

社会整合与“条块”整合： 新时代城市社区党建的双重逻辑^{*}

赵聚军 王智睿

内容提要：党的十八大以来，城市社区党建工作被高度重视，被认为是强化党的执政合法性、破解基层治理难题的重要抓手。本文立足于社会整体与微观实践，以天津市两个党建工作模范社区为例，归纳出新时代城市社区党建存在的两个相辅相成的指导逻辑。其中，政治逻辑是主导逻辑，基本思路是通过强化对社区党员的属地管理，提升社区党组织和党员服务群众的能力，进而提高党的基层社会整合能力。行政逻辑作为政治逻辑的衍生品，是指通过区域化党建等形式，借助于党的权威地位，弱化“条块”矛盾等体制弊病，提升社区的服务和回应能力。政治与行政逻辑的最终落脚点都在于增强社区两委服务群众的能力，进而强化党的执政合法性。伴随着新时代社区党建的全面跨越，城市基层社会治理正在显现出从动员组织到动员个体、从国家优先到人民本位、从社区建设到街道变革等新趋势。这不仅昭示着社区建设迈入了全新阶段，而且对于构建中国基层社会治理的话语体系，乃至全人类的基层社会治理方案，都具有很高的价值。

关键词：社区党建 基层治理 社会整合 “条块”整合

一、问题的提出

社会整合通常是指社会不同的因素和部分，结合为一个统一、协调整体的过程及结果^①。社会整合的基本目标是调整和协调系统内部的各套结构，防止任何严重的紧张关系和不一致对系统的瓦解^②。改革开放以来，面对社会结构重组、利益主体分化和意识形态冲击，城市基层社会逐渐由依赖走向自主，由单一走向多元，深刻改变了党与社会的基本关系^③。与此同时，伴随着党政分开导向的政治体制改革，各级党组织对党建工作的重视程度有所下降，导致党在城市基层的社会整合能力也随之有所降低。党的十八大以来，特别是随着党的十九大强调“党领导一切”，上述改革导向被彻底扭转，贯穿于社会各领域的党建工作被空前重视，成为新时代各级党组织的核心工作之一。

* 本文为国家社科基金重点项目“特大城市基层治理中的社会整合与管理体制优化研究”（19AZZ008）的研究成果。

① 《中国大百科全书·社会学卷》，第351页，中国大百科全书出版社，1991年版。

② 安东尼·奥勒姆：《政治社会学导论》，第114页，浙江人民出版社，1989年版。

③ 林尚立：《领导与执政：党、国家与社会关系转型的政治学分析》，《毛泽东邓小平理论研究》，2001年第6期。

1980年代以来,伴随着市场化改革和单位制的逐步解体,社区取代单位,成为城市基层治理的基础单元。虽然中央对社区党建工作高度重视,但在传统的“组织内党建”模式下^①,相比机关事业单位、国企等其他党建工作的重点领域,社区党组织对辖区内的党员缺乏约束力,也缺乏必要的资源调动能力。这就导致社区党建工作长期被轻视,党组织难以引领社区治理,也很难通过密切联系和服务群众等途径,增强党组织的社会整合能力。

2019年,中共中央办公厅印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》明确提出,充分发挥街道社区党组织领导作用,有机联结单位、行业及各领域党组织构建区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的城市基层党建工作新格局。可见,党政两条线在社区治理中出现了明显交集,基层党建成为了破解社区治理难题的重要抓手。面对长期以来社区党建工作的困境,在中央的要求下,地方全面强化了社区党建工作,并出现了很多自主创新。总体来说,地方创新主要体现为两个层面:一是强化社区党组织对党员的管理,突破以“条条”为主的传统“组织内党建”,要求党员向工作单位党组织和社区党组织“双报到”,突出社区党组织对党员的“属地管理”;二是提升服务,将社区党组织从社区服务的“后台”推向“前台”,强调党组织在社区服务中的主体地位^②。与此同时,一些地方在实践中,开始借助于“区域化党建”平台,推出了诸如“吹哨报到”等机制,缓解了“条块”矛盾等体制弊病^③,提高了街道和社区回应、服务群众的能力,巩固了党执政的社会基础。

显然,以党的十八大为主要分水岭,社区党建在实施的力度、机制、目标等方面,都开始出现明显的变化。然而,目前学术界对上述变化缺少系统的回应:国内相关研究普遍存在“就党建而言党建”的问题,缺乏对社区党建在基层政治发展中重要作用的整体把握^④;国外学者则受意识形态的影响,主要关注的是社区党建对基层民主的影响^⑤,存在理论归纳不足和脱离中国实际等问题^⑥。基于上述认识,本文将以天津市两个党建工作模范社区为例,试图回答以下问题:如何归纳新时代城市社区党建的基本逻辑?其实施机制有哪些新变化?是否达到了预期目标?廓清上述问题,有助于把握新时代中国城市基层社会整合与治理的发展趋势,也有利于理解国家与社会关系的新变化。

