

新时代党建引领乡村治理的实践逻辑及优化进路

韩鹏云

(南京师范大学马克思主义学院, 南京, 210023)

摘要:党的十八大以来,坚持和加强党的全面领导带来了强有力的政治势能,为乡村各领域的治理指明了方向。内因和外因的共同作用使党建引领乡村治理具有了必要性和必然性,也为其实践逻辑的生成提供了契机和遵循。在乡村民主治理领域,党建引领的实践逻辑表现为组织村民议事以达成协商民主的目的;在乡村经济治理领域,党建引领的实践逻辑表现为发挥“统合”功能以推动共同富裕;在乡村社会治理领域,党建引领的实践逻辑表现为进行“赋能”“赋责”以塑造新公共性。尽管实践逻辑提供了应然方向和具体路径,但党建引领乡村治理的实践依然存在一些不平衡性、不充分性。应充分发挥农民的主体作用,提升党建引领乡村民主治理的制度化水平;以农民的利益为判断标准,为党建引领乡村经济治理提供外部保障;汇集农民的集体力量,加强党建引领乡村社会治理的工作实效。在此基础上,新时代的党建引领乡村治理还需与时俱进,进一步拓展路径,具体表现为通过改革资源输入方式来强化党建引领乡村民主治理的成效,以新质生产力作为党建引领乡村经济治理的重要方向,并将数字技术融入党建引领乡村社会治理的过程。

关键词:党建引领;乡村治理;实践逻辑;优化进路

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2026)01-0164-10

随着工业化、城镇化的迅猛发展以及乡村转型的推进,各地在推进乡村治理的过程中遇到了新情况和新挑战。作为党的农村工作的战斗堡垒及实施乡村振兴战略的核心领导力量,农村基层党组织通过加强自身建设发挥了整合资源、凝聚共识、组织动员、示范带动的作用,在此基础上创新体制机制和工作方法,解决了乡村治理中的诸多难题。这一过程可以称为党建引领乡村治理。

党建引领乡村治理既有利于提升农村基层党组织的领导力、组织力,又有利于形成基层治理秩序,受到了学术界的广泛关注。当前,学术界对党建引领乡村治理的研究主要集中于两方面:一方面是从理论角度分析党建引领乡村治理的价值意蕴,这一类型的研究大都聚焦农村基层党组织通过自身建设来增强领导力的价值或意义,并基于此提出理想化路径^[1];另一方面是基于某一领域内的实践案例分析党建引领乡村治理的方式,并力图提炼出概念、理论,如基于党建引领乡村生活提出“服务型党建”^[2]、基于新型农村社区治理提出“社区化党建”^[3]、基于组织动员党员的具体过程提出“实践型党建”^[4]等。学术界的相关研究将党建与乡村治理联系起来,从多角度分析了党建引领乡村治理的理论意义、实践功能,为进一步研究奠定了基础。但在当前的研究中,也存在理论与实践脱节之嫌:单纯从理论上分析党建引领乡村治理的价值和必要性,容易脱离实践而陷入泛泛之谈;单纯基于某一案例来分析党建引领乡村治理的机制,会局限于一隅而难以揭示全貌。

收稿日期: 2024-05-07

基金项目: 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重点项目、江苏省社科基金重点项目“新时代坚持党的农村文化领导权研究”(24ZXZA011)

作者简介: 韩鹏云,男,山东聊城人,南京师范大学马克思主义学院教授、博士生导师,主要研究方向:农村基层党建与地方政府治理,联系邮箱:hanpengyun1982@aliyun.com

继续推进党建引领乡村治理的研究，就必须实现理论与实践的统一。统一的关键在于全面揭示党建引领乡村治理的实践逻辑。作为“价值判断”与“事实判断”的中介，实践逻辑的核心是提出理论对于实践的规范性要求。它始终指向特定的应然目标，也具有指导实践的价值。通过研究实践逻辑，既可以呈现党建引领的导向性，也可以据此反观实践中可能存在的局限性，进而提出优化的进路。这样既充分把握了党建引领乡村治理的实现机理，又形成了研究闭环，实现了研究深度和广度的全面提升。因此，本文将党建引领乡村治理划分为党建引领乡村民主治理、乡村经济治理、乡村社会治理三个领域，具体剖析每个领域的实践逻辑，同时以实践逻辑作为参照，反观一些地区党建引领乡村治理的不平衡性、不充分性，在此基础上提出有针对性的举措及未来的拓展方向。

一、党建引领乡村民主治理：组织村民议事以实现协商民主

在农村改革初期，如何保持乡村的良好秩序成为当时亟待解决的重要政治问题。广西宜州合寨村自发探索，成立了村民委员会(以下简称“村委会”)，之后被作为创新的典型形式推广到全国。1998年，《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施，村民自治正式成为农村基层民主治理的基本样态。在农村的权力结构中，村级党组织是党的基层战斗堡垒，领导和支持村委会行使职权。在农村基层党组织的直接领导下，村民通过民主选举的形式产生村委会，以村民大会或村民代表会议的形式进行民主决策和民主管理。

