

党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑

——基于“政党功能—社会参与”的分析框架

许宝君

(四川大学 马克思主义学院,四川 成都 610200)

摘要:厘清党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑是提升社区治理效能的前提。以构建党组织领导的社区治理共同体为目标导向,以政党与社会关系为内在依据,通过建构“政党功能—社会参与”的分析框架可以发现,党建引领城市社区治理的有效性取决于政党功能发挥度和社会力量参与度的高低配置状况。两者交叉形成了“放任型”“管控型”“自治型”和“引领型”四种治理模式,分别折射出了政党与社会无涉、政党整合社会、政党赋权社会、政党引领社会的潜藏逻辑。其中,“引领型”是最有效的模式,因为其能发挥政党功能激活社会参与,形成政党主导下的多元共治。为实现这种模式需要从赋权增能强化政党功能、广泛动员促进社会参与、寓党建于治理提升耦合度三个方面发力。深层次看,党建引领城市社区治理的有效性最终指向的是秩序与活力的平衡,党建引领的核心作用就在于解决这个二元性难题。

关键词:党建引领;社区治理;政党功能;社会参与;党社关系;基层党建;治理效能

中图分类号:D669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)02-0060-13

一、问题提出与文献综述

党的二十大报告指出:“坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴,加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^[1]随着城市化的快速发展,人们纷纷涌入城市,扎根社区。社区是社会的基础,是城市基层治理的“最后一公里”,党建引领城市社区治理是基层治理现代化的必然要求。提出党建引领社区治理的目的就是要用党的优势提升社区治理效能,在优化社区治理中巩固党的执政根基。但是,党的领导优势不会自动转化为社区治理效能,厘清党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑是提升社区治理效能的首要环节。

梳理文献发现,随着中央提出“党领导一切”的论断后,党建引领成为党的十八大以来城乡社区治理的实践走向和热点议题^[2],归纳起来,主要集中在以下四个方面:

一是党建在城市社区治理中的功能作用。从社会治理层面讲,党建蕴含了跨组织协调、搭建治理网络、促进治理共同体发展的功能,为解决“放权与收权”“秩序与活力”等二元性难题提供了方案^[3]。从社区治理层面讲,党建发挥着“一核多元”和“一核多能”的治理核心作用和多重服务

作者简介:许宝君,四川大学马克思主义学院,副教授;成都市新时代基层社会治理现代化研究基地,研究员。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“基层治理现代化导向下党建引领城市社区治理的有效性研究”(22CDJ043),项目负责人:许宝君。

功能,是实现社区治理和服务供给侧改革的窗口^[4]。基层党建在城市社区治理中承担政治领导、民主保障、社会协调、民生服务和文化导向的功能^[5]。在实际运作中,“党建+”成为一种趋势。具体而言,党建+志愿服务^[6]、党建+物业服务^[7]、党建+群众自治^[8]、党建+网格管理^[9]、党建+公民参与^[10]、党建+社会资本^[11]等形式非常普遍。

二是党建引领城市社区治理的逻辑理路。首先是政治逻辑。中国共产党具有为人民谋幸福、为民族谋复兴的特质和优势^[12],社区本身就是“政治、行政和民政”的复合体^[13],党建引领是社区治理的首要原理和基本遵循^[14]。其次是理论逻辑。党建引领超越了“国家—社会”的分析框架^[15],政党整合社会是中国社区治理的必然选择^[16]。社区党建与社区治理在目标、主体、内容等方面都有交叉和重叠^[17],两者是一种耦合互动关系^[18]。最后是实践逻辑。改革开放以来,党组织在不断培育社会力量和公共性,完善基层治理结构方面具有重要作用^[19]。中国特色社会主义进入新时代,党建引领成为中国基层治理的基本方略,具有化解“疑难杂症”的功效^[20]。

三是党建引领城市社区治理的地方经验。党的十八大以来,全国有许多党建引领城市社区治理的典型经验。例如北京推出“街道吹哨、部门报到”的做法,以此调适条块关系,破解基层党组织建设的存量问题^[21]。成都建立统筹性的城乡社区发展治理委员会,通过组织赋能、队伍赋能、居民赋能、要素赋能、发展赋能的方式打造“授权赋能”的治理样本^[22]。武汉市通过实施八个红色工程,形成了以基层党组织为引领、多重体系协同发展的“红色引擎、共治共享”的社区治理模式^①。

四是党建引领城市社区治理的实践路径。党组织要发挥价值引领的作用,凝聚基层共识,找到最大公约数^[23];同时要发挥社会整合功能,强化党组织权威,培育横向合作关系,形塑文化共同体^[24]。具体说来,党组织可以通过吸纳机制和服务机制^[25],综合运用政治引领、组织引领、制度引领和能力引领的方式^[26],打造共同体治理和协商式治理模式^[27]。党的十九届四中全会提出“社会治理共同体建设”的命题后,有学者认为构建社区共同体成为党建引领社区治理的有效路径^[28]。

既有研究内容丰富,但也存在研究盲点,如对党建引领城市社区治理有效性的议题关注和认识不够等。具体而言:

一是既有研究大都认为党建引领与社区治理存在因果逻辑关系,主要从治理现状和政党属性双重角度说明了党为什么“要”、为什么“能”引领的问题,并倾向把党建引领作为社区治理效能提升的不言自明的前提假设。但缺乏从有效性的角度去讨论党建引领何以有效的内在逻辑和标准尺度;党建引领促进社区治理是有条件的,党建引领社区治理的有效性问题值得深思,并不是加上“党建引领”的口号就能解决社区治理问题的。当前在高质量发展背景下,亟须从有效性的角度重新审视现有理论和实践,厘清党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑,将其做实做深,使其不只是一个政治口号。同时,既有研究虽然说明了党建引领城市社区治理的经验和路径,但未对这些经验和路径的有效性做出必要的因果解释。只有在理论上认识到党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑,才能在实践中找到有效的应对之策。

二是现有研究带有强烈的学科分野属性,缺乏融合贯通式研究,没有形成一个整体性的分析框架。带有马克思主义理论和中共党史党建学科背景的学者习惯从党建的角度说明党建引领的

