

共同缔造: 制度优势转化为基层治理效能的实践路径^[*]

何得桂

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

[摘要] 中国式现代化离不开基层高效能治理。基于党建引领基层社会治理“五同”工作机制研究发现: 以高能级改革政策扩散为契机, 通过释放党建势能、注重社会动员和强化政策支持, 发挥政府赋能、社会支撑和民众依托等集体行为的共同缔造效应, 构建系统联动的治理机制, 可以提升基层治理效能。政府、社会和民众共同缔造的方略强化了站稳人民立场的制度执行、凝聚利益联结的治理合力以及明晰多元主体的职权责利。它积极构建共建共治共享的社会治理共同体, 增强多维互动以及条抓块统的积极赋能, 更好地把制度优势转化为治理效能, 进而增强国家善治能力。

[关键词] 共同缔造; 制度优势; 党建引领; 治理效能; 社会治理

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2025. 07. 009

一、问题提出与研究进展

治理效能关乎民众福祉与社会稳定, 中国特色社会主义制度体系具有显著的制度供给优势, 为提升治理效能提供结构性支撑和合法性基础。目前我国制度的理论优势与实践转化存在一定的张力, 尽管拥有强大的制度禀赋和持续的政策供给, 但是在基层治理实践中的两者转化却存在不坚定执行、政策走样和变通折扣等问题。^[1] 在拥有显著制度优势的情势下, 如何更好地把它转化为治理效能受到学界关注。既有研究主要涉及如下方面:

一是理论与实践演进的再审视。制度优势可以理解为一个国家在制度设计、制度执行及制度环境等方面较之于他国所拥有并彰显出来的有利形势和超越性态势。^[2] 马克思认为社会主义必将取代资本主义得益于社会主义优于资本主义的社会形态, 其制度优势不仅体现在先进的生产力, 也包含制度先进的意涵。^[3] 中国特色社会主义制度形成于中国共产党带领人民建设现代化国家的长期实践, “是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度”。^[4] 目前学界把制度机制与治理体系相结合展开探讨, 主要涉及新型政党制度、新型举国体制、全过程人民民主、农村基层组织“一肩挑”^[5] 等。

作者简介: 何得桂, 管理学博士, 西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士生导师。

[*] 本文系国家自然科学基金重点项目“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”(22AZZ006) 的成果。

二是公共治理效能的探析。治理效能是国家治理活动所产生的一系列积极效应和有利结果,它是国家制度和国家治理体系指向下的治理目标及其实现程度。^[6]公共治理效能是若干政策绩效的整体呈现,它是国家治理体系和治理能力现代化的时代语境。^[7]在基层秩序调整、风险叠加的复杂治理情境下,有效地将制度优势转化为治理实践效能,也是增强基层治理韧性、塑造有利发展环境的核心驱动。以中国之制推进中国之治以及推进治理现代化,需要更加重视制度创新和治理能力提升。^[8]

三是制度优势与治理效能的转化之辩。目前学界主要从主体能力和制度建设等方面展开研究。基于主体能力提升层面,制度优势转化须强化执政党的领导,“政党在场”是中国式治理现代化的强大推动力;^[9]要构建以回应和参与为导向的基层治理机制,把基层党组织的制度优势转化为治理效能;^[10]与此同时,应强化多元主体的互动衔接,防止治理过程中的主体碎片化、孤立化倾向,从而有效减少制度的运行损耗。^[11]基于制度建设维度,科学的制度建设能够促进国家治理制度优势高效转化为治理效能。聚焦制度现代化,通过提高制度的适应性、包容性、共识性、自主性、进取性和有效性以提升制度禀赋,^[12]同时提升治理效能并维持发展水平与治理能力的平衡,推动制度供给与政策供给相匹配。^[13]

既有研究具有重要价值,但还存在不足之处。其一,既有研究聚焦自上而下的党政推动转化机制,但自下而上的社会参与何以促进制度优势转化为治理效能的研究偏少。其二,既有研究关注治理主体的积极推动作用,而基于共同缔造的理念和方式推动多元互动的研究尚还不足。其三,既有研究大都探讨较为宏观层面的制度运行,对于以具体政策驱动治理机制构建,透视制度优势转化逻辑的实证研究较少。基于以上分析和判断,本文立足地方治理创新实践,运用共同缔造的视角研究制度优势转化为基层治理效能的逻辑和机制。

二、共同缔造:制度优势转化为治理效能的一种解释框架

(一)从单向管控到多元互动:以共同缔造重塑基层治理

共同缔造是党建引领和协同治理的积极表达和深度实践,它是具备明确治理理念和完整实践过程的基层治理机制。^[14]在治理理念上,共同缔造强调“共同行动”,它既主张回归群众路线,也关注健全共建共治共享的社会治理体系,进而提升社会治理效能。在治理过程上,共同缔造以“共谋、共建、共管、共评、共享”为基本路径,具备主体治理的实践路径,推动政府、社会和民众的协同行动。共同缔造是党建引领下加强和创新基层社会治理、促进治理有效的统一。共同缔造坚持“以过程之共识促成结果之共识”的大治理观,^[15]彰显以人民为中心的价值导向。^[16]通过“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的治理行动链条,共同缔造推动主体形成多元协同共治,并积极构建社会治理共同体,有效破解政府治理与社会治理的衔接性困境。^[17]

