

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.01.008

从嵌入到整合:商务楼宇党建新发展

——基于上海市H镇的实证分析

周俊, 徐久娟

(华东师范大学公共管理学院, 上海 200062)

摘 要: 随着楼宇社区的形成,以“两个嵌入”为主要内容的“嵌入式”楼宇党建面临诸多挑战,需要向“整合型”楼宇党建转型。近年来,上海市H镇在楼宇党建中进行了“四个整合”:通过网格化进行功能整合,依托共商共建机制进行主体整合,以项目为载体实现资源整合,利用信息技术进行平台整合。在此基础上,H镇形成了以党组织发挥“元治理”功能、“一核多元”的主体体系、多种治理机制和技术平台为主要内容的“整合型”楼宇党建的基本制度框架。“整合型”楼宇党建的进一步发展需要加快完善相关制度,加强对楼宇党建的整体规划和对楼宇社区自治力量的整合。

关 键 词: 楼宇党建; 党建引领; 嵌入式党建; 整合型党建

中图分类号: D 267

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2020)01-0058-07

From Embedment to Integration: New Development of the Party Construction in Commercial Buildings

——An Empirical Analysis of H Town in Shanghai

ZHOU Jun, XU Jiu-juan

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: With the emergence of commercial building community, the Embedded Party Construction Model with the “two embedments” as its main contents has encountered many challenges, which arouses the need of setting up Integrated Party Construction. In recent years, H Town of Shanghai City has adopted “four integrations” in Party Construction: function integration through grid management, governance bodies integration through co-construction and consultation mechanisms, resource integration through projects, and platform integration through the use of information technology. Based on this, H town has established the basic institutional framework of Integrated Party Construction with the “meta-governance” function of the Party, the system of “one core and multiple elements”, and various governance mechanisms and technical platforms as its main contents. Further development of Integrated Party Construction needs to speed up the improvement of relevant institutions, and strengthen the overall planning and the integration of social autonomy forces.

Key words: party construction in commercial building; party construction leading; embedded party construction; integrated party construction

收稿日期: 2019-07-20

基金项目: 国家社会科学基金专项资助项目(18VSJ102)。

作者简介: 周俊(1977-),女,湖北鄂州人,华东师范大学教授,博士生导师,主要从事政社关系、基层社会治理研究;
徐久娟(1993-),女,安徽天长人,华东师范大学博士研究生,主要从事基层党建与社会治理研究。

商务楼宇是基层党建的重要阵地。从20世纪90年代开始,党组织在商务楼宇中开展党建工作,逐渐形成了“嵌入式”楼宇党建模式。“嵌入式”楼宇党建有效地发挥了党的政治引领和战斗堡垒功能,然而,随着楼宇经济竞争的不断增强,以及商务楼宇逐渐发展为更具复杂性的楼宇社区,如何促进楼宇经济发展、社区治理和文化建设,成为党建工作不可回避的问题。然而一直面临党组织边缘化、组织力弱化等困境的“嵌入式”楼宇党建无法对这些新要求作出有力回应。

在此背景下,一些城市积极探索新的楼宇党建方式,其中,上海市H镇的努力引人注目。H镇的楼宇经济十分发达,楼宇社区形成较早,为有效发挥党的作用,H镇在传统的“两个嵌入”做法之外,特别注重发挥党整合各种要素、全面引领楼宇社区治理的功能,出现了从“嵌入式”党建向“整合型”党建的转型。H镇的实践探索有效地巩固了党在基层社会中的领导地位、提升了楼宇社区治理质量。分析H镇楼宇党建的成功经验和基本制度框架,讨论其进一步发展的空间,既能够为其他地区的楼宇党建提供借鉴,又能够探索“整合型”楼宇党建的理论路径,具有十分重要的意义。

一、研究回顾与拓展

商务楼宇是城市在快速扩张的过程中对土地资源进行集约利用、纵向拓展发展空间的产物,具有高度异质性和流动性。楼宇党建最初是商务楼宇秩序构建的一种方式,希望通过在商务楼宇中建立党组织、开展党的活动,强化党对商务楼宇发展的控制力和影响力。在长期探索中,楼宇党建逐渐形成了以“嵌入”为主要特征的相对稳定的工作模式^[1]。所谓嵌入,是指党在商务楼宇的物业管理公司、楼宇产权单位中建立组织^[2],进行组织嵌入;向楼宇单位推荐党员担任领导干部,进行人事嵌入^[3]。由于楼宇党员异质性强、流动性大,这一党建模式普遍面临“组织难覆盖、场所难建立、活动难开展、作用难发挥”等问题^[4]。

