

○“枫桥经验”研究

前置式治理

——新时代“枫桥经验”的机关探索

何晓斌 孙梟雄 赵升平

摘要:“前置式治理”是地方党政机关对新时代“枫桥经验”的新探索。地方党政机关通过党建引领、数字赋能、服务前置、资源前置、机制前置的方式(即“一引领、一赋能、三前置”),将党政机关的人财物力和权责利等下沉至基层社会,提升社会治理效能。这既激活了各类主体,推动党政社民协同互动,又推动基层治理向规范化、专业化和智慧化转变。

关键词:前置式治理;地方党政机关;数字化

中图分类号:D631.4;D926 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-3040(2024)01-0009-10

作者简介:何晓斌,男,清华大学社会科学学院县域治理研究中心主任,清华大学社会学系长聘副教授,博士研究生导师;孙梟雄,男,清华大学社会科学学院县域治理研究中心助理研究员;赵升平,男,中共诸暨市委直属机关工作委员会副书记、市委组织部部务会议成员。

一、引言

“枫桥经验”是贯彻落实党的群众路线和化解基层社会矛盾纠纷的实践经验,始于1963年,经过半个多世纪的探索、创新和发展,其内涵不断丰富。从最初的“依靠和发动群众,坚持矛盾不上交、就地解决,实现捕人少、治安好”,发展到“坚持和贯彻党的群众路线,在党的领导下,充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情,做到‘小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交’”,^①逐步发展成一套一体化的综合治理体系,成为全国基层社会治理的典型。

中共中央高度重视新时代“枫桥经验”的实践和探索,并赋予了很高的期待、任务和使命。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中强调,坚持和发展新时代“枫桥经验”,畅通和规范群众诉求表达,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。党的二十大报告指出,要“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,要求“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”。2023年在全国两会上,习近平总书记再次强调,要坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善正确处理新形势下人民内

^① 参见《陈文清在纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会上强调 坚持和发展新时代“枫桥经验”提升矛盾纠纷预防化解法治化水平》,2023年11月7日,载新华网:http://www.xinhuanet.com/politics/2023-11/07/c_1129963057.htm。2023年12月22日访问。

部矛盾机制,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。可见,“枫桥经验”在中国的治理体系中具有十分重要的地位。

党的十八大以来,我国经济社会发生了深刻变化。一方面,快速的经济的发展深刻改变着人民的生活水平;另一方面,也带来诸多新的社会矛盾和社会问题(如医患矛盾、学生抑郁、产权纠纷、税务纠纷等),尤其是在城市化进程加快、数字化转型加速的背景下,传统基层社会治理的方式面临着来自多方面的挑战。在这一背景下,如何妥善处理基层各类矛盾,如何为人民提供好各类服务,便成为提升基层社会治理效能和构筑人民美好生活的基石。而作为群众路线的生动实践,且经过半个多世纪的探索和发展“枫桥经验”,为基层社会矛盾化解和提升治理效能提供了宝贵的制度经验和实践典范。为此,要紧扣我国社会发展和矛盾的变化,继续坚持和探索新时代“枫桥经验”的内涵和精髓,不断完善正确处理新形势下人民内部矛盾的有效机制,提升城乡基层治理效能。其中,地方党政机关对新时代“枫桥经验”的探索是提升基层治理能力的关键一环。

在此背景下,笔者于2023年7月对浙江省诸暨市党政机关开展“枫桥经验”探索情况进行了深入调研,认为地方党政机关积极在机关内部运用、探索和发展新时代“枫桥经验”,探索出了“前置式治理”的模式,提升了基层社会的治理效能,增强了其治理韧性,对其他地方具有借鉴意义。

二、新时代“枫桥经验”视域下前置式治理的机关探索

(一) 社会治理的四类模式

当前,我国城市社会治理可以分为政府主导、市场主导、社会自治和专家参与四种主要模式。^①

一是政府主导模式。在该模式中,基层社会的治理资源、治理手段及各主体参与方式都是由上级政府决定的,政府是社会治理的绝对主导力量,也就是我们常说的社会管理。这一模式集中在建国后到改革开放前这段时期,国家通过行政组织和全方位管理的方式来配置几乎所有的资源,进而支持国民经济建设。该类治理模式的组织力和动员力很强,能集中力量攻坚克难,但同时也常常会出现政府过度干预,社会自治能力不足等问题。

