**乡村的民意：抗战时期陕甘宁边区基层党组织建设研究**

**刘 玫1,2**

Rural public opinion:Research on the Chinese Communist Party grassroots organizations in The Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region During the Anti-Japanese War

（1. 西北农林科技大学 马克思主义学院，陕西杨凌 712100；2. 陕西师范大学 政治经济学院，陕西西安 710119）

摘要 抗战时期，陕甘宁边区基层党组织通过重塑基层党组织，正确处理与非党组织、各党派的关系，成功地将民意支持转化为政治优势，确保了党在边区的领导地位。边区基层党组织所开展的民主政治实践，也成为抗日民主政权不可或缺的重要内容。从乡村民意的角度审视陕甘宁边区基层党组织建设的经验，对我们今天加强和改善农村基层党组织建设，密切党群关系，凝聚人心，构建“四个全面”战略布局，具有重要的理论和现实意义。

关键词 乡村的民意；抗战时期；陕甘宁边区；基层党组织；建设

**基金项目：**西北农林科技大学基本科研业务费人文社科项目“毛泽东农民利益思想研究”，项目编号：2015RWYB26。

**作者简介：**刘玫（1979.3—），女，汉族，四川省峨眉山市人，西北农林科技大学马克思主义学院讲师，陕西师范大学政治经济学院博士生，主要研究方向：马克思主义中国化、农业与农村社会发展。

农村基层党组织是党在农村开展各项工作的基础和载体，是党联系农村群众、凝聚人心的的重要组织。抗战特殊时期，陕甘宁边区尤其注重加强基层党组织建设，重视农村基层党支部在疏通、反映和整合乡村民意中的重要作用，这为党树立在边区的领导地位，广泛团结各抗日阶级、阶层、党派和团体，确保抗战胜利奠定了非常重要的组织基础和群众基础。

1. 民意支持与政治优势：“三三制”原则下党保持领导地位的路径选择
2. 客观形势的变化带来政权性质的变化

1931年“九一八”事变爆发，中日民族矛盾日益突显。面对客观形势和社会主要矛盾的变化，共产党以民族利益为重，积极调整政策、策略。1936年底震惊中外的西安事变爆发，国共合作抗日被提上议事日程。1937年10月国民党政府第333次行政会议召开,陕甘宁边区成为国民政府直辖的一个行政区域，其合法地位得到正式承认。陕甘宁革命根据地开始由工农苏维埃政权向抗日民主政权转变。

抗日民主政权较之于工农苏维埃政权，民主政治程度更高，社会政治基础更加广泛。工农苏维埃政权是土地革命战争时期国共对立局面下的产物，它是属于工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众的，地主、富农和资本家被排斥在政权体系之外；而抗日民主政权是抗日战争环境下国共合作的产物，它包括了一切抗日的阶级、阶层、党派和团体，恢复了地主、富农和资本家的选举权和被选举权。由工农苏维埃向抗日民主政权的转变，是共产党统观全局，审时度势，对自身政权组成的阶级结构和组织形式进行的重大调整。但直到1940年3月“三三制”实施以前，陕甘宁边区抗日政权中“民主”精神的发扬仍受到很大的限制。1939年1月17日，边区第一届参议会在延安开幕，刷新了边区的民主政治，但在各级民意机关和政府机关中几乎是“清一色”的共产党员，难以反映广泛的民意诉求。抗日民主制的“民主”原则并未真正落实，在很大程度上仍然是对工农苏维埃政权的继续，这十分不利于团结边区各个抗日的阶级、阶层进行全民族抗战。

1. “三三制”下党保持政治优势的现实诉求

1938年抗战进入相持阶段，日军将战略重点转移到敌后解放区，国民党顽固派也开始进行反共活动，不断制造摩擦。为了战胜严重的困难，团结各阶级、阶层的人民坚持抗战， 1940年3月，中共中央发出关于《抗日根据地的政权问题》的党内指示，提出建立“三三制”政权。指示指出，“根据抗日民族统一战线政权的原则，在人员分配上，应规定为共产党员占三分之一，非党的左派进步分子占三分之一，不左不右的中间派占三分之一。”

