



□ 郭倩倩

乡村有效治理是乡村振兴的重要基础，也是新时代国家综合治理能力在基层的具体体现。当前，伴随乡村民众生活水平和需求的不断提高，传统乡村治理在治理主体、治理方式、治理过程等方面仍然存在一些问题，特别是近年来，我国乡村社会结构已经发生了前所未有的深刻变化，乡村利益主体、价值观念更加多元化，因此，乡村治理工作也必须进行改革与创新。

共建乡村共同体夯实乡村治理的社会基础。乡村凝聚力不足、农民对乡村的归属感减弱等问题是当前乡村治理面临的困境。而在民众情感、内心倾向等自然感情一致基础上形成的乡村共同体在其中可以发挥特殊的社会功能。乡村共同体不仅是地域共同体，更是体现为利益共同体和文化共同体。乡村共同体的形成需要具备地域相近、价值观相似、情感相系等一定条件。无论是传统还是现代乡村自治，乡村共同体都是乡村实现有效治理的重要社会基础。

首先，乡村社会结构、利益格局的急剧变化正逐步解构传统的乡村共同体。更多的农民候鸟般地往返于城乡间或彻底离土离乡在城市扎根，乡村青壮年大量流失使传统的乡村共同体失去了生机和活力。表现为村民之间的关联及村民对于共同体依赖的逐步弱化，行为规则和价值追求让位于多样且分散的意识观念，乡村共同体意识分化，共同体情感逐步消解，对乡村的关注度不断降低，消极参与乡村的集体行动和各项事务等。基于村庄的不同类型和具体情况，应重新构建共同体发挥其在乡村治理中的作用。

其次，传统的乡村共同体已无法再发挥整合功能。当环境发生了变化，原有的村庄变成了一个松散治理单元，村民与基层组织的关联就发生了微妙变化，由此也增加了乡村治理的复杂性和难度。提升乡村治理效能，需要重新共建乡村共同体。在社会变迁速度加快、乡村内聚力缺失的现状下，完全依靠乡村内生力量建设

乡村共同体较为困难，需要积极借助外部力量共同作为。

再次，在实践中将乡村共同体的建设纳入国家统筹的有机体系中，其中乡村基层党组织作为重要的主导力量，在共同体重建中发挥积极价值引导、利益调和，提供充分公共服务等作用，并灵活运用多种方式，努力增进村民对于乡村的归属感和认同感。同时，弘扬传统人文精神和互助精神，用好风俗习惯、道德规范等非正式制度资源，逐步形成和谐有序的规范体系，共同搭建乡村共同体形成的精神基础、外部屏障与稳定机制，为共建乡村共同体创造有利条件。

有鉴于此，培育共同体意识，实现农民对乡村从身份、利益到情感的回归，达成乡村地域共同体、利益共同体和文化共同体的有机融合，可以积极提升乡村治理主体的公共责任，大力激发乡村治理的内生动力，增强治理效能。

多元治理主体合理分工实现共治提升乡村治理效能。在乡村治理实践中，应该注重完善“分工合理、权责明确、多元共治”的乡村治理结构。“分工合理、权责明确”，是指乡村各主体要有合理的职能分工、明确的权力和责任划分；“多元共治”，是指主体之间要相互合作、相互补充、扬长避短，共同完成公共事务治理。按照“回归自治”“协同共治”的思路，须完善多元主体通力合作的乡村治理体系，最终实现乡村善治。

一方面，伴随社会结构的变化与转型，乡村社会生活和利益主体日益多样化，乡村事务和矛盾日益复杂化，多元化的治理主体并在实践中施以多样化的治理方式是新时代乡村社会发展的迫切需要。《中国共产党农村基层组织工作条例》的出台，是新时代党的农村基层组织建设的根本遵循，对于党的农村基层组织工作做出了全面规范。《条例》提出农村基层党组织统一领导村民委员会以及村务监督委员会、村集体经济组织、群团组织和其他经济组织、社会组织。以

党组织为引领不断增强基层党组织的组织力、凝聚力和战斗力。村民自治应以村委会为依托，健全完善村民议事会、村民理事会等村民自治组织体系，积极召集村民集体协商，广泛收集听取民意，引导村民参与乡村项目建设、环境整治、公益事业等，调动村民参与村级事务的积极性、主动性，实现共建共治共享。

