《学术界》(月刊)
总第278期,2021.7
ACADEMICS
No.7 Jul. 2021

在“规定动作”与“自选动作”之间:基层党建联盟的活力空间〔*〕

吴新叶[1,3],吕培进[2]
(1.同济大学 政治与国际关系学院,上海 200092;
2.华东政法大学 政治学与公共管理学院,上海 201620;
3.湖北工程学院,湖北 孝感 432000)

〔摘 要〕基层活力和有效治理是衡量中国基层治理的重要维度,二者之间是相辅相成的关系。通过对党建联盟的考察,发现基层活力并非是单纯自下而上的经验累积和创新扩散,而是“上下互动”的结果。在“规定动作”和“自选动作”的互动中,基层创造了一个可约束的建设性空间,价值引领、契约关系与联合行动构成了基层活力的基本结构形态。实践中的党建联盟体现出原始创新、创新扩散、持续创新等不同样式,但也存在失衡现象。在党的领导、基层活力、有效治理的连续统逻辑下,这一发现和结论有助于揭示“中国经验”中党建引领基层治理的内在机理。

〔关键词〕党建联盟;基层治理;基层创新;建设性空间
DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.07.007

一、引 言

中国改革开放以来的经验表明,基层角色不但是政策执行的关键主体,而且也是治理创新的“第一行动集团”。[1]尽管上级放权、授权与委托的方式不同,但基层获得治理创新的机会逐步扩大确是不争的事实。[2]作为多层次、多样化的地方样本和地方经验的实践者,基层在中国的治理体系中显示出越来越自信的主体性,推进了治理的多元化,甚至推动了国家层面的治理转型。国内有研究将这种动力过程描述为“地方复兴”,[3]而运转过程则表现为中央与地方间的“约束权力结构”特征。[4]党的十八大以来,随着治理体系与治理能力现代化进程的不断加快,基层创新出现了一些新动向:在“顶层”关于创新的总体要求、基本原则、方式方法、组织领导和基础保障等得到遵循的同时,尽管“基层”实践具有建设性的探索勇气,但鉴于治理事务复杂和治

作者简介:吴新叶,政治学博士,同济大学政治与国际关系学院教授、博士生导师,上海市浦江学者,湖北工程学院楚天学者特聘教授,研究方向:政党政治、基层治理;吕培进,华东政法大学政治学与公共管理学院博士生,研究方向:基层治理、地方政府。

〔*〕本文系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)的阶段性成果。

理能力等条件约束,特别是在数字技术应用的背景下,很多改革行动呈现出“跨界”创新的特征。比如,为了落实中央关于社会治理共建共治共享的“顶层设计”精神,形式多样的“联盟”式治理现象层出不穷。这些联盟组织通过成员间合作、组织联建等不同方式,形成了跨越党政部门、市场和社会各领域的红色纽带和治理共同体,特别是在特定领域开展的联合行动,突破了既有的条件约束而显著提升了治理效能。虽然既有研究对此有所关注,但对于联盟及其行动的研究仍然十分有限。具体而言,基层治理中的党建联盟形式体现了怎样的基层创新特征?同传统治理方式相比发生了怎样的变化?这种变化同顶层设计所倡导的创新原则是否契合?对于如上问题的回答将有助于发现当前基层治理的新态势,为治理效能提升探索新路径。

任何单一组织在面对纷繁复杂的治理难题时,都不足以自信到得心应手的地步,而采取党建联盟的“抱团”策略,能够形成“集中力量办大事”的协同格局,对于整体推进治理进程、促进公共利益实现,都是十分务实的选择。本文认为,当前基层治理实践中的“党建联盟”形成了一个新的建设性机制,即一个以基层活力为机制的、可建设的空间。它有三个特征:一是基层活力有价值传导功能,多方缔结联盟的前提是建立治理共同体,克服了原来各自为战的碎片化治理弊端;二是基层治理借助联盟形成合力,其路线特征是契约精神,既照顾到上级“规定动作”的制度约束,也激活了基层“自选动作”的积极性;三是联盟目标是建设性的,只要对现有治理格局有改进,开展联盟行动的各方就能够形成共识。需要指出的是,目前联盟机制还散见于个别领域,远未普及,但这一动向展现了未来激发基层活力的新机制,此建设性机制对基层治理将发挥不可忽视的作用。

二、党建引领:联盟的“跨界”特征

党建联盟也被称为“红色联盟”,原是一个网络热词,后成为媒体用语,应用于政策文件领域之后成为学术用语。在党建联盟的起源与内涵解释上,学界并无一致观点。较为共识的观点是,在我国政治语境中,红色是一种具有革命性、政治性的色彩,是中国共产党的色彩象征。[5]以此推论,党建联盟就是指带有中国共产党组织属性的联盟,是以党的组织为主要成员的正式和非正式的联盟性组织团体。党建联盟具有基层首创的特质,发轫于上海、北京、安徽、江苏和浙江等地的社会治理实践。为了发挥党组织的统领作用,这些省市探索如何将党建与社会治理相结合,以党建联盟方式推动党建资源共享,实现不同单位的优势资源互补,以共建的方式、以联盟的框架促进自身能力建设,来对冲资源劣势或资源不足所造成的治理紧张状态。具体而言,这些地方的党建联盟经验主要有:党的政治理论“联学”,联盟成员共同开展学习活动,让党员和干部相互对标、相互结对学习;党建实践活动“联办”,联盟成员自行约定活动频率和活动方式,根据活动方案开展联合行动,在联盟范围内推进实践活动走向深入;党员队伍“联建”,目前的中心任务是推进党员队伍治理能力现代化建设,在党务管理、工作理念、工作作风、人力资源开发、组织纪律等不同领域开展形式多样的联合行动;党务与业务“联动”,党务服务于单位业务是基层党建引领的经验总结,二者互动程度直接决定着联盟成员单位的行动自觉性、主动性和积极性。党建联盟从其诞生之日就显示出打破旧框架的“跨界”特征,以下试作展开阐释。