21世纪以来，随着农民劳动力尤其是中青年农民劳动力大规模向城镇和工商领域转移，“打工经济”成为潮流，乡村逐步出现了“空心化”现象。在这样的时代背景下，以村民自治为基础的乡村民主治理面临着新挑战。其一，民主治理的成本不断提高。越来越多的村民外出务工，能有效参与村民大会或村民代表会议的人数不断减少。留守群体也大多忙于生计，参与村庄事务的积极性不高。一些村庄通过发放误工补贴才能吸引村民参加。由于组织成本较高，一些村庄召开村民大会或村民代表会议的积极性不高。其二，民主治理的形式比较单一。村民大会或村民代表会议的主要议题是村庄建设和发展的重大事项。但随着“合村并组”政策的实施，行政村的辖区范围不断扩大。加之，村民向外流动导致社会关联度不断降低，村庄由“熟人社会”日渐转变为“半熟人社会”^[5]。在这种状况下，需要有更便捷、高效、公正的民主治理形式来收集农民诉求、调处利益关系、处理与农民生产生活紧密相关的日常性公共事务。但这样的民主治理形式比较欠缺，降低了治理回应度及工作效率。

以村民自治的形式来实现民主治理面临着新挑战，导致一些地区的村民参与治理的政治效能感较低，村“两委”与村民之间产生了距离，影响了乡村的和谐稳定。党的十八大以来，党和国家提出中国特色社会主义民主政治建设的新理念和新思想，为发展基层民主指明了方向。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出要健全基层党组织领导的基层群众自治机制，在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，拓宽人民群众反映意见和建议的渠道。党的二十大报告中也做出了发展全过程人民民主，保障人民当家作主的战略部署。党对基层民主的全面领导产生了强大的政治势能，势必推动农村基层党组织通过加强自身建设，以党建引领的方式回应乡村民主治理所面临的挑战^[6]。根据党的战略部署，党建引领乡村民主治理的实践逻辑主要体现在两个层面。

其一，党建引领乡村民主治理的目的在于实现协商民主。习近平总书记多次对城乡社区协商做出重要指示，要求大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。我国乡村社会既受传统理念、家族力量、人情关系及资源有限性等因素的深刻影响，又面临着社会结构变动和利益分化，存在对抗风险和非理性冲突隐患，开展协商民主具有契合性和必要性。一方面，协商民主通过对话而非对抗的形式来达成共识，是对传统政治文化中“求同存异”“兼容并蓄”等思想的发扬，也是对基层“简约

治理”传统的继承,既能避免撕裂“熟人社会”和村社共同体,又契合了乡村社会的性质和特征,是基层民主实践的务实形式。另一方面,协商民主的形式比较灵活且组织成本较低,既能聚焦农民关心的切身利益问题,又可以吸引利益相关者积极参与,较为妥善地解决纠纷和矛盾,回应农民的诉求,补齐当前乡村民主治理的短板,为乡村善治奠定基础。可以说,相对于村民自治中的民主选举,协商民主可以贯穿在乡村民主管理、决策和监督的全过程之中,具有全过程人民民主的特性。协商民主的开展具有必要性和重要意义,但并不会自动启动,需要进行激活和组织。农村基层党组织作为乡村治理的领导核心力量,可以通过政治权威来进行政治整合及组织动员,解决“无处协商”和“协商难启”的问题。当然,通过协商民主也可以增强农村基层党组织的权威,为村民自治的民主治理框架增添新的活力。

其二,党建引领乡村民主治理的主要方式是村民议事。协商民主的核心是在特定的公共空间中开展情境化的对话和交流,进而凝聚并形成公共力量。在组织村民议事的过程中,农村基层党组织的引领功能贯穿始终。首先,农村基层党组织负责创设议事载体并建立授权关系。农村基层党组织要通过加强自身建设来提升创新能力,谋划创立符合实际需求的议事载体。为了使议事会的权责关系得到明确,往往需要农村基层党组织推动村民大会和党员大会向议事会授权,使其在某些特定事务上具有公信力和决策权,这样可以确立议事会的权威和地位。其次,农村基层党组织要组织产生议事会成员并建立议事的规则程序。为了保证议事会成员的代表性和权威性,农村基层党组织要制定公平、公开的议事会成员产生办法,确保成员能广泛代表全体群众。为了推动议事会的正常运行,还需要建立一系列协商机制,理性表达利益诉求,进行科学表决。在这一过程中,农村基层党组织需要扮演顶层设计及民主集中方式领导者的角色,其目的是保障议事过程顺畅进行。最后,农村基层党组织要领导议事全过程并进行监督。议事会的负责人和主持人必然要由农村基层党组织的带头人担任,代表党组织把握议事的政治方向,汇总各方诉求和意见,并力图找到各方都能接受的解决方案。

