

# 党建引领社会治理的内在机理与系统构建

## ——以南京市域治理为例

刘玉东 徐勇 刘喜发<sup>1</sup>

**【摘要】**党建引领社会治理是新时代基层党建和社会建设的主线。南京市域治理经验表明，以党的组织体系为中轴的社会治理体系建构，决定了以党的组织建设再造社会治理体系，以党的功能建设提升社会治理能力的实践特征。其内在机理体现在坚持党的主导地位与人民群众主体地位的有机结合，坚持构建党建引领社会治理主体多元协同的组织系统，坚持党建创新引领社会治理创新的发展逻辑。新时代党建引领社会治理系统构建的创新路径，必须坚持构建“市—区—街—社”四级联动的党建引领社会治理的组织体系，建构以提升党建能力引领社会治理能力提升的机制，并以党建品牌为示范，以制度为保障，实现党的建设效能与社会治理能力双提升。

**【关键词】**党建 社会治理 内在机理

**【中图分类号】**D05 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1001-8263(2022)06-0068-09

社会治理现代化是一项系统工程，涉及众多公共目标和私人目标，需要政府、市场、社会主体的共同参与。如何将有不同治理需求、不同治理能力的人结合在一起，是推进社会治理现代化的首要问题。习近平总书记在党的十九届四中全会提出“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”<sup>1</sup>，明确了党组织在社会治理体系中的地位。2021年4月中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，要求“坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面”。<sup>2</sup>正是在党建与社会治理彼此耦合、相互影响的系统框架下，党的主导性动力与社会自发的主体性动力得到了最佳结合，衍生出以党建引领社会治理这一时代命题。本文立足于南京市域社会治理的实证分析，选取南京入选全国城市基层党建创新案例，阐释党建引领社会治理的内在机理与系统构建的经验启示。

### 一、党建引领社会治理面临的问题

党建引领社会治理的问题缘起，在于二者在时空背景、内涵要素、战略思考、主题要义等方面存在着联通关系。就社会治理的参与主体而言，政府、市场与社会主体的专业分工、目标诉求、责任分担之间存在着组织张力，有时甚至会相互碰撞。党建引领社会治理逐渐成为化解矛盾的重要方式。这一点不论在学术层面，还是在实践层面已经取得了普遍共识。那么进一步的问题是党建引领如何更好地促进社会治理，党组织又如何强化自己的引领功能。

学术界对此进行了积极的探讨，这些研究一方面聚焦于党组织在社会治理中的角色和作用，认为党组织在新的社会领域和社会空间中的角色、功能和结构要不断调整(孙柏瑛、蔡磊，2014)，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动(攸笛，2016)，只有基层党建与基层社会治理创新深度融合、同频共振，才能在把握意识形态主动权、重塑良好形象和激发内生动力的过程中提升党的社会号召力(李玉良，2018)。另一方面，研究聚焦于党在基层社会治理中要不断自我发展，认为基层党建是提高党组织的影响力、渗透力、凝聚力和战斗力的必要手段(桑学成、王世谊，2012)，在此基础上形成党的领导为轴心体系，具有纵向

<sup>1</sup>作者简介：刘玉东，中共南京市委党校党史党建教研部教授、博士南京 210046；徐勇，中共南京市委党校公共管理教研部副教授、博士南京 210046；刘喜发，南京新时代中国特色社会主义发展研究院二级教授、博士南京 210046

基金项目：南京市社科基金项目“把党的领导落实到市域社会治理各方面路径研究”（20ZX04）的阶段性成果

多层次、横向广辐射特点的立体化权力网络，实现党、国家与社会在基层社会的有机协调，形成共生共强的格局(张勇杰，2019)。党建引领制度的发展其实是不断挖掘党的组织优势以应对时代挑战的一种中国特有改革模式(黄晓春，2021)。各治理主体通过党组织联系成为有效的社会治理系统，基层党组织也能够在这个系统中得到充分发展。这是优化党建引领社会治理的立足点。从南京市域社会治理的现实情况来看，以下几个方面的问题较为突出：

