

【党建热点】

乡村“三治”建设中农村基层党组织组织力提升路径探析*

周德祥

摘要:党的十九大报告提出要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。在乡村“三治”建设过程中,农村基层党组织组织力的提升可以为乡村“三治”建设提供坚强的政治领导、可靠的组织保障、强大的力量源泉。当前我国部分农村基层党组织因经济资源不足、组织体系不完善、人才资源匮乏、组织制度不健全等问题而严重影响了其组织力的发挥。新时代提升农村基层党组织组织力,要以支部“五化”建设为标准,不断增加财政投入、发展集体经济、完善组织体系、加强人才队伍建设、健全组织制度,使农村基层党组织成为推进乡村“三治”建设的坚强战斗堡垒。

关键词:乡村“三治”建设;农村基层党组织;组织力

中图分类号:D267.2

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)08-0028-05

党的十九大报告在强调始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的同时,明确提出要“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^①。在乡村“三治”建设过程中,农村基层党组织的作用至关重要,是乡村“三治”建设的根本组织保障。然而,当前我国部分农村基层党组织存在组织涣散以及组织弱化、虚化、边缘化等问题,主要表现在组织队伍松散、履职不力,组织工作流于形式,组织凝聚力、号召力不强,工作责任难落实、工作任务难完成等。上述问题的存在使得农村基层党组织应有的领导、组织作用难以发挥,导致国家关于乡村“三治”建设的顶层设计难以在基层有效落实。因此,提升农村基层党组织组织力,为乡村“三治”建设提供坚强的组织保障,成为当前实施乡村振兴战略亟待解决的问题。

一、农村基层党组织组织力提升的重要性

“组织力”一词最早运用于管理学,是指组织配置资源、协调活动、整合引导等方面的能力。党的十

九大报告以中央文件的形式首次明确提出“组织力”概念,并从内、外两个方面对提升基层党组织组织力进行了全面部署。何谓农村基层党组织组织力?对于这一问题,学界尽管没有统一的界定,但大都主张从农村基层党组织自身、农村基层党组织与社会的关系两个角度来认识。比如,有学者指出,农村基层党组织组织力是农村基层党组织以宣传党的主张和处理与群众关系为外在向度,以开展党员活动和加强自身建设为内在向度,不断提升政党组织覆盖力、群众号召力和内部凝聚力的能力。^②有学者认为,农村基层党组织组织力主要包括两个方面:一是党内方面,即党组织自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力;二是党外方面,即党组织有效领导群众与社会的能力。^③还有学者提出,从政治高度看,组织力是党组织的组织能力的总称,是部分与整体的统一,也是对内组织力和对外组织力的统一,还是个人与组织的统一。^④结合学界对农村基层党组织组织力的认识,笔者认为,农村基层党组织组织力是指农村基层党组织组织主体在为了贯彻和执行

收稿日期:2021-05-20

* 基金项目:教育部人文社会科学基金项目“乡村振兴战略下农村‘三治一体’社会治理研究”(18YJC710103);湖南省社会科学成果评审委员会项目“乡村振兴战略下农村基层党组织组织力提升研究”(XSP19YBZ136)。

作者简介:周德祥,男,湖南师范大学马克思主义学院讲师,湖南师范大学政治学博士后流动站研究人员(长沙 410081)。

上级党组织的工作任务,实现本组织的战略、决策、规划、部署,利用各项组织资源,依照组织制度对组织客体进行宣传、教育,使之积极参与其中的过程中形成的组织合力即组织领导力、组织凝聚力、组织执行力和组织创新力。农村基层党组织组织力由组织主体、组织客体、组织资源、组织制度四个部分构成。组织主体主要是指农村党员干部;组织客体是指农村基层党组织服务的对象,即广大人民群众;组织资源是指维系农村基层党组织发展可资利用的政治资源、经济资源、文化资源、社会资源等;组织制度是指保证农村基层党组织运行的法律法规和各项规章制度、条例等。

