

党建服务的体系化与乡镇治理的现代化

——基于上海市金山区的经验分析

刘宗洪¹

【摘要】 社会治理现代化既指城市的现代性治理,也包括乡镇现代治理体系的构建。在城市化进程中,乡镇经济结构的变动、城市规模的扩张和多元人口的导入需要通过党建服务体系提高乡镇治理的现代化水平。党建服务体系一方面需要搭建党建服务的立体型平台,使之形成网络化的服务格局;另一方面需要党建服务的内容满足村居民对美好生活的向往,使之彰显多样性的服务功能。以党建服务体系推进乡镇治理的现代化,务必推进“自治、共治、德治和法治”的一体化,重实干,求实效,把实现村居民的安居乐业作为根本目标。

【关键词】 党建服务 乡镇治理 能力现代化

【中图分类号】:D262.6 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2019)03-0046-010

实现国家治理现代化和治理能力的现代化,是完善中国特色社会主义制度的重要目标。国家治理的现代化,既有城市社会的现代性治理,也包括乡镇治理体系现代化的构建。习近平总书记在2018年第八次中央政治局集体学习时提出的乡村振兴战略就蕴含了乡村治理现代化的要求。作为国际大都市实施乡村振兴战略的排头兵,上海市金山区应用党建服务体系推进乡镇治理现代化的做法为全面实现国家治理现代化提供了有益的经验,对实现振兴乡村战略也具有重要的理论价值和实践意义。

一、党建服务体系是加强乡镇治理的有效形式

习近平总书记指出:“社会治理的核心是人,重心在城乡社区,关键是体制创新”。¹把“人”作为社会治理的核心,需要基层党组织强化服务理念和服务体系,把凝聚人心作为一切工作的出发点。上海市金山区委在推进乡镇治理现代化的过程中,坚持以人民为中心,努力通过党建服务体系实现人民对美好生活的向往,为乡镇治理现代化提供了新的思路和方法。

(一)经济结构的新变动需要创建党建服务的工作平台

经济结构的变化是推动社会治理现代化的根本动因。由于我国的特殊国情,社会治理的现代化需要党组织的直接参与和党建的有力引领。金山区依据上海市委关于城市治理的工作精神,在乡镇街道和大小村居创建了党建服务中心、党建服务站和党建服务点的“三级平台”,适应了由经济变革带来的社会治理要求。第一,面对社会职业的流动性,需要有党建服务站的形式为党员群众提供政治生活服务。人口流动是城市化进程中的必然现象。

随着金山区经济规模不断扩大,人口导入的流量也随之大幅度增加。近年来,枫泾镇的两大工业区有500家企业陆续落地,吸纳了成千上万的外来务工人员。面对人口的大量导入,党组织需要为流动党员提供组织转接和开展党务活动的公共场所。问卷调查显示,有40.6%的人认为“党员流动频繁,联系困难”,27.6%的人认为“流出地党组织对流动党员缺乏制约手段”。为解决因社会职业流动而带来的党建问题,金山区委在全区各个乡镇为来自各行各业的党员群众建立了党建服务站。朱泾镇的党建服务站不

¹作者简介:刘宗洪,中共上海市委党校、上海行政学院党史党建教研部教授。

基金项目:国家社会科学基金项目“增强党内政治生活时代性研究”(编号:17BG029)。

仅有党建热点的展示,而且为住区单位的党员提供活动室以及周到的党务服务。

第二,面对经济单位的分散性,需要以党建服务的“驿站”为党员群众提供社会生活的服务。金山工业开发区有来自全国各地的成千上万的务工人员,这些工作人员的工作单位和居住地往往比较分散,参加社会生活有诸多不便。由于金山开发区主要以传统工业为主,因而务工人员以蓝领工人居多,生活相对比较单调和枯燥。为丰富党员群众的生活,金山区开发区党委创建了“蓝领驿站”,不仅为党员群众提供政治学习和党的活动的平台,而且为党员群众提供生活娱乐和工作交流的活动空间。笔者在调研中发现,到“蓝领驿站”参加活动的党员群众常常络绎不绝,确实丰富了党员群众的生活内容和提高了党员群众的生活质量。

第三,面对群众居住的集中性,需要通过党建服务点为党员群众提供“点对点”的精准服务。金山区既有占绝对数量的居民群众,也有分布广阔的农村群众,还有相当数量的城乡结合部的流动群众。乡镇农村的多层次居住特点需要解决的问题也比较复杂。为给村居群众提供针对性服务,金山区在每一个村居创建了党建服务点。在面积较大的行政村,村党支部设立了3~4个党建服务点。金山区的党建服务点十分关注政治功能与服务功能的融合,既为党员群众提供学习交流的场所,也为党员群众提供民主决策的平台;既为党员群众提供日常生活的服务,也为党员群众提供健康娱乐的活动项目。党建服务点是“点对点”的精准服务,为村居民安居乐业提供了良好的生活环境。

(二)城市规模的新发展需要创新党建区域化的联建方式

城市规模扩大必然会给社会治理带来新的问题和挑战。金山区自拆县建区以来,不仅上海石化企业的职工及家属被纳入到城市治理,而且大量的农民因拆迁被迁入城区。城市化进程的不断加快,需要基层党组织建设与社会治理的新情况相适应。为此,金山区委通过基层党组织的“再造”创建了区域化党建的新模式。

