

统合治理:党建引领乡村治理现代化的实践过程与运作机制

——基于川西Z村的个案观察

张龙¹ 张新文²

(1.湖北省社会科学院政法研究所,武汉430060;2.南京农业大学公共管理学院,南京210095)

摘要:乡村治理现代化是国家治理现代化的重要基石。在乡村治理语境中,党建引领是推动乡村治理现代化的核心动力。基于统合治理的分析框架,以川西Z村为个案观察对象,解析该村统合治理驱动党建引领乡村治理现代化的运作机制。统合治理是以村级党组织为领导核心,在结构性统领机制与功能性分权机制共同作用下所形成的统分结合型乡村治理现代化模式。一方面,结构性统领通过政治建设、组织优化和精英吸纳提升了村级党组织的领导力、组织力和凝聚力,在此基础上塑造了“一核多元、党领群治”的乡村现代化治理结构;另一方面,功能性分权通过程序功能性分权、职能功能性分权、内容功能性分权形成了功能耦合与行动协调的治理合力,以此提升了乡村治理现代化的效率与质量。基于此,要通过进一步为基层减负赋权、强化统合治理能力建设、激活乡村简约治理机制以促进乡村治理现代化与国家治理现代化的有机衔接与同频共振。

关键词:统合治理;结构性统领;功能性分权;乡村治理现代化;党建引领

中图分类号:D267.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)06-0088-12

一、问题的提出

推进中国式现代化,需要国家治理现代化的有力支撑。作为国家治理现代化的重要基石,乡村治理现代化彰显了国家治理现代化的实践品格与时代意蕴,其治理水平和治理质量直接关系到国家治理现代化的实现程度和整体效果。因此要把乡村治理现代化摆在更为重要的位置,以制度思维和实践创新引领和推进乡村治理现代化。乡村治理现代化是指通过创新乡村治理体制机制及手段方法,使乡村社会适应现代化发展要求的过程,其核心是借助乡村治理体系和治理能力的现代化实现乡村社会的秩序稳定与充分发展^[1]。推进乡村治理现代化离不开党建的引领,高质量党建是推动乡村治理现代化的核心动力^[2]。在新的时代背景下,要深入探索以高质量党建引领乡村治理现代化的运作机制。统合治理强调以村级党组织为领导核心,通过结构性统领和功能性分权合力推进乡村治理现代化,深入揭示了党建引领乡村治理现代化的内在机理。因而,如何通过统合治理优化乡村治理现代化的结构以及提升乡村治理现代化的效率,以此破解乡村治理现代化困境,成为值得深入探讨的时代议题。

收稿日期:2024-10-22

基金项目:国家社会科学基金青年项目“党建引领乡村治理的效能提升研究”(23CDJ009)

作者简介:张龙,男,湖北省社会科学院政法研究所助理研究员;张新文(通信作者),男,南京农业大学公共管理学院教授。

学界对党建引领乡村治理现代化的研究,主要从引领价值、引领机制和引领路径三个维度展开讨论。首先,从引领价值来看,加强基层党建是推进乡村治理现代化的关键所在,基层党组织引领力是影响乡村治理现代化的核心变量^[3]。更重要的是,基层党建与乡村治理现代化呈现相互影响、相互建构、相互形塑的耦合关系,基层党建能够通过凝聚多元治理主体、优化治理机制为乡村治理现代化持续赋能,同时,乡村治理现代化能够进一步激活基层党建的发展活力^[4]。其次,从引领机制来看,党建引领乡村治理现代化强调将党的政治优势、组织优势和群众优势转化为资源整合、精英吸纳与社会动员优势,以此重塑乡村治理结构^[5]。从具体运作机制来看,一方面,要依托价值、权威与利益三重耦合机制塑造新的价值共识、政治动员与利益分配模式,为实现乡村治理现代化提供稳定的治理动力^[6],另一方面,要依托党政体制结构嵌入机制和数字技术过程赋能机制促进党建引领与数字赋能的有机联动与高效协同,在此基础上提升乡村治理现代化的效能^[7]。此外,要注重行政激活机制,以资源输入激活乡村治理的治权与治能^[8],在资源协同、组织协同、机制协同以及发展与治理协同的过程中实现乡村治理体系和治理能力的同频推进^[9]。最后,从引领路径来看,乡村治理现代化不仅要与国家治理现代化保持同频共振,更要适配新时代日益变化的乡村社会结构,满足农民群众的公共治理需求和价值偏好。因此,在面对社会重组的过渡型社会,党建引领乡村治理现代化要以驱动乡村内生性治理现代化为导向^[10]。一是发挥政党的治理功能,以政治整合推动乡村治理理念、治理主体和治理结构的系统性重构,在此基础上推动乡村治理体系现代化转型^[11];二是通过强化基层党组织的领导力和组织力、激活多种治理资源、深化基层创新性改革、再造乡村共同体等多维策略助推乡村治理现代化^[12];三是赋予基层弹性的治理空间,激活基层治理的自主性,提升基层治理能力^[13],挖掘和激活传统村治资源,在对其进行现代性转换的基础上实现传统性与现代性的有机融合^[14]。

