

“党建”与“共建”:形塑基层社会治理格局的双重逻辑*

——基于杭州市D区的考察

黄俊尧 魏泽吉

[摘要]从党的政策表述及当前实践来看,基层社会治理格局的形塑过程蕴含着“党建”与“共建”的双重逻辑。“党建”的出发点是巩固党的组织优势和执政基础,表现为基层组织体系从“有形覆盖”走向“有效覆盖”,进而为引领基层社会治理准备条件。“共建”要求探索“一核多元”的治理模式,既要实现基层党组织对“共建”力量的联结和协调,也要保障多元治理主体的有效参与,同步推进群众自治、社会共治和公共服务。“党建”与“共建”的双重逻辑呈现,亦关联着社会治理研究范式的更新。

[关键词]党建;共建;基层社会治理;有效覆盖;“一核多元”

中图分类号:D267;D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-410X(2020)03-0013-08

一、问题的提出与文献回顾

党的十九届四中全会提出了“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”^[1],结合当前实践来看,基层社会治理格局的形塑过程其实蕴含着“党建”与“共建”的双重逻辑。“党建”呼应了巩固党在基层的核心领导地位,“共建”则意味着多元主体对社会治理的必要参与。“民主协商”和“科技支撑”作为关于社会治理的新提法,前者可广泛适用于“共建”过程,同时也是衔接党建与共建的重要机制,后者则可以从技术维度为党建、共建注入新的活力。本文所关注的主要问题是,在由众多子系统构成的基层社会治理体系中,党如何统筹各方力量协调行动,促使社会治

理各项工作在政策取向上相互配合、在推进过程中相互促进、在实际成效上相得益彰^{[2](P127)},换言之,基层社会治理的实践进路为什么是由“党建”与“共建”构成的,党组织如何在基层实现有效覆盖,“一核”与“多元”怎样在基层社会治理诸领域发挥特定作用,“党建”与“共建”对于社会治理的范式研究有何启示。

以往的相关研究主要集中在两个方面。

一是从政党与社会的互动中探讨党领导其他治理主体的实现途径。有学者指出,基层社会治理的基本力量是政府、市场、企业、社会和公民,中国共产党则是多元主体的领导力量和社会治理目标的引领者^[3]。有学者分析了党对政府的领导,认为执政党通过政党组织系统将其政治意图贯彻于各级行政治理体系当中,将党的实质

收稿日期:2020-03-06

作者简介:黄俊尧(1977—),男,浙江乐清人,中共杭州市委党校党史党建与统战教研部主任,教授,博士,浙江大学地方政府与社会治理研究中心兼职研究员,浙江杭州 310024;魏泽吉(1987—),男,山东青岛人,中共杭州市委党校党史党建与统战教研部讲师,博士,浙江杭州 310024

*本文系国家社科基金项目“‘乡村治理重心下移’背景下的县乡条块关系重构研究”(批准号 19BZZ079)的阶段性研究成果。

性领导这一原则嵌入政府治理模式之中^[4]。有学者针对执政党如何在变迁社会中夯实其执政基础等问题,提出采取党组嵌入、党员(公职人员)嵌入、规则性嵌入等形式,将体制内的政治资源嵌入基层社会中去代表民意,提升执政党的社会统合能力^[5]。在“引领”的路径选择上,有学者认为执政党应更多地以服务为核心,以满足基层社会公共服务需求为出发点,在服务中引领基层社会健康发展,提升基层社会治理绩效^[6]。

