

易地扶贫搬迁集中安置点社区治理调研报告

——以巴中市为例

兰 奎 罗炳龙 贾书琼

《中共中央国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》提出：“做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，关系到构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标。”习近平总书记在脱贫攻坚总结表彰大会的讲话中强调，“要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。对易地扶贫搬迁群众要搞好后续扶持，多渠道促进就业，强化社会管理，促进社会融入”。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，重点在农村，难点在“易地”（易地扶贫搬迁集中安置区）。巴中市位于川陕革命老区核心区，是革命老区、边远山区、秦巴山区集中连片特困地区“三区叠加”的典型。据巴中市政府网站公布，“十三五”期间，巴中市易地扶贫搬迁集中安置点 1320 个、53706 户、189183 人（其中，集中安置户数 17057 户、60377 人）。大批易地搬迁的贫困群众集中安置对改善社区治理、推进城乡基层治理现代化提出了新要求。要确保搬迁群众“稳得住、可融入、互得动、逐步能致富”，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续，加强易地扶贫搬迁集中安置社区的有效治理，是巩固拓展脱贫攻坚成果的重要内容和紧迫任务。

一、巴中市易地扶贫搬迁集中安置点社区治理现状分析

（一）基本概况

巴中市辖南江、通江、平昌三县，巴州、恩阳两区，幅员面积 1.23 万平方公里，2021 年末常住人口为 267.6 万人，易地扶贫搬迁人口占全市总人口的 7.1%。课题组于 2022 年 7 月 29 日——8 月 5 日实地走访调查了巴中市巴州、恩阳、南江、通江四个区县，分别与南江县乡村振兴局、通江

县乡村振兴局、南江县杨坝镇、通江县板桥口镇、恩阳区明阳镇、巴州区清江镇部分领导干部，易地扶贫搬迁集中安置点所在的昆山村、杨坝社区、板桥口社区、高店子社区¹¹⁴的村（社区）干部、驻村第一书记、脱贫户群众代表、回乡创业人士代表、新型职业农民、农村能工巧匠“田专家”“土秀才”代表等 30 余人次进行了深度访谈，听取他们专题介绍了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的具体做法、成效及存在的突出问题，围绕易地扶贫搬迁集中安置点社区有效治理，就安置点配套基础设施建设、居民社会融入、邻里关系、教育医疗、环境卫生、稳定就业、生活保障等问题进行了交流探讨。

课题组调研的四个易地扶贫搬迁集中安置点全部属于“嵌入式”安置模式，即将易地脱贫户集中安置在乡镇街道所辖的社区（板桥口安置点、杨坝安置点），或城郊建设的新居（高店子安置点、昆山村安置点），安置规模较大的集中安置点均单独成立了安置小区，划分了网格，设置了楼栋长，构建了“社区党总支——小区党支部——党小组”，“社区居委会——小区业主委员会——楼栋”的治理组织体系。在具体治理过程中，各个安置点又因地制宜，创新了不同的治理实践模式。比如，高店子社区探索“一核三治五评”治理模式、杨坝社区创建“三园”微建设模式、板桥口社区探索“网格化”治理模式、昆山村探索“三治融合”模式，四个社区的四种治理模式既有共性，也有差异，通过个案分析，进一步梳理治理中存在的难点，从而构建多维治理路径，不断提升易地扶贫搬迁集中安置点社区治理现代化水平。

（二）治理个案分析

1. 高店子社区探索“一核三治五评”治理模式

高店子社区地处恩阳区城郊约 3 公里，具有较强的地域优势，该社区按照“依山就势、错落有致、集散结合”的原则，自 2012 年开始，分 2 期统规统建、统规自建的方式建设元山坝新居。属于典型的新居安置模式，将脱贫户“嵌入”到新居里，同其他居民一同管理。据调查了解，该新居集中安置居民 208 户、752 人，其中，安置贫困户 8 户、23 人。元坝新居

114 除高店子社区安置脱贫户人数较少外，其余三个村（社区）集中安置易地搬迁脱贫户人数均为 300 人以上规模，四个安置点社区各有特色，较为典型。

建成后，聚焦聚居点“居民多管理难、纠纷多化解难”的问题，为进一步加强新居有效治理，探索出了“一核三治五评”治理模式。

“一核”是党组织核心引领，高店子社区党总支下设1个元坝新居党支部，党支部下设一期、二期2个党小组，并根据党员分布情况划分10个党建网络，构建形成“社区党总支+聚居点党支部+党小组+党建网格”四级组织架构。

“三治”是自治、德治、法治。一是以自治筑基。在聚居点推选5名业主代表组建业主委员会，其中3名为支部成员，推行聚居点支部书记和业委会主任“一肩挑”、党小组长和其它2名代表担任业委会委员，打造“红色业委会”，成立由党建网格员组成的红色志愿服务队，协同业委会抓好聚居点日常管理。二是以法治护航。依托“雪亮工程”加强聚居点治安管理，将辖区公共安全视频分享到居民手机APP，让群众随时随地查看聚居点治安状况，积极开展普法宣传教育活动，开办“普法大讲堂”，培育法律明白人，引导增强聚居点居民法治意识。三是以德治浸润。深入挖掘舍茶垣可追溯的800余年历史文化内涵，提炼总结“和善、仁义、孝道”的社区文化，打造孝善文化墙，开展“好家风、好家训”移风易俗、禁止大操大办宣讲。

