

# 合法性建构：党建引领城市社区 业主组织发展的策略机制

——以全国城市基层“红色业委会”党建创新为例

张 振

(西安交通大学 马克思主义学院, 陕西 西安 710049)

[摘 要]新制度主义认为“合法性”对组织的生存和发展至关重要,组织的合法性主要来源于制度的规制性、规范性和文化—认知性三个维度。基于对“红色业委会”实践案例的剖析表明,在中国社会治理的制度情境下,基层党组织通过规制性维度的规则设计和奖励惩罚机制、规范性维度的组织嵌入与人员选择机制、文化—认知性维度的党建精神融入和党员典型示范机制将业主组织纳入政党主导的体制框架中,重塑业主组织的合法性。政党主导业主组织的合法性建构体现了“以党领社”的社会治理理念,对推动业主组织的规范性成长、确保多元治理主体的活力与社区秩序的“双把关”以及社区治理共同体的生产具有重要的实践意义。

[关键词]新制度主义;合法性;党建;业主委员会

[中图分类号]D267.7 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2021)02-0027-09

## 引言

作为当前城市社区治理的重要社会组织,业主委员会(简称“业委会”)在维护业主权益、扩大基层社会自治、推进社区治理等方面发挥着重要作用。<sup>[1]</sup>2017年6月发布的《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》强调,要充分发挥社会组织的协同作用,推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”。党的十九大报告明确指出:“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。”<sup>[2]</sup>党的十九届四中全会强调:“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡

基层治理体系,健全社区管理和服务机制,推行网格化管理和服务,要发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能。”<sup>[3]</sup>可见,推动城市社区业主组织的发展、充分发挥业主组织的功能已成为党和政府的共识,并被纳入基层社会治理的制度框架。

虽然在理论上业主委员会是商品房社区自主治理的核心和标志,但现实情况却是业委会成立难、运作难、发展难以为继。从全国大中城市看,大量小区或者没有业委会,或者业委会工作陷入瘫痪,能够成立起来且还能保持长期正常运转的业委会少之又少。<sup>[4]</sup>业委会的成立与运行不仅面临着以开发商和物业公司为主体的分利性质房地产商利益集团的外部压力和阻挠<sup>[5]</sup>,基层政府往往也将其

[基金项目]中国博士后科学基金面上资助项目“习近平总书记关于加强和创新社会治理的重要论述研究”(编号:2018M643688);中央高校基金项目“新时代加强社会组织党建工作的机制与路径研究”(编号:SK2019043)。

[收稿日期]2020-11-30

[作者简介]张振,男,西安交通大学马克思主义学院助理教授,法学博士。

视为“麻烦制造者”，这使业委会难以获取政府的支持。<sup>[6]</sup>此外，业主对业委会的认可程度较低。据调查，有超过 21.15% 的业主不满意业委会的工作，43% 的业主认为业委会的工作做得一般<sup>[7](P.132)</sup>，并且，业主精英与普通业主之间关系的断裂使业主共同行动走向“寡头统治”和“准派系斗争”<sup>[8]</sup>。可见，如何取得基层党组织和政府的支持、获取社区业主群体的认同、进而化解分利集团的外部压力成为业委会生存与发展的关键。

近年来，上海、杭州、厦门、成都、嘉兴等地积极推行以党建引领业主委员会建设的“红色业委会”实践，探索城市基层党建与社区治理有机结合的新路子。党组织作为基层社会的领导核心，通过规则设计、奖励惩罚、组织嵌入和人员选择等一系列行动策略重新塑造业委会，将业委会和社区治理实践逐渐纳入党主导的体制框架，这在本质上是政党对业主组织的合法性建构过程。<sup>[9]</sup>在此过程中，政党从哪些层面塑造业主组织的合法性？其行动策略是什么？政党主导业主组织合法性塑造的实践意义是什么？本文尝试基于 2019 年全国城市基层“红色业委会”党建创新的 7 个案例对以上问题作出回答。对实践进行考察与分析既有助于我们把握政党主导业主组织合法性建构在制度、组织和个体层面上的各种影响因素，形成全面系统的分析框架，又可以呈现当前城市社区治理中政党与社会两类治理主体间的互动，揭示新时代“党社关系”建构的新形态。

