

# 从政社关系到党建引领:理解社区治理的范式转化与经验嬗变 ——基于对上海沪街的实证研究

戚 玉<sup>1</sup>, 徐选国<sup>2</sup>

(1. 上海现代公益组织研究与评估中心, 上海 200127; 2. 华东理工大学 社会工作系, 上海 200237)

**[摘要]**社区治理成为新时代社会治理创新的重心所在,也是理解和破解新时期我国社会主要矛盾的关键场域,这种现实驱力将社区治理带向对日常生活的关注。然而,既有的研究要么停留在对产生于西方国家语境下的理论资源进行移植或套用,要么受制于国家—社会关系分析框架而忽视了基层社会的微观治理生态。此次研究将党社关系带回基层社区治理研究视野的中心,提出“社会本位”应成为新时期社区治理的新型研究范式。这一范式既彰显了党建引领社区治理的政治属性,又体现了党对社区发展的社会属性,从而形成党社互构的交互关系机制。研究表明,上海沪街的社区治理实践较好地诠释了党社互构关系模式下的双重增能效应,即基层党组织在坚持以人民为中心的根本原则下,聚焦社区深层需求、培育社区活力、推动社区再组织化,以不断推进党建引领下的社区治理社会化格局。

**[关键词]**社区治理; 国家—社会关系; 社会本位; 党社关系

**[中图分类号]**D669 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7608(2020)02-0079-08

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2020.02.023

## 一、问题的提出

近年来,有关社区治理的议题逐渐被纳入国家宏观治理体系的研究议程。中共中央、国务院印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确指出,城乡社区是社会治理的基本单元,要加强和完善城乡社区治理,就需要坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力的城乡社区治理体制。在此,城乡社区治理、社会治理和国家治理成为中国式治理的谱系结构。党的十九大报告进一步指出,要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,

实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,并强调了党对一切工作的核心领导作用。城乡基层社区治理的重要性之所以日益凸显,这与新时代我国社会主要矛盾的转变密切相关。因此,新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾应该进一步置于基层社区治理场域之中,才能真正破解。

何谓美好生活?这是一个抽象的概念,难以通过简单的概述来理解。但是,新时期社会主要矛盾的两极,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展相互制约、相互牵制,对于前者,需要实现人民群众的幸福感、安全感

**[收稿日期]**2019-11-30

**[基金项目]**本文为国家社科基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”(16ZDA078)的阶段性成果

**[作者简介]**1. 戚玉(1991—),女,安徽宿州人,上海现代公益组织研究与评估中心研发部主任;2. 徐选国(1987—),男,云南曲靖人,博士,华东理工大学社会工作系副教授、硕士生导师。

和获得感;对于后者,需要形成更加均衡、充分的发展格局。城乡社区作为人民生活的主要场域和实践空间,要求社区治理必须与他们的日常生活实践紧密相连。这种强调社区治理的生活转向,已在社会学、社会工作学领域受到越来越多的重视<sup>[1]</sup>。

基于此,本研究将探讨的核心问题在于:为什么社区治理的研究和实践范式逐渐转向生活面向,原先占主导地位的社区治理解释范式存在何种困局?这种面向日常生活实践的社区治理新范式具有哪些核心特征?实践中有无这种以生活为本的社区治理实践模式?本研究以上海沪街近年来探索的党建引领社区治理实践为经验范本,结合社区治理理论和实践的最新转向,尝试窥探当前社区治理的理论与实践逻辑,以推进新时代社区治理破解社会主要矛盾的进程。

