

新型农村社区党组织建设面临的问题与对策研究

杨群红

【摘 要】当今时代是百年未有之大变局的新时代,我国农村经济社会也呈现出前所未有的新变化。在政治方面,党在农村的领导体制由过去的社区(村)“两委”分设向今天的全面推行“一肩挑”转变,党在农村的工作重心由脱贫攻坚、全面建成小康社会向全面实施乡村振兴战略转变;在经济方面,农民的主要经济收入来源由过去的以依靠农业种植、养殖为主向今天的以进城务工创业取得经济收入为主转变,农村基层党组织领导经济工作的任务由过去的以贯彻落实家庭联产承包责任制为主向今天的推动发展壮大集体经济成为一项重要工作任务转变;在社会方面,农村人口结构由熟人社会向半熟人社会转变,农村居民利益诉求由过去的增加经济收入为主向利益诉求多样化转变。这些新变化给新型农村社区基层党组织建设带来了新挑战。应对农村政治经济社会的新变化,加强新型农村社区党组织建设,必须加强组织体系建设,构建社区党组织发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用的组织体系;抓好干部、党员、人才“三支”队伍建设,为做好社区党组织建设工作奠定基础;加强权力监督制约机制建设,保障“一肩挑”领导体制下的社区党组织权力规范运行。

【关键词】农村经济社会变化;新型农村社区;党组织建设

伴随着我国城市化、城镇化进程的快速推进,为打破中国城乡二元结构,在政府的推动下,越来越多的城郊村、“城中村”、一些传统的村落转变成新型农村社区。这种社区呈现出“亦城亦乡”和“非城非乡”的特殊场域,进一步引发了农村基层社会关系的深度调整和深刻变化,也给基层党组织建设提出了深层次的挑战。

一、新型农村社区的概念、特征

社区是指具有地域、人口、区位、结构、社会心理五个基本要素的社会生活共同体形式。从功能性角度定义,社区是公共管理的最小单元;从地域角度定义,社区分为城市社区和农村社区。城市社区是指以城市居民为主体建成的生活共同体;农村社区是指以农民的农业活动为基础聚集起来的生活共同体。而新型农村社区既有别于传统的行政村,又不同于城市社区,它是指在政府主导下进行统一规划、统一建设,通过搬迁重建、村庄合并、旧村完善、服务共享等方式形成的,社区服务和管理功能较为完备

的现代化新型农民聚居点和社会生活共同体。

我国农村社区从2001年起作为新农村建设的一种方式开始在全国多地尝试。2007年,民政部在全国确定了304个农村社区建设实验单位县(市、区),开始了农村社区建设实验工作^①。截至2011年年底,共建成了106个具有示范作用的新型农村社区县(市、区)示范单位。2015年以来,新型农村社区建设从强化党的领导、推动多元治理主体参与、强化社区服务功能、加强社区环境建设等方面深入推进。由于经济社会发展不平衡,各地情况千差万别,社区的建置方式不同,新型农村社区建设中形成了“一村一社”“一村多社区”“多村一社区”等多种类型。其中,“多村一社区”类新型农村社区在党组织建设方面遇到的问题最复杂。这类社区产生的主要途径是:将相邻两个或两个以上的行政村通过政府引导规划为一个社区,选择人口较多、经济或区位最佳的村作为中心村,在此建立社区综合服务中心,为社区内的居民提供医疗、教育、警务、民政、文化等方面的公共服务。本文以此

类新型农村社区党组织建设作为主要研究对象。

新型农村社区是我国农村社区不断转型的最新形态。相对于传统的农村社区而言,新型农村社区主要有以下“新”特征:从建立的动力源来看,传统的农村社区是自发形成的社会生活共同体;新型农村社区是在政府积极推动、预先规划下形成的。从社区形态看,传统的农村社区居住相对分散,人口规模较小,从几十人到几百人不等;新型农村社区人口集中居住,人口规模较大,有的社区达到万人以上,相当于一个中心镇的人口规模。从经营方式来看,传统农村社区以农业种植、养殖为主;新型农村社区逐渐形成了农业适度规模经营,工业、商业、旅游业协调发展的新经营方式。从社区公共环境看,传统农村社区基础设施相对落后,缺乏完善的交通和排水、排污布局;新型农村社区基础设施完善,有功能完备、布局合理的公共交通、供水供电、商品连锁、通信网络、社会保障、就业服务、文化娱乐、医疗卫生、应急救援等公共服务体系,有污水和垃圾处理的相关设施,达到了道路硬化、环境美化、路灯亮化的目标。从社区治理主体看,传统的农村社区的治理主体以村党支部和村委会为主;新型农村社区除了社区“两委”、原有的村“两委”、红白理事会、工青妇等组织外,各种新型经济组织和社会组织都成为参与社区治理的主体。

