

乡村善治新实践

湖南石门县探索特色网格化管理模式——

# 屋场微治理 管用解难题

□□ 农民日报·中国农网记者 李婧

67万人口,配备1616名村干部,平均每名村干部要服务400多位村民,如果遇到新农合缴费这样事务扎堆的情况,村干部就算长出三头六臂也难以招架。湖南省石门县曾经面临这样的治理难题。如何破题?从2018年起,石门县探索“屋场微治理”的乡村治理方式,通过设屋场员、屋场长作为群众的联系人、办事员、调解员,充分调动村民有效自治,形成了治理有序的网络格局,一举破解基层治理力量不足的难题。

## 困境:山多路远 人力不足

石门县总面积3970平方公里,70%以上为山区。“我们这里人口发展不均衡,老百姓居住分散;山区多,站在两个山头的村民见得上面,但是要说话,就得下山走半天。”石门县组织部工作人员杨睿介绍,这样的地理环境和人口因素,导致村里开展工作,上山、走远路的情况十分普遍。在2007年实施合并组后,全县行政村(社区)人数规模小的近千人,规模大的村(社区)达到四五千人,而每个村的村(社区)干部职数只有3-7人。全县331个村(社区)共67万人1616名村干部。“基层治理能力不足,老百姓也经常感到不方便。”杨睿介绍。

这样的难处,村干部感受最深。石门县白云镇北峪湾村党支部书记朱德国介绍说:“北峪湾村村域面积有11.6平方公里,共1006户3202人,可村干部几个人呢?只有6个!”朱德国说有一次村里同时报上来八九个待处理纠纷,干部跑半天,忙得脚打后脑勺,村里人依然觉得工作不到位,抱怨“有了事,几天都见不上人”。

据了解,为了完成基层治理工作,所有村(社区)在工作扎堆的时候,就会临时聘请人员帮助完成阶段性工作。据村干部介绍,“这些人员的工资都是由村里负担,有些村的临时工作人员达到20多人,村级资金负担大大增加了。”

## 创新:以屋场为单位 形成微治理格局

为了实现工作突破,石门县探索创新“网格化”管理。然而,在调研中,石门县发现按照行政村划分区域的传统方式,并不符合该县实际情况。合并组在一定程度上打乱了村庄延续已久的组织形态,原先的村落、居民小组才是村民日常生活中重要关系范畴,内部有村民世代建构起来的关系网络,有其固定的人情往来和共享文化,村民对新的村组事务参与积极性较差。

基于这样的情况,石门县探索以屋场为单位,实现“网格化”管理。“屋场”是部分南方地区对自然村的称呼,由一个或多个以家族、户族、氏族或其他原因自然形成的居民聚居点。石门县打破原自然村、组的区划旧格局,按照“地域相邻、产业趋同、风俗相近、规模适度、群众认同”原则,实行区划重整、组织重构。每个行政村划分一定数量的片区,片区内划分若干个屋场,形成以屋场为单位的微治理单元。每个屋场的人数不同,一



屋场长主持召开屋场会。

资料图

般为20-30户,多的百十来户。

每个片区设片长,屋场设一名屋场长、若干名屋场员。从无职党员、入党积极分子、“两代表一委员”、贤达能人等人群中民主推荐优秀人才担任片长、屋场长、屋场员,形成了以村党总支、片区党支部(党小组)引领,党员、屋场(长)员联系服务农户的治理组织架构。

石门县根据村里事务的频率、村民的情况,综合考虑制定了“屋场微治理”的规则,落实每个职务的职责,要求每个片长、屋场长、屋场员负责联系固定数量农户,几户到十几户不等。当联系户有纠纷、困难、突发事件等情况,随时可以找身边的片长、屋场长或屋场员帮忙。

“我们要求片长、屋场长、屋场员发挥积极作用,政策法规上门宣讲、产业发展上门指导、大小困难上门帮助、身心健康上门看望、突发事件上门应对、意见建议上门收集、不便事宜上门帮办、矛盾纠纷上门劝解、环境卫生上门督促、美德新风上门倡导。”杨睿介绍,除了“十上门”外,片长、屋场长和屋场员每月至少走访联系户1次以上,每月召开屋场会1次以上。村里的大小事务也都可以通过片区、屋场迅速传达、办理。

