

# 监督拓新途 民主促民生

## “后陈经验”的新时代浙江实践

“村前湖青草枯枝清运,2080元;5号厂房装电动卷帘门,6208元;垃圾车补胎,8元……”听着报账声,村监会的胡欣伟、陈忠安拿着纸和笔,对着账单和发票等原始凭证仔细核对,并签名确认。

这是今年5月,浙江金华武义县白洋街道后陈村召开的村财务支出公开会议。自2004年成立全国第一个村务监督委员会以来,每月一次的村务、财务公开“唱账”会议延续至今。“唱账”时,所有村民都可以来旁听。

20年来,以发源于武义的“后陈经验”为代表,浙江省各地纷纷积极探索党建引领创新和完善基层民主政治建设的制度实践形式,实现民主决策、民主管理、民主监督的全过程人民民主,形成了一批“众人的事情众人商量、众人的事情众人实干、众人的事情众人督评”的基层生动实践。

### 从一村破题到全域实践,以民主促民生

20世纪80年代,后陈村靠着养珍珠蚌,一跃成为当地有名的富裕村。然而,90年代后期,随着武义县工业化进程加快,地处城郊的后陈村大量土地被征用,村集体资产迅速扩增,同时增长的还有信访数量,成了典型的“问题村”。

“村里确实存在很多问题,有多少钱村民不知道,怎么用掉的也不知道。”后陈村村民徐岳祥回忆道。还有的村民说,那时候社会风气不好,明明是公务接待,村干部还把亲戚朋友带上,一吃就一大桌子,大家意见很大。

为解决村级财务管理混乱、干群信任危机等问题,2004年6月,后陈村率先成立了全国第一个村务监督委员会。

村监会成立后,村民反映最多的就是村集体资金、宅基地问题。时任后陈村村委会委员陈连桂说,“刚开始,群众对新事物是持观望态度的,是村监会成员的过硬表现,让大家重拾了信心。”

在位于后陈村村委会三楼的展示厅内,最初的那张泛黄的“活页现金日记账”,记录了办公所需购买的灯泡、电线、电茶壶账目,乃至配钥匙、打字、复印费用,每一笔支出都有经手人

11日,湖南省华容县团洲垸,已经合龙的洞庭湖大堤堵口正在加固。

5日决口以来,这里迅速成为全国关注的焦点。

救援、堵口、抢险、排涝,来自四面八方的力量迅速汇聚。一幕幕场景,宛如一场大会战,惊心动魄、荡气回肠。

### 遭遇战：迎难而上 确保群众安全

10米、50米、100米……洪水奔涌而入,决口不断扩大。

5日15时41分,宁静的团洲垸,许多人还未意识到危险正悄悄逼近。

“村村通”广播首先响了起来:“团北湖堤出险了!大家赶快往堤上转移!赶快转移!”

警铃大作,华容县团胜村妇女主任毛丹一下子怔住了。从外地嫁来的她,打小没有见过这么大的洪水。接到村支书的电话后,她强稳住心神,骑上电动摩托车,冲向最近的民居。

逐家拍门,逐户示警,“快点快点!赶紧走!”

村里多为留守老人,她大声呼喊,确保每个人都能听到。

村民们或开车,或骑摩托,或徒步,拎着大包小包,陆续往高处的大堤上撤离。

毛丹这才意识到自家公公还在那里,她马上掉头回家,带着老人转移,但已来不及转移财物,新购置的家具家电很快被泡在水里。

洪水袭来,确保群众安全转移是最要紧的。

团洲乡政府干部、团西村党总支第一书记包懿跟30多名同事紧急分配好任务,一头扎进村里。

水越来越近,可83岁的周德臣躲在家里不愿走。细心的包懿看到房子里透出微微光亮,赶紧冲了进去,“周爹,我带你上大堤!”

老人说,家里楼高,不必转移。包懿知道老人是放心不下家当,只能换个思路。“马上就要停电了,没有电没有水,你吃什么?到时儿子孙子还要从外地赶回来接你,多危险!”

