
农村公共空间治理

一把开启乡村振兴大门的“金钥匙”

——以江苏省邳州市为例

苏伟 朱爱国 韩志峰 卢领建

江苏省徐州市委农村工作办公室

邳州市把农村公共空间治理作为实施乡村振兴战略的重要切入点和基础前提工作,强化组织领导,持续加以推进,通过厘清资产权属、规划治理重点、多方联动推进、动员群众参与等措施,农村环境秩序为之一新,社会风气为之一振,党群干群关系更为密切,取得了良好的经济、政治、文化、社会、生态综合效益,为欠发达地区实施乡村振兴战略探索了一条可行之路。

背景

长期以来,邳州市农村公共空间管理混乱的问题引发了不少纠纷,群众信访不断。一是公共资源被私人侵占。集体四荒资源姓“私”的现象较为普遍,谁开垦谁占有,甚至近年来水利工程建设、高标准农田建设、土地整理复垦溢出土地、集体建设用地、闲置房屋等也被肆意无偿占用,邳州市初略统计,仅集体荒地就有近3万亩被乱耕乱用。二是集体资产发包很不规范。一些村组因种种原因以不合理价格发包集体“四荒”,有的合同期限明显偏长、承包费明显偏低,显失公平。该市5014份集体资源发包合同,建立租金定期调整机制的只有384份,年亩租金平均低于300元的合同达2691份,租赁期10~30年的2910份,30年以上的达156份,还有的承包期竟超过50年或者没有截止日期。三是公共空间管理缺位。由于部分村民的传统观念,私搭乱建、乱堆乱放、马路市场随处可见,擅自占用村庄集镇空间等现象司空见惯,严重影响了环境整洁和公共服务设施功能,损坏了公平正义,带坏了乡风民风。

邳州市2016年创设的“民生通”群众诉求平台仅前5个月就接到公共空间维权事项近2000件,占到了诉求总量的65%,还公共空间于公众、还公共财产于集体的群众呼声非常强烈。邳州市在组织有关部门广泛调查、充分征求基层干群意见的基础上,果断决定把公共空间治理作为贯彻落实新发展理念的重大举措,在全市全面展开,并与基层组织建设、增加集体收入、社会治理创新、村庄环境整治、农田水利建设、道路整治、“263”专项整治、精准扶贫等工作有机结合、统筹推进。

成效

全面介入公众领域,夯实了党在农村的执政之基。在农村公共空间治理过程中,坚持听群众说、向群众讲、带群众干、让群众享,各地普遍树立为了群众、依靠群众、强化群众参与的工作理念,无论是清理公共资源还是拆除违建,都能够自觉践行“干部做给党员看,党员跟着干部干;党员做给群众看,群众跟着党员干”,形成了“党员干部带头干,群众跟着干”的良好氛围,进一步密切了党群干群关系。碾庄镇闫桥村支书主动拆掉自家130平方米的违章大棚,迅速破解了拆违僵局。邹庄镇党员干部带头退出侵占的集体资源400亩,在群众中形成了有效的引领效应,全镇群众共主动让出侵占土地2800亩,自发拆除违建70余处计3200

平方米。

戴庄镇 10 余名老党员自愿担任公共空间治理义务劝导员,统一佩戴红袖章,采取公开宣传、上门劝导的方式,大力宣传公共空间治理的好处和意义,同时对不理解的农户讲政策、做工作,有力推进了全镇公共空间治理工作的开展。通过公共空间治理,邳州市农村共梳理出集体机动地、荒滩荒坡、汪塘水面等集体资源 12 万余亩,房屋资产 34.3 万平方米,其他资产 1242 处,其中收回被侵占的土地 27337 亩、集体资产 1097 处。对全市梳理出的集体土地统一进行发包,还公共空间于公共大众,公共收益由公众共享,基层党组织成为群众的主心骨、公权力的代表人,做到了党员有形象、组织有威信、群众有感情、执政有根基。

积极盘活公有资源,筑牢了产业兴旺的要素支撑。在农村公共空间治理中,大力推进土地规模经营,形成了一大批“田成方、路相通、渠相连”的高标准农田,清理收回资产全部集体开发利用或进入集体产权交易市场公开交易,鼓励村“两委”充分利用公共资源发展股份合作等集体经营,所得收益由村组集体经济组织成员共享。据初步测算,土地规模整理后平均溢出 10%,经营成本降低 10%,亩均收益增长最高可达 30%,实现耕地质量和数量“双提升”和减少农业用工、减少空闲地、增加产业工人、增加土地收益、壮大集体经济“两减两增一壮大”效果。

