
实现乡村善治的江苏实践

徐志明

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。江苏省“十四五”规划纲要指出，深入推进“万村善治”工程，有效保障农民群众各项权利，开展乡村治理体系建设县级试点和示范村镇建设。早在2019年9月，泗阳县、江阴市被确定为新一轮省农村改革试验区，试验主题分别为新型农村社区治理体系建设、村社分离改革。同年12月，江阴市、海门市、邳州市等7地入选全国首批乡村治理体系建设试点县（市、区）。试点工作开展以来，各试验区针对乡村治理的短板弱项，以党建引领、科技支撑，健全自治、法治、德治相结合的现代治理体系，积极探索乡村治理体系和治理能力现代化的新路径。

党建引领，增强乡村治理核心力量

由于农业经营方式的转变，引发了利益格局的调整和思想观念的变化，农村基层党组织的影响力有所弱化。各改革试验区因地制宜，采取多种办法落实党在基层治理过程中的引领作用。

实施村（社区）“红网格”建设工程。持续用力抓基层、强基础，不断强化基层党组织政治功能和组织力。泗阳推进社区“红网格”建设，建立完善社区党委、片区（网格）党支部、党小组、党员的四级“红网格”体系。海门推行党建网格、治理网格“并网融合”，1141个治理网格全部建立党组织。

实施村（社区）党组织“领头雁”工程。村支书是群众的“主心骨”、发展的“领头羊”、稳定的“顶梁柱”。江阴推行村书记“专职五级”管理试点办法，建立调整社保基数、缴纳企业年金、选任事业岗位等“三项机制”，构建村（社区）书记保障激励制度体系，切实提升村（社区）书记干事创业热情。

群众参与，提高乡村治理自治能力

村民自治是乡村治理的基本形态，是乡村治理的基础性制度。由于撤乡并村和苏北农房改造，农村新型社区大量出现，加上工业化、城镇化过程中农村空心化老龄化加剧，村民参与自治的积极性下降。试验区创新村民自治组织和村民议事协商形式，扩大村民参与自治的渠道。

建立村民自治组织。通过建立村民自治组织，进一步提升农民群众自我管理、自我服务水平。海门建立村民小组议事会和村民自治理事会，在村党组织的引导下常态化开展议事，形成村、组自治良性互动局面。江阴通过村民议事会、乡贤理事会、爱心基金会等乡村治理组织，推进社区、社会组织、社会工作者“三社联动”，强化共治共享。

建立村民协商议事机制。健全村级议事协商制度，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。海门建立村民协商议事机制，在党组织领导下，常态化开展协商议事工作，在村务协商、矛盾调解等多方面发挥积极作用。

法律服务，筑牢乡村治理法治根基

农村社会已经由原来的“熟人社会”向“半熟人社会”过渡，自然村之间的关联度不断降低。这些变化决定着在乡村治理中必须重视法治，确保乡村社会和谐有序、充满活力。

着力实施法治平台建设工程。以公共法律服务中心、非诉讼服务中心建设为契机，进一步整合司法行政和法律队伍等资源，切实加强市镇村三级公共法律服务平台建设，形成优势互补、信息共享、协调顺畅的“线上+线下”一体化法律服务体系。海门全区 293 个村（居）全部配备了法律顾问，法律顾问按照“4+1”工作模式为各村（居）提供法律服务。2020 年，共为农村困难群众提供上门法律援助服务 20 余次，办理法律援助案件 699 件，完成案件量位列南通市前列。

着力实施矛盾纠纷多元化解机制。坚持重心下移，力量下沉，搭建起完善的市、镇、村三级调解网络体系，全力将矛盾纠纷化解在村（居）一线，维护社会稳定。江阴整合行政、司法、社会资源，市级成立“一站式矛盾纠纷多元化解中心”统筹谋划全局工作，开展村（社区）干部走进基层法庭、基层法官走进村（社区）的“双走进”活动，凝聚各方合力，最大限度把矛盾问题在市内解决。

着力实施“小微权力”制约工程。规范乡村小微权力运行，建立健全小微权力监督制度。江阴完善 E 银通监管，250 个集体经济组织全面实施资金支付 E 银通，实现无现金支付控制，规范银行开户、用款审批和预警预防机制，实现对村级资金管理的实时、动态和精准监督。208 个村全部建立健全村务监督委员会，对村务决策、村级工程项目等涉及村民利益的事项进行全流程监督。

文明实践，夯实乡村治理德治基础

各试验区坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，推动社会主义核心价值观落细落小落实。

统筹推进文明实践中心建设。新时代文明实践中心是宣传贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、培育和践行社会主义核心价值观的重要阵地。海门依托新时代文明实践网络管理中枢和实践所（站）建设，全面落实建好“文化大礼堂、文体活动表、邻里互助圈、文明新风积分墙、民生实事小黑板”五大工程。按照“一镇一特色、一村一品牌”的理念，建成 1 个区级实践中心、11 个镇级实践所、266 个村级实践站。

持续深化文明村镇创建。大力开展文明村镇、农村文明家庭、星级文明户、五好家庭等创建活动。邳州市 24 个镇村、5 所校园、21 家单位分别荣获江苏省文明镇村、文明校园和文明单位荣誉称号。广泛开展“邻里守望”“文明实践在邳州、志愿服务村村行”等志愿服务活动，为乡风文明建设凝聚强大精神动力。

村社分离，重构乡村治理组织关系

为重构基层治理格局、理顺基层组织关系、发展壮大集体经济、增加成员财产收入、提升乡村治理水平，2020 年江阴市积极开展村社分离改革。截至 2020 年底，46 个试点村已全部完成村社分离改革工作。

实行事务分开。梳理村（居）委会和集体经济组织现有职责和承担的具体事务，结合实际情况，村社按职责履责。全力打造“两支队伍”：一支是善管理的村干部队伍，村（居）委会在党的领导下，按照村（居）委会依法履职事项清单和村（居）委会依法协助工作事项清单，发挥基层群众自治组织功能作用；一支是善运营的股份经济合作社经营管理队伍，做好集体资产的管理、运营、开发等事务，使集体经济组织更好地运用自身资产资源参与市场竞争。

探索人员分开。在机构分开、事务分清的基础上，合理设置村（居）委会和集体经济组织人员配备。强化党的领导，在改革中推行村（居）党组织书记通过法定程序兼任村主任和集体经济组织负责人（董事长）。集体经济组织根据资产规模和发展需要合理确定经营管理人数，聘用经营管理人员，经营管理人员可以由村干部兼任，也可以聘请职业经理人。

实施财务分开。财务分开是村社分离改革的重点工作，集体经济组织与村（居）委会按照分离时间节点，分账管理、独立

核算。原村（居）集体所有的资产、资源所有权确权到集体经济组织，可将非经营性资产和资源性资产交由改革后的村（居）委会管理。村社分离后集体经济组织自收自支，自行承担运转经费。村（居）委会结合实际情况探索村级公共开支由财政和集体经济组织共同承担机制，逐步健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，鼓励股份经济合作社兴办公益事业。