

昭通进一步深化村民自治实践的思考

中共昭通市委党校 张旭峰

昭通市委五届十次全会报告强调:“增强治理能力,健全完善村规民约、居民公约、议事协商等制度机制,最大限度激发群众参与基层治理的主观能动性。”村民自治作为村民实现自我管理、自我教育、自我服务和自我监督的具有中国特色的基层民主形式,在维护社会稳定、促进农村经济发展和推动农村基层民主政治建设方面发挥了重要作用。如何在乡村振兴和基层治理中更好地发挥村民当家作主的主人翁作用,真正做到让村民自己“说事、议事、主事”,进一步深化村民自治实践,成为昭通当前一项十分重要的工作任务。

一、完善基层党组织领导下的村民自治机制

(一)坚持将村民自治作为乡村治理的重要抓手。一是发挥村民自治在乡村各类基层组织之间的协调作用。乡村振兴是一项系统工程,涉及农村工作的方方面面,也牵涉促进农村发展的各级各类组织。村民自治是基层党组织领导下的村民自治,村民委员会作为村民自治组织要充分体现村民意志,按照村民意志处理集体经济组织、合作社、工商企业等各类经济社会组织之间的关系,切实维护广大村民的合法权益。二是发挥村民自治在乡村治理中推动农村基层民主建设的作用。村民自治能调动广大村民参政议政的政治热情,使其在参与民主实践活动中提高民主素质,形成学法、知法、懂法、守法和依法办事、依法自治的良好风气。三是发挥村民自治在政府和市场之间的纽带作用。农村经济的发展和农村资源的优化配置,根本是靠市场,关键是靠政府,核心要靠村民自治。村民自治能有效组织村民依法发展各种形式的合作经济,有利于服务和协调本村生产活动,促进农村生产建设和经济发展,在经济运行和资源配置中发挥着重要作用,成为连接市场和政府的桥梁。

(二)进一步健全完善村民自治工作机制。一是维护好村民委员会、村级集体经济组织和合作经济组织的特别法人地位和权利,进一步理顺村党组织、村民委员会、村团支部、村妇代会、新社会组织和新经济组织的关系。各类组织必须在党组织领导下充分发挥各自的管理和服务职能,拓展

村民间的合作广度和深度。二是进一步优化村级干部选拔任用机制,选优配强村党支部书记,使其在乡村振兴中发挥应有作用。与此同时,完善村干部考核激励和监督管理机制。三是进一步强化村级的行政职能,加快开展以自然村或村民小组为基本单元的村民自治试点工作。在基层党组织的领导下,构建村民广泛合作机制,为乡村振兴凝聚合作动力。

(三)增强村民参与自治的意愿。近年来,随着昭通人口流动的不断加快,城镇化进程对农村人才资源形成了巨大的拉力,导致村民参与村级事务管理的意愿有所下降。因此,昭通在推进乡村振兴过程中,要将增强村民参与自治的意愿作为一项重点工作来推进。一是强化基层党组织建设,扩大基层党组织覆盖面,提高党员教育管理水平,引导村民在党组织领导下开展自治活动,不断发挥基层党组织的政治引领作用。二是不断壮大农村集体经济,完善村委会服务功能。集体经济是村民自治的重要物质基础,也是促进农民增收、化解农村社会矛盾的重要经济形式。实践证明,村级集体经济越强的村,其村民自治组织的服务功能越全面,村民参与自治的主动性也相对较高。

二、加快形成多层次的基层协商格局

(一)拓宽协商范围和渠道。一是搭建基层议事协商平台,实现基层治理矛盾和问题在平等的议事平台上进行有效的沟通与交流。形成村民会议、村民议事会、村民代表会议、村民小组会议、村民理事会、村民监事会等民主协商新渠道。二是拓宽基层协商范围,重视吸纳利益相关方、民主党派、社会组织、驻村单位等主体参与基层协商,从制度上保障参与协商的重点难点主体之间的平等对话,寻求最优解和最大公约数。三是合理利用新技术创新协调渠道和提高协商质量,基层民主协商的一个重要前提是信息的对等性,因此应让参与者充分了解参与协商的议题和内容。可积极使用互联网等新媒体手段,突破协商的地域范围,让更多的利益相关者参与乡村民主建设。

