

革命老区党建引领乡村治理的路径研究 ——基于巴中市党建引领乡村治理的探索实践

谢 洋

【摘要】革命老区,是指土地革命战争时期和抗日战争时期,在中国共产党领导下创建的革命根据地的简称,分布在全国 27 个省、自治区、直辖市的 1300 多个县(市、区)。革命老区是新中国的摇篮,是新中国社会主义大厦的牢固基石,老区的革命传统和历史经验是非常宝贵的精神财富。推进乡村治理制度创新和能力建设,革命老区应该积极担当作为、奋发努力有为,如何挖掘老区资源、发挥老区优势、突出老区特色、体现老区作为,是革命老区的战略任务也是时代课题。

【关键词】革命老区; 老区; 党建引领; 组织; 乡村治理; 制度创新; 能力建设; 主体作用; 优势; 短板; 路径。

巴中是全国第二大苏区——川陕革命根据地的中心和首府,拥有全国最大的红军烈士陵园、红军石刻标语群和红军将帅碑林,是典型的革命老区。本文以巴中在乡村治理中的创新实践为模型,总结分析革命老区推进党建引领乡村治理的显著优势、问题困难、方法路径和经验启示,旨在为进一步提高治理效能提供借鉴参考,让老区人民有更多的获得感幸福感安全感。

一、现状：优势与困难同在

现代管理学认为，抓管理既要重视“短板效应”也要重视“长板效应”，只有坚持扬长与补短并举，方能从根本上提升管理效能。同样的道理，推进乡村治理制度创新和能力建设，老区有老区的优势，老区也有老区的难处，关键在系统、充分、深入认识分析这些优势和难处，以挖掘整合治理资源，不断扬长补短提升治理效能。

推进乡村治理，巴中有三大明显优势：

优势一：红色优势是最显著的治理优势。红色基因世代传承。当年，40万巴中人中有12万人参加红军，4万多人壮烈牺牲，孕育出的“智勇坚定、排难创新、团结奋斗、不胜不休”红军精神在巴中世代传承。红色资源遍布全境。巴中是四川“长征丰碑、川陕苏区、将帅故里”三大红色资源聚集地之一，有革命遗址遗迹908处，数量居全省之首，其中，有全国重点文物保护单位5处72点、省级文物保护单位64处83点，全国爱国主义教育示范基地4个、省级爱国主义教育示范基地2个。红色文化浸润人心。通过整理“红色史料”、建立“红色档案”，相继出版《川陕苏区苏维埃志》《川陕忠魂》《红韵》《红色歌谣》《红魂》等多部红色教育教学丛书，已发放到全市基层党组织和“农家书屋”50000余册。

因此，只要紧盯乡村这个主阵地、乡村群众这个主群体，落实有力措施把巴中的红色资源利用好、红色文化发扬好、红色基因传承好，就能把红色优势最大限度转换为乡村治理优势。

优势二：人文根脉是最深厚的治理基础。“忠勇信义、开放包容”的巴文化精神源远流长。巴中地处巴文化的中心区域，巴文化在巴中得以世代传承和发扬光大，后来的米仓古道文化、盛唐石窟文化、名人文化等，无不彰显着巴文化的精髓，可以说巴文化精神穿越历史而历久弥新、世代传承而愈加坚固。“宁愿苦干、不愿苦熬”的脱贫攻坚精神激发志气。“八七扶贫攻坚”时期，巴中人民不甘“边远山穷”的落后面貌，团结一心、干字当头，坚定向贫困宣战，创造出享誉全国的“巴中经验”，2014年实施精准扶贫以来，巴中累计减贫49.7万人、贫困发生率降至0.06%，打了一场绝对贫困的漂亮“歼灭战”，“宁愿苦干、不愿苦熬”成为巴中人的精神特质。“苦干实干、创新创造”的时代精神激励干劲。新时代，巴中以“创新创造”打头、“苦干实干”托底，在经济、社会、文化和生态文明建设等方面取得了一系列显著成绩，这种精神正伴随着全面小康梦想的临近而愈发光彩夺目。

上述“三种精神”是相互联系、一脉相承的有机整体，是根植于广大人民群众血脉的精神原乡，共同构成了巴中人特有的精神内核和生命内涵，理应成为推进乡村治理的强大源动力。

优势三，政策环境是最坚实的治理支撑。社会主要矛盾变化让政策倾斜成为必然。进入新时代，中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，为增进区域发展的协调性、城乡发展的一体性、工农业

