

缔造型积极治理:党建引领 基层社会治理共同体构建的实践逻辑*

——以书记民情“三本账”制度为例

何得桂 王怡涵

摘要: 激活和培育公共性是构建基层社会治理共同体的基本路径,党建引领是激活公共性的关键要素。突出善治导向的缔造型积极治理基于党建势能促进政府、社会和民众之间的共同缔造行为以及尽责式治理,注重积极治理与共同缔造的统一;以敏捷驱动机制提升政府的回应性治理水平,以参与式治理机制增强基层社会治理的人民性;着力构建党建统合、条抓块统以及社会协同的闭环式基层治理体系,这在一定程度上彰显了“大治理观”。

关键词: 缔造型积极治理 公共性 党建引领 治理共同体 基层治理

中图分类号: D262.6;F426.61

文献标识码: A

文章编号: 1004-0730(2024)05-0043-13

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2024.05.006

一、研究背景与问题提出

中国式现代化进程中,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体是党和国家的重要意志和积极行动。基层社会治理共同体是基于共同愿景、共同目标、共同场域、共同事务、共同利益和共同记忆而进行的建构^[1],公共性是其核心内涵以及发展的根本动力。构建基层社会治理共同体离不开公共性的激活和培育,而基层社会公共性又内在于基层党组织为核心的组织过程^[2];换言之,党建引领关乎公共性的激活程度。《中共中

央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调,“把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面”。由此,党建引领如何促进公共性生产,进而更好构建基层社会治理共同体,就成为学界关注的热点问题。

既有研究主要从三个维度探讨了党建引领基层社会治理共同体构建相关问题:

其一,“国家-社会”关系视角。基层社会治理共同体的构建离不开国家与社会的双向互动。中国共产党强大的领导力和组织力能够在国家与个体之间搭建起沟通联系的桥梁^[3],把党的制度优势转化为治理效能。党组织通过治理要素

的集成把政府和社会多元主体联结起来^[4],在推动多元治理主体发育的同时密切与群众之间的联系,形成治理性团结,进而构建基层社会治理共同体^[5]。其二,“嵌入治理”视角。党建通过组织嵌入和人员嵌入的方式完成执政党的权威重塑和社会整合^[6]。组织嵌入即以党组织嵌入和有形覆盖的方式,统筹治理组织设置并整合社会力量^[7],对治理主体进行信息整合、意义整合以及利益整合,实现政府、市场和社会各治理主体之间的相互融合,构建有机团结的基层社会治理共同体^[8]。人员嵌入则通过“政党入户”等方式把政党组织体系延伸至社会基础单元,实现政党对基层社会的纵向政治整合和横向社会联结,推动国家重构基层社会治理共同体^[9]。其三,“行动网络”视角。基层社会治理共同体构建是一个实现多元治理主体网络建构的过程^[10]。党建引领重塑了基层治理的行动网络,提升了基层社会治理共同体的集体理性、行动能力和发展韧性^[11]。党建以赋能的方式激活多元治理主体,凝聚构建基层社会治理共同体的合力^[12];通过治理场域的建构与塑造,促进治理网络主体及资源的整合与凝聚,进而构建基层社会治理共同体^[13]。

既有研究取得了重要进展,但是仍存在有待拓展的空间。第一,既有研究主要探讨党建对基层社会的单向引领,相对忽视了党建引领与多元共治的双向互动关系,较少探讨党建引领下多元主体如何深度参与基层社会治理共同体构建。第二,既有研究主要剖析党建引领基层社会治理共同体构建的具体路径,但基层社会治理共同体构建的触发机制还有待深度挖掘。第三,既有研究关注到党组织在基层社会治理共同体建构中的功能,但较少结合具体的基层治理实践阐释党建引领如何激活公共性生产,进而推动基层社会治理共同体的构建。基于上述分析和判断,本文将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以陕西省安康市石泉县委书记民情“三本账”制度运行

实践为例,重点分析党建引领下的基层社会“公共性生产”与“基层社会治理共同体构建”之间的关系,着重探讨党建引领激活公共性进而构建基层社会治理共同体背后的行为逻辑,助力基层善治中国实践的不断推进。

二、耦合分析:公共性与基层社会治理共同体

(一)公共性生产驱动基层社会治理共同体构建

公共性生产与基层社会治理共同体构建之间具有高度契合性。公共性即不同主体之间存在一个共同的东西把人们聚集在一起,让大家能够共同参与^[14];只有当个体意见通过公众批判变成公共舆论时,公共性才能实现^[15]。基层社会治理共同体是基于多元主体共同认可的规则和程序,共有共用各类治理资源并集体行动的有机体;它以公共利益为主旨,强调义务、担当与责任的统一。基层社会治理共同体的构建离不开公共性,因其是公共精神与社会事务参与自觉性和持续性的重要彰显;公共性不仅能够保障公民的公共生活参与权利,还能增强社会治理凝聚力并促进社会进步。换言之,公共性的生成过程很大程度体现了基层社会治理共同体的构建;它是基层社会治理共同体形成的基础,也是其得以巩固拓展的重要因素。

在当代中国社会,公共性以超越利己主义为旨趣。它具有共有性、公开性、社会有用性以及基于正义和公平的社会理念特征^[16],并且介于私人性与国家性之间。社会治理如果缺乏公共性基础,那么实质性的社会协同和公众参与就难以为继^[17]。构建基层社会治理共同体的关键在于推动公共性生产,在国家、社会和公民之间塑造良性互动模式。一方面,彼此联合、相互交往的公共空间能够通过有序赋权、赋能、赋责社会,激发公众对公共议题的关注,引导民众的个体性自觉转向公共性意识,形成权利共享、责任共担的价值体系;另一方面,公共

