

【农村治理现代化】

基层党建统合与乡村治理创新

——都江堰市“党引民治”实践案例分析

郑永君¹, 吴春来²

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院/经济管理学院, 陕西 杨凌 712100;
2. 华中师范大学 中国农村研究院, 湖北 武汉 430079)

摘 要:乡村振兴战略背景下地方和基层政府通过党组织建设创新乡村治理实践日益增多。基于政党统合的理论视角,以都江堰市“党引民治”创新实践为例,研究基层党建统合与乡村治理创新的关系。研究表明:(1)基层党建统合创新乡村治理的运行机制是,组织嵌入和政治吸纳重塑治理网络,党社协商激活治理机制,进而实现多元统合的协商治理。(2)乡村治理创新密集裹挟党建统合实践,不仅是党巩固其执政网络的需求,更是城乡一体化进程中乡村转型失序后对党组织网络的借用。

关键词:乡村振兴;党建统合;乡村治理;多元统合的协商治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)05-0072-11

一、问题提出与文献回顾

治理有效是乡村振兴的基础,党的核心领导是乡村振兴的基本原则。如何通过抓党建促进乡村有效治理是乡村振兴战略提出的重要理论命题^①。实践层面上,通过基层党组织建设促进乡村有效治理的案例层出不穷。例如:广西河池“党群共治”的村域基层党建创新促进村民自治的有效实现^[1];江西分宜“党建+”与村民自治的有机统一强化了农村基层组织建设,提高了村民自治水平^[2];广东清远通过“重心下移”,将“乡镇-行政村”的两级管理模式转变为“乡镇-片区(原行政村)-行政村(原自然村)”三级治理模式,将党组织进一步下移,促进乡村的有效自治和有效治理^[3]。

理论层面上,基层党组织建设与乡村治理的关系引起学术界较为广泛的讨论,以往的研究主要从理论基础、基本模式和内在机制三个方面展开。第一,学者们从国家-社会关系、政党-社会关系两个理论视角对基层党建参与乡村治理进行研究。在国家与社会关系的理论框架内,田毅鹏、苗延义^[4]将党建参与社会治理解释为吸纳和生产双向过程的“生产社会”;宋道雷^[5]认为党建引领的基层治理体现为一种共生型国家社会关系。在政党与社会关系的理论框架内,党建参与基层治理是政党对社会的一种统合治理,是在坚持党的核心领导的基础上,在利益、价值和组织层面对社会的必要整合,进而实现党与社会的合作共治^[6]。而政党组织社会是中国式社会治理创新的重要路径^[7]。第二,基层党建推进乡村有效治理的基本模式,包括党组织嵌入网

收稿日期:2019-12-09

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“政府治理中的‘试点制’研究”(15YJC810024)

作者简介:郑永君,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,经济管理学院博士后;吴春来,男,华中师范大学中国农村研究院博士生。

① 2018年1月2日,中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出,“加强农村基层基础工作,构建乡村治理新体系。加强农村基层党组织建设。扎实推进抓党建促乡村振兴”。2018年9月26日,中共中央、国务院发布的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》进一步指出,“健全现代乡村治理体系,加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导。建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,推动乡村组织振兴,打造充满活力、和谐有序的善治乡村”。

格化管理^[8]、互联共享的党建+治理^[9]、互联网+党建引领^[10]、党群共治^[1]、党建+村民自治^[2]、党建单元与自治单元双重下沉等基本模式^[11]。第三,基层党建促进乡村有效治理的内在机制,包括:构建基层党建与基层治理良性互动的格局^[12];促进基层党建与社会治理的结构耦合^[13];发挥党建引领的倡导、整合与协调功能^[14];基层党组织建设通过嵌入村民自治进一步实现村庄有效治理,包括嵌入性自主、体制性吸纳、党建功能生活化运作、组织行动双向嵌入^[15];在行政村层面强化党组织政治权威、拓展党的职能范围,以及在自然村落层面实现自治单元和党建单元双重下沉的耦合调整^[16]。

以往研究取得了较多成果,为本研究提供了较好的研究基础,但仍然存在继续推进研究的空间。第一,以往研究强调基层党组织自身建设及其对乡村治理的溢出效应,强调乡村治理转型对基层党组织建设的挑战,而将基层党建作为主导者,并未强调乡村治理本身的主体性和能动性。第二,以往研究着重分析了基层党建促进乡村治理的机制,但并未研究为何需要利用党组织网络来创新乡村治理。即以往研究重点分析了基层党建如何促进乡村治理的问题,但并未分析乡村治理为何需要密集地裹挟基层党建。

基于以上分析,本文将利用都江堰市“党引民治”的典型案例,基于政党统合治理的理论视角,研究党建统合创新乡村治理的运行机制和乡村治理密集裹挟基层党建的结构性因素,从“如何”和“为何”两个维度解释基层党建与乡村治理的复杂关系。

本文主要采取个案研究方法。不同于定量分析对样本的代表性要求,个案研究强调案例的典型性^[17]。因此,本文选取了以党建统合创新乡村治理的典型案例——都江堰市“党引民治”创新实践——进行研究。本文研究案例及其分析材料均来自作者2018年7—8月所进行的实地调研和田野观察。

二、网络重塑与双层协商:党建统合创新乡村治理的运行机制

以往研究表明党建引领乡村治理包含治理主体优化、治理网络重构与治理机制搞活三个维度^[18]。本文认为治理网络因素包含了治理主体以及治理主体间的网络关系,因而可将治理主体整合到治理网络因素之中。那么治理网络和治理机制两个维度就是分析党建统合激活乡村治理运行机制的重点。下面我们结合个案材料,分别从纵向治理网络、横向治理网络以及治理机制三个方面进行研究。

