

乡村治理的关键是加强基层党建

——“五级书记抓乡村振兴”系列访谈之三

本报记者 周宇哈

之江会客厅

嘉宾 国务院发展研究中心农村经济研究部原部长 徐小青
浙江大学求是讲席教授、中国农村发展研究院国际院长 陈志钢
桐乡市越丰村党委书记 吴新惠

乡村治理是乡村振兴的重点工作,今年的中央一号文件强调,要突出实效改进乡村治理,切实维护农村社会平安稳定。长期以来,浙江把平安乡村建设作为乡村治理的重要内容和主要目标,新时代“枫桥经验”、自治法治德治“三治融合”等治理模式被多次写入中央文件。面对乡村治理的新形势新问题,如何进一步提升乡村治理能力、建设平安乡村,为加快农业农村现代化创造平安稳定的社会环境?本期我们采访了国务院发展研究中心农村经济研究部原部长徐小青,浙江大学求是讲席教授、中国农村发展研究院国际院长陈志钢,“三治融合”发源地、桐乡市越丰村党委书记吴新惠。

加强基层党建

巩固平安乡村建设的组织保障

记者:今年中央一号文件提出,强化五级书记抓乡村振兴责任。浙江率先出台《浙江省落实五级书记抓乡村振兴责任清单(试行)》(下称《责任清单》),构建了一套职责清晰、分工明确的责任体系。如何全面压实责任清单,更好地发挥党组织在平安乡村建设中的引领作用?

徐小青:习近平总书记指出,目前,我国农村社会处于深刻变化和调整时期,出现了很多新情况新问题,虽然错综复杂,但归结起来就是一个“散”字。

在我看来,“散”的问题主要体现在要素上。我们讲中国是一个小农大国,虽然近年来一直在推动农业适度规模经营,发展新的经营主体,但流转出来的土地也就5亿多亩,小农户数量仍占农业经营主体的98%以上,土地耕作规模总体上仍然小而分散。要素还包括人,农民的组织化程度还不够高,另外有2.9亿多农民工从农业劳动力中转移出来进入城市,但他们的就业状态是不稳定的,当经济发生波动时,他们就会在城镇和乡村之间流动。再从全国情况来看,乡村的产业状态也是散的,技术、产品同质化问题比较严重。这些都可能致农村居民就业和收入的不稳定、管理的不规范,进而影响到社会的平安稳定。因此需要以更强的组织引领,增强规划的前瞻性,政府引导的带动性和社会参与的组织性,凝心聚力谋发展。

在五级书记抓乡村振兴机制中,县一级是最重要的,改进乡村治理就是要强化县级党委抓乡促村职能。习近平总书记强调,加强党对“三农”工作的全面领导,特别是县委书记要把主要精力放在“三农”工作上,当好乡村振兴的“一线总指挥”。这是因为县域是城乡融合发展的主要场域,县域高质量发展对于统筹城乡布局、缩小城乡差距、实现农业农村现代化等具有重要意义。县委书记要牢牢把握好统筹城乡的功能定位,既把城市治理的有效经验和先进技术推广到乡村,又要制定好县级层面平安乡村建设的统一规划,并及时总结提炼好基层治理的有益探索。

陈志钢:在农村社会快速发展的过程中,单个农户往往缺乏组织能力和意愿,也难以承担相应的组织成本,这时就需要发挥基层党组织的“战斗堡垒”作用和党员干部的带头作用。这次浙江的《责任清单》也将强化组织引领、维护平安稳定的具体职责更多地落到乡镇和村一级。然而,部分农村基层党组织功能弱化,部分基层干部的能力和实际需求不匹配、无法有效调动群众积极性等现实问题仍然存在。

前不久,浙江首次召开全省城乡社区工作会议,强调要全面推进城乡社区现代化建设,健全完善“高效协同、整体智治”的治理体系,推进“141”体系与社区的连接贯通。我认为,这是把“党建统领、整体智治”落到“最后一公里”的重要载体。特别是会议强调要大力推进党建统领网格智治,实际上是对中央一号文件“网格化管理、数字化赋能、精细化服务”要求的高度贯彻。

落实党建统领网格智治,一方面要健全党领导农村工作的组织体系、制度体系、工作机制,提升农村基层

激发主体活力

夯实平安乡村建设的群众基础

记者:平安乡村建设是一项系统工程,需要政府、社会、公众等多主体共同参与。您认为建设平安乡村,如何更好地激发农民群众共建共治共享的活力?

