

# 功能“激活-识别”：

## 新时代基层党组织坚守人民立场的实现逻辑

李传兵 喻琳<sup>1</sup>

(贵州大学，贵州 贵阳 550025)

**【摘要】**：基层党组织功能激活程度和功能识别度不够是造成坚守人民立场实践出现高效与低效并存状态的根本诱因。本研究构建了功能“激活—识别”的新分析视角，并将党组织坚守人民立场的行动划分为政策驱动型和自我革新型行动模式。政策驱动型行动模式强调上级党委通过自上而下的方式设立政策目标，并给予一定的政治激励以督促基层党组织依据既定政策目标开展行动。自我革新型的行动模式强调基层党组织依据本地实际条件积极主动推进党建创新活动。在两种模式中，基层党组织都会综合考量组织内外情境要素作出策略性的选择。然而，受到基层党组织行动取向、治理能力和对各种复杂关系的处理和协调能力等因素的影响，基层党组织坚守人民立场的实践行动往往存在一些不足之处。

**【关键词】**：人民立场 基层党组织 功能激活 功能识别 党建创新活动

**【中图分类号】**：D61 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1002—6924(2022)07—0028—09

“人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志”<sup>[1]</sup>。“坚持人民至上”是中国共产党应对中国社会主要矛盾的百年奋斗经验，也是化解新时代社会问题的重要准则。那么，作为具体执行党的政策的基层党组织通过何种机制贯彻落实党坚守人民立场的战略意图，遵循何种行动逻辑？

### 一、文献梳理与问题提出

保持同人民群众的血肉联系，践行以人民为中心的发展思想，不断实现好、维护好、发展好人民根本利益，团结带领全国各族人民不断为美好生活而奋斗是中国共产党实现第二个百年社会治理奋斗目标的价值遵循。当前，在习近平总书记系列重要讲话精神的指引下，各地基层党组织围绕如何坚守人民立场进行了不懈地有益探索，在“跨组织协调、为流动社会搭建治理网络、推动治理共同体成长”<sup>[2]</sup>方面取得了党建工作和社会效果的共赢，涌现出了诸如上海的“楼宇党建”、湖北武汉的“红色物业”等模式，这些案例中群众的主体作用被充分激活，人民立场得到较好彰显。但也有部分基层党组织存在凝聚力弱化<sup>[3]</sup>、功能弱化、虚化、边缘化<sup>[4]</sup>等问题。为何在同样的制度环境下，各地基层党组织坚守人民立场的活动会出现如此迥异的结果呢？

学术界关于这一问题的讨论主要从以下几个方面展开：第一，党群互动视角。唐文玉依据“党社关系”的不同形态，将我国社会组织划分为以下几种形态，即“强嵌入—强自主”型社会组织、“强嵌入—弱自主”型社会组织和“弱嵌入—强自主”型社会组织<sup>[5]</sup>。刘超，虞崇胜认为，在科层制的组织环境下存在民众需求多样化与政党有限回应、服务供给碎片化与科层体系碎片

---

**作者简介**：李传兵，贵州大学马克思主义学院教授，博士生导师，中国共产党“心学”与推进党的建设新的伟大工程高端智库研究员，主要研究方向：马克思主义中国化；喻琳，贵州大学哲学学院博士研究生，主要研究方向：马克思主义哲学中国化。

**基金项目**：贵州省社科规划重大专项“党的十八大以来‘以人民为中心’发展思想的贵州实践与经验研究”（21GZZB41）

化、组织缺失与权益保障之间的张力。通过将流动党员和“口袋党员”纳入党组织，可以很有效地调动党员中的社会资本，从而建构起利益整合协调机制实现对流动人口的管理<sup>[6]</sup>。第二，党组织组织建设视角。杨云成认为，加强非公有制经济组织党组织建设，不仅是应对新时代复杂社会形势，扩大党的组织覆盖面和提升党的执政基础的需要，也是事关非公有制经济健康发展的关键<sup>[7]</sup>。第三，党务工作视角。在基层党组织建设中广泛存在着“以党务代党建”“以材料论党建”的现象，导致基层党员干部不得不将大量的时间和精力用在形式性的会议和材料上，而忽视了党组织自身建设和提高服务群众的能力，危害党在基层社会公众中的形象<sup>[8]</sup>。王向阳也发现，在基层党组织中存在着痕迹管理取代群众工作的现象，这使得党组织在基层社会的行为发生扭曲<sup>[9]</sup>。第四，组织治理机制视角。周忠丽，周义程研究发现，当前农村基层党组织出现了向心力弱化、忠诚度降低和信赖度下降等凝聚力弱化困境，其根本原因在于信息不对称、党组织自身建设滞后、基于差序格局的资源分配逻辑。<sup>[10]</sup>

