

乡村治理法治化的实践与探索——以宝鸡市为例

付敏

(宝鸡市社会科学界联合会社会科学院, 陕西 宝鸡 721000)

摘要: 农村作为基层最基础的社会单元, 其法治建设水平的高低直接影响着国家治理体系和治理能力现代化的进程, 补齐农村地区法治薄弱的短板关系到法治社会、法治国家的实现。随着农村经济的快速发展, 农村法治水平显著提高, 但总体上法治基础比较薄弱, 需要完善和改进。宝鸡市陇县在法治乡村建设和平安建设的指导下, 探索出“网格化排查+多元化调处”“八帮八解”“十小自治”等成功经验, 为乡村治理法治化和乡村振兴的实现奠定了良好基础。

关键词: 法治国家; 乡村治理法治化

“立善法于天下, 则天下治; 立善法于一国, 则一国治。”法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。农村法治建设水平的高低直接影响着国家治理体系和治理能力现代化的进程。乡村振兴战略的推进, 促使农村现代化水平持续提升, 群众的法治观念和民主意识逐步增强, 农村法治建设取得了明显成效。但从总体上看, 法治乡村还存在短板。在农村, 还存在着严重的村规民约制度不够完备, 法律服务制度不够健全, 执法不规范, 农民缺乏法治意识等问题, 针对这些问题, 陇县大胆创新、探索, 立足实际, 在治理能力上有了新的提升, 为乡村法治建设提供了丰富经验。

一、城关镇党建引领强化矛盾源头防范治理的经验

(一) 案例背景

陇县城关镇地处县城, 全镇面积 171 平方公里, 下辖 13 个村民委员会, 156 个村民小组, 2 个社区, 共有 7.6 万人。由于地处老城区交汇点, 人口集中、涉及到老旧小区改造和移民搬迁等事项较多, 群众纠纷频发、上访事件较多。为及时发现掌握环境突出问题、群众矛盾纠纷, 反映和协调人民群众各方面各层次的利益诉求, 城关镇以“枫桥经验”为学习榜样, 推行网格化治理, 通过全覆盖、无缝隙、精细化的社会服务管理, 从源头上解决影响社会和谐稳定的各种深层次问题。

(二) 具体做法

一是加强党建引领, 建设网格体系。2018 年陇县城关镇出台《城关镇农村社会治理网格化实施方案》等相关政策措施, 网格化治理机制在城关镇正式运行推广。为充分发挥基层党组织在基层社会治理中的领导核心作用, 城关镇以党组织为核心, 自治帮扶为基础, 多元互动为主要途径, 建立“党委—党支部—村(社区)班子(居)一群众”的基层治理框架, 建立了以镇党委书记为组长, 优先选择党员身份的村民代表担任四级网格员的四级网格体系, 推进民事民议、民事民办、民事民管。

二是加强制度建设, 提升网格管理精细化。制定《城关镇农村社会治理网格化实施方案》, 建立排查上报、处置反馈、激励奖励等五项机制, 实行二级、三级网格员积分制管理, 积分与工资待遇挂钩, 与后备培养挂钩。制定《城关镇“网格化排查、多元化调处”工作奖励办法》, 实行以案定补, 对二级及以下网格员根据成功化解的矛盾等级给予数额不等的奖励。对工作不扎实、履职不认真不负责的网格员, 及时调整更换, 切实调动网格员工

作的积极性, 有力维护基层社会稳定。

三是加强队伍建设, 提升网格队伍专业化。建立“双联一包一访”工作机制。乡村振兴四支力量、村(社区)在家无职务党员和“两代表一委员”等“双联”人员包抓指导四级网格员开展工作, 对包抓网格内的事务一包到底, 上级网格员负责下沉四级网格员, 同四级网格员一起开展入户走访工作, 帮助指导四级网格员充分发挥社情民意调查员、矛盾纠纷化解员、政策法规宣传员等“五员”作用, 全面掌握网格内群众的详细情况, 做到群众有什么困难, 第一时间能够快速反应、介入、处置。

(三) 经验与启示

1. 村民自治与法治结合, 强化矛盾源头防范

强化自治基础作用, 制定《居民自治章程》《居民公约》等村规民约, 形成“民事民提、民事民议、民事民决、民事民办”工作法, 进一步提高居民自我管理和自我服务水平。强化法治保障作用, 以法治思维和法治方式化解社会矛盾, 在全镇组建了综治中心、人民调解委员会, 开展“网格化排查、多元化调处”和“进千家、化风险”等活动, 及早掌握社情民意, 解决群众急难愁盼问题, 排查调处矛盾纠纷。