空间推动民众更好地进入公共领域,围绕公共议题展开广泛讨论和积极行动,在个体利益中寻求治理的共同目标。公共参与把个体的“私”让渡为集体的“共”,形成良性有序的自组织能力,促进公共性在一线生长,驱动基层社会治理共同体的构建。

(二)案例选择与研究方法

本文以陕西省安康市石泉县书记民情“三本账”制度实践为主要研究对象。位于秦巴山区的石泉县下辖11个镇164个村(社区),2021年常住人口18.2万人。案例选择原则为:其一,注重代表性。2016年以来,石泉县不断加强和创新社会治理,率先实施书记民情“三本账”制度,把解决群众的“操心事、烦心事和揪心事”作为社会治理重点,助力基层社会治理提质增效。近年来,石泉县先后获全省县域经济社会发展争先进位奖、省级平安县、全国社会治理创新典型案例、全国信访工作先进集体、全国信访工作示范县等称号。经过实践发展和改革创新的书记民情“三本账”制度已从县域、市域推广至陕西省域^[18],并被《人民日报》《法治日报》、中央电视台等多家媒体报道,在中西部地区具有较强的代表性。其二,具备理论契合性。书记民情“三本账”制度坚持以党建引领为核心,建立健全以民意和问题为导向的上下结合、左右协同的治理体系,推动普通民众主动参与和政府部门担当作为,进而逐步形成基层社会治理共同体,这与本研究主旨具有较高的契合度。

本研究主要采取观察法和半结构式访谈法。2022年2月和2023年2月,课题组围绕书记民情“三本账”制度运行开展了实地调研,并对城关镇、中池镇、迎丰镇、后柳镇、饶峰镇、云雾山镇、池河镇等地的镇村干部、村民代表以及石泉县信访局(县委联系办)、司法局、县委宣传部、县委政法委等部门相关负责人约40人进行了访谈或座谈。当地发布的相关政策文件、政府工作报告以及媒体报道也为本研究提供了一定的支撑。

三、书记民情“三本账”制度:党建引领基层社会治理共同体构建的地方实践

2016年8月,为化解群众利益诉求表达通道与基层政府处理不够及时有效之间的矛盾,中共石泉县委《关于推行县镇书记民情“三本账”制度的暂行办法》应运而生,由此探索建立起“群众意见建议、群众利益诉求、群众投诉举报”县镇两级党委书记民情“三本账”制度。2018年1月,该制度被延伸至村(社区)层面党组织,实现了县镇村(社区)三级全覆盖,并形成了“群众说事-书记接事-组织办事-安宁无事”的基层社会治理体系。截至2022年12月,石泉县共受理各级书记民情“三本账”10193件,办结10019件,群众满意率达98.7%;县委书记直接批办4906件,满意率达99.7%。

(一)突出党领共治:优化治理格局

党建引领充分发挥党组织在基层治理中的统合社会力量功能,通过构建有形覆盖和有效覆盖相统一的组织网络,产生善治效应。“党建引领、多元共治”的党领共治范式突出发挥党组织主心骨作用和组织动员功能,也充分保障民众主体的参与合作,进而激发其公共参与效能感,为构建基层社会治理共同体奠定基础。

1.以党建引领重塑治理结构

从引领维度看,党组织因深度嵌入科层组织而在治理体系中占据结构性位置^[19]。持续增强党组织在基层治理中的领导作用,可以有效释放党建势能,使其成为整合复杂治理结构、化解利益诉求的治理枢纽。其一,通过系统集成民情民意,推动直接联系和服务群众工作常态化、制度化和实效化。书记民情“三本账”制度积极统筹县域治理资源、力量以及民众诉求反映通道,通过公布县镇村(社区)党组织负责人电话号码、开通民情“110”、运行“石泉民声”微信公众号、配备村(社

区)民情联络员、设立县级党政领导接访日、吸纳人大代表意见建议和政协委员提案、收集网络舆情信息、开展民意调查等方式,畅通和拓宽民情民意表达通道;全方位、多层次、全天候精准收集民情民意,并将其全部纳入书记民情“三本账”办理范畴;民众或其他主体有任何意见、建议或诉求,均可直接向全县各级党组织负责人反映;各级党组织书记主推主抓办理辖区内的“三本账”,促进党建引领下的民意沟通渠道便捷化,有效提升民情收集的组织化程度。其二,通过统筹治理注意力配置,全面提升治理效能。注意力配置是组织环境、制度环境与社会环境的重要产物。它在议题设置、资源投入和公共参与方面发挥重要作用并影响治理效能。书记民情“三本账”制度把民众诉求当作第一信号,旨在主动发现民情问题并及时化解,从而把各级党组织负责人注意力与民生发展需要更好地联结起来。具体做法是:作为一线总指挥的县委书记统筹协调和示范引领,主动收集民意、把关建账、协调办理并督办落实。作为承上启下中坚力量的镇(部门)党委书记,深入末梢广泛收集民意,研判督办村(社区)层面办理情况,着力破解突出矛盾问题。作为直接面对群众的村(社区)党支部书记,第一时间收集社情民意、积极回应民众关切、及时化解矛盾纠纷。其三,通过完善民众诉求回应解决机制,全力打造诉求与回应的良性互动,促进公共利益的最最终达成。书记民情“三本账”制度构建起“关键人”处理“关键事”的闭环式责任体系,规定县联系办负责督查承办单位/责任人向提出诉求的民众送交书面回复函,这使民众合理合法诉求得到有效回应、急难困苦及时获得帮扶。它试图“让每一个社情民意都能得到关注,让每一个百姓期待都能得到回应,让每一个民生问题都能得到解决”^[20]。

