

“三农”决策要参

2018年第46期（总第264期）

清华大学 中国农村研究院

2018年12月24日

党建引领乡村治理 激活群众内生动力 ——大冶市“党建引领·活力村庄”改革情况

内容摘要：近年来，湖北省大冶市为破解农村基层党组织弱化、组织力不强、党员干部培养源头不畅以及农村基层治理虚化、群众参与不够等问题，创造性开展“党建引领·活力村庄”改革。坚持党建引领为核，群众自治为基，在不改变现有行政村设置格局前提下，以自然湾为基本单元，重组村庄作为新的自治单元，同步成立村庄党小组和理事会，延伸基层党组织触角，吸收农村先进力量参与村庄治理，全面加强对农村自治组织的领导，切实发挥群众的主体作用，构建起党组织领导下充满活力的乡村治理体系，实现了“党建带治理、治理强党建”的效果。

关键词：党建 乡村治理 活力

大冶市位于湖北省东南部，长江中游南岸，全市国土面积 1566 平方公里，总人口 98 万人，现辖 10 个乡镇、4 个街道、1 个国家级高新区和 1 个国有农场，行政村 322 个、社区 57 个。

一、改革背景

一是贯彻落实党中央关于农村工作的新要求。习近平总书记曾多次强调，“要坚持不懈推进农村改革和制度创新，充分发挥亿万农民主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力。”2016 年，中办、国办下发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》，要求各地积极探索有效形式，建设村党组织领导下的组织健全、自治有效、服务完善、文明祥和的村民自治制度。为贯彻落实习总书记重要讲话精神和党中央文件要求，推进乡村治理能力现代化进程，我们始终朝着有利于巩固党在农村的执政基础来谋划“党建引领·活力村庄”改革，努力形成规范有序、充满活力的乡村治理体系。

二是破解农村基层党建和基层治理中的新问题。一方面，基层党组织源头不活、队伍不强。部分农村基层党组织的凝聚力、战斗力、向心力不强，导致农村先进力量和优秀分子加入党组织的意愿不够强烈，个别村甚至存在几年都发展不了一名党员的现象。同时，党员队伍结构老化、村级党组织后继乏人，基层党组织软弱涣散、威信不高、组织力弱等问题不同程度地存在。另一方面，村民自治虚化、群众难以组织。村“两委”干部人少事多，村委会自治功能发挥不明显，农村群众得不到有效组织；部分村民小组“名存实亡”、

服务缺位；农村常驻人口大多是老人、妇女和儿童，乡村治理难推动。这些基层党建和基层治理上的“老大难”问题，亟待我们通过改革方式去破解。

三是满足农民群众实现自我价值的新期盼。十九大报告提出“要把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。一部分在经济上先富起来的农民，渴望自己的地位能提高、价值能体现、能力能彰显，他们愿意为一定范围内的村民提供力所能及的服务，但由于目前农村基层缺乏这种有效平台和引导，导致农民群众空有抱负却很难实现。农民群众对实现自我价值的期盼也是我们推动改革的重要考量。

二、改革的起源和思路

改革起源：改革起源于大冶市茗山乡华若村。2015年，该村还是基层组织软弱涣散村、省级重点贫困村，信访矛盾突出，五年换了7个支部书记，公共事业无人管、公益事业无人干，群众难以组织，存在习近平总书记在湖北考察时指出的“干部干群众看、干部急群众闲”现象。通过改革，华若村由后进变先进，2016年脱贫出列，集体经济从无到有达到15万元以上，连续两年“零非访”，村庄面貌焕然一新。2016年，改革在茗山全乡推开，成效显著。2017年，改革在全市所有行政村铺开，建立形成了一套规范化制度和可复制的经验，并在黄石地区全面推广。

总体思路：坚持党建引领为核，群众自治为基，在不改变现有行政村设置格局前提下，以自然湾为基本单元，重组村庄作为新的自治单元，同步成立村庄党小组和理事会，延伸基层党组织触角，

吸收农村先进力量参与村庄治理，全面加强对农村自治组织的领导，切实发挥群众的主体作用，构建党组织领导下充满活力的乡村治理体系。

三、改革的主要做法

（一）重塑乡村治理体系，为群众“搭舞台”

