

“带头人机制”：党建引领基层治理实践的社会学研究

卢晖临 刘圆圆

摘 要：在基层治理现代化进程中，乡村治理仍面临“能人难育、问题难解、资源难聚”的实践困局。以明峰市党建引领基层治理实践为研究对象，聚焦带头人选拔培养机制，探讨其如何通过制度创新将政治势能转化为治理效能。可以发现，带头人的作用不仅源于个人能力，更依托于党组织构建的“选育管用”全周期管理体系，形成了个体能动性 with 组织保障的双重作用机制。在村社层面，带头人通过“以身化人”的示范效应和情感动员实现群众参与；在制度层面，党组织通过动态选拔、能力培养、监督激励和资源支持确保带头人行为的规范性和有效性。因此，理解“带头人”的本质与作用机制，不仅关乎基层治理效能，更是透视中国特色治理逻辑的重要窗口。

关键词：党建引领；基层治理；带头人；能人困境

DOI:10.20224/j.cnki.shjs.2025.04.001

作者简介：卢晖临，北京大学社会学系教授，主要研究方向为农村变迁与发展、劳动社会学、城镇化；刘圆圆，北京大学社会学系博士研究生，主要研究方向为城乡发展、社会学史、晚清和民国的社会变迁。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“集体经济与乡村公共性构建研究”（22JJD840002）。

致 谢：感谢课题组成员对本文写作材料的收集和整理工作。

引用格式：卢晖临、刘圆圆，2025，《“带头人机制”：党建引领基层治理实践的社会学研究》，《社会建设》第4期。

一、引言

在基层治理现代化进程中，“能人困境”始终是制约基层治理效能的症结。改革开放以来，城镇化与市场化浪潮深刻重塑了中国乡村社会的治理图景：一方面，传统乡村社会的内生权威体系逐渐瓦解，村庄能人外流、治理主体空心化问题日益凸显；另一方面，城乡人口大规模流动加剧了治理需求的复杂性与异质性，环境整治、养老服务、文化振兴等新兴议题不断涌现。在此背景下，基层治理既面临科层化扩张带来的行政负荷过载，又遭遇“干部干、群众看”的参与困境（欧阳静、王骏，2024），治理效能与合法性面临双重挑战。这一结构性矛盾在我国东部发达地区尤为显著，以明峰市为例，其城镇化率已接近80%，但乡村治理仍面临“能人难育、问题难解、资源难聚”的实践困局。如何突破“能人缺失—治理失能”的恶性循环，成为基层治理现代化必须回应的时代命题。

党建引领基层治理的实践探索，本质上是通过政治势能的制度化转化重构治理秩序的创新尝试。不同于传统科层治理对技术理性的路径依赖，党建引领强调将党的组织优势、政治优势转化为治理效能，其核心在于激活“政党—社会”互动中的动能转化机制。这种转化并非简单的权力嵌入，而是通过组织网络重构、价值共识凝聚和资源整合动员，实现治理逻辑从“行政主导”向“党群共治”的范式转型。在明峰市的实践中，这一过程集中体现为“政治势能的三重转化”：一是将党的意识形态话语转化为群众可感知的治理绩效，将“以人民为中心”的治理理念具象化为人居环境整治、为老服务建设等民生工程；二是将组织体系的纵向延伸转化为横向治理网络的编织，借助“党建联建”机制打破部门壁垒，重构多元主体的协作关系；三是将政治动员的传统优势转化为制度化治理能力，通过“党员联户”“乡贤议事会”等创新形式实行群众路线的现代转型。这种转化既避免了科层治理的刚性化弊端，又为基层社会注入了可持续的治理动能。

在这一制度创新过程中，带头人作为关键行动者的角色尤为值得关注。他们既是国家政策的“最后一公里”执行者，又是乡村社会的“地方性知识”承载者，更是治理创新的实践探索者。这种兼具政治属性与社会属性的角色特质，使其成为观察党建引领基层治理机制的重要切口。在中国基层治理语境下，“带头人”特指经党组织系统化培养选拔，兼具政治引领能力与群众工作本领，能够通过人格感召和行动示范动员群众共同参与公共事务的基层治理核心行动者。需要指出的是，“带头人”概念虽以书记（主任）为主要载体，但还包括由村“两委”班子、党员骨干等构成的治理团队，他们共同构成党建引领基层治理的“先锋群体”。

本研究聚焦明峰市带头人选拔培养实践，试图揭示三个维度的理论问题：在治理现代化转型中，基层治理体系如何通过制度创新实现带头人再生产？党建引领的政治势能如何通过带头人群体转化为具体的治理效能？在科层理性与乡土逻辑的张力下，带头人如何建构其行动合法性？对这些问题的探讨，不仅有助于深化对基层治理体系和治理能力现代化的理论认知，更能为破解基层治理的普遍性难题提供实践启示。在方法论层面，研究采用扩展个案法，通过对7个村（社区）的深度调研，力图呈现党建引领基层治理的复杂作用机制。

二、文献述评

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出，基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。在“乡土中国”向“城乡中国”转型的历史进程中，村庄内部结构不断分化，农民与土地、村庄的关系发生了根本性转变（刘守英、王一鸽，2018），乡村治理需要回应的需求和问题发生了深刻变化，治理模式亟待转型。

黄宗智（2008）提出的“集权的简约治理”理论为理解中国基层治理传统提供了重要框架。基于对清代至当代行政实践的考察，他指出中国基层治理长期依赖半正式行政方法，即通过社区提名的准官员（如乡保）进行治理，这些非正式治理主体虽无正式薪酬，却能在纠纷调解、税收协助等事务中发挥关键作用。在传统的乡村社会中，这种治理模式既维持了国家对基层的控制，又降低了治理成本。然而，随着城镇化推进，传统简约治理面临双重挑战：一方面，科层化扩张挤压了非正式治理空间；另一方面，乡村社会转型削弱了地方性规范的约束力。正如狄金华（2015）对华中乡镇的研究所指出的，当前乡村治理既非传统简约治理亦非法理秩序主导，而是陷入国家公共规则与地方性规范交织的“复合治理”困境。在“乡村振兴”“城乡融合”背景下，现代国家通过政策颁布和资源输入推动公共物品和公共服务向农村延伸，实行积极有为的“简约治理”（欧阳静，2022）。在传统社会中被认为最好由社会（社区、亲族）以妥协为主进行纠纷调解的“细事”，如土地、婚姻、老人赡养等（黄宗智，2008），进入现代国家治理的核心视野，成为基层政权确认自身合法性的重要内容。农村人居环境整治、文明乡风建设等现代化议题的出现，均体现了国家治理重心的转变。

