

# 党建引领社区治理的公共价值规范建构： 以基层矛盾纠纷化解为例

刘 晔\* 范家祺\*\*

**[内容摘要]** 党建引领社区治理是我国基层治理独特的公共价值,已有文献多强调创造公共价值的研究取向,对社区治理的价值规范没有深入说明。本文从规范公共价值的研究取向,建构党建引领社区治理的公共价值规范体系。研究发现,简约治理的传统为社区治理的公共价值规范提供了历史来源,党建引领赋予其时代内涵;党的政治引领和领导人的论述提供了政治合法性,通过顶层设计、组织落实、宣传动员、自上而下监督等机制凝聚党建引领社区治理的价值共识。社区治理的公共价值规范以党建引领为核心,体现为价值标准、制度规范和效能保障三位一体的规范体系,以基层矛盾纠纷化解为例,其价值标准体系包括平安、民主、法治、团结等,制度规范体系中党的领导是根本原则,以人民为中心是核心要求,协同创新是重要动力,效能保障体系包括规范化、科学化、专业化等价值。党建引领社区治理的公共价值规范建构对分析我国城市社区治理的政策和实践,特别是为基层治理中的公共价值创造提供了规范基础。

**[关键词]** 党建引领社区治理;公共价值规范;基层矛盾纠纷化解

---

\* 刘晔,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

\*\* 范家祺,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

## 一、问题的提出

社区治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,在强调多主体合作、实现共同治理目标、建构社区治理共同体的过程中,公共价值起到重要的引领作用。不同社会背景下多元主体在社区治理中发挥作用的方式有所差异,公民、公共服务职业者、代议者构成美国社区治理的主体,公民发挥主要作用<sup>①</sup>;在中国,政党和国家的力量占据主导<sup>②</sup>,这样的差异使不同国家社区治理的公共价值迥然异趣。政策中的公共价值是一种“规范性共识”<sup>③</sup>,党建引领在我国社区治理政策和实践中成为各方共识,在社区治理中发挥重要的价值引领作用<sup>④</sup>,能够化解社区治理中的矛盾,提升治理效能,并作为一种关键的公共价值统领组织起我国独特的基层治理公共价值体系。

以基层矛盾纠纷化解为例,有别于西方社会注重事后以法律途径解决矛盾,中国社会强调事前预防和化解矛盾,防患于未然。中国传统社会在诉讼以外,更强调德治、礼治等手段。当代基层矛盾纠纷化解则以制度、法制途径配合情感治理,形成刚柔并济、情理法兼顾的治理方式。<sup>⑤</sup>其中,党建引领是一项独特的价值规范。党的

---

① [美]理查德·C.博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社2005年版,第98—101页。

② 吴晓林、谢伊云:《国家主导下的社会创制:城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例》,《中国行政管理》2020年第5期。

③ Barry Bozeman and Daniel Sarewitz, “Public Value Mapping and Science Policy Evaluation”, *Minerva*, 2011, 49(1), pp.1-23.

④ 张绪娥、温锋华、唐正霞:《由合作生产到价值共创的社区更新何以可行?——以北京“劲松模式”为例》,《公共管理学报》2023年第1期。

⑤ 郑杭生、黄家亮:《当前我国社会管理和社区治理的新趋势》,《甘肃社会科学》2012年第6期;叶林、卢玮:《嵌入与自主:转型社区纠纷化解的内在逻辑——以成都市D社区无讼建设为例》,《理论与改革》2023年第2期。

领导在社区治理和矛盾化解中具有独特优势,加强基层党组织建设可以强化党对基层治理的全面领导,和其他力量合作共治,引领制度建设、民主法治建设、社会组织建设和思想文化建设,提高社区治理能力。<sup>①</sup> 党建引领也有利于社区公共价值生产,改善基层治理。<sup>②</sup>

关于公共价值理论运用于社区治理的已有研究主要关注公共价值的创造过程<sup>③</sup>,对社区治理政策文本和实践中的价值规范尚未进行系统的梳理和说明。除公共价值创造的取向外,有一些公共价值理论研究者侧重于分析政策和制度中包含的公共价值规范<sup>④</sup>,这一视角有助于完善社区治理研究。公共价值规范的研究取向更关注政策涉及的价值观念和共识,这些价值规范对创造公共价值的实践有重要作用,在价值共创的过程中各方有其自身的价值观念,为价值共创的实践提供指引,通过共识促进合作。建构党建引领社区治理的公共价值规范的分析框架不仅有利于更好地理解我国基层治理的政策和行动,也能够探索中国的公共价值规范,拓展公共价值理论。本文对我国城市社区治理政策进行梳理,以基层矛盾纠纷化解为例探讨党建引领社区治理的公共价值规范是如何形成的,涉及哪些公共价值规范,以及这些价值规范之间存

---

① 张艳国、李非:《“党建+”:化解城市社区治理多元主体间矛盾的新路径》,《江西师范大学学报》(哲学社会科学版)2022年第5期。

② 容志、孙蒙:《党建引领社区公共价值生产的机制与路径:基于上海“红色物业”的实证研究》,《理论与改革》2020年第2期;张绪娥、温锋华、唐正霞:《由合作生产到价值共创的社区更新何以可行?——以北京“劲松模式”为例》,《公共管理学报》2023年第1期。

③ 定明捷、徐宛笑:《城市社区公共价值创造:内容、困境与出路》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2019年第4期;王晨:《我国城市社区公共价值生产的学理认知》,《山东社会科学》2020年第9期;陈冠宇:《新型智慧城市背景下社区数字化治理研究——基于“公共价值三角模型”的拓展性分析》,《电子政务》2022年第2期。

④ Torben Beck Jørgensen and Berry Bozeman, “Public Values: An Inventory”, *Administration & Society*, 2007, 39(3), pp.354-381. John M. Bryson, Barbara C. Crosby, and Laura Bloomberg, “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”, *Public Administration Review*, 2014, 74(4), pp. 445-456.

