乡村善治新实践

乡镇提升服务能力的创新之举

——浙江省庆元县坚持16年建设“技能型乡镇政府”

□□　吴志华 本报记者 杨瑞雪

在21世纪初，位于浙西南边陲的庆元遇到了一个全国普遍性问题——税费改革后，乡镇原有的管理体制、运行机制、工作方式已经不能适应农村发展需要，“乡镇该干什么”“干部该怎么干”，一度让乡镇干部陷入迷茫。

基层是孕育改革的摇篮。2004年，庆元县提出“建设技能型乡镇政府”的工作思路，在全县范围内大力培养技能型乡镇干部，解决农村税费改革后乡镇“是什么、干什么、怎么干”和部分乡镇干部由于长期应付行政事务，产生的“知识恐慌、本领恐慌”等问题。

2007年1月，习近平同志到庆元县调研时，谆谆嘱托当地干部：“乡镇干部一定要多学点为民办实事的技能，努力使自己成为复合型干部。”十六年来，庆元县委、县政府始终牢记嘱托，坚持把技能型乡镇政府建设作为抓基层强基础的重要载体，一锤接着一锤敲，一届接着一届干，建立了一套适应新时期农村基层治理的新模式。

庆元技能干部利用网上平台为群众提供代卖服务。　资料图

一人一技能

——群众需要什么，干部就学习什么

要服务好群众，首先从学技能开始。“当时群众提出要技术、要服务、要发展的‘三要’需求，但干什么、怎么干，乡镇干部不太清楚，普遍存在本领恐慌。”时任江根乡乡长、如今已是庆元县副县长的吴小军说。

地处浙南闽北交界处的江根乡，原本是一个边际争端不断、宗族纠纷严重、干群关系紧张的乡镇。为带动群众致富，全乡从2003年开始大力发展高山花菜产业，但总是要花钱从外地聘请师傅，路途遥远不说，技术还掌握在别人手里，群众心里总是没底。

“当时就要求干部学习花菜种植技术，给农民当好‘技术员’，把工作地点从办公室转移到田间地头，带着群众干，干给群众看。”吴小军说，“江根不仅一跃成为全县为数不多经济快速发展、社会稳定的“三无”（无赌博、无上访、无重大刑事案件）乡镇，这些有技术的乡镇干部在群众中也变得非常‘吃香’。”

2004年初，在江根等乡镇有益探索的基础上，庆元在全县范围内开展“培养技能型乡镇干部，建设技能型乡镇政府”工作。群众生产技术遇难题，技能干部上门解决。“这种随叫随到的干部要是在过去，那是想都不敢想。”技能型乡镇政府建设实行后，庆元的老百姓常常发出这样的感叹。

庆元县通过乡镇干部“一人学一技”，达到了“联一户、帮一批、带一片、富一方”的目的，党群干群关系也发生了巨大的转变。“以前群众看到我们的第一句是‘你们又来（收钱）了’，慢慢变成后来的‘你们辛苦了’。”时任举水乡农业发展服务中心主任的吴安文说，为了方便群众联系技能干部，乡里还专门制作了印有各个类别技能干部姓名、联系方式的挂历台历，群众有事可以直接联系技能干部。

有这一大批有真才实学、热心为农的技能型干部活跃在乡间，庆元县各乡镇的经济得到了长足发展。同时，涌现出张村“西瓜干部”、荷地“茭白干部”、隆宫“毛竹干部”等具有地域传统特色的乡镇技能干部，累计送技能下村进企32.1万多次，解决群众难题27.4万多起，为群众节约开支6000多万元，农民年均纯收入10年增长3.2倍，年均增幅达15.2%。

“内容越来越多，服务越来越好！”庆元最早一批种植毛竹的竹农吴逢福说，党员干部从一开始帮忙种竹子、防治病虫害，到后来帮着办理林地经营权流转，再到如今教他在竹下套种多花黄精，他的收入是一年比一年高。

聚焦服务群众

——哪里有困难，哪里就有技能型干部

“受疫情影响，农场在春节前预订的1500株猕猴桃苗现在还没有按时交付，再拖下去即使种下去也活不了……”日前，左溪镇家谦家庭农场负责人陈家谦吃不下、睡不着，心急如焚。得知情况后，左溪镇“五个村官”服务站开始帮着联系种苗场商，不到3天就把种苗送到陈家谦手中。

