

乡镇区划和村级建制调整改革背景下村级党组织面临的困难及对策——以通江县为例

中共通江县委党校 闫白冰

农村基层党组织是党的细胞，是党的农村工作的领导核心。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视村级基层组织建设，对推进乡村治理能力和治理水平现代化作出系列战略部署。四川省委将村级建制调整改革作为推进农村高质量发展和基层治理体制性变革、结构性调整、格局性重塑的重大改革举措。2021年1月12日，随着凉山州最后脱贫摘帽7个县的乡镇行政区划调整方案获四川省政府批复，标志着四川省乡镇行政区划和村级建制调整改革“前半篇”任务基本完成，意味着制约乡村振兴发展的村级建制数量多、经济空壳化、治理无序化等问题已成功破解，代表着四川省“两项改革”正式迈入后半篇文章。

在此背景下，为给做好“两项改革”后半篇文章提供一定借鉴，通江县委党校调研组以通江县为例，通过实地走访、问卷调查等方式，对全县324名村级党组织书记、17位乡镇党委书记、8个涉改部门负责人进行逐一访谈调研，全面了解“两项改革”后村级党组织运行情况，形成如下调研报告。

一、“两项改革”后村级党组织运行现状

通江县位于秦巴山区腹地、川陕革命根据地核心区域，是原国家级贫困县，也是省乡村振兴重点帮扶县，幅员面积4116平方公里，总人口52.19万。2020年，全县157个贫困村全部退出，贫困人口、贫困发生率分别由110082人、17.6%下降至1394人、0.2%，正式批准退出贫困县序列，贫困面大、贫困人口多、贫困程度深的客观实际基本改善。“两项改革”中，通江县将全县49个乡镇调整为33个（含1个街道），524个村调整为324个，县域经济版图得到重塑，为实现乡村振兴奠定坚实基础。

（一）党的基层组织设置更全

两项改革后，通江县有村 324 个，集镇社区 30 个，城市社区 13 个。设村（社区）党委 18 个，村（社区）党总支部 113 个，村（社区）党支部 236 个。18 个村（社区）党委同步设立村（社区）纪委，下设支部 68 个；在 113 个村（社区）党总支部下设党支部 243 个。同时创新设置了枳壳产业协会党委、返乡创业联盟党支部等功能性党组织，各乡镇均成立青年人才党支部，建立农民工党组织 15 个，党的基层组织基本触及社会各方面。

（二）村级人才队伍结构更优

2021 年村（社区）两委换届共 345 个村（社区）实现书记、主任“一肩挑”，占比达 94%。选出村（社区）“两委”干部 2244 名，其中村（社区）党组织委员 1457 人，村（居）民委员会委员 1439 人。新一届村（社区）“两委”班子平均年龄稳步下降，大专以上学历人数大幅增加，一大批致富带头人、优秀农民工、大学毕业生、退役军人在在疫情防控、脱贫攻坚、防汛救灾等工作中表现突出的同志进入了村（社区）“两委”班子，实现了年龄更低、学历更高、结构更优的目标。建立了后备干部动态培养和跟踪培育机制，大力实施“头雁工程”和“归雁培育工程”，每村至少储备了 2 名 35 岁以下、大专以上学历的后备干部。为实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接提供了坚强的人才保证。

（三）村级集体经济活力更强

通江县对 160 个非撤并村前期的改革工作再次开展“回头看”，进行复核纠错，重点对脱贫攻坚以来国家投入资金形成的新的集体资产进行清理并补充登记，对改革前个别村集体将永久使用权转让出去的集体资产资源依法依规重新纳入清理登记范围，共清理登记集体“三资” 30.8 亿元。对 164 个合并后的村集体“三资”开展全面融合清理登记，共清理登记集体“三资” 40.68 亿元，其中经营性资产 13.49 亿元。盘活各类集体闲置资产 1722 个，其中经营性资产 836 个，增加集体经济收入 528 万元。建立“对口支援帮扶一批、扶持资金提升一批、三

社融合壮大一批、试点探索成就一批”模式，开创了集体经济发展壮大新局面。

（四）村级便民服务水平更高

改革后，通江县建立标准化、便利化、规范化乡镇便民服务中心 33 个、便民服务站 17 个、村（社区）便民服务室 367 个、村便民服务代办点 200 余个，2019 年，县级公共服务事项中乡级初审受理权 33 项，2020 年，县级向基层下放公共服务事项 65 项（能办结），村级代办服务事项 25 项，在全县村（社区）全覆盖开展帮办代办工作，真正做到了群众办事“大事不出镇，小事不出村”。在教育、卫生方面，坚持“机构不撤、人员不减、服务内容不变”原则，保留 49 个农村信用社金融服务网点，探索“县招乡用”、“乡招村用”等管理模式，适度提高乡村两级医务人员准入门槛，补充乡村医疗卫生专业技术人才，确保乡村医疗卫生队伍稳定。