抗日民主政权中“三三制”这一创新原则的提出，是共产党基于严峻形势作出的理性让步，是一种富有战略智慧的、艺术性的退却。需要注意的是，“三三制”政权并不是维持各阶级均衡的中立，作为几个革命阶级的联合专政，政权中各抗日阶级和党派政治立场不同、利益诉求不同，必然存在政治上的斗争，产生政权中何者居于优势、谁领导谁的问题。这其中我党必然要承受政治竞争的压力，承担政治斗争中各种未知的风险。对此，刘少奇曾经指出“共产党在三三制中占优势占领导权这件事是没有任何法律保障的。” [1]170周恩来也坦言，“因为领导权是有人和无产阶级争，和共产党争的。” [2]刘少奇还进一步指出，“谁做领导，谁就能掌握这个政权，这个政权就是执行那个阶级的政策。” [1]170由此看来，掌握“三三制”政权中的政治优势，成为抗战时期中共在边区争取和保持领导地位的现实诉求。

1. 乡村环境下的民意支持与政治优势

党在“三三制”政权中要占据政治优势，最终仍须落实到民意的支持上来。邓小平说：“（政治）优势从何而得？一方面从组织成分上去取得，这在三三制原则本身是包含着的；但更基本的是从民主政治斗争中去取得，即是说，主要从依靠于我们党主张的正确，能为广大群众所接受、所拥护、所信赖的政治声望中去取得。确切地说，党的优势不仅在于政权中的适当数量，主要在于群众的拥护。” [3]9群众的拥护即民意的支持始终是我党能够顺历史潮流而动，岿然屹立于时代前列的重要依托。毛泽东在中共七大上曾指出：“所谓人民大众，主要的就是农民。”陕甘宁边区下辖23个县，约150万人口，辖区内绝大部分人口都是农民，广泛分布于边区各个分散、落后的乡村。争取民意，主要就是争取基层乡村民意的支持。如何争取基层乡村的政治支持，将乡村民意转化为我党的政治优势，这是边区基层党组织建设面临的重大任务。

1. 重塑基层党组织：争取乡村民意，扩大党的影响力覆盖面

基层党组织建设是党建工作的基本内容。抗战时期，我党通过重塑基层党组织，广泛代表乡村民意，从而在基层赢得良好的政治声望，获得广为支持的政治优势，这为争取党在边区农村基层的领导权奠定了坚实的基础。

1. 扩展基层党组织，广泛深入联系群众

政党基层组织是政党联系下层群众的桥梁与纽带，政党正是借助基层组织政治功能的发挥，将政党的政策和主张具体深入到民众中，使民众团结在政党的旗帜之下，接受、拥护并以实际行动支持该政党的一切政治和社会活动。1927年蒋介石针对国民党组织的弊端曾说，“各级党部虽然规模初具，事实上仍是一个空架子，……关于组织方面，党员大多数还不明白党的基本组织是什么，不注意下层的基本工作，弄得党在民众中间不能引起什么影响。” [4]国民党在大陆的溃败与其基层党组织脱离群众，缺乏对民众的影响力有着很大的关系。与国民党相比，共产党十分注重发挥基层党支部在联系群众、凝聚群众中的作用。1942年1月，中共中央西北局指出， “支部是党的基本组织，是党最接近下层群众的一环。” “ 支部应在群众之中 ，而不应在群众之上。” [5]中共中央及各级党委认识到，只有依靠基层支部，才能有效建立起政党与基层群众的联系，扩大党的影响，广泛获取民意支持。

从抗战初期的实际状况看，党的组织力量远远落后于其政治影响，许多地区党组织尚未建立，或是非常狭小，民众的力量难以得到迅速的组织，这与全民族抗战的需要十分不吻合。鉴于此，1939年 12月边区第二次党代会在《 关于深入乡村工作的决议》 中指出：“乡、行政村，除特殊情形外，应设立支分部，在该部支部委员会领导下工作。 ” [6] 5701941 年时，延属各县、绥德地区各县、陇东地区各县、神府地区各县、关中地区各县、三边地区各县共有支部 1326 个，党员 43628 名。[7]正像毛泽东所说的采用“麻雀满天飞”的办法，使党组织逐步健全并得以迅速、猛烈地壮大，长期以来党组织网络发展不平衡的局面得到改变，党支部广泛遍布于基层，为共产党宣传政策、主张和广纳民意创造了不可或缺的组织条件。