这时老人的孙子也打来电话,倔强的周爹终于起身出门。

至事发当晚8点多,大部分群众已完成转移。但是,还有500多人没有确凿消息!

华容县常务副县长潘宏玺组织调度冲锋艇进村,指挥部命令:“拉网式排查!”

蓝天救援队员、民兵、消防人员、武警官兵陆续驶入一片汪洋的团洲垸。

水面有电线,水下有房屋,沉沉暗夜里,一不小心撞上,冲锋艇轻则损坏,重则翻船。

500多人、100多人、34人、4人……需要转移的人越来越少,救援人员悬着的心慢慢放下。

6日凌晨5点多,被淹区域共安全转移5445人。

华容县职业中专、章华学校等四所学校腾出校舍,铺床、架锅、烧水、做饭……除了投亲靠友的村民,其余人陆续得到安置。

“开始,我怕得流了眼泪,直到武警把我们转移到安置点,才放下心来。”68岁的团北村村民肖菊香说,她和老伴被安排住在县职业中专宿舍二楼,有空调和独立卫浴间,一群学生志愿者还送来盆、桶、洗发水等生活用品,“想得挺周全。”

### 攻坚战：“抢”出来的堵口速度

226米!这是团洲垸洞庭湖一线大堤被“撕”开的决口宽度。

44个小时!这是抢险队员完成决口封堵

和账单。

“村监会建立后,有了制度推进监督,村务都公开了。”后陈村党支部副书记、村监会主任胡欣伟说,后陈村招待费从2003年10多万元下降到2004年的8000多元,信访量更是明显下降。

全过程人民民主的成长过程,恰似破茧成蝶。

位于浙西北的安吉县高禹村,十多年前由三个村合并组建。“那时候大家各怀心思,竟连村名都定不了。”2010年,时任村党委书记李更正带领村两委班子,坚决推行所有决策村民定、所有讨论可参与、所有决定都签字、所有干部不碰钱、所有财务都公开。

“村务信息公开到每一个村民,公开到每一张发票,村两委班子赢得了村民的信任,也激发了大家参与村庄治理和发展的热情。”高禹村党委书记柯红标说。

以村务公开破题的“后陈经验”,不断与时俱进巩固拓展,不仅在浙江省产生了巨大的辐射影响,还被写入了国家政策和法律。2010年,《中华人民共和国村民委员会组织法》明确村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,在法律层面上升为顶层设计。

从2013年开始,村务监督相关内容连续多年被写入中央一号文件,“后陈经验”从“治村之计”上升为“治国之策”。

### 众人的事情由众人商量,提升“众心”满意度

沿着蜿蜒的乡村道路,记者驱车驶入杭州市余杭区径山镇小古城村,环形构筑物上“众人的事情由众人商量”的醒目大字、池塘边的“樟树下议事”等标志——映入眼帘,这些已成了村庄的精神标识。

小古城村钱三组地理环境优越,自然环境优美,民房错落有致,庭院精致别样,而此前,村民却将美丽的景象止步于高墙之内。

随着美丽乡村的建设,小古城村计划打开村民心墙、擦亮生态底色,重塑乡村韵味,将原先农户自建的围墙全部拆除,建设不高于1米

的矮墙加绿篱。

“众人的事情由众人商量。”小古城村党委书记林国荣说,由村干部牵头,组长、党员、村民代表共同参与,召开户主会议,协商讨论围墙拆除、改造事宜,“以前期协商决议形成的设计思路为主导线,入户走访,结合农户实际情况进行设计,达成共识,最大程度满足农户的实际需求。”

2017年10月,“众人的事情由众人商量”写进了党的十九大报告。如今,小古城村围绕“议什么、谁来议、怎么议、议的效力”,实行“群众提—支部审—网格员—代表决—专人督—群众评”协商法,搭建百姓议事会、乡贤商商会、调解和事老、创业分享会、圆桌畅聊会等协商平台,群众“有渠道反映诉求、有平台协商问题、有主体解决困难”。

