

创新基层治理改革 探路社会治理共同体建设

四川西昌市以问题为导向、以党建引领为主线、以群众参与为灵魂、以清单管理为方法、以项目推进为抓手，创新推进“参与式清单化”基层治理改革

□ 唐元龙 王晓亮

这是一次系统性的基层治理改革，内容涉及四川省西昌市社会、经济、民生的方方面面；这是一次探路“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的勇敢尝试，是对现实社会变迁与民众需求变化的有效回应；这是一次敢于“亮剑”问题的基层治理探索，不仅充分发挥党建引领，广泛鼓励群众直接参与，而且从源头上消除和减少社会矛盾，直指社会中存在的难点问题……

开展参与式清单化基层治理新模式试点工作，是落实中央、四川省委、凉山彝族自治州委基层治理工作部署和西昌市委“社会治理突破年”行动要求的重要举措，是破解基层治理难题的重要探索，是满足人民群众对美好生活新期待的内在要求。自从试点开展以来，得到了西昌市广大干部群众的积极响应和热情参与，并引发社会共鸣。

经过系列探索，一套以问题为导向、以党建引领为主线、以群众参与为灵魂、以清单管理为方法、以项目推进为抓手的参与式清单化基层治理新模式正在西昌市徐徐铺开。沿袭已久的陈规陋习在治理中得到了转变，无序混乱的人居环境在治理中得到了改善，产业发展的模式在治理中得到了优化。西昌市正以打造国际生态田园历史文化名城为目标，以“生态立市、文化兴市、产业强市、治理优市”为基点，在探索建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体打造平安和谐美丽的城乡治理新路径上蹒跚起步。

治理话语体系转变 从“个体”逐步走向“共同”

随着西昌市经济社会快速发展，城镇人口急速扩张，加之西昌市是多民族聚居区，自发搬迁、水电移民、易地搬迁等特殊基层治理需要日益凸显，拆迁信访、环境卫生、应急管理等问题愈发严峻。而在解决这些问题过程中，如何在分化、流动的社会形态中逐步构建起新的共同体话语体系，让人们更加强化对共同体身份的认同，成为首先需要面对的难题。

从逼仄小道到宽敞明亮的马路，通村人组道路的拓宽不仅改善了村民日常生活，也助推着村组的产业发展。近年来，西昌市黄联关镇鹿马村6组积极发展大棚蔬菜，该组内仅有的一条狭窄入组道路已无法满足生产生活所需，群众改善村内交通状况意愿强烈。但多次扩建都因道路两侧是民宅、施工成本高难度大而中止。

为解决村民的“急难愁盼”问题，黄联关镇党委以开展参与式清单化管理基层治理新模式试点工作为契机，指导村“两委”，在6组成立了以党员为骨干的5人治理小组，带领全体组员共同推动入组产业致富路修建。治理小组多次来到组员中，了解问题、收集办法，共同商议修建各项事宜，最终确定将河堤旁小道进行扩建。

但这条设计长度260米、宽6米的产业路在修建之初就遇到了最困难的土地流转问题——拟建道路将穿过10余户农户的围墙、院坝，需要做大量群众工作，特别是一户长期在外做生意，沟通联系不方便。为了能修



邛海国家湿地公园

成这条路，治理小组抓住户主在家的机会多次上门做工作，最终该户村民同意拆除院墙。

在前期充分沟通的基础上，道路修建进入实施阶段，治理小组又召开坝坝会商议职责分工及修建资金和工程质量的监管等问题。坝坝会当天，村民们就自发筹集到资金4万余元用于道路修建。

出资也出力。在道路建设过程中，组内每家每户出一个劳动力参与修建，部分村民也主动承担起后勤保障工作，有人笑称：“这是鹿马村6组建组以后，最为团结的一次建设，同时也是大家最为期盼的一次建设。”经过共同努力，短短20天，一条民生之路、产业之路、致富之路修建完成。

参与式的治理方法，因以解决关乎群众切身利益的实际生活问题为导向，把群众的实际需求作为共同议题，极大程度上获得了群众认可，在这种认可中又显著增强了对集体的认同，改变了群众的思想观念，潜移默化中将一直以来基层治理中甚嚣尘上的“个体语系”向“共同体语系”转变。

因思想转变，让乡风焕然一新。走进仿古小区就可看到，小区的面积并不大，居民公约、治安管理制度、小区车辆出入制度等准则张贴在小区进出最为醒目之处，除了外貌略显陈旧之外，一切都整洁有序。

