

N 本期聚焦

创新完善乡村治理机制

——基于象山县西周镇“村民说事”制度的调查分析

罗宗毅 李作钦 郭鲁江

2009年初，象山县西周镇开始探索推行“村民说事”制度，逐步发展形成以“说、商、办、评”为主要内容的新型乡村治理机制。2010年起，象山县在总结经验基础上，将“村民说事”在全县490个村全面推广。据悉，仅2016年，象山全县通过“村民说事”化解矛盾800起，实现农村信访同比下降31%，以“民事村办”方式办理为民服务事项1.6万起，办结率99.3%。“村民说事”说通了民意、说好了作风、说出了和谐，为乡村治理现代化提供了可资借鉴的经验。

【做法】

畅通渠道，群众说事。“村民说事”的基础在“说”。主要有两个“全”，首先是“形式全”，一是全员覆盖上门说。二是根据需要现场说。三是明确日期定期说。四是创新渠道说。其次是“内容全”：一是农村经济社会发展的大事。二是美丽乡村建设的好事。三是惠民利民便民的好事。四是扶贫助残帮困的急事。五是基层组织建设的要事。六是影响和谐稳定的“坏”事。

集中民智，村务会商。“村民说事”的核心在“商”。一是干部集体商。由村党组织书记主持召开村务联席会议，通报上月事项办结情况，协商本月流转单登记事项及相关村务工作，并根据议题需要，邀请部分党员、村民代表参与协商。二是民主决策商。村务联席会议按照事务类别及村级组织运行制度要求，对需要经过村级组织讨论的重大决策、重大事项或疑难问题，在会上商定初步意见，然后广泛征求群众意见，召开村民代表会议讨论决定。三是分解流转商。根据说事内容与责任分工，对村级能够办理的，由村党组织书记交办相关责任人落实；对村级难以办理的，由联村干部上报镇党委政府办理。

落实责任，民事村办。“村民说事”关键在“办”。一是全程代办。村级组织对便民服务类事项及群众生活琐事、日常家事等提供代办服务，并及时做好流转登记。二是督促代办。村党组织书记要督促负责承办的村干部切实负起责任，抓好重点事项的办理，并在下个村务会商会议上汇报办理情况。三是镇村联动。联村干部应参加每月说事日、村务会商会议，抓好重大联办事项的流转办理，对村级不能解决的问题，形成“说事问题申请解决报告”提交镇党委，由镇党委督



象山县西周镇莲花村 (图片来源：浙江在线)

促有关职能科室解决。

加强监督，村民事评。“村民说事”的保障在“评”。一是群众评价。说事村民对代办、交办、联办结果进行满意度评价，不满意的应说明意见并提交下个村务会议协商，满意的则签字进行归档。二是镇村互评。联村干部要及时关注村民对交办事项的考核的重要依据。三是组织评议。结合“双述双评”活动进行综合评价，评价结果作为村干部差异化考核和评先树优的重要标准。

【价值】

畅通群众利益表达渠道。一是随时可以说事，干群联系更及时。有了“村民说事”制度，群众可以随时把利益诉求说出来，畅通了群众诉求表达和干群联系渠道。二是大家都可说事，了解民意更全面。说事内容全面、说事主体全面。三是说事对象“立体化”，化解矛盾更有效。基层政府、村民代表、村干部都是群众可以说事的对象，这种多层次的干群对应关系构建起闭环式、三级联动的反馈办理制度，进一步完善了乡村治理的立体化格局。

弥补原有治理方式的局限。一是改变了原有的行政化思维，建立自下而上的民意收集机制。“村民说事”制度通过创新形式、充实内容，让更多群众都能参与到协商治理中来。二是改善了原有的层级化管理模式，形成了双向互动的沟通机制。“村民说事”制度让村民和镇村干部能够面对面的互动交流，提高了村民参与村级事务管理的积极性，干部听到了群众过去不想说、不敢说或到处说的意见和建议。三是改变以往对群众诉求反应的滞后性，构建了及时的反馈机制。

