本版编辑：曾西雅
E-mail：m8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

破解转型期农村基层治理困境

——山东省费县建立“3+4”农村治理保障体系的创新实践

□ 中央党校报刊社调研组

中国的改革是从农村开始起步并首先取得突破的。时代的车轮滚滚向前，经过波澜壮阔的改革，我国农村发生了翻天覆地的变化。然而，随着城镇化的步伐不断加快，在当前这场前所未有的转型征途中，我国农村基层治理面临诸多困境。比如，基层组织薄弱涣散、村民自治制度遭遇瓶颈、农村环境问题突出、乡土文化传承弱化、农村信访问题较多、社会矛盾频发，等等。城乡二元体制的存在，也成为阻碍中国城镇化进程的一大障碍。如何寻找到农村基层治理的治本之策，是当前亟须破解的重要课题。2016年8月，我们调研组深入山东费县，以这个典型的农业县为研究蓝本进行实地调研。我们认为，山东费县农村是我国农村的缩影，费县农村面临的治理难题也具有普遍性。费县农村基层治理的鲜活实践，成效突出，其经验值得借鉴。

基层治理面临“三难两多两少”难题

山东费县，沂蒙山区典型的农业县，脍炙人口的沂蒙山小调即诞生于此。全县人口85万，其中农村人口61.2万，占比72%。因此，对费县来说，农村社会的治理水平决定了整个县的社会治理状况。为全面了解农村情况，2014年，费县县委结合党的群众路线教育实践活动，扎实开展县级党员领导干部到行政村居（社区）“全覆盖”大调研活动，33名县级党员领导干部对全县421个行政村居（社区）进行逐村调研，共征求各类意见建议4772条，梳理群众反映迫切要求解决的热点难点问题1316个。他们对这些问题进行仔细分析之后发现，主要表现在“三难两多两少”上。

什么是“三难”？一是村级班子建设难。表现在后进班子“整治难”、先进班子“保持难”、村干部“人选难”、合并村“融合难”、党员作用“发挥难”五个方面。二是村集体经济发展和增收难。费县由于大多是山区村，这个问题更加突出。2013年底，全县村集体年收入5万元以下的占71.5%，其中空壳村占8.9%，无钱办事问题非常突出，有的甚至难以维持正常运转。有的村主要靠集体土地出租、土地流转收益、“五荒”承包费等非稳定性收入，加上这些年人口增加，机动地基本用完，收入渠道窄、数额少；有的村将土地、荒山等资源在土地二轮承包时一次性全部承包出去，导致村集体没有收入来源、“无米下锅”。三是群众办事难。群众普遍反映，出门办事“两眼一抹黑”，不单单是“门难进、事难办”的问题，甚至根本就找不着门，即使好不容易找着门了，由于不懂办事程序，往往一个简单的事要跑好多趟。各乡镇（街道）虽然都建立了便民服务中心，但是部分工作人员身兼数职，窗口单位入驻率低，村级便民服务室建设相对滞后。

什么是“两多”？一是村干部违法违纪多。村官腐败问题相对比较突出，特别在惠农政策落实方面存在办事不公、作风粗暴，甚至以权谋私，挤占、挪用、私吞惠农补贴等现象。二是村级矛盾纠纷多。群众上访问题成为困扰当地基层干部的一大难题，特别是个别缠访户、闹访户，有理也闹、无理也闹，处理起来非常棘手。个别村干部对矛盾纠纷调处工作重视不够、积极性不高，遇到问题习惯往上推，慢作为或不作为；个别村干部能力不足，一些政策性、法律性较强的矛盾纠纷，不能及时有效调处，集体访、越级访、非访、重复访屡禁不止。据统计，近几年全县到县级以上上访事件80%属于农村信访问题。

