

“五治统合”：基层党组织引领社区应急治理的体系建构

汪超

(中国矿业大学 公共管理学院 江苏 徐州 221116)

摘要：重大突发事件展示了基层党组织面对风险冲击时能引领社区在常态化治理与非常态化应急治理之间进行适应性变迁。基于理论研究与实践考查，发现可以在自治、法治、德治“三治融合”的基础上引入“政治”与“智治”，从而搭建起基层党组织引领的“五治统合”框架。在此框架中，基层党组织通过政治引领凝聚社区应急治理合力、法治保障增强社区应急治理定力、德治教化促进社区应急治理内力、自治强基激发社区应急治理活力、智治支撑打造社区应急治理动力，有效统合了“五治”与“五力”，塑造出具有韧性的社区应急治理体系。“五治统合”的社区应急治理体系实质上反映了我国国家治理范式的有效性，展现了基层社区应急治理范式从脆弱性向韧性变迁的过程，揭示出基层社区应急治理过程强调工具理性与价值理性的平衡。

关键词：基层党组织；社区应急治理；统合治理；五治统合

中图分类号：D26

文献标识码：A

文章编号：1007-5194(2022)04-0081-11

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2022.04.003

2019年国务院《政府工作报告》提出“健全国家应急体系、提高防灾减灾救灾能力、防范遏制重特大事故、加强国家安全能力建设，推动社会治理重心向基层下移”^[1]。2021年4月28日，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确提出要坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面^[2]。基层党组织能推进社区网络重构、社会资本培育与协商共治，推动社区耦合式发展与社区治理效能提升^[3]。因而，在全面加强党对应急管理的统一要求下^[4]，基层党组织是社区应急治理不可或缺的主体^[5]，尤其是“一岗双责”使基层党组织在社区应急治理中担当着统合角色。这种统合角色有助于基层党组织有效健全应急网络、整合应急资源、强化社区抗逆力，提升以政府为主体的正规应急管理体系的韧性，这也是我国应急管理特色优势的具体体现。

1 文献回顾与问题提出

新冠肺炎疫情是百年来人类社会遭遇的防控难度最大的一次突发性公共卫生事件，其传播速度之快、传染范围之广挑战各国应急治理体系与应急治理能力。面对疫情，中国共产党始终坚持“人民观”，领导人民群众制定“以城乡社区为微控单元，以居住地为空间范围，布局源头治理”的疫情防控战略^[5]，保护了人民生命安全和身体健康。当前有必要对“中国之治”经验进行

收稿日期：2022-03-17

基金项目：国家社会科学基金项目“农民工社会融合政策的公共性问题研究”(20FGLB018)，项目负责人：汪超。

作者简介：汪超(1986—)，男，博士，中国矿业大学公共管理学院教授，博士生导师。

深刻总结,向世界展示“中国经验”。对此,要科学解码基层党组织如何富有韧性地引领社区应急治理,这正是本研究需要探讨的关键问题,以进一步理解中国制度优势何以转变为治理效能的理论逻辑和实践机理。

现有相关文献主要关注以下三个方面。其一,分析基层党组织应急治理的独特优势和效能,提炼出基层党组织应急治理具有“中介”特征^[6],该特征有助于提高理性化、规范化和科层化的正规应急治理体系的韧性。其二,考察基层党组织统筹社区应急治理的作用路径,重在关注基层党组织如何整合党的组织建设和多元组织的“自组织化”与“被组织化”^[5],使基层党组织能够应对突发事件的各个阶段。其三,强调基层党组织统筹社区应急治理的组织能力,提出基层党组织通过圈定共治策略能在突发性事件爆发的第一时间整合社区中的各种主体和资源,不仅改善了组织间的协同关系^[7],而且优化了突发事件中党的领导体制、运行机制,还提升了党应急治理的现实与潜在能力^[8]以及党的公信力^[9]。

已有文献的回溯是探讨基层党组织引领社区应急治理体系建构逻辑的重要基础,但较少有研究成果系统、具体阐释基层党组织如何有机结合行动治理与科层治理,塑造出规范性和弹性兼具的社区应急治理体系,促进社区应急治理体系能在常态和非常态之间灵活转换并实现新常态下的适应性变革。党的十九届四中全会提出要“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,“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”^[10]。党的十九届五中全会再次强调,要“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”^[11]。事实上,基层党组织在领导社区应急治理的过程中在自治、法治、德治“三治”融合的基础上发挥“政治引领”与“智治支撑”的优势与作用,有效引领社区统筹多元主体与多方资源以保持对变化环境的韧性,在复杂风险的干扰冲击下能迅速恢复,并在不断适应变化环境的同时实现创新^[12]。对此,本研究以“五治统合”为分析框架探索基层党组织如何塑造具有韧性的社区应急治理体系。