## 一、“合法性”：理解社区业主组织生存与发展的关键概念

### （一）合法性概念及其维度

“合法性”一词来源于英文的“legitimacy”，是新制度主义理论最为重要的机制，也是社会科学理论的核心概念之一。广义的合法性概念产生于韦伯对政治权威的分析，权力只有得到主流社会规范的支持，才会被合法化为权威，包括传统型权威、魅力型统治和科层制权威。<sup>[10](PP.238~241)</sup>比较而言，新制度主义者在狭义上界定了合法性。萨奇曼认为，合法性是“一种普遍化理解或假定，即由某个实体所进行的行动，在社会建构的规范、价值、信念和身份系统中，是有价值的、适当的假定”<sup>[11]</sup>。斯科特认为，合法性“是一种反应被感知到的，与相关规则

和法律、规范支持相一致的状态，或与文化认知性规范框架相亲和的状态”<sup>[12](P.68)</sup>。由此可见，新制度主义所认同的组织合法性机制不仅指法律制度的作用，而且包括文化制度、观念制度和社会期待等制度环境对组织行为的影响。

“合法性”对组织的生存与发展至关重要，任何组织的生存和发展都必须建立在一定的合法性基础之上。正如斯科特所言：“组织如果要想在它们的社会环境中生存下来并兴旺发达，除了物质资源和技术信息之外，还需要其他的東西，特别是它们还需要得到社会的认可、接受和信任。”<sup>[12](P.67)</sup>一方面，合法性机制强调社会认可逻辑和社会期待能够规范组织行为。周雪光指出：“社会的法律制度、文化期待、观念制度成为人们广为接受的社会事实，具有强大的约束力量，规范组织行为。”<sup>[13](P.74)</sup>另一方面，作为诱使或迫使组织采纳具有合法性的机构和行动力量，合法性机制能够使组织更易被社会认可和接受，并促进不同组织间的交流互动和资源交换。在此意义上，合法性机制已成为组织获取物质资源、信息技术、文化认同和社会承认的基础。因此，社会组织通过强迫性机制、模仿机制、社会规范机制等实现了对自身合法性的塑造。<sup>[14]</sup>

在组织社会学中，合法性有多种分类。其一，组织合法性的“二维论”。管兵、岳经纶(2014)将社会组织的合法性分为外部合法性和内部合法性，并指出组织外部和内部合法性的交织影响了社会组织的存亡。<sup>[15]</sup>张超、朱俊瑞(2018)从结构和建构视角指出，组织的合法性可分解为政治合法性和社会合法性。<sup>[16]</sup>其二，组织合法性的“三维论”。萨奇曼(1995)认为，组织的合法性可划分为实用合法性、道德合法性和认知合法性三个维度。<sup>[11]</sup>斯科特(2010)则从制度的基本要素出发，将组织合法性划分为规制性合法性、规范性合法性和“文化—认知”合法性。<sup>[12](PP.69~70)</sup>其三，组织合法性的“多维论”。高丙中(2000)将社会组织的合法性区分为社会合法性、行政合法性、政治合法性和法律合法性等四个维度。<sup>[17]</sup>达辛(2010)则将组织的合法性分为社会合法性、关系合法性、投资合法性、市场合法性和联盟合法性等五个维度。<sup>[18]</sup>整体而言，关于合法性的分类最具代表性的是萨奇曼和斯科特的“三维论”，“三维论”奠定了组织合法性的研究基础。

组织分析的新制度主义强调制度的基础要素——规制性、规范性和文化—认知性——为组织合法性提供了不同维度的支撑。具体而言，强调规

制性制度要素的理论明确了遵守规则是合法性的基础,合法的组织是那些根据相关法律与准法律要求建立并运行的组织,具体表现为法律法规、奖励惩罚等。<sup>[12](P.70)</sup> 强调规范性制度要素的理论明确了法律范畴以外其他具有约束力的非立法性规则,特别是具有说明性、评价性和义务性的社会生活中的制度规范,具体表现为行业组织合格证明、资格承认等,这在本质上体现了其对行动者如何行为的规范性期待。<sup>[12](P.63)</sup> 与规制性要素相比,规范性要素更可能被组织成员内化和遵守。强调文化—认知性制度要素的理论则要求通过遵守共同的情景界定、参照框架或者被认可的角色模板、结构模板来获得合法性<sup>[12](P.70)</sup>,情境界定和参照框架主要通过

内化于行动者的共同信念和外在于行动者的符号器物来界定<sup>[12](P.65)</sup>。可见,新制度主义所强调的组织合法性的“社会适当性”逻辑认为,组织是由其所处环境中的现象所建构的,并倾向于与这些环境同形,因此获得了合法性和必要的资源,从而得以生存和发展,即迈耶和罗恩所提出的“制度同形”。<sup>[12](P.160)</sup>

