



□ 徐志明

城乡融合背景下的乡村治理机制创新

新型城镇化和城乡一体化不断推进，人口和其他生产要素流动不断加速，原有的乡村治理机制已很难适应，乡村治理正面临许多新的挑战。为此，需要不断创新乡村治理体制机制，既发挥行政的力量，也要将现代治理要素引入乡村治理之中，激发乡村的自治活力，发挥群众的主体作用。

乡村治理面临的新问题

新型城镇化和城乡一体化加速推进，乡村治理正面临户籍人口的“人口分离”，非户籍人口大量涌入，村民利益诉求增加，各种矛盾交错，基层治理组织功能和作用亟待增强等新情况新问题，原有的乡村治理机制已很难适应现代社会的要求。

乡村权力不对等，村级治理呈现行政化趋势。随着经济的发展和改革的深入，农村经济成分日益复杂，乡村经济社会事务日益增多。作为国家政权体系基础的乡镇政府是“行政”主体，具有公共性和强制性，“村治”则是以村民意愿为后盾，具有自治性和群众性。有些情况下，两者关系表现为乡镇政府对村民组织的行政干预，村民组织承担了许多行政性事务，乡镇政府、村党支部和村级自治组织各自的职权边界不清，部分地方出现村社一体、政经不分等问题，村民自治的主体地位难以真正行使。

人口流动性增加，村民自治整体水平不高。当前，村民自治存在着整体水平不高且发展不平衡等问题。一方面，随着城镇化进程的加速，大批农村青壮年劳动力选择进城务工，导致农业生产力量下降，乡村活力不足，留守妇女、留守儿童、留守老人成为

较为严重的社会问题，乡村空心化已成为不争的事实，村民参与自治的意愿和能力都明显下降。村民自治既缺少高素质、能够带领村民致富的村干部，也缺少有文化、善经营、懂技术的新型农民。另一方面，随着土地流转的深入以及外来涉农投资企业的增加，一些乡村外来人口数量激增。乡村的一些公共事务，如农村道路建设、环境保护、社会治安等，与他们的切身利益息息相关，其参与社区自治的意愿呈上升趋势。但由于缺乏相应的法律依据和参与渠道，他们参与乡村治理的程度主要取决于当地乡镇政府和村级组织的态度，具有很大的不确定性和随意性。

乡村财力有限，乡村公共产品提供不足。城乡一体化要求城乡基本公共服务均等化。充足的财力是乡村开展有效治理的基础。在乡镇财政退缩的背景下，乡镇政府缺乏相应的财力，又要完成上级政府的任务和检查，承担了相对多的事权，这种财权与事权的不平衡，弱化了乡镇政府提供公共产品和服务的职能。与此同时，城乡融合背景下，乡村振兴战略的实施，村级治理工作因为治理事务增多、治理标准更高而加重。在村级集体经济收入增加有限以及村民要求减负的情况下，部分行政村村级治理陷入“无钱办事”的困境，难以胜任向村民提供公共产品和公共服务的重要职责。

推进乡村治理体制机制创新

党的十九大提出，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负

责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。城乡一体化进程中，需要将现代治理要素引入乡村治理之中，既发挥行政的力量，又激发乡村的自治活力，发挥群众的主体作用。

加快转变政府职能，构建多元协同治理新格局。要理清乡镇政府的财权与事权，尽快完善县乡间分税制改革，建立规范的财政转移支付制度，改变预算制度的分散化格局，建设统一的预算制度，理顺县与乡镇的财政关系。要进一步明确乡镇政府与村级自治组织的关系，明确村两委职责，厘清乡镇政府、村党支部和村级自治组织各自的职权范围。在经济发达地区，积极探索农村集体经济组织与村委会财务事务分离改革，探索村级公共开支由公共财政和集体经济组织按比例共同承担机制。

提高村民的主体地位，完善乡村自治机制。在城乡一体化进程中，要激发乡村的自治活力，发挥群众的主体作用。不久前中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出，健全党组织领导的村民自治机制，完善村民（代表）会议制度，推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。要培育和发展村民的现代公民意识和公共精神，树立参与乡村社区公共事务管理和社会公共服务的意识和意愿。要进一步健全村级议事协商制度，建立畅通的参与渠道，为村民建言献策提供平台，提升乡村治理的民主性；开展多样性的社区活动，鼓励村民树立共同的生活理念，提升其对乡村治理的认同感。

