

在地化调适：党建引领乡村产业发展的 实践创新*

曾 薇^{1,2}

摘要：随着党对“三农”工作全面领导能力的加强，党建引领已成为促进乡村产业发展的重要抓手与保障。既有研究鲜少将党建引领制度与乡村产业发展紧密相连，本文构建了“制度—情境”的分析框架，对武汉市毛家冲村“在地化调适”这一党建引领乡村产业发展的新模式进行解构。研究发现：党建引领制度对乡土情境的适应不足会降低乡村产业发展效能。“在地化调适”模式蕴含结构重塑、功能匹配和能力提升3个基本要素，这些要素借助过程导向的供需衔接、执行权力的适度放活、产业效益的主体关联3方面机制，形成了超越制度本身且在行动结构、治理功能和发展能力方面更贴近地方情境的制度实践，提升了党建引领制度的在地化调适能力，有效促进了制度优势向乡村产业发展效能的转化。立足以产业振兴推进农业农村现代化的改革进程，该模式对完善党建引领下县域产业发展的空间布局、稳定乡村产业多元共治格局具有重要意义。

关键词：党建引领 乡村产业 在地化调适

中图分类号：D033；F325 **文献标识码：**A

一、问题的提出

以“党建引领制度”^①为核心推进乡村产业发展是党推进“三农”工作的重要举措。中央不仅通过2018—2023年连续六年的中央“一号文件”反复强调党对“三农”工作的核心领导作用，在党的二十大报告中也重申“抓党建促乡村振兴”这一关键性任务，并明确将“发展乡村特色产业”作为乡

*本文系国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”（编号：20CSH050）的阶段性成果。

^①党建引领制度指在实现国家治理体系和治理能力现代化的进程中，以党的领导为核心，通过构建一定的组织架构、治理功能与行动秩序等方式，推动党的建设和国家治理水平的提高。在黄晓春（2021）看来，党建引领的制度内涵包括跨组织协调、为流动社会搭建治理网络、推动治理共同体成长3个维度的制度要素。这些制度要素借助党建的政治引领、激励驱动和网络整合机制，有效应对了治理转型中的诸多深层次挑战。

乡村振兴的重要工作任务^①。同时，各地县级以上党委和政府也发布了相关文件，形成了“党建引领乡村振兴”的话语建构、“五级书记抓乡村振兴”“派强用好驻村第一书记和工作队”的领导体系，以及因地制宜发展“一县一业”“一镇一特”“一村一品”的产业格局。在此背景下，如何通过基层党组织与社会的互动，使党建引领的制度优势转化为乡村产业的发展效能，是新时期坚持以党建促乡村振兴的重要议题。然而，通过文献梳理发现，关于党建引领乡村产业发展的研究明显滞后于相关实践。对党建引领的相关研究大多分散在乡村治理、乡村振兴等主题之下，缺少对党建引领乡村产业发展实践的系统性探讨。

目前，学术界关于党建引领乡村治理、乡村振兴的研究普遍遵循结构主义和行动主义两种分析视角。在结构主义分析视角下，研究者主要遵循政治逻辑，构建了“结构—制度”的分析框架，从党建引领乡村社会发展的合理性及其制度构建角度进行“应然”层面的探讨，回答为何以及如何实现党建引领乡村社会发展的关键问题。首先，关于“为何”的研究主要从乡村所处的政治与社会环境中寻求答案。例如，曹海军和曹志立（2020）从基层党政组织政治地位出发，认为中国政党具有积极回应民意诉求的强劲动力，要充分发挥农村基层党组织在乡村发展中的“头雁效应”。张紧跟（2021）从乡村治理背景出发，认为乡村治理的结构变迁和多元化的社会需求逐步形成了地方治理的“孤岛效应”，而党建引领乡村治理共同体的构建是实现乡村社会再组织化的关键路径。其次，对“如何”实现党建引领乡村社会发展的分析。学者普遍将政党视为推进国家治理与制度变迁的关键因素（景跃进，2019），提出了“政党中心主义”（杨光斌，2010）、“政党整合治理”（唐文玉，2020）等理论解释。以此为基础，田先红（2020）提出了“政党引领社会”的分析框架，强调党建引领的政治整合与社会建构优势，认为基层党组织可以通过意识形态、组织架构、制度安排和行为策略等对基层社会予以重塑。

在行动主义分析视角下，研究者遵循技术逻辑，构建了“事件—过程”的分析框架。有关研究主要以实地调研为基础，着重从微观场域捕捉基层党组织与多元主体的互动过程和治理行动，找寻制度在具体实践中的“实然”依据。一些学者围绕现阶段的党政互动方式，归纳党建引领的工作路径。例如，欧阳静（2019）立足于县级党委和政府在面对“中心工作”时的表现，认为地方党委通过由政治动员、压力传导、目标管理和行政包干等机制所形塑的政治统合路径，实现了对县域事务的超常规治理。彭勃和杜力（2022）则基于对“如何破解基层行政化治理困境”的讨论，指出政党运用空间塑造、价值整合与社会动员机制，可以克服行政治理的缺陷，推动制度优势向治理效能的转化。也有学者结合党建引领乡村治理的实际场景，探索了相关经验。例如，朱健刚和王瀚（2021）、陈荣卓和胡恩超（2022）以全国农村社区治理实验为背景，提出“党领共治”“引领型治理”等综合性治理模式。易卓（2020）、潘泽泉和辛星（2021）针对目前基层党建存在的“悬浮化”与社会治理结构性裂化的困境，分别提出了“嵌入式党建”“一元多核”的路径，认为要充分发挥党的资源整合、组织优化和统筹协调等作用。

^①习近平，2022：《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》，北京：人民出版社，第31页。

总体来看，上述两个分析视角均对党建引领推动乡村社会发展的价值与作用做出了有力的解释，但也存在一定的拓展空间。其一，两种分析视角均属于单一维度的解释，不利于政策—制度—实践之间的循环对话。结构主义分析视角侧重从宏观层面的理论与政策背景出发，阐述基层党组织引领乡村社会发展的合理性和合法性，忽略了实践中个体的主观能动性。行动主义分析视角则搁置了对宏观条件的挖掘，专注于分析微观实践场景中基层党组织是如何达成对乡村社会的技术性治理的。其二，既有研究聚焦于党建引领制度的顶层结构设计或终端情境实践，既缺乏对“制度—情境”这一中间环节的分析，也没有对党建引领乡村产业发展的实践样态和运行机制进行深入讨论。因此，需要将结构主义分析和行动主义分析有机结合，通过在制度结构与经验事实之间建立连接，探究党建引领制度是如何适应乡土情境进而带动乡村产业发展的。

本文尝试借鉴政党适应性理论的分析逻辑，构建“制度—情境”的分析框架，以党建引领的制度逻辑为切入点，以乡村产业发展为党建引领制度实践的主要体现，将党建引领制度与乡村产业发展情境联系起来。首先，本文将分析党的十八大以来党建引领乡村产业发展的3种典型模式及其实践特征与发展困境，用以阐释强化党建引领制度的情境适应性对促进乡村发展的重要作用。其次，结合武汉市毛家冲村党建引领乡村产业发展中形成的“在地化调适”这一创新模式，描述该模式的实践样态。最后，探究该模式是如何实现因地制宜、增强党建引领制度与地方情境的适应性，从而推动形成制度优势向产业发展效能转化的实践机制。

二、“制度—情境”：党建引领乡村产业发展的一个分析框架

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将基层党建工作推向一个全新的高度，党建引领制度成为脱贫攻坚时期“克难”的关键抓手。党的十九大提出“实施乡村振兴战略”以来，党建引领在乡村发展领域表现出“以农为本”的制度实践趋势，在促进乡村产业发展方面体现得尤为明显。为理解“党建引领乡村产业发展”这一命题，本文做了如下工作：一是厘清现阶段乡村产业发展的概念与内涵，找准运用党建引领制度发展乡村产业的着力点；二是考察党建引领乡村产业发展是党建引领制度在乡村经济发展领域的创新实践，本文将基于对相关研究的梳理，总结党建引领创新实践的特征，进而对“党建引领乡村产业发展”这一概念进行界定；最后，引入政党适应性理论，构建“制度—情境”的分析框架。