2 “五治统合”:基层党组织引领社区应急治理体系建构的理论框架

改革开放以来,中国国家治理研究逐渐从宏观治理模式论述转向微观分析路径,着力研究中国国家治理的内在逻辑机理与地方治理特色,国家治理研究重心由此向基层治理研究转移。近年来,受党的建设理论与实践的影响,基层治理研究开始关注国家党政体制设置与基层治理之间的逻辑关系,由此出现“统合治理”概念^[13]。

对“统合治理”内涵的阐释因研究者的视角不同而存在差异,如基于政党关系与国家-市场关系框架的研究,有学者提出“统合治理”是地方在城镇化进程中依托公司化平台进行经营运作的治理模式^[14],以及基于党政关系与条块关系的研究,有研究者提出“统合治理”是指在地方党委领导下对科层制进行结构整合、资源聚合与功能重组的治理模式^[15]。这些研究达成的一个共识是,“统合治理”是以党组织为中心主体,通过资源整合、结构重塑等以克服科层制的缺陷与惰性,完成那些具有综合性和紧迫性工作的政治机制^[15]。换言之,基层党组织不仅可在正式应急治理网络中有效践行政治义务、发挥结构化功能,确保基层应急治理的政治方向与政治原则,也能将其融合到群众、社会组织等多元主体建构的非正式应急治理网络之中,从而有效整合多元主体与多方资源,增强基层应急治理网络体系的灵活性与弹性。

“五治”即政治引领、法治保障、德治教化、自治强基、智治支撑,是对国家治理方式现代化的新要求,是党领导人民群众探索国家治理现代化的最新成果和实践结晶,也是新时代推进国家治理现代化的基本方式^[16]。基层社区应急治理是贯彻落实国家治理的重要内容,同样需要以“五治”作为治理方式。事实上,“五治”是在自治、法治、德治“三治”融合基础上的新提法,其核心逻辑是通过“政治”引领和“智治”支撑进一步强化“自治”“法治”“德治”的作用及其“三治”融合。当然,“五治”与基层社区应急治理结合还需要一个“统合点”,由该统合点来贯彻实施与落实新的社区应急治理方式。

这就指明了基层党组织在社区“五治”中的统合角色。从实践上看,社区应急治理是一个涉及协调多元主体、整合多方资源的集体行动,基层党组织能通过宏观上的政治引领、中观上的组织动员与微观上的党员参与,将政党因素有机嵌入社区应急治理之中,从而得以贯通正式的与非正式的应急管理网络,这不仅有助于化解集体行动困境,还可以在常态化状况时不断增进社区抗逆力,在非常态化状况时推进社区快速响应与有效恢复。基层党组织的“政治引领”可最大限度发挥出“自治”的核心功能、“法治”的保障功能和“德治”的基础功能^[17]。同时,基层党组织借助于虚拟沟通、实时在线与掌上服务等新一代信息技术的“智治”作用,可进一步促进社区“自治”“法治”“德治”的融合。由此,本文提出“五治统合”分析框架,即由基层党组织引领的“政治、自治、法治、德治、智治”相结合的理论框架。

随着人类社会面临的风险灾害越来越具有显著的不确定性、极强的连锁性、态势的紧迫性与社会价值的冲突性,挑战和冲击了现代规范化、理性化、组织化与科层化的风险治理体系,更是挑战基层党组织该如何建构具有适应性的社区应急治理体系来应对系统性、结构性与连锁性的风险灾害。基层党组织通过政治引领凝聚社区应急治理合力、法治保障增强社区应急治理定力、德治教化促进社区应急治理内力、自治强基激发社区应急治理活力、智治支撑打造社区应急治理动力的“五治统合”形式,引领社区有效建构社区应急治理体系。本文试图阐释基层党组织引领社区构建应急治理体系的逻辑机理,其内在逻辑关系为:外部环境的冲击扰动要求社区应急治理体系对变化的环境保持韧性、回应与行动有效性,而这要通过基层党组织引领的“五治统合”来实现社区应急治理结构与行动的优化与整合。

3 基层党组织引领社区“五治统合”应急治理体系建构的逻辑进路

随着社会治理重心不断下移以及社会脆弱性风险日益彰显,基层党组织需提高社区应急治理的韧性能力。基层党组织通过“五治统合”形式可实现社区常态化治理和非常态化应急治理的有机结合,成为中国共产党提高基层执政能力与治理能力的重要载体,这也是基层有效应对处置重大突发事件“中国之治”的“成功密码”,即基层党组织在动态统筹做好社区应急治理和管理服务方面发挥着枢纽作用,顺利寻找到一条党引领社区应急治理的中国路径。

