

提升村民获得感与乡村治理有效性的重点难点问题

◇ 刘 镛

一、组织力提升:农村党支部引领乡村有效治理的重点问题

提升农村基层党组织建设效能的重点在于提升农村党支部的组织力,原因在于农村党支部构成乡村振兴基层治理体系之核心和基础,党建引领村民获得感提升的重点在于提升农村党支部的组织力。

政党的组织力体现政党解决问题的能力,农村党支部在党组织结构中的特殊性和所处社会环境的特殊性,决定着其提升组织力路径的特殊性。由于农村党支部在党组织结构中的特殊性和所处社会环境的特殊性,可以将农村党支部的组织力界定为党的基层组织为确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实以及创造性开展工作所表现出来的能力和效能,它是多重因素综合作用的结果。

(一)执行能力:农村党支部组织力的行政效能

执行能力是农村党组织组织力的体现,基层党组织的组织力从党组织自身来看,来源于两个方面。首先是上级党组织的支持程度,因为在民主集中制原则下,基层党组织的建立决定权来自上级党组织;其次是基层党组织本级自身,组织设置、理想信念、价值认同、目标任务、管理纪律、党员素质等软硬件因素是基层党组织组织力的内在凭藉。因此,农村基层党组织组织力生成取决于上级组织的支持程度和本级组织的建设力度,上下联动是农村党支部提升组织力的生成机理,这是基层党组织的内在组织力之所在。

(二)动员能力:农村党支部组织力的政治效能

基层党组织的组织力是其政治功能、政治目标、价值观念的外化。农村党支部组织力的提升是在社会动员和创造性地开展工作的过程中体现出来的。

具体表现为农村党支部既能通过调动资源、落实政策等与群众发生联系,又能通过党组织的组织动员过程,得到基层群众的有效回应,这是农村党支部政治效能的体现。农村党支部的宣传、组织和动员行为获得群众认同、响应、拥护的程度,成为其组织力是否提升的直接体现,动员能力是农村党支部提升组织力的目标导向。

(三)管理能力:农村党支部组织力的管理效能

中国共产党在纵向、横向结构上是由严密体系组成的政党组织,它有规范的组织设置、管理纪律、党内法规等,构成了党内组织管理的依据,是党组织力生成的内在要素。作为党的基层组织,农村党支部的管理能力影响其组织力的生成,如何将党组织的价值目标、组织观念内化为党员的组织行为规范,进而迸发出组织合力,这是农村党支部自我管理效能的体现。

(四)主体能力:农村党支部组织力的主体效能

中国共产党是肩负重大历史使命的政党,加入党组织意味着对党承担的历史使命的认同,对党奉行的价值目标的认同,这就需要党员不仅要组织上入党,还要思想上入党。农村党支部须重视党员个体因素,加强对普通党员的理想信念教育,使普通党员真正认同党的历史使命,自觉践行党的价值规范,培育党组织组织力生成的主体要素,以体现农村党支部组织力的主体效能。

(五)组织能力:农村党支部组织力的实践效能

在职责上,农村党支部除了享有党章规定的固定权责外,主要就是执行中央和上级政策。依据党中央和上级组织对于基层党组织在乡村社会治理过程中赋予的职权,可以将农村党支部职权概括为五

大方面,而这五大职权的实践效能则反映农村党支部组织力的强弱。从职权效能、资源保障两个角度衡量:在乡村治理组织的五大职权中,领导班子与干部队伍建设、党员队伍建设涉及党组织自身,是基层党组织内在组织力的体现;经济建设、精神文明建设、乡村治理是基层党组织向农村社会输出政策的过程,是外向组织力;而资源保障条件是组织力生成的物质基础,资源保障是农村党支部组织力生成的物质支持,基层党组织的资源保障包括活动场所、经费支持等,是农村党支部运行的物质条件。