本文基于组织合法性分析框架系统地考察了基层党组织对业主组织合法性的塑造过程和机制。具体而言,规制性要素主要从法律法规和奖励惩罚两个维度考察;规范性要素主要从合法证明和资格承认两个维度考察;文化—认知性要素主要从共同信念与符号器物两个维度考察,如表 1 所示。

表 1 组织合法性机制的向度及其指标

指标 向度	规制性要素	规范性要素	文化—认知性要素
秩序基础	规制性规则	约束性期待	建构性图示
逻辑类型	工具性	适当性	正统性
系列指标	法律法规 奖励惩罚	合格证明 资格承认	共同信念 符号器物

(二)案例选择

自 2018 年 7 月起,在中组部的组织指导下,中国浦东干部学院、人民网、中国共产党新闻网等开展了全国城市基层党建创新案例征集评选活动。经过初评、网上展示、复评和终评等环节,最后评选出全国城市基层党建创新最佳案例 40 个和优秀案例 90 个,评选结果中关于党建引领社区业委会建设的案例共计 7 个(包括最佳案例 3 个、优秀案例 4 个),这 7 个案例具有较为典型的地域性和创新性。因此,笔者综合实地调研、文献梳理和网络新闻的数据爬虫,对党建引领城市社区业主组织发展的改革创新进行概括,详见表 2。

二、政党主导的业主组织  
合法性塑造:维度与过程

基于对“红色业委会”治理实践的剖析可以发现,基层党组织在结合社区空间权力结构、党员构成、居民结构和文化氛围等因素的基础上,设计、发展和制度化了一系列切实有效的业主组织合法性

塑造机制,本文将其归纳为规制性维度的规则设计和奖励惩罚机制、规范性维度的组织嵌入与人员选择机制、文化—认知性维度的党建精神融入与党员典型示范机制三种类型。

(一)规制性维度:制度设计与奖励惩罚

从规制合法性的角度看,业主组织是一种“法定组织”,基层党组织通过出台地方性法规,对业主组织的组织结构(包括形式、权利、责任等)、日常运作、重大决策等事项作出详细规定。同时,基层党组织通过设置奖励惩罚等评价机制、使用诱致性策略促使业主组织的组织结构和日常运作符合制度设计。

1.制度设计:对业主组织的规制约束 在《物权法》和《物业管理条例》的基础上,各城市相继出台了地方性法规对业主大会和业委会工作作出全面规范,从立法规范层面强化党建引领。案例中,杭州市《业主大会和业主委员会工作指导规则》、厦门市《党建引领小区治理实施意见》、成都市《关于全面提升物业服务管理水平建设高品质和谐宜居生活社区的实施意见》以及嘉兴市《关于以党建引领推进物业服务企业和业委会建设的指导意见》等

都对业委会党组织如何组建运行,党组织如何对业主大会和业主委员会进行党建引领、指导和监督,以及如何健全街道社区党组织领导下的多方联动机制作出明确规定。

表 2 全国城市基层“红色业委会”党建创新案例的改革要点

地区	案例名称	改革要点
浙江省 杭州市	以党建引领推进业委会和物业服务企业建设	建立条块结合的党建责任体系;健全业委会、物业服务企业党组织体系;创新有机衔接、良性互动的社区联动服务机制;整合资源,强化专业指导
福建省 厦门市	小区建立党支部 治理水平大提升	出台《党建引领小区治理实施意见》,加强顶层设计;建立小区党支部,建强领导核心;党组织嵌入业委会,引领小区自治;广聚社会力量,直接服务群众
四川省 成都市	创新开展居民小区党建工作 引领城市基层“微治理”	发布《关于加强城镇居民小区党建工作的意见》;推动党的组织和工作在居民小区有形、有效覆盖;整合资源,强化“四项服务”;加强法治建设和制度保障
上海市 闵行区	“党建领航·红色物业”——党建引领下的业委会和物业服务行业建设的闵行经验	强化居民区党组织在社区治理中的领导核心地位;实行业委会、物业服务企业的党建全覆盖;建立居委会、业委会、物业服务企业的协同运行机制
上海市黄浦区半淞园路街道	以党建引领业委会规范化建设,破解社区治理难题	强化党组织在业委会建设中的政治引领;确保党组织在业委会规范运作中的组织引领;促进党组织在推动业委会自治中的能力引领;推进党组织在业委会依法依规运作中的机制引领
浙江省 嘉兴市	深化“红色物业”党建让城市生活更美好	发布《关于以党建引领推进物业服务企业和业主委员会建设的指导意见》;建立建强小区业委会,委员会成员候选人由社区党组织审核把关;牵头建立由居委会、业委会、物业服务企业共同参加的多方联席会议制度;党员引领“优服务”,建强党员楼道长队伍
北京市东城区永外街道	“红色物业”助力永外发展“一带一网”彰显时代担当	强化业委会管理,形成物业与业主之间双向激励与约束;深化物业、业委会、社区人员的交叉互动;全面构建以党建引领为特色的物业服务管理体系

