

从“问题迭代”到“协同演进”：毗邻党建的逻辑转换及其治理网络建构

陈 亮

【摘要】基于长三角地区毗邻党建实践的历时性观察来看,跨界治理中的毗邻党建并不是一成不变的,而是随着实践的变化而不断发展。根据跨界治理问题阶段性的差异,可以将其分为作为初阶问题的“专项问题”和作为高阶问题的“综合问题”。目前,毗邻党建已经从1.0版升级为2.0版,在迈向2.0版的过程中,其运行逻辑从聚焦跨界“专项问题”治理转换为聚焦跨界“综合问题”治理。为了克服跨界治理边界效应带来的协同难题,毗邻党建通过“以党领政”“党领共治”等方式建构“党政协同”“多元协同”两种典型的“政党引领型治理网络”。与逻辑转换相对应,在面向跨界“专项问题”治理时,毗邻党建1.0版着力打造“党政协同”治理网络,并通过“战略借势式协同”“双线工作式协同”“小组统筹式协同”“组织联合式协同”“项目助推式协同”“问题会商式协同”“数字赋能式协同”等机制推动“党政协同”治理网络的有效运行;在面向跨界“综合问题”治理时,毗邻党建2.0版着力打造“多元协同”治理网络,并通过“战略借势式协同”“小组统筹式协同”“组织联合式协同”“项目助推式协同”“数字赋能式协同”“资源整合式协同”“产业协调式协同”“文化连接式协同”等机制推动“多元协同”治理网络的有效运行。“政党引领型治理网络”这一解释概念的提出,是对网络化治理理论的修正与发展,能够为理解中国特色跨界治理实践提供一个新的分析视角,有助于讲好毗邻党建引领跨界治理的中国故事。

【关键词】毗邻党建;政党引领型;跨界治理;网络化治理

【基金项目】国家社会科学基金后期资助暨优秀博士论文项目“走向网络化治理:社会治理的理论发展及实践创新研究”(22FZZB014),项目负责人:陈亮;上海市哲学社会科学基金青年项目“社会治理智能化背景下上海基层党组织数字领导力提升研究”(2022EZZ002)。

毗邻党建的产生与发展,是为了应对跨界治理的现实需要,随着实践的不断发展,其关注的议题从跨界“专项问题”治理转换为跨界“综合问题”治理,在此过程中,毗邻党建从1.0版迭代升级为2.0版。2016年,为了克服跨界治理的边界效应和行政梗阻,上海市金山区和浙江省嘉善县联合推出毗邻党建这一新型的党建模式^[1]。自提出以来,毗邻党建广泛应用于长三角地区的跨界治理实践,并且得到了全国其他一些地区的借鉴和采用。如川陕甘探索的“毗邻党建联盟”,川渝地区的高竹新区、渝北空港园区、高滩镇、坛同镇、大湾镇、茨竹镇探索的“两园四镇红联体”,四川凉山、攀枝花、宜宾、雅安、甘孜等与云南昭通探索的“边界区域党建”,

广东廉江、化州与广西陆川、博白、合浦等探索的“粤桂边廉化陆博合”党建联盟,浙江慈溪“片区党建联盟”,江苏镇江“全域党建”,江苏、安徽交界“水域守护党建联盟”,深圳松岗、东莞长安茅洲河流域“毗邻党建”等。

全面地看,无论是长三角地区的毗邻党建实践,还是全国其他一些地区的毗邻党建实践,都在不同程度上呈现从跨界“专项问题”治理走向跨界“综合问题”治理的逻辑转换趋势。与逻辑转换相对应,在面向跨界“专项问题”治理时,毗邻党建1.0版着力打造“党政协同”治理网络;在面向跨界“综合问题”治理时,毗邻党建2.0版着力打造“多元协同”治理网络。然而针对上述现象,目前学术界还缺少专门性的研

究。由此,本文结合党的建设、跨界治理、网络化治理等理论工具,通过对长三角地区毗邻党建实践的历时性观察,尝试对上述现象进行描述和解释,以期勾勒出跨界治理过程中毗邻党建的逻辑转换及其治理网络建构的整体图景。

1 文献回顾与问题提出

目前,既有研究主要围绕毗邻党建的内涵、特征、类型、背景、成因、效能、问题、做法、路径等展开探讨。学界对于毗邻党建的逻辑转换及其治理网络建构,还缺少针对性的探讨。在分析毗邻党建从1.0版迈向2.0版的过程中,如何揭示毗邻党建的逻辑转换这一新现象,通过全国代表性案例的历时性观察,进一步探讨毗邻党建如何实现治理网络建构这一问题,是本文要解决的核心问题。

