

# 嵌入性赋能：党建引领社区治理的逻辑、机制与路径

李传兵 喻琳

**摘要：**面对基层社会转型过程中出现的治理主体分割、社区资源碎片化等问题，加强党建引领成为推进基层治理现代化的内在要求。这就需要在理论上突破源于西方传统的国家—社会二分法，将政党带入国家—社会关系的分析框架，进而构建“一核多元”社区治理模式。结构性嵌入以党组织为核心，从价值、组织、功能、制度四重维度嵌入社区治理体系，实现了一种多维度嵌入式赋能，是形成基层党组织、社区居民等多元治理主体之间纵向联动与横向整合组织合力的关键。考察全国各地案例的有效实践发现，在以基层党组织为核心结构性嵌入社区治理场域的过程中，价值嵌入有利于实现基层党组织发挥率先垂范作用，凝聚社区共同价值；组织嵌入有利于基层党组织联结、嵌合社区治理多元主体，赋能社区组织驱动；功能嵌入有利于实现党组织对社会资源的整合利用，盘活社区治理资源；制度嵌入有利于党组织实现统合条块的行动逻辑，强化社区政治引领。

**关键词：**社区治理；党建引领；嵌入性赋能

**中图分类号：**D267.7；D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)02-0047-08

进入 21 世纪以来，基层社会的深刻转型诱发一系列治理难题，为了应对接踵而至的挑战，发挥党组织的领导作用成为解决治理难题的突破口。2021 年，《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出，要完善党全面领导基层治理制度。党的二十大报告强调，要坚持大抓基层的鲜明导向，推进以党建引领基层治理。新征程上，强化党建引领理念，创新基层党建与基层治理深度融合的体制机制，是激活社会治理体系基层细胞的根本举措。

## 一、党建引领社区治理：多视角分析

基层党组织是党建的关键，中国革命和建设的历史一再证明党的活力和堡垒作用的发挥都根植于

党的基层组织建设。社区治理是基层治理的重要领域，社区治理的有效性对人民安居乐业具有重要意义。伴随中国特色社会主义市场经济的发展以及社会体制改革的不断深化，社区在蓬勃发展的同时亦面临一系列治理问题，并主要体现为四个方面：一是治理主体的分割，社区治理关联多个行政部门，但各主体相互之间缺乏有效的协商配合，影响社区治理整体效能；二是社区资源碎片化问题，主要表现为社区人、财、物等资源缺乏有机整合，浪费与闲置并存，没有发挥其应有作用；三是社区治理机制衔接不畅，缺少高位统筹，导致治理空转；四是缺乏价值共识，受社会个体化、社区居住条件等因素影响，社区内部不同群体之间缺少共识，社区凝聚力不足，秩序混乱。由于缺乏有效的整合性力量，社区治理往往呈现为一盘散沙，一直是基层治理的难点领域。从基

**收稿日期：**2023-10-12

**基金项目：**国家社会科学基金项目“中国共产党坚守人民立场的理论演进与实现机制研究”(20XKS014)。

**作者简介：**李传兵，男，贵州大学马克思主义学院教授、博士生导师，贵州大学中国共产党“心学”与推进党的建设新的伟大工程高端智库研究员(贵州贵阳 550025)。喻琳，男，贵州大学中国共产党“心学”与推进党的建设新的伟大工程高端智库助理研究员(贵州贵阳 550025)。

层党组织和社会治理的关系来看,基层党组织在组织设置、行动指南上与社会治理形成关联,在发展方向、内容和途径上与社会治理形成互动。基层党组织作为社区治理的领导核心,在优化基层治理组织性要求和实践机制方面具有难以取代的政治优势。因此,党建引领社区治理不仅是加强党的建设的现实需要,也是破解基层治理困境的内在要求。

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》强调,突出党建在社区工作格局中的作用。党建引领治理的本质是党对如何应对国家发展与社会变迁的再思考,蕴含着党整合社会的实践与价值的统一<sup>[1]</sup>。党建引领社区治理是党建引领与社区治理的有机结合,其关键问题是党建与社区治理相结合的路径问题。对于路径的探讨,当前学界的主要研究视角有嵌入视角、组织化视角和去科层化视角。

嵌入视角认为,要将党建与社区治理两个工作有机结合起来,防止出现“两张皮”的情况,其关键是实现组织嵌入。对此,有学者指出:“党组织嵌入国家行政体系和社区地方关系网络中一方面依靠党组织自身的能动性,另一方面成为连接政府、企业、社会组织、社区居民的中介,利用关系网凝聚多方主体的力量,共同实现社区良性治理的目标。”<sup>[2]</sup>亦有学者认为,通过开放式党建构建“党社双向开放”的组织结构,以“组织化嵌入”破解社会的“结构性割裂”<sup>[3]</sup>,而“组织化嵌入”是运用政党补位的方式推动社会整合,从而达到社会建构的目标<sup>[4]</sup>。

