

双向增权与基层党建制度化创新研究

——基于 Z 市机关与社区党组织“结对共建”的历时分析

秦 洁 李瑞洁

摘 要：协同治理已成为解决社区治理“小马拉大车”问题的重要途径，得到学界广泛认可，但其研究视角多从协同治理作用于城市社会基层治理的运作机制、现实困境和优化路径等维度进行宏大叙事。其所体现的增权向度多为协同治理主体对基层的单向输送，而对于协同主体间的作用机制则相对关注不足，参与城市基层治理的协同主体间关系、动力机制等方面仍有挖掘空间。选取 A 机关党组织与 B 社区党组织“结对共建”作为研究对象，基于双向增权理论视角，构建“主体—路径—目标”分析框架，对共建党组织之间的协同关系搭建、协同路径探索、协同目标实现等层面进行研究分析，探究城市基层治理协同主体间的权力流动与能力建设路径，进而对协同过程中产生的困境尝试性解答，为整体提升党组织基层高效能治理提供参考。

关键词：基层党建；双向增权；协同治理；高效能治理

中图分类号：D267；D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)12-0037-08

2025 年 5 月，习近平总书记在河南考察时强调：“河南人口总量、人口密度、人口流动量都比较大，社会问题复杂多样，必须扎扎实实加强社会治理。”^[1]河南在纵深推进高效能治理过程中，形成了“党建+网格+大数据”三大支柱有效并举的实践路径，其中党组织结对共同参与社区治理是提升基层治理能力的创新性尝试。机关党组织与社区党组织的结对共建机制，不仅是党建引领基层治理的具体实践，更是党组织在协同过程中实现“双向增权”的重要载体：一方面，机关党组织通过下沉资源、输送专业能力与政策支持，实现社区党组织的制度增权；另一方面，社区党组织通过提供实践场域、反馈基层真实需求，反向促进机关党组织转变作风、提升群众

工作能力与政策执行力。这一双向互动过程，既强化了党组织的组织力与适应性，也深化了协同治理的效能与可持续性。本文以此为切入点，系统探讨党组织结对共建如何在“协同治理”场域框架下实现“双向增权”，剖析其在提升基层治理效能、增强党组织能力建设方面的作用机制与实践逻辑，以期优化党建引领下的城市基层高效能治理提供理论参考与实践路径。

一、高效能治理背景下基层党组织“结对共建”的理论逻辑

在城市化加速与社会治理复杂化的背景下，社

收稿日期：2025-10-12

基金项目：河南省高校哲学社会科学基础研究重大项目“空间转型、治理迭代与制度伦理——兼论数字空间国家治理伦理的创新发展”(2025-JCZD-23)；河南省哲学社会科学规划项目“基层政府社会治理中的数字负担困境与破解路径研究”(2023CZZ016)；河南省哲学社会科学规划重点项目“企业行政负担视角下河南省营商环境优化研究”(2025ZDII16)。

作者简介：秦洁，女，河南财经政法大学政府管理学院特聘教授，博士生导师(河南郑州 450046)。李瑞洁，女，河南财经政法大学政府经济发展与社会管理创新研究中心研究助理(河南郑州 450046)。

区治理常面临资源有限与任务超载间的矛盾,传统行政主导模式易导致基层组织陷入“小马拉大车”的困境。协同治理通过构建多元主体协作的共同体、突破政府单边包办、促进资源整合与效能提升,得到学界的普遍认可。但现有研究多聚焦于协同治理的宏观运作与单向资源输送,对其内在的主体间动力耦合与关系驱动机制仍探讨不足。机关党组织与社区党组织的结对共建,作为协同治理的制度化创新实践,兼具自上而下的制度赋权与自下而上的能力共建双重路径,为深入剖析基层精细化治理中的协同动力与主体互动提供了适宜的切入点。