健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系是党的十九大报告作出的重大决定,是实现乡村有效治理的重要举措。乡村“三治”建设离不开农村基层党组织的坚强领导,特别是离不开其强大的组织力。当前,提升农村基层党组织组织力对于顺利推进乡村“三治”建设、实现乡村治理现代化具有重要的现实意义。

1. 为乡村“三治”建设提供坚强的政治领导

党的十九大报告明确提出,加强党的基层组织建设,要求以提升组织力为重点,突出政治功能。政治建设是农村基层党组织建设的首要任务。通过提升组织力,强化政治功能,使农村基层党组织在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致,切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”,从而使农村基层党组织在领导乡村“三治”建设过程中保持政治定力,在复杂多样的乡村“三治”建设环境下从容地开展工作,从而有效保障乡村“三治”建设的顺利推进。

2. 为乡村“三治”建设提供可靠的组织保障

组织建设也是农村基层党组织建设的重要任务。提升组织力,强化广大党员的组织观念和组织纪律,可使他们严格贯彻落实党的民主集中制。提升组织力也有利于提高基层决策的民主化和科学化水平并不断增强组织的执行力。乡村“三治”建设内容多、任务重,没有良好的决策和执行能力,农村基层组织恐怕难以承担起领导和组织的重任。乡村“三治”建设涉及农村基层民主、法律法规、乡规民约、道德文化建设等内容,不仅需要农村基层党组织的组织和领导,更需要广大农民群众的广泛参与。没有一定的凝聚力和协调力,农村基层组织恐怕难

以组织和领导乡村“三治”建设。因此,通过提升组织力,使农村基层党组织成为推进乡村“三治”建设的坚强组织保障。

3. 为乡村“三治”建设提供强大的力量源泉

党的力量来自党的组织,农村基层治理的核心力量就是农村基层党组织。在乡村“三治”建设过程中,组织力强的农村基层党组织在组织领导、组织决策、组织执行、组织监督等方面都能显示强大的力量,在号召群众、凝聚人心、稳定民心等方面也更具优势,因而能得到更多群众的支持和拥护。有了广大群众的认可和支持,即使工作再艰难,任务再繁重,基层党员干部工作起来也能得心应手、游刃有余。面对乡村“三治”建设中的各种挑战和困难,基层党员干部也能轻松应对和克服,从而顺利推进乡村“三治”建设工作。

二、农村基层党组织组织力提升的制约因素

随着改革开放的进一步深入,农村社会结构发生了深刻变化,农村社会治理面临的难题也越来越多。面对愈加复杂和艰巨的任务,乡村“三治”建设对农村基层党组织组织力提出了更高的要求。然而,当前农村基层党组织建设还面临一些制约因素,严重影响了其组织力的进一步提升。

1. 经济资源不足

目前,部分农村地区要么已不再拥有村集体经济,要么单纯发展资源型、劳务型产业,村集体资源难以得到深度开发和高效利用。由于资金匮乏、管理不善、技术落后等原因,某些村办企业也经常陷入经营困难和效益低下的困境。农村集体经济的衰退削弱了农村基层党组织存在的经济基础,使得农村基层党组织可以掌握的经济资源越来越少。特别是在广大的中西部农村地区,这种现象尤为明显。在中西部地区,相当一部分村庄村集体收益不足5万元,有的村庄甚至根本就没有集体收益,与此同时,上级组织下拨的活动经费非常有限。农村基层党组织可资利用的经济资源相对匮乏,使得农村基层党组织服务群众的资源和手段也比较有限。这在一定程度上又削弱了农村基层党组织的动员能力和组织权威,制约了其组织力的提升。

