

改革论坛

城归族有助推进乡村治理现代化

【观点摘要】相比终生留守乡村的村民，“城归族”不仅有乡村社会化的经历，还有城市社会化的经历，他们的社会化内容更加丰富，社会化渠道更加多样化，因此，相比留守族，“城归族”的优势多，推进乡村治理现代化，可将“城归族”纳入乡村治理主体结构中。这不仅能推动乡村治理主体多元化，还能在一定程度上激发乡村治理活力，完善乡村治理结构。

□侯志阳

近年来，随着城乡一体化进程的加快，尤其是国家支持农村全面进步的政策利好日益显现，许多农民工、中等职业院校毕业生、退役官兵或科技人员等群体带着在城市积累多年的知识、资本、技术返乡创业、生活，学界称其为“城归族”。有关调查表明，这几年“城归族”规模高达580万人，其中返乡农民工占了450万人，其他人群约占130万人。当前中国乡村转型呈现从封闭走向开放、从城乡分治到城乡一体化、从集体产权不明到产权清晰、从控制管理到服务治理等新的特征，中国乡村也涌现出空心村、超极村、新型农村社区、城中村等新形态。这些新特征和新形态要求传统乡村治理理论做出新回应，也给中国乡村治理体系与治理能力的现代化带来了新挑战。“城归族”给中国乡村增添新活力，是推进乡村治理现代化不可忽视的重要力量。

在人力资本方面，“城归族”掌握现代社会生存发展的知识、技能更多，眼界更开阔，思维更活跃。在社会资本方面，他们的

朋友圈更广，接触或结交不同阶层人士的机会更多，拥有更优质的人脉。在文化资本方面，除了懂得乡土方言外，他们更懂得如何运用“城市语言”与政府、企业、社会组织等沟通交流，建立公共关系。在心理资本方面，他们经历过更多的风雨考验，抗逆力更强。在物质资本方面，他们的资金来源更丰富，资产建设、经营、管理能力更强。正是拥有这五种资本优势，“城归族”也被有些学者视为“新乡贤”的重要组成部分。

与传统的士绅治理不同，现代乡村治理更多由政府、社会组织、宗族、乡贤、村民等多元共治。“城归族”的到来加速了乡村治理结构从传统到现代的转型。他们将城市文明中的团队合作、共建共享、协商民主、开放进取等精神植入乡村治理中，打破了少数人决策、暗箱操作、村民对公共事务冷漠的乡土衰败格局。因此，乡镇政府或村两委应积极搭建让“城归族”参与乡村治理的平台，激发治理活力，促进乡土繁荣。

推进乡村治理现代化，可发挥“城归族”在促进乡村治理和

谐有序中的积极作用。一方面，“城归族”在促进乡村治理与国家治理良性互动方面扮演重要角色。以“国家在场”的程度为标准，我们可将乡村治理划分为乡村层面的乡村治理和国家层面的乡村治理两种类型。前者是乡村自组织治理，是一种远离国家政策、封闭式的治理，这种治理虽然在一定程度上也能维护传统的乡村秩序，但容易出现“自治失灵”。后者是将乡村治理纳入国家治理体系的整体框架中进行统筹，又结合每个乡村特色，是国家与乡村良性互动的善治模式。乡村治理是国家治理的基础，没有乡村治理的现代化就谈不上国家治理现代化；国家治理是乡村治理的方向，偏离国家治理的乡村治理是没有前景的。当前，应积极发挥“城归族”对国家有关“三农”工作的政策解读作用，将乡村治理的方向与国家政策导向相统一，将乡村治理规划与国家治理的顶层设计相统一，为乡村治理提供政治保证。另一方面，“城归族”在乡村治理创稳中的力量不可忽视。随着新型城镇化进程的加快，“村改居”现象大量涌现，正确处理土地、房屋

拆迁补偿安置中的农民抗争事件成为新型农村社区治理的难点。传统的“围、堵、压”维稳模式，成本高、效果差，显然不适应乡村治理现代化的要求。“城归族”在乡村治理中的创稳作用不可低估。很多“城归族”属于底层精英，在乡村中拥有较高的威望与人脉，处理事情也比较理性、平和，讲究法治。在构建乡村治理的创稳模式中，应该积极调动他们在基层协商民主中的代表作用。制定涉及村民土地、房屋产权和财产权利补偿方案时，多听取“城归族”的想法，让他们成为地方政府与村民沟通的润滑剂，促进相关利益主体充分协商，制定各方普遍接受的稳妥方案。

