

寿光市创建城乡党建一体化新模式的调查与思考

山东社会科学院调查组

(2010年5月)

编者按 党的基层组织是党全部工作和战斗力的基础，是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒。随着改革开放的不断深入，城乡经济社会结构发生了深刻变化，对党的建设提出了提高科学化水平、统筹城乡发展的新要求。党的十七大特别是十七届四中全会以来，党中央着眼于加强党的基层组织建设、统筹城乡基层党建工作，先后提出要建立健全城乡基层组织互帮互助机制，形成以城带乡、资源共享、优势互补、协调发展的统筹城乡基层党建新格局的目标要求。创新基层党建新模式，构建基层党建新格局，既是党的建设领域贯彻落实科学发展观的具体体现，也是以改革创新精神推进党的建设的题中应有之义。近年来，寿光市委在推进城乡经济一体化均衡发展中，始终把党的建设作为打造核心竞争力、创造发展新优势的关键常抓不懈，放在经济社会发展的全局中科学谋划，以党建工作的领先保证经济社会的科学发展、率先发展，积极探索新形势下党建工作的新思路、新模式，走出了一条统筹城乡党建的新路子，为推动城乡均衡发展提供了可靠保障。在工作实践中，针对城乡一体化进程深入推进的实际，寿光市委坚持以围绕中心、服务大局、拓宽领域、强化功能为目标，做到谋划党的建设“一盘棋”、部署当地建设城乡“两手抓”，积极创新工作思路，健全完善工作体系，整合优化各类社会资源，着力扩大覆盖面、增强生机活力，努力使党的基层组织充分发挥推动发展、服务群众、凝心聚力、促进和谐的作用。他们坚持以改革创新精神统筹谋划城乡党建工作，坚持以整合城乡资源为基本途径，以加强基层组织建设、推进城乡协调发展为根本目的，努力做到基础性工作扎实做、常规性工作超前做、创新性工作重点做，不断探索具有本地特色的加强基层党组织建设的新思路、新办法。通过建立城乡联动的党建工作责任体系、推行城乡一体的党组织互帮互助机制、构筑城乡共享的党组织为民服务网络、搭建城乡互动的党员管理平台、建立完善党员登记制度和纯洁机制等，进一步健全完善了党建工作体系，充分发挥党组织的政治核心作用和基层党组织的服务功能，使全市党建工作的整体水平有了明显提高，形成了城乡党建工作一体化的新格局，为促进全市经济社会平稳较快发展提供了强有力的组织保证，其经验做法值得各地学习借鉴。

寿光市是“全国综合实力百强县”、中国著名的“蔬菜之乡”，共有14个镇(街道)，975个行政村，102万人，2230个基层党组织，5.9万名党员。近年来，该市经济社会迅速发展，农业产业化快速推进，工业化水平大幅提升、城镇化进程不断加快、市场化程度逐步提高，党员分布领域广泛、流动性明显增强，党组织活动范围日渐扩大。如何适应经济社会快速发展、城镇化加快推进的新形势，适应党员队伍、党组织活动变化的新特点，统筹城乡党建工作，加快构建城乡党建一体化新格局，已经成为一个亟待解决的重大问题。寿光市委以改革创新精神加强党的建设，围绕推进城乡一体化均衡发展，把党的建设放在经济社会发展全局的首要位置科学谋划，作为打造核心竞争力、创造发展新优势的关键来抓，着力在党建工作理念、组织、载体、方法、制度、机制等方面进行大胆创新，并以“六大创新”成果引领全市党建工作，努力打造城乡党建一体化新模式，走出了一条城乡党建工作统一领导、总体部署、以城带乡、优势互补的新路子，有力提高了党建工作科学化水平，为建设城乡一体均衡寿光提供了坚强组织保障。