组织化视角则认为,随着社会发展的快速变迁,社会个体化程度越来越高,传统的组织化方式在社会治理过程中会逐渐失灵,因此,党建引领社区治理的关键在于通过党组织建设,利用政党组织将社会再组织化。对此,有学者就当前城市社区党建引领治理的实践逻辑作出解释:“在城镇社区,形成党组织转动中国社会的动员新模式,即由党组织到政工再到社工,通过社工到义工、义工再到群众。新形势下的区域化党建、网格化党建、智慧党建等突出共建共享、资源整合,呈现为再组织化的另一种形式。”<sup>[5]</sup>当前,党建引领社区治理的组织化途径主要依靠党组织体系重建、优化党组织服务效能、从行动上重塑社会秩序等方式,最终实现社区有效治理。

去科层化视角认为,由于社区治理过分依赖科层化的行政力量,随着社会变迁加剧,行政化的社区治理呈现出碎片化特征,导致行政有效而治理无效。因此,党建引领社区治理应“以基础性权力为基础,

依托政党权威,实现治理效能提升”<sup>[6]</sup>。对此,有学者进一步指出:“党作为一个行动主体,不再完全依托科层化结构而是以超越‘科层化’运作机制实现党组织的‘有效在场’;党也作为‘场结构’,为基层社会中不同主体构建一个行动舞台,以柔性化方式重新吸纳新生社会空间的组织和个体进入基层治理场域,实现党在基层治理体系的‘有效动员’与‘有效服务’,进而推动超大社区的‘有效治理’。”<sup>[7]</sup>

上述针对党建引领社区治理的研究视角值得肯定,对党建如何引领社区治理的路径阐释也比较清晰,但是还有一定的探讨空间。一是没有将基层党组织和党的整体作出有效区分,这就不能充分回答基层党组织怎样结构性地引领社区治理的赋能机制。二是党组织与社区组织也并不是完全隔离的,二者本来就天然地存在互嵌关系,社区党组织工作开展所依赖的恰恰也是社区行政体系,所以党组织的再次嵌入问题并不是一种事实性存在,而基于此的去行政化只是行动的一种特征。因此,本文根据现有党建引领社区治理的实践观察,在提出结构性嵌入组织路径的基础上,分析组织赋能的具体机制,并结合全国各个地区相关的实践创新案例对赋能机制的内在逻辑进行回答。

## 二、嵌入性赋能:基层党组织引领社区治理的新视角

基层党组织结构性嵌入社区治理,是党建引领的组织优势转化为基层治理效能的关键环节和必要条件。从基层党组织在引领社区治理中发挥作用的实践来看,政党中心治理模式已经成为中国社区治理体系现代化的必要路径。

### 1. 政党中心治理模式:党建引领社区治理的制度基础

从国家治理的角度看,政党是国家治理的重要主体,其通过自身政治、社会功能的发挥,履行国家治理和社会治理的主体性角色,在一定程度上政党的执政活动即是对国家、社会的治理。政党中心主义认为,政党不仅具有代表功能,更重要的是具有治理功能,可以实现利益表达和利益聚合,主导政策制定和政策执行;政党在国家治理中居于中心地位,发挥核心作用,整个国家治理体系以政党为中轴而构建,整个国家治理过程由政党主导而展开<sup>[8]</sup>。政党与社会治理之间的关系在中国已得到广泛的讨论,理论界将中国国家治理的模式看作是政党中心治理

模式。国内有学者在将中西政治运行机制进行对比后,基于政党在中国政治与国家治理中的重要特殊地位,将政党引入国家与社会关系范畴的考量,并提出“政党—政府—社会”三分法<sup>[9]</sup>,以代替西方政治学中的“国家—社会”二分法。

不管政党政治在中西方政治环境中呈现何种差异,政党具有社会治理的角色和功能是不可回避的事实。无论是从执政的角度看,还是从治理的角度看,政党参与治理都有其必然的内在动机。为获得执政权力和长期保持执政地位,政党必须与社会建立紧密的联系,唯此,政党才有动力将其组织与活动向基层社会延伸,并保持自身对社会动员的能力,保持组织活跃度,这是政党政治活动的一般性规律,也是政党政治逻辑下政党活动的常态。政党参与治理需要一定的能力,具体包括组织行为的内在动力、相关组织建构能力、资源保障能力等。治理能力在以政党为中心的治理模式中具有重要意义,它是考察政党治理行为及其绩效的变量。从历史的角度看,中国共产党的执政地位及其在基层治理中的影响力是通过革命活动获得的,党通过革命方式夺取政权并建立社会主义国家,引领中国进入社会主义社会。

