
奏响“三部曲”

奉贤乡村治理的探索与实践

杜学峰

近年来，奉贤区坚持以人民为中心的发展思想，从区域经济社会发展实际出发，科学设计乡村治理项目，积极培育乡村治理品牌，不断探索乡村治理新的模式，从“生态村组•和美宅基”，到“美丽乡村•美丽约定”，再到“守护家园”，三大行动环环相扣、层层推进。

一、引导村民自治创建“生态村组•和美宅基”

大力开展“生态楼组•和美宅基”工作，将乡村生态环境治理和村民自治的工作有机结合。在调动村民、村组主体性的同时，推进乡村发展中生态环境等瓶颈问题的解决，并为吸引年轻村民回流和外来人口进入打造基础。在这项工作中，奉贤区转变自上而下的组织运作方式，按照清“五违”、清群租、清垃圾，河道美、绿化美、民风美等“三清三美”6大项、26小项创建标准，鼓励村民主动清理违法建筑、群租、外来人员非法居住等现象，参与清理河道、植树护绿、垃圾分类等事务，发挥了村组这一“小微组织”在生态环境治理中的作用，打造农村生态环境治理生命共同体、利益共同体和发展共同体。

从2019年开始，每到双休天或者节假日，位于奉贤区柘林镇西部的迎龙村，就会引来很多城里的观光者，场面颇为热闹。河边垂钓、树下烧烤、小径慢步、农田采摘……不少平日里住在城区的年轻人，或带着家小回老宅待上几天，或邀上三五好友到村里踏青休闲。

经过几年的治理，田间窝棚不见了，历史违建拆除了，陈年垃圾清理了，河坡鸡鸭棚搬走了，迎龙村水清岸绿、春意盎然的江南田园风光让人沉醉。“这里越来越美了！”“记忆中那一抹乡愁又回来了。”欢声笑语里，满满的是对村容村貌的赞叹。迎龙村的可喜变化，正是奉贤区积极开展的“生态村组•和美宅基”创建的一个缩影。

奉贤区自实施“五违四必”“中小河道综合整治”攻坚战及“国家生态园林城区”创建以来，生态环境得到了极大改善。如何巩固整治成果，为乡村振兴打好底色。2017年5月，奉贤区开展“生态村组•和美宅基”创建，积极构建以奖代补的生态补偿机制，充分激发群众的参与热情，有效改善农村人居环境。

为什么选择以村民小组为单位开展“生态村组•和美宅基”创建，奉贤区有着自己的考量，即通过聚焦范围较小、地缘相近、村民相熟的村民小组这个治理单元，寻求自下而上的点上突破，以更好激发村民小组的自治活力。

将“三清三美”即清“五违”、清群租、清垃圾、河道美、绿化美、民风美作为创建标准，“生态村组•和美宅基”创建的切入点为生态环境，针对的却是乡村治理中的许多顽症问题。小刹一段沟渠、一条小径、一户人家、一片菜园，都在创建工作视野范围之内。

按照规定，只有获得村民小组中90%以上村民同意的，才能申请创建。创建过程中，按照“一户不达标即视为整个村民小组不达标”的要求，组内村民相互督促、相互协助共同达成创建目标，构建起全新的利益共同体，从根本上减少“整治一反复一

再整治一再反弹”的现象发生。在共同目标的指引下，原本淡薄的集体意识和荣誉感得到很好的激活。

实践证明，当“生态村组•和美宅基”创建不再是政府强制推行的行政管理手段，而是广大村民的意志体现时，许多治理难题便会迎刃而解。

迎龙村是“生态村组•和美宅基”整建制创建成功的 54 个行政村之一。村委会副主任陈灵深有感触地说，从创建伊始的嘀咕埋怨“要求这么高，做不到的吧”，“违章都要拆掉，经济损失可不小啊”，到后来的积极讨论“柴垛、砖块如何处理放置？”，“腾退的空地如何搭配花草树木？”村民的想法从不理解转变为积极参与，自治意识也在畅所欲言、群策群力的过程中得到明显提升。创建以来，村组内的邻里纠纷也明显减少。

二、注重民主协商形成“美丽乡村•美丽约定”

2018 年上海市村民委员会换届选举，各村新班子上任后要重新修订村规民约。以此为契机，奉贤区适时推出“美丽乡村•美丽约定”行动。各村通过召开村民会议，引导村民围绕宅基地审批和控制、宅基地租赁和管理、集体建设资金分配、党员教育管理、乡村移风易俗等方面存在的问题，定期修订和完善村规民约，把村民最关注、要求最迫切、思想认识比较统一的共识和需要，引领村民转变传统观念的新的行为风尚先纳入到村规民约中，并通过村民代表大会表决后实施，在条款的设置上注重将教育引导与奖惩机制紧密结合。作为村规民约的升级版，“美丽约定”通过村民参与、村民制定、村民遵守的方式，用“村民的话”管好“村民的事”。