(一)联盟成员“跨界”

在经验上,党建联盟通常以单位和组织为发起人和成员,主要是各级地方的、企业的、行业的、社会的党组织,但“盟员”单位却跨越了原党组织的隶属关系。比如,上海市杨浦区在2012年成立的产学研党建联盟,发起单位为杨浦区科委,而主要盟员单位为辖区内的复旦大学等5家事业单位,盟员单位共享实验室和大型科研仪器。[6]2013年,上海闸北区(现静安区)大宁路街

道组建了更大的“跨界”党建联盟,将大学校区、科技园区、商业街区、部队营区、生产厂区通过党建平台机制加以整合,“五区党建联盟”一度成为上海市的品牌项目,盟员单位涵盖了街道管辖的全部领域。[7]

在各地的探索中,虽然成员“跨界”目的不一,但发挥各自优势,形成互动互补格局是其中应有之义。比如,在安徽省合肥市芜湖路街道曙光社区的党建联盟成员单位中,仁爱中医院党支部的免费便民医疗服务、律师事务所的法律咨询与法律援助服务,以及心理咨询机构的专业化服务等,不仅形成了功能互补的基层党建共同体格局,更重要的是满足了社区居民多元化需求。[8]显然,这种多元化需求是任何单一单位都无法满足的。这种情况在专业领域的党建联盟中表现得更为突出,它们聚焦于专业化治理任务和具体目标,如北京海淀区的独角兽企业党建联盟、[9]浙江丽水的弘扬践行革命精神红色宣传联盟、[10]全国红色文化战略联盟、[11]中央苏区红色旅游联盟[12]等。有一些跨界联盟是为了解决治理中的“老大难”问题。比如,在浙江嘉善,拥有1038个成员单位的“四方红色联盟”吸纳了来自于机关单位、行政村、企业、社区等跨界主体,“党建工作视角聚焦在四方和谐关系的构建上,整合资源,互促共赢。”[13]还有一些党建联盟由企业、非营利组织等发起,尽管初衷各异,但共建联建的“交集”都是为了解决实践中的问题,是“问题导向”促进了党建共同体的组建。

(二)行政区划“跨界”

从地域看,党建联盟主要有城市和农村之别。从基层治理的角度看,多数党建联盟分布在城乡基层社区,以红色物业联盟最为常见。“红色物业”,是指在物业服务中坚持党建引领,将公共服务与党的思想、政策宣传等融为一体,将党的声音和关怀传递给家户、居民的具有“红色”政治色彩、发挥政治功能的物业服务或物业服务组织。[14]如浙江省衢州市在1100余个小区全部设立了红色物业联盟,配备了“红领党务通”“红色政工师”等,“老旧小区中,80%以上面貌有了显著改观,群众满意度由50.2%提升至78.4%”。[15]类似衢州这种跨越三县两区一市的党建联盟在各地都非常普遍,还有一些跨省的联盟,如跨两省三县的“湘赣两省千年鸟道护鸟红色联盟”。[16]目前,有一些全国性的党建联盟组织也开始出现,可以想见,此类党建联盟将在联合行动上产生更大的影响力。

(三)行业“跨界”

“党建+行业/产业”的联盟形式建立在属地管理的基础之上,目标是“让党建与地区经济走向、经济发展同频共振……与经济社会发展衔接更紧密、发力更精准”。[17]多数红色联盟成员属于同行业或相近行业领域,但也有一些联盟跨行业、跨领域,如无锡“融·媒+”党建联盟由无锡市地方金融监管局、市银保监分局、无锡日报报业集团等组成。[18]其他如校企党建联盟、社企党建联盟等,也在全国各地陆续出现。不久前,由文化和旅游部、国家文物局等600多家单位联合发起的“红色文创联盟”,行业不仅涉及到博物馆、文旅企业和社会组织等不同部门,而且还吸引了来自于表演艺术、工艺美术、影视产业等单位的加盟,共同推动党的思想、理论、文化、政策宣传,扮演着培育、传播、传承和传递红色文化的“红色引擎”角色。

管理学界将跨行业结盟称为“异业结盟”或“跨界联盟”,[19]在推动资源优化整合、创设发展优势、凝聚治理和发展合力等方面具有显著优势。从党建视角来看,党建联盟是在“大党建”理念下发展起来的,其直接目标是通过加强党的建设和党的领导,借助“上下游”或相关行业的党建资源,实现本行业的高效治理与高质量发展。值得注意的是,在吸纳企业的“异业”党建联盟中,基层经验出现了两大特征:一是在组织建设上有新突破。比如安徽合肥滨湖党建联盟设立了理事会,统一领导联盟的党建工作,在组织形式上兼顾了企业管理和社会组织管理的特征。[20]二是企业组织的战略化合作经验被移植

到党建联盟中来。比如,企业跨界战略联盟的结成,一般需要结盟企业具有相当或对等的经济实力、共同的经济目标,彼此间还要通过正式化的契约或协议确立合作关系,以及开展互相协作、共担风险、共享利益的联合行动。[21]再如,事业单位与企业联盟在组织形态上介于科层制与市场机制之间,因此能够凭借资源优势产生强大的组织辐射力。[22]

三、"规定动作":党建联盟的共同体取向与条件约束

(一)"规定动作"的含义

"规定动作"是指一种具有"条件约束"特征的政治机制,任何需要完成"规定动作"行动要求的组织和个人都必须接受党的政治领导,体现出"自上而下"的治理逻辑。在党的政治话语中,"不走样"是基本要求,在更为严格的层面则体现出政治"红线"的约束性警示。以党建联盟为例,那些严格遵守联盟宣言或倡议的主体必须在党的制度框架和组织框架下开展活动。学术界关于企业战略联盟的研究发现,正式、规范和严格的契约不但对联盟建立和维持具有保障作用,而且也是联盟利益共享、风险共担的依据,这已经得到了中外实践的检验。[23]从制度化的层面看,指导联盟行动的基本规范要求盟员单位达成的各种合约、协议、指南等,都在"规定动作"的约束范围之内。一般情况下,联盟成员单位越多、异质性程度越高,则联合行动的难度也就越高,对于规范制度的依赖性也就越高。同时,为了协调、激励和约束彼此间的行动方式,联盟还需要就责任、违约、处罚等作出规范。在实际运转中,制度契约的正式化程度同联盟行动的一致性体现出高度相关性,并直接决定着联盟合作的网络形态,[24]因此,"规定动作"在一定意义上可以被认为是组织建构和维系运转的权威制度体系。

