

政党整合社会：党建引领基层社区治理的中国实践

潘泽泉，辛星

(中南大学公共管理学院，湖南长沙，410075)

摘要：经由政党整合社会实现党建引领基层社区治理，能够破解社区治理困境，构建“共建共治共享”的社区治理格局。面对空间行政化、治理碎片化、党建悬浮化等社区治理困境，社区党建能够推动社区公共性建构、服务性供给与邻里空间打造；党组织网络治理能够推动社区社会网络重构、社会资本培育与治理效能提升；党建动员能够推动社区耦合式发展、协同治理与协商共治。新时代中国共产党领导下“政党整合社会”的社区实践，彰显了中国的制度优势和治理能力，具有鲜明的中国特色，为世界发展贡献了“中国经验”。

关键词：政党；中国共产党；社区治理；党组织建设；中国实践

中图分类号：C913

文献标识码：A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号：1672-3104(2021)02-0153-11



基层党组织是中国共产党执政的重要基础，是联系我国广大群众的桥梁。政党如何整合社会，基层党组织如何引领中国基层社区治理，成为新时代基层党建的重要课题。党的十八大以来，围绕着国家关于基层党建、党建引领、基层社会治理的系列重大战略部署，我国基层党建和基层社区治理取得了明显成效。通过政党整合社会，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层社会治理体系，培育社会治理共同体，构建共建共治共享的社区治理格局，有利于实现政党治理体系与治理能力现代化，进而实现国家治理体系和治理能力的现代化。

本研究基于政党整合社会的理论基础、中国特定的历史条件和现实境况，聚焦于中国共产党引领基层社会治理转型与发展的实践经验，重新思考如何把党的领导落实到基层社区治理的各个领域，尤其是考虑中国基层党组织整合基层社

会的制度环境、实践困境和实现路径，重新检视如何经由政党整合社会实现党建引领基层社区治理，实现我国基层社区治理体系与治理能力现代化。

一、问题的提出

在早期中国基层社区治理实践中，国家通过行政吸纳等治理策略将社区作为国家治理单元纳入国家治理体系，以实现对基层社会的整合。传统的科层制管理往往通过权力的强制性手段、自上而下配置各类资源，导致拥有“低治理权”的基层社区高度依附于政府。随着中国社会转型、单位制解体和住房商品化，中国基层社区出现了利益诉求多元化、社会参与弱化等现象，在一段时期内导致基层党组织网络在社区治理过

收稿日期：2020-10-20；**修回日期：**2021-01-23

基金项目：国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(20&ZD149)；国家社科基金重点项目“中国城市社会治理转型与体制机制创新研究”(19ASH003)

作者简介：潘泽泉，湖南武冈人，中南大学公共管理学院教授、博士生导师，主要研究方向：社会学理论与方法、社会发展与社会政策，联系邮箱：23332866@qq.com；辛星，安徽宣城人，中南大学公共管理学院博士研究生，主要研究方向：社区治理、社区党建

程中被边缘化。本研究基于“国家—政党—社会”分析范式中“政党整合社会”视角,基于中国基层社区治理实践,探讨新时代中国共产党如何通过基层社区党建实现对基层社区的有效治理,如何经由基层社区政党整合社会实现党建引领基层社区治理的目标。

(一) 政党整合社会: 范式、问题与方法

在中国的政治体制、政治结构与社会治理实践中,“国家—社会”这一分析范式中的“国家”抑或“社会”,始终有“党”的存在和“在场”,党在国家与社会之间发挥着重要的价值引领、政治保障和社会整合作用。因此,有必要在“国家—社会”范式中纳入政党这一重要力量,经由“国家—政党—社会”范式重新诠释、反思基层社会治理的中国经验。“国家—政党—社会”分析范式聚焦于政治过程中国家、政党与社会之间的耦合互动、引领整合及其相互影响,聚焦于现代国家经由政党下社区实现现代国家对基层社会的政治整合。政党是特定阶级的领导力量,是为夺取或巩固国家政治权力而组成的政治组织^[1]。政党的功能表现为行使国家权力、动员民众合作和实现社会整合。其中政党动员民众合作的功能在政治体系中能够代表大众与公共权力进行沟通,发挥其联结人民群众与公共权力的作用。任何政党都必须妥善处理其与社会的关系,重视其社会职能,通过动员民众、组织民众、服务民众,发挥其在社会领域的价值引领和政治整合功能。

“国家—政党—社会”范式中政党整合社会的问题向度与方法意识强调政党作为政治行动者所具备的“政治能动性”与“相对自主性”。群众的凝聚力、认同感、归属感以及对集体利益的认知都可以通过政党整合或政治行动来塑造,任何集体性的行动都可以通过以政党为代表的“政治组织”或“政治过程”进行整合而产生。通过对社会成员政治意识的培育和组织动员,实现政党组织网络向基层社会的延伸与渗透,进而达到政党整合社会和维持社会秩序的目的。

基于“国家—政党—社会”范式中政党整合社会的分析路径,我们可以围绕以下几个问题向度与方法意识展开论述。

第一,“国家—政党—社会”范式中政党整合社会的核心问题是如何将日益差异化、碎片化、原子化的社区变成具有凝聚力、拥有集体认同感的“政治行动者”“利益共同体”“命运共同体”抑或“社会治理共同体”,实现多元分散、利益原子化的个体的有机聚合^[2],从而塑造出具有共同利益诉求、集体认同感和共同体意识的“社会”。

