

党建赋能与分离均衡： 新时代基层治理创新激活的驱动机制

何得桂 夏美鑫

(西北农林科技大学 乡村治理与社会建设研究中心,陕西 杨凌 712100)

【摘要】创新和完善基层治理是党建引领中国式现代化的应有之义。既有研究主要关注创新扩散及其影响,而对基层治理创新行为驱动机制的关注有待加强。本文对陕西省安康市汉阴县基层治理创新行为的考察发现,新时代我国基层治理创新激活主要以党建赋能和分离均衡为实现路径与机制。与政治赋能相比,党建赋能通过政治、组织、技术三个维度要素的赋能分别强化思想引领机制、统合联动机制以及信息共享机制,从而激发制度活力、激活基层经验。治理创新实践中的分离均衡通过正向激励与逆向鞭策分别实现积极强化机制和反馈调节机制,使基层组织和党员干部既要有所作为又注重适度有为,进而增进治理创新的合力。强化赋能、正向激励与科学约束三者相互支撑、互为促进;基于全过程赋能、全方位激励和全要素约束以实现制度创新、经验扩散和干部作为,进而共同驱动基层治理创新激活。

【关键词】党建赋能;分离均衡;基层治理创新;中国式现代化;驱动机制

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2022)06-0098-12

变革创新是推动人类社会发展的根本动力。中央全面深化改革领导小组第七次会议指出,鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索……推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合^[1]。加强和创新社会治理,是新时代高质量发展的重要保障。党的二十大报告强调,“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”^[2]“中国的最大国情就是中国共产党的领导。”^[3]顶层设计与基层探索的相统一关乎高效能治理、高质量发展以及高品质生活。如何在党建引领下加强和创新基层治理,更好地推动国家治理现代化,是中国式现代化进程中的重要课题。基层社会治理的制度环

境有所不同,但是各种创新行为层出不穷。溯其源头,基层治理创新行为何以能够产生?新时代如何驱动基层治理创新激活?本文试图就此展开探讨。

一、既有研究进展及其限度

基层处于我国行政体系末端,通常包括县(区)、乡镇(街道)与城乡社区。基层社会语境下的创新可被定义为“地方政府首次采纳的政策或项目”^[4]。基层治理创新是基层社会通过制度建设与改革创新,以增进民生福祉为目标,提升基层社会治理效能的新做法、新实践和新经验^[5]。既有研究成果主要涉及理论、运行逻辑和实践路径方面。

收稿日期:2022-10-11

作者简介:何得桂,西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心教授、博士生导师,研究方向:公共政策与地方治理;夏美鑫,西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心硕士研究生,研究方向:社会治理与乡村振兴。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)。

(一)理论层面

基层治理创新与中央政府的制度调整、政策工具和激励导向密切关联。在单一制国家结构形式下,我国基层政府创新行为受到中央政府深刻影响。既有研究主要涉及:其一,权力下沉视角。改革开放以来,我国总体性制度安排^[6]以及国家与社会一体同构的状态逐步改善,从而促进地方政府权力激活、发挥积极作用;注重通过调整条块关系来有效实现集权和分权策略运行^[7],从而达成央地之间集权监督和放权激活的动态平衡。其二,治理实验视角。基于高层级政府的鼓励和支持,地方政府获得较多自主权,积极开展各种政策实验或进行政策试点。治理实验有助于克服“乌卡”时代的复杂性、易变性、模糊性和不确定性^[8];要完善与扩展公共政策,积极构建央地联合的学习共同体^[9]。基层政府创新行为是治理实验的集中体现。政策试点区域通常获得更多要素资源和政策空间,由此政策试点成为新的竞争目标,进而促进地方政府创新与竞争的紧密结合。其三,地方竞争视角。中央政府实行政治集权、经济分权的策略,促进中国经济高速发展和提升全要素生产率^[10]。基于向上负责的逻辑往往导致晋升考核制度成为强有力的行政型激励且影响地方官员行为偏好^[11],从而诞生以地区经济发展质量换取晋升机会的管理模式。中央以此调动地方的创新积极性。学界以政府企业家^[12]、晋升锦标赛^[13]等理论或概念描述地方政府积极作为或相互竞争行为。上述视角统合之下,中央政府权力下沉,以晋升激励、行政问责等制度机制激发地方政府活力,通过压力型体制^[14]实现目标引导与意志传递;地方政府向上负责,在争取资源的同时接受监督;当中央政府以治理创新为主要发展目标时,地方政府将把注意力分配到治理创新领域,且形成竞争态势。

(二)运行逻辑

秦汉以来,我国治理体制主要属于官治与民治的结合体,但不同历史时期的地方治理单位与行政官僚体系有所不同。新中国成立后,城市基层治理体制完成单位制—街居制—社区制的转型发展^[15]。我国改革开放以来,乡村治理体制可归纳为“乡政村治”^[16],目前演变为“半乡政村治”格

局^[17]。城乡基层治理转型以及城乡融合发展态势为基层治理创新创造了自主性治理空间以及规模适度的治理单位,反映出国家—社会关系框架下基层社会由管理到服务、由控制到互动、由单向治理到官民共治的运行逻辑变化^[18],基层治理创新空间得以拓展。与此同时,基层与地方的创新扩散现象不断涌现。所谓创新扩散是指“创新传播的过程,包括新思想在特定社会系统中的交流”^[19]。扩散机制是联结创新扩散起源和结果的中介过程,涉及政策被采纳的具体方式,包括模仿、学习、竞争与强制四种路径^[20]。基于不同机制建构相应的创新扩散模型,例如区域扩散模型、垂直影响模型、全国互动模型以及先行—跟进模型^[21]。此外,基于西方国家政策经验总结出的扩散模型对中国式治理创新的解释力较为有限。在反理论嵌套“冷思考”下,我国基层社会治理创新面临个体化、组织性与制度性的障碍^[22],部分创新主体陷入数量、声誉、工程的窠臼^[23],形成创新目的与手段的倒置^[24]、资源浪费和绩效低下^[25]、重视政策制定而轻视执行落实的“伪创新”^[26],进而导致基层组织负担加重且公共资源浪费,影响到群众认同感并侵蚀社会信任。这需要科学合理的机制驱动基层治理创新,进而提升治理创新的持续性和有效性。