大力发展社会组织，增强乡村服

务功能。城乡一体化进程中，乡村治理的服务元素愈来愈重要，服务内容愈来愈多，服务要求也愈来愈高。要在乡村治理中引入市场机制，政府所承担的经营性事务可以推向市场，通过项目发包、公开招标向社会组织购买服务使其与社会组织形成互惠关系，节约行政成本。村组合并后行政村的管理范围扩大，农村民间组织获得了更大的成长和发挥作用的空间。要大力发展村民议事会、老年协会、老年娱乐宣传队、红白理事会、美德善行促进会等社会组织，有效增强乡村的服务能力，扩大服务的规模，不断发挥社会组织在乡村治理中的积极作用。

建立村治优秀人才的培育机制，提高村干部治理能力。当今农村社会生活愈来愈丰富和复杂，基层政府不可能包揽所有事务，大量社会事务需要村民自己处理。优秀人才是政府与村民互动的中介与桥梁，在政府与村民之间的互动与博弈中起着举足轻重的作用。要建立村治优秀人才的产生机制，引入外部力量尤其是大学生村官、乡村教师、乡村医生、涉农科研人员以及下乡扶贫干部等优秀的青年人参与乡村治理；积极实施村党支部书记、村委会主任等乡村发展带头人整体优化提升行动，健全科学合理的激励机制，真正将村级班子打造成一支有信念、有思路、有能力的基层实干家队伍。

政策与管理

提升村级小微权力清单制度的治理绩效

□ 孙琼欢

2018年中央1号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对我国乡村治理体系进行了完善的政策布局，明确提出要推行村级小微权力清单制度。当前，一些地方正稳步推进村级小微权力清单制度，实现了由点到面的拓展。

各地根据本地实际推进村级小微权力清单制度，探索了一些卓有成效的好做法。一是汇总涉及村庄的各项权力，编制小微权力清单。各地的组织、纪检等部门广泛听取干部群众意见，会同农林、民政、国土等涉农职能部门，专题研究村级组织和村干部权力事项，梳理出村级事务权力清单。权力清单基本涵盖包括村级重大事项决策、项目招标投标管理、资产资源处置等集体管理事务以及村民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请、土地征用款分配以及村民使用村级印章等便民服务事项。二是制定权力运行规范流程，编织小微权力笼子。明确每项村务工作的事项名称、具体实施的责任主体、权力事项的由来依据、权力运行的操作流程、运行过程的公开公示、违反规定的追究办法等事项，编制各项权力运行的工作规范和流程，形成农村小微权力操作手册，并确认村民享有的一次性告知、限时答复、按时办结等权利。三是强化关键环节监督管理，实行村级违规问责。研究制定农村干部违反廉洁履行职责若干规定责任追究办法、农村集体三资和财务管理责任追究办法、村干部兑现承诺实施办法等制度，规定村干部违反工作纪律，不按照清单流程行使权力的责任追究，为村级小微权力清单制度的贯彻落实提

供了监督保障。四是构建“五议决策法”，提升决策的科学性。“五议决策法”是小微权力制度创新的一项核心内容，细化了决策流程：一是提议，即广泛征求和听取村民的意见和建议；二是商议，即根据村党组织的初步意见，组织村“两委”班子成员充分讨论；三是审议，即公示完毕后，村“两委”班子根据征求到的意见，对初步方案进行修订完善，并提交村民代表大会进行审议；四是决议，即召开村民代表大会，并提交经审议的方案，按照清单程序予以决议；五是评议，经公示后，全体村民进行评议监督，通过“五议决策法”，让广大党员与村民代表参与到决策中，保障了村民的知情权、参与权与监督权，提升了决策的科学性。

