
党建引领社会治理：制度逻辑与效能改进

曹都国¹ 吴新叶^{1, 21}

(1. 华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620;

2. 湖北工程学院 政法学院, 湖北 孝感 432000)

【摘要】: 政党不能缺席社会治理不仅是一个学术命题, 更是一个实践命题。在中国的社会治理实践中, 党建引领显示出相对稳定的结构体系特征, 创造了积极的制度优势。在政治建设统领各方面工作的时代语境下, 中国社会治理中的政党角色与地位、成长路径、功能结构等必然发生进一步的变革, 需要解决党建引领的价值导向、社会建构与制度更新等问题。基于此, 制度优势转化为治理效能需要党建引领在方向把控、主观能动性激活、互动合作与协同治理, 以及党务与业务关系处理等方面, 开拓出更加广阔、更有活力的实践空间。

【关键词】: 党建引领 社会治理 制度优势 效能转化

【中图分类号】: D267; C916 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2020) 06-0086-006

一、引言

中国社会治理体现出党委领导、政府负责、秩序优先、人民本位等政治特质, 党建引领更是成为社会治理实践的基本经验。作为中国共产党领导与执政的“法宝”之一, 党的建设经历了长期实践检验和开放式体制机制完善的过程, 已经显示出显著的制度优势。本文从党建引领的高度回应社会治理的实践命题, 探究党建引领的制度逻辑、现行制度的优势、党建引领的制度路径, 以及如何通过党建引领促进制度优势转化为实践中的社会治理效能。

二、党建引领社会治理的制度逻辑

在全面建设社会主义现代化国家的背景下, 突出党建对社会治理的引领, 是理论与实践的内在要求。在中国特色社会主义事业中开创的党建引领社会治理, 有着鲜明的中国特色的理论与实践逻辑。

(一) 马克思主义的思想逻辑

马克思主义唯物史观是党建引领社会治理的学理基础。马克思主义唯物史观认为, 政党是国家范畴下阶级统治的工具, 是市民社会的产物, 为了治理市民社会而存在的政党是政治国家的基本动力。马克思主义的政党与国家理论是社会治理的理论指南, 党建引领是这一立场的具体应用和发展, 表现为“作为整体代表的政党嵌入于国家权力结构之中, 与此同时又没有脱离于社会。”^[1]在社会治理实践中, 政党体现出两大基础性的政治禀赋: 一是政党来源于社会并最终消亡于社会, 社会是政党的基础,

作者简介: 曹都国 (1966-), 安徽灵璧人, 副教授, 主要研究方向: 政党理论、党的建设;

吴新叶 (1968-), 安徽灵璧人, 博士, 教授, 博士生导师, 湖北省楚天学者特聘教授, 主要研究方向: 社会治理、基层政治。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“完善党领导社会组织的制度研究” (20AZZ003)

党建引领不能打乱这个顺序。党的建设为党和国家事业发展提供了根本政治和组织保障。同时，与国内外形势发展变化相比，与党所承担的历史任务相比，与人民群众的殷切期待相比，党的领导水平和执政水平尚需要得到加强和改善。我们党比任何时候都更为迫切地需要科学认识社会，“这决定着中国特色社会主义事业的兴衰成败。”^[2]二是政党具有改造社会的政治条件，其相对稳定的使命价值和组织体系是政党发挥改造作用的政治基础，而党在执政过程中形成的制度则是党建引领社会治理实践的治理优势，也是执政党的施政工具。毋庸置疑，中国社会治理的展开建立在以马克思主义为指导思想的基础之上，实现社会治理现代化必须坚持党的领导，并创造性地发展马克思主义思想体系，不断完善党的领导。

（二）尊重实践的演进逻辑

制度供给与制度变迁显示出党建引领的实践特质。从制度试验到制度推广和制度成型，党建引领贯穿始终。值得注意的是，这一制度路径是从经济领域改革开始，在取得了举世瞩目的成就之后，逐步推广到社会治理领域。这也被学者总结为“市场放权—政府授权—社会赋权”的演进规律。正是基于这个路径，深圳在经济、政治和社会领域改革走在全国前列，形成了“纵向共演”的发展轨迹。^[3]在经验上，各个地方的社会治理探索存在一定的差异，有的是自我创新，有的是学习借鉴其他治理模式，但基本路径都是一致的，体现了渐进改革的路径特征。

党建引领下的社会治理，其制度预期是为了实现基层治理共同体。改革被赋予特定的政治期待，社会治理共同体目标的形成建立在对当下世情、国情、党情充分认知和判断的基础之上。习近平总书记指出：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改革、内生性演化的结果。”^{[4][21]}可以说，社会治理共同体的目标是一个制度整合的体系，集中了党、各级政府、社会力量（主要为社会组织）以及社会公众等能动性力量，在制度框架内形成良性互动的治理机制，即“人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体”。

