

【乡村治理现代化】

# 找回群众与双向赋能:党建引领 乡村治理有效的韧性机制

## ——基于C村美丽屋场建设的个案考察

姜国俊 袁赞

(中南大学公共管理学院/地方治理研究院,长沙410075)

**摘要:**治理有效是党建引领乡村治理的基本目标。本文从群众路线视角出发,对C村“党建引领美丽屋场建设”实践探索进行剖析,探讨党建引领与乡村治理有效之间的机制。党建引领乡村治理的实践路径在于,通过群众动员和组织建构两种策略,在过程层面促进党领共治的治理行动生成,在结构层面实现党领共治的治理网络重塑。党建引领乡村治理的关键要素在于,以政党力量融入为牵引、以群众路线回归为主线,实现农民群众主体性回归和村民自治的职能归位,进而以“政治引领自治、行政助推自治”的双向赋能,充分激活乡村社会自主治理效能,持续形塑乡村治理有效的韧性机制。

**关键词:**治理有效;找回群众;双向赋能;基层党建

**中图分类号:**D422.6;D267.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)01-0118-14

### 一、问题提出与文献回顾

党的十九大以来,党中央从顶层设计上将“治理有效”确立为乡村振兴战略的总体目标之一。乡村要振兴,治理有效是基础和关键。然而,当前基层政权建设的日趋行政化和乡村社会结构的日趋空心化制约着“治理有效”这一目标的实现。一方面,基层政权建设在乡村场域的运作往往遵循着集权逻辑,扩大资源控制权强化行政权力对乡村社会的控制,导致行政消解自治<sup>[1]</sup>、行政弱化村民自治的弹性空间<sup>[2]</sup>等问题。另一方面,乡村社会结构日趋原子化、空心化,乡村社会关系从熟人社会向“无主体熟人社会”转变<sup>[3]</sup>,加剧了乡村治理的公共性和主体性缺失困境。因此,要实现乡村治理有效的目标,就必须处理好行政与自治、分化与整合之间的关系。

围绕乡村治理有效这一时代命题,学界大多从治理主体、治理单元视角探讨乡村治理的结构性问题,进而将如何实现乡村治理有效的问题转化为两个方面。一是如何实现国家力量与社会力量的多元融合,二是如何重构治理单元确保乡政村治的最优关系。然而,过去相当长时段内的一些既有研究,相对忽略了乡村治理中的政党力量,较少关注基层党组织调适国家与社会关系、化解乡村治理行政化困境的平衡作用,进而难以清晰解释乡村治理究竟如何有效的内在复杂机制问题。可喜的是,近年来越来越多的学者意识到,在反思乡村社会治理

收稿日期:2023-05-15

基金项目:2023年湖南省社会科学成果评审委员会重点课题“乡村振兴背景下高素质农民培育体系建设研究”(XSP2023ZDI006)

作者简介:姜国俊,男,中南大学公共管理学院副研究员;袁赞,女,中南大学公共管理学院博士生。

的中国经验时,需要立足于“把政党带回来”的研究取向<sup>[4]</sup>,以此回应中国基层政权建设的治理韧性和持久性问题<sup>[5]</sup>。同时,随着“党建引领”逐渐成为新时代纵深推进乡村振兴战略的重要政策议题和现实命题,学界认为在探析“乡村治理如何有效”这一研究中有必要引入党建引领的视角,强调党建引领缓和与国家与社会关系的调适功能<sup>[6]</sup>,肯定其在化解公共权力“收-放”两难困境中的平衡作用<sup>[7]</sup>。那么,如何借助党建引领机制调适国家与社会关系,激活乡村社会自身的治理效能,进而让乡村社会有效运转起来?这正是当下党建引领乡村治理有效的实践探索亟待解决的关键问题,同时也是本文的研究焦点所在。

关于党建引领乡村治理研究,学界初步形成了三种代表性的研究视角:一是以治理逻辑归纳为核心的“功能-价值”视角。相关研究旨在从宏观叙事角度探讨党建引领在乡村治理中的逻辑理路和功能作用,认为新时代党建引领的创新逻辑及核心目标是实现基层党建去“悬浮化”和基层治理再嵌入<sup>[8]</sup>。村级党组织遵循着提能赋权、组织起来、上下联动的党建引领逻辑<sup>[9]</sup>,较为有效地解决“乡政村治”的结构性矛盾,强化基层政府与行政村之间的制度性联结<sup>[10]</sup>,重塑乡村治理的公共性和主体性<sup>[11]</sup>。二是以政党-社会关系分析为核心的“结构-关系”视角。相关研究尝试进行中观范式的理论构建,以此解释政党如何发挥主动性和治理功能来实现乡村社会再造,进而构建政党组织社会<sup>[12]</sup>、政党引领社会<sup>[13]</sup>等分析框架。三是以运行机制剖析为核心的“事件-过程”视角。相关研究着眼于在乡村治理的微观实践和典型案例中寻找中间变量,揭示党建引领遵循着耦合调适机理<sup>[14]</sup>,通过空间塑造、政治引领、社会动员等具体操作性机制<sup>[15]</sup>,塑造了“党建引领社会共治”的乡村治理秩序<sup>[16]</sup>。

总体而言,学界从“功能-价值”“结构-关系”“事件-过程”三个视角,对党建引领乡村治理进行了较为丰富的研究,形成了理解“党建为何以及如何引领乡村治理”的立体图景。其中,“结构-关系”视角立足于“把政党带回来”的研究取向,将党领导下的乡村治理实践与“政党塑造社会”理论和“国家-社会”二元范式进行理论对话,揭示了中国乡村治理的特殊性以及党建引领的表现方式,为我们理解新时代政党如何整合、动员以及引领乡村社会提供了较好的分析框架。然而,已有研究至少在如下方面有待进一步深化和拓展:第一,“功能-价值”视角凸显基层党建的治理属性,普遍认为强化党建引领必然带来乡村治理效能的有效提升,相对忽略了基层党建的核心要义是改善党群关系;第二,“结构-关系”视角强调政党在乡村社会中的整合功能和调适功能,但因缺乏关注政党重塑乡村社会治理秩序的微观过程,导致政党有效联系并组织动员群众的联结路径和实践机制较为模糊;第三,“事件-过程”视角主要聚焦于基层党建的组织本位,强调党建如何通过组织化统筹路径来重塑社会联结机制,相对忽视组织和动员农民群众的能力提升。

基层党建依托空间塑造、政治引领、社会动员、组织整合等机制引领乡村治理,本质上是一个制度化践行群众路线的过程<sup>[17]</sup>。然而,已有研究较少从群众路线视角来提炼党建引领乡村治理的运行机制。虽然有部分学者开始注意到这一问题,发现要实现乡村治理有效,势必要经历一个“找回群众工作”的关键阶段<sup>[18]</sup>,群众路线作为党的根本工作路线和基层治理的重要抓手,实质是以“反复逼近”的方式“回到群众中去”<sup>[19]</sup>,但已有研究并未对党建引领为何以及如何促进乡村治理有效提供系统的因果解释。

