doi:10.3969/j.issn.2097-3853.2026.05.012

基层治理模式低成本创新与长效发展探析
——以福州鼓楼“两会一员”基层治理模式为例

王小增,洪瑞亨,林文洁,罗诗彦

(福建理工大学 管理学院,福建 福州 350118)

摘要:城市基层治理是国家治理的重要组成部分,随着中央不断提升“完善社会治理”这一命题的高度,基层政府也愈发重视对治理模式的创新,而基层治理模式何以实现低成本创新和长效发展则成为关键问题。基于此,以福州鼓楼“两会一员”模式为例,从作为基础所在的现实逻辑、作为手段所用的撬动逻辑和作为动力所推的激励逻辑三个方面发掘其生成逻辑,分析该模式运行效果,发现该模式为基层治理拓宽了新渠道、提供了新载体、丰富了具体内容。基于协同治理理论,提出推动该模式长效运行的政治机制、行政机制、资源机制与反馈机制,以期能对基层治理模式创新和可持续发展提供启示和借鉴。

关键词:城市基层治理;福州市;“两会一员”;生成逻辑;运行效果;长效机制

中图分类号:C916　　**文献标志码**:A　　**文章编号**:2097-3853(2026)05-0492-06

Exploration of low-cost innovation and long-term development of grassroots governance paradigms: taking “Two-Committee and One-Commissioner” paradigm of grassroots governance in Gulou District, Fuzhou City

WANG Xiaozeng, HONG Ruiheng, LIN Wenjie, LUO Shiyan

(School of Management, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

Abstract: Urban grassroots governance is an important part of national governance. As the central government continues to raise the height of the proposition of “improving social governance” and grassroots governments are also paying more and more attention to the innovation of governance paradigms, therefore, how grassroots governance paradigms can realize low-cost innovation and long-term development has become a key issue. On this basis, the “Two-Committee and One-Commissioner” paradigm in Gulou District, Fuzhou City is taken as an example, and its generative logic is explored from three aspects, namely, the logic of reality as the foundation, the logic of leverage as the means, and the logic of motivation as the incentive, and its operation effect is analyzed. Results show that the paradigm broadens a new channel, provides a new carrier and enriches specific content for grassroots governance; it also put forward the mechanisms of politics, administration, resource and feedback to promote the long-term operation of the paradigm on the basis of the theory of collaborative governance, with a view to providing insights and references for the innovation and sustainable development of grassroots governance paradigms.

Keywords: urban grassroots governance; Fuzhou City; “Two-Committee and One-Commissioner” paradigm; generative logic; operation effect; long-term mechanism

收稿日期:2024-12-04

基金项目:2024 年全国大学生创新训练项目(202410388023);2022 年度福建省高校以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论研究重点项目(FJ2023MGCA028);2024—2025 年度福建省高校以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论研究重点项目(FJ2025MGCA036)

第一作者简介:王小增(1982—),男,江苏徐州人,教授,博士,研究方向:公共治理。

社区是社会治理的基本单元,是社会治理创新的重要场域。改革开放以来,尤其是随着“党建引领社区治理”这一概念提出,完善社区治理这一命题被提升到前所未有的高度。随着基层治理越来越受到重视,基层政府也愈发将目光聚焦到基层治理模式创新上来,把推动基层治理新模式精准落地、平稳运行视为重点工作。

当前,许多关于基层治理模式的研究倾向于从党建引领基层治理出发,关注案例本身运行的理论逻辑,从而引发对其实践探索和发展路径的思考。然而,它们多停留于“党建引领”的单一视角,忽略了从多元层面入手思考某一基层治理模式的生成逻辑、运行效果和长效发展,如从生成逻辑来看,多聚焦于党建引领以及现实资源发挥的作用[1-3],但是一个优秀模式的生成离不开其背后的撬动逻辑和政府官员的政绩内驱力逻辑;从运行效果来看,注重从政府或从社区等角度进行单一主体评估[4-5],忽略了部分受益群体的个体感受;从长效机制来看,未能在研究中展现某一基层治理模式可持续发展的可能性[6-7]。

