

以百姓心为心：县域治理现代化的邳州探索

本刊记者

新时代国家治理的顶层设计，是县域治理现代化的基本遵循。党的十八届三中全会提出了国家治理能力和治理体系现代化的目标，十九大报告明确将“实现国家治理体系和治理能力现代化”作为全面建设社会主义现代化国家的重要内容。近年来，邳州坚持党的全面领导，坚持以人民为中心、以公共空间治理为突破点，实现治理方式变革，探索出具有时代特色、符合县域实际的治理现代化之路。

树立新理念，以治理效能提升人民群众的获得感

郡县治，天下安。县域是落实中央政策、加强行政管理的“前沿”。近年来，邳州新型城镇化进程不断加快，已跃居全国综合实力百强县第 37 位、全国投资潜力百强县第 20 位。然而，随着城市快速发展，城乡一体化建设不断深入，县域社会总体发展滞后于经济发展。在城市，民众追求更高质量、更优环境的美好城市生活，但现有的县域治理模式、方式与能力还不能满足民众需求；在农村，人口、资源、空间、管理与供给之间的矛盾愈发凸显，秩序失衡、资源紧缺、环境恶化等一系列问题陆续出现。

问题不管在城还是乡，是新还是旧，都无外乎以下几个原因：一是公共资源管理责任模糊不可避免会导致管理秩序的混乱，争摊点、争车位、争地边，占道经营、随意停车、私搭乱建，公共资源使用无序；二是粗放式管理模式下必然会出现的问题，在粗放的管理模式下，没有确定的管理范围、管理职责和管理方式，随意性大、人为性大，关注整体多照顾细节少，眼前利益考虑多长远利益考虑少，特事特办多长效机制少，往往会导致秩序维护的“缺位”；三是政府单主体管理会出现的问题，公共资源面广量大与政府管理资源有限存在一定矛盾，由于其他主体参与少、监督少，必然会导致权力的“真空”。邳州经过大量的前期调研，初步统计全市有农村近 3 万亩集体土地被侵占，城区近 2 万辆机动车占用公共空间任意停放；河道护坡乱耕乱种，农药、化肥流失导致水体肥化，秸秆、垃圾随意焚烧导致大气污染，生态破坏严重。

理念创新是治理现代化的起点。习近平总书记强调，我们任何时候都不能忘记，坚持以人民为中心，把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点。邳州坚持以人民为中心的理念，基于对现实矛盾问题的准确把握，及时回应老百姓“还公共空间于公众”强烈诉求，不断增强人民群众的获得感幸福感安全感。

改变治理方式，关键在体制创新，核心是人。一方面，人民是实现县域治理现代化目标的力量来源，也是实现县域治理现代化目标的价值归属；另一方面，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。在治理过程中，邳州注重发挥人民的主体作用，听人民的诉求，听群众的建议，把党组织、社会组织、市场等多元化的治理力量加入到治理过程中来，实现治理理念的根本性转变。



找准突破点，以公共空间治理带动县域全面治理

邳州从群众最关心、矛盾最集中的地方入手，从错综复杂、长期遗留的问题入手，在城市农村分别关注不同的重点，以点带面推动县域治理能力的全面跃升。

在农村，大量存在对集体道路、灌溉沟渠、山坡水塘的挤占、侵蚀现象，这种无序使用导致邻里关系紧张，社会不稳定因素增多。邳州以产权认定为基础，重新明确公共资源的公共性，让公共空间的所有者与管理者重新复位、归位。一方面，从产权上对公共空间的归属进行清晰化，明确“公”与“私”的边界范围，为公共资源的集体支配、占有、使用与管理等提供法理基础。另一方面，在坚守私有财产不受侵犯的同时，坚守公共资源不得侵犯的底线。

