

党建引领乡村治理:制度内涵与实现机制

张昕欣,赵海滨

北京中医药大学 马克思主义学院,北京 100029

摘要:党建引领是新时代中国基层社会治理实践的重要制度创新。回顾乡村社会治理体系的转型历程,可以发现党建引领制度的内涵主要包含了治理网络搭建、多元主体培育、公共性社会整合三个方面的制度要素。通过对政治引领、组织动员、绩效激励和社会整合四种机制的灵活运用,党建引领制度从理论走向实践,真正实现了对乡村社会的有效治理。在推进国家治理现代化的进程中,党建引领作为具有鲜明中国特色的制度形态,在加强治理体系的扁平化建设、确保治理实践以公共需求为导向运转、推进治理公共性基础的良性发展等方面也能够发挥重要作用。

关键词:党的建设;党建引领;乡村治理;制度内涵;实现机制

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2025)06-0042-08

一、问题的提出

健全党组织领导的乡村基层治理体系,提高乡村治理现代化水平是近年来我国乡村治理创新的重要方向。其重心是在继续优化完善村民自治制度的基础上,推动农民、社会组织等多元治理主体和谐有序参与乡村治理。在行政体系分工精细化、乡村利益格局复杂化的时代背景下,这项改革举措在实践中难免会面临各种复杂的挑战。例如,在乡村治理的纵向结构上,由于缺乏共同利益基础,县政、乡政、村治难以有效协同,造成中央政策在基层执行中出现“走样”^[1]⁸²。在乡村治理的横向结构上,由于民主管理和民主决策的虚置,乡村自治在实践中陷入“空转”,甚至异化为少数村干部的自治。此外,宗族势力对乡村事务的干预、淳朴风俗民约的干扰等问题都在一定程度上给乡村治理带来挑战。总的来看,这些挑战虽然指向各异,但其背后共同的原因是治理主体的缺位和公共性的流失。

进一步来看,随着改革的不断深化,推进公共权力和治理资源下移势在必行,但稍有不慎,也可

能引发诸如治理失序等潜在的治理风险。反之,如果过度强调秩序暂缓放权,就会抑制治理主体参与乡村事务的积极性,也会阻碍乡村社会公共性的进一步发展。一方面,在乡村治理体系中,不同主体在目标指向、行动逻辑等方面必然存在着难以消解的内在矛盾。另一方面,中国共产党的初心和使命以及全心全意为人民服务的宗旨决定了其高度重视农村居民的获得感。因此,中国乡村治理实践既强调治理程序与治理规则本身,同时又对治理的实际效果予以高度关注。换言之,乡村治理体系的有效运转,不仅意味着要激发多元主体的治理优势,还要确保其相互间的冲突始终控制在一定的范畴之内。

近些年来,党建引领逐渐成为破解这一困境的可行方式。其一,基层党组织可以凭借自身强大的组织覆盖体系,确保治理决策中党的领导始终在场;其二,基层党组织可以通过组建党建联合体,为治理主体协商事务搭建公共场域;其三,在乡村治理实践中,基层党建可以依靠政治引领、凝聚共识等方式推动跨组织协同,实现治理主体之间的良性互动;其四,党建可以采取组织嵌入、服

收稿日期:2025-06-10

基金项目:北京中医药大学党的建设和思想政治工作重点课题“公立中医医院党委领导下的院长负责制的运行机理与实践效能研究”(DJ-2024-03);北京中医药大学基本科研业务费“揭榜挂帅”项目“中国共产党领导爱国卫生运动的历程与经验研究”(2024-JYB-JBZD-074)

作者简介:张昕欣(1991—),女,河北昌黎人,法学博士,北京中医药大学马克思主义学院讲师;赵海滨(1970—),男,山东滨州人,法学博士,北京中医药大学马克思主义学院教授。

