

农村疫情防控引发的对促进乡村治理的思考与建议

——以江苏省泰州市为例

徐卫华

江苏省泰州市农业农村局

2020年初新型冠状病毒肺炎疫情发生以来，在党中央的坚强领导和各级党委政府共同努力下，我国农村地区疫情防控坚持“外防输入、内防扩散”，有效阻断了疫情传播，为农村经济社会发展提供了安全支撑，也为城市疫情防控作出了重要贡献。本文旨在通过分析泰州市农业农村疫情防控经验和存在问题，探索新时期加强农村基层治理的办法，促进乡村治理更加完善，治理效果更加有效。

泰州市农业农村新冠肺炎疫情防控的主要做法

各级党委政府高效指挥、科学防控。联防联控方面，海陵区罡杨镇坚持全覆盖排查，通过划网格、组团队、明要求、摸信息，确保人员排查一户不落、一人不丢；坚持全方位管控，通过设立检查点、建立出入登记制度，严控人员流动，严查外来车辆，有效防止疫情蔓延。对解除医药观察人员，及时办理交接手续，确保人员不失控；坚持全过程宣传，通过线上线下，运用传统和现代宣传方式，引导群众消除恐慌，科学防护，坚定防控信心。备战春耕方面，靖江市加强农业生产指导，组建蔬菜植保技术专家咨询团，24小时为农户提供在线技术指导；加强运输通行保障，帮助办理农业生产物资运输通行证，有效畅通了农业物资运输渠道；加强春耕物资保障，加大货源采购配送力度，确保农资供应量足价稳不脱销，做到不误农时。复工复产方面，兴化市优先为各类新型农业经营主体提供防疫物资，为部分复工经营主体免费发放防护用品；优先做好返泰新型农业经营主体及员工的检查登记，协同做好隔离审核，督促返泰业主落实日常防控措施；优先推动农业龙头企业复工复产，成立政策宣传、技术指导、物资保障、质量监管和产销对接等工作组，全力帮助龙头企业解决融资、用工、运输等实际困难。

基层党组织迎难而上、攻坚克难。村党组织书记身先士卒，树立了榜样，作出了表率。靖江市西来镇桐村村党支部书记肖桂珍不顾腰椎病复发，每天在岗十几个小时。姜堰区蒋垛镇邱刘村党总支书记尤庆根在岳母去世后仍坚守防控一线，得知女儿班上有学生家长从武汉返乡，为避免感染，他断然拒绝女儿回家送葬的要求。高港区白马镇陈家村党总支书记陈林坚持不下“火线”，挨家挨户上门动员宣传，自费筹集口罩等防护物资。年轻干部勇挑重担，体现了责任与担当。靖江市斜桥镇、兴化市昌荣镇涌现出一批以退伍军人、“红马甲”党员志愿者和入党积极分子为主的年轻干部，他们奋战在入户排查、宣传引导、人员登记、卡口值守等工作一线，体现出年轻人的激情和韧劲，尤其是部分女同志更是“巾帼不让须眉”，发挥了“妇女能顶半边天”的积极作用，成为疫情防控的生力军。“新农人”心系群众，奉献了智慧与力量。姜堰区淤溪镇农技中心和兽医站水利站农经站党员成立复产护航队，当好服务员和护航员，分片分块包保指导，主动上门指导规范消毒、农资供应、农业生产，帮助外地承包户落实代耕代种措施，为农场主解决燃眉之急，服务面积近万亩。

社会各界群众风雨同舟，众志成城。广大群众主动参与争当“主人翁”。姜堰区蒋垛村孟立军向防控一线值守人员赠送4800只口罩，马赛村赵晓东将私家车停至卡口供执勤人员休息，玺洁家庭农场为人民医院送去300斤蔬菜。姜堰区甸河村87岁的抗美援朝老战士遗孀刘桂英，向村里捐出平时积攒的2020.2元。很多在读大学生也志愿参与疫情防控的各项工作。农业经营主体积极响应“送温暖”。兴化市桃源畜禽有限公司负责人戴红友捐赠了价值6000多元的猪肉果蔬，同时出资帮助15名贫困学生

