

双重机制：党建引领基层治理实践路径研究

——以B市“一组一会+”治理模式为例

张超 王立志*

【摘要】在不增加资源的情况下，常设组织架构如何应对“平急”双重需求是当前基层治理中的难点。B市“一组一会+”党建引领基层治理模式通过“双重机制”运行，为适应“平急”需求的基层弹性治理提供了可供借鉴的样本。本研究拟从“政党与社会”关系视角出发，以中部某省B市“一组一会”为研究对象，探讨不同社会情境下，如何通过“政党引领社会”强化基层治理弹性。研究表明，“一组一会+”中“党小组”成为连接上级党委与基层党员的枢纽，“理事会”成为吸纳社会不同治理主体的重要平台。基层党组织借助压力传导机制纵向强化党组织体系，通过建立“跨级连接双向信息流通渠道”“矛盾纠纷分级调处制度”和“问题闭环处理”机制等举措提升基层治理回应性。借助动员激励机制横向整合社会不同力量，通过“资源输送”“服务对接”、增强治理的“有效性”和“便利性”等举措保障基层治理的精准性。党建引领的基层治理通过“双重机制”构建立体治理网络，提升了基层治理的弹性。

【关键词】“双重机制”；党建引领；一组一会+；基层治理

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.11.004

一、问题的提出

基层治理是国家治理的基石。2021年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》也明确指出加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力

* 张超，中共安徽省委党校（安徽行政学院）社会和生态文明教研部主任、教授；王立志，中共安徽省委党校（安徽行政学院）社会和生态文明教研部讲师。本文系国家社科基金项目“基于身份认同视角的城市老年流动人口社会支持研究”（编号：19BRK022）、安徽省哲学社会科学规划项目“当代中国乡村社会非正式治理模式及其效能提升研究”（编号：AHSKQ2021D81）阶段性成果。

是实现基层治理现代化的关键。^①党建引领基层社会治理是重构基层治理格局、增强基层治理能力的必然之举,关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现。

中部某省B市通过在城市居民小区和农村自然村创立“一组一会+”治理模式,强化基层党组织引领基层治理。在常态化治理中,解决了基层社区因辖区范围扩大、百姓诉求多样、基层社区工作人员数量有限而导致的需求回应不及时的问题。在应急治理中,B市基层政府在未新增资源情况下,凭借“一组一会+”和社区自身力量有效应对了新一轮新冠肺炎疫情造成的各类突发性风险挑战。B市“一组一会+”治理模式展现出强大的治理弹性。那么,作为党建引领基层治理的地方实践,“一组一会+”治理模式的弹性从何而来?党组织在其中发挥了怎样的作用?

在基层治理中如何定位政党?萨托利将政党制度分为“部分的政党”和“整体的政党”。^②作为“部分的政党”呈现“政党在社会中”的状态,作为整体的政党呈现“政党在国家中”的状态。^③中国共产党同时具有引领与连接国家和社会的功能,通过“党组织建设”“整合载体搭建”以及“吸纳动员群众”等方式在国家发展的不同时期扮演了关键角色,实现对社会的有效整合。^④回顾党的百年历程,中华民族之所以能够重新站起来、富起来、强起来,之所以能够创造世所罕见的两大奇迹主要得益于中国共产党能够将不同力量汇聚起来,发挥自身“总揽全局、协调各方”的核心作用。

针对党组织在基层社会治理中发挥作用的研究主要聚焦“为什么”以及“如何做”两方主题。为什么要加强党建引领基层社会治理?从治理制度来看,基层社会治理一直维持科层体制制度化运行:强调技术专业化,看似分工明确、权责清晰的科层组织在实际运行中经常出现“部门分割”的组织壁垒现象,^⑤“九龙治水”难以对基层多元化、复杂化的问题进行整体性治理,而党组织能有效消弭部门之间的缝隙,重塑基层治理格局。^⑥从社会现实来看,乡村社会的空心化问题、^⑦城市老旧小区的养老问题、^⑧基层社会的“去组织化”现象^⑨都需要基层治理积极回应群众诉求。中国共产党所具备的对资源的强大整合能力,有利于引导治理资源向基层倾斜。从政党制度来看,中国共产党具有强大的统合能力,党在国家治理中超越国家与社会居统

① 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,中国政府网, www.gov.cn, 访问日期: 2022年10月5日。

② [意]萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,商务印书馆,2006年版,第128页。

③ 景跃进:《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》2019年第8期。

④ 陈晓岚:《党建引领社会治理新格局的整合逻辑》,《广东社会科学》2021年第2期。

⑤ 蓬勃、杜力:《“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径》,《理论与改革》2022年第1期。

