

基层社会区域化党建的治理转型运作探索 ——以南京市华侨路街道为例

杨涛

(南京大学政府管理学院, 江苏南京, 210093)

摘要: 时代的变迁, 要求执政党在基层社会对党的组织体系和运作方式进行改革和转型。南京市华侨路街道探索以街道大党委制、结对共建、社区党员议事会和党员服务站为执政党在基层社会对党的组织体系和运作方式进行改革和转型运作的主要方式, 在社会管理中发挥了重要作用, 同时也暴露出诸多问题。为促进党的治理转型, 首先是实现党内治理改革, 包括推进“条块党组织关系”法治化、制度化和规范化进程, 要求大党委委员由基层党员选举产生, 改革社区管理体制等, 在此同时, 要加强党外合作治理。

关键词: 基层党建; 区域化党建; 街道大党委制; 执政党治理转型; 中国共产党组织体系

中图分类号: D262

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)04-0071-05

改革开放以来, 市场经济的发展、社会领域的形成以及社会群体和社会利益的分化, 都使得传统的党政国家体制由一元向多元演变, 由单一结构向复合结构变迁。非公企业、社会组织 and 社区党组织中的党员渐多, 党员不依托单位, 党组织不依托行政已是普遍现象。在社会变迁过程中, 执政党的组织体系也在发生变化, 大体上可分为体制内党的组织体系和体制外党的组织体系, 前者与国家政权结为一体, 因而能够享受到体制内的资源; 后者离国家政权较远, 因而享受不到体制内的资源, 比如社区党组织、非公企业中的党组织和社会组织中的党组织。在党的组织体系中, 由于资源分配的不公正和权责的不均衡而导致不同党组织或党员群体之间的冲突与分化。如何通过党内治理方式的转变和相应的制度设计来整合党的组织体系? 针对基层党建中出现的问题, 华侨路街道做出了积极的探索和回应, 对于党的治理方式的转型具有重要的借鉴意义。

一、 华侨路街道区域化党建成绩与问题

(一) 大党委制和结对共建

华侨路街道“大党委制”指“由街道党工委委员担任编内委员+驻地单位党组织负责人担任编外委

员”的设置模式。以街道党工委现有委员为基础, 聘任驻地党政机关、大中型企事业单位、非公经济党组织负责人担任街道党工委兼职委员, 以该委员会制度构筑上下相通、左右联动的党建工作网络。在协商合作的过程中, 通过规则和秩序的建立, 来消除各行动主体间、党组织间的隔阂和误解, 填补社会管理中的空白点。在大党委制的基础上, 在社区层面普遍实行“结对共建”的帮扶制。结对共建指的是, 辖区内大党委委员和其他辖区机关单位、企事业单位或社会组织参与社区共建, 以项目为载体对社区困难群体进行结对帮扶, 以社区活动为依托由辖区内组织投入其优势的资源(如场地、人员、技术、设配、知识或资金), 发挥辖区内党组织间的联动作用, 在帮扶过程中塑造党在民众中的形象。

1. 运作功能

华侨路街道大党委制和结对共建的制定和实施, 是党针对基层党建中出现的新问题而调整党组织的结构和运作方式, 由“条块分割”调整为“以块为主”的属地化党建模式,^[1]有利于缓解街道党工委和基层职能机构党组织之间的条块冲突。在分离的、分散的各种类型的党组织之间建立起制度化的协商合作的渠道, 加强了辖区内党员之间的交流、信任和合作。通过大党委制和结对共建, 将机关、企业的资源优势向社区党组织倾斜, 对不同组织中不同类型的资源进行整合

收稿日期: 2012-02-19; 修回日期: 2012-06-19

基金项目: 国家社科基金“城市社区的组织体系与功能研究”(11CSH057); 2011年江苏省研究生创新计划“参与式合作治理”项目(CXLX11-0012)