（三）依靠群众的组织逻辑

群众路线是党的工作机制和工作方法，是中国共产党的生命线，贯穿于党的一切工作之中，社会治理也不例外。在党的领导下，群众路线的工作经验得到有效总结，并在社会治理的制度体系中得到体现和发扬。一方面，人民本位的社会治理价值观决定了党建引领必需将群众作为治理的起点和终点。既要把人民群众当作能动的治理主体，又要把群众视为治理工作的核心。以党员干部联系点为例，这个具有原创特征的群众路线工作方法，经过前后七十余年共十三部相关党内法规等制度设计，已经相对成熟。联系点群众工作方法已“渐进性地拓展到基层公共事务管理、基础设施等公共产品供给、社区治理、政治监督与民生改善等领域”。^[5]

另一方面，以工作及资源重心下移落实群众路线。稳固的社会基础是执政党永葆生机的力量之源。^[6]基层是一切工作的落脚点，社会治理的具体推动必须依靠群众，从而在资源服务下沉到基层的基础上，发挥群众的主动性，激活基层参与的活力。上海基层治理工作创新的“四议五要”（商议要让居民知晓、决议要让居民参与、协议要让居民做主、评议要让居民监督和要让居民满意）^[7]群众工作法就是典型，其将群众纳入治理的主体构成，进一步丰富了居民自治制度：以社区党建联席会议、社区共建联席会议等制度化途径，有效吸收“议论纷纷”的社区居民意见，以恳谈会、听证会、社区议事会、周会等制度吸纳的方式促进这些群众进入“议事”轨道，从而实现党的领导与居民自治的良性互动。

（四）学习创新的实践逻辑

正如中国改革开放以来所有的重大领域改革，社会治理中的党建引领也体现出“学习—创新”的实践逻辑。党的主动作为、顶层设计对于社会治理更加体现出指导价值，而其中的动力则来源于党的政治自觉。使命党的执政引领是一个主动建构的过程。在这个过程中，党建始终在场，并结合社会治理的情境，形成了党的主动建构和重构两种不同策略。从能动性的角度看，策略运用折射出治理的能力与水平，党建引领的实践价值越高，对于执政能力的要求就越高。因此，作为坚持和加强党的全面领导

的重要环节，党建引领社会治理既要成熟的实践总结，要在学习中积累治理的知识体系，更要在公共生活中不断丰富和发展社会治理的制度体系并提高执政能力。正如习近平总书记所指出的那样：“中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来。”^{[8]540}

学习心理学将反思性判断（reflective judgment）作为创新的基础，认为一定的反思性判断能力对于个体具有建设性，能够为个体遇到问题和解决问题时提供创新性的支撑。个体在评价和判断过程中所持的立场或态度越是开放，那么学习的效果就越显著。比如，建立在价值目标基础之上的知识论，就需要开放地处理继承传统与吸收外来知识的互补与统一。^[9]不断反思为学习能力的提高提供了可能性，为知识生产与知识创新提供了可能性，给党建引领社会治理实践提供了智力支撑，能够持续推动社会治理的实践演进与制度创新。

三、党建引领社会治理的制度优势

在中国的社会治理中，党建引领的逻辑呈现出结构化特质，对社会治理的结构、议题、绩效和过程能够产生实质性影响，因而成为党的政治建设的制度优势。这种优势体现在两个方面：一是能够在社会治理的共时性层面解决社会的结构性问题。主要涉及同时代的“我者”与“他者”的矛盾，典型如利益冲突、社会秩序、公共安全、社会心理等问题。二是能够在历时性层面解决社会的变革性问题。主要是不同时代的“前人”与“后人”之间的冲突，以及由社会结构变迁所带来的价值多元的冲突。无论矛盾以何种形式出现，必然要从制度上寻找答案。中国特色社会主义制度下的社会治理的目标是：“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全。”^[10]这是中国共产党在领导社会治理上的政治承诺，也是社会对执政党的政治预期，构成了当下党建引领社会治理的制度特质。

（一）“人民至上”的价值本位优势

中国特色的社会治理是中国共产党执政方略在社会治理领域的具体延展与实践，“人民至上”价值本位的确立，既是中国共产党的执政优势，也是中国特色社会主义的制度优势。中国共产党秉持全心全意为人民服务的执政宗旨，党内法规中最具权威的党章对“人民至上”社会治理价值本位的定位进行了制度性确认，奠定了党建引领的制度基础。对于“五位一体”战略之一的社会建设而言，“人民至上”的价值本位是凝聚社会共识、实现人人共享的治理共同体的执政方略，党建引领有助于从制度高度推动社会治理的进程。

