

基层党组织有限介入:农村社区“两委” 候选人的当选逻辑

——基于政策文本分析

武俊伟

(中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)



摘要 作为农村社区“两委”换届选举的关键步骤,农村社区“两委”候选人的产生备受关注。借助街道党组织社区“两委”候选人换届政策文本,勾勒出社区“两委”候选人在基层党组织设定的双重候选条件下的当选逻辑,并以 fs-QCA 定性比较分析法对社区“两委”候选人胜出资质进行检验。结果显示,良好群众基础是潜在候选胜出的必要条件,同时具备群众基础和政绩两要素是潜在候选人胜出的有效途径;仅凭借经济实力或宗族势力等资源禀赋并不能使其成为“两委”正式候选人;街道组织部门受政治稳定逻辑驱使,往往采取多样化策略减少社区选举“变数”。因此,基层党组织对农村社区“两委”选举过程的有限介入并非有损基层民主质量,相反,它使农村社区选举表现出有别于乡村选举的优良特质。

关键词 基层党组织; 社区两委; 候选人; 基层民主; 选举

中图分类号: D 063 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)01-0107-09

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.01.012

近年来,随着城镇化快速发展,大量乡村转变为农村社区^①,其人口规模、社区结构及选举制度环境等发生显著变化,农村社区民主发展呈现出新的特征与趋向。农村社区“两委”候选人产生过程是理解农村社区民主发展变迁的重要切入点。当下,基层党组织越来越多地介入农村社区“两委”候选人产生过程。然而,基层党组织有限介入农村社区选举的行为却饱受诟病,相当多学者认为这种介入有损基层民主质量^[1],降低选举民主程度^[2]。而且“居民对候选人酝酿过程参与不足会直接影响候选人的质量”^[3]。相反,一些学者却对基层党政机关有限介入行为表示积极肯定,他们强调“国家在基层民主发展的主导地位”^[4],认为基层党组织有限介入是国家自主性的体现^[5]。考虑到现阶段我国公民自我组织能力不足的问题,部分学者认为社区委员会不可避免地带有强烈地政府建构性^[6],所以“基层党组织介入具体公共事务管理也是当代中国政治无可回避的选择”^[7]。还有部分学者将政党介入^②视为确定候选人的一种方式,认为有限介入或提名制度乃是现代政党最显著的标志^[8],它本身并不影响社区民主。因为政党主导下的选举包括政党内部挑选候选人和选民挑选候选人两个阶段,而“选民挑选政党推荐的候选人的过程,才是实质性的挑选”^[9]。

基层党政机关介入农村社区“两委”候选人选举过程的做法尚存争议,但现实发展却远超争议本身。观察发现,与乡村相比,有基层党政机关介入“两委”候选人选举过程的农村社区,很少出现富人治社、宗族治社、恶人治社、混混治社等现象^[10]。乡村与农村社区“两委”班子差异化表现的背后,可能是二者不同的选举机制发挥作用。正如 Yael 指出那样,选举机制决定候选人产生过程^[11]。《中华

收稿日期:2018-09-16

基金项目:中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”。

作者简介:武俊伟(1991-),男,博士研究生;研究方向:地方治理。

① 文中所提到的农村社区特指那些由“村改居”而来的社区,主要是指将原来的农村村民委员会撤销,并代之以居民委员会来治理的一种社区模式。

② 此处政党介入区别于西方竞争性选举背景下的政党提名。

《中华人民共和国城市居民委员会组织法》对社区居民如何选举居委会没有做清晰规定,关于居委会组成人员产生方式的规定,理论上未排除党组织和街道介入社区选举的可能。实践中街道组织部门对农村社区“两委”候选人前置性筛选亦从侧面予以证实。有理由相信,基层党组织介入式选举机制是农村社区选举表现良好的一种合理解释。一般而言,基层党组织以及候选人个体因素共同影响农村社区潜在候选人晋升。Alan 指出规则设定主体、政党组织的集权与分权程度、政党民主程度、选举规模大小和现任议员连任难度的大小^[12]等因素会对政党挑选候选人产生影响。从个体层面而言,一些研究者发现种族^[13]、性别^[14]、宗族^[15]、外表^[16]、“年龄、信仰、联盟、教育、心理”^[17]、个人经济资源^[18]等因素也会影响潜在候选人的胜出。