2. 四社联动, 实现治理载体与服务理念相统一

健全“一户一档”居民基本信息台账, 对“矛盾纠纷调处、安全信访维稳、民生保障”等重点领域、特殊人群建立网格化管理工作台账, 建立“社区与物业公司、社会组织、驻社区单位”联盟, 探索选派党建指导员到无党员物业公司服务, 明确责任分工。发动党员、职工包项目、认领服务岗, 有针对性地组织好主题活动。依托“八帮八解”和“在职党员进社区, 服务群众零距离”工作机制组建党员志愿服务先锋队, 举办“留守儿童”培训班、“道德讲堂”“心理茶馆”等主题活动, 环境卫生保洁、上门义诊等活动, 把服务活动向居民家庭延伸。

3. 网格化排查与多元化调处相结合, 推进常态化矛盾纠纷排查化解

强化网格治理单元。以镇维稳中心和司法所为一级网格, 围绕“十个结合”, 充分利用人民调解、党建、村风民风治理、普法宣传等多个工作平台, 整合法律顾问、片区民警、党员等“四支力量”、业务分管干部等各类资源、打造集政策宣传、隐患排查、信息收集、矛盾调解职能于一身的网格员队伍, 不断筑牢基层治理基础。

扎实开展“网格化排查”, 村、社区坚持矛盾纠纷排查化解工作机制, 实行每周排查、每月研判(重大问题及时研判), 全面掌握辖区内群众的各种诉求, 倾听民意, 明确责任, 采取销号管理。坚持“多元化调处”机制。由村综治中心牵头, 调解组织、法律顾问和社会力量参与, 努力将矛盾化解在村、社区, 以网格为基础, 发挥和调动各方力量, 充分利用各个工作平台, 整合各类社会资源, 积极参与矛盾纠纷化解, 切实提高调处成功率和及时率。

三、深化乡村“三治融合”的做法与经验

(一) 案例背景

“三治融合”是基层社会治理创新的重要举措, 也是推动乡

村治理体系和治理能力现代化的重要内容。陇县地处陕甘宁三省交界,辖10镇104个行政村3个社区,地形复杂,人口分散,改革开放后,为抓住经济发展的良好时机,需要将居住分散的村镇合并,对合并村镇的土地进行重新整理和科学规划利用。房屋拆迁、土地征用、赔偿和安置问题涉及每个村民的切身利益,沟通协调不力就会导致矛盾纠纷,严重影响社会和谐稳定。这些矛盾引发的治理难题促使陇县率先探索“三治融合”的模式。

(二) 主要做法和成效

1. 全面落实“十小自治”工作法,推动村民自治水平提升

建立村民委员会职责事项清单、协助事项清单,明确村民委员会的权责事项;搭建议事协商、自我管理、自我监督平台,加强对村民的道德激励约束,提高村民自治能力;修订村规民约、制定议事规则,完善自治规范;加强便民服务中心建设,用好服务群众专项经费,强化自我服务;定期排查、及时化解矛盾纠纷,健强人民调解组织;加强群防群控、增强防范意识,推进平安建设。

2. 重点排查,及时发现群众深层次矛盾

重点摸排多次调处一时难以化解的疑难纠纷和矛盾激烈、有积怨或“世仇”、有激化倾向、有暴力和报复倾向的10类重点人群。在摸排过程中,镇村建立台账,详细记录排查出的问题根源,针对特殊家庭、重点人群中可能激化的深层次矛盾,有针对性地制定处置措施。

3. “八帮八解”分类处置,建设平安法治乡村

采用“一户一策”和“一户多策”的化解机制,对出现的各类问题,及时给予解决。对特殊家庭、重点人员进行帮学解惑和法治教育;帮助调处化解新发现的家庭矛盾、邻里纠纷;对言行极端、家暴积怨较深者,通过与心理工作者联系,予以疏导;对生活困难人员及家庭,采取贷款、技能培训等方式增加收入;对特殊家庭的红白喜事,发动乡邻帮忙料理,对家庭出现突发意外或有重大疾病的,及时给予帮扶;及时关心照顾留守老人、妇女儿童和举家外出的家庭、患有严重精神疾病的人员。

