

新时代乡村治理的路径探索

——以云南省元谋县为例

项国燕

(云南楚雄中共元谋县委党校, 云南 楚雄彝族自治州 631500)

【摘要】乡村治理是乡村振兴的重要内容,是国家治理体系和治理能力建设的重要方面。改善农村人居环境,是以习总书记为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署,是实施乡村振兴战略的重点任务,事关广大农民根本福祉,事关农民群众健康,事关美丽中国建设。通过对元谋县近年来乡村治理的主要做法、取得的成效、存在问题进行调查研究,为今后加强和改进乡村治理,培育文明乡风、建设美丽宜人、业兴人和的社会主义新农村提出了一些粗浅的建议和对策。

【关键词】乡村治理;乡村振兴;建议对策

【DOI】 10.12294/j.issn.1673-0992.2022.07.047

一、基本情况

元谋县位于滇中高原北部,东倚武定,南接禄丰,西邻大姚,北连四川会理,西南与牟定接壤,西北与永仁毗邻。总面积 2025.55 平方公里,辖 3 镇 7 乡、10 个社区 67 个行政村,50 个居民小组、575 个村民小组,2020 年末全县户籍人口 21.85 万人,有彝族、傈僳族、回族、苗族等多种少数民族,少数民族人口 9.05 万人,占总人口的 41.4%,耕地面积 45.5 万亩,属典型的农业县。近年来,随着经济社会发展提速、农村改革进程深化和乡村振兴战略实施,全县坚持新发展理念,以提升基层治理体系和治理能力现代化为重点,积极探索实践以新时代“枫桥经验”为创新的“4+2”基层矛盾化解工作机制,即:在村民小组设立矛盾纠纷调解工作站,在村委会(社区)设立矛盾纠纷调解工作室,在乡镇设立矛盾纠纷及信访问题调解工作中心,在县信访局设立人民调解工作室,在县人民法院建立诉调对接中心。各乡(镇)排查出的矛盾纠纷,首先由村民小组矛盾纠纷调解工作站进行调处化解至少 2 次以上,调解不了的矛盾纠纷才能上报村委会(社区)层面调处;村委会(社区)矛盾纠纷调解工作室要对村民小组调处不了的矛盾纠纷调处至少 2 次以上,仍调处不了的才能报到乡镇层面调处;乡镇矛盾纠纷调解中心至少对村组两级均调处不了的矛盾纠纷调处 2 次以上,仍调处不了的才能上报县级层面;县司法局大调解中心对乡(镇)、村委会(社区)、村民小组三级调解仍没有解决的矛盾纠纷必须组织调解 2 次以上;属于县级职能部门作为化解责任主体的矛盾纠纷,由县级职能部门直接牵头协调化解 2 次以上,才能上报县司法局大调解中心进行调处,最终经自下而上逐级调解仍然无法调处成功的,最后才能引导依法走诉讼途径解决。以新时代“枫桥经验”为创新的“4+2”基层矛盾化解工作机制的经验做法

先后在国家司法部进行交流,被作为优秀案例入围中央政法委主管的《法治日报》《法治周末》主办的全国第六届社会治理创新博鳌论坛展示;《云南日报》《云南法制报》《楚雄日报》等省州官方媒体先后进行宣传推广,得到上级部门高度肯定,成为全省、全国可复制易推广的典型经验。元谋县先后被评为“全国法治县(市、区)创建活动先进单位”,全国信访工作“三无县市”,“全省法治县(市、区)创建活动先进单位”“依法治州先进县”,被省委、省政府表彰为“先进平安县”。

二、元谋县乡村治理取得的成效

乡村治,国家稳,天下安。乡村治理是实施乡村振兴战略的重要内容,也是国家治理的基石。没有乡村的有效治理,就没有乡村的全面振兴;没有乡村治理的现代化,就没有国家治理体系与治理能力的现代化。元谋县在开展乡村治理过程中,坚持自治为基、法治为本、德治为魂,“三治”协同推进,治理工作取得了一定成效。

