

构建乡村有效治理体系的成功实践

——对宁海实施村级小微权力清单“36条”的解读

王木森

摘要：新时代乡村治理，现代化是根本方向，有效性是根本要求，制度化是根本目标，而村级权力清单是乡村有效治理的重要抓手。浙江宁海以破解基层社会矛盾为根本、以创造乡村居民美好生活为目标、以乡村基层社区为场域、以创新乡村有效治理为抓手，坚持党建引领为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，清权勘界、整合资源、增强能力，大力推行村级小微权力清单制度改革，打造共建共治共享的乡村善治格局，提高乡村基层治理社会化、法治化、制度化、规范化水平，探索走出了一条宁海特色的乡村有效治理之路。本文通过对宁海实施村级小微权力清单“36条”的解读，在高度归纳宁海的创新之举的同时，提出进一步推进新时代中国乡村有效治理的对策建议：优化乡村治理结构，建构社会治理组织体系；厘清职能权责边界，建立清单化治理责任体系；强化多元联动协同，构建双向化治理评价体系；加强政社互动合作，建设项目化村民自治体系；整合数字信息资源，打造智慧化共享网络体系。

关键词：乡村有效治理；小微权力清单；清权勘界；宁海

作者：王木森，华中师范大学政治与国际关系学院讲师、华中师范大学全国民政政策理论研究基地研究员，博士。（湖北武汉 430079）

当今我国已经进入中国特色社会主义新时代，新时代中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在乡村基层，社会的主要矛盾也已转化为乡村居民日益增长的美好生活需要与治理服务不平衡不充分之间的矛盾。在中国基层治理改革创新的探路实践和推进社会主义现代化、化解新时代乡村社会主要矛盾的历史征程中，浙江宁海矗立潮头、勇于改革，不忘初心、先闯先行，以破解基层社会矛盾为根本、以创造乡村居民美好生活为目标、以乡村基层社区为场域、以创新乡村有效治理为抓手，坚持党建引领为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，清权勘界、整合资源、增强能力，大力推行村级小微权力清单制度改革，打造共建共治共享的乡村善治格局，提高乡村基层治理社会化、法治化、制度化、规范化水平，探索走出了一条宁海特色的乡村有效治理之路。

一、新时代乡村治理的趋势

新时代乡村治理，以现代化为目标取向，以有效性为内在要求，以法治化为基本保障，建构“精准—质效”的清单式制度治理，化解乡村治理困境与乡村社会矛盾，是新时代实现乡村振兴的基本要求和发展趋势。

（一）村治趋向：从民主管理到治理有效

党的十九大提出，新时代中国全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。治理现代化的核心是治理的有效性，“精细—精准—精确”的有效治理是治理现代化的根本。党的十九大提出乡村振兴战略总的要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。与党的十六届五中全会提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”总要求相比，乡村治理由原来的“管理民主”强调方式路径，转向“治理有效”强调结果质效。乡村有效治理更加注重治理的质量和效能，与新时代人民的美好生活追求相一致。乡村有效治理一方面强调社会自我治理、强调社会内在的活力；另一方面强

化国家整合，运用国家的力量来调控社会，把涉及社会自我治理产生的分散分类性加以整合，推动社会发展。因此，必须把夯实基层基础作为固本之策，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村治理体制，建立自治、法治、德治相结合的现代乡村治理体系，确保乡村社会充满活力、和谐有序。

（二）村治困境：当前乡村存在的主要问题

一是乡村分化加剧，村民自治滞后。随着经济市场化、农村城镇化的深入发展，农村农民出现了职业、收入、利益、阶层等的分化。村民的主要精力和心思都放在个体发家致富上，对农村土地依赖性减少，对村庄发展关注度降低，对乡村公共事务热情减退。常住农村的基本上都是妇幼老弱病残人群，受身体、年龄和文化素质等诸多因素影响，他们既没有参与乡村集体活动的积极性，也没有实施管理和监督的能力，村庄自治陷入了尴尬。

