

“结构—能力”范式：基层党建引领社会治理的包容性耦合框架研究*

李小艺

[摘要]基层党建引领社会治理的研究主要侧重结构功能主义、治理与善治两种视角,而政党和社会的二元结构构成了基层社区治理转型的逻辑。基层社会存在着政党、政府与社会三重力量,基于整合这三种力量的思考,建构“结构—能力”的包容性耦合框架,契合中国的制度环境。基层党建引领社会治理的包容性耦合是一个过程,需要通过党建“引领”实现多元主体纵横结构的包容性耦合,并同步实现政党执政能力、政府服务能力和自治能力的聚合提升。

[关键词]党建引领;社会治理;结构与能力;包容性耦合

中图分类号:D267 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-410X(2020)03-0021-09

党的十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,这是新时代治国理政的方略。社会治理作为国家治理的重要组成部分,其重心在基层。习近平强调要将资源、服务、管理下放到基层,并将基层党建和基层治理结合起来发挥作用^[1]。这一论断指出了社会治理的总体方向和发展思路。党的十九大明确指出,“推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”^{[2](P49)}。但当前基层社会治理中的一些部署和措施仍需要进一步落实,尤其是党的建设还存在不少薄弱环节,未来要把党的建设摆在首位,以提升组织力为重点,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒^{[2](P65)}。党的十九届四中全会更是释放出发挥“中国之治”制度优势的信号,指出要健全党总揽全局、协调各方的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理的各领域,直到新中国成立百年之际,要全面实现国家治理体系和治理能力现代化^[3]。

一、基层党建引领社会治理的理论视角和研究前沿

基层党建引领社会治理是新时代国家治理现代化的重要举措。“处于现代化之中的政治体系,其稳定性取决于政党的力量,而政党强大与否又要视其制度化群众支持情况,那些政治高度稳定且处于现代化之中的国家,至少拥有一个强有力的政党”^{[4](P341)}。由政党组织社会是中国式创举,实现政党对社会、政府及自身的有效组织,不仅维护了作为执政基础的政治工程,还决定着政府治理能力^[5]。事实上,国家治理现代化从执政能力向治国理政的能力转换包含着党执政能力的话语^[6]。随着

收稿日期:2019-09-17

作者简介:李小艺(1989—),男,贵州桐梓人,华东师范大学政治学系博士生,上海 200241

*本文系国家社科基金专项课题“加强基层组织建设,着力解决基层党组织弱化、虚化、边缘化问题调查研究”(批准号18VSJ102)和教育部人文社科青年项目“非公经济组织区域化党建参与意愿的影响因素和提升路径研究”(批准号18YJC710068)的阶段性研究成果。

经济市场化、信息化的发展,政党面临巨大的时代性挑战,需调整政党领导、动员和整合社会的方式^[7]。

深刻理解基层党建引领社会治理的精髓,需要将理论和实践两个逻辑维度进行结合。基层党建引领社会治理的相关文献可以概括为两种理论视角:结构功能主义视角、治理与善治视角。一是结构功能主义视角。该视角重在探讨基层党建引领社会治理的结构性安排及其困境。由于制度叠加造成的内卷化、参与不均衡、组织激励不足及治理“碎片化”等困境,造成社会的“结构性割裂”,需要将开放式党建“嵌入”具体社会治理中,形成一个“党社双向开放”结构^[8]。同时,在结构调整过程中,还需注意“合法”与“有效”的结构理性^[9]。整体来看,当前基本形成了以社区党委为领导核心,以社区多元主体共治的“一核多元”和“一核多能”的治理结构^[10]。有学者从功能的角度出发,认为基层党建的引领机制应该从静态的组织引领向动态的功能引领转变^[11]。“一轴多元”治理结构的精髓就在于这“一轴”的结构实现了“多元”的功能,尤其是多元功能的合法性^[12]。在这种视角下,普遍性的研究结论是要突破结构性束缚,搭建基层党组织与基层社会治理主体间有效的互动结构,实现多元功能的发挥。二是治理与善治视角。该视角立足于提升基层治理的能力及效果,强调基层党建引领社会治理的机制性创新。从全国各地的经验来看,相关研究非常重视党建引领基层社区治理的实现路径,试图提供一个可操作的方案。如上海基层城市社区普遍形成了网格化、区域化、枢纽化的党建体系^[13]。上海破题的关键在于“党建三级联动”,即把区委当作“一线指挥部”,街道党工委当作“龙头”,社区党组织则是“战斗堡垒”,保障了各项工作顺利落地^[14]。北京首创了“街乡吹哨、部门报到”的党建引领新机制,强化了街道党工委的领导作用,将更多的资源下沉到社区^[15]。在浙江,“红色网格”是把基层党组织和党员纳入“网格化”管理,激活党员参与社区,发挥先锋模范作用^[16]。总之,越来越多的研究从政党治理和社会治理的融合机制来探讨党建引领基层社会治理。

