

【党建热点】

“村改居”社区“双轨制”党建模式的运行逻辑与实践启示^{*}

黄立丰

摘要:“双轨制”党建模式是“村改居”社区党建在适应性转变中与时代发展相契合的产物,是党建模式的基层实践创新。“双轨制”党建模式在实践中能否顺畅运行,主要取决于两个方面:一是在思想认识上树立原村级党组织和新建社区党组织负责人遵循彼此共存且有序互动的理念,二是在实践中构建统筹协调、互动补位、整体融合的运行机制。“村改居”社区“双轨制”党建模式的实践探索启示我们,“村改居”社区“双轨制”党建模式的施行必须因地制宜,“双轨制”下党组织的职能定位必须明确,原村级党组织必须把握好淡出“领导核心”、发挥“政治核心”作用的合理时机,必须健全党员干部组织管理制度。

关键词:“村改居”社区;党组织“双轨制”;党建模式

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0015-05

在城镇化进程中,传统农村社会结构不断向城市社会结构转型。正是在这样特殊的过渡场域中,一种既不同于传统农村社区又不同于现代城市社区的“村改居”社区样态在诸多内外力量共同推动下逐步形成。“村改居”社区将城乡社会更紧密地联结在一起,成为统筹推进城乡融合发展的新载体。这一新型社区是党和国家在城镇化进程中为破除现有城乡二元结构的藩篱,有规划地将“城中村”、城郊村甚至一些传统村落等建制地从传统农业社会中脱离出来,在“乡—城”转型的特定过渡时期创建起来的适应城乡统筹发展、管理有序、服务完善、文明祥和的新的社会生活共同体。正是由于“村改居”实践的推进和发展,“农村的社会结构正在发生从单位制(行政村)到社区制的变化,农村基层党组织的社区化建设就成了新形势下的一项战略任务。同时,作为基层党建载体的社区又不同于传统的单位(行政村),对农村基层党组织传统的社会整合方式提出了挑战,必然要求党的功能重新定位”^①。“村改居”社区伫立在中国城乡二元分割到一元整合持续发展的界点上,其党组织的现实定位和工作

重心也不可避免地随着社会结构变迁而发生新的变化,组织运行、党员管理、自身建设等诸多方面必然呈现出新的时代特征。这充分表明,“‘村改居’的过程,也是党组织职能分解和转变的过程”^②。

一、“双轨制”党建“村改居”社区党建模式的重要创新

“村改居”社区处于“乡—城”转型的特殊过渡场域,具有“亦城亦乡”和“非城非乡”的过渡性特征。在转型过程中,其农村特质逐渐消解,城市特质不断生长。推动“村改居”社区建设需要进一步转变“村改居”社区党组织的设置,使之与社区建制的设置同步运行。但是在具体实践中,由于“村改居”社区建设是一个不断转型的特殊过程,其党组织的设置显然不能完全沿袭原村级党组织的设置,也不能照搬纯城市社区党组织的设置。换言之,“村改居”社区党组织相比较于原村级党组织和城市社区党组织,具有一定程度的相通和共性,更有其自身的特性。按照目前我国东部沿海一些发达地区的做法,在创建“村改居”社区党组织的同时,原村级党

收稿日期:2020-09-14

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“新型农村社区‘双轨制’党建运行机制研究”(13CDJ028)。

作者简介:黄立丰,男,中共宁波市委党校党史党建教研部副主任、副教授,浙江省党建研究会特邀研究员(宁波 315032)。

组织向股份经济合作社(公司)党组织转型。值得一提的是,在具体实践中,尽管原村级党组织实现了转型,但就其职能而言,依然在“村改居”后的特定阶段中继续发挥必要的作用。这就在实际上形成了“村改居”后特殊阶段的“双轨制”党建模式,即新建社区党组织和原村级党组织并行发挥职能作用的基层党建创新模式。当然,随着时间的推移,原村级党组织所“延续”的特殊职能会随着“乡—城”转型实践的不断深入而逐渐淡出。当前,“村改居”社区“双轨制”党建模式在中国城镇化进程中已越来越呈现出一种常态化的发展态势。