上述关于党建引领乡村治理现代化的议题讨论为本研究奠定了丰富的学理基础,但仍然存在进一步讨论的空间。其一是国家治理与乡村治理的关系维度。以往的研究强调将乡村治理纳入国家治理的制度化、标准化、正规化体系,强化国家治理对乡村治理的技术监控与制度规训能力,以此推动乡村精细化治理,并把这种精细化等同于现代化,忽略了乡村治理现代化的主体性与能动性分析。事实上,乡村治理现代化是一种以村级党组织为领导核心,多元主体共同参与,以回应群众诉求为主要目标的内生性治理现代化。其二是乡村治理现代化的运行机制维度。以往的研究虽然强调通过党建引领推动乡村治理现代化的全面革新与整体优化,但缺乏对党建引领乡村治理现代化的结构与功能的具体运作机理的深刻阐释。其三是推行路径维度。以往的研究虽然强调要激活乡村治理的主体性,但缺乏从整体性视角对强化以村级党组织为治理核心的实践路径分析。基于此,本文建构了综合治理的理论分析框架,以川西Z村为个案分析对象,解析该村综合治理驱动乡村治理现代化的结构体系与治理效能。

案例分析材料来自笔者及课题组于2023年2—3月在川西Z村开展的田野调查。笔者与调研团队对Z村主要村干部、种植大户、企业家、经营商户以及普通村民进行了大量的访谈,并查阅Z村的相关档案、会议记录和文件。这些丰富的资料使得本文能够以个案分析的方式阐释案例的实践过程及运作机制。Z村成立于1965年,位于郫都区、都江堰市和彭州市三地交界处,距成都市三环路45公里、郫都区21公里,是典型的农业村庄。2020年Z村与隔壁村庄合并成立新Z村,现全村面积5.36平方公里,耕地面积5430亩,建设用地1160亩,其他未利用地1410亩。2022年,Z村村集体资产11179万元,集体经济收入680万元,村民人均可支配收入3.85万元,相比2017年底,村集体资产、村集体经济收入、村民人均可支配

收入分别增长143.1%、47.2%、48.1%。Z村先后荣获“全国文明村”“中国美丽休闲乡村”“全国乡村旅游重点村”“全国乡村治理典型案例”“全国乡村振兴示范村”“全国先进基层党组织”等荣誉称号,得到了上级组织和社会各界的充分肯定。长期以来,Z村始终强调村级党组织在乡村治理中的领导核心地位,形成了党建引领乡村治理与集体经济发展的“共建、共治、共享”的崭新局面。

二、统合治理的理论渊源与运作机制

(一) 理论渊源:统合主义与政党统合

统合主义是描述国家与社会之间关系的理论机制,它强调国家与社会功能组织之间应该建立常规的、规范化与组织化的互动和协商机制,在此基础上搭建两者之间制度化的联系通道,促进两者之间的合作、共生、共赢^①。一方面,国家是影响社会利益构成和团体功能的决定性力量,在多元的社会团体之间承担“中间人”角色。它要对权利分化、利益复杂化、价值多元化的社会团体进行有效整合以避免利益冲突带来的社会分割与结构混乱。其目的在于将社会功能组织吸纳进一个有明确责任义务、数量限定、非竞争性、有层级秩序、功能分化的结构安排之中^[15],以此维系政治秩序的稳定,增强国家的竞争力、凝聚力。另一方面,社会要通过组织化、制度化、合法化的方式向国家传递自身的利益诉求。这种传递角色表征了社会组织在国家和社会成员之间承担“桥梁”与“纽带”的中介功能,它不仅能将社会成员多元化、离散化的利益进行集聚、整合,还能够把这种利益需求以合法的渠道输送至决策机构。从统合主义的类型来看,其可以分为国家统合主义和社会统合主义两种类型。二者的基本差异在于,主导权力在国家和社会组织间的分布不同。国家统合主义折射出的是自上而下的组织关系,其中,国家的作用和功能占据主导地位,社团组织是经过国家的干预而形成和演变的;社会统合主义揭示的是自下而上的组织关系,其中,社团组织在相互竞争和博弈中取得优势地位,且这种竞争规则由于满足了国家自下而上的政治需要而得到了国家的默许。从上述诸多特征中可以推论出中国的国家和社会之间的关系主要呈现国家统合主义的特征^[16]。

在政府主导治理的背景下,日益精细的分工使得跨部门合作难以实现,公共权力与社会活力的收放也陷入两难^[17]。在中国的政治场域内,中国共产党不仅具有一般政党的利益代表、利益集聚与利益整合功能,而且还是治国理政的核心主体。作为核心的领导者,政党既要超越不同的利益主体,不被复杂的利益集团所“左右”和“俘获”,在调适与平衡利益冲突时保持超越性、权威性、公平性、合法性,又要深嵌于社会网络结构与网络系统之中,有效发挥其整合功能^[18]。换言之,中国的国家和社会的关系很大程度上是由政党和社会之间的关系所决定的。因而在研究中国统合主义的发展进程中,不可避免地会涉及中国共产党和社会之间的关系。尤其是在乡村基层场域内,国家主要通过乡村基层党组织实现国家权力的“在场”。在这一层面,基层党组织和乡村社会之间的关系可以看成是宏观的国家与社会之间的关系在村域范围的嵌入与投射。这就意味着应当将中国共产党纳入统合主义的分析框架之中。政党统合社会与全能主义政治的主要区别在于,政党对社会的控制范围缩小、控制力度减弱,控制方式和手段越来越规范,而社会在政党的统合下,其自主性提升、依附性降低,独立提供资源和机会的能力也随之增强。在政党统合社会的政治形态中,政党既领导社会也与社会合作。一方面政党凭借其政治优势和组织优势维系其对社会的领导地位;另一方面政党在保持

① 统合主义又称法团主义、合作主义,结合对统合治理阐释的需要,本文主要选用统合主义,并借此展开论述。

领导地位的基础上对社会进行利益、价值和组织层面的有机整合,并与社会协同参与到公共事务的治理之中。在统合主义不断演进的实践进程中,党组织能够根据社会结构的变化和社会情境的变迁能动地调适与社会之间的关系,进而采取一种具有适应性、灵活性和持久力的治理方式,以维系政党和社会之间的良性运转与协调发展。

