

# 经济社会结构变迁 与乡村政治组织建设创新

◇ 李太森 王玉芬

## 一、所有制结构和经济组织结构变迁对乡村政治组织建设提出的新课题新要求

就农村基层党组织建设来说,一是如何实现党的组织、党的工作对各种经济组织特别是非公经济组织的全覆盖问题。这是从“面”上看的问题。在市场经济发展中,面对各种经济组织,如何把对党员队伍的建设与管理有效延伸到各种非公有制经济组织和农民合作经济组织中,是党组织建设首先面临的一个“范围”问题。二是党组织如何有效嵌入非公经济组织的问题。这是一个实质性问题。党组织如何嵌入非公企业组织并有效发挥作用,是当前基层党建面临的一个极其重要、极其关键但尚未完全破解的问题。要适应所有制结构和经济组织结构变迁,必须创新基层党组织建设。一方面,要创新基层党组织的设置方式,实现基层党组织的广覆盖。要注意适时在农民合作社、农场、农村非公企业、股份合作制企业中设立党组织,为实现党对农村经济社会的领导提供广泛的基础。另一方面,要创新党组织的功能。在经济组织中特别是在非公经济组织中设置的党组织,不可能像在行政村设置的党支部那样,具有领导村民自治、监督农村公权力运行等职能。经济组织有自己特定的利益需求、目标任务和运行机制。因此,在经济组织中设置党组织,一定要找好党组织、经济组织负责人、私营企业主、企业职工等的利益结合点,把为企业经营发展提供有效服务与贯彻落实党的方针政策有机结合起来。

就村民自治组织建设来说,一是村民自治的内容范围问题。原来村民自治的内容主要是土地的分配管理、粮食的生产统筹、村内的一些公共事务。随着家庭农场、农民合作社、非公企业、行村集体企业

的增多,一些不同的利益主体出现,村民自治的内容、范围有所变化。在乡村所有制结构和经济组织结构变迁的背景下,村民自治组织建设面临如何创新自己的管理功能问题。村民自治面对的是经济组织,其管理对象和范围发生重大变化,管理内容乃至村民自治组织的人员结构也将发生相应的变化。二是村民自治的单元问题。村民自治的规模、自治单元的大小要与经济组织结构变迁趋势相适应。目前,许多农村地区的股份合作社都是在村民小组中成立的,村民小组成为农村特别重要的生产经营组织和利益共同体。这对村民自治的规模、自治单元提出了新的要求。我们必须积极应对所有制结构和经济组织结构的变迁状况,实现村民自治组织建设的创新。要正确处理村民自治组织与经济组织的关系问题,不断创新管理功能,实现村民自治下沉,村民自治单元下沉。较小的自治单元、较高的文化认同、较为紧密的利益联结等均有利于村民自治的有效运转。

就乡镇政府组织建设来说,一是如何为各种所有制经济发展,特别是个体农户、农村合作社、非公企业的发展创造条件和提供良好的公共服务问题。在管理和服务对象发生重大变化的情况下,在乡镇政府组织建设中,如何履行好政府的公共服务与管理职能,如何为非公有制组织创造良好的营商环境,这些都是摆在乡镇政府面前的紧迫任务。二是如何强化对各种经济组织的监管问题。乡镇政府面对的乡村各种经济组织是具有逐利本能的“经济人”。为保护公平竞争,加强对经济组织监管成为乡镇政府组织建设中的一项重要任务。三是如何强化对土地和环境的监管问题。资本具有逐利本性。经济组织为追求

利润最大化,经常会产生违法违规用地、破坏环境、浪费资源的行为,从而严重影响土地的科学规划利用和生态环境保护。乡镇政府对于土地和环境的监管显得十分重要且迫切。我们必须积极适应所有制结构和经济组织结构变迁,不断创新乡镇政府组织建设。现在各种市场经济组织不断涌现,乡镇政府需要按照市场化、法治化的原则来对新的经济组织进行管理和服 务。此外,乡镇政府的管理和服务职能要进一步加强,为招商引资来的市场经济组织搞好公共服务,通过基础设施的提供等,让非公有制经济组织放心大胆地去经营和竞争。从对经济组织的监管来看,乡镇政府须加强对各种市场经济组织的监管职能,通过严格管控市场经济组织的行为,保护市场的公平竞争。从对土地和环境的监管来看,乡镇政府搞好乡村土地规划和环境保护是新时代一项重要的工作,对土地和环境的监管职能要加强。