二、农村政治经济社会新变化对新型农村社区党组织建设带来的新挑战

在百年未有之大变局的新时代,我国在政治、经济、文化、社会、生态等方面呈现出前所未有的变化。这些新变化给新型农村社区党组织的组织建设、能力建设、党风廉政建设都带来了新的挑战和机遇。

(一)政治方面:党在农村工作领导体制和工作重心的变化带来的新挑战

1.全面推行“一肩挑”领导体制对社区党组织带头人的政治能力提出了更高要求

“一肩挑”是党中央加强党对农村工作全面领导的重要制度性安排。2018年年底开始试行的《中国共产党农村基层组织工作条例》第19条规定:“村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和

村集体经济组织、合作经济组织负责人,村两委班子成员应当交叉任职。”2020至2021年,全国地区两委换届工作结束后都实现了“一肩挑”的目标要求。同样,新型农村社区也实行了“一肩挑”的领导体制,即社区支部书记兼任社区居委会主任和社区集体经济组织、合作经济组织的负责人。农村全面推行“一肩挑”的领导体制,保障和加强了党对农村各项工作的全面领导,但同时也对社区党组织“总揽全局、协调各方”的能力提出了新要求。

(1)要有较高的保证党的方针政策贯彻落实的政治能力,即宣传贯彻落实党在农村的各项方针政策的能力。作为新型农村社区党组织负责人,必须熟悉和深刻领会新时代党在农村社区的方针政策,掌握全面实施乡村振兴战略的目标要求,引导党员在贯彻落实党的方针政策方面发挥先锋模范作用。

(2)要有较高的推动社区经济发展的能力,即发展壮大社区集体经济和引领农村合作经济发展的能力。这就要求社区党组织负责人必须懂得市场经济发展规律,用好集体经济发展的资金和资源,保证集体经济不断增值。同时,要引导合作经济的发展,为村民创造更多的经济收入;还需要具备发展现代农业、乡村旅游、电子商务、市场营销等方面的专业能力问题。

(3)要有协调各行政村负责人参与社区治理的能力,即在新型农村社区党组织成立后,社区党组织还必须安抚好原行政村负责人在退出村级权力中心后的情绪,合理安排好他们在社区各类组织中的职位,发挥他们在社区各项工作中的协助作用,这是新型农村社区党组织建设必须面对的一个现实问题。

(4)要有提高协调社区各类组织参与社区治理的能力。新型农村社区治理需要调动农村新经济组织、新社会组织、群众自治组织等各类组织参与社区治理的积极性。社区党组织作为社区的领导核心,必须提升总揽全局、协调各类组织参与农村社区治理的能力。

(5)要有调动社区两委组织班子成员工作积极性的能力。在以往社区支部书记、社区主任分开设置的体制下,社区主任认为自己是居民选出的负责人,应该积极为社区居民服务,因此,在社区开展行政管

理、推动社区经济发展方面会积极主动担当作为。如今,成立新型农村社区后,原来的社区主任大都变成副书记,他们认为自己的权力小了,肩上的责任也轻了,在社区开展的各项工作中积极性、主动性不够。如何调动社区两委班子成员内部人员的工作积极性,也是对社区党组织带头人组织协调能力的一项重要挑战。

2.全面推行“一肩挑”领导体制给社区党组织负责人权力监督制约带来新挑战

实行“一肩挑”领导体制改变了社区的权力结构和运行规则,社区党组织书记在社区内拥有绝对的权威,容易出现腐败行为,存在多个廉政风险点。

(1)拥有各种惠农资金分配权所诱发的廉政风险点。随着全面实施乡村振兴战略的推进,上级支农惠农的资金、项目日益增多,社区党组织负责人掌握着越来越多的资金和项目分配权,在行使这些权力的过程中易产生滥用职权的廉政风险。

