

体制势能如何转化： 党建引领基层治理的“基础设施”

潘 桐 卢晖临

摘要：使基层党组织在治理活动中有效将体制势能转化为治理实能，真正发挥党建引领性作用的要素构成了党建引领基层治理的“基础设施”。“基础设施”概念的提出，既将党建引领基层治理效能发挥视作一个需要有所“行动”的过程，又强调了党建为何区别于其他治理技术，得以在基层治理活动中发挥引领作用。党建有效引领基层治理的过程，可以视作基层党组织将体制性权力转化为社会性权力的过程。组织化、易形化、符号化构成了党建引领基层治理的“基础设施”，使势能得以转化为实能。“基础设施”的建立，从外部层面有赖于地方组织部门的选人用人政策以及地方政府治理政策所创造的治理资源；从内部层面源于基层党组织在实践层面对群众路线的坚持和活用。

关键词：基础设施；体制势能；组织化；易形化；符号化

中图分类号：D26；C912 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2026)02-0098-11

98

2026.2

一 问题的提出

近年来，党建引领基层治理在北京、上海等地的成功实践引起了学术界的广泛关注。^[1]质言之，党建之所以能够引领基层治理，是因为党建以其特有的政治统合治理事务的方式，有效突破行政束缚，充分动员治理主体和治理资源，实现基层的整体性治理和治理结构重塑。^[2]因之所具有的政治统合机制，学者主要围绕党建在行政和社会两个方面的作用展开研究。一些研究强调了党建的统合方式对科层制度的补充和突破。^[3]另一些研究则重视党建对社会的动员和整合作用。^[4]可以说，既往的研究大多预设了党建在基层治理中的天然优势。然而，这样的一种研究取向，无意中

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）；国家资助博士后研究人员计划（GZC20251654）

作者简介：潘桐，北京大学社会学系博雅博士后，北京市，100871；卢晖临，北京大学社会学系教授、博士生导师，北京市，100871。

将党建引领基层治理看作是“党建+基层治理”的形式组合，而对其体制势能在微观层面的转化过程习焉不察。

体制势能是指集权体制所蕴含的体制性权力。势能不等同于实能，社会治理是一个综合过程，关键是如何实现体制性权力向社会性权力的转化，即转化为治理实能。^[5]在此，所谓社会性权力并不意指权力完全来自于社会，而是体制性权力通过转化得以在社会层面发挥实际效力。从现实来看，党建的体制势能在基层中是否能够有效转化为治理实能是一个问题。如果将视角由基层政府转向村（社区），就会发现，诸多问题并不在于诸如条块分割等引起的行政冲突，而在于其因“低治理权”导致的治理权力和资源的“衰微”。^[6]在此种环境之下，党组织的“天然优势”在实际治理过程中则显得捉襟见肘。亦因如此，一些地方的党建引领基层社会治理表现出党建“形式化”“内卷化”的趋势，只是将党建引领作为一种政治符号套用在传统的治理模式之上，强调了党组织的在场却并没有充分发挥党的治理效能。^[7]从中可以看到，当下关于党建引领基层治理的实践多是遵循治理逻辑而非党建逻辑，^[8]前者关注的是功能和效率，而后者才是前者得以发挥功能的前提。这意味着我们的视角应该放在党建本身，党建的成效意味着体制势能的成效，进而才能去谈体制势能转化为治理实能的机制和过程。

对上述问题的思考源自笔者在江苏省江阴市的调研。自2022年7月至2025年1月，笔者所在课题组多次前往江阴市开展以“党建引领下的基层治理”为主题的深度调研。在此期间，我们主要走访了11个乡镇（街道）的22个村（社区），通过座谈会、半结构访谈、参与式观察等方式与乡镇（街道）党组织成员、基层村（社区）的干部进行深入交流，详细了解他们在日常工作中的具体实践，在推进党建工作中汲取的宝贵经验。与此同时，

课题组还特别关注普通居民的反馈。在调研过程中，课题组在重点村（社区）随机走访了多户居民家庭，使我们更深入地了解到党建引领在基层治理中的实际运作情况及其对群众生活的直接影响。通过这些调研，我们发现，当地尽管有较为成熟的党建引领基层社会治理的模式和经验，并配套有相关的资源和协调机制，但情况类似的一些村、社区却呈现出大相径庭的治理状态。一些村、社区的党组织在基层治理中发挥了重要的作用；另一些村、社区的党建引领基层社会治理工作趋于形式化。尽管当地有“党建联盟”这一统合各类资源的协调机制，但一些村委实际上还是无力协调这些资源。从这些案例中可以看到两方面的事实：其一，党建在制度设计上的体制势能并不等于其在治理活动中的实能；其二，一些基层党组织的实践展现了党建的体制势能转化为治理实能的过程。

