

党建引领社区善治的逻辑

——基于浙江省 N 街道的研究

岳经纶 刘洋¹

【摘要】：社区在 2020 年中国新冠肺炎疫情防控中的战斗堡垒作用，充分彰显了作为微观治理单元的社区治理在国家治理体系和治理能力现代化中的关键角色。通过搭建组织构建、组织嵌入、组织动员的分析框架，并以浙江省 N 街道作为案例研究对象，梳理并分析在常态化时期作为枢纽型组织的基层党组织如何有效发挥引领作用，研究发现：基层党组织通过对各类社区社会组织的有效嵌入，成功动员社区多元主体积极参与到社区事务的治理中；组织嵌入在激活基层群众自治制度的同时，还将制度优势成功转化为基层治理效能；常态化时期社区自治力量的培育，不但推动了社区善治的实现，也有助于社区对突发公共危机的秩序化应对。

【关键词】：社区善治 党建引领 组织嵌入 枢纽型组织

【中图分类号】：D267.7 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2021)05-0059-011

一、问题的提出

作为国家治理体系的微观单元，社区在 2020 年中国新冠肺炎疫情危机防控工作中扮演了关键性角色。2020 年 2 月 10 日，习近平总书记在北京调研时强调，“要把防控力量向社区下沉，加强社区各项防控措施的落实，使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒”。习近平总书记的讲话精准定位了本次疫情防控的关键，将社区作为防控的第一线、防疫工作的积极成效也有力证明了社区在应对本次突发公共卫生事件中的堡垒作用。在肯定社区治理绩效的同时，一系列疑问也随之而来：社区为什么能够在危机时期迸发出如此巨大的治理能量？危机时期和常态化时期的社区治理有什么联系？对此，本文的初步判断是：常态化时期党建引领社区治理的工作实践奠定了社区在本次疫情危机应对中的治理基础。进一步的疑惑是：常态化时期社区治理的基础又是如何培育的？党建在社区治理中扮演的角色又是怎样的？诸如此类的疑惑有待及时解答。

事实上，早在 2016 年 2 月，习近平总书记在南昌市光明社区调研时就指出：“社区工作很重要，要抓好党的建设，使党组织真正成为社区的领头人，把各方面工作带动起来”。在党的十九大报告中，党中央进一步强调了基层党组织建设对于社区治理的重要性：“推进社区治理的关键在于加强基层党组织建设。”中央的顶层战略设计给社区治理的工作指明了方向，作为国家治理体系的重要组成部分，党建引领下的社区治理将有助于更好践行以人民为中心的发展理念。

党的十八大以来，浙江省 N 街道充分发挥党建引领的核心作用，在辖区内以小区为单位，探索建立小区居民自治互助站（以下简称“互助站”），成功地激活了基层群众自治制度，并将这一制度优势充分转化成基层治理效能。通过率先搭建基层党组织网络，逐渐组建起有党组织力量嵌入、覆盖辖区内所有居民小区的互助站。互助站在日常运作中注重发挥党员的带头引领作用，它不仅可以跨越小区的空间界限，通过链接街道内的各类社会资源为不同社区的居民提供多样化的服务；更重要的是，它作为小区微事务的自我治理平台，小区内多元利益主体可以就相关事务在平台上进行协商治理，最终推动社区善治的实现。本文将

¹**作者简介**：岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授；

刘洋，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会政策创新与共享发展”（编号：16JJD630011）；广州市人文社会科学重点研究基地资助项目

结合实地调研的经验材料，对浙江省 N 街道互助站的治理实践展开微观分析，厘清其党建引领社区善治的具体路径，从而帮助我们把握新时代中国党建引领社区自治的核心元素。

二、文献回顾与研究方法

近年来，关于党建引领社区治理的研究议题也是学术界的“时尚之学”。党建引领社区治理的研究视角，主要有以下三种：一是国家-社会的二元视角。它突破了传统的国家和社会在基层场域中的二元对立框架，强调国家和社会在社区中的良性互动⁽¹⁾，但不可否认的是，即便是在二元良性互动的框架内，国家作为“元治理”的角色依然重要；二是社会资本的视角。该视角关注社区的组织、管理、网络、信任等社会资本的积累程度对社区治理的影响，考虑到在我国城市社区治理中居民参与仍是一种“弱参与”，具有非制度化、非常规性和非政治性的特征⁽²⁾，且居民的参与比例较低，以自利动机为主要驱动力⁽³⁾，因而该视角尤其关注社区社会资本的培育⁽⁴⁾，强调通过社区共同体的建设追求社区自治⁽⁵⁾，而党在其中的角色则是如何适应社区治理需求的变化而调整自身的行为；三是基层政权建设的视角，强调党和国家权力自上而下对社区的渗透，通过“嵌入、吸纳”等概念探讨党对基层社会的渗透和动员的路径⁽⁶⁾，尤其是对体制外优质资源的吸纳以帮助党的基层政权建设以及实现社区治理的目标⁽⁷⁾。针对这些视角存在的过于关注基层场域中权力争夺的弊端，有学者以结构-行动的视角解读了党组织如何超越“科层制”的逻辑进路，搭建了党组织“在场-动员-服务”的分析框架⁽⁸⁾，讨论了党建是如何推动超大社区的有效治理。

