

社区治理视阈下的区域化党建模式创新

杭勇敏 陶维兵

摘要 以社区治理视角研究和推进社区建设,将成为今后中国社区发展的一个主要方向。社区积极推进区域化党建模式创新,以服务平台搭建实现社区治理全覆盖,以活动载体拓展促进社区多元治理,以网格化管理创新社区治理手段,以党建协调机制完善提升社区治理能力,形成了具有推广价值的社区党建工作模式。

关键词 社区治理 区域化党建 模式 创新 武汉

中图分类号 D2.3

文献标识码 A

文章编号 :1004-0730(2014)03-0114-04

德国社会学家滕尼斯在《共同体与社会》一书中,把“社区”解释为一种以熟悉、同情、信任、相互依赖为特征的社会共同体组织。^[1]上世纪 30 年代,费孝通等将“社区”概念引入国内,并于 1984 年将其表述为“若干个社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体”。2000 年,民政部将社区定义为“居住在一定地域范围内人们社会生活的共同体。”这些界定无一例外地强调社区的聚集性和共同性。而在中国社区发展实践中,社区之中除了居民,还包括政府机构、社区组织、辖区单位、赢利组织、非赢利组织等,从而使社区这一特殊的“区域”呈现出多种协作关系和管理功能。

当代中国,社区正在成为各种社会矛盾和焦点问题的汇聚和下沉区域,承载着越来越重要的政治与社会功能。传统政治学把“区域”视为按行政权力覆盖面而划分的国家管理单元,因而强调

管控;社会学则把“区域”看作是相同语言、相同信仰和民族特征的人类社会聚落。^[2]在治理视阈中,社区管理是一个多元主体参与、内容多样、注重服务、协同互动的合作过程。如何调动多元主体的积极性和发挥其建设性作用,是培育社区共识和提高治理成效的重要途径。其中,区域化党建是这一治理探索实践的重要创新。在整合要求与资源离散、服务理念与行政倾向、“块块”取向与“条条”惯性的矛盾中,区域化党建引入社会学的治理理论和经济学的规模效应理论,从区域的视角对基层党建工作进行全面统筹,通过整合区域内的各类社会基础单元和党建资源,形成多元主体共同参与的大党建格局,通过充当基层社会的组织主体和领导力量,有效地提高社会组织化程度和有序运作水平,切实提高城市社区党建工作的实效。

一、以服务平台搭建实现社区治理全覆盖

改革开放以来,农村、社区、企业等基层党建工作的领域相互交织,“两新”组织大量出现,党员流动频繁。伴随这一变化,党组织网络和党员教育管理的有效性,以及党的工作方式都面临着一些新的问题和挑战。其中比较突出的就是党的组织网络和工作无法有效覆盖,党建工作存在相当程度的“空白点”,部分党员教育管理无法有效开展。在这种情况下,党员的先锋模范作用和党组织的战斗堡垒作用无法实现,一定程度上削弱了党的执政基础。因此,必须根据新情况和新变化,以系统、开放的理念积极改革和优化基层党组织设置,在传统的“单位党建”模式之外,同时构建一套覆盖全面的党建服务平台,二者相互补充,真正实现“哪里有党员,哪里就有党组织”,切实推进区域和谐发展。

党建服务平台是一个综合性的工作平台,其性质定位是具有基层党建社会化属性的载体,应着力做好区域内各个党组织之间的协调整合和党员的服务工作。工作平台建设既要树立和发挥区域党组织指导、协调、整合的作用,又要尊重区域内其他组织的意愿,避免区域党组织的缺位、越位或错位。在服务功能上,要着力抓好主体建设(党员志愿者队伍)和客体要求(服务项目设计实施)两个关键环节,提高融合党建、行政和社会资源的综合运作效率,以社会化、制度化、品牌化的运作方式为基层党员群众提供全方位的服务。

搭建党建服务平台的基本思路是按照“地域相邻、规模适中、数量适度”的原则,统筹规划,分区划片,建立区域性党员服务中心作为开展区域化党建工作的基本平台。党群服务中心成为党群议事、便民服务、产业发展、文化娱乐、民主管理、关爱帮扶、医疗服务、矛盾调处的高标准社会管理和便民惠民服务平台。

