

# 基层党组织治理权威塑造机制研究\*

——基于T市B区社区党组织治理经验的分析

□王浦劬 汤彬

**摘要:**社区治理是国家治理现代化的基础性环节,准确把握和分析基层党组织在社区治理中的领导权威,是深刻理解新时代国家治理的基点。本文以T市B区“城市基层党建引领社区治理”的实践探索为案例,以基层党组织的治理权威塑造机制为着眼点,致力于呈现“基层党组织领导”与“夯实党的执政基础”之间的过程机制。研究发现,B区各社区党组织在实践中,逐渐形成了“权力结构的一体化运作”、“党建元素的标识性感召”和“党群动员的人格化示范”三重权威塑造机制,并以此为路径,巩固和强化了党组织与居民的血肉联系。这种“嵌入式自主”的扎根状态,不仅有效提升了其治理权能,也触发了居民的心理反应机制,促生了情感性的政治认同。这种治理权能与政治认同的有机统一,使得基层党组织治理权威超越了西方权威类型学的传统认知,丰富了党的领导权威的实践意涵。

**关键词:**政党权威 日常生活 权能 政治认同

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2020.0089

## 一、问题的提出

改革开放以来,中国进入了社会形态迅速变迁、社会结构深度重组的转型期,这种社会变动剧烈冲击了传统计划经济时期的社会整合机制,城市“单位制”以及农村“公社制”、“户籍制”等出现了不同程度的松动乃至解体(田毅鹏、薛文龙,2015),社会要素的时空流动性显著增强。这一方面开启了社会、市场相对于国家的结构与功能分化进程,为社会活力的释放和市场经济的持续发展奠定了基础。另一方面,由于新的制度化整合机制尚未定型,它也在一定程度上导致了社会的分散化、碎片化、原子化和失范化。这种集发展与失衡于一体的状态,决定了当代中国治理的重要命题是达成秩序与活力、分化与整合、发展与稳定、效率与公平的有机统一,是继续保持和创造中国发展和社会稳定这“两大奇迹”<sup>①</sup>,这就对国家治理的思维方式、体制机制的坚持和创新、完善与升级提出了新时代的要求。对此,党的十八届三中全会决议明确提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化<sup>②</sup>。党的十九大报告强调指出,“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”(习近平,2017),党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步阐明了党的集中统一领导在国家治理现代化中的核心作用。

国家治理是一种总体治理,必须经由“宏观—中观—微观”的层层分解、细化,才能落实为

\*本文得到国家社会科学基金重大研究专项项目“新时代中国特色政治学基本理论问题研究”(18VXK003)、教育部人文社会科学重点研究基地北京大学国家治理研究院重大项目“社会治理与公共服务研究”(16JJD810002)的资助,本文为北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院国家治理研究中心研究成果。

具体的治理结构和制度形式。就此而言,社会治理作为国家治理分支范畴,是国家治理要求和价值取向在社会领域的集中呈现(王浦劬,2014)。而社区治理则构成了社会治理的微观形式,体现着社会治理的一般逻辑。因此,在功能定位上,社区治理是国家治理整体布局中的基础性环节,只有在国家治理现代化的时空中才能理解社区治理的战略意义,同时社区治理也能够为国家治理现代化的制度探索提供更具操作性的实验案例。

基层党组织在社区场域中的领导权威与治理能力不仅是把国家和社会治理的制度优势转化为社区治理绩效的根本路径,而且是夯实党在基层执政根基的关键所在。为此,2017年6月中共中央、国务院出台的《关于加强与完善城乡社区治理的意见》强调,要充分发挥基层党组织领导核心作用,探索加强基层党的建设引领基层社会治理的路径,形成“基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系”<sup>③</sup>。因此,准确把握和分析基层党组织在社区治理中的领导地位,是深刻认知和理解新时代国家治理的基点。

在长期的实践中,基层党组织在社会变迁的总体背景下也经历了“脱嵌”与“再嵌入”的转型与调适过程:(1)基层党组织因政治统合而建立的实质性领导权力随着国家、市场与社会的功能分化,生产与生活空间的结构分离而需要重新定位;(2)对党政分开、居/村民自治等原则的理解与执行偏差,使部分基层党组织将国家法权体系赋予的领导核心地位化约为对所在辖区、单位等重大事项的决策、监督职能,并将注意力聚焦于组织自身党建(邓顺平,2018),一定程度上造成了党务与社会治理事务的隔离;(3)市场经济发展伴生的社会价值多元化,使得基层党组织的意识形态优势和党员的思想信仰面临挑战。这种对角色定位的认知障碍,使得部分基层党组织和党员干部出现了脱离群众的悬浮现象,甚至使一些基层党组织弱化、虚化、边缘化(习近平,2017),削弱了党在基层的权威和治理效能。

为了解决这些问题,党的十八大以来,中央贯彻全面从严治党的重大战略部署,通过开展保持党的先进性教育活动、践行党的群众路线教育实践活动,不断加强党的自身建设,提升党组织的先进性、纯洁性、战斗力和凝聚力。同时,贯彻全面加强党的集中统一领导原则,通过创新“基层党建引领城乡基层治理”的领导模式,使基层党组织“成为宣传党的主张、贯彻党的决定、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”(习近平,2017),从而以党的建设提升基层治理效能,以治理绩效巩固党的执政基础。

目前,无论是实务界颁布的政策文件,还是理论界产出的学术成果,均确认“基层党组织领导”与“夯实党的执政基础”之间存在因果逻辑关联,并倾向于将其作为不言自明的前提预设。但实践表明,两者之间需要恰当的实现机制,这种机制深刻遵循于“民心是最大的政治”(中共中央宣传部,2016)的政治哲学,深度建基于基层党组织权威与群众的政治认同,深厚植根于中国社会的国情社情民情。但是,迄今为止,这种实现机制尚未在学理上得到充分发掘。事实上,对于两者因果机制展开分析,不仅有助于深入揭示两者之间的复杂因果环节,也有助于在宏大叙事的结构性理论背景下,为社区多元行动者的主体性和能动性因素提供更为开阔、细致、精准的解释空间(刘骥等,2011)。本文认为,基层党组织的治理权威,不仅是基层党组织领导地位的体现,也是“夯实党的执政基础”的关键。因此,社区党组织治理权威的塑造过程,就是基层党组织执政基础的生成与深植过程。那么,在城市社区这一日常生活空间中,这种权威形态的外观形式与内涵机理是什么样的?它如何生成于基层党组织的治理实践?政党权威塑造的机制有哪些?又产生了怎样的效应?本文将就此展开探讨。

## 二、分析思路与研究方法

一般认为,关于政治权威的系统研究源于马克斯·韦伯的学术工作。他认为,权力是一种人际支配关系,它的形成源于一定的服从动机,包括习俗、情感、物质利益、观念、恐惧、义务感等,但是,这些因素并不足以支持权力秩序的存续,权力对象对权力正当性的信仰同样不可或缺(马克斯·韦伯,2010a)。换言之,权威是权力与政治认同的有机结合。其中,政治认同是客体在心理层面对权威主体的认可和接受,并外化为行动层面对其意志的遵循与服从。韦伯进一步提出了权威的3种规范类型,即传统权威、超凡魅力权威和法理权威(马克斯·韦伯,2010b)。值得注意的是,这些权威基础所涉的习惯、情感等,并非动机层面的情绪性成分,而是植根

于历史传统的规范化的心理要素,单纯的情感则被视为一种动物性的非理性行为,是一种应受理性节制的黑暗力量。由此可见,韦伯主义权威类型对情感持拒斥态度(王向民,2019)。本文认为,这种抽象自西方社会理性化过程的权威类型学,实际上并不能解释中国治理场景中的经验事实,由此,只有立足于中国的历史传统与现实国情,才能理解和阐明当代中国治理中的权威现象。

当代中国政治议程中的“权威”问题,本质上属于作为执政党的中国共产党的领导权威范畴。应该说,自从1949年新国家建政以来,党的领导权威不仅是党的政治建设的根本任务,同时也是中国社会主义革命和建设的根本保障。在中国的政治语境与制度体系中,中国共产党的领导权威集中体现为党中央的权威(方涛,2019),党的十八大以来的系列文件突出了“维护党中央权威”的政治要求,党的十九届四中全会决议则进一步明确了完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的制度建设的内容体系。

