

公民社会背景下农村基层党组织执政能力建设

徐 强,殷焕举

(四川农业大学 政法学院,四川 雅安 625014)

摘要:改革开放以来,随着农村家庭联产承包责任制和村民自治制度的实行,农村民间社会组织大量涌现,农村公民社会迅速崛起。公民社会的崛起给农村基层党组织执政能力建设带来了权威性降低、社会掌控力受到挑战等等问题。为此,按照党建科学化的要求,农村基层党组织应把握公民社会发展的主动权;实行依法执政,实现公共权力运作的法治化;积极开发农村党组织在农村社会中的功能,从而引导农村公民社会健康发展。

关键词:公民社会;农村基层党组织;执政能力建设

中图分类号:D267.2

文献标识码:A

文章编号:1007-7111(2011)03-0019-03

农村实行家庭联产承包责任制,大大减弱了计划经济对于农村的影响力,党对农村的控制能力也随之减弱,农村经济体制改革促进了产权的多元化(社会化)和经济运行的市场化,其直接结果是促进了农村具有相对自主性的公民社会的形成。农村公民社会的形成,极大地改变了农村党组织的执政环境,同时,农村社会各阶层的社会和经济地位逐步得以确立与稳固,他们必然会提出与其地位相符的利益要求。如何按照科学化的要求,尊重并从政策上满足农村公民社会的利益诉求,引导农村公民社会良性发展,成为新时期摆在农村基层党组织执政能力建设面前新的任务。

一、农村公民社会对农村基层党组织执政能力建设带来了新挑战

就公民社会主体而言,“一个强大的、活跃的、参与式的公民社会将使国家更加负责任地行动并对公民的需要更快地做出反应……同时,公民社会组织广泛参与到发展项目之中,可以极大地弥补国家能力的不足并促进以官民合作为特征的治理和善治。”^[1]但必须认识到,农村公民社会的发展,也引起了所有制结构、就业形式、利益格局等方面的变化,而农村基层党组织往往受以往思维方式的影响和个人素质水平的限制没能及时作出调整,严重影响了农村基层党组织执政能力的发挥。

(一)农村党组织权威性下降

传统的农村社会本质上是一种“统治型”的秩序建构模式。它是国家权力的单向度运作,以权力为支撑,依靠国家政治权力的强制力达到控制和管理的目的。“这种模

式强调控制而忽视协调,重视集权而忽视授权,惯于包揽而疏于总揽,偏重打击而忽视预防,强化警力而忽视民力。”^[2]由于缺乏社会多元力量的参与、合作,结果往往导致国家权力过分扩张,既抑制了农村社会自我管理能力的发育,又造成农村党支部权威的不断流失。另外,村民自治在农村的确立和发展,又“使得农村基层社会政治权力的来源发生了改变,农村基层党组织领导地位面临合法性的挑战”^[3]。

首先,权力来源的改变使领导地位合法性面临挑战。在农村公民社会中,农村的自组织能力得到一定的提高,原本一切依赖农村党组织的事务现在可以靠各种社会组织加以解决。正如有关调查资料表明,一些地方的农村党组织的权威性明显下降,其领导核心地位缺乏足够的权威支撑,难以实现对农村公民社会的驾驭和领导。尽管这种现象只是少数,但其影响不可低估。因为它直接影响着党在农村的执政能力。

人民公社时期,农村的社会资源和生产经营权由人民公社牢牢掌握,农村社会实行的是“一元权力结构”。实行村民自治后,形成了一种由农村党组织与村民委员会为组织形式的“二元权力结构”。这种“二元权力结构”带有权力来源的两重性:“农村党组织的权利实质上来源于上级党组织的授予;而村民委员会的权利则来源于村民的委托。”^[4]权利来源上的不同不可避免地会对农村党组织的领导地位的合法性产生影响。在村民眼里,村民委员会主任是有多数村民自己选举产生的,而党支部书记是由少数党员选举产生的,为什么由多数村民选举的村委会必须接受由少数党员选出来的党支部领导?相比之下,他们更倾向于相信前者的权威性。在实践中,“有些村委会主任没

