

浅谈乡村治理体系与后期扶持项目民主化建设管理的关系

胡晓¹ 刘晶晶²

长江工程监理咨询有限公司

摘要：本文以湖北省武汉市黄陂区移民新村乡村社会治理体系为例，分析了乡村振兴战略中有关乡村治理体系的内涵，在此基础上对近年来后期扶持项目民主化建设和管理主要内容、做法进行剖析，探讨后期扶持项目民主化建设管理与乡村治理的关系，以期在建立健全移民新村乡村治理体系的基础上，进一步完善后期扶持项目民主化建设的实施和管理，探索后期扶持民主化建设管理对推动乡村振兴的意义。

关键词：乡村治理；后期扶持；民主化管理

一、前言

大中型水库移民后期扶持政策以来，各地先后出台了后期扶持项目管理办法，经过十余年的探索，大多数省份已基本形成了项目法人制、招标投标制、监理制、合同制的“四制”管理模式。2015年，为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，推进政府职能转变，创新行政管理方式，探索农村公共基础设施民主化建设管理新机制，维护水库移民在后期扶持项目建设中的知情权、参与权、决策权和监督权，各地根据《关于印发〈关于开展大中型水库移民后期扶持项目民主化建设管理试点工作的指导意见〉的通知》（发改农经〔2015〕1346号）要求，在大中型水库移民后期扶持项目中，开始积极稳妥地开展民主化建设管理试点工作，实施“村民自选、自建、自管、自用和政府监管

服务”的建管机制。2017年，党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署，要求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。面对新时期的新形势、新要求，如何结合转变政府职能、深化简政放权、创新监管方式以及实施乡村振兴的要求，进一步推进后期扶持项目实施和管理，是后期扶持工作的重点。而完善后期扶持项目民主化建设管理则是创新后期扶持工作思路和方法，切实转变政府职能的有益尝试和重要手段。

二、乡村治理的内涵

实施乡村振兴战略是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，而建立健全现代乡村社会治理体制，以自治增活动、以法治强保障、以德治扬正气，构建共建共治共享的社会治理格局，是确保乡村社会充满活力、和谐有序的基础。

以湖北省武汉市黄陂区的移民新村——六指街新博村为例，该村积极推进“引导市民下乡带活农民，感召能人回乡激活农业，吸引企业兴乡盘活农村”的“三乡工程”，聚力乡村振兴，致力于实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，打造美丽新博。为此，新博村还构建了乡村社会治理体系，包括健全乡村自治、完善乡村法治、提升乡村德治、促进乡村共治等四个方面，主要内容详见表1。

表1 新博村乡村社会治理体系

		主要内容	
新博村乡村社会治理体系	健全乡村自治	村民议事会	就村级项目建设、基础设施改造、乡风文明建设等经济民生问题进行议事
		村务监督委员会	审议村党组织惠民项目资金使用，就村级建设项目资金开支进行议事
		村民理事会	负责红白理事会理事项目（村民红白喜事办理）、村民公益理事会理事项目（村民公益性项目建设）
		民评民议会	对杜志民生产生活中产生的大小事，通过集中评议进行议事
	完善乡村法治	律师进村湾	解答村民法律咨询、开展法律知识讲座、受理村民法律委托、法律援助等
		矛盾纠纷调解室	对土地流转、宅基地纠纷、工作赔偿、婚姻家庭、邻里矛盾等问题进行调解
		治安志愿服务队	对村民小组、主要干道及侧路口进行治安监控和巡查
	提升乡村德治	道德讲堂	邀请群众身边的道德模范，讲述发生在身边的小故事，弘扬中华民族传统美德
		道德评议会	对村内发生的不良现象进行教育和批评，评一评荣辱，议一议是非，将评价结果在本村道德红黑榜进行公示
		乡贤文化	每季度评选一次好媳妇、好婆婆、好妯娌、好邻居、健康之星、长寿之星等
	促进乡村共治	建立需求清单	依据村级发展需求，建立村级主导产业，解决村集体经济发展用地的土地调规；依据村民实际需要，帮助解决剩余劳动力就业问题，使村民早日奔小康
		形成资源清单	形成共建单位资源清单，结对共建，实施一对一帮扶，提供学习、培训平台；形成企业资源清单，提供培训机会、就业岗位、志愿服务，实施村企共建，齐抓共管
推进项目清单		推进美丽乡村项目建设、组织开展100人次就业技能培训	