本文认为，超越科层制的视角契合当下中国社区治理的现状：首先，在街道层面，街道办事处是政府的派出机构而非一级政府，尽管从职能的履行层面来讲并无实际的差异。但是，它无法像科层制按照权威等级自上而下的链条发布行政命令，尤其是在资源的拥有和配置方面，这就决定了基层党组织难以在基层社会以公共权力为依托来实现有效的社会动员和控制；其次，在社区层面，相较于科层制的非人格化特征，人格化在社区治理中的重要性不言而喻，比如在社区中能更有效地培育和利用人们传统上形成的规范自己共同行为的激励机制，信任、团结、互惠、名誉、尊敬等。⁽⁹⁾这些元素贯穿在社区邻里关系以及社区事务的治理过程中，这也是社会资本视角在研究社区治理时尤为关注的要素；第三，相对于科层制所需要的正式规则系统，社区治理场域中所依赖的规则往往是半正式甚至是非正式的，存在较大的弹性空间。因此，社区治理的现实性特征决定了它难以完全按照科层制的运作逻辑来操作，从而驱使我们不得不寻找“超越科层制”的逻辑来对党建引领的社区治理进行解读。

已有的“在场-动员-服务”的分析框架整体上涵盖了党建引领社区治理的全过程，但是这一框架中缺少对基层党组织在场的深度解析，仅通过介于镇(街)党委和村(社)居间的社区党组织的成立和运转就实现了党组织的有效“在场”，难以解释存在部分的社区党组织无法有效发挥引领作用的现实困境。要实现社区的有效治理，党组织的“在场”是基础性要求，但是从“在场”到“动员”这两个环节之间，还缺少了一个“嵌入”的关键环节。如果社区党组织仅仅是凭借上级党组织的“赋权增能”而成立和运转，对于社区治理，尤其是社区自治而言还难以实现。因为对于社区党组织而言，组织的成立和运转只是基础。要有效发挥党建引领的作用，需要基层党组织和基层社会的良性互动为依托，这种良性互动是建立在党组织能够有效地“嵌入”基层社会的基础上。只有党组织成功地实现有机“嵌入”，才能达到真正意义上的“在场”，进而更好地发挥社会“动员”和“服务”的作用。此外，利用该框架分析党建引领的问题时还忽略了一些细节，比如党建的范围界定相对狭窄，仅仅是面向在职的党员，而那些离退休的党员同样是党的重要治理资源，而这也是未来基层治理的党建引领工作中可以依靠的宝贵财富。再者，党建的层次也可以更加丰富，尤其是基层党组织不仅仅是镇(街)和村(社)两个层次，城市社区治理中可能存在更加多元的党建场景。基于以上考虑，本文将沿袭超越科层制的思路，通过组织嵌入的视角切入，尝试完善党建引领社区治理的运作逻辑，并用典型的案例来解读，尝试提炼出具有示范效应和推广价值的党建引领城市社区治理的新样本。

本研究中有社区治理的案例经验材料主要是来自笔者在浙江省 N 街道⁽¹⁰⁾的田野观察和访谈。该街道于 2012 年开始探索建立小区居民自治互助站，2012 到 2018 年间，街道通过试点探索、稳步推进、总结提升三个阶段，以党建引领作为核心，以制度化作为保障，将社区治理重心有效下沉至居民小区，动员居民积极参与社区“微事务”的治理，该治理模式不仅大大提高了居民满意度，也有效地为社区“减负”。笔者于 2018 年末前往 N 街道进行实地调研，与街道办(副)主任、社区居委会主任、社区党委书记、互助站站长、网格员、楼主、小区居民、小区能人等主体进行深度访谈，最终形成丰富的文字材料，为本文实现对

该案例的深描提供了经验材料支撑。需要指出的是，本文的微观着眼点不在于将该街道社区治理的实践进行全景式展现，而在于基于个案的观察对党建引领社区治理的内在逻辑进行探讨，寻找动员公众积极参与社区治理并实现社区善治的具体路径。

三、党建引领社区治理的逻辑进阶：一个新分析框架

提出党建引领社区治理的逻辑的前提是，由于在社区层面缺乏以公共权力为依托的一级行政组织，无法通过传统科层制的路径来有效发挥资源配置和组织动员的作用，国家要实现对基层社会的整合，实现社区的有效治理，就必须寻找替代乃至超越“科层制”的稳定途径。基层党组织作为国家在社区场域中的代表，可以积极发挥引领作用，但是这个过程并非一蹴而就。由于当前我国公民社会正处在培育的过程中，强制性整合可能会引起基层社会的反感甚至是抵抗。因此，通过科学、合理的路径来发挥党的引领作用就成为必然选择；同时，党建引领是一个涵盖多阶段的过程，且不同阶段之间是层层递进的关系，只有循着该逻辑顺利完成整个过程，才能实现党建引领社区善治的目标。从这一前提出发，我们提出本文的分析框架(参见图 1)。