(二) 统合治理:理论内涵与运行机制

在统合主义理念和观点的指引下,学界从统合治理的主体、运行机制、治理效能三个方面形成了一系列关于统合治理的理论归纳。首先,从统合治理的主体来看,欧阳静指出统合治理指的是以党委为核心的权威力量围绕中心工作,通过打破条块分割体制和科层惰性而形成的结构整合、功能互补、行动协调的一种治理模式^[19],且这种统合治理强调党组织在基层治理中的核心领导地位。但这并非意味着党组织是基层治理的唯一主体,也就是说,统合治理强调市场、社会和群众等多元主体在党组织统领下通过互动、协商与合作发挥治理的主体合力,并在此基础上形成高效、畅通、明晰的治理系统和治理结构。其次,从统合治理的运行机制来看,统合机制在治理实践过程中呈现多样化的特征。比如,欧阳静指出政治机制、行政机制与公司化机制三位一体形塑了统合治理模式^[19];折晓叶认为“控制”“吸纳”“融合”三种统合机制形成了统合治理的分析框架^[20];王奎明从自上而下的压力传导、政治动员和行政包干讨论党在经济社会发展中的政治统合角色及其运作逻辑^[21]。最后,从统合治理的治理效能来看,统合治理一方面有利于优化基层治理结构,形成以党组织为核心的“一核多元”的治理结构与治理网络;另一方面,统合治理能够激活社会参与治理的能动性,从而形成政社之间的共建、共享、共生与共赢。此外,统合治理在党组织的权威引导与统筹下有利于形塑既有秩序又有活力的基层善治体系。

本文将以往的统合治理理念延伸到乡村场域内,并在对以往的统合治理理论吸纳与借鉴的基础上提出了与党建引领乡村治理现代化相适配的统合治理内涵。具体地看,本文所指涉的统合治理是以村级党组织为领导核心,在结构性统领机制与功能性分权机制共同作用下所形成的统分结合型乡村治理现代化模式。统合治理中的“统”不是统治,而是统领、引领,“合”就是合作。统合意味着既要有一个领导核心维系秩序与稳定,又要与其他多元主体协同激活乡村社会的活力,撬动乡村社会的发展动能。从统合治理的特点来看,它具有能动性、调适性、简约性三方面的特征。首先,能动性指的是村级党组织在统合治理的实践过程中扮演积极、主动的领导核心角色,它能够引领全体党员和群众积极参与乡村治理,为村民群众提供全方位、多层次的服务;调适性指的是村级党组织在面对乡村不确定性、复杂性和动态性的情境变迁中,能够主动调整自己的统合思维、行为策略,整合和利用现有资源,提高适应能力,以适应新的环境要求,并保持乡村稳定和发展;简约性指的是村级党组织对乡村治理的统并不是要把多元乡村治理主体裹挟进党的组织体系中,而是根据不同治理主体的职责和功能赋予其相应的治理地位和治理权威,从而激活多元治理主体自主治理与自主调节的能动性。

从统合治理的运作机制来看,统合治理主要通过结构性统领和功能性分权两种方式提升乡村治理现代化的能力和水平(如图1所示)。结构性统领指的是村级党组织在乡村社会中发挥领导核心作用,它能够通过政治建设、组织优化和精英吸纳提升村级党组织的领导力、组织力和凝聚力^[22],并在此基础上对乡村社会中的各个利益主体进行有机整合。这种在结构化统领基础上所形成的村级党组织的领导能力,有利于将党的政治优势与组织优势转化为乡村治理现代化的效能。需要强调的是,结构性统领的目标并不是建立一种党组织支配的“总体性社会”,而是通过党组织的有机整合撬动乡村社会的内生性治理动能,形成自主性、协同性、整体性、可持续性的乡村治理现代化系统。

结构性统领虽然有利于强化村级党组织的统筹、整合与集聚能力,但存在权力集中的风险,因此需要借助功能性分权的方式与策略来化解权力过分集中的风险。功能性分权的原初含义是基于社会分工基础上的权力分化^[23],本文在此基础上将其界定为基于事务分工和职能分工基础上的权力配置方式和运作过程。功能性分权并不意味着各个部门或个体之间完全独立运行,而是要在功能耦合和功能均衡的基础上形成功能合力,通过协调和合作来实现乡村治理现代化的整体目标。在统合治理的运作实践中,功能性分权能够通过分工和专业化应对复杂的、不确定的乡村治理环境,从而有利于提升乡村治理现代化的灵活性与效率。