二是市场主导模式。在该模式中,基层社会的公共服务和各类治理资源往往由市场主体提供,治理方式也是按照市场化的方式进行,如购买服务、物业公司等,市场力量和市场规则是社会治理的核心。这类治理模式发生在改革开放之后,是伴随着我国市场经济体制改革而形成的,主要存在于城市社区中。由于该类模式的治理资源是依靠市场主体,治理方式也是市场化的,所以,其资源配置的效率和服务质量都相对较高。比如,在城市社区中的物业公司,居民缴纳物业费的多少一定程度上决定了物业服务的质量。但是,这类模式依赖居民稳定持续的收入,一旦收入不稳定或在中低收入者聚居的社区,这一模式就会失效,甚至陷入无治理状态,也就是我们常说的市场失灵。

三是社会自治模式。在该模式中,基层社会治理多依靠社区自有的经济和社会资源开展,多是通过民众自发参与、自主协商、自主决策等方式来处理社区内部事务及公共产品供给。中

^① 参见葛天任、李强:《我国城市社区治理创新的四种模式》,《西北师大学报(社会科学版)》2016年第6期。

国的这类治理模式最初源于传统社会的乡绅治理,并在改革开放后被改造和发展,主要集中在农村,如村民自治等。从学理上讲,这类治理模式是相对理想的社会治理模式,因为其能够最大限度地发挥各参与者的主体性,推动社区实现共建共治共享。但是,由于受到体制限制、基层参与者的素质、社会组织的发育程度等的影响,这类治理模式只能在某些社区或者社区治理的某些方面发挥作用,仍旧面临制度保障弱、资源缺乏、组织动员能力弱等问题。

四是专家参与模式。在该模式中,专家出于某种学术理念或价值感介入社区的具体治理过程中,通过提供咨询、引入体制或社会资源来创新社区治理,进而提升社区治理效能。这类治理的初衷是试图将专家的专业知识和治理实际相结合,推动基层社会治理专业化。从实践来看,其取得了很好的效果,如清华大学社会科学学院社会学系在北京市海淀区清河街道开展的“新清河实验”。但是,由于这类治理模式受制于专家立场、资源动员能力及参与的持久性问题,因此经常面临可持续性和稳定性的挑战。

虽然这几类模式在实践中都有成功案例,但这些模式往往在事件发生后采取治理行为,还是一套“事发一应对”的模式,治理较为被动,治理效果也无法保证。针对此,笔者基于诸暨市党政机关的探索实践提出了“前置式治理”的模式,认为这是自上而下的行政力量和自下而上的自治力量结合的产物,其不仅有效地联通了党政机关和基层社会,而且充分调动了各社会力量的积极性,是不同于以往治理模式的对“枫桥经验”的一种新概括。

(二)前置式治理

前置式治理是指治理主体为达到一定的治理目标,将其人财物、权责利及治理程序进行制度化前移和下沉。具体到党政机关,就是在党建引领下,通过一定的体制机制设计或技术手段(尤其是数字技术)将各部门的业务(包括流程)、资源和机制等提前,以便有计划、有控制地顺利达到目标。具体包括向下和向前两个维度:向下是指各机关部门将业务流程向基层拓展,提供精细化服务;向前是指各机关将处理事务的重心前移,便于抓源头、防患于未然。

前置式治理区别于传统的“事发一应对”治理模式,强调在问题发生前便要综合施策,建立应对各种风险事件的应急机制,进而降低风险发生率。在前置式治理模式下,各条线部门的治理方式从之前的“等事”变为“找事”,从被动转向主动,是党政机关主动作为、干事创业的表现。

当然,推进前置式治理的前置方式与前置力度要根据地区的社会条件(如自治能力、资源状况、社区凝聚力及地方规范的约束力等)而定。在那些自治能力强、资源丰富、社区凝聚力强、村规民约约束力强的社区,各条线部门要进行放权,充分尊重社区的主体性,鼓励社区自治,让社区依托自有资源来化解矛盾和进行社会治理。在此过程中,党政机关可通过前置机制等方式对自治进行引导,逐渐强化法治和规范自治。相反,对于那些基础条件相对薄弱的社区,条线部门则要加强前置服务与资源,将各类服务、资源和机制下沉至社区,以此来激活、培育和重塑社区的自治能力。通过在不同类型的社区开展有针对性的前置式治理,能进一步提升基层社会的韧性,提升治理效能。