以政党为中心的治理模式在建构社会治理体系的过程中,不仅需要治理结构中发挥核心引领作用,通过联结多元主体来推动治理要素与治理领域之间的有效协调,还需要通过制度建设、组织建设和机制建设优化治理结构和治理机制,提升治理效能。为此,政党需要凭借组织优势和资源禀赋深度嵌入基层治理场域,建立与其他多元主体的组织统合关系,达到对社区治理结构的结构性嵌入。正如吉登斯在结构化理论中所提出的,“结构既是人们行动的前提和中介,同时也是人们行动的结果,结构与行动不是彼此分离、孤立的。一切社会行动皆包含有结构,而一切结构皆有社会行动涉入,人类社会的实践活动实现了行动与结构的统一”<sup>[10]</sup>。在基层治理中,党建以某种适宜的模式嵌入基层治理结构,有利于党的基层组织在社会运行体系中找到自己的作用点,使传统的党建获得新的活力,从而解决传统党建“虚”与“实”的“两张皮”现象。在这里,可以将基层党组织引领社区治理具化为一种结构性嵌入赋能的分析框架,将基层党组织的结构性嵌入分为价值、组织、功能、制度四个维度,从多个层面形成结构合力,共同形塑一种体系化的嵌入式赋能。在这一体系中,基层党组织可以通过组织多元治理主体和赋能各级科层体系,让党建引领社区治理在横向领

域做到“横向到边”,在纵向体系做到“纵向到底”<sup>[11]</sup>,从而使基层党组织真正成为推动多元主体协同共治、提升社区治理能力现代化水平的核心主导力量。

## 2. 嵌入性赋能:基层党组织引领社区治理现代化的必要路径

中国共产党成为执政党后,通过政治领导,在组织和意识形态层面深刻塑造并融入中国特色的政府体系,形成集中统一的党政结构。在治理实践中,中国特色党政治理结构兼具的治理“弹性”和功能机制的复合性,成为国家治理有效的产生缘由<sup>[12]</sup>。“首先,共产党组织依赖革命建国时期打下的组织基础结合组织嵌入和体制吸纳的双重路径,总体上形成了从中央到地方、从地方到基层层级分明、条块分布、意志传输畅通的组织网络;其次,行政系统内的科层体制一方面保持着规范化的上下级关系和条块关系,另一方面在党的领导制度下与党组织配合形成互嵌结构。”<sup>[13]</sup>在这一党政结构下,国家治理包括地方治理过程都是在党的全面领导下,由党的组织系统与政府的科层系统主导,辅之以市场体系及其他社会组织协同完成。在这一治理体系中,党组织的作用就显得格外重要。从历史经验看,党组织的社会治理能力是中国之治的关键。

当前,作为基本治理单元的社区是如何与党的基层组织治理能力互构的呢?我们知道,最先肇始于城市的基层社区化治理是随着“单位制”治理模式的解体而产生的,其背后的政治逻辑是改革开放后全能型国家管制领域的收缩、市场化改革范围的扩大以及基层自治的引入。经过多轮改革调整,社区治理体制形成了较为固定的“居站结构”,即居民委员会、社区工作站,其中社区党工委成为社区工作的领导机构。社区是国家行政管理和公共服务延伸的末梢,涉及住建、消防、治安、户籍、计生、社保等行政事务和公共服务。在社区之下则是不同的居民小区,居民小区实行业主自治,物业服务由市场化的物业公司承担,由物业管理区域内业主代表组成的业主委员会代表业主权益管理和监督小区或物业的管理和运营。这一治理体系设置的最终目的是“让行政的归行政、让服务的归服务、让自治的归自治,最终实现城市基层的有效治理”<sup>[14]</sup>,但现实是居委会、业委会、物业服务企业由于体制不同、分工不同、目标不同,在涉及居民利益的问题上极易产生矛盾,各自为政,难以形成治理合力,社区治理的难题长期存在。在社区之下的居民小区内部,业主、业主委员

会、房地产开发商、物业公司之间矛盾频发,自治运行并不顺畅;同时,针对社区治理相关事务尤其是治理难题,基层政府相关部门表现得往往力不从心,而问题的关键在于缺乏一个能够发挥治理整合作用的有力组织。在基层治理实践中,社区党组织因其党政科层结构和长期以来形成的科层意识,往往更倾向于停留于社区行政层面而较少向社区的社会层面渗透,这是导致其引领基层社会治理能力不足的一个重要原因,使得基层党组织更多地停留于行政技术逻辑,在纵向、横向上整合社区治理涉及的各类条块关系的动机与能力受限,从而很难在基层治理中发挥引领作用。

