



# 完善乡村信用体系 激活乡村治理效能

□ 杨 柳 梁信志

乡村社会的“熟人信用”在中国社会文化中影响深远，甚至说是潜在的一种社会组织基础。乡村社会不同层次、不同诉求的血缘、地缘、职缘、友缘关系交织在熟人网络之中，“熟人信用”的潜规则通过不同的表现形式贯穿在乡村治理过程中，在一定程度上影响或制约着乡村治理现代化健康发展。因此，提高乡村治理能力和完善乡村信用体系构建，对实现乡村振兴战略具有重要的现实作用。

## 乡村熟人信用与乡村治理关系

自然形成的长期信任关系、社会交往互动关系是“熟人信用”形成的基本条件，也是乡村“熟人信用”与其他社会组织有所区别的地方。同时，“亲帮亲、邻帮邻”等传统农村习俗的传承，使得村民在互帮互助、互惠互利过程中自然形成了“熟人信用”。这种动力来自满足村民的现实需求，既包括物质利益性需求，也有非物质性的如社会性需求和心理性需求。

乡村治理民主化与“熟人信用”封闭观念的冲突。传统的乡村是一个熟人社会，村民交往的对象在血缘、地缘、友缘范围内，目的是互助性的，而不是功利性的，具有一定的封闭性、情义化。由于村民身份享有的利益与集体经济组织成员身份所享有的利益呈现出“两位一体”的状况，造成村务治理长期处于封闭状态，不同乡村的村民之间存在相互排斥性，外来人员不享有同等村民自治权。而乡村治理现代化客观上要求乡村治理具备开放性、契约性、自主性，两者在理念和模式上存在一定的冲突。

乡村治理法治化与“熟人信用”传统治理的冲突。在乡村社会，家庭是参与村政事务的主体，影响家庭政治参与的往往是家长 and 族长，从这种意义上来说，个人在村政事务治理中不具有独立的政治身份，其行为只不过是家庭或宗族意志的外在显现，其最终还是依据家长或族长的指示作出行为选择。我国广大农村地区的现实情况是：村政村务治理在一定程度上是不同家族或宗族势力博弈的一个过程。而乡村治理首先要求村民是一个

核心阅读

乡村信用体系建设是社会信用体系的重要组成部分，是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。乡村治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体，有了好的治理体系才能真正提高治理能力，提高治理能力才能充分发挥乡村治理体系的效能。以乡村信用体系创新基层治理，把信用体系作为提升乡村治理能力的重要抓手，通过建设更加法治化、规范化、标准化、公平化的乡村信用体系，带动政务、监督、管理与服务模式的革新，推动实现乡村治理现代化，对于乡村振兴具有重要意义。

独立个体，具有独立人格并作出自主理性的选择，依法行使村民自治权，两者在治理机制上存在差异。

乡村治理公共性与宗族利益私利性的冲突。在乡村治理中村两委遵照村民会议精神、代表村民处理村级事务以维护全体村民利益和服务全村民众。乡村政务治理机构作为乡村治理的参与者，是乡村治理成效好坏的关键环节。公平、公正、公开是农村政务工作人员的基本原则，但一些村中的家族族长利用族规、宗约，召集族人对宗族事务进行处理、协调，间接影响乡村治理公共性。

完善乡村信用体系建设有利于改善我国农村地区的政治生态环境，提高对信用资源的利用效率，吸引外部资源的导入，促进农村地区的经济社会高质量发展。

## 激活乡村信用体系构建的对策

乡村治理体系和治理能力现代化主要取决于政务法治化与村务德治化相融合的广度和深度。乡村治理体系和治理能力现代化建设的必要路径是用社会主义民主法制规范“熟人信用”，加强社会主义核心价值观对乡

村“熟人信用”的引导，打造新型乡村治理信用体系。

加强社会主义核心价值观引导、规范“熟人信用”活动。以村庄居民点的家庭群体或宗族群体为基础，血缘、地缘关系所形成的乡土观念在广大农民心中根深蒂固，在长久的“熟人信用”的作用和影响下，有可能变成“多数人”压过“少数人”基础上的村务治理，就很可能走进片面和狭隘的陷阱中。为此，一是要加强农村思想道德建设，深化农村精神文明建设，培育和弘扬与社会主义核心价值观相契合、与美丽乡村建设相适应的优良家风、文明乡风和新乡贤文化。二是要发挥基层党员干部的示范引领作用，规范和引导农村“熟人信用”的良性发展，规避其不良特性。三是要提升村民的科学文化素质，形成团结互助、扶贫济困、平等友爱、融洽和谐的农村社会新风尚。

