

发展分化与分类治理:新时代农村党建的类型化考察

张震^{1,2}

(1. 上海交通大学马克思主义学院;2. 中共浙江省委党校全面从严治党研究中心)

摘要:习近平党建思想是新时代农村党建的行动指南,农村的发展与治理是推进乡村振兴战略、实现城乡融合发展及提升国家治理能力现代化的重要支撑。改革开放以来,农村发展逐渐分化,党建工作的外部社会环境和资源基础发生深刻变化,传统工作模式难以有效适配日益分化的现实发展和治理需求。面对农村党建复合型功能发挥和基层社会结构性变迁的新挑战,构建基于农村发展水平和党组织组织力的二维分析框架,在将农村党建类型划分为引领发展型、悬浮松散型、行政动员型、空心内卷型的基础上,系统探讨每种类型的特征、成因及典型案例。农村基层党建的形态差异并非随机分布的偶发现象,而是特定的村域社会发展基础与党组织主体行动能力在特定时空场域内双向互构的结果。通过对农村党建4种类型的深度剖析,基于农村基层党组织功能有效发挥的目标任务,提出了实施规范化示范、嵌入式重塑、内生性赋能与结构性再造等差异化治理策略,旨在实现基层党组织建设与农村发展治理的精准匹配。农村党建的类型学分析既能够对以往整体化的研究取向形成理论补充,也能够对新时代农村党建实践有所启发。

关键词:习近平党建思想;乡村全面振兴;治理现代化;农村党建;组织力提升;类型化治理

一、问题的提出

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党的重大时代课题,提出了一系列新理念新思想新战略,形成了习近平党建思想。^[1]农村党组织是组织体系最末端 神经末梢,是贯通顶层部署与乡村实践的关键载体。在农村治理场域,中国共产党具有独特而强大的组织优势,纵向到底的治理结构使得党能够深入群众,实现从群众中来到群众中去,能有效地把群众组织起来。然而,随着市场化与现代化的非均衡推

进,农村社会正在经历从“总体性社会”向“分化性社会”的深刻转型,农村发展的时空压缩与阶层分化使得不同村域的社会结构、利益联结机制及公共性基础呈现出巨大异质。与此同时,基层党建在实践中出现了“悬浮”“内卷”“行政化”等诸多问题。在此背景下,本研究突破传统党建研究的整体主义视角,借助类型化分析解构不同情境下党建主体与客体、资源与任务的特定组合关系,探索差异化分类治理路径,以基层组织末梢提质完善全域组织体系,实现纵向贯通、执行有力,夯实党在农村的执政根基。

学界关于党建研究的整体主义视角是指从党的历史使命^[2]、政治建设^[3]、制度体系^[4]等

引用本文:张震. 发展分化与分类治理:新时代农村党建的类型化考察[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2026, 28(4): 13-24.

基金项目:国家社会科学基金青年项目(25CDJ070)

作者简介:张震(1993—),男,博士研究生,主要从事党的建设与基层治理研究。E-mail: zjdxzhangzhen@163.com

宏观层面把握党建规律,并从系统性思维出发,将党组织视为一个动态系统^[5],关注其内部结构和外部功能(如执政能力、社会整合)的统一性。整体主义视角并不限于宏观层面的讨论,许多学者还将其运用于基层治理领域。如,姜晓萍等探讨了党建引领社区治理的授权赋能机制,总结了以组织赋能、人员赋能、居民赋能、质量赋能、发展赋能为特质的城市社区治理体系^[6];何艳玲等认为基层党组织以统合治理模式重塑了基层社会、拓展了复杂治理的能力^[7]。在整体主义视角下,既有研究勾勒了党建引领基层治理的大致轮廓和基本特征,为理解党建引领基层治理的基本路径提供了有益参照。然而,随着党建引领基层治理的体制机制不断完善并趋于成熟,同质化的治理路径愈发面临挑战,各地纷纷探索以地方性为根据的特色党建模式,强调了党建引领基层治理实践的问题导向和服务本位,推动了党建引领基层治理的精细化趋势,尤其体现为社会治理重心下移和力量下沉^[8]。这种趋势不仅出现在城市治理,农村基层党组织对于差异化治理方式的需求同样显著。相较于城市,农村发展更加受到地理环境、区位条件、资源禀赋、制度文化等多种因素的综合影响,呈现出明显的差异性和分化态势^[9]。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调,要“坚持因地制宜、循序渐进。科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征,做好顶层设计,注重规划先行、突出重点、分类施策、典型引路。”^[10]为此,农村基层党建需要与农村发展分化的实际情况相结合,因地制宜地开展党建引领农村治理工作。

在农村治理研究中,以理想类型为工具来考察农村发展分化的方法由来已久,并形成了诸多重要成果,对理解和认识中国农村的实际发展情况起到了重要的推动作用^[11-12]。近年来,随着党建研究的不断深入,相关议题由宏观转向中观和微观层次,许多学者认识到整体主义范式下党建研究的局限性,开始吸收类型学作为研究方法,从不同视角对党建类型进行深入研究,旨在探索党建工作的多样化实践及其对基层治理的深远影响。相关研究视角主要涉及以下方面:一是党建引领基层治理的相关类

型,如党建引领基层治理现代化^[13]、党建引领基层社会治理创新类型^[14]、毗邻党建引领跨界治理类型^[15]、党建引领社区治理类型^[16];二是基层党建与农村治理的党建类型,如基层党建类型与农村治理的关系^[17]、组织化党建与农村党建现代化转型^[18]、联村党建资源整合模式^[19];三是社会组织党建类型研究,如有学者系统研究了社会组织高质量党建的理论逻辑等内容^[20]。现有研究主要基于政党功能和治理理论,从组织动员、资源整合、服务供给、跨界协同等维度揭示党建类型的多样性和运行机制,但对党建类型的具体实践过程和动态变化关注不足。此外,学界对党建主体之间的差异和比较研究未给予足够关注,在理论动态性、区域适配性、技术融合性及区域主体差异和比较研究等方面仍须深化。在农村党建方面,大部分成果将研究对象进行同质化对待,即忽视了当前农村发展分化、农村党建分化的情况。个别学者虽认识到农村党建差异化发展的现实,区分了统合式、引领式、协调式等类型,为农村党建的类型学研究提供了可资借鉴的研究范式^[21],但这种类型归纳的思路可能存在将农村党建孤立看待的局限,未能将农村党建与农村发展的实际情况结合起来,且后者往往是农村党组织建设的重要外部条件。同时,这种分类思路将农村党建的生动实践静态化看待,缺少对党组织因地制宜、因时制宜而动态化治理这一重要本领的认识。