发展的互补性，巴中这样的地区尤其在巴中农村地区，会获得更多国家或省级层面的政策倾斜支持，有着大量的政策支撑优势。当下，巴中正处于政策交汇叠加的重大战略机遇期。巴中立足革命老区、秦巴山区、贫困地区的特殊市情，争取到大量国家和省级重大政策支持，脱贫攻坚、乡村振兴、革命老区振兴发展、生态转移支付等相继汇聚巴中，特别是成渝地区双城经济圈建设，让毗邻成都、重庆的巴中有着前所未有的发展机遇，加快“融圈”、主动“融圈”已经成为巴中人民的集体共识，这些政策抓住了抓好了，就会赢得跨越发展、创新发展的好环境。

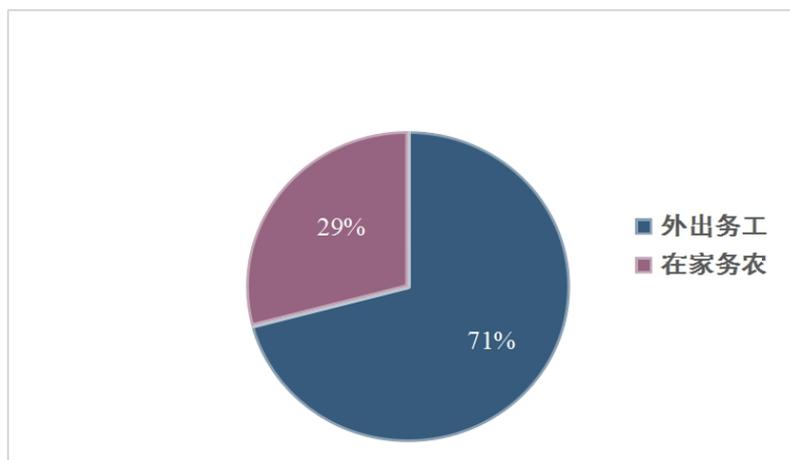
好的政策是乡村治理的良机，老区推进乡村治理不仅要埋头“赶路”，更要抬头“看路”，善于借助“政策”的东风，最大限度的挖掘集聚治理资源，治理就有充足的底气和信心。

推进乡村治理，巴中也有三大突出短板：

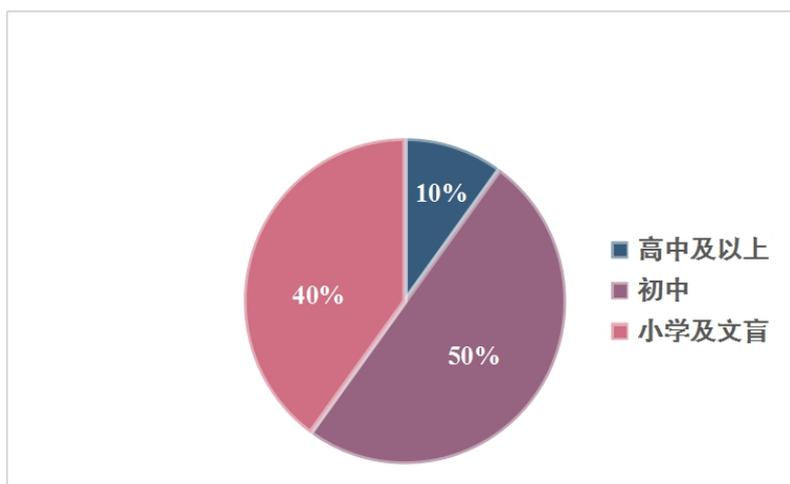
短板一：村级党组织建设存在薄弱环节。村“两委”成员结构还需优化。全市现有村干部 6491 名，村“两委”班子平均年龄 45.8 岁、村党组织书记平均年龄 47.4 岁，高中及中专文化学历 3416 名、占比 52.6%，与现代乡村治理的现实需要相比，客观上还存在年龄偏高、学历偏低、能力偏弱的“一高一低一弱”问题，还有较大的持续优化空间。村级集体经济发展不平衡。靠近城镇、集镇和公路沿线的村，能够多渠道获得相对稳定的收入，集体经济发展较好；而地处偏僻山区、交通不便、缺乏资源的村，集体经济发展相对滞后。部分村还存在集体经济产业发展定位不

清晰、主导产业不明确、制度机制不健全等问题，部分产业投入产出比居高不下、抗市场风险能力明显不足，村级集体经济还没有整体实现从“有”到“强”的转变，提升村级公共服务能力的经济基础还没有打牢。村级各类组织的治理合力凝聚不充分。深入推进现代乡村治理制度改革创新，要求必须健全村党组织全面领导村级各类组织的制度机制，但部分村党组织引领各类组织在乡村治理中共同发挥作用的办法还不多、机制还不健全，存在各类组织“各行其是”“单打独斗”等现象，没有形成有效合力。