实际上，恰恰是由于这些基层党组织具备了体制势能的转化要素——本文称之为党建引领基层治理的“基础设施”——才使其能够充分地嵌入地方治理活动之中，并有效运用治理资源。之所以使用“基础设施”一词，主要有两方面的原因：其一，从“基础设施”的本意出发，其意味着行动的客观条件，并作为塑造行动的既定结构；其二，“基础设施”不仅是研究对象，更是一种认识视角，它强调的不仅是“对基础设施的研究”，更是“基础设施式的研究”。^[9]即不能只关注行动者本身，而一定要看支持、制约、引导行动的那些要素和过程。^[10]亦因如此，本文将党建引领基层治理的“基础设施”界定为：使基层党组织在治理活动中能够有效将体制势能转化为治理实能的要素。需要指出的是，“基础设施”并不意味着其决定了基层党组织的体制势能，也不意味着它们是党建引领的根本性要素，而是基层党组织在面临治理任务时，转化其体制势能的关键要素。基于此，本文关

心的问题是:党建引领基层治理的“基础设施”有哪些?“基础设施”转化体制势能的具体机制是什么?本文结合田野调查,对党建引领基层治理的“基础设施”进行理想类型意义上的提炼,并以江阴市3个村(社区)为研究案例,对上述问题进行详细的讨论。

二 党建引领基层治理的“基础设施”

如前所述,党建引领基层治理的机制尽管存在多种,但总体逻辑就是政治对社会和行政的整合。^[11]能否有效整合,实际上就影响了治理实能的产生。整合的方式则可以概括为“联结”与“感召”两种。“联结”是指通过机制性的手段统合相关行动主体,“感召”是指通过政治引领等形式动员相关主体。前者指向了党所特有的发动群众、组织群众、突破科层的组织动员特性;后者则是党基于其绩效合法性所形成的政治引领特性。除此之外,基层党组织自身建设也是治理实能产生的一个重要方面,^[12]即基层党组织只有实现了自身的组织化,才能在基层社会产生微观权威,才有可能去整合社会与行政。因此,从实能产生途径的维度可以分为三个方面:组织自身、联结与感召。进而,党建引领基层治理的“基础设施”也可以分为三类:组织化、易形化、符号化(见图1)。

其一,“组织化”是指基层党组织对自身的建设和组织,它不仅是既定的体制势能转化为治理实能的关键,也是一个微观层面的体制势能的生成前提。本文将其生成的治

理实能概括为“组织型治理实能”。毛泽东提到:“满足了群众的需要,我们就真正成了群众生活的组织者,群众就会真正围绕在我们的周围,热烈地拥护我们。”^[13]毋庸置疑的是,基层党组织的权威有赖于其治理绩效以获得实际上的组织权威,而组织本身的能力在很大程度上决定其治理绩效。组织自身的能力来源于两方面:一是组织内的行动者,尤其是“带头人”。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,^[14]他们在很大程度上影响了党组织的行动力。二是通过相关的规范维持组织行动的稳定。因此,通过党的纪律、文化、思想理论建设等规范的强化,可以引导基层党员深化角色认识,^[15]从而形成具有较强行动力的基层组织。

其二,“易形化”是指灵活变化党在基层的组织方式,以适应治理环境的需要。本文将其生成的治理实能概括为“联结型治理实能”。组织通过改变组织形式、设置非正式结构等方式,使组织在面对复杂任务时灵活应对、拓展资源。^[16]从党对社会的动员历史来看,在不同的时期,针对不同的动员对象,党组织都通过易形化的方式统合相关主体。亦因如此,党建要引领基层治理,并不意味着基层治理完全依赖党组织单一主体——在一些地方实践中,组织部门成为其他部门“推诿”治理任务的对象,反而使“引领”变成了“单干”——而是需要充分吸纳体制内外力量以形成更大的合力。尤其是在动员社会方面,党

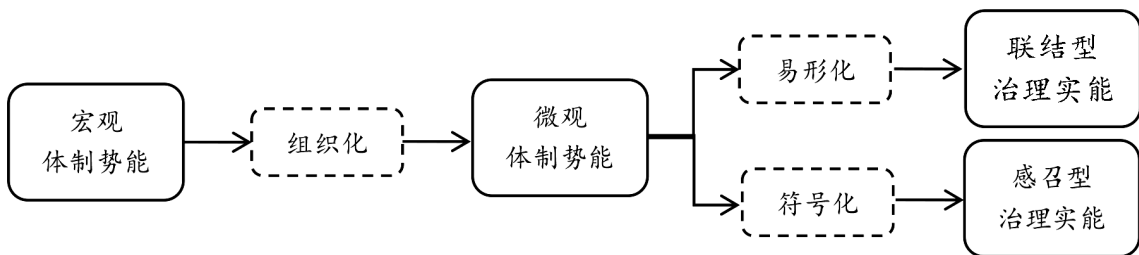


图1 党建引领基层治理的分析框架

组织必须将自身融入并根植于社会,实现“党与社会的链接”,^[17]通过灵活转变组织形式以吸纳和赋权社会主体,从而激发其内部驱动力,并达到体制力量转化的目的。当然,这种拓展并不在于建立政治对社会的支配关系,而是通过体制能力激活社会的活力与运转。

