

村干部政治认同的影响因素与增进路径

黄荣华, 雷国兵

(武汉理工大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430063)

摘要: 村干部对政治体系的忠诚与信仰是基层治理保持有效性的基础。村干部政治认同的生成一般有“决策输入—综合反应与认同倾向—认同输出—反馈调节”等几个环节。村干部的政治认同受到政治体系的运行效果、村干部利益需求满足程度及其个体特征差异等因素的影响。因此,需严格执行政治规范;提高政治过程的运行绩效;健全村干部激励与保障机制,满足其对经济利益与社会利益的需求;加强村干部素质建设,以增进村干部的政治认同。

关键词: 农村;村干部;政治认同;影响因素;增进路径

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)01-0042-05

Influencing factors and promotion way of the village cadres' political identification

HUANG Rong-hua, LEI Guo-bing

(School of Politics and Administration, Wuhan University of Technology, Wuhan 430063, China)

Abstract: The loyalty and faith for the political system of village cadres is the basis to keep the effectiveness of grassroots governance. The village cadres' political identity formation process presents dynamic cycle of "authority decision input - comprehensive reaction output - identity output- feedback - decision input again". The influencing factors of the village cadres' political identification include the efficiency of the political system, the satisfactory of village cadre and the village cadres' individual character. To improve the political identification of village cadres, some measures should be taken: to execute political norm strictly, to perfect village cadre incentive and guarantee mechanism, to strengthen the personnel quality of village cadres.

Key words: countryside; village cadres; political identification; influencing factors; promotion way

政治认同是社会生活中的人们对政治主体、政治制度、政治价值、政治规范、政治过程等方面连续性的情感和态度以及相应的支持、认可和赞同的行为,是政治心理与政治行为的有机统一。政治认同与社会秩序的维系、制度的权威和政策的效能紧密相关。“如果一个社会没有基本的政治认同,一切看似正确的理论、制度和政策都有可能失去其应有的权威与效能,许多正确的政治举措会演变成‘有趣的戏说’”。^[1]作为新农村建设的中坚力量,村干部^①是各项农村政策方针的宣传者和执行者,

肩负着组织和带领农民建设新农村的重大任务,其政治认同直接影响着新农村建设的成效、农村社会稳定和农村发展。

学界的相关研究主要集中在农民政治认同的现状、类型、特征、功能、影响与制约因素、变迁等方面。如管秀雪认为当前我国农民政治认同的政治心理方面,理性与感性矛盾呈现。政治参与方面,制度化参与受限,非制度化参与增多;^[2]彭正德将农民政治认同分为暴力威胁型、思想教化型、经济利益型和民主权利型等类型;^[3]肖唐镖认为农民的政治认同从中央到地方具有层次递减的不均衡特征;^[4]郭正林认为乡镇干部在农民心中地位弱化,农民对由亲缘、血缘构成的非正式权威认同更高;^[5]贺雪峰认为农民有强烈的公私观念,以家庭及超出家庭的宗族或以宗族为基础的村庄是农民的双

收稿日期: 2012 - 09 - 08

基金项目: 国家社会科学基金项目(12BZS058); 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(125219003)

作者简介: 黄荣华(1975—),女,湖北武汉人,博士、副教授,主要研究农民组织与当代中国农村社会变迁。

重认同单位,^[6]张晓妍^[7]、孔德永^[8]分析了利益分化、生存伦理对农民政治认同的影响,等等。

以上研究均倾向于将农民当作一个同质性的整体,缺乏对农民亚群体政治认同的关注,对村干部政治认同的研究,更是尚付阙如。因此,笔者拟重点分析新农村建设时期村干部政治认同的条件与生成机制、制约因素及增进路径。