二、乡村社会生态:增强农村党支部组织力的难点问题

农村党支部在政策执行过程中的治理导向、群众动员等各项工作,甚至组织自身组成要素,都受区域自然禀赋、政治经济和社会历史条件影响和制约,这些条件构成影响农村党支部组织力发挥作用的乡村社会生态链。

(一)组织内部生态链:农村党支部组织力生长的内部结构之困

农村党支部体现着党的领导在农村社会的延伸,是立足于农村社会的政治组织。从党组织与地方社会联系来看,农村党支部的党员干部、党组织运转必须依靠当地社会,其组织力大小受到人口资源和经济资源生产、流转、分割和配置关系影响,同时党建活动对基层党组织嵌入政治性、正规化等现代性要素发挥着指导性作用,这使得农村党支部的组织力生成为按照组织原则综合内部要素生态链。

1.农村党支部自身能力不强

第一,从农村党支部人员构成来看,经济发展较好的地区,“富人”当选村干部较为普遍。然而,现实中一些富裕后加入党组织的“富人”党员存在理想信念不够牢固甚至缺失问题,这已经成为制约农村党支部组织力发挥的重要因素。第二,在经济发展水平相对落后的村庄,人口年龄结构问题已经成为影响农村党支部组织力发展的根本性问题。农村人口老龄化决定农村党支部人员构成老龄化,农村基层党支部后备人才不足。第三,由于农村经济社会发展相对缓慢,农村党员干部忙于生计,而村庄治理这些公共事务需要耗费大量时间,存在生计与治理职

责冲突的矛盾。另外,农村党支部组成人员整体文化水平不高,确实存在对党的政策把握不到位的情况,同时还存在党员思想教育、党组织生活规范执行不到位的情况。

2.农村党支部政治功能弱化

农村土地所有制形式不仅决定农业生产组织方式,也决定建立在其上的上层建筑的运行逻辑。农村虽然实行家庭联产承包责任制,但在土地制度上还是集体所有制,村级组织成为集体所有制代理人,在贯彻落实国家路线方针政策、实施村民获得感提升项目等方面发挥着决定性作用,特别是国家各种富农、助农资源需要经过村级组织进行分配,村级组织在此过程中获得资源分配权力。农村党支部也是既得利益者,在村庄利益分配中享有一定利益,并且形成以他们为中心的利益与资源分配体系。这种利益分配体系会影响农村党支部的组织力,如果其不够合理和完善则会使村党支部动员和组织群众的能力弱化。有鉴于此,需要在提升村民获得感视域中建设公平正义的利益分配秩序,通过强化农村党支部的规范化、民主化、公开化政治建设,使其获得群众信任和支持,从而提升其组织力。

3.农村党支部物质保障不足

目前大多数农村党支部的活动经费、村干部的工资基本依靠上级拨付,从工资和经费增长机制来看,可以满足基本办公需求,但是从农村党支部引领村民获得感提升要求方面看,则存在着经济保障难以支撑治理支出的问题,需要对农村党支部组织力与财政保障关系通盘考虑,找到两者最佳结合点。

(二)村庄外部社会生态链:农村党支部组织力生长的社会土壤之困

农村党支部存在于乡村社会之中,外部社会生态对其组织力反噬也不容忽视,需要针对以下三个重要因素,采取提升其组织力的有效措施。

1.市场经济力量侵蚀农村党支部组织力

随着农村工业化的成长,工商资本下乡对农村党支部带来重要影响。工商业资本下乡不仅可以加快农村产业化进而推进城乡一体化进程,而且也会解构乡村社会利益观念、社会网络、社会结构。工商资本会按照资本逻辑塑造乡村社会,其所代表的市

场逻辑冲击农村党支部运行的政治逻辑,现实中工商资本与基层组织相结合,一定程度上已经影响到农村社会对基层组织的信任。在市场经济条件下,干部任用标准也带有经济特征,那些能够带领村民致富的致富能手、经济精英等成为村庄基层组织的干部任用对象。经济精英担任农村党支部书记,既可能成为促进地方发展的生力军,也可能成为村庄政治生态的破坏者,最终会对村民获得感提升带来不利影响,问题的关键在于如何使经济精英的行为符合制度设定要求。因此要正视市场力量对农村党支部带来的正反两方面的影响,防止其侵蚀农村党支部的组织力。

