

# 乡村振兴战略下党员干部下沉服务农村社区路径优化

——基于湖北省黄石市D镇的实证研究

余冬林<sup>1</sup>，陈常弋<sup>2</sup>，秦媛<sup>3</sup>

(1. 中南民族大学马克思主义学院，湖北武汉430070; 2. 武汉轻工大学经济学院，湖北武汉430048; 3. 武汉晴川学院外国语学院，湖北武汉430200)

**【摘要】**社区志愿服务在基层治理过程中的地位和重要性日益凸显，党员干部下沉社区服务有助于激发基层治理新活力。以湖北省黄石市D镇下辖的10个农村社区作为研究对象，通过实证调查与分析发现，党员干部下沉社区能高质量推进基层治理现代化，但还存在下沉力量不足、管理不够完善等不可忽视的问题，建议从监督管理、服务载体、志愿服务事项等方面采取更为有效的措施，提升下沉党员参与农村社区治理的服务质效。

**【关键词】**党员干部；下沉社区；农村社区；志愿服务

**【中图分类号】**D669.3

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1671-7252(2023)04-0021-07

## 一、问题的提出

习近平总书记在多个重要会议场合指出，基层是经济社会发展矛盾的聚焦点，要把抓基层、打基础作为全党工作的长远之计和固本之策<sup>[1]</sup>。社区志愿服务在基层治理过程中的地位和重要性日益凸显<sup>[2]</sup>，党员干部下沉社区参与志愿服务有助于激发基层治理新活力<sup>[3]</sup>。下沉党员通过参与环境整治等多种志愿服务活动，积极发挥模范带头作用，践行为民服务初心，助力基层治理能力提升。2020年6月起，湖北省在全省全面推

行机关企事业单位党组织和党员干部“双报到”制度，全省上下104万余名党员干部常态化参与下沉社区工作。从目前来看，党员干部下沉农村社区取得的效果与预期相符，特别在新冠病毒感染疫情期间，包括湖北省在内的各省市机关、企事业单位向社区大幅增派党员，党员干部下沉农村社区服务取得的成果已经受到地方各级党委和政府的普遍关注。

基于此，本文以湖北省黄石市D镇下辖的10个农村社区为研究对象，通过实证调

**【收稿日期】**2023-02-20

**【作者简介】**余冬林(1972—)，男，湖北浠水人，中南民族大学马克思主义学院教授，博士。研究方向：农村发展。

查与分析,总结其党员干部下沉服务农村社区的经验做法,梳理其在下沉党员志愿服务和社区治理过程中面临的问题,并针对问题提出创新性的对策建议,探索农村社区治理新路径,旨在以小见大,以点带面,为湖北省及其他地区开展党员干部志愿服务和基层社会治理工作提供一定的借鉴和参考。

## 二、党员干部下沉服务农村社区的经验做法

黄石市D镇辖区面积约8.6 km<sup>2</sup>,总户数3.95万户,下辖10个农村社区。其中以杂居型老旧农村社区居多,人口老龄化严重,情况复杂,信访任务较重,是黄石市工作基础薄弱的乡镇之一。近年来,D镇全力开展党员干部下沉服务农村社区工作,不断优化机制,引导人员下沉、力量下沉、资源下沉,推进基层社会治理不断优化,其经验做法总结如下。

### (一) 强化基层党组织战斗堡垒作用

近年来,湖北省坚持大抓基层的鲜明导向,切实增强基层党组织的政治功能和组织力,让党的领导、党的建设贯穿基层治理全过程、各方面<sup>[4]</sup>。D镇充分发挥党组织的头雁引领作用,坚持以“党建带群建促社建”,强化党建工作制度化、规范化、标准化建设,组织保障坚强有力。形成了社区党委牵头,包保单位工作队、驻地单位、行业党委、社会组织参与的立体化、多层次社会治理服务模式,实现功能型小区网格服务站、党支部全覆盖。纵向上,D镇全面筑牢社区党组织五级架构,实行“社区党委—网格党支部—楼栋党小组—单元长—党员中心户”五级运行机制,将党的建设延伸到楼、触及到户;横向上,直管党支部、下沉党员党支部全部