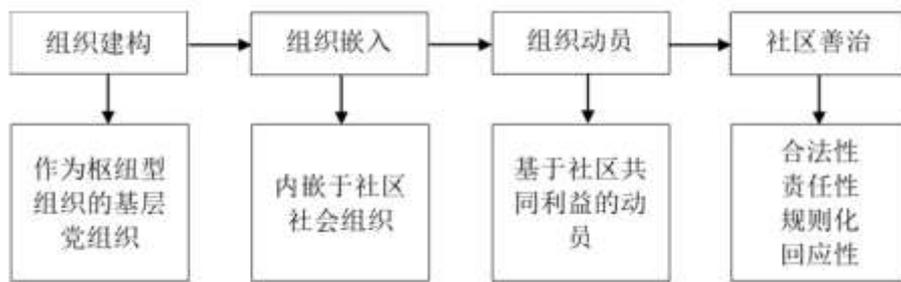


图 1 党建引领社区善治的逻辑示意图

第一，枢纽型组织构建是党建引领社区治理的逻辑起点。

枢纽型组织即在国家法律许可下，具备法人资格，可以独立承担民事责任的实体组织⁽¹¹⁾，但在更多场合，枢纽型组织等同于枢纽型社会组织概念，指的是由负责社会建设的有关部门认定，在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中，在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上承担业务主管职能的联合性社会组织⁽¹²⁾。有学者根据实践形态将枢纽型社会组织分为三种类型：一是政治性人民团体，诸如工会、妇委会、残联等；二是行业性协会或联合会，具有一定的行业特征或互益性特点；三是综合性社会组织联合会或社区组织服务中心，具有较强的社会服务性⁽¹³⁾。事实上，所谓枢纽，它的本质在于资源的整合与协调能力，包括人、财、物以及信息、关系等资源要素。从这个意义上讲，在社区治理的场景中，枢纽型组织扮演的角色是链接社区多元主体的桥梁，依靠枢纽型组织关键节点的优势将多元主体的资源加以吸纳和整合，尤其是有效匹配社区的服务需求和供给，这是党建引领社区治理的前提。

第二，组织嵌入是党建引领社区治理的核心环节。

在社会科学领域，“嵌入”被用来描述两个事物相互衔接与互动的过程，是一种长期存在的状态⁽¹⁴⁾。党组织参与治理的嵌入模式可以分为“内嵌于”和“内嵌到”两种，前者不改变治理结构，主要体现个人发挥作用的“双向进入、交叉任职”；后者改变治理结构，即党组织以组织形式参与治理⁽¹⁵⁾。本文侧重研究的是“内嵌于”，即不改变治理结构的嵌入方式。社区社会组织是在基层政府难以有效处理好社区微事务以及市场无法摆脱逐利性的本质而难以满足社区居民需求的背景下诞生的。作为社区治理领域中最重要组织形式之一，它们在平台供给、制度设计等方面具有独特的优势，有助于克服单位制变迁之后社区原子化趋势和个人表达无力的弊端。同时，它们在收集民意、促进居民融合、提供社会服务、调解邻里纠纷等方面也可以发挥积极的作用，从而有助于推动社区治理新格局的形成。因此，通过党组织内嵌于社区社会组织的方式，可以在不改变组织治理结

构的同时发挥党建引领的作用。

第三，组织动员是党建引领社区治理的必经之路。

由于党建引领无法像科层制自上而下以行政命令的逻辑来运作，因此需要通过有效地动员，让多元主体及资源参与到社区事务的治理中。组织动员的基础是共同利益，它包括两方面的内容：一是公众利益；二是共同私人利益。公众利益是特定场域中特定人群所共同拥有的没有排他性的共同利益，它具有相关性，即公众利益的受损，会使全体成员都受到损害。共同私人利益，则是不同个体的私人利益的相关、联带、共存以及发展这种相关、联带和共存的机会⁽¹⁶⁾。在共同利益的基础上，动员并实现“原子化”的个体积极参与社区公共事务的治理要充分发挥党组织作为社区治理枢纽型组织的作用。一方面可以通过党员积极发挥先锋模范的示范效应，动员社区居民积极参与社区公共事务的治理；另一方面，可以依托社区内各种类型的组织平台，给居民协商社区公共事务提供场所和渠道，并通过健全的制度保障共识的达成。

最后，善治是党建引领社区治理的最终目的，也是逻辑终点。善治就是使公共利益最大化的过程，善治的本质特征就在于它是政府和公民对公共生活的合作管理⁽¹⁷⁾。在党建引领的社区治理场域中，社区善治即是以党组织作为枢纽型组织，以多元化的社区内组织机构和社区居民为主体，共同参与社区微事务的治理，以实现社区居民利益最大化的过程。这里，可以提炼出社区善治的几大关键要素：首先是合法性，尤其是致力于提升社区利益的各类社会组织的成立和运作能够得到社区居民的接受和认可；其次是责任性，党建引领中尤其是党员群体自觉履行作为党员的义务，带动社区居民积极参与社区事务的治理；第三是规则化，针对社区“微事务”的治理，社区内的多元主体可以达成相对稳定的解决问题的机制；最后是回应性，社区各类治理的责任主体对社区居民的需求能够进行及时、有效的回应。具备以上社区善治的元素，才有可能更好实现社区居民利益的最大化，提升社区居民的安全感、幸福感和获得感。

下文将通过浙江省 N 街道中社区治理的具体个案来阐释这个分析框架，尤其注重从微观层面对该案例中党建如何发挥引领作用以实现社区善治进行具体分析。

四、党建引领与社区善治：浙江省 N 街道的治理实践

N 街道地处东部沿海，下辖 10 个社区居委会，2 个新村，两个经济合作社，户籍人口 6.8 万，外来人口 3.5 万⁽¹⁸⁾。2012 年下半年，该街道所属区爆发了一起涉及环境问题的群体性事件，事件最终以公众的“胜利”告终。但从社会治理的角度而言，这起事件中其实没有任何“胜利者”。该事件引发了 N 街道管理者关于社区治理问题的诸多思考。以此次群体性事件为契机，N 街道充分发挥党建引领的核心作用，形成了党组织牵头、社区网格为基础、社区居民、企业、商家等各种社会资源广泛参与、互助共治的服务管理新体系。2016 到 2018 年间，依托党建引领的互助站这一自治平台解决问题 5400 余件，居民对互助站的满意率达到了 95%。N 街道党建引领社区自治的成功经验，尤其是党组织如何下沉到社区乃至小区层面并成功发挥引领作用，最终推动社区善治，引发了我们的好奇。