务嵌入等方式，为治理主体成长提供发展空间；其五，党建可以通过柔性机制化解社会力量发展中的秩序与活力的兼容问题等。在对各地实践探索总结的基础上，党的二十大明确提出要“推进以党建引领基层治理”^{[2][56]}。可以说，通过党建引领，将党组织优势转化为治理实效已成为我国基层治理的重要制度创新。然而，同国内党建引领乡村治理的丰富实践相比，当前学界对于相关内容的理论探索还略显不足。例如，通过文献梳理可以发现，现有研究虽然对党建引领乡村治理的经验现象有所关注，但是在研究内容上多聚焦乡村治理中党建引领的具体领域，如乡村生态治理、乡村贫困治理等，缺乏对党建引领制度的系统性分析。基于此，本文试图通过对乡村治理变迁历程的梳理，进一步揭示党建引领制度的内涵和运行机制。

二、制度内涵：基于乡村治理发展历程的梳理

党建引领作为中国基层治理实践中一种独特的制度形态，源于改革开放以来各地在探索应对社会变革挑战时所形成的一系列做法。近年来，这些做法逐步得到来自中央层面的政策认同，并在党和政府的推动下进一步发展。

（一）制度缘起：治理网络搭建

20世纪80年代，随着农村土地产权制度改革的推进，计划经济时代我国乡村社会治理体系依托的经济基础开始逐步瓦解，加之“撤社建乡”工作的展开，“三级所有、队为基础”的政社合一的人民公社体制正式退出基层治理的舞台，乡村社会出现了短暂的“治理真空”。在这种情况下，一些地方开始探索以自然村为单位成立自治性组织，以实现对乡村社会秩序的维系。这一源于农民的原创探索很快得到国家的重视。1982年12月，我国首次将基层群众自治制度写入宪法，明确规定：“村民委员会是基层群众性自治组织……办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”^{[3][11]}1987年，全国人大常委会制定并通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对中国特色的乡村自治制度的基本内容做了详细规定。至此，中国的乡村治理格局正式进入“乡政村治”时代。

所谓“乡政村治”，就是由行使行政管理权的

乡镇政府和享有社会自治权的村民委员会共同履行乡村治理职能，“国家的基层政权建立在乡镇一级，乡镇以下实行村民自治”^[4]。其中，乡村民主自治是核心内容。20世纪90年代，随着村民自治制度在全国范围内的确立，一些基层自治实践中的问题也逐渐暴露出来。例如，在社会主义建设时期，由于基层政权组织“政社合一”的特性，乡村治理的主体较为单一。在“乡政村治”模式下，基层治理主体的数量明显增多。在乡镇政权范围内，不单有基层党委和政府，还有数目繁多的事业单位。在村级组织范围内，村委会、村民代表等也都成为自治主体。这一情况无疑加剧了乡村公共事务治理的复杂性。再如，随着强制性的国家权力退出乡村，一些地方的宗族势力死灰复燃，打着维护同宗族利益的旗号蔓延和扩张，逐步发展到操纵村委会选举、把持基层政权的地步，使村民自治面临“族居而治”的危险等。

面对这些新情况，1989年8月，中共中央发布了《关于加强党的建设的通知》，明确要求乡镇党委和村党支部在乡村社会中“充分发挥核心领导作用”^{[5][596]}。1990年8月，中组部等五家单位在山东省莱西市联合召开了全国村级组织建设工作座谈会，从加强和改善党对农村工作的领导出发，提出通过完善以党支部为领导的村级组织配套建设，提高基层党组织在乡村社会的治理能力。然而，受到诸多客观条件的限制，乡村基层党组织在现实中却很难发挥领导核心作用。一方面，基层党组织自身建设普遍弱化，对乡村社会的控制和动员能力下降，难以履行跨组织协同的职能；另一方面，在1998年全国农村普遍实行村委会直选以后，许多地区的村委会垄断了乡村治理资源和村政事务决策，村“两委”矛盾冲突不断，基层党组织的领导权被虚化。为破解以上难题，一些地区积极推动对组织涣散、纪律松弛的基层党组织的整顿，同时开始在乡镇党委的支持下探索依托党建网络搭建“农村两委联席会议制度”“农村党群议事会制度”等横向议事机制来推动多元治理主体的协作。与此同时，一些地区还尝试通过村“两委”干部“一肩挑”的方式，进一步协调村党支部书记和村委会主任的关系。例如，鼓励在职的村党支部书记竞选村委会主任；通过党内民主选举程序，推荐已经当选村委会主任的党员出任村党支部书记；将非党员的村委会主任作为重点入党培养对象，进而提拔为村党支部书记等。这些举措在客