(2)在行使社区集体经济管理权过程中产生的廉政风险点。社区党组织负责人掌握着社区内集体资产的日常管理权、居民宅基地分配权、集体土地发包权等,对这些权力如果不采取具体措施加强监督制约,就很容易滋生以权谋私的腐败行为。

(3)容易形成“一言堂”作风。由于社区党组织书记权力集中,容易形成盛气凌人、处事武断的工作作风,客观上为滋生腐败、滥用权力等现象的发生提供了土壤。

3.党在农村的工作重心转变给社区党组织的工作能力和工作方法带来新挑战

在全面完成脱贫攻坚、全面建成小康社会目标后,党在农村的工作重心也随之发生历史性的转移,即开启了“实施乡村振兴战略”的新征程。农村基层党组织的主要工作目标就是进一步巩固拓展脱贫攻坚成果,促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,朝着逐步实现全体人民共同富裕的目标继续前进。

习近平总书记指出,实施乡村振兴战略要推动乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。实现乡村产业振兴,要求社区党组织紧紧围绕发展现代农业、围绕农村一二三产业融合发展构建社区新的产业体系。实现乡村人才振兴,要求社

区党组织发挥党的思想政治工作优势,努力打造一支强大的乡村振兴人才队伍。实现乡村文化振兴,要求社区党组织培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,为乡村振兴提供持续的精神动力。实现乡村生态振兴,要求社区党组织带领社区居民把农村社区建设成为生态宜居、和谐发展的美丽家园。实现组织振兴,要通过多途径不断提升带头人的能力素质,使其能够真正担当起带领社区居民实现乡村振兴的重任。这些工作目标都给社区党组织的工作能力和工作方法带来了新挑战。

(二)经济方面:农民就业结构变化和发展壮大集体经济的新要求给新型农村社区党组织建设带来的新问题

1.大批青壮年农民进城创业务工使新型农村社区党组织建设面临一系列新难题

改革开放以来,大批青壮年农民特别是第二代或新生代农民群体纷纷离开家乡到城市就业和居住。农村青壮年劳动力的常规性流动,增加了农民收入,有力地促进了流入地经济和社会的繁荣;同时,也给新型农村社区党组织在干部队伍建设、党员队伍管理和人才队伍建设方面带来了新挑战。

(1)在社区干部队伍建设方面出现了新难题。社区党组织负责人要求从本社区党员中选,而目前留在农村的老党员居多,适合担任社区干部的党员人数极少。另外,由于目前我国对大学生、退伍军人等返乡人员的政策扶持力度不够,愿意回乡的优秀党员也不多。这就导致在选拔社区党组织带头人时出现了难觅合适人选的问题。

(2)在党员队伍管理方面出现了新情况。一是党员政治参与地位的变化带来被剥夺感的情绪问题。在成立新型农村社区之前,按照“四议两公开”工作法,党员对行政村里的重大事项的决策具有审议权,他们养成了很强的政治参与感。但在新型农村社区成立后,传统的农村集体经济组织被改制为股份经济合作社,在合作社内,往往是按照经济组织的相关章程进行决策,关于经济发展的相关重大问题由股东代表决定,而不是由党员大会审议决定。这在一定程度上使党员的政治参与权利和地位发生了微妙变化,一部分党员会因此产生被剥夺感。因此,采取

什么样的新举措发挥农村党员政治参与的作用,成为新型农村社区党组织遇到的新课题。二是流动党员管理工作成为一项新课题。新型农村社区中,大部分年轻人外出务工创业,因不能按时参加其组织关系所在地的组织生活而成为流动党员。在工商业经济相对发达的农村社区流入的党员较多,在经济相对落后的农村社区流出的党员较多。对这部分流入或流出的党员如何创新管理方法加强对他们的教育管理,引导他们在建设流入地的同时为家乡的振兴多做贡献,成为新型农村社区党组织在党员队伍建设方面遇到的新挑战。

(3)在乡村人才队伍培育方面面临着新任务。实现乡村振兴战略迫切需要培养和留用一批职业农民、营销人员、医护人员、农业专业技术人员等人才。由于大部分青壮年农民进城务工,如何引导更多的年轻人扎根农村、服务乡村振兴战略,从而建设一支庞大的乡村人才队伍,成为新型农村社区党组织面临的一项重要任务。