可以说,通过组织村民议事达成协商民主是党建引领乡村民主治理的实践逻辑。农村基层党组织通过加强自身建设提升自身的先进性和领导力,领导多元主体打破民主治理过程中的壁垒,拓展了乡村的民主参与渠道,努力实现实质民主。进入新时代以来,在实践逻辑的指引下,各地的乡村结合自身实际开展了探索,“一委三会”“板凳议事会”“凉亭议事会”“院坝协商会”等多种不同的形式开始涌现。尽管名称各有不同,但它们都是党建引领下的乡村协商民主载体,具有相同的功能,也都取得了良好的实践成效。但由于不同村庄的重视程度及工作力度不同,村民议事的具体实践也存在一定的不充分性、不平衡性,集中表现为两个层面的问题。一是一些地区的村民议事缺乏长效工作机制。一些地区的农村基层党组织重视党建引领的外在框架或形式,但往往将党建引领工作简单地等同于政绩,在初期通过推动村民议事来博取“关注度”,具有较高的积极性。但因为缺乏激励机制和保障机制,一些地区在后续实施过程中出现了“昙花效应”,持续开展协商议事的积极性不强,甚至会日渐漠视乃至废止村民议事。这不仅难以达到党建引领乡村民主治理的成效,反而弱化了农村基层党组织的公信力,形成了严重的负面效应。二是一些地区的村民议事在后续执行环节存在短板。农村基层党组织在推动村民议事的过程中大都具有积极性和主动性,但个别地区对后续执行环节重视不够,一些难以解决的问题没有向村民进行充分说明,一些解决周期较长的问题出现了虎头蛇尾的现象。“最后一公里”的执行问题关乎协商民主的质量及村民议事的效能,需要得到进一步强化,否则会带来“事倍功半”的问题,弱化党建引领乡村民主治理的实际成效。

二、党建引领乡村经济治理:发挥“统合”功能以助推共同富裕

在人民公社时期,生产资料的绝对公有化以及平均主义倾向的分配制度剥夺了农民的生产决策

权，也挫伤了农民劳动的积极性。这种高度集中的生产管理模式与农村生产力的发展水平不适应，势必要进行全面改革。进入农村改革时期以来，统分结合的双层经营体制得到全面确立：村集体负责农地的发包以及生产服务，农民家庭则进行联产承包，即在集体土地所有制的制度框架内将土地等生产资料的经营权和收益分配权交给农民，农民承担农产品订购任务并向村集体缴纳税费，农业税费构成了大部分农业型地区村集体经济的来源。统分结合的双层经营体制既解放了生产关系，释放了农民生产的积极性，也使村集体有了一定的经济来源。

20世纪90年以来，随着市场经济的完善及农业商品化程度的提升，市场要素流动更加自由且市场选择更加多元化，统分结合的双层经营体制愈加凸显着“分”，而村委发挥的“统”的作用却十分有限。与此同时，一些地区的县和乡为了有效增加财政收入，在农业“税”的基础上过度增加“费”并按照收缴金额的多少来决定村庄的“提留”比例，致使一些地区形成了乡村利益共同体，农民的负担不断加重^[7]。尽管农民所缴纳的“提留”能转化为村集体的经济收入，但主要用于人员开支以及部分农村基础设施的建设，村集体经济难以实现资金积累，更难以形成“造血”功能。进入21世纪后，为了有效应对“三农”问题，党和国家推动了税费改革并最终取消了农业税费，之后逐步建立了以直接补贴为核心的强农惠农政策体系。进入后税费时代，乡村经济发展出现了两种趋势：一方面，村集体的经济收入更少，其功能发挥受到更大的限制；另一方面，随着城镇化发展以及“老人农业”的普遍化，家庭承包经营所面临的“小”“散”“弱”问题进一步凸显，农民增收遇到较大问题。

为了巩固党在农村的执政基础，也为了进一步构建新的发展格局，有必要充分激活农村市场，大力提升农民的收入水平。同时，村集体经济作为社会主义公有制经济的重要组成部分，其潜力也应得到进一步挖掘。《中国共产党农村基层组织工作条例》明确规定，党的农村基层组织应当加强对经济工作的领导，加快推进农业农村现代化，持续增加农民收入，不断满足群众对美好生活的需要。农村基层党组织通过加强自身建设、提升自身能力为乡村经济发展提供支撑、寻找出路具有必要性和合理性。根据党的农村工作的总体部署及农村基层党组织的功能定位，党建引领乡村经济治理的实践逻辑主要体现在两个方面。

