

“一核两网三治”：农村治理新架构的探索

——基于江阴市推进农村治理体系现代化建设的实践

邵燕

党的十九大以来，各级地方政府积极推进乡村振兴战略落地见效。治理有效，既是乡村振兴的目标任务，也是基层党组织整合资源、汇聚力量，推动乡村振兴的重要举措。本文基于江阴市探索农村治理新架构、推进农村治理体系现代化建设的实践，剖析其呈现的“一核两网三治”融合共治新模式，以期为其他地区建言献策、提供启示借鉴。

一、农村治理体系现代化：乡村振兴的关键环节

农村治理体系现代化建设事关广大农民的切身利益，事关党和国家政策能否有效落实，事关农村社会和谐有序。

农村治理体系是国家治理的“压舱石”。中国社会的根基在城乡基层，农村也是中国社会稳定的“压舱石”，如何管理、服务好农民，关系到乡村社会的繁荣稳定，关系到中国共产党的执政基础。农村治理体系是国家治理的基础，占据重要地位。农村治理体系和治理能力的现代化直接关系到国家治理体系和治理能力现代化的实现。

农村治理体系是乡村振兴的“定盘星”。当前，农村治理是社会治理的短板，城镇化加速推进改变了农村的社会结构，村庄内部的凝聚力与向心力不断减少，部分地区社会治理面临自治弱化、法治缺位、德治不彰等困境。这些困境亟需重构乡村社会动员机制，构建扁平高效、协同联动、多方参与的治理格局，调动各类社会主体参与、服务乡村振兴。

农村治理体系是乡村振兴的“助推器”。农村治理涉及公权、私权、自治权等多方面，政府治理、社会调节与居民自治等诸多领域，谁来治理、如何治理成为关键。农村治理体系的现代化有助于统摄基层组织引领乡村振兴的全过程，有助于最大限度满足广大农民对美好生活的向往，有助于聚人心、办实事，培育乡村发展内生动力。

二、农村治理的新架构：“一核两网三治”

2019年，江阴市以开展乡村治理体系试点建设为契机，创新“一核两网三化”治理新模式，充分发挥治理的撬动效应，形成村民有效自治、政府有效治理、社会有效参与的共治格局，助推乡村全面振兴。

（一）以党的领导为核心，固本强基增活力

江阴市通过完善党领导乡村治理的体制机制，确保党组织在乡村治理中发挥总揽全局、协调各方、引领示范的积极作用。

一是健全基层治理党的领导体制，提升组织力。为更好发挥基层党组织在乡村振兴中的主体责任，江阴市创新基层党组织

载体与形式。坚持“纵向联动、横向协同”原则，构建纵向到底的“镇街党（工）委一村（社区）党组织—网格党支部—先锋驿站党小组”四级党组织设置。与网格化结合，将党员信息、组织设置、活动场所等党建资源要素纳入网格，推动党组织建设重心下移，实现基层党建的纵深发展与广度延伸。创新党建联盟形式，扩大党建工作向非公企业延伸与覆盖，为基层民营企业发展提供组织保障。通过“商会党建联盟”形式，整合非公有制企业与商会协会组织党建资源，加强组织联合、服务联动、活动联办、阵地联建、品牌联创等，提高基层党组织的科学化、制度化、规范化水平。

二是实施“领头雁”工程，提升引领力。落实村书记“县乡共管”，累计培育“五强”型村（社区）书记 161 名。实行村（社区）书记专职化管理，对 214 名村（社区）书记进行评星定级，形成“基本工资+星级工资+考核报酬”薪酬结构。建立村书记“社保基数+缴纳企业年金+选任事业岗位”三重激励，47 名优秀村（社区）书记转为事业身份。实施“千万党费激励计划”，将基层党（工）委党费留存比例由原来的 40%提高到 60%，基层留存部分增加 440 余万元。高质量推进党支部标准化、规范化、星级化工程，遴选 150 个五星级堡垒党支部，17 个党支部获评无锡市示范点，建成 2 个省级“党支部书记工作室”。

三是创新“党员联户”工程，提升服务力。以“五聚力五提升”行动为抓手（即聚力基本组织，提升党的领导力；聚力基本队伍，提升党的战斗力；聚力基本活动，提升党的凝聚力；聚力基本制度，提升党的执行力；聚力基本保障，提升党的支撑力），统筹推进农村和城市基层、“两新”组织、机关和国有企事业单位等领域党建工作，创新建立党员联户“1+10+N”制度，以 1 名先锋党员联系 10 名左右党员、联系 N 户身边群众，把党员先锋模范作用发挥到实处。新冠肺炎疫情防控期间，2615 个先锋驿站近 3000 名先锋党员带头联系党员 2.7 万余名，联系身边群众 3.9 万余人，筑牢了疫情联防联控的坚实阵地。