福州市鼓楼区在基层治理工作上稳中求进,诞生了一系列惠民利民的基层治理创新办法。2014 年 11 月,习近平总书记到福州市鼓楼区军门社区考察时作出“三个如何”重要指示。军门社区牢记习近平总书记嘱托,推出了包括“13335”工作法、“幸福通 APP”和“居民恳谈日”等在内的一系列具有创新性、代表性和引领性的社区治理方法。基于军门社区常态化模式,鼓楼区构建了“两会一员”模式,进一步推进基层治理体系和治理能力现代化发展。该模式入选“2023 年创新社会治理年度十佳案例”与“2023 全国城乡社区高质量发展典型案例”,具有重要的研究和推广价值。

一、鼓楼区“两会一员”模式的生成逻辑

“两会一员”模式并不是自然进化的结果,从协同治理理论视角来看,“两会一员”模式是多元治理主体为应对复杂社会治理需求,通过资源整合、协同合作而形成的创新治理模式。

(一)“两会一员”模式简介

“两会一员”模式是在鼓楼区军门工作法、“一线处置”机制和居民恳谈日等既有合作模式的基础上,创新推出的一种覆盖鼓楼全域的基层治理模式。“两会一员”模式中的“两会”指的是专家委员会和市民委员会,“一员”指的是法务特派员。该模式围绕 12 个特色领域共组建了 70 人的专家委员会、1 800 人的市民委员会和 500 人的法务特派员队伍,最大限度吸收了不同职业、不同年龄、不同地域的人员,以打通全区资源。

专家委员会,类似于区党委政府的智囊团,采用“邀请+招募”制方式产生,只在区一级设立,若社区需要专家委员的帮助,则需向区委提出需求。大多数专家由鼓楼区委进行招募,帮助党委政府科学决策,为社会治理赋能增效。市民委员会,主要面向广大社区居民,由社区支部书记牵头,带领社区居民以主人翁的姿态参与社区治理,由“政府包办做”转向“百姓参与做”,不断提升基层社区自治能力,减轻基层政府负担。市民委员的组成非常广泛,包含福州本地居民、在榕“新福州人”等。法务特派员,主要由律师、检察机关工作人员等法律工作者组成,其统合了原有的法律工作者力量,旨在为社区居民提供家门口的法律服务,为民间矛盾纠纷调解提供后盾保障。

“两会一员”模式充分发挥社区居民、专家委员与法务特派员这些涵盖社会大多数人群的群体的协同作用,切实保证政策建议被吸收采纳、落地实践。该模式依托“鼓楼智脑”建立了线上“专家工作站”,能够“一键邀约”专家参与重大决策活动,畅通资政渠道,打破时空界限,实现成果的互通共享,并且市民委员会的市民代表能够通过线上“市民议事厅”,随时开展实时协商和建言献策等工作。同时,为了使群众有效对接法务特派员,“两会一员”模式打造了线上“法务超市”,汇聚了辖区 1 800 余名律师并分门别类直观展示不同律师的专业特长,群众可以按需“点单”,让群众享受全方位的法务服务。

(二)“两会一员”模式的生成逻辑

1.现实逻辑:国家与社会的需要

当前,我国正处于社会结构转型的关键时期,老龄社会的到来以及劳动力市场的变化,对社会体系变革以及基层社区工作改革提出了前所未有的新要求。一方面,社会矛盾导致资源分配不均衡加剧,人口结构变化、社会人口频繁流动等也不断刺激着基层治理的创新;另一方

面,现有的社会合作基础助推基层治理模式创新。鼓楼区作为福建省省会福州市的核心区,是全省政治、经济、文化中心,近年来先后摘取首批全国法治政府建设示范区、平安建设示范区等 30 多项国家级荣誉,具有良好的示范作用。鼓楼区市民希望有更多便捷的渠道表达诉求、参与治理。加之鼓楼区已创新推出“军门社区工作法”“一线处置”机制,积累了“居民恳谈日”“律师进社区”等优秀治理经验,为市民委员会、专家委员会、法务特派员三大队伍提供了坚实的基础。