2. 组织体系不完善

构建合理分布的农村基层党组织体系,实现党组织在农村的全覆盖,是巩固党在农村领导地位的

基础性工作,也是乡村“三治”建设的根本组织保障。但在城乡二元体制的挤压下,乡村集体经济的萎缩带来乡村的衰落。在乡村衰落过程中,自然村数量慢慢减少,与之相伴随的是农村人口密度逐步下降。为此,部分农村基层党组织的分布也出现了较大范围的合并和调整。由于我国农村大部分村落比较分散,村落与村落之间相隔较远,这就使得合并后的农村基层党组织平均覆盖和辐射的区域变大,而这势必给农村基层党组织开展活动带来较大不便,一定程度上影响了农村基层党组织组织力的发挥。此外,在部分农村,村“两委”在权限设置、职责分配等方面不够明晰,班子成员的选举、任命难以做到公开公正透明,少数村党组织甚至因争权夺利而出现严重内耗,从而严重影响了农村基层党组织组织力的发挥。部分农村基层党组织班子成员存在“三难”现象,即难选、难干、难管,班子结构松散,纪律松弛,班子成员之间沟通不畅,凝聚力不强,从而严重影响工作效率。农村基层党组织组织体系的不完善严重制约着其组织力的提升。

3. 人才资源匮乏

改革开放以来,在城市化进程中,伴随着农村土地收益的减少以及市场经济的刺激和带动,农村大量人口涌向城市,具有一定文化素质和技能、头脑相对灵活的中青年农民、农民党员大量脱离土地和农村,纷纷进城务工、经商等,留守在家的只有老、弱、病、残等弱势群体。而且,在市场经济的作用下,有些中青年农民认为入党“政治上没盼头,经济上没甜头”,不愿意入党。部分农村地区基层党组织班子成员年龄偏大、文化程度偏低、工作能力不足等问题比较突出。在某些农村地区,领导班子不调整不行,调整又没有合适人选。^⑤有些农村地区若干年没有培养过一个入党积极分子,更没有发展过一个党员。有些地方的村党组织因长年没有发展过党员而采取“拉人头凑任务”的方法突击发展党员以应付上级组织,这些党员没经过入党前的培训、思想汇报和组织考核,组织上入了党,思想上并未真正入党,党员质量堪忧。另外,在发展党员时还存在“优亲厚友”现象,也使党员质量难以保证。部分农村地区党员数量本来就偏少,加上部分党员素质能力不过关,使本来就缺乏人才的农村基层党组织更是雪上加霜,人才匮乏极其严重。总之,从领导班子成员的选择到普通党员的发展,农村基层党组织都面临

人才资源匮乏的困窘,制约了其组织力的提升。

4. 组织制度不健全

农村基层党组织建设是一个系统工程,涉及面广,需要更加具体、更具针对性的规章制度。然而,有的农村基层党组织在党员干部的选拔任用、教育培养、交流转任、决策执行、组织报告等方面缺乏相关的具体制度和规定。根据笔者在某镇的调查情况来看,有些农村基层党组织的“三会一课”制度既缺少具体、行之有效的实施办法,也缺少量化的考核指标体系,纯粹流于形式。有些农村基层党组织的支部会议、民主生活会和组织生活会也没有具体规范。有些农村基层党组织没有规范的工作规程,没有建立健全组织报告制度和组织讨论决定工作机制。有的基层干部不能严格贯彻落实党的民主集中制,独断专行,搞“家长制”“一言堂”。有些农村基层党组织没有建立党务公开制度,没有规范村支“两委”办事制度,工作随意性较大。有些农村基层党组织在建立制度和规定时,容易墨守成规,缺乏创新,不能根据本地实际有针对性地制定适合本组织的具体制度和规范。组织制度不健全严重制约了农村基层党组织组织力的提升。

三、农村基层党组织组织力提升的主要路径

针对农村基层党组织组织力提升的制约因素,结合实施乡村振兴战略对农村基层党组织建设提出的新要求,应采取以下举措,切实提升农村基层党组织组织力,为乡村“三治”建设提供坚强的组织保证。

1. 增加财政投入和发展集体经济

一定的资金投入是农村基层党组织组织力提升的前提和基础。首先,加大国家整体资源向农村的倾斜力度,通过财政资金的转移支付增加农村基层党组织掌握的经济资源。省市县要把农村基层党组织建设经费纳入地方财政预算,安排专项资金用于行政村党建工作,重点保障农村党建的阵地构筑、队伍建设等。同时,对经费的使用要严格遵守有关财务制度,建立专账,加强对经费使用的监督。县乡党委要拿出足够的活动经费支持村党组织开展工作,为农村基层党组织建设提供必要的资金支持。其次,适当提高农村基层干部的工资待遇。目前,不少地方的村干部每月工资在 1000—2000 元,与日益上升的生活成本相比,这点工资显得捉襟见肘。由于