在基层治理实践中,如果存在各个原子化的党组织"单独作战"的现象,就难以破解区域性、系统性问题,因此,客观上需要一个能够超越"单位"限制的、具有权威性的引领机制。[25]西方的结盟理论多强调通过成员间的制衡机制,在结构、权力、力量等不同层面来实现对成员行为的约束,同时通过建立共识和包容机制、权力共享(power sharing)机制、协调协商机制以及利益分享机制等,对盟员联合行动进行引导。[26]在我国,党的领导体制决定了这种均衡式结盟并不适合党建联盟的联合行动,反倒是党的"规定动作"体现了约束机制的刚性原则和政治底线逻辑。

(二)"硬"约束的价值导向

其一,"规定动作"的核心价值是秉持人民本位的政治准则。《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》指出,坚持以人民为中心的指导思想体现在工作原则上就是"坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体"。[27]其二,为了共同体的集体价值而对联盟成员作出"规定动作"的约束。均势观的结盟理论以国家行为体为对象,认为盟国应遵循"约束先于共享"的原则,共享建立在均衡、制衡的约束机制之上。[28]均势论的结盟观点对于解释国际政治格局与国家行为体之间关系变迁提供了一个基本理论遵循,对于解释主体间关系建构提供了借鉴。其三,以"规定动作"对联盟业务进行约束。根据党的工作原则,"规定动作"历来体现出刚性约束的特征,不但要求业务内容"姓党",而且业务开展的党务环节不能少、不变通。联盟的党建工作既要把党员干部动员起来,有效嵌入到实际工作中去,而且还要实现党组织对联盟范围内的业务领导,将党的指导权和监督权嵌入到联盟党建业务的全过程,确保党的政治引领、思想引领、价值引领和文化引领,筑牢"红色阵地",促进党务工作精细化、精准化,提升党建工作成效。

(三)党的组织愿景:约束性的政治引导

组织愿景层面的"规定动作"存在着层次性差异。

其一,国家法律与党内法规层次。严格说来,任何党建联盟的联合行动都首先必须遵守国家法律法规,同时还要符合“1+4”的党内法规制度体系要求,党章和党的组织、领导、自身建设、监督保障等法规制度是党政治引领的约束性制度。概括起来,国家法律制度和党内法规体系为党建联盟的联合行动提供了制度保障,在一定程度上显示出党的“规定动作”的严肃性和可预期性。

其二,领导制度层次。党的十九大报告关于统一战线工作的论述中指出要“找到最大公约数,画出最大同心圆”,这对党建联盟的集体行动同样具有适用性。党是“找到”和“画出”的权威主体,“公约数”和“同心圆”是联盟缔结方的共识结果,具有制度基础。在党建引领基层治理的实践中,联盟行动必然会遇到各种困难,但制度赋予了党的权威身份和地位,有权力整合社会各主体力量,汇集社会各方资源,解决社会治理过程中条块分割、区域壁垒等问题矛盾,推动区域之间形成良性互动与和谐合作。

其三,针对党员干部层次的“规定动作”。党以政治担当和严格自律的姿态为联盟行动作出示范。以党员干部为例,在新冠疫情肆虐期间,面对新冠疫情大流行带来的极端不确定性,广大党员听从组织号召,“逆行”抗疫第一线,广大社区干部和下沉干部也毅然决然地坚守阵地,带领人民群众共克时艰,取得了举世瞩目的抗疫成果。

四、“自选动作”:基层活力的自主性机制

“自选动作”是一种典型的自下而上路径,是指产生于基层的被党和政府所倡导和鼓励的经验性做法,因而,“自选动作”常被称为“创新行动”。习近平总书记反复强调指出:破难题、补短板、防风险,就要“用改革的思维、创新的办法提升社会治理效能”,“各级党委和政府要把加强和创新社会治理摆到更加突出的位置”,“从我国实际出发,遵循治理规律,把握时代特征,加强和创新社会治理,更好解决我国社会出现的各种问题,确保社会既充满活力又和谐有序”。[29]一般认为,“自选动作”的绩效越是显著,那么,基层创新的活力指数就越高。当然,如果这些“自选动作”能够提炼为地方性知识,则形成治理模式的可能性就越高,因此得到推广的几率也就越大。

(一)原始创新:问题导向下的应对与突破

莫尔指出,创新动力、对抗因素和资源利用之间的互动函数决定着创新的层次。[30]以此推论,原创是创新主体面对特定事务对象,动员和运用各种直接与间接资源,创造性地形成解决方案的互动结果。“河长制”是一个颇具地方原创特征的治理例证,2003年在浙江省长兴县首设“河长制”,原方案设计是以责任包干制来推行河道卫生管理,创建国家卫生城市。[31]由于治理效果明显,县委遂决定在全县范围内的所有河流都实行“河长制”,“业务”范围也从公共卫生拓展到清淤、保洁、绿化等综合整治工作。时隔十三年后,这一经验开始在全国推广。中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于全面推行河长制的意见》,将四级河长制提升到“完善水治理体系、保障国家水安全的制度创新”的新高度在全国推广。[32]从“自选动作”的角度看,长兴县的原始创新涉及到创新动机、资源动员与治理能力,目标是解决县域存在的“水问题”。而在中央的政策安排中,对来自于地方和基层的各类河长制“自选动作”是肯定的,通过对“地方经验”进行高度提炼,以原则性的“规定动作”向全国推广。无疑,中央期待各地经验总结能够促进制度创新,以解决“水安全”问题。因此,原始创新中的“问题导向”思维和经验做法,客观上促进了制度创新,为更大、更广领域的“问题导向”式治理提供了启示。

