

# 村务管理中的村级党组织核心职能研究

夏朝丰

(浙江纺织服装职业技术学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:** 优化乡村治理形态是村级党组织的重要使命。面对村务管理的复杂实践, 村级党组织要准确把握农村社会治理模式的新变化, 积极优化组织的内外环境, 努力实现行政化向政党化转变, 大力推进纵向领导向纵横互动, 确保自身核心职能的转换, 以制度创新拓展权力资源, 构建符合现代社会制度要求的农村新型权力结构。

**关键词:** 村务管理; 村级党组织; 职能; 研究

**中图分类号:** D638

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001 - 5124 (2012) 03 - 0063 - 05

## 一、现实意义和必然要求

在新的历史时期, 村级党组织如何获得农村社会群体的支持地位和政治保障, 发挥其领导核心的社会价值, 形成稳固的农村支部堡垒, 有着特殊的现实意义。随着城乡一体化的推进和农村社会转型步伐的加快, 农民的分工、分业、分化趋势加剧, 农村社会的公共需求发生了重大变化, 对公共产品和公共服务提出了更新更高的要求, 需要通过引入市场竞争机制与私人企业以及独立组织订立契约合同, 对村级事务中有关社会事务和公益事业等方面的职能实行社会化管理, 以降低公共产品供给成本, 提高供给效率, 最大限度地满足广大农民的需求。面对农村社会的新趋势, 村级党组织要主动适应时代变革和发展的要求, 经受住社会转型对自身的严峻考验, 在村务管理的复杂实践中准确把握农村社会治理模式和村级党组织角色定位的新变化, 改变传统架构下直接管理生产和全面干预农村社会事务的功能, 在惠农富民的服务中转变执政方式, 提升执政能力, 巩固和加强在农村的执政基础和执政地位。

## 二、实践反思和功能转换

### (一) 实践反思

伴随着社会资源配置方式的变化和村务管

理社会化的趋势, 村级党组织的组织结构、功能体系和政治作用出现了弱化趋势, 内在活力和应有的战斗力存在不同程度的削弱, 与村级党组织在新的发展阶段所处的地位和所承担的要务不能完全适应。这无论是对实现农村社会的和谐发展, 还是巩固党在农村的执政基础, 都是十分危险的, 需要我们高度重视和深刻反思。

1. 领导权威出现弱化。造成这一局面的原因既有权力性因素, 又有组织建设、执政绩效、外部环境等非权力性因素。一方面, 表现在权力型权威受到挑战。在民主政治背景下, 合法的权力须经过合法渠道的直接选举产生。作为党在农村代理人的村级党组织, 由于其绝大多数没有经过村民的直接选举而仅局限于党内选举, 出现了村级党组织权力遭遇合法性的质疑, 从而严重影响了村级党组织的权威。同时, 农村社会中的宗族、宗教及黑恶势力借机争夺农村的话语权, 使一些村级党组织在农村治理中的领导权威面临着挑战, 导致“核心地位”陷入“边缘化”的困境。<sup>[1]</sup>另一方面, 表现在非权力型权威难以实现。村级党组织由于自身的原因, 出现组织涣散、作风不正、本领不强, 无法形成有效性权威。当前农村政治生态下一些村级党组织失去了赖以发挥作用的经济资源支撑, 致使聚心力减弱, 离心

收稿日期: 2011-04-27

基金项目: 浙江省社科联重点研究课题 (2009XZ54)。

作者简介: 夏朝丰 (1967-), 男, 浙江奉化人, 副教授, 主要研究方向: 党建与思想政治教育。E-mail: xiaof563@sohu.com

力增强。而农村意识形态的多元化也不断解构和吞噬着改革开放前村级党组织与村民之间的共同的价值观念,使村民不再盲目迷信权威、崇拜权威,开始理性对待权威,更看重权威主体的执政绩效。