(一)基层党组织作用发挥明显

一是加强基层党组织建设。强化农村党员教育培训,深入推进“乡镇党校+农村党员实训基地”示范点建设,积极探索“课堂+实训基地”培训模式,认真落实“四个一”整顿措施和“一支部一对策”整顿机制,全面推进软弱涣散基层党组织整顿提升,对照软弱涣散 16 种情形,精准排查和整顿基层党组织 8 个,强化党支部规范化建设 814 个,被命名为省州示范党支部 8 个,老城乡被命名为州级“示范乡镇”。二是建强村党组织带头人队伍。全面实施农村“领头雁”培养工程,按照思想政治素质好、道德品行好、带富能力强、协调能力强,公道正派、廉洁自律标准配齐配强村党组织班子,对村党组织书记实行县级备案管理。同时,发挥党组织在提高产业扶贫、就业扶

贫、易地搬迁组织化程度中的引领作用。三是管好用活村民小组活动场所。健全活动场所管理使用制度，制定《元谋县村级组织活动场所使用管理办法（试行）》，以乡镇为单位，督促指导全县77个村（社区），520个村组活动场所的管理使用工作，切实管好用好村组活动场所，确保全县各村党组织开展活动有阵地，党组织党员“双带”作用能发挥。四是壮大村级集体经济。深入推进村级集体经济强村工程，积极向上争取补助资金，实施扶持壮大村级集体经济项目27个。积极推行“党组织+基地+合作社+贫困户”“互联网+党建+金融”和“资源转资产、资金转股金、农民转为产业工人、农产品目标价格保险+党建”扶贫模式。制定《元谋县村级集体经济奖励办法》，将集体经济效益与村（社区）干部绩效奖励挂钩，鼓励基层党组织和村（社区）干部大胆创新。

（二）乡村社会文明程度不断提高

一是开展群众性精神文明创建活动。建立健全了以乡镇和村（社区）为主体的群众性精神文明建设责任体系，积极开展文明村镇、文明单位、文明校园创建。目前，全县有国家级文明村3个、省级文明村5个、省级文明乡镇1个、省级文明单位7个，其中，省级文明校园1所；州级文明村3个、州级文明单位8个，其中州级文明校园1所。二是推进“三个倡导”在基层生根发芽。加强社会主义核心价值观公益广告在县乡、乡村主干道，乡镇、村（社区）所在地、主要路口、文化活动广场的覆盖，同时，充分利用墙体彩绘、制定村规民约等方式，丰富社会主义核心价值观的宣传宣讲形式。三是开展“自强、诚信、感恩”主题实践活动。强化扶贫先扶智的理念，采取县级领导讲政策、乡镇干部讲措施、村干部讲经验、脱贫户讲感受的方式，引导贫困群众自立自强、感恩知足。建成党群教育中心和法治文化中心教育基地，以党史资料、文物遗存、红色家风、榜样力量，引导干部群众爱党爱国爱家，把对美好生活的向往、对党的感恩之心，转化为自力更生、艰苦奋斗的自觉意愿和行动。四是巩固公共文化服务创建成果。完成全县10个乡镇文化站和77个村委会（社区）文化室建设，全县共有农家书屋89个、农村篮球场170多块、其他文体活动场地521处、农村业余文艺演出队159支、广场舞队184支、业余演员3109人。五是开展丰富多彩的文化下乡活动。2021年深入10个乡镇77村（社区）开展“学党史 知党情 颂党恩 跟党走”为主题的文艺汇演活动、开展姜驿乡2021年蜜桃文化旅游节文艺演出活动、开展楚雄州2021年“彩云之南等你来”一红火楚雄夜间群众文艺演出活动启动仪式暨文艺演出、开展自然遗产日演出活动、开展元谋县庆祝中国共产党成立100周年“奋斗百年路 启航新征程”文艺演出、开展元谋县庆祝中国共产党成立100