然而,从中国政党中心的国家治理模式看,在社区治理空间内,社区党组织完全具有“一手托起社区自治,一手对接街道行政”的组织引领优势,而且这种优势是得天独厚的。因应“政党治理”中政社关系的现代转型与发展,基层党组织急需通过结构性嵌入基层治理系统来发挥社会整合功能,利用党组织强大的组织网络赋予各类社会主体更大的政治支持、经济支持、文化支持和社会支持,推动政党与多元社会主体完成相互增权,在实现各方互动增能的基础上为治理系统整体赋能。如此,才能更好地构建出一个党建引领、社会积极参与、多元主体协商共治的基层治理关系结构。

### 三、结构性嵌入:党建引领 社区治理的赋能机制

基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。在中国政党中心的治理模式下,充分发挥党建在基层治理中的“掌舵”功能是保证治理有效的关键。党建引领基层治理是一个“逻辑体系”,提升党建引领基层治理最佳效能,需要基层党组织在价值、组织、功能、制度四个维度上结构性嵌入社区治理体系,依托理念的率先垂范机制、组织的延伸嵌合机制、功能的资源统合机制、制度的条块整合机制四方面优势,深入推进党建引领基层治理的合作机制,构建社区治理组织网络,达到社区共建共治共享的治理目标。

#### 1. 价值维度嵌入:以率先垂范机制激活社区治理主体参与动能

公共价值是整个社会生活共同体的精神纽带,它能牢牢将人们凝聚在一起。治理能力在一定意义

上具有心理性特征,这是因为任何政治性行为都是人作为主体的行为,而且人的行为必然受到精神的支配。马克思主义认为,理论一经群众掌握,就会变成改造社会、改造世界的物质力量。一个社会保持稳定最持久和最核心的因素是国民对社会价值的认同程度,而政党以其鲜明价值取向,成为人们寄托价值追求的现实载体<sup>[15]</sup>。因此,基层党组织要重视价值维度层面的社会嵌入,通过基层党组织及其成员将党的理念与价值使命外化于行,发挥基层党组织党员先锋模范的精神引领作用,带动和引导群众、社会组织、市场主体等更多地参与社区治理,以成员的积极作为弥补技术治理的不足,矫正基层党组织科层化后形成的技术主义倾向。

发挥党员的先锋模范作用,就要通过规制性、规范性和认知性的制度建设,重构组织成员行动范式,持续加强基层党组织的自我认同。为此,基层党组织应通过一系列建章立制的制度化行动,加强党员的教育和培训,以政治压力传导机制,使党员偏离党的初心使命的行为得以修正,并在党员互动以及党组织内外的互动之中逐步形成显著的规则、规范与意义效应。习近平总书记指出:“榜样的力量是无穷的。党员、干部的一言一行、一举一动,对社会有着很强的示范作用,很大程度上影响着人民群众对核心价值观的认同。”<sup>[16]</sup>党员的先进理念与带头作用将对基层群众形成示范效应,激发群众的情感认同,从而有助于整合不同社会群体力量实现社会主义核心价值观的集体性价值认同。首先,基层党组织要强化党中央相关社会治理精神的集中学习,“教育引导党员干部旗帜鲜明讲政治,增强‘四个意识’,坚定‘四个自信’,做到‘两个维护’。推进‘两学一做’学习教育常态化制度化,推动习近平新时代中国特色社会主义思想进社区、进头脑”<sup>[17]</sup>,使广大党员在思想上与党中央保持一致,保持思想先进性。其次,加强群众路线教育活动,让党员干部始终不忘初心,牢记自身联系、服务群众的使命,从思想上使广大党员认识到党建与群众利益的关系,在思想上和工作上坚持人民至上理念,彻底贯彻群众路线。最后,进一步推进“双报到、双报告、双服务”工作优化升级,保障党员的先锋模范作用在一线发挥,使党员在服务群众中彰显共产党人价值理念的先进性,提升党组织在社区中的价值引领力和号召力,使群众、社会组织、市场主体等多元主体在“急难愁盼”问题的解决中认可党组织在基层治理中的威信和作用,在价值认知趋同的基础上实现多