既有文献很少关注候选人产生的影响因素,也未论及基层党政机关介入社区“两委”候选人产生的过程、内在机理、介入限度以及对社区民主长远影响等。如不能廓清基层党组织介入社区选举与基层民主二者内在关系,势必影响对社区民主整体发展情况的准确研判,丧失基于社区民主实践的理论自信。鉴于此,本文基于街道组织部门社区“两委”换届材料,对基层党政机关介入社区“两委”候选人事件进行分析,以探析党政机关介入方式及社区“两委”候选人产生机理,试图解释,较之乡村选举,为何农村社区未出现富人治社、宗族治社、恶人治社、混混治社等困扰学者的系列问题,且表现出异于乡村选举的优良特质。

一、资料来源及样本描述

1. 资料来源

B 街道地处东部沿海经济发达城市,2001 年撤镇改设街道。B 街道西、北方位分别比邻乡镇,东、南紧靠城市街道,处于乡镇和城市社区过渡地带。B 街道面积 70 余平方公里,所辖人口 4.6 万,第二产业和服务业发展程度较高,仅 2014 年财政收入达 35 亿元。2014 年,B 街道共有 29 个社区,其中 27 个为“村改居”社区。

本文选择 B 街道作为分析单位,主要基于以下几点考虑:一是,B 街道行政建制发生变化,原有乡村整体转换为“村改居”社区。行政建制调整后的“村改居”社区在人口规模、社区结构以及基层选举制度环境方面发生变化,但一些内部特征却并未发生明显改变,比如原有乡村内部宗族、人际网络等特征得以延续,这既保证了原乡村和转换后的“村改居”社区内在特征的基本一致(控制变量),也存在乡村选举与农村社区选举之间的差异。二是,基层党组织介入社区选举的行为方式、策略选择、行动逻辑仍属于“黑匣子”,往往难以进入党组织的观察场景中展开研究,B 街道关于党组织介入社区选举的素材较为典型。

本文资料来源于 B 街道 2009—2014 年组织部门 31 份文件,所涉 51 名社区“两委”候选人。本文采用文本分析法,对政策文本中“两委”候选人表现及其特征项进行提取、归纳,并以定性比较分析方法(QCA)对文本分析结果予以检验。

2. 样本描述

资料所涉社区平均人口为 1 674 人,社区平均集体可支配财产 152.3 万元。社区平均党员数为 71 人,意味着社区中每 24 个人中有一名党员。而每个社区平均居民代表数为 28 人,即社区中每 60 个人拥有 1 名代表。从绝对数量来看,社区居民代表数低于社区党员数,其中最大差距为 104 人。从比例来看,社区党员平均数是社区居民代表平均数的 2.5 倍,其中最大比例达 10 倍。由此可知,党员在社区政治生活中发挥的作用可能较大。

从社区“两委”班子来看,社区“两委”班子平均人数为 5.7 人,其中社区党支部成员平均为 4 人,居委会成员平均为 3.78 人,社区党支部成员平均数略高于居委会成员平均数。社区“两委”交叉任职平均数为 2.72,而交叉任职常见形式是社区党支部书记兼任居委会主任,比例高达 66%,其中 G 社区“两委”班子较为特殊,出现全部交叉任职的现象。

从年龄结构来看,现任“两委”班子成员年龄最大为 59 岁,最小则为 28 岁,平均年龄为 46.6 岁。社区“两委”年龄结构基本稳定,老、中、青阶梯结构平衡;性别结构方面,大多数社区“两委”班子中,女

性任职频率较低。不过,基本能够保证一名女性班子成员,其中X社区“两委”班子中有两名女性成员;学历结构方面,党支部书记和居委会主任学历普遍较高,拥有高中以及中专以上学历占绝大多数,其他“两委”成员初中以上学历较为常见。此外,年龄较大的书记或居委会主任的学历低于年轻书记或居委会主任。这说明党支部书记和居委会主任呈现高学历的趋势。

另外,由于资料所涉社区由“村改居”而来,不可避免地带有诸如宗族等乡土社会特征。“村改居”社区“两委”成员中,同一姓氏现象较为普遍,姓和名排列具有高度相似性。例如,B社区“两委”成员共4名,同姓为3人,其中两人名字分别为刘存才^①、刘存德。由此推断,社区“两委”构成可能受宗族因素影响。

二、正式候选人产生的资质

1. 制度化条件

(1)年龄。任职年龄是“两委”潜在候选人进入正式候选人行列的“坎”。M社区现任居委会委员刘刚升年龄已超60周岁,但仍有参选留任打算。但B街道规定,“社区党组织书记、居民委员会主任最高任职年龄一般不超过60周岁,社区‘两委’其他成员不超过55周岁”^②。显然,刘已超最高任职年龄。一般而言,潜在候选人年龄超过规定,意味着丧失成为候选人机会,他们往往选择放弃参选。但如有人不遵守规定,组织部门就会介入。对刘的情况,组织部门表现出担忧,认为“刘刚升现已64周岁,身体健康,群众基础较好,要做通其不再参与竞选的思想工作较难”^③。由此看出,组织部门对刘刚升并不看好。