周年合唱展演、开展元谋县庆祝建党100周年群众广场舞展演、元谋县民族团结进步大舞台暨第六届农民工文化艺术节文艺演出，共计102场次，服务人数近3.8万余人次。

（三）乡村“三治”工作初显成效

推动政府治理、社会调节、基层群众自治实现良性互动，以党建统领全局，以自治为基础，以法治为根本，以德治为引领，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制。一是创新矛盾纠纷化解机制。大力推广新时代“枫桥经验”，深入推进县、乡、村、组四级矛盾纠纷和信访问题化解平台建设，建立了体系完备、运转高效的“4+2”化解工作机制。投入资金107.4万元，建成村委会（社区）调解室66个，村民小组调解工作站255个；按规定数额选聘建立专兼结合、优势互补、结构合理的人民调解员队伍，全县四级人民调解组织达795个3602人。“4+2”化解工作机制的建立，构建形成县、乡（镇）、村（社区）、组四级层层负责，全社会共同参与，部门左右联动、多点发力的共建共治的社会治理格局。2021年，全县各级人民调解组织共受理各类矛盾纠纷1808件，调处成功1800件，调解成功率99.6%；司法调解244件，调解成功244件，调解成功率100%；县法院共受理民商事案件2815件，结案2618件，结案率93%。真正实现了“小事不出村、大事不出乡镇、矛盾不上交”的工作目标。二是发挥典型示范引领作用。充分依托乡镇、村（社区）综治中心，有效整合基层法庭、派出所、司法所、信访、工青妇等资源力量，积极发挥党建引领“治理通”1447个平安网格服务管理作用，以“乡一村一组”三级联防联控推进基层农村社会治理。开展法治乡镇、民主法治村（社区）、法治学校、法治企业、法治单位等多层次法治创建活动，有77村委会（社区）被县委、县人民政府命名为“民主法治村”，命名率达100%。尹地、牛街、清和等三个村委会（社区）荣获省级“民主法治示范村”荣誉称号。三是促进社会和谐稳定。深入推进扫黑除恶专项斗争，围绕蔬菜交易、砂石资源开采、城市管理等重点领域开展专项整治，对排查出的8个软弱涣散基层党组织进行集中整顿，全县扫黑除恶专项斗争战绩显著。元谋县群众安全感满意度测评位列全省第六名、全州第二名，扫黑除恶专项斗争工作考核位列全州第一名；2021年上半年群众安全感满意度综合满意率97.2%、执法满意度97.68%，均位列全省第6位、全州第3位，已连续5年位于全省前10位，人民群众获得感、幸福感、安全感不断增强。

三、元谋县乡村治理面临的问题

城乡利益格局深刻调整，农村社会结构深刻变动，农民思想观念深刻变化，为农村经济社会发展带

来巨大活力,同时也形成了一些突出矛盾和问题。

(一) 乡村治理目标不明确

乡村治理是综合性很强的系统工程,缺乏现成经验遵循,基层乡村治理工作受经济发展状况、风俗习惯等多种因素影响,更多的是按照上级政府的指示进行,所确立的目标有时无法与治理需求及环境较好吻合,从而出现与社会发展进程及方向不协调等问题。

(二) 治理主体法治意识不强

一是乡村治理主体运用法治思维和法治方式不够熟练,乡镇依法行政能力有待加强,村级熟人社会、人情社会仍然不同程度存在。农村集体“三资管理”、土地流转等方面存在的问题不容忽视,农村意识形态工作阵地建设仍存在薄弱环节。二是针对外出务工人员 and 流动人口的法治宣传没有做到全覆盖、高频率,宣传手段以传统的散发传单、会议宣传为主,缺少群众喜闻乐见的形式,一些村民法治观念淡薄,陷入“套路贷”网络骗局,影响社会稳定。三是信访机制存在缺陷,少数群众“信访不信法”“以访代法”等观念仍然存在,通过信访渠道反映问题的意愿强烈,不愿依法表达利用诉求、维护自身权益。四是基层矛盾纠纷排查化解仍不够深入、及时、有效,有的存在潜在的矛盾纠纷隐患,例如两性感情纠纷等,难以及时发现和有效化解,存在一定的稳定风险。