笔者调研发现,地处华中地区 H 省 N 市的 C 村,以党建引领美丽屋场建设为抓手,对乡村治理如何有效这一问题进行了创新性探索并取得了较好成效。而 C 村从落后村脱颖而出成为全国乡村治理示范村的成功密钥在于,面向群众利益的群众动员和群众工作方法始终贯穿治理的全过程。基于此,本文以 C 村“党建引领美丽屋场建设”实践探索为例,从群众路线视角切入,剖析政党在重塑乡村治理过程中践行群众路线的具体路径和内在机理,以期进一

步深化和拓展党建引领乡村治理有效机制的研究。

二、分析框架

群众路线是党的生命线和根本工作路线。在党的文献中,毛泽东首次从领导方法维度,对群众路线作出科学概括:“在我党的一切实际工作中,凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去。这就是说,将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究,化为集中的系统的意见),又到群众中去作宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动,并在群众行动中考验这些意见是否正确。”<sup>[20]</sup>刘少奇所归纳的“一切为了群众,一切依靠群众”的群众观点和“从群众中来,到群众中去”的群众方法<sup>[21]</sup>,成为群众路线的经典表述。党的十八大以来,习近平多次阐述必须坚持党的群众路线和密切联系群众,指出“国家各项工作都要贯彻党的群众路线,密切同人民群众的联系”<sup>[22]</sup>。学者们着眼于对群众路线的性质、理念和独特性等进行多维度的理论诠释。比如,群众路线是一种强调党员干部主动深入群众的逆向政治参与模式<sup>[23]</sup>,群众路线在党员干部与人民群众之间建构了一个治理共同体,通过党群合作和共治来实现群众的民主参与<sup>[24]</sup>,强调其独特性在于将“党的领导”与“向群众学习”结合起来<sup>[25]</sup>,等等。

群众路线为党建引领如何助推乡村治理效能提升提供了一种分析思路。既有研究表明,党建引领乡村治理有效关键在于,通过基层党建形塑党员干部和农民群众的互动机制,实现党组织领导权的落地和乡村治理主体性的激活<sup>[26]</sup>,这契合群众路线的思想精髓。因此,本文从群众路线视角切入,结合基层党建和群众路线实践的现实情境,构建“群众动员-组织建构”的分析框架(图 1),用于分析党建引领乡村治理的实践过程,以便更清晰地贴近经验证据。

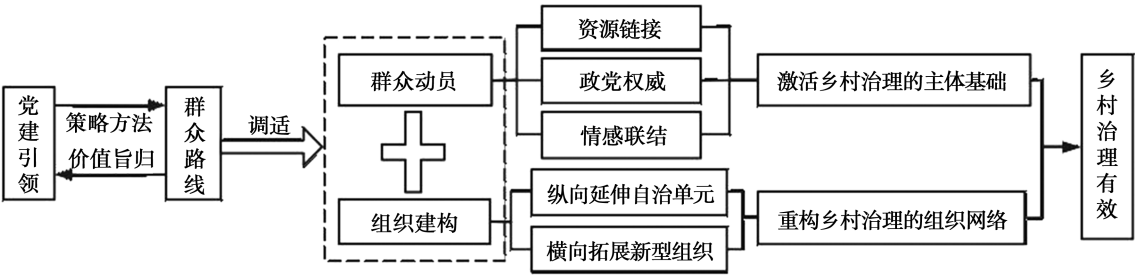


图 1 党建引领乡村治理有效的“群众动员-组织建构”分析框架

第一,群众动员是贯彻落实群众路线的核心机制。“将群众的意见集中起来、并在群众行动中考验这些意见是否正确”的群众路线践行过程,实质是群众诉求表达和政党回应的交互过程<sup>[24]</sup>,核心在于通过组织和动员群众普遍参与政治生活,实现党对群众的领导。由此可见,群众动员是“干部联系群众”的互动过程,构成了群众路线的核心机制。然而,基层治理实践中,群众路线逐渐摒弃了群众动员,转而求助官僚体系内的有效动员和行政理性化建设<sup>[27]</sup>,偏离了群众路线的本质蕴涵,导致群众沦为被治理和服务的客体,党群关系处于涣散状态。因此,党建引领亟须重新将群众动员纳入群众路线轨道,在党群互动中重塑农民群众的主体性,进而实现乡村治理效能的提升。

第二,组织建构是有序推进群众路线的保障条件。“从群众中来、到群众中去”的群众路线,隐含了“政党领导-群众参与”的互动结构<sup>[28]</sup>。其中,基层党组织作为践行群众路线的核心行动者,主要通过组织网络建设来获得群众的支持,并在组织网络中实现对群众的组织化



动员<sup>[29]</sup>。由此可见,如果没有长效且稳定的组织网络作为结构支撑,党员干部显然难以深入群众。同时,回顾中国共产党的党建实践,可以发现基层党组织建设目标,不单是组织形态的实体扩张,更是动员农民群众的能力提升<sup>[30]</sup>。因此,将基层党组织建设与党群互动过程结合起来,既是贯彻落实群众路线的核心要义,也是党建引领乡村治理有效的可行路径。

综上所述,党建引领乡村治理有效的关键在于,要将基层党建的组织建设和群众工作方法充分结合起来,通过组织和动员群众参与乡村治理事务,推进党群双向互动和有效沟通,进而重塑乡村治理的公共性和农民群众的主体性。其中,群众动员和组织建构不仅呈现了群众路线实践的完整路径,也是党建引领乡村治理的关键路径。具体而言,群众动员依托资源链接、政党权威和情感联结,实现党员干部“关键少数”带动农民群众“绝大多数”,破解农民群众主体性困境,是党建引领乡村治理有效的逻辑起点。而组织建构依托基层党组织网络的纵横拓展,实现党群互动的治理结构重塑,为政党引领下的群众普遍参与提供结构支撑和组织保障。

### 三、研究设计与案例引入

#### (一) 研究方法 with 案例选择

本文遵循质性研究的分析理路,运用纵向单案例研究方法,对党建引领乡村治理有效的实现机制展开分析。为避免研究逻辑存在循环论证问题,本文将在个案研究中结合过程追踪法的分析思路,即通过对案例过程进行回溯和追踪来解释因果机制,以增强案例研究的解释力<sup>[31]</sup>。