二是以党建工作本身为研究重点,关注如何将党建机制延伸到社会治理领域,将基层社会治理问题转化为党建问题,从而加强党的领导。有学者认为,新时代党建引领基层社会治理的创新逻辑是实现基层党建的去“悬浮化”和基层社会治理的再嵌入,创新实践分为价值引领式治理、平台搭建式治理、资源整合式治理、机制保障式治理四种类型^[7]。有学者归纳了基层党建引领社会治理模式的主要特点,包括城市基层党组织横向联动整合社会资源、基层党建工作纵向嵌入赋权服务群众、城市党组织运用新技术赋能“智慧党建”^[8]。一些学者将党建引领的作用机制概括为:以精神引领推动党建精神和服务功能有机统一,以组织引领推动组织覆盖和工作覆盖深度融合,以能力引领推动党委政府带动和协同共治双向发力,以机制引领推动党建引领基层治理持久规范运行^[9]。还有学者主张形成以基层服务型党组织建设统领基层社会治理的工作局面,建立基层党组织服务基层社会治理的动员机制、行动机制、管控机制、评价机制^[10]。

以上两种角度的研究聚焦于“党的领导”的实现机制,但对于“党建引领基层社会治理”的整体逻辑及实践进路的把握还有待深化。党明确提出共建共治共享是我国的根本社会治理制度,这意味着“党建”与“共建”将成为基层社会治理的基本行动逻辑。“党建”要求加强基层组织自身建设,不断延伸党的组织体系,织密组织网络,从“有形覆盖”走向“有效覆盖”,进而为引领基层社会治理准备条件。“共建”则要求探索“一核多

元”的治理模式,不但要形成基层党组织对“共建”力量的有效联结和协调,还要充分发挥多元主体的能动性,从而将党的组织优势切实转化为治理效能。

本文拟立足于杭州市 D 区的基层社会治理案例,从“党建”与“共建”的实践进展中挖掘基层社会治理的行动逻辑。案例所在地杭州市 D 区,既是大城市的主城区,也是城市化进程中的新城区,还是高新技术产业集聚区,具有较强的经济实力;D 区的基层党建工作曾入选全国优秀创新案例,在基层社会治理方面也不断发现和尝试解决新的问题。笔者围绕党建引领基层社会治理的议题,近期在 D 区开展了调查研究^①。

二、基层的“党建”逻辑： 从“有形覆盖”到“有效覆盖”

加强党的建设、巩固党的组织优势是有效引领基层社会治理的前提。“要以提升组织力为重点,突出政治功能,健全基层组织,优化组织设置,理顺隶属关系,创新活动方式,扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖”^[11]。中共中央 2019 年制定的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》提出构建“区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享”的城市基层党建工作新格局。要充分实现统筹、协同、联动、共建,就必须加强党的基层组织体系建设,使党在基层社会治理中具备坚实的组织基础。

杭州市 D 区根据城市发展需要和基层特点,推动基层党建“整街推进、整区提升”。D 区组织部门着眼于加强基层党组织的有效管理,健全和完善“社区—网格—楼廊”三级组织体系,厘清党组织隶属关系和管理职责。街道指导社区及时根据人员流动、服务对象、工作特点等变化,动态划分片组,形成以小区、楼幢为基础、以楼道为基本单元的管理网格,围绕着管理网格优化组织设置,将党支部的党员数控制在 20 人左右,便于党组织开展活动和党员发挥作用。从“社区—网格—楼廊”三级党组织活动情况看,党员主要

^① 笔者所在课题组针对党建引领基层治理情况,2019 年 11 月在杭州市 D 区做了问卷调查,面向全区各类调查对象发放了 880 份问卷,回收 867 份有效问卷,有效回收率为 98.5%。

参加社区党组织活动,参加网格党支部和楼廊党小组活动的党员也达到了一定比例(见表1),这说明D区基层党组织的延伸已经初见成效。

表1 如果您是共产党员,您经常参加哪个层级的党组织活动?(可多选)

选项	小计	比例(%)
社区党组织	725	83.62
网格党支部	247	28.49
楼廊党小组	133	15.34
其他	115	13.26

在“有形覆盖”的基础上,基层党建还应探索如何进一步“有效覆盖”,使组织覆盖与社会治理同步推进。党章明确规定:街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作和基层社会治理^{[12](P46)}。城市基层治理也应当以街道党工委、社区党组织为核心,以其他基层党组织为基础,探索引领社会治理、服务基层群众的途径和载体。笔者调查发现,党员和群众对党组织引领作用的期望值较高(见图1)。