综上,本研究将农村的党组织建设问题置于农村发展的动态变化中予以考察,建构农村发展水平-党组织组织力的二维分析框架,构建与农村发展水平相适应的党组织类型图谱,继而结合国家关于农村发展的政策导向,分析不同类型党建模式与乡村振兴战略的适配条件,形成一类型一政策的精准施策建议,旨在推动农村党建从经验总结向科学治理转型。

二、新时代农村党建的分析视角与类型样态

改革开放以来,经济体制改革引发了农村社会结构的剧烈变化,农村党组织在组织形态、党员队伍结构、党建活动方式、领导能力等方面

的差异日益凸显。当前,部分农村发展仍面临着主体性缺失^[22]、治理低效化^[23]等问题。作为农村发展的领导核心,农村党组织需要根据经济社会发展的总体趋势及其所处农村的具体情境,持续调整自身的工作思路与方法,旨在组织建设与农村发展之间建立彼此协调、相互促进的长效机制。本研究建构农村发展水平-党组织组织力的二维分析框架,通过将上述两个维度进行交叉组合,可为农村党建类型化研究提供新的解释视角。其中,农村发展水平代表了治理任务的难度与社会需求的复杂度,党组织组织力代表了党组织的响应能力与资源配置能力。

1. 新时代农村党建类型化分析的二维视角

(1)农村发展水平:作为党建运行的场域结构与资源基础

在市场化、城镇化和农业现代化的多重转型背景下,农村地区的生产生活条件得到巨大改善,但农村发展的区域差距也逐渐显现^[24]。选取农村的人口规模、产业支撑、农村精英3个指标作为衡量标准,大致可描摹出农村发展分化的整体图景(表1):村民回流返乡、人口规模增长,农村有产业支撑、集体经济强,精英数量多、农村发展与治理的人才资源充足,这类农村可以归类为发达型;相反,人口外流、人口规模逐渐缩小,基本以传统农业为主,呈现精英流失甚至农村空心化特征,这类农村可以归类为衰退型;介于两者之间的,大多属于人口规模相对比较稳定、产业基础和集体经济增长态势一般、发展与治理的人才储备相对不足的,可以归类为发展型。

表1 农村发展分化的影响因素及其类型划分

农村类型	人口规模	产业支撑	农村精英
发达型农村	人口流入	强	人才储备足
发展型农村	相对稳定	一般	人才储备相对不足
衰退型农村	人口流失	传统农业	精英流失、空心化

从农村发展和分化光谱的层面来看,农村发展分化的3种类型并非彼此割裂,而是动态连续的:从纵向来说,农村的发展是一个动态过程,借助比较优势的转化及农村发展模式的调整,通过对自然因素、人文因素、经济因素等的干预,衰退型、发展型与发达型农村类型都是可以相互转化的,甚至同一个农村也会经历上述不同的发展阶段。从横向上来说,衰退型、发展

型、发达型的分类并不是泾渭分明的。然而,农村发展3种类型的判断是十分必要的,这是因为基于此能快速定位各类农村对治理需求与服务精准性的不同要求,有利于为党建的类型学分析提供坐标。为此,基于农村人口规模变化、有无产业支撑、农村精英数量等指标,本研究旨在从理想类型的意义上刻画当下农村发展分化的整体图景,而非对具体农村进行精准定位。

(2)农村党组织组织力:作为党建运行的能动要素与核心变量

党的十八大以来,党中央十分重视创新农村党建工作模式与运行机制,不断提高基层党组织的领导力、组织力、凝聚力和回应力。党的十九大报告更是对党的基层组织建设提出了明确要求,提出“要以提升组织力为重点,突出政治功能”^[25]。党的二十大报告提出要“创新和改进领导方式,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革能力,调动各方面积极性”^{[26]65}。从上述重要政策部署可知,在构建农村现代化治理体系过程中,提升农村党组织的组织力至关重要,且其必须与农村发展的差异化情境相适配。

农村党组织组织力提升主要表现在以下维度(图1):一是党建主体的权威性。党组织的权威性是其组织力的关键影响因素,面对农村经济社会不断分化、农村社会个体化发展趋势逐渐加深的情况,农村党组织需要再造社会基础,在农村发展和治理的过程中强调党组织的领导地位,有效发挥其政治功能和组织功能,注重思想政治教育和思想引领,将群众凝聚在党组织周围。二是党组织的资源整合能力。提升农村党组织资源整合能力不仅仅是组织嵌入的政治要求,更是农村持续发展和有效治理的内在需要。在社会主义革命和建设时期,党通过广泛建立农村党组织,实现地方资源的有效整合,形成了集中力量办大事的体制优势和治理经验。改革开放以来,随着社会结构和农业经济的转型,农民原子化趋势日益凸显,农村党组织的资源整合能力不断削弱。随着乡村振兴战略的全面推进,农村社会已经到了重新组织整合的新阶段,而提升农村党组织的资源整合能力可以将原子化状态的农民组织起来,重建农村共同体,为实现农村高质量发展和高水平治

理提供组织保障。三是需求识别回应能力。党的领导方式是多样的,由于农村社会环境的差异,党组织在农村的领导方式不同于党在中央和地方政权机构中的领导方式,也不同于城市社区领导作用的实现方式。经济社会加速转型、社会流动性不断增强、农村个人利益诉求差异化不断提升,农村党组织的组织力很大程度上取决于能不能有效识别群众的物质精神需求以及有效回应的能力。

