

创新社会治理的基层实践

——象山“和村惠民”四步法推动群众路线常态化

本报记者 黄合 通讯员 勇祖轩 俞奇 供图:象山县委组织部

编者按

群众参与程度不高、民主决策不够到位、运行机制不够规范……这些问题，曾经困扰了不少乡镇一级的基层管理者。

2009年以来，象山县在推出“村民说事”基础上，“村务会商”、“民事村办”、“村事民评”等制度应运而生，形成了以“说、商、办、评”四个环节为核心，融农村基层民主、管理、服务、监督为一体的“和村惠民四步法”，这是创新基层社会治理的新模式，也为基层党员干部践行党的群众路线找到了新途径。

五年磨一剑。持之以恒的党建引领，换来了基层干群关系的大为改观、一个个村庄的和谐民主。去年以来，象山共排摸不稳定因素612件，处置矛盾纠纷567起，矛盾纠纷平均调处率98.9%，信访率同比下降31.8%；整顿转化软弱涣散农村基层党组织28个。

村民说事

听民声，畅通民意“想说就说”

高速发展的经济社会，也使得一个个基层组织内部的矛盾纠纷日益增多。近年来，在面临转型的农村社会，征地拆迁、资源分配、重点项目等决策中暴露的问题，呈现多发的态势。

2009年，一笔白溪水库引水工程补偿款在西周镇杰下村掀起了不小的“风波”。在田间地头，在广场小店，村民们总聚在一起窃窃私语：“这个项目的资金分配不均”、“村干部一定私吞了补偿款”……谣言越传越盛。

“村内信息不透明，村委会与村民沟通不畅，后果非常严重。”杰下村党支部书记郑祖法回忆道，那时，几乎村里每次开会都像极了一场“批斗会”，拍桌子、红脖子、说粗话；更让他寒心的是，村干部的话，村民不愿听、不肯信，自己挨家挨户去沟通，迎来的却是一一次次“闭门羹”。

村级组织是面向群众的第一道关卡，如果这一步不走好，后续的管理根本无从谈起。心急的郑祖法，赶紧在村子举行现场说事会“亡羊补牢”，将白溪水库引水的补偿款的每一条去向用途摆在桌面上，大白于村民面前。

与其事后“打补丁”，不如将功夫下在事前——这场

“风波”，也让杰下村下定决心，搭建起让村民有地儿说话的沟通平台。于是，该村成立了由村支书和两名支委组成的说事组，每月的5日、10日登记说事内容，10日、25日举行说事会。

在固定的“说事点”，村民、党员干部、村民代表、联村干部齐聚一堂，每个人都能参加“说事”，农村改革发展、和谐稳定等方面的大事、难事，事关群众切身利益的急事、杂事，只要不属违法违规、无理取闹、空穴来风的，都能“想说就说”。

同时，“村民说事”还规定了“公示—申请—酝酿—说事”四个程序，先向全体村民公示说事的时间，后由村民向村干部提出说事申请，再由村民酝酿说事内容，最后组织召开说事会，说事内容全程记录，确保事事有迹可循。

2009年5月10日，杰下村召开第一次村民说事会，会上村民提出的15件村事，当月就办好14件，其中最难办的“老眼桥饮用水库大坝漏水”事件，也在村里、镇里努力下和该县有关部门的大力支持下，于2012年上半年完工修复。

“村里要给村民办实事，村民非常欢迎，有的村民不但‘不找事’、‘不闹事’，还主动提出办好这件事的建议。间隔在村干部与村民间的对立情绪一下子就没有了！”对此，郑祖法深有感慨。

2010年，象山县委组织部牵头，将“村民说事”模式在全县推广。

“可以说，基层类似的平台萌芽，给了我们顺势而为的契机。‘村民说事’，让村民们各自坐下来吐苦水、提建议，破解了村情民意不畅通的问题，夯实了党在农村的执政基础，是农村社会治理行之有效的良好形式。”象山县委组织部副部长、两新工委书记伊珍林说。