① “组织内党建”亦称为“单位制党建”,是中国共产党把“支部建在连上”的传统党建原则,延续运用于“单位制社会”的特殊社会形态中而形成的基层党建模式。“组织内党建”的基本要义是强调以“条条为主”,主要在组织(单位)内部建立党组织和开展党的工作。在传统的“组织内党建”模式下,党员只能加入其所在工作单位的党组织。由于在事业单位和国企中,组织的领导者绝大多数为中共党员,党组织可以通过强化对党员的管理,在组织内部的资源分配中居于主导地位,具有了强大的整合动员能力。然而在社区,虽然很多居民也是中共党员,但由于他们的“组织关系”不在社区,社区党委对他们的约束力十分有限。而且,社区党组织的工作重心长期被定位于党务工作,也缺乏联系和服务居民的必要资源和动力。参见唐文玉:《从单位制党建到区域化党建——区域化党建的生成逻辑与理论内涵》,《浙江社会科学》,2014年第4期。

② 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。

③ “吹哨报到”机制是指在街道和社区层面通过将辖域内的各个“条条”部门纳入街道或社区大党委,强化党建的属地管理原则。当社区居民向街道或社区提出超出其职权范围的诉求时,街道或社区就可以通过以大党委的名义“吹哨”,让辖域内的“条条”部门前来“报到”,并协调解决居民的诉求。参见孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑:北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》,2019年第4期。

④ 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——对成都市21个社区的多案例比较》,《学术月刊》,2020年第5期。

⑤ Akio Takahara and Robert Benewick, “Party Work in the Urban Communities”, in Kjeld Erik Brodsgaard and Zheng Yongnian eds., *The Chinese Communist Party in Reform*, London: Routledge, 2006, pp. 157 ~ 173.

⑥ 张超:《中共在城市社区的调适:西方学者的视野》,《国外理论动态》,2015年第3期。

二、分析框架的提出:社区党建的双重逻辑

(一)背景:后单位制时代的城市基层社会整合危机

从世界范围来看,经过社会主义革命的国家往往会形成党政合一的政权形态^①,这也是中国早期社会整合的制度前提。在高度集中的计划经济体制下,城市就业人员被安置到不同的公有制单位,单位随之成为政府管理人民日常生活的终端载体:党组织被嵌入各种类型的单位,使得单位高度依附于各级政权;单位则通过包揽成员的大部分事务,形成了对员工的利益控制机制。简言之,单位在经济上满足成员的各类需求,在政治上贯彻国家政策,强化社会控制^②,体现出“国家控制单位、单位控制个人,个人依赖单位、单位依赖国家”的“控制-依赖”型社会整合逻辑^③。

然而从20世纪80年代开始,在城市化和市场化的冲击下,党政机构逐步失去了通过指令性计划直接配置资源的能力:国企改革引发了城市的下岗潮,私营和外资经济的迅速发展,使得公有制部门就业人员的比重大幅度下降。随着城市居民纷纷由“单位人”转变为“社会人”,大量社会问题与公共事务开始涌向居委会。但这种当时主要由缺乏技能的退休老人和中年妇女构成的基层组织,显然难以有效应对复杂的社会问题^④。居委会应对群众诉求乏力的局面,不仅降低了党政机构的公信力,也对党的基层社会整合能力造成了实质性的损害。

公共政策的本质是利益分配^⑤,而社会整合机制作为调节基层社会权利义务关系的基本结构,其有效发挥作用的前提条件之一,亦是须符合基层社会内嵌的利益关系网络,否则就难以形成持续的激励。不同于集政治、经济和社会功能于一体的单位体制,社区是人们在一定的生活空间中形成的居住共同体,社区居民与社区党组织之间不存在资源依附关系。在计划经济年代,由于单位制的存在,社区在基层治理中发挥的作用比较有限^⑥。一直到本世纪初,随着社区建设运动在全国范围内的推广,社区才开始肩负起发展基层民主和推动社会整合的双重使命。一方面,社区建设的基本目标是回归居民自治,发展基层民主;另一方面,社区取代单位,成为执政党在城市基层进行社会动员和整合的主要载体:党的组织网络早已渗透进社区之中,社区党委与居委会之间形成了明确的领导与被领导关系。然而在实践中,社区党委的制度性权力却十分有限:一方面,由于社区党员的“组织关系”主要在工作单位的党组织中,社区党委对党员的约束力十分有限,党员也普遍缺乏参与社区公共事务的动力和意愿^⑦;另一方面,业主委员会、社区公益组织等新兴的组织力量日益活跃,对原有的社会整合格局形成了巨大的冲击。在这种情况下,社区两委根本不具备单位制时代“控制-依赖”模式下“单位”所具有的资源调动和社会整合能力。社区两委在社区治理中的角色缺位和失位加剧了社区空心化,使得城市社区逐渐成为了各类矛盾的集聚地,基层社会面临着失序风险,损害了党的执政合法性基础。

① Paul M. Sweezy, *Post-Revolutionary Society*, New York and London: Monthly Review Press, 1980, pp. 139~144.

② Whyte M. King, "Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective by Xiaobo Lu, Elizabeth J. Perry." *The China Journal*, Vol. 41, 1999.

