

党建引领与中国式基层治理现代化： 一种理论与现实逻辑的合并考察^{*}

王大广

【内容提要】党建引领作为中国式基层治理的基本方式，是新时代基层治理模式的重大创新，但在理论与实践层面，还存在许多亟待解答的问题。基于对中国基层治理成功经验的总结与回溯，以及对党建引领机制生成的历史脉络的梳理，可以看出，党建引领作为基层党组织在基层治理过程中有效发挥领导作用的一种特定方式，与中国式基层治理现代化有着内在的逻辑统一性。要不断完善党建引领机制，通过法治方式发挥党基层组织的政治与组织功能，将信息反馈机制贯穿于党建引领基层治理全过程，把治理驱动力与群众现代性治理需求相结合，打造现代化基层治理共同体。

【关键词】党建引领 基层治理 中国式现代化 治理效能

作者简介：王大广（1975-），首都师范大学党委副书记、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心首都师范大学研究基地研究员（北京 100048）。

一、问题的提出

基层治理是国家治理的基石。基层治理的状态如何、效能如何，对于国家安全和政权稳定有着至关重要的影响。正因为如此，世界各国，无论采取何种政治制度，也无论处于何种发展阶段，都高度重视基层治理。当然，由于受到政治理念、政治体制、经济社会发展水平以及历史文化传统等因素的影响，不同国家的基层治理采取了不同的方式，治理水平和效果也大不相同。从国家发展阶段与基层治理效果关系出发，大体可以分为先发国家-有效治理、先发国家-失效治理、后发国家-有效治理、后发国家-失效治理这四种主要类型。其中，最受学界关注的则要属后发国家-有效治理这一类型，新中国成立以来特别是改革开放以来中国的基层治理成效，被视为这一类型的典型代表。党的十九届四中全会通过的《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》指出：“新中国成立七十年来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。”^① 社会长期稳定，既是基层治理成效的表征，同时也是基层治理本身的缩影。

* 本文系国家社科基金一般项目“中国式现代化蕴含的独特民主观研究”（23BKS059）的阶段性成果。

^① 《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》，北京：人民出版社，2019年，第2页。

学界讨论最多的是，中国作为一个后发国家，在追求现代化的过程中，基层治理何以可能。一种普遍观点认为，这种全局性而非局部的、长期的而非短暂的治理成效的取得，一定是排除了某种偶然因素、契合了现代社会治理的客观规律。受西方国家社会治理理论体系影响，无论是国际还是国内在研究中国的基层治理过程中，或者把国家力量的介入作为主要分析视角，或者把中产阶级和非政府组织的崛起及对基层治理的积极参与作为主要研究对象。“大部分文献缺乏对党的基层组织与基层社会变迁内生逻辑的研究，自觉不自觉把党组织看作是国家的代表，把自治组织看作社会的代表。党组织要么‘失踪’，要么成为国家的代表，脱离当代中国基层社会治理实践。”^①这样的研究，难以解释中国社会发展现实情况。因此，不少学者呼吁，研究当代中国政治特别是基层治理规律，不能简单套用国家与社会关系理论，应该关注中国基层社会运转的真实逻辑，“将政党带进来”，特别是要把中国共产党的领导地位这一关键变量纳入视野。

众所周知，坚持党的领导是中国政治的最高原则，这一点在中国社会基层治理过程中，主要以党建引领的方式实现。“在当代中国，党建引领既是实现国家治理体系和治理能力现代化的最重要保障和机制，又是当代中国国家治理创新的制度优势。”^②在基层，党建引领可以视为党在基层治理过程中实现有效领导的一种具体形式。那么，党建引领这一创新性治理机制，是如何在中国基层治理转型过程中不断发挥现代性的牵引功能？政党作为一种外在力量又是如何与基层社会内在运行机理相互契合的？中国式基层治理现代化又有着怎样的发展逻辑？本文试图从历史与实践两个维度对这一问题进行系统性解答。

