



□ 张春照

以共同体思维推进乡村治理

乡村振兴战略是破解城乡发展不平衡、农业农村发展不充分难题及解决新时代我国社会主要矛盾的必然选择。乡村振兴战略略要坚持农民主体地位，充分尊重农民意愿，调动亿万农民积极性、主动性与创造性。同时，乡村振兴战略是一项长期的系统工程，需要各种力量共同参与、协同推进。从历史看，我国乡村经历了自然共同体、政治共同体及利益共同体三个发展阶段。重构乡村治理共同体是实现乡村振兴的现实逻辑，以便有效激发乡村的活力与潜能，推动农业全面升级、农村全面进步以及农民全面发展，在乡村形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的发展格局。

构建“一核多元”治理架构，打造“人人有责”的乡村社会治理共同体。任何一种治理都是建立在特定社会基础之上的，构建乡村社会治理共同体是改革开放以来中国乡村经济社会市场化与开放化、异质化与复杂化的必然要求。改革开放以来，我国农业农村农民发生了巨大变化。家庭联产承包责任制开启乡村经济改革的序幕，市场经济逐步取代了乡村原有的单一公有制经济，多元经济成分广泛推动了乡村市场化发挥，农民的主体意识与权益意识逐渐加强。伴随乡村经济社会多元权益主体与不同权益诉求显现，具有服务型、公益性及互助性的乡村经济社会组织自发或在地方党委、政府引导下成立。就实际而言，这类组织在乡村社会处境“尴尬”，参与乡村治理的作用未能很好发挥。同时，在地方政府一元化行政权威主导下，村党支部与村委会的行政化倾向凸显，自治意愿与能力弱化。农民的政治参与意识淡薄、市场竞争能力不足、创新能力发挥受阻及权益维护不到位直接导致农民主体地位与作用欠缺。

党的十九届四中全会明确提出要构建“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，为新时代乡村社会治理创新与发展指明了正确方向。“一核多元”模式社会治理共同体顺应了乡村经济社会发展需要，也能满足乡村多元治理主体参与乡村治理的实践需求。具体而言，“一核”即指中国共产党的领

核心阅读

乡村治理是国家治理现代化的基石。随着农村社会从生存型向发展型阶段转变，新时代的乡村治理要求在党的集中统一领导下有一个内涵的拓展与质的提升，从基于物的工具治理转向基于共同体的关系治理，以共同体思维推进乡村治理。

导，在社会治理共同体中发挥领导核心作用，能够确保乡村社会治理共同体的价值实现与发展方向，发挥总揽全局、协调各方的优势，把党管农村工作的要求落到实处。“多元”即指政府、市场、社会等其他治理主体，在中国共产党的领导下共同参与治理过程中来。这种模式核心理念在于，通过中国共产党的领导核心作用，将各利益相关者整合到治理体系中来，通过建立各种制度、体制机制、组织及保障体系，明确各主体之间的关系及所承担的职责，当出现利益冲突时，由党充分发挥协调各方、统率全局的作用，从而推动“一核多元”治理模式的形成及发展。“一核多元”模式全面激发各类主体的活力，提升乡村治理效能，有利于在乡村形成多元主体乐于、善于、勇于参与治理、发挥作用的发展局面。

搭建共建共治共享制度化平台，塑造“人人尽责”的乡村社会治理共同体。开放的市场经济削弱了农民对村庄的主体意识与主体能力，乡村从“共同体”走向“原子化”。乡村振兴是乡村经济、政治、文化、社会及生态文明等方面高质量的全面振兴，需要乡村各主体共同参与。当前乡村缺乏多元主体参与治理的有效机制和高效平台，致使乡村各治理主体不能有效发挥作用。因此，党的十九届四中全会明确提出，要完善群众参与基层社会治理的制度化渠道，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，构建基层社会治

理新格局。如何适应新形势、新任务、新要求，突出群众主体地位，创新实施满足人民需求的基层治理模式，切实提高治理成效，努力做到治理为了群众、治理依靠群众、治理成果由群众共享，理应成为各级基层党组织面临的重要课题。

