

# 政党整合、群众路线与村治创新

## ——基于乡村治理典型案例的讨论

张新文,张 龙

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京210095)



**摘 要** 乡村善治是国家治理现代化的基石。当前乡村社会关系的快速变迁与村民自治制度的准科层化倾向不利于政党政治的社会化基础建构,易造成执政党在乡村场域中的关系边缘化和治理悬浮化,消解这种边缘与悬浮风险的核心在于建构以基层党组织为核心的“双向整合—理性嵌入”的践行群众路线的新机制。一方面,通过组织结构优化、精英下沉与精英吸纳以及选择性激励强化党的内部整合;另一方面,通过组织、制度和价值的多维理性嵌入的方式整合乡村社会,在嵌入的过程中建构以群众为基础的治理资源、提升基层社会的治理技能以及培育村庄的政治社会化意识。在通过此机制综合分析农业农村部推介的乡村治理典型案例过程中,归纳出政党整合在村治创新中的核心价值是形成以基层党组织的领导为轴心、村庄多元主体有机参与的乡村社会治理共同体。此外,这种“双向整合—理性嵌入”机制的功能发挥依赖于村庄集体经济的发展、乡村简约主义治理的激活以及理性服务型政党的建构的三重支撑。

**关键词** 政党整合; 理性嵌入; 群众路线; 乡村善治

**中图分类号:**F325 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)02-0092-10

**DOI编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.02.009

治理有效是乡村振兴的基础,坚持党的领导是乡村治理有效的核心要求,党建引领社会治理创新是执政党保持先锋模范作用的重要体现,更得到了制度规划的“高位推动”。自乡村振兴战略实施以来,2018—2021年连续四年的中央一号文件都着力强调党组织在乡村治理体系中的领导核心作用。2019和2020年,国家农业农村部连续两年推介“全国乡村治理典型案例”,对党的基层组织建设如何参与村庄治理进行经验总结与典型推广<sup>①</sup>。当前,党领导的乡村治理随着农村社会的深刻变动以及村治的行政化加剧而受到冲击,一方面,乡村治理的社会基础结构产生变迁,这主要表现在传统的乡土社会被现代化市场、国家力量所解构,村民的自由活动空间扩大,社会分层和流动性加剧,利益诉求多元化、价值观念异化现象严重。乡村从封闭的熟人社会转变为流动性加剧的“无主体的熟人社会”<sup>[1]</sup>,在村落空心化现象严重的同时,村庄社会关联的缺乏加剧了村庄原子化现象,村民集体行动能力弱化,村庄处于无序状态<sup>[2]</sup>。另一方面,乡政村治的科层化倾向。农业税费改革之后,商品化性质的资源下乡裹挟着国家权力、规则与监督考核下乡,村干部受制于规则、制度的约束越来越职业化,单纯地成为国家代理人<sup>[3]</sup>,且由于县乡政府往往借助国家输入的村级组织建设资源和行政化手段有意规训乡村组织和乡村精英,强化对村级组织的行政控制<sup>[4]</sup>。乡村社会的基础结构变迁与乡政村治的科层化倾向在一定程度上解构了政党领导的社会基础,造成了政党在乡村场域的边缘化和悬浮化,对乡村社会的整合能力下降,基层党组织的权威和合法性受损<sup>[5]</sup>。从这个角度观察,消解政党在

收稿日期:2021-04-27

基金项目:国家社会科学基金项目“社会质量视角下乡村治理与乡村振兴研究”(18BGL171)。

① 本文涉及的案例资料源于中国农业出版社在2019年和2020年分别出版的《全国乡村治理典型案例》。

场的边缘化困境,其本质在于遵循和践行党的群众路线,保持农村基层党组织同农民群众的血肉联系,获得农民群众的支持与认同,强化政党权威与合法性,形成党的领导下多元主体共同参与的互惠互构的乡村治理创新格局。这也构成本文关注的焦点,即通过政党整合的方式践行群众路线来推动乡村治理创新。

关于政党整合、群众路线与乡村治理的逻辑关系,既有讨论沿三条路径分析。第一条是结构—功能的视角,其主要关注基层党建与乡村治理结构的耦合,在科学界定乡村组织与基层党组织关系的基础上,党建引领的目标主要是要形成“一核多元”的同心圆式治理格局,推动“一核多能”的基层服务创新<sup>[6]</sup>。代表性观点如党领群治<sup>[7]</sup>、“党建+”与村民自治<sup>[8]</sup>、党建引领“三治结合”<sup>[9]</sup>、区域化党建<sup>[10]</sup>等。第二条主要阐释党的群众路线与基层治理的辩证关系。徐勇认为,政党下乡过程中,如何通过基层组织与人民群众建立和保持密切联系一直成为执政后的中国共产党进行乡土整合的重要任务<sup>[11]</sup>。同时,随着基层治理环境的变化,群众路线所包含的简约治理、中心工作和综合治理三类机制面临挑战,党需要通过“找回群众”来重塑基层治理<sup>[12]</sup>。群众路线为社会治理提供了根本的价值指向,如农村协商民主与群众路线就具有较大的耦合性和亲缘性,它是乡村场域中政党群众路线实现的政治路径<sup>[13]</sup>,而党员的先进性就是联系群众的具体化和制度化<sup>[14]</sup>。第三条是运行机制的研究进路,主要指政党如何巩固其在基层社会的领导和执政基础。张艳娥从嵌入式整合的视角认为执政党整合乡村社会需要理念嵌入、法治嵌入和组织嵌入的相互配合<sup>[15]</sup>,谢忠文提出嵌入式治理以推动政党再社会化<sup>[16]</sup>,袁方成等提出把基层党组织的引领力和整合力嵌入乡村社会,为社会自治力量“增能”和“赋权”<sup>[17]</sup>,刘伟在“嵌入吸纳制”的基础上提出基层社会治理的“服务引领制”观点,以强化执政党的服务内核<sup>[18]</sup>。