在怎样的层次和关系。

## 二、已有研究评析

公共行政的价值问题长期以来受到研究者关注,不同时期有各自的价值追求。公共价值理论建立在批判新公共管理理论的基础上,是替代该范式的一种尝试<sup>①</sup>,能够适应网络治理的背景,应对公共行政的复杂性和不确定性。<sup>②</sup>公共价值理论具有重视集体性和政治性的特点,强调公共行政中的多元价值。

### (一) 公共价值的规范取向及其在社区治理中的运用

公共价值(Public Value)概念由马克·穆尔(Mark Moore)于1995年首次提出,他强调公共价值在公共行政中的重要地位,把创造公共价值视为公共部门的核心任务。以穆尔为代表的公共价值研究关注公共价值创造的过程,提出了公共价值战略三角形,认为公共价值是实质、政治和管理三个标准的统一。<sup>③</sup>该框架得到广泛运用后,穆尔等人又对公共价值的概念在不同领域的适用性进行了更深入的探讨,使公共价值理论进一步完善。<sup>④</sup>比如,对公

---

<sup>①</sup> 何艳玲:《“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式》,《政治学研究》2009年第6期。

<sup>②</sup> Gerry Stoker, “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”, *The American Review of Public Administration*, 2006, 36(1), pp. 41-57; John Alford, “Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management”, *American Review of Public Administration*, 2008, 38(2), pp. 130-148.

<sup>③</sup> [美]马克·H.穆尔:《创造公共价值:政府战略管理》,伍满桂译,商务印书馆2016年版,第34页。

<sup>④</sup> See John Benington, and Mark H. Moore, eds., *Public Value: Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan, 2011.

共价值概念中的公共性进行历史分析<sup>①</sup>,从重视集体性的公约理论提出创造公共价值区别于新公共管理的理论基础等。<sup>②</sup>

创造公共价值的研究取向被视为“结果主导的公共价值”取向<sup>③</sup>,将公共价值视为公共管理过程中生产和创造价值的活动,研究重点在于创造公共价值的实践、战略工具、公共价值的测量等。除此以外,一些研究者关注公共政策和制度中的公共价值规范和共识,研究的重点在于公共价值原则、类别和结构等问题。<sup>④</sup> 这些研究形成了“规范公共价值”,或称“共识主导的公共价值”取向。这两种研究取向代表了公共价值的不同表现形式,共同构成了公共价值概念的内容。综合两种取向,可以将公共价值视为公共政策和制度中存在的一些规范性价值共识,以及识别、实现和评价这些公共价值的行动和过程。

公共价值理论在社区治理的应用也包括这两种取向,很多研究关注中国社区治理中公共价值的生产和创造问题,运用公共价值理论解决中国社区治理的问题,例如,公共价值能够改善社区治理绩效差的问题,提高服务质量<sup>⑤</sup>;改造公共价值理论使其适应中国当下的场景<sup>⑥</sup>,建立中国的社区治理架构等。<sup>⑦</sup> 中国社区的公共

---

① Colin Crouch, “Privates, Publics and Values”, in John Benington and Mark H. Moore. eds., *Public Value: Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 52-73.

② N. Whiteside, “Creating Public Value: The Theory of the Convention”, in John Benington and Mark H. Moore., eds., *Public Value: Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 74-88.

③ 王学军、张弘:《公共价值的研究路径与前沿问题》,《公共管理学报》2013年第2期。

④ 陈振明、魏景容:《公共价值的“研究纲领”:途径、方法与应用》,《公共行政评论》2022年第6期。

⑤ 单菲菲:《基于公共价值视角的城市社区治理绩效反思》,《兰州大学学报》(社会科学版)2016年第6期。

⑥ 刘悦美、朱志伟:《城市社区公共空间的实践图景与公共价值生成》,《城市问题》2023年第6期。

⑦ 徐顽强、李敏:《基于公共价值导向的城市社区治理架构研究》,《宁夏社会科学》2019年第2期。

价值创造有自身的特点,公共价值的内容、创造公共价值的困难和途径都具有独特性。<sup>①</sup>目前,社区治理中的公共价值研究主要采取的是创造公共价值的取向,对社区治理中的公共价值生产进行分析,从“规范公共价值”取向进行的研究还不充分。虽然社区公共价值的创造和实现是重要问题,但社区治理政策中追求的价值规范和原则同样不容忽视,这些价值规范构成价值共创的基础。

西方学者的研究提出了一些政策中普遍存在的公共价值原则和规范,包括公共部门对社会的贡献、公共利益、效率和民主等,这些价值规范之间存在相近、等级或因果关系。<sup>②</sup>分类建构价值体系的思路可以在研究中国公共政策时借鉴,但价值规范内容在不同国家存在差异。中国学者的研究提出了中国社区治理的公共价值,如社区服务价值、社区空间价值和社区治理关系价值。<sup>③</sup>从社区治理政策出发,可以归纳出“民主与秩序”“平等正义”“发展效率”等价值规范,以及“以人为本”“新发展理念”“美好生活”等价值理念和目标。<sup>④</sup>但这些价值规范的具体内涵、在政策中的体现、中国特有的公共价值,以及这些价值规范构成的体系都没有得到充分说明。

## (二) 党建引领社区治理作为中国特色的公共价值

很多基层治理的研究文献注意到党建引领的关键作用,党建引领是化解社会矛盾、加强社区治理和服务的关键,构成社区治理的核心。<sup>⑤</sup>党建引领社区治理也构成了一种具有中国特色的新型

① 王晨:《我国城市社区公共价值生产的学理认知》,《山东社会科学》2020年第9期。

② Torben Beck Jørgensen, and Berry Bozeman, “Public Values: An Inventory”, *Administration & Society*, 2007, 39(3), pp. 354-381.

