

党建嵌入社区网格化治理： 实践形态、运行机制与内在逻辑

沈 迁

摘 要:如何在社区网格化治理中实现基层党建与社区自治的双重目标成为新时代社区治理变革问题的关键。以重庆市D社区党建实践为例,调整国家与社会的关系,实行社区网格化党建制度,以党支部为社区实质治理单元,形成紧密利益共同体,激活社区内生型制度,涉及党建元素凸显制度、社区精英动员制度、群众问题导向制度和决策事务民主制度。通过党建嵌入社区网格化治理,形成群众路线为制度导向的社区治理机制,即动员治理样态、多元主体协同、群众导向的干部选拔原则和半制度性的社区治理结构。以社区党支部治理单元的运行机制为切入点,从制度创新、社区结构和群众行动三个维度分析党群关系调整的现实逻辑,提出基层党建嵌入社区网格化治理的制度实践机制,为基层党建与社区自治的地方性融合提供一种新的现实选择。

关键词:社区党建;网格化治理;社区自治;多元主体;利益共同体

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2022)01-0063-11

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2022.01.006

一、文献梳理与问题提出

改革开放以来,我国城市基层管理制度经历了从单位制到街居制再到社区制的转变^[1],这种转变凸显城市基层社会结构的巨大变迁,回应社会本身的需求,进而维护城市基层社会的稳定。从城市社区治理的角度来看,城市基层管理制度的转变本质上是社区治理结构的转型,这也成为学术界关注的重点。所谓社区治理结构是指政府、社区组织、其他非营利组织、辖区单位、居民合作供给社区公共产品,优化社区秩序,推进社区持续发展的制度和运作机制。在中国,社区治理结构的变迁体现在治理主体由单一化(政府)转变为多元化,治理组织体系由垂直科层结构转变为横向网络结构,治理关系由依附与庇护关系转变为信任与互惠关系。^[2]我国城市社区治理结构经历了三个变迁阶段,即建国初期的街居制结构、单位制结构和社区制结构。^{[3][4][5][6]}社区治理结构的变迁,根本上讲是由资源配置方式的转变造成的。^[7]根据政府和社区之间的权能关系,社区治理模式可以分为三种类型,即自治型治理模式(以欧美、澳洲为典型)、行政主导型治理模式(以新加坡为典型)和混合型治理模式(以以色列、日本为典型)。^[8]有学者认为,中国城市社区治理所处的环境决定了政府(行政)主导型是适应城市社区治理环境和城市社区居民需求的社区治理模式。^[9]总体而言,当前中国城市社区治理模式由行政型社区(政府主导)向合作型社区(政府推动与社区自治的合作)和自治型社区(社区主导与政府支持)发展的过程。根据城市社会发展的不同阶段,社区治理逐渐强调政府权力的下沉以及社区自身主体性的建构。

收稿日期:2021-09-30

基金项目:国家社会科学基金一般项目“县域城市社区治理现代化研究”(项目编号:20BSH153)。

作者简介:沈迁,华中科技大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为基层治理与基层党建。

(一)社区网格化治理的研究进路及转型

《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》强调,要“发挥社区作用”和“动员公众参与”,形成多元共治、良性互动的城市治理模式,也就是自治型社区的建设模式,这是因应现代社会发展和城市治理需要进行的治理转型。尽管政府赋权城市社区,给予社区居民参与社区治理的权利与机会,但是社区居民参与意愿低,参与效果有限,这几乎成为社区治理相关研究的共识。^[10]同时社区居委会的行政化取向日益严重,社区居民对居委会的依赖日益增高,社区自组织也难以有效参与社区治理。为了更好地回应城市社区需求,强化社区居民参与社区治理的意愿,网格化治理政策相应出台,尤其是党的十九大以来的一系列政策文件均指出进一步“创新社会治理,深化推进网格化治理”的战略意义。此后各地方政府纷纷进行政策实践,学术界亦对此进行了全面深入的研究。网格化治理契合了转型期中国城市社区的治理需求,是理解社区治理实践的一个窗口。网格化治理通过将城市管理范围和社区划分为网格,对社区复杂的社会治理事务和社会事实进行信息化处理,提高城市社区的清晰度,使精细化治理成为可能。^[11]关于网格化治理如何回应城市社区的基本诉求,涉及两种观点:第一种观点认为,网格化治理的科层设置作为基层政府行政权力下沉的途径,涉及与社区自治力量的拉伸关系,因而带来城市基层治理的“内卷化”困境^[12];第二种观点将其置于国家行政权力下沉与基层社会变迁的互动关系中予以考察,主张通过网格化治理促使国家行政权力延伸至基层社会,通过技术治理和资源整合,再生产基层组织权力,进而将治理事务在基层域予以解决^[13]。城市社区网格化治理出现的内卷化困境要求对现有的社区治理结构进行变革,基本遵循第二种观点去探索社区治理的主体性建构的路径,而党建和社区治理在目标、主体、事务和制度上具有较高的契合性,这种契合性决定了党建引领城市社区治理具有较强的可操作性。网格化党建的提出,在城市社区不断得到实践,网格化延伸了城市基层党组织的“触角”,把党建资源集中到网格,这是推动党建工作重心下移的一条有效途径。然而社区网格体系如何对接党建资源,成为政府与学术界关心的一般性命题。基于此,本文从党建嵌入城市社区网格化治理的路径展开分析,考察党建如何融合社区的治理单元,进而探讨这种新型社区治理模式的生成机制,并提出具有实践指导意义的对策建议。