二、党建引领基层治理模式的制度性源起

中国共产党根基在基层、血脉在基层，作为执政党，始终将中国基层社会的有效治理作为党执政兴国的基础性工程。新中国成立70多年来，中国共产党一直在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中探索着适合中国国情的基层治理模式。新中国成立后，为迅速实现工业化，与国家自上而下的高度集中计划经济和管理体制相适应，基层治理主要采取了单位制（城市）和集体制（农村）为主要形式的治理模式，党的基层组织与基层政权组织高度重合，因此基层党组织以“党政合一”方式发挥着独特作用，基层社会呈现一种“板结”固化的状态。改革开放后，随着市场经济体制改革和城镇化进程的逐步推进，多样化的社会组织 and 经济组织成长发展起来。为更好适应社会多元发展趋势并有效调节不同社会利益群体的利益诉求，原有的高度黏合的基层治理体制开始转型，基层治理逐渐向着以社区制和基层民主自治为主要特征的方向发展，基层社会的活力得到逐步释放。但由于一段时期的管党治党宽松软，以及基层党组织没有很好地适应市场经济新环境等主客观原因，不少基层党组织陷入了若有若无、甚至可有可无的“多余人”状态，导致基层党组织功能性缺位，基层治理政治上缺少了主心骨，逐渐出现治理无序化、利益碎片化、矛盾多元化等问题。同时，随着经济社会发展和人民生活水平的提高，人民群众的民主意识、权利意识、法治意识也日益提升，对基层治理期望与要求也越来越高。基层社会复杂的现实状况，迫切需要对基层社会治理机制进行调整。

进入新时代以后，为了有效解决基层社会面临的各种治理难题，更好满足人民群众对美好生活的向往，党中央站在建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴战略高度，对国家治理体系

① 祝灵君：《党领导基层治理的基本逻辑研究》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020年第4期。

② 张紧跟：《党建引领：当代中国区域治理研究的新议程》，《理论探讨》2022年第4期。

和治理能力建设作出了全面规划，对社会治理现代化提出了明确要求。党的十八届三中全会首次提出了“社会治理”这一概念。习近平总书记强调：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^①此后，党中央就如何创新社会治理进行了一系列的战略性部署。党的十八届四中全会提出，要推进多层次多领域依法治理，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。党的十八届五中全会提出，要推进社会治理精细化。党的十九大提出，要打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九届四中全会提出，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。党的二十大报告提出，要完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，再次强调要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

新时代特别是党的二十大以来关于社会治理的一系列重大决策部署为深入推进基层治理改革指明了方向。从基层治理视角来看，落实中央关于推进社会治理改革的目标任务，要完成从管理到治理的跃迁，面临的是从观念转变到体制转变再到实践转变的三重挑战。从观念上讲，许多基层治理主体还难以摆脱长期以来形成的从命令到服从这样的思维定式，主体意识还有待于进一步唤醒。从机制看，面对多元共治、精细治理的新要求，如何既满足各个社会主体主动参与家园建设的诉求、又保障社会治理效率就成为改革必须突破的关键性问题。从实践看，中央明确了改革目标和方向，但谁来改、如何改还需要将中央决策部署创造性转化为基层治理的具体举措。在寻求改革新路径的过程中，全国许多地区都不约而同地把基层党组织政治功能和组织功能的充分发挥作为基层治理体制机制改革的牵引动力。一方面，这是落实全面从严治党要求，进一步强化基层党组织功能的现实需要。由于一段时间以来基层党组织政治功能的弱化直接影响到党在基层的领导力，基层党组织政治功能和组织功能的提升和强化，急需通过基层党组织在基层治理中发挥作用来实现。另一方面，这也是从技术角度更好构建社会治理共同体的理性选择。由于社会各类主体的性质不同、类型不同，需要一个具有足够政治号召力和组织协调力的领导核心，通过民主协商而非单纯管理的方式将不同社会主体利益整合起来，基层党组织恰好能够承担这样的使命和功能。在这样的背景下，中央组织部在总结各地新时代以来基层治理经验基础上，于2017年7月在上海召开了全国城市基层党建工作经验交流会，会上首次提出了“党建引领基层治理”这一概念，要求以街道社区党组织为核心，有机联结单位、行业及各领域基层党组织，实现基层治理资源共享、功能衔接。在十九大党章修订案中，首次明确基层党组织应承担“领导基层治理”的职能，为党建引领基层治理提供了法理依据。在进一步总结基层治理经验基础上，2021年中央印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，进一步明确了基层治理改革的目标和效果，即党建引领基层治理机制全面完善，基层政权坚强有力，基层群众自治充满活力，基层公共服务精准高效，党的执政基础更加坚实，基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。这也是“党建引领”概念首次正式进入中央文件，体现了党中央对基层治理改革探索经验的认可。党的二十大报告在部署基层党组织建设任务时，强调要坚持大抓基层的鲜明导向，抓党建促乡村振兴，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。至此，“党建引领”这一颇具中国特色的基层治理方式，经过新时代以来十多年的探索，终于被确认为我国基层治理的基本模式和改革方向。