① 2017年5月,武汉市出台《关于实施“红色引擎工程”推动基层治理体系和治理能力现代化的意见》,在全市开展包括强化“红色引领”、培育“红色头雁”、激活“红色细胞”、建设“红色阵地”、打造“红色物业”、繁荣“红色文化”、掀起“红色旋风”、用好“红色基金”在内的八大红色工程,力图通过强化党建引领功能,推进共建共治共享。

目标是加强党的领导,夯实党的执政根基。带有政治学和公共管理学科背景的学者习惯从治理的角度说明党建引领的目标是解决社区问题,完善治理体系。这两种说法都无可厚非,但缺乏统合,容易造成“就党建谈党建、就治理谈治理”的弊端。当前,亟须明晰党建引领城市社区治理的目标,再以目标为导向,厘清党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑,把诸多要素融合在一个框架中加以分析,形成总体性的指导思路。

实践中,党建引领城市社区治理存在“三化”问题,在一定程度上削弱了其有效性。一是悬浮化。基层党建与社区治理存在“两张皮”现象,党务工作和业务工作融合不够。二是形式化。有的地方把“党建引领”当成“政治正确的箩筐”,什么东西都往里面装,眉毛胡子一把抓,没有凸显党建工作的专业性。三是包办化。有的地方把“党建引领”看作是“党建包办”,存在“党员干、群众看”的现象,基层党组织常常陷入“责任陷阱”而导致负担加重。这些问题不仅会降低社区治理效能,造成“脱嵌的基层治理”^[29],也会削弱党的执政根基,使区域化党建具有内卷化倾向^[30]。因此,如何认识和提升党建引领城市社区治理的有效性仍然是一个理论上必须解释、实践中必须解答的问题,并且这个问题随着党的二十大强调提高党建质量而显得愈加重要。

当代著名政治学家亨廷顿指出:“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度。”^[31]社会有效治理是一切国家治理行为的出发点和落脚点,也是以人民为中心发展理念的最终指向^[32]。党的十九届五中全会把“基层治理水平明显提高”作为“十四五”时期我国经济社会发展的主要目标,而党建引领作为一项制度安排嵌入城市社区治理,目的就在于希望用党的力量提升城市社区治理水平,把党的领导优势转化为社区治理效能,因此党建引领城市社区治理有效性的议题值得关注。

鉴于此,本文立足现代化,聚焦有效性,首先从中国式社会治理现代化的高度明晰党建引领社区治理的目标,再以目标为导向,在政党与社会关系视域中,构建“政党功能—社会参与”的分析框架来讨论党建引领城市社区治理有效性的议题。其次根据分析框架,结合我国社区建设的历史和实践,指出党建引领城市社区治理的结构图景和有效模式。最后在理论指导下,简要指出迈向党建引领城市社区治理的理想之路,以期为优化现有实践,回应现实困境提供学理启发。

需要说明的是,本文中的有效性不是指经济学意义上的效率,即成本和收益的比值,而是指结果与目标的匹配度,更多强调的是一种效果。因而本文不是从技术层面研究有效性的评价指标,而是从学理层面强调这种有效性生成的内在逻辑。同时,讨论党建引领城市社区治理有效性问题,并不是质疑党建引领在城市社区治理中的作用,而是关注党建如何使社区治理有效的内在逻辑与条件,以避免把党建引领口号化和庸俗化。

二、党建引领城市社区治理的目标及其有效性分析的框架

党建引领城市社区治理的目标是建立党组织领导的社区治理共同体,推进社区治理体系和治理能力现代化。而放在政党与社会关系视域中看,实现这个目标的核心是要处理好党的领导和社会参与的关系。因此,以目标为导向,可以构建“政党功能—社会参与”的分析框架来解释党建引领城市社区治理的有效性。

(一)党建引领城市社区治理的目标:党组织领导的社区治理共同体

现有研究阐释了党建引领城市社区治理的理论、机制、问题、经验、路径等议题,但鲜有讨论党建引领城市社区治理的目标。目标决定方向和路径,只有厘清党建引领城市社区治理的目标才能为其有效性判断提供参照标准。

站在中国式社会治理现代化的高度看,党建引领城市社区治理的目标是,建立党组织领导的社区治理共同体,推进社区治理现代化。中国式社会治理现代化的宏观样态和核心特征是“一轴多元共治”^[33]。党的十九届四中全会概括性表述为,构建党委领导、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,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

置于社区治理层面看,2017年6月,《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出加强城乡社区治理的总体目标是,形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系。2021年7月,《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》(简称《意见》)表述为,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。为深化和贯彻《意见》,2022年1月,中共中央组织部等四部委印发《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施(试行)》的通知进一步指出,构建人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,实现共建共治共享。

由此可见,党的领导是社区治理的核心,确保社区治理的方向。社会组织、企事业单位、群众等“人人”是社区治理的重要主体,他们的参与对于完善社区治理体系至关重要。党组织嵌入城市社区就是要凝聚各种关系、动员各方参与、形成共治合力,党建引领城市社区治理的目标就是要建立党组织领导的社区治理共同体。正因如此,有学者直接指出,中国社会治理的结构定位就是党建引领下的多元共治^[34],中国社区治理的总体要求和目标就是党政主导、社会参与^[35]。

进一步看,党组织领导的社区治理共同体这个总目标蕴含了两个具体的分目标。第一,加强党的领导。党的二十大指出,中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化。中国式现代化和西方式现代化不一样,其核心区别在于是否有政党的坚强领导。西方式现代化是在“国家—社会”的框架内展开,往往表现为国家和社会之间的激烈对抗和博弈,政党只是在选举中才有所表现。中国式现代化是在“政党—社会”的框架内展开,注重发挥政党功能,以党建引领为着力点,推进社会各领域各方面各层次的现代化。社区是社会的基础和细胞,社区治理现代化是在中国式社会治理现代化框架内展开,其本质特征和最大优势就是坚持党的领导。因此,中央提出党建引领城市社区治理命题的首要目标就是要加强党的建设,筑牢党的执政根基。为此,中央一再强调,要把加强基层党的建设,巩固党的执政地位作为贯穿社会建设和基层治理的主线。