另一方面，要加强村务监督委员会建设，充分发挥监督职能，出台村务公开工作制度，对村务公开的内容、时间、方式等进行细化，加大村务公开工作力度。另外，规范出台村规民约，着力提高村民自我管理和自我服务意识，实现依法治村、以规治村。乡镇党委政府是乡村治理的指导主体，也是乡村发展与建设的直接引领者。在关乎乡村振兴的基础设施建设、乡村整体规划方面，乡镇党委政府应以农村基层组织为中介向村民进行协商合作；在乡村具体事务的管理方面，党委政府应注重分寸，充分支持和维护村民的自治权。乡村基层党组织和村委会是乡村治理的具体协调力量，是协调村民意愿与政府政策的联结纽带和重要载体，是平衡“乡政”与“村治”的关键点。在处理具体问题和矛盾方面，应当综合运用法律、行政、道义、文化等多种方法来协调各方利益，维护乡村稳定，促进乡村发展。

也就是说，村民不仅是乡村的建设者，也是乡村治理的直接参与者，充分享有自主权。相关经济组织、社会组织等民间组织是乡村治理的重要支持力量，发挥着规范行为、协调关系、凝聚认同等重要作用。基于新时代的乡村发展与转型，推进多元化治理，通过合理分工、通力合作实现共治是乡村有效治理的内在要求。

创新治理机制提升乡村治理的内在活力。如果缺少一系列行之有效的治理机制作为支撑，乡村治理就无法顺利实行。因此，以合理高效的参与、监督、配套机制等作为支撑，乡村有效治理才能真正实现。

其一，建立充分有效的参与协商

机制。实现乡村各基层组织、村民等多元主体以多种形式、不同渠道共同参与的乡村治理。缺少多元主体的有效参与，公共治理很有可能回归为行政一元化的管理。通过各主体建立一种良性互动关系，实现合理的诉求表达，是进一步完善乡村治理的重要保证。协商民主是基层治理的重要形式，也是个体参与基层治理的有效方式。为基层协商民主积极探寻新路径，不是采取行政命令式的做法，而是充分了解个体村民的诉求和意见，让更多村民参与到协商治理中来，保障基层民众的知情权、话语权，并辅之以联动的反馈办理制度，加强基层党组织与其他组织协商的有效对接，将进一步完善乡村治理的立体化格局。

其二，完善全程监督与问责机制。在实践过程中需要对参与主体的行为活动进行严格监督，保证监督机制始终贯穿治理过程。乡村治理中运用的公共权力本身来源于民，理应受到各方面监督。若权力不受监督，治理就容易失序，监督可以有效避免权力滥用和权力失衡现象。同时加强对治理主体的责任约束，对于治理主体的不良行为、违法活动依法依规予以追责。

其三，健全与治理相融合的衔接配套机制。在乡村治理实践中，乡镇党委政府、乡村基层组织与村民之间的合作不是自动发生的，需要建立全合理的衔接配套机制，有助于治理主体之间的协调与沟通，促进基层行政资源与社会资源的有效整合、优势互补，推动乡村治理创新与变革。

综上所述，构建科学高效的乡村治理体系是一项系统工程，不仅涉及微观层面的乡村共同体认同，也涉及宏观层面的政策制定、制度创新与规则完善，最终才能共同推进乡村治理体系和治理能力现代化。

政策与治理

从数量扩张转向高质量发展

□ 李佳婧

改革开放以来40多年是社会组织快速发展期，这主要表现为社会组织数量的快速扩张，社会组织活动领域的全面覆盖和拓展。当前，社会组织发展应更注重质量提升，通过外部环境支持和自身能力建设，从追求数量增长的高速度发展阶段向追求质量和效益的高质量发展阶段转型，在使命愿景指引下不断提升自身专业能力，使其真正成为治理体系中的重要力量。

社会转型催生社会组织迈入“发展春天”。有序有效的治理需要多部门合作，政府、企业和社会组织在其中分别扮演不同的角色。

基于日新理性的认识，我国逐步建立了社会组织管理的基本法律框架，加强了社会组织管理力量，并在政策上大力扶持社会组织发展。宽松的发展环境推动了社会组织在数量上的快速增长，随着社会组织活动的领域范围不断拓展，比如行业协会、商会等工商行业组织迅速发展，民办非企业雨后春笋般成立，社区社会组织更是直接和居民的日常生活相联系。可以说，当前社会组织已经覆盖了科学研究、教育、卫生、社会服务、文化、体育等社会生活的众多方面，服务社会的能力也有了显著提升。