当村里有需要协商办理的具体事项,屋场员或屋场长先召集群众在屋场会上自行解决,解决不了再到片区或村办理。形成“小事不出屋场,大事不出片区,难事不出村”的治理格局。

2019年,全县27个乡镇区(街道)、农林场的316个村和农村社区共划分了1058个片区、3627个屋场,“有了屋场这张网,工作一下子有了抓手!”石门县委组织部副部长、两新工委书记董琳表示。

2020年底,石门县开始运用直达农户的村级治理模式互联平台——“屋场钉”,进一步解决人多、路远的乡村治理难题。“屋场钉”是一款针对乡村治理的APP,村民可以通过“屋场钉”看到屋场发送的消息,还可以使用电话、视频进行网上会议,同时可实现信息“群发送”“秒送达”。老百姓生活中遇到什么困难,发现什么问题,只要通过“屋场钉”钉一下屋场工作人员,实现第一时间得到办理和反馈,办理结果在“屋场群”内都能看得到。

程,从“跑断腿”到“马上办”。而这些便捷的服务方式得益于“一站服务、一窗受理、一网通办”的放管服改革。

眼下,沈丘县打通22个业务系统之间的数据屏障,初步形成政务服务“一张网”。沈丘县政务服务和大数据管理局党组书记、局长周亚男介绍,“将过去43个政务服务部门所有办事窗口统一入驻办事大厅,整合为181个办事窗口,设置五大功能区,全县1825个政务服务事项全部‘网上能办’,‘让’数据多跑路,群众少跑腿”,实现进一扇门办万事,最多跑一趟,甚至一趟都不跑。”

沈丘县付井镇便民服务中心设置了8个办事窗口,村民进进出出,络绎不绝。在等待区域内放置有报架,里面备有办事指南、报纸、杂志等读物,还设置了全自动开水炉和纸杯、纸袋等。

“俺来办社保和身份证,顺便领取土地补贴,这里的工作人员很热情,脸上始终挂着微笑,办得挺周到的,这些干部真负责。”付井镇王营村73岁的村民周庆民兴奋地说,“有了便民服务中心后,村民不用跟以

## 破题:屋场长得力 村干部“来劲儿”

从“屋场微治理”落实以来,村干部的感受是“来劲儿”。朱德国说:“北峪湾村现在设有22个屋场,真是起了大作用了。最近正赶上新农合缴费,以前,一到这时候,我们就忙起来了。要喊村民去银行及时缴费,跑腿帮忙。现在有了片长、屋场员、屋场长,他们就近宣传,现场帮大家办理。有的屋场员能熟练掌握智能手机的功能,用小程序一下子就给缴清,有的屋场员不会用智能手机,也能收上钱来帮村民到银行办。村干部着重协调、解决个别难题,日常工作就能迅速开展。”

陶文平是夹山镇杨坪社区陶家岗屋场的屋场长。他目前经营一个农业公司,为当地提供了100多个就业岗位,在村里有一定号召力和威信。当屋场长两年来,陶文平觉得,屋场长、屋场员最大的作用就是老百姓有事找得到人解决。最近陶家岗屋场发生了一起纠纷。村民

## 短评

### 屋场微治理胜在“接地气”

李婧

石门县的“屋场微治理”实际上是网格化管理的“本土”创新。其能发挥极大作用,主要原因是根据自身条件做治理手段的创新,不生搬硬套传统方式。

石门县作为山区县,地域特点、人文特点都非常鲜明。当干部面临人少、事多、山高路远等实际困难时,激发村民自治热情、提高村民自治能力,是乡村治理提质增效的应有之意。推行网格化,是比较好的办法。试想一下,如果石门县急于求成,简单推广网格化治理手段,直接按行政村的区划硬性地将一定人口比例或地域范围圈来推行网格,配置网格员,那实际效果未必会有“屋场微治理”这么好的效果。