什么是“两少”？一是农村基础设施、公益事业投入少。过去，基础设施建设主要靠集资。“三提五统”取消后，农村基础设施和公益事业建设基本上就成了无源之水。前期的“村村通”工程，由于没有后续投入，导致年久失修。通过调研发现，2014年全县还有153个村存在吃水用水困难的问题，有271个村需新修或维护道路，大部分村没有文化休闲娱乐场地，部分村办公场所破旧、狭窄，个别村甚至没有办公场所。由于农村集体没有收入，各级财政没有投入，农村事业的发展没有出路。二是农村困难群体保障少。由于目前基本医疗、养老、低保等保障水平相对偏低，特别是因病因灾致贫的特困户，靠现有的保障体系无法妥善解决解决。有的重病患者家庭陷入困境，要么负债累累，要么听天由命、等钱救命。遇上天灾人祸的家庭失去主要劳动力，马上陷入了困境。这些家庭如果不能得到帮扶，基本就陷入绝境。

这些集中表现出来的“三难两多两少”现象，促使费县县委、县政府结合当时正在开展的党的群众路线教育实践活动，重心下移、民生优先，从解决农村班子、财务、生产生活、社会稳定等方面存在的突出问题入手，积极创新三项社会治理机制（农村基层班子建设长效机制、农村财务有效监管机制、农村基层社会矛盾有效调处化解机制），筑牢四条民生保障线（农村基层班子运转保障线、农村特困群众救助保障线、农村公益事业和基础设施建设投入保障线、村级群众事务代办保障线），构建“3+4”农村治理保障体系，推动农村社会治理向精细化、制度化、系统化转变，探索出一条具有费县特色的新农村治理之路。

“3”：三项社会治理机制

建立农村基层班子建设长效机制。农村工作千头万绪，问题错综复杂，村级班子是党在农村的执政基础，是农村各种组织和各项工作的政治领导核心。为进一步增强农村班子的创造力、凝聚力和战斗力，促进农村改革、发展和稳定，围绕班子建设，费县制定了“三年攻坚”计划，坚持一年一个主题，层层推进、逐项攻克。2014年主要实行分类施治、动态管理，特别是集中开展后进班子整治；2015年实施“四抓两提升”工程，突出抓好规模调整村深度融合和村级事务规范运行；2016年按照“全面进步、全面过硬”的要求，推进农村党员干部全员亮诺兑诺、全员履职纪实、全员量化考核，做到“四个保证”：即保证每个村班子运行情况随时掌握，保证村班子有困难、有问题随时解决，保证运转不畅的班子随时调整，保证每个班子都能正常健康运行。

实施分类施治，提升村班子战斗力。2014年，按照“一类班子常青创业，二类班子达标升级，三类班子动态整治”的工作思路，实施分类施治，全面整顿提升基层班子。围绕一类班子“常青创业”。对一类班子严格管理、监督、要求，每年通过召开村主职干部培训会、进行履职谈话等形式，诫勉先进村干部，避免其居功自傲、固步自封、先进变后进，实现一类班子“常青”。围绕二类班子“达标升级”，乡镇（街道）为每个二类村安排一名班子成员联系帮扶，帮助查找薄弱环节，理清工作思路，加强考核评议，年底集中组织“双述双评”，即村主职干部向乡镇党委、政府和本村党员及群众代表分别述职，实行公开评议、现场点评，严格奖惩制度。每年制定10%的升级目标，通过嘉奖升级的班子，上浮村干部的工资，激励二类班子向一类班子看齐，达标升级。围绕三类班子“动态整顿”，对排查出的后进村班子，逐一深挖根源，分析研究。首先解决好“人”的问题，选好配强班子。通过“双推”“回请”“下派”等形式，选好配强村党支部书记。“双推”即把退伍军人、致富带富能手推上经济社会发展主战场、推上村级组织负责岗位，重点从退伍军人中选好人、选能人；“回请”即邀请在外务工经商人员中的好人、能人回村任职，发挥其信息广、致富能力强的优势，带领村民增收致富；“下派”即选派乡镇退休干部、脱产干部回村任职，发挥其综合素质高、农村工作经验丰富、热爱农村的优势，实现对农村支部书记的专职化管理。

开展两项规范活动，提升村级班子执行力。2015年，费县实施“抓班子融合强筋壮骨、抓队伍整训强基固本、抓制度落实促规范运行、抓保障投入提高干部工作积极性，全面提升基层党建工作水平和群众满意度”的“四抓两提升”工程，重点开展规模调整村深度融合和村级事务规范运行两项工作。

