

【乡村治理现代化】

# 基层党建实体化与乡村善治的形成

何雷<sup>1</sup>, 雷望红<sup>1,2</sup>

(1.中南大学 公共管理学院,湖南 长沙 410000;2.武汉大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430072)

**摘要:**我国农村基层党建正在着力解决基层党组织软弱涣散的问题,通过基层党建由虚入实的转换,逐步形成基层党建实体化的局面。我国基层党建实体化的路径,是通过党建工作外部化和党建内容本地化得以实现的。基层党建实体化对于乡村善治的形成具有促进作用,核心机制在于激活村庄政治金字塔结构中的不同主体,即通过促进干部党员能力提升、形塑普通党员政治认同、提高普通群众动员能力,从而形成基层党建和基层治理的有效沟通。基层党建实体化有助于实现国家政策的切身性传播、乡村秩序的协调型治理和乡村建设的多主体参与,由此构筑乡村社会善治良序的格局。

**关键词:**基层党建;实体主义;主体激活;乡村善治

**中图分类号:**D267      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)01-0109-09

## 一、问题的提出

党的十九届六中全会强调:“党的十八大以来,在坚持党的全面领导上,党中央权威和集中统一领导得到有力保证,党的领导制度体系不断完善,党的领导方式更加科学,全党思想上更加统一、政治上更加团结、行动上更加一致,党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力显著增强。”在党中央的领导下,我国基层党组织建设出现了明显转向。

党的十八大以前,我国基层党组织存在一定程度的软弱涣散问题,缺乏动员能力,广大普通党员被排斥在基层治理体系之外,基层党建工作被虚化,很难推动基层社会进行有效治理。党的十八大之后,我国基层党建工作发生了两个阶段的转变:第一阶段是进行组织内建设,这一阶段因过度强调党组织的规范化管理,党建工作变成“制度上墙”“办事留痕”,从而陷入形式主义。第二阶段则是对前一阶段党建工作的纠偏,注重强化基层党建的治理功能,即通过建立基层党建和基层治理之间的内在关联,以党建作为切口逐步解决党建工作虚化和形式主义的问题,由此不断强化和提高基层社会的治理能力,使得基层党组织更具群众组织力和社会号召力。

基层党建与基层治理之间存在紧密联系,我国基层党组织发挥着战斗堡垒作用,需要不断推动基层组织建设,引领基层治理水平。党建引领基层治理不仅成为国家的政策号召,而且成为学界研究的热门话题。近5年来,关于党建引领基层治理的研究迅速增多,形成了丰富多元的研究视角,主要包括技术视角、功能视角和互构视角。

技术视角着眼于回答党建如何引领基层治理的问题,即党建通过何种方式影响基层治理的状况与格局。技术视角存在两种研究指向:一种是嵌入式动员,嵌入的方式不仅有结构嵌入、功能嵌入、关系嵌入和认知嵌入<sup>[1]</sup>,还有组织嵌入、资源嵌入和规制嵌入<sup>[2]</sup>。嵌入式动员依靠的是党组织或党员嵌入村级组织和普通群众,通过组织动员和主体参与激活基层治理<sup>[3]</sup>。其核心在于通过促进多主体之间的良性互动,优化社区治理体系,实现党组织对社区的全面引领。另

收稿日期:2021-03-11

基金项目:国家社会科学基金项目“产业转移背景下中西部地区县域治理能力现代化研究”(20CSH002)

作者简介:何雷,男,中南大学公共管理学院讲师,中南大学社会稳定风险研究评估中心研究人员;雷望红(通信作者),女,中南大学公共管理学院讲师,武汉大学中国乡村治理研究中心研究人员。

一种是技术式引领,即通过在党建工作中融入新技术、新理念,比如“互联网+”思维,以此打造信息化、数字化、智能化的党建平台,从而实现基层社会的有效治理<sup>[4-5]</sup>。在一些研究者看来,“互联网+”党建能够有力推动基层社会治理在工作理念、组织形态、服务群众、资源整合等关键要素和环节上实现全面升级,有助于保持党组织鲜活的生命力<sup>[6]</sup>。

