

乡村治理中推进和拓展村民自治的探索思考

——以常熟市为例

王丽萍

近年来，常熟市按照党的十九大提出实施乡村振兴战略的要求，高度重视农村基层社会治理，不断深化村民自治实践，丰富村民自治载体，拓宽村民自治方式，创新村民议事形式，完善议事决策主体和程序，落实村民知情权和决策权，在探索村民自治、推进乡村治理等方面取得不错的成绩。本文以常熟市推进和拓展村民自治的实践为蓝本，分析了村民自治中存在的矛盾和问题，并进行了总结和分析。

一、常熟市村民自治的实践成效

（一）自治意识逐渐觉醒

常熟市各村在村道改善、村庄布局、黑臭河道整治、美丽村庄建设、特色田园乡村建设等方面，落实民主议事，发动村民广泛参与，引导村民积极、主动参与，逐步唤醒百姓的主体意识、参与意识、自治意识，为推进乡村自治迈出第一步。度假区元和村蒋家村河道整治，针对沿河违章拆除难的问题，广泛听取村民意见，让老百姓参与整治方案制定，及时吸纳群众意见，赢得了群众的支持配合。在李市村唐家坝宅基地整治中，村民全程参与整治方案研究，议定整治方案。

（二）自治机制逐渐建立

各村以推动“两平台双议事”为主要模式的基层民主协商活动，探索实践基层协商民主新理念，逐步形成“干部与群众议事、群众与群众议事”的机制，助力“有事大家议、有事好商量”的民主协商氛围，推动建立“干部与群众议事、群众与群众议事”制度，制订各镇的《基层自治组织民主协商目录》。各村按照实际情况，发动村党组织、村民委员会、村务监督委员会、村民小组、社会组织、农村集体经济组织、农民合作组织和当地村民有序参与村级事务，常态化开展村民代表会议，加强议事协商。

（三）自治探索逐渐深化

常熟市各行政村（社区）因地制宜探索村民自治，规范开展基层群众自治活动，形成了一批独具特色和可操作性的村规民约。全市 215 个行政村（社区）都建立了村规民约，通过村规民约提高群众参与度，实现村民自我教育、自我管理、自我服务。如梅李镇瞿巷村的村民自治，超前规划、长期坚持、持续补充修订，形成了独具特色的“1+N”工作法，在倡导文明、组织互动、生态绿色、村庄管理等方面发挥了重要作用，并且推动自治向村民小组、小区延伸，广泛开展楼院、门栋“微自治”。常福街道小义村结合区域实际情况，充分听取村民意见建议，“组团式”推进农户房屋村庄布点规划。

（四）自治成效逐渐显现

村民议事平台为百姓提供了敢说话、敢管事的机会，村民通过民主决策，能真正行使村庄发展的选择权、村级建设的决策权，村干部的考核权、村财务的监督权，逐步推进基层民主。通过议事会协商，有效解决了群众关心的纠纷调解、环境整治、

基础设施公共服务等问题。随着村民自治在全市的推进，村民的自律意识明显增强，民风民俗在转变，乡风越来越文明。《村规民约》激发了群众“遇事找法、议事依规”的民主意识和法治观念，彰显了村民守法诚信、保护环境的社会公德。

二、常熟市村民自治中存在的问题

（一）村民自治的理念认识不一致

政府部门、乡镇机关包括有些村干部的治村理念还比较传统，在村道改善、村庄整治上，存在“村民参与多此一举”“简单问题复杂化”等思想偏差。一方面，政府在乡村治理中包揽过多，越位的现象不同程度存在；另一方面，一些村民习惯了政府和村委会的大包大揽，导致基层缺位，村民自治难以推进和开展。

（二）村民自治点与面的不平衡

全市各村推进村民自治的实践不平衡。由于村级经济实力、村民受教育程度的差异和民风民俗的影响，村民自治创新工作是点上开花，“盆景”很好看，但是全面推广不够，欠缺“风景”。村民自治的现状与全覆盖的要求、自治发挥作用存在一定差距。

（三）自治方式方法与自治内容不匹配

实践中多数村依托和利用传统的村务公开栏、宣传栏开展工作，方法手段单一，电视、网络、微信等现代平台载体较少使用，村民参与率不高。有些村协商议事组织活动较少开展或流于形式。有的村虽然建立了村规民约，但仅停留在宣传栏上，村民自治实际上没有开展起来。

