

# 细“治”入微聚合力 基层治理谱新篇

## ——全国政协社法委“加强和创新边境地区基层社会治理”专题调研综述

文/图 本报记者 张佳琪

基层治理是国家治理基石。中共二十大报告指出，“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。”

治国必治边。云南地处祖国西南边陲，是中国通往南亚、东南亚的重要窗口和门户，边境线占我国陆上边境线的五分之一；拥有8个民族自治州，超1563万少数民族人口，是一个典型的民族、边疆山区省份。

10月28日至11月1日，全国政协副主席、民革中央常务副主席何报翔率全国政协社会和法制委员会调研组赴云南，围绕“加强和创新边境地区基层社会治理”开展专题调研。

调研组先后走进昆明市、文山州、红河州，深入走访三地十余个调研点位，与基层干部群众、企业代表、专家学者等面对面交流。在昆明市召开座谈会，与当地职能部门负责同志互动交流，广泛听取意见建议，为夯实基层治理根基广泛凝聚共识、汇聚力量。



调研组一行走访中国河口口岸联检大楼

保障婚姻当事人的合法权益，探索柔性措施助力跨境家庭的基本生活生产无忧，完善社会保障、法律保障覆盖，助力边民共富“不掉队”。

### 筑牢人才根基—— 干部“双提升” 共治促多赢

基层治理成效如何，基层干部是关键因素。习近平总书记指出，要统筹考虑基层干部队伍建设，逐步建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍。

云南省委社会工作部部长张晓鸣介绍，为选优配强村（社区）干部队伍，全省全面推行村（社区）“两委”成员交叉任职，村（社区）党组织书记和村（居）民委员会主任“一肩挑”比例达98.71%。构建社区工作者“三岗十八级”岗位等级序列，实现待遇有保障、成长有通道。2024年省内共招聘4975名高校毕业生到村（社区）工作，进一步充实了基层治理力量。

此外，云南把乡村人力资源开发摆在重要位置，大力实施村（社区）干部能力素质和学历水平提升行动计划（以下简称“双提升”行动），对村（社区）干部进行有组织、系统性的教育培养，为云南培养了一大批有文化、懂技术、会经营、善治理的乡村本土人才。

云南开放大学承担了“双提升”行动的具体教育教学工作。全国政协委员、民革云南省委主委、云南开放大学校长于千干表示，为覆盖全省城乡，学校精心选址实体教学基地、开设网络课程，聘请行业大咖结合省内情况授课，旨在帮助学员学以致用。经过7年积累，全省村（社区）干部专科及以上学历占比从项目实施前的9.2%升至42.46%。

作为首届“双提升”行动旅游管理专业的学员，杨官田社区党总支书记、主任李兵感触颇深。“当时村里农文旅融合发展遇到瓶颈，我便带着问题报名上课了。”他回忆课程包括民宿管理、市场营销等，既专业又切合实际，自己边学边干，带领群众干部渐渐把空心村打造成了乡村旅居示范村。“目前村里正在开展第二批246户旅居房改造工程，估计今年村集体有30万元的收入，相关企业收入70万元。”听到这个好消息，调研组成员的脸上也纷纷露出了笑容。

调研组表示，边境地区面临着复杂的治理环境，既需要熟悉政策法规、善于管理的党政人才，也需要精通社区服务、能妥善处理基层事务的专业人才，还需要了解当地风土人情、具备良好的沟通能力的本土人才。要加强基层党务工作者队伍建设；继续组织实施革命老区、民族地区、边疆地区社会工作专业人才支持计划等跨区域人才援助项目，引导社会工作专业人才以边境地区为重点开展服务。

全国政协常委、民革中央专职副主席陈星莺建议，要充分利用跨境地区资源，加强与发达地区的高等院校、职业技术学校等合作，由政府兜底，通过免费定向委培、开设特色课程等形式，加大对边境地区各类社会工作本土人才的培养力度。其中，要注意加强医护人员、农技人员和师资人员培养，通过一批批人才回乡反哺基层发展。

全国政协委员、文山州广南县第四小学校长龚健梅认为，深化边境地区基层治理，要将民族团结进步创建工作和基层治理有机结合，促进各族群众共居共学、共治共乐。结合随调研组在昆明市走访云南起义博物馆、云南陆军讲武堂的收获，龚健梅表示，“如果孩子从小树立了爱国护边的责任感，铸牢中华民族共同体意识，会更懂得珍惜现在来之不易的生活，精神上也会更有归属感。建议中小学校充分利用社会资源开展民族团结宣传活动和课程，从小培养心手相牵、守望相助的情谊。”