村级小微权力清单制度解决了当前村级治理中面临的权力不受监督、行使缺少制度化等问题，促进了村庄的有效治理。一是保障了村民民主权利，促进涉农政策进一步落实。小微权力清单制度的“五议决策法”有效动员了村民，使之纳入到民主决策、民主管理中，保障了基层民众的知情权、参与权及监督权。作为小微权力清单制度核心精神的确权，规范了村干部权力，从而在制度上消除了权力行使的模糊空间，推进了各项涉农政策的落实。二是完善了制度体系，加强了村级治理的制度化、规范化。小微权力清单制度全面梳理和严格规范了村级权力，并予以科学分解和流程设计，推进村级事务运作的规范化。明确了村级事务运行流程中的廉政风险点，以条目、图表的形式列举了监督要点，推进了村务监督的规范化。“五议

决策法”规定了所有重大事项的决策流程，减少了村两委决策的自由裁量空间，提升了村级决策的科学性。三是优化了村庄内在的权力结构，构造了良好的政治生态。村级小微权力清单厘清了村党支部、村委会、村经济合作社、村务监督委员会、村民会议等各类组织的权力边界，改善了原有职责交叉，边界不清等现象，有效提升了村民代表的地位、作用，拓展了村民对村庄治理的参与路径。如，“五议决策法”明确规定，村庄事务的重大决策需经村民代表的4/5以上同意方能通过，突显了村民代表在村级决策中的重要作用。细化了村务监督委员会权力行使的流程和介入监督节点，突出了村监委的监督功能，改善了以往村监委职能虚化的现象。

小微权力清单制度在其推进中，基于村庄基层的制度结构、经济社会发展水平、人员素质能力的差异和机制本身还有待进一步完善等因素，也面临着一系列难题。如，决策和事项办理流程化拉高了村级治理的成本；民众的高认知度与低参与度并存，民众参与的内生动力不足；制度的可持续推进缺乏保障等。进一步完善小微权力清单制度，发挥其在村级治理中的功能，可从以下几个方面予以改进。一是强化分类管理，进一步优化程序。根据与村民利益相关度强弱以及村民参与的重要度对村级事务进行类型划分，结合实际设计不同的决策程序。强利益相关的村级事务，比如征地拆迁、宅基地申请、低保申请、救灾救济款等涉及全体村民利益的村级事务，设计更为民主化、程序化的决策方式。弱利益相关的村级事务，

即属于政府自上而下的政策导入事项，因其具体操作有明确规定，可以简化决策程序。通过分类管理，优化流程，从而达到提升村级治理效率的目的。二是加强主体建设，提升村民参与率。构建小微权力清单运作的文化基础。将现代治理文化 with 基层文化建设有机地结合在一起，增强村组干部的责任意识和民主价值理念。构建村干部激励机制。制定村干部工作津贴和考核现金奖励办法，提升其经济待遇，减少其寻求制外利益的冲动。提升村两委成员政治待遇，充分发挥政治荣誉感对其行为的激励作用。创新村民监督渠道。创新基层民主协商、民主决策的新方式，加强村务公开的力度和规范化，提升村民参与村级事务的积极性。三是采取多种措施，保障制度持续运作。构建“一网一线”的监督体系。“一网”是指综合乡镇职能部门、村监会、群众监管的监督网络，“一线”是指从县纪委到村监会的整个监督链条。畅通村民监督渠道。构建村民向县级纪委相应机构进行申诉的渠道，通过上下联动，纠正不合规行为。创新监督方式及程序。探索自上而下的巡查监督和驻点监督相结合的方式，细化纠错启动、办结程序，并加以制度化、规范化。

基层治理

自脱贫攻坚战打响以来，广大扶贫驻村干部放弃舒适安逸的城市机关工作，长期奋战在地处偏远、山大沟深、艰险崎岖的农村一线，自觉带领群众挖穷根、争项目、谋发展，成效明显。

党政机关选派干部下乡扶贫，已有30多年的历史。尤其是2013年以来随着精准扶贫思想的不断深入，作为决胜脱贫攻坚“最后一公里”的关键，驻村干部在推进精准扶贫工作、带领村民脱贫致富等方面都起到了极其重要的作用。

从目前来看，2020年脱贫之后必然存在一个过渡期，如何巩固脱贫攻坚成果，有效防止返贫，这个阶段非常关键。为了使驻村干部能够更踏实地工作，更有效地提升驻村工作效能，我们必须站在长远战略的角度，切实建立驻村干部的权益保障制度。

