



## 解码十年

## 南阳：群防群治让社会更安定 人民更安宁

□ 本报记者 赵红旗

河南省南阳邓州市十林镇与淅川县厚坡镇、内乡县师岗镇接壤，是远近闻名的“四无乡镇”（无重复访、无越级访、无集体访、无信访老户）。

谈及这些成绩取得的原因，十林镇党委书记李义向《法治日报》记者感慨道：“就是依靠群众进行群防群治，群众的心气顺了，矛盾纠纷自然就少了！”

“百姓事，声声入耳；百姓事，事事关心。”对在平安建设中群众遇到的社会治安、矛盾纠纷等难题，我们扑下身子在群众中找答案，广泛发动群众参与社会治理中。”邓州市委常委、政法委书记魏勇说。

邓州市群防群治带来的变化，是南阳市平安建设的一个缩影。10年来，南阳市平安建设整体绩效稳居全省前列，连续8年被评为“全省平安建设优秀省辖市”。为加快建设省域副中心城市创造了安全稳定的社会环境。

南阳位于河南省西南部、豫鄂陕三省交界处，长江淮河之源、伏牛山脉之脊，市域面积占河南省的近六分之一，常住人口占全省总人口的十分之一，作为河南省域副中心城市，特殊的市情决定了在平安建设上面临的风险更大、挑战更多。党的十八大以来，南阳市委坚持一切为了群众、一切依靠群众、一切发动群众参与，尊重群众的主体地位和首创精神，完善群众参与平安建设工作的组织形式，不断发展壮大群防群治力量，汇聚民智、激发民力，破解了一道道难题。

“人民满意是一条走不完的路，群众工作是一本翻不完的书。我们将群众工作融入平安建设的血脉和灵魂，争取更多群众了解、支持、参与平安建设。”南阳市委书记朱是西说，实现美好蓝图，平安稳定是前提和基础。只有守牢这个底线，才能集中精力抓产业培育、项目建设、招商引资、城市发展等。

### 回应群众合理诉求 破解社会治理难题

“自行车放在村头，三天都不会丢。”邓州市张楼乡大丁村村长张才顺说，这10年来没听说谁家丢过东西。

大丁村有2208人，党员49名。村党支部书记、村委会主任丁生红说：“不管是平安建设，还是村里的大小事，以及全村发展产业上项目的事，我们都提前征求群众的意见，遇到意见不一致事项，就通过‘四议两公开’工作法让群众来决策。”

10年前，大丁村矛盾纠纷时常出现，治安案件不断，让丁生红印象深刻的是，刚开始组建村巡防队，谁家出几个人、巡逻几次等这些问题都无法形成一致意见，大丁村成为“问题村”。

“村干部坚持走访群众，听取、收集群众的意见、建议，了解群众所思、所想、所需，和百姓打成一片，拉近感情，伏下身子、放下架子，接地气、办实事。大丁村所有干部，从为群众复印一个身份证、帮忙解答一个法律问题的小事做起，赢得了群众的信任。”丁生红说，如今村里实现了由乱到治、由治到稳、由稳到好，各项村级事务全面协调发展。

在魏勇看来，“四议两公开”工作法既保证了党的领导，又保障了党员的民主权利和村民自治权利，充分调动了群众参与平安建设的积极性。

10年来，邓州市不断总结完善“四议两公开”工作法，即党支部会提议，村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表大会或村民大会决议，决议公告和实施结果公开。

“针对‘议事决策难’问题，决策前发挥党员、村民代表和开明群众作用，讲透事项的好处和收益，最大限度争取支持；针对‘结果执行难’问题，决策后动员党员、干部、乡贤五老等，宣讲解释、化解矛盾、消除顾虑。”魏勇说，如今党员和村民代表的责任感、荣誉感、归属感普遍增强，成为主动收集民意、做群众工作的“拿津贴的村干部”。