（二）以两网联动为关键，融合互动提效能

网格化与互联网是基层治理的发展趋势，江阴市以网格与网络联动为关键，推动农村治理的精细化、专业化与智能化。

一是升级网格管理+，深化社会治理功能。综合考虑辖区住户单位布局、人口集散程度等因素，以人均管理 300 户或 1000 人为基本标准，将市域划分为 17 个一级网格、271 个二级网格、1558 个三级网格。加强“网格+党建”“网格+警格”“网格+综合执法”建设，推动条线专业力量全面融入网格，解决各类专业问题，实现一般问题网格内高效解决。2000 余名（321 名民警、1852 名辅警）融入网格，实现网格、平台、人员、职责的融合联动，推动关口前移、重心下移、源头治理。探索网格员专职化建设，实现“专门的人做专门的事”。

二是推行智慧政务，提升基层服务精准度。按照“即时即办、定时代办、上门特办”原则，镇政务服务中心向村延伸，行政村（社区）级便民服务中心全部设立综合窗口，直接受理社保、计生、民政、残联等与群众息息相关的事项。村级便民服务中心与网格员组成代办服务队伍，提供上门特办服务，打通“最后一米”，实现“便民全覆盖、服务零距离”。依托智能客户端等全媒体，实现村级管理的智慧化。开发“户户通”手机客户端，鼓励有条件的村建立“微信公众号”等，实现全媒体在农村治理中的广泛运用，基本满足了村（居）民的个性化、多元化需求，提高了基层服务的精准度。

三是强化集成赋能，助推治理体系现代化。以“职能集成、数据集成、体系集成”为原则，建设“江阴市社会治理现代化综合指挥中心”，构建“大数据+指挥中心+N”信息共享、协调顺畅、指令一致、全面联动的综合指挥架构，打造智能化治理新模式。积极构建“网格+N”融合机制，推动条线力量融入网格解决专业问题。利用云计算、移动互联网、大数据、视频分析、GIS、物联网、信息平台等智慧治理方式，汇聚民意，第一时间回应群众诉求，及时解决群众困难。

（三）以三治结合为导向，多元共治筑格局

健全自治、法治、德治相结合的治理体系，集聚力量、凝聚人心，激发基层社会治理新活力，打造共建共治共享的社会治理新格局。

一是以自治为基，激活主体功用。以村民自治为基础，激活村民责任感与参与感，发挥村民自治的智慧与作用。通过“众人人事众人议、重要事大家定”等方式，调动村民积极参与村庄重大事项决策。如山泉村通过召开村民大会，商议新农村建设的方案与置换标准；和平村经民主决策商定村级医疗互助的筹资标准、补助程序、补助方案、补助金额等与村民切身利益相关的议题。依托深厚的自主传统与文化基因，在自然村层面建立村民理事会，实现村庄发展与村民自治需求的无缝对接，激活乡村改革发展的内生动力。

二是以法治为本，规范参与行动。发挥法治在乡村治理中的兜底作用，将涉农工作纳入法治化轨道，形成“遇事找法、办事依法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的浓厚氛围。对全市90%的《村规民约》《村民公约》《自治章程》进行法制审查，为依法治理构筑制度基石。整合配置城乡公共法律服务资源，建强法治带头人和法律明白人队伍，组建法律顾问团、乡贤裁判团、普法宣讲团；推动智慧司法，在全市243个实体村（社区）建立司法行政服务站和“法润民生微信群”，研发“小霞客”智能机器人等平台，发挥“自动回复、资讯群发、法律超市、舆情预警、分析研判、考评考核”微信群六大功能，使“法润民生微信群”成为村民指尖上的“公共法律服务人”。

三是以德治为先，焕发文明新风。制定出台《江阴市关于做好村规民约和居民公约工作指导意见》，推动全市村社区普遍制定修订务实管用的村规民约，利用村规民约引导乡村树立社会主义道德风尚，加强公民道德教育，使“讲文明、树新风”理念步步深入人心，有力推动村风民俗不断优化。积极采用娱乐活动等多种喜闻乐见的方式引导农民讲文明树新风，通过文化浸润的方式潜移默化地改变村民落后的生活方式与行为习惯。