## 二、产业结构和就业结构变迁对乡村政治组织建设提出的新课题新要求

就基层党组织建设来说,第一,产业结构变迁的影响主要体现在党组织功能结构的适应性方面。产业结构调整升级、农村多业融合发展是经济发展的必然要求。基层党组织如何发挥积极的作用助推产业发展,是其面临的一个崭新且突出的问题。第二,如何加强对乡村流动党员的管理,充分发挥不同行业党员先锋模范作用的问题。新时期的基层党组织建设必须适应乡村产业和就业结构变迁的趋势。首先,要把基层党组织有效地建立在产业链中,使基层党组织建设有利于推动产业结构的调整和升级,在产业结构变迁中发挥重要作用。其次,要搞好乡村流动党员的管理工作,以适应乡村就业结构的变迁趋势。基层党组织包括乡村基层党组织,也包括城镇基层党组织,只有搞好对乡村流动党员的管理工作,才能与乡村就业结构的变迁相适应。在乡村就业结构发生重大变化的情况下,农村基层党组织的设置和对党员的发展、教育、管理,不仅要面向本村村民,而且要面向其他就业人群、外来人口。对流动性就业、季节性就业的农村党员,流出地党组织和流入地党组织都要加强管理。

就村民自治组织建设来说,其一,村民自治的内

容发生重大变化,在多元化产业结构下,围绕土地经营管理、工商业发展等方面的问题会大量增多,农村村庄内部的公共事务也会出现新的变化。这给村民自治组织建设提出了新的要求。随着就业结构的变化,村民自治的内容更加复杂。村民自治面对的事务大多是过去没有遇到的问题,比如,土地和宅基地的合理转租问题、集体土地增值收益的分配问题、外来流动就业人员的政治权益及管理问题等,有些内容已经超出了村民自治的范围。其二,一些村民和村干部的身份发生了转换。一些村民和村干部非农就业、经商办企业或外出打工,原来比较单一的身份有所转换。比如,有的村民既是村集体成员,又是小业主或企业职工,有的村干部既是村庄公共权力行使者,又是集体企业负责人或私营企业老板,这给村民自治工作带来许多新课题。因应产业结构和就业结构变迁,村民自治组织建设创新必须注意以下几方面问题。一是村民自治的内容问题,要及时扩展村民自治的内容。二是充分保障流动就业村民的民主权益问题。尤其需要注意在民主选举、民主管理的程序和形式方面保障流动就业村民的合法权益。三是要加强对外来就业人员的管理,合理照顾外来就业人员的利益诉求。四是要合理解决村干部以及村民的角色冲突问题。

就乡镇政府组织建设来说,要求乡镇政府搞好乡村产业发展规划,为产业结构调整和发展提供更好的管理和服 务,还要搞好外来就业人口和流动人口管理。为此,必须进行乡镇政府组织建设创新。其一,乡镇政府的组织设置、功能匹配等方面要适应产业结构变迁的要求。过去乡镇政府的主要工作就是抓好农业。随着乡村工业的发展,乡镇政府要按照工业经济的运行规律办事,必须配备专业化、知识化的干部队伍,实现管理的精细化。其二,乡镇政府组织建设要适应农村就业结构的变化,同时做好发展规划,推动和规范就业结构的发展。随着农村人口流动的加快和外来人口的增多,乡镇政府要加强对流动人口的管理和服务。一是要对在本地就业的外来人员提供均等化的公共服务。二是要加强外来人口和流动人口的管理。三是要推进农村均等化的公共基础服务建设,为本地农民和外来就业人员在