(二)研究方法与分析框架

随着国家治理理念的转变以及行政权力的下沉,过去依靠单位组织或者社区建设来分担城市社区管理压力的制度环境已发生转变,为了回应城市化发展和社区体制转型带来的治理压力,尤其是“内卷化”问题,社区治理转型成为地方政府积极推进的重要工作。各地方政府试图通过网格化治理来解决这一转型困境,基层网格化治理实践普遍存在着一种“二八定律”,即超过80%以上的基层治理事务都能在社区网格中得到化解^[14],但是网格化治理实践带来的“无缝性”困境与形式化困境困扰了城市基层社会,难以实现基层社会自治的初衷。而重庆市以网格化党建破解城市社区治理“瓶颈”的实践则提供社区治理的新路径,同时回应党建与城市社区治理如何并行的社会现实问题。本文立足于网格治理现实经验,通过分析城市基层党建嵌入网格化治理的效果,试图回答以下问题:作为党建引领下的社区网格系统如何与社区治理结构相匹配?党建嵌入网格化治理体系的运行机制为何?将党建嵌入网格化治理实践一般化的内在逻辑是什么?基于此,本文分析框架是:首先结合重庆社区网格化治理实践经验分析党建嵌入过程与治理效果;其次探讨城市基层党建引领网格化治理的运行机制和内在逻辑;最后提出党建与网格化系统两者关系的思考。

本文所运用的经验材料来源于笔者团队2018年7月在重庆市D社区的田野调研,期间对社区干部、社区各党支部书记、居民组长、楼栋长和居民进行无结构式访谈。调研期间重点考察社

区治理和党建工作的具体实践。D社区辖区面积4.2平方公里,户籍人口为6324户,共计14629人,常住人口为18139人。D社区位于重庆市C区,而C区历来属于工业重地,依靠长江码头便利的运输条件,聚集众多大型国营企业,后企业转制产生大量下岗工人,并居住在D社区。D社区所辖小区类型主要包括三方面:厂矿单位家属区(7个党支部)、廉租房小区(2个党支部)和农转非人员。社区干部共8名,党支部10个(包含1个流动党支部),22个居民小组,现有党员766人,其中60岁党员有600多人,多为企业退休干部和退休职工。以重庆市D社区党建嵌入社区治理的实践作为个案,以及社区党支部作为研究对象,目的在于揭示城市社区治理中普遍性的机制。重庆市D社区践行网格化党建时,以密集性的生活空间构建党支部,衍生以党支部为单元的基本网格,激活了社区结构性力量,实践多中心治理理念,链接社区居委会、党支部书记、居民以及社区自愿性组织的相关资源,实现社区治理的自治与善治目标。2018年,D社区被重庆市S区组织部确定为“城市基层党建引领社区治理示范点”,被S区宣传部确定为“志愿者服务站示范点”。在反思网格化治理的“无缝性”困境与形式化困境中,D社区创新地发现做实网格治理的策略之道,即将基层党建嵌入社区网格化治理。

二、群众属性回归:党建嵌入社区网格化治理的实践形态

D社区党组织落实基层党建时,将其嵌入社区网格化治理体系,在服务群众的过程中确保基层党建运行的社区合法性。D社区党建嵌入网格化治理的实践形态指向群众属性回归,通过党建培育网格的实质治理能力,进而形塑治理有效的网格党建。这一实践形态具体表现为:基层群众路线建构与创新;基层实质党建嵌入与规范;基层治理制度生成与整合。

(一)基层群众路线建构与创新

当前基层治理现代化背景下,社区治理的规范化与行政化日益凸显,基层政府的行政事务成为社区工作的中心。过去社区网格化治理呈现形式化困境的表征是居民与网格员之间缺乏互动,网格员的出现依然无法改变基层社会干群关系疏远的现状,居民缺乏参与社区治理的合法性渠道,进一步弱化当家人角色。而“群众参与”是社区治理能否有效的核心变量,本质上也是中国共产党群众路线的内在要求。^[15]重庆市D社区重视打通服务群众“最后一公里的最后一百米”问题,即践行群众路线,将办实事转化为群众对党组织和党员干部的强烈认同和拥护。具体来看,主要从三方面事务来践行群众工作:第一,居民矛盾纠纷的调解。针对居民反映的利益矛盾问题,D社区居委会交由所属党支部解决,相比于社区干部而言,党支部书记的介入既具有熟人社会内部的权威性治理,同时站在社区自身角度及时回应居民诉求。党支部作为居民实质的生活单元,党支部书记生活在群众之中,促使党支部书记在治理日常事务时形成“地方性规则”,治理事务更加高效。第二,社区维稳工作的开展。D社区人口结构的复杂性促使安全和维稳成为社区最重要的治理任务。D社区现有160多名吸毒人员,200多名两牢人员以及47名精神病人员,按照社区书记的说法,“廉租房小区就是一个火药库”,社区面临极大的维稳压力。为应对这一治理难题,D社区通过党支部书记包片治理,调动居民组长和楼栋长等社区积极分子参与这些特殊家庭的预防治理工作,同时社区居民及时与党支部书记联系,形塑社区全民参与治理的整体格局。第三,社区弱势群体的照顾。D社区重棉党支部因居民业缘关系和长期居住经历形成情感型的互助传统。重棉党支部距离主街道较远,对老年人日常生活造成极大不便。重棉党支部积极回应这一需求,成立重棉老年人帮帮团,口号为“老帮老,帮到老”,治理效果明显。