第一,联合驻地单位发挥条块结合的资源优势。近年来,金山区各级乡镇街道党组织普遍建立了区域化党建联合会,通过党组织之间的资源互补构建了服务群众的网络体系。如金山区石化街道党工委就把142家驻地单位联合起来,形成了条块结合、资源共享和优势互补的党建服务体系。金山区区域化党建的特色是以资源的互换来帮助群众解决生活难题,发挥了基层党组织的服务功能。

第二,通过跨地区利用特殊领域的资源优势。所谓“跨地区的资源优势”,就是基层党组织跳出本地区而实现的党建联建方式,其特点是利用上海市范围的独特的党建资源推进社会治理。金山区石化街道党工委不仅在本地构建了党建区域化的工作网络,而且还与徐汇区的凌云街道、市委党校、上海社科院等单位搞党建联建,以大量的跨地区党建资源提高了社会治理的水平。

第三,走向外省拓展发展经济的资源优势。党建区域化一般是地方党组织与驻地单位进行的党建联建,但金山区的党建区域化已经拓展到外省。金山区的廊下镇为了促进地方经济的发展,镇党委与浙江省广陈镇、新仓镇开展了党建联建。这是一个具有开创性的党建区域化,用党组织之间的资源互换提高了社会治理的能力。近年来,廊下镇党委不仅让党员群众到浙江的广陈镇、新仓镇学习琵琶艺术,而且派遣相关人员到那里学习经商办企业的经验,有力推动了廊下镇的特色经济。

(三)乡镇治理的新情况需要强化党建引领的工作机制

随着城市化进程的加快,金山区的人口结构、生活方式和居住环境发生了新的变化。加强基层社会治理,需要党建引领和基层党组织的有力推动。习近平总书记指出:“各级都要重视基层、关心基层、支持基层,加强带头人队伍建设,确保基层党组织有资源、有能力为群众服务。”^①近年来,金山区委从新的实际出发,始终以党建引领提高乡镇治理的能力。

第一,党组织的有力领导才能有效治理生活环境。在新的历史条件下,乡镇治理的任务繁重而复杂,其中,商业的发展和人口的集聚对社会环境提出了新的挑战。基层党组织如果不积极主动地介入基层农村中的秩序管理,社会环境就有可能出现混乱局

面。在金山区商业不断繁荣的今天,对社会环境的治理就是通过党的领导和党建的引领取得实效的。在金山区的一些乡镇,不少街边的道路曾经垃圾成堆,群众为之怨声载道。乡镇党委发动基层党支部要求全体党员“自扫门前雪”,搞卫生承包,结果垃圾问题很快就得到了解决。

第二,党组织的积极参与才能推进业委会的科学管理。涉及广大群众切身利益的物业管理也是乡镇治理的一个难点。金山区的居委会为保障群众的利益,都直接参与业委会的事务管理。如石化街道的居委会书记与业委会、居民代表每月定期开会,把协助物业作为一项日常工作。在业委会选举时,居委会党支部总是有力把握选举程序,帮助群众选好管理人员,并通过强大的思想政治工作让党员进入业委会。由于居委会的直接参与,使金山区大多数乡镇街道的业委会工作走上了法治化轨道,群众为之十分满意。

第三,党组织的科学决策才能化解基层社会的矛盾。社会治理的关键是人。金山区党委在推进社会治理的过程中,十分关注群众的利益表达,及时化解基层社会出现的矛盾,努力把习近平总书记关于“群众想什么,我们就干什么”的要求落到实处。金山区石化街道党工委每年年底都要串门走户,诚心诚意地听取群众意见。他们还通过座谈会、电话反映等形式认真梳理和集中群众的愿望。对于群众的合理要求,基层党组织总是整合多元力量以最大的努力予以解决。实践证明,基层党组织参与社会事务的决策,才能有效化解社会矛盾,推动社会和谐。

(四)群众生活的新需求需要发挥基层党组织的战斗堡垒作用

满足人民的新期待是加强基层社会治理的重要工作。随着社会经济的发展,人民群众的生活有了新需求,但公共资源的有效供给却难以满足。如何实现好人民的愿望?金山区的实践告诉我们,让人民有更多获得感,必须充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。

第一,群众成分的复杂性需要基层党组织整合社会的利益。城市规模的扩大导致居住人口的多元,这给党的群众工作带来了新问题。目前,金山区的各个区域再也不是单纯的本地常驻人口,而是来自全国各地的经商或务工人员。在金山区的枫泾镇,有48平方公里的农田和3万多的本地农民,有工业园区规划控制区内的村户,有近3万居住在古镇景区的市民,还有参与枫泾建设来自全国各地的近4万新枫泾人。如何实现多元人口的整体利益?需要通过党的基层组织整合和集中群众的愿望。针对新形势下居住人口的复杂性,如果没有基层党组织的引领,就可能出现社会阶层之间的撕裂,甚至会滋生底层社会的混乱。

第二,群众期盼的多样性需要基层党组织发挥党员的作用。与居住环境的复杂性相适应,群众的需求也出现了多元性。有的群众有解决生活困难的诉求,有的群众需要通过法律解决动迁的遗留问题,有的外地群众要解决子女上学难的问题,还有的新上海人要解决生活孤独的问题。如何满足群众的多样性需求?需要通过基层党组织和党员与群众的联系来解决。金山区基层党组织开展的“小微行动”、“党员志愿者认领行动”和“党员红包”就满足了群众的多元化需求,使社会治理凸显了党建引领的特色。

