

# 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

周忠丽<sup>1,2</sup>,周义程<sup>3\*</sup>

(1. 南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210046;2. 江苏省委党校 党史党建教研部,江苏 南京 210009;  
3. 苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123 )

**摘 要:**农村基层党组织作为党在农村全部工作和战斗力的基础,其凝聚力的强弱直接关系到农村基层治理的质量、党在农村执政资源的多寡以及乡村振兴战略的进度。从理论层面看,在当前资源下乡背景下,农村基层党组织凝聚力似乎应当合乎逻辑地出现增强的趋势,但从事实层面看,农村基层党组织却出现了向心力弱化、忠诚度降低、信赖度下降等凝聚力弱化困境。信息不对称、自身建设滞后、基于差序格局的资源分配逻辑等是造成农村基层党组织凝聚力弱化的深层次原因。为了寻求农村基层党组织凝聚力弱化的解困之道,需要从切实推进新时代乡村关系的重理与重构,着力加强农村基层党组织自身建设,全面优化农村基层治理体系等方面来努力。

**关键词:**资源下乡;农村基层党组织;凝聚力;乡村关系

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2018)06-0060-09

2018 年中央一号文件提出要实施乡村振兴战略,进一步深化党和国家对农村发展的重视和政策资源的倾斜,通过调动多方力量,集聚各项资源,建设“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的美丽乡村。在乡村振兴战略实施过程中,充分发挥农村基层党组织凝聚力具有重要作用。一方面,利用好流向乡村的“人、财、物”等各项资源;另一方面,调动党组织成员班子和人民群众齐心协力共同建设美丽乡村的信心和决心,使党员干部、人民群众建设美丽乡村的心往一处想,力往一处使。然而,在当前大量资源下乡的过程中,农村基层党组织受限于自身建设不足,难以借助下乡资源组织发挥人民群众乡村建设的积极性和主动性,未能完全发挥资源下乡的推动发展作用,以及基层党组织先锋队在群众组织、管理决策、领导建设等方面的作用。由此,本文就当前资源下乡背景,通过对基层党组织凝聚力弱化的研究,探讨增强基层党组织凝聚力的对策,以更好地发挥党组织的领导、凝聚作用,促进乡村建设、人民幸福生活。

收稿日期:2018-03-20

基金项目:国家社会科学基金项目“农村‘空心化’背景下基层党组织凝聚力建设研究”(15BDJ031);江苏省委党校(行政学院)系统学习贯彻党的十九大精神专项课题“提升江苏农村基层党组织的组织力研究”(ZX18007);江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心和江苏高校哲学社会科学优秀创新团队建设项目“地方政府与社会治理”(2015ZSTD010)

作者简介:周忠丽,女,江苏省委党校党史党建教研部副教授,南京大学博士后,江苏党的建设理论与实践创新研究院研究员;周义程,男,苏州大学政治与公共管理学院教授,苏州大学东吴智库研究员。E-mail:1281779184@qq.com

\* 周义程为本文通信作者。

## 一、文献回顾与问题提出

凝聚力本是一个物理学的概念,意指在物质结构中确保分子与分子、原子与原子之间黏合在一起的某种内在力量。后来,该概念被引入文化学和伦理学领域,用来指促使某个集体或某一社会共同体的成员形成一个有机整体的某种聚合力。而党的凝聚力是指党的远大理想和根本宗旨以及党的组织纪律性在党员思想上逐步积累形成,并在党员行动上体现出来的一种精神力量和物质力量。其中,精神凝聚力表现为党的思想理论、政策措施等对人民群众的号召力和吸引力,物质力量表现为党的社会主义事业对满足人民群众生活生产需求的吸引力<sup>[1]</sup>。在基层党组织<sup>①</sup>这一具体的框架内,农村基层党组织是党在农村全部工作和战斗力的基础<sup>[2]</sup>。刘振强、符长喜<sup>[3]</sup>认为农村基层党组织是党团结带领农民群众利用下乡资源建设社会主义新农村的战斗堡垒,其凝聚力的强弱关系着党对农村的建设、改革、发展和稳定。范如平<sup>[4]</sup>认为基层党组织的凝聚力是通过发挥基层党组织作用进行基层组织建设、巩固基层政权的重要途径,其对内表现为党组织对班子成员、党员的凝聚力,对外表现为党组织对周围群众的凝聚力。从凝聚力的功效来看,是一个集体或社会共同体保持生机和活力的一个根本原因,如果凝聚力弱化甚至消失,这个集体或社会共同体就会面临解散的风险,甚至最终难逃解体的命运。农村基层党组织凝聚力的强弱直接关系着农村基层治理的质量、党在农村执政资源的多寡以及乡村振兴战略的进度。