(一)理论基础

1.协同治理:破解社区治理“小马拉大车”困境的理论共识

联合国全球治理委员会认为“协同治理”是使相互冲突的不同利益主体得以调和并且采取联合行动的持续过程,强调治理主体的多中心化、治理权威的多样化、子系统之间的协作性、系统的联合动态性、自组织的协调性和社会秩序的规范化^[2]。该理念主张通过多元主体的平等协商、资源整合与行动协作,突破政府单一主导的模式,构建共建共治共享的治理共同体,从而实现治理效能的“杠杆效应”。在中国语境下,社区治理现代化需平衡国家政权建设与社会内生需求,但普遍面临治理任务下沉与资源配置失衡的矛盾,导致社区回应能力不足^[3]。为此,协同治理被视为破解城市社区治理困境的关键路径,学界从不同维度构建了相应理论框架,如多中心协同治理强调主体多元与权威多样,有助于解决制度供给、可信承诺与相互监督等集体行动难题^[4];协作式治理倡导系统间协作与理性公民参与,以改善参与过程中的互动缺陷^[5];还有研究提出构建协同治理“主体、子系统、组织间和共同规则”四位一体的协同治理模式^[6]。此外,学者也指出需统筹“顶层设计”与“基层创新”,通过制度化吸纳社会力量,避免“权威碎片化”^[7]。近年来,党建引领作为协同治理的重要实践形式受到广泛关注,并衍生出“统合治理”这一本土概念。该模式不但强调构建多元组织关系以及组织之间的协作,还强调党组织在治理网络中发挥主导作用,以党组织能力的强化来统合基层社会^[8]。有学者从党政统合与自主治理的双向路径出发,建立“双向动员—治理工具”框架,揭示基层治理中存在着自上而下科层动员与自下而上社会动员的互动逻辑^[9]。实践层面,如广东省“红色物业”试点,体现了基层党组

织与物业服务企业间的双向嵌入,成为党建引领基层治理的创新案例^[10]。总体而言,从理论探索到实践应用,协同治理在提升社区韧性、促进居民参与、化解复杂矛盾等方面展现出显著优势,多元主体合作机制对减轻基层负担、增强治理适应性具有积极作用。

2.双向增权:突破单向叙事的研究视角

增权理论由美国学者 Solomon 于 1976 年在《黑人增权:被压迫社区里的社会工作》中提出,21 世纪以来逐渐受到国内学界重视。研究表明,政府与社会组织之间的权力配置并非静态结构,而是一个动态演变的过程。政府作为层级化体系,其不同层级所掌握的权力资源存在差异;社会组织则多呈现网络化形态,其在网络中的位置直接影响其行动能力。因而在具体合作中,双方权力关系往往体现出明显的差异性与流动性^[11]。基层社会治理由于处于国家与社会交汇点,衔接科层体系与社会网络,存在“自上而下”的政权建设与“自下而上”的权利诉求之间的双向互动^[12],这为理解基层治理中的权力流动提供了场域基础。创新社区治理机制的关键在于重构国家—社会权力关系,走向“强政府—强社会”,并以此构建共治型社区治理机制^[13],这也为政府向社会赋权提供了可行路径。有学者通过对北京市三个社区的多案例比较,归纳出三类增权逻辑:一是主体吸纳型,强调外部力量的介入主导;二是资源撬动型,注重内部资源的挖掘整合;三是居民凝聚型,侧重居民自组织能力的培育提升。这些路径均体现了增权理论在社区治理中的实践运用^[14]。

近年来,协同治理与增权理论的交叉运用日益受到学界关注,研究多聚焦于协同主体在社会治理中所产生的协同效应。例如,有学者从增权视角分析城市社区网格化治理,指出其中存在个体、组织与社区三个层面的增权,并提出“技术增权—制度增权—文化增权”三重路径^[15]。另有研究通过社区党建案例,揭示了党组织与居民之间的双向增权机制,即党组织通过动员与服务提升居民参与,居民参与又反过来增强党组织的治理合法性^[16]。这种双向增权逻辑在超大城市社区韧性研究中也得到验证,社区资源供给与居民参与能力之间存在显著的双向促进作用^[17]。还有研究基于环境治理实践发现,数字技术能够提升行动主体的治理能力与领导势能,进而推动协同网络中权力关系与合作结构的重塑,凸显了技术对主体间关系的赋能作用^[18]。

尽管现有研究为理解多元协同与增权提供了重

要基础,但仍存在一定的局限与拓展空间。一是既有协同治理研究多侧重于运作机理、现实困境与优化路径等宏观叙事,其增权视角往往呈现为自上而下的单向赋权,对协同主体间在基层治理中的关系驱动机制与动力耦合逻辑关注不足。二是增权理论虽广泛应用于社会工作、组织管理等领域,多元主体间的权力流动与双向互动也被普遍承认,但基层治理中协同主体间的具体增权路径仍缺乏深入探讨。

(二) 研究设计与分析框架

本文选取 H 省 Z 市 D 开发区 A 机关党组织与 B 社区党组织“结对共建”实践作为案例,基于协同治理与双向增权理论视角开展过程追踪与质性研究。选取该案例主要基于三点考虑:其一,Z 市自 2018 年起系统推进党建联建共建,形成持续而完整的实践脉络,保证了研究的时效性与典型性;其二,结对关系稳定且运作机制成熟,有利于清晰观察权力流动与能力建构的微观过程;其三,研究团队通过 2023—2025 年间的实地观察、深度访谈与文献梳理,系统获取了共建活动的过程性资料,保障了研究的实证基础。