第三,群众发展的层次性,需要基层党组织动用党建的资源。人是有层次的,因而,社会治理就需要满足多层次人群的需求。调查显示,伴随城市化的发展,金山区的群众对自身发展的要求呈现多样性特点,而且层次也越来越高。有的群众需要艺术的熏陶,有的群众需要自主创业,也有的群众需要政治参与,不一而足。实践证明,传统的党建体制已经难以满足多元化的高层次的群众需求。金山区基层党组织为适应群众需求的新变化,积极拓展党建资源,既有党组织自身的党员资源和在职党员的资源,也包括驻地单位和域外的党建资源。调研显示,这些资源通过拓展和整合满足了金山区群众的多层次需求。

二、新治理模式:党建服务体系嵌入乡镇治理体系

习近平总书记指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。^②我国乡镇是一个庞大的人口居住群,是经济发展的基础

支撑。实现乡镇治理的现代化,需要党组织的顶层设计、有力执行和组织实施。依据这一思路,上海市金山区在推进乡镇治理现代化的过程中坚持党的领导,着力把党建服务体系融入乡镇社会治理,形成了“党的领导有力,服务体系全面,社会治理有效,生活质量提高”的局面。

(一)以乡镇治理的目标谋划党建服务体系的顶层设计

创新乡镇治理体系,目的是实现好人民的利益,推动社会和谐,巩固党的执政基础。围绕这一目标,金山区委着力激发基层党组织的政治功能来推进社会治理,巩固了党的执政基础。

第一,把“满足群众期待”作为乡镇治理的出发点。党建引领乡镇治理主要是通过服务群众实现的。在新的历史条件下,基层党组织的服务内容既不能忘记群众的日常需求,更要关注群众对生活的新期待。事实上,只有满足人民的新期待,党和政府才能赢得人民的拥护。金山区在推进乡镇治理现代化的过程中,十分重视群众生活中的新矛盾和新期待,通过扎实的调查找到群众的新需求,进而满足群众的新需求。金山区党建服务中心在服务群众的过程中,依据群众需求的调查分析搞服务项目设计,协调党员服务的力量满足群众的当下最新需求,赢得了群众的高度称赞。

第二,把“建设服务阵地”作为乡镇治理的组织载体。满足群众的期待需要有新形势下的群众路线来指导,更需要服务阵地的组织体系来支撑。为此,金山区区委致力于“组织的再造”,形成了“1+11+233+X”的“三级平台、四级联动”的党建服务阵地。金山区“心联鑫”的区域化党建,既有基层党组织之间结对共建的互助平台,也有社区党校政治教育的基地,还有党员群众生活交流的场所。服务阵地的网络化及其内在功能的规定,为服务群众提供了强大的组织保证。

第三,把“党员先锋作用”作为乡镇治理的重要力量。以党建引领乡镇治理,需要锻造一支为群众服务的队伍。金山区的城市化党建既重视建设服务群众的党务专业化队伍,更重视发挥共产党员的先锋作用。在金山工业区的党建服务中心,工业区党委为党建服务中心配置了38名工作人员,使群众在党建服务中心的需求能够得到及时满足。同时,金山区的“服务阵地”还十分重视发挥党员的模范作用。金山区的石化街道推行的“党员双报到”制度十分有力,大多数在职党员在居民区积极担任志愿者。居民群众生活发生困难会有党员志愿者解囊相助;街区道路的垃圾引起了群众不满会有党员志愿者打扫清理;党员志愿者还利用自己的技术特长不定期为群众提供特殊服务(如量血压、法律咨询等)。问卷调查显示,有34.4%的人认为党员在党建服务平台中发挥了先锋模范作用。

第四,把“增进群众福祉”作为乡镇治理的根本目标。加强基层乡镇治理的目的是增进群众的福祉,让广大群众感恩于党,从而增强社会的凝聚力。金山区的党建引领乡镇治理,基层党组织致力于让群众有实实在在的获得感。吕巷镇党委对群众实行“零距离服务”,通过党建服务点受理并解决了327件诉求;山阳镇在创新社会治理的过程中有效解决了违章建筑、拖欠物业费和秸秆焚烧等治理难题;朱泾镇与爱心企业“广缘大酒店”联手实施助老送餐服务项目,已对65岁以上老人送餐73155份。党建引领的社会治理让群众得了实惠,增强了广大群众对党的认同。

(二)以党建服务的平台激发党建服务体系的政治功能

乡镇治理需要党建服务体系,健全的党建服务体系才能为群众提供周到的服务。金山区委根据市委关于加强党建引领社会治理的精神,创建了党建服务中心、党建服务站和党建服务点的三级服务平台。他们把“党建服务站”统一命名为“心联鑫”,把党建服务点统一命名“聚泾彩”,并理顺了两者之间的指导和合作的关系。目前,金山区有230个“心联鑫”党建服务站和1000个“聚泾彩”党建服务点。金山区委的“三级网络服务平台”着力于激发基层党组织的政治功能,已经成为社会治理的重要组织保证。

第一,为基层党组织提供政治教育的服务,加强了党的思想政治工作。党建服务中心由党员服务中心转变而来,既继承了党员

教育的传统职能,又拓展了服务党员群众的政治功能。金山区的党建服务中心有党建品牌、党员风采、党建工作成果、先进党组织以及优秀党员的形象展示,还有社区党校现场教学和党员远程教育的站点,发挥了政治教育的引领和激励功能。问卷调查显示,参加每月一次党员培训的人员达到41%,一个季度一次培训的达到39.5%。目前,金山区的党建服务站和党建服务点的政治功能十分突出,已经成为进行党的政治教育最重要的场所。

