

# 基层社会治理法治化的 杨舍实践

主编 章志远 张 伟 黄雪元



苏州大学出版社  
Soochow University Press

# 基层社会治理法治化的杨舍实践

主 编 章志远 张 伟 黄雪元

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层社会治理法治化的杨舍实践 / 章志远, 张伟,  
黄雪元主编. —苏州: 苏州大学出版社, 2016. 10  
ISBN 978-7-5672-1894-9

I. ①基… II. ①章… ②张… ③黄… III. ①社会管  
理—法治—研究—张家港 IV. ①D675.33②D927.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 255639 号

基层社会治理法治化的杨舍实践

章志远 张 伟 黄雪元 主编

责任编辑 肖 荣

---

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市十梓街 1 号 邮编: 215006)

苏州恒久印务有限公司印装

(地址: 苏州市友新路 28 号东侧 邮编: 215128)

---

开本 700 mm×1 000 mm 1/16 印张 10.75 插页 6 字数 213 千

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5672-1894-9 定价: 30.00 元

---

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

# 基层社会治理法治化的杨舍实践

## 编 委 会

|   |   |     |     |     |
|---|---|-----|-----|-----|
| 主 | 编 | 章志远 | 张 伟 | 黄雪元 |
| 编 | 写 | 陈国庆 | 詹亚军 | 张建华 |
|   |   | 凌 洁 | 张莉莎 | 缪俐琳 |
|   |   | 邓衍子 | 黄 娟 | 谢小元 |
|   |   | 詹 强 |     |     |



## 序 言

“推进基层治理法治化”是党的十八届四中全会提出的重大命题,也是基本建成法治政府必须直面的时代课题。基层的良法善治既是国家治理现代化的重要保障,也是国家治理现代化的实践表征。身处急速的社会转型时期,基层社会治理面临诸多挑战,如何将“系统治理、依法治理、综合治理和源头治理”的理念有效贯穿其中,是各地党委和政府必须着力破解的难题。

令人欣喜的是,地处长三角经济发达地区的张家港经济技术开发区(杨舍镇)近两年来在基层社会治理法治化方面进行了积极探索,并取得了很好的社会效果。这本《基层社会治理法治化的杨舍实践》从规范、实例、理念等多个层面深入总结了杨舍改革的历程和经验,对其他地区的探索具有重要的参考价值。本书有如下三个特点:

一是杨舍实践的“忠实记录”。本书以工作推进时间先后为序,通过对各种实践素材的整理和归纳,向读者忠实地记录了杨舍镇基层社会治理法治化改革的历程,摹绘出法治中国建设大业在基层运行的画卷。可以说,杨舍实践代表了我国经济发达地区在社会治理法治化方面的主动尝试,必将带动其他地区进行更为深入的改革探索。

二是杨舍实践的“充分展示”。本书通过对政策文件、规范文本、实际案例、新闻报道等各种材料的梳理和分析,向读者充分展示了杨舍镇基层社会治理法治化改革的成果,为杨舍经验的宣传推介提供了重要的窗口。可以说,读者“一卷在手”就能够了解杨舍实践的整体风貌,必将引发兄弟省市更加关注基层社会治理法治化的路径选择。

三是杨舍实践的“深度提炼”。站在“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的高度,本书通过软法与硬法并举、法治与德治融通、自治与他治结合等理论资源的援用,对杨舍镇基层社会治理法治化改革的成果进行了深度提炼,向读者展现了当代中国基层治理的鲜活样本。可以说,杨舍实践经验代表了基层法治政府建设新的努力方向,对基本建成法治政府目标的实现具有重要参考价值。

值得关注的是,本书是著名青年行政法学者章志远教授与张家港市委、市政府深度合作的又一理论结晶。从《法治与文明同行——张家港市践行国务院〈全面推进依法行政实施纲要〉十周年巡礼》到《基层社会治理法治化的杨舍实践》,这两本著作不仅见证了张家港市锐意进取、积极探索法治政府建设事业的不懈努力,也见证了章志远教授理论联系实际、悉心指导基层法治政府建设的学者情怀。作为法治政府理念的倡导者和传播者,笔者欣然接受邀请为本书作序,为基层法治建设的新成就鼓与呼!期待章志远教授继续努力,进一步深化与张家港市委、市政府的合作,将成熟的杨舍实践经验提炼、总结、推广,为推动法治政府建设、推进行政法学研究做出更大的贡献!

