

经济界面

【核心提示】

- 改革开放40年来,乡村治理的治理主体、治理事务和治理制度三大变化不容忽视
- 乡村治理要做好村级组织建设,倾听村民诉求,完善农业农村社会服务组织等基础工作
- 解决乡村治理新课题,必须依靠自治、德治、法治三大机制实现乡村善治

实现乡村“治理有效”,是国家有效治理的基石,也是我国社会建设的基石。党的十九大报告提出,坚持农业农村优先发展,实施乡村振兴战略,同时提出了“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”的要求。

乡村振兴中,“治理有效”的目标如何实现?如何理解自治、法治、德治“三治”之间的关系?怎样促进“三治融合”?记者对此进行了一线调研。



4月21日,空中俯瞰浙江嘉善县干窑镇的新泾港河道。浙江启动“千村示范、万村整治”行动实现乡村振兴。新华社发

财经论语

推动乡村

党的十九大报告提出要实施乡村振兴战略,“治理有效”是其中的总要求。构建有效的乡村治理体系,提高乡村治理能力,才能凝聚村民共识,践行社会主义核心价值观,推动乡村产业兴旺、生态宜居、生活富裕和乡风文明建设,保护村民合法权益,及时化解村民间纠纷和矛盾,促进乡村和谐发展,增强农民幸福感和获得感,才能更好地实现乡村全面振兴。

随着现代化不断推进,我国乡村社会经济基础、价值基础和制度基础正在发生显著变化,以村民自治为核心的乡村治理体系取得了一定成效,但也暴露出一些问题,特别是经济社会发展,农民诉求呈现出多元化态势,村民间利益冲突的风险在提升;农民自主选择行为空间扩展,而合理的约束规则未能及时形成。乡村秩序重建任务繁重,提高乡村治理有效性显得十分迫切,难度也在加大。

目前,我国乡村治理体系还不够完善,乡村治理实践中关于党的领导、政府管理、村民自治之间的关系仍然没有完全理顺。治理体系不完善,带来了一些村民的误解。同时,不完善的治理体系,势必将导致治理能力有限。

不完善的治理体系,还导致农民参与乡村治理分化现象。我国乡村千差万别,具有集体经济实力的村,村民参与治理的积极性高;而没有集体经济的村,村民参与治理积极性相对缺乏。目前我国乡村青壮年劳动力往往外出打工,即使在本地务工,也把主要时间和精力用于增收上,对参与村内公共事务热情不高,也没有过多的时间精力用于村内公共事务处理。在现实生活中,还有一部分农民在参与乡村治理过程中,由于自身的诉求有时得不到满足,从而对村民自治失去信心,通常会放弃乡村公共治理活动。

实施乡村振兴战略,必须加快构建乡村治理新体系。要处理好治理与领导和管理及规划的关系,强化治理作为协调整合不同利益群体思想和行为的突出功能,建立健全现代乡村治理体系,通过自治、法治和德治有机结合,完善村民自治,建设法治乡村,提升乡村道德水平,让乡村社会充满活力、生活和谐有序。

要把农村基层党组织建成坚强战斗堡垒。改革开放40年,我国涌现了一批经济发达、美丽和谐、农民满意的乡村典型,其中普遍的经验是村里有强有力的党组织,有能够发挥模范作用的党员带头人。在各地的脱贫攻坚战中,绝大多数第一书记发挥了重要作用。实施乡村振兴战略,也需要选配强乡村党组织书记,加大在优秀青年农民中发展党员力度。

李国祥

更好

乡村振兴:治理有效如何实现

本报记者 李慧

1 改革创新: 新时代乡村治理面临新课题

【案例】

在浙江桐乡人看来,桐乡市越丰村是自治、法治、德治“三治融合”的发源地。随着经济社会快速发展,在桐乡这样的沿海发达地区,很多社会新问题更加先发生、更加集中,传统的乡村治理机制、治理方式率先面临严峻挑战,例如法律尊严和权威不时受到挑战,社会治理中百姓角色缺位等。近年来,桐乡以“红船精神”为引领,坚持问题导向、目标导向、效果导向,敢为人先,打造“三治融合”高地,创造了“大事一起干、好事大家判、事事有人管”的好经验。

