

【农村社会发展】

基层党建、基层治理与村庄公共性

——基于对佛山市南海区禾村党建创新的考察

李永萍

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘 要:基层党建与基层治理之间具有相辅相成的关系。文章以南海区禾村的党建创新为例,探讨新时期基层党建与基层治理结合的可行路径。基层治理的核心是事务的解决,而基层党建的核心是对人的组织和动员,基层治理与基层党建存在相辅相成的关系。一方面,基层治理是基层党建的依托,在具体的治理过程中,治理事务构成了激活基层党建的载体,量化的考核体系构成激活基层党建的动力,党员联系群众构成了激活基层党建的路径,因此,基层治理重塑了基层党建的生命力,强化了基层党建引领的治理效能;另一方面,基层党建的政治引领则通过对群众的教育、组织和动员,重塑村庄的公共性,为村庄的公共性注入社会主义的政治原则,从而强化了基层治理的政治基础。因此,上述交互关系既包含以“事”为载体对人的动员和组织,也包含以“人”为主体对“事”的治理。可见,基层党建的生命力蕴含在群众路线的实践过程之中,基层党建不仅涉及党组织建设和党员作风问题,更要以基层治理为归宿,突出党员的代表性、积极性和先进性,在基层治理的实践中激活基层党员的身份意识。因此,以基层治理激活基层党建,以基层党建引领基层治理,最终形成基层党建与基层治理的良性循环,是应对转型期乡村社会复杂治理格局的基本路线。

关键词:基层党建;基层治理;群众路线;村庄公共性;治理转型

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)02-0059-10

一、问题的提出

目前学界关于基层党建的研究,主要集中在两个领域:一是党群关系研究。党群关系是基层党建中的一对核心关系。毛泽东^[1]在新中国成立初期就指出:“党群关系好比鱼水关系,如果党群关系搞不好,社会主义制度就不可能建成;社会主义制度建成了,也不可能巩固。”学界对于党群关系的研究颇多,主要集中于分析中国共产党处理党群关系的基本经验,当前党群关系面临的挑战以及应对策略等方面^[2-3]。另有学者提出要从党群关系的视角来研究当代中国政治^[4]。党群关系的核心在于群众路线,是否真正坚持群众路线是衡量基层党建有效性的关键变量。韩福国^[5]提出“开放式党建”的概念,认为要转变传统基层党建的封闭式模式,将群众路线的精神融入基层党建的结构。在从传统社会向现代社会转型的过程中,党群关系也发生了很大程度的变迁,面临很多新问题、新困境^[6-7]。梳理既有研究以及结合现实经验可以发现,党群关系在变迁中遭遇的最大问题是越来越脱离群众路线的内核,或者说群众路线变得“有名无实”。群众路线是党的根本政治路线和组织路线,其核心是教育群众、动员群众和组织群众。吕德文^[8]认为,群众路线构成了全能主义政治的组织基础,在当前的基层治理中,动员仍然是中国行政体系运作的核心特征,但是动员不能仅仅局限于官僚体系内部,因为群众路线既包括官僚体系内部的动员,同时还包括群众动员。当前基层治理中群众路线存在的问题就在于群众路线逐

收稿日期:2019-06-10
基金项目:国家社会科学基金青年项目“新乡贤参与农村社区治理的模式和路径研究”(18CSH010)
作者简介:李永萍,女,南开大学周恩来政府管理学院助理研究员,博士。

渐放弃了对群众的动员,转而求助于官僚体系内部的动员^[9]。此外,陈柏峰^[10]探讨了乡村治安工作中群众路线的变迁,指出群众路线从“接近群众、呼应群众需求、依靠群众维护治安”转变为只是“接近群众”,在乡村治安工作中难以动员和组织群众的力量,因此基层政府不得不通过治安联防、线人等“专门工作”的方式来弥补。因此,党群关系中最重要的就是要坚持群众路线,做好群众工作。

二是党建与基层治理研究。基层党建引领基层社会治理成为新形势下基层治理的重要方向。邓顺平^[11]指出,党治基层是理解当代中国基层治理的实践基础和逻辑起点,中国共产党在基层治理中发挥着非常重要的作用。党建和治理的关系在国家治理领域体现为“党治国家”的治理形态,陈明明^[12]认为这一形态在合法性论证、资源汲取与整合、政府能力与社会调控等方面具有前所未有的优势。一些学者基于基层党建工作的实践创新来分析基层党建与基层治理之间的良性互动格局,认为在基层党建中要“打破内循环”“开门抓党建”,推动基层党建由以思想建设、组织建设和作风建设为主的“小党建”拓展至以围绕中心、服务大局、拓宽领域、强化功能为主的“大党建”^[13-14]。