其一,“自选动作”锚定解决“本地”实际问题。著名的“枫桥经验”是浙江省绍兴市农村社会治安管理的原始创新,六十多年来实现了二次创新和再创新,在不断的创新迭代中形成了自己

的服务标准体系,[33]当前正在实施中的党建联盟有效协同起社会综合治理体系的资源和力量,形成了“枫桥警务”“枫桥司法”“枫桥检察”“枫桥监察”“枫桥信访”等结构性的治理体系,覆盖到市域社会治理的全领域、全过程。枫桥的这些“自选动作”还在继续,“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的三位一体格局巩固了新时代“枫桥经验”在全国的地位。无可置疑,这同浙江省倡导的“最多跑一次”改革和中央提出的“治理重心下移”也存在高度相关性,“规定动作”和“自选动作”的良性互动成就了持续创新的“枫桥经验”。

其二,“自选动作”在治理序列上优先解决本地的存量问题和突出问题。相比于国家治理的抽象性,基层治理领域所呈现的“问题”多是居民身边的、关乎公共生活的具体事务,因而更容易唤起居民的“共鸣”。比如,宜居家园建设必须从保护社区环境、从垃圾分类做起;提升公共精神必须坚持发挥社会规范在治理中的濡化作用,在社区参与中改进治理效能。“自选动作”的可建设空间表现如下:一方面,在林林总总的社会事务中,“问题导向”是有重点问题和关键问题之别的。“有什么问题就解决什么问题,什么问题突出就重点解决什么问题”。[34]另一方面,“问题导向”为基层活力的发挥作出原则警示,任何创造性的“自选动作”都是有边界的,超过“规定动作”和自身能力限度的行动,应该寻求协同治理,否则由此产生的不确定性将成为不可承受之重。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二十三次会议上的重要讲话中指出:“老百姓关心什么、期盼什么,改革就要抓住什么、推进什么,通过改革给人民群众带来更多获得感。”[35]否则,所谓的创新就会被那些容易被领导注意和治理绩效识别度高的指标所误导,从而延误“政策之窗”的开启时间。[36]再一方面,“自选动作”须是能够提供答案的优选方案。有研究以实践观将问题导向与结果导向并列,认为明确的问题导向意味着有“明确发展的路线图和时间表,让老百姓知晓发展的预期,……经得起实践、人民、历史检验”。[37]在一些地方,“自选动作”不但成为示范推广的典型,还被提炼并转化为地方政策,其解决问题的针对性和有效性显露无疑。

其三,原创方案存在条件约束性,即便在“本地”范围内也可能存在治理的不确定性风险。在2020年武汉抗疫期间,“最美快递员”汪勇组建了一支线上志愿组织“助医出行联盟”,以解决金银潭医院医生的出行问题。联盟尽管一度吸引了1500余名私家车司机加入,但还是遇到了一些现实问题。这个助医出行联盟遇到的问题使其扩展了“自选动作”的范围:当他们得知驰援武汉的南方医务工作者吃腻了泡面而思念米饭时,遂决定免费为他们提供工作餐。但是,疫情管控的相关政策规定使得餐饮企业无法“生火”作业,最终是党员干部志愿者利用自己的网络关系协助解决了问题。[38]这里,是党员志愿者架起了连接“规定动作”(餐饮管控)和“自选动作”(工作餐生产)的桥梁,一定程度上证明了协同治理的不可替代性和行动策略的灵活性。在基层党建联盟的联合行动中,因时、因人、因事务变化作出权宜性应对的成功范例不在少数。

(二)创新扩散:“自选动作”的拓展效应

不同视角下的创新扩散不过是对同一个创新及其演进过程的观察。罗杰斯认为,创新扩散是创新传播的过程,是在社会系统内沿着时间轴线而展开的交流。[39]韩博天发现了中国式治理的“试点—推广”规律,在具有改革风险的领域实行自上而下的政策约束(实验性规制),对于具备风险管控条件的区域放开“试点”,鼓励具备更大自主权的治理范围实施更多更广的“自选动作”。[40]很多学者在评述韩博天的观点时认为,从央地关系讨论创新的动力机制除了关注中央的认可或支持,还需要检视干部执行政策的积极性。[41]这些研究林林总总地论证了地方创新扩散的机理、动力机制和影响因素,但鲜有关于“基层”创新及其扩散的相关研究。在基层创新

活力的角度上,创新扩散包括了三种情况:一是将别人的经验进行主动复制,体现出组织学习的特征;二是在外力干预下被动模仿,使成功经验得以拓展;三是在结合本地实际的基础上,借鉴原始创新成果而实现“二次创新”,满足本地发展需要。这三种情况都同“自选动作”的幅度和力度有关,因此显示出不同的活力状态。

其一,学习型扩散。大量研究发现,从同类组织中学习和效仿是创新扩散的常见路径,这是因为它们彼此之间“相互学习并效仿创新的机会和渠道更多、意愿也更强……不仅表现为对成功政策的复制,还反映在对失败政策的规避”。[42]尤其是彼此熟悉的单位一旦取得创新突破,邻近单位就会争相学习(“自选动作”),上级单位也有可能组织“观摩学习”;尽管也存在非线性扩散的可能性,但创新扩散会更快、效果会更显著。比如,在安徽徽州农村矛盾纠纷的调解与化解实践中,“枫桥经验”在本地被创造性地转化为“中人协商”下的分级分层解决办法。[43]全国各地兴起的商圈红色联盟也是很好的例证,这是学习了社区党建和工业园区党建联盟的做法,创新性地形成了以商圈为主体的枢纽型党建机构,并以党的组织服务功能强化开拓了针对商圈的党建新领域。[44]