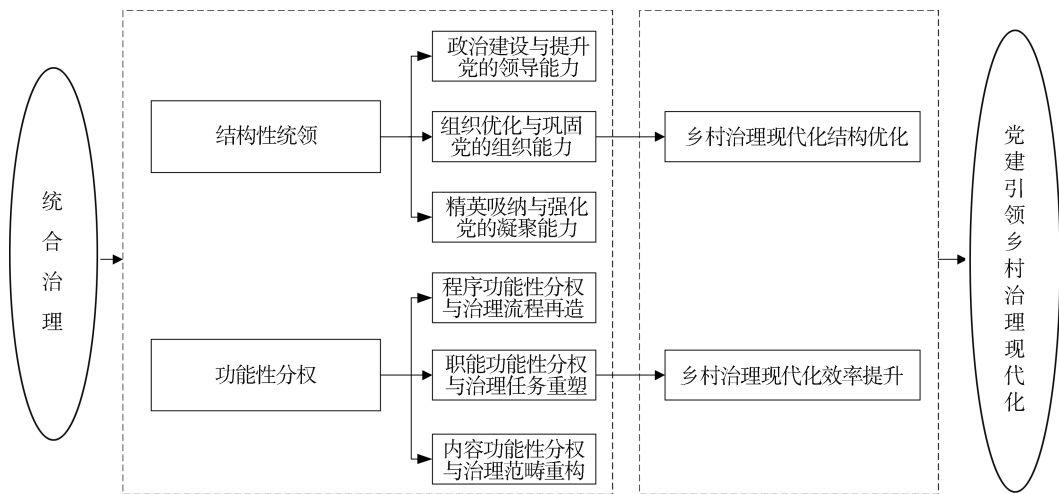


图 1 统合治理驱动党建引领乡村治理现代化的运作机制

三、结构性统领:乡村治理现代化的结构优化

乡村治理现代化是以村级党组织为核心、多元主体有机参与的内生性治理现代化。如前所述,统合治理中的结构性统领机制能够通过政治建设、组织优化和精英吸纳提升村级党组织的领导能力、组织能力和凝聚能力,在此基础上塑造“一核多元、党领群治”的乡村现代化治理结构。

(一) 政治建设与提升党的领导能力

“党的政治建设引领党的建设,是党建引领当代中国发展的前提”^[24]。在党建引领乡村治理现代化的运作过程中,村级党组织主要通过政治权威强化和政治动员来深化党的政治建设,提升党的领导能力,进而实现乡村公共利益最大化和村庄善治的现代化目标。

政治权威强化主要通过增强村级党组织在村庄场域的领导核心地位来提升其影响力、号召力和公信力。在政治建设的实践过程中,Z村主要通过“一强五引领”和村两委“一肩挑”强化了村级党组织的政治权威。一方面,Z村自1965年建村以来,历经八任党支部书记,持续发挥村党总支“核心引领”作用,探索出一条建强战斗堡垒、引领改革兴村、引领生态宜居、引领产业富民、引领乡风文明、引领服务便民的“一强五引领”的乡村治理与乡村振兴的新路径。这种“一强五引领”的深度推进有利于充分发挥党总支的政治引领作用,扩大党组织的影响力,从而带动乡村治理主体同向发力。另一方面,Z村在2020年与J村合并之后推行村党组织书记、村委会主任“一肩挑”的政策。这种“一肩挑”在Z村不仅体现在组织结构与人事安排上,即党总支书记兼任村委会主任,还体现在党总支书记是各个重大项目以及经费开支的总负责人。比如,Z村在2019年制定的《村两委“例会五条”》指出“对外签约、经费开支

实行‘村党总支书记一支笔’制度”。这种“一肩挑”从组织结构上消解了村“两委”之间的权力冲突,有利于强化村党组织在村社组织体系中的领导核心地位,增强村党组织的政治权威、领导能力和决策能力,赋予了乡村治理更加权威的政治势能。需要强调的是,这种“一肩挑”并非“一言堂”式的拍脑袋决定,而是在强化党的领导能力的基础上使得村两委之间分工合作、协调配合、各司其职、各负其责、目标一致。

政治动员主要是村级党组织通过各种方式和策略,激发和引导党员与村民群众积极参与乡村治理的过程。Z村党总支主要通过宣传教育和群众路线来动员党员和群众参与村庄的集体行动。在宣传教育方面,Z村党总支通过定期召开党员会议、党员大会、村民代表会议、村民会议等向党员和群众传达党的最新理论和政策方针,以此提高他们的政治觉悟和认识水平。这种内容、形式多样的政治学习有利于通过仪式性活动建立党员和村民群众对党组织权威的认同,从而强化村级党组织在乡村治理中的权威性、合法性与有效性。在群众路线方面,Z村党委运用“党员包户”机制发挥了定点服务群众的功能^①。Z村“党员包户”的具体做法是建立“党员群众联系一览表”,标识清楚村里每名党员的联系方式,并列出其对应联系的3到5户群众,以此编织党员联系群众的服务网络。“党员包户”要求每个党员都要学会面对面听取群众诉求,实打实解决群众难题,做到“有记录、可追溯”。“党员包户”搭建了党员和群众良性互动的制度化联系通道,有利于党组织动员村民群众有序参与政治生活,获得村民群众的支持和认同,形成“党领群治”的乡村现代化治理结构。

(二) 组织优化与巩固党的组织能力

组织优化机制强调组织建设对党建引领乡村治理现代化的重要价值。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿指出“组织是通向政治权力之路,也是政治稳定的基础,因而也就是政治自由的前提”^[25]。中国共产党历来高度重视政治组织的建设,认为党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是乡村治理的核心构造^[26]。它在贯彻党的方针政策、宣传动员群众、密切党群关系、推动基层治理的民主化方面承担重要功能。组织优化机制强调将党组织的“触角”延伸到乡村不同领域、不同层级、不同群体之中,形成纵横交织、立体化的组织体系、组织结构与组织网络,以此提升基层党组织的组织力和执行力,并在此基础上推动党的组织建设与乡村治理现代化有效联动与有机耦合。

