

农村基层党组织对农村土地制度改革的推动作用

——以成都市战旗村为例

熊雪梅¹

（成都理工大学 法学院，四川 成都 610000）

【摘要】农村土地制度改革既是当前大势所趋，亦是农村实现乡村振兴的基础，促进农民居民化、农业现代化的前提。顺利推动农村土地制度改革的关键在于农村基层党组织能否有效发挥作用。以战旗村作为研究对象，探寻战旗村推动农村土地制度改革过程中农村基层党组织的积极推动作用。通过战旗村基层党组织的经验性总结，创新思路，为推动农村土地制度改革提供建议，助力推动乡村全面振兴。

【关键词】农村土地制度改革；农村基层党组织；“三农问题”

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A

前言

基层党组织建设是全党工作的核心，是全党深入基层的触角。2018年中央一号文件强调：“各级党委、政府要提高对乡村振兴战略的重大意义认识，真正把实施乡村振兴战略摆在优先位置，把党管农村工作落到实处。”乡村振兴战略作为解决“三农问题”的重大战役，涉及到农村方方面面、关系着农民切身利益，要想这场战役全面胜利，必须要大力加强农村基层党组织建设。农村基层党组织是我国党团结带领亿万农民群众实现全面小康社会的“桥头堡”，是全党在农村全部工作的组织基础和根本保障。改革开放40年来，我国经济社会高度发展，人民生活水平普遍提高，但相对于农村经济发展仍然是制约我国经济进一步发展的短板，农业农村发展不平衡问题逐渐突出。如何更好地解决农民生活富裕问题是实现全面建成小康社会的总钥匙。“村民富不富，关键看支部”，一个村庄“两委”班子能否发挥“领头羊”作用直接决定着农民生活水平的高低。农村基层党组织是我党各项方针政策和工作实施的第一抓手，是深入基层的“先锋队”，是乡村振兴、农村土地制度改革的具体组织者、实施者，担负着重要职责使命。促进组织振兴，激活基层党组织活力，构建一批强有力的农村基层工作队伍，发挥党员的先锋模范作用能够更好地解决当前存在“三农问题”、破解城乡二元结构的关键。

党的十九大报告基于当前中国现实环境提出，要全面大力实施乡村振兴战略，要坚持“农业、农村”优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。会议中关于“三农问题”，着重强调了要“深化农村土地制度改革”“发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。”这就对农村土地产权改革、土地流转市场的发展、现代农业经营主体的培育、服务农业体系的构建等方面提出了明确的要求。“火车跑得快，全靠车头带”，农村基层党组织作为乡村振兴战略的领导核心，既能够充分发挥基层组织战斗堡垒作用，又能够积极引导农村党员发挥先锋模范作用，努力在乡村振兴中勾勒出产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的美丽画卷。在当前实施“乡村振兴”战略进程中，对于

¹收稿日期：2019-04-24

作者简介：熊雪梅（1997—），女，四川泸州人，本科在读。

盘活农村集体资产、摸清家底、土地确权、拆院并院、利益协调等各项工作的顺利开展都离不开对农民群众熟悉、对农村情况了解的“中坚干部”。

土地问题一直是“三农问题”的核心，农村土地制度改革是一项系统复杂的工程，牵一发而动全身。土地作为农民最基础的生产要素和经济要素直接关系着广大农民群众生产生活质量问题。在“熟人”社会治理下，农村基层党组织作为最了解农民群众和村庄状况的组织，是推动农村土地制度改革有效进行的关键。

1 国内农村基层党的建设文献资料综述

本文通过对国内农村基层党的建设文献资料的梳理，主要集中在几个方面：一是强调农村基层党组织在乡村振兴中的领导核心地位；二是提出当前基层党建存在的问题；三是研究农村基层党建的创新性建设路径。

1.1 强调基层党组织在乡村振兴中和农村土地制度改革中的领导核心地位

习近平总书记指出，火车跑得快，全靠车头带。乡村组织振兴，基层党组织书记应该切实发挥应有的作用。首先，农村基层党组织是实现党管全村，统一协调，统一指挥的基石，能够充分巩固党在农村工作中的核心地位（韩文，2018）。作为各项政策实施落地的重要依托，在农村政治意识形态，组织文化中发挥着巨大作用（汪俊玲，2018）。其次，农村是一种典型的“原子化”，不仅仅体现在是居住得散，更是体现在村民漠视村庄事务，政治参与意识不足。农村基层党组织作为最了解人民群众的团体，更能够起到凝聚民心，集合资源力量建设农村的作用（王兆胜，2018）。最后，党建的质量决定着农村经济发展的质量，农村党建质量是实现“乡村振兴”的基础和前提条件（张希贤，2018）。

