



“三治”结合推动乡村治理现代化

□ 周学馨

在我国实现第一个百年奋斗目标，并向全面建成社会主义现代化强国第二个百年奋斗目标迈进的重要历史时刻，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确提出，要建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极配合、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系。构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是推进国家治理体系和治理能力现代化的乡村场域。自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的构建，充分体现了以人为本和系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的理念，为推动乡村治理体系现代化提供了方向。当前，以“三治”结合推动乡村治理体系现代化，须将乡村自治、法治和德治作为一个整体而统筹兼顾、通盘设计，充分发挥乡镇、社会等多元组织在乡村治理中的主体作用，进一步挖掘法律规范、道德约束、舆论引导等社会治理资源的积极作用，推进治理实践从碎片性向总体性转变。

强化总体性治理理念

强化总体性治理理念，是将治理理念从单一面向的突进转向多方位的操作，从工具性的导向转向价值性的回归，从解决问题的导向转向制度性、程序性、规范性的建设。具体来说，第一，巩固党在乡村治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，发挥好农村基

层党组织在宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展等方面的战斗堡垒作用。越是基础薄弱、情况复杂的乡村，越要健全基层党组织，提升组织力，强化基层党组织的政治功能。第二，通过充分发挥以程序透明、准则有效，而定分止争为特征的“法治”作用和以公序良俗、社会贤达而弘扬正气为特征的“德治”作用，调动广大村民积极参与乡村秩序规则的建设和完善，参与到村庄公共事务治理的具体过程以及解决人民的生产、生活问题中来，真正实现以民事民议、民事民办、民事民管为特征的“自治”目标，并切实分享乡村治理的成果，共同促进村民自治制度的有效运转，从而真正使村民自治成为村民自我管理、自我教育和自我服务的乡村治理秩序。

打造全局性治理格局

打造全局性治理格局，关键在于创新治理体制，即处理好政府“自上而下”统筹和基层社会“自下而上”探索之间的关系，发挥好政府服务作用和基层自治作用，使以往由行政力量推动的“输血型”被动发展模式转变为由社会内生生长机制支撑的“造血型”主动发展模式。第一，创新“三治”结合的体制机制。实现基层社会治理“三治”结合，关键在于创新一整套让社会力量有序参与的体制机制。“三治”结合治理体系面临的核心难点就是主体之间、规范

之间的协调问题。因此，以“三治”结合推动乡村治理现代化中，必须建立“三治”多元主体合作共治机制、多元规范协调机制和治理协同机制，才能真正实现村民自治以发扬法治精神和社会主义核心价值观为宗旨的“三治”结合治理模式。第二，加强“三治”结合的制度建设。“三治”结合的有效实现，不是凭空而来的，是需要前提条件和环境的，需要我们在工作中不断地孕育、创新、优化。目前，许多地方推进的“三治”结合虽然短期内释放了社会活力，解决了农村社会的诸多矛盾，但制度设计层面上的滞后依然存在。因此，需进一步强化“三治”结合的自觉，从制度层面出台管理办法促进“三治”结合，并对“三治”结合成熟的实践经验予以固化，把实践经验上升为制度或政策层面。第三，完善“三治”结合的平台载体。一方面，通过发挥议事会、监事会、调解委员会等组织的作用，建立和完善自治中的法治和德治载体。另一方面，通过村民参与村规民约协商与制定等方式，完善法治中的自治、德治载体。

提升整体性治理能力

自治、法治、德治是三种不同的治理方式，三者有其不同的功能和作用，有各自的优势和劣势。“三治”结合并非自治、法治和德治的简单相加和组合，而是需要同时发力，充分发挥各自优势，按照不同的强度进行组合，发挥“三治”结合的“乘数效应”。第一，在