既有研究丰富了我们对于党群关系、群众路线以及基层党建和基层治理关系的认识。党群关系中最重要的是要坚持群众路线,做好群众工作;而基层治理的具体内容和具体过程则构成群众路线的基本载体。因此,基层党建的过程和基层治理的过程是相互嵌入的。但是,对于基层党建和基层治理为何相关联以及如何相关联这两个问题,既有研究还较少涉及。基于此,本文在已有研究的基础上,以广东省佛山市南海区禾村^①的基层党建创新为例,探讨基层党建与基层治理的关系,基层党建与基层治理如何相互强化,并在此基础上讨论在基层治理中如何激活群众路线的问题。

禾村位于广东省佛山市南海区,户籍人口3000人左右,还有3000左右的外来人口居住在该村。禾村共有94名党员,其中60岁以上的党员有20多个,30~60岁之间的党员有40个左右,30岁以下的党员有30多个。从2015年开始,在村支部书记的引导下,该村在党建方面积极创新,对党员严格要求,将党建工作融入具体的村庄治理过程,在基层治理中发挥党员的先进性和积极性。其结果是,不仅激活了党员的积极性,而且还激活了群众对村庄治理的积极性,从而对村庄治理产生正反馈。2018年7月,笔者及所在研究团队成员在禾村进行了为期20天的驻村调研,主要关注当地的基层治理、基层党建、政经分离、地租经济、外来人口管理、家庭关系以及村庄社会关系等方面。调研采用半结构式访谈的方式,每天上午和下午分别访谈3~4个小时,晚上进行集体讨论。

二、基层党建与基层治理的关系

中国的政党制度决定了基层治理中党委的领导地位,基层党建与基层治理之间具有水乳交融的关系。事实上,基层党建在根本上是一个治理问题,因此,基层党建不仅需要党员内部的组织建设和作风建设,还需要将基层党建与基层治理相结合,以基层治理为载体来推进基层党建工作。基层党建在基层治理中具有根本性的地位,基层治理的核心是事务的解决或问题的处理,而基层党建的核心是对人的组织和动员。治理事务的解决不仅需要资源,而且需要依托于制度和规则,而制度和规则的落实离不开人;基层党建的核心就是围绕“人”而展开工作,即通过对人的教育、动员和组织来推动基层治理任务的顺利完成。因此,基层治理与基层党建之间是相辅相成的关系。

第一,基层党建需要以基层治理为依托。基层党建的核心是对人的改造、教育、动员和组织,但每个人都处于具体的利益关系和社会关系之中,因此,基层党建的过程需要嵌入基层治理

① 根据学术惯例,本文中出现的姓名和村名均为化名。

的过程。在此意义上,当前大多数地区的基层党建工作存在两个误区:一是基层党建脱嵌于基层治理,将基层党建局限于党员内部的组织建设,因而在基层党建中着重通过各类学习活动来教育党员。二是基层党建脱嵌于人民群众。没有认识到党员联系群众的真正意涵,将党员联系群众与党员服务群众等同。当前的基层党建工作中过于强调党员服务群众,但对党员联系群众认识不到位,以及缺乏党员联系群众的有效手段。如果只是强调党员服务群众,基层党建就会止步于党员内部,与群众隔离,形成党员内部的循环,基层党建就会趋于形式化和行政化。并且,由于没有真正做到联系群众和了解群众,所谓的“服务”也经常会偏离群众的实际需求。党员具有代表性、积极性和先进性,因此,在基层党建中,党员联系群众的真谛是通过党员的代表性、积极性和先进性来教育群众、动员群众以及组织群众,且教育、动员和组织群众的过程不是依靠说教,而是蕴含于基层治理的实践过程之中。要通过基层治理的实践来激活党员、教育群众,发挥基层党建在基层治理中的引领作用。

第二,基层治理需要依托基层党建的政治引领实现对具体人员的动员。基层治理要解决的是具体的事务,但治理主体和治理对象都是具体的人。实际上,基层治理任务的完成需要三个要素,分别是资源、制度(或规则)和意志。一定的资源输入是完成基层治理任务的基础,但国家资源的输入过程在基层社会通常会伴随着竞争、冲突以及利益博弈,这就产生了对制度或规则的需要,通过规则或制度来约束和调控围绕资源产生的竞争和博弈。但是,制度和规则终究是由具体的人去实施,因此在地方社会的运行中也会出现偏差,这就进一步产生了如何约束和调控制度与规则的问题。制度调控的核心是将制度和规则纳入基层党委的领导,使其服从于政治调控。因此,基层治理事务其实都在基层党委领导之下,在此意义上,基层治理过程需要依托于基层党建对人的教育、改造和引导。基层党建的效果甚至往往决定了基层治理的效果。