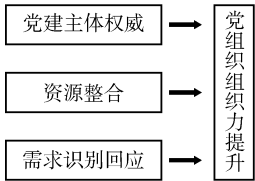


图1 党组织组织力提升的维度

2. 新时代农村党建的类型化分析

党的二十大报告强调,“严密的组织体系是党的优势所在、力量所在。”^[26]^[27] 并对增强党组织政治功能和组织功能提出了明确要求;《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》也明确提出了“分类有序推进乡村全面振兴”“细化村庄分类标准”的工作办法^[27]。在新时代推进乡村全面振兴和全体人民共同富裕的背景下,农村党建要顺应农村发展规律和演变趋势,根据不同农村的发展现状、区位条件、资源禀赋等,分类推进乡村振兴,不搞“一刀切”。组织振兴是实现乡村全面振兴的基本条件,组织力强弱是评价农村基层党组织作用发挥的关键所在,在农村发展高度分化的同时,农村党组织组织力也不断分化,因而塑造了不同的农村党建模式。从农村党组织组织力与农村发展水平两个维度出发,可以将农村党建划分为4种主要类型(图2)。

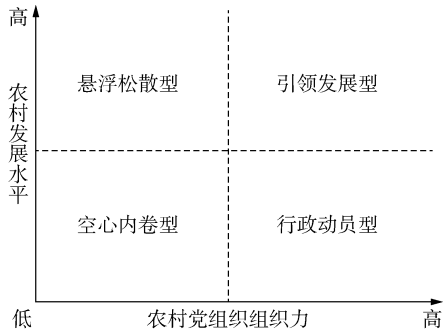


图2 新时代农村党建类型

(1)引领发展型:资源禀赋与能人效应叠加
引领发展型农村党建具有党组织组织力与农村发展水平双高的表征。从党组织组织力的细分维度来看,在党建主体权威性方面,该类型的党组织政治领导力、思想引领力和组织动员力强,党组织权威性高,组织建设完善,党组织生活有效开展;在资源整合能力方面,该类型能有效整合农村资源,在发展规划、政策制定等方面均能有效发挥领导核心作用,领导农村经济发展,做强做大集体经济,带领群众发家致富;在需求识别回应方面,该类型能有效推进本村的社会主义精神文明建设、法治宣传教育、社会治安、生态环保、民生保障、民族宗教等工作,能有效回应群众的服务需求,实现农村有效治理。

发达型农村党建大多属于引领发展型,农村经济社会的发展为引领发展型党建创造了条件,而引领发展型党建为农村的发展与治理提供了组织保障。如,位于浙江省中部地区的H村,作为中国十大名村,该村名列2022村庄影响力CPPC指数全国第二位,是全国首个“村域小城市”、浙江省首批“未来农村”,形成了“村民比市民富、村容比市容美、生活品质比城市高、田园风光和城市文明高度融合”的发展新局面,是全国乡村振兴示范村^[28]。2016年7月1日,H村党委被中共中央授予“全国先进基层党组织”荣誉称号;2020年,H村又进一步创新了党组织设置,成立联合党委,同时重组党支部,确保党组织全覆盖,开创基层党建工作新模式,实现了组织共建、资源共享、功能优化。此外,H村还建立村级党校,强化了组织学习和党性教育,充分发挥了党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。H村是引领发展型党建的典型代表,农村党组织实现了从农村管理者、监督者角色转换为协调者、服务者的角色,从资源分配的管理模式转换为资源整合的治理模式,在带领村民推动农村经济社会发展过程中,实现了农村面貌的蝶变,为村民带来切实的物质激励,树立了组织权威,培养了各类人才,用市场经济的方式重新将本村居民联结起来。

(2)悬浮松散型:市场力量挤压与党建功能虚化
悬浮松散型农村党建表现为农村经济发展

水平较高但党组织组织力不高,党建工作与农村经济发展不匹配,组织生活存在“脱域化”风险。在党建主体权威性方面,能完成基本的组织建设要求,党组织生活正常开展,但其政治领导力、思想引领力和组织动员力相对不足,停留于完成上级规定的规定动作,甚至存在形式主义的应付之举;在资源整合能力方面,该类型能够在一定程度上促进农村经济发展,但集体经济规模较小,对农村资源整合度不够,领导力和影响辐射力不强;在需求识别回应方面,该类型能基本完成社会治理要求,但发挥社会服务功能的主动性不足,回应群众服务需求的精准性、及时性及党群服务效能感有待提升。悬浮松散型党建一般在经济发展条件较好的农村出现,但是发展与治理的系统性、协调性不足,村党组织引领经济发展的能力不够,集体经济发展水平有限。该类型虽有较强的经济发展基础,但党组织权威性不足,制约了党建功能的有效发挥,导致对农村发展与治理的领导力不够,影响农村长远发展和有效治理。如中西部地区的一些农村具有良好的区位交通条件、耕地且农产品资源丰富,但许多农村尚未实现传统农业向现代农业的转换,各项基础设施落后,农村能人多在县城安家置业,农村凝聚力弱,干群联系不紧密,农村发展与治理的协调性与系统性不足。

(3) 行政动员型:政策依赖与内生动力不足

行政动员型党建往往表现为农村经济发展水平低,党组织组织力较强但引领发展能力不足,面临现代治理转型压力。在党建主体权威性方面,党组织建设完善,领导班子在村集体内权威性强、影响力大,党组织的政治领导力,思想引领力和组织动员力强;在资源整合能力方面,受限于带头人个人能力素质及区域资源条件,党组织的资源整合能力不足,农村发展有限,虽然村集体内部差异性较小,但整体发展都处于较低水平;在需求识别回应方面,该类型主要依赖农村内部的社会关系网络 and 传统习俗来解决农民日常生活中的绝大多数问题,农村党组织的服务和治理更多时候位于农民自发性行为之外的补充位置。整体上看,该类型党建工作所处的内外部环境较为传统,农村人口规模