二是村民维权不畅，干群关系紧张。近年来，随着村民法律意识增强、权利意识觉醒，面对土地征用、房屋拆迁、环境污染等各种矛盾纠纷，村民对村干部怨言增多，村民维权行动有增无减。但由于村民表达诉求渠道有限，加上没有自己的代言组织，致使矛盾纠纷无法在基层和源头上得以化解。一旦基层维权受阻，许多人只好放弃理性表达诉求和法律解决途径，转而采取越级上访、进京上访、堵塞交通要道、围堵政府大门乃至酝酿群体性事件等极端方式。这种“中国式乡村维权”，不仅妨碍党政机关正常工作、扰乱社会秩序，而且更加剧了基层干群关系紧张程度。

三是“苍蝇式”腐败，侵蚀村治根基。对于一些村官来说，由于乡镇监督太远、群众监督太软，加上农村基层因处在制度体系末端而难以受到约束，这为他们权力寻租提供了空间，导致侵吞民生资金、蚕食群众利益的现象频现，不仅降低了党和政府的公信力、损害了党和政府的形象，也侵蚀了乡村社会治理的合法根基。

四是传统文化断裂，“村霸”势力抬头。乡村传统文化受到挑战，甚至被边缘化，“村霸”通过暴力、胁迫等手段实施违法犯罪，严重侵害了村民的合法权益。有些地方村干部沦为“村霸”，或“村霸”通过不正当的选举手段混入村干部队伍成为当地的“土皇帝”，导致村民赋予的自治权力被少数人攫取、滥用，在社会上产生恶劣的影响。村官演变成“村霸”，不仅损害村干部队伍的形象和公信力，而且败坏党和政府的形象。

（三）村治路径：推进权力清单制度治理

权力清单制度治理是党的十八大以来治国理政的制度创新。习近平总书记指出：“要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里”；“要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”；“要完善权力运行和监督机制，实行权责对应，坚决反对特权，防止滥用职权。应该有一个权力清单，什么权能用，什么权不能用，什么是公权，什么是私权，要分开，不能公权私用。”权力清单制度是实现权力规制和权责对应的有效方法，是给权力套上制度笼子的有力措施，是实现公共权力有效治理的根本途径。2014年1月，习近平总书记在第十八届中央纪律检查委员会第三次全体会议上强调：“要强化公开，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程，让权力在阳光下运行，让广大干部群众在公开中监督，保证权力正确行使”。2014年《政府工作报告》提出“建立权力清单制度，一律向社会公开。”权力清单制度作为中国制度治理和有效治理的重要抓手，开拓出新时代中国乡村治理有效路径。

二、宁海村级权力清单的创新之举

2014年，宁海基于乡村有效治理的时代要求和破解乡村治理的矛盾困境之需，坚持问题导向、改革创新，通过深入调研、确立框架、镇级梳理、纪委汇编、深入整合等“上下联动”、“左右互动”的一系列努力，形成了宁海村级小微权力清单“36条”，建构起乡村基层有效治理的清单制度，走出了一条改革开路、创新架桥、合力推动乡村有效治理的新路子。

（一）清权勘界，建立村务工作权力清单

以简政放权、便民利民为原则，结合宁海农村工作实际，全面收集县域村级组织和村干部权力事项，在广泛征求意见的基础上梳理出台《宁海县村级权力清单 36 条》（以下简称“36 条”），明确了村级重大事项决策、项目招投标管理、资产资源处置等 19 项村级公共权力事项和村民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请、土地征用款分配等 17 项便民服务事项，实现了对村级组织和村干部小微权力内容的全覆盖，简明扼要地展现了村级事务“可为”范畴和“不可为”边界，成为了村干部履职、村民办事的路径指南。

（二）明晰流程，编织小微权力运行机制

围绕“36 条”要点设置，具体绘制权力行使流程图 45 张，明确每项村级权力事项名称、具体实施责任主体、权力事项来源依据、权力运行操作流程、运行过程公开公示、违反规定责任追究等 6 方面内容，凸显精简务实原则。除大中型工程招投标等重大事项外，大部分村级事务办理流程都控制在 5 个环节左右，并进一步强化村级组织、村干部权力主体的岗位职责，确保村级权力运行“一切工作有程序，一切程序有控制，一切控制有规范，一切规范有依据”。