作者简介: 杨涛(1983-), 男, 安徽无为, 南京大学政府管理学院博士生, 主要研究方向: 政治社会学, 合作治理。

和分配,提高社区党组织服务基层、服务群众的能力。

兼容开放的组织构架是大党委制和结对共建的内在要求。这种组织构架可以解决两方面的问题:①资源整合:将机关企业的优势资源向社会倾斜,有利于培育机关、企业的社会责任感,也有利于缓解强势群体和弱势群体间的对立和冲突。②利益整合:不同的群体、不同的组织形态,有不同的利益需求,通过兼容性的组织构架在协商与合作中谋求均衡发展。

2. 运作过程中存在的问题

华侨路街道“大党委制和结对共建”旨在对辖区内分散的党组织和党员进行整合,通过优化党组织资源来服务于社区建设,对实现“党内整合和社会整合”发挥了重要作用,^①但在运作过程中也暴露出一些问题。

第一,街道大党委制运作过程中,辖区内党的组织网络中的“条块分离”“条块冲突”问题较为突出。

大党委制旨在强化属地化党组织在街道辖区内的组织和协调能力。但由于职能部门的党组织与街道党工委之间不存在行政隶属上的关系,而且有的职能部门的行政级别位于街道党工委之上,导致区域化党建在实践过程中不能有效地整合和协调街道“块”的党组织与“条”的党组织之间的关系。正如街道党工委夏书记所说:“街道办是区政府的派出机构,街道党工委对辖区内的职能部门党组织只有协调权。只有在社会出现紧急突发性事件时,街道党工委才被授权对条的职能机构进行统筹管理。在平时,街道没有这个权力。”

华侨路区域化党建意在突出党组织和党员的属地化管理。现在的问题是块的党组织的权限相对过低,条的职能机构的党组织的权限相对较高,这就使得条块的权责不对等。有些驻区机关属地化意识淡薄,习惯于职能机构的条的管理,不乐意接受街道党工委的指导和协调。因此,不能对街道党工委与职能机构党组织之间关系做出明确的制度规定,街道党工委所开展的区域化党建就会受到限制。

第二,辖区内职能机构党组织所承担的“共驻共建”与职能机构业务运作之间存在不一致和冲突。

职能机构在以项目为载体开展“结对共建”的过程中,被要求认项目、签协议和捐资源。但项目认领和帮扶活动主要还是自上而下的体制内动员,在渠道和方式上较为传统和单一。大党委制下的编外单位和组织,对项目认领和帮扶活动没有选择的余地。正如市中级人民法院陈书记所说:“我们单位是街道大党委的编外委员。对社区困难群众结对帮扶,为社区公益活动奉献我们的资源,都是应该的。我们单位的结对帮扶是自上而下发动和安排的,是作为任务分摊到我们单位的,在政治上必须要完成。我们法院是职能机构,平时的审判工作任务非常繁重,对于有些结对共

建是心有余而力不足,也没有时间和精力下基层社区进行帮扶,但作为一项任务又不得不下去。如果分摊的结对对象少一些,还可以承受。要是多了,有些党员在帮扶中就有怨气,不尽心,敷衍了事。群众也能感知到你真心服务还是搞形式主义。这样,被帮扶的群众也不满意,会抱怨。”在结对共建中,机关党员的帮扶工作也是有限度的。如果超出了这个限度,就难免出现形式主义的表演性质的活动。

在转型过程中,执政党对街道大党委的定位不准,没有明确大党委的权责。一方面,对街道大党委的功能定位与它的权力级别是不对等的、不明确的;另一方面,街道大党委与街道党工委和区级党委之间的权力关系没有明确的法律、制度规定。相比较而言,大党委是从属性的边缘化的制度安排,它的权力级别相对较低。大党委的编外委员是由街道党工委选定组成,而不是由辖区内党员群众选举产生,普通党员也监督不了委员的权力。