(三)实践路径

中央农办、农业农村部等单位于2019—2022年先后推介四批次共123项全国乡村治理典型案例。它们是善治乡村的重要代表,反映乡村治理创新的有益做法与发展趋势。基于治理创新实践,既有研究主要探讨如下方面:其一,注重治理体制创新。聚焦村民自治制度的改革创新,并将其作为乡村基层社会治理的基本组织架构^[27]。有的地方以村级党组织为核心、村民委员会为执行主体、村民代表大会为决策主体、村级集体经济组织为支撑、村务监督委员会为监督主体以及社会组织为补充,从而建构“六位一体”的基层治理平台^[28]。这理顺并完善了基层群众自治机制,以村干部和村级组织权力清单、责任清单的推行来更好地压实治理主体责任。其二,重视治理机制创新。健全党领共治体制下的多元主体互动机制,

构建多元治理主体自由平等地表达意见、参与决策、开展监督的格局^[29]。天津市宝坻区创新实施“六步决策法”，充分调动党员、干部和群众参政议政的积极性和主动性；海南省琼海市注重运用“四级化事法”实现户联系、组协调、村处理、云化解；江苏省南通市海门区探索推行“四民工作1+1”，即畅通民情、恳谈民意、代理民事、帮扶民困；江西省铅山县着力打通基层治理末梢，以村民小组为主体进行“微单元”治理。其三，突出治理技术革新。信息化全面渗入基层社会，治理主体普遍采用新的方法或技术工具。例如，有的地方采用积分制治理，以治理技术创新的方法来引导群众积极参与文明乡村建设和微小腐败监督；浙江省桐乡市乌镇建构“乌镇管家”云治理平台，以创新技术工具更好地推进数字乡村建设。

既有研究具有重要价值，但是还存在一定的局限性。第一，既有研究主要关注创新扩散及其结果，而对于创新行为的产生及其驱动机制的剖析与理论表达还有待加强。第二，办好当代中国的事情，关键在中国共产党，基层治理创新激活也不例外。既有研究成果聚焦基层治理创新行为，但是基于党建赋能激活与治理能力提升的分析还不够。第三，既有研究关于创新行为本身的探讨还不够充分，也相对缺乏激励与约束相结合的视野以及创新行为多维度的剖析与重构。基于上述分析和判断，本文将以太康市汉阴县治理创新实践为例，基于治理创新推动基层治理现代化的需要，构建基层治理创新激活新的分析框架，着重研究基层治理创新激活的驱动机制，试图丰富既有研究并提供政策启示。

二、分析框架构建与研究案例选择

（一）基于党建赋能与分离均衡的分析框架

1. 党建赋能：以赋能激活和提升治理创新能力

“赋能”一词缘起于人力资源管理。基于组织架构视角，它是指上级对下级的权力传递^[30]。从员工心理视角来看，它是上级对下级传递权力所引发的“内在心理感知”^[31]。基于互动关系视角看，赋能是上级信任下级从而采取多种方式提高其能力和潜力的一种重要行为^[32]。随后赋能概念

向多学科领域拓展。在社会学中，赋能是指以多种方式和手段给予弱势群体融入社会、参与活动、获取资源、处理事务和控制生活的能力及权利，从而增强其自我效能感和对外界的影响力，使其迈向更好的生活状态^[33]。

中国共产党是中国式现代化的主心骨。作为多元治理主体的领导核心，党建引领可以有效联结并建强各级党组织、政府组织；通过更好地引导群众、企业、其他组织等积极参与，凝聚起构建基层社会治理共同体的强大合力，从而实现基层政府通过党建对多元治理主体的赋能型治理^[34]。党建赋能致力于形成如下的发展要件：一是“治理重心下移”，要求优化当前治理责任、治理资源和治理模式，形成横向到边、纵向到底的治理体系。党建赋能通过建立并优化基层社会治理的责任体系和权力体系，从而向基层社会多元治理主体放权赋能，使其更好地参与体系建构、完善治理路径，进而实现从单向互动向多元共治、从需求回应管理向发展适应治理、从技术治理逻辑向赋能型治理的转变。此外，党建赋能通过外部引入治理资源和内部提升治理能力，为基层社会搭建包括治理信息获取、科学决策、贯彻执行、有效监督和成效评估的一整套能力体系。二是“激发基层活力”。当前基层社会治理核心问题在于治理动能挖掘和集成相对不足，从而导致政府治理目标、居民需求满足目标、企业利益目标和社会组织公益目标产生冲突；责任履行、资源投入和机制协同方面也有待改进。党建赋能通过创造更加优化的治理结构、建立更为高效的协同网络、推广更为全面的学习体系，激发主体的治理动力和治理活力，优化多元治理主体在基层的资源支持、空间预期和容错机制。三是“高效能治理”。人民日益增长的美好生活需要同高效能治理密不可分。党建赋能从供给侧角度为基层社会高效能治理提供基础性支撑和转化动力，强化基层社会治理主体多维能力建设；以高效能治理推动经济社会高质量发展，进而实现城乡居民高品质生活。

既有研究关注到党建赋能的引领作用和强大功能，将其视为联结多元主体的根本性要素。本文认为，党建赋能不仅是“黏合剂”，还是“火车

头”；党建赋予治理主体权利和能力,从而更充分地激发多元主体的内在驱动力。新时代的党建赋能是一个多维赋能的行为与过程。基于政治、组织、技术三个维度要素的积极赋能,将分别强化思想引领机制、统合联动机制以及信息共享机制,从而增进治理创新的强劲动力。该定义把党建赋能内涵由凝聚多元治理主体扩展至基层社会治理创新,它与政治赋能既相互区别又有所联系。政治赋能基于交互强化机制和政治保障机制提出政策议程,并通过制度化与机构化推动创新的持续运行^[35]。党建赋能更加重视治理创新主体的内驱激活,它既要党的领导优势、组织优势高位推动公共政策执行,同时也鼓励和支持基层治理主体充分发挥主观能动性,推动自下而上的治理创新。

2. 分离均衡:以激励约束保障治理创新维持

分离均衡是博弈论的一个概念,它注重分类施策、靶向治理,从而达到一种均衡状态。“分离”与“混同”,都是对博弈的分类。在“分离博弈”类型中,拥有不同私人信息的参与人可选择不同的均衡策略,从而实现“人以群分”^[36]。参照分离均衡模型,可将治理创新主体划分为积极型和消极型,并将激励行为作为一个传递信号,从而形成正向激励、逆向鞭策。在进行信号博弈时,对于积极型治理创新主体发出正向激励信号,而对于消极型治理创新主体主要发出逆向鞭策信号,进而达到均衡状态。