在Z村党组织建设的实践过程中,党委通过编织“纵向到底、横向到边”的全覆盖型组织网络以增强党组织的权力厚度。在纵向延伸维度,村级党组织要形成权威性的影响力,需要搭建一定的组织网络将党员个体组织起来。Z村党委主要通过层级化党建延伸了党的组织链条,聚合了党员个体,强化了党的组织领导与服务功能。例如,Z村党委根据村庄实际情况,把167名党员进行了分类。年满70岁以上和体弱多病、不能自理或长期在外工作生活的党员除外,将长期工作、生活在村内的68名党员下沉到16个村民小组,构建行政村层面的党委、村民小组层面的党支部以及村民小组之下的党小组三级联动网络,打破党组织纵向延伸的层级壁垒与空转悬浮,有利于把党组织的层级联动优势转化为综合治理优势。在横向拓展维度,主要是将基层党组织渗透到新经济组织和新社会组织等“两新”组织中以扩展党组织的覆盖范围。比如Z村秉承“组织建在产业上、党员聚在产业中”的基层党建理念,在“中延裕珍菌业有限公司”“飘飘运营管理有限公司”“台丽(四川)农业科技有限公司”“满江红食品科技有限公司”等企业设置4个党支部,实现了基层党组织在企业中的全域覆盖,增强了党组织的引领力、影响力与整合力。

^① 2020年,Z村与J村合并成立了新的党委,代替了原来的党总支。

(三) 精英吸纳与强化党的凝聚能力

吸纳原本指的是政府将社会中的精英团体吸纳进行政决策结构,以化解精英的对抗性冲突,维系政治稳定、均衡与合法化的一种精英整合过程^[27]。本文所提出的精英吸纳指的是村级党组织在引领乡村治理现代化的过程中通过多种吸纳策略和吸纳技术吸引乡村场域中各种精英集聚与整合的过程,其目的是发挥精英团体的引导、凝聚、带动作用,为乡村治理现代化提供智力支持。

精英吸纳策略包括党员身份吸纳、非体制吸纳、利益激励吸纳三个方面。在党员身份吸纳维度,主要是吸纳积极分子进入党组织,以党员身份激发和撬动积极分子参与乡村治理现代化的热情和信心。在Z村的实践场域内,村党委根据中央提出的“控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用”的党员发展十六字方针,制定了符合本村的《党员发展适用手册》,并严格按照党员发展流程来发展与吸纳党员。通过这种严格的发展程序不仅可以使入党申请人更加珍惜党员身份,强化他们的责任感和使命感,而且能够促进乡村党员队伍的新陈代谢和良性循环,使党员队伍始终保持生机和活力。在非体制吸纳维度,主要体现在以“议事会成员”的身份和“新乡贤”身份赋予乡村精英相应的职务或地位。在Z村,“议事会成员”是村民通过投票选出自己认为合适的代表,再经过村“两委”进行认定。被村民选择和村“两委”认定表征着他们的能力、素质和人际关系得到了认同与肯定,这能够进一步激发他们参与议事会的动力和热情。“新乡贤”的身份赋予也是Z村吸纳精英的重要策略。Z村在2018年制定《Z村乡贤参事会章程》,成立乡贤参事会并评选出“新乡贤”7名,明确了乡贤参与本村事务的职责和方式。“新乡贤”指的是心系乡土、有公益心、德才兼备的社会贤达。赋予乡村精英“新乡贤”身份可以提升他们的社会地位和社会声望,同时,这种身份赋予也伴随着相应的责任和义务,激发了“新乡贤”群体以实际行动为村庄和村民进行服务的动力。在利益激励吸纳维度,主要是通过党组织引领集体经济发展所产生的溢出效应吸引乡村精英参与村庄产业发展。比如,Z村自主经营的“乡村十八坊”^①吸引了村庄场域内的经济精英和能工巧匠参与投资和运营。总之,无论是将乡村精英吸纳进组织内,还是通过非体制吸纳和利益激励吸纳激活乡村精英的参与动能,这种多维度的、全面的、能动性的吸纳方式有助于提升基层党组织凝聚乡村精英群体的能力,搭建乡村精英群体交流互动的平台,以此为乡村治理现代化注入活力与动力。

四、功能性分权:乡村治理现代化的效率提升

统合治理中的结构性统领通过政治建设、组织优化、精英吸纳增强了党组织的领导力、组织力和凝聚力,强化了党建对乡村治理现代化的有效联动与有机耦合,但仅仅依赖村级党组织的结构性统领存在权力过分集中的风险。因此,需要通过功能性分权的运作方式构造权力主体之间相互协作、相互配合、相互支持的治理流程,以提升乡村治理现代化的效率和质量。从功能性分权运作机制来看,可以从程序功能性分权、职能功能性分权、内容功能性分权三个维度展开。

(一) 程序功能性分权与治理流程再造

程序功能性分权强调建构决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权力结构与

^① 乡村十八坊是Z村利用集体资源,整合乡村工匠,采用前店后坊的运作方式,集产品制作展示、体验销售为一体的特色产业。

运行机制^[28],其目的是塑造乡村治理场域内基层党组织与其他治理主体之间分权式的权力配置格局。这种分权式的权力配置方式不仅能够压缩权力专断的运作空间,减少权力滥用、贪污腐败和资源损蚀的风险,还可以提升乡村治理现代化的决策质量与执行效率,助推乡村治理的法治化、民主化与科学化。

