

区域化党建创新逻辑与行动策略

——以引领县域内城乡融合发展为视角

孙肖远

(江苏习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省社会科学院基地, 江苏 南京 210004)

摘要:以区域化党建的空间拓展和实践深化,在更大的空间和领域融合力量、整合社会,在县域内城乡融合发展中发挥引领作用,是城乡基层党组织贯彻党的二十大精神、服务现代化建设大局的时代使命。区域化党建引领县域内城乡融合发展,要求城乡基层党组织积极回应社会生态环境变化、主动调适基层党建行动逻辑、系统重构基层党建体制机制。因此,需要采取一系列行动策略,通过结构引领、功能引领、能力引领、机制引领,促进县域内城乡之间要素流动、结构融通和功能互通,以保障县域内城乡融合发展体制机制有效运行。

关键词:基层党建创新;区域化党建;党建引领;城乡融合发展;县域治理

中图分类号:D267.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2022)06-0018-08

中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化。全面建设社会主义现代化国家,必然要求缩小城乡发展差距、推进城乡融合发展,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。城乡融合发展是一个不断完善和跃升的历史过程,既脱不开生产力发展奠定的物质基础,也离不开生产关系变革提供的社会基础,更需要良好政治生态提供的政治基础。坚持中国共产党领导是中国式现代化的本质要求,基层党组织是贯彻落实党的路线方针政策和决策部署的基础,基础不牢、地动山摇。党的二十大报告提出:“坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴,加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建

设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^[1] 习近平总书记指出:“党建工作的难点在基层,亮点也在基层。”^[2]“加强党的组织建设,根本目的是坚持和加强党的全面领导,为推进中国特色社会主义事业提供坚强保证”^[3]。党建引领作为基层治理现代化的内在要素、基层党组织作用发挥的内在要求,贯穿政府治理同社会调节、居民自治的良性互动之中。从政治上、组织上保证城乡融合发展的方向和效能,是“中国之治”显著优势的重要体现。

我国城乡关系演变在经历城乡分治、城乡统筹发展、城乡发展一体化等阶段后,正向城乡融合发展加速演进,这一阶段是实现我国社会主义现代化的必经阶段,也是解决我国城乡不平衡、发展不充分问

基金项目:国家社会科学基金项目(19BZZ017)

作者简介:孙肖远(1964—),研究员,主要从事中国特色社会主义理论、党的建设理论与实践研究。E-mail:sunxiaoyuan@jsass.org.cn

题的关键阶段。2021 年中央一号文件提出“加快县域内城乡融合发展”,县域内城乡融合发展将进一步扩大县域内城乡之间互动交流的公共空间,同时赋予城乡基层党组织发挥作用的职能空间,这为区域化党建由城市基层向农村基层延伸提供了动力支撑。区域化党建作为区域内基层党组织的行动联合体,其组织力的强弱关系到区域化党建的实际效果。“以提升组织力为重点”加强基层党组织建设,必然要求增强基层党组织政治功能和组织功能,这就为区域化党建拓展空间和深化实践提供了政治保证。打造共建共治共享的基层社会治理新格局,需要健全党领导基层治理的体制机制、完善党建引领的社会参与制度,这又为区域化党建融入基层社会治理提供了体制保障。进入加快构建新发展格局的新发展阶段,区域化党建创新面临许多新的机遇,基层党建如何融入城乡基层治理、如何在促进城乡融合发展中发挥好引领作用,保障城乡融合发展体制机制有效运行,成为新时代区域化党建回应现实需要、谋求创新突破的重要课题。

一、城乡融合发展背景下的区域化党建创新逻辑

区域化党建通常是指在一个特定区域内,由当地党组织领导并整合驻区单位、居民区和辖区各类组织,而形成的一个区域性共建共治共享同盟^[4]。区域化党建在实际运行中具有 3 个特征:地域网络化,在空间布局上以点带面、点面结合;主体多元性,以基层党组织为纽带融合体制内外各类组织;动态开放性,为解决区域性公共治理问题吸纳各种社会力量和要素。党的二十大报告提出:“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。”^[1]在推进城乡融合发展的新形势下,区域化党建需要以共建共治共享为取向、以区域性公共平台机制为依托,充分发挥其地域网络化、主体多元性、动态开放性特征优势,打破传统“单位党建”以及现行“领域党建”“行业党建”和“社区党建”的封闭运行模式,通过整合区域党建资源来吸纳行政资源和社会资源,在重构城乡关系、促进城乡融合发展中更好发挥政治引领和组织协调作用。