因此,基层党建根本上是一个治理问题。基层党建不仅要教育党员,调动党员参与基层治理的积极性,而且要通过党员的引领来教育和改造群众,重塑基层的公共性,并将公共性反馈到基层治理的实践之中,成为基层治理的重要推动力。在基层党建引领的视野下,村庄公共性不再仅仅是一个熟人社会的内生秩序能力的问题,而是党群关系有效互动的产物。在革命年代,中国共产党通过革命实践锻造党员和教育群众;在当前乡村社会转型时期,面对更加复杂的治理形势,中国共产党更应该通过基层治理的具体实践过程来教育党员和群众。下文中,笔者将以禾村的探索为基础,探讨基层治理激活基层党建的逻辑,通过对基层党建有效性条件的反思,进一步讨论基层党建重塑基层治理的机制。

三、基层党建激活的载体、动力与路径:禾村的探索

当前基层党建工作主要是以党员内部的组织建设为核心,即强调对党员的教育,通过多种学习方式和途径来提高党员的觉悟和党性意识。但基层党建的生命力不仅在于党员内部的组织建设,还在于如何将基层党建融入基层治理的实践,在实践中激活基层党建的活力,发挥基层党建的引领作用。虽然各级政府也在提倡和探索基层党建引领基层治理的方式和路径,试图将基层党建与基层治理结合起来,但在实践中容易陷入形式主义。因此,基层党建引领基层治理如何从一种话语变为现实,是当前基层党建面临的重大问题。广东省佛山市南海区的禾村在基层党建方面有很多创新之举,其核心在于将基层党建与基层治理相结合,在具体的基层治理过程中抓基层党建,使基层党建有了抓手,取得了较大成效,有效避免了形式主义。

(一) 基层党建激活的载体:具体的治理任务和治理过程

具体的治理任务和治理过程是基层党建的主要载体。党员是基层治理中的重要力量,通过将基层党建与基层治理相结合,不仅可以使基层党建避免陷入形式主义和文牍主义,激活党员的身份意识,而且还能将党员的积极性引入基层治理的实践过程,发挥党员的引领和先锋作用。禾村在基层治理中充分调动党员的积极性和主动性,具体而言,该村主要通过两种方式将基层

党建融入基层治理。其一,让党员参与村庄公共事务的决策过程,在村庄重大事务决策上充分听取党员的意见和建议。例如,村级公共工程建设、村集体土地流转等事务,都要事先召集党员开会讨论,让党员同志充分发表自己的意见和看法。因为党员不一定是村干部,他们可以站在群众的立场提出建议,从而使得村庄公共事务的决策更加贴近群众的需求。其二,禾村在对党员的考核体系中,将“配合村里开展工作情况”作为一项重要的考核指标。党员不仅要自己带头支持和参与村里的公共事务,而且还要积极动员和组织普通群众参与其中。该村对党员的年终考核满分为 100 分,其中“配合村里开展工作情况”占 20 分,分值比重较大。如果党员不积极支持村里的工作,甚至是故意和村干部唱反调,严重的情况可以对该党员一票否决,即当年的年度考核不合格。例如,2016 年,禾村其中一个自然村准备将土地流转给老板种植花卉,因为集中连片流转的土地租金更高,因此村干部在征求群众意见的基础上准备集中流转。但在土地流转的过程中,该自然村一位党员因为和村干部有一些私人矛盾,不仅不支持村干部的工作,而且还在群众中煽风点火,制造谣言说村干部收了老板的好处。这件事给村委会形象带来了不利影响,并且给土地流转工作增加了难度。当年这位党员的年终考核即为不合格。因此,通过以基层治理为载体开展基层党建工作,实质上是给党员提供了一个发挥作用的平台和机会,并且在做事过程中激活了党员的身份意识,让党员意识到自己与普通群众不一样,党员不能混同于普通群众,要在基层治理中发挥引领和先锋模范带头作用。

(二)基层党建激活的动力:量化的考核体系

党建激活的动力涉及如何将相对抽象的政治觉悟转化为具体治理过程中的行动力量。禾村党建实践探索的核心是将党建的政治工作与考核的行政理性衔接,从而为党建动力的具体化表达提供了通道。量化的考核体系是推动党员参与基层治理的基本动力。从 2015 年开始,禾村开始对党员进行年度考核,将考核内容分为五大板块,包括:日常行为规范(10 分)、配合村里开展工作情况(20 分)、参加组织生活情况(30 分)、志愿服务情况(20 分)、党员联系群众工作情况(20 分)。这套考核体系是村干部根据村里的具体情况制定的,每一个大项目还细分了很多小项目,从 2015 年到 2018 年根据实际情况修改了三次,分值进行了多次调整(表 1)。

