



完善乡村治理是全面推进乡村振兴的关键一招

朱烨

党的十九届五中全会提出，要“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”。全面推进乡村振兴，必须做好乡村治理工作，才能为全面推进乡村振兴提供不竭动力。

完善乡村治理体系，解决民生关切问题。党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民对美好生活的需要不断提高，民生工作也要不断适应人民需求的变化，需要不断完善社会治理体系、提供更好的公共服务。生活过得好不好，广大人民最有发言权。构建“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”的乡村治理体系，要从人民群众普遍关注、反映强烈的问题出发，制定更多改革创新举措，把就业、教育、医疗、住房等基本的民生问题一个一个解决好，让人民群众的获得感更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

创新乡村治理方法，解决治理方法问题。一方面，完善乡村社会保障制度和救助力度。从民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面着手，着力解决好发展不平衡不充分问题，更好推动人的全面发展、社会全面进步，维护好乡村人民群众的安全生活底线。另一方面，在乡村治理中合理利用互联网技术，推进“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等。

培养乡村治理专业人才，解决人才短缺问题。农业农村现代化，全面推进乡村振兴，需要一批乡村治理人才。一是实施乡村优秀人才吸引计划，积极吸引在外务工经商人员、退伍复转军人、高校毕业生、退休党政干部等回到农村参与乡村建设。二是大力培养新时代农民，联合高校、企业开展研修培训，以培训促就业创业，以就业创业促乡村振兴，促进农民素质的整体提升，培养一批新时代农民参与乡村振兴。三是树立脱贫致富带头人、基层党组织带头人等新乡贤典型，让新乡贤成为一支全面推动乡村振兴、参与乡村治理的重要力量。

人民对美好生活的向往，就是我们奋斗的目标。要坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，加快形成共建共治共享共同富裕的乡村发展格局，让人民群众在共同富裕的康庄大道上不断增加幸福感、获得感和安全感。

(作者单位：湖南师范大学中国乡村振兴研究院)

“三治”纵横

迈向善治的阶梯在哪里

——访华中师范大学中国农村研究院院长邓大才

□□ 本报记者 李朝民 侯馨远

党的十九届五中全会提出，“实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，从原则上规定了党和政府、社会、居民之间的基本关系。那么在实践中，党和政府与社会、居民该如何互动？如何处理好居民的责任与权利关系？迈向善治的阶梯在哪里？为解答这些问题，日前，记者专访了华中师范大学中国农村研究院院长邓大才。

记者：近年来，中国农村基层治理发生了哪些变化？

邓大才：最近几年，我受农业农村部、民政部委托及一些地方政府邀请，对产权改革、基层治理改革试验及农村发展等进行了调查，发现中国农村基层治理条件和基础发生了深刻变化。

一是国家实施乡村建设行动，随着精准扶贫战略、美丽乡村建设、人居环境整治及乡村振兴战略的实施，国家对乡村的建设力度越来越大，建设行动给农村带来了巨大的治理资源，也使国家以新的角色进入农村社会，这将对治理结构产生深远影响。

二是国家对农村最重要的生产生活资料——土地，进行深化改革，如农民承包地确权颁证、农村集体资产股份权能改革、宅基地“三权分置”改革等。土地变革必然带来治理的基础性改变。

三是城镇扩张和农村社区化建设中，大量村庄在城镇化和社区化中被拆迁，农民集中居住，这改变了农民的生产、生活、居住方式及社会关系，导致很多传统治理方式消失和失灵。

四是很多地方合村并镇，调整行政区划，治理规模的变化势必导致治理条件的变化。

五是土地流转、新型农业经营主体出现和资本下乡，农业生产经营方式和组织方式的改变，也会带来治理方式的改变。

六是各地都在实施村书记、主任“一肩挑”，这会带来权力结构和问责方式的改变。

综上，这六大变化深刻影响着农村基层治理的基础、条件、规模、结构、方式和效能。

记者：鉴于这些变化，党和政府、村庄、社会和居民应该如何行动？

邓大才：在新时期新阶段，中国农村基层治理必须有新目标、新任务和新举措。在明确基础、条件的基础上，找准问题、有的放矢地稳步推进。总体上，需要从党和政府、村庄、社会以及个人四个层面来改进和完善：地方党委和政府要赋予农民参与的机会和权利、权力；村庄要根据国家法律、政策和村庄实际需要，完善规则程序；社会应培育新的组织和参与平台；农民个人要培育参与能力和承担更多公共责任。