“五评”是评作为促担当、评先进树标杆、评发展增干劲、评预期防风险、评学习提能力。一是评作为促担当。每半年召开支部党员大会和业主代表大会听取“两委”成员现场述职。二是评先进树标杆。围绕遵纪守法、诚信友善、孝老爱亲、清洁卫生等方面，每年评选一批星级文明户、好公婆、好儿媳、好邻居等先进典型，在社区“好人榜”发布，并赋予道德银行积分兑物，引导居民形成崇德向善、见贤思齐的好氛围。三是评发展增干劲。每年举办“情系高店子 共谋发展路”年会，邀请乡贤、能人、大户等参加，集智聚力为社区基础设施、产业升级、乡村旅游等发展建言献策，激发了居民关注在社区、创业在社区、荣耀在社区的热情。四是评预期防风险。全面排查潜在的矛盾纠纷和苗头隐患、群众反映强烈的热点难点问题等不稳定因素，提前做好预评预估预判工作，减少矛盾纠纷的苗头。五是评学习提能力。组织党员依托“学习强国”开展学习大评比，居民依托“道德讲堂、农民夜校”等平台开展参与大评比，社区在校学生依

托“大手牵小手”活动开展阅读大评比，以评促学、以比促优，居民综合素养全面提升。

高店子社区由于地处城郊，经济条件较好，该社区建档立卡贫困户人数并不多，集中安置的脱贫户只有很少一部分，但是能将其纳入社区的统一治理中，所探索的“一核三治五评”治理模式，对其他安置点社区治理具有较强的借鉴和参考价值。该社区先后获得全国文明村、全国民主法治示范村（社区）、四川省乡村振兴战略示范村、省级四好村等荣誉称号，可见其治理效果受到了高度的认可和肯定。

2. 杨坝社区创新“三园”微建设模式

杨坝新居是南江县杨坝镇赤卫村一社易地搬迁集中安置点，集中安置脱贫户 95 户 321 人，随迁户 70 户 299 人。新居以“微建设”为切入点，以盘活集体闲置资源为抓手，因地制宜创新“三园”（菜园、校园、乐园）建设。一是创建“微菜园”。杨坝社区针对易地搬迁群众在安置点无土地问题，通过整理复垦安置点附近闲置集体土地 20 余亩，划分成 200 余块“微菜园”，按“群众自愿申请+镇集体资产管理公司审批+签订租赁协议”的模式租赁，出台《杨坝新居生态菜园管理规定》，规范引水灌溉、藤蔓搭架等种植细则，对园区内农户种植的自食剩余蔬菜统购统销，打造可自食可出售的菜园微经济，户均年生活开支降低 2000 余元，让搬迁群众找到了对土地的情怀和在新家园的“乡愁”。二是创建“微校园”。通过整合聚居点 4 个闲置门市，建成幼儿早教中心、辅导园、图书室、舞蹈室等，配备图书、课桌、音响、益智玩具等教学工具，家门口的“幼儿园”为搬迁户儿童提供上学便利。保障师资力量。新居校园整合童伴之家、青少年宫职能，由镇团委和镇九义校共同管理，制定出台新居校园、教师管理制度，组建骨干教师、“童伴妈妈”和社会爱心人士代表等志愿辅导队，为聚居点学生免费开展艺术培训和作业辅导。三是创建“微乐园”。将聚居点原有单一活动阵地升级打造成综合性活动阵地，建成休闲广场、老年活动中心和日间照料中心等，配齐音响、桌椅、棋牌、床位、健身器材等，依托“民歌传承中心”品牌，发动搬迁群众积极参与文体活动。搬迁群众活动方式升级为集儿童游乐、老年棋牌、文体活动、康复理疗等于一体的多种休闲娱乐方式，逐渐培育搬迁群众从农村“散居”到社区“集居”生

活习惯。

杨坝新居地处杨坝镇街道，交通便利，条件优越，新居结合安置群众的特点，创新的“三园”微建设具有很强的针对性，特别是针对无土地的搬迁居民，在改善了居住环境，又不得不增强生活成本的情况下，专门在村集体土地开辟“微菜园”，供脱贫户群众租用，以此降低其生活成本，该项举措效果较好，受到了脱贫户群众的高度评价和赞扬。课题组在与脱贫户代表访谈时，均表示：“‘微菜园’确实很好，解决了我们因为搬迁远离故土，没有土地的无奈，现在居住环境好了，还有一片属于自己的小菜园，真是一举两得。”易地搬迁安置点社区治理，核心是人，不关照人的需要，不解决人的诉求，治理只能是空谈。