注:根据全国城市基层党建创新案例评选结果<sup>①</sup>整理

地方出台的一系列法规构成了业主组织实践的制度背景,为具体政策的执行提供了法理依据。第一,明确党领导业主大会和业主委员会,要求在业主委员会中设立党组织。杭州市《业主大会和业主委员会工作指导规则》和成都市《关于全面提升物业服务管理水平建设高品质和谐宜居生活社区的实施意见》明确提出,在业主委员会中设立党的基层组织,开展党的活动,加强对业主委员会和广大

业主的政治引领。第二,明确党组织对业主委员会的指导监督作用。杭州市《业主大会和业主委员会工作指导规则》明确规定,业主大会和业主委员会在党的领导下开展物业管理活动,对社区重大事项应先召开业主委员会党组织会议或党员委员会讨论,形成共识后再提交业主委员会或业主大会决定。<sup>②</sup> 第三,明确引导支持党员参选业主委员

① 参见《全国城市基层党建创新案例评选结果公布》, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2019/0920/c117092-31363966-2.html>, 2019 年 9 月 20 日。

② 参见《杭州市业主大会和业主委员会工作指导规则》, [http://fgj.hangzhou.gov.cn/art/2018/9/14/art\\_1229265366\\_1228237.html](http://fgj.hangzhou.gov.cn/art/2018/9/14/art_1229265366_1228237.html), 2018 年 9 月 14 日。

会。杭州市《业主大会和业主委员会工作指导规则》、厦门市《党建引领小区治理实施意见》、成都市《关于全面提升物业服务管理水平建设高品质和谐宜居生活社区的实施意见》都规定,要引导和支持业主中的党员通过法定程序成为业主代表、业主委员会成员,并推动社区“两委”班子成员通过法定程序进入业主委员会,实行“双向进入、交叉任职”。第四,明确不宜作为业主委员会委员候选人的情形以及人员公示、审核程序。杭州市《业主大会和业主委员会工作指导规则》明确规定,违反国家法律法规、违反党纪党规、拒缴物业服务费等9种形式的人员不得参选业主委员会。

2.奖励惩罚:对业主组织的考核评价 规制性过程除了确立规则和监督他人遵守规则之外,还具有实施奖励或惩罚以影响组织结构、组织运行等作用。在组织场域,基层党组织通过设定获得资金、合约等奖励性条件,或者设定业主组织因承担工作获得补助的条件,给愿意遵守条件的业主组织提供物质奖励,并制定相应的考核评价机制,对不遵守条件的业主组织给予相应的惩罚,从而使业主组织符合制度设计。

一方面,建立相应的物质奖励制度,鼓励业主组织建立党组织。例如,厦门市给小区党支部书记发放每月300元的工作补贴,下拨党支部创建经费和党员活动经费;成都市创设“社区发展治理专项保障资金”和“社区发展治理专项激励资金”;浙江嘉兴对新建的“红色物业”党支部按照每年5000元的标准给予补贴。另一方面,建立业主组织的考核评价机制,强化业主组织的规范化运行。例如,杭州市制定了详细的业委会履职情况考核方案,每年对业委会的履职进行考核,并将其作为评先表彰和换届的重要依据;在上海市闵行区业委会担任负责人的每年年底要向居民区党组织进行述职评议并接受考核,考核结果面向社区公开,并将其作为“红黑榜”评价的重要依据;上海市黄浦区半淞园路街道制定了包括6大规范、36条标准的业委会法治评估办法,提高了业委会运作的规范化水平。

## (二)规范性维度:组织嵌入与人员选择

规范合法性是指法律范畴以外的其他具有约束力的非立法性规则,体现了一种规范性期待。非立法性规则通常来自政治权威系统或者行业协会的认可和支 持,即合法证明和资格承认。对于中国的业主组织而言,来自政党政治权威系统的认可和支 持尤为重要。实践中,基层党组织通过对业主组

