

核心阅读

我国各地区乡村之间的情况千差万别，但要做到“治理有效”的共同目的，需要遵循一些基本的思路和策略。综观全国一些成功的乡村治理经验，应在实现理念创新、完善治理结构、确立治理方法、赢得各方支持上下好功夫。

实现乡村有效治理的四大行动方略

陶希东

乡村治理体系是乡村振兴战略的重要内容。没有乡村的有效治理，就没有乡村的全面振兴，更无法实现国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。我国各地区乡村之间的情况千差万别，但要做到“治理有效”的共同目的，需要遵循一些基本的思路和策略。综观全国一些成功的乡村治理经验，可采取四大行动方略。

实现理念创新，重点是把握因地制宜、地方特色、科学治理三个要点。治理思想是个舶来品，而让广大的基层干部理解透“治理”的精髓内涵，树立正确的治理理念，与中国本土化的乡村实践紧密结合，选择符合自身的治理方式，是实现“治理有效”的基础和前提。我国是一个地域广阔、人口众多、民族众多、经济差异显著的大国，不同乡村之间因区位、规模、社会结构、经济发展水平、历史文化等因素的差异，不应该也不可能存在一个全国统一的治理模式。每个乡村在推行治理创新的过程中，不能对其他地方的做法进行简单复制和生搬硬套，而应从本地实际情况出发，以人民为中心，突出需求导向、问题导向、效果导向，强调地方特色，构筑符合当地乡村社会特点、合法合理合情的治理方式，以最大程度地凝聚人心、最大程度地改善民生福祉、最大程度地维护民众的共同利益。

完善治理结构，重点是实现权力均衡、功能完善、多元参与。乡村有效治理是一个多维度的系统性目标，既要实现社会公平正义、提升村民的国家认同、保持乡村和谐文明，又要激发人们不断奋斗、积极向上的劳动创业热情，保持活力与秩序的有机统一。为此，搭建相对完善、平衡的乡村治理主体结构，构筑一核多元的多主体协同治理格局，成为乡村治理有效的关键。从这个意义上说，在乡村治理中，需

同步加强党组织、村民自治组织、市场组织（如企业、合作社等）、社会组织（志愿服务组织、群众互助组织、公益服务组织、村民社群组织等）等多元主体的建设和培育，尤其是应加强党组织建设，切实发挥好党支部和党员在乡村治理中的领导者、行动者、示范者、整合者角色，积极搭建各类组织有效参与乡村治理的平台和渠道，让每一类组织都能发挥应有的功能和作用，协同解决当地发展面临的各种问题，满足村民多元需求。注重乡镇与村落之间的纵向权力以及村落内部党组织与其他组织之间的横向权力关系的相对均衡，做到集中与民主、秩序与活力的有机统一。

在治理方法上，应实现自治优先、道德约束、法治保障。有了科学的理念、完善的治理主体以后，能否采用正确的治理手段和方法，就显得非常重要。对此，党的十九大提出“健全自治、法治、德治相结合”的总体方法论要求。我们以为，这首先需践行和强化村民自治，建立健全村民议事会、村民理事会、村民监事会等自治载体，凸显村民在乡村治理中的主体地位，动员以村民为主的多元主体参与民主协商与决策，强化村务公开，切实提高村民自治的能力、动力和水平。其次要高度重视和挖掘内置于乡村熟人社会中的道德力量和中华优秀传统文化因素，制定村规民约、生态公约、村民道德公约等自律规范，重建族谱家训等，积极推行新乡贤治理、好人好事榜等，弘扬中华民族传统美德，教育引导村民向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家，借助社会公德、家庭美德、个人品德建设引导村民积极向上的精神追求、健康文明的生活方式。最后则是加大法治建设，加大法制宣传、法律援助，依法调解各种社会矛盾和利益纠纷，维护乡村社会的司法公平。

在治理支持上，可实行“班长”工程、能人计划，并努力推进服务延伸。乡村治理体系的建设，除了需积极发挥乡村自身的力量外，还需依靠乡村外部力量的支持和帮助。坚持以人才振兴为抓手，“输血”和“造血”并重，治理体系才能够得以长期、有效的运行。这主要包括三个方面的内容。首先，实施乡村“班长”工程，对乡村党支部书记、村委会主任等乡村发展带头人进行全方位的综合素质培训，制定科学合理的激励机制，真正将村级党政领导班子打造成一支出“有思路、有想法、有能力、有情怀”的基层实干家队伍，带领人民群众一同实现更加美好的幸福生活。其次，配套出台乡村创业就业的相关扶持政策，在大力培养当地有特长、有实力的乡村经济能人的基础上，吸引外部人才进驻乡村进行创业，带动更多村民走向创业致富之路，靠坚实的经济基础为乡村有效治理提供物质保障。最后，全面推行县市级公共服务、公共管理、公共安全等方面的人财物资源向乡村延伸、下沉，在乡村设立综合性服务中心或便民服务中心，为村民提供高质量的教育、医疗、文化、行政等家门口服务，切实提高村民的获得感、幸福感和安全感，在不断增强村民的国家认同感中提升治理的持续性和有效性。