建在网格中,农村社区符合条件的非公经济组织已全部建立党支部,社区党委派驻党建指导员进行联络指导,充分发挥了基层党组织的战斗堡垒作用。

### (二) 开展党建品牌创建活动

D镇广泛开展“一社区一特色”红色物业党建品牌创建活动,社区“一核为主,多元共治”局面逐步形成,涌现出“邻里嘉”“左邻右里”等特色党建品牌。“红色物业”是我国基层党组织在农村社区治理网络中的拓展和融入,激活了导向公共价值的“治理网络”,最终达到创造农村社区公共价值的目的<sup>[5]</sup>。D镇先行试点老旧小区“红色物业”全覆盖,其中部分农村社区组建了“365”志愿服务队,拟定服务队工作内容、工作标准等一系列工作制度,打造“365”服务品牌,提升了服务水平。

### (三) 强化共驻共建工作

党建联盟是带有中国共产党组织属性的联盟,是加强各级党建网站联系和沟通的联盟性组织团体<sup>[6]</sup>。D镇充分发挥农村社区区域化党建优势,积极争取所在挂点单位领导及相关挂点单位支持,在化解群众反映强烈的问题上下足功夫。整合市、县、镇挂点单位党员包保到户、结对帮扶,先后开展微心愿、扶困慰问等帮扶活动,各包保单位深入贫困家庭、失独家庭等困难群众中开展节日慰问。持续完善各农村社区区域化党建联席会议制度,有效吸纳发展优秀的非公企业党支部书记、驻市单位党员、热心社会工作者和社会组织负责人担任农村社区“大党委”兼职委员,共商共建辖区重难点问题。

### (四) 规范管理强化履职能力

D镇社区制定了《农村社区大党委会议事规则》《农村社区下沉党员“奉献积分、

星级评定”管理办法》《农村社区下沉党员干部值班工作制度》等规章制度,推动农村社区工作更加规范化、科学化、制度化。采用“互联网+大调解”的工作模式,运用“政府+民间”“行业+专业”“网格+调解”等矛盾纠纷多元排查调处手段,有效满足了人民群众对多元化解矛盾纠纷的需求。此外,还建立了“大党委—农村社区—网格支部”三级宣传体系,进一步强化农村社区工作的宣传力度,营造了浓厚的基层治理氛围。

### 三、党员干部下沉服务农村社区面临的现实困境

目前,随着乡村振兴战略的不断深入,D镇基层治理能力得到显著提升,但在党员干部下沉服务农村社区过程中还存在一些不可忽视的问题,一定程度上制约着农村治理体系和治理能力现代化进程。

#### (一)工作热情稍显不足,“红色物业”覆盖不够

党员下沉农村社区服务工作态势上还存在“一阵风”的现象,下沉工作力度不均且逐步减弱。

第一,在政府层面,下沉工作启动后,机关单位多选派精兵强将,组建下沉工作队,领导干部甚至是党委班子成员亲自担任工作队队员,常驻包保社区,但到后期部分工作队仅留1~2人常驻农村社区,再到排班轮流到农村社区,个别单位甚至出现长时间无人到农村社区服务的情况。

第二,在“三单”机制(群众下单、社区派单、党员接单)方面,农村社区派单最为关键,但在机制运行过程中,部分农村社区对当前重点工作和群众诉求研究不够,对党员情况掌握不够,派单多是洁城、站岗等

活动,还存在“一派了之”的情况,党员接单的积极性也不高。另外,因为部分群众下单涉及的问题比较复杂,一时难以解决,也在一定程度上影响了政府的公信力。

第三,在“红色物业”方面,部分小区物业的党员比例不高,党员引领带动作用不强,物业主动服务、贴心服务少,在卫生保障、绿化建设、房屋漏水、道路修补、电梯维修等方面还需加强力量、持续完善。农村社区复杂性除体现在其自身的复杂程度之外,还体现在它与农村社区组织、物业公司和业主委员会的胶着关系上<sup>[7]</sup>,这也增加了社区基层治理的难度。

#### (二)下沉管理亟待优化,人员业务能力有待提升

下沉管理上还存在与中心工作互相脱节的现象,影响了与中心工作的同向发力和融合互动。

第一,志愿服务队伍难以满足新需求。一方面表现在社区对下沉力量统筹不够,资源集成不够;另一方面由于农村社区家事不清、事务分类不细,导致出现人浮于事、人事不匹配等问题。比如,部分农村社区组织下沉党员开展卫生整治,仅注重主干道卫生整治,出现背街小巷无人问津的现象,导致整体环境仍然较差。在人员总体数量方面,部分农村社区志愿服务力量明显不足,活动无法有效开展。比如,F村社区仅有20余名志愿者,很多志愿服务活动只能“看米下锅”。在人员综合素质方面,退休老人多、年轻人少,年轻人中兼职多、专职少,文化素质、文化水平整体偏低。在满足需求方面,由于志愿服务需求日益多样化,比如农村社区急需的托育托幼、矛盾调解等志愿服务活动,相关专业志愿者缺口较大,难以满足需求。