3.1 发挥政治引领作用,凝聚社区应急治理合力

凝聚离散化力量,赋予分散的个体趋同的行为能力,使其重组与整合为统一的压力集团,才能获得公平争取机会、资源与利益的资格^[18]。政党借助其自身组织网络及制度体系来重塑社群团体的组织模式^{[19][21]},推动多元组织“被组织化”和“自组织化”有机融合模式的达成^[20],实现多元组织的功能维度在时空上有序地向结构化方向演进,破解组织内部聚力过强而造成的阻碍组

组织间集体行动的协作困境,实现组织间的凝聚力和共识保持的整合目标^[21]。在基层社区治理过程中,基层党组织可通过组织动员形式在组织层面实现空间的社会化聚集、资源的多元化整合与信息的技术化关联^[22],以此吸纳不同规模与性质的组织共同参与基层事务的治理^[23]。非常态化应急治理是常态化治理的一种拓展,其结构和方法在一定程度上受到常态化治理的影响。基层党组织正是通过组织化社会与社会组织化^[24],横向构建起社区应急共治“同心圆”,纵向打造社区应急“指挥链”,提高了社区应急治理的灵活性和弹性。

内嵌于基层社区、基层组织与社会团体的基层党组织网络结构具有较高程度的可靠性、抗逆力、弹力和适应性^[6],其中中国共产党特殊的地位决定了党政结构的主导性作用^[25]^[73]。当然,基层党组织的主导性并不意味着对社区事务的包揽。基层党组织主要以“大党委”形式,通过健全“社区党组织+社会组织+专业社工”多方联动工作机制,构建以基层党组织为核心,社会组织、党员群众、志愿队伍等多主体共同参与、利益互嵌合作的社区应急治理网络,推进社区应急共治。新冠肺炎疫情之下,每一个社区、每一个网格,都是一个微型战场、战疫的最后一公里。对此,截至2020年3月,内蒙古通辽25个街道、22个社区党组织依托网格成立疫情防控小组181个,湖北黄冈、襄阳建立“支部+网格+居民”的防控模式^[26]。当然,为避免社区应急治理过程中的无序化现象,防止多组织之间的竞争性利益冲突,基层党组织通过圈定共治策略引导社区多元组织遵从集体行动准则,推动社区应急治理共同体恪守职责,并通过“大党委”制快速吸纳与下沉社会力量。

上述嵌套结构是一种具有核心的辐射型、发散型的组织网络,即基层党组织的“主动脉”既能覆盖到基层党政组织,其“毛细血管”又延伸到基层社会空间的各个角落,形成纵向联动、横向覆盖及多元共治的无缝隙应急治理网络,这也为吸纳整合应急治理所需资源提供了组织网络载体。常态化背景下储备最高峰值的人力资源是任何社会难以承受的,但非常态化应急治理在短时间内对人力资源需求往往达到最高峰值。截至2020年3月份,湖北省有58万余名党员干部下沉基层,将下沉党员全部编入45469个网格、86738个村组,筑牢社区(村)第一道防线^[26]。在新冠肺炎疫情防控期间,湖北省各地基层党组织通过机关干部下沉社区,协调与调度民警、社区物业工作人员以及志愿者等,开展全员排查、环境消杀、生活品代购、买米送油等服务工作^[26]。这在一定程度上印证了基层党组织领导的社区应急治理体系具有韧性,在常态化背景下可充当巨量人力资源的蓄水池,在非常态化情境下可在短时间内紧急动员大量人力资源参与社区应急治理。

3.2 发挥法治保障作用 增强社区应急治理定力

实行依法治国是国家基本方略和全社会共识。法治不仅可以规范基层党组织的治理行为,还可成为基层治理的重要方式,弥补自治与德治软性约束的缺陷。按照党内法规和《突发事件应急管理法》规定,基层党组织在党政结构中听从上级党组织的统一领导并承担具体执行工作,因地制宜地为基层多元主体提供必要、及时的信息与资源服务。从2020年1月29日起,中组部要求充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,社区党组织要切实担负起属地防控的重要责任,对此,31个省区市和新疆生产建设兵团对社区党组织在疫情防控中的属地职责予以明确^[28]。因而,在灾害发生而外部救援物资与力量尚未及时抵达时,基层党组织可通过结构性赋权,发挥其政治权威整合各类资源迅速开展自救与互救,同时通过日常工作所建立的社会网络以及凭借对

辖区内资源禀赋与社会结构的熟悉优势,可运用属地管理原则快速制定出应急救援行动计划,并通过其在结构上的嵌入,引导社区多元组织在资源可及的系统内部开展应急资源配置与应急救援行动。

在外部应急救援力量与救援资源到达后,基层党组织可及时为统筹应急救援行动与应急物资分配提供适宜的信息与建议。当然,基层党组织结构性优势不仅体现在各类设施、装备与工具上,还体现在统筹整合各类主体与物资的智力技巧与方法上。基层党组织引领社区应急治理旨在调动社区的自主意识与自治意识,基层党组织通过群众路线积累了丰富的民心资源与社会声望,激发社区居民参与社区公共事务的公共精神,使其既将社区中分散化、原子化的社会资源聚拢起来,又将社区居民中蕴藏的朴素知识与专业技能汇总储备起来,还能拥有代表人民群众在危急关头做出决策的能力与合法性^[27]。事实上,基层党组织通过引领共治实现社区应急治理从依靠程序转变为依靠公共精神驱动,而这正是基层党组织能够引领社区应急治理的核心原因所在。