提升自治能力方面，需通过进一步明晰权利和责任边界、创新村民自治的有效实现方式、积极培育村级社会组织等方式，深入推进村民自治，推进村委会回归自治主业，筑牢自治、法治、德治之本。第二，在提升法治能力方面，通过提升村民法治意识、打造乡村治理法治化的专业队伍、为群众提供多种形式的公共法律服务、提高乡村自治的法治化程度和乡村治理法治化的技术运用水平，大力推进依法治村。第三，在提升德治能力方面，进一步强化乡风道德引领、规范和约束作用，发挥村规民约对乡村文化的保护功能，重视乡村精神文明建设，挖掘、转化传统社会中参与性、协商性的组织资源和制度资源。尤其是通过完善新乡贤选拔管理机制，推进新乡贤参与乡村文化建设，提高乡村人才的社会地位，不断维护、激活乡村社会的地方文化制度，将其转化为群众参与村民自治、提高基层社会自主治理能力的载体，使群众路线真正深入群众、扎根基层。总之，在治理载体上要因地制宜、尊重群众、自主探索，寻找彰显自治活力、法治精神和德治正气的有效载体。

（作者系重庆市委党校副校长）



城市更新，如何做好风险防范

□ 栾晓峰

实施城市更新行动，是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。今年全国两会政府工作报告提出，“十四五”时期要深入推进以人为核心的新型城镇化战略，“实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量”。这是“城市更新”首次被写入政府工作报告，已成为“十四五”时期我国经济社会发展的重点工作之一。在实施城市更新行动时，必须统筹城市规划、建设、管理，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展。因此，在更新推进的过程中，城市本身以及各主体的价值观、利益诉求、文化背景、阶层地位、规则意识等都是相应的影响因素，会对更新的过程产生影响，使城市更新充满未知与不可测性。更新是为了降低城市发展风险，让城市更美好，但更新本身充满风险，有效规避更新过程中的原生风险以及因更新而产生的次生、衍生风险是一个不容忽视的问题。只有从风险治理的事前、事中、事后客观规律出发，把握城市更新中可能出现的风险隐患，才能将我们的城市家园变得更加美好。

加强事前普查，防范原生安全风险。城市更新其实质是城市建设从增量建设转变为存量治理。增量建设，主要是建筑工程工作，相对单一。而随着城市发展，单一的建筑主体会随着人员、设施、功能的丰富导致建筑与人、物、文化在不同领域相互结合、相互迭代，城市间的复杂性也进入了前所未有的新阶段。首先是越来越多过了质量保修期

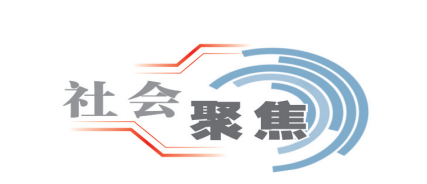
的城市建筑、老旧小区，因过度承载，本身就是风险的“灰犀牛”，存在着安全风险隐患。其次是对这些建筑、社区进行更新时，又因地质变迁、周边环境、人文需求的复杂性，牵一发而动全身，都可能引发安全风险。这也是有些地方宁可去建新城而不愿意进行“棚改”“旧改”的主要原因。但这些“老破旧”最终也不得不去面对，因为其中风险隐患随时可能爆燃。同其他类型的安全风险防范一样，城市更新要着重于事前阶段摸底的基础工作，隐患摸得越清，防范越具有针对性。因此，弄清、解决安全风险及其隐患是城市更新风险治理的首要问题和“重头戏”。“十四五”时期是我国城镇化推进的关键阶段，安全风险防范与普查的重点就在城市；而作为城镇化的一个重要组成部分，城市更新在一定程度上就是通过更新“老破旧”来防范安全风险。各地可将当前的灾害风险普查工作与城市更新工作两者进行有机结合，齐头并进，可起到事半功倍的效果。