树立互动共进的

城乡党建一体化新理念

寿光市委坚持围绕促进城乡均衡发展抓党建，在服务发展中找准工作着力点，实现了党建工作和中心工作同步加强、同步推进。一是坚定均衡发展的理念。工作中紧紧围绕发展城乡经济这个中心，突出“五抓”：抓好农村党组织书记队伍建设，健全完善农村基层党组织建设投入、村干部报酬和党员干部培训资金保障机制，进一步激发他们干事创业、推动农村经济社会发展的积极性；抓好村级组织活动场所建设，使村级组织服务农民群众的阵地更加配套完善；深入开展“亲情化”服务，抓好非公有制企业的建设，帮助企业解决困扰发展的各类难题；抓好重点项目党建工作，以党建为抓手，全力推进项目建设进度；抓好党务、政务、厂务、村务公开工作，

畅通民意诉求表达渠道，增进干群之间的沟通交流，特别是农村搞好村级治理机制“五事”工作法、村务契约化管理，协调理顺各种利益关系。二是强化求真务实的理念。做到谋划推进城乡党建一体化从实际出发，在分类指导下下实功夫，不搞形式主义、“一刀切”，杜绝花架子和走过场。在机关党建方面，组织开展贴近实际的主题活动，进一步转变机关作风和提高服务水平；在城市社区、农村党建方面，深入开展党建“载体化”活动，推行党建“网格化”管理，不断增强基层党组织服务功能；在学校党建方面，探索服务教学工作党建新模式，推动全市城乡教育教学工作均衡发展；在党员教育管理方面，抓好“管、学、用”，依托寿光电视台开通远程教育入户频道，做到了党员教育全覆盖。三是树立改革创新的理念。全市各级党组织和广大党员干部，积极适应城乡一体均衡发展的需要，紧密结合本单位工作实际，不断研究新情况、解决新问题、创造新经验，始终保持改革创新的精神状态、思想作风和工作方法，探索推进城乡党建一体化的新思路、新措施，走出了一条把基层党建与各项工作有机结合，统筹开展城市和农村两个领域，促进城乡党建的建设在优势互补、资源共享中共同提高的新路子。

探索互联互通的

城乡党建一体化新组织

在城乡一体化快速推进的新形势下，城乡党建一体化如何及时紧跟城乡统筹、均衡发展的步伐，是一个需要认真探索的新课题。今年以来，寿光市委积极适应城乡统筹、均衡发展的新特点，打破地域和单位界限，建立适合城乡党建一体化要求的有效组织形式，把党组织的服务贯穿于城乡党建一体化的过程，进一步提高了基层党建工作的质量和水平，推动了城乡之间活动场所、公共设施等资源优化组合、统筹利用，促进了城乡以党组织为核心的各级组织互帮互助、共同提高。一是城乡党建。采取“部门+村”、“社区+村”的形式，组织100个市直部门单位、10个社区与110个薄弱村分别结对建立联合党总支，在资金、信息、人才等方面，先后帮助薄弱村制定促进农业增效、农民增收的措施办法220项，解决发展村级集体经济、兴办公益事业等方面遇到的实际问题2130个，并互派党员干部350人次跟班学习、挂职锻炼，有效增强了村级党组织的战斗力，提高了党员干部的整体素质。二是村企党建。对企业较多、村与工业园区共存，或村内有重点企业及附近有大型企业(农民专业合作社、农业协会)的17个村，采取“企业+村”的形式，建立村企联合党总支17个。各联合党总支统筹利用区域内资源，先后培训党员干部1400人次，帮助结对村协调解决新农村建设资金300多万元，示范推广农业新品种、新技术44项，解决农业生产难题122个，向结对企业输送务工人员327人，实现了村企互利互惠，共赢发展。三是强弱党建。采取“强村+弱村”的形式，组织经济强村和经济弱村建立联合党总支18个。联合党总支统筹整合各村资源，协调经济强村提供资金150多万元，帮助经济弱村发展公益事业，搞好村级组织活动场所建设，合作发展致富项目，并组织举办各类培训班34期，培训农村党员干部660人次，建立了稳定的互利和帮扶关系，实现了以强带弱，共同发展。四是产业党建。打破地域界限，组织产业相近或同一条产业链上的农业协会、农民专业合作社、农业龙头企业及其他专业协会等的党组织，跨越城乡地域建立联合党总支11个，统筹利用产业内各类资源，组织农村党员群众培训1300人次，指导农业生产56次，解决农业生产难题310个，切实发挥了农业产业党组织在推进城乡均衡发展中的积极作用。