基层党建引领社会治理的两大视角为我们理解多元主体及其互动关系,价值取向及实现路径提供了帮助,但仅从上述两种理论视角,我们很难理解基层党建引领社会治理的本质和核心,也很难揭示其普遍性意义和运作逻辑。一是在结构功能视角下,现有研究只强调了结构的调整,较少关注多元主体能力的提升,尤其是对结构和能力之间如何耦合讨论不足。更为重要的是,当前研究极为强调党和社会的二元结构,而往往忽视政府功能的发挥。长期以来,国家与社会的理论范式在中国的具体运用颇有争论,焦点是中国到底是政党和社会的二元结构,还是政党、政府和社会的三元结构。抛开这种争论将三者耦合发现,基层党建引领社会治理关键要处理好权威与自治的结构性关系。二是现有研究要么过于从宏观层面的顶层设计和政策解读去抽象论述,要么只涉及微观经验材料的经验性陈述,而无法在中观层次上将理论与实践进行整合,并给出具有中国情景的普遍解释。“结构—能力”的包容性耦合框架将基层党建引领社会治理中政党、政府和社会三种力量进行整合,形成一体化的治理结构,以此破解单一性、碎片化的结构性瓶颈,以能力的兼容性发展实现国家整体性治理能力的提升。新时代基层党建引领社会治理是一个双向推进的过程,而结构与能力是这一推进过程的双重路径,只有实现政党、政府、社会三者结构与能力上的包容性耦合,才能强化彼此能力实现善治。

二、包容性耦合与基层党建引领社会治理的实践

包容性在基层党建引领社会治理的实践中,提供了实现政党、政府与社会融合发展的新思路。政党、政府与社会三者相互分工又相互融合,形成了中国政治实践的本土特点^[17]。以结构和能力的包容性作为推进基层党建引领社会治理的双重路径提供了一种技术性的解决方案,能够提高整个社会的治理效率。

(一)“包容性”理念:合作治理的新思路

随着社会主体日益多元化和利益分化,不平衡不充分这个社会最主要的矛盾对国家治理能力提

出了巨大挑战。整个社会的状态比以往更加的分散,原子化的个人和组织客观上造成了合作治理的困境,这种情况下能否实现善治成为检验政府或者政党执政能力的标准。包容性理念是对善治需求的有力回应,成为近几年经常提到的一个新概念,是合作治理的一种创新形式。包容性要求分散化的个人与组织必须整合到一起行动,包括公共管理者、技术人员、公众及政治家等多元主体的广泛包容与联合行动。在包容性逻辑下,公共政策的推行包括三大原则:接纳不同的观点;为这些不同的观点创造对话协商的条件,以此激发创造性思考和行动;积极地激活社区的参与度,不断开发社区的潜力,创造信任、开放、合作的包容性空间与环境。当前要持续改善政府治理,对公共管理与社会治理来一场革新,包容性是这一革新的必然趋势。

在包容性理念的驱动下,公共管理与社会治理紧密结合在一起,强调通过多元主体的合作参与来完善整个治理的结构与过程,提升治理能力,最终平等共享成果^[18]。随后包容性理念被运用到了各种实践当中,成为新的理论分析视角,例如,城市边缘社区的包容性治理^[19]、中国基层信访的包容性治理^[20]、农民工市民化的包容性治理^[21]等。可见,包容性与治理结合起来,已经成为善治分析的重要维度,体现的是对利益相关者权益的尊重和保障^[22]。有学者从制度的视角将包容性治理确定为中国未来政治发展的方向,以此回应了我国顶层政治制度变革的要求^[23]。包容性理念的发展已经完全超越了其原有的含义,尤其是与治理概念的结合,扩展了它的本质内涵。