该市 50 个经济薄弱村通过清理整治资源发包已经实现村均集体增收 20 万元,一举脱掉贫困村帽子。其中公共资源较多的邳城镇,共收回集体或国有土地(水面、山坡)3800 亩,该镇经济薄弱村河口村清理收回集体“四荒”资源达 450 亩,仅此一项发包收入就达 20 万元。在公共空间治理带动下,邳州市集体资产资源进农村产权交易平台标段总数 416 个,交易四荒地等土地资源类总面积达 8218.2 亩、农村集体经营性资产总面积 3.96 万平方米,成交总金额 7367.97 万元,有效激活了乡村“沉睡”的资源。各镇(街道)将公共空间治理工作与清理僵尸企业有效结合,使农村公共空间治理工作作用得到了更大程度的发挥。赵墩镇结合农村公共空间治理,积极加快腾笼换鸟步伐,盘活嫁接低效企业,徐州恒生源新型建材嫁接邳州市丞江实业盘活用地 20 亩,徐州顺捷新材料嫁接邳州市明珠水泥制品盘活用地 35 亩,给企业带来了生机和活力。

着力涵养公共生态,留住了儿时记忆的田园风光。公共空间治理实施以来,邳州坚持发展要上去、污染要下去,共整治道路 4451 公里、河道沟渠 2267 公里;清理四旁地 4.59 万亩,整治内外三沟 19.4 万亩;栽植树木 892 万棵,绿化 1951 万平方米;背街小巷、农贸市场私占乱植、私搭乱建、乱堆乱放等现象得到彻底根治,农村生态环境得到显著改善,初步实现村庄整洁、宅田界清、路通河畅、水清塘净、沟渠相连、阡陌相通、林网成格、集镇规整的目标,从根本上解决了秸秆焚烧、垃圾焚烧等大气污染问题,渐渐远去的门前老树、河上清风、田间蛙声“乡愁记忆”正在回归心灵家园,宜居宜游宜业的美丽宜居乡村正在形成。赵墩镇在治理中,对国省干线两侧、工业集中区等违法乱搭乱建进行拆除,共拆除违建 31000 平方米,镇区街道全部实现了“三线入地”、人车分流和绿化亮化,镇村环境焕然一新,受到群众一致好评。经济开发区高渡口村主干道红洳路以前很宽阔,但是在十几年前,道路两侧的房子开始一点点往前盖,最初的十几米宽只剩下六米,平均一个星期就有一起事故,现在道路拓宽到原来宽度,交通事故基本杜绝,群众说“拆完后路宽敞了、看去也亮堂多了,怎么看怎么舒服”。

大力弘扬公序良俗,构建了尚法守制的善治格局。乡村振兴,既要塑型,也要铸魂,邳州坚持把农村公共空间治理由物质层面向精神层面延伸,确立公共资源有偿使用价值取向,让公共收益由公众共享变成群众的思想自觉和行动自觉。赋予“八义四德”新的时代内涵,把维护公序良俗、强化道德约束纳入村规民约,推动移风易俗。发挥乡村好人、道德模范等新乡贤在推动乡村振兴中的作用,用百姓身边的事、身边的人、身边的美引导群众注重家庭、家教、家风,加快形成向上向善的村风民风。在开展农村公共空间治理中,推行 95%民意社会治理新模式,树立公共空间公众共享的鲜明导向,引导“沉默的大多数”积极主动发声,唤醒了群众的主体意识、责任意识和规矩意识。依法严厉打击极少数既得利益者和心怀恶意造谣生事者,全面清退被私侵的公共空间,着力解决影响公平、损害公正的不当得利问题,化解了一大批信访积案,为发展创造了和谐稳定的社会环境,营造了养成新习惯、塑造新民风、共建共享新邳州的浓厚氛围。

做法

明确政策要求,实施规范操作。公共空间治理政策性强、工作要求高,为确保操作合法、规范,邳州市委、市政府专门下发了《乡村公共空间治理工作意见》,明确指导思想、治理原则和目标任务,依法划定界限,明确空间属性,详细列出治理重点区域,分解治理责任,同时要求建立健全集体资源资产台账、产权公开交易制度;对过去已经发包的资源资产,要将合同和公共空间清理结果一并张榜公示,接受全社会监督,群众反映的问题及时逐一组织核实、民主讨论解决方案,结果再次公示;对沟河路堰等涉及水利、交通等部门的公共资源,坚持宜放则放、向集体倾斜的原则,保持所有权、监管权不变,将治理收益权下放给镇村,切实增强基层治理公共空间的主体意识、责任意识和积极性。