“村民说事”制度从事前、事中、事后建立起闭环式的快速反应机制，以互动为前提，以制度为保障，较好解决了农村基层“人难找、事难办、矛盾难解”的问题。

创新乡村治理制度机制。一是实现了协商民主的制度化、程序化。“村民说事”制度以“敞开心”和“共同议”相结合的方式，制定了“村民说事”规范化操作图，出台了村级组织层面“五有五说”、集体协商管理办法、民主评议、定期报告；乡镇层面联合办公、专题分析、村情周报等一系列制度，为村民参与村务管理提供了规范化渠道。二是实现了对村级权力监督的公开化、常态化。“村民说事”制度通过“说、商、办、评”的有效落实，让村务管理更加公开、规范和透明。三是实现了村民参与村级事务的全面化、全程化。“村民说事”制度着眼于解决群众关心的切身利益问题，把集体经济发展、村民个人致富、农村面貌改善等各方面问题“说”出来、亮出来，调动了群众参与村务管理的积极性和创造性。

促进优良乡村文化发展。一是村干部主动为群众服务的意识得到加强。“村民说事”制度，让镇村干部增强了服务意识，提高了服务效率，工作方式由“背靠背”变为“面对面”，干部遇事同群众商量，集思广益再做决策，密切了党群干群关系。二是村民理性参与村级事务管理的氛围逐步形成。“村民说事”制度营造了参与到协商治理中来。三是尊重村民的主体地位，“吵闹解决不了问题，一切按规矩办事”的观念逐步深入人心，群众理性有序参与“说事”的氛围逐渐形成。三是干部群众的规则意识和法治意识得到提升。村民说事、协商解决也是基层民主实现的过程，干部群众的规则意识和法治意识逐步提升，也培育了现代乡

村治理的公共理性精神和契约精神。

【启示】

发展协商民主是完善乡村治理体系的应有之义。“村民说事”制度就其实质而言是协商民主在基层的生动实践，是在基层党组织的组织引导下，村民广泛平等的参与协商，财务、事务、矛盾、问题都纳入程序化处理和解决的轨道，从制度机制上完善了乡村治理结构，促进了乡村经济社会的有序发展。

整合回应群众利益诉求是完善乡村治理体系的关键环节。“村民说事”制度实现了对群众利益诉求的有效整合，化无序为有序，把问题纳入程序化处理的轨道中。“村民说事”制度所设计的闭环式办理环节，无疑推进了基层政府对群众利益诉求的有效回应，化无效为有效。这两者之间相互联系、紧密配合，才能使群众的利益诉求得到及时解决，才能将一些基层社会矛盾处理在萌芽阶段，从而有效促进乡村治理的良性发展。

培育具有现代治理精神的参与型农民是完善乡村治理体系的根本和保障。“村民说事”制度一方面将理性、协商、民主、平等这样的理念教给了村民，另一方面，在“说、商、办、评”过程中提升改变了干部群众双方的行为模式，使乡村治理的主体、客体要素理性互动成为可能和必然。由此，与其说“村民说事”在制度层面具有完善现有的村级治理体系的意义，还不如说该制度在培育社会治理微观主体上有其不可估量的意义。

(作者分别为中央党校教育长、教授；中央党校培训部副主任；中央党校办公厅秘书处干部)
来源：学习时报

N 学者观察

我们需要什么样的文化自信

张友谊

党的十九大报告指出，坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣兴盛。近年来，人们对文化自信和文化自信谈得越来越多，关注度越来越高。如何从文化自信走向文化自信，是需要我们深入探讨的重大问题。

文化自信是对文化的自我觉醒、自我反思和理性审视，是指生活在一定文化历史圈子中的主体对自己的文化应该有自知之明，既清楚长处，也了解短处，同时也要了解和认识其他文化，处理好本土文化与外来文化的关系。文化自信的主体既可以是个人，也可以是共同体，如民族、国家、政党、团体等。我们谈文化自信更多的是指国家、民族层面的文化自信，而非一般意义上的文化自信。中华文化自信就是对对中国文化的反思、反省和审视。

文化自信说起来容易，做起来却很难，其原因非常复杂。因为文化自信涉及主体的胸襟气度、理性高度、觉悟水平、认识能力，也涉及客体的历史发展、当代境遇、系统整合等。

主体的胸襟气度是一种胸怀和态度的融合，包含着如何对待自己的文化和他人的文化。费孝通先生的“文化自信”观是非常好的典范，他提出的“各美其美、美人之美、美美与共、天下大同”，以博大的胸怀和恢宏的气度，指出了中华文化在同世界各种文化融合的过程中应该秉持的态度和发展的基本路径。