第二,为基层党组织提供开展活动服务,确保了党的组织生活的常态化制度化。金山区的党建服务站有一定的规模,可以为驻地党组织尤其是“两新”党组织开展日常的党建活动提供场所。金山工业区的党建服务中心有4300平方米,活动空间非常开阔,为驻地单位的党组织开展学习教育、组织生活、结对共建、群团活动以及党代表联系社区活动提供了极大的便利。金山区的党建服务点已经形成网络体系,有的村党支部在村民居住地已经建立了3-4个服务点,成为党员群众开展学习交流、座谈会、主题党日、专题组织生活会和民主评议党员、党员议事会不可缺少的阵地。金山区党建服务中心的正常运作,使分散的党组织有了固定的活动场所,因而确保了党内生活的常态化制度化。

第三,为党员群众提供日常生活服务,提升了党在基层社会的凝聚力。党建服务站点有显著的政治功能,但服务群众和凝聚群众是日常工作。金山区党建服务中心或站点为吸引群众和凝聚群众,工作人员一般是通过定期下发菜单征询群众意见而提供服务。金山工业开发区的党建服务中心每周下发一次项目菜单,且都被党员群众填满。调研显示,党员群众对党建服务中心提供的学习提升、心理疏导和健康娱乐等项目有浓厚的兴趣。实践证明,党建服务平台对凝聚党员群众有重要的作用。

第四,为联建单位提供召集联络服务,推动了区域化大党建的发展。党建服务中心或站点是开放式、集约化、共享性的区域化党建平台。金山区以党建区域化推进社会治理,为驻区单位、城乡结对单位、双百结对单位、企村结对等提供了日常的组织、协调和联络。目前,金山区每年推出一批区域化党建实施项目,都是通过党建服务平台实现资源共享的,党建服务中心或站点为区域化党建提供平台,担当协调角色。

第五,为基层社会提供群众自治的服务,促进了基层民主的发展和社会和谐。自治是实现基层社会治理现代化的重要标志,而党建服务站点则是群众自治的运行平台。朱泾镇大芒村的党建服务点既是党支部听取社情民意的窗口,也是党员群众解决难题的议事中心,因而实际上是一个群众自治的集合地。调研发现,金山区的村居党建服务点在“五违四必”的落实、环境整治和中小河道治理等工作上发挥了重要作用。目前,金山区的村居民遇到需要解决的问题,总是在党建服务点先讨论,然后将讨论结果上报到村党支部再进一步解决。

第六,为社区建设提供多元共治的服务,增强了基层社会的治理效率。提高社会治理能力现代化需要构建共治的体制和平台,因为多元主体的政治参与有利于凝聚社会共识。金山区在推进社会治理的过程中,着力把街镇党建服务中心打造成社会治理的核心和中枢,发挥共治的功能。金山区的“事合院党建服务点”是一个共治的典范,在“事合院党建服务点”,有党代表联系点、人大代表联系点、廉政文化宣传点、综治平安守护点、文化服务点、宅基学习点、妇女之家、青年中心、法制宣传点等,一共挂了十个牌子,形成了“1+9”的布局,工青团妇、党代表和人大代表、政府职能部门也都依托党建服务平台开展工作。

(三)以满足群众的需求规范党建服务体系的工作内容

党建引领社会治理的实质,是通过党建活动密切党和群众的血肉联系。在执政的条件下,党要赢得群众的拥护,最关键的举措是实现好维护好发展好人民的利益。为密切党群关系,金山区党建引领社会治理始终着眼于广大群众的利益,努力让群众有实实在在的获得感。

第一,党组织通过深入基层满足群众“现实直接”的需求。为群众服务的有效做法是深入基层,及时了解群众的具体需求。为此,金山区亭林镇党委实施了“双沉双带”的工作法,规定领导班子每月一次下沉到村居,村居班子每周一次下沉到村(楼)组。定期“下沉”的领导干部由于及时把握了群众最现实、最直接和最关心的需要,从而使党建服务的内容更有针对性。廊下镇党委

在社会治理的过程中倡导精准化服务。针对空巢老人,他们就把“爱心餐车”推进社区;发现行动不便的困难村民,他们就把市烟草公司捐来的轮椅送过去。以精准服务满足了群众最现实的需要,让群众真正感受到党建引领的舒心和感动。

第二,党组织通过民主机制满足群众“公共事务”的需求。在科层制的环境中,广大群众的生活需要享受公共事务的服务。公共事务要始终体现为人民服务的性质,必须通过发展基层民主予以保证。在金山区的党建服务体系中,运用民主机制满足人民的需求是一项常规性工作。金山区吕巷镇党委长期推行“2055”工程,即每个党委委员联系20名党代表,每位党代表联系5名党员,每位党员联系5名职工群众。“2055”工程的作用是“察民情,听民声,解民忧”,使镇党委的重大决策能体现大多数群众的意志。金山区山阳镇推行民主管村,创建了“村务民晓,村事民决,村财民理,村绩民评”的民主治理模式,社会治理的成效也十分显著。