教育、医疗、安全、住房、社会保障等方面提供基础性的公共服务。

### 三、城乡空间结构和农村居住结构变迁对乡村政治组织建设提出的新课题新要求

就基层党组织建设来说,一是在实现“村改居”进行城市化管理的农村地区,如何实现党组织建设与城市管理的对接。二是在实行“集中居住”的农村社区,如何创新党组织设置。与过去的一家一户一座院相比,现在农村的“集中居住”形式往往是几家几户共用一个楼道。人员的大量集中,意味着区域内党员人数的大量增加。适应城乡空间结构和农村居住结构的变化,需要从基层党组织设置等方面及时跟进。其一,实现“村改居”进行城市化管理的农村地区,应将乡村基层党组织建设纳入城市基层党组织的建设与管理。其二,对“集中居住”的新型农村社区应及时创新党组织设置形式。符合成立党总支条件的要成立党总支,该成立党支部的应成立党支部,党支部下面需要设置多个党小组的要设置党小组。从组织设置上保证党员的管理和服务是党的基层堡垒作用得到充分发挥的关键。

就村民自治组织建设来说,城乡空间结构和居住结构变迁对其提出的新课题主要反映在村民或居民自治的形式和内容如何与这种结构变迁相适应上。农民“集中居住”或“村改居”,亦即一些农村地区变成农村社区,或一些农村社区成为城市社区,这种变化给村民自治组织带来了巨大的挑战。原来的管理村内事务的村民委员会,并不具备管理新的农村社区或城市社区的功能,对于新生的农村社区或城市社区的管理与自治力不从心。因此,城乡空间结构和农村居住结构的变迁给村民自治组织建设带来的冲击需要引起高度重视。如何实行新型农村社区的村民或居民自治,如何实现“村改居”社区由“村民自治”到“居民自治”的有效衔接,是一个全新课题,需要探索实践并从探索实践中寻找解决问题的答案。

就乡镇政府组织建设来说,其面临的最突出问题是如何适时地把公共服务和管理的“手”伸到社区、加强社区管理并提供社区公共服务。农民“集中居住”或者“村改居”意味着人员的大量聚集。人们

生活在一个相对狭小的空间内,在给政府服务和管理工作带来便利的同时,也大大增加了基层政府工作的难度和烦琐性。在城乡空间结构和农村居住结构变迁的背景下,乡镇政府在组织建设中如何有效提供相应的公共服务,是一个值得思考的重要问题。乡镇政府要适应城乡空间结构和农村居住结构的变迁,不断加强基础设施建设,提高公共服务水平。对于“村改居”过程中的城镇化进程不均衡发展所造成一些兼具“乡”和“城”混合样态的过渡型社区的情况,乡镇政府组织要在提供公共服务方面与城市接轨,实现有效衔接。

### 四、农村群体结构变迁对乡村政治组织建设提出的新课题新要求

就基层党组织建设来说,群体结构的改变,要求乡村党组织建设尽快适应农村人群结构的变化,及时在各种人群中做好党组织的设置和管理工作,做好党员发展工作。适应这种人群结构的变化,是一个关系基层党组织在人民群众中发挥引领凝聚作用的重要问题。其一,在经济比较发达的农村地区,要通过与企业联建党组织、在重要群体中建立临时党组织等方式,使基层党组织有效嵌入各种群体。其二,在比较贫困的农村地区,可通过上级党组织下派支部书记、两村联建党支部等方式解决基层党组织建设问题;同时,要注意解决好留守老人、留守妇女、留守儿童的利益诉求问题。要拓宽选人用人视野,突破地域、行业、身份等界限,坚持内选与外引相结合,积极探索村际、村镇、村企间优秀人员跨村跨行交流任职的村党组织带头人选任模式。要建立薪酬激励机制,提高农村基层党组织带头人基本工资和绩效工资标准和待遇稳定增长机制。其三,要发挥好基层党组织在农村社会治理中的引领作用。群体结构复杂化、多样化必然带来利益诉求的复杂化、多样化,给社会治理带来一系列新课题。基层党组织必须通过组织创新和功能创新,有效加强同各种组织、各种群体的沟通与联系,有效整合各种群体的利益需求,努力实现农村基层社会的善治。

