

论“村改居”社区管理的契约化

——基层法治建设的重要路径

■ 姜磊¹ 刘亚丛²

摘要：全国各地进行的“村改居”工作过程中，出现并发展了社区管理方式的契约化。其出现与发展符合现代民主法治理念，符合农民的诚信传统和政治诉求，有其现实的经济和社会发展基础，形成了相对较完善的运行机制。

关键词：“村改居”社区 契约化管理 法治原理 现实基础 运行机制

中国的城中村和城郊村落正在发生着日新月异的变化，村落在不断地减少，其中一个典型的模式就是政府主导的“村改居”。“村改居”正有力地改变着城乡二元结构，促进着中国市民社会的形成。与此同时，乡土中国的治理方式也在发生着比较明显的变化，人们称之为农村社区化管理，提升了农村社会化管理水平。在农村社区化管理过程中，人们还基于实践，创造了一种新的管理模式，即“村改居”社区契约化管理。“村改居”社区管理契约化顺应了市场经济发展的内在要求，是近年来农村基层的一种比较全面系统

的民主管理模式。这一模式符合现代民主、法治理念，也符合社会主义民主政治发展方向，是完善居民自治，推进社会主义新农村、新社区建设的有效载体。“村改居”社区管理契约化作为国家法治“大传统”与民间治理“小传统”的一种契合，具有重大实践价值和广阔发展前景，正在深入推进中国的基层法治建设。文章所称的“村改居”社区契约化管理主要是指原农村进行“村改居”后而对社区进行的契约化管理，在这种管理中普通意义上的社区服务与原村务主要体现在集体资产管理上往往是统一并行、互相交叉的。

一、“村改居”社区管理契约化的法治原理

近年来，“村改居”在以一种强劲的势头迅猛发展。随之带来了诸多新问题需要予以应对。其中“村改居”社区管理方式已经在实践中有所发展，在理论上亦受到了相当的关注。所谓的管理契约化就是把法学和经济学中的契约关系引入“村改居”社区事务管理中，按照约定或法定的程序，通过合同文本，明确社区与全体居民之间、社区与原村民变换身份后的居民之间、政府派出的社区干部与原村干部转换身份的社区干部之间、原村民转换身份后变成的居民与其他小区并



入管理的居民之间以及涉及“村改居”社区事务的所有相关主体之间的权利、义务，使“村改居”社区事务管理公开透明、责权明确、运作规范，形成于法有据的长效治理机制。“村改居”社区契约化管理模式不仅有实现基础，亦符合法治原理。

契约是一种文化现象，同时也是一种法律现象，它构成了法治模式的重要形式理念，进而促生了契约社会的实践，由此形成了各具特色的法治模式。根据法治形成所依赖的社会基础、动力来源和实现途径、方式的不同，将法治模式分为法治的生成模式、驱动模式和实现模式三种模式。将这三种模式的本土化恰好构成了“村改居”社区的契约化管理的法治原理，对于我国当前“村改居”社区契约化管理的法治具有很重要的指导意义。

二、“村改居”社区契约化管理的现实基础

中国法制现代化的进程走过了近百年的沧桑历程，经历了重建国家“大传统”与民间“小传统”的契合。当代中国在发展市场经济的同时又不断地进行普法教育以及不断地送法下乡。这些构成了“村改居”社区契约化管理的

现实基础。社区“村改居”前即为农村，农村村务契约化管理方式同样适用于“村改居”后社区管理。

蔡常青研究员认为，实施村务契约化管理顺应了市场经济发展的内在要求，建立契约诚信机制成为解决市场交换竞争矛盾的必然选择。实施村务契约化管理具备现代治理的先进理念。笔者认为，“村改居”社区更具城市市民社会的样态，恰好构成了其契约化管理的物质基础。中国“村改居”是城镇化发展的结果，从社区的角度看，是在不断构筑一个个新的相对的陌生人社会。这样一个新的社会中，各种利害关系以一种透明的法治方式来调处是一种制度文明的实现。另外，实施村务契约化管理符合“村改居”社区中原村民的诚实传统和政治诉求。契约方式是易被农民接受的方式，农村的“草根民主”已经在社会主义市场经济的现实中得到较大弘扬，实行村务契约化管理符合当代农民的传统美德和要求参政议政的政治诉求，具备广泛的思想文化基础。这样一种传统与诉求势必在“村改居”社区管理中得到发扬光大。