第二,“国家—政党—社会”范式强调政党主动塑造和整合社会,强调政党作为能动主体对社会的塑造功能。以政党为代表的政治组织与政治领袖,通过组织动员、利益整合、话语建构、阶级认同乃至现代国家政权的合法性建构等政治形式^[3],塑造出具有主体意识和共同体意识的社会群体,从而打造一个具有凝聚力的“利益共同体”或“政治集体行动者”。

第三,“国家—政党—社会”范式中政党整合社会强调政党作为政治行动者和群体行动的价值引领者,实现其表达性和代表性功能。政党通过代表群众利益的政治行动和利益共同体的话语表达,发展出一套政治话语,将社会、经济和文化结构中存在的分歧和结构性冲突转化为具体的诉求和压力;通过利益整合的政治过程或者政治行动,生产出具有共同利益诉求的利益群体,从而打造基于政党权威的“利益共同体”或“命运共同体”^[4],并通过政党的组织、动员和协调功能,达到缓解社会冲突、化解社会矛盾的目的。

第四,“国家—政党—社会”范式中政党整合社会过程体现了政党的“耦合”功能。通过新时期基层党组织建设与社区治理的耦合互动,着眼于把社区内各类社会组织、企事业单位、社会团体和党员组织起来,协调沟通社区内各类社会单元,从而推进基层政权建设与基层社区治理之间相互促进和发展。政党作为社会“共同意志”的组织者、凝聚者和合法性意志的承载者,通过政党话语的建构和耦合过程,将现实生活中分散的“议题”和多元的“矛盾”编织成一个自治性、完整性的意识形态话语体系。可以说,具有主体意义的社会群体的形成,是一个“化多为一、化分散为联结”的政治过程^[5],也是一个政

党整合社会的过程。

(二) 经由政党整合社会实现党建引领基层社区治理: 制度环境与中国实践

伴随着中国近现代化的历史进程, 社区作为社区居民的生产生活空间, 其话语和实践一直呈现着“本土化”的制度化演绎逻辑。新中国成立以来, 新生政权不断强化城市的基层组织建设, 以实现基层社会自我维持和与国家逻辑意图的统合配合^[6]。1954年全国人大常委会颁布的《城市居民委员会组织条例》, 正式确立了居委会体制。计划经济时代, 中国建立了以人民公社、单位制、街居制和户籍管理为核心, 以全能主义和绝对“管控”为特色的政社合一的社会管理模式^[7]。改革开放后尤其是21世纪以来, 随着市场经济的发展和单位制的松动、解体, 既存的对社会资源、人员绝对控制的社会管理方式经历着新的风险和挑战, 面临着新的治理困境。为解决新时代社区治理困境, 学者们提出了整体性治理^[8]、技术治理^[9]、柔性管理^[10]等新的社会治理模式, 强调社区治理要从改变治理理念、扩大参与主体、采用新的治理技术等方面促进社区建设的内生性力量生长与内源式发展。

经由对中国社会转型与发展、中国基层“社区化”治理的演绎过程的历史回顾发现, 早期基层社会治理实践忽视了政党在基层社区治理中的核心引领作用, 作为国家治理单元的社区一直是国家与社会、政党与社会互动整合的空间。经由政党整合社会是实现党建引领基层社区治理的关键和前提, 经由政党力量实现对社会的有效治理, 从而实现提升公共服务能力、促进人的全面发展和实现社会进步的价值追求, 具有鲜明的中国特色。

中国的政党整合社会不同于西方, 西方政党领导下的社区服务于政党的政治利益、政治竞选, 服从于“选举政治”的需要。在中国, 中国共产党作为执政党, 党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制, 是具有鲜明中国特色社会主义特征的国家治理体制。社会治理要充分发挥共产党总揽全局、协调各方利益的核心领导作用, 始终坚持共产党对社会治理的引领作用。中国共产党通过政治行动和

组织网络向基层社区下沉、渗透和融入的过程, 是一个国家政权合法性建构、社会主义核心价值观有效引领的过程, 是一个代表广大人民群众的根本利益、“政党下社区”“服务下社区”“文化下社区”的过程, 也是一个政党或现代国家政权在基层的合法性建构、实现社会整合、重建基层社会秩序、打造新的“利益共同体”“社会治理共同体”和“命运共同体”的过程。因此, 本文提出的政党整合社会, 就是中国共产党领导下具有中国特色、适应新时代的“中国共产党下社区的过程”, 是党建引领基层社区治理的过程。

二、政党整合社会: 党建引领基层社区治理实践与现实困境

在中国传统的基层社区治理实践中, 由于对科层制逻辑和行政路径的依赖, 我国地方政府难以割舍对社区的“管理情结”。在垂直、纵向科层制管理模式下, 国家权力强化对社区事务的自上而下的干预、渗透与控制, 导致社区治理的自主性、内生性力量发育不足, 社区治理“内卷化”加剧, 进而致使社区的价值取向与作为居民情感利益共同体的文化发生偏离。作为社区治理核心和引领力量的基层社区党组织, 由于对社区治理资源的动员和整合能力的欠缺, 在治理实践中与社区诉求脱节, 难以实现其治理目标。

(一) 社区治理空间实践、空间行政化与自治空间异化

社会科学范式的变化, 源于“空间转向”, 即“空间作为一个解释自变量的出现”。空间重构与空间治理是新都市社会学研究的重点, 体现了发达国家20世纪60年代以来的城市变化, 受社会理论的“社会空间”转向影响, 社区研究也迎来了空间转向。20世纪70年代, 受滕尼斯二元对立分析方法的影响, 以帕克为代表的芝加哥学派基于城市生态学研究, 将地域空间纳入社区概念, 实现了社区研究的空间转向^[11]。社区是以地域为基础的社会生活共同体, 是一种社会性的空间存在, 基于地域空间的社会关系与社会互动使社区呈现为一种社会空间^[12]。在以马克·戈