3. 板桥口社区探索“网格化”治理模式

通江县板桥口镇距离通江县县城 54 公里，与南江县毗邻，该安置点位于镇街道小区内，共安置来自全镇 12 个村的 89 户 330 人。该安置点住房全部为统规统建，严格按照人均不超过 25 m² 的标准进行设计建造，共有 6 栋住宅楼。考虑到该安置点安置脱贫群众较多，专门成立了安置小区。一是成立安置小区党支部，支部委员 3 人，书记 1 人，其中，书记由社区居委副主任兼任。二是成立业主委员会，按程序选举产生了业委会主任、副主任、委员，按居住单位推选了 6 名小区楼栋长，实行分栋管理，6 名楼栋长同时还担任了业委会委员。三是将小区纳入全镇“网格化”，将“网格化”治理延伸到小区楼栋，实现了“三呼三应”，居民呼，楼长应；楼长呼，小区应；小区呼，政府应。

板桥口安置小区由于地处镇街道小区，脱贫户与乡镇居民基本没有两样，乡镇居民所享受的公共服务、公共产品，脱贫群众同等享受。此外，由于搬迁群众仍属于农业户口，继续享受惠农政策。这就有力保障了脱贫群众在过渡期生活稳定，避免因搬迁后失去政策扶持返贫。同时，该社区探索的“网格化”治理平台可以定位到每一户居民，实现了零距离、全天候的服务。脱贫群众对社区的治理模式高度认可，克服了水土不服，实现了迅速的融入。课题组在与部分脱贫户代表座谈时，他们纷纷表示，“由于原来居住点到乡镇要 1-2 个小时，现在就住在乡镇上，自己就可以在超市、饭店上班，甚至还可以自己承租门面经营，已经成为了乡镇居民中的

一员。”

4. 昆山村探索“自治、德治、法治融合”安置点治理模式

巴州区昆山村三桥湾聚居点，属于城郊的新居安置模式，该安置点共安置农户 146 户 480 人。探索推行“自治、德治、法治融合”安置点基层治理模式。按照“民选、民议、民用”原则，制定《巴州区清江镇三桥湾安置点管理办法》，规范建立矛盾纠纷、婚丧嫁娶、项目实施管理机制，设立矛盾纠纷调解员，成立红白理事会、项目监事会。推行村规民约“红黑榜”，对违反管理办法的“黑榜”予以通报批评，对长期正面引导示范的“红榜”予以通报表扬。充分发挥家族治理在基层治理中的作用，编印家教家风、乡贤文化读物，通过广播村村响、坝坝会等，学习传承村情文化、乡贤文化、家教家风等，陋习逐渐除去，新规逐步建立，文明新风全面形成。

课题组在调研昆山村安置点时，村干部在介绍搬迁群众后续扶持时，讲到外出农民工回乡创业人员较多，这是此次调研其他三个安置点不同之处。易地搬迁安置点后续扶持，同样是治理的重要内容。“搬得出、融得入、能致富”，搬迁群众能不能致富，这是易地搬迁的最初制度设计，如果搬迁后生活还不如以前，甚至更糟，那么就失去了搬迁的意义。因此，课题组专门走访了一户回乡创业人员代表，该创业人员之前是建档立卡贫困户，常年外出公务，2017 年同自己的兄弟一同回乡发展生态鱼塘，目前已盈利。

二、巴中市易地扶贫搬迁集中安置点社区治理问题探讨

课题组调研的四个易地扶贫搬迁安置点，虽在治理模式上各有差异，但从整体来看，都充分发挥了党组织的坚强堡垒作用，突出了党建引领，以党组织为核心，强化了党的凝聚力、引领力、保障力。比如，高店子社区探索的“一核”就是以党组织为核心，板桥口社区建立了安置小区党支部，通过党组织引领社区治理，杨坝社区也是在党组织的主导下，创建的“三园”，解决脱贫群众的融入难、生活难、教育难等治理难题，昆山村的“三治融合”同样是在党组织的引领下，引领社区治理，吸引外出务工人员回乡创业，以发展产业带动就业，增加收入，提升生活水平。

四个搬迁集中安置点所处的区域仍然缺乏规模化的产业带动，无法提

供更多的就业岗位，搬迁群众除了老弱病残及少数公益岗位和零星就业岗位外，80%以上的群众仍然以外出打工为主，依靠劳务输出仍然是安置点解决群众致富的首要渠道。具体到社区治理，主要存在治理体系不完善、治理共同体建成难、治理资源短缺等问题，对安置点社区有效治理提出了现实挑战。

（一）治理体系不完善

党的十九届四中全会提出，必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。《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》（2021年4月28日）提出，“基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。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。”从调研情况来看，目前集中安置点社区治理的体系还不够健全和完善。一是在整合多元组织协同方面，显然还不够，基层组织建设，除了强化基层党组织建设外，还应该增强自治组织、村集体经济组织、社会组织等多元化组织建设，而这些在集中安置点还比较薄弱。二是科技支撑机制不强。各社区对网络的使用、智能化治理能力和水平还不高。一方面，缺乏经费开发智能化软件，比如，一个可以进行数据统计、信息采集、传递的APP软件平台少则几万，多则几十万，还有后期的运营成本，对社区来说，这笔经费开支显然是承担不了的。另一方面，开发软件后，需要专人进行运营管理，而目前的“两委”干部对电脑的使用都很困难，更不用说操作更加复杂的数据平台了。因此，智能化治理机制如何在村社区落实，还需要深入研究。三是法治保障机制还要继续加强。村民的法治意识、法治素养还明显不够，学法知法守法的氛围不浓。越到基层，越是熟人众多，几乎三代内就沾亲带故，往往因为抹不开面子，习惯通过家族或亲情调解，有时因为小矛盾、小纠纷没有得到公平、公正和彻底解决，最后可能导致小事拖大、大事拖炸。