2.撬动逻辑:财政问题与居民需要的全新角度

既有研究指出,推动社区组织化主要依靠党政组织的介入甚至是对上一级组织的复制,如此,就要在社区层面建设类似于社区党组织和居委会的组织体系,然而社区党组织建设与自治组织建设需要大量成本,而且可能加剧“社区行政化”态势。[8]鼓楼区通过多种举措降低组织化成本:第一,将党组织深度嵌入到基层当中,发挥党组织的引领整合作用,帮助社区居民组织规范化建设,进而减少组织重构的成本;第二,采用网络结构进行治理,巧妙借助“两会一员”模式建立的三大队伍,形成一个强大的治理网络,引导居民对自身、社区事务进行民主协商、民主决策,共同推动社区治理进程,打通社区居民自主理事的渠道,进一步巩固多方合作的基础,增强参与治理的内生动力;第三,政府提供小部分资金扶持与政策便利,发挥公共机构“牵头引领、发起座谈”的作用,以低成本撬动基层社区治理活力。

3.激励逻辑:多种方式激励政府官员更好履职

已有研究指出我国政绩激励制度大致为:中央将宏观战略细化为绩效指标,分解下放到地方政府,同时辅以严格的绩效考核和绩效导向的晋升制度,共同构成驱动地方党政官员落实评估指标的强大动力。[9]“两会一员”模式的产生运行与官员内生动力的激发有着不可或缺的关系。一方面,在社区治理中取得突出成绩的官员可获得相应的晋升、表彰、奖励等激励,职业发展空间广阔;另一方面,社区官员运用“两会一员”模式处理的社区和居民事务数量较以往更多,而且通过居民委员会与法务特派员解决邻里纠纷、社区矛盾所消耗的成本更低。

总体来看,现实逻辑是基础,撬动逻辑是手段,激励逻辑是动力,具体逻辑关系详见图 1。第一,现实逻辑促使撬动与激励逻辑的产生。社会现状和治理需求提供了扎实的现实基础的同时,也促使政府寻求低成本但高效的治理手段。第二,撬动逻辑为激励逻辑提供发挥空间。“两会一员”模式在撬动社区治理过程中取得的成绩和效果,为激励官员提供了具体的依据和内容,能够使激励措施更具针对性和有效性。第三,激励逻辑推动现实与撬动逻辑的持续发展。官员积极履职动力增强,有助于更好地应对现实社会矛盾,进一步优化治理模式。三大逻辑彼此区别,但是又相互融合、相互作用、有机统一,形成一个良性循环,破除基层社区治理难题,共同推动鼓楼区基层治理工作不断发展进步。

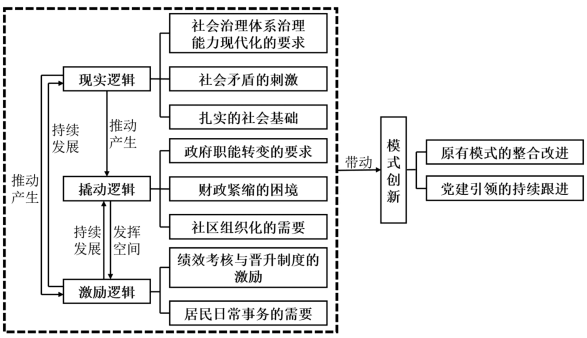


图 1 “两会一员”模式生成逻辑

Fig.1 Generation logic of “Two-Committee and One-Commissioner” paradigm

二、鼓楼区“两会一员”模式的运行效果

为考察“两会一员”模式在鼓楼区的实际运行效果,调研小组走访了鼓楼区委办公室以及区内多个街道,同政府工作人员、基层干部、社区工作人员、社区公共部门工作人员以及市民代表等五十多人进行了深度访谈,获得了大量一手资料。调查发现,居民对“两会一员”模式总体上较为满意,其运行成效较为显著。