（三）优化宣传，营造制度实施良好氛围

坚持全方位发动，通过县级各类宣传媒体和公众微信号等新型媒介不间断推出“36 条”及其典型案例的专题报道，全县 427 个村（社）全部绘制 30 平方米以上墙体漫画，并将“36 条”纳入村民自治章程和村规民约。坚持学、考结合，组织 10 余万人次基层党员干部参加“36 条”集中学习会、招投标现场会及项目变更听证会等活动，举办 4 次全县联村干部村务知识竞赛，1800 余名镇村干部现场观摩，近万名党员干部观看了电视直播，激发了村干部学、用“36 条”的积极性。制作播放“36 条”系列微电影、动漫、视频录播和童谣，创作马灯调、戏剧、小品等群众喜闻乐见的文艺作品，坚持入户宣讲全覆盖，组建讲师团及 15 个社会治理培训基地，开展“阵地化、常态化、标准化”宣传教育，面向农户发放“36 条”口袋读本、漫画图册和监督案例 20 余万册，使群众对“36 条”的认知度不断增强。

（四）奖惩并举，构建三级联动监督体系

制定《宁海县农村干部违反廉洁履行职责若干规定责任追究办法（试行）》，试行《宁海县农村干部“五险一金”廉政风险干预机制》，建立《村务监督明白卡》《村务监督对账单》和《村务监督论坛》等工作机制，强化责任追究、绩效考核等系列配套举措，为“36 条”实施提供制度保障。2014 年以来，全县累计开展“36 条”专项督查 82 次，纠正违规村务行为 226 件次，责任追究 348 人次。试点推行“乡贤议事会”“村务评说会”等制度，全面开通电视、网络等信息和举报平台，推进村务阳光公开，拓展群众监督渠道。同时，坚持正向激励机制，配套出台《宁海县提高村干部基本报酬待遇的意见》，2015 年开始，全县村主职干部基本报酬都翻了一番，农村干部基本生活得到保障。

（五）强化指导，提升乡村治理科学水平

突出以理论指导实践，相继与中央党校、中国社科院、北京大学、中国人民大学、省市政研室建立课题研究关系，并成功承办了第十三届中国政府创新论坛暨中国基层治理（宁海）研讨会。同时，与华中科技大学达成校地合作意向，建设运行中国乡村治理培训中心，积极打造面向全国地方政府基层干部的集基层治理业务培训、基层治理课题研究、基层治理实践解决等于一体的物联网式学习交流平台。至今，已有中共浙江省委党校、宁波市委党校、广西环江县委等单位在宁海举办多期基层治理培训班。中央党校党建研究部和宁波市委党校也相继开讲“36 条”乡村治理专题课程。

三、“36 条”有效治理的积极意义

权力清单是把各级政府及其所属工作部门掌握的各项公共权力进行全面统计，并将权力的列表清单公之于众、主动接受社会监督的制度治理。宁海“36条”村级权力清单作为制度治理的有效方式，依法治权、依规用权，建立起了依法治村、规范自治、引领乡风、推进民主、保证廉洁的乡村有效治理新模式。

（一）“36条”是推进依法治村的有效抓手

“36条”将村级组织和村干部的所有权力都梳理出来，逐条明晰权力运行的主体和流程，逐项规定授权和限权依据，而且按照《村民委员会组织法》，通过选举时村民授权和村民代表会议决议的方式，将“36条”全部关进制度笼子，写入村民自治章程和村规民约，既补上了国家关于依法治理乡村没有具体化法律法规的短板，又实现了基层依法治村的目标。用老百姓的话说，“36条”就是村里的“法”，无论是村干部还是村民都要依“法”办事。

（二）“36条”是落实村民自治的有效载体

以前，村里的事情基本上是村干部说了算，群众很少有发言权，没有村庄主人翁的感觉。根据群众自治呼声梳理出来的“36条”规定，凡是村里的重大决策都必须经过村党组织提议、党员会议审议和村民代表会议决议，大小村务都必须按时按规定向全体村民公开，充分体现了村民对村级事务的知情权、参与权、决策权和监督权，从而实现了传统意义上的为民作主到由民作主的重大转变。

（三）“36条”是推动乡风文明的有效形式

“36条”打破农村熟人社会、人情往来旧秩序，构建农村社会交往关系新规则，既适应了传统家族、宗族治理功能衰弱现状，又符合新时代中国特色社会主义规则治理模式要求，有效避免了乡村陷入“拳头和黑社会头头”治理的无序怪圈，倒逼农村干部群众讲规则、讲公德、讲公平正义、讲公序良俗，重新塑造乡风文明新时尚。

