



随着我国城镇化、工业化进入新的发展阶段，涉及环境保护的一些重大项目引起的“邻避效应”问题日益突出，由此引发的群体性事件不断攀升，不仅严重影响社会和谐稳定，而且牵制、阻碍经济社会发展。但是，经济要发展，社会要进步，“邻避效应”所关联的项目建设仍是我国未来经济社会发展的必然需求。探索建立并不断完善“邻避效应”问题治理机制，对于推进法治政府和法治社会建设具有重大的现实意义。

“邻避效应”问题的成因及其对策

□ 中央党校厅局级干部进修班（68期）“全面推进依法治国”研究课题组

进入21世纪以来，随着经济社会转型发展和人民群众权利意识的不断提高，涉及环境保护的一些重大项目引起的“邻避效应”问题日益突出，由此引发的群体性事件不断攀升，不仅严重影响社会和谐稳定，而且牵制、阻碍经济

社会发展。在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设背景下，如何有效化解“邻避效应”带来的矛盾和问题，探索并完善治理机制，已成为考验各级党委政府执政能力和治理水平的一个重大现实问题。

产生“邻避效应”问题的成因分析

在公益性项目建设与运营中所出现的“邻避效应”，是追求公共利益最大化和政策成本最小化的政府，在建设法治政府的前提下不可回避的决策困境。21世纪以来，“邻避事件”时而在各地发生，看似偶然，实则必然。

从宏观层面看，“邻避效应”问题是我国经济社会快速发展、转型发展的客观结果。随着城市化、工业化进程的不断发

展，涉及“邻避事件”的公共项目、重点产业项目也必须不断的发展，个体利益与群体利益、群体利益与社会公共利益的冲突与矛盾将伴随而行。但有些地方党委政府的发展理念还远不适应新形势、新任务的要求，长期以来形成的唯GDP论的发展观念，已无助于解决“邻避事件”所造成的发展困境。既不能因噎废食不发展、慢发展，又不能以发展的名义而忽视公众的合理利益诉求，已成为一些地方各级党委政府在经济社会发展转型过程中无法回避的时代课题。

从中观层面看，“邻避效应”问题是人民群众权利意识不断增强的必然结果。随着市场经济的不断发展和全面依法治国进程的不断加快，人民群众的环保意识

和维权意识也在迅速提升，其表现形式为人民群众在政治、经济和社会权利等方面诉求不断增多。“邻避事件”恰恰说明，在我国经济社会发展进入了一个更高的阶段，人民群众对政府事关公众利益的重大决策有了新期待、新要求，对地方党委政府进一步转变发展观念、创新治理理念已成倒逼之势。

从微观层面看，“邻避效应”问题是政府现代公共治理决策机制和风险管控机制缺失或不完善的衍生结果。长期以来，一些地方政府仍习惯于传统的管理主义行政主导型决策方式，使得“邻避效应”所

关联项目陷入“宣布上马—群众抗议—紧急叫停”的恶性循环。当前，“邻避效应”存在的突出问题，或是项目规划布局不够科学合理，或是项目违法违规开工建设，或是项目规划建设信息不够透明公开，忽视公众参与和利益关切，或是项目环境评估和风险预估流于形式等。问题的症结就在于有些地方党委政府“执政为民”的思想还不牢固，对影响群众切身利益的项目建设缺乏与时俱进的治理方法和手段，是好心办不成事，或是好心办了错事，其结果往往是公权力失去了公信力。

化解“邻避效应”的对策建议

在转型期如何处理好“邻避效应”问题的不利影响，从根本上看它只有一个解决办法：让所有的地方政府能够真正理解“权为民所用”，建立健全权力在阳光下运行的科学机制，落实民众对地方重大公共事务的知情权、表达权、监督权和决策权。

积极推动地方立法，建立法律解决机制。“邻避效应”问题所涉及的法律关系极其复杂，涵盖政府、社会公众、企业和项目相邻区居民利益关系协调，既涉及政府的公共决策合法性、合理性和目的性问题，又涉及利益相关人的权利救济问题等。目前我国并没有针对解决“邻避效应”问题的专门法律。鉴于“邻避效应”问题的普遍存在，并将长期存在的客观现实，同时考虑到各地区的差异性，建议在各省、自治区、直辖市层面开展地方立法。

