

深化农村体制改革 增强发展内生动力

——石门乡创新农村管理体制的探索

◆杜娟

(中共贵阳市乌当区委党校 贵州贵阳 550018)

摘要:农村基层组织建设是党的全部工作和战斗力的基础。建设社会主义新农村,必须大力加强农村基层党组织建设,不断增强农村基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力,完善村级民主自治机制,全面提升村民自我管理、自我教育、自我服务能力,为切实激发农村家庭参与社会管理和经济发展活力,威宁自治县以石门乡为试点,探索建立“村委会+自管委(合作社)+十户一体”村级“三级自治”社会管理和经济发展模式,有效破解了农村基层组织对广大群众联系服务难、组织发动难、脱贫致富难等问题,巩固了党在农村的执政基础,推进了乡村治理体系和治理能力现代化进程,为决胜脱贫攻坚、同步全面小康提供了强有力的组织保障。

关键词:基层组织建设;三级自治;执政基础;组织保障

石门乡地处威宁县西北部,距县城140公里,与云南省的昭通市毗邻,是全省20个极贫乡镇之一。全乡总面积140平方公里,2万人口,其中少数民族人口占28%。石门乡针对村民小组域内人口变化大、村民小组职能单一、村级管理半径过大等问题,按照“方便群众、利于管理、互建共创”原则,依托自然村寨在村委会下建立“自我管理委员会”(简称“自管委”);“自管委”再按照“居住相邻、早晚相见、共处互动”原则,将10户左右农户组建为一个具有自我管理和抱团发展双重职能的主体,简称“十户一体”,“十户一体”推选产生“中心户长”。村委会通过“自管委”组织和发动“十户一体”进行自我管理,并抱团入股村委员会领办或创办的专业合作社,形成“村委会+自管委(合作社)+十户一体”村级“三级自治”社会管理和经济发展体系。

一、村级“三级自治”的建立

(一)建立村民自我管理委员会(简称“自管委”)。建立“自管委”是在村委会领导下采取的一项改革措施,即撤销原来的村民小组,取消小组长,适当打破村小组界限,合理划分村民自治区域,以自然村寨为单位建立的村民自我管理委员会。自管委由3-5人组成,设主任1名,副主任1名,委员1-3人。采取公推直选的方式选任自管委班子,任期三年。在法律法规规定范围内,村民委员会将计划生育、信访维稳、安全生产、院落整治、文明新风、村民权益等事项下放到自管委,开展自管自治工作。自管委配合“村两委”完成自管委内的相关工作,维护自管委内的和谐稳定,带领群众发展经济,向群众传达上级的政策,为群众的发展出谋划策,维护群众的合法权益。自管委履行政策法规宣传员、社情民意代言人、民主议事主心骨、社会稳定奠基石、乡风文明推动者、勤劳致富领头雁等自治职能。

(二)合力组建“十户一体”。组建“十户一体”联管理,把10户左右居住相邻的农户捆绑成一个管理主体。实行卫生联保、公益联合、诚信联建、联防群治、新风联育。通过卫生联保,强化乡村环境卫生治理;通过公益联合,尊重村民意愿,发动村民积极性,推进公益事业发展;通过诚信联建,落实计生、金融“双诚信双承诺”责任主体;通过治安联防,建立村民守望相助、调解纠纷、治安禁毒联防机制;通过新风联育,规范村民言行,倡导文明礼仪、孝敬敬老、移风易俗。“十户一体”联管理工作在村“两委”领导下,由“自管委”组织实施。组建“十户一体”联产业,把10户左右技能相似、产业发展愿望相同的农户组建成一个产业主体,根据产业主体意愿,鼓励产业主体整合土地、资金、人力、技能入股或领办专业合作社,共同发展乡村旅游、生态养殖、特色种植、交通运输、建筑家装、电子商务

等产业,实现产业共做、风险共担、利益共享。“十户一体”联产业工作在村“两委”领导下,由“自管委”配合各类专业合作组织实施。组建“十户一体”联党建,切实把党员中心户、党员发展、党小组设置等党建工作与组建“十户一体”工作相结合,切实发挥“十户一体”中农村党员“六个带头”(带头执行政策、遵纪守法,带头创业致富、引领增收,带头实践宗旨、服务群众,带头参政议政、推进自治,带头崇尚文明、树立新风,带头迎难而上、勇挑重担)、党员发展推优、政策宣讲、技能传授等作用。每个“十户一体”原则上由1名政治素质好、带富能力强、热心公益事业建设的党员作为召集人,即“户长(党员中心户)”,通过“传、帮、带”等方式带动大家共同发展;属非党员“户长”的,村党支部将其列入培养计划进行重点培养。切实强化“十户一体”联管理的考核评比,并把评比结果与惠民政策及各项利益分配挂钩。

(三)构建“村委会+自管委+十户一体”村级“三级自治”体系。村委会全面整合本村发展资源,创办村集体所有的专业合作社,并通过“自管委”组织和发动“十户一体”抱团入股村集体合作社,形成“村委会+自管委+十户一体”村级“三级自治”社会管理和经济发展体系。