与此同时，公众对社会组织的感知越来越明显，尤其是一次次突发性灾难和重大公共卫生事件，更是让人们看到了社会组织的力量。在应对汶川地震、玉树地震等一系列重特大自然灾害过程中，社会组织充分发挥了组织灵活、服务多样的优势，从紧急救援、过渡安置到灾后重建进行了全流程实践。近几年来，社会组织响应国家号召积极参与到精准扶贫中来，在党和政府的引领下，找准需求、链接资源、授人以渔，为全面建成小康社会作出了应有的贡献。还有，在开展新冠病毒疫情以来的防控中，无论是信息传递和资源链接，还是心理支持和情绪疏导，抑或是心理重建和疗伤辅导，社会组织都发挥了作用。

外部环境倒逼社会组织规范发展。改革开放以来，在各级党委和政府的重视和支持下，我国社会组织不断发展，在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面发挥了积极作用。同时也要看到，目前社会组织工作中还存在法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够、社会组织自身建设不足等问题，从总体上看社会组织发挥作用还不够充分，一些社会组织违法违规现象时有发生。究其原因，一方面是由于不同类别的社会组织在身份、资金来源、规模、专业性方面差异很大，这种现实情况导致在管理方面很难制定标准；另一方面是对社会组织的监管手段和监管力量有限，重“入口”管理轻过程性监督，为社会组织的不规范活动提供了空间。

这些客观事实充分说明，不能仅仅关注社会组织的数量规模，更为重要的是它的质量和功能发挥。2016年中办、国办出台的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》指出，处理好“放”和“管”的关系，既要简政放权、优化服务、积极培育扶持，又要加强事中事后监管，促进社会组织健康有序发展。在有活力的同时注重有秩序，是最近几年社会组织发展的重要分水岭。近两年，全国社会组织数量增速稍有下滑，增量下降态势的背后，是近年对社会组织的清理规范和集中排查，重点针对社会组织换届年检、内部管理、党建和评比表彰收费、开展活动不规范等问题。在加强监管方面，打造社会组织公共服务平台，违法违规活动的社会组织被列入违法失信名单，加快推进年检改年报工作制度，不断提升监管合力

和监管协同效应。这一系列举措意味着，不按照规定进行年检、长期不开展活动的社会组织将不再有继续生存的空间。

提升社会组织高质量发展水平。对于社会组织而言，规范发展仅仅是其质量提升的第一步，真正发挥在服务国家、服务社会、服务群众、服务行业中的积极作用，才是其任重道远的终极目标。

在实践的拓展过程中，政府对社会组织的认识和定位逐步明晰，对社会组织发展规律的把握更为精准。党的十八大以来，政府更加重视社会组织在现代社会治理体系中的作用，对社会组织发展提出了更高的要求。十八大报告提出加快形成“社会组织体系”，十八届三中全会将“激发社会组织活力”纳入

“创新社会治理体制”的重要范畴。十九大报告强调了社会组织在社会治理、社会主义民主协商和环境治理体系构建中的作用。十九届四中全会提出要完善党领导社会组织的制度，同时强调发挥社会组织作用，从而实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。可以说，新时代赋予了社会组织新定位，对社会组织的发展提出了新要求。

当前，社会组织的外部支持体系已经基本形成，全国各地都在引导社会组织健康有序发展，社会组织发展整体势头良好，然而，也不可避免存在一些深层次问题。比如，目前还没有构建社会组织服务的统一发包平台，不同类型的服务散落在部门中，加大了社会组织获取信息的难度；一些社会组织采取短期工具主义的策略到处找项目，组织的发展目标围绕资源获取频繁切换，不利于社会组织的专业化发展；大部分社区对购买的社会组织提供的服务没有评价能力，部分社区居民对购买的服务没有获得感甚至毫不知情。

同时，鉴于社会组织的发展是一项长期复杂的系统工程，宏观层面需要制度保障和政策支持，中观层面需要各个部门在落实政策时的协同，微观层面离不开社会组织自身的能力建设和专业人员的培育发展。从外部生态圈来看，中央和地方政府要为社会组织融入治理提供切实可行的制度支持，建立统一的公共服务购买、评估平台和便捷透明的信息发布机制，保障社会组织在购买服务时规范运行并可持续发展。从社会组织自身来看，要从过于追求“向上负责”向重视“对下负责”转变，通过提供群众欢迎、契合实际需要的社会服务，真正融入到基层治理和协商民主的制度网络中来，成为实质性的地方治理多元主体之一。

总之，中国特色社会主义进入新时代，“我国社会组织工作已经站到了新的历史起点上，具备了在新时代更好发挥作用的实践基础和制度基础”。因此，为更好地发挥社会组织在新时代新使命新征程中的重要作用，就必须把高质量作为社会组织改革发展的重要指引方向，推动社会组织高质量发展。