杨海坤

(中国行政法学会研究会副会长,第九、十、十一届全国政协委员)

2016年9月10日

# 目 录

## Contents .....

### 第一章 理论篇 /1

- 第一节 杨舍镇基层社会治理法治化的探索道路 /2
- 第二节 杨舍镇基层社会治理法治化的理论价值 /7

### 第二章 推进篇 /11

- 第一节 筹备酝酿期 /11
- 第二节 探索实施期 /14
- 第三节 总结推广期 /18

### 第三章 实例篇 /20

- 第一节 党建引领类 /20
- 第二节 民主决策类 /27
- 第三节 民主管理类 /35
- 第四节 民生保障类 /42
- 第五节 纠纷解决类 /50

### 第四章 报道篇 /58

- 第一节 中央媒体报道 /58
- 第二节 江苏省媒体报道 /68
- 第三节 苏州市媒体报道 /75
- 第四节 张家港市媒体报道 /77

### 第五章 制度篇 /90

- 第一节 张家港市政策文件 /90
- 第二节 张家港经开区(杨舍镇)政策文件 /102

- 第三节 典型自治规范文本 /133

## 附录 中央政策文件 /143

- I.《关于加强社会主义协商民主建设的意见》 /143
- II.《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》 /149
- III.《关于加强城乡社区协商的意见》 /155

## 后 记 /160



## 第一章

# 理 论 篇

“发展基层民主制度、实现基层社会治理法治化”是党的十八大和十八届三中、四中全会提出的重要改革目标。伴随着国家新型城镇化战略的推进和全面建成小康社会步伐的加快,如何提高基层民主协商水平、优化基层社会治理能力,进而实现“法治国家、法治政府和法治社会一体建设”的战略构想,已经成为摆在各级党委和政府面前的紧迫任务。2015年2月,中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,对稳步推进基层协商做出了明确部署;2015年5月和7月,中共中央办公厅和国务院办公厅相继发布了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》和《关于加强城乡社区协商的意见》,对发展基层协商民主做出了具体安排,初步完成了基层社会治理的国家顶层设计。2015年12月,江苏省委办公厅和省政府办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的实施意见》,对江苏省基层协商工作的扎实推进发挥了重要的引领作用。

为有效构建城乡社区协商机制,更好地推动基层治理规范化和制度化,促进政府与社会有序互动、法治与文明协同发展,近年来,张家港市人民政府在全面实施依法行政、加快建设法治政府的同时,着力深化农村社区治理法治化改革,并在市政府所在地——经开区(杨舍镇)先行先试,积极探索经济发达地区基层社会治理法治化的新路子、新模式。经开区(杨舍镇)总面积153平方千米,总人口53万人,户籍人口28万人,下辖5个城郊办事处和4个城区街道,管理69个社区、29个村,先后入选“中国十佳最具投资竞争力园区”“中国十大魅力乡镇”“江苏省文明镇”。2015年年初,经开区(杨舍镇)在充分调研和广泛听取各方意见的基础上,提出了“党建引领、村居自治、多元共治和智慧管理”的基层社会治理框架。经过一年多时间的摸索,已经形成了“治理体制法治化型构、治理手段法治化保障和治理环境法治化营造”三位一体的法治型基层社会治理的先进经验,值得加以总结。

## 第一节 杨舍镇基层社会治理法治化的探索道路

### 一、杨舍实践的社会背景

随着经济的飞速发展和现代化进程的加快,经开区(杨舍镇)城乡社会已经并正在发生深刻变化,基层社会治理面临许多新情况和新问题。利益主体日益多元,群众服务需求越来越多样化,社会事业有待加速均衡发展,社会管理水平和公共服务能力亟待提升。