1.2 基层党建的创新路径研究

通过对文献的梳理，学者们以不同的视角来探讨创新农村基层党政建设的机制。

1.2.1 以人民为视角。全心全意为人民服务是我党的根本宗旨，以人民的立场是中国共产党最根本的政治立场。王芳（2018）指出在面临当前基层党政建设职责不明、创新动力不足，原有的党政建设已经不合时宜。创新基层党政建设机制，便要始终坚持以人民群众作为创新的前提条件。想民众之所想，急民众之所急，解民众之所困，创新党建管理体制。

1.2.2 将增强政治意识、加强党性修养置于农村基层党政建设的首位。在推进基层农村工作时，最重要的是需要加强基层干部的党性修养（田莉，2018），基层出现部分党员干部贪污腐败，“走过场”都是由于不讲政治，因此在加强农村基层党政建设时，应该将政治建设放在首位，打造廉洁高效、爱农民、懂农村的三农工作干部队伍。

1.2.3 农村党支部既是“指挥部”更是“冲锋队”，既要将党和国家关于乡村发展的政策传达给村民，让他们了解党和国家的乡村振兴计划和战略，又要成为具体的行动者和实践者。这就需要充分调动党员干部和村民积极性，党群联动形成良好的“党建+协会”模式，制定党员联系户，会员连户带动机制（刘玉兰，2018）。

1.2.4 一方面，要完善农村干部的激励约束机制，完善村干部考核监督机制，对于表现良好的农村工作队伍在物质上要给予相应的奖励，提高福利待遇，提升工作积极性，同时将监督贯穿全过程（聂继红，吴春梅，2018）党员干部的整体素质直接关系到整个农村发展的内生动力，需要切实增强农民的获得感、归属感、荣誉感（黄克亮，2018）；另一方面，要选配政治素养过硬、知识技能过关的“三农”工作领导班子，具有创新意识的“中坚农民”。

1.3 农村基层党组织存在的问题

农村基层党组织是连接上级政府和农民群众的桥梁，是具体政策和思想宣传的践行者。一是基层党组织缺乏活力、政治纪律涣散。当前农村普遍存在着“半工半耕”的代际农业模式（贺雪峰，2018），具有劳动能力的青壮年进城务工，村庄老龄化现象严重，村集体缺乏活力，政治上没盼头、经济上没甜头，导致基层党组织缺乏活力、组织纪律涣散。二是基层党政干部人才缺乏。在拉力方面：城乡收入差距，基本公共服务的缺乏，无法吸引高素质的青壮年人才进入基层工作；在推力方面：大多数农民都具有“农村苦、农村差”的意识，这使得让众多具有一定文化素质、有经济头脑的中青年，跃“农门”逃离农村和土地，留下的就只有文化素质普遍较低、没有能力进城或进城失败的农民群体，陷入村党委班子选人难、用人难、工作能力不足的尴尬境地（霍金亮，吴春梅，2018）。

当前关于国内的研究主要集中在社会经济总体大环境下，研究农村基层党组织存在的问题进行分析，通过不同的视角来研究农村基层党组织适应客观现实环境。较少有学者将农村土地制度改革和基层党组织建设二者结合在一起，探讨基层党组织对于农村土地制度改革的推动作用。运用实证研究，在乡村振兴战略的背景下，提出改进农村基层党组织建设存在的问题、为顺利推行农村土地制度改革提供实践参考。