（一）乡村产业发展

“乡村产业发展”是一个动态的概念，需要从变迁视角来理解其本质内涵。在《乡土中国》中，费孝通（2007）从传统农业生产活动入手，将建立在高度有序的乡村社会秩序下具有分散性、个人性特征的小农生产方式视为农村家庭发展与社会交往的主要来源。改革开放后，随着“乡土中国”向“城乡中国”的转型，工业化与城镇化进程将原来基本被固定的乡村要素进行了与城镇高度关联的重新配置。以此为背景，陈会英（1991）从乡村产业结构角度指出，乡村产业具有从第一产业向第二产业和第三产业转移的趋势，农业生产的地位逐渐从中心走向边缘。以上两位学者关注到了城乡融合过程对乡村产业发展在生产结构、发展动力、组织方式等的深刻影响。乡村振兴战略实施以来，不少学者开

始关注乡村产业发展的功能体系建设。例如，万俊毅等（2018）指出，多样化的产业组织、经营制度、经营种类、服务系统等可以提升乡村产业的发展能力。然而，专业化与现代化的发展趋势引发了部分学者对乡村产业“乡村性”流失的担忧。例如，姜长云（2022）和陶青青（2023）从对乡村本质的理论反思出发，认为在农业生产行为逐渐蜕变为市场经济活动的进程中，传统农业的社会性与公共性不断流失和变异。因此，要通过畅通城乡互动与要素流动通道，不断为农业产业寻求发展空间与选择机会。以上学者分别从结构、功能、能力、本质等方面对乡村产业发展做出了解释。2019年，《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》进一步澄清了“乡村产业”这一概念：“乡村产业根植于县域，以农业农村资源为依托，以农民为主体，以农村一二三产业融合发展为路径，地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密，是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业。”^①这一表述强调了乡村产业“以农为本”的价值属性。

综上所述，本文认为，乡村产业发展是秉持“以农为本”的底线逻辑，立足乡村各种资源要素，遵循市场化原则，借助多元主体的力量不断推动资源要素的重新整合与优化配置，促进乡村产业结构变迁、功能重组与能力提升的动态过程。乡村产业发展是一个系统性整体，其本质内涵在于：以乡村主体性价值为基础、通过多元力量的合作促进乡村产业资源优化配置。该过程涉及土地、资本、劳动力、信息、科学技术与管理等重要生产要素。因此，乡村产业发展需要一个整合式的资源集中调配系统，并且，要按照一定的组织结构、权责关系、沟通机制等，实现多方主体、各类资源以及不同领域的协同运作。

（二）党建引领乡村产业发展的实践创新与政党适应性理论

作为“中国之治”的核心元素，党建引领在长期实践检验与体制机制完善过程中不断彰显其群众路线、政治动员、示范带动、与时俱进等制度优势（张紧跟，2021），党建引领的制度变迁本身是一个“问题—应对”的过程。学术界对相关实践创新的研究主要集中在基层（社会）治理层面。例如，黄晓春（2021）在研究上海市党建引领社区治理创新时指出，党建引领制度本身并非单纯自上而下的制度设计的产物，而是执政党在长期摸索和应对挑战时形成的一系列做法。这一论述强调党建引领制度的实践性和适应性特征。叶本乾和万芹（2018）指出，党建引领在创新实践中要兼顾“制度秩序”与“基层活力”，实现党的领导与基层自治的有机统一。邸晓星和黎爽（2021）则通过梳理党建引领基层治理创新实践的案例，认为党建引领的共性特征包括强化党组织领导的核心地位、向基层赋权增能、依托区域化大党建的组织体系整合多方资源等。综合学者的观点，可以发现，党建引领的创新实践具备以下基础性特征：第一，这是一个开放的发展过程；第二，强调基层党组织的政治整合与社会建构功能；第三，构建以党组织为核心的多元共治体系；第四，目标是通过提高党建引领制度的环境适应力促进党建引领的制度优势向基层治理效能的转化。本文将“党建引领乡村产业发展”界定如下：党组织通过组织建设与工作覆盖，立足地方资源禀赋、发展需求与主体价值，适应性地发挥党组织的动员、整合、协调与服务功能，构建以党组织为核心的乡村产业共治体系，依托这一体系，党组织可

^①参见《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/28/content_5404170.htm。

以激活多元主体的动能并形成发展“合力”，从而提升乡村产业的发展效能。因此，党建引领乡村产业发展本质上是党建引领制度向下赋能与乡村向上承接的过程。这一过程的关键在于党建引领制度对乡土情境的适应能力。

笔者认为，政党适应性理论为理解党建引领制度对乡土情境的适应性提供了一定的理论启示。政党适应性理论是研究中国共产党实践改革的主要理论。国内学者杨光斌（2005）指出，在与外部环境的复杂互动中，政党对外部环境的适应性体现为组织内部的结构性和功能性调适。秦国民和高亚林（2015）则从政治制度发展的角度出发，认为制度安排与外部环境的相互作用是制度演变的重要驱动力。通过提升制度安排在结构、功能与能力等方面的合理性，可以不断完善和提高制度效能。杨正喜（2022）认为，农村基层党组织既由国家组织体系结构决定，同时又处于农村的社会网络之中，其适应性变革主要体现在自身的组织结构、组织功能与组织能力3个方面的调适上。

综合以上学者的观点，本文认为，政党适应性是政党组织在应对不断变化的外部挑战时习得的一种保障自身立足与发展的能力，该能力的获得与保持要求政党基于客观环境不断做出调适与完善。政党适应性理论的核心是政党的“制度”与“情境”之间契合关系的构建，包含对政党组织制度在“结构”“功能”“能力”3个方面进行调适与提升的重视。基于此种理解，本文认为，政党适应性由“制度环境”与“情境实践”互构而成。其中，“制度环境”包括“产业基础”与“制度安排”两个部分：产业基础指乡村产业发展的社会结构、现实需求、发展能力等一系列用来建立乡村产业生产、组织和治理基础的基本条件，它为可供人们选择的制度安排设置了一个基本的前提与界限，属于既定的发展条件；制度安排则是地方党政部门在既定的产业基础下所制定的党建引领乡村产业发展的具体操作规则，其目的在于提供一种能影响组织结构、市场机制变迁的机制从而改变原有的乡村产业发展方式，是建立在产业基础上的外在指导体系。“情境实践”指制度实施的具体场景。基层党组织借助本地已有的产业基础和制度安排，自下而上地进行制度调试与创新，在原有的制度文本之上能够构建出一整套更具可执行性和合理性的行动系统，进而提升党建引领制度的在地化调适能力。

本文构建“制度—情境”的分析框架，将党建引领制度与乡村产业发展情境进行连接，形成以提升党建引领制度的适应性来推动乡村产业发展的逻辑框架。这一逻辑框架的内涵是：基层党组织要结合地方乡村的产业基础和制度安排，因地制宜地进行对党建引领制度的优化，通过增强制度的在地化适应能力，提升乡村产业的发展效能。在此逻辑框架中，笔者对地方实践经验中所形成的典型模式进行制度解构，分析由党建引领制度既有的适应性困境所造成的乡村产业发展效能不足问题，明确制度适应的重要性，并借鉴政党适应性理论提出的增强政党制度适应性的线索，将结构、功能、能力作为强化党建引领制度的在地化调适能力的3个维度，以期能够借助该逻辑框架阐明党建引领制度与乡村产业发展情境相适应的实践样态和运行机制，进而考察党建引领乡村产业发展的实践创新。

本文所提出的“在地化调适”，指基于乡村产业基础，由基层党委通过结构重塑、功能匹配、能力提升等制度实践，形成更具灵活性和整体性的制度系统，从而形成超越制度安排本身、与乡土情境更匹配的党建引领制度体系，促进党建引领的制度优势转化为乡村产业发展效能。