实施履职纪实，提升农村党员干部服务力。对农村党员干部实行“三个全员”：一是全员亮诺兑诺。年初，村党支部书记代表班子、村干部和全体党员分别围绕不同重点进行公开“亮诺”；“七一”前，村级普遍召开一次组织生活会，村党支部书记代表班子、村干部和全体党员进行“践诺”述职和自报加减分情况；年底前，组织召开党员民主评议会，再进行一次全年“兑诺”述职纪实和党员民主评议。二是全员履职纪实。在县委组织部建立履职纪实网络化平台；乡镇党委根据村班子日常运行、阶段性工作、完成党委安排任务情况，由乡镇管理员即时上传至纪实平台；村党支部根据村干部和党员完成党组织分配任务及设岗定责履职情况等，由村支部书记连同支部组织委员负责纪实并上传至纪实平台，实现所有人员纪实情况在平台上公示。三是全员量化考核。通过纪实，年底打出分数，考核成绩作为村级班子分类施治、评选年度先进基层党组织和对党员分类管理的重要依据。通过这种方式，将所有党员干部都纳入考核、纪实和群众监督视野，实现全覆盖、无缝隙的网格化管理。

建设“八有”基层组织，提升农村发展生命力。围绕加强农村基层党组织建设，为农村发展提供坚强组织保障，着力建设“八有”农村基层党建工作体系：有坚强有力的领导班子，有素质过硬的党员队伍，有功能齐全的活动阵地，有健全完善的工作机制，有丰富实用的服务载体，有持续稳定的经济保障，有系统规范的帮扶机制，有科学实际的发展路子。

建立农村财务有效监管机制。抓好农村财务管理是关键。财务、集体“三资”问题是农村干部最容易出问题的关键点，管住财务，管好“三资”，就消除了农村70%以上的不稳定因素。为此，费县通过实施“123固基工程”，提升农村财务监督管理的制度化、规范化水平。

所谓“123固基工程”，是指建好“一个平台”。即建立完善费县农村集体“三资”监管平台，对农村集体重大事项决策、农村低保、农村集体资产资源处置、农村集体收支、强农惠农政策等进行网络公开和实时监督，打造阳光村务公开体系。健全“两支队伍”，健全经管队伍和健全审计队伍。采取“三项措施”，即做好村务、财务“双公开”，搞好民主理财和抓好责任倒查。

建立农村基层社会矛盾有效调处化解机制。基层领导干部最头疼的问题之一便是信访。特别是在农村，一些社会矛盾缺乏通畅有效的反映渠道，导致矛盾上行；基层干部发现社会矛盾不知怎么办，干什么，经费无保障也影响了工作的积极性；乡镇一级往往对辖区社会矛盾底数不清，办法不多，处置力量不足，导致信访量上升。有效及时化解农村各类矛盾是做好农村工作的基础。针对农村存在的矛盾和问题，费县着力构建“4355”机制，夯实基层社会矛盾排查调处工作基础。

“4”是指构建“四级网络”。在乡镇（街道）、工作区、行政村居（社区）、自然村或村民小组建立四级社会矛盾有效调处化解工作网络，对辖区内的矛盾纠纷落实排查汇总、情况分析和化解措施，实现了矛盾调处化解工作“全覆盖、无缝隙”。

“3”是指做实“三大阵地”。即乡镇（街道）、工作区、行政村居（社区）调解阵地，在乡镇（街道）设立“群众诉求接待服务中心”和“矛盾调解室”，日常接待受理群众诉求和集中调处化解社会矛盾；在工作区设立“民调工作站”，安排专人负责社会矛盾的收集调处和转交办理工作；在村居（社区）设立“便民服务室”和“民调工作室”，及时接待受理群众诉求，化解一般性社会矛盾。

两个“5”，一是指组建“五支队伍”，即在乡镇（街道）健全专职调解员、特邀调解员2支队伍，在村居（社区）健全法制指导员、调解志愿者和稳定信息员3支队伍。二是建立“五项机制”，即定期排查、处理报告、会商研判、多调对接、评查听证五项机制，实现基层社会矛盾排查调处工作科学化、制度化、规范化。