(二) 社区党员议事会与党员服务站

在华侨路街道,社区党员议事会主要由社区党组织领导班子成员、驻区单位党组织代表、社区在职党员代表、社区离退休党员代表、社区成员代表大会中的党员代表、社区困难群体中的党员代表、社区专职工作者中的党员,以及社区居民积极分子组成。邀请社区内德高望众的离退休党员或驻区单位党组织代表担任会长,社区党组织负责人承担秘书长职责。社区党员议事会的组织结构打破了传统的基层党组织决策主体单一,利益诉求相近的状况,在不同群体党员代表的参与下,构建了一个民主开放的各方利益表达与诉求的平台。社区党员议事会就共同关心的议题进行协商,达成协议,并对协议的执行进行监督,有重点、分阶段地解决社区的难点和重点。社区党员服务站是与社区党员议事会相配套的工作机制。社区群众向社区党员服务站反映的各类诉求,通过社区党员议事会讨论决策,由社区党员服务站的志愿者落实解决。

1. 运作功能

在社区公共空间中,社区党员议事会将党的议事决策体系由一个领导集体“社区党组织”扩展到一个领导群体“社区党员议事会”。它是由来自不同群体的党员所组成,在参与中各成员都居于平等的主体地位,就社区公共议题进行协商、合作、决策和治理,在满足民众需求或诉求的过程中树立和巩固党的权威。社区党员议事会能够有效地吸纳和整合社区内党组织资源,具有开放性组织架构的特性:①非政府性。它是社区不同群体党员的政治团体,不具备政府行为能力;②志愿性。它是由社区党员发起,由社区党员、社会组织和居民自愿参与;③代表性。它的成员来自于社区不同群体的党员

代表,反映不同群体党员的观点和呼声;④互惠性。议题方案的制定兼顾不同群体的利益需求,最大限度地实现多方参与主体之间的合作共赢。例如,针对老旧小区的安全问题,社区党组织召开社区党员议事会商议小区安全议题,决议成立小区安全自治委员会和义务巡逻队。在基层社会,党不是依赖于行政权汲取权威,而是以平等的主体地位,在制度的规范下,与其他参与主体协商合作以治理社区公共事务。^[2]

社区党员服务站是党组织在社区服务群众、联系群众的窗口,包括党员志愿者服务活动、党员便民服务和党员示范活动。社区党员服务站是党员参与社区公益活动的制度化平台。驻区单位的“公职党员”被要求浮出社区、亮出身份,到社区报到,接受单位和社区的“双重管理”。机关党组织和党员领导干部要建立定期下访基层,服务群众。党代表、人大代表和党员政协委员被要求定点接访群众。社区党员服务站具有公益性组织特征:①针对群众诉求,为群众提供低偿或无偿服务。②党员服务站由不同类型的志愿者服务队组成,开展符合不同社区群体需求的公益活动。③社区党员服务站是由社区党员发起,接受社区内不同单位、不同群体的职工和居民志愿加入。④党员服务站可以借助驻区单位和共建单位的资源优势,共同为社区居民服务。在基层社会,执政党以社区党员服务站为平台,在为民服务中增强党的“社会性”功能,^[3]实现党的权威再生产。

2. 运作过程中存在的问题

华侨路街道所实施的社区党员议事会和党员服务站,旨在对党的组织方式和活动内容进行重构和制度设计。在整合资源、开展合作和服务民众的过程中,实现党对社会的整合,巩固党的执政基础。尽管党员议事会和党员服务站在推进社区党建工作方面发挥了重要作用,但在运作过程中所出现的问题也值得研究者和实务工作者注意和深思。

第一,社区党组织行政化。^[4]在华侨路街道社区,社区党员议事会的主要构成是社区党组织,而社区党组织和居委会的设置重叠,党组织的成员往往兼任居委会的委员。在工作中,居委会承担大量的行政事务,只能将有限的人员、时间和精力投入议事会和服务站的工作。社区党组织行政化,既背离了社区自治的要求,又不利于社区党组织的“社会性”功能的发挥。