## 二、国家—社会关系范式下社区治理的理论发展及其解释限度

纵观国内外有关社区治理的理论谱系,这些理论总体上纷繁复杂。有学者对西方国家社区治理的理论梳理后指出,20 世纪中期以来,西方国家社区治理理论主要有政府—市场—合约失灵理论、公民社会理论、新公共管理、新公共服务、治理理论和政策网络治理等<sup>[2]</sup>。这些理论主要聚焦第三部门视角下的社区治理理论,对我国第三部门发展规模较小、能力较弱,以及第三部门与政府关系趋于依附式等情形而言,上述理论在中国情景中的运用存在适切性限制。有学者进一步对国内社区治理文献进行文本分析,总结出我国社区治理的主要理论渊源有治理—善治、国家—社会理论、新公共管理、社会资本理论,它们分别成为社区治理生成的理论基础、社区治理模式的划分依据、社区治理机制的操作指引,以及社区治理成效的阐释机制<sup>[3]</sup>。以下四种理论是目前社区治理领域较为普遍使用的理论工具,它们总体上以国家—社会关系视角为线索。

### (一) 合作治理理论

20 世纪 90 年代以来,关于治理的理论思潮

逐渐浮现于国际视野之中,奥斯特罗姆将治理视为不同主体共同确定规则以制约个体及集体行为的方式<sup>[4]</sup>。瑞斯克进一步指出,治理是集体行动的决策过程,利益相关者在此过程中共同参与和协作<sup>[5]</sup>。治理理论的兴起与经济全球化、信息化背景下传统官僚科层组织的式微密切相关,通过引入多元主体参与公共事务的决策与执行过程,成为治理理论的关键命题。治理本身体现了从原先以政府为主导的单一主体行动模式到政府、市场与社会等多元主体共同行动、协作参与的模式转变,因而其内在地具有合作的意涵。基于此,有学者提出了合作治理(Collaborative Governance)概念,强调不同利益相关者共同参与完成的行动计划与制度安排,这种计划与安排用以确定它们之间的共同行动准则并协调其利益关系<sup>[6]</sup>。不难看出,合作治理意味着公共行动者与私人行动者通过各种方式,共同作出一致同意的决策;同时,它强调治理主体间的平等伙伴与同意、一致等决策,强调利益相关者围绕公共事务共同讨论并形成最终方案的过程。基于合作治理理论对我国社区治理实践进行的解释性研究指出,要构建社区主体间的合作机制,培育社区合作精神,在平等协商和良性互动中平衡社区利益,维护社区秩序<sup>[7]</sup>。类似的研究解释了社区公共服务多元合作供给的机制及其绩效<sup>[8]</sup>。在我国从管理向治理范式转向过程中,上述社区合作治理得以产生的条件是否具备,合作治理机制能否真正得以实现,都是当前社区治理面临的重要挑战。

### (二) 社会资本论

在合作治理的本土化运用受到质疑的同时,社会资本论逐渐进入学界的视野之中。有学者将社会资本理论视为探讨中国社区治理创新议题的最恰适理论,该理论强调社区成员互信合作、普遍共识、集体认同、集体归属、集体行动等特征<sup>[9]</sup>。这与帕特南对社会资本理论的阐释,如信任、规范、互惠、网络等要素<sup>[10]</sup>,具有内在契合与相通之处。社会资本与社区治理之间的耦合性为社区治理实践中注重社区信任关系构建、社区规范建立、社区关系网络建设等提供

了重要理论启示,成为考量社区治理绩效好坏的重要面向。关于社会资本对我国社区治理的解释,主要沿用来自西方国家特定历史、文化脉络下形成的观点<sup>[11]</sup>,其强调的信任、规范、关系网络如何与中国社会中“差序格局”所体现的亲疏远近、人情、关系、面子等本土资源要素相整合与连接,以及如何借鉴近年来形成的情感治理实践智慧<sup>[12]</sup>,可能成为当前中国基层社区治理理论创新的重要突破点。