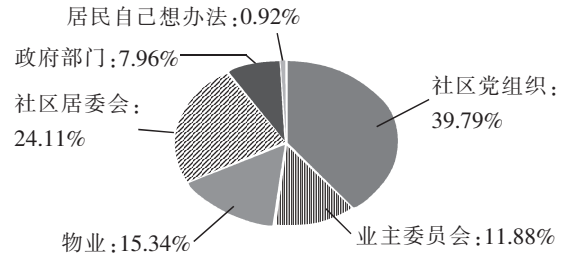


图1 如果社区出现公共问题,您认为优先靠谁来解决?

当被问及社区公共问题优先靠谁解决时,D区39.79%的受访对象选择“社区党组织”,这一选择比例明显高于社区居委会、业主委员会等群众自治组织及物业公司等市场组织。调查中发现,受访对象对基层党组织的工作能力也给予肯定,有86.29%的普通群众认为“所在社区党组织积极带领群众改善了社区面貌”。而在“社区选举活动”“社区管理活动”等方面,党员也体现了带头作用,参与率高于普通群众20个百分点左右。

基层党建工作要从“有形覆盖”走向“有效覆盖”,需要妥善应对一些普遍性问题,包括基层党组织对辖区内各类单位党组织的领导协调能力不足、“两新”组织党组织参与社区党建的动力不

足、在职党员进社区服务的形式化、社区党建的人财物资源不足,等等。问题的破解需要从基层党建的制度安排、载体建设等方面寻找着力点。

一是深化和更新区域化党建机制。如D区实施街道“大工委”、社区“大党委”制度,其中社区“大党委”制要求吸纳区域内党政机关、企事业单位和“两新”组织的党组织负责人进社区党委班子,统一调配、集约利用区域内党建资源和公共服务资源,共同参与区域管理服务^[13],这既是对城市基层党建工作的机制性探索,也有助于引领基层社会治理。

二是分类制定和实施党建工作方案。如D区针对域内小区形态不一的状况——商品房小区、安置房小区、人才房社区、过渡房小区等并存,探索党建工作的分类推进,要求每个街道创建有代表性的城市住宅小区党建示范样板,起到辐射带头作用,如要求安置房小区重点发挥物管委党支部作用,突出环境秩序整治和移风易俗教育;要求人才社区聚焦用户需求,牵引配置资源,完善商贸配套,配建创业孵化平台,让人才快乐创业,享受幸福生活;针对过渡房小区出台《关于党建引领拆迁户临时过渡区块管理服务十条意见(试行)》,统一管理标准,保障过渡户生活^[14]。

三是强化党建阵地和载体建设。包括加强街道党群服务中心的标准化建设、规范化运营、精细化服务,在小区内建立党建阵地,培育集党支部、群团组织、文体队伍、楼道长为一体的“红领工作室”等,为党员、群众提供教育和服务。

基层党建工作可能面临一些因时因地的特殊性问题。杭州市D区的调查数据显示,对于“当前影响社区党建工作的主要问题”,选择“部分党员忙于工作,难以确保有时间参加组织生活”的占60.32%,远高于其他选项比例;选择“党员队伍老化、缺乏新生力量”的有31.03%;还有较多的意见集中在党建资源方面,认为“党建活动场地狭小”(36.79%)、“党建活动经费不足”(28.26%)是主要问题(见表2)。

对于影响社区党建的主要问题,社区“两委”班子成员无疑有着更直观的感受,他们选择较多的是“部分党员忙于工作,难以确保有时间参加

组织生活”(75.27%)、“党建活动场所狭小”(43.41%)、“在职党员的作用发挥不够”(39.56%)。这些特殊性问题其实也是党组织自身建设的规范化和标准化问题,需要从制度上求解。例如,在党员活动方面,基层党组织既要尽可能合理安排活动时间,更要严格执行主题党日、党员先锋指数考评等制度,确保党员按时参加活动。基层党建活动也要重视载体设计,化解针对性不强、吸引力不足问题,让党员产生更强的共鸣。