以往研究对基层党组织坚守人民立场差异化行动结果的根源做了一定程度的分析，对于推进党执政能力建设具有非常重要的价值。然而，以往研究要么从理论层面预判党组织坚守人民立场的形势以及所应秉持的原则，要么只表述当下各地党建创新的案例，很少有人回应一个当下现实存在的问题：为什么中央力求革新，实施精准扶贫、乡村振兴等一系列惠农措施为民谋福利，但基层党组织的功能却依然出现弱化现象？课题组经过广泛的调查发现上述问题的症结在于基层党组织坚守人民立场功能激活和功能识别不足。为此本文拟研究两个问题：

问题一：在党中央自上而下的政策激励下，各个地方对如何创新党组织建设做了大量尝试，但多停留于制度设计，因此就有如何在坚持群众主体地位的基础上激活党组织功能，最终提升党组织领导能力的问题。

问题二：由于中国共产党在中国的特殊地位，各级政府部门推进相关政策都是在各级党委的领导下开展的，民众会将基层政府部门与党组织视为一体，而渐渐忽略党组织实际功能。那么，在基层党组织坚守人民立场实践中如何提升党组织行动的识别度呢？

为了更深入地研究基层党组织在实践中如何践行人民立场，对党组织功能实现有何影响，课题组在2019年8月和2020年10月分别进入两地开展初次调研，并在明确核心研究议题基础上进行了二次补充调查，积累了丰富的数据和资料。

## 二、新时代党组织坚守人民立场的内涵分层及分析视角

随着马克思主义基本原理与中华优秀传统文化相结合、同中国社会具体实践相结合的不断深入和拓展，坚守人民立场思想作为中国共产党人对马克思主义群众观不断创新和发展的产物，必将在更本质的层面构建这种“结合”的新样态。

### （一）新时代党组织坚守人民立场的内涵分层

党同人民保持血肉联系的关键在于基层党组织要发挥纽带作用，主动承担起凝聚、动员、塑造社会的重要功能。依据中共中央印发的《中国共产党支部工作条例（试行）》，基层党组织功能可归纳为全面政治领导功能、服务群众功能、发展经济功能和加强自身建设功能。<sup>[11]</sup>要高效实现基层党组织的这些功能需要坚守人民立场，将群众多样化需求与党组织建设行动精准匹配，将党组织的影响力深深植入群众的日常生活中。

人民立场通俗的讲法就是在处理问题和出台政策时时刻将人民最根本的利益诉求置于首位，始终以人民群众最根本的利益作为一切工作的出发点和落脚点。明确党永葆生机活力的政治优势和传统优势在于其一以贯之的根本立场，即坚持人民立场。新时代中国社会主要矛盾的变化需要党在治国理政实践中重申坚守人民立场的思想。其一，激发广大人民群众的创新活力是解决不平衡和不充分发展问题的内在动力。其二，人民的首创精神必须得到尊重和发挥，以激发人民的创造活力来推动高质量发展，灵活运用五大创新理念，实现公平为主，效率兼顾质量的可持续发展。

中国共产党坚守人民立场思想可以分为宏观层面(制度结构和价值理念)、中观层面(政策执行)和微观层面(具体管理)。宏观层面的人民立场思想强调执政党要不懈坚持营造风清气正的政党政治生态,尊重人民的历史主体地位,依靠人民且以人民的根本利益作为党行动的遵循。以人民为中心、共享发展、群众路线是新时代中国共产党坚守人民立场思想的核心要义<sup>[12]</sup>。中观层面的人民立场思想主要强调各级党组织要不断创新党联系群众和服务群众的方式方法,为群众提供更好的服务。党组织需要在各项政策落实过程中俯身倾听群众的意见和建议,设身处地为群众排忧解难。微观层面的人民立场思想主要强调党员领导干部要始终保持为人民服务的宗旨和意识,加强对自身工作的反思,积极与群众打成一片,将群众利益置于心头之上。在坚守人民立场这一思想的指导下,基层党组织就如何践行人民立场进行了卓有成效的创新实践,涌现出了诸如“红色物业联盟”<sup>[13]</sup>、“凤岗模式”<sup>[14]</sup>和温岭民主恳谈等典型试点。然而,在实践中却存在部分地方的基层党组织践行人民立场不够,党组织涣散并趋于弱化的现象<sup>[15]</sup>。是何种原因导致基层党组织坚守人民立场的行动出现反差较大的结果?本文尝试从功能“激活—识别”视角出发解析这一反差现象背后的运行逻辑。