目前,学界关于执政党领导权威的研究主要呈现如下特征:一是侧重于对党的领导权威的理论解读,聚焦于党的领导权威议题的历史变迁、政治功能与维度划分等,例如有学者以党的组织边界为基准,将党的领导权威界分为党内权威和党外权威两个方面,前者包含组织与个体的关系、上下级关系等,后者则指涉执政党与社会的关系(黄伟力,2019);二是结构化的宏大叙事逻辑依然占据主导地位,相关研究普遍立足于国家或社会整体层面的高位研究视角,尚未深入具有丰富实践内涵的人的社会生活世界,尚未基于大量微观层面的活生生的社会生活事实分析党的领导权威的基础,以至于人民群众的生活素材成为“无足轻重的、平庸的日常琐屑”(樊红敏,2008);三是在分析框架和研究路径方面,突出了社会自主空间成长的改革背景,发生了由“政党组织社会”向“政党引领社会”的视角转换(田先红,2020)。

围绕既有研究的进展和缺憾,本文试图超越抽象与宏观视界,一方面基于国家治理现代化的时代背景,将党的领导权威具象化为治理权威,从而突显党的领导权威与国家治理双向强化的发展意涵;另一方面,则为党的领导权威研究主题提供更为现实的具体案例,通过考察社区这一微观行动场域中的党组织治理权威,揭示执政党领导权威塑造的深层机理。笔者认为,以基层社会的日常生活经验为研究依据,以生活世界中行动者的日常交往、思维、行为和心理所具有的政治意蕴为论析对象,以基层党组织与社区生活和治理的融合为分析路径,可以发现,社区党组织治理权威的生成和加强,是党组织积极发挥领导作用,有效运行治理权能的结果,是基层党组织引领和服务社区居民的过程中获得人民群众对党组织政治认同的结果,也是基层党组织法权地位、治理能力,心理体验与政治社会化交互作用的塑造结果。因此,这种以“党同人民群众的血肉联系”为纽带的治理权威,是一种高度实践性、展现性(Performative)(Isaac Ariail Reed,2013)、情感性的权威类型。

作为本文经验证据的T市B区“城市基层党建引领社区治理”的实践探索,是我国基层社会治理的典型代表。社区空间构成了承载日常生活世界的地域容器(吴越菲,2019):第一,它是一个以日常生活为主要内容的居住空间,同“单位组织”、“农村社区”等相比,城市社区承载的基本是生活功能,住房质量、社区环境、便民服务等等是居民的主要关注点;第二,它是一个有较为清晰的地理/行政边界的半封闭地域空间,既存在由自治权、管辖权和财产权所限定的专属性,也具有人口流动意义上的非排他性;第三,它是一个以人际交往和人际关系为纽带的公共空间,居民因共同生活而具有一定的同质性,并因此而衍生出共享规范、共有情感、共同利益等,即是一个“半熟人社会”(贺雪峰,2000);第四,它是一个“政治社会”空间(汪仕凯,2017),社区位于国家与社会的交汇处,被视为党和国家“社会建设的着力点和党在基层执政的支撑点”<sup>④</sup>。社区作为物理空间与社会空间的复合体,构成了党组织运行治权、塑造权威的治理场域。

B区作为国家重点支持开发开放的综合改革创新区,在行政区划上属于所在城市的市辖区。截至2019年,B区共辖有33个街镇,279个社区,139个行政村。笔者综合使用调研访谈和文献资料整理两种研究方法,自2018年起深入B区治理一线,围绕基层党组织治理议题,重点对18名街道工作人员、社区党组织负责人、社区“两委”成员和社工进行了半结构式访谈,此外还对若干社区工作人员进行了非正式访谈,并通过组织座谈会、实地走访、查阅社区文档材料等途径搜集信息(见表1)<sup>⑤</sup>。



### 三、基层党组织权威塑造的三重机制

习近平总书记指出,“党的领导地位是历史和人民的选择,也是由我国国体性质决定的。有了党的正确引领,中国人民从根本上改变了自己的命运,中国发展取得了举世瞩目的伟大成就,中华民族迎来了伟大复兴的光明前景”(中共中央宣传部,2016)。由此可见,党的领导权威源自历史逻辑、制度逻辑与实践逻辑的辩证统一。

基层党组织作为执政党在社区的微观单位,其权威不仅来源于执政党的制度赋予,更加源于其作为社区事业领导主体的政治引领和治理效能。因此,基层党组织权威塑造,根本上在于将人民性思维贯穿于社区治理的全过程:在价值上坚持“人民至上”,以人民群众的要求为依归,不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感;在实践中坚持为人民执政、靠人民执政的方针,“贯彻党的群众路线,完善党员、干部联系群众制度”,以“保持党同人民群众的血肉联系”,并通过不断提高民主执政、科学执政和依法执政的能力和水平,“保证人民在国家治理中的主体地位,着力防范脱离群众的危险”<sup>⑧</sup>;在战略上坚持“引领群众”,以共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想凝聚人心、荟萃力量、达成共识、强化信念。换言之,社区党组织的治理权威即是其以宗旨贯彻、服务供给、民生改善、价值引领为指向,运行治理权能,培植社区居民的政治认同,从而实现二者的有机结合与相互支撑的结果。

本文认为,B区社区党组织在治理实践中采用的权力行为、符号图像、活动载体等切合中国国情社情民情的方式,显示着当前我国城市社区治理中党社融合的社区治理模式,内含着基层党组织塑造权威的运行机制与过程机理。分析可见,基层党组织在结合社区环境、资源禀赋、党员构成、居民结构等因素的基础上,设计、发展和制度化了一系列切实有效的方式方法,本文将之提炼归纳为“权力结构的一体化运作”机制、“党建元素的标识性感召”机制和“党群动员的人格化示范”机制。

#### (一)权力结构的一体化运作

在法理上,作为领导核心的社区党组织与作为居民自治组织的居委会共同组成了社区的权力结构,“社区工作站”则是社区提供各类公共产品、便民服务的主要职能机构,三者分工协作,共同推进辖区内的党务工作、自治工作和服务工作。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》,首次将“社区”确认为基层治理单元,此后,党和国家关于社区党建的系列政策文件

表1 B区社区调研(访谈、座谈、材料搜集)情况

社区名称	社区类型	调研时间	访谈对象	所任职务	搜集材料
ZT镇LT社区	农村社区	2018.10.24	ZCC	党总支书记/村委会主任	访谈记录 20181024A
TD街FR社区	商品房小区为主的社区	2018.10.25	CYJ	党委书记/居委会主任	访谈记录 20181025A
HJ街YY社区	多种小区的混合社区	2018.10.31	ZHJ	党委书记/居委会主任	访谈记录 20181031A
			HWQ	分管党务的党委副书记	
HZ街WA社区	单位制小区社区	2019.8.20	HLH	HZ街道办事处工作人员	访谈记录 20190820A 文档材料 20190820WCA*
			LL	党委书记/居委会主任	
XC街GH社区	单位制小区社区	2019.8.20	HYJ	党委书记/居委会主任	访谈记录 20190820B 文档材料 20190820WCB
			LJF	党委副书记	
XB街OM社区	商品房小区为主的社区	2019.8.21	CYL	党委书记/居委会主任	访谈记录 20190821A 文档材料 20190821WCA
			SYW	党委副书记	
			LXJ	居委会副主任	
HZ街ML社区	商品房小区为主的社区	2019.8.21	YJY	居委会副主任	访谈记录 20190821B 文档材料 20190821WCB
			CSZ	党委书记/居委会主任	
HG街HT社区	商品房小区为主的社区	2019.8.22	LH	社工	访谈记录 20190822A 文档材料 20190822WCA
			LXC	党委书记/居委会主任	
与B区相关干部的座谈会		2019.8.29	MJJ	T市B区委组织部组织一室处长	座谈会记录 20190829A 文档材料 20190829WCA
			ZZ	选派到社区任职的区政府办公室工作人员	
			ZZY	选派到社区任职的团区委团务部工作人员	

注:\*参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\_1125195786.htm。

即明确规定,城市基层党建具有加强和创新党的建设和党的领导双重任务。党的十八大以来,城市基层党建的重心逐步从“内部建设”转向“全面领导”(吴晓林,2019)。在这种背景下,B区社区党组织依托于集中的办公场地、工作机构、人员配置和职责内容等,实现了基层党组织与社区居委会的融合,构建了权力结构的一体化共治共建运作机制。

