

乡村振兴背景下乡村治理能力提升的四个维度

◇ 郑会霞

一、提升乡村基层党建的引领能力

第一,健全基层党建引领乡村治理的体制机制。乡村治理的本质是在党组织坚强领导下,把农村农业农民中的各种问题进行有效解决,努力构建和谐农村,巩固党的执政基础,为乡村振兴提供环境保障。因此,健全基层党建引领乡村治理的体制机制,强化乡村治理的党建引领,是实现乡村治理现代化的根本要求。要充分发挥党的领导核心作用,坚持把完善乡村治理体系和治理能力建设作为主攻方向,引领和推动乡村社会发展进程,保证乡村治理的正确方向,实现党的领导与乡村自治的有机统一。

第二,推动基层党建和乡村治理深度融合。首先,从政治的高度和全局的角度,落实全面从严治党要求,加强村级党组织规范化建设,持续大力整顿软弱涣散基层党组织,选优配强农村“两委”班子,加强村级权力有效监督,扩大党在农村基层各种组织的覆盖面和渗透力,继承和发扬我们党的群众工作优良传统和工作方法,团结动员群众聚力推动乡村治理,以党内民主、党务公开引领和规范基层自治,真正发挥基层党组织建设的政治引领作用,促使村级党组织在乡村治理布局中成为网格化的支撑节点、综合化的服务平台。其次,通过为乡村基层配备人员、资金,加强基本队伍、基本阵地、基本制度、基本保障建设,形成对乡村治理的统一思想认识、标准规则和行动规范,形成多层次、立体化的引领格局,促进乡村治理的规范化和治理功能的不断优化。再次,创新乡村治理理念,提高党建引领乡村治理效果的考核权重,促进党员干部加强党建引领乡村治理的政治自觉和使命责任感,引导乡村党员干部破除旧有思想的束缚,主动掌握“乡村治理”的本质和内涵,提升综合素养和技能水平,适应新时代乡村治理工作的需要。

第三,创新党建引领乡村社会治理模式。以党建带群建积极发挥基层党组织的引领核心作用,实现党群一体化建设。建设以基层党组织为核心、群团组织为纽带、各类社会组织为依托的基层组织体系,不断激发群团组织的活力,推动人民团体增强政治性、先进性、群众性,把各自联系的群众紧紧团结在党的周围。创新党群组织的建设模式,积极推行网络化的精细化治理,深化拓展工作领域,实现党建服务资源不断延伸到最基层。同时,“以党建带共建”,充分发挥基层党组织的统筹协调作用,整合基层服务资源,建立健全党建引领乡村社会治理的平台、载体、阵地,鼓励党员积极参与乡村治理,加强党员服务群众的方式创新和能力提升,延伸乡村社会治理深度。通过基层党员的宣传引导,发动乡村居民、新乡贤、人民团体和社会组织共同参与,充分激发各方面力量,形成多元共治良好局面,构建乡村社会治理新格局。

二、提升乡村社会资源的整合能力

从社会资源的系统化整合看,乡村治理是一个系统工程,牵涉到方方面面,只有坚持系统思维和科学的整合方法,适应乡村治理工作整体性、协同性的特点,发挥基层党组织的动员功能,统筹乡村社会资源,积聚力量、凝聚人心,才能最大限度激发乡村发展活力,形成乡村治理的合力。首先,提升党对乡村治理的统筹谋划和组织领导能力,正确处理党委、政府、社会组织和群众的关系,规范党政各部门职能,激励企事业单位、社会组织的发展,完善群众参与乡村社会治理的制度化渠道,构建乡村社会治理共同体,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。其次,以乡村治理的需求为导向,遵从低投入、低消耗、高效率原则,编制统一的权力清单、责任清单,实现各治理主体的合理分工,明确界定各类社会治理

主体的职责范围,同时明确界定职责内容以及责任承担方式,加强社会各种力量的合作协调,形成权责明晰、奖惩分明、分工负责、齐抓共管的乡村治理格局。再次,在严密数据分析基础上,坚持定性与定量相结合,体现科学、统一、完整、精细,从治理主体、治理过程、治理结果等几个方面入手,构建乡村治理考核客观公正、导向正确的评估体系,实现乡村治理工作评价“纵到底、横到边、全覆盖、无盲点”。