有当过干部,对村委会工作比较生疏,处理不好与党支部、乡镇政府的关系,认为自己是村民选的,有权处理村里的任何事务,个人说了算,不愿意接受党支部的领导,不愿意接受乡镇政府的指导,搞“独立天地”。^[5]

其次,农村党组织权威因治理成本的扩张而流失。农村党组织的权威是建立在农村党组织的利益整合能力和矛盾化解能力之上的。新时期农村出现的大量社会矛盾如征地拆迁、集体上访、宗派势力抬头、农民工讨薪等,都是由于人民群众的利益受损没有合适的表达渠道和积极的引导造成的。对于这些新的矛盾和问题,农村党组织如果单纯依靠行政手段的强化和控制系统的完善来回应农民的利益诉求,则必然会导致权威资源的流失,降低农村党组织的权威。通过强制力来维持的社会秩序是建立在力量对比的不对称前提下的,农村党组织强制力的膨胀,势必会导致农民社会的活动空间减小和社会利益受损,埋下不稳定的隐患。同时,强制力的使用常常是以国家暴力机器的不断扩张为前提的,这必然导致社会治理成本的扩张,进一步加剧农村党组织权威的流失。因为,“当一个社会提出强化社会秩序的时候,它的习惯做法就是增加强制性的力量,而这种维护社会秩序的强制性力量越是膨胀,就越是把社会推向对立的边缘,就无疑是在孕育全面社会冲突的种子。”^[6]

(二) 农村民间组织发展挑战农村党组织的社会掌控力

农村社会转型总的方向“是从传统的自给自足的农业向现代市场经济转变,是从传统的宗法封建的乡村向现代民主自由社会的转变,是从传统的缺乏自觉意识的农民向作为历史主体的农民转变”^[7]。社会主义市场经济的发展催生了标志着农村公民社会兴起的各种社会组织,这些组织在农民的社会生活中发挥着越来越多的作用,农村基层党组织面临“边缘化”的危险。“事实上,在村民自治制度实行以后,党的领导在一定程度上和一定范围内存在着被弱化、被排斥和被否定的现象。”^[8]

随着改革继续深入,农村各种社会组织逐渐发展成为了一支非常重要的民间力量,这种力量日益渗入人们生活的方方面面,成为大众生活中不可缺少的一部分。但同时必须指出,根据社会流动的一般原理:现代化的发展会在加速人们从初级群体进入次级群体的过程中形成推力。“在现代化之前的传统社会,由于社会生产力和社会分工不发达,人们的活动范围极为狭窄,主要活动于以血缘关系、地缘关系为纽带的初级群体之中。科学技术的进步,大工业的发展,日益扩大着人们的社会活动范围,各种活动之间的联系也日益紧密。次级群体即正式社会组织日益发达起来,成为人们共同活动的主导形式。因此,农民在现代化进程中面临着挣脱初级群体,进入次级群体即社会组织的任务。”^[9]

农民本身对次级群体即社会组织是有一定的心理暗

示和心理认同的,这种社会组织在其心理上具有很大的“合法性”和“认同感”。而农村党组织如果不及时转型,在农民的日常生活中的作用会日益“淡出”,其领导力、凝聚力和号召力都会大打折扣。与此同时,大量社会组织的产生也使农村基层社会的组织关系更加复杂化,各种组织之间的磨擦和矛盾也由此衍生出来。这些组织不是从两委会组织体制中内生的,与两委会既不存在行政隶属关系,也不存在政治依附关系。而作为执政党的基层组织如何处理与这些组织的关系,如何驾驭农村社会的各种政治力量,以什么样的方式把党的方针政策渗透到农村基层社会,如何团结广大农民群众而获得最广大的社会认同感,这些都考验着党组织领导农村社会各种组织的能力。