加强事中统筹，规避行政衍生风险。政府是城市更新主导者，城市更新涉及到政府诸多层级与部门，如果部门之间分工不协调，碎片化推进城市更新，就有可能因行政失误引发一些衍生性风险。规划的前瞻性、科学性和刚性决定了城市发展与更新的高度，财政资金匹配的支撑能力与运作透明性决定了更新的效度，一线干部的协调、执行能力决定了更新的进度，等等。例如，有的地方新官不理“旧账”，无法坚持一张“蓝图”绘到底；有的地方不注重城市历

史文化遗产的保护；有的地方政府人员被利益集团俘获，导致出现“豆腐渣工程”；有的地方因工作方式、方法问题引起干群关系紧张。因此，作为更新的主导者，政府的创新意识、综合能力、价值取向、行为规范程度也存在诸多的不可测性。能否运用好城市空间资源分配的权力，能否抵制住更新中城市空间价值增值带来的诱惑力，能否具备将城市更新的蓝图与人民的意愿诉求进行有效结合转化的实力，这些问题都是作为城市更新主导者的政府必须认真考量的风险因素。这些问题的解决在于城市管理者能否着眼于长远，对城市发展、更新与政府行政能力的总体提升进行统筹推进，既要注重科学、规范，又要注重民主、协商；既要关注资源禀赋，又要学会“无中生有”。城市更新的活力要体现在政府的创新魄力、资源禀赋的潜力、领导干部的素质能力提升上；只有把这几个方面统筹起来，才能从体制机制上确保更新过程的可持续性。

加强事后塑造，降低次生人文风险。城市空间是其他资源要素的载体。空间结构发生变化，所承载的人、财、物等要素也要进行重构。重构的过程即城市要素进行快速流动的过程，其中各要素的流动主要以人为转移。旧有的城市空间形成的传统习俗、规则观念、人际关系等社会“小环境”会随着更新而消失、重组或重建。城市的团结是靠这些“小环境”中一个个小共同体而建构起来的。一旦生存的环境不复存在，共同体也必然解体，受到影响的人们为保障自己的利益或重新寻找新的环境或

寻找新的资源或与陌生人进行碰撞、互动，这些过程都会对人的心理产生影响。陌生空间的融入需要重新学习规则，陌生人群的融入需要重新调整行为，陌生工作的融入需要重新调整状态，等等，这些外在在社会“小环境”的变化引起人们内心“小环境”的变化，由此会产生人的情绪低落、人际冲突甚至会出现群体极化现象，这些都可界定为由城市更新引发的次生人文风险。化解人文风险是城市更新中的一项基础性、长期性的工作。更新不仅指向城市载体本身，本质上指向的是城市中生活的人，人的更新才是关键。因此，在城市载体更新的同时，要做人的塑造工作。首先要关注直接受影响而变换居住环境的居民的诉求。对这部分人要做到家安，找到新居所，要住有所居，并住有好居；要做到心安，引导其乐业，融入新社区。其次要提升新入市民的融入能力。通过贴心的市民融入政策、社区邻里关怀手段、民间社团的互动机制、工作单位的引导措施等让这部分人极早习得城市规则、文化、风俗，找到生存、生活的归属感。这些方面都有助于维持原有“小环境”“共同体”，也有助于快速形成新的“小环境”“共同体”。总之，“共同体”的存续对于城市更新而言，可以起到消弭衍生人文风险或起到冲突缓冲作用。



据第七次人口普查主要数据表明，我国人口老龄化程度进一步加深，应对老龄化成为迫在眉睫、亟待破解的难题。时间银行——全称养老服务时间银行，是指政府通过政策设计，鼓励志愿者为老年人提供养老服务，志愿者在相对年轻时按一定的规则储存服务时间，等到年老需要服务时，即可以提取兑换服务，为互助养老提供了新路径。

随着我国城镇化进程的不断加快，快节奏的现代生活方式和多形式的居住方式，导致父母与子女在时空上严重分离，由此，越来越多的家庭无法独自承受老年人的全部照料责任。为了解决这些问题，除了政府积极作为外，需要广泛调动社会力量参与。为了鼓励和提高参与度，需要建立激励机制，而时间银行的出现则为这种机制的建立提供了保证。