破解地理劣势，打通服务群众“最后一公里”，这是庆元近年来一直在探索的重心。像“五个村官”这样的技能干部服务队，庆元还有很多，如贤良镇为住村干部配备“暖心包”，定期到联系村为留守老人提供一些力所能及的基本服务，还有江根乡敲门服务队、岭头乡十大产业能人、张村乡“8090”青年联盟等等，哪里有需要，哪里就有他们的身影。

为方便住村干部系统地掌握村情民情，庆元县坚持和完善乡镇干部履职“百事通”工作机制，依托“一图一记一库一册一档”“五位一体”的乡情民情信息系统，通过进农村、访农户、记手记、绘地图的方式，动态记录村情民情，推动干部直接联系群众。详细的资料记录不仅有助于自身工作的开展，也解决了乡镇干部调动过频带来业务不熟悉等“后遗症”。

疫情来袭，乡镇作为疫情防控的“前哨站”，走访摸排要到户、情况掌握要到人，这对乡镇干部提出了很高的要求，但这对庆元县黄田镇副镇长吴鸿芬来说却并不是难事，因为她有一件坚持了10多年的法宝——“住村台历”，里面密密麻麻地记着村民的家庭成员、联系方式、常住地址，疫情期间还多了一项内容——每天的体温测量结果。

2015年，黄田镇深化技能型乡镇政府建设，完善住村连心制度，试行干部“住村台历”工作制度，对村情民情进行实时登记、全程公开，倒逼干部用“大脚掌”丈量民情。“‘住村台历’让干部群众实现‘面对面互动、零距离对接’，展现的是沉到基层、深入群众的作风。”黄田镇党委书记李志远说，“住村台历”上还全面记录了辖区内困难党员、困难群众、返乡人员的基本情况，疫情期间连群众采购蔬菜、药品、煤气等生活物资的需求也一一罗列在内。

为继续深化干部“住村台历”这一做法，不断加强住村干部主动服务群众的意识和本领，庆元县去年出台了丽水市首个基层党建地方标准——《乡镇干部住村工作规范》，内容涵盖基层党建、住村联心、社会管理、社保计生、防灾减灾、安全生产、项目建设、重点工作等8项基层内容，为干部住村工作提供了框架性、方向性技术指导。

“建设技能型政府、培养技能型干部，其本质就是宗旨教育的深化、细化、具体化，不仅让我们的干部更牢固地树立为人民服务的意识，也掌握为人民服务的技能。”庆元县委常委、组织部部长刘新民说。

最多跑一次

——优化机构设置，改革催生动力

不仅仅是干部跑下去，庆元更想让群众办事“只跑一次”甚至“一次不用跑”。因而，推动“最多跑一次”改革就成了深化技能型乡镇政府建设的着力点。

“为盖一个章，转了八扇门”，曾是以往群众到乡镇办事难的真实写照。随着技能型乡镇政府建设工作的深入，2009年，庆元县对原有的机构及“七站八所”的30多项职能进行了归并，探索建立“宽职能、简机构”的“大科室制”，设置“一办几中心”，推行“集中式办公、超市式服务”。与改革前相比，乡镇机构减少了近三分之二。

随着城市化进程的不断推进，庆元这个只有20万人口的小山城，就有7万多人外出经商务工，留守的都是外出办事极不方便的“386199”部队。如何打通服务群众“最后一公里”？2017年庆元县启动“最多跑一次”改革，“飞地”审批就是其中的衍生物。

“即使身处家乡500公里外，只要一张身份证就能办好老年证，太方便了！”常年居住在浙江嘉善的庆元老人吴锡桂拿着通过“飞地”审批办好的老年证，脸上乐开了花。以前外出群众办理与户籍相关事项都要回原籍，来回至少要3-4天时间、费用1000元打底，费时、费力又费钱。如今加上路上往返的时间，满打满算也只要2个小时就能办好。

近年来，庆元县完善“一站式”服务工作机制，推进乡镇层面“最多跑一次”改革，实现一个电话对外受理各类咨询。去年，庆元县在原有“五台合一”的基础上探索创新，整合应急、公安、数字城管、应急广播等10大平台及功能，建立“十台合一”的综合应急指挥平台，并将27个部门的投诉举报特服电话整合到96345，协调解决群众疫情防控、便民服务等问题，百姓遇到应急处置、便民服务等问题，打一个电话即可得到解决。