在终极价值的意义上，“人民至上”是要解决“到哪里去”的问题。按照马克思主义原理，社会治理的价值指向是人，是最广大人民群众，终极目标是为了实现人的全面而自由的发展。以“人民至上”的价值本位为定位的党建引领社会治理，要解决的问题是“党的领导”“执政服务”是“为了谁”。无论是“提供什么服务”还是“如何提供服务”，党建引领的原则始终是坚持需求导向和问题导向。¹邓小平同志早在建国初期就指出：“有些同志以为天下是我们打下的，一切要服从我们。这是非常错误的。实际上群众不一定会服从你。领导不是自封的，要看群众承认不承认，批准不批准。”^{[11]157}在领导改革开放的征程中，他再次重申：“凡是符合最大多数人的根本利益，受到广大人民群众拥护的事情，不论前进的道路上还有多少困难，一定会得到成功。”^{[12]142}在新时代的社会治理实践中，党中央提出构建共建共治共享格局的目标指向是人民群众，要“不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路”。^[10]当下，“获得感”“执政为民”“民生改善”“人民中心”等关键词，已经落地开花，有些地方甚至已经有了可量化的衡量指标。党建引领的制度核心优势能够得以展现，是因为“人民至上”的价值本位成为了党的执政自觉。

（二）“尊重规律”的制度赋能优势

科学的制度构建一定是建立在对规律尊重与把握之基础上的。理论上，改造社会是社会治理的固有含义，而作为承担领导者角色的执政党，改造社会的前提是执政党具备认识社会和改造社会的能力。在新时代，党已经走出了“战天斗地”的感性

阶段^[13]，迈入一个建构治理能力的新阶段。

首先，能够能动地认知社会存在，织密党建引领的制度“笼子”。按照执政愿景去改造社会，执政党首先需要准确地认知社会，做到了然于胸。在执政实践中，中国共产党积累了大量认知社会的经验。随着社会治理的不断深入，治理主体深入认知和接受治理的多样性规律，能够践行党建嵌入社会治理的理念与做法，以“动员、吸引和凝聚更多的民众”。^{[14]63}

其次，能动地发现社会规律，在学习中完善党建引领社会治理的制度体系。长期以来，实事求是作为党的思想路线而被坚持下来，在当下社会治理背景下仍然是不可替代的。毛泽东同志在《改造我们的学习》一文中指出，实事求是是马克思列宁主义的学习态度，从“实际情况出发，从其中引出其固有的而不是臆造的规律性，即找出周围事变的内部联系，作为我们行动的向导”^{[15]801}。党建引领社会治理需要发挥主观能动性，具备把握社会治理规律的能力。中国快速社会转型带来了一系列社会问题，唯有科学地研究并总结社会治理的规律才能提供有价值的建设性方案。

再次，能动地预判社会发展趋势，通过科学决策提升赋能社会治理风险的质效。科学决策既来自于既往执政经验，也来自于科学知识。党建引领社会治理要求党不但要能够有效解决现存的各种社会问题，还要能够对社会治理的未来趋势做出预判。

（三）政治领航的组织动员优势

党建引领社会治理的目标要使党一直扮演领航者角色，根本上是为了使党的领导转化为社会治理诸主体的自觉行动，创造性地开展社会治理工作。党建具有工具理性的特征，服从并服务于党的战略部署，在治权结构上属于党的政治领导，^[16]在不同历史阶段所肩负的执政使命和实施策略是不同的。政治领航的意义在于其对未来治理实践的方向指引。建立在原则、目标和行为引领基础上的创新引领，才是党建引领社会治理的组织优势的内核。创新引领不能固守传统的旧思维，既要用创新的方式方法解决老问题，又要能够有效应对各种新生的社会治理问题。就当前而论，解决人民对美好生活的需要同发展不平衡不充分之间的矛盾是加强党的领导的时代任务。^[17]

而创新引领的实施，一方面需要具备否定旧有知识和传统做法的勇气，另一方面，要有勇于承担治理责任的政治意识和能力，敢于和善于改正错误的魄力。当前，我们进入了全面深化改革的历史新时期，对“否定的勇气”和“改正的魄力”要求更加迫切，党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定：“建立容错纠错机制，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误”，这对激发基层创新创造活力、为创新型的党建引领提供了政策保障。

