

“林聚邻”：新型农村社区议事协商治理的创新实践

——基于积极治理的分析视角

■ 王晓燕 韩 彬

党的二十届三中全会指出,坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度。2020年,习近平总书记在吉林考察时指出,“推进国家治理体系和治理能力现代化,社区治理只能加强,不能削弱。要加强党的领导,推动党组织向最基层延伸,健全基层党组织工作体系,为城乡社区治理提供坚强保证”。我国农村社区作为广大农民群体聚集和生产生活的主要场所,不仅是新型城镇化发展的主要区域,同时也是乡村振兴的重点对象。新型农村社区主要是指依据城镇发展规划,在相应的时间限制范围内优化产业结构和服务管理体系,改善新型的居住环境和公共服务设施,构建全新的农业生产生活共同体,创新产业布局。新时期新型农村社区治理体系的构建以及治理能力的提升,为我们实现农业现代化建设提供了可行方向。

平湖市林埭镇林埭社区在多年基层治理实践过程中积极探索,引导群众理性表达利益诉求,着力破解社会治理难题,持续激发居民自治活力,打造形成“林聚邻”农村社区协商治理品牌,在运行过程中参与主体更多元、参与活力更充分,有效推动了林埭镇农村社区治理效能的提升。林埭社区的实践坚持问题导向和善治导向,既重视良性治理过程也追求良好治理结果,反映了积极治理理念,即基于为民造福的理念,多元治理主体上下协同、左右联动,主动深度参与公共治理,以系统集成和敏捷驱动的治理方式,更好地化解矛盾纠纷,致力于追求安宁有序且充满活力的多维互动模式。

一、新型农村社区议事协商治理的创新实践

(一)基本动因:社会发展倒逼治理创新

协商治理是通过运用多样化的协商方式对公共事务进行讨论,以求得公共利益的最大化,通过协商治理的方式对社区进行有效治理能够促进社区公共事务的解

决。2018年5月,嘉兴市发布《关于巩固提升自治、法治、德治“三治融合”基层社会治理体系建设的实施意见》指出,“最大限度整合和利用基层资源,将各类协管员、‘两代表一委员’、老干部、党(团)员、‘大学生村官’、医生、教师、乡土人才等对接或融入网格治理,充分调动群众参与社会治理的主动性和积极性”“重点实施‘邻里讲和睦’行动”“充分发挥法律明白人、法治带头人在人民调解方面的作用”。2024年,平湖市制订出台《平湖市创新实践“嘉里初治 息事无讼”工作实施方案》,方案指出“完善党建带群建、群建带社建机制,推动社会组织、市场主体等多元力量参与基层治理。”一系列文件,通过具体的制度标准,并结合“动之以情、晓之以理、喻之以法”三者合一的调解规则,将基层自治的活力有效释放出来。林埭镇位于平湖市东南,临近主城区,随着长三角一体化进程的不断加快,林埭镇日益成为承载上海及周边地区退休人员的主阵地,加之周边箱包、服装行业创造的就业机会吸引大批量的外来务工人员以及林埭本地居民及务工人员等。居民背景构成复杂,流动性强,利益诉求复杂多样,同时彼此信任粘合不足,这些都对社区治理提出新的要求,如何提高居民特别是来自上海与外来务工人员等新居民对社区的认同感,增强其与社区本地居民间的互动,更好融入当地社区;如何通过居民自治参与,强化社区服务,推动社区有效治理,一言蔽之,在不同利益诉求程度日益增大且变化不断加快的当下,寻求公共治理的“最大公约数”成为林埭镇各村社区面临的迫切需要解决的问题。为此,林埭镇在林埭社区试点,创新“林聚邻”治理品牌,“林聚邻”治理是指在社区党组织指导下,由居民成立自治理事会,在充分收集居民诉求的基础上,组织召开小规模协商议事会议,解答居民疑问,宣讲惠民政策、组织群众议事、化解矛盾纠纷、解决居民事务,从而实现“小事不出社区,矛盾及早化解”的社区自治模式。有效引导社区居民参与协商社区公共事务,了解各方诉求、促进互谅互让、实现互利共赢,持续提升社区凝聚力和