从乡镇“一办几中心”内设机构改革，到推行乡镇干部履职“百事通”；从推进乡镇“一站式”服务，到推进乡镇“四个平台”建设提升政府工作效能；从到发挥应急管理“十台合一”资源优势，到推动乡镇层面“最多跑一次”改革，技能型乡镇政府建设始终在改革的浪潮中整体推进。可以说，技能型乡镇政府建设与“最多跑一次”改革是一脉相承的。

十六年来，庆元的探索从未止步。这颗起源于乡镇基层治理的种子，如今在庆元各部门领域生根、发芽、开花。“下一步，我们将围绕实现基本公共服务均等化这个发展方向，以‘最多跑一次’为载体，整合资源，构建内容更精、信息更全、流程更畅的全域服务管理体系，真正实现乡镇政府运转有序、保障有力、服务高效、人民满意。”刘新民说。

乡村漫谈

在疫情防控实践中提高乡村治理效能

温铁军　陈高威

习近平总书记指出，“这次抗击新冠肺炎疫情，是对国家治理体系和治理能力的一次大考”。众所周知，县区以下乡村防控的主体是基层干部群众，这对乡村治理来说更是一次大考。

值得庆幸的是，农村抗疫过程中乡土社会的优势得以发挥，有效阻断了乡村疫情蔓延。且在很多地方因疫情防控出现了乡村善治局面：基层干部、群众、社会组织被充分调动了起来，一些地方还形成了“村自为战”的疫情防控模式。应重视当前一些地方形成的有效治理局面，并以此为契机提升乡村治理效能。建议从以下几个方面着力：

首先，提高农村组织化程度重构社区治理格局。外部主体与分散小农之间的交易费用过高，是乡村治理症结所在。因此，必须提高农村组织化程度，降低交易成本。一要重塑村集体主体性，建强基层党组织这个核心，发挥其在农村社区的领导作用。二要支持引导社会组织发展，对农村老年协会、志愿者协会等各种社会组织加大培育扶持力度，对于可以向社会企业转型的社会组织应予以扶持和规范性引导，增强其为当地服务的能力。三要利用社区当前因疫情防控形成的协同治理局面，借机构建“一核多元”的社区治理格局，以基层党组织为核心，发挥各种社会组织的治理作用。

其次，县乡两级治理要各有侧重。对于县级层面，必须树立基层工作导向。一号文件指出县级是乡村治理的“一线指挥部”，明确提出要建立县级领导干部和县直部门主要负责人包村制度，就是为了让县级强化大抓基层的工作导向。有条件的县建议设立基层治理的专门机构，既可以加强统筹，又可以避免部门条块分割。据实地调研，四川省委、成都市委近期已设立基层治理专门机构，并取得了不错效果。对于乡镇层面，关键在于实现规模收益和提升公共服务。乡镇是实现规模收益的主要层级和上下联动的重要衔接，但现实中往往疲于应付各种检查和报数据而导致难以聚焦主业。乡镇一方面要为各种社会能量提供开放场域、不断提升公共服务水平；另一方面，要通过打造结构相对完整的产业链条，把收益留在域内，同时保持内部的低成本治理。

再者，重视未返城就业的农民群体。目前，疫情压力下一些农民因各种原因暂时还无法返城务工，这造成一定经济损失，但换一个角度来说却为改善乡村治理、活跃农村经济提供难得的人力资源基础。大部分进城务工农民都是青壮年劳动力，在外见过了世面、锻炼了本领，他们根在农村，对家乡有深厚感情，如果各地能够重视利用，将对农村创新创业和经济发展产生较大促进作用。可以加大乡村基础建设投入吸引这类群体，促进其本地化就业创业。今年中央一号文件总结出“三农”领域内还有农村基础设施和公共服务等8个方面的短板要补，笔者认为乡村还有很大的基建投资空间。此举可以本地化吸纳大量农民工就业，还能够留住乡村人才活跃农村经济，进而减缓我国外部复杂经济局势带来的经济下行压力。

最后，把握好乡村发展与治理的良性互动。乡村治理难点痛点在于如何加快农村经济发展，促进二者互动。目前来看，一产化或二产化农业的思路已难以为继，必须将“新六产”思维创新运用到农村发展之中。当前乡村大部分生态资源还尚未实现价值化，存在巨大投资空间和较高投资价值，尤其是现在生态经济、体验经济蔚然成风，是很好的机遇期。比如随着城市化的推进，城市人群反而更加追求清洁干净的水、土壤、空气和向往宁静健康的农村生态生活，实质上是这种愈来愈强的现实需要让乡土社会“生态产业化、产业生态化”成为有价值的投资领域。关键还在于要贯彻中央提出的城乡统筹战略，注重要素市场的统一，打通社会参与乡村发展的制度路径，把社会参与式的创新能力引入“三农”领域，以创新发展破解治理难题。