第三,党组织通过征询机制满足群众“微小难事”的需求。现实社会中群众需求有大有小,而满足群众的“微小”愿望是新形势下践行宗旨的新要求。金山区廊下镇党委为提升社会治理的新水平,发动群众到党建服务中心、站点或单位党组织提出“许愿”申请,详细登记联系方式、心愿内容和期望完成的时间等相关信息。党建服务中心把群众的各类“心愿”发布到党建服务中心的心愿墙和“心联鑫”微信上,发动党员以“一对一”方式提供服务。基层党组织用“微力量”满足群众的“微心愿”,深受广大群众欢迎。

第四,党组织通过承包项目满足群众“生活环境”的需求。社会治理的一项重要内容是对社会环境的治理。社会治理的现代化目标也包含群众对生活环境的美好向往。金山区党委在党建引领社会治理的工作中,十分重视对生活环境的治理。枫泾镇大芒村为建设干净整洁的河道,发动党员承包河道的卫生治理工作。由于党员志愿承包了清扫河道的垃圾,因而该村的河道十分整洁。一些乡镇的党员除了承包河道整洁外,还负责街道马路的卫生和安全,为建设美好城市和乡村作出了巨大贡献。

第五,党组织通过结对联建满足群众“全面发展”的需求。经济社会的发展,使群众对生活有了更美好的向往。有的群众希望掌握致富的技术,有的群众需要学习文艺的特长,也有的群众希望学习生活的艺术。基层党组织需要通过满足群众自我发展的要求引领社会治理。金山区廊下镇党工委为满足群众的发展需求,通过与驻地单位党组织的结对和与相邻的浙江乡镇开展资源共享活动,使一些党员群众学会了文艺特长和工艺艺术,满足了群众自身发展的愿望。

第六,党组织通过法律顾问满足群众“公平正义”的需求。推进社会治理的现代化,不仅要实行社会管理的法治化,而且要让群众享受到法律规定的各项权利。金山区以党建引领社会治理,始终把法治建设作为维护群众利益的一项重要内容。金山区枫泾镇党委针对镇内涉法涉诉比较多的问题,推动全镇32个村居党组织创建了“村村有顾问、事事依法行”的法律服务品牌。他们在矛盾较为集中的动拆迁、城镇建设、市容管理等领域提前引入法律顾问,让老百姓足不出户就享受到专业的法律服务,从而实现了群众对公平正义的期望。

第七,党组织通过行政改革满足群众“高效办事”的需求。帮助群众需要政府解决的繁杂事务是社会治理的一项重要工作。在社会生活中,群众到政府机关办理开具证明、子女就学、房产过户和低保申请等事情,若遇到官僚主义的办事程序和人员,心情往往会很不舒畅甚至发生语言冲突。金山区委重视政府机关的公仆意识教育和监督,让群众切身感受人民政府的“人民”性质。金山区亭林镇为提高服务群众的质量和效率,广泛推行“前台一口受理,后台协同办理”的镇村两级共治模式,对群众诉求实行“一站式”接待、“一揽子”解决,群众对此十分满意。

第八,党组织通过协商机制满足群众“和谐生活”的需要。群众之间或邻里之间的矛盾往往会影响社会的秩序和稳定。以党建引领社会治理,不仅需要基层党组织加强群众的思想工作,而且要有经常性的协调机制及时化解群众的矛盾。金山区基层党组织十分关注化解群众矛盾的工作,坚持把实现社会和谐作为社会治理的重要目标。金山区亭林镇村居党支部对群众中的纠纷是主动关心,耐心协调,实现了从事后关注到事前预防的转变,将矛盾纠纷消除在萌芽状态,从而有效避免或防止了矛盾纠纷的激化和事态的恶化。近年来,亭林镇村居党支部用很大的精力化解群众的矛盾,从而实现了邻里和睦和社会和谐的喜人局面。