1.1 文献回顾

自毗邻党建提出以来,围绕“是什么”“为什么”“怎么做”等问题,学界进行了针对性的研究,形成了若干具有代表性的理论成果,为相关研究的继续开展提供了重要参考。

一是围绕“内涵、特征、类型”,初步回答毗邻党建“是什么”这一问题。关于毗邻党建的内涵界定,主要有两种代表性观点。第一种观点认为,毗邻党建的产生与跨界治理密切相关,它最初被视为应对毗邻交界区域治理问题的一种区域化党建模式^[2]。与属地管辖内的区域化党建不同,毗邻党建是指跨区域治理过程中不同属地管辖的若干基层党政部门,通过建立跨界党建联盟以克服跨界治理碎片化、实现跨界治理整体性的一种新型党建模式^[3]。第二种观点认为,毗邻党建的产生与区域联动发展密切相关,它是毗邻地区的若干基层党政部门通过联动开展党建联建和实施项目合作以实现融合式发展的一种新型党建模式^[4]。关于毗邻党建的特征,代表性观点认为,毗邻党建集中体现了联盟成员跨界、行政区划跨界、行业部门跨界的跨界性^[5];引领性、跨界性、一体化的复合性^[6];组织联建、资源联通、区域联动的“三联”特征^[7]。关于毗邻党建的类型,有的学者通过建立“跨界性—层级性”的分析框架,将毗邻党建分为战略引领型、问题导向型、高位推动型、整体联动型等四种代表类型^[3]。

二是围绕“背景、成因、效能”,初步回答“为什么”要探索毗邻党建这一问题。毗邻党建之所以产生,有其特定的现实背景。学界分别从跨区域联动发展^[4]、区域一体化国家战略^[8]、跨区域治理^[6]、市域社会治理与平安共同体建设^{[9][136]}等方面分析了毗邻党建的产生背景。毗邻党建的产生受多种因素的影响。有的学者分别从历史人文、外部环境、内在需求^[4]、红色渊源、实践积累^[10]等方面阐释了毗邻党建的产生动因。毗邻党建之所以产生且在全国范围内得到广泛应用,还在于它是一种相对有效的治理工具。代表性的观点认为,毗邻党建通过打造毗邻地区跨区域党建网络、多层党建网络,有助于打破跨区域治理的边界效应,克服跨区域治理的层级梗阻,具有凝聚治理合力、破解治理碎片化的治理效能^[3];毗邻党建通过组织共建、党员共管、干部共育、发展共赢、资源共享,能够把党的政治优势、组织优势转化为跨区域治理的实践效能^[11]。

三是围绕“问题、做法、路径”,初步回答“怎么做”才能更好地推动毗邻党建的发展这一问题。针对当前毗邻党建存在的问题,代表性观点认为,当前毗邻党建还存在重党建但运行机制不完善、重规划但资源要素受制约、重搭台但群众获得感不充分^[10]等问题;还有治理动力不足、治理主体不广、治理机制不全^[12],红色资源和党建力量分布不均、党建一体化规划仍不完善、党建一体化示范作用仍需提升、党建一体化力量不足^[13]等问题。关于毗邻党建的主要做法,有的学者概括出以“党建+”为切入点、以“项目化”为落脚点、以“干部共育”为支撑点、以“区域发展”为契合点、以“资源共享”为根本点等五个典型做法^[11]。针对毗邻党建的实践路径,有的学者基于长三角地区毗邻党建的调查,总结出议题聚焦与拓展机制、小组机制、双委员机制、联合党支部机制、项目合作机制、文化交流机制等六个方面^[6];还有的学者认为,应该从战略谋划、机制保障、丰富内容、扩大参与、因地制宜等五个方面着手^[14]。

总体来看,既有研究对于毗邻党建的产生及其在跨界治理的适用性、作用机制达成了一些基本共识,为理解跨界治理过程中毗邻党建的逻辑转换及其治理网络建构提供了理论积累和经验素材。

1.2 问题提出

毗邻党建最初是为了应对诸如环境整治、流域联治、社会安全防治与矛盾纠纷调解等跨界“专项问题”治理实践而产生和发展的一种新型党建模式。随着实践的不断发展,其关注的议题从跨界“专项问题”治理转换为跨界“综合问题”治理。近年来,我国一些代表性地区在描述、定位毗邻党建时,大多将它与经济发展、产业联动、民生保障、文化交流、人才流动等跨界“综合问题”治理关联起来(如表1所示)。在适应跨界“综合问题”治理过程中,毗邻党建的治理网络建构从“党政协同”治理网络转换为“多元协同”治理网络,在此背景下,毗邻党建

的功能从应对跨界“专项问题”治理走向推动跨界治理共同体建设。

纵观既有研究,目前还缺少对上述现象的回应和解释,存在两个方面有待弥补的研究缺憾。一是对跨界治理过程中毗邻党建的逻辑转换现象缺少关注。自从1.0版升级为2.0版后,毗邻党建的运行逻辑已经从聚焦跨界“专项问题”治理转换为聚焦跨界“综合问题”治理。然而,既有研究大多宽泛地将毗邻党建的产生逻辑视为应对跨界治理的现实需要,忽视了跨界治理过程中出现的从初阶问题到高阶问题的迭代趋势以及毗邻党建自1.0版迈向2.0版的过程中呈现的逻辑转换现象。二是对跨界治理过程中毗邻党建建

