

党建引领的城市社区治理体系： 上海经验 *

The System of Party-lead Urban Community Governance: Shanghai Experience

李威利

内容提要 随着社区作为生活共同体的兴起,社区治理越来越强调资源整合和多元主体的共同参与。在这一背景下,以上海等地出现了以“党建引领”为核心内容的城市社区治理经验,通过强化政党组织的能力和作用,调动和整合各类主体和资源参与社区治理。在这一经验中,政党层面形成了网格化、区域化、枢纽化的党建体系,政府层面形成了网格、平台的治理体系,居委会层面形成了以社区协商为中心的自治共治体系,这三个维度共同构成了“党建引领”社区治理的上海经验。

关键词 党建引领 社区治理 生活共同体 枢纽型党建

作者单位 复旦大学马克思主义学院 上海 200433

Li Weili

Abstract: Community governance is increasingly putting emphasis on resources integration and multidisciplinary participation with the development of life community. In this context, the party-led model is used firstly into the community construction in Shanghai. The core mechanism of this model is to mobilize and integrate various subjects and resources into community governance through the influences of political party. In this model, the gridding, regionalized and pivotal party construction system has been formed in the area of political party while gridding and platform management system has been formed in government level. Besides, neighborhood committee has been established the autonomy system in which the community consultation is the core concept. The combination of three systems contributes to Shanghai party-led model.

Key words: party-lead, community governance, life community, pivot organization

在单位制解体的背景下,社会领域开始出现形态更加复杂多变的治理对象,对社会的治理也开始越来越强调多元主体的共同参与。近年来,城市社区治理成为社会治理创新的重要方面,各地出现了许多的治理创新和探索,对这些治理创新的考察,对于理解新时期基层社会治理的体系具有十分重要的意义。

一、“后单位”时代的社会转型与城市社区治理需求的兴起

在单位制解体的过程中,我国的社会政策改革的主要动力是“趋向淡化国家在福利供给方面的角色,同时增加个人在社会保障和福利方面的责任。”^[1]新中国成立以后,在经济的计划体系和较低的社会流动性

*基金项目:马克思主义理论研究和建设工程重大研究项目:“‘四个全面’战略布局研究”(批准号:2015MAD004)。

基础上,国家主要通过“单位”(包括国有企业、集体企业、公社组织)推行各种社会福利和服务项目,单位作为社会的基本组织,一手办经济、一手办社会。改革启动以后,随着市场体制的深化和国有企业的结构性转型,“单位”的全能型角色解体,福利供给的社会责任开始由国家承接。

党的十六届四中全会提出“和谐社会”的发展目标,提出要“整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”:一方面强调政府对社会管理的托底和负责,另一方面也提出探索社会建设的社会协同和多元参与机制。关于“治理”的讨论就是在上述社会领域成长,社会政策转型过程中进行的。世界银行在1992年的官方报告中提出“治理”和“善治”的概念,指出国家要进行健全的发展管理就需要“创造一种促进发展的环境,为私营部门承担更大责任,减少政府在生产和商业活动中的直接参与,以及从中央向下级政府进行分权”。治理理论符合中国社会领域成长的大的时代背景,更重要的是治理理论在国家视角下考虑善治问题,它强调国家在治理中的有效角色和功能,它并不敌视国家及其公共部门^[2]。因此,治理理念打破了传统理论“大政府小社会”或“小政府大社会”的国家与社会此消彼长的关系,认为国家与社会是相互支持的“互强模式”。

治理概念的这种合作主义模式更符合中国的实践,因此更容易更广泛地被中国研究者所接受。俞可平指出,尽管治理理论还不很成熟,但它“打破了社会科学中长期存在的两分法的传统思维模式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国家社会,它把有效的管理看作是两者的过程,它力图发展一套管理公共事务的全新技术,它强调管理就是合作。”^[3]有学者在中国语境下探讨了多元社会治理模式,在这一模式中治理包含这样两个关键特征:一是社会治理的主体是多元的,既包括承担主导角色的政府,也包括作为补充力量的市场组织、非营利组织等的;二是社会治理的手段是复合的,既要通过市场化手

段和行政手段,也要通过社会动员手段提供公共产品和公共服务。^[4]