以往的研究取得了较多的成果,为本研究奠定了丰富的基础,但仍然存在以下可以继续推进的空间。首先,以往的研究缺乏政党自身组织力建设与政党整合乡村社会的综合分析视角,即政党的内部整合和外部整合的统一。其次,以往关于群众路线与基层治理的研究多关注群众路线价值与功能研究,缺乏政党在治理基层的过程中践行群众路线的具体运作机理与制度化的联结路径研究。因此,本文在以往研究的基础上建构“双向整合—理性嵌入”的框架阐释新时代背景下政党整合过程中践行群众路线的运作逻辑,并通过此框架综合分析近两年农业农村部推介乡村治理典型案例,总结归纳基层党组织在乡村治理创新中的功能性价值和运作机理。

## 一、“双向整合—理性嵌入”:乡村社会里的政党整合及群众路线

中国共产党的生命力在于能够代表中国最广大人民群众的根本利益。群众路线是党的生命线,也是党整合社会的根本政治路线和组织路线,其在不断地实践与创新之中形成了“一切为了群众,一切依靠群众”的群众观点以及“从群众中来,到群众中去”的工作方法。群众路线在新时代展现为“以人民为中心”的发展理念和同人民群众保持血肉联系的工作作风,彰显了价值理性与工具理性的融合统一,易言之,无论是政党整合还是基层治理创新,群众路线都为其提供了建构合法性的根本价值旨归与工具资源。从历时性的角度看,在不同的历史时期,党在乡村治理中践行群众路线的运作机理不同。新民主主义革命时期,党的工作队主要通过“打土豪,分田地”的土地改革满足了弱势农民群体的利益需求,进而对农民进行向心性整合。建国之后,党依靠逐步形成的政社合一的人民公社体制对乡村社会进行同构性整合,但这种整合由于忽略了农民群体的利益而产生了城乡二元结构的发展差距。改革开放之后,党面临的群众路线环境发生了重大变化。随着人民公社体制的解体,乡村社会结构深刻调整,乡村利益主体多元化,党主要通过资源下乡的方式服务农民群众而对其进行认同性整合<sup>①</sup>。但这种认同性整合<sup>[19]</sup>由于基层党组织在乡村社会软弱化和离散化而难以发挥整合作

① 向心性整合、同构性整合与认同性整合是林尚立在论述政党与社会的关系时所提出,在此笔者将这三种概念延伸到政党与乡村之间。

用,且乡村日益复杂的治理风险造成了基层党组织运行的科层化,而科层制固有的“唯上”导向遮蔽了群众参与村治的渠道,“群众路线仅仅依靠官僚体制内的动员,而缺乏真正的群众动员”<sup>[20]</sup>。这导致基层党组织不仅无法满足群众的利益需求,同时加剧了党群之间的疏离感。事实上,基层治理中的群众路线既包括党的政治体系的内部动员,也包括对群众的动员<sup>[20]</sup>,两者的耦合程度决定了基层治理的效度,因此,执政党需要与时俱进地创造群众路线的新方法与新机制以推动基层治理创新。一方面,政党需要通过自身的内部整合提升自组织力,保持自身的先进性和纯洁性,从而发挥其在乡村治理中的战斗堡垒作用,为践行党的群众路线奠定牢固的组织与队伍基础;另一方面,党又需要通过理性嵌入的新机制整合乡村社会,组织和动员群众参与乡村治理,从而实现乡村群众的公共利益。

变迁的客观环境对新时代践行群众路线的政党整合和理性嵌入提出新的要求。整合包括政党对自身层面的整合(“内整合”),实际上为政党的自组织力,即政党调动、协调和整合政党组织内各种资源的能力,它包括组织结构、制度供给、目标定位、人力资源和一定价值理念的张扬等有形和无形方面所展示的能力<sup>[21]</sup>;也包括“外整合”,即政党对社会的整合,这种“内整合”与“外整合”的耦合程度决定了治理型政党领导能力的强弱。在这种“双向整合”中,“内整合”是政党得以整合社会的前提和基础,而“外整合”是由于社会是政党的权威来源,正如林尚立所说,“党可以通过各种方式产生,但其生命之源都在社会;党可以有各种纲领和目标,但其最终的号召力则来自社会的认可与认同,而最大限度地代表社会、动员社会和整合社会,是党的生存与发展的根本之道。”<sup>[22]</sup>需要注意的是,随着社会自主性的增强,社会内部的分化和异质性加剧,仅仅依靠党自身的组织网络无法将离散化的个体纳入有组织的政治生活中,也不可能将所有个体吸纳到自己的组织内,因此政党需要培育和生成社会组织。通过社会组织的中介作用联结群众,达到群众路线中所要求的“将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究,化为集中的系统的意见),又到群众中去宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动”<sup>[23]</sup>的目的。进一步讲,政党对乡村社会的整合,不是要使所有的乡村社会组织政党化,达到控制社会的目的,而是通过“理性嵌入式”的方法达至与乡村社会协同合作、功能互补的共振状态,且这种理性嵌入的过程既是基层党组织践行群众路线的过程,也是建构以基层党组织为轴心、多元主体参与的共建、共治、共享的乡村社会治理共同体的过程(见图1)。