基层党建引领社会治理的包容性关键在结构的包容性耦合与能力的包容性增长,最终的目标是实现政党、政府与社会三者的互为融合、相互增能。因此,笔者建构了基层党建引领社会治理的包容性耦合框架,即“结构—能力”的分析范式(见图1)。结构是指政党、政府和社会三元治理体系在纵向层次与横向维度上的包容性耦合,体现为条块关系的耦合调适;能力是指政党执政、政府服务行政与基层社会自治的功能耦合,最终体现为执政能力、服务能力、自治能力三大核心能力的包容性增长,是基层治理的原动力建设。能力的融合提升需要新的治理结构作为支撑条件,而结构创新的目的在于改变行动者之间关系互动的方式,实现彼此能力的包容性增长。结构与能力成为新时代基层党建引领社会治理的双重路径,旨在对基层党建如何“引领”社会治理进行全面考察,从而把握其深层逻辑。

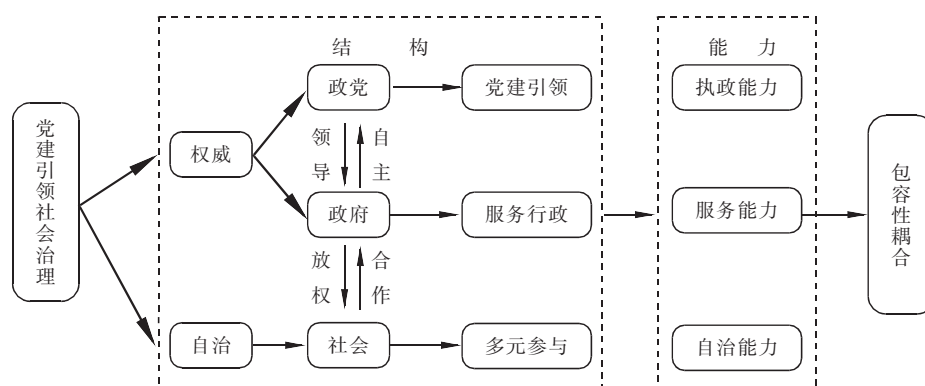


图1 基层党建引领社会治理的包容性耦合框架

(二)包容性耦合与基层党建引领社会治理的生动实践

社区是基层社会治理的细胞,也是国家治理体系的基础单元和支撑。社区党建是新时代基层社区治理创新的重要逻辑,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了坚强保障。2018年11月习近平到上海考察时指出,希望上海在基层党建工作上走在全国的前头,不断探索基层党建的工作创新。党的十九届四中全会进一步强调必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^[3]。上海市在基层社区广泛开展基层党的建设引领社区治理的路径探索,取得了丰富的

经验。

上海市J街道全面展示了基层党建引领社会治理的应用场景和操作过程。J街道位于上海市中心地带,辖区面积7.52平方公里,人口约7.5万人。2019年该街道建成了四大党建网格,共有单位1780家,其中共建单位206家,党组织269个,党员达9000人。J街道按照“条块结合、驻区共建、区域兜底”的原则,通过设站布点、配人配岗、建章明责,形成了“4+80”的网格化党建全覆盖的治理格局,即本着为辖区内居民和入驻企业服务的宗旨,由4个大党建网格,加上90个党建服务点为平台载体,整合资源,变以往的“单兵作战”为“团队作战”,在大网格的统筹下,实现小网格的多元服务功能,形成多元主体一体化治理格局。在具体的操作上主要采取项目化的方式开展党建服务。自J街道90个党建服务点建成后,从2019年1月到10月已经制定和执行了公益项目210个,涉及共建单位170家。目前累计服务群众450多万次,较好地满足了社区居民的相关需求,全面提升了社区居民的获得感。例如,J街道老龄化水平达到42.25%,党建服务点为其提供了更人性化的养老服务;为解决街道垃圾发生率较高及噪音扰民的问题,组成沿街商铺自我管理的党建服务小分队进行自治;对辖区内古建筑的保护及存在的安全隐患进行日常巡查;为幼儿家庭提供幼儿教育服务等。显然,J街道顺应了社会发展的趋势,体现了基层社区发展的包容性特点和治理规律,成为党建引领社会治理方式创新的典型。