核心阅读

当前，需要政府解决的公共领域的问题变得更加复杂，政府所面临的决策环境、决策任务、决策要求以及技术手段等也在发生深刻变化，这些都对决策者的能力与素质提出了新的更高要求。决策者要切实做到：苦练内功，理性决策；善用外脑，开门决策；于法有据，依法决策；技术赋能，智能决策。

孔祥利

苦练内功，理性决策。首先，树立正确的价值观。反映在决策领域，则应培育领导干部“五个敢于”的精神，既要做到“不畏浮云遮望眼”，又要有担当和作为。其次，坚持战略、辩证思维。当前，利益关系复杂、充满不确定性的决策特点，决定了以往简单、线性的思维模式将难以适应形势发展的需要。必须清除决策认知和实践层面的各种障碍，坚持战略思维和辩证思维，准确把握当前发展的阶段特征，围绕决策问题处理好当前与长远、重点与非重点、统一性与差异性、公共善与个体善的关系，在权衡利弊中趋利避害、作出理性抉择。再次，提升领导干部自身的能力素质。重点是通过持续的政治理论学习、专业理论学习、通识教育学习（如人工智能通识教育）和实践探索，不断增强领导干部适应、学习和决策能力。

善用外脑，开门决策。当前，公

共决策需以大量真实、有效的信息，以及对专业和相关领域的洞察为基础。这是一个知识裂变式增长的时代，仅靠领导者的个体知识、经验，显然难以进行科学决策。由此，必须开门决策，加强多层次、多方位、多渠道的决策信息搜集。一是调查研究。主动深入实际、深入群众、深入基层，听实话、摸实情、办实事，全方位地调查了解情况，以期做到决策时耳聪目明、心中有数。二是公民参与。现代公共决策的形成就是达成社会共识的过程，可以通过网络开放、协商恳谈等方式，充分保障民众平等参与、平等发展的权利，尤其是政策利益相关主体的意见和诉求。三是专家咨询。加强中国特色新型智库建设，优化决策专家论证制度，最真实地反映民意，最广泛地集中民智，以期为决策提供新的视角。在论证中，还需完善专家论证形式，既应有可行性论证，也应有不可行性论证，从风险规避的角度为决策者提供更开阔的思路和信息。



于法有据，依法决策。现代治理的核心要义在于能否以理性、法治的手段推动良好秩序的形成。当前，决策难很多时候就难在无“法”可依或有“法”难依：一是新生事物多，缺乏现成的法律依据；二是社会转型期，存在大量没有法律规定或运用现行法律规定无法有效解决的历史遗留问题。破解此类难题，必须提高法治思维能力，办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法，避免产生新的难题。增强法治观念，破除认识误区；完善决策程序，把合法性审查作为决策的前置性条件，真正做到没有决策依据的议题不上会、没有搞明白的事情不上会、没有充分征求意见的议题不上会；精准施策，对决策问题进行分类管理。对尚无法律规定的新型问题，通过程序性规定来解决，同时尽快完善实体性立法。对没有规定的历史遗留问题，应为老问题制定不同的新规。在新规出台过程中，应充分考虑各方面的因素，尽量采取协商自治的方式。

技术赋能，智能决策。无论是早期的互联网，还是当前的大数据、云计算、人工智能等，它们通过快速的信息传递、充分的信息共享、有效的信息整合以及果断的数据处理，而使决策更为精准、民主、系统而有效。技术赋能、以智提质已成为当前提升公共决策科学化的有效助力。其中，智能决策有两大突破点：一是完善决策支撑系统，包括对宏观经济指标监测、科技创新、国际关系等重大事件梳理分析、专家观点呈现、民情民意识别等，以期做到全息式掌握背景和事实，为科学决策提供支撑。二是优化决策预测系统，通过引入行为经济学、社会心理学等研究框架，运用系统决策、博弈论、深度学习等预测技术，对拟关注的公共问题、领域或决策对象群体等发展态势作出预判，进而形成可靠的决策方案。

构建简约高效的县域治理体制

张丙宣 徐旦亚

构建简约高效的基层管理体制是完善国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在新时代，构建简约高效的县域治理体制，必须坚持以人民为中心的发展思想，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，正确处理好政府与市场的关系、不同层级不同部门的关系、政府与社会的关系。