(2)身体条件。“两委”潜在候选人身体条件是候选资格条件,但从M社区分析来看,身体条件可能并不是决定性因素。组织部门对M社区候选人分析时提到,“刘大有现已52周岁,因身体不好,已经休息一个多月,但其本人极想参选留任”^④。通过对换届文本分析,刘仍出现在组织部门“两委”候选人预测名单中。对此的一种可能性解释是刘仍具有正常身体履职条件,但也可能存在其他解释。B街道《社区工作人员管理规定》只将候选人“身体条件”单独列为一条,并未作具体说明。《规定》对身体条件模糊性规定,事实上使得“身体条件”成为一种软约束。

(3)学历。B街道规定,“社区‘两委’成员具有初中以上文化程度,其中社区党组织书记、居民委员会主任和新任职的社区‘两委’成员应具有高中(中专)以上文化程度”^⑤。可以发现,初中文化程度是“两委”候选人最低学历要求,高中(中专)以上文化程度则是应然性地规定,并不是强制性要求。从文本分析来看,“两委”潜在候选人大都可达初中文化程度要求,因此,学历因素在潜在候选人胜出问题上也不具有决定性影响。不过,学历则可影响“两委”后备人选推荐,如X社区班子成员文化程度普遍偏低,年龄较大,党员以及群众推荐具有大专学历、现年29岁的社区工作人员王大非为“两委”后备人选,组织认为“应对该同志进行重点考察培养,为社区干部更新做准备”^⑥。

(4)性别。性别是配齐班子,保证班子性别结构合理的重要考虑因素。B街道《规定》提及“社区居民委员会应当有妇女成员”。如果潜在候选人缺少女性成员,组织部门出于班子结构考虑会有选择地介入。组织部门预测D社区班子候选人时,提到“居委会有马三亮、赵胜、马飞和一名妇女组成,这名妇女三亮书记正在寻找”^⑦。据B街道组织部门统计数据显示,“两委”换届后,班子有女性成员26名^⑧,基本保证每个社区拥有一位女性“两委”成员。除年龄、身体条件、学历以及性别等制度性因素

① 作者对文中出现姓名、地名等信息已做技术化处理,均为虚拟名。

② 《社区工作人员管理规定》。

③ 《M社区考察调研报告》。

④ 《M社区考察调研报告》。

⑤ 《社区工作人员管理规定》。

⑥ 《X社区考察调研报告》。

⑦ 《D社区考察调研报告》。

⑧ 《B街道“两委”换届选举工作汇报》。

外,社区“两委”班子结构、职数等也是影响潜在候选人胜出的因素。

2.个体资源禀赋

(1)群众基础。群众基础是组织部门描述、预测社区“两委”候选人的高频词。群众基础是检验社区“两委”候选人“民意”的重要方法,是组织部门用来衡量群众对社区“两委”潜在候选人赞同与否的参考依据。“不管权力多大,赞同不可能强迫,领导的有效性和稳定性取决于下级的社会赞同”^[19]。群众基础实质上关系着潜在候选人今后能否顺利执行上级政策、化解基层矛盾、构建良好群众关系等问题。因此,群众基础是社区“两委”候选人重要政治资源。在对 N 社区换届形势分析中,组织部门提到,“上届落选的康旺有可能继续竞选,但群众基础较差”^①,从而排除其进入正式“候选人”行列的可能。相对于群众基础一般的潜在候选人,群众基础牢固的社区“两委”候选人往往更容易胜出。而且,现任“两委”成员任期内有机会打造群众基础,更具竞争优势。比如,组织部门在评价 H 社区党支部书记兼主任时,提到“该人工作能力较强,为人处事公道,有较高的群众基础。参与调研的党员和群众表示在下一届的换届选举中,会继续支持其连任”^②。

(2)政绩。通常而言,政绩是社区“两委”潜在候选人胜出的合法性来源。“合法性需要有效性的支持”^[20],它建立在“两委”班子成员过去发展社区经济以及提供公共服务有效性基础之上,而这种“有效性主要是工具性的”^[21],即把社区“两委”班子过去政绩实际成效作为衡量其能否再次胜出的重要指标。由于 F 社区“两委”班子过去在发展社区集体经济、提升社区居民公共服务以及环境建设方面成效显著,据此,组织部门预测“两委班子调整的可能性不大”^③,这意味着 F 社区“两委”班子过去政绩得到肯定,班子成员极有可能从潜在候选人中再次胜出。同样,U 社区政绩得到党员、群众和组织部门肯定,“社区面貌改变很大,书记和主任还是由王虎义担任为宜”^④。由于政绩在“两委”候选人竞争中作用明显,所以,政绩演化为可用于调节竞选的“砝码”。比如,C 社区政绩相对较差,潜在候选人竞争较为激烈,为保证顺利胜出,组织部门建议“社区班子要在选举前加大群众服务力度,为换届选举工作顺利进行打下坚实的基础”^⑤。

