

提升农村基层党组织组织力研究

——以余姚市“前哨支部”为例

吴小华¹

浙江四明山干部学院

农村基层党组织的组织力，是农村基层党组织为贯彻党的决策部署，完成其职责而广泛地领导、动员、凝聚农村社会各方面力量的能力，主要包括基层党组织自身的政治领导力、基层党组织对内的组织凝聚力和基层党组织对外的群众动员力。提升组织力，突出政治功能，把基层党组织建设成为坚强战斗堡垒，是党的十九大对基层党组织建设提出的新任务、新要求。然而，当前农村基层党组织却面临着政治领导力、组织凝聚力、群众动员力弱化等现实困境。近年来，浙江省余姚市探索前哨支部建设，开创“从科层式组织架构到扁平式组织嵌入、从威权式领导到参与式党员嵌入、从命令式管理到平等式服务嵌入”的嵌入式党建新模式，以农村基层党组织有效领导的组织创新、有效参与的制度供给和有效服务的价值取向，为破解农村基层党组织组织力提升困境提供了实践样本和路径参考。

一、农村基层党组织组织力提升面临的现实困境

（一）存在农村基层党组织“悬浮”问题

在党的组织系统中，基层党组织作为政党在基层社会的延伸，往往以政党目标和任务为工作中心，遵循自上而下的科层制管理体制。基层党组织要承担很多上级下达的行政事务，农村基层党组织也越来越行政化，很少把精力放在回应群众的利益诉求和生活需要上，导致基层党组织的行动“悬浮”在群众的生活之外，削弱了基层党组织对乡村社会的政治领导力。

（二）存在农村党员“隐身”问题

农村基层党组织在乡村治理体系中居于中心地位，是实现乡村治理现代化的关键。但在实际工作中，一些农村基层党组织管理党员不紧，教育党员不严，出现部分党员长期不参加党的组织生活，既不了解村里的情况，也不与村里群众来往，有的甚至成了口袋党员，处于“隐身”状态，对群众的影响微乎其微，难以把群众有效聚集起来，党内联系松散，组织凝聚力下降。

（三）存在农村基层党组织服务“脱嵌”问题

农民群众是乡村振兴的主体力量，推进乡村振兴离不开农民群众的参与。但调研发现，部分基层党组织由于固守传统组织设置方式，在新的社会组织没有建立党的支部或没有党员参与，组织覆盖面不广的情况下，让其游离于党组织之外，听不到党组织的声音，有的党组织贯彻执行政策的能力不足，有的党组织带领群众致富的意愿不强，有的农村基层党组织存在机关化现象，身在农村但对村民的需求了解不深不及时，不能有效帮助群众解决生产生活难题，造成群众对基层党组织不听、不信、不从，党群关系疏离，群众动员能力下降。

¹基金项目：浙江省党校（行政学院）系统中国特色社会主义理论体系研究中心第二十一批规划课题“提升农村基层党组织组织力的现实困境和破解策略”（编号 ZX21048）的阶段性成果。

二、前哨支部：提升农村基层党组织组织力的党建新模式

近年来，余姚市探索前哨支部建设，借鉴“支部建在连上”的做法，重构农村基层党组织架构，以群众的需求为导向，吸纳党员群众共同参与乡村治理，并在民主协商的基础上确定乡村公共事务，与群众形成平等、协商、互动的交往关系，是通过转变党建工作方式来提升农村基层党组织组织力的一种嵌入式党建新模式。

（一）组织嵌入：支部建在网格上

针对党组织在农村的领导弱化问题，突破传统科层式组织架构，重构扁平式组织架构，将基层党组织嵌入到乡村社会中。一是优化组织架构。调整传统的以行政村为单位设置基层党组织的组织架构，在原有社会治理网格基础上，建立“前哨支部”，将党建网格和治理网格高度融合，形成“村党组织-前哨支部-党员骨干（村民组长）-村民”的组织架构，建立扁平式组织架构，把党组织延伸到村民家门口，打通联系和服务群众的“最后一百米”，加强基层党组织对于乡村社会的组织嵌入。二是优选组织书记。按照表率作用好、工作能力强、群众威信高的要求，优先从党员网格长、党员村民小组长和先进模范党员中选任“前哨支部”书记；实施支部书记述职评议制度，在2019年“双述双评”党建考核中，前哨支部班子满意率达95%以上。三是优置组织权责。厘清村党组织书记和“前哨支部”书记权责，制定前哨支部书记“十项权力”清单，实行前哨支部“星级考评、动态管理”制度，考核结果与前哨支部干部待遇和评先评优挂钩。截至2019年，全市前哨支部四星级比例已达到80%以上。四是优保组织运行。规范建设前哨支部“农家小院”，落实运转经费，确保支部有人管事、有钱办事、有场所议事；联村（社区）机关干部和村（社区）班子成员，每人联系1个以上支部，指导帮助解决实际问题。