其三,“符号化”是指基层党组织运用超越其微观组织环境的政治符号,从而自下而上、由内而外地获取资源,重塑治理环境。本文将其生成的治理实能概括为“感召型治理实能”。政治属性作为政党的根本属性,^[18]使党组织本身具有符号化的能力。以往研究更多关注党建的政治属性如何弥合条块矛盾,而忽略了党建的符号化作用本身就意味着资源获得的可能。党建通过相关活动的政治性和仪式化,可以激发党员、领导干部的政治使命感和历史责任感,^[19]从而使党组织跨越行政路径进行横向动员和向上动员。如借助中国政治体系中常见的“树典型”做法,亦可为典型基层党建带来政治及经济资源。^[20]尤其是党建作为基层治理中的一个重要话语和任务,党建引领在制度层面要求上级党政部门向下赋权以强化基层党组织领导权威和治理能力,^[21]赋予他们在治理工作中的地位和相关资源。

综上所述,我们将党建引领基层治理视为基层党组织有效转化体制势能的过程,“基础设施”构成了治理实能产生的关键,将组织化、易形化、符号化视作党建引领基层治理的“基础设施”。需要强调的是,本文所提出的党建引领基层治理的“基础设施”是基于治理实能产生途径不同而划分的三种“理想类型”。党建引领是开放性的制度创新要求,^[22]党建引领基层治理本身就是一个不断发展和适应现实问题的过程,基层党建的体制势能转化为治理实能有赖于基层党组织的实践创造。作为理想类型的党建引领基层治理的“基础设施”同样是开放的,这将在基层面对治理任务进行体制机制创新的过程

中不断发展。同时,将其提炼为理想类型也意味着三种“基础设施”都是基于现实经验抽象,并可能部分地或全部地体现于现实实践中。如在一些具体实践中,可能既有易形化,也有符号化。这种分类体现在对象层面的杂糅性不仅不会混淆治理实能的生成,反而有助于理解基层党建在发挥引领作用时不同体制势能的转化逻辑。

此外,抽象出这些理想类型有着重要的认识论方面的意义:一方面,对“基础设施”的强调,实际上是将党建引领基层治理效能发挥视作一个需要有所“行动”的过程,而不是将党建单纯视为一种文本或理论上的“天然优势”——似乎治理活动中有了党建,诸多问题就迎刃而解了。从微观权力的运作逻辑来看,“党建+基层治理”的形式组合未必就一定有效,因为不是党建天然具有组织化、易形化与符号化等方面的功能,而是组织化、易形化、符号化了的基层党建能够有效将体制势能转化为治理实能。另一方面,党建在组织化、易形化与符号化方面的功能尽管已经在一些研究中被注意到,但往往被看作是党建引领基层治理的机制,这种将党建工具化或技术化的取向在一定程度上忽略了为什么是党建引领而非某些治理技术引领这一重要问题,对机制的强调似乎弱化了党建本身在基层治理中的引领性地位。本文将其界定为“基础设施”,强调了党建引领基层治理在转化体制势能方面的独特优势。这体现了党建为何区别于其他治理技术,得以在基层治理活动中发挥引领作用。

三 组织化:组织型治理实能如何生成

基层党组织并不是天然地就可以介入治理环境,其首先要具有治理能力。正如习近平总书记指出的,“基层社会治理成效如何,基层干部是决定性因素”。^[23]基层党组织干部的组织行动力深刻影响党组织在微观

层面体制势能的转化，以及党建能否有效介入基层治理。

A村长期以来并未走上工业兴村的道路，因而一直作为“集体经济相对薄弱村”处于江阴市发展的边缘地带。村庄年轻人多出村打工，村两委干部干事热情亦不高。近年来，江阴市委对村社区干部全面实施专业化管理，着力构建“选、育、管、用”全链条体系，以期培养一批能够长期带领群众推动乡村振兴的骨干力量。在此背景下，A村在2022年更换了村党总支书记。其上任后，对内整顿干部队伍，建立村干部包片责任制，逐步使两委班子形成了实干、负责、高效的工作作风；对外直面村庄历史遗留问题，重点化解村庄中上访户、习惯反对户、心理落差户和“恶霸”户的矛盾，以重塑干群关系，获得了村民的认可和拥护。之后，A村积极动员在地村民参与工程建设，并劝说部分外出青年返乡创业，使A村走上了农文旅结合的新型发展道路。A村的发展有赖于新书记的改革，其改革的重点首先放在村两委班子建设上。

