

赵大朋——著

城乡统筹背景下 村级党组织功能转型 问题研究



图书在版编目(CIP)数据

城乡统筹背景下村级党组织功能转型问题研究/赵大朋著. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14409-5

I. ①城… II. ①赵… III. ①中国共产党-农村-基层组织-党的建设-研究 IV. ①D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 070016 号

责任编辑 鲍 静 吕桂萍

封面设计 零创意文化

城乡统筹背景下村级党组织功能转型问题研究

赵大朋 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 16.25 插页 2 字数 244,000

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14409-5/D·3016

定价 48.00 元

目 录

导论 / 1

- 一、原由和研究意义 / 1
- 二、研究现状与简要述评 / 8
- 三、研究框架与主要内容 / 21
- 四、主要研究方法与创新之处 / 26

第一章 国家、政党、社会三者关系视角下的政党功能：研究框架的建构 / 32

- 一、政治系统分析视角下的政党功能 / 32
- 二、政党功能的具体构成和发展趋势：基于“国家—社会”研究范式 / 39
- 三、国家、政党、社会关系的特殊性与中国共产党的功能构成 / 55

第二章 城乡关系变迁与村级党组织的功能定位与转型：研究背景的选取 / 74

- 一、城乡关系变迁背景下的国家与农村社会关系 / 75
- 二、城乡关系变迁对村级党组织功能定位的影响 / 82

第三章 城乡二元背景下村级党组织的功能定位：政党依托国家权力对农村社会的控制 / 85

- 一、城乡二元结构的形成阶段(1949—1957)：革命导向型组织 / 86
- 二、政策主导型城乡二元结构阶段(1958—1978)：全能型组织 / 94
- 三、双重导向型城乡二元结构阶段(1979—2006)：行政代理型组织 / 106

**第四章 统筹城乡发展与村级党组织的功能障碍:控制的功能定位
与农村社会的矛盾 / 116**

一、统筹城乡发展的中国实践 / 116

二、统筹城乡发展背景下村级党组织的功能障碍 / 136

**第五章 政党导向型村级党组织的提出及其功能构成:政党逐步回
归农村社会 / 165**

一、功能障碍与政党导向型村级党组织的提出 / 165

二、政党导向型村级党组织功能的分类与具体构成 / 166

第六章 城乡统筹背景下村级党组织实现功能转型的路径选择 / 191

一、发展农村经济,是村级党组织实现功能转型的物质基础 / 192

二、实现自身运行模式的转型,是村级党组织实现自身功能转型
的关键所在 / 198

三、实现自身组织设置模式的改变,是村级党组织实现功能转型
的重要前提 / 203

四、不断提升治理能力,是村级党组织实现功能转型的迫切需要
/ 208

五、加强农村党员队伍建设,为村级党组织实现功能转型提供坚
实的组织保障 / 217

六、进行乡镇管理体制改革,为村级党组织功能转型提供良好的
外部环境 / 226

参考文献 / 233

后记 / 253

导 论

一、 原由和研究意义

(一) 原由

从中国共产党的组织体系来看,村级党组织包括自然村党组织、行政村党组织、中心村(又称新型农村社区)党组织。从组织存在的基本形态来看,村级党组织包括分党委、党总支、党支部以及党小组等。^①本书所指的“村级党组织”^②主要指以农村行政管理区域划分为基础,存在于行政村或者新型农村社区(中心村)中,并居于领导核心地位的分党委、党总支或党支部。本书之所以把“村级党组织”作为研究对象,主要基于以下几个原因:

① 肖纯柏:《农村基层党组织功能实现途径研究》,人民出版社 2011 年版,第 2 页。

② 本书所使用的“村级党组织”这一概念,如不作特殊说明均特指为中国共产党设置在村一级的组织。同时,由于我国农村经济社会发展的不均衡,不同农村地区的村级党组织所面临的情况有很大差别。按经济结构与群体构成划分,我国的农村可以分为:未分化型乡村(低于 10% 的人口从事非农职业)、低度分化型乡村(低于 40% 的人口从事非农职业)、中度分化型城郊村落(40% 以上人口从事非农职业)、高度分化型涉农小城镇(超过 90% 的人口从事非农职业)。从我国农村的实际来看,以第一产业为主的未分化型乡村、低度分化型乡村以及中度分化型城郊村落占我国村庄总数的绝大部分,以第二、三产业为主的高度分化型涉农小城镇仅仅存在于个别经济发达地区。所以,本书所指的“村级党组织”特指为在以第一产业为主的乡村中存在和发挥作用的村级党组织。这种村庄的划分标准转引自郭素华:《基于城乡一体化视角的乡村治理》,《西华大学学报》(哲学社会科学版)2010 年第 1 期。具体参见陆学艺主编:《改革中的农村与农民——对大寨、刘庄、华西等 13 个村的实证研究》,中共中央党校出版社 1992 年版;郭虹:《城乡统筹制度框架下的农村社区建设》,载骆玲等:《成渝试验区与社会建设》,西南交通大学出版社 2008 年版。