⑥ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

⑦ 韩鹏云:《党建引领下的农村基层党组织带头人队伍建设》,《中国特色社会主义研究》2022年第2期。

⑧ 宋祥:《老旧社区治理的创新之道及其内在逻辑——以北京市HC社区治理经验为例》,《学习与探索》2021年第11期。

⑨ 祝灵君:《再组织化:中国共产党引领基层治理的战略选择》,《长白学刊》2016年第6期。

领地位。党组织具有强大的动员、组织和协调各方的能力。^①从社会基础来看，党员置于乡村社会和城市老旧小区中的熟人社会网络之中，为党组织动员基层社会构筑一核多元的治理体系提供了良好的社会基础。^②党组织如何引领基层治理？横向层面优化组织架构、完善组织体系、强化对行政体系的领导，通过“一把手工程”建设实现事实上的“党政一体”。^③纵向层面延伸组织工作触角，将党组织的力量穿透至社区内部更小单元，夯实基层党组织网底。^④此外，党组织通过人员吸纳^⑤、组织嵌入^⑥、资源连接^⑦、价值引导^⑧、平台创建^⑨等方式，整合基层治理资源、改造基层组织、激发社会参与基层治理。

已有研究主要聚焦“政党如何组织社会”，强调党组织对基层社会的改造，对“政党如何引领社会”的探讨在深度上需要进一步拓展。^⑩“引领”的核心在于“引”，需要通过党组织将简单依靠自上而下“单向度”治理转变为同时激活基层政府与地方社会治理活力的“双重”治理体系，构建“上面千条线下面千张网”的新治理格局，以此增强基层社会“弹性”治理能力。基于此，本研究拟从“政党与社会”关系视角出发，以中部某省B市“一组一会”为研究对象，探讨不同社会情境下，如何通过“政党引领社会”强化基层治理弹性。

二、“一组一会+”结构与运行

中部某省B市辖4个区3个县，到2021年年底，全市913个行政村、194个城市社区调整设置了4915个基层党组织，配套组建村民理事会（居民议事会）4915个。截至2020年年底全市常住人口320多万，城镇化率为55.08%，其中流动性人口90多万，经济总量在全省排名中等偏后。本研究走访了B市4个区3个县，8个街道6个乡镇30个社区和行政村。为更深入了解“一组一会”的制度结构以及运行机制，本研究分别对B市组织部、民政局、区（县）党委政府工作人员、街（乡）主要负责人、村（社）工作人员以及“一组一会”各类人员总计

-
- ① 陈建平、张燕妹：《党建引领基层协商治理的实践与思考——以晋江市英林镇为例》，《领导科学》2022年第2期。
 - ② 毛一敬：《党建引领社区动员与治理有效——基于重庆老旧小区治理实践的考察》，《社会主义研究》2021年第4期。
 - ③ 张勇杰：《多层次整合：基层社会治理中党组织的行动逻辑探析以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例》，《社会主义研究》2019年第6期。
 - ④ 陈晓岚：《党建引领社会治理新格局的整合逻辑》，《广东社会科学》2021年第2期。
 - ⑤ 唐文玉：《政党整合治理：当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》，《浙江社会科学》2020年第3期。
 - ⑥ 陈文：《政党嵌入与体制吸纳——执政党引领群众自治的双向路径》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2011年第4期。
 - ⑦ 杨正喜：《基层党组织适应性：党建引领嵌入乡村治理逻辑分析》，《社会科学家》2022年第1期。
 - ⑧ 曹海军：《党建引领下的社区治理和服务创新》，《社会学研究》2018年第1期。
 - ⑨ 张志明、郑寰：《用系统生态理念重构智慧党建模式——南京市浦口区党建引领基层治理的探索》，《中国领导科学》2020年第6期。
 - ⑩ 田先红：《政党如何引领社会？——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》，《开放时代》2020年第2期。

96人开展深度访谈。

(一)“一组一会+”的组织架构

B市“一组一会”由党小组和理事会(城市社区称为“居民议事会”,在农村行政村称为“村民理事会”,两者在性质功能上并无差异,故本文统称为“理事会”)两部分构成。其中党小组是“一组一会”的核心,具有政治引领作用。理事会是具体事务的处理者,主要任务包括:协商议事、纠纷调解、日常服务和社会发展等方面。“一组一会”中的党小组和理事会是一个共同体,结构关系类似于村(社)两委结构,但其性质和作用却不完全相同。