本文认为,“人以群分”思维取向的“分离博弈”可运用于治理创新领域,即对积极且有效开展治理创新的主体给予正向激励,以积极强化机制

来激活它的创新能动性;与此同时,对于消极或形式化创新的主体给予逆向鞭策,以反馈调节机制予以相应的约束,从而更好地规范和推动创新作为。激励与约束并行不悖、并联治理并且相互促进,以相应的补偿机制迈向分离均衡状态,从而为治理创新行为的持续激活提供强有力的保障。该定义将博弈论中的分离均衡概念引入基层治理创新领域,利用其“因地制宜”“因人施策”的特点来完善治理创新的激励与约束机制,从而建构“赋能—激励—约束”相统一的基层治理创新激活分析框架(见图1)。

(二)案例选择与研究方法

本文以陕西省安康市汉阴县基层治理创新行为作为主要研究对象,依托其各项制度创新实践来分析和论证新时代基层治理创新激活的内在驱动机制。汉阴县地处秦巴山区腹地,总面积1365平方公里,2021年总人口为31.3万人,下辖10个镇、159个行政村(社区)。案例选择遵循以下原则:其一,内在机理具有可复制性。治理制度创新应至少在县域范围内推广且获得较高的群众认同度、社会影响力。在试点基础上,2020年2月汉阴县全面推行“支部联建、产业联盟、资源联享”的“三联”促发展工作机制。基于优势互补和以强带弱思路推动县域经济社会的协同发展,从而使改革发展成果惠及更多成员,群众认可度较高。其二,治理创新实践具有代表性。它能代表同类地区且有创新扩散现象发生。2016年以来,汉阴县探索实施“321”基层社会治理模式,即“三线两化一平台”,充分发挥群众作为基层治理主体的自我

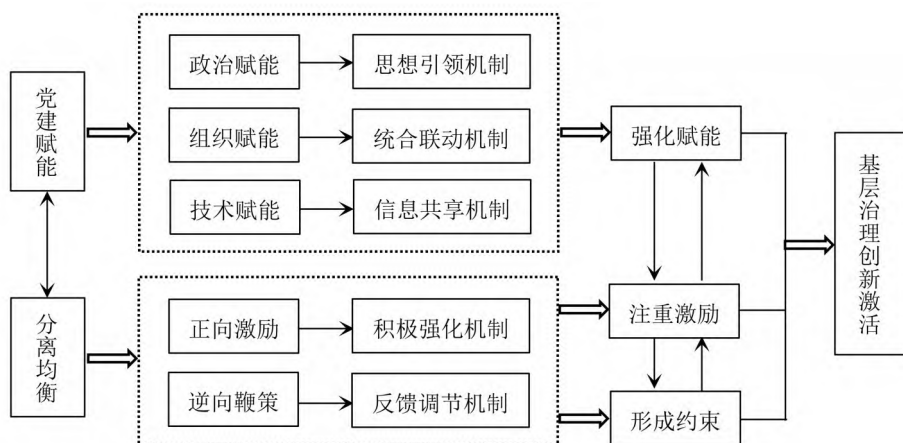


图1 基层治理创新激活“赋能—激励—约束”分析框架

服务、自我管理、自我教育和自我发展的作用,其治理创新行为获得陕西省主要领导批示肯定并且在安康市全域推广。其三,治理创新行为实现制度化、常态化的运行。作为曾经的国家级贫困县,汉阴县面临脱贫人口内生发展动力偏弱、村民自治水平偏低、村集体经济组织不够强、基层公共事务繁杂且干部人数较少的问题。基于“321”基层社会治理模式,从而有效破解上述难题、维持创新常态化发展。2022年8月,笔者深入汉阴县的8个乡镇15个村进行基层社会治理、乡村产业发展等专题调研,对当地领导干部、村党支部和村委会的负责人、企业家和村民代表展开半结构式访谈,获得大量第一手研究资料以及县志、年鉴、政策文件等文本资料。本研究以调查研究法和文献研究法收集资料,以案例研究法分析资料,以期深入探究基层创新激活的驱动机制。

三、基层治理创新激活的实践呈现

(一)基本动因:使命驱动、横向竞争与政策扩散的统一

1. 基于使命驱动创新基层治理

中国共产党为民造福是立党为公、执政为民的本质要求^[2]。中国共产党始终代表最广大人民的根本利益,它坚持人民立场、为民造福。党和政府推动工作运用“从群众中来、到群众中去”的工作方法。新时代基层治理创新与人民群众福祉提升密切相关。创新和完善基层治理机制和路径能满足人民群众对美好生活的期盼,也契合党的初心使命。汉阴县遵循治国理政的行为指向以及以人民为中心的发展思想,重视发挥党建势能,注重推动高效能治理。不论是健全基层社会治理体系,大力推动基层治理创新激活,还是直接联系和服务群众,增进普惠性民生福祉,这些都是使命型政党的内在要求。

2. 基于横向竞争加强基层治理

单一制国家情境下的央地关系具有委托代理特征。地方政府的奖惩权力掌握在中央政府手中,特别是人事任免与升降权力所带来的政治晋升激励对地方政府行为具有显著引导性^[37]。地方创新成果如果得到高层级政府认可,那么对该地区的政策倾斜与财政支持可能得到强化,政府官

员晋升概率增加。在此导向下,邻近地区的同级政府展现出相同逻辑的创新行为与竞争态势。与周边县区相比,汉阴县注重基层治理创新,并彰显地方特色。与此同时,汉阴县各镇在县域统一政策的施行下仍有各具特色的治理创新行为,其治理成效与考核成绩相挂钩,与基层干部、负责人评优评先相关联,从而有效激励干部作为。

3. 基于政策扩散完善基层治理

中国式改革创新发展的路径主要体现在公共政策“试点—扩散”过程。基于中国特色的府际关系,就政策扩散的向度而言,可划分为以纵向府际关系为基础的自上而下的扩散模式以及以横向府际关系为基础的政府间的扩散模式^[38]。纵向扩散遵循推动逻辑,即上级政府引导并鼓励基层治理创新行为,创新成果经过认可和吸纳后辐射至更大范围;横向扩散主要遵循自发逻辑,即自主性治理视野下基层政府自发式地交流、学习和竞争,在主体互动之中取长补短以及主动创新探索。纵向扩散和横向扩散在治理创新实践中往往共同发挥作用。例如,汉阴县“321”基层社会治理模式起源于双乳镇,该治理创新成果经历基层试点、组织学习后在全县推广,进而获得安康市认可以及陕西省主要领导的肯定,从而得以在更大范围推广。

