

中国共产党农村基层权威构建的路径分析

李宇征 刘芯宇*

【摘要】权威是政治的基础。中国共产党领导农村进行革命、建设和改革进程中，取得了丰富的权威建设的历史经验。实现组织嵌入是树立权威的基础，完成政治整合是巩固权威的关键，保持政党自主是强化权威的保证。新时代，重塑并强化农村基层党组织的权威，是党的建设新的伟大工程重要组成部分，是实现乡村振兴的战略保障。

【关键词】中国共产党 权威 组织嵌入 社会整合 政党自主

权威是建立在威望和尊敬之上的权力，是政治的基础，没有权威就不可能有任何一致的行动。作为现代政治生活的中心，任何一个政党要想持久的拥有权力，就必须不断重塑自身的权威，缺乏公众广泛认同的政党权力无疑是无源之水、无本之木。作为为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的中国共产党，将人民当作执政之基、力量之源。新时代，加快推进党的建设新的伟大工程，必须加强基层党组织权威建设。特别是在实施乡村振兴的关键时期，权威的巩固和强化是解决农村基层党组织弱化、虚化、边缘化问题的关键所在。回顾并总结历史上农村基层党组织权威建设的经验，可以为今天的基层党

建提供丰富的借鉴。

一、组织嵌入——树立农村基层权威的基础

“嵌入”一词，首用于卡尔·波兰尼，用来分析市场经济与社会保护运动之间的关系，格兰诺维特在此基础上，进一步分析了人们的经济行为与社会关系网络的互动关系，现在被广泛应用于政治学、经济学、社会学等多个学科。嵌入包括主体的“嵌入”和客体的“受嵌”的双向互动关系。就权威的定义来讲，某个主体（个人、群体或组织）是否拥有权威，关键在于主体的意识形态（价值观）或者行为

* 李宇征，河北工业大学马克思主义学院副教授；刘芯宇，河北工业大学马克思主义学院硕士研究生。本文系河北省社会科学发
展研究课题“新时代乡村基层党组织权威的重塑与强化研究”（基金项目号：20200102043）阶段性成果。

是否得到客体的认同与支持。认同或支持来源于主客体之间的长期互动，正是在长期互动过程中，主体的权力得到客体发自内心的认同和支持，从而在主客体之间形成一种权威关系。从中国共产党百年历史发展来看，其基层组织在农村权威树立的基础在于党向乡村的下潜制，在组织嵌入中不断吸纳乡土人才，对乡村社会进行根本性的再造。

传统中国虽然是个王权专制的社会，但是城市的统治者处于乡村的汪洋大海之中，受交通、通讯条件的制约以及小农经济条件下农业生产极其有限的约束，王权的影响力十分有限，“皇权止于县政”。广大农村基本上是“日出而作，日入而息，凿井而饮，耕田而食。帝力于我何有哉”的自给自足的社会。一般而言，中国农村传统政治系统是“绅权、族权和皇权”三者的互动和调适，皇权以官僚系统为中心，自上而下地形成等级分明的梯形结构，代表国家的力量，普通平民就属于“沉默的大多数”，像一盘散沙。统治者与普通民众之间的联系就在于后者向前者提供赋税和徭役，如果赋税和徭役在可以承受的范围之内，那就是太平盛世；如果超出了承受的范围，结果就是官逼民反，王朝更替。

近代以来，随着民族危机的加深和现代化压力的增大，清王朝统治后期，国家政权已经开始逐步向乡村扩张和渗透，但是由于政权自身的阶级属性限制，他们没有也不可能对乡村社会结构和乡土文化进行根本性的改造，导致国家政权向乡村的渗透并未成功，出现了严重失序状态，社会动荡混乱，其中包括近代以来第一个资产阶级政党组织——同盟会及其演化而来的国民党的努力，就如美国中国问题专家费正清所言：“国民政府在避免乡村中发生社会变革的同时，采取措施来巩固其政治权力。”^①向乡村的渗透都陷于“内卷化”的困境，缺乏群众基础的政党必然失去政治权力。在发展中国家，现代城市诞生的政党能否有效实现向乡