较为稳定,集体经济规模较小,经济发展水平有待提升,农村领导集体一般由具有较强社会资本和历史影响的成员担任,虽然党组织权威性高,但由于工作理念更新较慢且缺乏开拓精神,党建工作停留在被动的运行模式,农村的社会活力和经济发展动力不足。如一些农村虽历来重视党建传统,农村党员干部也由当地具有名望的村民担任,党组织在村民中具有较强的号召力,但这些干部的年龄普遍偏大,干事创业的能动性及其谋划发展的能力不足。

(4) 空心内卷型:人口外流与治理资源匮乏

空心内卷型党建是党组织组织力和农村发展水平双不足的典型模式,遭遇资源约束与动员对象缺失的双重困境。在党建主体权威方面,党组织建设不健全,党内生活不能正常开展,基层党组织政治领导力,思想引领力和组织动员力弱化;在资源整合能力方面,该类型无法有效整合农村资源,集体经济弱小甚至空白,党组织领导本村经济社会发展困难重重;在需求识别回应方面,无法有效开展社会服务工作,农村治理处于自我管理为主的自然模式,基层党组织党群服务效能感低,农村党建与基层社会治理呈现了割裂抑或疏远的状况,党的建设在基层社会治理中出现了“悬浮化”,具体表现为价值、平台、活动和机制悬浮化^[29]。该类型党建多见于衰退型农村,呈现出农村人口流失,党组织建设不完善,党建责任人凝聚力缺失,党员组织归属感较弱,党建工作处于封闭式应付状态。如一些农村的老龄化程度高,农业基础薄弱,地理位置偏僻,资源贫瘠且利用率较低,缺乏优势主导产业,以种植传统农作物为主,村民收入普遍偏低,大量年轻劳动力外流,村集体经济难以运转,致使农村公共事务、公益事业长期治理效率低下。

基于类型学分析,归纳出引领发展型、悬浮松散型、行政动员型和空心内卷型共4种农村党建主要类型,但现实中完全符合4种类型定义的农村党建占比较少,更多的是处于4种类型之间或靠近某一主要类型。从理论分析上看,这一分析框架能较好地应用观察分析和归类农村党建的现状特征,理解高度分化的农村

和新时代农村党建差异化治理的理论逻辑;从实践价值上看,基于4种主要类型讨论农村基层党建的分类优化路径,针对具体农村的发展阶段和基础条件,具体问题具体分析,有利于制定个性化、匹配性的优化方案。总之,通过对基层党建进行类型学分析,运用分类治理的思维,围绕各类型党建具体特征探索差异化的适配路径,有助于超越“就党建抓党建”的模式,实现基层党组织建设与农村发展与治理的精准匹配。

三、新时代农村党建类型生成的内在机理

农村基层党建的形态差异并非随机分布的偶发现象,而是特定的村域社会发展基础与党组织主体行动能力在特定时空场域内双向互构的结果。党建形态的生成过程,本质上是政党嵌入农村社会结构,进行资源整合、秩序塑造与功能适配的动态过程。在这个意义上,4种类型的生成实质上是党组织在不同资源约束与权威结构下进行适应性调整的客观结果。理解其生成机理,是打破“千村一面”的治理迷思、走向分类施策的逻辑前提。

1. 资源禀赋的差异限定了党建嵌入的物质向度

历史唯物主义认为,物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程^[30]。在农村基层治理场域,资源禀赋不仅是经济发展的变量,更是党组织进行政治整合与社会动员的物质载体。农村发展的分化突出体现为内生资源的非均衡分布,这种结构性的资源差异直接关系到党组织嵌入农村社会的深度、广度与方式。首先,内生资源的充裕度决定了党组织利益联结的强度。党组织对农村社会的整合能力在很大程度上取决于其掌握和分配资源的能力,在拥有丰厚集体资产或成熟产业的发达型农村,党组织若能有效掌控集体经济主导权,便拥有了通过公共产品供给、福利分配和市场机会提供来吸纳村民的硬实力。这种基于物质利益的联结机制,能够将分散的原子化个体重新组织在党组织周围。反之,在衰退型农村,集体经济空壳化导致党组织缺乏物质载体,难以回应村民日益增长的利益诉求,政治动

员往往退化为苍白的话语宣教,导致党建工作面临被边缘化和虚置化的风险。其次,资源来源的差异性塑造了党组织的行动取向。资源不仅有数量多寡之分,更有来源属性之别。对于内生资源匮乏但组织运转正常的农村(如行政动员型),其治理资源主要依赖于自上而下的财政转移支付或项目输入,对党员干部而言,向上级政府争取政策和资源支持成为其日常工作的重要方面,在一定程度上消解了开展群众动员工作的动力和能力^[31]。这种外部资源依赖型结构,迫使基层党组织将主要精力用于应对上级考核、争取项目资金和完成行政任务,从而导致党建工作的“行政化”与“机关化”倾向。相比之下,内生资源丰富的农村,其资源生成于农村内部的市场活动与社会交往,基层党组织往往可通过优化营商环境、协调内部利益矛盾来维持资源的再生产。最后,社会结构的复杂性决定了党建治理负荷的边界。资源禀赋往往与社会结构的复杂度呈正相关,高发展水平通常伴随着高流动性的人口结构、多元化的利益诉求及复杂的社会分层,这极大扩展了党建工作的治理半径与负荷。党组织不仅要处理传统的邻里纠纷,更须应对劳资矛盾、外来人口融合、公共空间争夺等现代性议题。若党组织的资源调配能力无法匹配这种高强度的治理负荷,便会出现“小马拉大车”的功能性超载。反之,在资源匮乏的空心村,社会结构相对封闭、单一,治理需求主要集中在兜底保障方面,虽然治理负荷较低,但因缺乏活力而极易陷入“低水平均衡”的内卷状态。