地方政府是解决“邻避效应”问题并占据主导地位的相关方，开展地方立法工作应以人大为主导，同时保障公众的广泛参与。在积极推动地方人大主导立法的同时，应充分发挥地方各级人大作为权力机关的作用，把“邻避效应”所关联的项目决策纳入人大依法审查的重点。

主动转变治理理念，建立多元主体治理机制。解决好“邻避效应”问题，关键在于地方党委政府必须尽快转变传统的行政主导式的管理理念，树立法治理念。从近些年发生的一系列“邻避事件”来看，解决“邻避效应”问题，仅有政府的单方决策、企业的市场投资是远远不够的，还必须取得公众的共识，获得公众的支持。特别是“邻避效应”问题所关联的环境保护作为一种极其重要的社会公共产品，与公众利益息息相关，且为社会广泛关注，非权宜之计所能解决，在政府与市场双重失灵的情况下，必须建立“政府+市场+社会共同参与”的多元主体治理机制。

要完善决策信息公开机制，加大信息公开力度，以公开透明决策取信于民。如果信息不对称、公众知情权得不到保障，公众疑虑得不到真诚的回应，就不可能形成共识，就不能把质疑者、反对者变成支持者。要建立对话、竞争、妥协、合作机制。多元主体治理不是弱化政府的作用，而是在法治的基础上，进一步理顺政府与市场、政府与社会、市场与社会的职能分工和合理边界，政府向市场和社会放权，打破政府包揽一切事务的格局，建立政企立信、政社互动的合作共赢关系，共同破

解“邻避效应”难题。

扎实推进政府协商，建立基层协商民主机制。通过梳理各地发生的“邻避事件”，不难发现项目决策不仅在政府与公众之间缺少协商，而且在政府层级之间也缺少协商，往往是高层政府主导，基层政府做群众工作，存在上下左右协商沟通不畅的问题。要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好地解决人民群众的实际困难和问题，及时化解纠纷，促进社会和谐稳定。

政府的决策层与执行层之间，政府与企业、社区群众、村（居）委会自治组织、专业化社会组织和民间环保组织之间，要搭建平等对话协商平台。政府要以开放、包容的心态展开真诚对话，充分尊重和保障公众的知情权、表达权、参与权和监督权。要实行政府重大事项决策目录发布制度，进一步完善公众意见征集和反馈制度，规范听证制度，健全决策咨询制度，真正把民主协商作为项目决策的前置条件。

科学合理回应利益诉求，建立利益协调机制。“邻避效应”问题所涉及到的项目建设多数具有影响少数群体合法权益使

公共利益最大化的特征，对此地方政府不能以维护公共利益的名义而忽视少数群体的权益。从各地的成功实践看，在相关群体获得合理的经济补偿情况下，“邻避事件”发生的概率通常是可控的。建立利益协调机制来对冲“邻避效应”问题也是发达国家解决类似问题的普遍选项。但必须充分认识到利益协调的复杂性、艰巨性，多方利益主体的博弈、对项目的非理性情绪化评价、项目可能的风险影响评估、补偿对象的界定及标准等多重因素，都会影响到利益协调机制的科学性、合理性和有效性。必须要有系统化的解决方案，并视项目的具体情况实行“一案一策”。

同时，政府在项目建设决策期就应该及时、依法建立一套系统的补偿、保险和回馈机制。对于补偿方式和补偿标准等问题应充分听取各方意见，不断增强利益协调的科学性、民主性，并根据不同的情况设计多种解决利益诉求的选项方案。同时，还要完善调解、司法等救济措施，建立多元的矛盾纠纷化解机制。

（课题组成员：国务院法制办政府法制协调司副巡视员 徐志群；黑龙江省司法厅副厅长 兰景力；河北省政协办公厅巡视员 李占良。执笔人：兰景力）

以创新推动持久脱贫

□ 黄 磊

党的十八大以来，中国脱贫攻坚成绩斐然、成效显著、举世瞩目。但在打通脱贫攻坚“最后一公里”之后，如何巩固脱贫攻坚成效，确保如期减贫不致贫，全部脱贫不返贫？尤其是在应对次生性“支出型”贫困问题（指由于遭遇自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发性事件、重大疾病支出以及低保、低收入和其他突发性返贫致贫现象）的过程中，如何做做到在社会保障兜底的前提下，不让少数贫困人口陷入“短板效应”而被边缘化？这是实现持久脱贫要考虑的核心问题。正因为如此，脱贫攻坚不仅要持续“输血”“造血”，更要注重“活血”。