当前,党和国家高度重视农村发展对新时期社会经济发展的辅助作用,各项资源汇聚农村,给农村社会经济发展带来重大机遇和挑战。陈浩天<sup>[5]</sup>指出资源下乡主要有国家赋予治理主体显性的惠农政策下乡,围绕促进农村经济发展而衍生的各种经济资源,把因征税而产生的相应资源直接让利给农村的三种方式。其中第二类主要是采取“项目制”的方式,由村庄先申请,政府立项,再以项目的方式把资源输入农村<sup>[6]</sup>。此时,新时期农村建设发展机遇与挑战并存,农村基层党组织作为农村各个组织和各项工作的领导核心,以及党和政府加强与群众联系的枢纽和桥梁<sup>[7]</sup>。李芮<sup>[8]</sup>认为大规模的资源下乡必然要求党组织发挥其总领全局、协调各方的作用,让下乡资源能得到公平配置、最优配置,更要做好资源下乡地区农村的发展规划,在项目引进、审批、落实、监督等各个环节做好工作,为资源下乡、惠农利民做好保障。贺雪峰<sup>[9]</sup>指出国家资源下乡方式一是直接资源下乡;二是以工代赈,民办公助,一事一议,只有当农民投工投劳完成了项目落地的基础条件时,国家资源才下到村里,这一举措有助于促进村庄组织统一利益获得国家资源投入,旨在通过资源下乡建立农村政治力量,让资源下乡的同时将农民组织起来,而在这一过程中,农村基层党组织所扮演的组织、纽带作用则需要充分的发挥,才能达到通过资源下乡重构村庄治理体系这一目标。同时,在资源下乡的具体实践中,国家资源输入没有从根本上解决三农问题,反而出现了与“乡村利益共同体”不同的“分利秩序”<sup>[10]</sup>。面对以上诸多情况,农村基层党组织应该成为“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者。

为了准确把握现实世界中农村基层党组织凝聚力强弱发展趋势的真实情况,课题组于2016—2018年分两条线展开调研。一方面,深入南京、苏州、镇江、南通、徐州、宿迁等市县农村,通过问卷调查、会议座谈、半结构式访谈等方式对普通农民、党员、新农人、村组干部和乡镇干部进行了较为广泛的调查;另一方面,对在江苏省委党校(行政学院)培训学习的农村基层干部进行了半结构式访谈。调查共发放问卷600份,实际回收问卷585份,其中有效问卷510份,

① 关于农村基层党组织的组成,有广义和狭义两种理解。广义的理解包括镇(办事处)党组织和村党组织,狭义的理解仅仅指村党组织。本文主要是从狭义的角度来展开分析的。

有效率85%;调研区域覆盖了苏南(占38.6%)、苏中(占28.2%)和苏北(占31.7%)三大区域,具有一定的代表性。在选取问卷调查样本时,为了尽可能防止出现区域的过度集中和隐性的选择性偏误,本次问卷调查基于配额抽样和便利抽样方法进行多地点非概率抽样。关于访谈对象,普通农民访谈10人,普通党员访谈10人,新农人访谈5人,村组干部访谈8人,乡镇干部访谈8人,合计41人。在实证调研获取一手资料的基础上,结合理论文献进行分析,试图实现理论与实践的有机整合,并借此发现,虽然从逻辑层面看,随着资源下乡政策的逐步落实尤其是乡村振兴战略的提出和实施,农村基层党组织凝聚力应当相应出现增强的趋势,但从事实层面看,农村基层党组织凝聚力却出现了弱化困境。概括地看,本文的基本研究旨趣在于:发现资源下乡背景下农村基层党组织凝聚力弱化困境的基本表征,探究凝聚力弱化困境背后的深层次生成机理,并构想走出凝聚力弱化困境的基本策略。

## 二、农村基层党组织凝聚力弱化的基本表征

在计划经济时期,为了在一穷二白的基础上尽快构建起一个完整的工业体系,中国选择了重工业优先发展的赶超战略。如何处理农业与工业尤其是重工业之间的关系,是推行这一发展战略的关键性议题之一。为了突出工业发展的优先性,国家采取了“缴公粮”“剪刀差”等一系列战略措施,从而使资源配置向工业和城市大幅度倾斜。改革开放之后,国家从农村汲取资源的力度虽有所减轻,但却以农业税、“三提五统”等农民感知较强的方式继续征收农业剩余。同时,乡镇政府机构的膨胀及其工作人员数量的增加也需要向农民收缴相应的税费以维系其运转,干群关系由此呈现出紧张状态<sup>[11]</sup>。随着国家经济实力的不断增强和政府财政收入的持续增长,为减轻农民负担、纾解干群矛盾,中央人民政府于2005年全面取消农业税费,并制定和实施了一系列旨在支持农业增效、农民增收和农村发展的惠农政策,正式步入“以城带乡、以工促农、城乡一体”的发展新阶段。