其一，组建结构合理的两委班子。老龄化严重是A村党员群体长期存在的现象，60岁以上党员占比达58%。调整后的两委班子由9位成员构成，5男4女，平均年龄不到42岁。其二，建立干部培养制度。A村采用以老带新的“类师徒制”方式对年轻干部进行培养，要求有经验的老干部带徒弟，在徒弟遇到困难时必须为其提供及时的支持和帮助，最终目标是使他们能够独立承担并胜任党内或村内的各项任务。其三，建立村干部包片责任制。新一届两委班子重新将A村划分为9个网格，每个网格对应一位村干部管理，这一制度要求村干部经常在其所负责的网格区内巡查走访，以让村民经常看见他们。这一制度很快发挥实际效果，A村村干部在2023年日常巡查中挽救了3位村民的生命。其四，通过双向监督改进干部考核机制。

A村的干部考核并不唯结果论。村党总支书记和副书记会随时考察干部对村庄、村民的熟悉程度，如是否知道村民的姓名，家中的基本情况等。同时，村党总支书记等也会到村民家中，询问村民是否了解村干部网格员、他们何时来过、提供过什么服务等。新书记调侃整个两委班子的皮肤都和他晒得一样黑，这是A村独特的干部面貌，也是一个实干团队的见证。A村咖啡店老板在访谈中提到：

“我们这个咖啡厅外面有监控嘛，我记得有一天早上不到七点钟，我就在手机上看到他们村委会的人拿着工具在帮我弄外面的场地，我当时就很感动，想不到他们会把我的事情当自己的事情。”

就整个江阴市来看，A村的发展基础并不算好。首先，相较于通过出租标准厂房和发展集体产业来增加村庄收入的多数苏南农村来说，A村的产业发展长期以农业为主，只有少量纺织业等轻工业企业，集体经济发展薄弱。其次，A村的大部分土地属于永久基本农田，集体能够支配的建筑用地极其缺乏，限制其发展空间。再次，A村地处偏僻，加之村域内企业无法吸纳全村青壮年劳动力，一些自然村已有空心化趋势。实际上，对于这样一个村来说，基层党组织就显得格外重要，因为这是能够激活村庄活力、引领村庄发展的最主要组织力量。因此，A村的发展逻辑是：党组织重新整合后，干群关系得到重塑，进而充分动员群众力量进行村庄建设。

具体来看，有了组织方面的稳定保障和行动支持之后，新书记带领两委干部反复深入农户，解决了诸如征地、拆迁等村庄历史遗留问题；同时，借助入户充分了解村民的日常需求。如村委将新冠疫情时期用于核酸检测的9个小屋就地改造为便民服务点、村务处理站点，让村民尤其是老人就近享受理发、就诊和纠纷调解等服务。正是通过这些改善性的举措，村委有效改善干群关系，并以此表明

他们引领村庄发展的决心，从而得以组织村民参与村庄农文旅开发——通过雇佣村内工匠、由村民陪同村干部以非招标方式采购建设材料等方式节约建设成本。基于这些行动，他们才能有效劝说村外青年回村开设咖啡馆、火锅店、烤肉店等，以丰富村内商业点。

党建作为一种组织方式或价值信念有其在基层治理中无法替代的重要功能，但这并不意味着党的组织和运作方式只是一种纯粹的制度安排，只有与“人”相结合，使基层党组织在实际层面得到“组织化”，才能践行为人民服务的宗旨，并将体制势能转化为组织型治理实能。从A村的案例中可以看到：一是以村党总支书记为代表的“带头人”通过政治引领与组织动员，推动“全心全意为人民服务”的党的宗旨在基层组织中有效贯彻落实，从而使党组织重新得到组织化；二是凭借村委以身作则的示范作用，密切村内干群关系，引导村民积极参与村庄发展、基层治理与公共事业建设，进而重塑村庄公共性，修复熟人社会秩序；三是作为“带头人”的村干部精准把握时代趋势与政策机遇，在积极争取发展资源的同时，探索形成具有本村特色的可持续发展路径。当村干部成为具有党的价值信念的“带头人”时，才能超越传统的“代理人”“经营者”等角色，使基层党组织在村庄治理和发展中切实发挥引领作用。

四 易形化：联结型治理实能如何生成

从党建的逻辑来说，它并不局限于党组织自身，而是能够根据现实需要，及时调整实际上的组织规模。A村的模式是通过整合党组织，服务群众，从而动员群众。这在很大程度上是由于A村缺乏内生资源，村委是其行动的唯一基础。对于城市社区来说，党员关系相较于农村更为复杂，高度复杂的问题也非单一党组织所能应对。B社区的功能型党支部则为解决这一问题找到了答案，也