③ 吴晓林:《“后单位制”时代中国城市社区建设和社会整合的困境——一个框架性的分析》,黄卫平主编:《当代中国政治研究报告》,第30页,社会科学文献出版社,2013年版。

④ Leslie Shieh and John Friedmann, "Restructuring Urban Governance", *City*, Vol. 12, No. 2, 2008.

⑤ 陈庆云:《关于公共政策分析的理论思考》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),1995年第6期。

⑥ Zhengxu Wang, Jianxiong Liu and Dragan Pavličević, "Democratic Localism: The Case of Grassroots Self-Governance in Urban China", *Chinese Political Science Review*, Vol. 3, No. 2, 2018.

⑦ 高同星:《关于发挥城市社区“隐身”党员作用的思考》,《政治学研究》,2012年第1期。

(二) 初衷: 社区党建的政治逻辑

从改革开放至党的十八大之前,社区党建显示出单一的强管控导向,基本途径是通过扩大基层党组织在社区的覆盖面,强化社区党组织在社区权力运行中的主导地位。实践层面,各地都将建立健全社区党组织、加强党员管理作为社区党建的重点工作^①。然而,由于传统的“组织内党建”模式未得到实质性改变,社区党组织对党员的动员能力十分有限,使得社区党建工作一直存在诸如队伍涣散、重心错位等问题。尤其是在社区结构高度异质性的背景下,社区党组织依然将工作重心集中于政策宣传与信息收集,最终出现了社区党组织缺乏权威、党建资源与社区资源缺乏整合、党建工作与社区治理需求脱节等问题^②。

现代国家的基层治理离不开强大的政党力量^③,而强整合与强动员能力则是社区党组织发挥基层战斗堡垒作用的根本保障。因此,党的十八大以来,特别是党的十九大强调“党领导一切”之后,社区党组织获得了全面主导社区治理的政治正当性,经历了一个全方位的增权赋能过程。

一方面,逐步突破“组织内党建”模式的制约,以管理赋能重塑组织权威,全面提升社区党组织对党员的“属地管理”。党员管理是基层党建的基础性工作,党中央以组织生活和教育培训为手段,以组织管理和模范作用为约束,逐步推进两学一做、三会一课等主题活动和党员“双报到”、党员责任区等志愿服务的常态化,激发了党组织的生机与活力。随着基层党建重要性日益提升,各地开始强化基层党建基础保障,积极探索社区党建经费项目化、党群服务中心标准化和党务干部队伍素质化建设。与此同时,鼓励社区通过党政一肩挑和交叉任职等方式,实现党政权力的统合与集中。在此基础上,以组织增权强化整合能力,从内部建设转向全面领导^④,要求对社区进行更加全面的组织嵌入,保障社区党组织在社区多元治理主体中的领导核心地位。具体的做法通常是以社区党委为核心,以社区党建为纽带,凝聚物业公司、业主委员会等多元力量,形成覆盖整个社区的党建格局,增强社区治理的整体性和互动性。

另一方面,社区党组织的权威不仅仅来自于上级党组织的增权赋能,同样可以来源于社区居民的拥戴。按照新版党章的明确规定,基层党组织担负教育、管理、监督党员,宣传、凝聚、服务群众的职责。换言之,社区党组织是既是社区治理的领导核心,也是社区服务的“龙头”。因此,社区作为党和政府联系群众、服务群众的“最后一公里”,要夯实社区党组织的凝聚力和向心力,需开发社区党建的多重功能,着眼于居民的切身利益,整合多方资源,服务群众需求。究其原因,主要是因为缺少类似“单位”这种社会管控载体的情况下,强化服务就成为基层党组织动员与整合群众的主要抓手^⑤。

综上所述,党的十八大以来社区党建的新变化,实际上就是社区党组织持续被增权赋能并全面主导社区治理的过程。与之相适应,传统的国家-社会二元框架,在城市基层社会逐步被重新塑造为党-国家-社会的三元框架^⑥。本文将上述新变化概括为新时代社区党建的政治逻辑。

① 张超:《城市社区党组织建设的历史演进及其行为取向》,《中共浙江省委党校学报》,2016年第4期。

② 杨妍、王江伟:《基层党建引领城市社区治理:现实困境、实践创新与可行路径》,《理论视野》,2019年第4期。

③ 曹海军、曹志立:《新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑》,《探索》,2020年第1期。

④ 吴晓林:《治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》,《中国行政管理》,2019年第7期。

⑤ Lance Gore, *The Chinese Communist Party and China's Capitalist Revolution: The Political Impact of Market*, New York: Routledge, 2011, pp. 112 ~ 117.

⑥ Yongdong Shen, Jianxing Yu and Jun Zhou, "The Administration's Retreat and the Party's Advance in the New Era of Xi Jinping: the Politics of the Ruling Party, the Government, and Associations in China", *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 25, No. 1, 2020.