基于强化党建、社会动员和政策支持,共同缔造致力于构建多元联动机制。这为理解制度优势转化为治理效能提供新的研究视角。制度优势转化为治理效能在于驱动制度禀赋提升与基层治理有效的同频共振,进而迈向国家善治。共同缔造超越单向度治理、行政推动,转向多元互动治理,更好地调动多元主体参与治理,激活社会主体的内生动力,提高各主体的主动性、积极性和创造性。它推动构建“纵向到底、横向到边”的共生式社会治理共同体,基于主体联结以凝聚治理合力,克服条块联动不畅的弊端,进而提升基层治理效能。

制度优势的应然状态并不等同于治理效能的实然状态。制度优势转化为治理效能是基于治理、社会和实践逻辑以形成基层治理共同体,从而发挥治理合力增强转化动能(见下页图1)。

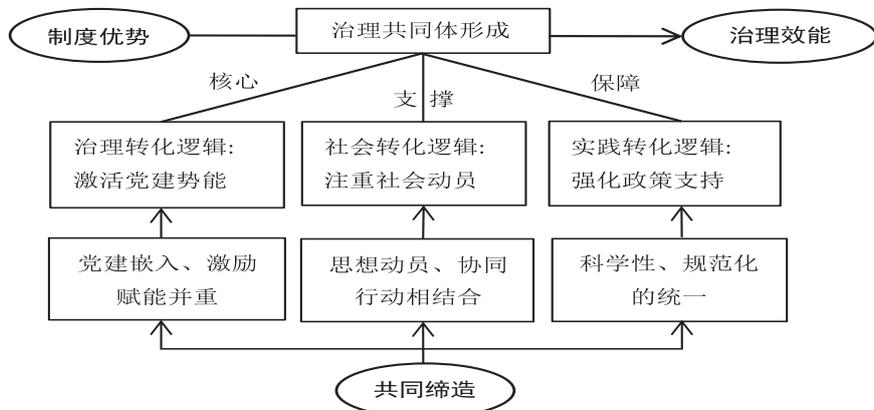


图1 共同缔造驱动制度优势转化为治理效能的解释框架

(二) 基于共同缔造的分析框架构建

通过强化党建、社会动员和政策的转化逻辑,共同缔造塑造民心导向和责任导向的社会治理共同体,以治理共识和行动合力推动制度优势更好地转化为治理效能。

1. 治理转化逻辑:激活党建势能

基于党建引领创新公共治理,党组织通过嵌入—赋能的激励机制,发挥党建势能效应,激发“党的领导在场”的优势。^[18]党建嵌入包括组织嵌入,也涵盖关系嵌入。组织嵌入强调把党的组织体系嵌入基层社会治理单元,将治理触角拓展到基层末梢,以发挥党的领导权威作用。关系嵌入是精细化治理的重要体现,党员关系嵌入社会关系网络,通过凝聚并动员分散化、个体化的民众和社会组织以发挥再组织作用。基于党的组织和关系嵌入,党建依托强激励机制赋予各主体参与治理的能力和动力,对多元主体予以自上而下和自下而上的双向激励。自上而下的激励旨在通过合理的治理目标以及考评体系,加快党建势能的启动和运行。自下而上的激励是为了激发治理主体的责任感以及自我效能感,进而激发社会主体参与的积极性和主动性。

2. 社会转化逻辑:注重社会动员

推进基层治理有效要释放党建势能效应,也离不开社会动员。社会动员通过宣传、说服、激励和影响等方式,充分调动社会成员的主动性、积极性和创造性,动员其广泛参与治理实践,协同完成治理任务。^[19]它旨在激发各主体的参与热情和合作意愿,提升他们的治理能力和素质。其中思想动员是社会动员的核心。“没有共同的利益,也就不会有统一的目的,更谈不上统一的行动了。”^[20]社会动员是基于人民群众的利益诉求和治理目标的高度契合,并形成一致的治理共识,进而有效调动社会主体的积极参与。党建引领下的多元主体在共同利益中协调统一行动,并形成强大的治理合力,并在“思想动员—组织动员—资源动员”过程中形成责任共担与利益共联的治理共同体。

3. 实践转化逻辑:强化政策支持

制度优势的转化动能离不开政策支持,需要通过引导性政策和规制性政策把政策意图转化为治理动能。引导性政策为共同体集体行动提供合法性和科学性支持。它通过搭建治理平台、明确主体职权责任等激励性手段,为各类主体的有序互动提供开放性空间,促使各类资源要素的聚集盘活及优化组合。规制性政策发挥治理行动的规范化功能。它注重监督和约束治理主体的偏离行为,调节各主体的利益张力,从而促进各要素的协同以减少政策执行阻滞因素,并形成有助于集体行动的治理秩

序。引导性政策与规制性政策相互配合,为治理共同体的发展创造良性的政策环境。

共同缔造塑造的社会治理共同体推动制度优势转化为治理效能。缔造型共同体有助于激发各主体的公共意识,推动其参与公共治理,激发各治理主体的资源和责任投入,^[21]进而促进国家意志与社会意愿的联结沟通和整体行动。与此同时,党建势能把党组织深度地嵌入基层社会,发挥政治功能和组织功能,进而把制度优势转化为治理动能、发展效能。社会动员是制度优势转化为治理效能的要素支撑,它超越行政动员的限度,把社会主体纳入善治的过程,积极促成治理共同体的集体行动,发掘党领共治潜能。政策支持是制度优势转化为治理效能的重要保障,它为治理共同体及其行为赋予稳定的激励性和合法性,并在动态治理过程中给予反馈,推动政策调整优化,提高政策的有效性。激活党建势能、注重社会动员和强化政策支持相互促进且互为支撑,使缔造型共同体在多维互动中形成合力,进而弥合制度愿景与治理实践的张力。