第二，发挥作用有限，报到多下沉少的现象还时常发生。首先，由于社区“第一书记”工作重心转向基层党建、脱贫攻坚等中心工作，削弱了农村社区党委的主导作用。下沉党员中虽有医院、公安、报社等单位综合能力、协调能力较强的干部，但大多也仅参加洁城、卫生检查等活动，个人专业能力没有得到有效发挥。还有部分农村社区和下沉党员质疑下沉党员值班制度，认为社区工作具有延续性、复杂性，下沉党员发挥作用十分有限，且在社区值班中，多从事文明劝导、卫生巡查等工作，个人价值得不到发挥，对社区没有带来实质性帮助。其次，对下沉党员干部的管理还不够规范，缺乏系统完整的下沉党员干部管理机制，一定程度上存在党员干部下沉靠自觉、靠热情的情况，缺少监督管理机制。部分农村社区报到党员干部数量和下沉党员干部数量有较大出入，真正下沉党员数量较少。

### （三）志愿服务效果不佳，资源优势未能体现

志愿服务多停留在值班值守、卫生整治、文明宣传等“老三样”，缺乏丰富的活动载体和有效抓手，农村社区经费投入不足。近年来，黄石市对农村社区经费投入保障力度逐年增加，但农村社区普遍反映经费依然紧张，调动资源服务社区居民的能力有待增强。比如，调研的10个农村社区均反映每年财政拨款在开展志愿活动上存在困难。一方面，党员干部花费了大量时间、精力去下沉，而党员干部的资源优势并未充分发挥出来，志愿服务效果不够理想。另一方面，农村社区存在的一些堵点、难点问题，很多群众“急难愁盼”的问题仍然不能得到有效解决。

### （四）社区行政负担较为繁重，痕迹管理时有发生

第一，层层加码现象较为普遍。比如检查期间，各级层层加码，到农村社区一级，已是任务很重，苦不堪言，基层负担不断加重，注水造假现象也时常发生。由于农村社区承担了过多的行政事务，再加上各种考评、监督、检查、迎检等，牵扯了大量时间和精力，农村社区干部基本没有时间也很难将重心放到走访入户、收集民意、化解矛盾等群众服务上。

第二，痕迹管理情况较为突出。农村社区的主要职责是服务辖区居民，但政府派出机构及相关职能部门常以“属地管理”“工作进社区”为名，将工作强压给社区，农村社区职责多、权限少，事务多、资源少的现象普遍存在。同时，在志愿服务活动中需要填写志愿服务小程序，致痕迹管理过多，实质服务反而较少。

第三，社区工作任务较为繁琐。农村社区行政负担过重，农村社区人少事多、权小责大，部分工作又急又杂、繁琐重复。比如，农村社区向镇政府反映乡镇路面破损，希望上级予以解决，镇政府向城管、交通运输等市直部门反映情况，市直部门要求社区限期完成整改，将问题再次推回社区。部分农村社区安排下沉党员干部承担任务过多，有的下沉党员干部包保居民十几户，甚至几十户，党员干部上门服务次数大打折扣。

### 四、优化党员干部下沉服务农村社区的对策建议

党员干部下沉社区工作要坚持问需于民，充分发挥职能部门和党员干部的专业特长、平台资源，推进服务群众的精准化和专

业化, 真正让居民群众得到实惠。

### (一) 创新服务, 提升志愿服务质量

在农村社区事务上, 扩大志愿服务内容, 把农村社区物业全覆盖、老旧小区加装电梯、小区环境美化、农村社区便民服务等堵点、难点问题, 群众帮扶、信访问题化解等群众“急难愁盼”的需求适时纳入志愿服务范围。在开展重大活动和重要时间节点上, 联合包保单位、辖区单位开展联谊活动, 加强联络协调, 助推下沉党员干部开展工作。

第一, 合理划分网格。对全市农村社区进行梳理, 根据小区规模、居民密度、党员人数合理划分网格, 按照1名网格员服务400户或1200人进行划分。另一方面, 加强网格力量, 配齐网格员, 整合网格内的党支部、工作站、下沉党员、志愿者等力量, 挑选工作突出的党员担任网格党支部书记、副书记、委员, 挑选地缘、人缘熟悉的党员担任楼栋长、党员中心户, 组建一支听指挥、能干事的网格工作队伍, 开展组团式服务。