第二,党员参与的形式化。在自上而下的动员下,党员被要求参与党的公益活动,并受到相应的考核和奖惩。在这样的制度安排和上级党组织的动员下,党员参与社区公益活动就转换为形式化的、低层次的参与活动,还带有一定程度的表演性质。基层党员普遍缺乏参与党内活动和社区公益活动的动力,表现在参

与质量低,参与结构不均衡;参与方式被动多,主动少。^[5]在华侨路街道,社区党建活动的参与者多是老年党员,参与者的年龄结构不合理。社区党建活动对中青年党员缺乏吸引力。社区党建活动主要是传统的党内学习、教育和党员服务活动,年轻的党员对于这样的党建内容不感兴趣。这在一定程度上反映出社区党建的内容安排和议题设定与时代相脱节,与基层广大党员的真实需要相脱离。

第三,党员权利虚置化。在体制内自上而下的安排下,党员被要求参与社区公益活动,党员参与的方向是自上而下,参与的动力是上级党组织动员,参与的目标是在党员志愿服务中塑造党的形象和汲取合法性资源。党员参与往往不是自愿参与,而且在参与过程中往往只讲党员的责任,忽视党员的权利。党员不是只有参与的责任,也应享有和落实党章所规定的党员权利。实际上,在基层社会,党员权利存在一定的“虚置”现象,^[6]表现在非自愿参与和党员权责的不对等。党员的选举权和被选举权难以落实,在一定程度上致使党员参与公益服务的形式化、表演化、低效和怨气。基层党员要么被排除在重大党内议题的制度化参与之外,要么在议题的决策过程中被要求保持沉默。长此以往,就会导致基层党员要么选择回避参与,要么选择形式化的过场式的参与。

无论是单位内或是体制外的党员,他们的党员先锋模范作用只有在权利与义务的对等条件下,才能使得大部分的党员真正地履行作为党员的责任,也才能使得党员服务活动持久和有效。只有保证党章上所规定的党员权利得到落实,才能激发党员对党组织活动的兴趣、认可和支持。

二、区域化党建的治理转型思考

(一) 党内治理转型

华侨路街道“大党委制、结对共建、社区党员议事会和党员服务站”的实施,都可以被归结为区域化党建。区域化党建是党在基层社会实施党内转型与组织重构的重要举措,也是党面临社会转型和党组织自身变化而做出的组织和制度变革,旨在有效地实现党的政治功能和社会功能,即政治上巩固党在基层社会的执政基础,不断汲取党的合法性资源;在社会上反映、代表和维护基层群众的利益,实现党在国家与社会之间发挥桥梁和纽带的作用。区域化党建,旨在实施党内治理结构的转型,又要构建“党整合国家和社会的组织网络体系。”^{[7](210)}华侨路区域化党建在实践中取得了一定的成效,但在创新党建模式的过程中,

难免会出现这样那样的问题。针对华侨路区域化党建中出现的问题,必须在以下几个方面加以改革和完善。

1. 推进“条块党组织关系”法治化、制度化和规范化进程

为有效发挥街道大党委制的功能,要求推进“条块党组织关系”法治化、制度化和规范化进程。党的社会性要求弱化职能部门党组织的权力,强化街道党组织的综合协调的权力。条的部门主要负责行政业务,而将党的组织活动交由街道大党委负责,从而使得街道大党委的权力和责任对等。同时,在制度上规范街道大党委和上级党委之间的关系,既要保证上级党委对下级党委的权威,又要给予街道大党委必要的、与其职责相匹配的权力。

2. 大党委委员由基层党员选举产生

为推进党内治理转型,要求大党委编内委员和编外委员由基层党员选举产生,其合法性直接来源于基层党员,保证党员的选举权和被选举权。

目前,大党委委员基本上代表了辖区内有影响力的单位或组织,而相对弱勢的党组织或党员被排除在外。而且,在决策中不同的委员具有不对等的决策权。这就导致基层的党组织或党员没有充足的动力参与街道大党委制及其所开展的党的活动,其原因在于不同的党组织和不同的党员间具有不对等的权利和义务。因此,有必要在街道大党委制中引入竞争性选举制度,以保证参与主体间地位的对等性和均衡的决策权。

