

把矛盾纠纷化解在基层和萌芽状态

□ 宋秀波



在国家治理体系中，基层社会治理能力和水平是国家各项政策制定和执行的逻辑起点，其治理成效直接关系到国家治理现代化水平。对于广大人民群众来说，遇到矛盾纠纷，司法途径往往不是首选的解决方式，而向行政权力寻求救济和帮助则是多数普通群众的首选。于是，大量矛盾纠纷涌向了基层党政机关。可以说，基层是矛盾纠纷的主要发生场地，矛盾纠纷解决得好不好，关键看基层社会治理做得实不实。因此，将重心下移、资源下沉这一核心原则充分落实，让直接化解矛盾纠纷的主体能够调动更多的化解纠纷资源，才能真正实现“把矛盾化解在基层”。

找准结合点，及时解决基层群众合理诉求。随着我国社会主要矛盾的变化，城乡结构、社会结构、就业结构等都发生了重大变化，不同领域、不同社会群体的利益关系更加复杂，这不仅导致人们思想观念的多样多变，而且带来社会利益格局的深刻调整。因此，依法及时解决基层群众合理诉求，把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，是基层社会治理的重要内容。在这种情况下，协调各方面利益关系，需要充分考虑不同群体、不同阶层的实际需求，找准多数群众共同利益和部分群众特殊利益的结合点，最大限度地满足社会各方面的利益诉求，使广大人民群众共享改革发展成果，这就需要我们坚持和发展新时代“枫桥经验”。一方面，需要加强对基层社会有效赋权、有效赋能，既通过加强司法部门及人民调解组织、服务站点建设来推动化解矛盾纠纷的力量向基层倾斜，实现关口前移、重心下移、资源下沉，才能摸清群众反映问题的症结，了解群众的关注点和难点，才能对症下药，采取有效措施解决问题化解矛盾。另一方面，也要在赋权的基础上提升资源调配能力和工作能力，握准指挥棒，及时将各类矛盾纠纷预防在源头、化解在萌芽、解决在基层，真正实现对矛盾纠纷有“根”及时“挖”、冒“芽”及时“剪”，促使矛盾纠纷在基层能够得到及时有效化解。

无缝衔接，推进基层社会治理多元化化解。健全共建共治共享的社会治理制度，是推动治理体系和治理能力现代化的重要要求。社会矛盾纠纷化解主体的多元化，是让多个基层治理主体积极参与到社会公共事务的治理中来。一方面，建立多级基层治理平台，充分发挥县（市区）—镇街—村（居）三级矛盾纠纷调解平台的重要作用，广泛吸纳群众意见，强化基层群众的主人翁精神，打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。创新化被动为主动的基层治理机制，持续推进基层治理矛盾纠纷调解平台建设，并加强不同级别平台之间的有机融合和互联互通，实现各个环节无缝衔接。另一方面，通过

党委总揽全局、协调各方来合作共治，形成“群众点菜、政府买单、社会运作、专业服务”的精细化服务机制，增强矛盾纠纷化解的社会化程度，推动公共治理在基层落地落实。

用好网格“微治理”，把矛盾纠纷化解在萌芽状态。网格化管理有助于社会治理的精准化，是推动基层社会治理高质量发展的重要路径。一方面，坚持党建引领，建强完善网格指挥体系，切实把党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为基层治理优势。同时，加强基层微治理体系构建，把基层社会资源进行合理配置，通过促进不同资源的跨界整合，以此提升基层治理的资源能力。此外，充分整合社区“两委”等现有资源，吸纳社区“两委”干部、党员群众纳入网格体系，全覆盖建立党支部或党小组，把支部建在网格上，有效协调解决各种矛盾。另一方面，强化网格服务提升精准度。将公安、供电、市场监管、公共卫生、环卫、司法调解等多部门力量整合到网格“微治理”中，推动公共服务和社会治理重心下沉一线，围绕群众所想、所求、所盼实行精管理、深服务，跨入群众生活门槛解民困、解民忧，提升基层服务温度。同时，规范网格“微治理”流程，建立从上报、受理、转办、办结、反馈、评价、考核的全流程、闭环式的办件模式，增强群众在网格服务中的获得感、幸福感、安全感。

技术信息化，提升矛盾纠纷化解的智能水平。将计算机网络、大数据和云计算等技术运用于社会治理领域，代表着社会治理的变革，能有效提升社会治理的现代化专业化精细化水平。目前在全国各地均建立起了社会治理数据中心，“十四五”期间，仍然需要持续加强信息系统的融合与规范发展，充分整合类似大数据平台资源，打破信息壁垒和条块分割的限制，收集、归整、分析市、县、镇街、村（居）不同级别的矛盾纠纷数据，创新开展公共安全防范，探索智能研判、智能预防、智能信访、智



住房问题是重要的民生问题，党的二十大报告指出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”，这为解决百姓住房问题指明了方向和路径。建设保障性住房是“多渠道保障”的重要举措。由于保障性住房是面向中低收入人群，其显著特征是无收益或低收益，这就导致了“融资难”“融资贵”等瓶颈。用何种方法来破解保障性住房融资难题，政策性开发性金融的经验为我们提供了思路。