2.非正式社会关系弱化农村党支部组织力

农村党支部生长于乡土社会,其所生长的母体对其必然有深刻影响。毋庸置疑,农村党支部作为政治组织,其运行需要遵守正式制度,但是现实情况下,乡村社会的人情、血缘关系网络这些非正式规则也必然会浸入农村党支部运行中。这种浸入有两方面影响:一方面是使农村党支部运行有了向社会延伸的管道;另一方面是使农村党支部权力受制于这种非正式因素,其行为有可能偏离制度规范,从而影响其组织力。农村党支部作为正式的政治组织,其运行虽然不能脱离乡土社会这一母体,但又必须超脱于乡土社会之上,遵循着特定的政治逻辑。

3.农村社会变迁冲击农村党支部组织力

农村党支部组织力的发挥不是单方向的,而是双向互动的。过去我们多关注于农村党支部单方向的规章制度和步骤举措以及对村庄治理、村民动员方面的作用,而对村民在农村党支部发出组织动员后的反响反馈重视不够。党支部的组织力既要通过党组织自身要素来体现,也要通过其施加对象得到回馈,农民的期望、态度、情感、体验、诉求和应对方式既是制约农村党支部组织力发挥的重要因素,也是农村党支部组织力能否在村民中间得到响应的体现。

在现代化过程中,必然会发生农村传统社会解体、农民家庭利益重要性上升、农民个体意识凸显等一系列变化。社会结构变化对农村党支部的权力运行是一种挑战。如果在原来集体经济时代农村党支部可以通过行政命令行使职权,那么在市场经济条

件下,村民与村党支部之间的利益联结变少,农民利益和权利意识的凸显,导致农民不一定完全服从村党支部的决定。社会结构变化产生的反作用力在一定程度上削弱了农村党支部在本区域的组织力。但是农村社会的发展又要求农村党支部提供有效治理,这就需要农村党支部通过职能转变,将党的意志和主张宣传贯彻于村民之中,并形成广泛共识,在动员、凝聚农村社会的方式方法上下功夫,重新生成组织力,提升村民治理获得感。

三、组织力重构:村民获得感提升与乡村有效治理的路径选择

国家援助行为与农村党支部引领耦合,才能将外部援助转化为农村党支部带领村民谋求村庄发展的内生动力,并实质推动村民获得感提升与乡村有效治理。然而具体实践中并不是每个村庄都能发生这种转化,根本原因还在于能不能形成村党支部领导村集体行动自觉。而强化农村党支部组织力建设,引领乡村有效治理,提升村民获得感,是一个系统选择和建设的过程。

(一)分类党建:村民获得感与农村党支部组织力提升的生成机理

根据不同村庄的党支部现状可以将村庄划分为党建强村和党建弱村两类。强村和弱村是村庄党支部赖以生存的乡村社会生态,其划分以村庄经济发展现状、人口现状、党员干部后备队伍及其思想水平等作为依据。强村主要是党支部建设较好,村庄发展较好,党员干部思想素质高、后备力量充足,经费保障有力,村党支部有作为,有能力强的支部书记,即组织力强;弱村则情况相反。强村党建应当注重党支部的规范化建设,按照基层党组织工作的六大内容夯实其职责,注重党规党纪的教育和落实。而对于弱村党支部则应该根据实际情况,充实组织,发展后备力量,加强组织建设,在上级党组织的支持和扶助下培育村党支部的组织力,例如通过选派驻村书记以及驻村工作组等方式方法解决弱村党支部组织力不足问题。