短板二：群众治理主体作用发挥不充分。人口大量外出务工导致农村“空心化”。巴中属典型的山区农业市、劳务输出大市，超过70%农村劳动力常年外出务工（如图一），留守的大多是老弱病残幼，很多地方的产业发展和治理主体长期处于缺席状态。群众的传统乡村管理思维难以在短时间内转变。在传统乡村管理中，主要是村委会为主导管理村级事务，村民或其他组织参与村务管理较少，依赖村委会管理的思维在部分群众思想中根深蒂固，导致参与“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的意识还不强，加之农村群众受教育程度普遍较低（如图二），参与治理的能力不足、积极性主动性不够。



(图一：巴中市农村人口从业分布)



(图二：巴中市农村人口受教育程度分布)

板三：乡村治理要素先天性不足。发展滞后导致治理动力资本不足。巴中集革命老区、秦巴山区、贫困地区于一身，是四川省发展最不平衡最不充分的区域之一，与省内外发达地区比较，

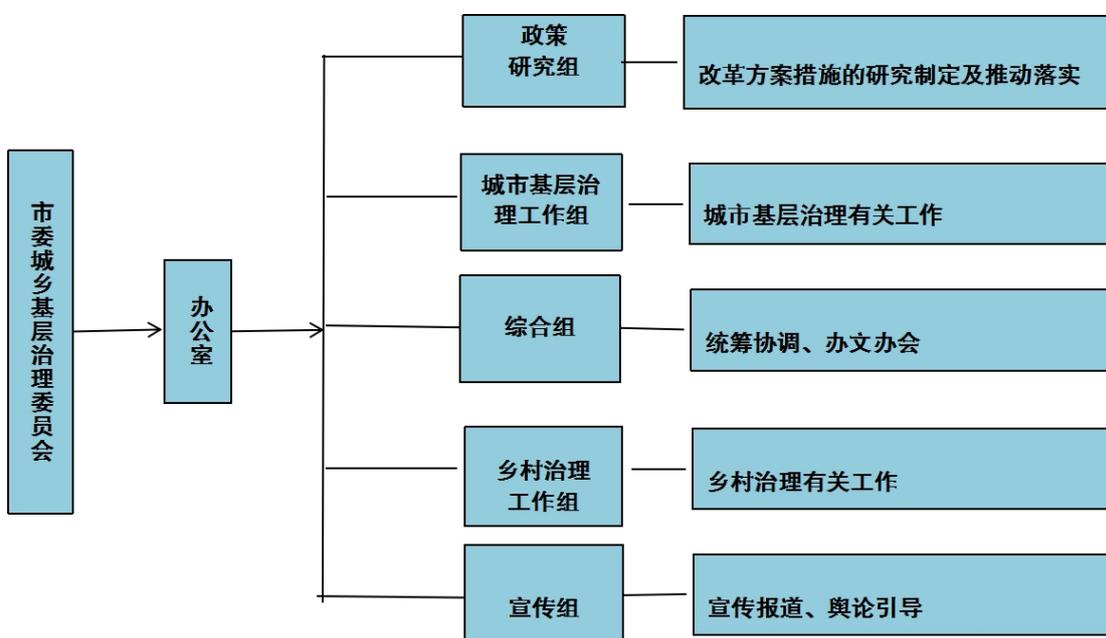
人、财、物等治理要素存在先天性不足的问题，主要表现在乡村人才吸附力不够、农民人均收入偏低、基础设施建设滞后、基本公共服务水平不高等，这些因素都不同程度制约着乡村治理快速高效推进，理应尽快补齐短板、缩小差距。推进乡村治理的思维观念更新滞后。随着脱贫攻坚全面收官，巴中乡村经济社会面貌已经发生了翻天覆地变化，相比较而言，推进乡村治理制度创新和能力建设还处于起步阶段，广大农村党员、干部、群众的思想观念、思维模式、行为方式还不同程度存在跟不上经济社会发展需要、跟不上新时代乡村治理需要等情况，乡村治理路径化、制度化、系统化、科学化程度还不够。

二、探路：改革与创新并举

为全面贯彻落实党的十九届四中全会和四川省委十一届六次全会精神，巴中市委四届九次全会作出推进城乡治理制度创新和能力建设的重大决策部署，充分挖掘整合治理资源、不断创新制度机制，积极探索富有老区味道、体现时代内涵、满足人民期望的乡村善治路径。

（一）重塑制度机制，建立健全乡村治理组织架构。将建立专门领导机构和工作机构作为推进城乡基层治理的基础性、先导性工作，市、区县均成立城乡基层治理领导机构和工作机构，配备专门编制 23 个，厘清了各级各有关部门工作职责，实现有专门机构抓、有专门人员管。建立基层治理引领示范、学习交流、会商督导、成果比拼“四项制度”，实现推进工作有规可依、有