2. 服务能效亟须提升。社会越是民主进步,就越需要强调为民服务。与村务管理社会化的核心要义比照,村级党组织在服务能效存在着不少问题。一是带领群众致富能力不够。由于服务形式单一,服务人才缺乏,有些村级党组织不能有力带领群众进行现代农业建设和发展农村经济,服务不到群众“心坎里”。而混淆职责,越位服务使党组织精力分散,大大削弱了党组织的自身职能。二是表达群众诉求作用不够。有些村级党组织不能准确把握社会转型中群众利益的新特点、新变化,不能统筹兼顾好各方利益,有效疏导各种利益冲突,实现各方利益平衡。三是引导群众政治参与不够。为了使政治参与在制度化、法制化的轨道内有序推进,需要基层党组织的积极引导。这种引导,恰恰就是把对上负责和对群众负责联系起来的结合点,是执行政策的功能与服务功能联系起来的结合点。正如以罗伯特·登哈特所说的那样:“公共行政官员在其管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责。”在现今结构多元、价值多元的社会中,村级党组织只有积极引导基层群众的政治参与,以服务的行为获得领导者资格,否则是很难真正获得人民群众的心理认同的。

3. 民主政治有待健全。党内民主的重要性是由党的领导地位及其所发挥的政治功能决定的,它是中国共产党不断完善自我、持续提高执政能力的途径。罗伯特·米切尔斯指出,政党虽为民主而建,但是随着政党本身的发展,其自身的民主成份就会更少。伴随着民主政治的发展,党内的基层组织也不同程度存在政党官僚化的问题,如党内的权力运行呈单向式的指挥命令状态,过分强调人对制度的服从,人的理性服务于组织规章的工具性;上下级的信息不对称,资源配置不平衡,组织具有寡头化和专断的倾向。<sup>[2]</sup>党员是党组织的细胞,党员的权利实现程度,直接关系到“组织活性”。一些基层组织在维护党

员的权利,保障党员合理利益诉求方面比较乏力,特别是一些村级党组织存在着已有的民主协商制度、村务公开制度执行不力,甚至走过场的情况,不同程度存在着主要村领导集权、个人说了算的问题,导致党员的忠诚度和向心力下降,不少村级党组织在争取群众,赢得社会的制度化支持方面输给了其他基层组织。

## (二) 功能转换

我国农村社会的每一次深刻变革都是在村级党组织的直接参与和推动下实现的,而变革本身又反过来对村级党组织提出新的要求,其要义是准确把握新形势下村务管理的治理环境和资源,重新调适和转换村级党组织的核心功能。

1. 积极发挥利益整合功能。“执政党由于掌握国家政权和国家资源,在社会生活中,是公共权威的主要代表者,是国家利益的合法代表者,在社会整合中发挥着不可替代的重要作用”。<sup>[2]</sup>在村务管理的实践中,村级党组织必须具有与执政党的性质要求相契合的又超出自身利益的整合担当,协调和兼顾好各利益群体,调动好各方积极性,形成农村社会建设的合力。首先,要总揽全局,理性评判和选择利益诉求,尽力实现各方利益的有效综合;其次,要真诚地将一些民间组织、经济性组织和宗教组织当作平等合作的伙伴,尊重其独立性,积极创造其发展成长的环境,彰显它们在道德规劝、扶贫济困、赈灾救灾等方面的价值,确保它们在农村社会管理的协同自治作用。再者,要发挥好农村社会精英的社会影响力,处理好与其于民众的结构性利益冲突。一方面要疏通完善利益表达和利益诉求机制,形成社会精英与民众之间的平等沟通协商协调,相互融合有机衔接的互动关系,另一方面,要重视农村社会政策的制定实施,关注民众对善治、公共服务等社会管理现状的不满,认同民众的力量在制度上予以保证。