在研究框架上,本文聚焦机关党组织与社区党组织两类协同主体,围绕“提升基层治理效能”共同目标,构建“主体—路径—目标”分析框架。双方以需求、资源、项目三张清单为依托,形成双向增权路径:机关党组织通过政策与资源输送实现“下行增权”,社区党组织则通过需求反馈与在地情境输入推动“上行增权”(见图一)。本文聚焦协同主体间的权力流动与能力提升的微观领域,对共建党组织之间的协同关系搭建、协同路径探索、协同目标实现等进行研究分析,为协同过程中出现的现实困境提出解决方案,进而为优化党建引领下的城市基层协同治理提供理论参考与实践路径。

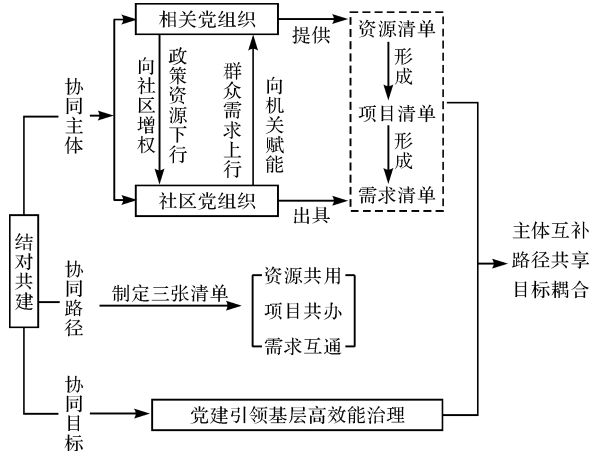


图1 分析框架图

二、基层党组织“结对共建”的案例检视

自 2016 年底国家明确支持 Z 市建设国家中心城市以来,该市城镇化进程显著加快,城市面积扩张、人口结构变化与新业态涌现,这也对基层党建与治理提出了新的要求。主要表现为以下三方面矛盾:其一,社区、机关、非公等领域党建长期独立运行,与构建开放融合、共驻共建的现代城市基层党建新格局不相适应;其二,伴随社会主要矛盾转化,群众对民主、法治、安全等方面的需求日益多元,亟待整合街道社区、驻区单位及各领域党组织资源,形成服务合力,实现组织优势与服务功能最大化;其三,为匹配国家中心城市的定位,需在更高层面推动资源整合,完善党建政策与工作机制,构建全覆盖、广吸纳的城市大党建格局^[19]。

基于以上背景,2017 年 Z 市以“筑体系强堡垒争先锋”工程为总抓手,研究出台《关于大力实施“筑体系强堡垒争先锋”工程加强城市基层党建工作的意见》《关于强化社区党建基础保障的若干意见》《关于加强物业企业党建工作的意见》《关于全面推行“社区党建+志愿服务”工作模式的实施意见》等一系列配套文件,形成了新时代加强城市基层党建工作“1+N”政策体系。在此基层党建体系之下,城市各领域基层党组织开展“支部联建”活动,组织机关、国企、学校等单位党组织与所驻社区党组织在组织联建、党员联管、活动联搞、资源联用、服务联做中优势互补、同向发力。为进一步深化党组织之间的协作共建能力,2019 年 Z 市出台《关于建立“三个清单”推进街道社区和驻区单位党组织共驻共建工作的通知》《关于推进机关在职党员进社区报到工作的通知》。D 开发区依据 Z 市顶层设计,于 2019 年出台《关于深化机关党组织与社区党组织结对共建的通知》,A 机关党组织与 B 社区党组织共同签订“机关党支部到社区报到单”,正式建立结对关系。结对工作开展前期,双方共同完成了“建立资源清单、需求清单、联席会议机制、活动反馈机制”等前期准备工作,实地了解了各自党组织日常建设情况,为后期共建活动的开展奠定基础。

(一) 协同主体互补:向下增权与向上赋能并存

在向下增权方面,机关党组织依托其政策资源与项目支持,有效服务社区群众,助力基层党组织克服“悬浮化”倾向,协同提升社区治理效能。凭借在政策理解与执行上的专业能力,机关党组织为社区