全过程人民民主的主体是“人民”,一切为了人民,一切要依靠人民。

嘉兴桐乡高桥街道越丰村是“三治融合”发源地,2013年,在全国率先探索党建引领自治、法治、德治相结合的基层社会治理新模式。“三治融合”经验做法被写入党的十九大报告。

“2010年开始,土地大规模被征收,高铁站、工业园区等工程相继建设。”越丰村党委书记、村委会主任吴新惠说,土地征收带来的安置问题,成了矛盾的焦点。“倒逼”之下,针对新情况新问题,村党委创设“一约两会三团”(村规民约,百姓议事会、乡贤参事会,法律服务团、百事服务团、道德评判团),广泛动员群众参与村务决策、村务管理、村务监督,“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”,大家满意了,乡村风貌也焕然一新。

浙江省委党校政治学教研部副教授汪玮表示,基层民主是全过程人民民主的重要领域,基层协商必然成为全过程人民民主的重要实践内容,“众人的事情由众人商量”等探索凸显了全过程人民民主的实践要求。

### 全过程互动焕发乘数效应,汇聚美好前景

“在民主广场施工现场,我查看时发现,雕



▲7月8日,在湖南省岳阳市华容县团洲垸洞庭湖大堤决口现场,抢险队伍在进行堵口作业。 新华社记者陈振海摄

石料被稳稳推入水中,大堤决口合龙。

比预计时间提前13个小时!

那一刻,决口右岸,中国安能集团武汉救援基地工作人员程广祥,经过当天连续14小时的突击作业,松下了最后那脚油门。“开推土机十几年,这是我最激动的时刻。”

在华容县职业中专临时安置点,69岁的村民刘小荣观看决口合龙的电视直播后,流下了眼泪。“很感谢大家的支援,我特意让孩子写一篇文章,记下这段特别的日子。”

### 持久战：一分一秒都不能放松

8日深夜,钱团间堤,夜如白昼,人头攒动。

堵口成功的消息,让奋战在这里的抢险队员们激动不已,但短暂兴奋之后,他们又投入紧张的战斗中——连夜开挖导浸沟。

钱团间堤是一条横亘在团洲垸与钱南垸之间、长约14.3公里的土堤,是守护邻近区十余万亩良田和数万名老百姓家园的“第二道防线”。

在决口封堵前,钱团间堤先后发现并处置的散浸等大小险情有24处。湖南省水利厅厅长朱东铁介绍:“随着挡水时间延长,间堤形势依然严峻,防守压力较大。”

岳阳市君山区良心堡镇黄泥港村堤段是重点防守区域。近400名部队官兵、武警、消防员、技术人员和干部群众在这里驻守。他们分工协作,有的开挖导浸沟、有的巡险查险、有的砍青除障。

5人组成一排,每人拿一根探水杆,沿着堤脚拉网式巡查……这样的巡查每个小时要进行一次。

壟周围的台阶宽度只有20厘米,一只脚可能都放不下,这样的台阶上去下来肯定有危险。我拍了照片将情况反馈给村委,后来台阶宽度改为了35厘米。”后陈村群众监督员陈南祥说。

如今的后陈村,大大小小的项目同时在建设。党支部书记陈军说,村监会只有三名成员,任务很繁重,“村里大小事,村民共监督,集思广益后,群众监督员应运而生。”

武义县委组织部副部长邱昂认为,“后陈经验”开启了全过程人民民主的基层新探索,通过村监会这一平台,积极推进党领导下的民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等一体建设、相互融合,为农村基层构建全过程人民民主闭环链条提供了重要支撑。

一花独放不是春,百花齐放春满园。

今年5月10日,《村务管理》系列国家标准新闻通气会暨现场交流会在宁波宁海县举行。这里,是“村级小微权力清单‘36条’制度”的全国首创地。小微权力“36条”,基本涵盖了村级组织和村干部行使村务权力的全部内容,比如遇到村级重大决策事项,规定必须进行“五议”:村党组织提议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民代表会议决议、实施结果接受群众评议。在这一过程中,村监会全程监督。

