张大维，赵益晨. 迈向系统型自治：优势叠加与村民自治创新——中国村民自治发源地的经验拓展[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（6）：48-57.
ZHANG Dawei，ZHAO Yichen. Towards systematic self-governance： superposition of advantages and innovation of rural-based self-governance——experience expansion of the birthplace of rural-based self-governance in China[J]. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（6）：48-57.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.06.005

# 迈向系统型自治：优势叠加与村民自治创新
## ——中国村民自治发源地的经验拓展

张大维，赵益晨
（华中师范大学 中国农村研究院/政治科学高等研究院，湖北 武汉 430079）

**摘　要：**村民自治的源起，是乡村基层治理创新的产物。如今，村民自治已走过四十余年，乡村社会虽经历巨变，但创新精神始终如一。近年来，村民自治发源地广西宜州稳步推进区级、乡镇、村屯多级治理单元的协调联动，形成了区委领导、部门统筹、乡镇保障、村屯探索、群众参与的基层治理体系，充分发挥组织优势、资源优势、能力优势的叠加组合效应，在三治融合的基础上打造出以系统型自治的基本模式为主轴，以内生和外延的特色发展模式为两翼的乡村治理新格局，分别形成了党领民办自治模式、村屯联动共治模式、“大党委＋网格化”服务治理模式、老人协会参与治理模式、党群合力联防自治模式、公共空间协商共治模式、乡贤助力参与治理模式、文化产业融合治理模式等八种村民自治新模式，领路村民自治在建党百年和乡村振兴背景下推进乡村基层治理现代化。乡村基层治理要素优势叠加和村民自治创新经验拓展，提出了迈向成熟的系统型自治新课题，以及优化的新策略和新路径。

**关键词：**村民自治；基层治理；系统型自治；优势叠加
**中图分类号：**D668　　**文献标识码：**A　　文章编号：1671-816X（2022）06-0048-10

## 一、文献梳理与问题提出

村民自治历经了四十余年的发展历程，作为中国基层民主实践的伟大创造，在各地都形成了不少经验、典型和模式。从发展历程看，村民自治主要经历了四个阶段，而相应的学术研究也逐步跟进，随着村民自治的演化和发展也形成了多种研究范式，共同推进了中国村民自治四十余年的实践和研究的交织和延伸。

### （一）村民自治四十余年的理路

以村民自治的自身演进为线索，可以发现村民自治经历了四个阶段的发展，其中，前三阶段仍主要以村民自治自身发展为主要方向[1]。

第一阶段是以自然村为基础自生自发的村民自治，在这一阶段主要确立了村民自治的自我管理、自我教育、自我服务内涵，解决了在人民公社解体之际农民自我组织和自我管理的迫切问题。第二阶段的村民自治发展则是在国家制度规范下的以建制村为基础规范规制的村民自治。在这一阶段，通过1998年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》进一步明确了村民自治实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的实现形式。而这一时期，徐勇等人以“价值－制度”范式为依据，主要从中国民主政治发展的整体框架去定位和思考村民自治，以讨论村民自治制度设计的得失；但在农业税取消后，基层政权与农民的关系从过去的汲取型变为悬浮型，村民自治的发展也由于多种因素制约而陷入制度“空

**收稿日期：**2022-03-15　　**修回日期：**2022-05-28
**基金项目：**国家社科基金项目“协商系统理论下农村社区治理的参与——回应联动机制研究”（20BZZ020）；华中师范大学研究生教改项目“基于协商教学法的教室田野双课堂与科研思政双带动的研究生教育改革研究”（CCNU20YJSJG030）
**作者简介：**张大维，研究方向：协商民主与基层治理研究。

转”，逐步走向困境，张静等人则提出了“结构－制度”分析范式，从基层政权的视角分析了乡村制度诸问题[2]。

而第三阶段则是在建制村之下内生外动的村民自治，伴随这一时期的村民自治实践的是一些学者对村民自治有效形式提出的新观点，即村民自治不能有效实现，关键在于没有考虑村民自治的条件，没有根据具体条件来选择自治形式[3]，而2014年中央一号文件提出“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”继续为村民自治的研究提供了新思路，并随之在学界形成了“条件－形式”分析范式。在此过程中，农村改革创新的微观机制的不断涌现，学界研究也相应跟进，并进一步提出了“规则－程序”的分析范式，对村民自治的机制创新有了更深入的探索和研究[4]。

村民自治前三阶段的发展主要是将自身作为了乡村治理的主要方向，并由此得到了学者的广泛关注，而在党的十九大提出了将自治与法治、德治相结合后，村民自治的实践和研究再次发生了方向性转变，从实践阶段来看，乡村治理创新从单维度的自治更多转向了三治融合，成为当代中国最具标志性的治理成果之一[5]。而在学界也形成了“治理－有效”的研究范式，从治理的主体、单元、机制等方面对村民自治进行了深入探讨[6]。

### （二）当前村民自治的研究议题

党的十九届四中、五中全会在原先的基础上提出了新要求，即健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，进一步明确了村民自治在乡村治理中的基础性地位和主体性、根本性作用，以及党建与乡村治理的主辅协作结构[7]。对此，一些学者通过实际个案为基础，分析了村庄党建如何嵌入村民自治[8]，以及取得的成功经验[9]。除此之外，伴随着乡村治理的新进展和新问题，村民自治的自身发展也在不同乡村治理议题中受到了学者的广泛关注，近期一些学者通过脱贫攻坚[10]、协商民主[11]、三权分置[12]、集体产权制度改革[13]、乡村治理效能[14]等议题与村民自治的关系各自进行了深入探讨，展现了村民自治在新时期乡村治理体系和治理能力现代化建设进程中的新活力。