改革开放以后,社会治理的挑战和治理转型的要求首先出现在城市社区领域。新中国成立以后,我国一直通过单位制来构建整个国家疆域内的治理体系。对国家来说,单位既是经济共同体又是社会共同体,对个人来说,单位既是职业区域又是生活区域。因此,国家权力不需要直接管理区域而是通过层级制的行政体系来管理单位。在这一历史过程中,党组织也主要依靠对职业共同体的渗透来发展组织和影响社会。而改革开放后单位制的解体彻底改变了这一治理体系。事实上,社区建设的提出,其核心就是要探索国家对生活共同体的有效治理方式,而社会治理的问题也突出地表现在社区治理的层面。

二、社区治理中的“党建引领”:以上海城市社区建设的经验为例

城市社会治理的难点在社区治理。而在社区治理中,最受关注的议题始终是社会多元力量如何在社区层面上实现合作治理。在此方面上海市的社区治理的经验具有重要借鉴意义。在过去十年的社区建设中,上海以“党建引领”为中心,在社区管理、社区服务、社区资源整合、基层群众自治等层面形成了政府、政党、社会等多元力量合作治理的体系。

(一)社区治理的政府角色:权力下沉与开放式平台构建

上海市的社区建设是在强化街道作为一级政府权限的背景下启动的。改革开放以来,为应对作为特大型城市和精细化管理的要求,上海市于1995年开始“两级政府、三级管理”的试点,其重点是权力重心下移,按照市区体制建立内部专业委员会,对区部分派驻机构进行归口管理,通过“融条子块”,强化街道作为一级区域政府的管理权限。^[5]在“强街道”的基础上,“后单位”背景下上海市社区建设没有大幅度调整“街—居”为主线的城市基层管理体制,而是进一步强化“街—居”体制,形成了“两级政府、三级管理、四级网络”。

1. 行政和社会综合管理的网格化下沉

社区作为生活共同体领域形成以后，为了应对区域治理的难题，上海市于2003年6月开始提出社区治理网格化的治理转型策略，并于2004年后逐步在上海推行。^⑥社区治理网格化主要是解决在“两级政府、三级管理”的行政治理体系下，社区治理的行政力量无法有效下沉到基层的问题。主要做法是在街道区域下，将整个街道划分为若干片区，也叫社区治理网格。同时在网格中形成两个层面的机制：一是将派出所、环卫所、城管分队、房地局、地段医院交巡警等部门力量按照网格进行配备，明确责任区域，在人事和行政力量上保证网格的有效运作；二是在全市层面通过市民服务热线，在街道层面通过社群事务协调站、网格化办公室等形成各个部门的协同联系，打破既有的各条线部门之间“各自为政”的现象。

2. 社会公共服务机制的开放式平台构建

在社区综合治理网格化的基础之上，上海市在街道建立基本公共服务的窗口和平台，形成了以“五个中心”为内容的社区公共服务体系。^①一是社区事务受理中心，主要是为方便街道社区居民办理市、区有关职能部门落实在街道的各类行政事务，如医疗保障、劳动保障、社会救助、外来人口管理、计划生育等及户籍管理、工商管理、税务管理等设立在同一场所，进行“一门式”综合受理。二是社区卫生服务中心。主要是将社区卫生服务普及到街道里弄，将原有地段医院改制成社区卫生服务中心，基本达到居民步行15分钟，就能到卫生服务网点。三是社区文化活动中心。主要是为社区群众提供书报阅读、团队活动、教育培训、娱乐健身、影视放映、展览展示、文化体育、思想道德等公益文化服务。^②四是社区生活服务中心，主要定位是在社区服务上回应百姓所需，弥补市场之缺，就近为社区居民提供基本生活的托底服务、不同人群的多元服务、特殊对象的专业服务、困难群体的公益服务和健康生活的体验服务。^③五是党建服务中心或党群服务中心，主要定位是为基层党组织和党员的政治生活提供各类服务。

(二) 社区治理的政党角色：以“区域化”为核心的治理体系

上海实践的特殊之处在于，由于上海市街道作为一级准政府地位的强化，街道党工委也因此成为具有更强势地位和更丰富资源的一级党委，由此形成了推动社区治理的“党建引领”经验。