为更好发挥党员群众活动中心等党建服务平台的作用,还必须在不断规范其功能、制度和设施配置的基础上,积极建立健全相关制度,切实强化场地、人员、经费等相关支撑和保障,不断丰富服务形式,提高服务水平和服务的实效性,使党建服务平台真正成为党员联系服务群众的阵地,真正体现基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。这方面,可探索采取财政固定投入、建立专项经费、加大党费补贴、政府强制规划预留社区办公用房、企业党建有关费用实行税前列支等方式,解决区域化党建工作经费、场地不足等现实问题。

二、以活动载体拓展促进社区多元治理

在社区管理体制的建构上,社区中多元主体的参与方式成为一个基本演进方向。^[3]在建立全覆盖的党建服务平台的基础上,还必须积极丰富和拓展多元化的活动载体,努力提高区域化党建的吸引力和凝聚力。以党员群众喜闻乐见的各种形式教育党员、吸引群众、服务社区,以解决区域内共同关心的问题,给群众看得见的实惠和利益,以凝聚民心、推动共建和促进和谐。

一是实行区域化党建项目管理。通过分级建立党员联系服务群众网络体系,建立党员学习、教育、交流信息平台,使党的工作载体由侧重党内事务向党内事务和区域事务并重转变。促进社区党建工作的全面进步和纵深发展,为社区党建区域化的推进创造条件。

二是丰富区域化党建活动载体。围绕社区建设和社区服务中心工作,通过社区党建工作联席会议、社区党建工作委员会、社区流动党员联络站、社区党校、党员责任区等载体,开展形式多样的社区党建活动,培育社区意识,促进社区和谐。

三是探索区域化党建共建机制。通过召开联席会、恳谈会、交流会、联谊会等活动,加强交流,

强化区域内各类单位和组织的区域共建意识,推动社区党建由辖区向区域发展。推进驻区单位党组织与社区党支部之间的“结对共建”。通过构建协调共建机制,把各辖区单位组织起来,共驻共建,资源共享,取得“社区事务共管、社区文明共建、社区环境共护、社区稳定共保”的积极成效。

四是提高基层党务工作者综合素质。做好区域化党建工作还必须着力提高党务工作者队伍素质,建立党员经常受教育并学有所获的有效平台,特别是积极尝试在传统的党员教育培训渠道和网络以外探索形式多样和富有成效的教育培训方式。

三、以网格化管理创新社区治理手段

网格管理依托统一的数字化城市管理平台,将管辖地域按照一定的标准划分为若干单元网格,通过加强单元网格的部件和事件巡查,建立一种监督和处置互相分离的管理形式。它以主动发现和解决问题、科学封闭的管理机制为自身优势,将过去传统、被动、定性和分散的管理,转变为今天现代、主动、定量和系统的管理,实质是建立在信息化基础之上的一种社会服务管理方式创新,能够有效提高社区治理的效能。

网格化管理的优势为社区党建区域化创造了条件。改革开放 30 多年后,一定区域内的人群逐渐从“单位人”变成为“社会人”,城市流动人口日益增多,人们的利益诉求表现出明显差异,各种各样的基层社会矛盾和冲突逐渐增多,对党的执政能力和基层组织建设和提出了新的挑战。本着有利于增强党的领导,有利于更好地服务居民群众的原则,网格化管理完全可以作为提高区域化党建工作水平的新型管理方式。通过将一定区域划分为若干网格,综合党委(总支)安排专人分片包干,运用纵向到底、横向联动的网格化管理,把社区内各类资源、关系、力量有效整合起来,促进治理资源的共享,实现党建工作全面覆盖和党建工作主

动介入。

网格化管理应用于区域化党建工作还有一些瓶颈问题需要逐步解决。首先是认识问题,要更正网格化管理是一种城市管理手段、和党建没有什么关联的观念。其次,网格化管理大幅推进还有一些刚性的制约因素,如信息技术的普及、城市(农村)数字信息的建立收集滞后或缺乏、网格化管理人才不足等。此外,从网格化管理的实际效果看,在社区、街道以上更高层次统筹规划、整体推进更容易实现管理和服务功能,提升区域化党建工作效果。党的十八届三中全会明确要求,“以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台”。未来的区域化党建中的网格化建设,必须坚持社会治理理念,坚持管理与服务并重,通过完善网格化管理方式,及时反映和更好协调基层群众各方面各层次的利益诉求。