### （三）村民自治何去与问题提出

对以往研究的回顾大致勾勒出村民自治四十余年来不同的发展阶段以及在新时期的研究议题，为今后的发展提供了殷实的发展脉络和充足的研究依据。作为村民自治的发源地，广西壮族自治区河池市宜州区的村民自治实践长期以来便受到党和国家以及地方各级领导的重视和关注。在四十余年的发展积淀下，河池宜州的村民自治有哪些创新案例能够为理论研究提供新的视角，有哪些村民自治的经验做法值得挖掘并推广，有哪些新型模式可在现有理论基础上得以拓展并延伸？这些问题的提出为本研究提供了更为广阔的研究空间和前景。

## 二、多层发力：基层组织优势奠基系统型自治“主轴”

基层组织工作是党一直以来的优良传统。在基层治理实践探索中，要善于促进多元共治，优势主导[15]。宜州的基层治理体系充分发挥组织优势，依托各级党组织多层次推进干部下沉、人才培养、联动指导工作，形成组织合力下的优势叠加[16]，在三治融合基础上打造出系统型的村民自治基本模式，确立了宜州村民自治发展的主基调。

### （一）历练培养与联动指导：基层治理体系的组织优势①

一是干部下沉。宜州区委为进一步夯实农村基层党建，结合脱贫攻坚的治理经验，选派驻村党员干部，壮大村屯党组织、自治组织、经济组织的人才队伍，在城乡结合社区成立社区大党委，在农村社区推进镇－村－屯“1＋1＋1”三级党员干部联动，优化各级组织的领导结构，助力村民自治发展。

二是人才培养。首先，强化党员实力。宜州通过深入开展“党建组织力提升”、“星级化创建”等活动，促进党员思想、能力进步，清查不合格党员干部。开展“党员先锋模范”“党员先锋指数”“党建云客户端”“轮训党支部书记”等工程，营造浓厚的党建学习氛围。其次，培育后备干部。宜州实施村级后备干部“常青工程”，通过“三荐一考”选拔知识技能优秀后备人才1171名；通过“雁归宜州”吸引乡村治理高级人

① 以下材料参考宜州区委组织部相关文件。

才500多名，破解了村（社区）干部后继乏人、村干部老龄化等问题。最后，落实干部培训。宜州持续推行干部“四炼”培养工作法，建立“逢会必学”学习制度、研究制定常态化学习机制，加强思想淬炼；通过严格考察、红色资源党性教育、网评员加强政治历炼；通过挂职、交流、组织工作专班等加强实践锻炼；通过实行干部分类管理、岗位能力标准等加强专业训练。

三是联动指导。一方面，发展党建＋乡村治理，实施领导干部与组工干部分组包片指导的支部建设机制，现场指导解决实际问题。另一方面，深入实施“书记领谈工程”，抓乡促村，在村（社区）常驻第一书记、工作队员，指导干部，压紧压实区、乡（镇）党委紧抓方向建设、路线引领、实践指导的主体责任，建强建优各级组织。

**（二）组织带动与村民自创：系统型自治模式的内在动力**

在宜州基层治理体系的组织优势引领下，强化了村屯组织队伍，补充了后备人才力量，统一了干部思想认知，在三治融合基础上探索出系统型的村民自治基本模式。该模式主要包括了目前在农村地区推广的屯级党领民办·群众自治模式，和由此派生出的村屯联动共治模式，以及在城乡结合地区试点推行的“大党委＋网格化”服务治理模式等。

第一，党领民办自治模式[①]。宜州为有效解决屯级治理难题，在各村实践中创新形成“党领民办、群众自治”的屯级自治基本模式，以“引、放、议、评”四步工作法为方向，以“一组三会”党群共治机制（驻屯联合党小组、屯党群理事会、屯级产业协会、屯户代表会议）为支撑，强化了党组织领导下屯级自治的系统化发展。

“引”：即强化党的引领作用。一是将重心下移，以“为民形象”引领群众。采取“1＋1＋1”方式（乡镇干部1名＋村“两委”1名党员＋屯党员）带领组建乡村“一组三会”。对无党员的屯，由村党支部再指定1名党员作为联络员开展工作。二是引项目资金，以“惠民实效”引领群众。完善和强化区四家班子领导挂点、部门领导包村、分管领导包片的机关干部直接联系帮扶农村群众制度。通过“乡村驻屯联合党小组”，将扶持资金、致富信息等项目输送到各屯。三是抓典型示范，以“党员带富”引领群众。实施“红雁引飞”党员能人培育工程，六个环节培养农村一线党员能人，落实党员＋农户定点帮扶工作，使党员能人带领村民走向致富路。

“放”：即强化群众主体地位。一是坚持群事群办。采取“乡引导、村管理、屯议定、户参与”方式，把村级公共事业建设和管理的责任下放给村民群众。二是坚持群权群使。严守“三放三不”原则，把依法决策权、资金合法使用权、农村事务管理权放给群众，在法规许可的范围内，不插手村级基础设施项目的承包承建、资金使用、村屯事务。三是坚持群利群享。在集体收入、财政奖补、扶贫项目和惠农资金上坚持做到“五个凡是”，凡涉及以上问题时，确保群众利益不损失，得实惠。

