

中国延安干部学院学术文库

农村基层党组织功能 实现途径研究

肖纯柏◎著



人民出版社

农村基层党组织功能 实现途径研究

肖纯柏◎著

责任编辑:徐庆群

装帧设计:王春峥

图书在版编目(CIP)数据

农村基层党组织功能实现途径研究/肖纯柏著.

-北京:人民出版社,2011.6

ISBN 978-7-01-009824-1

I. ①农… II. ①肖… 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(2011)第 064250 号

农村基层党组织功能实现途径研究

NONGCUN JICENG DANGZUZHONGONGNENG SHIXIAN TUJING YANJIU

肖纯柏 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:236 千字

ISBN 978-7-01-009824-1 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

全国党建研究会副会长

卢先福

农村基层党组织是党在农村的执政基础,是坚持和实现党对农村领导的组织保证。作为联系农村群众的桥梁与纽带,农村基层党组织在贯彻落实党的路线方针政策、化解农村内部矛盾、维护社会稳定、推动农村发展方面,发挥着战斗堡垒作用。推动科学发展的重点在城乡统筹,促进社会和谐的重心在社会基层。研究农村基层党组织的功能实现和作用发挥途径问题,对于加强和改进农村基层党组织建设,深入贯彻落实科学发展观,破解农民、农村、农业问题,具有重大的战略意义。中国延安干部学院肖纯柏博士所著《农村基层党组织功能实现途径研究》一书,正是结合新时期新阶段农村社会和农村基层干部的新变化,对农村基层党组织的功能实现途径进行了可贵探索。

在我看来,本书颇有新意,值得一读。一是它不只是停留于农村基层党建的工作总结,而是着眼于对实际问题的理论思考,对农村基层党组织建设进行了理论概括。二是从政党组织——政党基层组织——农村基层党组织的特性入手,层层深入,对农村基层党组织的

主要功能进行了论述。在此基础上,对农村基层党组织的功能实现途径进行了内涵界定。三是提出了实现农村基层党组织功能的三大根本途径,即农村基层党组织在推动经济社会发展中实现功能,在引导、示范、服务中实现功能,在与各种组织的横向协作中实现功能。四是从城乡一体化、党领导农村工作体制、农村基层管理体制的角度,探讨了农村基层党组织功能实现途径的整体环境。这些对策建议,对于进一步健全党的基层组织体系,推动基层党建工作创新,增强基层党员干部队伍活力,构建城乡统筹的基层党建新格局,具有重要的现实意义。我相信,该书对广大党务工作者和党建理论工作者研究这方面的问题,具有一定参考借鉴价值。

难能可贵的是,作者在运用马克思主义政党理论的同时,从组织学特别是组织社会学的视角,对农村基层党组织建设进行了深入分析,书中提出个人的独特见解,体现了作者扎实的理论功底和学术创新精神。

农村基层党建问题,是一个实践性和理论性都很强的课题,希望作者今后结合基层新的实际,继续深入研究这一课题。

是为序。

2010年7月10日

内 容 提 要

党领导的改革开放既给党注入巨大活力,也使党面临许多前所未有的新课题、新考验。随着农村经济社会的变革,农村基层党组织的功能呈现出新的特征,功能的实现途径发生深刻变化。有些农村基层党组织由于完全没有适应这些新变化,因而功能实现不充分,少数党组织甚至软弱、涣散,失去人心。本书正是在这种背景下探索农村基层党组织的功能实现途径。

本书由导论、正文和结语组成。导论包括研究对象与研究意义、研究综述、论文创新点、逻辑结构与研究方法。正文共分六章。

第一章:农村基层党组织功能实现途径的理论分析。农村基层党组织的主要功能包括领导核心、服务、利益表达与利益综合、政治录用与政治社会化等功能,这些功能在新的条件下具有新的表现形式。同样,农村基层党组织的功能实现途径的内涵与评价标准体现出鲜明的时代特征,影响功能实现途径的因素也会发生变化。

第二章:农村基层党组织功能实现途径的历史与现实考察。本章从历史的角度回顾农村基层党组织不同时期功能实现途径的共性特点,探讨当前农村基层党组织功能实现途径存在的问题及其成因,总结世界政党基层党组织功能实现的正反两方面的经验教训。

