基层治理

探索乡村治理能力建设新思路

乡村治理能力建设是国家治理体系和治理能力现代化的基础部分，也是社会发展的重要内容。有必要抓住当前有利时机，由易到难、从下至上、规模适度、允许试验，进一步加快乡村治理能力现代化建设步伐。

□ 邹力行

近些年来，中央和各级政府一直重视农村经济社会发展，农村基层社会总体是发展和稳定的。但是，我国目前村级治理仍然是国家治理体系中比较薄弱的环节，最突出的问题是农村基层组织和群众缺少内生活力，农村经济可持续发展的能力减弱。随着工业化和城镇化的快速发展，农村基层社会变化很大，经济多元化、村庄空心化、人群生疏化等现象比较严重。在新农村建设中，国家取消农业税，且每年有越来越多的资源流入农村，但社会管理矛盾仍然很尖锐。针对这些问题，我们需要根据农村基层状况和社会发展趋势，在以下几个方面进一步探索乡村治理能力建设新思路。

强化县域经济统筹解决“三农”问题的战略功能。县域经济以广大乡村为基础，是改善民生的支撑点和落脚点，在中国经济发展中具有特殊的战略地位。解决“三农”问题，县以上太远，难于发力；县以下太小，不足于发力。改革开放初期，农村改革、乡镇企业、县域经济对中国经济增长起到巨大的推动作用。新时期，在全面建设小康社会、大力推进中国现代化进程中，大力发展县域经济，提升县域经济内生动力，有助于增强直接统筹解决城市与农村、农业与非农产业、农民与市民等问题的能力，有利于促进城镇化和农业现代化相互协调，工业化和城镇化良性互动，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，从根本上解决中国经济社会发展中的基础性问题，克服中国现代化进程中的乡村短板。

根据学区调整村-自然村（小组）行政格局。我国的村-自然村格局是自然条件和历史沿革的结果，随着工业化和城镇化的不断发展，农村的人口数量、生活条件和工作手段已经并还将进一步发生变化。不论发生何种变化，中国人对子孙的培养和关注永远不会改变。中国农村迫切希望有一种大的构思和办法来提升乡村教育水平，让乡村孩子能和城镇小孩一样分享现代化的成果。可以考虑根据小学和初中学生上学的方便程度，调整村-自然村（小组）行政格局，改进农村基层社会管理体制。选择适宜的地点，充分考虑生源范围和学生教育安全便利的需要，集中教育资源，改善教学条件，加强中心小学（可带上初中）的建设，并以学校为中心，合理规划乡村、交通、电力等基础设施建设。通过政策引导，促进村舍的集中，促进农村耕地的连片调整，促进农村经济的相对集约经营，促进农村基层社会的相对集中有效管理。

发挥乡村党员及其他贤能之士的作用。在村级治理中，首先要充分发挥好乡村党员的作用。在此之外，还要发挥社会贤能之士的作用。几千年来，在国家和农民接触的广阔地带，贤能之士一直起着重要作用。他们本身也是农民，或祖辈是农民，与乡村社会有着天然的联系，在国家和农民之间，是一种重要的非正式的乡村社会中坚力量。中国历史上，村民有自治的特点，乡村贤能之士在村民自治中往往发挥特殊作用。新时期，继承和发扬这种优势，大力发挥乡村贤能之士作用，是加强乡村治理的重要途径。我们这里所说的乡村贤能之士，既包括农村优秀党员、当地德才智多的好人、当地学校的教员，也包括祖籍当地、家在外地但仍心系家乡的游子。这些游子，包括在外地工作和退休的干部、教员、技术人员、企业家等。如果在坚持不允许在职机关干部和其他在职人员兼职的同时，唯独允许这些人员到其家乡兼职做点事，必将形成一支建设现代乡村社会的强大力量。游子的力量与当地的父老乡亲密切结合，有可能催生中国农村内生的稳定发展力量，加速农村的现代化进程。