2. 以多元共治凝聚治理合力

从共治维度看,基层党组织通过纵向组织整

合机制和横向组织联动机制,推动政府、社会与民众等主体积极参与,形成协同共治的良性循环,形塑出社会成员彼此团结、社会与国家紧密互动的组织化基层社会。其一,以组织共建推动系统集成。书记民情“三本账”制度设置综合性统筹机构,全面负责相关工作。县级层面成立由县委书记担任组长的直接联系和服务群众工作领导小组并下设办公室(简称“联系办”)作为枢纽机构,扮演主导者和监督者角色,统筹做好建账和管理工作;各镇参照县级运行规则,在综治办设置日常管理机构;村(社区)层面则设立登记受理平台。基于“党委统揽、上下衔接、权责明晰、运行高效”基层治理体系的建立,书记民情“三本账”制度促进了多层次组织体系的系统联动,实现了治理关系网络的有机团结,进而增强了基层治理合力。其二,以阵地同管推动互动式治理。书记民情“三本账”制度将党组织和党员干部有机嵌入基层社会治理全过程;全县164个村(社区)被划分为2891个网格,党员代表、人大代表、中心户长“三线”人员2024名,直接联系群众63949户;县委联系办、镇分管领导、综治办、网格员、各级党组织书记积极联系、管理和服民众,政府、社会与民众之间形成了良性互动的治理网络。阵地同管强化了公共组织与社会的联结程度,能够充分发挥治理主体的自主性,推动诉求有序表达和理性沟通,进而提升社会活力,为公共性生产提供持续动能。

(二)注重共同缔造:激活公共参与

1. 以制度嵌入构建公共空间

公共空间是公共性形成和发展的基础。作为民众社会活动场域的公共空间是公共议题设置与反馈的重要载体,具有公共性、开放性和多元性的特征。书记民情“三本账”制度通过制度嵌入方式整合治理资源,吸纳多方参与力量合作生产公共空间以增强社会凝聚力。一方面,搭建社会主体参与公共事务的开放式平台。通过建

立并优化“分类建账→书记阅批→快速交办→严格督查→结果反馈→书记把关→回复征询”闭环处理流程以及平等协商、对话沟通的互动治理机制,促进了相关主体在诉求表达和回应之间的互动。另一方面,依托实体场所拓展便民服务空间。县级层面依托新时代群众之家,各镇设有综合治理中心,各村(社区)设置矛盾纠纷化解室,从而构建起以县联系办为枢纽指挥平台、镇综治中心为联动处置平台、村(社区)矛盾纠纷化解室为末梢平台的“三级联动、系统集成”平台,大大延伸了“公”的边界,进一步拓展了公共空间。

2. 以诉求表达激发公共参与

普通民众主动参与基层治理是公共性生产的前提。基于内在需要的个体诉求是民众参与的根本动力,助推其在维护自身利益的同时积极参与公共事务的讨论乃至决策,增强基层治理参与热情。书记民情“三本账”制度通过“一站式”治理服务平台,按照首办责任制为民众提供“一对一”全程服务,一方面为民众提供了制度化的诉求表达平台和联系服务群众的长效机制;另一方面也逐渐培育起民众参与公共事务治理的信心和热情,越来越多民众从最初地抱有疑虑转向积极参与,进而推动了参与行为从自发转向自觉。

案例1:永红村拆迁户表达个体诉求。2016年后柳镇永红村因国道G541石汉段改建,8户住房被征迁;拆除后一直未按期返还他们的宅基地,户主们看到公布的县委书记电话号码,就尝试给他发短信并得到回应。该问题被纳入县委书记民情“三本账”后,时任县委书记批示:“由分管交通的县级领导牵头,后柳镇、交通局具体负责核实处理,尽快解决群众诉求。”该诉求涉及主体较多,包括多个上级部门;在县级领导班子换届期间,前后两任县委书记接力办理,2022年初其它基地陆续返还到位。

案例2:两河镇民众参与基层公共政策制定。

2018年7月,两河镇银河村村民反映镇上医疗质量、服务态度问题,建议县上整改乡镇卫生院。它被纳入书记民情“三本账”后,县卫健局在当地1个社区和11个村征求意见;两河镇人大召集“两代表一委员”、部分群众代表对镇卫生院医疗服务工作进行民主测评。在加快远程诊疗的基础上,石泉县还建立人才下沉机制,促进县镇村三级医疗机构联动。县级医院对口支援镇(中心)卫生院工作,每年向它们派出业务骨干。通过坐诊、带教、支医帮扶等方式让基层医生资源匮乏、诊疗水平不高等问题得到有效缓解。

公共利益对个体利益的吸纳与整合是基层社会治理共同体持续发展的动力源泉。共同体中的公民并不必须是利他主义的,其所追求的是更广泛的公共需要背景下的自我利益^[21]。一方面,书记民情“三本账”制度将民众的意见建议纳入治理全过程,全面提升了民众参与治理的积极性、主动性和创造性,促使民众不再局限于表达个体利益诉求,而是开始更多关注身边公共问题的破解。另一方面,书记民情“三本账”制度为民众参与基层公共事务提供了便捷通道,不仅推动民众围绕公共事务进行积极沟通和互动合作,而且全面提升基层治理的回应性以增强民众的制度信任和政治效能感。这强化了民众的共同缔造意识和能力,使其能够将个体理性更好地转变为集体理性,促进了公共性的生产;它既有利于化解基层矛盾纠纷,保障社会和谐安定,也激发了社会活力,为公共性的塑造、巩固和拓展提供广泛而坚实的社会基础。

(三)彰显积极有为:夯实治理责任

公共性的生产离不开公共组织的履职尽责。书记民情“三本账”制度依靠依法分类处理机制、分离均衡机制和协同联动机制夯实治理责任,促成直接联系和服务群众工作系统化,提升基层治理效能并规制公共性生产。

