



引用格式:黄徐强. 党建引领下的基层治理现代化:外在形式与内在机理[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2021,22(6):28-35.

中图分类号:D267;D638 文献标识码:A

DOI:10.12186/2021.06.004

文章编号:2096-9864(2021)06-0028-08

# 党建引领下的基层治理现代化

——外在形式与内在机理

## The modernization of grassroots governance led by the party building

—External forms and internal mechanisms

黄徐强

HUANG Xuqiang

江西师范大学 马克思主义学院,江西 南昌 330022

**摘要:**改革开放以来,伴随我国经济社会的发展,基层治理曾涌现出大量新问题新挑战,其中典型的包括权力结构的多元化导致权威流失,单一封闭的资源输入方式造成资源紧缺,社会的模糊性加剧信息的短缺等。为了应对这些问题和挑战,中国共产党人要求基层党组织全面嵌入社会网络,党员积极融入公共服务体系,科学运用治理技术优化治理流程,最终实现了以党建引领为核心的基层治理创新。党建引领基层治理遵循了清晰化、权威化、服务化和民主化的内在机理,显著提高了基层治理效能,也推动了基层治理的现代化转型。

**关键词:**

党建引领;  
基层治理;  
现代化转型

[收稿日期]2021-04-12

[基金项目]江西省哲学社会科学基金项目(16BJ13);教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC810005)

[作者简介]黄徐强(1988—),男,江西省鄱阳县人,江西师范大学讲师,博士,主要研究方向:协商民主与基层治理。

现代化既是中国近现代史的核心命题,也是中国共产党矢志不渝的追求。基层治理的现代化转型,是现代化的重要内容。像中国这样的人口大国,基层治理现代化的重要性如何强调都不过分。随着市场化、城市化和工业化的迅猛推进,我国社会的利益关系、构成要素和互动交往日新月异,基层治理难度更是有增无减。能否妥善化解矛盾,保证纠纷不激化不上交,关乎我国社会的长治久安与和谐稳定。

基层治理一直是中国共产党治国理政的重要领域。深入基层联系群众,发展党组织服务群众,贯穿百年党史。在革命时期,这主要表现为把“支部建在连上”的政策创造性运用于社会整合,围绕土地政策落实群众路线,依托党组织向社会末端渗透,中国共产党破解了“政权不下乡”的千年难题。中华人民共和国成立后,党组织继续深入基层,逐步形成了党政合一与政社合一的“单位制”。这套体制维护了社会秩序稳定,促进了社会主义现代化建设。随着1978年以来我国市场化改革的加速推进,单位制逐步瓦解,经济社会的发展衍生了大量新现象新问题,如农村人口大量拥入城市,城市变成高度原子化的陌生空间,拆迁征地等矛盾纠纷层出不穷,基层治理一度出现失灵现象,公众对社会治理的满意度下降等。在这种背景下,中国共产党与时俱进,不断优化制度,完善体制机制,形成了党建引领下的治理创新,推动了基层治理的现代化转型。我国社会转型期基层治理面临哪些挑战,党建引领基层治理转型的外在形式有哪些,又遵循什么样的内在机理,研究这些问题对深入推进我国基层治理现代化具有重要意义。

## 一、转型期我国基层治理面临的多重挑战

中共十一届三中全会以来,我国的经济体

制、阶层结构和国民生活发生了翻天覆地的变化,基层治理单元也由高度封闭的“单位制”演变为网格化的“社区制”,基层社会日益复杂,基层治理更具挑战性。

### 1. 权力结构的多元化,导致治理权威缺失

治理现代化固然强调多元主体的平等合作、有序协作乃至民主协商,但从未否认公共权威的必要性,更不主张国家退场。作为一种追求目标的结构,即使国家不再是一种政策执行的结构,但它依然维持其在治理上的关键角色<sup>[1]</sup>。公共权威是维持人际交往与集体合作的必备品,是保证公共治理绩效的必需品。基层治理需要公共权威组织和协调社会交往,而且要求更多地采用协商、沟通与合作。