从实践来看,前置式治理主要体现在“一引领、一赋能、三前置”。(见图1)其中,“一引领”是指党建引领,“一赋能”是指数字赋能,“三前置”则是指服务前置、资源前置和机制前置。具体而言,党建引领是指党政机关部门将党建工作放置在部门业务工作和基层治理事务之前,通过党建来弥合部门内部、部门间及部门与基层社会间的各种张力,将各类业务和资源

统一于治理事务之上,这不仅使基层治理有秩序,还一定程度上避免了政府主导模式面临的行政过度干预的困境;数字赋能是指将数字技术和数字化手段运用于基层治理,通过数字化技术采集、处理和分析各类治理信息,从而实现精准高效的决策,提升治理效能;服务前置是指从原来的“民众找服务”转变为“机构主动提供服务”,业务部门将条线上的专业服务下沉和前移,为基层社会提供专业化指导;资源前置是指将条线部门的人、财、物力等资源下放到基层社会或前移至治理程序的前端,以便于基层调用各类条线资源;机制前置是指条线部门将其内外工作理念和方法下沉至基层社会,并与基层社会深度融合,形成新的符合基层社会的治理机制。

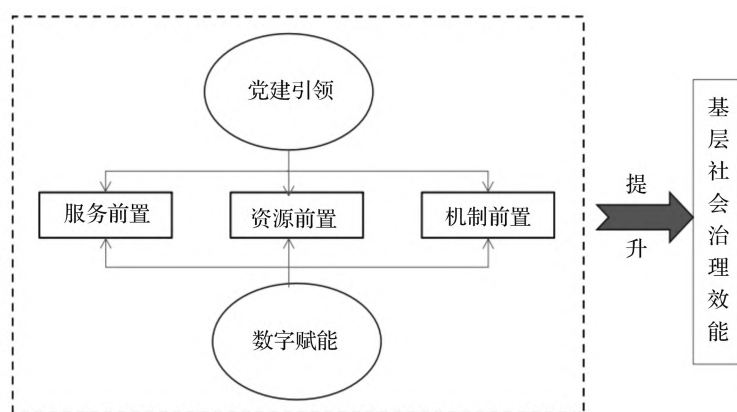


图1 前置式治理模式的主要内涵示意图

三、诸暨市党政机关对新时代“枫桥经验”的探索实践

(一) 党建引领基层社会治理

党的领导是新时代“枫桥经验”的优势和基础。诸暨市高度重视党建在基层治理中的作用,以业务条线的党组织为核心,以提升组织力和服务能力为重点,探索和创新机关党建,推动党建和业务相结合,以机关党建带动基层党建,通过党建来协调基层治理,提升治理合力,将党建转化为基层治理效能。主要从两个方面进行了探索。

1. 以机关党建带动基层党建。机关党建是党政单位的党组织和党员开展的自我完善活动,是党建工作的重要组成部分。机关党组织和干部的素质不仅关系到党和政府在人民群众中的形象,还直接关系到其对基层社会治理的统领能力及基层社会的治理水平。多年来,诸暨市深入运用和创新新时代“枫桥经验”,高度重视机关党建,始终坚持机关党建走前面、做表率,通过机关党建来带动基层党建,进而统领基层社会治理。自2021年开始,诸暨市相继制定了一系列推动机关党建的工作文件,建立一套推进机关党建工作的制度体系,并通过优化班子结构、明确机关党建工作责任清单、建立三级联述联评联考制度等来完善机关党建工作机制。同时,也充分发挥机关党建的带动作用,通过建立机关部门与社区结对共建机制、在职党员“两地报到、双岗服务”制度(“双报到”制度)等来带动基层党建。

在“枫桥经验”的机关探索中,诸暨市以党建这根“针”来编织基层社会治理这张网,有效地整合了各类资源,推动机关党建、基层党建和基层社会治理多方联动,有效缓解了基层社会治理