### (一)契合度低导致的社会治理弱化和党建悬浮化的“两张皮”问题

党的组织不能深度嵌入基层社会治理，党建活动与社会治理对接不够、契合度不高，客观上会导致党建与社会治理一定程度的分离，甚至产生“两张皮”现象，并最终制约党建引领作用的有效发挥，造成治理弱化的问题。例如一些基层党组织引领社会治理中出现的“四多四少”现象：从参与主体看，党员、群众和辖区单位被动参与多，主动参与少；从参与内容看，一般性业务事项和休闲文体活动多，解决民生热点难点问题少；从参与过程看，事后公示情况或开展评议的多，事前参与讨论或确定事项的少；从参与方式看，现场开会等传统方式多，利用互联网络和移动设备等方式少。由于缺乏有效的激励约束机制，无论是体制内单位还是非公企业和社会组织，都存在内生动力不足、主动性和积极性不够等问题，阻滞了市域社会治理水平的提升。这些情况可以用党建“悬浮化”来概括，包括价值悬浮化、平台悬浮化、活动悬浮化，机制悬浮化等<sup>3</sup>表现形式。

### (二)部门壁垒限制党组织整合功能导致的社会治理“碎片化”问题

资源的汇集整合和信息的互通共联是实现城市基层社会有效治理的重要条件。但在实践中，受科层体系内部条块分割和治理多元化等多种因素的影响，城市基层社会治理经常会面临治理“碎片化”问题的挑战。<sup>4</sup>从“智慧治理”角度来看，即使在数字化工具得到普遍运用的南京，一些街道、社区内的党务、综治、执法、公安等数据平台也是交叉重叠，平台间没有真正实现互联互通和数据共享，数据协同效应没有得到充分发挥，彼此间信息互通共享问题较多。受部门壁垒限制，作为社会治理领导核心的党组织，在解决信息壁垒和信息“孤岛”现象方面鲜有作为。从“线下治理”角度来看，这种“碎片化”集中体现为不同治理主体间和部门间的日常工作的脱节现象，比如网格员多头报送和重复劳动现象较为普遍。党政机关的不同部门对社区治理多重考核的问题也比较突出，需要社工花专门时间做台账应对不同“条块”的检查考核。基层党组织的主要精力也常常为“政府下派临时性工作”占据，自主掌握社会治理全局的能力受到很大限制。

### (三)基础条件保障不到位导致的党建引领能力不足的问题

社会治理目标的实现离不开人、财、物等重要资源的充分投入和基础设施的建设与完善。党建引领社会治理首先就要保障这些基础条件。景跃进教授曾指出，由于对人、财、物没有实际的控制力，党组织的作用难以影响和渗透到这些组织中去。<sup>5</sup>在南京市域社会治理中，类似情形亦不少见。一是部分党建阵地的“软件建设”较薄弱，有的党建形式拘泥于传统方式，宣传力度不够，群众了解和参与的程度低。二是部分党建阵地的“硬件建设”不到位，例如设施建设和管理不到位，不能充分满足群众的多样化服务需求，有基层党建经费、民生服务和困难帮扶的经费不足的情况。三是社区队伍不稳定、能力不足的情况。当前社工有年轻化、高学历化的趋势，但部分社工知识结构较窄，联系群众、服务群众的经验不足，个别党员和社工心理抗压力与基层治理工作的高要求不适应，也存在进社区只是为了有更便利的条件进公务员和事业编的情况。受基础条件的限制一些基层党组织引领社会治理的功能没有得到充分发挥。

## 二、党建引领社会治理的经验分析

南京是一个老城区与新城区并存的大城市，社会治理结构比较复杂，既能够透视出问题，也有解决问题的举措，其经验启示具有普遍的镜鉴价值。

### (一)加强党的领导是党有效引领社会治理的根本保障

---

社会治理体系是一个“由相互作用和相互依赖的若干部分合成的具有特定功能的有机整体”<sup>6</sup>的复杂系统。从系统论的角度来看，系统中的组织关系和功能并不是均质的，“组成系统的诸要素及其结合方式的种种差异，必然导致系统组织在地位与作用、结构与功能诸方面表现出等级秩序性”<sup>7</sup>。在社会治理的系统中，党组织的领导核心作用是与其他社会治理主体在功能上的最大差异，党的领导的首要问题就是把握好党建工作与经济社会发展的相互促进，保证社会治理主体有效履行治理责任，由此形成以党的领导能力建设推进社会治理能力建设的实践路径。