三、“村改居”社区契约化管理的运行机制



(一) 内蒙古呼和浩特市赛罕区双树村运用契约化管理进行集体资产量化确权所遵循的原则

“村改居”未彻底完成前，社区管理不单单是普通社区的生活服务，更主要的是原集体资产的管理及“村改居”社区中原村民事务。例如，内蒙古呼和浩特市赛罕区巧报镇双树村（双树社区）进行“村改居”社区集体资产量化确权便使用了契约化管理模式。这样一种管理方式的契约化实际上是一种法治的实现方式。既然是法治的实现方式，就要坚持法治原则。

一是党的领导原则。双树村的集体资产量化确权改革，是在上级党委的科学指导和本级党总支的坚强领导下进行，整个改革过程中，体现党的领导与民主自治、依法治村的有机统一。改革领导小组成员不但涵盖所有党总支成员，还有党员代表参与其中，改革中，领导小组中的党员同志和其他党员同志们均充分发挥了党员模范带头作用，使改革成为实现党带领群众不断实现美好生活的重大举措。

二是合法性原则。双树村在“村改居”社区集体资产量化确权的过程中，为了做到有法可依，聘请专项法律顾问慧聪律师事务所在章程中对股权的转让、赠与等权能进行了保护性限制，防止了内部少数人控制和外部资本侵占，也从制度层面保障了新公司对“村改居”社区失地居民生活质量不下降，使“村改居”社区集体资产量化确权的方案及所需要使用的文书符合党的方针政策和国家法律法规。

三是民主性原则。双树村“村改居”社区集体资产量化确权工作中，发挥村民主体作用，支持村民创新创造，充分进行民主讨论，把选择权交给村民，确保村民知情权、参与权、表达权、监督权，将公开、公正、公平贯穿于整个改革始终，真正让村民成为改革的参与者和受益者。此次改革的前期酝酿阶段，群众提出了不同意见，于是党总支将改革方式由村民集资偿债改为分割部分商铺抵债的方式。在全体村民大会通过方案

后，又进行了一轮书面征询意见，村民百分之百拥护集体资产量化确权改革。在股权代持方面，也是采取自由组合，两委会不参与不干预的原则进行。另外，在整个改革过程中，重大环节、事项均经过村民代表会或党员代表会讨论。

四是公开性原则。“村改居”社区集体资产量化确权方案、过程及所有文书，均采取大会宣读、张贴公告公示的形式向群众公开，接受监督。

五是书面规范性原则。“村改居”社区集体资产量化确权过程中的重大事项契约事项都要落实在纸上，且契约形式力求规范。讨论、确定适合双树村实际的“村改居”社区集体资产量化确权方案和股权代持等契约文本，均由慧聪律师事务所和内蒙古北辰智库研究中心审阅把关定稿，力求合情合理、于法有据。

双树村运用契约化管理的方式对集体资产进行量化确权改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，明确农村集体经济组织市场主体地位，完善村民对集体资产股份权能，把实现好、维护好、发展好广大村民的根本利益作为改革的出发点和落脚点，经过改革，集体经济实现了保值增值，促进集体经济发展和村民持续增收。

(二) “村改居”社区契约化管理的内容、具体运行和监督机制

就“村改居”社区契约化管理的内容而言，契约化管理内容涵盖了村级甚至乡镇级事务的方方面面，蔡常青研究员在《村务契约化管理是我国农村治理的有效模式》一文中指出：内蒙古赤峰市阿旗把它归类为集体资产管理、经济项目建设、公益事业管理、社会事务管理、基层组织建设和五个大类，每类中划分若干小项，在此基础上，根据涉及对象的适用性质分别用合同、协议、纪要等方式实行契约化管理。一是对于集体资产承包、项目建设、公共基础设施建设和土地流转等涉及到与钱、物有关的经济资产类的事情，都以要件齐备的法律合同进行管理。二是对于党员设岗定责、嘎查村委会主任竞选、村民代