规范党务廉洁从政，夯实治理改革的组织信用。基层党建事关党的执政基础。一是选配好村级支部书记，建设好班子，发挥好村支部的战斗堡垒作用。二是壮大党员队伍，抓好农村党组织建设。建立党员诚信评价机制与创业就业、评选表彰、选拔使用

相结合。三是规范村支部运行，抓好农村组织现代化发展。按照阳光党务要求，构建以村党支部为核心、党员中心户为基础、村民自治组织为主体、产业党支部为骨干的新型乡村组织体系，夯实党执政的组织基础。

规范政务优质服务，夯实乡村治理的民意信用。基层政务办理事关执政为民的根本。一是规范政务决策权，科学决策，保障公平政务，需要坚持按照民主集中制的原则，向社会公示并接受群众监督、评议，保障政务公平公正。二是规范政务执行权，依法行政，提供优质服务。把政策法规宣传讲解好，让群众了解政务事项、办理程序与时限、服务方式、信息平台等权力清单等。三是建立网上政务执行平台，采用“科技+政务”的服务方式提高政务服务能力。四是规范政务监督权，民主管理，实现阳光政务，建立上下结合的测评机制，广泛进行政务执行测评。五是建立政务执行评价结果的激励机制，对政务执行考核不合格、测评满意度低的单位和个人，给予合理处置，对政务执行考核优秀、满意度高的单位和个人，进行适当奖励。

规范乡村自治政策、提升“熟人信用”行为选择。在乡村治理中，如果没有村民自治的参与并发挥作用，国家的大方针政策就无法真正落实到位，治理现代化也就难以实现。要通过自治、法治、德治相结合的乡村治理体系进行引导、规范“熟人信用”行为，从大众参与到民主决策、从纵向监督到横向监督、从对上负责到对下负责的转变。乡村治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体，有了好的治理体系才能真正提高治理能力，提高治理能力才能充分发挥乡村治理体系的效能。通过建设更加法治化、规范化、标准化、公平化的乡村信用体系，带动政务、监督、管理与服务模式的革新，推动实现乡村振兴治理现代化。

## 政策与治理

当前我国脱贫攻坚取得决定性成就，但个别地区“一发了之”“一发了之”“一发了之”问题仍有发生，部分贫困群众发展的内生动力不足，这直接影响到全面脱贫的质量和可持续性。因此，在推进脱贫攻坚过程中要坚持把群众作为脱贫致富的主体，注重激发欠发达地区和农村低收入人口发展的内生动力，引导和支持所有有劳动能力的贫困人口依靠自己的双手创造美好明天。

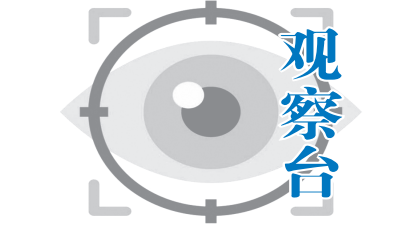
坚持开发式扶贫方针。贫有百样，困有千种。扶贫要扶到点上更要扶到根上。1986年，针对中国部分农村尤其是老少边穷地区与其他地区特别是东部发达地区发展差距逐渐扩大，部分低收入人口仍不能维持基本生存需要现状，为缩小差距，实现共同富裕，国家成立专门扶贫工作机构，确定了开发式扶贫方针。开发式扶贫是对过去分散的单纯输血式救济、财政转移式扶贫的完善，把发展作为解决贫困的根本途径，通过发挥社会主义制度优越性创造条件，支持、鼓励贫困地区利用、开发当地资源，既扶贫又扶志，发展市场经济，开发式扶贫是增强内生动力、提高发展能力的一种精准有效的扶贫方式。考虑到多数贫困的农村地区先天条件不足，输血必不可少，但几十年的扶贫实践证明自造血永远比外部输血重要，要正确处理好输血和造血的关系，立足实际进行精准扶贫、精准脱贫，多措并举既要开展好财政扶贫、金融扶贫、消费扶贫、易地搬迁、生态扶贫等，更要开展好产业扶贫、就业扶贫、电商扶贫等，多采取以工代赈、生产奖补、劳务补助等帮扶方式，避免包办代替和简单发钱发物，以增强贫困群众的造血能力和摆脱贫困的内生动力，鼓励有劳动能力者依靠自己的双手和努力创造财富、改变命运；对没有劳动能力的特殊贫困人口进行强化社会保障兜底，实现应保尽保，做好保障式扶贫。