(一)为社区居民排忧解难拓宽了新渠道

“两会一员”模式通过集成原有模式再进行创新的方法,最大程度上保证了基层社区工作的连续性,政府机构及其工作人员在模式转型的过程中无需付出过多的学习成本。同时,原有的群

众基础也得到了保障,先前方法的延续使社区居民不会因模式转型而反感,避免了新模式起步难的问题,使“两会一员”模式平稳运行。对社区居民而言,该模式也能最大程度上激发他们参与社区公共事务的激情,培养他们的公民意识和公共精神,提高社区居民自治能力。市民委员会在各个社区的落地,促使邻里纠纷、社区事务在家门口解决,不仅提升了事务处理效率,也增加了社区居民排忧解难的渠道。

为顺应数字化趋势,鼓楼区构建了以“一线处置”应用程序为数字化引擎的基层治理体系,通过技术集成创新塑造了“鼓楼智脑”综合性智慧中枢平台。“两会一员”模式基于“鼓楼智脑”平台,实现了数字化场景的具象化映射,即“两会一员”专区的特色功能子域帮助实体交互与数字交互相融合,实现既能“面对面”又能“键对键”的融合共治,帮助社区居民及时上报社区中遇到的大小问题并确保问题在一定时间内得以解决。“一线处置”机制自建立以来,共解决问题案件 14 万余件,大量问题在基层得到化解,2023 年群众满意率达 99.85%。

(二)为社区居民议事协商提供了新载体

基层政府在社区内设置专门议事场地,如设置市民委员会、法务特派员专属办公场所,为居民议事提供了新载体,提高了居民议事协商的效率。同时,法务特派员参与到议事过程中,为居民提供了必要的法律支持,创造了多元主体参与社区事务协商的良好条件。近年来,随着鼓楼全区不断推广“两会一员”模式,社区在党建引领的框架下居民自主协商与基层自治能力不断提升,效果显著,群众反映良好。

(三)丰富了社区综合治理的具体内容

“两会一员”模式,充分整合了社区资源并进行深度协同利用,拓展了社区治理的服务内容和范围,缓解了资源分配不平衡的局面。以鼓楼区综合服务中心树兜“幸福里”为代表,作为集“基本公共服务+基本生活服务+特色为民服务”于一体的社区服务综合体,树兜“幸福里”辐射范围约 1.5 km^2,惠及居民群众约 3.3 万人。该服务中心在居民议事会、法务特派员工作站的基础上,将新时代文明实践站以及“1+N”社区干部实训基地(1 处集中式实训主阵地+N 处特色化实训分场景)嵌入其中,同时也为居民提供全年龄段的生活服务,更好地增进了社区居民福祉。

三、构建鼓楼区“两会一员”模式的长效机制

经过近几年的实践,鼓楼区“两会一员”模式取得了较为显著的成效。若要维持这些成果并在未来推动模式的持续走深,还需夯实协同治理的基础。基于此,本文对地方政府、“两会一员”模式三大主体与社区居民三者之间的相互关系进行分析,尝试为“两会一员”模式构建运行和发展的长效机制。

(一)强化党建引领,夯实主体结构与运行机制

基层党组织是基层治理的领导核心,党建引领作为深化基层治理的重要法宝,要将其摆在首要位置,持续加强。鼓楼区的党建引领工作主要分横向引领和纵向引领两个方面。

1.横向引领不同主体:重塑权威与构建信任中介

一方面,强化党员干部责任担当,坚持社区居民需求导向,确保“两会一员”模式运行的政治方向,平衡好各方利益诉求,逐步形成问题解决与矛盾化解的总路线,重塑党建引领的权威。另一方面,不断提升党员干部执政能力,推动“幸福里”等项目建设以整合各类社会资源、打造综合服务平台,构建更多的信任中介,拓宽对话沟通渠道,保障社区居民切实利益,从而稳步提升“两会一员”模式运行效率。