构建互帮互助的

城乡党建一体化新载体

寿光市委按照胡锦涛总书记提出的“党员干部要受教育、科学发展上水平、人民群众得实惠”的要求，结合本地城乡一体化均衡发展的实际，创造性地把基层党组织建设与为民服务有机结合起来，构建资源共享、互帮互助的党建新载体。一方面，建立城乡党组织为民服务体系。结合机关、农村、社区、企业、“两新”组织的不同特点，把基层党组织建设与为民服务有机结合起来，以构建基层党组织和党员联系服务群众工作体系为有效载体，将各类资源捆绑在一起，优化整合、完善功能、加强管理、强化服务，健全完善了市镇村三级贯通、上下联动的城乡一体化党组织为民服务体系。在市区，设立市级行政服务中心，对群众申办事项实行“一站式”办结。各镇(街道)分别设立为民服务大厅，向群众提供“一

条龙”服务；在具备条件的所有村建立公共服务中心，配套设置计生服务室、卫生医疗室、文体娱乐室、治安调解室以及生产资料超市、生活用品超市等“十室、两超市”，全程代理群众行政审批事项，向群众提供无偿或微利服务。另一方面，建立覆盖城乡的各类人才培训中心。在市委党校、行政管理学校和“三元朱”国际农业科技培训中心新建党员干部培训基地，建成了农村科技支部书记培训学院及24处农业科技培训基地，在广东顺德、江苏昆山等地开辟了6处外埠培训基地，定期组织党员干部到外地学习考察。依托党员干部现代远程教育系统对各类信息网络资源进行整合，投资100多万元建立了信息咨询视频服务中心，与全市各远程教育终端站点和互联网用户链接，组织市直执法执纪和涉农单位专业人员进驻办公，通过视频形式，面对面向城乡群众提供政策法规宣传、实用技术培训、信息咨询等服务。

创造实际实用的

城乡党建一体化新方法

寿光市把创新工作方法作为提高党建工作质量、推动科学发展的重要手段，自觉把方法创新摆在全市党建工作的重要位置。一是率先提出推进工作的“五种方法”，即统筹兼顾的方法、责任到人的方法、协同联动的方法、典型带动的方法、跟踪问效的方法。这“五种方法”不仅把中央关于以改革创新精神推进党建工作的要求，具体化为实践中可操作的工作方法，而且把党建工作方法摆在了和党员干部的思想建设、作风建设同等重要的位置，把对党员干部工作方法的要求提到了一个新的高度。二是总结推广“五事工作法”，即“民主议事、联席会议、票决定事、集中办事、制度监事”的方法。“五事工作法”顺应了新形势下农民群众对民主政治权利的要求，健全完善了村级重大事务决策执行监督的体系，找准了解决农村热点、重点和难点问题的着力点，巩固了村级党组织的领导核心地位，发挥了农民群众在农村自治中的主体作用，提升了农村干部的整体形象，改善了农村党群干群关系，保证了农村社会的稳定和发展。2009年以来，寿光市村级先后提事4.6万多件，其中3.3万件经村党支部研究后提交联席会议讨论审议，对2.7万个议题进行了修改完善，有2.2万个议题通过议事进入票决程序，很多疑难事情和复杂问题迎刃而解。“五事工作法”被中组部作为党建工作先进经验在全国推广。三是党员领导干部下基层实践锻炼。针对部分市直机关党员干部存在的工作不够扎实、服务不够到位等问题，市委班子成员勇做表率，努力做到发扬民主、查摆问题、服务群众、推进工作“四个在前”，实现了“干部工作在一线，决策落实在一线，问题解决在一线，创新体现在一线，成效检验在一线”；组织机关党员干部“到农村当一天农民”、“进车间做一天工人”、“到工地当一天小工”，体验群众甘苦，帮助解决难题，在全市形成了“求真务实、真抓实干、事争一流”的良好氛围。