本文的逻辑框架具体如图 1 所示。

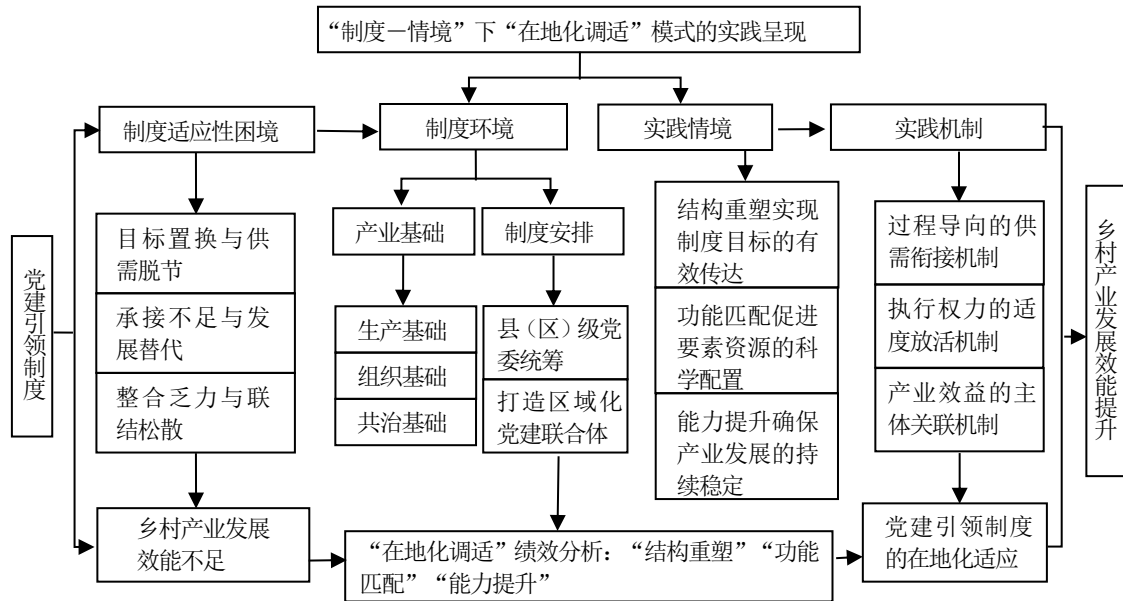


图 1 党建引领乡村产业发展的实践创新

三、党建引领制度在乡村产业发展中的实践变迁及其适应性困境

“党建引领”作为基层党组织的一种重要制度，其核心是塑造一种建立在多方认同基础上的治理向心力，以此实现党的全面领导和有效治理。党建引领的发展动力来自社会背景转移、政策导向转换、发展阶段更新等多种因素，在长期应对挑战和实践摸索中构建出一套具有开放性和演变性的党建引领话语体系，具有很强的“问题中心”意识（黄晓春，2021）。鉴于此，本文在梳理党的十八大以来基层党组织在应对乡村产业发展的挑战中 3 个具有典型性的实践模式的基础上，描绘不同背景下党建引领制度推动乡村产业发展的实践过程，继而提炼不同模式的实践特征与主要困境。

（一）“增长性支援”下的制度目标置换与供需脱节

“抓党建促脱贫”是深化贫困治理的核心制度安排之一。2016 年，国务院发布的《“十三五”脱贫攻坚规划》明确将产业发展作为撬动乡村经济、促进贫困地区发展与贫困农户增收的关键^①。受生产要素的匮乏性、脱贫群体的迷茫性、边缘群体的脆弱性和相对贫困群体的复杂性等多重不利因素的影响，贫困地区难以自主进行产业开发，在政策、资金、人才、技术和市场等方面要更多依赖国家的供给。

针对上述现实困境，部分地方党委采取了“建组织、配干部、拨经费”等方式，推动政治权威与

^①参见《国务院关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/02/content_5142197.htm。

组织力量向基层延伸。一方面，通过“第一书记”“驻村工作队”等制度安排将党政组织嵌入基层治理领域（罗银瑶，2021），壮大基层队伍的核心力量；另一方面，基层党组织通过招募、动员、吸纳等方式，引进体制外的企业代表、产业精英、村庄能人等多元力量，以增强党的代表性和行动力（肖存良，2014）。将组织力量与政策资源向贫困地区倾斜的产业扶持制度，可以形成运用地方产业开发撬动贫困地区乡村经济的“增长性支援”模式。这一模式有效促进了乡村产业的萌发，改善了乡村营商环境，在初期对贫困地区的产业发展起到了重要推动作用。在该模式下，基层党组织主要充当“执政者”“供给者”角色，形成了以“组织引领”为核心的单向嵌入式发展结构，表现出重政治效益、轻市场效益的特惠性福利导向，同时也引发了多种问题。第一，以“第一书记”“驻村工作队”等为主的“空降强援”制度具有临时性、任期化、外来性等特点，这些主体的人力资源并不能替代乡村本土人力资本的积累。其次，以政治动员为手段的运动式治理，容易忽视农民的需求，存在“党组织干、群众看”的代替包办现象，进而导致“资源消解自治”的现实困境（李祖佩，2012）。最后，在脱贫攻坚任务压力下，地方党政部门过度注重产业扶贫项目的前期投放，未能充分关注产业的技术、管理、营销等环节。低度发展的产业无法与大市场有效对接，从而引发乡村产业发展与农民需求脱节、产业扶贫效能式微等后果。

（二）“自主性发展”下的主体承接不足与发展替代

随着乡村振兴战略实施力度的增强，乡村在产业结构、设施条件、经营制度等方面不断完善，这为乡村主体性构建提供了动力与基础。有学者认为，通过农村集体组织重建，形成以农民为主体、以村集体和合作社为组织载体的乡村经济发展体系才是农民的最佳选择（吴重庆和张慧鹏，2018）。刘景琦（2019）关注到地方社会出现“有为集体”的实践案例，认为其核心是以基层组织建设拉动乡村集体经济和村社的再组织化，进而形成以村社集体为主导的“自主性发展”模式。该模式主要依赖以下两种方式来推动：其一，基层党组织引领村社集体和村民以集体土地、劳动力、资金等方式入股合作社，将碎片化的资源整合起来，实现抱团发展和规模经营；其二，围绕“人才振兴”这一核心主题，从党组织书记、党员队伍、乡村精英中大力培养并选配熟悉党建党务、现代产业发展、农村电商等工作的专业型干部，形成乡村振兴基层骨干队伍，增强基层党组织的领导力和代表性。在此过程中，乡镇党委和村党组织与农民的联系最直接、最广泛，便于开展关系协调、资源整合、农户组织等工作，有效推进产业项目落地和自主发展。

在“自主性发展”模式下，基层党组织的工作重心已经从增长型视域下的产业起步与贫困群体利益的获取转移到乡村产业的主体性培育与农民群体的利益惠及方面。基层党组织主要扮演“引导者”“培育者”角色，强调自身的“服务引领”功能。增长性支援模式中常见的强制性和悬浮性成分被加以改造，但该模式仍存在不足。一方面，农村基层党组织在把握产业发展方向、统筹协调外来资源、创新产业发展模式等方面的能力有限；另一方面，在追求村民自主发展的过程中，承接上级政府资源的高门槛自动剥夺了普通村民的参与资格（曾薇，2022），易造成资本、大户对普通农户的发展替代。

（三）“拓展性合作”下的整合乏力与联结松散

党的二十大之后，党中央将“农村经济结构转型”“高质量发展”作为未来乡村产业发展的工作

指引。乡村产业发展任务在政策调整、制度革新、市场完善等多种因素的推动下不断加重，在此过程中，乡村产业会面临一个多元异质性与区域扩大化的发展环境。在此背景下，各地基层党组织不断强化自身政治优势，持续扩大多元力量的联结范围，表现出“拓展性合作”的实践样态：一方面，强调资源聚集。突出基层党组织“总揽全局、协调各方”的政治优势，破解基层社会结构与要素分离的难题。另一方面，强化基层党建的技术化发展。为促进党建引领的制度创新，提高基层党政部门的治理绩效，学者们提出了“结构—过程—绩效”（彭勃和吴金鹏，2021）、“耦合调适”（吴高辉和郝金彬，2022）等技术化治理方法。“拓展性合作”模式主要突出基层党组织“统筹者”“服务者”的形象，以“功能引领”为核心，旨在提升基层党组织的经济发展能力。但是，该模式也引发了一系列问题。第一，城乡二元结构的历史矛盾、不同主体的个体化与异质性特征在很大程度上削弱了政党引领的社会基础与组织合力，给政党引领社会变革带来了挑战。其二，部分地区存在党建工作与产业发展松散连接问题，部分地区的党建工作往往局限于党组织内部的活动，未能深入产业发展的各个环节。这就需要设计一套与地方情境更具适应性的制度体系，用于平衡各主体的权责利关系，缩小主体间的差异，将负面结果最小化。

从实践变迁角度看，基层党组织为突破乡村产业在不同时期的发展瓶颈，会适时转换制度策略和行动方式。但是，由于制度环境与乡土情境的适应性不足，以上3种实践模式分别面临目标置换与供需脱节、承接不足与发展替代、整合乏力与联结松散的困境，导致乡村产业低效发展（见表1）。因此，党建引领制度有必要提升对特定社会情境的适应能力，促进制度优势转化为乡村产业的发展效能。