三、基层治理现代化进程中制度优势转化为治理效能的实践分析

本文以陕西省安康市汉阴县党建引领基层社会治理“五同”工作机制^[22]为研究对象。地处秦巴山区腹地的汉阴县2022年底常住人口约为22万人,辖有10个镇、18个社区和141个行政村。2023年3月以来,汉阴以城乡社区为主阵地,强化基层党建并动员社会参与,推动构建党领共治、同频共振的基层治理体系。选择该案例主要因为其具有以下几方面的特点。一是具有典型性。汉阴县主动探索基层治理创新机制。通过组织学习和全面深化改革,当地积极推行“321”基层治理模式、^[23]“国企带镇村”模式,^[24]推动经济发展和社会安定有序,民众和社会对治理创新的认可度较高。作为全国乡村治理体系建设首批试点示范县和“中国改革2023年度地方全面深化改革典型案例”,汉阴县成为观察“五同”工作机制向基层扩散的窗口。二是拥有较强的推广性。“五同”工作机制是中共安康市委于2022年10月向全市推行的党建引领基层社会治理的创新举措。它通过系统性整合组织资源、重塑治理流程,有效破解了当地治理中条块协同性不足、资源分散、响应不够敏捷等难题。在汉阴县等地的先行实践中,该机制提升了基层党组织在复杂治理情境中的统筹力与组织力,强化了政府、社会与居民之间的协同共治网络。三是政策扩散有较高的规范性。不同于自发探索形成的“321”基层治理模式,“五同”工作机制依托党建势能以及高位推动,系统性、创新性和人民性更加凸显;与此同时,它以清晰的党建引领逻辑为核心,构建一套简约高效、权责明晰、流程闭环的运作框架。根植于当地的治理实践,它抓住基层治理中“整合协同”与“有效落地”两大关键需求,具有较强的普适性和韧性。本文资料主要来源于笔者近年来在汉阴县的实地调研。通过对镇政府和社区党支部书记、工作人员的半结构化访谈获取第一手研究资料,同时利用政府政策文件和媒体报道等资料作为补充。

(一)基本动因:政策扩散、基层善治和回应需求的统一

1. 制度势能传导:政策扩散驱动优势落地

通过上级政府及相关部门制定创新性政策,并迅速扩散到下级政府和基层社会。^[25]代表上级政府治理意图的政策在基层的下沉,为改进社会治理方式、释放基层治理模式的制度优势创造契机。安康市委、市政府于2022年11月出台《关于以“五同”工作机制推进城市基层党建引领基层治理的实施方案》。基于上级组织高位行政推动,拥有较强党建势能的“五同”工作机制嵌入“双报到”制度^[26]以及“321”基层治理模式。这有效拓展了基层治理的制度创新空间,使其在基层治理中迸发活力,为汉阴县加强党建引领基层治理创新注入强劲动能。

2. 激活基层善治:目标导向驱动效能生成

推进国家治理体系和治理能力现代化,城乡社区治理不能削弱而要增强。激活基层善治是基层治理成效的落脚点。基层是检验制度优势转化治理成效最真实、最直接的试验场。目前正处于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要时期,汉阴县面临城乡居民群体多元化、利益关系分殊化等难题,仅依靠社区党组织“小马拉大车”的治理方式难以充分发挥基层治理模式的制度优势。“五同”工作机制的实施,优化了基层党组织的资源配置,填补了基层治理力量的不足。这有助于扩展“党的领导在场”的治理情境,推动党建势能在更大范围内发挥作用,从而提升基层善治。

3. 消弭需求—能力张力:构建适应性治理框架

伴随社会发展与公民权利意识提升,公众对高质量公共服务的期望增长,使得基层治理需求呈现出明显的多元化、精细化与动态化特征。与此同时,社会主体参与公共事务的内在效能感与行动意愿不断增强,叠加社会参与制度的完善,为公民、社会组织等多元主体与政府开展常态化、制度化互动提供了结构支撑。与此同时,汉阴县干部队伍能力偏低导致其难以应对繁杂的公共需求,治理效果与社会治理目标要求存在偏差。既有治理机制的回应性和及时性偏弱,导致难以适应社会发展之需。基层社会以“五同”工作机制为抓手,积极敏捷地回应群众日益增长的治理需求,并进行有序、有效的社会动员,增强城乡社区的自我管理和自我服务能力,进而促进国家意志和社会活力的有效互动,共同化解治理需求与治理能力间的结构性张力。