在单位制鼎盛时期,无论是农村公社,还是城市单位和街居,都存在明确的权威,那就是以党政机构为中心的权威。基层权威主要依托行政体制管理社会,除组织生产活动外,还要为群众提供生老病死和婚丧嫁娶等生活服务。然而自20世纪70年代末以来,我国市场化改革带来了一个陌生的流动社会。

流动性和陌生性集中表现为,流动人口当前每年超过2亿人,“两新组织”、“体制外群体”、“非国家空间”、封闭社区和“空心乡村”陆续出现。具体而言,市场化推动了“两新组织”如雨后春笋般涌现,企业家、私企从业者和自由职业者越来越多,这些组织和人员是“体制外群体”的主要来源。作为“两新组织”的物质存在形态,商圈楼宇和工业园区发展成为行政权力难以保持经常性存在的“非国家空间”。住房的商品化改革,致使封闭社区的面积急剧扩大。与市场化改革同步的还有数以亿计的农民拥入城市,“空心乡村”有增无减。城乡社区权力结构日趋多元化,基层一度缺乏协调矛盾的公共权威。

社会的急剧变迁衍生出了多重治理挑战,

公共权威一度缺失。面对日新月异的社会变迁,许多地方的基层党政机关既没有办法整合“体制外群体”,将权力触角延展至“非国家空间”和封闭社区,也很难应对社会流动带来的乡村治理危机。中共十八大之前,基层党组织曾大量出现软弱松散现象,隐退身份的党员随处可见。于是,基层出现了党政权力覆盖的“空白点”,乃至“盲点”,基层治理的政策执行力、公共服务能力和群众满意度都深受其扰。许多矛盾纠纷得不到有效解决,被引向上级部门,诱发群体性事件,提高了社会治理成本。总之,权力的多元化迫切要求基层完善党政组织,革新治理结构。

## 2. 单一封闭的资源输入方式带来资源紧缺

在现代社会,职责分明的官僚制虽然是公共治理的组织基础,但由于治理资源短缺等原因,仅凭官僚制一己之力无法满足繁重的社会治理需求。市场化改革使治理资源更加分散,社会掌握的资源越来越多,如营利性组织拥有丰富的物质资源,社会组织与社区居民具备人力资源优势。保证基层治理效能,离不开这些群体的合作。治理的行动,需要与私人行动者的合作以及对私人资源的动员<sup>[2]</sup>。这就不难理解,为什么治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在权力依赖<sup>[3]</sup>。鉴于资源分散和权力依赖,基层必须改变依靠行政官僚管理社会的封闭结构,开放地引入多元主体的协作治理,促成资源共享和优势互补。然而,我国基层治理曾经的情境是,一方面主要依靠自上而下的资源输入,没有充分动员市场和社会的参与;另一方面自上而下输入的资源总是被层层截留,从而加剧了资源匮乏程度。

## 3. 社会的模糊性加剧了信息短缺

信息是制定公共政策的重要依据,能否精准掌握社会信息直接影响决策质量。掌握的社

会信息越是全面完整,越有益于保证公共政策的科学性,越有助于实现公共服务的供需匹配。在信息大爆炸的今天,实现精准治理决不能参照模糊不清的社会信息制定公共政策。就此而言,推进基层治理现代化,关键是要打造一个开放、透明和公平的社会机制,搜集和整理更多真实的信息,从各个方面使社会更加清晰化,从而实现高效、精确和透明的治理<sup>[4]</sup>。

然而,基层获取精准信息的状况并不容乐观。1978年以来,市场化转型使社会事实日益丰富,错综复杂的新问题层出不穷。城市化带来的人口流动,前所未有地加剧了治理对象的不确定性。面对变动不居的治理对象,基层治理主体经常无法及时掌握最新最全的资讯。大量社会问题逃逸在政府视野之外,衍生出许多难以治理甚至不可治理的情况。一些问题长期拖延,得不到解决,小事拖大,大事拖炸,结果既造成了难以挽回的巨大损失,也损害了党和政府的公信力。

基层权力结构多元化和治理资源紧张,进一步限定了治理主体的信息获取能力。降低社会事实的模糊度,需要不断创新搜集、整理和传输信息的社会机制。可是大多数基层治理主体仍习惯于采用行政手段,并未适时革新社会机制。在权力结构多元化的情境下,此举不仅无法有效整合“体制外群体”和“空心乡村”,也很难渗透进“非国家空间”和封闭社区。因为这些治理对象越来越讲究自主,提倡自治,抵制甚至反对行政权力直接的反复介入。