从社会资源的统筹联动化看,乡村体制机制不顺畅、社会资源统筹联动不足直接导致乡村治理效能不高,权责失衡导致乡村承担职能外责任过多,上级统筹不够致使乡村基层无所适从,督促检查频次高、“过度留痕”消耗乡村基层大量精力。因此,要提高乡村治理效能,必须进一步深化行政体制改革,打破部门界限、体制壁垒和条块分割,实现各类治理资源的统筹联动化。首先,推进纵向间行政体制改革,坚持“属地管理”与“条块结合”并重,细化分解各个部门的责任,解决职能交叉问题,推进乡村治理资源的统筹协调、权责统一、依法行政,确保各自职能归位、各司其职、依法履职。适时调整政府组织结构,深化“放管服”改革,减少执行环节、缩短执行链条、畅通执行渠道,在社会事务、公共服务向乡村基层延伸的同时,人财物、责权利同步配置到位,使各级政府部门按照其事权范围,承担起应尽的责任,完成好各自的任务。其次,创新网格化管理模式,以“人、地、物、组织”等为参数,科学调整网格规模、优化网格布局,并最大限度地与现有社工责任区以及党员责任区划分相对应,与乡村社区社会服务管理中心功能相对接,与大信访、大调解、大综治工作体系相衔接,实现服务向居民覆盖、干部向群众贴近、资金向基层投放,使乡村基层工作进一步强化、群众满意度不断提升。再次,整合智慧党建、智慧社区和电子政务等现代信息建设成果,充分发挥大数据、人工智能、区块链的支撑作用,加强乡村社会治理数据库、云服务体系建设,建立覆盖全面、信息共享、统一调度的社会治理综合信息系统;统筹教育、医疗、就业、社保及民政等各类公共资源,打造数字化综合民生服务平台,加强平台资源的深度融合和信息共享,形成乡村治理“一张网”新格局,在工作闭环中实现资

源统筹联动、数据共享、业务协同,实现跨层级、跨区域、跨系统、跨部门、跨业务的协同治理。

三、提升乡村社会矛盾的化解能力

第一,构建“三治融合”的乡村治理体系。构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气,以“三治”融合推进基层治理理念、矛盾化解方式变革。一是加强“法治”、实现安定有序。法治是国家治理的基本方式,也是乡村治理的重要保障。要充分发挥法治对乡村治理的规范和保障作用,推动行政执法权限和力量向乡村基层下沉,以法治指引乡村治理实践,坚持在法治化轨道上统筹社会力量、平衡社会权益、调节社会关系,促进基层经济、政治、文化、社会、生态文明等一切活动制度化、规范化、程序化,提高乡村治理法治化水平。二是加强“德治”、引领良好风尚。德治具有文化穿透力、长久感染力,是乡村治理不可或缺的重要内容。要深入挖掘中华优秀传统文化,大力弘扬红色文化和社会主义先进文化,推动社会主义核心价值观融入文明公约、村规民约、家规家训,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,加强社会诚信体系建设,打造具有中国特色、彰显时代精神的德治体系。三是加强“自治”、激发内在活力。基层群众自治制度是人民当家做主最有效、最广泛的途径。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,进一步健全党领导的村民自治机制,建立理事会、监事会、议事会等自治组织,扩大自治途径、规范自治行为、提高基层群众自治水平,形成民事民议、民事民办、民事民管的基层协商共治格局。

第二,完善社会矛盾多元化解机制。一是完善社会矛盾预警预防机制。加强社会调查研究,把准社情民情,了解乡村社会的发展情况和人民群众的思想动态,分析研究引发矛盾纠纷的源头性、关键性、基础性问题,努力做到早发现、早预防、早处置,提高对各类社会矛盾的发现预警能力。二是健全公平、合理的利益表达机制。依靠制度设计和政策安排,精准识别乡村人民群众的利益诉求,建立相互协商、相互监督的互动机制和弱势群体利益表达、协调、保护机制,保护弱势群体的利益,不断增进社会团结和社会融合,将社会结构维持在稳定可控的

范围内。三是健全人民调解、行政调解和司法调解的联动机制。推动法院跨区域立案系统、检察服务平台、公安综合窗口、人民调解组织延伸至乡村基层,实现人民调解、行政调解和司法调解的衔接联动,实现各种方式和多种手段相互协调、功能互补。