村的嵌入，获得农民的认同和支持，成为政党通向权力之源。

和国民党不同，早期中国共产党的创始人虽然出身于城市精英阶层，但一直以马克思列宁主义为指导、始终代表广大工农利益，高度重视对乡村民众的组织和动员。中国共产党的早期创始人李大钊在《土地与农民》一文中就指出：“中国浩大的农民群众，如果能够组织起来，参加中国革命，中国革命的成功就不远了。”^②1923年中共三大党纲指出，中国农民占人口的70%，没有农民的参与，国民革命就难以取得成功。在国民大革命失败后，在血的教训面前，中国共产党逐步放弃了以城市为中心来开展革命的思想，转向探索一条“农村包围城市，最终夺取革命胜利”的新的革命道路，党的工作重心由城市向乡村转移，党组织逐渐在乡村建立、巩固和发展壮大。

正如亨廷顿所言，在发展中国家，“一个政党如果想首先成为群众性的组织，进而成为政府的稳固基础，那它就必须把自己的组织扩展到农村地区”“政党是一个现代化组织，为成功计，它又必须把传统的农村组织起来”^③。随着红军在战争中的胜利和根据地的出现，共产党逐步建立、发展起苏维埃政权并专门通过了《乡村苏维埃的组织决议案》，发展苏区文化教育事业，依靠政党内部的组织层级，实现了自身意志在农村的贯彻，逐步树立、巩固并强化了自身的权威。

为适应抗日战争的形势发展，1937年的《陕甘宁边区选举条例》明确指出：“采取普遍的、直接的、平等的、无记名的选举制，保证实现彻底的民主。”^④这项规定也是抗日根据地“三三制”政权的重要组成部分，中国共产党按照“三三制”原则改造乡村政权，积极动员农民，组织农救会、人民武装自卫队、互助组、读报小组等各种民众团体，改变了农民在乡村政治中的弱势地位，焕发了农民蓬勃的政治热情，同时使中国共产党获得了巨大的政治资源。

在革命胜利前夕召开的七届二中全会上，毛泽东指出：“从现在起，开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村移到了城市。……绝不可以丢掉乡村，仅顾城市，如果这样想，那是完全错误的。”^⑤事实上，正是因为夺取了全国政权，中国共产党才得以在全国农村范围内延伸，特别是在农业合作化进程中，党中央发现如果不从当地农民中发展党员，夯实党的基层组织，中央的决策就难以真正有效的在农村贯彻，1956年和1958年两个农业集体化运动的高潮时期，正是发展农村党员的高峰期，“合作化运动的一个重要后果就是将党的支部由行政乡一直延伸到村庄和生产单位。”^⑥1958年，人民公社体制的建立，标志着党组织正式渗透到了乡村。“共产党不失时机地对社会进行了改组：削弱血缘关系，代之以村社一级团体和群众组织，对家庭经营先是限制而后就将其国有化，把阶级分子和党员安置在各种组织的领导岗位上。”^⑦

革命和建设时期的“政党下乡”，为改革开放时期基层党组织在乡村经济社会发展中发挥领导核心作用奠定了坚实的基础。1978年开始的改革开放，首先是从农村开始，家庭联产承包责任制、村民自治的推行，人民公社时期的“总体性社会”逐步解体，但是党组织在乡村的核心领导地位始终没有改变。当然，随着时代的发展，乡村基层党组织权威也出现了一些问题，突出表现在相当一部分农村基层党组织并没有随着改革发展而实现自身结构和功能转换，传统的“动员和组织”功能被颠覆，而新的功能尚未形成，甚而出现“停转”“空转”和“反转”的问题。^⑧

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央提出一系列战略举措加强农村基层党组织建设，推动全面从严治党向基层延伸，党的十九大特别提出要以加强基层组织的组织力建设为重点，修订了《中国共产党农村基层组织工作条例》，作为基层党组织建设工作的指南。

通过一系列的创新改革措施，基层党组织建设质量明显提升，权威大大增强，特别是在全面脱贫攻坚战中涌现出的广大基层党员干部，用事实行动感化教育乡村民众，获得了广大民众高度认同和支持，夯实了党在农村执政的基础，为乡村振兴战略的顺利实施打下坚实的组织保障。