“4”：四条民生保障线

农村的民生保障问题是全社会民生保障中的薄弱环节，这个“短板”能否补好，关系到农村社会稳定，关系到全面建成小康社会目标能否如期实现。费县构筑四条民生保障线，以保证这一薄弱环节能够得到稳固。

农村基层班子运转保障线。费县财政每年拿出当年公共财政预算的2%作为基层组织建设专项资金，乡镇（街道）按照不低于上年地方财政收入的5%设立村级组织建设工作专项经费。坚持财政兜底，用好用实专项资金和经费，每年对年集体经济收入5万元以下的薄弱村分上下半年两次拨付专项补助，保障村级班子有足够经费正常运转。对财政补助村实行动态管理，以5万元为基准线随时进行调整补充。同时，建立农村干部待遇正常增长机制，在职村党组织书记补贴报酬按不低于全县前年农民人均纯收入的2倍确定，其他村“两委”成员补贴报酬按规定比例确定，实行县级统筹、按月发放，并根据在职村干部考核情况落实业绩奖励报酬。

农村特困群众救助保障线。在低保、医保等常规救助的基础上，对等钱救命、没有救助无法生存的特殊困难群众进行兜底式救助。在这方面，费县充分利用社会和市场的力量，2014年9月，成立县慈善总会，成立当年一次性筹集资金5000多万元。同时，通过县财政每年列支300万—500万元、向上级争取、公益机构赞助等多渠道筹集临时救助资金。对具有费县农村户籍且居住在费县的人员，由于发生意外事件或家庭成员突发重大疾病等原因，导致家庭出现严重困难无法生活或无力治疗急需救命的给予托底式救助。救助坚持救急难、救生命原则，可持续与其他社会保障制度相衔接原则，公开、公平、公正原则；体现未成年人优先、在校学生优先、优抚对象优先和对社会有特殊贡献、给社会带来正能量的人员优先。

农村公益事业和基础设施建设投入保障线。自2014年开始，县财政每年列支3000万元专项资金，乡镇配套20%，共3600万元，用于补助农村公益事业和基础设施建设。采取“村级申请、乡镇（街道）初核、部门把关、领导小组审核”的方式，按照先急后缓的原则，重点扶持人畜饮水、公共农田水利、农村道路、公共服务设施和无害化卫生厕所改造、村内道路硬化“户户通”等建设，逐步改善农村生产生活条件。

村级群众事务代办保障线。针对群众“办事难”的问题，从大学毕业生和基层后备干部中，公开考选220名村级便民服务专职代办员，每人服务1—2个行政村，逐户建立村民档案，预约服务需求，实现全县421个行政村便民服务代办全覆盖。建立标准化服务平台，在县政务服务中心和12个乡镇（街道）便民服务中心全部设立了村级群众事务代办中心，在全县设置220个村级便民服务代办点，构建县乡村三级便民服务体系。建立闭环式服务流程，群众需要办理的事项由代办员统一受理汇总，无需出村办理的由代办员直接处理或找村干部办理；需要到上级部门办理的，每天定期到乡镇代办中心对接，由乡镇代办中心工作人员统一分流办理；乡镇代办中心无法办理的，汇总后定期提报到县代办窗口，由专门人员代为协调办理，并及时反馈办理结果。对村级代办员，既突出代办服务这一主业，又充分发挥其优势，把服务拓展到多个领域，赋予其事务代办员、政策宣传员、稳定信息员、矛盾调解员“四大员”职责任务。代办员实行分级管理体制，县政务服务中心负责业务指导，乡镇（街道）负责日常管理，代办员月基本工资、绩效工资由县财政兜底解决，统一缴纳相应社会保险，并建立工资待遇浮动增长机制。绩效工资根据代办员为群众办事的数量和群众的打分评议确定，倒逼代办员提高服务质量。

