
党建引领农村社区“微治理”

——庄行镇吕桥村的创新实践

胡晓亚

新时代农村社会治理程度直接影响了农村各项事业的发展。在治理现代化的要求下，基层通过探索社区微治理，也就是以农村社区为主体，发挥社区居民的作用，对社区内各项微事务进行治理，从而解决农村社区发展中出现的问题。

一、农村社区发展面临的新问题

（一）人口结构与需求结构变化带来新要求

随着市场化、城市化的发展，社区人口结构呈现“两增一少”（老年人与外地人不断增加；本村年轻人向城镇、城市转移，不断减少），社区由“熟悉”向“半熟悉半陌生”转变。随之而来的是需求结构的变化。村居民不仅要求收入增加，也要求有更优美的生活环境、更丰富的精神文化生活。尤其是随着老龄化的发展，依靠家庭养老的模式无以为继，村民对农村社区提供养老服务的呼声也越来越高。

（二）“五位一体”发展带来新任务

在乡村振兴战略的要求下，经济、政治、社会、文化、生态等五大领域的任务向农村社区下沉，农村社区不仅面临集体经济如何壮大的问题，也同时面临社会建设、文化发展、生态建设等其他方面任务，这些任务在农村社区交织，农村社区发展出现转型。如：上海市“五违四必”整治、河道治理、美丽乡村建设等工作同步在农村社区推进，若按照传统行政命令方式推进，容易出现“治反复、反复治”“干部热、群众冷”情况；且村民权利、法治意识增强，多处违章建筑难以拆除，村民对“拆违不公”也多有抱怨。如何让村民参与其中，在参与中有获得感，避免出现“社区干部忙得焦头烂额，老百姓反而不理解也不支持”的现象，成为社区治理的重点问题。

（三）治理资源缺少带来新挑战

上海“五违四必”整治之前，农村社区由于厂房出租等使得社区治理与服务有了资金保障。“五违四必”整治以来，大部分的小企业离开农村社区，厂房还原为耕地，且河道治理、生态修复等事项中，农村社区承担大量资金。因此，农村社区治理资源，尤其是资金事实上是减少的趋势。与此同时，政府下沉诸多社区服务设施与项目，这些服务设施与项目如何更好运作，单靠村委会显然不可能。因此，如何引进新的治理资源，为农村社区解决“老弱病残”“急难愁”问题成为当务之急。

二、庄行镇吕桥村农村社区微治理的实践

奉贤区庄行镇吕桥村位于庄行镇东部，东接南桥镇，南连长堤村、庄行镇区，西与杨湊村接壤，北与芦泾村相连。地理位置优越，浦卫公路、南亭公路等主要干道贯穿全村。全村河道纵横交错，浦南运河东西向横穿全村，是典型的江南水乡。村域面积3.53平方公里，其中耕地2017多亩。下辖18个村民小组，户籍人口2521人，常住人口近3000人，其中党员130人，分成6

个党小组，下属 1 个企业党支部，1 个老年党支部。为进一步满足群众多元化需求，吕桥村推进社区“微治理”，着力解决社区居民生活的问题。

（一）提供便民微服务，方便群众办事

结合资源、服务下沉的要求，庄行镇把镇社区事务受理服务中心的标准化服务延伸到村，将有关的服务项目进行整合，在村层面建立“一门式”受理服务站。在此背景下，吕桥村建立社区综合服务中心，全面承接可延伸至村居的政务服务事项，提供“一询二理三办”服务。党支部、居委会办公地点全部由二楼转向一楼服务中心，实施“沉浸式办公”。由领导带班，设党建工作、民生保障、综合治理、农业服务、代收水电费等窗口，采用 1+X 服务模式（“1”即实行 1 位村“两委”班子人员带班制，“X”即根据窗口业务安排相应的工作人员），避免了以往村民办事不知道找哪个部门，小事拖成麻烦事的现象。目前，吕桥村综合服务中心可办理 137 项行政服务事项。其中，咨询类 84 项、代办类 47 项、便民服务类 8 项，从而打通政务服务体系的“最后一公里”，让百姓少跑一趟路、少进一扇门、少走一道程序。