徐小青:经过多年的发展,浙江乡村在产业振兴、生态环境保护、农民生活、基础设施、公共服务方面都取得了显著成果,农民生活相对比较富裕富足。另外我感觉浙江农民自立自主意识较强,有较高的积极性。这些都是实现共建共治共享的良好基础。

在实践中,应当抓住三个方面:一是强化对基层小微权力的监督机制。要严厉打击把持基层政权、操纵破坏基层选举、侵吞集体资产等违法犯罪活动。还要常态化开展扫黑除恶专项斗争,持续打击“村霸”,防范黑恶势力、家族宗族势力等对农村基层政权的侵蚀和影响。二是畅通农民参与村务和表达诉求的渠道。要树立起村民对党组织和相关部门自治组织的信心,促使他们在遇到困难和发生矛盾纠纷时,自觉寻求合法合规的渠道去解决。三是重视宣传教育,逐步提高村民参与共建共治的能力和水平。

陈志钢:激发农民参与乡村治理积极性,共同维护平安稳定,需要满足以下条件:

一是政府的合理作为和能力提升。强调多主体共同参与治理并非削弱政府的作用,而是督促政府加快职能转变,更多地把精力放在顶层设计和公共服务上,涉及村民利益的大小事项全部向村民公开,在村民能够自主决议的事项上实现民主决策、还权于民,为自治搭建好平台。

二是注重乡村内部治理人才的发掘和培养。可以通过发动乡贤,选树先进典型来发挥道德模范的示范教化作用,引导村民自觉规范自身言行。此外,随着农村一二三产业链延伸,特别是农村电商的发展,许多年轻人选择返乡创业就业,给乡村治理带来了新的活力。要鼓励他们将现代化的治理范式、生活方式、先进理念带回乡村,助力乡风文明、治理有效。

三是要降低农民参与平安建设的成本,提高收益率。乡村治理复杂性及微利性等特征加剧了公私价值冲突及信息不对称,在个人利益与集体利益、眼前利益与长远利益相悖时,很容易发生矛盾纠纷。因此,在契约制度和有效监管机制的设计上,要寻求“最大公约数”,尽可能地让治理成果惠及最多数人。

吴新惠:乡村治理千头万绪,村情民情也是复杂多变的,但是总有矛盾相对集中、问题比较突出的地方,包括集体“三资”的管理、宅基地的征迁、失地农民的安排等。对症下药,把握住村民们真正关心的问题,才能提升参与度,增强可操作性。

比如,现在的乡村基本上还是“熟人社会”,我们重视动员村里有威望、有能力、品行好的人参与到村务管理中。“飞扬调解工作室”是越丰村比较鲜明的人民调解品牌。工作室由村干部张飞牵头组建,还邀请了一些退休干部,常态化地进行普法宣传和纠纷调解。他们都对当地情况很了解,与村民之间关系也不错,大部分情况下大家都愿意接受调解,也对调解的结果比较认同。

又比如,我们还推出了“共富菜园”。越丰村现在有250余户失地农民,他们仍然有种地的习惯和需求,过去房前屋后经常种满了菜,不仅占用了公共绿地,导致人居环境脏乱差,还不利于垃圾分类。现在村里专门开辟了一块土地给他们种菜,而且对种什么、怎么种也作了规定。这块土地不是随便能拿的,农户要通过遵守村规民约、村务参与、评先评优等,积累相应的积分进行兑换。这样既满足了农户特别是低收入农户种菜的现实需求,又进一步激发村民参与治理的热情。在争当先进中,村民的主人翁意识和荣誉感逐步提升,对村集体的认同感、成就感和幸福感加强,乡村自治的内生动力也就不断被激活。

保持历史耐心

完善平安乡村建设的长效机制

记者:浙江在乡村治理领域长期以来走在全国前列。中央一号文件

提出,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,创建一批“枫桥式公安派出所”“枫桥式人民法庭”等,这些体制机制都发源于浙江。在全面建设社会主义现代化国家新征程上,如何持续提升乡村善治水平,推进平安乡村建设?

徐小青:在平安乡村建设中,首先要遵循两个原则:

第一个原则是保持历史耐心。世界正处于百年未有之大变局,全球性新冠肺炎疫情的冲击导致经济社会发展不确定性增加,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,要坚持稳字当头、稳中求进。而且从实际来讲,平安乡村建设得好不好,跟乡村的发展阶段有关,跟农民整体教育水平、经济社会发展水平都有关系,特别是现在浙江还提出“整体智治”,这其实是一个很高的要求。相关问题的解决、目标的实现都是一个渐进的过程,急躁不得。因此,我们在推进平安乡村建设的过程中,要更加注重顺势而为、稳中求进、重在落实。

第二个原则是要发挥乡村特有的功能。我注意到这样一组主题词的变化:党的十八大报告里,强调城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径,提出形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。到“十四五”规划纲要中,相关表述已经变为“强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。从城乡一体到城乡互补,表明了乡村振兴需要城乡发挥好各自特有的功能。