以往社区网格化的政策实践面临巨大困境,关键在于社区治理的“官本位”思想无法转变,难以与居民打成一片,某种程度上来说干群关系是割裂的。城市社区居委会作为基层治理的行

政主体,同时也是属地责任主体,面临着社区全域的整体性治理责任。由此社区干部作为网格员履行基层政府的代理人角色,而对于其当家人角色认识不清,也就出现网格化仅仅是治理手段而不是服务手段的认识误区。而重庆市D社区依托党建践行群众路线,发挥党支部书记当家人角色,将基层政府的行政性任务有效地转化为基层自治的协商性事务,避免社区党建网格化引发体制性空转危机。通过群众路线的建构,D社区没有增加社区治理的人力成本和物力成本,相反依托网格化治理结构整合社区内生治理资源,推动党群关系的良性发展,打通了城市基层服务“最后一百米”脱嵌的道路壁垒。

(二)基层实质党建嵌入与规范

城市社区网格化治理出现形式化困境很大程度是因为网格员缺乏相应的行政性权力与社会性权威,而重庆市D社区通过党建嵌入城市社区网格,形成四级网格格局,夯实党支部书记权力;同时党支部建立在原有社会治理单元基础上,强化党支部书记的社会性权威。四级网格格局依次对应社区干部、党支部书记、居民组长和楼栋长,由此党支部在社区治理中不仅落实基层党建,更形塑社区居民的身份认同机制,党支部在社区治理中作为重要的治理单元而存在。通过细化网格划分、公示网格员个人信息、完善相关激励举措,实现了党员干部下网格、发现问题在网格、服务群众到网格的治理格局。从行政性权力的赋予角度看,社区居委会将部分行政性事务交由党支部书记完成,凸显其制度性身份。社区自上而下的行政性事务均由社区干部对接党支部书记,再由党支部书记层层落实下去。党支部书记是开展社区行政性事务最重要的抓手,极大减轻社区干部的治理压力。从社会性权威的生成角度看,与社区干部制度性身份的正式性不同,党支部书记往往是熟人社会内部的权威人物。以D社区安定党支部为例,吸纳安定纸厂的权威性人物成为安定党支部的支委成员。其治理方式更多的是运用地方性规则,诸如社会性权威与人情面子。安定党支部书记介绍其工作时,表示“支部书记虽然拿钱不多,但管事不少,一般居民有问题找支部书记的较多,直接找社区干部的则属个案”。有学者强调社区参与度低和社区动员能力弱化是后单位制时代我国社区治理面临的挑战,其实质是社区动员脱嵌于基层社会、进而发生了“精英替代”,陷入动员内卷化的困境。^[16]而D社区党支部书记的行政性动员与社区结构的嵌入,能够发挥这类单位社区原有权威的治理优势,较好地回应这一困境,从这点出发D社区的经验具有一定意义。

D社区党支部的成立是群众路线落实的基层实践,单位制改革为社区制后一段时期,社区成立分党支部,将社区治理边界与社会权威边界重合,基层政府和社区干部往往主张原单位的领导担任党支部书记,延续其社会性权威,实现新的人生价值。通过基层党建嵌入网格,形塑党建引领下的社区治理结构,识别社区积极分子和整合社区权威性治理资源,是D社区网格化治理实践的核心底色。基层政府和社区干部在党支部书记任职中运用地方性规则,通过做工作的方式邀请推荐到党支部,经过党支部党员选举实现程序合法性。作为单位小区转化而来的社区,其社区权威人物与居民不存在“区隔化”的问题,降低了基层政府社区动员的制度性成本,社区实质治理能力得以增强。依托党建引领的政治性统筹和网格制度的精准服务效能,将社区治理权力、治理责任和治理激励下沉,激发党支部治理主体性和治理动力,进而降低社区治理成本,实现简约型网格治理格局。

(三)基层治理制度生成与整合

重庆市D社区在党建嵌入网格化治理中,深入贯彻群众路线指导方针,在实践层面建构社区内生型制度,制度化基层党建组织,规范党员行为,回应居民需求,更大程度实现基层自治。

第一,群众党建凸显制度。D社区党员除参加年度党员大会外,每月以党支部为单位开展一次党员民主生活会,学习相关政策文件,传达社区工作安排;同时反映居民诉求,提供民主协

商的制度化平台。党支部定期安排支部委员走访群众家庭,为老年人和社区弱势群体送慰问以及礼品,并且开展面对面交流,搜集群众意见进行反馈,从而拉近了党群关系。开展党员志愿服务,尤其在党员领导下成立老年人帮扶组织,做实党建惠民活动。

第二,社区精英吸纳制度。在区组织部、民政部和政法委的支持下,社区分别设立党支部书记、居民组长和楼栋长等职务,并配套相应的福利支持,制度层面实现对社区积极分子的组织动员。社区党建遵循群众路线,居民组始终作为社区党委组织下的一级重要建制。党支部书记是社区干部治理社区事务的抓手,被制度性地吸纳进社区治理体系,而居民组长和楼栋长作为最基层的网格员,通过社会性的吸纳方式协助党支部书记治理社区,成为党支部书记践行群众路线的有力抓手。社区干部—党支部书记—居民组长—楼栋长四级治理主体之间相互监督与协作。社区下达的治理任务,党支部书记通过居民组长和楼栋长对接每位居民,实现简约高效的治理。居民组长和楼栋长作为社区治理中的积极分子,通过社区党建组织吸纳进入行政性治理机制,有助于打破社区治理的内卷化困境。