三、任重道远：农村治理体系现代化建设的新挑战

处于经济社会发展转型阶段的农村，人口流动频繁、社会结构多元、组织形式多样、利益关系复杂，农村治理体系现代化建设面临诸多新挑战。

1. 有心无力：人口外流影响治理之基。当前，农村流动人口不断增加，结构年轻化，且完全脱离农业生产，常年在外务工群体逐年上升。农村人口外流与老龄化直接影响到村庄的人力资源、社会资本与生活方式，给农村治理带来多元影响。积极方面表现在：伴随着人口流动，现代化的生活方式进入乡村，有助于创新农村治理方法，提升农村治理能力与水平。消极方面表现在：随着年轻人口的外流，治理主体缺失，造成治理的空心化与乡村秩序的失衡等。

2. 有形无实：农村经济组织发育缓慢。作为农业的主要经营主体，家庭经营难以与市场需求有效衔接，难以克服市场风险，也就难以实现规模收益。在家庭联产承包责任制基础上探索的农民合作组织，成为许多地方政府抗击市场经济的法宝之一。然而，新型合作组织大多有形无实，农民名义参与或将产品销售给合作社，但鲜少参与经济组织的经营管理，依然“单打独斗”应对市场风险，难以形成“风险共担、利益共享”的收益机制。家庭农场、专业大户、龙头企业等新型农业经营主体，多源自外来资本，缺少对村庄的认同，一定程度上会改变村庄的利益格局，给农村治理带来负面影响。

3. 有合无融：“三治结合”难度较大。改革开放以来，农村社会经历了国家与农民的关系、农村基础性社会结构及价值观念的巨大变化，对农村治理方式产生了显著影响。党的十九大报告要求“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。实践中，农村利益复杂多元，“近难”和“远忧”亟需解决，“三治”结合任务与机制任务重且日益紧迫。然而，农村治理方式依然依赖于传统治理方式，或多或少存在效率低下、制度运行成本高、重大村务决策难以形成等不足。

四、致知笃行：推进农村治理体系现代化建设的途径

面对农村社会结构深刻变动、农村利益格局深刻调整和农民思想观念深刻变化，应着力培育治理主体、激发内生动能、完善治理体系、拓展治理方式，高水平推进农村治理体系现代化建设。

1. 培育“一核多元”的治理主体。农村治理体系现代化建设离不开多元治理主体，应进一步加强基层党建，以党建引领培育“一核多元”的治理主体，回应治理体系现代化过程中的新问题与新要求。“一核”是指以党建为核心，将党的领导贯彻到农村治理的全过程和各方面，达到高效能和高水平。“多元”是指多元化主体参与，将党委、政府、企业、社会、市场、村民等多方主体纳入治理，在更好发挥党委政府作用的同时，充分调动和有效引导市场、社会、村民等多元主体参与农村治理，从根本上解决因农村人口外流而造成的治理困境。

2. 激发“农村内生”的治理动能。激发内生动能需要围绕满足农民对美好生活的向往这个目标展开，充分发挥市场机制在配置资源中的决定性作用，通过政府购买等方式，实现社会治理创新。激发农村内生的治理动能还需重塑自然村自治传统，借助于乡绅自治、宗族自治等乡土社会的自治因素，激活、唤醒村民自发自觉参与村庄事务的意愿，积极推进农村治理体系的有序健康发展。

3. 构建“三治融合”的治理体系。“三治融合”有助于改变农村治理体系各自为政的封闭状态，解决农村“怎么治理”问题。发挥村民自治的基础作用，推行“多元参与、民主协商、邀约协商”等自治形式，推动乡村治理从“为民做主”到“由民做主”。发挥法治保障作用，深化普法宣传教育，通过法治驿站、“三官一律”进社区等活动，推动法律服务下基层。发挥德治引领作用，坚持以规立德，完善村规民约，解决邻里关系、乡风文明等社会治理中的各类实际问题，促进邻里和谐、家园和美。

另外，为了更好地推进“三治融合”，要拓展“智慧高效”的治理方式，借助信息化与大数据等媒介，实现农村治理的智能化与专业化。整合延伸现有治理平台载体，完善信息收集、分析归类、整合使用等信息系统，实现信息的智能感应和合法共享。建立多元主体有机配合、互动衔接的信息治理体系，整合微信公众号、抖音、快手等全媒体，有机串联与农村治理相关的条块部门，聚合广大农村居民、各单位、社会组织等多元主体，拓展与延伸农村智慧高效的治理新方式。