别看“美丽约定”的内容只精简为 10 条左右，不超过 1 张纸，但都聚焦农村治理难题，更具指导性和可操作性，也因此更易被村民认同。比如，在“三块地”改革方面，约定要配合实施村庄规划、宅基地置换和归并、集中居住等政策，将闲置宅基地委托村集体开发民宿、总部经济；承包地不得变更土地用途和性质等。又比如，在生态宜居方面，约定村民建房要符合乡村风貌；围绕“生态村组•和美宅基”创建标准，约定垃圾分类、不乱堆物、消除旱厕、不新建违法建筑等。

“美丽约定”还明确了奖励和处罚内容，进一步发挥“草根宪法”的约束作用。在“票子”方面，有的村将“和美宅基”奖励金留存一部分，作为长效管理考核金，每月考评，合格则奖励，不合格则扣发；有的村对违反约定的村民暂停或取消当年度村级自筹福利待遇；有的村对丧事从简的村民，给予一定资金补偿或设宴折扣。在“面子”方面，全面落实公开公示制度，开展诚信村、诚信户评选，对违反约定的村民，警告后仍不整改的，纳入村级“黑名单”，不能参加任何评优活动；对违反约定的党员视情予以通报批评。目前，奉贤全区 2300 多个村民小组均已设立公示牌，以笑脸、平脸、哭脸等直观标识，将村民履约情况定期公开。谁家先进典型，谁家还比较落后，这块公示牌上一目了然。村落本是个“熟人社会”，大家都把面子看得很重，自然就不好意思老是得“平脸”或“哭脸”。

目前，“美丽约定”行动已在奉贤全区 170 个村实现全覆盖。行动的推进，充分激发村民“自己的事自己办”的自觉性，获得感和集体荣誉感显著提升，更多村民愿意主动参与到宅基地垃圾清运、环境维护等行动中来。

三、对标“三园”标准开展“守护家园”行动

为进一步推进实施乡村振兴战略，2019 年以来，上海市委提出以推进美丽家园、绿色田园、幸福乐园“三园工程”为抓手，探索乡村振兴破题之路。奉贤区落实市委精神，按照“三园工程”的标准和要求，开展了“守护家园”行动，对接“三园”工程开发公益项目，使更多农民实现“家门口”就近就业增收。

“守护家园”行动，是奉贤区在“生态村组•和美宅基”创建和“美丽乡村•美丽约定”行动的基础上，以常住村民为对象开展的又一乡村治理新举措。行动通过全面调查掌握村内有劳动意愿和劳动需求的人员情况，以生态环境长效管理和公共服务

为主体, 结合既有岗位安排现状, 因村制宜、立足实际设置项目, 并合理的项目计划, 促进村民就地就近劳动和就业。

打造“三园”工程, 是上海实施乡村振兴战略的重要抓手。“守护家园”行动该如何对擦“三园”工程开发公益项目, 帮助村民在“家门口”就近劳动增收, 《关于开展“守护家园”行动实现“家门口”劳动增收的实施方案(试行)》, 对此作出了有针对性的设计和安排。

生态环境长效管理类项目, 对接“美丽家园”工程, 在美丽乡村建设、和美宅基创建、“水天一色”工程、农村垃圾分类等生态环境建设方面, 动员群众开展网格化、常态化巡防巡护, 在民间河长、桶长、路长、田长、护宅员等岗位更好地发挥主体作用。

产业辅助类项目, 对接“绿色田园”工程, 在农村一、二、三产业融合发展的背景下, 依托农产品品牌产销、农业生态旅游、“三园一总部”建设等相关产业发展, 开发辅助类项目, 为农民劳动增收开辟新渠道。

公共服务类项目, 对接“幸福乐园”工程, 发动群众参与村级公共场所管理、公共服务设施维护、“宅基老娘舅”等人民调解服务, 开发与群众日常生活相关的水电煤等物业一站式服务项目, 开展为孤寡老人、重病残疾等特殊人群的“互助式”照料看护服务。

“守护家园”行动以“农业强、农村美、农民富”为总目标, 将切实发挥农民在改善农村人居环境、巩固村级公益事业建设成果中的主体作用, 激发村民的自治管理意识和就业劳动意愿, 形成共建共治共享共融的农村社区治理和农民增收致富“双轮”驱动格局, 助力奉贤乡村振兴。