第二,促进社会参与。社区治理共同体建构的核心是要促进社会参与,打造“人人有责、人人尽责”的格局,形成团结稳定的伙伴关系。长期以来,参与不足是社区治理的一大短板,党建引领社区治理的重要目标就是动员社会力量参与,补齐社区治理短板,打造共建共治格局。促进社会参与是实现有效治理的核心要求,也是社会活力的主要来源。治理概念本身就意味着多元参与,可以说,没有参与就没有治理,那只是管理^[36]。但是,在快速城市化的进程中,人们原有的熟人关系被打破,社区归属感和认同感不高,主动参与社区治理的意识不足。可以说,当前我国城市社区治理面临的深层次问题就是社会无行动、居民不行动的“理性无知”^[37]。因此,党建引领城市社区治理的重要目标就是要解决这个问题,《意见》也专门指出要完善党建引领的社会参与制度。

总而言之,城市社区党建具有“主体补位”和“社会建构”的功能,具有“政治建设”和“社会建构”的双重属性^[38]。其中,政治建设的核心是加强基层党建,提升基层党组织的领导力。社会建构的核心是促进社会参与,激发社会活力。党建引领城市社区治理具有加强党的领导和促进社会参与双重目标,衡量党建引领城市社区治理的有效性状况就要看其实践效果在多大程度上能

够体现这些目标。

(二)“政党功能—社会参与”:党建引领城市社区治理有效性的分析框架

1. 政党与社会关系:框架建构的内在依据及其呈现

与西方社区治理的“社会本位”不同,中国的社区治理并非政党无涉,相反,政党在社区治理中具有重要作用,其他任何主体无法替代。“小社区”就是“大社会”的一个缩影,政党与社会的关系对于社区治理效能具有决定性作用和规定性意义。实际上,党组织领导的社区治理共同体这个总目标本身就蕴含了政党和社会的关系问题,党建引领城市社区治理的有效性就取决于如何处理党的领导和社会参与的关系。

政党具有自主性,是社会分裂成阶级的产物,有相对独立于社会的结构和意志。政党不仅仅是阶级利益的表达载体,也是形塑社会的重要力量。我国的权力结构和分布状况与西方不一样,体现的是政党中心的国家治理^[39]。西方的政党是市民社会的一部分,可以将其纳入国家和社会关系中加以分析。但中国共产党在国家生活中起主导作用,必须纳入政党和社会关系中加以分析,把党的功能和作用凸显出来。中国共产党是使命型政党,不是选举型政党,政党自主性对于中国共产党的成功具有极为关键的意义^[40]。可以说,政党如何看待社区,对社会的包容程度如何,在一定程度上决定了社区治理的成效。

同时,社会具有主体性,有自身独特的价值和偏好,如何开辟常规化的渠道把社会行动者纳入制度化的参与轨道,进而拓展社区治理主体、优化社区治理结构是执政党重点要考虑的,这也是建设社区治理共同体的内在需要。社区治理绝对不是政党单一主体的治理,政党的自主性也有边界,中国共产党自主性的发挥必须妥善处理好与社会主体性的关系。因此,在运用和理解政党与社会的关系时,要回到马克思主义的辩证思想,注重政党和社会的双向塑造作用^[41]。

此外,政党自主性和中国共产党的领导地位是通过政党功能的发挥体现出来的,政党功能是中国特色社会主义制度显著优势的生成动因^[42]。只有政党的功能得以释放才能使党组织发挥引领作用,政党功能发挥的过程就是党建引领的过程。社会的主体性通过社会力量参与社区事务的深度和广度体现出来,党组织要注重为社会力量提供参与的机会、空间和平台,充分释放其能动性和创造性。

因此,以构建党组织领导的社区治理共同体为目标导向,以政党和社会关系为内在依据,可以把政党功能发挥度和社会力量参与度两个变量作为党建引领城市社区治理有效性的判断标准。进一步讲,党建引领城市社区治理有效性的高低就取决于政党功能发挥度和社会力量参与度的配置状况(表1)。

表1 党建引领城市社区治理有效性的分析框架

		政党功能发挥度(目标一)	
		低	高
社会力量参与度 (目标二)	低	有效性低	有效性低
	高	有效性低	有效性高

2. 政党功能和社会参与两个变量阐释及其内在关联

按照党的十九大关于提升党组织“四力”的表述,基层党组织主要有四种功能。一是政治领导。旗帜鲜明讲政治是马克思主义政党的本质要求。基层党组织要确保社区治理沿着正确的政治方向发展,增强党在社区的权威和认同,使各方保持政治定力,同党中央保持高度一致。二是思想引领。思想引领很大程度上体现在理论创新上。恩格斯指出:“一个民族要想站在科学的最高峰,就一刻也不能没有理论思维。”^[43]当前最重要的就是,确保习近平新时代中国特色社会主义思想

义思想在社区入脑入心入行,把“社会主义核心价值观”“以人民为中心”“共建共治共享”等思想落实到社区。三是群众组织。坚持群众观点和群众路线,把群众组织起来是我们党的优良传统。基层党组织要善于组织群众、发动群众、走进群众、融入群众,学会问需于民、问计于民、问效于民,努力解决群众急难愁盼的问题,培养群众参与社会公共事务的意识和责任。四是社会号召。社会号召是党凝聚社会共识、团结人民群众、开展社会动员的重要形式。基层党组织要善于运用价值理念、社会愿景、激励制度等手段召唤社会大众跟着党走,主动参加党组织的活动,力争取得“一呼百应”的效果。