支部是党团结群众的核心组织，衡量基层党支部工作好坏的尺度取决于支部在周围群众中间工作的好坏。由于边区党委对农村基层党组织建设的高度重视，各乡、村支部都很注意倾听群众的呼声，急群众之所急，为群众办实事，使群众走到党的方面来。如1943年陕北春耕运动中延安县川口区六乡的好义沟村，该村党支部共有16名党员，被编为3个党小组，各小组的党员根据支部的指示，依能力的高低分别帮助1-2户或4-5户农民群众，由于支部积极的协调、组织，各农户大都超计划完成任务，党支部在群众中的威信自然而然地树立起来，对党支部的支持成为一种自觉的民意倾向。

1. 广纳精英人才，党员阶级结构趋向多元

在变化的形势中如何正确认识党的性质问题，决定着党所代表的利益群体范围的弹性，决定着党能否顺应形势，圆满完成历史赋予的阶段性重任。“九一八”事变和华北事变推动了民族革命高潮的到来，为适应建立抗日民族统一战线的需要，中共领导人开始对党的性质进行新的探索和表述。1935年12月17日至25日，中共瓦窑堡会议召开，会议通过了张闻天起草的《中央关于目前政治形势与党的任务决议》。《决议》中第一次提出了“两个先锋队”的表述，即“中国共产党是中国无产阶级的先锋队”，同时“中国共产党又是全民族的先锋队”。[8]这表明，中国共产党的一切奋斗，不仅代表中国无产阶级的利益，而且也代表着中国人民和中华民族的根本利益。

对党的性质的重新表述，直接带来党员标准的新变化。《决议》进一步提出了吸收新党员的标准：“能否为党所提出的主张而坚决奋斗，是党吸收新党员的主要标准。社会成分是应该注意到的，但不是主要的标准。”用政治标准来取代党内长期存在的“唯成分论”，这在党的建设史上具有特别重要的意义。针对此前党内组织工作中存在的左倾关门主义倾向，《决议》明确指出大量吸收其他社会成分的先进分子入党，决不会改变党的无产阶级先锋队的性质。此后不久，由于受到斯大林和共产国际的误解，中共中央放弃了“两个先锋队”的提法，仍退回到“一个先锋队”。尽管如此，“两个先锋队”及其决定的党员新标准，已然渗透和影响到之后发展新党员的工作中。

抗战时期，陕甘宁边区农村基层党组织一方面注意保证工人、雇农、手工业者和劳动农民在党内占优势，以扩大党的无产阶级基础；另一方面又积极吸收其他社会成分的先进分子入党，如农村中的士绅阶层、贫苦的革命的知识分子、乡村民团头目以及会党帮社的头面人物等精英分子，许多乡村支部为这些传统精英留出施展才能的位置。农村基层党员阶级结构的多元化，增强了党的政治吸纳功能，扩大了党所代表的利益群体的范围，不同阶级、阶层的党员，其合情合理的利益诉求和愿望都可以通过党内民主的渠道得到明确反映。党在农村的阶级基础和党内群众基础得以扩大，这极大地增强了党的政策主张的弹性，乡村民意通过党内民主的渠道获得进一步的表达。

1. 改进群众工作方法，强调非权力影响力

群众路线是马克思主义群众观在实际工作中的具体应用，是我党夺取革命胜利的重要武器，这一路线要获得有效实现，就必须借助于为群众乐于接受、行之有效的群众工作方法。 基层党组织是我党落实群众路线、开展群众工作的重要载体和基本单位，能否面对具体历史条件和历史任务，采取卓有成效、富有活力的群众工作方式，关系到群众路线的具体落实情况，关系到我们能在多大程度上争取民意的支持。

苏维埃时期，工农民主制的民主具有很大的阶级局限性，只是面向工人、农民与一部分资产阶级，这使党员民主意识的培养缺乏开阔的思维空间与政治环境。且长期处于同国民党反动军阀、官僚买办、地主豪绅险恶斗争的特殊环境中，这使我们的基层党组织及其党员干部在群众工作方式上，常常不注意民主，往往采取灌输式、被动式的极其简单的工作方式与方法，具体表现就是强制命令、绝对指挥。抗战时期，抗日民主制下的民主面向一切抗日的阶级、阶层和民众，且国共合作的局面已经形成，我党在群众工作的方式方法上得以改进，具有了更大的灵活性和适应性。