(二)建设组织体制:村民获得感与农村党支部组织力提升的职权体系

党组织组织力的提升,首先是党组织自身组织

力的提升,党组织内部团结有力,生机勃勃,是党组织吸引群众、凝聚群众、组织群众的前提和基础,而在此基础之上有效组织群众是最终归宿。强化组织体系具体包括:第一,选配好支部书记。支部书记是农村党支部的核心人物,村级党支部组织力的强弱在很大程度上与支部书记能力正相关。从短期工作需要看,针对软弱涣散的农村党支部,当本区域没有合适人选时,可以通过暂时依靠外部“输血”方式配置村支书,树立党组织应有权威和形象。从长期工作需要来看,则要做好基层党组织人才队伍建设工作,积极培养农村党支部带头人。在具体措施上,一是按照乡村振兴战略实施“头雁工程”,加强“精准提能”培训,建设村级党支部书记后备干部库;二是广泛吸纳人才,以提升农村党支部干部队伍整体素质,将文化水平高、有意愿为村庄发展服务的优秀留乡青年逐步发展为后备干部。第二,规范支部建设。着眼于提高农村两委班子整体功能,对组织力不强的农村党支部进行规范化建设,健全班子运行机制。同时直面农村党员教育、组织生活与其生计之间的冲突给农村党支部在管理和建设上带来的难题,大力探索符合本地实际的党建方式。第三,增强支部凝聚力。党组织由普通党员组成,组织力由普通党员凝聚起来后得以形成,要通过加强农村基层党组织党内关怀和激励,有效地增强组织的凝聚力、向心力、战斗力,并且为提升农村党支部的组织力营造良好氛围。

(三)提供资源保障:村民获得感与农村党支部组织力提升的依托条件

首先,工作付出与收入不成比例会削弱农村干部积极作为的意愿,应提高农村干部的岗位报酬,充分调动其工作积极性。其次,农村干部游离于国家行政干部体制之外,政治上升空间有限,势必影响其工作动力,需要采取妥善的办法加以解决。再次,通过合理地增加财政预算等方式确保村庄资源充足,为农村党支部提供人、财、物等必要资源以保障其

履职尽责,从而提升农村党支部的组织力。

(四)增强社会功能:村民获得感与农村党支部组织力提升的目标导向

当代农村社会自主性增强,会反向削弱农村党支部的组织力,而出路在于农村党支部通过增强社会功能以应对这一变局。首先,农村党支部要形成村庄党员深入村民走访调研工作惯例,了解村民利益诉求以及生产生活实际需求,以服务型党支部为基本定位,建立服务村民的长效工作机制,提供方式和平台为农民生产和生活服务,使党组织真正成为村民依靠的力量,在组织村民中凝聚人心,在工作过程中提升农村党支部组织力。其次,在法治观念日益深入人心的情况下,农村党支部要树立法治意识,提高依法办事能力。在村庄治理中依法建立相应规章制度,村级组织和村民有章可循,依章行事,突破传统人情藩篱和地域文化阻扰。再次,农村党支部要积极推动民主协商治理,形成服务主导型思维方式和模式,遵循村庄民主决策议事规则,以德感人,以情动人,以理服人,在利益分配等方面做到公开公正,强化公信力,提高号召力,增强组织力。

(五)强化组织督导:村民获得感与农村党支部组织力提升的机制保障

坚持强化对农村党支部权力监督与组织指导,将农村党支部纳入正式的党政纪律监督范围,进行定期不定期的巡视与查访,坚决防止农村党员干部成为家族势力、黑恶势力的代言人。在集体资源比较多、集体资产收益比较高的村庄,特别是有土地征收、拆迁安置等重大事项的村庄,村党支部特别要强化监督机制建设。民主集中制是党内政治生活正常开展的重要制度,执行民主集中制有利于互相支持和相互监督,在增强组织合力过程中实现组织力提升。

作者简介:刘镭,许昌学院马克思主义学院副教授,政治学博士。

(摘自《许昌学院学报》2020年第1期)