从上海市J街道的实践来看,基层党建引领社会治理的包容要素至少包括三个方面。其一,主体的包容。基层党建引领社会治理主要包含了权威主体与自治主体,就权威主体而言,主要指政党和政府,而自治主体是指社会。主体的包容实质是要优化三者的融合关系,形成包容性发展的治理结构。其二,过程的包容。从治理主体的结构分化到过程互动,事实上也是一个再结构化的过程,只不过不是单纯地将各类主体简单拼凑在一起,而是将各类主体纳入共同治理的过程当中,打破结构分化下的分治壁垒,走向过程互动下共治格局。基层党建引领社会治理的包容性重点是要确立政党、政府、社会三者的边界与角色,以及他们之间的衔接与互动。利用包容性合作创新包容性结构,这种结构支撑包容性互动过程。其三,结果的包容。一是指成果的共享,由于各主体的利益诉求不同,需要通过一个包容性的结构体系和运作机制来实现成果的公平共享。在基层党建引领社会治理下,主体间的利益能够实现最大化,在资源的配置和制度安排上,尽可能惠及全体公民的利益和期望。二是能力的聚合提升,利益共享只是其中的一个方面,基层党建引领社会治理更重要的是实现党的执政能力、政府的服务能力及社会的自治能力的包容性增长,这也是基层治理原动力建设的需要。

三、谋求结构的包容:基层党建引领社会治理的条块耦合

长期以来,政党建设与社会治理之间的结构是割裂的两张皮,松散性、碎片化与封闭性的结构缺陷造成治理“失语”和政权不稳的隐患。包容性要求基层党建引领社会治理必须有一个有效结构来处理政党、政府与社会之间的互动聚合,协调好基层社会治理的“条块”关系的耦合,实现纵向动员与横向整合。结构就是行动主体间关系的互动过程^[24],基层党建引领社会治理意味着再结构化,最终形成“强政党—强政府—强社会”的协作结构。

(一)纵向协作结构的包容性与动员

基层社会治理长期面临着艰巨而复杂的问题,尤其是在管理和服务上出现的“缺位”“碎片”等问题,导致整个社会协作出现困境。当前的做法是以党建引领的方式实现基层社会纵向协作结构的包容性动员,提高基层治理效率,稳固党的执政根基。

第一,党组织体系的纵向覆盖,解决了基层治理的深度问题,巩固了党执政的基础。随着原有基层党组织的虚化、弱化、边缘化,新型社会力量不断涌现,基层党组织的覆盖力和影响力越来越弱,其

核心领导作用难以发挥,基层治理效果很不理想。为了解决基层党建工作盲点有效化解社会治理的困境,通过政党纵向组织体系的逐级下沉,嵌入基层社会,形成“一核多元”的纵向结构动员体系成为关键。党组织体系的覆盖式嵌入体现在组织结构的嵌入和功能结构的互补上,既保证了各项工作能够朝着既定的方向运转,也让具体的工作能够迅速落地。但需注意的是党组织在嵌入社会主体内部时必须能够与其功能适应。上海普遍建构起社区委员会、社区党工委、社区党组织三级联动的党建纵向结构体系,形成上下紧密互动格局。在社区委员会内部除了社区党工委的主要负责人外,还吸纳了市(区)党代表、市(区)人大代表、居民代表及驻区单位的代表等,形成了强大的聚合力。而活跃在基层的每一个“细胞”,包括社区组织、新社会组织、新经济组织等各类微主体都被纳入党组织的网络体系之中,形成自上而下的密集型组织动员。

第二,纵向结构性动员采取了自下而上的协作,以问题为导向,以民众为中心,解决基层治理不精准的问题。由党的组织体系自上而下的全覆盖再到自下而上的问题对接,使基层党建的“引领”作用在纵向结构上实现了真正的包容性发展。原有基层社会治理的最底层是官僚机构,甚至包括居委会等自治组织,均采取自上而下的行政化运作,这种结构限制了与服务对象的直接联结,难以发现社区的需求与问题。基层党建先是自上而下实现党组织体系的全覆盖,与服务对象直接形成联结,在此基础上又以自下而上的激励式引领,形成了双向动态互动的过程。例如,上海市J街道的党建服务点普遍采取“三张清单”进行治理,即问题清单、任务清单与责任清单。问题清单是一种自下而上的自查、自找、自决,党组织通过组织引领和功能引领带动居民主动反映、积极发现社区存在的问题,然后鼓励居民根据发现的问题做成自治项目进行申报,最大限度激发基层社会自组织治理。任务清单意味着责任的兑现,在基层党建的引领下,政府、企业、社会组织等主体制定了任务清单,大家按照清单进行精准对接,确保服务靶向精准。基层党组织通过自己的组织资源和群众基础,根据任务对象进行合理对接,保证各方利益都能够最大程度得以实现。实施责任清单可以进一步明确各类主体工作职责和任务,建立起相应的责任体系,逐步培育共同治理社会的责任感和环境,减少原子化社会带来的冷漠。