基层社会治理法治化是强化村(居)民自治的现实需要。从村的情况看:一是村民群众民主法制意识不断增强,与行政化、粗放化的村务管理方式不对应;二是事关群众切身利益的社会事务日益扩增,与法律法规相对缺乏具体规定不对称;三是村民群众参与村务管理的强烈呼声,与其事实上依然相对游离于村务管理之外不对等。必须尽快切实做到群众的事情让群众参与,群众的利益让群众做主,群众的问题让群众解决。从社区情况看:一是社区居委会行政化倾向严重,承担着法律规定之外的大量政府工作事务,俨然一级政府组织,社区工作人员长期处于超负荷工作状态;二是社区居委会作为具有宪法地位的群众性自治组织,法定功能难以发挥;三是社区各类组织职责不清,责、权、利不统一,不同条块服务于社区的工作人员人数众多、队伍庞杂,服务水平和综合服务效率亟待提高。必须尽快让社区居委会回归宪法地位,管自己该管的事情;让社区工作人员从沉重的行政事务中解脱出来,做自己该做的事情;让社区居民真正参与社区事务管理,作自己该做的主张。因此,加强村(居)民自治,有利于推进社会治理方式的民主化和法制化。

基层社会治理法治化是加强社会多元共治的迫切需要。当前,作为村(社区)应该有的“元”(社会组织),孵化、培育不足,扶持、引进不力,处于发育不全状态,难于发挥应有作用;村(社区)现有的一些“元”[党组织、村(居)委会、村(社区)工作站],工作任务繁重,人员不断增多,财政开支庞大;村(社区)的另一些“元”[辖区单位、村(居)民]参与共治的热情不高,主动性、积极性没有得到充分调动;村(居)委会、业主委员会和物业管理公司作为治理主体,三者利益存在不一致性,多头管理,对村(居)民缺乏统一服务,缺乏合力。必须尽快整合各种力量共同参与村(社区)建设,推进多元协同化治理,形成以“多元主体、多元平台、多元服务”为基本架构的多元共治体系,让村(居)民真正享受到丰富便捷的公共服务。

基层社会治理法治化是实现治理手段现代化的客观要求。区镇缺乏统

一的社会治理智慧平台,各层级各部门统筹规划、应急预判、决策指挥缺少强有力的数据支撑。一是区镇由原来的一个开发区和六个镇合并而成,实行“一体化”管理时间较短,管理区域广、人口结构复杂而流动性大,基础信息采集量大而难处多;二是基础信息主要依靠手工采集,缺少标准规范,多头采集、重复采集现象突出,基础业务数据积累不足、质量不高,对后续基于数据库的社会管理及政府决策带来被动;三是各条块各行其道,信息系统各自独立运行,人为地造成一个个互相隔绝的封闭式“信息孤岛”,可供资源与共享需求脱节,既严重影响区镇“一盘棋”的全局统筹,又浪费大量人力、财力、物力。因此,必须尽快建设一个上下相联、左右对接、纵横畅通,具有充足完整存量数据和准确权威实时数据的公共信息资源库,打造全区镇统一的智慧平台,为强化社会治理、创新社会管理提供现代化的手段和技术支撑。

加强社会建设,强化社会治理体制改革,有利于化解当前遇到的一系列新情况、新问题,有利于促进政府行政管理、公共服务与村(居)民自我管理、自我服务更好地衔接互动,有利于进一步增强村(社区)的自治和服务功能,为打造名副其实的“幸福杨舍”奠定坚实基础。

## 二、杨舍实践的探索历程

张家港市位居全国县域经济第一方阵,是国家文明城市、国家卫生城市、平安城市、全国村民自治示范市、全国农村社区建设实验市、全国和谐社区建设示范市等,社区协商具有较好的基础。在党的十八届三中、四中全会精神的指引下,张家港市以经开区(杨舍镇)为试点区域,开始探索基层社会治理法治化的改革。在两年的探索进程中,大体经历了3个主要阶段:

首先是筹备酝酿阶段。2014年年初,张家港市建立了由经开区(杨舍镇)、市政府法制办、市民政局相关负责同志组成的专项工作团队,积极探索社区协商机制,用一年左右的时间,开展前期理论研究、实地调研、外出学习考察、制度设计,谋定而后动。这一阶段的工作目标在于厘清现实存在的问题,学习先进地区的实践经验,规划改革工作的程序和步骤。