第二, 优化农村社区派单机制。取消下沉党员值班制度, 制定职能部门和党员干部下沉报到、管理、反馈等工作机制, 采取因人下单、灵活下单、集体派单等方式, 结合下沉党员特点和工作实际, 通过“党员下沉”平台个性化下单, 下沉党员可以发挥自身人脉资源和作用主动领单, 从而更好地完成派单任务。

第三, 推广服务平台。在推进乡村振兴战略中, 网络化、智能化、数字化作为新一代信息技术的核心, 是新时代科技革命和产业变革的突出特征<sup>[8]</sup>。建议推进智慧农村社区建设, 完善“线上”与“线下”相衔接的服务模式, 加快“一网通办”, 推广农村社区工作小程序等新型服务平台, 将社会服务、市场服务、公

共服务、志愿服务精准投放到千家万户。

### (二) 分类整合, 优化志愿服务事项

按照人事匹配的原则, 提高志愿服务的针对性、操作性, 充分利用下沉党员干部和包保单位的资源、平台优势, 打通农村社区治理“中梗阻”。做到“两个摸清”, 即摸清农村社区治理难题、群众所盼所需; 摸清下沉党员干部的特长和资源优势。

第一, 围绕老旧小区改造、基层党组织建设、文明创建、生态建设等重点工作, 梳理农村社区发展需要解决的问题项目, 争取包保单位、辖区单位在资金、政策等方面的支持, 确保普惠性政策必保、重点政策必争。

第二, 围绕居民的所思所盼所需, 梳理居民“急难愁盼”的事项, 安排相应的下沉党员干部发挥专长、利用其资源并有针对性地帮助解决。强化物业服务水平, 发挥党建引领作用, 推进符合条件的物业服务企业应建尽建党组织, 落实农村社区、物业“双向进入、交叉任职”。引进品牌物业, 出台物业公司招商引资相关优惠政策, 大力引进一批资质优、实力强、口碑好的物业公司进驻农村社区。

### (三) 松绑减负, 配强志愿队伍力量

进一步优化考核机制流程, 简化痕迹管理, 避免多头考核。比如, 下沉工作小程序和志愿服务小程序有较多重叠, 应将其合二为一。在分工上进一步明晰责任, 农村社区和包保单位、下沉党员干部责任要各有侧重, 农村社区以日常工作和活动为主, 包保单位、下沉党员干部在结合实际的情况下, 侧重帮助农村社区解决自身重难点问题, 在基层治理上精准用力、精准发力。

第一, 实行农村社区减负增效。为基层减负是大力纠治形式主义、官僚主义的应有之举。这不仅是一个复杂的治理难题, 也是

一项庞大的系统工程。全面清理农村社区现有公共服务项目，科学规范属地管理事项，切实为农村社区减负增效。

第二，减少农村社区考核台账。力戒形式主义、官僚主义，减少资料填报，简化考察调研程序，让基层干部有时间、有精力走出农村社区，走进网格楼栋、走近居民，做好居民服务和管理。与此同时，选优配强志愿服务力量。建立高校联系制度，广泛挖掘大学生志愿者。同时，扩大志愿服务覆盖范围，深挖辖区内部门、企业、社会组织等志愿者，实现辖区内各类服务资源的整合优化。根据志愿者的服务意愿、专长和被服务对象的实际需求，加大供需信息对接力度，做好配对工作。

第三，发挥三方联动效应。以党组织为领导，农村社区党组织牵头创立居委会、业主委员会、物业和辖区治理力量共同介入的联席会议制度，制定议事规则和工作流程，创立联动巡查、联动处置工作机制，按期召开会议，研究办理小区环境改造和居民各类诉求等事项，推动业主委员会和物业融入农村社区自治<sup>[9]</sup>。社会组织融入到基层社会治理体系，宜从行政吸纳、法律法规完善、党建融合以及基层党组织引导等方面推动农村社区社会组织的发展和培育<sup>[10]</sup>。推广业主委员会建立党支部并提高党员比例，发挥业主委员会在帮助小区治安保卫、环境卫生、物业管理、邻里纠纷等热点问题中的重要作用，促进业委会和业主各类群体参与小区治理，实现小区有人管事、有人议事、有人办事的目标。