（四）自治能力与自治要求不适应

一方面，有些村干部的工作能力不适应新时代的要求，群众工作能力不到位，不善于做群众的思想工作，或是在村里威望不足；另一方面，村民自身自治意识不强、自治能力薄弱，这些都影响了村民自治的发展。究其原因，一是存在小农意识和功利心理。只顾眼前利益，不顾长远发展；只顾个人利益，不顾集体利益；只顾局部利益，不顾整体大局。二是民主观念和参与意识淡薄，村民整体上缺乏主体意识。在乡村治理中只是被动参与，缺乏参与的积极性和主动性。三是农民受教育程度整体不高，对于乡村治理，是心有余而力不足。

三、常熟市推进和拓展村民自治的对策思考

（一）加强党组织建设，引导自治的方向

乡村振兴，必须抓牢党组织这个最基础最关键的环节，发挥党组织在村民自治中的引领作用。一是强化乡村基层党的建设，提高乡村党组织的引导力。各级党委政府要结合思想解放大讨论，深入调查研究，进一步完善政策机制，加强资源优化整合，推动人财物向农村基层下沉。二是加强农村党员教育培训，增强工作能力。通过制度安排，把优秀人才选拔到村党组织书记岗位上。

（二）加强制度建设，构筑自治的前提

完善村民自治的微观制度基础，即完善民主选举、民主决策、民主管理和民主监督制度。在民主选举上，严格规范，让村

民享有绝对自由；在民主决策上，进一步明确村民代表的职责、权利和义务，规范村民会议和村民代表会议的议事程序，同时要建立健全村级听证会、恳谈会等民主协商制度；在民主监督上，要进一步发挥村务监督机构的作用，支持其在财务公开、村务决策、“三资”管理、新农村建设、村干部述职述廉等方面充分履行监督职责。

（三）搭建自治载体，激发自治能力

以村民身边的项目为载体，从农宅规划定位、村道改善、村庄内部基础设施建设和日常管理等着手，通过村民议事会等形式，进行平等协商、讨论，让百姓们知道“干什么”“为什么干”“怎么去干”。以民主恳谈听证和村民议事会为主要途径，实现村策村民定；以村务公开和村民自治为主要方式，实现村务村民理；以建立健全村务监督委员会为主要突破口，实现村事村民管。坚持村民自治与舆论同步，利用村报、微信公众号、信息公开栏等媒介，开设村民自治专栏，动态收集社情民意，征求村民的意见建议，逐步让村民实现自己的事自己干、集体的事商量办，激发自治能力，提高村民自治的能力。

（四）提高自治意识，增强自治的活力

村民作为乡村自治的主体，其自治意识的高低直接关系到自治的成效。要提升村民、村干部对乡村自治的认知水平。一是大力发展农村各类教育和培训，提升村民和干部素质，引导他们接受现代社会管理理念，摆脱传统的小农经济意识和根深蒂固的传统政治文化的影响，增强农民自组织意识和提升自组织能力，不断增强农民的现代主体意识、民主意识、责任意识和法律意识，使农民真正成为村民自治的主体。二是加强感性认识，通过走出去看走出去学，转变观念转变思路，逐步向“要我自治”转变为“我要自治”。

（五）制定完善村规民约，夯实自治的基础

各村通过完善和修订村民自治章程、村规民约，制定相应奖惩机制，建立健全公序良俗，真正用好发挥作用。同时，丰富农村公共文化，建好村民学堂、道德讲堂、文化礼堂等阵地，深入开展好邻居、好婆媳和最美乡村人物典型选树等活动，引导村民自觉摒弃大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陋习，培育文明乡风、良好家风和淳朴民风。加强民主法治宣传教育，推进乡村基础文化教育，推动乡风文明建设，促进礼法合治，夯实自治的基础。

（六）突出共建共治共享，提供自治的保障

推进乡村自治，需要构建“多元主体共治、多层协商共谋、多方联动共推”的工作格局。政府的施政理念要从“为民做主”向“让民做主”转变，切实改变大包大揽的治理模式，多做指导少做决定，突出共治共享，为村民自治的健康发展提供良好的保障。政府和村民的角色变化后，需要“村民补位”代替“政府缺位”，实现政府管理和基层自治的良性互补，从而建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享的机制。

（作者单位：中共常熟市委党校）