“议”：即加强群众自我管理。一是屯联合党小组提议。涉及屯级公共事业建设等重大事项，由屯联合党小组根据乡镇党委意见，向屯党群理事会提出建议，由后者商议。二是屯党群理事会（或“屯级产业协会”）议定。由农民党员、群众骨干代表、致富能人、离任老村（组）干等人组成，负责商议屯级经济社会事务。三是屯户代表会商定。涉及屯内群众筹资投劳建设的公益事业、公共资金资源等屯内重大问题，召开户代表会议共同商定。

“评”：即强化群众自我监督。一是实行“利益扣除法”。屯理事会成员每周轮值一次开展自查，看各户对约定、议定事项的落实情况。对违反者先责令限期整改，逾期不整改者根据实际情况，从农户的集体份额中扣除相应所得。二是实行“声誉减损法”。每季度针对村容村貌村风、屯事办结效率、理事会执行力以及村屯稳定和谐情况开展互查评议活动，公示排名，褒优示劣。三是实行“优胜受益法”。通过政府、社会、群众共同筹资，设以奖代补专项资金，每年度评比“先进村”并予以奖补。

第二，村屯联动共治模式[②]。宜州区紧跟国家乡村治理发展方向，并结合自身实际特点，在

① 该模式主要根据宜州区委组织部材料，以及安马乡木寨村自治经验和访谈调研整理形成。

② 该模式主要根据宜州屏南乡合寨村自治经验和访谈调研整理形成。

党领民办·群众自治的屯级自治模式基础上与村级自治相结合，形成了“村屯联动共治”的村民自治基本模式，以党组织为轴心，以村屯“六会”为动力，以集体经济为支撑，引导并规范各村的自治实践，强化基层治理的系统化建设。

以党组织为轴心。宜州区持续强化基层党建，发挥党组织的轴心作用，引领村屯治理。一是建强支部战斗堡垒，激活基层治理末梢。宜州通过推进农村党支部标准化建设，建强村屯党建阵地，并进一步在屯级自治组织、经济组织、社会组织上建立党支部，激活基层治理末梢。安马乡木寨村依托“堡垒指数”、“星级化管理”等方式，建强驻屯联合党小组，引领各类村屯组织的具体工作。二是建强一批党员队伍，激发村民自治活力。宜州各部门持续推进农村党员与村、屯自治组织交叉任职，探索党员引导下的村屯各类自治组织的发展。屏南乡合寨村将党员融入各级治理单元，形成了村级党委－片区党支部－自然屯党小组－网格党员中心户的基层党建格局。

以村屯“六会”为动力。宜州在法律规范和政策指导的基础上，结合自身特点，将“村民委员会、村民代表会议、村务监督委员会”的运作机制与屯级设立的“党群理事会、户代表会议、屯务监事会”相结合，实现村屯两级自治组织的系统化、立体化、全面化。以合寨村为例，在推进村屯联动工作中积极落实“三个必须”：一是涉及全村事务时，必须由村“两委”提议执行，村民代表会商议表决评议，村务监督委员会监督见证。二是涉及屯内事务时，一般事项必须由党群理事会成员征求群众意见，协商议定后公示执行，重大事项须召开户代表会，协商后形成民主决策，在屯务监事会见证下执行。三是涉及村屯公共难题时，必须召开村民代表会议协商，在更大范围内寻求共识，形成解决方案；更为复杂的问题则由乡镇、村“两委”出面直接参与屯内事务的解决。在村屯“六会”的驱动下，合寨村进一步激活了红白理事会、老年协会、创新中青年协会等一批自治组织的协同作用，强化了村民参与协商决策的主人翁地位，实现村屯共管共治、共建共享。

以集体经济为支撑。为进一步解决村级集体经济造血能力弱的问题，宜州推出“一村一策”“千企进百村”支持村集体经济发展，各村屯在乡镇政府指导下，也以紧握政策机遇，以“党建引领、市场导向、乡村为主、效益优先”为原则，争相推出“党建＋产业”模式，加快构建村级集体经济的产业体系、生产体系、经营体系，有效扩大了村屯联动共治的经济基础。

第三，“大党委＋网格化”服务治理模式[①]。宜州区的自治传统与创新具有深厚的历史底蕴，集镇社区尽管作为周边农村人口集聚的乡镇居住区，但依旧带有较强的村民自治底色，资源整合难、村民参与低、服务对接弱等治理难题依旧突显。在区委、乡镇党委的支持下，庆远镇解放社区积极开展试点工作，依托自身优势形成了“大党委＋网格化”服务治理模式，即以区域化党建为基础，以网格化整合为特征，以多样化服务为目标，调动各方自主参与能力，深入推进三治融合的服务能力构建，为城乡结合社区，乃至城市社区打造出优服务、强治理的发展新样板。同时，这种模式又反过来受到农村青睐，在农村社区也在进行推广。

以区域化党建为基础。区域化党建的机制创新是宜州在探索基层党建工作中的重要经验，即辖区内整合党政机关、企事业单位、各级组织、居民群众等各类资源，形成“大党委”形式的党建联盟。庆远镇解放社区对标自身条件，按照“区域统筹、资源整合、优势互补、共建共治共享”要求，创新党组织设置，建立党员“双报到”制度，推动党建区域化、一体化、信息化。实现党建工作相互促进、区域资源相互共享，构建基层党建、社会治理、民生保障、社会公益、文化体育、经济服务“六位一体”的城乡结合社区党建新格局。