2. 推动发展壮大集体经济的新任务给社区党组织带来新挑战

社区集体经济发展得好,会对社区党组织的凝聚力产生重要作用。面对社区居民对公共服务需求迅速增加的利益诉求,如何依托稳定增长的集体经济收入为社区居民提供必需的公共服务,成为新型农村社区党组织面临的一个新挑战。

(1)农村集体经济收入途径单一。近年来,随着国家脱贫攻坚战略和乡村振兴战略的实施,党和政府出台了一系列发展壮大集体经济的制度政策,基本上消除了集体经济零收入的村(社区)。但总体来看,集体经济收入的增长大多依靠租赁或经营原有的集体土地来获得一些微薄收入。由于农业生产经营利润低、市场和气候风险大,如果仅依靠集体土地大幅度增加集体经济收入,其前景并不乐观。

(2)农村集体经济经营人才缺乏。目前,虽然从领导体制和党内法规上已经明确规定农村党支部书记是集体经济组织负责人,但农村党支部书记身兼四职,领导发展集体经济的精力受到很大限制。因此,在农村社区中大部分优秀青壮年劳动力都外出

务工创业的背景下,如何通过党组织的思想政治工作,吸引和凝聚优秀的集体经济组织管理人才,也是社区党组织建设面临的一个新挑战。

(三)社会方面:人口结构由熟人社会向半熟人社会转型和社区居民利益诉求多样化给新型农村社区党组织建设带来新挑战

1. 社区人口结构由熟人社会向半熟人社会转型对社区党组织提升管理服务能力有了更高要求

传统的农村社会,村民们祖祖辈辈生活在一个村庄里,是典型的熟人社会。新型农村社区成立后,特别是因拆迁重建而形成的新社区,打破了过去以村落为单位形成的熟人社会结构而成为半熟人社会。从熟人社会进入半熟人社会,如何更好地服务社区居民,对社区党组织来说是一个挑战。

(1)社区居民对社区党组织的依赖性增强。在以行政村为单位的管理体制下,村民操办婚丧嫁娶、修缮房屋等事宜都可以依托熟人帮助完成。新型农村社区成立后,特别是那些因征地拆迁、扶贫搬迁形成的一些新的安置型社区,生活在同一社区的居民不再是传统意义的本村居民。传统的需要村民相互帮助才能办理的事务,现在却面临着找不到人帮忙的窘境。这时迫切需要在社区党组织引领下,组织社区居民及时成立社区自治类组织,如红自理事会、志愿者协会等,为居民提供必要的帮扶和服务。

(2)社区居民对新型农村社区党组织的服务能力提出了新要求。在社区成立以前,是村“两委”行使管理权,主要依靠传统的亲缘、宗族关系等熟人社会资源优势,加上行政制约权和经济处罚权进行管理。新型农村社区成立后,社区居民之间成为没有血缘、姻缘的半熟人社会,而且社区党组织对社区居民也没有经济上的制约权。在这种情形下,社区党组织要治理好社区,就必须转变传统的管理方法和理念,由重管理向重服务转变,依靠优质、贴心的服务凝聚民心。

2. 社区居民的利益诉求日益多样化对社区党组织的领导力和组织力提出了新要求

随着人民生活水平的日益提高,社区居民对社区党组织的期望值也日益增强,他们期望社区党组

织能在基础设施建设、环境卫生维护、精神文化生活、物业管理服务等方面提供更多的服务。

(1)社区居民精神文化方面的诉求增多。农民集中居住以后,随着身份的转换和生活方式的变化,对精神文化生活需求增加,期待社区党组织能为他们提供更多更丰富的文化娱乐活动。社区居民日益增长的各类诉求,对社区党组织的领导力和组织力提出了新挑战。

(2)引导社区居民就业期望与择业观念任务加重。在一些由农民集中搬迁居住形成的新型农村社区,有些失去土地的农民由于缺乏适应信息化、现代化的劳动技能,文化程度又不高,择业观念陈旧,而就业期望值却偏高,要求的报酬与自身素质极不相称,特别是一些年轻的社区居民,就业困难问题比较突出,甚至出现“坐吃山空”的现象。如何引导这部分社区居民改变就业观念、提高就业能力,成为社区党组织面临的新挑战。