1. 村级党组织对于中国社会主义事业全局的重要影响和作用

中国自古以来就是一个典型的大陆农业国。农业对于国民经济发展的特殊意义,以及广阔的农村空间和庞大的农业人口决定了村级党组织在中国特色社会主义建设事业的全局中所具有的重要地位。单从农村人口比重的角度来看,尽管随着城镇化的推进,农村人口所占总人口的比例不断降低,但仍在总人口中占相当大的比重。根据 2010 年我国第六次人口普查的结果:大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,居住在乡村的人口占 50.32%,仍占全国人口的半数以上。2011 年,我国大陆乡村人口占总人口的比重降为 48.73%。这是我国大陆农村人口比重首次低于城镇人口。到 2014 年底,我国乡村人口占总人口的比重虽然进一步下降,但仍达到 45.23%。^①此外,需要特别强调的是,以上数据针对的仅仅是常住人口^②,如果从户籍人口的角度来统计,农村人口所占的比重会更大。据有关学者分析,当前中国还有大约 9.5 亿农村户籍人口,占全国人口的 65%。^③这种特殊的国情决定了,不论是在社会主义革命和建设的特殊历史阶段,还是在持续推进“四个全面”战略,建设中国特色社会主义事业的新时期,有效地引导和组织农民,妥善处理“三农”问题,推进农村经济社会的稳步发展都是中国共产党必须面对的首要问题。

作为中国共产党在农村社会的最基层组织,村级党组织就是执政党妥善处理“三农”问题,推进农村经济社会稳步发展的重要抓手。首先,村级党组织不仅体量大(党员人数多和基层组织数量大),而且分布范围广泛。据中组部的相关统计,截至 2014 年底,中国共产党党员总数为 8 779.3 万名,其中农牧渔民党员共有 2 593.7 万名,约占党员总数的 30%,是整个党员群体中数量最庞大的群体。从基层党组织的数量来看,全国有街道党组织 7 565 个,乡镇党组织 32 753 个,社区(居委会)党组织 92 581 个,而建制村党组织的数量达 577 273 个,几乎所有的建制村都建

^① 《国家统计局:2014 年中国城镇化率达到 54.77%》,人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2015/0120/c70731-26417968.html>。

^② 所谓常住人口就是城里人居住 6 个月以上的这部分人群,包括一次性居住 6 个月,或者是一年之内居住超过 6 个月以上。

^③ 贺雪峰:《小农立场》,中国政法大学出版社 2013 年版,前言第 1 页。

立了党组织,数量也远远多于社区(居委会)党组织。^①其次,村级党组织政治地位特殊,对广大农村地区具有普遍的影响力。作为基层农村社会的领导核心,村级党组织是基层村民自治的领导者和组织者,是党和国家各项涉农政策的贯彻者和落实者,也是引导和推动农村经济社会发展,不断缩小城乡差距的关键性力量。同时,村级党组织还担负着有效化解各种矛盾,维护农村社会稳定,实现农村社会长治久安的重要职责。