1. 党小组

在行政村中,“一组一会”以自然村为基本单位,党小组隶属于所在行政村村党支部,负责人一般由村“两委”成员中的党员兼任。由于考虑到村“两委”人数有限、部分村庄人口稀少、党员老化等问题,B市明确规定,对于可以成立党组织的村庄,党小组负责人“可以由党员村民代表、致富能手、复员退役军人、返乡创业农民工中的党员担任”;“对不具备条件成立党组织的自然村庄,可由镇包村干部、选派帮扶干部、驻村工作队员中的党员兼任党组织负责人”。B市绝大部分自然村都属于第一种情况。以W镇为例,该镇13个行政村,33个自然村,成立了33个党组织(党小组),党小组组长皆由村党员干部兼任,党小组人数在3~4人,主要由村党员干部、党员村民代表和村里的个体户党员代表组成。

在城市社区中,“一组一会”以网格为基本单元设置网格党支部。党小组接受社区党支部领导,组长一般由社区党员干部或社区党员工作人员兼任,小组人数一般为3~7人,包括“在职党员、党员网格员、党员居民代表、党员民警、党员楼栋长等”。不同社区会根据自身情况和需求合理确立党小组人员数量和人员结构。以M社区为例,共设立了4个“一组一会”,每个党小组各有5名成员,党小组组长既有社区党员干部,也有其他小组成员,包括社区党员、社区网格员和社区民警几大类。

2. 理事会

理事会既是一个民主协商平台也是一个行动平台。其成员以自愿参加为主,由居民推选产生。从人员数量看,理事会人数相对于党小组更多,固定成员总人数一般为5~10人。从人员结构看,理事会成员身份多元、涵盖面广泛。其中,农村理事会人员包括:党员代表、群众代表、妇女代表、致富能手、合作社代表、村委成员、种粮大户、退休干部、退休教师等;城市社区理事会吸纳了“社区工作者、在职党员、楼栋长、业委会负责人、物业公司代表、驻区单位代表”等。比较不同群众的占比发现,理事会中普通党员的比例要高于其他主体。在调研的行政村中,普通党员代表占比达60%以上,在城市社区中普通党员占比达50%以上。

理事会成员中除了上述例行参与“一组一会”日常事务的人员之外，还有大量临时性的成员。他们是“一组一会”“+”的对象，主要根据“一组一会”日常会议任务需要参与协商。这类群体涵盖面十分广泛，既包括了社区（村庄）网格中各类人员，也包括上级政府下沉到基层的干部。一位社区书记在谈及理事会临时成员的重要性时表示：“理事会临时成员是一组一会重要治理资源，在发挥一组一会治理功能时产生了重要作用，有效推动了居民问题的解决”。

3. 党小组与理事会的互嵌关系

“一组一会”中的党小组和理事会并非简单的领导与被领导关系，而是一种“互嵌”的关系形态。首先，实行“组”与“会”的负责人“一肩挑”的制度安排。在调研中可以发现，大多数党小组组长同时也是理事会会长，通常都为社区党员干部。当然，也存在少部分“一组一会”实行的是“组”“会”各立的安排，“小组长”和“会长”并非同一个人。其次，“组”与“会”人员互嵌。“组”与“会”之间的人员构成具有重复性，部分人员同时在党小组和理事会任职。但是，不同小区（自然村）党小组人员嵌入理事会的程度存在差异。具体表现为：一是农村“一组一会”中党小组对理事会的人员嵌入程度比城市高。在调研中发现很多农村党小组成员全部都是理事会固定成员，党小组实现了对理事会的“深度嵌入”，在城市“一组一会”则几乎不存在这种现象。二是经济条件较差的社区（村）“一组一会”中党小组人员嵌入理事会程度高于经济条件较好的社区（村）。三是基层工作任务较重的社区（村）“一组一会”中党小组人员嵌入理事会程度高于工作任务较轻的社区（村）。上述不同嵌入程度，体现出“一组一会”在不同场景下对治理格局的弹性架构。