（二）党员嵌入：党员融在群众中

充分调动前哨支部党员力量，通过党员在乡村社会中发挥作用，实现党员个体在群众中的嵌入。一是严格管理，提高党员嵌入群众的意识。严肃党内生活，以“学”“会”“做”“工”“课”为主要形式（组织党员“学”习、召开党员大“会”、开展党性实“践”、落实党务“工”作等），支部坚持每月23日组织开展“党员组织生活日”活动，每次活动落实“悬挂一面党旗、佩戴一枚党徽、温习一节党章、学习一段讲话、重忆一片初心、交纳一笔党费、做好一次笔记”等“七个一”要求，对党员参加组织生活出勤情况进行公示，接受群众监督，让党员摆脱“隐身”状态，增强在群众中的身份辨识度。二是定岗定责，发挥党员嵌入群众的价值。梳理农村经济社会发展中出现的各种问题和需要解决的各种困难，设置解决问题的岗位，由党员自愿认领岗位职责，让党员在作用发挥中体现先进性，增强群众对党组织的认同。设岗，按照因事设岗、因需设岗、因人设岗原则，设立政策法规宣传岗、社会和谐稳定岗、社情民意收集岗、带领村民致富岗、繁荣文化志愿岗、村级三务监督岗、垃圾分类监督岗、河沟保护志愿岗、关爱弱势群体岗、村民道德评议岗、移风易俗志愿岗、计划生育服务岗等工作岗位。定岗，岗位出台后，通过设置公开栏、张贴宣传画、编发微信短信、召开党员大会等形式，及时公布所设岗位、职责和条件。党员自主申报岗位后，党组织按照岗位设置条件、职责、职数，对照党员自主选岗情况，进行必要的岗位调整，把每个党员都放在最需要、最适合、最愿意的岗位上。亮岗，在村主要道路边及党员教育活动点设立党员“设岗定责”公示栏，将“设岗定责”工作标准、党员认领岗位情况、岗位责任、负责片区及相应岗位的联络员予以公示，并在每位党员家门口张贴党员“设岗定责”公示牌，便于党员牢记和群众监督。评岗，建立健全上岗党员履职、跟踪管理和检查考核激励机制，每月评分一次，评分结果在每月底前在党务公开栏进行公示。年底进行奖惩，每月评分相加，对每个岗位的前三名进行表彰，对积分末位及群众评议结果较差的党员，支部书记对其进行约谈。三是实行考评，激发党员嵌入群众的内生动力。党员先锋指数考评，设置积分指标，将党员的党性状况、履职情况和日常行为等进行分值量化，“一月一积分、半年一亮绩、一年一考评”，晒出考评结果，强化党员的身份意识，鼓励先进，督促后进，激发党员创先争优的热情和干事创业的活力。

（三）服务嵌入：党建落在服务上

转变传统的行政命令式党建方式，立足群众的需求，将党建嵌入群众日常生活，以平等式的服务嵌入，提升村民对基层党

组织的拥护度。一是建立服务制度。实行党员联户制度，每位村干部联系 1-2 个“前哨支部”，前哨支部每名党员联系 6 户农户，每位党员每月不少于 1 次走访联系户，做好包收集反馈意见、包矛盾纠纷化解、包重大事项传达、包违规事项劝阻、包结对共建、包惠农政策宣传等 6 项工作，做到群众有不满情绪必到、有突发事件必到、有矛盾纠纷必到、有红白喜事必到；困难家庭必访、危重病人家庭必访、空巢老人及留守儿童家庭必访、信访户必访等“四必到四必访”，通过党员联户制度充分收集社情民意，加强组织对群众的影响力。二是建立服务载体。依托“前哨支部”活动场所，设置“村民说事点”，明确每月 1 日、15 日为固定“说事日”，方便村民反映诉求，扩大党组织与乡村社会的接触面，密切党群关系。三是建立服务渠道。开辟党建+网格的服务渠道，对前哨支部不能解决的，由联户党员填写《党员提案表》，在前哨支部党员大会上向支部委员会进行提交，再由支部委员会报村级党组织，村级党组织对提案进行集体研究后，提出办理意见并反馈给村民。制作群众家庭专属微信二维码，建立支部网格群，实现网格党员与群众实时沟通，零距离听取群众对村庄规划、环境整治、征地拆迁、治安维稳等方面的意见建议，扩大党组织在群众中的威信和影响力。四是开展服务活动。设立党员“红锋服务站”，成立党员志愿服务队，针对空巢老人、外来人口、留守儿童、五保户、残疾人等特殊人群，实施送餐、监护、家务、护理、联系工作等精准服务，解决群众实际困难。