全国政协委员、中央纪委国家监委驻全国政协机关纪检监察组组长戴均良聚焦基层宗教事务管理，建议加强基层宗教事务管理干部队伍建设，压实宗教团体教育管理职责任务，培养新时代宗教界人才，推动民族宗教团结进步创建工作。充分发挥宗教界代表人士示范作用，厚植爱国情怀，加强自我管理，以实际行动维护宗教和顺，边境安宁。

### 加强党建引领—— 千里边疆党旗红 五位一体固边防

2020年1月，习近平总书记深入云南考察，对边境地区的发展稳定工作作出重要指示，强调“要健全强边固防工作机制，切实维护边疆稳定”。

党的坚强领导是强边固防的根本保障。调研组了解到，云南边境线长4060公里，有8个边境州（市）、25个边境县（市）。近年来，云南省陆续出台《云南省党建引领基层治理三年行动方案（2023—2025年）》等政策文件，将边境地区基层社会治理纳入党建引领基层治理“大盘子”统筹推进，深化边疆党建长廊建设、深化抓党建促民族团结、深化抓党建促农村宗教治理。全省16个（市）、129个县（市、区）全部建立由党委书记任总召集人的党建引领基层治理协调机制并实体化运转。在推进边疆党建长廊建设中，云南推动所有沿边村寨党组织全覆盖。

“祖国疆域上的一草一木，我们都要看好守好。”调研组来到红河州河口县河口镇时，大湾联防所（暨党政军警民联合指挥中心）的党建文化墙在阳光照耀下格外醒目，党旗雕塑旁张贴着的标语跃入眼帘。

河口县有铁路口岸、公路口岸两个国家级一类口岸，是云南省三大沿边开放口岸之一，隔红河与越南老街省紧紧相望。

“在强边固防工作实践中，云南形成了党政军警民五位一体的制度机制。”云南省政协副主席唐玉侯表示，边防委办公室被列入地方党委工作部门，明确党管边防，建立了一整套管边控边制度机制。

层层落实不打折扣。“大湾联防所按照‘1125’模式运行，即由1名乡镇带班领导坐镇指挥，1名民警、2名专职联防员进行值守，5大主体共同参与巡防，其中包括党组织、联防所、派出所、驻地部队和党员志愿者。”河口县人民政府副县长、县公安局局长杨磊介绍，通过党委把方向、政府总协调、军队当骨干、警方抓治理、民众为基础，治边管边工作形成合力。

调研组建议，要坚持专群结合、群防群治，总结推广各地组织发动群众参与维护边境安全的经验模式，推动完善群众参与维护边境安全的组织形式和制度化渠道，形成人人参与维护边境安全的良好格局。

全国政协委员、社会和法制委员会副主任陈国庆表示，“党组织要时刻发挥战斗堡垒作用，进一步抓实落实‘五级书记’抓边防责任。只有把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面，自觉贯彻党的主张，才能确保基层治理方向正确。”

在中国河口口岸联检大楼，一座水泥桥南北延伸，横跨红河支流南溪河，也横跨了中越边界。北端是中国河口口岸，南端则是越南老街口岸。河口边检站党委书记、站长李凯表示，通过实体化运作国门党建“一体化”大党委，该站与驻地党委政府、自贸试验区红河片区、海关等相关部门建立涉边信息及时共享、涉边问题迅速处置、守边工作共同推进的工作机制，筑牢了人防、物防、技防的立体防控体系，为口岸经济社会的发展持续凝聚新动能。

### 坚持人民至上—— 自治法治德治相融 群众幸福指数提升

习近平总书记强调，要把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点，通过不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，赢得群众对党的信任和拥护。

调研组了解到，云南认真践行全过程人民民主，聚焦农村普法强基、化解矛盾、移风易俗、文明进步等基层治理的重点问题开展院坝协商，推进政协协商与基层协商有效衔接。2023年，召开院坝协商会983场次，助力解决问题2809个，特别是一些跨县（区）、州（市）、省域的治理难题通过协商得到较好解决。

在红河州蒙自市碧色寨，蒙自市政协委员和机关干部职工围绕碧色寨滇越铁路文旅融合发展组织开展多次协商。依托滇越铁路历史文化、抗战文化、商贸文化、民族风情建设的滇越铁路历史文化公园最终建成。

在边境口岸城市，人口流动大，跨境人员多，满足“一老一小”公共服务，满足群众多元服务需求是基层社会治理工作的“必答题”。作为河口县最大的居民区，河口镇滨河社区（紫檀星苑）把提升业委会服务水平作为推进小区治理“切口”，通过引进更多的社会资源和力量，打通了为民服务的“最后一公里”。