近年来,楼宇经济快速发展,楼宇中的职业群体越来越以楼宇内的交往和互动为主要人际关系,日益产生楼宇归属感和身份认同,与此同时,商务楼宇从单纯的经济空间转变为具有社会和文化生产功能的楼宇社区^[5]。楼宇社区包含特定的楼宇物理空间和基础设施、多元行为主体、共同的

经济活动、楼宇社区意识等基本要素,是一种“竖起来的社区”或“垂直社区”^[5]。在楼宇社区兴起和发展的背景下,楼宇党建面临的挑战进一步加深,党建工作既要继续破解原有难题,又要对楼宇社区的经济、社会和文化发展要求作出回应。

楼宇社区的形成及其催生的党建工作创新已经受到部分学者关注。基于杭州市下城区的研究认为,杭州是最早探索党建与楼宇社区关系的城市,其具体做法是建立以楼宇社区综合党委、楼宇社区综合服务中心、楼宇社区促进会为组织依托的“三位一体”的楼宇社区治理模式,推动楼宇社区治理实现从仅重经济向经济、人文并重,从政府被动服务向主动服务,从政府独家管理向党政、企业、社会组织共同治理的重大转变^[6]。对上海市淮海路街道楼宇党建的研究提出,商务楼宇党建的观念在楼宇社区形成的背景下应进行重塑,必须采取“规划”思路开展楼宇党建工作^[7]。一项同样基于上海的研究认为,党在商务楼宇中应突破单纯的“党务”视野,在空间重组、组织创新和关联再造的基础上,构筑一种全新的“大党建”格局^[8]。这些研究指出了在楼宇社区形成背景下楼宇党建面临的新挑战和取得的新发展,但是没有对楼宇社区中党建工作的实际做法及其整体性特征展开讨论,留有较大研究空间。

笔者认为,主要关注政治引领和秩序建构的“嵌入式”楼宇党建难以容纳楼宇社区日渐增长的多元需求,迫切需要调整。基于既有研究不难发现,当前楼宇党建要解决的关键问题是,如何整合楼宇发展的多元目标,如何建立能够吸纳楼宇不同力量参与的党建工作机制,以及如何有效调动楼宇社区各方资源。这些问题归根结底是目标、主体和资源的“碎片化”问题,因而可以借鉴整体性治理理论以寻求解决方案。

整体性治理理论旨在回应因管理主体间职能分割、协调缺乏而产生的治理“碎片化”问题,主张将“公共问题的解决”作为治理的逻辑起点,强调治理主体的功能再造,认为治理不应从管理主体自身的便捷性出发,而应以公众需求为核心^{[9]49-54}。在具体治理过程中,整体性治理理论主张合作性整合,重视信任、责任机制和制度建设,以及对信息技术的应用^{[9]101}。整体性治理理论对于楼宇党建的启示正在于它提供了一种系统性、整合性的问题解决思路,并且提出了从理念到主体再到机制的行动路径。基于此,本文提出“整合

型”楼宇党建概念,用以指称一种理想的楼宇党建模式。在该模式中,首先,党建的目标不仅在于确保楼宇发展的政治方向,还在于促进楼宇经济、社会和文化的全面发展;其次,党建的主体除党组织外,还包括楼宇中的其他主体,为实现不同主体间的利益协调与功能整合,需要建构一个权责明确、协同有序的多元治理主体体系,并且形成有效的整合机制;最后,党建的手段和工具不拘泥于传统,而是注重对现代治理工具和信息技术的应用。

“整合型”楼宇党建是对“嵌入式”楼宇党建的超越而非替代。“嵌入”仍然是“整合型”楼宇党建的基础性工作,所不同的是,在重视“嵌入”工作的前提下,它通过多种机制将楼宇社区的力量和资源整合进一个系统,使党组织更具有战略视野,更为有效地发挥全面领导作用。然而,“整合型”楼宇党建毕竟是一个基于理论推导的概念,它在现实中是否可行,能否解决“嵌入式”党建所面临的问题,还需要实践检验。