其一，党建引领乡村经济治理以实现共同富裕为目标。习近平总书记指出，“促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。农村共同富裕工作要抓紧”。农村共同富裕既是中国共产党的重要政治目标，也是社会主义本质要求的集中体现。党建引领乡村经济治理的目标就是实现共同富裕，其机理主要表现在两方面。一方面，通过组织分散农户进入市场可以直接带动农民的增收。随着城镇化和工业化的迅猛发展，市场消费需求不断升级，对农业产业化发展提出了更高要求。国家对农业的扶持政策及农业科技的进步也为农业高质量发展提供了支撑。在此背景下，有必要将分散的农户联合起来，突破小农经济的限制以实现技术升级，以规模化、集约化生产来提升市场竞争力，增加农业生产的附加值，开拓农村经济新业态，实现农民的普遍增收。另一方面，通过推动村集体经济可以实现村庄整体的发展。习近平总书记多次强调，要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路。农村集体经济得到全面发展，不仅可以通过股份分红、安置就业等方式使村民共享发展成果，而且还可以优化乡村的基础设施，提升公共服务的供给水平，从整体上提升村民福利。可以说，农村集体经济的发展壮大是实现农村共同富裕的必要条件，它可以增加村庄公共物质资源，推动村庄整体的提档升级，而且通过服务农民和反哺农民能直接增强农村基层党组织的凝聚力。

其二，党建引领乡村经济治理的核心在于发挥统合功能。实现共同富裕，需要将党的政治优势和组织优势转化为统合功能及具体的引领行动，具体表现在两方面。一方面，农村基层党组织要发挥统合作用，推动新型集体经济发展。村支书通过法定程序兼任村集体经济组织的负责人，不仅能带领村集体经济组织整合项目资源及村庄公共资源并激活其市场价值，而且能统筹利用农村的土地、劳动力

及特定的村庄资源等多种要素,引导村民以土地经营权、劳动力及其他资产、资源等入股,在此基础上创新经营体制、经营形式,推动村集体经济的发展。另一方面,农村基层党组织要发挥统合作用,推动农民对接大市场。针对分散的农户经营,农村基层党组织的统筹功能主要体现为农民经济组织化。农民经济组织化是指“农民为了共同的经济目标,在自愿互利的基础上组织起来的,实行自主经营、民主管理、自负盈亏的农民合作组织形态”^[8]。农民经济组织化的主要形式是合作社,农村基层党组织可以通过推动建立合作社、直接领办合作社等方式及“党支部+合作社+基地+农户”等形式来形成规模效应和市场优势。与此同时,凭借政治保证和集体信誉,农村基层党组织既能得到市场主体的信任,获得更多市场机遇,也能得到政府在招商引资、产品推介、资源投入等方面的支持。农村基层党组织既可以统筹国家支持和外部市场,又可以统筹推进农民的经济组织化,从而成为农民经营与大市场之间的桥梁和纽带。

总之,农村基层党组织可以通过整合资源、架设桥梁等方式发挥统合功能,带领群众克服小农分散经营的弊端并逐步改变村集体经济薄弱的状况,以推动乡村产业振兴作为抓手,实现共同富裕的目标。这一实践逻辑形成了强大的政治势能及推动力,全国很多地区涌现出了“党建+合作社”“党建+订单农业”“党建+村企联建”等典型形式,党建引领乡村经济治理取得了重大成效。从村集体经济发展方面来看,当前我国无经营收益的村庄已经大幅减少,村集体经济的可支配收入不断提升。一些地区的农村基层党组织领导村民深入挖掘当地的资源禀赋,通过资源发包、物业出租等方式获取公共收益,或是利用自身的区位优势、特定的资产条件等,以居间服务、经营性财产参股等方式推动了新型集体经济的快速发展。从农户经营方面来看,在乡村产业发展、合作社模式带动以及其他因素的作用下,特色农业产业集群逐年增长,我国农村居民人均可支配收入不断提升。当然,党建引领乡村经济治理还存在一些不平衡性、不充分性。一方面,一些农村党员干部干事创业的动力不足。开展党建引领的具体行动既需要农村党员干部投入大量的时间和精力,又需要他们带领广大群众开拓外部市场。当前一些地区的农村党员干部尤其是带头人干事创业的热情不高,存在因循守旧的“守摊儿”思想。一些地区对干事创业中出现的失误的包容度不足,致使他们存在“多干多错”的畏难情绪和消极心态,党建引领乡村经济治理的行动力被弱化。另一方面,农村党员干部中的经营型人才比例偏低。一些地区的农村党员干部队伍出现了人才青黄不接的现象,尤其缺乏具备现代经营管理能力、能够推动经济发展的专业人才。而由于城乡物质条件的差距以及职业发展容易出现瓶颈等因素的影响,一些高水平人才尤其是青年人才不愿意回到乡村,进而弱化了各类专业合作社的经营能力,也制约着农村集体经济的高质量发展。

三、党建引领乡村社会治理:进行“赋能”“赋责”以塑造新公共性

传统乡村社会中的农民借助地缘与血缘的双重纽带以及共同的生产生活需求建构了村落共同体。在村落共同体中,乡贤群体及家族长老等凭借内生权威成为权力主体,他们通过分配相关资源、调处矛盾纠纷、主持公共事务等建立起与村民的直接关联,塑造着乡村社会治理秩序。由于传统“熟人社会”的低流动性及互助的需要,农民长期处于“面对面”的交往之中并形成了稳定的社会预期,在参与社会生活时会受到公共舆论的监督,形成了内生型的治理规范。中华人民共和国成立后,农村基层党组织成为乡村治理的核心领导力量,通过人民公社体制重塑了农民的生产生活,改变了传统乡村的权力结构。但由于基层政经合一的管理体制及城乡差别的长期存在,乡村中地缘和血缘关系相互交织的形态并没有发生剧烈变化,村落共同体的性质没有发生根本性的改变,乡村社会的原有规范依然在一定程度上发挥着作用^[9]。