(二)主要做法:纵横联合与多跨协同相结合

1. 突出纵向到底的向度,贯通科层衔接和互动

2016年,汉阴县探索推行“三线两化一平台”,可称为“321”基层社会治理模式。它试图打通末梢治理,筑牢基层基础。“3”主要基于“联系”维度而言,是指党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系居民的“三线”联系。在党员联系群众方面,每位党员直接联系3至5位群众,经常听取群众意见建议、帮助解决困难、向其宣传国家方针政策和法律法规,注重畅通群众诉求渠道、密切党群关系,进而实现党员与群众的良性互动。在人大代表联系选民方面,每位人大代表主动联系选民3至5位,履行代表为群众排忧解难的职责,广泛征求选民意见,从而集中群众智慧、增强代表公信力和人大制度的执行力。在中心户长联系居民方面,依托基层矛盾纠纷调解组织,推行中心户长联系

居民,积极帮助困难群众,注重开展普法宣传和矛盾纠纷化解工作,从而有效打通为民服务“最后一百米”。“2”主要涉及“治理”维度,即管理网格化和服务精细化,进而确保治理力量下沉到一线且不留死角。管理网格化设立三级网格,分别由村“两委”成员、村民小组长和中心户长担任网格长;基于不遗漏、不重复、不交叉的原则确保群众能第一时间找到组织。服务精细化搭建民意收集平台、“一站式”服务平台、困难群众帮包平台和联络互助平台,规范办事流程、提高办事效率。“1”主要基于“服务”维度,以建设高效能治理平台为主要依托,充分发挥村党支部领导作用以及村委会在村民自治中的为民服务作用,规范和完善基层群众自治体系。通过健全村规民约,增强群众的认同感和归属感;引导群众有序参与农民专业合作社等经济合作组织,使其更好地适应市场经济和社会化生产的需要。强化民主协商,依托村民大会、院坝会等载体,公开透明协商村“两委”提议的重要事项和群众普遍反映的热点难点问题;健全基层治理信息平台,各行政村建立微信公众号,积极进行村务公开、政策宣传等资源共享,充分调动群众参与的积极性。

2. 注重横向到边的向度,增强左右互动的效能

为破解资源分布不均、发展不平衡的矛盾,2020年2月,汉阴县全面推行“支部联建、产业联盟、资源联享”工作机制(简称“三联”促发展工作机制),通过优势互补和多维互动,巩固拓展既有脱贫攻坚成果并实现同乡村振兴的有效衔接。“支部联建”主要贯彻和体现“大联小、强联弱、川联山、近联远”的思路,全面推行城镇与乡村、行政村与行政村、行政村与企业之间的基层党组织联建。城乡联建把参与帮扶的各级党组织与村级党支部结对,发挥部门职能作用与统筹协调优势;村村联建将支部建设好、产业发展优、带头能力强的村党支部与地缘相近、人文相亲、产业相关的村党支部结对,以挂职锻炼、双向交流、联席会议等方式发挥牵头党支部的组织引领和产业带动作用;村企联建依托“镇园产业联盟”工作机制,开展行政村与园区企业在就业、产业、创业等方面的联建结

对,供销、技术、资金等方面优势互补,完善并延长产业链。双乳镇双乳村基于交通便捷、地势平坦等优势,联结新型农村集体经济发展较好的江河村以及劳动力较丰富的集镇社区,共同发展“荷虾共养”产业,规模达980亩,积极打造陕南小龙虾品牌。“产业联盟”通过同质联营、异业联动和龙头带动机制构建产供销联盟体。同质联营以支部联建主体为主导,以联合建设加工车间和原料基地等方式改变以往产业分散经营状况,从而推动同质化产业的高水平开发和高质量运营。异业联动细分联建各方发展要素,加速优势资源、人才和企业跨行业整合,增强不同市场主体和产业种类之间的协同性,进而推动产业融合发展。龙头带动围绕联建主体的市场竞争优势,带动联盟各方在原料采购、产品加工、质量管控、市场销售等环节的标准相统一,建立紧密联结的集团型联盟,提升抵御风险能力。2021年底,汉阴县已完成新型农村集体经济“空壳村”清零目标,农民人均可支配收入较上年增长10.5%。基于“全域发展一盘棋”理念的“资源联享”推动联建各方信息、资本、人才共享并建立联建技术协同机制,以联营、租赁、参股等方式提升资源综合利用效益,推动改革发展成果惠及更多的集体经济组织成员。

3. 强化多跨协同效应,深化网格化治理工程

以“321”基层治理模式为主要依托,致力于打造全方位、立体化的信息管理系统,汉阴县统筹资源开发了集信息采集、指挥调度、数据研判为一体的“321”基层治理信息平台。这个大数据平台整合综治维稳、防返贫监测、疫情防控、防洪防汛等子模块,在全县159个村(社区)同步建立信息中心,做到数据对接、资源共享、信息互通。创新探索“互联网+社会治理”工作机制,成立安康市首家社会治理智能科技有限公司。汉阴县注重大数据在基层社会治理中的分析运用,找准难点及对策,更好地预判社会问题、预测社会需求,从而实现经验型治理向科学化治理的转型。健全“网格巡查发现问题、镇村平台处理问题、综合执法解决问题、考核机制跟踪问题”的网格事件闭环流转工作机制;全面提升协同治理精细化和智能化水平,健全“横向到边、纵向到底”的组织体系,完善“全网覆盖、

全民参与、全面智治”的基层治理机制。

(三)取得成效:以治理创新提升治理效能

基层治理创新的汉阴实践取得了较显著的成效。在“321”基层治理模式和“三联”促发展工作机制基础上,汉阴县构建起以党组织建设为核心、以守正创新为驱动的城乡基层治理体系,从而将群众工作与党的建设和乡村振兴深度融合、协同发展。通过“党建引领、创新驱动、多维互动”的治理格局筑牢基层基础、提升基层活力,有力维护社会稳定和人民安宁,以高效能治理引领县域高质量发展。2021年汉阴县平安建设满意度达99.21%,位列安康市第一,获得2021年度“平安安康建设市域社会治理先进县”“扫黑除恶专项斗争先进县”。“321”基层治理模式受到陕西省政府主要领导批示肯定,被安康市全面推广,且荣获“全市政法工作优秀创新案例”特等奖。2021年1月,汉阴县入选第三批“全国农村创业创新典型县”,并荣获“2021年度中国乡村振兴百佳示范市县”称号。2022年8月,汉阴县在中国城市高质量发展与国际合作大会上荣获“2022高质量发展改革创新十佳县(市、区)”称号,是陕西唯一获此荣誉的县。创新驱动的县域治理与发展呈现蓬勃生机。

四、新时代基层治理创新激活的驱动机制

纵横联合与多跨协同相结合的基层治理创新激活实践何以能够产生?其内在驱动机制是什么?基于基层治理创新激活“赋能—激励—约束”分析框架解构汉阴县治理创新实践,本文将基于党建赋能与分离均衡的分析框架来论证基层治理创新的驱动机制。