顺畅的沟通平台，有利于民意的迅速疏通，更有利于各村镇“压箱底”的矛盾得到解决。石头陈村为发展集体经济，需要兴建水稻工厂化育秧温控大棚，但要动用5亩的村集体土地，由于个别村民的不理解，给温控大棚的建设带来了一定的阻力。村里将这事放上了“村民说事”会，经村民、村代表、村委会集体协商，一致达成了用村集体土地建造大棚的意见。

据统计，截至今年6月，“村民说事”制度已在象山县实现18个镇乡（街道）490个行政村全覆盖，共召开说事会8700余次，累计收到各类议题1.1万多项，解决率达到96.3%。

村务会商

集民智，民主决策“有商有量”

随着“村民说事”第一步的顺利迈出，要求村务公开、决策透明、结果公正的呼声，成了农村之中的新热点。实现议事程序规范、决策过程民主、财务管理透明的机制，也逐渐成了农村社会管理的新目标。

2011年8月的一个周六，晚上7点，夜幕已经降临，在象山茅洋乡李家弄村会议室里，依然灯火通明。村党支部书记、村民委员会成员、村监督委员会成员、村经济合作社成员四套班子和村民代表济济一堂。

“平时很多同志没有空，所以我们就定下每周六晚上开会，把村子里的大事小事都谈一谈，议一议。”会上，李家弄村党支部书记陈宝国说得很实在。3个小时里，村里不仅对前阶段的工作情况进行了汇报接受监督，对下阶段的村务也进行集体商议吸纳民意，更为重要的是，村子里财务开支的每一张发票都经过所有与会同志审核，然后按照报销规定请有关人员会签。

“这就是我们常说的‘晒霉’——把被子衣服什么的拿到太阳底下晒，这个时候，阳光就把霉菌晒掉了！”村监会主任孙世荣说，在“村务会商”之前，村里的会计只在一个季度结束的时候，拿着厚厚的一打发票找村领导签字，不仅效率低，而且不透明；现在，每一份村子的报账都必须经过规范的程序、一道道把关——这样让做了二十多年农村工作的孙世荣感觉更为放心。

2012年5月，在“村民说事”的基础上，象山县在全县范围推行“村务会商”制度，把商议内容扩大到村级各项事务、民情民事共商会办，建立了集村民诉求和村务搜集、分解、办理、反馈于一体的快速响应服务平台，这一做法得到省、市领导的认可。

按照该制度要求，每个村子每月召开一次以上由村党组织书记召集主持，村四套班子成员为主体，村民广泛参与的村务联席会议，实现村级组织和理事。针对村民的各类诉求，由村四套班子当场答复办理；不能当场解决的，商议解决方案，落实专人承办，递交下期商议。

同时，村子的大小决策实现集体会商，大小财务实行联合审查。一般性决策事项，由村党组织书记主持，村四套班子集体讨论决策。对重大决策事项，先由村四套班子集体会商，再根据“五议两公开”程序会商决定。对本期资金使用、支出和下期资金使用情况进行通报，明确每笔收支日期、来源、用途等，由村四套班子进行联合审查，并进行公示。

如今，李家弄村已经成为该县新农村建设的样板，2011

年该村的集体经济收入就有32万元，农民人均收入11396元，村集体固定资产累积到600多万元。“县首届十佳美丽乡村”、“市级全面小康村”、“省级文明村”……在“周六会商”制度的助推下，该村收获了一个个荣誉称号。

“‘村务会商’通过集中民智谋民利，破解了民主决策不规范的问题，走出了象山‘和村惠民’的第二步。”据不完全统计，目前象山县确定村级重点项目987项，其中顺利开工建设904项；纠正不规范财务票据600余张，涉及金额800余万元。

民事村办

解民忧，为民服务“立说立行”

言路畅，民主管，有了执政为民的平台；但干部主动服务的意识该如何提升？党员干部为民分忧的能力、方法是不是也能够跟上节奏？

“就我们村来说，村民由于交通不便、生产繁忙、文化低、身体差，很多生活、生产的琐事都没办法做到。”朱建成是泗洲头镇塘岸村的党支部书记，在实际工作中，他发现村民为了办一个证件往往需要往返跑好几趟，非常不方便。