以网格化整合为特征。宜州在大党委模式的基础上，继续鼓励城乡结合社区治理的制度创新。庆远镇解放社区构建了社区大党委、党支部、党小组、党员及辖区各部门单位人员有机结合，分别充实到“网格长—网格员—网格联络员—网格信息员”的四级网格队伍中，形成“以块为主、条块结合、梯次管理、逐级负责”的工作方式。同时，社区积极调动党员居民的主动性，

① 该模式主要根据宜州庆远镇解放社区自治经验和访谈调研整理形成。

使其自发参与基层网格单元的治理工作，以片带面，以面带块，上下联动，资源共享，真正打通基层治理的神经末梢。以2019年上半年为例，解放社区就通过“四级四员”管理模式共调处各类矛盾纠纷13起，调处成功率达98.3%，其中80%的纠纷经四级网格就得以解决。

以多样化服务为目标。在社区服务建设方面，以解放社区为例，在上级党委的积极引导下，探索多样化服务的参与式治理机制，以自治、法治、德治为内核，以“敬老服务、志愿服务、再就业服务、社会保障化服务、青少年服务”五大特色服务为载体，自发组建志愿团队开展群体关爱服务，老年群体组建老人协会带动重阳活动传承敬老文化，依托青少年综合服务平台推进普法活动，合力推进三治融合的服务能力构建，全面提升治理效能。

## 三、向内整合：以基层能力优势深挖自治内生特色

为巩固系统型自治“主轴”，需要内外拓展自治“两翼”。治国安邦重在基层，国家治理能力建设的重点在于基层治理。宜州持续深化区—乡（镇）—村联动的基层治理体系建设，苦练“内功”，不断提升基层治理能力。在村民自治实践中，宜州充分拓展基层治理体系的领导能力、整合能力和规范能力，以能力优势深入挖掘乡村传统，与系统型自治模式相结合，开辟出具有内生型特色的自治建设新路径，造就了一批创新典范。

### （一）政治引领与规范整合：基层治理体系的能力优势

一是领导能力。提升基层领导能力既是巩固党的执政基础的必然要求，也是推进国家治理现代化的迫切要求。宜州在基层治理体系建设上紧跟党的路线指引，牢固树立综合治理、源头治理、依法治理的理念，坚持把夯实基层基础作为固本之策，坚持把治理体系和治理能力建设作为主攻方向，坚持把促进基层和谐稳定、推动乡村振兴作为根本目的，不断深化三治融合实践，建立健全党建引领、村（社区）负责、部门联动、社会协同、群众参与、科技支撑的社会治理格局，突显了宜州基层治理体系扎实稳健的领导能力。

二是整合能力。宜州秉持党建引领凝聚、自治深化提升、法治精细推进、德治春风化雨、智治强化支撑的发展思路，分类统筹推进三治融合体系建设，并在此基础上系统整合村屯自治特点，在融合中彰显区域特色：注重多地乡风民俗的底蕴与内涵，打造以德治村的自治风格；挖掘各村治安联防的历史经验，形成法治联动的自治效果；发扬村屯商酌议事的传统惯习，丰富基层协商的自治内涵。

三是规范能力。在村民自治融合创新的基础上，宜州同步关注农村自治的标准化、规范化建设。一方面落实村级事务规范工程，控制村级承接或协助政府工作的事项总量，区分村屯工作内容，规范村屯自治工作；另一方面推进村级事务阳光工程，推广宜州区阳光政务监管平台和“清风宜州”微信公众号，通过规范村级事务公开、整合数据资源和大数据比对技术，实现村级事务的数字监管，规范乡村小微权力运行。

### （二）实力奠基与向内挖掘：拓展内生型自治模式典范

在宜州基层治理体系的能力优势提振下，深入挖掘乡村传统，广泛整合治理资源，在系统型自治模式上重点突出德治、法治、协商治理对村民自治的重要支撑，在系统型自治模式基础上培育了一批具有内生型特色的村民自治新典范，包括老人协会参与治理模式、党群合力联防自治模式、公共空间协商共治模式等。

第一，老人协会参与治理模式[①]。老年协会参与治理模式，是宜州区在三治融合发展方向指引下，依据农村老龄人口偏多、治理资源短缺等现实问题，探索出的乡村治理新模式。该模式在党建引领下，整合村屯老年群体，延伸老年协会多种功能，使其成为集老年互助、村级宣传、文娱带动、村务参与、纠纷调解等多元一体的村民自治组织，协同推进乡村治理。

以支部党建为基干。在宜州各级党委指导下，村屯党组织积极延伸基层触角，推进老年协会成立支部，引导老年协会工作，充分调动老年人参与积极性，最大程度上发挥了老年群体的优势力量。以安马乡木寨村为例，其老年协会党支部成立以来，选举领导班子，明确各自分工，制定规

① 该模式主要根据宜州安马乡木寨村自治经验和访谈调研整理形成。

章制度，规范“七簿一册”工作内容，投入村庄建设，带动村民参与。该协会先后获评宜州区“模范老年协会”“先进基层老年协会”等称号。

以文化活动为联结。在党的领导下，各村屯老年协会不仅成为老年人的互助团体，还成为了村内的宣传团体、文娱的带动团体、和谐村庄的创建团体，有效带动了村民参与积极性，促进信息的有效传递，调解了干群矛盾，真正做到以德治方式推动乡村治理。以安马乡木寨村、庆远镇畔塘屯为代表的老年协会通过组织文艺队、成立山歌协会，把重大时事编成通俗易懂歌曲等方式，口口相传，在文艺活动中感悟国家大政方针。