1. 问题导向的依法分类处理机制

依法分类处理机制是推动公共性生成的重要保障。书记民情“三本账”制度基于大数据分析,实施分级分类处理策略。多渠道收集民情民意后,按照“收、转、办、督、考、研”流程规范办理,线上线下同步受理,将其科学划分为“意见建议、利益诉求、投诉举报”三类并分类施策。按照“1个工作日交办、7个工作日内办结”的要求,及时批转交给承办部门或承办人。依法分类处理在党建引领下通过整合服务、分类诉求以实现快速响应、高效办理和主动治理^[22],这极大提升了基层治理的回应性、主动性和精准性。

2. 责任导向的分离均衡机制

分离均衡机制指的是通过正向激励与逆向鞭策分别实现积极强化和反馈调节,推动公共组织和相关干部积极履职尽责^[23]。传统联系和服务群众工作的经济绩效难以短期内显现,使得结果导向的政绩考评模式对干部的激励效应不足。书记民情“三本账”制度将正向激励与逆向鞭策相结合,促进为民服务与干部激励更好关联;其特点在于把过程维度引入政绩考核,为“条块”更好地释放治理效能提供重要渠道。其一,细化激励与约束措施。书记民情“三本账”处理实行一件一考评,一季度一通报;考核结果与各级党组织负责人实绩考核、单位年度目标责任考核挂钩。依据难易程度对办理过程“按时办结、及时回复、群众满意”等事项赋予不同分值权重;评出优秀、良好、一般和较差四种等级,优秀等级予以奖励,一般和较差等级实施问责。其二,健全“县联系办、县委常委、县委书记”三线督办机制。民情重大问题由县委常委实时督办各自分管或联系的镇(部门),办理不力的单位责任人则由县委书记约谈;造成严重后果的,及时移交县纪委监委从严问责。其三,构建“满意度”抽查回访制度,倒逼公共部门依法行政。通过下访走访、书面函询、电话回访等方

式,基于上下互动组织民众对办理情况进行评价,从而深化服务型政府建设,增强责任意识。分离均衡机制实现了积极激励与有效约束的有机统一,为公共部门积极履职尽责提供有力保障。

3. 目标导向的协同联动机制

协同联动机制能够有效弥补条块分割所造成的治理缝隙问题。书记民情“三本账”制度充分发挥党建势能促进条块融合。其一,以部门整合构建横向到边的治理体系。县委联系办既是党委的工作部门,也作为民意民情办理机构参与群众的投诉、派单、跟踪、考核全过程。它对相关部门的回应过程和处理结果予以跟踪,以群众是否满意作为衡量办理质量的重要标准。此外,书记民情“三本账”工作把综治、司法、政务服务等群众工作悉数纳入,强化了党政部门之间的功能性耦合关系,推动部门之间的协同、联动、联治。其二,以重心下移形塑纵向到底的治理结构。“下沉-吸纳”是整合资源、联结行动的有效机制^[24]。书记民情“三本账”制度依托“镇村工作一体化”机制,以“三到三同三促”为重要抓手,形成镇村两级深度融合、系统联动的一体化治理格局,促进治理力量、平台和任务下沉末梢,更好地直接联系和服务群众;与此同时,还吸纳社会力量参与基层矛盾纠纷化解、落实有关公共政策。如坚持从各村(社区)“两代表一委员”、监委会主任以及公道正派的社会人士中选聘民情联络员,以一线工作法收集上报社情民意,从而有效壮大了基层社会多元治理力量。协同联动机制促进条块之间的互动合作,构建起责任共同体,有效驱动了公共性的生成与发展。

(四)形成立体联动:构建基层社会治理共同体

基层社会治理包括国家对基层社会的治理以及基层社会的自我治理^[25]。基层社会治理共同体构建需要国家与社会之间形成紧密联系、协同互动的关系。书记民情“三本账”制度强调党领共治、共同缔造与积极有为之间的立体化联动,把执

政党、政府和社会有机联结起来,进而激活公共性生产,成功塑造了基层社会治理共同体。

第一,以党领共治完善治理格局。党建引领是公共性生成的基础和根本保障。书记民情“三本账”制度注重发挥各级党组织负责人在处理解决民众诉求中的统筹协调和敢于担当作用,在“关键少数”的示范带动下提升基层治理成效,并融合民意导向、问题导向和结果导向,以组织共建和阵地同管来促进党群、干群关系的良性互动;通过多元主体积极有序的参与,构建包容性、闭环式的党领共治基层治理组织体系;由此充分彰显党的政治功能和组织功能,进而贯彻新时代党的群众路线和组织路线并创新了基层治理的载体和方式,形成良性的“多维互动治理”格局。第二,以共同缔造激活公共参与。共同缔造是公共性生成的行动过程。书记民情“三本账”制度通过开拓组织化的公共空间,为政府和民众提供了平等对话、积极沟通的平台,使各主体共同参与公共事务的决策、执行和监督;它精准聚焦“民意”“民生”“民心”领域,充分发挥民众、社会和政府等主体的积极性、主动性和创造性,增强民众对基层公共组织的认同感及公共事务的参与性,推动群众由“旁观者”变为“参与者”^[26],以公共事务为纽带使基于“私”的个体之间形成“共”的关联,将多元治理主体联结为共同缔造、紧密互动的基层社会治理共同体。第三,以积极有为夯实政府治理责任。政府组织履职尽责和主动引导是公共性生成的重要推动力。书记民情“三本账”制度促进公共组织以机制创新夯实责任体系,把依法分类处理贯彻始终,形成紧密有序的处理流程;通过分离均衡的运行机制,彰显激励与约束相融合的治理优势,增强基层善治能力;推动多部门协同联动,促进条块之间深度融合,全面提升基层治理效能。这三者共同组成了“党领共治+社会共同缔造+政府积极有为”的基层治理格局,增强了社会的公共精神,促进了公共性的生成,进而构建起共