（一）枢纽型组织构建：基层党组织网络体系

2016 年，街道所辖社区全面展开“网格建党”工作。N 街道作为党员资源相对集中的区域，为了将辖区内那些从单位中游离出来的党员重新组织起来，更好发挥党建引领作用，街道党工委打破“线性思维”，强化“网状思维”，重视党支部的建设与发展，建立起“街道大工委—社区大党委—小区党支部—网格党支部—楼道党小组”五级联动的党组织架构，进而形成街道、社区党组织相互之间及其与社区内的单位、行业系统、新兴领域党组织共驻共建的“网眼”，整体上组建起一张纵向到底、横向到边、相互贯通、协同发力的城市基层党建网络体系。

截至 2016 年 9 月，N 街道 10 个社区建立起 122 个党建“网格”，织起了一张覆盖所有社区、遍及每家每户的社区网络，形

成了“网格建党、区域统筹”的党建网格化管理新模式，网格化的党建模式使得 N 街道原有的街道、社区两级基层党组织体系变得更加丰富。通过基层党组织体系的构建，街道顺利将辖区内的各类党员加以吸纳和整合，从而形成一个完整的基层党组织网络体系，夯实了基层党建组织结构的薄弱环节。为了更好地保障基层党组织的建设，街道还积极探索制定网格(楼群)党支部规范化建设意见和堡垒指数考核细则，明确会议制度、学习制度、联系群众制度等多项制度，实现基层党组织运作的规范化。

作为执政党在社区层面的权力延伸，基层党组织具有法定的领导地位和权威性。它上承街道党工委的领导，能够从社区全局的长远利益出发，并且依靠在网络中关键节点的位置，可以无障碍地与其他社区治理的主体发生关联，尤其是在上传下达过程中的枢纽作用。基层党组织对街道内居民小区的全面覆盖，不仅使基层组织拥有了坚实的党建队伍，也为党建嵌入社区治理，充分发挥党员、党组织在网格中的引领作用筑牢了强大的组织根基。

所有的工作都是党建引领下的，这个党政是分不开的。现在我们在强化党建，所有的都要强化党的引领，包括我们居民小区这个互助站一样，它是协商议事的，它的建设过程中要强化党的引领，要保持一个正确的政治方向，你不能走偏。(街道社会事务管理办公室主任，访谈资料)

所以我们现在体系是这么样的：书记是整个社区的一个总网格长，书记下面的再分开来，然后再往下分：社区下边有几个小区，小区里边又有网格，网格里面又有楼，楼里边可能还有单元长。(社区党组织书记 A，访谈资料)

(二)组织嵌入：“领头雁”党员实现组织“在场”

互助站作为社区内自治性的社会组织，是 N 街道探索社区治理的创新性实践，也是小区居民自发探索的产物。由于该街道辖区内老旧小区较多，随着时间推移，居民在矛盾调解、环境治理、邻里照顾等方面的社区“微需求”日渐增加，而在 N 街道基层管理的过程中又普遍存在“一元化”主体与“多元化”对象、“行政化”管理与“社会化”服务、“低层次”供给与“高层次”需求的三重矛盾，依靠市场和政府的力量难以有效实现社区居民公共利益的最大化。正是在这样的治理需求下，该街道于 2012 年开始在部分社区内试点互助站的建设，让居民参与社区事务治理。

互助站的最初形态是“自治七人组”，自治组成员全部由小区居民自荐或推举产生，包括小区业委会成员、楼群支部书记、楼组长、物业管理人、包片社工、商户专管员、居民代表。在“自治七人组”的基础上，还建立了社区治理的物理公共空间供居民参与社区事务协商使用。试点阶段，互助站在处理小区“微民生”问题中取得了积极成效，邻里纠纷大多可以经由互助站这一平台解决，通过友好协商以及共识达成，邻里关系也得以更加融洽。基于此，2013 年底互助站开始在 N 街道辖区内全面推广。数据显示，截至 2018 年 6 月，N 街道内 10 个社区已经建立起 48 个小区居民自治互助站，基本实现了对街道辖区内居民小区的全覆盖，共有 8000 多居民参与到小区乃至社区事务的自主管理中。互助站的定位是以基层社会治理网格为基本单位，以社区居民为主体，多元主体协同参与，整合各种社会资源的社区社会自治互助组织，互助站通过探索多元化的自治模式，可以有效链接社区内不同主体的服务需求和供给，从而搭建起一个在家门口协商事务和组织活动的网络和平台。