依靠权力资源“驯化”群众不是群众路线的真正主旨，而依靠非权力影响力，通过说服、示范和服务等人性化的方式争取群众，才从真正意义上贯彻了党的群众路线。抗战时期，边区农村基层党支部汲取苏维埃时期党建工作的经验教训，注重运用非权力影响力开展乡村群众工作，如说服引导，上情下达，让群众理解和接受党的政策主张；发挥党组织和党员先锋模范作用，使农村群众敬重和靠拢党组织；服务和满足群众的需要，解决群众生活问题；倾听群众意见，下情上达，把群众意见变为党的主张。边区农村基层党组织通过改进群众工作的方式方法，强调非权力影响力的作用，卓有成效地争取到了乡村民意的普遍支持，同时也极大地提升了党在边区基层群众中的威信和地位。

1. 正确处理与非党组织、各党派的关系：释放民意渠道，整合乡村民意

抗日民主制下，党能否处理好与非党组织和各党派的关系，这关系到乡村基层民意传递渠道的通畅与否，关系着乡村基层秩序的稳定。

1. 边区基层党组织与政权机构的关系

政党与国家政权是两种不同性质的组织,二者具有不同的职能，党没有命令或取代政权的权力。工农苏维埃时期，1933年12月《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》实施，该草案规定，“乡苏维埃为全乡最高政权机关，由全乡选民选举代表组织之”。由乡苏维埃代表大会选举五人至七人组织主席团，“为代表会议闭会期间的全乡最高政权机关”。乡苏维埃作为全乡最高权力机构，是工农群众意志的体现，也是工农民主政权下乡村民意的集中表现。但西北苏区初创时期建立的临时政权——各级革命委员会，一般都未经苏维埃选举。尤其是基层临时政权的产生，基本上都是由共产党地方组织会同红军领导干部以及当地的群众领袖、工农先进分子，直接在基层群众中选举出基层政权领导人，再由党组织召开群众大会或代表大会加以告知。不仅如此，共产党对各级革命委员会直接下命令指示，革命委员会成为依附于政党的具体执行机构。乡苏维埃代表大会作为民意机关形同虚设、流于形式，无法选举同级政府机关领导人，也无法对政府实施必要的监督。1934年3月15日，中共中央组织部制定并实施《苏区党团组织与工作条例》，除了基层苏维埃政权（乡苏维埃政府）仍没有党团组织外，区以上各级政府机关中均已建立党团组织，党开始通过党团组织实现对苏维埃政权的领导，而乡级政权中以党代政的现象依旧没有得到改善。抗战初期，边区第一届参议会召开后由于各级参议会和政府中都是“清一色”的党员，因此，各级党团组织实际上并没有发挥作用，以党代政局面下，民意机构和行政机构都无法真正代表民意，党在边区群众中享有权威，但在政权工作中的权威则差得多。

 “三三制”政权的实施使党政关系运作模式发生深刻变化，党的职能开始由行政化转向政党化。政党化意味着党明确自身的政党定位，去行政化，依靠引导、指导的方式来影响国家和社会的发展。在“三三制”政权结构中，共产党不仅让出了政权系统中三分之二的席位，给予了民众更多的民意表达机会，同时职能的转变更加突显了人民群众的历史主体地位，强调了基于民意的政治领导的重要意义，也彰显了这一时期党高超的领导水平和领导艺术。