个人认为，可以从“机会—赋权、规则—程序、组织—平台、能力—责任”这四个维度着力，向善治迈进。这四个维度层层推进、环环相扣，构成了中国农村基层治理的阶梯序列。

记者：我们去过不少地方调研采访，发现凡是基层治理做得好的地方，如湖北省秭归县、广东省清远市等，都是给农民参与机会，给农民参与赋权。

邓大才：是的。所谓机会就是参与基层治理的机会，如知情机会、表达机会、沟通机会、问责机会、管理机会、决策机会等。从理论上讲，凡是涉及村庄公共事务的事情，农民都有参与的机会和权利。但实践中，基层政府和村庄会有意无意地忽视这类机会和权利，特别是在以国家投入为主的乡村建设行动中，经费和项目掌握在政府有关部门手中，即使没有农民参与，也能完成建设任务，因此很容易忽视农民参与的机会，搞成政府和干部“唱戏”，农民“看戏”。

然而我们应当认识到，有效乡村治理的最关键环节，就是给农民和利益相关者参与的机会。如美丽乡村建设，要让农民知道有多少项目经费、建设什么、在哪儿建设、什么时候建设、谁来建设；如基本农田整治，要给农民知情的机会；如产权改革，要让农民有表达的机会；如土地流转，要让农民有选择的机会；如土地征用和拆迁，要有协商的机会等。机会是农民参与的第一道环节，如果不给农民参与机会，再好的制度，如村民自治、“四议两公开”、微小权力清单等，都将是无源之水、无本之木，只能是“墙上善治”而已。

赋予农民参与的机会，并不能保障有效参与，还需要赋予农民参与的权利，即将参与的机会变成一种权利，如知情机会变成知情权，表达机会变成表达权，问责机会变成问责权，决策机会变成决策权等。再如乡村建设行动中，政府为农村建设基础设施，给农民提供公共服务，以及合村并镇中行政规模的调整等，都要将机会变成权利。机会变成权利的过程也是“制度化机会”的过程，换言之，“制度化的机会”将机会变成了权利，这种“机会的权利”不再是政府和官员的“恩赐”。如果政府和官员不给农民机会，就是侵犯农民的知情权、参与权、表达权和问责权等。所以，善治需要将机会变成权利。

将机会制度化只是第一步，还需要赋予农民权利。所谓赋予权利就是能够将治理机会、参与权利转换成制约手段、强制手段。从中国农村基层治理和村民自治实践来看，赋予权力主要是村委会的选举问责、项目建设和公共服务的评议问责，以及对基层政府和官员的舆论问责，甚至上访问责。

因此，善治的第一道环节是“机会—赋权”，首先是赋予农民参与机会；其次是赋予农民权利；最后是赋予农民权力。机会依靠权利来保障，权利依靠权力来维护。

记者：赋予治理机会、权利和权力只是增强了农民参与的个体属性，但要有有效发挥治理效用，优先要做好哪些工作？

邓大才：我认为，急需做的就是将“机会—赋权”纳入基层政府、村庄的治理议程，变成治理的优先事项。因此善治的第二道环节就是“规则—程序”。

按照村民委员会组织法，村庄公共

事务均要依法自治，决策要按照“四议两公开”原则进行。可是村庄事务包罗万象，特别是村庄越发达，公共事务越多，村民委员会组织法和决策规则往往无法应对复杂多变的公共事务，特别是难以适应新的发展需求。因此，很多村庄制定了村民章程，还有些村庄提出了治理标准化方案，甚至出台了规范“微小权力”的清单。这些规则、规范、清单都说明，基层善治首先要有规则。

但仅有规则保障也无法让农民的机会、权利和权力实现，还需要程序，即各项规则要按照程序运行，“规则—程序”才有合法性。如果没有程序保障，规则也可能变成“墙上的规则”。

比如农村集体资产股份权能改革，它总体上有五个过程，即清产核资、成员界定、股权设置、组织建立、权能拓展。在每个过程内部，又有很多流程，多的达40多个步骤，少的也有20多个。前一个步骤没有完成，不能进入下一个环节；成员界定没有完成，不能配置股权；“两榜公示”不到位，不能进入下一个流程；集体成员没有签字，不能进入新流程。有了流程，规则就由虚变实了。

机会需要赋权保障，而“机会—赋权”需要借由“规则—程序”，方可纳入基层政府和村庄议程。规则可以保障农民的治理机会、权利、权力，但规则无法自动实现，需要程序来保障。这样乡村建设行动、产权改革等公共治理行动才具有合法性，才能保障规则的有效执行。否则再好的治理机会、再多的权利、再大的权力及再完善的规则都无济于事。