2. 大力增强服务群众功能。服务群众是政党深入社会、掌握社会的一种方式,是赢得民众认同、社会支持和增强党的权威的重要途径。村级党组织的领导核心地位,不应该是一种行政化的制度性安排,而应该是通过服务不断争取获得广泛认可的一个动态目标。在村务管理的实践中,村级党组织要逐渐转变以自我为中心的权力

运行逻辑为以群众为中心的社会服务逻辑,将抽象的组织关怀转化为具体的服务供给。首先,要完善党员干部联系群众机制,探索与群众交流、沟通的渠道,创新服务方式,不断党组织服务群众的工作载体,在服务群众中发挥“主心骨”的作用。其次,要强化服务理念,提升服务能力,聚焦“民生、民情、民意”,真正关心群众疾苦、尊重群众意见、维护群众利益。再者,要时刻关怀和表达群众的利益,主动关心农村的弱势群体,真正成为底层社会利益诉求的代言人,成为底层社会维权的领导者,从而赢得村民群众的广泛拥护和支持。

3. 突出强调价值引领功能。在构建和谐社会的背景下,通过村务管理实现乡村善治,“善治是一种理想的政治治理状态,政府与公民为了促进社会公共利益最大化而对公共事务进行合作管理”。也就是说在村级党组织的“价值引领”下,以“凝聚、服务、保障”为组织定位,促成体制内和体制外的治理主体的信任、合作和互动,达到乡村治理公共利益最大化,实现农村社会的民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的理想目标。一方面,要更新社会变迁中的价值观念。克服重经济轻文化建设的倾向,大力宣传与社会经济发展要求相适应的社会主义核心价值体系,为推动社会转型提供精神动力和道德支持。另一方面,有效整合价值观念的矛盾冲突。按照尊重多样、包容差异的原则,正确对待村民价值观念多元化、多样化、多变化的问题,以社会主义核心价值体系引领和整合农村社会思潮,用社会主义先进文化占领广大农村阵地。再者,改进先进文化的传导方式。村级党组织要改变传统的强制性、灌输式的文化传播方式,围绕建设农村小康社会这个中心,以理想信念为核心,对村民进行思想道德教育、科学文化教育、政策法规教育和致富技能培训。

### 三、理性思考和实现途径

#### (一) 理性思考

村级党组织是党在农村的执政基础,必须尽快适应农村社会转型和村民自治发展的新要求,逐步从传统的“一元化”领导及以行政权为依托的领导方式转向“以人为本”的维护人民群众利

益的柔性转变。当前和今后一个时期,村级党组织的角色正由农村事务管理者向服务者转变,发扬好、运用好村务机制,突出为村民服务的先进理念,在村务管理的过程中发挥政治领导、服务关怀、利益协调和监督制约的功能,围绕党的中心工作,代表和整合好各阶层群众的利益诉求,通过非权力影响力凝聚人心,在从严治党中发挥好领导核心作用,体现领导核心的地位。同时,要认真借鉴吸收国内外基层党组织探索功能实现途径的经验教训,防止政党组织的官僚化,完善党群沟通联系机制,扩大党员的民主权利,增强村级党组织的活性活力。<sup>[3]</sup>

#### (二) 实现途径

1. 优化组织的内部外部环境,增强村级党组织的政治领导力。“处于现代化之中的政治体系,其稳定取决于其政党的力量,而政党强大与否又要视其制度化群众支持的情况,其力量正好反映了这种支持的规模及制度化的程度”。<sup>[4]</sup>村级党组织是一个镶嵌于农村社会环境的先进群体,不该将它与村务管理进行一个去政治化的理解,而应通过强化制度建设和机制创新,优化党组织的内外部环境,从过去包揽一切的直接管理,调整到总揽全局的间接领导,尤其强化政治领导这一核心作用上来。