(三) 基层党组织能力薄弱

一是党员年龄偏大、文化水平偏低。村民委员会是当前乡村治理的主要力量,一些农村地区党员年龄偏大、文化水平偏低,党员发展数量逐年减少,先锋模范作用发挥不好,村级党组织对农村社会化管理的主体作用发挥不明显,尤其缺乏年轻有为、愿意做群众工作的人,乡村有效治理后劲不足。二是村组干部素质整体不高、能力不强。农村老龄化加速,乡村人才缺乏,乡风文明、民俗文化遗产、社会管理等问题没有得到有效解决,新旧矛盾问题交织,乡村债务问题、环境治理问题、依赖思想问题、脱贫攻坚中的攀比等问题依旧存在,导致乡村治理的难度不断增加。

(四) 群众主动参与积极性不高

在一些自然村中,村民的集体意识淡化、弱化,集体的归属感不强,很多村民缺乏参与民主管理和民主生活的积极性,乡村治理的责任往往由村民委员会和村小组内少数人承担,群众的参与率相对较低,乡村治理无法与乡村发展实际、社会变迁和发展态势保持同步,导致乡村治理目标的达成难度增加。

四、对元谋县乡村治理的建议和对策

(一) 开展试点示范,探索治理模式

结合村庄区域特征、资源禀赋、经济发展条件、基层党建、“三治”结合等基本条件,引导县、乡(镇)两级政府及村两委干部、相关领域专家、社会力量代

表、村民代表等主体参与,本着科学性、针对性的原则,在全县范围内选择具有代表性的1-2个村进行试点,并在人、财、物等方面给予,探索治理模式,进行效果评价,将典型经验在全县推广。

(二) 创新工作思路,完善治理体系

建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制。不断深化村民自治实践,进一步建设平安乡村,加强村民法治教育,提高乡村干部依法办事能力,弘扬乡村优秀传统文化,培育社会主义核心价值观,促进乡村传统文化与现代乡村文明的融合。通过自治、法治、德治的有效统一,增强农村社会发展活力,实现农村社会长治久安。

(三) 加强组织建设,筑牢发展基础

把坚持和加强党对乡村治理的领导放在首位,注重农村党组织书记的培养选拔,健全完善教育培训、管理监督和激励机制。加强农村后备干部储备,充实农村“两委”班子,鼓励农村致富带头人、在外经商返乡创业人员、本土新型农业经营主体等进入农村后备干部储备库。采取选派干部驻村、对口指导等方式,进一步发挥党员的先锋模范作用,带动群众全面参与乡村振兴。

(四) 整合现有资源,提升治理水平

发挥村民代表在乡村治理过程中的监督作用,使其能够有效支持和监督村委会日常工作。加大乡村经济组织和社会组织的参与力度,在农民个体和村委会之间建立起有效的连接桥梁。充分发挥农业企业、合作社、红白理事会等在乡村治理工作中的积极作用,引导更多农村组织参与乡村集体事务管理。

(五) 健全保障体系,增强服务能力

以保障和改善农村民生为优先方向,以改善农村基本公共服务为重点,切实解决好农民最关心最直接最现实的利益问题。加强政府公共服务职能,加大乡镇基本公共服务投入,引导管理服务向农村基层延伸,为农民提供“一门式办理”“一站式服务”。健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障机制,全面落实村干部报酬待遇和村级组织办公经费,保障村级公共服务运行维护等必要支出。

参考文献:

- [1] 李婷薇.乡村振兴战略下乡村治理体系建设路径[J].农村·农业·农民(A版),2022(01):27-28.
- [2] 黄博.“三治融合”视域下乡村治理能力提升的三维审视[J].求实,2022(01):81-92+112.
- [3] 李慧娟.新时代创新乡村治理体系研究[J].吉林工程技术师范学院学报,2021,37(12):58-60.
- [4] 王晓毅.乡村振兴与乡村治理现代化[J].山西大学学报(社会科学版),2022,49(01):53-60.