进入农村改革时期以来,随着家庭经营的全面施行以及市场经济的全面嵌入,“熟人社会”中的

互相依赖性及社会预期降低。尤其是进入 21 世纪以来，农村青壮年劳动力的大量外流冲击了地缘和血缘关系，乡村共同体的功能正在逐步衰退。在这样的背景下，乡村社会治理迎来了新挑战。一方面，村庄与村民的联结机制弱化，村民对公共事务的参与不足。村“两委”是乡村社会治理的权力主体，肩负着组织村民开展农业生产、维护乡村社会秩序的职责。但随着农业税费的取消，基于农业税费征收所形成的利益联结关系被解绑，村庄与村民之间的关系逐步呈现出“悬浮”状态^[10]。同时，大部分中青年村民在外务工，留守群体受限于自身条件，参与公共事务的动力和能力也不足。由此，一些村庄尤其是农业型村庄的公共空间日渐萎缩，公共事务少人问津甚至无人问津，村民对村庄的认同感和向心力不断弱化^[11]。另一方面，传统社会规范的约束力减退，一些歪风陋习滋生。伴随着乡村地缘关系的消解，由血缘关系编织而成的传统人情关系网络也受到工具理性的深刻影响，“差序格局”正在被“工具性差序格局”逐步取代，农民个体主义意识崛起，礼治秩序以及道德规范等已难以发挥行为约束力^[12]。一些陈规陋习、不良风气沉渣泛起，高额彩礼、厚葬薄养、大操大办、人情负担等现象在一些地区抬头，给乡村社会发展带来了负面影响。

党的十八大以来，党和国家高度重视社会治理工作。党的十九大报告要求打造共建共治共享的社会治理格局，同时要求加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。党的二十大报告提出健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。习近平总书记指出，要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。这些重要部署和重要论断转化为强大的政治势能，推动着农村基层党组织加强自身建设，在乡村社会治理中发挥引领作用，其实践逻辑体现在以下两方面。

其一，党建引领乡村社会治理的方向在于塑造新公共性。乡村价值认同感的弱化以及消极风气在乡村社会抬头等现象既与乡村振兴战略的内在精神相悖，也不利于乡村的可持续发展，迫切需要通过加强党的领导进行全面治理。但治理内容涉及村民的私人生活和自主行为，既不能使用强制性手段来消除问题，也难以通过简单的说服教育来彻底解决问题，可行的路径是塑造乡村的新公共性。不同于传统礼俗秩序所派生的传统公共性，新公共性的塑造具体包括两方面。一方面是基于社会主义核心价值观来重塑乡村公共精神。在吸纳传统乡土伦理优秀成分的基础上，建立起基于村民身份的责任感以及对社会主义核心价值观的认同，使村民在具体行动实践中主动遵守公共规则并维护公共秩序。另一方面，以党的领导及组织动员机制来强化公共参与。塑造新公共性的核心在于激活内生动力。通过建设新型公共空间和参与平台，能够整合村民个体的需求与村庄集体的目标，将村民吸纳到村庄公共事务之中。强化公共参与的关键在于采取举措激发社区的团结合作机制，提升村民公共参与的积极性与效能感，为乡村善治和基层治理现代化打下坚实基础。

其二，党建引领乡村社会治理的关键在于“赋责”“赋能”。党建引领乡村社会治理需要农村基层党组织发挥先进性和组织优势，通过“赋责”“赋能”来开展塑造新公共性的具体行动。一方面是通过“赋责”来形成公共联结。党建引领乡村社会治理需要农村基层党组织在形成公共联结的过程中发挥引领作用。即赋予党员具体的引领责任，激发党员的先进性和奉献精神，督促党员进一步践行群众路线，形成党员带动群众的先锋模范效应。通过“赋责”可以进一步巩固农村基层党组织与村民的联结，改变公共联结弱化的状况，不仅可以将村民从私人领域重新带入公共空间，重塑村民的主人翁意识和共同体意识，而且能增强村民对农村基层党组织的认同和支持。另一方面是通过“赋能”来强化公共规范。要强化公共规范，需要农村基层党组织通过党建引领的方式进行赋能。农村基层党组织要主动创设具有自主治理特性的文明实践载体，开展弘扬社会主义核心价值观的实践活动，强化基于社会主义核心价值观的乡村公共规范，引导村民自觉遵守村规民约和公序良俗，实现村民精神生活的共同富裕。