（二）“一组一会+”的立体连接

“一组一会”通过纵向的多层级连接，保证各种资源供给端（基层政府）与资源需求端（困难群众）之间的紧密联系。通过横向多主体连接，实现与基层治理相关主体的有效连接。

1. 纵向层级互联提升基层治理的回应性

纵向连接是打通基层治理“最后一千米”难题的关键所在。B市借助“一组一会”依靠自上而下的跨级连接与自下而上的分级调处建立起基层党组织与民众的双向联系。一是跨级连接的双向信息流通。科层制相对“僵化”的层级结构会影响基层治理中信息的传递效率，为更好地使党员干部连接基层社会，B市加强了党员干部对落后村（居）的下沉力度，通过将“三报到”制度与“一组一会”结合，一方面，推动市、县（区）、乡（街）三级书记，市、县（区）机关在职党员干部分别到所在社区、联系街道报到，开展调研、志愿服务、结对共建；另一方面，积极吸纳下沉报到人员到“一组一会”。在增强村（居）与上级政府连接能力的同时也加深上级机关党员干部对基层社会情况的了解。二是职责明确的矛盾纠纷分级调处。为精准、及

时、有效地化解各种基层社会矛盾，B市实施了“分级调处”制度。对于常态性、一般化的问题由“一组一会”成员就地解决；对于突发性的、较为复杂的问题由社区干部联系其他人员协商调解；对于历史性复杂纠纷、民众普遍性问题逐级上报相关部门统筹解决。

2. 横向资源网络构建提升基层治理的精准性

基层治理的主体在社会，“一组一会”的特殊之处在于不仅是一个信息传递平台，更是一个问题解决平台。B市通过“一组一会”连接不同治理资源，构筑基层治理共同体，实现基层治理的柔性、活性与黏性。

首先，基于自愿原则连接社区“活跃分子”。社会成员基于自愿原则参与“一组一会”是“一组一会”具有充分自主性的重要原因。通过社区（村）干部在日常工作中挖掘热心社区居民，通过走访、宣传，在尊重个人意愿的基础上，将其吸纳进党小组或理事会，成为“一组一会”固定成员。在城市社区中多为退休在家的老人，在农村社区主要为“五老乡贤”人员（老干部、老党员、老教师、老模范、老专家）。社区“活跃分子”扮演着基层工作人员的好帮手、基层群众“贴心人”角色。他们有能力、有声望、有时间，还有很高的参与意愿，对身边的群众具有很强的动员和组织能力。他们既是基层党委政府紧密联系普通群众的纽带，也是提出矛盾调解、政策落实、议题协商等解决方案的重要贡献者。在调研中F社区书记说，“调动这类群体（社区活跃分子）参与社区事务热情的关键在于让他们充分发声，‘一组一会’给了他们发声的空间，为他们实现自我价值搭建了平台，所以他们参与意愿很强”。

其次，基于问题导向连接本土资源。“一组一会”坚持以问题为导向，通过广泛连接解决问题所需的本土资源分类解决基层实际问题。针对日常服务需要，B市实行“一组一会”+“志愿服务队伍”和“一组一会”+“物业管理”治理模式。L社区将240名在职党员编入爱心公益、医疗义诊、治安维护、文明祭祀、青少年教育等8支志愿服务队，“一组一会”根据居民日常生活需要精准对接社区志愿服务队伍，满足居民的不同需求。针对专业化治理需要，“一组一会”积极吸纳社区专业人才解决居民日常碰到的专业性难题。例如，吸纳“社区民警”进入“一组一会”提升“一组一会”矛盾纠纷调解、社会治安维持能力，配备“法律明白人”提升“一组一会”法治治理能力。在物业管理方面，积极推荐“一组一会”中的社区干部、在职党员担任物业服务质量监督员，吸纳优秀物业服务企业党员负责人兼任街道社区兼职委员、社区“两委”委员以及“一组一会”的成员。“一组一会”议事平台通过与物业管理公司信息共享，常态化地解决物业管理方面存在的问题。针对突发性事件，B市改变了传统自上而下动员民众参与的风险治理方式，借助“一组一会”构筑本社区常态化应急指挥体系，依靠社区自有资源化解社会风险。例如，2022年Q社区疫情防控网络以三级网格为核心吸纳了大量相关群体，最大

限度利用了本地资源，充实了本社区应对疫情的防控能力。Q社区疫情防控大网格的实质是，基于“一组一会”在社区党支部的领导下自下而上形成的常态化网格。在网络中，除了社区工作人员外，其他成员由“一组一会”商议讨论初步拟定，然后由社区党支部最终确定。自下而上的人员确定方式充分发挥了“一组一会”熟悉本地人员的优势，同时，由居民自行商定的防控体系更能够符合本社区的实际需求。