健全精准救助机制。在实施最低生活保障、医疗救助、残疾人补贴、慈善救助等举措的基础上，探索建立以政府救助为主体，慈善、保险等社会互助为补充，以保障家庭基本生活、基本医疗、学业就业等为核心的多层次、全覆盖、综合型的城乡一体化综合救助体系，推动建立社会救助保障标准与物价上涨相挂钩，城乡低保标准动态调整机制，确保社会救助政策与扶贫工作有效衔接，实现兜底、应急、防贫、扶志等多重目标。在救助平台建设方面，通过社会力量救助与政府救助对接合作，整合人口信息化管理网络平台等载体，建立信息共享、快速反应的市、县（区）、镇（街道）、村（社区）四级救助网络，突破原有村（居）委推荐、个人申

报、上级审批的传统工作程序。在评估方法上，要坚持从收入和支出两个维度判断和划分贫困家庭，科学设计困难家庭救助需求评估表，利用大数据深入分析申请家庭医疗支出、教育支出、护理支出、有无劳动能力、是否下岗等各项具体困难，对困难家庭进行多维度多方面评估，得出救助需求指数，针对性地制定综合“救助套餐”。在方式方法上，建立帮扶对象实名制管理信息库和爱心企业信息库，通过政策推动、分类帮扶、开发公共服务公益性岗位以及发挥爱心企业作用等一系列措施，推进帮扶救助工作从生活救助向医疗救助、突发灾难救助、心理辅导等方面精准突破。亦可建立以政府出资为主、社会捐赠为补充的特困帮扶基金会。在资金来源和覆盖范围上，要通过增加慈善资金、社会资金和福彩公益金投入等方式，将自然灾害公众责任保险、城乡户籍居民财产保险投保范围扩大到常住居民，人身意外伤害保险救助范围从低保对象扩大到低收入对象和突发困难对象，等等。

“盘活”协同联动机制。在坚持政府主导，强化领导责任的基础上，推动“线上线下”联动、不同阶层联动、不同区域联动、公私联动、政企联动，防止协而不同、联而不动。要通过创新持续巩固专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多种类型、多方向、多措并举有机结合的大扶贫格局。要广泛地动员和凝聚机关企事业单位、企业和各种市场主体、社会组织和广大人民的智慧和力量，在村、街道、社区建立

由多方代表构成的扶贫帮扶议事平台，通过走访调研、上门谈心、共同商议等方式掌握贫困动态。从参与主体来说，除了向贫困村选派精干的驻村工作队外，机关企事业单位还可组织动员党员干部深入农村、社区、企业，在基层工作一线摸实情、办实事、求实效；村集体可探索成立村民医疗互助会，开启“互联网+”医疗互助模式；通过政策引导，完善社会组织培育孵化机制，鼓励社会组织申报、承接兼具社会性、公益性、创新性的公共扶贫服务项目。同时，在实现村、街道、社区基本公共服务项目的多渠道供给、全辖区覆盖基础上，要充分利用义工资源，动员本辖区居民就近参与志愿服务，调动各类志愿服务队伍、义工、社工等提供全方位的支持、援助和补充服务。有条件的地区可探索引入专业机构，提供社会心理服务、特殊人群服务、应急救援综合服务等领域的专项服务；确保在脱贫格局中的有序联动也离不开公共管理。政府要建立扶贫动态核查机制，构建贫困人口纳入和退出大数据系统，做到既加强扶贫过程监督和致贫返贫人口识别，又要利用大数据精准把握贫困人口的分布状况、致贫原因、脱贫重点、脱贫关键、帮扶情况、脱贫进度等，实现脱贫攻坚数据和信息的共建共享。

建立新型市场化扶贫机制。习近平总书记强调，发展产业是实现脱贫的根本之策。产业支撑是实现持久脱贫的重要力量。贫困地区要建立新型市场化扶贫机制，突出“绿色扶贫”理念，发展绿色、生态和低碳的产

