

内部资料·注意保存

提案工作研究参考

第 007 期

广东省政协提案委员会

主办

广东省政协提案工作研究会

2020年8月21日

本期提要

乡村治理是实施乡村振兴战略的重要内容，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。加强和改进乡村治理，要坚持农民主体地位。农村基层群众自治制度是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，但是实践中还存在一些亟待解决的问题。为方便了解议题相关情况，促进提案办理工作，本刊特收集编印与该议题相关的资料，供有关方面参考。

【政策】

- ◆..中央相关政策文件..... (3)
- ◆..广东相关法规及政策文件..... (6)
- ◆..全国主要省市乡村治理的相关法规政策文件..... (11)

【现状】

- ◆..我国农村集体资产总量庞大..... (15)
- ◆..广东“大村小镇”特点明显..... (16)
- ◆..当前广东乡村治理的几种模式..... (18)
- ◆..广东农村集体产权制度改革试点工作取得阶段性成效..... (20)
- ◆..全国推广乡村治理积分制..... (22)
- ◆..广东四地入选乡村治理体系建设首批试点单位..... (23)
- ◆..专家对农村民主协商与决策的建议..... (23)

【问题】

- ◆..政协提案反映的农村民主决策机制存在的问题..... (26)
- ◆..南粤清风网 2019 年通报的部分基层干部典型问题..... (27)
- ◆..基层治理存在问题的原因分析..... (28)
- ◆..一管就僵一放就乱？乡村“自治力”虚弱之痛..... (30)

【经验】

- ◆..农村民主协商、决策、监督的国内经验..... (31)

【提案线索选登】..... (37)

2019年3月，习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时强调，要夯实乡村治理这个根基。采取切实有效措施，强化农村基层党组织领导作用，选好配强农村党组织书记，整顿软弱涣散村党组织，深化村民自治实践，加强村级权力有效监督。

【政策】

◆ 中央相关政策文件

(1) 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》（中发〔2018〕18号）

发布时间：2018年9月

简介：《规划》指出，深化村民自治实践，加强农村群众性自治组织建设。完善农村民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度。规范村民委员会等自治组织选举办法，健全民主决策程序，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。创新村民议事形式，完善议事决策主体和程序。全面建立健全村务监督委员会，健全务实管用的村务监督机制，推行村级事务阳光工程。充分发挥自治章程、村规民约在农村基层治理中的独特功能，继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。

(2) 中共中央 国务院《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》（国务院公报 2020 年第 5 号）

发布时间：2020年1月2日

简介：《意见》指出，农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础。要认真落实《中国共产党农村基层组织工作条例》，动员群众参与乡村治理，增强主人翁意识，维护农村和谐稳定等。严格村党组织书记监督管理，建立健全党委组织部门牵头协调，民政、

农业农村等部门共同参与、加强指导的村务监督机制，全面落实“四议两公开”。行政村是基本治理单元，要强化自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，健全基层民主制度，完善村规民约，推进村民自治制度化、规范化、程序化。扎实开展自治、法治、德治相结合的乡村治理体系建设试点示范，推广乡村治理创新性典型案例经验。

(3) 中央全面依法治国委员会《关于印发<关于加强法治乡村建设的意见>的通知》（中法委发〔2020〕1号）

发布时间：2020年3月25日

简介：《意见》强调，在推进法治乡村建设中，要坚持和加强党对法治乡村建设的领导，坚持农村基层党组织领导地位，加强农村基层党组织建设；坚持人民群众在法治乡村建设中的主体地位，做到法治乡村建设为了群众、依靠群众，过程群众参与、效果群众评判、成果群众共享，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感；坚持法治与自治、德治相结合，以自治增活力、法治强保障、德治扬正气，促进法治与自治、德治相辅相成、相得益彰；坚持从实际出发，根据乡村自然环境、经济状况、人口结构、风土人情等不同情况，因地制宜开展法治乡村建设，勇于探索创新，注重工作实效。

(4) 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》

发布时间：2019年6月23日

简介：《指导意见》对健全“三治结合”乡村治理体系作了具体部署。第一，要以自治增活力。从健全完善村民自治的有效实现形式入手，进一步健全农村基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督机制，让农民自己“说事、议事、主事”，农民的事让农民商量着办，凸显农民在乡村治理中的主体地位。第二，要以法治强保障。必须把政府各项涉农工作纳入法治化轨道，加强农村法治宣传教育，

完善农村法律服务，引导干部群众尊法、学法、守法、用法，依法表达诉求、解决纠纷、维护权益，建设法治乡村。第三，要以德治扬正气。要深入挖掘熟人社会中的道德力量，德、法、礼并用，通过制定村规民约、村民道德公约等自律规范，弘扬中华优秀传统文化，教育引导农民爱党爱国、向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家，增强乡村发展的软实力。

(5)中央农村工作领导小组办公室 农业农村部 中央组织部 中央宣传部 民政部 司法部《关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》（中农发〔2019〕5号）

发布时间：2019年6月24日

简介：根据通知，我国在县级层面开展试点示范。县级是乡村治理体系建设的关键层级，试点的内容主要包括探索党组织领导自治法治德治相结合的路径、共建共治共享的治理机制、乡村治理与经济社会协同发展的机制、乡村治理的组织体系，完善基层治理方式、村级权力监管机制，创新村民议事协商形式、现代乡村治理手段等八个方面。

(6)中央农村工作领导小组办公室 农业农村部 中央宣传部 民政部 司法部《关于开展乡村治理示范村镇创建工作的通知》（中农发〔2019〕7号）

发布时间：2019年6月24日

简介：根据通知，示范创建在村镇层面开展。乡镇和村是乡村治理的基础单元，是乡村治理政策具体实施的层级。示范村创建的标准主要包括村党组织领导有力、村民自治依法规范、法治理念深入人心、文化道德形成新风、乡村发展充满活力、农村社会安定有序等六个方面；示范乡镇创建标准主要包括乡村治理工作机制健全、基层管理服务便捷高效、农村公共事务监督有效、乡村社会治理成效明显

等四个方面。

(7) 中央农村工作领导小组办公室 农业农村部《关于在乡村治理中推广运用积分制有关工作的通知》（中农发〔2020〕11号）

发布时间：2020年7月27日

简介：《通知》指出，乡村治理中运用积分制，有利于增强基层党组织的领导作用、推动乡村振兴重点工作、提高农民参与乡村治理的积极性、形成农村基层治理的有效抓手。积分内容群众定，积分方式群众议，积分结果群众评，确保了群众的知情权和参与权。积分制把纷繁复杂的村级事务标准化、具象化，让乡村治理工作可量化、有抓手，将农村基层治理由“村里事”变成“家家事”，由“任务命令”转为“激励引导”，有助于提升乡村治理的精细化、科学化、透明化、规范化水平。

◆ 广东相关法规及政策文件

(1) 广东省委 省政府《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》（粤发〔2018〕6号）

发布时间：2018年2月

简介：《实施意见》以保障农民权益为根本出发点和落脚点，以管好用好农村集体资产为重点，从切实加强农村集体资产管理、稳步推进农村集体经营性资产产权制度改革、健全完善农村集体经济运行体制机制、强化保障举措等方面就我省如何稳步推进农村集体产权制度改革提出意见。《实施意见》明确提出，我省到2018年底基本完成农村承包地确权登记颁证，到2020年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证；力争2021年底基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

(2) 广东省委 省政府印发《关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》

发布时间：2018年8月24日

简介：《实施意见》要求，不断提升城乡社区治理水平。增强社区居民参与能力，大力推进村（居）民议事厅建设，健全社区党组织领导下的“民主商议、一事一议”协商机制。提高社区服务供给能力，统筹发展城乡社区服务体系，以县（市、区）为单位编制城乡社区公共服务指导目录。提升社区依法办事能力，开展“民主法治村（社区）”创建活动，完善一村（社区）一法律顾问工作。

(3) 省委全面深化改革委员会印发《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大集体经济的意见》

发布时间：2019年8月

简介：《意见》共分四个部分，19个方面内容。其中包括健全完善农村集体经济运行体制机制，强调要健全村党组织领导机制、发挥集体经济组织功能作用、完善农村产权流转管理体系、实施消除空壳村提升薄弱村行动和推进农村集体经济转型升级；深化农村集体产权制度改革和开展集体经济合同专项清理等。

