“乡村美治”：奉贤区走出国际化大都市背景下的乡村振兴新路

一、背景缘由

党的十九大明确提出,推进乡村治理,实施乡村振兴战略。乡村治理体系与治理能力现代化的本质是法治化,法治是乡村善治的根本保障。近年来,面对“乡村房子越来越破、人口越来越老、环境越来越差、城乡裂痕越来越大、捧着金饭碗要饭”的窘境，奉贤区认真贯彻落实习近平总书记“要创新乡村治理体系，走乡村善治之路”指示精神，践行“人民乡村人民治，人民乡村为人民”理念，创新提出“乡村美治”发展理念，在乡村美治的探索实践不断加强法治保障，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，探索一条国际化大都市背景下的乡村振兴新路。

二、基本做法

（一）开展“和美创建”，以奖代补，激活乡村美治的内生动力。制定规范性文件《奉贤区“生态村组·和美宅基”创建工作实施方案》，以积分制方式开展“三清三美”创建，即清五违、清群租、清垃圾，河道美、绿化美、民风美，包括 6 大项、26 小项要求，设置不同分值、权重、一票否决和加分扣分项，鼓励村民主动清理违法建筑、群租、旱厕、田间窝棚，参与河道养护、植树护绿、垃圾分类。贯彻以奖代补思路，验收达标后，区镇两级按每年每户 3000 元的标准核拨奖励资金，每名村民小组长每年奖励 1000 元；村民小组全部创建达标的，在原有基础上增拨奖励资金每年每户 1000 元，每名村民小组长每年增发奖励 500 元。2020 年起由创建结果由原来“通过、不通过”的合格制变为“五星、四星、三星”的评星制，设置积分星级，实施差异化奖励，五星村组每户 3000 元，四星 2000 元，三星 1500 元。同时

在申报阶段，由村居民填写创建承诺书，承诺自己的事情自己做、自己问题自己解决，不断激活乡村美治内生动力。

（二）订立“美丽约定”，以软法促实施，形成乡村美治的行动自觉。引导各村组成立自治管理小组，开展“美丽乡村·美丽约定”行动，把创建中的难点问题转化为讨论议题，全区170个村、10万多户村民在镇、村引导下，以座谈会、宅基课堂、党建微家等形式，充分酝酿、集思广益，通过召开村民会议表决形成本村升级版村规民约“美丽约定”，形成村民自治的“小宪法”，成为村民共同遵守的“行动指南”。同时，全面开展“美丽约定”的合法性审查，各村（居）法律顾问积极参与“美丽约定”的修订和完善工作，确保“美丽约定”合法合规、精准实用，为实现村规民约“草根宪法”作用奠定基础。

（三）推行“守护家园”，以“家门口”就业，构建乡村美治共建共治共享格局。制定出台《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）》，鼓励各村以村级集体经济组织、公益性社会组织或其他社会力量为项目主体，结合生态环境长效管理、公共服务、产业辅助这三方面设置好劳动和就业岗位，实现本村村民“家门口就业”增收致富。比如，在生态环境长效管理方面，结合“美丽家园”工程、“水天一色”工程、农村垃圾分类等，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。在公共服务方面，结合“幸福乐园”工程，发动群众参与村级公共场所管理、设施维护、“宅基老娘舅”人民调解服务，开发水电煤等物业一站式服务项目，开展为孤寡老人、重病残疾等人群的“互助式”照料看护服务。在产业辅助方面，结合“绿色田园”工程，发展乡村“美丽经济”，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。

（四）实施“两人工程”，以先进示范引领，为乡村美

治凝聚法治保障力量。在全区农村实施“法治带头人”“法律明白人”培养工程，全区首批共选任379名“法治带头人”，3281名“法律明白人”，主动参与“生态村组·和美宅基”创建、“美丽乡村·美丽约定”实施，充分发挥模范带头作用，要求村民做到的，“法治带头人”“法律明白人”和其家庭须首先做到；到田头、宅基、村民家里广泛宣传“三农”有关的法律政策；主动参与涉及和美创建等的矛盾纠纷的排查、疏导与化解；结合创建过程中出现的新情况、新问题，定期收集村民的社情民意，推动补充修订“美丽约定”等。通过实施“两人”培养工程，培育一批基层社会治理的中坚力量，带动全体村民树立法治观念，以法治方式解决问题，保障和美创建有序、乡村美治长效、村组村民和乐。

（五）注重协同效应，以长效机制建设，赋能乡村美治成为常态。建立长效机制，通过党建引领，开展“双联双进”，13个委办局与各街镇、134名处级干部与各村党组织“一对一”联系结对，深化村居“约请制”，帮助解决乡村治理中的具体问题。依托宅基课堂等阵地，开展面对面交流，激发村民主人翁意识。依托“一网通办、一网统管”，把“生态村组·和美宅基”积分制纳入奉贤云治理平台和网格化平台，构建可量化、可追溯、可考核的过程控制系统，以科技赋能乡村美治，打通乡村治理“最后一公里”。

三、主要成效

（一）乡村风貌更美。自实施“生态村组·和美宅基”积分制以来，共拆除违法建筑652万平方米，清除违法违规企业和宅基违法经营2954家，整治河道4336条，新增绿化315万平方米，全区1075个宅基课堂、256个法治讲堂、309个法治宣传栏、290个法律图书角、256个法治微景观、107个led电子宣传显示屏，实现村（居）法治宣传阵地覆盖率100%。

（二）农民口袋更鼓。在生态环境持续改善的基础上，

“三园一总部”“生态商务区”“田园综合体”项目蓬勃而起，去年落户总部项目 140 个，实现税收 2.1 亿元，今年可达 4 亿元，出现了一批年可支配收入超 1000 万元甚至 1 亿元的村，为乡村治理奠定坚实经济基础。比如，美丽乡村建设中，迎龙村引入社会工商资本，打造“烟渔茜垄”乡村生态旅游景区，促进农业、生态与旅游业一体化，获评奉贤区乡村旅游示范点。景区也为村民提供船夫、厨师、保洁等大量就业岗位，村民收入显著增加，村集体经济不断壮大，以乡村治理促进产业发展，以产业发展带动村民增收。

（三）发展活力更强。积极探索符合各村特点的基层社会治理模式，乡村美了、富了，吸引多元力量参与乡村治理，景点多了，租金涨了，产业发展了，以前子女回家不愿意多待，现在不仅待得住，还带朋友来乡下玩，回乡创业成为新潮。比如，吴房村引进了 32 个公司、117 名本科生和研究生，成为“网红村”，社会活力显著增强，治理效能明显提升。

四、推广价值

在今年中央农办、农业农村部在京召开的“全国乡村治理中推广运用积分制视频会议”上，奉贤区作为全国六个代表之一，对“生态村组·和美宅基”积分制等乡村美治系列举措进行交流发言，推广乡村治理创新性经验。乡村治，百姓安，天下稳。党的十九大报告指出要“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”。在“三治”基础上，奉贤区因地制宜，创新提出“美治”概念，并探索具体实施路径，是体现“人民乡村人民治，人民乡村为人民”理念的重要举措，是基层治理“加减乘除”法的具体实践案例。乡村美治以制度强保障、以法治为支撑、以自治添活力，以示范树新风，以协同助长效，让“田园牧歌”“农民生活乐陶陶”的场景成为国际化大都市的美丽风景线，进一步夯实国家治理体系和治理能力现代化的基石，具有广泛借鉴意义。