2. 村级党组织自身地位的特殊性和面对环境的复杂性

国内学术界对中国共产党农村基层党组织(乡镇党委和村级党组织)建设问题的研究早已展开,并取得相当程度的进展。但是,纵观这些以“农村基层党组织”为主要对象的研究成果,可以发现,大部分成果在研究中往往把乡镇党委和村级党组织作为同一研究对象,“打包”进行整体性研究和分析。虽然依据《中国共产党农村基层组织工作条例》的相关规定,乡镇党委和村级党组织同属中国共产党在农村社会的基层党组织(统称为“农村党组织”)。从执政党自身的组织体系来看,乡镇党委和村级党组织也不过是性质相同,而层级不同,且具有领导与被领导关系的两级组织。但是,乡镇党委和村级党组织在农村政治社会生活中地位、作用和影响却有着本质区别。之所以会产生这种区别,其根本原因就是党组织自身的权威建构和基本功能实现过程中是否依托于行政权力。改革开放以后,随着人民公社体制的解体和村民自治的推行,国家开始对农村社会放权,逐步形成“乡政村治”的基本格局。此时,与人民公社时期相比,村级党组织直接面对市场化和自治化的农村社会,在法理上失去了平级的行政权力的直接依托,成为“无行政权力依托型党组织”。此时,村级党组织自身的权威的建构以及各项功能的实现,只能依靠组织自身的有效活动,或者间接依靠上级国家行政权力的扶持。而在国家政权仍然存在的乡镇一级,乡镇党委仍旧可以直接依托基层国家政权机构(包括乡镇政府和乡镇人大等)和国家所赋予的各项权力(如财政权、执法权等)和资源来开展各项工作,保障自身功能的有效实现。这就使得乡镇党委在日常运行中更多体现的是行政的逻辑,而村级党组织更多体现的是自治的逻辑。正

^① 中共中央组织部:《2014年中国共产党党内统计公报》,人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2015/0629/c70731-27226440.html>。

是因为如此,在研究中对村级党组织和乡镇党委予以明确区分是必须的。

此外,在“乡政村治”的大背景下,村级党组织与乡镇党委的差异不仅仅是整体性的运行逻辑的不同,也同样体现在成员的身份构成和行为模式上。与村级党组织相比,乡镇党委的成员(乡镇干部)有自身的特殊性,一方面,普遍具有公务员或事业单位工作人员的身份,是国家科层体制的一部分。乡镇干部虽然与乡土社会依然存在着各种或明或暗的联系,但在日常的决策中往往还是以政策执行者或管理者的身份对待农村社会;另一方面,随着公务员招录制度的建立和完善,越来越多的乡镇干部来自面向社会招考的公务员,体制内外的壁垒日渐清晰。乡镇干部“本地人”意识逐步弱化,受到乡土社会各种“关系”的影响和制约不断减弱,慢慢游离于乡村的熟人社会之外。而村级党组织的成员(村干部)却大不相同。他们绝大部分是非脱产干部,基本来自本地或本村,“生于斯,长于斯,终于斯”,是熟人社会关系网络中的普通一分子,受到地缘或血缘等各种因素的影响和左右。因此,对于产生于乡土社会的政治精英来说,他们具有双重身份,既是执政党和国家的代言人和相关政策的执行者,在一定程度上又是乡土社会基本秩序的维护者和乡村社会生活的参与者,在执政党与农村社会之间扮演着类似于“保护型经纪”^①的角色。这种身份上的特殊性,导致村级党组织的成员(村干部)时常会处于一种执政党和农村社会双向压力的“夹板”之中,甚至会为了顾及某些特定的因素,而在执行上级政策的过程中采取“变通”的方法。所谓的“变通”既不是一种完全正式的制度运作方式,也不是一种完全非正式的制度运作方式,而是介乎于正式与非正式运作方式之间的一种准正式的运作方式。从表面上来看,它所遵循的原则及试图实现的目标是与原政策一致的,但变通后的目标就其更深刻的内涵来看则可能与原有政策目标和精神不尽相同甚至根本背道而驰。^②所以,村干部在行为模式上的这种双重性,也必然影响和制约着村级党组织的建设,以及组织自身各种“应然”功能的实现。

总之,与党的其他层级的组织(尤其是乡镇党组织)相比,影响村级党

① 这一概念见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,凤凰出版传媒集团2010年版。

② 刘祖华:《村头官僚、政策变通与乡村政策的实践逻辑——村干部政策角色的一个解释框架》,《甘肃行政学院学报》2008年第2期。

组织功能定位和转型的各种因素更加复杂和多样。改革开放后,尤其是随着统筹城乡发展战略的实施,村级党组织面对的农村微观环境发生了深刻的改变,影响和制约村级党组织功能定位和转型的各种因素进一步增加,必须有针对性地加以研究和关注。