“守护家园”行动中突出的表现就是社会组织的融入, 多方共治作用日益显现。乡村积极响应“守护家园”行动, 自主培育成立村级社会组织。吸纳本村村民加入成为服务社成员, 村民各显才长, 参与到清理垃圾、河道保洁、绿化养护、美丽约定巡查考评等长效管理工作, 既节省了长效管理经费, 又实现了村民家门口就业, 村民也增强了长效管理意识, 可谓一举多得。柘林镇迎龙村最早成立了村级社会组织——迎龙公益服务社, 259名社员均为50岁至70岁有劳动能力及意愿的迎龙村村民。他们在该村范围内从事护宅管理、物业服务、河道保洁、绿化养护、篱笆制扎等工作, 以工作量获取相应报酬。今年年初, 服务社积极参与“守护家园”行动, 承接迎龙村“护宅考评”长效管理项目, 招录村内具有劳动能力、责任心强、认真履行“美丽约定”的村民作为“护宅员”, 对宅基长的常态巡查工作成效进行监督考评。

四、奉贤乡村治理实践的几点启示

从国家治理现代化的视角看, 乡村治理具有双重性。它既是国家治理的基础, 表现为国家治理体系的一部分, 又是乡村自治能力的运用, 表现为农村公共事务的自我管理。奉贤区奏响乡村治理“三部曲”的探索和实践, 或许能给新时代基层治理提供某种可供借鉴的启示。

(一) 乡村治理需要整体设计和科学谋划

奉贤区以推动乡村高质量发展和村民高品质生活为导向, 将基层党的建设、美丽乡村建设和乡村治理体系建设紧密结合, 聚焦于与村民自治直接相关的组织化建设、制度化建设和空间化建设等重要方面, 探索党建引领乡村的经济、社会、文化、生态协调发展之路, 回应乡村治理的各类问题, 构建新时代乡村治理体系, 积累了一定的实践经验和可行做法。就乡村治理的整体情况看, 在治理主体上, 显现出从一元治理向党建引领下的多元治理转变的趋势; 在治理方式上, 显现出从运动式治理、项目化治理走向通过制度化、组织化实现长效治理的转变趋势; 在治理手段上, 显现出从行政手段向社会化、法治化和智能化转变的趋势。这些转变构成了乡村自治共治展开的底色和基础。

（二）乡村治理需要注重协同合作和柔性操作

在“和美宅基”的推进上,转变传统行政工作自上而下的组织运作方式,着力动员村组这些基层社会治理中最细微和末梢的组织,尝试调动社区党群资源、行政资源和社会资源进行合作治理。而以“乡风文明、治理有效”为目标开展的“美丽乡村·美丽约定”行动,是奉贤区充分激活村规民约“草根宪法”作用,努力探索的一条具有现代化国际大都市郊区特色的社会治理之路。

（三）村规民约的制定是村民自治的生动实践

村民自治中的很多难点问题是一个乡村生活体内部的特有问題。它涉及到生活的方方面面,纷繁琐碎,难以从大的制度层面统一作出规定,需要内部的村民通过共商共议达成共识,形成村规民约和彼此认同的行为规范和乡村秩序。奉贤区的“美丽约定”工作,坚持以“有法依法、有规依规、无法无规、村民自治”为基本理念,以实现村级事务管理中村民的主体地位为核心,动员村民积极参与《村民自治章程及实施细则》以及“美丽约定”的制定与执行。鼓励村民在合法的前提下,形成具有本村特色的乡规民约,进而达到重建乡村内部秩序的目的。村规民约的制定过程本身也成为动员村民和吸引村民参与乡村治理及村民自治的过程。各镇村在调动村民积极性上采取了覆盖整个村民群体的金点子征集活动、成立村规民约起草小组、由村民骨干和乡贤先议等多种方式。

（四）从农村实际出发逐步完善长效管理机制

尽管奉贤的“三步走”乡村治理取得了初步成效,但在区镇复验和调研走访中,还是发现部分已经创建成功在村组出现问題回潮现象突出,长效管理工作还存在薄弱环节等问題。因此,要鼓励各村形成有效的乡村治理长效管理机制,如在“和美宅基”建设中建立多级巡查考评机制、奖励金提留机制,强化对村民守约意识,增强约束力。要转变照搬城市建设理念,结合农村实际,因地制宜完善长效机制,从而降低各类成本。例如,鼓励尽量多用乡土用材等养护成本低材料及环保材料;在景观效果方面,要充分挖掘地方文化特色,多建能方便村民生活需求的文化设施;在绿化选择方面,既要考虑安全美观,又要考虑后期养护。

（作者单位：中共上海市奉贤区委党校）