以治理协同为延伸。宜州深入发挥老年群体经验多、威望高等优势，使其在村屯建设和管理、村民矛盾纠纷化解等方面大放异彩，成为乡村治理的延伸性主体，有效缓解了乡村治理中人员短缺的困扰。一是定期巡访，做好老年互助工作。基层老年协会把留守、孤寡以及其他有特殊困难的老人作为重点服务对象，结队帮扶，定期巡看，及时向村“两委”反映情况。如石别镇清谭村老年协会建立特殊老年人档案，给予老年人生活和精神关爱。二是调解矛盾，维护村内和谐环境。各地老年协会均把调解家庭矛盾，为老年人排忧解难作为重要工作之一。如安马乡木寨村、庆远镇围村村成立的老年调解小组，及时、有效地化解了各类家庭矛盾。三是出谋划策，发挥治理辅助作用。老年协会引导老年人参与治理和公益活动，充分发挥顾问和参谋作用，协助党群理事会执行工作。如合寨村新村屯明确规定党群理事会成员中必须有两名德高望重的老人，安马乡木寨村的保洁员也全部由老年协会成员主动承担。

第二，党群合力联防自治模式[①]。党群合力联防自治模式是宜州为解决群众现实问题，在党组织的引导和支持下将法治精神与自治传统相结合，由群众自发创建成立的自治组织，在村党支部书记担任负责人的基础上实现了党组织与群众合力联防，共建安全和谐乡村。

以自治传统为参照。宜州多地都有丰富的自治传统，联防自治也是其中重要的传统之一。以合寨村为例，在历史上一度出现被村民称为“六多一少”的混乱情况。为改变这一局面，营造安定和谐的生产生活环境，合寨村民通过自发选举，成立了一支治安巡防队，整治各种不良现象，这便是合寨村第一届村民委员会的前身。随着宜州村民自治的演化发展，联防自治也沿袭着历史脉络，并在基层社会治理中不断突破创新。

以法治联动为手段。在宜州各级党委的引导下，一些符合条件的村屯党组织主动牵头与群众成立治联防自治组织，依托村规民约的丰富和完善，巩固了联防自治的法治功效。一是自发开展普法宣传。如刘三姐镇小龙村治安巡防队凭借多种载体，在街头巷尾、田间地头积极浦发，持续提升群众法律意识。二是助力扫黑除恶。如小龙村曾有过偷盗事件，黑恶势力与失主私下合谋趁机闹事要求高额索赔。联合治安巡防队成员闻风而动，主动了解情况后与警方积极配合，快速平息了该问题。三是推动网格化机制创新。如合寨村为解决赌毒难题，依托治安联防传统，按照“人员相熟、地缘相近、性格相融”原则，每10户左右结成小网格，每个网格由中心党员负责牵头形成“十户联治”机制。在党组织引领、党员干部示范、群众联动参与下，进一步形成以环境联治、平安联创、困难联帮、致富联带、新风联树为主要内容的“五联共建”治理机制，不断拓展联防自治组织的治理半径。

以公共治安为目标。宜州各级党委在指导各地联防自治组织实践的过程中，坚持把维护公共治安、稳定乡村秩序作为首要目标，并取得积极成效。一是有效守护生态资源。“绿水青山就是金山银山”，沿河而生的小龙村，在党组织协调下与邻村达成长期合作，组建治安巡防队，共同打击私自电鱼及水污染问题，使境内生态长期和谐共生、良性发展。二是助力乡村抗疫大局。2020年疫情防控期间，合寨村、小龙村党支部依托十户联治、治安巡防队在村屯要道设立200多个劝返关卡，全天候值守，有力保障了疫情防控工作。

第三，公共空间协商共治模式[②]。公共空间如何有序利用既是村民自治的议题，也是乡村治理的难题。宜州依托本地部分村屯的商贸传统，挖掘协商资源，将协商特色与村民自治相结合，

① 该模式主要根据宜州屏南乡合寨村和刘三姐镇小龙村自治经验和访谈调研整理形成。

② 该模式主要根据宜州石别镇清潭村自治经验和访谈调研整理形成。

形成了公共空间的协商共治模式。以商旅古风为传习，以协商共议为法宝，以睦邻共荣为远景，为探索融合式治理增添了新活力。

以商旅古风为传习。宜州为黔桂交通要冲，与邻县之间有驿道相通，由陆路、水路等交通要道而形成的集市，汇聚了多个以商贸为传统的村镇街屯。以怀远社区为代表，在传统时期依托水运枢纽成为了重要的商旅集散地，形成了独具特色的协商文化，伴随着怀远社区的家训家风传承延续至今。