### (三) 空间生产论

随着社会理论朝着空间范式转向<sup>[13]</sup>,空间生产理论逐渐成为社区治理的一种新的解释视角。列斐伏尔在《空间的生产》一书中提出了“空间生产”这一关键概念,强调空间实践在促进人与人之间沟通上的意义,从“空间向度”来把握城市阶层形成及其相关主体的构成,以此形成空间生产、社会再生产等核心思想<sup>[14]</sup>。国内学者在研究社区治理时,尝试对列斐伏尔的空间生产思想进行引介。黄晓星将南苑小区对广安肿瘤医院的抗争事件置于城市空间重构与生产的结构性情境下,进而分析了社区空间的生产机制<sup>[15]</sup>。孙小逸等将列斐伏尔的空间生产理论引入分析社区治理规则与社区业主维权行动之间的辩证关系,指出政府通过打造可治理的邻里空间,塑造了人民对社区的理解和想象,使得国家对社区私有化空间的介入具有了合法性<sup>[16]</sup>。基于空间生产理论在社区治理中的应用不断增多,有学者强调,将空间视角与社区治理相结合,是解决社区治理的重要路径,因而提出社区治理的空间范式<sup>[17]</sup>。但是,深入分析后我们不难发现,列斐伏尔的空间思想是在马克思主义思想脉络中进行创造的,其关于空间生产和社会再生产的观点都是置于资本主义社会脉络之中。因此,我们在分析社区治理时,应该在社会主义时空脉络下思考空间生产、社会再生产的独特含义,结合特定情境进行语词再造,以形成社会主义传统下的空间再造与社区治理行动。

### (四) 社区政体论

如果说合作治理论、社会资本论、空间生产论都是从社会学视角来分析社区治理的话,那么,社区政体论则是从政治学视角来阐释社区治理理

题。当然,借助社区政体论来解释社区治理的学者,主要是将焦点放在近年来兴起的一支新兴力量,即业主委员会。业主委员会是商品房社区自主治理的核心与标志<sup>[18]</sup>。有学者将这种以商品房为主的居住空间实践称作“居住的政治”<sup>[19]</sup>。陈鹏在此基础上提出了社区政体(Community Regime)的概念,它指的是围绕物业公共事务形成的组织形式和管理体制,它不仅是一种自治政体,而且可能代表一种体现草根民主的政制模式<sup>[20]</sup>。不难看出,社区政体论更倾向于将社区视为一种“权力的场域”,在该场域中,不同主体之间发生着不可避免的权力竞赛或利益追逐。而实际上,以业主委员会为组织载体兴起的新兴事物,是否完全如学界所谓的“公民社会之先声”<sup>[21]</sup>“非正式政治”<sup>[22]</sup>及“准派系政治”<sup>[23]</sup>,还是可能成为一种重要的社区治理主体<sup>[24]</sup>,都需要对当前社区治理结构转换、社区治理机制创新作出新的分析和理解。

不难看出,目前国内社区治理的主要理论基本上都是在国家—社会关系理论框架下进行演绎的,这种主导性范式沿用了西方学术界一直以来的研究传统,也是主导中国过去几十年社区研究的支配性范式。实际上,在当前党建核心引领的社会发展格局下,把党的元素从研究中规避,抑或将之杂糅到国家这个抽象实体中,都不利于凸显中国话语和实践自觉。正因为如此,本研究试图将党的元素拉回社区治理分析的中心,通过阐释党与社会的关系框架来对现实议题进行解释,以探索出一种新的社区治理范式。

## 三、从政社关系到党建引领:迈向社会本位的社区治理新范式

通过对以往有关社区治理的几种主要理论进行呈现不难发现,这些理论为社区治理作出了特定方面的解释,但是上述四个理论基本上没有将中国特色的党组织元素融入既有的分析要素,不仅没有把握当前社区治理的总体转向,而且对基层实践情境也缺乏解释力,可以说,这些理论在运用过程中忽视了中国社区治理最重要的面向。这主要是因为既有理论过度关注国家与社会之间的二元关系,缺乏从总体上对社区治理的价值维度、目标维度、功能维度和行动维度等进行整合性考

虑。同时,有关“三社联动”的研究也较少将党建元素融入社区治理的分析之中<sup>[25]</sup>。因此,有必要对主流的国家—社会关系(或者政社关系)范式进行反思性的阐释和评价,并在此基础上提出从党社互构视角分析社区治理的实践机制,以形成党社关系对政社关系研究视域的补充。