第一，以树立党组织领导权威的制度创新强化党的领导能力。

制度是强化领导权的根本保障。南京在全域层面制定了规范农村、社区、机关、国有企业、高校、“两新组织”的基层党支部工作标准和规程，从基层党组织的领导方式、组织设置、引领方式、服务方式等方面，赋予基层党组织更大的权力。这种制度性权力有刚性的制度保障，能够对责任主体进行奖惩。南京市规定党建和社会治理的评价结果与个人成长保持一致，对优秀单位、优秀个人进行宣传，对于评估结果较差的单位限期整改，对有严重责任的个人做出组织处理，从而在党内外强化党组织的领导权威。一些地方还进行了更具体的制度创新，比如南京市雨花台区打造“南京南站区域党建联盟 360”，创新枢纽经济圈党建新模式，规定单独组建的社会组织党组织，由党组织负责人向区社会组织党委述职；联合组建的社会组织党组织，由负责人向各自街道(园区)社会组织服务中心党总支述职，单独组建党组织的社会组织，党建工作述职合格作为年检的前置条件<sup>8</sup>，把党建作为社会组织考核的条件，是有效地利用执政党的优势，以行政管理权强化基层党组领导权的制度改革。

第二，以保障党组织领导的基础条件强化党的领导能力。

有效激活人民群众的参与活力，挖掘社会自身的治理能力，是党建引领社会治理的价值所在。因此基层党组织的工作平台建设和对治理资源的调配能力越强，党的领导也就越有力。南京加大向基层党组织下放资源的力度，保证党的基层组织有钱干事、有场所干事。一是以基层党组织的资源配置效率提升社会治理合作效率。社区党组织统筹上级部门支持社区的政策，整合资金使用、购买服务和项目实施等作用，主导社区内的社会治理；行业系统主管单位党组织对党建工作经费专账管理，对实体化运行的行业党委，落实“两新”组织党费全额返还、党建经费税前列支等政策，从资源配置条件上侧重打造社会治理中的特色党建品牌。二是以党组织的队伍建设能力提升社会治理队伍建设能力。选优配强社区书记，拓宽社区骨干的职业发展通道，加大从社区定向招录公务员和事业编人员力度，建设“全科社工”队伍，建立“一岗多责、一专多能、全科服务”的社会治理队伍。这是从履职条件的角度强化基层党组织的领导权。

第三，党的领导能力的提升实现了党建引领能力的提升。

党组织实现领导的重要方式就是抓政策、抓落实、抓思想。党组织抓政策，把握社会治理现代化的全局和方向；抓落实，组织人力、物力和财力资源，带动不同主体相互支援，形成合力以保证社会治理效率；抓思想，引领街区文化，凝聚大众人心，使得社会治理体现出党组织在政治导向、组织严密、运转高效等方面的特征。党的领导能力建设成为社会治理系统革新的最大动因。南京的基层党建在创新党组织的协作机制、党员管理模式，保障党组织发展的基础条件的同时，党的组织体系成为“具备物质载体、制度骨骼、思想精髓的立体系统”<sup>9</sup>。党的系统性优势转化为社会治理优势，实现了对社会治理的制度规范、组织形式、治理结构、资源配置条件等要素的再造。概括来讲，党的政治领导力的提高，保证了治理方略的提升；党的思想引领力提高，保证了治理价值共识的提升；党的群众组织力提高，保证了社会治理效率的提升；党的社会号召力的提高，保证了社会治理动员能力的提升，并由此带动社会治理效益的全面提升。

(二)以党组织为核心的治理网络是社会治理的组织基础

社会治理体系像任何一个系统一样，“当各个子系统的功能和条件能够完全耦合或基本耦合时，这些子系统就能组成一个稳定的整体”<sup>10</sup>。这种耦合结构的实现，就是以党组织处于其枢纽地位，并以党的组织体系为中轴，在体制内外高效联动、党群

---

密切合作的动态过程中强化治理网络的建构。

### 第一，区域化党建引领社会治理网络建设。

区域化党建是在“区—街道—社区—网格”四个基层治理区域内，形成上下一贯的完整体系，以达到引领社会治理的目的。区域化党建引领，反映了现代化社会个体离散性特征下党整合社会力量的新策略，体现了基层党组织的组织结构和功能的转型与调整。南京市栖霞区仙林街道的“小网格”构建城市基层党建“大格局”，入选了“全国城市基层党建创新案例”。各地的具体做法虽然有差异，但基本的思路是一致的。