表 1 禾村党员年度考核实施方案

项目	分值	具体考核内容
日常行为规范	10 分	思想觉悟高,政治立场坚定,对党忠诚;模范遵守国家法律法规,不做危害国家、集体利益的事;不发布与国家、集体政策不一致的言论;不散播危害国家、集体利益,破坏村民团结和谐的言论;坚持按政策办事,按规矩办事;不参与聚众赌博、斗殴,不吸毒,不去不雅场所;带头搞好清洁卫生,美化居住环境,杜绝乱搭乱建、乱倒垃圾等不文明行为
配合村组开展各项工作情况	20 分	关心村组集体各项事务,无条件支持和配合村委会、经联社和经济社、生产队开展的各项工作;做好村民宣传工作和舆论导向工作,严禁发布不实言论阻碍村组各项工作的推进;引导群众依法、合理、有序表达利益诉求,不支持不参与群众性事件和集体上访、越级上访等非正常上访活动,积极向组织反映群众合理意愿,协助解决民生问题,促进社会和谐稳定
参加组织生活情况	30 分	组织观念强,遵守党的章程,严格履行党员义务,模范执行党的纪律,积极参加组织生活,无特殊原因不缺席组织生活,不缺席组织重大会议;按时足额交纳党费,每月 15 日前本人持《党费证》到所属支部书记处交纳党费
参加党员志愿服务情况	20 分	积极参与党员志愿服务,服务村民群众,带头参与服务群众的公益性活动;每年累计参加村组织的志愿服务活动不少于 5 次,其中义务劳动美化村居类活动不少于 2 次
走访联系群众工作情况	20 分	密切联系群众,以生产队为单位分成 20 个联系群众工作小组,每年需走访联系所属家庭户不少于一次,走访过程中认真听取和收集村民群众的意见和建议,填写“党员联系群众户情信息卡”,并于走访后 7 个工作日内将“信息卡”上交到村党委

每年年终时,村里组织对全体党员进行考核。首先是由村民代表给党员打分,采取无记名打分的方式。其次由村组干部开会核实,核实通过之后再在每个自然村张贴公布。考核等级分为优秀、良好、合格和不合格四类。据村书记介绍,从 2015 年实施严格的考核以来,每年都有一两个党员考核不合格;若是第一年考核不合格,村书记会找这位党员谈话;对于连续两年考核不

合格的党员,村书记则会劝退。从2015年至今,该村劝退了3名党员。这3名党员都是年轻党员,在外地工作,但党籍仍然在村,无法保证每次都有时间回来参加相应的组织活动,并且其工作单位也没有党支部,最终选择自动退党。

禾村对党员的考核体系相对而言是比较科学的,因此能够真正起到对党员的监督和激励作用。首先,这套考核体系不是虚的,而是与村庄当前的治理任务紧密相关,因此考核体系可以落地。其次,考核体系的具体内容并非固定不变,而是根据村庄的实际情况对考核项目和分值进行动态的调整,从而保证了考核体系能够顺应村庄治理的需求。再次,这套考核体系并不虚高,可以保证大部分党员只要安分守己,都能做到合格以上;如果积极发挥党员的先进性和带头作用,则可以获得良好或者优秀。最后,考核体系通过“负面激励”的方式,给党员压力,同时也给党员激励。每年年底将考核结果在村里公示,不合格的党员会觉得很不好意思。该村村书记说:“要的就是他不好意思,只有不好意思之后,才能更好地改进。”笔者调研发现,该村的党员对考核结果还是很重视,大部分党员都希望自己至少能够达到“良好”以上,都不希望落后于其他党员。

(三) 基层党建激活的路径:党员联系群众

密切的党群关系是党建的源头活水。以治理事务为载体,以量化考核为动力,其结果是重构了党员与群众的关系模式。党员联系群众成为党员参与基层治理过程的必然选择。禾村要求每个党员每年都要完成走访群众的任务。其党员联系群众的基本做法是:将全村的党员以生产队为单位划分20个联系群众工作小组,每个生产队的党员即为一个小组,一个小组一般有三五个党员,每个小组有一名党小组长,每个小组的党员负责走访本小组的群众。禾村要求联系群众工作小组每年至少走访一次,几个党员可以一起去走访,也可以分开各自负责走访几户。并且,要求党员在上半年和下半年分别完成50%的走访量,避免将所有问题都堆积到年底,增加村干部解决问题的难度。禾村要求党员联系群众既是为了增强党员的党性意识,也是为了通过党员走访群众收集群众意见,了解和听取群众对村里工作的意见。党员走访群众时,给每户都要发一张“党员联系群众户情信息卡”,卡上主要填写家庭基本信息以及对村里工作的意见。党员在走访之后,在七天之内要将信息卡交给村里分管党建的村干部,并由全体村组干部在每个月例会上讨论,商议群众提出的意见能否解决,以及应该由哪个层次(生产队、自然村、行政村、乡镇等)来解决。在村组干部开会商议之后,若是能够解决的问题村里要立即解决,对于那些不能解决的问题村里也要给群众做好解释工作。并且,党员要将村里的纸质回复函在开会之后的一个星期之内送到相关群众手上。