其次是探索实施阶段。2015年年初,经开区(杨舍镇)按照中共中央、中办、国办、江苏省加强社区协商的有关文件精神,对稳步推进基层协商做出了明确部署,首批选择具有代表性的8个村和9个社区进行试点,并下发了《关于深化村民自治工作的指导意见(试行)》《关于深化居民自治工作的指导意见(试行)》加以规范。2015年10月,村(居)自治改革在经开区(杨舍镇)全面铺开,并产生了一大批具有重要社会影响的鲜活实例。

最后是总结推广阶段。2016年1月,张家港在全市范围内启动推广经开区(杨舍镇)基层社会治理法治化经验工作,计划于2016年年底实现村规民约制定率100%。2016年6月,张家港市印发了《张家港市关于建设全省社区治理和服务创新实验区实施意见》,计划用3年时间分阶段建设现代化社区治理体系,形成可推广、可复制的建设成果。

### 三、杨舍实践的主要做法

经开区(杨舍镇)在近两年的实践过程中,逐步形成了“夯实三个基础、完善三项机制”的社区协商模式,走出了一条富有浓郁地方特色的基层社会治理法治化之路。

第一,完善社区协商的顶层设计,为基层治理法治化奠定坚实的组织基础。现实中,村(居)民大多不参与自治事务,对村(居)委会的监督也很少,加上体制方面的因素,村(居)委会行政化倾向比较严重,既享受着各项决策“大权独揽”,又对各项村居事务不得不“大包大揽”。正是村(居)民的这种缺乏参与,导致村(居)民对政府、村(居)委会有一定的逆反情绪。为了破解这个难题,经开区(杨舍镇)搭建了议事会这个新平台,明确其定位、产生程序。议事会为党组织领导下落实村(居)民自治的民主协商议事机构,主要履行村居务管理、民主议事协商、民情民意收集等职能。议事会成员由村(居)民代表会议“海选”产生,他们德行好、威望高、公信力强、参与治理积极,对重要事项能广泛征集村(居)民意见,所提议案能在相当高的程度上代表民意。在此基础上,形成了“党组织领导—议事会民主协商—村(居)民会议(或代表会议)民主决策—村(居)民委员会具体实施—各类社会组织参与协助—村务监督委员会(社区居民代表)民主监督”的村/(社区)基层治理新模式。

第二,拟定社区协商的自治规范,为基层治理法治化奠定扎实的法理基础。在各地原有的村(居)民自治规范中,有些惩罚性条款、具体村居事务处置程序规定等突破了法律的边界,也有的制定之后缺乏有效的执行,成为一纸空文。为了避免出现这种情形,经开区(杨舍镇)出台村(社区)自治系列指导文件,委派专人进行辅导,帮助各村(社区)在《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》以及土地、村庄建设等相关实体法的框架内,制定具有“软法”意蕴的《自治章程》及其《实施细则》和《村规民约》,经村(居)民会议审定通过后颁布实施。《自治章程》作为基础性、指导性文件,主要对村(居)民组织、村(居)民权利义务、社会秩序、议事规则等做出原则性规定;《实施细则》重点明确各项事务处理的操作方式、具体标准、奖惩处置和结果

公开等环节;《村规民约》重点对乡风民俗进行规范细化。由此形成“法治+德治”的村(居)民自治规则体系,为社区协商提供制度保障。

第三,营造社区协商的文化氛围,为基层治理法治化奠定坚实的环境基础。张家港市连续四次获评全国文明城市,物质文明、政治文明、精神文明与生态文明建设协调发展,精神文明建设取得了显著成效。经开区(杨舍镇)充分利用这个优势,以文明创建为载体,通过发挥主题活动的教育作用、先进典型的示范作用、优秀文化的滋养作用、志愿服务的带动作用,引导各村(社区)挖掘地方文化资源,促进乡土文化与城市文明水乳交融,打造“善”“义”“孝”等区域法治文化特色品牌,在枯燥的村居具体事务中注入社会文明的鲜活因子,以文明滋养法治精神,推动文明和法治有机融合,为社区协商提供了良好的软环境。