#### （四）规范监督，完善考核评价机制

第一，建立信息反馈制度。包保单位和农村社区要加强双向联系，农村社区要将党

员干部参加志愿服务的表现情况，定期或不定期地向党员干部所在单位进行反馈，激发党员干部参与农村社区活动的积极性和自觉性。

第二，建立结果运用制度。包保单位要将农村社区党组织反馈的下沉党员情况纳入党员目标管理、民主评议和年度工作的考核内容中，作为单位年度评先评优、优秀党员提拔晋升的依据之一。对于党员干部参与活动不积极，效果不明显的，要及时督促其整改。

第三，加强考核激励。建立物业公司与下沉党员信用建设及红黑榜管理办法，对素质高、服务好的物业公司予以适当奖励，将服务专业水平不高、监督管理不到位、居民满意度低的物业公司纳入黑名单，对物业长期不履职、长期不整改的，按流程更换物业公司。

## 五、结语

党员干部下沉服务农村社区，对于完善基层治理体系、深化新时代党建引领、实现乡村全面振兴具有重要意义。一方面，党员干部下沉农村社区为社区党建和社区治理注入了丰富资源和强大动力，缓解了农村社区工作压力，有助于农村社区治理转型，提升农村社区治理效能，推动农村社区党建和社区治理不断发展。另一方面，党员干部一般具有较高的政治素质、专业能力与文化水平，其下沉社区有利于激活社区党组织在社区治理中的领导力、创新力。通过对湖北省黄石市D镇下辖的10个农村社区进行研究，发现党员干部在常态化下沉服务农村社区方面还面临着许多挑战，如何将下沉工作做深、做实，共同推动组织共建、活动共联、资源共享和人才共励，仍需长期探索创新。

【参考文献】

- [1] 郝海波. 新时代农村社区治理的价值内涵、治理结构与行动策略: 学习习近平总书记关于农村社区治理的重要论述 [J]. 社会主义研究, 2020(03):108-115.
- [2] 张敏, 胡建东. 提升农村社区志愿服务质量路径探究 [J]. 人民论坛, 2020(26):70-71.
- [3] 李敏. 深入推进志愿服务制度化建设 [J]. 中国特色社会主义研究, 2019(03):73-78.
- [4] 李荣灿. 坚持党的全面领导 推动湖北基层治理体系和治理能力现代化 [J]. 党建, 2021(08):12-14.
- [5] 容志, 孙蒙. 党建引领农村社区公共价值生产的机制与路径: 基于上海“红色物业”的实证研究 [J]. 理论与改革, 2020(02):160-171.
- [6] 吴新叶, 吕培进. 在“规定动作”与“自选动作”之间: 基层党建联盟的活力空间 [J]. 学术界, 2021(07):83-94.
- [7] 吴海红, 吴安戚. 基层减负背景下“责任甩锅”现象透视及其治理路径 [J]. 治理研究, 2020,36(05):50-56,18.
- [8] 于海利, 樊红敏. 农村社区社会组织融入基层社会治理体系研究: 以 C 农村社区业主委员会为例 [J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2021,54(01):14-18.
- [9] 王艳芳, 朱伟, 白波. 城乡农村社区治理标准体系构建研究 [J]. 中国工程科学, 2021,23(03):32-39.
- [10] 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(06):46-57.

(责任编辑 魏瑞敏)

**The Path Optimization of Party Members and Cadres Serving Rural Communities Under the Rural Revitalization Strategy**  
——Based on an Empirical Study of D Town of Huangshi City of Hubei Province

YU Donglin<sup>1</sup>, CHEN Changyi<sup>2</sup>, QIN Yuan<sup>3</sup>

(1. School of Marxism, South-Central Minzu University, Wuhan Hubei 430070, China; 2. School of Economics, Wuhan Polytechnic University, Wuhan Hubei 430048, China; 3. School of Foreign Languages, Wuhan Qingchuan University, Wuhan Hubei 430200, China)

**Abstract:** The status and importance of community voluntary service in the process of grass-roots unit governance is becoming increasingly prominent, and communities of party members and cadres serving rural communities contribute to stimulate the new vitality of grass-roots unit governance. Taking 10 rural communities under the jurisdiction of D Town as the research object, it is found that party members and cadres serving communities can promote the grass-roots governance modernization with high quality through survey investigation and analysis, but there are also non-negligible problems, such as insufficient party members and cadres and imperfect management. It is suggested that more effective measures should be taken containing supervision and management, service carrier and voluntary service to improve the service quality and effectiveness of party members participating in rural community governance.

**Keywords:** party members and cadres; sunken community; rural community; volunteer service