其二,培育型扩散。主要是来自于系统外的推动,助力“自选动作”出新。比如,城乡社区服务类的“明星”社会组织多是政府培育的产物,[45]它们借助国家的政策激励、政府购买、领导指示等不同资源优势取得了创新成果,因而成为创新扩散的样板。近年来,随着基层治理重心下移,以及下沉干部与联系点制度的不断推进,一些“关键少数”带活了不少基层治理单元,开拓了更具建设性的治理空间。[46]在很多地方,为了加强辖区的行政管理和社会治理,巩固和维护社会稳定,地方会主动通过党组织和党员干部等不同渠道,团结和凝聚辖区内党员所在的组织单位,激励组建党建联盟。以商圈党建联盟为例,一旦在资源动员、组织文化、员工面貌等方面取得显著绩效,就会引起其他商圈的效仿。事实上,很多商圈党建联盟开展的各类公益性服务,以及在解决商圈矛盾纠纷、破解治理难题、优化商业区环境等方面的努力,对于商家盟员而言确实回报丰厚,为跨体制、跨单位的区域化党建开辟了新路径。[47]

其三,领头雁型扩散。任何一个区域内都存在至少一个典型单位,它就像头雁一样披荆斩棘、开拓前行,引领周围单位按照特定队列追随伴飞。在中国的基层创新实践中,所谓的“点”往往就扮演着这种领头雁的角色。[48]由于联盟组建坚持自愿原则,因此不会出现跟风模仿的消极现象。[49]如果牵头单位是行业领袖,那么联盟号召力和影响力都将得到迅速扩散。在党建联盟内,资源禀赋、制度体系、组织文化等结构性因素决定了联合行动具有高频度响应的特征。一些地方出现过“品牌”单位引领的成功范例,其典型经验甚至在本联盟内就直接复制,产生“滚雪球”效应,本系统的“自选动作”因之成为创新活力的新表征。

(三)持续创新与联盟共识的机制

关于持续创新,学界的既往研究大体分成两大类:一是外力说,如“压力型体制”“晋升锦标赛”等学术观点;二是内力说,如组织文化、发展战略、核心能力,以及组织困境等因素“倒逼”创新等立场。郁建兴通过对浙江桐乡市社会治理的案例研究发现了基层持续创新的动力机制,由于“三治融合”不是上级设定的“规定动作”,本地也未出现重大治理危机,因此桐乡市的改革具有“自选动作”的特征,是一种“自觉自为创新”。[50]在党建联盟的推动下,桐乡市的这种持续创新实践已经迭代升级,甚至从社会治理领域推广到县域公共生活的全部场景。一般认为,鉴于党建联盟的政治属性和动员能力,其思想与价值观容易达成一致,而持续的活力支撑则需要可持续的治理共识,否则行动难以在盟员单位的横向联合与纵向的时间演进中保持一致。在一般性经验中,基层党建联盟的共识既有约束性共

识,也存在协商性共识。

其一,约束性共识机制。在“自选动作”的层面,约束性共识是指党建联盟在遵守上级党组织对党建工作领导的基础上所形成的各种原则性制度规范和具体的工作要求,联盟单位认同党组织的政治权威和组织网络系统及其政治资源配置。在这个约束性的共识体系中,党的规章制度和政治行为“规矩”是硬共识,各盟员单位以“政治宣言”的方式建构叙事内容并内化为联盟组织的意识形态。

具体而言,约束性共识主要有四个层面:一是联盟对组织目标和组织价值观的约束。由于成员单位满足了组织建设的政治“准入条件”,更为长期的任务是实现党对联盟的领导,以政治建设统领联盟行动,提升盟员单位服务基层的能力水平,满足居民对美好生活的需要。二是“红色”属性对联盟组织体系的约束。中国共产党是执政党,在长期的革命和执政中形成了结构严密的组织体系,不仅在党的组织系统内部构建了科层化的网络体系,而且还同人民群众缔结了形式多样的联系。党建联盟的任务不仅仅是为了组建一个具有政治特征的治理共同体,更为重要的是能够以政策、文件和合作协议等,推动联盟内部领导机构体系、管理制度体系、服务项目体系等一系列规范化组织体系建设。三是党建联盟对专业化的约束性共识。现代社会分工愈益精细化,彼此间的依赖程度也更加紧密,因此党建联盟的成员单位之间的专业化程度越高,对于合作治理的需求就越大。在经验上,联盟往往就特定事务进行专业化分工,在联盟内部开展共建联建。比如,在武汉的城市红色物业联盟内部,社区党支部负责为物业公司提供组织党建的业务指导,甚至直接派员到物业公司开展党建活动,而物业公司则“额外”协助社区居委会推进居民自治的有序展开。[51] 四是联盟联合行动的约束性共识。依据结盟理论,在“敌人的敌人就是朋友”的“准则信条”下,面对共同危险、威胁和压力的人或组织,联盟间往往采取“同进退”的联合行动策略,通过力量联合、优势互补、策略叠加等方式以保护自身安全和利益。约束性共识还对那些“拒绝”采取联合行动的盟员单位作出规制,严重者可以被排除在联盟之外。

其二,协商性共识机制。比较而言,协商性共识是一种建立在民主决策之上的机制,一般适用于以下两种情况:一是联盟内部治理,如日常运转、纠纷解决与对外关系等;二是处置突发事件,特别是“无先例”的突发性应急管理,需要各盟员单位协商解决。

在协商性共识机制中,常见以资源配置和利益联结而开展的联盟行动。这种共识达成具有“自选动作”的禀赋特征,体现出结盟单位自主协商、合作治理的行动动机。伊斯顿认为,作为一种“利益聚合器”,政党自身的利益聚合和代表功能有助于吸纳与其主张相一致的阶层或群体结成联盟,从而在强化政党与社会的共同体框架下开展活动,如果发生了政治分裂现象,则说明政治系统输出的失败,原维系共同体的机制也将难以持续。[52] 协商机制的目标是在形成共识的基础上,实现联盟内部的人、财、物、信息、管理、技术、服务等资源共享,促进联合行动的达成。

