

# 苏尼特右旗“乌日特”综治驿站建设问题探析

新特力 阿茹罕

内蒙古农业大学人文社会科学学院 内蒙古 呼和浩特 010018

**【摘要】**：社会治安综合治理是消除社会隐患、维护社会治安持续稳定的一项系统工程。苏尼特右旗在嘎查村设立“乌日特”综治驿站开展综合治理工作以来社会治理水平得到显著提升，但在开展过程中难免存在一些瓶颈和困难。本文以研究综治驿站工作中的难点和提出相对应对策建议为目的，使用文献分析和实地调查方法对苏尼特右旗综治驿站建设情况进行梳理分析后总结出存在草场确权工作难以开展、职能发挥不到位、驻站人员待遇低、基础设施配置不完善等工作难点。应当采用合理方式完成草场确权工作、强化其职能发挥、增加驻站人员福利待遇、通过政府加大财政扶持力度和整合资源筹资来完善基础设施解决问题。

**【关键词】**：综合治理；牧区；调节纠纷；基层社会管理

## 一、“乌日特”综治驿站建设概况

### (一)设立原因

“乌日特”综治驿站使牧区社会治理更加精细化、基层服务队伍更加职业化、社会治理更直接。所以综治驿站的重要性可以比喻为牧区社会治理的第一基石。牧区相对于农区有着地广人稀、交通不便、居民分散居住、社会管理效率低等鲜明特色。并且相比人口密集的农区苏木镇综治中心利用率低，真正来综治中心解决问题的牧民不多。这会造成综治中心闲置的后果。因此在嘎查设立上联苏木镇综治中心下联牧户的“乌日特”综治驿站来解决牧民“最后一公里”问题的必要性便体现了出来。

### (二)设立情况

设立综治驿站时首先要充分考虑当地牧场面积、牲畜数量、人口规模、风俗习惯等因素。其次要考虑党员中心户、大学生村官、草原110等因素。按照因地制宜、规模适度、方便接受群众的要求，结合客观实际合理设立综治驿站。

苏尼特右旗基于网格单元划分，以30到40个牧户为服务管理区，已在全旗77个嘎查村设立250余个“乌日特”综治驿站，已做到全覆盖、无盲区。其中设有群众接待室和法务室。驻站人员主要由当地嘎查干部、网格管理人员、人民调解员、草原110联防队员、边防联队指导员等组成。

### (三)主要职责

综治驿站具有收集社情民意、排查调处矛盾纠纷、基础信息采集、法制宣传教育、综合代办服务、创建平安牧户等职责。每个综治驿站备一本社情民意记录本。驻站人员平常以入户聊天的方式把牧民诉求的现实问题、提出的意见和存在的矛盾隐患收集整理，将矛盾隐患化解在基层，解决在萌

芽状态。当牧民之间发生矛盾纠纷提出调解申请时及时排查矛盾纠纷，做到及时发现、及早介入、有效处置。避免矛盾纠纷因处理不当引发越级上访或上诉人民法院。有力维护牧区社会稳定，做到小纠纷化解在嘎查、大矛盾不出苏木。以此不断提高牧区社会治理效率、强化牧区基层服务队伍能力、实现社会服务管理“点对点、零距离”。

### (四)矛盾调解工作流程

- (1) 牧民之间发生矛盾不可自行调解时，牧民向“乌日特”综治驿站提出调解申请
- (2) “乌日特”综治驿站受理申请后，派驻站人员入户做调查访问，以谈话、做调查的方式找出矛盾根源，做出调解方案
- (3) 对矛盾进行调解促使双方达成和解
- (4) 如果矛盾调解成功，要上报苏木镇综治中心，以后驻站人员要定期入户回访，避免类似纠纷再次发生
- (5) 如果矛盾调解不成功，要上报苏木镇综治中心进行调解，尽量在综治中心完成调解，避免矛盾纠纷上报到旗县及以上有关部门