（二）治理共同体建成难

何谓治理共同体？党的十九届四中全会明确提出，要建立人人有责、

人人尽责、人人享有的社会治理共同体。课题组调研的四个安置点，由于人地分离、人籍分离，脱贫群众办事、种地仍需回到原籍、原地，相当于“双重身份”，其归属感、与当地群众的和谐融入，特别是形成共建共治共享的治理共同体尚待时日。无论是老人、妇女、儿童的“三留守”人员，还是外出务工人员，对社区的治理目标、治理机制、治理理念比较淡漠。常年在外务工，短期的回乡探亲居住，往往无心也无力去关注社区的治理。课题组在座谈时，有群众讲到：“政府说让怎么办，就怎么办，我们没有啥意见，也没有啥想法。”还有群众对目前的社区治理非常满意，没有其他建议，认为“现在居住的环境比以前好多了，政府把水电气网全部通到家，交通也便利，办事也方便，我们很满足。”社区有效治理，脱贫群众是重要的治理主体之一，倘若这部分群众的共同体意识缺乏，仍满足于政府的大包大揽，满足于自上而下的命令传达，治理的成本将会大大地提高，而治理效能则会大大地降低。久而久之，群众的获得感、幸福感、安全感难以提升。总的来看，围绕搬安置点社区有效治理，培养居民的治理共同体意识是关键。

（三）治理资源短缺

1.人才资源。目前对于集中安置点社区治理来说，人的问题、人才的问题依然是摆在首位，留不住，也引不来，这个难题依然难解。一是结构不合理。课题组调研的四个安置点的村（社区）“两委”干部，平均年龄都在50岁以上，书记兼主任年龄都在55岁以上，班子成员缺少30、40岁左右的青壮年。二是待遇偏低。据村（社区）干部反映，目前书记工资3300元/月，副书记、副主任、文书2300元/月，专职委员（兼任督导员）2000元/月，而网格员或小组长、楼栋长则无工资，属于志愿服务。除了工资外，没有“五险一金”或其他奖补贴。工资待遇低、保障性不强，难以吸引更多的优秀人才，这是巴中及各地农村普遍存在的共性问题。三是考核机制不科学。现在村（社区）干部的工作压力普遍增大，事务性工作增多且不允许出错。比如，在发展村集体经济时，只能盈利不能亏损，发展产业时，同样有严格的考核要求，工作风险增多。课题组调研某个安置点时，据前任书记反映，“他个人由于在担任书记时，在发展集体经济时，出现了失误，就被免去了职务。”因此，有些干部就抱着多一事不如少一

事，缺乏干事的冲劲，满足于现状。或者干脆辞职，自己创业。这些问题必须要引起高度重视才行，对于干部的奖罚是必要的，但也要多给一些试错的机会，更要有纠错的机制，允许干部大胆的闯、大胆的试。四是人才总量和质量不够。没有足够数量的各级各类人才汇聚，就没有治理的人才基础。根据第七次人口普查结果，巴中市人口总量在近五年来没有增加，整体上反而呈现缓慢的净流出状态。而中心城区的人口增加主要是靠域内乡村人口来填补，导致城乡人口分布失衡，城乡人口差距愈拉愈大。在人才汇聚上，人才匮乏不仅表现在人才的总数上较少，也表现在高端人才不足，还表现在人才结构不合理。造成此种现象的原因既有历史上原因，本土优秀人才以走出巴中为成功标准，也有缺乏人才干事平台与环境的原因，还有政策方面的原因，比如对于人才的弹性引进配套政策缺失等等。导致现在巴中仍然没有形成人才聚集干事的局面，人才成为制约发展瓶颈的现状仍然没有得到改变。安心扎根巴中、服务巴中的数量有限，而且人才层级低的现象没有从根本上改变。

2.经济资源。村（社区）治理经费不足，一直以来是治理的难点、堵点。大凡那些治理的好的村（社区），往往其村集体经济搞的就很红火。比如，陕西的袁家村、成都的战旗村，这些名村通过整合资源，实现了村集体经济的壮大，进而有了更多的经费投入到村公共事业、公共服务。课题组调研的高店子社区、杨坝社区在发展集体经济方面就有新思路，比如，高店子社区通过垃圾的统收统分统售，集中整理流转土地实现增殖，修建乡村旅游接待中心，改建民宿，引进业主开展种养殖等等，每年村集体经济可以实现 15 万元的收入。杨坝社区通过利用浙川东西部协作，开展生态农业茶叶初加工，整理村集体经济土地发展“微菜园”出租等等，每年可实现村集体经济收入 10 万元左右。其他两个安置点的村集体收入相对偏低。