第三,群众问题导向制度。对于社区群众反映的困难与问题,社区实行楼栋网格—居民组网格—党支部网格—社区网格—街道网格五级问题解决模式。社区回应群众问题时,遵循及时处理原则以及党支部内部治理原则,下级网格无法解决则寻求上级网格支持,直至满足群众需求。居民组长和楼栋长考核的主要指标为服务群众情况,鼓励社区群众监督其行为,2017年D社区撤换3位考核不合格的楼栋长。通过党建嵌入社区网格治理激发的群众问题导向制度,强化基层党组织的领导力,优化治理体系协作效率,提高社区问题解决能力。^[17]

第四,决策事务民主制度。社区居委会每月定期召开一次群众听证会议,邀请社区老党员、社区积极分子、社区居民代表出席会议,就相关政策落实和居民需求问题进行民主协商,并在各党支部所属公告栏公开相关决策。社区干部收集公告栏上的居民意见,并及时给予回应,社区各党支部委员在居民组长和楼栋长的协同下,走访居民,解释决策过程并进一步记录居民反馈意见。社区居委会在党建引领思路下,有序地决策事务,实现社区民主。

三、治理单元重构:党建嵌入社区网格化治理的运行机制

重庆市D社区创新网格化党建机制,将党建融于社区治理,党建为社区治理提供制度性的群众路线治理方式,同时社区治理协同党建促进基层政府的公信力与合法性,最终形成以社区党支部作为治理单元的社区治理体系。以党支部作为社区网格的实践基础,本质上要求党支部作为社区实质治理单元,将其操作为党委组织力与领导力两个维度,即形塑党支部的集体行动能力。具体来看,其运行机制呈现四方面要素:动员治理样态、多元主体协同、群众导向的干部选拔原则以及半制度性的社区治理结构。

(一)动员治理样态

动员型治理通过对人的动员实现对事务的治理,从而将人的能动性转化为治理有效性。社区党支部嵌入社区治理的制度机制,整合社区资源,奠定动员型的治理样态,由此社区党委的政治领导具体化为独特的政治激励结构和有力的群众路线治理机制,二者相辅相成。^[18]D社区创新的四种内生型制度,是激活地方性社会结构力量生成的,是高效回应居民需求以及治理社区事务的动力机制。对于自上而下的行政性事务而言,社区干部通过调动各党支部书记实现对社区的整体治理。国家政策的传达、社区活动的组织以及治理事务的回应,均由党支部书记运用行政性权威和熟人内部的社会权威动员居民组长、楼栋长以及社区积极分子,发挥示范和带动效应,具体对接到每位居民,进而实现社区群众资源的充分动员。动员型治理产生的治理效果

是显著的,许多重复性事务没有外溢到社区而是在居民内部得以解决,这就将社区干部从繁杂的居民小事中解脱出来,从而将更多精力放在社区中心工作上,实现动员型的社区简约治理样态。基层政府通过赋权给予行政性激励和社会性激励,激活社区党支部组织,培养社区积极分子,实现社区内部资源的有效动员。

在新时代基层治理现代化背景下,社区治理凸显其群众性与简约性。而有限的社区干部通过社区服务大厅直接回应上万名群众需求,既不现实,也难以实现社区的高效治理。社区治理本质是一种群众工作,发挥群众的主动性,鼓励群众参与社区事务,实现动员型治理既能够极大降低社区治理难度又能够更好地回应居民需求,凸显社区服务的及时性和质量性。D社区以党支部为重要治理单元,发挥党支部书记的社会权威,动员社区中的退休老党员以及负担不重的积极分子担任居民组长和楼栋长,同时也夯实网格员权力,这种扎根于社区结构基础的动员型治理是一种制度性创新机制。党支部作为一线治理的重要单元,直接与众打交道,成为社区治理的“内部人”关系结构,从而衍生出治理与服务兼重的党群互动格局。过去,社区干部往往忙于应付自上而下的行政性事务,疏于与群众互动,难以形成有活力的基层动员结构;而党支部嵌入网格系统,将社区内部的治理事务下沉到党支部,从而推动社区干部与党支部书记积极与群众互动,发现问题并就地化解决,有效回应群众诉求,塑造强有力的基层动员结构。

(二)多元主体协同

党的十九大报告明确指出“共建共治共享”理念在基层社会治理中的核心地位,也具体化倡导多元主体协同治理事务机制,因此打造共建共治共享社区治理格局既是顺应新时代基层社会发展的要求,也是回应新时代群众对于基层政府改革的期待。D社区以党建为依托,通过社区党支部动员社区多元主体协同治理,形成科学化的分工协作体系。街道政府与社区居委会主要负责行政性事务以及统筹资源发展社区,在社区治理中发挥“掌舵人”角色。社区具体事务的落实则由社区党委安排各党支部书记完成,以党支部作为公共性事务治理的核心单元,及时回应居民需求,增加基层政府的社会合法性。D社区在党支部引领下,积极吸纳社区积极分子成为居民组长和楼栋长,协同党支部解决居民困难,突破政策落实“最后一公里”的困境。在党支部的号召下,居民形成了群众服务意识,成立包括永慧、永乐、永康、重棉老年帮帮团以及巾帼等6支志愿服务队,增强社区活力与营造和谐社区氛围,推动社区志愿服务制度化、规范化、常态化和长效化,党建示范效应已有成效。社区自组织已成为基层党组织建设的重要力量,充分发动和组织群众共同参与社区治理,在制度框架内提供了基层自治空间。