（五）村级干部待遇保障更足

通江县多方征集意见，按照行政村和集镇社区“一肩挑”的书记主任每人每月 3200 元，未实行“一肩挑”的书记每人每月 3000 元、主任每人每月 2500 元，副书记、副主任、村文书（村会计）2300 元/月，其他常职干部 2000 元/月，村（居）民小组长 700 元/月的标准，提高村常职干部待遇。在部分涉改村（社区）探索设置综合服务管理岗位，并按每人每月 1200 元执行补助。较村级建制调整改革和“两委”集中换届前，在保障村级干部待遇方面，每年县财政增加 1658.124 万元投入。

二、面临的困难

（一）基层组织战斗堡垒作用不明显

“两项改革”后，通江县部分党委和党总支隶属党支部仍以地域化设置为主，没有有效对接产业发展趋势和基层治理需求。部分村级组织与村党组织联结不紧密，如杨柏镇新桥村河党总支为便于开展工作，将本村在外分散务工的党员

组成流动党支部，将常驻村的党员成立驻村党支部，表面上来看，开会投票表决事项能顺利通过了，实际上在外务工党员由于地理分散，无法聚集召开支部会，导致成立流动党支部流于形式。此外，部分村班子软弱涣散，挂名式、走读式现象严重。为推动产业发展，通江县创新探索了系列模式，但功能型党组织数量偏少，且对如何运行新模式、如何发挥党员先锋模范作用，还没有成熟经验可循。个别农村党员宗旨观念淡薄，服务精神匮乏，对村集体活动和发展不感兴趣，不支持、不配合“两委”工作。

（二）村级人才培养机制不健全

农村后备力量“青黄不接”，优秀年轻人才大多在外务工或经商，对村干部岗位不感兴趣。近年来，中青年农民纷纷进城务工，造成乡村发展后备力量严重不足，农村大中专毕业生很少选择在农村就业，2019年全县在岗大学生村官已全部进入乡镇事业单位，仅10名选调生在乡村工作。目前，乡村留守妇女、儿童、老人已成为农业生产经营主力军，难以接受先进的农业科学知识和农业技术，现代科技和生产要素难以向农村渗透。在乡村人才培养方面，培训内容不丰富、深度不够、知识陈旧、重叠现象较多，技能培训混补助现象突出，导致乡村人才培养滞后于乡村经济社会发展需要。

（三）农业农村经济增速动力不充足

农业发展基础设施差、标准化程度低，田网、路网、水网等基础配套不完善，因自然灾害损毁严重，后期维护跟不上等现象仍是当前的突出问题。产业发展建、管、营等机制不健全，无专业机构统筹运营，绝大部分由政府组织实施，非专业人员干专业事，导致标准上不来、规模起不来、效益上不去。缺乏按长远规划抓长远发展的定力，随意性较强，导致个别产业发展后劲不足。农业产品缺乏深加工，有品牌，但效益发挥差，仓储物流还在规划建设中，全产业链条尚未形成。

（四）乡村文化产业发展不均衡

村与村地域发展不均衡，公共文化服务发挥不充分，硬件设施重“建”轻“管”。部分合并村闲置阵地、农家书屋存在被挤占甚至废弃的现象，服务供给“曲高和寡”，部分文艺演出、讲座脱离群众，原创性、群众性、地方性文艺作品严重缺乏。传统文化明显衰落，传统节庆和风俗在农村的氛围和影响力逐步减弱。由于青壮年大量外迁进城，部分区域性竹艺、藤编等非遗项目得不到及时挖掘、整理和传承，面临后继无人的尴尬。

（五）村居生态环境治理不彻底

部分村民环保意识较差，片面认为是政府的事，与己无关，导致环境保护参与度不高、主动性较差，脏、乱、差等现象无人关心、无人过问。各地虽然都在开展人居环境整治工作，但总体资金投入不足。在新农村聚居建设中，没有对人居环境整治进行全面规划，垃圾池、垃圾桶等环卫设施严重匮乏，乡镇集市、停车场、公厕等公共服务设施建设滞后，且标准较低。由于转运成本高，农村生活垃圾“户分类、村收集、乡(镇)转运、县处理”的机制尚未完全落实。

