

DOI:10.11965/xbew20230502

党建引领基层治理的法治化研究

——基于“元治理”理论视角

陈敦坤^{a,b}

(厦门大学 a.法学院;b.党内法规研究中心,福建 厦门 361005)

摘要:在全面依法治国的大背景下,党建引领基层治理也要与之相适应,努力实现党的自身建设和基层治理两个层面的法治化重塑,以此来实现基层治理体系和基础治理能力的现代化。如何把握党建引领基层治理的内在逻辑和法治原理,寻求与中国国情和发展现状相适应的建设路径,就成为中国式现代化进程中党和人民必须直面的时代课题。“元治理”理论能为党建引领基层治理法治化提供一种解释框架,它能够适应党的领导和依法治国双重需求,对实践具有解释力,还能为推进党和国家治理能力和治理体系现代化提供方法论。在中国特色社会主义伟大实践中,能够担任“元治理”这一角色,对治理进行治理的,唯有中国共产党及其领导的国家机关,也就是党和政府。党建引领基层治理的法治化牢牢把握住了中国特色社会主义国家治理的核心和关键——中国共产党的领导,强调发挥“元治理”主体中国共产党的作用,要求按照法治化的方式,统筹协调并发挥其他治理资源和模式的优势,促进协同共治,实现基层治理的总目标。这个过程中,党是基层“元治理”的核心主体,党建是基层“元治理”的基础资源,依法治理是基层“元治理”的必然选择。党建引领基层治理法治化包含了国家和党内法治的双重意涵,以及完善的党内法规体系和国家法律体系的双重要求。党建引领基层治理是中国社会治理实践的重要探索和鲜明特征,集中发挥和充分展现了中国特色基层治理制度的优势,是我国新时代推进基层治理体系和治理能力现代化的重要抓手。基层社会的长久高效治理目标的实现,需要依靠稳固的制度来保障,特别是用法治化的方式释放党建引领基层治理的制度潜力与实践效能,推动基层治理体系和治理能力的现代化,确保实现良法善治。所以,推进党建引领基层治理迈向法治化的关键在于坚持党的领导并用法治的方式将之具体化,根本路径是协同推进国家法治与党内法治,基本依托是完善党内法规与国家法律制度体系。

关键词:基层治理;党建引领;元治理;依法治理;法治化

中图分类号:C916;D25 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-7535(2023)05-0015-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目(20ZDA055);国家社会科学基金一般项目(18BFX005)

一、问题提出

基层治理是国家治理的基石^[1]。推进基层治理体系和治理能力现代化,是国家治理体系和治理能力现代化的前提和基础,也是中国式现代化的题中之义^[2]。我们党始终高度重视基层和基层治理工作,坚持将其摆在突出位置,形成了大抓基层的鲜明导向。党的二十大报告旗帜鲜明地提出要“坚持大抓基层的鲜明导向……推进以党建引领基层治理……把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒”^[3],为新时代新征程上的基层治理工作指明了方向。如何贯彻落实党的二十大报告中关于“党建引领基层治理”的工作部署,运用和发挥好党组织在基层治理中的核心引领作用,就成为新时代推进基层治理体系和治理能力现代化的时代课题。

学者们围绕“党建引领基层治理”主题进行了较为丰富的研究,形成一批理论成果。当前学术界对这一问题的研究主要集中在以下三个方面:一是采用理论模型来分析阐释党建引领基层治理的机理,如逻辑与类型学^[4]、政党领导型治理^[5]、集体行动逻辑等模型来分析基层党建引领社区治理的作用机制^[6]。二是归纳总结党建引领基层治理的典型案例分析中的经验。如,成都市“授权赋能型”城市社区治理经验^[7]、上海市社会治理创新经验^[8]、北京市“吹哨报到”治理经验^[9]、青岛市骨干下沉机制经验^[10]、浙江省基层党建与治理互动机制经验^[11]、上海市基层党建在破除科层制方面的经验^[12]、招远市党建示范区试点建设经验^[13],等等。三是分析党建引领基层治理的问题并提出优化的路径。如杨妍等认为基层党建与城市社区治理未能很好融合,导致三大现实困境,提出重塑社区治理权威、聚合社区治理资源以及做好社区治理服务的优化路径^[14]。王德福认为“社区自主治理能力弱和治理体系协作效率低”是主要挑战,提出从组织力和领导力两个维度来强化党建引领基层治理^[15]。高立伟认为基层治理面临理念落后、体系松散、机制僵化、设施陈旧、环境多变、政府包揽等诸多问题,提出充分发挥党建引领功能,融合信息智能技术,构建新时代智能化、精细化的路径^[16]。总的来看,党建引领基层治理的研究集中在机理阐释、经验归纳和路径分析等方面,主要还是聚焦于党建引领基层治理本身,而相对较少关注党建引领基层治理所处的大环境——全面依法治国和全面从严治党。全面依法治国和全面从严治党的基础和重点在基层。党的十八届四中全会明确“要推进基层治理论法治化”,发挥基层党组织在这一进程中的堡垒作用^[17],实质上提出了党建引领基层治理论法治化任务和要求。因此,亟需补齐理论研究的短板。