基层党组织依托组织优势可实现法治资源的可及性,为社区应急治理建构法治基础与设置秩序底线,从而实现基层党组织的政治引领与社区法治化应急有效结合。基层党组织从教育群众崇法尚法、遇到问题找法、解决问题靠法的理念出发,通过请乡镇公安派出所等人员进行治安调解,请乡镇政府的工作人员进行行政调解,请乡村权威人士来进行人民调解,请有公信力的人员处理村民纠纷,将法治嵌入基层治理之中,而这具有现实的紧迫性与必要性。习近平总书记指出“要加强疫情防控法治宣传,组织基层开展疫情防控普法宣传,引导广大人民群众增强法治意识,依法支持和配合疫情防控工作。”^[28]疫情防控越是到最吃劲的时候,越要坚持依法防控,在法治轨道上统筹推进各项防控工作,保障疫情防控工作顺利开展^[28]。对此,基层党组织通过利用法治方面的资源推进法律下基层,为群众遵守疫情防控相关要求提供行为准则,也为社区干部依法开展疫情防控提供了法律红线,推动社区应急治理工作不断走向法治化。

3.3 发挥德治教化作用,提升社区应急治理内力

我国传统社会就有“修身、齐家、治国、平天下”的德治传统与德治逻辑,在此传统与逻辑下基于地缘、血缘等关系形成的风俗习惯、道德文化、伦理道德等成为调节家庭成员之间、邻里之间、群众之间的重要非正式规范,使基层社区既是道德共同体,也是一个伦理共同体,基层社区也就成为居民共同生活、有共同文化信仰的熟人社会^[29]。但由于社会流动性随着城镇化发展逐步增强,“地缘社会”渐渐取代“熟人社会”,弱化了基层社区居民集体应对处置应急突发事件的行动能力,此时迫切需要一种具有黏合效应的组织,使离心化的分散力量整合为社区应急治理共同体。基层党组织在长期的治理实践中形成了丰富的领导与组织资源,其中民心性资源在应对处置重大突发性事件过程中往往是决定社区应急治理效能的关键变量。

基层党组织通过发挥德治在社区应急治理中的情感支撑作用,将德治融合到社区居民生活的各个角落,为基层社区居民公共精神的培育提供了重要契机与关键基础。具体而言,基层党组织通过“党建元素的标识性感召”和“党群动员的人格化示范”获得民众的政治认同^[30],以制度安排与社会网络密切党群关系,实现价值引领与行为塑造^[31],从而培育与夯实社区群众的认同意识、归属意识、责任意识等社区共同体意识,促进社区居民自发达成利益共识与合作对话,引导社区居民自觉配合、积极支持,激发社区应急治理的内源动力,提高基层党组织引领社区应

急治理绩效。截至2020年3月,湖北全省1.1万家机关企事业单位包保联系2.7万个城乡社区,北京7万多名干部奔赴社区,天津137个部委办局带领1.3万多名党员干部下沉社区一线^[26],实现社区关键部位有党组织把着、关键时刻有党员顶着、关键岗位有党徽亮着^[26],极大地凝聚了社区居民在应急治理实践中的公共精神。

受社会分工专业化观点的影响,个体主义被认为容易弱化社会公共精神,但涂尔干提出,“分工绝对不会引致社会的分裂与崩溃,它不同部分的功能都相互紧密地联系在一起,倾向于达到一种平衡状态,并形成一种自我调节机制”^{[32]16}。社会分工具具有内在的粘合性与团结性,身处其中的个体能嵌入更广泛的社会组织网络之中。基层党组织在社区应急治理过程中通过引导多组织之间的专业技术与能力的沟通,潜移默化地孕育了同甘共苦的集体记忆和合作情谊,巩固了由关系密切、结构类同与文化认知等因素共同构筑的组织场域^{[33]191-197},触发并形成多组织间自觉性的公共意识与集体行动的默契和规约,更是日益内化为社区的一种社会习惯。通过塑造蕴含公共精神激励的契约关系,基层党组织整合社区多元组织进行柔性协作,推进治理状态有机衔接与顺利转换。