(3)宗族。宗族是“我国农村社会中的特殊‘隐形组织’”^[22],它在乡土社会政治事务中发挥着重要作用。某些“村改居”社区现任“两委”成员中,其名字存在高度相似,凸显出乡土社会宗族“辈分”。宗族确实在社区“两委”候选人竞争中发挥一定作用,但组织部门对此较为警惕。M 社区两名居委会委员预计从刘刚升(年龄超限,现任委员)、刘大有(身体条件差,现任委员),成建军(后备人选)三人中产生,不确定性较大。不过,组织预测到“成建军是否能顺利被选举为居委会委员尚难预测,但他与成建业(注:现任居委会主任)联手,胜算较大”。宗族在 J 社区也表现明显,党支部委员潜在候选人赵某由于“有一定的家族势力”^⑥而引起组织部门警觉。值得注意的是,宗族在社区“两委”候选人竞争中并不发挥重要作用。例如,Q 社区居民方某“家族较大,上届参与竞选得票较多”^⑦,但其群众威信较差,抵消其胜出概率。

(4)经济实力。社区“两委”候选人能否胜出还受个人经济实力影响。组织部门并不排斥经济实力突出的候选人,相反,这部分人会得到肯定与鼓励,如文件提到“社区党组织书记主要从本社区优秀现任社区‘两委’成员、致富能手、农民经纪人中选出”^⑧。同等条件下,经济实力较弱的候选人则可能在竞争中处于相对不利地位,这可从以下案例得到印证。W 社区现任居委会主任“个人经济实力不强”,面临两位经济实力雄厚的竞争者挑战,“如(两位竞争者)出现拉选票情况,(该主任)连任有一定

① 《B 街道社区班子考察情况报告》。

② 《H 社区考察调研报告》。

③ 《F 社区考察调研报告》。

④ 《U 社区考察调研报告》。

⑤ 《B 街道社区班子考察情况报告》。

⑥ 《J 社区考察调研报告》。

⑦ 《Q 社区考察调研报告》。

⑧ 《社区工作人员管理规定》。

困难”^①。总体上,社区“两委”候选人的经济实力越强,其胜出概率可能越高,进入组织部门考虑范围的概率也越大。但并不意味着个人经济实力可单独发挥作用,它发挥作用的前提是候选人必须具备其他要素。

社区“两委”潜在候选人成为正式候选人并不容易,中间要经过多重筛选。“两委”候选人首先须具备任职年龄、学历、正常履职的身体条件等制度化硬约束条件。其次,群众基础、政绩、经济实力和宗族是社区“两委”潜在候选人胜出的决定性因素。但是,“两委”正式候选人很少能具备全部条件。不过,他们的胜出却存在高度共性。一是正式候选人大都能满足制度化硬约束条件,并且个人性格或作风为群众所欢迎。二是胜出的候选人都具备较强群众基础,群众和党员普遍对其评价较高。三是正式候选人或所在班子大多在过去创造较高政绩。另外,宗族或个人经济实力在正式候选人身上体现不明显,即使部分正式候选人经济实力较强或宗族势力大,他也必须有较好的群众基础或政绩。换言之,仅凭借经济实力或宗族等资源禀赋并不能使其成为“两委”正式候选人。

三、“两委”候选人胜出资质的 QCA 检验

1. QCA 检验方法

1987年, Charles 等将布尔代数和集合理论结合起来,发展出基于二分变量的 QCA 技术。QCA 分析原理在于探究某一结果产生的原因^[23],即探寻即某一结果的必要条件、充分条件和多种条件组合^[24]。QCA 为探究同一结果的多路径提供了解释性框架。而且, QCA 特别适合中小规模样本分析,为质性研究提供可操作化分析途径。本文基于定性比较分析(QCA),来进一步检验影响社区“两委”候选人胜出因素。借助 fs-QCA 分析软件,首先进行变量选取与赋值。由于候选人大都符合制度化硬约束条件,本研究变量的选取仅限于文本分析中影响潜在候选人胜出的个人资源禀赋因素。将群众基础、政绩、经济实力以及宗族设定为条件变量,并将潜在候选人胜出视为结果变量。条件变量和结果变量均为二分变量,赋值为 0 或 1,潜在候选人具备某项条件,则赋值为 1,反之,则赋值 0。例如,潜在候选人具备群众基础,则标记为 1,反之则标记为 0;潜在候选人胜出,标记为 1,反之则标记为 0。部分潜在候选人数据缺失,剔除残缺数据,得到 34 个样本数据。