## (二)功能“激活—识别”:基层党组织坚守人民立场实现逻辑的解释视角

经过田野调查后,笔者发现基层党组织坚守人民立场行动结果存在较大反差的原因并不能简单归咎于基层党员干部不作为。造成这一根本原因在于部分基层党建创新案例中吸纳群众参与不足,导致部分党组织存在功能“激活—识别”不足困境。

### 1. 基层党组织行动情境的构成与要素

中国共产党人民立场彰显过程中的情境要素包括组织内情境要素和组织外情境要素。组织外情境要素是指影响党组织行动策略的社会基础条件,其中包括日益多样化的人民需求和社会组织能力的提升。各级党组织通过满足群众多样化的需求和扩大群众参与来提升群众的认同感,以增加各级党组织功能的辨识度。各级党组织在与社会组织合作或者社会组织中党组织建设来强化执政党领导,以提升党组织对社会的整合能力。组织内情境要素是指影响党组织行动策略的组织内部要素,包括组织自我革新动力、纵向的组织激励和政党的文化传统等。在党组织不断完善和彰显人民立场的过程中,各级党委不仅要注重组织覆盖和工作覆盖,还需要注重组织活动的社会效能,即党组织不能只专注于组织结构的活动、制度规则的创新,而是要将党组织的人民立场扎扎实实地与社会实践结合起来,将党组织的功能彻底激活。

### 2. 功能“激活—识别”:组织内外情境约束下

#### 党组织人民立场彰显策略

各地方基层党组织坚守人民立场的行动都投入了大量的资源和财力,但基层党组织坚守人民立场的行动仍存在功能激活和功能识别不足的困境。为此,本文从建构功能“激活—识别”的分析视角(如图1),以更完整地解析基层党组织坚守人民立场的实现逻辑。(1)部分基层党组织在开展活动中有时会忽略群众的主体地位,没有注重激发群众的积极参与热情。党组织创新实践中需要进一步激活党组织的功能。各级党组织在出台相关政策或者开展党群治理实践活动时需要对标人民立场的内涵,采取合适的政策和策略以提升党组织的组织力和领导力。为此,需要从以下三种途径来激活基层党组织的功能,以此彰显人民立场先进思想。从政治建设途径看,通过发挥基层党组织连接执政党与社会的桥头堡作用,将基层社会的需求信息整合和吸纳进党的政策议程中,在政策制定出台后自上而下监督和激励各级党组织严格遵守党的政策实施,以维护党的政策的一统性。从组织建设途径看,通过各级党组织将民众和普通党员动员起来,并积极参与到党的政策议程中,在提升民众满意度的同时增加党组织运行活力。从文化建设途径看,一方面党组织以群众需求为导向来制定相应的政策,从而提高社会公众的满意度,但是党组织并不是完全被动的迎合群众的需求;另一方面,党组织也需要依据执政党的文化发展战略规划,积极引导群众提升文化素养,最终促进整体社会的善治。(2)除了通过激活党组织功能来提升党组织坚守人民立场实践的效能,还可以通过对党组织行动的精准识别来提升基层党组织践行人民立场的效果。虽然各地党组织也开展了大量的党群治理实践创新活动,但是一些基层党组织依然出现了功能弱化趋势,归根结底在于群众对党组织各项政策实施和活动的识别度不够。造成党组织活动和政策在基层辨识度较低的原

因有如下:第一,自上而下的政策压力促使基层党政领导干部急于完成任务指标而忽略了民众的参与感,使得党组织的行动与民众的行为之间形成张力,党群互动不够紧密;第二,党中央宏观政策与民众多样化的需求之间存在张力。党中央的政策只能从整体意义上去供给公共物品,无法完全满足群众多样化且复杂的美好生活需求。由于执政党宏观意义上的公共物品供给往往与个人没有直接关联,比如基础设施建设等,因而不被群众所识别。新时代条件下彰显和提升党的人民立场实现水平就需要从政治建设、组织建设和文化建设三个途径来解决目前遇到的困境。