以协商共议为法宝。宜州部分村镇依托商旅传统，在长期的贸易往来之中，使村民养成了“遇事多商量”的办事思维。在面对公共利益纠纷时，村民更多通过协商共议解决问题，其中以石别镇清潭街最为典型。一是协商传统，各方齐参与。清潭街民曾在包产到户的鼓动下把池塘一分为七，各管一片，致使潭污水浊，环境恶化。街民协商后决心重建池塘，内外募捐、轮流清洁，恢复了清潭本色。二是乡贤评理，公共矛盾多化解。清潭街推选出乡贤评理员，成立乡贤评理堂，引导群众协商解决各类矛盾。清潭街委为开发当地经济欲征用几户土地，并产生纠纷，最终在乡贤调解下得以弥合。三是街委主导，协商有基础。清谭街委在人员选拔上，先由宗族各自推出街委候选人一名，再由街民投票组成街委，看重能力与威望；在人员构成上，街委配齐老中青三代，既有老年人的权威，也有青年人的活力，为清潭街协商议事构筑了人际基础。

以睦邻共荣为远景。在协商传统的浸润下，以清潭、怀远等地为代表的村屯秉承和谐共生、睦邻共荣理念，为宜州村民自治再添一抹亮色。清潭街在解决屯际公共纠纷时，同样依照传统，经屯内表决后推举代表协商议定屯际事务。清潭街曾与隔壁的板楞屯因池塘开发的利益分配产生矛盾，双方各自派出代表，通过两屯共同商议、多轮斡旋，各自作出让步，以共同开发为结果，使这一汪清潭再度焕发了经济活力。

## 四、对外延展：以基层资源优势激发自治外源活力

与向内整合相对，对外延展也是巩固系统型自治“主轴”的重要一端。将政策资源持续向农村地区倾斜，既是党和国家的顶层设计，也是宜州区近年来持续强化的政策方向。在各级党委政府的政策支持下，通过资金投入、人才引入、产业输入，推动形成资源优势集聚，使系统型自治焕发新活力，拓展出以激发外源活力为特征的自治建设新思路，形成了一批发展新样板。

### （一）政策组合与资源下移：基层治理体系的资源优势①

一是强化人才引入。宜州搭建“返乡人才创业”实践平台，实行区、乡（镇）、村三级干部结对联系在外优秀人才制度，建立外出人才、返乡人才创业激励政策，每名干部至少联系1名至3名优秀乡村人才，引导乡村人才关注家乡发展、参与乡村振兴。

二是扩大资金投入。宜州编制了《古文乡村旅游扶贫示范区开发建设规划》，财政累计投入旅游发展专项资金约6000万元；同时在扶贫政策带动下，宜州持续投入专项帮扶资金，培育新业态。2020年村民自治四十年时，全区共培育规模以上电商企业就有28家，引进电子商务农产品销售平台10余家，电商扶贫小店210多家，直接带动贫困群众人均增收1万多元。

三是带动产业输入。宜州通过借鉴各方产业发展经验，广泛引导和支持企业建设“三品一标”，合力打造本土特色农产品品牌，提高产品辨识度。同时，与各类媒体合作，分享当地产业发展经验，推介本地产业品牌。例如在刘三姐镇打造的消费扶贫品牌“乍飞拉”，使产业输入成为产业植入，彰显了基层治理体系的资源优势。

### （二）政策叠加与向外借力：焕发外源型自治模式样板

在宜州基层治理体系的资源优势带动下，激发了系统型自治模式发展的新动能，以外源型特色为依托的一批村民自治新样板得以出现，包括乡贤助力参与治理模式，文化产业融合治理模式等。

第一，乡贤助力参与治理模式②。宜州长期致力于本土乡贤人才的引进工作，政策支持和组织保障下，推动部分村屯形成了乡贤助力参与治

① 以下内容参考宜州区委区政府汇报材料。

② 该模式主要根据宜州安马乡、三岔镇、庆远镇等地自治经验和访谈调研整理形成。

理模式。该模式在基础设施建设、集体产业发展、矛盾纠纷调解等方面发挥了真材实效，极大鼓舞了村民的参与度和积极性，为宜州的乡村治理建设增添了一抹乡土温情。

以敬贤礼士为风尚。宜州自古以来素有敬贤礼士的优良传统，民间广为流传着冯京“连中三元”的科考故事，深刻影响着宜州各村屯的民风民俗。近年来，在宜州各级政府的积极引导下，各村屯继续保持并发扬尊师重教、敬贤礼士、造福乡梓的村约民俗。在解放、怀远等社区的村规民约中都将读书成才作为重要内容。以安马乡索敢村为代表的村庄通过兴建文化中心、农家书屋等文化基础设施，营造了良好的村屯学习氛围。

以乡贤能人为支撑。在敬贤礼士的文化氛围驱动下，宜州各级党委广泛开展以乡贤能人为牵引的机制创新，在脱贫攻坚、乡村振兴等方面充分发挥乡贤能人的资源优势，为三治融合的乡村治理格局增添活力。一是乡贤注资，完善村屯基础设施。如索敢村良桥屯通过乡贤注资的方式完善乡村水利、道路桥梁、文化场地等基础设施，修建水利渠道430米，硬化村屯主干道670米，建成屯级文化中心、农家书屋、灯光篮球场及儿童游乐场等活动设施。二是产业拉动，激活村庄集体产业。在产业扶贫、集体经济发展等方面，宜州的乡镇广泛动员本地区的乡贤能人参与其中，为产业发展出谋划策。如三岔镇通过“党建引领、基地示范、能人带动、群众参与”的工作原则，为村民脱贫致富、集体产业发展寻方问药，为村屯自治增添活力。三是纠纷化解，健全基层调解形式。除资金投入、产业发展外，宜州各地还充分利用乡贤能人的个人威望，依托“一约四会”等组织形式解决村屯矛盾纠纷，规范村民道德义务。