建共治共享的基层社会治理共同体(见图1)。

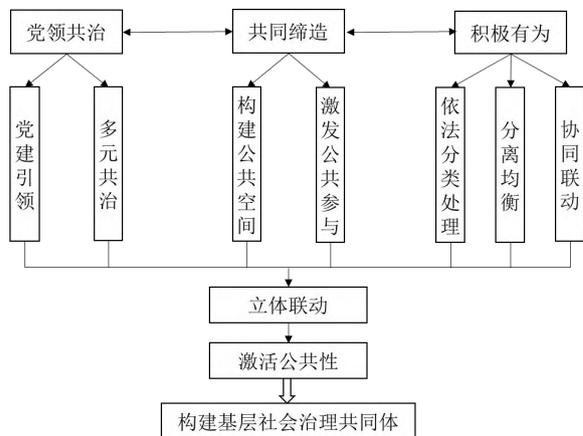


图1 基层社会治理共同体构建的地方实践格局

四、缔造型积极治理:党建引领基层社会治理共同体构建的内在逻辑

根据上述分析可以发现,党建引领基层社会治理共同体构建是党建引领下的共同缔造与积极治理相融合的治理模式,本文将这种治理模式概括为“缔造型积极治理”。这一概念来源于已有研究中对共同缔造和积极政府的探讨。共同缔造的本质是基层党组织以共同理念凝聚基层社会^[27];它通过民众共谋、共建、共管、共评以及共享等机制,实现基层治理力量集聚与价值整合^[28];其核心是共同,关键点是参与,落脚点是善治。积极政府指政府作为积极的行动者在基层治理中发挥作用;它注重吸纳治理资源、精细治理策略,推动多元主体的协同参与^[29],具有合理边界、高效廉洁的特征且能激发和调动全体民众积极性^[30]。结合这两种视角,本文认为,缔造型积极治理是充分发挥执政党的引领作用,健全党领共治的并联式融合与集成式联动的治理关系结构,以积极政府和积极公民为价值驱动,基于政府的敏捷治理和民众的深度参与全方位激活公共性,增进社会团结以构建基层社会治理共同体的一种治理模式。

(一)党建引领多元主体:基层社会治理共同体构建的组织基础

党的领导是基层治理的核心,政府是推动者和责任主体,社会和民众则是重要参与力量。这三者共同构成基层社会治理共同体的主体基础。中国共产党本质上是治理型政党^[31],党建引领已成为推动多元主体协同共治和提升基层治理体系整体治理能力的重要制度安排^[32]。缔造型积极治理在党建引领发挥纽带作用的基础上,从纵向联动和横向整合两个维度联结多元治理主体形成协同共治的内生动力,进而为基层社会治理共同体构建筑牢组织基础。

一方面,将党组织全面嵌入基层治理体系,推动党的纵向组织与政府部门形成统筹嵌合的关系结构。通过县镇村三级党组织的上下联动,明晰各级党组织的具体职责,推动基层治理所需要的资源和力量下沉,使基层党组织有资源有能力为民众提供精细化服务,进而把党的领导、基层治理与公共服务有机结合起来。与此同时,党组织的上下联动推动基层治理制度创新,不断优化基层社会公共规则,重构基层社会秩序,为基层社会治理共同体构建提供制度基础。另一方面,践行群众路线凝聚社会治理力量。基层党组织直接联系和服务群众,以协商民主、党建化治理、赋能型治理等方式整合多元主体,健全以党建势能为核心的社会协同治理体系。积极有为的服务型政府在基层治理中则充当利益协调者和服务者,积极运用各种制度工具保障民众参与基层治理,不断拓宽其诉求表达的制度化通道,同时精准而及时地予以回应,进而提升民众的社会参与能力。这增加了治理主体之间的沟通和信任,也密切了政府部门与民众之间的关系。城乡居民是基层社会治理共同体最为重要的主体,他们的积极参与是基层社会治理共同体形成的关键环节。通过构造公共治理空间,基层党组织有序和高效地组织广大民众自下而上地参与共同缔造,激

发多元主体内生动力,形成党建引领多元行动主体积极行动的基层社会治理网络。缔造型积极治理以党建引领为抓手,把党组织、政府和社会联结在一起,推动多元治理主体形成多维互动的治理格局,为逐步形成责任共担、利益共享的基层社会治理共同体奠定了组织基础。

(二)并联式融合与集成式联动:基层社会治理共同体构建的关系结构

治理主体间的稳定关系状态是治理关系结构,它既是治理效能的关键影响因素,也是基层社会治理共同体的重要结构性特征^[33]。基层社会治理共同体的形成与发展离不开稳定的关系结构,即党建引领下多元治理主体的并联式融合与治理资源的集成式联动。并联式融合不是治理主体的简单聚合,而是在尊重各自独立性的同时,找到彼此之间的契合点。它以秉持“最大同心圆”理念的并联方式,促进各主体紧密联结、深度融合。基于党的领导,缔造型积极治理既能增强政府对社会需求的有效回应,又能充分吸纳社会力量参与治理,促进多元主体为维护良好的公共秩序及共同利益而协同行动。它把多元治理主体更好地嵌入基层治理场域,驱动党建、行政和民众参与的深度融合以及国家与社会之间的良性互动,形成并联式融合的稳定治理结构,进而推动基层治理主体的有机团结,构建上下贯通、左右协同、系统联动的治理格局。