这场疫情大考，凸显了推进国家治理现代化的紧迫性和必要性，尤其需要关注治理效能偏低的乡村地区。我们既要着眼当下疫情防控，更要总结经验，抓紧改善疫情暴露出来的治理短板和不足，为我国经济可持续发展和社会稳定大局打下坚实基础。

（作者单位：温铁军，中国人民大学乡村建设中心、福建农林大学新农村发展研究院；陈高威，中共成都市委农办、成都市农业农村局）

江苏新沂市：乡村振兴唱响“变”奏曲

□□　赵娣

季春的清晨，薄雾轻绕。在桃红柳绿的掩映下，一排排白墙黛瓦的小楼显得格外安恬。在江苏省新沂市马陵山三合村新落成的农民集居区，文化服务中心、便民服务中心、卫生室、幼儿园，也都配套齐全。

在新沂希望的田野上，春天的故事正在谱写。清理空间，整治环境，绿化苗木，建设新居，打造田园综合体……乡村在繁忙中焕发出勃勃生机。如今的新沂乡村，思路变活了，产业变强了，环境变美了，活力变足了。

思路变活了

为推动乡村全面振兴，新沂市提出建设“极具特色的淮河生态经济区现代农业和生态旅游高地”战略定位，明确“一年打基础、两年上台阶、三年大变样”目标任务。正是在系统谋划中，新沂发展乡村振兴的思路一点点变活了。

新沂乡村最大的发展资源和优势在生态，因此，新沂充分放大山水资源优势，大力发展休闲旅游、文化体验、养生养老等新业态，推动农文旅深度融合。

临近清明，宋庄民宿一期正准备迎接即将到来的游客。虽然经历疫情寒冬，但宋庄民宿却利用这段时间做足功课，融入新沂剪纸、新沂蓑衣、东路柳琴等众多元素，打造以非物质文化遗产项目展示为主题的民宿。该项目作为新沂50公里休闲农业带的重要节点，全部建成后有望成为新沂旅游产业新发展的增长点。

目前，新沂高标准规划建设的50公里休闲农业带，成功吸引投资55亿元的京粮田园综合体和投资10亿元的协鑫风光农旅等一批好项目，重点打造双塘小寨沟、高流沙墩湖、踢球山天鹅湖等乡村游项目，走出美丽环境向美丽经济转变的振兴之路。

村庄变美了

农村人居环境整治，是乡村振兴的第一仗，更是惠民利民的暖心事。

为此，新沂以农村人居环境整治三年行动为抓手，各镇（街道）竞相在全域开展环境综合整治。2019年，共拆除各类违章搭建152万平方米，清理出耕地近4.5万亩，完成绿化6万亩，九座镇级污水处理厂全面运行，生活垃圾分类处理在江苏全省县（市）综合考评中位居第2位，乡村旧貌换新颜。

村庄环境美了，村居也要美。自2018年起，新沂分3年布局66个集中居住区，实施全域规划布点，根据村庄类别、功能定位、发展方向，分类编制村庄建设规划，对全市1245个自然村进行优化提升，明确集聚提升、特色保护、城郊融合、搬迁撤并和其他一般村庄等5种类型村庄，初步构建总体规划布局。并且对集中居住区的规模进行合理界定，提出300-1000户的居住规模，利于减少配套成本。

如今新沂乡村的面貌焕然一新，44个集居区让1.2万户农民住房条件有效改善，农民群众的获得感、幸福感越来越强，支持和参与乡村发展的氛围越来越浓。

农民变富了

每逢周末，位于新安街道臧圩村的盆景花鸟市场一派热闹。该村依托盆景产业，通过培育扶持花鸟市场，形成盆景与市场的联动发展，实现村强、民富，2019年臧圩村集体收入超过300万元。

村强民富是衡量乡村振兴的重要标尺，村集体变强了、老百姓有钱了，乡村振兴的“成色”才更足。新沂牢牢抓住强村富民这一主线，千方百计壮大集体经济，在发展多元化集体经济的同时，对全市村级集体资产实行进场交易，2019年交易总额达5.1亿元，村均增收28万元，成功培育窑湾王场、唐店龙河等43个集体收入超百万元的明星村。