探索基层政治组织与人力资源发展有机结合。在村级基层，一般是一个中心村加几个自然村（组），或是一个较大的村，人口几百或数千不等。治理这么一个范围和规模，可考虑两个并行的组织：一个是以村舍安居乐业、保护环境、维护文物为中心任务的村委会。村委会由村民按《村委会组织法》民主选举产生，充分发挥村民政治权利的作用。组成人员既可以是当地的村民，也可以是祖籍于此、愿意回乡做点事的游子，还可包括镇上派来的大学生村官和其他工作人员。村委会主要负责全村的规划、发展、安全，管理和经营村中集体部分的资源，引导村民发家致富，坚持生产经营和村级管理两不误。在相当一个时期，村委会居于乡镇和村民之间，扮演双重角色：既要为乡镇负责，又要为本村群众负责。另一个是以中心学校为重心的校董事会，由属县教育局任命或选聘的校长、当地村长和在外工作的兼职董事，整合各方资源，增强传统文化、现代文明和道德引领，从孩童着手，在按一般规律传授知识的同时传承家乡文化，树立法律道德观念，学习现代文明知识和技术，为乡村可持续发展奠定坚实的人力资源基础。乡村中心学校建好了，城镇家庭也会愿意让小孩到乡村学校接受传统文化教育。有了这两个组织，村民自治就有了组织保障。



坚持现代法律观念与优秀传统规范相结合。提高村民的民主法制意识，是一项长期艰巨任务。根本方式是教育，既要坚持法制教育，又要善于从传统中发掘化解矛盾的“良药”，建立通过批评求团结的机制和通过斗争施加教育的机制。制定村规村约，坚持原则，在是非问题上不当好好先生，对违法犯罪行为决不姑息纵容。要教育村民，让他们认识到自己的整体利益、长远利益和根本利益，不允许少数狠人恶事破坏全村的利益和共同的情感。打击少数，教育多数，弘扬正气，压制邪气，创造乡村和谐、稳定、发展的环境。还可以借助乡村特殊庆典，或创设新型的乡村活动和乡村标符，完善村纪，改善村规，增强传统与现代相结合的乡村文化氛围，推动乡村治理走上一条现代化的康庄大道。

用大数据建立农业期货市场。积极探讨应用大数据信息处理技术，建立和完善农业期货市场。期货产品可包含土地使用权、产品种类和产品价格等内容，期货（合同）的双方是国家和农户。期货产品可以转让和竞价。这个市场对农户有两个好处：一是扶贫。有些农户有土地经营权后，由于种种原因可能经营不好陷入贫困。转让后可以获得比自己经营更高的效益，间接起了扶贫的作用。二是规模化生产。比如一个农户可以把整个乡的大部分土地签下来，成立农业公司，大规模生产提高效率，节约成本。这个市场对国家有三个好处：一是计划和调控。国家通过合同来计划各种农业产品的产量。不是通过行政命令，而是市场调节。通过制定价格，国家可以设计有多少农田用于生产何种农产品，减少盲目生产某个产品的情形。二是形成生产区。通过竞价，各地都会根据本地的实际情况生产，巩固和形成东北的优质稻米区、长江中下游的普通稻米区、华北的小麦区、新疆的棉花区和华南的水果区等。三是环境保护。国家在合同中可以加上一些环境保护的条款，从而使环境得到保护。

有感而发

农村“空村化”后如何谋善治

□ 李小伟

工业化和城镇化进程的加剧，导致越来越多的农村人口流向城市，农村原有的社会结构发生变化，非农化过程加速，部分农村在逐步消失，这是社会转型的必然结果。然而，当这些逐步消失的农村以一种离散化和无序化的状态持续存在，“空村化”现象大量出现，带来许多社会问题。加强对农村“空村化”后的社会治理，是当前进一步构建农村基层社会治理体系的紧迫课题。

农村“空村化”的实质

农村“空村化”是区域经济社会发展到一定阶段的产物，与农村经济社会发展阶段和环境密切相关。当前农村“空村化”的快速蔓延，蕴含着合理性和必然性，也是对城乡关系发展阶段的诠释，一定程度上，是整体的农村问题和社会结构变化的深刻反映，预示着传统农村村落的终结。