特迪纳为代表的新城市社会学看来,空间与社会存在辩证关系,空间能够形塑社会行为,而社会行为又通过具体的实践推动空间变革^[13]。按照空间唯物论“空间实践”“空间的表征”“表征的空间”三位一体的分析框架^[14],社区是具有共同地缘的居民生产、生活、交往和互动的空间。因此,党建引领基层社区治理的过程,是一个空间实践的过程,是一个经由社会空间的政治过程实现政党整合社会的过程。

在空间治理视角下,社区空间因基层社会治理的科层制逻辑和“行政路径依赖”,导致空间治理行政化,使得社区治理实践背离国家治理方向,导致国家参与社区治理的空间异化。在具体的社区治理过程中,尽管国家政权强调社区居民自治,但在行政科层制管理的“总体性支配”下,基层社区治理陷入行政化窠臼,导致社区组织设置、人员安排、工作职能、工作方式、经费保障等出现全方位的行政化倾向^[15]。国家权力渗透、行政主导的基层社区不再是中性松散的区域社会,而是由自治空间异化为城市政府的权力空间^[16],应然的社区“自治”与实然的“行政化”之间出现了“悖论”,呈现出制度、政策工具以及实践等多要素在社区空间中胶着互动的现实图景。

空间治理行政化、社区空间异化与治理悖论源于中国社会治理实践的历史惯性,也源于国家权力合法性建构过程中国家社会动员能力的不足。基于我国基层社会治理的实践逻辑,基于社区参与主体利益诉求的差异化、碎片化和多样性现实,立足于空间视角,中国基层社区发展成了“权力博弈的空间”“行政化了的空間”。基于科层制逻辑下的政治性建构、资本逻辑下的市场性建构和日常生活逻辑下的社会性建构共同作用下带来的空间正义性风险中^[17],社区自治的空间逐渐被异化。

(二) 社区治理内卷化、利益-责任连带制衡断裂与情感-利益共同体价值缺失

“内卷化”是国内外学者在研究过程中广泛采用的概念,戈登威泽对文化发展模式的探究、吉尔茨和黄宗智对农业发展模式以及杜赞奇对国家政权与乡村社会的互动关系的讨论均使

用了“内卷化”分析路径。学术界运用“内卷化”概念描述的是一种没有实际发展或效益提高的社会变革和增长^[18]型态。在国家科层制管理体制下,社区治理的行政化嵌入造成了社区治理主体间的协同缺失,强化了社区居民的异质化和利益多元化、碎片化,导致利益-责任连带制衡关系的断裂和社区治理“内卷化”加剧,进而带来社区治理失效、公共权力异化、社会风险聚集等问题与挑战,使社区建设与发展偏离了其作为具有共同地缘、情缘的情感-利益共同体的价值取向。

首先,从基层社区治理的现实条件来看,由于城镇化的快速推进,人口大规模的流动,人户分离现象突出^[19],致使社区居民异质性不断增强,居民的身份、职业、地位和价值观等区隔化愈发明显,社区基层党组织与居民间的利益-责任连带制衡关系发生断裂,难以形成情感-利益共同体^[20]。其次,从基层社区的治理模式来看,由于对传统社会管理的路径依赖,政府将自身的组织结构和权力运作模式复制到社区居委会,使得其人员产生、组织模式和经费管理趋于行政化,导致社区缺乏实质的自治权力,治理模式日益固化。最后,从基层社区治理的参与主体来看,街道、社区党组织、居委会、业主委员会、物业公司等社区多元治理主体间协同不足,各主体间产生博弈关系并形成张力。另外,由于社区的社会组织发育迟缓,居民参与社区治理的积极性也不高。

总之,社区治理的“内卷化”、利益-责任连带制衡断裂与情感-利益共同体价值缺失这一社区治理困境,导致基层社区管理出现缺位、错位现象,主要表现在管理和服务成本过高、公共产品匮乏等方面,导致包括理念失灵、参与失灵、组织失灵等在内的社区失灵^[21]。

(三) 社区治理碎片化、动员能力弱化与党建“悬浮化”

中国基层社会治理过程中存在的社区治理内卷化、社区自治空间异化以及社区居民利益-责任连带制衡关系断裂与情感-利益共同体价值缺失等问题,迫切需要基层党建来引领解决。

在中国的社区治理过程中, 基层党组织发挥着核心引领作用, 这是中国特色政治体制在基层社会的生动实践。随着中国社会的转型, 社会结构的分化, 社会流动性的增强, 党组织在嵌入社区治理结构、引领社区治理过程中面临着治理资源整合、治理诉求对接、治理技术革新等诸多挑战。一是社区党组织的组织机构松散。社区内各层级、各类别党组织间融合度不高, 对社区内治理资源整合力度不够, 进而带来社区治理资源的碎片化。二是社区党组织仍然扮演着基层政府行政管理的“抓手”。在实践中推行“行政化治理”, 更多迎合“行政型诉求”, 与社区共治的差异化诉求对接不够, 治理权威性不足^[22]。三是社区党组织的动员机制式微^[23]。传统社区党组织主导的社区治理依赖强大的国家行政资源和综合力量, 依赖自上而下的“动员式参与”^[24]或“行政动员”, 致使社会力量的社区参与度偏低, 社区居民对社区事务淡漠, 导致社区居民参与的“协同性”难以实现^[25]。四是社区党组织的社区治理水平不高。社区党组织由于其对社区公众事务的横向统筹协调能力不强, 对互联网、新媒体等先进技术的运用欠熟练等业务操作方面的不足, 致使其在社区治理中难以有效“进场”, 从而使党组织对基层社区治理的领导出现弱化、虚化和“悬浮化”的现象, 使社区治理呈现“重建设、轻治理”的局面。