2. 精英结构的整合影响了党建引领的政治效能

中国共产党对基层治理的领导主要是通过政治整合的方式实现^[32]。在相似的资源禀赋条件下,党建效能之所以呈现天壤之别,主要在于党组织能否在农村复杂的权力网络中通过精英整合与制度执行,构建起具有引领力的核心权威。具体包括:其一,双重权威的叠加与分置机制。对于新兴的农村精英来说,国家不仅赋予其干部地位和身份,更重要的是赋予了治理农村社会的国家权力^[33]。强有力的农村党建(如引领发展型)往往实现了体制赋予的“政治

权威”与乡土社会内生的“社会权威”^[34](能力、宗族、财富带来的认同)这两种权威的有效“叠加”。在理想情况下,党组织书记既是贯彻国家意志的执行者和代理人,又是带领群众致富的经济能人或德高望重的乡贤。这种“能人治村”^[35]模式使得党组织能够同时调用体制资源与社会资本,实现治理效能最大化。然而,在许多农村(如悬浮松散型),这两种权威发生了“分置”甚至“冲突”。其二,组织制度的内化与形式化张力。权威的建构不仅依赖个体魅力,更依赖组织的制度化水平。党组织的组织力强,主要体现为能够将刚性的科层制要求转化为党员干部的行动自觉,通过严肃的党内政治生活凝聚共识、整顿纪律,从而形成组织化的力量。这种力量能够超越个体权威的局限,形成稳定的治理核心。反之,在组织力弱的农村,党建制度往往流于形式,党内生活庸俗化、随意化,导致组织纪律松弛、人心涣散。这种“制度软约束”使得党组织无法形成统一的集体意志,在面对复杂的农村治理难题时,往往表现为软弱涣散、推诿扯皮,无法将潜在的党员数量优势转化为现实的治理效能。其三,农村政治信任的积累与耗散逻辑。权威的最终来源是群众的信任,是基层党组织在引领和服务群众的过程中获得政治认同的结果,也是基层党组织法权地位、治理能力、心理体验与政治社会化交互作用的塑造结果^[36]。党组织在历史过程中通过为民服务、公正办事积累的“信任存量”,是其得以号召和组织村民的重要基础。在类型分化的过程中,部分党组织(如行政动员型)由于忽视了与群众的情感互动与服务供给,导致村干部与村民之间难以真正建立起相互信任的关系。而优秀的党建模式则通过持续的服务下沉与利益协调不断扩充“信任存量”,巩固了党组织的话语权与号召力。

3. 供需匹配度的差异塑造了4种“理想类型”

综合上述结构性维度(资源发展水平)与能动性维度(组织权威强度),农村党建类型的生成,本质上是社会发展逻辑与政党治理逻辑在特定时空下耦合互动的结果,且这两种逻辑的适配程度,最终塑造了4种不同的党建现实

样态。引领发展型体现了政治逻辑与社会逻辑的有机嵌入,是高发展水平与强组织力的完美耦合。在此类型中,充裕的社会资源为党建提供了坚实的物质支撑,而强有力的党组织则通过政治引领,保障了资源分配的公平性与产业发展的方向性。“党建的内容与农村事务高度相关,能够将下乡资源转化为农村社会的生活或生产资料,进而增强群众对党和国家的政治认同”^[18],实现了政治功能与经济社会功能的同频共振。这不仅是党建工作的理想形态,更是乡村振兴的示范样本。当高发展水平遭遇弱组织力,便出现了典型的“结构性脱嵌”,产生了悬浮松散型类别。农村市场经济活跃、社会资本强大,但部分村干部难以及时转变工作方法,致使党组织自身建设滞后,缺乏驾驭复杂局面的能力,无法有效介入核心利益分配。这种“悬浮”并非党组织主观意愿,而是能力滞后于发展导致的结构性错位。在低发展水平与强组织力的组合中,则呈现出鲜明的“输入型”特征,产生行政动员型类别。由于缺乏内生资源,党组织的强大组织力主要源于外部行政力量的注入(如第一书记下派、驻村工作队进驻)。这种模式依靠强有力的行政动员维持运转,虽然能够在短期内完成脱贫攻坚或环境整治等硬任务,但本质上是一种自上而下的资源输入,若无法培育出内生造血机制,则极易面临治理效能难以维持的困境^[37]。当低发展水平叠加弱组织力,便构成了农村治理的“洼地”,产生空心内卷型类别。该类型内无资源可依,外无能人可用,农村陷入深度衰退与空心化。基层党组织为了党建而抓党建,致使党的建设出现“空转”“虚转”现象^[38],这样既无法完成上级任务,也无法回应群众需求。政治系统与社会系统同时陷入“低水平均衡”,这种双重溃败可能进一步引发干群关系紧张、公共服务缺失与社会秩序失范等社会问题,成为当前农村党建整顿的重点与难点。

四、新时代农村党建的分类治理策略

提升新时代农村党建的治理效能应该基于政党功能的有效发挥并采取分类治理模式,“要改进和完善基层党组织工作方式、活动方

式,增强整体功能,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。”^{[39]229} 作为长期执政的马克思主义政党,党与国家、社会之间的关系具有独特性,其功能内涵比一般意义上的政党更为丰富,不仅要发挥国家与社会的纽带功能,更是国家与社会的领导核心,这些功能投射到作为党的组织体系末端的农村基层党组织,要求其实现统领、整合和稳定农村社会的功能^[40],由此衍生出其经济功能和社会功能。通过对4种农村党建主要类型的深度剖析,应分别实施规范化示范、嵌入式重塑、内生性赋能与结构性再造的差异化治理策略(图3)。