织的组织嵌入和人员选择对业主组织的组织结构和人员结构进行规范。

1.组织嵌入:对业主组织的组织覆盖 将业主组织纳入基层党组织体系是执政党对业主组织合法性建构的重要措施。重视基层工作、夯实群众基础历来是中国共产党组织建设重点,特别是将“支部建在连上”作为中国共产党建党建军的一项基本原则,使党的路线、方针、政策能够及时延伸到基层,强化了党组织的领导核心作用。面对城市社区业主组织的党建“真空”问题,基层党组织通常会采用嵌入方式实现对社区业委会的组织覆盖和工作覆盖,以强化基层党组织对社区治理的领导。

“嵌入性”概念是卡尔·波兰尼在《大转型》中首次提出的,嵌入性理论是研究社会资本、社会网络问题的理论基础。“嵌入性”作为理解政党行动逻辑的重要机制,不仅是政党组织地域扩张和地域渗透的重要机制,也是政党组织发展的重要方式。<sup>[19](P.58)</sup>实践中,基层党组织通过组织嵌入的方式实现对社区业委会的组织覆盖和工作覆盖。一方面,通过创新党组织设置的方式实现党组织的全覆盖。通过采取单建、联建、区域建、派驻党建指导员等多种方式推进业委会、物业企业的组织覆盖,有效保证了党组织对业委会的领导和监督。按照“因地制宜、分类指导、有序推进、应建尽建”的原则,加大对业委会党支部或党的工作小组的组建力度。例如,福建省厦门市通过联建方式建立了“建制性”或“兼合式”小区党支部,上海市闵行区采取联建、区域建、派驻党建指导员等多种方式进行社区治理,上海市黄浦区则通过组建“内生式”和“派驻式”两种模式组建业委会党的工作小组。另一方面,建立街道社区党组织领导下的多方联动运行机制。具体而言,由街道社区党组织牵头建立居委会、业委会、物业企业、驻区单位和业主等主体共同参加的党建联席会议制度,定期召开会议,并建立制度化的协商、处理与监督机制,共同研究方案、共同处理重大社区公共事务。例如,杭州市的协同议事制度、上海市黄浦区的综合治理联席会议、成都市的党建联席会议制度和嘉兴市的多方联席会议制度等都着力构建街道社区党委领导下的多方联动机制,促进不同主体间的相互衔接、相互配合。

2.人员选择:对业主组织的人员把关 业主精英在社区治理中具有重要作用,业主精英的领导特质不仅对业委会的工作理念、资源获得和运作方式等产生重要影响,而且深刻影响着业主共同行动的

能力。<sup>[20]</sup>通过党组织主动介入社区治理,党组织和基层政府对业主组织有较强的控制力和较大的主导权,能够推选出党和基层政府认可的、群众信任的、工作能力强的人员作为业委会候选人,以更好地引领业主组织的发展和社区治理。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确提出:“探索符合条件的社区居民委员会成员通过法定程序兼任业主委员会成员。”<sup>[21]</sup>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》明确要求,“推进在业主委员会中建立党组织,符合条件的社区‘两委’成员通过法定程序兼任业主委员会成员”<sup>[22]</sup>。

实践中,基层通常采用关口前置、“双向进入、交叉任职”的方式实现对业委会人选把关和对业主组织人员的良性选择。第一,通过关口前置把关业委会的人选。在业委会组建和换届过程中,街道社区和主管部门党组织通过提前介入、严格把关的方式积极引导、支持业主中的党员和具有财务、法律、管理等专长的业主积极参选业委会,真正使组织认可、群众信任的人成为业委会成员。在业委会的组建和改选过程中,杭州市、厦门市、上海市、嘉兴市等都采取关口前置的方式对业委会人员进行严格把关,提高了业委会成员中党员的比例。第二,实行“双向进入、交叉任职”。一方面,基层鼓励属地的总支(支部)委员和居委会委员积极参与社区自治等工作,以业委会换届为契机,推荐“两委”委员经法定程序担任业委会主任或委员;另一方面,支持专业能力强、素质高的业委会主任、委员进入“两委”委员队伍。以上7个案例都在积极推进居民区“两委”委员与业委会成员的交叉任职。可以说,业委会成员具有体制内身份或亲体制倾向,这正是业主组织被纳入政党体制框架的重要原因与体现。