3.社会资源。四个集中安置点基本缺乏社会资源的融入或投资。除了区域优势不明显，远离中心城市外，自身资源禀赋不足，对社会资本和社会力量吸引不够。比如，高店子社区虽在城郊，离恩阳区只有 3 公里，但是社会资源的注入几乎为零。据社区董书记反映，他们的未来发展规划是开发乡村旅游，具体到如何规划旅游项目，如何进行运作，都停留在社区

一级，未引进社会力量的广泛参与。除了党委政府及其相关组织之外，科研机构、社会组织、乡贤等力量没有被吸纳进基层社会治理中，因此活力不足。现代社会治理要求在强化党委、政府的领导、管理作用的同时，要实现治理主体的多元化，这样才能最广泛地汇集各方面的资源、智力实现基层社会治理目标。

4.数字资源。基层治理需要统计报送大量的数据表格，尤其在脱贫期间，基层干部报送的表格数据不计其数。在调研中，基层干部反映，“他们陷入到周而复始的数据报送和材料报送的日常事务中，无法解脱。在报送各类数据时常常是重复报送，上级各个部门都要求报送，由于统计类型不同，表格不同，每一次都要反复、多次填报。”这恰恰反映了基层治理中，对于数字资源的开发整合不够。其实，对于基层来说，无论是人口数量，还是经济社会指标，经费预算、开支，等等，数据并不会太大或太复杂，但由于缺乏数字资源的整合开发，时常身陷其中，不能自拔。如果可以建立其数据库，定时进行数据的更新和维护，确保数据的准确性、时效性，既便于上级的查阅，也便于不同工作需求的统计汇总分析。此外，还要有前瞻性思维，比如，生态文明建设，“两山”银行、“双碳”目标等工作，需要对现有的生态资源进行摸底统计，以建设省级生态县委抓手，分类建设生态资源大数据库，要提早谋划，提早动手。

三、巴中市易地扶贫搬迁集中安置点社区治理对策建议

（一）构建“一核多元”的社区治理组织体系

基层党组织、村集体经济组织、自治组织、社会组织是推进安置点社区治理的关键，只能加强，不能削弱，构建“一核多元”的组织体系。夯实基层党组织，强化党建引领；壮大村集体经济组织，增强发展动力；强化自治组织，促进“三治合一”；激活社会组织，形成组织合力。

1.夯实基层党组织，强化党建引领。农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础，是新时代加强和改进乡村治理、推动乡村振兴的主心骨。习近平总书记强调：“要夯实乡村治理这个根基。采取切实有效措施，强化农村基层党组织领导作用。”一是选好配强村党组织书记。放宽用人视野，扩大选拔渠道，既要注重从基层培养，也要靠从上级下派，还要主张从社会招聘，加强对村党组织书记能力素质的提升。二是创新培养

方式，壮大党员队伍。农村面临着青壮年劳动力流失、发展党员难等问题，党员队伍建设要创新思维，主动走出去，积极吸纳年轻人，加强后备人才培养，让乡村振兴后继有人。三是强化党建引领。农村基层党组织要坚持“大党建”思维，以党建统领农村工作，做到纵向到底、横向到边。四是加强教育培训。农村基层工作既繁琐，又必须紧跟形势，党员干部要勤于学习、善于学习，强本领、长才干。

2.壮大村集体经济组织，增强发展动力。村集体经济是我国社会主义公有制经济的重要组成部分。习近平总书记指出：“要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路”。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，要“深化农村集体产权制度改革，发展新型农村集体经济”。一是进一步优化村级集体经济启动金的使用制度，要让这笔资金动起来，解决资金长期趴窝的问题；要扩大资金投资渠道，增强抗风险保障能力，敢于用、善于用好资金服务于村级集体经济发展。二是吸引能人回乡创业，进一步整合资源，建立平台，为回乡创业人员做好服务。三是要充分做好产业规划，因地制宜，避免产业同质化，着力打造“一村一品”或“一镇一品”，多在特色上做文章。

3.强化自治组织，促进“三治合一”。基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。党的十九届四中全会强调，要“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”。一是创新村民自治、基层民主协商的有效实现形式，进一步完善“四议两公开”，拓宽农民群众反映意见和建议的渠道。二是营造法治氛围，引导乡村干部学法、知法、守法、用法、敬法，不断提高乡村党员干部的法治素养，提升运用法治思维和法治方式化解乡村矛盾、破解乡村发展难题的能力。三是培育乡风文明，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风，教育引导广大村民讲道德、扬美德，推进新时代乡风文明建设再上新台阶。

4.激活农村社会组织，形成组织合力。社会组织在提供公共服务方面具有灵活性、专业性、多样性、公益性等特点，是社会资本融入乡村振兴的载体。习近平总书记指出：“推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”一是要积极

接纳各类社会组织下乡，为社会组织下乡提供平台。二是要积极培育农村社会组织。各级民政部门要常态化走访，积极孵化培育，成熟一个发展一个，扶持和壮大农村社会组织，为组织振兴提供更多的社会资源、社会力量。