做好融资设计，解决“融资难”问题。我国保障性住房建设的资金供给相对单一，资金供需缺口较大成为最大瓶颈。首先，从需求端看，中低收入人群住房刚性和改善性需求不断增长，保障性住房需求人群覆盖面扩大，资金需求增大。其次，从供给端看，由于财政收入增速有限，财政支持不可能大幅度增加。此外，地方土地出让收入关乎房价和房地产市场的平稳，短期内也不会有太大提升，单纯依靠政府资金支持保障性住房不够现实。因此，保障性住房获得金融支持是必然选择。但是，由于保障性住房的性质定位决定了其不以高收益为目的，且保障性住房建设资金需求量大、期限长。这与银行资金追求“盈利性”“流动性”的目标相悖，导致金融机构贷款投向住房保障领域的意愿较低。可以说，“融资难”是保障性住房工作面临的第一道难关。

多年来，国家为破解这道难题出了不少实招，政策性开发性金融机构主动作为、积极创新，积累了不少经验。比如，2014年，按照“省负总责，市县抓落实”的原则，推出“统一评级、统一授信、统借统还”的“三统一”融资模式支持棚改。2016年，按照政府购买服务原则，采取政府购买服务融资模式支持棚改。2018年以来，配合财政部、住建部等探索PPP、公司融资等方式支持保障性住房。2021年以来，以市场化方式融资支持保障性租赁住房。2022年，助力国家“保交楼、保民生、保稳定”目标，做好“保交楼”专项金融服务。因此，针对保障性住房“融资难”问题，应积极发挥政府主导作用，建立以政策性开发性金融为依托、商业化金融为辅助，引导社会资本多方参与的多渠道融资体系。

做好资金成本筹划，解决

“融资贵”问题。保障性住房是面向中低收入人群的，这是它区别于商品房的最大特征，同时决定了它的融资成本必须低于商品房。为了实现低成本融资目标，政策性开发性金融机构作了多方面努力。比如，在资金来源上，除了用好用足低成本中央资金外，还注重自筹资金与中央资金的衔接，保持资金结构合理、来源稳定。同时，通过申请发行金融债券，募集专项资金用于支持保障性住房。此外，还引导保险资金、养老金、社会基金等低成本、久期长、稳定性好的资金用于保障性住房建设。又如，在资金运用上，通过“投资债租证”综合金融产品，为项目提供全生命周期金融支持，为企业提供“融资+融智”服务，帮助筹划资金成本和安排。同时，发放中长期贷款，贷款期限最长可达30年，实行利率下浮等最优惠利率。此外，对于项目资本金有缺口的运用专项基金、软贷款等方式弥补，以及对贷款免收承诺费、银团安排费等中间业务费用，有效降低融资成本。需要说明的是，在资金成本筹划解决“融资贵”的具体实践中，一是金融机构需要按照“以低成本为导向”，从资金来源端和资金运用端，做好保障性住房融资成本筹划。二是在资金回报上，以“保本微利”“让利于企、让利于民”为目标，努力降低保障性住房融资成本。

做好需求衔接，解决“安置难”问题。国家大力支持保障性住房，为的是满足中低收入人群的住房需求。如何在保障性住房发展中解决“安置难”问题，政策性开发性金融机构在融资服务中摸索出了有效经验。比如，根据地方政府和群众需求，因地制宜、因材施教，棚改贷款设计了新建安置房、购买安置房、纯货币补偿等3种安置方式，在贷款用途和资金支付上，符合“供给侧结构性改革”要求。2018年以来，根据国家住房保障工作发展的变化，以“租购并举”为目标，积极拓展租赁住房、城镇老旧小区改造、共有产权房等其他保障性住房融资工作。党的二十大报告指出“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”，为住房保障工作指明了方向和路径。为此，一是做好保障性租赁住房与公租房、共有产权房等在保障对象、供应方式等方面的统筹衔接，更好地形成



□ 邓晓亮

保障性住房融资瓶颈如何破解？



合力服务中低收入人群。二是推进城镇老旧小区改造、“城中村”改造和“平急两用”公共基础设施建设等的衔接，共同解决好新市民、青年人等群体的住房困难问题。三是疏通政策堵点，将符合规定的租赁住房纳入保障性租赁住房管理，做好平稳过渡，不断推进公共服务均等化，逐步提高承租人享受公共服务的水平。简而言之，解决保障性住房“安置难”问题，需要以满足群众基本住房需求为重点，充分考虑不同群体的住房条件、支付能力，研究建立住房保障体系。同时，把“群众住房需求”和“城市发展需求”相结合，寻求最大公约数，助圆中低收入人群、新市民、青年人的“安居梦”，努力满足不同安置需求。

长在绿水青山之间的传统村落，传承着古老的历史记忆、生产生活智慧、文化艺术结晶和民族地域特色，是一个个看得见山水、记得住乡愁的美丽村庄。随着城镇化进程的加速，我们也必须看到，一些传统村落正在悄无声息地消失，如果不及时采取措施，这些承载着乡愁的村落若干年后或许将难觅踪影。因此，如何在新的发展条件下更好地保护和传承传统村落所蕴藏的历史文化价值？如何实现传统村落保护与利用的平衡？仍然是我国传统村落保护与发展面临的一个重要命题。开展传统村落保护，应解决好“为谁保护”“谁来保护”以及“怎样保护”的问题。