元主体的协调协作。

## 2. 组织维度嵌入:以延伸嵌合机制联结社区治理主体组织网络

基层党组织结构性嵌入基层社区是其动员、组织多元社会力量的前提。党的组织在基层社会的延伸、嵌合与拓展程度决定了其有效组织和动员社会的能力。社区是基层治理的“最后一公里”,是集“政治、服务(行政)、社会需求的满足”三种功能于一体的“复合体”。现代化社区的有效治理既要实现治理体系科学有效,也要使事务能够得到有效解决。因此,必须“要把街道社区党组织建设得更加坚强有力”<sup>[17]</sup>,即构建社区基层党组织发挥领导核心作用、多元主体协作参与的“一核多元”治理体系。在政党中心的治理模式下,实现社会组织化的一个最重要的方式是政党嵌入社会。为此,社区基层党组织要拓展党的组织体系覆盖范围,不断探索更加灵活多样的党组织设置方式,尤其是要随着城市发展的新情况,将党的组织不断下沉到更低层级的治理单元,通过完善基层党组织建设,在楼宇、物业、社会组织等新兴社会空间内嵌入党组织,通过搭建完整的社区党建组织架构,打造“社区党组织—网格党支部—楼院党小组—党员中心户”四级网络,形成社区党组织统筹协调、网格党支部协同联动、楼院党小组带动示范、党员中心户帮联服务的网络型治理机制<sup>[18]</sup>。而且,要注意在传统的“基层党建+社会治理”模式基础上,根据不同社区发展的情况,灵活采取单建、联建、共建等方式,形成具有不同社会功能的基层党支部,以应对社会治理的复杂情景以及治理主体的多元化,形成“分类治理”新格局。在织牢织密基层社会党建网格的组织基础上,推动党建网格与治理网格的有机结合,从而将社会有效地组织起来,为基层治理凝聚最大合力提供组织条件。

## 3. 制度维度嵌入:以条块整合机制统合社区治理主体行动逻辑

作为“一核多元”现代化基层治理体系的领导核心,社区基层党组织一方面在从中央到基层“纵向到底”的治理体系中发挥上传下达的重要纽带功能,既要向上能够对接上级党组织,反映基层群众的基本情况,又要向下起到对基层群众发挥政治领导、组织动员与服务功能等作用,切实保障每位社区居民平等享受基本公共服务的权利和机会,肩负巩固党的权威性和合法性的重要使命;另一方面在“横向到边”的基层社会治理体系中起到统合多元治理

主体行动逻辑的作用,担负引导和培育社会成员自我管理、自我教育和自我服务的职责。因此,社区基层党建要打破传统条块分割的行政体制所带来的“碎片化”治理格局,突破社区内不同单位、不同行业党组织之间互不相通的组织壁垒,促进社区内各类单位党组织全方位、多层面的直接互动和合作共治,构建扁平化的组织架构,以具有强力资源聚合功能的基层权力组织治理网络,化解原有基层社会权力弱化甚至权力真空问题。

因此,需要加强基层党建的制度建设,切实增强党建引领基层治理的整体效应。一方面,要深化街道管理体制改革,优化机构设置和职能配置,推动街道党(工)委聚焦主责主业,集中精力抓党建、抓治理、抓服务;另一方面,要明确街道党(工)委、社区党组织的职责分工,即街道党(工)委抓好社区党建,统筹协调辖区内各领域党建工作,整合调动各类党建资源,强化“龙头”带动,而社区党组织则重在落实上级党组织部署的各项任务,兜底管理辖区内小微企业和社会组织党建工作。具体而言,一要按照重心下移、权责一致原则,赋予街道党(工)委相应的职责职权,探索将派驻街道工作力量的指挥调度、考核监督等下放给街道,并在此基础上,根据地域、居民、驻区单位、党组织和党员等情况,调整优化社区网格设置,整合党建、综治、城管等各类网格。二要建立健全党建联席会议制度,以街道和社区党组织为主导,推进街道社区党建、单位党建、行业党建互联互通,明确成员单位职责,建立定期沟通、上下协同的常态化机制。三要探索“以块为主、条块融合、条块双向用力”的具体抓手,健全双向压实责任、双向沟通协商、双向考核激励、双向评价干部的工作机制。四要以分领域统筹推进基层党组织标准化规范化建设为突破口,让基层党组织的制度规范嵌入社区自治组织、市场主体、社会组织,实现基层党组织条块整合机制的政治化逻辑对其他社会主体行动逻辑的统合。

## 4. 功能维度嵌入:以资源统合机制增强社区治理主体行动能力

在实现组织嵌入的基础上,党建要实现对基层治理的结构性赋能,就需要不断完善基层党组织的社会治理功能,通过资源整合机制使其在功能维度嵌入并增强社区治理主体的行动能力。习近平总书记指出:“把为群众服务的资源和力量交给与老百姓最贴近的基层组织去做,增强基层组织在群众中的影响力和号召力。”<sup>[19]</sup>要确保社区党组织有资源