D社区形塑基层自治格局,积极动员社区多元主体参与社区治理与发展,同时居民监督社区干部与党支部委员,规范其治理行为,解决了社区治理主体缺失与居民参与意愿不足的困境。社区多元治理明确了基层党组织的核心领导地位,提供党建嵌入网格化治理体系的社会化资源,一方面党支部充分调动包括社区志愿者组织和社区积极分子在内的社区力量,形塑社区参与的主体性,达成多元共治有效的格局;另一方面党支部通过整合社区资源和动员社区治理主体,强化自身的基层合法性,夯实党支部治理权威和治理激励,是社区治理的政治性回归。

(三)群众导向的干部选拔原则

D社区以群众路线实践视角而非单一民主视角考察与选拔社区干部以及各党支部书记,凸显群众导向的基层干部选拔原则。社区正式干部的产生由区委组织部统一招考,然后分配到各社区居委会工作,在服务居民过程中建立一定的群众基础,从而作为候选人参与社区选举,得到群众认可并获得社会合法性。因此社区干部的选拔需要经过组织委任和群众确认两个程序。就组织委任这一程序来说,一方面,社区干部作为公共权力的享有者和使用者,社区干部的政治素养对基层社会稳定具有重要影响,基层党组织对社区干部的任用决定权促使符合国家治理期

望的精英担任社区干部,为群众服务同时提高政府公信力;另一方面,在基层治理现代化转型下,社区治理行政化与专业化,通过组织招考和面试的方式进行选拔,保证社区干部的基本素质以及业务能力,有利于提升社区治理能力。就居民社区选举来说,是群众对于组织安排的社区干部的确认过程,其政治性体现在如下三方面:第一,居民具有不选择组织安排的社区干部的权力。当居民的个人选择成为社区居民无意识的联合行为时,这样的社区干部是无法继续任职的,因此从这个意义上来看居民选举对于社区干部的监督具有底线意义。第二,社区干部在社区选举中成功当选的期望,成为服务群众的动力,并规范其治理行为。第三,社区选举过程本身蕴含群众路线工作属性。社区干部在选举前有极大动力深入社区各户做群众工作,这种组织活动打破社区干部与群众的层级界限,在某种程度上导致层级关系发生逆转,群众占有主动权并成为社区干部工作表现的评判者,群众的主体意识及社区干部的服务意识在这种转化过程中实现再生产。

同样,社区党支部书记的选拔更是践行群众路线的核心所在,党支部书记具有深厚群众基础,实现制度性权威与社会性权威的重合。党支部书记治理社区时,情与理并存,兼顾国家规范的运用与社会规则的实践,凸显人民为本的治理理念。群众导向的干部选拔原则直接形塑了干部的群众性特征,进而强化了党支部作为治理单元的社会合法性,不仅再生产了党支部的社会性权威,也激发了群众参与社区治理的主体性,为群防群治奠定了制度基础。将党支部与网格化治理衔接在一起,意味着党支部书记不再只是基层党组织的领导角色,推动党支部书记积极与群众互动并建立深厚的群众基础,从而凸显了群众干部身份属性,夯实社区治理能力和服务质量。

(四)半制度性的社区治理结构

D社区在动员型治理理念驱动下形成社区四级网格治理结构,以党支部这一治理单元为抓手,通过党建工作将社区退休党员与社区积极分子吸纳进富有创新特色的半制度性社区治理结构,成为社区网格员,参与社区治理,彰显社区自治的群众优越性。其社区治理结构体系图如图1所示。

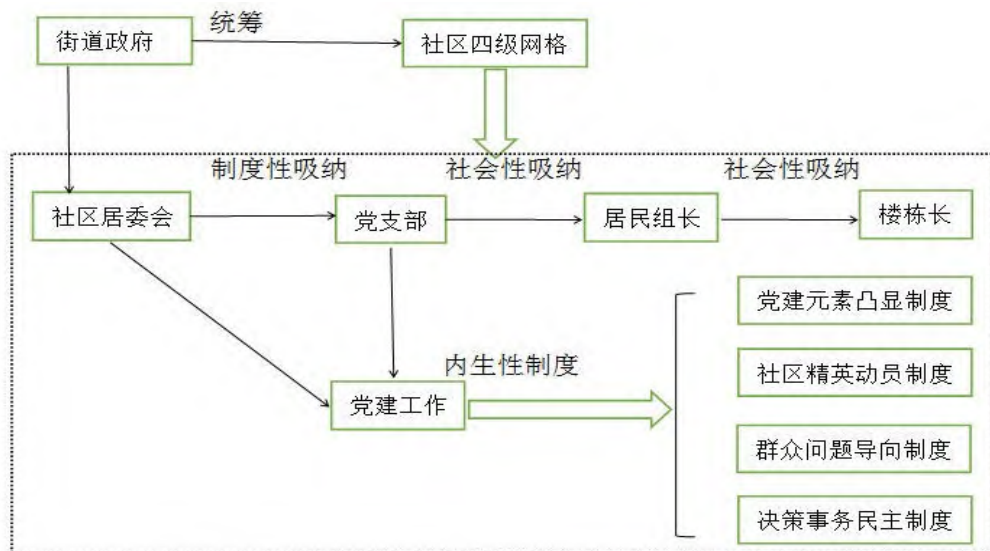


图1 重庆D社区治理结构体系图

D社区创新实践党支部作为社区治理的核心单元,党支部实体化的制度设置将城市社区整体的陌生人社会结构转化为以党支部为生活空间的熟人社会网络格局,既凸显制度性吸纳的行政合法性,又兼备社会性吸纳的权威合法性,激发基层治理活力,提高基层治理水平,在解决居民最关心的利益问题的同时,增强了获得感、幸福感与安全感。党支部的实体化设置是基层政