1. 区域化党建的创新趋向

区域化党建创新是为了解决基层党建边缘化和基层社会治理碎片化,主动适应区域社会生态环境

变化,通过改革基层党建活动方式和体制机制,以组织内联动带动组织外整合,构建区域性治理和服务共同体的制度变迁过程。近年来,基层党建创新相当活跃,区域化党建的创新实践主要以“党建联盟矩阵”^①“党建品牌矩阵”为形式,把区域内有共同愿景、共同需求的各类党组织联合起来,常态化开展党组织联建共建,以“矩阵”提升区域化党建能级,推动区域党建全面进步全面过硬、基层党建与中心工作同频共振,从而实现党建引领区域高质量发展发生“聚变”反应。根据区域化党建运行机理,其创新趋向及其内在逻辑主要表现为:

一是以基层党建功能社会化为创新条件。社会整合是执政党的重要功能,随着社会结构分化和社会管理体制创新,形成了比以往更为多元的治理主体和更为复杂的治理关系,需要以基层党建功能社会化来提升党对基层社会的整合力。区域化党建在城市社区党建的基础上发展而来。林尚立教授基于上海城市社区党建的创新实践,较早提出基层党建功能社会化这一概念,认为“社区党建就是通过党生长和活动空间的位移、基层党组织建设重心的转移、基层党组织功能的重新定位,重建基层党组织与社会结构间的内在契合。”^[5]区域化党建除了具有基层党建的政治功能外,还具有面向社会的服务功能和治理功能,其中政治功能是核心功能,对发挥社会功能起着重要保障作用。区域化党建的社会功能主要表现在社会再组织方面,党组织作为规划制定者、政策协调者和改革促进者,通过所在地党委的授权或支持,其社会组织化能力要强于公共部门,并能通过基层党建进一步深入到民营部门和社会部门,在对这三大部门关系的调适中提升党对基层社会的整合力。

二是以党的领导扁平化为创新保障。与行政区划和条线管理的行政体制相对应的条块党建不同,区域化党建是应对新型社会关系而构建的多层、跨界的动态协作网络。“由于经济社会转型催生了大量不同于传统单位的新的经济组织和社会组织,社

①常州市武进区以“红盟矩阵”的区域化党建形态服务“一区一城”战略,在农村、社区、机关、国企、“两新”五大领域,实施“农村蝶变”“城市守望”“机关强翼”“国企星耀”“两新领航”五大党建联盟计划,打造全域党建联盟集合体。“红盟矩阵”将党建联盟串点成线、连线成带、以带促面,推动党建工作与中心工作深度融合,形成“大区域、大党建”工作格局。

会关系也由以往垂直的自上而下的行政化关系演化为非行政化的扁平式的横向流动关系。”^[6]基于这一新型社会关系的生成,有效整合区域党建资源、提高区域党建效能,必然要求实行面向基层扁平化的党的领导体制机制。党的领导扁平化体制机制是以责任为动力、以信任为纽带、以协商为原则,寓党的领导于党建工作之中,通过党建行动将相关多元治理主体联结成一个区域共同体,将党的组织和工作延伸到区域内的各个角落,引领社会力量风险共担、矛盾共解、发展共推。

三是以党组织履职法治化为创新导向。区域化党建除了指导驻区单位基层党建工作之外,还兼具助力区域经济发展和社会治理的职能,依法治国、依规治党要求基层党组织以法治思维和法治方式领导基层治理,履职法治化是加强基层党组织自身建设和区域化党建创新的内在要求。“区域化党建只能通过法治化才能确定共识性和权威性交往规则,并依此聚合横向彼此陌生的多元党建主体的信任,进而构建区域一体化的党建格局。”^[7]区域化党建面向社会发挥引领作用,不论是整合党建资源还是统一集体行动,都需要处理好党内外组织的授权关系、互动关系和制约关系。只有制定相应的制度规范和评价体系,引导基层党组织依法依规履职,才能形成融合度高且执行力强的横向组织联动机制。