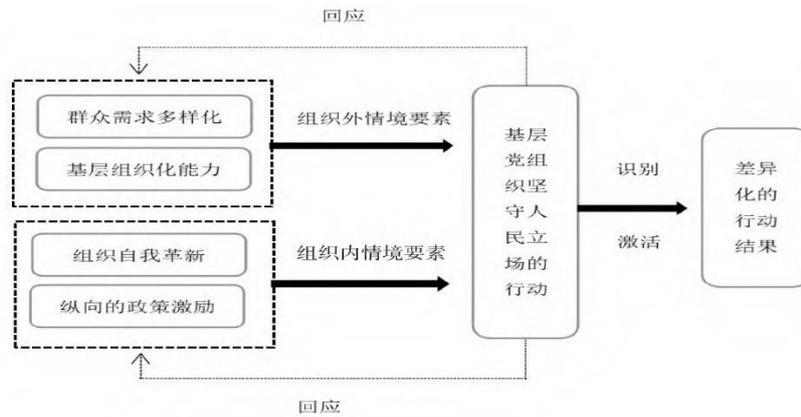


图1 文章分析视角

本研究依据基层党组织积极性发挥的程度将坚守人民立场行动划分为政策驱动型的行动模式、自我革新型的行动模式。党组织的上述行动逻辑分别在这两种行动模式中呈现。政策驱动型的行动模式以广东省党代表工作室运行为案例。组织自我革新型的行动模式以贵州省瓮安县党群治理实践为案例。广东省通过广泛设立党代表工作室<sup>[16]</sup>,在和谐党群关系和促进党群治理中发挥了非常重要的作用。党代表工作室是指在党代会闭会期间,调配专职人员开展党群工作设立的专门机构。作为党代表在闭会期间履行代表职责、联系党员群众的工作平台,党代表工作室治理行动带有明显的自上而下政策驱动的特征。广东省在全省范围内广泛设立党代表工作室。时至今日,党代表工作室制度依然在有序运行。以党代表工作室为案例对于解释政策驱动下基层党组织坚守人民立场的行动逻辑具有重要价值。自我革新型的行动模式则以贵州省瓮安县的党群实践为例,阐述当地党组织如何在吸纳群众需求基础上改造党组织活动流程,以实现党组织功能的。

### 三、新时代基层党组织坚守人民立场中的实现逻辑

新时代中国社会主要矛盾转变为人民群众对美好生活的向往与不平衡和不充分发展之间的矛盾,基层党组织亟需从民众需求出发精准提供服务以充分实现党组织功能。在坚守人民立场实践中,基层党组织在组织内情景要素的作用下形成初始行动策略,并依据组织外情景要素的差异灵活调整上述行动策略。

#### (一)政策驱动型行动模式中基层党组织坚守人民立场实现逻辑

在基层党建创新实践中为了保障人民立场得以充分彰显,党中央或地方党委往往会通过自上而下设定相应的任务指标来督促下级或者基层党组织贯彻落实中央的战略目标。政策驱动型行动模式强调坚守人民立场实践是由中央或上级党委自上而下强势主导的政党建设活动,上级党委在其中扮演了非常关键的主导者角色。中央或上级党委通过命令、引导、能力建构、制度改革和舆论动员等措施来保障政策目标得以贯彻落实<sup>1</sup>。

##### 1. 组织内情境要素约束基层党组织坚守人民立场的初始行动策略

在纵向到底的垂直领导体制下，上级党委对基层党组织的活动产生非常重要的影响。上级党委通过考评、政治激励等方式来监督和约束基层党组织按照既定政策践行人民立场。正是这些因素形塑了基层党组织的初始行动逻辑。

第一，自上而下的党内政策激励。党员领导干部的晋升、任期以及奖励预期等政治激励要素不仅影响党员干部个人的行为，而且对本级党组织的行动产生很重要的影响。在政策驱动的行动模式下，中央或者上级党委为了保障民众的意愿和需求能够适时被吸纳进党的决策机制中，往往通过自上而下的方式督促和指导各级党组织开展形式多样的党建创新活动，并对下级或者基层党组织的创新活动施以一定的党内激励<sup>2</sup>措施。