③ 定明捷、徐宛笑:《城市社区公共价值创造:内容、困境与出路》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2019年第4期。

④ 衡霞、向洪讯:《一致还是冲突:城乡社区治理的政策理性与价值选择》,《行政论坛》2023年第1期。

⑤ 曹海军:《党建引领下的社区治理和服务创新》,《政治学研究》2018年第1期。

治理模式。<sup>①</sup> 党的领导通过政治引领寻求共识,激励各方主体参与合作共治,将各方整合到相互依存的网络中,有助于解决多元主体协同共治中的矛盾冲突,提升治理效能。<sup>②</sup> 加强社区党建不仅能够使党组织发挥核心作用,进行政治引领、资源整合和社区动员,也有利于巩固党的执政根基,坚持群众路线,加强党群联系。<sup>③</sup> 在实践中,党建引领有助于提升社区治理效能<sup>④</sup>,党建引领是对基层治理中公共价值的引领,能够在社区各方合作中起到价值凝聚、利益协调和服务监督的作用,解决社区公共价值共创中的不确定性和模糊性<sup>⑤</sup>,但如果党建引领不够规范,也会成为基层治理的问题和阻碍。<sup>⑥</sup>

基层矛盾纠纷化解是社区治理的一部分,强调多元主体的共同行动,这种网络化的治理背景使得党建引领具有充分必要性和关键性。基层矛盾纠纷往往很复杂,涉及很多主体,而矛盾化解的过程是矛盾相关方、治理者等多元主体互动的过程。在这一过程中,不仅冲突得到了解决,还增加了社区的凝聚力,促进了社区的团结。<sup>⑦</sup> 为了实现有效治理,多元主体的整合协同非常重要,党建引领能够发挥领导和协调各方的作用。党在中国社会治理中的统

---

① 唐文玉:《“引领秩序”:党建引领社区治理的理论建构——基于与“参与秩序”和“自由秩序”的比较》,《人文杂志》2024年第9期。

② 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

③ 陈家喜:《中国城市社区治理的新变化:基于政党功能视角》,《政治学研究》2023年第1期。

④ 杨畅、蔡婷:《以党建引领提升社区治理效能——基于长沙市天心区社区治理的实践探索》,《中国行政管理》2022年第10期;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》,《中国行政管理》2024年第6期。

⑤ 张绪娥、温锋华、唐正霞:《由合作生产到价值共创的社区更新何以可行?——以北京“劲松模式”为例》,《公共管理学报》2023年第1期。

⑥ 王丛虎、乔卫星:《基层治理中“条块分割”的弥补与完善——以北京城市“一体两翼”机制为例》,《中国行政管理》2021年第10期。

⑦ 张国芳、袁训虎:《新型农村社区矛盾化解机制研究:从博弈到社区凝聚力建设——以杭州G社区为例》,《浙江社会科学》2021年第8期。

合领导,决定了只有基层党组织才能在社区治理中发挥引领作用,整合各方资源,实现治理目标。在基层党组织的引领下,基层治理形成了以党组织为核心协调多元组织的协作,统合基层社会的各种治理力量。<sup>①</sup>

以上文献从公共价值共创的角度分析了社区治理中党建引领这一公共价值的生产和创造过程,但是社区治理各方自身已有的价值规范是否会对价值共创产生影响?如果这些价值规范构成价值共创的逻辑起点,那么党建引领社区治理的价值规范是如何发展形成的,其具体内容是什么?既有研究还没有给出系统的解答。

### 三、党建引领社区治理的公共价值体系:一个规范取向的分析框架

社区治理的公共价值规范在基层矛盾纠纷化解工作中得到充分体现,本文建构党建引领社区治理的公共价值规范来理解社区治理政策中的相关规定,根据这个典型的案例探讨社区治理涉及的公共价值规范体系。分析框架包含两个部分:第一部分是对公共价值形成和发展的历时性分析,这是为了探讨当前社区治理政策中各类公共价值的来源,以此为基础能更好地理解现行政策中的公共价值;第二部分是公共价值体系的内容,涉及具体的社区治理价值,以及不同价值间的关系(图1)。

党建引领社区治理的公共价值在其形成过程中主要受到两大要素的影响:中国基层治理的传统和政治合法性的要求。首先,中国简约治理的传统产生了社区治理的独特价值。当代中国的基层

---

<sup>①</sup> 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》,《管理世界》2022年第5期。

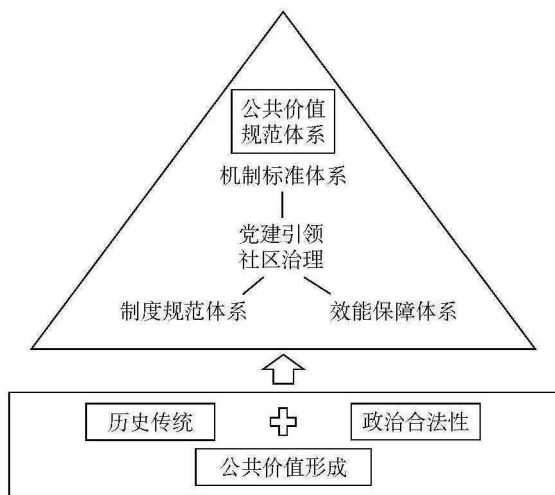


图1 党建引领社区治理的公共价值规范

简约治理具有国家和社会力量融合的特征,这种特征是通过党建引领的价值和机制实现的。党的领导包含大量具体机制和行动,使简约治理传统增加了积极有为的党组织这一新的内涵。其次,公共价值共识的凝聚也受到政治合法性要求的影响。政治引领是党建引领和形成社区治理价值共识的重要机制,通过顶层设计、组织落实、宣传动员、自上而下监督等机制,党的基层治理价值规范融入各级政策,指引基层治理各方的行动,推动形成了基层治理的价值共识。