表、民主理财小组履职尽责、社会治安、村容整治、老人赡养等基层组织建设和社会管理类事务,都以签订协议的形式进行管理。三是对于不便直接采用合同、协议方式的事项、决议,按照契约规范,以纪要签约的方式进行管理。上述这些管理内容在“村改居”后的社区中依然存在,充实在社区服务的内容之中,提升社区服务的法治水平的同时也强化了管理的效能。

就具体管理运行而言,内蒙古赤峰市阿旗采取了五项措施推进村务契约化管理实施:一抓组织领导。旗委和各苏木乡镇、办事处分别成立以主要领导为组长的契约化管理工作领导小组和配套工作机构,形成上下贯通、左右衔接的工作网络,实行专项推进。二抓宣传教育。通过编发嘎查村务契约化管理知识问答和宣传单,举办专题讲座、培训班和现场会等多种形式,统一干部群众的思想,提高认识,掌握相关技能。三抓示范规范。在选择两镇示范探索的基础上,总结编写了《案例汇编》《合同示范文本》,供各嘎查村参考选用。四抓诉讼调解。旗委组织部、旗人民法院、旗司法局联合制定了嘎查村务契约化管理矛盾纠纷调处意见和违约调解办法及实施方案,明确了人民调解与司法调解相衔接的程序、实体、救助机制,确保矛盾纠纷有效调解。五抓监督落实。各苏木乡镇、嘎查村都成立了契约化管理工作监督小组,对契约内容是否全面真实、合理合法,执行是否到位全程跟踪,形成有效监督机制。“村改居”社区契约化管理也可直接借鉴村务契约化管理实施的一项措施,提高“村改居”社区管理的实效。

就规范监督机制而言,为保证签订的契约能够落实,除完善契约监督、契约纠纷调解、村民公约、村务公开外,还应通过广播、公开栏、民主听证会等有效形式,及时对村务决策活动、契约文本等进行公开、公示,接受群众监督。社区设立村务监督委员会或聘请法律顾问,认真审查契约内容是否全面合法,决策程序是否科学,

管理是否规范,执行是否到位。契约化管理监督委员会或法律顾问接受群众监督,弥补决策、监督、管理上的结构性缺陷,对“村改居”社区基层群众依法行使知情权、决策权、参与权和监督权,提供了有效保证。

总之,“村改居”社区推行契约化管理有其法治理论基础和现实经济社会发展的基础。随着人居环境的不断改善,村居环境社区化、社区管理契约化、使各类事务管理变得公开透明,群众的知情权、参与权、决策权和监督权得到充分体现和发挥。这样既改变了因管理而产生的矛盾解决方式,也促使“村改居”社区各种社会关系和谐发展,从而推进中国基层法治建设。■

参考文献:

- [1] 汪太贤,艾明.法治的理念与方略[M].北京:中国检查出版社,2001.
- [2] 蒋立山.中国法制现代化建设的特征分析[J].中外法学,1995,(4).
- [3] 蒋立山.中国法制(法治)改革的基本框架和实施步骤——邓小平民主法制思想的启示[J].中外法学,1995,(6).
- [4] 苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,1996.
- [4] 汪太贤,艾明.法治的理念与方略[M].北京:中国检查出版社,2001.
- [5] 张文显.马克思主义法理学[M].长春:吉林大学出版社,1993.
- [6] 蔡常青,舒顺华.创新农村治理模式的重要实践——内蒙古阿鲁科尔沁旗村务契约化管理的创新探索[J].中国民政,2010().
- [7] 徐秀兰,蔡常青.村务契约化是完善村民自治机制的有效路径——以内蒙古自治区赤峰市阿鲁科尔沁旗村务契约化管理模式为例[J].内蒙古社会科学,2011().

(作者单位:1.呼和浩特民族学院;2.蒙古国经济法研究中心)

责任编辑:康伟