3. 城乡资源共享构建跨区域共同体

B市为扩展乡村发展空间，推动城乡要素流动，将外出务工经商求学的人员纳入村“一组一会”连接对象，借助地缘乡情、利益匹配、信息共享的方式建立起一个文化共同体、利益共同体和情感共同体。B市采取“一组一会”+“农业技术培训”、“一组一会”+“招商引资”、“一组一会”+“产品销售”等形式推动本地农产品的销售与产业链条的延伸。Y镇镇长说，“借助‘一组一会’我们可以实现乡村与城市的有效对接，把农村的需求带出去，把外面的资源带回来”。在外工作人员不只是被动连接对象或单向资源输出者，还是“一组一会”制度的受益者，借助“一组一会”他们可以找到自身新的发展机会。这种双向互动激发了城市中的本地人才参与“一组一会”的积极性。

（三）“一组一会+”运行逻辑

“一组一会+”治理模式以党组织为核心通过横向、纵向连接构建起多主体参与的治理格局。党组织引领多主体按照“柔性互动”与“平等协商”的运行逻辑，在提升信息传递的及时性同时也实现了基层治理的精准性。

1. 柔性互动的运行逻辑

根据“一组一会”制度规章要求，理事会由党小组领导、“一组一会”受村（社区）党支部领导。但在实际运作中呈现出“非科层领导”状态，彼此之间为柔性互动的关系。首先，“组”对“会”的模糊领导。党员在“组”中的骨干作用使党小组成为理事会实质的核心和主干。但两者之间并没有明确的职责划分和严格的上下级关系，运行中仅根据事务需要进行协调。模糊性的领导关系简化了“一组一会”工作流程，提升了问题解决效率。其次，“组”“会”成员对问题的非正式反馈。“一组一会”成员被称为社区“吹哨人”，能够发现并上报各类潜在风险。信息上报采取口头汇报的方式，最大化减少信息时滞，提高了沟通效率。调研中发现，很多村（社）都没有“一组一会”工作台账，非正式的简约运行大幅度提升了社区掌握基层情况的时效性。

2. 平等协商的运行逻辑

“一组一会”在村（社）党支部领导下，理事会主体间是相互平等的协作关系。第一，充

分协商确定工作议题。“一组一会”分类处理群众诉求：细小琐事现场解决；不能立时解决的事情通过召开“一组一会”进行商议。会议议题由党小组成员根据事情的重要程度共同确定。第二，多方协商确定工作方案。理事会最大限度汇集民智，通过民主协商让各方充分表达自己的观点，最终形成一个被多方共同接受的问题解决方案。第三，不间断协商进行有效监督。“一组一会”跟踪方案落实情况，一旦发现问题立刻召开“一组一会”进行问责或者形成监督意见向社区汇报。通过充分的民主协商，理事会反映群众诉求，商讨解决问题方案，跟踪问责工作进展。在解决实际问题的过程中既增进了党小组与群众的关系又强化了群众对“一组一会”共同体的认同感。

(四)“一组一会+”闭环处理的工作方式

为了更好地激励不同主体积极参与“一组一会”，提升弹性治理能力，B市实施“收集—交办—处理—反馈”问题闭环处理方式，从问题处理全过程出发打通任务落实全环节。

第一，责任划分环节。明确规定每个环节的责任主体，出台强化不同阶段工作落实制度。规定“由理事会成员、网格员、楼栋长收集问题，由‘一组一会’党组织审核并交办问题，由理事会、村（社区）、执法部门、志愿服务团队等办理问题，由理事会反馈结果”。

第二，问题收集环节。实施“三必访、六必到、六必报”制度。要求“社区工作人员与‘一组一会’人员对普通家庭每年必访2次，重点帮扶人员每月必访，特殊人员每周必访；对家庭发生变故、生活突发困难、社区突发事件、邻里发生纠纷、群体利益冲突、发生治安案件的必到；对公共设施损坏、外来人员流入、社区新增孕妇、居民房屋出租、存在安全隐患、存有不稳定因素的必报，经常性排查矛盾纠纷隐患，对苗头性倾向性问题早发现、早预防、早解决。”

第三，问题交办环节。坚持“组在前，会在后”的议事方式，充分发挥党小组“把方向”的作用。通过党小组将基层的急事、难事首先确立为“一组一会”协商主题，并根据任务性质交付不同对象加以解决。

第四，问题处置环节。“一组一会”对问题处置开展全员监督。在小区物业单位、楼道居民家里以及农村文化广场等开放式议事空间开展协商，“一组一会”议事场所嵌入基层社会既便于群众参与议事、了解问题处置过程又有利于对解决方案和结果达成共识。全员监督既激发了民众参与议事的热情又密切了基层干部与群众之间的联系。社区干部将这种方式称为“接地气”的工作方法。

