党报联盟 DANGBAO LIANMENG LIANGDIAN 靓点

2018年12月21日 星期五
版式策划：梁震 制图：王涛
责任编辑：张敬东

增强党报能力，提升党报宣传效果

民主化、法治化，是广大农村基层管理工作迫在眉睫的制度需求，也是农民群众梦寐以求的根本愿望。那么，在当前形势下，作为基层司法行政部门，怎样才能在乡村治理中充分发挥职能作用？怎样介入民主治村和依法治村工作，使其在发挥职能优势上大显身手、大有作为，进而切实推进村务管理民主化和法治化进程？ 请看——

契约服务推动村务管理法治化

◎《赤峰日报》记者 高子民 邵永河

位于赤峰市东北部的阿鲁科尔沁旗，是个以蒙古族为主体、汉族占多数的半农半牧地区。过去，由于缺少乡村治理的“金钥匙”，落实农牧业生产责任制带来的新情况和新问题一直制约着农村牧区社会稳定和发展。2008年，旗司法局在调研中了解到，巴彦包勒格苏木吉布图嘎查建立了扶贫协会，通过与被帮扶户签订扶贫合同进行扶贫，扶贫效果显著。老党员满都拉拿出30万元积蓄购买1000只绒山羊和大尾羊，用于扶持20个贫困户发展生产，为避免贫困户领到羊后杀掉吃光，与这些贫困户逐一签订为期三年的“投本还本、增值归己”协议书。结果三年后，这20个贫困户一跃成为富裕户。嘎查借鉴了满都拉的做法，与所有贫困户签订扶贫契约，被帮扶的贫困户迅速脱贫致富。

契约能约束贫困户的懒散行为，能激发贫困户的冲天干劲儿，能使贫困户由日子窄巴变生活富有，何不将其应用到复杂的村务管理中去，使契约化这把“金钥匙”在村务管理中发挥神奇作用，进而加快村务管理民主化和法治化进程？于是，在旗委、旗政府大力支持下，旗司法局与旗委组织部联合下发了《阿鲁科尔沁旗嘎查村级事务契约化管理矛盾纠纷调处意见》。紧接着，旗司法局相继下发《基层司法所参与嘎查村级事务契约化管理实施意见》，并组织编印了实用性较强的《契约化管理合同库文本》，供基层司法所乃至各村在村务契约服务中参照使用。

让契约意识深入人心

村级事务契约化管理的基本内涵是：通过合同、协议、会议纪要、约定等书面契约形式，把村委会与村干部、村民之间，村民与村民之间，村委会与其他单位和个人之间的各类事务、双方权利义务、履行时间、违约责任依法固定下来。村级事务契约化管理的内容主要包括：村级财务、村民负担、集体资产承包、土地承包、村庄规划及建房、政务决策、公共事务、社会治安、社会公益事业等涉及群众切身利益的重大事项和热点问题。契约的签订、形式、内容等，均体现“合法性、民主性、实效性、公开性”。每一项事务采用哪种契约形式，旗司法局制定的规范契约文本均可对号入座。毫无疑问，村级事务契约化管理，对法人和公民遵纪守法、社会稳定乃至依法治村具有重要意义。

村级事务契约化管理需要干群人人参与、多方组织联动。为此，让干部群众增强法律意识、提高法治观念至关重要。旗司法局积极配合有关部门组建宣讲团，把村务契约化管理知识作为普法重要内容巡回全旗各村宣讲灌输，对苏木乡镇党政主要负责人、分管负责人、组织委员、旗直相关科局负责人，则通过现场会形式进行培训。2008年以来，旗司法局组织局基层股、公证处、律师事务所会同有关部门，每年举办全旗嘎查村干部和群众骨干参加的契约化管理知识讲座八次以上，小规模培训十五次以上。通过培训，基层干部群众从村务契约化管理在基层民主和法治建设中的重要作用，到契约分类、双方权利义务、违约责任等等都了然在胸，运用自如。有事必签约、签约必履行、违约必担责，这些契约知识在全旗农村牧区家喻户晓，妇孺皆知。

阿旗司法局推行的村务契约化管理优点在于：一，可操作性强。一份儿契约只针对一件事，签约各方权利、义务、违约责任等规定的明明白白，使村务管理过程中目标明确、有章可循，便于操作和落实。二，应用范围广。从重大村务到日常事务，村里的大小事都可以通过契约化管理的方式进行解决。同时，最适合需要多方合作才能完成的大项目以及村干部选举。另外，在多方参与的事务中，契约可以起到纽带作用，把各方面连到一起，共同为完成某项事务而众人捧柴。三，有约束力。签约就意味着头顶悬着责任之剑，一旦违约就要承担法律责任，签约人不敢大意，只能按约履行。因此，契约化推行伊始，就受到全旗基层干部群众的认可和接受。