然而，国家对乡村治理现代化的要求，在许多地方演变为基层治理科层化（行政化）的趋势。原本相对自治的村（社区）日益成为乡镇在村一级的行政延伸单位，村干部身份也由“兼职型”向“专职型”转变，治理结构的官僚化色彩愈加明显（欧阳静，2010；景跃进，2018；董磊明、欧阳杜菲，2023）。带头人这一兼具政治属性与社会属性的关键行动者，在科层体制对基层干部年轻化、知识化、专业化的要求下，承担了越来越高的行政负荷，却并没能提高基层治理的实质效能，基层治理时常陷入“干部干、群众看”的参与困境。原本依靠干部与群众共同参与完成的基层公共事务变成了基层干部单方面的责任与义务，其背后体现的是我国“为人民服务”的政府宗旨一定程度上受到了“为顾客服务”

的市场服务理念的影响（欧阳静、王骏，2024）。

在此背景下，“能人困境”成为制约基层治理效能的症结。一方面，随着乡村空心化趋势逐渐加强，乡村社会的在地精英大量流失。原本依赖村民广泛参与的基层公共事务，逐渐异化为基层干部单方面承担的责任，呈现出去公共性的倾向（贺雪峰，2023）。另一方面，地方政府即便能利用政策动员和组织引导吸引部分“返乡能人”，但能人是否能够真正有所作为、带动村庄发展仍是现实难题（罗建章、周立，2024）。尤其是在苏南经济发达地区带头人普遍“经营”村庄的氛围下，能人型村干部被视为带动村庄发展的担纲者（卢福营，2013；刘祖云、黄博，2013；韩旭东等，2023）。他们被赋予对内通过社会动员推动村庄内部民主建设，对外依托地方政府赋予的权威推动多元主体参与基层治理的双重任务（曹聪敏、赵晓峰，2023）。

在城镇化与市场化浪潮的冲击下，传统乡村社会的内生权威体系正在逐渐瓦解。即使“能人返乡”具备一定的现实条件，不同于内生于乡村社会的传统精英，当下的返乡能人某种程度上也只能属于“再造的精英”。他们离乡生活和工作的背景在一定程度上造成了其对乡村社会的疏离，并影响了其回乡后精英作用的发挥，如返乡能人在参与基层治理过程中普遍面临能力转化、权威认同、治理参与等方面的困难（陈军亚，2019）。此外，地方政府对村庄能人的“用人不善”也易导致村庄权力被滥用。在国家项目持续下沉、资源大量进村的背景下，部分能人型村干部利用政策空隙和信息不对称，利用个人关系网络套取项目资金、谋取私利，甚至沦为“村霸”式角色（崔盼盼、桂华，2022；张益刚、厉翠菊，2009）。

面对上述“能人困境”，党建引领基层治理近年来成为重构乡村治理秩序的创新尝试，通过进一步强化组织嵌入和制度建设，在乡村治理转型中发挥关键作用（梅立润、唐皇凤，2019；曹海军、曹志立，2020）。既有党建引领基层治理研究可以总结为两个维度，一是在理论上将其提炼总结作为普遍适用的治理机制，二是在实践层面上将其概括

为社区实践的基层创新探索。具体而言，第一类研究强调党建引领在治理体系中的统筹与协调功能，依靠党建引领实现认同整合和主体整合。党组织通过强化政治引领作用，凝聚基层“最大公约数”，实现对多元治理主体的认同整合（曹海军、曹志立，2020；黄晓春，2021）。此外，党组织还能够整合、动员多种社区外力量：在科层体制内部，党组织通过制度和组织优势，能够在不改变现有隶属关系和职能边界的前提下，推动多部门协同；在社会维度，党组织可以依靠党政系统的连接能力，如利用党建服务经费购买专业化服务、推动社会组织开展党建结对等，提升对社区资源的供给能力（黄晓春，2021；吴晓林，2020）。第二类研究更关注党建在基层社会的具体实践形式，尤其强调党组织作为独立的治理主体（景跃进，2019），对基层社会进行“补位—赋能—整合”。党组织在基层社会治理中能够弥补村庄中自治主体的缺位，并发挥稳定权力关系、协调社会冲突的制度支撑功能。进一步的实证研究表明，党组织通过在组织体系、居民动员与要素赋能（如数字治理平台）等方面发挥作用，可以培育多元共治的社会基础，推动形成由党组织引导、多元主体参与的基层治理共同体（陈亮、李元，2018；姜晓萍、田昭，2019；吴晓林，2020）。

综上所述，已有研究较为系统地揭示了党建引领在基层社会治理中的制度逻辑与实践成效，但其经验基础主要集中于城市社区，当其应用于乡村治理时，则面临更为复杂的权力结构。在乡村治理情境中，能人群体作为嵌入于国家与村庄之间的“中介性行动者”，在重构乡村治理秩序中的作用具有双重性。一方面，他们往往是极具行动能力与资源整合能力的治理主体；另一方面，他们兼具政治属性与社会属性的多重角色，与地方社会复杂的利益关联，也使其极易迈入治理的非公共化甚至利益化道路。在这一背景下，党建引领不仅是政治整合的手段，更是治理结构重塑的关键资源。它通过重构基层组织体系，通过政治吸纳、能力赋予与行为规训的多重机制，将能人吸纳进制度轨道，从而促使能人角色由“地方精英”转化为“制度型行动者”。因此，本文将立足于“党

党建引领制度下的带头人再生产——带头人如何将政治势能转化为治理效能”这一研究框架，从带头人治理的培育与规范、治理效能的实质转化两个层面展开分析，旨在揭示国家通过党建路径破解“能人困境”，进而重塑基层治理秩序的现实机制。