2013年,下畈村成为宁海县村级小微权力清单首批试点村。“村干部行使村级权力照章办事,村民全过程监督,村里先后高质量完成了环境整治提升村、美丽宜居示范村、艺术特色村创建等工程。”下畈村党支部书记周方权表示,去年以来,村里引进亲子乐园、农事体验等项目,部分群众提出疑问和质疑,村里专门组织参观考察类项目,以实际行动打消疑虑换来支持,村里重大项目落地越来越顺畅。

“群众作为基层发展的参与者、推动者、维护者,对于身边发展存在的问题看得最准、感受最深、最有发言权。”浙江省社科院公共政策研究所所长钟其说,“后陈经验”“众人的事情由众人商量”“小微权力清单”等民主实践,既畅通了表达民意的渠道,又搭建了广集民智的平台,用“民主的方法”找到了“民生的解法”,全过程互动焕发乘数效应,有助于加速实现美好生活。

(本报记者邬焕庆 岳德亮 李平)

小暑时节的长三角,早上8点已烈日炎炎,37摄氏度的高温几乎要将人“烤化”。新华每日电讯记者冒着高温来到长三角生态绿色一体化发展示范区,乘船驶入上海、江苏界湖元荡,为的是观察一种水生植物和一群野生鸟类。

天空湛蓝,白云朵朵,湖水碧绿,微波荡漾。乘坐橡皮艇,从淀山湖边的码头出发,小艇劈开水面,速度带来清风。江南水乡,水道其实处处相通,不过几分钟,就进入元荡,远远地,看见水面上浮动着一片绿意。“师傅你慢点开,慢点开。”同船的“向导”、生态观察员陆文忠嘱咐小艇驾驶员。

老陆今年57岁,是附近的上海青浦区金泽镇杨湾村村民,本职工作是元荡风景区导览车驾驶员。最近几年,他“不可救药”地迷上了观鸟、护鸟。

小艇放慢了速度,“轻手轻脚”地驶向那片绿色。我们发现,水面上漂浮着一丛一丛的水生植物,它们长着菱形的绿叶,叶子的边缘呈现锯齿的形状。茎上小小的气泡,让它们能够在水面上“随波逐流”——大自然真是鬼斧神工。越靠近,这些菱形的水生植物越密集,就像水面上的大片绿毯,又像一幅幅形状各异的拼图,清凉爽目。

这些菱形的植物确实“姓菱”,它们是野菱角。

“快看!有两只须浮鸥!”

眼尖的老陆提醒大家。顺着他手指的方向,借助望远镜,在大片野菱角的中央,记者清楚地看到了一对恩爱的水鸟。老陆识鸟,认得这些是须浮鸥。说话间,一群须浮鸥飞了起来,黑色的鸟冠、白色的脸颊、灰色的翅膀,都一清二楚。它们似乎丝毫不怕人类,就在小艇旁掠过。

须浮鸥是候鸟,每年春夏时节来到长三角一带觅食、育雏,秋季带着新出生的鸟儿飞回到“老家”。老陆估计,这片野菱角上的须浮鸥种群有六七十只,他建议再往元荡的深处驶去,可以见到更多的野菱角、更多的野鸟。

元荡上横跨好几座桥,有公路桥、铁路桥,也有步行桥。最新建成、最为雄伟的,是沪苏湖铁路大桥。今年内,这条长三角新铁路线将通车。一座座桥墩矗立水面,给水生动植物留出来往空间,仿佛青藏铁路上的藏羚羊通道。