精神文明建设集中体现了乡村治理的独特优势和需求。一是相较于城市不同文化碰撞、融合的特点,乡土文化有更多地缘、亲缘特色,更加传统纯粹,更有历史厚重感。二是由于农村社会的深刻转型,部分乡村出现了农民精神文化生活缺失的问题。我们可以通过村规民约的制定、平台载体的搭建、精神文明活动的开展、文化遗产的保护利用等,传承和弘扬农耕文化等中华优秀传统文化,打造乡风文明,实现精神富有。

陈志钢:今年的中央一号文件把创建一批“枫桥式公安派出所”“枫桥式人民法庭”作为推进更高水平平安法治乡村建设的一个非常具体的抓手,这是对浙江的肯定和勉励。

浙江要继续大力弘扬新时代“枫桥经验”,首要的是抓住依靠群众就地化解矛盾这一初心和灵魂,推动基层治理从自上而下向自下而上、上下互动转变,加强机制和法治保障,确保群众在整个公共服务中参与决策、实施和监督。在这方面,浙江的村务公开制度、小微权力清单、民生议事堂等体制机制都是很好的。

另外要充分利用数字技术赋能乡村,提高乡村智治水平。数字技术应用于平安乡村建设,不仅在于通过实时监控、多维记录村情民生,增强对乡村舆情、公共事务等状况的及时掌握和精准研判,还在于优化城乡之间教育、医疗等资源的调配,提升乡村人口素质和社会保障水平,在更多方面提高村民的安全感、幸福感。浙江自2014年以来在全国率先建成省市县乡村五级全覆盖的一体化政务服务网,近年来又以数字化改革为牵引,打造“乡村大脑”、落实“网格智治”,对防范化解治理风险,特别是推进疫情防控常态化起到了重要作用。接下来还要聚焦山区26县,加快推进乡村数字基础设施建设。

吴新惠:法治是维护平安稳定的硬性保障。越丰村特别强调引导村民办事依法、遇事找法、解决问题靠法。

我们发现,村民对法律的态度是矛盾的,一方面有敬畏之心,另一方面也存在法律意识淡薄现象。所以我们一手抓村级法律服务团队建设,请市级检察官、街道司法所所长、律师、民警入驻,每月15日,村民集中来到办事窗口前,咨询相关法律问题。借助点对点的法律服务,基本实现了上访事件“零发生”、行政诉讼“零发生”、矛盾纠纷“零上交”。同时,一手抓村民法治素养,法治化长廊、法治书屋等各类法治宣传阵地随处可见,进一步营造了村里的法治氛围,村民的法治意识提升了,自然而然也懂得守法用法。此外,我们积极利用宣传日、宣传月等,采取多种形式,对打击黄赌毒、保护农村妇女儿童人身权益、防范电信网络诈骗等进行主题宣传教育,帮助村民提高警惕、加强自我防范。

实践探索

防范化解重大风险,是各级党委、政府和领导干部的政治职责。县(市、区)是防范化解矛盾风险的第一线,要以事不避难、担当精神,把形势估计得更准确些,把隐患梳理得更全面些,把招数谋划得更细致些,大力推进“除险保安”,切实守住经济社会平稳发展的基本盘,守住不发生区域性系统性风险的底线。在实际工作中,要把握好四个“不能”:

一是风险无处不在,不能因广而少为。现代社会就是风险社会,只有把基础工作做实、做到位,才能不出事、少出事。实现区域全覆盖。要强化全域联动,把家底摸清,把整改举措抓实,实现行业全覆盖。每个行业都要把安全生产当作第一职责,像抓业务一样抓安全生产。实现人员全覆盖。通过宣教培训等方式,帮助群众提高风险甄别及处置能力,树立“大安全”意识,形成“人人讲合规、人人防风险”的良好局面。

二是长堤毁于蚁穴,不能因小而不为。风险管理要做到关口前移,防微杜渐,从小处小事抓起,加大小错大纠的力度。从量变中看质变。任何重大风险的爆发,都有一个从量变到质变的过程。只有准确研判风险的演变态势,主动及时化解风险,才能防止风险像“滚雪球”一样越滚越大。从偶然中看必然。很多风险从表面上看存在偶然性,但实际上往往有必然的一面。要把工作重点从事后处置转移到事先预防上来,把矛盾消解于未然,将风险化解于无形。比如针对安全生产事故,必须反复进行复盘评估、深入研究,分析时间上的规律、原因上的规律、领域上的规律,切实打好“遏重大”攻坚战。从独立中看关联。各类风险容易交织联动,带来连锁反应,引发蝴蝶效应。要针对风险积聚传递的方式、途径,构建起风险“防火墙”,及时阻断,有效防止风险蔓延、叠加、传导和变异。

