

党建引领基层治理政策工具的选择与优化

——基于S区“近邻”党建模式的分析

张婷

(中共厦门市委党校 政治学教研部, 福建 厦门 361027)

[摘要] 政策工具的选择与优化是优化党建引领基层治理的关键环节。根据治理资源的来源与使用方式, 将政策工具分为强制型政策工具、市场型政策工具、劝诱型政策工具和社会型政策工具。以S区为案例, 采用内容分析法和观察法, 分析党建引领基层治理政策工具选择的一般特征, 剖析政策工具选择的内在逻辑, 据此提出优化政策工具的建议。研究表明: 党建引领基层治理政策工具的使用呈现“一少三多”特征; 执政党优势、政策对象、政策问题、政策目标以及政策情境是影响政策工具选择的主要因素。推进党建引领基层治理要夯实强制型政策工具效果, 拓展市场型政策工具应用场景, 精细化劝诱型政策工具, 精准化社会型政策工具。

[关键词] 党建引领; 基层治理; 政策工具; “近邻”党建模式

[中图分类号] C 916

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-889X (2023) 01-0009-08

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大的制度优势。作为中国政治发展中最为重要的行动者, 中国共产党及其领导的政治体制的生存、调整与适应能力和行动策略已成为解锁中国独特政治发展道路的重要钥匙。体现在基层治理领域, “党建引领”已经成为其最鲜明的特征。从政策演进的角度看, 2015年习近平总书记首次指出, 要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线^[1]; 继党的十九大提出“把基层党组织建设成为领导基层治理坚强的战斗堡垒”之后, 在修订的党章中首次提出“党领导基层治理”的概念; 此后, 中共中央先后印发了《中国共产党支部工作条例(试行)》《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》, 进一步明确了城乡基层党组织在基层治理中的职能。

正如毛泽东所指出的那样, “没有全般的策略观点与政策观点, 中国革命是永远不能胜利的”^{[2]295}。党的政策意图要通过政策工具的选择和优化, 才能转化为切实有效的基层治理行动和

效果。面对纷繁复杂的基层治理现实, 党要如何选择政策工具以化解基层党组织的“悬浮”和“脱嵌”问题, 落实对基层治理的全面引领, 夯实国家治理体系与治理能力的基层基础呢? 本研究采用案例分析的方法, 提炼党建引领基层治理政策工具选择的一般特征, 探析其背后的逻辑机理, 以期对提升党建引领基层治理效果有所启发。

一、问题的提出

基层是国家治理的最末端, 是服务群众的最前沿, 也是党建工作落地生根的实践场域和检验舞台。党建引领基层治理的相关研究呈现基础理论构建与实践问题回应双向发力的特点。一方面, 学者们从不同学科视角出发, 或站在国家与社会关系的高度, 将“党建引领基层治理”视作高度时空压缩时期政党建设在社会治理领域的实现形式^{[3]106}; 或聚焦基层治理变迁, 探讨党建所具有的良好伸展空间对打造基层社会制度韧性

[收稿日期] 2022-03-29

[基金项目] 全国党校(行政学院)系统重点调研课题(2021DXXTZDDYKT137)