按照个案研究的典型性原则,本文选择C村“党建引领美丽屋场建设”作为研究对象,主要基于以下考量:一是理论契合度。C村在党建引领美丽屋场建设中,面向群众利益的群众动员和群众工作方法始终贯穿治理的全过程,这为本文从群众路线视角考察党建引领乡村治理有效的实现机制提供了研究窗口。二是案例典型性。C村总面积8.6平方公里,辖27个村民小组,总人口4335人;现有党员156人,下设4个党支部,8个党小组,村支两委班子共7人。2014年前,C村是一个典型的落后村,在J乡10个村里排名倒数第一。自2015年以来,C村持续推进党建引领美丽屋场建设的实践探索,动员群众筹资2300万元、群众投工投劳5500个,先后完成了14个美丽屋场建设,实现公路硬化入组率100%。C村相继被评为市级绿色村庄和两型示范村、美丽乡村示范村和“五星村党支部”,以及H省秀美村庄、幸福村、精品村和美丽乡村建设示范村,并于2021年获批“第二批全国乡村治理示范村”。C村从“落后村”到“示范村”的转变过程,为我们观察和分析党建引领乡村治理有效的实现机制提供了典型经验支撑。

本文涉及资料主要源于2022年6—7月笔者团队对C村美丽屋场建设进行的实地调研。调研方式主要是对C村干部、驻村工作队干部和农民群众等相关人员进行非结构化访谈。

#### (二) 案例引入:党建引领乡村治理的C村样本

2014年的C村,兼具农业型农村和留守型村庄的典型特征,人口外流明显,村集体经济孱弱,乡村衰败严重。面对村庄内部人心涣散、日益空心化现状,C村村支两委决定采用党建引领下的群众工作模式,引导村民共同谋划乡村发展。

##### 1. 直面群众利益,解决群众实际需求

群众利益是群众工作的出发点和落脚点。村支两委认为,要做通群众工作,扭转村民“等靠要”的心态,让村民真正自发参与乡村建设,关键是要直面和摸清群众诉求,解决群众“痛痒”问题。因此,村支两委做的第一件事,便是深入群众发掘和识别群众需求。当时,村支两委通过走家入户和开会两种形式,搜集了40余条村民最需要解决的急难愁盼的问题,进而发

现道路建设、垃圾处理、污水等人居环境问题,是村民特别关切的“痛痒”问题。于是,村支两委决定以人居环境改善为抓手,开展美丽乡村建设。同时,在与驻村干部商议后,C村以“尊重自然原生态,保留原汁原味,绝不搞形象工程,绝不搞重复建设”为原则,启动了美丽屋场建设的行动计划。

调研发现,C村以人居环境改善为核心主题有两重意图:一是让农村回归到其本质特征。在驻村干部们看来,“农村本身就很漂亮,不需要按照现代化、功能性的城市标准来建设和改造,关键是要将环境治理好。我们建设美丽屋场,就是要把农村建设得更像农村”(访谈记录:20220616-C村驻村干部WY)。二是实现村庄从零开始的发展。在调研中,驻村干部和村支两委均认为,在产业基础较差且不具备明显资源禀赋优势的情形下,从生态环境改善切入,动员村民共治、共建美丽屋场是振兴乡村的一条可行路径。接受访谈的一位驻村干部直言不讳地说,“产业发展不是一个标准化的东西,并非每个村都具备产业发展的条件。当时C村没有特色和优势产业,以产业振兴带动乡村振兴是很难的。从生态振兴着手,改善人居环境,修建道路,这是村民希望的”(访谈记录:20220616-C村驻村干部WY)。

## 2. 整合群众诉求,促进集体共识达成

做通群众工作,除了要考虑群众的实际需求,还要充分尊重群众主体的异质性和群众利益的复杂性。在开展美丽屋场建设之前,C村主要是通过鼓励群众表达诉求,并有效整合多元想法,来扭转村民“要我建”为“我要建”的心态。

其一,确保村民的知情权,让其知晓和明晰美丽屋场建设的工作思路以及涉及的权属问题,主要是通过摆道理、讲事实、解疑虑等柔性方式,消除村民顾虑,进而提高村民参与意愿。调研中,C村党支部的一位负责人说,“其实最初搞美丽屋场建设,村民是没有概念的。我们就和他们解释,我们要把池塘搞好,把道路周边进行绿化、装路灯,搞一个凉亭、小公园,让大家歇凉有地方坐……村民们一听,大概就知道了”(访谈记录:20220616-C村党总支副书记FQ)。由于能切实改善人居环境现状,村支两委表示绝大多数村民也是理解和支持开展美丽屋场建设的。另外,村支两委也向村民明确承诺,建设中涉及的无偿腾地只是把使用权捐出来,土地的实际产权权属并未改变,依旧属于村民。在此基础上,村支两委将与村民约定的事项整理成屋场建设约法三章,并引导村民共同签订。

其二,向村民征求意见,鼓励村民参与讨论,进而形成具有群众基础和可操作性的美丽屋场建设实施方案。美丽屋场建设时,C村事先会借助开会来听取村民想法,并同村民讨论、协商,确保美丽屋场建设的具体工作方案能契合村民诉求。一位驻村干部跟笔者介绍,“在建设美丽屋场时,我们会与群众商量,让他们表达想法。我们打算将村民房前的一口塘改造成人工湿地,让附近污水都流入,进行过滤和沉淀,当时村民大多是不同意的。我们就做设计图拿给村民看,让他们知道建成后的效果,同时结合他们的意见进行修改,再张贴效果图。其实吧,我们弄美丽屋场建设,关键要做到真心真意”(访谈记录:20220616-C村驻村干部WX)。驻村干部提到的“真心真意”,就是要尊重群众之间的差异性,理解包容群众的不合理诉求,并通过对话、讨论、表达和协商来消除差异和分歧带来的问题。C村的负责人对此深有体会,“我们建设美丽屋场,要让群众能够接受并自觉维护,不仅要征求他们的意见,还要对他们提出的合理要求予以解决,同时要把不合理要求以及不能采纳的道理和群众讲清楚”(访谈记录:20220616-C村党总支副书记FQ)。

总之,C村从人居环境改善出发,提出以“小组申请、村民筹资、村组共建”方式开展美丽屋场建设,并在驻村干部、村支两委和村民充分沟通交流的基础上,形成了“群众的事情群众自己商量着办,群众的矛盾群众帮助解决”的集体共识。然而,要让每一位村民真正成为美

丽屋场的建设者、参与者,还需要依托党建引领来实现群众广泛参与,进而将初步形成的集体共识转化为集体行动。值得进一步追问的是,C村是如何避免党建引领悬浮于乡村治理之上,以及如何解决长期以来群众主体性缺失和参与困境的呢?本文将基于“群众动员-组织建构”分析框架对其予以系统剖析。