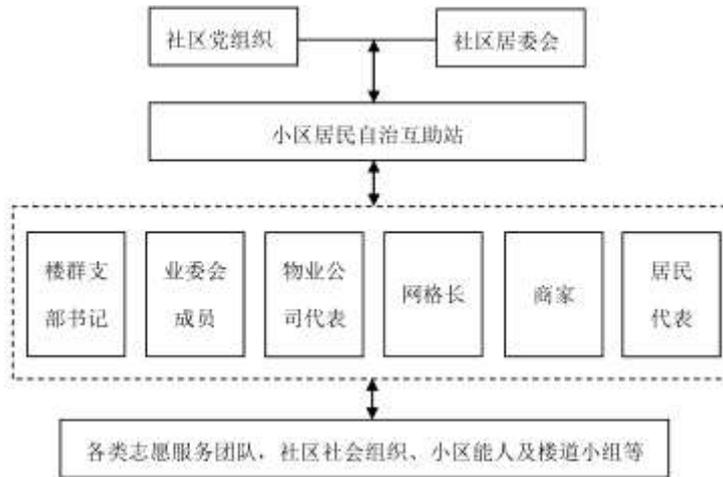


图 2 N 街道小区居民自治互助站组织架构图

在互助站探索的试点阶段，党建工作尚未和互助站进行有机结合。及至互助站在街道内推广的过程中，N 街道开始充分发挥辖区内大量离退休党员的资源优势，因为他们有着强烈发挥人生余热的意愿，并且也具备良好的组织动员能力，而互助站恰好可以成为链接党建引领和社区自治的桥梁。因此，在社区党委的领导下，社区党员积极发挥先进模范的带头作用，动员社区居民积极参与，通过自发成立、自主活动的方式建立起一个又一个小区居民自治互助站。由于这些党员骨干在日常生活以及互助站建立过程中积累起来的社会资本，通常他们也成为自助站的“领头人”。调研过程中发现，截至 2018 年 11 月，街道内 48 个小区居民自治互助站负责人中党员 45 人，占比 93.8%；自助站成员中党员 202 名，占成员总数的 40.2%。

那这个其实你说是它们(自助站)也不可能完全脱离我们社区的，那我们肯定要正面引导，它们其实是一个自治组织。他们自发地参与小区的管理，那我们社区党委是给他们做好引导，那要从正面做引导，是这样的，也不是说领导与被领导这种关系的，因为他们没有这种行政上的关系。自助站的这些党员一般都是退休党员，就是我们社区内的退休党员。(社区党组织书记 B, 访谈资料)

互助站在街道范围内的推广成为基层党组织嵌入互助站的重要契机。由于社区居民存在多元化的需求，而现有制度结构难以对其产生有效的回应，居民需求回应力提升的诉求为基层党组织嵌入社区治理提供了场域。互助站的组织构成(参见图 2)通常包括站长、副站长、秘书长、普通成员，在街道党工委和社区党委的支持下，党员精英骨干通过担任小区互助站的站长或者小区公益社会组织的“领头雁”，成功地实现了党组织对社区社会组织的渗透和嵌入，以小区为主要治理单元的特征又使得党组织实现嵌入的难度和成本大大降低。互助站的定位是小区居民自我治理的平台，党组织通过“内嵌于”社区社会组织的方式并不会改变互助站的治理结构，这种嵌入方式也保障了互助站的相对独立性，有助于互助站中的党员和居民骨干积极发挥组织动员作用。

(三)组织动员：资源整合与引领示范

组织动员即党建引领的社区社会组织如何通过与社区内外多元主体的互动来实现资源整合，并有效链接社区服务的供方和需方。在 N 街道，通过“街道大工委—社区大党委—小区党支部—网格党支部—楼道党小组”的五级城市基层党建网络体系，党组织充分发挥党员的先锋模范作用，积极动员社区力量参与到社区事务的治理中来，努力培育社区自治的基因。

首先，横向组织扩展，搭建起互动的桥梁。通过推动党员“一方隶属、多重管理”，充分激活驻社区单位中在职党员的作用。构建社区“大党委”，积极发挥社区“大党委”兼职委员的作用，委员一般从共建单位党组织负责人、社区民警、物业公司和业

委会中的党员、居住在本社区的党代表和回社区报到的在职党员等范围内产生。通过建立协商议事、共驻共建、挂钩联系、监督评议等机制，大力推进党员干部进社区活动，以“党员干部进社区、服务群众解难题”活动为抓手，组织 185 个共建单位党组织和 1044 名在职党员到辖区各小区居民自治互助站“双报到”。

其次，努力发挥党员的引领示范作用。在 N 街道社区治理的实践中，为了更好、更精准地服务社区居民，互助站的党员骨干们深入居民中，挖掘小区中有一技之长的人成立“能人库”，整合社区“能人”资源，设“岗”定“责”，充分发挥社区党员能人骨干的引领作用，通过“能人”的社会影响力，从而带动社区居民积极参与社区公共事务。进一步以这些“能人”为核心成立了 17 个社区公益型社会组织，以服务于本小区和周边小区居民。截至 2017 年底，街道已将 203 人纳入“草根能人库”，成立 84 个专业工作室，吸引 544 个志愿者加入。此外，通过组织开展“楼道党员亮身份”“党员责任区”等基地式认领活动，增强党员信誉度和身份荣誉感，展示正能量。

我们的一些党员、居民志愿者骨干，他们是有特长的，比如说有些退休单位出来的，比如说他是煤气公司出来的，有些是医药公司出来的，有些是市政管道退休的，所以他们都是有相关的专业背景的，有点专业特长的。有些特长的就把他们组织起来，就是这个我们已经做了好几年了。(社区能人 A, 访谈资料)

第三，积极与多元主体互动，共同协商社区事务治理。互助站作为 N 街道小区居民协商议事的重要平台，其职能配置通常包括协商议事，解决邻里纠纷矛盾，整合社区资源推动邻里互助等。在具体的运作中，自助站建立起相应的协商议事机制和问题的分类流转机制，按照“三级三商三流转”的机制实现对民生诉求的快速回应和处置(见图 3)。