根据村干部的汇总,村委会平均每个月会收到二三十条群众意见,党员与群众之间形成了密切的联系和良好的互动。良好的党群关系不仅增强了党员自身的身份意识,而且对基层治理也发挥了较大的作用。具体而言,禾村党员联系群众发挥作用的机制主要有以下几个方面。其一,通过将党员联系群众制度化和网格化,明确党员联系群众的责任,激活党员的身份意识,让党员意识到自己和普通群众的不同,不能混同于一般群众,从而提高对自我的要求。其二,以生产队这个熟人社会为党员联系群众的基本单元,更容易将党员联系群众落实。生产队是一个熟人社会,党员和群众之间相互熟悉,在此情况下,群众更愿意向党员倾诉自己的真实想法。其三,通过党员联系群众解决了基层治理中很多小事,为基层治理减少了阻力。党员通过走访群众和收集群众意见,并将意见及时反馈到村里。村干部再对群众意见进行筛选、分类,明确责任主体,从而使得基层治理中很多小事可以得到及时解决,避免因为小事的堆积而扰乱基层治理的基本秩序。其四,党员联系群众是干部联系群众的中介机制,既让群众的意见能够“上得来”,也让干部能够“下得去”,让干部了解群众的真实需求,并且有针对性地解决。用禾村村支书的话来说,通过党员联系群众,“干部有点威信了,了解群众需求,还帮群众办事”。干部的威信就是在党员联系群众、了解群众,进而回应群众需求的过程中逐渐树立起来的。

综上所述,禾村党建的成功之处在于将基层党建融入基层治理的具体实践,通过具体的治

理事务和治理过程来激活基层党建的活力,从而避免基层党建陷入形式主义和文牍主义的陷阱。将基层党建融入基层治理的实践过程,为党员提供了一个发挥作用的平台和空间,让党员意识到自己在基层治理中的重要性,从而激活了党员的身份意识,增强了党员的身份认同。

四、基层党建重塑基层治理的机制

以上从禾村的基层党建实践出发,讨论了基层党建激活的载体、动力和路径,揭示了以基层治理激活基层党建的实践逻辑。基层党建通过嵌入基层治理的实践过程汲取了充足的养分,形成以基层党建引领为核心的基层治理机制。基层党建引领的治理效果是通过再造村庄公共性而实现的。村庄的公共性,即村庄内部一致性意见和规则的生成能力。乡村社会的现代化转型弱化了村庄公共性的社会基础,基层党建的激活实则重构了村庄公共性的基础,这是基层党建促进基层有效治理的关键。

(一) 村庄公共性:基层善治的根基

村庄公共性是维系基层社会内在秩序的基础^[15]。公共性是指超越个体与家庭层面的一种集体认同和组织力量。学者们普遍认为,公共性的培育和建构需要政府、市场、社会组织以及社区居民等多元主体的共同参与^[16]。公共性的形成及其特点既与乡村社会结构有关,也与国家权力介入的程度有关,在不同历史时期以及不同的乡村社会中,公共性以不同的方式呈现出来。在传统时期是一种家族关联式的公共性,在人民公社时期是一种行政关联式的公共性,而随着人民公社的解体以及国家权力在乡村社会的退场,乡村社会的公共性渐趋瓦解^[17]。公共性消解弱化了农民的集体认同与集体行动能力,基层治理难以组织和动员农民,对乡村社会和基层治理产生了消极影响。

村庄公共性可大体分为三个层次:其一,通过宗族血缘纽带而形成的公共性。其典型特点是对内具有很强的整合能力,对外具有一致行动的能力。个人和家庭嵌入血缘网络,个体首先是作为宗族的成员而非小家庭的成员而存在,宗族具有较强的号召力和一致行动的能力,这种公共性源自人们对宗族的认同^[18]。其二,村民基于共同或公共的需求而产生的公共性。在村庄社会中,农民在日常生产和生活中会遇到很多依靠单家独户不好完成或者完成起来不划算的事情,农民具有合作的需求,大部分地区的农民形成以自然村为单位的互助合作,应对生产生活中的难题。其三,通过制度关联而产生的村庄公共性。它是以政府的资源和制度输入为契机,通过基层组织动员和整合农民,最终实现村民自治和政府治理的共赢^[19]。可见,村庄公共性的层次其实根源于农民关联方式的不同。