3. 城乡统筹战略的推进对村级党组织的巨大影响和挑战

城乡二元结构的长期存在不仅成为我国农村经济社会发展的巨大障碍,也在一定程度上影响了村级党组织功能的构成及实现。在政策主导型城乡二元结构阶段(1958—1978),执政党依托国家权力对农村社会实现了有效渗透和高度一体化的整合。在这种状态下,村级党组织(生产大队和生产队党组织)和人民公社党组织不仅是国家权威在农村社会的代表,也是国家行政权力的直接行使者,垄断了乡村社会的各种资源。改革开放后,我国的城乡关系进入双重导向型城乡二元结构阶段(1979—2005)。随着市场经济的渗透和城乡关系的变迁,国家与农村社会的关系也在不断变动,国家行政权力在一定程度上退出了农村社会,仅仅延伸至乡镇一级,形成“乡政村治”的基本格局。外部环境的剧烈改变使得农村社会原有的以“政社合一”和“党政合一”为主要特征的权力体系开始瓦解。对村级党组织而言,由于国家行政权力止步于乡镇,村级党组织已无直接的行政权力资源可以依托和利用,也失去了原有的对各种村庄资源的垄断地位。不仅如此,随着村民自治的进一步发展,村庄形成了明显的“二元权力”结构,村级党组织在村庄日常生活中的实际地位和影响力进一步下降。但是此时,国家对农村社会以管理和汲取为导向的战略并没有改变,村级党组织依然作为国家汲取农村资源(征收粮食及各种税费)和对管理农村社会的组织工具。这种状况决定了村级党组织自身权威的主要来源就是依靠执政党和国家所赋予的、自上而下的行政性权威。从总体来看,改革开放以来,由于外部环境的剧烈变化和过度依赖上级行政权力的刚性权威,村级党组织的社会影响力以及实现自身功能的能力在不断弱化。可以说,改革开放在农村不断深入的过程,也就是村级党组织原有功能不断弱化的过程。

党的十六大以后,面对城乡之间发展差距不断加大,统筹城乡发展成为城乡发展战略的主要导向。从农村实际来看,城乡统筹战略的实施使得村级党组织实现自身功能的能力进一步弱化。在城乡统筹发展状态

下,农村不再是国家进行管理和汲取资源的主要对象,而是重点投入和建设的对象,城乡之间因体制障碍而产生的各种不平等现象也正在逐步消除。统筹城乡发展战略的推进对村级党组织原有的控制的功能模式产生了挑战。这具体表现为:第一,由于农村社会不再是国家进行控制和汲取资源的对象,村级党组织地位发生重大变化。在日常运转中,村级党组织不再作为执政党和国家对农村社会进行管理和汲取的组织工具,随着原来承担的大量行政事务逐步剥离,陷入了“无所作为”的状态。第二,村级党组织所掌控的资源不断流失。农业税彻底被废除导致村级党组织失去原有的物质基础,大量青壮年劳动力(尤其是青壮年党员)的外流导致村级党组织失去原有的人才支撑,这无疑都进一步弱化了村级党组织的自我维持能力和活动能力,导致村级党组织内生权威的不足,合法性资源不断流失,甚至出现被农村社会边缘化的趋势。从当前农村的现实来看,有相当一部分以第一产业为主的农村地区的村级党组织在一定程度上存在着“软弱涣散”的倾向,连有效应对农村日常事务、维持自身正常运转都存在不少困难,更不用说抓住机遇,依靠自身力量来推动农村发展了。

(二) 研究意义

从上面的论述中可以发现,村级党组织不仅地位特殊,而且其自身的生存和发展受到外部环境变迁的巨大影响。当前,村级党组织在城乡统筹发展过程中出现的种种“功能障碍”严重侵蚀了党在农村的执政基础,损害了党的合法性。正所谓:“基础不牢,地动山摇”。这种状况引起学术界的高度关注。所以说,研究和探讨城乡统筹背景下村级党组织功能转型问题^①具有重大的理论价值和现实意义。具体说来包括以下几点:

第一,从执政党的角度来看,实现村级党组织功能的有效转型可以更好地发挥村级党组织在农村地区的影响力,巩固党的执政基础。随着城乡统筹战略的推进,城乡之间二元壁垒正在不断消除,城乡之间人、财、物

^① 根据组织学的相关理论,组织是功能的载体,具备某种的功能是特定组织生存和发展的基本前提。同时,由于外在生存环境的复杂性和多变性,组织不可能仅仅具有单一化的功能结构,所有组织都是各种具体功能有机结合的综合体。村级党组织也是如此。因此,本书所讲的“村级党组织的功能转型”不是村级党组织某种具体功能的改变,而是指村级党组织从整体上和宏观上所具有的功能导向或主要特征的改变。