(4) 《广东省农村集体资产管理条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十六次会议修订通过）

实施时间：2016年7月1日

简介：新修订的条例进一步明晰了农村集体资产的产权归属，通过强化内部管理，完善民主监督，增加改革指引条款，设定法律责任等，对于解决当前我省面临的一些突出问题，维护农民合法财产权益，加强农村基层党风廉政建设和民主建设等都具有十分重要的意义。第一，新条例重在赋予农村集体经济组织对集体资产自主经营管理的法律主体地位，突出农村集体经济组织为资产管理主体，侧重于完善

民主管理、民主决策和民主监督制度机制，规范其自主经营管理行为，规定更为明确和具体。第二，新条例尊重长期以来形成的农村集体资产现有的组织形式和管理模式，尊重被农村集体经济组织成员普遍接受和认同的经营实际，对农村集体资产经营放权、撤限，将政府的监督管理定位在强化服务上，更加符合农村集体资产管理的实际需要。第三，新条例对农村集体经济组织章程、成员大会和成员代表会议、监事机构和理事机构的权力职能、相互关系、运作方式等作了明确规定，对政府有关部门的监督管理规定了具体情形、相应方法，更容易操作等。

(5) 《广东省农村集体经济组织管理规定》（2006年8月9日广东省人民政府以粤府令第109号公布，根据2013年5月31日《广东省人民政府关于修改〈广东省农村集体经济组织管理规定〉的决定》修订）

实施时间：2013年6月20日

简介：新修订的条例进一步明晰了农村集体资产的产权归属，通过强化内部管理，完善民主监督，增加改革指引条款，设定法律责任等，对解决当前我省面临的一些突出问题，维护农民合法财产权益，加强农村基层党风廉政建设和民主建设等都具有十分重要的意义。

(6) 省委农办等部门《关于广东省农民合作社规范提升行动实施方案》（粤农农规〔2020〕6号）

发布时间：2020年5月27日

简介：《实施方案》分七个部分24条，重点是通过提要求、明方向、抓典型、出政策、建制度、强服务等举措，构建推动农民合作社高质量发展的指导服务扶持体系。突出推动农民合作社基础性制度建设，推动各地建立健全联席会议制度、辅导员制度、动态监测管理制度、示范社评定管理制度和农民合作社培育孵化制度，引导合作

社完善章程、财务管理、民主管理、经营管理等制度，为农民合作社高质量发展奠定基础。

(7) 广东省民政厅《关于印发<广东省村（居）民委员会工作职责事项指导目录>的通知》（粤民规字〔2018〕2号）

发布时间：2018年7月12日

简介：《目录》厘清了乡镇人民政府（街道办事处）和基层群众性自治组织的权责边界，制定了基层群众性自治组织承担的工作事项清单、协助政府工作事项清单以及应取消和禁入的事项清单。其中，村委会群众自治工作职责事项44项，协助政府工作职责事项66项，应取消和禁入的事项19项；居委会群众自治工作职责事项32项，协助政府工作职责事项59项，应取消和禁入的事项19项。

表 1：广东部分地市乡村治理的相关法规政策文件

地区	时间	文件	主要内容
广州	2019年9月30日	广州市人民政府关于加强农村集体经济组织管理的指导意见（穗府〔2019〕11号）	《意见》是对2014年施行的《关于规范农村集体经济组织管理的若干意见》的修订。明确了农村集体经济组织的责任主体，要求各区根据本地实际，加强对农村集体经济组织的指导、监督和服务。各镇（街）应负责指导和监督农村集体经济组织的运行、选举、改制、终止等事项及农村集体“三资”的经营管理。要求各地进一步优化相关职能部门和镇（街）的工作职责，逐步完善农村集体经济组织综合服务和监管平台，并加快建立健全各项管理制度，制定和完善农村集体经济组织成员资格界定、换届选举、股权转让、收益分配等制度和办法。

地区	时间	文件	主要内容
东莞	2020年2月13日	东莞市人民政府关于印发《东莞市农村（社区）集体资产交易办法》的通知（东府〔2020〕14号）	进一步加强东莞市农村（社区）集体资产的交易管理，规范集体资产交易行为，促进集体资产优化配置和保值增值，推动集体经济高质量发展，助力拓展与优化城市发展空间，服务实施乡村振兴战略大局
顺德	2020年3月30日	中共佛山市顺德区党委 佛山市顺德区人民政府关于开展新一轮农村综合改革推动乡村振兴的决定	《决定》提出了36条举措，包括农村基层治理、自治法治建设、集体产权、“两地”问题等重点领域和关键环节。自治组织、集体经济组织班子成员候选人必须村（社区）党组织进行审核把关，村（居）民小组长人选提名由村（社区）党组织、镇（街道）党（工）委两级把关。监察职能全面向基层延伸，实现村居监察对象监察全覆盖。开展农村综合审计等，加强对农村管理议事规则的巡察，严肃处理违反重要事权清单管理制度的行为。针对模糊不清的“自治”界限明确规则，规范农村自治管理，统一编制制度工作指引。集体资产三大平台建设要100%覆盖村居、集体经济合同100%录入平台、集体资产100%上平台公开交易。
	2018年3月12日	中共佛山市顺德区党委佛山市顺德区人民政府关于印发《加强基层治理推动乡村振兴的意见》系列文件	规范完善农村自治体系。实施“阳光村（社区）务”工程，全面推进“党务、村（社区）务、财务”公开，优化议事监督机构运作机制，严格落实民主议事规则，强化群众参政议政意识。强力推进农村集体“三资”交易监管平台全覆盖，建立农村集体重大事项民

地区	时间	文件	主要内容
		的通知（顺委发〔2018〕3号）	主表决方案事前审查制度，规范农村集体经济合同管理，确保集体资产交易活动公平、公开、公正。建立村（社区）法律顾问制度，完善“三官一师”（警官、法官、检察官、律师）定期下访工作机制，强化村（社区）法律文书及重大决策合法性审查。

◆ 全国主要省市乡村治理的相关法规政策文件

表 2：全国主要省市乡村治理的相关法规政策文件

地区	时间	文件	主要内容
上海	2018年4月1日	上海市农村集体资产监督管理条例	进一步规范农村集体资产管理及监督工作，将国家各项要求落地落实，稳步推进农村集体产权制度改革各项工作持续开展。完善农村集体经济组织治理结构，规范运营行为，保障收益分配。巩固农村集体产权制度改革成果，激发体制机制活力，促进农村集体资产保值增值。
	2020年3月30日	中共上海市委办公厅、市政府办公厅关于全面加强和改进基层法治建设的意见（沪委办发〔2020〕11号）	坚持法治与自治、共治、德治有机融合，全面开展居村自治规范修订工作。充分调动居村法律顾问、社会组织、社区志愿者等力量，对居村自治章程、乡规民约（居民公约）、业主大会及业委会章程等自治规范进行修订，确保自治规范的合法性、合规性和可操作性。健全完善居村委会、居村民小组民主协商议事制度，依法组织居村民就辖区内公共事务、重大民生问题开展民主协商，依法

地区	时间	文件	主要内容
			组织居村民积极参与应对重大突发公共事件等社区治理公共事务，真正实现“民事民议、民事民办、民事民管”。
重庆	2018年5月	中共重庆市委、市政府关于加强和完善城乡社区治理的实施意见（渝委发〔2018〕26号）	推动形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系。完善和推广重庆市基层治理“三事分流”工作机制；明确了基层群众性自治组织管辖范围和规模，提出要实现网格化服务管理与基层群众自治在组织架构、工作内容、运行机制上的有效衔接；强调要加大社区社会组织的培育力度，完善社会组织信用评估体系建设。着力加强社区居民参与能力、社区服务供给能力、社区文化引领能力、社区依法办事能力、社区矛盾预防化解能力、社区信息化应用能力等“六大能力建设”。
	2019年9月26日	重庆市人民政府办公厅关于进一步明确基层群众性自治组织依法自治及协助政府工作事项的通知（渝府办发〔2019〕23号）	基层群众性自治组织应当完善党领导下的自治机制，对照“基层群众性自治组织依法自治事项清单”，依法组织群众开展以自我管理、自我教育、自我服务、自我监督为主要内容的基层自治实践，发挥自治组织在城乡社区治理中的基础性作用。各级政府及相关部门要积极创造条件促进基层群众性自治组织更好地依法履行职责，改进工作指导方式，加强组织协调，加大保障力度，落实帮扶政策和措施，提高基层群众性自治组织工作能力和水平，做到放权于民，还权于民，促进法治、德治、自治有机融合。