党建与党员活动提供系统性支持,推动政策红利转化为实际惠民成果。通过资源与权威的下沉,机关党组织能够向下赋权,激活基层组织网络,弥补社区在危机应对和日常服务中的能力缺口,形成稳定的结构性支撑。以疫情防控工作为例,A 机关党组织迅速响应,下沉至 B 社区,与社区党组织协同开展卡点值守、核酸检测、物资配送等关键任务,有效缓解了基层防疫压力,其合作成果多次获得上级通报表扬,体现出党组织在应急治理中的战斗堡垒作用。A 机关党支部书记周某表示:“疫情最吃紧的时候,我们组织了 30 多名党员轮班下沉 B 社区,协助卡点值守和物资配送,当时社区只有 12 名工作人员,我们的支援直接让社区防疫人力缺口减少了一半以上,最后还因为防疫成效突出被区党工委通报表扬。”(访谈编码:20241104A1)

在向上赋能方面,机关党组织通过结对共建机制,以倾听和回应群众诉求为契机,有效拉近了与基层的距离,为自身服务能力的提升创造了条件。结对共建为机关提供了深入基层、体察民情的直接渠道,各类共建实践也成为锻炼党员干部群众工作能力的重要平台。社区作为政策感知与民意反馈的关键节点,其向上传递的信息为机关优化决策、改进服务提供了宝贵依据,增强了政策制定的科学性与针对性。以 B 社区糖尿病筛查义诊活动为例,该活动不仅服务了居民健康需求,更让 A 机关党组织切实了解到基层对医疗服务的迫切诉求及对现有资源配置的意见。这些来自一线的反馈,使机关相关干部在处理医疗政策文件时能更精准地把握重点、提出务实建议。此外,通过与社区的协作,机关也能更清晰地发现自身在政策宣传、服务响应等方面的不足,进而及时优化工作流程、提升服务效能,为推动服务型政府建设奠定基础。A 机关党支部宣传委员吴某表示:“之前我们搞政策宣传,都是直接把文件发给社区,但和 B 社区共建时发现,很多居民看不懂专业术语,后来我们就改成‘政策解读小手册’,还配合社区搞现场答疑,居民接受度高多了,这也是从基层反馈里找到的改进方向。”(访谈编码:20241104A3)

(二) 协同路径共享:资源与需求双向流动

资源与需求的双向流动是结对共建机制的核心机制,贯穿于治理协同的全过程。这一双向流动不仅体现在资源与需求的精准对接,也延伸至服务供给与项目共建,并最终落脚于双向评价与动态调适。

一是双向需求征集,资源精准匹配。机关党组

织与社区党组织以双向需求调研为基础,建立资源、需求、项目“三张清单”。通过实地走访、专题会议等方式,系统梳理双方在场、物资、服务、人力等方面资源的同时,聚焦居民生活痛点、治理难点与党建诉求,摸清双向需求。依托对资源与需求的精细化对接,共同确定共建项目。这一过程打破了信息壁垒,以清单化、项目化推动组织、党员、活动、资源、服务的联动,从而将资源优势转化为治理效能,实现了从“单向输送”向“协同共赢”的转变,有效提升了基层治理的精准性与服务满意度。A 机关党总支书记李某表示:“我们和 B 社区一起梳理‘三张清单’时,光 A 机关能提供的资源就列了 43 项,比如会议室、档案查询系统、政策解读专家团队,B 社区提的需求里,‘老人助餐’‘儿童课后托管’‘法律维权咨询’这几项最集中,最后我们针对性确定了 28 个民生类合作项目。”(访谈编码:20241105A6)

二是双向提供服务,共同支撑项目。机关党组织依托政策与项目资源,为社区提供政策解读、志愿服务及项目合作等支持;社区党组织则凭借其贴近基层、熟悉民情的优势,向机关反馈实践需求与治理经验。例如在“机关+社区”老少党员共话活动中,B 社区利用老党员资源搭建跨组织交流平台。A 机关年轻党员结合地方发展宣讲政策理论,凝聚治理共识;B 社区老党员则分享基层工作中的实践案例与解题智慧,为 A 机关党员提供参考。B 社区党组织委员郑某表示:“上次‘老少党员共话’活动,社区老党员李叔讲了他以前调解邻里矛盾的方法,A 机关的年轻党员听了特别受启发,后来他们帮我们搞居民纠纷调解时,还用上了那些技巧,效果比之前好很多。”(访谈编码:20241108B4)在共建活动的实践过程中,双方党员干部通过经验互鉴、知识互补,实现了能力的共同提升,有效激活了社区治理的内生动力,构建起老中青党员协同参与、共同进步的基层治理新格局。