“我们积极融合业委会成员、网格员、党员先锋、退休干部等‘红色力量’，吸纳新业态群体、热心居民、社会力量、共建单位等志愿力量，建立联系服务群众的有力队伍，增强服务效能。”河口镇党委书记刘小艳介绍，网格员、业委会通过线上线下收集群众诉求，跟进解决，推动打造了“家门口的老年大学”“儿童之家”活动室等。

走进社区城市书房，书籍相吸引了不少政协委员驻足浏览。在棋牌书画室，经过社区书法课学习，居民留下了笔力遒劲的习作。城市书房内还设有纠纷调解室、绿意茶水室……精准对接群众的多元化需求，为小区业主增加共享空间，提升幸福指数。

“以前这里只有3家珠宝店，在商圈联盟成立后，目前附近珠宝店数量达到15家，这是老百姓对我们治理成果的肯定和认可。”调研组走进文山州文山市开化街道炬隆万商汇时看到，街区里餐饮、娱乐功能一应俱全，与社区相邻，处处洁净有序，联盟公约立牌出现在街头显眼的地方。

说起这一变化，开化街道平安法治办专干罗文的脸上露出了笑容。她介绍，改变发生于2020年11月。为了创新基层社会治理方式，文山市委政法委指导开化街道按照“共驻共建、共商共享、共治共赢”的原则，引导商户组建炬隆万商汇商圈治理联盟委员会（以下简称“治理联盟”）。截至目前，治理联盟已吸纳105户企业商家加入，搭建起各方交流互动的重要平台。2021年6月，开化街道平安驿站建成后，民警和治理联盟外聘安保、商场安保三方力量呼应，组建商圈治理联盟护卫队，为全力打造平安商圈提供了有力保障。

夜市摊主叶谓告诉记者，他是第一批在炬隆桥头摆摊的摊主。以前因为没有固定摊位，乱摆乱放、噪声投诉等问题很多。自从社区和炬隆商圈联盟委员会一起协调成立沙坝夜市，规范了桥头商贩，大家有了固定摊位，环境卫生也得到了提升。“每晚还有商圈巡逻护卫队巡逻，生意更好了！”一个个联盟商户，就像活跃的“和谐音符”，从单一的“政府管”变成“自己管”“共同管”，多元共治如春风，激活了基层治理的“一池春水”。

调研组从文山州人民法院了解到，文山州全州首个诉前委派调解中心、首个行政争议多元调处中心在此落成。文山州人民法院党组书记、院长周开洪介绍，为全力推进诉源治理工作，该院逐步推进在村镇设立诉讼服务站，在社区设立法官调解工作室。除了做好诉前调解，还送法进机关、进校园、进村寨，让法律服务的触角延伸到基层的神经末梢。经过不断努力，文山州的大量纠纷得

以化解在萌芽。

全国政协委员、纽思达律师事务所管理合伙人魏青松表示，“自治意味着居民能够参与到社区事务的管理和决策中，实现自我管理、自我服务，这有助于增强居民的归属感和责任感。法治能够确保社会活动的有序进行，为居民提供公平、公正的司法保障。德治则能够引导边境居民树立正确的价值观和道德观，形成良好的社会风尚。”

以共治力量不断提升基层治理能力和水平，使得基层治理更加全面、有效。为进一步做好基层自治法治德治相融，魏青松建议，在推动信息化建设方面加大投入，利用现代信息技术手段，建好智慧社区、智慧法院等，提升基层治理的智能化水平和效率，推动边境地区治理现代化。

### 促进高质量发展—— 努力实现边民富、边关美、边境稳、边防固

边境兴则边疆稳，边民富则边防固。习近平总书记指出，“深入推进新时代兴边富民行动，加强边境地区基础设施和公共服务设施建设，发展边境旅游等产业，努力实现边民富、边关美、边境稳、边防固。”

调研组认为，云南各地立足区位优势和资源特点，抓好项目和园区建设，不断提升边境地区基础设施、产业发展、公共服务能力水平。辗转多地过程中，一幅幅各族群众携手共富的高质量发展生动画卷渐次展开。

河口镇城郊村八条半村民小组位于河口镇东北端，与越南老街省隔河相望，是名副其实的“抵边村”，居住着汉、傣、苗等5个民族31户人家。走进该村，绿树葱茏，流水潺潺，明黄色的法式小洋楼整齐排列。城郊村党总支书记林贵东介绍说：“偏远落后的八条半小组已是过去，现在的八条半小组是现代化边境幸福村。”

原来，半个多世纪前，八条半因橡胶林而兴，逐步形成建制。后因橡胶价格下行，当地青年劳动力流失，发展一度受阻。2015年起，得益于美丽家园项目等多轮建设，八条半的水电路等基础设施有了极大改善，村居面貌一新。