一是重组自治单元。按照“因地制宜、有利发展，群众自愿、便于组织，尊重习惯、规模适度”六条原则，以自然湾为基本单元，经村民代表大会同意，报乡镇党委审批、民政部门备案，将全市 322 个行政村 2027 个村民小组重组为 2609 个村庄，作为新的自治单元。二是成立村庄理事会。在重组村庄基础上，组建村庄理事会，搭建起以村党组织为领导核心、以村庄群众为自治主体的“村委会—村庄理事会—农户”的三级治理平台，成为群众参与乡村治理的“新舞台”。三是调整村民小组。以村庄为单位调整设置村民小组，村民小组长原则上由村庄理事长兼任，村民小组由过去“组长单打独斗”变成现在“村庄理事会群策群力”。

（二）汇聚乡村先进力量，让群众“唱主角”

一是规范组织设置。根据村庄人口数量，合理确定村庄理事会成员人数，一般 3~7 人，其中理事长 1 名，副会长 1~2 名。二是明确人员构成。将政治上先进的农民党员、经济上先进的致富能手、社会治理上先进的德高望重乡贤三支乡村先进力量作为村庄理事会成员的主要来源。三是明确推选方式。按照“一户一票”的方式，公开、民主海选村庄理事会成员，镇村党组织征求纪委、公安、综

治等部门意见，对人选进行审核把关，无负面清单的当选理事会成员。如今，三支先进力量汇聚理事会，群众工作能力大大增强，解决了以前农村人才隐匿于群众、群众缺乏有效组织的问题，群众成为乡村治理的主力军。

（三）规范自治运行机制，把好事办在群众“心坎上”

明确村庄理事会重点围绕“基层党建、产业发展、村庄建设、文明新风、法治调解、服务生产生活”六个方面开展服务群众工作，防止行政化、宗族化。同时，理事会办事坚持走群众路线，严格执行“两会三公开一报告”议事决策机制（即村庄理事会商议、村庄群众（代表）会决议，决议结果、实施方案、办理情况向村庄居民公开，重大事项向村“两委”报告），干什么由群众提议，怎么干由理事会商议，能不能干由村“两委”审议，干得好不好由群众评议，评议结果作为理事会改选调整的重要依据，不仅规范了理事会服务行为，确保把好事办到群众心坎上。同时，建立组织监督、群众监督、纪律监督、法律监督“四位一体”的监督机制，对理事会服务过程进行全覆盖监督，提升理事会服务群众工作质效。

（四）强化激励保障，让群众“有干劲”

一是坚持市镇村三级激励。市级每年表彰 100 个先进村庄理事会、100 名先进村庄理事会长，乡镇党委同步表彰一批先进村庄理事会和村庄理事会成员，村党组织每年评选一批支持理事会工作的群众，全市上下形成了鼓励理事会干事创业、服务农村发展的浓厚氛围。2017 年以来，市镇村三级表彰优秀村庄理事会 336 个、优秀村

庄理事会成员 565 人。同时，利用各级媒体广泛宣传村庄理事会的先进事迹和人物，让理事会成员受表彰得荣誉、受尊重有地位。二是建立以奖代补机制，每年市财政统筹安排 1 亿元的奖补资金，按照群众“一事一议”、筹资筹劳和市政府配套“1：1”比例进行奖补，先建后补、有建才补，变过去“由上而下”政府安排项目为“自下而上”群众自发建设项目，充分调动了群众参与村庄建设的积极性，实现了“要我建”到“我要建”的转变。

（五）将党的领导贯穿始终，让群众“跟党走”

一是坚持党的领导。村庄的调整重组、理事会组建以及村庄理事会成员调整、换届等工作，都在乡镇党委组织领导下进行，由村级党组织主持开展，确保乡村治理改革“不偏航”，有效保证了党的路线方针政策贯穿于改革全过程。村庄理事会在村党组织的领导和村民委员会的指导下，开展群众自治活动。二是延伸组织触角。以村庄为单位，采取单独建、联合建的方式组建村庄党支部或党小组，实现了“群众工作到哪里，党的组织就建到哪里”。同时，通过“鼓励党员理事会长与村庄党小组长交叉任职、鼓励党员进入理事会”，充分发挥党组织和党员在乡村治理中的政治引领作用和先锋模范作用。三是推行“两培一选”。探索推行“两培一选”机制，“把优秀理事会成员培养成党员，把优秀党员理事会长培养成村干部，把优秀村干部选拔进入乡镇干部队伍”，解决了基层党组织源头不活、后继乏人等“老大难”问题，农村基层党组织的组织力、战斗力、凝聚力大幅提升。

四、改革的成效和体会

改革工作先后得到国家相关部委充分肯定和国家级媒体关注，中央党建工作领导小组《党建要报》和中组部《组工通讯》先后介绍大冶改革经验，大冶获得湖北省首届改革奖；《农民日报》《光明日报》《中国青年报》《法制日报》《半月谈》专版报道；2018年1月，大冶被民政部确定为“全国农村社区治理实验区”。