4. “十个结合”,实现德治与法治相统一

坚持将社会治理与党建、村风民风治理、践行社会主义核心价值观、环保整治等10项重要工作相结合,不断完善治理机制。动员党员担当矛盾纠纷排查信息员、义务调解员,以《小康路上》手抄报为平台,对“八帮八解”活动进行宣传,提高群众知晓率和参与率。结合“三评两榜一奖惩”,对村民中邻里关系的正反面典型纳入红黑榜,举办“五星明星”“最美家庭”等活动,改善邻里关系,推进移风易俗,树立文明乡风。引导群众自觉守法,遵守村规民约,主动团结邻里。

(三) 经验和启示

1. 坚持党的领导,加强农村基层党组织建设

党组织在“三治融合”中始终处于领导地位,各项治理工作都离不开党的领导。一是压实基层党组织责任分工。在“八帮八解”工作过程中,各镇党委、政府班子定期研究安排,排查村民小组、网格,掌握社情民意,主动与镇村干部开展工作,加强与公、检、法、司和信访部门的沟通交流,对苗头性、倾向性问题及时进行排查通报,形成上下联动、协调一致的工作格局。村、社区党组织,建立台账,对重大问题实行销号管理。二是发挥党员先锋模范作用,严格落实主题党日、民情议事、结对帮扶等制度,积极组织 and 参与矛盾纠纷的调处化解工作,引导群众树立相信党组织、依靠党组织的思想。

2. 坚持以人为本,加大农村精神文明建设力度

实现乡村治理现代化,必须坚持以人为本,不断增强获得感、幸福感和安全感。以人为本,要把“以人民为中心”的法治理念落实到农村治理过程中,让农民群众参与到农村治理中来。村民议事会、红白理事会、禁毒禁赌协会的建设和运行,使村民的发言权、知情权、决策权得到了有效保障,让基层群众真正实现了对村内公共事务的参与。

3. 推动乡村三治融合,建设平安稳定的乡村社会

乡村治理体系和治理能力现代化是一个长期过程,从陇县发展历程来看,乡村治理的议题已经发生了较大的转变,过去矛盾纠纷突出,基层群众需求难以及时解决等治理难题已经逐渐得到解决,通过完善各类议事组织,健全各项矛盾纠纷化解机制,强化了村民自治的组织保障基础,形成了完善的协商议事和多元调处制度。根据每个乡镇、每个村的实际情况加以创新,通过创建新机制、新方式推动治理现代化,维护农村社会平安稳定。

4. 以法治为基础,提高综合治理能力

法治是乡村治理体系的重要组成部分,是自治和德治的基础和保障。加强和改进乡村治理,一定要以法治为核心,以问题为导向,通过运用“三治融合”的方式解决乡村治理中存在的实际问题。如陇县群众关心的生活困难、维权赔偿、邻里矛盾、家庭纠纷、事故责任等问题通过“八帮八解”的调解机制,对症下药,及时得到妥善解决。同时还要特别注意防范新问题的出现、对于存在困难的特殊家庭和容易引发矛盾的重点人群及时筛查、及时发现、排查、处理苗头性、倾向性问题,防止再次发生。以文化下乡、十小警务、一村一法律顾问、文明实践中心等工作为载体,把各类资源向乡村下沉,推动自治、法治、德治有机结合,解决工作中的障碍,不断提高治理水平和治理能力。

四、结论

总体而言,法治乡村建设是建设法治国家和法治社会的重要基础,对乡村治理、乡村振兴有着至关重要的作用。因此,推进农村工作法治化和乡村治理法治化,为农村经济发展和社会进步提供了良好的法治环境和有力的法治保障。陇县认真学习借鉴新时代“枫桥经验”将法治建设贯穿于基层治理工作的始终,通过网格化排查,查处重大安全隐患和突发事件,运用多元化调处及八帮八解工作机制,有效化解矛盾纠纷,以“十小自治”“十个结合”提高农村群众法治水平与自治能力,充分利用各类资源,将矛盾化解在基层,为法治乡村和平安乡村建设提供了成功经验。

参考文献:

- [1] 卢丛丛. 行政替代自治: 乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J]. 地方治理研究, 2022(2): 41-52.
- [2] 杨铭, 蒋军成. 欠发达地区农村治理能力提升助推乡村振兴研究——基于三省四地的典型案例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2021(3).
- [3] 王冠群, 杜永康. 技术赋能下“三治融合”乡村治理体系构建——基于苏北F县的个案研究[J]. 社会科学研究, 2021(5).
- [4] 张雨薇, 武晋. 任务型经纪: 新乡贤参与乡村治理的新范式——基于桐乡“乡贤三治”融合的田野观察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(21).

作者简介: 付敏(1990-), 女, 甘肃天水人, 硕士研究生学历, 研究方向: 社会学。