和信息的流动更加频繁,传统的小农经济获利耗尽,农业生产的市场化和产业化的趋势日益明显。城乡经济的发展进一步刺激了农村社会的成长和发育,各种农村民间组织不断涌现,以往碎片化的农村社会有了重新组织起来的趋势。与农村社会的剧烈变化相比,村级党组织的整体功能定位却还停留在城乡二元结构时期,甚至还保留着很多计划经济时代的特征。因此,村级党组织现有的功能定位模式无法适应农村社会整体状态的改变,与农村社会产生了各种矛盾和冲突。这种矛盾和冲突一方面使得村级党组织不断被农村社会边缘化,对农村社会的引导力和控制力不断下降;另一方面也使得大部分村级党组织处于一种“无所作为”或“软弱涣散”的状态。从农村实际来看,很多村级党组织既无力应对农村的各种事务,又无法引导和推动农村经济社会的发展,甚至有些村级党组织还出现了宗族化或黑社会化的现象。这严重影响了党在农村的权威,动摇了党的执政基础。因此,只有根据农村经济社会发展的实际,不断调整村级党组织的功能定位,才能激活村党组织自身的活力,不断巩固党在农村的执政基础。

第二,从推动城乡统筹发展的角度来看,实现村级党组织功能的有效转型可以为城乡统筹发展奠定坚实的组织基础。从本质上来说,城乡统筹就是打破原有城乡之间的各种壁垒,实现城乡之间的有序互动和资源共享,在刺激农村发展的基础上不断缩小城乡差距。因此,在推进城乡统筹发展的过程中,必须坚持“工业反哺农业,城市支援农村”的方针,强调资源的导入,以及城镇对农村的带动性。可以说,城乡统筹战略的推进为解决“三农”问题,促进农村地区经济社会的全面发展,有效缩小城乡之间的发展差距提供了难得的机遇。同时必须指出的是,与城镇相比,农村的落后不仅仅表现为经济社会发展的现状,更重要的是农村在自身发展能力上的弱势和不足。虽然城乡统筹战略的推进使得农村发展的外部环境得以改善,但是要真正实现农村地区的全面和持续地发展仅仅依靠外部条件的改善是不够的。因此,对广大农村来说,城乡统筹发展的根本目标还是在于激发农村自身的发展活力,实现由单纯外部“输血”向激发农村内部“造血”功能转变,为农村的持久发展奠定基础。村级党组织作为村庄的领导核心,负有推动村庄经济社会发展的重任,是激发农村内在发展活力的关键性组织。要保证城乡统筹发展的顺利进行,真正推动农村经

济社会的全面发展,就必须对村级党组织在城乡二元结构下所形成的功能模式进行彻底改造,实现村级党组织自身功能的转型,更好地适应农村各项事业发展的需要。

第三,从农村社会发展的角度来看,实现村级党组织功能转型可以有效维护农村社会的稳定,为统筹城乡发展提供良好的社会环境。城乡统筹战略在推进农村经济社会全面发展的同时,也为农村社会的和谐与稳定带来诸多不确定因素。这主要表现为以下两个方面:第一,由于城乡之间各种体制性壁垒的不断解除,城乡之间的各种交流不断扩大,市场经济进一步渗透,使得农村再次发生剧烈的变化,其异质化程度和流动性都在不断增强,为各种不稳定因素的滋生和蔓延提供了土壤。第二,农村社会内部的利益格局发生变化,不同阶层或群体的利益矛盾开始凸显,导致农村群体性突发事件频繁爆发。可以说,在城乡统筹发展背景下,村级党组织对农村社会进行整合和引导的难度正在加大,维护农村社会稳定的任务比以往任何时候都要艰巨。但是,由于自身功能转型的滞后,作为领导核心的村级党组织的各种功能无法有效发挥,对农村社会的引导能力和整合能力大打折扣,甚至在一定程度上出现被农村社会边缘化的趋势,领导核心地位无法有效实现。这就使得农村社会在一定程度上陷入“权力真空”,无组织化状态进一步加剧,为各种非正式组织甚至是非法组织的崛起提供了空间。当前,在一些农村地区,各种宗教组、宗族组织,甚至是黑社会组织不断出现,并不断介入农村政治生活,为农村社会的稳定埋下极大隐患。以上现象的存在都迫切要求村级党组织实现自身功能转型,以便于强化自身的引导和整合作用,有效应对农村经济社会发展中所出现的各种矛盾,维护农村社会和谐与稳定,为实现统筹城乡发展提供良好的外在环境。