(一)以党建引领激活赋能机制创新

1. 政治赋能强化思想引领

政治赋能是党建引领的核心内容和重要法宝。政治方向事关党的生存发展、事关党的前途命运和事业的兴衰成败^[39]。基层党组织是领导基层社会各项工作的最核心力量。基层党组织全面领导基层治理创新工作,增强了思想引领力,进而筑牢基层基础以及发展的根基。汉阴县“321”基层治理模式以“三线”联系全方面深入基层群众、以“两化”服务全面下沉治理力量、以“一平台”建设加强基层治理能力。这一模式通过政治赋能来

理顺关系、创新架构、搭建载体、整合资源、完善功能,推动基层党建工作与经济社会发展相向而行、协同发力。具体而言,政治赋能主要通过党员下沉和话语转化两种机制进行运作。首先,党组织通过把党员骨干下沉到城乡基层社区,构建基于属地管理与属性治理相结合的开放式党建机制,进而促进政府和社会的有效衔接与良性互动。下沉党员通过党建实践走近群众、深入基层,从而弥补纵向的科层组织网络对群众利益诉求感知、捕捉和回应的不足,畅通和拓展高层级公共组织与基层社会之间的互动通道。与此同时,在党组织的统揽作用下,公共行政组织向基层社会更好地配置公共服务资源,进而提升基层社会的治理创新能力。其次,话语转换机制通过党建实践的政治仪式,更好地激发党员干部和人民群众的组织使命感与善治责任感,推动基层治理创新从任务导向转变为服务导向,把科层理性升华为政党集体理性。党的意识形态资源是政治赋能机制发挥作用的重要基础。该模式促使党的意识形态资源发挥作用,推进各方治理主体超越技术主义逻辑和工具主义政绩观^[40],从而在思想认识层面达成行动共识,搁置分歧、汇聚力量,以更高层次的认识论和方法论弥补缺乏权力资源再分配和行政制度创新在推动协同治理方面的局限。意识形态话语如果缺乏具象指向和制度保障,将难以较好地发挥思想引领作用。新时代基层党建要注重结合属地管理的现实问题及发展策略。通过设定与党的意识形态资源相契合的治理目标,因地制宜地推动党建赋能和属性治理,从而强化思想引领的积极作用。除此之外,通过系统化阐释、具象化演绎以及强有力保障进行多维赋能,从而有效驱动公共治理创新激活。

2. 组织赋能促进整体联动

组织赋能是新时代党建引领的重要保障和有效实现方式。组织赋能通过属地化管理以及党组织的统领功能,将“条条”部门、社会组织及有关的治理主体全面吸纳到党建网络,从而建立健全跨组织的协同机制,推动各方系统联动,更好地参与基层社会治理。相比条块体系内部的协调机制,基于党建网络的组织赋能覆盖面更为全面且组织

成本较低,有助于吸纳更加多元的组织群体以更为便捷的整合网络来开展协同共治。各类组织之间的相互依赖性组织赋能发挥作用的重要条件。“三联”促发展工作机制基于优势互补和以强带弱原则,积极塑造组织赋能网络中各主体的相互依赖性,从而构建统合联动机制。区域内组织业态客观存在潜性的相互依赖,基层党组织就搭建稳定交流、优势互补的互动联建平台,促进区域协同发展及治理创新。如果组织之间的相互依赖性不足,基层党组织则明确网络内各组织的核心发展要素,并围绕其构建相互依赖的新增长点,进行以强带弱的组织赋能。具体而言,一是党建赋能深化组织建设,形成强引领性的党组织体系。以区域化党建、开放式党建巩固拓展基层党组织的战斗堡垒作用。通过组建和运行党建联席会议、成立区域化党建理事会等方式将驻区单位的党建资源、治理力量以及管理经验纳入基层社会治理,从而增强基层党组织的组织动员力。二是党建赋能扩大组织辐射范围,从有形覆盖迈向有效覆盖。以强化党建势能为核心,完善党建引领下的自组织体系、责任共担且资源同享的协同机制、集志愿服务和民主监督为一体的参与机制,进而提升基层党组织的领导力、组织力。三是党建赋能强化组织的治理为民的能力。建立健全标准化党建治理体系,从而增强基层党组织的统筹决策力,推动基层社会更好地迈向善治。基层党组织基于敏捷获取区域组织信息的优势以及“横向到边、纵向到底、共建共治共享”的闭环式社会治理体系,增强各组织之间相互依赖程度。它以组织赋能促进立体化党建网络中的各主体协同联动,进而提升治理创新激活的效能。

3. 技术赋能推动共同缔造

迅猛发展的信息化为优化社会治理提供良机。信息化手段的应用有助于增强基层治理主体参与党领共治的能力,从而构建基层社会治理多元主体相互交流、信息共享以及协同行动的公共平台。基于党建引领的技术赋能注重发挥党的领导优势、组织优势以及直接联系和服务群众的明显优势,进而调动一切积极因素,打破多元治理主体间的信息壁垒。通过应用信息化手段建立健全

具有整合功能的综合信息系统,减少信息不对称,推动基层治理主体的协同联动以及共同缔造,进而助力提升治理效能。其一,治理技术和手段日益智能精细。汉阴县开发“321”基层治理模式信息平台,以数据对接、资源共享、信息互通来全面提升协同治理智能化和精细化水平。政府部门的触角和能力通过技术赋能得以更好地延伸和拓展,对各类新兴技术工具的应用探索也得以加快;搭建基层社会综合治理信息平台促进信息共享;基于技术赋能实现基层突发公共事件的实时监测、预警和预测。其二,治理行为和流程日益标准化。经由多源数据研判进行理性化决策、精细化治理和精准化服务。通过“治理清单制”来明晰行政事务事项的权责边界;基于“挂图作战”来分解量化公共组织部门的治理目标;注重翔实记录治理主体的行为数据、应用场景,以此推动基层治理创新行为程式化、标准化。其三,治理目标日益强调效率、理性和效能。技术至上、效率导向、价值中立是技术赋能的核心内容^[41]。技术赋能给基层政府带来先进的治理工具,推动治理决策更加理性化。它有效整合相关资源且形成更加科学化的考核评价制度,发挥集成优势和联通优势,深入开展场景更加丰富、视角更为独特的数据关联分析和综合研判,以“网格化+数字化”模式贯通基层末梢,推动治理重心下沉,实现基层社会治理“一脑汇聚、一体协同”,赋能驱动新时代基层治理创新的有效激活。