自治活力。

(二)运行机理:居民参与推进基层善治

1. 机制建设

林埭社区坚持“党建暖邻、服务亲邻、共建助邻”理念,积极探索农村社区治理新路径,引导居民通过民主协商进行自治,完善自治、法治、德治相结合的工作体系,充分发挥“林聚邻”自治的功能,助力社区治理。在制度建立上,一方面搭建自治平台。林埭社区辖区居民多为上海退休老年人以及外来务工新居民,缺少能够支撑社区整合与社区稳定的组织,而居民对本地行政组织缺乏信任,为提升社区凝聚力和治理效能,林埭镇通过社区排摸、物业推荐、业主决策的方式,充分吸纳,最终成立由新居民及本地居民业主等构成的“林聚邻”自治理事会,理事会成员主要是由上海退休人员及新居民中的党员和热心公益的人员组成,他们社会经验丰富,处事公正,任劳任怨,在居民间有着良好的声誉和影响。理事会代表业主,充当起业主与社区、物业沟通的桥梁,形成上级政策下达与基层意见反馈的双向互动线,对引导新居民融入、完善社区治理发挥了重要作用。另一方面创新“三议两决一评”协商议事机制。社区依托“林聚邻”自治理事会,探索有效提升社区治理效能新路径。一是实施“三议”,拓宽居民参与社区治理渠道。“三议”就是提出议案、聚焦议案、协商议事。“林聚邻”自治理事会以网格为单元,组织专职网格员进行走访征集议案,社区各主体(居民、个体户、企业)根据社区内普遍关心、实际存在的问题与需求,填写《林埭社区“林聚邻”议题征集表》,网格员收集整理后向社区报备确认。社区两委班子成员针对已征集议题进行汇总、梳理,依据议题涉及问题需求的迫切性,讨论确定议题及协商会议时间。“林聚邻”自治理事会针对议题召开协商会议,邀请社区干部、居民代表、专业力量列席会议参与讨论。议事协商遵照一事一议、发言限时限次、充分协商讨论、多数通过等原则,拟定初步解决方案,并形成会议纪要。二是采取“两决”,广开言路征求意见完善方案。“两决”即公共决议、议题解决。社区在聚焦议案协商形成初步解决方案后,进行为期7天的议题解决方案公示,面向社区居民广泛征求意见建议,再次进行公共决议。最终解决方案经“林聚邻”自治理事会会议表决通过,成员签字,并报社区备案,同时面向社区公告宣传。之后在议题解决阶段,以各“林聚邻”自治理事会为主体,针对议题设计专门项目方案,组建实施团队,明确具体实施计划等,推动落地实施。今年以来,林埭社区已开展协商议事会议20多次,涉及环境整治、农村污水治理、生活垃圾处理、出租房管理等议题,期间邀请政府相关职能部门代表参与,提供专业性意见,提升方案的科学性和可行性。三是做好“一评”,确保议题解决方案落地落实。“一评”即效能评议。“林聚邻”自治理事会对协商事项阶段性向辖区公开议题的进展情况,接受社会各方监督。2021年,林埭社区成立了由社区骨干、居民监督委员会成员、自治理事会会长等组成的“林管家”居民监督团,监督团的工作方式以“听、访、看”为主,定期或不定期对社区公共治理情况开展监督活动。自治理事会也不定期统一组织安排“林管家”居民监督团以及居民代表对相关议题解决效果进行过程监督及效能评价,确保计划实施方案如期完成,推动协商议事机制落地见效,助力居民幸福生活“再升级”。

2. 主要做法

“林聚邻”自治理事会成立后,充分发挥了业主与社区、物业之间的桥梁作用,在做好政策宣传以及及时收集反馈居民诉求的同时,自治理事会还激发了居民参与自治的热情,凝聚起了一大批热心的志愿者,成立了“林里帮”党群志愿服务队。志愿服务队成员由富有社区情怀和公益热情的居民组成,他们将服务触角延伸到了居民家门口,打通了社区联系群众、团结群众、服务群众的“最后一公里”,增强了新居民的归属感和幸福感。一是密织互助网络。为更好服务失独失智等困难老年家庭,社区建立了“1+5+X”邻里自治互助群模式,即1户家庭结对楼道内5户或小区内几户家庭,1名骨干志愿者结对楼道内5户或小区内几户特殊老年家庭,以建立微信群为社会触角,零距离连接社区居民。以小群组建设的方式不断密切居民间的交流。这一模式大大提升了邻里间的交流和互助,更是为独居、孤寡老年群体带去了更好的服务。二是聚焦治理清单。社区广泛开展排摸调研,梳理形成了社区治理清单,并筛选出首批“三微实项目”,楼道平安哨、邻里共享百宝箱和暖心休憩站。这些项目聚焦居民实际需求,通过社区、居民、物业等多方合作,以更接地气的方式解决居民生活中的实际困难,化解居民间的矛盾纠纷。同时,“三微实项目”的开展也激发了居民参与社区治理的热情,在“便民、安民、聚民、助民、乐民”的同时,增强了社区的凝聚力和向心力。三是推进规范管