二、 研究现状与简要述评

(一) 研究现状

随着社会主义新农村建设的推进,尤其是统筹城乡发展力度的不断

加大,学术界对村级党组织相关问题的研究也越来越重视。学术界对村级组织的功能定位与转型问题的研究已经取得阶段性的成果。代表性的学术论文主要有:肖纯柏的《农村基层党组织的行政化及其矫正》和《农村基层党组织功能的政治学思考》、陈晓莉的《功能转换与实现:多元化治理模式中的村级党组织》、张振平的《改革开放以来村级党组织的角色变化和功能变迁》、周敬青和吴海红的《中外政党基层组织的功能定位》、吴梅芳和周建庆的《农村基层党组织的主要功能与实现途径》、王志国的《新形势下农村基层党组织的功能定位与实现路径的探析》、卢再鸣和龚春明的《党政关系视野下村级党组织职能的历史考察》、武三中的《农村变革中村级党组织的角色定位和功能转换研究》、白仙畔的《农村基层党组织政治功能与乡村治理结构问题研究》、张宝军的《村级党组织在新农村建设中的角色与功能》、赵理富的《村民自治与村级党组织的功能转换》、谢方意的《嬗变与挑战:村民自治背景下村级党组织功能转换研究》以及魏小换和吴长春的《当前村级党组织功能弱化的表现及其逻辑——基于湖北 H 村调查》等。

还有很多研究成果仅仅涉及村级党组织功能的某一方面,如村级党组织的服务功能、社会整合功能以及社会关怀功能等。如朱佩明的《强化中国共产党基层党组织服务功能的思考》、陈晓莉的《农村社会管理中基层党组织的社会整合功能》和胡芳的《试析社区党组织的社会关怀功能》等。尤其是在党的十八大以后,随着“服务型政党”这一命题的提出,加强服务型党组织建设成为基层党建的主要目标和方向。于是,很多学者开始关注服务型农村基层党组织建设的相关问题。具有代表性的学术论文有:陆璐的《新时期创建农村服务型基层党组织的困境及其化解》、姜怀忠的《农村基层服务型党组织建设:意义、问题与对策思考》、吴春梅和席莹的《农村基层服务型党组织建设:农民需求与有效供给》、李毅弘和曾洁超的《农村基层党组织服务功能定位及边界探析》等,以及丁伟的《新形势下服务型农村基层党组织建设研究》(中共中央党校 2014 年博士学位论文)。

从现有的著作来看,直接涉及村级党组织功能定位的还不多,大部分是在研究农村基层党建问题的过程中涉及村级党组织基本功能构成及实现的问题。如肖纯柏的《农村基层党组织功能实现途径研究》(人民出版社 2011 年)、王久高的《新时期中国共产党村级组织建设研究》(人民出版

社 2010 年)、王海峰的《社会转型期党的基层组织建设研究》(湘潭大学出版社 2010 年)、姚锐敏等的《乡村治理中的村级党组织领导》(中国社会科学出版社 2004 年)、中共中央党校课题组的《农村社区化发展与巩固党的执政基础——山东省诸城市创新农村发展方式构建农民新生活的实践探索》(人民出版社 2009 年),等等。还有一些研究成果从特定的视角分析和研究村级党组织建设,使我们对村级党组织功能的认识有了进一步深化。如瞿昌民主编的《乡村政治视域中的党建研究——天津是武清区村民自治实践中的农村党建》(中共党史出版社 2010 年),以实证研究为主要分析方法,以村民自治为切入点,谈到村级党组织在村民自治活动中的具体功能。韩芳、华玉武等人主编的《组织视角下的京郊新农村党建研究》(中国农业科学技术出版社 2009 年),从组织学的视角认识和分析新农村党建的主要内容。其中也涉及村级党组织的具体功能问题,为我们更好地认识村级党组织功能提供新的理论视角。祝灵君、李正奎合著的《小村政事——一个基层党组织的实例》(中共中央党校出版社 2009 年),一改以往党建研究中刻板枯燥的话语形式,以具体化的案例为研究对象,采用宏观描述与微观叙事相结合的方法,生动系统地描述四川省南江县黄金村党组织的历史变迁及现实状况,并指出村级党组织的未来发展方向。此外,还有一些著作在探讨执政党建设的其他问题的时候,涉及村级党组织功能的定位和转型问题,如师晓霞的《中国共产党执政期间执政党与社会关系研究》(人民日报出版社 2010 年)、李少裴的《经济制度变迁与党的组织资源开发》(上海三联书店 2008 年)、高新民的《中国共产党活动方式研究》(浙江人民出版社 2006 年)、林尚立的《中国共产党执政方略》(上海社会科学院出版社 2002 年)、陈方勤的《转型中的中国共产党》(中央编译出版社 2010 年)等。