## 二、综治驿站工作中存在的难点

### (一)草场确权工作难以开展

改革开放以后牧区划分草场开始实行家庭联产承包责任制。随着草场租金越来越高、国家对草场补贴越来越好、加之牧民经济意识普遍提高，为得到更大的经济利益开始引起各种草场纠纷。近年来草场纠纷问题已经成为牧区社会治理中最严重也是最复杂的问题。首先历史遗留问题较多、矛盾纠纷复杂性高、草场承包原始档案丢失而无法确定现有承

包草场的真实性。导致草场承包面积及草场承包共有人存在矛盾纠纷。

其次是承包登记工作开展参差不齐。各苏木镇与嘎查村主动性不强、主观努力不够，存在等、观、望的依赖观念。不认真落实草原确权承包登记工作的主体责任，尤其是在矛盾纠纷调处中工作力度不大，制约草场确权承包登记工作有效开展。

最后是一些牧民在提供证据时会故意瞒报篡改使得一些草场纠纷得不到彻底解决。基于以上原因牧民之间的草场纠纷问题已经变成了恶性循环，严重制约了牧区社会和谐发展。

## (二) 职能发挥不到位

近几年很多草场纠纷不仅上诉到旗法院并且造成越级上访的根本原因在于嘎查综治驿站无法发挥自己的职能，无法正确行使自己的权力。由于草场属于嘎查集体财产，所以草场纠纷应由嘎查综治驿站受理做出调解决定。驻站人员的职责是给牧民提供全方位便捷式服务，替牧民解决实际问题。可是现在一部分嘎查驻站人员已经成为了苏木镇和旗人民政府的“传话人”，仅仅传达上级部门的指示和政策。这就造成了草场纠纷中没有做出决定的仲裁机构。牧民只好向人民法院提起诉讼但由于草场纠纷案件缺少专门的法律依据，导致一部分案件法院不会受理。并且旗政法委和苏木镇综治中心为领导机构无法做出裁决。这就导致小事不出嘎查、大事不出苏木的准则得不到执行。

## (三) 驻站人员待遇低

驻站人员工资低、没有编制，大多出于牧民群众的信任和自身工作的责任感来完成工作。随着他们的工作开始变得规范工作量也随之增大，挣得的工资与承担的工作压力失衡。虽然近几年自治区一直不断加大财政支持和补贴，但在调研过程中一些驻站人员仍然表示他们待遇低、经费少、缺乏专业培训，自掏腰包为他人办事的情况常有发生。而且在工作中经常耽误他们自己家里的事情。有时因调解纠纷过程中没有使双方满意而受到舆论压力，在苏木和牧民之间两头受气。

还有一部分驻站人员在当地属于大户，一年从事畜牧业赚到的收入要远远高于当驻站工作人员挣得的工资。因此很多驻站人员对工作失去热情和干劲，工作归属感和荣誉感不强。

## (四) 基础设施落后，与国家标准差距过大

近年来苏尼特右旗对综治驿站建设扶持力度不断加大，综治驿站硬件设施有了明显改善。但由于苏木镇无收入来源、政府负债过多、财政困难、经费少，无法进一步完善基础设施。导致综治驿站与国家制定的《社会治安综合治理中心建设与管理规范》差距过大，无法满足牧民满足日益增长的多元化需求，建设情况还处于初级摸索阶段。具体来说首先综治驿站没有视频监控室与旗公共安全视频监控网进行联网，没有接入综治视联网。其次是没有建立心理咨询室，没有配备专业社会工作者或心理辅导员对牧民开展心理健康教育和心理疏导。

## 三、针对综治驿站工作难点的对策建议

### (一) 草场确权工作方面

解决草场纠纷事关牧区社会和谐稳定和牧民群众的切身利益，也是牧区综合治理工作的重点内容。综治驿站要加快完成草场确权工作，为解决草场纠纷问题打好基础。对于因草场原始资料缺失而引起的矛盾纠纷，要依据客观现实、尊重历史，要认真查询资料，做到证据确凿、有理有据，利用GPS定位仪对有争议草场进行明确划分和重新定位加快推进草场确权工作。