第三章:由游离中心到围绕中心:农村基层党组织在推动经济社会发展中实现功能。本章重点探索农村基层党组织与农村经济社会发展的结合

点,提出要在创新农村经济制度和经济组织中实现功能,通过经济社会发展,促进农村和谐,这是农村基层党组织领导经济的政治逻辑。

第四章:由行政化到政党化:农村基层党组织在引导、示范、服务中实现功能。本章认为,农村基层党组织由行政化向政党化转变,关键要由过去领导方式的指令型向引导型转变,由指挥型向示范型转变,由管制型向服务型转变,其目的是通过党员的引导、示范、服务,把党组织的领导与群众的利益需求结合起来,凝聚农村群众共同奋斗。

第五章:由纵向领导到纵横互动:农村基层党组织在与各种组织的协作中实现功能。本章探讨农村基层党组织在发展基层民主的制度框架下,如何加强与农村基层政权组织的横向运作、与农村基层自治组织的横向互动、与各种基层党组织的横向协作。在纵向垂直运行的基础上,构建农村基层党组织的横向运行机制,这有助于实现农村党的领导、村民当家做主与依法办事的有机统一。

第六章:优化农村基层党组织功能实现途径的整体环境。本章探索农村基层党组织功能实现的间接途径,即为农村基层党组织的功能实现创造良好的外部与内部环境。优化外部环境,主要包括改革农村基层管理体制,完善农村“三级联创”机制、健全农村基层党组织的运行保障机制等;优化内部环境,主要包括构建以党员为主体的党内民主环境,提高农村基层党组织制度建设的质量,加强农村党员干部的能力建设,等等。

