

党建引领乡村振兴在基层的探索和实践^①

——以浙江宁波“区域党建联合体”为例

刘 慧 赵一夫

一、引言

党的农村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、村的各种组织和各项工作。党的十八大以来，习近平总书记多次强调，无论农村社会结构如何变化，无论各类社会经济组织如何发育成长，农村基层党组织的领导地位不能动摇。2018 年中央“一号文件”也明确要求，“扎实推进抓党建促乡村振兴，把农村基层党组织建成坚强战斗堡垒。”近年来，浙江在创新基层党组织建设方面进行了许多成功探索，如，在全国率先推出党委书记抓基层党建的党建报表和责任清单，宁海首创的“小微权力清单制度”被写入 2018 年中央一号文件，新时代“枫桥经验”成为中国基层社会治理的典范。2015 年浙江宁波市在奉化区试点组建“区域党建联合体”，目前来看，这一创新举措提升了区域内农村基层党组织整体水平，在带动经济薄弱村集体经济经营性收入增加、推动区域内各村联动发展方面取得显著成效。

^①基金项目：中国农业科学院科技创新工程项目（ASTIP-IAED-2019-04），中国农业科学院基本科研业务费（161005201901-1-7）

二、“区域党建联合体”的组建背景与工作机制

（一）“区域党建联合体”的组建背景

宁波市奉化区西坞街道金溪河沿岸次第分布着雷山村、蒋家池头村、金峨村、税务场村、余家坝村 5 个小村庄，全域面积 18 平方公里，农户 1674 户，户籍人口 4397 人。虽说一衣带水，但是 5 个村的发展很不均衡。金峨村是远近闻名的花卉村，村里通过花木产业带领村民致富，超过一半村民住上了花园式楼房，但是却面临着收入来源结构单一、花木种植效益下降的问题。而雷山村村民年人均收入超过 2 万元，村集体经济年收入却不到 1 万元，在全区建制村中垫底，还欠了 250 余万元外债。而且雷山村由里岙、水塔地、半亭 3 个自然村合并而成，村班子成员难以形成凝聚力。富村要转型，穷村要致富，单打独斗的路径显然走不通，抱团发展才是正途。区域联动发展，基层党组织的手要先握到一起。2015 年 3 月，宁波市组织部门在金峨村调研期间，针对农村抱团合作内生力不足、跨村治理运转机制不畅、发展资源融合能力不强等问题，综合考虑产业相关、地缘相近、人文相亲等多方面因素，于 2015 年 5 月在奉化区试点组建“金溪五村”区域党建联合体。截至 2018 年底，奉化区已成立并进入实体运作 41 个区域党建联合体，覆盖行政村 230 个。

（二）“区域党建联合体”的工作机制

“区域党建联合体”在不改变行政区划、不增加管理层级、不违背各村（社区）意愿的前提下，按照有内在动力、有管理幅度、有地域关联、有发展纽带的原则，在部分地域相邻、人文相亲的区域，以区域党建为引领，以规划共绘、发展共促、服务共推、治理共管为工作内容，形成区域发展规模效应，增强区域对内凝聚力和对外辐射力。

“区域党建联合体”通过建立区域党建联席会议制度，定期不定期召开党建联席会议、书记碰头会，为区域党建、区域发展出谋划策。联席会议设置会议召集人，一般由各联合会会议召集人负责召集。根据会议内容，联席会议分为全体会议和

专题会议。全体会议每季召开一次，由召集人主持，全体成员参加，主要任务是贯彻镇党委、政府确定的打造区域党建联合体建设的工作部署，协调解决区域党建工作中遇到的全局性重大问题等；专题会议根据需要，经召集人同意后随时召开，由召集人或召集人委托的主持人主持，由事项涉及的成员支部书记参加，主要任务是协调区域党建过程中遇到的具体问题。