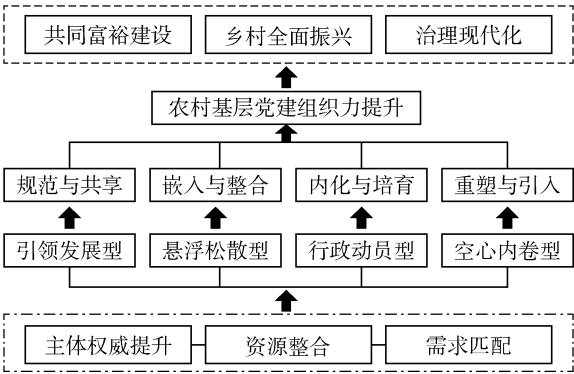


图3 农村党建的分类治理策略

1. 引领发展型:聚焦规范与共享,在制度化中提升现代化治理水平

该类农村党组织由于所处的农村人口规模较大,人、财、物等资源丰富,其组织管理行政化特征明显。由于农村存在大量社会治理政府职能的转移承接,村党组织在一定程度上扮演着第六级行政组织角色。村党组织负责人在农村长期发展过程中形成了极高的个人权威和强大的农村社会资本,因此在实践中也潜藏着“能人政治”^[41]约束不足、集体资产监管失灵及利益分配不公等风险。对于引领发展型农村党建,其党组织主体权威性高、农村内外部资源整合能力强,是农村党建的理想样态,该类型党建治理策略的核心不应止步于发展经济,而应转向权力的规范化运行与发展成果的普惠共享,旨在探索乡村治理现代化的制度样本。要注重激发农村社会活力,让更多村民能更有效地参与,让农村政治建设、经济建设、社会建设协调发展,形成规范有序、充满活力的农村发展新局面。

具体来说,一是要推进权力的制度化规范建设,防范“能人治理”的异化。推动治理重心从“依靠能人”向“依靠制度”转型:一方面,要完善党组织领导下的村民自治机制,严格落实“四议两公开”,确保重大决策(特别是土地流转、工程发包、资金使用)在阳光下运行;另一方面,要建立健全村级“小微权力”清单制度,厘清党支部、村委会与集体经济组织(股份合作社)的职能边界,既保障党组织对集体经济的政治引领,又通过现代企业制度规范集体资产的运营管理,实现权力的有效制衡。二是要推动利益的普惠性共享建设,发挥共同富裕的调节功能。高水平的发展往往伴随着利益分化的风险,为此要充分发挥党组织在二次分配中的调节作用,通过建立科学的集体收益分配机制,重点向贫困户、老弱病残等弱势群体倾斜,防止贫富差距过大撕裂村庄共同体。同时,要注重将集体经济收益转化为公共服务红利,加大在养老、医疗、教育及基础设施上的投入,让村民在实实在在的福利中增强对党组织的政治认同,实现从利益共同体向情感共同体的升华。

2. 悬浮松散型:聚焦嵌入与整合,在再组织化中强化政治权威

悬浮松散型党建类型的党建主体权威性不足,农村内外部资源整合能力有较大提升空间,对于农村社会治理需求及村民服务需求回应的适配性和有效性不足,主动服务意识和创新动力不够。此外,该类农村党组织倾向于满足完成规定任务要求,这与新时代党中央对农村基层党建的职责定位有较大差距。悬浮松散型党建形态面临的主要矛盾是党建模式难以匹配社会变迁进程而产生的结构性失衡,村庄市场经济活跃、社会资源丰富,但党组织因能力滞后而权威性不足。为此,该类型治理策略的核心在于“再嵌入”,即通过吸纳社会精英、整合市场资源与提供稀缺服务,强化党组织在农村权力网络中的领导核心地位^[42]。

具体来说,一是要重构党组织的“头雁阵列”。解决“悬浮”问题的关键在于解决“人”的问题:一方面,要打破封闭的选人视野,重点将致富能手、返乡创业青年、退伍军人等群体吸纳进党员队伍,实现社会权威与政治权威的融合;

另一方面,针对软弱涣散的基层党组织,通过上级党组织介入,选优配强基层党组织带头人,激发基层党组织活力,“着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题。”^{[39]232} 二是强化党建引领的资源统筹整合。在市场化程度高的村庄,农村党组织应主动介入村庄核心产业链,通过领办专业合作社、搭建电商平台或提供政策中介服务,将分散的农户与市场主体重新组织起来。通过在产业链上建立党组织,将党的组织优势转化为产业发展的竞争优势,党组织便能从旁观者转变为主导者。三是提供差异化的公共服务。市场往往关注效率而忽视公平,这正是党组织发挥作用的空間,如针对留守老人等群体,党组织应提供精准化的关爱服务、矛盾调解与权益保障。通过在市场失灵的领域提供高质量的公共产品,推动农村高质量发展和高水平治理,从而以服务强化认同、以认同塑造权威,不断增强基层党组织的政治功能与组织功能。

3. 行政动员型:聚焦内化与培育,在减负增能中激活内生动力

行政动员型农村党建形态的典型特征在于党组织权威性高,领导班子成员政治觉悟高,组织动员能力强,政治功能发挥较好,对村集体影响力较大。然而,这种强组织力更多体现为自上而下的科层执行力,而非对下服务的社会回应力,其深层困境在于:一方面,党组织带头人多为传统的“守成型”干部,习惯于行政命令式的管控思维,缺乏市场经济意识和现代治理能力;另一方面,农村发展长期依赖外部政策“输血”,内生动力匮乏,导致农村陷入“有组织无活力、有稳定无发展”的低水平均衡陷阱。针对行政动员型党建形态“管得住但富不起来”的痼疾,其治理优化的核心逻辑在于激活农村主体活力,即利用既有的组织优势,将强大的行政动员能力转化为市场经营能力和社会动员能力,通过“赋能干部”与“唤醒群众”双轮驱动,打破行政依赖路径,重塑农村内生发展动能。