从移民新村新博村构建的乡村社会治理体系可知，要推进移民村振兴，健全乡村治理体系，需坚持自治为基，深化村民自治实践，加强移民村群众性自治组织建设，依托村民议事会、村务监督委员会、村民理事会、民评民议会等，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。同时，要积极发挥新乡贤作用，推动乡村治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理下放到基层。

三、后期扶持项目民主化建设管理相关内容

截至2019年底，我国现有大中型水库后期扶持移民2486万人，每年投入后期扶持资金约360亿元，其中项目资金约200亿元。由于对水库移民的扶持主要体现在移民村组中，后期扶持项目主要是农村小型公共基础设施建设，通常有着项目小而散的特点，单个项目总投资量较小，县级移民管理机构如何有效且高效

的对项目资金使用管理一直是各级移民管理机构密切关注的问题。自2012年起，安徽省、四川省相继在“农村小型公共基础设施建设”上，改变以往“政府包办”的传统规划，试行以“村民自治”为精神内核的“村民自建”体制。2015年起，后期扶持项目民主化建设管理试点工作在全国推行。

后期扶持民主化建设管理的指导思想是坚持放权于民，逐步构建水库移民后期扶持项目村民自选、自建、自管、自用和政府监管服务相结合的民主化建设管理体制。具体如下：

一是自选。由村委会组织，通过召开村民大会或者村民代表大会，对本村移民群众所需实施的项目进行梳理，民主确定项目清单。

二是自建。选举产生理事会，理事会作为项目建设主体具体

（下转第09页）

视距	视觉感知
20-25m	“外部模数”，能够识别人脸的细部特征，营造舒适宜人的外部空间的尺度原则
70-100m	“社会性”视距，可以比较有把握地认出物体的结构和形象，开阔空间的分割尺度
250-270m	可识别物体轮廓
500-1000m	可根据物体色彩、运动等大概识别物体轮廓
超过1200m	“公共距离”，不能识别出人体，仅对物体保留一定的轮廓线
超过4000m	不能看清物体

同视线距离下观察相应物体的感知效果进行了分析。

(二) 线状景观视觉质量评价

对城市历史街区“景观视线”的分析主要是针对“道路景观”的视线进行分析。即：主要通过人们对道路景观地视觉体验进行分析，从而确定相关的城市规划和旅游规划等方案。由于道路面积的宽而广，因此对视觉感知的影响也很大。而合理的规划街道空间对一个城市的整体结构也有着重大影响。街道空间主要包括街道的相关尺度、街道的整体状况以及街道的垂直空间区域等，其中街道的尺度最受研究者的青睐。而对街道尺度的研究主要是研究街道两边建筑高度同马路的宽度之间的比例是否合理、科学。毫无疑问一个科学合理的道路尺寸，对整体街道建筑的效果有着极大的决定性作用，同时有助于提高人们对街道的视觉效果。日本知名学者芦原义信对空间心理学进行研究时得出结论：人的视觉感知最为舒适的状态为 $H < D < 2H$ ，如果街道宽度等于两侧建筑高度，更能给人以天然的舒适感和安全感。而武康路，由于其区域人口密度小，街道上来往的车辆也较少并且街道两旁以高度适中的花园洋房为主，营造了一种极为舒适安静的氛围，因此该区域深受老年人以及疗养人员的喜爱。对于思南路它的街道DH 比为 1.39，属于 $H < D < 2H$ 的范围内，因此视觉状况是极为舒适的，而衡山路 的DH 比为 0.86，视觉效果相对集中，但式由

于其比值接近于1，因此衡山路的空间感知效果也极好但同衡山路比较仍差一些。

(三) 面状景观视觉质量评价

由上文我们可以知道整体研究中视域效果最佳的主要位于该区域的北侧，即延安高架沿线和南北高架沿线。也就是说在这 100m*100m 的点阵格网里我们能看到该区域将近1/3的景象。本次我们还通过 Arcgis 对整个区域内的天际线图和天际线障碍物进行了相关研究得知在该面状视区范围内存在着许多绝佳的景观点能够远距离的观看建筑物，这也间接表明上海建筑物的修建是非常值得被认可的。

五、结语

综上所述，我们了解到对于街区景观给人带来的视觉质量有多重要，街区景观的整治包含很多细节，希望通过对研究区进行点、状、面的分析及评价再进行街区景观整治时能带来一定的帮助，从而给更多人带来更好的视觉质量。

参考文献

[1] 王亚平, 尹春航, 籍仙荣, 王宇. 城市历史街区声景观及视听感知实验研究[J]. 应用声学, 2020, 39 (01): 104-111.
 [2] 戚婉. 历史文化街区景观适应当代性设计方法探究[D]. 鲁迅美术学院, 2017.