（二）推进“四化”社区治理人才队伍建设

社区治理关键在人，核心是人才。扎实推进“本土化、年轻化、职业化、柔性化”的社区治理人才队伍建设，是提升易地扶贫搬迁集中安置点社区治理现代化水平的必由之路。

1.加强本土化人才培养和使用。安置点社区治理人才重在用好本土人才，基于地域因素、环境因素、经济因素等影响和制约，单纯依靠引进人才比较困难。因此，要转换思维，着眼那些生与斯、长与斯具有本地户籍的大学生、退役军人、在外务工创业的优秀青年、成功人士，各类专业人才、公务人员等新乡贤，他们是本土化人才来源的重要群体。一是进一步扩大专项定向大学培养计划比例，比如，公费师范生、公费全科医生、乡村振兴专项计划等，都是由政府提前介入培养，承担学生在校期间的培养费用，毕业后定向分配、定向就业，这种模式对本土人才的培养较为有利。省内某市开展的“千名学子培养计划”定向为乡村培养后备人才队伍，专门从本地户籍不同专业的大学生中遴选一批有志于从事乡村振兴工作的队伍进行专业化培养，毕业后定点分配到乡村从事乡村振兴工作不少于5年，5年期间由市级财政发放工资，并根据工作表现及业绩经过考核后解决事业编制。目前已有两批毕业生近100多人下沉到某市各乡村。具体效果如何，还有待继续跟踪研究，但从形式上看，是很有价值和参考借鉴之处。倘若巴中市各级人才部门、教育部门，能提前介入人才的培养，实施储备式人才队伍建设，每年培养一批，通过5-10年左右的时间，这类人才队伍建设的效果就会显现。二是抓好退役军人这部分群体的培养使用。每年退役回乡的军人群体不少，这部分群体除了少部分直接转业到地方机关部门就业外，绝大部分需要自谋职业，他们经过几年甚至十几年的军事化训练，无论是思想认识，还是身体素质，专业技能，对于服务基层治理工作都可以很好地胜任。但从了解来看，这部分群体目前还没有被很好的利用起来。建议巴中市各级人才部门可以对接退役军人事务局，及时盘活这

部分人才资源，可以通过招聘的方式，直接聘用到乡村“两委”担任村干部或村书记。三是积极回引那些在外务工创业的优秀年轻人才回乡创业。各地都有一部分优秀的年轻人在外创业，他们中的有些人对回乡创业积极性较高，当地应结合他们创业行业、项目，积极搭建平台，创造机会，让他们留在乡村就可以实现创业梦。比如，课题组在昆山村调研时，与一名回乡创业的年轻人座谈，他回乡的主要动因是，自己父母年迈，需要照顾，恰遇国家乡村振兴对发展产业的很多惠民政策，通过流转土地、整合资金，发展生态鱼塘，经营鱼苗培育，通过4年多时间，经营已经走上正轨。他在谈及地方政府支持时提到，“希望地方政府能针对他们的发展项目，实现一对一、点对点的支持，给予一些优惠的政策，资金的支持，特别是在销售环节，多提供一些渠道。如果每年政府能从他那里购买鱼苗投放到当地的河流中，既能节约从外地购买鱼苗的成本，避免水土不服，保证鱼苗的存活率，又能帮助他扩大销路。”课题组在与相关干部座谈时，他们提到目前地方政府在发展产业时，进行了过多的干预，导致农民对产业发展的配合度不高，积极性不高。比如，种植猕猴桃、青脆李、核桃等，政府会从选种、整理规划土地、种植、施肥统统进行干预，甚至全部包揽。但在临门一脚，最后的销售环节往往成了强弩之末。这个问题要引起高度重视，政府该做什么，不该做什么，要搞清楚哪些是市场主体，哪些是群众主体，哪些是政府主体，做到不缺位、不越位。社区治理过程中，依然如此。四是积极用好各类专业人才、公务人员等新乡贤。巴中人杰地灵，巴中籍优秀人才众多，他们分布在全国各地、各个行业，如何用好这类资源非常关键。建议出台专门针对新乡贤使用政策，盘活新乡贤资源。比如，每年拿出一定数量的岗位，供在外工作的公务员、事业编人员实现同级调动，积极鼓励退休公务员、专业技术人员回乡创业。建议市级教育部门，出台办法，实施“银铃计划”，解决中小学师资紧缺问题，一方面可以发挥退休教师的余热，另一方面又能弥补师资缺口，这方面可以大有作为。

2.改善人才的年轻化。目前，基层乡镇的班子成员和主要领导干部已经普遍年轻化，很多80后、90后干部走上了领导岗位。但是在农村，“两委”干部依然是50岁以上的人群占主力。随着治理事务的下沉，基层特别是村、社区承担的事务性工作越来越多，村（社区）干部已经不是过去

