

【党建热点】

将党小组建立在村民组上的理论逻辑及实践路径^{*}

夏德峰

摘要:党支部是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。“将党小组建立在村民小组上”可有效破解农村基层党组织宏观管理不便和微观管理缺失等问题,内在地实现农村基层政治建设、经济发展和乡土秩序的有机统一。在实际工作中,“将党小组建立在村民小组上”的主要路径包括:通过完善制度体系,提升党小组的覆盖力;通过规范化建设,提升党小组的统筹力;通过“双组共建”,提升党小组的政治引领;通过创新活动形式,提升党小组的思想感召力;通过厚植社会资本,提升党小组的社会凝聚力;通过服务中心工作,提升党小组的改革发展推动力。

关键词:党的建设;党小组;组织体系;组织力

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)01-0023-05

党的力量来自组织,党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。党的十八大以来,我们党不断强调要创新农村基层党建体制机制。2018年习近平总书记在全国组织工作会议上提出,要以提升组织力为重点,突出政治功能,健全基层组织,优化组织设置,理顺隶属关系,创新活动方式,扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖。党小组是党支部根据党员的数量、分布情况以及工作、生产、学习等实际需要而划分的小组,做好党小组工作是做好党支部工作的基础。村民小组是在村民委员会领导下设立的小组,在人民公社解体以后,很多地方的村民小组暂代行农村集体经济组织(即原生产队)职能。“将党小组建立在村民小组上”使村党支部的领导权有效地嵌入村民自治体系中,可内在地实现农村基层政治建设、经济发展和乡土秩序建设的有机统一,系统地解决农村基层存在的党的领导弱化、党的建设缺失等问题,破解农村基层党组织宏观管理不便和微观管理缺失等问题,激活乡村治理的文化基因,是新时代农村基层加强党组织建设,落实“以人民为中心”发展思想的有效抓手和重要着力点。

一、正确认识新时代党小组的功能及其作用发挥

当前改革进入攻坚期和“深水区”,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。全面建成小康社会要深化细化重要领域改革,而农村基层党组织在政治功能、领导功能、组织功能和服务功能等方面的实现形式调整相对滞后,党支部作为农村基层领导核心和战斗堡垒,难以有效回应人民群众诉求的变化。“坚持党对一切工作的领导,不仅意味着党的组织和工作要覆盖社会全领域,更要在社会治理体系中发挥主导性、决定性的作用。”^①将党的领导根植于基层治理中,能够切实发挥基层党组织宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展等五大功能,履行对党员教育、管理、监督,以及组织、宣传、凝聚、服务群众两大职责,确保党的主张在基层贯彻落实。

近些年来,社会主义市场经济体制改革的深入和全面展开,世情、国情、党情的深刻变化,增加了党组织进行利益整合、组织动员的困难,基层权力运行

收稿日期:2019-10-11

^{*} 基金项目:国家社会科学基金一般项目“地方政府权力清单制度动态跟踪及成效研究”(16BZZ060)。

作者简介:夏德峰,男,郑州大学公共管理学院副教授(郑州 450001)。

的逻辑由“从单向的命令—服从机制转变为双向的民主—协商机制”^②。相应地,党在农村基层的领导方式也要作出适当调整,“农村基层党组织领导权更多表现在获得驾驭农村社会的力量和资源,带领广大农民实现乡村振兴和农业农村现代化,这是新时代赋予农村基层党组织的历史责任”^③。对农村基层来说,党小组“前沿阵地”作用非常关键,是支部战斗堡垒的直接支撑和根本所在,抓住党小组就是抓住了解决问题的“牛鼻子”。关于党小组成立的条件,《中国共产党支部工作条例(试行)》提出:“结合实际创新党支部设置形式,使党的组织和党的工作全覆盖。”“党员人数较多或者党员工作地、居住地比较分散的党支部,按照便于组织开展活动原则,应当划分若干党小组,并设立党小组组长。”关于党小组的主要作用,该条例也作出“落实党支部工作要求,完成党支部安排的任务”的具体规定。《中国共产党农村基层组织工作条例》指出:“党员人数较多的村党支部,可以划分若干党小组。”