一是办公场地的一体化。为加强党组织对社区事务的领导,便于社区管理和服务工作的集中开展,社区在办公场所加挂社区党组织、居委会、社区工作站或社区服务站等牌子,打造出“一委一居一站”的工作平台“党群服务中心”,并在此基础上通过加挂“退役军人服务管理站”、“社会组织管理服务站”、“工会联合会”、“社区共建共治共享理事会”、“综治中心”等而不断拓展功能。目前,B区通过新建、改造、购买、项目配套和整合共建等方式,基本实现了每百户居民不低于30平方米的场地建设标准。其中开辟有社区服务大厅、书记主任办公室、党员服务中心等专门区域,还通过“一室多用”等形式设置了志愿者协会、阅览室、老年人日间照料中心、儿童工作坊、棋牌室、书画手工制作室等便民服务功能室(访谈记录20181025A)。通过公共空间和设施的充分利用和合理布局,“党群服务中心”不仅为党组织、居委会和社区工作站等机构解决了办公场所短缺问题,还实现了社区多元业务主体的合署办公,为党组织统一领导社区组织、统筹安排工作事项、动员和服务社区党员群众提供了空间载体。

二是工作机构的一体化。以“社区党群服务中心”为场地依托,社区治理的工作机构也通过制度变革和组织重组,适应党的全面领导要求和党组织建设的长效需求。在组织层面,“社区工作站”作为街道向社区的派出机构,其职责在于承接由上级政府下派并从居委会剥离出来的各类行政事务。按照“议行分设”的理念,它属于社区居民自治组织的执行部门。但在实践中,社区规模的有限性及其衍生的治理成本考量,使得居委会与社区工作站实际上采用“议行合一”的运行模式,尤其是“党群服务中心”的场地共享,使二者在合署办公中达成共治共建,进一步强化了业务关联。在人事层面,经过数年的试验探索,T市在2018年5月颁布《关于加强基层党组织对城乡基层治理领导的实施意见》,要求在全区范围内全面推行社区党组织书记、居民委员会主任“一肩挑”。与此同时,全面推行社区“两委”交叉任职、合署办公,并有意识地提高“两委”交叉任职比例,把党组织中的优秀人才推荐为居民委员会成员人选。在B区,2018年年中各社区先后进行了党组织和居民委员会的换届选举工作,新当选的社区党组织书记也经过法定程序当选为居委会主任,居委会成员中的党员比例普遍超过50%(访谈记录20190821B),这就为强化党组织在社区治理中的核心作用提供了组织和人事保障。

值得提及的是,在实际操作中,推选过程都较为顺利。其中的原因在于:第一,社区党组织成员在长期的便民服务中积累了良好的口碑声誉,其工作成绩获得了社区居民的广泛认可,从而为其当选居委会成员奠定了群众基础;第二,社区党组织和居民选举委员会在正式选举前通过广泛宣传上级指导意见和文件精神,将“一肩挑”和“两委”交叉任职的政策精神传达至每个党员和群众,由此奠定了居民认可和接受的心理基础;第三,相对于农村社区而言,城市社区较少由集体财产问题而衍生出的矛盾纠纷,社区“两委”负责人职务并非利益人群争夺的焦点(访谈记录20190820A)。

三是人员配置的一体化。目前B区辖内的社区工作人员按照“4+N”的职数配备:“4”是经由选举产生的部分社区“两委”成员,即“一肩挑”的党组织书记/居委会主任、专职党务的党组织副书记、两位居委会副主任;“N”主要是指社区工作站的专职“社工”,其职数按每300户居民配置1名的额度确定,每社区另设一名物业管理专职人员;此外,社区通常还根据业务需求由职能部门设置专门服务岗位,如残联专职、民政联络员、协管员等,他们与其他社区工作人员合署办公,但其岗位管理和薪酬待遇由选派单位负责。其中,前两类人员被纳入《T市社区工作者管理办法》所界定的“社区工作者”范畴,社区党组织和居民委员会成员属于选任的社区工作者,专职社区工作者则由民政局统一招聘。在岗位管理和职业生涯层面,B区规定:第一,社区党组织、居委会和社区工作站成员可依法依规实施交叉任职;第二,对专职从事党建、社区服务管理工作的社区工作者实行岗位与等级相结合的职业体系,即根据工作年限和岗位类型划分为“三岗十八级”,其中工作人员为1~12级,副职为4~15级,正职为7~18级,社区工作者的薪酬待遇也与此挂钩(文档材料20190829WCA);第三,构建

“社区工作者—副主任—副书记—书记/主任”的政—党螺旋式晋升轨道(冯军旗,2010),为符合条件的社区工作者规划明确的发展前景,不仅使社区工作者获得了轮岗历练的机会,也为社区党组织、居委会和社区工作站的功能复合和职能整合提供了人事支持。通过统一的岗位管理、薪酬管理和人员流动,社区实际上形成了共享职业伦理、工作技能、身份认同、利益来源的社工共同体。

四是职责运行的一体化。据调研统计,目前B区各社区承担的职责类型普遍包括政治、服务和社会3种,每一大类下的细目则根据各社区的具体情况而略有出入。例如HG街HT社区为民服务事项概括为“108+N”(如表2所示)。

目前,各社区普遍存在“事多人少”的工作困难,为了在人力资源有限的情况下完成名目繁多的业务事项,各社区通常采用如下方法开展日常工作。一是对工作内容进行分类管理,明确分工,每个人根据岗位属性、个人技能等认领和负责相应的业务领域。例如HZ街ML社区现有社工12名,分别负责:党建;妇代会、行政(报销、考勤、排班等);志愿者、共青团、社会组织事务,会议纪要;民政、“双拥”、残联、老龄;低保、慈善、工会;退伍军人;计生、统计;安监、司法、文体;综治、信访、维稳;物业、“创文”、信息(档案);卫生、科普、红十字会、“创文”;卫生(环保督察)、防汛、灾难、工资系统、“创建文明城区”等(文档材料20190821WCB)。二是“一专多能,一岗多责”,社区内的重大工作事项由多人共同承担。在上文中,ML社区若干社工之间的职责范围存在交叉现象,例如卫生、创文等,正是这一工作形式的典型体现。三是一人牵头,多人辅助。对于上级下派的一些临时性、紧急性任务,则由工作性质相近的社工牵头负责并统筹安排其他社工予以协助,群策群力,共同完成。这种复合型的权职责运行方式,深化巩固了党对社区工作的集中统一领导,也为党组织直面群众需求,构建社区治理共同体创造了条件。

## (二)党建元素的标识性感召

标识符号作为人类观察和理解周遭物理世界的认知媒介,是人超越生物本能而实现能动性的前提,“离开了符号,人就只能像动物一样生活在实在中,就只能对各种不同的物理刺激作出具有特征的反应,并以此来保持自己的状态”(恩斯特·卡西尔,2017)。标识符号过程,是人在日常生活中的重要认知过程。这一过程是意义建构的过程,也是作为标识的符号与人的主观思维之间复杂的互动过程。符号化则不仅是人赋予其感知以意义的过程(赵毅衡,2016),也是意义对象以符号形式间接自我呈现的过程,是意义对象召唤人的内心情感和认同的过程。这些符号作为意义的载体,具有多样化的外观形态,其中政治符号作为符号的一种类型,是携带政治信息、表达政治意义的符号,其形式包括文字、声音、图像、象征等(胡国胜,2014)。在B区社区党组织的治理实践中,为实现抽象的具象化、不在场的在场化,社区党组织综合使用多种政治符号和标识来运行权威塑造机制:一是思想政治教育,以一系列政治符号营造特定的政治氛围,使居民接收到相应的政治信号;二是政治社会化,在标识符号灌输的基础上,使居民将政治符号所表征的意识形态和政治观念内化于心,从而引发回应性的认同心理和思维。在社区党组织治理实践中,主要的政治符号是各类党建元素,如“党群服务中心”标牌,“主题党日”,党组织牵头举办的各类活动中的党旗、标语、图像等以及党组织负责人的宣传话语,党员佩戴的徽章等。