重视社会治理中的公共精神培育

□ 谈慧娟

习近平总书记指出，社会治理的重心必须落实到城乡、社区。2020年政府工作报告强调：“要加强和创新社会治理，支持社会组织、人道救助、志愿服务、慈善事业等健康发展。”为此，要把培育公共精神作为推进社会治理工作的重要着力点，以社区公共精神推动社会治理现代化。

社区公共精神是社会治理现代化的桥梁纽带。社区是人们生活的共同体，是社会发育的重要场域，是社会治理的基本单元。社区公共精神与社区治理现代化具有内在的一致性。社会治理现代化的重要目标在于，通过民主化、法治化和组织化的方式将碎片化、松散化、原子化的社会重新组织起来，实现多元治理主体共建共治共享；社区公共精神是社区居民在日常生产生活、公共参与和休闲娱乐过程中所形成的公共性、公益性和共同性的价值理念。很显然，两者在内涵和路径上具有较强的共性，培育良好的社区公共精神是推进社会治理现代化的重要内容，公共精神的培养和强化有助于加快社会治理现代化进程。另一方面，社区公共精神是联结国家精神和

区隔，实现两者有效互动和融合共生。此外，社区公共精神是联结多元治理主体的精神纽带。多元主体共同参与、协同共治、充满活力是社会治理现代化的重要特征，精神层面的思想和文化才是支配各类组织与社会个体行动的内在源动力，仅仅依靠制度建设和技术创新还远远无法实现社会治理现代化。而更重要的是公共精神的培育，只有让公共精神深入人心，才能凝聚多元主体参与公共治理，不断激发社会治理活力。

培育公共精神是社会治理现代化的重要目标。党的十八届三中全会围绕推进国家治理体系和治理能力现代化提出了社会治理的概念，明确了加强社会治理对国家治理现代化的重要意义，强调要着眼于维护最广大人民根本利益，增强社会发展活力，改进社会治理方式，激发社会组织活力，完善国家安全体制。习近平总书记站在国家治理现代化和实现“两个一百年”奋斗目标的高度进行谋篇布局，形成了一系列关于社会治理现代化的重要论述，包括创新社会治理理念、平安是极重要的民生、社会治理的核心是人、提高社会治理的“四化”水平、社会治理的重心在基层、完善社会治理体制、改进社会治理方式、健全中国特色社会主义社会治理体系、自治法治德治相结合，等等，这些精辟论述成为新时代提升社会治理现代化水平的行动指南。从价值目标来看，社会治理现代化蕴含了治理理念以人民为中心、治理制度规范化、治理主体多元化、治理技术智能化、治理资源多样化、治理格局开放化等多元复合目标。党的十九届四中

全会进一步丰富和拓展了社会治理现代化的目标体系，将“坚持党的集中统一领导”“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”“发挥家教家风的

厚植社会治理现代化进程中的社区公共精神。众所周知，随着现代化进程的不断加速，原本以单位为载体和以地缘、血缘为纽带的社区共同体不断解构，在大流动和大分化的社会转型过程中，社区公共精神日渐衰微，影响了人民生活质量和社会的长治久安，并衍生出大量次生问题，给社会治理带来了一系列挑战。为此，要以强化社会治理的公共性、多元性和共同性为重点，多措并举重塑社区公共精神，助力社会治理现代化。一是加强宣传、教育和引导，营造社会治理的公共氛围和公共理念。充分发挥基层党组织和基层群众自治组织在

联系群众、号召群众、组织群众方面的独特功能优势，将党的政治优势、思想优势和组织优势转化为社会治理优势；大力弘扬社会主义核心价值观、集体主义世界观和家国一体天下观，引导社区居民从思想认识上形成公共意识，强化公共精神。二是健全完善充满活力的基层群众自治机制，打造共建共治共享的社区治理新格局，推进社区治理共同体建设。积极为社区多元治理主体搭建参与平台，建立健全社区自治常态化的参与机制，促进群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督；大力扶持社会组织、志愿组织、慈善组织发展，并为其参与社区治理提供制度化渠道，以促进公共精神的社区传播；充分发挥协商民主吸纳民意、凝聚共识的政治社会功能，创新社区多元主体参与公共事务治理的协商机制，在常态化、多元化和公共性的协商参与中培育社区公共精神。三是充分发挥传统熟人社会、村规民约、睦邻友好等自治规则功能，从传统文化中汲取公共精神的历史养分；科学利用居民公约、微自治、公益创投等现代自治机制，在现代契约和公益理念中发扬公共精神。惟其如此，才能实现传统公共精神的文化底色和现代公共精神的中国特色有机融合，筑牢社区公共精神根基，从而引领社会治理现代化发展。