(一) 组织嵌入重塑纵向治理网络

城乡一体化转型和2008年汶川大地震后的灾后重建,使都江堰市形成了散居院落和聚居社区两种截然不同的居住形式。居住单元的变化需要治理单元的重构,并且还需要建立基层治理单元与基层政权的连带关系,重塑纵向治理网络。都江堰市依托基层党组织建设的契机,通过党组织的再嵌入实现了对纵向治理网络的重塑。

散居院落大多依林盘而建,村民小组小且分散,党员散落各个院落之中,彼此联系少、互动少,难以发挥党员在基层的带头引领作用。都江堰市通过将一定数量和规模的自然院落划分为规模适度的院落单元,重构基层治理的基本单元。对以往散居自然院落中的党员,通过走访摸底了解其身份,按照“便于党组织发挥作用,党员经常开展活动”的原则,突破原有党小组的区域限制,以院落为单元,采取联合组建或单独组建的方式,重新构建院落党小组。截至2018年调查时,都江堰市明确了2255个农村散居党小组的归属,成立1032个院落党小组。这实现了党组织对院落的再覆盖和再嵌入,强化了基层党组织的治理能力。

在聚居社区,原有的村民小组和行政村建制被打散,出现大量混村、混组、混楼的杂居状况。例如,蒲阳镇和平社区同一个小区居住了11个原行政村、69个原村民小组的村民。这造成了“党员联系不上党组织,支部书记找不到党员”的基层党组织“将不知兵、兵不知将”的不良状况,基层党组织运转不畅,难以发挥基层治理的作用。都江堰市以小区为单位,灵活设置党支

部,理顺了农村聚居社区中基层党员和党支部的关系,促进了基层党组织的有效运转。蒲阳镇和平社区A小区,针对入住小区的80名党员,成立A小区临时党支部,制定《A小区临时党支部党员管理办法》,规定除本社区的原籍党员外,其他社区党员均可将党组织关系移至现居住地安置点临时党支部,按属地原则纳入临时党支部管理,安置点的党员施行“党员报到、双重管理”制度。聚源镇探索“支部进小区”党建模式,在小区成立临时党支部,由镇机关干部担任支部书记,4名支部委员由属地社区党员推选产生。支部党员既参加原社区支部组织的活动,又参加小区支部活动,实现了“双轨管理”,从而最大限度地发挥了党员的服务能力。

都江堰市通过构建院落单元和新型社区单元实现对基层治理单元的重构,并且通过设立院落党支部和社区党委的组织嵌入策略重塑了基层党组织网络,借用基层党组织网络实现对纵向治理网络的重塑。从统合策略来看,以往研究表明政党统合策略包括政治吸纳、组织嵌入^[19-20]以及党社协商^[21]三种基本类型。都江堰市通过党组织嵌入对纵向治理网络的重塑是一种自上而下的组织嵌入式的统合方式,实现基层党组织对散居院落和聚居社区的纵向统合,促进基于党组织的政治连带网络的下沉。从治理网络强度来看,基于基层党委与下级党支部(院落党支部和社区党委)的上下级党组织关系所形成的纵向治理网络是政治连带性网络,具有强连带性,形成的治理网络强度较高。

(二) 政治吸纳扩张横向治理网络

在都江堰市,经济社会的发展、灾后重建的影响和农民需要的增长促使农村社会组织和农村文化组织大量出现,农地产权制度改革则促使新型农业经营主体的兴起。新社会(文化)组织和新经济组织(后文简称为“两新”组织)的大量出现在为乡村发展带来活力的同时,也对乡村治理提出了新的挑战。都江堰市通过基层党组织的政治吸纳功能,构建与“两新”组织的政治连带关系,实现对新型治理主体的全面覆盖,扩张了横向治理网络。

对于新型农业经营主体,都江堰市采取了党组织嵌入新型经营主体、吸纳经营主体骨干成为党员以及经济组织党员弹性化管理三种主要的党建统合策略。第一,依据“大园区、大党委、大党建、大产业、大发展”的思路,将党组织融入产业发展,在产业园区建立产业党委,在合作社、公司中建立党支部,通过对园区内经济实体实施政策扶持与引领,促进农业产业的转型升级。例如,2015年4月,天马镇建华社区召集4家葡萄、2家草莓、1家蓝莓、1家蜡梅种植合作社的8名党员、产业工人以及种植户代表召开永兴葡萄合作社党支部成立大会。通过构建产业型党支部,将分散在各协会、各社区中的党员精英凝聚起来,在提升党员能力和向心力的同时,引领社区经济的发展和转型。第二,从产业协会中吸纳致富、带富能力强的经营主体中的精英骨干,通过把经营主体骨干发展成为党员,壮大产业协会党员队伍,提高产业协会党支部的经济引领能力。同时,积极引导协会党支部和党员在社区发展规划中积极建言献策、服务农民增收,这不仅提高了党员队伍的能力,还增强了协会党员的凝聚力,有助于更好地服务于农村和农业发展。第三,结合基层状况,因地制宜地采取灵活多样的经济组织党员管理模式。例如,聚源镇作为都市现代农业区,其产业在发展过程中采取“社区支部+协会+农户”的管理模式。社区支部指导本社区土地适度规模集中和农业项目招商;协会支部因地制宜指导本协会对农业产业结构进行调整,发挥农户中党员的带头作用,使其参与项目实施,促进经济发展。