表1 党建引领下乡村产业发展的不同实践形态及特点

主要内容	增长性支援	自主性发展	拓展性合作
制度背景	精准扶贫	乡村振兴	乡村振兴
核心任务	促进乡村产业萌发，改善乡村营商环境，强化乡村产业与贫困户的利益联结	关注村庄的集体组织重建，提高乡村产业“主动造血”能力	以乡村产业高质量发展为核心，推动更大范围资源要素的融合与市场统一
主要困境	目标置换与供需脱节	承接不足与发展替代	整合乏力与联结松散
行动单元	村级	村级或乡级	县（区）级
参与主体	地方党政部门、工商资本、村社集体	地方党政部门、以党员干部为代表的村社集体、工商资本	地方党政部门、村社集体、工商资本、新型农业经营主体、新型集体经济组织
主导层级	地方党政机关	乡村社会	地方党政机关、乡村社会
组织形式	嵌入式领导	内生型引领	扩展式协作
核心机制	组织嵌入、政治整合、资源输入	集体重塑、组织联动、资源共享	权威统合、规模拓展、功能完善
党组织功能定位	组织引领	服务引领	功能引领
党组织角色定位	执政者、供给者	引导者、培育者	统筹者、服务者
待解决的问题	明确目标与供需衔接	强化能力与主体性培育	范围调整与功能匹配

四、“在地化调适”：党建引领乡村产业发展的实践呈现

（一）案例选择与调查说明

本文研究所用案例资料来自笔者所在研究团队对湖北省武汉市新洲区凤凰镇毛家冲村“国企联村”行动的实地调研。本文运用探索式的案例研究方法，阐明基层党组织在面对复杂、多元的乡土情境时，是如何走上“在地化调适”之路的。课题组成员分别于2021年7月和2022年10月对毛家冲村进行了为期34天的实地调研，并通过参与式观察、半结构化访谈等方法，系统考察了以毛家冲村为核心的农村片区党建引领乡村产业发展的历程。访谈对象包括县委组织部干部、乡镇党委书记、村支书、村“两委”成员、国企驻村工作队、农业产业经营主体、党员致富带头人及在村农民等。同时，笔者还通过主流媒体的公开报道进行数据的完善与验证，以确保最终信息能有效展现党建引领乡村产业发展的现实情况。

毛家冲村位于武汉市新洲区凤凰镇，坐落于城市边缘地带，既是革命老区，也是原省级重点贫困村。村庄占地面积为132.83公顷，有户籍人口1694人。该村主要种植水稻、茶叶、香菇、板栗等作物，农民收入以农业为主要来源。“国企联村”行动开展之前，村内人均可支配收入不足4000元。2020年以来，在以党建引领为核心的“国企联村”行动的支持下，各个县（区）委进行统筹部署，坚持“条块结合，以片为主”的原则，将各个镇划分为若干片区，通过各个片区组建联合党委并与市属国有企业武汉农业集团（下文简称“市属国企”）结对的方式成立公司化平台，以此建立多元主体协同发展的组织秩序和互动结构，推动区域化产业联建。按照地域相近、产业相关和资源相似的原则，凤凰镇组织了包含毛家冲村在内的5个行政村建立了民主片区，并组建了联合党委，同时与市属国企旗下的武汉林业集团有限公司对接成立了红色原野公司。从2020年末到2022年10月，红色原野公司已获得近300万元的总收入，民主片区各行政村平均分红达15万元，农民年人均可支配收入近2万元，当地形成了生态观光、康养休闲、乡村旅游等多元融合的乡村产业集群。

本文选取毛家冲村为研究案例，理由有两点。其一，案例具备典型性和重要性。毛家冲村属于中部地区的一个普通远郊型、农业型村落，既是原省级重点贫困村、特色村，也是“国企联村”首批示范片区的中心村。该村经历过市委组织部的驻点帮扶，具有一定的资源聚集优势，因而被确定为红色原野公司的挂牌点。该公司是全市“国企联村”行动开展后成立的首家经济实体，其做法具有典型性意义。其二，所选案例与理论目标一致。毛家冲村产业发展的历程包含部门下乡、自主探索和党建引领3个阶段。在此过程中，以党建引领为核心的“国企联村”行动经验既有别于以政治权威主导的“增长性支援”模式和以乡村精英为主导的“自主性发展”模式，也有别于以盲目拓宽范围、寻求多元主体共治为主导的“拓展性合作”模式，在发展目标、组织规模、治理结构等方面均表现出适配性、扩大性和灵活性等特征，符合党建引领因地制宜推动乡村产业发展的理论目标。

（二）党建引领乡村产业发展的制度环境

一定的制度环境可以为党建引领制度的实施提供行动合法性支撑（严红，2022）。制度的有效实施需要与社会环境产生实际互动。制度对社会环境的适应程度越高，就越具有合理性和可执行性，越

可能达成预定目标。毛家冲村通过党政部门的驻点支援、自主探索的内源发展和区域统筹的产业共治3个阶段，为党建引领制度的有效落实奠定了相对稳定的乡村产业基础条件。

1.第一阶段：地方党政部门支援阶段——筑牢生产基础（2014—2016年）。一方面，2014年，市委组织部在毛家冲村驻点帮扶后，村庄内部在村落生态、用地结构、种植条件、整体设施等方面有了不同程度的优化与升级。同时，根据对当地山水人文资源的勘查与评估，市委组织部协助村庄确定了“农业+旅游”的产业定位。另一方面，围绕“农业+旅游”的发展思路，武汉市政府出台了相应的招商引资优惠政策，大力扶持与培育当地企业，使用补贴性政策鼓励农户成立家庭农场、农家乐等。同时，毛家冲村还建立了农村种植专业合作社，共计流转土地2500亩。以上实践有利于扩大村庄的产业类型和生产规模。

2.第二阶段：乡村产业自主探索阶段——重塑组织基础（2017—2019年）。毛家冲村通过强化村“两委”组织班底，结合当地实际，提前谋划乡村产业发展方向，并制定了多个具体的项目计划。这些计划通过镇一级的申报，被纳入县年度发展规划的“总盘子”，有机会通过审批获得相应的项目资源。同时，毛家冲村将建立高标准农田作为主要方向，借助武汉市农业科学院与本地苗木企业的人才、技术、资金等优势，培育党员致富带头人，鼓励其领办合作社，由此形成了“合作社+党员带头人+农户”的组织格局。

3.第三阶段：党建引领产业发展阶段——构建共治基础（2020年至今）。为响应中央关于“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的政策号召，武汉市委组织部、市农业农村局、市国有资产监督管理委员会（下文简称“市国资委”）在全市范围内联合启动了“国企联村”行动，意图通过打造“公司+村集体+党员致富带头人”的运营模式，将国有企业在管理、产业、市场方面的优势与村庄的自然禀赋、社会文化和人力资源优势相结合，共同转化为乡村产业的发展动能。“国企联村”行动通过促进城乡之间的资源互通和多元主体间的优势互补，推动了乡村产业的市场化运营，增加了村集体资产的价值。

通过明确产业定位与优化生产条件、培养组织班底与改善发展格局、党委统筹部署与构建共治平台等方式，毛家冲村具备了一定的生产、组织和共治等产业基础。以此为条件，“国企联村”行动提出“县（区）级党委统筹”“打造区域化党建联合体”的制度安排。在这一制度安排下，县（区）级党委是区域产业发展的总指挥，对下属街道和条块部门行使直接管理权。区委通过打造“党建链”，形成区域“产业链”，有助于突破行政边界和区域壁垒，促进资源共享，实现抱团发展。地方党委正是结合村庄原有的产业基础，通过党建引领制度的适应性实践，重构了乡村产业发展体系的结构、功能和能力，形成了“在地化调适”的实践样态。

（三）党建引领乡村产业发展的情境实践

基层党组织在毛家冲村开展党建引领产业发展行动之前面临3方面的问题：如何实现各级党委的组织动员？如何推动地方党委、市属国企、村社集体以及其他社会力量等多元主体的协同运转？如何保障乡村产业的可持续发展？地方党委通过政治引领与纵向动员、区域整合与横向协同、产业管护与利益联结的在地化调适路径，促进党建引领乡村产业发展在组织结构、管理体制、发展能力等方面

与乡土情境的适应。

1.政治引领与纵向动员。新洲区委通过设立“区委—联合党委—村党支部”三级组织架构，建立起从地方到基层的纵向政策执行系统，各主体在“国企联村”行动中的职、责、权得以明确，形成了对党建引领乡村产业发展的话语建构和行动共识。首先，由区委组织部、国资委等党政部门进行“国企联村”行动部署，推选区委书记担任“国企联村”行动第一责任人，片区联合党委书记由街道（乡镇）领导班子成员兼任。同时，吸纳驻村第一书记、村党组织书记等为委员。按照产业相近、业务相亲原则，确定市属国企与农村片区的结对名单。其次，凤凰镇党委按照资源相亲、交通便利的原则，联合5个村党支部在镇村之间成立功能型党组织——片区联合党委。市属国企党委直接与片区联合党委对接，双方在资源整合、产业经营、人才培养、劳务协作等方面展开合作。最后，由毛家冲村党支部牵头打造“一心二翼”的乡村产业发展模式。“一心”是指以村党支部为轴心，“两翼”指村社集体和国企驻村工作队。片区联合党委发动下辖的5个村庄，共同组建经济联合社（下文简称“联合社”）。联合社与市属国企合计出资500万元成立红色原野公司。其中，市属国企出资255万元，其余资金由联合社筹集，市属国企与联合社所占股份分别为51%和49%，年终按持股比例分红。由此，村社集体与市属国企形成了紧密的联结关系，共享发展收益。