理。为进一步厘清物业管理职责,维护广大业主合法权益,促进小区和谐稳定,社区党组织带领“林聚邻”自治理事会成员挨家挨户上门征询,广泛听取居民意见,充分调动业主参与,推进了小区业委会的成立。如龙腾家园召开业主代表大会,选出5名业委会成员,成功架起业主和物业管理方良性沟通的桥梁,让社区成为“贴心、安心、爱心、暖心、舒心”的“五心家园”。

二、“林聚邻”品牌治理成效

(一)居民自治意识显著增强

“林聚邻”治理品牌的成功打造,使林埭社区居民的自治意识显著增强。社区通过“三议两决一评”协商议事机制,将群众工作做深做实,对于未暴露的矛盾纠纷进行精准识别,对于已有苗头的矛盾纠纷进行及时泄气、减压,做到防患于未然。居民通过参与自治理事会、党群志愿服务队、“林里公益集市”等活动,不仅了解了社区治理的重要性,还学会了如何运用自己的智慧和力量来解决社区问题。深入分析居民诉求背后的原因,可以帮助社区不断完善生产生活规范,厘清职责范围,以秩序规范影响群众自觉的行为习惯,形成价值引领、合法合规、群众认可、管用有效的治理模式,从而不断提高居民的生活质量,提升新居民的社区融入,还为社区的长远发展奠定了坚实基础。

(二)邻里关系更加和谐融洽

“林聚邻”基层治理过程中,通过“1+5+X”邻里互助模式、“三议两决一评”协商议事机制等,持续推动农村社区不断积累群众工作方法,密切与群众的联系,产生出一批诉求处理方式方法、沟通技巧等方面的治理经验。同时最大限度地邀请广大人民群众自觉主动参与基层治理,强化支部组织力和群众自治力,培养心系群众、掌握群众工作方法、有能力的干部队伍,有效引导群众旗帜鲜明地提倡正能量、反对负能量,社区居民间的交流更加频繁和密切。邻里之间的互相帮助和关心不仅增强了居民的归属感和融入度,还促进了社区的整体和谐与稳定。

(三)社区治理水平不断提升

“林聚邻”治理品牌的打造不仅解决了社区治理中的实际问题,还提升了社区的整体治理水平。习近平总书记指出:“人心安定,社会才能稳定。现阶段很多社会矛盾是由利益问题引发的,关键是要处理好维稳和维权的关系,对症下药、精准施策,既要解决合理合法诉求、维护群众利益,也要引导群众依法表达诉求、维护社会秩序。”通过搭建自治平台、组建志愿服务队、实施实事项目等措施,正视群众合理合法诉求,体现社区治理从“政府需要”向“群众需要”转变的创新举措。通过提前预防、主动跟进、定期回访,实现“民事民办、民事民调、民事民议、民事民评”的良好自治效果,通过化解一宗矛盾纠纷和谐一段利益关系,从而形成公众参与、共治共享的良好格局。

三、“林聚邻”品牌协商共治的经验启示

治理现代化进程中基层治理结构具有稳定性和调适性。农村社区协商共治要求多元主体的参与,但主体多元化意味着利益多元化,要对多元化的利益进行合理地分配和协调,则离不开参与主体在协商过程中充分博弈,充分表达自身的利益诉求。在此情势下,筑牢基层基础不仅需要党、政府和社会力量积极参与其中,更离不开治理主体的协同联动、治理资源和方式的创新优化。林埭社区“林聚邻”自治理事会、“1+5+X”邻里互助模式以及“三议两决一评”协商议事机制等积极应对治理新场景,在谋求共识,在资源的合理利用和有效分配上积极创新。首先,积极优化治理模式。调整优化基层组织能力结构、条块关系、治理主体关系结构以及互动结构,将党领共治、社会治理、参与式治理有机结合,使基层治理模式在中国式现代化进程中积极调适,彰显出治理效能。其次,提升基层治理能力。基于创新导向,在一定程度上克服了自上而下的行政推动和科层化治理的限度。通过注重参与式治理和多维互动治理,激发群众治理动力,加强基层社会整体性治理,从而提升基层善治能力。第三,推动县域治理高质量发展。当地城乡居民可支配收入持续增长,成功创建省“平安市”,荣获全省首批平安“二星金鼎”,被确定为全省“平安家庭”家事化解“一类事”综合服务试点县(市、区),基层治理实践展现活力且实现有序发展。

(一)以民政治协同多元力量促进基层善治

农村社区治理实践过程要充分掌握民情民意,切实了解群众的操心事、烦心事并积极化解,从而增强他们的获得感和幸福感,在自治、法治、德治“三治融合”框架下,重视人民群众的积极参与和深度参与,激发