人是传统村落保护的第一要素。保护传统村落，要把人的因素摆在第一位。我们通常侧重于传统村落风景的美，却往往忘了人才是一座村落最美的风景。我们不能打着新农村、城镇化、村落保护的幌子，不顾农民合法权益，搞强制拆迁。人都被迫离去了，只留下农村及传统村落的历史景观，那些文化记忆还会继续保存吗？文化传承的作用与功能还可维继吗？因此，有效解决好“为谁保护”“谁来保护”以及“怎样保护”的问题至关重要。一方面，解决好村落中的原住民问题。传统村落保护要见人见物见生活，原住民是村落文化的创造者、

拥有者，更是文化的传承者、保护者，传统村落保护不仅不能忽视他们，还要在保护中让他们感受到，他们是村落文化的创造者，也是村落文化的承载者，只有他们才能真正保护、传承这个村落特有的民俗、技艺、人文环境等文化遗产，也只有他们才能真正理解这些文化遗产的意义与价值。因此，要充分尊重原住民的主体性，推动原住民增强文化自觉，主动投身到传统村落文化遗产的再生产中。另一方面，激活并培育掌握各类专业技术的“工匠人才”。传统村落的保护规划、建筑修缮技术不同于城市，每个古村落产业如何发展也没有成熟路径可循，地方民俗衍化和手工艺传承又各具特色，因此，传统村落保护工作对人才需求非常迫切。一是熟悉传统村落、历史建筑、传统文化的规划建设从业人员，能够就传统村落的规划、建设和监督管理做好指导。二是熟悉农村历史民居建造技艺的能

巧工匠，在历史建筑、古旧民居修复方面具有独有的技能。三是热爱非遗的文化遗产人才，他们是传统村落活态文化的保护者，是传统村落的文化基因，有传统村落文化遗产人才的跟进，才能让传统村落的文化源源不断地传承下去。人才要素是所有要素中最为活跃、最为积极的要素，用好了，就能为传统村落保护提供更多的技术支撑。

传统村落保护方式更新催生保护发展新路径。传统村落形成于漫长的历史进程。这些村落多有秀美的自然风光、独特多元的乡土文化、厚重的历史文化底蕴，是发展乡村旅游得天独厚的资源，也是进一步推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、推动乡村产业高质量发展的重要基地。自2012年我国启动传统村落调查推荐工作以来，先后已有六批传统村落入选国家级保护名录。2020年，在挂牌保护制度基础

上，我国开展了传统村落集中连片保护利用示范工作，在推进传统村落保护机制上开始了新的探索。一方面，在传统村落保护名录工作基础上，国家推出了集中连片保护利用示范工作，为实现“整体推进”“串线成片”带来了集聚效应和资源整合效应。从这里可以看出，集中连片保护利用示范能够科学把握传统村落连片保护的 overall 风貌和定位，细化范围内村落的任务和作用，有效避免了“千篇一律”和“同质竞争”，形成“各美其美、美美与共”的保护利用效果。另一方面，在保护的基础上多措并举，实现活化利用、以用促保。首先，注重文化资源的挖掘和保护。传统村落的文化资源是活化利用传统村落最倚重的优势资源，文化挖掘保护应做到“既见新村又见乡音，既见新貌又留古韵”。其次，要突出“产业赋能”。以文化产业赋能乡村人文资源和山水自然资源保护利用，促进一二三产业融合发展。最

□ 龙海波

传统村落：看得见山水、记得住乡愁的活载体

为根本路径，在进行开发时充分考虑资源承载力。其次，传统村落旅游开发应坚持“保护第一、生态优先、可持续发展”等原则，传统村落文化资源得不到妥善保护，既不利于旅游开发的持续开展，更会让传统村落的核心价值遭到破坏。最后，发展的目的是为了更好的保护。通过村落发展带来的经济收入，反哺到村落居住环境改善中，提升村落自身造血能力，让更多人留下来，吸引更多人到村落感受独特的村落文化，提升村落原住民文化自信，实现发展与保护的平衡。二是传统村落文化传承创新原则。首先，挖掘文化与时代需求的融合点。将文化资源转化为文化产品，培育特色非遗文化产业，促进衍生产业链的发展。其次，赋予传统村落文化现代表达形式。传统村落中所蕴藏的天人合一、耕读传家、邻里守望等文化内核，贯穿于历史文化长河。因此，对传统村落中至今仍值得借鉴的文化内涵要赋予现代表达形式，激活其生命力。最后，加强传统村落文化的创新型转化，促进传承创新。多元化传承方式是实现传统村落文化传承与创新的重要抓手。探索线上线下相结合的多元文化传承方式，发挥新媒体的整合优势，通过新媒体传播渠道进行非遗音频、视频、文本的发布，让乡愁既能留得住，又能感受到。