(四)以治理方式的创新提高党建服务体系的工作水平

在新的历史条件下,乡镇治理具有民主化、制度化和信息化相融合的特征。民主化,重在群众的广泛参与;制度化,重在社会治理的规范;信息化,重在利用互联网技术。为提高党建服务体系的水平,金山区委着力社会治理方式方法的创新。第一,利用互联网技术推动党建服务体系信息化。互联网技术具有联系便捷、传播快速和信息量大的优势。目前,“互联网+党建”已经是基层党组织建设不可缺少的技术手段。金山区在创新社会治理的过程中,广泛运用信息化技术,有效提高了党建服务群众的水平。一方面,用信息化技术提高党建服务的针对性。目前,金山区党建服务中心和站点都采用信息化平台采集群众的需求,应用大数据实现党建服务的精准化。朱泾镇居委干部实行电子走访制度,以“二维码”为方式主动联系居民,并以卫星定位系统进行监督,促进了党风好转;另一方面,用信息化技术确保党建服务的质量。为创造良好的生活环境,金山区对河道治理实施党员承包管理的方法。如何完善河长负责制?金山区专门制作了河道管理二维码,河长每天定期巡查扫码,而居民可以通过扫码来监督、了解河长的工作状况。把信息化技术融入社会治理的全过程,提高了党建服务水平。第二,实行治理规范推动党建服务体系的制度化。社会治理的现代化需要党建服务体系的制度化。近年来,金山区街镇党委通过健全党建引领社会治理的各项制度、规定、实施办法,进一步提升了党建服务平台运行的规范化和制度化水平。金山区枫泾镇在总结群众工作的基础上建立了“三访四步”工作法和“四治五建”社区治理工作法(“四治”:自治、共治、德治、法治;“五建”:建成社区治理新格局、建好村居新班子、建立社区服务新模式、建构网格化管理新平台、建立群众自治新社区)。朱泾镇党委在总结多年群众工作的基础上推出了“六诊工作法”(“接好门诊、看好急诊、及时出诊、定时巡诊、技术会诊、迅速转诊”);石化街道建立的“居民协商工作坊”,用制度形态保证了居民能够参与社会治理。第三,扩大群众参与推动党建服务体系的民主化。提高党建服务水平需要扩大群众的政治参与,因为群众的广泛参与才能使社会治理的决策更好地聚集民智和反映民意。金山区党委在引领社会治理的过程中积极拓展群众参与渠道,提高了民主管理的水平。目前,金山区124个行政村全部建立了村务监督委员会,决策更加民主公开。山阳镇推行民主管村,推出了“四议两公开一表决”,“民情沟通日”和“两承诺两公开两评议”的民主运行机制,形成了农村治理的民主管理模式,该镇群众对社会治理的广泛参与确保了各项决策有广泛的共识和有效的执行。第四,聚合力量推动党建服务体系的一体化。加强社会治理需要多元化的治理力量。金山区推进社会治理的实践告诉我们,党建引领社会治理既要广大党员的积极参与,更需要群众团体的助力。一方面,社会治理要发挥广大党员的无私奉献精神。金山区乡镇街道在推进社会治理的过程中,让普通党员参与到拆违、河道整治等党委政府的工作中去。朱泾镇大茫村推行每个党小组长认领一条党员示范路,每位妇女小组长认领一条埭进行保洁,每位生产小组长认领一条河道进行监督,把社会治理落到了实处。石化街道发挥社区党员志愿者作用,通过认领居民区公益服务,帮助群众解决了许多急难愁的问题;另一方面,社会治理要有群团组织的广泛参与。群团组织是党的助手,也是联系社会各阶层的重要渠道。目前,金山区各镇、街道、工业区群团组织已经有了阵地化、项目化、责任制的服务群众机制。2016年,区总工会投入267万元资金组织实施了三大类的11个实事项目,惠及职工达13.97万人之多。团区委推出“菜单式”活动项目,引入亲子书屋、茶艺茶道、创业训练营、青年舞蹈等45个服务项目。金山区的社会治理经验告诉我们,党建服务体系需要实现党建服务力量与群团服务力量的融合。

(五)以人民群众的满意度检验党建服务体系的实际成效

党建引领社会治理的实际成效,需要放到推动地方发展的政绩中认识,放到人民群众的获得感中检验,放到是否有利于巩固党的执政地位来考察。其中,广大群众的感受和满意度是检验党建服务成效最根本的标准。金山区以党建服务体系推动社会治理的现代化,致力于发展好实现好维护好人民的利益,从而取得了显著的成效。第一,群众收入更满意。推动社会治理现代化的一个重要目标就是让群众有更多的获得感。金山区在党建引领社会治理过程中,始终关注通过经济发展让群众有更多的收益。金山区委组织部、区社工委、区农委等部门联合实施的农民专业合作社“四提升一带动”的“登高工程”,有效整合了农业资金、技术、管理、人才等方面的优势,着力培育了一批优秀的农民专业合作社带头人和党员骨干。吕巷镇皇母蟠桃种植专业合作社党支部,推行一个党员带动5个规模户,一个规模户带动5个种植户,以点带面,以面带片,促进农民创业就业,拉动蟠桃种植产业整体发展。经济的发展增加了群众收益,让群众得到了实惠。第二,群众感受更幸福。群众的幸福感是检验社会治理有效性的一项重要标准。金山区通过党建引领社会治理,实现了广大群众多年的心愿,因而让群众从心里感到了幸福。金山区党建服务中心推行“微心愿、微服务、微公益”的公益项目众筹行动,完成了社区公益项目816个,受益群众达到3万多人次。2016年,张堰镇村居共推

出“公益众筹”项目38个,涉及资金338.8万元,解决了广大群众最直接最紧迫最现实的问题。第三,群众生活更方便。在现代社会中,政府为群众办事的效率和公正性直接关系到群众对党的认同。金山区的党建引领社会治理,把党的宗旨融入行政管理,让群众感到方便而快捷。金山工业区高楼村实行周一至周日不关门、村医务室周一至周五中午不关门、老年活动室周一至周日不关门的措施。朱泾镇推出“美丽朱泾O频道”,开通了43000多用户,居民在家里看电视就可以知晓社区动态,用遥控器就可以表达服务诉求。目前,金山全区41个村居开通微信公众号、QQ平台,使社区群众工作由“坐等上门”转变为“全天候”服务。调研显示,基层群众对政府的服务感到十分满意。第四,群众相处更和谐。社会治理的重要目标是社会和谐,而和谐的重要标志是群众和睦相处。金山区委的党建引领社会治理,注意用党建平台解决群众的诉求和化解群众之间的矛盾。廊下镇党委为推进社会和谐,以“相约宅基头”为平台,不仅开展搜集民情、村民议事、文化演出、公益服务等活动,而且会以敏锐的眼光及时发现并解决群众需要解决的实际问题。调研显示,党建引领下的社会治理,群众相处和谐,中华民族的互敬互爱优良传统得到了发扬。第五,群众身心更健康。实现社会治理的现代化,归根到底是实现人的全面发展。金山区委在推进社会治理的过程中,千方百计促进人的身心健康。金山区的党建服务中心有党员群众喜欢的活动室,还举办各种体育文化活动。金山区卫计党委深化“医疗联合体”模式,将优质医疗资源送到“田间地头”,让村居民在“家门口”享受优质的医疗卫生服务。金山区的党建服务体系,为党员群众的身心健康和全面发展提供了重要保障。