为更好地推进相关工作，武汉市国资委将各个县（区）的“国企联村”行动列为国资系统年度党建考评重点项目，以及党史学习教育为民办实事的重要内容^①。该行动也被确定为市属国企党建工作年度考核的重点项目，与对企业领导班子经营业绩的考核挂钩。同时，该项行动也被纳入各城区乡村振兴考核指标体系，是党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。由此，地方党委成立了由区委书记任组长，以国资、农业、财政等部门主要负责人为成员的领导小组，通过区委—联合党委—村党支部的组织架构，对“国企联村”行动任务进行分解，建立了“一抓到底”的工作落实机制。采取定期督查、工作例会等方式及时通报相关情况，并在年底对片区联合党委书记履职情况进行考核。此外，国企党委组建了“国企联村”工作专班，并将其向结对片区下派，日常的乡村产业项目开发、运营与维护等事项由国企驻村工作队负责推进。驻村队员每月罗列一次乡村产业发展诉求清单，提请乡镇一级党政部门及时制定解决问题的措施与办法，重大事项及时报市属国企党委研究解决。市属国企坚持每月开展一次支部联合主题党日活动，引导党员参与“国企联村”行动，有序推进乡村产业建设工作。

2.区域整合与横向协同。“区委—联合党委—村党支部”三级政治引领结构的确立，增强了各个层级以党组织为核心的横向整合与协同动力。首先，区委把探索党建联建作为推动区域一体化发展的重要抓手，建立了“国企联村”行动资源库和项目库，旨在促进区域内所有“国企联村”党建联合体共同搭建一个互联互通、共创共建、共同提升的交流合作新平台。该资源库和项目库在产业创新思维汇聚、产业发展项目孵化、高素质专业人才培养、公共服务设施完善等方面为区域产业发展聚力，扩大“以党建促产业振兴”的示范效应。同时，在市委组织部的协调下，“国企联村”行动取得了林业、交通等部门的支持，通过整合同类项目资源，将不同条线的治理任务进行“打包”，以此扩大乡

^①资料来源：《党旗红 国资强》，<http://www.whagcg.com/portal/article/index/id/2012/cid/68.html>。

村产业项目的发展效应。其次，片区联合党委积极与地方高校和科研院所展开合作，组建种养业、畜牧业、农产品加工业等 24 个专业领域的专家人才库，联系本地的生产基地和产业园区，为村民搭建跟班实训平台，向村民提供必要的政策指导和技术支持。此外，通过制度设计，联合党委与驻村国企工作队党组织分别赋予对方在自身党建考核、年终考核、经济社会发展综合考核等工作中的评价权限，确立村企之间的合作与监督机制。为进一步强化村党支部的责任意识和参与意识，联合党委建立了相关工作的运行及保障机制，以明确联合党委所辖村级党组织的职责、细化责任义务，做到各司其职。最后，毛家冲村党组织对村民进行分类动员。村党支部通过筛选有能力、有担当的涉农、涉旅经营户以及种养能手，将其纳入产业技术型党小组，由其带领普通村民进行水产养殖、畜牧、农产品加工、蔬菜栽培等方面的经营。对普通村民，毛家冲村党组织着力做好思想工作，村干部采取群众会议和入户动员相结合的方式，协助村民算清加入联合社前后的对比账、理清“单枪匹马”的缺陷与弊端，让村民意识到自己的利益所在，引导村民自觉向组织靠拢。

3. 产业管护与利益联结。以上纵横贯通的区域党建网络，为乡村发展的组织结构和生产秩序提供了制度保障。但是，如何确保资源的持续转化，保证乡村产业在落地后不“烂尾”，是乡村产业可持续发展的关键。为此，由区委统一领导，联合组织、国资、农业农村、文旅等部门，共同组成“国企联村”行动联席会议，解决影响项目进度的问题。借助企业管理方式，红色原野公司对所开发的每个项目进行成本效益分析，再依据分析结果对反响不好、效益较差的项目进行及时整改或回收，减少持续的资源浪费。例如，对民主片区产业项目中人气低迷的关圣寨村胜蓬古刹以及“红军茶”品牌及时进行整改，降低潜在的资金损失。此外，积极创新乡村产业发展方式。村庄充分利用“互联网+”模式与大数据技术，持续提高互联网应用和数据治理能力，推动“互联网+乡村旅游”平台经济发展，打通了古法红糖、水生植物、板栗、香菇等农产品网上零售、直播带货的渠道，有效促进了乡村产业与外部市场的接轨。

乡村产业的发展不仅要依靠“物”的联结，更关键的是“人”的联结。只有形成稳定的利益关系，才有机会实现人与人的持续合作。“国企联村”行动涉及地方党政部门、市属国企、村社集体和村民等多个利益主体。从地方党政部门角度看，以毛家冲村为代表的“国企联村”样板，充分彰显了党建引领在乡村经济建设中的核心作用，有效提升了基层党建工作的实效。从市属国企角度看，在协助乡村完成相应发展任务的同时，市属国企借助红色原野公司的平台优势从镇政府争取到 1400 万元的城市绿化与水体治理等项目，实现了乡村产业发展和国企经营的双重收益。从村社集体的角度看，通过产业开发，村庄内的道路、水电、通讯、安全、环卫、休闲娱乐设施等进一步完善，村庄功能结构得到优化，治理成本有所降低，乡村的发展潜力逐步释放。从村民的角度看，村民可以通过土地流转得租金、基地务工得薪金、委托经营得酬金、资产入股得股金和订单生产得现金，村内土地抛荒和剩余劳动力安置问题得以解决，农户的增收渠道也得到了拓展。“国企联村”行动通过党建带项目、结对带产业、平台带农户，实现了产业发展体系的不断延伸。2022 年下半年，市属国企将结对范围从民主片区扩大至胜利片区，并吸引了涵盖精品苗木、茶叶种植、有机肥料生产等领域的资本注入，由此进一步拓展了乡村产业的多样化和规模化发展格局。

（四）党建引领乡村产业发展的绩效分析

总体来看，通过构建毛家冲村党建引领乡村产业发展的体系，基层党组织在结构、功能与能力3个方面实现了在地化调适。

1.通过结构重塑，实现制度目标的有效传达。“国企联村”行动没有简单依据行政区划或治理单元建立组织结构，而是在充分考虑区域资源要素的流动性、互补性、适应性的基础上，重构治理结构和行动边界。首先，片区联合党委是在街道（乡镇）和行政村之间设立的功能型党组织，市属国企党委直接与联合党委对接，避免了科层体系可能造成的内耗。联合党委作为区域产业发展的“中心”层级，联结街道（乡镇）和行政村，将镇一级的产业进行重组，调整了产业发展的基本单元，保证了产业规模与治理能力的适配。其次，联合党委在村企之间、镇村之间、地方与社会之间实现了不同空间圈层的连接，并以“驻村”“群众路线”等非科层化治理方式，低成本、高效率地实现了基层社会的治理功能。最后，凤凰镇遵循“行业相近、地域相邻、产业相亲”的原则，将若干村庄划分为多个农村片区。各个片区抱团发展，既有助于促进资源的集约化利用，改善村庄之间在农产品销售与服务方面的压价竞争、同质投入等问题，也有益于联合党委对相应的农村片区进行责任锁定和任务匹配。