功能视角主要是从基层党建对基层治理的功能意义出发,探讨党建嵌入对于基层治理的改变和影响。持功能视角的学者认为,党建引领基层治理,能够巩固党的组织优势和执政根基,夯实基层社会治理的基础<sup>[7]</sup>,激活党员参与社会治理,发挥基层党组织在社会治理中的领导核心作用<sup>[8]</sup>。此外,基层党建还能有效解决“乡政村治”中的结构性矛盾,破除科层制的困境等<sup>[9-10]</sup>。总体来看,有效的基层党建对于提高基层治理的质量和水平,塑造乡村社会公共秩序具有重要意义<sup>[11]</sup>。

互构视角是从党建和治理互相形塑的角度出发,探讨党建引领治理中如何促进党建与治理共同发展。一般视角更多注重党建的引领功能,而忽视了基层治理对于党建的功能,互构视角认识到党建引领与基层治理是一种互动关系。从微观上来讲,基层党建能够塑造乡村治理的公共性,强化基层治理的政治基础,而乡村治理的生动实践则能够激活党建的政治性,重塑党建的生命力,强化基层党建的治理效能<sup>[12]</sup>。从宏观上来看,党建不仅具有强化社会治理、维护社会秩序的功能,而且具有贯彻党的路线方针、将执行理念融入基层治理的功能<sup>[13]</sup>。简言之,基层党建在引领基层治理的过程中,本身就承担着理念输入和政策执行的功能。

我国基层党建曾在一段时期内处于被虚化的境地,随后进行的纠偏工作又使之陷入形式主义。在国家不断推进基层治理现代化的进程中,党建引领基层治理的实践及其研究具有重大意义,不仅能够深理解党建的职能及其走向,而且能够有力推动基层治理顺利走向现代化。既有研究在探讨党建与治理关系时,一方面全面而深入地分析了党建之于基层治理的技术、功能与意义,另一方面能够关注到党建在基层治理实践中的变化与进步,从而构筑基层党建和基层治理之间的外在结构和互动机制,有利于增强对基层党建与基层治理关系样态的深刻认知。从基层党建实践和既有党建研究中都可以看到,我国基层党建工作已经逐步进入实体化建设阶段,党组织建设深深渗透到基层治理中。但是党建与基层治理关系的研究存在两个方面的问题:一是忽略对党建在基层治理实践中所涉相关主体的研究,尽管有部分研究关注到激活党员群众对于基层治理的意义,但是没有将之作为一个系统问题进行深入讨论;二是缺乏对基层党建实体化建设过程的研究,使得基层党建的治理化路径不够清晰。本文以湖北省云县英村的基层党建和乡村治理实践为例,尝试从主体视角出发,呈现党建实体化的转换路径,分析实体化党建如何激活党建相关主体,被激活的主体又是如何促进乡村善治的,并从中提炼出基层党建实体化与乡村善治的沟通机制。

## 二、基层党建实体化转换路径

我国基层党组织建设曾在一段时期内被定位为一项务虚工作,主要以组织建设为目标,以文本学习为依归,但是在具体实践中因较少涉及党外的、群众性的事务,使得基层党建与基层治理有着一定的距离,而沦为一项虚化的或形式主义的工作。“务虚”本质上是学习活动,要求相关主体能以思辨思维、矛盾分析法研究问题,抓全局、抓战略、抓整体<sup>[14]</sup>。务虚的目的本是务实,但是基层党组织在建设过程中并未实现务虚向务实的转化,其中最大的问题就是脱离党员、脱离群众、不接地气,陷入形式主义的自我循环<sup>[15]</sup>。近年来,一些地区的基层党建工作出现明显转向,通过党建工作外部化和党建内容本地化,逐渐改变了基层党建组织不力的局面,实现了务虚向务实的转换。

### (一) 党建工作外部化

在党的十八大以前,我国基层党组织将党建工作简化为支委会议,不召开或较少召开支部大会、党组织生活会和党小组会议,更不召开群众大会,党建工作成为支委成员甚至支部书记的“私事”。如此带来两个问题:一是普通党员被排斥在党建工作之外,党员既缺乏对党组织的认同,也缺乏对自身身份的认同;二是党建工作悬浮于村庄工作之外,党建工作既与村庄工作缺乏关联,也与村庄群众毫无关系。简言之,党建工作将主要参与者压缩到村社少数几个支委成员,工作内容限制在狭隘的党组织学习工作中。党建工作实体化的关键一步是要将党建工作外部化,即让党建工作与普通党员和普通群众产生关联。