自2004年持续至今,中央一号文件连续15年聚焦“三农”,向农村输入大量资源,推动农村可持续发展,保障农民共享改革发展的成果。其中,国家资源主要通过三种方式进入农村:一是以惠农资金方式直接补贴农户,如粮食直补、退耕还林等;二是国家对各种涉农部门提供用于新农村建设的项目资金;三是通过国家转移支付承担村干部工资。江苏省作为东部沿海经济发达省份,积极落实国家惠农政策,本着“多予、少取、放活”方针,推行了一系列相关配套措施,农民增收取得了显著成效。2017年,江苏省农村居民人均可支配收入达到19158元,较2004年的4754元,增长了3倍,农村经济社会发展环境进一步优化;同时,财政转移支付也为农村基层党组织建设提供了丰富的资源,诸如办公经费、活动场所、工资津贴等都得到了有力保障。但农村经济社会的发展与党建经费的充沛并未能减小农村基层党组织面临的挑战。调查结果显示,农村基层党组织不同程度地存在弱化、虚化和边缘化问题。从基层党组织自身的向心力、党内关系的忠诚度、干群关系的信任度等几个维度来看,农村基层党组织都存在着凝聚力弱化困境。

首先,农村基层党组织向心力减弱。向心力是衡量基层党组织凝聚力的重要指标,能够对分散的信息、知识、观点进行整合,有助于为基层党组织采取统一行动提供基本保障。向心力主要包括内部关联、行动一致性和目标一致性三个维度<sup>[12]</sup>。内部关联用于衡量不同个体之间的直接联系和交互程度;行动一致性表明人们开展活动计划性的高低;目标一致性强调个体对组织目标的认可和接受程度<sup>[13]</sup>。农村基层党组织向心力弱化意味着在开展活动过程中能够获得其他个体,尤其是普通群众支持和帮助的程度降低<sup>[14]</sup>。调查结果显示,基层党组织的向心力不强,农民入党积极性不高,只有55.6%的受访农民明确表示愿意加入党组织,近四成的农民不想加入党组织或无所谓,理由多为“怕麻烦”,或“入不入党差别不大”。同时,农民对于村党委(支



部)组织的会议与活动参与度不高,仅有20.6%的人经常参加,受访者半数以上(54.8%)偶尔参加,近25%的受访者表示“很少或几乎不参加”村党委组织的活动。除此之外,向心力不强还表现在农民对村干部的工作业绩评价相对偏低,仅有24.5%的受访者对村干部的工作业绩表示满意,60.2%的受访者认为“表现一般”,15.3%的受访者认为村干部的工作业绩不合格,这一结果尤其需要引起重视。在惠农政策执行满意度这一问题上,63.5%的受访者表示满意或比较满意,27.3%的受访者认为一般,还有9.2%的受访者因对资源分配不公不满意农村惠农政策执行结果。

其次,农村党员主体地位缺失及忠诚度降低。从历史唯物主义的观点来看,党员主体地位是指党员在党组织产生、发展、壮大过程中处于最为重要的地位和发挥决定性作用。主体地位是以党员为本体所表现出来的特性,党员主体地位就是党员在党组织活动中体现出来的能动性、创造性、自觉性、自为性等特质<sup>[15]</sup>。农村党员的主体地位主要体现为:在农村基层党组织权力结构中,党员处于核心地位而非边缘化地位;在农村基层党组织运作过程中,党员处于积极的参与地位而非袖手旁观的地位;在农村基层党组织的功能发挥方面,党员是自觉自主积极的力量而不是消极、被动、被支配、被驱使的力量<sup>[16]</sup>。农村党员主体地位的实现程度直接影响到其对农村基层党组织的忠诚度。近年来,各地农村基层党组织在提升党员主体地位方面进行了诸多积极探索,如保障和落实党员权利,发展党内民主,加大对党员的帮扶与激励等,并取得了一定成效,但农村党员主体地位缺失的现象仍然比较突出。调查结果显示,多数受访党员缺乏参与党内事务的积极性和责任感,一方面,党员参与党内事务程度和质量不高,多局限在党员大会和支部改选,党员纳新时举举手、画画钩、鼓鼓掌,而对涉及村庄经济与社会发展、资源与利益分配等重大决策介入较少;另一方面,党支部的正常活动开展,如“三会一课”、民主评议等,需要通过为到场党员提供一定的物质福利来达成,包括发放香烟,提供午餐,计算务工补贴等。党员主体地位的缺失及由此引发的党员忠诚度的下降,不仅损害了党员及党组织在群众心目中的形象,更是导致农村基层党组织在日常运转过程中普遍存在民主不足、集中有余的情况。这一点在对村支部书记的党内监督问题上表现得尤为突出,再加上其他监督机制的不健全,导致寻租贪污、侵吞公款、截留惠农资金与征地拆迁补偿款等问题时有发生。