2. 区域化党建创新的模式选择

党的十八大以来,习近平总书记就新形势下加强党的基层组织建设发表了一系列重要讲话,指明了基层党建创新的方向。习近平总书记指出:“要创新社会治理体制,把资源、服务、管理放到基层,把基层治理同基层党建结合起来。”多元治理主体未能形成良性互动,是基层治理现代化面临的突出问题,而区域化党建的社会化功能恰恰是要发挥社会整合的引领作用,促进多元治理主体良性互动。目前,基层党建与基层社会治理缺乏有机融合,相互之间尚未真正建构起以政治价值为导向、以利益共享为动力的复合共同体。单纯的政治性行动共同体,往往因基层党组织“脱嵌”而导致党建“悬浮化”;而单一的区域性利益共同体,又因其缺乏持久动力而影响党对基层社会的整合力。有学者认为,“党的建设在基层社会治理中出现了‘悬浮化’问题,具体表现为价值悬浮化、平台悬浮化、活动悬浮化、机制悬浮化等四个方面”^[8]。如何通过纵向行政体制有

效吸纳横向社会资源,在基层社会治理的有效性和合法性中找到切入点,就成为区域化党建创新面对的重要课题。基于区域化党建的运行特征和创新趋向,以服务区域发展战略为使命、以整合组织资源和协调集体行动为方式的区域化党建,所形成的既非单纯的政治性行动共同体,也非单一的区域性利益共同体,而应是二者融为一体的复合共同体。

把区域性复合共同体作为区域化党建创新的模式选择,应当把握新形势下区域化党建的内外环境变化,以城乡融合发展作为区域化党建创新的外部环境,以基层治理现代化作为区域化党建创新的内生条件,根据城乡要素双向流动、资源平等交换的需要,按照点、线、面的动态空间布局,构建城乡基层党建跨界融合的区域一体化格局。为此,要在“条线”党建同“板块”党建、基层党建同基层治理、基层党建同经济社会发展的“三个融合”上下功夫,构建整合组织资源、融合社会力量的政治性行动共同体和共建共治共享的区域性利益共同体,使区域化党建成为具有强大红色动能的区域性复合共同体。

3. 引领城乡融合发展的区域化党建新形态

我国城乡二元结构主要表现为农村发展不充分、城乡发展不平衡。消除城乡二元结构的运行惯性,推动城乡资源整合和要素流动,反映在城乡基层党建上,需要对城乡分治的基层党建格局作出相应调整,构建以块为主、条块结合、纵横交错、互通共融、城乡一体的区域化党建新形态,嵌入城乡融合发展体制机制之中,更好发挥基层党建对城乡融合发展的引领作用。这应当成为区域化党建创新的重要实践方向。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,依靠党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,通过构建区域化网络结构形态、强化党建联盟组织形态建设和建立统筹协调的运行机制,提升区域化党建的引领力、融合力、服务力,进而形成引领城乡融合发展的区域化党建新形态。

(1) 构建区域化网络结构形态

根据服务区域战略和落实重大任务的需要,推动以条为主的“纵向党建”向基层延伸、拓展以块为主的“横向党建”互动空间,构建纵横交错、相互交融的区域化网络结构,采取不同于以往单纯依托行政权力的柔性化工作方法,在行业系统内和区域范围内整合资源、融合力量。在城乡组织结构上,将农村、城市社区、机关、两新组织、企事业单位等不同领

域党组织纳入区域大党建体系,突出区域化党建政治功能,推动各领域党建互联互通,以集体行动的方式形成引领城乡融合发展的强大凝聚力。在城乡空间结构上,按照城乡生产要素、社会要素的流动趋势来布局党建一体化架构,引领产业资源、社会资源在城乡之间优化配置,促进区域内城乡优势互补、共同发展。推动区域化网络结构形态的形成,有以下方式可选择:一是协作式融合。围绕共同的价值和目标,以协议或联盟等形式进行城乡基层党组织的协作共建,增强城乡基层党组织之间点与点的互通互联。二是科层式融合。围绕政策落实和制度执行,以提升条线部门的行动效率为目的,进行条线党组织之间线与线的合作联动。三是网络式融合。以追求区域内组织利益为目标,基于信任和互惠而采取共同行动,以增强条块党组织的区域协同。