养老的实质是代际转移，包括经济转移（指金钱、实物和不动产）和时间转移（指家务劳动和生活照顾），时间银行互助养老的原理正是将代际经济转移和代际时间转移分离，并将代际时间转移由过去的家庭范围拓展到全社会范围，促进家庭养老向社会养老的转化。其创新在于用时间储蓄搭建桥梁，给遥远的未来提供保障，持续激发民众照顾老人的积极性和主动性，以实现全社会养老资源的跨时空配置，稳定提高可及的养老服务供给，弥补家庭养老代际交换的不足，满足老年人的日常照料需求。

推行时间银行进行互助养老，将促使很多人利用部分闲暇时间去照顾身边需要帮助的老人，也将调动低龄健康老人积极参与提供力所能及的养老服务。原本闲置的时间资源和人力资源得到优化配置，可有效破解养老服务时空错配、资金短缺和护理人员不足等难题。推行时间银行进行互助养老，将使所有人都能够就近或就地提供和接受养老服务，有利于降低全社会的交通和时间成本。同时用优质的互助服务吸引更多的老人在家中和社区养老，增加用时间支付的互助服务、减少用金钱支付的有偿服务，大大降低了建设养老机构和购买社会组织服务的经济成本。推行时间银行进行互助养老，将大大减少对国家有限资源的占用，减轻年轻人负担和压力，有利于国家集中力量办大事、有利于个人工作更高效。同时，互助养老降低了老人经济负担，有利于释放和扩大消费需求，从而促进“银发经济”和老龄产业发展。有利于敬老、爱老传统文化的回归，有利于老人实现自我价值认同，有利于重塑彼此信任、互相关爱的家园文化，促进整个社会的文明和谐。

推行时间银行互助养老，首先要明确其在我国养老服务体系中的基础地位。要以互助服务为基础、社区服务为补充，大力提高服务的供给能力和规范化水平，以时间银行互助养老为载体，推动家庭养老和社区居家养老服务中剥离，改由时间银行互助养老方式提供，高技术专业化需求则由社区依托相应社会组织有偿提供。也就是政府投资由重养老机构建设转向重老旧社区和小区的老化改造、市场主体定位由提供机构养老服务为主转向提供社区居家养老专业化服务为主、社区居家养老由注重阵地硬件建设

『时间银行』：互助养老新方式

□ 周庆荣

转向注重专业能力培养。

时间银行作为一种储蓄制度，只有储户基数足够大，才能保证项目运转，才有实现通存通兑，才能吸引储户参与，而储户的多少、流通的范围均取决于发起机构的公信力。因此，必须坚持全局统筹、高位推动，用足够的公信力给民众以安全和信心保障。一是发行统一的时间货币。时间货币作为养老服务延期支付和时间银行的储蓄媒介，可以有效发挥货币的创造乘数作用，促进互助养老服务的供给规模化。时间货币服务社会功能，与服务经济功能的金钱货币并行，有利于在实现社会目标的同时促进经济发展。时间货币流通的范围越大，越有利于扩大社会参与和覆盖面，互助养老的可得性和可及性越好。二是建设统一的时间银行，由时间银行统一经营和管理时间货币，以实现时间货币在较大范围的通存通兑和储蓄、流通、转移等规范性、便利性，可以防止人口流动导致存储时间失效，又可以实现异地工作子女参与时间银行并用转赠时间的方式为父母养老的愿望，有利于激发各社会主体参与养老储备的积极性。三是建设统一的技术标准，包括信息管理平台、服务计量标准、质量评价体系、信用保证机制等，保证各地信息对接和共享无障碍。四是建立税收调节机制，研究征收以时间货币为媒介的社会养老税，要求每个人退休前须完成一定时间的照护老人义务并缴纳税金，以此驱动社会对时间货币的需求，保障在老年阶段得到必要的社会照顾。