党建引领乡村社会治理的实践逻辑主要表现为农村基层党组织通过“赋责”“赋能”领导多元主

体塑造新公共性,建构以社会主义核心价值观为基础的乡村新型共同体。正是在这一实践逻辑的指引下,各地乡村进行了党建引领乡村社会治理的多样化实践。不仅有农村基层党组织领导建立的“党小组+网格化”、党员先锋岗、党员包片联户等形式,还有农村基层党组织领导创设的红白理事会、道德评议会及文化协会等载体。这些实践形式是强化公共联结和公共规范的重要抓手,营造了美丽乡村新风尚,塑造了乡村社会的新公共性。当然,在各地的探索过程中,也存在一些“过热”的现象。首先是一些地区存在“形式主义”。一些农村基层党组织没有深入组织群众,也没有推动体制机制的创新,只是热衷于创造新名词、新提法,从形式上简单移植其他地区的做法,制造了一些浮于表面、没有实效的“形式创新”^[13]。这些“形式创新”并不是从实践中总结提炼出来的,也不符合实际需求,更难以被村民认同。其次是一些地区存在“党建包办”的现象。一些农村基层党组织没有深入组织动员群众,简单地依赖村干部“自上而下”地单向推动社会治理活动,甚至具体地介入所有事务之中,最终将“党建引领”异化成了“党建包办”。这种做法忽视了广大群众在乡村治理中的主体作用,不仅难以可持续发展,而且会带来治理效能的耗损。这些问题都与党建引领乡村社会治理的初衷相背离,需要进行有针对性的优化。

四、新时代党建引领乡村治理的优化进路:具体举措与拓展路径

习近平总书记指出,要创新社会治理体制,把资源、服务、管理放到基层,把基层治理同基层党建结合起来。党建引领乡村治理将党建与乡村治理充分结合,对乡村振兴战略的实施以及农村基层党组织的领导能力建设具有双向促进作用。进入新时代,各地农村涌现出很多党建引领乡村治理的创新实践,为提升乡村治理效能、推动乡村发展提供了新动能。当然,在看到成绩的同时也应有冷静的思考。尽管党建引领乡村治理取得了重要成效,但我国乡村范围广大,不同地区的发展差异明显,农村基层党组织及党员干部的意识和能力也不相同,在党建引领过程中必然存在一些不平衡性、不充分性。

党的十九大报告将“坚持以人民为中心”提升为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,党的二十大报告将“坚持以人民为中心的发展思想”明确为前进道路上必须牢牢把握的重大原则。可以说,“以人民为中心”是由中国共产党的马克思主义政党性质所决定的,也是新时代党建引领乡村治理的指导思想。针对当前部分地区在党建引领乡村治理过程中存在的不平衡性、不充分性,本文认为应该采取以下三方面的举措。

一是充分发挥村民的主体作用,提升党建引领乡村民主治理的制度化水平。一些地区在党建引领乡村民主治理的过程中出现的长效机制缺乏、后续执行有短板等问题,根源于村民议事制度化水平不高,对村“两委”干部缺乏刚性约束力。县、乡两级党委政府应充分重视村民议事的政治作用及重要意义,对于一些成效良好、比较成熟的村民议事形式,可以通过顶层设计的方式来完善其运行制度。完善运行制度的关键在于发挥村民的主体作用。在充分听取农民意见和建议的基础上,要逐步规范议事流程,保证村民的参与权;要以村民的评价或满意度作为议事效果的主要评价标准,据此对民主治理成效良好的村庄进行表彰和激励;要重视村民的投诉,在调查核实的基础上对于不认真组织开展议事工作、不认真遵循议事规则、不认真对待议事决议的村庄进行问责。当然,在完善运行制度的过程中,还应秉承“简约治理”理念,避免“叠床架屋”,要形成简洁高效、多方认可的治理规则,提升党建引领的可持续性和实效性。

二是以村民的利益为判断标准,为党建引领乡村经济治理提供外部保障。党员干部是党建引领乡村经济治理的直接领导力量,激励他们的干事创业精神和担当作为动力尤为重要。由此,应将经济治理的实绩作为考评干部的关键指标,给予相应的激励。在激励的同时,还要注重包容。引领经济发展存在不确定性,难以完全规避市场风险,只要是为了农民共同富裕,在无意过失及集体决策的前提下

出现探索性失误时，应按照一定的程序启动容错机制。当前一些地区已出台了容错办法，但实践中依然存在“不敢容”“不会容”等问题，应进一步建立科学、高效的认定程序，促使广大干部放下包袱、大胆创新。另外，针对农村党员干部中经营型人才偏少的问题，各级党委政府已采取了引导优秀企业家、致富能人参选村干部等举措。在此基础上，应继续以“带动农民增收致富”作为标准，加大人才输入力度，重点选派具有市场经营能力的“驻村第一书记”，选派懂经济、善经营的专业人才出任村庄职业经理人，同时还可以进一步吸纳返乡创业的优秀人才，使之成为农村干部队伍的后备力量，为乡村经济的可持续发展奠定基础。