的兼职干部，已经成为专职化，年轻化是必然趋势。但由于工作岗位、薪酬待遇的吸引力不足，很难年轻化。这需要各级组织部门重点思考的问题，怎么提升岗位的吸引力，让那些能干事、想干事、干成事的年轻人有希望、有奔头、有保障。比如，有些地方在探索从社区干部中考录公务员，解决事业编制等，这是很好的尝试。一是要做好制度设计，让政策可持续。二是要扩大规模，形成常规化的选拔人才重要渠道，而不是搞点试点或典型。课题组认为，目前的村（社区）干部，特别是书记主任一肩挑后，该岗位的重要性已经不亚于乡镇的副书记或副镇长，但其政治待遇和经济待遇却远不如乡镇副职。由于村（社区）属于群众自治组织，由群众自我管理、自我教育、自我服务，不属于一级政府。但是，现如今村（社区）所承担的业务、上级的期待和希望，显然已经和一级政府没有两样。既然如此，能否先从解决政治待遇开始，各县每年遴选一批优秀示范村，明确村支部书记享受副科级干部待遇（政治待遇、经济待遇），并真正畅通向上晋升的流通渠道。久而久之，这个岗位的含金量和吸引力就会大大增强。

3.逐步实现人才的职业化。社区治理需要人才的专业化、职业化，积极推行职业化是增强社区有效治理的关键。逐步推行社工考试，取得社工资格证。目前，城市社区已经开始持证上岗，下一步，建议在有条件的村（社区）进行试点，对于具有社工资格证的社区干部，可以提高一档工资，进而吸引更多的社区干部通过自学、继续教育去考取资格证。课题组在板桥口镇调研时，该镇镇长讲到，“基层干部要不断学习，在学习的过程中，就是开拓思路，开阔眼界的过程。现在的基层工作越来越复杂，面临的任务和不可预测的风险增多，需要干部要有风险预警和预判能力，要不断提升应急管理能力和能力，把工作想到前面，把风险预警在前面，从而确保基层社会稳定。”他建议，“要大规模加强村（社区）干部的学历晋升，解决干部学历偏低问题。”社区治理要实现职业化、专业化，必须得现有社区干部实现了专业化、职业化。要实现基层治理现代化水平，干部的学历水平提升，专业素质提升是必经之路。

4.畅通引才渠道，实现人才柔性化流动。人才是世界上最稀缺的资源，各行各业均是如此。这就需要我们要有人才的大视野观，要转变人才引用观念，“不求我有，但求我用”，探索新型人才集聚模式，延揽人才的范

围，通过柔性化引进，采取兼职、挂职、短期研修等多种方式，吸纳各类人才来巴中谋事创业，实现人生价值。建议市委组织部积极加强与省内外高校合作，签署校地合作协议，每年在全市拿出 100 个岗位供各类人才来巴挂职锻炼，对于专业技术性强的科研单位，通过兼职的形式赋予市外人才更多的灵活时间，每年定期聘用一批各类专业技术人才来巴开展科学研究。同时，建议巴中社科联每年在科研立项数量上向市外单位倾斜，重点资助应用型科研项目来巴调研，可以一举两得。加大每年科研奖励力度，激发各类人才为服务巴中经济社会发展贡献智慧。

（三）提升“数字”社区治理智能化水平

推动基层社会治理现代化，必须要实现智能化、数字化。建设数字化乡村是一个重要战略方向，也是必由之路。数字基础设施是推动数字乡村建设的必要基础，也是弥合城乡“数字鸿沟”、实现乡村振兴的重要保障。建议相关部门能整合电信、移动、联通三大运营商在现有网络化基础上，以镇域为单位，加大农村地区数字基础设施建设的支持力度。数字化的乡村建成后，就可以实现与外界信息交流、资源共享的零距离。一是建设“一体化数字平台”，打通公安、民政、社保、城管、医院、银行等部门数据以及小区物业、智能安防、市政服务、社会服务机构等信息系统，构建动态实时基础数据库，实现数据“一次录入、多方共享”。上级很多的数据来源都来自于最基层的农村，农村上报的数据是否真实、准确，也关系到党的政策是否落地、落实。比如，近 5 年时间，防返贫监测工作是重中之重。这就需要监测部门必须掌握一手的数据和信息，但是由于沟壑纵横，一户一户的现场核对需要大量的人力、物力，效率也不高。怎样才能高效率、高质量的进行监测，数字化提供了很好的途径。比如，有的地方在贫困监测时，通过大数据进行判断，对于大病困难户，住院期间的消费一目了然，只用掌握了相关数据就可以直接列为重点监测户，不需要个人层层申请报批，既省去了群众跑路，相关部门确认的环节，又能保证监测实施保障及时到位。二是建设生态资源大数据库。国家双碳战略和“两山”理论在各地逐步实施落实。针对那些资源禀赋不强，交通不便，产业发展困难的村（社区），如何抓住生态资源优势，实现生态资源价值增殖，是一个大好机遇。为了实现 2030 年碳达峰、2060 年碳中和，各地企业为了节

约成本，已经在着手通过碳交易公司与生态资源富集地开展交易。这对巴中各地乡村来说，是一次千载难逢的好时机。但是，具体的数据显然不能通过肉眼去衡量，需要专业化的设备进行测算，从而建立起大数据库，才能进行市场交易。

（四）高水平推进社区治理共同体建设

党的十九届四中全会《决定》提出，“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。高水平推进社区治理共同体建设，要围绕共同体意识培养，完善治理共同体机制入手。