地区	时间	文件	主要内容
江苏	2018年5月4日	中共江苏省委、省政府关于加强农村社区治理与服务的意见（苏发〔2018〕11号）	《意见》明确了加强农村社区治理与服务的总体要求、基本原则和目标任务。围绕农村社区治理体制机制创新，提出“五优五实”的创新措施：一是优化乡村治理体系，夯实党的执政基础；二是优化农村社区协商，夯实村民自治基础；三是优化“政社互动”机制，夯实协同共治基础；四是优化“三社联动”平台，夯实融合发展基础；五是优化服务管理网格，夯实乡村治理基础。
	2018年10月1日	江苏省农村集体资产管理条例	条例紧密联系江苏实际，对农村集体经济组织及成员、资产权属与运营、财务管理、股份合作、保障监督等方面做了具体规定。包括建立健全集体资产产权登记、运营管理、财务会计、收益分配、责任考核和风险控制等各项制度；参照国有资产管理有关规定，对农村集体资产经营管理相关人员任职条件、农村集体资产经营者权利义务、资产运行规则以及农村集体经济组织作为出资人的经营管理权利作出规定；对加强农村集体财务管理作出规定；明确要求农村集体经济组织应当加强债权债务管理等。
浙江	2018年3月1日	中共浙江省委、省政府关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》（浙委发〔2018〕11号）	完善城乡社区民主选举制度，通过依法选举稳步提高城市社区居民委员会成员中本社区居民比例。进一步增强村（居）委会开展社区协商、服务居民的能力，完善村（居）务公开、民主管理和监督制度，切实保障和维护人民群众的合法权益。

地区	时间	文件	主要内容
	2020年3月26日	中共浙江省委、省政府关于高质量推进乡村振兴确保农村同步高水平全面建成小康社会的意见 (浙委发〔2020〕8号)	健全党组织领导的自治、法治、德治、智治融合的乡村治理体系，构建“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的乡村社会治理共同体，推进10个国家乡村治理体系建设试点县和6个示范乡镇、61个示范村建设，认定省级善治示范村2000个。推进民主法治村建设，加强农村法治宣传教育。推广“村民说事”制度，规范发展乡贤参事会等社会组织。深化村务监督委员会工作。
山东	2020年2月27日	中共山东省委办公厅贯彻落实《关于加强和改进乡村治理的指导意见》的实施意见（鲁办发〔2020〕3号）	落实县乡两级党委主体责任，以县（市、区）为单位制定乡村两级党组织乡村振兴任务清单，实施深化村党组织评星定级工作、村党组织书记任职资格县级联审、县级党委备案管理。落实村“两委”换届候选人县级联审机制、“一人兼”和班子成员交叉任职。加强村民委员会规范化建设，发挥村民委员会在乡村治理中的作用。规范村级会计委托代理制，加强农村集体经济组织审计监督，开展村干部任期和离任经济责任审计。健全村党组织领导的村民自治机制，建立党组织领导的民事民议、民事民办、民事民管的村级协商议事机制。全面落实“四议两公开”制度，推动村级议事协商制度化、规范化、程序化。
四川	2019年12月12日	中共四川省委关于深入贯彻党的十九届四中全会	完善村党组织领导村级治理体制机制。全面推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任。完善村集体经济组织法人治理

地区	时间	文件	主要内容
		精神推进城乡基层治理制度创新和能力建设的决定	结构，健全经营、管理、监督、分配等机制。厘清村集体经济组织与村民委员会的职责功能和权责关系，探索实行村集体经济资产收益与村民委员会收入分账管理制度。推动农村集体经济组织地方立法。创新协商议事形式和活动载体，探索基层民主多种实现形式。创新社区提案机制，吸纳利益相关方、统一战线成员、社会组织、外来务工人员、驻社区单位等参加公共事务。建立“两代表一委员”定期联系社区制度，建好用好“有事来协商”平台，探索政协协商同基层治理相结合的新形式。

【现状】

◆ 我国农村集体资产总量庞大

截至 2019 年底，全国拥有农村集体资产的 5695 个乡镇、60.2 万个村、238.5 万个组，共计 299.2 万个单位，完成 1.2 亿张报表在线数据报送。全国农村集体家底基本摸清，有以下几个特征：

一是资产总量庞大。全国共有集体土地总面积 65.5 亿亩，账面资产 6.5 万亿元，其中经营性资产 3.1 万亿元，占 47.4%；非经营性资产 3.4 万亿元，占 52.6%。集体所属全资企业超过 1.1 万家，资产总额 1.1 万亿元。

二是固定资产占比近半。固定资产为 3.1 万亿元，其中 2/3 是用于教育、科技、文化、卫生等公共服务的非经营性固定资产。

三是资产高度集中在村级。村级资产 4.9 万亿元，占总资产的 75.7%，村均 816.4 万元；乡镇、组级资产总额分别为 0.7 万亿元和

0.9 万亿元，分别占比 11.2%和 13.1%。

四是集体经济实现“强体壮身”。许多村将近年来财政项目投入到集体经济组织形成的固定资产纳入账内管理，清理了一批有失公允的经济合同，核销了一批债权债务，盘活了一批闲置资产，丰富了集体经济发展路径。

农村集体产权制度改革是继农村土地制度改革后又一项重大农村改革。截至 2019 年底，中央试点单位包括 15 个省份、89 个地市、442 个县(市、区)，各级试点单位已经覆盖到全国 80%左右的县。今年 3 月，中央农办、农业农村部印发通知，商请 13 个非整省试点省份全面推开改革(北京、上海、浙江等 3 省市基本完成改革任务)。至此，改革试点实现省级全覆盖。

截至目前，全国已有超过 41 万个村完成农村集体产权制度改革，确认成员超过 6 亿人。

广东省各类农村集体经济组织 24.4 万个，涉及集体账面资产(不含资源性资产)5000 多亿元(不含深圳)。按照中央要求,广东省计划到 2020 年基本完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证；到 2021 年基本完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

(来源：人民网、南方杂志、南方农村报)

◆ 广东“大村小镇”特点明显

2018 年，广东省政协调研组分赴江苏、浙江、福建、山东四省开展调研，从镇村治理规模等方面进行了横向比较，发现广东有着特殊的省情，同时在多个方面均存在短板。

(一) 村级治理难度大

省政协调研组发现，广东农村呈现出“大村小镇”特点。山东、浙江两省的镇、村治理规模具有鲜明的“小村大镇”特点：山东平均每个行政村下辖自然村只有 1.3 个，接近于直接在自然村设立村委会；浙江平均每个行政村下辖的自然村也只有 3.5 个。而广东村辖自然村

（村民小组）平均为 12 个左右，行政村治理范围更大，是全国平均值 5.3 个的 2 倍多。同时，广东乡镇下辖行政村数量相对较少，平均每镇辖村 17.4 个，而山东为 64.9 个，浙江为 33.6 个。

就村民人口而言，山东每个行政村人口平均有为 526 人，浙江是 592 人，而广东则多达 1712 人，是山东、浙江的 3 倍左右。人多，村民小组多，自然村多，这导致在村级治理上，广东比其他省份的难度也会更大。

（二）农村集体经济组织发展失衡

基层党组织、村民委员会、集体经济组织是农村的“三驾马车”，但省政协调研组发现，东西两翼与珠三角的农村集体经济组织发展失衡。

据统计，截至 2017 年底，全省农村集体总资产 5598.76 亿元（不含深圳），占全国农村集体资产总额 1/6，总收入为 894.31 亿元。然而，全省农村集体资产总额中，广州、佛山、东莞、中山 4 市就占了 81%；全省农村集体总收入中，上述 4 市也占了 80%。