三、案例介绍与研究方法

（一）案例介绍

明峰市地处苏州、无锡、常州三市的几何中心。作为孕育“苏南模式”的发源地之一，明峰市具有得天独厚的区位环境和发展实业的历史传统，常年位于全国百强县市榜前列。截至2023年年末，明峰市常住人口城镇化率达75.35%。全市有10个乡镇、7个街道，共275个村（社区）。明峰市“城乡人口混融，工农土地交错”的县域发展格局，在基层社会治理中面临诸多挑战。

作为中国经济先发地区的代表，明峰市自2018年起全面推进基层党建质量全面提升工作，因成效突出被评选为全国基层党建创新优秀案例，其经验和做法具有一定的典型性。根据市委组织部出台的基层党建行动计划，明峰市党建引领基层治理的工作可以划分为两个阶段。在第一阶段（2018—2021年），明峰市自上而下强化基层党组织和党支部建设。针对长期以来党组织领导基层治理能力不足、广大党员干部在基层治理过程中参与度不强、党员先锋模范作用不突出的问题，明峰市创新推行党员联户“1+10+N”制度，即在村党组织设置党员中心户，党员中心户户主作为先锋党员，每名先锋党员需要联系10名左右党员及N户群众，进而提升党员直接联系、服务群众的水平，将基层党建的要素融入社会治理。在第一阶段基层党建行动抓基层、打基础、补短板的基础上，第二阶段（2021—2024年）的党建工作聚焦推动“党建联建”。围绕市委中心工作和重大任务，全市分布在各个领域、各个行业、各个区域和各个单位的党支部或党小组以联建单位集聚，功能互补，激活了

各自在人、财、物上的资源流通，从而打破原本因部门分割而导致的资源壁垒，充分发挥党组织高水平凝聚多方主体协同治理的作用。在目前扎实推进乡村全面振兴的背景下，明峰市继续深入推进党建引领乡村治理，在全市范围内推行“把支部建进小区”。党建引领基层治理的单位规模不断缩小，治理重心不断下沉，覆盖领域愈加广泛。

（二）研究方法

本文主要采用扩展个案法，其核心在于宏观与微观的结合与互动（卢晖临、李雪，2007），以此对党建引领基层治理中的关键行动者——“带头人”如何将党建引领的政治势能转化为具体的治理效能展开更加深入的理解，并通过深入访谈和参与式观察收集个案的详细信息。自2022年7月至2025年6月，课题组利用寒暑假的时间多次往返明峰市。在共计3个多月的时间中对明峰市党建引领乡村治理的试点工作开展深度调研。通过访谈地方政府工作者、村（社区）带头人、普通农民，课题组成员观察思考他们如何理解党建引领乡村治理的制度内涵，并将其操作化为日常工作的具体环节。课题组共走访了明峰市7个乡镇、4个街道，足迹遍布11个镇街的21个村（社区），并对位于其中5个乡镇、2个街道不同的7个村（社区）进行扩展个案研究。本文涉及的2个案例溧阳社区和春雨村，就分别位于2个不同的镇街，但其面临的治理资源碎片化、干群关系紧张等村（社区）治理难题则是7个村（社区）面临的共性问题。

在研究视角上，课题组成员既访谈了制定政策的地方政府工作者，重点了解组织部门如何对带头人进行选拔任用，与此同时也关注实践层面的具体执行者——村（社区）的基层干部，包括村书记（主任）、村“两委”班子、党员骨干等构成的治理团队。他们都属于本文所提的“带头人”，共同构成党建引领基层治理的“先锋队”。课题组成员分组对走访到的21个村（社区）的带头人进行深度访谈，并对乡镇党委书记、镇街组织委员、驻村第一书记等10多位关键人物进行半结构式访谈，了解其对带头人选拔培养体制的看法。本文所涉及地名和人名均已做匿

名化处理，以保护研究对象的隐私。研究所使用的材料也已经征得研究对象的同意。

四、创新制度实现带头人再生产

当下县域社会城乡要素的高度流动导致村庄边界消融，村庄能人外流致使治理主体空心化的问题愈加凸显。实际上，能人返乡即使具备一定的现实条件，区别于乡村社会内生的传统精英，仍会面临一系列“水土不服”的治理困境。“能人难育”的产生有其特定的制度和民情土壤，与地方组织部门如何选拔、培育、管理、任用（“选育管用”）能人的制度举措直接相关。带头人是党建引领基层治理制度创新的关键行动者，他们是将党建引领的政治势能转化为基层治理效能的具体执行者。组织部门如何通过制度创新实现带头人再生产，为带头人治理村庄提供制度保障，成为必须回应的时代命题。

然而，目前明峰市普遍面临村（社区）带头人年龄结构老化、能力素质有待提高、书记后备人选不足等问题。为了突破“能人缺失—治理失能”的恶性循环，组织部门既需要从源头把关，选拔出符合当下乡村振兴和基层治理需求的带头人，又需要在充分尊重基层干部成长规律的前提下，通过制度化的培育、管理和任用，不断赋予其行动合法性。近年来，明峰市积极探索制度创新，实行“全市干部一盘棋”，打造了一支年轻化、专业化、知识化的村（社区）干部队伍，着力构建基层干部“选育管用”全周期管理体系。

（一）源头把关、拓宽渠道

农村基层干部队伍长期以来存在结构不合理的问题。年轻的、文化素质高的、有一技之长的人纷纷外流，使得原本就有限的后备干部资源更加稀少（向美华，2006；夏行等，2013）。面对村（社区）带头人后备人选不足、现有村（社区）干部队伍年龄梯次储备不均衡等问题，明峰市近两年来注重从源头把关，拓宽村（社区）干部队伍的来源

渠道。传统的基层干部大多具有在地性、乡土性等特征，内生于乡村社会，有其发挥作用的深厚土壤和根基。但伴随村庄的边界被打开，环境整治、养老服务、文化振兴等新兴的现代化议题进入乡村治理的视野，传统基层干部的工作方式和思维方式却与当下基层治理的发展需求不能同频共振，其治理思维亟待转型。面对基层治理的新形势和新难题，对基层干部“年轻化”“知识化”和“专业化”的治理需求，要求组织部门在乡土逻辑与科层理性的张力下，拓宽村（社区）干部队伍的来源渠道。