同时,中国特色社会主义进入新时代,世情、国情、党情持续发生深刻复杂变化,必须紧跟时代步伐,着眼于新时代新征程的新要求不断推进基层治理能力和治理体系的现代化。因此,有必要拓展研究视野,把党建引领基层治理置身于其所处的时代之中,选择合适的理论分析框架来考察其内在的逻辑,特别是在“整全性法治”^[18]视域中党建如何发挥引领作用、驱动基层治理迈向法治化。全面依法治国对基层治理提出了法治化的要求,实践中基层治理存在法治化梗阻问题亟待解决,基层治理的法治化已经成为基层治理体系和基层治理能力现代化的

重点和难点^[19]。所以,本文将尝试运用“元治理”理论分析框架来探究分析党建引领基层治理法治化的内在逻辑与可行路径。

二、“元治理”理论视域中的党建引领基层治理法治化

党建引领基层治理是一种“元治理”模式,它遵循着“元治理”的基本逻辑,突出强调的是对治理的宏观把控,重视党的“元治理”主体地位和核心引领作用,努力实现制度高效高质的建设目标。随着全面依法治国的深入,依法治理成为党治国理政的基本方式,基层治理工作也朝着法治的轨道行进,对党建引领基层治理提出了法治化的建设新要求,而这一目标的实现,需要着重把握依法治理的总趋势和“元治理”内在逻辑机理,进行统筹协调、稳步推进,促进全面依法治国和基层高效治理目标的实现。因此,党建引领基层治理有两种向度,即从治理模式上突出“元治理”,治理方法和目标上强调“依法治理”。

(一)治理逻辑:“元治理”

基层治理工作千头万绪,面对纷繁复杂的事务,必须要有章法,不能随意为之。基层治理目标的实现,离不开有效的制度规则体系,需要加强对治理自身的关注,这就要求关注“元治理”问题。党建引领基层治理遵循的是一种“元治理”逻辑,它强调发挥“元治理”主体中国共产党的作用,统筹协调发挥其他治理资源和模式的优势,促进协同共治,实现基层治理的总目标。这个过程中,党是基层“元治理”的核心主体,党建是基层“元治理”的基础资源。

1. 党建引领基层治理是一种“元治理”

“元治理”是为克服单一治理模式失灵而产生的一种治理理念和治理方式,强调对治理本身进行治理,也即“治理的治理”或“治理的统治/管理”^[20]。“元治理”是对各类治理要素和机制的“宏观安排”,旨在修正机制间的相对平衡,以整合各类主体力量和政策机制,使其进行“复杂合作”^[21]。“元治理”是要通过制度机制与愿景策略来平衡和引导治理网络。一方面,从制度上通过各类机制实现治理主体功能的联结和资源的相互依赖;另一方面,在策略上通过共同的愿景鼓励新制度新机制来弥补单一治理模式的不足^[22]。在中国,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^[23]。党的领导不仅是抽象的还是具体的,一个突出表现就是党将党的政策主张通过法律程序上升为国家意志,按照党和国家机关的组织原则,以党组织内嵌到国家组织体系当中,实现党对国家机关的领导。中国的政府是在党的领导下按照法定原则来开展具体工作的,党的领导贯穿政府工作的全过程。所以,在我国能够担任“元治理”这一角色,对治理进行治理的,唯有中国共产党及其领导的国家机关,也就是党和政府。党建引领基层治理并不是强调事无巨细和亲力亲为,而是突出党的领导,重视党的制度和规则的供给作用,党在基层治理过程中主要发挥的是一种主导作用。这与“元治理”对权力下放的治理过程施加一定的控制不谋而合^[24]^[34]。

2. 党是基层“元治理”中的核心主体

以党组织和政府、企事业单位和其他社会组织为主体的多元治理格局逐渐形成。其中,

党组织和政府组织是最重要的治理主体。“元治理”中,政府是“多元制导系统”中众多成员之一,以“通过谈判进行决策”为运作语境,参与到社会管理之中^[25]。它既重视治理过程中的授权与分权,也注重治理时中央控制与指导^[24]³³。新时代我国经济社会加速转型升级,“总体性支配模式”已经退出历史舞台^[26],社会多元力量正加速崛起,为基层社会治理带来了新的活力与挑战,基层治理体系“碎片化”问题也显现出来^[27]。在碎片化时代基层治理的力量分散,出现了党组织、政府组织、社会组织、企事业单位、公民等多元主体力量,他们广泛地参与到基层治理工作当中,促进了基层治理水平的提升,“一核多元”的治理模式和主体特征充分展现^[26]。由于多元力量的勃兴,多中心多主体的出现,容易出现相互力量抵消的情况,进而制约限制治理效能的发挥和治理目标的实现。中国特色社会主义最本质的特征是党的领导,基层治理作为国家治理能力和治理体系的重要一环,自然离不开党的领导。面对纷繁复杂的国内外局势,党的核心地位和关键作用更加凸显,也越发的关键,“坚持党对社会治理的领导,发挥多元主体治理效能”是我们党百年来社会治理实践得出的基本经验^[28]。基层治理工作关系到千家万户,涉及每个人,更离不开党的领导和指引。中国共产党经过历史和实践的选择,成为基层“元治理”的核心主体,其自身的治理水平和领导治理的方式方法都直接决定着基层治理的效果。“治理现代化的实现并不取决于单一主体的整合能力,而依赖于多元主体的互动。”^[29]基层治理工作一方面需要靠党的领导来实现预期目标;另一方面,也需要适应社会成员思想多元化的现实,改变传统的“命令、灌输、统一”式党建工作方法,以“大党建+基层治理”思路,更加突出发挥党组织和党员示范引领作用,带领各行各业的广大人民群众,凝心聚力,团结一致,心往一处想,劲往一处使,发动社会多元力量共同参与到基层治理工作中来,共同打造共建共治共享的基层治理格局^[30]。随着社会多元力量的不断孕育发展,党组织和党员的核心引领作用日益凸显,党的基层“元治理”核心主体作用和地位愈发关键。