观上提高了党建机制推动跨组织协同的能力。随着实践的推移,这种探索也开始逐步向乡镇一级层次拓展。例如,一些地方加大了乡镇党委领导下的协调、议事会制度建设力度;探索在精简乡镇机构的过程中,推进党政领导干部交叉任职等。总的来看,通过党建搭载治理网络,进而推动跨组织协同,已经逐步发展成为党建引领乡村治理的重要实践方式。

(二)制度拓展:多元主体培育

20世纪90年代中期,随着分税制改革、集体企业改制等措施的推进,乡村治理的权力结构和资源供给方式发生深刻变化。由于基层政权在财权和事权上的不对称日益加剧,在压力型体制下,县、乡、村之间形成了“利益共同体”^[6],通过提留统筹以及向农民进行集资摊派等方式填补财政空缺,并逐渐发展为针对农村地区的“乱摊派、乱收费、乱集资”现象,乡村社会出现了“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的治理危机。为有效减轻农民的经济负担,化解基层严重的治理矛盾,国家开始通过“并费入税”改革积极纠正乡镇政府在实践中出现的各种违规“摊派”问题,并通过财政转移支付积极反哺乡村发展。一方面,在农业税费改革的过程中,为防止农民负担出现反弹,中央实施了撤并乡镇、精简机构等配套制度改革。这些改革措施,客观上促使乡镇政府将大量行政事务下放到村级组织,导致村委会承载了过多的行政职能,沦为乡镇一级政府的行政终端。另一方面,从乡村治理的实践动向来看,农村税费改革之后,治理主体数量进一步增加,并且由于无法实现公共产品的有效供给,农村基层组织在村民中的影响力出现不同程度的下降,村干部与村民之间的联系纽带发生断裂,乡村基层组织动员村民参与公共治理变得困难,村民自治陷入“悬浮化”困境。

以上情况表明,在村委会行政化和缺乏强利益关联的情况下,单纯以传统党建模式领导乡村治理很难得到其他治理主体的积极响应。于是,村党支部依托上级党组织逐步把各类公共服务和治理资源加载到党建平台,进而实现对治理主体的培育和有效动员,成为乡村治理探索的新方向。例如,一些地方借助党建引领的治理机制来运作项目资源和规则,推动公共服务向乡村延伸,在确保服务全覆盖的同时促进了乡村各类新型社会化服务组织的发展。再如,一些地方积极推进治理

资源分配和治理重心下移,通过赋予基层党组织协调和配置资源的职能,提高其动员村民的能力等。此外,一些地方积极纠正以往行政化倾向的技术治理方式,更加重视治理实践中“人”的因素。通过组织党员深入村民的生活领域,拉近党群关系,以公共情感激励的方式引导村民、乡贤等参与公共治理,并取得了良好的治理效果等。

总体来看,基层党组织通过制定项目运作规则、获取和配置资源、实施公共情感激励等方式参与培育治理主体,已成为乡村社会治理的重要经验。这些探索的共通之处在于充分发挥了基层党组织的政治权威和组织优势,其背后是执政党自身的公信力与村民的认同感,这是其他治理主体所不具备的。可以看出,随着乡村治理实践的发展,党建引领的制度内涵也在不断延伸和拓展。

(三)制度创新:公共性社会整合

党的十八大之后,着眼于推进国家治理现代化的改革要求,在党和政府的推动下,我国乡村治理体制开始由“村民自治”向“自治、法治、德治”转变。2017年6月12日,中共中央、国务院联合印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》首次指出:“充分发挥自治章程、村规民约、居民公约在城乡社区治理中的积极作用,弘扬公序良俗,促进法治、德治、自治有机融合。”^[7]^[3]同年10月,党的十九大正式提出“实施乡村振兴战略”,同时要求“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。^[8]党的二十大再次重申要“健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”^[2]^[45]。新时代中国特色乡村治理体系的建设目标逐步清晰。