“区域党建联合体”综合考虑区域内各村资源禀赋、产业基础、发展水平的差异，统筹区域内土地、人力、产业等各种资源，寻找合作契机和项目，共谋一体化发展。既打破村和村之间互不干预、限制发展的壁垒，又让各村联动、激发各村抱团合作的主体意识和主观动能，最终目的是实现“一村富、共同富”。

三、“区域党建联合体”的组建类型

（一）强村带动模式

以宁波市“金雁书记”、省“千名好支书”所在村党组织为龙头，找准与周边村“以强带弱、以弱辅强”的互利点，带动区域整体进位升级。如，“滕头区域”党建联合体，成立于2015年5月，由奉化区萧王庙街道的滕头村、傅家岙村、肖桥头村、塘湾村、青云村五个村组成。滕头村是全国有名的小康示范村，成立的滕头集团是全国经营规模最大、利税总额最高的乡镇企业之一，滕头村还是首批全国文明村、全国环境教育基地、全国生态示范区和全国首批5A级旅游景区。组建“滕头区域”党建联合体，旨在发挥滕头的龙头辐射和示范带动作用，提升区域经济社会发展水平。“滕头区域”党建联合体立足滕头“绿色生态”及各村自然资源，编制完成《健康小镇建设总体规划》，力推村庄建设、产业布局、交通路网、公共服务、社会管理、休闲旅游“六图合一”。2018年初，“滕头区域”党建联合体新增了陈家岙村、林家两村，重点实施滕头田园观光小火车、傅家岙地块商业联动开发等15个项目，进一步盘活资源，做大做强集体经济。

（二）产业纽带模式

突出区域产业竞合效应，通过帮谋划、帮项目、帮联络、帮资金、帮开发等方式，推进产业融合发展，抱团做大优势产业。如，“莼湖区域”党建联合体，成立于2016年5月，由奉化区莼湖镇曲池村、田央村、谢家村、贺墅村、袁岙村五个村组成。五个村经济社会发展水平差距并不明显，共同点是所在的后琅区域水蜜桃种植历史悠久。组建“莼湖区域”党建联合体，主要源于五个村决定抱团发展水蜜桃产业。“莼湖区域”党建联合体推动成立了水蜜桃产业发展与销售联盟，田央村回收了10多年前集体出租的150亩土地，由村集体统一开发种植水蜜桃，可收获时再统一对外出租，租金从原来的每年7500元提高到45万元以上。袁岙村由村里统一向个人租赁低产竹林，经土地改造后统一对外发包种植水蜜桃，村民收入由原来每亩不到500元提高到5000多元。曲池村对村民的低产毛竹林进行复垦，再交由村民种植水蜜桃。五个村还在计划发展水蜜桃产业的同时，统一编制区域产业发展与乡村旅游规划，打造乡村旅游精品线。

（三）文化共建模式

整合区域特色文化资源，通过完善文化设施、培育文化群团、开展文化走亲，推动文化共建共享，培养区域乡土文化和乡风文明。如，大堰镇“两新”党建联合体，大堰镇是奉化区西南部的一个偏远镇，受地域等因素影响，位于镇上的新经济组织和新社会组织（以下简称“两新”）党组织在开展党员活动时，常常遇到不少困难。有的支部只有三四名党员，活动很难组织起来，开个短会半小时，来回车程将近2小时。党建资源难整合、党建活动难开展、党员作用难发挥一直是大堰镇“两新”组织党建工作的难点。为此，大堰镇2016年成立了2个区域党建联合体，鼓励地域相近的农村党支部抱团发展，于2018年7月选取大堰商会、金缘光电、富发金属、华悦春光、钟业协会、一路上旅联盟等6个地理位置较近、支部队伍较强的“两新”组织成立第一个“两新”党建联合体，实现党建闲散资源最小化、商会支部党员孵化及党建示范点帮带等作用发挥最大