数据显示，广东的农村集体资产高度集中在珠三角地区。其资产总额占全省的 88.75%，村级资产占 84.92%，组级资产更是占了全省的 96.70%。其他三大区域中，东翼（汕头、潮州、揭阳、汕尾）农村集体资产总额为 374.52 亿元，占全省总量的 7.36%，村级集体资产为 367.56 亿元，占全省的 10.70%；山区 5 市（韶关、梅州、清远、河源和云浮）资产总额为 118.81 亿元，占全省的 2.31%；西翼（湛江、茂名、阳江）资产总额仅为 79.04 亿元，占全省的 1.55%。东西两翼和山区 12 个地级市的农村集体资产总额合计只有 572.37 亿元，仅相当于珠三角的 12.68%，为东莞市的 36%。

广东各地农村集体资产主要集中在村级，但除珠三角 8 市和东翼的汕头、揭阳、潮州外，其他各市农村集体资产均在 35 亿元以下，这些地区的农村村组两级集体资产大都微乎其微。

（三）政策“最后一公里”落地难

省政协的调研显示，很多政策落地的“最后一公里”阻力最大，甚至可能导致政策最终无法执行。乡镇政府权责不对等，职责定位缺乏科学分类，可支配的资源和能力不足以满足农村基层社会治理的需要。一方面，行政执法权是以县（市、区）一级为主体的，县级政府及其部门把行政执法权留下，把行政执法责任推卸给乡镇，乡镇政府常常在属地管理的要求下被赋予无限责任，从而导致乡镇政府在没有执法权的情况下以有限的资源承担无限的责任，再次“向下”摊派成了必然选择。村委会，无论是人力、物力、财力，还是政策理解把握能力，都不具备完成这种考核责任的治理能力，偏离了《村民委员会组织法》规定，荒废了自治的主业，成了一个“不务正业”的组织。

（来源：南方网）

◆ 当前广东乡村治理的几种模式

党的十八大以来，在习近平总书记关于乡村治理的思想指引下，广东探索出南海的“党建引领”、清远的“重心下移”和村务与自治分离的三种模式，各有优劣和适用范围，其中南海治理模式被评为全国乡村治理典型案例。

（一）“党建引领”的南海模式

这是一种以党支部为农村基层治理的核心，进一步巩固党在农村的领导地位，着力构建共建共治共享社会治理格局的模式。党的十八大以来，南海区针对外来人口多、集体经济资产大以及实施了股份合作制改革的实际，以党建引领五大建设：一是引领组织建设。构建村到组、组到户、户到人的三层党建网络，形成以村级党组织为领导核心、村民小组（自然村）党支部为战斗堡垒、党小组为“神经末梢”、党员为“根系”的乡村治理主干体系。二是引领经济建设。针对农民股份分红 94%来自经济社的实际，落实村民小组（自然村）党支部书记参加经济社社委会、党员参加股东会议制度，对纳入重要事权清单管理的事项进行先知先议和全程监督。三是引领思想建设。以习近平

总书记关于基层治理的重要论述及有关政策法规为重要内容，编印“新时代南海家书”，每月免费投放至全区各级党组织、家庭住户、外来人口和各行各业经营主体。四是引领队伍建设。大力实施“头雁”工程，从农村致富能人、复员退伍军人、回乡大中专毕业生、村民理事会成员中，选拔党组织书记和组建村级后备人才队伍。五是引领为民服务。组织全区党员以“户”为单位联系群众，传政策、听民情、集民意，每年集中力量解决1—2个群众反映强烈的突出民生问题。“党建引领”的南海模式，使党组织威信不断提升，党对农村的领导地位不断巩固和发展，为乡村善治的不断深化打下了坚实的基础。目前，南海区已组建党支部1748个、网格党小组5156个，覆盖2081个村民小组（自然村），书记、主任“一肩挑”比例达91.4%，“两委”交叉率达95.1%，全区27个软弱涣散基层党组织被精准整顿。

（二）“重心下移”的清远模式

这是以强化村民小组（自然村）一级基层组织功能，以村小组自治为工作重心，推进党组织建设、村民自治、农村公共服务“三个重心下移”到村民小组的模式。清远市根据一些农村行政村与自然村“一对多”、村民小组治理缺位的实际，以设立全国农村改革试验区为契机，积极探索以村民小组为重心、为自治单元的农村基层治理体系改革，形成扎根群众的村级党组织体系、民事民治的基层自治组织体系以及便民利民的农村公共服务体系。党组织从行政村下移到自然村，将党组织设置由“乡镇党委—行政村党支部”调整为“乡镇党委—片区党总支—自然村党支部”；村民自治从行政村下移到自然村，自然村不承担行政事务，通过村委会、村民理事会、村务监督会、经济合作社等载体进行村民自治；公共服务从镇（街）下移到行政村，建立党群服务中心，实行联网办理，推行“一站式”代办服务。清远英德西牛镇作为“三个重心下移”最早的试点之一，通过近几年的探索实践，集体经济收入超过3万元/年的村小组从试点前2012年的21个增长到2018年的112个。

（三）村务与自治分离的纯农村模式

乡镇政府服务功能延伸至行政村，设立党群服务中心，负责村的行政、公共服务，不再直接介入与村民生产生活密切相关的微观事务，特别是民事纠纷。由村民选举产生村委会、理事会负责村民自治，并作为国家政策的解说员、组织村民的动员者、村民利益的发声人和民事纠纷的调解者，支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产和经济发展。村务与自治分离的“双轨治理”，确保了行政和自治的活力，既完成了行政任务，村民细碎化的服务需求和民事纠纷也得以及时处理，村民共治积极性得以有效带动。以肇庆市怀集县为例，全县 3260 个自然村的村民理事会，在美丽乡村建设中，发动群众参与环境整治义务投工投劳超过 18.5 万人次，筹集资金 1919.25 万元；在土地整合工作中，累计整合土地 181.2 万平方米，解决发展本土和引进外地龙头企业产业用地不足问题。

（来源：谭炳才，陈嘉伟 . 广东乡村治理模式的选择与思考. 广东经济，2019）

◆ 广东农村集体产权制度改革试点工作取得阶段性成效

2017 年 6 月，广东省东莞市、中山市、汕头市澄海区、佛山市顺德区、惠州市博罗县、江门市新会区 6 地被列入 2017 年度农村集体产权制度改革国家试点。到 2019 年 2 月，6 个试点单位均已基本完成清产核资、成员身份确认、经营性资产股份合作制改革等改革试点任务。共核实农村集体（含集体开办的公司）资产总额 2265.03 亿元，集体土地 862.79 万亩、其中农用地 306.09 万亩，实现了农村集体“家底清，权属明”。此外，各试点还推进了 6983 个集体经济组织完成经营性资产股份合作制改革。

农村集体资产主要分为三部分：农民集体所有的土地、森林、山岭等资源性资产，用于经营的房屋、建筑物、机器设备等经营性资产，

以及用于公共服务的科、教、文、卫等非经营性资产。

对经营性资产进行股份合作制改革，量化资产到人（户）是农村产权制度改革的重头戏。一些地方的实践证明，通过推进农村集体产权制度改革，将集体资产确权到户，集体收益按股份或按份额分红，农民就能受益。

开展股份合作制改革工作也需要因地制宜。在开展股份合作制较早的东莞市、中山市、佛山市顺德区，改革的重点在于不断完善现有制度，努力实现先行探索实践与国家改革制度设计的对接。汕头市澄海区、江门市新会区、惠州市博罗县则在全面完成清产核资和成员身份确认的基础上，根据当地农村集体资产属性和运营情况，严格按照改革政策要求和操作要领，因地制宜地推进改革工作。总体上，试点地区都采取了股权“固化到户，长久不变”的静态管理模式。6个试点单位量化集体资产总额 1864.94 亿元，其中经营性资产 1306.36 亿元，330.49 万农村社区居民变为股东。东莞市、中山市、佛山市顺德区 2017 年度集体分红分别达 59.2 亿元、25.13 亿元、17.5 亿元。

为了看好“钱袋子”，让集体资产保值增值，不少试点地区积极探索股份权能改革，根据法律，赋予农村集体经济组织成员集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能。

在改革过程中，农村股份经济合作社的相关章程、制度、财务管理也得以完善。各试点单位积极推动农村自治组织和集体经济组织账目分离、独立核算，确保农村集体资产交易和财务管理规范透明。

东莞市通过改革形成了民主理财、村级预算、会计委派、审查监控、审计监督、责任追究、薪酬激励、督查考评、网络监测、阳光交易等“十管齐下”的“多层次、全覆盖”监管体系，已建成 32 个镇级交易平台和 372 个村级交易点。