2 基层党组织在农村土地制度改革背景下战旗村的具体实践

2.1 战旗村简介

战旗村，位于四川省成都市郫都区唐昌镇，地处横山脚下，柏条河畔。位于郫都区、都江堰市、彭州市三市县交界处，地理位置优越。全村有耕地 144.65hm²，9 个农业合作社，506 户农户，1682 人。早在 1956 年，战旗村仅仅是先锋人民公社金星大队的一部分，当时的金星大队由集凤、金星、向阳和祁村等 4 个生产队组成，战旗是金星三大队。1965 年战旗村从金星大队分离出来，1966 年更名为战旗大队。2007 年，由第七任书记——李世立带领的全体战旗村民正式开启了战旗之路。战旗村通过土地整理、宅基地腾退、拆院并院等形式，将腾退的 13.94hm² 集体建设用地指标通过城乡建设用地增减挂钩项目，获得成都市小城投公司 9800 万元融资，用于新型社区建设。2015 年，作为全省集体经营性建设用地入市“第一宗”，战旗村入市拍卖 0.9hm² 土地，价格 783.5 万元/hm²，获得价款收益 706 万元，按照收益“二八”分配原则，村集体留存公积金、公益金、风险金，用于发展集体经济、为村民购买医疗保险，进一步完善村公共基础设施等后，农户人均分红 520 元。到 2016 年，这个数字翻了一番，达到了 1000 多元。战旗村集体资产达到 2500 万元，年集体经济收入 350 万元以上，农民人均可支配收入达 22300 余元。战旗村由“脏、乱、差”变为“出门见花草、在家能上网、喝水靠自来、煮饭用燃气”的城市居民生活。

2.2 战旗村基层党组织对于农村集体产权改革的经验做法

土地是农民的命根子，是基本生活保障和可持续发展的基础，同时土地又对其他生产要素具有杠杆效应，加上土地类型的多样和权力束分割而形成的复杂的权利义务关系，使得土地制度改革“牵一发而动全身”。要有效推动农村各项改革，需要形成协调统一的集体行动，这需要通过沟通对话解放思想，制定规则消解集体成员疑虑，利益引导凝聚人心，进而统筹兼顾各方需求，合理权衡当前收益与未来发展。达到这一目标最可靠的组织保障就是基层党组织。郫都区各试点村在具体土地改革实践中，村级党组织发挥了不可替代的作用。战旗自建村以来，从最初的蒋大兴到现任的高德敏，共经历了八位村支书的励精图治，在他们的带领下战旗村的党组织形塑了开拓创新、善于学习的精神品格。第一任书记蒋大兴在“文革”期间不放松粮食生产；第二任书记罗会金学大寨搞土地整理；第三任书记李世炳带领群众搞民兵建设，学大寨修建郫县第一个集中居住区；第四任书记杨正忠创办多家村级企业，奠定集体经济基础；第五任书记易奉先拓展村企发展空间，最高峰时多达 12 家企业；第六任书记高玉春探索“公司+农户”的产业化经营模式；第七任书记李世立对企业产权进行改制，访问南街村和华西村，开展实行“三分地集中”，探索“村-企-农”的模式；第八任书记高德敏学习全国各地经验，引领集体产权制度改革，创新土地经营管理模式，开创战旗村发展的新局面。自 2015 年郫都区作为全国试点实施土地制度改革三项试点工作，以及 2017 年党中央提出乡村振兴战略，战旗村基层党组织更是顺大势力、入潮流，传承开拓创新、锐意进取的精神，通过强化基层党组织设置、创新基层党员管理方式、提升基层党员服务能力，卓有成效地引领集体成员开展土地制度改革和乡村振兴各项工作。

2.2.1 创新基层党组织设置方式。秉承“组织建在产业上、党员聚在产业中、农民富在产业里”的理念，在村党总支的领导下，在中延裕珍等企业设置 4 个党支部。充分发挥党组织“产业富民、改革兴村、服务便民、生态宜居、乡风文明”的引领作用，筑造“一强五引领”的坚强基层战斗堡垒。战旗村党支部先后获得“全省创先争优先进基层党组织”“全市先进基层党组织”、成都市“双强六好”基层示范党组织等荣誉称号，并于 2018 年 2 月，得到习近平总书记的高度评价。

2.2.2 创新党员管理机制。创新推行“三问三亮”党建工作机制，全村 83 名党员对照反思“入党为什么？作为党员做了什么？作为合格党员示范带动了什么？”，共查找出宗旨意识、党性修养、理论学习等方面问题表现 171 条，每名党员因问施策，主动联系服务 3 至 10 户农户，将服务群众的过程转化为推动整改落实的过程；狠抓党员“亮身份、亮承诺、亮实绩”，通过悬挂“党员户”醒目标牌、设立党员示范岗等亮身份的方式，发挥党员的模范带头作用，组织全体党员开展政策宣讲等“六项党员公开承诺”，推行“群众点评、党员互评、组织总评”工作制度，将守诺践诺情况作为党员民主评议重要内容和提拔任用重要参考。