2. 影响因素检验

(1)必要性条件检验。“所谓必要性条件就是在结果出现的案例(正面案例)中均出现或高频次出现的变量或原因条件”^[25]。一般而言,如果某项条件变量的一致性达到或超过 0.9 就会被视为“必要条件”,并被暂时排除后续组合条件分析过程。表 1 显示,群众基础条件变量的吻合度或一致性达到 0.9,说明良好的群众基础是“两委”潜在候选人成为正式候选人的必要条件。但是,政绩、经济实力、宗族条件变量却低于 0.9,因而需要对它们进行条件组合分析。

(2)条件变量组合分析。条件变量组合分析是对除必要条件以外的其他条件变量进行组合分析,以检测条件变量的不同组合方式对结果影响。由表 2 可知,条件变量组合形式为:~经济实力 * 政绩^②;宗族 * 经济实力。两个条件变量组合覆盖率^③分别为 0.592 6, 0.148 1,净覆盖率也分别为 0.592 6, 0.148 1,吻合度为 1。所有组合解覆盖率达到 0.740 7,说明这两个条件变量组合能覆盖 74.07% 的正面案例,具有较

表 1 条件变量的必要条件检测
(结果变量取值为 1)

条件变量	吻合度	覆盖率
群众基础	0.925 9	0.961 5
政绩	0.703 7	1.000 0
经济实力	0.185 2	0.833 3
宗族	0.333 3	0.818 2

注:以上结果由 fs-QCA 软件分析求得。

表 2 条件变量组合分析

条件组合	覆盖率	净覆盖率	吻合度
~经济实力 * 政绩	0.592 6	0.592 6	1.000 0
宗族 * 经济实力	0.148 1	0.148 1	1.000 0
所有组合的覆盖率	0.740 7		
所有组合的吻合度	1.000 0		

注:以上结果由 fs-QCA 软件分析求得。

① 《W 社区考察调研报告》。

② fs-QCA 输出结果中的符号代码常见为 *、+、~、“*”表示“且”,“+”表示“或”,“~”表示“此条件变量取原变量相反值”。

③ 覆盖率分为初步覆盖率、净覆盖率和解覆盖率三种,主要表示条件变量或条件变量组合能多大程度上覆盖正面案例。

好解释力。

结合表 1 必要条件分析结果以及表 2 条件变量组合分析,结果呈现为以下逻辑等式:

(1)潜在候选人胜出=良好群众基础*(~经济实力*政绩)。

(2)潜在候选人胜出=良好群众基础*(宗族*经济实力)。

由此,社区“两委”潜在候选人成为正式候选人存在两种典型路径,一是潜在候选人必须具备良好的群众基础,且同时具备一定政绩(为社区做出过足够贡献),且较弱经济实力。需强调的是,较弱经济实力受样本资料和其他条件变量多重影响,仅具有数据统计意义,不具有实际意义。这是因为,样本中“两委”正式候选人群体中经济实力强的较少,但这并不代表个人经济实力在候选人角逐中不重要。这可从本文分析和另一潜在候选人胜出路径中得到证明。另一途径是,潜在候选人必须具备良好的群众基础,且个人同时具有较强经济实力,并且得到来自宗族势力的支持。但是,潜在候选人经济实力和宗族等因素并不单独发挥作用,它们通过群众基础条件变量发挥作用。

值得注意的是,候选人良好的群众基础、政绩以及经济实力都是组织部门所倡导的优良特质,所以这些候选人优良特质获得组织认可并通过潜在候选人的胜出表现了出来。相反,研究过程作者并未找到组织部门对候选人宗族背景鼓励或倡导的相关表述,而且组织部门在对潜在候选人进行预测时,特别警惕那些宗族背景强大的候选人,所以宗族因素在候选人胜出的途径中表现得不是特别突出。

四、基层党组织对选举变数的介入策略

1. 选举变数

组织部门理解的“变数”是指,候选人因无序竞争或者破坏选举程序而导致不确定性,使结果超出组织部门预期的一种情况。这种“变数”由竞争引致,也被称为竞争性“变数”。此外,社区累积的矛盾在换届中集中爆发,则被视为诱发性“变数”。组织部门一方面希望通过社区“两委”换届,更新成员、优化班子结构,保证群众基础好,政治素质硬,政绩突出的优秀成员胜出。另一方面,又面临着众多新面孔强势竞争以及社区矛盾爆发的情势。所以,换届中“变数”不可避免,准确预测“变数”就显得极为重要。