## 四、党建引领乡村治理有效的实践路径

在进一步的田野调查中笔者发现,为了更好地将党建引领下的群众工作模式贯穿于美丽屋场建设和治理的全过程,C村采取了群众动员和组织建构两种策略,来确保党领共治的治理行动生成和治理网络重塑。

### (一)群众动员:党建引领下的多元主体参与

乡村治理主体主要有内生型治理主体和外部型治理主体两类。其中,内生型治理主体,诸如村干部、在村精英、中坚农民,具备一定的村社权威,是党和政府在乡村工作中可重点依靠的群众基础<sup>[32]</sup>。而外部型治理主体,诸如第一书记、驻村干部,以行政嵌入为主,拥有资源整合和策略性动员优势<sup>[33]</sup>,能推动国家治理需求与乡村自治要求有效衔接<sup>[34]</sup>。C村美丽屋场建设中,引导广大村民参与的核心力量主要有村干部、驻村干部、党员以及积极村民。在村干部、驻村干部合力引领下,党员干部、积极村民通过行动赋能释放主体活力,为“党建引领+群众自治”的美丽屋场建设模式创设可能。

#### 1.驻村干部的务实创新与资源动员

相较于村支两委干部而言,驻村干部政治素质和理论水平更高,具有更强的政策理解能力、把握能力、工作推动动力。C村“美丽屋场”概念提出以及建设思路形成,最初源于两位驻村干部在理解和把握中央政策精神基础上的创新倡议,并得到了N市主要领导的高度认可和大力推广。C村在相关驻村干部的带领下,坚持务实创新的理念,发挥政策创新的衔接作用,动员村支两委持续推进美丽屋场建设。

第一,务实创新的理念集中表现在,驻村干部是在充分考虑C村现实发展处境与现有条件基础上进行的创新。比如,驻村干部在人居环境改善中,充分借助自然条件和地理优势来打造人工湿地,对村庄内的污水进行集中处理。正如一位驻村干部所言,“我们建设的这些(污水治理)设施,都是利用地理优势,让水自上而下地流。这就是我们经常说的,土里土气,接地气”(访谈记录:20220616-C村驻村干部WX)。同时,驻村干部也会进一步升级创新思路。例如,在污水治理设施取得初步成效基础上,驻村干部把污水治理和景观打造融合在一起,使得治理既具备环境治理效应,也具有生态景观效应。

第二,驻村干部通过政策链接与资源衔接争取村支两委的通力配合和村民的广泛认同。在推进美丽屋场建设过程中,驻村干部与村支两委跳出了“干部干,群众看”的窠臼,达成了“村民自治、政府引导”而非“政府主导、村民参与”的创新共识,让村民回归乡村治理的主体地位。为了让这一共识落地,驻村干部充分利用自身所学习掌握的知识,吃透、领悟中央政策精神,并结合C村实际进行本土化落地和转化。正如驻村干部所言,“美丽屋场的概念最早是习近平总书记在浙江视察时提出的。N市委书记捕捉到了这个信息,就鼓励开展美丽屋场建设。但是具体如何开展,是没有概念的。我和W主任在这里驻村时,就经常一起琢磨和讨论如何走在政策前面,将美丽屋场概念落地,并推动C村开展美丽屋场建设”(访谈记录:20220616-C村驻村干部WY)。也正是因为驻村干部的持续创新,C村较早享受到政策福利。2019年N市所在的C市出台了美丽屋场建设项目,C村刚好符合专项资金申请条件。



同时,驻村干部也充分利用其掌握的资源,为美丽屋场建设争取到其他专项资金支持。

## 2.“村两委”的思想引导与政治动员

C村“美丽屋场”建设持续推进也离不开想要改革创新村干部。村干部拥有内部信息优势,能搭建起外部帮扶力量与内部村民的桥梁。在“美丽屋场”建设过程中,驻村干部的创新理念之所以能够落地,广大村民之所以能够自发筹资筹劳、无偿腾地拆墙,屋场建设全过程之所以能够做到共建共治,都离不开村支两委的思想引导与政治动员。

通过愿景引领做通党员干部内部的思想工作。党员是村干部与村民之间的沟通者。一方面,他们具有较高的政治觉悟,拥护国家政策;另一方面,他们长期生活在村中,洞悉村民的实际需求。因此,村支两委在跟进和推进美丽屋场建设之前要与党员进行沟通。同党员商量、听取党员意见,一是有利于更为全面摸清村庄实际情况,二是通过赋予党员更充分表达意见的权利,争取党员的认同和支持。C村F书记谈到,“美丽屋场建设,党员的作用是最大的。建设美丽屋场前,我们会先和组上的党员商量,争取他们的支持,同时询问他们组的情况,比如,能筹多少资金,腾地是否存在问题,群众思想工作难度如何。如果党员有把握,那建设就一定没多大问题”(访谈记录:20220616-C村党总支副书记FQ)。

通过政治动员引领村庄全体党员成为美丽屋场建设、后期维护的主体力量。“火车跑得快,全靠车头带。”为了广泛动员村民自发参与美丽屋场的共建共治,C村树立了“一切工作到支部,一切举措到小组”的鲜明导向。进而村支两委发动党员在美丽屋场建设中积极开展联户帮扶活动,有序引导党员在建设后期自觉承诺和主动认领公共区域的维护、监督。正是借助持续有效的政治动员,充分激活了党员的身份意识和主体性,使党员从“无为”变“有为”、从“小为”变“大为”。

## 3.党员、积极村民的示范带动与情感动员

党员和积极村民的示范带动对组织和动员村民广泛参与、有序推进工作开展尤为重要。主要体现在以下两个方面:一是在美丽屋场建设中,尤其在动员村民筹资筹劳、无偿腾地、拆墙拆违等具体工作中,党员干部确实发挥了示范带头作用。例如,C村流传的“墙内墙外都是自己家”的故事,就是一个党员干部发挥带头作用的典型事例。调研发现,C村在建设鸟窝山美丽屋场时,由于村民住房之间砌筑了围墙,影响村户出行道路。该区域的支部书记YZQ为了将村户之间的道路连通,带头拆除了自家院墙。F书记对此深有感触,“当时他妻子不肯拆,他就给妻子做思想工作,‘咱们这个围墙建起来,家就这么大,如果把围墙拆了,墙内墙外都是自己家,满眼望去都是景,不要局限在这个小家的概念’。在他的带领下,全组党员开始带头拆自家围墙,后来带动了全组村民自愿参与进来”(访谈记录:20220616-C村党总支副书记FQ)。二是在美丽屋场后期维护中,党员干部同样起到了示范带头作用。例如,美丽屋场建成以后,公共区域的维护,C村采取了“党建引领下的自行认领”方式。起初是党员自行认领公共区域的维护,承诺每年为屋场做一件事情。在党员示范带头下,不少村民也开始自发认领公共区域的卫生和维护。除此之外,农村本身是一个熟人社会。党员和积极村民长期生活在村庄内,能够利用熟人社会的情感沟通和协商进一步获取普通村民的认同。在美丽屋场建设中,党员和积极村民通过拉关系、讲情感等具体方法,与其亲戚、朋友以及邻居进行沟通,进而获取他们的支持、动员他们广泛参与。