1.“党建引领”作为社区治理体系的轴心

在推动社区层面的协商共治方面，上海市一直强调党组织的中心作用，由街道党工委承担起协调和推动社会各方力量参与社区治理的核心作用。在以政党为领导核心推进社区治理的过程中，主要有两种方式：一是以党组织体系为依托，通过党建工作体系吸纳社会力量参与；二是构建一个法定的社会参与和协商的平台，党组织通过这一协商平台中发挥作用。上海采用的是第一种方式，在武汉、安徽等地社区建设中采用的第二种方式。

在社区建设的改革试点中，2014年以前是将街道工委升级为社区党工委，新成立的社区党工委在班子中增加居民区、驻区单位、“两新”组织和区职能部门在社区的派出机构的代表；其次在社区党工委的领导下，成立社区委员会，由社区党工委主要负责人、市（区）党代表、市（区）人大政协代表、社区知名人士、居民代表、驻区单位代表等组成，作为社区议事、评议、监督机构。^④在

^①2006年，上海市明确提出在社区推进“三个中心”建设，将社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心建设作为社区建设的抓手和突破口。

^②根据《上海市社区文化活动中心管理暂行办法》设立有社区学校、社区图书馆、健身活动室、娱乐活动室、团队活动室、展览陈列室，和具备放映数码电影、举办文艺表演、开展联谊活动等条件的多功能厅。

^③根据《浦东新区社区生活服务中心建设运营规范实施指南》，社区生活服务中心可以开设“社区助老服务、社区助残服务、妇女儿童及家庭服务、社区青少年服务、优抚对象服务、特定人群服务、居民自助互助服务、社区便民便利”8个方面的服务。

^④社区委员会下设市政管理、社会保障、社会发展、综合治理四个委员会，对社区管理和社区建设发挥参与、合作、议事、评议、监督的作用。

此基础上，为了在实际工作中落实社区治理的多元共治，党组织以党建工作为引领进行了不同方式的创新和探索以推进社区治理。

2.网格化党建：党组织引领社区建设的探索之一

在单位制解体以后，随着流动党员、新经济组织、新社会组织的大量出现，党组织首先面临的主要挑战是党的组织覆盖能力的减弱，随之而来是党的工作覆盖能力和影响能力的下降。但同时，新形势下的社会治理又要求更全面的社会公共服务、更全面的社会利益综合和更全面的社会多元参与。因此，党组织推动社会治理的第一个反应是推动党组织体系的全覆盖。2004年《中共上海市委关于加强社区党建和社区建设工作的意见》的首要目标就是社区党建全覆盖。在具体的工作中，全覆盖的基本方法：一是推动两新组织建党，推动党建工作的组织覆盖和工作覆盖；二是通过党员在居住地报到的“双报到”机制推动居民区党建；三是在前面两项工作的基础上，梳理党的组织体系，形成“社区党工委+社区行政组织党组/社区综合党委/居民区党委”的“1+3”机制；2014年以后原有的“1+3”机制进一步改革为“街道党工委+行政党组/社区党委”的“1+2”模式。社区党建的全覆盖和网格化不仅健全了党的组织体系，而且起到了基层党组织“划块明责”的作用，党的组织体系也通过网格化的形式深入到社区基层。

3.区域化党建：党组织引领社区建设的探索之二

社区治理本质上是要整合各类社会资源解决好区域治理的问题，因此党组织在社区治理中不得不面对治理资源不足的问题。作为解决这一问题的反应，社区党工委首先是整合区域内驻区单位资源，由此形成了区域化大党建模式。其主要做法，一是社区党工委重点吸纳驻区单位党组织负责人形成大工委体制；二是推进驻区单位党支部和社区党支部的双结对；三是在党建网格化的基础上推进组团式服务群众工作。2010年世博会以后，上海市区域化党建工作进一步向区县、居委会两个方向深化，在区一

级，通过“党建联席会”“区域党建促进会”等形式发挥驻区单位在社会治理中的作用；在居委会一级，探索了社区党支部兼职委员制度。尽管区域化大党建强调联合驻区单位、社会组织、等多种形式的党建资源。但由于驻区单位中主要是大型国企、事业单位等党组织的设置和党建功能发挥比较完善，因此目前区域化党建的核心实际是重点整合大型单位和国有单位资源，以单位资源补给区域治理的不足。