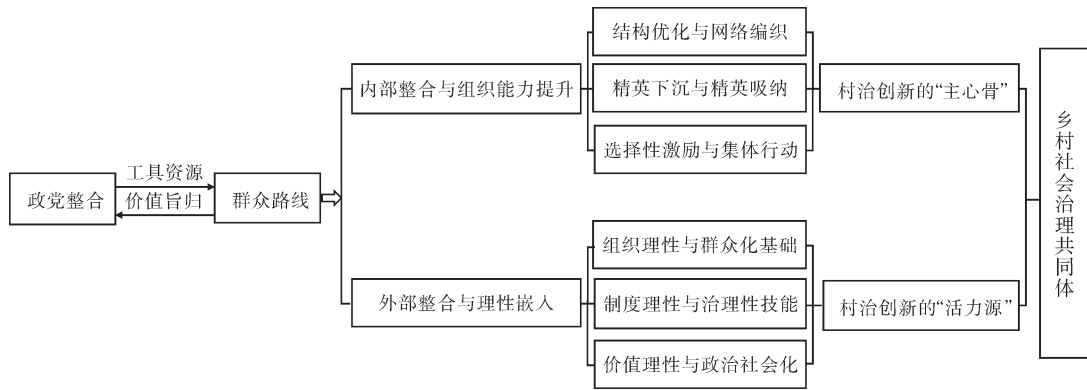


图1 政党整合、群众路线与村治创新的运作机制

对图1的解释需要从政党嵌入社会的角度出发。卡尔·波兰尼在分析经济行为与非经济的社会结构互动关系时最早提出了“嵌入”<sup>[24]</sup>的观点,其后 Granovetter 进一步发展了“嵌入”的理论概念,他认为大多数的行为都紧密地嵌入在社会关系网络之中<sup>[25]</sup>, Uzzi 则在谈论经济行为嵌入到社会关系网时指出嵌入性有三个方面的独特功能,即它能提供信任、传递有效的信息和促进共同问题的解决<sup>[26]</sup>。在此基础上,罗峰分析了政党通过组织嵌入和人事嵌入能够减弱被嵌入组织的不确定性、通过传递有效信息并调动被嵌入组织参与公共事务的热情,政党达成整合社会的目的<sup>[21]</sup>,此后张艳娥<sup>[15]</sup>、谢忠文<sup>[16]</sup>、袁方成等<sup>[17]</sup>丰富了嵌入性理论视域下的政党与社会关系的研究。本文在此基础上提出“理性嵌入机制”指政党在遵循民主和法治的前提下,以及在尊重政党和社会的功能边界基础之上整合乡村社会的过程。这种“理性嵌入机制”避免了刘伟提出的“嵌入吸纳制”所预设的自上而下、政党包揽的

单向度分析思路<sup>[18]</sup>,并力图走出政党控制思维以及逻辑推理上的封闭循环。“理性嵌入机制”的目的是政党与乡村社会和人民群众形成一种制度化的良性互动关系,通过发挥党的政治优势和组织优势,组织和动员人民群众有序参与政治生活,获得人民群众的支持和认同,从而形成以党的领导为核心、乡村社会组织参与的乡村善治体系,这也符合亨廷顿所强调的“强大的政党要求有高水平的政治制度化和高水平的群众支持”<sup>[27]</sup>。政党下乡过程中理性嵌入的结构性要素包含三个方面,一是组织理性嵌入。在嵌入的过程中既要追求政党嵌入的广度,拓展政党在乡村“两新组织”的覆盖面,将党的组织网络延伸进社会的缝隙之中,更重要的是注重嵌入的质量与效度,即通过自身行为的有效性增强嵌入的认同性与合法性。同时,需要厘清基层党组织与乡村社会组织之间的结构性关系,界定各类乡村组织的功能定位,发挥村级各类组织对乡村社会的整合作用;二是制度理性嵌入,即制度下乡的过程中并非要消解或替代乡村社会的非正式制度,而是要与乡土社会内生的礼俗秩序相结合,从而形成乡村治理的制度合力;三是价值理性嵌入。政党对乡村社会的整合有赖于政党自身的行为能满足群众的利益需求,同时更需要政党通过先进的价值理念获得民众的认同,这种认同往往是更基础、更持久以及更深层次的价值感召。值得注意的是,政党下乡所传播的价值主张应具有先进性、统摄性和公共性特征,符合新时代的发展脉络,而乡村社会组织的价值追求裹挟着多元性甚至是冲突性,因此政党在嵌入的过程中需要通过理性的思索和评判,运用“柔性同化”的策略整合乡村社会多元的价值资源,将农民群众的思想引向有利于乡村社会公共利益实现的轨道上。

## 二、村治创新的“主心骨”:基层党建与内部整合

党的基层组织是党的肌体的“神经末梢”,是在乡村治理中的战斗堡垒,同时也是党在乡村践行群众路线的组织保障与核心载体。巩固和增强党在乡村治理中的领导核心地位,需要强化党的内部整合,提升党的组织能力,即通过组织结构优化、精英下沉与精英吸纳、选择性激励调动党员干部的积极性以产生有效的集体行动。