综上,在美丽屋场建设中,C村依托高水平的党建,吸纳多方利益诉求达成共识,形成驻村干部、村支两委、党员、积极村民等多元主体的有机联动。正是这种党的意志、行政意志、村民意志在村庄治理过程中的有效对接,使得C村的美丽屋场建设充满能动性。同时,这种“头雁(驻村干部、村支两委)”领航、“新雁(党员、积极村民)”同航的互动格局,充分发挥了

党的领导核心作用、党员和积极分子的示范带动作用,最大限度动员了村民广泛参与,为党建引领多元主体有效参与创造了可能(图 2)。

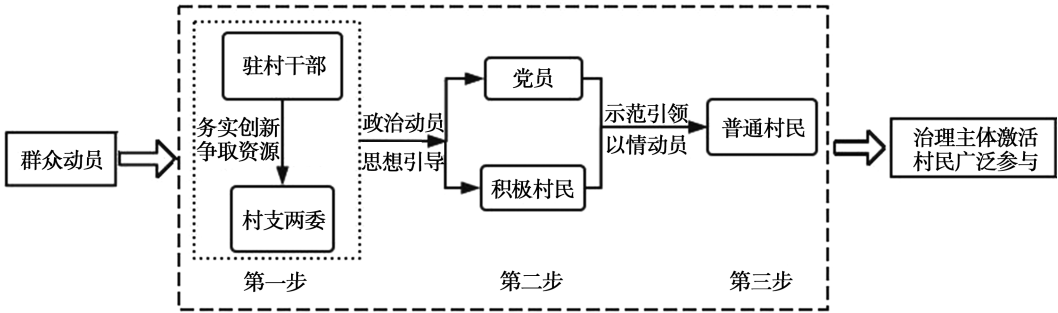


图 2 美丽屋场建设中群众动员的实践路径

(二) 组织建构:党建引领下的治理网络重塑

集体行动生成和治理网络重塑,二者共同构成了党建引领乡村治理有效运转的基础要素<sup>[35]</sup>。C 村直面群众利益、整合群众诉求,强化党的领导核心作用,激活党员和积极村民的示范带动效应,促成了党领共治美丽屋场建设的集体意识和集体行动生成。同时,为了确保党领共治美丽屋场的常态化运作,C 村依托党的组织网络,通过自治单元下沉机制和自治组织培育机制,形塑了一个党与社会有效互动、党群密切联系的乡村治理网络。

1. 纵向下沉自治单元,实现党领共治的组织再造

创建以屋场理事会为核心的村民自治组织,作为美丽屋场建设的具体载体。这是 C 村驻村干部和村干部共同协商推出的一个创新举措,目的是在治理资源和时间精力有限的情况下,保证村民长期深度的可持续参与。在第一个美丽屋场建成以后,驻村干部和村干部基于对新情况新问题的研判,意识到要让美丽屋场真正成为党建引领、村民主导的产物,需要新的党领共治的组织载体。于是,从第二个美丽屋场建设开始,驻村干部和村干部引导村民成立屋场理事会,为村民“共商、共建、共治、共监、共享”提供活动领域。具体而言,屋场理事会主要负责如下事项:一是项目建设前,组织村民开会,让村民充分表达想法和需求;二是项目建设中,负责监督施工进度、质量以及筹款明细,同时向上传达村民诉求;三是项目建设后,牵头带领村民进行屋场的日常管理和人居环境维护。

实践表明,C 村屋场理事会确实以一个群众主导的自治组织在持续运行。驻村干部 WY 对此深有体会,“屋场理事会的成立,真正让美丽屋场建设成了一个由群众自发或者说以群众为主体的模式”(访谈记录:20220616-C 村驻村干部 WY)。屋场理事会的鲜明群众性具体体现在以下三方面:第一,美丽屋场是根据村民居住特征以及地理条件设立的自然村,以三个或者三分之二个村民小组为单元规模。屋场理事会则是以自然村为载体,建立在村小组基础上的自治单元。第二,屋场理事会的理事为 5~7 人,主要由村民推选产生,大多是村小组长、党员、有威望人士、有财力的企业家、有一定知识的离退休返乡人员以及优秀妇女代表。这些理事会成员通常具备一定的村社权威和组织动员能力,有能力和意愿参与村级事务,是村民自治能够有效运作的权威基础。第三,屋场理事会主要通过村民自治的运作形式开展美丽屋场的建设和维护。作为乡村社会内部的一种村民自组织形式,屋场理事会的实质是将党建单元和自治单元双重下沉到“屋场”,即下沉到距离村民最近的村小组以及生活单元。

总之,屋场理事会的成立,重塑和调适了党领共治美丽屋场的治理网络。在“村党支部-屋场理事会-村民”的治理结构下,屋场理事会不仅成为党组织联系村民的关键节点,也为村民长期参与、良性互动提供了组织载体和协商平台。



2. 横向培育新型组织, 实现党领共治的组织联结

C 村根据美丽屋场常态化治理需要, 以现有组织实体为基础, 积极培育“两会一队”等新型自治组织, 与村党支部、屋场理事会形成互动、联合与合作, 进而在横向上实现党领共治的组织联结。

第一, 基于村内已有组织现状, C 村依托老年协会和妇联的组织体系, 进一步推动以老人、留守妇女为节点的社会组织网络再造。在原有村委会、屋场理事会两类组织的基础上, 一些诸如老年协会、妇女协会等新型社会组织, 加入了美丽屋场管理维护的组织网络。老年协会成员主要由老党员、老工人、老教师、老退伍军人、老退休干部组成。在美丽屋场的管理维护中, 该协会会同屋场理事会和妇女协会, 一起参与屋场人居环境卫生的评比和监督。C 村的负责人告诉笔者, “老年协会最初是一个退休支部转变而来的, 主要包括老教师和在外工作退休的返乡老人”(访谈记录: 20220616-C 村党总支副书记 FQ)。

第二, 引导村内的热心村民成立屋场新时代文明实践志愿服务队。志愿服务队主要开展以下事项: 一是组织和开展公益活动, 向村民宣传美丽宜居、绿色生活、垃圾分类等观念; 二是帮助屋场内的村民解决日常生活中的难题, 协助屋场理事会进行屋场的日常管理和公共区域的维护。总之, C 村以老人、留守妇女、热心村民为基础进行组织网络再造, 实现了党领共治的横向组织拓展。同时, C 村实践表明, 村务活动的有效组织化和日常生活化, 可以促进积极村民参与乡村治理的常态化。