[作者简介] 张婷(1983—), 女, 山东济宁人, 讲师, 博士, 主要从事社会政策与社会治理、公共服务质量改进研究。

的重要性^{[4]445}。相关研究从宏观层面剖析了党领导基层治理的创新逻辑与工作路径,聚焦基层治理中党组织的功能定位及引领机制、基层党组织与其他社会治理主体的关系、党建引领基层治理结构等问题,提出了“超行政治理”“嵌入式引领”“党领共治”“政党整合治理”等解释性概念^[5-8]。另一方面,各地基层治理改革也为理论研究提出了许多新的命题。例如,如何协调不同治理主体在目标、指向、运行机制等层面的张力^{[9]117};怎样理解基层党组织面临的社会信任衰减、形塑作用失灵以及参与网络缺失等问题^[10];如何应对社会无序化和分散化对基层治理的冲击^[11]。党建引领基层治理被视作有效破解基层治理长期存在的“收放”两难问题的药方^{[9]118}。相关研究围绕党建引领基层治理的运作逻辑、组织机制、实践进路等开展了分析。梁海森等提出,组织嵌入、价值引领、资源整合是政党引领基层治理的3个维度^[12];何艳玲等分析认为,构建党组织在治理网络中的枢纽地位、盘活和调用体制内党员资源以及项目化运作机制是引领机制的3种实现方式^{[3]107};彭勃等则认为组织整合、价值整合和社会建构是发挥党建引领治理功效的3种运行机制^{[5]64}。总之,相关研究除从理论构建方面探讨党建引领基层治理的理论内涵和现实可能性外,还从经验描述的角度考察了党建引领基层治理的障碍,并提出了很多有创意的执行策略,探索性回答了“政党如何链接和引领社会”这一核心问题。

政策是重要的治理工具^{[4]443},政策工具是实现政策目标的手段,“能够将集体行动结构化以解决公共问题”^{[13]15}。20世纪初,针对治理危机,荷兰吉尔霍委员会指出,政策失灵往往与政策工具知识的缺乏和不足相伴随。类属及其选择应用是政策工具理论研究的两大主题。在政策工具类属研究方面,常见的划分标准包括政府介入程度、政策工具作用机理、交易属性、政策工具的主体等。此外,作为实施公共行为的手段以及沟通政策现实与政策目标的桥梁,政策工具的选择优化是政策过程的重要一环。在这方面,陈振明等识别出了政策目标、工具属性、工具选择的环境、以前的工具选择和意识形态等5种影响政策工具选择的因素^{[14]85-90}。在行为经济学影

响下,“政策工具对微观个体观念及行为的形塑作用”作为影响政策工具选择的因素开始凸显出来^[15]。随着研究的推进,政策工具相关研究已逐步走出类属、特性等基础研究阶段,政策工具作为一种分析工具和检视视角被广泛应用于包括数字经济、污染治理、危机管理、社会保障等在内的政策议题研究。近年来,开始有学者从国家治理层面探讨政策工具谱系重构问题,提出了“国家治理实质是政策工具选择与应用的过程”^{[16]86}。这一观点为政策工具研究提供了新的生长点,即从架接国家治理“元理论”与具体治理情境的角度重新审视政策工具,从治理制度优势转变为治理效能的角度分析政策工具的选择与优化。

从政策工具及其选择与优化的角度思考党的治国理政有历史和现实支撑。中国共产党一贯重视政策和策略的设计,善于灵活选择不同斗争方法。进入改革开放时期,政策问题的复杂化以及社会结构的多元化凸显了政策和策略问题的重要性。党的十六大报告将“改进管理方式”作为今后我国政府改革的主要内容之一^{[17]27}。2021年9月,习近平总书记在陕西考察期间再次强调了“政策和策略是党的生命”。但遗憾的是,虽然有学者关注到党建引领基层治理的政策话语构建问题^[18],但是至今尚未见从政策工具的角度探讨党建引领基层治理的研究。实际上,党建引领作用的发挥要通过党主导当代中国的公共政策过程来实现。而政策工具所具有的鲜明实践导向及其所蕴含的“将实质目标转为具体的行动路径和机制”的能量^[19],使其能成为连接党建引领基层治理的宏观叙事与具体行动的桥梁。

基于上述考虑,本研究将“如何提升党建引领基层治理的效能”问题转化为“如何通过政策工具的选择与优化,发挥执政党优势,凝聚共识、整合资源,打造基层治理共同体,提升基层治理效果”。本研究以S区为案例,通过对该区党建引领基层治理的实践过程进行理论分析,归纳出政策工具选择的一般特征。在此基础上,通过构建“政策主体-政策情境-政策问题-政策对象-政策目标”分析框架,尝试解释政策工具选择的内在逻辑。本研究回到基层治理的现场,从实际操作层面对政策工具的选择和优化