关系结构随着治理资源分布状况的改变而动态调整。优化资源配置是构建基层社会治理共同体的重要先决条件。基于党建势能的集成式联动通过整合基层治理的各种资源,推动多元治理主体联合开展治理行动,能够有效提升基层治理的协同性和整体性。缔造型积极治理把党建融入基层治理的全过程,将外部推动与内源发展相结合,集成基层党组织、政府与社会的治理资源和治理方式,形成全过程和立体化的治理链条。它推动

纵向层级治理与横向块块协同相结合,构建多维互动治理模式,整合各项资源要素为基层善治赋能,实现了基层社会秩序与活力的统一。

(三)积极政府建设与积极公民培育:基层社会治理共同体的价值驱动

“人人有责、人人尽责”是基层社会治理共同体的价值追求。基层社会治理共同体的形成离不开多元主体的尽责式治理,其中积极政府与积极公民是颇为关键的行动主体。缔造型积极治理通过建设积极政府、培育积极公民,为基层社会治理共同体的构建提供价值驱动。

作为一种理想形态的积极政府从民众利益诉求出发并为之服务,以责任为本位,充分发挥政府的积极作用。行动的高效性、主动性和人民性是积极政府的显著特征。缔造型积极治理是积极政府建设驱动下的治理,注重政府部门的权责统一、自我约束并主动接受社会监督;通过构建公共空间且主动回应民众诉求,强化政府与社会的双向互动,引导和动员多元主体共同参与;由此构建善治导向的基层治理范式,形成积极有为、多元共治的基层治理格局,进而提升基层治理效能。

基层社会治理共同体的形成既需要积极有为的政府,也要引导民众从旁观者转变为积极公民,增强其公共责任意识。积极公民由获得感、参与、组织和自主性等要件构成,而参与是最为重要的内容^[34]。其一,缔造型积极治理依托各级党组织搭建广泛、多层次的参与平台,进一步拓展公共治理空间,引导更多的基层民众走进公共领域,围绕公共事务进行讨论和行动;以赋权于民的方式保障民众的参与权和表达权,促使他们从被动治理的对象转变为积极主动的参与者。其二,缔造型积极治理促进民众参与公共事务能力与公共意识的同步提升。把他们培养为拥有公共精神和公民意识、主动参与公共事务的社会治理主体,引导他们基于公共参与角度发掘有效实现自我价

值的方式,强化基层社会的公共利益。

(四)全方位激活公共性:基层社会治理共同体的形成路径

激活公共性是基层社会治理共同体形成的基本路径。在党建引领下,缔造型积极治理动员多元主体深度参与,提升基层社会治理的向心力,进而全面激活和增强了公共性。

1. 构建敏捷治理驱动机制

敏捷治理驱动机制是公共行政组织助推社会参与,进而促进公共性生成的重要力量和有效机制。构建敏捷治理驱动机制的核心是优化治理格局。首先,构建敏捷驱动的治理体系。具有广泛参与特征的缔造型积极治理不再将基层治理局限于政府部门,而是以组织动员、共同缔造的方式促使多方主体超越各自职能或属性实现功能的再组合。一方面,它依托执政党的组织优势搭建跨政府组织部门的整合机制,克服科层制的限度,驱动多元主体的协作与互嵌,促进跨区域、跨层级和跨部门的融合与发展。另一方面,它以党的组织网络打破条块结构和部门界限,基于民意导向和问题导向优化公共行政组织业务流程;不仅有效破解了部门分工导致的协同难题,也促成了治理主体由结构性整合转变为功能性整合,形成灵活、快速和高效的扁平化组织结构。其次,构建社情民意处置的敏捷回应机制。缔造型积极治理依托党组织全面提升基层治理的回应能力:敏捷回应的首要环节是各级党组织从民众诉求中及时发现问题,注重收集数据并精准分类;敏捷回应的主要流程是利用数字化治理快速响应,精准识别和分析社会需求并提出系统性解决方案。通过高效敏捷有效地回应民众多样化、个性化的诉求,公共治理回应的精准性和有效性得以提升,从而增进政府、社会和民众的互信、互动、互嵌乃至融合。

2. 健全深度参与治理机制

社会协同和公众参与是公共性持续生产的重

要实现方式,没有参与就没有公共性。民众的深度参与可以撬动基层群众自治力量,也能挖掘非正式治理资源,进而全面激发基层社会活力。其一,以共同缔造增强全社会的责任意识,提升民众参与的积极性。缔造型积极治理自下而上地把普通民众吸纳到基层社会治理体系中,民众通过参与式治理解决自身实际问题,既推动了多元治理主体之间互惠合作关系的形成,又提升了公共事务参与的广度和深度,保障多元治理主体共同“在场”,激活了基层治理的内生动力。其二,简化民众参与基层治理规则和流程,提升普通民众参与的便利性和有效性。信任是公共参与和公共性生成的重要基础。缔造型积极治理畅通民众参与通道,使社情民意能够及时向上反馈和得到敏捷回应。这增强了民众的制度信任和政治效能感,进一步强化了民众的共同缔造意识和能力,从而将个体理性更好地转变为集体理性,促进基层治理主体公共精神的发育,助推基层社会治理共同体构建。

(五)再造社会团结:基层社会治理共同体的拓展

社会团结本质是人与人的交往和联系形成的社会联结和统一性^[35]。公共性蕴含对社会规范和秩序的遵守,是一种广义的社会团结。再造社会团结的核心在于调整和化解社会性与公共性之间的张力,驱动多元力量的聚合,推动社会联结与社会团结的融合共生和良性循环;通过促进个体对社会的归属和认同感,构建一个既充满活力又和谐安定的社会。缔造型积极治理彰显“大治理观”^[36]理念,突出系统性、人民性和创新性,这与社会团结的要义高度契合。其一,缔造型积极治理以党建引领打破了基层条块分割的碎片化治理格局,多维度整合治理资源和力量,把分散的治理主体有效凝聚起来形成一个协同联动的治理网络,从而实现系统性治理。其二,缔造型积极治理是以人民为中心的治理。它增