“空村化”是农村“空心化”的延续。农村“空心化”包括农村人口、空间、农业产业结构的空心化。“空村化”更多表现为农村居住人口的整体迁徙，不仅仅是青壮年劳动力的转移，因而是继人口空心化后的人口社会流动的延续，其直接后果是少数零落人口的坚守直至村庄的消失，更多的房屋和土地处于闲置状态，农村公共事务处于无人管理的状态，农业生产发展后继乏力。如果说“空心化”的农村发展处于一种无序和失衡的状态，那么“空村化”则是这种离散化和无序化的趋势的进一步延续。

“空村化”是农民价值观念变化的体现。出于改变生活现状的诉求和对现代发展经济模式的主动适应，农民的生活观念从家本位的家庭伦理进入了个体化状态，对生活的追求不再局限于过日子，而是希望过更有质量和更加富足的生活。农民不再为传统的价值观念和生产方式所羁绊，以走出去的方式追求生活幸福。

“空村化”是城乡关系发展不平衡的体现。“空村化”表现出来的人口的社会流动，既是市场机制自发地对劳动力资源进行重新配置的过程，也是城乡间由于产业结构、收入差距及农业低效性等因素导致的必然选择。由于二元结构的长期存在，工业化、城镇化的快速推进，一定程度上加大了城乡失衡程度，以致出现农村“空村化”问题。

农村“空村化”后的社会治理困境

以村民自治为主要形式的农村社会治理体系，在社会变迁的宏观背景下，面对由人口社会流动而产生的社会结构和社会秩序的变化，难以应对农村社会出现的新问题、新矛盾，农村“空村化”更是给现有的治理体系带来新的挑战和问题。

治理主体缺失。当前的农村基层社会治理体系，是建立在村民自治的基础之上，以村委会为主体、村民代表大会为主要内容的村民自治构成了农村基层治理体系运行的主要方式。在这个治理体系之中，村级党组织、村委会、村民会议或村民代表会议、其他社会组织等构成了最为直接的治理主体。然而，“空村化”后的农村，由于大量人口的流失，导致乡村基层民主的基础条件发生改变，支撑乡村治理的人力资源严重匮乏。大量外流的村民不仅对村级事务缺乏责任感，连起码的参与也很难做到，村级党组织、村委会、村民会议、社会组织等治理主体运转有限，这不但直接冲击着治理体系的权力运作机制，而且使村级组织权威、村民自治的合法性受到挑战。

治理机制运行不畅。“空村化”后的农村，更需要加强对农民本身的改造，从农业发展和乡村复兴的高度来构建社会治理机制。但当前的治理机制，更多呈现出条条式垂直运作、各自为政、碎片化管理的特征。在治理理念上，难以突破城乡二元思维模式，没有把城乡一体化发展放在同一层面上，引导农民走出农村时忽略了农村的发展；治理手段上，由于农村各项基础设施建设的落后，尤其是现代信息技术的缺失，导致信息传播不畅，诸多现代化治理技术和综合运用多样化的治理手段难以实施。

农村“空村化”后的社会治理对策

从长远看，非农化和社会结构调整是经济社会发展的必然趋势，但要实现城镇化进程中农村社会的有序稳步发展，就要从顶层设计的高度重构当前的乡村治理结构，在社会转型中，促进农村发展现代化，促进社会结构更加合理。

加强农村基层组织建设。“空村化”后的农村，在基层党组织建设上，针对农村大量人口流失的客观情况，要突破惯常模式探索强村带弱村、大村带小村等“村村联建”的党组织设置方式，在人口较少的自然村，可以设立党小组。对于村委会，应当采取社区化的管理方式，打破原有村民自治单位的范围，建立统一的公共服务和社会管理平台。也就是说，将“空村化”后的农村纳入中心村或者周边较大村子的覆盖范围，也可以由相近的几个村子共同组建一个社区，根据实际情况划分居民小组。