业扶贫模式。比如扶贫PPP模式、政府购买服务模式、资产收益扶贫模式、电商扶贫模式等，着力培育区域特色强、竞争能力强、附加值高、成长空间大、带动作用大的产业集群，形成稳定增加贫困人口收入的长效产业。在规则更加完善的基础上，探索“PPP模式+精准扶贫”模式，引导包括资本资源、银行贷款、技术、管理和人力资源等力量共同投入贫困地区基础设施、教育、医疗卫生、产业发展、住房、生产和生活条件等领域建设，解决困扰农村脱贫致富的道路、饮水、电力、网络等问题。采用第三方评估和政府向社会组织购买教育、医疗、养老、环保等公共服务模式，杜绝简单花钱办工程上项目等扶贫偏差，真正实现“百姓点菜、政府买单、社会干活”。条件成熟的地区可探索通过政策扶持、产业引导、扶贫担保、金融支持、公司参与，实现贫困农户、龙头企业、金融机构等多方共赢、持续发展的资产收益扶贫模式。让资源变股权、资金变股金、农民变股东。用好“贫困户优先股”和“贫困户股份”，为贫困户脱贫兜底、致富奠基。此外，也可以探索电商助力扶贫、电商助力结构性改革模式。但从根本上说，贫困人口更多的要依靠自身努力，利用涉农信贷、涉农保险、劳务输出、职业培训和宽松的创业环境等政策倾斜条件和发展机会，提升贫困人口自主致富能力，实现持久脱贫。



移风易俗、树立文明乡风，是推动社会主义核心价值观在农村落地生根的必然要求，是深化美丽乡村建设的有效途径，也是完成脱贫攻坚任务的重要抓手。为此，在乡规民约运用过程中，要注重从制定、内容、宣传、执行监督、效果评价等一整套环节和步骤全方位考虑并施行。

乡规民约的制定。一要体现群众意愿。乡规民约的制定应充分倾听民声、反映民意。乡镇基层政府、乡规民约主管单位可以提供指导性的示范文本，但村民始终是制定乡规民约的主体，并最终由村民会议表决通过。二要强调程序。乡规民约的制定程序应当严格按照《村民委员会组织法》的规定，由村民会议制定，让村民代表逐个找村民签字，或以户为单位参加村民会议的形式通过，并报乡镇政府备案。三要注重实用。乡规民约应不求全面、避免宏观、切忌空洞。要从真正解决问题出发，针对某些实际问题，制定一些实实在在的条文，形式也可灵活多样。四要突出可操作性。避免把一些宏观道德上的要求，或者法律条文中已有的内容写入乡规民约，将其引入乡规民约显然缺乏实质性的意义。五要尽量通俗易懂。乡规民约的言

运用过程中的系统性

□ 李 喆

现代手段相结合。既可以用传统方式，把纸质版本发放到户、上墙公布或者编成册子，也可以采用新型媒介，通过公众微信号、农民信箱、公共信息平台等进行宣传和推广。四要注重发挥农村党员干部、乡贤等农村关键人物的模范带头作用。通过大力宣传推介，使之在乡规民约的贯彻落实中发挥示范引领作用，让乡风回归淳朴，让农民向不文明习俗说“不”。

乡规民约的执行。一要明确执行监督的主体。乡规民约的执行、监督应主要依靠民间组织。一般来讲，村“两委”是村里最有权威的组织，可以作为监督主体。也可以选择其他权威组织，依据乡规民约解决本村的规划建设、村民服务、环境卫生、纠纷、婚丧嫁娶等事宜。二要道德约束与规约制裁相统一。依靠习惯和道德力量，让违反规约者受到道德谴责。三要进行一定的奖惩。借助上级相关部门的先进评比、奖励等机会以及村级集体经济，把是否遵守乡规民约作为评先选优和获得奖励的基本前提。四要上级组织发挥作用。各级组织特别是乡镇党委政府要加强对乡规民约在制定和实施过程的监督，防止出现违背国家法律法规和相关政策的情况，保证乡规民约的合法性。

乡规民约的评价。一要纳入考核体系。可将乡规民约的成效工作纳入党委政府年度考核指标，纳入农村精神文明建设考核，并不定期进行督查和指导，对在乡规民约建设中组织不到位、搞形式主义、走过场的进行通报和责任追究。二要加强实地调研。通过个体访谈、问卷调查、数据测量、标准衡量等方式对乡规民约的实施状况进行把握，找出乡规民约中不合理、不科学、不切合实际的内容，并加以整改。三要注重经验总结。把各地一些好的做法、亮点及时总结上报，有关部门要在更广地域内推广成熟的乡规民约经验。