党建引领社区治理的公共价值规范体系以党建引领为核心,由三个部分构成。第一,党建引领下社区治理的价值标准体系。社区治理有直接的价值追求,文献和政策中都重视维护社区和谐稳定、强调基层民主法治和增强社区凝聚力,这些构成了基层矛盾纠纷化解的价值标准。第二,党建引领下社区治理的制度规范体系。社区治理的价值标准体系只是公共价值体系中的一部分,政策中还存在一些社区治理的基本原则和制度要求,如坚持党的领

导、以人民为中心等,这些原则构成了基层矛盾纠纷化解的制度规范,指导具体工作。第三,党建引领下社区治理的效能保障体系。社区治理政策中有很多针对社区治理效能的公共价值,如强调工作的规范化、科学化和专业化,构成基层矛盾纠纷化解的效能保障。

这三个价值体系通过对我国城市社区治理政策文本的分析建构而成。本文采用政策文本分析方法对我国城市社区治理政策进行检索和收集,进行编码分析,确定社区公共价值规范的内容和关系。编码采取了开放编码、轴心式编码、选择式编码的方式,将原始的政策文本转化为可以分析的数据。<sup>①</sup> 首先,对政策文本中涉及公共价值规范的原始内容赋以开放编码,获得了党的领导、和谐有序、矛盾化解等初始概念。其次,对这些开放编码的内容进行整理和归类,得到我国社区治理的一些公共价值主题,构成轴心式编码,如平安、以人为本、专业等。最后,将轴心式编码间的逻辑关系进行梳理,可以发现:一些价值反映了党治国理政特别是基层治理的价值追求,是社区治理必须遵循的价值标准,构成价值标准体系,如平安、和谐等;一些价值是实现公共价值追求、指导社区治理实践的基本原则和制度要求,构成制度规范体系,如党的领导、以人为本等;还有一些价值是为了提升社区治理的工作绩效,构成了效能保障体系。

社区治理主要出现在党的十八届三中全会以后,一些省(自治区、直辖市)有社区治理的专项政策,一些省(自治区、直辖市)没有,其社区治理政策可通过政府规划进行梳理。<sup>②</sup> 本文分析的政策文本共20个(附表1),包括国家级“十四五”规划(总体规划以及

<sup>①</sup> [美] 艾尔·巴比:《社会研究方法》,邱泽奇译,清华大学出版社2022年版,第356页。

<sup>②</sup> 衡霞、向洪讯:《一致还是冲突:城乡社区治理的政策理性与价值选择》,《行政论坛》2023年第1期。

民政事业发展、城乡社区服务体系、新型城镇化等专项规划)、省级“十四五”规划和中央出台的社区治理专项政策《加强和完善城乡社区治理的意见》(简称《意见》)。本文选择上海、浙江、河南、云南、西藏、内蒙古6个省、自治区、直辖市的规划文件。考虑到空间和发展程度的差异,在东中西部各选2个省级地区;考虑到城镇化水平的差异,选择的6个地区城镇化率处于高、中、低水平;内蒙古和西藏能反映少数民族自治区的状况。

#### 四、党建引领社区治理公共价值规范的来源

从中国社区治理的历史、社会特征和政治角度考察,社区治理政策中涉及的公共价值规范受到两大要素的影响。从中国社区治理的历史传统来看,传统简约治理中的一些价值保留在当前的公共价值体系中,简约治理是党建引领社区治理公共价值规范体系的起点与基础。党的领导优化了简约治理传统,党提出的社区治理公共价值构成了党建引领社区治理公共价值规范体系的主要内容,并为其提供了政治合法性。

##### (一) 简约治理:历史传统和时代发展

公共价值规范作为一种观念,难以脱离历史传统和社会背景的影响。已有文献发现,简约治理不仅是中国基层治理的传统,也是当前基层治理的重要特征。传统简约治理的价值共识体现在我国基层治理中,如重视矛盾化解,强调法理和情感的结合等,表明简约治理传统是我国社区治理公共价值规范的重要来源。党建引领的现实和简约治理的传统相结合,塑造了我国社区治理公共价值规范。一方面,简约治理的传统和价值影响了党建引领社区治理的公共价值规范,显示出我国基层治理的历史传承;另一方面,

党建引领社区治理的公共价值规范也促进简约治理的变革,使其适应当代社区治理的特征。

黄宗智提出中国历史上存在一种简约治理的传统,即采用半正式治理的方式,选用准官员等社会力量来协助官僚进行基层治理。这一概念关注的是国家和社会之外的“第三领域”,强调两者的重叠、合作、共同化解矛盾。中国传统社会存在的“集权的简约治理”说明了皇权和政府集权的同时在基层借助半正式手段协调纠纷的机制。当前的基层治理中仍然保留了一些简约治理的特征,如国家发起结合社会参与的模式、半正式行政方法等。<sup>①</sup> 从历史特征可以发现,化解矛盾、追求稳定和谐是中国基层治理一贯的价值追求。

传统的简约治理是在基层政府无为而治的背景下产生的,当代中国基层的简约治理则以中国共产党积极有为的行动为背景。<sup>②</sup> 党在基层治理中发挥着关键的引领作用,基层党组织是社区治理的关键,党的领导成为社区治理的首要原则,也是矛盾化解的基本原则,党在基层的关键地位和积极行动也联结了其他价值,构成诸多公共价值的核心。

当代的简约治理旨在避免科层制在基层治理中的缺陷,强调理与情的关系处理,更重视“人情、面子和伦理”等关系与人际交往的非正式规范。社区起到联系基层政府和居民的功能,并采用“柔性协商、人情劝说”的非正式手段。<sup>③</sup> 在政策文本中,制度化的正式手段是矛盾化解的主要途径,对情感治理的强调不多,但是在矛盾化解的实践中,通过情感弥合分歧,解决纠纷是重要的行动方