实现人口有序流动。农村人口的流动和转移，是市场要素在劳动力资源配置方面的体现，但作为个体的农民很难主动把握市场需求，因而导致这种人口的流动一定程度上存在着无序和盲目，这就需要构建人口有序流动的机制。所谓有序流动，指的是这种流动不仅仅是从农村到城市的单向流动，而是双向的流动，并且这种流动是合理的、有助于区域内各项事业的发展和流动者本身的生活水平和生活质量的提高。在引导农民从农村流向城市的过程中，必须通过整体规划确定转移的目标和方向，尤其是要增强中小城镇对农村劳动力转移接纳的能力。同时将城镇化进度放在合理的速度之下，适当鼓励农民从城市回流农村，培养新型农民，激励农民回乡从事现代农业生产，为农村发展输入新鲜血液。

合理整合资源。“空村化”后的农村无论是在耕地、宅基地抑或其他公共资源的利用上，都因为人口的锐减和管理的滞后存在很大的浪费，必须充分考虑农村地域特点和农民意愿，适时推动资源整合。要对农村空间布局重新进行规划，规划的目的不是通过赶农民上楼来圈地卖地，而是科学利用空间，重新进行土地整理，促进还田、还林、还园，保障农民权益最大化，改善农村人居环境；通过土地流转整合土地资源，在巩固所有权、明确承包权的基础上，放开经营权，将土地资源规模化利用以实现土地效益最大化；加强农村基础设施建设，包括农业生产农民生活设施建设，改变农村落后面貌；针对多数“空村化”农村地处偏僻、交通不便的特点，利用现代信息技术建立起农村公共服务网络，统一通过便民业务审批、综合信息共享等功能为一体的综合管理服务系统为农民服务。

发展之路

多管齐下治理商业预付卡乱象

商业预付卡在给市场带来活力的同时，确实存在诸多负外部性效应，引起一系列的矛盾和纠纷，成为当前市场监管中亟须解决的问题。治理商业预付卡乱象需要综合施策，精准打击不法商户的违法行为，追究其法律责任，切实保障消费者合法权益。

□ 董幼鸿

近年来，国内很多大中城市商业活动中出现了一种新型商业经营模式，即部分生活服务、教育培训类商家通过发行商业预付卡，发展大量会员，达到筹集资金、扩张经营规模、拓展市场、稳定客户群及让利民众、吸引消费者等目的。该模式给市场带来活力的同时，确实存在诸多负外部性效应：由于政府监管体制机制不健全，一旦商家关门歇业或者经营不善，将会出现经营者卷款出逃或无法兑现承诺等问题，给广大消费者带来无法估量的损失，引起一系列的矛盾和纠纷，给社会带来不稳定因素，成为当前市场监管中亟须解决的问题。

商业预付卡乱象的原因

法律法规体系不健全，商业预付卡监管缺乏相应的法律支撑。由于商业预付卡涉及的行业复杂、领域众多，诸如居民服务、体育健身、住宿餐饮、商业零售、文化娱乐等，目前仅仅消费者权益保护法部分条款涉及预付卡管理与纠纷处理，缺乏统一、专门的法律或法规对商家发行预付卡的行为进行规范和约束，使得依法监管、依法维权等方面缺乏有效的法律支撑，对商家约束或监管不力，助长商家预付卡违法行为的产生。

监管体制机制不完善，商业预付卡监管出现真空状态。根据当前法律规定，预付卡发卡单位主要是由商业主管部门监管，而现在发卡行业复杂、专业性强，仅靠商业主管部门一家负责预付卡备案、日常监管和投诉处理显得力不从心，监管难以奏效，而其他行业的监管责任不明确，致使大部分专业部门监管责任没有落到实处，出现了行业监管的“真空”状态。

商户预付卡发行的相关制度不完善，出现商户乱发预付卡的现象。由于缺乏相应法律及制度的规定，商户发卡资格、条件及责任都不明确，致使商家发卡几乎是没有门槛或者门槛很低，给很多不良商家留下漏洞。同时，由于商户预付资金保障制度不健全，许多商户根本没建立起有效资金存管制度，政府职能部门也缺乏对商户资金运行的监管，如果发卡商户一旦关门跑路，消费者的预付款就很难追回，消费者利益几乎得不到有效的保障。