完成学业。白马镇祥和农场苏凤祥连续一个月为 100 多名执勤人员无偿赠送宵夜。千垛镇 12 名家庭农场主为 37 户建档立卡贫困户送上 1 万多元捐款和 2 万多元的物资。乡贤能人慷慨解囊送来“及时雨”。兴化市昌荣镇在外能人邹新木从韩国抢购了价值 6 万多元的医用口罩捐赠给家乡。罡杨镇博龙矿山设备公司捐款 5 万元用于购买疫情防控应急物资。江苏永泰建设工程有限公司奚友方、上海敬道电器有限公司王育华、兴化市文正实验学校夏凤勤、合陈城建开发公司邓爱全等踊跃捐资捐物，为疫情防控提供了有力保障。

疫情防控过程中，基层党组织的战斗力和凝聚力和向心力得到进一步增强，党员干部的初心使命得到进一步激发，党群关系干群关系得到进一步融洽，为实施乡村振兴战略、纵深推进乡村治理创造了良好的环境和氛围。

疫情防控过程中暴露的主要问题

应急响应机制亟需健全。一方面，在日常治理过程中，存在着“上级向下”与“基层向上”决策链条过长、部门“条块分割”、决策响应慢、信息不共享、物资调配不及时等问题；另一方面，乡村治理处在“维持型”简约治理层面，村民与村集体缺乏利益联结机制，与政府和村集体的关系有些疏离。甚至有个别地方由于缺乏群众支持，乡镇政府和村干部甚至无法应对高饱和、高密度的治理任务和需求，无法迅速、高效启动应急管理机制。

村级事务权责边界不清。作为基层自治组织，村居是个“筐”，事事往里装。村一级不仅承担着基层党建、发展集体经济、就业保障、环境整治、卫生残联、精神文明等行政事务，有的村还有招商引资任务。虽然泰州市出台了减负增效、政社互动等指导意见，制定了准入清单，但由于属地管理，村一级在承担大量行政工作的同时，自治功能逐步弱化。疫情防控等不确定的支出事项，加重了村集体经济负担，尤其是在集体经济较弱和刚摘帽不久的经济薄弱村，可能会造成新的负债。

乡村治理力量有待加强。此次疫情防控虽然达到了预期效果，但依靠的主要还是基层干部的无私奉献与付出。从乡村治理的角度来看，这种应急状态难以持久，急需改变。一方面，基层人手不足，以泰州市为例，目前一个行政村“两委”一般为 6~10 人，年龄结构老化，人少事多。村民议事会、红白理事会、道德评议会属于社会组织，并不直接参与村日常事务管理。大多数村缺乏志愿者组织，有也存在规模偏小、结构松散、服务手段滞后等问题；另一方面，基层普遍缺乏公共卫生防护知识技能及应急演练，面对重大疫情时，难免手忙脚乱、束手束脚。

做好新时期乡村治理的对策建议

加快构建乡村治理现代化体系。推进乡镇服务能力建设。按照泰州市委办、市政府办《关于加强乡镇政府服务能力建设的实施方案》要求，进一步统筹乡镇党政机构设置和职能配置，加大对职能相近的党政机关合并设立或合署办公力度，变科层化为扁平化，突出农业经济、民生保障、卫生计生、公共安全、生态环保等重点公共服务事项，逐步形成资源优化配置、管理扁平高效、人员编制精干的基层政府架构。建立快速响应机制。坚持资源统筹，打破“部门壁垒”、覆盖“管理盲区”、融通“信息孤岛”，建立市、市（区）、乡镇、村四级快速响应指挥中心，在党委统一领导下，区域内各单位不分行政隶属关系，都接受属地统一领导、统一指挥，联防联控，各司其职、各负其责，逐步形成基层联合执法链、管理链、服务链、发展链等综合管理工作机制，并以网格化管理、信息化技术为依托，形成“街乡吹哨，部门报到”的快速响应机制。推动基层力量有机融合。在不改变相关部门派驻人员身份性质的前提下，编制、人事关系仍在派出部门，将其工资待遇等关系转到乡镇，同步将工资、奖金和享受乡镇待遇所需经费全部切块调整归乡镇调配，从根本上把过去派驻人员以部门管理为主的模式转变为以乡镇管理为主。同时，建立乡镇与派驻部门沟通联系机制，保障属地乡镇与派驻部门沟通顺畅，会商协调在管理运行中遇到的新问题。

不断提高基层乡村治理能力。提高基层党组织书记履职能力。以村党组织建设为抓手，制定村党组织书记应急治理工作清单，为基层党组织书记战时履职提供基准操作指南。指导村制定突发事件应急预案，提高应急响应能力。着力构建“三联”网络，实行村（居）干部与网格长、网格党支部书记（党小组长）双向兼任，推行“村居干部联网格、网格组织联党员、党员结