在具体的招录方式上，明峰市采取市级统筹招录和定向选任相结合的方式，录用的基层干部兼具乡土本色与现代气质。市级统筹招录到村（社区）“两委”和一般工作人员岗位上的本地户籍大学生、退役军人、镇街园区编外的优秀人才虽然满足对干部“年轻化”“学历高”的要求，但其远离乡土的学习与工作经历，使其对当地情况缺乏了解，因此他们在开展工作时，难免存在群众基础相对薄弱、村社融入度不高的困难。这时，打破地域、身份和职业限制的定向选任就起到了一定的补充作用。定向选任每年选任一批网格员、企业管理人才和乡村致富带头人等进入村（社区）队伍，这些乡贤能人或扎根本土的企业家可以在经过组织部门审核和村民代表投票通过后，不参加考试而进入村（社区）任职。

相较统筹招录，定向选任更加侧重个人的能力品质，应聘者即使不符合学历、年龄等硬性指标的要求，也能够凭借其突出的个人特质和扎根乡土积累的资源禀赋，通过定向选任的渠道得到任用。在明峰市的实践中，党组织通过刚柔并济的人才选拔制度，将统筹招录与定向选任两种选拔方式相结合，从而避免了采用任何单一渠道选拔造成的人才偏科。目前看来，明峰市的基层干部队伍呈现出新老平衡的特征，既有从乡土中久经考验的老干部，也有具备高学历新视野的年轻干部。新老结合的结构特征在保证基层工作稳定性的同时，也源源不断地为乡村和社区治理注入新鲜血液。

（二）从“自由生长”到“系统培育”

村级干部是一支需要精心培育的队伍，直接关系到我国基层治理的实效，但实际培育中却存在培养方式单一、培训内容不够全面、锻炼岗位缺乏等培育难的问题（夏行等，2013）。明峰市干部选拔渠道的拓宽虽然充实了村（社区）带头人的后备力量，但后备力量进入村（社区）后需要经历一定的成长周期。在这个周期中，青年干部的成长不仅要依靠带头人有意识地“传帮带”培养下一任接班人，同时也要依靠组织部门对基层干部队伍进行系统化的培育。针对目前全市基层干部队伍的能力素质无法匹配乡村振兴、基层治理发展需求的现状，明峰市充分遵循基层干部的成长规律，在基层干部成长的各个阶段予以助力，对干部队伍进行“多维淬炼”。

从具体的举措来看，明峰全市村（社区）书记除参加每年开展的常规培训外，还需要参加由市委组织部针对其量身定制的专项培训。专项培训即“有选择性地培育”，重点组织四类村（社区）书记参加，分别是重点培育村（社区）书记、重点帮促村（社区）书记、相对薄弱村（社区）书记、新任村（社区）书记。如2024年，市委组织部就开展了一期村书记抓党建促乡村振兴的能力提升培训班，组织四类村（社区）书记中的50名代表前往周边地区学习。培训内容针对集体经济发展、党建引领网格化治理、农文旅融合的实践路径等契合当下乡村振兴发展的主题，对村（社区）书记进行现场教学。在为期两天的培训中，50名村（社区）书记进行了跨地区、跨领域的专题学习，并通过分组研讨的方式巩固教学成果。

除村（社区）书记外，针对基层干部队伍中的优秀“两委”委员，也就是村（社区）书记的后备力量，组织部门在市级层面开展年轻干部挂职锻炼。年轻的村（社区）“两委”干部可以直接到市重大项目一线、市镇两级机关部门开展“项目化”挂职锻炼，与此同时也可以将挂职单位的资源引入自己所在的村（社区）。“项目化”锻炼围绕的都是乡村振兴、基层治理的中心任务，既加强了基层干部的理论素养和政治意识，

帮助基层干部学习和领会国家的政策方针，同时也在实践锻炼中帮助基层干部把握当下经济社会的发展需求，掌握基层工作的方式方法。由此，基层干部能够既“接天线”，又“接地气”。

（三）配搭合理、梯次储备

干部的选拔、培育、管理和任用是一个动态连续的过程。明峰市对村（社区）基层干部进行专业化管理，落实“党管干部”的基本原则。在日常的管理中，明峰市建立了统一的管理制度。全市村（社区）干部的管理由市委负责统筹，镇街园区党（工）委负管理主体直接责任。明峰市将村（社区）干部的专业化管理纳入各个镇街的党建考核，并列入书记抓基层党建述职考核的重要内容，从而将党建这一具有高度政治性的意识形态话语具象化为镇街书记的工作业务。各个镇街园区定期开展村（社区）干部队伍的分析研判，并将结果及时向市委组织部汇报。市委组织部掌握各村（社区）干部队伍的结构特征和班子存在的问题情况，及时了解各村（社区）干部队伍的动态发展，能够有效帮助组织部门提前筹划和准备换届工作，与此同时也能够及时调整干部培育的方向和内容。而对年轻干部开展的“组织、家庭、社会”三位一体的联动监督，更是对年轻干部的政治监督融入日常生活，市委组织部通过谈心谈话、常态化家访等方式及时掌握年轻干部的思想和作风动态。

更为重要的是，市委组织部在日常监管中就注重优化领导班子的结构，并注重各个年龄段干部的梯次储备。一方面，“60后”和“70后”人员是目前明峰全市村（社区）书记队伍的核心力量；另一方面，市委组织部将管理重心转向可塑性更强的年轻干部。各个单位在选拔配备干部时，就将年轻干部的数量维持在适当的比例，从而确保班子队伍中优秀年轻干部的“蓄水池”保持相对充盈。

（四）打破壁垒、灵活任用

面对基层治理的新形势，在全市干部一盘棋的人才格局中，明峰市采取一系列审慎的人才任用举措。明峰市村（社区）“两委”干部的任职

来源十分广泛，除传统村庄内部推选外，还包括乡镇机关干部、大学生村干部、致富带富能人、退伍转业军人和离退休干部等。干部来源的多元性在一定程度上避免了因人才偏科导致村干部后备力量无法有序衔接的困境。