越丰村党支部书记沈春雷介绍,越丰村的“三治融合”就是以“两会三团”为抓手全面铺开的。

2013年6月,越丰村正式开始“三治”融合试点,坚持党建引领,以“自治、法治、德治”为理念,经过不断的探索和实践,成立了“道德评判团、法律服务团、百事服务团”三个平台,同时又深化和发展了“百姓议事会”“乡贤参事会”两个新载体,创新乡村治理体系。

而这样的创新仍在越丰村进行。最近,越丰村的道德评判团正在主导推进“垃圾分类”工作,引导全村上下广泛参与,有效地推动村民自觉提升文明素养。

“三治”必须融合运用,才能真正发挥出它们的最大功效。”沈春雷指出,经过近5年的探索实践,越丰村的“三治融合”正逐步引导老百姓进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

乡村治,则百姓安。农村要成为安居乐业的家园,离不开科学有效的治理。

“乡村治理体系与城市治理体系的差别,主要在于乡村治理是村集体制度与村民自治制度相互交织下的治理。经过40年发展,全国各地乡村治理的模式路径不同,值得观察、思考与交流。”在中华全国农民报协会、农民日报社举办的2018中国(花园)乡村治理高峰论坛上,中国社会科学院学部委员张

晓山指出。 “改革开放40年来,农村经济和社会领域一系列的制度安排都发生了深刻变化。乡村治理的治理主体、治理事务和治理制度三大变化不容忽视。”国务院发展研究中心农业经济研究部部长叶兴庆指出。

“治理主体的变化也就是人的变化。”叶兴庆分析,经过多年的工业化,大量的农村人口转移,村庄中涌现出不少的“人口净流出村”,也就是精英外移村,也出现了不少“人口爆炸村”,这些村庄经济发达,外来人口多,本地人口少。这两种类型的村都面临的结构变化,这是一个重大变化。

此外,乡村治理事务的内涵和外延都发生了重大变化。而从制度上看,长期以来我们主要靠村党委组织、村民委员会实现乡村治理,中央一号文件明确提出加强农村群众性自治组织建设,包括村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等,这表明我们的治理制度本身也在发生变化。

人在变,制度在变,事情在变,由此带来乡村治理面临一些新困境和新课题,解决这些问题,必须依靠自治、德治、法治三大机制实现乡村善治。

2 文化内涵: 以乡风文明引领乡村振兴

【案例】

“本村村民与外来人员发生纠纷时,首先处理本村村民;村里党员干部与村民发生纠纷时,首先处理党员干部。”“本村任何单位和个人不准雇用16周岁以下的人做工”……在浙江省东阳市南马镇花园村的广场上,每个村民家中的茶几案头,都能看到这个村的“村规民约”。从社会治安到村风民俗,花园村薄薄5页的“村规民约”中,凝聚着全体村民对价值认知和行为规范的共识。

早在上世纪90年代,花园村就颇具“前瞻性”地制定了“村规民约”。花园村党委书记邵钦祥介绍,上世纪90年代,村集体企业搞得非常红火,村里的矛盾、纠纷也开始增多,“村规民约”应运而生。

“‘村规民约’是经村民代表讨论制定,全村公示后通过的。”花园村村民邵大康说,大家都会自觉遵守“村规民约”,因为条文大部分是村民日常关注的内容,且得到全体村民的认可。

除了“村规民约”,花园村还制定了“生态公约”“村民道德公约”等,不断提高村民的自律、自治和自我保护能力。

“制定村规民约、呵护公序良俗,是对传统社会优秀遗产的继承,是成本最低、效率最高的乡村基层制度安排。”张晓明指出,“村规民约”是我们的“小宪法”,村民对“小宪法”非常熟知,许多人都能说出其中的所有条款。

“花园村农村治理经验是可供

要做好村级组织建设,倾听村民意见和诉求,完善农业农村社会服务组织等基础性工作。

“源于乡土社会的乡规民约一直是中国传统的农村治理基本规范。村规民约也不再只是简单地维护生产生活秩序,而是逐渐转化为农民与集体、他人之间利益调整的重要依据,对村民利益的整合功不可没。”中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英指出,“村规民约”以民主、法治为基础,推动了文明乡风建设,由此来实现乡村的善治,最终体现乡村治理的效率、平等、稳定、可持续的基本目标。