此外,在社会常识中,应急管理更多被理解为一项偏技术与实操的工作,较少甚至不涉及价值与意识形态问题^[34],但任何一项决策与行动都是价值选择下的反映。重大突发事件触发治理模式在常态化与非常态化之间紧急转换过程中,社会利益主体之间会因时间、资源等客观性约束条件而面临价值选择问题,存在价值紧张甚至价值冲突问题,此时的价值选择与意识形态是应急管理的核心性问题与关键性变量。但基层党组织始终秉持以人民为中心的发展思想,将增进人民福祉、推动人的全面发展视为发展的出发点和落脚点,指导着基层党组织的一切决策与行动。“以人民为中心”的共同价值观既强调一切为了人民,又强调一切依靠人民^[34],也唯有这种以共同价值而非权力为基础的领导,才能激发人民的主观性、能动性和创造性,调动社会参与风险治理、解决共同问题、维护共同利益的自觉能动性。

3.4 发挥自治强基作用,激发社区应急治理活力

社区自治组织带有松散性特征,需要基层党组织引领社区重新整合主体、资源和行动。基层党组织可通过群众路线实现有效的基层自治^[6],也可通过群众路线整合社区内外多方应急资源、协调多元主体应急行动,应对外部风险的冲击扰动。群众路线不仅是党的一种基本领导方式^[35],还是一种组织方法^[5],在于其将党的领导建构在人民群众支持的基础之上,实现党的领导与群众参与的有机结合^[36]。对此,基层党组织通过“察民情、聚民心、集民智、汇民力”的群众路线调动群众参与社区应急治理实践^[5],增强社区应急治理的自主性与弹性。具体而言,“察民情”即基层党员通过深入社区居民倾听民声、汇总民意、把脉民生,及时缓解突发事件所带来的脆弱性风险;“聚民心”即基层党员通过在社区居民中积累的社会声望与政治信任,具备带领群众处理突发事件的应急能力,可有效缓解突发事件造成的心理焦虑与信任缺失问题;“集民智”即基层党组织与党员通过“入户走访、结对子”形式将蕴藏在社区居民中的朴素知识、专业知识与信息资源进行汇总,从而压缩了突发事件应对处置过程中汇聚信息的时空距离;“汇民力”即基层党组织通过党员引领群众参与的方式,激发社区居民参与公共事务治理的公共精神,聚拢整合分散在社区居民中的社会资源,并将其有效嵌入社区应急治理之中。

社区应急治理重视韧性建构与恢复能力塑造,而基层党组织可通过走群众路线实现社区应

急治理的自主性与灵活性,其中一个关键点在于基层党组织能通过统筹社区内的党员资源以撬动与整合多方主体与多方资源,这也是统合治理的一个核心特征。党员作为党组织有机体的细胞而具有响应党组织号召的政治责任与政治义务,可依据基层党组织的政治召唤与工作重点及时调整工作的强度与范围,既可以承担诸如社区志愿服务等常态化治理工作任务,又可以在上级党组织的号召下投身社区非常态化应急治理工作之中。截至2020年3月10日,山东共有113万名在职党员到社区报到参与疫情防控,用党员的“辛苦指数”换取居民的“安全指数”^[26]。由于党员是党组织权威的人格化具现,具有强烈的引领示范性效应,党员可凭借身份引导,带动社区居民、辖区企事业单位、社会组织等参与社区志愿服务等基础性工作,而且由于党员担负着社区网格员的角色,可因其“在地化”贴近群众的优势^[37],在日常生活实践中潜移默化地将党的路线方针政策传递给社区居民,强化基层党组织引领社区应急治理的群众基础。党员身份是一种制度化的政治身份,有助于以一贯之地做好常态化治理与非常态化应急治理工作。

社区内的党员得以统筹整合的关键在于有“大党委”。“大党委”是以社区党组织、社区辖区内企事业单位党组织为基础,通过贯通联动不同领域单位协同合作,实现党员的共同管理与服务的一种制度化统筹整合方式,可及时将“共建共治共享”常态化治理状态转为“联动联防联控”非常态化应急治理状态。受社会治理重心下移的影响,社区与其辖区企事业单位形成双向的“服务”与“被服务”关系,这构成基层党组织引领社区套嵌辖区企事业单位的工作基础^[5],党员个体在社会关系与生活空间方面的重叠则是基层党组织统筹整合社区内不同单位党员的社会基础。社区企事业单位党组织负责本组织党员的组织管理与思想教育,强化对其人生价值实现的持续关注,社区党组织则负责服务党员的日常生活文化,既实现对在职党员的齐抓共管,又有助于其融入双重党组织生活之中,如此为社区内党员构建起满足其物质与精神需要的保障网络。因而,“大党委”能促进社区服务辖区单位、辖区单位积极参与社区应急治理、辖区党员发挥引领示范作用的多重互动机制建构,从而最大限度地为基层党组织引领社区应急治理吸纳资源支撑。