（四）“36条”是践行治理民主的有效路径

众人的事情由众人来商量，这是人民民主的真谛。“36条”将各项惠农政策条目化、清单化、精简化，打破了村级组织和村干部对于惠农政策解读和执行的垄断局面，使得普通村民也拥有惠农政策的参与权、解读权和监督权，成功打通公共政策下村的“最后一公里”，这是农村社会民主进程的一次有益探索和尝试，民政部文章将此称之为“基层民主政治的村级样板”。

（五）“36条”是实施廉洁工程的有效保障

没有监督的权力必然导致腐败。过去治理农村基层腐败，往往侧重于事后惩处，较少从源头上思考解决问题。而“36条”则通过对村级权力规范化、确权与限权，决策权、执行权、监督权分置，发挥了村监会的独立监督职能，为村级权力行使、村务工作运行建立了“轨道”和“红绿灯”，消除了村干部以权谋私的制度漏洞，为抑制基层腐败建立了一整套制度保障。

四、进一步推进新时代中国乡村有效治理的对策建议

宁海村级权力清单“36条”始于乡村治理，推进于乡村振兴，实践于有效治理，目标是乡村治理现代化。推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度是宁海“36条”乡村有效治理的核心与精髓。在治理现代化和乡村振兴的治理新时代，进一步强化“36条”有效治理功效，还需不断健全和完善以村级小微权力清单制度为基础的乡村治理体系，以建构系统协同的现代乡村治理体制，推进新时代乡村有效治理现代化。

（一）优化乡村治理结构，建构社会化治理组织体系

强化乡村社区党组织的引领、核心作用，整合区域内党建资源和公共服务资源，充分发挥党员的先锋模范作用，带动村民广泛参与村庄治理和服务活动。扩大多元主体参与，建立以村级党组织为领导，村委会为主导，村公共服务站、社会组织、业主组织、各类服务机构、辖区单位和村等多元参与的乡村治理体制，形成广泛参与村庄治理的合力。

（二）厘清职能权责边界，建立清单化治理责任体系

对乡村社区现有的公共服务事项、挂牌、台帐、考核进行全面梳理，依法厘清政社权责关系，界定村庄自治服务与政府公共服务边界。建立村庄公共服务事项准入制度，编制“政府职能清单”、“村庄职责清单”、“政府购买服务清单”。凡依法应当由村庄协助的事项，应当为村庄提供必要的经费和工作条件；凡不在村庄工作事项清单的事项，确需村庄协办的，实行准入审批制度，按照“权随责走、费随事转”的原则，委托村庄协办。

（三）强化多元联动协同，构建双向化治理评价体系

依托“三社联动”体制机制与“一体两翼、多元参与”（以村民为主体、社会组织和专业社会工作队伍为两翼）的村庄协商治理服务体系，充分利用各种平台、项目和资源，在为村庄减负增能的同时，促成社会组织发展壮大和社会工作者服务能力的提升，推动社会组织广泛融入社会治理。促使村民、社会组织、社会工作者“三社”主体协同推进和纵深发展。实行基层政府部门和乡村社区在“主体公平”和“义务平等”基础上的协议履约情况年度双向评估，建立以村庄居民满意度为主要衡量标准的双向化乡村治理评价体系和评价结果公开机制。

（四）加强政社互动合作，建设项目化村民自治体系

按照依法行政和依法治国的要求，制定《村民自治项目化工作实施方案》，推进村庄项目化居民自治。通过村民代表大会，明确村民评议委员会、共治协商小组职能，确立项目征集规则、项目决策规则、项目管理规则、项目实施规则、项目经费使用规则、项目评估规则以强化村庄协商和村庄自治。

（五）整合数字信息资源，打造智慧化共享网络体系

整合多方面数字信息资源，加快建设村庄公共服务综合信息平台，打造智慧化共享网络体系和“网格化”管理体系。按照“快速发现—精确定责—规范流程—及时处理—全民参与”这 5 个环节，建立数字化村庄管理体制机制，逐步实现村庄公共服务事项“一站式”受理、全人群覆盖、全口径集成和全区域通办，促进基层群众自治与网格化服务管理有效衔接。