近年来,各地政府部门逐渐意识到,要深化村民自治发展,推进法治乡村建设,更好地发挥德治在调节基层乡村社会生活关系中的作用,需要在搭建公共治理网络、推动治理主体充分发展的基础上,进一步实现乡村公共性的社会整合。具体来说,就是通过构建一个包含社会信任、公共价值、协商对话等价值取向在内的乡村社会生活共同体,为多元治理主体有序参与乡村公共生活,关注和解决公共问题,实现社会协同、公众参与提供载体。

为实现以上目标,各地进一步强化了党建引领的制度建设。在培育社会信任方面,一些地区的村党支部通过积极领办经济合作社,将分散的村民重新组织起来,在提高村民个体抵抗经济风

险能力的同时，增强村民的社会交往互动，增进彼此理解和信任。在此过程中，基层党组织同各种自治组织以及村民个体之间的信任得到不断强化。在塑造公共价值方面，一些地方以村党支部积极引导村民共同参与村规民约的制定，通过构建将传统道德文化和现代契约精神相融合的社会规则体系，营造公共价值认同。在推进协商对话方面，一些地方在处理村务矛盾纠纷的过程中，将协商民主的平等参与、理性协商、开放包容的理念与规则嵌入乡村治理的制度安排和全过程，通过村党支部组织或动员村民代表利用议事会开展协商讨论，再经由村党支部出面调解，引导双方达成共识等。党的十九大之后，在总结各地治理经验基础上，中办、国办联合印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，对党建引领乡村治理提出了一系列制度性新要求，同时进一步明确了党建引领作为构建乡村社会公共性并推动各方力量共治的新型制度平台的作用。

(四) 党建引领乡村治理：制度演进的主要特点

回顾改革开放四十多年来党建引领制度在乡村社会治理领域的发展过程，可以发现其呈现出以下特点。

一是依赖发挥党建聚合组织网络的优势。党建引领之所以能够获得多元治理主体的认同和支持，一个重要原因是其作为执政党在基层社会的延伸拥有强大的政治权威和高密度的组织网络。在乡村治理创新的历史进程中，基层党组织通过自身权威和网络链接各部门，为治理参与主体提供了重要的资源支持。因此，要想进一步提高党建在乡村治理中的引领作用，必须注重对党组织政治、思想和组织资源的深入挖掘，利用党组织能够将各类组织聚合起来的网络优势，为治理主体关系的凝聚提供组织化公共场域，促进组织之间的资源与机会共享。

二是紧密嵌入乡村公共资源配置全过程。党建引领之所以能够实现对乡村的有效治理，一个重要前提是基层党组织要能够主导乡村公共资源的分配过程。随着农村改革进程的演进，在各地治理创新的实践过程中，乡镇、村两级党组织充分认识到必须聚焦于乡村内重要事务的公共讨论来搭建治理网络。只有以高度的利益关联为基础，才能激发相关主体的内在介入意愿。因此，必须将党建引领制度建设紧密嵌入乡村资源分配过程

之中。

三是注重发展专业化规范化的服务体系。近年来，基层治理部门逐渐意识到乡村公共事务的有效治理涉及一定的专业知识与技能，需要专业组织的积极支持。为此，各地探索鼓励发挥服务性、公益性、互助性社区社会组织作用，并支持村镇党政组织以购买服务方式开展社会动员。这些举措无疑在客观上为党在乡村治理情境中进行公共性塑造创造了有利的条件。

从以上制度演进的特征来看，党建引领制度的发展是一种中国特有的改革路径探索。在此进程中，党建引领通过挖掘党组织自身的优势，积极适应乡村环境变迁，并在现代化的治理实践中发挥着越来越重要的作用。

三、实现机制：政治引领、组织动员、绩效激励与社会整合

通过梳理党建引领制度在乡村治理领域的发展历程，可以发现其之所以能够有效发挥作用，主要是依赖于三种基础性的实现机制，即政治引领机制、组织动员机制与绩效激励机制。

(一) 政治引领机制：塑造多元协商共识基础

政治引领是实现党建引领最根本的工作机制。在乡村治理领域，党建的政治引领机制主要是基层党组织通过思想政治教育和群众工作对参与主体的行为进行规范，督促其就公共事务开展协商讨论并付诸行动。