第四,建立村(居)民议事机制。事项分为一般事项和重大事项,议事流程按照“六步工作法”等方法进行。以一般事项为例,第一步:建议,由村(社区)“两委”成员、议事会成员、村(居)民及其代表建议等方式产生议题;第二步:提议,议事会对收到的建议事项进行商议讨论,形成书面提议,报“两委”审核;第三步:决议,由议事会通知召开议事会会议,议事会成员按照少数服从多数的原则表决决定;第四步:备案,决定事项报“两委”备案;第五步:公开,决定结果公开;第六步:实施,由村(居)委会组织实施。重大事项的办理流程,则按建议、提议、村(社区)“两委”集体审议、村民会议或者村民代表大会决议、决议公开、村居委会实施并公开结果六步进行。

第五,健全利益调整机制。对涉及村(社区)的道路修建、环卫设施兴建等基础建设项目,加强民意调查和民意征询,围绕村(居)民需求,合理确定政府提供公共服务的项目、提供对象和提供方式。在政府重大行政决策和规范性文件制定、重大行政许可审批等工作中,将村(居)民议事会作为对象和平台征求群众意见和建议并反馈意见采纳情况,根据意见建议及时调整决策、文件内容、方法和适用范围,使得无论一个事项的启动是否偏向某个群体的利益,经过充分的社区协商修正之后,都能保证其实施结果符合村(居)民的最大利益。

第六,完善民主监督机制。通过议事会的决议及执行信息公开、决议和执行主体分离等程序设置,为民主监督提供了充分的制度保障。由议事会这个活跃分子,代表和带动村(居)民对决策执行、财务收支、资产经营、利益分配、工作绩效等情况进行监督,其评议意见作为村(居)委会处理事务的主要依据和奖惩村社区干部的重要依据,解决了不敢监督、不愿监督、监督无效的问题。此外,对于小区内毁绿种菜、广场舞扰民等政府监管空白、执法

无力的情况,发挥村(居)民监督和议事会协商的功能,妥善解决问题。

#### 四、杨舍实践的基本成效

张家港市以经开区(杨舍镇)为示范,通过社区协商推进基层治理法治化的改革取得了积极成效,法治政府和法治社会建设得以一体推进,广大人民群众、基层人民政府及县域治理者都从中获益。

第一,激活村(社区)自治功能,夯实了社会治理的基础。以《村(居)民自治章程》等,弥补了法律法规的抽象性、滞后性等诸多不足,形成了“有法依法、有规依规,无法无规、村民自治”的自治规则。村(居)议事会始终贴近人民群众有关资产收益分配、公共事业、困难补助等现实需求开展了卓有成效的议事活动。通过搭建议事会平台和构建相应的程序设计,村(居)民以社区协商的方式进行民主决策,从社区协商中提升了获得感,也唤醒了村(居)民参与治理的公民意识。通过构建的“村情民知、村官民选、村策民决、村事民定、村财民管、村务民督、村绩民评、村利民享”的村居自治格局,为养成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的行为习惯奠定了良好的基础。

第二,补齐法治政府建设的短板,提升了政府治理的水平。一是厘清了政府的职能边界。项目实施后,政府从村(社区)的各项繁杂事务、矛盾纠纷中解脱出来,由“参与者”到“指导者”,既防止了“政府苦、百姓怨”的事倍功半,又能将有限的精力集中到公共服务上去。通过社区协商产生的方案,村(居)民对其具有更高的认可度,同时也减少了群众和政府、村(居)委的对立。二是推进了行政活动的民主化进程。村(居)民、议事会广泛参与政府重大行政决策、规范性文件制定等事务的决策过程,要不要做、做什么、怎样做、做的效果怎么样都可以通过社区协商进行互动,极大地满足了民需、体现了民意。三是弥补了行政监管不足。通过实施本项目,加强了村(居)民对涉及切身利益事项的关注和参与,如对村(居)委会决策执行、政府行政权力行使、环境污染等违法行为的监督及与相关违法主体进行整改、补偿谈判等,有效地弥补了政府监管力量、监管范围和监管手段的不足。更重要的是,通过社区协商,政府治理还实现了三个转变:从“行政管理”到“社会治理”,实现了治理思维的转变;从政府“单打独斗”到“多元共治”,实现了治理方式的转变;从“领导满意”到“群众满意”,实现了治理效果的转变。