二、政治整合——巩固农村基层权威的关键

嵌入，是实现主客体双方建立联系的第一步。作为具有强烈历史使命感和责任感的中国共产党员，要想在农村真正获得并巩固自身的权威地位，还必须在满足利益需求的基础上，把自身的价值主张化为农民的自觉行动，将辽阔地域上分散居住的农民整合进统一的国家发展体系，达成价值共识，形成统一行动。整合，一般指分散的部分结合成为有机整体的状态和过程，整合可以分为政治整合和社会整合。社会整合是指作为主体的政党将分散的、异质的、多元的社会要素纳入一定的政治框架以实现自身的纲领和主张。政党的政治整合既包括对社会的整合，又包含对自身的组织整合。作为革命、建设和改革事业领导核心的中国共产党，对社会进行整合是其自身应有的功能，同时，在对社会进行整合的同时也在不断进行自我整合。

其中，社会整合起着基础性作用，因为“政党来源于社会，又回归于社会”^⑨。社会整合的水平取决于政党的利益代表功能实现程度，因为“人们奋斗争取的一切，都同他们的利益有关”^⑩。土地作为农民利益的核心，贯穿于“政党下乡”整个历史进程。革命时期，中国共产党依靠贫雇农，联合中农，剥夺剥削者的土地，分给无地或者少地的农民，满足贫苦农民世代对拥有土地的愿望，结果“农民取得土地，党取得农民”。^⑪具体表现为：《井冈

山土地法》首次肯定了广大农民以革命的手段获得土地的权利；抗日战争时期实行减租减息政策；解放战争时期实行“耕者有其田”的政策。新中国成立后，国家首先从变革农村土地生产关系入手，1950年开始的全国范围内的土地改革，彻底实现了农民的“翻身”解放，广大农民劳动者第一次成为生产资料的主人，农业获得突飞猛进的增长。虽然后期合作化、人民公社化运动犯了过急、过快的错误，但是总体来看，集体化时期农村公共设施建设还是取得了巨大的进步。伴随着村落“土改”和农民“翻身”的步伐，农村基层政权很快从依循传统再到全新再造。改革开放后，“大包干”和家庭联产承包责任制的推行，农村土地确权，依法保障农民对土地的所有权、使用权，为广大农民安心进行农业生产吃了“定心丸”。社会主义新农村建设、乡村振兴战略的实施，将农业农村建设放在优先发展位置，加快了“以城带乡”“以工哺农”的步伐，使广大农民共享经济社会发展成果，增强农民的安全感、获得感和幸福感。

社会整合是政治整合的基础，政治整合起着引领性作用。事实上，无论是政治整合还是社会整合，都包含有执政党对自身成员和社会成员进行政治社会化，取得一定程度共识的重要内容，否则，一致行动就难以进行，“没有权威，就没有政治，没有信念伦理，就没有权威”^⑫。也就是说，权威的获取虽然依赖于经济发展、政治民主等政绩，但是最终还得依靠一定的信念来支持，也就是基层党组织必须不断拓展自身合法性资源，“合法性与建立物质动机、情绪动机或价值合理性动机上的服从愿望不一样，后者不是构成统治的可靠基础。任何统治要巩固它的持久存在，都要唤起对合法性的信仰”^⑬。面对日益彰显的“工具理性”，基层党组织必须要把重建农村的“价值理性”当作重要任务，因为和工具理性相比，价值理性更能超前于眼前的利益得失，也就是说任何政