三、完善党建引领乡镇治理现代化的对策思考

实现乡镇治理现代化是推进国家治理现代化的组成部分,也是贯彻党中央“乡村振兴战略”的重要内容。以党建引领乡镇治理,应当是我国推进乡镇治理现代化方向。依据金山区的实践成果和工作经验,以党建引领乡镇治理的现代化,需要进一步关注治理中的科学化、法治化和制度化。

(一)提高乡镇治理水平的关键是“重基层”、“重实干”和“求实效”

推进乡镇治理的现代化,需要实现党建服务体系与社会治理体系的有机融合。调研显示,党建引领社会治理存在“重形式、轻实效,重活动、轻目标,重数字、轻长远”的问题。调查“当前党员干部最突出的问题”问题,有46%的人认为是“能力不强,解决不了经济发展等实际问题”,有15.5%的人认为是“不关心群众疾苦”,有4.3%的人认为是“工作不负责任”,有5.1%的人认为是“弄虚作假和报喜不报忧”。推进党建引领社会治理,需要基层党组织有力落实市委关于“重基层,重实干、重实效”的精神,把服务群众的工作落到实处。第一,夯实执政基础,要把“满足需求”与“引导需求”结合起来。有效实现社会治理,既要满足群众的合理需求,也要注意对群众需求的正确引导。目前,一些党组织在党建引领社会治理过程中比较关注满足群众的需求,尤其是对困难群众的物质需求,而对引导群众的高尚需求还缺乏重视。在新的历史起点上推进社会治理的现代化,既要关注群众的物质生活需求,还要关注对群众思想政治的引领。因为党建引领社会治理并不是简单地帮助群众解决生活困难,而是要让群众感恩于党,进一步提升对党的政治认同。提升社会治理水平,需要基层党组织从讲政治的高度引导群众的需求。同时,基层党组织服务群众还要提升群众需求的层次性。随着社会经济的发展,中间收入阶层的群体越来越大。中间收入阶层由于有物质的保障,因而对精神发展和政治参与的需求越来越突出了。基层党组织在服务群众时如果把精力局限于困难群体,就难以夯实党的执政基础。把社会各阶层凝聚在党的周围,需要党组织创新党建服务中心或站点的活动内容和工作机制,努力把“满足需求”和“引导需求”统一起来。第二,强化党建引领,要把“有声有色”与“持续发展”结合起来。经济发展需要持续性,党建引领社会治理也需要长远的发展。金山区创建党建服务“三级平台”后为党员和群众提供了大量的服务,工作上有声有色,但潜在的工作难点问题也应引起重视。目前,有些服务站点的物理空间比较豪华和宽大,但需要研究长期运行的机制。笔者认为,实现社会治理的现代化,需要基层党组织提升和完善党建服务“三级平台”的功能。具体地说,党建服务“三级平台”要把文化建设与满足需求融合起来,把能力提高与精神提升结合起来,把党建展示与群众典范结合起来。党建引领社会治理,要善于把有声有色的服务活动转化为党执政的政治成果、人的发展的成果和社会进步的成果。第三,推进社会治理,要把“频繁活动”与“实际成效”结合起来。目前,党建引领乡镇治理的活动十分丰富,但需要关注工作投入与实际成效的相关性。党建活动的目的不是搞汇报,也不是搞会展,更不是搞形式。问卷调查显示,有25.3%的人认为当前的党建活动形式呆板,缺乏新意。党建引领社会治理,要从地方发展的政绩中考察,要从群众的口碑中去认定,要从巩固党的执政地位中去评判。因此,推动党建引领社会治理的工作,需要完善基层党组织的责