最后,干群关系疏离、冷漠以及信赖度下降。一方面,2006年全面取消农业税之后,党员干部无须再走家串户催粮要款,并且随着农民生育观的转变和全面放开二孩政策的落地,农村基层党组织承担的计划生育工作任务也大幅度减轻,使曾经一度紧张的干群关系得到了一定程度的缓解。然而,随着过去作为中心任务的征税、催粮、计生等工作任务的减少或消失,干群之间的联系越发变少,加之未发展出新的干群联系机制,党员干部与群众之间的疏离感明显增强。调查结果显示,仅有20.7%的受访者能经常和村党组织工作人员见面聊天拉家常,高达57.5%的受访者表示“一年遇不上几回”,还有15.6%的受访者表示“很少见面,顶多就是有公事要通知和办理时才能见到”,甚至还有6.2%的受访者表示“村庄合并后,村两委主要干部不全认识,极少见面”。另一方面,全面取消农业税之后,“三提五统”(指村级三项提留和五项乡统筹)取消,农村基层党组织工作人员不再像以往那样要依靠农民的“三提五统”来供给,工资津贴由国家转移支付,经济收入稳定,不少农村基层党组织工作人员在县城置业居住,成为“不在村”党组织成员。同时,农村基层党组织的治理方式也由原来半正式或非正式治理方式向形式化治理方式转型,越来越像一级政权机关,向脱离群众和乡土社会的“悬浮型”组织发展<sup>[17]</sup>。基层党组织及党员干部不仅无须依赖农民的供给维持运转,还能为农民分配资源,甚至有人将执行惠农政策错误地视为个人“给农民的好处”,与群众交往时,言谈举止间不无优越感,成了农民眼中的“他们”,“我们”与“他们”之间的心理认知,使得干群关系变得日益冷漠,由此逐渐引发了群众对农村基层党组织及其工作人员信任度的减弱。当被问到“农民在遇到生产或生活的困难后,

会第一时间求助于谁”时,58.21%的受访者表示是“亲戚朋友”,19.75%的受访者表示是“街道或乡镇的(准)政府部门”,仅有15.25%的受访者表示会向“村党支部”求助,另有6.79%的受访者表示会求助于其他。从这组数据可知,农民对村党支部的信任度偏低,信任度的衰降给农村基层党组织的政治合法性造成了较大的负面影响,个别地区的农村基层党组织甚至在一定程度上落入了“塔西佗陷阱”<sup>①</sup>。

### 三、农村基层党组织凝聚力弱化的成因

在越来越多的经济资源通过行政渠道下沉农村,群众普遍获得各种实惠的情况下,为什么不少地方反而出现基层党组织虚化、边缘化以及凝聚力弱化等消极现象呢?调查发现,一方面,惠农政策执行过程中“单向性”导致了基层党组织与群众之间的信息不对称;另一方面,资源分配不公引发了猜忌与不信任;同时,基层党组织自身建设滞后于社会发展和群众期望,多种因素导致了基层党组织凝聚力的弱化。

首先,信息不对称加剧了农民对基层党组织的疏离感与离心力。从委托代理理论的视角来看,农村基层党组织存在双重代理人身份,相对于上级党委这一委托主体,基层党组织是代理主体;相对于农民群众这一委托主体,基层党组织也是代理人。通常情况下,代理主体比委托主体拥有显著的信息优势,这就天然地形成了信息不对称现象。就惠农政策而言,基层党组织工作人员处于信息优势地位,农民则处于信息劣势地位。信息优、劣势地位的形成既与作为代理主体的基层党组织及其工作人员基于理性经济人立场而有意识地造成政策信息宣传工作不到位有关,也与作为委托主体的农民接收和理解政策信息的能力有关。惠农政策作为一项公共政策,民众获取政策信息的渠道、内容及方式是政策满意度评价的基础和前提。