2.纵向推进社区自治:促进对话探索共赢

首先,保证党组织深深嵌入“两会一员”模式的基层治理架构,探索基于“两会一员”运行模式的新型党组织形式,为推进社区自治奠定良好组织基础。其次,积极引导党员干部主动介入社区事务,以确保社区居民议事方向正确且符合公共利益,不断探索议事对话沟通渠道,进一步推动“两会一员”模式在社区基层扎根。最后,加强社区居民公民意识的培养和公共精神的养成,不断提升社区居民自治能力,夯实“共建共治共享”的社区治理“共赢”新格局。

(二)注重政府再造与职能调整,顺应治理新要求

依托党组织领导,基层治理模式创新的权威

性得以支撑,而行政方面也需要采取行动,打破以往的“家长制”。

1.“谁提出,谁解决”的信任与对话

以往基层政府对社区居民事务的“大包办”不符合基层治理现代化的要求,因此在“两会一员”模式中,政府职能从直接提供社区服务转向了引领和牵头,替代了传统的包办服务。在市民委员会组织的议事协商过程中,政府不再主导决策,而是剔除非必要的时间与成本,信任并引导居民自主决策,将公共服务提供的决定权交予社区居民从而缓解政府压力,最大程度发动基层社区居民自治,做到“谁提出,谁解决”,以减少政府不必要投入,增强政府韧性。

2.“做好”政府的承诺与“做大”社区的共识

“两会一员”模式能够加快优化政府职能,调动政府同声望较高的市民代表对接,重视并动员其带领广大居民参与社区治理,加速社区获取“被授权”的认同。法务特派员和专家委员等专业人士,可凭借专业知识促成矛盾双方达成一致,促进问题在基层化解、避免升级,减少公共资源占用,并能得到更多的正向反馈,从而进一步调动社区居民参与社区治理的积极性,加速让“做大”社区达成广泛共识,推动基层社区治理朝着“政府牵头协调,社区居民自行组织解决”的方向发展,最大程度上发挥社区的潜能,助推基层治理体系和治理能力现代化。

(三)聚焦可持续发展,探索新型资源利用和激励保障机制

后疫情时代发展态势愈发复杂,城市社区发展面临的风险和挑战更具不确定性与不可预测性,政府应更注重基层社区治理模式发展与创新的可持续性与韧性。

1.平衡资源利用,推动模式“软着陆”

“两会一员”模式本身就是对原有基层治理方法的融合创新,在推广和发展过程需秉持“柔性治理”理念,避免激进改革带来的冲击或者资源与需求的不匹配。就专家委员会而言,为政府决策提供建议时,可充分借鉴以往经验、数据及案例,减少决策风险;就市民委员会而言,在组织居民议事协商时需做好社区原有模式与现行模式的衔接;相应地,政府应利用好现有资源,使“两会一员”模式创新发展的同时,更好地服务社区居民,激发居民参与热情。

2.保障承诺与激励,巩固模式成果

作为利益相关者的政府,其承诺程度已成为影响不同主体合作意愿的重要变量,政府更应采取相应行动以强化承诺、促进合作。一是强化政府在“两会一员”模式运行中的引领作用,明确政府在组织协调专家委员、支持市民委员会运作与法务特派员工作等方面的职责;二是鼓励开展“两会一员”模式相关的理论研究和创新,支持社区居民、市民代表和专家基于社区实际对模式运行进行优化;三是贯彻落实“两会一员”模式中的党建引领工作并常态化推进,确保政府宏观指导与地方微观实践相统一。

就激励方面而言,一是设立与地方财政收支水平挂钩的专项资金,鼓励不同治理主体为“两会一员”模式发展贡献力量,如奖励在模式运行中有突出表现的市民代表、专家委员等;二是坚持功绩制原则,依据工作效果和质量激励干部积极推动模式的贯彻实施;三是探索社会补充作用,鼓励商业机构、社会组织等积极参与对模式相关主体的激励,探索新型激励补充手段。