简而言之,政治逻辑侧重于党政系统的内部管控和对普通群众的社会整合,执政党扮演了秩序建构和服务群众的双重角色。

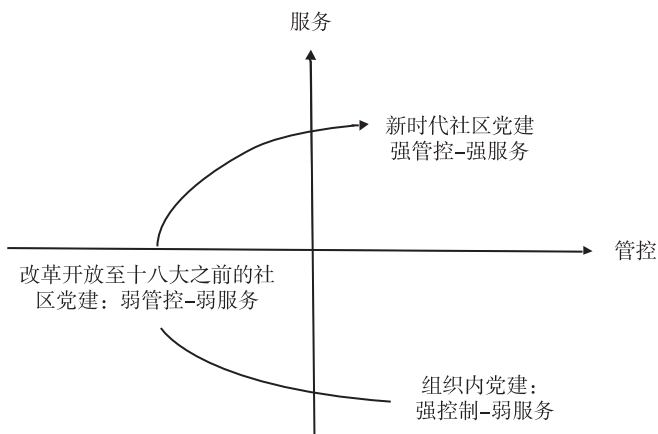


图1 城市基层党建的演进历程

(三) 衍生：社区党建的行政逻辑

各地在积极推进基层党建创新的过程中,开始逐步认识到基层党建同样有助于缓解“条块”矛盾等制约基层治理的体制性弊病。长期以来,“条条统治”始终是支配中国城市行政机器运转的主导思维,社区党委与社区内的其他单位党组织难以形成互补和支持^①。尤其是随着属地管理原则的强化,社区日益陷入功能行政化、地位悬浮化和能力薄弱化的困境。鉴于此,以破解城市基层“条块矛盾”为主要目的、以社区“区域化党建”为主要载体的“条块”整合式社区党建开始在实践中出现,本文称之为社区党建的行政逻辑。概括而言,社区党建的行政逻辑是指社区党组织借助于党的统一领导对“条块”关系的整合功能,推动社区范围内党政部门和企事业单位的协同合作,提升社区两委对居民诉求的回应和解决能力。

作为地方社区党建实践中探索出的“副产品”,以党建推动“条块”整合的改革思路最早出现在北京,主要目的是缓解区级党政职能部门与街镇之间的“条块”矛盾,提升街镇的工作效能。其基本的做法是将街镇辖区内党政机关、企事业单位的党组织进行整合,构筑区域化党建网络,赋予街镇针对各类“条条”部门的召集权、指挥权和考核权,突破部门封锁和“条块”分割,提高基层政府的服务能力^②。总体来看,通过党建引领和向下赋权,缓解了“条块”矛盾等体制弊病,提升了基层政府回应群众诉求的能力。沿着这一思路,针对“如何处理社区党委和驻社区单位关系”的难题,一些地方开始探索“社区吹哨、部门报到”机制,这一机制成为了社区党建的最新探索。具体做法是以社区公共事务治理为导向,借助于党的权威地位,社区党委通过“区域化党建”网络联合辖区内其他党政部门、国企和事业单位、私营企业等组织主体,整合多方资源,以更好地回应和解决居民的诉求。

综上所述,在社区党建的过程中,中国共产党始终居于多元治理主体之上,发挥着统筹全局的领导核心作用,促成了横向和纵向多方力量的协同合作。从本质上看,新时代城市社区党建是

① 彭勃:《国家权力与城市空间:当代中国城市基层社会治理变革》,《社会科学》,2006年第9期。

② 孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑:北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》,2019年第4期。

执政党在社会整合与行政体制层面进行的嵌入式整合,既要持续强化党组织对社区党员的管控和对普通群众的动员与整合,又要从管理体制和公共服务的视角入手,切实提高基层组织服务群众的能力。需要指出的是,政治逻辑始终是社区党建一以贯之的主导逻辑,主要对象是基层党员与党组织,基本目标是提升党的社会动员与整合能力;行政逻辑只是辅助措施。双重逻辑的最终落脚点在于有效处理群众诉求和社会矛盾,维护社会和谐,强化党的执政合法性。

在上述认识的基础上,下文将主要通过对天津市两个党建模范社区党建工作实践的深度观察,为本文所归纳的社区党建双重逻辑分析框架提供经验支撑。有关两个案例社区的一手资料均来自于作者2019年6至8月所做的半结构性访谈。具体访谈对象包括两个案例社区的党委书记、部分两委工作人员和社区党员,以及所属街道的部分工作人员等。除此之外,我还向社区两委、所在市辖区和街道的相关职能部门索取了相关的各种政策文件、新闻报道、总结材料等二手资料。

三、主导社会整合:G社区党建的内在逻辑

G社区位于天津市中心城区,辖域内共有7个自然小区。社区共有常住居民6936人,其中中共党员767名。G社区作为近年来天津市涌现出的党建模范社区,曾经受到中组部的表彰。本文之所以选择G社区作为案例社区之一,主要考虑到该社区突出体现出社区党建蕴含的政治逻辑,尤其是社区党委对于社区在职党员的有效管理,以及对社区居民、物业公司、业委会、社区社会组织等其他社区治理主体的引领与整合。本文将其归纳为社会整合型社区党建。