党制定的纲领本身都蕴含一定的价值观念和精神追求，只有通过社会化的途径，将价值观念和精神追求内化为民众内在自觉诉求，才能唤起一致行动。

与西方政党侧重利益综合和表达功能不同，中国共产党将培育社会公众共识、形成对政治体制的忠诚感当作拓展合法性资源、巩固政党权威的重要任务。在革命、建设、改革时期，都可以看到党对农村意识形态和价值观的教育和引导。革命时期，中国共产党基层党组织以民族主义代替家族观念，以阶级划分代替伦理分辈，以共产主义教育代替传统道德灌输，形成革命的共识，凝聚革命力量。建国以后，由于革命的惯性，意识形态教育成为发展农村经济、巩固基层政权的主要手段，有的学者就认为“建立社会主义市场经济体制以前，中国共产党主要借助马克思主义的主流意识形态来培育民众的认同感以凝聚人心，从而来控制 and 引导国家的政治生活”^⑭。针对国内社会意识形态领域的复杂形势，1951年2月中共中央发布了《关于健全各级宣传机构和加强党的宣传教育工作的指示》，紧接着又发布了《关于加强理论教育的决定的通知》。

1978年以后，党把工作重心转移到社会主义现代化建设上来，并不意味着党放松了对意识形态和价值观方面的重要工作。邓小平指出：“改善党的领导，其中最主要的，就是加强思想政治工作。”^⑮我们党逐渐减少在农村设立直接管理机构，而是以农村基层群众自治组织以及村党支部等对广大农民群体进行宣传教育，教育手段更加灵活化、多样化。面对农民主体意识日益增长、利益化倾向日渐浓厚的今天，基层党组织突出政治功能的重要任务就是实现思想引领，善于发挥主流意识形态的整合功能，改变以前“泛政治化”“超强制”“喊口号”的机械灌输方式，迎接挑战，主动变革，适应时代和人民需求，将重建乡村人心秩序作为新的重要历史任务。

三、政党自主——强化农村基层权威的保证

现代都市政党在深入乡村的时候，都会面临适应性的挑战。传统中国的农村，权威一般属于马克斯·韦伯所言的“传统型权威”和“阿贝斯玛型权威”的结合，带有较强的“人治”色彩。现代社会，权威类型经历了从“传统型权威”“阿贝斯玛型权威”向“法理型权威”转变过程，即由“人治”向“法治”转变，相比城市，农村的转变过程较为缓慢，因此，相当一部分“正式权力”都存在“非正式”运作的现象。^⑥因此，照顾到农村的历史和现实，当前中国相当一部分基层党组织农村工作的开展都采取依托本土文化资源、对权力经营的手段，特别是形成对当地乡村干部精英的生存发展智慧的依赖，具体做法就是把改革开放进程中涌现出来的“能人”“富人”吸收入党，进而实现基层党组织扩大覆盖面、增强影响力的目标。但是，多地的经验证明，如果没有制度的约束，这些经济上涌现出来的“能人”“富人”可能利用自己的政治权力为自己谋取私利，出现村民入党动机不纯、党员群体向富人转化、党员意识弱化和民主集中制形式化等问题^⑦，破坏了党纯洁性和先进性，从而损坏党在广大农民心目中的形象和地位。因此，农村基层党组织必须在实现制度化的基础上再唤起“能人”“富人”等农村精英的入党参政积极性。制度化是实现自主化的保证，也是破解当今农村出现众多治理难题的中心环节。邓小平同志谈到党和国家领导制度的改革时就讲到：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^⑧

制度就是具有稳定性、长期性的行为准则。制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程^⑨。新中国成立以来，农村基层党组织有了很大的发展。1962年10月，全国组织工

作会议指出了农村人民公社中基层党组织的设置方式，起草了《中国共产党农村基层组织工作条例试行草案》，为农村党支部工作的开展提供了依循。另外，村民自治的实践需要制度的保障，制度建设促进了农村政治运作的程序化、透明化，并加强了对村委会的监督。以村民自治示范活动为契机，除了《村组法（试行）》的保障外，其他系列制度也逐渐得到完善。许多村庄经村民会议讨论通过《村规民约》《村务公开制度》等，比如1991年山东省章丘市率先将村务管理的各项规章制度综合归纳为《村民自治章程》。中国共产党在不断完善基层党组织制度建设的过程中，随着市场经济体制的建立，农村基层党组织的各种问题逐渐开始显现，威胁着基层党组织的权威。而农村基层党组织作为联系党与广大村民的桥梁与纽带，既要密切联系群众，关心群众的利益需求，及时做出回应，同时又必须拥有自身制度化的防御措施，防止基层党组织被农村其他新兴起的富人阶层、宗族、宗教等组织所“俘获”，甚至被黑社会组织所操纵。