化，循序渐进地将党建工作融入到各企业的日常工作中。

（四）项目联动模式

着眼构建区域“利益共同体”，以市级及以上重点工程、重大项目激发各村抱团行为、党群参与意识，力促党建与项目互促互进。如，岳林街道“党建+征迁”区域党建联合体，岳林街道地处奉化城区县江以东，下辖23个行政村9个居民社区，是宁波市实施城区东扩、建设东部新城的重要拓展区，征迁问题是近年来面临的最大问题。自2016年10月起，岳林街道内建起4个“区域党建联合体”，将党组织阵地覆盖到推进征地拆迁项目第一线，各项目指挥部在成立之初，街道广泛吸纳参与项目的区级部门、街道、村（社）等党员组建临时党支部，书记由兼任项目常务副总指挥的街道领导班子成员担任。街道重点项目相关村党员干部以实际行动带头支持征地拆迁工作。迎恩社区斗门支部的党员干部首先在征地协议上签字领款，圣墩村支委葛礼君除了带头完成自家房屋丈量评估，还利用其在村里的人脉关系，成功动员片区内80多户村民提前完成入户调查及丈量评估工作。

（五）服务共享模式

整合区域服务资源，推进一站式中心服务区和特色性功能服务点，延伸服务范围、扩大服务内容，提升农户实惠感。如，萧王庙街道“棠云美谷”区域党建联合体，针对山民来往街道交通不便的问题，在中心村翻建区域便民服务中心，在周边村设置商贸、文体、养老等服务点，得到各村群众一致好评；西坞街道“水乡古镇”区域党建联合体，将线路咨询、景点宣传、投诉救助等服务模块布局各村，加快区域水乡景区的打造进程。

四、“区域党建联合体”取得的成效

（一）提升了区域内农村基层党组织整体水平

近年来，宁波市在村级层面实行“竞标选才”“领雁工程”“异地任职”等一系列人才工程，着力加强农村党组织带头人队伍建设，旨在培育一批坚强有力、开拓创新的基层党组织领导班子，选配一批敢想敢干、一心为民的乡村振兴带头人。

以“领雁工程”为例，以“干事创业有思路、村务管理有规矩、服务群众有感情、带领队伍有办法、廉洁公道有口碑”的“五有”标准选拔村支书，面向全市农村基层党组织书记开展“金雁奖”评选。同时，探索实行不称职村干部“歇职教育”，建立不合格村支书退出机制。2017年村级组织换届，奉化区共外引296名能人回村任职，其中28名当选村书记、215名进入村级班子。新一届村书记队伍中善治里、能带富的占73.6%，（曾）创办企业的占40.5%，有外出务工经商经历的占28.35%，有12名村支书实现跨村任职。

“区域党建联合体”搭建了村与村之间对话的平台，通过定期不定期召开联席会议，村干部共商区域内各村发展要务。通过这个平台，基层党组织建设弱的村以基层党组织建设强的村为样板，提升了区域内农村基层党组织整体水平。以“金溪五村”区域党建联合体为例，金峨村书记周康健是召集人，他2002年9月任村书记以来，全身心扑在村务上，使一个“山穷水直地薄”的贫困村发展为“山上绿色银行、山下别墅成行”、花木年产值2.5亿元的新农村建设样板村，他曾获省优秀共产党员、省劳动模范、宁波市优秀共产党员等荣誉，并当选为宁波市第十一、十二、十三、十四届人大代表，也是宁波市首批“金雁奖”殊荣获得者。仅2016、2017年这两年来，周康健书记先后召集组织召开了30多次联席专题会议，商定了包括金溪五村党建氛围布置、党建制度建设等20多项事务。制定了《“金溪五村”区域党建合作公约》，修订了《党员党性健康卡》，对区域党员进行规范管理，通过行为表现考评引导党员积极参与农村各项事业发展。通过书记结对、互派干部和后备干部跟班体验等多种形式，提高干部工作技能。余家坝、雷山村书记经常到金峨村取经，周康健也凭借多年管理村务、经营企业的经验，为他们出谋策划。