“最后一公里”的难题。通过机关党建带动基层党建,进而引领基层社会治理的方式,推动地方形成了党建引领基层社会治理的工作格局。

2. 党建业务互促互融。党建和业务是机关部门工作的两个方面。党建是解决思想问题,具有引领性和先导性;业务是解决实际问题,具有实操性。二者关系处理的好坏关乎各项工作能否高质量完成。针对党建和中心工作用力不均、重业务轻党建、结合不实等“两张皮”问题,诸暨市以服务发展为目标,立足部门职能、业务特点,积极探索党建和业务有机融合机制。主要从两个方面进行了探索创新。其一,机关党建和部门中心工作、重点工作和关键环节相结合。诸暨市自觉将机关党建工作放置在市委、市政府和本单位的中心工作中加以部署和策划,通过开展社区结对、双报到等制度,推动各部门领导干部和党员下沉至一线;同时,推动党建与各部门重点工作和关键环节相结合,使各部门围绕本单位的重点领域和关键环节,进行了系列的“微改革”和“微创新”,探索党建结合具体业务工作的小方法和小机制,推动党建和业务工作更能顺利完成。比如,在“枫桥式”医院的改革中,诸暨市卫健局开展“枫桥式”平安医院创建工作,坚持将“党支部建在科室上”,推动党建和业务目标联责、工作联薪、发展联动,探索党建工作嵌入业务工作的模式;再比如,税务局以“平安税务”建设为切入点,探索创建“枫桥式”税务分局(所),枫桥税务所党支部运用新时代“枫桥经验”,探索实施党员工作质量“红枫指数”,通过“五清”台账定标准、“四色”清单定方向、“红枫指数”定绩效,构建“党建工作与税收业务、数字人事与干部动能、税收征管与风险防控”深度融合的支部工作闭环管理模式。其二,党建联建。各业务部门发扬新时代“枫桥经验”共享共治的优势,条线部门加强与诸暨市内社区、企业及政府其他部门党建联建共建,不断丰富为民服务内容,探索基层党建新模式,助力基层社会治理。比如,政务服务中心强化市政服务中心各支部联动协作,深入村(社)开展“政策集市”活动,通过现场设摊解疑答惑、入户走访送上政策等形式,加强社保、医保、公安等高频涉民事项基层宣传力度,确保党建工作、改革工作与服务群众无缝衔接。

总之,通过将机关党建带动基层党建和党建联建等方式,推动业务互联、资源共享和多元共治,推动党建和业务互融互促。

(二) 业务重心前移,打通服务“最后一公里”

近年来,随着经济体制改革的持续推进,中国的政治和社会结构发生了深刻转型,人民群众的利益诉求也日渐多元,尤其是随着现代信息技术和数字技术的发展,群众的行为方式也发生了巨大转变,这使传统的治理方式面临着严峻挑战。诸暨市深刻认识到党政机关在新时代基层治理中的重要作用,立足于当地社会的发展特点,从各业务部门出发,对新形势下的社会治理进行了深入探索和创新。整体而言,诸暨市在党政机关内部的探索呈现出业务重心下移,条块联动增强的特征。其在纵向上向下延伸专业业务,推动资源下沉,将工作做精做细;在横向上将治理流程前移,强化预防和纠纷调解。

1. 业务流程前移,机关资源下沉。为了适应治理的新发展,回应人民群众的新期待,诸暨市各党政机关围绕重点工作,将机关部门的人、财、物、组织等下沉至基层,推动业务前移,从之前的被动应对变为主动服务,在纠纷发生之前就通过法律援助、政策解读、矛盾调解等方式进行了处理。比如,诸暨市公安局着力构建多方共教、多方共治的“枫桥式”未成年人帮扶模式;再比如,诸暨市民政局为创新发展新时代“枫桥经验”,更好地发挥社会工作在基层社会治理和社会建设中的重要作用,探索在乡镇(街道)设立“枫桥式”社工站,优化城乡社区服务等。