4.枢纽化党建：党组织引领社区建设的探索之三

事实上，尽管区域化党建有效地将单位资源导入到社区治理中来，但运用这些资源并将其转化为惠及社区居民的服务项目的仍然是党政的组织体系。社会力量作为社区治理的重要主体之一仍然缺位。由于认识到这一问题，上海市部分区县开始了“枢纽型社会组织管理”的常识性探索。如静安区成立社会组织联合会，之后又分类别相继成立了5个社区（街道）和劳动、文化、教育（系统）社会组织联合会，形成“1+5+X”枢纽模式。同时在社联会中以“党建”促“社建”，成立社联会党总支加强对社会组织的引导，同时也加强对社会组织的各类服务。街道层面对枢纽型党建的探索，主要是通过社区生活服务中心，引导社会组织提供社区服务。所谓枢纽型党建，是指党组织要作为引导社会组织参与社会治理的枢纽，将社会组织的服务项目与社区治理的需求对接起来。从这一目标看，枢纽型党建还远未成形，一方面各区县的探索还没有形成党组织培育和服务社会组织的成熟机制，社会组织踊跃参与社会治理的局面还没有形成；另一方面活跃在街道层面的社会组织仍然主要是半官方的社会组织。但即便如此，枢纽型党建仍不失为未来党组织培育社会力量的一个有意义的探索方向。

（三）社会治理的基层角色：居委会为主体的协商自治平台

上海市的社区建设是在不改变原有“街—居”体制上推进的。从这一意义上说，居委会构成了社区治理的基层角色。在国家法律体系中，

居委会的基本定位是基层群众自治组织，在最狭义的“生活区域”内承担着通过基层民主构建协商自治平台的角色；在这一平台上，社区党支部发挥着主导作用；而另一方面，居委会还是街道深入社区的基层组织，承担着一定的行政职能。因此，在社区居委会的层面，形成了共治体系、行政体系和党组织体系三层面交叉融合的治理体系。

1.从三驾马车到“1+5”的共治体系

在政治层面，居委会被界定为基层群众自治组织，一方面居委会通过选举的方式选出居委会负责人；另一方面居委会以“居委会、业委会、物业”为三驾马车搭建了协商共治的平台，在各地的探索中，许多居委会的重要决策事项都通过“三驾马车”的协商共治平台来作出决策。在上海，随着社区自治的推进，三驾马车已发展成为“1+5+x”的共治体系。即社区党组织整合居委会、业委会、物业、驻区单位党代表、社区民警以及若干群众团队的共治体系。在此基础上，居委会还形成了规范的议事制度，不仅有社区共治联席会议，而且逐渐发展出了居民代表评议会、听证会、协调会的社区“三会制度”。

2.“居委会——社工站”的行政体系

在行政层面，一定程度上社区仍然是街道的下一级组织，承担着大量的街道下派的行政类事务，据有关统计，居委会每年承担的街道下派任务达150多项，因而使居委会出现了“行政化”倾向，居委会作为居民协商自治的功能被弱化。为了解决这一问题，上海市曾进行居委会和社工站分离的试点，即在居委会内设置专职社工组成的社工站，直接承担街道下派的行政事务，而居委会党支部书记和主任不再参与社工站事务。通过将居委会从行政事务中解脱出来，解决居委会过度行政化的问题。但在实践中，居委会与社工站相分离的模式并没有带来预期效应。调研中，一些居委会负责人认为，由于与街道关系更密切，社工站在社区的地位反而比居委会高，居委会的地位被弱化，社工站甚至能够指挥居委会。出于此负面效应，在经历了一段时间试点后，居委会又和社工站合二为一，

将社工站纳入居委会管理，从而加强居委会的地位和资源能力。

3.“党组织——楼组代表”的党建体系

在党建体系层面，一方面，居民区党组织在区域化大党建的总体格局下，通过驻区单位党组织担任党支部兼职委员的方式，通过联系会议等平台，实现单位资源对区域治理的补给。另一方面，居民区党组织也不断通过两种不同方式发展自身的组织体系，第一种方式是通过楼组长体系形成“党组织—楼组代表”的党建体系，有的居民区在楼组层面形成了楼组长加上宣传员、调解员、安全员、社保员、卫生员的“五大员”的组织架构；第二种方式是通过联系和培育群众性团队来发展党的组织体系，形成“党组织—群众性团队”的党建体系，群众性团队目前仍主要以老年人和自娱自乐的组织为主。需要指出的是，在许多居民区，群众性团队中的积极分子与楼组代表有一定程度上的重合，即群众团队的积极分子同时也是楼组代表。