表 2 您认为当前影响社区党建工作的
主要问题有哪些?(可多选)

选 项	小计	比例 (%)
基层党组织的工作能力不强	79	9.11
党员队伍老化、缺乏新生力量	269	31.03
党建活动场所狭小	319	36.79
党建活动经费不足	245	28.26
部分党员忙于工作,难以确保有时间参加组织生活	523	60.32
部分党员思想认识不到位,不愿意参与社区党建活动	166	19.15
辖区单位对社区党建的支持力度不够	97	11.19
在职党员的作用发挥不够	201	23.18
其他问题	14	1.61

三、基层的“共建”逻辑：
探索“一核多元”治理模式

党的十九届四中全会提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[1]等要求,“共建”就是基层社会治理的另一项行动逻辑。有学者指出,当前基层社会治理在结构上所面临的最大问题是碎片化,各种治理主体和治理要素分散、零碎,难以形成整体性治理格局^[15]。因而党要探索“一核多元”的基层社会治理模式,在党组织有效覆盖的基础上,引领多元主体共同推进基层的群众自治、社会共治和公共服务。

(一)推进群众自治:居民参与的机制建设

基层群众自治是“共建”的重要领域,需要群众的积极参与。人们通常认为,城市社区的共同体属性不足,导致部分居民对社区缺乏认同感和

归属感,直接影响其参与社区公共事务。笔者在杭州市 D 区调查发现,普通群众中“经常参加”居民代表会议、业主代表会议等民主议事活动的占 33.06%,问及“您对社区党组织推进社区管理和服务的各项举措了解吗?”群众选择“非常了解”的仅占 36.29%。相比之下,共产党员中选择“经常参加”各类民主议事活动的占 48.24%,明显高于普通群众比例。今后应进一步发挥党员在基层群众自治中的骨干带动作用,化解群众的政治冷漠心态。另外,影响居民生活的社区公共问题的增多,也会逐渐强化群众的参与意愿,当问及“如果有问题影响整个小区,您会主动和其他居民出面解决吗?”选择“会”的受访对象占 86.97%。

制度化渠道是群众有序参与社会治理的必要条件。杭州市 D 区居民有一系列向社区反映公共问题的渠道,而且渠道本身都有较高的社会知晓率(见图 2)。一方面,一些参与渠道具有“体制吸纳”的工具属性,如居委会日常接待、社区召开居民讨论会、社区工作人员入户搜集民情民意,此外,社区层面还创设了“文化家园”“居民会客厅”等渠道,以广泛听取民情、汇聚民智、解决民忧。也有学者将“体制吸纳”视作执政党引领基层群众自治的必要路径^[5]。另一方面,这些渠道为居民的自主参与创造了条件,居民既可向居委会、物业公司现场陈述诉求,也可在居民讨论会上集体反映情况,还可利用网络平台表达意见。

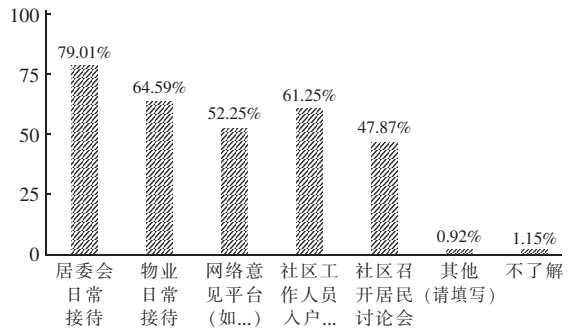


图 2 据您所知,在本社区反映
公共问题有哪些渠道?(可多选)

党的十九届四中全会关于社会治理体系建设提出了“民主协商”的新要求,民主协商机制不

仅对“党建”与“共建”起到衔接作用,也将促进基层群众自治。习近平指出:“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”^[16](P37-38)。这也表明协商民主是党领导人民群众广泛持续深入参与基层社会治理的重要途径。

