

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自 筹 课 题

立 项 编 号 BZ24ZC122

学 科 分 类 社 会 学

课 题 名 称 从城乡融合发展的角度探索基层治理的新模式--以南江县为例

项 目 负 责 人 王 丽

项 目 参 与 人 黄浩友

负责人所在单位 中共南江县委党校

联 系 电 话 15982775091

巴中市社会科学界联合会 制

从城乡融合发展的角度探索基层治理的新模式

——以南江县为例

摘要：城乡融合发展是中国式现代化的重要标志。省委十二届四次全会审议通过了《中共四川省委关于深入贯彻习近平总书记重要指示精神以县域为重要切入点扎实推进城乡融合发展的决定》。县域是城镇体系的重要组成部分，一头连着城一头带着乡，以县域为重要切入点推进城乡融合发展在四川现代化建设全局中至关重要。探索基层治理的新模式，对于促进城乡融合发展、提升社会治理水平具有重要意义。本文旨拟从南江县在城乡融合发展背景下基层治理的现状出发总结经验，深入分析面临的问题，提出可行的建议措施。

关键词：城乡融合；矛盾化解；基层治理

当前，随着城乡一体发展，基层治理体系及结构的深度变革面临着诸多新的挑战，乡村作为社会的基本单元，其治理效能直接关系到国家安全稳定、社会长治久安。

一、南江基层治理取得的成效

南江县位于四川省东北部，是典型的山区县，也是城乡融合发展的重要区域。近年来，南江县坚持和发展新时代“枫桥经验”，聚焦基层社会治理应对风险、化解矛盾等职责功能，整合资源、创新模式，在基层治理方面进行了积极探索和实践，取得了一定的成效。

（一）治理体系更加具体。一是阵地建设实体化。根据

上级相关要求，乡镇（街道）整合综治中心、网格化服务管理中心、公共法律服务中心、信访接待中心等资源，建成了矛盾纠纷调处、社会治安联防等多功能合一的平台，与便民服务中心共同成为基层对外服务的重要窗口；村（社区）全覆盖打造综治中心、公共法律服务室、调解室等功能阵地，夯实基层治理战斗堡垒，推动基层治理工作进网格、进院户，形成齐抓共管工作格局。如，正直镇出台《正直镇社会治安综合治理中心规范化建设提升方案》，按照“只进一扇门、办成一揽事”的理念，规范建成占地 300 平方米。**二是组织机构实体化。**乡镇（街道）和村（社区）明确党组织书记兼任综治中心主任，统筹调度、研究解决基层治理问题，由政法委员和村（社区）副书记分别具体负责工作落实，避免职责不清、推诿扯皮的现象，提高工作效率。**三是人员队伍实体化。**坚持矛盾纠纷多元化解协调中心与综治中心一体运行，向村、社区延伸，将微治理联户长纳入村（社区）矛盾纠纷多元化解组织建设范畴，发挥“综治中心+网格长+网格员+联户长”四级组织架构优势，做到群众反映、村（社区）综治中心响应、乡镇（街道）综治中心答应，相关单位回应。村（社区）综治中心建立微治理联户长例会制度，收集分析社情民意，有针对性解决问题、并采取以会代训形式，提高联户长参与社会治理工作能力。同时，结合“治理专员千人行”计划，推动治理专员下沉一线，围绕政策法规宣传、民情民意调研、群众信访调解、道德文明监督等治理内容，聚焦群众反映强烈的难点痛点堵点，听取群众意见、了解民生