2.2.3 提升基层党员服务能力。战旗村党总支着力提升党员“政治素质”和“服务素质”，扎实开展党小组“三会一课”教育学习、网络党校学习。实行“党员夜校”每周一小讲、每月一大讲、每季一测试、年终一考评，全年举办党员夜校 12 期，创新设立“健康操、书法”等文化素养课程和“布鞋、蜀绣”等地方特色产品制作实用课程，培育学员 800 余人次。建立健全并严格执行《村社干部管理办法》和《村社干部联系群众办法》，用制度规范村社干部行为，督促引导全村党员不断提升党性修养和工作能力。

可以这样说，通过加强基层党组织建设，战旗村党委的战斗堡垒作用、领航掌舵作用、组织动员作用贯穿战旗村土地制度改革和村庄发展的每一个阶段，每一个关键环节。事实上，不仅是战旗村，郫都区其他试点村在土地制度改革过程中，都把党组织嵌入村民小组、合作社等各种组织，推动党组织延伸到农民群众生产生活第一线、村庄发展的各个方面。如东林村从五个方面加强党建，提高党员工作能力。一是成立一支党员志愿服务队，帮扶有困难的群众。二是定期邀请领导及党校老师进村给党员进行宣讲教育。三是根据参与村庄事务、邻里关系、工作积极性等方面选出优秀党员示范户。四是建立“一加十机制”，即一个党员负责带动十个农户，为农户解决实际困难，以及进行村庄事务和政策。

3 存在的问题

3.1 基层党组织年龄结构不合理，缺乏活力

城乡二元结构的长期存在，城乡之间收入差距，公共服务等差距较大，农民只有“城愁”，这使得较多有能力进城青壮年逃离农村，进入城市生活。留下的都是一些老、弱、病、残的弱势群体。农村“空心化”，村民“老龄化”现象严重，没有新鲜血液的进入，基层党组织出现用人难，无人可用的尴尬境地。战旗村的两委班子，组织成员普遍都是中年以上的年纪，没有青年干部，没有新鲜血液。一方面，容易导致基层党组织干劲儿不足，创新能力不强；另一方面，容易出现知识技能水平不高、管理效率低下等现象。

3.2 公众参与村庄内部公共事务意识不强烈

囿于普遍存在着行政化的单一命令式，村民往往是被动的接受，长期缺乏双方的互通。“拆院并院”的形式，打破原有散居的生活状态，使得村民居民化，大多数村民以成为创新基层治理的重要主体，但囿于村民的参与意识不足，对公共事务的漠视，使得基层自治创新组织内生动力不足。战旗村通过集体产权制度改革，将经营性建设用地入市，大力发展集体产业，使农民收入增加。但大多数农民都具有“小农”意识，只是关心短期的收益，很难使村民立足于村庄长远发展，维护公共利益。同时，网络与新媒体的大众化已对传统的教育宣传和传播造成了极大冲击，村民具有多元化的意识形态，立足于不同的立场，如何凝聚民心，调动全村 1600 多户人参与公共事务管理，这也是基层治理一大难题。

3.3 党员干部在村集体资产管理公司兼职

战旗村通过土地整理、宅基地腾退、拆院并院等形式，将腾退的 13.94hm² 集体建设用地指标通过城乡建设用地增减挂钩项目，获得成都市小城投公司 9800 万元融资，用于新型社区建设，成立村集体资产管理股份公司，由村两委班子成员构成该公司的管理层。党支部书记除了要负责全村的工作，主抓党建，还要负责全村产业发展；战旗村妇女主任除了要负责教科文卫的工作，同时担任村及资产管理公司的出纳。村两委班子多为基层治理的重要抓手，是全党统领基层的重要基础，更多执行的是行政职能和政治领导；但作为资产管理公司的管理人员，是以企业为出发点，是一种私人行为。村两委班子成员既是公司的管理人员又是基层党组织的行政人员，两者身份是否会出现冲突？

4 对策和建议

4.1 加强政治建设，坚持党的领导

农村基层党组织建设要坚持：党要管党，全党统一协调，统一指挥。基层党组织的政治建设必须要同党中央保持高度的一致，维护党中央权威和集中统一领导。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国共产党的性质决定了一切从人民的利益出发，唯一的宗旨就是全心全意为人民服务。深化社区化党建，将党建深入基层，既要实现党组织在院落、住宅、产业区、楼宇等地的全覆盖，也要探索行之有效的工作模式，确保党组织建得起、立得住、有作为。要进一步落实党的作风建设和队伍建设，明确基层党组织的建设任务，严格落实各项组织建设制度。将党建工作的责任落到实处，使党的政治建设等制度常态化。着力构建以政治建设为统领的农村基层党建新模式。