政治属性是政党的首要属性,新时代基层党组织要突出政治建设,以党章为根本,深化党的建设制度改革,形成上下衔接、系统集成的党内法规制度体系和相应的配套制度安排,发挥基层党组织的组织优势、组织力量、组织功能。党小组处在基层工作的最末梢、最前沿,是基层中的基层,党小组与广大基层的群众、党员联系最直接、最紧密,是落实最具体、最细致的日常工作的直接带领者和执行者。党支部要发挥战斗堡垒作用,应及时回应人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,践行“以人民为中心”的发展思想,缓解发展不充分不平衡的矛盾,构建共建共治共享的社会治理格局。因此,充分发挥好党小组的作用,是党员教育管理空间场域的再造,是强化基层党组织建设的落脚点和着力点。

二、“将党小组建立在村民组上”的理论逻辑

从理论逻辑上考察,主张“将党小组建立在村民组上”,主要是基于以下几方面的考虑。

1.“将党小组建立在村民组上”是全面从严治党的应有之义

农村基层党组织是党在农村全部工作的基础,是贯彻落实党和国家各项方针政策的领导者、组织者和实施者。长期以来,理论界对党小组建设存在一定的认识误区,认为党小组不是党的一级组织。

在党的建设方面,忽视了党小组建设,结果使党小组成了基层党建工作的“软肋”,使得其作为思想工作、党员活动、党内生活以及生产经营攻坚克难的“前沿阵地”的作用发挥不够,制约着农村基层党组织整体功能和作用的发挥,这也是农村基层党组织软弱涣散、领导弱化,成为“松散的基层”的原因。“将党小组建立在村民组上”是夯实农村基层党建的固本之基,通过把组织管理和服务从行政村延伸到村民小组和农户,拓展了党组织的价值链条功能,进一步下移了党建工作重心,把农村基层组织建设工作的触角向党小组延伸,盘活了党的政治资源,把党的政治优势、组织优势转化为管理优势、服务优势,打通了基层治理的“最后一纳米”。

2.“将党小组建立在村民组上”与农村经济结构内在契合

目前,农村基于不同的经济社会条件,基层党建创新有不同的路径,主要有“产业支部”“联合支部”“特色支部”“打工支部”等四种模式。这些创新路径对推动组织工作重心下移、拓展覆盖面有良好的效果。但是,该类基层党建组织设置创新注重行政村一级党支部层面的运作,忽视了党小组的设置及其作用的发挥,与现实需要不协调、不匹配,特别是组织设置上还存在“盲区”,根基不牢,基层党建工作活力的基因也没有有效激活,组织工作的“软肋”并没有有效解决。以河南省新密市城关镇为例,2015年不少行政村把几个村民组合并设置为一个党小组,即联合党小组,但是农村经济活动是以村民组为单元,各个村民组组情不同,在讨论一个村民组的问题时,其他村民组的党员不了解情况,而且利益关联度不大,形不成工作合力,导致部分联合党小组形同虚设。2016年10月,该镇创设了“将党小组建立在村民组上”的制度安排,先在甘寨村成功试点,随后在全镇10个行政村、115个村民组全面建立了115个党小组。经过2年多的实践,“小党建”带来了大变化,该镇的经济社会发展呈现出新面貌。

3.“将党小组建立在村民组上”是提升农村党组织组织力的切入点

随着人民生产方式、生活方式的根本性变革,沿用传统的方式对农村党员进行教育和管理,普遍存在联系难、集中难、管理难、作用发挥难等一系列问题。一方面,目前全国各地多是以行政村为单位设置党支部,村级党组织的管理幅度太大,而且农村行