在2017年之前,G社区是一个典型的问题社区。从社会整合的视角来看,优化社区治理的关键之一就在于合理界定社区两委、业主、物业公司等直接利益相关者的角色定位,寻找各方的“利益交汇点”^①。在商品房小区,对社区生活环境和服务质量影响最大的通常是物业服务,因此物业服务质量就成为社区主要的利益聚焦点。在G社区,辖域内7个住宅小区因均为建成于2000年左右的远年商品房小区而普遍面临基础设施老化、车位紧张等问题。面对居住环境的恶化,居民往往首先会将问题归结为物业公司的不作为,G社区也不例外。尤其是在社区辖域内最大的G小区,居民对物业服务的不满由最初的指责最终演化为普遍拒缴物业费,导致物业服务持续恶化,最终陷入恶性循环。2016年初,G小区甚至一度出现了电梯长期停运、生活垃圾无人清理、公共照明停摆等极端现象。期间,G社区两委也曾试图进行协调,但由于物业公司主要归区级房管部门管理,最终协调无果。在此情况下,部分居民开始诉诸于群体性信访,并引起《今晚报》等天津本地主流媒体的关注和报道,负面新闻不断出现。面对社区治理的困局,G社区2016年之前的连续两任社区党委书记先后辞职,党政力量逐渐被边缘化,社区治理遭遇了极大难题。G社区党建引领下社区治理创新正是在上述艰难局面下起步的,可以说带有一定的“倒逼”色彩。

(一)组织整合:社区党建的基础

不同于单位对社会成员的直接管控,现阶段社区党建的关键在于借助党组织和党员的影响力,推动社会整合和问题的解决。2016年下半年,G社区新任党委书记在上任之初,首先着力解决了G小区居民与物业公司的矛盾纠纷。在劝退原物业公司的同时,考虑到新物业公司在短时间内难以进入,开始由社区暂时托管物业服务。在托管期间,社区党委带领党员清理垃圾,并鼓

^① 赵聚军、张雪莉:《城市基层治理中的居民参与与基层管理体制优化——基于四个异质性小区的调查》,《中国行政管理》,2019年第3期。

励居民从社区内部选聘清洁与保卫人员。面对高达数十万的公共照明欠缴电费,社区采取了搁置的方式,优先保障居民正常用电。

上述举措提升了社区党委的群众威望,初步获得了居民信任。在此基础上,G社区书记为了确立社区党委在社区治理中的主导地位,在上级的支持下,开始重构社区权力运行体系:首先,借助社区党委与居委会的换届选举,实现了社区书记与居委会主任的一肩挑,强化了社区党委的领导核心地位;其次,通过将原来的社区服务工作站更名为社区党群服务中心,把社区党委推向了社区服务的前台,将执政党强化服务的努力与党的权威地位联系起来;最后,要求党员在业主委员会委员中的占比过半,优先聘请设有党组织的物业公司;物业公司、业委会和其他社会组织定期向社区党委述职等,这样全面强化了社区党委对其他社区治理主体的监管。目前,G社区下辖7个小区业主委员会委员共计49人,其中党员33人,党员占比67%。G社区的上述做法得到了上级的肯定。目前天津市已经通过党政文件的形式,要求改选或新成立的业委会中须有半数成员为中共党员。

党员是激活党组织的关键细胞。在G社区,社区党委和居委会成员相加仅7人,党员数量更少。这就需要动员组织关系大部分并未在社区的在职党员与离退休党员的模范带头作用,进而逐步打破传统以“条”为主的“组织内党建”模式对社区党建工作的制约。具体来看,G社区采取了规范管理与双向激励的手段强化社区党员管理。虽然早在几年前,各地便开始尝试推行在职党员向所在单位和社区“双报到”机制,但由于执行力度松散,且没有参加志愿服务时长以及其他方面的要求,党员组织隶属单位的管理也不严格。针对上述问题,G社区设立了党员管理手册,并根据在职党员的行业特点提出针对性的志愿服务要求,积极将外部资源引入社区;在此基础上,根据党员管理手册规定的各项考核指标,汇总积分,实时公开考核结果。

更为关键的是,伴随着天津市委对“双报到”机制的重视程度不断提升,G社区逐渐获得了对社区在职党员的部分考核权:一方面,社区对在在职党员的考核结果可以向其工作单位及时反馈,并成为所在单位党组织考核的重要依据;另一方面,G社区党委甚至在一些考核指标上取得了“一票否决”权。这种负向激励大大强化了社区党委对党员的管控力度。在此基础上,G社区将基层党组织延伸到楼栋和单元,要求党员积极分子担任楼栋长,并在单元门牌上直接标明党员身份,随时受理居民的意见和诉求,实现了“支部建在社区”向“支部建在楼上”的转变,激活了党员服务群众的能力。

(二) 制度化运作:要素整合下的社会共治

治理的本质在于不单纯依赖政府的权力资源,而是市场、社会组织等多元主体的共同参与,最大限度增进公共利益^①。社区整合同样离不开合作网络体系的构建。克服集体行动下“一盘散沙”、互不信任的难题,关键在于社区党委对社会力量的有效整合,搭建各类组织平台,推进各方力量的有效衔接与对接。

社会动员既可以利用基于人情的地方性互动网络等非正式因素,也可以充分借用原有的行政组织网络,将辖区内的主体纳入到社区治理中^②。社区党建为此提供了强大的组织动员力量。G社区在以下几个方面做出了努力,打造了一套资源共享、优势互补的运行体系。一是整合社区内的党政和企事业单位资源。社区与辖区内16家企事业单位建立了联系会商制度,签署了共建协议书,实现了资源的有效对接,并通过活动共建、场地共享、交叉任职等方式增强互动。二是整

① Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*. Vol. 50, No. 155, 1998.