综上, C 村以屋场为单元的纵横组织再造, 调适了原有村委会-村小组-村民的治理结构, 形成了一核(党的领导)-两层(行政单元、自治单元)-多元(村委会、屋场理事会、“两会一队”自治组织)的新型治理结构, 为党建引领多元主体参与美丽屋场建设提供了常态化运作的组织基础(图 3)。

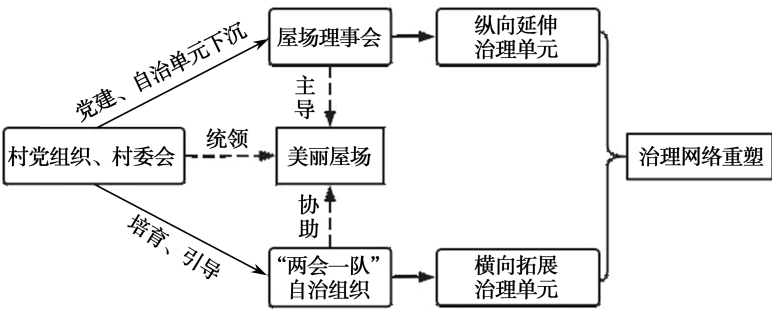


图 3 美丽屋场党领共治的治理结构

五、党建引领乡村治理有效的韧性机制

C 村实践表明, 党建引领是沿着群众路线的实践轨道, 通过面向群众动员的行动赋能和社会共治的结构赋能, 为乡村治理有效运转提供稳定的治理动力。进一步研究发现, 在党建引领乡村治理的具体实践中, 基层党组织、基层行政干部通过“找回群众”来克服乡村治理中“去政治化”“过度行政化”和主体性缺失等弊病, 进而以“双向赋能”释放乡村治理效能, 形塑乡村治理有效的韧性机制。

(一) 找回群众: 党建引领乡村治理有效的归位逻辑

找回群众是党建引领乡村治理有效运转的前提基础和必要条件。近年来, 乡村社会变迁和治理转型所诱致的公共性流失和主体性缺失问题, 制约着乡村治理效能的有效提升。针对

这一现状,以基层党建带动乡村治理效能提升已成为乡村振兴的路径选择。然而,当前党建引领乡村治理实践和既有研究,大体遵循着组织本位的基层党建转型,强调通过党的组织形态扩张和制度建设来提升乡村治理效能,忽略了乡村治理的群众性和乡村社会的生活性,导致党建引领悬浮于乡村治理之上。C村党建引领美丽屋场的实践探索,以回归群众本位的农村党建创新,为党建引领乡村治理有效提供了一种可行路径。

从C村的实践探索过程来看,回归群众本位的农村党建,实质是通过重塑群众路线和群众工作机制而走向“在地化”和“情景化”。其关键在于,以直面群众偏好的生活治理诉求激活农村党建,然后将农村党组织的政治引领和党员干部的示范带动置于联系和动员群众的具体实践过程之中,让群众真正成为美丽屋场建设的责任主体和行动主体,从而有效提升乡村治理的效能。究其本质,这是一种党通过找回群众来消解关系边缘化和治理悬浮化的“归位逻辑”,具体体现在以下两个方面:

“找回群众”核心之一是重塑农民群众的主体性,并以行动的主动性激活治理的主体性,克服“集体行动困境”。C村通过重拾“从群众中来、到群众中去”的工作方法,重建农民群众的主体性。一方面,村支两委既直面群众偏好的生活治理诉求,又充分尊重群众主体的异质性和群众利益的复杂性,形成具有群众基础和群众观点的可操作性行动方案,正所谓“从群众中来”;另一方面,通过党建引领强化政党的领导核心作用,激活党员的政治觉悟和积极村民的组织动员能力,进而借助党员和积极村民的社会关系网络激发广大群众的参与动力,最终让群众成为美丽屋场建设的责任主体和行动主体,而非置身事外的旁观者,可谓“到群众中去”。一位驻村干部对此深有体会,“在美丽屋场建设的时候,我们跳出了‘群众看、干部干’的这个想法。让村民参与进来,其实就是要激发他们的内生动力和积极性。村民是很好说话的,思想单纯质朴,在建设过程中结合他们的想法,他们在参与过程中就会有成就感、获得感,群众也就愿意参与后期的长效运行管理和维护”(访谈记录:20220616-C村驻村干部)。因此,找回群众的实质,是让村民重回乡村治理的中心,并在党群互动中收获更饱满的获得感和效能感,进而转化为参与的主动性,并激发主体性。

“找回群众”核心之二是找回治理技术赖以运行的基础性规范和应有的政治原则<sup>[36]</sup>,扭转乡村治理“去政治化”局面。C村通过“从群众中来,到群众中去”的工作方法,不仅重塑了村民主体性,更为重要的是拓展了农村党建的实践空间,把基层干部从泛滥的形式主义、文牍主义中解放出来,深入农民群众的现实生产生活,回应和解决农民群众痛痒的现实问题,进而在常态化互动中密切党群关系、干群关系。恰如C村党支部负责人所言,“要让群众积极参与,也必须承诺群众、走进群众。村干部天天坐在办公室,或者怕晒太阳、怕做事、怕与群众交流,事情是做不好的。群众打电话给你,有诉求,要上门去解决。有些问题可能群众也知道不好解决,但是我们去了,和他交流了,他心里也是舒服的。群众工作就是这样的”(访谈记录:20220616-C村党总支副书记FQ)。

## (二)双向赋能:党建引领乡村治理有效的互动逻辑

双向赋能是党建引领乡村治理有效的关键支撑。C村党建引领美丽屋场建设的核心是通过回归群众本位的党建引领再造乡村治理的政治基础,重塑农民群众的主体性。而乡村治理效能的生成和释放,关键在于以党建引领为核心、以村民参与为主体、以美丽屋场为抓手的乡村治理体系,实现了“政治力量-行政力量-自治力量”三者之间的有效互动,以及“行政助推自治”“政治引领自治”的双向赋能。

一方面,行政助推自治集中表现为行政力量在治理中主要扮演“助推者”的角色,为村民自治有效运转注入活力要素,推动村民自治由外部塑造向内生发展转变。本案例中,驻村干部

部作为行政主体,从“党建引领+群众自治”常态运转的需求出发,积极且适时介入,引导村民成立屋场理事会,并为自治注入物质、组织、程序、规则、权威等要素,进而助推自治要素在乡村社会土壤中根植生长。正如驻村干部 WX 所说,“政府只是起引导或指导的作用。我们作为政府人员,主要是把中央政策文件精神吃透,告诉他们有哪些好的政策。启动美丽屋场项目,是他们开组长会、屋场理事会确定下来之后,我们再向上边争取部分资金”(访谈记录:20220616-C 村驻村干部 WX)。可见,行政助推自治可以理解为行政赋能自治,而非行政干预自治,更非行政控制自治。