章可依、有条不紊。创新开展基层组织建设提升、脱贫攻坚决战冲刺、社会乱象专项整治、安全隐患排查治理、信访矛盾联动化解、文明乡风培育等“十大行动”，做到工作有目标、有重点、有抓手。



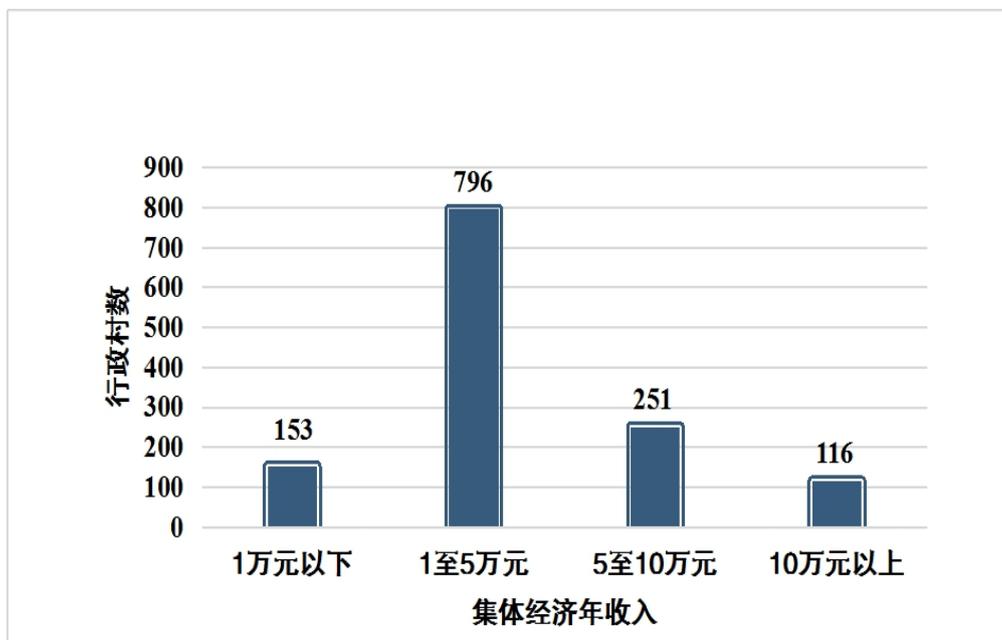
(图三：巴中市城乡基层治理组织架构图)

(二) 重塑空间地理，深入推进镇村建制调整改革。改革前，巴中镇村设置是基于传统农业经济形态下的建制，整体上呈现出数量多、规模小、密度大、实力弱等特点，导致行政运行成本增

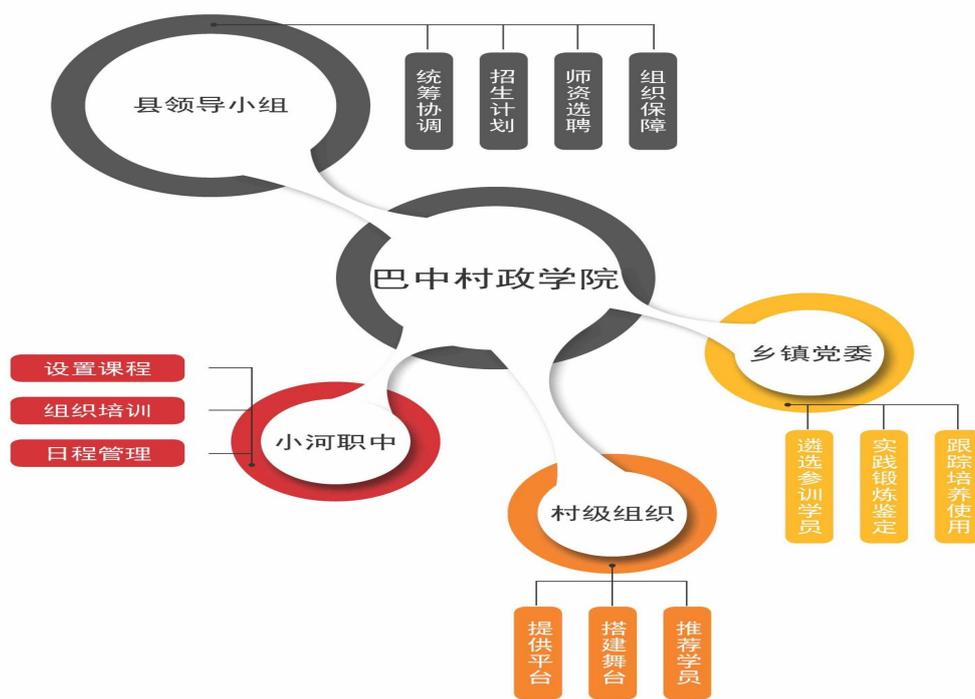
加、公共财政投入稀释、治理资源分散零散，成为制约影响乡村治理现代化的重要因素。为从根本上突破这些掣肘，巴中将抓实抓好镇村建制调整改革作为推进乡村治理的重要内容和抓手，以改革创新务实举措推进治理空间重塑、治理要素重组，实现了人口集中、产业集群、资源集约、功能集成、人才集聚。改革后，建制规模上，乡镇（街道）数量从200个减至139个、减幅30.5%，乡镇平均面积由62平方公里增加到89平方公里，平均人口由1.84万人增加到2.65万人；行政村从2177个减至1316个、减幅39.5%，村平均面积由5.27平方公里增加到8.73平方公里，平均人口由1227人增加到2035人。职能优化上，对乡镇党政综合性办事机构，统一设置党政综合办公室、党建工作办公室、经济发展和乡村振兴办公室、综合行政执法办公室、社会事务管理办公室、社会治理办公室、财政所等“六室一所”；对乡镇事业站所，统一设置便民服务中心、农业综合服务中心、农民工服务中心、公共事务服务中心等“四中心”。服务优化上，在新设村规范设置便民服务室，在已撤并村设置便民服务点，落实村干部坐班值守制度，从退职村干部、优秀农村党员、网格员、村级后备力量等群体中遴选专兼职代办员。