那么,为何“双轨制”党建模式能够契合“村改居”社区党组织发展的需要?为何“村改居”后的特定阶段中需要继续延续原村级党组织必要的职能作用呢?因为“村改居”社区创建伊始,新建社区党组织不可能立即接轨原村级党组织的相关职能,这就存在职能上的“断裂期”,需要原村级党组织继续“延续”特定职能,以弥合新建社区党组织的职能“断裂期”而进行必要的“补位”。有鉴于此,“村改居”社区党组织实质上施行“双轨制”党建模式,可以在“乡—城”转型的特殊过渡场域,尽力消除党组织覆盖与党建管理工作的诸多盲点抑或空白点,有效破解因城乡社会边界融合而极易凸显的社会管理错乱和失序的系列问题,如转居村民集体产权利益缺乏保障、其对于新的身份认同陷入多重不适和困惑等。

上述问题的化解需要新建社区党组织和原村级党组织职能并行且交互地发挥作用。一方面,对于原村级党组织而言,其仍然需要延续相关特定职能,特别是在新建社区党组织尚未及时“接手”的职能“断裂期”,其依然需要延续部分管理职能,如做好“村改居”后遗留的原村集体经济组织的产权管理和经营工作,确保原村民的产权利益,从而使转居群众能够很好地适应和融入“村改居”这一典型的“规划性变迁”^③中,以此维护和保障新建社区在过渡期的持续稳定;另一方面,对于新建社区党组织而言,其在逐渐接手原村级党组织转移过来的其他部分管理职能后,主要发挥领导核心的职能作用,如提供社区公共服务、密切联系和服务群众、推进社区文明建设、加强党员队伍教育和管理等。也就是说,“社区党组织的功能应从行政主导向利益整合与服务群众转变,工作的方式由行政领导为主向协调、指导、监

督为主转变,更好地发挥总揽协调的职能”^④。

由上可知,“村改居”社区“双轨制”下的党组织有着各自的特定职能,二者相互协调、相互补充,缺一不可。这种“双轨”制党建模式“在很大程度上能够充分地发挥从农村到城市、从农民到市民逐渐转型‘过渡’的缓冲功效,从而确保‘村改居’社区建设的有序推进和发展”^⑤。总之,“双轨制”党建模式是“村改居”社区党建在适应性转变中与时代发展相契合的产物。

二、“村改居”社区“双轨制”党建模式的运行逻辑

“村改居”社区“双轨制”党建模式的运行逻辑首先体现在“村改居”后特定阶段原村级党组织和新建社区党组织负责人能够遵循彼此共存且有序互动的理念。在此基础上,在实践中构建统筹协调、互动补位、整体融合的运行机制。

1. 在思想认识上树立共存且互动的理念

“村改居”社区实施“双轨制”党建模式的目的在于通过原村级党组织和新建社区党组共同发挥作用,推进“乡—城”转型有序平稳过渡。但在现实生活中,有的新建社区党组织负责人认为既然已经实施“村改居”,原有的村级党组织就没有存在的必要。思想认识上如果不能达成共识,“村改居”社区“双轨制”党建模式就很难发挥应有的功效。因此,社区“双轨制”党组织负责人必须树立原村级党组织和新建社区党组织彼此共存且互动的理念,清醒地认识到在特定的历史阶段两者职能共存且有序互动是“村改居”实践推进过程中的必然要求,充分认识到两者的共同责任担当和共同价值追求。遵循共存和有序互动的理念,“双轨制”党建模式不但可以消解原村级党组织和新建社区党组织的种种尴尬或困惑,而且也可以促推“村改居”社区广大转居群众对于“双轨制”下的党组织在特定阶段职能共存的广泛认同。

一是要认识到原村级党组织和新建社区党组织的共同责任担当。无论是原村级党组织还是新建社区党组织,作为基层党组织,其主要职责都是“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展”^⑥。要担当起这样的职责,就必须扩大基层党组织的覆盖面。但是,在“乡—城”转型特殊过渡场域中,“村改居”社区新建党组织建立伊始,很难同时兼具领导本地区工作和发挥政治

核心作用的职能。为避免新建社区党组织在履行职能时出现顾此失彼的情况,延续原村级党组织的原有职能尤为必要。唯有如此,才能有效填补新旧党组织在交接过程中可能出现的种种“盲区”。

二是要认识到原村级党组织和新建社区党组织的共同价值追求。无论是原村级党组织还是新建社区党组织,其价值追求都是更好地维护“村改居”社区广大转居群众的利益。在“乡—城”转型特殊过渡场域中,维护转居群众的切身利益特别是将“村改居”后新建社区的集体资产进行合理剥离并妥善处置,直接关乎广大转居群众的获得感和幸福感。面临这样的难题,对于新建社区党组织而言,其职能在短时间内难以完全实施。此时,继续发挥原村级党组织的职能作用,在更短的时间内尽力弥合新建社区党组织职能的“断裂期”,从而持续保障原村民集体资产权益不会因为“村改居”迁移而被剥夺和侵占。