制定科学有效的

城乡党建一体化新制度

在推进城乡党建一体化进程中，寿光市的一个鲜明特点就是把有效做法制度化、管用经验长效化。一是坚持把制度建设贯穿于城乡基层党建建设之中。在实践中统筹考虑，既注意总结实践中创造和积累的成功经验，也不断强化城乡党建一体化制度创新，制定出台一系列条例、规定、办法和意见，从责任体系、机构设置、一体化建设载体、党员管理、党员教育各个方面进行制度安排，形成了各个环节相互支撑、相互促进的整体布局，相互配套的规章制度和工作环节，逐步形成了比较完备的城乡党建一体化工作制度，保证了城乡党建一体化工作的良性运行和实际效果。二是围绕统筹城乡党建工作出台相关制度规定。近年来，市委相继出台了《流动党员管理办法(试行)》、《农村党员档案管理办法(试行)》、《关于实施基层党组织“扶强培优”工程，深化拓展党的建设“三级联创”活动的意见》等重要文件。市委组织部也配套出台了《关于在全市各级党组织和广大党员中全面推行公开承诺制的实施意见》、《关于对基层党组织民主生活会实行“两严一评”办法的意见》、《关于规范完善无职党员“设岗定责”制度的意见》等涵盖党的基层组织建设、作风建设、党员管理、党员教育等各方面各环节的数十项规章制度。三是创新性地探索建立党员队伍纯洁制度。着眼提高党员队伍整体素质，畅通党员队伍“出口”入手，制定了党员定期登记制度，建立了以“半年一分析、一年一评议、三年一登记”为主要内容，以阶段性、一体化、周期性为特征的“三段

一体”党员队伍纯洁机制。经过试点，在全国率先探索出了一条加强党员教育管理的新路子。

建立齐抓共管的

城乡党建一体化新机制

建立统筹城乡党建工作的长效机制，既是全面推动党的建设的需要，也是不断提高党的建设科学化水平的新要求。寿光市在推进城乡党建一体化中，着眼于体制机制创新，注意党的建设各项工作之间和每项工作内部各个环节、各种因素的相互协调配合，注意促进各方面要素整体性作用的发挥，逐步建立健全了统筹城乡党建工作的良性运行机制。一是建立党建工作领导体制。建立“城乡联动”的党建工作责任体系，形成了一级抓一级、层层抓落实，上下联动、齐抓共管的党建工作领导体制。坚持统筹兼顾、“一岗双责”，按照“常委包片，市长分线，人大、政协包块”的分工，市级班子的30名党员领导干部在各自分管的部门、镇(街道)、村(社区)和企业中，建立党建工作联系点76个，在做好分管工作的同时，督促基层开展党建工作。为了加强对基层党建工作的领导，市委在城乡各级建立了党务中心，作为各级党组织抓党的建设的专业性专门班子，市级党务中心对城乡各级党务中心的工作进行协调调度、督查指导，实现了党建工作城乡同频共振。二是完善考核奖惩机制。制定出台了《干部绩效考核试行办法》，考核导向上重点考核干部是否把群众利益放在第一位，是否得到群众公认，是否重实干、办实事、求实效；考核内容上注重党的先进性建设、环境保护、节能降耗、民生问题和科技创新等；考核方式上把领导干部考核与年度考核与任期考核相结合，对重点工作、重点项目进行跟踪督查，每年组织两次重点工作现场观摩点评，每半年开展一次百家企业法人代表评议政府职能部门和工作人员活动。考核结果与经济手段、组织措施和评先评优挂钩，严格兑现考核结果，重奖有突出贡献的企业、镇街、村组负责人。三是健全监督制约机制。建立党建工作城乡换位督查制度，坚持评判权下移，实行“下评上”制度，每年年底镇街和市直部门党政主要负责同志、部分代表和人大代表、政协委员，对市级领导干部的思想、工作、廉政等情况进行无记名投票测评，评议情况进行通报，评议结果作为干部使用和表彰奖励的重要依据。四是创新党建经费保障机制。将党建工作经费纳入公共财政预算，并随着财政收入增长同步增加。对重点培训项目、大型培训班次所需经费，每年至少拿出200万元专款，优先予以保证。对“两新”组织的党建经费，实行税前列支，计入企业运营成本。加大党建工作基础设施建设投入力度，近年来先后投资1300多万元为全市所有村配备了现代远程教育设施，投资2100万元改善了村级活动场所，全市所有基层党组织都建起了设施完备、功能齐全的党员活动阵地。