（三）重塑引领力量，聚焦重点持续提升村级党组织组织力。深入实施村党组织带头人队伍优化提升行动，将村党组织书记培训纳入全市干部教育培训年度计划，将基层治理作为村“两委”班子成员专业培训的必修课，全面推行村党组织书记、村委会主

任“一肩挑”，开展村党组织书记职业化管理试点，依托驻巴高校教学点创新开展村干部学历提升教育，让2000余名村干部或后备力量获得大专以上文凭。大力实施优秀农民工定向回引培养工程，落实组织覆盖、回引创业、定向培育“三大行动”，发展农民工党员1101名，储备培养409名优秀农民工作为支部书记后备力量，帮助1500余名农民工返乡创业兴业。强化乡村人才培育，以巴中村政学院为依托，构建形成“1所市级总院+4所区县分院”的村政学院建设发展体系，培育培训各类乡土人才近2万人。深入实施党建引领集体经济“百村示范”行动，以125个扶持村为重点，探索出盘活资源、产业培育、物业租赁、多元服务、作价入股等“五条路径”，集体经济“空壳村”全面消除，年收入超10万元的村116个，其中超过100万元的村8个。



(图四：巴中市村级集体经济年收入分布图)



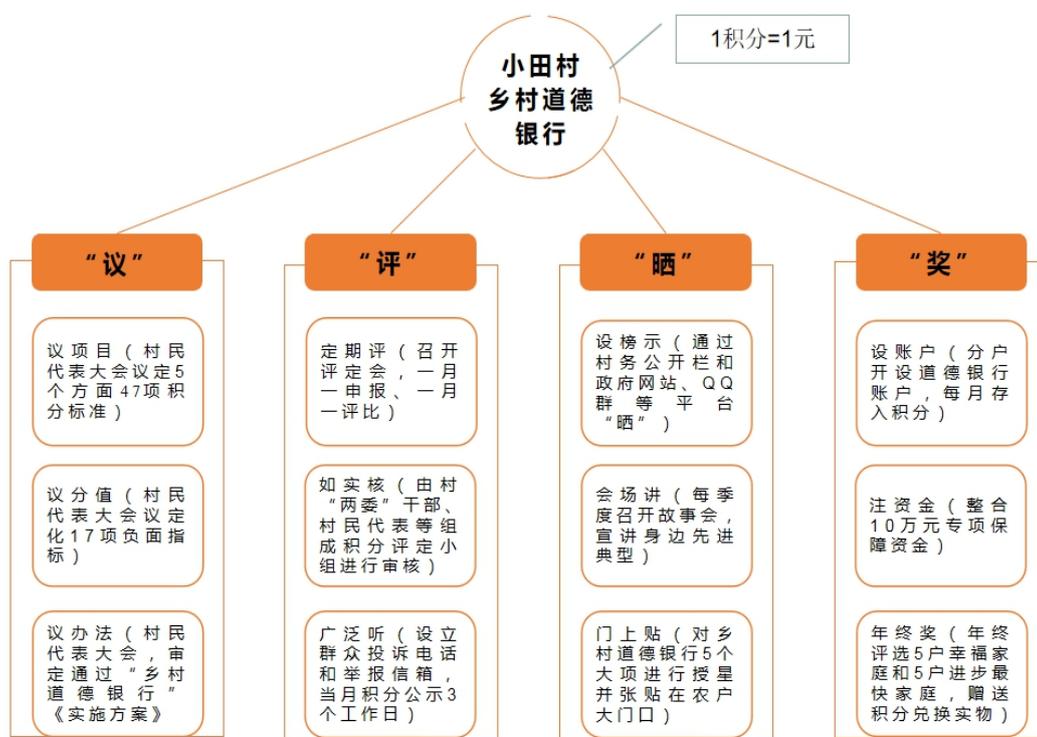
(图五：巴中村政学院办学模式)