以共襄村治为蓝图。宜州推进乡贤助力参与治理模式，使村民的积极性普遍增强，在三治融合的背景下进一步增进了自治的主动性，与乡贤合力共襄村治建设。一是人居环境整治进一步改善。在乡贤能人的持续投入下，索敢村的群众生活质量不断提高，参与清洁工作积极性不断增强，养成了清洁环保的主体意识。索敢村的基础设施也逐步完善，村屯面貌日新月异，呈现出良好的农村新风貌。二是村屯集体产业步入正轨。例如，庆远镇六坡村的经济能人带领158户农民成立专业合作社，带动了周边群众自发参与种植蔬菜、特色水果面积近20公顷，集体产业发展初具规模，为村屯自治提供了必要的经济支持。三是村屯矛盾纠纷逐步减少。在“一约四会”的有效约束下，各地移风易俗工作有序开展，在德治教化、法治托底的良好氛围下不断激发村民自治活力。

第二，文化产业融合治理模式[①]。文化产业驱动融合治理模式，是在宜州各级政府持续的文旅产业投入中，形成以民族传统为根基、以旅游产业为载体、以融合治理为导向的治理新模式，使传统美德在三治融合中进一步突显，成为引导乡村治理的重要路径。

以民族传统为根基。宜州是刘三姐的故乡，历史悠久，曾吸引文人墨客旅居，文化氛围浓厚。历史上，宜州怀远古镇曾依靠水运成为重要的商业活动聚集地，壮、汉、仫佬等各族群众在此世代经商，使怀远既保留了民族特色，又融合了多种文化，形成了当地文化产业发展的宝贵资源。

以旅游产业为载体。宜州深入挖掘多民族文化资源，引入旅游产业，打造特色品牌，以文化营造带动产业发展，以经济刺激提升文化氛围。一是政策带动，开发旅游产业。宜州通过投入旅游发展专项资金，实施了刘三姐故乡风情旅游区、龙洲岛、怀远古镇修复等重大项目，推出“农家饭票”特色服务，辐射周边就业，推动产业发展。二是文化传承，打造特色品牌。在旅游产业发展的同时，宜州深入挖掘各地特色文化资源，形成了别具一格的文化品牌。例如，怀远古镇传统的八宝饭技艺、女子彩调团分别入选自治区、河池市非物质文化遗产。每年怀远社区在重大节日举办民俗巡游、祭月、对山歌等活动，吸引众多游客前来观光。以刘三姐文化为内涵的刘三姐镇旅游区独具特色，将自然景观、人文景观与民族风情融为一体。在经济发展与文化挖掘的合力带动下，各村文化底蕴更加浓厚，更易于形成三治融合的乡村治理格局。

以融合治理为导向。随着宜州文化产业向前推进，一批传统村落的经济与文化同步发展，开

① 该模式主要根据宜州怀远镇的自治经验和访谈调研整理形成。

辟了融合式治理的新路径。怀远社区得益于浓厚的历史积淀，以传统文化为根基，依托“一约四会”推出“文明评判＋社区公约＋家风建设”的组合套装。社区“两委”引导村民参与“文明规范群众议、文明标准群众评、家风家训群众定”的自治活动，评选星级文明户，将传统美德与群众参与紧密结合，以文化营造激活社会正能量。同时，怀远社区还凭借乡土文化的感染力，辅之以收入增长的吸引力，传承民族工艺，占领文化高地，在法治建设的有力保障下，持续挤压赌博、偷盗等不良现象。以文化引领带动村民参与热情，有效实现了德治、自治、法治融合治理。

## 五、乡村振兴背景下迈向系统型自治的策略与路径

以上从村民自治发源地广西河池宜州的村民自治发展经验，总结并提出了以基层治理体系建设为基础，以系统型自治为主轴，以内生与外源为两翼的宜州乡村治理的八种典型模式，为乡村振兴背景下的推动乡村治理体系和治理能力现代化提供了参考和借鉴。但与此同时，在分析和总结宜州自治发展经验的同时，一些具体工作中的细节性问题也值得关注和优化，在建党百年和乡村振兴背景下要迈向系统型自治的村民自治新格局，为全国其它地方参考借鉴和拓展推广，还需有优化的新策略和新路径。

一方面，要建强基层组织能力，理顺规范各级自治参与主体的内在关系。以党群理事会的机制创新为例，由于村屯之间地理条件和组织结构的差异，党群理事会也主要分成了四种模式（无生产队模式、屯－队结合模式、生产队自治模式、屯－片区－队结合模式），导致了各屯村民小组长、村民代表，及屯下各生产队长在向党群理事会整合的过程中出现了复杂的组织关系和权力结构。而系统型自治的发展与基层组织能力密不可分，由此要建强基层组织能力，理顺自治中各参与主体的内在关系。

一是确保党对村民自治工作的绝对领导。基于全国的自治组织建设经验看，不同自治组织的构成方式尽管并不相同，但其领导组织显而易见。因此，要在确保党的领导方面抓主干、强重心，在村民自治中持续发挥党的领导优势，同时积极发挥包括社会组织和市场资源在内其他主体的自身优势，不断优化村民自治的组织构成，在乡村振兴中实现优势治理[17]。

二是提升村民自治的制度化保障能力。村民自治必须依靠农民的主体意识和参与能力，才能真正扎实做好自治工作。通过规范村屯各级自治参与主体的内在关系，在复杂的组织结构中搞清楚谁是真正做事的，谁是无事可做的，以制度化建设增强做事人的积极性和责任感，优化村民自治的组织绩效。

