人们在教化中养成了敬畏之感，从而自动地服膺。村规民约作为民间自治法律，更应该充分体现乡土性、自生性，要使它发挥实效，得到乡民的认同，就要使其内容更加贴近乡土生活的实际，接续良善的乡土习俗，因地制宜、因时而变。平原地区更重视土地管理规范，依法保护农田；移民区域更侧重关注原住民和新移民的关系调整，消弭村民矛盾；经济发达区域需要关注村民集体经济发展，保证分配公

“我时常牵挂着奋战在脱贫一线的同志们，280多万驻村干部、第一书记，工作很投入、很给力，一定要保重身体。”2019年，习近平总书记饱含深情的元旦贺词温暖了奋战在乡村的第一书记和公职人员，充分肯定了第一书记工作制度的重要性，彰显了第一书记这个特殊群体在乡村振兴中的使命与地位。

驻村第一书记制度是国家层面以“精准扶贫”为抓手，推动国家治理体系和治理能力现代化的重要乡村实践。作为组织力量在乡村社会的直接嵌入，在解决基层组织软弱涣散问题、落实精准扶贫、推动乡村治理水平提升具有十分重要的作用。在未来，也将会成为联结脱贫攻坚与乡村振兴的重要实践力量。

实施乡村振兴战略，优化乡村治理的关键，在于通过内在动力与外在动力的结合，有效地组织和发动农民群体。第一书记在实现从外部动力到内部动力转变的同时，也更好地起到了贯通国家、社会与农民的中介作用。因此，作为一项行之有效的党政人才资源下沉到基层的组织创新，第一书记制度仍将在乡村振兴战略中长期发挥重要作用。

但在具体工作中，第一书记依旧面临着诸多行动壁垒。一方面，队伍结构不平衡、政策把握不充分、缺乏农村工作经验、作用发挥平台不完善、基层群众期望值过高、与村“两委”班子关系还有待协调等问题；另一方面，第一书记进入乡村社会以后，改变了原有的乡村治理格局，同时也改变了乡村社会原有的利益格局，必然会对部分内生型乡村社会某些利益带来冲击，进而使两者之间产生一种互动的壁垒。同时，中国的乡村社会是一个典型的熟人社会，第一书记在乡村社会中从事治理工作最大的困境，就是在于如何破解与乡村熟人社会之间的隔阂。诸如这些现实情况的存在制约了驻村第一书记联结作用的有效发挥，这就需要在制度设计层面上进行“微改革”尝试，也是促进驻村第一书记更加贴合脱贫攻坚与乡村振兴联结现实需求的关键所在。

为此，要让第一书记在驻村工作中有效发挥作用，切实让广大群众真正受益，当好“当家人、领路人、贴心人、带头人”的角色，带动乡村振兴发展，还应加强和完善以下几项制度。

健全第一书记的选人机制。首先，相关部门应做好帮扶对象的调研摸底工作，根据当地实际情况和主导需求，在第一书记人选中考综合考虑其知识背景、行业背景、工作经历、派出单位等因素，按照“部门职能对应、专业特长相适、优势资源互补”原则，增强第一书记培训和选派的针对性、实用性和实效性，做到人与岗位最佳匹配，优化组合。其次，积极建设能够有效对接帮扶需要与干部意愿的平台。可以按照地域范围、单位背景、个人能力、主观意愿等，以信息技术为依托建立若干专门用于第一书记选拔的干部人才库，从而实现帮扶村庄与第一书记的有效对接。

优化选派干部的长效正负激励制度。首先，要推动地方乡镇党委政府和村“两委”准确界定驻村第一书记的职责，在同等条件下，对表现优秀的第一书记在晋职晋级、职称评定、评先评优、提拔使用上优先考虑。

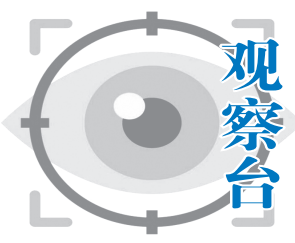
加强和完善第一书记制度

□ 李 华

其次，加大对第一书记经费保障力度。对确属扶贫工作需要，但政策中又没有包括而产生的额外支出经费，应给予合理支持，提高第一书记积极性。要常态化开展组织关怀，通过定期培训、交心谈心、树立典型等方式，第一时间掌握第一书记思想动态，解决他们工作中的实际困难问题，切实增强第一书记组织归属感、获得感。

建立乡村基层组织负责人的退出机制。一方面，干部选拔到农村工作以后，建班子，带队伍，培养干部本身就是一项重要的组织工作。经过一段时间的工作，如果能够发现和培养合适的德才兼备的本土土长的农村干部，那么，选派干部的适时退出是一个良好的选择。另一方面，不排除个别选派干部到农村基层组织任职后，是为以后的履历“添金”，跟组织谈条件（补贴、要待遇）等情况。一旦选派干部出现这种情况，可以按照相应规定问责、严肃处理，直至令其退出并追究责任。

总之，以驻村第一书记为联结点，推动脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，克服各种壁垒和障碍，拉近了上级党和政府与群众的距离，大幅度改变了农村的面貌，实现第一书记与乡村发展的有机衔接，是推动乡村地区转型发展的重要途径之一。但在乡村社会急剧转型、利益主体诉求多元、乡村治理弱化虚化等背景下，还应进一步加强和完善第一书记制度在实施乡村振兴战略中发挥有效作用的机制。



观察台