文化自信是一个复杂的认识过程和艰苦的探索过程，是在人类文明发展中逐渐提升的。从中国近代文化自信的艰难认识和探索历程我们可以比较清楚地认识到这一点。近代以来，中国闭关自守的大门在西方文化的冲击下逐渐被打开，无

数志士仁人开始对中华传统文化进行反思和反省。在这一过程中，先后产生了关于如何对待中华传统文化与西方文化关系的各种观点和理论，“中体西用”“西体中用”“全盘西化”“儒学复兴”“综合创新”等观点、学说对中国社会的发展都产生了一定影响。在诸多学说中，张岱年先生提出的“综合创新”论具有不可低估的重要价值，是中国近现代文化自觉的典范。张岱年先生认为，一个独立的民族文化，与另一个不同类型的文化相遇，应主动吸取外来文化的积极因素，取精用宏，使民族文化更加壮大；中国文化前进的唯一出路是综合中西文化之长以创造新文化。张岱年先生的“综合创新”论不仅指出了文化自信的路径，而且提供了文化自信的立场、观点和方法，使我们在纷繁复杂的文化论争中明确了方向，明确了中华文化发展的基本道路。

当代中华文化在经济全球化和世界一体化的进程中、在世界各种文化的冲突和融合中发展，既面临严峻挑战，又迎来巨大机遇。中国人民文化自信的责任意识和担当意识在今天尤显重要。我们必须坚持文明互鉴、开放包容的方针，以我为主、为我所用，取长补短、择善而从，既不简单拿来，又不盲目排外，吸收借鉴国外优秀文明成果，积极参与与世界文化的对话与交流，不断丰富和发展中华文化。我们在文化自信的过程中，一定要坚持创造性转化和创新性发展，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，秉持客观、科学、礼敬的态度，取其精华、去其糟粕，扬弃继承、转化创新，不断赋予其新的时代内涵和现代代表形式，不断补充、拓展、完善，使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调。

(作者系山东省省委党校教授)
来源：光明日报

观点集粹

分享经济和共享经济最大的不同

上海社会科学院新经济产业国际竞争力研究中心执行主任、研究员汤蕴懿在《解放日报》刊文指出，分享经济和共享经济最大的不同在于，前者最终实现的是对市场的垄断而非协同。具体的表现逻辑为：一是对所有权的“垄断”。资本在所谓共享单车中前赴后继，无疑是希望通过资本的力量，在所有权环节实现垄断。这样的共享显然只会形成一种排斥的经济模式，而非协作的经济模式。二是对同行业的“挤出”。作为准公共交通的重要组成部分，城市出租车治理的难点在于个性化出行需求与标准化供给安全的均衡把握。各

城市一般采取传统的行业管制模式，限制出租车准入以提高标准化水平，通过价格管制保证公共性。这种传统进入管制和价格管制效率相对较低，而网约车的出现使得时空匹配成本大幅降低，但也打破了标准化供给安全的均衡。三是对公共资源的“排他”。城市交通作为公共产品，是人、车、环境等公共资源的公平共享。但在资本的异化作用下，共享单车过度生产和投放，不仅影响道路交通安全畅通和居民生活，还会将企业的管理责任及成本转嫁给社会，消耗大量公共资源、行政资源。

人工智能是种脑力科技化

中国经济学人论坛高级研究员王兴康在《深圳特区报》刊文指出，人工智能便是一种脑力科学技术，是器械对人的意识与思维的模拟，如果能够大规模实现，就能提高生产效率，方便日常生活。许多人担心人工智能将替代劳动，这种担忧有必要吗？其实大可不必。劳动者的收入由劳动的边际生产效率决定，随着科技进步，劳动者每天的产量将增加，边际生产效率提高，收入也随

之增加。随着科技进步，效率提升，总体产出将增加。从收入分配角度看，科技进步必然促使资本密集，劳动相对稀缺，劳动的相对价格将提高，劳动收入将提升。担心机器替代人工是没依据也没必要的。近代的工业革命实质是体力科技化，人工智能的实质是脑力科技化。随着体力与脑力科技化的提升，要素质量随之提高，劳动生产力水涨船高，人们的收入水平与生活质量也因此提高。