② 刘威:《街区邻里政治的动员路径与二重维度——以社区居委会为中心的分析》,《浙江社会科学》,2010年第4期。

合社区内的市场资源,积极推行红色物业制度,优先聘请设有党组织的物业公司,并将“坚持党的领导”写入物业章程。三是整合社区内的社会资源。一方面,通过培育社团组织、开展志愿服务等形式,动员社区居民的参与;另一方面,在推动协同治理的过程中,社区搭建了专门的协商平台,将多元诉求整合为利益共识。

综上所述,从G社区党建的经验来看,以社区党建为契机,执政党对社区党组织进行制度化赋权,由社区党委整合多方资源,统合各类组织,从而真正确立以社区党组织为领导核心的一元化权力结构。在这一过程中,执政党逐渐意识到仅靠国家力量的介入难以实现目标,社区党组织的领导方式需要从行政化转向协商化,充当社区公共服务的供需对接者,从而增强党组织领导的合法性。然而,我们也发现,社区对各类社会组织的动员,主要依托的是一种弱联系。直到上级政府赋予相应的考核权后,社区党委才能真正对“条条”部门产生了制约作用。所以,社区党委主导下的有效社会整合,离不开体制、机制改革的配合。

四、引领“条块”整合:社区党建在M社区的新发展

2018年,中央全面深化改革委员会对北京市“吹哨报到”机制给予了肯定,并决定在全国推广。2019年,天津市参照“吹哨报到”机制,开始积极推进党建引领下的基层治理机制创新。作为一个商品房社区,M社区同样位于天津市中心城区,社区共有常住居民2069人,其中中共党员192名。M社区之所以能够成为社区党建工作的模范社区,主要是因为通过社区党建推动“条块”整合方面较有成效,尤其是在与社区范围内的职能部门、事业单位和两新组织的协作方面颇有建树,体现出社区党建背后的行政逻辑。相较于G社区,虽然社区辖域内的M小区也属于远年商品房小区(建成于2000年),但由于社区两委积极作为,且物业收费标准较低,因此居民与物业公司的关系总体比较正常,社区两委也比较受居民信赖。显然,不同于G社区的被动而为,M社区之所以能够成为天津市社区党建工作的最新模范社区,更多源于社区党委,特别是社区书记积极主动的工作作风和敏锐的“政治嗅觉”,带有较强的主动作为色彩。

(一)横向资源整合:打造社区党建联盟

在现有的制度设计中,社区居委会被定义为居民自治组织,这就决定了它在基层并不具备法定的权威地位,所能借用的行政权力更是稀缺。因此,社区需要充分利用本土性社会资源,为居民提供更好的公共服务。例如,为了解决老党员的学习和生活困难,M社区与某高校团委主动对接,形成了“一个高校团支部长期对接服务一名老党员”的工作模式,每月至少开展一次送学上门,每两周至少开展一次志愿服务,既体现出党组织对老党员的关怀,也减轻了社区工作者的压力。值得注意的是,这种结对更多是基于一种非正式联系的地方性互动网络,或者说是基于非正式政治的“条块”协调机制:由于M社区书记曾在共青团天津市委工作,与一些高校团委书记建立了良好的工作与私人关系。假如缺乏这种密切的非正式联系,“条块”关系往往会衍生出互不配合、推卸责任和出工不出力等难题,协作治理是难以迅速实现的。

然而,对于一些更加复杂的问题,尤其是需要上级党政职能部门牵头解决的问题,社区党委往往就会显得有心无力。鉴于此,为了完善更高层次的“条块”协作机制,M社区从2019年初,在天津率先开始在社区层面推动“吹哨报到”机制,推动纵向层面的资源整合。

(二)纵向资源整合:优化基层治理机制

在属地管理原则日益强化的今天,城市社区治理大致是基于“谁发现问题谁解决”的逻辑。

然而,社区处于问题的第一线,承担了无限的责任,但却缺乏相应的事权,职权不对等现象非常突出。在制度层面,对于社区无法解决的难题,可以通过正常渠道,向上级政府汇报,请相关职能部门进行协调。但在政府运行过程中,“条条”部门却往往推卸责任,“条块”部门间难以形成良性互动。另一方面,过多的上报与请示容易被上级政府打上“治理能力不足”的标签,社区不愿意上报,或是选择性上报,矛盾于是开始在基层累积。所以,社区党建必须要跳出社区层面,朝“条块”整合的方向前进。在这一过程中,社区党委要发挥好轴心作用,对政府系统进行组织渗透和统筹协调,整合“条条”部门的治理资源,将解决社区民生问题作为核心。