让司法所在契约服务中显身手

阿旗司法局在推行村务契约化工作中，充分发挥全旗16家司法所的服务职能作用，使其当先锋、扛大梁。双胜司法所根据全镇实际，把需要契约化管理的村务归纳为七大类、六十项，并制定了《村级契约化管理工作各类文本》。几年来，司法所共为全镇签订各类契约3000余份。由于司法所负责见证，履约率百分之百，实现合同履行零纠纷。全镇16个行政村，每年大额支出百余万元以上。由于公益项目建设宗宗有契约，司法所见证，这些支出全都用在刀刃上，没出现一起纠纷和上访事件，过去有名的“告状村”全部变成契约村。红星村过去纠纷频发，村民因信不过村干部而拒绝参加选举，导致好几年没有村干部。契约化管理的春风吹进红星村，司法所以法律顾问的身份参与选举工作，将契约化引入村干部竞选环节，候选人发表竞职演说和承诺，全部被当做白纸黑字的契约，履行见证手续。结果，一名竞选者赢得群众信任当选。这名当选者走上村委会主任岗位后，许愿并还愿，认真按着竞职演说和承诺去开展工作，村里面貌大为改观，落后村变成先进村。2016年，双胜司法所跻身全国先进司法所和全区规范化司法所行列。罕乌拉街道办事处司法所在“抓基层、打基础、促规范”建设中，充分发挥自身职能优势，积极配合基层政府和村组织依法行政、依法管理，使契约理念深入人心，村务契约化管理到位。2017年，全街道契约化履约率达95%，另5%契约纠纷司法所及时依法调解，没出现一起诉讼案件。欧沐沦街道司法所所长白冬梅，经常带领所内法律服务工作者深入社区和村落，了解契约履行情况，及时纠正违约苗头。由于司法所签约服务和跟踪服务及时到位，契约各方手掐合同对照履行、寻找差距成自觉行为，平时办事有依据、打起官司有证据已深入人心。

村务契约化管理服务冲锋陷阵，使全旗基层法律服务机构得到很好的练兵。除双胜司法所跻身全国先进司法所和自治区规范化司法所外，扎嘎斯台司法所乌恩宝音获得全区金牌人民调解员、全市十佳法治人物殊荣；天山司法所林国旺获得全区金牌人民调解员殊荣；天山司法所李艳军、坤都司法所牧仁仓、天山口司法所郭宏杰等跻身全区银牌人民调解员行列……

让一纸契约巧避唇枪舌剑

阿旗司法局推行村务契约化管理以来，各嘎查村找到了村民自治条件下有效避免和解决农村牧区诸多问题的突破口，走活了农村治理法治化的一盘棋。农村治理契约化这一现代化手段，使各嘎查村由原来的“人治”转变为法治，“标治”转变为“本治”，“单治”转向“双治”，“小治”转向“大治”，“粗治”转向“精治”，“短治”转向“长治”。农村牧区治理方式的一系列转变，带来的是农牧民法律意识“井喷式”增强、今非昔比的干群关系、不断加快的发展步伐，实现了“把权力关进笼子里”的法治追求。人们看到的不是官与民，而是甲、乙方；没有不承担义务的权力，也没有不享受权利的义务，确保了农牧民民主权利的实现。坤都镇各嘎查在发包集体草场时，一改过去支部书记和嘎查达一通气就发包的简单做法，而是严格按照新出台的村务契约化管理程序，先征得牧民群众同意，然后与承包方签订草场承包契约，并将承包价格、履行年限、违约责任等公布于众。结果，过去嘎查干部最头疼的草牧场发包工作均顺利完成。由于有一纸契约约束，相关各方认真履行、违约必究，过去因简单操作导致的群众上访现象不见了，代之以“手掐合同谋大事、照着条款办好事、签字画押不生事”。超前预防矛盾纠纷，社会秩序和农牧业生产呈现出令人惊喜的转变。