### 1. 结构优化与网络编织

执政党的组织结构指其内部组织变量间的关系,“组织结构设定了组织内部的角色安排,并将各种角色和分支机构联结在一起,从而构成了政党运作的组织载体和党员个体的行动依据,同时为政党内整合提供了基本的组织架构。”<sup>[21]</sup>由此可见,党的组织结构的核心功能是强化党员与党组织机构之间的联系以及形成党的机构之间的积极关联,进而编织党的组织网络,把分散的党员凝聚成为一个有机的整体,增强党组织的内聚力、战斗力与执行力。历史地看,基层党组织的结构随时空条件的变化而进行动态调适。自“三湾改编”起,党在人民军队中确立了“支部建在连上”的基层党组织建设原则,这一建设原则确立了党组织深入基层的必要性。建国之后,基层党组织依托政社合一的人民公社体制发挥党组织的功能,改革开放之后,尤其是在当下的乡村治理场域内,基层党组织的结构呈现出一种碎片化的离散状态。这主要表现在两个方面:一是横向的“块块壁垒”,即单一的、封闭式的党建造成不同乡村区域的基层党组之间的横向联系弱,呈现出一种“蜂窝状”<sup>①</sup>的党建结构<sup>[28]</sup>;二是纵向的“空转悬浮”,即基层党组织没有下沉到具有熟人社会性质的村民小组,渗透和覆盖不足,乡村群众对政党的感知有用性不足。在这种背景下政党需要通过组织结构优化织密基层党组织之网,通过党组织的结构创新强化乡村治理的轴心建设。一方面,通过区域化党建的模式统筹设置基层党组织,统一管理党员队伍,实现资源之间的协同共享与党组织之间的横向连通,如在乡村治理典型案例中,浙江省建德市探索“开放式网格党建、区域化统筹服务”模式,深化基层服务型党组织建设,契合了变迁中的乡村治理结构;北京市平谷区通过开放式的区域化整合了各类党建资源和社会资源,增强了党组织的协同合力。另一方面,通过网格化党建延伸党的组织链条,打破层级壁垒,实现全域覆盖,强化网格党组织领导功能与服务功能,如广东省佛山市南海区探索将“组织建在网格上、党员融入群

① 陈亚军等用“蜂窝状”结构描述传统乡村社会之间互不关联的状态,本文借助此概念表达基层党组织之间的横向联系弱化的状态。

众中”的组织结构,建构了以行政村层面的党委或党总支、村民小组层面的党支部以及村民小组之下的党小组为主的自上而下的三层党建网格;黑龙江省桦南县建立县、乡、村、网格四级党组织联动,把基层党组织形成的层级联动的结构优势转化为基层治理效能;上海市崇明区根据农村的实际情况科学划分网络,通过党建“微网格”建设与“大联动管理网格”有序衔接提高乡村精细化治理水平。

## 2. 精英下沉与精英吸纳

“任何组织的运转都需要一定的精英”<sup>[21]</sup>,农村基层党组织内部整合与治理能力的提升离不开高素质的党员队伍。在政党下乡的过程中,党主要通过精英下沉和精英吸纳两种方式充实党组织的人才资源。精英下沉主要是通过向农村下派第一书记,这种下派的方式可以打破原有行政体制的束缚,给予村庄治理外部力量,有效地实现农村动员<sup>[29]</sup>,尤其是在当下村庄空心化、精英断裂的背景下,第一书记的“在场化”不仅能够强化农村党组织建设,拉近政党与农民的距离,而且能够与乡土内生性村干部形成一种互动共生的“双轨治理”结构,通过这种双轨合作治理提升乡村治理水平更能彰显政党在场的价值意蕴,比如浙江省象山县坚持党建引领,以村民说事为平台,建强基层组织,推动力量下沉,下派青年后备干部担任“第一书记”帮扶整转后进村;宁夏回族自治区固原市通过派驻第一书记参与乡村积分管理,提升农村党组织组织力。精英吸纳指的是把乡土社会内生的草根精英吸纳进基层党组织的机制,中国共产党历来注重吸纳社会进步与社会发展中先进和积极的行动者,在土改时期吸纳贫下中农的“土改积极分子”,人民公社时期吸纳认同并积极参与政治运动的积极分子,改革开放后主要是吸引能够带领群众富裕的“致富能人”<sup>[11]</sup>,值得注意的是,当前政党的吸纳范围除了乡村经济精英外,还注重吸纳在场的新乡贤,通过发挥新乡贤的桥梁与纽带功能把现代价值观传递给村民。这种内生的草根精英与普通农民生产生活在同一的村落共同体之中,与农民具有相同的思想意识与行为习惯,且草根精英谙熟地方性知识,能够以农民熟悉的话语传达党的政策,更容易获得农民的信任,因此,草根精英成为政党整合过程中建构合法性与农民认同的不可或缺的关键力量,在乡村治理典型案例中,湖北省大冶市探索“两培一选”机制,把优秀理事会成员培养成党员,把优秀党员理事会会长培养成村干部,把优秀村干部选拔进入乡镇干部队伍,激发了其参与村庄治理的动力;安徽省宁国市以村组为单位,通过吸纳公益心强和德高望重的新乡贤参与村务协商议事会。通过这种精英下沉与精英吸纳的方式,党实现内部的精英整合,事实上,第一书记与乡村内生精英是政党人才来源的“一体两面”,党的组织建设就是要使这两种不同向度的精英达至权威与功能相互耦合,从而增强组织合力,巩固政党下乡的队伍基础。

## 3. 选择性激励与集体行动

奥尔森<sup>[30]</sup>认为“组织对个体的激励必须是选择性的,这样那些不参加为实现集团利益而建立的组织,或者没有以别的方式为实现集团利益作出贡献的人所受的待遇与那些参加的人才会有所不同。这些选择性的激励既可以是积极的,也可以是消极的”,奥氏的选择性激励遵循两个关键的原则,其一是组织对参与集体行动的个体要进行差别激励,即遵循物质激励和符号激励差序结合的原则。其二是正向激励和负向激励相结合。通过选择性激励不仅可以克服集体行动中的搭便车问题,更重要的是激发组织的内生动力,罗峰将选择性激励理论拓展运用到政党集体行动层面,指出在政党内整合的过程中,选择性激励主要通过制度激励、价值激励、惩治腐败等发挥作用<sup>[21]</sup>。首先,制度的功能是“通过向人们提供一个日常生活结构来减少不确定性”<sup>[31]</sup>,即在乡村治理过程中,基层党组织的制度激励能够为党员的行动提供稳定的预期,规范党员的行为,引导党员个体努力实现党的目标,从而为党内整合与集体行动提供了重要保障,如湖南省新化县油溪桥村通过奖励、惩处的双向积分制对党员干部进行考核,突出积分的正向激励作用,形成了基层党组织之间的内部良性竞争;湖南省津市市在积分制度的基础上建构“红色存折”制度有效激发党员积极作为,发挥了积分制的制度规约与激励作用。其次,刚性的制度激励离不开柔性的价值激励,声望、尊敬、友谊等社会激励也会驱使人们参与集体行动<sup>[30]</sup>,这种价值性的符号激励在乡村场域内依托熟人社会的舆论规约强化了党员通过“逆向参