城镇化是现代化的重要指标，就地城镇化是乡村治理现代化的重要内容。当前应积极发挥“城归族”在“空心村”治理中的引领作用。随着大量农村人口流动到城市谋生，经济欠发达地区涌现了大批“空心村”，给乡村治理带来了不少难题。“空心村”的人口结构严重失衡，主要由留守老人、留守儿童和留守妇女组成。这种人口结构导致了“空心

村”贫困加剧、治安落后、缺乏安全感。“城归”是解决“空心村”治理难题的一个契机。一方面，要重点扶持一批“城归族”在“空心村”治理中的创业，让他们留得住，才能带动更多的人返乡，促进“空心村”形成合理的人口结构。另一方面，深入挖掘“城归族”带动“空心村”发展的典型案例，以亲情、乡情为主题，多做正面宣传，营造新一轮“脱贫致富”的氛围。

人是现代化进程的主体，人的现代化是经济、政治和社会现代化的基础，也是现代化的落脚点。村民的公众参与是乡村治理现代化的重要内容。在这方面，可积极发挥“城归族”在乡村治理中的组织作用。随着人们价值观多元化、利益诉求多样化，乡村治理出现“公共性缺失”的困境。“城归族”对促进乡村治理“公共性养成”也有独特的作用。一是调动他们在农村社会组织形成与发展中的带头、协调作用，支持他们成立农民专业合作社、村民互助合作社、乡村经济发展企业等，将“原子化”的小农组织起来，共谋发展。二是调动他们在乡村公共空间生产中的主体作用。支持他们举办乡村文化节，促进村民的公众参与。（作者单位：华侨大学政治与公共管理学院政治发展与公共治理研究中心）

现象评说

村级经济责任审计补齐治理短板

【提要】村级组织负责人经济责任审计相对来说还是个新生事物，在审计的组织、实施以及审计报告所反映的内容及评价方面都没有规范性的操作规程，所以应该坚持本着经济责任审计“积极稳妥、量力而行、提高质量、防范风险”的指导原则，在计划安排上慎重考虑，既要积极应对，更要加强风险控制，特别是针对村级组织财务混乱的现状，在审前调查阶段一定要把工作做细做实，尽量考虑村级组织财务管理方面的特殊性，不可依照常规性审计去推断并据以制定审计重点。

□鱼子

俗话说“别拿豆包不当干粮，别拿村长不当干部。”长期以来，村干部谁来监督？村级经济如何才能成为一本“明白账”？可谓是一个老生常谈的问题。虽然，随着农村村务管理监督制约机制不断完善，村级管理也日臻成熟。但，一些地方的民主监督流于形式，出现村官违规操作、滥用权力、靠地敛财等腐败现象依然存在。为此，在这样的语境下，以“村级经济责任审计”回应群众关注，给大家一个明白，并以此融洽干群关系，增强相互信任着实值得一赞。同时也是及时发现、堵塞漏洞，有效防止“小官大贪”等不良现象的产生，从而补齐治理“短板”。

经济责任审计，指企事业单位的法定代表人或经营承包人在任期内或承包期内应负的经济责任的履行情况所进行的审计。经济责任审计的主要目的是分清经济责任人任职期间在本部门、本单位经济活动中应当负有的责任，为组织人事部门和纪检监察机关和其他有关部门考

核使用干部或者兑现承包合同等提供参考依据。事实上，一些村干部腐败问题的发生，其原因就是没有完全将村干部视为“干部”来管理，开展村级审计督查，因而导致监督不力、权力滥用。如今，审计细化到买灯泡、扫帚等办公用品，势必让村务财务更具透明度，村干部用权、用钱行为得到规范。

村干部是党和政府在基层不折不扣的形象代言人，他们是否依规依纪依法办事，关涉百姓的切身利益，也关乎基层的有序运行。毋庸置疑，现实中大部分村干部都能尽心尽责，构筑了良好的执政根基。但也不排除少数村干部成了基层治理的“病原体”。究其原因，老百姓囿于法律知识的匮乏，对村干部的所作所为敢怒不敢言无可奈何；地方管理者出于发展经济和维护稳定的考虑，对村干部贪腐问题往往“民不举，官不问；民不闹，官不究”。久而久之，在权力不受制约的情况下，村官难免视法律法规如同儿戏。那么，村级经济责任审计势在必行。