三、加强新型农村社区党组织建设的对策建议

(一)抓组织体系建设,构建社区党组织发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用的组织体系

1.构建社区党组织发挥领导核心作用的组织体系

(1)构建社区党总支领导各行政村党支部的党建模式。目前,大部分社区的组织设置方式是在社区设党支部,传统自然村设党小组。这种组织设置方式,对社区党组织加强对自然村党组织的领导存在诸多不便。这是因为,党小组不是一级党组织,只是党员参加组织学习和谈话谈心活动的一种组织,不具备党组织的领导和执行功能。因此,为了加强社区党组织的领导核心作用,建议将社区党支部升格为党总支,将在传统的各行政村设立党小组改为设立党支部。在行政村设立党支部,能够充分发挥党组织成员与村民在乡情关系、地缘关系、集体经济纽带等方面的联系优势,使行政村党支部不仅能够近距离听取村民和党员的意见和建议,而且更利于激发党组织成员带领群众发展生产、增加收入、改善村容村貌、改善居住环境的动力,从而更加有利于发挥党组织的战斗堡垒作用。在这方面,广东省清远市已经进行了探索实践,取得了很好的成效。实践证

明,这种农村社区党组织创新设置的方式,有利于提升社区党组织的领导力。

(2)构建社区党组织和原村级党组织并行发挥作用的党建“双轨制”模式。所谓“双轨制”党建模式,就是新型农村社区党组织在完全接管所有社区事务的“过渡”时期,并行且交互地发挥新建社区党组织和原村级党组织的职能作用的基层党建创新模式。近年来,河北、河南、湖北、浙江等地在新型农村社区党组织建设中,探索性地尝试采用“双轨制”党建模式,使原行政村党组织与新建社区党组织并行发挥作用,取得了较好的成效。实行“双轨制”党建模式,需要对新型社区党组织和原行政村党组织发挥作用的侧重点分别给予明确。例如,规定社区党组织发挥“领导核心”作用的主要方式:一是讨论决定本社区的重大问题;二是协调辖区单位、整合各类资源、动员各方力量,推进新型社区各项工作的顺利开展;三是做好服务群众、关怀群众的工作。原村级党组织发挥作用的方式:一是利用自己熟悉原村村民的优势,承担一些与原村村民相关的组织动员工作,在维护基层社会稳定、化解相关矛盾、征兵动员、组织慈善事业、发挥党员示范带动作用等方面分担新建社区党组织的压力;二是继续做好“村改居”后遗留的原村集体经济组织的产权管理和经营工作,确保原村村民的产权和经济收益,并最终淡出领导核心而完全转型为股份经济合作社(公司)党组织。目前,“双轨制”党建模式仍处于探索阶段,需要在实践中逐步完善。

(3)构建社区党组织领导网格党支部的“嵌入式”党建模式。“嵌入式”党建,即“基层党组织—网格党支部—党员”多级嵌入的党建工作模式。“嵌入式”党建不仅强调组织载体的嵌入,而且强调工作方式的嵌入,就是社区党组织按照“楼栋相邻、文化相近、人缘相熟”的原则,把社区划分为相应的治理网格,创设并嵌入网格党支部,积极动员网格中的党员主动嵌入或参与到对社区居民的各项服务中,从而形成与社区居民互动参与、平等合作、协商治理的党建工作新模式。浙江宁波F新型农村社区党组织采取将社区党员以“网格联络员”的身份嵌入服务社区居民的活动中,社区党员通过电话访谈、入户调查、会议

座谈等多种渠道,主动了解社区居民的日常生活需求和意愿,在收集居民生活需求和意愿的基础上,将其分级分类整理后上升为社区公共议题,引导社区居民共同参与协商处理^[2]。