任机制、问责机制、监督机制和考核机制。目前,金山区基层党组织的责任机制、问责机制、监督机制和考核机制都在运行,但发展还不平衡,需要进一步创新和完善。

(二)实现乡镇治理现代化的重点是构建“四治一体化”的治理格局

乡镇治理的目标是实现好人民的利益,巩固党的执政基础。具体地说,社会治理要以城市治理能力的现代化为目标,实现自治、共治、德治和法治的一体化。从实践情况来看,目前的乡镇治理主要凸显群众可感受的服务,还缺乏民主、法治和德治的有机融合。加强党建引领乡镇治理,需要谋划好“四治一体化”的治理格局。第一,自治驱动:实现党建引领与社会自治的融合。自治指的是村民居民自我教育、自我管理、自我服务和自我监督的社会治理方式。但自治并非漫无目的的自为之治,而是党的领导下的政治引领。一方面,基层党组织要善于做自治议题的策划者。在“四位一体”的联席会上,居民区党组织要掌控会议议题的提出,要主导会议决策的内容和方向,要善于做前期介入的主导者,把握大局、调控方向;另一方面,居民区党组织要善于做组织嵌入的培育者。要在社区自治团队中培育党员负责人和联系人,保证自治组织团队的组织引领。第二,共治联动:实现党建服务与公共治理的融合。社区共治与居民自治互动的优势就在于其在党组织的领导下,依法开展乡镇治理,调动更多主体参与到社区共同体的维护和发展中,实现最大范围内的资源共享,优化基层社会秩序。鉴于当前公共治理的短板,基层党组织要建立健全区域化党建联席会议制度和以党(工)委为核心的街镇区域化党建联席会议制度;要完善“社区委员会提议一区域化党建联席会商议一社区代表会评议”的共治议事体系;要主动搭建自下而上的社区协商共治平台;要通过“党建进网格”的平台完善“村居党(总)支一片区党支部一网格党小组”三级党组织网络体系,实现党组织之间联动的整体效果。第三,德治带动:实现党建文化与道德建设的融合。立足党组织的三级服务平台,用生动形象的方式讲述身边的故事,通过潜移默化的方式化人育人,是党建引领社会治理的重要工作。加强道德引领,一方面要强化党建服务中心的文化标识功能,构建党建服务中心一站一点特有的鲜明标识功能,以红色基调的装饰彰显共产党人的精神品格;另一方面,要强化基层社会中具有地方特色的文化项目,挖掘不同区域的历史文化传统和特色,增强德治的吸引力和有效性。第四,法治推动:实现党建制度与法治社会的融合。建设法治中国,既包括党内法规的实施,也包括国家法律的执行。推进社会治理,需要以建设法治中国的理念为指导,推进社会治理的制度化 and 法治化。在新的历史起点上,各级党建服务中心要对各类自治共治规则进行指导,提供各类治理规则指南;要对基层依法治理的民主程序进行培训,包括解决基层社会矛盾纠纷的程序和方式等;基层党组织要扮演好“老娘舅”的裁判角色,通过自治平台化解社会矛盾;要善于应用法治力量治理社会,在法治规则下形成社区治理的活力和合力。

(三)巩固乡镇治理成果的方法是完善党建引领社会治理的体制机制

巩固社会治理的成果,一方面需要广大党员干部的继续努力,另一方面需要完善乡镇治理的体制和机制。可以说,乡镇治理的体制机制完善到什么程度,乡镇治理才能发展到什么程度。推进乡镇的有效治理,需要党的各级组织善于将成功的经验变为可行的制度和机制。首先,要完善党建“三级服务”的体制机制。党建服务中心、党建服务站和党建服务点已经成为党建引领乡镇治理的平台,但三者之间的机构对应、资源互补、信息共享和领导协调方面还需要制度的规范。从调研的情况看,在“三级服务”体系中构建具有内在联系的有机运行机制是当务之急。其中,上下之间的指导关系、监督关系和互助关系是关键要素。完善“三级服务”体系的体制机制有助于克服党建服务活动的随意性和娱乐性,增强活动的政治性和原则性。其次,要完善党组织联建联动的体制机制。社会转型以及由此带来的社会变化,注定了乡镇治理资源的紧缺性。解决的成功之道是发展区域化党建,用资源互补的方法为基层治理提供物质保证。目前,党组织联建联动的状况与党支部书记的积极性相关。完善党建区域化,一方面需要基层党组织书记的主动谋划和推动;另一方面需要以制度的力量对基层党组织进行规范。党建引领乡镇治理的经验告诉我们,党建区域化不应当是简单的工作要求,而应当是一个制度规定。基层党组织要善于运用党建区域化的制度构建开放、融合的基层党建新格局。第三,要完善党建责任体系的体制机制。党建引领乡镇治理,完善党建责任体系至关重要。对领导班子来说,基层党组织要把落实“四责协同”作为完善党建责任体系的重要任务。党委是主体责任,纪委是监督责任,书记是领导责任,而班子成员要承担“一岗双责”;对党建服务中心或站点来说,要明确专职党务干部的工作责任。目前,一些党建服务站已经配备了7~8名专职管理人员。明确“三级平台”的干部责任,从制度上做到各司其职,对加强社会治理至关重要;对党员来说,要从制度上确保党员发挥先锋模范作用。目前,党员在居住区的“双报到”还是不平衡的。有的党员会主动联系群众提供服务和发挥作用,而有的

党员则“平时看不出来”。对此,对党员在社区的要求应当有制度化的责任规定。乡镇街道问卷调查显示,有30%的人认为“落实党建工作责任制措施不多,落实力度不够大”,17.4%的人认为“监督管理不够,考核奖惩不严”。加强党建引领乡镇治理,需要完善领导班子的责任体系,服务站点的责任体系和全体党员的责任体系。最后,要完善党建考核的体制和机制。党建引领社会治理的考核是提高乡镇治理能力的重要保证。目前,党建服务点对党员的考核比较具体而管用。如大芒村的党员“先锋指数”考核。但对党员干部的考核还存在问题。乡镇街道的问卷调查显示,有23.2%的人认为目前的考核“目标考核量化不细,没有具体的衡量指标”。如何推进党建引领乡镇治理考核的科学性?笔者认为,科学的考核既要有地方发展的硬性指标,也要有基层群众的打分认定;既要有上级党组织的综合测评,也要有组织生活的相互批评;既要有体制内的工作考核,也要有第三方的调查依据。多元的考核体制机制,有利于克服党建引领乡镇治理中的形式主义,也有利于提高社会治理的有效性。

注释:

1 《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第68页。

2 《全面从严治党向基层延伸——以习近平同志为核心的党中央抓基层强基础纪实》,《人民日报》,2017年6月29日第6版。

3 《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议文件汇编》,人民出版社2018年版,第22页。