三是汇集村民的集体力量，加强党建引领乡村社会治理的工作实效。一些地区之所以会出现党建引领乡村社会治理中的形式主义及“党建包办”现象，是因为“党建+”被列为考核指标，使基层陷入了“为创新而竞争”的状态之中，造成了拔苗助长效应^[14]。我国幅员辽阔，乡村的差异性大，不同地区、不同类型的村庄所面临的治理问题各不相同，应摒弃“速成”心态和功利主义做法。农村基层党组织要立足村庄实际需求，汇聚村民的集体智慧，逐步探索、形成党建引领乡村社会治理的创新形式。在具体实践的过程中，要创造宽松、包容的外部环境，既不盲目进行大范围的“经验嫁接”，也不进行过度的干预和包装，以免扭曲创新规律，造成反面效果。更为关键的是，农村基层党组织要“放手赋能”，充分相信群众的创造力、尊重群众的推动力，在调动各方力量积极性的基础上，逐步推动党建引领乡村社会治理取得扎实成效。

进入新时代以来，党建引领乡村治理的实践已经取得了重大成效，但我们要充分认识到，党建引领乡村治理既需要长期坚持，更需要与时俱进。党建引领乡村治理应遵循党和国家有关全面深化改革的战略部署，积极拥抱数智时代的经济社会发展趋势，通过拓展路径来继续保持引领势能，在乡村振兴战略的实施以及乡村治理现代化的实现过程中发挥先导作用。

首先，通过资源输入强化党建引领乡村民主治理成效。通过领导议事达成协商民主，是党建引领乡村民主治理的实践逻辑。但当前很多地区的村民议事所涵盖的内容有限。村庄的建设和发展往往与项目制是绑定的，而项目通过招投标的方式由第三方实施，村民对此无从议事，难以有效参与。对此，本文认为可以将自上而下的项目与自下而上的村民议事充分结合起来，将部分涉农的民生服务项目直接对接到村庄。然后在农村基层党组织的领导下，通过村民议事的形式决定如何开展民生服务、建设哪些与生产生活紧密相关的设施。这种改革路径既可以充实村民议事的内容，培养村民的公共观念和主人翁意识，又可以实现资源的供需对接，使资源的使用更贴近村民的实际需求，极大地提升资源的使用效率。这种做法在南京、成都等地已有较为成熟的实践^①，应总结已有经验并结合各地实际进行推广，党建引领乡村民主治理的成效将会得到进一步的强化。

其次，以新质生产力作为党建引领乡村经济治理的方向。新质生产力是以高新技术创新、生产要素创新配置为核心特征的先进生产力质态，既能促进产业升级和转型，又能推动价值创造方式的转变。党建对乡村经济治理的引领作用要以新质生产力作为方向，在遵从乡村实际的基础上创造条件，将组织优势转化为乡村经济发展动能。一方面，要引入农业新技术来实现农业集约化发展。一些地区的村集体经济实力较强，农业规模化程度较高，特色农业发展已有较好的基础。在这种情况下，农村基层党组织应提高思想引领能力、科学判断能力，党员干部应不断提升产业创新意识，引入数字技术、绿色技术、智能化技术等，转变传统资源消耗型的增长方式，通过发展生态农业、循环农业、数字农业来实现农业产业形态跃迁。另一方面，要创新农业生产要素配置来延伸产业链。通过整合资源、激活要素来推动产业链延伸是党建引领乡村经济治理的重要任务。在有条件的地区，农村基层党组织应发扬主动探索精神，向农产品深加工、乡村康养、文旅融合、电商直播等方向进军，引领乡村经济发展方向，切实带动农民增收致富。

最后，将数字技术融入党建引领乡村社会治理过程。随着智能手机及互联网的普及，数字应用平

台已经高度嵌入农民的生产生活之中,成为乡村社会治理的重要载体。一些村民忙于生计,难以经常参与村庄的公共生活,但借助数字应用平台可以突破空间限制,实现即时参与。农村基层党组织应建立起乡村虚拟公共空间,将离散的党员群众聚拢起来,引导他们共同参与村庄公共生活。一方面,可以形成形式更加多样的公共联结。虚拟公共空间具有扁平化特征,群众可以即时反馈问题、表达诉求,农村基层党组织也可以便捷地征求民意,组织村民参与公共事务。另一方面,可以从多个方面强化公共规范。虚拟公共空间具有“敞开式”的特点,村民可以在其中对村庄生活中的各类现象进行评议和监督,凝聚互助、孝亲、奉献的价值观念,以此助推乡村公共规范的强化。

五、结语

党建引领乡村治理的发生源自外因和内因的共同作用。从外因来看,当前我国乡村正在发生深刻变革,对农村基层党组织建设提出了新的要求。农村基层党组织必然要加强自身建设,提升领导能力,以新机制、新方式来破解乡村治理过程中的难题。从内因来看,党建引领乡村治理源于中国共产党的先锋型、使命型政党性质及不断“自我革命”的精神品格^[15]。党的思想理论、战略部署、方针政策、法规制度等凝聚形成了强大的政治势能,为乡村民主、乡村经济及乡村社会的治理指明了方向^[16]。