(二)实践做法:协同治理、链式治理与闭环式治理相结合

1. 以党领共治推进全要素协同治理

积极发挥党建势能作用,引领组织要素、资源要素和价值要素深度嵌入基层社会。一是组织要素嵌入,完善党的组织建设和基层综治网络。当地成立县级领导小组及其办公室,^[27]推进重点工作落实。同时健全“镇党委—社区党委(总支)—小区党支部—楼栋党小组—党员中心户”的党建组织架构。基于此,党员干部“进村入户”,加强党组织与民众的直接联系和服务,分阶段整合各种网格单元,推动治理网格的“多网合一”,进而降低治理成本。二是资源要素嵌入,构建党建联盟和数字治理架构。“五同”工作机制注重健全驻区单位共建共驻机制和“双报到”制度,并由社区党支部、辖区共建单位和企业党支部组建党建联盟,把更多的党建力量融入一线治理,打造区域共治共同体。借助签订协议或项目认领方式,共建单位依据自身所拥有的资源匹配社区开出的需求清单,从而推动资源共享。构建高效能治理平台,摆脱条块体制中的数字壁垒。当地畅通线上民意表达反馈通道,健全“县—镇—村(社区)”三级联动矛盾纠纷调解及应急响应机制。三是价值要素嵌入,培育和增强多元主体的治理共识。与此同时,当地基层党组织积极动员政府工作人员、社会组织 and 民众参与公共事务处理。通过参加联席会议、问卷调查等活动,增进他们的相互理解和包容,从而增强协同共识以及治理共同体意识。

2. 以重心下沉激活全过程链式治理

以基层网格为治理单元,把资源、力量和服务下沉到基层末梢,积极赋能“执行—反馈—改进”的全过程链式治理。一是强化网格员的任免和培训。当地社区网格配备1名专职网格员,选聘外卖骑手、停车管理员等担任临时网格员,形成全天候网格员队伍,^[28]以为民众提供精细化服务。完善网格员管理规则及退出机制。通过定期培训提升网格员的数字素养和业务水平,并基于群众评议和社区两委成员评分考核网格员工作绩效,及时清退不合格者。二是注重完善便民服务体系。当地积极探索一体化党群服务阵地体系建设,^[29]让民众就近就快获得服务。同时构建社区依法治理骨干体

系,^[30]强化政策法律宣传宣讲,深化基层法治建设。全面推行居民(村民)委员会、业主委员会、物业企业成员“双向进入、交叉任职”,以协同联动方式回应基层公共治理需求。健全“周通报、月清单、季调度、年评比”的工作机制,强化治理责任归属及执行监督检查。完善绩效考核评价体系,把治理绩效与基层干部评优评奖、工资薪酬相挂钩,从而激发他们的积极性和主动性。

3. 以共建共治共享构建闭环式治理

积极吸纳社会主体以促进共同缔造的治理实践,推进共建共治共享的闭环式治理。一是推行共建机制以敏捷回应民意诉求并增强民众参与能力。当地推行“街镇吹哨,部门报到”机制统合各部门的专业执法力量,增强条块合力以提高处置效率。基于“两说一商”^[31]机制,规范和畅通民众表达和公共事务参与,以制度化方式把民意诉求纳入公共政策范畴。动员民众参与和自发组织志愿服务、文艺演出,在归属感中提升他们治理自主性和参与力。二是推进共治以激发多元主体协同参与。汉阴县在社区推行“居民点单、社区派单、志愿接单”服务机制,积极动员党员干部、社会组织和民众认领居民“微心愿”,激励民众深度参与社区治理和志愿服务。组建评议委员会^[32]综合评价社区基层设施、公共环境、物业服务等内容。三是坚持共享原则推动发展成果共享。当地深化“三联”促发展(“支部联建、产业联盟、资源联享”促发展的简称)机制,发展社区集体经济,促进居民就业增收,增强他们的获得感。这有助于他们在利益激励下转变被动参与的治理思维和行动,从而成为基层治理的积极参与者。

(三) 治理绩效:基于双向赋能的制度优势转化效能

依托“五同”工作机制,当地制度优势向治理效能的转化路径得以具象化,效能提升显著。一是提升社会治理能力。“五同”工作机制在汉阴县的有效运行,得益于县委县政府的高位推动,这不仅为该模式的规范落地提供了制度保障,也强化了基层治理的结构性力量。一方面,它重构并完善基层治理的协同网络与责任闭环(治理链条体系);另一方面,它显著提升了党建引领下把政策优势持续稳定转化为治理效能的组织动能。通过“一社区一特色、一社区一品牌”建设,^[33]汉阴涌现出各具特色的党建引领基层社会治理模式。二是提升社会参与度。当地通过畅通、拓展民意沟通和反馈渠道,将居民参与纳入公共事务的决策、执行和评议等环节,强化他们的公共精神和主体意识。基于社区志愿服务和公共活动的充分开展,民众与公共组织更加熟悉和信任,增强了社会凝聚力和向心力,推动形成社会治理共同体。注重挖掘并发挥多元治理合力和优势的“汉阴做法”,在政府推动和社会互动双向赋能中促进治理制度优势更好地转化为治理效能。