自广东省被党中央列为党代会常任制试点单位以来，广东从省到基层都将党代表常任制作为党的中心工作来抓。从试点以来，广东省将党代表常任制纳入“书记项目”。《广东省党代表工作室管理暂行办法》的出台，明确了党代表工作室是联系和服务党员群众的窗口主阵地。工作室分为面向乡镇、街道、社区、农村群众的工作室，面向各行业和各系统群众的工作室和面向机关干部群众的工作室。党代表工作室的主要职能之一是针对党和政府关注的重大问题或者重大决策，在党代表与民众广泛的互动中了解群众的需求和群众的意见，在此基础上将群众的意见和呼声进行信息整合并逐级上报到上级党委，以便上级党委政府做出科学的决策。随后，佛山市顺德区迅速出台了《中国共产党佛山市顺德区党代表工作室暂行办法》，以党代表工作室为载体，积极面向辖区党员群众，通过接待、走访等形式，广泛收集社情民意。顺德区党代表工作室还定期组织召开驻室党代表集体接访活动，在活动期间了解基层群众的诉求和困难，并征求党员群众的意见建议等。党代表工作室注重利用网络媒体资源，在政府网站和公共服务单位网站开设互动交流平台，开启线上党群互动。此外，围绕党代表工作室的运行，各地遵照省委文件要求，对工作室日常运作、监督考核进行常态化制度管理。深圳市盐田区面向全区公开发布《党代表履职记分标准》，依据不同难度的履职项目设置不等的积分，按照党代表每年的积分进行履职情况考核评议。

第二，基层党组织内在的自我革新能力。虽然在政策驱动型行动模式中，基层党组织坚守人民立场的最大动力来自于自上而下的政策激励和压力，但并不是说基层党组织没有自主性。恰恰相反，在具体实践中基层党组织会结合政策要求与本地社会基础条件采取灵活的行动策略。佛山市顺德区率先开始党代表工作室试点。为了保障闭会期间党代表能够正常履职，顺德区特别制定了《中国共产党佛山市顺德区代表大会代表视察、调研暂行办法》。文件中明确要求，党代表在闭会期间也应对涉及到党的建设和经济社会发展等重大课题进行常态化调研。在调研活动开展期间，党代表根据工作需要可以采取代表团(组)的形式，列席有关会议或深入调研场地，审阅相关资料并听取工作汇报。如发现重大问题，应及时向区委汇报。该区还建立了《佛山市顺德区代表大会代表联系基层党组织和党员群众暂行办法》，文件对区委委员、候补委员的工作职责和范围提出了详细要求，如联系党代表的内容包括向党代表通报全区基本情况以及党委的重大决策、向党代表通报区党代会决议和区委决定的执行情况、征求党代表对党委工作的建议和意见等。东莞市在全省党代表工作室总体制度基础上，着重强化人才队伍建设。首先，东莞市强化对党代表政治素养和专业能力培养，提高代表能力。东莞市组织广大党代表在工作室开展常态化的交流活动，分享彼此之间的经验和做法。此外，该市以分类实施、分级负责为原则，组织党代表参加全市层面的干部培训，利用集中学习、定期轮训、手机学堂和考察参观等多种方式拓宽和丰富了党代表培训渠道。

## 2. 组织外情境要素约束下基层党组织坚守人民立场的最终行动策略

在组织内情景要素的作用下，基层党组织形成了坚守人民立场的初始行动策略。然而，基层党组织并非被动的行动主体，相反会结合当地的实际条件灵活调整初始行动策略，以保证更好地彰显党坚守人民立场的思想。

第一，网络媒体时代基层党组织的行动调适。信息网络技术的快速发展，每一个人的生产、生活和交往方式，乃至思维方式和公共生活模式都出现了颠覆性的改变。这些因素都给党组织沟通群众和服务群众工作带来新的机遇和挑战。这种情况在经济最为发达的广东沿海城市更为明显。为了有效应对网络时代对党群关系治理的新挑战，广东省各地采取了大量措施。

各级政府部门通过门户网站开展党群互动，多措并举着力解决群众关心关注的问题。党代表主动走出接访室，利用各级政府

门户网站、社会公共服务网站积极与党员群众进行常态化互动交流。此外，党代表还考虑到不同年龄群体对科技新媒体的接受程度，保障电话咨询和情况反馈的渠道畅通，让沟通、联系、互动不被制约。各级党委政府通过 BBS、博客等与群众密集互动，了解和整合群众需求信息为党委科学决策服务。各个党代表工作室主动关注群众反映的社会、民生重点问题，在地方党委、政府部门的指导下，与各界人士开办各类专题论坛，邀请党员群众加入交流互动，拓宽基层党员群众参与社会公共议题的渠道。各级党委政府及党代表积极开展进社区、进学校、进企业、进农村“四进”活动，深入基层倾听民意、收集民情，在群众和政府之间甘作“桥梁”，帮助基层群众解决实际困难，以充分发挥基层党组织在稳固基层社会执政基础方面的效能。