数据服务对初创企业很重要

中国科学技术信息技术研究所副所长刘琦岩在《解放日报》刊文指出，提升我国创新服务能力十分紧迫，其中一个值得提出的是数据服务能力的提升。比如，现在大家都很关注初创企业，但是什么对初创企业来说是特别重要的呢？数据就是其一。如果政府提供公开数据，就是对他们最大的帮助，这包括专利、科技报告、各方面掌握的产业的数据，等等。对初创企业而言，能知道一个产品的价格，对于他

们定价也好，对于产品定位也好，都是很关键的。但这类信息，在我国更多的是靠创新者在市场上去嗅去闻，浪费了大量成本。总体上，如今，新材料、新能源、新系统、新方案、跨界融合无处不在，技术+商业模式+业态组合随时随地产生新的颠覆。新时代，科技创新的趋势是要走向体系化、平台化、精准化，我们在战略上要重视颠覆性技术，但在战术上，特别是在管理层面，要重视的实质是颠覆性创新。

N 有此一说

建设法治政府需突破几个问题

马怀德

法治政府建设是全面推进依法治国的重要组成部分，是一项长期重大的历史任务，是国家治理的一场深刻革命。深化法治政府建设实践，必须坚持问题导向，抓住我国社会主要矛盾在法治政府建设领域的表现，重点解决法治政府建设不充分、不平衡的问题。我认为，建设法治政府，应着力在以下几个问题上取得突破。

法治政府建设的组织领导问题。长期以来，法治政府建设由各级政府组织领导，行政首长担任依法行政领导小组负责人，法治政府建设任务自然落到各相关行政部门。这一领导体制目前存在的问题在于，难以协调政府以外的其他机构；居于法治建设领导地位的党委未能发挥应有的领导作用，导致依法治国、依法行政、依法行政共同推进，法治国家、法治社会、法治政府一体建设难度加大；一些涉及法治政府建设的关键资源也难以利用，使得负责法治政府建设的机构在很

多地方无法单独设置。

基本建成法治政府的时间问题。2004年《国务院全面推进依法行政实施纲要》提出，用十年左右的时间基本实现建成法治政府建设目标。2012年党的十八大提出，到2020年全面建成小康社会时，法治政府基本建成。党的十九大提出，到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。法治政府建成时间点的调整，恰恰是我们准确把握法治领域社会矛盾、认识法治政府建设不充分、不平衡的结果，是综合考虑各种制约因素作出的理性判断。按照这个时间表，最终基本建成法治政府还是要付出极大的努力。

深化机构和行政体制改革问题。党的十九大对深化机构和行政体制改革作出明确部署，强调统筹考虑各类机构设置，统筹使用各类编制资源，完善国家机构组织法，转变政府职能，创新监管方式，赋予省以下政府更多自主权，探索党政机关合并设立和合署办公等。上述改革均涉及相关法律的制定、修改和完善，为

了确保重大改革于法有据，让改革在法治轨道上运行，发挥立法对机构和行政体制改革的引领、推动和保障作用，必须加强这一领域的法治政府建设。

行政执法问题。“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”是党的十九大提出的重要任务。强调严格规范公正文明执法，是因为在法治政府建设领域，执法既是难点也是重点。虽然执法领域的改革持续推进，但是执法体制不顺、执法权威不足、执法效率不高、执法不规范、不作为和乱作为等问题依然突出。

行政决策科学化、民主化、法治化问题。党的十九大提出，“健全依法决策机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”。行政决策的科学化、民主化、法治化始终是法治政府建设的重点。作为行政权力中使用最广泛、最频繁、最复杂的权力，决策权或待纳入法治轨道。即将出台的《重大行政决策程序条例》对重大决策的程序及责任作出明确要求，也就是说，进入

重大决策目录范围的决策行为将受到严格规范。但是，哪些决策进入目录，一般决策如何规范，如何防范违法不当的决策，又如何协调党委决策和政府决策的关系，均是法治政府建设的重点问题。

预防化解社会矛盾问题。党的十九大提出，“打造共建共治共享的社会治理格局。加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾”。法治政府建设一项很重要的内容就是规范行政决策和行政执法行为，从源头减少社会矛盾，同时健全预防和化解社会矛盾机制，减轻司法机关压力。十九大报告强调，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制是关键。为此，应当在提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平的同时，引导群众在法治的框架内解决矛盾纠纷。通过完善行政调解、行政裁决、人民调解、行政复议等制度化解社会矛盾。

(作者为中国政法大学副校长)
来源：北京日报