^① 《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第127页。

三、党建引领与中国式基层治理现代化的内在统一性

中国基层治理的最终目标，毫无疑问是实现中国式现代化。作为中国式现代化系统工程中的一个子系统，中国式基层治理现代化也必然蕴含着普遍与特殊、一般与个别的辩证关系。从中国式基层治理现代化的一般特征看，作为社会治理现代化的基础性构成，基层治理现代化，首先体现为治理理念的现代化，由以往的管制、管理理念向治理理念转变，把人民群众的获得感幸福感安全感作为基层治理的根本导向。其次是治理过程的现代化，充分平衡政府、市场、社会三者关系，实现多元主体充分参与、协商共治。再次是治理方式的现代化，以自治为目标，以德治为基础，以法治为保障，实现自治德治法治相融合。复次是治理技术的现代化，及时运用现代科技成果，更多运用科技手段提升基层治理智能化水平。最后是治理效能的现代化，实现治理资源投入与治理效益效果的相匹配，努力以最小的资源投入产生最大的治理效益。“一个健全而进步的社会既需要集中控制，也需要个人和群体的积极性：没有控制，会出现无政府状态；没有积极性，则会出现停滞。”^① 最终落脚点就是基层治理体系和治理能力的现代化，实现基层社会既充满生机活力，又和谐安定有序。正如习近平总书记所强调的：“社会治理是一门科学，管得太死、一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。”^②

如果说一般性特征更多强调的是一种目标导向，是基层治理愿景的一种静态呈现，那么基层治理现代化的中国特征，则更多指从治理目标设定向治理过程转化的机制保障和内在要求，是现代性要素的发展性呈现。因为基层治理现代化的实践过程，从本质上讲是一种基层治理权力和权利的合理分配和有效保障过程。不同的国家、不同的社会，基层治理权力分配和权利保障的手段和方式是不同的。比如法治的方式，市场的方式，伦理的方式，行政的方式，血亲的方式，甚至国家或私人暴力机构介入的方式，等等。但从各国实践来看，都始终存在着要么因分权自治导致社会整合难度大，基层治理碎片化；要么因市场和资本力量过大，导致基层治理功利性发展；要么因基层治理权缺乏有效监督，导致基层治理权力私人化等问题，最终导致基层治权流失，“治权的流失导致基层治理能力不足，而社会治理事务必须处理，于是一些灰色治理手段登场”^③，给基层民众的整体利益造成损害。我国作为最大的发展中国家，基层治理面临着非常复杂的情况，从东部到西部，从城市到乡村，从大漠到海滨，不同地区面临的发展阶段不同、地域文化不同、甚至宗教信仰不同，在旧中国以及以前的传统社会，也都经历过类似问题。改革开放以来特别是新时代以来我国基层治理的实践证明，只有在中国共产党的统一领导下，发挥基层党组织作用，以党建引领的方式推进基层治理，才能保障基层治理沿着以共建共治共享为基本特征的基层治理现代化方向健康发展。

党建引领，作为基层党组织在参与基层治理过程中有效发挥领导作用的一种特定表达，正确理解其基本内涵对于基层治理有效推进具有重要意义。其基本内涵大致包含四个方面。

其一，党建引领体现了党的领导地位与党的领导方式之间的内在统一性。中国共产党作为执政党，自然是领导一切的。党的十九大报告首次明确提出，要把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒。但领导地位的绝对性，并非意味着领导方式的绝对性。在不同的领域，不同的方面，需要根据实际情况采取不同的领导方式。在基层治理过程中，党的领导方式就是通过基层党组织有效发挥引领作用实现的。

① [英] 罗伯特·罗素：《权威与个人》，储智勇译，北京：商务印书馆，2012年，第71页。

② 《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第125页。

③ 陈柏峰：《社会诚信建设与基层治理能力的再造》，《中国社会科学》2022年第5期。

其二，党建引领体现了基层党组织领导使命与领导艺术之间的内在统一性。随着社会发展和时代进步，基层治理主体的多元多样性特征会越来越明显。面对这样的一个基本事实，基层党组织要发挥好领导作用、承担好领导使命，必须要保持自身的先进性和纯洁性，更多通过自身的模范作用，而非“管理-服从”的方式发挥影响力。必须通过领导使命与领导艺术的有机结合来调动不同治理主体的主动性和积极性，引导和带领各个不同的社会主体参与基层治理。