五、“规定动作”与“自选动作”的失衡:消极后果及其规避

“规定动作”与“自选动作”之间的失衡集中表现为松散型党建联盟形态:在形式上各盟员单位的组织体系缺乏黏连性,在组建程序上多呈现非正规化或者缺乏识别度,联盟目标模糊,未来行动毫无预期,运转上存在不确定性。在资源共享方面,由于各联盟单位异质性较强,彼此间相互依赖程度总体较低或不均等,且各自拥有的资源数量、规模和质量有所不同,资源共享仅停留在“可交易”的限度。

选择性行动是松散型党建联盟的典型特征:一方面,结盟意愿具有选择性偏好。松散型联盟会因事而异、因对象而异。也就是说,对于合作

伙伴而言,松散型联盟成员对结盟对象不仅存在自由选择的可能,而且自主、自愿选择范围较宽。这种选择既取决于一些成员自身的理性考量,比如计算损益、追求额外目标等,也受自身价值观、主观目标影响,比如企业的社会责任感、公益心驱使、感恩行动等。另一方面,结盟伙伴或对象的选择性。由于松散型联盟的合作方式具有开放性、自主性、自愿性和随意性,因而在合作伙伴选择上有明确倾向和指向。再一方面,参与联盟行动的选择性。一般情况下,此类联盟的成员单位间独立性较强、相互依赖程度相对较低,联盟规范制度的约束性不强。在联盟的分工联建方面,松散联盟往往缺乏明确职责分工,权利、义务、责任分配模糊,合作行动主要停在形式化的浅层面,成员间无严密耦合机制,甚至有些松散化程度高的联盟已经演变为事实上的“俱乐部”联盟。在实践中,松散型联盟单位更加重视实用价值。比如,在评比、年终报告时相互借用资料,在一方困难时向另一方寻求相互支持。

松散型联盟的选择性行动有其必然性,主要取决于以下三方面要素的共同影响:其一,宽松的外部环境促成了松散化结盟。由于联盟成员受外部压力、危险和威胁的程度低,联盟合作受外部环境的影响相对较弱,这类联盟关系紧密度低,彼此依赖性弱,各自独立性强、自由度大,联盟结构松散。但是政策倡导、市场竞争等外部因素,也会促使一些主体选择采取结盟行为。如,链家发起成立的党建联盟,初衷是为了实现市场目标、应对激烈市场竞争、提升绩效和竞争力,联盟抓住社区共建的契机,主动寻求与社区合作,形成了一个架构清晰而行动自由的松散型联盟组织。其二,成员结盟动机差异性大。比如,红色物业联盟中的社区自治组织加盟动机是“做加法”,一方面物业管理是社区治理的固有业务,另一方面社区自治单位加入不但不存在任何成本负担和风险,还有助于充实社区服务力量。[53]其三,弹性合约放大了行动的自主性。尽管弹性合约对双方也具有一定约束性,但在实际运转中往往发生与结盟期望和初始目标完全相悖的情况,盟员单位在行动上有较大的选择自由度。在很多企业同社会力量组成的党建联盟中,由于共识达成的边际效应影响,这种弹性合约最为普遍,结盟方也并非完全对等,资源投入与配置也存在非均等化问题,因此强势盟员单位的自主性更显著,为联合行动的展开埋下了隐患。

选择性行动策略尊重了盟员单位的自主性,但迟滞了治理效能,松散型的联合行动甚至造成联盟运转步履维艰,严重者甚至可能导致联盟处于事实上的解体状态。从党建联盟的政治属性角度看,这些问题并非无法解决,建设性的方案主要有三:一方面,激活联盟的价值传导功能。通过党的政治价值观凝结共识,缔造联盟共同体。基层公共生活决定了治理的价值理性方向,具体表现为以人民为中心的价值定位、以解决人民群众追求美好生活中遇到的问题来调整和创制政策、以有效治理统合共建共治共享进程。另一方面,补短板,在强化共识的前提下全面完成“规定动作”。一定意义上,“规定动作”是集激励与规制于一体的规范体系。松散型联盟偏好于激励性制度红利,而规避规制性约束机制,这种选择性“失衡”是主观行为的刻意所为,需要加以纠正。再一方面,加强联盟自身建设,尤其是通过宏观规划为联盟行动提供目标指向。如果联盟行动仅仅满足于“最小公约数”,那么“自选动作”对于基层创新活力的贡献就是有限的,党建联盟的潜在优势就难以得到充分发掘。因此,联盟决策者要在目标指引下建构最大公约数的共识,以此统一思想、选择路径和开展行动。

六、总结与讨论

本文集中研究了时下党建联盟是如何激活基层治理创新力的。在中国治理体系中,基层从来没有出现过政党缺席的情况,执政党是治理的当然主体。[54]即便是在国外的政党政治生活中,这一认知也具有普遍性,越是强大的政党力量,越是能够通过公共政策和制度变迁来调解和控

制基层权力关系,尤其是有效约束领导人的权力滥觞现象。[55]换句话说,执政党不仅可以通过自身组织来实现国家意志,[56]而且还可以通过党建引领的途径丰富国家治理体系。党建联盟的出现是党领导社会的政治回应,更是一种政治期待,因而对于联盟行动的自主性治理产生了深远的影响。如何使“规定动作”与“自选动作”之间形成互补,已经不再单纯是理论命题,而成为基层治理创新必须回答的现实问题。