三是厘清村民自治推进治理有效的机理与形式。村民自治的长期发展与党和国家的高度关注和深入指导密不可分。深入自治一线，理顺并规范村屯各级自治参与主体的内在关系，有助于进一步挖掘并理解村民自治，推进治理有效的内在机理与外在形式，使各级政府在自治工作指导中真正掌握主动权。

另一方面，要以协同能力强化自治为基的治理现代化。在理顺并规范各级自治参与主体内在关系的同时，要继续深化治理协同能力，更加有力发挥基层治理中各层级主体的优势地位和特色资源。首先，应在尊重村民主体地位的原则下，充分支持并鼓励村民自治的新形式、新方法、新手段，以政策支撑和项目下放给予其合理的生长空间。其次，乡镇街道层面要要深入一线，将好经验、好形式及时归纳总结，合理推广，强化品牌打造。再次，不仅县市区层面要政策投入、乡镇层面要鼓励支持，还要在村庄中打造创新竞赛、治理比拼的良性竞争机制，促使不同的自治形式、自治方法各取所长，在政策支持中不断优化。最后，在县市区、乡镇街道、村庄小组的协同作用下，让村民自发参与到基层治理体系的运作中来，建立健全县市区支撑、乡镇街道推广、村庄小组竞争、群众参与的自治创新体制机制，进一步提升基层治理体系和治理能力建设水平。

**参考文献**

[1] 徐勇，赵德健. 找回自治：对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2014，53（4）：1-8.

[2] 张大维. 农村政治学[M]//房宁. 新中国政治学研究70年. 北京：中国社会科学出版社，2019：415-432.

[3] 邓大才. 村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J]. 政治学研究，2014

(6)：71-83.
[4]邓大才，唐丹丹．程序性自治：村民自治有效实现的规则基础[J]．学术界，2019（4）：31-37.
[5]张文显．“三治融合”之理[J]．治理研究，2020，36(6)：5-8.
[6]李华胤，吴开松．近年村民自治研究的范式转换与趋势展望[J]．中南民族大学学报(人文社会科学版)，2020，40（1）：161-166.
[7]张明皓，豆书龙．党建引领“三治结合”：机制构建、内在张力与优化向度[J]．南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（1）：32-41.
[8]李乐平，韦广雄．保障和实现村民自治权是改善乡村治理机制的关键——以广西河池市“党领民办，群众自治”模式为例[J]．农业经济，2015（2）：58-60.
[9]韦少雄．村域基层党建创新与村民自治有效现——基于广西河池市“党群共治”模式的分析[J]．求实，2016（8）：30-36.
[10]万江红，苏运勋．精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J]．贵州社会科学，2016（8）：149-154.
[11]任路．协商民主：居民自治有效实现形式的运转机制[J]．东南学术，2014（5）：58-63.
[12]刘圣欢，杨砚池．农村宅基地有偿使用的村民自治路径研究[J]．华中师范大学学报(人文社会科学版)，2020，59（4）：60-67.
[13]党亚飞．政府类型、行动空间与村民自治有效性——以京鄂皖农村集体产权改革试验区为考察对象[J]．农村经济，2020（3）：69-76.
[14]裴志军．自我效能感、政治信任与村民选举参与：一个自治参与的心理机制[J]．农业技术经济，2014(7)：49-58.
[15]张大维．优势治理：政府主导、农民主体与乡村振兴路径[J]．山东社会科学，2018（11）：66-72.
[16]徐勇．中国的国家成长“早熟论”辨析——以关系叠加为视角[J]．政治学研究，2020（1）：2-9，124.
[17]张大维．优势治理的概念建构与乡村振兴的国际经验——政府与农民有效衔接的视角[J]．山东社会科学，2019（7）：88-96.

## Towards systematic self-governance： superposition of advantages and innovation of rural-based self-governance——experience expansion of the birthplace of rural-based self-governance in China

ZHANG Dawei，ZHAO Yichen

(*Institute for China Rural Studies/Institute for Advanced Study in Political Science*， *Central China Normal University*，*Wuhan* 430079， *China*)

**Abstract**：The origin of rural-based self-governance is a product of rural grassroots governance innovation. Now，after more than 40 years，although the rural society has undergone great changes，the spirit of innovation has remained the same. In recent years，Yizhou，the birthplace of rural-based self-government in Guangxi，has steadily promoted the coordination and linkage of governance units at the district，township and village levels，formed a grassroots governance system led by the district party committee，coordinated by district-level departments，supported by townships，explored by villages，participated in by the public，which fully demonstrates the superimposed combination effect of organizational advantage，resource advantage and capability advantage. It creates a new pattern of rural governance based on the integration of self-governance，moral governance and rule of law with the basic model of systemic self-governance as the main axis and the characteristic development model of endogenous and outgrowth as the two wings，forming eight new models of rural-based self-governance respectively，leading rural-based self-governance to promoting the modernization of rural grassroots governance. The overlapping of the advantages of the elements of rural grassroots governance and the expansion of the innovative experience of rural-based self-governance have presented new tasks of moving towards a mature systemic self-governance，as well as exploring new strategies and paths for optimization.

**Keywords**：Rural-based self-governance；Grassroots governance；System-based self-governance；Superposition of advantages

（编辑：赫雪侠）