社会参与包括参与活力和参与秩序两个层次。参与活力是指社会力量积极主动参与有关社会事务的状态,其有赖于四个条件。一是参与主体的广泛性。凡是利益相关者都可以参与,涉及人数众多采用代表制时,要注重参与代表的广泛性。二是参与内容的多样性。凡是与群众切身利益相关的政治、经济、文化等事务,他们都应该参与。三是参与渠道的通畅性。党委政府和社区要给群众开辟常态化的参与渠道,搭建日常化的参与平台,及时收集和处理群众的利益诉求和意见建议。四是参与形式的丰富性。相关人员能够根据自身需求,灵活选择实地调研、书面汇报、专题会议、访谈座谈等参与形式。参与秩序是指广大群众制度化、有序化参与社会事务的状态。各大主体在追求“和而不同”的基础上,能够有效消除分歧,聚焦公共利益,找到意愿最大公约数,形成集体共识,最大程度避免无谓的冲突。因此,党建引领城市社区治理既要注重用党的优势激活社会参与,也要用党的权威规范社会参与,使二者能够保持动态平衡。

政党功能和社会参与是党建引领城市社区治理的双重目标,两者的关系是政党和社会关系的微观投射。政党功能发挥的完整度和合理度决定了社会参与的广度和深度,政党的政策导向和注意力分配情况决定了社会参与的力度和速度。反过来,社会参与状况是检验政党功能发挥情况的内在尺度,也可以衡量群众对党的政策响应度及其执政认同度。正因如此,亨廷顿直接指出:“政党的功能在于组织参与,综合不同利益,充当社会势力和政府之间的桥梁。”^{[31]70}

总之,政党功能是理解中国城市社区治理变迁的重要变量,良好的社区治理结构表现为既要发挥党组织的引领功能,又要发挥各类社会组织的参与功能,最终形成共建共治共享的社区治理共同体^[44]。因此,党建引领城市社区治理的有效性,就体现在党组织如何发挥应有功能链接和动员社会,把公益性、服务性、自治性、互助性的社会力量纳入制度化、法治化和规范化的参与渠道,形成人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体。

三、党建引领城市社区治理类型的结构图景与有效模式

毋庸置疑,党建引领对于提升社区治理效能有重要作用,但值得反思的是,党组织在城市社区一直存在,为什么社区治理效果却未达到预期,以至于中央要专门发文强调党建引领的作用?党的十八大后,党建引领社区治理的提法逐渐增多,但究竟什么样的治理模式才最有效?历史地看,这与党组织在城市社区中的角色和功能有关,深层次讲,与党组织如何处理政党与社会的关系有关。根据“政党功能—社会参与”的分析框架,结合我国城市社区建设的历史和实践,可以把党建引领城市社区治理分为四种类型,找到党建引领社区治理的结构图景(图1)。每种类型在历史和现实中都能找到缩影,其分别折射出了政党与社会无涉、政党整合社会、政党赋权社会、政党引领社会的潜藏逻辑。

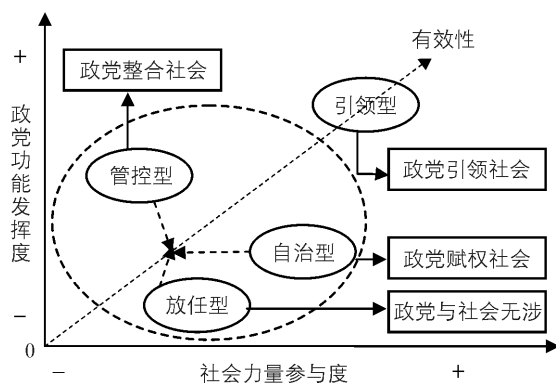


图1 党建引领城市社区治理的类型及其有效性

(一)放任型：“弱党建—弱参与”

政党功能发挥度和社会力量参与度都低,政党未能有效介入基层,基层党组织作用发挥受限。社会力量也未嵌入社区,居民不愿参与社区事务,形成一种“放任型”模式。这是最不理想 的类型,也是要尽力避免的。一方面,基层党组织没有实现全覆盖,组织内部建设也不健全,政治领 导和思想引领功能弱化,对国家大政方针不熟悉,政治教育学习不足。尤其是习惯把政治工作和 业务工作割裂开来,“重业务、轻党务”的现象十分明显。同时,党组织的群众组织力和社会号召 力严重不足,没有把群众路线落实到位,不善于做群众工作,形式主义官僚主义突出,脱离群众的 风险很大。由此造成“说话没人听、办事没人跟、活动没人来”的窘境,严重削弱了党在基层的社 会认同。

另一方面,社会力量独立于社区之外,没有融入社区。辖区内的机关企事业单位仍是以单位 党建为主,区域化党建意识不强,没有完成从“单位人”向“社区人”的转变。社会组织缺乏必要的 经费支持而远离社区,政府兜底性的基本公共服务无法满足居民多样化和个性化的需求。居民 大多忙于自己的私人事务,“等靠要”思想浓厚,不愿参与社区公共服务的供给,对社区公共问题 也是漠不关心,社区归属感和认同感不强。

这种模式大多出现在城市化初期大拆大建形成的位于城郊接合部的社区。在农村向城市、 村民向市民的转变过程中,这类社区容易变成横亘在城乡之间的“边缘社区”或“问题社区”^[45]。 笔者调研湖北武汉城郊接合部的A社区发现^①,社区“两委”班子配备不强,知识较为陈旧,年龄 普遍偏大,后备干部储备不足,在群众中的威望不高,领导能力不强。由村资公司转变而来的社 区股份有限公司对群众的号召力较强,社区党组织往往处在“失语”境地。同时,由于原来村庄的 社会关系结构被打散,同一村庄村民被分散到了新建的社区楼栋,加之大量外来人口,使熟人社 会转变为半熟人社会甚至是陌生人社会,居民交往和参与意识都不足。

放任型模式背后的逻辑是政党与社会无涉,两者呈现出一种弱关联。大规模城市化初期,在 “村改居”这种过渡型社区中的党组织自身建设不强、能力不足,难以有效担当引领社会建设的重 任。居民由于缺乏外在约束和激励,加上原有的生产方式和生活习惯被打破,陷入一种自娱自乐 的漂泊状态,社区归属感和参与度不高。这时候,党组织专注自身的业务工作,居民专注自身的 私人事务,两者都沉浸在自己的世界,社区陷入一种原始的混沌状态。