寿光市推进城乡党建一体化成效显著，实现了党建工作和经济社会发展“两促进、双丰收”。一是党员的先锋模范作用进一步发挥。广大党员增强了宗旨观念和服务意识，充分发挥其文化素质高、专业技能强、社会联系广的优势，把党的宗旨变为自觉的行动。在城乡党建工作一体化这个平台上大显身手，积极投身到服务群众、服务社会的行列，履行了党员应尽的责任和义务。二是党组织的政治核心作用进一步突出。各级党组织对于系系本地本单位经济社会发展的所有重大事项，从选议题到科学决策，从组织落实到群众监督，都按照先党内后党外、先党员后群众的程序，突出体现了党组织在各项工作中所起的把关、组织、监督、推动的重大作用，突出了党组织的政治核心地位，城乡基层党组织的凝聚力、战斗力和号召力得到明显增强，基层政权的根基更加稳固。三是党内纯洁机制进一步完善。通过开展党员定期登记试点工作，党组织处置不合格党员变得更加科学有力，认定处置不合格党员的操作过程更加完善科学，党员队伍“出口”更加畅通，广大党员的党性意识更加强烈，党员之间形成了比思想、比学习、比服务、比奉献的浓厚氛围。四是党群干群关系进一步和谐。通过推行科学的工作方法，各级党组织的办事内容更加实际可行、办事过程更加科学规范、办事结果更加公开透明，增强了党员干部的群众观念，改变了过去个别党员干部决策“一言堂”、遇事“拍脑袋”等不民主、不科学的领导方式和工作方法，有效防止了盲目决策、随意决策、暗箱操作等现象，进一步融洽了党群干群关系，提高了党组织在实际工作中的公信力和权威性。五是城乡综合实力进一步提升。2009年，寿光市完成地区生产总值416.7亿元，同比增长13.8%；实现财政总收入44.1亿元，其中地方财政收入25.1亿元，同比分别增长11.8%和19.6%；农民人均纯收入达到8274元。全市综

合实力位列全省前茅、位居全国百强，社会各项事业均步入全省乃至全国先进行列，被中央确定为全国改革开放30周年18个重大典型之一。今年1-4月份，实现财政总收入17.6亿元，其中地方财政收入10.3亿元，同比分别增长27.8%和29.6%。

寿光市以理念创新为前提、组织创新为基础、载体创新为平台、方法创新为手段、制度创新为根本、机制创新为保证，创建城乡党建一体化新模式的探索性实践以及取得的显著成效，为统筹城乡党建工作不断提高党的建设科学化水平提供了有益的启示，值得推广和学习借鉴。在新的历史时期，以改革创新精神加强党的建设，必须做到“四个坚持”。