穿过一座桥墩,眼前豁然开朗,出现好几处面积更大的野菱角。一只池鹭栖在竹竿顶端,一动不动;白鹭展开雪白的翅膀飞翔,两脚修长,姿态优美;一行刚孵出的小鸊鷉一跃潜入水中,又突然冒出水面……而湖中最多的鸟类,还是须浮鸥。驶近一片野菱角,老陆突然兴奋起来,压抑不住兴奋的声音:“快看,鸟巢,鸟巢!”只见一对须浮鸥在附近盘旋,不时从水面叼起一根细长的野菱角,为巢穴“添砖加瓦”。鸟巢中,躺着三个青灰色的鸟蛋。“每年夏天,一对须浮鸥夫妻都要产三个蛋,孵化的时间是21天。”这是老陆长期观察的结论。

野菱角之上,远远近近有很多“凸起”,那些都是须浮鸥的鸟巢,孕育着新的生机。

“元荡有约13平方公里的水域,岸线大约23公里。水质好了,水草好了、水里生物多了,鸟类自然就被吸引过来。”老陆说,最近几年,他曾在元荡最多观察到上千只须浮鸥,20多只水雉。“今天看到的须浮鸥只有几百只;有点遗憾,没见到水雉,但近期肯定会出现!”

野菱角与水鸟和谐共生,原本是长三角水乡原生态的场景。不过,在元荡等河湖地区,这种场面曾一度消失。过去,由于上海和江苏生态环境管控要求不一致、产业准入要求不统一、管控单元划分存在分歧等原因,作为跨界湖泊的元荡里网障纵横南北,生活垃圾遍地、入湖河道淤积、农业面源污染,沿岸交通阻隔、杂草丛生,水质曾常年维持在劣Ⅴ类水平。

2019年11月长三角生态绿色一体化发展示范区挂牌成立后,在执委会的协调下,上海青浦和江苏吴江加快了协同治理的脚步,包括建立联合河湖长制,统一生态治理标准、推动联合保洁等,让元荡水质及生态岸线在短時間內有了很大的改善。如今,元荡湖口断面水质长期保持在Ⅲ类。

水质好了,野生鸟类就一定会来吗?未必。这里面,还有一个“精细治理”的学问。譬如,作为外来入侵物种的水葫芦当然要“斩草除根”,但是其他水生植物是不是清除得越干净越好?长三角一体化示范区执委会生态规划建设部部长刘伟说,附近的村民、环境学专家等提出,野菱角是多种鸟类、鱼类的栖息地。经过充分交流,大家决定,要给本土物种野菱角留下一片空间。

北京林业大学生态与自然保护学院副教授贾亦飞介绍,水雉、须浮鸥等野生鸟类都依赖野菱角,荷叶等浮叶植物筑巢,一般有浮叶植物的水域所含氮磷元素也相对适中,水体中含有充足的螺、蚌、鱼和昆虫类生物,可以作为鸟类的食物和筑巢奠基的“建材”。

陆文忠告诉记者,在元荡,夏天可以看到须浮鸥、水雉等夏候鸟,冬天还能看到红嘴鸥等冬候鸟,得益于野菱角的保留,如今每到候鸟到来的季节,元荡旁边就会架起大量“长枪短炮”,周边嘉兴、无锡、常州、南通等地的生态摄影爱好者都会前来拍摄。

“如果当时没多留心,粗心地把野菱角都清除掉,那今天我们可能就将与这些野趣横生的美好场景‘失之交臂’了。”青浦区水利管理所建设管理部部长朱伊妮说,虽然保留野菱角加大了河道保洁难度,但是多种水鸟的到来更是不可多得的财富。

留住一片野菱角,引来一群珍稀鸟,这就是元荡的生态治理故事。用长远的眼光看待区域的发展,把精细化治理融入基层的每一项决策,元荡的故事既是长三角一体化发展政策红利的充分释放,也是生态文明理念在这片土地的生动实践。据悉,作为跨区域一体化治理的制度创新成果,元荡治理过程中所建立的“联合河湖长制”已形成可复制可推广的经验做法,将赋能更多跨界水体治理。

(本报记者杨金志 胡洁菲)

# 留住一片野菱角，引来一群珍稀鸟