表1 全国代表地区毗邻党建的基本情况

代表类型	产生动因	最新内容	融入战略	逻辑转化
长三角“毗邻党建”	环境治理、矛盾纠纷调解、边界平安维护等	经济、民生、平安、生态、文化、人才等	融入长三角一体化、乡村振兴、共同富裕等战略	从跨界“专项问题”治理到跨界“综合问题”治理
川陕甘“毗邻党建联盟”	护林防火、河道整治、矛盾纠纷调解等	党建、商贸、旅游、文化体育、招商、政务、大熊猫保护、劳务、交通、市场监管、医疗、治安与流域的联防联控、生态保护、应急联动等	融入县域经济协同发展战略	同上
川渝“两园四镇红联体”	大洪河河湖“四乱”治理等	党建互动、规划互融、产业共兴、生态共治、服务共享等	融入成渝地区双城经济圈战略	同上
川滇“边界区域党建”	应急联动、矛盾纠纷调解、流动人口管理等	移民安置、旅游开发、产业发展、重大项目建设等	融入脱贫攻坚战略	同上
“粤桂边廉化陆博合”党建联盟	电信诈骗、“两盗一抢”执法、环境共治等	产业联建、生态联治、平安联创、人才联育、文化联姻、交通联通等	融入乡村振兴战略	同上
浙江慈溪“片区党建联盟”	垃圾分类、环境整治、扶老助残、邻里矛盾调解等	党建联盟、产业联动、规划联体、社会联治的城乡片区组团发展等	融入乡村振兴、共同富裕等战略	同上
江苏镇江“全域党建”	整合力量、治理下沉、提升网格化管理、做优“微治理”等	经济发展、民生建设、生态环保、信访维稳等	融入乡村振兴、共同富裕等战略	同上
苏皖“水域守护党建联盟”	非法捕捞、非法航行、非法采砂治理等	生态共保、产业共兴以及建立资金、产业、人才等市场化、多元化补偿机制等	融入长三角一体化战略	同上
深圳东莞茅洲河流域“毗邻党建”	茅洲河流域“水体共治”	党建共抓、经济共促、法治共举、文化共建、社区共荣、水体共治、治安共护、交通共畅、人才共育、阵地共享等	融入粤港澳大湾区发展战略	同上

辑转换背后的治理网络建构现象缺少针对性的研究。不同的治理问题要求重构不同的治理界面,面向跨界“专项问题”治理和跨界“综合问题”治理两种类型,毗邻党建作为建构政党引领型治理网络的工具,是如何开展的?具有哪些类型?运行机制是什么?如何通过具体案例的历时性观察全面剖析这些问题,是一项亟待开展研究的重要课题。

基于长三角地区毗邻党建实践的历时性观察,毗邻党建从1.0版迈向2.0版的过程中呈现的逻辑转换是什么?如何结合毗邻党建实践的 latest 发展状况,全面、准确地提炼毗邻党建的完整内涵?跨界治理过程中毗邻党建逻辑转换背后的治理网络是什么?具有哪些类型?各自的运行机制是什么?这些都是本文要解决的核心问题。

本文立足党的建设、跨界治理、网络化治理等相关理论,通过对长三角地区毗邻党建实践的历时性观察,尝试对上述研究问题进行针对性回应。需要指出的是,本文之所以选择以长三角地区毗邻党建实践作为观察对象,主要基于以下两个理由:一是长三角地区较早提出“毗邻党建”这一概念,经过较长时间的发展,其实践相对成熟且经历了1.0版到2.0版的完整阶段,为开展毗邻党建的历时性观察提供了合适的样本;二是长三角地区毗邻党建实践具有典型性、代表性,它集中体现了我国各地毗邻党建实践的共性特征,具有一定的“个案外推”价值。通过本研究的开展,在理论上可以为理解毗邻党建的演化及其运行机制提供一定的理论基础和分析框架;在实践中可以为毗邻党建引领跨界治理的高质量发展提供参考和启示。

2 理论基础与分析视角

本文以党的建设、跨界治理、网络化治理等理论为基础,结合跨界治理过程中毗邻党建的 latest 发展,对毗邻党建这一概念进行全新的界定和阐释。在此基础上,基于毗邻党建引领跨界治理的中国情境,对网络化治理理论进行修正和完善,建构“政党引领型治理网络”这一具有中国适用性和解释力的分析视角。

2.1 理论基础:从跨界治理到网络化治理

跨界治理具有明确的针对性、适用性,其问题面

向是跨界公共事务这一对象。随着经济社会的快速发展以及区域一体化进程的推进,出现了诸多跨界公共事务。如流域治理、大气污染防治、自然灾害防治、传染病防治、“断头路”打通、流动人口治理、生态环境保护、公共危机防控、产业区域化布局、市场一体化、区域联动发展等。这类问题的一大特点是跨越政府的传统管辖区并且跨越公共部门与私人部门之间的传统边界^[15]。一般而言,跨界公共事务多指跨越行政实体管辖边界,即跨越行政边界的公共事务。全面地看,跨界公共事务涵盖跨越行政区域边界、跨越行政部门边界、跨越行政层级边界以及跨越政府、市场、社会边界等四种跨界公共事务^[16]。面对跨界公共事务带来的治理难题,跨界治理通常采取科层治理、市场治理以及网络化治理三种主要路径应对。

受限于行政边界、属地管辖、权限固定、主体单一的多重限制,科层治理在灵活性、权变性上略显不足;尽管市场治理具有灵活性和权变性,但是它的公共性不足这一短板常遭受人们的诟病。正如有的学者指出,科层治理即使是可能的,也会是异常困难的;同样市场失灵问题会制约市场治理发挥去管制的潜力^[17]。