党建工作外部化通过开会和实践得以实现。开会是中国共产党的优良传统,也是党内民主的体现。在新时期的基层党建实践中,基层党组织强化了会议的密度、广度和深度。从密度上来看,中共中央要求基层党组织坚持把“三会一课”作为基本制度,基层党组织至少要保证每个月开展一次党组织活动,包括组织或召开党组织生活会、党小组会议和党员大会等。从广度上来看,会议的成员从支委成员拓展到普通党员、村民小组长乃至普通群众。从深度上来看,在召开党组织会议的过程中,村两委干部不仅要直面自己,接受普通党员的监督,而且要借助这一平台与党员群众充分沟通意见和想法,通过党内外的信息互通和意见交流凝聚共识。在会议之外,基层党组织还会要求落实会议精神,督促党员行动,由此提升党建的实践性。自2016年起,云县英村就开始频繁召开党建会议,在村的干部党员和普通党员均须参与,有些会议还会邀请村民小组长和村民代表参加。会议作为党组织建设的载体和平台,有助于打破党组织建设的封闭性,使党组织成为一个开放的组织,党组织工作变成一项公共事务,党员和群众均能充分参与其中。

### (二) 党建内容本地化

党建内容的本地化是基层党建走向实体主义的另一关键。党建的一项重要工作是学习党规党章、国家方针政策、上级党组织的决议指示,以及讨论党内相关事务。这些会议内容虽然与党员存在一定的关联,但是如果无法让会议内容落地,党建工作同样会流于形式。一方面,由于一些普通党员文化程度有限,无法理解高深的政策话语,抽象的会议内容容易在无形中疏远党员与党组织、地方与中央之间的距离。另一方面,政策文本若只是停留在纸上,无法转化为与百姓相关的切实行动,同样无法激发出党员、群众的热情。因此,在基层党建工作中,将工作内容进行本地化转换,能够有效解决上述问题。

党建内容实现本地化转换体现在两个层面:一是政策内容的本地化阐释,即在召开党员会议时,干部党员通过分析和解读,将政策信息转化成为党员可理解、可接受、可使用的政策常识,使得他们在熟悉和理解政策话语的基础上熟练运用国家政策。二是会议内容的本地化融入,即在党员会议中增加本地区、本村庄的事务内容,尽可能是党员群众关心的社会事务,同时将政策落到实处,从而拉近会议内容与党员群众之间的距离。比如英村在每次召开党员会议时,都会向党员汇报村庄的建设情况和未来的发展计划,党员们也非常珍惜每次开会的机会,希望通过开会了解国家政策和村庄事务。全村68个党员,除去在外上班的党员和行动不便的老党员外,在村的其他党员几乎每次都能够到场参会。政策内容的在地化阐释和会议内容的本地化融入,不仅能够拉近政策话语与党员认识之间的距离,而且能够提高党建工作与群众生活之间的关联度,使得党建工作不再悬浮于党员和群众之上。

### (三) 小结

基层党建工作中通过外部化和本地化的转换,打破了党组织建设长期存在的“脱离党员、脱离群众、不接地气”的困局,变得更具开放性且接地气。首先,基层党建的参与度提高,即党员和群众均被纳入基层党建工作,扩大了党组织建设的对象和规模;其次,基层党建的实质性增强,



党员们在会议中既能够以浅显易懂的方式学习理论知识,也能够知晓村庄社会的发展状况,这些会议成为对党员们进行继续教育的重要平台;最后,基层党建工作的政治性落地,党员在常规参与和会议学习中逐渐塑造出一种“我是党员”的身份意识,明确了党员身份背后的政治意涵,有助于指导他们在村庄中的政治实践和社会参与。