（二）推动了区域内各村联动发展

农村产业集聚化程度低、村级集体经济发展不平衡等问题在全国普遍存在，即使在经济发达的浙江，这一问题仍较突出，

推动区域内各村共同发展是组建“区域党建联合体”的最终目的。截至2018年底，奉化区88个经营性收入5万元以下的经济薄弱村全部摘帽。其中，在农村片区建立运行38个“区域党建联合体”，通过强村辐射、资源整合、产业众筹等方式，实施产业共营、品牌共育、宣传共推，依托金峨村花卉苗木、林家村水蜜桃、锦溪村香榧等17个强村产业优势，辐射带动一批经济薄弱村，助推村级集体经济发展。

“滕头区域”成立资本管理公司，广泛吸收薄弱村集体资金、土地等闲置资源，依托省高等医药专科学校等重大项目，共同开发商业街、特色民宿等三产项目，区域内肖桥头村、傅家岙村以土地入股养老院项目，获得6%左右的年化收益。此外，挖掘各村资源和人文优势，帮助各村融资金、引项目，壮大集体经济，青云村通过改造电镀厂、茶厂及盘活粮仓等8条途径，年集体收入从原来30万元增加到60多万元；“金溪五村”编制了《“五村一体”乡村休闲旅游规划》，设定了6年内将金溪区域打造成3A景区的目标，通过引进农家乐、自行车道、漂流、攀岩等项目，薄弱村雷山村增加集体经济收入近15万元，区域内村民人均收入近3万元，村均集体经济收入达到60万元；“绿动大雷山”编制了《大雷山区域旅游发展规划》，以杨家堰南山茶场为辐射点，在各村布局“种、采、制、品”的茶产业链条，并通过“众选众筹”方式，集资80余万元建设“竹海山庄”茶主题民宿，共同举办茶文化节，2018年接待游客近3万人次，有力提升了区域经济发展水平。

五、 启示

（一）选拔优秀带头人是基层党建引领乡村振兴的前提

一名有能力、有情怀的村党支部书记，对于一个村、一个区域的发展起着至关重要的作用。近年来，宁波市在村级层面实行“竞标选才”“领雁工程”“异地任职”等一系列人才工程，在农村致富能手、乡土人才、新乡贤、务工经商返乡人员、退役士兵、优秀大学生村官等的党员中优选村党组织书记，并加大从优秀村党支部书记中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务

员、招聘事业编制人员力度，对获得“金雁奖”的村支部书记在任职期间给予每年15万元的“金雁津贴”，一系列措施为乡村振兴选配了一批优秀的带头人。2018年奉化区也组织评出首届“金雁奖”“银雁奖”13名村社党组织书记，区辖的376个行政村（社区）中掀起一股学习“领头雁”的热潮，激励了更多基层干部比学赶超、争先进位。但是也要关注选出人才后如何留住人才的问题，需要从制度上建立长效机制，如，在大幅提高村干部待遇的基础上探索建立村干部队伍职业化制度；打通年轻优秀村干部晋升通道，定期从优秀村干部中公开选聘乡镇事业编制人员等。

（二）壮大村级集体经济是基层党建引领乡村振兴的保障

村级集体经济是农村基层党组织建设的物质基础，然而村级集体经济薄弱是当前我国乡村振兴的短板，壮大村级集体经济不单纯是一个经济问题，更是一个政治问题。实践证明，村级集体经济发展状况与农村基层党组织建设情况密切相关，村级集体经济越好，越有能力为村民提供服务，基层党组织的凝聚力、号召力和战斗力也越强，干群关系十分融洽。“区域党建联合体”通过强村带弱村、先进党组织带落后党组织，最终实现区域经济社会整体发展。如，“滕头区域”以强村滕头村为依托，2017年滕头村村民人均收入达到6万多，是全国平均水平5倍多，村党委先后两次被评为全国先进基层党组织。“金溪五村”以强村金娥村为依托，2017年金娥村村民人均年收入3万多元，村集体经济年收入145万元，是远近闻名的小康村。当然，壮大村级集体经济有多种途径，但是关键是要有一个好班子，特别是要有一个优秀的带头人。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：胡向东 黄丽江

联系电话：(010)82106707

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街12号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>