在治理理论角度,党建联盟可被看作是一种合作治理的现实形态。目前,学界也有诸多探索,比如从借鉴创新扩散理论讨论政策创新问题、[57]从科层制理论讨论“上下级关系”的创新自主性问题、[58]关于治官与治民分殊视角下的控制论、[59]从政党与社会关系讨论社会自主性[60]等研究,都能够从一定层面解释基层治理的活力机制及其实现路径。但是,如上研究并不能对党建联盟及其内在行动逻辑作出更有针对性的解释。一方面,党建联盟不只是一种合作治理实践方式,还是马克思主义执政党的各级组织的一种执政和领导探索。这种结盟与国家结盟、企业结盟和政党间结盟有很大区别,主要体现在外部环境、主体特征、成员结盟动机、联盟合作机制等诸多方面。另一方面,在基层治理实践中,形形色色的党建联盟尽管组织形式不尽相同、程序制度不尽一致,但也存在联合行动的共性。其中“规定动作”和“自选动作”对于基层活力都没有产生抑制作用,反倒成为基层治理的可创新空间。这意味着所谓的“权力控制”命题在党建联盟实践中已经不再重要,相关的线性研究思路无法对“上下互动”的基层公共生活逻辑作出回答。

党建联盟能否激活基层治理的创新活力很大程度上取决于联盟的联合行动。根据“规定动作”和“自选动作”的条件约束和协商机制,本文总结了四种可能的联合行动策略。首先是原创型行动,尽管能够体现党建联盟的引领作用,能够实现有效治理的目标,但如果停留在“地方经验”的层面,难以升华为地方性知识,则可复制、可推广的前景并不乐观。其次是创新扩散型行动,对于联盟的学习能力提出新要求和新挑战。再次是持续创新型行动,多适用于同质性程度高的党建联盟组织,盟员单位的价值观、制度体系和资源共享等方面整合难度小,容易达成联合行动的共识。最后是松散型联盟的选择性行动策略,这对于激发基层创新活力的积极性是有限的,有很大的改进空间。鉴于当前党建联盟尚处于萌芽阶段,远未进入体系化的基层治理体系,在可见的未来除了强化联盟的能力建设外,一项重要的工作就是要维持这一机制在激活基层创新活力方面的积极作用,以应对基层治理中的复杂性、个体性和不确定性等难题。

本文研究发现“规定动作”与“自选动作”并非相互排斥,二者的互动开拓了基层创新的建设性空间。如何维系和提升这种可建设性,党建联盟的未来议题需要围绕如下问题展开:一是边界问题。在经验上,基层创新往往都是在“上层”授意或默许下完成的,所谓的“自选动作”不过是相对自主性的体现。当前,一些基层党建联盟中的选择性行动已经显示出“自选”滥觞的趋势,特别是在一些“企业—社会联盟”的跨界组合中,资源配置、利益诉求、价值观游离等问题基本上都同“自选动作”和“规定动作”的失衡有关,即选择性拥抱激励政策而无视或规避约束性机制。如何划清“规定动作”与“自选动作”的边界将关乎联盟治理的效能和未来。二是始终保持基层创新活力的目标导向。党建联盟是近年来基层创新的典范之一,是基层活力的现实反映,对于推动有效治理起到了积极作用。由于联盟跨界的溢出效应,一些党建联盟还存在着“为结盟而结盟”的现象,还有一些基层甚至新瓶装旧酒,把过去的经验套上“联盟”噱头,以形式主义搪塞责任。概括起来,这种现象的出现无疑是“规定动作”同“自选动作”互动不充分造成的。未来发掘基层创新活力还有赖于联盟内部建构更具深度的、充分的共识,使联合行动更有利于

提升基层治理的有效性。三是党建联盟的落地要坚持“问题导向”,特别是“自选动作”要能够针对性地解决本地、本社区存在的现实问题。激活基层创新活力的目的不是为了“评先进”,而是为了提升人民群众的获得感和幸福感。迄今为止,党建联盟没有统一的“制式”,更多方式方法创新蕴藏于基层“自选动作”之中。四是完善“规定动作”的制度体系,为基层创新提供稳定的行动预期。“向基层放权赋能”是党的十九届五中全会关于加强和创新社会治理的重要精神和部署,因而将成为国家治理在基层的核心议题。当前,一些党建联盟的“选择性行动”间接佐证了单纯的“自下而上”并不是唯一选项。从长远看,基层治理的制度体系有赖于“顶层设计”的框架约束已经达成共识,未来的任务是如何完善这种制度体系、如何促进这一制度体系更加成熟和更加定型。

注释:

〔1〕杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998 年第 1 期。

〔2〕林雪霏:《放权社区:基于政策适应性的治理结构创新——以 C 市集体产权改革的政策过程为例》,《中国行政管理》2020 年第 5 期。

〔3〕杨雪冬、赖海榕:《地方的复兴——地方治理改革 30 年》,北京:中国社会科学出版社,2009 年,第 2 页。

〔4〕李佳佳:《从地方政府创新理解现代国家——基于“非协调约束权力结构”的框架》,上海:学林出版社,2015 年。

〔5〕陈平:《新时代党的政治建设的三重理性向度》,《人文杂志》2020 年第 9 期。

〔6〕谈燕:《上海:“区校企”联手共组区域党建“联盟”》,《杭州(周刊)》2012 年第 6 期。

〔7〕谢明:《国有企业“党建联盟”机制探索——以 A 钢铁集团与 B 建筑集团党建共建为例》,《岭南学刊》2019 年第 1 期。

〔8〕汪国梁:《党建微阵地,为民大舞台》,《安徽日报数字报》2018 年 5 月 10 日,http://app. ahrb. com. cn/ahrb/content/201805/10/c33915. html。

〔9〕明星:《党建是中关村企业发展的“红色引擎”——全国首个独角兽企业党建联盟在中关村核心区成立》,《中关村》2020 年第 2 期。

〔10〕《讲好老区故事,传承革命精神,“弘扬践行革命精神红色宣传联盟”在浙江丽水成立》,《新闻战线》2019 年第 13 期。

〔11〕周讯:《全国红色文化战略联盟在沪成立》,《上海党史与党建》2020 年第 1 期。

〔12〕杨新、黄兴华:《依托标准化 实现中央苏区的红色旅游联盟发展》,中国标准化协会:《标准化改革与发展之机遇——第十二届中国标准化论坛论文集》,2015 年,第 5 页。