聚焦到南京经验来看，区域化党建引领是以属地党组织和单位党组织为基本构成单位，实现对辖区范围内社会治理主体的整合。南京市制定的《南京区域化党建工作联席会议制度(试行)》和《街道“大工委”和社区“大党委”工作运行办法(试行)》(2018)，规范了区委、街道工委、社区党委为领导核心的区域化党的组织体系和社会治理体系，把党建引领社会治理工作纳入重要议事日程。为了保证这个体系的有效运作，区、街道、社区三级分别设立区域化党建工作联席会或联席会分会。联席会成员，涉及区域所在的机关部门、国有企业、科研院所、各类院校、驻区部队、非公企业、社会组织等单位党组织，一般由单位党组织负责人参加会议，并通过研讨协商、签订共建协议、认领共建项目等办法，落实社会治理任务。这是由党组织的活动带动社会治理体系有效运转的组织基础。

### 第二，行业性党建引领社会治理网络建设。

行业性党建的组织体系以行业党组织、“两新”党组织为基本构成单位，实现对行业领域内社会治理主体的整合。以行业主管单位、行业党委为引领，在各行业的关键环节上全面建立党组织，拓展党组织领导社会治理的渠道，加强党组织与各类社会主体的平台共建，资源共享以及工作共抓，增强各种社会力量和各类机构的联动合作，推行“企业+支部”“社会组织+支部”“协会+支部”的组织建设，实现基层党组织的“有效覆盖”。南京市制定的《在全市行业系统建立社会组织党组织重点联系制度》，规定了行业主管单位党委(党组)领导班子成员、行业党委委员联系社会组织，定期开展调研指导，解决突出问题，总结经验做法的工作要求。社会组织与党委(党组)书记建立党支部工作联系点，挂包领导须到联系点参加组织生活。行业主管单位的党组织依托行政管理权，指导设立党员先锋岗、党员责任区、党员服务窗口等，充分发挥示范带动作用；指导加强党员教育培训和管理监督，严格组织关系管理，并及时处置不合格党员。行业党建引领是中国共产党在社会分工日益负责的条件下，打造共建共治共享的社会治理新格局的重要组成部分，体现了党适应现代社会结构的转型与调适。

### 第三，商圈党建引领社会治理网络建设。

商圈以写字楼和商铺为主要空间形态，两新组织大量聚集，人口密度高、流动快，商业活动频繁，社区居民委员会在商圈社会治理工作中的存在度、关注度低，难以有效整合资源开展党建活动。在这种情况下，商圈党建成为中国共产党驾驭市场经济和社会治理，介于区域化党建和行业党建之间的重要策略。以“南京中山路国际名品街区党建”案例为代表的商圈党建经验，是在商圈市场、商务楼宇集聚区，成立区域化综合党委，实行统一管理、统筹指导的治理模式。即以商圈市场、商务楼宇为单位，建立综合党组织，继承党支部建在连队上的传统，凡入驻单位有3名以上正式党员的，建立党支部或联合党支部、党小组，把零散党员纳入有效管理。<sup>11</sup>同时注重运用执政党的优势，从市场监管部门、离退休党员干部中选派党建指导员，鼓励入驻单位引进党员职工，为党建工作创造条件。商圈党建已在南京得到的普遍推广。商圈党建的探索体现了中国共产党在市场经济条件下，适应“政党-社会-市场”关系演化而做出的转型与调适，使社会治理复杂的利益主体整合到有机统一的治理网络之中。

### (三)党建引领的多元协同治理实现了党建和治理双提升

党建引领的治理网络以党组织为核心，将基于科层制的纵向治理、市场和社会的分散治理统一起来，形成了有多元主体参与

---

的协同治理格局，适应了新时代多元、开放的社会特征。在社会治理的实践中更好地实现了党建工作的社会价值，基层党组织也就从中体现出了执政党的政治优势和领导权威。

第一，党建引领的多元协同治理破解了“两张皮”问题，同步把握了基层党建和社会治理的方向。党建引领社会治理，一方面适时把握党组织自身建设的方向。南京党组织在社会治理领域普遍建立了民意测评机制，通过线上和线下的监督和评估同步推进，组织驻区单位、“两新”组织代表、群众代表等对社会治理进行评议。这些评议最终的责任由基层党组织承担。因此在一定程度上推动党组织以人民需求为导向开展治理活动，并从中汲取自身建设的政治资源、经济资源、文化资源和社会资源等，实现组织发展和能力提高；另一方面党组织有效把握社会治理方向。党的组织体系是社会治理体系的重要组成部分，党的能力是治理能力的重要组成部分，党建引领党建构社会治理现代化的价值理念、体系结构、社会基础等支柱性条件，保证社会治理的公正、效率、开放、包容等现代性特征。