有权必有责，用权必受监督。

加强村级经济责任审计，补齐村级治理“短板”，是融洽干群关系、巩固执政基础的有效途径，更是进一步健全与完善村务公开和民主管理制度，强化对村组财务管理监督制约的题中之义。村干部经济责任审计既是明确责权的手段，又是规范村干部权力运行机制中的关键一环。从诸多案例来看，他们一旦腐败起来不仅给人民群众的财产造成严重损失，也在社会上造成了恶劣影响。防微才能杜渐，所以，加强村级经济责任审计，更得重点关注各项惠农政策落实情况，什么农村集体资金、资产和资源管理情况等。总之一点，得让村干部的权力戴上“紧箍咒”。

基础不牢，地动山摇。村级治理不应是反腐败的“死角”。因此，笔者以为，不妨将村级经济责任审计推而广之，并以此为基层治理突破口，通过审计，把全面从严治党向基层延伸，创新基层治理，改善了党群干群关系，解决了农村监管“最后一公里”问题，为农村基层社会的良性运行和发展进步提供有力保证。

各抒己见

全民阅读切不可“冷落”了乡村

□秦风明

近年来，阅读因在提升国民素质中的重要作用，越来越受到重视，全民阅读工作进展提速，成效斐然。但是，笔者通过对山西省长治市调查发现：目前居民阅读现状却不容乐观，尤其是在农村地区，农村居民人均纸质图书阅读量更低。

建设书香社会，农村是最大的“短板”。这当中，既有农民文化知识较少、时间精力有限、思想认识不够等方面的因素，也有农村信息闭塞、图书供给不足等原因。主要表现在：一是没时间看书。农民终日忙于农业生产或外出打工，缺乏相对充裕的学习时间；二是认为读书无用，没必要看书。一些农民认为农业生产就是一项简单的体力劳动，凭自身的经验就可以搞好而不需要学习相关知识；三是不想看书。受不良环境影响，一些农民更喜欢把闲暇时间用于赌博、玩电子游戏等；四是相关配套缺乏，无书可看。资金短缺和政策落实不够到位，导致一些农村书屋没有建立起

来，而建立起书屋的一些地方也存在图书数量少、可读性差、日常管理不到位、宣传推广不充分等问题；五是受文化程度普遍偏低影响，农民缺少有效的学习指导，不知道该看哪些方面的书，以增强读书的针对性和有效性。

全民阅读，切不可冷落了乡村这片土地，只有在乡村这片土地上播下阅读的种子，建好阅读阵地，全民阅读才能真正实现。为此，笔者建议：一要加大财政投入力度，实行专款专用，着力推进乡镇文化站、村文化室和农家书屋等农村公共文化基础设施建设，为建设书香农村，提升农民素质，培育新型职业农民提供学习场所。二要以农民阅读需求为导向，合理选择和配备符合农业生产规律和农民生活特点的书籍。三要加大全民阅读的宣传推广力度，提升农民对书香社会的认知。四要适应农民生产生活需要，采取灵活多样的方法，使阅读生产两不误。五要着力构建职业农民终身教育体系，形成县、乡、村三级学习网络，促进农村全民阅读和书香社会建设的可持续发展。

农村废弃农药瓶袋清理须重视

□束子生

随着农业科技发展和农作物病虫害防治与除草的需要，每年都有大量农药、除草剂销售到农村。空瓶和还有少量粉液的药袋随手乱扔乱放的现象时有发生。日积月累，致使田间地头、路旁村口、井渠塘沟都能看到丢弃散落的药瓶药袋，对环境造成了不好的影响。

更令人担忧的是，这些散落丢弃的废弃瓶袋，看上去大小形状各

异，色彩斑斓，极容易引起少年儿童的好奇心，若不慎造成误食，后果不堪设想。

时下，已进入作物病虫害防治和除草用药高峰期，为了安全起见和环境保护，农民朋友也应提高认识，把用完的瓶袋及时进行深埋等无害化处理。同时，政府部门、农药经销商和生产厂家，也要承担起责任，想办法把散落的瓶袋回收上来，以保护环境，防止和减少中毒事件的发生。