〔13〕《嘉兴推进城乡统筹基层党建:千余“四方红色联盟”共建互促》,中国共产党新闻网, http://dangjian. people. com. cn/n/2015/0607/c117092 - 27115117. html。

〔14〕〔51〕陆璐:《新时期城市社区党建的创新实践——以武汉市“红色物业”为例》,《理论观察》2020 年第 4 期。

〔15〕〔53〕叶锡祥:《浙江省衢州市:党建引领红色物业联盟建设》,《党建》2018 年第 12 期。

〔16〕钟南清、方院新:《“湘赣两省千年鸟道护鸟红色联盟”签约启动》,《国土绿化》2020 年第 6 期。

〔17〕曹胜军:《“党建联盟”打造“红色方阵”》,《共产党员》2018 年第 19 期。

〔18〕《融合发展促提升,金融、报业携手打造“红色引擎”——无锡“融·媒+”党建联盟成立》,《城市党报研究》2019 年第 7 期。

〔19〕刘思阅、高长元、王京:《基于共生理论的跨界联盟创新资源转移模型研究》,《科技与管理》2020 年第 2 期。

〔20〕胡心玥、王运宝:《党建联盟:合肥滨湖新区高质量发展的“红色密码”》,《决策》2020 年第 6 期。

〔21〕齐平、李如潇:《基于契约理论的战略联盟企业信息资源共享模式研究》,《情报科学》2018 年第 8 期。

〔22〕Eisenhardt K M, Schoonhoven C B, “Resource - based View of Strategic Alliance Formation: Strategic and Social Effects in Entrepreneurial Firms”, *Organization Science*, 1996, 7 (2), pp. 136 - 150.

〔23〕韦森:《观念体系与社会制序的生成、演化与变迁》,《学术界》2019 年第 5 期。

〔24〕薛美琴、马超峰:《关系网络再造:社会组织联合党建的行动逻辑——以江苏省党建联盟的实践为例》,《探索》2020 年第 6 期。

〔25〕黄建:《城市社区治理体制的运行困境与创新之道——基于党建统合的分析视角》,《探索》2018 年第 6 期。

〔26〕佟德志:《现代西方民主的困境与趋势》,北京:人民出版社,2008 年,第 275 页。

〔27〕《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》,《人民日报》2021 年 7 月 12 日。

〔28〕Cilpin, R, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 227 - 228.

〔29〕《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017 年,第 385 - 386 页。

〔30〕Mohr, L. B., “Determinations of Innovation in Organization”, *American Political Science Review*, 1969, 63(1), pp. 111 - 126.

〔31〕光明日报调研组:《浙江探索实行河长制调查》,《光明

日报》2018 年 2 月 2 日。

〔32〕《关于全面推行河长制的意见》,《水利发展研究》2016 年第 12 期。

〔33〕褚宸舸:《基层社会治理的标准化研究——以“枫桥经验”为例》,《法学杂志》2019 年第 1 期。

〔34〕《中共中央关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》,共产党员网,http://news.12371.cn/2013/10/01/ARTI1380589369653161.shtml。

〔35〕《习近平告诉主要负责人改革抓什么》,人民网,http://politics.people.com.cn/n1/2017/0330/c1001-29179828-2.html。

〔36〕庞明礼:《领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式》,《中国行政管理》2019 年第 4 期。

〔37〕李冉:《深刻认识和把握以人民为中心的发展思想》,《马克思主义研究》2017 年第 8 期。

〔38〕信息来源于中央电视台《面对面》2020 年 2 月 23 日节目:《志愿者汪勇》,央视官网,http://tv.cctv.com/2020/02/23/VIDE5XMxARojzdGjDQXtLz9v200223.shtml。

〔39〕Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press, 1983.

〔40〕Heilmann S, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, 2008(59), pp. 1-30.

〔41〕朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》2015 年第 10 期。

〔42〕马亮:《府际关系与政府创新扩散:一个文献综述》,《甘肃行政学院学报》2011 年第 6 期。

〔43〕刘伯山、叶成霞:《长三角一体化背景下的乡村治理——传统徽州乡村社会治理机制的价值与意义》,《学术界》2021 年第 3 期。

〔44〕张汉:《政党调适理论视野中的城市商圈党建:理论脉络与研究议题》,《中共浙江省委党校学报》2016 年第 3 期。

〔45〕吴新叶:《城市治理中的社会组织:政府购买与能力建设》,《上海行政学院学报》2018 年第 5 期。

〔46〕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》,《政治学研究》2018 年第 2 期。

〔47〕徐峰、高苗:《“五水汇”引领商圈融合发展》,《群众》2019 年第 1 期。

〔48〕周望:《如何“由点到面”? ——“试点—推广”的发生机制与过程模式》,《中国行政管理》2016 年第 10 期。

〔49〕刘伟:《学习借鉴与跟风模仿——基于政策扩散理论的地方政府行为辨析》,《国家行政学院学报》2014 年第 1 期。

〔50〕郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》2020 年第 6 期。

〔52〕〔美〕戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京:华夏出版社,1998 年,第 279-284 页。

〔54〕吴新叶:《中国社会治理话语体系的当代建构》,《中国高校社会科学》2018 年第 3 期。

〔55〕Cruz, C., P. Keefer, “Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform”, *Comparative Political Studies*, 2015 (14), pp. 1-35.

〔56〕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。

〔57〕张涛甫:《当下中国的声音政治》,《学术界》2018 年第 3 期。

〔58〕郁建兴、黄飚:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》2017 年第 5 期。

〔59〕曹正汉:《统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》2014 年第 6 期。

〔60〕李朔严、王名:《政党统合与基层治理中的国家—社会关系》,《经济社会体制比较》2021 年第 2 期。

〔责任编辑:刘姝媛〕