此外，明峰市委向全市重点村（社区）如集体经济相对薄弱村、党组织软弱涣散村（社区）、乡村振兴和基层治理任务重的村（社区）常态化选派驻村（社区）第一书记。市委组织部基于各个镇街前期摸排梳理的岗位需求，综合考量所需人选的年龄、专业、任职经历与所需岗位的匹配度，会同派出单位共同确定最终人选。第一书记虽然全职在村（社区）工作，但与村“两委”之间是协同合作的关系。“帮办不代替、到位不越位”是第一书记工作的指导原则。不仅如此，派出单位还会将第一书记任职的村（社区）作为单位的基层联系点，加大各类资源的倾斜力度。第一书记驻村期间被赋予更多的资源调配权和决策权，能够同时激活所在村（社区）和派出单位在人、财、物上的资源流通，从而打破原本因部门分割而导致的资源壁垒。

整体来看，明峰市的基层干部队伍建设工作并没有囿于形式，而是创造出了党建引领的多样模式和路径，真正做到了从实际出发，走出了一条符合本乡本土现实的独特道路。不同于其他地区，20世纪80年代以来兴起的乡镇企业模式使明峰市具有深厚的工业基础和创业氛围。在基层干部的选任上，明峰市委组织部主动将乡贤能人、本土企业家等带头人吸纳至基层干部队伍中，并借此推动村庄集体经济发展。与此同时，明峰市还打通了基层干部队伍入编的通道，选任优秀村（社区）书记进入事业编制。2019—2022年，明峰市共选任了80名村（社区）书记（主任）进入事业编制岗位。这既是对老一辈基层干部长期以来工作的认可，也进一步激发了基层干部为乡土服务和奉献的动力。

综上所述，明峰市对基层干部的选拔、培育、管理、任用正在经历一场变革。这场变革既以守持“存量”为基础，同时也以扩大“增量”为平衡。除了保持现有干部队伍中的核心力量外，明峰市通过定向

选任培育和发展增量的方式，不断拓宽村（社区）干部的人才来源，渐进式提高各村（社区）班子成员中年轻干部的配置比例，从而实现全市基层干部队伍的逐步转型，形成明峰市党建引领基层治理的“先锋群体”。

五、从政治势能到治理效能：党建引领基层治理的实践绩效

明峰市委组织部通过制度创新实现带头人再生产后，带头人如何发挥主观能动性将党建引领的政治势能转化为具体的治理效能？在明峰市的调研中可以发现，不同于传统科层体制下的官僚行政，也不同于传统意义上的“能人治理”，由党组织通过制度化的选拔、培养、监督和支持产生的带头人，通过“以身化人”的个人示范、情感动员和行动感召，在复杂的治理实践中将党建的意识形态表述转化为具体而微的治理效能，实现了治理思路的升华。

（一）党建引领下溧阳社区功能型党支部的建立

溧阳社区位于龙湖街道的集镇核心区，初步建成于2002年，是明峰市较早建立且规模较大的拆迁安置小区之一。社区居民主要由9个自然村拆迁后的失地农民以及1300名外来流动人口组成。疫情过后，街道出于社区安全和管理规范的考虑，决定保留社区修建的围墙和道闸。由于社区未能及时增设其他出行通道，给居民的日常出行和生产生活带来不便，居民不满情绪增多。社区内人员情况复杂，对于应该拆除小区的哪一处围墙和道闸，不同利益群体之间的分歧进一步扩大。面对社区内纷繁复杂的利益诉求，如何协同多元主体共同协商议事，就社区拆围达成一致意见，成为社区治理的一大难题。

笔者在溧阳社区的调研中发现，溧阳社区的书记作为带头人，以党建为引领积极倡导在社区建立功能型党支部，并依靠功能型党支部成功解决了社区拆围这一难题。功能型党支部以整合基层党员资源、服务人

民群众为宗旨，最早主要针对明峰市在职党员、离退休党员、流动党员较多的自然村，而后逐渐扩展到社区。溧阳社区的周书记是明峰市第二批招录的大学生村干部，被招录后一直在社区工作，拥有十多年的社区工作经验。面对社区拆围中各利益方迟迟未能达成一致意见的情况，周书记主动从居委会办公室走入居民家中了解群众的具体诉求。他注意到社区虽然构成复杂，但居民群众茶余饭后聚在一起，往往愿意向其原自然村或生产队的村书记、生产队长倾诉自己的困难，并向他们寻求建议。实际上，社区内的离退休老干部，原各个自然村在邻里、宗亲中有威望的村书记、大队会计和生产队长，在拆村并居后的异质性社区中仍然发挥着汇集居民意见、促进居民协商议事、自发帮助居民协调矛盾的作用，因此也成为溧阳社区功能型党支部重点吸纳的对象。

作为社区的带头人，周书记面对居民的诉求，从乡村社会的“情理”逻辑出发进行劝说，鼓励社区居民多去居委会向工作人员倾诉，将居委会在社区治理中的角色由原来的“被动解决问题”转化为“主动提供服务”。与此同时，周书记通过动员其原自然村的老书记，进而发动老书记动员其他热心社区公共事务的退休老干部、镇街职能部门在职党员加入功能型党支部。这些离退休党员和热心参与社区事务的积极分子原先分属于不同村组，却因功能型党支部的组建而汇聚到一起，暂且搁置自己所代表的原村组利益，以发展社区的公共利益为共同目标协商议事。在功能型党支部的动员下，溧阳社区最终将三处围墙拆除，解决了居民出行不便的问题。功能型党支部的建立也畅通了居民群众表达意见的渠道，缓和了社区原本紧张的干群关系。

这些成果进一步启发了社区工作者继续激活多元主体参与社区治理的体制机制，将碎片化的治理资源汇聚在党建引领这一共同的政治目标下。溧阳社区功能型党支部向居住在社区，但是组织关系不在社区的在职党员开放，积极调动了就职于各职能机关的社区居民。此外，当地幼儿园、小学和中学的在职教师也加入了功能型党支部。功能型党支部下设三个支部，分别对应社区事务的不同服务领域，分别是“治理+”“服

务+”“文化+”党支部。社区书记、分管相关工作的社区干部以及离退休党员、在职党员等共同构成每个支部的成员。作为居民和社区之间沟通的桥梁和联结的纽带，党支部成员在垃圾回收分类、燃气改造、加装电梯等社区公共事务中扮演了重要角色。他们将收集到的居民诉求反馈到社区，并引导居民代表共同参与协商，确立兼顾各方利益、最终有利于社区发展的行动方案。

