

引领

宁波市强化“党建+”推进农村治理法治化纪实

本报记者 黄合 通讯员 勇祖轩



图为宁海县举办村级事务小微权力清单知识竞赛。

编者按

加强和创新社会治理，基层基础是关键。随着经济社会的不断发展，农村经济结构、生产关系和社会形态都发生了深刻变化，如何以党建工作规范化引领社会治理法治化，已成为当前基层党建工作的重大课题。

近年来，在中央、省委的坚强领导下，宁波市委始终坚持“党建抓了就是生产力、抓细了就是凝聚力、抓强了就是战斗力”的工作理念，着力增强基层党组织的政治引领功能，创新“党建+”工作模式，以党建引领民主选举，以党建引领权力规范，以党建引领区域治理，以党建引领服务下沉，逐步走出了一条农村治理法治化的新路子。

干在实处永无止境，走在前列要谋新篇。在今年7月召开的市委十二届九次全会上，省委常委、市委书记刘奇明确提出，要抓实抓好社会治理创新和基层基础建设，着重在“强堡垒、强队伍、强法治、强阵地、强服务、强保障”等方面下功夫，为宁波跻身全国大城市第一方阵提供坚强组织保证。自此，党建引领下的基层社会治理在宁波掀开了新的篇章。

党建+民主选举

“领头雁工程”，引领从“头”开始

群雁高飞头雁领。

要下好农村治理这盘“棋”，首先就要抓住村班子这个“关键少数”。

近年来，宁波通过打造“领头雁工程”，注重把依法依规选好村两委班子，特别是把选配强能够“带头致富、带领共富、带动和谐”的村书记和村主任，作为推进农村治理法治化的重中之重。

今年以来，宁波已选派186名“第一书记”、56名异地任职村干部入驻软弱落后村，切实解决村务管理中的不规范、不严格、不透明等问题，使基层干部心有所畏、言有所戒、行有所止，切实推动农村基层治理的规范化、有序化。

“很多村子的干部，其实往往根子在村班子。有的村干部‘搞山头’，心不齐，总想着自己的利益、走捷径。”2013年7月，一直在奉化机关工作的徐军，捧着厚厚的“标书”，参加了该市“竞选选才”村书记选拔活动。

针对部分后进村存在班子薄弱、发展停滞，本村书记“选不出”、跨村干部“吃不开”、下派干部“留不住”等问题，奉化率先推出“竞选选才”选拔村“第一书记”工作，通过组织推荐、履历赋分、定制方案、现场面谈等环节，进一步规范了“领头雁”的选用程序。

徐军“竞标”的岗位，是西坞街道雷山村“第一书记”。虽然该村资源禀赋还不错，但困于没有一个强有力的班子引领，发展总是上不去，依法治村更是无从谈起。整整一个暑期，徐军前往村子进行排摸“问诊”，

同联村干部、村干部、村民进行座谈，听听村民的心愿是什么，看看村子的症结在哪儿，定制出三年发展的“竞标方案”。

“发挥好村书记的模范带头作用，在任上把村里的经济搞上去，为村民踏踏实实谋利益，这才是老百姓真正关心的事。”他在“竞标书”里，一语中的点出问题并对症下药，得到了村民党员群众的点赞认可。

除了“竞标选才”这个好法子，近年来宁波市各地还陆续总结了“关口前移、示范带动”等办法，把3年一次的村级组织换届作为最鲜活生动的民主法治实践，让法治更接地气、更有人气。

“关口前移”就是严格候选人资格条件，明确了“五种情况人员”不能列为村干部候选人以及8种不宜当选村干部的情形，乡村两级党组织依此对候选人进行资格审查。在2013年村两委换届选举中，全市共有151名不适宜人选被挡在了候选人大门之外。

“示范带动”就是先选举村党组织班子，再选村其他班子，以党内民主示范带动人民民主。党组织书记采用“两推一选”办法，群众也参与推荐候选人，扩大群众基础。村委会主任普遍采用“自荐直选”的办法，参加村里的“竞选选才”。

与此同时，宁波作为村监会制度的先行试点地，还通过选好选优村监会班子，加强对村务决策、执行、公开的监督，确保村级小微权力运行公开透明、合法合规，有效推进整个村级组织架构规范、科学，督促提高村干部依法管理村级事务、运用法律手段化解社会矛盾的意识。

党建+权力规范

“小微权力清单”，用权有章可循

不以规矩不成方圆，有权也不可任性。

从人情到法理，对一直被人情世故所牵绊的农村而言，要想真正实现治理法治化，立规矩、建章程，是绕不过去的一条路。

在宁海，由于长期以来缺乏规范化、行而有效的监管机制，农村干部违纪违法现象时有发生，在一些地方农村干群矛盾激化。上一届村级组织换届，七八成信访件反映的是村里的党群干群关系，集中在小额工程建设、集体资产资源处置、群众利益分配等“决事”“花钱”“用人”权力上。