第三,创新化解社会矛盾的方法手段。首先,既要发挥乡村政府、自治组织、行业协会、社会组织等在社会矛盾调解中的作用,建立社会组织与政府部门有机衔接制度,形成乡村社会矛盾化解的合力。其次,强调多种手段的精准搭配,即管理与服务手段的有机结合、强制与柔性手段的有机结合,从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设等多方面入手,综合运用制度、道德、舆论、激励、价值认同等多元整合手段来化解社会矛盾,以民主、协调和对话等多种方法来协调不同利益群体的关系,以制度化手段来维护社会公正、化解社会矛盾、维护社会稳定。再次,充分利用“互联网+”和大数据优势,构建社会治安、市场监管、综合执法、便民服务等功能性平台,搭建村级网上信访平台,实现政府和群众双向互动、线上和线下融合,促进乡村治理由粗放到精细、由静态到动态、由被动向主动转型,提升化解社会矛盾的效率,推进乡村治理的精细化、智能化、高效化。

四、提升乡村公共服务的供给能力

第一,坚持“共享”发展理念,补齐乡村公共服务的“短板”。发展的根本目的是让经济社会发展成果惠及所有人群,一段时间以来,群众反映突出的乡村公共服务滞后问题,与城乡发展不平衡、政策不公有着割不断的联系。因此,在新时代,补齐乡村公共服务的短板,满足乡村居民对公共服务的多元需求,需要坚持“共享”发展理念,健全“共享”的社会政策体系,逐渐实现城乡公共服务均等化,推进城镇公共服务向农村覆盖,完善乡镇居民基本养老保险制度和基本医疗保险、大病保险制度,完善最低生活保障制度,完善农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系,不断提高乡村人民群众的生活质量和生活满意度。

第二,创新“群众需求导向”的供给模式,提高乡村公共服务的针对性。一是通过大数据分析、信息挖掘、民意调查等适时收集群众对社会政策的实际需求,精确分析、科学研判,精准识别掌握不同社会

群体的共性需求和个性需求,分类制定社会政策,增强社会政策和公共服务的针对性、有效性。二是以“群众需求”为导向,推进公共服务向乡村基层延伸,构建群众参与公共服务决策的有效机制,促进乡村公共服务供给与人民群众需求的耦合,实现群众诉求与政府服务无缝对接。三是完善乡村公共服务各种导向、激励和约束机制,加大政府购买公共服务的力度,构建多元复合供给模式,提供更加精准化、多元化、个性化的公共服务和公共产品。

第三,完善乡村便民服务体系,激活乡村公共服务的“末梢”。要整合有关职能部门服务项目和资源,健全县、乡、村三级便民服务平台的功能,实行服务公开、全程代办和服务事项集中办理,不断实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益,提高人民群众的认同感、公平感、获得感和幸福感。首先,结合“最多跑一次”改革和网上办事系统的不断完善,建立政府、社会组织、个人信息共享、互动交流、网上办事的统一平台,推进乡村党群服务中心、社会事务办事中心、综治中心的规范化建设,提高社会事务办理和公共服务的时效性、精准度、满意率。其次,依托各种移动智能终端,如智能手机、笔记本等,开发完善新型电子政务,使乡村公共服务全面延展到社会“末梢”,真正实现以智能化促进治理增效、公共服务升级。再次,完善乡村便民服务平台的功能。一方面,加强乡镇服务机构与服务平台建设,实行“一站式服务”“一门式办理”,统筹加强与医疗卫生、民政救助、法律服务、农业服务、人力资源社会保障等基层站所,以及社会服务组织、水电气暖供应企业的协作联动,形成统一的便民服务平台。另一方面,在整合乡村行政审批和公共服务职责基础上,适应政府治理职能下沉、服务下沉以及社会组织广泛参与社会治理的新情况、新趋势,加强村级便民服务中心和代办点的规范化建设,简化办事程序,为乡村民众提供高效、优质服务,打通服务乡村群众的“最后一公里”。

作者简介:郑会霞,中共河南省委党校哲学教研部副教授。

(摘自《学习论坛》2019年第12期)