---

① 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

② 欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》2022年第3期。

③ 任杰、潘泽泉:《社区简约治理结构中的分层动员机制——基于C市X社区治理实践的个案研究》,《中南大学学报》(社会科学版)2024年第2期。

式,这种来自传统的非正式手段也可以纳入正式的制度体系。

简约治理所反映的国家主导、社会参与是当前我国基层治理中国和社会关系的特征,与西方社会力量较强、能够独立发挥作用的公民社会背景不同,中国的社会力量比较薄弱,对国家具有依附性。这一特点使得西方很多社区治理理论不能解释中国的问题,如公民治理理论提出适合美国的公民治理模式,其社区治理的传统价值包括“地方控制”“小而富有回应性的政府”和“作为顾问而不是控制者的公共服务职业者”等,治理原则有规模、民主、责任和理性等。<sup>①</sup> 这一理论不能简单套用于中国的社区治理,其价值规范也和中国存在差异。有别于公民社会和合作主义对国家社会关系相互对抗或相互分离的描述,中国的两种力量趋向融合。<sup>②</sup> 在说明中国基层治理中的国家社会关系时,不少概念都指出了国家、政府的主导地位,社会、民间组织的依附性。“国家吸纳社会”的概念指出中国的国家力量能够控制社会力量,避免社会反抗国家的状况,国家创造可控的社会组织代替自发形成的社会组织功能。“行政吸纳服务”的概念用支持和配合来说明社会对国家的依赖关系,国家对民间组织提供各类资源,用支持代替控制作为主要的手段,民间组织则配合政府的工作。<sup>③</sup> 国家对社会力量不仅存在控制和支持,“国家创制社会”的概念还具体说明了国家发挥的功能替代作用,认为在社会力量不足的状况下,国家既创造社会伙伴,又建立规范其运行的制度。<sup>④</sup> 这些概念都说明我国社区治理是国家主导、社会多方参与。

---

① [美]理查德·C.博克斯:《公民治理:引领 21 世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社 2005 年版,第 4—8 页。

② 康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学》(英文版)2007 年第 2 期。

③ 唐文玉:《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》2010 年第 1 期。

④ 吴晓林、谢伊云:《国家主导下的社会创制:城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例》,《中国行政管理》2020 年第 5 期。

值得注意的是,这里国家的概念是笼统的,国家主导在基层治理中具体的作用机制是通过基层党组织的领导实现的,特别是在当代中国的简约治理中,党建引领是实现国家和社会力量融合的重要条件,不仅是一项公共价值,也提供了实现机制。为了实现国家和社会力量的合作,党建引领融入基层治理过程,发挥统合作用,在简约治理的逻辑下对基层社会进行重塑,实现党主导下的多元组织合作共治。激励驱动机制和网络整合机制是党建引领下实现多方共治的两种重要机制,能够提供共治的参与动力,塑造组织间的相互依赖。<sup>①</sup> 党建引领的具体统合机制包括:党委统筹的项目制为社会组织培育提供资金支持,建构激励环境;基层党组织体系扩展机制既强化了基层党组织的核心地位,也催生了“体制与社会之间的中介组织”增强联结;党员骨干下沉机制使党员嵌入社会组织,发挥引领作用。<sup>②</sup> 在党建引领的价值指引和机制推动下,简约治理的传统在当代中国基层治理中继续发挥作用,国家和社会的力量才能实现融合。

## (二) 政治合法性

公共价值理论重视公共管理的政治性,认为政治对公共价值的创造起到关键作用,在探讨价值共识形成时需要考虑政治因素。党的领导是社区治理公共价值规范政治合法性的基础,党在社区治理方面提出的理念和价值是社区治理公共价值规范的重要来源。社区治理公共价值规范直接源于领导人的相关论述,这些论述建立在大量社区治理实践的基础上,代表了党的基层治理价值规范,为基层治理提供了政治合法性保证,并通过顶层设计、组织

---

<sup>①</sup> 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

<sup>②</sup> 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》,《管理世界》2022年第5期。

落实、宣传动员、自上而下监督等机制凝聚价值共识。

习近平总书记强调,“社会治理的最好办法,就是将矛盾消解于未然,将风险化解于无形”,在萌芽状态化解矛盾,实现社会和谐稳定;在矛盾化解的过程中,要“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”“动员组织社会力量共同参与”“发展全过程人民民主”“教育引导人民群众通过理性合法途径表达利益诉求、维护合法权益”。<sup>①</sup> 这些论述表明基层矛盾纠纷化解需注重稳定和谐、制度化、社会参与、民主、法治等价值规范。

在社区治理的原则方面,习近平总书记提到党的领导、以人民为中心、法治与德治结合、重视科学技术、简约高效等价值。党组织是基层工作的基础,要在党的领导下健全基层群众自治,发挥党组织的政治和组织功能,“带动社区自治组织、社区社会组织建设”。<sup>②</sup> 党和政府无法解决所有事务,社区治理还需要发挥居民和社会力量的作用,“既要发挥基层党组织的领导作用,也要发挥居民自治功能,把社区居民积极性、主动性调动起来”,“统筹政府、社会、市民三大主体”,在党的领导下共同参与。<sup>③</sup>

以人民为中心的价值规范强调将服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点,以人为核心,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。维护人民利益、增进民生福祉、促进社会公平正义是社会治理和发展的根本目的。以人民为中心还包含基层治理中的民主价值,“完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”,防止“人民形式上有权、实际上无权”。<sup>④</sup> 此外,要重视协商,“有事好商量,众人的事情由众人商量”,基层的大量决

---

① 中共中央党史和文献研究院编:《习近平总书记关于基层治理论述摘编》,中央文献出版社2023年版,第59—60、87—88、90—91页。

② 同上书,第102页。

③ 同上书,第47、51页。

④ 同上书,第35、37页。

策和工作涉及人民群众利益,要“大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商”。<sup>①</sup>

法治与德治相结合要求在社区治理中“树立法治思维、发挥德治作用,更好引领和规范社会生活,努力实现法安天下、德润人心”。<sup>②</sup> 重视科学技术则要求提高干部素质,培养专家型干部,注重科学的态度、理念,专业的知识、方法,“增强社会治理预见性、精准性、高效性”。<sup>③</sup> 简约高效要求“建构简约高效的基层管理体制”,追求“治理有效”。<sup>④</sup>