(二)创新村民议事形式。昭通市在全面深化改革的进程中,面临着传统协商形式与村民实际需求不相适应的现实挑战,亟待创新村民议事形式。一

是完善村民议事制度,科学界定村民自治中决策、执行、监督各环节的权责关系,建立“村党组织领导、村民议事会决策、村委会执行、村务监督委员会监督”的运行机制。二是坚持因地制宜原则。在乡村振兴背景下,基层村民议事建设是一项种类多、地域性强、层次广的系统性工程,需要充分考虑地域特点,在坚持“村民会议+村‘两委’议事”的基础上,通过不断完善与修订村民议事制度,逐渐形成符合各村实际情况、议事方式灵活多样、议事效果成熟有效的村民议事形式,创新开展“村民理事会”“村民恳谈会”“决策听证会”等议事活动。三是发挥农民的创造性。要尊重广大农民意愿,激发其参与乡村振兴的积极性、主动性和创造性,切实提升农民在乡村治理中的参与感、获得感和安全感。

(三)进一步明确议事决策主体。一是坚决维护以村民会议和村民代表会议为核心的议事决策机构。健全由村党支部成员、村委会成员、村务监督委员会成员、基层群团组织负责人和村民代表组成的村民议事委员会,并明确党支部书记为召集人。二是重点抓好村“两委”班子队伍建设,充分发挥村党支部书记的主导作用,通过优化人才培养体系和选拔制度,培养一批年富力强的优秀村干部,发挥其在村民自治中的骨干作用。三是不断健全完善党员代表议事制度,强化党员代表的主体作用,突出基层党组织在村民自治中的战斗堡垒作用,让党员代表全程参与乡村发展重大事项的商议与决策。四是优选议事的村民代表,重点选拔素质高、能力强、肯干事、有诚信的村民,同时要对村民代表进行村民自治相关理论知识的专题培训,不断提高他们的参政议政能力,使其成为村民利益诉求的传递者和代言人,架起村“两委”与群众之间的桥梁。

(四)进一步完善村民议事决策的程序。一是不断提高议事决策程序的规范化和制度化水平。只有议事决策的程序以制度的形式确定下来,整个议事决策过程才会有章可循、有序运转,也才能维护村民议事决策的严肃性和重要性。二是要增强程序意识,严格遵循“提议—准备预案—提前通知—商议—审议—决议—决议公开—结果公开”的完整流程,实现决策过程规范化、精细化。三是根据村务实际

灵活调整,如在提议方式上,可探索村民自治组织提议、村民联名提议、村民代表联名提议、党员联名提议等不同类型的提议方式。在涉及党员代表的议事决策上,可根据需要让普通党员轮流参加审议,而非局限于党员代表参加。在决议公开上,也可采取多样化的公示方式,不再局限于在村委会进行公示。

三、创新村民有效自治的实践路径

(一)重视村务监督委员会建设,加强村委监督。一是突出监督重点。村务监督应紧紧围绕村民关注的热点及难点问题,把村务决策、村级工程项目建设 and 村务公开作为监督重点,督促村“两委”严格执行村级管理制度,形成“以制度治村、按程序办事”的民主管理模式。对涉及村民切身利益的事项,村务监督委员会应定期开展审核,全程参与监督,确保村“两委”公开、公平、公正地行使权力。二是规范监督程序。村务监督委员会应建立“民意收集—调查分析—监督检查—结果反馈”的完整监督链条,并针对不同监督内容细化流程、规范操作。同时,在对村务公开的监督上,应围绕村务公开事前、事中、事后环节,确保公开的范围、内容、形式、时间和程序等方面达到科学、全面、准确、及时、规范的要求,切实提高村民满意度。三是密切基层纪委监委与村务监督委员的联系,实行定期工作报告和评议制度,即村务监督委员会要定期向乡镇(街道)纪委汇报工作并接受其评议。

(二)充分发挥村规民约的作用。一是坚持和加强党的全面领导。各级党组织在村规民约的制定、实施、执行以及监督方面要进行全方位领导和把关,确保村规民约体现党的意志主张,确保村民自治的正确政治方向。二是