利民之事，丝发必兴；厉民之事，毫末必去。

去年年初，宁海县梳理出“小微权力清单”36条，涵盖19项村级公共权力事项和17项便民服务权力事项，让原本藏在“金钟罩”里的小微权力，晒在“阳光”底下，装进制度“笼子”里。不仅如此，一系列接地气的配套细则相继出台，细化了56项必须追究的行为，并辅以扣减年度考核分、固定报酬和绩效考核奖等手段，从严追究村干部违规违纪责任。

全市各地也因地制宜，创新推出一系列务实管用的制度措施。镇海区制订了《农村基层党组织规范化运行基本规则》，明确了“村级组织底线规则40条”，为村干部用权划底线、拉红线。鄞州区编印出台《村干部规范化读本》，用152个生动事例和53幅流程图明确了村干部依法依规工作的规范要求。

……
目前，伴随着小微权力清单在全市范围推开，法治理念也在基层农村进行了一次入脑入心的普及教育。今年以来，我市全面开展村规民约的制订修订工作，目前1700多个村（约占总数的70%）制订修订了特色鲜明、有效管用的村规民约，使“规范做人、规矩办事”日益成为村民的自觉行动，法治、德治、自治“三治”模式真正在农村扎根、落地。

制度引领，规矩办事，确保村级权力运行不任性。宁波农村基层党组织在推进农村治理法治化进程中找准了角色定位，抓住了工作“牛鼻子”。

给权力制定了边界，另一个重要方面是要充分调动每个村民的参与热情，让这些规章制度“活”起来。全市各个建制村按照“五议两公开”的程序要求，通过“党员群众建议、村党组织提议、村务联席会议商议、党员大会审议、村民（代表）会议决议、表决结果公开、实施情况公开”的步骤对村务事项进行决策，解开了以往村民事后知道多、事前知道少，被动告知多、主动参与少的症结，切实保障了村民的知情权、参与权、决策权和监督权，使得党的好政策更能被群众理解接受，好举措更能得到群众的支持配合。

据统计，2014年以来，每个建制村年均运用“五议两公开”工作法进行决策7次，最多达24次。村民有办法监督，有渠道监督，有标准监督。小小的举措背后，是一次民主意识的汇聚和彰显，更是一次法治思维的转化和升华。



图为江北区甬江街道外漕村举行村情恳谈会。

党建+区域治理

“区域性党组织”，共商共建聚合力

城乡一体化，加速了农村变迁改革的进程，也打破了原先农村熟人社会的格局。

外来人口大量涌入、产业结构急剧变化、区域治理复杂多元……很多问题，如果局限在一个村子、一个班子，往往很难找到有效的解决方法。

10年前，依托区域化党建的先发优势，宁波探索实施片区统筹、村企统筹、村居统筹等农村区域化党建模式，推广区域性党组织、区域党群服务中心、区域协商议事组织“三位一体”的基层治理组织体系，探索大农村环境下的区域治理。

得益于改革开放带来的机遇，2005年前后，北仑区小港街道朱田村村民的口袋鼓了起来。

治安差，环境乱，新老村民纠纷矛盾不少……村子富裕了，但随着大量外来务工人员的涌入，一些社会管理问题也接踵而至。

“当时，本地人总戴着‘有色眼镜’，总觉得外来务工人员素质差。”朱田村党总支书记王绍昌回忆，那段时间，朱田村的外来人口有4000余人，差不多是本地常住人口的8倍，双方纠纷不断。

“大家都是朱田人，既然生活在同一个区域，有什么问题，何不坐下来一起协商解决呢？”2007年，在王绍昌一手组织下，村子成立了“和谐共建理事会”，以党总支为主导，区域内的外来流动人口及自治组织、群团组织、社会组织、经济组织等50余个组织负责人共同参与协商议事。

王绍昌说，他的初衷特别简单，就是希望新老朱田人能找个地方坐下来，心平气和地交流，一起出谋划策把村子建设得更好。实践证明，这一步棋

走对了。
不久，有个村民代表提出，甬石旺泰公司约800平方米的池塘污染很严重。“那个池塘本来可以洗衣服，现在有人把垃圾往里倒，大大影响了村子的整体环境卫生。”

“大家都生活在朱田，我们有责任为改善朱田的环境出力。”没想到，相关公司的负责人回复得特别爽快，立即同意拿出10万元改善环境。现在，这个原本又脏又臭的池塘，不仅周围砌上了石头，边上还建起了小花园和凉亭，成了村民日常散步的好去处。