二、H镇“整合型”楼宇党建的实践探索

H镇是上海市A区下辖的9个镇之一,位于两大经济开发区之间,20世纪90年代成功实现产业转型后,逐渐成为第二、三产业发达地区,商务楼宇十分繁荣。H镇一直按“嵌入式”的要求开展楼宇党建工作,在取得成效的同时也面临一系列问题。自2012年以来,H镇结合商务楼宇逐渐发展为楼宇社区的新形势,不断创新党建工作。2017年,A区区委印发《关于A区加强城市基层党建的行动纲要》,提出要实现“城市基层党建引领全区经济社会发展、社会治理、服务民生等各项工作”,要求“不断创新‘支部+’模式,深化‘支部建在楼上’”。在政策引导下,A区下辖各街镇党委、党工委纷纷加快实践探索,H镇也抓住此契机,对楼宇党建进行了大幅度调整。

文中H镇的案例信息主要来自2018年A区党建引领社会治理案例评选资料、官网和其他媒体的公开报道,以及对A区原社会建设办公室(现为地区发展办公室)2名相关负责人的访谈,所获资料达到了信息饱和的要求。我们按照循证原则对不同来源的信息进行了比对和核验,确保了案例材料的真实性和完整性。基于案例材料,可以将H镇楼宇党建创新的主要做法概括为以

下四方面内容:

1. 功能整合:以网格化方式建立楼宇党建服务站

2016年,H镇依托村级和镇级行政区划,根据“谁受益谁主管”原则,将全镇划分为6大片区,建立了16个非公领域党建责任网格,按“一网格一站点”的要求建立了16个楼宇党建服务站。楼宇党建服务站是街镇社区党建服务中心功能的拓宽和延伸,除负责传统的楼宇党组织建设、党建工作开展外,还通过将政府公共服务延伸到商务楼宇来优化营商环境、通过搭建交流平台促进企业与政府、企业与企业、职业群体之间的交流互动,以促进楼宇社区综合治理。

16个楼宇党建服务站的工作队伍依“1+2+3”的原则进行配置,即以1名党建指导员(村级和镇级党(总)支部副书记)为主导,2个方面的专职人员(专职党群工作者、楼宇联合支部专职书记)为骨干支撑,3个方面的兼职队伍(“两新”支部书记、党建顾问、党建信息员)予以协同配合。2018年,H镇每个楼宇党建服务站平均专兼职工作人员10人,平均覆盖半径500米,网络覆盖可达镇内各楼宇200多幢。为保证党建工作的专业性,H镇按照既懂企业经营管理又擅长思想政治工作的原则,在居民区中招募刚退休的、有一定资历的党务工作者到楼宇党支部任专职书记。

2. 主体整合:通过共商共建机制促进多方力量参与

H镇楼宇党建服务站的运行遵循共商共建原则,即多元主体共商共议,多方力量共建共享。多元主体包括党、政府、楼宇资产所有方、楼宇物业管理方、楼宇企业、楼宇职业群体等。楼宇党(总)支部是楼宇党建服务站的领导核心,具有托底管理责任。政府是指H镇楼宇所在街道办事处及各相关职能部门,是楼宇社区公共服务的供给责任主体。楼宇的资产所有方是推进楼宇党建服务站建设的责任主体,负责各项服务活动的落实。楼宇的物业管理方是各项服务活动顺利进入楼宇的桥梁。党和政府牵引的各种社会力量作为社会工作方,具体参与落实党的政策和各服务项目。通过多方力量的共商共建,H镇有效地实现了各类资源和需求的统筹协调与精细对接,促进了楼宇社区互动,培养了楼宇企业和职业群体的社区归属感与社区意识,使商务楼宇的社区属性得到加强。