三是双向开展评价,定期进行评估。机关党组织与社区党组织通过定期开展成效评估与意见反馈,构建双向评价体系。共建活动结束后,及时对活动开展情况进行总结评价,能够确保双方合作不致流于形式,有效强化双方党组织的责任担当意识,切实提升共建工作质效。B 社区党支部书记张某表示:“每次共建活动结束后,我们都会和 A 机关一起开复盘会,比如上次政策解读活动,我们反馈‘老年人坐前排仍然看不清屏幕上的文字’,下次 A 机关就提前准备了大字版材料,还加了现场互动环节,这种

即时评价特别有用。”(访谈编码:20241107B1)双向评价机制为协同治理提供了运行保障,推动共建活动持续优化,也为后续合作积累了实践经验。通过建立内部闭环管理,将评价重心从“是否完成”转向“成效如何”,并据此进行动态调整与制度完善,从而推动协同治理过程向科学化、精细化方向发展。

(三)协同目标耦合:治理效能同步增强

在以党建引领基层高效能治理为共同目标的实践过程中,双方党组织以党建为纽带,通过行动耦合与过程耦合,最终达到目标耦合,实现治理资源的优化配置与治理效能的显著提升,达成“1+1>2”的协同效应。

第一,以提升基层治理能力为目标,打破条块分割,实现治理资源的跨层级整合。通过共同策划共建活动,双方创造了行为与过程耦合的契机,将机关党组织、社区党组织及相关参与群体纳入共同的目标结构之中,形成协同效应。以B社区为例,面对老年人口多、非法集资及保健品诈骗多发的情况,A机关党组织与B社区党组织联动开展法治宣传专项活动。A机关发挥资源优势,协调律师、法院工作者参与;B社区依托属地条件,负责场地筹备与群众动员。活动中,专业律师为居民提供免费法律咨询,有效提升了社区防骗能力与法治意识。B社区党支部书记张某表示:“社区之前要整理成立以来的治理档案,很多历史数据缺失,A机关帮我们调取了开发区的历史存档,还派档案管理岗的党员来指导我们分类归档,原本要3个月完成的工作,1个月就弄好了。”(访谈编码:20241107B1)这一共建共治不仅使得党员干部实现自我价值,推动党组织治理目标落地见效,更及时回应了群众关切的民生问题,实现多方主体的良性互动,达成资源整合、优势互补的叠加效应。

第二,以自身能力提升为结对目标,通过资源整合、机制创新,进一步提高治理效能。在资源整合上,A机关党组织与B社区党组织通过汇聚人才、阵地与实践经验,不断丰富资源储备,提升资源使用效益。例如,A机关依托其积累的档案资源,精准对接B社区在查档、咨询等方面的实际需求。在机制创新上,双方以党组织深度融合为导向,打破业务壁垒,推动工作协同。以信息公开为例,虽按职能A机关不直接指导B社区工作,但在共建框架下,双方建立了直接业务协作机制,实现了跨层级的有效联动。A机关党支部组织委员陈某表示:“之前我们做信息公开工作,只关注‘有没有公开’,和B社区

协作时,看到居民问‘公开的拆迁补偿政策怎么算’‘社保补贴申请流程在哪看’,才意识到要从‘公开’转向‘让群众看明白、用得上’,后来我们优化了信息公开的呈现形式,还联合社区搞‘政务咨询日’。”(访谈编码:20241105A4)这既让机关党员干部得以直面群众对信息公开的现实需求,明确工作改进方向,也助力社区党组织在A机关党组织专业指导下,为群众提供更优质、精准的政务咨询服务。通过这种双向赋能的业务互动,有效推动了双方业务能力的共同提升。

由以上实践成效可以看出,党组织“结对共建”有效突破了条块分割的治理壁垒,推动治理资源实现跨层级整合优化。机关党组织与社区党组织通过协同规划共建项目,搭建起行为与过程深度融合的协作平台,将机关党组织、社区党组织、居民群体及其他参与主体有机整合至统一目标框架内,凝聚起强大的协同治理合力。

三、基层党组织“结对共建”的现实困境

A机关单位党组织与B社区党组织的结对共建制度虽已建立,但在实践推进中逐渐暴露出一些问题,致使实际成效与制度设计的预期目标之间仍存在明显差距。具体体现在以下几个方面。

(一)制度落实形式化,实际成效未达预期

双方党组织依托区、街道、社区三级党建联席会议制度,围绕资源、需求与项目“三张清单”规划共建路径。然而,由于前期调研深度不足、清单内容梳理较为笼统,清单与实际需求之间匹配度有限。加之缺乏动态更新机制,随着社区发展和共建进程推进,清单内容逐渐与实际情况脱节,最终演变为形式化的台账材料,难以有效发挥整合资源、指导工作的核心功能。这导致共建活动往往停留在表面协作,未能实现制度预设的深度融合与协同发展目标。