首先,附着于物理空间的政治符号以接收者的理解为中心。如前文所言,“党群服务中心”是B区各社区党组织开展便民服务、加强全面领导的主要场地空间。在其建设过程中,社区通过统一命名、统一标识的手段,在标牌内容中呈现党组织引领的意义;在“党群活动中心”,不仅在主要功能室、活动室、会议室悬挂了党旗、党徽、党的领导人语录贴画等,也在大厅、走廊等处张贴各

表2 HG街HT社区“108+N”为民服务事项

服务类型	具体事项	数量统计
党群服务	支部党员大会、党员志愿公益服务、党建联席会、团务工作、妇女儿童权益保护等	26
政务服务	低保咨询、辖区人口登记与服务、弱势群体救助、社区社会组织备案与管理等	60
法律服务	法制宣传、社区矫正、安置帮教、法律咨询、人民调解等	5
文化服务	公益电影放送、志愿者培训、组织开展志愿活动、文化活动指导与服务、文体团队活动场地预约服务等	7
管理服务	社区消防知识宣传、网格化管理、协助安全事故隐患排查、社区食品安全宣传、社区精神文明建设宣传、社区物业管理与服务等	10
个性服务	文明养宠宣传活动、社区安全巡逻活动、党员环境卫生包干责任区服务、垃圾分类宣传服务等	N

注:根据文档材料20190822WCA自制。



类党建文化宣传文案,集中展示党的路线、方针、政策、重大战略部署和决议精神等以及社区党组织自身的各类章程规定等。这些政治符号载体的长期性、发展性和目标群体的广泛性等特征,决定了接收者在意义理解过程中的主体地位。物理空间中的政治符号和政治象征的展布格局,引导进入空间的接收者在意识层面将社区工作与党的引领性关联起来,为其认可和接受党组织权威奠定心理基础。

其次,依托于各类活动和组织平台的政治标识符号具有政治社会化功能。B区社区党组织积极组织或牵头举办各类活动,并在其中融入党建元素。一是寓教于乐,将丰富居民生活的文娱公益活动与党的教育实践有机结合,例如XG街GH社区党组织开展了“不忘初心、继续前行,喜迎党的十九大”文艺演出、廉政文化进社区消夏晚会、“情浓意浓欢乐中秋与外来工联欢会”、“走进新时代、开启新篇章”联谊会等文娱活动;“学习十九大”、“创建文明城区”知识竞赛,“一家衣善”、“相聚党旗下,奉献在社区”等教育公益活动等(文档材料20190820WCB)。XB街道OM社区以“创优党建,助推社区学习教育体验中心建设”为品牌建设项目,与各方教育机构合作,建设青少年学习教育体验中心、社区学院网络教育中心、九三学社同心实践基地、青少年科普实践基地等(文档材料20190821WCA)。二是突出仪式活动的宣传与教育效果,例如各社区以“主题党日”、国家重大纪念日、社区居民代表大会、居委会换届选举等为载体举行政治仪式,党组织一方面通过设计和张贴标语、党徽党旗等营造庄严肃穆的气氛,强化党组织领导的意义表达和标识感召;另一方面也通过党务工作者的现场指导、演说等,为活动定下政治基调。通过一系列的符号作用,社区党组织将党的领导权威转化为具象化的呈现形式,并以特定活动契机为意义内容,充实和强化“领导权威”的实质内涵。

再次,融入日常交往之中的政治符号以主体间互动为主轴。社区党组织负责人、社工等在日常服务工作中常态化佩戴党员徽章;普通党员在“主题党日”等社区重要活动场合中佩戴党员徽章;部分热心党员、积极党员在日常生活中也经常佩戴党员徽章。党员徽章是党员的身份标识,也是党的符号象征,它是实现党员的多重社会角色向一元政治身份转轨的重要符号机制。在社区这一“半熟人社会”中,党员徽章使居民不仅能够识别出党员,也能够迅速将交往对象的多重社会角色还原为党员身份,从而实现政治领域与社会领域的并轨,并且以日常关系为纽带,为政治互动提供情感基础。在以党员徽章等为符号媒介的日常交往中,作为发送者的党员使自己成为党的形象代表,积极传播党的理念、价值、政策精神等,作为接收者的居民不仅能够被动感知党员传递的政治信息,而且能够主动参与信息选择、编辑、呈现等完整过程。在双向互动中,党组织权威以内嵌于人际交往中的思想政治教育和政治社会化的方式,潜移默化成为居民的思维模式和心理定势,以标识符号的感召力实现党的价值引领,为党组织权威塑造提供了心理基础。

### (三) 党群动员的人格化示范

社区党组织的权威塑造,不仅需要构建结构化的组织基础和符号体系,更需要充分发挥“人”的能动作用,即一方面建设一支“特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献”、立场坚定、团结高效的党员干部队伍,另一方面则通过党组织引领和党员示范实现社区治理场域内的群众动员,从而形成共建共治共享的社区治理共同体。其中,前者是支撑和驱动社区党组织权威塑造多重机制运行的前提性条件。

首先,党员干部队伍建设是社区党组织权威塑造的核心机制。党的建设具有内部和外部双重维度,“对外就必须运行党联系群众、整合利益、协调关系、凝聚社会的功能,以维护和扩大党执政的阶级基础和社会基础,保障党的执政;对内就必须运行党管党的功能,以保障党内制度的运行、党内的领导权威统一以及党组织对党员的全面整合”(林尚立,2017)。党组织内部建设的核心任务就是确保和增强政治功能和组织力,其关键在于选好配强党组织带头人以及抓好党员干部这个“关键少数”。为了提升党组织的整体素质和服务意识,B区各社区分别采取了发动积极分子、激励机制设计以及党员教育等手段。

调研发现,B社区的党组织带头人,普遍具有长期的基层工作经历,业务能力强、服务热情高、素质过硬是其主要特征。党组织带头人通常通过党组织中的活跃分子和积极分子落实各项工作,这些党员干部主要包括两类:一是思想觉悟高的退休老党员;二是在居民中有一定声望的精英分子。无论是单位制小区,还是商品房小区,退休老党员都具有最高的参与热情,力图发挥余热以实现自身价值(访谈记录20190820A)。精英分子

则是众望所归,受到居民的广泛期待。在社区关系网络的作用下,这两类党员干部积极践行“全心全意为人民服务”的宗旨。

为了进一步激发党员干部的工作动力,党组织还设计了相关的激励机制。例如,B区不断探索人事选拔、表彰、奖励等手段,提升工作积极分子的使命感与荣誉感(访谈记录20190820A)。党员教育则是全面从严治党、优化党员干部队伍的重要举措,也是贯彻思想建党、实现党员示范效应的素质保障。为了将党员示范效应落到实处,B区各社区以社区党校、市民学校为思想政治教育的主阵地,以“三会一课”、组织生活会等为主要内容,以“主题党日”为活动载体,以党支部为基本单位,通过现代远程教育等的技术手段,加强对党员的管理和培训力度。在确保党建“规定动作”制度化、常态化的同时,各社区也致力于探索和创新党建活动的形式和方法,将“自选动作”作为优化党建效益的增长点(文档材料20190821WCB)。以组织生活为依托,各社区通过开展党员的民主评议及思想交流,不断强化党员的公仆意识、宗旨意识和责任意识,力图将党员发展成社区建设的排头兵,从而使其真正成为兼具政治意识与服务技能,能够发挥示范作用的先进性代表。

其次,群众动员是社区党组织权威内化的重要方式。这一方式的运行原理是:以党员教育为保障,以党员示范为支点,以志愿服务为载体,以人际关系为纽带,社区党组织实现了以社会关系网络维系社会资本存量,以活动参与提升社会资本增量的动员效益。这种社会资本不仅是单位社区的“文化资本”、“关系资本”的历史存量(田毅鹏、王丽丽,2017),也是新兴社区通过社会交往而生产出的发展增量。在盘活社区社会资本的同时,社区党组织通过党员集多元社会角色与一元党员身份于一体的辩证关系,寓党组织权威于党员日常行为、交往和活动的示范效应之中,在社区居民的日常感知和交往体验层面形成党组织权威的人格化呈现形式,进一步巩固和强化党组织权威的心理基础。