(二)横向协作结构的包容性与整合

纵向结构的调适实现了党组织与多元主体间的联结,构建起一核多元的结构体系,激发了多元主体的活力。但纵向结构的调适只是解决了党组织和多元主体的联结,如何通过党建带动更大范围的联结,打通政党、政府与社会多元主体之间的结构壁垒,强化块间关系的包容性协作,这是横向结构整合的关键。从基层党建引领社会治理的实践看,横向结构的包容性整合包括两个方面的突破。

第一,共治平台的建设,以党建的平台引领来提高整个横向组织结构的运作效率。在过去分散的组织和区域结构下,不同的组织和单位通常各自为政,在信息、资料的搜集过程中难以共享,治理成本居高不下。由于分散的组织或者个体只关心自身需求,导致社会出现不同程度的断裂,分歧越来越大,尤其涉及社区的公共行动,大家显得非常冷漠,社会资本流失严重。鉴于此,基层党建采取平台式“引领”的办法,试图建立一个数据信息、资源信息等共享的联合平台,进行跨单位、跨区域、跨领域的互联互通,将基层社会治理主体的行动系统地整合到一起。例如,上海市在基层社区治理中,存在三种形式的联动共治平台。第一种是区域化党建平台,一般是以社区党工委为核心,成立社区委员会,然后将区域内的居民代表、驻区单位、“两新”组织及政府相关职能部门全部吸纳进来,组成一个多元主体的包容性平台,对社区的事务进行评议和监督。区域化党建实现了政党、政府及多元社会主体结构的横向互嵌,解决了以往分散决策导致的治理偏差和居高不下的治理成本。第二种是网格化党建平台,在区域化党建的基础上进一步划定区块,明确责任,在“大党委”联合平台的基础上细化落实责任,宏观结构的横向协作与微观结构的定点定人定责,保障了问题解决和任务的层层落实。J街道划

分出4大网格,均实现了信息化、精细化、责任化的创新突破,被称为“红色网格”^[16]。第三种是枢纽型党建平台,就是根据不同的服务项目和主体类型,建构各种专业化、专门化的枢纽型联合会等,采取组团式策略提供基层社区所需要的服务和资源。如枢纽型社会组织联合会、社区工作站、社区服务中心和党建服务点等。

第二,横向结构的整合策略,根据基层党组织、政府与社会在实践中的互动关系采取不同的协作方式。一是基层党组织与社会主体间的直接协作关系,通过双向进入和交叉任职的方式进入社会主体内部的经营和管理结构中,强化责任和组织体系。通过党员先锋岗、一岗双责、党建工作考评等方式,将社会各类主体资源与社会治理直接形成对接,最大程度发挥资源的共享效能。二是基层党组织依托社区既存的枢纽组织体系进行整合,如党建服务点、社区服务中心等由党组织牵头成立社区协商议事会等。三是党组织借助政府的服务行政,在职能部门体制设置下进行归口管理,政府部门借助党建的方式完成平级部门间的横向合作,基层党组织也借助政府各部门的行政资源完成与社会的对接。以上三种整合方式既可以完成大联动,也可以实施分类治理。例如,在处理社区简单事务和专门事务时,可以采取分类治理的方式,减少不必要的大联动带来的高治理成本,提高效率。针对复杂的社区问题,可能需要采取多种组合形式,形成政党、政府、社会的三方大联动。

四、谋求能力的包容:基层党建引领社会治理的功能耦合

结构固然重要,但在包容性逻辑下基层党建引领社会治理更加注重能力的提升。政党执政能力、政府服务能力、社会自治能力是基层党建引领社会治理的核心能力,能力的提升是基层多元主体功能相耦合的结果。政党与政府构成了基层党建引领的权威来源,社会是基层党建引领的自治基础,权威与自治的互动聚合实现了多元能力的包容性耦合。三者并非此消彼长,而是互融共生,为基层治理提供动力源。