优化外部环境,主要是改善村级党组织的体制环境和运行机制环境。村级党组织通过担任村民会议和村民代表会议召集人的角色,形成由村民代表会议决定政策治理村庄的权力制衡机制。合理配置权力资源,从制度上合理划分村级党组织与村民自治组织的职权范围,尤其要明确村级党组织所承担的“领导、支持和保障”的责任。加强对农村党员干部的政治关怀和政治激励,形成“干部出基层”的良性导向,完善干部培养选拔机制,注重培养后备干部。大胆尝试干部交流形式,探索设计干部分流导向机制,促进基层干部在稳定中得到合理流动,在合理流动中得到优化配置。

优化内部环境,重在建构以党员为主体、以制度为支撑、以能力为本位的党内秩序。党的力量来源于组织。积极创新设置组织模式,建立相对独立的功能性党组织,构建起纵横交织的农村区域党组织体系,真正实现党组织和党的工作的

全覆盖。依靠组织的政治优势整合带动农村的各类资源,创新运行机制和载体平台,找准村级党组织在农村改革发展中发挥引领作用的着力点。健全领导班子内部管理制度,规范议事决策活动,推进村级领导班子的配备改革,尤其是村党支部书记,实现“抓好一把手、带好一班人、建好一支队伍”的目标要求。要根据党的建设的新任务和党员结构的新特点,强化党员队伍的动态管理,健全落实“三会一课”和民主集中制的各项制度,保障党员的民主权利,不断加强农村党员队伍的执政能力建设和先进性建设,整合各种学习平台,引导广大党员干部学文化、学科技、学管理,增强市场意识、创新意识和时代精神,大力提高农村党员适应时代变革、服务农村发展、促进社会和谐的素质和本领。

2. 实现行政化向政党化转变,提高村级党组织的政治向心力。由行政化向政党化转变的实质是村级党组织的领导方式由过去的指令型向引导型、指挥型向示范型、管制型向服务型转变,注重横向协商,及时回应对方的诉求,最大限度地发挥我们党做群众工作的优势。

在引导中带领群众。按照现代政治的沟通原则,坚持以人为本的党群沟通理念,实现代民做主向由民做主的战略转变。一是思想引导。从农村实际出发,充分尊重民意获得民众对政治体系(政治合法性或执政合法性)的认同,善于掌握群众语言,加强同农民的心灵沟通。二是文化引导。村级党组织要符合农村群体的思维习惯和价值偏好开展文化引导,找准乡土文化与社会主义文化的契合点,支持和抚植民间艺术团体发展农村文化,增强群众对党的向心力。三是利益引导。村级党组织要领导群众加快发展,调动农民共享发展成果的利益预期和实现憧憬,通过利益共享,实现和谐共建。<sup>[5]</sup>

在示范中组织群众。通过直接展示自身的行动能力和行为道德,在群众中树立一种规范,成为群众效仿的模范。对村级党组织而言,向群众做示范,就是由过去的“指挥群众干”转变为“自己动手干”,能有效地防范和减少政治风险,能够赢得群众的内心崇尚、自觉认同和社会支持。通过党员和党组织的示范带动,达到党员和群众集聚、社会组织资源的聚合,以达到释放先进性

的辐射效应。通过党员的行动逻辑,把党的纲领转化为群众的自觉行动,将村级党组织定位于社会和人民当中,增强党组织与社会结构的契合度。

在服务中凝聚群众。服务群众是我们党的优良传统,也是赢得民心的重要手段,以服务的视角强调党组织的基本职能是一种更符合基层政权组织要义的时代诠释。村级党组织要善于换位思考,凭借其自身的政治优势、组织优势,尽快完成从“管理员”到“服务员”的角色转变,健全党员承诺、设岗定责、志愿服务、结对帮扶等形式的服务群众的工作体系,在村务管理的实践中提供惠农富民的优质服务及产品,通过服务于农民的民生改善和精神生活需求,进一步凝聚群众,增强党的权威。

3. 推进纵向领导向纵横互动,提高村级党组织的政治实战力。村级党组织不仅要诉诸于组织上的纵向传导机制,更要善于在宪法和法律的框架内加强与村级各种组织的横向协作,通过纵横互动实现自身职能,提升实战能力。