针对党的领导的实质，邓小平曾指出，“党对于人民群众的领导作用，就是正确地给人民群众指出斗争的方向，帮助人民群众自己动手，争取和创造自己的幸福生活。” [3]217可见，无产阶级政党领导的实质是对中国人民革命和建设事业起引导、指导和向导的作用，党“不应该是、也不可能是代替人民群众包打天下的‘英雄好汉’。” [9]352党的职能由行政化转向政党化，不仅突显了人民群众的历史主体地位，也提升了党的政治领导在反映民意、执行民意中的重要地位和作用。党的领导首先是政治的领导，即制定和执行正确的路线、方针、政策。党的性质和宗旨决定了唯有符合人民群众根本利益的路线、方针、政策，才能在群众中真正贯彻下去，也才能引导革命和建设走向胜利。建立和巩固抗日民族统一战线，全力夺取抗战胜利是党在抗战时期的基本政治路线，这从根本上符合全民族的利益。为调动农村基层抗日积极性，保障基层统一战线的扩大和稳固，边区基层党组织结合乡村实际制定或是贯彻了一系列体现民意，维护乡村各阶级、阶层民众切身利益的经济、政治、文化和社会政策，经乡参议会表决通过后由执行机构具体贯彻实施。正确的路线、方针、政策的实施是乡村民意的集中反映和执行，这是党政治领导的重要表现，党以引导和指导的方式不断巩固自身在乡村基层的领导地位。

 2、边区基层党组织与农会等民众组织的关系

农会、青年团、妇救会等民众组织为不同利益群体表达诉求和愿望，为党整合农村社会提供了必要的组织载体。对于抗战时期的民团组织工作，刘少奇曾指出，“抗日民主根据地的群众运动,主要是农民运动,应把农会放在第一位。农会工作搞好了,青、妇团体也会搞好的,工会工作也同样。” [9]235

在中国历史上，作为小生产者的农民向来缺乏结社意识，由农民自觉组建的农会少之又少。要发动农民、组织农民，就必须深刻、清醒地认识到农民的利益需求。大革命时期，共产党利用农民对土地的要求、对土豪劣绅的仇视，宣传和组织农民加入农会，展开同传统乡村基层政权、族权和绅权的斗争，“一切权力归农会”，农会俨然成为乡村基层政权的实际把持者。各地苏维埃政权建立后，农会权力移交转变为群众性组织，更名为贫农委员会或贫农团。抗战爆发后，为广泛团结各抗日的阶级、阶层和民众，党调整土地政策，改“没收土地”为“减租减息”，农民的土地要求被暂时搁置，但共产党以“为改善生活待遇斗争 ”、“抗日救国”为宗旨，成功发动农民建立了“农民抗日救国会”、“农民救国联合会”等农会组织，在陕甘宁边区，“农民全体加入了农民会”，农会成为抗日政府“最重要的群众基础和群众柱石”。

新民主主义革命时期，中共总能结合具体阶段的形势任务和民众之需，确立农会组织的宗旨和活动，指导农会组织围绕党的中心任务开展工作，既迎合和满足了农民群众的现实利益需求，同时通过农会等民团组织活动的开展，也确保了各项历史任务的完成，真正实现党的目标、任务和主张与基层群众利益的高度统一。

3、边区基层党组织与各党派的关系

抗日民主政权是统一战线性质的政权，在党派关系上，主张各党各派的联合专政。毛泽东曾指出“在政权问题上，我们主张统一战线政权，既不赞成别的党派的一党专政，也不主张共产党的一党专政，而主张各党、各派、各界、各军的联合专政，这即是统一战线政权。”“任何党派，只要是不投降不反共的，应使其在抗日政权下面有存在和活动之权。” [10]随着“三三制”原则的实施，边区基层党组织开始面临如何处理与乡级政权中各党派的关系问题。1942年3月4日，边区政府发出《陕甘宁边区政府关于改选乡市参议员的指示信》，强调“要彻底推行三三制”。经过这次改选，边区乡参议会中开始涌入一批国民党员及其他帮派人员。据延川、安塞、清涧、吴堡、曲子、华池、新宁、新正、赤水、淳耀、同宜耀等11个县的乡议员的统计：在8096名乡议员中，共产党员2456名，占30.34%；国民党员140名，占1.73%；无党派人士5491名，占67.82%；哥老会分子9名，占0.11%。[11]