就村民自治组织建设来说,群体结构变化给村民自治带来的重大影响就是村庄公共事务增多、利益协调和人员管理难度加大。适应群体结构变迁,

在村民自治组织建设中必须注意以下三个问题。其一,村委会要适当增加管理内容。村民自治的内部管理事务需要发生相应的改变,加强对不同群体的管理,协调不同群体的利益需求。其二,村委会在管好自己本村内部事务的同时,有责任协助乡镇政府做好当地人群的管理工作。对非本村居民的有些管理有可能超出村委会的管理权限,这时就需要村委会积极配合乡政府搞好管理工作,同时还要正确处理村民“自治权”与政府“行政权”的关系。其三,村民自治的组织结构创新要有所跟进。比如,可适当吸收从事非农业生产的其他群体人员代表进入村委会,村民代表的构成要充分考虑不同群体的结构,村民代表议事可让非本村村民的利益相关群体代表参加,充分听取他们的意见和建议。

就乡镇政府组织建设来说,由于人群结构发生变化,农村社会情况尤其是城郊接合部、旅游风景区等农村地区的社会情况变得更加复杂。其一,乡镇政府处理各种矛盾纠纷的事务会大量增加。各种矛盾纠纷会因人群结构的复杂性不断增加,乡镇政府需要用更多的人力精力来处理这些矛盾纠纷。其二,乡镇政府的公共管理和服务职能需要加强。矛盾纠纷增多会使案件发生的概率大大提高,这给乡镇政府的社会治安工作提出了新的更高要求。乡镇政府不仅承担着推动经济社会发展的重任,而且在社会治安、反恐、环境治理等方面的任务进一步加重。乡镇政府组织建设需要及时把握农村群体结构的变迁规律,在机构设置、人员配备等方面实现有效管理,为农村不同群体提供公共服务。其一,要强化乡镇政府的社会治安管理职能。强化乡镇政府的社会治安管理职能是应对农村群体结构变迁、利益矛盾增多、案件发生概率增高的必然要求。其二,要加强管理和服务机构建设,为不同群体提供更加精细的管理服务。要深化“放管服”改革,搞好乡镇、行政村行政服务中心建设。政府的重要职能部门如民政、工商、税务、公安等要根据具体情况及时把管理机构下设立到农村,以方便对不同群体的管理和服。其三,要实现政府行政管理与村民或居民自

治的有机结合。乡镇政府既要充分尊重村民或居民的自治权,又要对超出村民或居民自治范围的事务承担管理责任,从整体上提升乡村社会的治理水平。

### 五、乡村居民需求结构变迁对乡村政治组织建设提出的新课题新要求

就基层党组织建设来说,基层党组织在具体工作中,要与时俱进,其活动内容和活动形式要更加适合新时代乡村居民的精神需求。面对乡村居民需求结构的变迁,基层党组织建设应在关注群众的物质需求的同时,更加关注群众的精神需求,通过丰富的内容和多样的形式,在带领农民群众发展经济、走共同富裕道路的同时,积极领导村级治理,建设和谐美丽乡村,把党的好政策落实到户,把工作做到乡村居民的心坎儿上。各级乡村党组织要建成更加接地气的服务型党组织,强化服务功能。

就村民自治组织建设来说,乡村居民对公平正义的更多追求,对行政村村民自治或新型农村社区居民自治都提出了更高的要求。村民自治的核心内容是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,其中内含着对民主、法治、公平、正义的价值追求。村民或居民自治组织要更加注重民主化、法治化、规范化建设,要在切实保护乡村居民合法权益的同时,不断促进乡村居民权益的增长、发展。

就乡镇政府组织建设来看,乡村居民需求结构的变迁要求乡镇政府把如何满足乡村居民对新的美好生活的需求作为重要的工作目标。在乡镇政府组织的功能设置上,保障乡村居民的物质生活需要,满足乡村居民的精神生活需求,应成为乡镇政府组织建设的先决条件。乡镇政府要努力搞好交通通信、文化娱乐、医疗卫生、环境保护等方面的公共基础设施建设,提供更多更好的公共服务产品。要着力把乡镇政府建设成服务型政府、法治型政府、效率型政府。

作者简介:李太森,河南省社会科学院二级研究员;王玉芬,河南省社会科学院副研究员。

(摘自《学习论坛》2020年第12期)