对于农村社会组织,都江堰市依据“党委领导、政府支持,上下合力、部门联动,社区牵头、居民参与”的治理原则,采取坚持党委领导、促进组织培育以及多元政策支持三种党建统合策略。第一,在社会组织运行过程中,坚持党建指导社会组织建设,强调以党的组织要求规范社会组织行为,推进党组织建设与社会组织管理同步进行、协同发展,使社会组织真正成为党组织联系服务群众的桥梁和纽带。例如,2015年,柳街镇在全镇探索培育了58个社会组织,同时在条件成熟的社会组织中建立党组织,并鼓励党员创办、党员领办社会组织。第二,一方面重点培育孵化本土专业社会组织。坚持分类扶持、公开透明、绩效导向的原则,重点扶持社会需求度高、影响力大、在特定领域能够发挥突出作用,具有典型示范作用和社会影响力的社会组织。另一方面,

鼓励社会志愿服务群体成立社会组织。以党员为骨干、群众为主体,充分发挥党员示范带动作用和群众主体作用,鼓励党员个人和所在单位有志愿服务意向的群体成立备案类社会组织。此外,加大专业社会组织引进力度,积极引进具有先进管理服务理念的专业社会组织,对社会组织的培育和发展工作进行指导,提升社会组织孵化能力。第三,一方面降低社会组织备案的门槛,鼓励群众根据日益多样化的需求,在自主、自愿的基础上通过合作、协商,自发组建承接社区服务、行业商会、产业发展以及公益慈善类等多元化社会组织,拓宽群众有序参与经济社会建设和社会公共事务的渠道。另一方面保障充足的资金支持。对于发展困难的社会组织,为其提供专项发展资金,重点用于对政府向社会组织购买服务项目的配套支持,扶持公益性社会组织的发展。此外,为支持社会组织的发展,基层党组织积极为社会组织提供场地支持。

对于农村文化组织,都江堰市采取了党组织嵌入文化组织、引导文化组织参与乡村治理、培育文化组织提供公共文化服务三方面的党建统合策略。第一,建立文化组织党支部,通过党支部的建立,让一定范围内的党员有了组织依靠,有了开展活动的平台。例如:2014年3月,都江堰市天马民间文艺联谊会正式成立。为充分发挥文化在基层治理中的引领和带动作用,2015年5月,天马镇正式成立天马民间文艺联谊会党支部,下设3个党小组,吸纳民间文艺爱好者130余人,其中党员共有36人。第二,民间文艺联谊会党支部成立后紧紧围绕党委、政府中心工作,把文化宣传与引领工作贯穿到社会治理、产业发展、乡村旅游、公共服务、依法治镇、从严治党的全过程。在各社区、农集区、散居院落开展100场巡演活动,持续扩大覆盖面和影响力,创新塑造特色,打造文化品牌。充分发挥党员的先锋作用,积极创作优秀的文艺作品,以文化形式传播国家政策与治理理念,“以文化人”^[22]实现基层治理的创新。第三,柳街镇从村民的爱好出发,在社区建立多支文化队伍。通过组织活动,培养了230名文化活动积极分子。蒲阳镇也基于农民的兴趣,在社区建立了舞蹈队、合唱队、老年协会等不同的社区组织,激发了公众参与热情。仙鹤社区成立了6支院落文艺小队,每当夜幕降临,院落内载歌载舞,观看和表演文艺活动逐渐成为村民们的新习惯。

乡村“两新”组织对基层治理提出了新挑战,都江堰市通过以政治吸纳为主的党建统合策略,将“两新”组织纳入党组织网络,并通过党的核心引领作用,更好地促进其发挥治理效用。从统合策略来看,对新型农业经营主体采取了组织嵌入和政治吸纳两种方式,这是一种横向的统合,它促进了政治连带网络的扩展;对农村社会组织主要采取政治吸纳策略,促进基层党组织对社会组织的覆盖,这也是横向统合;对农村文化组织主要采取党组织嵌入枢纽型中间组织,再通过枢纽型中间组织进行政治吸纳的统合策略,其统合目标是为了实现基层党组织对农村文化组织的覆盖,这是横向统合,促进了政治连带网络的扩展。从治理网络强度来看,由于产业党委或合作社党支部与上级党委之间是上下级关系,而被吸纳入党的经济组织骨干与所属党支部之间是制度化的党组织关系,因此与新型农业经营主体间的政治连带较强,治理网络强度较高;由于社会组织与基层党组织的关系并未形成制度化关系或上下级关系,因此与农村社会的政治连带较弱,治理网络强度中等;枢纽型中间组织党支部与上级党委之间是上下级的制度化关系,而农村文化组织与枢纽型中间组织是一种制度化或半制度化关系,因此与农村文化组织的政治连带较强,治理网络强度较高。

(三) 党的引领激活协商治理机制

都江堰市双层协商平台制度是从基层治理实践的内在制度中发展而来的,经历了产权改革试点中双层协商组织的内部生成、双层协商制度的扩散与推广,以及双层协商制度的制度化与规范化三个发展阶段。

第一,双层协商组织的内部生产。2008年2月,都江堰市柳街镇鹤鸣村被确定为成都市首个农村产权制度改革试点村。随着农村产权制度改革的深入,村庄中出现了较多的矛盾和纠纷,增加了基层政府的治理压力。尤其是在土地确权方面,历史遗留问题加上当下现实问题加剧了治理的复杂性和难度。为了破解上述治理困境,村庄从内部生发出了协商制度,通过多元