^① 本文的经验材料主要来自于笔者近年来在成都、武汉、杭州和深圳四地的田野调查。调研期间,主要运用参与式观察法和 访谈法收集资料,通过与政府官员、社区工作人员、居民代表等相关群体对话交流,获取一手资料。

（二）管控型：“强党建—弱参与”

政党功能发挥度高，社会力量参与度低，党组织对社会实行全面管控，社区秩序较好，但缺乏活力，是典型的“管控型”模式。受高度集中的计划经济影响，在单位制时期，这种模式非常普遍。单位制是国家通过资源分配控制社会的一种形式^[46]，单位成为政党调控基层社会的中介。城市基层党组织活动高度行政化，将人们纳入“蜂窝状”的单位制结构中，个人依附单位生活，自主性不强。

尽管说，政党功能充分发挥是党组织发挥引领作用的前提，但并不是说，只要政党功能发挥了，党组织就能发挥引领作用。实际上，单位制时期，基层党组织的政治领导、思想引领、群众组织和社会号召的功能都能体现出来，政党通过政治动员、组织嵌入、思想教育、人事任用等方式能够实现自身的政治目标和组织意图。但是，个人的工作空间、生活空间和生产空间高度重叠，群众不需要参与社区建设，因为单位包办了一切，提供了从生产到生活的全方位服务。这时，“党建引领”也就成了“党建包办”，党组织的引领作用并没有发挥出来。

这种模式大多出现在单位制时期的社区，但在现代一些老旧式单位型社区也能看到一些痕迹。笔者调研湖北武汉钢铁厂所在B社区发现，单位之前的控制力度很强，只要职工做好工作，生活福利单位都能解决。社区书记表示单位里除了火葬场没有，其他都有。居民一切生产和生活事务都由单位安排，自己没有多大的流动权利和选择空间，形成了一种高度依赖性人格^[47]，社会活力严重不足。

管控型模式背后的逻辑是政党整合社会，单位是政党整合的工具。新中国成立后，面对满目疮痍的局面和一盘散沙的居民，为了快速把人民组织起来进行社会主义建设，党和国家采取了以单位为主体的社会动员机制和资源分配机制。国家把城市社会力量整合到固定的单位之中，党委政府就可以依靠政治命令自上而下管理基层，以确保切实贯彻党的各项政策方针。政党权力延伸到社会每个角落，整个社会实现了高度整合。这时，党组织更多发挥的是一种“管理”作用，而非“引领”作用。

（三）自治型：“弱党建—强参与”

政党功能发挥度低，社会力量参与度高，政党较少介入基层事务，社会力量比较活跃，自主选择面比较广，形成一种“自治型”模式。但由于缺乏必要的政党调控，党组织应有的功能没有发挥出来，社会秩序很难得到保障。城市社区建设初始，很多人畅想把社区建成基层民主的试验场，排斥政党介入和行政干预，主张居民自治。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》也明确把“扩大民主、居民自治”作为社区建设原则。所以在很长一段时间，我国城市社区治理主要依靠居民自治，很多人潜意识就把基层治理等同于居民自治。这个时期，群众参与非常活跃，尤其是参与社区居委会换届选举的热情高涨，成为我国宣传基层民主建设的一张靓丽名片。

但是，基层党建受到的重视程度不够，政党对社会整合和调控的力度不够。辖区一些单位，尤其是非公有制单位的党组织还没有建立，一些社区党组织的负责人年龄结构、知识结构和能力结构不合理，基层党组织被弱化、边缘化的现象时常存在。更糟糕的是，由于缺乏政党的有效引领和规范，群众的参与秩序比较混乱，有些地方陷入内斗之中，甚至使用暴力也是司空见惯。有的黑恶势力用自治口号排斥政党干预，出现贿选拉票、教唆威胁、暴力强拆、对抗政府等现象。这是近年来国家在基层大力反腐扫黑的原因所在，也是实行社区党支部书记和居委会主任“一肩挑”的重要原因。可见，单纯依靠居民自治不但不能解决问题，可能还会制造问题，使社区治理陷

人困境。

笔者调研浙江杭州 L 社区时发现,社区“两委”、业主委员会和物业公司之间的矛盾非常尖锐。业主委员会表示,社区是全体业主的,社区“两委”不能随意干涉业主的活动,甚至出现了“谁管谁”的争执。社区党组织在群众中的威望和威信不够,很难协调三方矛盾。同时在广东深圳 M 社区调研时发现,为了推进居民自治,该地采取社区居委会和社区工作站分设的方式,即所谓的居站分离模式。前者承担自治事务,后者承担行政事务。结果社区与居民打交道的纽带被阻断,社区丧失了一些号召力,出现了居委会边缘化危机。

自治型模式背后的逻辑是政党赋权社会。社区制取代单位制成为城市基层管理机制的时候,受中国传统“皇权不下县”思想和西方滕尼斯“共同体”思想的影响,发展社区民主和居民自治的呼声很高。这时,党采取的策略是赋权社会,力图通过赋予居民自我教育、自我管理和自我服务的权力,把居委会建设成为基层群众性自治组织,鼓励社区成立业主委员会,不断激发社区参与活力。党组织较少干预社区事务,社区自主发展空间较大,但规范性不足,有的地方陷入“一收就死,一放就乱”的怪圈。

(四)引领型:“强党建—强参与”

政党功能发挥度和社会力量参与度都高,党组织能够发挥自身功能激活社会参与,并且使参与活力和参与秩序在动态中保持平衡,形成一种“引领型”模式。在这种模式中,党组织既不是放任不管,也不是全能包办,而是主动发挥政党功能,利用自身权力和优势,引导社会力量参与社区治理,合理管控分歧,找到集体共识,形塑了一种整体领导的共识治理^[48]。这是党建引领城市社区治理的理想类型和有效模式,也是我们的目标追求。