政村党支部党员人数多,导致党员的教育和管理普遍存在宏观管理不便与微观管理缺失并存的问题。“将党小组建立在村民组上”就是把村支部直接管理党员转变为党小组直接管理,符合管理幅度的科学化规律,减少了村支部的压力。“将党小组建立在村民组上”通过党小组这根“线”,把群众这些“点”串联起来,既能够发挥党小组“小班化”教育管理的针对性和有效性,具有活动时间灵活、活动方式多样实效的优点,又不影响工作劳动和日常事务的安排,而且自选动作也更切合村组情况等优势。另一方面,农村基层党组织普遍存在党员年龄结构老化、文化程度偏低、引领和带动能力不强、服务群众能力不足、工作办法不多等共性问题,难以适应新时代农村建设的要求,导致党组织在村庄的“核心”和“权威”地位“弱化”。“村党组织功能弱化造成村党组织的领导效能、组织动员效能下降,影响农村经济发展及村庄治理水平提升。”^④因此,发挥好农村基层党组织的领导核心,需要找准发力点、支撑点,通过健全组织体系来提升组织力,有效激活党组织的“神经末梢”,把党小组作为领导群众、组织群众、宣传群众的桥头堡,提高农村基层党的建设科学化、精细化和制度化水平,积极拓展农村基层政治建设的空间。

三、“将党小组建立在村民组上”的实践路径

1.通过完善制度体系,提升党小组的覆盖力

夯实制度保障,扩大组织覆盖力。制度具有维护、影响和调整社会结构和秩序的功能,制度化是一种进步机制,在一定程度上影响制度创新的发生和形成。^⑤党小组功能的实现,需要配套制度安排来支撑。首先,在管理模式上要改变以往“小马拉大车”的情况。比如,河南省新密市城关镇推行的乡镇党委—村支部—村党小组三级管理体制,以现有的村民组为单位,在每个村民组设立一个党小组并选举产生一名党小组长。党小组长每届任期三年,特殊情况下,村党支部可以直接委派,这就充实了党的基层组织管理的末端链条。其次,完善党小组制度体系的构件。系统化党小组工作制度的“四梁八柱”,建立党小组长工作职责和党小组会议(学习)制度、党小组长和村民组长商议制度、例会制度等。第三,加强党小组的能力建设。可以从机关选派有党务工作经验的党员到党小组担任党建指导员,具体指导

党小组建设,全面规范党小组活动,选配强小组长,发挥党小组的“头雁”效应、战斗堡垒作用和先锋模范作用,夯实制度保障和组织保障,提升党小组的工作覆盖力。总之,采用制度化的嵌入方式,把党的领导嵌入到村民自治运作的全过程,嵌入到农村社会发展全过程,既维护了农村基层党组织的法定权威,又调动了各方面积极性,为农民参与乡村振兴提供了制度支持和组织保证。

2.通过规范化建设,提升党小组的统筹力

规范化建设是提高党的农村基层组织质量的重要途径,而活动阵地是党组织开展活动的场所依托,通过规范化建设,能够有效提升党组织活动能力。当前,加强活动阵地建设,乡镇党委政府要发挥领导带动作用,村民组自身要有“自己阵地自己建、先进党员做贡献”的自觉观念,发动有能力的党员、联户代表进行捐献。有收入的村民组可以适当列支,按照有牌子、有办公室、有工作制度、有宣传栏“四有”标准建设,解决党小组和村民小组有活动没地方的问题,解决组织活动开展的场所依托问题。党小组活动场所的再造和整合不仅是物理空间的集合,而且要能够带来化学上的聚变,“党员活动室”“群众说事室”“代表议事室”等多室合一的“微阵地”要成为党员教育管理和服务群众的落脚点和着力点,让党员找到集体感、归属感、荣誉感,让群众在参与村组事务和公共活动中体会到存在感、责任感、成就感。“微阵地”空间提升了党小组的“在场性”和统筹力,能够带来农村基层政治空间的成长,实现农村基层政治资源 and 价值权威的增量发展。