协商治理突破改革难题。在小组层面,鹤鸣村第7小组首先创造出基于“小组议事会”的协商议事制度。第7小组是鹤鸣村改革试点的第一个小组。小组共有村民37户共84人,是全村最小的组。土地确权中,由于历史遗留问题,小组“丢地”的农户较多。37户中有10户农民找村委会要地。在召开小组村民会议讨论协商时,村民提出因为确权牵涉农户自身利益,不能只由工作组来决断,因为“他们搞不清哪块地是哪家的,他们是上面派下来的,他们说地是几分几亩,老百姓心里头不服气”。确权过程中,需要村民代表参与。村民小组中每5~15户农户推选出村民代表,共产生村民代表4人。工作组、村民小组长、村民代表、户主共同参与土地确权登记。在土地确权过程中,村民代表经常一起讨论协商,形成了“小组议事会”的雏形,并在工作开展中得到村民的认可和拥护,成为小组层面的协商议事组织。在行政村层面,鹤鸣村在农地确权过程中逐步形成以“村民议事会”为核心的协商议事制度。鹤鸣村通过一户一票的方式,海选村民代表47人,其中女性17人,党员5人。土地确权工作逐渐由村委会包办转变为由村民代表主导。在具体的确权过程中,村民代表需到场确认,对于土地的归属问题,如果村民之间有争议,得到70%以上村民代表支持的村民方能得到土地的承包权。在具体工作过程中,村民代表经常一起开会商讨,逐渐形成较为稳定的“村民议事会”制度。

第二,双层协商制度的扩散与推广。鹤鸣村创造的双层协商议事制度为推进改革和破解困境提供了一条有效的途径。因此基于“小组议事会”和“村民议事会”的双层协商制度在都江堰全市范围内推广和扩散开来。在都江堰市,先后有191个行政村组建“村民议事会”,通过一户一票民主选举,共产生村民议事会成员4963名,其中党员2134名,占比43.0%;村两委干部784人,占比15.8%。而设立“村民议事会”的行政村,其村民小组均设立了“小组议事会”。经过一段时间的实践和发展,大部分村庄不仅通过双层协商议事会解决土地确权中的问题,还通过协商议事会来决定本村庄的重大公共事务。

第三,双层协商制度的制度化与规范化。随着双层协商制度的广泛实施,由于不同村庄存在禀赋差异,村民议事会的产生和运行产生了不同的形态。为规范村民议事组织运行,确保村民议事会的协商效果,都江堰市通过正式制度的建设推进双层协商议事会的制度化与规范化。都江堰市先后出台《都江堰市村民议会议事规则(试行)》《都江堰市村民议事会组织规则(试行)》《都江堰市村民议事会成员选举办法(试行)》等文件。依据上述政策制度规定以及实地调研考察,我们总结都江堰双层协商平台的组织体系如下:行政村层面设立村民议事会,同时在村民议事会中设立村务监督小组;村民小组层面设立村民小组议事会。村民议事会设立议事长,村务监督小组和村民小组议事会设立召集人。其中村务监督小组和村民小组议事会的召集人在组织内部选举产生,而村民议会议事长不选举,由村党组织书记兼任。村民议事会对村民及村民代表会议负责,行使村级自治事务决策权、监督权和议事权。村民小组议事会对村民小组会议负责,行使村民小组自治事务决策权和议事权。村务监督小组则行使监督权和建议权。

在都江堰市的双层协商制度中,如何体现党组织的核心领导作用呢?第一,党组织推动构建协商平台。双层协商平台的构建是都江堰“党引民治”创新实践的重要内容,是由成都市、都江堰市以及各乡镇基层党委推动实施的。第二,制度规定了协商平台党的领导地位。在制度设置上,《都江堰市村民议会议事规则(试行)》《都江堰市村民议事会成员选举办法(试行)》《都江堰市村民议事会组织规则(试行)》等制度都强调村民议事会和村民小组议事会所构成的双层协商组织必须坚持党的领导,在村党组织领导下开展工作。第三,组织设置中村党组织书记兼任议事长。议事长是村民议事会的召集人和带头人,对于双层协商平台及其运作具有重要的影响。村民议事会的议事长不经过选举,而直接由村党组织书记兼任,从组织层面体现党对双层协商平台的领导。

党组织引领下的双层协商平台激活了乡村协商治理机制,以村民小组议事会和村民议事会为核心的双层协商制度在乡村治理实践中取得了较好的成效。协商议事制度推行以后,村民们可以更直接有效地参与村庄公共事务的管理。事项商议公开化、商议过程透明化、事项决议民