该党建类型多见于市场经济影响及社会流动性相对较小、农村治理极大依赖传统熟人社会管理模式,家族观念和宗族观念影响较大的地区。首先,要将行政权威转化为动员效能。

利用党组织权威性高的优势,主动搭建“村民议事会”等微治理平台,将村级事务的决策权适当下放,让村民从被管理者转变为参与者,激发其主体意识。其次,要推动农村传统产业转型升级,摆脱资源依赖。党组织要借力外部政策红利,通过股份合作、资源入股、联村共建等市场化手段,将沉睡的村庄资产(土地、生态、劳动力)转化为可增值的经营性资本。通过培育具有市场竞争力的主导产业,逐步做大村级集体经济,从而为党组织摆脱对上级财政的绝对依赖提供物质支撑,实现从“输血”向“造血”的动力变革。最后,要注重人才的本土培育。行政动员型村庄往往过度依赖驻村第一书记或工作队,治理优化的关键在于建立长效工作机制,注重新生代组织骨干和各类人才的培育,不断强化现代化思想理念的灌输,充分激发农村各类主体活力,提升农村经济发展动力。行政动员型党建的优化提升,往往是一个以点带面的过程,通过党建引领,激发干部群众干事创业积极性。

4. 空心内卷型:聚焦重塑与引入,在跨域联建中实现结构再造

空心内卷型党建形态面临“人、地、钱、治”系统性困境,所处的农村“空心化”现象日益突出,农村青壮年劳动力缺乏,农村党员队伍在年龄上出现断层,村“两委”成员往往年龄偏大,农村基层党组织出现了后继乏人的现象,一些地方出现农村基层党组织“缺位”的局面,对农村基层党建造成极大的负面影响。该类型党建所在农村一般来说集体经济薄弱,对党建保障能力严重不足,党组织软弱涣散,无力领导村级集体经济发展,陷入“党组织软弱涣散-发展动力不足-村集体经济薄弱-党组织软弱涣散”的恶性循环。因此,必须从整体上提升该类农村基层党组织的“政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,把党员组织起来,把人才凝聚起来,把群众动员起来”^{[39]235},更好地发挥农村基层党组织在农村发展与治理中的“主心骨”作用。该类型治理策略的核心在于通过物理空间上的组织合并、治理主体的外部嵌入及服务功能的精准转向,打破村庄封闭的衰落循环。

具体来说,一是创新组织形态,构建跨区域的党建共同体。针对空心村党员老龄化、支部空壳化、无法开展正常活动的现实,必须突破传统行政村的地理边界,大力推行“片区联建”或“中心村党委”模式,将邻近的若干个空心村整合起来,或者将空心村挂靠在周边的强村、龙头企业或涉农部门的党组织之下。通过“强带弱”“大带小”等,实现组织共建、资源共享、事务共商。二是建立多元化的帮扶网络,构建常态化的外部资源输入通道。不仅要引入资金,更要通过“党建+人才”平台,引导退休干部、乡贤、公益组织等社会力量回流乡村。党组织要积极搭建外部资源与村庄需求的对接平台,通过盘活沉睡资产来重建集体经济,为组织运转提供物质保障。三是聚焦情感治理与社会民生保障。针对经济发展在短期内难以突破的情况,空心内卷型党建应主动调整功能定位,将有限的精力聚焦于“民生兜底”与“情感治理”,如针对村内留守老人、儿童居多等特点,建立“党建+微网格”服务体系,重点解决留守群体的突出现实问题;通过开办“老年食堂”、组建志愿服务队、定期上门探视等方式,提供有温度的公共服务;修复或新建具备社交功能的党群中心、文化礼堂等治理空间,通过组织非功利性的集体活动,重建村庄共同体意识。

五、结 语

农村党建是党在广大农村基层的战斗堡垒,肩负着凝聚民心、发动群众、引领发展的重要使命。由于经济社会的快速转型,广大农村发展分化的复杂性和农村党建发展分化的复杂性交织在一起,且乡村振兴战略、共同富裕建设和治理现代化既对新形势下的农村发展提出了远景规划,也对农村党组织的领导方式提出了新要求。本研究聚焦新时代的农村党建问题,理论层面,基于农村发展水平-党组织组织力二维分析框架,通过类型学分析将农村党建类型划分为引领发展型、悬浮松散型、行政动员型、空心内卷型,提供了一个研究农村党建新的分析框架;实践层面,通过党建主体权威、资源整合和需求匹配3个维度分析不同党建类型的主要特征,结合各自的比较分析,提出了规范化示

范、嵌入式重塑、内生性赋能与结构性再造的差异化治理策略。

当然,本研究所提出的分析框架和优化路径的现实解释力有待进一步验证,特别是高度匹配性的差异化提升路径亟待理论和实践的进一步探索。由于我国地域广博、区域之间的差异性巨大,农村发展分化又是人的因素(主观环境)和物的因素(客观环境)综合作用的结果。因此,农村党建首先要调动人的因素,充分发挥村党组织战斗堡垒作用和党员干部先锋模范作用,并通过强党建再造社会基础,激发村民群众干事创业积极性。与此同时,还要注意物的因素的改变,特别是要抓住数字经济这一机遇,实现乡村产业的多元化拓展。

参考文献:

[1] 习近平. 习近平党建文选:第二卷[M]. 北京:中央文献出版社,2026:1.

[2] 唐亚林. 使命型政党:新型政党理论分析范式创新与发展之道[J]. 政治学研究,2021(4):38-49.

[3] 张乾元,刘甲星. 中国共产党政治建设:百年探索·基本经验·思想精髓[J]. 政治学研究,2021(6):40-51.

[4] 方涛. 论党的领导制度体系的生成逻辑[J]. 马克思主义研究,2021(2):109-117.

[5] 刘红凇. 系统党建观中的制度治党与依规治党[J]. 政治学研究,2024(4):26-37.

[6] 姜晓萍,田昭. 授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(5):64-71.

[7] 何艳玲,王铮. 统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J]. 管理世界,2022(5):115-131.

[8] 陈荣卓,胡皓玥. 党建引领社会治理重心下移的逻辑与进路[J]. 江汉论坛,2023(3):61-68.

[9] 乔陆印. 乡村振兴村庄类型识别与振兴策略研究——以山西省长子县为例[J]. 地理科学进展,2019,38(9):1340-1348.

[10] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报,2018-02-05(01).

[11] 贺雪峰,董磊明. 中国乡村治理:结构与类型[J]. 经济社会体制比较,2005(3):42-50.