魏勇说，在“四议两公开”工作法的运用实践中，把党组织要办的事变成群众想办的事，把群众想办的事变成支部要办的事，既有效保证了党中央决策部署在农村基层落实落地，又使村党组织在完成各项任务过程中自身得到加强，不断提高威信、提升影响，基层组织得到全面加强，党的群众路线有效落实。

“村民代表大会或村民大会决议，就是把审议意见提交村民代表大会或村民会议进行讨论，并表决通过，使决策事项最终生效，使群众有序参与村级事务管理。”邓州市委书记邓俊峰认为，“四议两公开”工作法将民主贯彻到基层，使广大群众“参与有渠道、管理有资格、诉求有回应、监督有保障”，村干部学会了讲方法、讲程序、讲协商，农民群众从中增强了参与意识、监督意识、责任意识、法律意识，学会了认同集体决策，平等、公正、包容、诚信、尊重、恪守等现代公民意识逐渐树立。

“民事民议、民事民管、民事民办”“大事讲程序、小事讲道理”“有事好商量、好事大家办”，已成为邓州市基层干部群众的思想共识和行动自觉，安全感、满意度显著增强。

如今，“四议两公开”工作法已在南阳市广泛推广。

南阳市委副书记、政法委书记金浩介绍说，全市



图为河南省南阳市西峡县网格员正在进行法治宣传。

受访者供图

制定了“四议两公开”工作法运用流程图，对每道程序的事项分别作出详细规定和说明，建立健全了民主监督、党员联系群众、村民代表联系户等配套制度，增加合法性审查、决策咨询评估等工作机制，让运用“四议两公开”工作法真正成为铁程序、硬杠杠。

“尤其在重大民生项目建设中，通过‘四议两公开’工作法运用，回应群众合理诉求，让群众广泛参与决策制定、过程监督、项目实施中，有效破解了社会治理难题，解决了一大批过去想解决又不好解决的大事、难事，使社会治理发生了深刻变革。”金浩说。

### 配备12万名网格员 共同守护平安底线

“都是我们院里的人，大家都熟悉，他们说话在理儿。”在南阳市宛城区仲景街道东关社区，一提起网格员，居民们纷纷伸出大拇指。

“我们社区建立三级网格1个、专属网格18个，选聘网格员36人，应急队伍人员9人，网格员当好政策法规宣讲员、民情信息收集员、和谐促进员、推动发展引领员、社区民生服务员等角色，今年已帮助解决各类问题50余个。”东关社区党委书记、居委会主任张瑞令说，社区以网格员为骨干，积极推进平安家庭创建，有18户家庭被评为平安家庭，10人被评为好婆婆，8人被评为好媳妇。

东关社区位于中心城区东部，人口33万余人，成立18个居民小组党员平安志愿者服务队，逐步形成以社区党委为主、社区支部、居民党员小组、党员平安志愿者服务队共同参与的社区平安角色齐抓共建工作机制，最大限度把矛盾化解在内部，解决在基层，提高了党员干部引导群众、民主决策、化解矛盾和依法办事的能力，培养了一支想干事、敢干事、能干事的党员干部队伍。

“人在网中走，事在格中办。目前，街道共有二级网格9个，三级网格197个，网格员536人。”宛城区仲景街道党工委副书记倪天武说，街道按照“问题及时发现，矛盾纠纷及时化解，为民服务及时到位”的网格化管理要求，在全方位、全覆盖开展为民服务的同时，动员群众参与平安建设中，破解了“社区楼院庞杂”等基层治理现实难题，统筹网格内党建、社保、综治、应急管理、社会救助、养老服务、疫情防控、城市更新等工作，实现“一网”全面覆盖，全能服务。

在西峡县白羽街道门社区，网格员李静宇被誉为“灭火器”。前不久，网格内商户冯某向房东杨某交纳1万元定金，预租杨某3间房屋做仓库，该仓库租期满后，原来的租户李某表示还要继续租赁使用，坚决不腾房屋，两人发生激烈冲突。李静宇主动联系社区治安主任与冯某等3人进行协调沟通，促使三方达成调解协议。