如果涉及到小区较大范围的问题，通常会吸纳居民代表、业委会、物业公司、其他社区组织，甚至是在社区和街道的协助下吸纳驻区单位参与进行协商。比如在与物业公司的互动中，依托小区居民自治互助站，汇集党组织、居委会、业委会、物业公司、小区民警的合力，共商共议有物业小区和无物业小区的综合管理。在与社区单位的互动中，街道党工委牵头邀请公安、市场监管、卫生、城管等单位，每季度召开社区共治联席会，并邀请居民自治互助站、网格长和社区经营户等一起参加，搭建协商平台，促进居民、社区经营户和管理部门之间的相互理解，协调解决相关问题，将硬性的行政综合管理转变为柔性的社会治理。此外，在自助站下还设置有各种各样小组，通过开展形式多样的文体活动吸引居民参与，在培养社区归属感和认同感的同时也增强了居民社区参与的积极性。

(互助站的)议题是自己攒的，他们不是有领头雁吗?他们根据小区的实际情况要商量、反映一下，或者说他们想要解决的问题，让他们自己确定主题，然后自治互助站站长组织召开会议，每个月居民他们要协商。互助站其实跟我们的网格是融合在一起的，三级问题跟居民说议事融合在一起，说是“自议，共议，商议”。(街道办副主任 A, 访谈资料)

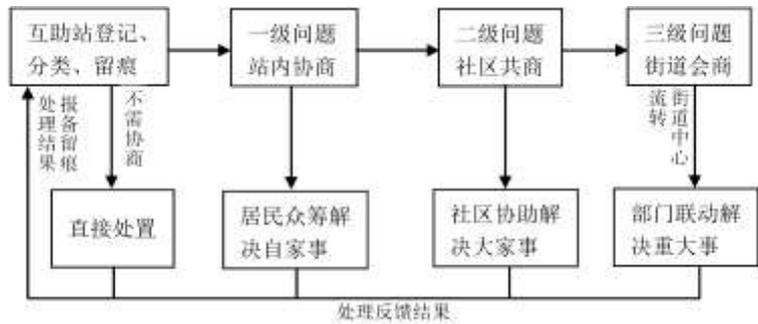


图 3 小区居民自治互助站“三级三商三流转”流程图

互助站代表着一种利益表达渠道和社会整合机制，它构成社区治理的重要组成部分，为社区治理提供了协商的平台和必要

的价值理念⁽¹⁹⁾。作为互助站核心组成部分的党员，通过身份管理，并以具体的社区事务为载体，积极成为社区服务的先行者和主要成员。在服务社区的过程中，党员立足于社区居民共同利益的立场与社区居民等多元主体积极互动，帮助居民形成社区治理的主体意识。同时，互助站通过创设制度化的利益表达平台，为社区居民提供畅通的利益表达渠道，积极调动社区居民从私人领域走向公共领域，就社区的公共议题开展讨论和行动。党员兼具社区居民的另一重身份优势也给组织动员提供了助力。由于互助站是以小区这一相对封闭且狭小的空间作为主要的治理单元，借助地缘关系这一优势，党员能够利用熟人关系的独特社会资本动员居民积极参与到社区事务的治理中。通过组织动员，党员的先进性和积极性在服务社区的过程中得以保持和激发，提升了党组织在群众中的形象和威信，转过来又为基层党建积累了象征资本和社会资本⁽²⁰⁾，有助于更好发挥党员在引领居民参与意识和能力提升方面的作用。

(四)社区善治：社区认同与服务满意度提升

社区善治的本质是使社区居民公共利益最大化的过程，上文所述社区善治的四大要素即合法性、责任性、规则化以及回应性在N街道探索社区居民自治的过程中都得以充分彰显，并且有机融合在社区社会组织服务社区居民的细节里。

合法性。互助站由社区牵头建立或辖区单位、社会组织、居民自发建立，由所在地社区党组织指导监督，组成人员为7-13人，一般由小区党支部书记、楼群支部书记(楼组长)、小区业主管理委员会成员、物业管理人、网格长、商家及小区热心居民代表构成，要求所在地居民代表占工作人员总数的50%以上。小区居民自治互助站在推广和运行的过程中，均坚持社区党委领导的原则。与此同时，作为“领头人”的互助站站长，尤其是党员骨干，他们是依靠在小区居民日常生活以及自治互助站建立过程中累积起来的社会声望与威信而得以成为负责人，并且互助站成员全部由社区居民自荐或推举产生，这就从制度、程序等层面保证了互助站作为社区社会组织的合法性基础。

(互助站)站长是我们小区里面的居民推选的嘛，就是我们结合我们这边那些比较热心的，不是像选举一样，就是我们楼里那个的比较公认、小区里面有威信的、有认知度的，就在我们这边做互助站站长。(互助站站长B,访谈资料)

责任性。在互助站日常运作过程中，社区党员积极发挥先进模范的带头作用，动员社区居民积极参与社区事务的治理，使党员和社区居民都成为社区事务治理的责任主体。尤其是功能性党组织成立后，社区党员能人骨干的引领作用得以充分发挥，完整的党员服务链由此得以形成。辖区各党员、各类组织均在网格内认领“责任田”，并形成社区党员“亮身份、亮承诺、作贡献”的良好氛围。通过党员“亮身份”，从而让居民了解党员就在自己身边，而党员也能更加清楚自身“带头搞好家庭和睦、主动维护公共卫生、带头维护邻里团结、主动参与志愿服务”的职责。