3. 党建是基层“元治理”的基础资源

“元治理”通过信任和价值观、软法、预算、人事和法律准则、战略和绩效管理等工具来实现对治理各要件的控制和引导^[24]⁴⁰⁻⁴³。在当代中国基层治理的实践过程中,党领导立法、党管干部和人事,党通过战略管理和绩效管理来实现对社会的整体领导。社会的基本价值和规则由党主导建立,党内的正式制度和非正式制度也在社会中发挥着软法的功能^[31]。党已经成为基层“元治理”最主要的价值、规则、制度和公共管理服务供应者。基层为党的工作提供了坚实的力量,但也面临着最突出的经济民生和社会发展的矛盾和问题,抓好基层工作是固本强基之策^[32]。基层高效治理目标的实现离不开党的领导,而党的领导作用的发挥都需要党建来奠基。党建水平决定“元治理”主体作用的效能。党在基层治理过程中担当着制度规则的供给者、多元力量合作的主心骨、信息交互的中间人、社会利益的平衡者和治理执行的监督者^[33]²¹。党作为基层治理中的核心主体,它的自身建设水平直接影响和决定着基层治理的成败。一方面,党通过党建来提升自身的领导能力和执政水平,保证高效高质地实现治理工具的供给和应用,进而达到基层治理过程中适度分权与集中领导目标的有机统一和优势互补;

另一方面,党通过自身建设强化核心引领作用,示范带动其他多元主体平等参与基层治理过程当中,有效汇聚民心、集聚民智,凝聚各方力量群策群力办好、管好基层事务,服务保障好基层群众的基本需求。

(二)治理方法:依法治理

法治是现代国家治理的总体趋向,也是党治国理政的基本方式。随着时代的发展和社会的进步,治理已经不再局限于外在形式上的革新,逐渐由注重“面子”到注重“里子”转换,具化到实践中就是从“法制”迈向“法治”,也就是我们常说的不仅要建立“良法”,而且还要实现“善治”。因此,依法治理成为实践的必然选择。

1. 依法治理成为新时代基层社会治理的必然选择

随着社会的飞速发展,社会治理的理念和思路也发生了深刻的变革,从“一元治理到多元治理”“人治到法治”^[34]。治理思路的变革带来治理路径的优化,“逐步实现了从全面管控到依法治理的历史演进”^[35]。基层治理不是追求简单的维护社会秩序,而是在维护秩序的同时要把党的基本路线、方针和政策全面地落实到基层、把党的领导和执政为民的理念融入到基层治理的全过程,自觉地从管理者转换为服务者,变“社会管理”为“社会治理”^[36]。现代社会更加尊崇法治,法治也是现代社会治理的共同趋向和必然选择。“以法治为基础的多元主体共同治理是我国社会治理实践探索的经验总结,也是实践中形成的新要求。”^[37]党建引领基层治理是中国特色社会主义政治发展的必由之路,而加速推进党建引领基层治理的法治化也是法治的内在要求,更是提升基层治理体系和治理能力现代化的必然选择。全面依法治国已经上升为国家战略,“依法治国”纳入宪法并成为一项基本原则,法治也是我们党治国理政的基本方式,建立社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是中国式现代化的重要组成部分。走社会主义法治道路成为新时代推进社会主义现代化建设的最优选项。“依法治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义”^[38],也是“马克思主义法治思维在国家治理中的具体运用”,是“提高治理效能的内在要求”^[39]。人类社会的发展经验和世界各国的发展实践告诉我们,法治兴则国兴,法治是实现国家和社会有效治理的最佳方式。也正是因此,党建引领基层治理也必须顺应这一时代趋向,逐步沿着法治化的道路前进,这是时代和历史的選擇,也是治理理念和思路变革的必然要求。

2. 党建引领基层治理法治化包含着国家法治和党内法治的双重意涵

党建引领基层治理法治化是对依法治理的有效回应。在依法治理视域下,党建引领基层治理的法治化包含着国家法治和党内法治的双重意涵,既从国家法治层面提出基层治理法治化要求,又从党内法治层面要求党的自身建设和党的领导都实现法治化。首先,党建的法治化是前提。打铁还需自身硬,党建引领基层治理法治化的前提是党的自身建设法治化。党的自身建设对党和国家各方面工作都具有示范引领作用,党的基层组织和党员是党在基层的“堡垒”和“先锋”,党的政策、路线和方针都需要依靠党组织和党员来具体践行。依法治理要求党率先垂范,依法推进自身建设,不断通过党的制度建设来提升自身的治理能力和治理水