问题进行探索性研究，超越了以往政策宣传或政策诠释的研究，丰富了党建引领基层治理的政策话语体系。

二、党建引领基层治理政策工具分析框架的构建

（一）政策工具的类型划分

对政策工具的类型划分服务于特定的研究问题。中国共产党对资源的有效支配以及传统行政资源对基层治理问题的力不能逮，是推动党建引领基层治理的重要动因。因此，提升党建引领基层治理的效能除了要激活体制内已有治理资源外，更需要吸纳各种可及资源。根据来源不同，治理资源既可以是党政拥有的人财物、制度与权威等，也可以是不为党政拥有但可通过制度化安排获取的外部治理资源；根据获取方式的不同，治理资源既可被无条件调用，也可被有条件使用，比如，政府购买、服务外包等是最常见的有条件使用方式。根据治理资源的来源及获取方式，本研究识别了4种政策工具，包括：无条件调用党政治理资源的强制型政策工具，基于交换原则有条件使用党政外部治理资源的市场型政策工具，旨在改变政策对象行为的劝诱型政策工具，推动多方合作与资源互补的社会型政策工具（见表1）。

表1 党建引领基层治理政策工具的类型

党政内部治理资源		党政外部治理资源
无条件调用		劝诱型政策工具 (针对个体)
		社会型政策工具 (针对组织)
		市场型政策工具
有条件使用	无	

4种政策工具分别代表了一系列为解决政策问题、达成政策目标，在政府、市场、社会三大治理主体及其各自拥有的治理资源之间的选择，具有不同治理优缺点。具体来看，强制型政策工具依靠党政治理资源，其最大优点是能够充分发挥党政科层组织优势迅速集聚所需资源，特别是

面对重大突发事件，能更有力地执行政策。与此相对，不论是针对个体的劝诱型政策工具还是针对组织的社会型政策工具，都需要借助体制外治理资源，因此资源调配效率具有较强的不确定性，尤其是劝诱型政策工具，它致力于改变个体偏好、形塑个体行为，见效更慢。但此两类政策工具以治理主体为发力点，如果使用得当不仅可以激发社会活力、培养公民精神，减少政府直接财政投入，而且个体行为一旦养成，治理效果会更持久。与其他3类政策工具不同，市场型政策工具基于交换原则，既需要以一定数量的市场主体为基础，又要求治理任务及各方权责利相对清晰。在市场发育不够成熟或者问题不确定的情况下，此类政策工具应用受限较多。但是，市场型政策工具也具有培育市场的效果。与依赖党政资源的强制型政策工具相比，不论是劝诱型政策工具、社会型政策工具，还是市场型政策工具，都能有效地降低国家治理的成本负荷。

（二）政策工具选择的分析框架

党建引领基层治理政策工具的选择与优化，是将党的领导这一中国特色社会主义最大制度优势转化为国家治理效能的重要一环。政策工具的选择既要能充分挖掘执政党优势，以党为核心调动各种治理资源，又要以实现政策目标为导向，聚焦特定政策问题，嵌入治理环境中。此外，政策工具的组合是“公共政策及其运行的表现形式”^{[16]89}，回答如何选择与优化政策工具的最好方法，莫过于进入特定时空，通过检视实践探索的痕迹，追溯政策工具选择的内在逻辑。基于以上考虑，本研究选择了较早开展党建引领基层治理探索且治理效果得到所在省及中央肯定的S区为案例，通过对其辖内若干党建示范点材料的文本分析，构建了“政策主体－政策情境－政策问题－政策对象－政策目标”分析框架。

1. 充分发挥执政党优势是政策工具选择与优化的出发点和根基。党的优势集中体现为组织优势与工作优势。比如，党的政治话语体系主导下的议题设置及话风，对行政部门造成了“向前一步”的压力，更容易动员各治理主体^{[9]121}。“党员先上”等政策宣传、“党员示范岗”等岗位设置，完成了对基层治理资源的紧急扩充，快速而有效地弥补了基层治理的能力短板。党建引领