2. 在实践中构建统筹协调、互动补位、整体融合的运行机制

在树立共存且互动理念的基础上,在实践中,还必须进一步构建统筹协调、互动补位、整体融合的运行机制。

一是从组织职能看,注重“双轨制”下党组织的统筹协调。在“双轨制”党建模式中,原村级党组织和新建社区党组织的职能宜各有侧重,在“村改居”社区创建之后,新建社区党组织需逐渐凸显领导核心能力,讨论决定本区域内的重大问题,通过协调辖区单位、动员各方力量、整合各类资源,推进“村改居”社区各项工作的顺利开展。特别是在社区服务、人文关怀方面深下功夫,以其自身的领导魅力不断拉近与转居群众的距离,增进他们对“村改居”社区强烈的归属感和认同感。同时,原村级党组织在继续发挥部分领导核心能力的同时,逐渐向发挥政治核心能力转型,并最终淡出领导核心而完全转型为股份经济合作社(公司)党组织。原村级党组织要有意识地引导广大转居群众在遇到困难时,能够第一时间找新建社区党组织帮忙解决。换言之,原村级党组织需要从大局出发,努力将转居群众积极地推向新建社区党组织,使之能够尽快地认同新建社区党组织。因此,“村改居”社区创建之后,需要有弹性地发挥原村级党组织的职能,使得新建社区党组织和原村级党组织推拉互动、统筹协调发挥

作用。

二是从组织运行看,推进“双轨制”下党组织的互动补位。原村级党组织在继续发挥必要职能的过程中,需要与新建社区党组织之间形成互动补位的关系。如在“村改居”社区新建党组织刚接手相关工作时,原村级党组织仍需发挥部分主导作用,扮演好部分领导核心的角色,利用其熟悉转居群众的优势,尽量分担如征兵动员、慈善服务、社会维稳等一些新建社区党组织刚接手但暂时还有难度的相关工作。当新建社区党组织逐步适应相应的职能后,原村级党组织需要转辅为主,担负起真正的政治核心的职能作用。新建社区党组织必须尽快主导性地加强社区文化培育、深化社区服务功能等,以此牢牢吸引住转居群众,使之不断增强对新建社区的归属感和认同感。当原村级党组织最终淡出“领导核心”而完全转型为股份经济合作社(公司)党组织后,也就是形成“新建社区党组织”和“股份经济合作社(公司)党组织”并行发挥职能作用的局面时,新建社区党组织则需要将之前原村级党组织承担的部分管理职能完全接手过来,实现彻底“补位”。同时,原村级党组织在职能上完全转型成为股份经济合作社(公司)党组织后,更专注于维护股东利益,确保股份经济合作社(公司)能够持续健康地运行。

三是从组织功效看,实现“双轨制”下党组织的整体融合。“村改居”社区实施“双轨制”党建模式,旨在实现原村级党组织和新建社区党组织在功能上的整体融合,进而发挥“1+1>2”的合力效应。“融合既是一种过程,又是一种状态,是城乡党建演进的高级阶段。融合不等于等同,而是二者互动的发展过程。”^①“双轨制”下党组织功能融合,就是要实现两者优势互补、职能互促。由此,我们可以将“双轨制”下党组织的职能运行视为一个动态演化的整体性、系统性过程。也正是在这样的运行过程中,我们能够切实地理解和把握“村改居”社区特定过渡阶段党建模式所呈现的应然“单轨”——理想“双轨”——终归“单轨”(原村级党组织最终淡出“双轨制”党建模式)的逻辑演进过程。

三、“村改居”社区“双轨制”党建模式的实践启示

近些年来,伴随着城镇化进程的快速推进,河北、河南、湖北、浙江等地的新型农村社区探索性地尝试采用“双轨制”党建模式,使原村级党组织和新

建社区党组织并行发挥作用。比如,河北香河潮北新城社区根据社区建设情况和党员群众需求,积极构建“双轨建支,并行运作”的党组织设置模式;浙江宁波为了弥合新建社区党组织在“衔接”伊始的职能断裂,“村改居”后仍保留原村级党组织并使其继续发挥作用。事实证明,“双轨制”党建模式能够有效调动党员参与社区活动的积极性,加速社区群众的广泛融合,提高社区治理水平。目前,“双轨制”党建模式仍处于探索阶段,需要在实践中逐步完善。全国各地的实践探索也给我们留下了有益的启示,对于今后进一步推广这一模式具有重要的借鉴意义。

