

深化城乡基层治理体系和治理能力建设研究

——以平昌县三十二梁镇柳林村为例

2021年，中共中央、国务院发布《关中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》），《意见》指出：“基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。”“党建引领基层治理机制全面完善，基层政权坚强有力，基层群众自治充满活力，基层公共服务精准高效，党的执政基础更加坚实，基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。”近年来，平昌县三十二梁镇柳林村党组织因地制宜地探索出“党支部+村民说事会”基层治理新模式，打造出了基层治理的“柳林样板”。

一、基本情况

三十二梁镇柳林村（原石埡乡）是平昌县东南大门，与达州市通川区北山镇相邻，过去长期存在辖区个别村民习惯于套用其他县市的政策来说平昌的事，遇事爱“掰扯”，爱“讨说法”，面对村民思想波动大，社情民意复杂，社会形势不稳定等严峻形势，随着农村社会经济的不断发展，如何构建发挥党组织的作用，形成组织引领、社会调节、村民自治的良性互动，实现基层社会的有效治理是摆在三十二梁镇（原石埡乡）在实施基层治理进程中必须面临的一个重要课题。2003年，经过广泛征求民意，反复研究讨论，“党支部+村民说事会”在柳林村应运而生。从开始的矛盾问题不断到后来连续十年的“零纠纷”，“党支部+村民说事会”始终发挥着自己的独特作用。2011年以来，“党支部+村民说事会”逐步由说纠纷演化到说发展、说规划、说发展、说治理，随着该机制不断延伸，拓展了基层治理工作的“触

角”，打通了农村基层组织的“最后一公里”，柳林村“党支部+村民说事会”工作得到村民广泛的信任和支持。

二、主要做法

“党支部+村民说事会”自始至终都坚持群众说事、干部议事、支部管事、分类办事与定期评事相结合，主要解决基层治理进程中存在的一些瓶颈问题，畅通人民群众建言献策渠道。

（一）搭建说事平台，畅通群众参与渠道。创新基层治理模式，实现发动群众、依靠群众、调解纠纷、化解矛盾、维护稳定、促进发展的基层治理效果。**民主推选说事长。**按照“自愿申报+群众推举+组织确定”的原则，从全村选出政治坚定、群众威望高、组织能力强的群众担任说事长，主要负责主持“党支部+村民说事会”会议，做到真正地发动群众、依靠群众。**搭建说事平台。**成立以党支部书记任组长、说事长任副组长的“党支部+村民说事会”工作领导小组。说事会由说事长主持，在村党支部的领导下，组织村民、村“两委”委员、村务监督成员、村民代表参加，邀请人大代表、政协委员、乡镇挂联干部、纪委、司法员等旁听。**固定说事时间。**说事时间原则上定在每月25至30号，每月至少召开一次，重要事项可临时组织召开。**明确说事内容。**结合村内实际情况，把说事内容划分为：政策法规宣传、矛盾纠纷化解、三务公开推进、科学民主决策、制度完善修订、涵养文明乡风、自我教育管理、促进经济发展等8个方面。**确定说事议题。**村民小组组长将收集的信息交予说事长，由说事长整理后交予村“两委”讨论研究，确定本月说事会的议题，并提前一周在村务公开栏公示。

（二）规范说事流程，凸显群众诉求回应。完善运行流程，提高群众自我管理、自我服务、自我发展、自我监督的共识与合力。**坚持群众说事。**一是明确说事重点，将群众说事内容的8个方面编制成

为说事清单，分门别类整理成为“群众自己事、村里发展事、干部作风事、其它事情”4类，会议可以围绕一个主题或者侧重一至两个方面展开。二是建立说事台账，统一建立“党支部+村民说事会”工作台账，将来信来访、议题收集、办理事项等形成专卷专档。**坚持干部议事。**一是确定说事议题，说事长收集的说事议题，交由村支部大会进行讨论进行确定。二是明确职责分工，说事长负责主持会议召开、收集群众诉求等，“村两委”对说事内容进行议题确定、研究解决、办理答复等，实现工作无缝对接，推动制度落实。**坚持支部管事。**村党支部发挥好组织领导、统筹揽总的作用，对群众所说之事、干部所议之事，做到精心组织、推进落实。**坚持分类办事。**一是规范办事流程。对村民提出的问题，说事会能够现场答复的，立即予以答复；能够当场解决的，立即协商解决；不能当场解决的，由村“两委”集体研究，明确专人限期办理，并在下一次说事会上公布办理结果。**坚持定期评事。**每季度末“说事日”开展村民满意度测评，说事村民应对办理结果进行意见反馈，村民满意度作为“村两委”年度工作重要考核内容。针对办理结果有较大争议的事项，村“两委”在说事会上由说事村民和村民代表进行表决。