记者：“机会—赋权”和“规则—程序”解决了善治的“允不允许”和“可不可以”问题，但如何才能使更多农民更方便地参与治理？

邓大才：要想让更多农民更方便地参与治理，就需要培育治理的多元载体——社会组织与参与平台，也就是我说的第三个维度。从各地实践看，哪个地方社会组织多、参与平台多，哪个地方的农民参与就便利，参与机会就多，参与效率就高。

在四川成都调研时，我曾问过一个朋友：每个村庄都有村民代表大会，为什么还要成立村民理事会？在珠三角地区我还发现，除了体制内的组织，还有公益组织、社工组织及各类社会组织，这是为什么？

合理的解释是，随着城镇化、社区化的发展，特别是农村人口的流动规模加大、流动速度加快，治理内容越来越多，只依靠体制内的组织无法满足治理的多元需求，需要新的社会组织参与治理，因此一些地方出现了邻里组织、社工组织、志愿者组织及各种不同的兴趣组织。伴随着各种乡村建设行动，产生了项目组织、如理事会、协会等。经济、社会和城市化发展推动着社会组织的成长，社会组织的成长使更多农民参与到各种类型、各种层次、各种利益团体中去，成为基层治理体系的重要组成部分和力量。因此，传统社会可以发挥传统社会组织的功能，现代社会则需要培育更多功能性社会组织，否则没有社会组织的培育和成长，参与将缺少载体，公共治理的集

体行动将更加困难。

社会组织是基层善治的重要载体，需要更多的参与渠道，这就需要社会组织、村庄和基层政府开拓更多参与平台，鼓励农民个人和社会组织参与。如湖北省秭归县在精准扶贫和幸福村落建设过程中，建立了“一长八员”治理架构，每个村落有自己的理事会、志愿者组织，还有产业协会、经济合作社等民间组织。这些组织通过“院坝会议”“村场夜话”等方式进行协商和交流沟通。在居民集中居住的社区，人们还会建立邻里论坛、参与式预算会议等参与渠道。

在现代乡村，农民要有效参与，需要有社会组织，需要有各种类型的参与平台。“组织—平台”能使“机会—赋权”和“规则—程序”普及到更多农民，使“机会—赋权”实现，将“规则—程序”变成现实。因此，“组织—平台”是善治的组织保障和实现载体。

记者：迈向善治的最后一个步骤，涉及治理的重要主体——农民。善治需要政府给予机会和赋权，需要村庄完善规则和程序，也需要社会建立组织和参与平台，但这些都最终都取决于农民的参与能力和公共责任。如果农民没有参与意愿，没有参与能力，不愿意承担公共责任，善治也难以实现。今后在培育农民的参与能力、引导农民承担公共责任方面，我们该怎么做？

邓大才：今后要注重五个能力的培育：首先要培育农民的识别能力，让农民能明辨自己的利益与权益，明辨参与规则和流程。其次要培育农民的表达能力。农民要学会让自己的声音被人听到，要能将自己的诉求明晰地表达出来，不仅要勇于表达，还要善于表达。第三是培育农民的开会能力。其实真正的善治往往从开会开始，所以开会就是农民参与村庄公共事务的基本能力，要愿意开会，在开会过程中要学会表达。第四是培育农民的沟通和包容能力。农民参与公共行动需要沟通，人与人之间、农户与集体之间、农户与组织之间都需要沟通，在沟通中还需要培养农民的包容精神、妥协精神。最后，需要培育农民的行动能力。行动能力对于大部分普通农民来说，就是问责基层政府和村支“两委”干部的能力；对于精英农民来说，就是培育参与决策和管理的能力。没有能力，再好的参与机会、再多的权利、权力和再好的规则、程序，都难以变成有效的治理行动和善治效能。

基层善治除了需要培育农民的参与能力外，还需要培育农民的责任精神。在农村调查时我发现，同样是乡村建设行动，大量的国家投入，有些地方只带来了基础设施、人居环境、产业发展的改变，但是有些地方除了这些改变，还有农民自身的改变。农民从冷漠的村民变成了积极的公民，更加热爱社区，认同国家，承担更多的个人和公共责任。因此，我建议各地在推进乡村建设行动时，一定要动员村民全程参与，最好能让村民有一定的配套投入，这样他们才会珍惜。不仅要让农民参与建设过程，还要参与管护过程，让农民承担管护的公共责任。