强政府主动服务理念,注重治理为民、深度参与以及敏捷回应民众诉求,化被动回应为主动沟通和信任,以分类治理提升为民服务能力。其三,作为一种党建引领的新型治理模式,缔造型积极治理把公共性生产贯穿于其治理全过程。一方面,它以积极政府和积极公民理念强化民众对政府和社会的信任感,推动个体与社会、私人领域与公共领域之间的动态平衡。另一方面,多主体在共同缔造中通过主体协同、关系协调以及结果共享削弱个体化与社会团结之间的内在张力,深化了身份认同并构筑稳固的社会凝聚机制;公共组织基于治理责任积极作为,为公共性生产提供长效保障机制,进而强化了共同体内部的公共性成色。因此,缔造型积极治理以党建引领推动公共性建构,破解了基层治理的“中间难题”^[37]。它依托公共性再造社会团结,推动了基层社会治理共同体的构建(见图2)。

五、主要结论与研究展望

作为一项系统工程,基层社会治理共同体构建要充分激发和培育善治导向的公共性,推动基层社会既和谐安定又充满活力。基于书记民情“三本账”制度实践分析,本文提炼出“缔造型积极治理”概念,阐明了党建引领基层社会治理共同体的实现逻辑,主要结论有:

第一,缔造型积极治理是党建引领社会治理创新、基层社会治理共同体构建的一种新范式。缔造型积极治理把国家整合型治理与基层参与式治理相融合,注重增强党领共治的底色以及多元主体协同参与的“大社会”治理格局。它通过制度嵌入的方式拓展公共治理空间,促进国家治理重心下沉基层,构建积极有为的社会治理体系;与此同时,把普通民众更好地吸纳入社会治理体系,以公共参与提升其获得感、幸福感、安全

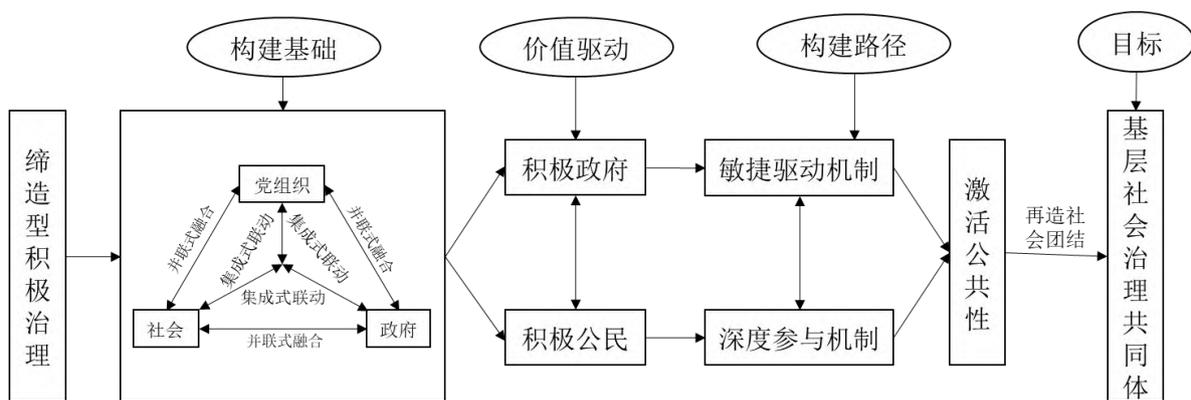


图2 党建引领基层社会治理共同体构建的内在逻辑

感和认同感,注重激发治理的积极性、主动性和创造性,促使其更好地迈向共同缔造。

第二,公共性生产是国家善治的主要环节,也是共建共治共享基层社会治理共同体构建的基本要求。基层社会治理共同体旨在主动塑造良性的群体关系和社会关系,它意味着执政党、国家与社会之间形成紧密联结、合作共赢以及互为促进的融合共生式关系。缔造型积极治理推动构建党政统合、系统联动、融合赋能的闭环式基层治理体系,以敏捷驱动机制提升公共组织回应的敏捷性和有效性,以深度参与机制推动公众和社会的积极参与,促进公共性生产并再造社会团结,进而构建基层社会治理共同体并增强国家善治能力。

第三,超越已有做法并彰显“大治理观”的缔造型积极治理是中国式现代化进程中一种共生型的尽责式治理。基于整体性视野,它将基层社会各系统视作相互关联、系统联动的整体。通过充分发挥党和政府在公共性生产中的积极作用,进而驱动条块互动和内外联动,将“你”“我”“他”转变成为“大家”和“我们”,提升了社会和民众能动治理、协同治理的主体责任意识。注重社会安定有序和充满活力相统一的缔造型积极治理,是中国式现代化进程中党建引领基层社会治理共同体构建的有效实现方式。

基层社会治理共同体有助于增强善治能力,改善和密切国家与社会之间的关系。基于执政党-政府-社会关系维度构建基层社会治理共同体,需要形成一个和谐安定与充满活力的社会有机体,重视发挥党组织在筑牢基层组织中的统合作用,基于党领共治和共同缔造的方式夯实现代国家的社会基础,进而迈向基层治理现代化。后续研究既要探索如何深化执政党、政府与民众之间的互动性和联结度,也要将社会自我治理与内源式发展更好地纳入基层社会治理共同体研究之中。通过系统探讨内生性力量在构建基层社会治理共同体中的行动逻辑,将多元力量整合到有序而健全的治理网络中,从而更好地增强国家善治能力,助力中国式现代化行稳致远。

注释:

- [1]文宏,林仁镇.多元如何共治:新时代基层社会治理共同体构建的现实图景——基于东莞市横沥镇的考察[J].理论探讨,2022(01):62-69.
- [2]李永萍.基层党建、基层治理与村庄公共性——基于对佛山市南海区禾村党建创新的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(02):59-68.
- [3]李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11):58-73.