在当前的基层治理转型过程中,熟人社会的变迁导致血缘和地缘网络的碎片化,从而抽离了村庄公共性的社会基础。国家资源进入乡村社会,面对的是缺乏组织的群众,产生了“最后一公里”难题。村庄公共性的缺失导致乡村治理陷入困局。但是,在血缘关系、地缘关系和制度关联之外,党群关系是农民整合的重要脉络,进而重塑了村庄的公共性。因此,如果从治理的视角来看,基层党建激活的意义恰恰在于它激活并重塑了村庄的公共性,改变了村庄治理的社会政治基础。村庄公共性内在于基层党组织为核心的组织过程。相对于农民的自发合作机制,组织机制往往具有更高的效能,有助于克服“少数人决定”的困局。

(二) 基层党建引领的治理逻辑

以治理激活党建,实际上奠定了党建引领的基础。以上关于村庄公共性的阐释展现了党建引领的治理逻辑。随着基层党建的激活,基层党建的政治效能逐渐超越特定的治理事件和治理事务,进而在村庄公共性的基础层次上重塑了乡村善治的条件。在这个意义上,基层社会中的党建与治理的互动关系是一个不断强化的循环过程。基层党建的核心目标是增强基层党组织的凝聚力,保持共产党员的先进性。党员的先进性体现为党员“公”的身份。因此,基于基层党建引领的村庄公共性体现了社会主义的政治原则,从而奠定了乡村治理的政治基础。

一方面,基层党建是滋养村庄公共性的重要方式。当然,其前提是将基层党建融入基层治理的实践过程。具体而言,基层党建塑造村庄公共性主要体现在以下三个层面。其一,通过基层党建重塑治理的责任,减少治理主体的不作为。基层党建实践通过调动和激发党员的主动性和积极性,使村庄治理达致一种积极的、能动的状态。治理不再只是地方政府的责任。相反,村庄治理的责任通过党员担纲而内部化。并且,通过党员的带动和示范,群众也不再是公共事务的旁观者,而是村庄公共治理的参与者。其二,通过基层党建重塑治理原则,减少治理过程中的策略性。乡村社会具有不规则性,且由此孕育了简约治理的传统。不过,随着乡村社会内生性价值生产能力的弱化,简约治理可能蜕化为灰色治理,治理的策略消解治理的正义。基层党建引领通过激发党员的政治觉悟和公共身份,有效约束了基层社会中策略治理的边界,使乡村治理的策略性能够服务于灵活而有弹性的治理模式。其三,通过基层党建重塑治理资源,通过党员的教育和引导,将普通群众吸纳到治理过程,使群众成为基层治理的重要主体。这是基层党建塑造村庄公共性的最根本路径。党员是群众中的积极分子和先进分子,在村庄公共事务方面,党员要起到引领和先锋模范作用。一方面,党员要自己带头去做,不怕吃亏,并且要讲公道话、为老百姓办实事。这样一来,不仅群众对党员逐渐认可,形成对党员的正向激励,而且党员在群众中的正面形象得以树立,在群众中具有更高的威信。另一方面,党员在引领群众的过程中还要通过教育、引导等方式将群众组织起来,并且要承担相应的组织成本。因此,在基层公共事务中,让党员带头做事并不是基层党建的最终目的,基层党建的核心目标应该是通过党员带头,通过党员身体力行来教育群众和感化群众,激发群众参与公共事务的主动性和积极性,并逐渐形成群众的自我组织能力。通过这样一个过程,在党员与群众的互动过程中,村庄内部就会形成“公”的力量,村庄公共性逐渐形成,这是一种在实践中形成的村庄公共性。

另一方面,基层党建的顺利开展也需要村庄公共性作为支撑。基层党建不仅需要以具体的治理过程作为载体,而且还需要以村庄公共性作为支撑和后盾。当村庄内部具有公共性时,党员的积极性和先进性会获得人们的称赞,形成对党员的正向激励,正向的社会激励会增强党员的自我身份认同,促使党员在基层治理中发挥更大的作用。然而,如果没有真正将群众动员起来,村庄内部公共性较弱时,党员的积极性在村庄社会内部不仅难以获得正反馈或社会激励,而且党员的身份反而会成为其负担,在村庄社会内部被标志为“吃亏者”和“傻”的形象,党员因此不能放开手脚去开展工作。例如,笔者在中部某县农村调研时发现,当地的基层党建主要局限于党员内部的组织建设和作风建设,基层党建脱嵌于基层治理,也没有动员群众和践行群众路线。该村要求党员每年要承担几次义务劳动,但党员在村里开展义务劳动时,老百姓都持一种站在边上看笑话的态度,村庄舆论中的党员被贴上了“傻”的标签,这反过来消解了党员的积极性。只有当村庄内部具有公共性之后,党员的先进性和积极性才会形成一股正能量,否则党员身份反而会成为一种负担。一旦村庄内部具有“公”的力量,党员不再是一个孤立的群体,而是获得群众的信任和支持,党员与群众之间实现真正的融合,成为真正的“鱼水关系”。此外,村庄公共性不仅能对党员形成正向的社会激励,而且还能反馈到基层治理之中,重塑基层治理的公共性,拓展基层治理的边界和深度。