除此之外，在社区书记的建议下，溧阳社区积极吸纳流动人口以及新业态新就业群体加入社区治理。例如，溧阳社区将一位街道的流动理发师请进社区，为社区高龄老人和困难家庭人员每月提供两次理发服务。与此同时，溧阳社区的便民驿站为快递员、外卖员提供休息、饮水、充电、餐饮、阅读等服务，并向他们开放社区文体活动，吸纳他们成为社区的“流动网格员”，加入社区的治理队伍。当外卖员遇到劳动纠纷时，社区可以为其提供免费的法律咨询。当快递员的孩子暑期无人看管时，功能型党支部的“文化+”支部也可以为其提供儿童暑期托管服务。为了回报社区，外卖员也愿意在天气情况恶劣的时候，为社区的老人提供助餐上门服务。

功能型党支部作为党建引领基层治理下的制度创新，成为党建统合下带动和吸纳更多社会力量的重要途径。在溧阳社区的案例中，社区书记作为带头人，善于运用乡村社会的道德和情感逻辑，而非单纯依靠僵硬的行政命令，鼓励社区内热心公共事务的离退休党员和在职职工加入功能型党支部。与此同时，在社区书记的带领下，溧阳社区功能型党支部也吸纳了新业态新就业群体等多元主体共同参与社区治理，将原本与社区公共事务没有直接关联的碎片化资源整合到党建这一具有高度政治性的工作中。社区通过功能型党支部为新业态新就业群体提供便利和帮助，这一群体也为社区高龄老人和困难家庭提供民生服务，这一举措使社区党建“以人民为中心”的治理理念得以具象化，从而成功激活了“政党-社会”互动中的动能转化机制，实现治理逻辑从“行政主导”向“党群共治”的范式转型。

（二）党建引领下新雨村的人居环境整治

改善农村人居环境是实施乡村振兴战略的重点任务。近年来，明峰市扎实推进农村人居环境整治提升工作。作为全市农村人居环境整治的一个样板，新雨村以党建为引领，在村“两委”班子的有力领导下，通过组织网络重构和资源整合动员，在农村生活垃圾综合治理、河道生态整治、村容村貌改善等方面发力，先后获得“省生态文明建设示范村”“省社会主义新农村建设先进村”等称号。

事实上，新雨村曾是一个典型的党组织软弱涣散村，村庄治理经常陷入“干部干、群众看”的困境。在李书记任新雨村村支书后，新雨村成为街道党建考核排名前三的模范村庄，这离不开新雨村带头人在公共事务中的个人示范和情感动员。李书记在到新雨村前拥有17年丰富的行政工作经验，通过定向选任到村支书的岗位任职。李书记上任后，面对村民的各种诉求从不推诿，并在了解情况后第一时间采取行动。此外，李书记尤其注重“两委”班子成员的配搭合理与团结务实，并要求班子成员在工作中一定要将党建与业务相结合，在具体的业务中落实党建引领基层治理的成效。在团结班子成员的基础上，李书记主动走进村民家中“拉家常”，并带领“两委”成员通过“党员联群”服务群众，定期慰问和服务每户家庭的“一老一小”。在李书记的个人示范和情感动员下，新雨村委的“通过影响一个家庭，进而影响一整个自然村”这种基于社会关系的柔性动员，远比科层制的刚性指令更加有效。

在人居环境整治提升工作中，新雨村多年来面临一系列难题。首先，村庄内农房大多建设于20世纪80—90年代，工业园区道路设施陈旧、院墙外皮剥落等安全隐患突出；其次，由于村内工业企业数量较多，大量外来务工人员租住在村内。对于外来务工人员来说，村内的出租房只是歇脚的暂靠“居所”，并非需要精心维护的温馨“家园”，因此环境卫生问题频发。

近年来，新雨村委积极响应上级政策，落实“三清三治”专项行动方案，结合村庄实际情况因地制宜进行探索。在新雨村带头人李书记看

来，人居环境整治与居住在村庄当中的每一个人息息相关，村庄中的本地人和外地人应该同等地享受服务。这一治理思路获得了上级部门的支持和肯定。上级部门不但对新雨村人居环境整治工作进行了具体指导，还鼓励村书记与村庄企业开展党建联建，以争取上级部门进一步的资源和资金支持。“党建联建”作为助力村庄发展的新模式，以村（社区）为联建“圆心”，致力于与党政机关、企事业单位、高校院所、社会组织等开展共建，合力推进乡村振兴。明峰市推行“跨村联建、政村共建、企村合建”等党建联建模式，鼓励各联建单位加大资金投入和项目帮扶力度。村党组织立足自身优势和产业特点，寻求政府和企业帮助引进相关项目，助力村庄解决发展过程中遇到的实际问题。在上级部门的鼓励下，为了给群众创造更好的居住环境，同时也为了给企业发展创造更好的营商环境，李书记主动与村域范围内的企业家召开座谈会，向其介绍人居环境整治的具体政策，并说明部分企业周边环境状况逐渐恶化，不仅影响企业的招商引资和转型升级，也影响企业员工的通行安全。通过企村合建，新雨村与村庄中的4家企业共同为村庄人居环境整治提供资金支持，将“三清三治”与工业园区建设相结合，对园区道路进行全面修缮和提升改造。通过对路面进行平整、硬化、疏通排水等，新雨村的道路焕然一新，同时也惠及沿线多家企业和村民。

对于人居环境整治提升工作中不愿参与的村民，李书记鼓励党员代表和宗族族长成为村民小组的代表，再进一步通过他们去做群众工作，理顺了村庄治理中的很多历史遗留问题。例如，新雨村将党建引领作为引导村庄宗族力量协同参与村庄治理的价值共识，将村集体闲置的几间房屋出租给村中各个宗族用于安置自己的祖先。但区别于传统意义上的宗祠，这些建筑拥有统一的外立面，既是党建引领下弘扬优良家风家训的重要阵地，同时也为宗族的议事和聚会活动提供场所，而宗族也成为村庄治理中重要的参与主体。如在村庄人居环境整治中，宗族力量就曾发挥过重要作用。新雨村下辖某自然村民风彪悍，有一户村民门前屋后私搭建起的棚屋阻碍了环境整治，也不愿配合村委进行整改。李书记在