基层普遍面临的“上面千条线,下面一根针”的难题,是治理资源紧张问题的生动体现。相较于繁重的事权,基层干部的人手非常有限,他们通常会把主要精力用于完成与行政考核直接相关的工作,很少有人愿意深入基层搜集社会信息。有时为应付被上级层层加码的任务,

甚至大搞形式主义,根本无暇顾及信息搜集工作。更何况分散的社会信息,并不能全部按照统一的标准进行搜集、编码与整理,社会信息的模糊与短缺在所难免。

## 二、党建引领基层治理转型的外在形式

在社会转型期,依托党建引领基层治理创新是基层回应挑战的重要抓手。这是因为在行政主导的管理体制下,基层政府和居(村)委会都出现了左支右绌的治理困局。惯用的行政手段,常常遭到市场和社会的抵制,担负不起治理重任。在这种情境下,中国共产党人利用强大的组织优势,创新党建引领形式,整合社会资源,优化公共服务,引导基层治理现代化,在实践中摸索出了多种党建引领形式。

### 1. 党组织重新嵌入基层,全面吸纳并整合社会

嵌入、吸纳与整合的基本操作是,在老旧小区和“空心乡村”,加强基层党组织建设,同时依靠制度创新和组织重构,整合“非国家空间”与封闭社区的流动党员,实现党的“神经末梢”向社会不留死角全覆盖。发展民主,提供服务,是实施操作的常见举措。相较于行政的直接介入,这些举措颇具人性化特色,对群众更有吸引力。积极采用这些措施,不仅有利于基层党组织重塑治理权威,缓解治理资源短缺,而且有助于应对社会事实模糊的治理挑战,推进基层社会的再组织化。在创新实践中,基层党组织开辟了多种具体的党建引领形式,如在商业区创新“支部建在楼上”,在生活区创新“支部建在网络上”。

上海是“支部建在楼上”的最早探索者,其经验被广泛学习。这一探索要追溯至20世纪末21世纪初。浦东新区潍坊新村街道1999年

在嘉兴大厦组建了全国首个商业楼宇党支部,静安区静安寺街道2001年在中华企业大厦成立了党员服务点。上海旋即服务点升格为服务中心,并在全市推广。服务中心通过建立独立党支部、建立联合党支部、建立临时党支部、建立党小组和派驻党建联络员等五种党建形式,在民间组织中全覆盖地开展党的工作<sup>[5]</sup>。随后,中组部又将其推广至全国。目前,全国的“两新组织”、商业楼宇和工业园区已经全部建立了党支部,实现了基层党组织的不留死角全覆盖。

在生活区把“支部建在网络上”同样有例可循,非常普遍。例如,常德市武陵区逐步形成了“3+N”的治理模式。“3”分别是指社区工作站、居委会和党总支;“N”表示建立N个网格党支部。武陵区把支部建在网络上,成立网格党支部,形成了以“示范引领、组织协调、凝聚党员、联系群众”为主要功能的网格化、服务型基层党组织<sup>[6]</sup>。其中,网格党支部是最重要的治理主体,承担着引领基层公共服务体系创新的重任。这套模式将社区全部纳入党建引领基层治理创新的范畴,形成了纵横交错的组织网络体系。

### 2. 党员融入社区公共服务体系,优化公共服务供给

如果组织嵌入和社会吸纳采用行政手段,很容易招致抵触甚至反对,如此一来,党建引领基层治理创新的实效就会大打折扣。多数情况下,为保证嵌入和吸纳的有效性,党的活动通常要与群众的生产生活发生关联,供群众所需,解群众之忧,即党组织必须服务好群众。做好服务工作,离不开每一位党员的亲力亲为,促进党员努力融入社区公共服务体系便成为党建的重头戏。在实践中生成的融入方法可以归结为:党员依托组织嵌入和社会吸纳,在公共空间

“亮出身份”,通过察访民情、为群众排忧解难和认领服务项目等形式,提高与群众的互动频次和联系密度。借此,党员就可以发挥服务基层的引领作用,帮助引导社会资源参与治理。由此可见,依托党建引领社区公共服务体系创新,有助于促进基层治理由科层制管理向融入式服务转型。