1. “村改居”社区“双轨制”党建模式的施行必须因地制宜

“村改居”社区“双轨制”党建模式是中国现代化进程中“乡—城”转型特殊过渡场域的特殊产物。就目前而言,全国仅有部分地区率先进行了一些实践探索并取得了相应成效。但倘若在城镇化迅猛发展的时代背景下不注重因地制宜、循序渐进,而单单采取“一刀切”的做法,一味盲目跟风,照抄照搬一些先行地的主要做法,恐怕效果会适得其反。邓小平曾指出“中国这么大,每个省的情况都不同,一个省那么大,各个地区也不同。所以,我们搞农业,主张每个地区独立思考,一切从实际出发,因地制宜。”^⑧因此,“必须结合本地的具体实际,根据不同地区经济社会发展水平,突出重点,确定相应的试点,制定切实可行的试点实施方案,分类实施,稳步推进”^⑨。“村改居”社区建设及其党组织创新模式建设如果“忽视了社区建设真正需求方的有效需求,千篇一律,不从实际出发,会导致投资失败,造成资金浪费,民力浪费”^⑩。那么,“村改居”社区真正需求方是谁?其有怎样的有效需求?对这一问题的正确解答,恰恰就是对各地区因地制宜、循序渐进实施“双轨制”党建模式的有效遵循。这也意味着“村改居”社区“双轨制”党建模式的实施应建立在维护广大转居群众的根本利益和有利于其生产生活的基础上,绝不能大搞形式主义,采取脱离实际、操之过急的“要面子不要里子”的一刀切行为。由于中国各地区发展基础不同,“村改居”发展境遇也不尽相同。因此,“村改居”社区“双轨制”党建模式的实施不能盲目跟风,应切实实现从“一刀切”向“因地制宜”转变。

2. “双轨制”下党组织的职能定位必须明确

“村改居”社区实施“双轨制”党建模式,关键在于厘清原村级党组织和新建社区党组织的职能定位。如果两者在共存互动中的职能界线模糊不清,就有可能出现基层社会治理中的“两极”现象——不是“灰色地带”呈现职能“空场”,就是“重复统揽”导致职能“重场”。因此,一方面,必须认清“村改居”社区新建社区党组织的职能,主要发挥其社区领导核心的作用,引领社区内的社会性、群众性、公益性等一系列工作顺利开展;另一方面,仍需继续“延续”原村级党组织的必要职能,主要突出其领导和推进经济发展的过渡作用。具体来说,就是在“村改居”社区创建之后,原村级党组织需要将体现“领导核心”的那些服务性工作逐步移交给新建社区党组织,注重发挥“政治核心”的作用,自身将完全转型为股份经济合作社(公司)党组织。尤其是通过“双轨制”下党组织之间的有序互动,实时反馈各自职能的运行状况。倘若哪里有“缺位”,就统筹其党组织进行职能的有效“补位”;反之,哪里有“越位”,也可统筹其党组织进行职能的有序“归位”。通过“双轨”党组织的统筹协调、互动补位、整体融合,可以有针对性地避免导致两者彼此割裂、凌乱地发挥各自职能的现实窘境。当然,在此基础上,各地也都需要探索符合自身发展实际的“双轨制”下党组织共存的职能效度和时间限度。如“双轨”党组织在实质上并行发挥作用的特定阶段,相互之间的主辅角色扮演,会随着“村改居”社区的不断推进,动态性地发生交替、变更乃至原村级党组织的职能最终完全淡出“双轨制”党建模式,这中间的主辅职能和时间弹性如何较好地把握?怎样才能既做到“双轨”党组织职能分明,又避免导致其职能“空场”或职能“重场”的尴尬境遇?等等。这些问题都需要在具体的实践中不断进行探索。

3. 原村级党组织必须把握好淡出领导核心、发挥政治核心作用的合理时机

“村改居”社区的发展趋向应是与城市社区相并轨,这也意味着其党组织的存在和发挥作用最终也会趋同于城市社区的党组织。因此,就发展趋势而言,原村级党组织在特定过渡阶段发挥特有的职能应该是这一特定时期的“非常态”之举,其最终将走向消亡。也就是说,原村级党组织在“乡—城”转型特定过渡时期继续“延续”部分领导核心的职能