(三)文化—认知性维度:党建精神融入与党员典型示范

文化—认知性维度强调共同的价值观、信念、符号器物等在影响和塑造组织合法性方面的重要性。从理论上讲,已经确立的文化认知系统为组织的存在提供了解释框架,特别是“如果一个组织想要获得合法性,那么这个组织所奉行的价值观就必须与更广泛的社会价值观相一致”<sup>[23](P.183)</sup>。对于政党而言,其对业主组织进行价值观的引领和整合不仅体现了政党的意识形态引领功能,而且是政党对社会实施领导和控制的最重要的工具之一。实践中,党通常采用党建精神融入和党员典型示范两

种方式对业主组织的理念进行塑造,进一步推动业主对党组织和业主组织的认同,增强党与人民群众的联系。

1.党建精神:对业主组织的理念塑造 政党的意识形态引领是培养业主组织形成共同的价值观和目标的重要方式。从本质上讲,政党将符合其利益需要的价值观以潜移默化的方式灌输和渗透到家庭、学校、媒体等社会团体之中,使社会团体的宗旨和活动符合某种政治规范。实践中,政党往往会采用一套共同信念与符号器物构成场域的组织化原则,并对这些物质实践与符号结构进行精心的设计、制定和详细的阐述<sup>[12](P.194)</sup>,将政党的意识形态和价值观念“嵌入到组织惯例、形式或公文档案之中,嵌入人工器物——我们的工具、硬件和机器之中”<sup>[12](P.135)</sup>。

一方面,强调党建精神的制度化注入。通过制度化学习机制,强化业主组织的奉献担当意识和初心使命意识。北京市东城区永外街道明确“五个一”任务,即每月缴纳一次党费、学习一篇文章、观看一部电教片、参加一次主题活动、做一次志愿者,并依托物业行业支部建立“红色学院”,设置了红色导师、红色课程,定期组织党员集中培训,强化业委会的“红色基因”。另一方面,强调党建元素的标识性感召。以一系列政治符号营造特定的政治氛围,如,通过设立“党群服务中心”和开展“主题党日”活动以及设计各类活动中的标语、图标等,使业主将政治符号所表征的意识形态和政治观念内化于心。例如,上海市闵行区通过社区党组织的规范化建设打造有场所、有设施、有标志、有党旗、有书报、有制度的“六有”阵地,为社区活动注入“红色基因”;浙江省嘉兴市则在有条件的社区设立党建展示区、党员活动站所、综合服务中心、志愿者服务站所等空间,延伸“红色触角”,强化标识性感召;厦门市加强小区公建场地的资源整合,建设党群之家作为小区党支部、业委会和居民共同的议事场所、服务场所和活动场所。

2.党员典型示范:对业主组织的行动引领 典型示范是增进业主对党组织和业主组织认同、增强党与人民群众联系的关键环节,是基层党组织引领和发动业主进行自我管理、自我服务以及参与社区治理活动的重要机制。拥有党员身份的业主基于其中国共产党党员的政治身份和政治觉悟成为社区政治的积极主动参与者<sup>[24]</sup>,从而调动了其他业主参与社区管理的积极性。

一方面,社区党员自觉主动亮身份,积极参与社区治理。提倡党员在社区佩戴党员徽章,尤其是在参加社区或小区活动时党员要佩戴党员徽章,主动亮明党员身份。福建省厦门市注重引导小区人大代表、机关干部、贤达人士等亮出党员身份,开展义诊、家电维修、书法教学等志愿服务,积极为小区治理的各个方面作出贡献。浙江省嘉兴市则加强党员楼道长队伍建设,围绕文明城市创建、小区管理、基层治理等工作重点,切实担负起宣传员、信息员、服务员、调解员、监督员和示范员等工作职责。另一方面,党员以身作则树标杆,发挥典型带动作用。例如,四川省成都市要求党员都要到居住地社区报到,充分发挥其在社区治理中的先锋模范作用;北京市东城区永外街道通过发挥联合党支部的战斗堡垒作用和优秀党员、一线骨干的先锋带头作用,组建了“永外红色物业抢险抢修冲锋队”,担负起一些年久失修、设施老化的“老大难”小区的日常维护检修、重要抢险抢修任务。可以说,通过党员以“亮身份、强素质、做表率、树形象”等方式积极参与业委会活动和社区活动,基层实现了社区空间内的群众动员,激发了业主参与社区治理的积极性,提升了社区的社会资本。