另一方面,政治引领自治突出表现为基层党组织发挥政治引领作用,以组织化形式激活和调动村庄潜在的治理力量和治理资源,确保“党建引领+群众自治”的治理空间纵向和横向拓展。案例中,村支两委通过政治动员和思想引导,激活党员身份意识和村民主体性,并将村内的一些剩余社会资本盘活。例如,将长期在村生活的老党员、老干部等老年精英组织起来参与美丽屋场日常治理。在这种组织动员过程中,既构建了以村民为基础的治理资源,又锻炼了党员干部的治理技能,同时还培育了村民的主体性意识。因此,政治引领自治的关键在于以组织化方式盘活村内各方力量,并在组织框架内确立村民的主体地位,同时赋予新型组织必要的自治权。

总而言之,基层党组织和基层行政以赋权增能的方式将党员、乡贤能人、积极村民吸纳到乡村治理体系内部,形成以党的领导为核心、政府主导为基础、村民自治为主体的乡村治理格局,进而激活和挖掘乡村社会的自组织意识和能力。与此同时,在政治与行政双向赋能村民自治过程中,乡村自治组织利用自身所具有的地方性知识与熟人社会资源,唤醒村民的主体意识,推进村民自治与党群共治体系的构建,形成乡村治理效能生成所需的治理空间,进而实现村民自治组织对基层党组织、基层行政力量的反向赋能。本案例中,反向赋能也有双重表现:一是乡村自治组织发挥着弥补作用,将基层干部从复杂琐碎的乡村事务中解放出来,以便有更多的时间和精力探索基层治理创新。例如,在驻村干部 WY 看来,“屋场理事会成立后,就承担起美丽屋场全过程的管理工作。他们负责上传下达,与群众沟通,收集群众的想法和意见。也正是因为他们充当着桥梁和缓冲作用,把我们干部解放出来了,使我们能够集中精力和时间来进行创新”(访谈记录:20220616-C 村驻村干部 WY)。二是基层党组织、基层行政力量能够通过乡村自治组织的纽带作用有效回应村民的多元价值和利益诉求。

### (三) 找回群众、双向赋能与韧性机制的生成

通过对 C 村“党建引领美丽屋场建设”的案例深描,我们发现,在国家基础权力向下扩张和乡村社会流动性日益增强的时代背景下,通过找回群众即重塑农民群众的主体性,并依托“政治引领自治、行政助推自治”的双向赋能,有效激活乡村社会自身的治理效能。正是通过找回群众和双向赋能的有效衔接,形塑了党建引领乡村治理有效的韧性机制。在“党领共治”的治理格局下,韧性机制意指基层政权组织通过回归群众本位的基层党建创新,形塑一种调适有度、灵活可控的韧性治理结构,来维系和均衡国家与社会关系的治理机制。

在党建引领乡村治理的实践中,乡村治理有效的韧性生成本质在于:一方面,通过找回群众机制来构筑乡村治理有效的主体韧性。找回群众机制既包括重塑农民群众的主体性,也包括重构技术治理的社会基础。其核心是要在动员群众广泛参与村庄公共事务的过程中,赋予其利益表达和行动开展的弹性空间,激活乡村社会的内生动力和自组织意识。另一方面,充分运用政党的组织动员能力和政治引领优势,依托双向赋能机制来强化乡村治理有效的结构韧性。政治与行政的双重赋能需要在尊重乡村社会的内生秩序和农民群众的自主选择基础上,以放权增能的方式提升乡村社会治理效能,进而在政党与乡村社会之间形塑一种良性互



动和稳定可控的治理结构。依托找回群众和双向赋能的双轮驱动,强化乡村治理的主体韧性和结构韧性,是基层党建持续推进乡村社会有效运转的基本要义。

六、结论与讨论

本文以 C 村“党建引领美丽屋场”为例,从群众路线视角思考和挖掘党建引领乡村治理有效的因果机制。研究发现,执政党是在重塑面向群众利益和生活治理的群众路线基础上,将农村党建的实践空间深入农民群众的现实生产生活,通过群众动员和组织建构两种手段,为党建引领社会共治的集体行动生成和治理网络再造提供稳定的治理秩序。然而,要使农村党建与乡村治理实现有效融合,进而带动乡村治理效能提升,需要党建引领的韧性机制来持续传递内驱力(图 4)。

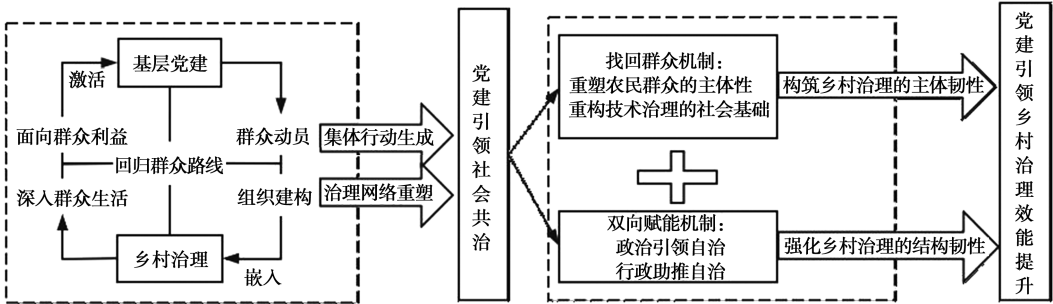


图 4 党建引领乡村治理有效的韧性机制

一是找回群众机制。作为基层政权代理人的村支两委和驻村干部,凭借其独特的政治引领优势和组织能力,激活党员的政治觉悟和积极村民的动员能力,进而借助党员和积极村民的社会关系网络撬动广大群众的参与动力,实现农民群众主体性的重构和激活。这种找回群众机制体现了一种归位逻辑,是建立在农民群众主体性基础上,通过激活乡村社会内生动力,强化乡村治理有效的主体韧性。

二是双向赋能机制。政治和行政的双轮驱动为乡村社会内生动力的有效释放和治理结构韧性的持续生成提供“活力源”。行政力量适时且适度介入,为自治有效运转注入活力要素,实现自治的外部驱动向内生发展转变。基层党组织以组织化方式盘活村内新旧力量,在组织框架内确立村民的主体地位,同时赋予新型组织一定的自治权。这种双向赋能机制反映的“行政助推自治、政治引领自治”的双重驱动逻辑,不仅在尊重村民主体地位基础上激活了乡村社会的自组织意识和能力,也反向巩固了基层政权的合法性、稳定性<sup>[37]</sup>。