(2) 强化党建联盟组织形态建设

按照基层党建社会化的功能建设方向,将区域内同类或不同类型的基层党组织以联盟纽带的形式整合起来,塑造以党组织之间相互渗透、党建资源共同使用、组织活动统筹开展等为主要特征的党建自组织形态。传统基层党建大都处于封闭状态,目前经济社会发展面临复杂的利益关系和繁重的统筹协调任务,需要以共建共享为价值取向,通过整合党建资源来吸纳行政资源和社会力量,重构政党与基层社会的关系。一方面,提升基层党建的整合功能,以落实重大任务为导向,最大限度整合区域内党建资源,提升党建引领的能级;另一方面,强化基层党建的开放功能,吸纳和融合各种社会力量,导入区域外党建资源和社会资源,提升党建引领的辐射面和影响力。强化基层党建开放功能是提升整合功能的基础,要把党建联盟建设作为优先选项,坚持问题导向和结果导向,找准区域化党建的切入点,以党建联盟的组织形态,拓宽党建联建领域、丰富党建联建内容,整合区域内外党组织的优势力量,盘活信息、阵地、文化、人才、资金等优质资源,推动各领域党组织在促进城乡融合发展中各展其能、优势互补,通过提升整合功能以实现“1+1>2”的整体效应。

(3) 建立统筹协调的运行机制

按照区域化党建的统筹原则、协调方式和服务宗旨,以发挥党组织政治优势为动力,通过资源共享、共建联建、协同行动等方式方法,构建一个以“公转”带“自转”的区域党建“朋友圈”,形成党建

服务发展战略、服务中心工作、服务民生福祉的合力。建立以提升服务力为旨向的运行机制。首先,注重发挥党委组织部门统筹协调作用。强化区域、行业党组织的党建主体责任,调动各领域基层党组织的积极性主动性,把党组织的政治优势转化为服务优势。其次,强化党组织的服务功能。为提高服务的有效性和满意度,建立“需求、资源、项目”的党组织服务清单制度,以需求为导向提供“菜单式”精准服务。最后,深化党组织服务供给侧改革。创新并完善服务载体、服务方式、服务机制,建立目标明确、责任明晰、措施具体的项目化运行机制,以满足城乡居民日益多元化的需求和适应城乡融合发展的需要。

二、区域化党建与县域内城乡融合发展的互动逻辑

作为一项创新性实践,区域化党建引领城乡融合发展需要选择适当的地域空间进行试验。县域作为联结城乡的枢纽,是城乡融合发展的重要空间载体。我国县域经济发展程度差异较大,但县域内社会治理同质化程度较高,县域内城乡关系易于协调。目前基层党建与经济社会发展融合度不高、城乡基层党建运行互不贯通、城乡社会一体治理组织化程度低的状况还比较突出,迫切需要在县域层面进行基层党建创新,以区域化党建为组织形态,发挥基层党建对县域内城乡融合发展的促进作用。区域化党建的实践探索发端于城市基层党建创新,逐步形成了较为成熟的实践形态,即在一定区域内灵活设置党组织形成网格体系,以地缘为纽带搭建共驻共享、共建共赢的有效平台,在更宽广的平台上对党员群众进行集约化管理服务,将各方面需求整合成服务项目进行契约化管理^[9]。同时也要看到,一些党组织囿于单位党建行政化思维,被动参与属地基层党建活动,没有很好融入基层社会治理,区域化党建出现悬浮化、内卷化倾向,在一定程度上陷入空转化、形式化困境,其主要原因是缺乏必要的制度保障和动力支撑。习近平总书记指出:“基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的‘最后一公里’,不能出现‘断头路’,要坚持大抓基层的鲜明导向,持续整顿软弱涣散基层党组织,有效实现党的组织和党的工作全覆盖,抓紧补齐基层党组织领导基层治理的各种短板,把各领域基层党组织建设成为实现党的领

导的坚强战斗堡垒。”^[10]基层党组织作为党的组织体系的重要组成部分,是实现党的全面领导的基石,基层党建与贯彻党的政治路线、组织路线密切联系,基层党建创新具有很强的时代性和实践性。党的十九届五中全会把健全城乡融合发展体制机制作为新发展阶段深化农村改革的重要内容,提出推进县域内城乡融合发展的新要求,为县域层面区域化党建创新提供了有利的政策支撑。