领基层治理的政策工具要有助于发挥党组织的倡导、整合以及协调作用,提升基层治理效能。

2. 由观念、技术、体制、制度等组成的政策情境是政策工具选择的外部约束。它既框定了政策工具选项,又影响着政策工具的效果。政策工具的选择牵涉到工具类型与工具强度的不同组合,需要政策主体基于政策问题所处的社会、政治、经济等特点进行综合分析。就党建引领基层治理政策问题而言,不论是基层党组织建设问题还是基层治理问题都发生在特定场域,组织和社会文化、社会结构、个体和人群特征等都形塑了政策问题的面貌。

3. 有效回应政策问题是政策工具选择的使命。当前社会日益无序化和碎片化,原子化社会在释放个人活力的同时,也面临着“再组织”的难题。党建引领基层治理一方面要有效解决基层党组织“悬浮化”“无根化”和“不在场”等问题,巩固党的基层领导核心地位;另一方面要构建共建共治共享的治理格局,实现党控场、主导但不清场,为多元主体参与基层治理提供制度空间和实践场域。

4. 增进基层治理利益相关者的福利是政策工具选择的落脚点。有必要引入政策设计理念,从公共服务需求侧和政策接受层入手,从“终端使用者”的角度理解政策问题并提供问题解决方案^[20]。此外,政治是稀缺资源的权威性分配,政策工具是落实这一权威性分配的有力抓手。政策工具的选择还要充分考虑目标人群内以及不同人群间的政策利益与政策负担的再分配^[21]。

5. 政策目标是校对政策工具的标尺。党建引领基层治理要通过将党的基层组织建设嵌入到基层治理,完成对基层治理主体、治理体系和治理路径的再造。从党建维度看,党建引领基层治理着眼于夯实党的执政基础、提升党的社会统合能力;从治理维度看,党建引领基层治理重在维持社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业;从双重政策目标的内在逻辑关系看,基层治理是党的领导能力的校验场,党的领导是确保基

层治理正确方向的“导航仪”以及治理能力的“补给器”。

三、党建引领基层治理政策工具选择的实证分析

S区是某东部沿海城市的中心城区,享有“123456”的称誉^①。近年来,S区以“近邻”为精神内核,用“大党建”激活“微治理”,通过就地就近的融合共建、联动共治、资源共享,形成了“近邻”党建引领基层治理模式(以下简称“近邻”党建模式)。经过多年探索,“近邻”党建模式取得了良好的政策效果。2020年底,S区所在省召开了“近邻”党建工作推进会,决定在全省范围内推广“近邻”党建模式。2021年1月开始,笔者因工作关系多次接触S区组织、民政等相关部门,通过组织渠道先后获取了包括S区8个党建示范点汇报材料在内的有关材料,先后访谈了“近邻”党建工作人员。通过对材料的内容分析和调研发现,“近邻”党建模式政策工具的选择呈现如下几个特征:

(一) 强制型政策工具持续得到高强度使用

“近邻”党建模式重视利用强制型政策工具,加强基层党组织建设,在打造“战斗堡垒”、发挥“红色引擎”作用的同时,夯实基础基层。

1. 出台一系列规范性文件,实现党对基层治理场域的全覆盖。(1) 创新组织设置,将支部建在小区上。S区规定,凡有3名以上正式党员的小区,须单独组建党组织;暂不满足条件的小区,可采取联合组建形式进行工作覆盖。社区党员全部划入小区党支部进行建制式管理。通过一系列操作,S区构建了“小区党支部-楼栋党小组-党员楼长(中心)户”三级基层党建格局,全区766个小区实现党支部100%覆盖^[22]。(2) 通过园区党建、楼宇党建、商圈党建,建立了全省首个互联网行业联合党委、全市首个楼

① 在所在城市的6个行政区中,S区面积仅占全市的5%,人口占全市的1/4,2019年经济总量约占全市的1/3,2020年上半年GDP首次跃居全省各县市区第2,财政收入连续4年保持全省各县市区第1。