四、共同缔造视野下制度优势转化为基层治理效能的机制分析

(一) 释放党建势能:党建嵌入与激励赋能并重

1. 以党建嵌入加强党群联系

立足于直接联系和服务群众,党组织深入基层社会,重视解决群众的烦心事、操心事和揪心事。通过党建引领,把人民群众的利益主张同制度目标有效衔接起来,使制度具有服务人民的清晰靶向。^[34]一是以组织嵌入推动党建下沉。随着党的组织架构向各领域社会组织的延伸和拓展,党组织深度嵌入基层社会,发挥其领导力、组织力和行动力作用。横向维度上,基于党建载体和形式,党组织积极调适与民众关系最为密切的社会组织,把社区事务和物业管理转变为社区和物业党支部领导下的多主体齐抓共管。这既增强了市场主体参与社区公共事务的热情,也便于因地制宜开展党建工作,从而解决末梢治理难题。纵向维度上,形成由社区党组织到党员中心户的多级党建网格。治理单元的缩小使党和政府的治理意图得以践行,而党建体系的完善也让基础单元向上级组织寻求更多治理

资源成为可能。这推动属地管理与属性治理相结合,有效压缩了党建下沉所带来的治理成本。二是以党员嵌入缩短与基层的距离。具备较高思想觉悟和较强行动能力的中共党员拥有行为引导和思想引领功能。他们携带这样的身份标识并借助一定的组织架构(例如“双报到”、网格员制度)进入治理场域,凭借其政治威信和民众认同,同人民群众保持血肉联系。这形成事实上的党员联系群众,有助于触发民众的行动向心力。^[35]党员干部凭借自身的资源和信息优势努力帮助居民解决问题,强化与他们的密切关系,提高为民服务的治理能力。通过以身作则的榜样示范,党员引领和带动有能力、有意愿的居民力所能及地互帮互助,从而推动民众从“旁观者”转变为“参与者”。

2. 以激励赋能提升治理能力

依托强激励机制,党建势能赋予治理主体能力和资源,提高其治理参与能力。通过权力共享和多维互动,打破政社互动的壁垒,满足社会主体对于治理权力的需要,激发多元主体的活力和积极性,^[36]从而驱动社会治理共同体构建。一是自上而下的目标激励。采取高位推动方式来制定公共政策,从而赋予公共政策实施更高能级的治理意义。这一政治信息很快触发县级政府的政治意识和主观能动性,推进政策变通的进程速率。^[37]通过成立党建领导小组并设置工作专班,引导党政部门的注意力分配向治理目标倾斜,有助于在政策执行中形成场域共识和资源依存,^[38]高效地协同整合错综复杂的条块关系和各项公共政策措施,进而加快末梢治理机制建设。二是自下而上的环境营造。主要通过社会动员、成就激励等方式,创造有利于民众参与的环境条件,在治理实践中提升公共精神以及善治能力。借助公共媒体进行政策宣传,通过党员干部“进村入户”等途径,最短时间内把政策方针传递到民众身边,达到答疑解惑、凝心聚力的目的,^[39]促使国家意志穿透社会与基层。对于社区的公共活动,社区党组织主要发挥动员和组织的积极作用,引导社区精英积极充当开展活动和策划流程的重要角色,使他们更好地感受到被认可,提升其参与感、获得感和满足感。同时借助社区精英的中介作用,搭建起民众与社区党组织的沟通渠道,使居民在表达利益诉求和参与社会治理中提升协调沟通能力,进而强化党建引领基层社会治理能力。

(二)注重社会动员:培育共识和共同行动相结合

1. 以善治共识推动联动式协同

治理主体的协同联动并非简单的项目化治理,而是基于思想动员,整合多元主体的价值选择,推动形成价值共识的整体性治理。一是注重站稳人民立场。“中国共产党的一切执政活动,中华人民共和国的一切治理活动,都要尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,拜人民为师,把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民的创造性实践之中,使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政。”^[40]人民性是开展社会动员的初心,也是完成社会动员的目标。确立人民性为公共政策制定和执行中的优先价值,致力于把来自社会和民众的真实需求与呼声融入公共政策中,有助于提高决策的科学性和合法性。此外,基于“为人民服务”的价值共识,构建上下贯通的系统联动机制,有效调节不同主体的利益张力,从而形成满足民众发展需求的行动,提高各主体的参与感、获得感以及全社会的向心力。二是积极营造制度共识。只有获得全社会广泛认同的制度,才能形成集体行动的凝聚力与积极性,为实现制度目标而共同奋斗。^[41]制度共识包含着对以人民为中心的发展思想的认同,从而能够获得最大限度的民意基础。同时它也要求树立法治权威、增强规则意识,把治理过程纳入依法规范的轨道,借以形成稳定有序的法治秩序,^[42]从而以共同的社会心理支持制度优势的转化,彰显规则之治的共识价值。在具体实践中,依托党组织体系以及联席会议,引领各治理主体在明确的规范规则下相互沟通、深度交流,推进集体行动的制度化 and 程序化,增强多元主体的公共信任,为构建治理共同体