完成确权工作后综治驿站需尽快组织召开牧民大会，出台调解方案。在出台方案时要充分考虑牧场旧资料的真实性，其次要考虑双方畜牧生产情况尽量做到让双方满意。最后要做好维稳工作避免牧民上访，将信访隐患化解在基层。

### (二) 充分发挥综治机构职能

苏木镇综治中心和旗政法委为领导机构，并不是仲裁机构。而且草场终究是嘎查的集体财产，嘎查应当对草场纠纷问题自行做出解决。笔者认为草场纠纷问题想要快速、低成本地得到彻底解决可以与当地牧民进行商议，以民主集中制的方式解决。使综治驿站成为决定人，从而实现从被动解决问题到主动解决问题。具体步骤如下：

(1) 出现草场纠纷时嘎查综治驿站及时受理，在尊重当地历史、客观现实的前提下访牧户掌握真实资料，做实地调查了解草场情况。当证据确凿、材料可靠时做出决定协议

(2) 召集当地牧民召开调解会议，嘎查长当众讲解纠纷真实情况并当众公布协议结果，然后听取其他牧民的意见和观点

(3) 举行投票，如果三分之二以上牧民同意决定协议

的话全体牧民集体在协议上签字画押。坚持少数服从多数的民主集中制原则

(4) 将结果上报给苏木镇综治中心后综治中心也派司法所、派出所和草检所来核实情况,如果满意批准协议否则重新调解

### (三)提高驻站人员福利待遇

育人用人留人难是牧区基层管理中的核心难点问题。首先经济激励方面,政府要加大财政投入力度增加薪酬,形成动态的工资增长机制,并通过集体分红和增加补贴等方式改变驻站人员自掏腰包为他人办事的情况。其次精神激励方面,需从更新装备,包括安装专业仪器和设备来提高工作积极性和工作认同感。通过佩戴专门袖标、给予证书证明等方式提升荣誉感。推行牧区社会治安综合治理工作离不开对于综治工作人员的培养。需要开展培训课提高他们的专业知识和能力,并给予与其他旗县综治工作人员交流和分享经验的机会。

### (四)完善设施配套方面

首先,基于综治驿站建设还处于初级阶段的客观事实,强化政府主导作用,旗政府要进一步扩大对综治驿站建设的

财政预算,确保基础设施建设根据国家标准逐步完善。

其次,苏尼特右旗在全区属于经济贫困旗县,建设经费不足。因此完善综治驿站设施配套显然不能只依靠旗政府财政投入,还需要充分动员社会各方面力量协力通过多向渠道筹资经费。比如引导当地矿产、肉制品和乳制品企业加入到其中整合资源共同建设。还可以引导当地牧民合作组织参与设施配套融资和管理维护当中,加快综治驿站建设与国家标准接轨,保障综治驿站为牧民提供便捷式全方位服务的功能。

### 结语

“乌日特”综治驿站是牧区社会治安综合治理体系的一种变化和表现形式,也是消除牧区社会问题的前沿阵地。它适应牧区社会发展的现状,具有鲜明的民族特色。以促进牧区社会和谐稳定发展为目标,有着健全的工作机制,但自推行以来还处于初级建设阶段。在下一步开展过程中,针对工作中存在的难点,建议综治驿站掌握草场真实资料,利用GPS定位仪尽快完成草场确权工作。召开牧民大会以民主集中制的方式彻底解决草场纠纷问题。完善激励机制提高驻站人员福利待遇,最后通过政府加大投入和整合资源保证综治驿站基础设施建设依据国家标准逐步完善。

### 参考文献:

- [1] 陈译伟.综治工作纵向到底[J].瞭望,2019(11).
- [2] 李玲.狠抓综治维稳促平安[J].政策,2019(11).
- [3] 李薇.如何做好综治维稳和平安建设[J].办公室业务,2018(17).
- [4] 孙迎军;张才刚.社会治理中“三抓三联”综治维稳工作机制的运用[J].农场经济管理,2015(8).