中国乡村治理 专刊（第55期）

一份乡土中国的历史底稿

更多新闻内容，敬请关注农民日报社政治法律部微信公众号：中国乡村治理。

乡村善治新实践

民主决策 取信于民

——探访宁夏吴忠市红寺堡区“55124”村级事务治理模式

□□ 强瑞华 本报记者 张国凤

吴忠市红寺堡区地处宁夏中部干旱带核心区，是全国最大的生态扶贫移民区。生活在这里的23万群众，多由宁夏南部山区搬迁至此。开发建设之初，由于移民群众之间相互不了解，村级组织建设相对滞后，存在村级事务不民主、干部违纪事件多发、群众上访不断等问题，乡村治理曾面临挑战。

近年来，红寺堡区严格落实村民代表会议制度，推行民主议事“五步工作法”，开展乡村两级监督，形成了“55124”村级事务治理模式，走出了一条“还权于民、民主决策、取信于民、化解矛盾”的村民自治新路子。

红寺堡区帮扶责任人（右）入户宣传扶贫政策。 马波 摄

村民代表自己选 联系群众架桥梁

在新庄集乡白墩村村委会，38名村民的照片、姓名、联系电话依次张贴公示在会议室墙上，他们有一个共同的身份——白墩村2470名群众推选出的村民代表。

落实村民代表会议制度，选好村民代表是关键。红寺堡区结合移民区实际，根据各村组巷道布局、姓氏家族等因素进行“划片切块”，按照每5-15户推选1名代表的标准，由村民自行推荐代表，并将推选出的村民代表的照片、联系方式等信息张榜公示。

“我选傅强作为村民代表，是因为他熟悉村情，办事靠谱，有威信。”白墩村村民张博说。为保证推选出的村民代表合格可靠，红寺堡区在代表评选时明确提出要坚持“三不推、五优先”原则，即长期外出务工、违法违规、诚信缺失的坚决不推，办事公道、仗义执言、群众威望高、热心村级事务的村民和致富能人优先推选。

如今，红寺堡区的村民代表，已经逐渐成为乡村干部履职尽责、联系群众的桥梁纽带。去年，白墩村村民贾满智不幸患上了脑瘤，手术治疗花费20万元，手术后虽然保住了命，但基本丧失了劳动能力，每月还要到医院复查、买药，家庭因病返贫。村民代表李志辉得知后，将这一情况反映到了村委会。村委会召开村民代表会议后，决定将贾满智家纳入建档立卡贫困户，并为他申请了低保，同时还为贾满智的妻子安排了公益性岗位，每月有1000元收入。今年，村民代表们又集体决定将他家和另外6户贫困家庭列入兜底户。村民代表对贾满智的关心让这一家人的生活有了盼头。

截至2018年12月底，红寺堡区63个行政村共推选村民代表2561人，村民代表推选实现全部覆盖。

落实“五步工作法” 打破决策“一言堂”

落实村民代表会议制度，必须要规范程序，“五步工作法”应运而生。“五步工作法”即提出议案、民主议定、公布告知、组织实施、监督落实5个工作步骤。

事前民主商议，事后公开监督，村民代表会议按照“五步工作法”通过的事项，让村民服气，让村干部有底气，推进起来也更加顺畅。

“当时也有少数村民不同意流转自家土地，我们也安排村民代表和村组组长上门做工作，最后绝大多数村民都同意将自家的土地流转给企业，现在每亩地可以得到400元的流转费，村民还能到企业打工，大家的收入都得到了提高。”白墩村党支部书记南海龙说。2016年，有企业想流转村里3800多亩土地，这种涉及村民利益的大事正是按照“五步工作法”，通过召开村民代表会议集体商议决策，充分尊重了村民的意见，最终土地流转得以顺利进行。

“避免一个人说了算”，村民代表王永强用一句话总结了“五步工作法”。“五步工作法”让村级权力运行更加规范，改变了以往村干部“一言堂”的局面。村干部在决策中也不再为人情所困，不再因公开不彻底遭猜疑、受辱骂。