第五，结果反馈环节。问题得到妥善处理后，由理事会向利益相关方和村（社）反馈最后结果。村（社）对理事会成员采取不同的激励方式：对于村（社）工作人员根据其工作表现情况给予适当奖励或者惩罚；对于下沉到“一组一会”的政府工作人员按制度规定向组织

部门反馈其工作表现；对理事会中其他表现较好的单位人员向所在单位寄送感谢信；对于表现出色的普通民众给予适当的荣誉表彰和物质激励。

三、政党引领社会：基层治理“双重机制”构建

中国共产党自诞生以来便植根于社会并引领社会的发展，在革命年代创立的“群众路线”成为党治国理政的重要法宝并一直延续至今。作为一个“使命型”政党，中国共产党始终秉持立党为公执政为民的崇高使命，在不同时期始终通过自我调适与改造社会来解决国家面临的重大历史问题。^①党的十八大以来，面对基层社会治理的弱项，以习近平同志为核心的党中央大力推动基层党建工作，通过基层党组激活社会，实现“一核多元”的治理格局以及基层社会的“再组织化”。

B市在进行“党建引领基层治理”探索中通过建立“一组一会+”治理模式显著增强了基层治理中的弹性，在处理各类复杂问题时既创造出灵活的治理方式，同时也维护了制度的相对稳定。弹性能力的获得有赖于“自上而下”和“由内而外”的“双重机制”的有效运行。一方面，通过政党引领社会，市级党委政府强化基层党组织体系，增强党组织对基层政府行政部门的领导以及与基层社会的联系，通过压力传导机制提升基层政府组织的变革力，保证基层治理能够及时回应各类焦点问题。另一方面，通过政党连接社会，社会在动员激励机制的作用下自身的自主性被激发出来，积极参与基层治理，在基层党组织的领导下因“境”（社会情境）施策，提升了基层治理的精准性。党建引领基层治理“双重机制”针对不同治理情境对“一组一会”人员结构和运行逻辑及方式进行了富有弹性的制度安排，很好地满足了现实治理需求。

（一）政党引领社会：通过压力传导机制提升基层治理回应性

中国共产党的压力来源于其使命与责任，一方面“全心全意为人民服务”是其立党宗旨，来自群众的自下而上的舆论压力驱使其必须秉持始终服务于人民的宗旨，^②因此，有效回应基层民众的各种诉求是实现政党引领社会的必然要求。另一方面，作为长期执政的大党，需要通过不断提升党组织的先进性、党员和党员干部的模范作用来加强与群众联系。

在“压力传导机制”中基层治理最直接动力源于上级任务的层层分解以及与之相关的督察考核，通过构建自上而下的压力传导机制，加强上级党委对基层党组织的约束与监督是提升基层治理回应性的重要举措。党组织是基层治理的核心，是统领各方的中坚力量，基层党

^① 赵大朋：《使命型政党与中国共产党的自我革命：基本逻辑、动力机制与风险应对》，《治理研究》2022年第3期。

^② 唐亚林：《使命型政党：新型政党理论分析范式创新与发展之道》，《政治学研究》2021年第4期。

组织体系是压力传导机制运行的重要载体。压力传导机制从两方面发力：一是提升基层党组织体系自身的动员力和组织力，增强基层党组织的能力建设；二是延伸基层党组织深入基层社会的触角，将党组织的“堡垒”建立在群众日常生活之中，打通信息上下互通的堵点。最终的目标指向是回应满足群众的具体诉求。

事实上，基层党组织体系的能力建设不仅仅是某一个层级党委或党组织能力建设，而是基层党组织体系整体能力的提升，包括各层级党组织之间灵活调处能力、信息及时传送能力、协调配合能力等。同时，推进党组织的触角延伸与基层社会的深度融合使得基层党组织体系在功能上更为完善，避免党组织“悬浮”于基层社会的问题。

B市“一组一会+”治理模式中的“跨级连接双向信息流通渠道”和“矛盾纠纷分级调处制度”在夯实基层党组织能力的同时，将整个基层党组织体系凝聚成一个整体，破解了多层级治理中由于信息长链条传送导致对基层社会问题反应迟滞的问题。通过基层三级组织体系的构建和“闭环处理”机制的设立强化了村(居)党组织对党小组的领导，让群众全程监督问题处理过程、评判处理实效，有效激发基层党组织回应群众需求的内在动力。