2. 构建和完善新型农村社区党组织领导社区各类经济组织的组织体系

(1) 加强新型农村社区党组织对集体经济组织的领导。社区党组织在领导集体经济组织方面应做好以下工作:一是管理利用好国家和政府资助集体经济发展的项目资金。近年来,在脱贫攻坚战略和全面乡村振兴战略实施中,社区得到不少国家扶助集体经济发展的项目资金,社区党组织必须发挥好领导核心作用,选准经营管理人才,运用好这些项目资金,发展好已有的项目,保证集体资产增值。二是正确处理原行政村集体资产与社区居委会资产的关系。新型农村社区成立后,社区居民最关注的就是原行政村集体资产的收益分配问题,因此,社区党组织在领导集体经济发展的过程中,必须处理好原行政村集体资产的收益分配权与新型农村社区集体资产的关系,保证原行政村的居民享有该村集体资产收益分配权。例如,安徽宿迁市为了维护好农民的利益,在“两保留三不变”,即“原村集体经济组织及村民的集体经济组织成员身份继续保留,村集体资产收益权不变,村土地承包关系不变,债权债务关系不变”^[3]的基础上,提出加快发展新型农村社区新型集体经济,推广成立新型农村社区资产运营公司或经济合作组织,全面规范社区“三资”管理,建立健全利益分配、股份分红机制,确保新型农村社区成员享受发展红利。三是引领集体资产土地收益的发展方向。土地资源是农村集体经济发展的第一资源。在土地资源外包租赁的过程中,土地的用途和收益分配需要社区党组织的政治引领,确保土地利用开发围绕和服从国家的粮食安全战略,确保土地租赁后其用途符合国家粮食安全战略,即中国人的饭碗装中国的粮食。

(2) 加强新型农村社区党组织对新型农村合作社等新经济组织的领导。成立农村专业合作社,从组织的建立到组织负责人的选任,都离不开党组织的组织动员和引导。在实践中,一些新型农村社区采

用不同的方式引领农村合作社组织建设,有的采取党组织直接领办的方式,有的采取“党组织领办+村社合一”的方式。一些地方的农村社区居民已经享受到社区党组织领办合作社的“红利”。例如,四川都江堰市安龙镇卉景社区的花卉盆景产业的兴旺发展,就是在社区党组织的领导下依托专业合作社而快速发展起来的。现在卉景社区作为“川派盆景第一村”的品牌也越来越响亮,品牌效应显现出来,2020年卉景社区村民年收入达到人均3万多元。

(3) 健全社区党组织领导社区自治组织的社区治理格局。一是创新社区民主决策机制,推行“四议两公开”线上工作法。“四议两公开”如今是新型农村社区党组织实施民主决策的重要工作方法,但这种工作法在大量青壮年外出务工、创业的背景下实施起来有一定难度,这就需要创新工作方法,依托网络推行“四议两公开”线上工作法,使在外务工的党员和村民代表利用空闲时间在线上进行审议。2021年7月,河南新野县的新南村党支部就修堤的事情使用了“四议两公开”线上工作法,经过线上线下提议、商议、审议、决议、公开等程序,征求全村党员和村民代表的意见建议,使河堤修护工作顺利推进^[4]。这种新的民主决策方法是基层工作方法的新探索,值得推广借鉴。二是在社区党组织领导下成立居民理事会,引导居民开展自治活动。具体来说就是,在社区党组织领导下,将社区下属的管辖地带以集体资产、地缘和血缘关系为基础划分为若干个村(居)委会,将行政村自治下放到自然村自治。在自然村中成立村民自治理事会,理事会成员由村民推选产生,成员由热心公益事业的农村党员、村民代表、退休的干部教师、德高望重的乡贤、致富能人等组成。社区居民理事会以开展农村公共服务、组织居民开展互助互帮为宗旨,从而成为居委会加强村民自治的重要辅助力量。三是社区党组织引领物业管理,为居民提供满意的物业服务。新型农村社区治理中,物业管理的好坏是居民判断社区治理成效的一个重要因素。基于一些新型农村社区中出现的物业费高、物业管理不规范等问题,社区党组织应把引领物业管理工作作为一项重要工作抓手,以多元化竞争的模式引

进物业管理主体,搞好物业服务,形成兼具公益型、现代化、低收费等特征的物业管理模式。有条件的由社区党组织牵头引进市场化物业公司,条件暂不成熟的通过村居代管模式,承担新型社区的物业服务、治安管理、设施维护等职能。