(四) 重塑善治路径，积极探索各具特色而又行之有效的乡村治理模式。推进乡村治理，路径选择是关键中的关键。巴中以构建“一核三治”共建共治共享乡村治理新格局为目标，大胆创新、不拘一格，因地制宜找“路子”，治理路径呈现出“百花齐放”“百家争鸣”的良好态势。以下是全市范围内较有代表性的4种治理范式。

1. “四议四调四评”深化“三治融合”。聚焦发现问题、分析问题、解决问题，在全市范围内全面推行“四议四调四评”工作法，不断深化基层自治、促进基层法治、推动基层德治。“四

议”让自治有力，通过村党组织提议、村“两委”商议、党员大会审议、村民（代表）会议决议解决群众急难愁盼问题；“四调”让法治有序，通过院户亲情调、村规民约调、支部说事调、司法权威调化解邻里矛盾纠纷；“四评”让德治有效，通过评作为正党风、评孝道树家风、评公德纯民风、评贡献浓乡风传递崇德向善正能量。（“四议四调四评”工作法流程图见附件）

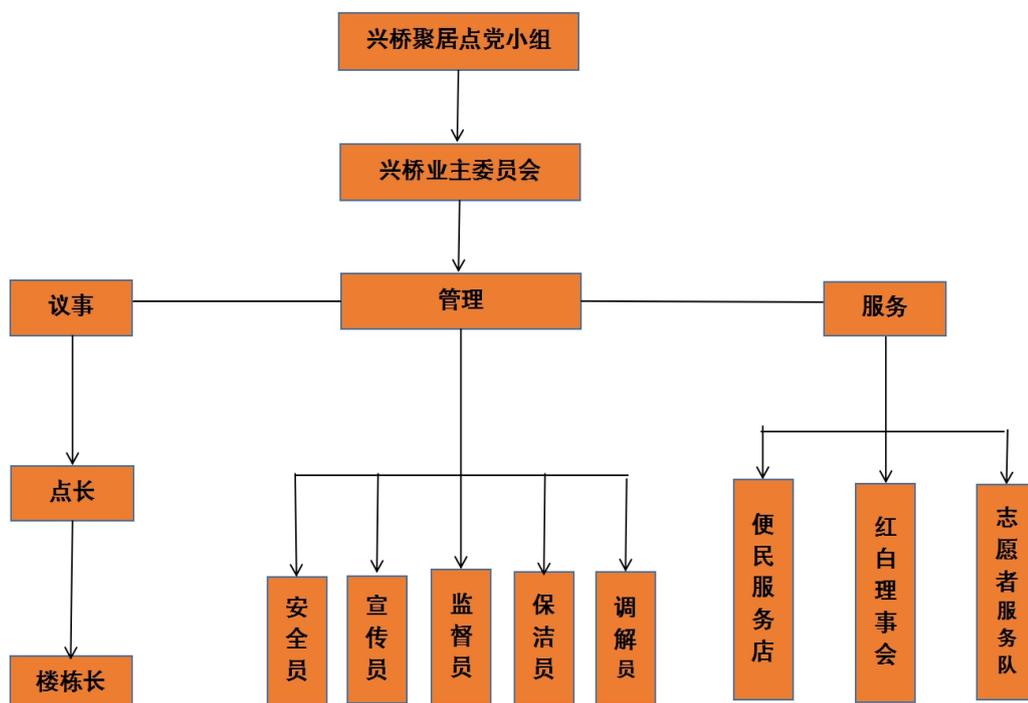
2. “乡村道德银行”推动“德者有得”。制定《“乡村道德银行”管理办法（模板）》，明确10条参考措施，支持各地结合实际情况明确细化办法，形成“支部引导、群众主体、活动引领、常态推进”的运行机制，实现农村家庭“道德可积分、文明有加分、满意再得分”，真正让道德有价、德者有得。