3. 资源整合：以项目为主要工作载体

H镇将项目作为实现党建引领目标的重要载体。一是将日常运行机制设置成工作项目，即将党、政、物业三方联席联动机制作为楼宇党建服务站运行的主引擎项目，牵起各方面工作；党群一体化机制和职能部门资源支持机制是两大副引擎，支撑政策、服务和各项活动进楼。二是将资源配送、服务延伸、兴趣活动设置成政府职能部门的工作项目。H镇目前已经形成了由25个职能部门输送的共56个资源项目包，如税务机关设置的“心驿税务小课堂”项目，主要为中小企业宣讲普及税务知识；由社区事务受理中心牵头负责设置的“人事经理沙龙”项目，搭建了一个楼宇企业人事经理的交流平台；由多部门协同设置的企业办事服务项目，通过提供企业现场办理、延时答复、代办等服务来缩短企业办事流程。三是将受楼宇企业和员工欢迎的、楼宇内需求和资源能够内生配对的项目设置成站点特色项目，比如“幸福沙龙”“巧手沙龙”项目等。

4. 平台整合：建立党建管理信息和工作平台

H镇建立党建管理信息平台，为基层党组织建设和党员教育管理提供信息技术支撑；探索开发智慧云党建平台，并推动党建平台与政务信息平台、城市管理平台等多网联动、叠加融合；建立党建数据分析系统，利用大数据分析党建发展现状和未来趋势等。H镇还依托网络社区、QQ、微信、微博、APP等，在每个支部建立网上工作平台，把线下教育动员与线上互动交流结合起来，通过网络阐述党的大政方针、讲述红色故事、宣传先进典型，在网络上打造红色党建阵地等。党建管理信息和工作平台既便利了党组织开展工作，又促进了党员间的信息共享和交流互通，成为楼宇党建工作的重要平台支撑。

综上，H镇通过建立网格化的楼宇党建服务站实现了党建工作的功能整合，在共商共建机制建设中实现了主体整合，在项目服务中实现了资源整合，在对信息技术的利用中实现了平台整合，在“四个整合”的过程中走上了“整合型”楼宇党建的发展之路。与前期的“嵌入式”楼宇党建相比较，党在楼宇社区中的角色和功能得到拓展、组织力和影响力得到提升：党不再是单一的政治引领者，同时也是楼宇经济发展、楼宇社区治理和文化建设的引领者；党不再是孤独的楼宇秩序维护者，而是楼宇多元力量、多方资源的动员和协调人，是

楼宇社区协同治理的塑造者。

三、“整合型”楼宇党建的基本制度框架

在H镇，“整合型”楼宇党建的“四个整合”主要是通过将党建与楼宇社区治理相结合而实现的。正如有研究指出的，脱离了党建引领的社会治理是盲目的，而脱离了社会治理的基层党建则是空洞的^[10]。H镇正是抓住这一要领，将满足楼宇社区发展需求、解决楼宇社区发展问题作为党建工作的出发点，通过多种形式的工作将党建与楼宇社区治理相结合，从楼宇社区的政治引领者成功地转变为全面领导者。H镇楼宇党建模式的转型体现了当地党组织为适应时代变化而进行的制度逻辑调整，新模式的基本制度框架可以从四个方面加以解读。

1. 党组织发挥“元治理”功能

单纯的层级制、市场、网络治理各有局限^[11]，难以避免失灵问题^[12]，而“元治理”能够将不同治理模式相结合，灵活应对复杂性，从而取得更好的治理效果。楼宇社区是一个多元主体共存的空间，包括多种治理机制。传统楼宇党建主要通过层级机制发挥政治建设功能，市场机制通过物业管理来实现^[13]，网络治理则主要通过楼宇单位和员工的自发行为来实现，这三种治理机制在各自领域中发生作用，得不到整合，难以产生整体效应。鉴于这种情况，H镇在原有楼宇党建的基础上探索党组织角色转型，将不同治理机制整合进党建引领楼宇社区治理的大框架：一方面继续发挥层级治理的作用，通过“嵌入”和宣传教育机制对楼宇职工进行价值引领和价值塑造；另一方面发挥市场机制和自组织的作用，鼓励楼宇资产所有者、物业管理方、楼宇企业和职工等参与共商共建，共同承担楼宇社区治理责任，共享楼宇社区发展成果。在这一过程中，党实际上发挥着治理规则设计、组织形式重构、为自组织创造条件、参与治理校准等“元治理”功能^[14]，是楼宇社区治理的牵头人、组织者和裁判者；其他主体则是楼宇社区的治理者，在党的领导下承担各自治理职责、发挥协同作用。