从程序功能性分权来看,Z村建立了“一核多元”共享型权力配置方式,即以村党委为领导核心,采用合作共治的治理模式,探索出党委领导权、村民代表大会决策权、村委会执行权、村民监督委员会监督权、集体经济组织独立经营权“五权分离”的权力分配格局。且不同的权力主体在治理过程中严格遵循全过程民主的原则,即凡是村内重大事项都要经过党委提议、村两委商议、党员大会审议、村民大会或村民代表大会决议这一民主决策程序。Z村修建“乡村十八坊”的案例最能体现这种权力配置格局与民主决策程序。党委提议是项目启动的首要环节。在这一阶段,Z村党委充分发挥领导核心作用,深入调研村庄实际情况,结合乡村振兴战略和村民的实际需求,提出修建“乡村十八坊”的初步构想。这一构想旨在整合村域范围内的生态文化资源和工匠资源,通过传承非物质文化遗产,打造集产品制作展示、参观学习、体验销售于一体的旅游商业文化综合体,推动村庄经济发展和文化繁荣。党委正式的提议报告提交给村“两委”进行进一步讨论。村“两委”成员结合村庄发展规划、土地利用情况、资金筹措方案等多方面因素,对“乡村十八坊”项目的可行性进行全面评估。同时,由于发动了村干部、党员和村民进行“乡村十八坊”项目社会筹资,村两委还广泛征求了村民的意见和建议,确保项目符合村民的意愿和利益。经过充分讨论和商议后,村“两委”形成一致意见,并制定出详细的项目实施方案。之后,党员大会对“乡村十八坊”项目进行审议,通过党员大会的审议,进一步凝聚了共识,确保了项目符合党的路线方针政策和村民的切身利益。在“乡村十八坊”项目的决策过程中,村民代表大会进行最终的决议。在决议前,村委会向村民代表大会详细介绍项目的背景、目的、实施方案和预期效果等方面的情况。在充分讨论和听取意见后,村民代表大会进行投票表决,形成了同意修建“乡村十八坊”最终决议。Z村在实施“乡村十八坊”项目中所遵循的民主决策程序,不仅确保了项目的科学性、民主性和可行性,还体现了农村基层治理的民主化和规范化。这种决策程序使得不同的权力主体之间各司其职、各尽其责,形成了完整的村级事务决策链和工作链,实现了党组织作用发挥与村民自治的有效衔接,促进了民主管理、民主治村的良性运行,为Z村秩序维系和持续发展提供了坚强支撑。

(二) 职能功能性分权与治理任务重塑

周雪光指出“威权权力亦可通过权力的功能分化来加以限制,即不同人员从事不同功能活动,各司其职”^[29]。这里的不同人员各司其职本质上是一种基于职能分设的权能分立模式。职能分设强调权力的分配应当根据职能需要和任务要求进行分配。这意味着各个部门或个体根据自身的职能和能力,拥有相关权力和责任,从而在不同职能领域形成专业化的分权格局。同时,各个部门或个体在自己的职能领域内具备相应的专业知识和经验,能够更好地融入“一线治理”的场景中,精细化应对乡村治理现代化过程中的具体问题。

Z村职能分设是反映功能性分权的核心维度。在2019年,为了进一步发挥党总支的引领示范作用以全面提升整体治理能力与治理效率,Z村制定了《总支部委员会领导下的村“两委”工作机制改革方案(试行)》,决定进行村“两委”的工作机制改革,改革的主要内容是在党总支统领的基础上根据职能、职责分立的原则设立了六个职能不同的办公室(简称“六大办”)。这六个办公室分别是综合办、社事办、产业办、景区办、财务办和环境办。其中,综合办负责信息公开、绩效考核、综合协调等工作,社事办负责村庄教育、卫生、民政、社保等便民

服务工作,产业办负责招商引资、项目管理、产业发展等相关工作,景区办负责游客中心、讲解人员管理,景区运行等工作,财务办负责村委会财务管理、村集体及其下属经济组织的财务管理等工作,环境办负责村庄基础设施维护、环境优化、生产安全等方面的管理。六个办公室的成立在此后推动了村“两委”工作的精细化、专业化,提升了村“两委”的工作效率。对此,Z村党委书记指出,“以前的工作是大家眉毛胡子一把抓,现在大家的责任划分相对明晰了,我们所有的事情有人做,也有人担责。这有利于明晰不同部门之间的权责关系,减少相互之间的推诿扯皮”^①。但职能部门过多也造成了部门之间协调难度加大、沟通效率下降、行政成本增加等问题。为此,Z村在2022年将原来的“六大办”精简为“四大办”。这“四大办”是在2019年职能划分的基础上演变而来的,具体包含党群办、振兴办、综治办、财务办四个部门。其中,原综合办与原社事办组成了新的党群办,原产业办和景区办形成了新的振兴办,原环境办转变为综治办,财务办保持不变。对新成立的“四大办”与原来的“六大办”进行比较可以发现,Z村通过对以往功能重叠、职能交叉的部门进行调整、合并、重组,减少了冗余和重复的工作,进一步明确了各职能部门的责任和权限,建立了较为清晰的管理架构和决策流程。这有利于搭建跨部门沟通协作机制,增强党组织的整体协同能力,提升乡村治理现代化的整体治理效能。从Z村职能划分的演变历程来看,它是一个根据乡村治理和发展环境的变化而进行能动性调适的动态发展过程。比如,“六大办”中的产业办设置与当时Z村大力建设与运营“乡村十八坊”相关,而2022年将原产业办和景区办设置成振兴办的重要原因是,以“乡村十八坊”为主的景区配套等阶段性基础设施和项目建设已经完成,后面工作的重心转变成以招商引资、景区运营为主的持续性工作。

(三) 内容功能性分权与治理范畴重构

内容功能性分权是根据乡村政治、经济、社会等不同治理内容的性质、特点和需求,采取不同的治理方式,其目的是提升乡村现代化的治理效率。内容功能性分权和职能功能性分权最大的区别在于前者主要根据乡村治理的具体内容或领域进行权力划分,强调治理内容的差异性,后者主要根据治理主体的职能或职责进行权力划分,强调治理主体的专业性。