#### (一) 政社关系: 主流社区治理理论及其限制

前述回顾的四种理论总体上是在国家—社会关系范式下展开的,并且带有极为明显的西方话语色彩。其中,合作治理理论强调的是在原先由政府单一主体进行治理的基础上,倡导多元主体协商、合作与共治,实质上是对原有不平衡的政社关系的进一步拓展。社会资本论看似注重信任、关系和网络的运用,实际上这些要素的创建过程也伴随着国家的在场。空间生产论的原初意涵就是在资本主义理论框架下进行的,突出了资本主义国家与社会之间的张力及其转化,在引介到本土社区治理中仍然具有较强烈的国家—社会张力特征。社区政体论更是从业主委员会的兴起出发探讨了基层社会中的国家与社会关系问题,与国外学者提出的“工厂政体”等话语叙事极为相近。

上述理论视角在对社区的理解上,主要形成两种导向:一是将社区作为国家治理单元的国家主导式社区治理视角;二是将社区作为社会自治单元的社会自主式社区治理视角。这两种视角的共同问题在于,仅仅从社区的方法论角度展开分析,强调了社区的“权力场”属性,而忽视了社区本身可能具有的社会本原属性。这就意味着,从社会属性关注社区治理,可能成为新时代社区治理的重要转向之一。同时,党的核心引领作用到底如何与社区的社会属性相结合,党的核心引领如何在社区治理中发挥有效作用,都是理论上亟待破解的重要命题。

#### (二) 党建引领: 一种新型的社区治理范式

清华大学景跃进在最新的文章里指出,政党在中西方社会之中由于位置不同而发挥着不同的作用,中国共产党在国家中的位置处于公权力的一部分,深刻地影响着国家与社会的关系,他进而提出“将政党带进来”这个重要命题,以期将政党研究进路作为扩展主流的国家—社会关系的重要

方法论<sup>[26]</sup>。以往有关社区治理的研究普遍忽视了极具中国特色的党建维度。自中国共产党建立以来,在近 100 年的历史发展历程中,其日益成为带领全国各族人民走向社会主义新时代的核心力量。结合历次党中央会议,党建核心引领已成为当前全面深化改革、全面建成小康社会、全面依法治国的关键维度。因此,在国家治理和基层治理面临着新形势、新问题和新挑战的背景下,将党建这一核心维度带入基层治理框架之中,既是符合当前时代所需的现实诉求,也是有关基层治理的重大理论突破。

然而,以党建为核心引领并非“就党建论党建”,而是重新将党的建设放置在整个国家治理或基层治理体系之中,以重塑党在国家治理或社区治理中的结构性位置。正是在这个意义上,我们尝试从党与社会的关系视角来建构一种新的社区治理解释框架。这种关系视角必须从党的历史、社会基础中寻找根本依据,同时,要回到新时期党与人民、党与社会、党与国家现代化的根本关系上进行论证。本文进一步从中国共产党的历史—社会基础阐释其与社会之间的互构性关系。

其一,中国共产党聚焦人民的生活需要。回顾历史,我们不难发现,中国共产党的诞生是在马克思主义、列宁主义的思想影响下发生的,而这一政党的产生前提是基于中国社会近百年积贫积弱的历史困境,回应的是在这种背景下社会弱势底层阶级如何能够翻身并获得自由的问题。自 19 世纪 40 年代中国国门被强行打开以来,到新中国的成立这 100 余年时间里,中国人民经受了无数的灾难和困苦。尽管有无数仁人志士为了中华民族的命运而不懈努力,如清末时期的“戊戌变法”、民国时期孙中山先生开创的国民革命等,但他们都没有找到能够解救中华民族于水深火热之中的最佳办法。而正是中国共产党找到了革命制胜的关键,坚持“人民利益至上”“从群众中来到群众中去”“人民是历史的创造者”等代表底层社会大众利益、聚焦人民生活需要的革命方式,最后成功战胜了压在人民大众身上的三座大山,并取得了中国共产党执政的胜利,自此拉开了中国社会主义主动现代化的序幕。在中国共产党建立近 100 年