提供价值基础。

2. 以治理共同体增强内生动力

治理共同体的构建需要解决人人有责的意识问题、人人尽责的行动问题以及人人享有的结果问题,从而促进治理事务中不同主体之间的相互依存与合作的达成。^[43]思想动员推动善治共识形成。通过激励相容的利益机制设计,使不同主体追求的利益与共同利益吻合,在具备社会认同的集体行动与成果共享中形成治理共同体。一是党组织发挥引领功能。基于基层党建的深度嵌入,构建跨区域、行业的治理联结机制,以党组织的领导力和组织力科学配置信息、阵地、人才等治理资源要素,化解主体之间的合作难题以及信息资源流转不畅的问题,进而引领多元主体迈向协同联动。二是地方政府释放治理能力。通过理顺条块关系,促进属性治理与属地管理的互动和互嵌,有助于党建势能的充分发挥,带动治理资源集聚和科学利用。基层与地方政府获得更多治理资源、运用更多治理手段,有效规避社会风险并解决矛盾纠纷。同时,地方政府积极培育社会组织和社区精英,挖掘潜在社会力量,提升多元主体合作治理意愿及协同治理能力。三是社会组织增强参与能力。通过争取政策支持和积极参与公共活动,社会组织把民众团结起来,以共同行动重塑基层治理关系,对民众行为产生自律性约束;由于同民众有更多生活方面的紧密联系,社会组织能收集到他们的真实需求,并实现对多元公共服务的精准供给。党组织、政府和社会在积极行动中形成治理合力,助推治理共同体形成。

(三) 强化政策支持:科学性与规范化的统一

1. 以公共政策保障共同体的行动力

基层治理政策是制度优势转化为治理效能不可或缺的实现载体。治理主体的行动依托相应的公共政策和程序,以减少政策执行阻力。一是彰显党建势能,为主体行动提供强劲动能。基于高位阶的规范文件的科学指导,地方政府针对基层社会实际情况,对政策落实的程序、制度执行的主体权限予以规定和细化,更为清晰地界定党组织、政府、社会组织、民众的权利义务以及职权与责任。这有助于治理主体各司其职、各尽其责,避免和减少集体失责的风险,从而推动公共政策执行有力。二是搭建治理平台,促进治理主体的沟通协作。“除了有意识地培养和开发相关的治理力量外,更重要的是搭建平台与机制,为各种治理力量的互动与合作提供实践的平台和成长的空间。”^[44]治理平台是一种治理空间与行动载体,具有宣传引导社会舆论、组织动员多元主体以及开展各类公共活动的功能。各类政民联系平台、便民服务平台、公共活动平台等为治理主体直接互动合作以及公共价值、公共文化的生成提供重要依托。治理平台也是承接治理权力和资源下放的组织化载体,数字技术发展更是拓展了治理空间并丰富了治理载体。这使得多元主体得以在平台上自主决策和管理公共事务,在更大范围和更深层次参与基层治理,增强多元参与的广度、深度、力度和温度,提升治理敏捷性和回应力。

2. 以监督机制促进治理规范化

由于拥有不同的目标、立场和认知偏好,多元主体对于制度和政策的态度和行为选择具有差异性。多元主体可能存在认知不到位和执行偏差,所以有必要监督治理主体的行动绩效。一是强化对政策执行主体的约束。这涉及党和政府对社会组织以及民众行为的监督与约束,也涵盖上级组织对基层组织的关注与考核。有针对性的绩效指标才能激发内生动力。针对不同性质的治理主体,应设定差异化绩效考评标准。基于科学有效的考评机制规范个体行为,并将考核结果作为对治理主体进行奖惩的重要依据,进而督促各主体规范而有效地履行治理责任,^[45]从而避免考核流于形式。二是加强社会监督。相比于党政体制的内部性上层监督,社会监督属于自下而上的外部监督,具备减少权力寻租、节约监督资源等优势。但它也有间接性、滞后性的特点。只有将社会监督与政策执行相结

合,才能有效维护公民权利与利益,并监督和制约国家权力运行,形成二者的优势互补,最大程度地提升社会监督效能。转变政府和社区自评绩效的单向性评价模式,促使政府自评与公众他评结合的双向评价模式成为主要评价机制。完善信访监督和社会评议机制,动员民众积极投身于政策执行和反馈,调动民众参与治理的自主性,使政策尽可能地折射民众意愿。把协商民主融入基层公共政策全过程,促使多方共识达成,从而增强公共政策的公平性和包容性。

(四) 系统联动机制促进制度优势转化为治理效能

基于对治理逻辑、社会逻辑以及实践逻辑的审视,共同缔造理念致力于激活党建势能、注重社会动员、强化政策支持。三者互相支撑且层层嵌套,“三位一体”推动社会治理共同体的主体联动机制形成,发挥党领共治的优势与合力,从而推动制度优势更好地转化为治理效能(图2)。

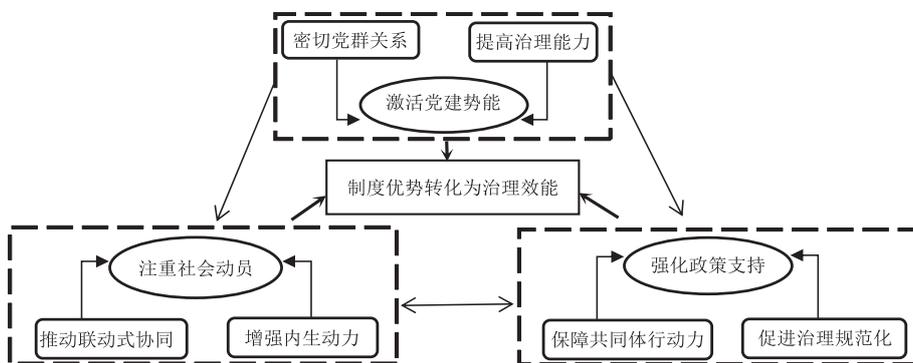


图2 共同缔造视野下制度优势转化为治理效能的路径示意

基层党建的政治功能和组织功能持续加强,为制度优势转化为治理效能提供动能保障。基层社会中,党组织拥有最高权威和强大的统合能力。通过嵌入基层、激励赋能等方式,党建势能融入动员、行动的全过程,促使各治理主体有权利、有能力参与基层治理,驱动多元主体治理素养的内源式发展。基于对基层治理情况的把控,党组织以政治领导力引领政策实施以及执行监督,减少公共政策执行偏差,为治理共同体形成以及促进基层治理现代化提供源源不断的动力,促使制度安排的各种优势更好地转变为治理效能。