2.推动功能匹配，促进资源要素的科学配置。在“国企联村”行动中，各级党组织在运用党建引领制度时表现出以功能匹配为基础的“区委领导、联合党委领航、村党支部领办”的层级推进格局。这使各级党组织的工作能够与其本身的职、权、责相对应，实现资源要素的科学配置。首先，区委是贯彻落实市一级决策部署的执行层，在深入挖掘党的意识形态资源并结合具体的发展情境打造政治引领工程方面具有重要的领导作用。区委主要行使对下属街镇和“条条”部门的直接管理权，通过建立三级党委权责清单，明确组织、国资、农林等“条条”部门的职能，从而强化区委的领导与监督功能。其次，联合党委是直接面对一线产业发展需求的功能型党组织，专门负责“国企联村”行动的领航工作。联合党委调动国企驻村工作队与相邻多村的村民委员会一起商议并制定产业发展方案，对乡村产业的规划、开发、运营等环节进行指导监督和组织调度，引导乡村产业的规范发展。最后，村党支部是党在农村的最基层组织，是村庄内各种组织和各项工作的领导核心，负责领导村民委员会、集体经济组织和其他社会组织，完成上级下派的任务，肩负乡村产业发展过程中的指导、协调与服务工作，是党建引领制度在地化适应的关键一环。以上纵横联通的组织结构促成了多元主体的资源叠加，使组织自身的功能具有复杂性特征，该特征有利于解决乡村产业发展中技术、设施、营销等方面的“卡脖子”问题。

3.提升发展能力，确保产业发展的持续稳定。毛家冲村党支部通过提升内生发展能力与打造专业化支持体系，筑牢了产业发展基础。一方面，土地、资本和劳动力等生产要素是生产活动的基础。毛家冲村鼓励农民以多种方式入股合作社，推动土地流转，整合分散土地进行连片规模开发，明确下乡资本、农户等主体对土地的具体责任，从而有效盘活“沉睡资源”，使土地成为农民手中的“定期存折”。同时，通过个人利益与集体利益的联结，使具有不同利益偏好的主体在资源共享和发展互助过程中形成风险共担、利益共享、命运与共的产业发展利益共同体。另一方面，毛家冲村的产业发展遵循市场经济规律，关注市场消费需求的变化，注重提升乡村产业的特色化、品质化内涵和人性化体验，

促进乡村产业在市场上形成真正的优势。毛家冲村所在片区在资金、知识、信息、技能、基础设施等方面积累了一定优势，在一段时间内形成了效益外溢，降低了区域内其他乡村的产业经营成本。这会吸引周边农村片区进行效仿，从而产生规模经济，进一步稳定和完善产业体系。

五、“在地化调适”模式的运行机制

在地化调适的概念源自政党适应性理论，这一概念强调通过发挥党建引领制度的弹性，实现标准化的制度文本与多样化的乡土情境的匹配性转化。在毛家冲村“国企联村”行动中，党建引领的制度实践注重结合当地知识，不断探索制度落实和实践情境之间的平衡点，通过过程导向的供需衔接机制、执行权力的适度放活机制和产业效益的主体关联机制，促成制度目标、治理尺度和发展能力与乡村产业发展情境的适应。

（一）制度目标的全链融合：过程导向的供需衔接机制

制度目标是党建引领制度形成的基础。借鉴周雪光和练宏（2011）在研究政府行为时提出的破除“整体政府”的理论想象这一观点，本文在理解“在地化调适”模式下的党建引领制度的供给时，不再把基层党组织视为一个抽象的整体，而是关注基层党组织是如何围绕乡村产业发展的供需衔接过程来构建党建网络调配系统，使制度目标摆脱单一的政治逻辑的束缚，进而与具体的任务环节紧密结合，最终实现制度目标和实践情境的有机融合的。

1.制度的自上而下、分层供给。县（区）级党委是国家政策向基层社会传达的中间层，具有进行政策细化和构建制度体系的责任和权限。如果在传达落实中央政策时表意不清，以模糊的形式将责任向下转移，一味追求“效率”“结果”，只会引发政策执行过程中的“层层加码”，降低政策执行效果。党建引领制度的供给权并不仅属于某一基层党政部门，省、市、县（区）、乡（镇、街道）各级党委都可以对这一制度进行细化。毛家冲村“国企联村”行动通过建立“区委—联合党委—村党支部”三级党组织体系，强化了任务的纵向传达力度。区级党委强调党建工作的层级分工与分步实施，即根据不同层级党组织所处位置、所拥有的权力资源以及所面对治理环境的不同，进行清晰的职责划分与角色定位。以区级党委为起点的三级党组织体系可以划分为统筹层、协调层和落实层。区级党委是统筹层，不与农户进行直接接触，其主要职责是对上级相关政策目标进行细化与分解，构建“国企联村”行动的制度体系，传达具有指导意义的制度文本，确立相应的制度管理指标和任务实施原则。联合党委是协调层，负责将制度文本转化为具体的执行计划，通过搭建区域化党组织合作平台整合并配置相关资源，同时也承担计划实施的组织筹备与过程指导工作。村党支部是落实层，直面村庄场域和群众，协助上级部门将“国企联村”相关任务转换成具有可行性的措施，推动各项目标任务的落地。在上述过程中，区级党委不断赋予下级部门制度分解与执行的空间，不仅有助于形成匹配相应组织层级的行动目标，还能够在这些目标下形成明确的任务细化方案和执行标准，从而提高制度供给过程的合理性。

2.需求的自下而上、实地评估。制度的有效性原则要求制度要能够满足实际需求，且要具有可操作性。“在地化调适”模式以提升制度效能为目标，以基层党组织的适应性为基础，以基层治理能力和乡村发展环境的新变化与新需要为依据，进行产业发展的需求评估。一方面，农业本身具有较强的

区域性特征，农民或农业经营主体往往习惯于按照耕作传统和资源禀赋从事各种生产活动。这些经营者会在不同的空间内聚集，因而，所生产出的农产品也趋于同质化，为一定区域内农村片区的产业规模化发展提供了基础。按照人文相亲、产业相似、交通联系等原则，“国企联村”行动组建了区域化党建联合体，可以有效促进村与村之间形成相互依存、协同合作的共同体，强化乡村产业经营的主体联结与资源整合能力，积累专业化的竞争优势，增强共同抵御风险的能力，减少整体规划中的“排异反应”。另一方面，产业发展要与乡村特色和消费者的个性化需求相联系，盲目地对乡村产业进行复制会形成饱和化的同质业态，使乡村产业发展陷入被动局面。“国企联村”行动以乡村产业发展为目标，强化党建业务，因地制宜，明确了当地农旅结合的产业定位，以对红色文化、当地历史、山水田园等资源的开发利用为基础，形成制度实施方案并匹配相应的政策资源，从而提高了政策资源投入的精准度，避免了盲目投入和只追求形式的项目的出现。

（二）治理尺度的自主调节：执行权力的适度放活机制

随着社会多元化程度的提高，单纯通过传统的科层化治理方式解决复杂的社会治理难题的难度加大。自2017年乡村振兴战略实施以来，国家开始调整纵向的权力分配结构，通过调高政策目标的统筹调控层级、强化考核与监督等方式，由上至下地确立了具有统一性的规则体系，不断强调任务执行的政治化、规范化和有效化。这也促使整个政策执行体系处于紧张的压力结构中，从而压缩了基层治理的弹性。毛家冲村“在地化调适”模式提供了一种自主进行空间再生产的可能，即通过组建区域化党建平台与乡村产业运营平台的方式来调整治理尺度，以更具灵活性和整体性的调适结构，推动区域产业治理模式与乡土情境相适应。

1. 区域化党建平台下，执行权力得以“收”“放”平衡。乡村的产业发展具有综合性、复杂性与多样性特征，需要通过跨组织合作来整合相关的资本、人才、技术等要素，使其不断向农村流动。有学者认为，政府基于政治目标的权力集中可以形成强治理秩序，使各级政府的注意力有效聚焦（杜姣，2023）。这有利于联结多方力量，形成发展合力。但是，却难以激发多元主体参与产业共治的活力。在“国企联村”行动中，地方党委以区域内的产业资源、党建资源的开放共享为目标，以党组织为纽带，在既有的常规行政层级之间重新设立了功能型党组织——联合党委，并以高位推动的方式赋予联合党委一定的政治协调能力。联合党委在有效化解条块治理结构下圈层分割和碎片化治理问题的同时，还能促使党建引领跳出“党务工作”范畴，直接与乡村产业发展的一线生产相衔接。联合党委这一区域化党建平台的设置对权力“收”“放”尺度的平衡主要体现在两方面：一方面，在结构层级上，联合党委接受县（区）级党委的领导，负责自上而下的任务传达工作，指导所辖区域内党组织的各项工作。党建平台在人事调度、资源供给、考核监督上主要依靠上级党委，具备“准科层”治理机构的特征，有利于提高制度目标的传达效率；另一方面，在组织属性上，联合党委是一个具有组织领导能力的功能型平台，可围绕片区内乡村发展需求，自主引导多元力量，使其形成制度化、组织化、动态化的协作。通过以上两个方面，既可以有效避免单一治理模式下的权力集中、管理死板、衔接不畅等问题，也有助于化解多元治理模式下地方党政部门对基层社会过度赋权从而引发治理主动权弱化的矛盾，使执行权力在“收”与“放”之间实现相互制约。