积极拓宽富民增收渠道，持续深化返乡创业之星评选活动，成功吸引2000多名优秀人才返乡创业，带动本土人员创办园艺盆景、婚庆用品等富民项目，实现农民在“家门口”就业增收。新沂农民胡晴创办的沂岸花卉公司，成为徐州第一家镇级涉农上市企业。

干劲变足了

“王陈社区露天旱厕拆，李庄社区畜禽圈舍拆，官庄社区2600棵苗木准备补植……”身临新安街道乡村振兴攻坚一线，可以看到这个街道班子成员近日正忙于分点位督查，各村居书记包挂到位有序工作。

“乡村集中居住区建设、公共空间治理，这些乡村振兴实践让我们的干部得到锻炼。在工作推进中，老百姓气顺了，干群的凝聚力更强了。”新沂市委书记高山说。

新沂坚持一线推进，把乡村振兴作为“书记工程”，为每个镇（街道）量身定制发展任务书、路线图；强化政策引导，相继出台《实施乡村振兴战略推动农业农村高质量发展扶持办法》等一揽子政策意见，2019年市财政倾斜财力，下发各类返奖资金8亿多元，用于支持基层发展。

强化考核问效，深入开展镇级重点工作观摩点评活动，通过现场盘点工作实绩、外出学习先进经验，基层干部比学赶超的劲头更足了，为民服务的情怀更浓了，干事创业的激情更高了，“人心思进、人心思干、人心思变”在新沂蔚然成风。

“双强”村支书的责任担当

□□　帅领阳 本报记者 张培奇

“作为岗曹村党支部书记，安小勇带领全村党员干部，奋战在防疫一线，为群众守好岗把好门，把病毒隔离在外。作为一名企业家，安小勇主动履行社会责任，为抗击疫情捐献物资价值10多万元，并强力稳定市场供应和商品价格，爱心可嘉。”金杯银杯都不如老百姓的好口碑。近日，在河南省许昌市建安区小召乡岗曹村，群众谈起安小勇就赞不绝口。

出生在岗曹村的安小勇，16岁开始外出打工闯荡市场，2009年，积极响应外出成功人士回乡创办群众“菜篮子”工程的号召，在小召乡创办了盛翔购物广场超市。随后，在郑州等多地开办5家超市，成为一名成功的企业家。2018年，39岁的安小勇被群众推选为岗曹村党支部书记，成为群众眼里的“双强型”村党支部书记。

在今年抗击新冠肺炎疫情的过程中，安小勇的担当精神得到了充分彰显。面对来势汹汹的新冠肺炎疫情，安小勇第一时间召集村内28名党员干部商议部署岗曹村防控工作，入户排查、防疫宣传、卡点值班、劝返外来人员，每一个防控环节，他都冲锋在前，带头示范，常常忙到凌晨一两点。他的辛苦付出被群众看在眼里，记在心里。由于措施落实有力和群众积极支持，1457人的岗曹村没有出现一例新冠肺炎感染病人。

在做好岗曹村疫情防控工作的同时，为保障居家群众的正常生活所需，安小勇要求员工正月初二复工，在做好超市员工和购物群众消毒防疫工作的前提下，盛翔购物超市春节期间照常开门营业。为了稳定物价，安小勇要求在疫情期间蔬菜一律按照进价销售，其中萝卜4毛钱一斤、白菜6毛钱一斤、豆芽9毛钱一斤，同时借助微信建立网上购物群，免费为群众提供商品配送服务，让群众不出村就能买到质优价廉的商品。“我常来这里买东西，今天买了十几样菜，才花100多块钱，够一家五口人吃好几天！”小召乡毛里村村民赵美菊高兴地说。

在安小勇的微信朋友圈里有这样一句话：“在党和群众需要时，怀着一颗勇敢的心，努力奉献自己，无愧于共产党员的初心和使命。”安小勇是这样说的，也是这样做的。在疫情防控期间，他为建安区区政府捐送面包1000多箱，为小召乡21个卡点捐送方便面、牛奶、面包等食品1000多箱，为郑合高铁许昌北站疫情防控人员捐送面包20箱，总价值10余万元。

疫情不消，火线不下。安小勇在自己的岗位上继续着他的防疫工作，奉献着他的爱心，用实际行动诠释了一名共产党员的责任和担当。