展现了党建体制势能的另一个转化范式。

B社区是江阴市较早建立的拆迁安置小区。江阴市委在《江阴市开展全国党建引领乡村治理试点“基石工程”实施方案（2022—2025年）》中规定：“对在职党员、离退休党员、流动党员较多的自然村，探索建立功能型党支部。”基于此，B社区探索了“功能型党支部”的治理路径。“功能型党支部”并不是严格的组织关系和制度规定，而是将党建与社区内外部资源相结合，通过整合社区干部、属地党员和志愿者，实现党建引领在基层治理中的实质化运作。

作为江阴市较早建立的拆迁安置小区，B社区在发展过程中面临着公共服务供给能力不足和上楼农民的社区适应等问题。具体来说：首先，B社区的运转经费主要依赖上级财政，近年来政府下拨资金由240万元减至180万元左右，而治理任务有增无减；其次，B社区的大多数居民为上楼农民，种菜、堆放杂物、乱堆垃圾等现象屡禁不止；再次，B社区居住了1000余名外地新市民，他们与当地居民关系较为紧张，面临纠纷等问题时，这些新市民对居委会介入较为抵触。

B社区的工作是先从“找人”开始的。契机源自一场居民与居委会之间的冲突。由于双方隔阂较深，社区工作人员无法直接了解居民想法，致使冲突始终难以解决。事情的转机源自社区工作人员发现，居民在茶余饭后聚在一起打牌、遛弯、聊天时，很乐意将各家各户的困难想法同原村庄的村干部诉说。社区工作人员由此意识到，党建工作的开展并不能仅依靠组织关系在本社区的党员。一方面，不少居民虽党组织关系保留在社区，却并不在社区生活；另一方面，一些原村干部虽不住在B社区，但他们在居民中还具有一定威望。基于此，B社区的功能型党支部于2023年9月成立，吸纳的人员包括居住在社区但组织关系不在B社区的党员，以及部

分机关单位和附近学校的在职及退休人员。这些人员的选取标准主要依据其是否对社区了解较多，是否有能力参与治理活动。

功能型党支部根据职责划分为治理、服务和文化三个支部，每个支部有一个支部书记和几位骨干代表(见表1)。截至2025年7月，治理党支部内共有11名党员，其中在职干部4人，社区工作人员2人，退休干部、原村庄老书记5人。以治理支部为例，当前B社区治理党支部主要负责社区内垃圾分类等事务的开展。在街道部署垃圾分类、环境卫生管理任务的过程中，B社区面临着来自群众层面的不配合与治理压力的双重困境。在这一时期，社区居民老刘是街道环卫所所长和属地综合执法局综合科科长，直接对接B社区的垃圾分类任务。社区发现了老刘的单位资源，邀请老刘加入功能型党支部下设的“治理+”支部，使老刘从自身工作层面参与社区垃圾房事务。老刘在访谈中介绍道：

“实话说可能正是因为有了这两个职务之后，他们才会想到喊我来任他们的这个支部书记，比如说我们在推垃圾分类的时候，可能有的时候你要涉及属地城管执法的，那我正好又是综合执法城管条线的，然后垃圾分类又涉及环卫条线的。所以相对来说可以稍微帮助一下。”

功能型党支部虽然在社区层面可以视为运用党建引领基层社会治理的一种机制，但在更广泛的层面上，则是党建引领基层治理

中基层党组织的“易形化”。这种易形化成为挖掘和联结多元治理力量和资源以赋能基层治理的重要方式，并延展了其与众多主体间的互惠实践。一方面，基层党组织的易形化使得组织更加功能导向、组织成员更加多元，从而扩大了基层党组织的功能边界；另一方面，基层党组织的易形化成为个人与社区外组织互动的组织基础。亦因如此，B社区的实践总体上可看作是一个以功能型党支部为轴心的功能共益连续统：个人（社区成员、非社区成员）—组织（功能型党支部）—组织（其他功能型单位）。

可以看到，通过建立功能型党支部，社区得以有效吸纳社区内外的成员，并借助他们的社会资本或个体特质实现组织功能范畴的不断延展；与此同时，社区的诸多活动往往依托于“组织—组织”的方式得以开展，功能型党支部实际上为居民参与社会活动提供了多元平台，如2024年8月，“文化+”党支部携手党建联盟对象街道中心幼儿园开展“文化+护苗成长共享初夏欢乐课堂”主题活动。因此，B社区实际上是创造了一个多功能的组织结构，既能统合党员以服务居民，又能以组织化的形式联结组织资源。这种基层党组织的易形化，因其高度灵活和开放包容的组织形式，加之血缘、地缘等因素形成的稳定乡土关系，在一定程度上使基层党组织兼具活力与秩序，从而使党建引领成为了构建有机社会的关键。