党建工作的实际成效需要在社区具体事务的解决中验证。为了及时发现问题,解决问题,M社区党委将社区的十六栋居民楼划分为八个网格,每个网格由一名党支部书记或委员担任网格长,一名社工担任网格员,社区积极分子担任楼栋长,明确不同主体的工作责任。社工进行定期走访,将居民的需求第一时间反馈到社区。社区内部无法解决的难题上报街道,由街道层面进行协调。由于街道办事处取得了对区级职能部门的部分考核权,可以有效调度各执法部门,间接促成了执法力量的下沉。这一机制包括两个方面,一种是针对社区内部的突发紧急事件,例如下水道堵塞等民生问题,社区建立了专门的联席会议机制,确保执法人员第一时间赶到现场;另一种则是针对日常的管理与服务,目前已形成了综合执法力量到社区“报到”、驻区党组织和在职党员“双报到”等多种形式,引导干部深入群众,体察民情。例如,围绕高龄老人群体的实际需求,安监部门主动研讨解决方案,使用专项经费为高龄老人免费安装烟感器,保障了老人的安全。针对社区环境脏乱、基础设施老化的难题,住建、园林等多个部门开展了联合整修行动。伴随着天津市社区党建改革的深化,该社区党委将以“社区吹哨、科室报到”为抓手,进一步简化吹哨流程,使社区真正成为收集诉求和服务群众的基本单元,构建党建引领的高效基层治理新格局。

整体来看,“吹哨报到”机制的出发点在于解决社区治理中的“条块”分割与权责失衡问题,以便更好地处理基层剩余事务。在早期,“条块”整合更多是依靠领导的权威,而社区党建为此提供了更具持续性的激励,由社区党委负责组织建设与社会动员,便利了对“条条”部门的纵向整合。在这一过程中,一些复杂的管理职能复归社区的上级职能部门,更好地激活了社区两委服务居民的功能。基层党组织不再是悬浮于社区,而是植根于深厚的群众基础。

总之,行政逻辑作为城市社区党建实践过程中的衍生品,之所以能够在一定程度上缓解“条块”矛盾等体制性弊病,根本原因在于党领导一切的权威地位,这也是我国的制度优势在基层治理中的显现。中国共产党不仅可以嵌入社会组织,同样可以实现对机关事业单位和经济组织的有效管控,从而使得党建的覆盖范围更加广泛、组织动员的效率更高。

五、结论与讨论:城市社区建设迈入全新阶段

新时代中国城市社区党建最本质的特征在于坚持中国共产党的领导,以党的建设统领社会整合。在这一过程中,执政党的目的和策略是多重的,并在中央和地方层面形成了良性互动:执政党的根本目的是通过社区党建提升基层社会动员与整合能力,并开始从社会自身的发展逻辑来审视基层社会治理问题,从而使得管理与服务的双重目标实现了有机的统一。与此同时,地方政权以区域化党建为契机,着眼于“条块”矛盾,有效缓解了长期困扰基层社会治理的体制障碍,提升了服务群众的能力。在这一过程中,中国共产党超越了现代西方政党充当部分民众与政治团体“代表机构”和“表达工具”的角色定位,实现了代表与表达、整合与分配、服务与引领三重功

能的有效结合^①。回顾改革开放以来中国城市基层社会整合的发展历程,不难发现,这一过程中的理论意义与实践经验都远远超出基于西方传统社会理论的基本想象和认知框架。以社区党建透视新时代中国城市基层的社会整合,我们提炼出这一过程中的内在特征与发展方向(参见表 1)

表 1 新时代城市社区党建的双重逻辑

城市社区党建	政治逻辑	行政逻辑
逻辑导向	社会整合	“条块”整合
主要对象	党员与社区居民	党政职能部门
核心手段	党的纪律与社区服务	党的领导与社区服务
短期任务	利益协调	执法力量下沉
长期目标	推动社会整合	理顺“条块”、明确职责
根本诉求	党的执政合法性	党的执政合法性

资料来源:作者自制

(一)从动员群体到动员个体:城市基层社会整合的发展脉络

联系前文的分析过程,中国的城市基层社会整合经历了从计划经济年代动员组织为主,到改革开放至党的十八大之前以动员普通群众为主,再到党的十八大以来动员党员为主的三个主要阶段。结合两个案例社区的经验来看,动员党员主要存在以下几种模式:对直管党员进行管理式动员,发挥社区两委党员的引领作用;对退休党员进行情理式动员,在创新组织管理的同时,鼓励老党员积极参与社区治理;对在职党员进行协管式动员,强调责任意识与服务意识,突出发挥该群体的资源优势。