江西新余市渝水区

五力聚合谋善治

□□ 本报记者 侯馨远

地处江西省中部的新余市渝水区，工农交叉、城乡交错，近年来探索形成了“党建引领、五力聚合”乡村治理模式，将此项工作列入渝水区2020年全面深化改革工作任务，走出了一条乡村治理与经济社会发展良性循环的路子。

坚持党建引领，提升组织力。推动资源力量向乡村倾斜集聚，开展“党建+商会”“党建+颐养之家”“党建+晓康驿站”等工作，推动乡村治理体系和治理能力现代化水平不断提升。

抓实建强农村基层党组织，选配优强“领头雁”。在把好选人关口、抓好后备培育的同时，不断加大激励力度，既从经济上增加待遇，又从政治上畅通渠道。2019年全区村党组织书记平均报酬5.97万元；2019年以来从优秀村(社区)党组织书记中考录乡镇科级干部9人，32人转为乡镇事业编制人员。

开展“两资”清理，提高保障力。立足区情探索创新，开展“党建+乡村资源清理规范”(简称“两资”清理)，把发展村级集体经济作为加强改进乡村治理的重要保障，列为“一把手”工程，不断破解发展难题。

“两资”清理中，对全区17个乡镇(街道)182个行政村的资产资源发包合同全面清理规范。针对签订程序不规范、合同要素不全、期限过长、价格显失公平等合同签订问题，随意转包、违规变更用途等合同履行问题，拖欠土地承包费、租金等合同兑现问题，依据法律法规和有关政策分类整改。没有书面合同的，依法补签合同；承包或租赁合同不合理不完善的，依法修正完善；对擅自改变土地用途等合同履行过程中出现的违法行为，依法纠正；对拖欠承包费、租金的，依法依规限时清收。成立区农村产权交易中心，搭建信息管理平台，农村资产资源全部“线上”进场交易，建立健全村级集体经济收入稳定增长机制。

创新积分管理，激发内生力。坚持因地制宜，尊重农民意愿，将乡村管理日常工作量化为积分指标，对农民群众日常行为进行评价、形成积分，并给予相应精神鼓励、物质奖励或行为约束，激发乡村治理内生动力。

结合脱贫攻坚工作，在全区182个行政村建设晓康驿站，定期对帮扶对象开展遵章守纪、环境卫生、劳动出勤、家风淳朴、互帮互助等方面考核，依据考核积分兑现生活用品，将单纯“给钱给物”转换为“积分奖励”，扶贫与扶志有效结合。

结合新时代文明实践中心试点工作，2019年在良山镇白沙村探索实施“道德积分银行”，设置积孝、积善、积信、积勤、积俭、积美、积学7方面分值，成立道德评议委员会，每月召开一次评分会，每季度召开一次“光荣榜”“警示榜”“进步榜”评议会，每年召开开模评议大会，树立向上向善“风向标”，弘扬正能量，目前已在全区182个村全面推广。

组建乡镇商会，增强支持力。渝水商业文化发达、经商人员众多，为实现资源整合、抱团发展，2012年该区水北镇成立了江西省首家乡镇商会——水北商会。商会在互通商情、共谋发展的同时，积极参与精准扶贫、新农村建设、捐资助学等。

近年来，渝水区全面推广“党建+商会”工作，在全区11个乡镇全部组建商会，建立党组织，并因地制宜成立新农村建设促进会，积极组织新乡贤参与农村经济发展、支持家乡建设、助力脱贫攻坚的同时，引导他们在化解矛盾纠纷、倡导文明新风等方面，发挥示范带动作用。

发展公益事业，扩大辐射力。不断改善农村生产生活条件，推进“党建+颐养之家”建设，采取“财政支持一点、集体配套一点、老人自缴一点、社会捐助一点”办法，在182个行政村建成运行“颐养之家”359个，通过集中就餐和配送服务相配合，让老人在家门口满足生活照料、情感交流等需求。

同时，改善乡村医疗条件，由政府 and 村集体共同出资，利用闲置空房建设村级晓康诊所，每村配备至少1名执业医师，让村民享受免费体检和便捷医疗服务。



前不久，浙江衢州市柯城区万田乡人民政府联合柯城公安分局城西派出所，开展“共筑反诈骗防火墙，同享平安新家园”反电信诈骗宣传活动。活动现场，公安干警宣讲电信诈骗知识，开展反电信诈骗有奖知识抢答。