（图六：南江县关坝镇小田村“乡村道德银行”的管理运行模式）

3. “组织联姻联建”优化“三边”治理。把创新组织设置作为解决边远、边界、边角地区治理难题的破题之举，按照“五变五不变”原则（党组织变强、村容变美、乡风变好、产业变优、村民变富，行政区域不变、债权债务不变、村级自治组织设置不变、考核奖惩主体不变、干部待遇供给渠道不变）组建跨区域联建党组织，实现组织联建、产业联营、乡风联育。2018年9月，巴州区大和乡界牌村和通江县杨柏镇沙泥坪村，依据山水相连、资源相近、产业相似的实际，成立第一个跨区县联建党组织——沙迴坪联合党委，坚持抓党建与抓治理深度融合、互促互进，激活了“三边”治理“党建引擎”，有效解决了基层组织弱化、群众增收困难、基层治理乏力等“三边”治理难题，开启了一条党建引领“三边”地区发展治理的新路子。

4. “多元共建共治”实现“形神兼聚”。易地搬迁聚居点，“形聚”是外在表现，“神聚”是治理目标。围绕聚居点谁来治理、如何治理等问题，督促指导各聚居点结合实际，构建“村党组织+聚居点党小组+红色联户长+党员示范户”的四级组织架构，将党组织引领效应和党员模范作用延伸至每户每人，组建志愿服务队、业主委员会等自治组织，设置文明劝导、环境保洁、安全巡查等公益服务岗位，形成比较系统、科学、完备的管理体系和服务体系，打造“敲得开门、认得到人、说得上话、帮得上忙、打得拢堆”的“形神兼聚”聚居点。



（图七：南江县桥亭镇兴桥聚居点管理架构图）

三、展望：老区善治任重道远

基层治理是国家治理的基础性工作，乡村治理作为基层治理的重要组成部分，具有系统性、复杂性、长期性的特征。这要求建立一套科学的、完备的、可持续的治理机制，持续提升治理主体的治理能力，且要不断因时因势因地调整优化路径措施，这些都对革命老区推动乡村治理制度创新和能力建设提出了新的更高要求。

（一）适应新变化，老区要有新思路。老区推进乡村治理不能光盯着自己看、盯着脚下看，还要有全局视野、整体观念、开放意识，经常“跳出老区看老区”，这样才能获得新思路、得到新启发。从国际国内大环境看，当今世界正面临百年未有之大变

局，我国经济发展进入加快构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局的新发展阶段，正站在全面小康新的历史起点、奋力实现第二个一百年奋斗目标的社会主义现代化建设新征程上，可以预见，必然会有越来越多的重大战略和政策向乡村聚焦聚集；从区域发展的大趋势看，融合发展、协同发展、抱团发展是现实所需、时代潮流，巴中正处于加快融入成渝地区双城经济圈建设的新的历史关口，乡村必将成为推动加快融入的重要战略区域和强大支撑力量。革命老区推动乡村治理，应该紧紧联系这些大环境大趋势大机遇，以更加开放的姿态和更加包容的心态，放眼全省全国，做好充分的思想和行动准备，主动适应、主动思谋、主动求变，使得治理更有创新性、更具时代性、更可持续性。

（二）满足新期盼，老区要有新举措。老区人民是勤劳朴实的、勇于奋斗的，追求更加美好生活的脚步一刻也没有停歇。随着脱贫攻坚收官、乡村振兴战略实施和新型城镇化加速推进，农业强、农村美、农民富的乡村生产生活画卷在革命老区徐徐拉开。伴随着物质文化生活水平不断提高，农村阶层将更加复杂、群众诉求将更加多元，乡村群众对良俗善治的期望将进一步提高。革命老区推进乡村治理，应该始终坚持以人民为中心的治理理念不动摇，更加注重群众的价值主体地位，以解决群众反映强烈的问题为出发点和落脚点，不断调整优化治理举措，使得治理过程成为不断满足群众新期盼的过程，让群众有更多获得感幸福感。

（三）面对新压力，老区要有新担当。走出一条适合老区实际的乡村治理新路子，不是随随便便、简简单单就能实现的，需要老区党员、干部、群众在不断攻坚克难、解决问题中久久为功、持续作战。随着乡村治理深层次推进，制度机制的壁垒将更加坚固、利益格局的束缚将更加牢固、遗风陋俗的影响将更加顽固，这些阻碍将是长期的、严峻的而且时刻变化的，更加考验老区党员、干部、群众的治理智慧、能力和毅力。革命老区推动乡村治理，应该对这些困难和压力有科学充分的预判，做好从容应对的充分准备，以更大的担当勇气和实干精神，打好乡村治理中的问题歼灭战和困难攻坚战。

四、启示：推进革命老区乡村治理必须契合老区实际、彰显老区味道

通过系统分析巴中推进乡村治理的优势和短板，深入总结当前的特色做法和成绩效果，结合可能面临的新变化、新期盼、新压力，我们得出：推进革命老区乡村治理，必须以党建引领坚定正确方向，以人文浸润打牢精神根基，以共建共治激活动力源泉，以制度建设保障长久长效，努力走出符合老区实际、富有老区味道的乡村治理新路子。