[12] 王景新. 乡村建设的历史类型、现实模式和未来发展[J]. 中国农村观察,2006(3):46-53.

- [13] 孙绍勇,肖健勋. 新时代党建引领基层治理现代化的逻辑演进[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2025,45(4):10-19.
- [14] 徐东涛. 党建引领基层治理现代化的理论逻辑与实践进路[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2025,58(2):87-96.
- [15] 陈亮,李元. 毗邻党建引领跨界治理的四种类型及其运行机理[J]. 探索,2022(3):120-131.
- [16] 肖述剑,张妍. 党建引领增强基层治理效能的实践探索与实现机制——基于武汉市B社区的个案分析[J]. 探索,2025(4):84-97.
- [17] 曲霞. 新时代基层党建的类型与引领乡村治理实践机制分析[J]. 中国延安干部学院学报,2021,14(2):87-94.
- [18] 张现洪. 迈向组织化党建:新时代农村基层党建的现代化转型[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(4):37-49.
- [19] 咸鸣霞,周义程. 市场合作、民间协调与基层党组织资源整合模式创新——基于联村党建实践案例的类型学分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022,49(5):90-98.
- [20] 张冉. 新时代中国社会组织高质量党建的理论逻辑、现实检视与实践进路[J]. 江西社会科学,2025,45(5):5-16.
- [21] 冉鹏程,魏姝,蔡长昆. 基层治理中的“党领合作”:实践类型及其比较分析——基于M市乡村振兴的案例研究[J]. 公共管理学报,2024,21(1):69-81.
- [22] 吴重庆,张慧鹏. 以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2018,35(3):74-81.
- [23] 张红阳,魏长青. 治理异化:农村发展内卷困境的一个解释框架[J]. 云南社会科学,2022(2):153-158.
- [24] 杜鑫. 当前中国农村居民收入及收入分配状况——兼论各粮食功能区域农村居民收入水平及收入差距[J]. 中国农村经济,2021(7):84-99.
- [25] 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[M]. 北京:人民出版社,2017:65.
- [26] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [27] 中共中央国务院印发《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》[N]. 人民日报,2025-01-23(01).
- [28] 王江红,傅颖杰. 东阳花园村:创“富”造“城”向未来[N]. 浙江日报,2022-06-10(10).
- [29] 陈亮,李元. 去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J]. 探索,2018(6):109-115.
- [30] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第二卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2012:2.
- [31] 易卓. 党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究[J]. 中国特色社会主义研究,2020(1):102-110.
- [32] 王江伟. 政党整合社会:新时代党领导基层治理的实现机制[J]. 求实,2025(5):4-18.
- [33] 徐勇. “政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊,2007,39(8):13-20.
- [34] 李宁. 乡贤文化和精英治理在现代乡村社会权威和秩序重构中的作用[J]. 学术界,2017(11):74-81.
- [35] 贺雪峰. 能人治村与基层治理现代化的方向——以苏州望亭镇调研为讨论起点[J]. 长白学刊,2018(3):57-61.
- [36] 王浦劬,汤彬. 基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析[J]. 管理世界,2020,36(6):106-119.
- [37] 陶正付,李芳云. “第一书记”助农村党建民生双提升——山东省“第一书记”制度建设实践探析[J]. 中国特色社会主义研究,2016(5):107-112.
- [38] 刘红凇. 管理、服务与治理功能的政治衡平——从历史变迁看新时代基层党组织功能的新定位新要求[J]. 治理研究,2018,34(1):38-47.
- [39] 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于全面从严治党论述摘编(2021年版)[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [40] 殷焕举,李毅弘,杨雅涵. 结构功能视阈下转型期农村基层党组织建设着力点探析[J]. 中共中央党校学报,2011,15(2):90-93.
- [41] 卢福营. 能人政治 私营企业主治村现象研究——以浙江省永康市为例[M]. 北京:中国社会科学出版社,2010.
- [42] 王为,吴理财. 嵌入、吸纳与生产:新时代乡村再组织化的过程与逻辑[J]. 社会主义研究,2022(3):111-119.

Development Differentiation and Classified Governance: A Typological Investigation of Rural Party Building in the New Era / Zhang Zhen^{1,2}(1. School of Marxism, Shanghai Jiao Tong University; 2. Research Center for Comprehensively Strengthening Party Discipline, Party School of Zhejiang Provincial Committee of C. P. C)

Abstract: Xi Jinping Thought on Party building serves as the guide for rural Party building in the new era, Rural development and governance serve as crucial pillars in advancing the rural revitalization strategy, achieving integrated urban-rural development, and modernizing national governance capabilities. Since the reform and opening-up, rural development has gradually diverged, and profound changes have occurred in the external social environment and resource base of Party building work. Traditional work models struggle to effectively adapt to the increasingly diverse realities of development and governance needs. Faced with new challenges posed by the complex functions of rural Party building and structural changes in grassroots society, a two-dimensional analytical framework based on “rural development level” and “Party organization capacity” is constructed. Based on the classification of rural Party building types into leading development type, suspended and loose type, administrative mobilization type, and hollow and involution type, the characteristics, causes, and typical cases of each type are systematically explored. The morphological differences in rural grassroots Party building are not a random, accidental phenomenon, but rather the result of a bidirectional mutual construction between specific village-level social development foundations and the action capabilities of Party organizations within a specific temporal and spatial field. Through in-depth analysis of the four types of rural Party building, and based on the goal of effectively exerting the functions of rural grassroots Party organizations, differentiated governance strategies such as standardized demonstration, embedded reshaping, endogenous empowerment, and structural reconstruction are proposed, aiming to achieve precise matching between grassroots Party organization construction and rural development governance. The typological analysis of rural Party building not only provides theoretical supplements to previous holistic research orientations but also offers insights into rural Party building practices in the new era.

Key words: Xi Jinping Thought on Party Building; rural revitalization across the board; modernization of governance; rural Party Building; organizational capacity enhancement; categorized governance