突出群众的主体性。必须坚持“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”的原则。村民是村规民约的制定者,更是践行者,要在广泛征集民意的基础上,通过基层民主协商制定或修订村规民约,让村民清清楚楚地知道干什么、怎么干,什么该干、什么不该干,为实施乡村振兴战略奠定坚实的群众基础。三是坚持依法制定原则。村规民约作为村民自我管理的民间规范体系,其制定和实施必须符合《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律法规要求,确保内容合法、程序合规。四是坚持因地制宜原则。村规民约的制定要从各村实际出发,结合基层治理重点领域,如环境卫生、经济发展、社会事务等方面,科学制定具体条款。同时建立动态修订机制,及时回应乡村治理新需求。五是加大对村规民约的宣传力度,通过顺口溜、墙体宣传画等方式加强宣传,提升村民认同感,促进文明乡风建设。

(三)探索村民自治“微治理”模式。昭通乡村社会具有鲜明的区域性和地方性,单一的治理模式难以适应各地实际需求。因此,必须创新村民自治单元,推动村民自治组织的完善。一是根据不同乡村的特点和需求,采取具体可行、治理有效的方式实行民主自治。通过“微治理”细化自治主体、明确自治范围、丰富自治内容,推行差异化自治单元划分,根据山区与坝区不同特点,科学设置自治单元:对居住点较为分散的山区,探索以村民小组或自然村为基本单元的村民自治;对居住点较为集中的坝区,则可以采取“新型农村社区”作为村民自治的基本单元。二是依法成立具有法人资格的村民理事会,提高自治效率,规范议事规则,实现民主管理和监督,使大量集体事务、公益事业等在村内商议解决。

深入贯彻落实 市委五届十次全会精神 高质量跨越式发展的昭通实践

浅谈如何提升昭通基层治理水平

中共昭通市委党校 吴绍丹

昭通市位于云南省东北部的乌蒙山区腹地,地处云贵川三省接合部,面积2.3万平方公里,居住着汉、彝、回、苗等25个民族635万人,下辖9县1区1市,150个乡镇(街道),1407个行政村(社区)。当前基层治理工作面临着不少困难和挑战。为有效提升昭通市基层治理效能,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党中央、省委决策部署以及市委党建引领基层治理“2+5”工作机制,通过坚持党的全面领导、完善制度机制、搭建治理平台、创新工作方法,着力构建共建共治共享的基层治理新格局,探索具有昭通特色的党建引领基层治理新路径。

一、强化组织功能,压实基层治理责任

推进党建引领基层治理,必须全面激发基层党组织活力,压实基层党员干部责任,密切党群联系,打通决策部署落地见效的“最后一公里”。一是强化对基层党组织的监督指导。基层治理重点在基层、难点在农村,必须突出强化乡镇(街道)、村(社区)党组织对基层治理的核心引领作用,把基层党组织建设成为领导基层治理的战斗堡垒。以乡镇(街道)治理为例,建立动态数据监测体系,实行“红黑榜”制度;对工作抓得好、治理成效显著的予

以通报表扬;对工作滞后的进行通报批评、约谈督办,推动基层党组织补短板、强弱项,实现整体提升,为基层治理筑牢坚实基础。二是深入基层党组织开展调查研究,帮助其查问题、找方法。聚焦命案防控、信访维稳、矛盾纠纷源头预防和化解等重点难点工作,深入基层党组织开展调研督导,真正做到摸清情况、找准问题、提实对策,促进基层治理水平提升。各级领导干部要严格落实“五字诀”调查研究工作法,深入践行“四下基层”要求,认真落实“五步法”“五统筹”工作机制,切实转变工作作风、提升服务效能,确保调研成果有效转化为基层治理的有效举措。三是提升基层党组织治理能力水平,增强其战斗力、执行力。要推进乡镇(街道)、村(社区)两级综治中心规范化、实体化建设,搭建社会治理一体化智慧平台,充分发挥其在整合社会治理资源、创新社会治理方式等方面的作用。综治中心要按照有场地、有人员、有机制、有业务“四有”要求完成实体化运行,努力把基层综治中心打造成“一站式”信息中心、研判中心、指挥调度中心。同时,依托党建引领基层治理工作协调机制,建立扁平化指挥调度体系,统筹整合挂联单位、驻村工作队等资源力量,建立基层治理应急队伍。日常工作中保持常态化协同联动,应急处置时确保快速响应、高效

