

探索乡村发展路径

助力基层治理振兴

畅金学

乡村振兴战略的全面实施，要结合区域实际、乡村实情，紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的“二十字”总要求，以基层党建为引领、以规划为指导，以制度建设为前提、以促进乡村发展为抓手，以解决民生问题为切入点，“不忘初心，牢记使命”，以人民对美好生活的向往为奋斗目标，解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

一、本市经济相对薄弱村面临的主要问题

“实施乡村振兴战略，要坚持党管农村工作，坚持农业农村优先发展，坚持农民主体地位，坚持乡村全面振兴，坚持城乡融合发展，坚持人与自然和谐共生，坚持因地制宜、循序渐进。”在现实工作中，如何加强基层社会治理和运用市场规律，发展壮大集体经济、加快经济相对薄弱村的振兴与发展，面临诸多问题和挑战。

（一）土地制度的制约

一是土地“确权又确地”的规定，在一定程度上制约了土地高效使用。二是大量宅基地因历史原因随意布局，制约道路等基础设施建设且不能合并平移，仅限原址拆建。宅基地大量空置，难以盘活增值或仅低端出租。三是农民承包地简单流转于非集体经营的合作社，一放了之且大量依赖于政策性补贴，而粗放型种植或层层转包。大量集体土地不是减量化质量不高，就是碎片化不能有效使用。四是原有集体建设用地和仓库等已出售，部分集体所有土地被个人长期无偿使用问题依然存在，村集体无法增值获利，存在集体资产流失现象。

（二）村级组织的分散化、弱化

目前村落分布零散、村级建制太多，涉及区域“责权利”相对独立，无法有效实现多村联动、资源共享、优势互补和统筹兼顾。各村两委班子之间无法“同频共振”，实现叠加效果，时常出现观望现象。同时，这种村级“行政建制”，村里遇到需要有关政府解决的问题时，习惯一推了之或强调村里负责制，依赖于村里“摆平”，也出现重复建设、无用投资的问题。

（三）扎根乡村的高素质人才不足

一是老龄化问题严重。农村常住人口老龄化问题严重，年轻人不愿意选择乡村作为工作地点。二是当前乡村干部整体机构不尽合理，年龄偏大，无论是在知识更新速度、接受新事物能力还是发展视野等方面，都具有一定的局限。三是乡贤群体流失，回流难度较大。乡贤群体具有引领乡村文化、促进乡村和谐发展的重要作用。但近年来，随着我国经济社会的快速发展以及人们思想观念的深刻变化，乡村人口的流动性大大提高，许多人选择离开乡村到大城市就业和生活，越来越多的乡贤逐渐流失。乡村存在人力资本短缺、人才综合素质不高等问题，使得乡村振兴战略各项政策的落实以及各项工作的开展缺少有力的支撑。

（四）乡村发展规划处于初级阶段，难以适应新要求

目前，国家层面和省、市、区（县）层面乡村振兴战略规划蓝图基本绘就，强化了顶层设计，避免走弯路。但是乡村自身发展规划尚处于初级阶段。一是缺乏整体布局。表现为没有一个系统、科学、全面、长远的谋划，而有的规划没有经过科学论证，随意性大，导致落实难、效果差。二是欠缺产业规划。农业特色产业质量不高、水平较低，缺乏商标和品牌意识，提升农业特色产业开发质效已是当务之急。农村新型产业起步较晚、规模小，特色农产品加工业块头小、档次低。田园综合体、农村电商等新业态辐射带动不够。现代农村服务业尚处于萌发阶级，“一、二、三产业”未能很好地有机融合，农村新型产业远未形成主导产业，对农业农村经济支撑乏力。

（五）创新动力不足，习惯性“等靠要”

近年来在农业农村发展机制创新上，上海做了大量富有成效的探索，但是与发展需求相比，还有不少差距。一是不敢创。对一些政策和办法照搬照抄，特别是当下强化责任追究的背景下，更是不敢闯、不敢试，开拓创新不够。二是不愿创。对“三农”发展信心不足，有的还悲观失望，不愿意花更多投入和精力。三是不善创。一些同志感到老办法不灵，新办法不多。懂农业、懂市场、爱农村、爱农民的干部队伍需要加强。

（六）基本民生问题成为振兴发展的“瓶颈”

面对群众在基础设施、教育、医疗、就业、社保、综合管理等方面的“急难愁盼”时，经常觉得力不从心，或者束手束脚。如垃圾分类后的处置问题，河道整治中的长效管理问题，基础设施建设问题（比如道路破损严重），文化阵地建设投入不足问题，因病致贫家庭生活持续改善问题等等。

（七）乡村依法治理之路还很长

加强农村基层党组织建设，是实施乡村振兴战略的根本保障，是实现乡村治理现代化的必然选择。一是法治精神和法治观念亟待加强，村民的知情权、参与权和监督权还有待进一步完善。二是农村基层党组织依法治理能力较弱，更多的还是“人情社会”的治理模式。三是保障民生民权的法律体系不全，法律教育、法律服务、法律援助供给不足。四是乡村办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境尚需完善。

二、促进本市经济相对薄弱乡村振兴发展的对策措施

对标新时代关于农业农村农民工作的新任务、新要求和新期待，要从农村农业农民面临的实际出发，因地制宜、综合施策，调动村两委班子和党员及全体村民的积极性，切实提升和改善乡村发展的内动力。