政治引领机制发挥作用的前提是执政党对思想建设的高度重视。中国共产党作为马克思主义政党，始终坚持以人民群众根本利益为出发点的行动指南和全心全意为人民服务的宗旨意识。这种独特的思想政治资源，有利于各治理主体超越自身利益和工具主义思维，在宏观层面形成协同合作的共识。从比较视角看，政府部门单纯以行政力量推动资源再分配的方式，很难促使不同主体形成基本共识。而缺乏共识基础上的协商，也势必难以达成一致性目标。与之相对，党组织凭借其话语优势和思想政治资源可以超越技术理性，在更高的认识论与方法论层面引导治理主体形成共识“公约”。在此基础上，各方再共同探寻解决问题的途径，从而极大地提高了协商的效率。

在思想政治资源的运用方面，面对不同的治理主体，党建的政治引领机制采取了差异化的策略。例如，在协调妇联、团支部、残协等体制内组

织时,党建的引领机制更侧重于运用政治话语对治理主体进行思想引导和政治教育;在协调社会组织等体制外单位和机构时,党建的引领机制通常会转换话语体系,利用“村规民约”等乡村社会公共价值规范来推进协同工作。依靠丰富的思想政治资源和灵活的话语转换,党组织能够聚合各方治理主体,促成实质性的协同合作。

在乡村治理领域,各级党组织在运用思想政治资源开展政治引领方面发挥的作用并不相同。对于县委而言,由于要领导乡镇政府、各部门以及数量众多的事业单位,而所属乡镇和单位要解决的治理问题又纷繁复杂,因而其在运用思想教育资源进行政治引领时,多是提出一些原则性的要求。对于乡镇党委而言,其面临的是较为具体的治理情境,如完善农村基础设施建设、弥补乡村公共服务短板等。一方面,来自上级的考核压力,使乡镇党委有内在驱动力运用思想政治资源通过引领的方式化解具体的治理困境。另一方面,由于拥有相对充足的组织资源和行政权力,乡镇党委在推动党建引领的过程中,也会得到下级部门的重视和积极响应。村党支部作为一线治理主体,在治理实践中主要是遵照上级党组织指示,运用思想政治资源开展引领。相对于县、乡两级党组织,其在思政资源的“再开发”中发挥的作用较为有限。

(二)组织动员机制:推动各方聚焦公共事务

党建引领乡村治理的重要方式是党组织依托治理网络建立有效的治理动员机制。在治理实践中,党建引领的组织动员机制主要表现为党组织通过集体行动、文化动员以及制造意义来获得行动的价值,进而激发基层自治活力。与行政系统内的各种协调动员机制相比,党组织依托治理网络建立的动员机制的优势包括以下两点:其一,由于党建网络本身的覆盖面超过行政部门范畴,因此其开展动员的范围较后者更为广泛,不但包括了政府各直属机构部门、事业单位,还覆盖了诸多公益性、互助性的社会组织、集体经济组织和农民合作组织等;其二,以行政体系为主导建立起来的动员机制,在实践中往往需要上级部门批复才能建立。与之相比,依托党组织进行动员的组织成本更低、灵活性更强,也更容易得到其他治理参与主体的支持。

实现有效的治理动员,推动各方聚焦乡村公共事务,前提是满足多元主体在社会资源、共享情

感等方面的需求。党的十八大以来,在自治、法治、德治相结合的乡村治理体系建设过程中,单一化的治理资源供给已经不足以支撑党建引领工作的展开。为实现有效治理,各地党组织都开始重视对非正式治理资源的运用,以填补技术性治理的空缺,形成持久化的组织动员能力。例如,一些党组织主动回应村民关于医疗、教育、治安等方面普遍性需求,并借此与各治理主体建立信任关系,提高动员村民参与公共事务的社会资本。再如,党组织通过密切与群众的联系,了解群众思想状况,帮助解决实际困难,加强对贫困人口、低保对象、留守儿童和妇女等人群的关爱服务,引导村民自觉听党话,进而带动群众全面参与乡村治理等。此外,在乡村治理体系中,县级党组织由于远离治理一线,主要承担着治理动员的政策支持功能。与之相对,镇、村两级党组织则依据具体治理情境,负责对基层治理参与主体开展动员实践。