第一，坚持以围绕中心、服务大局来谋划城乡党建一体化。始终紧紧围绕党的中心任务，坚持在大局下行动，主动为大局服务，是长期以来党建工作的一条基本经验，也是检验党建工作成效的基本标准之一。当前，深入贯彻落实科学发展观，统筹城乡发展，促进社会和谐，是推进城乡党建一体化工作的关键。只有把基层党建工作放到这个大局下来认识、来把握、来谋划、来部署，才能找准位置，履行好职责、发挥好作用。寿光市围绕改善民生、构建和谐工作大局，适应城乡发展的新形势新变化，把城乡党建一体化工作有机融入到本地工业化、城市化、产业化、市场化的发展进程中，围绕城乡统筹发展加强组织建设、干部建设、人才建设，才在服务大局中找准了坐标、找到了工作抓手，有效促进了农村、企业与社区党组织优势互补、资源共享和活动互动，充分发挥了各级党组织推进城乡发展、促进社会和谐的战斗堡垒作用，切实增强了城乡党组织服务群众、服务社会的能力和水平。

第二，坚持以解放思想、改革创新来推动城乡党建一体化。构建城乡党建一体化新格局，应当转变城乡二元结构的传统思维定势，坚持以发展的理念、创新的思路来推动基层党建工作，避免出现“就党建抓党建”的现象。寿光市把解放思想体现在行动上、体现在工作中，努力探索城乡党建一体化工作的新思路，形成了“产业支部，带动农民富”、“党工共建”的工作新模式，开展了“民心工程”、“阳光党务村务”活动，“群众满意工程”，建设了“城乡一体化为民服务体系”。这些解放思想、与时俱进的创新成果，极大激发了全市基层党组织的生机活力和广大党员干部创新、创业热情，为推动城乡一体均衡寿光建设奠定了坚实的思想基础和组织载体。作为党员先进性教育活动胡锦涛总书记的联系点，寿光市不但在全国打响了“寿光党建”的品牌，引起了中央领导同志和有关部门及省委的高度重视，统筹城乡党建，推进城乡党建一体化的经验也已经在全国推广。

第三，坚持以突出重点、全面推进来统筹城乡党建一体化。构建城乡党建一体化新格局是一项复杂的系统工程，是与城乡一体化发展相协调、相促进的动态过程。只有按照“统分结合、协调制约、运行有序、简便易行”的原则，对城乡党建一体化工作通盘考虑、成片推进，使之与民主决策和民主管理的要求相衔接，使党的建设与本地区、本单位改革发展稳定的各项任务相融合，既立足当前，把握以城带乡、以工促农的阶段性特征，又着眼长远，敏锐把握影响统筹发展的深层次矛盾和问题，积极谋划制定符合经济社会发展要求的城乡党建一体化工作规划，针对农村基层党组织基础薄弱的状况，按照“组织建设互动、人才培养互补、科学发展互促、脱贫解困互联”的要求，以城乡党组织“结对共建”活动为有力抓手，通过发挥城市党组织的比较优势，在项目、资金、人才等方面以城带乡，有力推动新农村建设和村级基层组织硬件建设，才能在城乡党建一体化工作的总体目标下，理顺各种关系，优化资源配置，推进基层党建工作整体上水平。

第四，坚持以健全制度、完善机制来保障城乡党建一体化。城乡党建一体化工程浩大，既要按照中央的总体要求和战略部署来推进，也要注意激发基层党组织的生机和活力，把城乡党建一体化工作中的好做法、好经验上升为制度，形成长效工作机制，通过认真组织实施，确保取得扎实效果。寿光市在推进城乡党建一体化实践的基础上大胆创新，注意加强分类指导，找准工作突破口，建立完善了党建工作领导体制、考核奖励机制、监督制约机制、“四位一体”决策机制、责任联动机制、农村干部关怀关爱机制等多项规章制度，把分布在不同区域、不同企业、不同行业的党员组织起来，着力改变各自分割、自成体系的状况，推进农村、社区、产业链等领域党建工作的创新发展，有效整合、综合运用城乡党建要素的各种资源，提升了城乡党建一体化工作的质量和水平，促进了全市经济社会全面协调可持续发展。

(课题组成员：李建军、杨金卫、王留昌、冯锋、张舒平)