类似的实例,不胜枚举。例如,2013年以来,南京市秦淮区激励党员在社区公开身份,联系并服务居民,鼓励社会资源参与社区治理,革新三级党建体系的社会基础,即吸纳居民党员、驻区单位和企业党组织。依托党建引领,秦淮区最终建成了以加强基层党组织建设为核心、居民自治组织为主导、多元主体积极参与的公共服务供给体系,实现了政府治理、社会调节与居民组织的良性互动和功能耦合<sup>[7]</sup>。又如,承德市双桥区形成了“五化一提”党建模式,即“组织规范化、队伍专业化、工作一体化、机制长效化、服务品牌化,全面提升社区党建工作水平”<sup>[8]</sup>。其运作流程是,在楼院成立党支部,吸纳“两新组织”和驻区单位组建“大党委”;发展专业化的党员服务队伍,引导群众自治;党支部和党员服务队伍在线上与线下同步聚合民意,建立需求导向的公共服务体系;下沉资源,为服务供应提供物质保障;引入并规范市场参与服务生产,保证供给效率。

### 3. 科学引入治理技术,优化治理流程

治理技术既包括互联网等自然科学技术,还涵盖协商民主等制度性技术,后者是治理细则、程序遵循和策略手段等的总和。科学引入治理技术,是党建引领基层治理创新的重要环节。党组织嵌入吸纳社会,党员融入社区服务体系,既要完善以党建为核心的基层制度体系,也需应用科学的治理技术。技术得当,事半功倍;技术不当,事倍功半。基层治理在加强党

建、优化流程时,通常会采纳多种治理技术,如利用信息技术,推进社区智慧党建;运用协商民主操作方法,规范基层群众自治。

目前,智慧党建已经在全国遍地开花。例如,深圳市南山区早在2013年就利用互联网技术,整合社区治理和基层党建,其打造的信息化平台已发展成深圳“智慧党建”的示范性工程。在该平台的智慧服务板块,南山区委组织部建立并经营党员志愿服务超市。在网上超市,居民可以随时获知契合个性化需要的服务信息,预约提出“微心愿”,系统自动配对,引导党员志愿队实时提供“微服务”<sup>[9]</sup>。

基层治理现代化,也离不开与时俱进地创新协商民主操作方法。例如,深圳市罗湖区2016年全面推广的民生微实事治理,是创新操作方法实现公共服务供需匹配的成功案例。其运作程序是,在开展微实事治理时,由驻区单位和“两新组织”法人加盟的社区“大党委”,利用罗伯特议事规则,策划多元主体审议惠民项目<sup>[10]</sup>。

实践表明,基层引入科学的治理技术,不仅可以加强党的建设,塑造党组织的权威形象,而且能规范政社协作,加强党群交流,提高居民参与治理的效能感和积极性,优化社区治理流程。

## 三、党建引领基层治理转型的内在机理

在权威流失、资源紧张和信息模糊的治理情境下,中国共产党制定了党建引领基层治理创新的应对策略,催生了组织嵌入、党员融入和技术引入等党建形式。治理情境既会影响策略的实施形式,也会左右策略的遵循机理。这就决定了党建引领基层治理现代化会恪守清晰化、权威化、服务化和民主化的内在机理。

### 1. 清晰化

党建引领基层治理创新要解决社会事实的

信息模糊问题,保证决策信息的清晰全面。这一方面是因为引领的重要举措是,以基层党组织建设为抓手,利用现代治理技术,推动党组织无缝嵌入基层,促使党员全面融入群众;另一方面是由于引领的重要目的是,建立区域化的组织网络体系,确保加强党的领导落到实处。在开展党建时,基层党组织可以同步搜集、整理和再组织社会事实,从而深入掌握社会信息,如详细梳理社会主体的需求及其关系,绘制精准反映基层事实的高清版社会地图。这样,纷繁复杂的社会情况便会被发现,进而得到组织化处理,基层社会的模糊性难题随即得到有效缓解,社会事实最终具备了可见性。