党员示范是联结党组织权威人格化运作各环节的核心要素,是社区党组织引领和发动居民进行自我管理、自我服务以及参与社区治理活动的重要机制,具体而言,就是通过党员“强素质、亮身份、做表率、树形象”,发挥骨干党员带动普通党员、党员群体带动社区居民的传导效应,从而将党的先进性与党员的模范带头作用转化为推动社区发展的领导力与行动力,另一方面,则以党员在社区治理和日常生活中建立的个人威望为切入点,塑造党组织的整体权威。而党员示范的动员功能的有效运作,其要素包括如下。

第一,志愿服务是党员示范的主要活动载体,也是党员个人践行党的群众路线的实际路径。B区各社区党组织每季度确定一天为“固定活动日”,及时公布社区服务清单、居民需求清单,引导党员自觉认领服务岗位。例如XG街GH社区以开展“在职党员7天1小时”、“爱心时间银行”、“我是你的眼”等志愿服务活动为契机,充分调动党员志愿者为民服务的积极性,不仅使退休党员“重新上岗”,也使许多无职党员<sup>⑦</sup>有了“为民任职”的责任感和使命感(文档材料20190820WCB)。XB街OM社区党委结合党员主体特性,根据职业特点和工作性质,分别组织党员中的医务工作者上门为孤寡老人、残疾人开展义诊活动;组织水、电、煤气、供暖单位的工作人员开展安全宣传、维修咨询等活动;组织司法、公安系统的工作人员开展法律宣教活动。在创建文明城区工作中,社区党员们利用休息日开展入户宣传、环境清整等志愿服务等活动30余次,发放宣传手册及创文纪念品8300份,征集居民意见及建议1200条(文档材料20190821WCA),其工作态度和工作成绩得到了社区居民的广泛认可。

第二,组织和制度平台是党员示范的窗口。例如GH社区为充分调动党员志愿者的积极性,在2018年成立了“彩色人生”社区志愿联盟,分别组建红色扶贫助困志愿队、黄色治安巡逻志愿队、绿色环保志愿队、青色法律维权志愿队、紫色卫生保健服务志愿队等次级组织。社区志愿联盟结合“创文”等各项活动开展相关志愿服务,使社区的整体面貌得到了很大改善。此外,由社区党员牵头成立的金色夕阳文艺队,也推出了一系列自编自演的文艺作品,丰富了社区居民的娱乐生活(文档材料20190820WCB)。2017年10月,HG街HT社区成立了党代表工作室和配套的网上工作室,它不仅是传递党的声音的“讲习所”、掌握民情的“前哨站”,也是亲民惠民的“服务岗”。自运行以来,工作室已累计接待群众100多人次,收到意见、建议、咨询等85条,妥善解决了80条(文档材料20190822WCA)。



第三,典型塑造、标杆激励是党员示范的主要方式。在社区党组织开展的各类活动中,党组织负责人通常会重点突出若干骨干党员的作用,并且为其展示个人技能和服务态度等创造机会和条件。与之相对应的是仪式性的、制度化的方式,例如XG街GH社区以优秀党员的评选表彰为抓手,通过开展榜样事迹报告会等活动,有意识地打造优秀典型和示范标杆,为社区党员和居民提供学习和模仿的对象。同时,社区对优秀典型的物质与精神奖励,也对广大党员群众提升自身道德修养和奉献精神构成了强劲激励(访谈记录20190820B)。

第四,社区党员所具有的普通居民和党员的双重身份及其所处的社会关系网络,是以党员示范实现居民动员的社会基础。一方面,党员身份使其言行举止超越了个体意义而被视为党组织形象的代表,即党员成为社区政党权威的人格化载体,因此,其严以自律的良好作风具有了组织权威建构的政治含义;另一方面,社区党员作为居民之一员,在日常生活中形成了各种社会角色以及由此衍生的邻里、亲缘、业缘等关系纽带,以之为依托,党员通过家庭关系、交往关系等影响和带动亲人、朋友、熟人等参与社区治理工作,实现群众动员。同时,以党员为核心的社区关系网络也为社区工作人员借以调解家庭矛盾、邻里纠纷和其他社区矛盾提供了重要资源,盘活的社区社会资本降低了行政成本,实现了简约治理(黄宗智,2008)与有效治理的统一。经由自发或动员起来的先进党员和热心居民的广泛参与,共建共治共享的社区治理绩效显著呈现,有力证成和巩固了社区党组织权威。

## 四、党组织权威塑造机制的功能运行

分析B区“城市基层党建引领社区治理”过程可以发现,依托于“权力结构的一体化运作”、“党建元素的标识性感召”和“党群动员的人格化示范”机制,社区党组织推动了法定和制度领导权向实质性和运行性领导权威的有效转化。而实现这一转化的深层途径则在于,社区党组织通过调整、重构与创新领导方式和手段,直接关联和疏通了政治与社会生活,确保了党组织的权能统一,另一方面,则实现了党组织面对社区居民的“在场化”,通过“刺激—反应”的心理互动机制为党的权威奠定了政治认同的情感与心理基础。

### (一)基层党组织治理权能的强化与提升

如前所述,政党权威形成于基层党组织对居民日常生活的介入能力及其触发的应激性心理机制。而随着社会结构变迁与社会管理体制的转型,基层党组织与民众之间的紧密关联也逐步松散,部分党组织因此出现了“悬浮化”倾向。居民对党组织政治认同也相应弱化,由此直接导致了党组织权威流失。由此可见,重塑基层党组织权威的关键在于,强化基层党组织与居民日常生活的有机联系,在社区治理实践中,基层党组织依托的三大机制均是围绕这一目标功能而运行的。

第一,党的领导方式的充实与调整实现了党组织权力的集中统一。在党务与业务分离的党建模式下,党组织在社区中的领导地位主要体现为对其他主体的思想领导、政治领导以及对社区重大事项的决策权,党的建设则偏重于基层组织自身建设。这种领导和党建方式使得社区党组织和党员活动与居民生活之间并无直接关联,居民对党组织领导作用的感知被遮蔽。而B区社区党组织以“党群服务中心”为场地依托,以合署办公,党组织书记和居委会主任“一肩挑”、“两委”交叉任职等为路径,实现了社区权力体系的集中统一,执政党务与公共事务、政治功能与自治功能的有机复合,从而充实了党组织对社区各项事务领导权的内容和形式,使社区“两委”关系从原有的外部功能合作转化为党领导下的内部职能分工,为党组织直面社区居民需求并直接为其服务创造了条件。

第二,政治世界与社会生活世界的关联与融通,为党组织嵌入提供了直通道。实证研究表明,居民的社区意识以生活需求为中心,首先关注自身的居住品质,而后是安全、环境,其社会参与常常也限定在生活层面,偶发性的政治参与,则主要由生活议题所激发(吴晓林,2019)。因此,社区党组织一方面积极推动对居民生活领域的组织嵌入,以社区党委为枢纽构建辖区内的协同治理机制,即社区“大党委”,通过将社会组织、业委会、物业公司、驻区单位内的党组织作为成员单位,实现党组织的横向整合。与此同时,以网格化管理的体制机制革

新为契机,推进党建单元下沉,探索设立党建网格,形成“社区党委—网格党支部—楼门党小组”的组织网络,实现纵向整合。纵横交织的组织网络,使得社区党组织影响范围延伸至居民居住空间。另一方面,社区党组织则以组织嵌入为支撑,实现和强化功能嵌入,如前文所述,党组织与社区生活的融合、党务与事务的结合、社区工作体系的复合,使党组织直面居民需求并供给相关服务,组织网络的加持,则进一步提升了各类管理和服务项目精细化实施。同时,在社区党委牵头的各类活动中,党组织的党群动员促进了居民的参与积极性,而居民参与度的扩展,也转而使党组织更广泛、更深入地融入居民生活,把基层党组织权威的培育和塑造,与居民的切身利益和日常生活有机结合起来,从而实现了社区党组织对居民最为关注的日常生活领域的全面介入,增强了党组织与居民生活和切身利益的紧密联系。