### 三、激活主体:基层党建对乡村善治的促进机制

在乡村社会,基层党组织建设的成败与否,关乎村级治理的样态。基层党组织建设要实现乡村善治,关键在于能够激活村庄主体。在村庄中,不同主体构成一个政治金字塔,金字塔上方是人数最少的干部党员,中间是人数其次的普通党员,下方是人数最多的普通群众。政治金字塔是一个静态结构,在党建实体化趋势的影响下,不同层次的主体均被激活,干部党员治理能力得以提升,普通党员的政治认同得以建立,广大群众的社会参与度得以提高。基层党建实体化对国内外主体的激活,为实现基层社会的有效治理创造了条件。

#### (一) 党建实体化与干部的能力提升

在农村基层党建工作中,最核心的力量就是干部党员,干部党员兼具干部和党员双重身份,在基层党组织建设中起到稳定器的作用,干部党员的角色效能影响到整个基层党组织的运行状态。干部党员的干部身份具有行政性和社会性,他们承担着上级政府要求的行政事务和村庄内生的社会事务,需要不断提升自身的治理能力和治理水平;党员身份具有政治性,政治性意味着他们承担着超出干部角色以外的政治责任,勇于承担风险、敢于担当,扮演好先锋角色。

党建实体化有助于倒逼村干部加强自身能力建设,在与党员和群众深度互动中提高自身的治理能力和服务能力。党建工作实体化的表现之一就是基层党组织的内部建设。对于村干部而言,他们要进行自我反省和自我提升,使得自己的角色形象和能力水平符合党的要求,比如在英村一次支部民主生活会上,党员们相互批评与自我批评,其中就有干部党员批评自己“工作作风不扎实”“不深入群众”“没有担当精神”,有干部批评其他党员“理论知识不足”“工作不认真”“服务群众意识不强”。这些批评意见反映出村干部对自身的反思和对他人的要求都在向党的要求不断靠拢。

村干部还需广泛联系党员和群众,通过频繁互动知晓村庄事务和群众需求。干部与党员的互动通过会议得以实现,在党组织生活会、党小组会议和党员大会上,干部可以向党员传达政策文件和会议精神,也可以向党员了解群众的实际需求,彼此之间的深入互动能够加深双方之间的信任。干部和群众的互动主要通过干部下村入户得以实现,当基层党建外部化之后,村委工作需要接受外部监督,就必须重视党员和群众的意见。比如村里要发展党员,村干部就需要下村入户了解群众的入党意向,并听取党员群众对于积极分子的意见,以此保障发展对象的可靠性。英村干部在与党员和群众的频繁互动中,逐渐了解了群众的需求,比如为村民提供免费的快递存放点、为老人提供方便消遣娱乐的活动空间等。

由于党建工作已经成为基层党组织的一项重点考核任务,每个党支部都必须完成。如果应付式完成,党建工作就会成为基层干部的工作负担;如果能够扎实完成,并利用党建工作创造的各种契机,村干部反而能够将工作负担变成工作资源,深入了解群众需求,不断提升自我,从而提高基层治理的服务能力。

#### (二) 党建实体化与党员的政治认同

在党的十八大之前,基层党组织建设中的一个核心问题是普通党员处于无意识状态,党员们的身份意识不清,难以对自身的位置作出判断,因此将自身混同于普通群众。党的十八大以来,我国对基层党组织建设进行了反思与重建,着力解决基层党组织软弱涣散的问题,党建实体

化通过党员会议和党建工作激活了普通党员的身份意识和政治意识。

基层党建实体化对于党员而言具有两个方面的重要意义:一是随着国家现代化进程和法治化进程的加快,党员们对于国家法律法规知识和会议讲话精神的了解需求增强,期待通过各种方式获得政策信息与政策解读,基层党组织的各类会议提供了政策信息传达和政策话语解读的契机,党员们能够通过会议更好地理解国家政策。二是频繁的党建会议存在一定的参与门槛,参与对象主要为党员,参会本身即是一种政治身份的象征,代表先进力量的“特殊待遇”,党员们享有优先了解政策信息和村庄发展的“特权”。可以说,党建参与在一定程度上激活和强化了党员的身份归属感和政治认同感<sup>[16]</sup>。