西峡县将全县划分为478个基础网格，建立县乡村组四级基层治理体系，全面掌握动态，深化溯源治理，构建走访连心全覆盖、问题诉求全收集、工作资源全下沉、分级分类全处理、服务过程全评价“五全”工作机制，着力打造共建共治共享的基层社会治理新格局。同时，建立县乡两级“1+5+N”基层综治中心运行模式，实现工作运行实体化、工作体系标准化、工作载体明晰化、基层基础规范化，把联络渠道“移到网上”“建到掌上”，健全日报、周点评、月总结、季讲评等制度，实现管理更高效、更精细，推动形成“全民参与、平安有我”的生动局面。

如今，南阳市以“全科网格”助推“零上访、零事故、零案件”平安创建，全市共划分基础网格5.5万余个，配备专职网格员近12万人，平安村（社区）创建

率为86.22%，平安企事业单位创建率达到99.29%。

“网格员统一按照‘1+1+N’模式配备，即每个网格配备1名网格长、1名专职网格员、若干名兼职网格员。市级出台指导意见，县级制定选聘方案，乡镇（街道）负责落实，村（社区）配合。”南阳市委政法委常务副书记李乔介绍说，在网格成立党小组，把党员、志愿者、热心人士等有效联结起来，将群防群治力量延伸到每个村（居）民小组、楼栋、家庭，鼓励引导符合条件的流动党员、无职党员成为专兼职网格员，推动在职党员下沉到居住地社区凝聚网格化治理的坚实基础。

南阳市组建市县乡三级网格化服务管理中心，与综治中心合署办公，负责对辖区内网格化服务管理工作统筹协调、指挥调度、考核评价及网格员服务管理等工作。各县市区将网格员补贴纳入财政预算，工作绩效与补贴挂钩，每月考核后按时发放。各级网格化服务管理中心建立信息研判制度，乡镇（街道）每周召开研判会，对网格员上报的矛盾纠纷逐条研判会商，分流交办，重大风险上报县级网格化服务管理中心，相关单位进行风险评估，按“绿色、红色”着色预警，提升响应处置级别，并对网格员承办单位事件办结率、群众满意率等指标开展考评，对网格员事项办理效果进行跟踪问效，确保件件有结果，事事有回应。

针对一些基层单位感知风险、洞察风险能力不强的问题，南阳市依托乡、村两级综治中心，组织全市网格员、人民调解员、妇联执委、社区民警等基层力量，坚持每周开展一次矛盾纠纷集中排查，今年以

来，全市共排查出邻里、家庭等矛盾纠纷1.5万余起，化解率保持在96%以上。截至目前，全市“民转刑”案件、新发命案同比分别下降75.4%、38.5%。

### 不断优化营商环境 深入一线排忧解难

在南阳市淅川县九重镇陶岔村，看到的是青山绿水，听到的是鸟鸣声，闻到的是花香。

“非法捕捞、垂钓行为对水质危害较大，是我们巡查的重点，但已不多见，水源保护意识日益深入人心。”九重镇党委书记周保全说，“守护好一渠清水，离不开人民群众的参与和支持，我们将以实际行动，带动更多人一起守护这泓清水永续北送。”

李进群是义务护水队的一员。他每天义务在渠首周圈捡垃圾，又当好保护水源的义务宣传员。他说：“我们要守护好水源，让水更清，山更绿。”

作为南水北调中线工程渠首所在地和核心水源区，南阳市坚持把群众的积极性调动起来，以水质保护为核心，统筹推进环境综合治理。

“我们聚焦工业污染源、生活污源、农业面源等污染重点，关停规模以上企业1100多家，完成541个村庄环境综合整治，畜禽粪便和秸秆综合利用率分别达83%和91%。在丹江口水库库周建成总面积19.5万亩的生态隔离带，治理水土流失2534平方公里，完成荒山绿化4000余亩，保护湿地面积超过9.6万公顷，湿地水质和生物多样性持续向好。如果没有群众的支持和参与，这些工作不可能顺利完成。”南阳市市长王智慧说。