为了更好地推进党组织触角融入基层社会，同时解决政党嵌入社会“压力强度”问题。^①B市在“一组一会”人员安排方面实行差别化处理，充分体现了基层治理中的弹性。在人员结构方面，针对社会自治力量薄弱、治理任务较重的社区实行“组”对“会”的强嵌入，最大限度发挥党组织对基层社会的统领作用；针对社区治理资源丰富、治理任务较轻的社区采取“组”对“会”的弱嵌入，侧重党组织对基层社会的引领。

(二) 政党连接社会：通过激励机制保障基层治理精准性

“政党连接社会”是党建引领基层治理的重要举措，基层党组织通过连接社会的组织网络，将不同的社会和政治力量有机纳入一个统一的中心框架，实现政治社会一体化。^②这个过程既是一个向社会赋能的过程也是收集、整合和表达各方利益诉求的过程。与党组织体系内部实施的“压力传导机制”不同，政党连接社会重在动员激励民众，具体包括借助“资源输送”和“服务对接”增强基层群体的自主能力；通过治理的“有效性”和“便利性”来激发基层民众参与治理的自主意愿，而基层民众的参与能有效保障基层治理的精准性。

首先，通过“资源输送”向基层社会赋能。通过权力和资源的下移提升了“一组一会”

^① 所谓“压力强度”问题，是指由于政党嵌入社会强度过高或过低所导致的基层治理弱化的问题。压力过强会导致党组织对社会的过度嵌入，科层化的党建引领基层治理，弱化了基层社会的活力。压力太弱难以引起体制内干部对群众诉求足够的重视，难以有效动员各方资源。

^② 吴晓林：《党如何链接社会：城市社区党建的主体补位与社会建构》，《学术月刊》2020年第5期。

议事能力，赋予“一组一会”公益事业办理、矛盾纠纷调解、群众权益维护等与民众生活息息相关的各项问题协商处理权力。群众自我组织、自我管理的能力得到大幅度提升，实现“小事不出组、大事不出村”的治理目标。

其次，通过“服务对接”提升问题对接能力。“一组一会+”的资源连接方式，以民众的实际需求为导向进行资源连接，同时将“六单工作法”嵌入进“一组一会”制度，提升了问题服务对接的精准性。居民根据实际需要“填单”，党支部和议事会“收单”“议单”“派单”，责任单位“领单”“办单”，群众“评单”。以居民的需求为工作方向、以民众的想法为工作方案、以群众的评价为绩效考核指标，将基层治理逻辑从单向“唯上”转变为“上下兼顾”。

最后，通过提升治理服务的“有效性”和参与的“便利性”增强群众的参与意愿。“一组一会+”通过建立各项治理制度实现了基层治理中“事事有回应，件件有落实”的治理目标，治理绩效显著增强；通过建立“城乡资源共享的跨区域共同体”实现了治理绩效的普惠化和最大化，民众对基层党组织和基层政府的认可度不断提升，激发了他们参与基层治理的意愿。此外，“一组一会+”非科层化的运行逻辑增强了普通民众参与的便利性，也有助于增强他们参与的积极性。另一方面，民众可以根据自身情况自主选择参与治理的时机，且协商交流的“非科层化”简化了民众参与治理的程序。

四、结论与启示

本文以B市“一组一会+”基层治理改革为例，探究党建引领基层社会治理“双重机制”的内在逻辑，并思考满足“平急”需求的弹性基层治理的实践路径。研究发现：

“双重机制”是党重塑基层社会的重要方式。中国共产党对国家各项事业的领导主要依靠“党对国家的领导”和“党对社会的领导”双重领导实现。^①在基层社会治理中，党通过对政府的领导获得制度基础，通过对社会的领导获得广泛的社会认同。这种双重领导主要通过“双重机制”实现，包括以党委和党组织为核心建立起来的政党引领社会的“压力传导机制”和以基层社会组织为主体建立起来政党连接社会的“动员激励机制”。其中，以党组织体系为载体的压力传导机制，借助党的政治权威赋予压力机制强制性，通过自上而下政治压力的传导和自下而上舆论压力的传送，保证基层党组织可以根据上级政策要求变化以及基层社会环境的变化迅速调整施政方向，在治理实践中有较强的主动性和行动能力。此外，压力传导

^① 林尚立：《集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化》，《革命后社会的政治与现代化》，上海辞书出版社，2002年版，第23-35页。