3.5 发挥智治支撑作用 打造社区应急治理动力

2020年2月19日,中央政法委印发《关于进一步发挥基层综治中心和网格员作用筑牢疫情防控第一道防线的通知》,提出要充分运用“综治中心+网格化+信息化”体系服务疫情防控工作^[38]。这也要求基层党组织将社区应急治理与信息化结合起来,不仅要学会收集信息与资源,还要对各种信息的变化保持敏锐性,将信息技术优势转成基层党组织紧密联系群众的优势,将群众转为应对处置灾害风险的有效力量。当前智慧技术在传染源确定、传播预测、远程诊断等方面发挥重要作用,以至于信息技术引领突发公共卫生事件防控的时代已经到来^[39]。在健康码技术的应用中,技术公司通过健康码追踪人口流动轨迹,能够增强对人口的管理能力,也有利于提升基层党组织的治理能力^[40]。例如,天津市基层网格员利用“津治通”疫情快报系统App精准开展入户排查、防疫宣传、消毒防控等工作,充分发挥智慧技术在科学防治、精准施策方面的作用^[41]。基层党组织将现代智慧技术嵌入社区应急治理之中,有助于构建精细化与精准化的治理手段与形式,推进社区治理模式在常态化与非常态化之间有机衔接与顺利转换。

现代数字技术不仅是基层党组织对政治系统中的各主体、各因素进行整合的一种治理图式^[42],实现数字技术平台与社区各主体之间的资源共享、信息整合,又可以将群众联接到社区应

急治理网络之中,形成群防群控的社区应急治理体系,还能在识别能力、分析能力的基础上更快帮助基层党组织获取民众的诉求,通过大数据技术调配各项物资来满足民众的需求,从而极大提升基层党组织的社区应急治理能力。智慧技术运用的背后是不断的反思学习,使基层党组织得以不断对接动态的复杂性社会需要,不断提高人民群众对党和国家的社会信任与政治认同。当组织内有具体明确且可衡量的目标,学习向外部环境扩散,涉及更多组织部门时,就形成了多环交互学习模式,从而提升组织整体学习效果。

正是因为善于总结学习,面对深度不确定的灾害情况,基层党组织采用“摸着石头过河”策略,不断收集前期实践的反馈信息,适当运用新方式、新方法进行决策调适,不断取得疫情防控与经济社会发展的“双胜利”。事实上,人类与病毒的斗争从未停止,面对疫情带来的新情景与新问题,基层党组织采用“摸着石头过河”策略,通过“摸”与“过”,既依据前期实践的反馈信息动态分析疫情防控形势,又依据疫情变化形势灵活果断决策,从而推进社区治理状态在常态与非常态之间调适性转换。

4 结论与讨论

当前社会脆弱性风险呈现迅速扩散蔓延的总体趋势,如何有效应对各种“黑天鹅”和“灰犀牛”事件是对国家应急治理体系和应急治理能力的考验。伴随社会治理重心的不断下沉,后疫情时代基层社区适应性治理复杂性风险的重要性日益凸显^[43]。尽管当前基层社区应急治理愈发强调多元主体参与和合作治理,重视协同应急治理网络的建构与运营,注重整合与联动多元主体和各种资源,形成公共部门、社会组织与居民个体共同应对的互通关联、快速响应的整合式应急网络,但这种多样性的协同应急治理网络也导致了应急响应的集体行动困境。缺乏良性的集体行动协调机制来降低组织之间的交易成本,势必制约应急响应中的协调关系、协同行动,导致应急网络出现碎片化、孤岛化问题,难以增进社区抗逆力,进而削弱了社区在常态化治理与非常态化应急治理之间的弹性转换能力。

处在国家治理网络末端的基层党组织的接点统合功能的积极意义此时就不断彰显。基层社区应急治理是一个涉及协调多元主体与整合多方资源的集体行动,富有合法性、权威性与强大动员能力的基层党组织不仅有助于化解这种集体行动的困境,还可以贯通正式与非正式应急管理网络,在常态化治理时不断增进基层社区抗逆力,在非常态化治理时推进基层社区快速响应与有效恢复。对此,本研究在自治、法治、德治“三治”融合的基础上引入“政治”与“智治”,搭建由基层党组织引领的“五治统合”分析框架。基于此框架,发现基层党组织可通过政治引领凝聚社区应急治理合力、法治保障增强社区应急治理定力、德治教化促进社区应急治理内力、自治强基激发社区应急治理活力、智治支撑打造社区应急治理动力的“五治统合”形式,建构基层党组织引领的、富有韧性的社区应急治理体系。

基层党组织通过其在政治、法治、德治、自治、智治维度上的统合治理优势,跨越科层制的纵横边界、实现国家与社会有机黏合,在不同情景下有侧重地发挥不同治理角色的功能,在常态化治理中不断增进社区韧性,在非常态化应急治理中推动社区快速响应、消解冲击与重建恢复,并在社区治理状态转换中实现社区适应性治理变革创新。