因此,基层党建引领的治理效能是通过再造村庄公共性而释放的。正如禾村的经验所示,由于村庄党组织和党员深度参与村庄治理过程,党员与群众的密切联系不仅塑造了以党员为节点的关系网络,而且以党员为媒介强化了群众的政治认同,为后续的村庄治理奠定了良好基础。村庄公共性植根于群众的动员和组织。基于此,基层党建不仅要教育党员,调动党员参与基层治理的积极性,更重要的是通过党员的引领和带动作用来教育群众和引导群众,调动群众的积极性,重塑村庄公共性,奠定基层善治的政治基础。一言以蔽之,党建塑造治理的关键就在于通过党的政治理念和组织原则来引导治理,通过公共性的政治再造来重塑基层社会。

五、基层党建中的群众路线

在上文中,笔者分别探讨了基层治理激活基层党建的可能之道和基层党建引领基层治理的实践逻辑,展现了基层治理与基层党建的重要关联。基层党建与基层治理的密切关系提供了重新审视群众路线的视野。一般而言,群众路线的基本意涵包含两个方面:一是群众观点,即相信群众和依靠群众;二是群众方法,即“从群众中来,到群众中去”。但是,群众路线的实践形态也在悄然转变,经历了从动员群众向动员干部的重心转移,与之对应,则越来越强调党员干部的作风。从基层治理激活基层党建的逻辑来看,它体现了以“事”为载体对人的动员和组织;从基层党建引领基层治理的逻辑来看,它体现了以“人”为主体对“事”的治理。在这个交互影响的过程中,党员的作用愈益凸显出来,并展现出两个鲜明的特征:第一,党员素质不是个体和静态的,而是具有集合性与生成性,需要将党员素质放到联系群众和动员群众的具体实践过程之中。第二,党员的行动能力,关键不在于党员“做事”的具体能力和状态,而在于党员“做人”(即做群众工作)的工作方式。

在这个意义上,需要重新审视群众路线中的党群关系。党员与群众的关系具有两面性:一方面,党员与群众是不一样的,党员是特殊的,党员是群众中的积极分子和先进分子。党员在思想和行为上都要对自己严格要求,不能混同于一般群众。另一方面,党员与群众又是一体同构的,党员要融入群众,不能脱离群众。基于上述分析,群众路线需要超越群众作为客体的思路,扭转党群关系的单向性,将党群关系纳入治理与党建正向反馈的循环。以基层治理为归宿,基层党建中的群众路线实践须明确党员身份的定位,突出党员的代表性、积极性和先进性。

第一,党员的代表性。党员首先具有代表性,代表群众参与公共事务的讨论与决策。但是,党员的代表性不能变为代替性,不能变为党员代替群众做决定。党员发挥代表性作用的基础在于走进群众、了解群众的真实想法和真实需求,如此才能站在大多数群众的立场上参与公共事务决策,代表大多数群众的根本利益,最终真正体现党员的代表性作用。

第二,党员的积极性。党员是群众中的积极分子,在群众中要起到先锋模范带头作用,要积极参与基层治理实践。但是,需要注意的是,在基层党建中不能仅仅强调党员的积极性,党员的积极性必须要有村庄公共性作为支撑和后盾,否则党员的积极性就会助长群众的消极性。并且,当没有把群众真正动员和组织起来时,党员的积极性在村庄社会内部也难以获得正向的社会激励,党员身份反而成为党员的一种负担。因此,党员的积极性不仅在于在公共事务方面党员要积极带头,而且在于要通过党员的积极性去教育群众、改造群众和感化群众,让群众也能对公共事务产生热情,并参与公共事务的讨论和决策。群众的支持和参与是党员发挥积极性的强大后盾和支撑。

第三,党员的先进性。这具体包含了两个方面:其一,党员思想的先进性。党员要有党性,有身份意识,要意识到党员身份所赋予的责任和义务,因此在思想觉悟上要严格要求自己。普通群众在公共事务中可能只考虑个人私利,但是党员一定要有“公”的意识。其二,党员的先进性还体现在党员要走出自我,并承担教育群众的责任。党员不能仅仅成为群众中的积极分子,而且还要让党员在积极引领群众的过程中,在与群众的互动过程中教育群众、改造群众、动员群众和组织群众,激发群众的热情,让群众也成为基层治理中的积极分子。