村级党组织与村级各类组织的横向互动,表现为对各类组织主体地位的尊重,在政治社会化、利益表达等方面更多地通过平等沟通、横向合作的方式来展开,而不是单一的纵向绝对领导。在村民自治的农村政治格局中,村民自治组织与村级党组织之间构成了一种民主合作的同等地位关系,“原有的村党支部一元权力结构变成了党支部与村委会的二元权力结构”。<sup>[6]</sup>一方面,村级党组织的领导主要是政治、思想和组织的领导,而不是党权高于一切、包揽一切,其领导核心功能不是通过“划船”,而是靠“掌舵”来发挥作用的。另一方面,随着基层民主政治的发展,村级党组织不仅要建立起与公众之间畅通有序的沟通机制,而且要大胆探索与村委会实行联动选举,实行交叉任职,将党的领导融入村民自治当中,健全和完善政治整合机制,提高利益表达的效率,以赢得村民的认可,增强功能运行的合法性。再者,借鉴国外政党的基层政治经验,善于把村级党组织的领导纳入村民自治的制度设计之中,通过村级党组织召集两委联席会议、兼任村民会议负责人、以普通成员的身份参与民主管理等形式和途径开展横向协作,实现党的领

导核心与村民自治中心的统一。

社会的落脚点在于利益。围绕利益就会形成不同的组织化的利益群体。在村民自治发育不良的条件下，一方面要优化存量，局部调整农村内部的组织结构，扩大村庄其他治理主体的容量，加强与传统群团组织的协商协作，支持这些群团组织独立开展工作，使之成为村级党组织与村民之间的联系纽带。另一方面，要培育和引导新的群众组织与村党组织一起分担村级政治空间的治理事务，增强政治社会化的组织载体，拓宽利益表达渠道，建构民主协商的合作机制，把各种舆论整合为村庄共识，提高政治参与的效率，促进各种组织团体的协调运行与和谐共处。

加强村级党组织与城乡其它基层党组织的横向协作交流，建立健全城乡党的基层组织互帮互助机制、城乡一体的党员动态管理机制，成立城乡基层党组织联合协调机制，构建统筹城乡发

展的基层组织体系，打破行政科层制的限制，实现组织关系的对接，有利于社会资源的整合与共享、提升组织效能和人才的交流互动，从而发挥党组织体系的整体功能。

#### 参考文献

- [1] 肖纯柏. 农村基层党组织功能实现途径研究[M]. 北京：人民出版社，2011：75.
- [2] 孙关宏，胡雨春. 政治学[M]. 上海：复旦大学出版社，2007：122-123.
- [3] 陈晓莉. 功能与转换：多元化治理模式中的村级党组织[J]. 理论与改革，2011（3）：139-142.
- [4] 中央党校党建部课题组. 农村社区化发展与巩固党的执政基础[M]. 北京：人民出版社，2009：240-241.
- [5] 武三中. 农村变革中村级党组织的角色定位和功能转换研究[J]. 探求，2009（6）：13-18.
- [6] 廖水根. 新农村建设视域下完善村级党组织职能的路径探析[J]. 农业考古，2009（6）：63-65.

## A Study of the Key Functions of Village Party Organizations in the Village-level Management

XIA Chao-feng

(Zhejiang Textile & Fashion College, Ningbo 315211, China)

**Abstract:** Optimizing rural administration is an important mission for the village-level Party organizations. Facing the complicated circumstances in the process, the Party organizations should have accurate knowledge of the new changes in governing the rural countryside, take an active part in optimizing its inner condition and outer environment, try to realize the transformation from administration to party government and from vertical to crisscross leadership, and guarantee the transformation of its key function. The Party organizations should also enlarge their power resources with system innovation and construct the new rural power structure which meets the requirements of modern social system.

**Keywords:** village-level management; village-level Party organizations; function; study

(责任编辑 张文鸯)