平,自觉地将党的自身建设各项工作纳入到法治化轨道当中,依法依规办事。其次,党的领导法治化。基层治理离不开党的领导,党的自身治理对基层治理具有示范带动作用,而党的自身治理需要通过党的建设来实现。党通过加强对基层治理工作的领导,以确保党的各项政策得以有效落实。在这个过程中,党的领导也要适应法治建设的要求,通过法治方式实现党的领导,这是党建引领基层治理法治化的根本保证。这就要求党善于运用法治的程序及要求,进行依法依规决策、办事,将党的法治理念和法治政策贯彻到基层治理的具体工作当中。最后,基层治理的法治化。基层治理是社会治理的重要组成部分,对社会治理总体目标具有关键性影响。依法治理很大程度上要看基层法治的实施水平和效果。党建引领基层治理法治化的最终目标是实现基层治理的“良法善治”,确保基层治理工作按照法治化的要求,法治思维贯穿基层工作始终,人人践行法治,事事依法办理,所有工作都符合法治基本程序,保证法治目标全面实现。

3. 党建引领基层治理法治化要求完善党内法规和国家法律体系

依法治理依靠法治体系来实现,在我国就是中国特色社会主义法治体系,具体而言就是依靠“完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,完善的党内法规体系”^[40]。而要实现党建引领基层治理法治化,最重要的就是要依靠党内法规体系和国家法律体系。一方面,完善党内法规体系是核心要素。党的建设不仅关系到党自我治理,也关涉党领导的效能和效果,决定着基层治理的成败,完善的党内法规体系是实现党自身建设的根本保障,也是实现党对基层治理工作科学有效领导的前提和根本依托。要想实现党建引领基层治理法治化,就必须着重完善党领导基层治理工作的党内法规和党的基层组织建设方面的法规,从制度建设和法规执行两个层面着手,注重提升党内法规体系建设的质量和实效。另一方面,完善的国家法律体系也是基本保证。基层治理工作是社会治理的重要内容,涉及人民群众生活的方方面面,依法治理和建设法治社会都要求基层治理工作遵循法治原则和具体要求,而这都需要依靠健全的法律制度体系来保证实施。这就要求国家加快完善基层治理工作方面的基本法律法规,运用体系化思维,补缺制度短板,努力为基层治理工作保驾护航。总之,党规和国法体系是实现基层治理的制度依托,这两大体系不仅包括制度层面的体系,也内含实施、监督和保障方面的体系建设要求。

三、新时代推进党建引领基层治理法治化的“元治理”策略

“元治理”理论不仅能解释党建引领基层治理法治化的内在逻辑,也能为党建引领基层治理法治化提供方法论。“元治理”要求发挥治理主导者的作用,对科层、市场和网络等治理模式进行统筹协调和管理,使之进行优化、转换和组合,进而达到效率效益最优^{[33]20-21}。党建引领基层治理法治化就是发挥党在基层治理中的核心主体功能,带动其他治理资源发挥治理合力,顺应全面依法治国的战略要求,以党建引领基层治理走向制度化、规范化、法治化。这是全面依法治国的必然选择,也是新时代优化加强党的领导的重要方式。而党建引领基层治理法治

化的过程,也是党的自身建设和法治建设协同发力、融贯发展的过程。在这个过程中,党建和法治建设成为影响和制约党建引领基层治理整体水平的最主要因素。

(一)关键抓手:坚持党的领导并使之法治化

党是基层“元治理”中的核心主体。党建引领基层治理的关键在于抓好党的领导,这是我们做好各项事业的基本保障。在推进基层治理法治化的进程中,党的领导法治化具有示范引领作用。

1.领导思维的法治化

观念是行动的先导,领导思维直接决定着领导方式和领导行为的选择。在党建引领基层治理中,领导思维理念要与时俱进,树立法治理念,运用法治思想看待、分析和解决问题。首先,要强化领导者的法治思维能力的考核与培养。领导干部是全面依法治国的关键^[41],要将依法治国、依法行政和法治政府建设相关的实绩考核纳入到领导者的日常工作考核中,促进领导者主动履行法治建设职责,树立法治思维习惯。如,依托落实《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,督促基层党政主要负责人带头践行法治、依法履职尽责和自觉尊法、守法、护法、普法。同时,要注重领导者法治方面知识与能力的培养,可通过定期的党校学习或者法学专业院校的业务能力提升班来获得提升。其次,领导思维法治化离不开人才的保障。一方面,通过教育培养拥有法治思维理念的专业化知识人才;另一方面,要通过基层法治实践锻炼和培养一批实践应用型专业人才。最后,畅通法治人才晋升渠道。选拔一批拥有法治视野、接受过法治专业知识训练的人到领导岗位,促进领导集体法治思维理念的提升。