1. 区域化党建在县域内城乡融合发展中的促进作用

长期以来农业农村一直是我国发展的薄弱环节,城乡融合发展既是农业农村现代化的内在需要,也是缩小马克思、恩格斯提出的“三大差别”、推动共同富裕取得实质性进展的客观要求。城乡融合发展本质上反映了要素流动和资源整合带来城乡结构的变化状态,而城乡社会治理是城乡要素流动和资源整合的中介环节,打破城乡要素流动和资源整合的阻隔,必然要求提高城乡社会一体治理的组织化程度,这就需要区域化党建的实践场域由城市基层向农村基层拓展。区域化党建为城乡社会治理搭建了互动平台,使城乡基层党组织能够有效嵌入社会治理体系中,以其政治优势和组织优势,通过系统整合社会资源、凝聚社会力量,促进城乡之间生产要素、服务要素、文明要素相互交融,促进城乡经济社会发展朝着一体化方向演进。在县域内城乡融合发展中,区域化党建的促进作用主要表现在:一是调适城乡关系,消解城乡二元结构。通过城乡基层党组织的互联互通,协调党建资源和生产要素在城乡之间、工农之间的合理配置,引导城镇先进生产力、先进文化向乡村辐射扩散和相互交流,形成以城带乡、以工促农、城乡互动的党建引领机制。二是调适政社关系,提高社会治理效能。以其政治功能,促进行政监管力量和综合执法力量向农村基层下移;以其服务功能,促进城镇与乡村之间资源要素的自由流通与平等交换;以其治理功能,通过完善市场秩序、规范公平竞争、营造法治环境,释放市场主体的活力。三是调适政民关系,增强基层政府公信力。依托县级智慧化政务服务平台、建制镇(街道)便民政务服务网络、村级(社区)邻里服务圈等载体,引领条线部门和服务单元各司其职,促进城乡基本公共服务均等化。四是调适社会关系,推进“政社居”良性互动。跨界协调各级各类基层党组织的领导力

量,在区域性合作共治中融合各方社会力量,为依法开展“政社居”良性互动提供政治保证。五是调适法德关系,推进基层治理法治化。针对基层治理存在的短板,引导基层干部正确处理权力与法治的关系,教育城乡居民正确处理权利与义务的关系,为基层善治营造良好政治生态。

2. 区域化党建与县域内城乡融合发展的互动关系

县域包括城镇和乡村两种社会形态,城镇是非农人口聚居且具有综合功能的社会共同体,乡村是农业人口分散居住且具有生态功能的生产生活共同体,城镇与乡村的互补功能,在县域空间系统内表现得尤其明显。2022年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,把县城作为县域内城乡融合发展的能量辐射高地,强调发挥县城对乡村发展的重要带动作用。城乡融合发展是一定区域内工业化和城镇化水平达到较高水平时出现的趋势,也是由城乡二元结构向城乡一体化结构演变的过程。可以认为,县域内城乡融合发展是“以保持县域范围内城乡各自的特色和功能分工为基本前提,借助城乡之间生产要素集聚和发展成果共享机制,破除城乡二元机制,使城乡聚落实现空间布局合理、资源配置均衡、要素流通无阻、居民权利相当,城乡差距逐步缩减,最终构建一个县域范围内的城乡有机互动融合系统”。^[11]构建县域范围内的城乡有机互动融合系统,为区域化党建创新提供了方向明确、切实可行的实践场域,区域化党建与县域内城乡融合发展的互动关系主要表现为:一方面,县域内城乡融合发展需要区域化党建发挥引领作用。县域内城乡融合发展的目标是形成城乡一体化结构,城乡一体化主要包括城乡之间的产业布局一体化、社会发展一体化、生态环境一体化等,这一城乡形态的结构性变化需要组织协调、行动引领,通过区域化党建调适城乡关系、政社关系、政民关系、社会关系和法德关系,引领城乡融合发展形成合力,进而重构出新的城乡结构。另一方面,县域内城乡融合发展引发区域化党建创新。城乡融合发展赋予区域化党建在组织设置、体系架构、资源配置、运行机制等方面的创新动力,一是重构区域性党组织体系,按照生产力梯度转移和生产要素双向流动的趋向,优化县域内城乡基层党建布局,构建多层次跨界交融的区域化党建体系,为