有能力为群众服务,就需要在加强对社区工作支持和资源保障的过程中,以社区党组织为主渠道统筹和落实上级部门支持社区的政策,整合资金、资源、项目等<sup>[17]</sup>。因此,亟须建立以基层党组织为主导的整合碎片化公共资源的社区资源统合机制,加强网格资源配置,把公共服务、社会服务、市场服务、志愿服务下沉到网格,精准投送到千家万户。一方面,在社区有关重要事项决定、资金使用等方面,要充分发挥社区党组织的主导作用,对于涉及街道的公共事务,一般由街道党(工)委综合管理;另一方面,要健全财政投入保障机制,落实社区运转经费、党建工作经费、服务群众专项经费、服务设施和社区信息化建设经费,保障基层党组织可以采取向社会组织、市场主体、民办社工机构购买服务等多种方式,丰富社区服务供给,提升专业化服务水平,增强基层党组织社区场所阵地服务承载能力。通过优化社会治理资源配置方式,实现资源配置结构由权威分配到目标需求主导的转变,增强社区治理多元主体的利益整合,促进治理主体协同合作。同时,还要以在基层集聚人才、在一线创业成长为导向,在编制、职数、待遇等方面加大对社区的政策倾斜力度,吸引政治觉悟高、热爱社区事业、热心服务群众、具有一定专业素养的人才到基层工作,建设一支数量充足、结构合理、管理规范、素质优良的社区工作者队伍。此外,还要重视技术治理资源的整合,在广泛应用现代网络信息技术的基础上,整合各级党建信息平台与政务信息平台、城市管理服务平台等,实现多网合一、互联互通,促进党建工作与社会管理服务深度融合。

#### 四、嵌入式赋能:党建引领 社区治理的实践路径

基层党建作为社区治理的引领性力量,通过结构性嵌入社区治理体系,实现对社区治理效能提升的赋能。随着新型城镇化的快速发展,社区往往因辖域大、人口多、事务繁,使得自身治理力量不足而处于悬浮状态,无法完成基层组织本应担负起的相应治理职能。而居民小区要靠业主代表组织与物业服务企业来落实治理事务,同样容易出现机制运转不畅的问题。比较常见的是,物业公司在利润驱动下,通过物业管理刻意制造业主分化格局和冲突性邻里关系,不但加深了社区邻里关系的隔阂与冲突,而且一些地方的物业管理出现了市场专制主义侵蚀业主个人权利的情况<sup>[20]</sup>。对此,亟须把党的领导

优势转化为社会治理优势<sup>[21]</sup>,实现社区党组织嵌入式赋能基层治理。

##### 1. 以党支部结构性嵌入引领社区治理

现代化城市社区作为一个包含各类治理要素、容纳多元治理主体、具有多维度治理结构的复杂场域,内在地需要基层党组织通过结构性嵌入社区治理系统,实现社区治理效能提升。因此,需要推进党的基层组织设置和活动方式创新,加强基层党组织带头人队伍建设,不断健全和完善基层党组织的内部组织结构形态,扩大党组织覆盖面,使基层党组织设置方式因地制宜地符合基层实际情况,着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题<sup>[22]</sup>。结构性嵌入赋能就要以社区党组织为核心,将基层党支部结构性嵌入社区治理体系,优化社区治理结构,完善社区治理的组织框架。比如,北京市朝阳区麦子店街道将社区党委向社区楼栋、楼院延伸,将党支部建在楼院,将党小组建在楼栋,进而形成了社区党委(社区)—居民党支部(楼院)—居民党小组(楼栋)三级纵向的社区党组织设置方式,通过创新党建嵌入社区治理结构的组织设置方式,更好地发挥了基层党组织战斗堡垒作用,巩固了党建在社区治理中的引领性力量。山东省青岛市城阳区全域则是通过构建“街道党工委—大社区党委—网格党支部—党员”四级治理体系,以加强基层党组织建设提升增强自身行动能力,建立“治理”联席会议制度并将其作为发挥治理引领作用的制度性平台,细化网格党支部的职责任务,切实加强党对基层治理和各类社会性组织的全面领导。此外,基层党组织结构性嵌入社区治理还可以表现为具体的人才嵌入,即推选出党组织培育、社会力量认可、群众信任的人作为社区工作者。例如,湖北省武汉市百步亭社区就探索实施“红色引擎工程”来培育青年“红色头雁”。为了加强社区书记队伍建设,该社区选聘一批优秀大学生到社区任职,指派专人传帮带,强化实践锻炼,建立起“大学毕业生—社区公共服务干事—社区‘两委’成员—社区书记”的培养链条。