三、经由政党整合社会实现党建引领基层社区治理的路径

从当代中国基层社会治理的实践经验中可以发现, 当下中国基层社会的政治整合之所以能够取得成功, 得益于中国共产党组织向基层社区延伸、渗透和发展的结果。基层党组织通过对社区居民的组织化动员、社区化党建、服务性供给、社会资本培育和社会网络融合等路径, 全面实现党建引领基层社区治理。将基层社区改造成由现代政党领导和组织的整体性社会, 即体现为“政党整合社会”实现党建引领基层社会治理的实践过程。

(一) 空间治理、社区化党建与基层社区空间生产

在中国基层社区政党整合社会实现党建引领基层社区治理实践中, 如何经由社区化党建与基层社区治理的空间生产实现政党整合社会、最后实现党建引领基层社区治理, 是一个需要深入研究的问题。按照居民生产生活实践和社区空间生产的逻辑, 可以将社区空间分为国家治理与居民自治互动的政治空间, 居民居家、休闲、娱乐的生活空间以及居民交往互动的邻里空间。面对社区治理的空间转向, 社区党组织经由社区空间, 通过衔接自治与共治, 打造“一核多元”的共建共治共享格局, 实现对社区政治空间的公共性建构; 通过加大公共产品和服务的生产, 强化社区生活空间的服务性供给向服务型、支持型转变; 通过将文化、利益与制度等多元视角嵌入社区的邻里空间, 完成居民社会资本互动网络的重构, 从而推动社区治理的再组织化, 规避社区治理的空间正义性风险, 实现对社区空间的有效治理。

1. 社区化党建与社区空间的公共性建构

在基层社区政党整合社会实现党建引领基层社区治理实践中, 中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心, 这一领导地位既是宪法明文规定的, 也是历史和人民的选择。一直以来, “去行政化”是社区治理的主导方向, 但是“去行政化”不能误入“去政治化”的歧途, 不能以“去行政化”为借口而否定基层党组织对社区治理的领导作用。在社区政治空间中, 通过社区化党建, 以社区党组织为核心, 居委会、居民、社会组织等社区主体协同, 构建“一核多元”的共治体系, 开展以提升组织能力和行动能力为核心的“区域化党建”, 以整合治理资源为核心的“平台化党建”, 以强化治理效能和行动能力为核心的“技术化党建”等“社区化党建”创新^[26], 以摆脱行政路径依赖, 衔接自治与共治, 实现核心价值引领、共治平台搭建、治理资源整合与多方行动协同, 从而强化党组织对社区治理的整体性引领, 打造共建共治共享社会治理格局, 实现对社区政治空间的公共性建构, 推进社区空间的有效治理。

2. 社区化党建与社区空间的服务性供给

在基层社区政党整合社会实现党建引领基层社区治理行动中,人民对美好生活的向往是中国共产党的奋斗目标。满足社区居民的生活需求,增进社区居民的公共福利,是社区党组织开展社区治理的重要遵循。社区党组织应发挥党的组织优势,通过设置党支部、党小组、楼栋党员服务岗、党建网格点,建立党员志愿服务队伍,搭建社区议事协商机制和沟通平台,依托“互联网+”打造智慧党建平台等措施,畅通居民服务诉求的收集渠道,完成政党社区组织的再造,从而实现与居民生活空间的充分“贴合”。社区党组织向服务型、支持型、枢纽型党组织转变,通过“吸纳”政府和社会服务资源,链接和整合社区内现有的公共资源,加强社区公共服务的供给侧改革,推动公共服务向社区生活空间的有效延伸,使社区成为居民享受社区治理成果、充分保障个人权利的自主性、有尊严的空间^[27]。

3. 社区化党建与社区邻里空间性打造

在政党整合社会实现党建引领基层社区治理实践中,社区党组织以文化、利益与制度等多元视角嵌入社区的邻里空间,通过“政治嵌入”“功能嵌入”和“结构嵌入”,建构横向的“党组织网络”和“社区行动者网络”,对社区进行嵌入式网络治理,以提高社区参与度,提升社区治理水平,从而完成对居民社会资本互动网络的重构。在文化视角下,针对社区居民由于社会急剧转型而产生的文化惰性和文化焦虑,社区党组织以扁平化的组织嵌入、参与式的党员嵌入、平等式的服务嵌入等路径,通过生活化、柔性化的社区文化服务推动基层社区文化与生活实践的融合,动员社区居民积极参与公共议题,形成公共价值理念,主动维护和整合社区公共利益,提升居民对社区的依恋度,进而培育社区居民对社区文化的认同感^[28],使居民将社区参与转化为自觉行为。在利益视角下,居民社区参与不高是因为缺乏必要的“利益多重耦合性关联”^[29],社区党组织针对行政化服务与居民差异化、碎片化诉求脱节等现象,通过强化“元治理”与“协商治理”,推动社区公共服务与公共需求的契合,形成有效的利益联结,实现“利益

共同体”重建,从而提升居民的社区参与水平。在制度视角下,社区党组织充分回应居民的社区参与意愿,根据社区类型、居民特点制定促进居民社区参与的规章制度,推动社区居委会、社会组织参与社区协商,保障居民对社区事务的知情权、参与权及监督权,提升社区参与的有效性,实现与社区治理结构的多重“耦合”。社区党组织的社区空间实践和对社区空间的再生产,推动了基层政府、社区党组织、居委会、居民、社会组织等多元主体间的充分互动和协同合作,使得社区的政治空间、生活空间、邻里空间不再彼此割裂,而是呈现出连续谱。社区党组织网络在社区的发展和延伸因其权力来源的合法性、组织动员的多样性、党员个体的主动性,成为规避社区空间正义风险和危机治理的有效途径。党的政治功能和社会服务功能在基层社区的深度嵌入和广域覆盖,激发了社区治理各方主体的积极性,从而实现了社区空间整合和社区治理的再组织化,完成了政党对基层社会的整合。