(二)日常沟通有壁垒,联动效能需要提高

双方党组织在日常沟通中面临渠道不畅、内容单一及人员不稳定等问题。尽管建立了定期会议机制,但会后缺乏常态化沟通平台,致使共建工作推进缺乏连续性与节奏感。日常交流多局限于事务性进度汇报,对资源整合难点、深层民意需求等关键议题缺乏深入研讨。这种表层化沟通使得潜在矛盾难以及时化解,影响了共建的实际效能。此外,因双方工作调整,参与沟通的人员时常变动,沟通缺乏连续性与稳定性,导致信息对接不畅,易产生误解或关键信

息遗漏,进一步削弱协作效率。

(三) 资源保障有缺口,活动开展不够深入

尽管双方在制度层面明确资源共享、协同推进,但在实践中资源整合力度有限,资源配置效率不高。机关党组织作为政策传达与资源支持方,因内部流程烦琐、与社区沟通存在误差,常导致政策传递不准确、资源支持未能及时落实。社区党组织处于组织结构的末端,多是资源与政策的接收方,自身可调配的资源有限,同时也未能充分挖掘在地化资源潜力。长期如此,社区党组织参与共建的主动性逐步下降,甚至可能将相关活动视为额外负担,致使双向赋能、协同共进的目标难以实现,活动整体开展趋于浅层化。

(四) 反馈机制不健全,信息归集有待优化

双方党组织在共建过程中虽不断强化沟通与合作,但活动反馈机制仍存在明显短板。目前缺乏专门、畅通的意见反馈渠道,党员、居民等相关参与者的建议难以被系统收集;活动后也未能主动、结构性地征询参与感受,对参与度低、提前离场等非言语反馈亦关注不足。此外,活动总结多停留于形式,未能从多元视角对实施效果、居民意见与现存问题进行深入评估与分析。长此以往,反馈环节容易流于形式,既无法真实反映活动成效,也难以对后续共建工作的持续优化提供有价值的参考。

四、基于双向增权视角的基层党建制度化创新实践进路

作为党建引领基层治理的重要实践形式,党组织结对共建虽具备系统的顶层设计与制度规范,却在执行过程中因多重现实制约而面临实践困境。为此,本文拟从强化制度落实与执行效能、完善沟通机制与平台建设、优化资源供给与整合方式、健全反馈机制与结果运用四个维度,系统探索提升基层党组织结对共建规范性及实效性的路径,进而为优化党建引领下的城市基层协同治理效能提供参考。

(一) 强化制度规划落实与执行

在协同治理与双向增权理论视角下,完善的制度规划不仅是对多元主体的必要约束,更是对其参与权和行动权的确立与保障。第一,应开展系统性需求调研,凝聚主体协同共识,为增权赋能奠定信任基础。可通过组建机关与社区党组织联合调研小组,系统梳理双方资源现状与发展需求,并回顾既往共建项目的成效与问题,结合政策导向与区域规划,

明确重点共建方向。在此基础上,对收集的需求与资源信息进行筛选与归类,区分核心、重要和一般需求,并结合资源供给能力与政策支持进行可行性评估,精准识别社区真实需求与机关资源之间的契合点,确保制度设计与基层实际紧密衔接。第二,应建立动态管理制度,保障协同网络的适应性与韧性,为增权过程提供调适空间。一方面需明确制度执行的管理主体与职责,由其负责日常监测与维护,定期收集反馈、识别执行偏差;另一方面应构建常态化评估与调整机制,按季度或年度对资源清单、需求清单与项目清单进行全面评估。可引入动态监测指标并建立清单更新预警机制,推动清单内容随现实需求同步迭代。第三,应明确任务分工,细化协同角色,赋予各方清晰的行为权限与责任。需科学划分责任主体,依据制度内容将任务分解至具体部门与人员,明确双方在政策传导、资源对接、项目落地及监督评估等环节的职责,防止权责重叠或缺失。同时应制定详细任务清单,建立进度跟踪机制,实时掌握推进情况,及时协调解决执行中的困难与堵点。