中山市按照“五个一”（一个平台、一套系统、一级交易、一级监管、一级成果运用）思路，建成镇级资产管理机构 24 个，村级交易工作站 289 个，实现全市范围内各镇、村交易平台的联网，实时监

管农村集体资产交易，从源头上堵塞监管漏洞。

截至目前，6个试点单位通过农村产权流转管理服务平台累计完成集体资产交易11.3万宗，涉及合同成交金额1404.84亿元。

（来源：南方日报）

◆ 全国推广乡村治理积分制

农业农村部7月28日发布，为进一步加强乡村治理体系和治理能力建设，将在全国因地制宜推广积分制乡村治理模式。“乡村治理积分制”是指对农民日常行为和参与乡村重要事务情况进行量化积分，并根据积分结果给予相应激励或约束的方式。

中央农办副主任、农业农村部副部长韩俊表示，乡村治理是国家治理的基石，也是乡村振兴的基础。各地认真贯彻落实党中央、国务院部署要求，大力加强乡村治理体系和治理能力建设，一些地方采用积分制推进乡村治理，取得了良好效果。

从以前村庄事务“要我参与”到如今“我要参与”，从以前有时“老实人吃亏”到现在“德者有得”，从“任务命令”到“激励引导”……各地对积分制的探索形式多样，包括“爱心超市”“道德银行”“积分储蓄站”等，都是从农民群众最关心的身边事入手，将乡村重要事务量化为积分指标，通过民主方式形成积分评价办法，对农民群众日常行为进行评价形成积分。

韩俊表示，要因地制宜在乡村治理中推广运用积分制，坚持党的领导，聚焦解决突出矛盾和问题，鼓励地方探索创新，规范实施过程，突出结果运用，强化运行保障。推广中应充分尊重农民意愿，结合实际、循序渐进，不搞强迫命令、一刀切。

（来源：新华网、央视新闻）

◆ 广东四地入选乡村治理体系建设首批试点单位

为贯彻落实中央关于推进乡村治理体系与治理能力现代化的决策部署，发挥典型经验的示范引领作用，2019年12月19日，农业

农村部网站公布，中央农村工作领导小组办公室、农业农村部、中央组织部、中央宣传部、民政部、司法部对乡村治理体系建设试点示范工作进行批复，确定北京市海淀区等 115 个县(市、区)为乡村治理体系建设首批试点单位，试点周期为三年。广东共有四个地区入选首批试点单位，分别为广州市从化区、佛山市南海区、梅州市蕉岭县、惠州市惠阳区。

2019 年 12 月 31 日，全国乡村治理示范乡镇与全国乡村治理示范村名单正式公布，广东省珠海市斗门区莲洲镇、汕尾市陆河县河口镇及江门市新会区睦洲镇南安村、茂名市茂南区新坡镇车田村等 5 个乡镇 47 个村上榜。

(来源：南方日报)

◆ 专家对农村民主协商与决策的建议

党的十九大首次提出加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。“三治融合”的难点在于，运用发展的观点和联系的观点深刻理解三者之间的逻辑关系并做到知行合一。其中，自治是自主，是根本，法治是他律，是保障，德治是自律，是先导。“三治融合”就是，既要充分发挥基层社会自治功能，又要推进基层社会治理法治化，还要增强道德内在的价值支撑，从而形成改善基层治理体制和机制的合力，实现推动基层治理现代化的目标。首先，要在打造社会治理共建共治共享的格局中推进“三治融合”。党的领导引方向，以自治消化矛盾，以法治定分止争，以德治春风化雨，才能真正走上善治振兴之路。其次，要夯实“三治融合”落到实处的根基。以提升组织力为重点，突出政治功能，特别是注重加强基层党组织带头人队伍建设，强化党内自我监督和群众监督，切实加强党的基层组织建设。再次，要扎根当地社会治理实践，分类推进“三治融合”。从实际出发，准确把握当地的经济社会发展水平和阶段，客观研判当地社会治理的难点和重点，密切结合当地的历史传承和文化传统，具

体问题具体分析，力戒形式主义，久久为功，力求实效。

（赵秋雁，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院党总支书记兼副院长，教授）

村民自治不能仅仅局限于民主和自治范畴，应该扩展到乡村社会治理和国家基层治理领域，加强同乡村社会其他组织、党的基层组织，以及国家基层治理机构之间的联系与协调，从而实现农村基层社会的有效治理。立足于乡村社会治理体系，审视村民自治运行机制，至少应该解决好三个方面的问题：一是要解决好村民自治内部组织之间的关系问题，特别是决策、管理与监督组织之间的关系问题；二是村民自治制度与农村现实情况脱节的问题，特别是民意输入和政策输出、管理服务供给的问题；三是村民自治组织与乡村其他组织、党的基层组织之间的衔接与配合问题。

（刘金海，华中师范大学中国农村研究院、政治科学高等研究院教授）

政府在乡村事务上没办法有统一的标准或更强力地提前介入。在诸多农民外出打工的现实下，村民代表大会能否真正实现“民主决策且代表大多数人的利益”是关键。这其实也提醒上级主管部门要充分考虑到少数人的意见，如果真有不合理不合法之处，哪怕是村民代表大会通过的也应介入监管。

（党国英，中国社科院农村发展研究所研究员）

无论是由农村集体经济组织等法定代表主体作为入市主体，还是对外委托第三人担任入市实施主体，集体经营性建设用地入市事项均需通过农民集体成员的决议程序。集体成员决议是入市主体或入市实施主体启动集体建设用地使用权设立行为的前提，既是其向政府提出入市申请的必备条件，也是其作为合同甲方签订入市合同的权限依据。

决议的主体是农民，但是与农民集体决议相关的法定主体包括村民会议(村民代表会议)、村民小组会议、集体经济组织成员会议，三者之人员组成并不相同。集体经营性建设用地入市属于集体的经济职能，应优先由农村集体经济组织而非自治组织代表行使，故此应优先通过农村集体经济组织成员会议的方式予以表决，只有在农村集体经济组织不健全时才能采取村民会议(村民代表会议)或村民小组会议表决的形式。

在决议程序方面，新《土地管理法》第63条第2款之“三分之二”应理解为对表决同意人数占到会人数比例的要求。这意味着，在集体经营性建设用地入市事项的表决程序上，其参会人数要求应按照《村民委员会组织法》和各地农村集体经济组织的管理规定执行(依据不同的情形而要求二分之一以上或三分之二以上)；同意人员占到会人员之比例的要求则应统一按新《土地管理法》的“三分之二以上”执行，从而高于《村民委员会组织法》和一些地方农村集体经济组织管理规定中“过半数同意”的一般性规定。

在决议事项方面，表决的内容不应是简单地是否同意入市等，而应包含与农民成员之利益有利害关系的一切重要信息。考虑到诸多农民外出务工的状况，频繁召集全体村民会议在很多地方也不现实。结合试点探索情况看，兼顾公平与效率的方式是通过一次集体决议对有关事项予以一揽子表决，决议事项则至少包含如下三方面内容：①出让交易的核心要素，包括入市地块的界址、面积、土地用途、使用期限、规划条件、交易平台和交易方式(招标、拍卖、挂牌、协议等)、入市价格形成方式或机制(例如评估价格、交易底价等)等；②初步测算的入市成本和收益，以及对纯收益的分配方案；③委托入市的，对入市实施主体的委托授权。《土地管理法实施条例(修订草案)》(征求意见稿)第39条要求表决的入市方案载明“宗地的用途、使用期限、交易方式、入市价格、收益分配等内容”，基本涵盖了表决事项应有的核心要素。 (宋志红，中央财经大学法学院教授)

【问题】

◆ 政协提案反映的农村民主决策机制存在的问题

广东省政协十二届三次会议期间，政协委员针对农村民主决策机制提出的提案，指出了农村民主决策机制存在的问题：

从近三年农村涉诉纠纷情况看，全省人民法院受理与民主决策有关的纠纷 1093 宗，约占一审涉农民民事案件的 6%。该类纠纷往往涉及征地补偿分配、集体建设用地开发使用、集体经济收益分配、土地承包经营权调整、股东资格确认等关系农民利益、农村发展的重大问题，对农村改革发展稳定影响较大。从审判和调研情况看，目前的突出问题有滥用民主决策调整承包合同、规避民主决策处置集体资产、操纵决策程序作出失实决议、多数人决议违法损害少数人利益等。