1.培养社区治理共同体意识。树立共同体意识是构建安置点社区有效治理共同体的先导。基于共同的价值、情感、利益和需求而培育出可持续发展的社区共同体。共同体由多元主体组成，不同主体有着不同的利益诉求，因此为了最大程度地凝聚共识，整合各类组织资源和找准多元主体间的共同体利益结点，应以培育共同体意识为主要抓手，着眼于寻求共同体利益的最大化，塑造公共性探求秩序平衡。一是积极传承优秀的农耕文化，弘扬互帮互助、邻里友爱的精神。农村在几千年所形成的，“邻居家有事，就要帮一把。”往往在生活中互助合作习以为常，这样的传统精神不能丢。易地搬迁群众远离自己的故土，离开了几代人耕耘的土地和人情，成为乡镇社区的一员，周围都是陌生人，在和谐融入中还有适应期，甚至隔阂期，需要继续发扬和传承农耕文化，营造和谐合作共生的共同体。安置点社区在治理的过程中，应该积极吸取农耕文化到“社区公约”的制定中。课题组在与脱贫群众座谈时，就和谐融入问题讨论时，有群众讲到，“刚搬迁入住的很长一段时间不习惯，比如，以前习惯乱扔垃圾，随地吐痰等。”还有的群众讲，“居住地缺乏休闲场所，活动空间小了，很不习惯。”二是增强居民参与的积极性。社区治理要靠众人之手，只有人人负责，才能人人尽责，要让每个人都把社区的事作为自己的事。由于目前的搬迁居民户籍还隶属于原来的村，只是居住在新的社区，居民的认同感、责任感可能还不强，特别是常年外出务工人员，由于回家居住时间过少，与社区其他居民的交往更少，对社区的归属感不强，参与积极性不高。在日常社区治理时，要充分关照到这部分群体，要通过建立微信群定时发送党和政府的政策、会议精神，及时回应他们的诉求。在春节返乡期间，通过举办坝

坝宴，上门走访等形式加强人文关怀，关心他们外出务工的困难，及时提供组织的帮助。针对那些外出务工发展的好的居民，鼓励其为社区建设贡献力量所能及的力量，从而逐步培养居民的参与意识和共同体意识。三是继续完善社区公共设施，保障居民的日常休闲娱乐。课题组调研的杨坝社区，建立的“乐园”，提供了象棋、围棋、扑克等，供居民开展娱乐活动，建立的日间照料中心解决部分老年人的日间修养，还有开设的休闲广场，为增进居民之间的互动交流提供了场所和平台。

2.完善社区治理共同体机制。一是坚持法治为本，树立依法治理理念，完善社区法律服务体系，强化法律在维护居民权益、规范市场运行、环境治理、化解矛盾等方面的权威地位。深入开展“法律进村（社区）”活动，持续开展形式多样、与乡村群众生产生活密切相关的法制宣传教育，培育广大安置点群众的民主精神、契约精神、公民意识、规则意识，营造良好法治环境。落实“一村（社区）一法律顾问”制度，组建以律师、公证员参与的法律服务志愿团，扩大法律援助范围。依法加大对非法宗教活动和境外渗透活动打击力度，依法制止利用宗教干预公共事务。二是完善社区工作事项准入机制。社区由于其特殊性，以及干部工作人员的能力、数量均无法承接大量事务性工作，建议进行分类梳理，优化整合基层政务类信息化终端，明确社区事务清单制，切实为基层减负松绑、放权赋能。对于地方人民政府部门需要下沉委托的工作事项，要经同级人民政府同意，并形成清单备案，明确配套措施予以支持，千万不能一派了之，一放了之。三是探索社区经费多元化投入机制，推动财力物力向一线倾斜，让安置点社区有更强能力谋发展、促治理、优服务。建议将社区治理经费来源进行科学划分，主要由专项经费（办公经费、日常运转经费）+社区干部基本工资+公共事务和发展公益事业经费+费随事转经费（以项目制、清单式构成）+其他经费等项目内容组成。社区干部的基本工资、办公经费等具体标准应当由县级人民政府规定，并通过财政予以专项支出，对于社区干部工资这个反映较大的问题，建议开展专项课题研究，进行基本工资+绩效+奖励等多种形式构成，既做到工资有保障，又能解决干部的养老保险、社会医疗保险等额外支持的费用，进一步优化工资结构；公共事务和发展公益事业所需经费和劳务由村民会议通过筹资筹劳解决，可以从村集体经济

收益中确定适当比例（调研中已经有部分社区在探索试点）用于村公共事务、公益事业和村级组织运转；费随事转经费（以项目制、清单式构成），当地方人民政府有关部门需要委托村民委员会开展工作的事项，应当经同级人民政府同意并统一安排，并提供必要的条件和经费，根据费随事转的原则按照项目制、清单式直接划拨到社区，做到专款专用，该类费用具有较强的灵活性，费用数目依据委托的事项而定，可以通过购买服务进行招标立项的形式支付；其他费用可以来自社会组织或个人的捐赠，来自其他对口帮扶、援建、结对子、领导干部联系点单位或部门的援助，鼓励本村外出经商、办企业的大户每年给予一定数额的捐款。切实做到专项经费有保障，其他经费有来源，多渠道筹资，多方式集资，保障基层治理有充足的经费可来、可支。