第二，党建引领的多元协同治理破解“碎片化”问题，实现了对社会治理的有效整合。在社会治理中，不论正式组织还是非正式组织，每一个治理单位都有自己的管理者，而且这些管理者往往只需要实现各自的管理任务，并不需要或者也做不到对整个社会治理有全局性了解。然而从社会整体来看，为满足多样化的治理需求与整合各具专业性的治理要素，必须使整个系统得到有效运作，才能够实现治理效益的最大化。党建引领下的治理网络建设，实现了在地方党委的领导下，体制内党组织与体制外党组织、属地党组织与行业党组织的联动关系，社会治理“碎片化”的问题也因此不断得到解决。中共中央办公厅2019年印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》对基层党组织的建设要求，就是将“基层党组织建设成为领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”。同时这种解决不是简单的、行政化的整齐划一。从第五届全国基层党建创新典型案例征集评选(2019年)的最佳25个案例来看，党建引领社会治理实践有“藉由联合体党建催育共同体治理”“藉由服务型党建催育精准型治理”“藉由沉浸式党建催育协商式治理”<sup>12</sup>等不同形式。由此可见，社会治理的有效整合，是在党领导下对社会需求提供精准服务，也正是因为要精准服务的原因，具体的实现形式必有所不同。所谓的有效整合是各类基层组织和广大群众都能够积极响应政策，自觉贯彻党的主张，共同形成一个高效的社会治理系统。

第三，党建引领的多元协同治理不断破解能力不足的问题，形成了社会治理的效率优势。社会治理的参与者有正式组织也有临时形成的非正式组织，有公益组织也有商业组织，还有大量的民众个体，各方参与的动机、能力各不相同。而且复杂一些的问题通常不是孤立的，不是一两个参与者的简单互动就可以完成。在这种情况下，党的组织体系在各个层面形成的“条专块统、安全把关和灵活调适”<sup>13</sup>等功能，将联系民众、吸纳并代表利益、动员力量、聚合资源、协商参与作为目标，以组织化利益表达和组织合作为行动策略，带动社会成员积极有效地参与到治理活动中来。一方面，党建引领形成治理合力。党组织通过配置资源、奖励激励、舆论引导、民主协商等方式，在尊重各方治理主体的自主性、鼓励其理性沟通的基础上，让群众形成向心力，既关照了共同目标，也兼顾了参与个体和组织的自身目标，形成充满活力的发展局面。另一方面，党建创新引领治理创新。依托党建与社会治理相融合的发展模式创新基层党建，以党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，形成以党的领导能力建设提升社会治理能力的路径。南京建设覆盖广泛、集约高效的党群服务中心，部分职能部门的服务窗口下移到街道、社区，推行“一站式”服务和“最多跑一次”改革，整合各级党建信息平台与政务信息平台、城市管理服务平台的多网合一改革，都体现了由党的自我变革引领社会治理变革的特征。

### 三、党建引领社会治理的内在机理

唯物辩证法认为，任何事物发展的动因都包括内因和外因两个方面，党建引领社会治理的内在机理也不例外，党建引领的内在动力和社会治理现代化的外在动力；党的组织体系的自我建设与社会治理体系的外在建设；党的自我创新与社会治理的外在创新，如何有机统一起来，是认识党建引领社会治理内在机理的立足点。

#### (一) 坚持党建引领的主导性与人民群众广泛参与的主体性相结合

建立“党内一党外”组织上耦合的治理共同体,实现跨领域、跨部门的有效联动,必须有来自党内外协同发展的动力。第一,坚持中国共产党是社会治理现代化的主导性力量。中国共产党的政治品格、价值追求、精神风范以及履行治理任务的现实责任,促使党组织积极引领社会治理现代化。党高度组织化的优势,严密的组织体系以及严格的纪律要求等,又使党的工作“展现出强大组织动员力、行动力、战斗力”。<sup>14</sup>因此党不仅有基于愿景的主观动力,也有基于行动能力的自信和动力。党以政治领导、政治社会化、意识形态输出、党组织整合、双重管理等形式,实现政党赋能和优势传递,进而成为引领社会治理现代化的主导性力量。第二,坚持人民群众是社会治理现代化的主体性力量。人民群众是社会治理的主体,是现代化基础性的动力来源。提升社会治理现代化水平的根本目的就是为了满足人民群众日益增长的对美好生活的愿望。忽视人民群众的利益,社会治理不仅会失去方向,也会失去实质内容和动力来源。同时在现代化过程中人的独立性增强,群众需求的多样性、差异性也随之增强。在这种情况下,人民群众的主体力量,以党促成广泛合作的治理共同体来体现。因此社会治理现代化必须坚持党的主导地位与人民群众主体地位的有机结合,并通过制度规范和积极的组织引导,形成治理合力和源源不断的发展动力。