## 平安建设始终充满生机活力

### 当事人讲述

**孟宪英（南阳市委政法委副书记）：**平安建设为什么始终充满着生机活力？这是我这些年一直在思索的问题。每一次思索，都会有不同的感受。

平安建设惠及人民群众生活的方方面面，让人民群众更安心、放心、舒心，让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，这是我们所追求的目标。

在我20多年的政法工作中，我深刻认识到，对于普通老百姓而言，“平安”来源于安宁的居所、安定的生活、安全的环境、安定的社会，意味着充满内心的安全感，但我们在推进平安建设上仍有不少短板弱项。比如，防范化解风险的意识不够强，一些地区和部门对潜在问题重视不够、处理不及时；基层基础不够牢固，尤其是基层治理力量薄弱、能力不足；一些地方治理理念落后，智能化手段运用不够，效率效能低下等。

对此，我清醒地认识到，要以“零上访、零事故、零案件”单位创建为载体，从影响群众安全感的突出问题抓起，从制约平安建设的瓶颈问题改起，着力建强队伍，提升能力，最大限度把各类风险隐患和矛盾纠纷防范在源头，化解在基层，消灭在萌芽，提升群众的参与度，积小平安为大平安，铸局部平安为整体平安，更高层次推进平安建设。

我们认真开展“六防六促”工作，即防情感纠纷、促人和睦；防家庭纠纷，促家人和睦；防邻里纠纷，促社会和谐；防债务纠纷，促经营和顺；防物业纠纷，

“让更多的人民群众参与到平安建设中来，优化了营商环境，有力地促进了全市经济社会的发展。”王智慧指着手头的一组数据说。10年来，南阳市各项事业健康快速发展，不断突破跨越。

数据显示，南阳市生产总值从2012年的2233亿元，连续跨过3000亿元、4000亿元两个台阶，到2021年达4342亿元，翻了近一番，总量稳居全省第三位，排在全国城市第61位。2022年上半年，生产总值达2209亿元，增长4.7%，增速居全省第三位，各项主要经济指标增速均高于全省平均水平。同时，坚决兑现“一渠清水安全北送”的庄严承诺，自2014年南水北调中线工程通水以来，水源地水质稳定保持在Ⅱ类标准，已累计向首都、沿沿线城市安全送水超过500亿立方米，惠及40多座大中城市、280多个县市区、超过1.4亿人，相当于为北方地区调来黄河一年的水量。

“通过找准经济发展与平安建设的平衡点，把平安建设贯穿到发展全过程，各方面，实现更高层次的安全、更高质量的发展。”王智慧说，全市加快深化“放管服”改革，建立健全涉企案件“分类管理”机制，依法打击危害企业合法权益的违法犯罪，开展经济领域黑恶势力排查整治专项行动，加大常态化矛盾纠纷排查化解以及“安全生产三年专项整治行动”的推进力度，为强化平安南阳建设，深化南阳社会治理筑牢安全屏障，持续确保全市经济安全稳定发展。

前不久，南阳市近百个项目相继开工建设，南阳市委市政府督查局成立服务企业效能督查室，专人专职做好服务企业、优化营商环境工作，先后赴市发改委、市优化营商环境服务中心等30余个市直单位及10个县市区进行了实地督查，并向有关单位下发“服务企业效能交办单”14个，已办结9个，正在推进5个；优化营商环境，服务企业类任务共260项，已办结销号190项，正在推进70项，对各单位整改落实情况持续跟踪问效，实行台账化、清单化管理，对整改不力、交账不达标的单位进行挂牌督办。

2022年8月5日，南阳市挂牌服务企业活动正式启动，扎实开展“万人助万企”活动，通过聚焦各级各部门在涉企业服务过程中的“不担当”“中梗阻”“官本位”等不作为、慢作为、乱作为的突出问题，重点整治损害营商环境的作风顽疾，切实为企业和项目发展保驾护航。围绕招商引资和项目建设，先后通过实地走访、召开座谈会等形式，对两批已挂牌的40家本地企业进行点对点、面对面的精准服务和强化保障，高质量为企业纾困解难，确保项目落地又快又好。2022年以来，截至8月底，全市新发展市场主体12.56万户，增速居全省第三，累计达到80.6万户，总量居全省第二。