(二)党组织网络建设、社区社会资本培育与社会网络融合

在政党整合社会实现党建引领基层社区治理中,社区党组织网络建设有利于培育社区居民的社会资本,促进居民社会网络融合。社区党组织应改变传统的“单极化”社区治理现状,以治理信息的充分流动和治理资源的合理配置,构建新型网络治理框架和治理模式,经由党组织网络治理,引领和强化社区居民间的横向交往与互信,进而推动社区治理、社会资本与社会网络融合的良好互动,最终实现“政党整合社会”的基层社区治理实践。

1. 生活共同体培育与社会网络重构

社区是有相同地缘的居民的社会生活共同体,在政党整合社会实现党建引领基层社区治理过程中,经由党组织网络建设,社区居民通过共同党组织生活和党组织网络互动实现社会网络扩大、社会资本提升和生活共同体培育。社会资本中的党组织网络重构是社区建设的重要内容,作为嵌入社会关系和社会网络结构中的行动资源^[30],通过社区社会资本中的组织、网络、互惠和信任,能够促进社区主体间的有效合作,提升

社区治理效能。基于社区认同的党组织网络互动,使社区居民的社会网络从非亲密性、异质性强向亲密性转换,实现“弱网变强网”,而社区的党组织网络化趋势,能够提升社区集体行动的可能性和组织化程度。社区人本空间的营造,社会组织的成长,社区治理网络结构的完善,能够有效推动社区居民参与社区事务、增进居民之间的合作与互动,为培育社区的社会资本创造结构性条件,从而规避由于社会结构和社会空间的极化引发的社会网络封闭化、同质化和社会资本网络的弱化^[31]。

2. 组织化过程与社会资本培育

在政党整合社会实现党建引领基层社区治理过程中,社区党组织可以通过网络建构、组织化过程和社会资本培育,在治理模式变革和互动空间建构的过程中,提供居民社会资本培育的土壤。首先,社区党组织通过整合参与社区治理的社会力量,将各类社区治理主体纳入治理协同体系。其次,通过设立居民议事、决策、监督平台,探索“社区自治、议行分离”的治理框架和协商式的治理模式,以推动社区动员和建立居民间互动互惠互信关系,进而提供社会资本增生的空间^[32]。最后,通过指导社区居民自发孵化和培育兴趣小组、互助组织、志愿联合会等社区组织,开发公共性文化活动项目等措施构建和拓展社区居民交往互动的空间,积极回应居民生活、交往和发展的诉求,经由社会治理共同体实现社区居民社会资本培育与增长。

3. 社会网络融合与治理效能提升

在政党整合社会实现党建引领基层社区治理过程中,社区网络融合能提升社区治理效能。在治理实践中,社区党组织通过构建枢纽型和“横向到边,纵向到底”的区域化党组织网络,来实现治理信息的充分流动和治理资源的合理配置,有效联结社区中拥有不同资源和权力的个体,促进社会网络的构建与融合。社区党组织为寻求居民个体需求的最大“公约数”,通过营造公共空间,培育公共文化,回应公共诉求,提供公共服务等措施,来充分调动社区居民的兴趣,培养和鼓励社区居民之间的人际信任,以推动社区居民的公共事物参与由被动式到配合式、再到

主动式的转变^[26],从而实现社区治理、社会资本与社区融合的良好互动,有效提升政党的社区治理效能。

(三) 耦合式发展、政党动员与多元主体协商共治

在政党整合社会实现党建引领基层社区治理过程中,社区党组织建设应加强与社区治理结构的耦合,复归基层党组织的政治功能和社会职能,以组织动员、项目动员和精英引领等方式积极推进社区治理,强化社区治理主体间的协同,实现社区治理的“再中心化”和再组织化。

1. 耦合式发展与协同治理

政党整合社会实现党建引领基层社区治理实践中的“政党下社区”,蕴含了基层党建与基层社会治理的“内生性关联”“本土性契合”与“耦合式发展”,体现了党组织和社区实现结构、功能耦合的可能性,能够推动基于科层制管理的“垂直治理”“分散治理”“悬浮治理”“权威效能治理”等向基于党组织网络、社区自组织网络的“扁平化治理”“网络化治理”“参与式治理”“多元主体协同治理”等治理方式转变。党的十八大以来,中国共产党在适应新时代多元、分化、开放等发展特征的前提下,运用中国本土情境下的政党组织优势和富有弹性、黏合力的政党运行机制,对民众和社会意识形态进行整合和组织动员,充分发挥好“总揽全局、协调各方”的政治功能。在中国城市的基层社区,直接与社区民众互动的政府机构是街道办事处,而社区居委会、业主委员会等组成了社区居民自治的组织主体。从政党基层组织的建构过程来看,从街道党工委到社区党支部,再到依托业主委员会、物业、社会组织等成立的党组织,党的组织网络嵌入到社区的各个领域,与中国基层社会治理的组织架构和功能密切耦合。社区基层党组织凭借其作为执政党所具有的政治优势和权威,通过整合社区资源、耦合组织功能、完善治理结构等措施,既承载了自上而下的科层制嵌入,又沟通了居民间基于社区行动网络的横向联系,推进了社区治理由“垂直式管理”向“扁平化治理”转变,促进了社区治理多元主体之间的耦合互动,为开展治理动员奠定了组织耦合式发展的基础,提供了