## (二)坚持构建党建引领社会治理主体多元协同的组织系统

在我国完善共建共治共享社会治理体系的改革进程中,“党建引领已成为推动多方主体协同共治和提升基层治理体系整体治理能力的重要制度安排”。<sup>15</sup>党的组织体系与社会治理体系间严密的组织关系,使社会治理形成上级和下级、体制内和体制外协同治理的系统框架,形成党建支持社会治理的组织基础。第一,各国家职能机构以党的组织体系为纽带,形成协同治理的组织系统。改革开放以来,中国城市基层治理呈现出“多方治理主体、多方治理方式、多重治理目标、多样治理内容”<sup>16</sup>的发展特征。推进党的组织体系与国家治理体系的融合,通过强化党组织的上下级以及与横向其他党组织的联系,可以进一步强化党组织所在党政机构、国有企事业单位和人民团体职能上的相互配合。2021年6月中共中央印发的《中国共产党组织工作条例》强调,党的组织工作必须“以组织体系建设为重点”,而且要建立“纵向到底、横向到边的严密组织架构”。在这种情况下,各方的意见建议和工作信息得到快速传递,增进了彼此的理解和支持,从而使党的决策和领导活动,能够最大限度地兼顾整体利益与局部利益、兼顾职能机构的意见与社会群体的愿望。党建在社会治理体系中发挥枢纽作用,是弥补社会自治能力不足、促成多元协同的重要方式。第二,群团组织、社会组织以党的组织体系为纽带,形成协同治理的组织系统。群团组织主要是指工会、妇联、青联、学联、共青团、台联、工商联、侨联、科协、文联、记协、对外友协等,以及其所联系的相关社会组织、民间社会群体、民间智库等。社会组织工作系统包括社区居委会、社会组织、志愿者队伍、非公企业等。基于全心全意为人民服务的宗旨,各级党组织努力建立协商平台、合作机制,从而充分尊重社会意愿,兼顾各方利益,以解决人民群众的诉求为制定政策、把握治理方向的出发点。党对社会的领导“一方面体现为党成为整个社会的核心,另一方面体现为社会在党的组织和整合下凝聚成为一个有机的整体”<sup>17</sup>。因此党组织在社会治理现代化进程中自我建设的重点,是在体制外的自生能力建设、扶助社会自治的能力建设、引导和统揽治理全局的能力建设。

## (三)坚持党建创新引领社会治理创新的发展逻辑

以党的建设引领社会治理现代化的实现方式,归根到底就是不断把党的优势转化为社会治理优势。学术界普遍认为“建立党建引领社会治理的常态化机制”<sup>18</sup>是符合城市特点与规律的基层党建有效路径,有着难以替代的功能。因此社会治理创新不仅来自社会自发的发展需求,也需要党在组织上、理念政策上、治理行为上的创新引领。第一,以党的组织系统变革引领社会治理体系变革。党组织建设与社会组织建设所追求的新格局就是“共建共治共享”的组织形态。这种组织形态上的关联性,为党建引领社会治理变革奠定了基础。党组织由其所在机构的属性来划分,可以分为体制内党组织和体制外党组织;从纵向关系和横向关系来看,有属地党组织和行业党组织。这使得党的组织系统的任何变革,都能同时带动国家机构与社会机构合作治理关系的变革;上级治理机构和下级治理机构合作治理关系的变革,以及由此带来的治理资源、人员配置等方面的系统变革。党员干部队伍作为社会治理的骨干力量,其在党内建设中形成的新的组织方式、工作方法都将直接反馈到社会治理队伍的建设之中。第二,以党的理念、政策创新引领社会治理理念和方向的调整。基于组织上的互动关系,党的思想教育与惠民政策相结合、与生产活动相结合、与技能文化培训相结合、与群众生活服务相结合,形成了党建引领基层社会治理的价值共识和方向认同。党的治理理念也就融入了乡规民约、道德公约和文明公约,成为社会治理的合作意识和合作规范,并引领各类基层组织和广大群众响应政策,自