（二）建设微阵地，重塑公共活动空间

吕桥村充分利用老百姓闲置的宅基地，在全村建立 6 个睦邻四堂间、8 个党建微家、6 个妇女微家等服务、活动阵地，在党组织引领以及工青妇等群团组织桥梁纽带作用影响下，切实发挥微阵地议事、服务、维稳、宣讲、调解、联情等六大功能，引导社区志愿者、村民积极参与村组自治，建设有温度的村组。

所谓睦邻四堂间就是吃饭的饭堂，聊天的客堂，学习的学堂，议事的厅堂，其实质就是聚集老年人，为老年人提供午餐、聊天、娱乐、交往的新空间。按照“公共+公益、便民+利民、共享+共治”原则，根据群众需求，在村组设置睦邻四堂间等微驿站，逐步实现村民参与、社区互助、邻里守望，提升村民生活质量。睦邻四堂间服务 1-2 个村民小组的老年人，按照老年人自愿、子女同意的原则，由村民委员会与老年人及子女签订自愿参与服务协议。60 岁以上在村居住的老人，只用花 3 块钱就能吃到午饭。在运行机制上，镇社事社保和社区管理科会同相关部门，定期上门检查，规范日常运行管理。社区卫生服务中心、老年学校等社会主体，上门开展健康指导、老年教育、文体娱乐活动等。如，四堂间与镇社区卫生服务中心结对，家庭医生、志愿者每周定期为老人量血压测血糖，为老年人健康养生授课。村党组织结合重要节日为老人举办丰富多彩的活动，如：端午节，与企业共同举办“老带小”包粽子比赛，并请老人们品尝；元宵节，组织青少年学生与老人一起闹元宵、猜灯谜；三八妇女节，组织妇女能手，自备材料共同研讨“吕桥外婆烧饼”制作配方等，丰富老年人的生活。此外，设宅基地课堂，向群众宣传政策法规，邀请讲师团讲师为老人普法维权，发挥微驿站宣传教育功能。

在党建微家，主要开展党员学习新政策、党员议事、“我为老党员读一份报”活动等，自发讨论施家浜水环境整治、口袋公园建设以及吕桥村四组、五组、十组的机耕路拓宽等事宜，为村发展献计献策。在“妇女微家”，主要开展四个方面的活动：提供微服务，定期开设“中草药课堂”，邀请中医师进妇女微家坐堂授课问诊送健康，让妇女姐妹了解中草药知识的同时也提升了养生保健意识；同时，开展“女律师进微家”活动，为妇女普法，并联系、关爱和服务重症妇女等微公益活动；组织“美丽主妇”种植花卉、布置角落，共同打造“美丽庭院”。

（三）创设微项目，深化基层自治

奉贤区为了激发村民参与生态环境治理的积极性，制定“三清三美”标准，即清五违、清群租、清垃圾、河道美、绿化美、民风美，以村组为单位，凡是达到标准的村组都可获得一定的奖励。结合这项工作，吕桥村聚焦宅基地环境，在村组实施“清五违、清群租、清垃圾”等微项目。项目在实施过程中，依据标准，由老百姓自行商议拆违的具体办法，相互帮助拆除违建建筑，不再需要第三方施工队伍。创建以来，新增绿化面积 110000 平方多米，整治河道 17 条段，拆除旱厕 10 多处，实现“河道美、绿化美”。为了巩固这一成效，全村又新修订了村规民约、宅基公约，将环境保护、垃圾分类等纳入到公约中来，形成新的行为约束

制度。吕桥村还发动村组内富余劳动力成立和美宅基创建“先锋队”，老百姓自己商议、自己制定拆违办法，互拆违章建筑，引导村民依法实现自我管理、自我服务、自我教育、自我发展，有的村民主动承担起了村里的宣传员、调解员。如，王家弄内的一所活动广场，旁边一户居民为了广场的音箱噪音等小事引起了吵架，要打烂音箱，还经常找队员的麻烦。村民王炎忠得知后，三次配合村委会上门同居住户谈心，耐心地进行思想工作，最终在村委会的帮助下，把音箱移远 20 米，从而解决的这件事。