2.通过平台的公司化运营，释放产业治理任务的自主性。公司化机制是产业治理获取更多可支配空间的主要方式。借鉴折晓叶（2014）的观点，本文所说的公司化机制，是指在基层党政部门掌握核心资源要素的情况下，通过指导联合党委与市属国企合作成立乡村产业平台公司，带动乡村产业展开资本动员和市场经营，实现多元协同参与的制度安排和经营策略。红色原野公司这一平台的建立在一定程度上降低了联合党委的体制内约束，使联合党委在资源整合与治理方式方面实现了自主安排，从而提升各类资源的利用效率。一方面，平台公司可以提升产业治理任务的执行自由度。联合党委运用平台公司自身具备的专业性与合法性优势，可以整合各条块部门将包含具体治理任务的项目资源通过平台公司向村庄输入。这样不仅可以节约时间成本，实现对区域内碎片化的产业治理事务的集中管理，缓解资源紧张的局面，还能够将多项治理事务融入多个产业项目，最终完成多个条块部门的工作任务，从而创新产业治理方式、激活产业治理的自主性。

（三）发展能力的持续创造：产业效益的主体关联机制

一直以来，乡村的产业发展过度强调对经济效益的追求，作为生产主体的村社集体与村民往往处于乡村产业发展链条的末端。乡村既是一个特殊的经济空间，也是一个生活与文化空间。有必要保障乡村发展权利，为农民增权赋能，确保经济效益与社会效益的有机统一。“在地化调适”模式有助于强化产业效益与发展主体的关联性，通过激励性的合作驱动与渐进性的群众工作，构建经济效益与社会效益相结合的发展体系，从而促进农民自身发展能力与产业发展阶段的匹配，提高乡村产业发展的可持续性。

1.激励性的合作驱动。在乡村产业发展的任何时期，利益激励都是驱动多元主体展开合作的关键。多方主体既存在共同利益也存在利益冲突，只有协调好多元主体的利益，才能提高乡村产业发展的可持续性。党建引领下的多元共治体系讲求协作共赢，因此，在激励的设置上更强调不同主体均能找到乡村产业发展过程中多方主体利益的最大公约数。例如，在乡村产业发展过程中，村社集体是农村的土地所有者，村民是乡村空间内的居住者，企业是投资者和组织管理者，基层政府是乡村经济发展的领导者和指导者。本地农民可通过土地流转、个体经营、劳务雇工等多样化方式获取产业发展的收益，而这也提升村社集体经济的发展活力，增强村社集体自身的组织能力与发展能力。企业的本质是营利，在向乡村投入资源、时间与机会成本的过程中，有着对收益的预期。因此，企业在积极配合地方党政部门进行政策落实的同时，也能获得乡村资源、公共品供给以及相关政策的扶持。对基层政府部门而言，政绩期待是其推进乡村产业发展的主要动力。因此，“在地化调适”模式通过为多元主体提供获取自身利益的通路，使各主体间形成默契配合、井然有序的自发合作。

2.渐进性的群众工作。乡村是农民实现自身价值的重要场域（赵旭东，2018）。在市场经济的推动下，农村社会的分化极大提高，农民群体之间的原子化与异质性程度也在提高。因此，基层党政部门在运用理性化的制度标准与“单、散、小”的农户进行政策对接时，若难以形成认知和行动上的统一性，不仅需花费极高的成本，还会降低政策执行效果。这说明，发挥党建引领制度的优势不能急于求成，要正视农民群体内部存在分化的客观事实，循序渐进地开展群众工作。具体而言，包括以下两种方式。其一，差异化动员。根据社会资本、发展能力与个人威望的差异，可以将村民分为能人精英与普

通村民两类，不同类型的村民对乡村产业发展的参与意愿和行为选择不同，这就需要分类型采取不同策略来动员村民参与产业发展。毛家冲村注重发挥能人精英的示范带动作用，对具有较强的政策理解能力和产业发展能力的村民进行“一对一”动员，结合乡村产业发展条件、政策支持与市场需求等内容，摆事实、讲道理，激发其创业热情。普通村民占村庄人口的大多数，根据自身参与意愿和参与能力的不同，又可将普通村民分为有参与动机和无参与动机两种类型。对于有参与乡村产业发展动机的村民，毛家冲村村集体鼓励其进行土地的规模化，对村民进行相关的技能培训，并在产业发展前期提供优质种苗和技术支持，以对其形成足够的吸引力。对于没有参与意愿的村民，毛家冲村则通过召开现场座谈会或入户动员的方式，对其进行市场经营、产业发展观念方面的引导，帮助其明晰利害关系。其二，以人为本。基层党政部门以政治引领为核心，坚持“群众路线”“人民至上”的服务理念。在乡村产业发展过程中，毛家冲村始终确保村民在场，让村民有机会表达自身的利益诉求，鼓励其参与村庄决策，让村民感受到自身的影响力。同时，毛家冲村在乡村产业发展过程中积极拓展村民的增收渠道，提升村民当家做主的自信心，确保村民真正成为乡村产业发展的受益者。

六、总结与讨论

（一）总结

总体来看，党建引领乡村产业发展这一实践模式是新时期提高党的组织力与推动乡村产业高质量发展的产物。本文借鉴政党适应性理论，对党建引领乡村产业发展的实践样态与运行机制进行了深入剖析。得出的主要结论如下。第一，制度适应是“制度环境”与“实践情境”相互调适的动态过程。研究党建引领制度如何转化为乡村产业的发展效能，需要将制度环境和实践情境有机联结起来，从“历时性”与“情境性”角度把握制度实施过程的动态性与复杂性。第二，在“增长性支援”“自主性发展”“拓展性合作”3种典型模式下，由于制度环境与乡土情境的适应性不足，分别形成了目标置换与供需脱节、承接不足与发展替代、整合乏力与联结松散的困境。这说明，如果党建引领制度不适应乡土情境，就会降低乡村产业发展效能。第三，毛家冲村“在地化调适”模式是基层党委基于本地产业基础和制度安排，通过结构重塑、功能匹配、能力提升等在地化调适方式，形成的组织结构、治理功能、发展能力同实际情境更匹配的党建引领制度体系。这一体系旨在通过更具灵活性和整体性的制度调适系统，促进党建引领制度优势向乡村产业发展效能的转化。第四，“在地化调适”模式的核心是制度学习与创新。该模式可以通过“过程导向的供需衔接”“执行权力的适度放活”“产业效益的主体关联”3个机制提升党建引领制度的在地化适应能力，推动党建工作与产业发展的互促并进。这一结论刻画了党建引领乡村产业发展的实践过程及其运行逻辑，丰富了有关党建引领制度与乡村产业发展机制创新方面的研究。

（二）党建引领制度创新的实践意义

以党建引领制度的适应性创新为方法，构建上下联动、多元协同的共治格局，进而推动乡村产业发展的实践过程，既提供了一个从制度适应的视角理解基层党组织应对乡村产业发展问题的思路，也为认识中国治理现代化进程中的基层政权建设提供了一个窗口。可以发现，地方党政部门在运用党建

引领制度完成乡村产业发展工作时，会通过不断学习地方知识的方式推动制度的在地化调适与创新。该过程一般具备四个方面的特征。第一，以党政权威驱动为核心，通过建立区域发展联合体，形成党建引领乡村产业发展的制度化安排，提高要素的配置效率与多元主体行动的整体性。第二，“在地化调适”模式的目的是提升党建制度对社会环境的适应性。第三，通过在地化调适，党建引领制度自身的组织结构、功能和能力也将得到不同程度的再造。第四，政党力量的嵌入并不是为了建立政治支配关系，而是强调通过挖掘自身的自主调适功能促进党建制度与社会发展过程的紧密联结。“在地化调适”这一创新模式说明，党建引领制度能够推动国家—社会关系在基层社会构建新的治理格局，同时也将制度优势转化为社会发展效能提供了新的思路。与此同时，在乡村经济发展过程中强调党的领导作用，也体现出国家—社会关系在乡村发展领域中的转型趋势。党委、政府、资本与村社集体等多方治理力量的参与是稳定乡村共治格局的关键，而党的领导则为这种乡村共治格局提供了稳定的生产与再生产的环境。