目前基层群众自治领域的协商民主建设存在两类突出问题。

一是协商机制缺乏有效供给,表现为协商机制在基层治理过程中尚未得到普遍应用,既有的基层协商机制也存在瑕疵,在协商议题的确定、协商程序的履行、协商技术的运用、协商结果的实施等方面亟待规范。对此,基层可因地制宜地进行创新或借鉴。杭州市D区探索党组织领导下的区、街道、社区、网格四级联动基层协商议事机制,同时实行“五议两公开”民主协商机制,包括业委会(业主代表)提议、业委会党支部核议、联席会议商议、社区党组织审议、业委会(业主代表、业主大会)决议,决策事项公开、实施结果公开,环环相扣地做到有事真商量。“五议两公开”源自浙江省村级组织工作规则,本是农村的议事决策机制,经过适当的调整,也可应用于城市基层的群众自治过程。

二是协商参与机会失衡,即不同群体参加协商活动的机会存在明显差异。在“经常参加”协商议事活动的比例上,杭州市D区的社区“两委”班子成员达89.01%,普通社工为54.76%,社区居民为31.70%。可以理解的是,社区“两委”班子成员、社工出于工作原因而有较多参与机会,但表示“从没参加过”的居民也达到21.45%。可见,协商机制设计要更加开放,甚至对群众作出一定倾斜。D区通过制定社区居民公约和楼道公约、在居民楼道成立居民议事会等方式,引导民主协商向居民楼幢拓展,使群众有更多的参与机会。

(二)引领社会共治:多元治理主体的功能发挥

“共建”是基层解决复杂公共问题的导向性思路。有学者判断,合作治理是社会治理的必然方向,政府固然起到引导作用,每一个参与的治

理主体亦能够平等地发挥应有的作用^[17]。与合作治理的思路有所区别,“共建”的前提是明确党组织在社会共治结构中的引领角色,进而发挥多元主体的专业化治理能力。

基层党组织的引领作用充分体现在居民群众“关键小事”的解决上。例如,杭州市D区针对小区楼廊的提升改造,由街道社区党组织牵头,在资源调集和经费保障方面采用“四个一些”的多元供给方式,即“居民众筹一些、党组织服务群众专项经费保障一些、机关单位资源下沉一些、辖区单位共建支持一些”。针对非机动车停放问题,社区党委牵头组建走访调研组,先由物业公司员工、业委会成员、党员志愿者等广泛征集居民意见建议,再实施改造工程。针对垃圾分类这一焦点问题,D区的社区党组织也起到了宣传、引导、监督等作用。调查数据显示,对垃圾分类效果选择“非常满意”的占38.18%，“满意”的占34.49%，“基本满意”的占21.91%，合计94.58%，而选择“不满意”的仅占5.07%。

党建引领社会共治的一项重要机理是依托“组织建设”来理顺治理主体间关系。近年来城市基层治理的矛盾较多聚焦在社区、业委会、物业公司三方关系上,尤其是业委会缺乏专业指导和制度支撑、物业服务的居民认可度较低且缺少刚性监督。有的地方专门在区、街道、社区建立“三方办”工作体系来解决这类问题,杭州市D区则探索以党建机制促进三方协同治理,通过制定和实施《关于以党建引领推进业主委员会和物业服务企业建设的实施意见(试行)》《党的基层组织在社区网格、业委会、物业“三个全覆盖”工作指引(1.0版)》,D区明确了业委会、物业公司党组织组建的基本原则、组建方式、工作流程和工作保障,并将“三个全覆盖”工作情况纳入年度党建考核,推动党的领导向基层治理“最小单元”延伸。全区网格、业委会、物业服务企业党组织组建率分别达100%、95.16%和78.26%,未建立党组织的全部选派党建指导员^[14]。在此基础上,D区将物业、业委会作为二级党支部进行管理,通过组织途径明确工作责任、协调彼此矛盾、提升服务效能。可见,扎实的党建工作可以