融入县域内城乡融合发展夯实组织基础;二是再造区域性党组织结构,将党组织嵌入各类组织中,通过区域共建、社区统建、行业联建等党建方式,建立覆盖县域城乡的开放融合、共治共享的区域性组织网络,为促进县域内城乡融合发展注入强劲动能。

3. 区域化党建与县域内城乡融合发展的关系调适

以引领县域内城乡融合发展为行动旨向的区域化党建,是一项涉及基层党建、社会治理等诸多领域体制机制的系统性创新。实践表明,区域化党建引领县域内城乡融合发展,由于在实际运行中存在一定的约束条件,需要对二者关系进行调适:一是应选择在经济较发达地区或大城市郊区先行先试。优先选择撤县建市的“县级市”或“县改区”行政区域,“县级市”“县改区”虽未达到全域城镇化,整个县域还存在较为明显的城镇、乡村两种空间形态,因其经济社会发展程度较高、城乡融合发展基础较好,在这类“县域”先行先试易于见效,形成可复制经验。二是区域化党建的“区域”空间尺度应大小适当。这个“区域”可以有两种:一种是与行政区划重合的,如县域或镇域;另一种不与行政区划重合,空间尺度介于街镇与县区、行政村(社区)与街镇之间,如开发区或各种功能区。三是应找准基层党建体制机制创新的着力点。按照基层党建社会化、一体化的趋向,在“条线”党建同“板块”党建、基层党建同基层治理、区域化党建同经济社会发展的融合上找到切入点,把区域化党建打造成区域发展和治理优化的“发动机”。四是应注重解决区域化党建行动能力不足的问题。提升无行政权力支撑的区域化党建引领力,主要是发挥党的领导力和组织力,需要作出相应的制度安排,如建立“书记项目”“党建述职”“党建责任制”等激励考评机制,实行项目化管理和跟踪监督问效。总之,根据实践进程需要持续改进区域化党建创新,不断调适区域化党建与县域内城乡融合发展的关系,才能在全领域基层党建同县域治理有机融合、城乡多元治理主体良性互动上取得实效,形成县域城乡基层党建一体化格局,将党建“软实力”转化为城乡融合发展“硬实力”。

三、区域化党建引领县域内城乡融合发展的行动策略

县域城乡融合是包括产业融合、居民融合、要素

融合、社会融合和生态融合等在内的全面融合,推进县域内城乡融合发展不仅取决于相关政策和制度本身,更为重要的是取决于多元主体政策落实、制度执行以及自主创新的行动能力,党建引领在提升多元主体行动能力上具有重要的功能作用。按照党的二十大提出的“以党的自我革命引领社会革命”要求,党建引领是基层党组织围绕中心、服务大局的职责使命,“党建引领就如同在政社之间架设了一道沟通的桥梁,对于提高社会治理绩效具有积极的正面价值”^[12]。由于,基层党组织“脱嵌”中心工作、党建与业务工作“两张皮”的问题始终存在,围绕推进县域内城乡融合发展深化和拓展区域化党建,既为党建与中心工作的结合提供了有效的融入点,也为提升党建引领效能提供了可行的实践路径,是县域党建夯实组织之基、提升组织之力的必然选择。基于区域化党建与县域内城乡融合发展的互动逻辑,区域化党建引领县域内城乡融合发展,需要采取一系列行动策略,对县域城乡基层党组织系统的目标理念、组织架构、行动方式、体制机制等进行集成创新,通过结构引领、功能引领、能力引领、机制引领,以区域化党建强大的政治功能和组织功能,促进县域内城乡之间要素流动、结构融通和功能互通,从而保障县域内城乡融合发展体制机制有效运行。

1. 结构引领的行动策略

城乡融合发展是一个由主体单一、形态封闭、条块分割的城乡结构向主体多元、形态开放、合作互动的一体化城乡结构的转变过程,区域化党建要顺应这一城乡社会形态的结构性变化,更新工作理念、优化组织体系、改进领导方式,增强基层党组织与城乡发展和治理结构变化的内在契合性。区域化党建对县域内城乡融合发展的结构引领,可以采取以下行动策略:一是从空间结构上引领。将县域城镇与乡村两种形态作为一个有机整体,建立城乡统筹的区域化党建领导体制,在园区商圈、产业链行业链上建立跨域党组织,促进城乡要素流动和资源配置;将党建阵地嵌入城乡基层公共服务平台,改进城乡基层党组织的活动内容和方式,在促进城乡优势互补、均衡发展的同时,保障城乡居民权益。二是从组织结构上引领。在城乡联系密切区域建立区域大党建体制,将区域内机关党组织、农村党组织、社区党组织、企事业单位党组织、两新党组织等不同领域党组织纳入区域化党建体系,发挥区域化党建统筹协调作