规则化。互助站成立伊始的定位就是小区居民自我治理的平台，将社区治理重心下沉至各个小区，动员小区居民通过积极参与社区公共事务的协商实现邻里问题的妥善解决。然而，要实现小区居民协商共治的愿望必然需要有一套完善的体制机制作为保障。对此，互助站在探索中逐渐建立起了“多方参与的众议平台，多渠道的众筹空间，多层次“众行”网络，多形式“众享”氛围”四众模式(参见图4)。

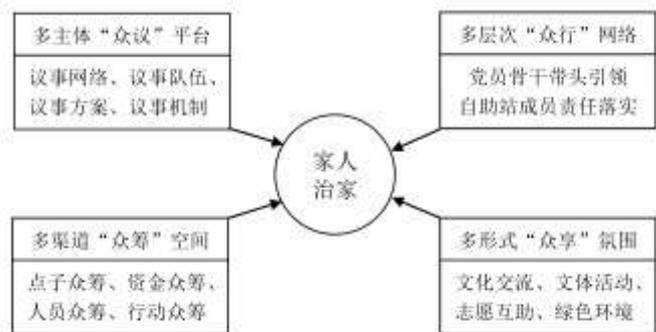


图 4 互助站“四众”模式示意图

“四众”模式有效解决了居民参与小区事务的组织机制、场地资金、议事平台等问题，成功将社区治理的重心下沉至各个居民小区，搭建起了一个在家门口协商事务和组织活动的网络和平台。与“四众”模式相配套，互助站还建立起相应的协商议事机制和问题的分类流转机制，按照“三级三高三流转”的机制实现对民生诉求的快速回应和处置。如果涉及到小区较大范围的问题，通常会吸纳居民代表，业委会、物业公司、其他社区组织，甚至是在社区和街道的协助下吸纳驻区单位参与协商。

所以我们小区之间一些自治互助站也是资源共享的，就是社区可以给他们统筹一下资源，有需要的大家可以一起互补的。其实一开始是在社区层面上统筹，我们给他们协调一下，然后到后面他们一些站长就自己去协调的，也不用我们出面。（互助站站长 C, 访谈资料）

回应性。随着互助站在全街道范围内的推广和覆盖，直接推动了小区“微民生”问题处理效率和处理质量的提高，也提升了居民对社区的认同感和归属感，“互助站”日渐成为建设和美邻里、和睦邻里的催化剂和纽带。数据显示，仅 2017 年，N 街道 35 个小区自治互助站收到小区设施维修、环境改善、邻里照料等民生问题 4616 个，由小区自治互助站处置 1604 个，通过网络流转处置 2657 个，直接对接社区及部门协调处置 353 个，自治互助站问题解决率达 34.5%。此外，截至 2017 年底，街道已将 203 位互助站志愿者纳入“草根能人库”，成立 84 个专业工作室，开展服务 13608 次，惠及居民 4.36 万人次。在 2016 年到 2018 年三年的时间里，“自助站”累积解决各类问题 5400 多件，居民满意率超过 95%，切实做到了居民有需求、社区有服务，社区成为街道辖区内居民最放心、最安心的港湾。

所以说这种感觉就是一个参与的过程，还有一个大家一起过节的那种氛围，就这种邻里的感觉就很好的，这种邻里的那种感情就慢慢地给培育出来了；上次好像是搞活动的时候我专门拍了一些，它的这个参与面就非常地广。（社区居委会主任 A, 访谈资料）

五、结论与讨论

党的十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题和重要论断，要求建设“政府治理和社会调节、居民自治良性互动”的社区治理体系。2021 年春节前夕，习近平总书记在贵州考察时进一步指出：“要坚持为民服务的宗旨，把城乡社区组织和便民服务中心建设好，强化社区为民、便民、安民的功能，做到居民有需求、社区有服务，让社区成为居民最放心、最安心的港湾”⁽²¹⁾。社区治理的核心要义是社区自治，即社区居民的自我治理。然而，面对中国城市社区邻里“陌生”以及公众参与不足的困境，如何动员社区居民积极参与社区事务的治理成为城市基层治理面临的重要挑战。

本文沿袭已有的超越科层制视角来阐释党建引领社区治理的实现逻辑，并以浙江省 N 街道党建引领社区自治的实践为例，用微观视角分析了 N 街道在探索社区自治的过程中，作为枢纽的基层党组织是如何发挥桥梁和纽带作用以实现社区善治的目标。在社区场域中，由于政府无法在社区层面继续设置行政机构，因此依靠传统科层制运作逻辑，即以公共权力为基础通过自上而下发布行政命令的方式来实现社区善治的难度大大提升。因此，在社区治理的过程中，构建起可以在分散的多元社区主体之间建立起连接的枢纽型组织就成为首要任务，依靠广大基层党员建立起来的基层党组织成为这一背景下的新选择。N 街道以“街道大工委—社区大党委—小区党支部—网格党支部—楼道党小组”五级联动的架构搭建起基层治理的党组织体系。以此为基础，将党员积极嵌入到社区自治平台中从而实现党组织的“在场”，继而通过组织横向扩展、党员的引领示范以及积极与社区治理多元主体的协商来动员社区多元主体积极参与社区“微事务”的协同治理，通过“组织构建-组织嵌入-组织动员”的运作逻辑，最终实现社区公共利益最大化的治理目标。