的时间里,我们党不忘初心、牢记使命,团结带领全国各族人民走向社会主义现代化,在“两个一百年”历史关口带领全国各族人民实现中华民族的伟大复兴。可见,致力于实现人民的根本利益和更加美好的生活需要,是中国共产党诞生和成功的关键历史经验。

其二,中国共产党具有深刻的群众性和社会性。在新的历史时期,中国社会活力显著增强,社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化,社会建设和管理面临诸多新课题,需要从根本上对党社关系进行重新认识和调整。在党社关系问题上,社会具有本源意义,因为中国共产党自诞生便根植于深厚的社会土壤之中,社会为党的成长壮大注入了无限的营养。正是党社关系的这种基础性和时代性特征,决定了党社关系相对于党政关系、政社关系而言,具有更为根本性的地位。也就是说,党社关系是党政关系、政社关系的中心维度。因此,在进入以民生为主导的社会治理时代,研究政党治理应当更多地关注政党与社会的关系,应当以社会为本位来观照和考察党社关系。因此,分析党社关系应以社会为中心,立足于社会大众的根本利益,并以此作为观察和评判党自身作为及其成败得失的基本视点。这种党社关系建立在从以阶级为中心向以社会为中心、从一元化价值向多元化价值转变的基础上,进而,党社关系也发生着从党管社会向党服务社会、政党中心主义向社会中心主义、同质性社会联系向异质性社会联系转变<sup>[27]</sup>。

可见,从历史—社会的维度来看,只有坚持以社会为本位、以人民为中心的党社关系建构逻辑,才能为执政党获取执政的合法性与正当性资源,这是党在新时代的执政基础得以巩固的必然之举。这种历史和当代经验充分论证了党在社会主义事业中的核心引领地位和作用。在这个意义上,我们认为,党不仅是中国特色社会主义现代化建设的核心领导力量,同时,党要始终保持其群众性、社会性属性才能够真正实现与人民大众的血肉联系。而党的执政基础和政治特性正是要通过群众性、社会性等核心行动理念和实践属性才能有效获得。

基于党组织的政治与服务双重属性,以及党的领导与社会发展的目标同一性,我们绘制了基层党组织的功能定位及其目标整合框架(见图1)。

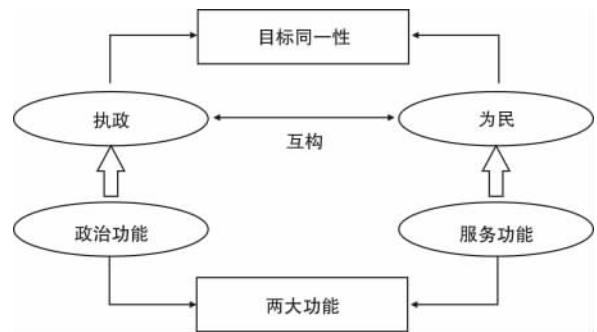


图1 基层党组织的功能定位及其目标整合

上述逻辑体现出社区党建与社区治理的互构性与整合性特征。具体而言,从政治角度来看,党要发挥的核心功能是巩固执政基础,以更好地带领全国各族人民实现中华民族伟大复兴的中国梦;从服务角度来看,党的工作核心是为人民,是体现“以人民为中心”的核心旨趣。执政与为民较好地融在党的功能之中,并进一步体现在“执政为民”这一目标同一性和整合性建构之中。由此看来,执政是为了更好地为民,为民同时也可以实现更牢固的执政根基。这种目标同一性在更深层次上体现在党的社会性之中,即党的政治功能(执政)和服务功能(为民)同时体现在党的社会属性上。因此,在探究党建引领社区治理的实践范式上,我们将此称作社会本位(社会由民构成、民为中心)的解释范式,区别于以往主导性的政社关系范式。

#### 四、党建引领下的社区治理实践创新: 沪街案例

基于上述有关党社互构关系的理论阐释,本文进一步对上海沪街社区治理的微观实践机制进行深入分析。沪街地处浦东城区的东北部,是20世纪50年代建成的第二个工人新村。沪街辖区5.51平方公里、11万余实有人口、33个居民区和一批国有大中型企业构成的混合型社区,是上海典型的工业居住区。其中,流动人口2.3万,在册党员5100余名,在职党员4700余名。沪街整体上呈现以下特征:在空间形态上主要是由动迁安置、农转居社区和大中型企业等构成的混合型社区;