继科层治理、市场治理之后,网络化治理为跨界治理提供了全新的选择。网络化治理以公共价值的再生产为目的,强调跨界治理应该构建涵盖政府、市场、社会等多元行动者共同参与、协同合作的治理网络,探索多种形式的合作治理方案,以实现那些既不可能通过单个组织来完成,也难以通过市场治理或科层治理实现的目标。与科层治理相比,网络化治理的结构相对扁平,呈现跨行政边界协同合作的典型特征。与市场治理相比,网络化治理的主体关系多表现为合作、协商、说服以及相互调适,而不是竞争关系^[18]。根据治理结构、主体关系、网络运行的差异,可以将网络化治理分为共享治理网络、领导组织网络、网络行政组织等三种代表类型^[19](如表2所示)。

需要指出的是,长期以来,西方学界习惯于将跨界治理问题视为内在一致的类属,没有看到跨界治理中初阶问题和高阶问题的显著差异性。事实上,

这既不符合跨界治理问题的真实情况,也不利于采取更为精准的网络化治理方案。对于发展型国家而言,跨界治理过程中的初阶问题多为跨界“专项问题”,如环境整治、流域联防、社会安全防治与矛盾纠纷调解等;跨界治理过程中的高阶问题多为跨界“综合问题”,如经济发展、产业联动、民生保障、文化交流、人才流动等。只有解决好跨界“专项问题”,才能为解决好跨界“综合问题”创造良好条件。

有鉴于此,本文立足中国特色跨界治理实践以及长三角地区毗邻党建实践的历时性观察,根据跨界治理问题阶段性的差异,将其分为初阶问题的“专项问题”、高阶问题的“综合问题”。在此基础上,基于毗邻党建引领跨界治理的中国情境,对网络化治理理论进行修正和发展,建构“政党引领型治理网络”这一具有中国适用性和解释力的分析视角。

2.2 分析视角:一个“政党引领型治理网络”维度

跨界治理实践表明,网络化治理对于破解跨界治理困境具有高度的适用性。比较来看,无论是西方还是中国,跨界问题的网络化治理都呈现跨界性、多元性、调适性、一体化的共性特征。然而,这并不意味着二者是完全一致的,从“治理结构—治理过程—治理条件”来看,中西情境下的跨界问题网络化治理具有根本的差异性。因此,用网络化治理去解释中国特色跨界治理实践时,需要结合“理论工具和实践场景”相适配的原则,对理论工具进行修

正和完善,建立能够准确解释中国特色跨界治理实践的分析视角和理论框架。

一是从治理结构上看,中国特色跨界治理实践及其网络化治理运行,呈现“纵横交错式”治理结构,区别于西方经验呈现的“横向协作式”治理结构。在我国,跨界问题的网络化治理呈现的是一个纵向多层次、横向多主体相互交织的治理结构,既涵盖从中央到省、市(县)、镇(街道)及村(社区)的纵向层级,也包括党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的横向关系^[20]。与之形成反差的是,西方跨界治理实践及其网络化治理运行基本上是政府、市场、社会等多元主体在保持自主性的前提下,建立横向协作的治理网络。

二是从治理过程上看,中国特色跨界治理实践及其网络化治理运行,呈现“政党引领型”治理过程。在我国,中国共产党作为执政党,其领导作用、组织作用一直是推动跨界问题网络化治理的核心力量。党的十八大以来,我们强调要“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”^{[21][30]}。我国各地跨界问题的网络化治理强调通过中国共产党及其各级党组织的引领推动行政主体、市场主体、社会主体建立、完善“一核多元”的治理网络,其核心要义与党的十八大以来倡导的社会治理体系基本一致。与之不同的是,西方跨界治理实践及其网络化治理运行,强调的是政府、市场、社会通过互动、协作,以

表2 网络化治理的三种类型比较

	共享治理网络	网络行政组织	领导组织网络
治理结构	通过网络来分配治理权威和治理权力,每一个组织作为网络节点彼此之间受社会化纽带的连接	网络参与者和团体以点线状相互作用和彼此合作,由一个独立的治理实体来协调其他组织的行为以及关键决策	单一组织发挥领导者的角色,它通过协调其他组织的行为,实现整体目标,治理权威和治理权力集中于领导组织
主体关系	主体关系是横向运行的,在很大程度上依赖存在于治理网络各个节点之间的社会化规则	网络行政组织扮演协调者、组织者的角色,发挥着协调多元主体合作和维系治理网络良性运转的功能	某一领导组织在承担协调和推动各组织成员行为、促使它们达成网络化治理目标的过程中发挥核心作用
网络运行	横向运行	以点线状运行,政府、市场、社会中的一方协调、组织	既存在垂直的组织关系,也存在一定程度的横向多层治理网络
主要优势	具有很强的包容性、灵活性以及回应性	具有很好的协调性、组织性,运行效率较高	高度的集中化和中介化,能够快速行动、达成目标
不足之处	效率不高,适用于规模较小、地域集中的网络化治理系统	当市场、社会扮演协调者、组织者时可能因权威性不高会导致协调失灵	容易将领导组织的目标简单地视为总体目标