四、以党建协调机制完善提升社区治理能力

区域化党建的焦点之一,是如何有效协调区域内各党组织、各单位、党员群众之间关系并逐渐建立起有效的综合协调机制。区域党组织、各个单位党组织、党员服务中心、未建党组织单位等如何建立工作关系,如何使区域内所有党员都能纳入正常的教育管理体系并发挥先锋模范作用,如何保证兼职党组织成员有时间、有热情参加党建工作并有效发挥党组织的功能,如何引导和保证区域内党员参与社区管理和民主议事,如何激发他们的参与热情和发挥他们的智慧为社区服务,形成社区建设的合力,如何科学评价党建工作成效等等,都是区域化党建工作中必须不断探索和解决的问题。

一是完善区域化党建运行机制与管理体制。单位党建主要依托行政力量,区域化党建则主要依托区域内各种不同性质的党建资源,在组织重构和资源整合的基础上构建起协商式的党建工作

机制和运行机制。区域化党建与单位党建相互联系、互相依存。单位党建是区域化党建的基础和着力强化的目标，区域化党建本身包含着单位党建的内容，是单位党建的一种拓展和完善。正确处理二者之间的关系，如界定新建区域党组织的地位，合理划分区域内党组织的职责等，需要进一步理顺区域化党建与单位党建的关系，调整完善现有基层党建工作的领导体系。

二是细化兼职党组织成员工作方法和活动方式。区域化党建中不仅存在各个组织之间的关系协调和平衡，而且存在党员的双重管理问题。在职党员、离退休党员、下岗失业党员、流动党员等，都面临着党员身份的再认同。特别是生活在相应辖区内的在职党员，其在单位内的角色存在一定差别，在时间上如何保证、在工作方法和活动方式上如何更好发挥其辖区党员的先锋模范作用，是区域化党建必须研究的问题。可考虑深化或推广在职党员社区活动反馈制度，以对社区党员进行登记和对在职党员实行协管为基础，落实对在职党员的“双重”管理模式（即“单位管理与社区管理相结合”的管理模式），为提高在职党员服务居民、发挥党员先锋模范作用的积极性和主动性提供制度保证。

三是落实社区党员参与社区管理和民主议事制度。提高区域党建的吸引力，必须努力调动区域党组织和党员参与社区管理、发挥自身建设性作用的积极性，把区域发展与组织、个人发展紧密结合起来，最终提高区域化党建工作成效。例如，武汉市唐家墩街道通过建立街道区域性党员代表大会制，按比例选举党组织关系不隶属街工委直管的党员为街道党员代表大会代表，并实行代表建议案制，加强党内民主建设。

四是构建区域化党建量化考核评价机制。区域化党建工作的效果、作用发挥如何，应该由区域党组织和党员群众来评价，使评价既能吸引辖区党员群众参加，又能科学反映党建工作状况，是区

域化党建工作的重要课题。区域化党建量化考核评价机制包括考核评价主体、标准、程序、反馈等内容，其基本功能应是通过一定时间段内区域化党建工作进行基本评价，对评价中出现的问题进行整改以进一步推动工作。

五、小结

区域化党建是一项实践性很强的工作。未来社区自治中的治理转型趋向将更为明显，治理内容将更加丰富，治理多元协同将更为重要。在这一背景下，区域化党建模式创新的方向有四个方面的重点：一是拓宽党建服务平台，突破行政层级和辖属关系，实现社区党建工作由点状推进转变为块状规划，充分整合全域党建资源；二是创新党建活动载体，突破社区党建的单一功能，契合社区多元主体的实际需求，最大程度激发各类党群资源和社会资源的潜力与活力，形成社区共同意识；三是引入信息技术手段，拓展信息沟通交流渠道，提高社区治理效率；四是完善党建协调机制，创新党的基层组织设置形式，加强社区各类党建资源互动共商、协同发展的协调与运行机制建设，增强区域的整体服务水平。

注释：

[1]（德）斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，北京，商务印书馆，1999年，第146~150页。

[2]赫寿义、安虎森：《区域经济学》，北京，经济科学出版社，1999年，第1~2页。

[3]尹利民：《农村社区建设：理论想像与经验困局》，《湖北行政学院学报》，2012年第5期。

作者简介 杭勇敏，武汉软件工程职业学院，湖北武汉 430205；陶维兵，武汉市社科院副研究员，湖北武汉 430019。

（责任编辑：刘江涛）