（一）促进了乡村组织振兴

随着“两培一选”机制的推行，一大批农村先进力量主动向党组织靠拢，改变了过去少数村连续几年发展不了一名党员的局面。2017年以来，全市村庄理事会成员递交入党申请书1035人，理事会党员达2857人。当前，我市正如火如荼地进行村“两委”换届选举，与往届“人难找、人难选”的局面不同，随着“党建引领·活力村庄”改革的深入，“两培一选”成果被充分运用，一大批优秀理事会成员成为换届选举的热门人选。灵乡镇大庄村幼泉纪湾村庄理事长纪道文，原是个体老板，回乡不仅把村庄各项事务搞得有声有色，而且积极向党组织靠拢，成为一名正式党员。最近在换届选举中，高票当选大庄村新一届党总支书记。改革以来，5名优秀村支部书记进入乡镇党委班子。“党建引领·活力村庄”改革成为培育“两委”接班人的“孵化器”，农村党员干部队伍源头更活、结构更优、能力更强，党在农村基层的战斗堡垒更加坚实。

（二）推动了乡村人才振兴

通过成立村庄理事会，科学重组自治单元，实行“微治理”，群

众自治架构更加完善。三支先进力量汇聚在全市 2609 个村庄理事会，共 1.21 万人。如今 1 个行政村直接参与基层治理的队伍平均达到 50 人左右，跟过去村“两委”干部、村民小组长 10 余人相比，参与乡村治理的力量大幅增强，群众成为乡村振兴的主角，村庄理事会成为基层重要的人才储备库。正是有了村庄理事会这个平台，吸引了更多的乡贤能人回乡置业创业兴业，解决了“乡村振兴，人才从哪里来”的现实问题。

（三）推进了美丽乡村建设

过去政府为群众办实事，大多是政府“包办”，没有发挥群众主体作用，100 元只能做 50 元的事，政府建群众看、不买账还扯皮；如今公益事业征求群众意见，群众筹一点、社会捐一点、政府奖补一点，充分调动了群众参与村庄建设的积极性、主动性、创造性，100 元能办 500 元的事，群众建政府补、得实惠都满意。陈贵镇王垌庄理事会带领群众投资投劳，实施了户户通、装了路灯、清了门口塘、修了公厕，村民交口称赞“村庄不比城里差”。

（四）提升了乡村治理水平

通过理事会协商议事，过去一些“管不好、管不了、无人管”等突出问题，得到有效解决。2017 年以来，全市理事会共处理群众纠纷 5326 余起，化解信访矛盾 1163 人次，帮助协调信访积案 187 余件，农村信访件逐年减少，实现了“小事不出理事会，大事不出村委会”。茗山乡华若村钟家庄湾唯一的门口塘，被两个积怨近 20 年的房头一分为二成为“半月塘”，群众洗衣取水极不方便。该湾成

立理事会后，双方都有人当选，理事长请两方群众平心静气坐下来把事情说开，化解了多年的怨恨，“半月塘”变成“同心塘”。灵乡镇坳头村山岭湾是个库区移民湾，一个湾子五个姓，房头宗派分歧严重，理事会成立后，通过入户做工作，消除了不同姓氏的隔阂，形成了“五姓一条心，劲往一处使”的良好局面。

（五）助推了乡村产业振兴

村庄理事会发挥主体作用，大力发展特色农业。目前，各村庄采取“理事会+合作社+基地+农户”模式发展产业，建农庄、办基地。茗山乡黄湾村上湾村庄建起了莲花基地、灵乡镇坳头村山岭村庄办起了青蛙养殖基地、还地桥镇塘桥村陈家八房种下了花卉苗木、大箕铺镇五里界村五里界村庄办起了葡萄庄园，形成了“一会一品”，乡村产业越发兴旺，群众致富能力显著增强。

在改革中，我们体会到党建引领是核心，只有强化党组织在基层治理中的核心地位，才能确保正确的政治方向。组织群众是关键，只有调动广大村民积极性、主动性和创造性，才能最大限度释放基层发展的活力和潜力。群众满意是标准，只有尊重村民意愿、满足村民需求、维护村民利益，才能不断提升群众的幸福感和获得感。

下一步，我们将对“党建引领·活力村庄”改革进行再完善、再总结、再提炼，努力形成可借鉴、可复制、可推广的“大冶经验”，为实施乡村振兴战略贡献“大冶样板”。

湖北省大冶市委、市政府



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）