一方面,党组织政治信仰坚定、政治原则强、政治能力突出,强化了对社区各类主体的领导,党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用都能发挥出来。同时,党组织的群众组织力和社会号召力强,能够动员社会力量参与社区事务,并与党的建设目标保持一致。在这个动员过程中,党组织在与群众加强日常联系中形成了“嵌入式自主”的扎根状态,使党组织的权威在获得情感的政治认同中得以塑造^[49],基层党建的目标因此也得以实现。

另一方面,社会力量充分利用党组织提供的条件和平台,积极参与社区治理和服务。企事业单位向社区开放公共资源,与社区开展共驻共建活动。社会组织主动承接政府公共服务,为社区提供多样化和个性化的服务。社区居民的主人翁意识逐渐增强,踊跃参与社区公益事业。总之,在党组织的引领和协调下,共建共治共享的轮廓得以形成,各方利益博弈和纠纷在可控范围内,以公共利益为基础的社区治理共同体得以形成。

笔者调研四川成都 C 区社区治理工作时发现,成都市在党委工作部门中专门成立了城乡社区发展治理委员会(简称社治委),统筹社区治理各项工作。这是一个实体机构,成都各区县对应成立了此机构,统筹力度比较强。C 区社治委围绕“共建+共治+共享”的思路,充分挖掘片区内各种组织形态,构建了“社商企”三级党建协作机制,形成了“街道党工委+社区党委+街区综合党委”区域化大党建格局,成立了一大批街区综合党委(当地称“Dream One”)和商居自治联盟党组织。基层党组织动员广大党员和居民群众共同商议社区治理、共同设想社区场景、共同展望社区未来,党建引领社区治理的效果比较明显。

引领型模式背后的逻辑是政党引领社会。政党通过政治、组织、能力、作风等方面的引领,既能巩固自身的领导核心地位,又能激发社会参与活力。一方面积极为社会力量搭建平台,促进社会参与,激发社会活力;另一方面又充当了多方利益博弈的平衡器,使各方在党制定的制度框架

内和法治轨道上开展行动,维护社会秩序,保持社会稳定。这种模式较好地处理了党的建设和社会参与的关系,实现了党建有力和治理有效的双重目标,使社区既充满活力又和谐有序。

由此可见,放任型、管控型、自治型模式的有效性都较低,因为都不能实现党建引领城市社区治理的目标,也无法契合中国社区治理的要求。实际上,这三种模式都是党建与治理二元分割的产物,要么是放任不管,要么就偏爱一方,无法实现党建与治理的融合,这也是党组织在城市社区中一直存在,但引领社区治理效果不佳的根本原因。引领型模式的有效性最高,因为党组织正确认识到了自身在城市社区中的角色和功能,改变了之前的引领理念和方式,把党建质量和治理效能结合起来,打造了党组织领导的社区治理共同体,实现了党建引领下的整体性治理^[50]。

四、迈向党建引领城市社区治理的理想之路

引领型模式是党建引领社区治理的理想类型,也是中国式社区治理现代化的有效表达。为了实现这个模式,需要强化政党功能和社会参与,并使党建寓于治理之中。具体说来,要从以下三个方面着力。

第一,赋权增能强化政党功能。习近平总书记多次强调“把抓好党建作为最大的政绩”^[51]。基层党建要坚决杜绝形式主义,党建理念要从组织覆盖向功能提升转变,着重提升基层党组织的政治领导、思想引领、群众组织和社会号召的功能。目前,基层党建聚焦在组织建设上,强调党组织的全覆盖。但组织建设只是基础,也相对比较容易,关键是要把党组织的功能发挥出来,否则只是“僵尸组织”,根本无法运转。

但要注意,党组织功能发挥需要以权力作为依托。理论上讲,党组织是以基础性权力为基础,依托政党权威,形成一种“超行政治理”模式以提升治理效能^[52]。但基层党组织处于党的组织体系的末梢,权力小而责任大,无法发挥引领作用,常常出现“小马拉大车”的困局。因此,上级党组织应着重考虑如何给基层党组织赋权增能以强化其四大功能,提升其引领力。具体而言,可以按照《意见》要求,适当把部分执法权、审批权、决策权、处罚权、考核权等权力合理赋予基层党组织,强化其内部建设和外部统筹力,增强其在群众中的威信威望,为基层党组织把功能最大限度发挥出来创造条件。

第二,广泛动员促进社会参与。党建引领的结构性指向在于形成多元合作治理网络^[53]。实践表明,单一的治理主体已经不能解决社区问题,党建引领的核心作用就在于整合和团结社会力量,培养“人人参与、人人有责”的意识,形成“政党激活社会,社会助推治理”^[54]的格局。基层党组织在权能增强的基础上,要优化引领方式和动员手段,摒弃单一的政治命令方式,用服务吸纳管控、用权威撬动参与、用协商凝聚民心,使单向动员向多层动员转变。

党组织要善于综合运用价值引领、思想引领、制度引领、作风引领、技术引领等方式动员社会组织、企事业单位、传媒组织、社区居民、慈善人士等社会力量参与社区事务,共同致力于社区治理共同体建设。具体而言,一方面要制定各方参与的规范,激发参与动力。参与社区公共事务获取的公共产品具有非排他性,这就容易造成“搭便车”的集体行动困境。为打破这个困境,党组织必须牵头制定各方参与的激励制度,增加各方参与的机会和渠道。另一方面要寻找和培育各个领域包括党员在内的积极分子,发挥其模范示范作用。积极分子因具有的人格特质、社会性参与优势和行动能力专长在社区治理中具有重要作用^[55]。党组织要善于运用全过程人民民主的理念,动员积极分子带头成立社区社会组织,以组织化的形式吸纳居民开展服务。

第三,寓党建于治理提升耦合度。党建引领基层治理是治理逻辑而不是政党逻辑^[56],这就

要求不能就党建谈党建,而要把党建寓于治理之中。其核心诉求是,党建方式和话语要与治理方式和话语相匹配,切实把基层党组织的领导优势转化为社区治理效能。中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》也指出,紧扣治理抓党建,从制度机制上解决党建和治理“两张皮”问题。党建引领城市社区治理的效益体现在治理上,但功能要体现在党建上,不能把党建和治理分割开来看,两者互为充要条件。