第三,社区党组织对于居民日常生活的嵌入性与自主性,提升了其治理权能。法定权力与治理能力的有机统一,即治理权能,是基层政党权威的重要构成要素。社区党组织通过组织网络的双向整合和业务关联而实现了对居民生活的深度嵌入,其特征就在于:一是社区党组织在全面从严治党的战略指引下,通过强化党员教育和管理而提升了党组织内部的纪律性、凝聚力和向心力,从而在组织和思想层面形成了对各种社会势力和观念的优势地位,强化了自身的行动主导性;二是在社区党组织的领导下,辖区内的业委会、物业公司、驻区单位、社会组织等多元主体被引入社区治理过程,并与党组织形成一种制度化协同合作形式,社区居民作为组织化的治理主体也通过“五议两公开”等民主决策和监督制度参与社区事务,如此,各治理主体经法定程序,在执政党的支持和赋能下开展相关工作。同时,党组织也经由与其他治理主体的制度性协商,将对社会力量行使的权力转化为通过社会力量行使的权力,在降低政策执行阻力的同时,实现了社区权力体系与社会力量的双向赋权(王浦劬、汤彬,2019),形成了社区治理合力,即“治理式互赖”(Governed Interdependence)(琳达·维斯、约翰·霍布森,2009)。这样一种集“自主性”(Autonomy)、“嵌入性”(Embeddedness)于一体的“嵌入式自主”(Embedded Autonomy)(Peter B. Evans, 1989)状态,有效实现了社区党组织法定权力与治理能力的结合,从而把制度优势转化为治理权能和效能。

## (二)在场化:政治认同的心理与情感基础

相对于治理权能而言,政治认同是基层政党权威的另一核心要素。如前文所言,政治认同不仅是权威主体获得服从的客观属性,也是权威客体对权威主体的一种主观认可态度,而这种心理状态往往源自于支配者的一系列作为、表现或特征等与被支配者的感官机能、心理机制之间的复杂互动过程。目前,学界主要关注于政治认同的来源及其心理动机的类型学,对我国基层政治和治理中的深层、微观的互动过程则研究甚少。实际上,这一“刺激—反应”互动机制运行的核心在于被支配者对支配者形象或影响力的直接感知,换言之,即是消除横亘在二者之间的各种中介和阻碍因素,从而激发情感共鸣。在实践中,B区各社区党组织在三重权威塑造机制的作用下,缩短和消除了其与居民之间的时空距离、心理距离和情感距离,实现了相对于社区居民的“在场化”状态,从而为居民对党组织的政治认同提供了心理条件和情感内容。

首先,党组织领导和治理方式的调整与创新,使其从社区治理场域的“幕后”步入“台前”,党组织自身建设转化为党建与社区管理、服务和居民生活的联动与共振。在以人民为中心的价值导向、制度规范和“党群服务中心”等相应设施的支持下,党组织与社会居民建立起“面对面”的日常联系:一是党组织履行政治—行政—服务相复合的职能任务,在落实上级政策要求,进行社区管理的同时,回应居民需求,供给各类便民服务;二是以微信群、信息网络等即时性通讯媒介为技术支持,实现全天候的党群联系,党员、群众日益感受到党在基层执政的政治存在、组织存在和物质存在,由此消除了社区党组织与居民之间的时空距离。

其次,社区党组织以各类活动为载体进行标识感召,营造党的领导氛围。社区居民自发组织的各类文体团体和相关活动依托于“党群服务中心”内设的各种功能室、活动室,其以党建元素为核心的空间布局使居民获得潜移默化的思想教育;而在社区党委组织或牵头举办的各类公益、文体和学习活动中,党组织负责人和党员不仅在活动中直面社区居民,以自己的领导能力和服务表现赢得居民认可,同时也通过符号建构、元素突出的方式,彰显了执政党的存在和活力。这些活动,尤其是以“主题党日”为载体的活动,则具有强烈的主题教育

和思想宣传效果。这种高度生活化的接触方式,有效濡化了社区居民的政治意识和认同,融通了社区党组织与居民之间的心理联系。

再次,基层党组织建设及一系列践行党的群众路线举措,密切了社区党组织与社区居民的日常联系,强化了彼此之间的情感纽带。党组织权威建设的目标群体包括社区党员和居民两个部分,对于前者而言,党组织通过党内关怀,积极帮助党员解决生活困难,强化党组织内部情感凝聚力;对于居民而言,社区党组织和党员直接开展便民利民服务活动,为居民排忧解难,将“从群众中来,到群众中去”的工作作风和工作方法落到实处,例如GH社区党组织深入开展以“进百家门、知百家情、解百家难、暖百家心”为主要内容的“四百”活动,坚持居民家有困难必访、有病住院必访、邻里不和必访、老人去世必访、逢年过节必访的“五必访”制度(文档材料20190820WCB),以践行党以人民为中心的价值理念,同时,在这种入户工作方式中也嵌入人际交往的沟通和互动技巧以优化服务质量。对居民而言,党组织的日常服务和“送温暖”行为带来的情境体验与其对党组织服务人民的角色期望高度一致,由此唤醒了党组织的积极情感并不断予以强化(乔纳森·特纳、简·斯戴兹,2007)。这种工作模式大大拉近了党组织与居民的情感距离,使党群共情内化于心(徐建宇,2018),有效提升了社区居民对党组织的认同性与亲近感。

### (三)社会生活中的政党权威形态

在国家—社会—政党研究范式下,不同层级的党组织折射出不同的国家—社会关系并受其深刻塑造。具体到基层社会,相对于设置在国家领域的上级党组织,社区党组织由于身处社会这一自治领域之中而具有如下特征:一是党组织与社区自治组织负责人“一肩挑”和“两委”交叉任职,实现了党社融合;二是社区党组织虽然并非国家公权力的组成部分,但却是执政党的施政工具,它们在社区范围内发挥着政治领导、组织动员和落实政策的作用(景跃进,2019);三是社区党组织虽有行政之责,却无行政之权,即相应的执法权。因此,在实践层面,社区党组织进行权威塑造的权力依托并非具有强制性的行政执法权,而是宪法和法律赋予的政治领导权。在社区治理的日常实践中,社区党组织的政治领导权,主要以对于人民群众利益实现的关切,以政治和情感感召,通过心理和情感机制实现权威塑造,即使是“权力结构的一体化运作”,在功能上也是为触发居民心理与情感和认同而搭建互动场域。这种机制运作也使党组织权威本身呈现一种不同于韦伯主义规范类型的情感性日常形态。

在韦伯主义权威类型谱系中,传统型、魅力型和法理型是一种逻辑上的并列关系、时序上的演进关系,作为其基础的情感、习惯和理性计算等动机,都以理性化为价值底色。有学者认识到这种理性化、结构化的政治权威分析范式的局限性,并结合中国政治传统而提出情感性类型以为补充(王向民,2019),但其与韦伯主义的权威类型同样构成逻辑并列关系。另一方面,近来,中国政治信任中的差序格局现象受到关注,但有学者在实证研究结果的基础上确认基层政府可以通过提升回应性和公共服务质量弥合政治信任分布的不均衡性(王浦劬、郑姗姗,2019)。本文据此进一步认为,在社区治理场域中,党组织的治理权威本身经由理性计算与情感的辩证关系而具有一种差序结构,即权威主客体之间的(时空/心理/情感等)距离越远,则理性计算作为权威心理基础的成分就越多,就越依赖于绩效、压力等要素的支持;反之,则情感等在政治认同基础中的作用就越强。理性计算与情感本身并非边界明晰、截然两分的并列关系,而是一

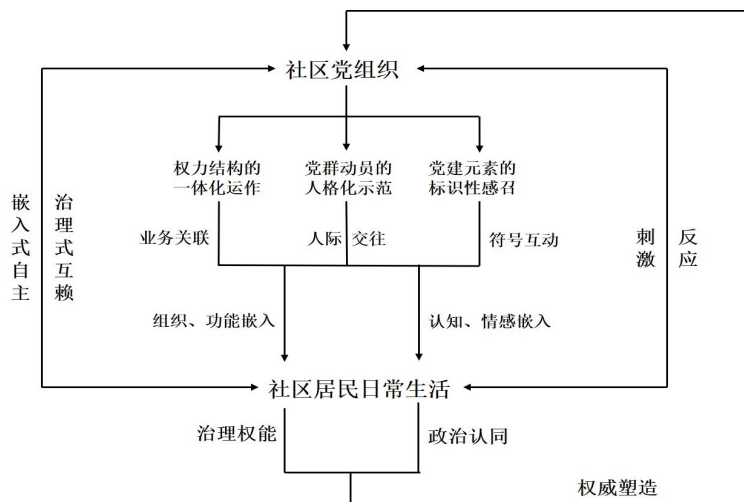


图1 社区党组织权威实现路径



种谱系结构(如图2所示),随着距离的缩短,情感内核逐渐发育成长,呈现出对理性计算的替代趋势。在来源上,它既可以在主客体互动中自然生发,也可能是被动灌输并持续强化后条件反射,即政治社会化的结果;在形式上,它表现为对基层党政组织治理行为的积极性心理反馈,如满意、高兴、愉悦、信任等,以及由此衍生而来的一系列次级情感(乔纳森·特纳·简·斯戴兹,2007)。因此,基层党组织扎根社区居民,不断巩固与增强彼此的血肉联系,是塑造和夯实党组织领导权威的根本路径。