实现共担权责、共享资源、共达目标的治理过程,忽视了政党这一主体作用。

三是从治理条件上看,中国特色跨界治理实践及其网络化治理运行,呈现“党政力量强、市场和社会力量弱”的特定条件。只有在多元主体力量都相对强大、均衡的条件下,网络化治理才能在跨界治理实践中更好地发挥作用。由于我国市场、社会等力量尚处于发展阶段,力量相对薄弱,所以很难通过市场、社会等力量自发地形成高效协同的治理网络。正是在这个意义上,各级党组织在建构跨界治理网络的过程中,实际上还扮演着引领、助推市场、社会等力量成长的角色,发挥着推动它们积极参与跨界治理的引领功能。正如有学者指出,在跨界治理网络中,各级党政部门作为核心主体,要发挥与领导地位、主导地位相匹配的作用,做好对其他治理主体的培育和平台搭建工作^[22]。

面向中国特色跨界治理实践的现实背景,提升网络化治理的适用性和解释力,需要立足对治理结构、治理过程、治理条件的综合把握,把中国共产党及其组织体系这一主体纳入我国跨界问题网络化治理的分析范畴。由此,本文结合对长三角地区毗邻党建实践的历时性观察,针对我国跨界问题的网络化治理这一现象,尝试提出“政党引领型治理网络”这一解释概念,即通过发挥中国共产党及其各级党组织的领导作用、组织作用,推动行政主体、市场主体、社会主体建立、完善“一核多元”的治理网络。一般而言,在“政党引领型治理网络”中,中国共产党及其各级党组织扮演领导角色、组织角色,在跨界治理实践中起到领导核心作用,行政主体扮演主导角色,市场主体、社会主体扮演参与者角色。在我国,“政

党引领型治理网络”主要包括“党政协同”“多元协同”两种主要类型,这一解释概念的提出,是对网络化治理理论的修正与发展,能够为理解中国特色跨界治理实践提供新的分析视角,有助于讲好毗邻党建引领跨界治理的中国故事(如图1所示)。

3 毗邻党建的逻辑转换:跨界“专项问题”治理到跨界“综合问题”治理的迭代升级

毗邻党建的产生、发展与跨界治理紧密相关。以跨界治理过程中的初阶问题——专项问题为导向,是毗邻党建1.0版产生的直接动因。这一阶段毗邻党建的运行逻辑是聚焦跨界“专项问题”治理。随着初阶问题的陆续解决,“综合问题”成为跨界治理过程中的高阶问题。与此同时,毗邻党建从1.0版发展为2.0版,其关注的议题从“专项问题”转换为“综合问题”。在此背景下,毗邻党建2.0版的运行逻辑转换为聚焦跨界“综合问题”治理。

3.1 毗邻党建1.0版的运行逻辑:聚焦跨界“专项问题”治理

毗邻党建1.0版产生的直接动因就是推动跨界“专项问题”的有效治理。2016年3月,在总结多年与浙江省嘉善县姚庄镇、惠民街道、平湖市新埭镇开展跨界“专项问题”治理经验的基础上,上海市金山区枫泾镇首次提出“毗邻党建”这一概念。通过实地调研等多渠道的反馈,对毗邻党建实践进行追根溯源后不难发现,作为实践开展的“毗邻党建”要远远早于作为概念提出的“毗邻党建”。

从历史渊源上看,金山区首位党员李一湾领导的金山(浦南)县委在平湖转角湾地区(今独山港镇金沙村)活动时,成立了中共衙前支部这个平湖首个党支部,被视为“毗邻党建”的最早雏形^[23]。受当时革命

形势、时代条件的限制,此时的毗邻党建雏形带有“权宜性”“临时性”的特点,难以在一定地域范围乃至全国成为一种制度化的机制。

从机制建设上看,毗邻党建作为一种制度化机制,形成、发展于长三角地区跨界“专项问题”治理经验的规律性

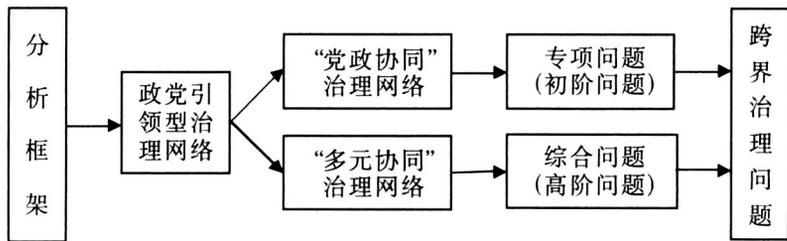


图1 “政党引领型治理网络”分析框架示意图

总结。具体来说,毗邻党建逐渐形成于改革开放后一些毗邻地区党组织开展流动人口管控、社会治安等方面的合作治理;成熟定型于2010年前后的社会治安、环境整治等。如为了做好“平安世博”综治工作,2010年前后围绕生态环境保护、矛盾纠纷调解、平安环境维护,上海市金山区环保局、金山第二工业区(金山卫镇)、上海石化环保中心就与浙江省平湖市环保局、独山港镇建立了“五方联动”机制。随着毗邻党建实践的发展,它被长三角地区的一些党政部门广泛应用于跨界区域的森林保护、江河治理、“断头路”整治、“拆违治乱”、矛盾调解、垃圾治理、社会治安等。2013年经过毗邻党建引领跨界治理的多年探索,上海市金山区吕巷镇、浙江省平湖市新埭镇共同提炼出“组织体系联合、工作机制联建、警力支援联动、社会治安联防、矛盾纠纷联调、技防设施联建、信息资源联享、特殊人群联管、道口检查联合、法治宣传联袂”的“边界十联”平安建设机制。