与”<sup>①</sup>的方式主动深入群众、倾听群众和与群众“打成一片”的公共责任意识<sup>[32]</sup>,而党员主动服务群众增强了农民群众对基层党员的认同感,由此形塑出乡村党员与农民群众之间的“责任—认同”机制,从而有助于强化基层党员的内生服务动力,深化基层党组织的领导力,比如四川省成都市战旗村凭借“三问三亮”<sup>②</sup>机制消解了“隐形党员”精神懈怠、不作为不担当的弊端,激发党员宗旨意识和使命意识。再次,乡村“微腐败”作为群众身边的腐败,其治理成效直接影响着农民群众对基层党组织的认可度与公信力,因此需要坚定不移地从严治党,通过惩治乡村微腐败来净化基层党组织的政治生态、保持党的先进性、纯洁性和增进党在乡村场域的认同性与合法性,比如浙江省宁海县通过制定小微权力负面清单制度厘清权力运行边界,规范权力运行,惩戒乡村微腐败问题;安徽省天长市推行“清单+积分”的新型管理制度构建防治“小微腐败”监督机制,通过治理腐败净化了党的肌体,有利于发挥农村党员“肌体细胞”的职责职能作用。

### 三、村治创新的“活力源”:政党理性嵌入与外部整合

政党自组织力的提升构成政党践行群众路线以推动乡村善治的“中心支柱”,但仅仅关注党组织本身的建设往往落入就党建论党建的闭环窠臼。这种封闭式的党建易陷入党建与乡村社会难以协调的张力之中,且易遮蔽乡村社会作为政党活动所需要的资源支持与权威来源的功能性价值,使得政党不仅无法强化在乡村治理中的领导轴心地位,同时导致政党“在场”却无法避免形式化、脱域化与悬浮化的党建困境,从而削弱政党在乡村社会中的权威与合法性。因此,政党需要借助组织、制度和价值的多维理性嵌入的方式整合乡村社会和撬动乡村发展,做到既能维系乡村治理中的秩序,又能激发乡村治理中自治力量的活力,以达至乡村善治的目标。

#### 1. 嵌入组织理性以建构群众为基础的治理资源

意大利著名思想家葛兰西<sup>[33]</sup>认为一个政党要存在必须同时具备三个基本要素:“一是群众的要素,没有群众就没有政党,而要使群众真正成为政党的力量,政党就要组织群众;二是主要的凝聚力量,它在国家范围内集中各种复杂的力量,如果放任这些力量,它们就轻如鸿毛或无足轻重。三是中间要素,它把第一种要素和第二种要素联系起来,并使它们保持实际道德以及精神方面的联系。”在这三个要素中,无论是组织群众、凝聚群众还是发挥联系作用,政党组织在其中均发挥着强有力的整合作用,其核心是通过强有力的组织网络将分散的社会力量加以融合并动员社会力量参与政治生活<sup>[4]</sup>。具体到乡村社会场域内,值得注意的是,乡村社会并非静态的固化存在,在不同的时代背景下,乡村社会农民群众的利益诉求与价值主张是变化的、具体的和动态的,因而,政党组织与动员社会力量的手段和方式也应该是弹性调适的。在当下乡村社会治理实践的空间场域内,除了乡政村治格局下的村支两委外,农村还涌现出了大量的新集体经济组织、农民合作组织和其他的社会经济组织,要整合乡村社会类型多样化与复杂化的“两新组织”,基层党组织要以理性的方式嵌入到这些新生的社会空间中,强化对社会空间的公共性、责任性、担当性等品格的塑造。这主要包含两个方面,其一是嵌入的覆盖面与有效性,即党的组织网络要与乡村自身的组织网络形成结构性耦合与功能性匹配,从而保证党在乡村社会中的政治引领,激活“两新组织”的功能,赋予乡村治理更权威的治理能量和提升治理效能,例如福建省泉州市洛江区罗溪镇组建的党群圆桌会整合了各类社会性组织,通过建构党建同心圆激活了乡村治理的神经末梢;天津市北辰区把党组织网格镶嵌进基层治理网格中,以组织网格优化治理网格,打破了不同网络之间的壁垒,实现全域网络之间的有机融合;江苏省南通市海门区凭借推进党建网格和治理网格的“并网融合”织密了联系服务群众的网络。其二是通过组织理性嵌入的手段培育乡村社会的群众基础。在对乡村“两新”组织赋权和增能的过程中提升乡村社会的自组织意识与能力,遵循乡村社会自身的发展规律与运行逻辑,充分发挥乡村社会内生性自主治理机制的作用。这种自治机制既非对基层党组织领导职能的挤压,更非对党的权威地位的消解,

① 逆向参与模式是群众路线的核心特征,强调党员干部必须深入到人民大众中,而不是坐等人民群众前来主动参与。

② “三问”即自己入党为了什么、作为党员做什么和作为合格党员示范带动什么。

而是在组织理性嵌入的过程中界定党组织与乡村社会组织的行动边界和功能范围,从而在维系“政党自主性”与“社会自主性”均衡的基础上通过基层党组织与乡村社会自组织的结构与功能上有机衔接以形塑良性互动的基层治理生态,在乡村治理典型案例中,湖北省大冶市在自然村湾的基础上,依照利益趋同、需求相近的原则组建村庄理事会,形成了以党的领导为核心、群众为自治主体的三级治理平台;湖南省宁乡市大成桥镇遵循专业化的原则培育孵化多种类型的社团组织,通过“社团织网”聚合了多方治理资源,激活了群众参与的内生动力,建构了协同共治的乡村善治体系。总而言之,在多元组织构成的乡村治理权力结构中,基层党组织处于领导核心地位,但其并非垄断其他组织的治理权力,其他治理组织依法享有自己的治理地位和治理功能,党组织与乡村社会组织是互栖共生关系而非庇护依附关系,政党这种建立在理性与价值基础上的主动的组织权力分享机制不仅能够促成一种“一轴多元”的乡村治理格局,建构群众为基础的治理资源,降低政党在乡村社会的治理成本,同时通过乡村社会组织的纽带作用有效回应群众的多元价值与利益诉求。