实现清晰化的基本操作是,群众在哪里,党员就扎根在哪里,党组织就建立在哪里,党的服务就延伸到哪里。建设服务型党组织是完成这一基本操作的必然之举。在建设时,依靠嵌入基层的党员,搜集群众需求,发现社会问题,整合老旧社区和“空心乡村”的社会事实,拨开“非国家空间”和封闭社区的信息迷雾。在此基础上,基层治理主体精确核算社会信息,精准建立需求清单库,精细提供志愿性服务,继而缓解社会事实信息模糊问题,促进公共服务供需匹配。

## 2. 权威化

中国共产党是执政党,党组织具有无可比拟的政治资源、正式权威和规模优势。相较于政府、企业、社会组织和群众个人的权威,中国共产党的权威是历史形成的,只能加强,不能削弱。只不过,党组织不能像改革开放前那样集中资源,因为社会主体的发展机会日渐增多。受此影响,基层权力结构也由党政单一垄断演变为多元博弈互动,社会主体形成了某些方面的权威。资源和权威的分散化,固然有利于解决某些社会矛盾。但归根结底需要宣传、凝聚

和组织群众,整合资源,汇聚权威,共同服务于基层治理现代化。

党建引领基层社会治理创新具有独一无二的制度优势,其意味着重整以往松散软弱的党建格局,促成党组织再度向社会全面渗透。特别是党员融入社区公共服务体系的创新举措,通过优化公共服务供给,赢得群众支持,能更好地促进党组织嵌入和吸纳“体制外群体”,扫除“非国家空间”和封闭社区的党建“空白点”与“盲点”,党的领导权威也得到重塑、彰显和强化,基层治理权威缺失的漏洞顺势得到填补。

在处理社会矛盾时,党组织作为基层权威既能协调社会资源,也能搭建协商平台。党建引领说到底主要依靠政治建设引领。政治建设事关基层治理创新的发展方向,意义不言而喻。积极发挥党建政治建设的价值引领作用,有助于社会主体将党的意志主张自觉地转化为治理行动,引导基层党员贯彻落实中央的决策部署。政治引领在维护和增强权威的同时,还能为优化基层治理提供组织保障和主体支撑。

## 3. 服务化

借助党的建设增强党的权威,还需要向群众提供公共服务。这是由基层公共事务的性质决定的。基层许多公共事务会超出居民自治的能力范围,限于行政成本等因素制约,又不能将这些事务全部托付给政府。然而,这些事务能否及时得到办理,事关民心向背。从利益关联度看,它们多数会直接影响群众生产生活质量。把基层党组织的工作重心转移至为群众服务,激励党员发挥服务社区的模范作用,成为强化权威的最好载体,是优化公共服务的重要方式。

党建引领应当遵循服务化的内在机理,也是基层公共服务具有精细化特征的必然要求。社区居民不是同质性的存在,具有强烈的异质性,他们的公共服务需求具有多样性和差异性。

以标准化的方式,成规模大批量地生产公共服务,很难满足居民个性化的需求,甚至会造成供需不匹配,导致公共资源浪费,影响党和政府的形象。反之,借助党组织的网格化覆盖,清晰地发现社会需求,党员便能更精准地为群众服务。

借助党员提供精准服务的方式,促成党建引领基层治理的现代化,具有紧迫的现实意义。究其原委,优化公共服务供给,必须依靠党建引领整合多元治理主体,统合分散的社会资源,促进党群民主互动。服务的话语便能强化党组织奉献公益的正面形象,增强党在基层的权威性和公信力,减少纵向的行政命令与支配,扩大横向的平等协作与赋权,避免政策执行力的无谓耗损,消除群众对行政权力的消极抵制乃至不合作。

#### 4. 民主化

党建引领推动基层治理的民主创新,是中国共产党人高举人民民主旗帜的生动体现,是发展中国特色社会主义民主的优势所在,是人民当家作主的题中之义,是落实全过程民主的重要场域,是发展基层协商民主的必然要求,是实现基层群众自治的关键举措,是评估治理现代化的核心指标。依靠基层党组织,激励并引导群众民主治理社会矛盾,保证基层治理的有序性和有效性,就成为党建引领的政治发展方向和重要遵循原则。