在人口结构上已处于深度老龄化状态,老龄化程度达 36.8% 之多,在整个浦东乃至全市居首;在社区治理结构上呈明显的碎片化格局,由于房屋陈旧所连带的一系列问题,如居住安全、邻里矛盾等,导致小区不同主体之间关系紧张、治理难度较大等。针对上述多重问题和治理难题,沪街应坚持怎样的治理思路,做出怎样的探索,以形成有效的社区治理模式,是一个现实的难题。

通过对沪街近年来社区治理的实践脉络和主要工作的实证研究发现,沪街社区治理的推进与演化始终在党建核心引领下展开。因此,通过历史视野回顾沪街的党建与社区治理的历程,可以看到党建在沪街社区治理中的功能定位及其实践变迁。

#### (一) 沪街党建工作转向及其对社区治理的形塑

从全国范围来看,上海市基层党建工作走在全国前列。自 1996 年以来,上海就开始推动社区党建工作,至今可划分为起步探索、重点突破、深化内涵三个历史阶段。沪街作为全国基层党建的创新典型案例,从沪街的实际情况来看,其党建工作可以分为四个阶段。第一阶段(2007 年以前)为被动推进阶段。沪街在全市党建工作推进之初,尚未有明显的工作举措,主要是在全市党建工作驱动下开展的一些基础性工作。第二阶段(2007—2009 年)为建组织阶段。在全国关于深化推进区域化党建精神指引下,沪街结合自身实际,开始探索“楼组党建”的工作模式,旨在将“党支部建在楼上”,为后续深化党建工作奠定了组织基础。第三阶段(2010—2013 年)为工作覆盖与制度覆盖阶段。在组织搭建基础上,沪街进一步思考党建工作的深化之道,强调为已经组建的楼组党建创造工作保障和制度保障。第四阶段(2014 年以来)为党建转型升级阶段。在党的十八届三中全会以及上海市委“一号课题”精神指引下,沪街明确了以街道党工委为领导核心的基层社会治理新格局,即通过党建引领,借鉴“互联网+”思维,充分动员社区内外资源,形成符合沪街实际的党建引领社区自治共治模式。

具体而言,沪街借助相关平台和载体,围绕党

社关系积极建构了一整套社区治理机制与制度安排。一是在形成共识方面,强化基层党组织的战斗堡垒作用,加强“班长工程”建设,以党总支为核心引领,以解决实际问题为导向调和社区多元主体利益关系。二是在资源筹措方面,通过建立社区党群服务中心来整合阵地资源,以党建引领群团组织改革,打造“群团之家”,打通各类群团的服务边界与资源,提升党组织联络群众的能级,强化基层党组织的统合能力。三是在组织载体方面,通过“团队党建”形成基层党组织的有效抓手,为辖区 200 余个居民自治团队配备党建指导员,开展党建引领居民自治工作,将居民自治团队凝聚在党组织周围,在组织化基础上为社区焦点问题治理提供稳定人力、智力。四是在服务执行方面,通过搭建“微心愿”平台整合辖区内外多元资源,有效回应不同社群的诉求,强化党组织与群众、党员与群众的血肉联系。自 2014 年 7 月以来,沪东“微心愿”活动已成功举办 9 次,共计收集实现心愿 1000 余个。在社区各级各类党组织、群团组织以及党员、群众等爱心人士的认领下,已全部为许愿人圆梦,成为沪街居民广泛知晓的暖心工程。上述做法不再是单一的机械工作模式或运动式口号,而是将民众不同程度的需求纳入党的核心工作议程,通过不同的工作机制和主体联动实现基层社区治理的整体性演变。