待遇不高,不少村干部花较多的时间和精力去搞副业以赚取外快。只有通过增加财政投入,不断提高农村基层干部各项待遇,才能让他们把更多的时间和精力用于本职工作。最后,大力发展农村集体经济。实践表明,凡是拥有一定集体经济实力的农村基层组织,其作用就发挥得比较好,而“空壳村”党组织的作用就很难发挥。各地农村基层党组织要从实际出发,按照产业振兴的要求,采用村社一体、合股联营、统分结合等方式,组织带领当地农民群众大力发展农村集体经济,在提高农民收入的同时,也为农村基层党组织带来了一定的发展资金,从而为农村基层党组织组织力提升提供必不可少的物质保障。

2. 完善组织体系

要按照有利于加强党的领导、有利于开展党的组织生活、有利于党员教育管理监督、有利于密切联系群众的原则,进一步构建“全覆盖”的农村基层党组织构架体系。首先,创新农村基层党组织的设置模式。逐渐变革“一村一支部”的农村基层党组织架构,打破地域界限和单一的垂直体系,探索党组织设在农业合作社、行业协会等形式。其次,实现党组织的全覆盖。要做到哪里有村庄,党组织就要覆盖到哪里。乡村凋零与荒凉地带更要加强党的存在力量、丰富党的存在形式,实现党组织对农村的全覆盖、零遗漏。^⑥最后,加强农村党建网格化管理。着力构建镇(乡)到村、村到组、组到人的三级党建网格,把党的工作触角延伸到基层的每个角落,形成以镇(乡)级党组织为重要领导、村级党组织(党支部)为战斗堡垒、党员为“网格触角”的党建网格体系,通过网格把党员组织起来、把人才凝聚起来、把群众动员起来,从而不断提升农村基层党组织组织力。

3. 加强人才队伍建设

充足的人才资源是农村基层党组织组织力提升的重要支撑。在乡村“三治”建设过程中,人才队伍建设要从农村基层党组织带头人选拔、培养和普通党员干部的发展、培养两个方面进行。在培养高素质的农村基层党组织带头人方面,一是扩大农村基层党组织带头人选拔范围。除了从现有农村能人中选拔外,应把返乡大学生、返乡退伍军人、返乡农民工以及返乡养老的城镇职工纳入选拔范围。将思想好、作风正、能力强以及熟悉党的基本理论和基本知识的党员干部推选为党支部书记,充分发挥支部书

记“强班子、带队伍、育骨干、建制度、活资源”等积极作用。二是加大对农村基层党组织带头人的培训力度。一方面,要注重提高农村基层党组织带头人的责任意识和党建意识,尤其是使他们意识到自身肩负的责任;另一方面,要注重工作方法的培训,特别是关于乡村“三治”建设工作方法的学习和培训,提升农村基层党组织带头人组织和领导乡村“三治”建设工作的能力。三是加强对农村基层党组织带头人的监督。强化自上而下的监督,着力贯彻市县党委巡察制度,把农村基层党组织带头人纳入重点巡察对象,坚持发现问题、形成震慑不动摇。在加强对农村基层党员的发展和培养方面,一是坚持把政治标准放在首位。纠正党员发展中“优亲厚友”“拉人头凑任务”等不良现象,增强从农村优秀青年群体中培养积极分子、吸收党员的主动性和工作力度,提升党员队伍质量。二是要加强党员队伍管理。农村基层党组织要根据农村的社会生产和生活实际增强农村党员教育管理的针对性和有效性,担负好直接教育党员、管理党员、监督党员的职责,引导广大党员干部敢担当善作为,充分发挥农村基层党员干部的模范作用和带动作用,使农村基层党员干部不断增强党性修养,牢固树立宗旨意识,提高贯彻执行党在农村的各项方针政策的自觉性。