党建引领社区治理的一项重要实现机制是“政治引领”,即“党组织运用意识形态和政治话语对多方治理主体行为进行引导,促使其达成共识并协同合作”。<sup>⑤</sup> 在基层治理的公共价值规范方面,政治引领表现为领导人相关的论述对基层工作的价值引领。首先,顶层设计。通过对基层治理工作的整体部署确定国家政策的基本方向,决定基层治理的核心价值,这些部署来自基层治理实践,经过总结提炼成为基层工作的宏观要求,通过党的意识形态和政治话语影响国家政策制定。其次,组织落实。在基层治理政策执行的过程中,公共价值规范从中央的宏观精神转化为各级党和政府具体的政策规定。通过组织落实,基层治理的整体要求能够适应各地的具体情况,成为具有执行性的政策,使其中包含的公共价值规范得到有效扩散。再次,宣传动员。基层治理需要多主体合作,对相关工作人员形成激励,党建引领能够发挥动员作用,运用政治话语和叙事,使公共价值规范发挥动员各方的作用,形成共识。最后,自上而下监督。通过考核监督,党建引领社区治理的公

① 中共中央党史和文献研究院编:《习近平总书记关于基层治理理论述摘编》,中央文献出版社2023年版,第35、36页。

② 同上书,第66页。

③ 同上。

④ 同上书,第69、70页。

⑤ 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

共价值规范构成了衡量各级政府基层治理工作的重要依据,顶层设计中公共价值规范的落实能够得到保障。

## 五、党建引领社区治理的公共价值规范体系:以基层矛盾纠纷化解为例

在有关政策文献中,党建引领是社区治理的首要原则,也是基层矛盾纠纷化解的核心公共价值,党建引领统合了基层矛盾纠纷化解的价值标准、制度规范和效能保障的公共价值规范体系。以基层矛盾纠纷化解为例,提炼城市社区治理政策中的公共价值规范并建构体系,一方面是检验党建引领社区治理公共价值规范分析框架在案例中是否适用,另一方面是为了明确我国基层矛盾纠纷化解中涉及的公共价值规范及其关系,为合作共创公共价值的社区治理实践提供基础和指导,发挥公共价值引领矛盾纠纷化解实践,提升治理效能的作用。首先,平安、民主、法治和团结等基层矛盾纠纷化解的价值标准是党在基层治理中的追求和目标。其次,在基层治理的制度规范体系中,党的领导是根本原则,以人民为中心是核心要求,协同创新是重要动力。最后,在效能保障方面,社区治理注重规范化、科学化和专业化等价值。

### (一) 党建引领基层矛盾纠纷化解的价值标准体系

基层矛盾纠纷化解的价值标准体系主要围绕四个主题展开:平安、民主、法治、团结(表1)。民主和法治既是矛盾化解的价值追求,也是实现途径。价值标准之间存在联系,例如,促进民族团结的价值同法治紧密相关,西藏自治区的政策规定“运用法治思维、法治方式妥善化解和处理民族工作领域各类矛盾纠纷”,促进

民族团结。

表 1 基层矛盾纠纷化解的价值标准体系

| 价值主题 | 价值规范    | 政策规定(示例)   |
|------|---------|--|
| 平安   | 和谐有序    | 努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园  |
|      | 安全稳定    | 营造安全稳定的政治社会环境……打造源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制,完善重大决策社会稳定风险评估,有效维护社会大局稳定        |
|      | 平安      | 服务平安建设,深化城乡社区警务战略,加强村(居)民委员会下属治安保卫和人民调解委员会建设,健全完善群防群治、联防联控机制和矛盾纠纷多元化解机制          |
| 民主   | 民众利益    | 凡涉及城乡社区公共利益的重大决策事项、关乎居民群众切身利益的 actual 困难问题和矛盾纠纷,原则上由社区党组织、基层群众性自治组织牵头,组织居民群众协商解决 |
|      | 民主协商    | 全面落实党领导下的城乡社区协商制度,围绕群众关心的服务事项广泛开展议事协商  |
|      | 多方参与    | 引导社区社会组织联动社会工作者、志愿者参与社区治理、提供社区服务、培育社区文化、开展社区协商、化解社区矛盾、促进社区和谐,更好参与基层社会治理          |
| 法治   | 合法表达    | 引导群众理性合法表达利益诉求   |
|      | 法律服务    | 有效拓展法律援助、法律咨询、法治宣传、人民调解等法律服务资源向城乡社区辐射途径渠道,提升公共法律服务                               |
|      | 法治思维和方式 | 善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险  |
| 团结   | 民族团结    | 畅通各族公民合法表达利益诉求渠道,综合运用法律、教育、协商、调节等方法,积极预防和依法妥善处理影响民族团结的矛盾纠纷                       |

在中央和地方政策中,平安建设出现了很多与基层矛盾纠纷化解相关的内容。在《意见》中,社区矛盾预防化解与建设平安社区紧密相关,社区治理的总体目标包括“和谐有序”。上海市有关政策将矛盾纠纷治理作为“营造安全稳定的政治社会环境”的举措,云南省则以矛盾纠纷化解服务平安建设。可见,建设安全稳定、和谐有序的社区环境是矛盾化解主要的价值追求之一。

民主在基层矛盾纠纷化解中表现为尊重居民的意愿和利益、完善民主协商、强调多方参与等。社区矛盾纠纷涉及居民的切身利益,化解矛盾纠纷需要协调各方,重视居民的意愿。《意见》中规定,关乎公共利益和群众切身利益的矛盾纠纷需要党组织、基层群众性自治组织协调组织居民群众协商解决。除以上主体外,国家和地方政策都强调了社会组织在矛盾化解中的作用,上海市、河南省的相关政策都呼吁社会力量参与矛盾调处、服务社会治理。