专家指出,新时代打造共建共治共享的社会治理格局,只有通过引导村规民约向法治有序、德治有效、自治有利方向发展才能真正实现有序的乡村治理,才能增加群众对地方政府的信任,才能不断满足人民日益增长的美好生活需要。

强化乡村振兴的制度性供给

中央农村工作领导小组办公室主任、中央农研中心办公室主任韩俊表示,中央一号文件明确,要健全农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善农村宅基地制度,增加农民财产性收入。

解决“地”的问题: 关键是深化农村土地制度改革,建立城乡统一的建设用地市场,完善农村宅基地制度,增加农民财产性收入。

解决“人”的问题: 关键是提高农村劳动力素质,加强农村职业技能培训,加大农村创业扶持力度,吸引人才返乡创业。

3 凝聚人气: 激发乡村振兴内生动力

【案例】

湖北省襄阳市保康县马桥镇尧河村地处十堰、襄阳、神农架三地交汇处,是一个典型的偏远高寒山区。这些年,尧河村走出了一条乡村治理的新路子,逐步从贫穷走向温饱,从落后走向现代,从荒芜走向文明,从小康步入殷实。2017年,全村工农业总产值42亿元,实现利税4.5亿元,农民人均纯收入突破5万元,荣登中国名村300强第61位,成为中国十大幸福村、中国十佳小康村。

谈到乡村变迁的“密码”,尧河村党委书记孙开林把它归结为“党建引领”。

“我们着力选好村两委班子,规范党员管理,抓好党员发展工作,我们把优秀党员和村民培养为党员,从优秀党员培养支部书记,把优秀支部书记培养成党员,直接与近6亿农民群众打交道,这是乡村善治最坚实的支撑力量。”

对此,今年的中央一号文件也提出,扎实推进抓党建促乡村振兴,突出政治功能,提升组织力,抓乡促村,把农村基层党组织

建成坚强战斗堡垒。

“法治保障下的自治,如何能真正落实,运行顺畅,关键是对权力的有效制约,坚决维护相对弱势群体的权益。例如在花园村,本村村民与外来人员发生纠纷时,首先处理本村村民;村里党员干部与村民发生纠纷时,首先处理党员干部。”张晓明说,任何制度都要人来执行,要夯实乡村治理的道德基础,首先是带头人要以身作则,率先垂范。抓住了基层党员干部这个关键少数,就抓住了问题的根本。

“乡村治理中,自治是核心,德治是基础,法治是保障。”华中师范大学中国农村研究院院长邓大才指出,任何一个村庄都不可能简单使用任何一种治理方式实现有效治理,而应该是多种治理方式的结合。

“在未来的乡村治理进程中,自治的事项会逐步减少,适用法治的东西会逐步增多,城乡在治理体系上会逐步趋同。”叶兴庆说,同时要更加重视德治,因为无论自治也好,法治也好,都是有成本的,而德治的重要作用就是降低自治和法治的成本,降低农村社会运行的成本。



宅基地“三权分置”要过三关

这笔财富是谁的: 夯实确权关

国土资源部提供的数据显示: 目前全国农村宅基地登记发证率 82%, 集体建设用地登记发证率 76%。

但实际工作中存在: 基层认识不到位, 政府缺少积极性, 农民热情度不高, 农村土地权属历史遗留问题多, 一些宅基地“批小占大”等问题。

法源要说清一二三: 过好法理关

国土资源部部长姜大明说: 当务之急是各地在改革试点中要扎实开展宅基地“三权分置”特别是农户资格权的法理研究,探索宅基地“三权分置”的具体实现形式。

2018年是修改土地管理法关键年份,按照边试点、边总结、边修法的要求,系统总结试点经验,为修法提供实践支撑。

向基层实践要经验: 打通试点关

国土资源部副部长王广华说: 要坚持大胆闯、大胆试,在不触碰三条底线前提下,大胆探索实践,形成可推广、可复制的经验做法。

新华社记者 高薇 摄制