然而现在整洁的环境，却是小区居民之前想都不敢想的。据仿古小区业委会副主任柳林介绍，作为市政建设的第一个搬迁安置小区，这里50%的居民是拆迁户，小区内独居老人的数量占到了总人口1/3，剩下大多为租户。2021年，仿古小区原来的物业管理公司提出要将物业费基数上调，在与小区业主协商过程中，双方就费用问题没能达成一致意见。同年5月，物业管理公司撤离小区，至此，仿古小区进入了没有物业管理的无序状态。

“小区内垃圾随意丢弃，没有人打扫；小区大门、楼道没有人管理；污水沟盖板年久失修；院内电瓶车随意停放，‘飞线’充电等问题突出。”谈起当时小区的情况，柳林除了无奈更多的是担心，小区私拉乱接电线等问题极易引发火灾，一旦发生意外将会对小区居民造成不可估量的生命危险和财产损失。

“这样的状况绝不能持续下去。”北城街道党工委副书记周刚表示，今年5月初，北城街道办事处以推进参与式清单化基层治理新模式试点工作为着手点，结合仿古小区实际，以党建为引领，通过抓住“两个关键少数”，开始对仿古小区A、D栋进行改造治理。

小区改造需要群策群力。为让全体业主全过程参与小区改造工作，北城街道党工委引导大通门社区建立起小区党小组，并指导仿古小区成立业主委员会，带头参与小区改造。但小区要怎样改才能满足居民的需要？据了解，“小事微信群里聊、大议事会上定”已成仿古小区解决问题的“绝招”。“小区采用‘坝坝会’+‘吐槽会’的形式，双管齐下，人人参与，人人都敢大胆‘开麦’，以业主委员会‘自曝’和小区居民‘群嘲’的方式精准戳中小区治理的痛点、难点，热心居民在小区内发放居民意见征求表，进一步摸清小区具体存在的问题，梳理出需求清单。”业委会主任王晓明说。

很快，在全体居民的参与下，针对小区人居环境、安全隐患、车辆停放等3个热点问题制定的整治项目被确定下来。为保障项目顺利实施，仿古小区改造的《关键问题清单》《项目清单》《责任清单》《督查清单》也随之制定出来。此外，在改造方案确定之后，业委会借鉴前期物业管理经验和小区现状，确定每户800元、商铺400~2000元的自筹金额用于小区改造。各项清单和执行公告张贴在小区的公示栏上，详细罗列了改造中可能出现的难点、解决方式和项目的责任人、时间节点等信息，居民能够一目了然地了解改造项目的具体情况。

治理组织体系转变 从“分散”逐步走向“连接”

“改造不是一劳永逸的，也不可能一蹴而就。”柳林表示，提升老旧小区治理，一方面靠硬件设施的改善改造；另一方面还要加强管理，只有“建管并

重”才能真正让这份民生工程真正惠及小区居民。据介绍，小区业委会成立后，在完善业委会内部管理制度的基础上，也在不断探索“社区党委+小区党小组+业委会”的“三位一体”长效管理机制，通过“共同体”这种非正式的组织关系，让群众在解决具体的社会事务问题上再次紧密连接在一起，成为社会治理中可发动、可运用的中坚力量。

金秋九月，稻香满园。在西昌市太和镇太安村，金黄的稻穗沉甸甸地压弯了稻秆，肥美的稻花鱼在稻田间嬉戏。稻田边，太安村党委书记王志双难掩满脸的喜悦。他说，眼前这68亩轮种水稻，有效解决了之前空心菜收获后土地将闲置半年的问题，同时扩大了粮食种植面积。

据了解，太安村拥有耕地面积5200亩，在发展之初，75户农户参与种植“非化”水稻600亩，但因受技术等因素影响，“非化”水稻种植最终没有发展起来。后来，该村根据地理位置、气候、降水、光照等自然条件，调整作物种植方向，葡萄种植成为该村农户的首选。2017~2021年仅4年时间，该村的葡萄种植面积已达4500亩。