打造新时代乡村治理共同体需要构建乡村内生性体制机制，建立以基层党组织为领导核心、以村民为主体、以乡村新治理力量为依托的制度化平台，激发乡村的活力与潜能，进而激活乡村各类资源。第一，建立发挥党建引领基层治理的机制。增强基层党组织总揽全局、协调各方领导核心作用，发挥党建优势、整合乡村资源，搭建“问题在基层发现、困难在基层解决、政策在基层落实”党群互动平台，组织党员参加服务活动。第二，建立政府负责的体制机制。改变一元化行政权威主导乡村社会的现状，放弃传统的管控式管理及单向度的权威式管理的理念与意愿，建立起多向度的协商式的互动式治理的体制机制及政社互动的事前预防式治理机制。第三，构建多元民主协商机制。民主协商是基层社会开展治理的主要形式，在乡村构建多元民主协商机制，搭建政府与人民群众互动的平台，真正做到“有事好商量、众人的事情众人商量”。第四，构建依法治理的体制机制。引导群众自觉遵守法律法规，主动自觉、理性有序、依法有效地参与基层社会治理。第五，搭建乡村科技支撑的制度化平台。发挥现代科技的社

会治理效能，利用互联网短平、快捷及实时的平台优势，保障社会治理精准化、精细化，公共服务高效化、人性化。

培育乡村多元治理主体的公共精神，缔造“人人享有”的乡村社会治理共同体。习近平总书记强调：“坚持人民性，就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点，坚持以民为本、以人为本。”“人人享有”是乡村治理的价值皈依，乡村社会治理依靠农民，乡村社会治理更是为了农民，不断增强农民的获得感、幸福感与安全感是乡村社会治理效能的生动体现。

从历史与现实来看，乡村公共事务的治理不是依靠个人来完成的，而是依靠发挥集体优势将分散的个体动员起来。新时代乡村社会治理共同体强调在个体差异的基础上寻求社会联合，体现公理理性原则，注重保障个体权益。当前乡村共同体公共精神缺乏导致乡村可持续发展动力与活力不足，缔造“人人享有”的乡村社会治理共同体离不开多元治理主体公共精神的培育。首先，培育民主协商公共参与的治理文化。新时代乡村治理共同体是依靠政府、市场、社会及村民的良性互动，搭建乡村多元治理主体民主协商的平台，在乡村培育民主协商公共参与的治理文化，营造主动参与治理、积极融入治理、善于开展治理的良好社会氛围。其次，要塑造社会治理主体的公共精神，提高治理主体的自律自治水平，培养治理主体的民主意识、法治意识、规则意识和权利意识，理性看待维稳与维权、活力与秩序的关系，在全社会形成乐于、善于、勇于参与社会治理的良好局面。再次，完善新时代乡村“村规民约”，通过乡村多元治理主体协商讨论形成富有乡村共识性的规则及体现乡村温情规范，借此树立乡村自治、法治及德治权威。

政策与治理

随着经济社会的快速发展，由于城市生活垃圾增多而引发的社会问题逐渐显现，垃圾分类治理已成为我国社会治理领域的热点问题。从发展趋势看，社会组织积极参与能够创新性地推进生活垃圾分类的具体实施，实现垃圾分类工作的有效治理。

为什么要推动社会组织参与。社会组织是加强社会建设、创新社会治理的必然诉求。近年来我们反复强调社会治理创新，目的就是加强社会建设。社会治理的核心就是要提升社会的自我发展、自我管理的能力。

首先，在国家治理体系与治理能力现代化的背景下，推动社会组织参与垃圾分类治理是必然趋势。目前，全国已有不少社会组织在积极推动垃圾分类治理，并产生较大的社会影响力。上海的爱芬环保在过去10年深耕社区生活垃圾分类，形成了知名的“爱芬模式”。广州再生资源行业协会与广州城市矿产协会，从再生资源视角，将垃圾分类与资源回收再利用连接，将“垃圾”作为一种资源，积极探索城市垃圾分类可持续发展路径。

其次，垃圾分类的实施是一个“刚柔并济”的过程，需要借助社会组织的软性约束力。垃圾分类实施是一个制度硬约束和文化软约束有机结合的过程。针对垃圾分类实施过程中公民自觉性不够、不愿配合等问题，特别是在新冠肺炎疫情的影响下，不少社区的垃圾分类工作受到较大程度的负面影响，社会组织因其志愿性、非营利性和灵活性特征，能够在其中有所作为。

再次，社会组织参与生活垃圾分类治理具有一定的法律依据。以《上海市生活垃圾管理条例》为例，第七章专门强调社会参与的具体路径，涉及多种类型社会组织的参与，不仅包括工会、共青团、妇联等群团组织，还包括志愿服务组织、行业协会、业主委员会等民间社会组织。这为社会组织在垃圾分类实施中发挥作用提供了基本方向。