在世界范围内,以新加坡人民行动党、古巴共产党为代表的许多政党同样把社区作为摄取政治资源、强化社会整合的重要途径,并赋予基层党组织和党员争取选民、发展党员、社会整合和政治参与等多项重要使命,从而提高国家渗透进社区的程度和效率。从我国城市社区党建的普遍情况来看,目前面临的主要问题在于,对于社区书记的正向强激励不足。作为社区整合的“掌舵人”,社区书记的个人素质与关系网络对于社会整合效果起到了至关重要的作用,然而现实却是,包括社区书记在内的社区工作人员只是政府雇员,待遇较低,晋升空间不足,很容易产生“劣币驱逐良币”的结果;而且仅仅依靠党的纪律实施负向强激励,长期来看则有可能加剧基层党员推诿责任、缺乏担当和不作为的现象。鉴于此,改善社区工作人员,尤其是社区书记的薪酬待遇与晋升空间,就成为继续优化社区党建的基本保障。

(二)从国家优先到人民本位:城市基层社会整合的路径转换

新中国成立初期的基层社会整合主要是为了巩固新生政权,城市居民处在单位制的严密控制下,稳定压倒一切。当前,基层社会治理的根本目标依然是强化社会管理,属地管理原则进一步加剧了工作策略上的维稳倾向。随着区域化社区党建的探索,社会整合与社区服务真正出现了交汇点,社区党建不再是空中楼阁,而是要回应居民对社区服务的多样化需求。在这一过程中,基层党组织的服务与治理功能开始凸显,回应群众诉求不仅是社会整合的结果,更成为必要

^① 唐亚林:《论党领导一切原理》,《学术界》,2019 年第 8 期。

条件。可以看出,社区正在经历从授权和管控职能到服务与救助功能的转变^①。这充分体现出中国共产党回归群众路线,从底层突破,平衡政治秩序与社会活力的路径创新与独特智慧。

然而,虽然社区正在朝着更广泛的政治参与和社区赋权发展,但需要有更加持续和明显的进步。事实上,国家从未从基层社会中退出,而是持续通过强化整合能力渗透进基层社会,最终实现管理触角的全覆盖。同时也应看到,社区党组织的服务导向来自于外部驱动而非自发产生,很容易走向社区服务的内卷化,难以建立一套长效机制。实践中,各级党政部分依然更倾向于通过自上而下的方式激活公民身份,这种参与性赋权尽管鼓励了居民的政治参与,但距离社区自治尚远^②。

(三)从社区建设到街道变革:城市基层社会整合的现实困境

中国社区治理转型最重要的特征,在于其所处的“双向建构”过程,它既是社会自治的组成部分,又是政权建设的组成部分。然而,相较于社区建设,基层管理体制改革却严重滞后。近年来,城市基层行政体制改革的重点在于强化属地管理,通过行政发包将责任层层延伸到社区,国家对基层社会的渗透能力不断加强。但地方实践中涌向出的诸多模式,例如撤销街道,居委会与社区工作站职责分离等,绝大多数未能发展为长效机制,也没有在优化政府权责配置方面取得明显突破。街道办事处职能定位始终未能明确,街道与社区在运行层面的关系也较为随意,从而成为困扰基层治理的体制性难题。相对而言,社区党建引领下的“吹哨报到”机制借助党的权威,在党政权力重构、“条块”关系整合、规范治理流程等方面取得了突破,较为有效地理顺了区级职能部门、街道、社区的角色。

但是,“吹哨报到”改革属于“条块”协同机制创新,没有触及到更深层次的体制变革。此外,“吹哨报到”机制客观上也可能会给区街两级的党政职能部门带来过多的负担,治理资源不足的问题并没有得到根本解决,这些问题的根源在于权责配置的体制障碍。在政府过程层面,街道与社区的权力与责任依然是模糊的,它们承接了过多上级政府与职能部门下派的职责。因此,从根本上来看,要明晰不同层级政府及其外延组织之间,以及各政府部门间的职责与责任配置,坚持权责一致的原则,明确治理过程的责权利归属,禁止各级“条条”部门将自身职责范围内的公共事务转嫁给街道及社区。

另一个值得警惕的问题是,在社区党建创新和治理重心下沉的过程中,由于印象政绩的存在,“条块”部门在政绩压力下可能会形成一种合作创新的新型竞争模式,甚至出现缺乏实质性内容、“为创新而创新”的包装创新和过度创新现象^③。由于信息不对称的存在,这一问题很难在政府层面得到解决。这就需要对非政府主体进行赋权,尤其是对社区组织的考核权应当是自下而上的,将公共服务使用者的满意度作为重要的测量标准,重视社会力量的培育与发展。

作者:赵聚军、王智睿,南开大学周恩来政府管理学院(天津市,300350)

(责任编辑:孟令梅)

① Thomas Heberer and Christian Göbe, *The Politics of Community Building in Urban China*, London: Routledge, 2011, p. 113.

② Thomas Heberer, “Evolution of Citizenship in Urban China or Authoritarian Communitarianism? Neighborhood Development, Community Participation, and Autonomy”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 61, 2009.

③ 黄晓春、周黎安:《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》,2019年第5期。