因此,群众路线的核心不是党员单向度为群众服务,而是党员与群众的双向互动过程。这既是一个党员教育、动员和组织群众的过程,也是党员身份的凸显和激活的过程。这样一来,无论是党建,还是治理,都不再封闭在其原有的组织范围之内,拓展了其实践的基础,最终形成基层党建与基层治理的良性循环。

致谢:参与此次调研的还有郭亮、贺海波、李元珍、刘向东、冯川、卢青青等学友,本文的问题意识来自集体讨论的启发,特此致谢。文责自负。

参考文献：

- [1] 建国以来毛泽东文稿(6 册)[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [2] 蔡建国,蒋维兵.回顾·反思·展望——党群关系研究述评[J].理论学刊,2012,29(4):34-39.
- [3] 王海军.建国以来中国化马克思主义党群关系理论发展基本经验探析[J].天府新论,2010,26(2):1-5.
- [4] 祝灵君.党群关系:当代中国政治研究的视角[J].政治学研究,2008,24(2):22-29.
- [5] 韩福国.“开放式党建”:基于群众路线与协商民主的融合[J].中共浙江省委党校学报,2013,29(4):31-38.
- [6] 王本文,刘爱莲.党群关系的现代性遭遇与超越之路[J].南京社会科学,2013,24(5):78-84.
- [7] 赵士红.党群关系面临的新问题及其破解[J].中州学刊,2014,36(10):28-32.
- [8] 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,2012,31(6):117-129.
- [9] 吕德文.找回群众:基层治理的探索与重塑[J].领导科学,2016,32(10):4-6.
- [10] 陈柏峰.群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为例[J].北大法律评论,2010,11(1):88-116.
- [11] 邓顺平.政党治理基层:合法性、现实行动与理论回应[J].公共管理与政策评论,2018,7(1):38-48.
- [12] 陈明明.党治国家的理由、形态与限度:关于中国现代国家建设的一个讨论[J].复旦政治学评论,2008,6(1):192-255.
- [13] 吴锦良.构建基层党建与基层治理良性互动的新格局——舟山市基层党建工作的实践创新[J].中共浙江省委党校学报,2010,26(1):5-12.
- [14] 代玉启,刘妍.党建+治理:党建引领基层社会治理的浙江探索[J].中共宁波市委党校学报,2017,39(5):72-77.
- [15] 李蔚.何谓公共性,社区公共性何以可能?[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015,42(4):23-27.
- [16] 高进,李兆友.治理视阈中的公共性[J].东北大学学报(社会科学版),2011,13(5):421-425.
- [17] 张良.村庄公共性生长与国家权力介入[J].中国农业大学学报(社会科学版),2014,31(1):24-32.
- [18] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012,31(10):108-129.
- [19] 杜鹃.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016,38(2):68-73.

(责任编辑:李凌)

Party Construction, Grassroots Governance and Village Publicity: Based on the Investigation of Party Construction Innovation in Village He, Nanhai District, Foshan City in Guangdong Province

Li Yongping

Abstract: The relationship between grass-roots Party construction and grassroots governance is complementary. This paper takes the innovation of the Party construction in Village He of Nanhai District as an example to discuss the feasible path of the combination of Party construction and grassroots governance in the new era. The core of grassroots governance is the settlement of affairs, while the core of grassroots Party construction is the organization and mobilization of people. Grass-roots governance and grass-roots Party building involve complementary relationship. On the one hand, basic-level management is the support of basic-level Party building, in the process of specific governance, governance issues constitute the activation of the carrier, the quantitative evaluation system forms the active power for the Party, the Party members' ties with the masses constitutes the active path for the Party, therefore, basic-level governance has reshaped the vitality of basic-level Party building and strengthened the governance efficiency guided by Party building; On the other hand, through education, organization and mobilization of the masses, the political guidance of Party building has reshaped the public character of villages and injected socialist political principles into the public character of villages, thus strengthening the po-

litical foundation of grass-roots governance. Therefore, the above interactive relationship not only includes the mobilization and organization of people with “things” as the carrier, but also includes the governance of “things” with “people” as the subject. The vitality of grassroots Party building is contained in the practice of the mass line. Visible Party building not only involves Party organization building and Party members’ style of work, but also there should be an end-result with basic-level management, which could highlight the representativeness of Party member, enthusiasm and advancement, activate the identity consciousness of Party members in the practice of basic-level management. Therefore, to activate Party construction by grass-roots governance, and lead the grass-roots governance by Party construction, and finally form a virtuous circle of grass-roots Party construction and grass-roots governance should be a basic path to deal with the complicated rural governance problems in the transitional period.

Keywords: Party Construction; Grassroots Governance; Mass Line; Village Publicity; Transition of Governance Pattern