第二，社区网格化党建与党代表工作室相结合。作为党代表常任制试点工作的一大创新试验，党建网格化以社区管理服务的精细化、标准化和动态化为提升目标，以网络化的理念，将基层党组织的设置方式、工作形式、管理服务覆盖其中。横向层面，社区党建网格化在建设的初期会考虑党务人员配比、分布、活动范围等关键要素，从而方便党群之间的互动和联系，充分利用辖区内的企事业单位、“两新”组织和属地在职党员，将其纳入网格内进行统一调配。纵向层面，构建覆盖从小区到社区、街道的三级网络，搭建网格党员联系点。以最早推行党代表常任制试点的南村社区为例，居委会主任兼党代表林文胜在政策推进初期就借助社区网格管理的优势挨家挨户向群众解释党的政策精神，在社区每栋楼每个单元设立党建顾问，并在民情民意、综治调节、消防安全和市容监督管理等工作重点方面分别安排专人负责。经过长期的摸索，在上级组织部门的建议下形成了网格党支部书记担任网格长，网格党员或入党积极分子协助负责民情信息、综治调节、市容监督管理的新机制。

## (二)自我革新行动模式中基层党组织坚守人民立场的实现逻辑

自主革新行动模式是指部分地方基层党组织为了优化当地党群治理环境，结合本地优势条件，自主推进的党群实践活动，旨在通过主动优化党组织服务机制，精准满足群众需求，以彰显党组织人民立场。基层党组织会在组织内外情景要素的综合作用下形成最终的行动策略。

### 1. 组织内情境要素约束下基层党组织坚守人民立场的初始行动策略

自主革新行动模式中，基层党组织具备很强的服务群众意识。在组织内情景要素的作用下，基层党组织会采用广泛动员、组织机制创新等方式来激励党员干部主动服务群众的意识。

第一，鼓励优秀党员领导干部进村挂职或者到村任职。瓮安县提出“关系在单位，活动在住地，奉献双岗位”的党员教育管理模式，由工作关系所在单位和挂职所在社区(村)对机关党员进行双管双评，党员“德”的考察范围包含“双管双评”的评议考核结果，作为机关党员评先选优和选拔任用的参考依据。为了保证驻村的党员干部能够真正深入基层，扎根基层，充分激活党组织在基层公共事务中的核心领导功能，瓮安县制定“领头雁工程”。县财政专门为“领头雁工程”提供 500 万元经费保障。截止 2018 年，全县共有 72 名四类优秀党员报名到 50 个村(社区)任职。

第二，瓮安县积极创建“双管双评双奉献”<sup>[17]</sup>的群众服务机制，提升党员干部在“8 小时外”的服务能力。其一，对挂职驻社区(村)的党员干部实行双向管理。该县专门制定《党员在身边密切联系群众制度》，明确全县政企党员干部在必须服从和参加所在单位党组织和所居住社区(村)党组织的管理和服务活动，极大丰富了机关党员干部“8 小时外”的组织生活。其二，进村驻村的机关党员干部除了履行本职工作之外，社区服务也在其职责范围内。社区(村)党组织根据报到党员基本信息、专业特长、工作性质等情况，实行工作台账数据化管理，协调组织党员深度参与社区(村)的综合管理、社会服务、技术培训等工作，通过搭建“8 小时外”党员服务平台，着力提升了党员服务效能。其三，机关党员干部接受原单位和驻地群众的双重监督和考核。涉及到干部选拔任用和评先选优等重要事项，将党员干部在社区(村)的履职情况与所在单位考察考评，共同纳入党员干部职务晋升、评先选优等考核指标体系内，党组织将党员干部“8 小时外”的“成绩单”作为重要参考依据。

### 2. 组织外情境要素约束下基层党组织坚守人民立场的最终行动策略

自主革新型行动模式中基层党组织服务群众意识很强，因而无论组织外情景要素强弱与否都会在区域内广泛推进坚守人民立场的实践。瓮安县自2013年开始将辖区内的老党员、老干部、老教师、老代表、老模范、老前辈、老退伍军人重新返聘，组织成了专门的社会纠纷化解机构“七老联调室”。“七老联调室”设立在人民调解委员会下，属于人民调解委员会的内设机构，按照人民调解委员会的相关制度、规章和程序开展工作。“七老人员”本身就是一群热心公益事业的特殊群体，本着无私奉献、体现人生价值的精神，除做好矛盾纠纷化解外，还积极参与政策宣传、发展规划、城镇建设、社区决策、党风廉政、帮贫扶困等社会工作，随时收集反馈村(居)民合理化的建议和意见，随时掌握社情民意、群众诉求，通过一线服务体现了党员在身边，搭建起了党群连心桥。针对农村外出务工人员多，即使留守村庄的人群白天也要务农的现实情况，“七老联调室”创新了社会纠纷调解机制，由白天工作转向夜间上门调解的方式开展工作。家住瓮水办事处中心社区的赵某与叶某本是同母异父的亲兄弟，多年来由于父母的财产、屋基、田土边界界线分割不清等问题造成两家积怨多年未能化解，街头巷尾相见时形同陌路人。2013年3月7日，刚成立不久的中心社区“七老联调室”组织双方进行调解，并请两位邻居刘芝豆、杨长林参与，在邻居的亲情感召和“七老联调室”的努力下，赵某和叶某多年的矛盾就此化解。截止2020年，瓮安县8个社区(村)“七老联调室”共受理矛盾纠纷25件，涉及金额20万余元，调解成功率100%，实现了“小事不出社区(村)、大事不出办事处”。