府与社区居民共同的制度性创举。党支部书记的角色定位,既是居民的当家人,也是基层政府的代理人。一方面党支部书记代表居民向社区居委会和基层政府反映居民正当的利益诉求;另一方面,当遇到相对棘手的治理问题时,党支部书记也能出面代表政府意志做好群众工作,避免出现过激行为。党支部书记双重身份密不可分且互相强化。社区居委会赋权党支部书记组织班子成员,在网格化治理过程中,党支部下设居民组长和楼栋长两级网格员,他们的选拔由党支部书记推荐,党支部书记在居民组长和楼栋长的安排上享有实质决定权。这样一种半制度化设置有利于社区积极分子紧紧围绕在党支部书记身边,凝聚党支部向心力,强化治理能力。社区事务直接下派到党支部,由党支部书记完成,这一方面有助于减少社区居委会治理压力,提高社区治理效率。另一方面将强化党支部书记的权威,由党支部书记安排居民组长和楼栋长落实工作,代表的是社区居委会对党支部书记的信任和赋权。在社区治理体系中,党支部书记享有较大的治理主动权和治理空间,强化党支部的战斗堡垒作用。在长期高效的社区治理实践中,社区生成四种内生型制度,即党建元素凸显制度、社区精英动员制度、群众问题导向制度和决策事务民主制度。

因此,党建嵌入网格化治理的制度实践机制的核心在于党支部的实体化设置,夯实党支部权力,以人为本,依托群众路线动员居民积极参与社区治理,增强社区公共性,回归城市基层自治的本质,即居民参与社区治理的意愿和能力的激发。城市社区网格治理结构通过党建嵌入既能够实现政治化与行政化的内部动员,又可以激发群众主体性进而提高社会动员的能力。确定社区干部、党支部书记、居民组长和楼栋长在四级网格治理结构中的结构性身份,动员社区多元主体参与,极大地改善了社区治理能力,充分发挥治理主体的主体性与专业性,由此社区治理的群众性回归夯实了事务解决能力与社区服务能力。

四、党群关系调整:党建嵌入社区网格化治理的内在逻辑

党建嵌入网格化治理这一制度创新,不仅仅是社区治理模式的变革,也不单纯是政府内部权力的调整,而是国家与社会关系的重新调整,是政府将以往全覆盖的公共空间“让予”给社会,从而通过群众路线的建设来谋求社区的真正发展。重庆市D社区因地制宜,将社区党建嵌入网格治理中,积极吸纳社区积极分子参与社区治理,动员社区居民协商公共事务,营造社区公共性,形塑社区居民对于党和政府的认同与拥抱的大好格局。这种网格化党建的创新举措促进国家与社会关系的调整,具体到社区层面来看,其价值意义在于党群关系的调整,其内在逻辑可从党支部制度创新、社区结构和群众行动三个维度展开分析。

(一)党支部制度设置的创新逻辑

从以往社区网格化治理经验来看,城市社区网格员的设置往往与社区本身脱节,专注于制度本身,简单来说即治理程序注重考核形式,忽视社区治理事务本身,也带来网格化治理的不信任问题。国家在基层社会的公共权力分离为国家权力与社会自治权,然而网格化治理导致社会性被政治性遮蔽,公共性明显受到侵蚀,权力风险骤增。^[19]D社区则抽离出网格化治理的行政化局限,在基层党建中注重社区自身的复杂性与地方性,强调制度实践的社区适应性,以党支部作为现实治理单元与行政统筹网格,突破固有的社区作为治理单元的刻板认知,通过社区行动促使党支部实体化,运用群众路线的治理方式改变城市社区治理中社区居委会主导的“政府-居民”的二元关系,激发居民的主观能动性并创新党支部制度设置的内生性制度。D社区各党支部延续单位制时期的建制单元,长期以来居民就积极支持基层政府对于社区的开发与治理,存在协同基层政府治理社区的意愿与能力,而党支部的制度设置是一种“政府支持,群众主导”的

党群合作模式,自然回应居民的利益诉求,最终形成了极具地方特色的群众路线方式。

以社区党支部作为治理单元的制度性创新机制,提供了党建落地的组织平台,形塑了党建共同体。通过党建嵌入网格治理结构,推动党员与网格员双重身份的糅合,党员“入网”,事务“上网”,一“网”有效。党支部不仅仅是社区行政性事务落地的组织,而且识别社区内部事务,以群众需求为导向,创新群众服务的制度机制,进而夯实网格化治理能力,实现真正“精准化”的网格化治理。过去党支部参与社区治理比比皆是,却没有突破事务壁垒与主体不足的困境;一旦党支部嵌入网格治理结构,由社区行政力量赋予身份与治理资源,充分保障党支部的社区地位,便能激发党支部与网格治理结构的双重治理效能,提升治理效率。党支部制度设置的创新逻辑,即是把党支部打造为社区治理的制度化与常态化运作的平台,实现社区治理有效。