2. 条块联动,协同共治。条块关系是指垂直管理部门和地方政府之间的关系,其本质上是中央和地方之间权力划分问题。^① 一般来讲,“条”是指从中央到地方的业务部门,往往具有专业和技术优势;“块”具有属地和统筹的优势。能否妥善处理条块关系,决定着地方社会治理能力及效果。诸暨市深刻认识到二者之间关系,在推动条线资源下沉的同时,也着力增强条线之间协调能力,推动条块部门与基层社会的其他治理资源(包括村规民约、社区管理规定、社会关系等)有机互动,充分发挥基层社会的自治和德治,以便于能将各类资源有效整合,促进基层社会内部联动,激活基层社会的各类社会资源。

总之,诸暨市党政机关运用和创新新时代“枫桥经验”,将条线资源下沉至基层,并从横纵两个方向探索条条协作和条块协同新机制,进而编织基层治理之网,推动基层社会的治理格局从“上面千条线,下面一根针”向“上面千条线,下面一张网”转变,打通基层服务“最后一公里”,提升治理效能。

(三) 源头预防矛盾,织密前端化解之网

在长期实践中,“枫桥经验”逐渐形成了“坚持群众路线、矛盾柔性化解、风险源头预防”三大基本原则。^② 从源头预防矛盾风险,是“枫桥经验”的重要内涵,其作为“枫桥经验”土壤的一部分支配着诸暨市党政机关的行为逻辑,逐渐树立既治“已病”,更治“未病”的观念。也正是在这一治理观念的支配下,诸暨市各党政机关坚持以问题为导向,将“枫桥经验”和机关业务相结合,主动将治理重心前移和下沉,将风险防范工作的关口前移,从前端末梢防范化解社会稳定风险,逐步构建起源头预防、排查梳理、多元解纷的社会矛盾综合治理机制。这种从“事后灭火”转移到“事前防火降火”上来,有效地预防了问题积累、矛盾爆发。比如,诸暨市法院在践行“枫桥经验”中开展“枫桥式人民法庭”的创建工作,围绕矛盾化解“三道防线”建设,探索形成“三步工作法”^③。

同时,诸暨市不断创新夯实矛盾纠纷多元化解之策,统筹聚合各类资源开展解纷工作,建立有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制,织密矛盾化解之网。构成这一矛盾化解之网的核心逻辑是党建引领下的自治、法治、德治和智治的有机互动。其中,自治是基础。诸暨市充分激活群众参与基层社会治理的主体性,引导基层组织 and 群众有序参与社会事务、化解矛盾。同时,通过法治规范来引导自治。诸暨市推动公检法下沉,通过讲法、普法和实践用法等方式来增强基层民众和基层干部的法治观念和依法办事,以此来规范和引导自治,依法化解矛盾纠纷。德治发挥教化作用,在矛盾化解中,除了要善于运用道德对社会行为的规范作用,还要善于调用各类诸如社会关系、人情面子等社会资源来对矛盾双方进行劝说,理顺“气”,避免意气用事,一旦“气”理顺了,也就可以讲道理,矛盾也就迎刃而解了。最后,智治是手段。随着现代网络和信息技术的发展,诸暨市将技术手段运用于基层治理,充分利

① 参见曹正汉、王宁:《一统体制的内在矛盾与条块关系》,《社会》2020年第4期。

② 参见蒋建森、邵安:《新时代“枫桥经验”:从治理方案走向治理范式》,《浙江警察学院学报》2023年第5期。

③ “三步工作法”是指靠前一步防风险,跨实一步解纠纷,走深一步树公信。其中,在“靠前一步防风险”工作法中,诸暨法院通过“一季一通报”“一周一会商”“一镇一法官”等方式把“末端治问题”变为“前端防风险”;在“跨实一步解纠纷”工作法中,推动构建三级联动的矛盾纠纷分层过滤体系,织密群众参与的多元解纷网络;在“走深一步树公信”工作法中,建立健全“两协同一考核”工作机制(打造庭长、员额法官、廉政监督信息员协同的监管模式,搭建“法官+法官助理+调解员协同”的办案模式,出台法庭内部考核机制),在更深层次守牢司法公正。

用数字技术和大数据等技术,形成收集治理信息、智能分析研判及智慧治理平台,推动矛盾化解专业化、社会服务精细化,提高基层社会治理效能。比如,诸暨市社会治理中心不断创新工作方法,深化工作机制,持续推进数字化改革,建立社会矛盾纠纷多元预防调处化解体系等。