#### 四、新时代基层党组织坚守人民立场实现模式比较分析

在纵向分析了基层党组织坚守人民立场行动模式的内在逻辑及其特征后，下文将对坚守人民立场行动模式及其逻辑进行横向比较分析。结合广泛的田野调查经验，笔者将从党组织行为取向、治理能力、关系塑造等多个角度对坚守人民立场的行动模式进行比较。

第一，基层党组织行动取向分析维度。在政策驱动型的行动模式中，党组织坚守人民立场的创新实践行动是党中央或者地方党委为了更好地彰显人民立场和为群众提供更好的服务，采取自上而下的方式强力推动的组织活动创新。虽然不排除基层党组织本身具有的自主性行为，但是整个活动是中央或上级党委通过命令、引导、能力建构、制度改革和舆论动员等政策工具来实现的。基层党组织自然成为整个活动的执行者而非发起者。为了保证政策战略能够很好被实施，上级党委往往通过自上而下的方式设置相应的任务，并将任务指标的完成情况作为绩效考核的参考。例如上文所述的“党代表工作室”一开始就是由党中央将广东省列为党代会常任制试点单位，广东省委在将这些任务纳入书记核心工作的同时继续向下将任务下派到市、市派到县，直至村和社区党组织。

与上述不同，自主革新型行动模式中，党建创新活动是由基层党组织自发组织的，活动的内容相比上述两种模式也更贴近群众生活。在推进坚守人民立场的实践活动中广大党员、党组织负责人和党的理论工作者是主要行动主体，党员主体作用的发挥构成了党组织创先争优的动力源泉。在自主革新型的行动模式中，党组织会积极主动采用入场访谈、网络互动、网站征集信息等方式来吸纳群众的需求信息，并将其进行整合为党委政府积极建言献策。

第二，基层党组织治理能力分析维度。基层党组织的治理能力是影响坚守人民立场实践活动效能的重要因素。在坚守人民立场实践中，基层党组织的治理能力主要包括领会上级党委落实人民立场的决策意图、精准甄别群众的真实需求和意愿等。两种坚守人民立场的行动模式在治理能力维度出现较大差异。在政策驱动型的行动模式中，党建创新活动的目标是自上而下嵌入的，基层党组织首先需要正确学习、领会上级党委政策意图，尔后才能够有效执行，但问题的症结是由于信息传递可能存在失真问题，并不是所有的基层党员领导干部都能够很好理解上级党委的政策意图，可能导致执行结果与政策初衷存在较大的差距。此外，自上而下嵌入的政策任务还有可能在基层遭遇“应付”等困境。部分地方将党建创新活动停留在写材料和搞痕迹主义，结果人民立场的实现强度被形式主义消解了。与之不同，在自主革新型行动模式中，由于是基层自发组织的活动，基层党组织能够敏锐地依据群众的需求采取行动，民众的参与度和认可度也较高。

第三，基层党组织处理和协调党群关系的能力维度。执政党与民众之间的政治连接是国家政治生活的重要内容。执政党与民众之间的连接机制是否完善，方式和方法是否有效直接关系到执政党的人民立场能够被激活和被民众识别，进而影响到执政党

---

执政的稳定性和合法性。在政策驱动型的行动模式中，为了更好地服务群众，解决群众生活中之所需，提升人民群众对党组织的凝聚力和认同感，执政党往往依据宏观发展形势采取自上而下的方式对基层组织的行为模式和组织运行机制进行重新建构，借助基层党建创新来强化基层党组织的服务能力和领导能力以保证基层党组织的行动不偏离执政党的政策战略。如此一来，上级党组织—基层党组织—普通民众之间就形成了双重代理结构。一方面，上级党委与基层党组织之间形成代理结构，基层党组织受上级党委的委托而在基层开展一系列的创新活动以服务于上级党委的目标。另一方面，基层党组织与普通民众之间形成代理关系。基层党组织发源于基层，是服务于基层民众的组织。然而，在政策驱动型的行动模式中基层党组织往往会因为自上而下派的任务过于繁琐而没有太多资源和空间去认真甄别群众需求，从而出现党组织行动与群众需求脱节的问题。在党组织自我革新型的行动模式中，由于行动一开始就是各个地方依据当地实际情况并集合群众意见做出的选择，在活动开展过程中也在不断吸纳民众参与，党群之间的关系相对而言较为紧密。