社区治理强调依法化解矛盾,法治是基层矛盾纠纷化解的重要价值标准。《意见》要求“引导群众理性合法表达利益诉求”,浙江、河南和西藏等地的政策都强调用法治思维和法治方式化解矛盾。通过法律途径化解矛盾纠纷、维护社会稳定是各地基层治理的重点任务。在具体举措方面,政策规定加强社区公共法律服务,推动法律援助、人民调解服务社区,还要加强法治宣传教育,引导居民运用法律解决纠纷、保障权利。

在一些民族地区,矛盾化解还涉及促进民族团结的价值。推动社区内民族团结、相互嵌入,强化中华民族共同体意识是社区治理的基本要求。在一些多民族聚居地区,社区治理政策特别强调维护民族团结的重要性。例如,云南省相关政策规定社区治理服务于民族团结进步,妥善处理民族相关的矛盾纠纷;西藏自治区有关政策要求妥善化解民族工作相关的各类矛盾纠纷;内蒙古自治区则规定“综合运用法律、教育、协商、调节等方法”预防和化解影响民族团结的矛盾纠纷。

## (二) 党建引领基层矛盾纠纷化解的制度规范体系

城市社区治理政策强调制度化,显示出制度规范对社区治理的重要性。社区治理政策中存在一些基本原则,作为所有社区工作的指导,也提出了基层矛盾纠纷化解的制度规范。各级政策中关于社区治理基本原则的规定较为一致,将党的领导作为根本原则,以人民为中心是社区治理的核心要求,协同创新则是推动社区治理的重要动力。

坚持党的领导是党建引领基层矛盾纠纷化解实施的根本原则,也是最重要的制度保证。《“十四五”新型城镇化实施方案》指出“坚持党对基层治理的全面领导,强化和巩固党建引领基层治理作用”。《意见》提出社区治理“以基层党组织建设为关键”“切实发挥基层党组织领导核心作用”,将党的路线方针政策全面落实到社区工作中。党的全面领导反映在很多方面,包括党组织领导下的自治、法治、德治相结合的基层社会治理体系,党领导下的基层群众自治制度,党领导城乡社区服务体系建设和党领导社会组织等。

以人民为中心是矛盾纠纷化解的核心要求。围绕这个主题,有注重民生、强调公平等公共价值。社区工作需要坚持以人为本,尊重人民的主体地位,维护民生福祉,推动社会公平,依靠居民群众实现社区治理,实现人民对美好生活的向往。这些要求反映了我国城市社区政策对人民利益的重视,以及人民在社区治理中的重要地位和作用。

协同创新是推动社区治理不断完善的重要动力。协同的制度要求体现在各级政策“共建共治共享”“治理共同体”等方面的规定中。社会治理共同体是党领导下社会多方参与治理的形式。党的十九届四中全会提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”;2021年,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》提出建立“坚持共建共治共享,建

设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”。协同表现为基层党组织、居委会、人民群众、社会力量多方参与的基层治理框架,特别是动员和发展社会力量参与治理,以及更好地发挥政府部门的协同作用。创新是社区治理发展的动力,也是基层矛盾纠纷化解的制度要求。从很多社区治理、矛盾化解的政策规定中都可以看到这一价值。例如,在建构社会矛盾治理机制时,需要改革创新工作机制;在协同共治中,需要不断创新和完善社会参与的方式;在实现数字化社区治理时,需要运用新技术、采取新模式。

### (三) 党建引领基层矛盾纠纷化解的效能保障体系

党建引领基层矛盾纠纷化解需要考虑有效性,在社区治理政策中,一系列公共价值体现在保证矛盾纠纷化解和社区治理有效性的规定中,这些价值是实现社区治理现代化的要求,有助于推动社区治理体系和治理能力现代化(表2)。

表2 基层矛盾纠纷化解的效能保障体系

| 价值主题 | 相关价值规范   | 政策规定(示例)   |
|------|----------|--|
| 规范化  | 规范、标准、精细 | 完善利益表达机制,建立党代会代表、人大代表、政协委员联系社区制度,完善党员干部直接联系群众制度<br>完善矛盾纠纷调处机制,健全城乡社区人民调解组织网络,引导人民调解员、基层法律服务工作者、农村土地承包仲裁员、社会工作者、心理咨询师等专业队伍,在物业纠纷、农村土地承包经营纠纷、家事纠纷、邻里纠纷调解和信访化解等领域发挥积极作用<br>坚持和发展新时代“枫桥经验”,建构源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制<br>加快建立城乡社区治理标准体系,研究制定城乡社区组织、社区服务、社区信息化建设等方面基础通用标准、管理服务标准和设施设备配置标准 |

(续表)

| 价值主题 | 相关价值规范            | 政策规定(示例)  |
|------|-------------------|---|
| 科学化  | 科学、四治融合、因地制宜、分类指导 | 增强社区信息化应用能力……不断提升城市治理科学化精细化智能化水平<br>党建统领的自治、法治、德治、智治融合基层治理体系<br>坚持因地制宜,突出特色……加快形成既有共性又有特色的城乡社区治理模式<br>坚持因地制宜,突出问题导向,把握政府、市场、社会不同定位,区分不同地区、不同类型社区特点,重点突破、分层推进、分类实施,全方位提升社区服务水平   |
| 专业化  | 专业队伍、专业人才         | 加强社区工作者队伍建设……加强对社区工作者的教育培训,提高其依法办事、执行政策和服务居民能力,支持其参加社会工作职业资格评价和学历教育等,对获得社会工作职业资格的给予职业津贴<br>着力推进调解员、律师、心理咨询师等参与信访事项处理和来访接待制度,发挥专业人员、第三方力量的作用,提高服务质量<br>引导人民调解员、基层法律服务工作者、农村土地承包仲裁员、社会工作者、心理咨询师等专业队伍,在物业纠纷、农村土地承包经营纠纷、家事纠纷、邻里纠纷调解和信访化解等领域发挥积极作用 |