树立思想脱贫才能真脱贫的观念。内因是事物变化发展的根本原因。脱贫攻坚关乎物质财富的增加也关乎精神层面的提升，增强内生动力才能治根本、保长远。贫困群众既是扶贫对象，更是脱贫致富的主体。要充分调动贫困群众的积极性、主动性、创造性，用人民群众的内生动力支撑脱贫攻坚。树立思想脱贫才能真脱贫的观念，培养依靠自力更生实现脱贫致富的意识。当前出现的部分脱贫农户因失去扶持资源又开始走下坡路甚至返贫的现象，再次表明输血式扶贫效果看似直接也最脆弱，因为贫困群众的等靠要思想并没有改变，“我要脱贫”的内生动力没有触发，这种脱贫只是暂时的，没有可持续性。因此，实现脱真贫、真脱贫，必须要坚持大扶贫格局，注重扶贫同扶志、扶智相结合，坚持群众主体，注重激发贫困群众的内生动力，从思想观念上改变对摆脱贫困的认识，树立“弱鸟先飞”的追赶意识，扫荡“穷自在”，破除等靠要，提振精气神，主动融入市场经济大潮，通过创造条件走上自立、脱贫、求富的道路，既鼓起口袋更富起脑袋，实现物质和精神双脱贫双丰收。

# 脱贫攻坚要 激发群众内生动力

□ 李军辉

充分发挥市场配置资源的作用。发展是甩掉贫困帽子的总办法。在大扶贫格局中既要发挥政府主导作用，也要推动贫困地区的要素市场化配置，将市场的作用、社会的作用和政府的作用更好结合。理论和实践证明，市场配置资源是最有效率的形式，脱真贫、真脱贫最终要靠市场去解决。无论是开发式扶贫中的产业扶贫、电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫、消费扶贫，还是劳务脱贫，都是市场在资源配置中起决定性作用的充分发挥。数据显示，在建档立卡贫困人口中，90%以上得到了产业扶贫和就业扶贫支持，三分之二以上主要靠外出务工和产业脱贫，转移性收入占比逐年下降，自主脱贫能力稳步提高，贫困地区经济活力和发展后劲明显增强。因此实现高质量脱贫，要特别注重产业增收是脱贫攻坚的主要途径和长久之策，引导贫困群众树立市场经济意识，充分发挥市场作用，推动贫困地区的土地、劳动、资源、资本、企业等要素的自由流动。培养和提升贫困群众发展生产和务工经商技能，在市场竞争中实现与先进地区、发达地区的产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴，共同发展，达到“帮我脱贫”到“靠自己脱贫”的效果。同时，坚持发挥社会主义制度的优越性，发挥政府积极作用，优化公共服务，保障公平竞争，弥补市场失灵。要推进减贫战略和工作体系平稳转型，把全面脱贫与乡村振兴战略有效衔接，建立长短结合、标本兼治的体制机制，增强贫困地区经济活力和发展后劲，推动当地可持续发展，逐步实现共同富裕，让脱贫成为新生活、新奋斗的起点。



社区微治理是社区治理模式的创新，也是提高社区治理质量和水平的有效途径。所谓“社区微治理”，就是以社区为主体，发挥社区居民的作用，对社区内各项微事务进行治理。开展社区微治理，有利于发挥基层政府和社会组织的优势，更好地满足社区居民的各种需求。在居民广泛参与的基础上，细化社区微治理的工作责任和措施，推动社区居民自我管理、自我改造、自我监督、自我教育、自我服务、自我提升，从而营造和谐稳定的社区环境。

社区微治理在社会治理创新中的重要性。社区是社会的“细胞”，蕴藏着社会“大能量”。现阶段，社区进步和发展是社区微治理的题中之义。

首先，有利于了解社区居民所思所想。社区居民就社区公共事务治理进行有效协商并达成相关共识，其目的是解决居民自己所在社区的相关事务。在实际生活中，社区居民群众对一些看起来不大且涉及社区未来发展的问題，如果不加以及时解决，就有可能引发新的社会矛盾，这些微小之事，是与社区居民息息相关的大事。因为，社区居民在行使自己基本权利的基础上，将其最为紧迫的利益诉求向社区居委会或当地政府传递，以此得到它们的关注。

其次，有利于改善社区人居环境。社区自治是在一定的地域范围内对社区居民事务进行协商和决策的过

程。社区微治理，对于社区居民素质提升、邻里关系重塑、和谐社区建构等具有举足轻重的作用。社区居委会通过“微平台”，对居民群众开展社区公共事务治理知识宣传，引导居民关心关注自己居住的小区范围内的社会治理问题，真正为社区营造“微治理”的浓厚氛围。

再次，有利于调动社区居民积极性。社区微治理是社会治理方式的创新和发展，对拓展社区治理视界和形成上下联动的社区治理体系具有重要作用。就商品房小区而言，业主（居民）因为产权关系而结成新的“利益同盟”，其诉求和意愿相互比较接近；就一般性小区而言，小区内外的各项微事务与居民生活紧密相关，这些微事务的有效解决离不开社区居委会和居民共同努力，也能够激发社区发展的活力。