### 三、政党主导业主组织合法性建构的实践意义

本文所讨论的政党对社区业主组织的合法性建构过程体现了“以党领社”的社会治理理念,凸显了政党的政治吸纳和整合功能。首先,党组织通过地方法律规则的设计对业主大会和业主委员会进行引领、指导和监督作出详细规定;其次,党组织通过组织嵌入、人员选择、交叉任职等方式获取对业主组织的成立、换届和运作的主导权,使得亲体制人员更有可能成为业委会成员;最后,党组织通过党建精神融入和党员的典型示范重塑业主组织的宗旨和行动逻辑。基于此过程,原本属于体制外的业主组织逐渐被纳入政党主导的体制框架,形成了业主自治实践的“体制化”现象。<sup>[25]</sup>可见,政党主导的社区业主组织合法性构建对于推进社区善治和社区良性运行具有重要意义。

(一)推动了业主组织的规范化成长,确保了多元治理主体活力与社区秩序的“双把关”

作为社区空间重要的社会组织,业委会具有

“挑战力量”与“辅助力量”的双重属性,既是最有力的集体行动的载体之一,也可以为社区提供公共物品。<sup>[26]</sup>理性的执政党应当规避业委会作为集体行动载体的“麻烦制造者”角色,并将其塑造成“社区管理抓手”。为此,党组织通过制度设计、组织嵌入、人员选择等方式强化党对业委会领导的制度规定和规范化建设,凸显业委会及其活动符合“政治正确”,推动其规范化成长。此外,由于业委会与物业公司之间往往存在激烈的利益冲突,需要对物业公司与业委会的关系进行有效调节,以避免更大规模的“次生矛盾”发生。党组织通过广泛覆盖的网络特别是通过多方联席会议制度、重大事项协商机制等来化解由“市场专制型—他治政体”向“业主主导型—自治政体”转型中可能产生的矛盾冲突,避免了更大范围危机的出现,保障了社区秩序稳定,促进了社区和谐。<sup>[27]</sup>因此,政党主导的业主组织合法性构建既推动了业主组织的规范化成长,又确保了多元治理主体活力与秩序“双把关”,实现了社区秩序安定和谐。

(二)将业主组织纳入开放性党建网络,推动了社区空间多元治理主体的协同治理

基层党组织对业主组织的合法性构建凸显出政党组织社会、培育社会的积极取向,并将业主组织纳入到更为广阔的基层区域化党建体系之中。一方面,作为使命型政党,中国共产党拥有比行政组织有更易伸展的空间,其实践逻辑正从“科层化”向“去科层化”转变,党组织凭借自身的“跨界”领导机制超越了政府科层组织的本位局限,巩固和强化了党组织领导与业主组织之间的联系,强化了党对业主组织的领导;另一方面,基层党组织通过将业主组织纳入开放性党建网络,形成了一种制度化的合作网络框架。特别是实践中形成的多方联席会议制度在不打破既有组织边界和现有规章条例的情况下,依托党建网络形成意见交流、资源共享、优势互补的协同治理机制。可以说,基层党组织通过对业主组织的合法性建构,将党建纳入政党主导的社区治理体系,为横向治理网络搭建不同治理主体间协商合作的协同治理机制,实现了社区空间各类组织的有效参与和整合。

(三)引领社区公共性的重建,推动社区治理共同体生产

政党主导的业主组织合法性建构既强化了社区治理的思想政治基础,又培育了社区的公共价值。无论是将党的集中统一领导嵌入社区治理规

则、健全党对社区组织领导的制度规定,还是以制度化的政治学习和“红色文化”浸润强化社区业主组织的“红色基因”,基层党组织力图通过物理化的党建元素和人格化的党员典型示范建构一个具有特定政治符号和政治行为的治理场域,使社区业主和业主组织时刻接收政治信号,进而推动意识形态和政治观念的内化,实现政治社会化。这不仅增强了社区空间业主组织的政治意识,而且提升了基于地缘和业缘建立起来的社区公共意识,增强了业主对其所属社区的归属感和认同感,激发了社区业主参与社区治理的动力,从本质上体现了社区公共性的建构过程。社区公共意识和社区公共性均指向滕尼斯强调的建立在“本质意志”和“共同记忆”之上的彼此亲密、信任、休戚与共的“共同生活”<sup>[28]</sup>,这正是党建引领社区业主组织发展的根本目的所在。