由于制度落实不力及社会信用体系建设不健全，商户的违法违规成本低。由于日常的监管不到位，预付资金的安全得不到保障，部分发卡商户在出现经营困难后，突然停业、一走了之，消费者投诉无门，维权艰难，主管部门想惩罚都很难，助长了商户违法违规现象。又由于社会信用体系建设不健全，很多商户的信用信息不完整，即使出现预付卡违法现象也不会影响商户继续的经营与发展，商户的违规成本代价很低。

消费者缺乏预付资金安全风险意识，为预付卡商户违法行为提供了便利条件。经过调查发现，很多消费者仅看中商户的打折优惠措施带来的利益，而忽视了资金的安全，将大量资金存入预付卡，缺乏资金安全风险意识，又对商家缺乏应有的制约，使预付资金运行几乎处于失控状态，给消费者损失带来潜在的风险和威胁。

如何治理商业预付卡乱象

加强消费者预付卡安全的教育和引导，提高自身抗风险的水平和能力。通过宣传和教育引导，增强消费者的安全风险意识，提高消费者对发卡商户行为的鉴别能力，避免发卡商户的夸大宣传和不实承诺带来的经济损失。在购买预付卡时，引导消费者尽量多了解商户的发卡资质、商户的经营状况、资金保障措施等，自觉控制好预付卡费用的额度，降低因商户违法违规行为造成的经济损失。

完善相应法律法规体系，规范商业预付卡行为，为政府监管提供法律支撑。在国家层面，推动统一的商业预付卡监管法律体系建设，明确商业预付卡发行主体、监管主体及社会主体的责任与义务，为政府监管商业预付卡行为提供法律依据。地方政府可根据国家统一法律法规体系，结合地方实际，以地方立法形式，制定地方专项法律法规，明确商业预付卡监管体制，确定地方职能部门的分工和责任，规定商户预付卡的发行条件和应履行的义务及出现问题后商户应承担的法律责任，将商户发行预付卡行为及政府监管行为纳入法治化轨道，提高政府监管的权威性和有效性。

完善地方商业预付卡监管体制机制，形成统一高效的监管合力。为解决当前地方政府对商业预付卡行为监管体制机制不完善、不统一的问题，可借鉴国外的经验，扩大商业预付卡监管范围，实行不分行业的统一监管模式，建立行业监管与行政执法分工、合作的体制，地方政府可以明确商业主管部门承担商户预付卡行业管理职能，负责政策制定、统一备案及专业管理，其他行业部门配合。市场监管部门承担商业预付卡的日常监督、执法，接受消费者的投诉、启动权利救济程序、追究商户违法责任等。行业主管部门与市场监管部门之间应建立信息共享机制，加强信息的沟通和共享，形成各相关职能部门之间联动机制，提高地方政府职能部门对商业预付卡监管效能。

引入市场主体和社会主体监督，形成全方位的监管体系。在对预付卡商户监管过程中，充分发挥市场主体和社会主体的功能。一方面，可实施强制保险制度，将商业保险引入预付卡行业监管，要求发卡商户向保险公司支付保费，建立第三方赔偿机制，在发卡商户倒闭情况下，由保险公司补偿消费者的损失。同时，还可利用市场主体加强对预付卡商户的运营情况、资金现状监管，激发保险公司对预付卡商户进行监管的动力，发挥保险公司对预付卡商户的专业监督优势。另一方面，发挥预付卡商户行业协会的功能。要求预付卡商户联合起来成立或加入行业协会，制定行业内关于预付卡发行的章程和协定，明确行业内预付卡商户的责任和义务，发挥行业协会自我约束、自我管理功能，规范和约束商户预付卡发行的流程和责任，发挥行业协会对商业预付卡的指导和监督功能。

将商业预付卡监管纳入社会信用体系建设，提高商户违法违规的成本。在对商业预付卡行为监管中，将预付卡商户的违规行为记入商户社会信用记录，督促商户自觉地依法合规发行和管理预付卡，一旦违法违规，纳入诚信建设的黑名单，并辅之以其他惩戒措施，这必将影响商户今后业务经营和拓展，增加了商户违法违规的成本和代价，从源头上防止商户预付卡乱象的产生。