持续推进放管服改革，释放市场活力。当前，推进放管服改革是县域治理中一项十分重要的内容，尤其是简化商事登记和一般企业投资项目审批。在商事登记上，前置审批条件以往都较多，给办事群众和企业带来了不便；一般企业投资项目审批涉及环节多、时间跨度大，需多部门、多环节、多频次开展协调，从拿地到竣工验收，涉及10多个部门，涉及包括立项、用地审批、建设用地规划许可、设计方案审批、施工图审查、工程规划许可、施工许可、竣工验收等40多个审批环节，有些环节需省市县三级分别审批，基本上各个环节都需要协调会议来解决。但是，由于部门之间、部门与企业之间的信息沟通并不完全通畅，在一定程度上存在着各类规划、项目计划、用地指标相互脱节、打架等问题。构建简约高效的县域治理体制，要求充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，激发市场活力。为此，应加强法治政府和服务型政府建设，在法治化轨道上，持续推进放管服改革，用政府权力的减法换取市场活力的乘法，不断优化政府内部治理，优化办事流程，以群众和企业为中心，将部门的职能和人员集中，开展集成式审批和“一条龙服务”，激活沉淀的资源要素，释放和激活县域经济活力。

破除碎片化治理，构建平台治理体制。碎片化治理是县域治理面临的又一问题。县域治理碎片化突出表现为部门之间职责交叉、权责脱节、相



互推诿，导致执法过度或执法缺位并存。比如，具有执法权和执法力量的不同部门，对某一问题都有执法权，有时会产生重复执法，或者相互推诿产生执法缺位。构建简约高效的县域治理体制应该以问题为导向，在县域层面上整合审批、服务、执法与监管等职能与资源，实行扁平化、网络化的平台治理。为此，应该从理顺体制机制入手，突出城市治理、公共监管、资源环境管理等重点领域，整合跨部门跨层级的执法资源，开展综合行政执法改革。同时，应建立区域综合行政执法平台和市场监管平台，优化运行机制，强化执法保障，建成覆盖城乡的跨层级跨部门的执法和监管体制。

推动职能和人员下沉，提高基层执行力。为克服乡镇“看得见管不着”、部门“管得着看不见”等长期困扰基层的问题，有些地方划转了不少权力到乡镇，但有些划转的权力含金量并不高。例如，某县执法权划转中，共划转国土资源、安全生产、环境保护、水利等4个部门的176项行政处罚权，而最近5年这些权力中只有10项被原部门行使过。还有的地方虽然权力下来了，但是人员、经费并没有配套下拨，导致划转来的权力不

能得到充分的利用。因此，长期困扰乡镇政府的权责不匹配难题未能得到有效解决。构建简约高效的县域治理体制，需要在不改变县乡（镇）法定地位的前提下，推动资源向乡镇倾斜，提高乡镇的执行力。为此，应该按照与乡镇改革和发展的实际需要，将派驻机构与乡镇工作结合度较高的单位全部下沉，将环保、市场监管、公安等结合度相对不是太高的单位部分下沉，有效推动县级执法部门的职权和人员下沉到乡镇，实现派驻机构与乡镇职权和人员的有效融合；按照“人随责走”“费随事转”的原则，条线上的人员和经费统一划转到乡镇，由乡镇统筹使用，提高乡镇对下沉人员的管理权，赋予乡镇实质上的执法权。这不仅能够有效提高乡镇的治理能力，而且能够有效解决长期以来困扰乡镇权责不匹配的难题。

避免运动式治理，构建智慧治理体制。近年来，尽管各级政府积极简政放权、厘清权力清单和深化放管服改革，而基层政府的职能和实际的工作量仍然较大，尤其是文明城市创建、环保专项行动等领域的工作，加班加点已成为基层干部较为常态化的工作模式。构建简约高效的县域治理体制，需要充分发挥技术的作用，构

建智慧治理体制。县域改革应该充分利用信息通讯技术，完善智慧决策和执行体制，增强体制的韧性。全面深化县域体制机制改革，框定权力的边界，依法清理各类不合法不合理的部门规定，持续发挥技术的收益递增效应。改革既要锐意进取也要久久为功，以实现体制改革与技术创新相互促进、相互增效，实现制度、技术、线上线下、网络网络的化学反应，形成新的人文生态、社会生态、政务生态，推进县域治理的现代化。

提升社会的内生能力，营造良性治理生态。构建简约高效的县域治理体制，需要激活社会的内生能力，因为缺乏社会内生能力支撑的简约体制是不能持续产生高效的治理结果的。为此，应加强包容性制度建设，促进不同层级不同部门的目标与要求的兼容，促进行政目标与社会目标的融合；坚持党委领导，激发社会组织活力，调动社会各界参与公共事务治理的积极性和主动性，促进多元主体合作治理，营造良性治理生态，实现政府治理与基层群众自治的有效衔接和良性互动。