(二)社区权威内生性的结构逻辑

学术界一般认为城市基层社会自治单元为社区,而基层社区自治常常存在“悬浮”和低效率问题,产生这种困境的核心在于这种事先划定固定地域或者空间作为自治单元的思路有局限性:一是无法保证紧密共同利益,无法从根本上解决自治组织的“悬浮”;二是仍然存在被行政化的风险。^[20]中国基层社会的复杂性决定治理单元不能单一化为社区,“紧密利益共同体”应成为基层社区治理的合理单元,即治理单元发挥效用的关键在于其社会权威的生成与再生产的结构机制。D社区党支部成为党建嵌入网格化治理的抓手,与社区权威的结构化与再生产紧密相关。D社区所在街道原属于重庆工业重地,2000年之后国有企业相继转制,单位制居住模式转为社区制居住模式,社区以原单位小区作为党支部成立的建制单元,由此社区治理边界与社会权威边界相重合。以党支部为治理单元的生活空间,成为城市社区中的“熟人社会”,原单位制时期的社会权威和社会关系得以保存和延续,单位制遗产成为激活社区治理权威的结构基础。内生性的权威结构促进党群关系的“一体化”,一方面单位制时期退休的老党员作为熟人社会空间的当家人,获得居民的信任与认同;另一方面党支部的制度化设置,凸显党建引领社区自治的政治性目标,对辖区内具有治理基础的基层政府而言,能够有效提升公信力。

党建嵌入网格化治理结构,推动党支部书记与网格员以社区治理事务为媒介实现身份的同构与利益的互嵌,通过党支部这一治理单元实现社区多元治理主体的协作与参与,从而达到“小事不出党支部,大事不出社区”的治理效果。网格化治理能力的强化,不单单需要行政资源的输入,更为关键的是与社区内部治理资源实现良性循环,而党支部恰恰识别社区内生性权威资源,由此社区治理体系形成稳定的权威性结构,并作为网格化治理结构发生作用的社会基础。这两种资源结合后形塑的权威性结构,不仅强化了党支部治理能力,同时激活了党支部参与社区治理的内驱力,主动地回应群众需求,维持低成本且有效的治理秩序。

(三)群众自发性组织的行动逻辑

社区治理模式的变革经历多个阶段,然而基层治理结构的“行政一元化”属性依然较强,社区居委会事实上呈现“行政性”高于“自治性”的治理现状。^[21]社区自治的激活需要培养居民的参与意识、社区认同与志愿精神。而利益关联是社区居民参与治理的重要内驱力,利益关联的紧密度决定了社区居民介入治理的事务和采取治理行动的程度,以利益相关度为核心的利益共同体决定了成员的自治程度。^[22]D社区党支部制度设置的创新与社会权威内生性结构的生成是社区居民行动实践的产物,社区居民作为社区治理的核心,其行动逻辑的分析至关重要。D社区以党支部为治理单元,同时作为熟人社会内部的生活空间,长期的生活体验与互助传统促使社区居民利益趋同,居民公私观念的隔阂消除,形成紧密的利益共同体。单位制时期的密集性交往产生“自己人”意识,在演进为党支部这一治理单元时,也强化社区居民以党支部作为行动单元的自治性。D社区所在的基层政府支持社区居民通过自发组织的志愿服务队与社区义巡

队等社区自组织实现对利益的共同表达,借助系统性的互动合作机制,将小规模、随机性的自治参与向有序化、规范化的自治转变。通过居民公私观念的一体化将社区党建和社区自治基本单元下移至党支部这样的熟人社会空间,实现社区自治的有效格局。这样的制度安排一方面激励居民参与社区治理的行动积极性;另一方面在党支部层面,党支部委员、居民组长和楼栋长直接面向居民,提升居民监督社区治理的意识,形成当家人观念。

群众自发性组织的行动逻辑,意味着社区治理不再是悬浮化的,突破了体制性空转的形式困境。随着基层社会日益多元化的群众需求,形塑更具有群众性的基层党组织成为社区治理转型的必然选择。党支部所具有的半正式性、实时性与互动性能够有效服务群众、动员群众和组织群众,从而激发群众参与的热情,最终激活群众当家人角色。党支部与网格治理结构的重合,不仅提供了群众参与的制度性平台,同时将社区积极分子吸纳为网格员,提高参与积极性,社区矛盾纠纷调解效率显著提升。只有真正激发群众参与,社区党建才具有生命力,社区治理才能实现多元主体协同的善治格局。群众一旦具有了当家人观念,将会主动地解决社区治理事务,党群关系的亲密性也就形塑了。