其主要原因有三：

一是民主决策程序不够规范。特别是在村级重大事项的民主决策中，如何全面落实“四议两公开”要求，缺乏环节清晰、操作性强的制度指引，党组织全过程引领监督作用须进一步发挥。

二是集体经济组织内部治理机制不够健全。随着农村集体产权制度改革的推进和集体经济组织规模的壮大，股东（成员）议事决策规则须与集体资产经营管理特点相适应，不宜简单套用村民委员会制度。

三是对自治章程的审核指导不够重视。村民委员会或集体经济组织章程对自治事项进行全面安排，是在法律框架下结合自身实际细化完善民主决策的重要载体，现实中，对章程制定普遍缺乏指导，内容缺乏审核，约束作用发挥不足。

◆ 南粤清风网 2019 年通报的部分基层干部典型问题

（一）漠视侵害群众利益问题

一、揭阳市揭东区埔田镇原党委委员蔡晓明利用职务便利，违规将村集体土地以租用名义转让；利用建设工程侵占集体资金 578.5 万

元；索取他人贿赂；违规收受村干部赠送的“红包”礼金；违规从事营利活动、隐瞒不报个人有关事项等。

二、珠海市斗门区乾务镇新村原党支部书记、村委会主任陈炳耀利用职务便利，隐瞒事实，伙同亲友侵占集体征地补偿款 531 万元；在发包村集体土地的过程中，采取先违规发包给亲友或虚构发包给亲友的合同，再由亲友转包给实际使用人等方式，侵占本应由村集体收益的土地租金；为他人非法倒卖土地使用权提供帮助并收取“好处费”；长期把持基层政权、垄断集体资源、非法转让集体土地等。

三、肇庆四会市东城街道沙头社区原党支部书记吴秋良利用职务便利，骗取社区“一事一议”奖补资金 91.8 万元；非法侵占集体资金 121.8 万元；为他人非法占用农用地提供帮助，违规收受“好处费”；承揽填土工程，无证经营处理固体废物。

四、云浮市郁南县通门镇鸡林村原村委会委员、民兵营长、出纳陈灿明利用职务便利，挪用村委会账户资金 39.6 万元用于网络赌博；利用协助通门镇政府开展城乡居民基本医疗保险费收缴工作的职务便利，将收取的医保费 6.1 万元用于网络赌博。

五、佛山市高明区更合镇高村村原党总支书记、村委会主任陈海洪利用担任高村村党总支书记、村委会主任职务的便利，以他人名义强揽乡村道路工程，其后道路多处路面出现开裂和下沉等现象，影响群众安全出行。另外，2015 年至 2016 年，陈海洪担任村党总支书记、村委会主任期间，在处理村中事务时独断专行，通过暗箱操作、围标串标等方式强揽村中工程项目，从中获利。

（二）涉黑涉恶腐败和充当“保护伞”问题

一、湛江市遂溪县江洪镇原党委书记林伟洪、原镇长周海清充当以梁槐为首的黑社会性质组织“保护伞”，不但介绍梁槐违规插手遂溪协鑫光伏项目租地工作，还长期包庇纵容梁槐涉黑组织采取非法手段强行租地。其间，林伟洪、周海清分别收受梁槐等人贿送的财物 25 万元和 33 万元。

二、汕头市潮南区司马浦镇大布上社区原党委书记连贤明依托宗族势力，纠集社会不良人员，逐步形成以其为首，连育光、连若民、连育坚等人为骨干成员的黑社会性质组织，长期把持基层政权，控制当地集体土地资源，肆意侵占集体资产，非法出卖土地及垄断建筑、建材、屠宰等行业，涉嫌故意伤害、非法拘禁、寻衅滋事、开设赌场等多起刑事犯罪，严重破坏当地经济和社会生活秩序。连贤明利用职务之便收受他人财物 220 余万元；侵吞村集体资金 1000 余万元；虚报冒领国家财政补贴 90 余万元；涉嫌非国家工作人员受贿、职务侵占、贪污等其他犯罪。

（来源：南粤清风网）

◆ 基层治理存在问题的原因分析

（一）宏观层面

法治建设不健全、滞后是农村基层治理问题的宏观原因，具体包括法治秩序构建与农村传统礼治秩序的冲突，党和国家、地方政府在农村基层治理方面制定的相关法律法规不完善，以及农村基层治理的顶层设计缺位等。首先，法治秩序构建与农村传统礼治秩序的冲突是基层治理问题突出的重要原因之一。一方面，国家坚持依法治国理念，大力推行“法治下乡”和建设法治社会，打破了以往乡土中国农村的传统礼治秩序；另一方面，法律力量虽然已经渗透到了农村基层，但在广东地区尤其是粤东西北等偏远地区的农村家族势力、礼俗习惯、家长制作风等传统因素仍然是影响村务开展的重要因素，法治秩序在农村基层的构建受阻而难以建立。由此形成了乡村社会礼治“破而不废”、法礼混合的过渡状态，是农村基层治理中众多纠纷产生又悬而未决的原因。其次，农村基层治理相关法律法规不完善。当前，针对部分村干部违法违纪行为涉及金额较少、情节较轻而又未达到法定贪污受贿犯罪以及粤东西北发达地区“三留守”群体权益保障的问题，亟需出台相对独立的农村基层治理法律法规来专门惩治村干部违法

违纪和保障村民、留守群体的权益。最后，在农村基层治理的顶层设计缺失或短视化，较少综合考量国家政策变化、人口流动和经济发展等因素对农村基层治理的长远影响，也没有充分发挥村庄治理激励机制的作用，引发农村基层治理中人才流失、产业发展不足等问题。因此，有必要将农村基层治理问题纳入法治层面来考虑解决。

（二）中观层面

中观层面的原因包括农村基层组织体系“错位”和乡镇龙头作用“失效”。一方面，当前广东省农村基层治理的基本组织体系是“县管镇、镇管行政村、行政村管村民小组”的三级管理格局，行政村名义上承担着上传下达的角色，但现实是大部分“三无”（无资金、无资产、无资源）行政村忙于完成上级政府交办的任务，无暇顾及下辖自然村，更别说履行好村民自治的职责。而自然村（村民小组）虽然直接面对村民，代表群众利益，但碍于没有名正言顺的职责权力往往很难顺利开展工作、表达诉求。农村基层组织体系的这种“错位”状况使得目前农村干群关系紧张、社会矛盾纠纷多、村集体经济长期薄弱等。另一方面，乡镇龙头作用“失效”是关键，主要体现在以下三方面：一是管理失责，对行政村工作的管理、监督和考核不到位；二是经济“失血”，粤东西北地区部分乡镇经济薄弱、“失血”多，无法向村级“造血”“输血”，也无法保障村级组织的运作经费和办公设施，甚者有些乡镇将上级政府提供的资源截留或据为己有，不仅没有给农村发展调配资源，还将其在计生工作、土地纠纷方面的责任推给农村；三是选人“失策”，在选强配优农村基层组织班子这件事上，乡镇党委缺乏足够的重视，“求稳怕乱”“求短怕难”和缺少长期规划使得基层党委人员老龄化、人选结构不合理等问题长期得不到有效解决。

（三）微观层面

在微观层面的突出问题是基层组织建设薄弱和职务犯罪多发。第一，村“两委”权责分工模糊。第二，村级党组织和自治组织的运作

机制缺乏规范性，民主评议党员、党会、村民代表会议等的召开缺乏常态化，部分乡村缺乏多元共治和民主协商机制，没有形成协同治理机制。第三，监管失灵，农村党群、干群关系紧张，腐败问题频出。部分村干部、小部分党员和村民价值观腐化，经受不住金钱利益诱惑，出现村干部权力腐败、党员拜金、村民因蝇头小利闹访等事件。部分党员干部和村民思想观念落后、法治观念淡薄，不能适应和接受新的治理手段、方式和政策，村务管理中“一言堂”“家长作风”、任人唯亲、中饱私囊等现象较为严重。