党贯彻党的主张。这也“构成了基层公共文化建设的政治逻辑”<sup>19</sup>。

## 四、党建引领社会治理系统构建的创新路径

党建引领社会治理的实践机制要遵循内在机理的一般规律，把党的优势转化为社会治理优势，把党组织的能力转化为社会治理能力，实现党建与社会治理的双提升。相应的系统构建必须同时兼顾党组织领导、治理网络建设、制度保障等要素。因此党建引领社会治理的系统构建，不是以党的组织系统替代社会治理网络，而是着重充分地发挥党组织的领导作用，立足建立党组织与多元主体协同的治理网络和耦合机制，实现党建引领下多元主体的协同治理。

### (一)构建“市—区—街—社”四级联动的市域党建引领社会治理的组织体系

党的组织体系全面覆盖社会治理各领域，完善党组织为核心、多元合作的社会治理体系，增强共建共治的社会治理合力，是党建引领社会治理现代化的组织前提和条件。明确各级党组织在社会治理中的领导责任和协同合作，是实现治理目标的重要保障。经验证明，“将党建任务精准体现在具体工作中，必须坚持问题导向，建立抓党建责任制落实的清单”，<sup>20</sup>因此在城市治理的整体层面要建立党委统一领导、多部门参与的基层治理协调机制，党委统筹制定社会治理的政策和协调治理活动，确立治理的制度和机制；在行政区推行区域化党建工作协调机制，结合区域经济社会发展实际，协同推进基层党建和社会治理；街道工委履行抓基层党建的直接责任，从街道层面对以党建为引领推进社会治理工作全面兜底；社区党组织履行抓城市基层党建的具体责任，从社区层面聚拢服务活动，强化党组织向社会的延伸，从而建构“市—区—街—社”四级联动的市域党建引领社会治理的组织体系。

### (二)构建以提升市域党建能力引领社会治理能力提升的联动赋能机制

组织领导是党的领导的具体形式，在各个领域推进党组织建设，“通过组织提质增效和技术赋能实现党建对基层社会治理的重塑”<sup>21</sup>，是党引领社会治理现代化的有效路径。一是以平台再造为基础，增强领导社会治理的能力。基层党建的工作平台要做到有人管事、有钱办事、有场所议事，党组织既能够直接管理，也可以通过政策导向、市场吸引、公益扶植、向社会开放和共享党组织的政治资源，用有限的资源把全社会的治理主体纳入到党组织的领导范围之中，充分地调动社会活力。比如用开放“党群服务中心”等方式吸引各种机构共同实现治理。二是以技术升级为手段，通过科技赋能实现党建与社会治理水平提升。基层党建顺应现代科技和信息革命大趋势，依托城市信息化建设，利用人工智能、大数据、5G、工业互联网、区块链等技术手段，持续推进智慧党建，进而实现社会治理精准化、标准化、协同化、智能化水平的提升，形成市域智慧党建引领的新模式。

### (三)打造党建品牌为党建引领社会治理树立创新标杆或成功典范

树立党建品牌的目的，不仅在于保证党领导社会治理的有效性，也是要让这种治理方式得到广泛的认可和效仿。党建品牌的效应关键取决于“能否深度‘融入’服务大局、‘融合’实际工作、‘粘合’党员群众的实际需求”<sup>22</sup>。因此，一是要以党建项目制打造党建引领社会治理的品牌。党建品牌的打造就是结合实际情况，确立党建引领社会治理的具体目标、方式、方法，并设立项目资金予以保障，推行书记、常委包保以保证落实，采取调研督导、评估考核等措施以改进创新的规范工作方式，形成示范效应。二是要挖掘党建品牌的文化内涵以引领社会形成共识。党建品牌的运转和推广，应注重将党的思想融入乡规民约、道德公约、文明公约之中，综合运用党群服务中心的社区文化活动室、道德讲堂等教育平台，使群众发自内心地拥护党的政策主张，营造共建共享的理念。