一般来说,如果委托主体对相关信息的获取高度依赖代理主体,而代理主体因自利动机驱使刻意采取隐藏信息和选择性披露信息的策略时,委托主体的信息劣势地位将更为凸显。通过对受访者获取惠农政策信息的主要渠道分析发现,60.6%的受访者通过基层党组织工作人员传达获取信息,22.3%的受访者通过电视获取信息,9.6%的受访者通过广播获取信息,7.5%的受访者通过网络获取信息。由此可见,农民获取惠农政策的渠道主要来自农村基层党组织工作人员的传达。从惠农政策咨询方式来看,50.8%的受访者咨询基层党组织工作人员,20.6%的受访者前往政府部门咨询,12.3%的受访者拨打热线电话咨询,16.3%的受访者上网查询。由此可知,当对惠农政策理解有疑惑时,过半的农民首先找基层党组织工作人员咨询,然后依次是到政府部门咨询、上网查询和拨打热线电话。综上可知,作为委托主体的农民在信息获取和理解上高度依赖作为代理主体的基层党组织工作人员,后者对惠农政策的宣传是否及时和准确极大地影响农民对信息的获取和理解。令人遗憾的是,基层党组织中部分干部在是否传递政策信息和传递到什么程度等问题上具有浓厚的理性经济人色彩,即在面临不同的选择时,总会做出对自己有利的选择。例如,有的党组织干部怕费事,不想宣传;有的党组织干部认为是“发钱”给农民,自己得不到“好处”,不愿宣传;有的党组织干部认为,农民掌握政策容易“找麻烦”,政策“自己看着用”就行。由于缺乏对惠农政策系统全面的认知和掌握,部分农民本可以得到的专项补贴未能及时申请,如农民对种粮补贴政策已十分熟悉,而对蔬菜、水产、畜禽、林果以及农产品加工等惠农政策或一知半解,或闻所未闻。当农民事后得知这些政策信息时,难免不怪罪于农村基层党组织工作不到位,从而产生离心倾向。

<sup>①</sup> 塔西佗陷阱原是古罗马时代历史学家塔西佗评价罗马皇帝时所说的话,“一旦皇帝成了人们憎恨的对象,他做的好事和坏事就同样会引起人们对他的厌恶”。后被中国学者引申成为一些社会现象,指当政府部门或某一组织失去公信力时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为是说假话、做坏事。

城市化进程中的“推—拉效应”也对政策信息对称不起来起到助推作用。“推—拉效应”中的“推力”主要是从农村角度来说的,即微薄的农业生产收入和较差的生活环境将农村青壮劳力从土地上挤出;“拉力”则是从城市角度而言的,即城市较高的工资收入、较好的生活环境和发展前景等因素吸引着农村青壮劳力。大量农村青壮劳力流入城市,留守在农村的多为老人,而留守老人难以理解和掌握种类繁多的惠农政策。比如,有的留守老人将针对贫困或病残的救助,理解为普惠性福利,并为发放不公而心怀不满;有的留守老人对现今惠农政策的广度和力度预计过高,当实际受惠低于预期时,会存在较大的心理落差,易产生“好处都被党员干部截留了”的感觉。可见,留守老人对政策信息的理解不全面、不充分、不客观也是造成信息不对称的一个重要原因,并由此增强了农村基层党组织的离心力。

其次,自身建设的滞后性成为农村基层党组织凝聚力弱化的主导因素。“打铁还需自身硬”,农村基层党组织本身是否坚强有力与其凝聚力的强弱呈显著的正相关关系。在农村市场经济和基层民主自治日趋成熟、“空心化”现象凸显、资源下乡力度加大、村民权利意识增强等社会政治生态环境下,农村基层党组织仍被视作权力单位运行,而权力化的农村基层党组织没有伴随改革引发的社会转型及时地完成自身结构与功能的调整,亦未能及时发展出与新形势相适应的思维方式、行动逻辑与运行机制,这就使得农村基层党组织自身建设滞后于农村经济社会发展,导致农村基层党组织在剧烈的农村社会变迁中表现出强烈的不适应。调查发现,82.09%的受访者认为“农村基层党员干部队伍老化,观念守旧,能力不足”这一因素影响了农村基层党组织凝聚力和作用的发挥,72.64%的受访者认为“农村基层党组织的运行机制和开展活动的方式滞后于农村社会发展变化”同样影响着农村基层党组织凝聚力,53.23%的受访者认为“青壮年劳动力外出务工,农村出现‘空心化’,基层党组织出现虚化”也是造成农村基层党组织的重要原因。此外,农村基层党组织家族化也对其凝聚力形成了直接的冲击。部分农村基层党组织主要负责人面对越来越丰沛的下乡资源,为巩固自己的利益圈子,在发展新党员时目光向内,在亲朋好友中物色和培养,家族化现象有所抬头。当问到“当前农村基层党组织家族化这一问题解决得如何”时,30.75%的受访者认为“一般”,9.85%的受访者认为“不太好”,3.38%的受访者认为“很不好”。该组数据显示在农村基层党组织中,家族化问题尚未得到很好地解决。同时,为了保证研究效度,课题组基于“三角互证”<sup>①</sup>的小组访谈和个别访谈也显示,一些地区的家族化问题仍然比较严重,形成了封闭的圈子,农村中的其他精英,如种粮大户、致富能手、回乡发展的“新农人”以及各种农村“两新”组织负责人在加入党组织或进入领导班子显得困难重重。概而言之,鉴于“农村基层党员干部队伍老化,观念守旧,能力不足”“农村基层党组织的运行机制和开展活动的方式滞后于农村社会发展变化”这两个显著因素,以及“农村基层党组织家族化”等均属于农村基层党组织自身建设方面存在的问题。因此,在诸多影响因素中,农村基层党组织自身建设的滞后性已经成为导致其凝聚力弱化的主导性因素。