“3+4”体系带来的启示

费县的“3+4”农村治理保障体系探索两年来，三项社会治理机制支撑起农村基层治理平台，四条保障线兜起了农村群众基本需求的底。通过建立完善“3+4”农村治理保障体系，初步实现“核心作用更加明显、财务监管更加透明、社会关系更加和谐、班子运转更加顺畅、基础设施更加完善、社会救助更加有力、服务体系更加健全”的目标，达到了“全覆盖、保基本、兜好底”的社会保障效果。其做法，也给我们带来一些启示。

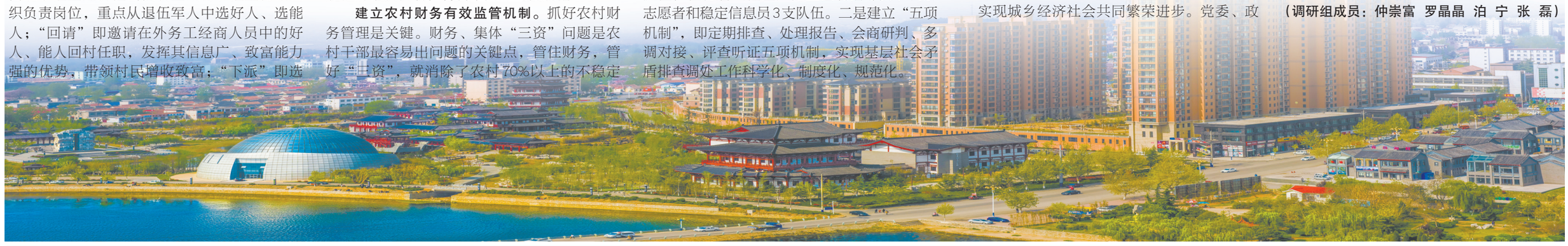
确立共享发展的理念。党的十八届五中全会提出，坚持共享发展，必须坚持发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。建立“3+4”农村治理保障体系，每年需要投入1亿元以上，给县级财政造成了很大的压力。但是，费县毅然提出“虽然我们不是税收大县，但我们要做民生大县”，费县将全县70%~80%的财政收入用于发展民生。事实证明，大手笔的民生投入极大地促进了农村社会的繁荣稳定和长治久安，极大地改善了党群干群关系，赢得了群众的真心拥护和支持，树立了党委政府的良好形象。

树立全面系统的发展思维。农村是全面建立小康社会的短板，情况繁杂，千头万绪，要想推动经济社会整体向前发展，就一定要强化系统思维，统筹兼顾，全面协调，既重“城”，更重“乡”，推动城乡一体化布局、一体化谋划、一体化推进，促进生产要素、公共资源和公共服务在城乡均衡配置，实现城乡经济社会共同繁荣进步。党委、政府作为掌舵者，要树立全面系统的发展理念，抓工作时注意区分层次、分类指导，统筹好部分和全局，把握好力度与节奏，努力做到“一丝藕线牵大象”，确保各项工作扎实有效推进。

坚持问题导向的工作方法。问题导向是思想方法、研究方法，也是工作方法、领导方法。抓工作就要从发现的问题着手，不推诿、不回避。费县的“3+4”农村治理保障体系，就是从当前及今后一个时期影响科学跨越发展、影响党群干群关系、影响社会和谐稳定的根本性、顽固性问题出发，在全面深入调研基础上，进行综合分析，抓住问题背后的体制机制原因，溯本求源、找准症结、顶层设计、明确路径，提出解决问题的整体思路和框架。作为领导干部，要坚持和善于运用问题导向的工作方法，用问题牵引工作、配置资源，用问题导向开创局面、推动发展。

发扬既严又实的优良作风。党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒，是打通联系服务群众“最后一公里”的桥梁和纽带，必须站在事关党的执政根基稳固的战略高度，坚持不懈地抓好基层组织建设。同时，县一级处于推动发展、服务群众的第一线，是抓落实的最前沿，要承担起改革发展稳定的繁重任务，离不开一支敢打硬仗、作风优良的干部队伍。

（调研组成员：仲崇富 罗晶晶 泊 宁 张 磊）



社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 社长：许宝健 总编辑：戴小明 广告部电话：（010）62805313 发行部电话：（010）62805431 62806227（传真） 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
出刊：周一、周四 定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