具体而言,一方面要把党建方式融入治理方式。党组织要善于运用系统治理、依法治理、综合治理等方式加强党建,建设服务性、枢纽性、整体性基层党组织。党建组织与治理组织要采取活动联办、资源共享、平台共建的方式开展工作,党建内容和治理任务要一起部署、一起检查,力争在增强治理效能中提升党建质量。另一方面要把政治话语转化为专业话语。基层党建是一项政治性很强的工作,其话语呈现方式较为强硬,社区治理则是一项专业性较强的工作,这就面临党建的政治话语向治理的专业话语转换的问题^[57]。基层党组织要善于用群众喜闻乐见、易于听懂的话语方式宣传党的政策和主张,落实党建引领的目标。

五、结 语

党建引领城市社区治理是时代所需,厘清党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑是提升社区治理效能的前提。本文的主要理论贡献在于,以构建党组织领导的社区治理共同体为目标导向,以政党与社会关系为内在依据,构建了“政党功能—社会参与”的分析框架来解释党建引领城市社区治理的内在逻辑。具体得出以下结论:

第一,党建引领城市社区治理的有效性取决于政党功能发挥度和社会力量参与度的配置状况。两者交叉后形成了放任型、管控型、自治型和引领型四种治理模式,其中,“引领型”是最有效的模式。因为这种模式强调用政党功能激活社会参与,充分发挥以基层党组织为核心的社会网络作用^[58],可以实现政党主导下的多元共治,形成既有秩序又有活力的治理格局。

第二,提出党建引领城市社区治理不是要回归到单位制时期党包办一切的管控模式,更不能陷入党组织不作为的放任模式或自治模式之中,而是要求党组织担当引领者的角色,明白有所为有所不为。党组织要充分发挥自身功能,引导社会各方参与社区治理,并把自身的意志和价值融入共同治理的过程之中,以高质量党建带动高质量治理,妥善处理好党的领导和社会参与的关系。

第三,党建引领城市社区治理的有效性最终指向是秩序与活力的平衡。现代化是人类共同的追求,但“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”^[31]³¹,这是西方式现代化的悖论,也值得我们高度警惕。如何激发社会活力推进现代化,并在现代化过程中保持秩序是一个难题。中国社区之治的经验表明,打破西方悖论、解决这个难题的关键就在于,政党权力下沉以保持秩序与活力的动态平衡。

值得注意的是,有的研究者站在国家与社会对立的立场,简单套用西方治理理论而陷入“党建逻辑与治理逻辑相互冲突”的误区,错误地认为两者是非此即彼、零和博弈的关系。他们要么把社区看作是“政治单元”,强调政党领导能力建设;要么把社区看作是“自治单元”,强调社区自主能力建设,最终陷入无休止无意义的争论之中。实际上,加强党的领导和社会参与都是党建引领城市社区治理的目标,尽管二者存在内在张力,但党能够运用自身优势来解决这种二元性难题。这是党建引领城市社区治理的有效性之根本所在,也是提出党建引领的核心价值之所在。

当然,本文仍有可推进之处。一是仅从理论建构的角度提供了一种认识党建引领城市社区治理有效性的框架,后续还有待实证检验,需要通过多案例研究加以修正和补充。二是主要从定

性的角度解释了党建引领城市社区治理有效性的生成逻辑,但实际运用中还需通过具体指标加以测量。为实现更为精确和直观的研究,未来还需采取定性和定量相结合的方式,把政党功能发挥度和社会力量参与度两个变量进一步操作化,研究制定一套党建引领城市社区治理有效性的评价体系。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022:67.
- [2] 吴晓林. 党建引领与治理体系建设:十八大以来城乡社区治理的实践走向[J]. 上海行政学院学报,2020(3):12-22.
- [3] 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.
- [4] 曹海军. 党建引领下的社区治理和服务创新[J]. 政治学研究,2018(1):95-98.
- [5] 张艳国,李非.“党建+”在城市社区治理中的独特功能和实现形式[J]. 江汉论坛,2018(12):125-130.
- [6] 郭彩琴,张瑾.“党建引领”型城市社区志愿服务创新探索:理念、逻辑与路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2019(3):15-20.
- [7] 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[J]. 理论与改革,2020(2):160-171.
- [8] 张雷. 构建基于社区治理理念的居民自治新体系[J]. 政治学研究,2018(1):99-102.
- [9] 向春玲.“红色网格”:基层党建引领社会治理的新探索[J]. 科学社会主义,2018(5):107-113.
- [10] 李涛,王海斌,宋玉营. 党建引领公民参与城市社区治理问题研究——W社区“小社区十大党委”治理模式的启示[J]. 广西社会科学,2020(4):59-65.
- [11] 刘欣,田丰. 城市基层党建与社区社会资本生成——基层社区党建的延展效应[J]. 学术月刊,2021(6):160-170.
- [12] 秦宣. 论中国共产党的特质和优势[J]. 马克思主义研究,2021(2):1-9.
- [13] 唐亚林. 使命型政党:新型政党理论分析范式创新与发展之道[J]. 政治学研究,2021(4):38-49.
- [14] 张冬冬,刘建军. 新时代中国社会治理的基本原理[J]. 复旦学报(社会科学版),2020(3):1-10.
- [15] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣,2019(8):85-100.
- [16] 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.
- [17] 李浩,原珂. 新时代社区党建创新:社区党建与社区治理复合体系[J]. 科学社会主义,2019(3):76-83.
- [18] 黄意武,李露. 城市基层党建与社会治理创新的互动关系研究[J]. 中州学刊,2017(10):68-73.
- [19] 蒋卓晔. 党建引领中国社会治理的实践逻辑[J]. 科学社会主义,2019(2):74-78.
- [20] 张紧跟. 党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献[J]. 探索,2021(2):88-101.
- [21] 陈朋. 党建引领社区治理的内在逻辑及现实场景[J]. 中国高校社会科学,2021(5):82-90.
- [22] 姜晓萍,田昭. 授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(5):64-71.
- [23] 全林. 党建引领城市基层治理的现实困境与优化路径[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021(1):115-125.
- [24] 王立峰,潘博. 社会整合:新时代推进党建引领城市基层治理的有效路径[J]. 求实,2020(2):26-36.
- [25] 田先红. 政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析[J]. 开放时代,2020(2):118-144.
- [26] 袁方成. 何以引领:党建引领社区治理的机制创新——一个整体性框架[J]. 社会科学家,2023(9):10-16.
- [27] 温丙存. 基层党建引领社会治理的逻辑理路——基于全国基层党建创新典型案例的经验研究[J]. 科学社会主义,2021(6):97-104.
- [28] 王世强. 构建社区共同体:新时代推进党建引领社区自治的有效路径[J]. 求实,2021(4):42-52.
- [29] 潘博. 打造枢纽空间:破解城市社区党建引领“悬浮化”困境的有效路径——基于W市J区的实践考察[J]. 学习与实践,2023(8):106-118.
- [30] 刘笑言. 党治社会:区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J]. 社会科学,2020(6):46-57.
- [31] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等译. 上海:上海人民出版社,2008:1.
- [32] 郁建兴. 社会治理共同体及其建设路径[J]. 公共管理评论,2019(3):59-65.
- [33] 郭晔. 论中国式社会治理现代化[J]. 治理研究,2022(3):89-100.
- [34] 张海柱,陈小玉,袁慧赞. 中国地方社会治理创新的总体特征与动因——基于“创新社会治理典型案例”(2012—2021)的多案例文本分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):62-73.
- [35] 孙萍. 中国社区治理的发展路径:党政主导下的多元共治[J]. 政治学研究,2018(1):107-110.
- [36] 许宝君. 社区治理专业化:要素构成、误区甄别与实践路径[J]. 中州学刊,2020(7):83-90.