于是，一场村干部俯身给村民当“保姆”的基层实践开始了。

2008年，塘岸村的26名党员联系农户，帮助解决村里的困难；2010年，这一做法继续深化为由村干部组成兼职代办员和聘请专职代办员，为村民代办事务——以村党组织为核心，党员、村干部为主体，镇村联动服务群众，实践证明，这确实是一个增进干群感情、紧密干群关系的好办法。

塘岸村村民朱至方申办失土养老保险，多次到县里办事未果。有了“民事村办”制度，短短2天时间，代办员就把办理好的手续送上了门，朱至方激动地说：“不出门就办事，这在以前想都不敢想。”

墩岙村朱美芳的丈夫身体不佳，两夫妻想在村里开一家小店，却缺乏启动资金。朱美芳把想法告诉了村里的鲍书记，鲍书记二话没说做担保，从信用社借来了5万元给他们开了店面。“要是让我自己去，哪里贷款都不知道呢！”

……小到办理证件，大到办厂融资，都由村里的党员干部组成的“民事代办员”包办，让村民“不出村”就可以享受到“证照村里办、补贴村里领、信息村里询、矛盾村里调”的一站式便捷服务。

2013年，“民事村办”的做法在象山全县进行推广。针对当前基层群众办事难、需求日益多样化等问题，通过基层党员干部依托县、镇、村三级为民服务平台，实施民事分类分级流转办理，实现群众诉求干部解决的联系服务群众模式。党务村务、农业生产、民生保障、社会管理……六大类56项内容，几乎囊括了村民日常生活生活的各种事务。

不仅仅是办证跑腿，代办员们的服务“菜单”还在一步步扩面。年初，代办员在日常收集信息的时候，发现有的农户卖不出土豆，就主动将这件事揽过来。通过电子商务的方法，不久，塘岸村的土豆和上海的消费者之间建立起了联系链条，通过网上叫卖，困扰农户多年的销售渠道问题解决了。

据悉，该县还针对这一做法完善了相应的配套制度，倒逼干部躬身为民服务。

针对自来水管破损、溪坑被冲毁等群众强烈期盼、涉及村庄发展的重点民事诉求，由村干部根据责任分工领衔包办，必要时成立工作小组，由村干部牵头办理，做到“事事有人办，件件能落实”；针对一些突发事件、村民融资等重大民事诉求，由镇村干部组团联办，必要时由联片领导或县级有关部门协助办理，做到上下联动、高效服务，有效破解农村群众民生难题，形成“服务内容全覆盖、干部帮办全过程、惠民服务全天候”的良好局面。

截至目前，象山县有专兼职民事代办员4300余人，累计办理事项3.15万起，办结率98.9%。

村事民评

邀民评，民主评价“边评边考”

有了沟通的平台，有了民主的机制，有了服务的理念，缺的还有考评机制——要将“指挥棒”真正交到群众手里，让他们亲自评出心中的“好中差”。

2014年的一天，定塘镇叶口山村里，一场由村监委和村民代表对村务进行评议的会议在这里举行。村民林以孝有些羞涩地接过测评表，脸上有些忐忑也有些兴奋。之前他在村民说事环节提了意见，没想到很快就办成了，这不，村里邀他来亲自做评价。

这个后来被称为“村事民评”的机制，一开始却让村党支部书记陈成很忐忑，村干部把自己的工作摆到桌面上，由村民进行“挑剔”，这是前所未有的，“面对面批评，会不会开砸了、拍桌子翻脸了？”

没想到，民主测评进行得尤为顺利。20名普通村民组成的村级“民间点评团”，对村干部通报的各项村务“刨根问底”，提问、质询，分析利弊，最大限度地表达自己的意见和建议，最后无记名填写“村事民评”满意度测评表。

今年6月起，该制度正式在全镇铺开，每到“村事民评日”，从村中选取5—10人组成“民间评审团”列席村民说事、村务会商、村民代表会议等各类民主协商会议。针对村民评出的具体问题，要求各村及时整改落实，并作为下一次“村事民评”的重点评审内容。相关考核问题打分将计入年底相应的党员干部考核之中。