表1 B社区功能型党支部的人员构成

功能型党支部	构成人员
治理+支部	社区党支部书记+负责卫生、物业、财务、疫情管理等条线工作的两名社区干部；街道在职干部、退休干部、村庄老党支部书记
服务+支部	社区党支部书记+负责党务、老年、工会、民政、科协等条线工作的两名社区干部；企业家、残联负责人、老年协会会员、街道退休老干部等
文化+支部	社区党支部书记+负责宣传、文明创建、“学习强国”等条线工作的一名社区干部；当地幼儿园、小学、中学以及成人教育学校老师，爱好象棋、书法等的退休老人、街道文教科科长等

五 符号化：感召型治理实能如何生成

党建引领基层治理需要借助一些形式将各种资源统合在一起，而党建本身往往就是这样一种形式。所谓“师出有名”，各地实践中有意创造出标志性概念和特色形式，本质上也是为了吸引体制内外的注意力。从中可以看出，尽管党建本身就具有政治符号的重要功能，但这一功能的发挥依然需要一个“有所行动的过程”。符号化党建则提供了一种灵活有效的途径，以广泛吸引各种主体参与村庄发展和治理，从而重塑治理环境。

C村近乎是一个“空心村”。2001年起，随着C村所在镇“三集中”战略的深入实施，C村大部分村民集中到社区居住，全部村属企业亦集中到工业园区，实现了产业空间的优化整合。然而，这一“强镇弱村”的发展模式使C村的发展资源难以自行统筹规划，加之工业园区升级改造(工改)等政策的实施，C村面临转型压力。在此背景下，C村以特色党建品牌建设为切入点，通过党群活动场所的建设，充分发挥党建的符号化功能。在此基础上，C村积极构建党建联盟体系，为村庄争取发展资源，从而为其探索农文旅深度融合发展之路提供了可能。

C村的模式是通过打造特色党建品牌，发挥其符号化作用以在体制内外争取资源。从其发展路径来看：首先是通过设立“党员中心户”，吸引了村内生态农庄老板主动参与；其后，农庄老板提供的活动场所——放置于生态农庄湖中的船型会议设施——被打造为“红帆领航”品牌。C村以“红船”为场地，常态化开展“红船”故事会等特色活动。此举吸引了各单位党组织来此参观或举办活动，从而为村庄发展提供了流量和资源。

2017年，C村所在镇在全市率先设立党员中心户，即在基层党组织层面，建立“1+10+N”党员联户制度，即1个党员中心

户联系10名党员，10名党员带动辐射N名群众。党员中心户作为基层党组织的“前沿哨所”，可以有效拓宽党建工作的覆盖范围与影响力。C村共设置3个党员中心户，由中心户提供场地和资源开展相关活动，其中一户为村内生态农庄的老板。他此前一直在村内办厂，对村内事务较为关心，中心户的设立实际上是赋予其某种程度上的“政治身份”，激发了其参与村内党务的积极性。他在生态园内设置了党群活动中心、便民服务点、初心阅舫、童心向党亲子乐园、党群连心亭等，并联系党员22名，联系村民家庭85户、群众200多名。除了提供场地和联系村民外，他主动担任义务宣讲员，经常为来先锋驿站参加活动、游玩的客人举办以革命故事为主题的“红船”故事会。

位于生态农庄内的“红船”本是农庄老板用于招待来客和召开会议的场所，在C村村委的建议下，“红船”被改造为村里开展党建活动和品牌建设的载体。除定期开展“三会一课”外，党员中心户议事会、红船故事会、初心阅舫读书会等系列党群活动也在“红船”定期开展，逐渐形成了C村的党建品牌。其中，红船故事会成为“红船”党建活动中的重要部分，主要形式是邀请党员讲述自身小事，通过自身小事折射国家大事，进一步引出党的重要文件、习近平总书记的最新讲话等。这种将党员自身故事与国家大事相结合的叙事方式吸引了当地诸多单位的关注。在调研中我们了解到，来C村红船体验故事会一度在本地各单位中成为潮流。在此意义上，“红船”成为了C村的“红色地标”，并逐渐在周边地区产生了广泛的影响力。

正是通过“红船”这一品牌项目，C村得以链接诸多资源。在党史学习教育热潮中，C村“红船”作为该镇的重要红色打卡点，开展了徒步打卡、党史宣讲、参观展览、品味忆苦饭等活动。周边企业、村庄的28个