社会动员是推动制度优势转化为治理效能的重要支撑。党建引领下的治理主体间形成以人民为中心的善治共识和共建共治共享的制度认同,在集体行动中积极构建共生式共同体。各主体差异化治理资源的集成得以发挥优势放大的乘数效应,使治理力量增强,从而撬动制度优势向治理效能转化。政策法规为党领共治的实践提供科学性和合法性,筑牢“一核多元”的行动基础,持续激发党领共治的治理优势,推动制度优势转化朝着法治化方向演进,并且倒逼治理制度更具适应性和完备性。

强化政策支持是实现制度优势转化为治理效能的重要依托。基于公共政策而搭建治理平台,促使党建势能融入治理全过程的路径多样化,有助于最大程度地激活多元主体的行动活力。公共政策明确治理责任,促使以党建引领为核心的治理共同体在集体行动以及双向监督中积极主动作为,充分激发治理创新活力。公共政策的持续供给为共同体集体行动提供合法性和规范性,从而建立起较为稳定的政策执行状态,保证良好政策和制度优势向治理效能的转化成果稳得住、不反弹。^[46]

五、主要结论与未来展望

制度优势转化为治理效能关乎中国式现代化的成色。基于党建引领基层社会治理“五同”工作机

制的地方实践,本文着重探讨制度优势转化为治理效能的实现路径,主要结论如下:

第一,共同缔造是推动制度优势转化为治理效能的有效实现路径。共同缔造依托党建势能、社会动员以及政策支持,有助于建构制度优势何以转化为治理效能的治理逻辑、社会逻辑和实践逻辑。共同缔造视野下制度优势转化为治理效能的实现路径涉及激活党建势能、注重社会动员与强化政策支持,从而形成共生式治理共同体。在此意义上,共同缔造是多元主体联动机制,它秉持以人民为中心的价值共识,以集体行动形成的治理合力提升基层治理效能。政府、社会和民众协同深度参与公共事务治理,促进治理结构调适,并在多元主体互动和集体行动中形塑具有民心导向、利益联结和责任共担性质的治理共同体,推动治理制度优势更好地转化为治理效能,促进基层社会既安定有序又充满活力。

第二,推动制度优势转化为治理效能离不开公共政策这一转化介质,它有助于促进多元主体的积极互动以及治理行为的规范化和制度化。中国式现代化进程中的公共政策是制度设计的工具化表征,更是治理实践的调适性反馈。提升治理效能是一项长期工程。公共政策深度地嵌入基层治理现代化,治理行为的互动化、规范化是避免平台运行和政策执行陷入运动式治理窠臼的重要保障,有助于形成兼具约束性、创新性、持续性和扩散性的治理模式。

第三,制度优势转化为治理效能需要政府、社会和民众的积极赋能,离不开基层社会治理创新。新时代新征程,党的领导和社会性要素紧密嵌合,优化多元联结机制和共生体系。基于党建势能和党领共治,强化制度执行力,释放党建创新动能的同时,要注重吸纳社会力量,尊重多元治理主体以及遵循社会治理规律。明确各主体在治理活动中的权责利并做到人人有责、人人尽责,保障基层治理朝着更具人民性、合法性和内聚力的方向发展。面对制度设计与治理实际不匹配问题,应创新政策执行并进行在地化处理,积极构建新型多维互动治理机制,以科学合理的治理方式释放基层治理创新效能。

中国式现代化进程中,实现制度优势更好地转化为治理效能是一项系统工程。基于共同缔造视野,除了党建势能的积极推动之外,还要激发社会力量参与并撬动多元主体的协同联动,注重驱动制度优势向治理效能及时而有力地转化。在今后的治理实践中,促进制度优势转化为治理效能要关注基层与地方政府如何在高位阶制度安排下相机执行公共政策,从而平衡完成上级制度安排与灵活变通执行政策,也要重视发掘和培育新的制度优势,为提升治理效能提供新的发力点,进而助力国家治理现代化。

注释:

[1]周虎、王明生:《制度优势转化为治理效能的深层逻辑与实践路径——党的十九届四中全会精神学习体会》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2020年第2期。

[2]胡洪彬:《制度优势转化为治理效能:内在机理与实现路径》,《探索》2020年第6期。

[3]齐卫平:《制度优势与治理效能的高度统一——新时代中国国家治理体系本质特征研究》,《人民论坛·学术前沿》2018年第6期。

[4]《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第36页。

[5]陈军亚:《农村基层组织“一肩挑”的制度优势与现实障碍》,《人民论坛》2019年第11期。

[6]吕普生:《我国制度优势转化为国家治理效能的理论逻辑与有效路径分析》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

[7]丁志刚、李天云:《制度优势转化为治理效能:深层逻辑与核心机制》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2021年第2期。