（一）党建引领是固本之举，必须始终贯穿全程全线。《中国共产党农村基层组织工作条例》规定，“乡镇党委和村党组织是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。必须坚持党的农村基

层组织领导地位不动摇。”要特别注重发挥党建优势这个革命老区的最大优势，坚定把政治建设摆在首位，让学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于“三农”工作和乡村治理重要论述，成为每一名乡村党员、干部、人才的思想自觉和行动自觉，建强乡村治理的骨干中坚；要善于依托丰富的红色资源对乡村党员、干部、人才进行党性教育和红色基因教育，创新推出一批更加符合乡村实际、适合乡村党员干部的浸润式、互动式、体验式的红色课堂、红色书籍、红色活动，让乡村党员干部思想受洗礼、行动增动力，不断提升乡村党组织组织力，切实把党建优势转换为治理效能。

（二）人文资源是精神之基，必须深入挖掘内在价值。巴文化精神、脱贫攻坚精神、新时代巴中精神，是经历历史长河冲刷洗涤、滋养一方水土的不竭精神食粮，是根植于老区人民灵魂深处的鲜明精神底色，更是推动老区乡村善治的强大精神动力。将这些具有深厚历史内涵和巨大现实意义的本土人文精神深度融入乡村治理理念，有利于增强各类主体的情感认同和价值认同，增强参与治理的积极性主动性，是应该而且必须继承和发扬的。要在持续挖掘其内在价值中传承，把巴中本地人文特色与中华民族传统文化、红色革命文化、社会主义优秀文化结合起来，深入探究其对乡村治理的现实意义，不断拓展其时代内涵，形成比较成熟的研究应用体系。要走品牌传承之路，目前的“巴文化艺术节”、“巴山夜雨”大型舞台情景剧等举办的有声有色，也很受

观众欢迎，但也存在对外影响力不够、对基层群众覆盖面不足的问题，必须有计划有组织的落实一些离群众更近、更易理解感受的文化遗产活动，长久坚持下去，形成特色品牌，就能起到润物无声、春风化雨的明显效果。

（三）共建共治是动力之源，必须激发群众主体作用。乡村治理，群众是参与主体、价值主体、监督主体。面对乡村人口“空心化”现状，必须灵活采取多种方式打通群众参与治理工作的各种壁垒。可以开展面对面的宣传培训。总结农村工作经验，可以发现与群众打交道的最好方式就是面对面交谈，绝大部分乡村群众对乡村治理比较陌生、感兴趣度不高，面对面可以拉近距离、拉近感情、利于表达。这种面对面的交流不在多而在精，可在春节前后农民工集中返乡时期，采取入户走访、集中座谈或者“坝坝宴”“村晚”等多种形式，来一次乡村治理宣传培训的集中攻坚，掌握群众的所思所想所盼并研究针对性解决措施。可以打造智慧化参与平台。现在外出务工群众已经具备初步的互联网思维和习惯，“一部手机走天下”正成为现实，乡村治理应该搭“互联网”的“东风”，在市级层面统一开发村民参与乡村治理的性综合应用平台，集成政策宣传、建言献策、监督评价等功能，由乡镇党委政府和村“两委”具体负责督促指导村民在手机客户端安装APP软件，做到基层党员、干部、村民全覆盖安装，并将平台应用情况及有关数据作为对区县和乡镇治理工作年度考核的重要依据，实现“一部手机治乡村”。

（四）制度建设是长远之策，必须结合实际守正出新。乡村治理不是一时一地之事，是打基础利长远的，因此必须把制度机制建设贯穿始终，形成科学完备可持续的制度框架。革命老区推进乡村治理，应该把制度建设作为构建“比较优势”的重要方面，树牢制度建设的意识，培育制度建设的能力，更加留心对基层实践、点上做法、日常经验的总结提炼，并从全局的视野、以理性的思维去深化升华，使之成为具有较大复制推广价值的“巴中经验”“老区做法”。总体上，应积极构建“党委领导、政府主导、社会参与、群众协同”乡村治理机制，提高制度建设的科学性、整体性、协同性。党委领导，关键在让各级党组织在管大局把方向上发挥作用，制定完善总体要求、责任分工、考核评价等基础性制度机制；政府主导，关键在路径化推动党委决策部署落实落地，建立一套推动落实的办法举措；社会参与，关键在完善各类社会主体参与机制，让企事业单位、新乡贤、退职党员干部等群体都能参与、都起作用；群众协同，关键在建立完善群众参与的平台和载体，严格落实村级事务民主决策、村级账务定期公开等制度，推动各类经济组织、社会组织、自治组织在村党组织领导下有序运转，充分发挥作用。

附件：“四议四调四评”工作法流程图

“四议四调四评”工作法流程图