中国共产党为了巩固执政基础,保证决策科学,也需要遵循民主化的机理。社会利益多元、治理资源分化和公民权利意识增强,都要求中国共产党发展基层民主。通过党建引领推动基层治理体系创新,提高民主决策的实效,拓宽民主管理的渠道,扩大民主监督的范围,丰富民主协商的平台,才能更好地保障公共服务的供应质量,保证顶层政策有序对接底层需求,最终以质量保障巩固党的执政地位,以供需对接凸

显政策的科学性。

## 四、结论与讨论

改革开放以来,我国社会发生了史无前例的变迁,基层涌现出了一系列治理难题。其中较为典型的有:权力结构多元化导致治理权威流失,治理资源分散短缺,以及社会事实的信息模糊。应对治理难题,要求依托党建引领推进基层治理的现代化转型。在遵循清晰化、权威化、服务化和民主化等内在机理的基础上,中国共产党全面加强基层党组织建设,积极引导党员融入社区公共服务体系,充分利用科学的治理技术,增强了社会整合力度,提高了公共服务质量,优化了基层治理流程。在此基础上,提高了基层治理的现代化水平。

从政治现代性扩散的角度讲,党建引领基层治理的现代化转型,不仅是巩固党执政基础的重要工程,更是建设现代国家的逻辑再现。通过政权建设实现国家权力下沉,借助民主建设确保权力服务公共利益,是现代国家建设的主要特征。基层治理在转型时,同样要以建设独立自主的政权为制度保障。由此,国家才有可能精准地统计和编制社会信息,解决社会事实模糊难题。当国家进行民主建设时,基层可有效治理公共事务,也顺势借助科学的治理技术,逐步引导治理的民主化,促成多元主体共享资源,促进公共服务生产方式的专业化。换言之,基层治理现代化,是政治权威统一、社会事实清晰、治理技术科学、主体多元、合作民主、资源共享和服务专业的有机组合。

结合我国国情来看,中国近现代史赋予中国共产党的政治任务是,在建设现代国家的征程中,推进国家治理体系和治理能力现代化,其生动地表现为,中国共产党在建设政权时,依靠基层组织不断向下渗透、嵌入和扩散,形成对社

会的全方位覆盖。随后,为了适应改革开放带来的经济社会转型,回应来自顶层和底层的交叉治理压力,基层党组织逐步强化对既有治理空间的渗透,并全面进入新生的社会空间。但迫于压力,渗透和进入的方式必须是,专业地采纳科学技术,促进民主,有效地生产契合群众需求的优质服务,改善民生。重建领导权威,重获清晰信息,重整治理资源,重组治理架构,是推动基层治理现代化转型的必由之路。

#### 参考文献:

- [1] 皮埃尔,彼得斯. 治理、政治与国家[M]. 孙本初,译. 台北:智胜文化,2002:84.
- [2] CLARENCE S. Urban regimes and the capacity to govern:a political economy approach[J]. Journal of Urban Affairs,1993(1):7.
- [3] 斯托克. 作为理论的治理:五个论点[J]. 华夏风,译. 国际社会科学杂志,1999(1):12.
- [4] 韩志明. 模糊的社会:国家治理的信息基础[J]. 学海,2016(4):27.
- [5] 刘春荣. 社区治理与中国政治的边际革新[M]. 上海:上海人民出版社,2018:85.
- [6] 人民论坛专题调研组. 网格化党建统领社区治理创新:来自常德市武陵区基层治理创新的调研报告[J]. 人民论坛,2015(1):62.
- [7] 民政部基层政权和社区建设司. 社区治理现代化视野下的创新实践:第一批全国社区治理和服务创新实验区成果汇编[M]. 北京:中国社会科学出版社,2016:68.
- [8] 王泽辉,庞建平. 党建浇开文明花:河北承德市双桥区探索“五化一提”社区党建新途径[N]. 中国组织人事报,2014-01-15(5).
- [9] 南山区委组织部. 深圳南山:“智慧建党”让党务不打烊[J]. 紫光阁,2018(3):69.
- [10] 曹海军,黄徐强. “微协商”视角下的民主技术创新:基于深圳L区民生微实事治理的分析[J]. 天府新论,2017(5):106.