需求。各村（社区）综治中心建立联户长与治理专员对口联系制度，由治理专员团结带领网格员、联户长合力解决矛盾纠纷，实现基层治理终端见效、群众有感。

（二）治理机制更加务实。一是形成全覆盖排查格局。通过深入开展“民生诉求大起底”“信访积案大攻坚”“矛盾纠纷大化解”三大活动，充分动员村（社区）干部、驻村队员、网格员力量，整合护林员、护路员、联户长、楼栋长、志愿者队伍，严格落实微网格动态关注、网格长一天一报告、村（社区）一周一排查、行业系统半月一梳理，对全县各类矛盾隐患进行滚动式全方位排查摸底，切实做到底数清、情况明。二是建立全层级研判机制。建立分层研判、分流交办、分级处置机制。实现网格灵通信息，动态掌握形势；村（社区）综治中心每周汇总，主导一般纠纷调处；乡镇（街道）综治中心半月分析，汇总分流，交办化解；县级每月研判，精准攻坚复杂矛盾，落实化解措施责任，并形成研判报告供县委政府决策参考。三是构建全链条化解体系。建立纵向到底的县、乡、村三级矛盾多元化解协调中心和“六级调解”体系，实施横向到边的村（社区）人民调解、乡镇（街道）政法单位联动调解、县级“1+6+N”多元调解模式。全县建立乡镇（街道）调解委员会32个、村（社区）调解委员会414个，建立南江县诉前调解中心等专业机构和金融、医患、交通事故等专业调解委员会8个，打造“王大姐聊天室”“杨志调解室”等矛盾纠纷调解品牌，实现纠纷层层有人调处、矛盾处处有人化解。

（三）治理效果更有保障。一是坚持测评问效。南江县开展了“农村党员驾考制”，这一制度旨在激励农村无职党员积极参与基层治理，并引领群众共同参与。通过这种方式，不仅提高了党员的参与意识和责任感，也增强了群众对基层治理的认识和参与度。同时，南江县还建立了综治中心“干部评分制”，通过对综治中心工作绩效进行月度打分、季度评比，激发了干部的工作积极性和竞争意识，实现了以评促干、你追我赶的良好工作氛围。二是坚持督办问效。南江县实施了“清单制+责任制+销号制”的台账管理方式，这一做法有效地加强了对基层治理中矛盾纠纷的监管和解决。通过限时预警、通报约谈、移交问责等措施，确保了矛盾纠纷能够及时化解、隐患能够及时消除，从而提高了基层治理的效率和效果。三是坚持考核问效。南江县将治理工作作为底线工作纳入年度目标考核体系，通过考核倒逼责任落实。这种做法使得治理工作得到了持续而有效的推进。从数据上看，2021年、2022年、2023年南江县治安案件万人发案率分别为0.4%、0.3%、0.2%，呈现逐年下降的趋势；矛盾纠纷化解率分别为94.45%、95.81%、96.16%，逐年提升。更为重要的是，民转刑案件、群体性事件和重点人员肇事肇祸事件均实现了“零发生”，这充分说明了南江县在基层治理方面取得了显著成效。

二、南江基层治理面临的问题

近年来，南江县在基层治理方面进行探索并积累了一定的经验，取得了一定的成绩，但也与西部大多数地区一样，

存在着以下突出问题。

（一）治理方式偏于“行政化”。尽管基层干部队伍的实力近年来持续增强，尤其是在农村治理领域，通过派遣驻村第一书记、驻村工作队员、包村干部等骨干力量，增强了乡镇党委政府对基层的管理能力。这种做法确实提高了政策执行的效率，但也引发了一个新问题，即过度依赖行政指令来推动基层治理，使得一些地区过于倾向于使用行政手段来处理事务，从而限制了乡村自治的发展空间，并削弱了自治的活力。

（二）治理队伍偏于“老龄化”。由于南江县大型龙头企业和就业岗位的缺乏，大量青壮年劳动力外出务工或经商，加之村（社区）干部的收入和待遇偏低，仅能勉强满足个人基本生活需求，使得一些家庭负担较重的干部难以维持生计，从而降低了外出的年轻人返乡的积极性。这一现象导致农村干部队伍中“老年人数超过青年人”“女性人数超过男性”的趋势。此外，农村党员年龄结构老化、村级后备力量不足以及农村党员能力有限等问题进一步加剧了愿意且有能力参与基层治理的人员短缺，这在一定程度上影响了基层治理的效果。