(一)政党引领下的执政能力提升

执政能力的提升,是合法性建构的题中之义。党的十九届四中全会提出全面完善党的领导制度体系并落实到国家治理的各个领域,切实提高党科学执政、民主执政和依法执政的能力^[3]。基层党建的“引领”功能在日益复杂化、个体化的社会里就显得至关重要,它能够驱动整个社会责任意识与行动能力的提升,能够解决基层党组织虚化、弱化、边缘化的问题,巩固党的执政基础,不断提高党的执政能力。

第一,基层党组织领导力的提升。关键是激发社会多元主体的潜力,拧成一股绳,调动其积极性,最终促成整体协作团队。其中,权威引领和先锋指引是党领导力提升的关键,在执政党本身拥有着巨大的能量,天然的领导地位和性质决定了其行动能力的权威性。权威引领强调自觉维护党中央权威和集中统一领导,不断加强党的政治建设与思想建设,提高治理主体的政治觉悟和责任意识。通过权威引领能够使基层治理制度运转起来,实现政党领导力的制度化、规范化和程序化发展。先锋指引是指党员干部坚定信念,发挥好带头作用,尤其是“第一书记”的先锋模范作用,这是基层党建引领社会治理的政治支撑,先锋队意识和团队精神能够指引正确的发展方向。先锋队是基层党建领导力的重要体现,要制定好党员队伍建设的制度,切实起到“第一”的带头作用。

第二,基层党组织动员力的提升。制度机制的创新是动员力提升的基础要素,包括政治宣传动员、资源动员等制度机制创新。动员力考察的是治理主体的行动能力,如何让基层社会能够行动起来。首先,应具备一个完善的组织网络体系,通过互嵌的方式完成整合,保障基层党组织与社会的紧密联系,如果这个组织体系松动,基层党组织的政治功能就会被弱化,缺乏动员能力。其次,制度机制的创新是具体的动员条件,在具备行动网络的同时需要有具体的制度机制加以指导,形成稳定的、可

持续的制度供给及合作方式,包括资源的联结形式、主体的参与形式等。

第三,基层党组织组织力的提升。能不能将整个社会组织起来,创造一种普遍的认同及治理效能是党建引领社会治理组织力的体现。一方面要凸显党的政治功能,通过党的政治建设、思想建设促成一种普遍的价值整合,包括文化认同、政治认同、制度认同及情感认同。这种价值整合彰显的是整个社会的团结程度,其团结力源自对“政治共同体”的价值认同,它超越了狭隘的“利益共同体”的局限,从而实现强大的组织整合。此外,组织力的提升意味着党组织学习能力的提升,主要表现为其他社会主体对党组织形成功能映射,更好履行职责。另一方面,组织力意味着治理效能的提升,包括资源的聚合效应及利益共享、信任的扩展等。治理效能是组织力得以强化和稳固的保障,一旦治理效率不高,就会对基层党组织的组织力产生很大的冲击,政党的权威也会因此而受损。

(二)政府行政下的服务能力提升

党的十九大报告提出了基层社会治理体制创新的二十字方针,即“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”^{[2](P48)}。十九届四中全会进一步指出,坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系^[3]。政府的行政体制和行政能力构成国家治理的重要组成部分。长期以来,由于政府职责不清,且多采取自上而下的任务式决策,对基层社会的需求与问题重视不够,服务行政能力不断弱化。政府内部各部门块间关系分割,难以形成合力。政府与其他社会主体间也没有建立良性的常态化互动,导致资源的动员和运用能力较弱,治理成本虚高。