从学位论文来看,涉及村级党组织功能转型的论文主要有:肖纯柏的《农村基层党组织功能实现途径研究》(中共中央党校 2008 年博士学位论文)、胡茫的《新时期农村基层党组织的角色定位研究》(中共中央党校 2008 年硕士学位论文)、邹国庆的《论村级党组织的功能变迁》(中共中央党校 2005 年硕士学位论文)、樊建政的《中国共产党执政能力研究:结构—功能互动分析的视角》(复旦大学 2009 年博士学位论文)以及康晓君的《村民自治与村级党组织的功能研究》(天津大学管理学院 2009 年公共

管理 MPA 学位论文)。

从具体内容来看,上述研究成果对村级党组织功能定位和转型问题的研究主要集中在以下几个方面:

1. 对村级党组织功能构成问题的研究

认识基层党组织一般性的功能构成是分析村级党组织功能构成的前提和基础。有的学者立足于政党的一般性功能和中国共产党的无产阶级执政党属性来分析农村基层党组织的功能构成。例如肖纯柏认为农村基层党组织功能应当包含四个方面的内容,即:领导核心功能、服务功能、利益表达和利益综合功能、政治录用和政治社会化功能。^①周敬青、吴海红认为中国共产党基层组织的主要功能包括:政治引导功能、社会控制功能、利益表达和利益协调功能、教育管理和监督党员功能,吸纳和培育社会精英的功能、社会关怀和服务功能。^②还有的学者从基层党组织与外部环境的互动中分析其功能构成。如吴广庆、白峥就认为,从党的组织体系的纵向结构来看,基层党组织具有贯彻执行的功能;从基层党组织与基层政权、社会团体之间的横向关系来分析,基层党组织具有社会整合与利益表达的功能;从基层党组织的自身结构来分析,基层党组织具有服务功能。^③

根据《中国共产党农村基层组织工作条例》第九条的规定,村党支部的主要职责包括:第一,贯彻执行党的路线方针政策和上级党组织及本村党员大会的决议;第二,讨论决定本村经济建设和社会发展中的重要问题;第三,领导和推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,支持和保障村民依法开展自治活动;第四,搞好支部委员会的自身建设,对党员进行教育、管理和监督;第五,负责村、组干部和村办企业管理人员的教育管理和监督;第六,搞好本村的社会主义精神文明建设和社会治安、计划生育工作。根据这六大职责,可以概括出村级党组织具备的五大功能,即执行功能、领导功能、自身建设功能、监督功能和日常管理功能。这也是对村级党组织功能构成的官方定位。

① 肖纯柏:《农村基层党组织功能实现途径研究》,中共中央党校 2008 年博士学位论文。

② 周敬青、吴海红:《中外政党基层组织的功能定位》,《上海党史与党建》2009 年 3 月号。

③ 吴广庆、白峥:《基层党组织的结构功能分析》,《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》2009 年第 6 期。

学术界对于村级党组织的功能构成也有一些自己的分析和认识。大部分学者立足于村级党组织面对的新情况和新问题,来分析其整体性的功能构成。例如,朱正平立足于社会主义新农村建设的现实需要来概括村级党组织的功能结构,认为社会主义新农村建设的推进,村级党组织应该具备的主要功能包括:领导农村科学发展功能、全面服务农民群众功能、促进农村和谐稳定功能、团结农民凝聚人心功能。^①武三中则立足于改革开放以来农村社会的转型来认识村级党组织的功能构成与变迁,认为改革开放以来,中国农村社会发生了深刻变革,变革的方向是从传统的自给自足的农业经济向现代市场经济转变,是从传统的封建宗法社会向现代民主法治社会转变,是从传统的缺乏自觉意识的农民向作为历史主体的农民转变。在这种背景下,村级党组织应该发挥以下三种功能:积极参与和领导村民自治进程、积极发挥社会关怀的作用、积极参与和支持民间组织的发展。^②