组织保障。

2. 政党动员与协商共治

健全社区动员体系,促进社区基层党组织参与社区治理行动,是提高社区治理水平的内在要求。社区党组织作为推进社区自治的组织载体,应发挥好政党统筹、整合和引领的组织功能,通过政党动员,积极推进社区治理动员,以促进实现社区多元主体间的协商共治。

一是政党的“组织化动员”。社区党组织围绕社区治理目标,发挥政治和组织优势,通过搭建社区动员的联动平台和联动机制,发挥基层政府、居委会、居民个体、社会组织各自的优势与作用,从而打造资源共享、优势互补、无缝联动的社区组织化动员格局。二是政党的“项目化动员”。社区党组织基于政治、民主、服务、文化、权利等多种社区治理要素^[32],通过项目化动员和项目化服务实施文化建设、志愿服务、社区营造等社区治理项目。项目化动员可以有效吸纳群众和社团、社会组织以及志愿者等多元社区主体的广泛参与,有利于构建合作型参与的社区治理框架,形成基于公共理性基础的“多元协同”的治理局面。三是政党的“精英引领式动员”。中国共产党是中华民族先锋队,其党员是社会各阶层的先进分子。共产党员既是社区党组织的成员,也是社区居民的一分子。社区党组织通过设置网格化、网点化的党员示范岗,建立党员结对帮扶、定点联系机制,将党员这一“社区精英”以“网格化”的方式嵌入社区治理结构,从而实现党组织对社区治理的全面引领。政党视角下的社区治理动员和协商共治,通过授权赋能推动了社区治理重心下移,激发社区成员的参与意愿,实现了社区治理主体间的良性互动与协同,使社区治理超越“多中心”“泛中心”治理状态而实现“再中心化”^[21],破解了社区治理转型面临的现实困境,最终实现了政党对基层社会的整合。

四、结论与讨论

在中国基层社区治理实践中,经由政党整合

社会实现党建引领基层社区治理的过程,是政党治理体系与治理能力现代化的过程,也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。面对以行政化、内卷化、碎片化为主要特征的社区空间异化和价值偏离,经由推进基层党建,经由政党整合社会实现党建引领基层社区治理,实现社区空间整合、社会网络培育和治理主体的多元协同是社区党组织有效嵌入社区治理结构,提升社区治理效能的重要前提和路径。

在中国基层社区,通过政党整合社会实现党建引领基层社区治理,即通过中国共产党领导下具有中国特色的“政党整合社会”的政治行动和政治过程,将利益和资源碎片化、行动个体化、政权和服务“悬浮化”的社区变成具有政治行动力、社会治理效能感和集体认同感的“政治行动主体”,建成具有凝聚力、幸福感和信任感的“治理共同体”“利益共同体”抑或“命运共同体”,能够塑造出具有共同利益诉求、集体认同感和共同体意识的“社会”,实现多元分散、异质性、流动性的个体之间的有机聚合。可以说,现代中国将“一盘散沙”的社会整合为一个高度组织化的政治社会,得益于政党向基层社区的延伸和渗透^[33]。经由“政党整合社会”“政党下沉社区”“政党嵌入社区”,政党组织发挥着重要的政治整合作用。社区党组织通过对社会力量进行动员,将原子化、异质性、流动性的社会力量组织到社区治理共同体中来,引导并推动他们参与社区的政治生活,从而实现国家政权在社区合法性建构。

在中国政党整合社会实现党建引领基层社区治理的实践中,中国共产党领导的具有中国特色、适应新时代的“政党整合社会”的政治行动和政治过程,体现为社区党组织通过对社区空间的公共性建构、公共性服务的提供、多元嵌入和利益关联等措施推动了社区治理的再组织化。在“政党整合社会”过程中,形成了以党组织为核心的社区治理网络,能够有效规避社区治理的空间正义性风险;实现了以治理信息的充分流动和治理资源的合理配置为路径的新型社会治理框架和治理模式的构建,能够增强社区居民间的互动互信互惠,促进社区治理、社会资本与社会网

络融合的良好互动;复归了政党的社会政治职能,通过组织化动员、项目化动员和精英引领式动员的措施,积极推进社区治理动员,强化社区治理主体间协同,从而驱动社区治理的再“中心化”和“组织化”进程。

中国共产党是中国社会转型发展的主要推动力量,实现“政党整合社会”需要社区党组织作为“共同意志”凝聚者、“合法性意志”承载者、社区利益代表者、社区矛盾主要协调者、基层社会自治的主要推动者,通过政党话语建构的政治过程和持续不断、充满智慧、富有创造性的政治行动,将现实生活中分散的“议题”和多元的“矛盾”编织成一个自治性、完整性的意识形态话语体系。社区党组织和社区党员通过组织网络、利益整合和组织化动员,将社会、经济和文化结构中存在的分歧和结构性冲突转化为具体的诉求和压力,能够有效化解矛盾,改善人民生活,提高人民的生活质量,增强人民的获得感、幸福感和安全感,进而实现社会整合,增强社会稳定。通过党组织的政治动员、政治话语的建构、利益诉求的表达和解决,以社区为代表的中国基层社会发展成为具有凝聚力的“政治集体行动者”“政治共同体”,成为具有社区认同、集体意识和政治行动者的“生活共同体”“利益共同体”,形塑出集体性社会力量,逐步迈向“社会治理共同体”和“人类命运共同体”,实现政党治理体系与治理能力现代化,并最终实现国家治理体系和治理能力现代化。