(三)绩效激励机制:激发主体内在参与动力

实施绩效激励是基层党组织驱动各方介入乡村公共事务治理的重要方法。在乡村治理领域,绩效激励机制主要体现为党组织通过表彰评优等方式,对多元主体进行正向激励。在党建引领制度发展的各个时期,激励机制均能有效激发多元主体参与乡村公共事务的积极性。在治理实践中,为尽可能地激励各方加强协同合作,上级党组织往往会围绕协同治理设置多元化的激励渠道,允许不同乡村治理主体在各自的组织系统内申请奖励。在这种情况下,由于各方均可以从组织体系中汲取激励,因此治理主体彼此合作的意愿得到了显著提高。近年来,围绕党建引领而设置的激励措施对参与乡村治理的体制内各相关部门单位的吸引力日益增强。究其原因,随着党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的改革目标,我国在乡村治理实践中更加重视乡村治理共同体的培育,对体制内各相关部门单位参与共同治理的奖励在其自身的激励体系中的地位越来越重要。

对于社会组织等体制外的治理主体而言,激励机制也是促使其参与党建引领的重要推动力。例如,党的十八大以来,许多地方的主管部门探索在对社会组织进行评级考核时,重点关注社会组织参与党建活动的情况,从而提高了社会组织响应党组织号召的积极性。在绩效激励机制的实施效果方面,不同层级的党组织设置的激励措施的

吸引力存在明显差别。其中，县委设置的表彰和奖励措施对所属政府机关部门以及县域范围内的体制外治理主体的吸引力较强。乡镇党委采取的类似激励措施的吸引力通常远不及前者。为此，近年来一些地方的乡镇党委尝试以网络评选等新的形式对参与党建活动的治理主体进行表彰，以提高激励机制的有效性。

(四)社会整合机制：构筑“一核多元”的乡村治理共同体

中共中央、国务院印发的《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》明确指出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深入推进抓党建促乡村全面振兴，建好建强农村基层党组织。”^[9]2025年中央一号文件也对健全乡村治理体系提出明确要求，这都为构筑“一核多元”的乡村治理共同体提供了根本遵循。“一核”即农村基层党组织的领导核心，“多元”涵盖政府部门、村集体经济组织、社会组织、农民群众等治理主体，二者有机融合构成乡村治理的合力基础。

农村基层党组织的政治引领，是确保乡村治理不偏离正确方向的根本保障。在实践推进中，需通过建立多层级统筹协作的工作链条，打破行政壁垒与资源分散的局限，将党组织的政治优势、组织优势转化为实际治理效能。通过完善干部管理、党员考评等机制，强化党组织对各类治理资源的统筹协调能力，让党组织成为串联各方力量、引领治理方向的“主心骨”，确保乡村治理始终围绕群众需求与发展大局推进。

多元主体的协同参与，为乡村治理共同体注入了源源不断的活力。要着力拓宽群众参与渠道，通过健全议事协商机制、搭建参与平台，推动农民从治理的“旁观者”转变为“参与者”，同时积极激活市场与社会力量，引导企业、社会组织等参与乡村产业发展、民生服务等，形成共治共享的良好局面。在产业领域，可由党组织牵头制定规划，建立公益属性与市场属性相结合的联结机制，推动产业资源优化配置；在民生服务方面，通过构建跨区域、跨领域的协同服务载体，推动优质公共服务资源向乡村下沉，提升公共服务均等化水平。此外，还需注重培育本土社会组织，依托乡规民约的教化功能、道德建设的示范作用，凝聚群众共识，营造“大事共议、要事共决、实事共办”的治理氛围。