(1)竞争性变数。首先,竞争性“变数”源于职位空缺,当现任班子成员由于年龄或其他个人因素提前透露出放弃竞选意愿时,潜在竞争者就会出现,引起不确定性,从而给换届带来“变数”。例如,A社区现任“两委”成员赵强欲退出竞选,“两委”班子职位空缺。社区内出现两名竞选者,分别为得到社区组织支持的王生以及群众基础一般的周云跃。但是,周“经营一家酒店,可能通过请客拉选票”^①。组织部门将周请客拉选票视为“变数”,如周通过破坏换届程序或组织规则而当选,可能会引起社区群众不满,诱发群体性事件。再如,B社区“高晓军同志因年龄问题要退出竞选,需要有新干部充实到‘两委’中来,可能会造成一些变数”^②。相反,如果社区“两委”换届中未出现班子外的竞选者,预计班子调整可能性就不大^③,出现“变数”可能性就会很小。

其次,居委会主任和党支部书记职位面临竞争引起“变数”。与社区党支部书记产生方式不同,社区居委会由居民选举产生,实行居民自治。所以,社区居委会主任职位容易受到班子成员外竞争者挑战,容易出现“黑马”,给换届带来不确定性,引起“变数”。W社区居委会主任在党员群众中威信较高,多数党员、群众支持连任,但家族较小,个人经济实力不强,面临经济基础较强的班子外成员郝某强势竞争,所以组织认为“居委会换届存在一些变数”^④。另外,在分设党支部书记和居委会主任的社区,现任社区党支部书记和社区居委会主任会同时竞选下届党支部书记,产生班子矛盾,引起“变数”。

① 《A社区考察调研报告》。

② 《B社区考察调研报告》。

③ 《H社区考察调研报告》。

④ 《W社区考察调研报告》。

例如,R社区现任主任家族大、财力强,而党支部书记家族大、财力弱,且“主任现在也是党员身份,如放手竞争,两委换届局面较难预料”^①,出现“变数”。

(2)诱发性变数。诱发性变数是指社区固有矛盾引发的“变数”。一般来说,社区矛盾会在换届选举期间集中爆发,群众借换届选举给社区未来领导者施压,进而造成诱发性“变数”。如组织部门认为,J社区存在的不稳定因素是集体企业改制中积累的矛盾可能引发上访事件,威胁社区稳定。而且,班子在社区集体经济发展中成效不明显,无实质性进展,导致群众意见较大,对班子失去信心。“一些矛盾不能及时、有效的解决,往往小事变成了大事”^②,给换届工作带来“变数”。而且因社区公共服务差别化供给导致“居民心里不平衡”^③,也会给社区换届与稳定带来“变数”。另外,某些班子成员利己行为会增加换届中“变数”。G社区“两委”成员许某“利用管理公章之便,未经书记同意将自己的老人房办理了房产证,这一做法群众意见很大,影响极坏,党员、群众要求对其查处”^④,激发换届不确定因素,加大“变数”发生概率。

2. 稳定策略

组织部门受政治稳定驱使,有着降低“变数”的客观诉求。一般倾向于预测“变数”,并采取平衡稳定策略降低“变数”。这种稳定策略包括连任、职数调节、思想动员、一人兼、突击政绩等。

(1)连任。推动社区班子连任是降低竞争性变数最有效稳定策略。班子连任实际上是要求社区“两委”成员按台阶晋升,防止无资历和无经验新手上位,减少竞争“变数”。但采取连任策略则常常依赖社区群众和党员对现有班子广泛认可。E社区党员和群众对社区“两委”班子及成员评价较好,绝大多数党员、群众支持连任。基于此,组织部门预计E社区“换届不会出现不可控制的新情况”。I社区和S社区两个社区班子连任趋势明显,“变数”极小。组织部门认为它们“班子人员调整的可能性不大”^⑤,并建议将这两个社区列为第一批换届社区。据统计数据显示,B街道有25个社区党组织书记连选连任,占92.5%;有21个社区居委会主任连选连任,占77.8%^⑥。由此可以看出,连任是较为常见的一种稳定策略。

(2)调节职数与思想动员。现实中,当社区“两委”面临班子外成员以及班子内部人员竞争时,组织部门惯用综合策略予以解决。一是以职数调节抑制“变数”。B街道规定,社区“两委”成员职数为4~8人。弹性化的职数设置便于调节候选人竞争,应对“变数”。C社区班子成员都有意继续参加换届选举,且上届参加竞选人员中有3人有意继续参加竞选,分析报告提到“只要‘两委’班子职数设置合理,换届工作将不会引起较大波动”^⑦。同样的策略在V社区得到应用,“只要职数设置合理,严格按程序进行,换届工作就不会引起较大波动”^⑧。简言之,只要不扩大现有职数或减少职数,班子外成员进入班子的机会就会很小。