一、村干部政治认同的条件与生成机制

1. 村干部政治认同的基本条件

在我国农村,随着人民公社的解体,国家权力从村落社会中撤离,但国家依然承担着农村管理与建设的重要责任。为了有效维护村落的社会秩序与控制乡村资源,国家采取了“乡政村治”的乡村治理模式。在此模式下,村干部是承接“乡政”与“村治”的主要中介者,一方面村干部负责完成乡镇政府布置的工作任务,传递政府的意志,将国家的政策、方针宣传给村民;另一方面,村干部还要管理村落层面的公共事务,维持村庄的公共秩序,向政府传达基层人民的心声。村干部对政治体系的忠诚与信仰是参与政治的前提,是基层治理保持有效性的基础。而村干部的需求得到满足是其政治认同的基本条件。

(1)满足经济利益需求。这主要是物质层面的收益,可以用金钱与物质衡量。与普通农民对比,村干部的经济收入具有优势。基本工资与误工补贴是村干部最直接的收入,地方政府提供的社会保障与年终奖励是村干部经济收入的间接来源。此外,少数村干部利用职位进行权力寻租,获取各种灰色收入,或利用职位的优势为自己获得经济收入提供更便利的条件,或利用职位的便利性为亲戚朋友谋取各种利益,这些收入只有占据村干部的职位才能获取。生存的理性促使村干部总以最小的成本换取最大的收益,从职位中获取经济利益是村干部的基本需求。

(2)实现社会利益需求。社会利益主要包括正式权威与非正式权威两个层面的收益。正式权威主要指权力,它源于政治体系的赋予;非正式权威指由身份、地位、威望、面子,口碑、人情等社会资源构成的文化网络,它来自于村落社会长期的积淀。

权力与诸多社会规范主导农村生活的方方面面,约束村落社会成员的行动。对权力的获取与运用是村干部参与政治的根本动机,权力有助于村干部获得更多的经济利益与社会利益。身份是对个人出生及其地位的概括,也是对个人在社会中所处位置的描述,“其核心内容包括特定的权力、义务、责任、忠诚对象、认同和行事规则,还包括该权利、责任和忠诚存在的合法化理由。”^[9,10]村干部强烈地需求他人对自己身份的认可,身份得到认同,意味着村干部在村落社会中得到村民的接受、承认及效法,标志村干部的地位及权威得到认可。在农村社会中,面子、人情、关系发挥着制度不具备的作用,它们是解决农村问题重要的参考要素。受诸多社会资源影响,村干部的正式权力往往采用非正式的方式运用效果更加明显。总之,对身份、地位、威望、面子诸多社会资源的诉求是村干部重要的需求,需要借助政治体系予以实现。

2. 村干部政治认同的生成机制

村干部政治认同的生成一般经历“决策输入—综合反应与认同倾向—认同输出—反馈调节”等环节,每一环节都存在村干部与政治体系及认同环境的互动。

(1)决策输入。这主要指政治体系将可能影响和改变村干部生产生活的所有权威性决策如政治制度、政治规范与政治价值等输入到村落社会。政治体系通过权威决策的输入,能将村干部为代表的广大农民编织进一个有序、规范的村落社会,加强对农村的统治与管理。政治体系的权威性决策按照执行方式可以分为约束性决策与支持性决策。约束性决策主要包括约束性的决策、法律法规、规章命令和司法决策,如税收、计划生育、土地承包及征兵等。支持性决策主要包括制度、政策、基本理论和许诺,如农村合作医疗制度、农村养老保险制度、农村最低生活保障制度等保障性制度。概言之,决策输入是村干部认同形成的重要基础。

(2)综合反应与认同倾向形成。综合反应过程指政治体系与村干部的互动过程。政治体系的意志在权威决策输入过程中有效传递到农村,使村干部对政治制度、政治价值与政治规范产生主观认知,且在政策的执行过程中巩固或深化已有的认识。同时,

政治体系通过决策下乡向村干部灌输政治思想与价值观念,使村干部对政治体系有深刻的认识与强烈的归宿感,这些思想通常表现为主流的意识形态。在决策的执行过程中,村干部的行为方式既受政治体系诸因素的影响,又受经济、文化、社会等环境的支配。在互动过程中,村干部的政治认同心理经历认可、支持与信仰三个过程后,政治思想与政治价值观更加成熟,政治认同倾向最终得以形成。