总之,诸暨市运用和创新“枫桥经验”,推动基层治理从原来的事后处置向事中延伸或事前预防和前端化解,通过将自治、法治、德治和智治相融合的方式推动诸暨市基层社会治理逐渐形成党建统领下的多元共治,治理手段也从原来的单一手段到多重手段的综合运用,为基层治理提供集成式服务。

(四) 数字赋能基层治理,集成式服务提质增效

1. 数字赋能基层社会治理。数字化正在成为经济社会发展的新引擎。对社会治理而言,数字技术的运用,将全面优化办事流程,整合社会治理资源,优化服务质量,这不仅能提升基层治理效能,而且将深刻改造基层社会的治理结构,是提高基层治理效能和推动治理能力现代化的关键。为此,要善于将数字技术转化为有效的治理力量。近年来,诸暨市党政机关积极探索,纵深推进新时代“枫桥经验”,以数字化改革为抓手,对基层治理进行了系统集成和数字赋能,打造了一套多部门联动、数据共享、功能集成和流程简便的基层治理平台体系和政务服务系统,如诸暨市社会治理中心运用数字化手段建立的“信息收集—分类处置—综合销号”矛盾化解闭环机制、诸暨市政务服务办开发的“诸事小灵通”和政务协同管理平台、人民法院运用数字化进行的“诉源治理”等。

2. 高效协同,打造集成式服务。基层社会治理事务具有综合性和复杂性,单一业务部门不能很好地解决问题,这就需要相互协同。虽然诸暨市党政机关已经逐渐探索出条条协作和条块协同的工作机制来应对基层社会治理的复杂性,但在实际操作中,依旧面临着办公方式不同、办事时间有限、办公流程复杂等困难。为了解决这些问题,诸暨市党政机关积极运用数字化手段,将业务搬到线上,简化办事程序,集成服务内容,提高服务效率。比如,诸暨市政务服务中心全力打造“政银企社”合作模式,通过在银行网点设置服务专区(窗),下放高频政务服务事项,实现邮政、农商行网点全覆盖,并持续扩大与诸如工商银行等其他银行的合作,可办理人社、医保、公积金等96个事项。同时,还实行市镇两级中心工作日中午错时、周六延时服务,充分利用数字技术优化全时段服务,实行政务服务“不打烊”。

四、政策建议

随着经济社会的快速发展,基层治理始终面临着诸如人口频繁流动、社会分工细化和多元价值观等的挑战,这对基层社会治理提出了更高的要求。总体来看,地方党政机关部门坚持运用和创新“枫桥经验”,探索出“前置式治理”的基层治理模式,有效提升了基层治理效能。然而,在前置式治理的具体操作中,还是要认真处理好四对关系:一是党政机关和基层社会的关系;二是党建和业务的关系;三是基层社会治理中的条块关系;四是基层治理和数字化的关系。能否妥善处理四对关系,关乎基层治理能力和治理效果。为此,笔者提出四个方面的建议。

(一) 建设权责清晰的专业化基层治理体系

中国基层治理始终面临着“一收就死,一放就乱”的基本矛盾。^①所谓“一收就死”,是指党政权力管的过多,基层社会就没有活力;所谓“一放就乱”,是指一旦党政权力管的过少,基层社会就会产生很多问题。为此,党政机关在“收”和“放”中找到平衡就成为基层治理的关键。就当前地方党政机关探索实践来看,各条线业务部门都试图将服务做精做细,都试图将业务、资源、机制等前置,这虽然能推动基层治理的专业化,但同时也会造成行政力量过度向基层社会延伸、管的过多等问题,这可能会在一定程度上忽略人民群众参与治理的主体性,进而削弱本该作为基层治理核心的自治能力。