(三) 利益表达渠道多元化增加了整合的难度

公民意识初步觉醒后,民众不再被动等待执政者赋予自己权利,而是主动去争取本属于自己的权利。政党是民众利益表达的工具,“改革开放前,我国是一个高度一元化的社会,民众利益需求的趋同性较明显,利益来源的单一使得党的利益表达和利益整合功能并不十分突出。改革开放初期,各群体的普遍得利和党在利益分配上的优势地位,也没有向党的利益表达功能提出较大的挑战。”^[10]但是,公民社会在我国农村社会迅速兴起后,农民阶层出现了分化,分化的结果必然导致利益主体的多元化。由于各种公民社会组织在利益表达上有着农村党组织所不能及的优势,如利益表达的灵活性、高效性、精准性、积极性与内在的动力性等。当各类公民社会组织作为民众参与的工具逐渐参与到社会的政治、经济、文化等领域的管理时,实际上就和农村党组织形成了一种“竞争”关系。道理很简单,就像市场买菜,卖鱼的只有一家,馒头只有一种,很明显,一大堆人会做出同样的选择,因为可选择的对象有限。如果备选项多了,人们的选择权增加,那么,不同的个人和团体就会做出不同的选择。利益表达渠道的增加,固然为各种不同利益的表达提供了多样化的渠道,但同时也直接考验着农村党组织的利益表达和整合功能,因为在农村党组织是主要沟通渠道的情况下,大多数人都会选择农村党组织;而在有了更多的沟通渠道以后,农村党组织便面临不被选择的可能。

二、积极引导农村公民社会发展 增强自身执政能力

党的十七大报告指出,要“发挥社会组织在扩大扩大群众参与,反应群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”^[11]。这表明,我们党已充分认识到公民社会的价值,也为我们正确处理新形势下农村基层党组织执政能力建设与公民社会发展的关系指明了方向。

农村基层党组织是农村各项工作的领导核心,是联系党和群众的桥梁。面对日益发展壮大的公民社会,毫无疑

问,农村党组织应作出积极的回应。一方面,努力培育公民社会,引导公民社会朝健康的方向发展;另一方面,努力学会在公民社会的环境中开展活动和执政,创新执政方式,增强执政能力。从农村党组织的角度来看,通过构建农村公民社会、整合社会力量可以提高自身的执政能力。公民社会的实现与农村党组织执政能力建设的价值诉求具有内在的统一性。公民社会的构建是为了最大限度实现人民通过普通渠道无法实现的利益,而农村党组织的执政目标也是为了最大限度地满足人民的需求,虽然二者的路径不同,但是最终价值诉求都是为人的解放。所以从农村党组织角度来说,公民社会的构建确实可以提高其执政能力。

(一) 对公民社会进行正确性和分类,把握主动权

对公民社会性质的认识,往往存在两个极端:“一是无视国家的基础是社会,盲目崇拜国家权力,国家权力向社会过度扩张,甚至国家取代和吞并社会的集权或极权主义模式;二是片面强调社会决定国家,过分凸显国家的消极意义,鼓动社会对国家的盲目抵制和对抗,这最终会导致无政府主义、社会失序和政治动荡。”^[12]事实上,上述两种认识都是不正确的,公民社会发展与党的执政是可以相互促进的,即建立一种超越政治国家与市民社会的二元对立,建立两者间相互制约又彼此合作、相互独立又彼此依赖的有机统一关系。这种关系既能保证公民社会的相对独立性和自主性,又能充分发挥作为社会总体和根本利益代表的政治国家对社会经济生活有效的协调和控制,最终建立真正意义上的“强国家—强社会”。