其参与活力,促进协同治理。林埭社区“三议两决一评”协商议事机制畅通和拓展民情民意向上表达通道,自治理事会迅速回应及时处置,并接受社区居民监督,形成了“提出议题—聚焦议题—协商议事—公共决议—议题解决—效能监督”的闭环式基层治理体系。今年以来,社区已收到议案20余件,涉及小区楼道灯、小区停车规范、电瓶车安全充电等内容,均已全部受理解决。今年社区已组织安排居民监督团监督活动15次,包括雨污水整改、自来水管道整改、丰巢快递柜建设等,提出意见30多次,切实解决群众身边各类急难愁盼问题。人民诉求得到有效及时回应,群众参与互动的信心和积极性增强。

(二)以问题导向创新导向优化基层治理方式

治理方式关乎基层治理现代化的成效。有效的基层治理具有灵活性和集成性特征。面对复杂多变的基层治理环境,林埭社区以问题导向和创新导向调整优化治理方式,及时识别治理问题,以积极回应治理问题为前提开展治理实践,通过创新社会治理方式,科学配置治理资源,进而破解治理难题。林埭社区面对社区人员组成复杂、利益多元的情况,在新居民中推选有社区情怀、能力强、善沟通、为人公正的成员组建自治理事会,有效调动居民自治的积极性,及时化解社区治理问题。社区干部说:“我们现在的工作更多是直接和居民接触,社区出现什么问题就要解决什么问题,解决问题总是能想出办法的。”社区干部做基层工作时,把问题导向和创新导向相结合,积极协调各类治理要素下沉至社区基层,进而增强基层社会治理能力。

(三)以敏捷治理全程驱动实现有为善治

积极治理视野下基层治理是关注治理问题发生原因、注重治理发展趋势和重视影响后果的全过程治理。敏捷治理注重精准识别社会问题、研判风险,治理过程快速响应并积极介入,多元治理主体应积极协同、分工协作,在一定治理结果的基础上积极调适,进而达到预期治理目标。通过“三议两决一评”协商议事机制,林埭社区从组织同建到效果同评,即从治理行为到治理效果,这体现了全过程治理思路 and 路径。与此同时,“1+5+X”邻里互助模式积极主动地回应人民治理需求,驱动基层社会治理创新,截至目前,林埭社区已建立了18组结对,常态化服务90户特殊老年家庭,同时对公共空间治理也非常有效,如对楼道堆物问题,通过进行巡查、记录、做思想工作、再整理后的信息告知物业,由物业派人员上门清理,既解决了问题,又避免了矛盾,截至目前,社区“林距离”自治群有60多个。敏捷治理和全过程治理驱动社会权益保障以及回应利益诉求,促进治理主体积极互动。

(四)以精细化治理和源头治理迈向善治目标

构建安定有序且充满活力的基层社会是国家善治能力的重要彰显。社区“三议两决一评”协商议事机制注重前置处理社会治理问题,多元化解矛盾纠纷,从源头上减少治理问题,以降低治理资源错配状况,提高基层治理精准度。“林聚邻”自治理事会体现了治理主体共建治理平台、共治基层事务、共享治理成果的治理路径。治理主体基于基层党组织的领导,准确对接治理资源,明晰治理任务,精准完善需求清单和供给清单,共同打造共建清单,落实治理责任,深化精细化治理,提升群众对基层工作的满意度。2022年平湖市诉前纠纷化解率达到96.43%,位列全省第一,2023年,平湖市实现了民商事案件收案数和万人成讼率连续5年下降。精细化治理和源头治理以务实管用的方式提高基层治理水平,从而确保基层社会安定有序且充满活力。

林埭社区“林聚邻”治理品牌体现地方政府积极治理理念,具体表现为注重及时发现民情民意,成立“林聚邻”自治理事会,通过“三议两决一评”协商议事机制,积极为民做事,促进基层善治。基于党领共治格局,动员多元治理主体,整合治理资源。人民群众既是治理对象也是治理主体,党组织和人民群众共同参与基层治理可以形成强大治理力量。党组织领导共治,人民群众等各社会组织主动参与治理,以党建引领促进社区发展,形成基层社会良性互动模式。人民群众为治理主体,党组织是联结各治理主体的粘合剂,从而加强各主体的利益互动关系。在纷繁变化的基层社会,健全党领共治和多元治理主体共同体利益机制,促进党组织和治理主体良性互动,进而促进基层治理整体优化,推动基层善治能力提升。



春风又醉 沈保良 作