（来源：于群，严丽敏. 广东农村基层治理存在的主要问题与解决对策. 长春工程学院学报（社会科学版）. 2019 年）

◆ 一管就僵一放就乱？乡村“自治力”虚弱之痛

农村盖个房，需要 17 个部门审批；村民盖个章，要跑乡里好幾次；环保督查要求清零禽类养殖场，到头来变成了建设“无鸡村”“无鸡镇”……有群众反映，一事一议制度，百姓很想执行，但流程很烦琐：“这材料那材料，一个小工程都要设计、招投标、做决算，费用基本都花在前期和后期上，村集体根本负担不起。”

乡村治理该“管”还是“放”？一些基层干部认为，上级部门管束过多，容易给大家干事创业的积极性“泼冷水”，造成“一管就僵”。另一部分人则认为，对村级组织应当加强管理，建章立制，“放”则不利于村级组织有序运行。

一些村干部反映，基层工作的“泛行政化”倾向对村里自治力提升有很大影响。大量工作在基层落实，各种事务、考核让他们疲于应付，工作趋于简单粗暴。一些村干部对于如何提升乡村自治能力存在本领恐慌。一名任职已有 10 年的村支书坦言，许多村干部还没有完全跟上新时代的节奏，导致村务治理能力明显滞后，一定程度上存在对上级部门的过度依赖。

专家表示，现在村民委员会决策有“四议两公开一监督”，程序

比较健全，乡镇政府应该进一步加强监督和规范引导，做大做强村级组织提升自治能力和民主程度，而不是把公章、村财政等作为农村治理的“牛鼻子”。村民自治要有法律法规、村规民约等规章制度作保障，在村级组织去“行政化”方面发力，让基层自治组织回归群众性和自治性。

（来源：半月谈）

【经验】

◆ 农村民主协商、决策、监督的国内经验

➤ 江苏：“积分制”成为乡村善治“助推器”

近年来，江苏在推进乡村治理中，创新运用“积分制”，将乡村治理具体事项细化分类、赋值量化、打分考核，以潜移默化之势营造良好氛围，以制度细化之能促进共建共享，以数字量化之效助力乡村善治。目前，已有8个县、103个乡镇、1590余个村运用“积分制”进行事务管理，应用范围包括党建管理、环境治理、垃圾分类、志愿服务、社会综治、脱贫攻坚、文明创建等方面，“积分制”“积”出了乡村治理新气象，取得了良好效果。

突出因地制宜。江苏“积分制”始于文明村镇、文明家庭创建等活动，以后逐步总结提炼，并推广应用于乡村治理，探索形成“省级引导、市县落实、乡村运用”的机制安排。常熟市在实践中提出，“积分”适合县级的就由县级统一制定，适合乡镇的就由乡镇统一安排，适合村级的就由村级组织实施。

突出农民主体。以“积分制”形式直接面对农民、对接农民、服务农民，密切与农民联系，拉近与农民距离，增进与农民感情，充分发挥农民主体作用，是“积分制”具有强劲生命力的“秘诀”所在。徐州市铜山区沙庄村给每户农户设立积分银行，让每位村民都参与进来，以“积分”方式破解垃圾分类难题，建立规范投放、规范收集、

规范处理等制度，形成了垃圾分类长效管理机制。

突出正向激励。“有奖有罚、奖罚分明，以奖为主、以罚为戒”是江苏“积分制”的本质“内核”。奖励上，除必要的物质奖励外，更加注重精神激励；惩戒上，不以罚没款项为主导，而以批评教育为导向。张家港市永联村从2004年开始以“百分制”的形式开展“文明家庭奖”评比，当年就拿出近1000万元作为奖励资金。近年来获奖农户数已稳定在95%以上，村民文明素养得到普遍提升。

突出党建引领。江苏在乡村治理“积分制”实践中，注重发挥党组织的示范引领作用，努力破解“老办法不能用、新办法不会用”的现实难题。宜兴市善卷村制定《党员积分管理制度》，根据党员参加“三会一课”和志愿服务等相关内容，实行管理考评计分制与爱心奉献加分制相结合的办法，对党员进行全年度积分考评，基层党组织力量得到有效加强。

（来源：农民日报）

➤ 浙江宁海：“小微权力清单”助“村治”走上阳关道

2014年初，浙江省开始探索权力清单制度，实行简政放权；随后，宁海率先在全国推行村级权力清单制度，经多次梳理后出台了《宁海县村级权力清单36条》。“36条”涵盖19项村级公共权力事项和17项便民服务事项，基本实现村干部小微权力内容全覆盖，相关经验写入2018年中央一号文件和中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》。

2018年，宁海以列入第三批全国农村综合改革标准化试点为契机，引入标准化原理和方法，积极推动“36条”经验上升成为地方标准、国家标准。该标准规范以宁海“36条”为蓝本，内容包括村级重大事项决策、村级微型工程采购规范等36项具体事项的操作标准，涉及组织架构、运行流程、实施监督等多个方面。

2018年下半年，宁海县村级小微权力36条智慧运行系统框架搭

建完成并投入使用，围绕农村治理重点难点问题，运用数字化手段，提升农村治理体系与治理能力现代化水平。

36条智慧运行系统分县级监管平台、乡镇基础平台、移动端、数据大屏平台四个子系统，设置的57个栏目涵盖重大决策、工程管理、三务公开、救灾救助、资产资源等。村民可随时对本村工程项目、资产资源处置、村务事项进行在线查询，监督更直观。系统上线以来，通过对村级工程项目程序规范和闲置集体资产及时处置，为村集体挽回损失300多万元。2019年1月至11月，宁海各乡镇街道接待群众信访123件，比去年同期下降36%。

下一步，宁海将以“36条”经验为核心，充分吸收各地典型经验，启动开展《村务管理基础术语与事项分类》、《村务管理事项运行流程编制指南》和《村务管理村务流程化管理实施指南》三项国标制订，为全国村务管理工作提供参考和依据。

（来源：宁波日报）

➤ 浙江后陈村：创设“村务监督委员会”

2004年6月18日，新中国第一个村务监督委员会在浙江省武义县后陈村诞生。从此，后陈村保持着“零上访”状态，村容村貌发生了巨变，乡亲邻里守望，其情融融。“后陈经验”从“村计”逐步上升为“国法”，2010年被写进村民委员会组织法；2017年，中办、国办联合印发关于建立健全村务监督委员会的指导意见，向全国推广这一做法；2019年，村务监督委员会制度写进《中国共产党农村基层组织工作条例》。

后陈村的监委会制度，突出特点是“一个机构、两项制度”。一个机构就是常设的村监委会，由3人组成，设主任1人，任期与村委会同届。实行村务管理权与监督权分离的工作模式。由此形成村党支部是领导核心，村民代表会议是村里的决策机构，村委会是村务管理执行机构，村监委会是村务监督机构的闭环系统。两项制度就是《后

陈村村务管理制度》和《后陈村村务监督制度》。前者主要对村集体资产管理、土地征用费管理和分配使用、村民建房审批、计划生育、户口变动、村干部误工补贴、村财务收支等村民关注的村务管理做了明确规定。后者则对村级民主监督做出了新的制度安排。特别是对村监委会的产生和组成、职能和义务等做了明确规定，并对把村民代表会议制度、村务公开制度、听证制度和村干部述职考核制度等纳入民主监督制度做出了具体规定。

从村级民主监督的角度看后陈村的村监委会制度，其民主监督模式主要有三个特征：

一是分权制衡，突出以权力制衡权力。按照制度设计，后陈村监委会是村党支部、村委会之外的一个村级监督机构。

二是突出以制度规制约束权力。根据当前农村的实际，重点突出了村集体资产和财务管理制度。比如，对村监委会作为村务特别是财务监督组织的性质、产生及职能等做出了细致明确的规定。又如，建立了救济制度。当村监委会的监督功能无法正常运作时，有权向街道或乡镇有关部门申请救济。各项村级管理制度联结成一个制度体系，功能互补。

三是实施全程性村务监督。事前可进行监督，即参与村务管理的决策过程，提请村民代表会议就有关问题进行协商、表决。事中实施跟踪监督，即对村务执行的过程进行监督，有权抵制不符合制度的村务管理行为。事后进行检查监督，即做好事后每笔支出的审查和资产处置、重大投资行为的审查、督促，公开上墙公布等工作。