宇党建联盟、首个党建公益联盟圈等区域性、兼合式党组织,完成了对新兴领域的全覆盖。(3)在激励保障机制上,S区除了参照全市非公企业和社会组织党组织建设标准,向小区党支部书记(非财政供养人员)每月发放300元工作补贴,按照每名在册党员人均不少于每年300元的标准向社区下拨小区党建活动经费外,首次明确开展“双报到”工作所需经费可按规定在党费和单位一般综合定额中支出。

2. 依托网格化管理基础,提升基层治理精准度。(1)不断创新网格化管理工作机制。比如,推出“千百万”群众工作法(即“千户访”机制、“百事帮”队伍、“万家和”平台),根据问题灵活采取柔性的情感式入户、常态的串门式入户、精准的分类式入户等入户调查方式,细致梳理出辖区居民需求清单、社区资源清单、基层民情清单。“千百万”群众工作法推行以来,社区工作者年均入户600次,收集需求清单、资源清单、民情清单逾39000条,解决群众急难愁盼问题382件^[23]。(2)通过加强对业委会组建、换届运作等工作的领导,使得党组织推荐的人选通过法定程序担任业委会、业主监督委员会负责人。S区先后打造331个红色业委会^①,实现了“双向进入、交叉任职、深度融合”。

(二) 基于交换原则的市场型政策工具应用较少

20世纪70年代以来,随着各国财政压力增大,以服务购买、合同外包、凭单制等为代表的市场型政策工具得到大量使用。“近邻”党建模式也尝试使用市场型政策工具。比如,为实现精准服务群众的响应机制更加健全,S区在紧抓机构培育和人才培养外,还向社会组织、市场主体、民办社工机构购买服务,完善党群服务中心的养老服务、托幼托教、医疗卫生、文化体育、生活服务等功能设施。S区KY街道通过与业主沟通,出资规划、建设了小区停车场,并聘用“低保”居民担任小区停车场管理员,解决了社区停车难问题。JL街道某小区共同出资提升厝边讲古场、睦邻亭等阵地,为居民提供“讲古话仙”场所。此外,“近邻”党建模式还引入了

绩效评估的管理技术,将“深化‘近邻’模式提升城市基层党建工作”作为基层党组织书记抓党建述职评议考核和领导班子、领导干部考核的重要内容。但总体来看,市场型政策工具的应用较少。

(三) 以公众为指向的劝诱型政策工具分量渐重

在基层治理中发挥公众“协作生产者”的作用,不仅有助于优化政策设计、提升服务精准度,而且在“交换想法、帮助和同情之心”的本性驱动下,还能实现公众自我服务、自我管理,为基层治理提供资源。“近邻”党建模式对劝诱型政策工具的使用主要体现在:

1. 开展信息规劝,通过举办各类文化活动,挖掘社区精神内涵,培养社区文化。在细分不同应用场景的基础上,S区不同街区结合自身特点开展主题活动。KY街道某社区是“近邻”党建模式的发源地,社区党委挖掘辖区革命历史资源,制作了红色文化地图、《读册歌》微音频以及《远亲不如近邻》微故事集,组织成立了“讲习团”,以歌舞、朗诵等形式传播经典、讲述初心。

2. 引入声誉激励,培养公众的主人翁意识,鼓励邻里守望相助。比如,ZH街道某社区组建居民自治小组,通过举办“最美家庭”“最美邻里”等系列评选活动,引导公众走出家门、相互交流。此外,各街区还充分发掘社区资源,组建了邻里律师、邻里医生、邻里警察等能人服务队,带动邻里间互帮互助。在党组织领导下,不少小区还制定了近邻公约,培养公共意识,解决大小事务。

3. 改造街头巷尾为公众提供交流空间。S区在10个街道、98个社区因地制宜建设党群服务中心,设置了“金厝边”“金好呷”“金健康”等党群活动区域。此外,S区还在公共空间打造睦邻亭、话事亭、连心园,张贴“为官必廉、乡里必和、睦人必善、非善不交”等本地历史名人家风家训,有效动员公众参与社区公共活动,实现了社区组织“自弹自唱”向社区组织与群众“打成一片”的转变。

