

江苏乡村公共空间治理的实践与探索

沈柳/江苏农林职业技术学院 石佳睿/湖南师范大学



实施乡村振兴战略需要挖掘农村自身潜力，科学利用好乡村公共空间，最大限度发挥农村集体资产资源效能，为乡村振兴战略实施提供重要支撑。

现状及路径

2020年，江苏省委一号文件将乡村公共空间治理作为夯实农村基层治理根基的一项重大任务。各地因地制宜开展以农村道路、河道、集体资产资源为主的乡村公共空间治理，取得积极成效。集体资产监管水平持续提升：全省超过99%的村（居）基本完成改革，78个县（市、区）开通了线上交易结算专户，通过产权交易平台交易项目累计超81万笔，交易金额超1650亿元，农村要素市场化配置体制机制不断完善。农村基础设施建设持续加强：2021年，新建高标准农田391万亩，发展高效节水灌溉39万亩，农田抗御自然灾害能力和农业综合生产能力实现“双提升”；完成国省干道两侧绿化1.1万多公里，疏浚河道2.9万余条次。农村人居环境持续改善：约18.9万个自然村庄实现生活垃圾收运体系全覆盖，建成省级美丽乡村1000多个，实施特色田园乡村建设试点136个，1.2万多个村庄建有生活污水处理设施，卫生户厕普及率达到93.7%。农村社会治理持续走深走实：健全“1+4+1”乡村治理体系，深入开展文明乡风建设和“新时代乡村阅读季”活动，切实加强了农村精神文明建设。从实践看，江苏乡村公共空间治理具有多方面特征。

坚持问题导向。从解决违法违规侵占的集体资产资源、河道护坡乱耕乱种、村庄内乱搭乱建入手，将农村集体土地发包、宅基地使用管理、“四荒地”开发利用纳入治理范围，着力解决公私不分、公共利益受损等问题。明确治理规则、加强清理规范、健全相关制度，强化公共空间管理使用、农村集体资产资源有效开发利用。

突出系统思维。坚持一体规划，统筹考虑产业发展空间、土地容量空间等因素，完善城镇结构体系和村庄布局，形成“中心城区+县城+重点镇+特色小镇+新型社区”的空间发展格局。坚持双向发力：一方面以搬迁、新建和改扩建村庄为重点，重构生产生活生态，打造农村新时代“样板空间”；另一方面对所有村庄公共空间存在的公共环境不优和公共服务缺失等问题进行系统治理。

聚焦共治共享。采取多种形式，全面掌握群众诉求，找准公共空间治理堵点、难点，主动上门宣传政策，争取群众支持，

及时受理党员干部和普通群众侵占资产资源问题举报。坚持干部、党员、乡贤“三带头”，党员做给群众看，群众跟着党员干。通过公共空间治理，增加村集体收入，改善农村生产生活环境，增强农民群众幸福感。

注重机制建设。加强农村集体资产资源管理，推动集体资产资源交易流转全部进入农村产权交易市场规范进行。充分用好治理成果，积极完善乡村公共空间布局规划，构建长效治理管护机制，实现乡村治理制度化、规范化、常态化。

存在的问题

乡村公共空间治理具有极强的公益性、公共性，在推进过程中，治理主体参与、长效建设等方面机制需要进一步的完善。

治理主体参与积极性不高。由于村民与村集体之间缺乏公共财产收益作为纽带，很多村民对公共事务、维护公共利益并不关心。“上面千条线、下面一根针”，基层政府承受着巨大的工作压力与繁重的任务，对村民实际需求关注不够，影响了职能发挥。社会组织发展不足，难以有效参与乡村公共空间治理。

乡村公共空间界限不够清晰。农村宅基地存在超占、多占现象，承包地中无地户、少地户、多地户、外嫁女以及家庭共有人界定不清，部分农村道路、水利设施在建设时存在土地权属不明等问题，加之有的农户，凭借乡土社会人情关系故意违规占有，导致本应清晰的界限变得模糊不清，给乡村公共空间治理带来较大难度。

公共空间治理矛盾较难处理。镇村干部反映，处理公共资源资产侵占和不合规发包等问题有可能给乡镇政府、村集体带来涉诉问题。村庄污水治理、河道公路整治、人居环境示范点打造都需要大量资金，而且农民群众期望值很高，基层推进乡村公共空间治理感到难度较大。

长效机制建设任重道远。调研发现，乡村开展了公共空间治理，但乱丢垃圾等现象仍屡禁不止，影响了群众生活生产环境。由于公共意识缺乏，那些离家远、需投入大量成本、一家一户难以维系的公共用地等陷入管理不易困境。

对策与建议

乡村振兴战略是农业农村发展的一场深刻变革，乡村公共空间治理任务艰巨而繁杂，要深层次解决其根本矛盾问题，迫切需要打破固有思维和常规路径。

明确主体职责，推动多元主体共治。县乡政府应充分利用优势，加强科学谋划，统筹人力、物力、财力，及时协调解决问题。突出村组干部带头，引领带动农民群众支持配合治理工作，解决乡村公共资源管理松散无序等问题。畅通群众诉求表达渠道，主动接受群众监督，引导农民群众争当主人翁，确保重大事项决策既民主又科学。鼓励城市社会组织参与乡村公共空间的规划和实践，着重在非物层面发挥独特优势。

加强分类指导，全力突破现实瓶颈。苏中和苏北地区应适时开展集体资产资源清产核资“回头看”，重点规范集体资产资源发包、租赁、交易等行为，推行适度规模经营，加快推进农业转型升级。苏南地区充分发挥基础好、区位优势明显的优势，大力挖掘山水资源潜力，引导技术、人才和资金向乡村集聚，打造“众创空间”和一二三产融合发展产业。县级以上财力应当向基层倾斜，加大财政扶持力度，引导社会资本参与乡村公共空间治理，促进乡村基础设施共建共享，提高乡村公共空间治理水平。

发挥“四治”作用，深化乡村公共空间治理。不断强化村民自治观念，健全村规民约，鼓励村民参与决策监督。发挥法治的刚性约束作用，理顺党组织、村委会、村集体经济组织的权能关系、职责分工，构建有效的公共空间治理监督体系。发挥德治的柔性引导作用，鼓励新乡贤、乡村精英等柔性力量参与乡村公共空间治理，助力解决村内矛盾。加大智治运用力度，积极

采用大数据、监控系统、产权交易平台等现代科学技术，推动形成公共空间管理长效体系。

完善制度机制，巩固拓展治理成果。严格执行相关法律法规和政策规定，清晰界定公共空间治理的范围和公共空间资源管理权限，审慎处理历史遗留问题。发挥传统乡土资源优势和各种关系，构建农村基层治理中的非制度性体系。了解群众多元化需求，通过制度化路径将群众诉求及时反馈给基层组织，妥善化解矛盾冲突。积极引入第三方管护主体，推动落实好长效管护责任。乡镇有关部门应加强日常巡查并加大宣传和奖惩力度，引导群众增强责任意识，自觉维护治理成果。