从内容功能性分权来看,Z村作为一个“超级村庄”,其治理内容呈现复杂性、多样性的特征,因此需要根据治理内容的不同进行分工、协作与沟通。Z村将村庄场域内的治理内容大致分为经济治理和社会治理两大块。在经济治理维度,以2022年为例,Z村主要将农业生产和产业发展作为主要的治理内容。在农业生产方面,村党委强调要全力稳定粮食,促进生态农业提质增效。一是梳理明确农用地种植面积及种植户,全村农用地面积共5441.5亩,其中政府租用水源地项目面积186亩、苗木960亩、水果510亩、农业综合体450亩、常年性蔬菜1060亩、粮油作物2275.5亩;二是落实耕地“非农化”“非粮化”专项整治,全村范围大力宣传苗木腾退相关政策,动员农户主动腾退,腾退后全部种植粮油作物;三是着力推进农药化肥减量增效,实施完成蔬菜合作社300亩化肥农药减量示范项目,使用生物制剂和150吨有机肥,替代部分化肥和农药,达到“双减”任务。在产业发展方面,村党委紧扣现代农业、教育培训业和乡村旅游业三大产业发展需求,强化产业分析、项目研判,通过定位精准招商,构建了多业态、多场景、多层次的项目聚集融合发展局面。一是景区发展提能升级,与西盛集团共同策划完成核心区域红色教育基地提升打造,改建党群广场整体面貌,新建“初心馆”;二是项目招引协调发展,2022年3月引进签约北京四季顺鑫食品有限公司,计划建设净菜加工配送中心,5月引进注册台丽农业科技有限公司,对原“妈妈农庄”进行整体提升,联合打造推广农

^① 资料来源:Z村2019年10月31日召开的“乡村振兴工作例会(第7次)”会议记录。

产品品牌和以研学、培训为特色的乡村旅游项目。

在社会治理维度,主要体现在维系社会秩序和提升村民福祉两个方面。以2022年为例,一方面,村党委通过纠纷调解和村民自治维系了村庄治理秩序。比如,村党委及时调解家庭纠纷、邻里纠纷、企业纠纷30余起,重点开展防范电信网络诈骗宣传,增强群众自我防范意识,有效维护了村庄的安全与秩序;通过充分发挥村级自治组织作用,协同社工组织推进村民自我管理、自我服务,强化群防群治力量,在全村营造见义勇为的良好氛围。另一方面,村党委在扎实办实事、惠民生的基础上增强了村民群众的福祉。一是做好特殊群体关心关爱,全年发放计划生育家庭奖励扶助、特别扶助及独生子女父母奖励相关政策宣传资料930份,组织育龄妇女健康检查750人次,全年开展妇女儿童权益维护、家风家训家教及健康知识讲座培训10余次。二是提升社会保障服务水平,举办线上线下专场招聘会活动及网络直播培训6次,促进70余人成功就业^①。

五、结论与讨论

从国家治理现代化与乡村治理现代化的关系来看,虽然乡村治理现代化是国家治理现代化的重要基底,但国家治理现代化并非仅仅将乡村治理纳入国家治理的标准化、正规化体系之中,而是要强化基层党建对乡村治理现代化的引领作用,在尊重村级党组织治理地位的基础上赋予其可资利用的治理资源与治理权力。换言之,党建引领乡村治理现代化是以村级党组织为领导核心、多元主体协同参与的统合型治理现代化。这种统合治理能够通过结构性统领和功能性分权助推乡村治理现代化。一方面,结构性统领通过政治建设、组织优化、精英吸纳强化了村级党组织在乡村社会的领导核心地位,为乡村治理现代化提供了强有力的治理主体;另一方面,村级党组织虽然处于乡村治理现代化的领导核心地位,但有限理性的客观存在意味着村级党组织不可能具备处理乡村复杂公共事务的所有资源和权力,因而需要功能性分权来激活其他治理主体的能动性,以此提升乡村治理现代化的效率与质量。统合治理对党建引领乡村治理现代化的意义在于:其一,将村级党组织融合进乡村现代化治理体系中,通过党的组织能力提升来构建职责明晰、决策顺畅、执行有力、监督有效的乡村治理结构,以此提升乡村治理现代化的整体效率和发展水平。其二,建构充满活力且井然有序的乡村治理现代化善治格局。统合治理一方面强调通过强化党组织的政治领导建构稳定的乡村治理秩序,另一方面要在党的权威和村庄民主治理的张力之间维系动态平衡。其三,撬动乡村治理现代化的内在动能。统合治理的目标不是建立一种党组织支配的“总体性社会”,形成党组织与村民之间的“强依附”关系,而是通过党组织的有机整合撬动乡村社会的内生性治理动能,形成自主性、协同性、整体性、可持续性的乡村现代化治理系统。

上述研究带来了以下几点政策启示:第一,国家要进一步为基层减负赋权,即国家要通过制度、试点和项目等资源赋权的方式为乡村治理现代化提供制度保障、政策支撑与资金扶持,以此为乡村治理主体减负、提效、增能,释放乡村治理体系的主体性、能动性和积极性,促进乡村治理体系的结构调适和功能性转换,助推乡村治理现代化。第二,增强以村级党组织为核心的统合治理能力建设。乡村治理现代化并非在科层化、标准化、格式化基础上的现代化,而是在发挥村级党组织的主体性基础上以高效回应村民群众利益诉求与价值偏好为目标的现代化。因此,要强化以村级党组织为核心的“一核多元”的统合型乡村治理现代化体系建