机制具有双向传导的特点。“动员激励机制”是动员社会民众的激励方式,以地缘、利益和治理绩效为纽带,通过吸纳的方式将碎片化、割裂化的基层社会重新整合,创造新的基层治理共同体。与“压力传导机制”不同,“动员激励机制”是一种“软机制”,不具有强制性,主要通过激发群众内在的责任主体意识进行动员和组织。凭借“双重机制”既能保证纵向治理的畅通性也能实现横向治理的多元性,形成基层治理立体化治理网络。

“双重机制”提升了基层政府的治理弹性。基层治理的弹性包括来源于压力传导机制的“回应性”和动员激励机制的“精准性”两个方面。“双重机制”依靠党组织对地方社会进行整合与凝聚,^①通过多重激励手段实现与民众的有效连接,实现“政党重塑基层”。^②“回应性”强调强化基层党组织建设,延伸党组织向下触角、增强党组织内部领导力、提升自身的组织力和执行力,通过层层压实责任,及时调整治理策略进行分级处置,有效应对新的社会问题。“精准性”强调借助基层社会自身力量及时了解各种新发社会问题为信息向上传送畅通了渠道,为灵活、及时地解决民众多层次、差异化、个性化需求提供了可能,为政策调整提供了可靠的民意基础。

“双重机制”作用的发挥需要可靠的连接点。“一组一会”作为“双重机制”的连接点提升了政府治理和社会自治的双重自主。“一组一会”实行“组”加“会”的组织结构,实现了政府治理的自主和社会自治的自主。首先,通过加强自然村(城市小区)党小组建设,畅通了个体党员到县(区)党委之间的有效联系,为基层政府治理自主性的增强提供了组织保证,既能将国家政策通过党组织体系有效传达到每个党员,又能借助党员以及党小组将不同主体纳入政府治理的体系。其次,有别于科层体系中的“职责同构”导致下级政府部门对上级对应部门的高度依从,基层党组织在自上而下建设过程中,对“一组一会”中的党小组高度赋权,使其能够自主判断、自主商议、自主决策、自主执行,同时实行非科层的沟通机制,实现了在基层治理中社会的自主。政府和社会双重“自主”的实践模式形成了“琐事、小事”小组办、“大事、难事”社区办的职责分工,有效提升了基层治理的弹性与能力。

B市“一组一会+”治理模式为如何提升“平急”治理能力、有效应对各种风险挑战提供了有益探索。通过强化“党社关系”,在增强党的引领力的同时激发社会的自治力,有效提升基层治理的弹性,增强治理的适应性,对基层社会自主性的培育、激发和保护至关重要。但如何保证基层社会始终具备与时俱进的自治能力依然是推进基层治理现代化所必须面对的难题。

^① 陈秀红:《从“治理共同体”到“生活共同体”:党建引领基层治理的社会整合功能实现逻辑》,《北京行政学院学报》2022年第3期。

^② 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。

Dual Mechanism: A Study on the Practical Path of Party-Building-Led Grassroots Governance

——The Example of a Municipal Party Group and Villagers' Council Governance Model in a City

ZHANG Chao WANG Lizhi

[Abstract] How to cope with the dual demands of the “Calm and urgent” in a permanent organizational structure without increasing resources is a difficult issue in current grassroots governance. A city’s model of grassroots governance led by a combination of party groups and villagers’ councils operates through a dual mechanism , providing a model for flexible grassroots governance that can be adapted to the needs of the “calm and urgent”. From the perspective of the relationship between political parties and society, this study takes party groups and villagers’ councils in an urban city in central China as its subjects to explore how to strengthen the resilience of grassroots governance through “political parties leading society” in different social contexts. Research shows that in the Party Group and Village Council model, the Party Group becomes the hub connecting the Party Committee at the higher level with the grassroots party members, and the Council becomes an important platform for the inclusion of different governance actors in society. Grassroots party organisations use pressure transmission mechanisms to vertically strengthen the party organisation system and enhance the responsiveness of grassroots governance through initiatives such as the establishment of a “two-way information flow channel with cross-level connections”, a “hierarchical system for the mediation of conflicts and disputes” and a “closed-loop processing of problems” mechanism. The horizontal integration of different social forces by means of mobilisation and incentive mechanisms guarantees the accuracy of grassroots governance through initiatives such as the channelling of resources, the matching of services and the enhancement of the effectiveness and accessibility of governance. Party building-led grassroots governance builds a three-dimensional governance network through a “dual mechanism”, which improves the resilience of grassroots governance.

[Key words] Dual Mechanism ; Party-Building ; Villagers’ council ; Party Group ; Grassroots Governance

(责任编辑：朱瑞)