4.2 打造强有力的人才干部队伍

农村富不富，关键看支部，支部强不强，关键看“领头羊”。可以说，农村基层党委班子的成员素质直接决定着党组织所带领村庄的生产生活状况。一方面，要完善党员发展机制，从源头上严格把关党员干部队伍的素质，为党组织增添新人，增添新活力，吸引更多优质的人才队伍加入党组织，为党的发展、农村发展建言献策；另一方面，应该注重培养内生性的优秀人才干部队伍，加强党员培训学习，增强党性，强化政治意识，打造一批懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，强化党组织的执政能力，提高工作效率。

4.3 坚持自治、法治、德治的乡村治理体系

党的十九大报告指出：“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。这是首次在党的重要报告中将自治、法治、德治相结合应用到乡村治理体系之中，同时也适用于中国基层社会治理模式。这位当前我国乡村治理方式指明了方向，应坚持自治为基、法治为本、德治为先的基层治理模式。坚持全面从严治党，依法治党，保证党委执法，支持司法，带头守法，将“两委”班子的言行装进制度的笼子里，全面依法治乡。完善监督机制，做好“资金公开，资产公开，资源公开”，造就信息联通、廉洁高效的党组织。同时还需要加大村民对于党组织的监督力度，将绩效测评与党员干部的薪酬和政治升迁挂钩，增强党员干部的积极性。

结论

农村集体产权制度改革是调整和改善现有农村社会生产关系、激发农村发展活力、坚持城乡融合发展、促进农业增产增收和农民富裕的重大举措。土地是农民的命根子，是集体赖以发展的宝贵资源，量化赋能盘活土地资源形势紧迫；土地产权改革是集体产权制度改革的核心内容，土地改革激活集体经济势在必行，如何深入推进农村集体产权制度改革是当下需要考虑的重点，由谁来组织？由谁来推进？基层党委是全党各项工作落实的实践者，能否发挥“领头雁效应”决定着改革推进的成败。

基层党委一是要积极探索土地确权下农村基层党建的新思路，加强顶层设计和系统谋划，充分发挥村级党组织战斗堡垒作用，要适应改革发展的需求，丰富党建形式；二是要积极调动党员，发挥党员先锋模范作用，增强党性教育，提升党员政治素养，创新党员管理机制，实行党员绩效与考核挂钩；要创新自治平台，增强基层自治能力。

参考文献：

- [1]王芳.人民立场视角下基层党建工作创新研究[J].求实,2018(4):20-28.
- [2]贺雪峰.论乡村治理视域下的农村基层中坚干部[J].湖湘论坛,2018(5):43-50.
- [3]田莉.为何要把政治建设摆在农村基层党建首位[J].人民论坛,2018(12):68-69.
- [4]汪俊玲.乡村振兴离不开农村基层党组织的引领[J].红旗文稿,2018(15):31-32.
- [5]聂继红,吴春梅.乡村振兴战略背景下的农村基层党组织带头人队伍建设[J].江淮论坛,2018(5):39-43.
- [6]霍军亮,吴春梅.乡村振兴战略背景下农村基层党组织建设的困境与出路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(3):1-8.
- [7]王奇坤.落实基层治理的关键在于党要管党—基于郫都区战旗村的基层治理实践[J].中共成都市委党校学报,2017(6):89-92.
- [8]彭海红.塘约道路:乡村振兴战略的典范[J].红旗文稿,2017(24):15-17.
- [9]孙昊,宋洪远,彭超,等.产业兴旺让农村有活力农民有奔头—基于浙江省衢州市衢江区的调查[J].农村工作通讯,2018(7):56-58.
- [10]贺雪峰.城乡二元结构视野下的乡村振兴[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(5):1-7.
- [11]黄克亮.乡村组织振兴视域下增强农村基层党组织和党员内生动力路径研究[J].探求,2018(5):43-50.
- [12]王兆胜.基层党组织建设在乡村振兴战略中的作用[J].江西农业,2018(18):118-119.
- [13]贺雪峰.关于实施乡村振兴战略的几个问题[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):19-26.