石门县的“屋场微治理”巧妙之处就在于“因地制宜”。

村民对参与行政村管理的积极性不高,就顺应民俗,按照村民长久形成的关系范畴来设置网格管理的单元——屋场。鉴于当地人口分散,发展不均衡的特点,屋场的设置不拘于地域大小、不限制人口,一切以群众方便最核心要义,以治理手段有效为最终目的。在治理框架初步形成后,石门县还通过吸引有声望有激情的片长、屋场员、屋场长提升治理水平,及时引入技术手段为治理手段增效。

因此,“屋场微治理”能发挥效果,受到群众好评,其胜在“因地制宜”做创新,踏踏实实干事情。

便民服务热线与12345热线电话联动,凡是群众和企业想到政府部门办理行政审批和服务事项,均可通过12345政府服务热线电话或政务服务平台系统进行咨询、投诉、建议和求助,实现上下联办、一门办结。同时,推进县、乡、村三级联动,做到群众“进一门、找一人、办一事”有结果;“跑一趟”能办成、“说一声”能响应、“找一人”能解决。梳理、公布“最多跑一趟”事项清单,实现“一号申请、一窗受理、一表材料、一门办结”;采用预约办件、延时办件、主动上门、业务代办、绿色通道、网上预审等方式,将“最多跑一趟”变“一趟不用跑”,得到广大群众的认可。

如今,在沈丘县域内,一个个集成技术、汇聚数据、整合资源开发的手机APP、微信公众号,让群众足不出户,便可在教育、医疗等各类民生事项上,享受便利化服务,实现从“群众跑腿”向“掌上办事和信息跑路”的转变。而这些所有的便利背后,是沈丘县推行“四化”模式,实现政务服务在22个乡镇(办事处)基层全覆盖,展示便民利民服务的一个缩影。

## 乡村漫谈

近年来,伴随着信息化与数字化技术的不断进步,越来越多的技术要素被应用于社会治理领域,激发出治理的创新能量。在一些发展水平较高的乡村,治理数字化带来的便捷已渗入百姓生活:村民通过手机,就能办理医保等常用业务,了解监督各类村庄事务,申请矛盾纠纷调处服务……乡村治理的效率与效能大大提升。

然而笔者在调研中了解到,乡村治理数字化的推行过程中,一些困难与挑战客观存在。有的村庄年轻人流出比例较高,留村村民年龄偏大,村干部和村民对数字化与智能化产品的接受度低,存在学不会、不愿学、缺乏硬件设备等问题;有的地区将原先应用于城镇治理的系统与平台“搬”到农村,在匹配乡村需求、运营维护管理、推广普及使用等方面遭遇阻力;治理数字化平台的功能实现,需要依靠大量可信度的数据来支撑,而有的地区因为技术不够成熟,大量数据需要依靠人力调查获取,可能给基层干部增加负担。此外,治理数字化平台往往需要很高的建设与维护成本,以及技术与人力要求。当地地能否有足够的财力支撑,是一个绕不过去的难题。

当然,乡村治理数字化是大势所趋,其对基层治理的赋能作用与深刻影响不容忽视。重要的是,如何避免陷入急功近利与形式主义的陷阱,因地制宜推行乡村治理数字化,将治理数字化所依托的各类平台等载体真正建好、用好、维护好,让数字化带来的利好切实惠及乡村干部与群众。笔者认为可从三方面发力。

其一,要培养和提高乡村干部与群众的数字素养,引导村民逐步接受、积极参与乡村治理数字化。除了开展相应培训,还要想办法激发人的内生动力,变“要我学”为“我要学”。建议参考目前应用较广的积分制乡村治理方式,将治理数字化平台的使用与积分挂钩。当村民完成平台登录、业务办理、在线议事等项目后,后台自动记录相应积分。若达到一定积分,可换取相应生活用品与服务,以达到激励效果。

其二,要选拔培训一批村级信息员,解决乡村治理数字化平台的长期运营管护问题。具体要培养多少信息员,是专职还是兼职,需要根据当地数字化平台的运营维护需要和使用情况,以及基层干部承担能力等,统筹考虑、精细布局,避免出现人浮于事或过重加码两个极端。