这一套运行机制一经提出,就得到了上海市金山区和浙江省平湖市、嘉善县相关党政部门的采纳和推广,后续又进一步获得了沪苏浙皖“三省一市”等相关部门的认可,成为长三角毗邻地区跨界问题治理的常态化制度机制,并且先后多次入选全国基层党建创新典型案例。例如,“金山区政法委已将这一机制推广至金山区同浙江平湖、嘉善的所有边界毗邻街镇”^[24]。通过“边界十联”平安建设机制的全面推广和应用,这些跨界“专项问题”得到了很好的治理,自然生态环境、社会环境明显改善。

总之,毗邻党建1.0版的产生,是对长三角地区跨界“专项问题”治理经验的规律性总结,有其特定的逻辑指向,即如何通过毗邻党建的开展,把党的领导优势、组织优势转化为治理优势,实现跨界“专项问题”的有效治理。

3.2 毗邻党建走向2.0版的运行逻辑:聚焦跨界“综合问题”治理

随着跨界“专项问题”的陆续解决,毗邻党建并没有退出历史舞台,恰恰相反,毗邻党建作为一种制度化机制,继续焕发出生机与活力。自2016年以

来,毗邻党建在全国范围内的应用广度、深度都有了显著提升,在此过程中,毗邻党建的治理功能得以拓展,它逐渐从作为跨界“专项问题”治理的制度化机制转换为作为跨界“综合问题”治理的制度化机制。

解决诸如经济发展、产业联动、民生保障、文化交流、人才流动等涉及经济社会的问题是我国各级党政部门普遍关注的工作,这些问题的一大特点就是跨界性更大、影响受众更多、参与主体更多元、治理周期持续更长,属于典型的跨界“综合问题”。对于长三角地区的发展而言,实现经济社会的高质量发展,除了要充分发挥沪苏浙皖“三省一市”的各自优势外,还需要通过区域一体化的协同联动激发“三省一市”的“整体优势”“集成优势”。近年来,伴随着长三角一体化进程的加速推进,毗邻党建一些成功经验、有效做法融入长三角一体化战略规划具体实施的各个领域、过程、环节,集中体现了“毗邻党建、经济发展、社会民生”的有机融合。2018年自长三角一体化上升为国家战略后,长三角地区相关党政部门通过开展纵向多层次的毗邻党建,为引领、服务、落实长三角区域一体化发展国家战略提供了组织保证和有力支撑,擘画了毗邻党建引领跨界“综合问题”治理的生动样本(如下页表3所示)。

4 毗邻党建的治理网络建构:政党引领型治理网络的两种模式

为了克服跨界治理边界效应带来的协同难题,毗邻党建通过“以党领政”“党领共治”等方式建构多种形式的“政党引领型治理网络”。从聚焦跨界“专项问题”治理到聚焦跨界“综合问题”治理,毗邻党建的治理界面在面积、跨度、层次、密度上呈现明显的演化特征^[25],这些指标是判断毗邻党建治理网络建构的现实依据。面向不同的治理问题要求重构不同的治理界面,在面向跨界“专项问题”治理时,毗邻党建1.0版着力打造“党政协同”治理网络;在面向跨界“综合问题”治理时,毗邻党建2.0版着力打造“多元协同”治理网络,这两种治理网络是“政党引领型治理网络”的典型形态。

4.1 “党政协同”治理网络及其运行机制

跨界“专项问题”大多属于跨越行政区域边界、行政部门边界、行政层级边界的治理问题,涉及的治理主体主要是毗邻地区的相关党政部门。因此,跨界“专项问题”治理的关键是如何打破跨行政管辖边界的约束,构建新的合作平台及机制以将这些治理主体协同起来。在我国,只有中国共产党及其各级组织体系具有意愿、条件和能力推动跨行政管辖边界相关党政部门的合作。

与行政科层制相比,毗邻党建设没有严格的地域边界、职能边界,是一种具有开放性、拓展性、调适性的制度创新实践。毗邻地区的党政部门之所以愿意就跨界“专项问题”的治理开展党建合作,其背后就是这些“条条”和“块块”上都建有党组织,且原本就有开展党建合作的现实要求^[26]。面对行政区划刚性

约束、行政主体固定权限的限制,毗邻党建通过“以党领政”的方式,把发挥毗邻地区各级党组织的领导优势、组织优势和整合毗邻地区的行政主体有机地结合起来,建立各种形式的“党政协同”治理网络,可以在不改变现有行政区划、职能边界的条件下重构新的治理界面,以推动对跨界党政部门的弹性整合,进而实现跨界“专项问题”有效治理的现实目标。从跨界“专项问题”治理到“党政协同”治理网络的建构,集中体现了毗邻党建 1.0 版的问题面向、治理方案。

从“党政协同”治理网络的实际运行来看,毗邻党建 1.0 版主要通过“战略借势式协同”——通过把利益相关方融入国家战略、区域战略,形成基于“大我”统领“小我”的利益共识;“双线工作式协同”——通过探索毗邻地区基层党委委员交叉任职的创新实践,建立