社区微治理仍存在一些短板。经过多年的探索和实践，社区微治理已经取得一定的成效，社区居民的积极性提高了，社区组织、地方政府管理部门及市场组织之间的联系更为紧密，但也存在这样或那样的问题，迫切需要加以改善和解决。

其一，社区治理主体不明确。近年来，为应对日益增多的基层管理任务，有的地方政府部门及其派出机构将本该属于自己的服务责任下放到社区，当地居委会承担了大量不属于自己管理范围内的指派性工作，致使社区居委会的自治功能不断弱化。加上当地社区居委会、业主委员会、物业管理公司等社区治理主体之间的职能界定不明确，也没有相关法律对这些参与主体的行为边界作出明确界定，导致各社区事务参与主体责任不清晰，从而影响了社区微治理的实际效果。

其二，社区居民沟通乏力。居民自治作为社区治理的重要组成部分，社区微治理弥补了居民自治成本高且难以落实的缺陷。但由于传统社区治理的范围较大，居民与社区居委会、居民与居民之间的沟通交流缺乏有效的渠道，制约了社区治理信息的共享，也不利于和谐社区的构建。加上居民之间沟通渠道比较单一，并且相互间沟通的程度较浅，造成居民自我管理的质量大打折扣。

其三，社区居民参与度不够。在现实生活中，多数社区居民对于自己

□ 谢晶仁

应该享有的权利及义务缺乏认识，对自己所在社区的相关事务关注度不够，甚至不知道通过何种渠道参与，形成了“事不关己，高高挂起”的倾向。正是因为这样，社区治理需要居民民主决策之时则无人参与，从而出现了社区“唱戏”、居民“看戏”的不利局面。

其四，社区治理模式过于简单。现阶段，各个社区都在创新社会微治理模式，但这些模式呈现出零碎性、局部性、单一性的特点，对自己所在社区的治理缺乏适用性，有的社区居委会盲目搬用别人的做法，缺乏创新元素或因事而化的理念。这既不符合社区的实际情况，也难以满足居民的多样化需求，更难以形成可推广的社区微治理模式。

以社区微治理推进社会治理创新的科学路径。社区治理中的事务看似虽小，但与社区居民日常生活密切相关。那么，如何进一步完善社区治理机制，提升社区居民参与度，是当下社区微治理亟须解决的重大问题。

一方面，强化社区主体责任。居民是社区微治理最重要的参与主体，

参与社区治理是全体社区居民致力于解决民生问题的过程。一要对社区治理主体进行合理界定，并将社区划分为不同的治理单元，然后明确不同的责任人；二要把握社区治理的重点，在听取社区居民有关本社区治理的意见基础上，对一些不适合发展需求的事宜进行剔除；三要设立社团组织，明确每个社团所承担的治理责任和任务，然后规定其完成任务的时间；四要依法保障社区居民的合法权益，当遇到一些需要社区居委会或当地政府出面解决的事情，也就要发挥它们推动事情解决的重要作用。

另一方面，搭建微治理平台。引入“互联网+”理念，全面启动智慧小区建设，通过大数据和云计算等高科技方式精确掌握小区人口信息和其他情况，有针对性地为本辖区内居民提供多元化服务；依托本社区微信公众号、微信群、QQ群等平台，及时发布社区微治理的相关信息，诸如流动人口居住证办理、户籍业务办理、法律援助等，以便更好地服务本社区的居民群众。

再一方面，提高居民参与意识。

# 以社区微治理推动社会治理创新

居民参与是确保社区微治理效果的关键因素。要鼓励和支持更多的居民群众参与到自己所在社区的治理当中，当好社区的一分子，扮演好自己的角色，发挥自己应有的作用；要在全方位了解居民需求的基础上，开展丰富多彩的社区活动，增加居民群众对社区事务的关注度；要培育和壮大社会的球迷协会、登山协会、游泳协会、棋牌协会、书法协会、读书协会等，引导有这方面兴趣的居民参加这些有益的社区组织。

与此同时，创新社区治理模式。“因地制宜、分类指导”是社区治理的基本原则，也是促进社区发展的重要选择。我们应立足于社区基础条件、人文特色的实际，加强社区微治理体系建设，形成具有共性及自身特色的社区微治理模式；应组建社区利益联盟，协调好社区内各社团的利益冲突和矛盾；应整合社区内相关社会资源，将原本处于社区之外的外部社会资源集中到社区并对这些资源进行合理配置，以此提升社区公益组织的资源汲取能力。