其三，党建引领体现了党的组织体系与组织功能之间的内在统一性。党建引领是党的组织体系的功能外化，意味着党的有机体的各系统各部门，都应承担引领的职能，是一种整体性的结构功能展示。不能把党建引领理解成党的某个职能部门、某些特定组织的独有功能，否则可能会引发部分组织机构之间的功能失调。

其四，党建引领也体现了基层党组织与基层国家政权机构之间权责的内在统一性。引领的内涵还体现在，基层党组织政治领导作用的发挥是建立在尊重基层治理客观规律、遵循职能部门法定权限基础之上的。党建引领不仅不是让基层党组织取代基层国家政权机构的职能，而且恰恰相反，是在遵循社会管理规范前提下发挥牵引保障作用。

正确理解和把握党建引领基层治理的内涵，就会发现党建引领与基层治理现代化在理论逻辑上具有内在的耦合性。“耦合”本是物理学概念，指两个或两个以上的运动体系之间通过相互作用，彼此产生影响甚至联合的现象。用“耦合”机制来分析党建引领与基层治理现代化的互动关系，能够更加准确清晰理解基层党建为何能够成为影响基层治理现代化的主要变量。

第一，党建引领在价值维度上传承使命型政党的担当精神，构成了基层治理现代化的精神要素。“使命型政党的‘使命’不是短期、即时性的，不是具体问题应激性推动的，不是基于单纯利益尤其是个体利益驱使的，而是在系统完备的世界观、人生观、价值观指导下，被共同体成员认为具有神圣性的，成员自身深深认同并为之奋斗、奉献乃至牺牲的具有某种超越性的价值使命。”^①中国共产党自诞生之日起就肩负起为人民谋幸福、为民族谋复兴的历史使命，以历史使命为核心构建的系统组织伦理及其价值观念自上而下深刻塑造了各级党组织的行为逻辑。在党的各级组织内部，党的理想信念对各级组织和党员个人发挥作用；在组织外部，党则作为整体影响和协调着围绕在其周围的机构组织、社会团体和个人，动员着各种社会力量。以人民为中心的执政伦理，既构成了基层治理现代化的价值内核，也为基层治理现代化实现提供了精神保障，“体现了问道于民、问需于民、问力于民、问计于民、问效于民‘五位一体’的复合特征，探索出了一条中国共产党领导国家治理现代化的发展新路”^②。

第二，党建引领在结构维度上构建多元一核的治理框架，构成了基层治理现代化的主体要素。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。习近平总书记在党的二十大报告中强调：“推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^③现代化的基层社会治理体系构建，需要多个主体共同参与，但党的领导是根本保证。基层党建创新要“从党政主导的全能型党建向互动参与的合作型党建模式转变，从党组织的一元化领导的总体性支配格局向一核多元的协作性治理格局转变，从管理为主向以服务为导向的功

① 周尚君：《地方政府的价值治理及其制度效能》，《中国社会科学》2021年第5期。

② 唐亚林：《以人民为中心的治理观：中国共产党领导国家治理的基本经验》，《中国行政管理》2021年第6期。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第67页。

能转变”^①。党在基层治理中的领导作用，主要体现在以政治引领的方式团结带领各个治理主体。政治引领主要体现在两个方面：一方面体现为基层党组织对党中央关于基层社会治理顶层设计的微观落实，通过宣传、教育和平台建设，营造贯彻落实上级要求的宏观环境；另一方面体现为党的基层组织在基层社会治理中直接发挥引领带动作用，通过社会资源的整合调动，调动各个参与主体的治理积极能动性。

第三，党建引领在目标维度上追求治理公平最大化，构成了基层治理现代化的目标要素。纵观世界各国的基层治理，面临的一个普遍难题就是平衡不同主体之间的利益关系。平衡利益关系的关键在于超越现实中具体的利益关系。公平公正作为一个基层治理的目标，既需要一个凌驾于社会之上的权威组织总体运作，也需要一个深入社会之内的微观组织加以实施。党建引领机制的建立，为基层治理主体间利益的平衡找到了一个新的模式。党建引领之所以能够超越具体利益之争，从根本上在于中国共产党自身的性质和宗旨，这为基层党组织平衡利益关系提供了根本制度保障。同时，中国共产党作为一个有着严格组织纪律性的政党组织，党内通过严密的制度体系约束着分别在不同的经济组织和社会组织中的广大党员，这是世界上任何其他政党组织都难以做到的。