##### 2. 以区域化党建优化社区治理主体结构

党的二十大报告强调,要健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。在实践中,多元主体治理必然涉及如何有序实现公共权力、资源向社会领域转移,特别是对社会组织的赋权与增能的问题。既有效引导社会活力释放,又保证秩序的可控性,就成为衡量基层党建成功与否的关键指

标。而区域化党建能够很好地平衡“自由”与“秩序”的张力,既能激发公共参与的活力,也能为基层社会治理提供有力的资源保障,构建活力释放与秩序稳定并举的社会治理新格局。所谓区域化党建,是指在城乡经济社会结构转型、统筹一体化的背景下,按照区域统筹的理念,运用现代管理科学和信息科技手段,在一定的区域范围内,统筹设置基层党组织,统一管理党员队伍,通盘使用党建阵地,形成以街道党工委为核心、社区党组织为基础、其他基层党组织为节点的网络化体系。要做实做强做细基层党建,就要把党建工作链条延伸到区域发展各领域,建立各种类型的党建共同体,积极探索主题式、整合型区域化党建模式,放大集聚效应,激发各类治理主体活力。其一,搭建与完善“区(县)—街道—社区—居民”四级联动的区域化党建格局,以横向联动治理与纵向扁平化治理为运行机制,以横向到边、纵向到底的全景式覆盖为基本要求,不断聚合区域化党建的向心力。既要有序将社会力量转化为党建的力量,又要激发群众有效参与基层治理的积极性。其二,将街道的居民区、驻区单位、商务楼宇融为一体,全面统筹辖区党建服务资源,成立党建联盟,以地缘、业缘为基础建立全覆盖网格工作架构,构建单位党建、区域党建、行业党建互联互通互动的基层党建工作新格局。其三,构建以网格化治理为主要形式的区域党建平台,以街道为条、院落为块,将社区划分为社区、片区、院落、楼栋四级网格,探索建立“社区、社会组织 and 社工人才”三社联动机制,制定社区工作清单,将基层组织建设、党建网格化服务管理、党员干部“大走访”等常态化、制度化地整合到社会治理网格化联动机制之中,有效实现党的组织覆盖和工作覆盖。

### 3. 以基层党组织服务载体建设赋能社区治理能力

联系群众、服务群众是推进基层党建的根本落脚点,也是不断增强基层党组织向心力和凝聚力、实现社会组织化的根本途径。强化基层党建服务功能,就需要以具体治理事务为载体,通过整合社会资源来积极回应社区居民的需求,满足人民群众对美好生活的需要,以基层党组织服务载体建设赋能社区治理能力。一是以基层党组织为领导,推动三社(社区平台、社会组织和专业社工)联动,成立社会组织联合会,为社区社会组织提供党建引领、办公场地、培育孵化、资金代管、人员培训等综合服务,引领社区回归公共属性。具体要以社区“去行政化”为

突破,在盘活原有社会组织的基础上,积极导入专业社会组织,双向整合原有的社区工作人员和新的专业社工队伍,保证社区公共服务供给的有效性和专业性。二是充分利用数字化信息技术治理赋能效应,积极搭建政策援助平台、议事治理平台、行为示范平台、安全维稳平台、公益促进平台、科教文体平台等基层数字化服务平台,以治理服务事项为中心再造条块权责关系,使规范基层治理主体责任的边界和统筹垂直管理的条线权力能够最大限度地为基层所用,推动基层条块力量的统合。三是建设“红色阵地”,高标准打造开放共享区域活动平台,推进社区党群服务中心提档升级,夯实社区党群服务中心党建“轴心”作用,化整为零,精简功能,突出为民服务主阵地、社会组织孵化器定位,使其成为党在城市基层的执政阵地、宣传教育群众的文化平台、联系服务群众的便民中心。

## 结 语

社区治理是党组织、国家权力和社会力量交融的领域。虽然中国特色社会主义市场经济体制改革释放了市场力量与社会力量的发育空间,但由于其基础较为薄弱,社会力量还很难在短期内有组织、有序地实现自主发展。而基于中国的历史文化传统和现实国情,只有中国共产党才能够实现对社会的整合,利用党组织的政治优势才能破解治理碎片化等矛盾。基层党建是基层社会治理的根基,基层党组织作为贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”,是带动基层发展的“红色引擎”。在中国以政党为中心的治理模式中,要实现基层社会的有效治理,需要更多地借助执政党的政党功能,推动以治理能力提升为核心的基层党组织功能建设,特别是要强化基层党组织对于社区治理的功能结构性嵌入。而要想让基层党组织在价值、组织、制度和功能上真正嵌入社区,使基层党组织真正成为党的战斗堡垒和社区治理的引领者,就要对基层党组织赋予相应的组织和资源支持,通过组织架构调整和人才培育,形成基层党组织统一、规范、有序的工作制度。在这里,需要指出的是,政党功能的挖掘和发展既不是对社会的全面渗透和控制,重走改革开放前“泛政治化”的老路,也不是用政党的组织和功能取代政府及其他治理主体的地位,而是通过党组织为国家的向下治理延伸与以人为本的公民社会的向上发育扩展提供一个现实的操作空间和平台。未来,在激发基层