面对超过常规性、复杂性的重大突发事件时,专业化、单向度与科层制的治理体系容易陷入

循证困境、预案困境、响应困境和价值困境^[34],难以实现治理状态的快速转换与有效响应。尤其是多种风险因素交织叠加、间歇性突发事件极大考验了国家应急治理体系和应急治理能力,也全面考验了中国共产党的执政能力。有别于政府中心主义和社会中心主义的治理范式,我国是典型的以中国共产党为中心的国家治理范式^[34]。在我国,基层党组织在基层治理体系中居于“总揽全局、协调各方”的领导地位,通过综合运用具有先进性、民心性、制度性与物质性特征的执政资源,最大限度地获取社会支持、最大范围地统筹各种资源与有机协同多元主体,进而统筹疫情防控、民生保障与经济社会秩序,而这在我国基层也只有基层党组织拥有这种综合性权威能力,这从侧面自下而上地论证政党中心主义的国家治理范式集中力量办大事、办难事、办急事的制度优势。

随着社会治理重心不断下移与各类突发性事件引致的灾害性后果,迫使基层不断探寻新的治理模式。基层党组织引领社区应急治理实质反映了我国基层治理范式发生了明显转变,正从脆弱性治理范式向韧性治理范式转变。脆弱性治理往往秉持的是规避、抵御与控制的治理策略,致力于化解易于观察和发现的常态性治理问题。面对复杂性风险治理情景,韧性治理则强调通过反思学习、变革创新与适应性治理,通过“发展-安全”同构的治理理念,运用更具包容性、冗余度、感知力与应变力的治理手段,将常态化治理与非常态化治理结合起来,对常态与非常态问题进行适应性治理,及时改善应急治理体系以提高应急治理能力。

基层党组织引领社区应急治理是一个基于价值导向、兼顾技术革新的适应性治理创新过程。新阶段,基层治理的对象不是单独一个或一种风险,而是彼此嵌套、相互杂糅的多种过程性与结构性风险,更强调“公众参与”与“民主协商”。基层党组织引领社区应急治理注重内生性资源的挖掘,强调激发社区居民的志愿性精神与自发性参与,由此整合统筹社区可兹利用的现实与潜在资源,以响应不同的治理状态。基层党组织通过走群众路线,充分利用以互联网、大数据、云计算及人工智能为代表的新兴技术,推动“公众参与”与“民主协商”,有效察民情、齐民心、聚民智、汇民力,充分调动社区公众参与社区治理,从而实现了党的领导下的群众广泛参与^[36],构建社区应急治理共同体,推动基层党组织在引领社区应急治理的过程中实现价值理性与工具理性的兼顾与平衡。

参考文献:

- [1] 李克强. 政府工作报告[N]. 人民日报, 2019-03-17.
- [2] 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[N]. 人民日报, 2021-07-12.
- [3] 潘泽泉, 辛星. 政党整合社会: 党建引领基层社区治理的中国实践[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021(2): 153-163.
- [4] 高小平. 整体性治理与应急管理: 新的冲突与解决方案[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6): 3-10.
- [5] 颜德如, 张树吉. 基层党组织统筹社区应急治理的组织化整合路径[J]. 探索, 2021(1): 125-138.
- [6] 程惠霞, 魏淑敏. 基层党组织应急管理“桥角色”: 理论阐释与实现进路[J]. 中国行政管理, 2019(6): 56-62.
- [7] 孔静静, 韩传峰. 应急组织合作的结构逻辑及运行机制——以2008年汶川地震应对为例[J]. 公共管理学报, 2013(4): 88-101.
- [8] 张海波, 童星. 应急能力评估的理论框架[J]. 中国行政管理, 2009(4): 33-37.
- [9] 李桂秋. 重大突发公共危机事件中基层党组织公信力功能与提升[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020