第四，党建引领在沟通维度上实现基层治理单元壁垒突破，构成了基层治理现代化的资源要素。进行公共资源整合以实现利益最大化，是基层治理的根本目标导向。现实中不同的社会治理主体都掌握着不同的资源。以党建的方式进行沟通交流，是实现不同利益主体平等交流的有效方式。“党建引领嵌入基层治理，大大强化了国家的力量，为缺失的公共利益代言，不仅更好地协调了差异化的利益元素，推进利益格局的调整和优化，也有利于维护和创造公共利益，实现整体利益的最大化。”^②在实践中，各地都探索建立了党建协调委员会这一机制，就是通过党组织之间沟通以实现资源交换与整合的制度创新。党建协调委员会功能的充分发挥，能够很好地补充市场机制、行政机制在资源整合中的空白地带，在培育自治、弘扬德治、助推法治及更好把各种治理主体团结起来中发挥明显优势，成为中国式基层治理创造的又一个机制创新。

四、党建引领基层治理模式的创新实践

党建引领作为马克思主义执政党在基层领导不同社会主体、推进基层治理现代化的有效方式，其合理性不仅来自现代化需求的理论建构和制度预设，更需要在实践中探索完善。正如马克思所言，问题不在于解释世界，而在于改变世界。事实上，由于中国地域广大，发展程度不同、文化风俗多样，如何更好地把党建引领的总体性要求落实到基层治理的具体实践之中，通过何种方式能够更好在基层治理中体现为人民服务的根本宗旨和以人民为中心的发展思想，需要地方党组织创造性实践。围绕党建引领基层治理，国内超大城市的探索实践最为丰富，之所以这种实践探索更容易在城市特别是超大城市产生，主要是由超大城市综合资源富集、组织功能健全、各种业态丰富、创新土壤丰厚的特点决定的。进入新时代以来，北京、上海、深圳、成都、杭州等超大城市都打造了富有自身特点的基层治理模式，如北京的“接诉即办”，上海的“一网统管”，深圳的“织网工程”，成都的“城乡统筹”等，而其中北京的“接诉即办”改革最为典型。下面以“接诉即办”改革为例，就党建引领机制如何与基层治理逻辑有机融合合作一下简要分析。

① 邓正阳、向昉：《从政党重塑基层：党建创新引领基层治理的实践透视》，《社会主义研究》2021年第5期。

② 韩志明：《面向治理碎片化的再组织化——基层党建引领的治理优势及其效能》，《治理现代化研究》2021年第5期。

“接诉即办”改革是北京市委市政府在回应“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”这一时代之问宏观背景下产生的。2014年，习近平总书记考察北京，首次提出了“四个中心”的城市战略定位。2017年，在针对北京城市总体规划发表讲话时，习近平总书记指出：“北京城市规划要深入思考‘建设一个什么样的首都、怎样建设首都’这一问题。”^①要实现“四个中心”的功能定位，建设国际一流的和谐宜居之都，必须不断满足人民群众对美好生活的向往。“接诉即办”改革是让生活幸福“国之大者”的生动实践。“接诉即办”改革最早源于平谷区为解决执法过程中乡镇与部门职责权限不匹配的问题而建立的“吹哨报到”工作机制。在深入总结平谷区改革经验基础上，2018年年初，北京市委正式印发了《关于党建引领街乡管理体制机制创新，实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，提出了加强党对街乡工作的领导、推进街道管理体制改革、完善基层考核评价体系等14项重点改革任务，形成了“接诉即办”改革1.0版本的综合方案，作为2018年全市“1号改革课题”在全市推广。2021年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出：“推广‘街乡吹哨、部门报到、接诉即办’等基层管理机制经验，推动资源、管理、服务向街道社区下沉，加快建设现代化社区。”经过6年的实践探索，“接诉即办”改革形成了比较完备的城市治理体系和模式，已经成为超大城市有效治理的首都样板。“接诉即办在回应民众诉求和解决问题的同时，正在成为推动首都超大城市基层治理体系和治理能力现代化的‘关键一招’。”^②