三、单位化体系面对生活共同体：反思城市社区治理存在的问题

以上海的经验看，“党建引领”充分发挥了以政党为中心的政治优势，在社区治理中取得重要的成绩和社会影响。但是，在城市基层社会治理的最小单元上，居委会在实际工作过程中却仍然面临着一系列新的问题和困境。

(一)表面的原因：治理责任与治理资源的矛盾

社区治理问题在居委会的专兼职干部中的普遍反映是资源不足。“居委会要承担大量的工作，而我们手中的资源人财物都没有，很多工作有时候是有心无力。”从理论上说，社会治理首先就是要在职业共同体之外，不依赖职业资源完成对生活共同体的治理，包括基本的社会保障、多元的社会服务、公共环境和资源的维护等等。因此，在职业体系外如何整合资源是社会治理生成过程中首先面对要问题。

为了解决资源问题，作为居委会的上一级，街道主要通过两种方式补给居委会的资源不足

问题：一是以行政资源补给，做大做强居委会，包括居委会人员列入事业编制，增加居委会的工作经费，特别是党建经费；二是以单位资源补给，强化区域化党建，通过双结对、社区兼职委员等方式增加居委会拥有的整合性资源总量。可以说，上海市在居委会方面，不论是人员还是经费方面保障都比较充分。

(二) 资源性困境：主体性社会治理资源的缺位

以街道党工委为主体加强对居委会工作的资源补给，使得各个居委会都催生了若干个“惠民”的服务项目，包括老年人服务、特殊群体照顾、社区教育、公共卫生等多个方面。但各个项目仍属于示范性、试点性，社区治理问题并没有从整体上得到改善。面对这个问题，在调研中，居委会的反应是“工作量大、人手不足”。目前，居委会主要依靠专兼职工作人员、社区积极分子和少数志愿者开展工作，就目前的工作量而言已经“不堪重负”。从这个“资源困境”来看，居委会对作为“生活共同体”的社区的治理需要两类资源，其一是支撑性资源，即启动项目、实施项目、发展项目的物质资源，也就是“钱”；其二是主体性资源，即策划项目、执行项目、项目服务所需要的主体力量，也就是“人”。从目前来看，社区治理仍然面对“资源匮乏”的困境，但这个资源主要是主体性资源，即社区治理的社会参与不足。

(三) 组织化困境：社区原子化与社会资本薄弱

如上所述，当前社会治理的主要问题在于主体性资源缺乏，即社区治理的社会力量的缺位。一是由于社会组织发展长期受到抑制，没有社会组织参与社会治理的渠道，二是在纯粹以生活共同体存在的“社区”，居民并不会自发地联系起来形成社会组织，而是社会组织很少存在或根本不存在，居民个体之间处于原子化的隔绝状态，没有有效的社会联系。因此，社区的组织化困境首先是在居民生活区社会组织化程度低，社会资本缺乏；其次才是缺乏社会组织参与社会治理的渠道和机制。在这个意义上，就构

建社区治理体系来说，就面临两个根本任务：一是推动社会的组织化，发育社会资本；二是构建社会组织参与社会治理的渠道和平台。在以纯粹的“生活共同体”存在的社区，面临的首要问题是是在社区党支部领导下如何推动组织化、如何发育社区资本的问题。

(四) 行政化困境：居委会作为治理主体的错位

如上所述，居委会在社区治理中的定位应该是联系和组织社区居民，推动社区治理的共商共治。然而，目前上海市基层社区居委会发挥的作用却表现为是“类行政化”：第一，居委会承担了街道下移的许多行政工作；第二，居委会从街道获得资金支持以实施示范性的便民服务项目；第三，社区居民将居委会看作政府在基层的派出机构；第四，居委会也在通过设立楼组长等方式发展自身的“类行政化”的组织体系。