政策文件强调通过规范化实现有效的矛盾纠纷化解,包含规范、标准、精细等价值。各类城市社区治理政策都强调建立和完善社区治理的制度机制,通过正式规定使得社区工作规范化、标准化,以实现治理高效。矛盾化解的机制包含很多方面,如矛盾纠纷排查、分析和解决机制,人民调解、行政调解、司法调解联动机制,群众意见表达机制等。规范这些机制有助于实现矛盾化解能力和基层治理能力的提升。

科学化要求基层矛盾纠纷化解注重自治、法治、德治和智治

相结合,提升智能化和信息化水平,强调因地制宜和分类指导。四治融合体现了社区治理的科学要求,是提高治理效能的有效手段。其中,智治尤其反映了社区治理的科学化价值,在社区治理中运用新的数字技术,实现更科学、精细的管理,要增强技术创新和运用能力,利用科技赋能有效治理,推进社区治理现代化。因地制宜、分类指导要求在社区治理中区分政府、市场、社会的作用,根据不同地区和社区特点形成兼具共性和特色的治理模式。

专业化是有效化解矛盾和治理的保障。各级政府政策都关注专业的社区治理人才队伍建设,除了提升社区治理者的专业能力外,还重视引入专业力量解决社区矛盾。在完善矛盾纠纷调解工作时,加强社区工作人员和人民调解组织队伍的专业化建设,引入更多的专业优秀人才,引导人民调解员、法律工作者、仲裁员、社会工作者和心理咨询师等专业力量发挥积极作用,加强教育培训,提升社区工作者和调解员专业性。

## 六、结论与讨论

本文从规范公共价值的理论视角对我国城市社区治理政策进行文本分析,以基层矛盾纠纷化解为例,建构了党建引领社区治理的公共价值规范,包括价值标准体系、制度规范体系和效能保障体系三类公共价值规范。在这些价值规范的引领下,基层治理主体能够达成共识,实现合作,更好地实现社区治理,化解基层矛盾纠纷。

以往研究未深入探讨我国社区治理公共价值的形成,本文从历史传统和政治合法性两个角度说明了社区治理中公共价值的基础、形成和发展,分析了党建引领的关键作用和社区治理价值规范

的来源。在简约治理传统的影响下,我国基层治理具有国家主导、社会配合,国家和社会力量融合的特征,党建引领在其中不仅构成了基层治理的公共价值规范,也是保障简约治理的实现机制,为简约治理增加了时代内涵。党对社区治理的价值要求为公共价值规范的形成提供了政治合法性保证。在党的政治引领下,顶层设计、组织落实、宣传动员、自上而下监督等机制共同作用,凝聚了价值规范。

已有文献运用公共价值理论分析我国社区治理多从创造公共价值的取向进行,对社区治理政策中的价值规范只有简单的概括,没有深入的说明。本文从规范公共价值的取向对城市社区治理政策中的公共价值规范进行分析,较为系统地说明了这些价值规范的内涵和关系。价值规范有助于理解我国城市社区治理的政策和实践,也为基层治理中的公共价值创造提供了基础。本文的理论视角能够完善我国社区治理公共价值的研究,在以往研究社区公共价值创造的基础上说明了引领这些合作共创实践的价值规范。价值观念上的共识使得社区治理各方的合作成为可能,在价值标准、制度规范和效能保障等价值共识的指引和推动下,我国社区治理的价值共创可以更顺利和有效的进行。

本文对党建引领社区治理这一中国独特的社区治理模式进行了探讨,借助公共价值规范理论更好地理解这种模式。未来的研究可以对更多的城市社区治理政策进行分析,检验分析框架的合理性和适用性。除国家和省级政策之外,基层政府的政策更能显示上级政策的转化和实现状况。若要更深入地了解我国城市社区治理的公共价值,除了政策文本,还要分析不同地区的治理实践。总之,公共价值规范视角下的党建引领社区治理还有待进一步深入探讨。

附表 1 本文的城市社区治理政策文本

| 区域    | 政策  |
|-------|---|
| 全国    | 1. 加强和完善城乡社区治理的意见                         |
|       | 2. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 |
|       | 3. “十四五”民政事业发展规划                          |
|       | 4. “十四五”城乡社区服务体系建设规划                      |
|       | 5. “十四五”新型城镇化实施方案                         |
| 浙江省   | 1. 浙江省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纲要       |
|       | 2. 浙江省民政事业发展“十四五”规划                       |
|       | 3. 浙江省城乡现代社区服务体系建设“十四五”规划                 |
|       | 4. 浙江省新型城镇化发展“十四五”规划                      |
| 上海市   | 1. 上海市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纲要       |
|       | 2. 上海市民政事业发展“十四五”规划                       |
|       | 3. 上海市城乡社区服务体系建设“十四五”规划                   |
| 河南省   | 1. 河南省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纲要       |
|       | 2. 河南省“十四五”民政事业发展规划                       |
|       | 3. 河南省“十四五”城乡社区服务体系建设规划                   |
|       | 4. 河南省新型城镇化规划(2021—2035 年)                |
| 云南省   | 1. 云南省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纲要       |
|       | 2. 云南省民政事业发展第十四个五年规划                      |
|       | 3. 云南省“十四五”城乡社区服务体系建设规划                   |
| 西藏自治区 | 1. 西藏自治区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纲要     |

(续表)

| 区域     | 政策                                     |
|--------|--|
| 内蒙古自治区 | 1. 内蒙古自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 |
|        | 2. 内蒙古自治区“十四五”民政事业发展规划                 |
|        | 3. 内蒙古自治区新型城镇化规划(2021—2035年)           |

[本文系国家社科基金项目“城市包容性治理的权利变迁逻辑与实践路径研究”(项目编号:23BZZ047)的阶段性成果]