随着城镇化进程不断加快，城镇居民的居住形态发生了显著变化，围绕房屋产权和社区安全、卫生等展开的物业管理随之进入千家万户，因物业费收缴产生纠纷、小区基础设施配套滞后等问题逐步成为群众反映最集中的矛盾和问题。邳州抓住这个治理中的老大难，推进社区进入小区，着力解决好“小区的事没人干”“社区的人没事干”问题。首先，厘清部门单位、街道党工委、办事处和社区“两委”在小区治理上的权责边界，全面梳理职责、人员、资产、收益，管理好、利用好小区停车位、物业配套房等公共资源。其次，加强社区党组织对社区各类组织和各项工作的领导，重点做好对业主委员会和物业服务企业的业务指导和监督管理，把矛盾化解在小区，让服务精准到家门，把小区建设成共享幸福的家园。

县域治理是一个完整的复杂系统，不同领域的治理既相互关联又互为影响，邳州通过对公共空间治理的重点突破推动了县域的全面发展。从经济治理能力上看，通过对整理出的公共资源公开交易、有效利用，全面盘活土地资源，推动社会资产保值增值，全面壮大集体经济，营商环境持续向好；从政治能力上看，基层党组织的组织领导作用更加明显，在推动公权力全面介入公领域过程中，夯实了党在基层的执政根基；从文化治理能力上看，通过推动公共空间治理由物质向精神层面延伸，居民养成了新习惯、塑造了新民风，精神风貌不断提振；从社会治理能力上看，有效化解了突出的矛盾纠纷，促进社会公平正义，凝聚最大公约数；从生态治理层面上看，解决加快低效用地再利用，推进土地综合整治，建设田成方、路相通、渠相连的高标准农田，打造整洁有序的生态环境。

运用新方法，以治理方式的变革推动治理现代化

治理的现代化转型，既是思想观念目标取向的转变，也是方式方法的深刻变革。邳州治理变革之所以

成效显著，得益于在实践中不断摸索一套符合自身实际、符合现代治理理念的方法体系。

注重治理的标准化规范化。在传统的治理过程中，界限不清、责任不明是常态，这种治理“短板”必然会导致社会公序良俗失衡、党群干群关系不密等薄弱环节。标准化是治理现代化的基石，它为治理提供了有据可依的规划、可以量化的指标以及可以评估的基准。邳州在治理实践中，把标准化贯穿始终，比如，在农村的房前屋后划定了明确的可用范围，既延续了农村长期以来的传统，又打造了干净美观的村庄环境；在城市公共区域划定大小、方向明确的停车位，潜移默化中影响居民的行为习惯。

运用“听讲干享”群众工作法。在推进公共空间治理过程中，邳州始终坚持把群众利益摆在首位，形成具有特色的“听讲干享”群众工作法。听群众说。通过设立“民声通”平台、网上征询意见、召开不同层次的座谈会等多种形式，及时深入了解群众关切，找准治理工作切入点。向群众讲。通过开播《政风热线》、印制宣传册页等形式，讲好政策、讲清决策、讲明程序、讲透是非，形成良好预期。带群众干。党员干部主动亮明身份，带头退出私占的资产资源，形成党员跟着干部干、群众跟着党员干的良好局面。让群众享。对收回的公共空间因地制宜、合理利用，让群众真正享受到公共空间治理带来的丰硕成果。

推行民意社会治理新模式。为了凝聚社会共识，有效解决“公权力缺位”等问题，邳州结合自身实际探索出95%民意社会治理新模式。一方面，“唤醒”沉默的大多数。立足寻求最大公约数，引导95%的群众积极发声、主动发声、正确发声，及时回应和转化重复发声、片面发声、恶意发声的社会杂音。另一方面，依法打击极少数不法得利者。引导执法机关严格执法、规范执法、主动执法，确保全市上下意志统一、行动同向、步调一致。