4. 健全组织制度

健全的组织制度是农村基层党组织组织力提升的重要保障。只有构建一套科学合理的制度,才能确保党组织的各项工作顺利开展,使农村基层党组织成为推进乡村“三治”建设的坚强战斗堡垒。当前,农村基层党组织要以支部“五化”建设为标准,积极探索有效管用的各项制度,如组织管理制度、民主议事制度、选拔培养制度、决策执行制度、组织报告制度、党务公开制度等。具体来讲,目前农村基层党组织制度建设的重点是以下四个方面。一是坚持“三会一课”制度,严格开展党的组织生活。习近平总书记指出:“党的组织生活是党内政治生活的重要内容和载体,是党组织对党员进行教育管理监督的重要形式。一个班子强不强、有没有战斗力,同有没有严肃认真的组织生活密切相关。”^⑦因此,要严格组织农村党员开展组织生活,及时召开党员大会、党小组会,定期召开党支部委员会会议,在党员之间开展批评和自我批评,对党员进行民主评议,探讨在农村环境下发挥党员先锋模范作用的方式。同时,

要创新组织生活方式,通过开展送教上门、送医上门、环境整治等实践活动,提升党员干部能力素质。二是严格落实镇(乡)党委负责制。建立镇(乡)党委“一把手”负责的工作机制,发挥乡镇党委牵头抓总、定向把关作用。村党组织密切配合乡镇党委工作,形成上下联动、左右协调、整体推进的工作格局。三是健全激励机制,加大对农村基层党员干部的奖励力度,同时实行容错机制。既要让农村基层党员干部看到晋升的希望或正当利益得到满足,又要设置好禁区、明确后果,营造农村基层党员干部可以大有作为的良好氛围,从而充分调动农村基层党员干部的积极性、主动性和创造性,引导他们将工作重心进一步下移,同时搭建精细化服务、信息化支撑、开放共享的农村基层管理服务平台,充分发挥农村基层党员干部在乡村“三治”建设中的积极作用。四是完善监督机制,畅通党内外监督渠道。实行党内监督与村民监督并举的策略,通过日常监督、信访举报、巡视巡察等多种方式精准发现和处置问题;加强

对违规和失责行为的监督和问责,强化执纪意识,加大执纪力度,对违法乱纪的农村基层党员干部坚决予以惩处,特别是重点整治与各种黑恶势力相勾结的农村基层党员干部,确保农村基层党员干部清正廉洁。

注释

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第32页。②赵洁、陶忆连:《乡村振兴中提升农村基层党组织组织力研究》,《北京航空航天大学学报》(社会科学版)2021年第1期。③马曼:《加强农村基层治理必须着力提升基层党组织组织力》,《宿迁日报》2020年3月16日。④刘红凛:《政治建设、组织力与党的建设质量——新时代党的建设三大新概念新要求》,《思想理论教育》2018年第8期。⑤⑥霍军亮、吴春梅:《乡村振兴战略背景下农村基层党组织建设的困境与出路》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2018年第3期。⑦《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社,2017年,第182页。

责任编辑:文武

Improvements of Organizational Force of Rural Grass-roots Party Organizations in the Construction of "Three Governance" in Rural Areas

Zhou Dexiang

Abstract: The report of the 19th CPC National Congress proposed to improve the rural governance system combining autonomy, rule of law and rule of virtue. In the process of rural "three governance" construction, the improvement of the organizational strength of rural grass-roots Party organizations can provide strong political leadership, reliable organizational guarantee and strong source of strength for rural "three governance" construction. At present, some rural grass-roots Party organizations in China have seriously affected the exertion of their organizational power due to the lack of economic resources, imperfect organizational system, lack of human resources and imperfect organizational system. In order to improve the organizational strength of rural grass-roots Party organizations in the new era, we should take the "five modernizations" construction of branches as the standard, constantly increase financial investment, develop the collective economy, improve the organizational system, strengthen the construction of personnel teams and improve the organizational system, so as to make rural grass-roots Party organizations a strong battle fortress to promote the construction of rural "three governance".

Key words: the construction of "three governance" in rural areas; rural grass-roots Party organizations; organizational force