(二)抓好“三支”队伍建设,为做好社区党组织建设工作奠定干部和人才基础

1. 抓好新型农村社区党组织带头人队伍建设,选好“头雁”

(1)明确社区党组织书记的推荐选拔条件。一是把政治标准放在首位,突出“双好双强”。选配社区党组织书记时,人选必须具有一定的政策水平,热爱党的工作,对党忠诚,能够自觉增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。二是具有较强的奉献精神和自我牺牲精神。农村社区工作千头万绪,报酬低、任务重,只有具备较强的奉献精神和自我牺牲精神的人才能担当起领导农村社区工作的重任。三是干事本领强。能够适应新时代农村社区工作要求,具备一定的致富带富能力、组织协调能力、基层治理能力、应急处突能力。四是作风公道正派。能够自觉遵守法律法规,尊崇公序良俗,办事公正,廉洁自律,有较好的群众基础。

(2)拓宽社区党组织书记的选拔范围。根据目前农村社区发展的现状和人才情况,社区党组织书记应重点从农村中坚阶层、本村成长的大学生、外出创业成功人士、乡贤等群体中选拔和培养。一是“中坚农民”。他们是农村中的精英群体,有的靠从事适度规模的种植业、养殖业获得经济收入,有的靠从事运输、经商和办企业等获得经济收入,他们的经济地位在农村中处于中等水平,能够安心留在农村发展。二是本村成长起来的大学生。他们对家乡有感情,能留得住、扎下根,更了解村情民意,具备吃苦、奉献精神。三是外出创业成功人士。这部分人具有带领村民致富的能力,又有乡情纽带。四是复员转业军人。这部分人经过军营训练,具有较强的政治觉悟和丰富的社会经验,具有敢想敢干的精神。五是新乡贤。他们可以利用亲情、乡情和自己的声誉和威望,调解乡村社会的矛盾纠纷,是乡村自治的重要参与力量。

(3)创新培训方式和内容,提高社区党组织书记的综合素质。一是创新培训内容。培训课程设置上应增加针对性、实效性的培训内容分量,如产业结构调整、集体经济发展、乡村治理、群众工作方法等,这些都是社区党组织书记急需的知识。二是加强现场观摩教学环节。现场观摩教学的最大特点就是能够发挥身临其境的示范效应。例如,可以组织一些集体经济薄弱社区的党组织带头人到周边或全国的集体经济发达的社区参观学习、挂职锻炼,使其从中受到启发、产生灵感、拓展思路,感悟农村社区党组织负责人的奉献精神。三是发挥好“优秀党支部书记传帮带作用”。2020年起,中组部统一部署安排,在全国开展“导师帮带制”试点工作,组织乡镇和农村表现优秀、经验丰富的老同志帮带年轻同志。河南新乡市扛起了试点责任任务,充分发挥新乡先进群体优势,实行“以老带新、以新促老、共同提高”的办法,探索出了一条“优选、精育、互学、严管、常评”导师帮带全链条,找到了让年轻干部迅速成长、成才的好途径。

2. 抓好党员队伍建设,探索新型农村社区党员发挥作用的新途径

(1)突出党员在移风易俗中的示范引领作用。农村社区党组织可以选择一些群众基础较好的老党员担任移风易俗宣传员、示范员,带头破除铺张浪费、大操大办、高价彩礼等陈规陋习,树立勤俭节约、文明健康的生活方式。

(2)探索党员参与社区决策的新途径。为了扭转在股份经济合作社里党员地位不如股东的倾向,切实解决党员政治地位被边缘化的问题,社区党组织可以探索让党员以另一种方式“参与企业重大问题的决策”。比如,动员他们对所在股份经济合作社的发展提出意见和建议,以此为契机唤起党员的责任意识和履行权利与义务的积极性。

3. 加强乡村振兴人才队伍建设

(1)做好“引才”工作。社区党组织要发挥党的思想政治工作优势,以乡情乡愁为纽带,深入开展“引老乡、回故乡、建家乡”活动,吸引在外创业成功的务工人员、本地的大中专毕业生、专业技术人员等返乡创业。