数字化赋能与制度化保障，是提升乡村治理共同体运行效能的关键支撑。当前，需积极推动智慧技术在乡村治理中的应用，搭建全域性治理服务平台，为多元主体协同行动提供便捷高效的技术支撑，这与中央一号文件中“实施数字乡村强农惠农富农专项行动”的要求相契合。同时，要建立健全涵盖联席会议、利益共享、矛盾调解等在内的制度体系，明确各治理主体的权责边界，尤其要完善利益联结机制，通过多元化收益分配方式，让农民在治理整合中获得实实在在的收益，从而从“被动参与”转向“主动融入”，进一步夯实治理共同体的群众基础。

总的来看，政治引领机制为多元主体搁置争议、形成共识提供了可能性；组织动员机制通过满足治理主体有效需求，推动各方聚焦于乡村事务治理；绩效激励机制则为治理主体参与党建引领提供了内在的动力源泉；社会整合机制致力于构筑“一核多元”的乡村治理共同体。这四种机制依托于执政党的意识形态资源、组织网络、政治优势和社会整合优势展开，彼此之间相互配合，成为党建引领乡村治理制度得以有效运行的重要支撑。

四、党建引领制度发展的展望

总体来看，党建引领乡村治理的制度创新，既是坚持党对乡村治理全过程领导的内在要求，也是构建新时代共建共治共享的乡村社会治理格局的现实需要。一方面，党建引领的制度创新，始终是围绕实现党在乡村治理领域总揽全局、协调各方的目标导向而展开的。党建引领制度创新的实质，就是期望培育一种建立在多元主体认同基础上的治理向心力，以更好地实现党对农村的领导。另一方面，党建引领的制度创新，也体现出在日益复杂的乡村治理情境下，通过发挥党组织的独特优势，塑造出一种多元主体都能够接受和认可的议事规范，并促成各方以民主集中和民主协商的方式达成共识、开展协同行动。这种具有鲜明中国特色的治理方式，既满足了各治理主体的利益目标，又顾及了整体治理效率，同时对于化解各治理主体之间潜在的张力也具有重要作用。进一步来看，党建引领作为一种具有鲜明中国特色的制度形态，在国家治理体系和治理能力现代化建设中还拥有更多的作用发挥空间。

一是有利于加强治理体系的扁平化建设。近

年来,随着全面深化改革的推进,我国基层治理的理论与实践也开始面临一些深层次的挑战。其中之一就是自上而下科学高效的分工却导致了政府低效率运行。近年来我国乡村治理领域的一些实践表明,党建引领在解决这一问题上能够发挥重要作用。在科层化的政府系统中,不同的单位部门按照组织系统内的权力纵向分层。在日常工作中,由于组织层级较多,信息和行政指令在跨级传递过程中难免会出现“延误”或“失真”,进而导致治理效率的低下。在这种情况下,探索构建扁平化的行政体系,成为破解科层治理“失灵”的有效方式。然而,受治理成本等因素的影响,这一探索还面临诸多现实难题。与之相比,党的组织系统内一直存在着自上而下的服务传统,如上级党组织听取下级党组织的意见、党的组织为党员发展提供资源支持、鼓励和号召党员为群众服务等。由于党组织对同级政府部门发挥着领导作用,因此在前者的带动下,政府部门也能够更好地实现同下级单位的服务对接,从而推进治理系统的整体扁平化。

二是有利于确保治理实践以公共需求为导向。长期以来,在我国行政主导的治理体系内部,各单位始终面临着来自上级部门目标分解“层层加码”形成的纵向考核压力,以及来自锦标赛激励机制形成的横向竞争压力。在这个过程中,各级单位习惯于围绕上级部门的“指挥棒”和各种刚性约束开展工作,对来自社会公众的一线需求重视不足。近年来,在乡村治理实践中,一些地方的基层党组织在以人为本、执政为民理念的指导下,尝试以党建引领的方式组织民众对行政部门的绩效进行评价。这一做法虽然尚处于初步探索阶段,但已经显示出其在提高行政部门服务民众能力方面的积极作用,对于推进治理体系以公共需求为导向平稳运转,提高治理的针对性有着十分积极的意义。