2.领导方式的法治化

党的领导方式是“党对国家事务和社会事务实行政治领导的形式、手段、方法和途径的总称”^[42],党的领导方式也对基层治理产生重要的影响。在不同的时期,党的领导方式是有所区别的。在战争年代,党实行的是战时体制,依靠的是严密的组织和先进党员来实现对社会资源和力量的调控,彼时党内的制度尚且不完善,主要依靠的是人的治理。而到了现代,党领导和平时期的经济与社会发展,主要依靠的是政治、组织和思想引领,通过制度化、规范化的方式来实现党的领导,通过完善的制度来规范引导国家和社会的综合发展,主要依靠的是法的治理。现代社会人民的权利意识复苏,对于政治民主的渴望超过以往任何时候。此时,需要顺应政治发展和人民期待,对党的执政和领导方式进行必要的优化调整,以更好地契合现代民主政治和人民的权利发展要求。一是转变领导方式,用法治替代人治,用法治思维的方式来实现党的领导。二是依法依规办事,凡事要于法有据,遵守法无授权不可为,审慎用权,不逾矩、不违规。三是要遵循法律程序,党的领导要符合法定程序,不可随心所欲。四是要注重民主,党的领导要充分发挥党内民主和人民民主,充分运用人民政协政治协商、政党协商^[43],努力实现全过程民主,不断丰富党的领导内涵和民主的形式,让党的领导更加科学规范和民主。

3.领导制度的法治化

中国共产党既是基层治理的领导者,也是基层治理的主要参与者和建设者。在基层治理

过程中,党是最核心的主体,党主要是通过领导制度实现对基层的治理。基层治理的法治化,需要党的领导来实现。而要实现这一目标,首先就要求将党的领导制度法治化。党内法规是规范党的领导活动和行为的制度,基层治理作为党领导各项工作的重要方面,需要将其纳入到法治化的轨道上,依法依规进行治理。一方面,要着力完善党领导基层治理方面的法律和党内法规,将党领导基层治理工作的成熟经验制度化、规范化。如,修订完善基层群众自治组织法等法律,依法规范基层群众组织中如何贯彻落实党的领导,使党务与村务有机融合和相互促进。另一方面,要着力完善党的组织类党内法规,党的基层组织类党内法规中有不少是党的十八大之后制定出台的,如《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党支部工作条例(试行)》等,试行的党内法规仍需经过一定时间的经验积累再进一步正式化,这对于完善党的基层组织体系建设和强化党在基层工作的重要方面的领导都具有重要的促进作用。

(二)基本依托:完善党规与国法制度体系

1.完善党建引领基层治理方面的党内法规制度

党建引领基层治理是一项看似简单而又极具复杂的工作。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心、中国人民的主心骨,党的领导至关重要。中国共产党通过严密的党组织和国家机构来组织动员社会力量、调配使用社会资源。党的制度对于国家和社会发展都具有重要的规范引领作用。在中国基层治理过程中,党的制度起到广义“法”或者“软法”的效果与作用^[44],特别是在国家法律供应不足的时候,党的制度起到了法规的作用和试验性立法功能^[45]。而党的制度中,最重要和稳定的是党内法规制度。在基层治理中,党内法规制度对基层治理的规范作用更加突出。因此,必须进一步完善基层治理相关的党内法规制度,特别是针对各地党组织长期以来探索形成的稳定的好经验、好做法,要及时通过党内立规程序固化为党内法规制度。党内法规制度建设要进一步加强党建引领基层治理方面的党内法规制度建设,要加强立规的参与性,广泛吸收基层党组织在基层治理过程中探索的成熟经验。同时,加强党内法规和规范性文件的清理工作,及时把实践中长期存在的不适宜或者阻碍基层治理工作的党规进行清理,把党内规范性文件中的好经验、好做法纳入到党规之中。总之,通过不断配套完善基层治理专门性的党内法规制度建设,确保党建引领基层治理有规可依、有规必依。

2.完善党建引领基层治理方面的国家法律制度

基层治理属于一项复杂的社会性工程,离不开健全的法律制度保障。党建引领基层治理不仅要发挥党的领导这一关键作用,也需要通过法律将党建引领基层治理以法治化的方式呈现,确保这一运行模式行稳致远,发挥更大的制度效能。具体而言就是要继续大力完善我国基层治理领域相关的法律法规,及时地填补这方面的法律制度空白,特别是深化落实《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》,持续完善基层治理法律法规,适时修订《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》,研究制定社区服务条例,努力形成一批立法质量高、实践应用性强,能管长远、利长久的

法律法规制度。同时,要加强国家法律与党内法规的互动,对于党规中好的经验,通过法定程序依法将该方面比较好的内容纳入到国家法律制度规范当中,确保基层治理有法可依,确保国家法律制度的科学稳定,为长久的科学依法治理提供基本法治保障。

3. 完善基层治理中党规与国法衔接协调机制

统筹推进全面依法治国、全面从严治党,加强立法和立规工作的同时,一体化推进党规、国法制度建设。通过社会主义法治发展总体规划来一体化推进党内法规与国家法律体制的完善,把党建引领基层治理纳入国家法治建设规划当中,从战略全局和总体上来综合把握、一体推进。加强立规与立法的协调性,在立规的同时加强与立法机关的协调,有计划地把立法机关专业人员或者有丰富经验工作人员纳入立规或者党规征询意见的群体中,确保立规与立法的衔接性与协调性、融贯性^[46]。强化立规与立法机关的互动与交流,打破机关壁垒,对于共同的问题可以采取联席会议或内部协调会来沟通解决,把可能存在的衔接协调问题摆上桌面,认真讨论,逐项解决,确保立规与立法都能保持内在的协调和外在的衔接。加强党内法规的备案审查,发挥党内法规备案审查机制的筛查把关作用,对问题党规或者部分条款及时反馈,按照程序处理,确保党内法规的科学性、保证党内法规的实践性。通过建立衔接顺畅、协调有效的党建引领基层治理党规与国法制度机制,稳步提升党建引领基层水平。