2021年4月，国务院召开常务会议，通过了《中华人民共和国土地管理法实施条例（修订草案）》，进一步遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。太安村的葡萄种植也随之面临了新的选择：一头是关系老百姓收入的产业，一头是国家的大政方针，如何平衡两者之间的关系？对此，太安村以参与式清单化基层治理项目试点为契机，以问题为导向，突出项目先行，开始尝试在葡萄种植基地内实施套种、轮种。“套种，就是在葡萄种植基地内种植大豆等粮食作物，这种种植形式的好处在于，能够利用大豆的根系改良土质，不仅不会影响葡萄的品质，还能提供葡萄生长所需要的养分。”王志双介绍。

但推行套种、轮种没有想象中那样顺利。王志双坦言，刚开始实施套种时，多数村民对套种、轮种都持怀疑态度，他们担心会影响到葡萄和蔬菜的产量，不愿意参与。为打消村民们的顾虑，太安村“两委”决定由村组党员干部带头进行试种。通过设立西昌市花树农作物种植专业合作社的“农民田间学校”，太安村建立起一张专家团队清单，邀请四川农业大学、凉山州农科所、西昌市农业农村局相关专业领域的专家到村指导套种工作。

经过套种尝试，此轮葡萄的品质非但没有受到影响，大豆的产量也比单种更高。看到成效后，村民们纷纷采纳套种形式，种植户清单、种植骨干清单也随之建立。

农户马莉就是清单中的成员之一。今年6月，她套种的大豆迎来了丰收。据了解，马莉一家共套种了7亩大豆，从播种到收获，用时仅3个多月。马莉表示，套种的第一批大豆已经全部销售到市场上，每亩增收1500元左右。

据悉，今年太安村在葡萄大棚内套种大豆已达710亩。王志双表示，

“在基层治理中，我们始终坚持党建引领、群众参与、清单管理、项目推进，充分调动群众在项目选择、策划、实施、管理、收益分配等方面全流程参与其中。”马厂村支部书记左永红介绍，马厂村推行的“支部+公司+农户+技术团队”发展模式，改变了原来农民“单兵作战”模式，形成了“风险共担、利益共享”的共同体，村民们可以加入村集体控股公司“抱团”致富。

治理动力体系转变 从“被动”逐步走向“主动”

左永红表示，马厂村在项目建设各个环节，始终坚持群众主体地位，瞄准群众需求，尊重群众权利和利益，涉及群众重大利益的事情交由群众决定，接受群众的监督。同时，马厂村以项目为依托，通过村“两委”班子和党员干部带头入股，从而带动村民主动入股参与项目建设。截至目前，该村吸纳股民91户，入股资金达到200多万元，群众的参与度得到有效提升。

产业兴、环境美、人和谐，参与式清单化的治理模式从多角度赋能西昌基层治理、激发基层治理活力，同时也助推着西昌市各项事业“加速跑”。值得一提的是，在西昌“8·28”疫情防控处置过程中，参与式清单化基层治理模式发挥出了极大作用，实现了抓防疫的“西昌速度”。

以西城街道办事处为例，疫情发生后，街道办迅速响应，经过严密摸排，快速建立管理和需求清单，分类推进防控工作，并同步建立起分工和责任清单，统筹推进防控工作，将机关下沉力量、社区干部、志愿者等合理分配至各个检测点位，明确分工要求，将责任落到实处。参与式清单化的应用，将防控力量编织成了一张“杂而不乱、纷繁有序”的“安全网”，让“小清单”释放出“大作用”，西昌市用最少的时间争取到了最大的防控成果。

“今年以来，为靶向发力推动治理能力现代化，西昌市以探索转变政府职能、厘清职责定位、创新治理方法等途径为抓手，发挥群众在治理工作中的主动性，通过参与式清单化试点，探索更有效的手段和更细致的措施，把群众工作落到实处，从源头上消除和减少矛盾，最大限度地化解治理难题和治理风险。”西昌市有关负责人表示，下一步，西昌市将围绕贯彻落实党的二十大精神关于“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”部署要求，持续深入推进参与式清单化基层治理新模式，攻坚克难、锐意进取，聚焦解决“基层治理谁来承载、如何开展”“各类要素以何种方式联动”“怎样平衡活力与秩序”等难题，着力构建“共建共治共享”基层治理新格局，为实现西昌市基层治理体系和治理能力现代化、维护安定和谐社会环境作出新的更大贡献。

（本文配图由西昌市委组织部、宣传部提供）



北城街道大通门社区仿古街小区A、D栋改造完工



佑君镇马厂村育苗基地培育蔬菜苗



乡风文明，村容整洁