- (2): 124-131.
- [10] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [N]. 人民日报 2019-11-06.
- [11] 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 [N]. 人民日报 2020-11-04.
- [12] 汪超. 迈向富有韧性的社区治理研究 [J]. 城市发展研究 2021(12): 32-36.
- [13] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化 [J]. 中国社会科学 2014(1): 121-139.
- [14] 周鲁耀. “综合治理”: 地方政府经营行为的一种理论解释 [J]. 浙江大学学报(人文社会科学版) 2015(6): 177-188.
- [15] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角 [J]. 开放时代 2019(2): 184-198.
- [16] 陈一新. “五治”是推进国家治理现代化的基本方式 [J]. 求是 2020(3): 25-32.
- [17] 胡宝珍, 欧洲华, 刘静. 新时代“五治融合”乡村治理体系之建构——基于福建乡村治理实践的考察 [J]. 东南学术 2022(2): 126-133.
- [18] 刘筱红. 农村村级妇代会组织与妇女在村委会选举中的地位 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版) 2002(6): 112-117.
- [19] 王邦佐, 等. 执政党与社会整合: 中国共产党与新中国社会整合实例分析 [M]. 上海: 上海人民出版社 2007.
- [20] 吴彤. 自组织方法论论纲 [J]. 系统辩证学学报 2001(2): 4-10.
- [21] 乔瓦尼·萨尔托里, 胡小君, 朱昔群. 政党的类型、组织与功能 [J]. 马克思主义与现实 2006(3): 66-72.
- [22] 胡重明. 再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例 [J]. 公共管理学报, 2013(1): 63-70.
- [23] 任克强. 组织化合作动员: 社区建设的新范式 [J]. 南京社会科学 2014(11): 62-67.
- [24] 林尚立. 民间组织的政治意义: 社会建构方式转型与执政逻辑调整 [J]. 云南行政学院学报 2007(1): 4-8.
- [25] 张立荣. 论有中国特色的国家行政制度 [M]. 北京: 中国社会科学出版社 2003.
- [26] 新华社. 守严守牢疫情防控的关键防线——全国城市社区党组织和广大党员全力打好疫情防控人民战争. [EB/OL]. (2020-03-10). http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/10/content_5489735.htm.
- [27] 高鉴国. 美国社区权力结构的研究方法 [J]. 社会 2002(8): 8-11.
- [28] 习近平. 全面提高依法防控依法治理能力 健全国家公共卫生应急管理体系 [J]. 求是 2020(5): 15-16.
- [29] 颜德如. 构建韧性的社区应急治理体制 [J]. 行政论坛 2020(3): 89-96.
- [30] 王浦劬, 汤彬. 基层党组织治理权威塑造机制研究——基于 T 市 B 区社区党组织治理经验的分析 [J]. 管理世界 2020(6): 106-119.
- [31] 吕永红, 曾胜. 社会资本视角下农村基层党组织权威塑造的三重机制——基于南疆 L 村的治理实践 [J]. 黑龙江民族丛刊 2021(1): 40-48.
- [32] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论 [M]. 渠敬东, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店 2017.
- [33] W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益 [M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [34] 容志. 组织应变力: 中国共产党成功应对重大风险的理论解释——以抗击新冠肺炎疫情为例 [J]. 探索 2021(3): 69-81.
- [35] 中共中央关于加强党的政治建设的意见 [N]. 人民日报 2019-02-28.
- [36] 汪仕凯. “新群众”和“老传统”: 新时代中国共产党治国理政中的群众路线 [J]. 探索 2020(2): 107-118.
- [37] 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): 115-131.
- [38] 李春薇. 中央政法委: 进一步发挥基层综治中心和网格员在疫情防控中的作用 [N]. 检察日报 2020-02-20.

- [39] ZHAO F , ZHANG P , ZHANG Y J , MAB Z. Time to lead the prevention and control of public health emergencies by informatics technologies in an information era [J]. Elsevier Public Health Emergency Collection , 2020(2) : 102-104.
- [40] WANS C. From pandemic control to data-driven governance: the case of China's health code [J]. Frontiers in Political Science , 2021(3) : 1-14.
- [41] 杨凯. 用科技与法治赋能基层社区治理 [N]. 检察日报 , 2020-04-25.
- [42] 安慧影 , 黄朝峰. 后疫情时代中国基层社会的整体性治理研究 [J]. 社会科学 , 2021(8) : 33-40.
- [43] 汪超 , 李志远 , 罗贻文. 基于 CNKI 数据的中国韧性社区知识图谱构建研究 [J]. 中国矿业大学学报(社会科学版) , 2021(4) : 89-104.

Integration of the Five Governances: Primary-level Party Organizations Leading the System Construction of Community Emergency Governance

WANG Chao

(School of Public Policy & Management , China University of Mining and Technology , Xuzhou 221116 , China)

Abstract: Major public emergencies show that primary-level Party organizations can lead the adaptive transition between normalized governance and abnormal emergency governance in the face of risk shocks. This study introduces “politics” and “rule of wisdom” on the basis of the “three governances” of self-governance , rule of law , and rule of virtue , and builds an analytical framework for the “integration of five governances” led by primary-level Party organizations. Based on this framework , it is found that primary-level Party organizations condense the joint force of community emergency governance through political guidance , strengthen and guarantee the determination of community emergency governance through rule of law , promote the internal force of community emergency governance through moral education , stimulate the vitality of community emergency governance through strong self-governance , and build community emergency governance power through intellectual governance support , effectively integrating the “five governance” and “five forces” , and shaping a resilient community emergency governance system. In essence , it is a bottom-up demonstration of the effectiveness of the Party-centered state governance paradigm , showing the process of the transition from vulnerability to resilience in the primary-level community emergency governance paradigm , and revealing that the primary-level community emergency governance process emphasizes the balance between instrumental rationality and value rationality.

Key words: primary-level party organization , community emergency governance , integrated governance , integration of the five governances

责任编辑: 王 慧