

引子

每周五，浙江嘉兴桐乡市人民法院法官唐磊都会到崇福镇送法下乡。一张桌子、几条板凳，纠纷双方落座，唐磊便“开庭”问案。这个“庭”因时而异，有时在农家小院，有时在田间地头，有时在镇司法所的法官工作室……这就是桐乡群众耳熟能详的“板凳法庭”。

如今在桐乡，基层公共法律服务体系正在不断完善，由法院、检察院、公安局、司法局相关人员和律师组成的法律服务团实现城乡全覆盖。

法治下沉止纷争，是桐乡探索建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系的缩影。地处杭嘉湖平原腹地的桐乡，有户籍人口69.9万、新居民57.1万。8年多前，当地经济社会快速发展，一些新的社会问题也随之而来，桐乡面临“成长的烦恼”。2013年9月，桐乡市出台《关于推进社会管理“德治、法治、自治”建设的实施意见》，全市211个村（社区）逐步构建“一约两会三团”治理载体——村规民约、百姓议事会、乡贤参事会，

百事服务团、法律服务团、道德评判团等，着力形成“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的基层社会治理格局。2015年7月，浙江省创新基层社会治理提升社会风险防控能力现场推进会在桐乡举行，全面推广桐乡“三治融合”基层社会治理经验。2019年，中央农办、农业农村部发布首批全国乡村治理典型案例，桐乡“自治法治德治融合”名列其中。党的十九大报告指出：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的

乡村治理体系。”“十四五”规划纲要提出，“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系”。今年4月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》印发，其中要求“力争用5年左右时间，建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系”。近日，记者走进桐乡，探寻在全国率先开启“三治融合”的桐乡实践。

人民眼·基层治理

自治增活力，法治强保障，德治扬正气，浙江桐乡——

“三治融合”促基层善治

本报记者 方敏

村党总支书记、村委会主任张国伟——

“推进民事民议、民办、民管，村里矛盾少了，活力多了”

波光潋滟的杭大运河穿村而过，褐砖红瓦的三层联排新居枕山襟水。步入桐乡市崇福镇南阳村南苑阳光城小区，茵茵草地错落有致地点缀其间，五颜六色的鲜花竞相绽放。

“小区能建成这样，村民自治的作用功不可没。”村党总支书记、村委会主任张国伟感慨道。

2013年，南阳村在推行“三治融合”时成立百姓议事会，以实现民事民议、民事民办、民事民管。11名议事会成员由党员代表、村民代表、村民小组组长等组成。“遇到涉及村民利益的事，百姓议事会总要先过一遍。”张国伟说。

2014年，桐乡市在崇福镇规划建设现代物流园区，计划对南阳村的15个村民小组、434户村民实施搬迁。放到以前，村民分到新宅基地后，就各自建房。这一回，参加议事会的村民却有了新想法：能否像城里小区那样统一规划，大家一起建房？

百姓议事会把村民的意见报到镇里，镇政府请专业律师评估后给出答复。除建筑高度等法律法规和国家政策已有规定事项外，在不违背公序良俗的前提下，其他方面由村民自主决定。

很快，南阳村在百姓议事会的基础上，成立了由村干部、老党员、村民代表等组成的业主委员会，定下建房各项细节。

“南苑阳光城的规划设计、施工建设、物业管理，均由村民自主协商决定。”张国伟打开档案柜，取出一份厚厚的设计图纸递给记者。随手翻阅，几乎每张图上都有或大或小的改动，“设计图纸经常改了又划、划了又改。”张国伟说，虽然方案数易其稿，工程进展却十分迅速：2015年6月启动建设，2016年12月竣工分房。

乔迁之初，曾有村民在绿化带里拔草种菜。如何兼顾小区管理要求和村民生活习惯？经百姓议事会讨论形成共识，村里决定将小区不远处的一块荒地辟为农耕园，村民只要承诺不在小区内种菜，每户即可免费获得20平方米菜地。

随村民范有仙步入农耕园，青菜、莴笋、香芹等满目翠绿。“种菜有了去处，还不影响小区绿化。”范有仙一脸高兴。

“推进民事民议、民办、民管，村里矛盾少了，活力多了。”张国伟说，“村里事、商量办”已成习惯。

如今，百姓议事会等治理载体已成为全市211个村（社区）的标配，一些村镇还打造出“民主议事厅”“木兰议事会”“五经驿站”等品牌。

更让张国伟感到高兴的，是各项基层群众自治制度的不断健全。

桐乡市近年来着力厘清自治组织职责，按照“费随事转、权随责走”的原则，建立城乡社区工作事项准入机制，梳理出基层群众自治组织“需依法履行的36项事项”和“需协助政府工作的40项事项”两份清单。同时，将适合市场及社会组织承担的服务交由市场和社会组织承担。目前，桐乡市注册登记的各类社会组织558家、备案的2846家，持证社工达2125人，并培育出“乌镇管家”“梧桐义工”等社工队伍品牌。