三是责任重于泰山,不能因忙而乱为。各项工作千头万绪,要有“时时放心不下”的责任感,做实做细做好防范化解重大风险工作,防止各类“黑天鹅”“灰犀牛”事件发生。统筹好发展和安全。中央明确要求“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”。对基层来说,把“除险保安”工作做好,把安全底线守牢,才能集中精力抓发展。统筹好治标和治本。重拳治标,强化治本,提高战略思维、辩证思维、底线思维能力,善于在繁杂矛盾中把握规律,善于在复杂现象中把握本质。既立足当前,建立健全全方位的风险应急处置机制,又着眼长远,从根本上解决风险背后的深层次问题,夯实防控风险的长效机制。统筹好内部和外部。既要管好好自己的“一亩三分地”,又要警惕外部风险隐患。特别是针对疫情防控形势变化,一方面要“内防反弹”,另一方面要着重关注周边疫情态势,提前布局管控措施,做好重点人员协查处置,严守“外防输入”关口。

四是执法贵在公正,不能因情而难为。坚持铁规铁腕,处理风险问题、执行安全法规时,不搞变通、不失原则、不作选择性执法。保持制度的刚性。强化法治观念、规矩意识、安全意识,不论是在各级规则规定执行的过程中,还是在各项专项检查整治中,发现问题隐患,该整改的整改、该处罚的处罚、该取缔的取缔,决不能心慈手软、造成恶果。保持落实的力度。落实“党政同责、一岗双责”,加大责任落实和追究问责力度,坚决不能失之于宽、失之于软、失之于松。要把“党建统领、整体智治”落到“最后一公里”,加快推动数字化改革“1612”体系特别是基层治理“141”体系贯通到社区,推进城乡社区治理现代化。要坚持人防、物防、技防相结合,打造防灾减灾救灾新体系,完善风险闭环管控机制,促进全域平安。

【作者为宁波市海曙区委书记】

之江青年论坛

做精做优职工疗休养工作

尹晓盼

开展职工疗休养活动是党和政府赋予工会的社会职责,是维护广大职工经济权益、健康权益、发展权益的重要体现,是推动形成爱岗敬业、崇尚劳动社会氛围,提升职工幸福感的有力举措。如何建立起高质量的职工疗休养体系,让广大职工以更充沛的精力投身工作、推动高质量发展,笔者认为主要有以下三条路径:

认清出发点,同心同德“扛责任”。职工疗休养是国家保障职工休息、休养权益的重要制度安排。它不仅是一项民心工程,更是一项凝心聚力工程。高质量开展职工疗休养活动,是工会组织围绕中心大局、服务职工群众的重要工作,是维护职工休息休养权利、提升职工生活品质的重要抓手。列宁说过,谁不会休息,谁就不会工作。疗休养虽只短短几天,但却是对平日繁重工作的调剂和放松,有助于职工调整好身心状态,更好地投入工作。各级工会组织必须正确把握新使命、新目标、新要求,认真高质量开展职工疗休养活动在推动高质量发展、推进共同富裕和现代化先行中的作用与意义,深化改革、提升服务,既使广大职工充分享受到应有的权益,又使他们能在身心放松后以更大的活力做好工作。

把握关键点,同心同向“提品质”。工会组织在组织开展职工疗休养活动时,必须始终坚持以职工为中心的工作导向,在职工最关心、最期盼的领域精准发力、落地落实。一是要突出亮点、厚植优势,做精做优具有“浙江味、新时代味”的疗休养体系。立足浙江,依托珍贵的红色资源、独特的自然生态、灿烂的历史文化,挖掘和培育更多高品质、有特色的疗休养基地。二是要聚焦责任、精准发力,为广大职工提供全域化、多元化、品质化的疗休养体验和疗休养服务,提升疗休养满意度。三是要创新内容、拓宽跑道,大力推进“康养+”,多把养生讲座、健康体检、文化传播等实用性内容与疗休养线路进行融合互动,多维度展现山水康养、运动康养、药食康养、文化康养四大内涵。

紧抓落实脚点,同心同行“聚合力”。职工疗休养既满足广大职工对美好生活的需要,也是推动文旅事业发展、助力乡村振兴和山区26县高质量发展的重要载体。一是要扩大疗休养活动的覆盖面和受益面。切实提升职工疗休养工作服务水平,推动中小企业、民营企业积极开展职工疗休养活动,把资源向一线技术工人倾斜,让更多来自基层的一线职工参与到疗休养活动中来。二是要聚焦山区26县,挖掘丰富的疗休养资源。整合工会系统内外优势,面向山区26县开展职工疗休养基地认定工作,帮助做大、做强、做优山区疗休养特色产业,积极推动山区26县高质量发展。三是要推进疗休养产品共享、市场共享、机制共建的“一体化模式”,为更大范围内的人群提供更规范、更优质的疗休养资源服务,让“浙山浙水”走向更广阔的舞台,一体带动浙江文旅经济高质量发展。

【作者单位:浙江旅游职业学院】

重要窗口 理论周刊 · 知行