(2)做好“育才”工作。实现乡村振兴战略,人才

是关键。新型农村社区党组织要根据社区各项事业发展的需要,有针对性地培育优质高效农业生产、经营销售、农业技术、电商等新型人才。

(三)加强新型农村社区党组织权力监督制约机制建设

1.对经济体量大的社区党组织负责人试行提级监督,发挥“上对下监督”的组织优势

提级监督,就是将传统的由乡镇纪委监督社区(村)党组织书记的监督方式,改为对重点社区(村)党组织书记监督上提一级由市纪委实行监督,加大监督执纪的力度,发挥“上对下监督”的组织优势。对一些重点农村社区党组织书记实行“提级监督”,既是全面从严治党向基层延伸、防范农村小微权力腐败的重要举措,也是新型农村社区党组织建设的迫切要求。随着新型农村社区的建设和发展,出现了一些人口数量多、经济体量大的农村社区。2020年以来,山东诸城、贵州安顺、山东莱西等地的纪委,探索在集体“三资”达到一定规模的社区(居、网格)党组织书记中开展“提级监督”工作。从各地的实践看,社区党组织负责人也欢迎这种“提级监督”,这样更能让他们在工作、生活中守底线、知敬畏。

2.完善审计监督制度和财务监督制度,发挥上级党组织对社区党组织负责人经济行为的监督作用

(1)加强对社区干部的任期审计和离任审计工作。由县纪委牵头督办,县组织、财政、农业、审计、监察等部门联合组成专门审计小组,每年两次对社区财务和党风廉政建设工作进行检查,特别是将重点开发项目、土地征用补偿收入、惠农资金使用等列为重点审计检查内容,同时还要加强对社区干部的离任审计工作。

(2)把“互联网+”思维引入社区财务管理。一是将社区的“三资”全部纳入网络平台进行交易。乡镇纪委通过网络对社区“三资”交易过程进行全程监督。二是对社区财务实行电子化监管。在“区账乡管”中,采取电子金融渠道走账,便于乡镇相关部门对社区的财务收支进行监督。

3.完善社区事务公开制度,发挥群众对社区干部的民主监督作用

(1)把村民关心的事项都列入社区事务公开范

围。将农村社区征地拆迁补偿、集体资产出租出售、工程项目招投标、宅基地审批、大额资金使用、各种惠农资金的使用和发放等涉及社区居民切身利益的事项和群众普遍关注的热点问题,都纳入社区事务公开的范围,广泛接受社区居民的监督。

(2)创新外出务工人员对村务监督的方式。不少地方针对务工在外的村民采取建立村务、财务两个微信群的办法,每月发布村里开支信息。例如,2022年春节前,湖南江永县纪检监察部门开展了一项创新性工作部署,要求全县各村村务监督委员会利用外出务工群众返乡的时机,以“看账目、看现场”的方式,邀请外出务工人员对村务进行现场监督^[5]。同时,利用外出务工人员春节返乡探亲之机召开“热爱家乡、共谋发展”座谈会,请在外务工返乡村民献计献策,畅谈乡村发展想法。通过这种方式,不仅保障了外出务工人员对村里事务和社区事务的监督权,还能激发他们关注家乡发展的热情,引导他们为家乡发展出资出力。

参考文献:

[1]民政部关于印发《全国农村社区建设实验县(市、区)工作实施方案》的通知[EB/OL].(2022-03-14)[2007-01-10].http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/200711/20071100003904.shtml.

[2]黄立丰.建构文化认同:“嵌入式”党建何以可能与何以可为——浙江宁波F新型农村社区的探索思考[J].理论月刊,2019(10):153-160.

[3]张云.建设新时代“鱼米之乡”的未来社区:宿迁市《关于进一步强化党建引领深化新型农村社区治理的实施意见》解读[EB/OL].(2022-03-15)[2021-12-14].http://news.sq1996.com/sqyw/2021/1214/393611.shtml.

[4]龚金星,毕京津.村务线上议 决策更透明:河南新野县探索线上运用“四议两公开”工作法[N].人民日报,2022-01-18(11).

[5]谢樱.逛村庄算村账 返乡村民喜看家乡“明白账单”[EB/OL].(2022-03-16)[2022-02-10]http://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-02-10/doc-ikyarmz9965121.shtml.

【作者简介】杨群红,女,中共河南省委党校省直分校教授(河南 郑州 450002)。

【原文出处】《中州学刊》(郑州),2022.8.11~18