社会组织参与垃圾分类的具体经验。垃圾分类治理的具体实施离不开政府治理、市场参与以及居民配合。社会组织在垃圾分类治理中的作用同样不可或缺，主要体现在公益教育、社区试验、多元激励、志愿者开发等诸方面。据此，发挥社会组织在垃圾分类治理中的积极功能，能够切实推动生活垃圾分类政策在社区的实施。

第一，社会组织发挥其公益教育的优势，致力于培育公众环保意识。很多环境保护类社会组织在宣传和市场营销方面具有很强的专业性，通过与法律工作者、公益明星、媒体的合作来讲解和普及条例。通过手机APP、微信公众号等年青人喜欢的新媒体新技术普及垃圾分类知识。及时发布有关垃圾分类工作的活动通知、经验交流、志愿服务等信息，开展全方位的宣传。定期发布垃圾分类各环节数据，让居民真正了解垃圾分类的资源化处置。

第二，社会组织通过社区试验提供垃圾分类政策落地的社区行动方案。垃圾分类治理是一个系统工程，如何培养居民的习惯？如何动员居民进行有序的垃圾分类？如何量身打造新旧社区垃圾分类方式？这都需要创造性地提出解决方案。社会组织

在垃圾分类治理中的作用

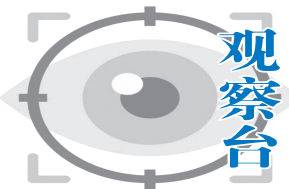
发挥社会组织

□ 赵挺 王淑敏

扎根于社区，密切联系社区居民，能够通过社区试验的方式提供具体的社区行动方案。比如，有的社会组织在社区实验如何将垃圾分类与慈善救济相结合，以“垃圾变爱心”的方式带动社区居民捐赠可回收物，并将资源回收所得的资金全部捐赠给贫困家庭。

第三，社会组织通过绿色账户和环保金等多种方式激励居民积极参与垃圾分类。社会组织借助新技术手段在各个社区建立积分兑换机制，既能服务到中老年人，又能吸引到青年人。环保金也是推进垃圾分类治理的一种方法探索，垃圾回收和支付宝、微信等支付手段直接关联，可提升居民参与垃圾分类的积极性。

第四，社会组织动员、招募和培训社区的不同人群参与志愿服务。垃圾分类工作需要志愿者的参与，从而改善垃圾分类执行和监督的不力。作为组织化的志愿者参与平台，社会组织通过多种方式吸引志愿者加入，以多种形式参与垃圾分类的宣传和实施方案的制定，不断扩大公务员、教师、医生、学生等人员参与社区志愿服务，倡导“垃圾分类，人人有责”的理念，真正培养一批有时间、有精力并热心公益事业的志愿服务队伍。



我国是一个人口众多、地域辽阔的发展中大国，各地经济发展水平、城镇化条件千差万别，推进城镇化在不同地区应有不同侧重点和突破方向。2020年4月9日，中共中央、国务院发布了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》。《意见》提出，深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩政策，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。但是，有些地方不顾自身条件盲目照搬、不顾经济规律一哄而上，出现了迁村并镇、盖房造城、强迫农民进城上楼等乱象。对此，必须高度重视、坚决纠偏。

要始终牢牢守住切实保障农民土地权益的底线。《意见》提出市场决定、有序流动的基本原则。在因地制宜科学有序盘活农村土地要素的过程中，要始终注重充分发挥市场配置资源的决定性作用，进一步畅通要素流动渠道，保障不同市场主体平等获取生产要素，不断推动要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。为此，各级党委政府在开展农业农村农民工作的过程中，要始终牢牢守住切实保障农民权益的底线，始终坚持依法自愿有偿的原则，积极引导农村土地有序流转，发展多种形式的适度规模经营

因地制宜科学有序盘活农村土地要素

□ 丁立江

同时，又要在充分尊重农民意愿的基础上，结合当地经济社会发展实际，科学运用好党中央、国务院有关深化农村宅基地制度改革试点指示精神，深入推进建设用地整理等各项工作举措，完善利用好城乡建设用地增减挂钩的各项有利政策，坚持从农村实际出发，因地制宜、循序渐进，不搞大跃进，尊重农民意愿，尽力而为、量力而行，不搞强迫命令，不搞瞎指挥，把涉及乡村土地要素盘活工作中关键性的工作逐一解决好，力戒形式主义、官僚主义，防止政策执行简单化和“一刀切”，切实为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素有序流动保障。