主化的制度实践,打消了行政决策中农民的疑虑和不信任,重建政府信任和村庄信任,社区社会资本得以培育和发展,村庄秩序得以维持(图 1)。

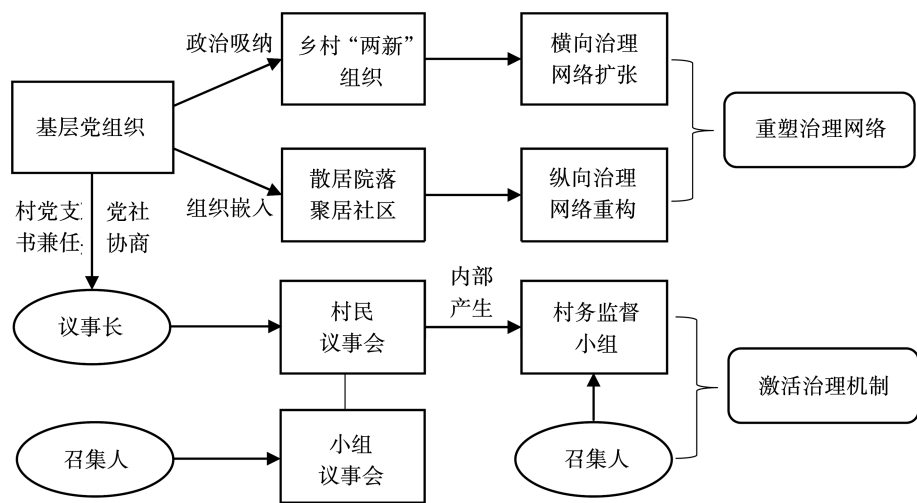


图 1 党建统合创新乡村治理的运行机制

三、转型失序与网络借用:乡村治理裹挟党建统合的结构因素

前文研究表明党建统合能够促进乡村有效治理,其内在机制是基层党组织通过政治吸纳、组织嵌入和党社协商的统合策略,重塑治理网络,激活治理机制,进而实现治理有效。我们将进一步分析乡村治理创新为何需要密集地裹挟党组织建设的统合过程。

(一) 城乡一体化进程中的乡村失序

都江堰市为成都市代管县级市,位于成都平原西北边缘岷江出山口处,东与彭州市以及成都市郫都区、温江区交界,西北与汶川县相连,南邻崇州市;地势西北高,东南低,属四川盆地中亚热带湿润季风气候区。全市总面积 1208 平方公里,下辖 5 街道、13 镇、1 乡;2017 年常住人口 69.09 万人。

2003 年,成都市开始城乡一体化改革。2007 年,国务院批准成都市为统筹城乡配套改革试验区。2008 年,成都市发布《中共成都市委、成都市人民政府关于加强耕地保护,进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见》,正式启动成都农村产权制度改革。都江堰市作为成都市代管的县级市,通过农村社区化转型积极推进上述政策落实。2008 年汶川大地震后的灾后重建,都江堰市采取统规统建、统规自建等方式实现了高度的集中居住,进一步加快了农村居住社区化进程。都江堰市传统的村民散居、大小不一的自然院落的居住形态变成了院落散居和社区集中居住并重的居住形态。居住社区化转型形成了乡村社会“院落散居-社区聚居”的新二元结构。社会结构变化需要基层治理结构和体制发生相应的改变。社区化转型中社会结构变化与原有治理结构的不匹配、不适应导致了都江堰市乡村治理的新问题,我们将其概括为城乡一体化进程中的乡村失序。

都江堰市乡村的转型失序和治理困境在聚居社区和散居院落中并不一致。聚居社区的失序问题主要表现为:第一,农户生计和生活的转型适应问题。集中居住后,农户没有收入来源,但水、电、气、物业费 etc 生活成本反而增加,平均每户每个月要多支出 200 元左右。部分农户在集中居住后,仍然保持散居时的生活习惯,与社区环境格格不入。聚居社区用于灾后重建安置,建设时间紧、任务重,因而公共配套设施不健全,安全防护设施缺乏,细节考虑不周全,给以农副业为主的居民的生产生活带来不便。第二,从行政村到社区的治理体制衔接问题。从散居村庄到集中居住的转变,不仅改变了农户的居住方式,更是对基层治理单元和基层治理体制的改变。

从行政村到社区的治理体制面临着衔接的困境。例如,蒲阳镇会元桥社区的居民来自原来11个村庄,其中经济利益事务由原行政村管理,日常生活事务由社区管理,部分事务则是原行政村和社区交叉管理。这种衔接不畅,必然造成管理上的混乱,滋生矛盾和问题,影响居民服务的开展。第三,聚居社区的公共服务供给持续性问题。地震后的大规模集中安置,引发了一场“居住革命”,超前的基建和公共服务供给,极大地增加了政府的治理成本。例如,都江堰市的集中居住点(聚居社区)一般都没有建立房屋维修基金,随着小区后续绿化更新、管网更新、道路维护、房屋维修等支出项目的增多,后期费用难以为继。如果不解决长效管理经费问题,最终将会影响管理服务水平和农户生活水平。

散居院落的乡村失序问题主要表现为:第一,规模不适度下的自治落地和有效治理困境。都江堰市共有散居院落364个,涉及农户11423户,34199人。散居院落依林盘而建,具有居住分散、地域广泛的特征。以往研究表明规模适度是村民自治有效实现的内在要求和基本条件^[23],而都江堰市以散居院落为基本单元的行政村,地域规模过大,而人口密度过小。规模不适度导致了村民自治难以有效落地,村庄治理陷于困境。环境管理滞后,路边、沟边垃圾遍地,塑料农膜随风飞扬,卫生秩序较乱。第二,基础性公共服务供给的财政缺口问题。为了解决公共服务资金缺乏的难题,成都市、都江堰市两级财政共同出资,给予每个行政村每年40万元资金,用于村庄公共事业建设。但是村庄公共资金分摊到每个院落,已经是杯水车薪,公共服务资金缺口仍然较大。