① 相关数据笔者通过走访获得。

(四) 以组织为指向的社会型政策工具得到大量应用

“近邻”党建模式注重吸纳各类治理资源,实现就近融合共建、联动共治、资源共享。

1. 开展精准“双报到”,以地域相邻、行业相近、业务相关、情感相同为主要原则,开展机关、事业单位、国企、非公企业、社会组织等不同主体共联共建。截止2020年6月,S区已有11 000名党员到小区报到,认领服务项目逾7 000个;1 400多家驻区单位轮值驻点小区党群服务站,面向小区党员和居民实行点单式服务^①。

2. 实行街道、社区党建联席会常态化运行。在人员配备上,“近邻”党建模式将社区“条条”部门负责人纳入街道党工委兼职委员,有效吸引了基层在场组织领导人的注意力。在工作机制上,健全了单位党组织与社区、小区党组织双向沟通协调、双向考核激励、双向评价等在内的双向机制。例如,将干部在小区的表现作为政治考核内容。将党建引领小区治理纳入文明创建考评,将“近邻”党建模式提升城市基层党建工作纳入单位绩效考核、文明单位创建。借助以上措施,“近邻”党建模式加强了与成员单位、共建单位的条块衔接、纵横联动,双向认领项目1 487项,10个派出所的所领导均进入镇街领导班子,98名社区民警100%进入社区基层领导班子^[24]。

四、党建引领基层治理政策工具选择的解释性分析

“近邻”党建模式政策工具选择的上述特征具有一定的代表性,是执政党优势、基层治理情境变迁、政策工具属性以及政策问题特点等因素综合作用的结果。

1. 中国共产党的组织优势与工作优势是党建引领基层治理中选择政策工具最重要的考虑点。通过分析可以看到,S区一方面通过加强制度供给,理顺了基层治理中党与其他治理主体间的关系,落实了党对基层的全面领导;另一方面

通过向基层赋权增能,盘活了各类治理资源,实现了党对基层的整合和引领。透过“近邻”党建模式政策工具的选择,我们可以清晰地感知到,作为基层治理的领导核心,中国共产党始终保持着旺盛的生命力和充沛的学习热情。不论是因应风险社会的到来始终坚守强制型政策工具的“安全闸”,还是顺应基层治理情境的变迁主动创新劝诱型政策工具,都彰显了中国共产党守正创新的品格。

2. 强化强制型政策工具是应对复杂基层治理情境的必然要求。当前我国社会已进入矛盾高发期,基层尤其是小区逐渐成为矛盾的萌发地。停车位、电梯广告费、物业费等利益分配,业委会等自治组织的运作时刻牵动着民众的心。S区民政部门负责人坦言:“(在一些小区)业委会成员平均每年分三、五万块钱不是什么难事”“业委会与小区居民间的矛盾占到街道纠纷调解量的一半。”(20210126HLMZ)中华人民共和国成立以来,我国基层治理经历了从管控型、管理型向治理型的转变^[25]。在这一转变中,始终不变的是党对基层社会的领导,与时俱进的是党的领导理念和方式,即在强调党“牵头”“抓总”的同时,突出“引领”“带动”。强制型政策工具既解决了对基层社会的有效支配问题,实现了“权力下乡”,也为基层治理问题的解决提供了政治势能,构建了“防火墙”。

3. 对市场型政策工具相对谨慎的态度,可以用基层治理政策问题以及基层治理情境加以解释。虽然购买产品和服务被视作“除为经济、社会和政治活动提供法律框架之外,政府需要进行的另一项必要活动”^[26],但“近邻”党建模式中市场型政策工具应用相对较少。对此,可能的解释是,与西方国家不同,服务需求与财政预算间的张力不是我国公共服务市场化改革的根本动因^[27]。S区所享有的“123456”的称誉,使该区一直拥有较为充足的财政资源。因此,要从经济基础转轨和公共治理秩序变革的角度理解市场型政策工具的选择。换句话说,当下我国基层治理所需解决的主要政策问题不是“如何少花钱多办事”,而是如何借助市场力量完成对社会