其三,要合理建设各类数字化治理平台,注重整合使用,不盲目建设、不搞“盆景”。要以资源集约高效利用为导向,依据地方财力量力而行,在科学衡量投入与产出比例的基础上进行平台建设。针对区域内同一项工作内容,避免出现省市县乡等各级平台的重复建设,规避资源浪费和潜在贪腐问题。对于既有的各类平台,要结合乡村需求进行改造,并规范整合使用,特别要打通各平台间的数据共享渠道,最大限度挖掘既有资源价值。

我们还应认识到,技术不是万能的,其在社会治理中的作用是有限的。尤其在农村的熟人社会,技术的通达代替不了人与人之间面对面的互动交流。登门问候带来的温暖,聚会议事讨论的深度,都不是仅仅依靠数字化媒介能够实现的。总之,技术永远是手段,人才是目的。服务切合群众所需,实事换来村民笑脸,才是衡量工作做得好不好、好不好。

# 推行乡村治理数字化要避免形式主义

侯馨远

## 浙江庆元县

### 村干部擂台比武激动能

□□ 庆元县 朱组轩

风吹凉凉,打谷插田。一场别开生面的支部书记擂台赛在浙江省庆元县贤良镇举行,6个行政村共18名村干部参与比拼,上午还在讲台上认真述职的村干部,下午就变成“撸起袖子加油干”的打稻人,从“上擂台”到“下田地”,不仅是村干部的身份转变,也是履职机制的转变。

今年以来,庆元县探索以“扛旗攻坚、千事赛跑”擂台赛为主要载体,通过县乡党委委点题、干部扛旗攻坚、一线比拼竞赛,搭建村干部考评管理的有效平台。

村干部到底比什么?擂台赛实行“N+X”清单动态管理,N是上级部署的任务,规定动作;X是根据乡镇、村情实际制定的任务,自选动作;每个村每季度初制定任务清单,每季度末比拼销号,实现任务清单村村“量身定制”、季季“销号推进”。“稻谷秋收就是第三季度的自选动作,秋季正是家家户户打稻谷的时候,群众忙不过来,党员就要靠上前。”庆元县贤良镇组织委员练超凡说。

“引进生态养牛、稻田养鱼项目,助农增收近3万元,为民服务20余项。”这是岭

头乡大际头村三季度交出来的成绩单。自擂台赛开展以来,庆元县推动全县村干部在服务群众一线、项目攻坚一线、产业发展一线比业绩、比能力,村干部干事激情被激发,群众普遍感到收入增加了,服务便捷了,获得感也增加了。

比拼机制有了,结果运用至关重要。“通过量化实绩和PK排名,并与村党组织书记县級备案管理制度有机衔接,实现精准运用。”庆元县委组织部副部长胡冬玲说。擂台赛根据群众满意度、任务完成度等,季度性综合评定好中差等次,并公示考评排名和等次,根据全年四个季度考评排名形成年度成绩单,直接与村干部报酬、择优选拔、考核招录挂钩,并列入履职档案,实现数据化建档管理,有效弥补村干部日常管理缺乏的空白。

据悉,全县191名村党组织书记按照清单落实责任分工,累计完成各类民生事项670余件,累计认领县乡两级重点项目437个。在季度述职测评中,群众对村党组织书记的平均满意度达到93%以上,尤其是换届得票率靠后的8个村,村党组织书记群众满意度平均提升12%以上。

## 山东莘县樱桃园镇

### 清理“三资”强村富民促发展

□□ 崔颖辉 胡耀飞

山东省莘县樱桃园镇将村集体“三资”专项清理作为全镇村级领导班子“开门一件事”,统筹村庄、社区、司法、公安等多方面力量组建工作专班,邀请专门法律顾问,“一村一策”制定精准工作方案,取得了显著成效。截至目前,全镇50个行政村共清理出机动地2605.25亩、“四荒”地792.71亩、坑塘164.8亩,回收资产200万元以上。