作战,全面提升基层治理的科学性和精准性。

二、创新载体平台,提升基层治理实效

提升基层治理效能,必须推动党建引领与基层治理深度融合,充分发挥党员干部的示范带动作用,广泛动员群众积极参与到基层治理中来,构建共建共治共享的社会治理新格局。一是深入开展普法强基补短板专项行动。法治在乡村治理中发挥着不可替代的作用,是推动乡村治理体系和治理能力现代化的重要力量。要将各级党员干部、村党支部书记、村民小组长纳入普法宣传队伍;建立“村(社区)吹哨、党员干部报到”工作机制;围绕“八五”普法规划要求,开展“法律进乡村”“法律进社区”活动,组织法律顾问和普法志愿者进村入户,重点宣传扫黑除恶、防范电信诈骗等与村民生产生活密切相关的法律法规,不断增强村民法治意识。二是深入开展矛盾纠纷大排查、大化解。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,组织乡镇(街道)、村(社区)和政法、信访等职能部门,深入村(社区)开展“地毯式”矛盾纠纷排查化解,做到“小事不出村(社区)、大事不出乡镇(街道)”,全面提升矛盾纠纷的排查发现率、化解率,维护社会大

局稳定和谐。三是深入开展家庭安全风险评估工作。基层党组织要全面排查存在安全隐患的家庭,切实做好评估、化解和稳控工作,抓实基层治理的最小细胞,从源头上预防和减少案件发生。各乡镇(街道)党(工)委要成立家庭安全风险评估工作领导小组,整合政法、民政、信访等部门力量,挨家挨户地摸排走访,对发现存在矛盾纠纷或风险隐患的家庭按照低、中、高三个风险等级进行分类管控,推动预防、预警、处置关口前移,切实把矛盾纠纷及时化解在萌芽状态。

三、优化管理方式,健全基层治理机制

深入推进党建引领基层治理,持续提升基层治理水平,关键要在“常”“长”二字上下功夫。要建立健全科学规范的常态化工作机制,优化管理模式,提升制度化、规范化水平,推动基层治理从粗放型向精细化、从突击式向长效化转变。一是实行网格化管理。推动构建“多网合一、一网通建、一网统管、一网共享”的治理格局,实现资源在网格整合、要素在网格集中、服务在网格进行、任务在网格落实、矛盾在网格发现、问题在网格解决。同时坚持把党的领导贯穿于网格化服务管理全过程,建立“乡镇(街道)党(工)

委一村(社区)党支部—网格党支部(党小组)”三级组织体系,推动基层治理高效运行。二是实行分类化管理。基层治理涉及的事务范围广、类型多、数量大,必须进行分类化管理,要找准工作着力点,提高基层治理的针对性、可行性和有效性。只有坚持具体问题具体分析,不同情况分类处理,才能做到靶向施策,确保各项工作落地见效。比如,获得云南省社会治理创新一等奖的卯家湾易地扶贫搬迁安置区创新建立“红黄绿”分级分类精细化管理模式,依托智慧管理平台对辖区家庭实施安全风险评估:评估无风险的家庭标记为“绿色”、低风险标的家庭标记为“黄色”、高风险标的家庭标记为“红色”。根据风险等级实施差异化动态管控:“红色”家庭每日随访、“黄色”家庭每周走访、“绿色”家庭每月监测,为基层治理提供了新模式。三是实行台账式管理。对重点、难点工作任务实行台账化、清单化管理,构建起任务明确、要求具体、责任明晰、运行顺畅、务实管用工作机制,助力基层党组织高效推进各项工作。比如,在家庭安全风险评估工作中,基层党组织可通过建立动态管理台账,详细记录家庭成员信息、风险等级、管控措施及包保责任人等情况,实现评估工作全程闭环管理,确保不漏一户、不落一人。