#### (二) 迈向社会本位: 沪街党建引领下的社区治理逻辑

在上述历史演变与工作推进基础上,沪街党建引领社区治理工作取得了积极成效,实现了“三个重要转变”。一是党建引领从“唱戏”向“搭台”的转变。这种转变扭转了以往由党组织唱主角、群众参与做配角的“错位现象”,也避免了很多基层治理中党组织“缺位”的现象。党组织从以往“为自己搭台并自编自演向为群众搭台、由群众来演”的角色转变,是沪街党建引领社区治理的关键所在。二是服务群众从直接关爱向资源整合转变。对于居民多元化需求,以前都是直接给予一些物质性帮扶,难以撬动更多资源来发挥更有效的服务效应。新时代民众的主要矛盾变化内在驱动着党组织要走出围墙寻求资源,把凝聚和整合



各方资源打造为党组织在基层的行动优势,推进驻区单位、街边商户服务资源的整合和服务载体的创新,改变过去仅仅靠党组织和党员直接上门服务群众的传统工作路径。同时,在服务群众工作中,居民从原先单一的被服务者角色转变为自我服务、服务他人的主体角色,彰显其主体性和主人翁特征。三是凝聚人心从品牌宣传向群众团队转变。通过培育群众自己的团队,推进群众融入团队,促进居民对于社区公共事务的参与,改变了过去党建品牌的单一宣传模式,通过为居民自治团队配备党建指导和支持,不断挖掘楼道和社区资源,创新丰富多彩的群众文化活动,进一步将这些群众团队整合为党建凝聚人心的有效载体。这是沪街对党建工作思路和模式优化的重要探索,其中,微心愿、团队党建等品牌服务就是在上述党建思想转变过程中进行的实践创新。

从整体上看,沪街已经形成由街道党工委为核心领导、居民区党支部为核心引领,调动居委会、业委会、物业管理、专业社会组织、居民骨干、辖区单位等多元协调、有序联动的社区治理新格局。上述三个重要转向,体现了党的工作机制由“自我本位”向“群众本位”转变,这种转变体现了沪街的治理思路与“以人民为中心”的根本逻辑相一致;体现了党的工作模式由传统给予型服务向资源整合型功能转变,实现了社会资源的聚集及其对不同需求群体的精准回应;体现了党的工作力量由党员主体向党员以外的其他主体扩展,形成党建引领下社区力量、社会组织、社会工作等主体的共治联动格局。这些特征与本文前述阐释的社会本位的社区治理范式内在契合。

## 五、结语

基层社区治理实践的生活转向和社会转向强烈地呼唤在理论上提供强有力的学理支撑,但是,纵观以往理论视野,要么仍然处于对国外特定叙

事框架下的理论进行移植和套用,要么始终将其置于国家—社会关系框架下来思考基层治理中的政社关系逻辑,而较少从党与社会、党与民众日常生活关系的角度展开分析。因此,为新时代社会主要矛盾转变脉络下的社区治理实践构建一种新型的分析范式,成为当下研究和实践十分紧迫的议题。本文指出,党与社会、党与社区的关系区别于国家与社会或政社关系视角,成为关注新时代人民日常生活及其美好生活需求实现的关键视角。党社关系在保持党组织的政治(执政)功能和服务(为民)功能的基础上,与社区其他治理主体之间形成了互构共生的关系,并且在推动社区发展方面具有目标同一性特征。这种目标同一性将执政与为民的核心功能加以整合,形成一种社会本位的党社关系逻辑。具体而言,党组织的核心引领成为社区治理的关键变量,而社区治理中的居委会、社会组织、居民(骨干)、居民自治团队、辖区单位等则成为党组织巩固其执政地位和社会基础的重要力量,它们之间互相倚靠、相互建构、相互得以存在。这种以党建为核心引领的社区治理机制,有助于规避社区治理中的碎片化困境<sup>[28]</sup>。

沪街的社区治理实践及其创新表明,将社区党建与社区治理进行整合,以党建引领治理,借助“互联网+”等平台和技术,将所有有助于社区治理、社区服务的主体和资源进行联动和吸纳,形成社会本位的共建共治共享社区治理格局。这个命题是否能够在更大范围内产生解释力,需要更多的研究加以支撑。未来的研究需要从居民的微观生活实践中观察社区治理的实践逻辑,以自下而上的社区治理机制重构基层治理中的党、政府与社会关系;同时,要关注社会工作、社会组织融入基层社区治理的结构转化及其实践机制,不断探索创新社会治理、加强基层建设之道。