在这一项目创建过程中，吕桥村积极构建区域绿化生态网络，见缝插绿，增加绿量，在宅基地上建设“微公园”。微公园不仅为社区村居民增添了绿色福祉，提供了新的活动空间，也成为了党的宣传阵地，在微公园内建造了党建长廊，让村居民边走边学习红色文化。如：村党组织充分听取吕桥 7 组群众意见，将村民反映影响村民生活的堆场立即进行改建，并以村民之命名名为“百姓林”。“微公园”的打造有效点亮全域美丽，提升老百姓生活环境品质，一到了晚上，不少村居民到公园跑步、锻炼身体，也有的村居民聚集围坐在一处聊家常、商议事情，双休日回乡下居住陪伴老年人的年轻人也多了起来，开始对“五违四必”整治工作不理解的村居民对这项工作也渐渐表示了赞同。

（四）挖掘治理微主体，促进邻里守望相助

“乡贤”是完善基层社会治理体系的重要力量，有利于教化乡民、泽被乡里、温暖故土、凝聚人心、促进和谐。吕桥村通过乡贤联谊会等吸引农村贤达、社会名人等十余名农村精英元素反哺村级建设和治理，村里的一些“急难愁”的事情，只要在乡贤联谊会提出，就能够得到解决。梨农蜜梨销售一直是村里发愁的事情，乡贤董正富自发成立了米梨合作社，专为梨农销售蜜梨，梨农没有途径销出去的蜜梨可以送到合作社，由合作社收购，减少了梨农的损失。同时，建立了乡贤理事会微信交流群，方便协商议事，比如，村里一户低保家庭，父亲患癌过世，需要 2 万元办理后事，但是没有人愿意借出。这个问题由书记在微信交流群里提出后，马上就有一位乡贤响应，愿意出这些钱。虽然钱不多，但这钱又不能由村里借出，这些村居民碰到的生活揪心事、烦心事正是由乡贤这一力量，才更快更好地得以解决。

吕桥村组建了一支吕桥村老年志愿者团队，活动团队有专职工作人员 4 人，兼职 20 余人，都是退休老党员、老干部，由他们常年组织村民群众开展文艺节目的排练并参加区镇组织的各类文艺表演活动；围绕河道治理、美丽乡村建设等重点工作，定期组织村民开展各类志愿活动；参与矛盾协调；全程参与监督涉及本村的重大事项，促进村务阳光透明；开展农村宅基课堂等活动，向村民群众宣传各项政策等。

农村社区微治理的实践与探索是在乡村地区出现年轻人少、老年人多、治理资源越来越少的情况与背景下出现的新的探索，对加强基层治理起到了明显的作用。一方面，整体上提升了村居民的幸福感和获得感。例如，睦邻四堂间等微驿站建立，方便了老年人的生活，让农村老年人过上了“不离乡土，不离乡邻，不离乡音，不离乡愁”的晚年生活，受到了老百姓的肯定与赞誉。家住吕桥 605 号的孙阿婆，由于身体各方面到了最糟糕的状况，养老院劝其回家。护工将老人推至睦邻四堂间听大家聊家常，看电视，看文艺表演，在睦邻点用餐。渐渐的孙阿婆可以自己吃饭，偶尔可以从轮椅上站起来，在健身点锻炼身体、小院子里拔拔草。乡音乡情让她心境舒适，身体也随之慢慢转好。老人的家属说：“村委会还帮忙联系好家庭医生，每周一次上门义诊，让老人可以随时了解自己的健康状况；还会安排一些不同内容的活动，使老人们一改平日的枯燥，让他们倍感关怀，走进睦邻点就可以时常听到开心的谈笑声，这让我们做家属的心里感到放心和温暖。让我们的长辈感受到被重视，被关怀，减轻了我们小辈的后顾之忧，让我们的生活更和谐！”另一方面，激发了基层自治活力。一方面，吕桥村通过微品牌、微自治等，村居民参与社区的积极性越来越高，甚至有的经常找村里麻烦的村民也带头积极参与到社区治理中来。吕桥 10 组有一村民，年近 40 岁没有成家立业，曾因打架劳教，劳教期满后没有工作，到村要求困难补助和解决工作问题，不解决就一直在村里吃饭，甚至大夏天在烈日下静坐威胁，但是村里帮助他筹集治疗腿伤的手术费，腿治愈出院后就再也不来吃白食，并在拆违工作中，自主自发改为吕桥十组第一个拆违的人。另一方面，引导乡贤、志愿服务活动团队等作为新的治理主体，为新时代农村社区治理提供新的资源支撑。通过党员作用发挥，带动村民积极参与到农村社区垃圾分类、生态建设等各项公共事务中来，扩大了村居民参与。