(二) 巩固执政网络下的党组织建设

都江堰市乡村基层社会结构的剧烈变动同样给基层党组织建设带来困境。一方面,居住社区化转型改变了以往行政村、村民小组的边界,出现多种跨边界的新型农村社区,包括整村型社区、混村型社区、混组型社区。农民入住社区采取混住方式,打破了以往以“村民小组”为边界的居住单位。居住社区化将原有的“行政村-村民小组”的基层党组织体系打散重组,造成了聚居社区基层党组织不完善、运转不顺畅的问题。另一方面,对于散居院落,由于居住分散,单个院落规模较小,党员数量不足。按照《党章》“党员数量超过三人即可设立党小组”的原则,都江堰市很多散居院落无法建立党小组,以至于党组织的覆盖难题长期性存在。此外,新型经营主体和新型社会组织的党组织覆盖仍然面临困难。产权制度改革带来的农地流转和规模化经营,促成了都江堰市农村出现家庭农场、专业合作社、养殖专业户、种植大户、下乡企业等新型农业经营主体,但党组织仍然未能全部覆盖。汶川地震灾后重建形成了大量的社会组织和草根组织,党组织对这些新型社会组织的引导仍然不足。

十九大报告提出要加强基层党组织建设,并指出“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础,是宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”,并要求“推进党的基层组织设置和活动方式创新,加强基层党组织带头人队伍建设,扩大基层党组织覆盖面,着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题”^[24]。基础不牢,地动山摇,党的基层组织就是党执政的组织基础。在强化基层党组织、巩固执政网络的目标和背景下,都江堰市通过组织嵌入、政治吸纳等策略,积极破解乡村基层社会结构剧烈变动带来的基层党建困境。

首先,都江堰市对以往散居自然院落中的党员,通过走访摸底了解其身份,按照“便于党组织发挥作用,党员经常开展活动”的原则,突破原有党小组的区域限制,以院落为单元,采取联合组建或单独组建的方式,重新构建院落党小组。其次,都江堰市对聚居社区,以小区为单位,灵活设置党支部,理顺聚居农村社区的基层党员和党支部关系,促进基层党组织有效运转。聚居社区中党员按属地原则纳入临时党支部管理,施行“党员报到、双重管理”制度。再次,都江堰市在产业园区建立产业党委,在合作社、公司中建立党支部,通过对园区内经济实体实施政策扶持与引领,促进农业产业的转型升级。通过构建产业型党支部,将分散在各协会、各社区中的党员精英凝聚起来,在提升党员能力和向心力的同时,引领社区经济的发展和转型。并且通过将

经营主体骨干发展成为党员,壮大产业协会党员队伍,提高产业协会党支部的经济引领能力。最后,都江堰市对于农村社会组织,依据“党委领导、政府支持,上下合力、部门联动,社区牵头、居民参与”治理原则,采取坚持党委领导、促进组织培育以及多元政策支持的党建策略;对于农村文化组织,采取党组织嵌入文化组织、引导文化组织参与乡村治理、培育文化组织提供公共文化服务的党建策略。

在中央巩固执政网络、夯实执政基础的政治目标下,都江堰市通过组织嵌入、政治吸纳等统合策略,通过对新的基层治理单元的再嵌入,以及新型治理主体的政治吸纳,构建了纵向到底、横向到边、全面覆盖的党组织网络,破解了社会转型中的基层党建困境。

(三) 乡村治理何以借用党组织网络

乡村治理对于党建统合的密集裹挟实质上是治理网络覆盖不足、强度不够的状况下对党组织网络的借用。乡村治理对于党组织网络的借用机制是将党组织网络直接当作治理网络来使用,并通过纵向到底、横向到边、全面覆盖的网络结构,引导主体参与,动员内外资源,建立治理规则,打造协商平台,促成有效治理。在简要分析乡村治理如何借用党组织网络后,我们需要进一步回答的问题是乡村治理为什么需要对党组织网络进行借用,并且为什么能够对党组织网络进行借用。我们认为主要包括两方面的原因:

第一,乡村治理和基层党建的结构耦合。都江堰市在城乡一体化的进程中,社会结构发生了剧烈变动,导致了乡村失序问题,包括生计转型适应、治理体制衔接、公共服务供给等多个方面。与此同时,社会结构的转型同样导致了基层党建的困境,包括聚居社区党组织不完善、散居院落党组织不健全、乡村“两新”组织党组织未覆盖等方面。乡村治理问题和基层党建困境都是由于城乡一体化进程中基层居住方式和社会结构的变化形成的,两者具有同源性。同时,基层党组织作为党执政的组织基础也担负着基层治理的作用,因此乡村治理和基层党建具有较强的关联性。这种同源性和关联性使得双方能够相互推动和相互促进,形成一种结构上的耦合。乡村治理和基层党建的结构耦合使两者在面临问题和困境时首先会想到寻求对方助力。

第二,政治连带的独特优势。相较于一般的行政关系和人际关系,党组织网络中的主体间不仅仅形成了行政连带和人际连带,更形成了特殊的政治连带关系。而党建统合形成的政治连带关系具有权威性、合法性、整合性和动员性四方面的独特优势。

(1) 权威性。中国的政治体制决定了党在政治生活和公共治理中的权威性。党的权威性强化了行政机制和政治机制的相互交织的权力结构。政治意图通过行政权力的运作来实现,而行政权力在运作中也借用政治权力的灵活性和权威性。在制度层面,国家在几乎所有的政策中都强调党的核心领导地位和作用。具体到基层治理实践中,党具有更大的影响力和权威性。例如,朱健刚^[25]的研究表明,在基层的日常生活中,社区组织以党组织的名义活动往往能够增加一种无形的影响力。党的权威性也使得以基层党委为核心主体的统合治理所构建的政治连带关系具有权威性。