① 相关数据笔者通过走访获得。

组织的培育和社会资源的引导。此外,基层是与人民群众互动最密切的治理场域,政策工具的选择要符合这一治理情境的一般特性。帕特南曾指出:“我们是想法、商品、恩惠和信息的交易员,而不只是传统的市场思维所造就的竞争者。”^{[28]XIII}因此,“最能激发人的并不是财富和声望,而是来自同伴的尊重和帮助”^{[28]2}。市场型政策工具与劝诱型政策工具“冰火两重天”,也反映了这样一个现实,即人是基层治理场域中最重要的因素,任何改善基层治理的努力都必须尊重并回应人的本性。

4. 对劝诱型政策工具和社会型政策工具的倚重,既是破解基层治理难题的必然选择,也折射出当下基层治理正在发生的一系列内在价值转变。党建引领基层治理一方面要回应基层党组织“悬浮化”“无根化”和“不在场”问题,另一方面要在利益日益多元的风险社会找寻最大公约数,构建既充满活力又和谐有序的社会。劝诱型政策工具和社会型政策工具以基层个体和组织为作用对象,重建了主体间信任,搭建了合作网络与平台,使邻里关系由“陌生化”转向“熟悉化”,使社区工作由“行政化”转向“服务化”,使党建资源由“碎片化”转向“一体化”。比如,各小区楼道的“党员调解二维码”不仅让社区党员亮了身份,充实了社区治理力量,而且架起了各方沟通的桥梁;以楼栋为单元的微信群,给了居民参与基层治理的渠道和平台,凝聚了人心,培育了群体意识。从政策问题背后的价值追求看,这两种政策工具都展现了中国共产党“以人民为中心”的执政理念,促使基层治理从问题解决型向机制构建型转变。劝诱型政策工具构建起了需求自下而上的传导机制,使民众不仅可以“点单”还能“订菜单”;借助社会型政策工具,党与政府出资源但更注重建平台,激活了基层组织和公民,提高基层治理的可持续性。微信公众号、手机App、微信小程序等得到大量应用,打造了信息发布的平台和各方资源汇集的枢纽,为基层治理提供了凝聚资源的渠道和政策响应的空间。

“近邻”党建模式政策工具的选择仍有待完善之处,主要体现在:不论是强制型政策工具还是劝诱型或者社会型政策工具都倚重无条

件调用的治理资源,市场型政策工具应用场景还十分有限。以劝诱型政策工具为例,其设计和使用还有待精细化,公众参与尚未形成闭环,参与环节集中在需求反映及自我生产,在治理效果评价方面的参与较少。而且正如访谈对象反复强调的那样,做好基层治理的核心是人,特别是社区工作者、小区积极分子及各类达人(20210126HLMZ)。劝诱型政策工具也以上述几类人群为重点作用对象,更多公众还是“沉默的大多数”。此外,作为基层治理日渐重要的主体,流动人口参与度明显不够,下一阶段要考虑如何结合户籍制度改革激发流动人口的参与热情。

[参考文献]

- [1] 陶焘. 充分发挥党建对基层治理的引领功能 [N]. 光明日报, 2019-03-29 (6).
- [2] 中共中央文献研究室, 编. 毛泽东年谱 (1893—1949): 下卷 [M]. 修订本. 北京: 中央文献出版社, 2013.
- [3] 何艳玲, 王铮. 当代中国社会治理变迁逻辑分析 [J]. 国家现代化建设研究, 2022 (1): 98-111.
- [4] 何兰萍, 曹婧怡. 政策注意力与政策工具: 社区韧性治理的逻辑演进 [J]. 天津大学学报 (社会科学版), 2021 (5): 443-451.
- [5] 彭勃, 杜力. “超行政治理”: 党建引领的基层治理逻辑与工作路径 [J]. 理论与改革, 2022 (1): 59-75.
- [6] 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): 109-115.
- [7] 朱健刚, 王瀚. 党领共治: 社区实验视域下基层社会治理格局的再生产 [J]. 中国行政管理, 2021 (5): 6-14.
- [8] 唐文玉. 政党整合治理: 当代中国基层治理的模式诠释 [J]. 浙江社会科学, 2020 (3): 21-27.
- [9] 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 (6): 116-135.
- [10] 潘博, 王立峰. 新时代党建引领基层治理面临的现实困境及其化解路径 [J]. 社会主义研究, 2020 (5): 110-117.
- [11] 祝灵君. 党领导基层治理的基本逻辑研究 [J]. 中共中央党校 (国家行政学院) 学报, 2020 (4): 37-45.