对联群众”网格治理模式，进一步增强基层治理能力。增强基层干部综合能力。加强业务知识培训，提高村干部引导村民自我决策、自我管理、自我服务的能力。定期对村干部开展突发公共卫生事件应急培训及演练，帮助他们掌握伤口包扎、溺水救助、心肺复苏等医疗救护基本技能。同时，引导加强对村民卫生防病知识和应对突发公共卫生事件常识的宣传教育，提高群众的风险防护意识和自救互救能力。提升志愿者服务能力。按照“村居吹哨、各方报到”原则，推行“让志愿者组织志愿者”志愿服务模式，建立健全组织动员体系，完善征集需求、募集资源、精准调度、管理激励等工作流程，推动各类志愿组织根据应急需求即时响应，把资源投送到最需要的关键处。激发自治组织内生动力。引导教育村民争当主人翁，实现由治理“对象”向治理“主体”转变。加强服务性、公益性、互助性社会组织培育，积极发展社会工作和志愿服务，激活社会组织在矛盾纠纷化解、公共服务、应急应变等方面的活力，形成自治合力。

兴化市沈伦镇崇禄村 姜瑾华 / 摄



不断改善农村医疗卫生条件。提升基本医疗卫生服务保障水平。健全完善公共卫生服务和疾病预防控制体系，织密织牢第一道防线。优化医疗卫生资源投入结构，加强农村、社区等基层防控能力建设，大力实施基层医疗卫生机构提升工程，重点建设农村基层区域医疗卫生中心，提高公共卫生和基本医疗服务水平，推动公共卫生服务与医疗服务高效协同、无缝衔接，健全防治结合、联防联控、群防群治工作机制。推进基层卫生信息化建设提档升级，加大卫生服务中心信息化建设改造力度，实现远程医疗覆盖所有基层医疗卫生机构。全面实施卫生人才强基工程。加强包括公共卫生在内的基层卫生队伍建设。按照每千常住人口基层卫生人员数达到 3.5 人以上要求，足额配备医疗卫生人员，健全执业人员培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励，提高基本公共卫生服务经费人均补助标准。健全重大疾病医疗保险和救助制度。健全应急医疗救助机制，在突发疫情等紧急情况时，确保农村医疗机构对农民群众实现先救治、后收费，并完善医保异地即时结算制度。及时预付医保基金，确保医疗机构救治不受医保费用影响。临时扩大医保基金支付范围，将国家规定的药品和医疗服务项目纳入医保基金支付范围，确保患者既能得到及时救治，又不增加新的负担。将口罩等防护物资纳入医保个人账户支付范围，方便群众能够就近在医保定点零售药店购买。同时，探索建立特殊群体、特定疾病医药费豁免制度，有针对性免除医保支付限额、用药量等限制性条款，减轻困难群众就医就诊的后顾之忧。

大力推动农村公共服务设施建设。加快建设“智慧乡村”。顺应农村老龄化趋势，加快“智慧乡村”建设步伐，完善农村

信息基础设施。建设无线乡村，优化 4G 网络，提高信息传播质量和覆盖面，引导群众增强风险防范意识，防患于未然。加强农村常住和外来人口统计，建立外来人员工作、健康和租住状况基础台账，统筹制订应急防控预案。加大应急防护物资保障。优化重要农产品区域布局，加强农产品产地集配中心和田头市场的仓储、冷链设施建设，提升粮食蔬菜等重要农产品储备效能，确保突发情况下粮食蔬菜有效供应。建设应急避难场所，合理规划村庄游园、广场、百姓大舞台等场所，为突发事件提供公共支撑空间。按照“平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效”的原则，强化口罩、消毒水、灭火器、救生装备等应急物资保障，推动农村应急物资供应保障网络更加安全有效。加强贫困群众救助帮扶。围绕“吃不愁、穿不愁，义务教育、基本医疗、住房安全有保障”，切实做好建档立卡低收入农户的生活保障，提高政策兜底保障水平。优先保障各类贫困弱势群体的基本生活，重点关注农村孤儿、五保户、空巢老人、孤寡老人、重度残疾人等低收入家庭，不断促进扶贫帮困由阶段性救济向制度性安排转变，确保相对贫困群体收入稳定增长、生活质量持续提升。