（四）“干部当先”的头雁示范优势

截至2019年底，中国共产党党员总数已达9191.4万名，建立了468.1万个基层党组织，拥有一支规模宏大的干部队伍。这为引领社会治理提供了坚强组织保障，是社会治理最大的体制优势。正如毛泽东所说：“正确的路线确定之后，干部就是决定的因素。”近年来，为了充实基层一线干部队伍，为了破解地方基层治理困局，提高治理效能，中组部着力在全国范围内推动治理重心下移，制定出台了一系列政策和制度，以干部下沉牵引财力、物力、信息、技术、资金、项目、服务等资源向基层下沉，尤其向贫困地区基层乡村倾斜，目前已经在精准扶贫等领域显示出优势。党建引领社会治理的目标之一是改造社会，将社会建设纳入党组织的领导轨道之中，从而达到缔结基层党组织同基层民众之间联系的目的，最终提高人民群众对党的领导的政治认同。党员干部是连接党和政府与社会的桥梁，担负着“共建共治共享”的时代责任。随着社会治理的不断推进，示范引领和头雁效应的干部制度优势将得到进一步的发挥。

四、制度优势转化为社会治理效能的实现路径

党建引领社会治理是一个理论命题，更是一个实践课题，是党在新时代领导社会的新使命与新担当。制度优势是显性的，

但转化为治理效能则需要党建引领付诸具体举措，寻找适当的完善路径。

（一）强化方向引领，着力彰显治理的目标与重点

在实践中，党建引领要立足社会治理的目标导向与问题导向，强化以人民为中心的治理本位观，瞄准治理中的热点、难点、堵点甚至痛点，科学处理好“领导”与“服务”的关系，避免陷入事务主义的旋涡。首先，确立价值导向，引领多元主体参与社会治理，健全和完善共建共治共享制度，从效能上改善政府治理与社会自我调解、居民自治之间的良性互动。这种互动既是手段也是目的，因为实践中的国家、政党与社会是相互塑造、相互影响和互为因果的。在历史上，因为价值对立而引发的社会割裂一度是西方国家无法回避的事实，“身份政治一开始就是由新社会运动所界定，其产生也是新社会运动的缘故。”^[18]在我国的社会治理中，这些是值得警惕的反证。其次，引领社会治理的重点领域和重要环节，集中力量解决“大问题”。比如，关于对社会组织的引领问题，如何发挥其利益代表与利益表达、政策倡导、公共服务参与等功能，是党建引领的重点领域之一。再比如，党建引领下的社会自我调节机制，其基本方向是确定社会机制的主体性、主导性和主动性，而不是重蹈“成立机构、配备人员、经费支持”的传统做法。最后，党建引领社会治理过程，要实现全程跟踪。从社会治理的价值目标上判断，党建引领是为了使人民享有社会发展的成果，因此党建引领的方向是以政治权威的身份定义社会道德观念、确立日常行为标尺、建立社会资源分配共享化机制。尤其是在网络和现代科技应用日益普遍的情况下，这种方向引领尤显必要。

（二）激发主观动能，系统整合“共建”的力量与资源

社会治理的关键是体制，核心是人。能动性路径是指主动进取、积极创造的行为或过程。党建引领的要义是激活人民群众的首创潜力，鼓励基层的创新行动。通过动员、领导和协商等途径，充分调动人民群众的积极性。党建引领治理主体的主观能动性自然也包括广大党员主体。一方面，以党内民主调动党员参与社会治理的积极性。严格按照事前公开、过程公开、结果公开的要求，通过党务公开提高党员对党务的知晓度，保障党员的知情权；扩大党内决策，认真执行事前问计问需、事中问策问难、事后问效果问满意度，提高党员对党内事务的参与度，保障党员的参与权；通过基层党组织生活的规范化、制度化，发挥党员在党内政治生活中的主体作用。另一方面，激励党员“下沉”到基层，到实践一线建功立业。社区、社会组织、社会工作等，都需要党员沉下来，接触群众，倾听社会呼声，发现社会痛点，参与公共服务供给。^[19]再一方面，畅通人才成长渠道，为党组织吸纳社会精英提供保障。这是能动性路径的制度化吸纳，是打通体制内与体制外藩篱的必要环节。