总之,在政党整合社会实现党建引领基层社区治理实践中,“政党下社区”表现为中国共产党通过党组织网络、社会资本培育、共同体打造向基层社区下沉、渗透和融入的过程。政党整合社会实现党建引领基层社区治理的过程,就是中国共产党在基层社会的合法性建构、实现社会整合、重建基层社会秩序、打造新的“社会治理共同体”“利益共同体”“命运共同体”的过程。中国共产党领导下的“政党整合社会”的过程,体现了中国共产党在政治过程中的能动性、自主性和先进性,在政治上的开放性、动态性和创造性。中国共产党在政治行动中表现出的强大动员能

力和创新能力,彰显着“中国智慧”,增强了中国的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,也为世界发展提供了“中国智慧”。

参考文献:

- [1] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
WANG Puqu. Basis of political science[M]. Beijing: Peking University Press, 2005.
- [2] 安冬尼奥·葛兰西. 狱中札记[M]. 葆煦, 译. 北京: 人民出版社, 1983.
GRAMSCI A. Prison notebooks [M]. Trans. BAO Xu. Beijing: People's Publishing House, 1983.
- [3] 张跃然. 反映社会还是塑造社会?——国外社会学讨论“政党—社会关系”的两条路径[J]. 社会学研究, 2018, 33(3): 216–241.
ZHANG Yueran. Society reflected or society articulated? Two approaches to the party-society relationship in overseas sociological literature[J]. Sociological Studies, 2018, 33(3): 216–241.
- [4] CROTTY W J. Party systems and voter alignments cross-national perspectives [J]. The Journal of Politics, 1968, 30(4): 1119–1120.
- [5] LACLAU E. On populist reason[M]. London: Verso, 2005.
- [6] 毛丹. 中国城市基层社会的型构——1949—1954 年居委会档案研究[J]. 社会学研究, 2018, 33(5): 139–163.
MAO Dan. The construction of urban grassroots society in PRC: Research on archives of residential committee from 1949 to 1954[J]. Sociological Studies, 2018, 33(5): 139–163.
- [7] 朱涛. 新中国 70 年社会治理变迁与基本经验[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 11–17.
ZHU Tao. Change of social governance in 70 years of new China[J]. Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition), 2019, 19(4): 11–17.
- [8] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52–58.
ZHU Qianwei. From new public management to holistic governance[J]. Chinese Public Administration, 2008(10): 52–58.
- [9] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104–127.
QU Jingdong, ZHOU Feizhou, YING Xing. From macromanagement to micromanagement——Reflections on thirty years of reform from the sociological

- perspective[J]. *Social Sciences in China*, 2009(6): 104-127.
- [10] 孙悦, 郭松洋. 走向柔性社会管理[J]. *兰州学刊*, 2013(7): 213-215.
SUN Yue, GUO Songyang. Towards flexible social management[J]. *Lanzhou Academic Journal*, 2013(7): 213-215.
- [11] 约翰·J·马休尼斯, 文森特·N·帕里罗. 城市社会: 城市与城市生活[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
MACIONIS J J, PARRILLO V N. *Urban society: City and urban life* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2016.
- [12] 申南乔. 社会空间还是政治空间: 社区空间性质分析——基于应然和实然的视角[J]. *地方治理研究*, 2016(4): 61-70.
SHEN Nanqiao. Social space or political space: An analysis of the nature of community space—based on the perspective of should be and being [J]. *Local Governance Research*, 2016(4): 61-70.
- [13] 马克·戈特迪纳, 雷·哈奇森. 新城市社会学[M]. 上海: 上海译文出版社, 2011.
GOTTDIENER M, HUTCHISON R. *The new urban sociology*[M]. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2011.
- [14] 李小敏. 国外空间社会理论的互动与论争——社区空间理论的流变[J]. *城市问题*, 2006(9): 89-93.
LI Xiaomin. A spatial comprehension of the movement and sense of urban community [J]. *Urban Problems*, 2006(9): 89-93.
- [15] 徐昌洪. 社区居民委员会行政化及其治理研究[J]. *社会主义研究*, 2014(1): 103-110.
XU Changhong. Study on the administration of community residents' committees and its governance[J]. *Socialism Studies*, 2014(1): 103-110.
- [16] 杨敏. 中国社会转型过程中社区意涵之探讨[J]. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 2006(6): 878-882.
YANG Min. On essence of community in the process of Chinese social transformation[J]. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Science)*, 2006(6): 878-882.
- [17] 潘泽泉, 杨金月. 寻求城市空间正义: 中国城市治理中的空间正义性风险及应对[J]. *山东社会科学*, 2018(6): 104-110.
PAN Zequan, YANG Jinyue. Seeking urban spatial justice: The risk of spatial justice in China's urban governance and its countermeasures[J]. *Shandong Social Sciences*, 2018(6): 104-110.
- [18] 刘世定, 邱泽奇. “内卷化”概念辨析[J]. *社会学研究*, 2004(5): 96-110.
LIU Shiding, QIU Zeqi. The discrimination of the concept of involution[J]. *Sociological Studies*, 2004(5): 96-110.
- [19] 付晓光, 段成荣, 郭静. 城市人户分离现状及其引致原因[J]. *城市问题*, 2015(3): 81-85.
FU Xiaoguang, DUAN Chengrong, GUO Jing. Internal separation of registered and actual residences and causes for it[J]. *Urban Problems*, 2015(3): 81-85.
- [20] 易臻真. 城市社区治理的内卷化危机及其化解——以上海市J街道基层治理实践为例[J]. *人口与社会*, 2016, 32(1): 22-30.
YI Zhenzhen. Involution of city community governance and crisis resolution: A case study of subdistrict J in Shanghai[J]. *Population and Society*, 2016, 32(1): 22-30.
- [21] 张开云, 王雅珠, 赵虎. 党建引领、多元联动与居民为本: 社区治理创新的基本向度——基于“赤岗经验”的研究[J]. *福建论坛(人文社会科学版)*, 2019(6): 179-185.
ZHANG Kaiyun, WANG Yazhu, ZHAO Hu. Party-building guidance, multiple linkage and resident-oriented governance: Basic dimensions for community governance innovation—A research based on the experience from Chigang[J]. *Fujian Tribune*, 2019(6): 179-185.
- [22] 陈亮, 谢琦. 城市社区共治过程中的区域化党建困境与优化路径[J]. *中州学刊*, 2019(6): 9-23.
CHEN Liang, XIE Qi. The dilemma and optimization path of regional party building in the process of co-governance of urban community[J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2019(6): 19-23.
- [23] 刘博, 李梦莹. 社区动员与“后单位”社区公共性的重构[J]. *行政论坛*, 2019, 26(2): 117-123.
LIU Bo, LI Mengying. Community mobilization and the reconstruction of the publicity posunit community [J]. *Administrative Tribune*, 2019, 26(2): 117-123.
- [24] 王冠. 动员式参与与主体间性: 居委会的社区参与策略考察[J]. *北京科技大学学报(社会科学版)*, 2011, 27(4): 98-102.
WANG Guan. Mobilized-participation and intersubjectivity: A research on the residents' committee's community participation strategy[J]. *Journal of University of Science and Technology Beijing (Social Sciences Edition)*, 2011, 27(4): 98-102.
- [25] 何雪松, 侯秋宇. 城市社区的居民参与: 一个本土的阶梯模型[J]. *华东师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2019, 51(5): 33-42.
HE Xuesong, HOU Qiuyu. Resident participation in urban communities: A Chinese ladder model[J]. *Journal of East China Normal University (Humanities and Social Sciences)*, 2019, 51(5): 33-42.
- [26] 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[J]. *理论视野*, 2019(4): 78-85.
YANG Yan, WANG Jiangwei. To improve the urban