(三) 根本路径: 协同推进国家法治与党内法治

1. 深入推进国家法治建设

中国特色社会主义法治是中国社会发展的基本路径,国家法治是基层治理的重要保障。在新时代全面推进基层治理的法治化,需要着重强化国家法律制度建设。这就要继续深入贯彻落实党的十八届四中全会关于全面依法治国的重要工作部署,全面落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的具体要求,全面深化基层治理改革,强化基层治理法治实践,全面落实基层治理相关的法律法规制度,使全部治理行为有法可依、有法必依。要根据我国基层治理改革的创新实践,及时把成熟的优秀经验成果通过法律程序转化为法律制度,将改革创新成果固定下来,努力为基层治理提供基本的法律制度保障,稳步提升基层治理的法治化水平。继续加强基层法治人才的培养,锻造一支执法严明、高效廉洁的执法工作队伍,确保基层治理法治充分实现。要结合《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》的部署,大力开展全民普法,提升公民法治素养,推动全社会尊法学法守法用法^[47]。

2. 强化党内法治建设水平

“加强党内法治建设和依法治理,为依法执政奠定制度基础和蓄积法治定势”^[48]。要继续深入贯彻落实《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》,等等^[49]。继续深入推进全面从严治党,加强党内法规制度建设,持续完善党内法规制度体系,充分发挥党内法规在基层治理方面的试验性立法的功能和作用,科学合理地将党建引领基层治理的成熟经验固化为

党内法规制度,逐步完善基层治理方面的党内法规制度体系,确保党建引领基层治理有规可依。不遗余力加大党内法规的执行力度,制定执规责任清单,建立健全监督激励和动员机制,促进党内法规的落地实施^[50]。把党建引领基层治理纳入到制度化、规范化、法治化轨道当中,逐步转变过去大量依靠政策或者文件推动工作的习惯。加强党内法规标准化建设,完善党内法规执行的督导考核机制,强化激励引导,推进党内法规制度实施落实,加速基层治理的动能转化和效能发挥。加强党建引领基层治理方面的保障性法规制度,配套完善党建引领基层治理有关的保障性规章制度和措施,配齐必要的惩戒机制,对于违反党的组织原则和党的基层工作政策要求的党组织和党员进行严肃处理,保持法规制度的权威,促进党建引领基层治理,发挥党建在基层治理工作中的示范引领和核心带动作用。将党内法引入到全民普法当中,重视党内法规的宣传与普及^[51]。

3. 协同推进国家和党内法治建设

完善国家和党内两大法治系统的同时,还需要将二者结合起来,一体化推进。国家法治和党内法治统一于中国特色社会主义法治之中,二者本质和目标一致,共同在各自的领域内发挥着固本强基的基本作用,具有很强的互补性。但是,党的工作和国家事务具有重叠性、党的组织和国家组织具有交叉性、党员身份和国家公民身份具有重合性,使得国法与党规不可避免地会交叉重叠,产生不一致、不协调,甚至相冲突。此时,为了形成合力,就必须注重衔接协调,需要一定的制度来调适这一问题,使二者能够有效地发挥制度合力。一方面,要强化法治体系的协调性,在立法与立规阶段强化协调,建立立法立规联席会议制度,引进立法立规专家参与立法立规活动,运用现代立法技术,确保立规与立法保持内在的一致性和协调性;另一方面,要完善和落实立法立规监督、审查及协调机制,通过全过程监督和立法立规实施评估机制,及时发现问题,及时启动纠偏纠错机制,分别由相应的立法立规机关启动法律和党规的自我纠正或者联席会议来进行必要的协调。通过畅通的立法立规衔接协调机制,有效确保党规国法的体系协调和内容互通,进而协同推进党内和国家法治。

四、总结与展望

党建引领基层治理和基层治理法治化是新时代基层治理体系和治理能力现代化的根本保证和基本要求。加速推动党建引领基层治理和基层治理法治化的有机融合,既是优化党的领导方式的现实需要,也是强化提升基层治理效能的根本要求。在中国式现代化进程中,推进党建引领基层治理法治化是党建引领基层治理和基层治理法治化的必然选择。如何推进党建引领基层治理法治化就成为新时代推进中国式现代化的时代课题和重要任务。在中国特色社会主义国家治理实践中引入“元治理”理论分析框架,有助于紧跟时代发展的现实需求,深刻分析和牢牢把握中国共产党的领导这个关键因素,为中国特色社会主义国家治理实践特别是中国社会治理提供不竭动能。党建引领基层治理法治化遵循“元治理”逻辑,强调发挥党的核心引领作用,促进多元共同参与,实现协同共治。党建引领基层治理法治化有两种