樱桃园镇百寨村党支部成立工作小组,耐心为群众宣传“三资”清理政策。截至目前,该村已收回一处被长期占用的办公室,经过“四议两公开”,以82.5万元的价格进行了公开拍卖。与此同时,还清理

出18亩建设用地,并计划由村集体出资建设成为厂房后对外出租,可形成村集体持续收益。樱桃园镇王庄村有60余亩集体土地,因历史原因在20世纪90年代分给群众无偿使用。“三资”专项清理工作开展以来,该村“两委”干部一户一户敲门入户讲政策、做工作,终于将60亩土地收回集体。通过实施“四议两公开”对外承包,每年可为集体增收超过10万元。

该镇西村将被占用的集体土地50余亩依法收回,清理结果张榜公示,主动接受广大群众监督。村集体以土地入股合作发展特色水果种植,努力增加群众收入,为乡村振兴和村集体经济注入新动力。

# 河南沈丘:从“跑断腿”到“马上办”

□□ 李辉 谢辛凌 农民日报·中国农网记者 范亚旭

营业执照办理“立等可取”,纳税缴费“网来网去”,注册申办养老保险或高龄补贴只需一机在手就能实现“网上验、码上办”……近年来,河南省沈丘县不断探索便民服新举措,创新“掌上政务”,践行“让数据多跑路,群众少跑腿”理念,“数字沈丘”建设惠及更多普通群众。

“从取号到办理结束,一共只花了8分钟的时间,老百姓办事不需要长时间排队,更不用挨个部门跑了。真是跑一趟,立马办,点一下(鼠标)就中。”10月18日上午,在沈丘县政务服务中心企业全程服务窗口前,该县周营镇谢营村村民谢刘厂真切体验了营业执照“马上就办”的效率,这让他对开店有了更多的信心。

为打造政务及便民品牌,沈丘县探索出了乡镇便民服务中心标准化建设、规范化管理、信息化操作、便捷化服务的“四化”模式基层全覆盖,不断简化办事流

程,从“跑断腿”到“马上办”。而这些便捷的服务方式得益于“一站服务、一窗受理、一网通办”的放管服改革。

眼下,沈丘县打通22个业务系统之间的数据屏障,初步形成政务服务“一张网”。沈丘县政务服务和大数据管理局党组书记、局长周亚男介绍,“将过去43个政务服务部门所有办事窗口统一入驻办事大厅,整合为181个办事窗口,设置五大功能区,全县1825个政务服务事项全部‘网上能办’,‘让’数据多跑路,群众少跑腿”,实现进一扇门办万事,最多跑一趟,甚至一趟都不跑。”

沈丘县付井镇便民服务中心设置了8个办事窗口,村民进进出出,络绎不绝。在等待区域内放置有报架,里面备有办事指南、报纸、杂志等读物,还设置了全自动开水炉和纸杯、纸袋等。

“俺来办社保和身份证,顺便领取土地补贴,这里的工作人员很热情,脸上始终挂着微笑,办得挺周到的,这些干部真负责。”付井镇王营村73岁的村民周庆民兴奋地说,“有了便民服务中心后,村民不用跟以

前一样,跑十几公里一个业务办公室地跑了,有时候跑几天也没个着落。现如今在便民服务中心大厅内就能把事办完,省时方便。‘进一扇门,办万事。’真是名不虚传啊!”

在沈丘县白集镇新打造的高标准便民服务中心内,8个职能部门集中在此办公。在服务过程中实施一次性告知,代办帮办、一窗受理等便民举措。在一楼大厅配置了取号器、信息查询一体机,并新购置一批电脑、打印机,设置政务公开专区。为了方便群众,又专门设立咨询服务台,提供饮水服务、爱心服务、手机充电、打印复印、自助服务终端和便民药箱等便民设施。

白集镇便民服务中心主任李志朋介绍,申办养老保险、高龄补贴等事项可通过手机APP,全部实现“零跑腿”掌上办理,仅需填报表一张,拍照上传一套材料。申请人不再需要提供原件或复印件,材料全部通过电子证照库或政务数据共享平台进行共享,省心省力。

为进一步畅通便民渠道,沈丘县各乡镇