3.通过“双组共建”,提升党小组的政治引领力

政治引领力是政党组织力的重要要素,“双组共建”(党小组与村民组共同建设)聚焦政治功能,坚持机制引领。一方面,“将党小组建立在村民小组上”的模式在村民组内形成党小组长和村民组长共同管理村级事务,二者相互配合、相互监督、共同负责的工作机制,党小组长要参与组里事务管理,涉及本组经济发展的重大事项、财务支出、低保申报、土地流转等群众关心关注的热点难点问题,需要经党小组长、村民组长及联户代表共同签字方可实施。另一方面,拓展党小组的个性化和功能化的引领及服务,对无职党员“一编三定”(“一编”即编员进组,“三定”即定岗位、定责任、定奖惩),根据每名党员自身特长和兴趣爱好,围绕服务群众等方面,设立组

务财务监督、村规民约监督、政策法规宣传、文明新风示范等岗位,无职党员认岗领责,签订目标责任书,在每月的主题党日,党员要谈谈“认岗领责”的落实情况。“双组共建”形成了“党小组领导村民小组、党员是村民小组成员”的融合模式,确立了党的领导全覆盖,既树立了党小组长权威,又发挥了党小组功能化的衍生作用,实现了党组织对村民组织领导的“结构再造”,打通了引领群众和服务群众“最后一纳米”制度渠道。

4. 通过创新活动形式,提升党小组的思想感召力

政治仪式具有激励、凝聚、约束等功能,创新组织活动对党内政治生活具有独特的作用。首先,以“三会一课”、主题党日等为活动载体,通过戴党徽、唱国歌、重温入党誓词、诵党章等活动仪式,创设出政治仪式庄严肃穆的情境氛围,使党日活动“党味”浓厚,主题鲜明,实现政治仪式的影响可视化、具体化、形象化。其次,实现“我是党员我争先,我是党员我创优”“有困难找党员”等标语上墙,以及定期开展党员星级动态排名等亮身份活动,确立党员荣誉制度和榜样学习机制。这样做,能够彰显党员身份,增进党员的成就感,树立党员良好形象,拉近党员与群众的距离,强化正向激励和软性约束。第三,以“党建+互联网”为切入点,创建镇、村、组三级党员微信群,党员、党小组把学习教育和服务群众情况第一时间在微信平台上直播,共享活动资源。通过鼓励点赞的形式,营造“学先进、比先进、赶先进”的良好氛围,提升党员的党性意识。总之,党员亮身份、树形象等创新活动既坚持了组织活动的党性原则,又展现了人民群众对美好生活追求的生活气息,能够有效提升党的思想感召力。

5. 通过厚植社会资本,提升党小组的社会聚合能力

政治功能是基层党组织的灵魂,服务功能是基层党组织的根基。党小组通过寓政治引领于服务群众之中,满足群众的“微需求”,破解“微民生”,聚焦联系、服务群众,通过服务功能凸显政治功能。党小组成员都是村民组成员,关于左邻右舍的日常分歧矛盾,党员可以通过家族亲情、生活友情等“非权力影响力”,开展“微调解”,化解“微冲突”。事实证明,人情、面子和村里权威等乡土资源能够起到政府调解所达不到的效果。比如,2017 年新密市城关镇

共调解社会矛盾 320 起,真正做到了“小事不出组、大事不出村”。此外,在农村大气整治、环境卫生综合治理、社会习俗风尚引领中,党小组都能够发挥引领和示范作用,带动群众积极参与村民组事务,化解“微治理”的诸多难题。“将党小组建立在村民组上”深化了政治统领下的社会治理,不仅节约了行政成本,更拉近了群众与代表、党员的距离,使党的政治价值和基层共治价值得到创造、传递和增量发展,确立了政党主导式农村共建共治共享新格局。“与行政村相比,村民小组是村民生产、生活的共同体,具有社会资本优势。”^⑥利用乡土人情、村规民约化解群众社会矛盾,使治理更加低成本、高效益、人性化和接地气,治理靶向更加精准、治理实效更加突出,乡村秩序规范也能得到内生性扩展,基层治理要素也能全面激活,既尊重和发挥了党员的主体地位,厚植了乡村社会资本,又解决了群众合理的切身利益诉求,提升了“微治理”的社会品质。