二是思想动员策略。思想动员分为积极性动员和消极性动员。积极性动员是指如换届中未发现合适人选,一般会继续动员拟退出竞选的班子成员^⑨继续竞选,以减少“变数”。在N社区,党支部书记考虑到年龄问题以及锻炼年轻人需要,有意退出竞选,但两委班子委员难以胜任书记职位。所以,“从稳定大局出发,建议街道还要动员书记继续参选,维持原班子”^⑩。消极性动员则是指对不能胜任

① 《R社区考察调研报告》。

② 《J社区考察调研报告》。

③ 《B街道社区班子考察情况报告》。

④ 《G社区考察调研报告》。

⑤ 《I社区考察调研报告》。

⑥ 数据来源于《B街道组织科工作总结》。

⑦ 《C社区考察调研报告》。

⑧ 《V社区考察调研报告》。

⑨ 主要指社区“两委”主要领导,如党支部书记和居委会主任。

⑩ 《B街道社区班子考察情况报告》。

职位且有意竞选的潜在候选人进行思想说服,劝其自愿放弃竞选机会的一种策略。W社区居民樊某欲竞选居委会主任,但是社区党支部不支持樊某,“若其竞选,拟通过做思想工作使其退出”^①。此外,面对班子外不受群众欢迎的强势竞争者,社区党支部动员群众基础好且欲退出竞选的成员充当“配角”,以稀释竞争者的竞争力,减少“变数”。Q社区“两委”成员李某拟退出竞选,并表示愿意充当配角。从后续的“两委”预测名单来看,班子外竞争者并未入选,证明此种策略的功效。

(3)一人兼。社区党支部书记处于社区领导地位。组织部门特别重视换届中的社区主要领导人选问题。基于内部“两委”潜在成员竞争的考虑,组织部门采取党支部书记、居委会主任“一人兼”方式来减少“变数”,从而消解班子内部成员竞争党支部书记的动力,以维护班子稳定。例如,R社区现任主任凭借家族大、财力强的竞争优势,欲竞选党支部书记一职,而现任党支部书记由于财力弱,可能在竞选中优势不明显。针对此种情景,组织部门认为放手竞争的话,会造成一定“变数”,换届局面难以预料。组织部门认为“书记、主任分设弊端较多,不能勇担责任,通过本次换届社区书记、主任最好一人兼,有利于工作开展”^②。“一人兼”策略依赖于换届工作委员会对社区换届程序的“灵活”安排,在社区党支部书记选举和居委会选举程序上预留时间差,即“先进行党委换届,后进行居委会换届”^③。根据对换届后社区主要领导的统计,“有19个社区党组织书记、居委会主任‘一人兼’,比例达到70%,比上届增长4%”^④。

(4)突击政绩。组织部门对社区问题以及社区矛盾非常重视,每份社区调研报告均提及社区存在问题或矛盾等内容。针对社区矛盾可能引起的“变数”,组织部门常常建议突击处理社区问题,增强回应性,为换届顺利进行奠定群众基础。J社区在换届选举前,仍旧存在集体经济改造遗留的生产矛盾以及旧村改造矛盾,这些矛盾有可能激化。因此组织部门“建议尽早处理水泥厂的矛盾”^⑤。同样,Q社区选举前夕面临着企业土地租赁费不能及时发放居民、社区高压线带来的居民“避邻心理”等问题。组织部门“建议街道予以资金支持解决问题,维护社区稳定”^⑥。选举前突击政绩,解决社区问题的策略具有双重效用。一方面,短期内解决社区长期面临的问题,可以重拾居民信任,为社区“两委”成员保持连任提供政绩支撑,降低个体竞选中“变数”。另一方面,化解社区矛盾,为社区“两委”整体换届创造和谐稳定环境,减少整体选举“变数”。