驻村干部能力的动态培养。驻村干部的能力包括两个部分：一部分是完成驻村工作所具备的各种能力，另一部分是原单位的工作能力。有些驻村干部在原单位是业务能手，但是在处理村务时就显得力不从心。虽然一个贫困村不大，但是麻雀虽小五脏俱全，各种事情并不少。对一个贫困村的长期规划和具体行政管理其实对驻村干部提出了很高的要求。一方面需要他们利用自己的专长来解决特定的问题，另一方面还需要他们具备全局的行政管理能力。

乡村是国家政策落实的最前沿，驻村干部服务的对象直接是群众，这就决定了他们工作的特殊性和不规律性。驻村干部面临着现有驻村的现实和以后回原单位两种工作能力的双重压力，这就使得他们长期处在这样的焦虑状态下。因此，组织人事部门不能简单地只是选拔驻村干部，还必须更加深入地对他们的能力进行动态培养，使他们在生活工作方面能处在一个良好心理状况下。前一种能力可以由上级主管部门制定专业的行政能力提升培训计划，后一种能力，这要根据驻村干部的具体要求，可以协调好他回原工作单位熟悉工作的时间。

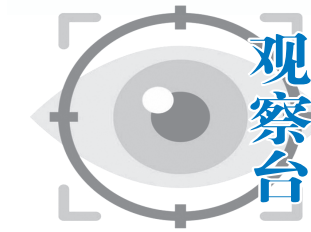
驻村干部的职业生涯规划。职业生涯是一个人一生所有与职业相连的行为与活动以及相关的态度、价值观、愿望等连续性经历的过程，也是一个人一生中职业、职位的变迁及职业目标的实现过程。随着驻村干部80、90后的年轻人加入，他们有着更加明确的职业目标，也有着更加明确的诉求。组织人事部门必须顺应驻村干部的这种变化，并积极考虑和帮助他们更好地成长。

在具体的职业生涯规划方面，组织人事部门需要制定明确的标准和可能的路径。虽然有关驻村干部的考核已经非常细致，但是仍需将考核结果与他们的职业发展关联起来。在考核上，可以对完成任务的驻村干部进行职业路径的引导。其原因在于：一是通过几年的基层工作，对民情以及行政管理建立了自己的认识，这是让他们能够进一步发展的必要条件。二是基层锻炼更多所赋予其的是能力、品质而不是具体的专业知识，这当然就要尊重他们自己的选择。

重视驻村干部工作与家庭的平衡。驻村干部在这个问题上要明显地复杂于其他人。一方面，驻村干部拥有贫困村和原单位两个职责角色，尽管在原单位已经沒有具体工作，但是，毕竟工作关系、工作职责等还是存在的；另一方面，驻村干部要远离家

驻村干部还须多住得下关爱

□ 吕峰



人，往往是每周才能回家一次，而且时间非常有限，这就使得驻村干部无法及时地照顾家人，承担应有的家庭责任。

长期的工作家庭失衡必然会对驻村干部造成很大的压力，尤其是对中青年驻村干部。有些问题是驻村干部自己没有办法克服的，这时就需要上级单位给予充分的照顾和支持。除了在财务方面包括交通、食宿、通讯等作适当考虑外，组织还需要更多通过探亲、医疗、子女入学、住房等方式解决驻村干部的后顾之忧。

到了2020年，现有扶贫标准下贫困人口全部脱贫目标的完成，并不意味着农村贫困的终结。随着长期困扰中国农村原发性绝对贫困的消失，农村贫困将会进入一个以转型性的次生贫困和相对贫困为特点的新阶段，届时转型贫困群体和潜在贫困群体将会成为扶贫工作新的目标群体，并呈现出新的特征，而对贫困地区有了深刻认识和实践经验的驻村干部来说，无疑是解决这个问题最宝贵的资源。

综上，关爱驻村干部，还需要从他们最直接、最迫切、最需要解决的问题入手。各级部门在交任务、压担子的同时，可以用通过改善生活设施、保障福利待遇以及人文关怀措施等，从长期战略角度优化驻村干部制度，调动广大驻村干部的积极性，确保驻村干部无后顾之忧，从而进一步激发驻村干部的干事创业活力。