### (四)完善制度为党建引领社会治理提供可靠的保障

完善制度规范，强化制度的约束力，是党组织有效地推进社会治理现代化的重要保障。当前“党的制度建设重心由建章立制

---

向制度治理的战略转向”<sup>23</sup>的趋势非常明显，制度建设的价值突出地体现在制度执行所产生的治理成效。一是强化党建引领的制度性约束。构建分类明晰、责任明确、易于操作的制度体系，既要压实书记抓党建主体责任，把基层党组织书记履行党建责任情况纳入年度述职评议考核，也要压实基层单位党组织参与社会治理的责任。其价值在于让各方治理主体对照条款就能顺利实现治理的目标。制度规范的严格执行，必须有考核考评，对表现突出的辖区单位党组织和党员群众给予表彰奖励，反之提出批评意见，从而发挥正向引导功能，强化激励约束。二是增强社会组织开展党建工作的制度性约束。一些社会组织尤其是市场化的社会组织开展党建工作，存在着一定的功利性动机，比如为了汲取资源，或者为了拉近与党政部门关系等。因此社会组织党建工作中必须要有清晰且严格的规范管理，从制度层面落实全面从严治党的各项要求，从而更加有效地保证各类基层组织和群众响应政策、做好服务。

总之，党的组织体系像一张张开的网，将各类治理主体联系在一起，不论是吸收社会治理骨干入党，还是推荐党员干部到重要岗位任职，都体现了党建引领主体力量的强化。在这样的组织基础上，党的主导作用与人民群众的主体性作用有机结合，党组织与社会治理主体相互耦合的积极互动，党建创新引领社会治理创新，在实践层面的任何实现方式，都是具体路径选择所应关照的内容。

#### 注释：

- 1 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社 2019 年版，第 22 页。
- 2 《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》，人民出版社 2021 年版，第 8 页。
- 3 陈亮、李元：《社会治理的创新逻辑与类型学分析》，《探索》2018 年第 6 期。
- 4 张振洋：《破解科层制困境：党建引领城市基层社会治理研究——以上海市城市基层党建实践为例》，《内蒙古社会科学》2020 年第 5 期。
- 5 景跃进：《转型、吸纳和渗透——挑战环境下执政党组织技术的嬗变及其问题》，《中国非营利评论》2011 年第 1 期。
- 6 钱学森：《论系统工程》，湖南科学技术出版社 1982 年版，第 10 页。
- 7 郝立忠：《哲学形态学》，人民出版社 2018 年版，第 118 页。
- 8 《雨花台区社会组织党建“五同步”工作机制实施细则》（雨社组委[2018]1 号）。
- 9 巩瑞贤：《党的组织体系：概念、特征与时代价值》，《学术探索》2021 年第 2 期。
- 10 乌杰：《系统哲学》（修订版），人民出版社 2013 年版，第 319 页。
- 11 《关于加强商圈市场和商务楼宇党建工作的通知》（宁组通[2018]35 号）。
- 12 温丙存：《基层党建引领社会治理的逻辑理路》，《科学社会主义》2021 年第 6 期。
- 13 高卫星、郑子端：《以城市基层党建引领社会治理的多重逻辑：一个组织学解释——基于对 S 市辖区街道的观察》，《河南社会科学》2021 年第 8 期。

- 
- 14 周敬青：《中国共产党独特而强大的组织优势》，《红旗文稿》2019 年第 21 期。
- 15 黄晓春：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》2021 年第 6 期。
- 16 苏爱萍：《从传统城市基层治理到现代城镇化社区发展：70 年的变迁与启示》，《山东社会科学》2019 年第 11 期。
- 17 侯恩宾：《从社会管理到共建共治共享社会治理：内涵、逻辑及其方式的转换》，《理论导刊》2018 年第 7 期。
- 18 李明伟、索殿杰：《党建引领“两新”组织参与北京社会治理：功能与路径》，《新视野》2022 年第 1 期。
- 19 唐亚林、刘伟：《党建引领：新时代基层公共文化建设的政治逻辑、实现机制与新型空间》，《毛泽东邓小平理论研究》2018 年第 6 期。
- 20 李屹：《推动党建责任制落实落地》，《中国党政干部论坛》2018 年第 12 期。
- 21 邓正阳、向昉：《从政党重塑基层：党建创新引领基层治理的实践透视》，《社会主义研究》2021 年第 5 期。
- 22 罗永宽：《基层党建品牌建设制度效能如何彰显》，《人民论坛》2019 年第 32 期。
- 23 刘新跃：《制度治党重在执行》，《红旗文稿》2017 年第 6 期。