2. “一核多元”的主体体系

“一核多元”的主体体系是H镇“整合型”楼宇党建的显著特征。“一核”即以党为唯一领导核心，“多元”即多个共治主体，包括政府、楼宇资产

所有方、物业管理公司、楼宇企业、楼宇员工等。在我国政党—国家—社会的三维政治格局下,党是各项事业的领导核心,这种领导核心作用的发挥不是取代政府,也不是湮没社会,而是发挥“元治理”作用,通过各种体制机制将其他治理主体调动和联结起来。“整合型”楼宇党建就是在党的领导下,发挥政府有效供给楼宇社区所需公共产品的功能,发挥楼宇资产所有方、物业管理方等参与楼宇社区治理的功能,在楼宇社区治理中建构结构合理、职责分明、成果共享、风险共担的主体体系。H 镇正是通过结构重组、关系重构明确了党在楼宇社区治理中的决策核心地位、政府作为公共服务供给主体的角色,以及社会力量的参与和监督作用,从而更新了楼宇社区公共事务决策、管理和监督权力的关系,使不同主体各就其位、各尽其职。

3. 以多种治理机制为保障

如果说合理的主体结构、有力的平台支撑是 H 镇“整合型”楼宇党建基础设施中的硬件部分,那么治理机制则是其软件部分。H 镇高度重视楼宇党建的机制建设,尤其在信息、信任和协同机制建设上作出了大量努力。首先是信息机制。H 镇利用互联网等技术建设了多种党建信息平台,不仅充分掌握了楼宇社区中各种需求和资源分布情况,而且建立了线上线下互动网络,使信息共享变得及时和便捷。以有效的信息机制为基础,党组织能够及时进行问题瞄准和资源对接,从而实现党建治理平台的快速运转,取得良好治理绩效。其次是信任机制。楼宇社区的发展是依靠人来实现的,增强人与人之间的信任是楼宇党建的核心问题。H 镇的“一元多核”主体结构中没有上下级隶属关系,各主体围绕问题或项目进行协商共

治,在经过反复实践后,信任取代党的权威成为联结各主体的桥梁和纽带,而党的权威也在这一过程中得到加强。最后是协同机制。协同机制是指各治理主体充分利用各自资源,采取共同行动,共同实现治理目标的机制。H 镇在楼宇社区中建立协同机制的做法是,在党的领导下理顺条块关系、明确政府相关职能部门的具体责任,建立部门联席会议机制和楼宇社区多方主体联动机制。

4. 以信息技术为支撑

转变政府职能、促进社会参与,是解决城市社区治理问题的共识性方向^[15]。促进社会参与需要平台和渠道,当前信息技术的大发展为平台和渠道建设提供了前所未有的机遇。H 镇抓住“互联网+党建”这一主线,创建了多个楼宇党建信息和工作平台,通过平台进行信息发布和部门对接、开展党员教育和管理工作、促进党员交流和互动。这实际上是构建了扁平化的公共参与网络,既解决了楼宇党建中长期存在的党组织与其他管理部门分割、党员信息难以掌握、党员间缺乏沟通等问题,又有助于促进楼宇社区互惠规范和信任关系的形成^[16]。

综上所述,“整合型”楼宇党建的基本制度框架具有清晰的内在逻辑。楼宇党建以促进楼宇社区全面发展为目标,是一项复杂工程,党组织的功能发挥需以利益相关者的参与为前提,而有效参与以共识性制度为基础、以有效的参与平台为支撑、以合理的参与机制为保障(见表 1)。然而,主体、制度和参与过程都不会自发形成,而是需要党组织发挥“元治理”功能,对楼宇党建的基本方向和规则进行定位,并充当多方力量协同治理的仲裁者和调节人。

表 1 H 镇“嵌入式”楼宇党建与“整合型”楼宇党建的特点比较

类型	功 能	主 体	平 台	载 体	机 制
嵌入式	发挥党对商务楼宇的政治引领作用	党组织	缺乏信息技术平台支撑	政治宣传与教育	组织嵌入和人事嵌入
整合型	发挥党对楼宇社区政治、经济、社会和文化的全局领导作用	“一核多元”主体体系	多种以信息技术为支撑的党建管理信息和工作平台	各种服务项目	组织嵌入和人事嵌入信息、信任、协同机制