- [12] 梁海森, 桑玉成. 政党中心的基层社会治理模式比较研究 [J]. 国际观察, 2021 (3): 130-156.
- [13] 莱斯特·M·萨拉蒙. 政府工具: 新治理指南 [M]. 肖娜, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 15.
- [14] 陈振明, 等. 政府工具导论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [15] TUMMERS L. Public policy and behavior change [J]. *Public Administration Review*, 2019 (6): 925-930.
- [16] 李雪松. 政策工具谱系重构及其实现路径 [J]. 广西社会科学, 2022 (12): 86-92.
- [17] 中共中央文献研究室, 编. 十六大以来重要文献选编: 上 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
- [18] 张紧跟. 党建引领: 地方治理的本土经验与理论贡献 [J]. 探索, 2021 (2): 88-101.
- [19] 张成福, 党秀云. 公共管理学 [M]. 修订版. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 61.
- [20] 李德国, 郑炜. 服务设计如何推动公共部门的价值创造 [J]. 中国行政管理, 2021 (4): 22-30.
- [21] SILVESTRE H. Politics and burdens in the social construction of target groups [J]. *Development Policy Review*, 2017 (5): 703-720.
- [22] 张谷. 有温度的党建带来有质感的幸福 [N]. 中国组织人事报, 2020-10-23 (6).
- [23] 廖华生. 近邻守望 开拓基层治理新天地 [N]. 中国城市报, 2020-04-20 (6).
- [24] 近邻守望, 推开温暖社区一扇窗 [N]. 中国组织人事报, 2020-06-24 (1).
- [25] 王宗礼, 李连军. 新中国 70 年来基层治理的演进逻辑与主要启示 [J]. 青海社会科学, 2019 (6): 9-15.
- [26] THAI K V, GRIMM R. Government procurement: Past and current developments [J]. *Accounting and Financial Management*, 2000 (2): 230-332.
- [27] 敬义嘉. 从美国监狱私有化看美国公共治理的路径变迁 [J]. 复旦公共行政评论, 2007 (1): 265-286.
- [28] 阿莱克斯·彭特兰. 智慧社会 [M]. 汪小帆, 汪容, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2015.

Selecting and Optimizing Policy Tools in Community-level Governance Guided by Party Building: Based on the Analysis of “Adjacency” Party Building Mode in District S

ZHANG Ting

(Xiamen Committee Party School of CPC, Xiamen 361021, China)

Abstract: The selection and optimization of policy tools is the key link to improve the effect of community-level governance guided by Party building. According to the source and use of governance resources, policy tools are divided into mandatory policy tools, market-oriented policy tools, persuasive policy tools and social policy tools. Taking District S as an example, using the methods of content analysis and observation, this paper analyzes the general characteristics and the internal logic of the choice of policy tools, and puts forward suggestions to optimize policy tools. The results show: the use of policy tools of grass-roots governance guided by Party building presents the characteristics of “one less’s and three more’s”; the advantages of the ruling party, policy objects, policy problems, policy objectives and policy situations are the main factors affecting the choice of policy tools. To promote community-level governance, we should consolidate the effect of mandatory policy tools, expand the application scenarios of market-oriented policy tools, refine persuasive policy tools and target social policy tools.

Key words: guided by Party building; community-level governance; policy tools; “adjacency” Party building mode

(责任编辑 冯庆福)