（三）深化互动合作，主动拓展“共治”的领域与载体

互动合作是对传统社会治理方式的创新。“强政府弱社会”的非均衡态势并不有利于平等合作的展开。^[20]在“强政府”格局下，政府在资源供给和分配、政策议题和政府规制、组织网络等方面具有显著优势，“良性合作”难有突破。互动合作为实现党对社会治理的领导创新性地提供了解决方案。一方面，作为连接政社关系的桥梁或媒介，党领导下的互动合作丰富了求同存异的机制，有助于发现最大公约数。党建工作能够拓展政社关系中的“交集”部分，即扩大政府与社会之间的共识，形成社会治理的新方案，实现党建工作的发展国家、武装全党、团结人民和凝聚社会等理论功能^[21]；另一方面，作为沟通机制，互动合作创新性地丰富了协商机制，有助于达成治理共识。党的十九届四中全会将“民主协商”补充到社会治理体系架构之中，通过党建引领来汇集社会治理的相关信息，在政府与社会之间架设有效沟通的新机制，使信息既能够自上而下地传达到基层社会，又能够自下而上地影响到政府决策和政策议程。

（四）优化服务质量，有效提升“共享”的“阈值”及实效

“党务”在确保政治引领的基础上，能够以“优质服务”促“具体业务”的提升，有效放大治理成效，使群众感受到“阈值”，增强治理主体和受益者的获得感。在现实社会治理过程中，常见这样的现象：借口业务忙而无暇参加党组织活动，有些地方甚至出现消极对待单位开展党建的现象。尽管党务和业务各自有不同的目标策略，但冲突的形成多是由于思维惯性和工作

方式的差异造成的，二者并不存在本质的对立关系。实践中，有地方探索的“党务服务业务”做法取得了良好的效果，为解决治理难题提供了有启发的方案。一方面，突出党建全面引领的服务性质，以党务活动拓展业务领域，为单位发展提供组织支撑。党组织在业务联络、信用担保、组织培训和干部遴选等方面具有不可替代的优势，是基础性的治理资源。另一方面，突出党建引领的“互动”策略，将党务有效融入单位的业务活动之中，使党务与业务发生互构，达到彼此促进的目的。再一方面，突出以人为本的党建原则，为党员群体的职业生涯规划提供服务，将党员个人能力培养、心理素质教育和职业机遇纳入党员管理范畴，服务党员个体在职业态度、职业愿望与专业目标设定等方面的需要，最终实现在社会治理中的政治引领效应。

参考文献:

- [1]景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣, 2019, (8):85-100.
- [2]沈跃春. 论党的群众路线与社会治理创新[J]. 当代世界与社会主义, 2014, (2):78-82.
- [3]倪星, 等. 中国之治的深圳样本: 一个纵向共演的理论框架[J]. 政治学研究, 2020, (4):15-26.
- [4]习近平关于全面深化改革论述摘编[C]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [5]吴新叶, 赵挺. 建设性空间: 党员干部联系点的运转及其不确定性的克服——以基层治理为视角[J]. 政治学研究, 2018, (2):66-76.
- [6]唐辉. 从嵌入耦合到驱动引领: 社会组织党建的逻辑与路向[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, (1):33-39.
- [7]王小林, 朱翊. 充分发挥基层党组织在社区自治中的引领作用——以上海市静安区为例[J]. 上海党史与党建, 2017, (6):48-50.
- [8]习近平谈治国理政(第三卷)[C]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [9]周可真. 论传统治理哲学的价值目标在现代社会治理中的实现途径[J]. 江淮论坛, 2016, (6):12-17.
- [10]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[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [11]邓小平文选(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1989.
- [12]邓小平文选(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [13]汪青松. “三个起来”与新中国70年的发展逻辑[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2019, (6):1-7.
- [14]罗峰. 嵌入、整合与政党权威的重塑[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [15]毛泽东选集[M]. 北京: 人民出版社, 1991.

[16]王浦劬, 汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学, 2019, (9):4-24.

[17]张明军, 朱玉梅. 民生政治参与与中国政治文化的现代转型[J]. 理论探讨, 2018, (5):38-45.

[18]J. Weeks. “The Value of Difference”, in Jonathan Rutherford (ed), *Identity:Community, Culture, Difference*, [M]. London:Lawrence&Wishart, 1990:88.

[19]吴新叶. “精英下沉”有利于优化人才结构和基层治理[J]. 探索与争鸣, 2015, (10):24-26.

[20]郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J]. 政治学研究, 2017, (3):34-41.

[21]李万钧. 关于创新基层社会治理的实践与思考[J]. 科学社会主义, 2017, (5):99-105.

注释:

1 毛泽东同志为人民服务给全党提出两条戒律: “一条是群众的实际上的需要, 而不是我们脑子里头幻想出来的需要; 一条是群众的自愿, 由群众自己下决心, 而不是由我们代替群众下决心。” (参见《毛泽东选集》第3卷, 人民出版社1991年版, 第1013页)。这两条告诫在利益分化愈加明显、利益诉求愈加多样、利益表达途径愈加多元化的当今时代更有警示意义。