政府行政以基层政府服务能力的提升为要,基层政府的公共服务能力构成复杂,包含科学决策能力、资源整合能力、需求识别能力、服务供给能力等方面的耦合。一是科学决策能力。决策是否科学关键在于能否高效提供服务、精准对接需求。在基层社区治理过程中政府的决策改变了以往简单的自上而下的任务式决策,转而寻求自下而上的问题导向和公众中心,进行反馈性决策。基层党组织通过嵌入社会最底层,进一步激发底层的这种反馈决策,强化了政府科学决策、科学办事,精准对接服务的能力。二是资源整合能力。主要分为政府内部部门之间的资源整合能力和政府与外部社会主体之间的资源整合能力,这两种整合方式都是通过“党建引领+信息化服务”的方式完成,再通过一些项目的运作进行协调的。此外,网格化管理提升了基层政府的服务能力,将政府相关职能与人员编织进网格体系中,形成网格服务团队,组团服务社区。这个网格团队把政党、政府和社会的资源纳入一体化的治理体系当中,不仅提高了治理效率,还逐步培育起广泛的社会资本。三是需求识别能力。依托党建的方式,将政府机构的触角延伸到基层社会的每一个角落、每一个人,定期进行入户调查和社区走访,第一时间掌握基层社区存在的需求与问题。四是服务供给能力。通过基层治理纵横结构的协作性调整,人员的网格化配置和团队建设,以及政府决策理念和方式的转变,服务供给的能力得到了保障,党建引领下政府服务供给朝向精细化、个性化的方向发展。

从某种意义上讲,政府是基层党建引领社会治理中最为重要的主体,很多具体的工作和资源仍然需要政府进行对接,所以,我们不能仅仅谈政党执政和社会主体的自治,更应该将政府的服务行政包容到这一主题中,始终要围绕政党、政府、社会三者的有机结合,不断为彼此的能力提升创造条件,形成共建共治共享的包容性发展格局。

(三)社会参与下的自治能力提升

党的十九届四中全会指出,要不断完善群众参与基层社会治理的制度化渠道,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,实现居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础^[3]。基层自治能力的提升在于动员社会主体的广泛参与,进行自我管理、自我服务。从社会本身来说,自治能力的提升创造了更广泛的信任、互惠与合作网络。因此,党建引领下的基层社会自治能够促进多元主体的包容性发展。

第一,处理好权威与自治之间的均衡与包容。权威主要是指党的政治权威和政府的行政权威,这是基层治理的重要资源,能够带来秩序与执行力。权威的运作必须满足社会的期待,增强其合法性与有效性。自治主要是指由基层社会多元主体充分发挥其能动性,实现助人自助。以往我们在处理这两者之间关系时,时常会陷入此消彼长的漩涡中,难以形成良性互动。一方面,基层自治组织不断地行政化形成职能内卷,这一点在村居两委的运作中非常明显;另一方面,基层权威撤出以后,社区原子化、个体化的形态导致自治能力严重不足。因此,强调基层治理的权威并非要压制自治,反过来,突出自治也不是对权威的否定,而是要实现权威与自治之间的包容性增长。在基层党建引领作用下,这种包容性增长在整个过程及结果的呈现上都保障了权威与自治的共生。简单地说,党组织和政府的行动目的是激活基层自治主体的能动性,自我解决基层存在的问题,党和政府依靠基层自治主体,将其目标与基层社会的需求结合起来,形成广泛的动员和组织能力。因此,权威与自治之间是互融共生的,这体现了二者的包容发展。

第二,基层社会的自治能力主要体现在自主、自律和自为等方面。自主,即个人或群体自主支配自己的行为,这是自治的前提;自律,即对自身行为的约束;自为,即自我力量的不断强大,能够处理相应的事务^[25]。基层党建引领社会治理的自主就是要处理好权威与自治之间的关系,明确界限和行为边界,避免过多行政事务和政治卷入基层社会。例如,居委会或村委会的行政化是否有必要,在现阶段该如何定位这类自治组织的发展值得深入讨论,但无论如何,应该给予基层社会减压,赋予更多合理的自治空间,以激励的方式来引导自治,而不是直接干预。自律强调的是社会自治主体的自我修养和责任意识,在党建的思想引领下,基层的这种自律性明显增强,如垃圾的自觉分类、社区秩序的自觉维护、社区活动的自觉参加等行为的自律性。自为意在破解基层自治本领缺失的困境,提升自我的组织能力、服务能力和参与议事能力等。上海市大多数社区采取了自治项目化、自治网格化等方式,充分挖掘自治主体的潜力,提升了基层自治主体“自为”的本领。