^① 资料来源:Z村2022年工作总结和2023年工作计划。

设,做到既有利于发挥村级党组织的领导力、组织力和凝聚力,又有利于激活其他治理主体的治理能力,在此基础上提升乡村治理现代化的效能和质量。第三,要激活乡村简约主义治理模式,新时代乡村简约治理并非“无为而治”下的消极治理,而是在国家“积极有为”下的统合型简约治理。这种简约治理一方面能够使乡村治理现代化与传统的乡村治理资源勾连起来,避免两者之间相互抵牾;另一方面能够在激活乡村内生治理动能的基础上促进乡村治理现代化与国家治理现代化有机衔接。

参考文献:

- [1] 陆益龙,李光达.中国式乡村治理现代化的本质要求与路径选择[J]. 江苏社会科学,2023(2):78-86.
- [2] 王宏源.以高质量党建引领乡村治理现代化[N]. 光明日报,2020-10-30(11).
- [3] 王浦劬.新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2022(1):18-24.
- [4] 孙慧娟.以基层党建引领乡村治理现代化[J]. 人民论坛,2022(21):65-67.
- [5] 蒯正明.党建引领乡村治理现代化的实践逻辑与推进路径——基于山东省花园镇的考察[J]. 探索,2024(4):54-65.
- [6] 吴高辉,汪文新.党建引领乡村社会治理现代化的中国经验与理论构建[J]. 甘肃行政学院学报,2022(2):66-75.
- [7] 张国磊,马丽,姜修海.党政部门结构嵌入、数字技术过程赋能与乡村治理效能提升——基于桂东P区“党建+网格+大数据”的个案分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2025(3):107-119.
- [8] 杨华,杨丽新.行政赋能:村社本位的乡村治理现代化实现路径[J]. 求实,2023(1):83-95.
- [9] 袁明宝.行政激活社会:乡村治理现代化的实践机制与路径选择[J]. 求实,2023(6):79-91.
- [10] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索,2017(10):4-10.
- [11] 陈万莎,陈明明.党建引领乡村治理体系现代化转型的实践路径——以烟台市党建示范区为例[J]. 探索,2023(4):100-114.
- [12] 丁亮,蔡婧.乡村治理现代化:目标定位、发展困境与推进策略——第四届中国县域治理高层论坛会议综述[J]. 社会主义研究,2020(2):166-172.
- [13] 桂华.迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志,2021(4):122-128.
- [14] 衡霞.农村社区治理能力现代化的双重困境研究[J]. 理论探索,2021(6):68-74.
- [15] 张静.法团主义[M]. 修订版.北京:中国社会科学出版社,2005:25.
- [16] 顾昕,王旭.从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变[J]. 社会学研究,2005(2):155-175.
- [17] 梁晨,王心怡.共建团结:党建引领下的能人治村模式研究——基于闽中鹭村的考察[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版),2024(4):106-114.
- [18] 赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M]. 北京:商务印书馆,2010:300.
- [19] 欧阳静.政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代,2019(2):184-198.
- [20] 折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学,2014(1):121-139.
- [21] 王奎明.统合式治理何以有效:邻避困境破局的中国路径[J]. 探索与争鸣,2021(4):130-140.
- [22] 田先红.政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析[J]. 开放时代,2020(2):118-144.
- [23] 张康之,张乾友.论权力分化的启、承、转、合[J]. 学海,2011(2):58-68.
- [24] 包心鉴,杨凤城,王炳林,等.党的政治建设与基层党组织的政治功能(笔谈一)[J]. 理论与改革,2019(1):1-19.
- [25] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,等译.北京:华夏出版社,1989:427.

- [26] 林辉煌. 构造“核心”:村庄治理中的党组织[J]. 开放时代, 2021(4): 85-102.
- [27] 金耀基. 中国政治与文化[M]. 增订版. 牛津: 牛津大学出版社, 2013: 235.
- [28] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权与中国特色国家治理体系[J]. 社会学研究, 2021(4): 1-21.
- [29] 周雪光. 读韦伯七篇其五:“关于支配形式的延伸讨论”[EB/OL]. (2021-09-24)[2024-10-20].
https://m.thepaper.cn/baijiahao_7875396.

(责任编辑:宋雪飞)

Integrated Governance: The Practical Process and Operating Mechanism of Party Building Leading the Modernization of Rural Governance —A Case Study Based on Village Z in Western Sichuan

ZHANG Long ZHANG Xinwen

Abstract: The modernization of rural governance is a crucial cornerstone of national governance modernization. In the context of rural governance, Party building leadership serves as the core driving force for advancing this modernization. Based on an analytical framework of integrated governance, this study examines Village Z in western Sichuan as a case to dissect the operational mechanism through which integrated governance drives Party building-led rural governance modernization. Integrated governance is a modern rural governance model that combines unified leadership and functional decentralization, with village-level Party organizations as the leadership core, operating under the joint effects of structural unification mechanisms and functional decentralization mechanisms. On the one hand, structural unification enhances the leadership, organizational, and cohesive capacities of village-level Party organizations through political construction, organizational optimization, and elite recruitment. This, in turn, shapes a modern rural governance structure characterized by “one core, multiple actors, with the Party leading and groups governing”. On the other hand, functional decentralization creates synergistic governance forces through procedural, functional, and content-based decentralization, thereby improving the efficiency and quality of rural governance modernization. Based on these findings, it is essential to further alleviate burdens and empower grassroots units, strengthen integrated governance capabilities, and activate simplified rural governance mechanisms to promote the organic coupling of rural governance modernization and national governance modernization.

Keywords: Integrated Governance; Structural Unification; Functional Decentralization; Modernization of Rural Governance; Party Building Leadership