广泛宣传发动,营造浓厚氛围。为切实统一各级思想认识、营造氛围、赢得更广泛支持,邳州市委、市政府结合大走访,组织全体党员干部深入村口集市、田间地头、农户家庭,开展算“经济账、政治账、文化账、社会账、生态账”的“五笔账”活动,向基层干部群众大力宣传公共空间治理的集体增收效果、化解矛盾效果、环境美化效果、生活便利效果、生态改善效果。治理期间,还利用报纸、电视、电台、网络联动推出农村公共空间治理“村村行”,对公共空间治理情况进行宣传报道;市指挥部办公室编制《邳州市农村公共空间治理工作简报》,及时介绍先进经验、传递各方声音、通报工作动态;组织开展“网友看公共空间治理”活动,邀请邳州“银杏甲天下”“无线邳州”“邳州论坛”等13家新媒体的网友亲身感受农村公共空间治理带来的变化。各镇(街道)共播放乡村公共空间治理专题片1132场次,印制悬挂宣传条幅7123条,刷写墙字宣传标语3926处,形成铺天盖地宣传态势。

稳妥有序推进,注重统筹开发。按照“以点串线、以线带面、先易后难、分步实施”的工作思路,邳州市制订全市《公共空间治理工作实施方案》,有关部门、镇、村结合本地本部门实际分别制定具体实施计划,首先把侵占村组集体资产资源、国省干道沿线规划保留、农村集镇公共空间作为重点治理对象,整合力量集中进行整治,打造了一批农村公共空间治理示范村,引领带动了面上工作的迅速开展。在工作推进中,坚持把农村公共空间治理与农村农田水利建设、人居环境改善、集体经济发展和公益事业兴办等有机结合,集成政策、集聚项目投入,借力推进,放大治理效果,让广大群众共建共享治理成果,进一步激发了群众积极参与治理的热情。

启示

农村公共空间治理可以有效助力实施乡村振兴战略。党的十九大首次提出实施乡村振兴战略,中央农村工作会议召开和中央一号文件下发以后,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《农村人居环境整治三年行动方案》,将农村人居环境整治作为打响实施乡村振兴战略的第一场战役,而做好农村人居环境整治的第一步就是要“打扫好房子迎接客人”,清理出被个人非法侵占的集体资产资源,拆除违章建筑,厘清公私界限,为加强村庄规划管理,合理布局安排村内道路建设、污水处理设施建设、垃圾收处体系建设、推进农村厕所革命等腾出空间,提升村容村貌,实现人居环境干净整洁,养成良好文明健康生活方式。通过治理公共空间,唤醒村民的集体意识、责任意识、自律意识,着力解决与广大群众切身利益相关的实际问题,让公共空间真正惠及广大群众。

农村公共空间治理是加强农村基层党组织建设的重要抓手。当前,农村基层党组织软弱涣散、战斗力不强的现象还一定程度存在,原因是多方面的。其中,乡村公共空间和集体资产资源被无偿侵占或者低价使用,村组集体守着“金饭碗”无饭吃,不能在农村民生实事方面有所作为,村组干部对侵占公共空间和集体资源的行为不敢处理,甚至处事不公,优亲厚友,应该是一个重要的原因。“公生明、廉生威”,邳州市开展农村公共空间治理,将该姓“公”的归还于公,把属于集体的还原给集体,增加村组集体收入,使公共空间和集体资源惠及广大农民群众,抓住了提高农村基层党组织的凝聚力、战斗力的关键,使公权力得到伸张,公信力得到提升,强化了基层党组织的战斗堡垒作用,干群一心形成推动基层发展的强大合力。

农村公共空间治理必须坚持高位指挥统筹推进。农村公共空间治理涉及面广、矛盾错综复杂,必须切实强化领导力量,必须尊重群众的主体地位,必须坚持系统思维、问题导向。邳州市在工作推进中,坚持主要领导亲自抓,部门协力推进,镇村一把手负责,建立一整套工作推进机制并列专项工作经费;强化政策设定,注重处理好经济效益、环境效益、社会效益之间的关系,在增加农村公共空间环境效益的同时,兼顾空间资源利用的经济效益,使农民看得见环境美化、盼得到收入增加;坚持统筹推进,实行

“三个结合”和政策集成集聚,多渠道解决农村公共空间治理投入和人力问题,同时坚持现状治理和后续管理并举,建立了一系列配套管理制度,较好地巩固了治理成果。通过农村公共空间治理,维护了集体经济组织权益,推动了集体资产保值增值,促进了农业经营机制创新,化解了基层矛盾,偿还了美丽乡村“生态账”,可以说“一把钥匙”开了“多把锁”,达到了纲举目张的效果。