第一，坚持政治引领，确保政治注意力资源对“接诉即办”改革的持续投入。北京作为全国政治中心，任何工作都具有标志性、指向性，直接关系党和国家大局。首都基层治理涉及群众切身利益和首都安全稳定，必须要从政治上定位和谋划。“接诉即办”改革作为基层治理改革的创新性举措，从一开始就紧紧围绕着首都发展与功能定位展开，坚持围绕首都城市战略定位，把落实以人民为中心发展思想作为首都基层治理改革的定向标。“接诉即办”改革的关键点在于如何有效回应人民诉求，这就需要把党的执政为民理念真正转化为各级领导干部的实际行动。北京市委市政府坚持高位统筹、高位推动，市委书记每月主持召开区委及部门党组书记月度工作点评会，听取基层治理情况汇报，通报“接诉即办”月度排名。针对基层治理当中的高频难点问题，建立了“每月一题”机制，9位市领导分兵调度16个工作专班，督促基层任务落实。市委设立“接诉即办”改革专项小组，在市委全面深化改革委员会领导下，负责全市“接诉即办”改革工作的顶层设计、统筹谋划、整体推进，通过建立健全定期调度、会商研判、每月一题、专项攻坚等工作机制，实现了面上工作整体推动，重点问题挂账督办，共性问题一揽子攻坚。北京市委主要领导对“接诉即办”改革的持续关注，确保了“接诉即办”改革的政治方向与政治效果。

第二，坚持组织引领，推动党的组织体系与“接诉即办”改革深度融合。北京市在推进“接诉即办”改革过程中，注重充分发挥党的组织体系优势，探索在市、区、街乡镇、社区村四级基层治理体系中优化组织设置，实现组织体系与治理功能相互衔接。一是改革组织体系设置，在市、区级层面，正在按照中央要求，组建社会工作部，作为党委职能部门。新设立的社会工作部将组织部“两新”工委党建、社工委社区党建等职能划入，负责统筹全市党建引领基层治理工作，调动全市基层党组织主动参与“接诉即办”改革、实现基层党组织在“接诉即办”改革领域全参与、全覆盖。二是发挥区域化党建作用，做实区、街（乡镇）、社区（村）三级党建工作协调委员会。将垃

^① 《习近平在北京考察：抓好城市规划建设 筹办好冬奥会》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/24/c_129495572.htm。

^② 李文钊：《接诉即办的北京经验》，北京：中国人民大学出版社，2021年，第133页。

圾分类、物业管理、小区停车等“接诉即办”高频问题纳入议事协调范畴，建立资源、需求、项目三个清单，需求征集、服务提供、沟通反馈、评价通报四个双向机制，吸纳1.4万余个中央和各级驻区单位共抓基层治理，参与“接诉即办”工作。三是深化党建引领网格治理，推进热线+网格模式，把1.6万名街巷长、3.6万名小巷管家和协管员、社区工作者、志愿者等基层一线力量纳入“接诉即办”工作中，以接诉响应率、问题解决率、群众满意率作为衡量一线工作者工作业绩的主要标准，推动社区绝大多数居民诉求在社区内解决，实现小事不出社区。

第三，坚持机制引领，推动制度优势转化为治理效能。一方面，明责放权，深化乡镇街道大部制改革。构建简约高效的基层治理体制，明确街道111项、乡镇129项职责，其中街道综合设置“6室1队3中心”^①，乡镇综合设置“8室1队5中心”^②，实行扁平化管理，建立直接面向群众的基层组织架构，保障乡镇街道能够集中精力抓党的建设、公共服务、城市管理、基层治理。推动区级职能部门将城管执法、卫生健康、生态环境等共计431项行政执法权下放至街道乡镇集中行使，赋予街道乡镇通过吹哨报到机制调度区级职能部门“接诉即办”的权力，让街道乡镇成为统筹基层治理的一线指挥部。另一方面，推动“党建引领入法”。2019年以来，北京市先后出台了5部基层治理的地方性法规^③，明确写入“党建引领基层治理创新”，强调坚持党建引领“街乡吹哨、部门报到”“接诉即办”改革等内容，在全国率先实现“党建引领”入法，为党建引领基层治理赋予了权威依据，匡正了党组织在基层治理特别是“接诉即办”改革中的权利义务和行动边界，实现了机制与法治的有机衔接。

第四，坚持评价引领，不断提升基层党组织和党员干部抓基层治理的积极性主动性创造性。在推进“接诉即办”改革过程中，把评价体系的构建作为激发党员领导干部主观能动性的重要手段。通过建立全市统一的12345市民服务热线受理平台，将全市338个街乡镇、16个区、有关市级部门和公共服务企业全部接入，实现对社情民意的全渠道、全时段、全方位响应。建立群众诉求分级分类快速响应机制，由12345市民服务热线根据诉求轻重缓急程度和行业标准，针对不同诉求类型，实施四级响应。构建以人民为中心的考核评价体系，建立以接诉响应率、问题解决率和群众满意率为基本指标的“三率”考评机制，每月对各街乡、各区、市级部门、承担公共服务职能的企事业单位进行考评，并通报排名。有效的激励考评体系，成功推动各级党政机关和领导干部坚持“眼睛向下”，“从过去坐在办公室看‘转播’到现在现场‘直播’，作风明显转变，实现了市区各部门围着街乡转、街乡围着社区转、党员干部围着群众转”^④。