(二) 完善沟通机制与平台建设

在协同治理场域中,沟通是连接各方、促进信息互通与共识形成的“神经网络”,直接影响到增权赋能的深度与实效。第一,应构建线上与线下相结合的沟通机制,以满足双方多元互动的需求,为稳定、高效的增权互动提供渠道支撑。线上可依托现有政务或党建平台,增设共建专属模块,避免重复建设;同时辅以即时通信工具,确保重要信息及时传达,实现跨时空的协同管理。线下则通过定期召开联席会议,通报进展、研判问题、共商对策,并设立相对固定的联络岗位,保障信息传递的准确与及时,避免因沟通脱节影响工作进度。第二,应拓展沟通内容的深度与广度,推动从事务性交流转向主题性共建。除日常工作协调外,可定期围绕党建创新、社区治理、文化建设等主题开展专项研讨。例如,就党员教育、组织生活共建、党建品牌培育等交换经验;针对社区环境、治安防控、矛盾调解等治理议题探讨长效机制;亦可结合社区文化资源,共同策划具有地域特色的文化品牌活动,以深度对话促进理念融合与行动协同。第三,应保持沟通人员的相对稳定与专业素养,以提升协同联结的效能。双方宜选派熟悉共建工作、具备较强协调能力的骨干组成相对固定的沟通团队。若人员发生变动,需执行规范的交接流程,要求离任者以书面形式系统梳理工作进展、沟通要点及待办事项,并与接任者当面交接,确保工作的连

贯性与信息的完整性。同时,可通过建立沟通档案,帮助新成员快速熟悉既往交流脉络,为后续互动奠定基础。

(三) 优化资源提供与整合机制

在协同治理场域中,资源犹如系统的“血液”,其配置与流动直接影响协同各方的动力与可持续性。第一,应科学配置资源,通过共享与优化资源配置权来明确协同方向,保障战略性增权的落实。双方需定期对政策、资金、人力、物力及信息等资源进行全面盘点,形成详细的资源清单,明确其类型、存量、可用形式及当前状态。在此基础上,依据共建项目的实际需求合理调配资源,推动分配均衡与高效利用。例如,在社区环境整治中,可统筹管委会的资金与技术力量,同时整合社区的志愿者与场地资源,共同推进项目落地。第二,需简化内部流程与信息传递机制,降低协同过程中的程序性消耗,提升主体行动效率。机关党组织应对涉及共建资源支持的内部流程进行梳理与精简,减少不必要的审批环节。例如,可针对社区共建资金设立快速审批通道,明确审核时限,对符合条件的申请及时拨付,保障项目及时启动与推进。第三,应坚持资源共享原则,充分挖掘协同潜力,实现共建共赢。为避免资源单向依赖或倾斜,机关与社区党组织需共同挖掘双方在人力、文化、信息等方面的潜在可共享资源,为结对共建提供更丰富的支撑。

(四) 完善反馈机制与结果运用

在协同治理过程中,反馈机制承担着“感知器”与“改进引擎”的双重作用,既能及时识别行动偏差、校准协同方向,也能为治理流程的持续优化提供动力。第一,应构建线上线下相结合的多元反馈渠道,积极拓宽信息来源。线下可在社区服务中心设立固定反馈窗口,并配置实体意见箱,方便居民面对面提出建议;线上则可依托 12345 政务平台、单位 OA 系统及党建微信公众号等载体,借助大数据与化工具,推动“互联网+党建”深度融合,从而广泛、便捷地汇集党员、群众及各参与方的意见。第二,应主动、系统地收集反馈信息,推动监测评估走向动态化与常态化。每次共建活动结束后,可设置简短的现场反馈环节,通过交流座谈或简易问卷等形式,及时获取参与者对活动内容、组织形式、时间安排等方面的评价。此外,还可对参与过的党员与居民进行定期跟踪回访,形成持续、完整的反馈信息流,有效激发自下而上的改进意愿与参与活力。第三,应重视反馈结果的转化与运用,构建“收集一分

析—改进”的管理闭环。反馈所得的分析结论应作为后续共建计划与活动方案的重要依据,在策划新项目时主动吸纳以往建议,避免同类问题重复发生。通过持续优化活动设计、改进组织实施,反馈机制能够系统提升协同治理的回应性、适应性与整体效能,进而为治理体系的韧性与可持续性提供制度支撑。

结 语

基于“主体—路径—目标”分析框架对党组织结对共建实践的考察表明,双向增权机制能够有效促进跨层级党组织之间的功能互补与资源共享,为探索基层高效能治理提供了可资借鉴的路径与制度经验。研究发现,基层协同治理中的权力流动并非单一方向,而是呈现上下互动的双向性特征,多元主体之间存在相互增权赋能的现象。这一机制为理解协同治理中的权力互动逻辑提供了新的视角。本研究表明,通过“主体互补—路径共享—目标耦合”可以实现权力流动的动态平衡,有助于化解治理过程中的“悬浮化”困境。在协同治理制度设计中,应重视权力与责任的双向匹配,以激发各主体的参与动力,从而优化整体治理框架。与此同时,将本研究置于国家治理体系和治理能力现代化的宏观背景下,其结论仍具有一定局限。基于单个案例的微观机制分析,受地域党建条件差异的影响较大,在普适性上尚待进一步验证。未来可通过跨地区、多领域的比较研究,丰富数据与经验,以拓展该议题的阐释力与实践参照价值。