“行政化”给社区居委会带来了两大困境：第一，居委会越是难以摆脱“行政化”趋势，就越难以完成其在社区治理中发挥协调各方的作用，社区多元共治的体系就难以真正形成。第二，居委会越是难以摆脱“行政化”趋势，在实际工作中就越是缺乏“人财物”等各类资源。

四、发挥党建引领优势优化城市社区治理体系的战略路径

为了进一步解决城市社区治理体系中的问题，构建更完善的社区治理体系，“党建引领”的社区治理经验也在不断地探索和改革，例如上海市在2014年推动社区建设的“1+6”改革，推动社区管理向社区居委会下移，包括重组街道行政体系，明确街道的社区治理功能，促进管理资源下移，加强社区居委会的工作力量等等。但是，“党建引领”的社会治理模式在基层动员、广泛参与和多元共治方面等多个方面需要进一步拓展。

(一) 构建社会治理体系的目标是“社会办社会”

所谓社会治理体系构建，其目标就是构建一个政党主导、多元参与的治理体系。在社区的

层面,这个治理体系就是要在党组织领导下,让社会力量(包括社会组织和居民个人)成为社区治理的主体,完成增强社会联系、提供公共服务、调解社会矛盾、治理公共问题的四重使命。在单位制时期,上述四重使命主要是一个一个封闭的“单位”承担,即单位办社会;在改革开放的转型初期,上述四重使命主要是依靠政党推动和政府托底,即政府办社会;那么,未来构建社会治理体系的目标就是要依靠社会自身的力量完成这四重使命,即社会办社会。而社会办社会的关键是发挥各类社会组织的功能。社区建设20年的实践证明,只有在社会中形成一定的组织网络,国家治理社会的功能和项目才能够被社会力量所承接;同时,只有形成一定的社会组织,原子化和离散化的居民个体才能够凝聚成能够参与社会治理和社会服务的主体性力量。

(二)从“社会参与的政治化”到“社会参与的具体化”

上海的经验有在街道层面的社区委员会、在居委会层面“1+5”联席会议等等。这种机制实际上是在政治层面的制度探索,由多种社会力量参与协商议事甚至一定程度上参与决策,而后有党或政府的组织体系负责实施和执行。这实际是社会参与的政治化。未来社区治理体系构建要进一步在具体工作层面探索社会组织参与社区治理项目的微观机制(如社会组织如何在社区内开展活动,社会组织如何参与社区建设项目,社会组织如何承担社区托管项目等等),使社会力量能够参与社区治理的具体过程,可称之为“社会参与的具体化”。

(三)发挥基层党组织在社区治理体系中的枢纽型作用

在培育和引导社会力量参与社会治理的过

程中,基层党组织必须转变工作方式,将“行政化”的工作策略转变为发挥“枢纽化”的功能。所谓党组织的“枢纽化”功能包括三方面内容:第一,枢纽化意味党组织不应自己承担社区服务项目,而是在社区需求和项目供给方之间搭建桥梁使其对接,以实现“社会办社会”的目标,因此党组织一方面要了解居民的真实需求,更重要的一方面是物色和寻找合适的能够承担社会服务项目的社会组织,并在项目实施过程中起到监督和协助作用。第二,枢纽化还意味着基层党组织作为一个枢纽必须能够培育社会组织,与社会组织之间形成平等的合作关系,使社会组织能够更好的成长。第三,由于居民个体原子化现象在社区普遍存在,因此枢纽化还意味着基层党组织还应是居民个体活动和参与的枢纽,同时在组织居民活动的过程中承担起联系群众、组织群众、服务群众的功能。

参考文献

- [1][2]李泉:《治理思想的中国表达:政策、结构与话语转变》,中央编译出版社,2014年,第33、56页
- [3]俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2009年,第43页
- [4]孙晓莉:《多元社会治理模式探析》,《理论导刊》2005年第5期,第7~9页
- [5]朱健刚:《城市街区权力变迁:强国家与强社会模式》,《战略与管理》1997年第4期,第42~53页
- [6]陈家刚:《社区治理网格化建设的现状、问题及对策思考》,《兰州学刊》2010年第11期,第35~40页

(责任编辑:张晓月)