村里事务共监督 筑牢廉政防火墙

“55124”村级事务治理模式，前两个“5”即“五步工作法”和“五步工作法”相对应的五联记录表。“1”即一份村级组织的议事清单，“2”和“4”则分别是乡村两级监督和乡镇、县区、地市、自治区四级联动督查。

“2”和“4”都针对监督事项，可见监督工作的重要性。村民代表会议作用发挥得好不好、程序是否规范，就必须做到事前、事中和事后全过程监督，才能让村民代表会议不走过场，让村务“阳光运行”。

翻开封面已有些破旧的“2018年白墩村重大事项公开透明监督运行机制”台账，每次村民代表会议的时间、参加人员、讨论事项以及会议形成的最终结果都清晰记录。“凡是涉及到粮食直补、低保评定、建档立卡户评定等跟钱挂钩的事情，都会在台账上形成文字记录，并留下影像资料，做到可追溯可查看。”白墩村村主任魏海科说。

同时，各村还选齐配强村务监督委员会成员，使其履职能力显著提升。姬争靳是白墩村村务监督委员会的三位成员之一，每次召开村民代表大会，他都会与其他两位成员共同列席会议，全程参与。“最后村民代表大会形成的决定必须得有我们几个监事会成员的审核签字才能对外公布。”姬争靳说道。

依靠一套监督机制来管理，对村干部来说也是一种保护。全链条的监督使得村干部违纪违法情况减少，村干部思维转变，觉悟提升，工作风气也更好了。

红寺堡区民政局副局长马宗成表示，红寺堡区通过规范村民代表会议制度，落实“55124”村级治理模式，使得基层干群关系更加融洽和谐，减轻了行政管理的压力，增强了化解矛盾的能力，为农村基层自治提供了一种可以借鉴的路径，激发了乡村振兴活力。下一步红寺堡区还将加强顶层设计，简化优化部分不合理的程序，提高村监事会成员和村代表的推选质量，理顺村委会与村监事会关系，持续巩固乡村自治成果。

记者手记

保障村民权利 激发自治活力

张国凤

在宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区，村民代表会议制度已在63个行政村中实现了全覆盖，通过推行“55124”村级事务治理模式，做实了村民代表会议制度，充分保障了村民的知情权、参与权、决策权和监督权。

在采访中，不论是村民、村民代表还是村干部都对村民代表会议制度表示认可。村里的大小事务都通过村民代表会议共同商讨解决，改变了过去由村干部说了算的局面。村里的事更透明、更“阳光”，村民对村干部多了信任，少了怀疑，村干部做起事来也更加坦荡。还权于民，让村民共同参与到村级事务管理中来，让村里的事务推行起来更有效率，更加顺畅。

一切来之不易，红寺堡区是全国最大的生态移民区，移民大都来自不同的县区，相互之间没有情感积淀，不熟悉不了解，发生矛盾往往更加难以调解，村民之间的关系更难处理。通过推行村民代表会议制度，落实“55124”村级事务治理模式，如今群众参与村级发展的积极性、主动性变强了，干群关系更融洽了，村级事务在村里就能解决了，不仅化解了基层矛盾，还激发了村民自治的活力。

乡村漫谈

村庄垃圾池为何遭『冷遇』

□□ 侯馨远

当前，尽管全国农村人居环境整治力度很大，很多地方都实现了垃圾分类处理，但近日笔者在农村走访时发现，个别村庄修建的垃圾池并未充分使用：有的垃圾被直接倒入河沟，顺流而下，漂至下游；一些废旧竹筐等大件垃圾被村民自行焚烧，造成空气污染；个别村民在修屋建房过程中，甚至干脆将已有的垃圾池私自拆除。

按理说，干净、整洁、优美的农村人居环境是大多数村民的所想所盼，谁都不愿意在臭气冲天、垃圾遍地的环境里生活。但为何还有村民随意丢弃垃圾，甚至拆除垃圾池呢？

通过走访，笔者发现，个别垃圾池之所以遭到“冷遇”，有人认为与村民“图省事”的心理有关。一些村民家离最近的垃圾池也有一公里，不如直接倒在屋后或河沟里，让水把垃圾冲走；一些村民担心大件垃圾会堵塞河道，影响农田灌溉，就直接在河沟旁焚烧垃圾，以图“方便省事”；垃圾池又臭又脏，谁也不愿让它摆在自家门口，拆掉垃圾池，还能顺便给自家屋院前腾出空地，“何乐而不为”？