新时代党建引领乡村治理的实践取得了重要成效,推动了乡村治理的现代化。但受各方面条件的约束,党建引领乡村治理的实践与逻辑之间必然存在一定的差距,呈现出一些不平衡性和不充分性。这充分说明,党建引领乡村治理不能一蹴而就,更不会一劳永逸。作为党的农村工作的直接抓手,党建引领将不断得到深化和拓展,贡献新时代引领乡村治理、保障乡村振兴的不竭动力。

注释:

- ① 参见中共南京市委组织部、南京市财政局《关于印发〈社区(村)为民服务专项资金使用管理办法(试行)的通知〉(宁组通(2015)10号、宁财社(2015)55号);中共成都市委办公厅、成都市人民政府办公厅《关于印发〈关于创新城乡社区发展治理经费保障激励机制的意见〉的通知》(成委办(2018)19号)。

参考文献:

- [1] 宋庆森. 党建引领乡村治理的价值意蕴、现实梗阻与路径优化[J]. 理论探讨, 2025(6): 34-42.
- [2] 张双双, 陈丰. 规则代理、需求认证: 党建引领乡村生活治理的实现路径: 以浙江省湖州市N区乡村服务型党建行动为例[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2023(1): 45-53.
- [3] 曹亚雄, 柳李华. 社区化党建: 当代农村基层党组织建设的现代转换[J]. 社会主义研究, 2015(2): 122-129.
- [4] 望超凡. 实践型党建: 党建引领农村基层治理的实践路径[J]. 兰州学刊, 2021(3): 136-146.
- [5] 贺雪峰. 论半熟人社会: 理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000(3): 61-69.
- [6] 贺东航, 吕鸿强. 新时代中国共产党治国理政的政治势能[J]. 东南学术, 2019(6): 1-11, 246.
- [7] 魏建, 赵钱龙. 中国乡村利益共同体的变迁及其影响: 由均势到非均势[J]. 学习与探索, 2008(2): 156-161.
- [8] 谢彦明, 唐金朝, 张连刚, 等. 农民组织化促进乡村包容性增长的实证分析: 基于农村基层党组织与农民合作社的视角[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(6): 92-105.
- [9] 蔡磊. 中国传统村落共同体研究[J]. 学术界, 2016(7): 168-175, 327.
- [10] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权: 税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38.
- [11] 谢治菊, 黄燕洪. 集体经济再生产与乡村公共性重塑: 基于“三变五合”改革的考察[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(4): 153-163.
- [12] 杨善华, 侯红蕊. 血缘、姻缘、亲情与利益: 现阶段中国农村社会中“差序格局”的“理性化”趋势[J]. 宁夏社会科学, 1999(6): 51-58.

- [13] 梁焯. 基层党建形式主义的发生逻辑[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2021(3): 45-52.
- [14] 何艳玲, 李妮. 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(1): 87-96.
- [15] 吴建雄. 中国共产党自我革命的百年实践、内在逻辑和基本经验[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(2): 1-12.
- [16] 李海青. 中国共产党: 马克思主义的使命型政党[J]. 江西社会科学, 2018, 38(2): 5-11, 254

The practical logic and optimization path of party-building leading rural governance in the new era

HAN Pengyun

(School of Marxism, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, upholding and strengthening the Party's overall leadership has brought about powerful "political potential energy", which has also pointed the direction for governance in all fields of rural areas. The joint effect of internal and external factors has brought about the necessity and inevitability of Party-building leading rural governance, while also providing opportunities and guiding principles for its practical implementation. In the field of rural democratic governance, the practical logic of Party-building leadership is manifested in organizing villagers' deliberations to achieve the purpose of consultative democracy. In the field of rural economic governance, the practical logic of Party-building leadership is reflected in its "integrative" function to achieve the goal of common prosperity. In the field of rural social governance, the practical logic is manifested in "empowering" and "assigning responsibilities" to shape new publicness. Although the practical logic provides a normative direction and specific paths, the practice of Party-building leading rural governance still has some imbalances and insufficiencies. The rural grassroots Party organizations should give full play to the principal role of farmers, promote the institutionalization level of Party-building leading rural democratic governance, provide external guarantees for party-building leading rural economic governance with farmers' interests as the criterion for judgment, gather the collective strength of farmers, and strengthen the practical effectiveness of Party-building leading rural social governance. On this basis, Party-building leading rural governance in the new era also needs to keep pace with the times and further expand its paths, which is specifically manifested in strengthening the effectiveness of Party-building leading rural democratic governance by reforming the way of resource input, taking new quality productive forces as an important direction for Party-building leading rural economic governance, and integrating digital technology into the process of Party-building leading rural social governance.

Key words: Party-building leadership; rural governance; practical logic; optimization pathways

[编辑: 郑伟, 郑泽星]