党组织先后前往 C 村“红船”打卡，“红船”共计接待党员群众 2000 余人次。由于“红船”位于生态农庄中，进而也给农庄带来了客流。红色打卡点与旅游设施的结合，使得 C 村在镇政府规划中获得了更多重视与关注，最终成功吸引镇政府将镇里投资的民宿选址于此。此外，C 村也通过“红船”与本地一家大企业 D 集团建立了共建关系。D 集团老板是 C 村人，此前与村里联系不多。C 村村委借助“红船”项目的影响力，促使 D 集团党委的“红色车间”项目与其“红船”项目开展联动，双方党员到对方场地参与其特色党建项目各 5 次。通过这些活动，集团老板对本村发展有了更充分的认识。之后，C 村与 D 集团缔结党建联盟，D 集团先后投入 2.3 亿元为 C 村建设生态旅游度假区项目。

C 村的党建符号化主要包含两个方面：一是设置个体性的符号，二是设置空间性的符号。所谓个体性的符号就是通过党建渠道实现对社会精英的政治吸纳，给表现优秀的组织者赋予政治身份，增强其政治话语权。^[24]党员中心户的设立为生态农庄老板参与党建活动提供了“形式”依托，如果没有这类符号性的因素介入党建活动，像农庄老板这样拥有丰富人脉网络和经济资源的企业家就很难进入具体的治理空间。实际上，农庄老板此前一直担任镇人大代表，但与村里并无直接关系。这也折射出部分村庄在发展过程中所面临的政治吸纳空间不足的困境：即除了村党总支书记这一职务外，村内很难有更有吸引力的政治身份。党建的符号化作用则为村党委的政治吸纳空间的拓展提供了可能。由于党建活动在很大程度上是超越村庄和科层边界的，这使这一身份具有了更为广泛的社会和政治意义。“红船”则通过空间的党建化打造，使其承载了丰富的历史内涵和政治意义。“红船”呼应了 1921 年在嘉兴南湖船上中国共产党的诞生。亦因如此，“红船”本

身就具有历史内涵和政治魅力。相较于在会议室中开展党建活动，江阴市的众多党组织更愿意来生态园的“红船”内体验历史现场感，似乎这也为其日常的党建活动赋予了非凡的意义。对于缺乏旅游资源的乡村来说，这种场景化的塑造至少为乡村发展提供了契机。^[25]换言之，C 村的“红船”正是通过空间符号化实现了空间价值的转化，从而为 C 村带来了一定的发展资源。

六 结论与讨论

党建引领基层治理是一个现实课题。2017 年，中央文件首次提出通过加强基层党建引领社会治理，并将加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的主线。^[26]这意味着基层党的建设和社会治理实际上是一体化的关系，而基层党的建设可以看作是实现社会治理与基层建设的前提。亦因如此，在党建引领基层治理的体制机制逻辑已经得到较为充分认识的今天，应该回过头来，重新审视党建引领基层治理本身的“基础设施”，因之这是基层党建得以转化其体制势能的关键所在。正如马克思主义基本原理需要同中国具体实际相结合，党建引领基层治理在理论上的效能于微观层面亦需要一个构建过程。从本文的案例中可以看到：

首先，基层组织自身建设在很大程度上影响了体制势能的转化成效。A 村的案例较为深刻地展示了组织“带头人”以及作为行动者的组织的重要性。政党来源于社会并以社会为基础，同时其需要服务社会以建立绩效合法性。^[27]这意味着为人民服务是基层党组织建立微观权威的重要途径，这也就对党组织的服务能力提出了更高要求。正是在这个意义上，党组织内的“带头人”以及围绕党的组织原则和纪律所锻造的行动队伍就显得格外重要。并且，在基层治理过程中，党组织所起到的是引领作用而非唱独角戏，其组织建设的目的

也是为了积极发动社会力量广泛参与。党对群众的组织不是天然的，而是需要从实质层面使群众看到党组织在目标、方式、结果等方面是否与群众密切相关，是否为人民服务。这也进一步强化了基层党组织对自身的要求。在服务群众的过程中，一是扩大了党组织与基层社会的接触面，重构了党群关系的实践基础；二则使党员的身份意识逐渐凸显，并逐渐获得价值感，^[28]从而使党的组织建设与基层治理之间形成了双向促进的格局。

其次，易形化建设和符号化建设同样是党建有效转化体制势能的重要因素。易形化和符号化建设实际上都为拓宽各类组织和群众参与基层治理提供了基础设施。B社区的案例说明了通过改变组织形式，一方面，可以扩大组织的社会基础以及具体的功能导向；另一方面，则为基层创造灵活多变的组织形式以形成“组织—组织”间的交流互动提供基础。C村的案例说明了党的符号化可以打造新的基层政治价值以吸纳精英参与治理；党建的品牌化打造则既能够在横向层面吸引各单位党组织体验参与，从而为村庄发展的资源链接带来可能，也能够纵向层面获得体制内的关注，并为其带来政治及经济资源。无论是易形化建设还是符号化建设都可以为基层党组织获取体制内外的资源提供路径，其不同之处在于易形化建设是一种组织形式的灵活调整，可以看作组织适应社会和自身需要的过程；而符号化建设则是一种治理意义的塑造与重构，可以看作组织在中观、宏观的组织体系中吸引注意力的过程。