针对这些问题,地方党政机关在条线部门将服务、资源和机制等前置的过程中,要明晰各个参与主体的定位,并提前进行制度设计。具体可朝三个方面努力。其一,总结频发事项,提早制度设计。在基层治理中,会经常出现一些高频的、有规律的事件,针对这些事件,可由主要部门牵头,其他业务部门协同,统一制定相应的预防和处置制度规范,以此来指导各类事务的治理,做到有规可依。其二,尊重社区自治,培育社区自治能力。对于那些偶发的、无规律可寻的事件,党政机关可鼓励社区充分发挥自治,充分利用地方社会资源和地方规范来加以解决。其三,培育专业协会。协会是为达到某种目标而成立的团体或组织,不仅具有专业性,而且与群众具有天然的亲和性。基层治理中的矛盾纠纷单纯依靠“法”和“理”往往是不能很好地解决的,而要融入情感、人情关系等社会性要素,这就需要党政机关退休人员和村干部等有经验的和有威望的人参与。可通过协会的方式将这些人组织起来,作为解决矛盾纠纷,完善基层治理的一股力量,这不仅能将党政机关业务的专业性和社区自治结合起来,还能让协会等社会组织参与进来,充分调动各参与主体的积极性。

(二) 进一步探索党建业务深度融合的新机制

前文已经提及,党建和业务“两张皮”是党政机关在实际工作中存在的主要问题。进入新时代以来,虽然我们在不断强调党建,也在探索党建方法及其与业务结合办法,但在实践中还是会出现应付了事、书面党建等形式化问题。

针对这些问题,地方党政机关在推进党建引领的过程中,要围绕如何将党建落地来进行制度设计,因为党建的本质是让干部融入群众,认认真真、踏踏实实地走群众路线,而不是远离群众。为达到这一目标,各党政机关不仅要探索党建和业务深度融合的新机制,还要逐步建立促进党员干部深入群众、真干事和干实事的奖惩制度。可尝试从三个方向努力。其一,建立党政机关内部的党建业务双重考评制度。各党政机关要结合自身业务特征,推动建立党建业务双重考评制度,并将党建考核作为党员干部晋升和调任的主要参考。之所以如此,是因为党政机关干部具有党员和职员的双重身份,既然是党员,那就要求党性高、服务群众;既然是职员,那就要求专业技能过硬。所以,各部门要将党建融入业务,并逐步建立双重考核制度。比如,诸暨市税务局创建的“党建工作与税收业务、数字人事与干部动能、税收征管与风险防控”深度融合的支部工作闭环管理模式,就是一个很好的范例,其有效地将党建和业务相结合,推动党建工作从单纯的统一思想走向了实操。可尝试在其他部门进行探索和应用。但是,机关内部的行政考核经常是以指标化的方式推进,这很容易导致党员干部为完成指标而做事,进而出现谎报虚报或形

^① 参见宣晓伟:《超越大一统:中国式现代化必须推进中央和地方关系的治理现代化》,《科学社会主义》2023年第4期。

式主义。对此,改进的方式首先是将部分考评权利让渡给群众或被服务者,建立群众对党员干部的打分制,让他们来衡量。各党政机关可在制度上设计群众匿名打分制,让群众(被服务者)对其服务或日常行为做出评定,倒逼党员干部规范其服务或日常行为。之所以如此设计,除了考虑到行政化的考核会带来形式主义之外,更考虑到党组织的宗旨是为人民服务。既然是为人民服务,那么人民就应该是“裁判员”,党员干部做得好不好、实在不实在,应由民众或被服务者做出定夺。至于机关内部考核和群众打分的分值权重,可以由党政机关根据其机关性质、业务特征等来决定。其次,对党员干部进行群众路线再教育和再实践。各党政机关可尝试收集和总结其在日常工作中将党建和业务相结合的案例和经验,并逐渐形成案例集,以此开展党政机关的理论和实践教学,这能较好地将理论学习和实践积累有机结合。党的十八大以来,各地不同程度地加强了党的建设,多数是参观学习,这虽然很大程度上提高了党员干部的认识,但认识终究只是认识,还是要落到实践。党员干部虽然学习了很多理论,但真正进入实践还是不知所措。为此,要在党的理论学习的基础上,加强对党员干部进行群众路线再教育和再实践,党政机关在日常工作中的案例和经验总结就是很好的教材。