三、前哨支部：提升农村基层党组织组织力的价值思考

破解农村基层党组织组织力弱化的困境，必须打破传统党建模式的藩篱，以基层党建创新来提升基层党组织组织力。余姚市探索前哨支部这一嵌入式党建新模式，为提升基层党组织组织力提供了一种路径参照。

（一）有效领导的组织创新是提升农村基层党组织组织力的关键

前哨支部的嵌入式党建模式，通过重构基层党组织结构，将社会治理网格作为基础单元，建立前哨支部，实现组织延伸，突破以往党内自我循环的局限，把党组织触角延伸到村民中，建构“村党组织-前哨网格支部-党员骨干（村民组长）-农户”的扁平式组织结构，这种新的组织架构以群众的需求为导向，吸纳党员群众共同参与乡村发展，对提升基层党组织组织力的优势尤为明显。具体体现在，通过组织嵌入到乡村社会中，实现党组织对乡村社会治理的有效领导，提升基层党组织的政治领导力；通过党员嵌入群众中，实现普通党员对乡村事务的有效参与，培育乡村治理的内生力量，提升基层党组织的组织凝聚力；通过党建服务嵌入群众日常生活，满足群众的现实需求，提升基层党组织的群众动员力，从而达到党组织在参与过程中领导，在参与过程中获得认同，实现村级党组织对乡村社会的有效领导。

（二）有效参与的制度供给是提升农村基层党组织组织力的保障

乡村社会治理主要靠本土内生力量。党员是乡村重要的内生力量，在乡村社会中具有先进性和合法性，依靠他们进行治理，组织成本低、效率高。然而，在农村基层党建工作中，往往强调党组织和干部的重要性，普通党员则长期处于隐身状态，他们对于自身的政治身份意识也很淡化，作为乡村治理的重要内生力量，党员这一重要主体却很少被激活。组织的力量来自党员，党员队伍的能力大小、力量强弱关系到农村基层党组织在农村工作中领导核心地位能不能体现，战斗堡垒作用能不能发挥。余姚市前哨支部给党员定岗定责，激发党员主动融入群众，参与村庄事务，既有力激发了村庄建设的内生力量，也强化了党员的身份意识和责任意识。党员联户制度，扩大了党员参与的可能性、组织性和作用空间。确保党员与群众联系常态化，依靠党员将组织和群众有效连接起来，发挥关键少数带动大多数群众的示范效应，形成“党组织发动，党员带动，群众行动”的良好局面。这些制度供给确保了党员的有效参与，为激活党员的身份意识，重塑治理功能，提升基层党组织组织力提供了重要保障。

（三）有效服务的价值取向是提升农村基层党组织组织力的根本

基层党组织有组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责和任务。以往，农村基层党组织是关起门来搞党建，与农村工作脱节，与乡村治理“脱嵌”，与群众需求脱离，使基层党组织陷入边缘化困境，导致组织力下降。破解基层党建悬浮化

的困境，需要农村基层党组织转变职能和运行方式，由强制命令式向为群众服务转变，找准农村基层党建要求与农民群众实际需求的契合点，通过服务来动员和号召群众。服务群众是农村基层党组织组织力提升的根本。前哨支部树立服务理念，以组织中的党员为触角，通过“党建+网格”党群互动参与渠道，深入了解群众诉求，掌握村民的具体需求，为村民提供精准服务，以服务凝聚人心。组建党员志愿服务队、制定党员联户制度，为村民提供长效服务，扮演好村民的依靠者角色，使群众真正感受到基层党组织的关心与帮助，感知到基层党组织存在的价值与作用，从而有效提升党组织组织力。