向度,即从治理模式上突出“元治理”,治理方法和目标上强调“依法治理”。党建引领基层治理法治化的“元治理”逻辑重点在于突出党对基层治理的宏观把控,即发挥党作为“元治理”主体地位和核心引领作用,有效调动其他治理力量,按照法治化目标和要求,统筹发挥党规和国法两种治理资源的优势,促进协同共治和依法治理,进而实现基层治理的法治现代化的总目标。因此,重视并发挥核心主体中国共产党的力量和作用,加速推动党的领导法治化,持续完善党内法规与国家法律制度体系,协同推进国家法治与党内法治,就成为实现党建引领基层治理法治化的必然选择。

但是也应该看到,“元治理”在中国呈现的是“一核多元”的结构,党是最核心的“元治理”主体,这是有别于西方“元治理”实践的。因此,使用“元治理”理论分析框架时,必须注意中国政治的特色;在推进党建引领基层治理过程中,必须在重点把握党的自身建设的同时鼓励多元主体的参与。此外,党建引领基层治理法治化是一项系统而复杂的工程,它不仅是重要的依法治理实践课题,也是政治学、法学、公共管理、马克思主义理论等多学科理论研究的综合性问题。所以,未来研究推进党建引领基层治理法治化建设,需要运用系统化思维,从法治建设与公共管理等多重视角进行综合把握,一体化推进,稳步提升其制度化、规范化、法治化水平,有效激活“党建+基层治理”的叠加效应,为加速实现基层治理体系和基层治理能力现代化的目标提供不竭动力。

参考文献:

- [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[M].北京:人民出版社,2021:1.
- [2] 是说新语.两会访谈|基层强则国家强——访全国政协委员、民政部副部长张春生[EB/OL].(2023-03-09) [2023-06-08]. https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2023lh/dbwyhzmz/zxwy/202303/20230300046649.shtml.
- [3] 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(2022年10月16日)[M].北京:人民出版社,2022:67.
- [4] 陈亮,李元.去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J].探索,2018(6):109-115.
- [5] 全林.党建引领城市基层治理的现实困境与优化路径[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021,29(1):115-125.
- [6] 刘厚金.基层党建引领社区治理的作用机制——以集体行动的逻辑为分析框架[J].社会科学,2020(6):32-45.
- [7] 姜晓萍,田昭.授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(5):64-71.
- [8] 黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(6):116-135.
- [9] 杨积堂,张玉宝.“吹哨报到”治理创新的北京探索[J].前线,2019(10):73-77.
- [10] 赵立波,甘路.基层治理中集权与放权的均衡机制研究——基于青岛市B区骨干下沉机制的实践探索[J].理论学刊,2021(1):95-104.
- [11] 胡占光,郭淑新.基层党建与基层治理互动的机理、模式与机制——以浙江省P县为例[J].中共

- 天津市委党校学报,2019,21(1):16-23.
- [12] 张振洋.破解科层制困境:党建引领城市基层社会治理研究——以上海市城市基层党建实践为例[J].内蒙古社会科学,2020,41(3):59-66.
- [13] 张世勇.乡村振兴中的党建与乡村治理结构重构——来自山东党建示范区试点的启示[J].北方民族大学学报,2020(4):16-24.
- [14] 杨妍,王江伟.基层党建引领城市社区治理:现实困境实践创新与可行路径[J].理论视野,2019(4):78-85.
- [15] 王德福.催化合作与优化协作:党建引领社区治理现代化的实现机制[J].云南行政学院学报,2019,21(3):13-20.
- [16] 高立伟.党建引领下的基层治理智能化精细化研究[J].人民论坛·学术前沿,2019(21):52-61.
- [17] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014:36-37.
- [18] 郭春镇,曾钰诚.“整全性法治”:党纪审查的演进与发展——以211份中管干部“党纪处分决定”为样本[J].浙江社会科学,2021(5):48-56.
- [19] 吕德文.破解农村治理法治化困境[J].中国党政干部论坛,2015(7):20-23.
- [20] 孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016,24(3):45-50.
- [21] 郁建兴.治理与国家建构的张力[J].马克思主义与现实,2008(1):86-93.
- [22] 毛益民.治理网络、问责困境与政府元治理[J].广东行政学院学报,2013,25(5):5-8.
- [23] 习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020:16.
- [24] GUY PETERS B.元治理与公共管理[M]//OSBORNE S P.新公共治理?——公共治理理论和实践方面的新观点.包国宪,赵晓军,魏宁宁,等译.北京:科学出版社,2016.
- [25] 杰索普,漆燕.治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述[J].国际社会科学杂志(中文版),1999,16(1):31-48.
- [26] 张锋.中国社会治理:语境、演进、特征和展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020,24(6):71-78.
- [27] 王悦,林浩云.补短板强弱项推进基层治理现代化——“疫情与基层治理现代化”高端论坛会议综述[J].社会主义研究,2020(4):167-172.
- [28] 宋友文,王煜霏.中国共产党一百年社会治理发展历程与重要经验[J].思想战线,2021,47(4):33-41.
- [29] 吴向伟,吴伟.国家治理现代化视域下执政党治理现代化的价值与路径研究[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(6):49-55.
- [30] 布成良.党建引领基层社会治理的逻辑与路径[J].社会科学,2020(6):71-82.
- [31] 陈敦坤.依规治党与以德治党相结合的制度逻辑——基于新制度经济学分析范式[J].北京理工大学学报(社会科学版),2023,25(1):16-26.
- [32] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:138.
- [33] 张冉,彭善民,叶超,等.党建引领社会力量参与社区治理——基于上海浦东新区的实践探索[M].上海:上海交通大学出版社,2021:20-21.
- [34] 俞可平.中国治理变迁30年(1978-2008)[J].吉林大学社会科学学报,2008,48(3):5-17.
- [35] 刘升.从全面管控到依法治理:新中国成立70年来城市基层治理的演进——以城管部门为研究对象[J].天津行政学院学报,2019,21(5):79-86.
- [36] 邵光学,刘娟.从“社会管理”到“社会治理”——浅谈中国共产党执政理念的新变化[J].学术论坛,2014,37(2):44-47.