## 五、结论与讨论

综上,在基层党组织权威塑造机制中,“权力结构的一体化运作”、“党建元素的标识性感召”和“党群动员的人格化示范”三大机制的场景交织与功能联动,使得社区党组织通过承接上级的行政性事务和强化便民服务职能,实现了与社区居民的生活事务关联,并由此深度嵌入社区资源分配格局,成为矛盾纠纷的协调者和仲裁者,进而加强了与居民的利益关联纽带;通过“在场化”的权威投射及其心理反应机制建设,将党组织权威融入居民的认知结构,由此加强了二者的心理沟通纽带;通过党群动员与人际交往而激活和生产居住空间内的社会资本,频繁的人际互动,使党组织权威以人格化形式嵌入居民的关系网络,由此加强了党组织与居民的情感融通纽带。社区权力结构、交往结构和心理结构三者之间的层层复合,又使得社区党组织实现了法定和制度领导权力向治理能力的实质转化,从而为制度优势向治理效能的转化准备了基础。另一方面,这种三层结构性复合,直接触发了居民的心理和情感反应机制,在双向互动中生成和强化了社区居民对于党的基层组织的政治认同,从而强化了党的执政基础。由此,治理权能与政治认同的有机统一,赋予了社区党组织权威以完备的外观形式和充实的内在意蕴。这一复杂过程呈现了“基层党组织领导”导向“夯实党的执政基础”因果路径,即基层党组织权威生成的因果机制,从中不难看出,我国基层党组织的治理权威不同于韦伯主义权威类型,情感在其中的重要作用不仅是中国政治传统塑造的结果,也是基层党组织浸润社区日常生活而濡化居民社会政治心理的必然。

与此同时,调研显示,社区党组织权威实现机制,尤其是“权力结构的一体化运作”的统合效应,在实践中也引发了若干伴生性问题。

一是职能超载。在中国现行的行政体制下,城市政府体系的末梢在街道,社区一级是居民自治领域,但在城市治理的现实运作中,庞大的地域规模与人口数量决定了各类事务在基层的累积不可避免,属地管理成为行政工作的普遍原则。同时,基层自治的法定地位与行政成本的综合考量又限制了行政体系的纵向延伸。这就使得自治组织的准行政化现象得以滋生。另外,社区“权力结构的一体化运作”机制的实施与运行,还会将自治组织的准行政化问题复制到社区党组织层面,出现属地兜底与党组织兜底相伴生的情况(李威利,2019)。因此,在服务下沉的总体趋势下,某些社区党组织也会卷入“上面千条线,下面一根针”、“上面分系统,下面当总统”的职能超载困局(景跃进,2019)。

二是注意力竞争下的目标替代。社区党组织作为执政党在城市基层的微观细胞,“权力结构的一体化运作”使其兼具管理与服务的行政职能与政治沟通的政党职能。就前者而言,作为社区领导核心的党组织不仅在决策环节发挥主导作用,也直接介入并且从事执行工作;就后者而言,其组织网络作为连接政治领域与其他领域,联系上级党政机关与基层民众的纽带,是民意表达的重要渠道,具有民情反馈的政

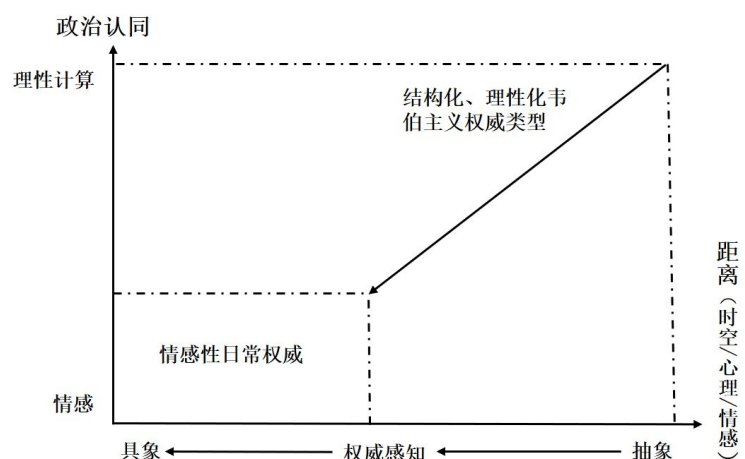


图2 权威类型的变化逻辑

治功能。但在党组织深度卷入行政过程的情况下,行政职能与政治功能之间会产生一定的竞争关系,建立在国家与社会双向互动基础上的民意表达和民意综合的过程,有可能被转化为行政领域中的政策执行博弈。同时,执行主体的注意力是一种有限资源(代凯,2017),当基层党组织忙于应对上级政府下派的各种行政任务时,其沟通和上传民意的政治功能就可能被虚化和置换。

三是风险扩散与矛盾聚合。结构分殊化是现代社会的特征,在宏观层面,它体现为国家、市场与社会的分殊化;在中观层面,体现为政治领域与行政领域的两分;在微观层面,则体现为行政职能内部的结构与功能分化。政治结构分殊化,有利于组织专门化和职能专业化(梁波,2019),提高工作效率,也使不同领域发展出自身的运转逻辑和问题解决模式,从而在彼此之间形成风险阻隔机制,将风险与危机控制在特定范围之内。但是,社区“权力结构的一体化运作”机制带来了政治和行政上的统合效应。高度的一元复合,极易冲击和消除国家、市场与社会,政治与日常生活之间的边界,在防范手段缺失或滞后的情况下,单一问题和风险的跨域扩散就可能演化为较大的危机。同时,社区党组织本身从“幕后”转向“前台”,也可能因中介力量的消解而失去风险屏障,进而导致执政基础的流失。

因此,如何通过体制机制创新,疏导政治与行政统合的正负效应之间的紧张关系,“正确理解和落实党政职责分工,理顺党政机构职责关系,形成统一高效的领导体制,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协同联动、高效运行。系统谋划和确定党政机构改革事项,统筹调配资源,减少多头管理,减少职责分散交叉,使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调”<sup>⑧</sup>,是坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的实践议题,也是有待学界深入探索的学术主题。

(作者单位:北京大学国家治理研究院、北京大学政府管理学院、北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院。责任编辑:尚增健)

#### 注释

①参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\_1125195786.htm。

②参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\_2528179.htm。

③参见《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》,http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/06/13/c117092-29335204.html。

④参见《民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》,http://www.gov.cn/gzdt/2009-11/26/content\_1473425.htm。

⑤调研搜集的文档材料包括社区党务、业务方面的相关文献资料,包括中共中央、T市、B区等关于党建的重要文件,B区党政机关下发的有关党建问题的文件,如实施方案、通知等,以及各社区的党建工作方案、年度工作总结和汇报材料等。

⑥需要注意的是,作为调研对象的各样本单位的管辖范围既包括老旧小区、新小区,也包括单位制小区、商品房小区,甚至还有不同小区类型的混合形态,这些社区之间存在着治理资源、治理问题上的区别,也在人口结构、治理议题等层面也共享相似的环境要素,因此彼此之间的差异是程度上的而非原则性的。这也是本文进行整体研究而非比较研究的缘由。