通过村规民约劝说无果后，动员其所在宗族的族长及同属一个宗族的妇女代表去做这户人家的工作。当族长以不配合村委进行人居环境整治会妨碍村庄共同体建设，使整个宗族丢失脸面，进而影响子孙后代的福气对其进行劝说后，这户人家很快便配合村委进行整治。

在溧阳社区和新雨村这两个案例中，村（社区）的带头人都是通过组织部门系统的制度安排被选拔进入基层干部队伍。溧阳社区的周书记是明峰市第二批招录的大学生村干部，也是全市优秀中青年干部培训时组织部门重点培育的对象。新雨村的李书记则是通过定向选任由镇街推选，在担任村书记前拥有 17 年的行政工作经验。两位带头人在带领村（社区）发展的过程中，不仅是党建引领政策的传达者，更是率先垂范冲在前线的实践者。组织部门对基层干部选用的制度设计不仅给带头人提供了更多的行动支撑，同时也通过“结对共建”等方式将体制内的资源精准输送到带头人手中，帮助带头人协调政策、争取资金，确保其行动与上级部署保持一致。

六、结论与讨论

本文对明峰市带头人选拔培养实践及其治理成效的考察，绝非仅仅为了呈现一套行之有效的操作方案或记录一个地方治理的成功案例，更深层的理论关怀在于：当地方领导指出“一个带头人在某种程度上会决定一个地方的发展”时，这一看似个人化的论断背后，究竟蕴含着怎样的制度逻辑和治理机制？

当前基层治理研究往往陷入两种解释困境：要么将带头人的作用简单归因于其个人能力禀赋，陷入“能人决定论”的窠臼；要么将其完全视为制度安排的被动执行者，忽视了人的主观能动性。本文试图超越这种二元对立，通过明峰市的实践回答三个问题：第一，在看似依赖个人特质的“带头人效应”背后，党组织如何通过系统化的制度设计实现带头人再生产？第二，这些被选拔培养的带头人，其行为逻辑与传统

的“乡贤能人”有何本质区别？第三，更重要的是，这种“带头人机制”如何确保基层治理既能保持创新活力，又不偏离政治方向？对这些问题的回答，不仅关乎对明峰经验的理论提炼，更涉及对中国基层治理现代化路径的深层理解。只有当我们将观察视角从具体的操作技术转向背后的制度逻辑，从个体层面的“能人特质”转向组织层面的机制设计，才能真正把握这一实践模式的普遍意义，为其他地区的治理创新提供可复制的制度智慧。

本文认为，通过“带头人机制”，可以很好地揭示党建引领基层治理的作用机制。明峰市党建引领基层治理的实践表明，“带头人机制”之所以能够有效运转，关键在于其独特的双重作用逻辑：一方面，在村（社区）内部，带头人通过个人示范、情感动员和行动感召，形成“以身化人”的治理模式；另一方面，党组织通过制度化的选拔、培养、监督和支持体系，确保带头人始终与党的宗旨和群众需求保持一致。这一机制既不同于科层制下的官僚行政，也超越了传统意义上的“能人治理”，体现了中国共产党基层治理的独特政治智慧。

（一）“以身化人”：带头人的率先垂范作用

在村（社区）这一微观治理单元中，带头人的作用机制高度依赖人的力量，其核心在于通过个人示范和情感联结实现群众动员。与科层体制中的官僚不同，带头人并非依靠行政权威或制度权力推动工作，而是通过自身的言行举止、奉献精神 and 实际成效赢得群众的信任与追随。

从溧阳社区和新雨村这两个案例中都可以看出，带头人不只是政策的传达者，更是率先垂范的行动者。无论是环境整治、产业发展还是矛盾调解，他们总是冲在最前面，用实际行动而非空洞的口号影响他人。这种“跟我上”而非“给我上”的作风，在熟人社会中可以成为党员和积极分子的学习榜样，进而激发更广泛群众的参与。基层治理的有效性往往取决于干部与群众建立的情感联结。明峰市的带头人普遍擅长运用“拉家常”等非正式方式融入群众，他们熟悉每家每户的情况，能够敏锐捕捉群众情绪的变化，并通过日常互动与群众建立情感联结。这种情

感纽带使得政策执行不再是冷冰冰的行政过程，而是成为有温度的共同行动。

本文中的“带头人”，既区别于传统能人，也非制度的被动执行者，而是基层治理的情感枢纽与行动标杆。在党建引领的治理现代化转型过程中，“带头人”通过组织部门“选育管用”的制度设计实现了自身再生产，与此同时也利用自己嵌入其中的制度体系资源为自己所在的村（社区）谋求发展。在科层理性与乡土逻辑的张力下，党组织的制度化选拔培育方式和带头人“以身化人”的治理模式形成合力，共同维系了党建引领基层治理的作用机制。

值得注意的是，尽管带头人在此过程中充分展现了“能人”特质，如良好的沟通能力、判断力和领导水平等，但其作用机制与传统“能人治理”至少存在两点区别：第一，带头人的角色定位要求他们必须“吃苦在前，享受在后”，不能将自身的能力转化为个人利益。传统能人则没有这方面的要求。第二，带头人虽然对自己有更高的要求，但又必须同时具有平等意识。传统能人的权威往往建立在身份特权（如乡绅的功名地位）或资源垄断（如地主的土地占有）基础上，而带头人的合法性则来源于群众的认可。

（二）组织赋能：制度的支持与约束

尽管带头人的个人特质至关重要，但其作用发挥绝非仅凭个人禀赋。明峰市的实践清晰表明，党组织通过系统的制度安排，既为带头人提供了行动支撑，也确保其行为不偏离“以人民为中心”的根本方向。