本文的边际贡献主要体现在以下三方面:一是扩充了基层党建与乡村治理研究的分析视野。群众路线视角的切入,突破了既有研究重党建引领轻乡村治理的局限性,提供了重新审视基层党建创新的视野,即回归关切群众利益、直面生活治理的群众路线。这是基层党建在组织建设之外寻求深度融入和有效推动乡村治理的一条创新路径。二是进一步揭示了“党建引领”的时代内涵和实践路径。在治理有效的目标导向下,党建引领要在“组织”引领中增进对农民群众的“动员”引领,通过激活乡村治理的内生动力,确保多元主体的有效沟通,实现治理效能的稳步提升。这意味着,政党在以组织建设统合乡村社会治理的基础上,还需继续下沉和落实联系群众的机制和载体。从 C 村的微观经验来看,群众路线、群众动员和组织建构为“党建引领”提供了具有可操作性的方法和路径。三是区分党建引领与政府主导的作用机制差异。相较于政府主导的行政化治理,“党建引领+群众自治”的治理模式更具有贴近群

众、回归社会的治理优势。这一治理模式沿着群众路线的实践轨道,通过找回群众和双向赋能两大机制相互配合,将政治动员延伸至群众动员,将组织覆盖转化为组织培育,促进了政党权威性、农民群众主体性、乡村社会公共性的再生产,提升了群众的政治参与感和治理效能感,实现了党建引领乡村社会的有效运转。

## 参考文献:

- [1] 赵晓峰.“行政消解自治”:理解税改前后乡村治理性危机的一个视角[J].长白学刊,2011(1):73-78.
- [2] 胡卫卫,余超.乡村柔性治理的发生逻辑、运作机理与应用路径[J].兰州学刊,2021(5):144-155.
- [3] 吴重庆.无主体熟人社会及社会重建[M].北京:社会科学文献出版社,2014:210-219.
- [4] 景跃进.将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣,2019(8):85-100.
- [5] Nathan A J. Authoritarian Resilience[J]. Journal of Democracy, 2003, 14(1):6-17.
- [6] 张紧跟.党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献[J].探索,2021(2):88-101.
- [7] 黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(6):116-135.
- [8] 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.
- [9] 曹海军,曹志立.新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑[J].探索,2020(1):109-120.
- [10] 张世勇.乡村振兴中的党建与乡村治理结构重构——来自山东党建示范区试点的启示[J].北方民族大学学报,2020(4):16-24.
- [11] 章荣君.新时代基层党建带动乡村治理效能提升研究[J].湖湘论坛,2021,34(4):48-57.
- [12] 王惠林.乡村振兴视域下政党组织社会的机制与运行空间——基于S省J镇党建创新实践的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(1):88-97.
- [13] 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[J].开放时代,2020(2):118-144.
- [14] 吴高辉,郝金彬.耦合调适:乡村振兴中党建引领社会共治的实践路径与内在机理[J].中国行政管理,2022(9):97-107.
- [15] 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[J].理论与改革,2022(1):59-75.
- [16] 吴高辉,汪文新.党建引领乡村社会治理现代化的中国经验与理论构建[J].甘肃行政学院学报,2022(2):66-75.
- [17] 陈念平.探索基层治理现代化的中国经验——党建引领基层治理的研究回顾与展望[J].党政研究,2022(5):21-33.
- [18] 王向阳,吕德文.群众工作与当前基层治理的有效性研究——基于成都市彭州“花村街”改造前后的考察[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022,43(5):189-197.
- [19] 吴冠军.重新激活“群众路线”的两个关键问题:为什么与如何[J].政治学研究,2016(6):26-39.
- [20] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:899.
- [21] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981:348-349.
- [22] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019:67.
- [23] 王绍光.毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线[J].学习月刊,2009(23):16-17.
- [24] 孔凡义.群众路线:一种新型民主治理模式[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2023,56(1):7-13.
- [25] 应星.“把革命带回来”:社会学新视野的拓展[J].社会,2016,36(4):1-39.
- [26] 冯超.党建有效引领农村基层治理:机理与路向——基于领导权运行的视角[J].中共宁波市委党校学报,2022,44(5):97-106.
- [27] 吕德文.群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001)[J].开放时代,2012(6):117-129.
- [28] 孟天广,田栋.群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现[J].政治学研究,2016(3):

25-35.

[29] 王清,刘子丹.群众路线:理论脉络与争鸣[J].北大政治学评论,2021(2):158-177.

[30] 杜鹏.迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J].社会主义研究,2019(5):112-119.

[31] Charbonneau é, Henderson A C, Ladouceur B, et al.Process Tracing in Public Administration: The Implications of Practitioner Insights for Methods of Inquiry [J]. International Journal of Public Administration, 2016, 40(5):434-442.

[32] 杨华.增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究[J].湖湘论坛,2019,32(3):46-60.

[33] 舒全峰,苏毅清,张明慧,等.第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于 CIRS“百村调查”数据的实证分析[J].公共管理学报,2018,15(3):51-65.

[34] 陈国中,孙丰香,宋明爽.嵌入型村干部与村民自治的冲突及调谐——对下乡干部的考察[J].经济社会体制比较,2017(5):75-83.

[35] 吴培豪,赵梦涵.新时代党建引领乡村治理的运行机制与实践逻辑——基于扎根理论的多案例研究[J].甘肃行政学院学报,2022(1):69-79.

[36] 欧阳静.为什么要找回群众? [J].云南行政学院学报,2017,19(6):62-64.

[37] Meyer J W, Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony[J]. American Journal of Sociology, 1977, 83(2):340-363.

(责任编辑:宋雪飞)

# Getting Masses Back and Two-way Empowerment: An Effective Resilience Mechanism for Party Building-led Rural Governance—A Case Study Based on the “Beautiful Residence Area Construction” in Village C

JIANG Guojun YUAN Zan

**Abstract:** The fundamental objective of Party building is to establish effective governance in rural areas. This paper uses the case of Village C, where the “Party building-led beautiful residence area construction” initiative was implemented, to explore the causal mechanism between Party building leadership and effective rural governance from the perspective of the mass line. The paper argues that the path to innovate in Party building-led rural governance lies in promoting the generation of governance actions under Party leadership at the process level and reshaping the governance network under Party leadership at the structural level through two strategies: mass mobilization and organizational construction. The key element of Party building-led rural governance is to achieve the return of farmers’ subjectivity and the functional return of villagers’ autonomy, guided by the integration of Party forces and the return of the mass line as the main line. This is achieved by fully activating the governance effectiveness of rural society itself with the two-way empowerment of “politics-led autonomy and administration-boosted autonomy”, and continue to shape an effective resilience mechanism for rural governance.

**Keywords:** Effective Governance; Get the Masses Back; Two-way Empowerment; Primary-level Party building