胡江丰 邱芳 黄帅 摄

山东省平原县：拆违治乱 共建美好家园

□□ 张倩 刘亚楠

顶着寒风，冒着冬雪，山东省平原县王庙镇郭庄村的街头巷尾，乡亲们忙得热火朝天。清理杂树杂草、拆玉米囤脱粒……之前狭窄难行的胡同，逐渐露出了本来宽敞明亮的面貌。

郭庄村是王庙镇面积较大的村庄，由于规划的街道较为开阔，除南北中心大街外，其他街道两侧乱搭乱建、乱栽乱种、猪圈围村现象较为严重。2020年，平原县王庙镇在全镇开展乡村振兴百日攻坚行动，深入开展“五整治一规范”工作。

整治工作存在不少困难，需要合力攻坚，为此王庙镇专门成立了工作组，由镇党委副书记带队，带领管区书记、住建、畜牧、法律等部门的工作人员配合郭庄村开展工作，对对工作不认可和确实存在困难的群众家中做工作、想办法。

历经半个月突击攻坚，郭庄村共拆除猪舍160余间、铁皮房16处、其他违章建筑18处，去除杂树7000余棵，腾空集体用地100亩。王庙镇协助村庄就清理出来的土地，聘请设计院高标准编制利用规划，

栽植油菜、石榴等观赏绿化苗木和经济林果作物，实行集体栽植、群众养护，收益分成，预计每年可实现村集体增收6万元，村民户均增收1000元。同时将禁止私搭乱建、维护村庄环境写入村规民约，形成监督约束村民行为的长效机制。

郭庄村的工作只是王庙镇开展农村基层治理的一个缩影。2020年以来，王庙镇共规范整理土地承包合同876件，收取土地承包费51.89万元、宅基地超面积费129万元，拆除危房82处。清理出来的闲散地因村制宜，或种植经济作物，或建设儿童乐园，或筹建光伏发电，多措并举实现集体增收、群众受益。

“五整治一规范”工作，整治的是违建，获得的是民心，清理的是残垣断壁，换来的是公平正义。这项工作之所以推得动，根源在于群众真心拥护，党员干部示范带头，党支部担当作为。通过开展“五整治一规范”，进一步树立了镇村党组织在人民群众当中的威信，伸张了社会公平正义，推动了自治、法治、德治相结合的乡村善治。”王庙镇党委书记魏长峰表示。

守牢农村改革底线 发挥最大政策效应

(上接第一版)推动出台配套政策，健全领导协调机制，指导延包工作平稳推进。加强土地承包经营合同管理，探索建立承包合同、流转合同网签制度。加快建立工商资本流转土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度，推进健全承包地“三权”分置制度体系。

全面深化农村集体产权制度改革。按时完成农村集体产权制度改革试点，规范做好集体经济组织登记赋码和成员证书发放，建立健全农村集体经济组织。出台加强农村集体资产管理的规范性文件，修订集体经济组织财务制度和会计制度。加快农村集体经济组织立法进程，健全集体经济组织运行机制，完善集体经济扶持政策，推动集体经济发展进入法治化、规范化轨道。

大力培育适度规模经营的家庭农场。深入实施家庭农场培育计划，健全家庭农场名录管理制度，指导创建一批家庭农场示范县，组建一批家庭农场联盟。研究制定促进家庭农场发展的专门法律，推动完善家庭农场发展扶持政策。加快培育新型农业经营主体，构建现代农业经营体系，引

导和支持广大小农户走同现代农业相结合的发展之路。

统筹推进农村改革试点试验。贯彻落实“十四五”规划建议和中央有关要求，抓紧谋划推动新一轮农村改革。按照“扩面、提速、集成”的要求，以激活主体、激活要素、激活市场为目标，拓展农村改革试点试验任务，提升试验质量，推动试验任务系统集成，突出改革试验的前瞻性、针对性和普适性。建立健全改革试验成果转化机制，以点上突破带动面上改革。

加强农村政策改革调研。围绕中央“三农”决策部署，开展农村改革发展、农民就业增收等重点问题调研，提出针对性强的政策建议。组织开展农村劳动力外出就业和农民收入监测分析。加强资源整合，搭建专家网络，组织地方力量，探索建立农村政策改革研究基地，进一步增强研究合力。

加快建设3大数据信息平台。通过建设好土地承包、集体产权和家庭农场3个亿万级数据平台，全面提升政策与改革工作信息化水平，为推动乡村全面振兴、加快实现农业农村现代化提供更有力量支撑。