（一）推动地方试点，破除制度束缚

一是要加快实现乡村振兴步伐，要尽快开展村民流转土地的“确权不确地”。同时，要严格执行集体土地“公”和“私”，要“责权一致、公私分明”，以杜绝集体资产流失的问题，以利于整体布局和优化产业发展。二是制定农民宅基地面向本地市民的出售、租赁试点制度，盘活且实现农民的资产增值增收。三是要鼓励村集体经济合作社参股本地非集体经济合作社，实现共同发展。四是创新制度性设计，明确房屋翻建时进行合并平移，实现土地集约化使用。五是开展“破村化”试点，打破现有管理模式，实现多村联动。一套村级两委班子管理多个“牌子”，便于有效实现多村联动发展，做大做强优势产业，解决“屁股决定脑袋”式的小管理、小服务、小算盘。六是建立系统的、科学合理的基层考核指标。要鼓励基层工作人员想干事、敢干事、能干事、善干事。政府有关部门应严格履行各自法定职责，应主动担当积极作为，服务与支撑村级两委班子“放开手脚”地开展工作。

（二）强化人才队伍建设，带动乡村发展

实施乡村振兴战略，要把人力资源开发放在首要位置，打破乡村人才制约瓶颈，强化人才支撑作用，培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。一是要配优配强“两委”班子。切实强化基层干部依法办事，提高贯彻党的方针、路线和政策的能力。二是要因地制宜制定个性化制度政策。加大对乡村人才的引进力度，引进农村急需的人才，做好“筑巢引凤”工作，创造条件，吸引、留住更多的非本土、非乡村人才参与农村建设发展。三是要加大乡村人才培养力度。要遴选优秀乡土人才进行培训，提升其能力素质、境界格局，确保乡村人才培养授人以渔，全面激发干部队伍活力与创造力，为实现乡村振兴提供保障。四是要建立科学的人才机制。让能者上庸者下，解决出口、待遇、激励机制等方面存在的问题。对于固有思维惯性不改变不胜任、不担当不作为混饭吃的部分人员应坚决及时地进行岗位调整。五是建立乡贤回流平台。让乡贤能够利用自身的学识与经验反哺乡村，推动乡村振兴战略的合理有序推进。六是要进行整合精简优化。要实现“一套班子、多个牌子”，拓宽管理幅度，实现多村联动。

（三）强化乡村发展规划，引领乡村发展

要切实发挥规划的引领作用，加强乡村振兴战略规划落地工作。一是要坚持从实际出发，突出重点。要将乡村振兴战略的各项目标任务工程化、项目化、措施化、具体化，将规划细化到村组、到产业、到年度，切实增强规划的针对性、有效性和可操作性。要坚持一张蓝图画到底，一届接着一届干，用水滴石穿的韧性推进规划变现实。二是要面向市场，抢抓机遇，加快发展。要把产业建设作为突破口，按照加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系的总体要求，即要突出特色引领，推进农产品产业升级，提标准、提效益，同时要谋划加速三产融合发展，不能仅就农业论产业，还要在农业以外想办法，有效途径就是一、二、三产业有机融合。要将农产品精深加工、休闲观光农业、创意农业、农村电商、现代农村服务业等农村新业态纳入农业农村产业建设的重要内容，以产业链和价值链为纽带，加速推进三产融合。

（四）深化农业农村各项改革，为乡村振兴机制创新提供政策机遇

要从实际出发，机制创新要在解放思想、更新观念的前提下，针对制约“薄弱村”发展的机制体制，加大创新力度：创新以土地等生产要素流转重组为纽带，积极探索发展适合乡村特点的经营模式，通过经营模式创新，将村组变成经营实体，提高农民组织化程度和整体竞争力；创新农村产权市场机制，加快建设农村产权交易市场，建立完善农村土地、房屋、设施等资产科学评价体系，将农村产权量化到集体、到农户，并将其推向市场，实现产权货币化、股本化，增加农民资产收益，提高农村资源利用率；创新工作激励机制，增加乡村振兴重点工作考核权重，落实领导干部容错机制，鼓励支持各级干部干事创业、创新开拓，实现“责权利”对等工作机制，防止过度实施“行政化”管理。

（五）将民生问题放在更加突出的位置，始终如一地抓好落实

改善民生关键在于抓住群众的操心事、烦心事，加大资金投入力度，持之以恒全力加以解决，让幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、吃得放心、喝得安心、吸得舒心、行得安全成为常态，不断提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。抓好民生改善，必须着力解决城乡发展不平衡这个突出问题，要聚焦政策、资源等要素，向乡村倾斜。要少点没有实际效果的“喂鸭式”所谓的形象工程、面子工程，要少点条线“单打独斗”式蜻蜓点水式的遍地开花式的项目，而应多做整合资源聚焦重点的项目。要以提升文明素养为抓手夯实农村人居环境整治为基础，开展“志愿者服务美丽约定”“和美宅基”等创建活动。

（六）加强乡村治理体系建设

一是始终坚持党在基层社会治理中的领导核心地位。要发挥好乡村基层党组织领导和协调的作用，形成党委领导、政府负

责、社会协同、公众参与、法治保障的基层治理体制，形成多元治理主体的强大合力。二是坚持自治为基，加强农村群众性自治组织建设。要健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制，形成多元协作互动、优势互补、共建共享的基层治理新格局。三是坚持依靠人民群众和社会各方面的力量。要坚持源头治理的观念，基层党组织以问题为导向，追根溯源，标本兼治，从源头上解决影响农村社会发展稳定的各种深层次问题，确保乡村社会充满活力、和谐有序。

（作者系奉贤区四团镇新桥村驻村指导员）