### 2. 嵌入制度理性以提升基层治理技能

基层党组织嵌入和培育乡村社会激活了乡村治理的动能,但为了有效避免乡村社会的过度自治所造成的社会公共理性的丧失,亦或是政党对乡村社会的过度干预消解乡村治理的灵活性,政党需要通过制度理性嵌入的方式提供制度化渠道消解乡村治理过程中的无序与混沌,推动乡村治理的有序化与理性化。诺斯<sup>[34]</sup>指出“制度是一个社会的游戏规则,是人类设计的、构建人们相互行为的约束条件。它们由正式规则(成文法、普通法、规章)、非正式规则(习俗、行为准则和自我约束的行为规范)以及两者的执行特征组成,其中,非正式规则给正式规则提供了根本的‘合法性’。”从正式制度与非正式制度所构成的制度合法化机制来看,乡村场域所存续的礼俗、惯例等非正式制度赋予了政党下乡过程中所伴随的制度下乡发生效用的社会基础。因此,政党的制度理性嵌入的目的在于规避制度刚性挤压社会韧性,同时在正式制度和非正式制度相糅合的基础上构筑乡村社会的“礼法共同体”,即政党制度嵌入的过程中包含了嵌入性法治规则与乡村内生性礼治规则交互融合,从而建构符合乡村社会需求的行动规则,这种理性嵌入的方式同时折射出当下乡村治理的秩序维持机制,易言之,“乡村治理的实质就是充分调动和运用社会自身习俗惯例资源,将一个自上而下安排的规则内在化,从而获得善治的过程。”<sup>[2]</sup>此维度的善治过程也是建构乡村治理体系中的法治和德治相结合的过程,其中,法治作为刚性的、显性的正式规则规定了治理主体的行为边界,德治作为承载着乡土底色的、柔性的、隐性的非正式规则筑牢了乡村内部道德体系,促使治理主体在乡村治理过程中由外在约束走向内在自觉<sup>[35]</sup>。如浙江省桐乡市将经过实践验证、行之有效的三治载体加以整合,形成了以“一约两会三团”为重点的三治融合创新载体,释放了德治和法治相结合的乘数效应;山东省平原县以开展农村综合整治带动乡村法治规范化,以培育乡风文明促进乡村德治常态化,积极构建党组织领导的“三治”相结合的乡村治理体系;广东省惠州市通过一村一个法律顾问,协助村委会制定、修改和完善村规民约等,打造“法德共治”的乡村治理平台。从政党整合与乡村治理的视角来看,政党的制度理性嵌入不仅有利于维系政党在乡村社会的制度性权威,同时通过与乡村内生性权威的互动维持了乡村治理结构的弹性和稳定性,而且锻炼了乡村治理主体运用德治和法治相结合去治理乡村的技能,深度契合了中央多次提出的“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”的目标。

### 3. 嵌入价值理性以培育村庄的政治社会化意识

现代政治社会生活中,“合法性强调的是政治所实现的价值与社会所追求的价值内在一致性,一致性高,合法性也高,反之合法性就低”<sup>[36]</sup>,且这种价值层面的合法性是一种更深层次的合法性。中国共产党自成立以来就把服务于最广大人民的根本利益作为自身的执政宗旨与价值追求,但随着社会的分化与市场资源配置与流动带来的异质性,社会层面越来越缺乏一致的价值共识。在当下的村域社会,传统的基于社区记忆基础上的价值观念被抽离和解构,而新的在契约关系基础上的自由、平等与独立的价值观念尚未建构起来,乡村社会出现了价值真空或意义缺位,因而导致村民群众在价

值观念上的冲突和价值认同上的迷失。政党通过价值理性嵌入机制引导和整合乡村社会的价值观念,其核心是把为人民服务的宗旨意识与培育村庄的政治社会化<sup>①</sup>意识相结合<sup>[37]</sup>,而协商民主理念是这种价值理性嵌入的集中体现。一方面,“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现”<sup>[38]</sup>,因此,政党下乡践行群众路线实现为农民群众服务的价值理念需要依托协商民主;另一方面,基层协商民主是多元主体在乡村公共领域中通过对话、协商、辩论而达成集体意识的过程。由此可见,基层协商民主不仅为政党下乡践诺为人民服务的价值理念提供了平台,而且在基于“主体间性”的对话交往过程中促成多方面的价值整合,促使多方共同服膺一套共享的价值观念,从而有助于建构政党在乡村社会层面的价值合法性。推动乡村协商民主促进价值整合需要注意两个方面,一是尊重农民群众的主体地位与话语权,农民并非文本和符号上的主体,而是乡土空间的权利和权力主体,要发挥农民群众在乡村治理中的主体作用;二是提升农民的政治效能感,其一是通过村民能够学习和掌握的政治社会化方式把传统的、离散的、依附性的小农培育成现代的、团结的、独立的“政治人”,提高农民的政治素养,其二是培育乡村公共性。村庄公共性建设的内核是村庄公共空间拓展和公共精神培育<sup>[39]</sup>,而公共空间是培育公共精神的载体,因此要把乡村空间场域当做锻炼村民群众政治品格与参与能力的民主训练场以培育村民的公共精神。这些方面的典型案例,如天津市宝坻区以民主协商理念为引领,制定了民主决策的“六步决策法”培育干部群众的民主意识、参政意识以及执政为民的意识,激发农民群众参与的内生动力,提升了农民的政治参与能力;安徽省宁国市通过搭建群众参政议事民主协商平台帮助农民群众成为乡村治理受益者和主力军;重庆市渝北区创新设立“民情茶室”培育了民主协商参与的公共空间,提升了农民群众的主体意识与政治效能感等。