构建公共资源市场机制。邳州把共享作为公共空间治理的出发点和落脚点，坚持有偿使用机制，利用产权交易平台，以市场配置推动公共资源保值增值；坚持公众共享机制，厘清公共资源权属，畅通监督渠道，保障公共收益全部用于基本公共服务。对梳理出的公共资源，坚持实行“两进一公开”，即进“三资四化”监管平台、进产权交易平台、公开进行交易。开展公共空间治理以来，邳州农村增加补充耕地13866亩、工矿废弃地复垦和增减挂钩11124亩；城区新增停车泊位近2万个，通过市场化运作有偿使用5600个，实现公共收益400多万元。

探索新方案，稳固治理体系“底盘”

县域治理是我国治理体系的“底盘”，对于推进国家治理体系与治理能力现代化具有不可替代的基础性作用。邳州创新推进乡村公共空间治理，唤醒“公”的意识，汇聚“共”的力量，取得“治”的效果，实现了经济、政治、文化、社会、生态相统一的综合效益。这一具有开创性、探索性、示范性的创新实践，为其他地区走向善治提供了参考方案。

必须站稳立场，顺应人民群众对美好生活的向往。民心是最大的政治。创新城乡治理，出发点和落脚点都是要维护广大人民群众的根本利益，解决好群众反映强烈的突出问题。这是一个立场问题、导向问题。邳州探索公共空间治理，是基于对现实矛盾问题的准确把握，是对老百姓“还公共空间于公众”诉求的及时有效回应。正是因为对准了社会矛盾的焦点，顺应了人民群众对美好生活的期盼，才赢得了老百姓的支持，凝聚起共同推动公共空间治理的强大合力。通向善治之路，必须坚持以人民为中心的发展思想，站稳群众立场，牢记为民初心，把准群众最关切的是什么、最需要的是什么，有的放矢解决各类突出问题。

必须夯实基础，充分发挥基层党组织的主心骨作用。俗话说，给钱给物，不如建个好支部。基层党组织的治理能力关系国家治理能力，直接影响着党的创造力、凝聚力、战斗力、领导力和号召力。在城乡基

层治理中，基层党组织既是不可或缺的重要治理主体，又是居于治理核心地位的关键力量。邳州注重推进基层组织向公共空间延伸，解决了支部班子软、工作状态散、战斗能力弱等问题，夯实了党在基层的执政根基。实践证明，高水平的基层治理离不开强有力的基层党组织，基层党组织也必须在化解矛盾问题中提升组织力、增强权威性。要更加突出党的基层组织在基层治理中的核心作用，更加注重发挥党员的先锋模范作用，使基层党组织成为群众的主心骨、公共空间和公共利益的守护者。

必须找准抓手，用好用活城乡各类要素资源。城乡基层治理之难，很大程度上难在手中可供支配使用的资源有限，改善人民群众生产生活条件的能力不足。事实上，出现这种情况，很大程度上是思维定式、观念束缚的结果，常常是守着“金饭碗”却喊没饭吃。邳州深刻认识公共资源的公共属性，以此为突破口整合盘活农村和城市的各类资源，让沉睡的要素动起来、活起来、聚起来。这说明，只要找准强有力的工作抓手，就能以小切口解决大问题，以小支点撬动大变革。创新城乡基层治理，要注重明晰公共资源产权、推动公共空间形态重构，让公共资源真正回归定位。

必须系统推进，增强基层治理的整体性协同性。治理是一项系统工程，零敲碎打不行，碎片化修补也不行。邳州把公共空间治理作为促进经济发展、改善生态环境、维护社会公正、推动基层基础建设的综合性工程，算好“政治账”“经济账”“文化账”“社会账”“生态账”，实现了政治效益、经济效益、社会效益、生态效益的有机统一。取得这种“一子落而全盘活”的总体效果，得益于强烈的大局意识、科学的前期谋划。这启示我们，推进城乡基层治理，必须坚持系统谋划、整体推进、协同发力，既要着眼突出问题又要放眼长远建设，既要实现重点突破又要强化整体推进，最终实现各领域、各方面的联动效应。