在阿鲁科尔沁旗，坤都司法所靠一纸契约推动农村牧区社会管理创新和经济发展仅仅是个缩影，这个缩影放大的是全旗各司法所通过发挥职能改变基层面貌的可喜局面。2006年至2008年三年间，全旗农村牧区因各类矛盾纠纷引发的上访案件共220件，其中因嘎查村务管理导致的就有159件，占72.7%。实施契约化管理后，各项村务行为有了具体规定和明确标准，契约双方责权明晰，有效防止了村干部和村民的违约违法行为，矛盾纠纷发生率大幅下降，上访案件发生率亦微乎其微。

嘎查村委会换届选举工作历来备受关注。旗司法局会同有关部门，将村务契约化管理延伸到选举工作中，结果收到奇效。2009年第七次村委会换届选举时，全旗各村普遍将村务契约化管理引入村委会主任选举工作中，即候选人必须当着群众的面作出任期内的创业承诺，并落到纸面上，签字画押，接受跟踪监督。这招果然灵。从当年到2012年，全旗245名村委会主任竞选时作出的1225件承诺，全部兑现完毕。由于竞职创业承诺不光有“红口白牙”，还有“白纸黑字”，实行监督履行、违约必究等制度，使得每个村委会主任都一门心思想事，扑下身子干事，家乡面貌发生很大变化。群众生活舒心，生产顺心，看到变化欢心。自从把契约机制引入村委会换届选举中，不仅让群众信得过的人顺利当选，还给村干部戴上了“紧箍咒”，各嘎查村干部人人许愿还原，扑倒身子为大伙儿服务，涌现出于家粉房村主任魏成、前岗台村主任赵树峰等一大批优秀“契约村干部”。

村务契约化管理，“倒逼”基层政府转换角色。全旗基层干部变官员为服务员、变领导为服务蔚然成风。同时，普遍出现苏木乡镇干部转变工作方法，变行政命令为依法行政、依法办事，农村牧区工作大局变被动为主动、变事后救火为提前预防的喜人局面。

让典型经验走出科尔沁

村务契约化管理就像一把金钥匙，打开了一把把农村社会管理的锁头。阿鲁科尔沁旗这一依法治村的典型经验和可喜成就，引起上级有关部门高度关注，并迅速走出阿旗，传遍各地。2009年12月，赤峰市嘎查村级组织规范化建设现场会在阿旗召开；2010年5月，赤峰市委、市政府下发《关于全面推行嘎查村务契约化管理的意见》；2010年11月，在“全国第一届基层党建创新典型案例”评选活动中，阿旗嘎查村级事务契约化管理被评为优秀案例，旗政府负责人在人民大会堂参加颁奖及交流活动；2011年4月，内蒙古自治区深化嘎查村务公开和民主管理暨难点村治理工作会议选址阿旗；2012年3月，“全国村务公开民主管理示范单位”经验交流会召开，阿旗作了典型经验交流，并被评为全国村务公开、民主管理示范单位。

一纸契约好神奇，繁杂事务有条理。阿鲁科尔沁旗司法局用契约服务推动乡村治理法治化，使全旗农村牧区出现了经济发展、社会稳定、干群和谐的喜人局面，旗司法局和所属各司法所功不可没。目前，该旗正在将村务契约化管理向苏木乡镇、旗直机关以及党建等层面和领域延伸，让契约化这把金钥匙打开富民强旗的一把把锁头。

小菜苗种出大希望

◎文/图 《满洲里日报》记者 赵瑞 李乾坤

加入芽苗菜精准扶贫项目的困难群众越来越多

近日，湖东社区工作人员将两只沉甸甸的袋子交到贫困户的手上，看着手里的袋子困难群众的脸上露出高兴的笑容。这两只袋子里装的不是米面油之类的慰问品，而是我市芽苗菜精准扶贫项目免费为贫困户发放的种子。

说起芽苗菜精准扶贫项目就不能不说一下项目的发起者——满洲里市小微企业志愿服务发展联合会，小微企业志愿服务发展联合会是由满洲里市小微企业协会成员自发成立的公益性组织。同众多公益组织一样，满洲里市志愿服务发展联合会也经常会对我市贫困群众进行帮扶慰问，可是在慰问中联合会的成员们发现，第一次去时贫困家庭的生活很困难，隔年再去的时候贫困户的生活依然没有大的改善，授人以鱼不如授人以渔，怎么让贫困户的生活真正好起来，联合会的众人为此犯了愁。