五、结 语

社区“两委”选举作为中国基层民主发展的重要组成部分,得到国内外诸多学者广泛关注。一些学者从西方市民社会国家与社会对立角度出发,认为基层党组织介入社区“两委”选举与社区自治原则相冲突,不能真正地实现社区民主,进而对社区“两委”选举结果合法性表示怀疑。然而,实际上,我国执政党领导下基层社会治理区别于西方市民社会国家与社会对立的状态,更多是一种自上而下政权建设和自下而上权利诉求的“双向建构”^[26]过程。党的组织部门通过听取居民意见,自上而下推选社区支部书记的形式形成对社区工作的领导,但党的组织部门在社区居委会人选上并不具有决定作用,最终人选仍依赖居民自下而上基于差额直选或居民代表间接选举产生,体现“人民性”民主原则。党组织有限介入农村社区选举的行为并未消解居民自治原则,反而破解了社区民主基础薄弱、民主能力不足等问题,提升了农村社区选举有效性,保障基层民主发展。

① 《W社区考察调研报告》。

② 《R社区考察调研报告》。

③ 《A社区考察调研报告》。

④ 数据来源于《B街道组织科工作总结》。

⑤ 《J社区考察调研报告》。

⑥ 《B街道社区班子考察情况报告》。

参 考 文 献

- [1] 黄金荣.民主的监护与自主——基于对三类基层民主的观察[J].学术界,2011(8):55-68,265-269.
- [2] 张善喜.“村改居”社区居委会选举困境与治理路径——以城乡协调发展为视角[J].中国农村观察,2016(4):13-22,94.
- [3] 敬义嘉,刘春荣.居委会直选与城市基层治理——对2006年上海市居委会直接选举的分析[J].复旦学报(社会科学版),2007(1):132-140.
- [4] 林尚立.基层民主:国家建构民主的中国实践[J].江苏行政学院学报,2010(4):80-88,102.
- [5] 卢学晖.中国城市社区自治:政府主导的基层社会整合模式——基于国家自主性理论的视角[J].社会主义研究,2015(3):74-82.
- [6] 徐勇.“绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较[J].学习与探索,2002(4):32-37.
- [7] 战晓华,邓泉国.村民自治与居民自治中的自治组织与党组织关系比较[J].社会主义研究,2009(2):96-99.
- [8] SCHATT SCHNEIDER E. Party government: American government in action[M].New York: Routledge, 2017.
- [9] 何俊志.选举政治学[M].上海:复旦大学出版社,2009:164.
- [10] 安永军.关系吸纳制度:寡头治村与基层民主的变异[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(5):137-143.
- [11] YAEL S. What affects candidate selection processes? —— a cross-national examination[J].Party politics,2014(4):533-546.
- [12] ALAN W. Political parties and party systems[M].Oxford:Oxford University Press,1996.
- [13] HAJNAL Z, TROUNSTINE J. What underlies urban politics? race, class, ideology, partisanship, and the urban vote[J].Urban affairs review,2014,50(1):63-99.
- [14] KANTHAK K, WOON J. Women don't run? election aversion and candidate entry[J].American journal of political science, 2015,59(3):595-612.
- [15] 贺雪峰.乡村选举中的派系与派性[J].中国农村观察,2001(4):74-79.
- [16] BERGGREN N, JORDAHL H, POUTVAARA P. The looks of a winner: beauty and electoral success[J]. Journal of public economics,2010,94(1):8-15.
- [17] PARK N, PETERSON C. It's not just the economy: the psychological well-being of an electorate also matters for election outcomes[J].The journal of positive psychology,2017(6):1-6.
- [18] FLANIGAN W H, ZINGALE N H, THEISSMORSE E A, et al. Political behavior of the American electorate[M].Washington D C:Congressional Quarterly Press,2014.
- [19] 彼德·布劳.社会生活中的交换与权力[M].李国武,译.北京:商务印书馆,1980.
- [20] 龙太江,王邦佐.经济增长与合法性的“政绩困局”——兼论中国政治的合法性基础[J].复旦学报(社会科学版),2005(3):169-175.
- [21] 西摩·马丁·李普塞特.政治人:政治的社会基础[M].刘钢敏,聂蓉,译.上海:上海人民出版社,1997:55.
- [22] 吕蕾莉,刘书明.西北民族地区村庄权力结构下的乡村精英与乡村治理能力研究——对甘青宁三省民族村的考察[J].政治学研究,2017(3):104-113,128.
- [23] CLAUDIUS W, CARSTEN Q S. Qualitative comparative and fuzzy-sets: agenda for a research approach and a data analysis technique[J].Comparative sociology,2010(3):376-396.
- [24] 唐睿,唐世平.历史遗产与原苏东国家的民主转型——基于26个国家的模糊集与多值QCA的双重检测[J].世界经济与政治,2013(2):39-57.
- [25] 郝诗楠,高奇琦.分离主义的成与败:一项基于质性比较分析的研究[J].世界经济与政治,2016(6):113-133.
- [26] 孙柏瑛,武俊伟.“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望[J].公共管理与政策评论,2018,7(1):12-27.

(责任编辑:金会平)