要因地制宜科学创新乡村土地要素盘活模式。在我国部分地区，长期以来存在着由于村庄数量多、规模小而带来的“三高两难”等制约农村发展的瓶颈问题。“三高”即一是村级组织运转成本高，基层负担重。二是空心村比例高，土地浪费严重。三是基础设施建设成本高，公共服务水平

低。“两难”即一是村级管理水平低，带领群众增收致富难。二是民主管理难。近些年来，随着党中央、国务院对房地产调控政策的不断加码，并始终坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，严格落实房地产长效管理机制，不将房地产作为短期刺激经济的手段。一些地方由于“土地财政”难以为继，导致行政运行经费出现了相对紧张的情况，加之以往地方债务的还本付息压力巨大，急于通过盘活域内土地资源以解燃眉之急。同时，随着《意见》的出台，党中央、国务院针对不同要素领域，分类提出了深化要素市场化配置的改革方向，明确了完善要素市场化配置的具体举措。在土地要素方面，提出要灵活产业用地方式和灵活土地计划指标管理，推动不同产业探索增加混合产业用地供给，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。不难看出，党中央、国务院出台《意见》是为了进一步深化要素市场化配置改革，科学有序促进要素自主

有序流动，从整体上提高要素配置效率，进一步激发全社会创造力和市场活力，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，构建更加完善的要素市场化配置体制机制。就农村土地要素而言，其有效盘活的主要目标就是积极促进建立城乡统一的土地市场，在真正意义上实现广大农村土地和城市土地同城同权同价，从而帮助广大农民群众获得更多的土地要素财产性收益。为此，在盘活农村宅基地和住宅等土地要素的过程中，切忌违背党中央意愿，出现违背农民意愿，不合时宜地大搞“拆村并村”等强迫农民进城上楼的现象，导致出现大量失地农民因进城上楼而产生大幅增加的额外居住成本，进而催生一系列可能激化农村社会矛盾的风险隐患，影响我国农村社会治理的有序推进。因此，各地应因地制宜地科学创新农村土地资源盘活模式，积极发挥党委政府的主导作用，依托严格落实公平合理的市场化盘活农村土地要素原则，始终坚

持以农民自愿为前提的土地要素盘活模式，有效破除“三高两难”问题，立体式拓宽农民群众就业和增收的形式，使广大农民群众可以普惠地充分享受农村宅基地和住宅领域普惠式改革的红利。同时，各地要坚持整体谋划、重点突破。围绕乡村全面振兴和城乡融合发展的目标，不断强化统筹谋划和顶层设计，增强改革的系统性、整体性、协同性，着力破除城乡户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端，为城乡融合发展提供全方位制度供给，使广大农民既可以拥有敢于进城闯荡打拼的勇气，又拥有随时可回乡回村生活生产的全方位生计保障，从而真正将党中央的惠农政策用好并落到实处，在促进城乡要素有序流动的基础上促进城乡健康融合发展。

要始终以增进城乡要素融合发展为重要目标。改革开放40多年来，尤其是党的十八大以来，我国在统筹城乡发展、推进新型城镇化方面取得了显著进展，但城乡要素流动不顺畅、

公共资源配置不合理等问题依然存在，影响城乡融合发展的体制机制障碍尚未根本性消除。为重塑新型城乡关系，走城乡融合发展之路，促进乡村振兴和农业农村现代化，党中央、国务院适时制定发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，为促进城乡三产融合发展指明了前进的方向。

新形势下，在增进城乡三产融合发展的过程中，要始终坚持党的坚强领导，坚持以农民为主体的城乡融合发展思路，顺应城镇化发展的大势，严格遵循城乡融合发展的客观规律，坚持城乡融合发展的正确方向，积极践行城乡一盘棋的融合发展理念，通过以工促农、以城带乡等工作方式积极培育城乡三产融合发展的新型要素形态。坚持稳中求进的工作总基调，因地制宜地结合不同地区城乡融合发展的客观实际和广大乡村地区的发展实际，积极探索具有各地发展改革特色的城乡三产融合发展路径及模式，从而不断稳步提升城乡土地等要素的融合发展质量。因地制宜地稳步促进城乡土地等关键性发展要素的市场化配置，真正将党的惠农政策落到实处，确保广大农民群众切身利益不受损，生态保护红线不被突破，乡村传统文化根脉不被破坏。