第三,政府和社会双轮驱动,推动了法治建设向纵深发展。张家港市通过推进社区协商工作,坚持政府和社会的法治建设统筹规划、整体推进、协调发展,有效地解决了法治国家建设缺基础、法治政府建设无动力、法治社

会建设被忽视的问题。以政府依法行政、依法决策、依法办事树立起宪法和法律权威,带动社会公众人人守法、事事讲法,营造法治文明的社会环境;让社会公众参与行政决策过程、发挥社会监督功能,既是政府法治培养的土壤,又对政府法治形成倒逼,提升法治政府建设水平。通过法治政府和法治社会的良性互动,以最合理的资源投入产生最大的法治建设成效,朝着“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”目标的最终实现又迈出了大大的一步。

## 第二节 杨舍镇基层社会治理法治化的理论价值

经开区(杨舍镇)以社区协商为突破口的基层社会治理法治化改革,坚持了“党的领导、村委会引导、议事会主导”和“自治、法治、德治”的有机统一,是当代中国法治框架下推行协商民主的基层样板,是对基层社会治理体制、机制和环境的全方位法治化建构,生动地体现了经济发达地区基层的首创精神,具有深厚的法治意蕴和理论价值。

### 一、基层社会治理体制的法治化型构

创新社会治理的前提是社会治理体制的更新,杨舍实践的最大亮点就在于基层社会治理体制的法治化型构。经过一年多时间的不懈探索,区镇已经形成了一种“党组织领导—议事会(理事会)民主协商—村民会议(村民代表会议)民主决策—村民委员会(社区居委会)具体实施—各类社会组织参与协助—村务监督委员会(社区居民代表)民主监督”的新型社会治理模式。

党的领导是中国特色社会主义法治之魂。区镇在社会治理创新实践中始终坚持和发挥基层党组织“服务群众、凝聚人心、优化管理、维护稳定”的坚强核心和战斗堡垒作用,确保基层党组织在整个社会建设和社会治理体制改革过程中的主导地位。无论是改革酝酿期的宣传发动,还是改革推进期的贯彻执行,镇党委一直抓住村居党组织这一“关键的少数”,为改革的顺利推进奠定了坚实的组织基础。村(居)党组织治理观念的革新和法治思维的养成,极大地激发了广大党员的工作热情,“三三制楼组党建”工作法、党员积分管理制度、党员先锋服务站、文化广场临时党支部、老党员参加议事会等一批基层党建典范涌现出来,使基层社会治理改革始终行走在正确的道路上。

人民的主体地位是中国特色社会主义法治之道。区镇以推进村(居)自



治为契机,创设了村(居)议事会这一新型基层民主协商平台,克服了既往基层自治的体制性障碍,极大地丰富了基层协商的形式,为实现人民当家做主创造了新的制度载体。村(居)议事会是在村(居)党组织领导下落实村居自治的民主协商议事机构,是村(居)民依法自我管理、自我教育、自我服务的重要平台,是村(居)党组织的重要参谋和有力助手。在整个村居自治改革的进程中,该镇广泛发动群众参与基层民主协商自治,充分保障村(居)民的知情权、参与权、表达权和监督权,为改革的顺利推进奠定了坚实的民意基础。村(居)议事会成立伊始就围绕环境整治、民生改善、福利发放、纠纷化解等事项开展了卓有成效的议事活动,并涌现出了“三三三工作法”“七步流程法”“六议工作法”等极富浓郁乡土气息的议事模式,使基层社会治理改革始终贴近人民群众的现实需求。