(3)认同输出。认同输出过程指在对权威决策感知的基础上,村干部根据利益需求与价值诉求,对政治体系表现出来的一种政治立场与政治态度,如积极的政治参与、政治冷漠或对政治活动现象表示反感。政治认同的输出是一种特殊的刺激,它为政治体系提供某种支持,反过来,这种刺激可以指望政治体系提供更多的支持性决策。输出的认同包含积极认同、消极认同及政治冷漠。积极的政治认同表现为积极地认可、支持和赞同政治体系的各项内容以及以政治体系的价值理念规范自己的一切行为;消极的政治认同主要表现为抗争性行为,如维权抗争、集体上访、越轨等行为;政治冷漠对政治体系既不认同也不反对,不关心政治体系的各项内容。积极的认同通常容易获得政治体系更多权威决策的支持,消极的认同会弱化村干部与政治体系的基本关系。

(4)反馈。村干部的政治认同信息向政治体系的回归称为反馈。村干部的有关态度与行动方式对政治体系权威决策的制定有较大的影响,它折射出农民的政治心理与政治行为的一般状况。输出是反馈环节的起点,输出的内容通过相关的通道流入到政治体系,反馈调节是政治体系针对村干部的态度及行为,对权威决策进行反思与调整,为政策、制度与规范的漏洞打上补丁,逐渐完善权威决策,为下一轮权威决策的输入提供保障和依据。反馈联结村干部政治态度与政治体系的通道,只有政治体系不断对决策进行调适,村干部的政治认同程度才不会下降。

需要指出的是,以上对村干部政治认同环节划分是一种理想状态,决策输入、综合反应、认同输出、反馈调节并非单独存在,或按先后顺序排列,它们可能同时发生,互相渗透,互相影响。

二、村干部政治认同的影响因素

1. 政治体系的运行效果

其一,政治主体的行为方式。当基层政府与基层党政干部的行为脱离法治轨道时,村干部的政治认同易被弱化,尤其是基层干部腐败、不作为等行为导致政府丧失公信力,使基层政治主体的权威性认同度低,导致“对党和政府的权威有较高的认同,但对基层政府和基层干部认同较低。”^[11]其二,政策及政治价值等权威决策的有效性。村干部的政治认同建立在一定的感知基础上,权威决策的有效性主要表现为决策满足村干部需求的能力。高效决策会刺激村干部的忠诚感与信仰,使政治体系获得高度认同,反之,会遭到拒斥。村干部对符合农民生产生活需求的政治规范往往有高度的认同,对不符合根本需求的政治规范认同度低。其三,政治运行过程的公正性。政治参与机会均等、农村社会资源分配公正和政治运行的规则公正等能强化村干部的认同。反之,政治参与机会少、没有升迁机会、分配的不均衡等政治运行过程中的不公正会使村干部产生受歧视感和不公平感,对政治体系失去信任,进而对政治体系的认同就会消极被动。

2. 利益需求的满足程度

村干部对政治体系的评价主要是依据政治运行的绩效,而检验政治绩效的标准是看政治治理效果是否给自己带来利益,或给自己分配的利益是否优于其他人。

其一,农村宏观经济环境的改善是否能使得村干部普遍获益。利益是社会政治心理与政治思想的重要源泉。物质的满足和利益的追求是人的一切活动的动力,“人们奋斗所争取的一切,都是同他们的利益相关。”^[12]国家在农村推行的一系列惠农政策,如彻底废除农业税,对种田农民进行粮食直补、良种补贴等“四补贴”,在农村逐渐建立和推行农村合作医疗制度、养老保险制度和最低生活保障制度等社会保障制度,极大地减轻了农民负担,在一定程度上改善了民生,获得了村干部和农民积极的、普遍的认同。其二,村干部所能获得的物质报酬和社会报酬的多寡,是决定村干部政治认同程度的重要因素。作为村干部,最直接的利益之一来源