⑦“无职党员”是相对于“在职党员”、“退休党员”的身份概念,意指自由职业以及处于待业状态,且尚未达到退休年龄的党员群体。

⑧参见《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c\_1122485476.htm。

#### 参考文献

(1)代凯:《注意力分配:研究政府行为的新视角》,《理论月刊》,2017年第3期。

(2)邓顺平:《政党治理基层:合法性、现实行动与理论回应》,《公共管理与政策评论》,2018年第1期。

(3)恩斯特·卡西尔:《语言与神话》,于晓等译,生活·读书·新知三联书店,2017年。

(4)方涛:《新中国70年来维护党中央权威的历史逻辑与实践启示》,《重庆社会科学》,2019年第11期。

(5)樊红敏:《县域政治:权力实践与日常秩序》,中国社会科学出版社,2008年。

(6)冯军旗:《中县干部》,北京大学博士论文,2010年。

(7)贺雪峰:《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,《社会学研究》,2000年第3期。

(8)黄伟力:《党的领导核心的权威与新时代中国共产党的政治建设》,《毛泽东邓小平理论研究》,2019年第8期。

(9)黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

(10)胡国胜:《革命与象征中国共产党政治符号研究1921~1949》,中国社会科学出版社,2014年。

(11)景跃进:《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》,2019年第8期。

(12)梁波:《结构分化视域下的国家治理能力建设》,《教学与研究》,2019年第2期。

(13)琳达·维斯、约翰·霍布森:《国家与经济发展:一个比较及历史性的分析》,吉林出版集团北京分公司,2009年。

- (14)林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社,2017年。
- (15)刘骥、张玲、陈子恪:《社会科学为什么要找因果机制——一种打开黑箱、强调能动的方法论尝试》,《公共行政评论》,2011年第4期。
- (16)李威利:《新单位制:当代中国基层治理结构中的节点政治》,《学术月刊》,2019年第8期。
- (17)马克斯·韦伯:《经济与社会》第一卷,阎克文译,上海人民出版社,2010a年。
- (18)马克斯·韦伯:《经济与社会》第二卷上,阎克文译,上海人民出版社,2010b年。
- (19)乔纳森·特纳、简·斯戴兹:《情感社会学》,孙俊才、文军译,上海人民出版社,2007年。
- (20)田先红:《政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》,《开放时代》,2020年第2期。
- (21)田毅鹏、王丽丽:《单位的“隐形在场”与基层社会治理——以“后单位社会”为背景》,《中国特色社会主义研究》,2017年第2期。
- (22)田毅鹏、薛文龙:《“后单位社会”基层社会治理及运行机制研究》,《学术研究》,2015年第2期。
- (23)王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》,2014年第3期。
- (24)王浦劬、汤彬:《论国家治理能力生产机制的三重维度》,《学术月刊》,2019年第4期。
- (25)王浦劬、郑姗姗:《政府回应、公共服务与差序政府信任的相关性分析——基于江苏某县的实证研究》,《中国行政管理》,2019年第5期。
- (26)汪仕凯:《政治社会:一个中层理论》,《学术月刊》,2017年第7期。
- (27)王向民:《传统中国的情治与情感合法性》,《学海》,2019年第4期。
- (28)吴晓林:《治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》,《中国行政管理》,2019年第7期。
- (29)吴越菲:《迈向流动性治理:新地域空间的理论重构及其行动策略》,《学术月刊》,2019年第2期。
- (30)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》,人民出版社,2017年。
- (31)徐建宇:《村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制:一种实践的主张——基于上海J村“巷邻坊”党建服务点的分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2018年第5期。
- (32)赵毅衡:《符号学:原理与推演》,南京大学出版社,2016年。
- (33)中共中央宣传部编:《习近平总书记系列重要讲话读本》,人民出版社,2016年。
- (34)Isaac Ariail Reed, 2013, “Power: Relational, Discursive and Performative Dimensions”, *Sociological Theory*, 31(3), pp.193~218.
- (35) Peter Evans, 1989, “Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State”, *Sociological Forum Vol. 4, No. 4, Special Issue: Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990s*, pp. 561~587.

=====

(上接转第92页)

- (19)汤玉刚、陈强:《分权、土地财政与城市基础设施》,《经济社会体制比较》,2012年第6期。
- (20)王岳龙、邹秀清:《土地出让:以地生财还是招商引资——基于居住—工业用地价格剪刀差的视角》,《经济评论》,2016年第5期。
- (21)杨其静、卓品、杨继东:《工业用地出让与引资质量底线竞争——基于2007~2011年中国地级市面板数据的经验研究》,《管理世界》,2014年第1期。
- (22)张莉、年永威、刘京军:《土地市场波动与地方债——以城投债为例》,《经济学(季刊)》,2018年第4期。
- (23)赵燕菁:《土地财政:历史、逻辑与抉择》,《城市发展研究》,2014年第1期。
- (24)郑思齐、孙伟增:《“以地生财,以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究》,《经济研究》,2014年第8期。
- (25)周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》,2009年第3期。
- (26)朱英姿、许丹:《官员晋升压力、金融市场化与房价增长》,《金融研究》,2013年第1期。
- (27)He, C., Yi Z. and Huang, Z., 2016, “Fiscal Decentralization, Political Centralization and Land Urbanization in China”, *Urban Geography*, Vol. 37(3), pp.436~457.
- (28) Hansen, B. E., 1999, “Threshold effects in non-dynamic panels: estimation, testing, and inference”, *Journal of Econometrics*, Vol.93(2), pp.345~368.
- (29)Du, J., Peiser, R. B., 2014, “Land Supply, Pricing and Local Governments’ Land Hoarding in China”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol.48, pp.180~189.
- (30) Peterson, George E. and Olga Kaganova, 2010, “Integrating Land Financing into Sub-national Fiscal Management (report no.5409)”, World Bank Policy Research Working Paper.
- (31) Wang, W., Ye, F., 2016, “The Political Economy of Land Finance in China”, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 36(2), pp.91~110.



# Research on the Mechanism of Shaping Governance Authority of Grass-roots Party Organizations: An Analysis Based on Governance Experience of Community Party Organizations in Area B of City T

*Wang Puqu and Tang Bin*

(Institute of State Governance Studies, Peking University; School of Government of Peking University)

**Summary:** Since the reform and opening up, China has entered a period of transition with rapid changes in societal patterns and deep transformation of social structures. These intense changes at the society level have entailed both opportunities and challenges for national governance. On the one hand, they have engendered the large-scale flow and reorganization of social resources and elements. On the other hand, they have led to the failure and disintegration of traditional social integration mechanisms, resulting in the decentralization, fragmentation, atomization and social deviance of the society. However, in this highly complex social environment, China, under the leadership of the Chinese Communist Party, has created a modern miracle of unified social development and stability. Therefore, this paper attempts to reveal that how the advantages of the socialist system with Chinese characteristics may transform into the effectiveness of governance by using microscopic cases of the governance experience of community party organizations as an entry point.

In terms of research methodology and data sources, since 2018, the authors have conducted in-depth interviews with 18 street officials, heads of community party organizations, members of community party committees and neighborhood committees, and community workers, in addition to informal interviews with a number of community staff. Additionally, we collected relevant data and information through seminars, field visits, and access to community documents and materials.

The study found that District B community party organizations had designed, developed and institutionalized a series of practical and effective ways and means which internalized such factors as community environment, resource endowment, party membership and resident structure, thereby shaping and strengthening governance authority in the process of advancing community governance. Specifically, first of all, through the integrated construction of venues, institutions, personnel and responsibilities, the community has formed a governance organism that brings together the party and the society, thus providing a centralized governance basis and organizational channels for the shaping of the authority of party organizations. Secondly, the public living space and the development of public life of the community residents provide the necessary vehicle and path for the projection of the authority of the party organizations. Thirdly, the mobilization of both the party members and the community residents by the party organizations has effectively used and revitalized social capitals, while frequent interpersonal interactions have provided emotional ties for shaping the authority of the party organizations. These three scenarios are interwoven and functionally linked, making the party organizations deeply embedded in the residents' lives. Consequentially, the legal authority of the party organizations is transformed into governance ability and the party organizations also trigger the residents' psychological and emotional response mechanism in governance practice, thus strengthening the residents' political identification with the party organizations. This organic combination of governance capacity and political identification has allowed the community party organizations to shape a unique form of emotional authority. In a theoretical sense, this form of emotional authority goes beyond the cognitive framework of Western Weberian authoritative typology.

At the same time, the authority-shaping mechanism of the community party organizations has given rise to a number of concomitant problems in its operation, such as the functional overload of the community, the tendency towards quasi-administration of community party organizations and the spread of risks, etc. Therefore, how to quell the tension between the positive and negative effects of party organization governance through the innovation of institutional mechanisms warrants more research in the future.

**Key Words:** political party authority, daily life, power; political identification

**JEL Classification:** H83, L31, Z13