三、农村社区微治理的深化

尽管通过社区微治理，基层治理从单纯的依靠“政府”转向依靠“社会力量”，但仍有如下问题需要进一步探讨。

一是条块体制机制如何进一步理顺进而进一步发挥“微治理”作用。“微治理”在一定程度上帮助解决了老百姓遇到的养老、生态环境等问题。但整体上看，农村社区治理仍存在“碎片化”问题。各条线资源在不同时间基于不同的政策条件下沉到社区，并没有形成功能性互补与整合的局面，产生了两种不同的结果：一是各条线做各条线的，基层党组织对此并没有重视起来，形成党建引领下多方有效参与格局。另一种则是基层干部疲于应付各条线的行政任务或考核，在服务群众、引领自治方面仍然“力不从心”，在某种程度上带来形式主义。尽管在乡村振兴示范点建设中，通过“整合式”项目或考核方式推进基层建设，但并没有从整体上改变“碎片化”的问题。

二是多主体协同参与治理机制有待进一步深化。乡镇通常基于乡村振兴中的“产业兴旺”的目标而引入新业态，新的企业、新的群体开始出现在农村。这些新的企业与新的群体与当地的农村是什么关系值得进一步探索。如：有的村以“公益服务社”的形式，农民作为服务社的成员，让农民参与到农村物业管理、生态环境治理中来，并给农民一定的收益。吕桥村注重通过组织群众、发挥乡贤作用，让农民参与到乡村的开发建设中来。但也有农村只能是共享生态红利，却不能参与其中，共治机制还未建立起来。村党组织如何充分利用好这些新导入的资源，并能够发挥农民的主体作用仍然值得进一步探索。

深化农村社区“微治理”，仍然需要从以下方面着手。

（一）进一步强化党建引领

加强基层党的建设、巩固党的执政基础是贯穿社会治理和基层建设的一条红线。当前需要进一步探索群众参与的长效管理机制，不断提升农村社区治理成效，助力乡村振兴；进一步加强党建阵地建设，不断发挥党建服务阵地的政治功能和服务功能，为党员、群众提供精细化服务；进一步发挥区域化大党建实效，凝聚新乡贤、社会组织、群众活动团队等各方力量参与农村社区治理。

（二）进一步推进自治、法治与德治融合

无论是乡村振兴还是美丽乡村建设，政治、经济、文化、生态、社会五大领域协调发展都是基本要求，相关的条线部门必然都要将资金、资源下沉到农村社区，在微治理的视野下，这些资金、资源甚至要落到农户、村组等微小的主体上。一方面要推进政策性资源、资金、项目打包下沉，避免农村社区重复性建设；另一方面要切实发挥村居民主体作用，经过协商合理配置资源，避免分配不公引发矛盾。因此“微治理”就更需要在深化农村社区自治，发展民主协商上下功夫，既要发挥村组协商议事的作用，也要坚持事关全体村民切身利益的重要事项，由村民大会或村民代表大会依法讨论决定，还要继续搭建条线部门与村组民主协商、讨论沟通的平台和机制，以更好解决老百姓关心的问题。此外，强化德治工作，进一步挖掘传统文化资源，并发展绿色文化、民主协商文化、法治文化等现代文化，增强社区居民群众的认同感。

（三）进一步构建多元参与的长效机制

组织、人才、资源等影响了“微治理”成效。吕桥村在微治理中注重挖掘乡贤、老党员老干部的作用，为新时代农村社区治理提供了资源。因此，深化微治理要进一步提高社区组织化程度，引导社会组织、新乡贤等力量参与农村社区治理中来，为农村社区村居民提供更为多元化、专业化的服务。一方面推进城市社会组织向农村地区流动，促进城乡社会组织之间互动互联互建，促进农村社会组织成长；积极引导农村经济合作社等经营类组织参与农村社区服务与治理，推进工会、共青团、妇联等组织联络、协调的枢纽型作用向村组进一步延伸，以强化“微治理”资源支撑。另一方面，提高农村社区组织化程度，培育农村社区公益性、服务性、互助性社区社会组织和群众活动团队，引领各类社会组织专业规范运作、健康发展。