将治理主体的外部矛盾导入内部渠道化解。

“共建”的逻辑在于强调党建引领的同时也肯定其他治理主体的能动性。杭州市D区调查数据显示,在社区应重点改善和强化的服务职能中(可多选),“改善社区环境卫生”的比例最高(66.78%)、“推进社区安全建设”居次(58.36%)、再次是“组织开展公益活动”(55.48%),以上服务必须借助政府、企业、社会组织、群众自治组织等多方力量才能获得有效供给。笔者通过交叉分析还发现,居民群众对于物业服务企业的满意率(非常满意、满意、基本满意)情况存在差异,在小区居住1年以下的人群,评价“非常满意”的为35.29%,而在小区居住5年以上的人群,选择“非常满意”的下降到17.65%。数据的对比显示出公共问题治理的复杂性,从而对治理主体的专业能力提出了较高的要求。

(三)创新公共服务:“最多跑一次”改革的社区延伸

社区居委会作为基层群众自治组织,并不是标准的行政单元,但在社会治理重心向基层下移的背景下,社区同样要解决公共服务的迫切问题。较为常见的社区公共服务“痛点”现象是“网格不见人、办事人不在、忙闲不均衡、业务不全能”,对此,党组织可借鉴政府的改革思路,推进基层公共服务机制的创新。

2018年9月杭州市D区由区级组织部门牵头启动社区“最多跑一次”工作试点,促进基层治理及服务资源的下沉与整合。改革要实现社区窗口“全业务并联办理,一人一岗一次办好”,操作模式是将居民群众和社会组织作为服务对象,将基层一线窗口作为前台,同时统筹区、街道、社区各级各类资源,用信息化手段重塑区域资源和运行关系,打破相互独立的业务条线之间的隔离,使以往烟囱式的业务“孤岛”成为整合社区窗口105项职能的中台,显著提高了业务办理效率。有的社区原先需要七八位社工同时服务于事务办理岗位,推行“最多跑一次”改革后,只需要一个社工即可实现全科业务办理。相应地,从窗口释放出来的人力资源——社工,就可转变工

作方式,主动“走出去”联系服务群众,对社区网格开展常态巡访,直接解决群众的问题。

笔者针对社区“最多跑一次”的满意度调查发现,居民选择“非常满意”“满意”“基本满意”的三项总和达到94.81%,这说明在全面改善政务环境、提升服务效能的大环境下,“最多跑一次”改革向社区的延伸优化了社区运行机制,受到基层群众的欢迎(见图3)。

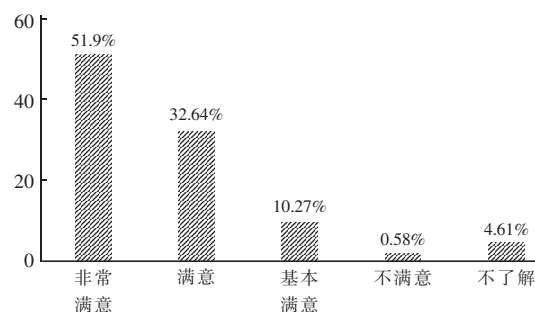


图3 社区“最多跑一次”工作满意度调查

需要说明的是,通常市区两级的“最多跑一次”改革由编办或改革办等单位负责,而杭州市D区这项工作向社区的延伸是由组织部门推动的,其中有两方面原因。一方面社区没有纳入政府序列,在严格意义上不属于行政改革范畴;另一方面社区“最多跑一次”改革的实质是基层社工全科受理岗的标准化,社工体系的管理方正是组织部门,因而组织部门牵头社区公共服务的创新就具备了合理性,这也是党建引领社会治理的一种表现。

四、“党建”与“共建”： 基层社会治理的实践进阶

社会治理是一项复杂的系统工程,在基层社会治理的关系格局中,党组织无疑是领导核心。有学者针对党组织的行动逻辑提出“多层次整合”视角,认为党的建设在基层社会中的“脱嵌”与“悬浮化”问题,对于党的基层组织生存与发展乃至执政的社会基础构成了巨大挑战,因而要强调基层党组织对于行政力量的渗透、对于社会力量的吸纳、对于广大群众的融入^[18]。显然,“党建”关乎巩固党的执政基础,但在基层社会治理的功能领域,也不可排斥其他治理主体的角色参