## 参考文献

- [1] 郑震. 当代西方社会学的日常生活转向:以核心理论问题为研究路径[J]. 天津社会科学, 2012(5): 75~80.
- [2] 徐丹. 西方国家第三部门参与社区治理的理论研究述评[J]. 社会主义研究, 2013(1): 84~88.
- [3] 王木森. 社区治理:理论渊源、发展特征与创新走向——基于我国社区治理研究文献的分析[J]. 理论

月刊,2017(9):151~157.

[4] E. Ostrom. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 17.

[5] A. Rasche, G. Lenssen. Collaborative Governance 2.0 [J]. Social Science Electronic Publishing, 2010, 10(4): 500~511.

[6] K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh. An Integrative Framework for Collaborative Governance [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 11(1): 1~29.

[7] 陈家喜. 反思中国城市社区治理结构: 基于合作治理的理论视角 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 71~76.

[8] 徐金燕, 蒋利平. 社区公共服务的多元合作供给: 机制与绩效 [J]. 学海, 2013(4): 107~114.

[9] 燕继荣. 社区治理与社会资本投资: 中国社区治理创新的理论解释 [J]. 天津社会科学, 2010(3): 59~64.

[10] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来 [M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 18~20.

[11] 陈捷, 卢春龙. 共通性社会资本与特定性社会资本: 社会资本与中国的城市基层治理 [J]. 社会学研究, 2009(6): 87~104.

[12] 何雪松. 情感治理: 新媒体时代的重要治理维度 [J]. 探索与争鸣, 2016(11): 40~42.

[13] 何雪松. 社会理论的空间转向 [J]. 社会, 2006(2): 34~48.

[14] H. Lefebvre. The Production of Space [M]. London: Blackwell publishing, 1991: 68~70.

[15] 黄晓星. “上下分合轨迹”: 社区空间的生产——关于南苑肿瘤医院的抗争故事 [J]. 社会学研究, 2012(1): 199~200.

[16] 孙小逸, 黄荣贵. 再造可治理的邻里空间: 基于空间生产视角的分析 [J]. 公共管理学报, 2014(3): 118~126.

[17] 张勇, 何艳玲. 论城市社区治理的空间面向 [J]. 新视野, 2017(4): 84~91.

[18] 王汉生, 吴莹. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家: 发生在一个商品房小区中的几个“故事” [J]. 社会学研究, 2011(1): 63~95.

[19] 郭于华, 沈原. 居住的政治: B市业主维权与社区建设的实证研究 [J]. 开放时代, 2012(2): 83~101.

[20] 陈鹏. 城市社区治理: 基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例 [J]. 社会学研究, 2016(3): 125~151.

[21] 夏建中. 中国公民社会的先声: 以业主委员会为例 [J]. 文史哲, 2003(3): 115~121.

[22] 张紧跟, 庄文嘉. 非正式政治: 一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例 [J]. 社会学研究, 2008(2): 133~150.

[23] 石发勇. 业主委员会、准派系政治与基层治理: 以一个上海街区为例 [J]. 社会学研究, 2010(3): 136~158.

[24] 李培志. 走向治理的业主委员会: 基于 18 个业主委员会的观察 [J]. 山东社会科学, 2014(8): 104~107.

[25] 徐选国, 徐永祥. 基层社会治理中的“三社联动”: 内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市 H 社区的探索 [J]. 社会科学, 2016(7): 87~96.

[26] 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.

[27] 刘京希. 社会建设中的现代政党: 政党社会属性演化的新动向及由此所决定的党社关系 [J]. 学习与探索, 2008(6): 103~106.

[28] 李强, 葛天任. 社区的碎片化: Y 市社区建设与城市社会治理的实证研究 [J]. 学术界, 2013(12): 40~50.

[责任编辑: 赵瞳]