政治意识是建立在身份意识之上的,是明确身份意识背后的意涵所生产的一种意识。政治意识包含着责任意识和服务意识。责任意识是指党员自觉主动承担党员身份背后负载的责任和义务,当村庄中出现紧急事件时,党员们能够冲锋在前,积极参与,不求回报。服务意识是指党员们能够积极回应村民的实际需求,为他们提供力所能及的服务。在实体化的党建工作中,普通党员的责任意识和服务意识被激发,二者均是党员们理解了党性之后的反映,意味着他们接受、理解和认可党员身份身上所承载的政治性,使他们成为具有先进性的政治力量和社会力量。

### (三) 党建实体化与群众的社会动员

如果说,基层党组织建设只是激活了党员,普通党员与干部党员一道参与村庄建设和村庄发展,仍然不能认为基层党组织建设是成功的。原因在于,这样的基层党组织建设并没有激活群众,村庄仍然是少部分人的村庄,而非集体的村庄。积极发展全过程人民民主,核心在于要确保人民参与公共事务的权利。这也意味着,农村基层党建工作不能脱离本地经验,否则就会出现党建“悬浮”,脱离广大的人民群众。党建工作的本地化转换,使得基层党组织的发展与普通群众的生活实际需求高度结合起来,同时将普通群众纳入党组织建设实践。

基层党组织建设的核心目标不是着眼于组织内部建设,而是为了发挥党组织的力量引领基层治理<sup>[17]</sup>。所谓引领基层治理,关键是要发动群众,普通党员作为中间变量在群众中发挥了积极作用。在基层党建本地化实践中,中央各种政策文件和会议精神先通过党组织各类会议向普通党员传达,再由普通党员向群众转达。英村的党员们会主动向村民宣传国家政策和上级精神,有一位党员说:“开会是一种职责,就是要向老百姓宣传、传达上级的精神。”党员在村庄建设和村庄治理中也会主动担当和发挥先锋模范作用,通过在群众中形成示范,激励广大群众关心村庄事务,参与村庄建设。由于普通党员是人民群众中的一员,他们没有行政身份和工资待遇,在村庄建设和村庄治理中的投入与付出属于义务行为。他们的投入与付出,不仅容易在群众中树立权威和威信,而且容易引发群众的效仿和跟从。

“从群众中来,到群众中去”是党的基本领导方法和工作方法,这种群众路线有助于密切党群干群关系,提高党员干部做群众工作的本领<sup>[18]</sup>。基层党建实体化的核心要义,就在于通过组织活动激活干部党员和普通党员,继而通过普通党员激活普通群众,普通党员成为联结国家与社会、干部与群众的重要纽带。尽管普通党员的特殊身份被激活,但是普通党员并没有享受特殊待遇,而是主动承担相应的责任与义务。党员既要面向群众,为群众提供服务,回应群众需求,还要作为先进代表在参与村庄事务中感染群众,带动群众加入村庄的建设和发展。党员带动群众,将群众纳入党组织建设,有助于打破形式主义,拉近党群关系和干群关系,形成基层治理的有利局面。

## 四、基层党建实体化导向下的乡村社会秩序

基层党建的实体化是对组织虚化与形式主义的反思,亦是对实事求是思想的生动实践,所

要实现的目标是国家意志的有效输入和乡村社会的善治良序。在基层党建实体化导向之下,乡村社会实现了国家规则的切身性传播、乡村社会的协调型治理和乡村建设的多主体参与。

### (一) 切身性传播:基层党建与国家规则的输入

我国政策文本在农村地区的传播面临着普通群众对政策了解不充分、对基层政策传播工作不满意、行动上的政策响应度较弱等问题<sup>[19]</sup>。对于基层党组织而言,他们承担着将党的基本路线和各项方针政策贯彻到基层社会的天然义务,需要将党的领导和执政为民的理念融入基层治理的全过程<sup>[13]</sup>。然而,由于国家政策的传播不是一个直线传播的过程,而是需要在不同主体和不同节点上进行传导和转换,基层党组织成为政策传播的重要节点。基层党组织的组织建设,通过激活党员的政治意识,强化他们政策传播的能力。