五、结 语

基层党建引领社会治理的可持续推进,一方面需要在具体的实践过程中获取支撑条件,另一方面需要在理论上进行突破和创新。通过对基层党建引领社会治理实践中权威与自治的包容性关系深入分析,我们发现整合政党、政府和社会三者的力量,形成“结构—能力”范式,不仅能够增强新时代基层社会党建的引领作用,还能够不断完善基层治理体系并提升基层社会融合治理能力。在“结构—能力”范式下,基层党建引领社会治理的实践创新关键在于谋求结构的包容性耦合,包括纵向协作结构的包容性动员和横向协作结构的包容性整合,进而谋求党的执政能力、政府的行政能力、社会的自治能力的聚合提升。在包容性耦合视角下,基层党建引领社会治理显然不是按照西方理论界关于国家与社会关系所设想的那样——对抗性思维,也非国内学界的一些简单划分——政党与社会的二元结构,呈现的是政党、政府与社会三者的包容耦合与良性互动。从结构与能力的包容性耦合与互动提升的视角基层党建引领社会治理形成了一条“强政党—强政府—强社会”的发展路径,成为新时代国家治理体系和治理能力现代化建设的窗口。

参考文献:

- [1]本报评论员.以党建引领基层治理创新[N].光明日报,2018-12-13.
- [2]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.
- [3]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[DB/OL].[2019-11-05].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm.
- [4][美]塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].上海:上海人民出版社,2008.

- [5]叶 敏.政党组织社会:中国式社会治理创新之道[J].探索,2018,(4).
- [6]齐卫平.国家治理现代化视域下的话语转换——从执政能力到治国理政能力[J].行政论坛,2017,(4).
- [7]林尚立.政党与现代化:中国共产党的历史实践与现实发展[J].政治学研究,2001,(3).
- [8]韩福国,蔡樱华.“组织化嵌入”超越“结构化割裂”——现代城市基层开放式治理的结构性要素[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018,(5).
- [9]程坤鹏,徐家良.新时期社会组织党建引领的结构性分析——以S市为例[J].新视野,2018,(2).
- [10]曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018,(1).
- [11]吴新叶.党建要实现由“组织引领”向“功能引领”的转变[J].领导科学,2017,(30).
- [12]蒋卓晔.党建引领中国社会治理的实践逻辑[J].科学社会主义,2019,(2).
- [13]李威利.党建引领的城市社区治理体系:上海经验[J].重庆社会科学,2017,(10).
- [14]狄英娜.社区的“温度”从这里来——上海市用党建引领基层治理的调查[J].红旗文稿,2018,(24).
- [15]孙进军,赵丹阳.党建引领基层治理的新探索——北京市创新推进“街乡吹哨、部门报到”工作纪实[J].党建,2018,(12).
- [16]向春玲.“红色网格”:基层党建引领社会治理的新探索[J].科学社会主义,2018,(5).
- [17]景跃进.党、国家与社会:三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005,(2).
- [18]徐 倩.包容性治理:社会治理的新思路[J].江苏社会科学,2015,(4).
- [19]金太军,刘培功.包容性治理:边缘社区的治理创新[J].理论探讨,2017,(2).
- [20]尹利民,万立超.“包容性治理”何以可能——对中国基层信访治理形态嬗变的分析[J].学习论坛,2017,(1).
- [21]赵成福.基于包容性治理的农民工市民化:逻辑与路径[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015,(4).
- [22]李春成.包容性治理:善治的一个重要向度[J].领导科学,2011,(19).
- [23]刘述良.中国“包容性治理”顶层政治制度设计——制度群的视角[J].学海,2013,(1).
- [24]吴晓林.结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构—过程”分析范式[J].政治学研究,2017,(2).
- [25]徐 勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,(4).

责任编辑:梅少粉

“Structure-Ability” Paradigm: Research on Inclusive Coupling Framework of Grass-Roots Party Construction Leading Social Governance

Li Xiaoyi

Abstract: The research of grass-roots party construction leading social governance is mainly analyzed from the perspectives of structural functionalism, governance and good governance. The dual structure of political parties and society also constitutes the logic of grass-roots community governance transition. However, the grass-roots society actually has the operation of three forces: political parties, government and society. Based on the consideration of integrating the three forces, an inclusive coupling framework of “structure-capability” is constructed. It is a process that the grass-roots party building leads the inclusive coupling of social governance. It is necessary to realize the inclusive coupling of the multi-body vertical and horizontal structure through the “leading” of the party building, and simultaneously realize the aggregation and improvement of the party’s governance ability, government service ability and social autonomy ability.

Key words: party construction leads, social governance, structure and ability, inclusive coupling