（三）以县域为起点推动党建引领乡村产业发展的未来展望

2023年的中央“一号文件”指出，“完善县乡村产业空间布局”“实施‘一县一业’强县富民工程”^①。县域发展成为乡村产业振兴的新支点。同时，该文件还强调了“强化县级党委抓乡促村责任”这一工作要求，明确了县级党委统筹乡村振兴的主体作用。对乡村产业发展这类专业性、复杂性问题，县级党组织需要聚集多方资源，形成具有专业分工、功能互补的综合性行动系统，以提高工作效率。这既为党建引领制度在政策推动中发挥其自身的组织整合与社会建构优势提供了实践依据，也表明县域空间是实现党建引领制度在地化调适的关键场所。以上分析为进一步理解党建引领乡村产业发展的政策路径提供了重要启示。第一，党建引领制度的设立需与乡村产业发展体系紧密贴合。以县域为起点，各级党组织应围绕辖区内产业发展的整体规划构建区域化党建网络，通过将党建工作同产业规划、要素配置、经营管理以及利益分配等紧密结合，为乡村产业发展的各个环节提供坚强的政治保障和组织支撑，牢牢把握乡村产业的发展方向。第二，注重党建引领下乡村产业发展中秩序与活力的有机结合。与城市产业发展相比，乡村产业发展在市场机会和技术支撑等方面存在一定的劣势，需要借助国家力量消解城市产业发展对乡村产业的市场机会造成的挤压，提高乡村产业发展效率。但是，国家过度干预下的乡村产业发展会失去创新活力。因此，党建引领乡村产业发展的制度构建不仅要具有高效率，还需具备可持续性。要健全县、乡、村的统筹协调机制，构建县域产业发展的空间格局，确保对县域内乡村产业发展体系的组织与工作覆盖，将党的政治规范渗透到各个层级，牢牢把握整体发展方向。此外，要根据乡村社会与产业发展的客观需要，提升党建引领制度的在地化适应能力，进而在基层社会形成良性、有序的自主发展能力和创新能力。

值得注意的是，毛家冲村党建引领乡村产业发展的过程也隐藏着潜在的风险。第一，党建引领下的乡村产业发展在结构与行动上依然存在一定程度的“组织化依赖”，容易被治理主体的技术性逻辑

^①参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.qstheory.cn/yaowen/2023-02/13/c_1129362232.htm。

主导。这可能使党建引领制度在乡村产业发展过程中由驱动力转变为压力，带来乡村产业的被动性与形式化发展。第二，乡村产业发展包含“经济发展”和“社区发展”两个方面。乡村产业的被动性与形式化发展可能使政策资源向“经济发展”倾斜，进而消解社区的公共服务能力。因此，政府在提供服务的过程中要明确自身的行动边界，以免挤压乡村社会的自主服务能力，使所提供的服务既能满足乡村产业发展的需求，又能在充分下沉并服务群众的基础上推动实现村民自治。

参考文献

- 1.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，第109-120页。
- 2.陈会英，1991：《中国农村产业结构演化问题研究》，《农村经济与社会》第2期，第20-26页。
- 3.陈荣卓、胡恩超，2022：《引领型治理：国家改革试点何以可能？——以广东省江海区“全国农村社区治理实验区”建设为例》，《中国农村观察》第4期，第2-20页。
- 4.邱晓星、黎爽，2021：《基层党建与基层治理的双重变奏——党建引领基层治理创新研究综述》，《中共天津市委党校学报》第1期，第13-20页。
- 5.杜姣，2023：《基层服务型政府建设中政府责任泛化困境的生成逻辑及破解路径——推进农村厕所改造的案例研究》，《中国农村经济》第2期，第168-184页。
- 6.费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海人民出版社，第8-9页。
- 7.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，第116-135页、第206-207页。
- 8.姜长云，2022：《新发展格局、共同富裕与乡村产业振兴》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第1-11页、第22页。
- 9.景跃进，2019：《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》，《探索与争鸣》第8期，第85-100页、第198页。
- 10.李祖佩，2012：《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》，《学习与实践》第11期，第82-87页。
- 11.刘景琦，2019：《论“有为集体”与“经营村庄”——乡村振兴下的村治主体角色及其实践机制》，《农业经济问题》第2期，第24-32页。
- 12.罗银瑶，2021：《党建引领乡村治理的困境与对策研究——以湖南省邵阳市T村为例》，《领导科学论坛》第10期，第81-86页。
- 13.欧阳静，2019：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，《开放时代》第2期，第184-198页、第10-11页。
- 14.潘泽泉、辛星，2021：《政党整合社会：党建引领基层社区治理的中国实践》，《中南大学学报（社会科学版）》第2期，第153-163页。
- 15.彭勃、杜力，2022：《“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》第1期，第59-75页、第156-157页。
- 16.彭勃、吴金鹏，2021：《整体性基层党建何以可能：空间治理的工作路径》，《江苏行政学院学报》第1期，第

81-87页。

17.秦国民、高亚林, 2015:《恰适性:推进国家治理现代化的制度建设原则》,《中国行政管理》第9期,第59-63页。

18.折晓叶, 2014:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期,第121-139页、第207页。

19.唐文玉, 2020:《政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》,《浙江社会科学》第3期,第21-27页、第156-157页。

20.陶青青, 2023:《乡村性的流失与重塑——基于空间、产业和身份的视角》,《理论与改革》第2期,第61-72页。

21.田先红, 2020:《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》第2期,第118-144页、第8页。

22.万俊毅、曾丽军、周文良, 2018:《乡村振兴与现代农业产业发展的理论与实践探索——“乡村振兴与现代农业产业体系构建”学术研讨会综述》,《中国农村经济》第3期,第138-144页。

23.吴重庆、张慧鹏, 2018:《以农民组织化重建乡村主体性:新时代乡村振兴的基础》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期,第74-81页。

24.吴高辉、郝金彬, 2022:《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》,《中国行政管理》第9期,第97-107页。

25.肖存良, 2014:《政治吸纳·政治参与·政治稳定:对中国政治稳定的一种解释》,《江苏社会科学》第4期,第72-79页。

26.严红, 2022:《从悬浮到适应:县域公共品供给的制度变迁与情境实践》,《农业经济问题》第11期,第106-116页。

27.杨光斌, 2005:《制度的形式与国家的兴衰:比较政治发展的理论与经验研究》,北京:北京大学出版社,第119-120页。

28.杨光斌, 2010:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》第2期,第1-6页、第31页。

29.杨正喜, 2022:《基层党组织适应性:党建引领嵌入乡村治理逻辑分析》,《社会科学家》第1期,第101-107页。

30.叶本乾、万芹, 2018:《新时代党建引领城市社区治理的逻辑契合和路径选择》,《党政研究》第6期,第39-45页。

31.易卓, 2020:《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》,《中国特色社会主义研究》第1期,第102-110页。

32.曾薇, 2022:《战略衔接期乡村产业协同治理的驱力、结构与路径研究——以凤镇M村“国企联村”为例》,《农林经济管理学报》第4期,第481-490页。

33.张紧跟, 2021:《党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献》,《探索》第2期,第88-101页、第2页。

34.赵旭东, 2018:《城乡中国》,北京:清华大学出版社,第178页。

35.周雪光、练宏, 2011:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学

学》第5期，第80-96页、第221页。

36.朱健刚、王瀚，2021：《党领共治：社区实验视域下基层社会治理格局的再生产》，《中国行政管理》第5期，第6-14页。

（作者单位：¹武汉大学社会学院；

²乐山师范学院法学与公共管理学院）

（责任编辑：马太超）

Local Adaptation: Practical Innovation of Party Building Leading the Development of Rural Industries

ZENG Wei

Abstract: With the strengthening of the Party's overall leadership of "San Nong" (agriculture, rural areas, and farmers) work, the leading of Party building has become an important starting point and guarantee for promoting the development of rural industries. Few existing studies investigate the close relationship between the leading system of Party building and the development of rural industries. This paper constructs an analytical framework of "institution - context", and analyzes the new model of Party building leading the development of rural industries, which is called "local adaptation", of Maojiachong Village in Wuhan. We find that the lack of adaptability of the Party building leading system to the local context will reduce the efficiency of rural industries' development. The "local adaptation" model contains three basic elements: structural reshaping, function matching, and capacity improvement. These elements, through the three mechanisms of process-oriented supply and demand connection, appropriate activation of executive power, and main body correlation of industrial benefits, form institutional practices that transcend the system itself and are closer to the local context in terms of action structure, governance function, and development capacity. It has enhanced the local adaptability of the Party building leading system and effectively promoted the transformation of the institutional advantages into the efficiency of rural industries' development. Based on the reform process of promoting agricultural and rural modernization through industrial revitalization, this paper finds that this model is of great significance for improving the spatial layout of county industrial development under the leading of Party building and stabilizing the pattern of multiple co-governance of rural industries.

Keywords: The Leading of Party Building; Rural Industries; Local Adaptation