中午时分，记者来到南阳村居家养老中心，社工田亚英正准备为村里老人送餐。“村里现在每年支付8万元，养老的事我们帮着干，村里有了事，村民还享受到了专业服务。”田亚英说。

“一系列务实举措加强组织保障，村民自治更从容了。”张国伟表示。

驻村律师卜炳忠——

“我前边有调解员，后边有法官、检察官、警官，大家一起拉了三张化解矛盾的网”

在高桥街道越丰村的调解室，记者见到了律师卜炳忠。每月15日是他驻

村服务的日子。调解室的门总是开着。偶有办事村民路过，都会和卜炳忠打招呼。驻村11年，卜炳忠早已和村民们相熟。“大家认识我，是从一张反对票开始的。”卜炳忠笑道。

那是2015年初夏，村里整治违章大棚，一位老太太愣是不愿意拆除。整改时限将至，村里想要强拆。卜炳忠提醒道：“从法律上来说，村委会不具备实施强拆的主体资格。”后来村里另寻其他办法解决了问题。

近年来，越丰村发展迅速，村里土地纠纷、旅游纠纷、劳动争议增多。与之对应的，是村里深入推行“三治融合”，依法治理水平不断提升。“具体体现在我这儿，就是我的帮手变多了。”卜炳忠说，“我前边有调解员，后边有法官、检察官、警官，大家一起拉了三张化解矛盾的网。”

2014年3月，桐乡市印发全面建立三级法律服务团制度的实施意见，全市建立市、镇、村三级法律服务团100个，一批法官、检察官、警官、律师纳入其中。2019年4月，桐乡市司法局与桐乡市人民法院联合出台《加强诉调对接助推商事纠纷有效化解实施方案》，创新设立诉调对接“双向派驻”机制，在乡镇司法所建立法官工作室，在法庭建立驻庭人民调解工作室。

三张网效果如何？卜炳忠介绍了他之前介入调解的一桩纠纷。

很快，南阳村在百姓议事会的基础上，成立了由村干部、老党员、村民代表等组成的业主委员会，定下建房各项细节。翻开一看，沈林刚愣住了——证上写的是陆阿芬父亲的名字。

原来，早在10多年前，陆阿芬的父亲便将这间店铺卖给了沈林刚。因两人是好友，交易时并未办理过户手续。现在为拆迁补偿款，两人产生了纠纷。

这矛盾咋化解？村干部照例先请来村里的调解员，无奈此案涉及金额较大，连续调解几次都未成功。

于是，卜炳忠出马。他从法律角度给双方细剖了利害关系，但双方还是不服气，直言要“打官司”。

几天后，卜炳忠陪同驻镇联村的法官李永华来到村调解室，再次介入调解。李永华结合办案实际特别是类似案件，从法律规定到执行风险，给纠纷双方作了分析。

调解室里，村道德评判团成员徐元明也发了话：“你们两家从上一辈关系就很好，现在非要搞得法庭上见吗？”

法治与德治的组合拳，终于让双方同意各退一步，拆迁补偿款按约定比例分配。

目前，桐乡不仅市、镇、村三级法律服务团齐备，还培育了48个行业专业性调解组织，打造一站式矛盾纠纷化解平台。2020年，桐乡市诉前化解率达80.68%，名列浙江省前茅。

银行部门经理沈建平——

“‘三治信农贷’给予的不仅是资金支持，更是对村民做好人、行善举的肯定和鼓励，让有德者有得”

无抵押，无担保，凭人品口碑，崇福镇民利村村民薛纪荣拿到了5万元“三治信农贷”贷款。

54岁的薛纪荣原本家庭幸福美满，一场突如其来的车祸令儿子瘫痪在床，并陷入深度昏迷，被诊断为植物人。薛纪荣不离不弃，日复一日地为儿子翻身、按摩、喂食。经过5年多悉心照料，儿子终于苏醒，还能开口说话了。2019年初，见儿子日渐康复，薛纪荣打算开办一家纺织作坊，资金问题却让她一筹莫展。

“薛大姐待人有情有义，对儿子不离不弃，得到社会广泛认同，被评为桐乡市道德模范。”民利村道德评判团成员沈晓渭得知薛纪荣的难处后，随即与桐乡农商银行取得联系，希望通过“三治信农贷”为她纾解困难。

“这是桐乡在‘三治融合’基层社会治理基础上推出的一款普惠型金融产品。”桐乡农商银行普惠金融部经理沈建平介绍，2018年，桐乡市委组织部与桐乡农商银行联合启动“三治信农贷”试点工作，依托村级党组织领导的“一约两会三团”，发挥其基层民情熟、群众威望高的优势，创新贷前信用评定机制，让有创业创新意愿的农村群众凭借好口碑、好家风等就能获得纯信用贷款。

“贷款手续不少，我能应付得了吗？没有资产抵押，贷款能批下来吗？”薛纪荣不免担心。沈晓渭宽慰她：“在家等消息就行。”很快，民利村百事服务团成员来到薛纪荣家现场走访，结合村道德评判团对其遵守村规民约等情况的评议结果提出建议授信额度，报送百姓议事会会议确定与村党组织核定。贷款申请材料递交至桐乡农商银行普惠金融部后，沈建平为薛纪荣开辟了贷款审批绿色通道，5万元贷款第一时间到账，还享受利率优惠政策。