(三)进一步理顺基层治理中的条块关系

条线业务向基层社会前置的过程中,面临的最大挑战是条线之间和条块间的统筹。不同的条线部门有不同的利益,再加上部门之间的创新竞争,必然会带来部门之间的协同困难。从党政机关的创新实践来看,虽然各条线都能结合本部门的重点工作和业务特征进行探索,但是大多是“以我为中心”和“各自为政”,很少进行条线之间和条块之间的协作创新,导致相似或重复创新。这不仅大幅降低了部门之间的协同性,还消耗了较多的条线资源。此外,在部门创新过程中,各部门往往会结合自己的业务来设计数字终端和数据管理方式,这导致双方之间的信息不联通、操作方式不同,非但没有简化基层治理,反倒因各部门创建了五花八门的数字终端而烦扰了基层干部,造成了基层治理过度数字化。

针对这些问题,地方党政机关在日后的探索中,要尤为重视各条线和条块间的整合和协同,并通过建立鼓励部门合作的激励机制、明晰条块各自权责利等方式来推动各方协作。比如,可尝试探索“联合服务或协同服务”的治理模式,以治理事项为中心,充分调动相应的条线和社区共同参与。对于那些例行化的事项,可尝试探索建立促进协作的制度;而对于那些应急事项,可制定相应的应急预案(比如成立联合服务组等),根据具体情况开展综合治理。但是,“联合服务或协同服务”所面临的挑战往往是条线和条块之间的部门利益及服务缺位问题(服务缺位是指虽然各个条线进行了联合服务,但依旧没办法处理事项)。针对条线之间和条块之间的部门利益的问题,可以建立一套促进部门合作的考评制度,将部门合作也作为部门考核的重要内容。针对条线业务部门和社区(块块)之间的矛盾,比较好的办法是党政机关以“引导者”和“裁判员”的身份来推动社区发挥自治,激活各参与者的主动性,通过运用本地的各类社会资源来解决治理问题。由于作为“块”的社区还具有条线部门之外的能力(如社会关系、人情面子、情感等),这些重要的非制度化资源,也能有效地解决服务缺位问题。

(四)探索智治和自治的融合机制,避免过度数字化

数字化是提升基层社会治理效能的手段,但是,在基层治理中运用数字化手段时,基层治理中的任何事项都需要以数据的形态进入系统,然后在系统中流转。若系统设计不当,治理事件发生的背景信息往往会被全部抹去,管理者仅能看到事件和处理进程,而看不到发生的条件和

背景,在处理中也只能就事论事。这种做法虽然确保了基层治理的透明化,但也增加了处理难度。

针对这些问题,建议地方党政机关在推进治理数字化的过程中,要进一步探索智治和自治之间的衔接方式,一方面要充分发挥数字技术的作用,另一方面还要留足自治的空间,用数字技术赋能自治。比如,可建立“事件筛选机制”,在事件进入数字系统或平台之前,先进行一个预处理和筛选。村内能解决的问题交由村内解决,只有村内无法解决的问题才进入数字系统继续流转,由上级单位分级分类,取代原先各类基层治理事项不加区分地全部进入系统分类流转的做法。通过这种“先分类,再进入系统”的方式,不仅减少了机关部门的压力,而且也给社区留足了自治的空间。要实现这些,就要从三个方面努力。一是鼓励村民有事先找最了解村庄情况的村干部,由村干部利用社区资源来协助解决。二是增强村干部运用现代技术和处理基层社会矛盾的能力,可以鼓励村干部运用数字应用(如微信等)来收集村民的需求和各类治理事项,然后针对性地处理;同时,还要通过业务培训等方式来增强其法治观念,增加其专业化处理各项矛盾的能力。三是完善数字治理平台,使自治事项有机融入系统,并能有筛选地让信息在系统中有序流转。

Proactive Governance

——An Exploration of the “Fengqiao Experience” in the New Era of Party and Government Agencies

HE Xiaobin, SUN Xiaoxiong, ZHAO Shengping

Abstract: “Proactive Governance” is a new effort of the Fengqiao Experience in the New Era by local party and government agencies. In order to improve the efficiency of social governance, local party and government agencies allocate the personnel, financial resources, powers, responsibilities, and benefits of their departments to the grassroots society, through the methods of Party Construction Guidance, Digital Empowerment, Proactive Services, Resources, and Mechanism. These measures not only activate various subjects, promote the collaboration among political parties, the government, the society, and the public, but also promote the grassroots governance towards the direction of standardization, specialization, and intelligence.

Keywords: Proactive Governance; Local Party and Government Agencies; Digitization

(责任编辑:胡望洋)