很多学者立足于村民自治的发展或推进基层社会治理创新来分析村级党组织功能的具体构成。如龚春明、瞿昌民和赵理富等都以村民自治为切入点和分析背景,概括村级党组织的功能构成。龚春明认为,村民自治制度的推行使得村级党组织职能的组成内容、发挥方式等都有了明显的变化,村级党组织的功能主要包括:政治领导、利益整合、服务提供和组织发展等几个方面。^③瞿昌民也立足于村民自治的实践,认为村级党组织的基本功能包括:政治领导功能、思想领导功能、组织领导功能、利益表达功能、利益整合功能、服务支持功能、监督制约功能。^④赵理富认为,村级党组织的功能转换是村民自治和农村社会变迁的客观要求。村级党组织功能转换的内容,就是要把直接管理生产和全面干预农村社会事务的功能转变为以社会关怀和利益协调为轴心的功能结构。^⑤而陈晓莉则立足

① 朱正平:《新农村基层党组织的功能转换与实现路径探索》,《湖北社会科学》2011年第12期。

② 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》,《探求》2009年第6期。

③ 龚春明:《村民自治背景下村级党组织职能研究》,江西师范大学2005年硕士学位论文。

④ 瞿昌民:《乡村政治视域中的党建研究——天津市武清区村民自治实践中的农村党建》,中共党史出版社2010年版,第246—250页。

⑤ 赵理富:《村民自治与村级党组织的功能转换》,《湖北行政学院学报》2004年第6期。

于乡村治理的发展,认为村级党组织在乡村治理主体多元化的背景之下,具有政治领导、价值引领和整合协商三大功能。^①

有的学者在分析村级党组织功能结构的时候,特别关注某种功能对整体功能定位的影响。有学者强调了村级党组织的政治功能。如李少裴认为,基层党组织最重要的功能是政治功能,其内涵就是贯彻和实践党的政治主张,具体来说包括:政治引导、宣传教育、模范带动和自身建设。^②有的学者强调了村级党组织的社会关怀功能。如赵理富认为,面对社会的多样化需求,基层党组织只有积极主动地服务群众,有效发挥党组织的社会关怀功能,才能不断增强自身的社会影响力和战斗力。所谓的关怀功能主要包括三个方面的内容:即社会关怀、精神关怀以及利益关怀。^③还有的学者特别强调村级党组织的服务功能。如肖纯柏认为,党组织的服务功能与领导核心功能是紧密相连,相互促进的,应该以服务功能延伸和强化农村基层党组织的领导核心功能。^④王志国认为,由于农村基层党组织直接面对广大农村群众,因此提供良好的服务,比任何宣传、说教更富有说服力和感染力。^⑤高新民也认为,与其他层级的党组织相比,由于受到一些社会因素的影响,基层党组织必须更加注重自身服务功能的发挥。^⑥

2. 对村级党组织功能变迁的历史进程的分析与研究

很多学者以不同的标准来划分村级党组织功能定位和变迁的历史进程。如方开洪、孙道同等以中国社会主义革命、建设和改革的整个历史进程为线索,论述了自建党至今,中国共产党的基层组织功能变迁的整个历程:(1)在革命战争年代,党的基层组织以发挥政治功能为主。(2)新中国成立后,基层党组织的功能发生了三个变化:功能定位从政治领导向“统

① 陈晓莉:《功能转换与实现:多元化治理模式中的村级党组织》,《理论与改革》2011年第3期。

② 李少裴:《经济制度变迁与党的组织资源开发》,上海三联书店2008年版,第134页。

③ 赵理富:《村民自治与村级党组织的功能转换》,《湖北行政学院学报》2004年第6期。

④ 肖纯柏:《农村基层党组织功能的政治学思考》,《中共云南省委党校学报》2009年第4期。

⑤ 王志国:《新形势下农村基层党组织的功能定位与实现路径的探析》,《中共福建省委党校学报》2010年第3期。

⑥ 高新民:《中国共产党活动方式研究》,浙江人民出版社2006年版,第289—291页。