国家政策的信息传播链可以分为三个环节:第一个环节是中央政府向基层政府的传播,这一传播是“纯文本传播”,由于中央政府至乡镇政府均是政策的传达主体,政策信息的传播主要是文本传播,即中央的文件下达到地方,地方会保留中央的文件精神,将中央意志精准地向下传达。第二个环节是基层政府向基层组织的传播,这一传播是“本土化传播”,常规操作是由乡镇包村干部召集村干部和党员代表开会,乡镇干部和村书记向干部和党员们一一解读国家政策。“本土化传播”的过程需要乡村干部结合本地的实际情况、借助本地的案例、用本地的语言习惯讲解国家政策的要点,以通俗易懂的方式使得普通党员快速理解和接受相关的政策、方针和精神。第三个环节是普通党员向广大群众的传播,这一传播是切身性传播。由于大多数群众对于政策知识的学习热情不高,向群众灌输政策信息的难度较大,但是若能够将枯燥的文本信息转化为群众感兴趣的信息,就需要党员们在政策传播中将政策信息与群众的切身利益高度关联起来。如此一来,群众才会有意识地去关注和记忆政策内容,进而积极理解和消化政策信息。

政策信息传播链在传播过程中,虽然看似有信息耗损,但是能够使群众与政策本身建立高度关联,这一关联有助于强化群众对于国家政策的认知和认同。英村在召开党员会议时,村干部会督请党员回家后,在所在小组宣传会议上学习的国家政策。英村一位老党员每次开完会之后,都会在小组里向老百姓宣传政策,有时是小组开会时讲讲政策,有时是串门聊天时讲讲政策。老党员有强烈的传达国家政策的意识,以至于他在电视里或广播中了解到国家政策后,也会在村里宣传。该村村民确实对国家的各项政策比较熟悉,就连七八十岁的老太太都懂得运用国家政策和国家话语解释一些现象,足可见村民们对国家政策的理解度、服从度和认可度之高。

### (二) 协调型治理:基层党建与乡村社会的塑造

在基层党建中,普通党员的力量一旦被激发出来,就能够在基层社会的秩序塑造中发挥意想不到的作用,具体表现在他们对于干群关系和群众关系的协调上。

干群关系是基层治理中最为重要的一组关系,和谐的干群关系需要建立彼此之间的信任,而信任的建立需要双方共同努力。打工经济兴起以后,村庄的流动性增强,干群之间的互动减少,信息交流阻隔和不对称的信息传递导致干群难以建立起信任。党员身份在协调干群关系上具备两点优势:一是党员进入常态化的组织建设,能够参与村庄的各类会议,既有利于强化他们对国家政策方针的熟悉程度,也能够通过干部了解村庄建设的实际情况和进展状况。二是他们生活在群众中,与群众十分熟悉,通过生产生活的日常互动与互助,了解村民的秉性、习惯和思想状况。因此,当干群之间因为信息不对称而引发干群之间不信任冲突时,党员能够作为公正的形象和代表,及时出面澄清事实,协调干部和群众之间的紧张关系。

同样,当群众与群众之间发生矛盾纠纷时,普通党员也是积极的调解力量。当前我国乡村的主要劳动力以村外就业为主,村庄主体的缺席使得村庄内部的规则难以维系,村内秩序同时受到外部的冲击。在村庄内外部力量的影响下,乡村社会的秩序遭遇冲击甚至瓦解。在村普通党员的力量一旦被激活,这部分群体就能够转化为乡村秩序的维护者,成为调解村民矛盾纠纷



的积极力量。

党员在村庄中调解群众矛盾和干群矛盾,既能够平息矛盾,也具有重要的教育作用。普通党员出面协调干部和群众之间的矛盾纠纷,能够避免矛盾外溢带来的负外部性,强化村庄规则和村庄价值,减轻村干部的基层工作负担。由此可见,普通党员成为乡村秩序塑造中的协调型力量。

### (三)多主体参与:基层党建与乡村建设的发展

在取消农业税费之后,国家和村庄社会的关系从汲取型关系转向输入型关系,国家各个部门不断向村庄社会投入大量资源进行村庄建设,不断改善乡村建设和塑造文明乡风。由于大量村民外出务工,村庄中的常住人口减少,在大量资源下乡和无人监督的情况下,党员成为村庄建设的监督者和参与者。