党员积极性的同时,需要因应时代发展的新要求,不断创新以基层党组织为引领的“一核多元、协同共治”社区治理模式,以实现党的初心使命为根本目标,以信息化数据化为发展方向,以落实党员网格责任制为具体形式,坚持以人为本,不断做实做强做细党建引领下的具有中国特色的社区治理运作机制。

参考文献

[1] 谢金辉.党建引领社区治理研究综述[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(5):78-84.

[2] 王东杰,谢川豫.多重嵌入:党建引领城市社区治理的实践机制:以A省T社区为例[J].天津行政学院学报,2020(6):75-84.

[3] 韩福国,蔡樱华.“组织化嵌入”超越“结构化割裂”:现代城市基层开放式治理的结构要素[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(5):47-57.

[4] 吴晓林.党如何链接社会:城市社区党建的主体补位与社会建构[J].学术月刊,2020(5):72-86.

[5] 祝灵君.再组织化:中国共产党引领基层治理的战略选择[J].长白学刊,2016(6):8-14.

[6] 彭勃,杜力.超行政治理:党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J].理论与改革,2022(1):59-75.

[7] 黄六招,顾丽梅.超越“科层制”:党建何以促进超大社区的有效治理:基于上海Z镇的案例研究[J].经济社会体制比较,2019(6):62-70.

[8] 郭定平.政党中心的国家治理:中国的经验[J].政治学研究,2019(3):13-22.

[9] 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.

[10] 吉登斯.社会的构成:结构化理论纲要[M].李康,李猛,译.北京:中国人民大学出版社,2016:23.

[11] 徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向[J].政治学研究,2023(1):3-12.

[12] 王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J].中国社会科学,2019(9):4-24.

[13] 贺东航,高佳红.政治势能:党的全面领导提升社会治理效能的一个分析框架[J].治理研究,2021(5):79-85.

[14] 张雪霖.治理有效:社区公共事务性质与社区权威的二维框架[J].社会学评论,2021(6):26-44.

[15] 习裕军.政党的社会功能:构建和谐社会之视角[J].求实,2007(9):31-34.

[16] 习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:108.

[17] 中共中央办公厅印发《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(4).

[18] 孟燕,方雷.动员型治理:党建引领城市社区治理的内在机理与实现机制[J].探索,2022(6):85-97.

[19] 习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:129.

[20] 屈群苹.城市社区物业费收缴的运作逻辑:以南京一房改房社区为例[J].浙江社会科学,2016(3):104-109.

[21] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:384.

[22] 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[M].人民出版社,2017:65.

## Embedding Empowerment: The Logic, Mechanism and Path of Party Building Leading Community Governance

Li Chuanbing Yu Lin

**Abstract:** In the face of the problems such as the division of governance entities and the fragmentation of community resources in the process of grassroots social transformation, strengthening the guidance of Party building has become an inherent requirement of promoting the modernization of grass-roots governance. Therefore, it is necessary to theoretically break through the traditional state-social dichotomy originated in the West, bring political parties into the analytical framework of state-social relations, and then build a “one core and multiple” community governance model. Structural embedding takes the Party organization as the core and embeds it into the community governance system from the four dimensions of value, organization, function and system, realizing a multi-dimensional embedded empowerment, which is the key to forming vertical linkage and horizontal integration of organizational forces among grassroots Party organizations, community residents, and other diverse governance entities. Through the effective practice of examining cases from all over the country, it has been found that in the process of embedding grassroots Party organizations into the community governance field as the core structure, value embedding is conducive to realizing the exemplary role of grassroots Party organizations and consolidating the common value of the community; Organizational embedding is beneficial for grassroots Party organizations to connect and integrate with diverse stakeholders in community governance, empowering community organizations to drive development; Functional embedding is conducive to achieving the integration and utilization of social resources by Party organizations, and revitalizing community governance resources; Institutional embedding is conducive to the action logic of Party organizations to achieve integration and strengthen community political leadership.

**Key words:** community governance; Party building leading; embedding empowerment

责任编辑:翊明