（三）治理保障偏于“薄弱化”。发展壮大集体经济是提升村（社区）服务功能、推动经济发展的根本，同时也是加强基层治理的关键支撑。目前，在南江县，虽然各村均拥有一定的集体经济，但普遍存在规模有限、带动作用不足、经营性收入偏低的问题。多数村（社区）主要依赖财政拨付

的公共运行经费，这使得基层治理工作在资金紧张的情况下难以有效开展，影响了村（社区）的自治能力。同时，由于集体经济不强，村干部的号召力也受到影响，难以充分发挥党建在乡村治理中的引领作用。

三、推动基层治理的对策建议

城乡融合发展是中国特色社会主义事业的重要组成部分，也是实现全体人民共同富裕的必要途径。基层治理作为国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，对于推动城乡融合发展具有重要作用。因此，我们推动城乡融合发展的过程中，必须加强基层治理工作，为城乡融合发展提供坚强保障。

（一）坚持以党建为引领，健全治理体系。一是**建强基层组织**。基层党组织是离群众最近的一级党组织，是基层的“堡垒”。基层治理是一项系统工程，理应打破区域内组织各自为政、各行其是的状况，统筹调动一切力量，形成基层党建合力，使党组织成为基层社会治理的“领头雁”。二是**整合资源力量**。在实践中，集州街道红塔社区、长赤镇禹王宫社区成立区域党委，充分发挥“一核多极”机制优势，以区域党委为核心，调动驻地单位、行业组织等参与治理，有效整合区域内资源，治理成效明显。但是农村社区和行政村党组织整合资源作用发挥有待进一步提升，要坚持把党建引领贯穿基层治理全过程，形成党组织领导、社会协调、群众参与的基本治理格局。三是**尊重群众地位**。在基层治理中，只有充分尊重群众在基层治理中的主体地位，才能让村规明

约发挥好作用，才能建立起真正的村民自治管理体系，增强群众自治管理能力。

（二）坚持以“三治”为保障，提升治理水平。一是以**自治为基础**。要健全村民自治机制，完善村民代表会议制度，构建健全的村级议事协商制度，创新议事协商方法和平台，让村民能够充分参与讨论、自主决策、自主管理，实现民议、民办、民管的目标。二是以**德治为引领**。要建立并不断完善道德激励约束机制，常态化开展道德模范、最美家庭等先进典型评选表扬活动，营造向善向上的社会风尚，引导群众自我管理、自我教育、自我提高。同时，要深入推进移风易俗，培育文明乡风，让“旧风俗”转变为“新风尚”。三是以**法治为保障**。要处理好村规民约与国家法律法规的关系，明确村规民约的法律地位，构建制定村规民约的正当程序。要开展多元化的法治宣传教育，引导广大群众树立尊法、守法、用法的意识。同时，要加强对基层治理潜在问题的预警监管，推动基层法治建设的深入发展。

（三）坚持以产业为支撑，激发治理活力。一是坚持**乡村产业发展**。加快农村地区的发展进步，提高农村群众的生活水平，应坚持以乡村产业发展为重点。通过发展壮大农村产业，借助科技的力量提高农村群众的经济收益，实现村富民强的目标。同时，应鼓励和支持农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体的发展，推动农业产业化和现代化进程。二是坚持**城乡一体发展**。促进城乡经济社会的协调发展，应给予农村金融政策扶持，建立完善的授信体系。根据授信评

分，为农村群众提供低息小额创业资金，激发他们的创业热情。同时，要用好上级就业创业专项资金，县级层面配套设立就业创业基金，联动发挥产业发展基金效能。通过投资发展集体资产，促进群众就业，带动群众发展。**三是加强产业资产监管。**为了防止集体资产流失，确保产业兴旺发达，必须加强对集体资产的监管，引导基层建立完善的资产监督管理机制，落实财务公开透明化。监督部门要加强对集体资产的监督管理，严格杜绝微腐败现象的发生。同时，要健全完善集体资产管理制度，允许集体资产用于公益事业和扶贫帮困，促进集体资产的合理利用和保值增值。