党员对村庄建设的监督作用,体现在对村干部行为作风的监督和对村庄建设过程的监督两个方面。对村干部的监督主要是为了防范在村干部以权谋私、作风不正等不良行为。由于上级要求基层党组织在建设过程中召开批评与自我批评,干部党员和普通党员要相互之间指出对方的问题。如果有干部在村庄工作中表现不佳,党员就可以在会上当场指出,并督促他们改正。英村有一位村干部总是偏袒自家亲戚,将村里的小工程发包给亲戚做,就有党员在党组织生活会上直接指出,后来该干部就不敢再假公济私了。

在村庄建设过程中,普通党员同样能够发挥重要作用。随着村级治理行政化压力增大,村干部将更多的时间精力用于应对行政化工作上,无暇顾及村庄建设的方方面面,党员作为分散在村庄中的积极力量,能够代替村干部行使村庄建设的监督职责。英村在推进环境卫生工作时,村干部不能时时盯着村民搞卫生,党员们就在各自所在小组进行宣传和监督。十组党员郑大叔说:“村里在搞环境卫生整治时,回回离不了自己的宣传、督促。走到哪儿看不对,就要指出来。”他自己也非常自觉地打扫家中的卫生,如果扫到公共区域,他就会顺便打扫。在英村搞建设时,村里会请赋闲在家的老党员帮忙监工。英村是一个旅游景点,每到旅游季节,游客众多,随时都可能发生治安事件,村干部就请两位老党员为村里开展巡逻工作。党员在村庄建设中所发挥的积极作用,不仅能够凸显他们的先进作用,进一步激发他们的参与力量,而且能够减轻村干部的工作压力,帮助村干部更好地开展其他工作。党员力量的激发使得村庄建设的整体性发展得以凸显。在村庄建设中,由于村干部精力有限,且村干部与群众存在一定距离而不被理解,如果单纯依靠村干部建设村庄,村庄建设会较为乏力。相反,如果村干部将普通党员调动起来,激发党员参与村庄建设的积极性,村干部的工作压力就会降低,普通党员和普通群众也会更加理解村干部,从而形成干部、党员和群众共同建设村庄的局面。

2019 年夏天,英村遭遇特大暴雨,大水将村里主公路的一个车道冲垮,垮塌的地方有 4 处。由于村里只有一条主公路,车道垮塌使得全村的交通中断,村中的车辆无法行走。村委会立即组织动员党员们参与道路抢修,参与抢修的 20 多人中,就有 10 多名党员,还有部分是组长和普通群众。在大家的共同努力下,村中交通很快得以恢复。在道路垮塌事件中,如果党员们不主动参与,普通群众的参与积极性就会受到影响,而党员的参与不仅起到了先锋带头作用,而且起到了鼓励和动员群众的作用。干部、党员和群众齐心协力,共同解决村庄的应急事件,极大地维护了村庄中的基础设施和公共秩序。

## 五、结论与讨论

我国在推进基层治理能力现代化的过程中,存在国家治理规则与乡村社会规则之间的张力。新时期的基层党组织建设在一定程度上能够弥合其中的张力,推动基层社会治理逐步实现

现代化。随着中央不断加强基层党组织建设,我国基层党组织通过党建外部化和本地化建设,强化了党建工作的群众性、开放性和实践性,逐渐形成了实体主义导向的党组织建设。基层党建的实体化,核心在于通过激活村庄政治金字塔结构中的不同主体,促进干部党员能力提升,强化普通党员政治认同,提高普通群众动员能力,从而形成基层党建和基层治理的有效沟通。在一系列的机制激励之下,基层党组织通过激活干部、党员和群众,在国家政策传播、乡村秩序重塑和乡村建设发展等方面发挥了积极作用,有力地推动了乡村社会善治良序。从这个意义上讲,中国共产党确实做到了保持同人民群众的血肉联系,通过塑造党建与治理的勾连机制践行了以人民为中心的发展思想。