五、党建引领机制的完善与中国式基层治理现代化目标的实现

习近平总书记强调：“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基

① 即党群工作、民生保障、城市管理、平安建设、社区建设和综合保障6个内设机构，1个综合执法队，窗口类、平台类、活动类3个事业单位。

② 即综合办、党群办、平安办、城乡办、经济办、农业办、社区办、民生办等8个内设机构，综合行政执法队，便民服务中心、市民活动中心（党群活动中心）、市民诉求处置中心（综治中心）、农业综合服务中心、生态环境事务中心等5个事业单位。

③ 2019年11月，出台《北京市街道办事处条例》；2020年3月，出台《北京市物业管理条例》；2020年4月，出台《北京市文明行为促进条例》；2020年9月，修订《北京市生活垃圾管理条例》；2021年9月，出台《北京市接诉即办条例》。

④ 中国人民大学、北京市党建研究所联合调研组：《一条热线撬动的“治理革命”——北京市“接诉即办”改革情况调查报告》，《求是》2021年第12期。

础不牢，地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”^① 中国特色基层社会治理，最本质特征就是中国共产党的领导，最大优势也是中国共产党的领导。但“优势”不等同于“效能”本身，“优势”是一种社会治理的“势能”，要将其转化为实实在在的社会治理“动能”“效能”，关键是要把党建引领的优势真正发挥出来、释放出来，“通过共建共治共享，将国家对基层的治理与社会自我治理结合起来，将自上而下的国家治理与自下而上的社会参与结合起来，推动国家与社会良性互动”^②。党建引领基层治理，虽然总体上已经形成具有中国特色的基层治理模式，但同时也存在着亟待完善的地方。比如，如果法治规则执行不到位就容易造成基层党组织与行政部门职能交叉混淆，如果评价机制不完善就容易导致局部成本过高，如果动力机制不完善就容易导致更加偏重于秩序治理，如果监督机制不健全就容易导致基层治理负担过重，等等。这些都需要以现代性治理为导向，总结和提炼实践经验，不断完善党建引领机制，更加充分发挥其治理效能。

第一，职责法定要求一定要贯彻落实到党建引领基层治理具体实践当中，通过法治方式发挥基层党组织的政治与组织功能。“基层党组织领导基层治理的实质是党扎根社会、融入社会的过程，而非控制社会、支配社会的过程，因此领导方式更多呈现政治特征而非行政特征，强调通过法治化、规范化手段进行‘技术治理’。”^③ 权责法定、职责清晰，是基层治理现代化内在需要，也是基层治理法治化的必然要求，有助于合理引导社会预期，提升社会治理规范化水平。党建引领作为基层治理中落实党的领导的具体方式，尤其需要注意落实权责法定的要求，确保基层治理行为在法定范围内。权责法定至少包括以下三个方面内容：一是部门权责法定，即不同的治理机构的权属边界清晰，不存在明显的交叉重叠现象；二是职能权责法定，即治理过程中具体权力运用程序要清晰明了，权力行为要记录可追溯；三是救济权责法定，即需要不同主体之间的协调配合也要纳入法定框架之内，避免衔接不畅。法定部门的基层党组织作为治理的具体领导者和执行者，其政治功能和组织功能，只有作用于法定治理机构和职责之上，在落实应有职能过程中发挥基层党组织和党员干部的政治表率 and 引领作用，才能发挥出整合叠加效应，发挥出党的领导的优势作用。现实当中，经常出现由于权属不清或者强势部门党组织出于落实工作需要而随意代替、包办原本属于法定治理机构的职能的现象，这是对党建引领含义的误解和误用，对于推进基层治理现代化是十分不利的。