（三）注重说事融合，拓展基层治理效能。坚持“说事+”原则，完善党委领导、政府负责、社会协调、公众参与、法治保障的基层治理体系，推动村民“说事”深度融合。**建立“说事+村居两委”。**在实施“党支部+村民说事会”制度过程中务必实现“村两委”组织引领，充分发挥基层党组织凝聚共识、化解矛盾、服务群众的核心作用。**建立“说事+社会组织”。**结合村民议事小组、调解委员会、红袖标队伍、治安巡逻队、法治宣传队等群众性自治组织，参与信息收集、说事议事、信息反馈等工作，激发群众参与的积极性和主动性。**建立“说**

事+综治平台。依托村综治中心，完善“两代表一委员”、党员干部等参与前期信息收集，问题处理，参与化解矛盾纠纷，构筑治安防控网络，切实提升群众安全感和满意度。**建立“说事+法律服务”。**以“一村一法律顾问”为载体，组建以法律顾问、法律服务工作者、基层网格员等为成员的村法治调解组织，提供法律服务，参与“说事会”全过程，实现化解矛盾纠纷全覆盖。

（四）创新说事机制，提升基层自治水平。“党支部+村民说事会”坚持在固化中发展、在发展中创新，初步探索出“党支部+村民说事会”“一二三四五”的工作机制。**坚持“一个引领”。**“党支部+村民说事会”制度，是构建党领导下的基层多元共治新格局的有效载体，充分发挥村党支部的组织领导、统筹协调等作用，有力推进、务求实效。**实施“两个公示”。**实施会前公示说事事项，会后公示办理结果，是落实群众的知情权、参与权、监督权的重要体现，极大地激发了群众参与说事会的积极性和主动性。**落实“三个精准”。**把握说事会关键环节，确保说事议题、说事内容、说事规则精准，全力推动村民说事会落地见效。**强化“四个必问”。**坚持问出原因、问出责任、问出需求、问出成效，积极回应群众重大关切，着力解决群众诉求。**实现“五个目标”。**实现党群关系更加紧密、村级经济更加富裕、村民权利更加民主、党员干部更加廉洁、乡风民风更加文明，推动“党支部+村民说事会”制度落实。

三、取得成效

柳林村立足实际，紧紧围绕“党支部+村民说事会”的机制，以化解矛盾纠纷、增强法律意识、推进村级发展、涵养乡风文明、密切党群关系为目的，以自治、法治、德治“三治”相融合，不断健全基层基层治理多元共治新格局，极大地推动全村基层党建全面进步全面过

硬全面提升，不断增强群众获得感、幸福感、安全感。

（一）村民自治能力进一步提升。进入新时代，柳林村“党支部+村民说事会”说事内容不断与时俱进，由开始的解决矛盾纠纷为主发展到以村内发展、建设、治理的事为主要说事内容，结合“道德银行”示范建设，采取“议行为标准、评正向标杆、晒新风正气、奖模范典型”模式，广泛传播凡人善举，持续推进道德引领，全面引导村民养成好习惯、形成好风气，让乡村呈现出“业兴、家富、人和、村美”良好局面。就柳林村发生的巨大变化，调研中，镇党委书记苟磊深情说到，“随着基层治理的深入开展，广大村民的民主意识越来越高，参与意识越来越强，村民自治中出现的新情况、新问题越来越多，我们始终把农村党组织建设放在首位，‘党支部+村民说事会’就很好地坚持了在党的领导下的村民自治，从而实现了坚持党的领导、充分发扬民主和切实依法办事在村民自治中的有机统一。”

（二）村级工作事务进一步规范。让群众参与决策、参与管理，充分调动群众参与村务管理的积极性，干部思想和群众期盼相融合，达到村务民主推进、民意畅通畅诉。推行“两室三中心”，打通服务群众的“最后一米”，群众办事只进一道门，高效整合行政资源，提升了服务效能。“定期开展‘党支部+村民说事会’，让村民对村级事务有了知情权、话语权和参与权，这对村“两委”的领导和决策给予了更高的要求，我们对村级组织职责权利进一步明晰，工作流程进一步优化，从而办事效率得到大幅提升。通过对村民的随机走访，普遍对村级组织和干部有较高的认可度和满意度”。