与。有学者指出,以往党建引领存在的误区是基层党组织全包全揽,把党建引领泛化成了“全面替代”,不但干扰了原有的行政治理体系的运行,也使社会组织、公众的参与空间萎缩^[19]。在改革的总体思路上,有学者主张应推进基层治理的社会化、系统化、标准化、专业化^[20]。

基层社会治理的实践进路应当是“党建”与“共建”的集成,既要巩固和拓展党在基层社会的组织基础,也要开放融合,引领各种治理主体共同参与,破解基层治理难题。“党建”与“共建”的内在关联表现在三方面。首先,复杂社会问题的治理需要多元主体的功能发挥,因而“共建”就成为必然选择,前者参与社会治理应当获得机制性保障;其次,“共建”又非一般意义上的合作治理,关于社会治理体系的权威政策表述中强调党的领导为其前提;再次,基层党组织要有效引领其他治理主体,抓好“党建”工作就是一个必要且可行的途径,以组织嵌入强化对其他治理主体的领导和协调,以组织引领推动治理机制创新和资源整合,从而将党建机制转化为基层社会治理的引领机制。

“党建”与“共建”的衔接体现在以党建联结共建力量,使基层党建与基层社会治理深度融合。正如有学者所说,政党组织试图通过组织嵌入、体制吸纳和价值引领,将触角深入社会的每一个领域和层面,以有形和无形的方式,期望实现对社会的全面覆盖^[21]。当前党组织对基层社会治理的引领更多地通过“党建”这一联结机制以点带面地实现。例如,在社会治理的资源和力量整合方面,党建联结机制可具化为组织纽带、共享资源、共建活动,即以开放式组织活动助推街道社区党建、单位党建、行业党建互联互通,形成党建工作联动、思想工作联做、社区服务联办,实现对社会资源的整合利用。

与此同时,仍有必要对基层社会治理中密切联动的“党建”与“共建”作出适当的界分。正因为社会治理体系是由众多子系统构成的复杂系统,“共建”领域虽然渗透着“党建”的原则和方法,但“党建”的逻辑不能完全替代“共建”的逻辑。基层社会治理必须处理好“党建”与“共建”

的关系,在加强党的领导的同时,保障其他治理主体的功能性参与,不断提高社会治理效能。

五、结 语

“党建”与“共建”在基层社会治理中的双重逻辑呈现,也关联着研究范式的更新。如前文所述,与“共建”这一政策话语内涵相对接近的学术概念是“合作治理”。有学者判断合作治理正在成为中国政府用以解决各种公共与社会问题的新型手段,并将合作治理定义为:为实现公共目标,在公共、非营利以及私人部门内部或跨部门之间所进行的权力与自由裁量权的共享^[22]。合作治理受到美国的“再造政府”理论以及“新公共管理”运动的推动^[23],但回归到中国的基层社会治理场景,就会发觉多元主体的合作空间往往浸润着“党建”的逻辑,基层党组织的纵向延伸和横向嵌入,为“共建”创设了基础条件。因此对基层社会治理的研究,既不能将党和政府作为同一个分析单位,亦不可将党组织视为公私部门的内嵌环节,需要具体识别党的角色,深入分析党的作用机制。当前有学者主张“将政党带进来”,就是关注到了政党在国家与社会关系中的结构性位置问题,特别是渗透于整个社会的基层党组织,在各自范围内发挥着政治领导、组织动员和落实政策的作用^[24]。实践层面政党其实始终在场,“将政党带进来”是学术研究层面的讨论,意指政党因素之前在“国家—社会关系”范式中未能作为独立的变量出场。未来的社会治理范式研究应当纳入政党因素,并能充分解释基层场景中合作治理是如何发生的,它属于何种类型的治理。而经验研究无论着眼于探讨治理主体间的互动关系,还是关注党建机制的运转,都应有一定的理论自觉,认真思考范式修正和拓展的可能性。