务实与务虚的关系是一组辩证法,务实是务虚的基础,务虚是务实的升华,是务实的更高阶段<sup>[14]</sup>。我国基层党建在很长一段时间里并未理解和践行务实与务虚的辩证关系,由于务虚工作没有具体的治理事务支撑,党建工作陷入虚化或形式主义的境地。基层党建实体化是一个由虚到实的过程,这一过程依靠党建的理念输入服务于基层治理实践,即将政治理念和政治精神作用于村庄中的不同主体,通过相互带动促进不同主体的政策传播、政治参与和社会服务,而非将政治理念和政治精神停留于文本上和会议中,从而有力地推动了基层社会的有效治理。不过,需要注意的是,基层党建还要保留一定的务虚精神,即党建理念不能被规则化和规范化,不能对党员进行强制性要求,而应当通过动员、教育和激励等方式,将之转化为党建主体在日常治理和日常生活中的政治精神和实践原则,否则就容易使基层党建的治理实践变为政治作秀。简言之,基层党建在具体实践中要做到虚实转换和虚实平衡。基层党建的虚实转换与虚实平衡,能够使得基层党建和基层治理相互促进、相互提升,共同推动彼此走向更高层次的发展。

#### 参考文献:

- [1] 王东杰, 谢川豫. 多重嵌入: 党建引领城市社区治理的实践机制——以 A 省 T 社区为例[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(6): 75-84.
- [2] 赵海星, 孙钦军. 结构性嵌入和功能性融入——党建引领基层社会治理的双重逻辑[J]. 湖北行政学院学报, 2020(4): 84-89.
- [3] 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.
- [4] 宗成峰, 朱启臻. “互联网+党建”引领乡村治理机制创新——基于新时代“枫桥经验”的探讨[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(5): 1-8.
- [5] 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(5): 72-77.
- [6] 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.
- [7] 黄俊尧, 魏泽吉. “党建”与“共建”: 形塑基层社会治理格局的双重逻辑——基于杭州市 D 区的考察[J]. 中共天津市委党校学报, 2020, 22(3): 13-20.
- [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] 张世勇. 乡村振兴中的党建与乡村治理结构重构——来自山东党建示范区试点的启示[J]. 北方民族大学学报, 2020(4): 16-24.
- [10] 张振洋. 破解科层制困境: 党建引领城市基层社会治理研究——以上海市城市基层党建实践为例[J]. 内蒙古社会科学, 2020, 41(3): 59-66.
- [11] 易卓. 党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省 Z 镇党建示范区的实证研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2020, 11(1): 102-110.
- [12] 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.
- [13] 布成良. 党建引领基层社会治理的逻辑与路径[J]. 社会科学, 2020(6): 71-82.
- [14] 李晓龙. 毛泽东谈作为领导工作方法的“务虚”[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2017, 33(2):



55-58.

[15] 李氏.“三会一课”不能陷入形式主义的自我循环[J].人民论坛,2016(S1):36.

[16] 雷望红. 基层党员在乡村社会转型背景下的身份重塑与功能再造——以湖北 Z 县党建工作为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019, 19(6):39-46.

[17] 张戈.党建引领基层治理:逻辑机理、价值表征和实践进路[J].云南社会科学,2020(2):17-21.

[18] 吕德文.找回群众:基层治理的探索与重塑[J].领导科学,2016(10):4-6.

[19] 龚宏龄. 农村政策纵向扩散中的“悬浮”问题[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(2): 51-57.

(责任编辑:宋雪飞)

## The Substantialization of Grassroots Party Building and the Formation of Good Governance in Rural Areas

HE Lei, LEI Wanghong

**Abstract:** Great effort is made in rural grassroots Party building at solving the problem of organizational weakness through the transformation of grassroots Party building from virtual to real, and thereby the situation of grassroots Party building is gradually formed in China. This study found that the path to concrete Party building at the grassroots level in our country was achieved through the externalization of Party building projects and the localization of detailed Party building items. The substantialization of grassroots Party building has a promoting effect on the formation of good governance in the countryside. The core mechanism is to activate the different subjects in the political pyramid structure of village by promoting the improvement of the ability of cadres and Party members, shaping the political identity of ordinary Party members, and improving the ability of ordinary people to mobilize, thus forming the effective interaction between Party building and grassroots governance at the grassroots' level. The substantialization of grassroots Party building helps realize the individuals-involved dissemination of national policies, the coordinated governance of rural order, and the multi-subject participation of rural construction, thereby building the pattern of good governance in rural society.

**Keywords:** Grassroots Party Building; Substantive Pursuit; Subject Activation; Good Governance in the Countryside