#### 四、结论与讨论

从政党、国家和社会的角度观察,政党是衔接国家与社会关系最强有力的纽带,正如林尚立<sup>[40]</sup>所说,“在中国社会,国家与社会的关系不简单是两者之间关系,因为作为领导中国社会发展的核心力量,中国共产党不仅是国家政治生活的领导核心,而且是中国社会的组织核心。”在当下的基层党组织、基层政权组织与乡村社会的关系调适中,政党整合通过党的权力组织网络把国家的基础性权力渗透进乡村社会,发挥了串联国家与乡村社会的“桥梁”与“载体”功能,弥合了乡政村治格局下的国家退场所造成乡村场域的权力真空和社会失范,以及乡镇基层政权悬浮化所带来的政权合法化危机,并通过“找回群众”祛除了政党下乡过程中的“政党卡特化”<sup>②</sup>现象<sup>[41]</sup>,即通过重拾群众路线消解政党的科层化、行政化以及与社会疏离的倾向,在政党整合的过程中,既建构了以群众为基础的治理资源、锻炼了党员干部的基层治理技能,又培育了村民的政治社会化意识。在新时期乡村结构变迁的背景下,传统的革命式、运动意蕴的动员式与组织手段无法契合乡村复杂的、多元的价值与利益诉求,政党下乡需要新的手段与方式践行群众路线,这就需要通过“双向整合—理性嵌入”的方式推动政党下乡使得群众路线的常态化、理性化和制度化。其中,政党下乡通过“内整合”强化了基层党组织的组织力与领导力,藉由“外整合”与“理性嵌入”塑造了“基层党组织—乡村社会组织—村民”三层密切联系群众的结构化嵌入方式,而这种群众路线的践行机制同时形塑了乡村治理的创新机制,即形成了一种以基层党组织的领导为轴心,乡村多元社会组织有机参与的人人有责、人人尽责、人人享有的乡村社会治理共同体,凝聚了乡村共建共治共享的强大合力。

“双向整合—理性嵌入”手段构成了新时期政党下乡践行群众路线推动乡村善治的核心机制,但这种新型机制发挥作用需要一定的平台依托,这主要包括三个层面:首先,需要发展壮大村庄集体经济,一方面,集体经济是党领导乡村治理的着力点和主要抓手,为政党下乡践行群众路线与乡村治理

① 政治社会化是通过社会化途径将合乎政治需要的文化传递给人们并内化为自觉行为,塑造政治人格的过程。

② 政党卡特化是由卡茨和梅尔提出的,指政党和国家相互渗透和合谋,政党生存越来越依赖国家,从政党与国家和社会的关系看,这种政党与国家合谋,与社会疏离。



提供了内生性的物质基础与财力保障,无论是党自身组织力的提升还是党对乡村社会的整合与嵌入,都依赖于村庄的集体经济;另一方面,集体经济通过向乡村组织赋权来再造统合意义的村社集体。这种统合的内涵体现在调整农户土地和向农户筹集共同生产费两个方面,通过这种统合权,村社集体可以与农户间建立起双向平衡的权利义务、责任利益关系<sup>[42]</sup>,从而增强村社组织的集体行动能力。同时政党下乡践行群众路线要取得良好的成效离不开村民群众的主动参与,而集体经济建立了个人和集体的利益相容机制,通过强化村民与村庄之间的利益联结使两者间形成一种紧密的利益共同体,这种“强耦合的利益关联”有助于激发农民群众参与村治的积极性和主动性。其次,激活乡村简约主义治理,黄宗智认为简约主义治理指在国家与社会之间存在重叠与合作的“第三领域”中利用“准官员”进行地方非正式治理的一种经验型治理机制,即便是在当下的中国,村委会和村小组是第三领域的实例所现<sup>[43]</sup>,但村级治理的行政化与科层化愈益挤压这种“第三领域”的公共空间,而乡村治理本质上是公共性和自主性的治理,具有逆科层制的特征,即乡村社会的非正式化、非程式化与科层制的理性化、制度化相抵牾,因此需要重塑乡村简约主义治理以消解乡村治理的行政化倾向,这主要是在项目下乡和资源下沉的过程中增强村级组织的权力厚度,通过赋予乡村组织使用资源的自由裁量权激励其治理动能,提升其自主治理能力。最后,建构理性服务型基层党组织。中国共产党的性质和宗旨决定了党服务群众与社会的本质属性,服务型政党也是创新乡村治理的客观需要,但在政党下乡服务农民群众的过程中,一些基层党员干部在压力型体制和目标责任制的助推下,直接越过村社自组织通过向村民个体提供私人性的产品和服务形成基层党员干部和农户之间的“合谋”,这种“过度服务”非但不能提升村级组织自我提供公共产品和服务的能力,且容易助长村民的“等、要、靠”思想。因此政党下乡在提供服务的过程中要界定自身的服务边界,主要是提供满足村庄需要的公共产品和服务,避免政党统合侵蚀乡村社会自主服务能力,使政党所提供的公共服务既能满足群众对美好生活的需求,同时能在尊重群众主体地位的基础上发挥群众自组织的自我服务功能。