最后,基于差序格局的资源分配逻辑弱化了农村基层党组织公信力。农村基层党组织处于国家权力体系的末端,与上级比起来权力固然不大,但是当农村基层党组织工作人员在组织松散的乡土社会中行走时,“一定程度上代表了国家”,即便遇到阻力,所产生的能量也较大。如果将这种权能与家族势力等地方性社会资源相结合,农村基层党组织工作人员在经济资源分配过程中任意裁量自由度将不断扩大。由于公共空间和互动关系的缺失,部分乡土社会中的资源分配时常会根据距离权力中心的远近来确定,基层党组织工作人员及其亲属、资深党员、朋友、一般群众,资源分配的浓度渐次稀薄,这其实就是费孝通先生所描述的差序格局在经济分配上

① 三角互证是在研究同一个对象时,从多个角度或运用多种研究策略进行有关资料的收集和阐释,看分析结果是否具有 consistency。



的映射<sup>[18]</sup>。换言之,这种以人际关系为主导的分配格局具有鲜明的“自我主义”特质,即农村基层党组织中的部分工作人员以自我为中心,对资源分配的多与少根据与自身的亲疏来划定。而由于权力通常“意味着在一种社会关系里,哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种社会关系是建立在什么基础之上”<sup>[19]</sup>,故而乡土中的权力虽然在正式的国家权力体系中处于最低层,但当它在松散的农村社会中进行资源分配时,却有着决定性的能量。这种能量既能给处于人际格局中“亲”和“近”的位置上的农民带来更多的资源,也能让处于“疏”和“远”的位置上的农民不能完全得到甚至完全得不到其应得的资源。至于在资源分配上如何进退把握,在很大程度上取决于基层党组织工作人员运用权力意志对人际格局的把握。

基于差序格局资源分配过程的“单向性”以及乡土社会中公共空间的缺失,使得农村基层党组织工作人员在行使政策执行的权力时缺少应有的监督和约束。具体来说,在村民自治行政化的大格局下,农村基层党组织权力的性质在行使过程中发生了变化,具备一定的“国家性”。从党的科层体系来看,农村基层党组织的权力实际上来源于上级,要向上级负责。可见,不管是哪一种情况,农村基层党组织及其工作人员并不需要对农民实质性负责,对他们的监督只能来自遥远的上级。一切不受制约的权力都倾向于腐败,农村基层党组织工作人员手中的权力亦不例外。农村基层党组织工作人员作为公共权力的实际执行者与公共资源的直接分配者,如果自身党性修养不够,不仅会让形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等“四风”问题获得滋生空间,而且会出现贪污受贿等一系列腐败问题。在涉及大量专项资金投入的惠农政策执行过程中,监管一旦不能及时跟进,农村基层党组织工作人员就可能“围食”惠农资金,通过对上虚报、对下隐瞒的手段,直接或变相冒领、骗取、套取补助款,或是利用职务便利直接截留、私分涉农扶贫资金,使其沦为工作人员的“自留地”。例如,丰县在2017年开展“惠农资金专项清理行动”中,以村为单位对2010年至2016年粮食综合补贴资金、水稻直补资金等600余万条涉农补贴资金发放数据进行对比清查,共查处涉农补贴资金腐败案件252件<sup>[20]</sup>。近些年,随着新农村建设的深入推进,各地基础设施建设项目众多,一些基层干部掌握了建设项目发包权力,有的收受工程承包人贿赂,有的干脆直接自己承包,从中渔利。诸如此类的情况,都在一定程度上削弱了农村基层党组织的公信力和凝聚力。

#### 四、农村基层党组织凝聚力弱化困境的解决策略

在资源下乡背景下,为了扭转农村基层党组织凝聚力弱化的局面,既需要推进新时代乡村关系的梳理与重构,又需要加强农村基层党组织自身建设,还需要创新农村基层治理体系,以确保农村基层党组织对农村社会进行有机整合,引导农村社会发展方向的功能充分发挥,进而提升农村基层党组织凝聚力。