(二)以分离均衡推动激励与约束机制创新

1. 正向激励发挥积极强化作用

基层治理实践中,正向激励主要通过表彰评优、提拔重用等方式推动党建引领下的多元治理主体参与治理创新。汉阴县治理创新行为较活跃,并因此入选第三批“全国农村创业创新典型县”,荣获“2021年度中国乡村振兴百佳示范市县”及“2022高质量发展改革创新十佳县(市、区)”等称号。“321”基层治理模式得到陕西省政府认可且在安康市全面推广。行政激励使治理创新主体受到上级政府和社会外界对其创新行为的认可,获得正向维度的反馈,积极强化其“以创新行为回应社会问题”的发展思路,有利于创新激活的持续驱

动。从动因上看,正向激励的主要着眼点在于组织目标与个人目标的统一。譬如,及时重用提拔表现突出的干部,积极回应基层干部晋升需求;对表现优异的干部或组织举行隆重的表彰,以精神激励方式强化对政府行为及其结果的引导。与此同时,还对干部出于公心且未曾谋取私利、积极干事创业过程中的无心之过给予容错免责处理,以纾解心理焦虑和思想包袱的方式实施激励。政策创新的实质是政府采纳某项新政策的决策行为^[42],其传播过程就是政策扩散现象。治理创新行为如果获得上级组织肯定和社会认可,就有机会在其管辖区域之外被加以推广。创新扩散对治理创新主体本身具有正向激励作用,也对推广地的治理主体产生一定程度的激励作用,激励其治理创新行为的积极激活和充分彰显。

2. 逆向鞭策释放反馈调节作用

逆向鞭策主要通过反向刺激对治理主体的消极创新行为采取约束性措施而予以否定,注重释放反馈调节作用使其进行主动变革、系统创新和守正创新。汉阴县结合实际,重视实施鼓励激励、容错纠错、能上能下三项机制。它主要通过能上能下机制促进基层干部的从严管理、从严要求和从严培训;以调离岗位、改任非领导职务、引咎辞职、责令辞职等逆向鞭策方式,更好地破解干部队伍在面临治理创新时“不想为、不会为、不敢为”的问题。把“下”落到实处,对工作平庸、履职不力的干部进行思想警示或惩治,既注重从制度安排层面督促干部务实担当、履职尽责,也重视从管理机制层面治庸戒散、治贪惩懒。逆向鞭策给予消极型或形式化创新的主体以否定型反馈。它通过相应措施激发个体自尊心和集体荣誉感,使其为摆脱消极影响而积极作为,以此更好地释放调节作用,强化治理创新主体创新意愿和创新能力。基于情境领导理论,执行准备度是个体或组织在治理工作中能力大小和意愿强弱的结合要素。逆向鞭策机制结合个体和组织的能力建设,有效提升治理主体执行准备度,进而更好地驱动治理创新激活。

3. 分离均衡推动治理机制创新

新时代公共治理面临多重挑战,如何实现激

励与约束的平衡是国家治理现代化进程中的重要命题。分离均衡机制通过正向激励的积极强化以及逆向鞭策的因人而异、因人施策,从而推动公共组织和相关干部的治理创新行为既要有所作为又注重适度有为,而不能消极无为。它实现积极激励与科学约束的并联治理和有机统一。基于不同治理主体之间相互区别的补偿机制,从而达成治理机制创新的动态均衡状态。在分离均衡之下,积极且有效地开展治理创新的主体能获得正向激励,使其接收到治理创新行为的正向型反馈,积极强化创新动力,从而持续驱动创新激活。消极或形式化创新的主体则主要获得逆向鞭策,以否定型反馈和相应的措施激发其积极作为;通过释放调节作用来提高治理创新主体的创新能力,激发其创新意愿,进而提升其执行准备度、驱动治理创新激活。不论是从高效能治理,还是从善治能力要求来看,激励与约束不可或缺、并行不悖且并联治理。它们均以相应的补偿机制推动分离均衡状态,从而为新时代治理创新的持续激活提供有力保障。

(三) 赋能、激励与约束:驱动基层治理创新激活的一种解释

在党建势能作用下,新时代党建引领基于政治、组织、技术三个维度要素的赋能分别强化思想引领机制、统合联动机制与信息共享机制,从而更好地激发制度活力、激活基层经验、强化治理创新,可称为党建全过程赋能。在分离均衡之下,正向型激励对积极且有效创新的治理主体进行表彰,激励干部主动作为,通过积极强化机制激发其创新的主观能动性并且进行创新扩散,可称为全过程激励。逆向鞭策给予消极或形式化创新的主体否定型反馈及刺激性措施,以反馈调节机制对其进行规范约束,从而顺其自然地倒逼或推动干部创新作为以及注重守正创新,这可称为全要素约束。党建赋能以“火车头”形式提供治理创新行为的强劲动力,基于全过程赋能带动基层治理创新不断深入发展。正向激励以“助推剂”方式增强基层治理主体创新热情及其经验扩散。它通过全方位激励推动基层治理创新行为的持续运作并造福于民、推动中国式现代化发展。逆向鞭策以“制

动系统”的方式树立治理创新行为的底线,进而推动干部积极作为,通过全要素约束保障基层治理创新行为及其顺畅运行,进而增强基层善治能力。党建赋能、正向激励、逆向鞭策互为促进、三位一体,从而更好地协同驱动基层治理创新的激活(见图2),推动基层治理现代化迈出新的更大步伐。

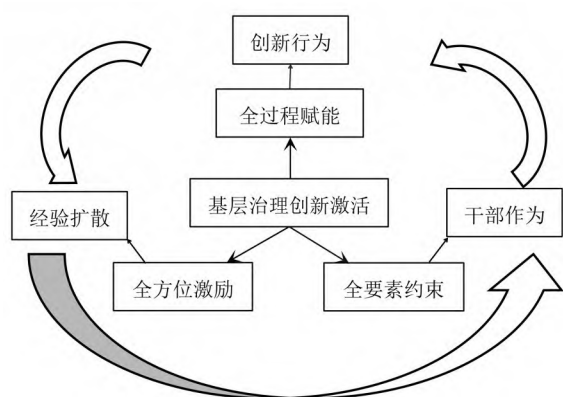


图2 驱动基层治理创新激活的一种解释

五、结论与展望

新时代基层治理创新与中国式治理现代化紧密相关。基层社会是国家治理的基础性部分,体现国家的意志目的^[43]。基于汉阴县基层治理创新实践,本文着重探究基层治理创新激活的驱动机制,得出如下结论:

第一,新时代基层治理创新激活要注重以党建赋能和分离均衡为实现途径与机制。超越技术治理的党建引领通过赋予主体权利和相应能力,从而更好地激活治理主体内在驱动力;它基于政治、组织、技术三个维度要素的赋能,分别强化思想引领机制、统合联动机制以及信息共享机制,进而强化治理创新行为和提高治理效能。基于分离均衡的运行机制,对积极且有效进行治理创新的主体主要给予正向型激励,通过积极强化机制,激活其创新的主观能动性;而对于消极或形式化创新的主体通常给予逆向鞭策,通过反馈调节机制对其予以科学规范和及时约束,从而推动基层守正创新作为,减少和避免不作为、消极作为。激励与约束双策并行不悖,也充分彰显出并联治理的优势,它们以不同的补偿机制实现分离均衡状态,从而为新时代治理创新的持续激活提供有力支撑。

第二,积极探索基层治理创新离不开系统思

维、协同推进以及多维互动治理。党建赋能、正向激励与科学约束三位一体、相向而行、同频共振,它们协同化驱动基层治理创新行为的激活。实践表明,全过程赋能以“火车头”形式提供制度创新动力;全方位激励主要以“助推剂”形式激发治理创新热情及经验扩散,从而推动基层治理创新行为的持续运作;全要素约束以“制动系统”形式倒逼相关组织和干部作为,进而保障基层治理创新运行顺畅和效能提升。不论是全过程赋能、全方位激励,还是全要素约束,它们都致力于基层治理创新并提升善治能力。

第三,为民造福、筑牢基层基础离不开改革创新和共同缔造。变革创新是推动人类社会向前发展的根本动力。理想的基层社会不会自动生成,而是需要人为地加以建构,这就离不开积极型治理和系统性治理。创新和完善基层社会治理,推动国家治理体系和治理能力现代化要更加注重执政党、国家与社会的良性互动,从而更好地密切党群关系、干群关系。超越技术治理的共同缔造以基层社会善治为根本导向,对于调适治理行为、化解社会问题将起到重要作用。作为基层社会治理新方略的共同缔造是对新时代我国基层治理理念、治理环境、治理机制、治理结构进行的整体性探索和科学设计,充分彰显了党心民心相连、治理为民的价值取向及其行为。作为价值论和方法论相统一共同缔造,通过机制体制创新来提供动力,创造可复制、可推广、可持续的基层治理创新体系,为实现多维互动、社会协同、共建共治共享的治理格局提供实践启迪。要注重在破解既有做法和治理格局所存在问题的基础上开辟新路径、形成新机制,从而使治理主体充分发挥优势互补效能,增进群众福祉和获得感。中国式现代化进程中,要注重共同缔造思维的运用,更加重视全面深化改革。只有如此,才能不断提高国家治理效能、增强国家善治能力。

创新和完善基层治理是一项复杂的社会工程,具有多样化、变动性和复杂性的特征。本研究在一定程度上拓展了党建赋能内涵,并且将分离均衡概念应用于基层治理领域。这对于完善治理创新理论、推进国家治理体系和治理能力现代化

建设具有一定的启发意义。与此同时,深入发掘基层社会治理创新实践,以代表性案例分析基层社会治理创新激活的驱动机制,进而对“基层治理机制创新何以能够产生”的问题做出解答。发现并构建出基层治理创新激活“赋能—激励—约束”三位一体框架,形成了较为完整的创新逻辑闭环。这既有助于积极破解基层治理创新动能不足、经验难以扩散、干部不作为的难题,也有利于提升国家善治能力并推动中国式现代化发展。

参考文献:

- [1]习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议强调 鼓励基层群众解放思想积极探索 推动改革顶层设计和基层探索互动[EB/OL]. 央视网, (2014-12-02) [2022-10-23]. <https://tv.cctv.com/2014/12/02/VIDE1417519078520514.shtml>.
- [2]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [3]习近平.毫不动摇坚持和加强党的全面领导[J].求是,2021(18):4-15.
- [4]JACK L W. The diffusion of innovations among the American States[J]. American Political Science Review, 1969(3):880-899.
- [5]杨露,周建国.城乡基层治理创新的归因模型与路径选择——基于扎根理论的多案例分析[J].城市问题,2022(4):87-95.
- [6]邹说.二十一世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的视角[M].香港:牛津大学出版社,1994:69-70.
- [7]景跃进,陈明明,肖滨.当代中国政府与政治[M].北京:中国人民大学出版社,2016:200.
- [8]杨黎婧.从单数公共价值到复数公共价值:“乌卡”时代的治理视角转换[J].中国行政管理,2021(2):107-115.
- [9]赵振杰.论学习共同体中关系的特殊性及其管理路径[J].学术交流,2018(2):120-126.
- [10]邓晓兰,刘若鸿,许晏君.经济分权、地方政府竞争与城市全要素生产率[J].财政研究,2019(4):23-41.
- [11]周黎安.转型中的地方政府——官员激励与治理[M].上海:格致出版社、上海人民出版社,2008:122.
- [12]张汉.“地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”?——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J].公共行政评论,2014(3):157-175.
- [13]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [14]荣敬本,崔之元,王拴正,等.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:29.
- [15]王学梦.1949年以来我国城市社区代理人角色生成与嬗变——以杭州市上城区为分析单位[J].理论月刊,2021(3):108-118.
- [16]张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996(8):26-28.
- [17]何得桂,公晓昱.制度创新视角下农村基层治理主体间的回应与互动机制[J].党政研究,2021(6):30-42.
- [18]俞可平.中国的治理改革(1978—2018)[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(3):48-59.
- [19]ROGERS E M. Diffusion of innovations[M]. New York: The Free Press, 1983:65.
- [20]SHIPAN C R, VOLDEN C. The mechanisms of policy diffusion[J]. American Journal of Political Science, 2008, 31(4): 840-857.
- [21][美]保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:230-240.
- [22]王滢淇,翁鸣.协商治理:当前中国社会治理创新的方向与路径[J].社会主义研究,2016(1):85-90.
- [23]李妮.模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的?[J].公共管理学报,2018(1):1-11.
- [24]谷志军,黄卫平.“上下联动”:地方政府创新可持续性的影响因素分析[J].学术研究,2018(10):59-64.
- [25]陈科霖,谷志军.论中国地方政府创新的十大关系[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2018(6):74-82.
- [26]姜晓萍,吴宝家.警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J].中国行政管理,2021(1):41-48.
- [27]陆益龙.乡村社会治理创新:现实基础、主要问题与实现路径[J].中共中央党校学报,2015(5):101-108.
- [28]何得桂,韩雪.属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径[J].农村经济,2022(5):69-78.
- [29]陈成文,陈静.论基层社会治理创新与推进乡村振兴战略[J].山东社会科学,2019(7):73-80.
- [30]MAIAINIERO L A. Coping with powerlessness: the relationship of gender and job dependency to empowerment-strategy usage[J]. Administrative Science Quarterly, 1986, 31(4): 633-653.
- [31]CONGER J A, KANUNGO R N. The empowerment process: integrating theory and practice[J]. Academy of Management

ment Review,1988,13(3):471-482.