事情都摆在桌面上摊开来说清楚，矛盾和误会自然就少了，新老朱田人的心也贴得更近了。有了“共享共建、共商共治”的重要平台，一个矛盾多发村变成和谐发展村。

像朱田村一样，如今，全市各地农村已建立了区域性党组织1000多个，积极组织引导老干部、老党员和年轻的党员志愿者，加入到和谐促进会、民情调解室、老娘舅工作室等社会调解组织，尽可能把各种矛盾“大事化小、小事化了”。

“我们有句口号：要走在‘110’前面。只要一有事情发生，我们就在萌芽状态将它处理掉。”慈溪市周巷镇党员老娘舅谢其苗说。通过加强与党员为骨干的专（兼）职网格员队伍建设，我市开辟出一条反映群众意见、及时回馈答复、化解矛盾纠纷的法治新路径。

众人拾柴火焰高。在党建的引领下，农村治理加入了更多的“外援力量”，有来自民间的热心人士，有来自司法战线的专业法官，有来自各条线的机关干部，在区域性党组织的引领下，他们走到了一起，为区域化法治治理贡献着自己的智慧和力量。

党建+服务下沉

“带着感情经常走”，幸福党建再扬帆

相比于传统意义上的“管理”，“治理”不是个自上而下的概念。它意味着更周到的服务，更科学的方式，更幸福的愿景——“治理”，是与老百姓站在相同的起跑线上，从同等的高度来看待社会事务，设身处地为群众考量。

近年来，伴着群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育的春风，全市广泛深入开展“走亲连心”活动，从市级领导到基层干部，越来越多的党员干部进村蹲点、联村结对，参加圆桌夜谈、长席聊天，认领“微心愿”，让党员干部在服务群众中树好形象、赢得公认。

“带着感情经常走，带着问题及时走”，以“群众呼声”为导向，完善群众诉求表达机制，让群众有地方说话，说的话有人听。

余姚市推广谢家路村“小板凳”群众工作法，收到了“干部走进户，矛盾不出村”的良好成效；

慈溪市的“圆桌夜谈”制度，以拉家常的方式，推动党员干部和群众坐在一起说说心里话、掏心窝子的话，聊出党员干部与人民群众的真感情、向心力；

宁海县推行的“群众考干部”，让干部在服务群众中找差距、强本领，有效提升村级服务治理水平；

象山推行村民说事、村务会商、民事村办、村事民评“和村惠民四步法”，各村挑选威望高、有公心的乡贤人士组成“民间评价团”，促进了和谐治村、干群互信。

……
突出群众导向，推动服务下沉。全市所有乡镇、村实现了“走村不漏户、户户见干部”“联系不漏户、党群贴心”的目标，市县乡各级共计走访农户121万多户，征集到意见建议5万余条，认领“微心愿”4.84万个。

走村为了连心，更为了精准服务。一方面，要做足“基本服务”，汇集群众共性需求，把与千家万户生产生活息息相关的证照办理、民政社保、户籍计生、教育入学等事务列入基本服务清单，通过全程代办、“并联式”审批把服务送到群众家门口。另一方面，也要做实“拓展服务”，以党组织服务为主导，整合行政服务、市场服务、社会服务资源，在基层打造涵盖农资购销、医疗卫生、家政养老、费用代缴等事项的“服务超市”，为群众就近提供便捷服务。

在此基础上，我市还建立了面向全体党员的“锋领考评网”，把敬业致富、遵纪守法、参加活动、志愿服务等量化为具体指标，划定“行为底线”和“行为红线”，促使党员干部重心下移、服务下沉，化解了一大批矛盾，进一步密切了党群、干群关系。

对于农村基层而言，每一次的服务下沉，每一次的目光向下，都是一次头顶阳光、柳劲生长的极好际遇。

今年7月，中共宁波市委十二届九次全会作出了《关于创新社会治理全面加强基层基础建设的决定》，提出了强化党的政治引领、思想引领、制度引领、作风引领，着力健全完善基层规范化组织体系、清单化权责体系、法治化城乡社会治理体系等八大体系，为推进基层治理体系和治理能力现代化进一步明确了目标要求。

这是宁波在加强农村法治化治理方面具有里程碑意义的一次尝试，形成以“书记抓、抓书记”为核心的农村党建和依法治理新格局，推动“能人治村”向“依法治村”转变，从而助推依法治理深入人心，群众获得感和幸福感进一步提升。

我们有理由相信，有了“党建+”的引领，农村治理法治化这条道路将越走越宽、越走越畅。



图为镇海区庄市街道党员干部开展“走村不漏户”小板凳座谈会。