有了“颜值”，八条半开始探路产业振兴新方向。据了解，依托院坝协商，广泛听取群众意见建议，八条半深挖生态旅游资源和米轨文化，着手建设“八条半·忆光年”乡村旅游综合体。铜立柱上雕刻着滇越铁路的建设和发展历史，见证了八条半与滇越铁路的融合共生。室外水上乐园、滨水休闲区、民族团结特色文化宣传墙活力吸睛……林贵东介绍，八条半动员群众参

与旅游经济，采取“党组织+企业+合作社+农户”发展模式，与企业签署运营协议，年接待游客15万余人次，每年村集体经济创收15万元，村民就近务工人均月增收超2500元，实现了“足不出户就业创业、经营山水增收致富”。

全国政协委员、钰尼文化艺术传承中心校长杨钰尼感叹，“应该充分利用社交媒体加大宣传，提高旅游知名度和美誉度。”

全国政协委员、人力资源和社会保障部原副部长汤涛建议，针对部分旧址，在有条件的情况下修旧如旧，更能凸显地方特色，提升游览体验。

回望家家户户门口党旗飘扬，“小花园”“小菜园”整洁靓丽，庭院经济在这里也有了基础，不少村民在自家院坝销售绿色蔬菜水果。林贵东介绍，依托小组活动阵地，八条半建设了乡村电商超市，推动农产品“上行”和工业品“下行”，为群众农产品销售和购物带来便利。今年5月份开启的南溪河漂流项目进一步促进了群众增收。

变化不只发生在八条半。在蒙自市新安所街道小红旗村百年古树石榴园内，一棵刻有“种植于1824年”的石榴树仍枝繁叶茂。它位于蒙生石榴产销专业合作社的生态绿色示范种植基地，合作社自2006年创办以来，社员增长超千户，助推石榴标准化种植面积快速增长，2023年线上线下产品销售收入超4000万元。合作社的健康发展，为全村各族人民交往交流交融搭建了良好平台，也让村民的钱包越来越鼓。

在文山州砚山县城郊，云南绿色铝创新产业园里各种机械正忙碌作业，生产车间内热火朝天，一车车装满铝锭的卡车驶出园区发往全国各地。文山州依托绿色能源优势和区位优势，全力推动绿色铝材一体化产业发展取得重大进展。产业园相关负责人介绍，“目前产业园用工90%以上是云南省内人口，80%以上是文山州州内人口。明年项目全部建成投产后，园区可实现工业环节销售收入约1000亿元，直接带动1.8万人就业，预计为国家创造税收60亿元。”

“只有经济发展好了，生活越过越旺，人才才能留住，边疆才能牢牢守住。”全国政协委员、中共中央纪律检查委员会原常委卢希由衷说道。

全国政协常委、社会和法制委员会主任，调研组组长徐令义注意到，边境地区跨境婚姻家庭较为常见，为当地经济社会发展带来了积极因素，但面对的问题往往具有潜在性、复杂性特点。如何减少隐患，在更大范围内促进人心齐、生活美？徐令义建议，完善婚姻登记管理服务，

### Z 记者手记

## 社区的温暖

本报记者 张佳琪

一个边境小镇的社区生活有多丰富？在云南省红河州河口县河口镇滨河社区（紫檀星苑），记者看到了一份“快乐”的答案——

端午游园、特色春粑粑、团扇手工自制……这是今年以来紫檀星苑业委会为小区居民提供的优质服务和惠民活动。小区城市书房内打造了“儿童活动室”“图书阅览室”“纠纷调解室”“棋牌书画室”等6大功能室。日常这里有为老年人开设的防电信诈骗培训，为社区儿童提

供的游戏娱乐、安全教育培训。“一老一小”问题巧解决，得到调研组成员纷纷点赞。

河口镇党委书记刘小艳表示，紫檀星苑业委会是河口镇党建引领“红色业委会”建设的示范点。该业委会坚持当好小区居民的“服务员”“沟通员”“监督员”，通过了解居民诉求，对接物业工作，不断化解小区治理难题，让邻里感情“升温”。

边走边聊边思考，委员们提出一个个关心的问题：社区爱心食堂运营情况如

何？老年人就餐消费如何？图书借阅手续办理是否方便？……

路过“新业态会客室”，大家一阵好奇。了解后得知，这里为社区居民以及周边外卖、快递小哥提供舒适休憩、便捷充电等服务。面积虽不大，传递出的社区温暖却令人动容。

幸福是什么模样？周围群众的欢声笑语中带着满满获得感，调研组找到了答案。守土固边兴家园，解决好一件件民生小事，就是办好了一桩桩有关基层治理的“头等大事”。