(2) 合法性。在中国的政治生活中,党本身就意味着一种政治合法性。例如,市场经济开放之初,很多乡镇企业就通过建立党组织摆脱了意识形态上的争论,进而获得了合法性身份^[26-27]。具体到基层党建统合治理情景下,一方面,党的权威性为党建统合形成的政治连带关系提供了合法性基础。另一方面,《中国共产党章程》规定,“基层单位,凡是有正式党员三人以上的,应当成立党的基层组织”,《村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等制度中的相关规定,为基层党建统合治理提供了制度层面的合法性基础。

(3) 整合性。在中国政治制度下,党在跨部门治理中扮演着重要角色,发挥着黏合剂的作用,将政府各层级和部门黏合在一起,改进做某些事情所必需的合作^[28]。跨部门的统合治理模式的运作机制是依托党委成员分工对行政部门进行归口协调,通过党的领导小组在更大范围内进行部门间横向协调,通过高层权威介入进行跨层级纵向协调^[29]。党在政府治理中的跨部门属性,体现其具有整合性。在基层治理领域,党建统合治理通过与不同主体、组织和机构建立政

治连带关系,进而形成政治连带网络,同样能够体现出“跨主体”属性,具有整合性优势。

(4)动员性。党在国家治理中形成了运动式治理的类似机制^[30-31]。党的权威性、合法性和整合性为党在基层治理中提供了跨层级、跨部门的非常规、高效率的动员机制。党建统合治理所构建的政治连带网络基于党的动员性优势。在主体方面,政治连带能够有效动员农民、村两委、村庄组织、自治组织、传统组织等多元主体的有效参与;在资源方面,政治连带能够有效动员乡村内外的资源,既包括国家的制度性资源,也包括乡村的内生性资源。

基层党组织网络中的政治连带具有权威性、合法性、整合性和动员性四方面的独特优势,在公共治理活动中能够发挥更大的效力。那么乡村治理实践中的公共主体将具有更大的动力去借用党组织网络,通过党组织的完备网络和独特优势实现其乡村有效治理的目标,这也是乡村治理密集裹挟党建统合的重要原因。

四、基本结论与讨论

乡村振兴战略提出了“治理有效”的基本目标,促使地方和基层政府掀起创新乡村治理的热潮。而通过基层党建创新乡村治理是其中重要的路径之一。以往研究对基层党建如何促进乡村有效治理的机制进行了较为丰富的考察,但并未进一步分析为何乡村治理创新需要密集裹挟基层党建。基于此,本文在政党统合的理论视角下,以都江堰市“党引民治”创新实践为例,从“如何”和“为何”两个视角分析基层党建统合与乡村治理创新的复杂关系,回答了党建统合创新乡村治理的运行机制以及乡村治理裹挟党建统合的原因这两个问题。

基层党组织通过对乡村“两新”组织的政治吸纳实现党组织网络对乡村新兴治理主体的全覆盖,促进横向治理网络的扩张;基层党组织通过对散居院落和聚居社区的组织嵌入实现党组织网络对乡村社会的纵向到底覆盖,促成纵向治理网络的重构。横向治理网络的扩张和纵向治理网络的重构,使乡村基层治理网络得以重塑。基层党组织依托村庄内生的村民议事组织和协商传统,通过党社协商的统合策略构建基于村民议事会和小组议事会的双层协商制度,并通过村党支部兼任村民议事会议事长的制度实现党对基层协商议事的引领作用,有效激活村庄协商治理机制。横向治理网络的扩张、纵向治理网络的重塑以及双层协商机制的激活,是党建统合创新乡村治理的基本运行机制。

城乡一体化进程中乡村面临普遍的转型失序治理问题,同时基层党组织也面临着结构不健全、功能疲软、难以发挥引领作用等问题。地方和基层政府面临着党建和治理的双重问题。由于党组织建设本身具有巩固执政网络、夯实执政基础的政治意义,而基层有效治理虽然对于国家来说具有合法性基础的意义,但对于基层政府而言仅具有行政意义。政府更多强调基层党组织建设的中心性和首要性。党组织网络具有政治连带的独特优势,当政府开展乡村治理现代化建设和治理创新时,必然会借用更为权威、强力和完备的党组织网络。乡村治理创新如此高密度地裹挟党建统合,不仅是党巩固其执政网络的需求,更是城乡一体化进程中乡村普遍失序后对党组织网络的借用。

党建统合融入乡村治理对于实现治理有效有着积极意义。此种政治统合的方式,并不排斥已有乡村治理中的行政架构,也不消解村民自治空间,而是在治理过程中实现政治秩序、行政秩序与自治秩序的有机统一。党建统合乡村治理实际上是以基层善治为总体框架,有效整合三种组织架构及其制度规范和运行逻辑。党建统合在此过程中发挥主导和主体的作用。具体体现在:一是党建统合作为党和政府有效推进农村治理的重要方式,强化政治方向的引领作用,使乡村治理保持正确的导向。二是通过党建吸纳和融入多方主体,强化程序和机制,促进党的意志、行政意志和村民意志在治理过程中的有效对接。

从政治与行政的角度来看,具有政治意义的党建统合在运行过程中需要依靠科层制和行政资源的支持,才能够有效发挥党建的统合作用。二者的内在逻辑并非相对,而是在动态治理过

程中实现有效统一和互动。国家在实现乡村治理过程中,将党建引领作为重要的政治方向和有效方式。政治逻辑与行政逻辑的融合,并不意味着以政治整合方式来侵蚀基层的自主空间,而是通过政治引导和组织吸纳来强化基层党建在乡村治理中的角色与功能,进而弥补科层制运行中的弊端,强化乡村治理绩效。

需要指出的是,党建统合并不是实现乡村治理有效的唯一路径和方式,在未来进一步推进乡村振兴战略过程中,治理有效目标的实现需要平衡党建统合、科层行政和村民自治三个层面的张力。作为一种正在探索中的治理方式,党建统合治理的边界、维度和机制,仍需进一步明确、优化和完善。

参考文献：

[1] 韦少雄.村域基层党建创新与村民自治有效实现——基于广西河池市“党群共治”模式的分析[J].求实,2016(8):30-36.