## 参 考 文 献

- [1] 吴重庆.无主体熟人社会及社会重建[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [2] 贺雪峰.新乡土中国(修订版)[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [3] 贺雪峰.行政还是自治:村级治理向何处去[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5,159.
- [4] 印子.村级治理行政化的演化过程与治理效果:基于苏北C镇调研的分析[J].求实,2020(4):82-96.
- [5] 郑长忠.基层党组织转型:走出“边缘化”处境的根本出路[J].马克思主义与现实,2004(5):75-81.
- [6] 曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(1):95-98.
- [7] 杨中艳.党领群治:十八大以来农村社区协商的经验成效与路径优化[J].社会主义研究,2016(4):114-120,141.
- [8] 王海侠,孟庆国.乡村治理的分宜模式:“党建+”与村民自治的有机统一[J].探索,2016(1):127-133.
- [9] 张明皓,豆书龙.党建引领“三治结合”:机制构建、内在张力与优化向度[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):32-41.
- [10] 唐文玉.区域化党建与执政党对社会的有机整合[J].中共中央党校学报,2012,16(1):58-61,76.
- [11] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.
- [12] 吕德文.基层治理转型中的群众路线[J].毛泽东研究,2014(1):100-105.
- [13] 戴玉琴.农村协商民主:乡村场域中群众路线实现的政治路径[J].江苏社会科学,2016(2):83-88.
- [14] 杜鹏.迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J].社会主义研究,2019(5):112-119.
- [15] 张艳娥.嵌入式整合:执政党引导乡村社会自治良性发展的整合机制分析[J].湖北社会科学,2011(6):19-22.
- [16] 谢忠文.当代中国社会治理的政党在场与嵌入路径——一项政党与社会关系调适的研究[J].西南大学学报(社会科学版),2015,41(4):41-46,189.
- [17] 袁方成,杨灿.嵌入式整合:后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑[J].学海,2019(2):59-65.
- [18] 刘伟.从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”:中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择[J].行政论坛,2017,24(5):38-44.
- [19] 林尚立.轴心与外围:共产党的组织网络与中国社会整合[J].复旦政治学评论,2008(1):340-358.
- [20] 吕德文.群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001)[J].开放时代,2012(6):117-129.
- [21] 罗峰.嵌入、整合与政党权威的重塑对中国执政党、国家和社会关系的考察[M].上海:上海人民出版社,2009.

- [22] 林尚立. 当代中国政治:基础与发展[M]. 北京:中国大百科全书出版社,2017.
- [23] 毛泽东. 毛泽东选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [24] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [25] GRANOVETTER M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness[J]. American journal of sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [26] UZZI B. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect[J]. American sociological review, 1996:674-698.
- [27] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,译. 北京:华夏出版社,1989.
- [28] 陈军亚,王琦. 集体化时期的国家渗透与农民回应——以“结构中的行为主义”为分析框架[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021,60(1):17-23.
- [29] 刘金海. 工作队:当代中国农村工作的特殊组织及形式[J]. 中共党史研究,2012(12):50-59.
- [30] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新,译. 上海:上海人民出版社,1995.
- [31] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1994.
- [32] 王绍光. 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线[J]. 学习月刊,2009(23):16-17.
- [33] 安东尼奥·葛兰西. 狱中札记[M]. 曹雷雨,姜丽,张跖,译. 北京:中国社会科学出版社,2000.
- [34] 道格拉斯·诺斯. 新制度经济学及其发展[J]. 经济社会体制比较,2002(5):5-10.
- [35] 任剑涛,姜晓萍,贺雪峰,等. 乡村治理现代化(笔谈一)[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(1):1-23.
- [36] 林尚立. 执政的逻辑:政党、国家与社会[J]. 复旦政治学评论,2005(1):1-17.
- [37] 徐勇. 非均衡的中国政治:城市和乡村的比较[M]. 北京:中国广播电视出版社,1992.
- [38] 新华社. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(001).
- [39] 吴春梅,梅欢欢. 村庄公共性建设[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):114-121,165.
- [40] 林尚立. 社区自治中的政党:对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区发展为考察对象[C]// 组织与体制:上海社区发展理论研讨会会议资料汇编. 2002.
- [41] 陈明明. 共和国制度成长的政治基础(复旦政治评论第7辑)[M]. 上海:上海人民出版社,2009.
- [42] 贺雪峰. 大国之基 中国乡村振兴诸问题[M]. 上海:东方出版社,2019.
- [43] 黄宗智. 民主主义与群众主义之间:中国民众与国家关系的历史回顾与前瞻愿想[J]. 文史哲,2021(2):5-15,165.

## Party Integration, Mass Line and Innovation of Rural Governance

——Discussion Based on Typical Cases of Rural Governance

ZHANG Xinwen, ZHANG Long

**Abstract** Rural governance is the cornerstone of the modernization of national governance. The current rapid changes in rural social relations and the quasi-bureaucratic tendency of the villager autonomy system are not conducive to the socialization of party politics, and tend to cause the marginalization of the ruling party's relations and the suspension of governance in the rural sphere. The core of resolving this dilemma lies in the construction of a "two-way integration-rational embedded" for practicing the mass line, with grassroots party organizations as the core. The new method for political party undergoing the mass line in rural areas is to strengthen the internal integration of the party through organizational optimization, elite decentralisation and elite absorption and selective incentives, and then to integrate rural society through a multidimensional rational embedding of organizations, institutions and values which construct mass-based governance resources, improve the governance skills of the grassroots society, and cultivate the political socialization awareness of the village, thereby enhancing the level of rural governance. This article believes that the "two-way integration-rational embedding" mechanism depends on the development of the village collective economy, the activation of minimalist governance, and the support of the construction of rational service-oriented grassroots party organizations.

**Key words** party integration; rational embedding; mass line; good governance in rural area

(责任编辑:余婷婷)