（三）乡风文明建设进一步深入。柳林村以创建家庭和睦、邻里亲近为重要抓手，将社会主义核心价值观融入村民生活。坚持在“督”“评”“传”上深化村风评议，制定村规民约，建立完善村民

议事会、道德银行、红白理事会等组织，广泛开展道德模范、最美家庭和“好媳妇”“好婆婆”等评优评选活动，以模范的嘉言懿行垂范乡里，涵养文明，推动发展，着力引导村民兴家风、淳民风、正村风。村总支书记孙毅自信地讲，“两项改革完成后，村‘两委’的担子更重了，村域面积更大了，人口数量更多了，如何把两个村的民心、民意、民力凝聚在一起，实现共同发展和共同富裕是村‘两委’最重要的任务。通过开展‘党支部+村民说事会’，破除了封建迷信和陈规陋习，形成了尊老爱幼、邻里和睦、遵纪守法、遵守社会公德、崇尚科学等良好的乡风民俗和积极健康的生活方式。”

四、经验启示

平昌县三十二梁镇柳林村“党支部+村民说事会”基层治理实践证明，实现基层治理必须发挥基层党组织战斗堡垒作用，紧紧依靠人民群众，从群众身边事说起，打开群众心结，将“上访”变“下访”，将“扯经”变“说事”，发动和依靠人民群众，实现美丽基层共建共治共享新格局。

（一）基层治理要始终坚持党建引领，要发挥基层党组织战斗堡垒作用。

“农村工作千头万绪，抓好农村基层党组织建设是关键。无论农村社会结构如何变化，无论各类经济社会组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇、战斗堡垒作用不能削弱”。“村看村、户看户、农民看支部”“给钱给物，还要建个好支部”。习近平总书记就基层党组织建设工作反复强调。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，任何时候任何情况下，抓农村党组织建设都不可放松。柳林村老百姓从以往的寻找党组织到如今党组织就在身边，通过“党支部+村民说事会”，搭建干群平台，让村民有苦说出来、有

意见提出来，大家一起议，如今的柳林村基层治理之路越走越宽。强化村党组织领导核心作用，健全以村党组织为核心，村民委员会、村务监督委员会、集体经济组织、社会组织广泛参与的“村民说事会+”和“+村民说事会”基层治理架构，坚持党建引领，把党的政治优势、组织优势和密切联系群众的优势，转变为基层治理的制度优势，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用。

（二）基层治理要紧紧依靠人民群众，要常问政于民、问计于民。

邓小平同志曾经把老百姓“满意不满意，高兴不高兴、答应不答应、拥护不拥护”作为我们领导干部的工作的出发点和落脚点。同理，在实施基层治理过程也更应该把老百姓“满意不满意，高兴不高兴、答应不答应、拥护不拥护”作为开展基层治理工作的前提。柳林村在基层治理过程中，始终以人民为中心，坚持人民至上，把人民群众急需盼望解决的问题，通过“村民说事会”开诚布公地进行商讨，畅通了人民群众参与基层治理的渠道，既增强了政策的透明度，又增强了人民群众共同参与基层治理的积极性，让人民群众觉得自己得到了重视，增强了人民群众的主人翁意识。同时基层干部敢于问政于民、问计于民的工作态度，既赢得了人民群众的认可，又融洽了干群关系，树立了党和政府在人民群众中的良好形象。

（三）基层治理要注重乡风文明建设，坚持自治法治德治相结合，努力构建共建共享的基层治理新格局。

邻里和睦、敬老孝亲是中华民族流传下来的传统美德，“远亲不如近邻”等观念深入人心。在基层治理过程中要积极宣传邻里关系正能量，宣讲身边感人故事，发挥典型模范的示范带动作用，营造良好的邻里氛围，全面开展乡风文明建设。新时代基层治理，要将社会主义核心价值观与传统道德规范进行有效融合发展，与时俱进，完善和

修订村规民约，赋予其新时代的德治内涵，积极引导广大村民孝老爱亲、重义守信、勤俭持家。坚持法治为本，发挥法治在保障民众权益、生态环境保护、产业发展、化解基层矛盾等层面的治理规范作用。进一步增强基层各级干部法治观念和法治为民意识，提高村民法治素养。通过开展现场说法、播放法治电影、组织法治文艺表演、利用乡音小喇叭、村民微信群等方式进行法治宣传，增强普法工作的力度。通过自治德治法治的有机结合，不断提高基层治理能力和治理水平，努力构建共建共治共享的基层治理新格局。

调研单位：中共平昌县委党校

课题负责人：沈永良

课题组成员：李青、李光成、李明娟、强巴欧珠