用,以集体行动的方式推动城乡资源整合、要素流动。三是从动力结构上引领。在政治上,强化基层党组织政治功能,把党的领导贯穿基层治理各环节,促进政府治理同社会调节、居民自治的良性互动;在经济上,建立城乡利益联结机制和城乡互帮互助机制,推动城乡资源要素双向流动;在文化上,以新时代文明实践中心建设为抓手,推动社会主义核心价值观融入文明城区、文明村镇和文明单位的创建,一体提升城乡居民文明素质。四是从治理结构上引领。根据城乡治理空间和治理关系的变化,以区域化党建为平台谋求跨界治理合作,建立覆盖城乡的区域性党组织网络,引领政府、社会、市场三大主体协同性治理,为基层治理体系和治理能力现代化提供组织保证。

2. 功能引领的行动策略

在党的基层组织体系中,不同领域的基层党组织具有各自的功能,但政治功能和组织功能是基本功能,而服务功能和治理功能是派生出的特有功能。区域化党建的职责使命就是围绕特定目标,通过加强区域内基层党组织功能建设,将其围绕中心、服务大局的职能充分发挥出来。一是发挥政治功能的引领作用。基层党组织的政治属性决定政治功能是基层党组织的根本功能,区域化党建作为基层党组织的区域性联合体,增强政治功能是对内加强自身建设、对外发挥引领作用的根本保证。区域化党建应以组织功能为基础,通过加强政治建设,在领导方式上贯彻民主集中制原则,运用民主协商的办法增进共识、协调各方、凝聚力量;在群众工作上坚持走群众路线,改进和创新密切联系群众的方式,善于把党组织的主张变为群众的自觉行动;在基层治理上引导依法治理,运用法治思维和法治方式治理社会,以非行政方式致力于整合各种资源、融合各方力量。二是发挥服务功能的引领作用。服务群众作为基层党组织的内在功能,寓服务于管理、协调之中,是基层党组织深入社会、掌握社会的有效方式。区域化党建应以服务功能为依托,把握城乡基层群众的实际需求,以群众关切的突出问题为导向,推动城乡统筹的惠民政策落地落实;按照城乡一体、重心下沉、服务前移、资源集约的布局,将覆盖城乡的党建服务体系与基层公共服务平台有机融合,提高服务群众的效能;统筹区域内党员管理服务资源,引领党组织和党员开展各类社会服务,在服务中凝聚党员、凝聚

群众、凝聚社会。三是发挥治理功能的引领作用。领导基层治理是基层党组织的重要功能,区域化党建应凭借其政治优势和组织资源,强化区域化党建的党内整合功能,改变条块党建、单位党建所形成的组织结构离散化、资源配置分散化的状态,并以党组织的整合为纽带,带动社会力量、行政资源和城乡要素的有机整合,改变社会参与过程中的单一性、自发性和片面性,重塑社会治理的“公共性”。

3. 能力引领的行动策略

组织力是组织存在的价值所在,体现的是组织具有的行动能力。区域化党建引领力是以基层党组织组织力为基础,引领区域内基层党组织围绕特定目标发挥整体功能的能力。以引领县域内城乡融合发展为行动旨向,加强区域化党建引领能力建设,需要采取以下行动策略:首先,提升基层法治、自治、德治的引领能力。围绕“办事依法、遇事找法、解决问题用法”的法治要求,引导基层社会依法治理、群众利益诉求合法表达、社会矛盾纠纷依法化解;搭建基层自治平台和机制,为基层自治释放更多空间,培育基层群众自我教育、自我管理、自我服务的能力;发挥民风民俗、乡规民约、日常规范的行为约束力,将广大人民群众中蕴藏着的正能量释放出来,使践行社会主义核心价值观在城乡基层蔚然成风。其次,提升基层民主协商的引领能力。基层民主协商是区域化党建整合党内外组织资源的重要方式,在原则上,坚持以问题为导向、共识为基础、效果为目标,引领基层民主协商一切从实际出发,力求务实高效;在内容上,注重区分政治性协商、事务性协商、利益性协商,采取合理的协商方式,做到分类实施;在程序上,做到协商放在决策前,把问题摆到协商的桌面,使协商贯穿党建工作全过程;在形式上,根据不同情况选择横向协商或纵向协商、组织协商或群众协商,找到集体行动的最大公约数。最后,提升改革发展的引领能力。推动改革发展是区域化党建发挥作用的重要方面,坚持以理念创新引导区域化党建活动载体、工作方式、运行机制等的创新,使之更好地融入区域发展和治理,以全域党建激发城乡融合发展内生动力;抓好新业态新就业群体、农民专业合作社、园区商圈等新兴领域党建,筑牢县域内城乡融合发展的组织基础和工作根基,与传统领域党建齐头并进。