多元主体共治是中国特色社会主义法治之本。区镇的社会治理改革不仅关注“关键的少数”和“基础的多数”,而且还重视“主体的多元”,充分发挥村(居)民大会、村(居)民代表会议、村(居)民委员会、村务监督委员会及各类社会组织、社工的不同作用,初步形成了“村情民知、村官民选、村策民决、村事民定、村财民管、村务民督、村绩民评、村利民享”的村居自治格局。人民群众参与热情的迸发、法治型党组织的型塑和多元主体的协同共治,生动地诠释了党的领导与人民当家做主的统一,摹绘了基层法治政府与法治社会一体建设的蓝图。

## 二、基层社会治理手段的法治化保障

创新社会治理的关键是社会治理手段的更新,杨舍实践的一大亮点就在于基层社会治理手段的法治化保障。在“有法依法、有规依规,无法无规、村民自治”理念的指导下,区镇基层社会治理形成了一种“硬法与软法齐飞、刚性手段与柔性手段并举”的新型模式。

法律是治国之重器、良法是善治之前提,社会治理创新离不开法律的规范和引领。杨舍镇的社会治理改革始终遵循了“依法而治”的基本理念,在广大群众中极大地维护了法律的至上权威。一方面,区镇在创新社会治理改革过程中大力宣传《宪法》《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》和中央下发的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》《关于加强城乡社区协商的意见》等纲领性文件,使广大群众和干部及时了解、掌握国家的“硬法”,进而逐渐成长为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者和坚定捍卫者;另一方面,还结合当地实情出台了一系列指导村居自治工作有序开展的文件,帮助各村和社区制定了具有“软法”意蕴的《村民自治章程》



《居民自治章程》及其《实施细则》，使广大群众真正分享到从“他治”到“自治”的红利，进而逐渐成长为社会主义协商民主的拥护者、参与者和监督者。迄今为止，区镇所有的村和社区都召开了盛况空前的村民大会，并通过了汇聚民智民意的“小宪法”，实现了基层社会治理依据上国家规范与自治规范的有机统一。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，社会治理手段创新离不开法律的支撑和引导。在杨舍镇的社会治理改革实践中，除了适度运用传统的命令控制型治理手段外，还大量推行新兴的民主协商型治理手段，取得了良好的社会治理效果。杨舍镇地域广、人口多，镇区和村居几经变迁，既有经济实力较强的明星村，也有经济实力薄弱的落后村；既有老城区的社区，也有撤村建居和拆迁安置社区；既面临本地居民老龄化的压力，也面临外来人口增多的挑战。在这样的现实背景之下，一味地依赖或放弃刚性治理手段均非明智选择。相反地，在保留刚性治理手段的同时，大力推行以协商为元素的柔性治理手段则成为与时俱进的策略。无论是村民大会的召开、自治章程的拟定、议事会的组成及运作，还是集体经济收益的再分配、村居环境的整治、邻里纠纷的化解，都尽量通过多元主体的反复协商达成共识。实施社会治理创新以来的杨舍镇，村居面貌焕然一新、干群关系和谐亲密，体现了依法治国和以德治国在基层社会治理中的有机统一。

### 三、基层社会治理环境的法治化营造

创新社会治理的基础是社会治理环境的更新，杨舍实践的又一亮点就在于基层社会治理环境的法治化营造。作为国家新型城镇化战略的示范区，杨舍镇也经历着传统与现代、守成与创新之间的断裂与磨合。在中央农村社区建设“城乡衔接、突出特色”原则的指引下，杨舍镇基层社会治理形成了一种“乡土文化与城市文明水乳交融”的新型模式。

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。在城市化进程中留住青山绿水、留住乡愁，不仅是新型城镇化战略的内在要求，也是杨舍镇创新社会治理始终秉承的基本理念。区镇各村和社区不断挖掘地方文化资源，充分弘扬中华传统美德，以道德滋养法治精神。例如，善港村多年来坚持传承“知善、向善、行善、扬善”的“善文化”，使社会主义核心价值观得到大力弘扬，为全市首部村民自治“小宪法”的顺利通过奠定了坚实的思想文化基础；福前村通过建村史馆、撰写村志等，积极传承“福前福地、幸福向前”的“福文化”，大大增强了村民的获得感和幸福度；农义村则大力传承“以义育人、以文化人”的“义文化”，努力传播社会文明新风尚。这些具有浓郁地方特色