三是有利于推进治理公共性基础的良性发展。在国家治理体系和治理能力现代化建设中,推动基层民主发展和释放社会活力是两项最为重要的改革议程。实现这两个目标,关键是推进社会公共性的有序发展。只有以社会公共性为基础,才能推动个体利益向公共利益转换,实现多元主体的协同共治。社会的公共性构建依赖于两个前提条件,即党和政府对社会的有序赋权以及社会领域的自我调节。在当前的治理实践中,要满

足这两个条件,还存在着许多现实困难。一是在渐进式改革的背景下,党和政府在向社会领域赋权的同时,必须高度关注治理过程中多元主体参与的问题,避免可能出现的治理失序。二是在提高社会的自我调节能力的同时,要注意加强引导,促成社会调节与居民自治、政府治理的良性互动。从这个角度看,基层党建引领能够充分发挥协调和政治把关作用,在推进社会渐进式赋权的同时,指导社会自我调节能力向良性方向发展,从而夯实社会治理的公共性基础。

五、结语

本文立足于改革开放以来我国乡村社会治理的历史变迁,对党建引领制度的内涵、实现机制以及其未来展望等进行了简要分析。回顾乡村治理发展历程,党建引领的诸多做法经验都是各地在长期探索中逐步形成的,在得到来自上级部门的认可后,渐次形成了相应的制度安排。但总体观之,党建引领制度同新时代我国乡村社会治理体系的整体制度规划还缺乏深度融合。基于此,在今后的改革进程中,如何通过顶层设计将党建引领嵌入国家治理体系和治理能力现代化建设的全过程,更好地发挥党建引领对于社会治理的作用,值得我们深入研究。

党建引领乡村社会治理的丰富实践,对于我们立足中国具体治理情境开展理论创新也提出了更高的要求。一个时期以来,国内学界在研究乡村治理转型与治理体制创新时,常常会出现忽视“党的组织”这一重要治理主体的情况,或者简单以“国家”笼统地指代党和政府内部复杂且差异化的治理系统。这类研究,简化了我国乡村社会治理的整体过程与实现机制,导致我们忽略了党建引领这一制度要素在治理实践中的作用。因此,在今后的研究中,我们应当围绕治理实践的深层特征以及党建制度的运行机制构建更为恰当的分析框架,在推进理论话语创新的同时提高其解释力。

参考文献:

- [1] 张静.现代公共规则与乡村社会 [M].上海:上海书店出版社,2006.
- [2] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编 [M].北京:人民出版社,2022.
- [3] 国务院法制办公室.中华人民共和国法规汇编

- (1982—1984) : 第 6 卷 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [4] 徐勇. 论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善 [J]. 社会科学研究, 1997(5).
- [5] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编 (中) [M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [6] 贺雪峰. 乡村治理 40 年 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2018(6).
- [7] 中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见 [M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [8] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [9] 中共中央国务院印发《加快建设农业强国规划 (2024—2035 年)》[N]. 人民日报, 2025-04-08(1).

Party Building Leadership in Rural Governance: Institutional Implications and Implementation Mechanisms

ZHANG Xinxin, ZHAO Haibin

School of Marxism, Beijing University of Chinese Medicine, Beijing 100029, China

Abstract: Party Building leadership is a major institutional innovation in China's grassroots social governance practice in the new era. By reviewing the transformation process of the rural social governance system, it can be found that the institutional connotations of Party Building leadership mainly include three institutional elements: establishment of governance networks, cultivation of diverse subjects, and integration of public-oriented society. Through the flexible application of four mechanisms, namely political guidance, organizational mobilization, performance incentives, and social integration, the Party Building leadership system has moved from theory to practice, truly realizing effective governance of rural society. In the process of advancing the modernization of national governance, as an institutional form with distinct Chinese characteristics, Party Building leadership can also play an important role in strengthening the flat construction of the governance system, ensuring that governance practices operate under the orientation of public needs, and promoting the sound development of the foundation of governance publicity.

Key words: Party building; Party Building leadership; rural governance; institutional implication; implementation mechanism

(责任编辑 沐 槿)