## 结语

作为城市基层党建和基层社会治理有机融合的重要尝试,“红色业委会”实践可以作为城市基层党建向纵深发展的着力点。一方面,基层党组织通过规制性维度的规则设计和奖励惩罚机制、规范性维度的组织嵌入与人员选择机制、文化—认知性维度的党建精神融入和党员典型示范机制,真正实现了基层党组织对社区业主组织的领导,并把业主组织引导到社区治理的轨道上来,进而实现了党领导下多方协同参与社区治理的新格局。另一方面,通过党建引领业委会建设,增强了社区治理的“红色”基因,增强了居委会、业委会和物业服务企业等不同类型社区组织的奉献意识、服务意识、担当意识,使其更容易寻找到彼此之间的共同利益,进而采取共同行动,形成基层社会治理的合力。可见,“红色业委会”是城市基层党建与基层社会治理有机融合的有效形式。此外,由于业主们在社区治理中往往更看重实际成效,“红色业委会”在实践中切实解决了涉及群众切身利益的“急难愁”问题,化解了社区矛盾,提升了人民群众的获得感、幸福感和安全感,这也成为推动“红色业委会”实践不断深化发展的动力。

## [参考文献]

- [1]张振,等.业主委员会培育与社区多中心治理模式建构[J].中州学刊,2015,(9).

- [2]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28.
- [3]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [4]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).
- [5]张磊.业主维权运动:产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查[J].社会学研究,2005,(6).
- [6]陈鹏.国家—市场—社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例[J].公共管理学报,2013,(3).
- [7]吴晓林.房权政治:中国城市社区的业主维权[M].北京:中央编译局出版社,2016.
- [8]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).
- [9]张振.共性中的差异:中美城市业主组织合法性比较——基于新制度主义的分析[J].北京社会科学,2018,(3).
- [10]马克斯·韦伯.经济与社会[M].林荣远,译.上海:上海人民出版社,2010.
- [11]Suchman, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches[J]. Academy of Management Review, 1995, (3).
- [12]理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [13]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [14]邓燕华.社会建设视角下社会组织的情境合法性[J].中国社会科学,2019,(6).
- [15]管兵,岳经纶.双重合法性和社会组织发展——以北京市19个小区的业主委员会为例[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2014,(5).
- [16]张超,朱俊瑞.社会组织合法性的双重面相及其生成逻辑——基于杭州6家“引领型”社会服务组织的分析[J].浙江学刊,2018,(1).
- [17]高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000,(2).
- [18]Dacin M T, et al.. The Legitimacy of Strategic Alliances: an Institutional Perspective[J]. Strategic Management Journal, 2010, (2).
- [19]安格鲁·帕尼比昂科.政党:组织与权力[M].周建勇,译.上海:上海人民出版社,2013.
- [20]何艳玲,钟佩.熟悉的陌生人:行动精英间关系与业主共同行动[J].社会学研究,2013,(6).
- [21]中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意



- 见[N].人民日报,2017-06-13.
- [22]关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见[N].人民日报,2019-05-09.
- [23]沃尔特·W.鲍威尔,保罗·J·迪马吉奥.组织分析的新制度主义[M].姚伟,译.上海:上海人民出版社,2008.
- [24]李骏.住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主[J].社会学研究,2009,(5).
- [25]盛智明.制度如何传递?——以A市业主自治的“体制化”现象为例[J].社会学研究,2019,(6).
- [26]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005,(6).
- [27]朱前星.执政党的社会整合与权威塑造:一个比较的视角[J].国外理论动态,2018,(6).
- [28]滕尼斯.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:北京大学出版社,2010.
- (责任编辑 屈虹)

# Construction of Legitimacy: A Strategic Mechanism for Party Building to Lead the Development of Urban Community Owners' Organizations

## ——Taking the Case of Party Building Innovation of Red Owner Committee at the Grassroots Level in Cities across the Country as an Example

ZHANG Zhen

(School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an Shaanxi 710049, China)

**[Abstract]** New institutionalism believes that legitimacy is essential to the survival and development of organizations. The legitimacy of organizations mainly comes from the three dimensions of institutional regulation, normativeness and cultural—cognitiveness. Based on the analysis of the red owner committee practice cases, it is shown that in the context of China's social governance system, the basic—level party organizations adopt a regulatory dimension of rule design and reward and punishment mechanism, a normative dimension of organizational embedding and personnel selection mechanism, and culture—the integration of the party building spirit of the cognitive dimension and the typical demonstration mechanism of party members has brought the owners' organizations into the political party—led institutional framework, and reshaped the legitimacy of the owners' organizations. The legitimacy of the party—led owner's organization embodies the social governance concept of the party leads the society, and it has a role in promoting the standardized growth of owner organizations, ensuring the vitality of multiple governance entities and the double check of community order, as well as it has important practical significance to the production of community governance community.

**[Key words]** New Institutionalism; Legitimacy; Party Building; Owner Committee