社区在危机时期治理绩效的凸显根植于常态化时期培植的社区治理基础。本文通过对浙江省 N 街道社区善治的案例分析，强调了作为枢纽的基层党组织在实现社区公共利益最大化过程中的关键角色，尤其是强调基层党组织只有通过有效“嵌入”才

能为组织动员奠定坚实基础。事实上,在 N 街道社区治理的实践中也蕴含了“三治融合”的理念:社区居民通过社区组织参与社区事务的治理是自治的体现,即社区居民自我管理、自己当家;以邻里关系为依托实现社区互助是德治理念的佐证,它是支撑社区居民自治的公共精神和价值资源⁽²²⁾;而社区事务治理制度化和规则化的实践则很好体现了法治的精神,这些制度和规范同样是社区自治的重要保障。N 街道社区善治的实现是基层群众自治制度在新时代的鲜活案例,它不仅激活了国家确立的这一基本政治制度,还成功地将制度优势转化为基层治理的效能。基层党组织的坚强引领和以小区为单位的自治单元有效地降低了群众自治的组织成本和规模成本⁽²³⁾,化解了以往社区规模大导致的集体行动困境,推动社区居民真正成为社区事务治理的现实主体,使得基层社会治理更多体现群众的意愿。

N 街道党建引领社区治理的实践提供的政策启示主要有两点:一方面是放权,社区治理需要以基层党组织为重要抓手,推动其成为社区治理的枢纽型组织,并努力发挥分散党员的资源整合作用,带动各类社区社会组织的发展来进行服务供给,避免政府对社区服务的包揽;另一方面是赋能,政府要建立并持续优化面向社区社会组织的资源投入方式,强化社区社会组织人才队伍建设,实现社区社会组织的健康可持续发展,提升其社区服务能力。浙江省 N 街道互助站的实践很好地契合了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出的要“推动社会治理重心向基层下移,向基层放权赋能,加强城乡社区治理和服务体系建设”⁽²⁴⁾的目标要求。本文的不足之处在于案例的特殊性,即研究的外部效度可能面临一定的挑战。因为案例中街道内的社区老龄化程度较高,并且在总人口中党员的比例也相对较高。针对遍布不同区域、不同情况的差异化社区类型,这种党建引领社区治理的逻辑是否依然奏效需要更多的经验材料来证明。这也是未来需要进一步研究的问题,即挖掘更多党建引领社区治理的典型案例,进而尝试总结出可复制可推广的经验,并以制度化的方式将其固定下来,使得制度优势能够更多转化成治理效能。不仅仅是在常态化时期要实现社区的善治,即便是在特殊时期如突发公共卫生危机、事故灾难等情况下依然可以保障社区治理的有效性,这也是国家治理能力和治理体系现代化的应有之义。

注释:

1 林曦:《国家与社会相互赋权:中国社区治理的新型路径分析》,《东南学术》,2019 年第 6 期。

2 杨敏:《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》,《社会学研究》,2007 年第 4 期。

3 陈福平:《强市场中的“弱参与”:一个公民社会的考察路径》,《社会学研究》,2009 年第 3 期。

4 方亚琴、夏建中:《社区治理中的社会资本培育》,《中国社会科学》,2019 年第 7 期。

5 曹海军、鲍操:《社区治理共同体建设——新时代社区治理制度化的理论逻辑与实现路径》,《理论探讨》,2020 年第 1 期。

6 程熙:《嵌入式治理:社会网络中的执政党领导力及其实现》,《中共浙江省委党校学报》,2014 年第 1 期。

7 陈家喜、黄卫平:《把组织嵌入社会:对深圳市南山区社区党建的考察》,《马克思主义与现实》,2007 年第 6 期。

8 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》,《经济社会体制比较》,2019 年第 6 期。

9 曹荣湘:《走出囚徒困境:社会资本与制度分析》,上海三联书店 2003 年版,第 135 页。

10 若无特殊说明,文中的资料、数据均来自作者实地调研;作者对相关地名、机构名、人名进行学术上的匿名化处理。

-
- 11 叶林:《“陌生人”城市社会背景下的枢纽型组织发展》,《中国行政管理》,2013年第11期。
- 12 北京市人民政府:《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》(京办发[2008]18号)。
- 13 彭善明:《枢纽型社会组织建设与社会自主管理创新》,《江苏行政学院学报》,2012年第1期。
- 14 王名、张雪:《双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架》,《南通大学学报》,2019年第2期。
- 15 马连福:《党组织嵌入国有企业治理结构的三重考量》,《改革》,2017年第3期。
- 16 仝志辉:《农民选举参与中的精英动员》,《社会学研究》,2002年第1期。
- 17 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第8页。
- 18 注:该数据为2018年11月调研时所得最新数据。
- 19 陈晓运、黄丽婷:《“双向嵌入”:社会组织与社会治理共同体建构》,《新视野》,2021年第2期。
- 20 易卓:《党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究》,《中国特色社会主义研究》,2020年第1期。
- 21 参见《学习网评:让社区成为居民最放心最安心的港湾》,http://www.xinhuanet.com/comments/2021-02/06/c_1127072712.htm。
- 22 肖滨:《构筑共和国的微观基础——对桐乡“三治融合”实践经验尝试性的一种理论解读》,《治理研究》,2020年第6期。
- 23 吴晓林、谢伊云:《强组织的低成本撬动:党建引领城市基层群众自治制度效能转化的机制》,《广西师范大学学报》,2021年第1期。
- 24 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,https://news.gmw.cn/2020-11/04/content_34336417.htm。