[4]李华胤.集成式联结:党组织何以引领社会治理共同体的构建[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2023(01):43-51.

[5]熊万胜,郑楷.治理性团结:当代基层社区治理实践的理想目标与实现路径[J].理论学刊,2023(04):90-98.

[6]潘泽泉.政党治理视域下中国共产党领导的基层社会治理[J].中南大学学报(社会科学版),2021(04):31-40.

[7]范逢春,张天.国家治理场域中的社会治理共同体:理论谱系、建构逻辑与实现机制[J].上海行政学院学报,2020(06):4-12.

[8]雷茜,向德平.党建引领下基层治理共同体的建构机制[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(03):73-85.

[9]李华胤.乡村共同体建构的国家视角:基于“政党入户”的观察[J].东岳论丛,2023(05):167-173.

[10]王诗宗,胡冲.社会治理共同体建设路径:多重网络的再组织——基于舟山市“东海渔嫂”案例的研究[J].治理研究,2021(06):33-42.

[11]樊凡,赵浴卉.中国式乡村社会治理共同体建设的道路探索与经验分析[J].中国农村观察,2023(04):2-29.

[12]何得桂,武雪雁.赋能型治理:基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例[J].农业经济问题,2022(06):134-144.

[13]陈秀红.从“治理共同体”到“生活共同体”:党建引领基层治理的社会整合功能实现逻辑[J].北京行政学院学报,2022(3):69-76.

[14]汉娜·阿伦特.人的境况[M].王寅丽,译.上海:上海人民出版社,2021:33.

[15]尤根思·哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东等,译.上海:学林出版社,1999:32-33.

[16]田毅鹏.东亚“新公共性”的构建及其限制

——以中日两国为中心[J].吉林大学社会科学学报,2005(06):65-72.

[17][32]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(06):116-135+206-207.

[18]金歆,亓玉昆.推动领导干部接访下访常态化[N].人民日报,2023-08-10(19).

[19]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(05):61-79+220-221.

[20]霍海澎.石泉有个“新时代群众之家”[N].陕西日报,2022-07-18(04).

[21]罗伯特·D·帕特南.使民主运转起来[M].王列等,译.南昌:江西人民出版社,2001:100.

[22]王敬波,张泽宇.接诉即办:基层治理现代化的实践探索[J].行政管理改革,2022(04):85-94.

[23]何得桂,夏美鑫.党建赋能与分离均衡:新时代基层治理创新激活的驱动机制[J].甘肃行政学院学报,2022(06):98-109+127-128.

[24]陈艾,李雪萍.民族地区的社会治理共同体建设:一个分析框架[J].江汉论坛,2022(11):130-136.

[25]徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向[J].政治学研究,2023(01):3-12+155.

[26]徐勇,朱城坤.以共同缔造推动共同富裕——基于农村“共同缔造”实践的考察[J].行政论坛,2023(01):5-10.

[27]黄凯斌.共同缔造:中国共产党政治功能的实践表达[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2023(01):124-132.

[28]汪超,宋纪祥.共同缔造:社区韧性的一种本土化理论探赜[J].社会科学研究,2023(04):32-41.

[29]何得桂,武雪雁.积极政府视角下加强和创新基层社会治理的有效路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(04):33-42.

[30]徐勇.基于中国场景的“积极政府”[J].党政研究,2019(01):5-10.

[31]郭定平.政党中心的国家治理:中国的经验[J].政治学研究,2019(03):13-22+125.

[33]向良云.资源依赖、关系结构与治理策略:乡村治理共同体形态——基于鄂西南典型乡村的调查研究[J].公共管理学报,2023(03):131-141+174.

[34]邓大才,周珊.积极公民的形成要件与进路:比较视角的案例研究[J].财经问题研究,2022(02):3-10.

[35]贺来.“个体化”的反思与“社会团结”的可能性[J].浙江社会科学,2021(09):101-107+158-159.

[36]徐勇.以“大治理观”看社会工作部[N].北京日报,2023-03-27(10).

[37]陈军亚.理解基层:治理属性与改革逻辑[J].理论与改革,2023(05):84-94+171.

*基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(项目编号:22AZZ006)。

作者简介:何得桂,西北农林科技大学人文社会发展学院、公共政策与地方治理研究中心教授、博士生导师,陕西杨凌,712100;王怡涵,西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生,陕西杨凌,712100。

Creating Positive Governance: The practical logic of the Construction of Grassroots Social Governance Community Led by Party Building: Take the "three Ledgers" system of secretary's public feelings as an example

HE Degui, WANG Yihan

Abstract: It is the inherent requirement of Chinese modernization to build a community of social governance in which everyone is responsible, and everyone enjoys it. Activating and cultivating publicity is the basic way to build a community of grassroots social governance. Creating positive governance that emphasizes good governance focuses on the unity of active governance and organizational mobilization, and deeply integrates party leadership and system linkage. Based on party building potential energy, it promotes the joint creation and conscientious governance among the government, society and public. Creating positive governance focuses on building a closed-loop grassroots governance system of party building integration, integrates all aspects and social coordination, highlighting the "great governance concept". It promotes the government's responsive governance level with agile driving mechanism, and enhances the people-oriented nature of social governance with participatory governance mechanism. This promotes the growth of publicity and recreates social unity, and then forms a grassroots social governance community of co-construction, co-governance and sharing.

Keyword: Creating positive governance; Publicity; Party building leadership; Governance community; Grassroots governance

(责任编辑:杨思奇)