如何提高贫困户自己的造血能力，这不仅是联合会的难题，也是扶贫工作面临的难题。困难群众大多数是因病致贫，这就意味着他们难以从事正常的生产活动，而且普遍文化程度不高，同样也难以寻找到合适的脑力工作。什么样的项目才能适合贫困群众呢，小微企业志愿服务发展联合会的李文雅给大伙出了个主意——在贫困户中推广种植芽苗菜。

李文雅是满洲里市北屯农家菜馆的老板娘，在经营餐饮行业的同时经常会引进一些水培类农作物来丰富菜品，在经营中她发现芽苗菜这种作物培育起来非常容易，只需要简单的架子和托盘，种植环境非常灵活，原料也只是种子和自来水，不需要过高的成本；平时的工作也不费什么体力，非常适合不能从事重体力劳动的贫困群众；最重要的一点是种植周期很短，基本7至9天就能长成，能让贫困户在最短的时间见到效益。

好的项目有了，接下来需要考虑如何运作。显然，让贫困户自己买设备和种子是不合适的，因为这样不仅会大大延长贫困户回收成本的周期，而且会让生活本就非常困难的贫困群众在项目初期生活更加困难。于是，小微企业志愿服务发展联合会做了一个决定——免费为困难群众提供种子、设备和技术。

项目具体操作的方式是这样的：一个架子可以种植15盘芽苗菜，联合会免费为贫困户提供架子和种植用的托盘，芽苗菜长成后联合会以6元每盘的价格来回收，假如一个贫困户种植4个架子的芽苗菜，那么联合会每个月从回收的芽苗菜中扣出5盘作为贫困户种植芽苗菜的设备成本，以此类推，回收的期限是一年。回收的芽苗菜由联合会向饭店或者超市供应，这样一来销路的问题也得到了解决。

湖西社区的寇海东是最早种植芽苗菜的贫困户，这也让他尝到了扶贫项目的甜头。2018年1月开始，寇海东作为兴华街道办的试点开始种植芽苗菜，最初他种了4个架子的芽苗菜，这些成了他的宝贝，多长时间浇一次水才能保证芽苗菜成长的最旺盛，家里的光线太强烈怎么办……为了这些芽苗菜寇海东可谓是煞费苦心，前阵子小区停电，为了保证芽苗菜的成长，寇海东专门到超市低价买了几箱过期的矿泉水。如今寇海东家里的架子增加到了8个，种植的数量达到了120盘。

寇海东给记者算了笔账：“每盘芽苗菜按照6元来回收，60盘就是360元，一个月按照4次回收来计算，就是1440元，扣出需要付出的设备和种子成本，一个月也能收入1400余元，现在增加到120盘，那么每个月就能有2800余元，对于一个像我这样没法工作的人，这是一笔相当不错的收入了！”

对技术的钻研让寇海东在成为“种植大户”的同时也成了圈里闻名的技术员，许多困难群众来到寇海东的家里取经，他将自己琢磨出来的种植窍门倾囊相授。

虽然种植芽苗菜的条件和技术门槛都很低，但扶贫项目开始阶段仍然不容易，水需要加多少、间隔多长时间浇一次、种子的密度要多大、通风采光有哪些需要注意的地方……这些细节有一个出现偏差就可能影响芽苗菜的生长，为了鼓励贫困户种植的积极性，联合会对品相不好的芽苗菜依旧照价回收。另一个问题是运输，为了方便贫困户，联合会目前都是上门回收，这样一来运费就为他们节省了一笔不菲的费用。

为了让志愿服务联合会和贫困户能够取得双赢，志愿服务联合会一方面在各个社区积极推广芽苗菜精准扶贫项目，希望更多的贫困群众加入到项目之中，通过扩大数量来降低运营成本；另一方面，联合会计划缩短贫困户的种植周期，在芽苗菜没有完全长成就进行回收，然后在设立于社会组织孵化园的种植基地内统一培育，这样种植的芽苗菜更符合对外销售的要求；此外，联合会还计划引进更多、更有价值的种植品种，提高贫困户的种植效益。

经过近一年的运作，加入芽苗菜精准扶贫项目的困难群众已经从最初的30人增长到60余人。陈艳东是湖西社区的困难群众，不久之前她从社区了解到了芽苗菜扶贫项目，这个为贫困群众量身定做的项目立刻吸引了她，为了种好这些小菜苗，她不仅自己上网买了盘子和种子开始试着种植，还专门腾出一间屋子用来摆放即将送到手中的菜架。对于农民来说种子代表着希望，对她来说，这一粒粒小小的种子同样代表着对美好生活的希望。