第二，信息反馈机制要从宏观到微观贯穿于党建引领基层治理全过程，解决好基层治理局部成本控制问题。社会治理成本是衡量治理效能的核心指标。治理成本从广义上可以分为社会投入成本、社会交易成本、社会机会成本、社会信任成本等。中国共产党作为一个整体利益党，从根本上解决了因为利益纷争导致的社会治理撕裂，因而从总体上讲是最经济的一种治理模式。但在微观治理层面，特别是基层治理过程中，由于经济多元化和思想多样化，特别是扭曲政绩观的影响，不可避免出现局部治理利益之间的不平衡，造成不同地区、不同部门因为追求局部利益而产生无效资源投入或者过量资源投入。党建引领机制某种意义上就是为了解决这种局部治理失衡而产生的。党建引领机制要发挥平衡利益、控制成本的作用，关键是治理过程中的信息反馈机制是否畅通。这种畅通包含两方面的含义：一方面是信息反馈机制必须是健全而通畅的，能够及时将社会治理产生的真实民意通过各级党组织反馈到各个决策节点上，为决策的修正提供信息支撑；另一方面有效的信息必须能够产生应有的监督制约效应，使恣意决策行为付出应有的代价，两个方面相互结合，是党建引领

① 《习近平谈社区治理：提高社区效能的关键是加强党的领导》，<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2020/0724/c1024-31796701.html>。

② 徐勇：《中国式基层治理现代化的方位与路向》，《政治学研究》2023年第1期。

③ 张雷、秦森：《中国式现代化视角下的基层治理现代化》，《社会政策研究》2023年第2期。

机制控制社会治理成本的重要前提要件。

第三，治理内驱力构建必须与群众现代性治理需求相结合，平衡好社会活力与社会秩序之间的关系。活力与秩序之间的关系，是基层社会治理面临的根本性问题。从新中国基层治理发展过程来看，改革开放前，由于国际环境与计划经济等因素，造成基层治理主要以社会秩序控制与恢复为主，群众追求安定的社会心理也构成了基层治理的基本内驱力，这种内驱力与党和政府对社会管理的需求有着高度一致性。改革开放以后，人民群众的自由选择余地大大增加，追求富裕生活的诉求构成了社会活力的基本动力源泉，也为社会财富的增加提供了基本的开放性环境。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。对于基层治理而言，满足人民群众多样性需求，就更加需要在维护基层治理秩序的同时，更加注重社会活力的释放，给人民提供更多选择。基层党组织作为基层治理的领导力量，需要准确把握新时代社会治理内驱力的方向，树立现代性的治理理念，创造性落实好党中央关于基层治理的战略要求。

第四，基层治理的不同参与主体要成为有效的治理共同体，避免基层治理资源与压力出现结构性失衡。打造社会治理共同体，是基层治理现代化的基本目标。之所以要以打造社会治理共同体为目标，从政治角度讲，是调动各个主体积极性主动性创造性，实现基层治理全过程人民民主的需要。从经济角度讲，是节约社会治理成本，提升基层治理效能的必然要求。社会治理的主体应该是群众，受益者也应该是群众。任何单向度的基层治理都是建立在少数对多数的管理基础之上，因此必然是高成本的治理。在实践中，治理主体之间的结构性失衡，主要表现在基层治理主体特别是基层党组织承载了过多的负荷，这些工作量主要来自上级各个部门的下派，由此衍生出循环性的基层负担过重现象，甚至产生“治理超载”问题，即“治理问题的发展速度、冲击强度、影响广度和深度超出了相应治理主体的决策反应力、社会承受力、组织动员力、资源供给力以及自我调整力，导致治理系统的暂时性停摆、治理秩序混乱，甚至治理秩序系统的崩溃”^①。这就需要平衡好纵向和横向各种任务压力。从纵向角度讲必须要压缩管理层级，过多的管理层级必然产生额外负担，成为基层官僚主义和形式主义滋生的土壤。从横向角度讲，各级基层党组织需要充分发挥治理主体功能，有效分担各种治理任务，用好新时代的“枫桥经验”，形成人人有责、人人尽责的共同治理格局。这样才能避免因为基层治理压力不均衡引发基层党组织功能紊乱，进而导致局部基层治理失衡乃至失效。因此，打造以基层党组织为核心的基层治理共同体，就成为推进中国式基层治理现代化路径的不二选择。

参考文献：

- [1] 《习近平著作选读》第1、2卷，北京：人民出版社，2023年。
- [2] 《十九大以来重要文献选编》（中），北京：中央文献出版社，2021年。
- [3] 《习近平关于中国式现代化论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年。
- [4] 《习近平关于城市工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年。
- [5] 《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年。
- [6] 《北京接诉即办改革发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2022年。

（编辑：张晓敏）

^① 杨雪冬、陈晓彤：《国家治理现代化的空间逻辑》，《中国人民大学学报》2022年第5期。