[8]冯俊、王瑾:《热话题与冷思考——以“中国之制”推进“中国之治”》,《当代世界与社会主义》2020年第1期。

[9]齐卫平、陈冬冬:《制度优势转化为治理效能的政党推动》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

[10]何得桂、李想:《基层党组织制度优势转化为治理效能的机制与路径——基于群众路线视角的探析》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2022年第3期。

- [11] 刘方亮:《推进治理进程中应当把握和处理好的几个关系》,《社会科学研究》2020年第1期。
- [12] [41] 虞崇胜:《提升中国特色社会主义制度秉赋:超越制度优势的国家治理现代化目标》,《探索》2020年第2期。
- [13] 燕继荣:《制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》,《政治学研究》2020年第2期。
- [14] 陈军亚、张振宇:《“共同缔造”:基层治理创新中的群众路线》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。
- [15] 李邨、刘敏、黄耀福:《社区参与的新模式——以厦门曾厝垵共同缔造工作坊为例》,《城市规划》2018年第9期。
- [16] 黄凯斌:《共同缔造:中国共产党政治功能的实践表达》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期。
- [17] 李华胤:《基层治理现代化的理论内涵与实践路径——基于湖北省“共同缔造”的观察与分析》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2023年第4期。
- [18] 何得桂、刘朋:《党建势能:基层党建引领乡村产业发展的实践机制——以陕西H县党建“三联”促发展为例》,《中共天津市委党校学报》2022年第2期。
- [19] 甘泉、骆郁廷:《社会动员的本质探析》,《学术探索》2011年第6期。
- [20] 《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第573页。
- [21] 高红:《城市基层合作治理视域下的社区公共性重构》,《南京社会科学》2014年第6期。
- [22] “五同”工作机制是指“组织同建、阵地同管、要事同办、环境同治、效果同评”的机制流程。截至2024年12月,“五同”工作机制已经在汉阴的8个城市社区实施。
- [23] “321”基层治理模式源于2014年双乳镇的“三线联系法”,于2016年成熟推广。其中的“3”是指“党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系居民”的三线联系机制;“2”是指“管理网格化、服务精细化”;“1”是指县镇村联动的高效治理平台。该模式是共建共治共享的社会治理制度在汉阴县的地方化表征。
- [24] “国企带镇村”模式指以“1+10+N”的发展思路(“1”是县级乡村振兴集团,动员10个镇子公司和N个村集体经济组织参与),积极发展特色经济、联农带农经济和集体经济,以盘活镇村集体资产、带动民众增收致富,助推县域经济发展和乡村振兴。
- [25] 王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期。
- [26] “双报到”制度指驻区单位党组织到社区报到、在职党员到居住地党组织报到及其配套制度。其核心在于对社区内的党员进行在地化、属地化管理,动员他们积极参与社区的管理和服务。
- [27] 县级领导小组及其办公室由县委书记任组长,县委常委、组织部部长任责任组长。
- [28] 全天候网格员队伍包括专职网格员、兼职网格员、楼栋长、单元长。
- [29] 一体化党群服务阵地体系包括社区党群服务中心、小区党群服务站和红色驿站。
- [30] 社区依法治理骨干体系由法律顾问、社区干部、法律明白人、人民调解员、社区辅警和全科网格员构成。
- [31] “两说一商”是指“干部说法说政策、群众说事说心声、大事要事民主协商”。
- [32] 评议委员会是由“两代表一委员”(即党代表、人大代表、政协委员)、居民群众代表、利益相关方组成。
- [33] 汉阴县形成以新城社区物业党建联建、凤台社区小区党建、李家台社区集体经济、西街社区网格化管理、南街社区“一老一小”等为代表的社区工作品牌。
- [34] 刘强强、包国宪:《制度优势如何提升治理效能:我国政府绩效管理逻辑探析》,《学习与实践》2021年第11期。
- [35] 贺东航、高佳红:《政治势能:党的全面领导提升社会治理效能的一个分析框架》,《治理研究》2021年第5期。
- [36] 姜晓萍、焦艳:《从“网格化管理”到“网格化治理”的内涵式提升》,《理论探讨》2015年第6期。
- [37] 贺东航、孔繁斌:《重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展》,《公共管理与政策评论》2020年第4期。
- [38] 马正立:《公共政策执行系统的四个基本逻辑》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2022年第3期。
- [39] 刘卓红、魏德阳:《中国共产党建党百年善用社会动员的基本经验》,《学术交流》2021年第2期。
- [40] 习近平:《必须坚持人民至上》,《求是》2024年第7期。
- [42] 公丕祥:《习近平的法治与国家治理现代化思想》,《法商研究》2021年第2期。
- [43] 李永娜、袁校卫:《新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径》,《云南社会科学》2020年第1期。
- [44] 林尚立:《当代中国政治:基础与发展》,北京:中国大百科全书出版社,2017年,第370页。
- [45] 王怡涵、何得桂:《党建激励与共生治理:基层社会治理创新的有效路径》,《中共天津市委党校学报》2024年第2期。
- [46] 夏志强、田代洪:《恰适性联结:政策认同如何促成政策变现——对“耿车绿色转型”政策执行过程的追踪分析》,《甘肃社会科学》2022年第1期。

[责任编辑:刘妹媛]