五、结论与讨论

我国城市社区居委会具有“双重身份”,既是法定群众性自治组织,代表社区居民行使自治权利,实现社区自我管理;又是国家在基层社会治理中的代理人,协助执行基层政府下派的行政性事务,具有“自治性”和“行政性”二元属性。在现实社区治理实践中,社区居委会的自治性往往因为居民参与社区治理的动力与能力不足而难以彰显,社区居委会出现悬浮化困境。当前基层治理现代化背景下,社区干部职业化与流动化现象成为趋势,增强社区居委会的行政性,从而导致基层政府与社区居民之间关系更加疏远。重庆市D社区为更好地调整国家与社会的关系,实行社区网格化党建制度,以党支部为社区实质治理单元,激活社区内生型制度,涉及党建元素凸显制度、社区精英动员制度、群众问题导向制度和决策事务民主制度。通过党建嵌入社区网格化治理,D社区形成群众路线为制度导向的社区治理机制,即动员治理样态、多元主体协同、群众导向的干部选拔原则和半制度性的社区治理结构。从微观基层社会角度看,依托党建而生成的动员型治理结构促进党群关系的一体化,以党支部为治理单元形成社区紧密利益共同体,由此动员多元主体参与社区治理,产生社区公共性,实现社区善治。本文以社区党支部治理单元的运行逻辑为切入点,阐述基层党建嵌入社区网格化治理的制度实践机制,为基层党建与社区自治的地方性融合提供一种新的现实选择。

基于党建嵌入社区网格化治理的制度实践机制分析,笔者抽离出一般性经验,提出基层政府可操作的对策建议。第一,将社区治理重心下移,提高社区的实质治理能力。具体表现为社区党建嵌入在社区实质治理单元上,尤其是类似熟人社会性质的紧密利益共同体的发现与吸纳,给予制度化的治理平台,比如党支部书记的双重身份,提升基层社会发现问题与解决问题的能力。第二,构建“党群结合”的社区基层组织体系。培育新时代社区居民的自治能力与当家人观念,以此弱化社区干部职业化与流动化等社区居委会行政化趋势下社区治理的反向力,核心在于提高社区组织的“群众化”程度。基层政府应提供社区积极分子发挥治理能力的组织框架,包括居民组长和楼栋长,形成半正式性的社区身份,从而改善治理重心下沉导致的社区组织规范化不足的困境。第三,倡导需求导向的社会合作机制。回应社区居民的需求始终是服务型基层政府的政治性任务,这就要求建构居民同社区治理之间的责任义务关系,立足于社区积极分子的识别和制度性吸纳,激发社区公共事务的小微治理,形塑社会合作的长效机制。

同时,在具体落实党建嵌入社区网格化治理的制度实践机制时,也存在一些现实问题需要予以反思。首先,党群关系的一体化调整如何形成长效化机制,意味着社区居委会能否在社区治理中“放权”,真正凸显党建驱动社区自治的政治性目标,这在现实中仍然存在形式化困境。其次,社区自治的关键在于治理单元的“利益共同体属性”的制度性设置,在此基础上实现社区治理边界与权威边界的重合,重庆D社区党支部恰恰是如此,而城市社区的复杂性与变动性带来了实践困境。再次,如何维持与延续社区治理权威,很大程度决定社区动员型治理结构的治理效果,其制度性形塑或者社区内生性生成的机制难以标准化。深刻理解党建嵌入社区网格化治理的制度实践机制,在反思政策实践面临的现实问题基础上,落实一般性经验生发而来的对策建议,对于提高基层社会治理能力具有重要意义。

参考文献:

- [1]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).
- [2]陈伟东,李雪萍.社区治理与公民社会的发育[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2003(1).
- [3]李汉林.中国单位现象与城市社区的整合机制[J].社会学研究,1993(5).
- [4]冯玲,李志远.中国城市社区治理结构变迁的过程分析——基于资源配置视角[J].人文杂志,2003(1).
- [5]魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1).
- [6]陈洪涛,王名.社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角[J].行政论坛,2009(1).
- [7]卢汉龙.单位与社区:中国城市社会生活的组织重建[J].社会科学,1999(2).
- [8]刘娴静.城市社区治理模式的比较及中国的选择[J].社会主义研究,2006(2).
- [9]王芳,李和中.城市社区治理模式的现实选择[J].中国行政管理,2008(4).
- [10]陈万灵.“社区参与”的微观机制研究[J].学术研究,2004(4).
- [11]陈柏峰,吕健俊.城市基层的网格化管理及其制度逻辑[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(4).
- [12]田毅鹏.城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J].学习与探索,2012(2).
- [13]朱政.国家权力视野下的乡村治理与基层法治——鄂西L县网格化管理创新调查[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015(6).
- [14]毛一敬.社区网格化治理的实践差异与有效治理逻辑:基于苏州、东莞两地网格化治理实践的分析[J].地方治理研究,2020(3).
- [15]汪卫华.群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014(5).
- [16]王德峰,张雪霖.社区动员中的精英替代及其弊端分析[J].城市问题,2017(1).
- [17]王德福.催化合作与优化协作:党建引领社区治理现代化的实现机制[J].云南行政学院学报,2019(3).
- [18]杜鹏.制度化动员型结构:乡镇有效治理的深层基础——基于“管区制度”的分析[J].云南行政学院学报,2017(5).
- [19]蔡玉卿.网格化管理视角下社会监督的逻辑、困境与超越[J].行政论坛,2018(4).
- [20]卢宪英.紧密利益共同体自治:基层社区治理的另一种思路——来自H省移民新村社会治理机制创新效果的启示[J].中国农村观察,2018(6).
- [21]孙柏瑛.城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J].南京社会科学,2016(7).
- [22]梁贤艳,江立华.自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以J小区从“点断”到“全覆盖”自治的内生探索为例[J].学习与实践,2017(8).

[责任编辑 陈晓宏]