“‘三治信农贷’给予的不仅是资金支持，更是对村民做好人、行善举的肯定和鼓励，让有德者有得。”沈建平说。截至今年6月末，桐乡市“三治信农贷”已完成授信11.9万户，累计向2.49万户发放贷款66.53亿元。

“推动基层社会治理与普惠金融服务有机结合，‘三治信农贷’的受理机制逐步完善。”沈建平说，目前已划定“六无三不”授信对象底线，即：无违法违规、无不良品行、无违反村规民约、无高息借贷、无过度融资、无负面征信和不准出借他人、不准用于购房、不准流入股市。如今，在网上即可完成申请，足不出户就能享受“三治信农贷”带来的便利。

2020年9月，桐乡发布“三治融合”积分管理实施规范，将对“有德者”的定性评价转化为更具操作性的量化赋分，通过积分兑换相应物品和服务的办法，引导鼓励群众加强自我管理，参与

就在秀水浜畔，临水的窗户常年紧闭，终因不堪其扰，索性搬到别处住了。

三村村道德评判团成立后，治理菜窖污染问题很快被提上了议事日程。村里多方筹措资金，在全市率先引入居民生活污水微动力处理系统，服务范围约200户。治污重在源头治理，三村村道德评判团决定将菜窖整治情况纳入各家各户的道德评分项，与驻村律师一

美丽秀水引客来。2019年9月，一支农业创客团队相中了三村村的生态资源禀赋，投资建成云堇绣球花基地。2020年5月，三村村成功举办桐乡市首届绣球花展，近200款绣球花竞相绽放。今年5月，三村村启动总投资约1000万元的云堇绣球花卉二期工程，计划新建一座大型玻璃温室，年产高端盆花30万盆以上。



“我们坚持党建引领，市镇村‘三级书记抓三治’，‘三治融合’不仅使三村村真正融合在了一起，更让桐乡基层社会治理朝着规范化、标准化方向迈进。”桐乡市委书记齐力介绍，2018年8月，嘉兴市发布《自治、法治、德治“三治融合”建设规范》地方标准，为基层实践提供了更加具体明确的参照系。

乌镇管家联动中心主任张常春——

“推动‘三治融合’持续创新、转型升级”

“嘀嘀！”三维全景地图发出预警，桐乡市乌镇管家联动中心主任张常春指尖轻触鼠标，显示屏上随即弹出一条提示信息：“苕溪新村3幢的电线脱落，存在安全隐患，望有关部门处置。”这是“乌镇管家”石建英通过“乌管家”微信小程序上传的信息，信息一分钟内即被移交至相关部门处置。

“乌镇管家”来自乌镇各行各业的热心党员和群众，2015年组建以来，桐乡按照“十户一员，一梯一员”标准布建，目前已有近4000人。他们充分发挥人熟、地熟、情况熟的优势，建立起“横向到边、纵向到底、不留盲区”的工作格局，成为一支不可或缺的基层自治力量。去年，“乌镇管家赋能乡村治理”入选中央农办、农业农村部发布的第二批全国乡村治理典型案例。

“作为世界互联网大会的永久举办地，桐乡在新技术应用方面近水楼台先得月，推动‘三治融合’持续创新、转型升级。”张常春说。2017年3月，乌镇管家联动中心正式组建，囊括了22个



部门的系统数据，借助5G、物联网、大数据、人工智能等先进技术，实现乌镇管家志愿服务的实时联动。截至今年9月，“乌镇管家”上报各类信息7.7万余条。

“智慧治理开新局。”张常春说，“乌镇管家”将普通群众纳入管理者队伍中，扩充了基层社会治理的“量”；在互联网和大数据的助力下，基层社会治理有了“质”的提升，提高了基层智慧治理能力。目前，桐乡市已归集36个系统、44个部门的近2.86亿条数据，为源头治理提供决策依据。

走进中国电子科技集团有限公司乌镇基地的“云享乌镇”运营中心，键盘敲击声和电话应答声此起彼伏。借助一张由真实场景构建的数字三维全景地图，运营平台可实时掌握灯杆、监控、水闸等物联网设备的运行状态。一旦发生故障，居民和游客可通过扫描设备上的“乌镇码”报修，平台能即时获取故障设备位置，及时调动技术人员处理。

新技术赋能基层社会治理，吸引越来越多的人自发加入志愿服务队伍，用“指尖”和“脚板”构建起自治、法治、德治相结合的基层善治新格局。

图①：浙江桐乡农商银行员工（右一）正在向崇福镇芝村村村民了解办理“三治信农贷”情况。资料图片

图②：桐乡乌镇秀美如画。新华社记者 李鑫摄

图③：桐乡市屠甸镇荣里村的“板凳法庭”在调处村民纠纷。资料图片

本版责编：孔祥武 杨彦 孙振 戴林峰 版式设计：张芳曼