在明峰市的实践中，组织部门通过“选育管用”四位一体的制度设计，为带头人的成长和作用发挥提供了坚实的组织保障。在选拔的环节，通过公开选拔、民主推荐等方式，确保选拔过程的公开透明，同时也注重候选人的群众基础和实际工作能力。在培育的环节，通过定期培训、实地考察、经验交流等方式，提升带头人的理论水平和实践能力。在管理的环节，通过绩效考核、群众评议、组织监督等方式，确保带头人始终保持与群众的紧密联系。在任用的环节，通过赋予带头人更多的决策

权和资源调配权，使其能够在实际工作中充分发挥作用。

上级组织通过定期调研、工作指导、问题反馈等方式，及时了解带头人的工作情况和面临的困难，帮助其解决实际问题，提升工作效能。同时，上级组织还通过“联村包户”“结对共建”等方式，将体制内资源精准输送到带头人手中，帮助带头人协调政策、争取资金。这种组织支持既增强了带头人的权威性，也确保其行动始终与上级部署保持一致。

新中国成立以来，以村支书为代表的村庄干部作为村庄政治生态的核心节点，是中国共产党群众路线在基层的人格化载体。他们虽处于行政层级的末端，却肩负着引领村庄发展、凝聚群众力量、落实国家政策的关键使命。毛泽东的群众路线理论为“带头人”注入了鲜明的政治基因：他们是扎根泥土的服务者而非高高在上的统治者，是集体力量的动员者而非单打独斗的英雄，是群众智慧的提炼者而非脱离实际的主观决策者。这种角色定位既不同于传统乡绅，也迥异于科层制干部，形成了中国基层治理中一道独特的政治景观。理解“带头人”的本质与作用机制，不仅关乎基层治理效能，更是透视中国特色治理逻辑的重要窗口。

参考文献

- 曹聪敏、赵晓峰，2023，《能人带领型乡村治理共同体的形塑机制——基于莱西市Q新村集体经济发展经验的分析》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第2期。
- 曹海军、曹志立，2020，《新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑》，《探索》第1期。
- 陈军亚，2019，《“能人回乡”困境怎么解——基于湖北省71个村庄的问卷调查和深度访谈》，《人民论坛》第33期。
- 陈亮、李元，2018，《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》，《探索》第6期。
- 崔盼盼、桂华，2022，《“能人治村”与经营村庄——乡村振兴背景下村干部行为研究》，《地方治理研究》第4期。
- 狄金华，2015，《被困的治理：河镇的复合治理与农户策略（1980—2009）》，北京：生活·读书·新知三联书店。

- 董磊明、欧阳杜菲, 2023, 《从简约治理走向科层治理: 乡村治理形态的嬗变》, 《政治学研究》第 1 期。
- 韩旭东、杨慧莲、郑风田, 2023, 《能人型村干部生成逻辑及其治村实践——基于三个典型村庄案例的经验证据》, 《农业经济问题》第 8 期。
- 贺雪峰, 2023, 《乡村治理中的公共性与基层治理有效》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第 1 期。
- 黄晓春, 2021, 《党建引领下的当代中国社会治理创新》, 《中国社会科学》第 6 期。
- 黄宗智, 2008, 《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》, 《开放时代》第 2 期。
- 姜晓萍、田昭, 2019, 《授权赋能: 党建引领城市社区治理的新样本》, 《中共中央党校(国家行政学院)学报》第 5 期。
- 景跃进, 2018, 《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》, 《治理研究》第 1 期。
- , 2019, 《蒋政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》, 《探索与争鸣》第 8 期。
- 刘守英、王一鸽, 2018, 《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 《管理世界》第 10 期。
- 刘祖云、黄博, 2013, 《村庄精英权力再生产: 动力、策略及其效应》, 《理论探讨》第 1 期。
- 卢福营, 2013, 《论经济能人主导的村庄经营性管理》, 《天津社会科学》第 3 期。
- 卢晖临、李雪, 2007, 《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》, 《中国社会科学》第 1 期。
- 罗建章、周立, 2024, 《强人强村: 选优配强促进强村富民的实践逻辑——来自浙江“千万工程”乡村人才队伍建设的案例分析》, 《中国农村经济》第 6 期。
- 梅立润、唐皇凤, 2019, 《党建引领乡村振兴: 证成和思路》, 《理论月刊》第 7 期。
- 欧阳静, 2010, 《村级组织的官僚化及其逻辑》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期。
- , 2022, 《简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化》, 《中国社会科学》第 3 期。
- 欧阳静、王骏, 2024, 《基层治理中的“干部干、群众看”》, 《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》第 1 期。
- 吴晓林, 2020, 《党如何链接社会: 城市社区党建的主体补位与社会建构》, 《学术月刊》第 5 期。
- 夏行、廖奠坤、夏年泽, 2013, 《城乡统筹视野下的农村基层后备干部队伍建设》, 《学习论坛》第 3 期。
- 向美华, 2006, 《农村基层干部队伍建设: 问题与对策——来自湖南省常德市鼎城区的调查与思考》, 《中州学刊》第 2 期。
- 张益刚、厉翠菊, 2009, 《乡村治理的困境: 经济能人向霸痞经济人的蜕变》, 《当代世界与社会主义》第 5 期。

“Leader Mechanism”: A Sociological Study of Party Building Leading Grassroots Governance Practices

Lu Huilin Liu Yuanyuan

Abstract: In the process of modernizing grassroots governance, rural governance faces practical challenges such as difficulty in nurturing capable leaders, solving problems, and aggregating resources. This study takes the practice of Party-led grassroots governance in Mingfeng City as its research object, focusing on the selection and cultivation mechanisms for grassroots leaders. It explores how institutional innovation can transform political potential into effective governance. The study finds that the role of leaders stems not only from their individual abilities but also from the full-cycle management system of “selection, cultivation, management, and utilization” established by the Party organization, which forms a dual mechanism of individual initiative and organizational support. At the village and community level, leaders achieve mass participation through the demonstration effect of “leading by example” and emotional mobilization. At the institutional level, the Party organization ensures the standardization and effectiveness of leaders’ behaviour through dynamic selection, capacity building, supervision, and incentives, and resource support. Therefore, understanding the essence and mechanism of “grassroots leaders” is not only crucial for the effectiveness of grassroots governance but also provides an important insight into the logic of China’s unique governance system.

Keywords: party building; grassroots governance; grassroots leaders; the dilemma of capable people

(责任编辑: 丁婕)