二、村级“三级自治”产生效果

(一)基层政权的巩固。推行“三级自治”后,农村社会管理和利益导向得到了有机结合,重新唤醒广大农村群众的集体感、归属感和依赖感,村支“两委”的凝聚力、号召力大幅回升,农村基层政权进一步深化、巩固。特别是“自管委”这一中间层的设置和作用发挥,变原村民小组1名小组长管多个自然村寨为“自管委”多个人管理1个自然村寨;变原村民小组宏观、粗放、被动、局限型管理为“自管委”精准、细致、主动、开放型管理;变原村民小组群众被动接受管理为群众主动参与管理;变原村委会及上级有关政策法规及要求只能传达到村民小组长1个人为覆盖到“十户一体”的每家每户,有效畅通了村委会和群众的沟通联系,真正打通了基层民主在群众中的“最后一公里”,增强了村级组织的凝聚力、号召力和战斗力。

(二)基层组织内生动力的激发。建立“三级自治”后,村支“两委”将低保评定、危房改造、医疗救助、一事一议等事项,全部下放到“自管委”,由“自管委”组织“中心户长”或群众大会进行评议审定或组织实施,既调动了群众的积极性、增加了工作的透明度、得到了群众的拥护,又腾出了大量的时间和精力思发展、抓发展,工作成效明显,群众满意度大幅提高,基层组织干事创业的内生动力得到了全面激发。

(三)群众思想观念的转变。实行“三级自治”后,在“自管委”、“十户一体”的直接组织管理和“合作社”的利益引导下,农村各类健康向上的文娱活动开展起来了,同出工、同耕作、同收获的集体感增强了,广大农户之间交往多了、关系密切了,形成了良好的舆论导向,游手好闲、好吃懒做的人少了,滥办酒席、铺张浪费等不良风气转变了。

(四)基层民主建设的强化。在推行“三级自治”,设置“自管委”和“十户一体”后,“自管委”的工作事关每个寨子的建设、发展和大小事务,“十户一体”中心户长的建议和作用事关每个家庭的利益,“合作社”的效益情况事关年终每家每户的利润分红。选好村委会班子、村监会负责人、“自管委”主任、中心户长变成了每家农户关注的热点,群众参政、议政和民主意识得到了全面激发和提高。

（五）农村综合治理的推进。实行“三级自治”后，一些治安案件多发的村寨组建了“自管委”联防队，强化了“十户一体”群防联防职能，偷鸡摸狗、刁钻使坏的人无处遁形了，各村治安案件大幅下降，农村综合治理工作成效明显。

（六）同步全面小康的实现。通过“三级自治”有效的组织形式，分散的农户被组建为利益共同体，促进了党带群、富带贫、强带弱、先带后，广大群众被有序组织和发动起来，农村家庭脱贫致富的主动性、积极性和创造性得到了全面激发，汇聚成为脱贫攻坚强大的发展合力，开创了“村支‘两委’揽全局、经济组织挑重担、十户一体齐参与”的农村抱团发展新格局，彻底改变了脱贫攻坚乡急、村热、组冷、户淡的情形，推动了同步全面小康进程。

三、村级“三级自治”经验启示

村级三级自治体系，是当前农村综合改革的大胆创新，增强了群众发展的合力，充分尊重和突出农村和农民主体地位，节约了政府公共资源，是可复制、可推广的重大农村管理体制创新。

（一）必须坚持以人为本，充分尊重农民意愿。要摸细摸清底数，做到群众各种情况清晰，所有底数明了。同时，要让群众成为创建的真正主体，尊重群众的表达权、建议权、监督权和评判权，使他们切身感受到带来的好处，让群众主动参与到创建中来，从更高的层次上超越“以物为本”的发展观。

（二）要让农户之间主体产业联建、公益事业共建、环境卫生相制、计生诚信联责、社会治安联保、文明成果共享、金融诚信共担。通过把群众的土地、人力、资金、技能四种资源进行有效整合，连体群众之间技术共享，资金互帮，劳力互助，才能大幅度提高群众发展产业的技术含量，节约劳动力成本，提高了土地产值，加快脱贫致富的步伐。

（三）提高了村民自治、民主决策、自我管理、自我教育和自我服务的能力，节约了政府公共资源，增加了和谐发展的氛围。

（四）尊重和突出了农村和农民的主体地位，充分发挥群众主观能动性。使各成员充分发挥各自优长处，无形中形成一个技术过硬，人脉想通，创造力强大的共同发展主题。

参考文献：

- [1]石门乡村民自我管理委员会“公推直选”实施方案
- [2]中共威宁自治县委办公室 印发《关于发挥村级党组织核心作用创建村级三级自治体系的工作方案》的通知

作者简介：杜娟（1986.5—），性别：女，籍贯：贵州贵阳，单位：中共贵阳市乌当区委党校，职称：讲师，学历：武汉大学软件工程领域电子政务方向研究生，研究方向：公共管理。