参考文献

- [1] 习近平在河南考察时强调 坚定信心推动高质量发展高效能治理 奋力谱写中原大地推进中国式现代化新篇章[N].人民日报,2025-05-21(1).
- [2] 俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(9):40-44.
- [3] 王德福.社区治理现代化:功能定位、动力机制与实现路径[J].学习与实践,2019(7):88-97.
- [4] 杨志军.多中心协同治理模式研究:基于三项内容的考察[J].中共南京市委党校学报,2010(3):42-49.
- [5] 杨清华.协同治理与公民参与的逻辑同构与实现理路[J].北京工业大学学报(社会科学版),2011(2):46-50.
- [6] 李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(1):138-142.
- [7] 宋世明.推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(6):5-13.
- [8] 何艳玲,王铮.统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J].管理世界,2022(5):115-130.
- [9] 李庆瑞,曹现强.党政统合与自主治理:基层社会治理的实践逻辑

辑:基于 2020 年至 2021 年社会治理创新案例的扎根理论研究[J].公共管理学报,2022(3):110-122.

[10] 卢文刚,谭喆.党建引领基层社区治理创新实践研究:以广东省“红色物业”为例[J].中国行政管理,2024(6):156-160.

[11] 朱侃,岳经纶.政社合作模式的类型及其内在逻辑研究:基于适应性合作分析框架的多案例比较分析[J].公共管理学报,2024(4):65-76.

[12] 孙柏瑛.基层政府社会管理中的适应性变革[J].中国行政管理,2012(5):34-38.

[13] 杜伟泉,朱力.基于权力关系重构的共治型城市社区治理机制探析[J].学习与实践,2019(2):101-108.

[14] 许文文,张牧辛.社区治理共同体建构路径差异研究:以北京市三个社区为例[J].公共管理学报,2024(2):77-90.

[15] 武小龙,康旭晖.网格化治理:多元主体的参与逻辑及实践困境——一个增权理论的分析视角[J].社会工作与管理,2021(5):83-89.

[16] 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[J].学术月刊,2020(5):72-86.

[17] 杜蕾,李晓倩,郭荣丽.超大城市基层社区韧性影响因素与提升路径研究:来自成都市金牛区 X 社区的实践[J].边疆经济与文化,2025(5):131-136.

[18] 陈静,黄萃,苏竣.数字技术赋能与协同治理网络:基于 J 市环境治理实践的分析[J].公共行政评论,2024(4):55-72.

[19] 河南郑州市:大力实施“筑体系强堡垒争先锋”工程 为国家中心城市提供坚强保证[EB/OL].(2018-10-22)[2025-04-18]. <https://dangjian.people.com.cn/gb/n1/2018/1022/c420318-30355675.html>

Research on Two-way Empowerment and
the Institutionalized Innovation of Grassroots Party Building
——A Longitudinal Analysis Based on the “Pairing and Co-building” between
Government Agencies and Community Party Organizations in Z City

Qin Jie Li Ruijie

Abstract: Collaborative governance has been widely recognized in academic circles as an important approach to addressing the issue of “a small horse pulling a big cart” in community governance. However, existing research often offers grand narratives, focusing on the operational mechanisms, practical challenges, and optimization pathways of collaborative governance in urban grassroots governance. These studies predominantly emphasize a unidirectional empowerment flow from collaborative governance subjects to the grassroots, while paying relatively insufficient attention to the interaction mechanisms among the collaborative subject themselves. There remains considerable room for exploration regarding the relationships and motivational mechanisms among the collaborative subject involved in urban grassroots governance. This study selects the “pairing and co-building” between the Party organization of Institution A and the Party organization of Community B as the research subject. From the perspective of two-way empowerment theory, an analytical framework of “actors—pathways—objectives” is constructed to investigate the establishment of collaborative relationships, achievement of collaborative objectives, and exploration of collaborative pathways between the co-building Party organizations. It explores the power flow and capacity-building pathways among collaborative actors in urban grassroots governance and attempts to address the challenges in the collaborative process, aiming to provide references for comprehensively enhancing the high-efficiency governance of Party organizations at the grassroots level.

Key words: grass-roots Party building; two-way empowerment; collaborative governance; high-efficiency governance
责任编辑: 弈 寒