于村干部工资收入。此外,权力、身份地位,面子和威望等方面的利益,也是村干部从事农村工作的重要动机。村民自治实行以来,虽然乡镇与村委会是指导、支持与协助的关系,但是“村党支部并没有获得自治权成为自治组织,乡镇党委与村党支部仍然是领导与被领导的上下级关系”,很多农村地区由村党支部包办村务,直接行使管理职能。因而,村干部地位及其利益,在很大程度上是由政治体系赋予的,他们对政治体系的认同有助于其获得更高的身份、地位与面子,掌握更多的权力资源,有利于强化其在村落中的组织与动员能力,提升权威。反过来,村干部在获取这些物质利益和社会利益之后,对政治体系的认同又会更加积极主动。总之,利益需求是村干部的行为动机,对利益的追求是村干部政治认同的逻辑起点,而利益分配不均等、利益分化加剧或利益冲突等现象是弱化村干部政治认同的主要因素。

3. 村干部的个体特征差异

村干部的个体特征存在一定的差异,如在文化程度、政治面貌、年龄、性别、民族类别、村干部职务、家庭收入、任职经历及任职年限等方面。由于个体特征的差异性,村干部政治心理与政治行为表现高度不一致。如村干部文化水平存在一定的差异,文化程度高的村干部对政治体系的认知、评价、情感与态度比较稳定,政治参与过程中制度化参与方式突出,政治认同趋向理性化;农村党员干部经过党组织的熏陶与严格的考核,党员干部“悟性”较高,在政治认同上原则性强,“立场”坚定,对党和国家的忠诚度高;不同年龄段的村干部政治认同表现不一致,中青年村干部的政治认同主要表现为对政治制度、政治行为规范及政治价值理念的信念和评价。成年村干部通过政治社会生活、大众传媒、政治实践过程的参与,其政治认同表现为接受或拒斥政治体系的政治价值理念和制度规范;在少数民族地区,少数民族村干部比汉族村干部更加支持和拥护党和国家的各项政策;在村干部职务方面,正职干部享受到的待遇比副职干部好,如工资待遇、误工补贴、福利保障方面等,政治认同积极主动。副职干部做事多、待遇较低、权威缺乏,政治认同相对被动;任职年限长或历任职位多,说明

该村干部既深得上级政府的信任,也深得村民的认可,其经验丰富,对政治体系的认知全面,情感积极,政治信念坚定,能积极参与各项政治活动。

三、增进村干部政治认同的路径

1. 严格执行政治规范

应建立健全农村各项法律法规,使农村各项工作有法可依。应完善基层民主政治建设的各项法律法规,村干部的工作行为规范严格遵守《中华人民共和国村民委员会组织法》与《中国共产党农村基层组织工作条例》各项规定。严格落实各项税费改革规定,减轻农民的各项负担,落实相关补贴政策。严格遵守有关土地制度与政策,对于土地的承包与流转严格按照相关法律规定执行。在政策落实方面,地方政府首先要加大农村政策的宣传力度,通过多种渠道与媒介将国家的各项政策内容与精神及时、准确地下达到农村,让村干部及广大农民对政策有深刻全面的认识。^[13, 14]其次,应根据国家的宏观政策制定符合本地方实际情况的实施细则,使宏观政策与微观的实际情况相符合。认真执行国家的强农、惠农、富农政策,结合国家的惠农政策,地方政府应出台相配套的相关政策,如购买农机具补贴,种植养殖补贴等。还应加大对农村资金、技术与人力的支持力度,促进各项政策得到有效实施,把各项强农、惠农、富农政策落到实处。

2. 提高政治过程的绩效

一是提高基层政治运行的效率,提高基层政府公职人员的技能水平,丰富基层政府工作人员的理论知识水平,转变传统的工作方式与方法,提高基层公务人员的工作效率。二是转变基层政府的基本职能,构建服务性政府,为农村提供较多的公共服务与公共物品。三是在完善村干部政治参与的相关制度的基础上,拓宽政治参与渠道,提供更多公平的政治参与机会,鼓励有政治参与愿望及政治参与能力的村干部参与政治生活,增强村干部的政治效能感,激发村干部工作的积极性与主动性。