农村党组织在农村公民社会中是占主导地位的一方,需把握好农村公民社会发展的主动权。具体说来,第一,承认公民社会的相对独立性,与健康的社会组织建立信任和伙伴关系,为其发展提供较大的合法活动空间。公民社会的发展本身就体现着国家权力向社会的回归,体现着还政于民的过程,公民社会组织在法律范围内享有广阔的自主活动领域。公民社会与政治国家的良性互动以两者职能边界的合理界定、两者相对自主性为前提。只有具有相对自主性的社会才可能有真正意义的公民社会,才可能正常运转、发挥自身功能;同样,农村党组织可以以农村各种社会组织为中介有效吸纳民意,化解基层社会的矛盾,开发执政资源,重塑领导权威,进而降低执政成本。第二,严格约束一些不规范的社会组织,防止其成为党执政的对立面。近年来,由于农村民间组织的发展与立法之间存在着明显的不对称性,对现有的民间组织的定位只限于《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》等。毫无疑问,中国农村的公民社会确实存在着许多问题,例如,从农村民间组织自身看,存在良莠难分、管理失范、方向不明、合法的与非合法的并存、与政府合作的与抵抗的并存、体制内的与体制外的并存、营利的与非营利的并存、有形的与无形的并存等情况。面对这

种情况,农村党组织要增强自身能力,时刻保持高度的警惕。对一些具有反动性质的、非法的及强政治性的社团组织要坚决予以限制和取缔。

(二) 实行依法执政,实现公共权力运作的法治化

政党活动方式法治化,是现代民主政治的基本特征,也是现代政治文明的重要内容。依法参与政治,依法实施对国家和社会的领导,是法治国家对政党活动的基本要求。执政党应严格地依法进入国家政权体系、依法执掌国家权力、依法实施法律和公共政策,在法律轨道上处理公共事务,解决公共问题。随着依法治国进程的推进,我国法律条文逐渐完备,法律在党和国家的政治生活中的地位不断提高,但在广大农村只有《中国共产党农村基层组织工作条例》和《中华人民共和国村民委员会组织法》以及各地出台的《实施办法》《选举办法》《实施细则》《条例》等规章制度。有些地方的农村党支部依然习惯于依据上级党组织文件和领导指示、讲话等方式部署工作,而不习惯于依法办事。不依法行政,决策过程和决策结果对农民保密,缺乏透明度,其结果往往滋生腐败,导致机构惰性增加、官僚主义盛行。公民社会的兴起必然带来法治的要求,要求农村党支部用不同于过去的执政理念和执政方式来运作公共权力,即农村党支部不能简单地运用公共权力实现自己的政治目标,而应通过宪法和法律的程序,把党的意志变为国家的意志,通过国家政权机关对法令、公共政策的贯彻实施来实现对农村基层社会的有效治理。

依法执政是民主执政的前提。依法执政要求党必须在宪法和法律范围内活动,依照宪法和法律的规定来治理国家和管理社会事务。具体到农村基层党组织,要着重从以下几个方面努力:首先,依法进入国家政权机关,掌握和控制国家权力。一是依法确保农村党组织在农村政治经济生活居于领导地位,发挥领导核心作用。二要依法广泛动员人民通过选举产生村委会,并在农村党支部的领导下实现依法自治。三是农村党支部通过推荐重要干部,经过民主、法定程序,使其成为农村基层党组织的领导人员。其次,农村党支部坚持依照法定程序提出建议,从制度上保证党的路线、主张上升为具有普遍约束力的法律。最后,农村党支部在“两委”功能合理分化的基础上,保证依法行使职权。

(三) 积极开发农村党组织在农村社会中的功能

“党如果不明确自己是一个连接政治国家与公民社会的政党组织的身份,不用极大的努力开发政党的功能,不去刻意培植自己深厚的社会基础和民意基础从而在社会中牢固树立自己的‘文化霸权’地位,党就不能领导社会,失去对社会的领导权,党的执政就会发生两种可能:或是低效执政乃至丧失政权,或是日益依靠国家暴力执政以至蜕变为寡头执政。”^[13]从政治学上讲,执政是一个同时涉及社会、政党和国家的系统的政治工程。政党要能有效执政,必须密切与社会的联系。表面看来,(下转第43页)