另一方面，村民积极报名参与的热情，也让不少基层干部大呼想不到。“民间评审团”的名额供不应求，礁横村、叶口山村等村一天就有20多位村民报名。

“村污水池扩容扩大，既解决了村内污水处理的问题，又不影响村民生活。”“村内公共厕所安装得及时。”沙地村农民会所会议室里坐满了人，村干部、“民间点评团”代表济济一堂，通过“村事民评”，给村班子打出了98.5%的

满意度。“实行‘村事民评’可以让村民主村事，村事民做主。”泗洲头镇党委书记江立峰说，下一步该镇还将继续深化“村事民评”制度，确保常态化、规范化、长效化运行，同时不断提高“民间点评团”建言献策能力，让他们真正担当普通群众的“代言人”，党员干部的“智囊团”。

“可以说，从‘村民说事’、‘村务会商’、‘民事村办’到‘村事民评’，涵盖了组织管理、服务群众、民主决策等内容，每个步骤都是步步推进、逐步深化、相互串联的。我们以一锤一钉钉钉子的工作方法，用5年时间细心打磨。”象山县委常委、组织部部长王能迭说。

如今，以村党组织为核心，党员干部为主体，群众广泛参与，融农村基层组织管理、服务、民主为一体的村级治理机制已经成型。据统计，全县信访总量下降27%；群众对服务型党组织建设满意度上升至92%。

省委常委、组织部部长胡和平批示，象山县的“和村惠民四步法”是一个好做法，请活动办进行宣传推广。市委常委、组织部部长杨立平批示表示，“和村惠民”工作法做得好。对推进农村基层服务型党组织建设、加强乡村社会治理是有借鉴推广意义的。



象山县新桥镇关头村村干部坐班登记村务会商议题



象山县定塘镇中坵村进行满意度测评

短评

“四步法”礼赞

黄明明

“村民说事”、“村务会商”、“民事村办”、“村事民评”，象山县探索出来的“和村惠民四步法”，是有利于民意表达、民智汇集、民忧排解、民权行使、民心凝聚的新型村级治理机制，也是基层组织践行群众路线的生动体现和丰硕收获。“四步法”一路走来，步步相连，环环相扣，每一步都踏实有力，值得称道。

其一、真情为民。张云泉说过：“群众把我们看作希望，我们不能让群众失望”。管理者和被管理者始终是一对矛盾，高高在上，脱离群众，两者便像“两股道上跑的车”，群众就会失望。深入群众、依靠群众、服务群众，许多问题便能迎刃而解。“四步法”围绕“民”字做文章，把群众观点、为民宗旨、民主理念转化为制度，主动、自觉地向群众问需于民、问计于民、问政于民，成为得到大众理解、支持的主要原因。

其二、实事求是。老百姓最讲实在，半天云吹喇叭——唱高调，口惠而实不至，难以取信于民。全力兑现承诺，办成几件老百姓看得见、摸得着的实事，就能凝心聚力、共谋发展。行之有效、务实管用的“四步法”，要求村干部俯首甘为孺子牛，把群众的事当作自己的事情办，小到话费充值、建房手续、纠纷调解，大到水管破损、溪坑冲毁、融资办厂，都能通过上下联动得到高效服务。干部出实招、干实事，村民见实效、得实惠，取得鱼水情深、共谋发展的良好效果。

其三、坚持不懈。成功属于能够坚持长久的人。猴子掰苞米——前头掰后头丢，穷对付，瞎折腾，见异思迁，朝令夕改，必然一事无成。持之以恒，一抓到底，有始有终，就能干出一番大事业。从2009年开始，象山经过5年探索，遵循从盆景到风景的推进方式，将一系列出自基层、深受村民欢迎的好办法，像珍珠一般串起来，环环相扣，步步深入，逐步升华为农村社会治理新模式，并确保其系统完备、规范有序、操作性强、长效运行，收到显著效果。

学习象山经验，并不意味着照抄照搬，更重要的是领悟其中真谛——“民”字当头，“实”字着手，“恒”字为功。