3. 改革社区管理体制

为更有效发挥议事会的功能,要求对社区管理体制进行变革。

在华侨路街道社区,社区党员议事会的主要构成是社区党组织,而社区党组织和居委会的设置重叠,党组织成员往往兼任居委会委员。在工作中,居委会承担大量的行政事务,只能将有限的人员、时间和精力投入党员议事会的工作,既背离了社区自治的要求,又导致社区党员和居民对议事会的低参与。党的治理转型,要求在社区贯彻政社分离和党政分离;既要“避免将行政力量扩展并附加在社区党组织的建设之中”,又要“防止社区党组织凌驾于社区组织之上;”^[8]在制度上明确社区党员议事会的职能权限、与街道党工委的关系以及与社区自治组织、社会组织间的关系。

(二) 党外合作治理

为提升社会管理的效益和实现党的权威再生产,党必须与社会组织以及其他行动主体建立规范化的合作关系。建构党与社会组织之间的关系,不能以实现党对社会组织的控制为出发点,相反,应该以党如何有效地联系社会组织、发挥社会组织的功能为出发点。^[9]在党、社会组织及其他主体间强调平等、参与、

协商和合作。治理型政党指的是,政党权威的树立和增进是通过对公民社会中其他组织的培育、引导和规范实现的,执政党的嵌入不是对公民社会法定的功能替代而是对其功能履行的推动与保证。^{[10](312-214)}党在社会组织中建立党组织不是取代社会组织,而是发挥党的培育者、引导者和规范者的角色,以促进党与社会组织协同发展。在党的引导下,对社会组织进行培育,能够生产社区社会资本,教育人们行使公民权利和义务的技能,提供一个表达内心想法的框架。

1. 从社会管理的“成本——效益”来看,党与社会组织进行合作可以有效地降低成本、提升效益

由于成本和资源的限制,党或国家不可能提供所有的公共产品或服务。有些公益事业是在党的直接管理下运作,由于缺乏第三方的监督而造成运行的不透明,或者缺乏专业化的项目运作经验而导致管理的低效,或者由于打上政治的烙印而不适宜直接管理。社会组织作为第三方在一定程度上可监督党的行为,并发挥社会组织的专业化运作的优势,也可以填补社会管理或公共服务中的空白。

2. 从规范党的角色和行为来看,政党权威的再生产来源于党的“制度性权威”^{[10](209)}

党与社会组织合作必须建立在制度和规则的框架下。一方面,在社会组织和其他利益相关者的参与下,由党主持制定相关的制度、规则和协议;另一方面,保证党、社会组织或其他主体在相互监督中遵守规则,必要时依据制度调动党的权威对违规者进行惩罚。合作项目的有效性有赖于党与社会组织间的良性互动,从而实现党的权威再生产。

3. 从党与社会组织相对分离来看,党对社会组织的培育是为了发展和壮大社会组织,以使其更有效地承担社会管理的功能,而不是为了对社会组织进行控制或渗透

社会组织的培育和发展之所以需要党的介入,是因为中国社会组织的力量还很弱小,在运作上不够规范,缺乏社会公信力。当社会组织自身组织的成本过高以至无法完成自组织的使命时,国家的介入是后发国家的必然选择。但如果缺乏明确的法律或制度框架,社会组织就有可能在党的干预和命令下运作,从而使得社会组织丧失自治所需的独立性而依附于政党组织,导致其社会服务功能的丧失。^{[11](25)}在这种情况下,党对社会组织的培育和规范就显得很有必要,但党的介入必须有明确的法律规定或退出机制,必须在党与社会组织之间建立起制度化的合作机制。