3. 健全村干部激励与保障机制

首先,提高村干部工作待遇。完善村干部工资待遇,建立健全基本工资加绩效工资的评价方法。提高村干部的务工补贴标准和范围。其次,完善村

干部福利政策,建立健全村干部养老保险、医疗保障政策,使村干部老有所养、病有所医。再次,为村干部提供晋升机会,允许有条件的村干部考取公务员,以提供更多的政治参与渠道和机会。从村干部中选拔考录优秀者进入乡镇机关,为村干部提供更大的平台。最后,完善村干部的利益表达机制。拓宽村干部的利益诉求渠道,健全村干部利益诉求的制度,鼓励村干部积极参与政治生活,提高村干部的政治效能感。

4. 加强村干部队伍建设

首先,健全村干部选拔机制,坚决抵制“贿选”、“内定”、“上级指定”等不规范的现象,严格落实民主选举程序,选拔文化程度较高、了解政治、关心政治、有参与政治愿望与能力的村民任村干部;培养和引入有文化、懂技术的年轻干部,尤其需要扩大大学生村官覆盖率,向村级组织中输送年轻人才,使村干部思想更加先进。其次,加强对村干部的管理。建立对长期“离村干部”及“忙于经营”的村干部的长效管理机制,使这部分村干部不脱离村干部的岗位,增加基层组织的凝聚力,提高村干部村务管理的主动性与积极性。最后,提升村干部政治社会化程度。加强村干部政治价值观念、政治思想理论、政治制度规范等方面教育与培训,使村干部对政治体系结构与运转机制及政治体系的主张和要求有高度的认知水平和判断能力。通过理论学习和实践学习及政治宣传,巩固村干部对政治体系的支持和拥护程度,使其逐渐从不自觉到自觉获得某种价值观念,产生积极的政治情感及政治信念。

注释:

① 本研究所指村干部是主要依据《中华人民共和国村民委员会组织法》选举产生的村委会成员和依据《中国共产党农村基层组织工作条例》推选产生的村党支部成员,包括村委会主任、副主任、小组组长、村党支部书记、副书记、妇女主任、会计等等。

② 政治体系是政治行为主体所依赖存在的制度形式,是政治行为主体与政治制度的有机统一。它不仅包括政府机构和国家体系,还包括它们之间的互动关系。

参考文献:

- [1] 孔德永. 当代中国社会政治认同问题研究刍议[J]. 中国石油大学学报:社会科学版, 2007(2): 39-43.
- [2] 管秀雪. 当前中国农民政治认同的现状剖析——辽南三村的调查与思考[J]. 科学社会主义, 2008(6): 63-68.
- [3] 彭正德. 世界范围内农民政治认同的类型与我国农民政治认同的基础[J]. 政治学研究, 2006(3): 79-82.
- [4] 肖唐镖. 从农民心态看农村政治稳定状况: 一个分析框架及其引用[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2005(5): 10-17.
- [5] 郭正林. 当代中国农民政治态度的定量研究[J]. 学术研究, 2005(5): 81-85.
- [6] 贺雪峰. 公私观念与中国农民的双层认同——试论中国传统社会农民的行动逻辑[J]. 天津社会科学, 2006(1): 56-60.
- [7] 张晓妍. 社会转型时期的利益分化与政治认同[J]. 甘肃理论学刊, 2011(4): 105-109.
- [8] 孔德永. 农民政治认同的逻辑——以社会主义为对象分析[J]. 齐鲁学刊, 2006(05): 139-143.
- [9] 让-马克·夸克. 合法性与政治[M]. 佟心平, 王远飞译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 18.
- [10] 张静. 身份认同研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 4.
- [11] 郭正林. 从农民心态看农村政治稳定状况——一个分析框架及其应用[J]. 华中师范大学学报:人文社科版, 2005(5): 10-17.
- [12] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 82.
- [13] 周晓虹. 传统与变迁——江浙农民社会心理及其近代以来的嬗变[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 3.
- [14] 徐勇. 乡村治理与中国政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 317.

责任编辑: 陈向科