再次，党建引领基层治理的“基础设施”的建立有赖于内外两方面的努力。从外部来说，“基础设施”的建立有赖于地方组织部门的选人用人政策以及政府政策所带来的治理资源。党建引领基层治理不是基层党组织的单方面行动，而需要通过体制性的机制和政策理顺基层党建的运作逻辑，提供党建实践

创新的资源空间。换言之，基层党组织要实现党建引领，离不开自上而下的政策支持。不能因为党建本身巨大的体制势能，而忽略了基层党组织所处客观环境中的各种困难。从内部来看，“基础设施”的建立本质上还是来源于基层党组织自身的建设，尤其是基层党组织要走好群众路线。这是党的生命线和根本工作路线，也是党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝，其从历史层面和总体维度上构成了党建引领基层治理的体制势能的来源，也从现实层面和微观维度上影响了党建引领基层治理体制势能的转化。亦因如此，党建所蕴含的政治符号的长期效用发挥有赖于党组织自身建设所带来的权威，也需要借助机制性的方式联结行动主体，塑造新的团结。这些从实质上来说都是对群众路线的坚持，其构成了党建引领基层治理转化体制势能的根本，也是基层组织具有生命力和战斗力的重要方式。回归到基层治理，关键在党；回归于基层党组织，则关键在人。

参考文献：

- [1] 束赞：《政治结构、行动者与组织力——基于上海市街道党建引领基层治理体制的分析》，《新视野》2021年第4期。
- [2] 邓正阳、向昉：《从政党重塑基层：党建创新引领基层治理的实践透视》，《社会主义研究》2021年第5期。
- [3] 彭勃、杜力：《从科层逻辑到圈层逻辑：城市基层治理的新样态及其影响》，《新视野》2023年第2期。
- [4] 姜晓萍、田昭：《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》2019年第5期。
- [5] 潘桐：《权责均衡：从体制势能到治理实能》，《社会学评论》2024年第2期。
- [6] 陈家建、赵阳：《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》，《社会学研究》

2019年第1期。

[7] 赵聚军、王智睿:《社会整合与“条块”整合:新时代城市社区党建的双重逻辑》,《政治学研究》2020年第4期。

[8] 布成良:《党治社会:党建引领基层社会治理的逻辑与路径》,《社会科学》2020年第6期。

[9] W.H.Dutton, ed., *The Oxford Handbook of Internet Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.90—91.

[10] 项飙、约翰·林德奎斯特:《流动,还是被流动:跨国劳务的基础设施》,《社会学评论》2019年第6期。

[11] 孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》2019年第4期。

[12] 田先红:《政党如何引领社会——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》,《开放时代》2020年第2期。

[13] 《毛泽东选集》第一卷,北京:人民出版社,1991年,第137页。

[14] 卢晖临、刘圆圆:《“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》2025年第4期。

[15] 陈松友、罗公尚:《中国式现代化进程中的基层党组织建设:价值、逻辑与行动路径》,《山东社会科学》2024年第11期。

[16] 田凯:《组织外形化:非协调约束下的组织运作》,《社会学研究》2004年第4期;理查德·斯科特、杰拉尔德·戴维斯:《组织理论:理性、自然与开放系统的视角》,高俊山译,北京:中国人民大学出版社,2011年,第159—163页。

[17] 吴晓林:《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》2020年第5期。

[18] 包心鉴:《中国制度的内在逻辑和独

特优势》,《社会科学研究》2019年第5期。

[19] 彭勃、杜力:《“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径》,《理论与改革》2022年第1期。

[20] 冯仕政:《典型:一个政治社会学的研究》,《学海》2003年第3期。

[21] 陈家喜:《中国城市社区治理的新变化:基于政党功能视角》,《政治学研究》2023年第1期。

[22] 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

[23] 《习近平关于城市工作论述摘编》,北京:中央文献出版社,2023年,第6页。

[24] 李朔严、王名:《政党统合与基层治理中的国家—社会关系》,《经济社会体制比较》2021年第2期。

[25] 潘桐:《乡村场景化:苏南“薄弱村”里的城乡融合》,《社会建设》2025年第4期。

[26] 《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》,北京:人民出版社,2017年,第4页。

[27] 王韶兴:《社会主义国家政党政治百年探索》,《中国社会科学》2017年第7期。

[28] 杜鹏:《迈向治理的基层党建创新:路径与机制》,《社会主义研究》2019年第5期。

责任编辑 刘秀秀