(上接第04页)

负责组织实施项目，自主选择建设方式，对村民能够自行建设的项目，原则上由理事会组织村民自建。对技术要求高、施工难度大、村民自建存在困难的项目，由理事会自行办理招标事宜。

三是自管。村委会或理事会将项目名称、建设内容、资金使用、竣工验收、管护责任等情况在村内张榜公示，接受村民的监督管理。

四是自用。项目竣工验收后，由村委会根据项目类型，明晰产权，建立健全工程运行和管护的长效机制，通过分摊、公约或竞拍等方式，把项目管护责任落实到人。

五是政府监管。县级移民管理机构对村民自建项目进行技术指导、严格实行项目资金县级报账制、指导村委会或理事会规范项目档案管理，并对项目重点环节进行监督检查，及时掌握项目情况，发现问题限期整改，加强项目监管，及时组织项目验收。

四、乡村治理体系与后期扶持项目民主化建设管理的关系

乡村治理体系与后期扶持项目民主化建设管理具有一些共同点，并具有一定的相互作用。首先，他们都是以实现农村村民“共建、共治、共享”为目标，是转变政府职能、深化简政放权的产物，是未来深化农村建设、探索农村治理的方向。

其次，建立健全乡村治理体系、完善后期扶持项目民主化建设管理是相互作用的关系。一是乡村治理体系意在放权于民，大力培育服务性、公益性、互助性农村社会组织，维护村民委员会、农村集体经济组织、农村合作经济组织的特别法人地位和权利，可使移民群众在后期扶持项目建设管理过程中当家作主，有利于后期扶持项目民主化建设管理的顺利实施；二是后期扶持项目民主化建设管理是对深化基层民主政治建设的大胆探索，把项目建设的自主权交给移民群众，可调动移民参与公共管理的积极性，在共建美好家园的过程中，增强移民的主人翁意识，提升移

民群众的民主管理意识，使移民参与到乡村治理体系创建中来，从而推进乡村治理体系的建立和完善。

最后，对于全国约18万个水库移民村来说，建立健全乡村治理体系、完善后期扶持项目民主化建设管理，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，都是维护库区和移民安置区稳定，增强移民获得感、幸福感、满足感的有利举措。

参考文献

[1] 施国庆, 余文学, 朱文龙等. 水库移民参与式村级后期扶持规划探讨[J]. 水库经济论文集(二〇〇三年), 2003.
 [2] 张谋贵, 何平, 胡卫星. 新农村建设要注重体制机制创新——对安徽水库移民后期扶持项目建设调查[J]. 农村经济, 2010 (10): 17-20.
 [3] 王郑佳. 水库移民后期扶持项目民主化管理模式研究[J]. 安徽农业科学, 2012, 40 (20): 10643 - 10645, 10673.
 [4] 李振华, 曹礼和. 水工程项目后期扶持的移民参与机制研究[J]. 湖北经济学院学报, 2013 (1): 105 - 111.
 [5] 苟敏. 探索参与式移民后期扶持项目管理模式的理论与实践[D]. 清华大学, 2013.
 [6] 路泽亮, 陈晓超, 路勇. 参与式发展理论在水库移民后扶项目中的应用[J]. 小水电, 2014 (1): 33-36.
 [7] 郭晓鸣, 虞洪, 王蕾等. 农村小型公共基础设施村民自建的探索创新及优化路径——以四川省为例[J]. 农村经济, 2015 (6): 119-124.
 [8] 王超奇. 农村小型公共基础设施项目村民自建管理研究[D]. 西安交通大学, 2017.
作者简介:
 胡晓, 女, 湖北省荆州市人, 硕士, 工程师, 现在主要从事水工程移民咨询工作。