CONTENTS

目 录

内容提要 /1

导 论 /1

一、研究对象与研究意义 /2

二、研究综述 /7

(一)研究现状 /7

(二)研究成果的评价 /11

三、创新点、逻辑结构与研究方法 /13

(一)创新点 /13

(二)逻辑结构 /14

(三)研究方法 /16

第一章 农村基层党组织功能实现途径的理论分析 /19

一、农村基层党组织的主要功能 /20

(一)领导核心功能 /21

(二)服务功能 /24

(三)利益表达与利益综合功能 /27

(四)政治录用与政治社会化功能 /30

二、农村基层党组织功能实现途径的内涵、特征与评价标准 /33

(一)农村基层党组织功能实现途径的内涵 /33

(二)农村基层党组织功能实现途径的特征 /40

(三)农村基层党组织功能实现途径的评价标准 /44

三、影响农村基层党组织功能实现途径的因素 /48

(一)党的历史方位 /48

(二)党内政治生态 /49

(三)农村基层的特性 /51

(四)基层党组织的结构 /53

第二章 农村基层党组织功能实现途径的历史与现实考察 /57

一、农村基层党组织功能实现途径的历史经验 /58

(一)围绕党的中心任务开展工作 /58

(二)通过非权力影响力凝聚农村群众 /60

(三)运用社会资源整合农村社会 /62

(四)在从严治党中发挥整体功能 /64

二、当前农村基层党组织功能实现途径存在的问题 /66

(一)农村基层党建工作游离党在农村的中心工作 /66

(二)农村基层党组织的行政化违背农村群众的实际需求 /69

(三)农村基层党组织的运行机制与农村治理新模式不融合 /73

(四)农村基层党组织的自身建设游离农村党员队伍的新变化 /75

三、国外政党基层组织功能实现途径的经验及启示 /77

(一)防止政党组织的官僚化 /78

(二)完善党群沟通联系机制 /80

(三)扩大党员权利,增强基层活力 /82

第三章 由游离中心到围绕中心:农村基层党组织在推动经济社会发展中实现功能 /85

一、把握农村党建工作与经济社会发展的结合点 /86

(一)围绕经济社会发展加强农村党建工作的必要性 /86

(二)找准农村党建工作与经济社会发展的结合点 /89

二、在创新农村经济制度和经济组织中实现功能 /94

(一)推进农村经济制度创新 /94

(二)处理好农村基层党组织与集体经济组织的关系 /97

(三)处理好农村基层党组织与新经济组织的关系 /101

三、促进农村和谐 /109

(一)发展农村社会事业是促进农村和谐的重要途径 /110

(二)善于通过农村民间组织促进农村社会和谐 /114

第四章 由行政化到政党化:农村基层党组织在引导、示范、服务中实现功能 /119

一、农村基层党组织在引导中带领群众 /120

(一)思想引导 /121

(二)文化引导 /126

(三)利益引导 /130

二、农村基层党组织在示范中组织群众 /133

(一)示范的功能 /133

(二)示范的基本原则 /137

(三)示范的主要模式 /140

三、农村基层党组织在服务中凝聚群众 /143

(一)健全农村党员服务群众的工作体系 /143

(二)创新农村党代表服务群众的制度载体 /147

(三)构建农村基层党组织服务群众的新格局 /149

第五章 由纵向领导到纵横互动：农村基层党组织在与各种组织的协作中实现功能 /155

一、乡镇党委与乡镇政权组织的横向互动 /156

(一)乡镇党委与乡镇政府的关系调适 /156

(二)乡镇党委与乡镇人大的关系调适 /165

二、村党组织与村级各类组织的横向互动 /170

(一)村党组织与村民自治组织的互动 /170

(二)村党组织与其他群众组织的互动 /177

三、农村基层党组织与各种基层党组织的横向互动 /182

(一)农村基层党组织设置的横向拓展 /182

(二)农村基层党组织与农村基层党组织的横向联动 /186

(三)农村基层党组织与城市基层党组织的横向协作 /189

第六章 优化农村基层党组织功能实现途径的整体环境 /195

一、优化农村基层党组织的外部环境 /196

(一)改革农村基层管理体制 /196

(二)完善农村“三级联创”机制 /200

(三)健全农村基层党组织的运行保障制度 /203

二、优化农村基层党组织的内部环境 /207

(一)坚持党员主体地位,保障党员权利 /207

(二)提高农村基层党组织制度建设的质量 /212

(三)加强农村党员干部的能力建设 /216

结 语 /229

参考文献 /233

（一）文献、档案 /234

（二）著作、论文集 /236

（三）报纸、期刊文章 /242

（四）博士学位论文 /247

后 记 /249

导 论

一、研究对象与研究意义

本书的研究对象是农村基层党组织的功能实现途径。选择这个题目,主要基于农村基层党组织的特殊性。毛泽东说:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门学科的对象。”^①

农村基层党组织是中国共产党在农村的基层组织。从建制来看,农村基层党组织主要指乡镇党委和村党组织。村党组织包括自然村党组织、行政村党组织、中心村党组织。从地理区域来看,当代农村基层党组织有城中村党组织、城郊村党组织、传统村落党组织和农村社区党组织。从组织设置来看,农村基层党组织包括党委、党总支、党支部、党小组等结构形态。除了乡镇党委和村党组织外,还有乡办企业党组织、乡村站所等县直部门驻乡镇单位的党组织以及市场经济条件下涌现出来的新经济社会组织中的党组织。除了有的农村党组织直接隶属于县市,以及中央另有规定的之外,其他乡村党组织均接受乡镇党委的领导。

与西方国家相比,中国共产党农村基层组织尤为特殊。农村基层党组

^① 《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第309页。

织遍布全国每个乡村,不仅辐射面广,而且组织体系严密。而工业化、城市化发达的国家或者农民人口占少数的国家,政党组织在农村的作用日趋下降,其组织结构不像中国共产党那样遍及村落,星罗棋布。并且,在近代西方,是先有国家,后有政党,绝大多数政党是在代议制内部产生的。而现代中国,是先有政党,后有国家,中华人民共和国是在中国共产党的领导下,通过遍布全国的基层组织发动群众而建立起来的。因此,中国共产党农村基层组织的功能地位从一开始具有自身的特殊性——始终成为农村的战斗堡垒和领导核心。

与国外共产党相比,中国共产党农村基层组织也有自身的特殊性。在国际共运史上,马克思、恩格斯没有留下完整的农村建党学说,列宁、斯大林的建党活动主要在城市工人阶级中进行,因而苏联农村建党未能成为党的建设的重点,这一点与中国共产党有不同之处。周恩来曾回忆说,“共产国际的一切文献,一讲到无产阶级政党的领导,就是同工人运动联系在一起的”。“但一九四〇年我到共产国际去,共产国际的领导同志都还担心我们离开工人阶级太远了。我说我们在农村经过长期斗争的锻炼,有毛泽东同志的领导,完全可以无产阶级化”。^① 在这里,周恩来点明了当时中国共产党建党的特殊情况——党长期处于农村环境当中。我们党正是在“农村包围城市”的浴血奋战中,在历史和人民的选择中,赢得了全国范围内的执政地位。从这个意义上说,农村基层党组织建设的质量,是关系中国革命前途命运的战略一环。

与中国国民党相比,中国共产党在革命战争年代的一个突出优势是基层党组织有效实现了自身功能,而国民党在大陆的失败与其基层组织的作用发挥不充分有很大的关系。1927年蒋介石针对国民党组织的弊端曾说:“现在各地党部,都有很多缺点,最重要的是没有基本的训练和严肃的纪律。各级党部虽然规模初具,事实上仍是一个空架子,平时不能训练党员,使党员服从党纪,徒然有一党部,有什么用处呢?老实说,没有受过严格训