三、对策建议

（一）实施“战斗堡垒强基引领行动”

强化支部政治功能，开展政治理论学习积分竞赛活动，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。创新乡村党组织设置。围绕产业发展需求，推进“标准化+特色化+目标化”党支部建设，开展“一村一特”党支部创建，推动基层党组织建在“产业链”，进入专合社、入驻农业园，让党的基层组织成为引领乡村振兴的动力引擎。建立科级党员领导干部联系农村支部工作机制，紧扣五好标准，推进“五个基本”建设，加快农村党支部规范化、标准化运行。开展基层党组织评星定级，开展省级AAAAA先进村党支部创建活动，大力整顿软弱涣散村党组织，全面整治“空壳支部”和“超大支部”，实行“强村

带弱村、富村带穷村”，加快实现农村支部全面优化。

（二）实施“村级组织嵌入提效行动”

健全村级工作运行机制。坚持农村基层党组织领导核心地位，健全乡村振兴党组织讨论决定机制，全面推行村党组织书记身兼四职，村“两委”班子成员交叉任职。建立完善村党组织提名把关村级自治组织、经济组织、社会组织负责人和听取工作报告制度、村级事务运行机制，严格落实“四议两公开”等民主决策制度、经济责任审计等制度、基层协商民主制度。激发乡村各类组织活力。落实群众性自治组织特别是法人制度，进一步完善集体产权制度，推行农业联合体的发展，引导农民合作社组建联合社，着力构建三产融合发展体系。发展各类专业化服务组织，鼓励乡镇、村集体经济组织组建联合会和社会化服务机构。

（三）实施“乡村头雁选育行动”

每年选派一定数量村党组织书记到先进地区进行集中培训，对村党组织书记进行集中轮训。全面实行村党组织书记县级备案管理和任职资格、县级联审制度，探索推行村党组织书记专职化管理，加快建立以“基本报酬+年度绩效+集体经济创收奖励”为主体的待遇体系和养老医疗保障体系，以此激励村党组织书记一心一意抓发展。大力推行“千名村级后备干部”培育计划。持续优化乡村创业条件和营商环境，大力推进优秀农民工回引培养和村干部学历提升计划。着力打造一批乡村振兴培训基地，培育一批乡村组织振兴“土专家”，为每个村至少储备3名村级后备干部，有序推进村党组织书记优化升级、新老更替。

（四）实施“村集体经济消薄攻坚行动”

强化集体经济项目统筹，充分运用“三资”管理成果，编制村级集体经济发展专项规划，以高速公路、一级路为基本架构，打造各具特色的产业长廊。因地制宜形成“一村一策”集体经济发展项目和产业规划，建立完善村级集体经济发展机制，实行村级集体经济“一票否决”制度。创新集体经济发展模式。探索

推行财政资金“拨改投”机制，深入推进农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展多种形式的股份合作、联合模式。支持村党组织领办产业变业主、盘活资产变股权、整合资金变股金、创新服务变收益。支持村办企业、镇办企业，采取能人回村带动、抱团发展推动、盘活资源撬动、特色产业驱动等方式，推动民营经济与集体经济共建共享。构建集体经济联动格局。着力构建三产联动、多业融合的产业体系，推行部门联村、企业助村、干部驻村等结对帮扶制度，为每个行政村确定1名县乡党政负责同志联挂、1个县级部门联帮、1名第一书记联管、1个龙头企业(或两新组织)联建、1个技术服务团队联创，推动形成抓乡促村、整体联动的集体经济发展格局。保障集体经济收益共建共享。完善农民对集体资产股份权能和管理办法，鼓励经济实力强的农村集体组织辐射带动周边村庄共同发展。

（五）实施“现代乡村治理示范行动”

加强农村群众性自治组织建设，规范村民委员会等自治组织选举办法，完善农村民主选举、民主协商等机制。推进新时代文明实践中心建设，深入实施“四德工程”，建立道德激励约束机制和道德评议机制，成立道德评议会，开展德孝主题文化活动，开展文明家庭和“五好家庭”创建，建立乡贤信息库，深入开展专项文明行动，遏制农村陈规陋习，全面提升乡村德治水平。探索农村保洁公益岗位和购买第三方服务的村级保洁制度，保证农村垃圾处理持续推进。开展饮用水水源地规范化建设，强化农村饮用水水源地保护。