首先,切实推进新时代乡村关系的重理与重构。中国特色社会主义进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视基层民主尤其是乡村自治问题。例如,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调,要“促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。这“四个自我”是对村民自治本质的经典概括。然而,从实践层面看,村民自治的理想并没有很好地转化为现实,村务治理中的行政化色彩仍然较为浓厚,并且在某些地区还有日渐加剧的趋势。如在“压力型体制”惯性效应的影响下,乡镇政府仍然习惯于将行政任务下派到村级组织;在“一票否决”式绩效考核制度的催逼下,乡镇政府面对日益加大的信访和维稳压力,本能地加强了对村庄和村民的网格化监控。这些都直接促使乡镇政权与自治村庄在理论上的“指导—协助”关系逐步演化为实践中的“干预—依附”关系,从而使“村庄的民主自治权经常受到乡镇政权的干预和侵

蚀”<sup>[21]</sup>。另外,由于在行政村范围内,村委会要在村党组织的领导下开展工作,而村党组织隶属于上级党委,实际上等同于把村委会也置于上级党委的领导之下。这样一来,单向的权力行使和单向的资源分配都要依靠这一套非人格化的科层体制(官僚体系),在这架冷冰冰的官僚机器运作过程中会产生人情味欠缺、形式主义盛行等一些弊端。这些一方面引发了农村基层党组织在村务治理中的角色越位、错位和缺位,另一方面也直接导致了农村基层党组织凝聚力的弱化。由此可知,通过乡村关系的重理与重构,尽快改变领导与被领导的传统乡村关系,逐步建立起指导与被指导的新型乡村关系,切实保障村民自治中“四个民主”的充分实现,就成为提升农村基层党组织凝聚力的题中应有之义。

其次,着力加强农村基层党组织自身建设。根据唯物辩证法中内、外因作用原理,在影响农村基层党组织凝聚力强弱的诸多因素中,内因(事物内部的矛盾性,往往与实物自身有关)是第一位的,起决定性作用。就农村基层党组织而言,内因即农村基层党组织内部的矛盾性。因此,为了提升农村基层党组织凝聚力,必须大力推进自身建设。从理论层面看,农村基层党组织发源于社会,理应植根于社会、服务于社会。对农村基层党组织而言,由于受到价值理念、既得利益以及传统习惯等因素的影响,导致其与基层社会之间的政治沟通不畅,从而存在与基层社会脱节的可能。有鉴于此,农村基层党组织必须及时呼应社会诉求,加快转变自身组织方式和活动方式,寻求农村基层党组织与农村基层社会良性互动的科学实现形式,提高对农村基层社会的领导水平,从而使其最大限度地赢得农民、普通党员和新农人的支持与认同。

人民性是中国共产党的本质属性,其基本使命是要实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益,其根本宗旨是全心全意为人民服务。作为执政党,中国共产党理应充分发挥利益代表功能,就必然需要其依托基层党组织立足于群众的便利性。中国共产党的最大政治优势就是密切联系群众,党执政后最大的危险则是脱离群众。农村基层党组织作为党在农村执政的基础,是党联系广大人民群众的桥梁和纽带<sup>[22]</sup>。农村基层党组织工作人员要充分利用自己立足于人民群众的优势,主动走进群众,萃取民意,汲取民智,并把群众的意见、建议真实地传递给上一级党组织。除此之外,农村基层党组织不能囿于既得利益的小圈子,需要打开大门,向各类群体吸收新生力量,特别是那些回乡创业、带领群众致富的“新农人”群体,以不断巩固、扩大群众基础,从而使农村基层党组织具有更广泛的代表性和更坚实的群众基础。总之,农村基层党组织的代表性越强、群众基础越巩固,其凝聚力就越易提升,执政党执政的基层基础就越牢固。

贯彻全面从严治党的战略方针,必须认真完成好抓基层、打基础的工作,使每个农村基层党组织都成为坚强的战斗堡垒,这是党长期执政的客观要求。在公共权力体系内,农村基层党组织的权力并不大,但是在财政转移支付和资源大规模下乡的背景下,其在行政村范围内却掌握着资源分配的决定权,存在贪污腐败的机会,需加大对这种权力末梢的反腐力度。在农村基层,全面从严治党需要农村党组织与村委会职能分工,在协调配合进行乡村治理过程中相互制约。