4. 机制引领的行动策略

区域化党建引领县域内城乡融合发展,需要构

建与之相适应的城乡基层党建体制机制,推动基层党组织体系由封闭型转向开放型,以开放融合形态吸纳社会资源、凝聚社会力量,使党组织之间、党组织与社会组织之间互联互动常态化长效化,从而形成县域城乡互通共融的基层党建格局。一是构建动力生成机制。以满足城乡居民对美好生活的向往作为城乡融合发展的价值导向,增强各级党组织使命感责任感,激发多元主体促进城乡融合发展的内生动力,是区域化党建发挥政治优势的关键。为此,要建立区域化党建工作责任制度,县(市、区)委切实担负起一线指挥部的作用,督促县域内城乡融合发展各项工作的推进;推动政府基层治理体制改革,承接社会治理重心向基层下移带来的治理职能,通过制度增能激发城乡融合发展动力、放权赋能激发基层群众自治活力;将基层党建融入新时代文明实践,推动社会主义核心价值观深入人心,激发城乡居民文明创建共建的主动性积极性。二是构建政策落实机制。乡村振兴是城乡融合发展的基础工程,区域化党建担负着全面推进乡村振兴的重要使命,要以其组织优势激活民间资本,利用政策支持引导城市工商资本下乡支持乡村振兴,拓展多元化帮扶渠道;组织动员科技人才、企业能人入乡回乡创办经济实体,带动产业兴旺、农民致富;以基本公共服务均等化为目标,促进更多的教育、文化、卫生等公共服务项目在乡村落地,满足农村居民对高质量公共服务的需要。三是构建利益协调机制。激发内在动力的途径是多方面的,但利益驱动具有持久性,城乡融合发展的持久动力主要来自于对城乡共同利益的追求。要以区域联建、结对共建、行业联盟、村企联合等多种形式,打破城乡分治的基层党建格局,推动城乡党建活动阵地、人才信息、管理服务等的开放共享,以区域化党建促进城乡交流互动、优势互补,引导城乡要素双向流动、资源全域整合,使参与主体在城乡融合发展中实现资源共享、发展共进。

参考文献:

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:31-67.

[2] 坚定改革开放再出发信心和决心 加快提升城市能级和核心竞争力[N]. 人民日报,2018-11-08(001).

[3] 习近平. 习近平谈治国理政:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社,2022:501.

[4] 刘笑言. 党治社会:区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J]. 社会科学,2020(6):46-57.

[5] 林尚立. 社区党建:中国政治发展的新增长点[J]. 上海党史与党建,2001(3):10-13.

[6] 谢方意. 区域化党建与提升党的社会整合力[J]. 领导科学,2015(11):34-36.

[7] 孙林. 构建区域化党建现代化的四个维度[J]. 理论视野,2015(10):52-55.

[8] 陈亮,李元. 去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J]. 探索,2018(6):109-115.

[9] 赵淑梅. 区域化党建:困境与进路[J]. 中州学刊,2016(6):21-24.

[10] 习近平. 贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党的建设得更加坚强有力[J]. 求是,2020(15):4-9.

[11] 曾雯等. 乡村振兴视角下县域尺度城乡融合发展评价研究[J]. 池州学院学报,2018,32(3):1-5.

[12] 吴新叶. 党建引领基层社会治理的新趋势及其应对[J]. 国家治理,2017(33):30-37.

(收稿日期:2022-06-13 编辑:高虹)