[2] 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.

[3] 龚丽兰,郑永君.培育“新乡贤”:乡村振兴内生主体基础的构建机制[J].中国农村观察,2019(6):59-76.

[4] 田毅鹏,苗延义.“吸纳”与“生产”:基层多元共治的实践逻辑[J].南通大学学报(社会科学版),2020,36(1):82-88.

[5] 宋道雷.共生型国家社会关系:社会治理中的政社互动视角研究[J].马克思主义与现实,2018(3):196-202.

[6] 弓联兵,田颖敏.政党统合与现代国家治理——基于政党与社会关系的考察[J].中国延安干部学院学报,2016,9(1):40-44.

[7] 叶敏.政党组织社会:中国式社会治理创新之道[J].探索,2018(4):117-122.

[8] 向春玲.“红色网格”:基层党建引领社会治理的新探索[J].科学社会主义,2018(5):107-113.

[9] 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.

[10] 张波.互联网+党建引领基层社会治理创新[J].中共天津市委党校学报,2018,20(2):16-21.

[11] 黄兰芳.农村自治重心下移改革生效了吗——以广东清远为考察对象[J].甘肃行政学院学报,2016(6):54-63,126.

[12] 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(1):5-12.

[13] 付翠莲.结构耦合:以基层党建创新引领社会管理创新[J].中共宁波市委党校学报,2012,34(5):31-35.

[14] 叶敏.新时代党建引领社会治理格局的实现路径[J].湖南师范大学社会科学学报,2018,47(4):18-24.

[15] 徐建宇.村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制:一种实践的主张——基于上海J村“巷邻坊”党建服务点的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(5):48-58,156.

[16] 徐明强,许汉泽.村落复权、政党拓展与耦合调整[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018,17(5):104-116.

[17] 张静.案例分析的目标:从故事到知识[J].中国社会科学,2018(8):126-142,207.

[18] 曹海军,曹志立.新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑[J].探索,2020(1):109-120.

[19] 弓联兵.政治吸纳与组织嵌入——执政党统合私营企业的逻辑与路径分析[D].上海:复旦大学,2012.

[20] 李朔严.政党统合的力量:党、政治资本与草根 NGO 的发展——基于 Z 省 H 市的多案例比较研究[J].社会,2018,38(1):160-185.

[21] 郑永君.社会组织建设与社区治理创新——厦门市“共同缔造”试点社区案例分析[J].中国行政管理,2018(2):46-52.

[22] 徐勇.两种依赖关系视角下中国的“以文治理”——“以文化人”的乡村治理的阶段性特征[J].学习与探索,2017(11):59-63,192.

[23] 邓大才.村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J].政治学研究,2014(6):71-83.

[24] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全

- 国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M].北京:人民出版社,2017.
- [25] 朱健刚.国与家之间:上海邻里的市民团体与社区运动的民族志[M].北京:社会科学文献出版社,2010.
- [26] Appleton S, Knight J, Song L, et al. The Economics of Communist Party Membership: The Curious Case of Rising Numbers and Wage Premium during China's Transition[J]. The Journal of Development Studies, 2009, 45(2): 256-275.
- [27] Dickson B J. Integrating Wealth and Power in China: The Communist Party's Embrace of the Private Sector[J]. The China Quarterly, 2007, 192: 827-854.
- [28] 斯蒂芬 E 弗兰泽奇.技术年代的政党[M].李秀梅,译.北京:商务印书馆,2010:347.
- [29] 杨宏山,石晋昕.跨部门治理的制度情境与理论发展[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2018,42(3): 12-17.
- [30] 黄科.运动式治理:基于国内研究文献的述评[J].中国行政管理,2013(10):107-112.
- [31] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索,2009(3):59-65.

(责任编辑:宋雪飞)

Grassroots Party Building Integration and Rural Governance Innovation: Based on the Case Analysis of Dujiangyan

ZHENG Yongjun, WU Chunlai

Abstract: Under the background of the rural revitalization strategy, local and grass-roots governments are increasingly innovating rural governance practices through the Party organization construction. Based on the theoretical perspective of Party integration, this article uses Dujiangyan's "Party to lead the people" innovation practice as an example to study the relationship between grassroots Party integration and rural governance innovation. Research shows that: (1) The operating mechanism of grassroots Party building integration and innovative rural governance is that organizational integration and political absorption help reshape the governance network, and the Party and society negotiate to activate the governance mechanism, thereby achieving multi-dimensional unified negotiated governance. (2) The intensive innovation of rural governance enshrining the practice of Party building integration is not only the Party's need to consolidate its governing network, but also the borrowing of the Party's organization network after the rural transformation disorder in the process of urban-rural integration.

Keywords: Rural Revitalization; Party Building Integration; Rural Governance; Pluralistic Integration and Negotiation