## 五、小结

坚守人民立场是中国共产党的根本立场，也是基层党组织开展党建创新活动的遵循。然而，在党的统一政策的指导下，各地虽然就如何坚守人民立场进行了大量尝试，却呈现出差异化的行动结果，即大部分基层党组织坚守人民立场实践效能比较高，而其他基层党组织则处于弱化、被边缘化的境遇。造成这一问题的根源是坚守人民立场的行动中，党组织功能激活和识别度不够。为此本文通过构建功能“激活—功能识别”的分析视角，在透析政策驱动型行动模式、自我革新型行动模式各自实现逻辑的基础上，并对二者进行比较分析得出：

第一，美好生活需要的多样性、多层次性对基层党组织的治理能力提出挑战。人民的需要可以分为物质性需要、人际性需要、精神性需要等等。从目前我国的实际条件来看，随着经济社会形势的转变，不同的群体在经济、政治、文化、生态等方面的需要出现分化，基层党组织要牢固坚守人民立场就需要紧密结合这一形式灵活调整组织行动策略，才可保证党组织永葆生机。第二，美好生活需要的代际差异对基层党组织坚守人民立场行动的影响如何调适？时代在进步，与父辈们相比，青年一代不仅自身特质有差异，而且对美好生活的需要也存在代际差异，如何能够精准识别不同代际之间的需求差异，量身打造对应的服务机制将成为基层党组织凝聚力提升和功能发挥的重要影响变量。

### 参考文献：

- [1] 习近平谈治国理政：第二卷[M]. 北京：外文出版社，2017:40.
- [2] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新[J]. 中国社会科学, 2021(6):116-135.
- [3] 周忠丽, 周义程. 利益、组织与价值:农村基层党组织凝聚力弱化的三维解释框架[J]. 行政论坛, 2017(6):88-93.
- [4] 易新涛. 基层党组织“三化”问题及应对之策[J]. 理论探索, 2019(4):58-63.
- [5] 唐文玉. 嵌入、依附抑或独立——“党社关系”维度下的社会组织发展模式考察[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019(4):91-97.
- [6] 刘超, 虞崇胜. 农民工党建:流动人口治理模式创新研究[J]. 学习与实践, 2018(12):51-59.
- [7] 杨云成. 商务楼宇党建的规范化建设——以叶青大厦为例[J]. 新视野, 2019(5):106-112.
- [8] 董振华. 谨防“文牍主义”侵蚀基层党建堡垒[J]. 人民论坛, 2019(26):51-53.

---

[9]王向阳.当前留守型农村基层党建的困境与出路——基于湖北F村基层党建实践的考察[J].社会主义研究,2018(6):109-115.

[10]周忠丽,周义程.资源下乡背景下农村基层党组织凝聚力弱化困境及其排解[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):60-68.

[11]张明军.新时期建构服务型的马克思主义执政党的价值及实现路径[J].马克思主义研究,2013(7):110-119.

[12]薛一飞,邢海晶.新时代坚持人民立场的内在逻辑[J].理论探索,2019(6):67-72.

[13]叶锡祥.浙江省衢州市:党建引领红色物业联盟建设[J].党建,2018(12):50-51.

[14]李传兵.协商民主视角下党的群众工作创新:基于凤冈的案例研究[J].湖北社会科学,2016(12):22-27.

[15]范如平.农村基层党组织凝聚力分析[J].科学社会主义,2014(3):73-76.

[16]广东创建4278个党代表工作室扩大党内民主步伐[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网,[http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/11/content\\_2017162.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/11/content_2017162.htm).

[17]瓮安四举措推进农村基层党组织规范化建设[EB/OL].黔南组织工作网,<https://www.qnzzgz.gov.cn/document/show/3032.html>.

#### 注释:

1 命令主要是指中央或上级党委依托党内法规以及党所领导的政治权力对下级或者基层党组织形成强制力。引导是指中央或者上级党

2 党内激励机制是指党内激励主体为了实现最佳激励效果,对党内激励的控制与监督。