应该有一个时间限度,当新建社区党组织能够真正“接手”其必将转移出来的那部分领导核心的工作职能,原村级党组织的“非常态”的职责使命就会宣告结束,其组织职能也会最终淡出。那么,这也就意味着原村级党组织最终会完全转型为股份经济合作社(公司)的党组织,其职能终将从原来的领导本地区工作的作用完全转变为发挥政治核心的作用。实践中,各地要充分认识和把握原村级党组织最终淡出领导核心的合理时机,这无疑是一个值得重视的关键问题。如以浙江宁波几年前的“村改居”实践为例,“这一过程一般需要5年左右的时间,最快也要3年多时间。3到5年之后,股份经济合作组织对原村民的超经济影响力,通常都会随着村民向市民的变化而趋于低迷,原村级党组织能够对原村民长期保持原有影响和吸引力的只是少数”^①。而当出现这样的实践情形的时候,表明原村级党组织最终淡出领导核心的时机已然成熟。

4. 必须健全党员干部组织管理制度

在“乡—城”转型的特殊过渡场域中,新的经济关系、社会关系的变迁以及人的思想观念的变化都对“村改居”社区的党建工作提出新挑战,也使得原有的党员干部管理制度难以适应“村改居”后形势发展的需要。因此,迫切需要健全新的管理制度以有效实现“双轨制”下党员干部的平稳过渡。具体而言,对原村级党组织的党员干部及相关工作人员,可探索采取“留用一批、清退一批、培养一批”的管理制度,将综合素质较好和群众较为信任的村干部安排到适当的工作岗位上;对擅长管理服务的原村

级党组织的党员干部,可充实到“村改居”新建社区党组织干部队伍中,发挥其社区管理服务的能力;对有经营专长的原村级党组织的党员干部,可以继续发挥其在“村改居”集体资产改制过程中的重要作用;对文化素质较高且具有发展前途的原村级党组织的年轻党员干部,要通过学习进修、挂职锻炼等多渠道进行培养;对文化程度低、年龄偏大的原村级党组织的党员干部,应稳妥地进行岗位调整;等等。通过不断健全党员干部组织管理制度,切实实现“双轨制”下党组织党员干部的顺利转型和平稳过渡,从而确保“村改居”实践有序推进。

注释

- ①林尚立《社区党建:中国政治发展的新增长点》,《上海党史党建》2001年第3期。②杨贵华《转型与创生“村改居”社区组织建设》,社会科学文献出版社,2014年,第139页。③许远旺《规划性变迁:理解中国乡村变革发生机制的一种阐释》,《人文杂志》2011年第2期。④甘信奎《新型城镇化进程中农村社区党建的科学定位——以成都和深圳基层党组织建设为视角》,《湖北社会科学》2014年第2期。⑤黄立丰《断裂、延续与重构“村改居”后新型农村社区党建模式的适应性转变——一个“双轨制”的分析框架》,《社会主义研究》2017年第2期。⑥《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社,2020年,第51页。⑦谢方意《从分隔到统筹:沿海发达地区基层党建格局的演变》,《理论探讨》2010年第3期。⑧《邓小平思想年谱》,中央文献出版社,1998年,第84页。⑨《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》,人民出版社,2015年,第13页。⑩奚建武《新型农城社区建设:逻辑起点、问题和应对策略》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2013年第2期。⑪刘彦昌:《“拆村建(并)居”后的基层“错乱”与原村级党组织的作用发挥》,《中共宁波市委党校学报》2013年第4期。

责任编辑:文武

The Operation Logic and Practical Enlightenment of the "Dual-Track System" Party Construction Mode of "Village to Residence" Community

Huang Lifeng

Abstract: The "dual track system" Party building mode is the product of "village to residence" community Party building in the adaptive transformation and the development of the times, and is the grass-roots practice innovation of the Party building mode. Whether the "dual track system" Party building mode can run smoothly in practice mainly depends on two aspects: one is to establish the idea that the leaders of the original village level Party organization and the new community Party organization follow the principle of coexistence and orderly interaction; the other is to build the operation mechanism of overall coordination, mutual action and overall integration in practice. The practical exploration of the "dual track system" Party building mode in the "village to residence" community enlightens us that the implementation of this Party building mode must adapt to local conditions, the function orientation of the Party organization under the "dual track system" must be clear, the original village level Party organization must grasp the reasonable opportunity to fade out of the "leading core" and play the role of the "political core", and the management system of Party members and cadres should be improved.

Key words: "village to residence" community; Party organization; "dual-track system"; Party construction mode