表 3 上海市金山区、浙江省嘉兴市“毗邻党建”项目合作明细表

时间	毗邻党建主题	毗邻党建具体内容	参与单位、主体
2016.3	沪浙毗邻地区一体化发展示范区	社会治理、生态环境、交通网络、旅游资源、产业经济等	金山区枫泾镇、嘉兴市嘉善县
2017.5	区域联动发展全面战略合作框架协议	基层党建、社会治理、产业发展、旅游开发、基础设施建设等	金山区、嘉兴市
2017.8	“毗邻党建”引领区域联动发展合作框架协议	产业发展、道路交通、文化科创、人才交流、党建联建等	金山区、平湖市
2018.12	关于深化毗邻党建推动长三角更高质量一体化发展工作的意见(试行)	党建共谋、产业共赢、民生共享、平安共建、生态共融、文创共聚、人才共育等	金山区、嘉兴市
2019.5	“毗邻党建”引领区域联动发展合作框架协议	经济、民生、平安、生态、文化、人才等	金山区、慈溪市
2020.7	“毗邻党建——助力长三角一体化共建”合作框架协议	党建引领、产业平台、民生领域、文化旅游、生态环保等	嘉兴市秀洲区王江泾镇,嘉善县陶庄镇、天凝镇,苏州市吴江区盛泽镇、黎里镇
2021.6	长三角城市群党建共同行动倡议书	规划布局、基础设施、产业创新、旅游文化、生态环境等	沪苏浙皖“三省一市”
2021.8	“‘3+1’毗邻党建联盟”引领长三角卫生健康一体化高质量发展合作框架协议	医疗质量、健康促进、卫生监督、人才培养等	金山区、徐汇区、长宁区、嘉兴市
2022.9	长三角城市群党建引领高质量发展合作协议	产业、民生、交通、科创等	沪苏浙皖“三省一市”80多家单位党组织
2023.5	长三角科技城党建联建协议	项目招引、人才培养、产业发展等	张江长三角科技城、浙江清华长三角研究院、平湖市新埭镇
2023.7	“长三角城市群党建共同体”成立	“大零号湾·科大硅谷”沪皖合作创新平台、长三角科技创新券通用通兑以及“钴”新能源、新材料产业链集群平台等	沪苏浙皖“三省一市”15个市、区、县

跨边界、专门性的统筹协调领导班子；“小组统筹式协同”——通过建立毗邻地区领导小组、专门工作小组，协同推进毗邻地区各项重大事项、合作项目；“组织联合式协同”——通过建立跨界的党建联盟、联合党支部、联合党小组以及多种形式的党建联席会议，织密跨边界、多层次、多领域的组织联动网络；“项目助推式协同”——通过梳理毗邻地区重点问题，将其转化为重点合作项目，以项目合作协议的方式明确牵头单位、细化责任分工、推动合作落地；“问题会商式协同”——通过建立问题报送会商制度，定期通报毗邻地区的相关信息，针对重大问题、重大事项开展定期的、专门的协商会商；“数字赋能式协同”——通过建设“长三角社会治理协同应用”这一跨界数字化平台，为毗邻地区各方提供参与跨界治理的协同应用场景，以实现毗邻地区党政部门的一体化治理。

4.2 “多元协同”治理网络及其运行机制

一般而言，跨界“综合问题”不仅跨越行政区域边界、行政部门边界、行政层级边界，还跨越政府、市场、社会边界。跨界“综合问题”的治理主体，除了涉及毗邻地区的党政部门之外，还涉及毗邻地区的市场主体、社会主体等。因此，跨界“综合问题”治理的关键在于如何发挥毗邻党建组织网络的“跨组织协同”效应，将跨多重边界、类型数量多的治理主体纳入新的治理界面，推动各种治理要素在毗邻地区自由流动、跨界共享。

面对跨界“综合问题”治理过程中面临的多重边界限制，毗邻党建通过“党领共治”的方式，把发挥毗邻地区党建组织网络的“跨组织协同”效应和整合毗邻地区的行政主体、市场主体、社会主体有机结合起来，建立多种形式的“多元协同”治理网络，以推动跨界多元主体的区域化联动，进而实现跨界“综合问题”有效治理的现实目标。从跨界“综合问题”治理到“多元协同”治理网络的建构，集中体现了毗邻党建2.0版的问题面向、治理方案。

从“多元协同”治理网络的实际运行来看，它既具有与“党政协同”治理网络相同的运行机制，也具

有自身独特的运行机制。一方面，“多元协同”治理网络的运行，集中反映了“战略借势式协同”“小组统筹式协同”“组织联合式协同”“项目助推式协同”“数字赋能式协同”等共性机制；另一方面，“多元协同”治理网络的运行还体现了“资源整合式协同”——通过梳理毗邻区域资源要素，按照资源互补、共享的原则推动毗邻区域资源要素高效流动和优化配置；“产业协调式协同”——通过高位推动毗邻地区产业规划的有机衔接，实现既兼顾各地比较优势、又凝聚利益共识的一体化高质量发展；“文化连接式协同”——通过挖掘毗邻地区共同的红色文化、传统文化、乡土文化，以文化认同链接市场主体、社会主体以及广大人民群众，推动各类跨界文化交流活动的开展。

5 结论与讨论

基于长三角地区毗邻党建实践的历时性观察，不难得出，毗邻党建是指在不同行政隶属关系的毗邻地区，为了克服跨界治理过程中行政区域边界、行政部门边界、行政层级边界以及政府、市场、社会边界带来的协同难题，通过建立多种形式的“政党引领型治理网络”，以实现克服跨界治理碎片化、提升跨界治理整体效能、建设跨界治理共同体这一现实目标的一种党建新模式。