（来源：浙江日报）

➤ 天津宝坻：深化基层民主协商制度

2013年6月，在推行村务公开、“六步决策法”民主管理基础上，经过了调查论证阶段，天津市宝坻区开始在全区各街镇先期开展试点基层协商民主，之后进入全面推开阶段。“六步决策法”就是要

经过村“两委”会召开全体党员和村民代表会征求意见形成议案，村“两委”联席会议讨论通过，乡镇党委、政府对议案内容过程进行审查这三个程序，还要经过民主协商议事会、村民代表入户征求意见、村民代表会议讨论表决通过，在村务公开栏限时公开，决策过程有村务监督委员会及村民代表监督、在村党组织领导下由村委会组织实施，这后面三个过程来实现。

宝坻区不断深化农村基层协商民主制度，在鱼池发包、土地流转、修路、危房改造等村级事务决策前，农村群众采取自由平等对话、讨论、磋商、审议等方式，广泛直接地参与村级事务的决策、管理和监督，使民智民意能够贯穿决策过程中，促进农村科学发展、和谐发展。

为了推行基层协商民主，宝坻区首先完善组织机构，健全各项功能。区里成立了领导小组，由区委书记任组长，区纪检委、组织部、人大等相关领导任副组长，下设办公室，区委常委、区纪委书记任办公室主任，有纪检委、组织部等16个成员单位。在乡镇及街道也相应成立领导小组，积极推行基层协商民主。

宝坻区制定出台了《关于推行农村基层协商民主制度的意见》，对相关程序和环节进一步规范，提高了可操作性和实用性。同时，出台了《关于进一步完善村级重大事务“六步决策法”的通知》，进一步规范了基层协商的程序。

协商主体包括村“两委”会成员、村级事务助理、党员代表、村民代表、村务监督委员会成员、与协商事项相关的利益群体代表或个人、各级人大代表和政协委员、威望较高的群众、街镇及区直职能部门相关人员、普通村民。

协商内容，一是村级重大事务，包括村民自治章程、村规民约的制定和修改；本村发展规划、村庄建设规划的编制和调整；村年度工作计划及资金预算安排；撤村建居；土地调整、流转、承包经营，征地补偿费的使用、分配；村集体资金、资产、资源的管理、使用和处置；村集体经济项目的立项、承包方案；本村公益事业的兴办和筹资

筹劳方案及建设承包方案；各类社会保障资金、补贴和政策的落实等。二是村级一般性事务，包括各类先进的推荐、低保户申请、困难户村级补助、矛盾纠纷调处、上级布置的一般性工作任务等。

（来源：农民日报）

➤ 上海奉贤：引导乡贤参与村级治理

前些年，奉贤也和其他地方一样，面临村干部视野不够广、理念不够新，农村专业人才缺乏等问题和瓶颈。奉贤区委、区政府敏锐地意识到，乡贤群体是创新社会治理人才队伍的重要补充，应该通过体制机制的创新，把乡贤这一宝贵资源集聚起来，参与到村级治理体系建设之中。目前，奉贤全区已建成 66 个乡贤工作室。如果说之前的乡贤参与村级治理工作，开展较多的是访贫问苦等资金上的“反哺”和回报，那么现在，则更多体现在乡贤等社会力量对于先进理念、智慧才能、发展项目等的输入和扶持。

2015 年，奉贤提出了《关于推动乡贤参与城乡社区治理的实施方案》，明确建立保障机制、激励机制和评议机制，通过搭建平台、扶持鼓励、提供培训、多元服务等培育渠道，让乡贤人士凭借在亲缘、人缘、地缘上的优势，在弘扬乡贤文化、反哺家乡建设、调处矛盾纠纷等方面发挥作用。

2017 年，奉贤区进一步提出，充分发挥企业及企业家的优势，参与村级治理工作。2018 年，乡贤参与村级治理升级进入 3.0 版本。奉贤区委组织部研究制定《关于区级机关党组织、百强企业、乡贤助力村级组织建设推动乡村振兴的实施意见》，将资源和力量向农村倾斜，切实推进“三个一百”工程，助力村级组织建设，进一步引导健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，推动奉贤乡村振兴战略实施。

乡贤作为农村基层治理的重要参与主体之一，积极配合村干部开展乡村“软治理”，有效解决许多农村“硬难题”，拓宽了政府治理与

村民自治之间的“善治”渠道。“村民的事村民议、村民的事村民管”，覆盖全区各行政村的“村民议事中心”，被大家亲切称为村里的“小政协”，议事会成员由退休党员干部、辖区企业家代表等乡贤担任，乡贤成为调处矛盾纠纷的“老娘舅”，实现“补位、辅治”的柔性治理。该区依托“贤城先锋联盟”区域化党建平台发布服务项目，吸引在外乡贤人士回乡认领项目、参与治理。两年来，共发布农村实项目 148 个，项目实施率达 100%。

“三个一百”工程以便利有效为原则，采取组织推荐方式安排结对；以乡情乡愁为纽带，结对主体按需选择结对联系村。截至目前，已有 80 个机关党组织及国有企业党组织、32 家百强企业、69 家乡贤企业与 166 个村建立结对共建关系。此外，工程将通过开展全周期管理，强化互通机制建设，探索建立合作发展平台，并建立健全评价机制，稳步提升村“两委”班子工作能力和水平。

为进一步培育乡贤力量，助推农村治理现代化，奉贤区专门出台意见，突破传统体制内选人、用人局限，从乡贤中物色优秀人才进入村干部队伍。近 3 年来，已有 79 名乡贤（包括机关、企业、社会人士）到村任职，成为村级治理骨干。

（来源：东方城乡报）

【提案线索选登】

一、关于加快兑现涉企政策资金的问题

事由：

有产业园区和企业反映，高新技术企业补贴、租金补贴到账时间长，有些已经公示的企业等待 2~4 年还没有拿到相关补贴。有些企业在疫情期间受到严重影响，已到生死关头，亟需资金周转，但政府承诺的补贴却一直没有拨下来。企业向有关部门咨询，得到的答复是财政资金没有到位，区里推给市里，市里推给省里。

问题点：

1. 如何明确申报标准、简化申报流程的问题
2. 加快财政性涉企资金分配改革，优化财政资金拨付程序，持续强化财政惠企扶持力度的问题

二、关于探索建立省域内建设用地交易机制的问题

事由：

城市建设、产业发展迫切需要和土地紧缺、“难以为继”的矛盾，近年来越发紧迫地困扰着城市的发展。近日，自然资源部发出《关于支持粤港澳大湾区和深圳市深化自然资源领域改革探索意见的函》，在国土空间规划、空间用途管制、土地利用、耕地占补平衡、不动产登记等九个方面提出意见，支持广东进一步提升自然资源要素市场化配置程度和效率，激发市场活力和创造力，推动自然资源领域治理体系和治理能力现代化，助力大湾区和深圳先行示范区建设。

问题点：

1. 如何创新机制，提高建设用地利用效率的问题
2. 如何解决永久基本农田补划、生态红线调整、违法用地处理等堵点难点问题

三、关于满足各类人群心理健康服务需求的问题

事由：

2019年，有31.2万网民参与中国青年报微博发起的“大学生抑郁症发病率逐年攀升，你觉得自己有抑郁倾向吗”的网络投票，其中认为自己“有抑郁倾向且情况很严重”的投票者达占总人数的27.6%。世界卫生组织在2017年发表的报告显示，四分之一的中国大学生承认有过抑郁症状。中国科学院心理研究所、社会科学文献出版社共同发布的《中国国民心理健康发展报告（2017—2018）》数据显示，有48%的受访者认为“现在社会上人们的心理问题严重”。此外，

有 88%的受访者认为心理健康工作很重要,但有 74%的受访者认为现在的心理咨询服务并不便利。我国心理咨询行业起步较晚,直到 20 世纪 80 年代初期,医疗机构才开始开设心理咨询门诊。

问题点:

1. 如何加快推进社会心理服务体系建设的问题
2. 如何在小学、中学、大学加强心理健康教育一体化建设的问题

(根据信息征集整理)

(此页无正文)

送：省政协领导同志

各专门委员会主任，机关班子成员，机关一级巡视员，
各专门委员会专职副主任、机关二级巡视员

发：各地级以上市政协提案委，相关提案委员，相关提案办
理单位，机关各处室，研究会领导成员