除此之外，还有人认为村民缺乏环保意识和公德心，是造成这些问题的根源。对此，笔者并不完全认同。要想改变村民祖祖辈辈处理垃圾的习惯，需要站在他们的角度换位思考，在垃圾池的规划和管理中秉持“与民方便”的理念，为村民积极维护公共卫生环境创造便利条件。不难看出，一些垃圾池由于设计不合理，清运不及时，往往变成了新的“污染源”，产生了或多或少的“邻避效应”，这又进一步给垃圾池选址带来了困难。建得离屋子近点，村民不乐意；建得远点，扔垃圾又不方便，导致垃圾池成了摆设。问题的根源还在于设计和管理不够科学实用，没有考虑周全——垃圾池的建设不是简单修几堵围墙就了事，应当既考虑到日常使用和清洁维护的便利性，又考虑到美观性和整洁性，才能给村民积极使用垃圾池创造有利条件，让垃圾池真正“用起来”，并且“用得顺心”。

当然，村民们的环保意识也亟待加强。垃圾治理绝不是“美了自家，臭了别家”。“上游扔垃圾，下游臭熏天”的现象应该坚决制止，更何况随意向河道中丢弃垃圾，也会污染灌溉本村农田的水源。长此以往，损了粮食，毁了土地，最终还有可能会威胁村民健康，得不偿失。

笔者建议，村“两委”应当主动作为，积极宣传垃圾污染防治相关科普知识，让村民们明白，随意丢弃和焚烧垃圾看似方便，实则是“吃了大亏”。同时还应当善用“村规民约”，奖惩并施，将垃圾治理与文明乡风培育有机结合，鼓励和引导村民树立“主人翁”意识，为农村垃圾治理营造良好氛围。

丹棱县万年村 “道德超市”积分换来乡风文明

□□ 邱文清 本报记者 张艳玲

四川省眉山市丹棱县的老峨山上有个万年村，7月下旬，起伏山坳间，垄垄茶园绿意葱茏，成片的五月脆李刚刚下市，青绿饱满的核桃挂满枝头，即将迎来丰收。这个省定贫困村“摘帽”奔康之后，乡风文明建设已经悄然“试水”。

在村委会办公室外，黄玉珍老人背着小孙子跑了两趟，把拣来分好的10个农药瓶子和30个有机肥塑料袋交给了网格员张杭，领到两张面额为“一分”的万年村“道德超市”积分卡。“争取再集几张，月底凑一起就可到村委会超市兑换洗衣粉、肥皂或者纸巾了。”手里已经有8张积分卡的黄玉珍想法很朴素。

村妇女主任刘光娥也发现，最近村里这些瓶子、袋子已经很不好找了。“以前的田间地头、房前屋后，有不少废弃的农药瓶袋、有机肥包装袋，既污染土壤，又影响村容。”刘光娥说，因为群众积极性高，这些有害垃圾都被人们捡拾并上交，万年村也开始变得更加干净清爽。

一张积分卡能带来万年村村貌如此之变，源自张场镇党委着眼村级长远发展的新思考：必须破解老百姓“等靠要”思想，调动群众主动参与村级治理和公益事业的积极性，在脱贫“摘帽”后实现产业兴旺、乡风文明、村容美丽的全面小康。

两个月前，万年村结合其他村已有的“党员村组干部奉献积分”的经验，加上镇党委的指导，万年村乡风文明“道德超市”开张。“超市”规则很详细也很直接，以公开的量化积分鼓励党员、村组干部尽责奉献，同时吸引普通村民以志愿服务等两种途径争取积分，1积分等价人民币2元，积分可在超市兑换等值生活用品。

能换积分的当然不仅限于分拣收集农药瓶、肥料袋，生活垃圾治理、湿地池建设、庭院改造、清河行动、畜禽粪污治理等“先让人居环境美起来”的做法均可获得积分。

万年村第一书记刘强介绍，村内的所有好人好事、道德模范、家庭整洁、建言献策、产业兴旺、志愿服务等表现都可经过评议认可后获得相应积分。村组干部、党员、村民代表还有积分最低要求，每年累计最低积分不能少于30分。