最后,全面优化农村基层治理体系。明确村两委关系是优化农村基层治理体系、增强农村基层党组织凝聚力的关键环节。在村两委关系中,村党组织与村委会之间是领导与被领导的关系,由于行政村公共事务较少,其领导关系在多数情况下演变成为替代关系。党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导,如果农村基层党组织深陷于具体事务当中将会产生三个基本弊端:一是过度干预村委会工作,影响村民自治与基层民主的质量;二是不能超脱于具体利益之上,在农村社会日趋多元的背景下,易把自己推到利益主体的对立面,损害党组织的凝聚力;三是农村基层党组织无暇加强自身建设,相对减弱了政治、思想及组织领导力。因此,农村基层党组织如果能够脱身具体的事务,把村民自治范围的事情交给村委会,既有利于塑造自身清正廉洁、中立公正的良好形象,又有利于提高自身的政治、思想和组织领导力,增强自身的凝聚力;同时,村民自治的空间也得以拓展,权责关系清晰,村委会工作积极性提高,村民自治的民主性提



高,促进村委会的回应性增强,保障农村公共产品供给。

营造农村社区公共空间是优化农村基层治理体系、增强农村基层党组织凝聚力的基础。由于历史的原因,农村社会如同一盘散沙。改革开放后,城市化带来的村庄“空心化”使本就缺乏组织资源的农村社区结构呈现进一步松散趋势,农村公共生活更为凋敝,农民缺乏说理和议事的平台。有效的基层治理离不开活跃的农村社区公共空间,因而培育各类农村社区组织,开展各类社区公共活动,畅通群众的民主沟通渠道,有助于惠农政策执行和农民社区参与的良性互动。民主化的农村社区公共空间可以在一定程度上改变依托于行政管道的资源分配模式。在传统的资源分配模式下,普通群众无缘置喙,既不能参与分配决策和分配执行的任一环节,也不了解分配的过程与结果,容易产生误解、误会、不信任、不满意等消极后果,激发村民群众对农村基层党组织的离心情势。资源下乡固然是件好事,但要把好事办好,必须要完善机制,让群众参与进来,才能给群众一个明白,还干部一个清白。有序化的农村社区公共空间有利于为利益相关方参与农村社区公共事务治理提供一个平台,并使对话、沟通、妥协和共识在一个相对平和的程序中完成<sup>[23]</sup>,从而避免社会问题的激化甚至政治化。

#### 参考文献:

- [1] 黄明哲.构建社会主义和谐社会与加强党的凝聚力建设探讨[J].学习与实践,2007(2):80-88.
- [2] 十六大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2002:47.
- [3] 刘振强,符长喜.增强农村基层党组织凝聚力和战斗力的根本途径[J].理论观察,2004(2):21-22.
- [4] 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.
- [5] 陈浩天.资源下乡:农户需求治理与政府治道变革的服务转型[J].学术交流,2014(9):192-197.
- [6] 叶敏,李宽.资源下乡、项目制与村庄间分化[J].甘肃行政学院学报,2014(2):14-21,25.
- [7] 朱永明.如何充分发挥农村基层党组织的作用[J].农民致富之友,2015(2):2,41.
- [8] 李芮.资源下乡与农村基层党组织治理[J].湖北工业大学学报,2016(6):31-34.
- [9] 贺雪峰.通过资源下乡来重构村庄治理体系[J].农村工作通讯,2017(7):55.
- [10] 贺雪峰.小农立场[M].北京:中国政法大学出版社,2013:213-216.
- [11] 张静.基层政权——乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:77.
- [12] Sheremata W A. Centrifugal and Centripetal Forces in Radical New Product Development under Time Pressure[J]. Academy of Management Review,2000(2):389-408.
- [13] Atuahene-gima K. The Effects of Centrifugal and Centripetal Forces on Product Development Speed and Quality: How does Problem Solving Matter? [J].Academy of Management Journal,2003(3):359-373.
- [14] 李晓翔,陈邦峰,霍国庆.组织冗余如何影响中小企业产品创新?离心力和向心力的中介作用研究[J].研究与发展管理,2013(6):16-26.
- [15] 郑礼平,周康林.论人民主体地位与群众路线的关系[J].马克思主义研究,2014(5):90-97.
- [16] 龚少情.党员主体地位:内涵与特征[J].上海党史与党建,2011(8):20-22.
- [17] 魏小换,吴长春.形式化治理:村级组织性质的再认识[J].广东社会科学,2013(4):196-202.
- [18] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,1998:24.
- [19] 马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1997:81.
- [20] 王新远,刘宗志.丰县运用大数据惩治“微腐败”查处涉农补贴资金腐败案252件[N].中国纪检监察报,2017-02-16(03).
- [21] 李晓鹏.论“村民自治”的转型和“乡—村”关系的重塑[J].社会主义研究,2016(6):96-101.
- [22] 袁建伟.坚持全面从严治党 强化农村基层党组织整体功能[N].光明日报,2018-04-02(05).
- [23] 周忠丽,彭大鹏.公共空间建构与基层治理创新——对平昌县“三双向一质询”制度的考察[J].新视野,2013(3):55-58.

(责任编辑:李凌)