为了破解跨界治理带来的现实困境，毗邻党建通过“以党领政”“党领共治”等方式，将党政主体、市场主体、社会主体纳入各级党组织再造的治理界面上，建构多种形式的“政党引领型治理网络”。毗邻党建并不是一成不变的跨界治理模式，它已经从1.0版升级为2.0版。在迈向2.0版的过程中，毗邻党建的运行逻辑从聚焦跨界“专项问题”治理转换为聚焦跨界“综合问题”治理。与之对应的是，毗邻党建1.0版、2.0版分别建构了面向跨界“专项问题”的“党政协同”治理网络、跨界“综合问题”的“多元协同”治理网络，它们是政党引领型治理网络的两种典型形态。

毗邻党建1.0版主要通过“战略借势式协同”“双线工作式协同”“小组统筹式协同”“组织联合式协同”“项目助推式协同”“问题会商式协同”“数字赋能

式协同”等机制推动“党政协同”治理网络的有效运行。毗邻党建2.0版主要通过“战略借势式协同”“小组统筹式协同”“组织联合式协同”“项目助推式协同”“数字赋能式协同”“资源整合式协同”“产业协调式协同”“文化连接式协同”等机制推动“多元协同”治理网络的有效运行。

通过本研究的开展,在理论上可以为理解毗邻党建的演化及其运行机制提供一定的理论基础和分析框架;在实践上可以为毗邻党建引领跨界治理的高质量发展提供参考和启示。需要指出的是,准确理解政党引领型治理网络的两种模式及其运行机制的异同,还需对其进行全面、系统的比较分析。受研究素材和研究篇幅的限制,后续研究将通过典型性、代表性案例的比较分析,进一步概括和阐释政党引领型治理网络的两种模式及其运行机制的异同。

参考文献:

- [1]孟敌迪,曹继军.“毗邻党建”:长三角共同探索跨界治理新格局[N].光明日报,2020-04-08.
- [2]薄小波.枫泾嘉善携手探索区域化党建共建[N].金山报,2016-07-01.
- [3]陈亮,李元.毗邻党建引领跨界治理的四种类型及其运行机理[J].探索,2022(3):120-131.
- [4]程艳.“毗邻党建”引领区域联动发展[J].党政论坛,2019(2):43-47.
- [5]吴新叶,吕培进.在“规定动作”与“自选动作”之间:基层党建联盟的活力空间[J].学术界,2021(7):83-94.
- [6]陈亮.跨区域治理中的毗邻党建及其作用机制——基于长三角地区毗邻党建实践的观察[J].探索,2021(5):103-114.
- [7]仲帅,陈洁琼.走向共同富裕:毗邻党建引领区域联动发展的探索与实践[J].党建研究,2023(2):60-62.
- [8]丁晓强.党建推动长三角一体化发展的实践与思考[J].上海党史与党建,2020(1):9-13.
- [9]肖尧中,等.市域社会治理现代化的理论与地方实践研究[M].成都:四川大学出版社,2022.
- [10]上海市金山区第13期中青班毗邻党建课题组.毗邻党建“金山样本”的实践与启示[J].上海党史与党建,2019(5):41-45.
- [11]陈世瑞.党建引领跨区域治理的实践创新模式探析[J].科学社会主义,2020(6):56-62.
- [12]苏亚红.党建引领川渝毗邻地区社会治理协同发展思考[J].当代县域经济,2021(8):62-64.
- [13]李焱.长三角区域党建一体化的创新实践、现实困境及优化路径[J].上海党史与党建,2021(1):76-80.
- [14]顾隽彦,余海华.毗邻党建路径的探索与思考——以浙江省平湖市广陈镇和上海市金山区廊下镇为例[J].江南论坛,2022(6):80-82.
- [15]KOPPENJAN J F M, KLIJN E H. Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making[M]. London: Routledge, 2004.
- [16]蒋俊杰.跨界治理视角下社会冲突的形成机理与对策研究[J].政治学研究,2015(3):80-90.
- [17]SØRENSEN E, TORFING J. Theories of democratic network governance[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- [18]DRYZEK J S. Foundations and frontiers of deliberative governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [19]KENIS P, PROVAN K G. Towards an exogenous theory of public network performance[J]. Public Administration, 2009(3):440-456.
- [20]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.
- [21]本书编写组.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:辅导读本[M].北京:人民出版社,2019.
- [22]范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014(4):98-120.
- [23]刘娥苹.“三个百里”引领乡村振兴先行——上海市金山区抓党建促乡村振兴的探索与启示[J].上海党史与党建,2023(1):77-81.
- [24]黄勇娣,刘震西.沪浙毗邻小镇探索“十联”机制,携手筑起平安边界“护城河”[EB/OL].(2019-10-16).<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=182188>.
- [25]韩志明,李春生.治理界面的基本维度及其运行——公共治理变革的空间性分析[J].学术月刊,2022(8):80-90.
- [26]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.

【作者简介】陈亮,男,博士,上海交通大学马克思主义学院副教授,上海新时代党的统一战线研究上海交通大学基地研究员(上海 200240)。

【原文出处】《探索》(重庆),2023.5.106~118