(四)转变监督方式,重构规范治理新机制

1.利益相关者的非正式监督

从非正式监督这一新的思考角度不难发现,正因为基层干部本身还兼具家庭、社区等社会共同体中的成员身份,才使得他们对公众的非正式监督高度重视并及时调整自身的行为。[10]因此,在“两会一员”模式中,基层干部作为社区一员,会重视社区中的非正式监督并及时调整自身行为。市民委员会在讨论社区事务时,居民之间的相互监督一定程度上可确保议事过程公平公正;法务特派员在提供法律服务过程中,居民的监督客观上促使其依法依规行事。这种柔性监督规范了“两会一员”模式的治理过程,强化了居民对该模式的认可。

2.新时代数字赋能增进模式的治理效能

数字技术正以新理念、新业态、新模式全面融入人类经济、政治、文化、社会、生态文明建设各领域和全过程,给人类生产生活带来广泛而深刻的影响。“鼓楼智脑”等数字平台也彰显了大数据在“两会一员”基层治理模式中的重要地位,让实时的、跨地域的、跨时空的监督成为可能。在基层

社区,网络平台的使用已经成为市民委员议事协商的重要一部分,对其议事协商过程进行记录与监督,可拓宽数字治理途径、提升监督效能。相应地,数字技术也能提升数字化监督的透明度,要加强政府与社区居民在模式运行中的双向互动,科学融合多种考核指标,灵活制定考核标准,吸收不同群体意见,积极公示考核结果,保障居民对模式实际运行状况的知情权。

四、结束语

党的二十大强调了基层治理的重要性,党的二十届三中全会指出要健全城乡基层治理体系、完善共建共治共享的社会治理制度。本文对鼓楼区“两会一员”模式进行深入分析,挖掘其生成逻辑、运行状况,以新视角对当下基层社区治理模式的创新进行研究。研究发现:该模式生成逻辑具有多元性,既着手顶层设计也深入实践探索,辩证地处理了顶层设计与实践探索的关系,为其他地区基层治理模式的持续发展提供了新构思。总体来看,该模式具有一定的推广性,但值得注意的是,该模式是在福州市鼓楼区成长起来的基层治理模式,其他地区在借鉴时需充分考虑本地实际因素,辩证地看待和借鉴。同时也需要关注基层治理中还存在一些难以被简单量化的心理动态倾向,这更需要各地区持续地发掘和考察,更好地助推该模式有效落地及持续发展。

参考文献:

[1] 赵璐. 党建引领城市社区治理共同体建构的制度逻辑与实践呈现[J]. 决策科学,2024(2):64-76.
[2] 毛丹,张丽新. 城市社区治理适应性变革的内在紧张与优化路径:基于多案例社区比较[J]. 中共天津市委党校学报,2024,26(3):76-85.
[3] 王艳丽. 城市社区协同治理动力机制研究[D]. 长春:吉林大学,2012: 114-118.
[4] 吴青熹. 基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑:从网格化管理到网络化服务[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018,55(6):117-125.
[5] 李永娜,袁校卫. 新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径[J]. 云南社会科学,2020(1):18-23.
[6] 闫臻. 城市社区组织化治理:自上而下的科层制嵌入与横向联系的扁平化合作[J]. 人文杂志,2018(5):120-128.
[7] 王鹏飞. 城市社区嵌入式协同治理机制研究:以南宁市 N 社区为例[D]. 南宁:广西大学,2023: 85-97.
[8] 吴晓林,谢伊云. 强组织的低成本撬动:党建引领城市基层群众自治制度效能转化的机制[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,57(1):13-21.
[9] 陈家喜. 地方官员政绩激励的制度分析[J]. 政治学研究,2018(3):72-80,128.
[10] 毕鸿昌. 非正式监督:公众监督基层痕迹主义的策略选择:以 C 区三城同创工作为例[J]. 内蒙古社会科学,2023,44(1):31-38.

(责任编辑:王圆圆)