参考文献:

- [1]中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[N].人民日报,2019-11-01.
- [2]郭声琨.坚持和完善共建共治共享的社会治理制度[M]//本书编写组.党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问.北京:学习出版社,2019.
- [3]王 岩,魏崇辉.基层社会治理的理性认知与实践路

- 径探究[J]. 中国行政管理, 2016, (3).
- [4] 周庆智. 政党互嵌结构与基层社会治理变革[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, (3).
- [5] 陈文. 政党嵌入与体制吸纳——执政党引领群众自治的双向路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2011, (4).
- [6] 刘伟. 从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”: 中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择[J]. 行政论坛, 2017, (5).
- [7] 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).
- [8] 邹东升. 党建引领基层社会治理: 探索、短板与完善[J]. 国家治理, 2019, (2).
- [9] 王锋, 胡紫娟, 夏婉芸, 等. “党建引领社会协同”: 一种基层治理的新模式——以湖州龙溪街道为例[J]. 湖州师范学院学报, 2019, (5).
- [10] 周浩集. 基层服务型党组织建设: 动因、架构及其路向[J]. 探索, 2015, (4).
- [11] 习近平深刻阐述新时代党的组织路线[N]. 人民日报·海外版, 2018-07-05.
- [12] 中国共产党章程[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [13] 中共浙江省委关于全面加强基层党组织和基层政权建设的决定[J]. 今日浙江, 2015, (11).
- [14] 杭州 D 区区委组织部. 以社区党组织“自转”促城市基层党建“公转”[DB/OL]. [2018-10-26]. [http://dangjian. people. com. cn/n1/2018/1026/c420318-30365129. html](http://dangjian.people.com.cn/n1/2018/1026/c420318-30365129.html).
- [15] 张必春, 许宝君. 整体性治理: 基层社会治理的方向和路径——兼析湖北省武汉市武昌区基层治理[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, (6).
- [16] 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.
- [17] 张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿[J]. 社会科学研究, 2012, (3).
- [18] 张勇杰. 多层次整合: 基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例[J]. 社会主义研究, 2019, (6).
- [19] 张文君, 汪泽. 正确处理党建引领与政府治理的关系[J]. 前线, 2019, (8).
- [20] 李万钧. 关于创新基层社会治理的实践与思考[J]. 理论视野, 2017, (9).
- [21] 孙柏瑛. 以执政党为核心的基层社会治理机制研究[J]. 教学与研究, 2015, (1).
- [22] 敬义嘉. 合作治理: 历史与现实的路径[J]. 南京社会科学, 2015, (5).
- [23] [美]戴维·罗森布罗姆, 公婷. “合作生产”与廉政建设: 合作治理逻辑的延伸[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2014, (1).
- [24] 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).

责任编辑: 陈文杰

Party Building and Co-construction: the Dual Logic of Shaping the Pattern of Grass-Roots Social Governance ——Evidence From D District, Hangzhou

Huang Junyao, Wei Zeji

Abstract: From the perspective of CCP's policy and grass-roots practice, the process of shaping the pattern of grass-roots social governance contains the dual logic of party building and co-construction. The starting point of party building is to consolidate the party's organizational advantages and ruling foundation, which is manifested in the transformation of the party's grass-roots organization from tangible coverage to effective coverage, thus preparing for leading the grass-roots social governance. Co-construction means exploring the governance mode of one core and multi-agents, not only realizing the connection and coordination of the party's grass-roots organizations, but also ensuring multi-agents participating in social governance effectively, simultaneously promoting mass autonomy, social co-governance and public services. The relevant evidence of District, Hangzhou supports the dual logic of grass-roots social governance strongly. The dual logic of party building and co-construction is also related to the renewal of research paradigm of social governance.

Key words: party building, co-construction, grass-roots social governance, effective coverage, one core and multi-agents