- [37] 王名,蔡志鸿,王春婷.社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J].中国行政管理,2014(12):16-19.
- [38] 马德坤.习近平关于社会治理的理论创新与实践探索[J].中国高校社会科学,2017(3):4-12.
- [39] 侯衍社,刘大正.把制度优势转化为治理效能的重要保证[J].红旗文稿,2019(24):14-16.
- [40] 本书编写组.《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2014.
- [41] 陈训秋.坚持抓住领导干部这个“关键少数”[J].中国法学,2021(3):5-17.
- [42] 张晓燕.不能把党的领导方式和执政方式混为一谈[J].中国党政干部论坛,2002(8):10.
- [43] 中国共产党中央委员会.中国共产党政治协商工作条例[EB/OL].(2022-06-20)[2023-06-03].
<https://www.12371.cn/2022/06/20/ARTI1655723954199302.shtml>.
- [44] 姜明安.论中国共产党党内法规的性质与作用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2012,49(3):109-120.
- [45] 陈光.论党内试验性立规的制度功能及其增进[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022,26(2):69-79.
- [46] 王建芹.融贯性与党内法规体系化建设[J].党内法规研究,2023,2(1):51-63.
- [47] 中国共产党中央委员会,中华人民共和国国务院.中共中央 国务院转发《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》[EB/OL].(2021-06-15)[2023-06-04].http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/15/content_5618254.htm.
- [48] 肖金明.法治中国建设视域下依法执政的基本内涵与实现途径新探[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015(3):1-10.
- [49] 中共中央办公厅法规局.开辟新时代依规治党新境界——党的十八大以来党内法规制度建设成就综述[N].人民日报,2021-06-17(01).
- [50] 曾钰诚.党内法规执行责任制的制度内容及其优化[J].甘肃社会科学,2021(3):104-111.
- [51] 陈敦坤.政治传播视域下党内法规的宣传普及[J].廉政文化研究,2021,12(6):40-47.

责任编辑:万东升

The Legalization of Primary Level Governance Through Party Building

— From the perspective of meta-governance theory

CHEN Dunkun^{ab}

(a. Law School, Xiamen University, China; b. Inner-Party Law Research Center, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Under the background of comprehensively governing the country according to law, primary level governance through Party building should also adapt to it, and strive to realize the legal reshaping of the Party's self-construction and primary level governance, so as to realize the modernization of primary level governance system and basic governance ability. How to grasp the inherent logic of primary level governance through Party building leading and the principle of the rule of law, and how to seek a construction path suitable to China's national conditions and development situation have become an issue of the times that the Party and the people must face directly in the process of Chinese-type modernization. The theory of "meta-governance" can provide an explanatory framework for the Party building to lead the legalization of primary level governance. It can meet the dual needs of the Party's leadership and governing the country according to law, and has the power to explain the practice. It can also provide methodology for promoting the governance ability of the Party and the state and the modernization of the governance system. In the great practice of socialism with Chinese characteristics, only the Communist Party of China and the state organs under his leadership, i. e. the Party and the government, can play the role of "meta-governance". The rule of law of primary level governance through Party building firmly grasps the core and key of socialist national governance with Chinese characteristics—the Communist Party of China's leadership, emphasizes giving full play to the role of the Communist Party of China, the subject of "meta-governance". It is required to coordinate and give full play to the advantages of other governance resources and models, promote coordinated and co-governance, and achieve the overall goal of primary level governance. In this process, the Party is the core subject of primary "meta-governance", Party building is the basic resource of primary "meta-governance", and governance according to law is the inevitable choice of primary "meta-governance". The rule of law at the primary level governance through Party building contains the dual meaning of the state and the rule of law within the Party and the dual requirements of perfecting the Party rules and state law system. The primary level governance through Party building is an important exploration and distinct feature of China's social governance practice, which focuses on and fully shows the advantages of primary level governance system with Chinese characteristics, and is an important starting point for China to promote the modernization of primary level governance system and governance capacity in the new era. The realization of the goal of long-term and efficient governance of primary society needs to be guaranteed by a solid system, especially by releasing the institutional potential and practical effectiveness of the primary level governance through Party building in the way of the rule of law to promote the modernization of primary level governance system and governance ability and to ensure the realization of good law and good governance. Therefore, the key to promoting the primary level governance through Party building towards the rule of law is to adhere to the Party's leadership and specify it by the way of the rule of law, and the fundamental path is to jointly promote the national rule of law and the inner-Party rule of law. The basic support is to improve the inner-Party laws and regulations and the national legal systems.

Key words: primary level governance; Party building leading; meta-governance; governance according to law; legalization