6. 通过服务中心工作,提升党小组的改革发展推动力

农村要振兴,离不开党组织的核心引领和“主心骨”作用。在整村拆迁、项目落地、扶贫攻坚等过程中,党小组结合村组实际,围绕中心工作服务发展大局,将党的主张传递给人民群众,通过优化资源配置来激发“微能量”,带领群众脱贫致富,积极回应人民群众对美好生活的需求,促进农村公共价值的再生产,由此提升党组织推动改革发展的能力。党小组角色虽小,却能唱大戏,党小组围绕中心工作发挥“领头雁”的作用,广大党员发挥榜样带头作用,通过对群众的生活关怀、精神关怀和政治关怀,拓展政治空间,引领示范和号召群众积极参与村组公共事务,使党的引领和群众自觉同频共振、同向发力,提升公共服务的自我供给能力,增强村民组自我管理、自我组织和自我发展的能力,有利于实现党小组的政治功能、服务功能与农民增收、农业发展、农村稳定等发展目标的紧密结合,确保各项任务落地实施,使党的政治优势转化为农村发展的新动能,为乡村振兴注入活力能量。党小组以服务中心工作来推动改革发展,既坚持了政治领航的引擎作用,又激发了群众主体性活力,注入改革发展推动力,最大限度地实现好、发展好、维护好最广大人民群众的利益。

总之,“将党小组建立在村民组上”通过再组织化、嵌入与吸纳、场域再造等创新行动,完善组织体

系和创新活动方式,有利于实现农村基层政治建设、社会整合和社会治理等战略目标,系统性解决基层党组织在基层“空转”“悬浮化”“无根化”等问题。也使党的意志、党的声音、党的要求及时到达基层,奠定党组织在基层农村的“在场性”,实现从“有形覆盖”向“有效覆盖”转变,提高农村基层党组织建设的制度化、科学化水平。

注释

①薛小荣:《对新时代提升“两新”组织党建组织力的新思考》,《毛泽

东邓小平理论研究》2017年第12期。②徐勇:《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期。③季丽新:《新时代健全农村基层党组织领导方式的路径分析——以山东省K村党组织推行“法治化嵌入”领导方式为例》,《探索》2018年第4期。④陈善友:《乡村振兴背景下强化村党组织功能的若干路径——基于湖北W村的调查》,《中州学刊》2019年第2期。⑤司汉武:《制度理性与社会秩序》,知识产权出版社,2011年,第168—169页。⑥王晓莉:《农村公共事务治理的现状与推进——“村民小组建党支部+村民理事会”的“分宜模式”》,《中共中央党校学报》2016年第2期。

责任编辑:浩 森 文 武

The Theoretical Logic and Practical Path of Building the Party's Group on the Villagers' Group

Xia Defeng

Abstract: The Party branch is the battle fortress of the Party in the grass-roots organizations and the foundation of the Party's total work and combat effectiveness. Building the Party group on the villagers' group can effectively solve the problems of the rural grass-roots Party organization such as the inconvenience of macro management and the lack of micro management, and internally realize the organic unity of the rural grass-roots political construction, economic development and the local order. In practical work, the main paths of building the Party group on the villagers' group include: improving the coverage of the Party group through improving the system; improving the overall planning of the Party group through standardized construction; improving the political guidance of the Party group through "two group co-construction"; improving the ideological appeal of the Party group through innovative activities; and enhancing the social cohesion of the Party group through cultivating social capital; enhancing the reform and development impetus of the Party group through the work of the service center.

Key words: Party building; Party group; organizational system; organizational strength