- community governance by strengthening the construction of grass-roots party organizations[J]. *Theoretical Horizon*, 2019(4): 78–85.
- [27] 陶传进, 张丛丛. 基层党组织: 在社区协商制度中的融入与角色再造[J]. *南通大学学报(社会科学版)*, 2018(5): 112–119.
- TAO Chuanjin, ZHANG Congcong. Community-level Party organizations: Integration and remodeling in community consultation system[J]. *Journal of Nantong University (Social Sciences Edition)*, 2018(5): 112–119.
- [28] 黄立丰. 建构文化认同: “嵌入式”党建何以可能与何以可为——浙江宁波 F 新型农村社区的探索思考[J]. *理论月刊*, 2019(10): 153–160.
- HUANG Lifeng. Constructing cultural identity: Why and how can the "embedded" Party building be possible[J]. *Theory Monthly*, 2019(10): 153–160.
- [29] 冯敏良. “社区参与”的内生逻辑与现实路径——基于参与-回报理论的分析[J]. *社会科学辑刊*, 2014(1): 57–62.
- FENG Minliang. The endogenous logic and realistic path of "community participation"—Based on the theory of participation-reward[J]. *Social Science Journal*, 2014(1): 57–62.
- [30] 刘春荣. 国家介入与邻里社会资本的生成[J]. *社会学研究*, 2007(2): 60–79.
- LIU Chunrong. State intervention in the creation of neighborhood social capital [J]. *Sociological Studies*, 2007(2): 60–79.
- [31] 潘泽泉. 社会空间的极化与隔离: 一项有关城市空间消费的社会学分析[J]. *社会科学*, 2005(1): 67–72.
- PAN Zequan. Polarization and isolation of social space: A sociological analysis of urban space consumption[J]. *Journal of Social Sciences*, 2005(1): 67–72.
- [32] 姜晓萍, 田昭. 授权赋能: 党建引领城市社区治理的新样本[J]. *中共中央党校(国家行政学院)学报*, 2019, 23(5): 64–71.
- JIANG Xiaoping, TIAN Zhao. Empowerment: A new model of urban community governance led by the Party buiding[J]. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C. (Chinese Academy of Governance)*, 2019, 23(5): 64–71.
- [33] 徐勇. “政党下乡”: 现代国家对乡土的整合[J]. *学术月刊*, 2007(8): 13–20.
- XU Yong. "The political party goes to the countryside": Modern country integrating to the home village[J]. *Academic Monthly*, 2007(8): 13–20.

Social integration by political party: Chinese practice that Party building guides community governance

PAN Zequan, XIN Xing

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China)

Abstract: The governance of grassroots community guided by Party building through social integration by political party can solve the dilemma of community governance and build a community governance pattern of co-construction, co-governance and co-sharing. Facing the community governance difficulties such as the administrativeization of community space, the fragmentaion of governance and the suspension of Party building, community Party buildingcan promote community publicity, service supply and neighborhood space building; Party’s network governance can promote the reconstruction of community social network, cultivation of social capital and improvement of governance efficiency; Party building mobilization can promote community coupling development, collaborative governance and co-governance through consultation. The community practice of "social integration by the political Party" under the leadership of the CPC in the new era highlights China’s institutional advantages and governance capacity, boasts of distinctive Chinese characteristics, and contributes "Chinese experience" to the development of the world.

Key Words: the political party; CPC; community governance; party organization construction; Chinese practice

[编辑: 游玉佩]