- [37] 陈伟东. 社区行动者逻辑:破解社区治理难题[J]. 政治学研究,2018(1):103-106.
- [38] 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.
- [39] 郭定平. 政党中心的国家治理:中国的经验[J]. 政治学研究,2019(3):13-22.
- [40] 李海青. 使命型政党的自主性:中国共产党成功的主体特质[J]. 理论视野,2020(8):73-80.
- [41] 张跃然. 反映社会还是塑造社会?——国外社会学讨论“政党—社会关系”的两条路径[J]. 社会学研究,2018(3):216-241.
- [42] 王小鹏. 政党功能:中国特色社会主义制度显著优势的生成动因[J]. 探索,2021(3):82-93.
- [43] 马克思恩格斯文集:第9卷[M]. 北京:人民出版社,2009:437.
- [44] 陈家喜. 中国城市社区治理的新变化:基于政党功能视角[J]. 政治学研究,2023(1):122-132.
- [45] 陈云龙,杨玲,王志章.“村改居”社区的自治实践及其效果——基于重庆D社区“三事分流”的经验探讨[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(5):53-65.
- [46] 李路路.“单位制”的变迁与研究[J]. 吉林大学社会科学学报,2013(1):11-14.
- [47] 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J]. 管理世界,2003(6):52-62.
- [48] 何艳玲. 人民城市之路[M]. 北京:人民出版社,2022:335.
- [49] 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.
- [50] 陈秀红. 整体性治理:党建引领基层治理的一个解释框架[J]. 学习与实践,2021(12):93-102.
- [51] 习近平关于全面从严治党论述摘编(2021年版)[M]. 北京:中央文献出版社,2021:461.
- [52] 彭勃,杜力.“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J]. 理论与改革,2022(1):59-75.
- [53] 王杨. 党建引领结构与社区治理绩效实证研究——基于网络视角分析[J]. 中国特色社会主义研究,2021(6):74-83.
- [54] 徐选国,吴佳峻,杨威威. 有组织的合作行动何以可能?——上海梅村党建激活社区治理实践的案例研究[J]. 公共行政评论,2021(1):23-45.
- [55] 王德福. 社区人格化自治及其逻辑——兼论社区自治体系重构[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(1):43-53.
- [56] 布成良. 党建引领基层社会治理的逻辑与路径[J]. 社会科学,2020(6):71-82.
- [57] 陶传进,杨亚亚. 党建引领社区治理:政治目标及其落地方式[J]. 新视野,2021(2):32-36.
- [58] 朱亚鹏,李斯畅,肖棣文. 融合式党建、身份认同与社区治理创新——以G市S社区的融合式党建为例[J]. 行政论坛,2022(5):68-75.

Internal Logic of the Effectiveness of Party Building Leading Urban Community Governance: An Analytical Framework Based on “Party Function-Social Participation”

XU Baojun

(College of Marxism, Sichuan University, Chengdu 610200, China)

Abstract: Clarifying the internal logic of the effectiveness of Party building leading urban community governance is the premise of improving the effectiveness of community governance. Guided by the goal of building a neighborhood governance community led by the Party organization, and based on the internal relationship between political parties and society, we can find that the relationship between Party building and social participation should be handled well by the analytical framework of “Party function-social participation”. Its effectiveness depends on the level of Party function and social force participation. The intersection of the two forms four governance models: “abandonment style”, “control style”, “autonomy style”, and “leading style”. They respectively reflect the hidden logic that political parties have no relationship with society, political parties integrate society, political parties empower society, and political parties leads society. Among them, “leading style” is the most effective model, because it can use the Party function to activate social participation, and form a pluralistic co-governance pattern under the leadership of political parties. To achieve this model, efforts need to be made from three aspects: empowerment to improve the function of political parties, extensive mobilization to improve social participation, and integration of Party building and governance to improve coupling degree. At a deep level, the ultimate goal of the effectiveness of Party building leading urban community governance is the balance between order and vitality, while the core role of Party leading is to solve this duality problem.

Key words: Party building leading; community governance; Party function; social participation; relationship between political parties and society; community-level Party building; governance effectiveness

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbjbs.swu.edu.cn>