[32]BOREN R. Don't delegate-empower[J]. Supervisory Management,1994,28(10):10.

[33]沈费伟.乡村技术赋能:实现乡村有效治理的策略选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):1-12.

[34]何得桂,武雪雁.赋能型治理:基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例[J].农业经济问题,2022(6):134-144.

[35]吴晓林,谢伊云.政治赋能与双向激励:地方政府持续创新的驱动机制——对成都市基层治理创新的案例考察[J].中国行政管理,2022(7):85-94.

[36]方孝红.分离均衡:基层法院党建宣传工作的正向激励与逆向鞭策[EB/OL].安徽法院网,(2020-10-20)[2022-09-10]. <http://ahfy.ahcourt.gov.cn/article/detail/2020/10/id/5531221.shtml>.

[37]周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:格致出版社、上海人民出版社,2017:264-

268.

[38]靳亮,陈世香.横向自发与纵向推动:我国政策扩散的双重逻辑——以地方文化体制改革为例[J].广西社会科学,2017(11):124-129.

[39]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019:26.

[40]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理:基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.

[41]翟云,程主.论数字政府的“大问题”:理论辨析、逻辑建构和践行路向[J].党政研究,2022(1):107-118.

[42]张克.西方公共政策创新扩散:理论谱系与方法演进[J].国外理论动态,2017(4):35-44.

[43]徐勇.将基层带入国家:单一制、基层社会与国家建设[J].国家现代化建设研究,2022(2):83-94.

(编辑:康宁)

towns is closely related to local "geographical conditions". In addition, the interaction between pressure from higher-level authorities and the financial situation has further exacerbated the excessive proliferation of special towns. To solve the problem of excessive proliferation of special towns, we should play a dual role of leveraging both financial and social resources, establish an accountability system and supervise false special towns in a timely manner. At the same time, we should also develop suitable special town construction plans based on local conditions and prevent homogenization.

Key words: Characteristic town; New-type urbanization policy; Innovation diffusion; Event history analysis; Interactive influence
(7)

How to Realize the Innovative Iteration of the Local Government Management Model?

An Yuanyuan¹ Zhang Xiang² Chen Jiaxi¹

(1. Urban Governance Research Institute, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong 518000;

2. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005)

Abstract: In the process of continuous government innovation, projects with strong interests show great differences in their survival status. Some projects are locked in inefficient or even stagnant, and some projects are continuously upgraded. This paper starting from the friction between the government innovation practice and the old institutional norms, takes the S cooperation zone as an example, to explore the process and mechanism of local governments to overcome the resistance. It is found that whether the innovation iteration can be realized is closely related to the integration of rules on actors, the completeness of cooperation elements, and the consistency of iteration schemes and policy environment orientation. The key actors of organization play an important role in this process, which is mainly reflected in whether an "organized" action group with centripetal force, collaboration field and resource channel support can be formed based on the common goals, information links and open networks. Without changing the original innovation ideas and objectives, we should seize the opportunity of "positive coupling" with the policy environment and promote the iteration and optimization of the management model according to the circumstances.

Key words: Management model; Resistance of innovation; Innovation iteration; Key actors in organization; Enclave cooperation zone

(8)

Party Building Empowerment and Separation Balance: The Driving Mechanism of Grassroots Governance Innovation Activation in the New Era

He Degui Xia Meixin

(Research Center for Rural Governance and Social Construction, Northwest A&F University, Yangling Shaanxi 712100)

Abstract: Innovating and improving grassroots governance is a proper part of Party building to lead Chinese-style modernization. Established studies mainly focus on innovation diffusion and its impact, while attention to the driving mechanism of innovative behavior of grassroots governance needs to be strengthened. Based on the investigation of grassroots governance innovation behavior in Hanyin County, Ankang City, Shaanxi Province, it is found that the activation of grassroots governance innovation in the new era in China mainly takes Party building empowerment and separation balance as the realization path and mechanism. Compared with political empowerment, Party building empowerment strengthens the ideological leadership mechanism, unification and linkage mechanism, and information sharing mechanism through the empowerment of political, organizational, and technological elements respectively, thus stimulating institutional vitality and activating grassroots experience. The separation and balance in the practice

of grassroots governance innovation is achieved through positive incentive and negative prodding to achieve a positive reinforcement mechanism and feedback adjustment mechanism respectively, so that grassroots organizations and Party members and cadres in the governance innovation should both do something and pay attention to moderate action, thus enhancing the strong synergy of governance innovation. Strengthening empowerment, positive incentive and scientific restraint support each other and promote each other; based on the whole process of empowerment, all-round incentive and all-factor restraint to achieve system innovation, experience diffusion and cadres' action, and then jointly drive the activation of grassroots governance innovation.

Key words: Party building empowerment; Separation and balance; Grassroots governance innovation; Chinese-style modernization; Driving mechanism

(9)

**The Capabilities Creation Based on Strengths:
Research on Community Property Co-governance Path under the Leadership of Party Building
——A Case Study of T Community in Nanjing**

Shen Guanghe¹ Yang Ying²

(1.College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106;

2.College of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

Abstract: With the popularization of community-style residential pattern, resolving property conflicts in the community is a pain point that must be faced to achieve the modernization of grassroots social governance. As a result of the complexity of the reasons for property conflicts, only by incorporating properties into the community co-governance system can we find a way out of the solution. By investigating the "red property" in T community, it is found that the capabilities creation based on strengths under the leadership of Party building is an effective way to realize the co-governance of communities and properties. Starting from the advantage positioning, the Party building-led meta-governance framework should be established to explore the governance advantages of multiple subjects in the community. And advantages should be integrated through the co-construction platform embedded in Party building, the co-creation rules under the coordination of the Party and the community and the joint control under the linkage of the party and the masses, so as to gradually realize the symbiosis of multi-subject advantages, activate the endogenous power of community governance, and continue to produce the advantage effect of co-governance increment. It shows the party logic of "follow the advantages of the main body and realize the creative energy governance", which provides a reference for the path of shaping the modernization of primary-level governance.

Key words: Leadership of Party building; Integration of advantages; Creative energy governance; Co-governance of communities and properties

(编辑:冯洁)