抗日民主政权是各革命阶级、各党各派的联合专政，而实质上各党各派又有着各自不同的政治立场和利益主张，因此在乡级基层政权中，各党派之间既要相互合作又存在彼此竞争。

在相互合作中，我党党团不能“发号施令”，“他（党团）的一切决议，只有经过自己党员的努力在政府会议或参议会中，说服非党人士得到通过，才能发生效力。”“在党团万一没有说服参议会及政府的大多数，因而党团意见未被参议会及政府通过时，必须以少数服从多数，不得违反民主集中制原则。但仍需向非党人士进行说服工作，争取最后仍然通过。” [6]535这种合作亦是一种基于政治平等的协商，是党对民意的充分尊重，而竞争则是民主政治的重要形式，通过民主竞选，谁更能获取民意的支持与认可，谁就能获得更大的政治优势。1941年11月《陕甘宁边区各级参议会选举条例》第二十条规定:“各抗日政党、抗日群众团体可提出候选名单及竞选政纲进行竞选运动,在不妨碍选举秩序下,不得加以干涉或阻止。”在乡参议会的选举中，乡党支部、国民党或其它党派、团体都可以提出竞选政纲，推荐自己的候选人，谁能当选完全由群众来选择和定夺，这就极大地增强了各党各派征集和反映民意、对选民负责任的意识。

1. 结语

抗战时期，陕甘宁边区基层党组织围绕夺取抗战全面胜利这一中心任务开展工作，面对政权性质的变化，尤其是“三三制”原则的实施给党领导地位带来的冲击与挑战，基层党组织积极应对，以广泛争取乡村民意为切入点，通过调整、重塑基层党组织，正确处理与非党组织、各党派的关系，成功地将民意支持转化为政治优势，争取并保持了党在边区的领导地位。边区基层党组织所开展的民主政治实践，也成为抗日民主政权不可或缺的重要内容。

时至今日，我们已经进入全面深化改革、深入推进中国特色社会主义事业的新时期，农村基层党组织建设面临着前所未有的新形势、新机遇和新挑战，在取得一些成绩的同时，也日益显现出一些亟待解决的突出问题，如农村基层党组织工作游离于农村中心工作之外，行政化趋势与村民自治的矛盾，党群沟通联系机制的弱化等问题，加强和完善基层党组织建设仍然是今天我党密切联系群众、发挥政治优势的重要依托和关键所在。从乡村民意的视角，回顾和探索抗战时期陕甘宁边区基层党组织建设的经验，对于我们今天更好地推进基层党组织建设，凝聚人心，促进和谐，深化“四个全面”战略布局具有重要的参考价值和指导意义。

参考文献：

[1]黄宗良，黄南平.党的执政能力与政治文明[M]．上海：上海人民出版社，2008.

[2]周恩来选集（上卷）[M]．北京：人民出版社，1980：216.

[3]邓小平文选（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1994.

[4]王奇生.党员、党权与党争——1924－1949年中国国民党的组织形态[M]．上海：上海书店出版社，2003：43.

[5]中共中央西北局文件汇集（ 1942 年）[G].西安：西安出版社，1994：12.

[6]陕甘宁边区抗日民主根据地（ 文献卷·下）[G].北京：中共党史资料出版社,1990.

[7]陕甘宁边区抗日民主根据地（ 回忆录卷）[M].北京：中共党史资料出版社,1990：106.

[8]中共中央文件选集（第10册）[G].北京：中共中央党校出版社，1991：620.

[9]刘少奇选集（上卷）[M]．北京：人民出版社， 1985.

[10]毛泽东选集（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1991：760-761.

[11]宋金寿，李忠全.陕甘宁边区政权建设史[M]．西安：陕西人民出版社，1990： 244.

Rural public opinion:Research on the Chinese Communist Party grassroots organizations in The Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region During the Anti-Japanese War

Liumei1,2

(1. Northwest A&F University, Marxism College, Shaanxi,Yangling 712100;2. Shaanxi Normal University, College of Politics and Economics, Shaanxi,Xi´an 710119)

Abstract During the Anti-Japanese War, the Chinese Communist Party grassroots organizations in The Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region Successfully converted public support into political advantage and ensured the party leadership in the Border Region By remodeling grassroots party organizations and correctly handle the relationship with non-party organizations and various parties.Democratic Politics that Border grassroots organizations carried out has become an indispensable content of the anti-Japanese democratic regime.It has important theoretical and practical significance to survey experiences of the Chinese Communist Party grassroots organizations in The Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region from the public point of view. It contributes to strengthen and improve grass-roots party building, the relationship between the party and the masses, unite the people and build a "four comprehensive" strategic layout today.

Key words Rural public opinion;During the Anti-Japanese War; The Shaanxi-Gansu-Ningxia Border Region; the Chinese Communist Party grassroots organizations; Construction