万年村党支部书记任清元带头搞“川香至川早”优质核桃品改；四组组长、党员文金令天刚蒙蒙亮就开始在村道上洒生石灰，建起季节性猪瘟防控隔离带；老党员张淑容捡到山下锁江村村民钱包马上让女儿多方联系失主归还；村民主动参与公益，清扫公共区域卫生、帮助残疾人搬运化肥……“道德超市”开张两个月，带来村情民风悄然变化。

以往，村上召集会议，拖拉迟到是常态，今年的“庆七一”党群集中活动，却让刘强有些意外。34户建档立卡贫困户8点钟就早早来到村委会会议室，参加“惠民扶贫政策宣讲会”。“大家能够脱贫，党委政府和各级的帮扶支持很关键。”早已靠养羊、搞运输脱贫的村民郭显军说。

每周五，村文书任刚都要将当周“道德积分”排名前三的村民录入“道德超市”外的电子显示屏上，这次张廷福、骆相臣、王攀分别以11分、10分、6分上榜。任刚的记录本上记着，6月份村民到“道德超市”兑换的积分达到169分。任刚说：“花的是小钱，办的是大事。让做得好的村民有成就感、有面子，更能激发群众自发主动的积极性。”

全国“村长”论坛点赞曾家山

□□ 本报记者 王伟 黄慧

近日，由中国村社发展促进会主办的2019全国“村长”论坛在四川省广元市朝天区曾家山举行。来自全国的116名村“两委”负责人和村社发展研究专家，围绕“曾家山发展模式”这一主题，探讨交流各地农村改革发展的实践与经验，助推乡村振兴战略实施。

论坛指出，农村的发展和稳定离不开农村基层党组织的坚强领导。基层党组织要充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，带领群众发家致富奔小康。同时，也要树立责任意识、担当意识，公平公正地落实各项民生举措，切实帮助群众解决生产生活中遇到的实际困难。

3名来自不同省份的村“两委”负责人分别就解放思想，坚持走“文化强村”之路；勇担当敢作为，坚持发展集体经济，走共同富裕道路；坚定文化自信、开启幸福人生等为主题，用朴实的语言、真实的故事，从不同侧面、不同角度，给与会人员讲述了在平凡岗位上的感人事迹。

活动期间，与会人员沿朝天区“朝羊蒲”一线，参观乡村振兴和脱贫攻坚成果。“来到曾家山，我非常震撼，放眼全是绿水青山，五彩田园。”陕西省西安市碑林区西何家村党委书记赵建平感叹道。在朝天区朝天镇明月村幸福美丽新村、曾家山生食蔬菜基地、两河口乡吉庆高山花卉基地等地参观时，当地的蓬勃发展景象让大家拍手称赞。

近年来，朝天区准确把握“蜀道亚高原，康养曾家山”的发展定位，依托蔬菜产业，曾家山成功创建为中国农业公园，被评为全国绿色农业示范区、国家地理标志产品保护示范区、国家农产品质量安全县、中国生食蔬菜之乡等。朝天区坚持把脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接，易地扶贫搬迁工作经验得到四川省委有关领导高度肯定，并先后多次荣获四川省“三农”工作先进县区和农民增收工作先进县区。

与会专家对曾家山的“避暑兴区、农旅强业、康养富农”给予高度关注。专家表示，曾家山区域化发展带动乡村振兴，搭建了一个多维、立体、综合的服务平台，通过“汇与会”，形成一个“叠加融合服务创新综合体”，为融合创新提供服务与驱动，全面推进了朝天区乡村发展。

乡村振兴任重道远。与会代表表示，要借此契机，充分吸收借鉴朝天发展经验，发挥好带头人的作用，为推动乡村振兴作出新的贡献。

近日，安徽省蚌埠医学院第二附属医院和皖北卫生职业学院的医护人员联合在安徽省宿州市埇桥区时村镇梁寨村开展“送健康、送体检、送药品”健康进乡村义诊活动。图为义诊医生为梁寨村村民看病。 李华勋 摄