4. 党在社会组织中建立党组织,不是干涉或妨碍社会组织的功能发挥,而是整合党的组织网络,以便于街道党工委与社会组织中的党员进行联络和沟通,

也便于在党和社会组织之间建立信息传递渠道和工作联系制度

我们认为，在党的领导下，在相关法律、制度和规则的规范下，不仅能保证社会组织政治正确，还能激发其对党的认同和支持。不仅如此，党培育和发展社会组织，使得其在法治化、制度化和规范化的路径上运作，可以提升其服务能力和规范其职业操守。

四、结语

党与社会组织的良性互动关键在于党如何进行自我变革。党首先要实施党内治理结构的转型；其次，党要形成和完善与社会组织合作的制度化关系，构建党整合国家和社会的组织网络体系。治理型政党的转型需要党内转型与党外合作关系的协同发展。若某一方面的发展滞后，就会成为另一方面发展的瓶颈。党的治理转型是一个系统的工程，其内部转型以及内部与外部的交互作用都制约到其他层面的发展，以及治理型政党的全面转型。因此，治理型政党的制度设计和践行不能有任一层面的偏颇或滞后，必须保证党的内部转型与党外合作关系之间的系统化制度设计和安排。

注释：

- ① 党内整合是指执政党对自身进行整合，包括党的角色、功能、组织结构和意识形态方面的整合；社会整合指的是执政党通过一定的方式将社会分散的、多元的、异质的要素纳入到一个既

定的结构性框架之内。党内整合与社会整合相互作用，缺一不可。相关论述参见：[美]迈克尔·罗斯金等.政治科学[M].北京：华夏出版社，2001；王邦佐、罗峰.从一元转向多元——关于中国执政党政治整合方式的对话[J].探索与争鸣，2003(7)：9.

参考文献：

- [1] 刘冀瑗. 城市社区党建管理体制创新[J]. 长白学刊, 2010(6): 20-23.
- [2] 杨涛. 居委会组织运行的现状与方式[J]. 华东理工大学学报, 2010(4): 28-34.
- [3] 王云骏. 合法性生长的土壤: 共产党执政体系的社会基础[J]. 探索与争鸣, 2010(10): 47-50.
- [4] 郑长忠. 社区共同体建设的政党逻辑: 理论、问题与对策[J]. 上海行政学院学报, 2009(5): 64-68.
- [5] 李晓凤. 城市居民社区参与的内容特征与制约因素[J]. 求实, 2005(1): 170-171.
- [6] 梅丽红. 党员权利“虚置”: 党内民主建设必须解决的难题[J]. 探索, 2005(5): 33-37.
- [7] 林尚立. 中国共产党与国家建设[M]. 天津: 天津人民出版社, 2009.
- [8] 王韶兴. 关于社区发展与党的建设的几点思考[J]. 理论学刊, 2007(6): 12-16.
- [9] 林尚立. 民间组织的政治意义: 社会建构方式转型与执政逻辑的调整[J]. 云南行政学院学报, 2007(1): 5-8.
- [10] 罗峰. 嵌入、整合与政党权威的重塑——对中国执政党、国家和社会关系的考察[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [11] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社, 2006.

The exploration of governance transformation of regionalizing construction of ccp at the local district ——with special references to Huaqiaolu district in Nanjing

YANG Tao

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Along with the deepening of the social transformation, CCP at the Local Level has made some positive transformation and reconstruction on the organization system and operation method. In Huaqiaolu District in Nanjing, The Large CCP Committee of Local District, Pair Work Activities, Council and Service Station of CCP are the main measures of CCP operation, which play important roles in the process of social management, but have exposed some problems. To promote the governance transition of CCP, reforms inside the Party must be carried out, including the institution of organization system of CCP, the election reform in local district and the reform of management structure in community. Besides, organization systems between CCP and NGOS must be reconstructed.

Key Words: grass-roots Party's construction; regionalizing Party's construction; large Party Committee of local district; governance transition of CCP; organization system of CCP

[编辑：颜关明]