^① 《周恩来选集》(上),人民出版社1980年版,第178—179页。

训练的党员,就是有了几千几百万,也是没有用处的。关于组织方面,党员大多数还不明白党的基本组织是什么,不注意下层的基本工作,弄得党在民众中间不能引起什么影响。”^①这一现状,直到国民党逃离台湾都没有改观。国民党基层组织不仅对党员缺乏基本训练和严肃纪律,而且政治吸纳的方式和途径存在问题,例如,党员集体入党、强迫入党、投机入党在基层比较普遍,农村中的挂名党员为数不少。当时共产国际代表的报告提道:“农村的剥削者阶层为了应付国民党当局都相应进行了伪装,他们中的许多人加入了国民党,常常在县和县以下的国民党机构中占据着领导职位。”^②这表明,虽然国民党在乡村也建立了党组织,但由于只注重政治吸纳的数量,而忽视发展党员的质量,因此功能未能得到充分实现,这直接促成了基层组织的软弱涣散。这也说明,在中国农村加强基层党组织建设,凝聚农村群众和整合基层社会,是一个复杂的难题。

与国内其他基层组织相比,农村基层党组织的战略地位特别突出。应该说,城市街道、企业等基层党组织,在党的建设中都承担着重要职责,但从全国的整体态势来看,农村基层党组织的作用非同一般,耐人寻味。毛泽东认为,中国的主要人口是农民,革命靠了农民的援助才取得了胜利,国家工业化又要靠农民的援助才能成功。^③当前,中国依旧是一个农业大国,中国共产党既是领导党又是执政党。解决中国农业、农村、农民的问题,关键在中国共产党,重心在农村基层。对此,邓小平曾说:“中国有80%的人口住在农村,中国稳定不稳定首先要看这80%稳定不稳定。”^④江泽民则用“基础不牢,地动山摇”,形象地指出了农村基层党组织的战略地位。党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央,继续把农村党建问题摆在更加突出的位置,连续多年发出中央一号文件,把解决“三农”问题作为党和国家

① 转引自王奇生:《党员、党权与党争——1924—1949年中国国民党的组织形态》,上海书店出版社2003年版,第43页。

② 《联共(布)、共产国际与中国国民革命运动(1926—1927)》(上),第459页。

③ 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第79—80页。

④ 《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社1996年版,第424页。

工作的重中之重,强调要从战略和全局的高度,充分认识加强以党组织为核心的农村基层组织的重要性、紧迫性。

这种紧迫性,在现实生活中主要表现为少数农村基层党组织的功能丧失,在群众中的威信削弱。尽管农村基层党组织总体上对农村的稳定和发展功不可没,但从深层次和长远性来看,党组织原有的功能优势在少数农村正在变为潜在的危险,应有的功能不仅很难充分实现,而且还有蜕化的可能。一方面,农村的制度变迁使农村基层党组织的可控资源在流失,原有的功能实现途径与新的制度安排不适应。因为中国的改革首先从基层开始,走的是一条由下而上,先农村、后城市的渐进式改革路径。农村改革的突破口首先从土地经营权改革入手,实行家庭联产承包责任制。农村生产力的释放,推动了村民自治的生长,进而推动了农村生产关系和政治体制的变革,农村基层党组织的一元化领导格局被打破,过去的一些观念和做法处处碰壁;另一方面,党内的组织体系调整,客观上使农村基层党组织的战略地位失衡。改革开放以来,中央组织与地方组织对干部的管理权、对经济、组织和政治资源的调控权变化不大,而农村基层党组织所调控的资源大为减少,这就打破了党内以往组织结构、领导体制和领导方式等“上下一般粗”的体系格局。由此,农村基层党组织的功能,在新的条件下通过什么途径来实现,面临新的挑战。

正是在这种背景下,笔者着眼于“对实际问题的理论思考”,把农村基层党组织的功能实现途径作为本书的研究对象。其研究意义在于:

第一,为实现农村基层党组织的功能探讨对策。现实表明,一个政党即使功能体系完备,在实践中也不一定能得到充分实现。事实上,农村基层党组织好心办坏事的现象是存在的。产生这种现象,既有农村基层党组织的功能定位问题,也有功能实现的途径问题。功能实现途径的正确与否和宽窄程度,关系到农村基层党组织的存在价值和政治合法性。从理论上讲,农村必须坚持党的领导,必须建立党组织,这是宪法和法律明确规定的。但是,为什么这个基本常识在少数农村被视为异常,一些人排斥或不认同党的组织?实践表明,当农村基层党组织的功能没有充分、有效实现时,农民的