与此同时，南阳市把“大走访”作为平安建设的重要方式，深入基层一线为群众排忧解难，及时就地化解老百姓的难点痛点和“最恨最怨最烦”之事，做到凡事有人管、有人办、办得好。

“经济社会发展的成果要让群众来评判，要把人民群众满意度作为最高标准，健全科学合理、操作性强的平安创建考评体系，提升群众意见在考核评价中的权重，把评判的‘表决心’交到群众手中。”朱是西说，10年来，南阳市社会矛盾总量呈现稳中有降趋势，社会治安状况处于历史最好水平，形成了人民安居乐业、社会安定有序的良好局面。

促小区和谐；防涉疫涉灾纠纷，促群众安全健康。

让我印象深刻的是，南阳市妇联在融入基层平安建设中彰显了特殊的力量，调动了方方面面的力量，不断推进阵地建设“末梢”延伸到社会最小单元，服务走进千家万户，为基层平安建设注入力量。2022年以来，南阳市委政法委和市妇联推出了夯实基层平安建设的“筑安”计划。

目前，南阳市妇女干部已成为参与平安建设的重要力量。在乡镇，妇联专职副主席兼任综治中心副主任，实现基层治理和妇女工作阵地共用、资源共享、工作共促；在村和社区，妇联主席动员妇联执委、妇女党员干部和入党积极分子参与村社区、网格组织的各类活动，并组建妇女微信群，传播正能量，助力平安建设。

家庭纠纷往往隐蔽性强，不易被外人发现，引发的案事件占农村刑事案事件的大多数。我们结合妇女干部特点，组建妇女义务调解队，专门调解家事纠纷，并摸索出了家事纠纷调解“四步”工作法。第一步，早发现，发动妇联执委和乡贤“五老”，聚焦赡养老人、邻里纠纷、婆媳关系等，利用各种机会宣传教育，打好“预防针”；第二步，早发现，结合日常走访和邻里之间拉家常了解，及时发现家事类矛盾纠纷，上报“筑安计划”信息网络；第三步，早介入，组织调解人员及时介入，必要时邀请公安、法院、司法、民政等部门介入处置调解；第四步，早疏导，借助心理服务网络，特别是今年大力推进的“流动心理服务站”，对相关当事人及时提供心理疏导，解除心结。

如今，在基层平安建设方面，南阳市已形成3个有影响力的中幅品

牌。一是“建设法治南阳·巾帼在行动”普法宣传活动。近年来，各级妇联开展各类普法宣传活动500余场次，服务妇女群众120多万人次。二是“代理妈妈”关爱服务。目前全市有9万多名单位、个人志愿加入“代理妈妈”队伍。三是巾帼志愿服务队。全市巾帼志愿服务队伍已达4000多支，她们活跃在基层一线，在共建共享共治中发挥着中幅力量。

妇女干部群众积极参与平安建设，仅是南阳市群防群治力量的一部分。

平安建设，人民群众既是受益者，也是重要的参与者和建设者。10年来，在村、社区和乡镇的一项项共建共治共享的基层实践，让小事小问题化解在基层，让大量纠纷解决在基层，成为平安建设的一大亮点，促进了基层的和谐稳定，不断夯实了社会长治久安的基石。

南阳市积极推进基层社会治理创新，基层党组织成为防范化解社会矛盾的“主心骨”。我们坚持关口前移，实行专群结合、群防群治，夯实基层基础工作，把基层社会治理触角延伸到每家每户，真正做到“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。

实践证明，人民群众的广泛参与，提升了平安建设的成效，为经济社会发展筑牢了根基，让平安建设的成果以人民群众可见、可触、可感的方式实现，同时也让经济社会发展成果更多更公平惠及人民群众。

本报记者 赵红旗 整理

制图/李晓军