增强农村基层党组织的制度化建设，强化基层党组织权威，必须将全面从严治政贯彻到底。

首先，牢固树立基层党员“四个意识”，增强“两个维护”，严格落实《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》等党内法律法规文件，确保党中央政令贯通，确保党中央的命令不折不扣地在农村得到贯彻执行，以壮士断腕、刮骨疗伤之决心和勇气，对一切损害党的纯洁性和先进性的思想和行为进行坚决的斗争。利用一切现代化科学技术手段防止中国古代出现的政治统治影响力随着城市向乡村的延伸而逐次减弱现象的发生。

其次，采取各种措施增强基层党组织的“免疫力”，防止被特定利益集团所俘获。中国共产党是代表全体人民根本利益的政党组织，坚决不能成为少数人借以谋私利的工具。在取

消农业税、国家资源大规模向乡村转移情况下，在项目制的运作过程中，特别是在扶贫过程中，各地不同程度地出现了“精英俘获”现象^⑩。平衡精英与大众的利益，要求基层组织必须在完善党内民主的同时，不断完善推进基层村民自治制度，丰富民主形式，扩大民主覆盖范围，以“自我革命”推进“社会革命”，以民主制衡财富，以法治约束民主，确保基层党组织的决策代表最大多数人的最大利益，提升基层党组织在普通民众中的认同程度和支持力度，牢固树立基层党组织在广大人民群众中的权威地位。

进入新时代，乡村振兴成为建设社会主义现代化强国的重要历史任务。作为实现乡村振兴的领导力量，农村基层党组织的权威高低决定了基层党员和群众思想、力量、智慧和行动的凝聚程度。回顾历史可以看到，加强组织建设，实现组织深度嵌入，提升政治整合能力，推进基层党组织制度化以保障政党的领导与相对自主地位，仍是新时代重塑并强化基层党组织权威的重要任务。

- ⑨ 林尚立：《党内民主》，上海社会科学院出版社，2002年版。
- ⑩ 马克思恩格斯：《马克思恩格斯全集》（第1卷），人民出版社，1956年，第82页。
- ⑪ 杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，人民出版社，2005年版，第17页。
- ⑫ 刘小枫：《现代人及其敌人》，北京华夏出版社，2005年版。
- ⑬ 韦伯：《经济与社会》（上卷），商务印书馆，1997年版，第239页。
- ⑭ 朱成君：《“三个代表”与政治文明构筑起政治合法性的双翼》，《南京师大学报（社会科学版）》2003年第7期，第13页。
- ⑮ 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第365页。
- ⑯ 孙立平、郭于华：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》，《清华社会学评论特辑》（第1辑），2000年版。
- ⑰ 魏小换、吴长春：《富人治村与农村基层党组织建设》，《理论导刊》2014年第1期。
- ⑱ 邓小平：《邓小平文选》（第2卷），人民出版社，1994年版，第333页。
- ⑲ [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海人民出版社，2008年版，第10页。
- ⑳ 邢成举：《乡村扶贫资源分配中的精英俘获》，《中国农业大学》（2014年）；程璆：《参与式扶贫治理中的精英俘获困境及对策研究》，《农村经济》2017年第9期。

- ① [美] 费正清、赖肖尔主编：《中国传统与变革》，陈仲丹等译，江苏人民出版社，2012年版，第428页。
- ② 李大钊：《李大钊文集》（下），人民出版社，1984年版，第834页。
- ③ [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海人民出版社，2008年版，第382，361页。
- ④ 韩延龙、常兆儒：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷，中国社会科学出版社，1981年版，第194页。
- ⑤ 毛泽东：《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社，第1427页。
- ⑥ 徐勇：《“政党下乡”：现代国家对乡土的整合》，《学术月刊》2007年第8期，第15页。
- ⑦ [美] 美吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，江苏人民出版社，1995年版，第500页。
- ⑧ 朱新山：《新时期农村基层党组织的运转现状与执政转型研究》，《毛泽东邓小平理论研究》2010年第8期，第17页。

（责任编辑：葛云）