四、“整合型”楼宇党建面临的挑战与完善路径

上海市 H 镇虽然在建立“整合型”楼宇党建

的实践探索中取得了显著成效,形成了基本的制度框架,但还存在一些明显不足。从总体上看,党从政治引领转向全面引领面临合法性问题。楼宇社区治理是社会治理的构成部分,社会治理遵循“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公民参

与、法治保障、技术支撑”的基本原则,因此,党是楼宇社区治理的领导者,政府是实际负责人。在H镇,党不仅对楼宇社区进行政治引领,而且介入楼宇经济、社会和文化发展等具体事务的治理过程,实际上已经在扮演治理者的角色,与政府的职责上形成了一定的交叉与重叠。在楼宇社区复杂性增强、行政力量不足以充分动员和整合楼宇资源的情况下,党介入楼宇社区事务性的治理具有合理性,但是缺乏制度合法性,亟需加强合法性建设。

从功能、主体、资源、平台这“四个整合”看,首先,社会自治力量在“一核多元”主体体系中的地位尚不明确。楼宇社区是一种社会空间,党和政府对楼宇社区的干预需要以楼宇社区的自治不足为前提,这意味着,党建引领楼宇社区治理首先应发挥党引领楼宇社区自治的作用。但从H镇的实践看,楼宇社会组织、自治性群众团体的发展缓慢,在楼宇社区治理中几乎没有发挥作用,楼宇社区的自我治理功能非常弱,楼宇秩序主要依靠以党为核心的外在力量加以建构。

其次,共商共建机制的制度化不足。在多元主体之间建立共商共建机制是H镇“整合型”楼宇党建的成功探索,这一机制虽然已经在运行,但它主要以问题为导向,由党组织根据需要召集和组织,缺乏稳定的制度安排,在主体间权责关系、商议程序、共建行动协同等方面也缺乏具体规定。这导致党组织在共商共建的组织动员和关系协调上花费大量精力,并因而可能忽视对共商共建议题的整体把握和从根本上调动共商共建主体的内在积极性。

最后,项目服务的碎片化问题。楼宇社区的动态发展性要求楼宇党建应有面向未来的态度。这即是说,党引领楼宇社区治理应立足于现在、放眼未来,对楼宇党建的目标和任务有战略性规划。H镇虽然已经具备“整合”意识,但“整合”的方式主要是通过各种项目解决问题,整体上是问题导向型的整合,缺乏对楼宇整体发展的构想和规划,以及富有战略意义的引领性行动。

概言之,H镇对“整合型”楼宇党建的探索仍然处于起步阶段,虽然基本制度框架已经明确,但仍然需要不断克服对传统党建模式的路径依赖,在具体制度安排和实践路径上做好落实和进一步创新工作。

1. 加强“整合型”楼宇党建的制度化建设

“整合型”楼宇党建的制度化建设是指通过制

度明确党建的基本目标、原则、任务和党建途径。一是要明确党组织在楼宇社区治理中的角色和功能,解决党组织超越政治引领功能,成为楼宇社区治理者所面临的合法性问题。受制于产权分割的特点,楼宇社区能够自主提供的自助和互助服务有限,如果缺少外部提供的公共服务,楼宇社区会因“公共性”不足而变得“碎片化”,因此楼宇社区治理不能仅仅依靠楼宇社区的内生力量,必须有外力介入^[17]。政府主导楼宇社区治理具有高度合法性,但长期实践证明,政府在供给楼宇社区公共服务中面临资源整合难、部门协同难等问题,政府行动本身需要外在力量推动和督导,而党是最有力的推动和督导者。党介入楼宇社区治理的这些现实合理性迫切需要上升为政策规定,但这不等于说党和政府是相同的楼宇社区治理者,因而,还需要进一步明确党在楼宇社区治理中的“元治理”功能,对党所要发挥的治理规则制定、共治平台搭建、主体关系协调等功能作出明确的制度规定。二是要加强对党建引领下共商共建机制的制度设计。为保证楼宇社区各主体能够实质性地参与共商共建,需要对参与共商共建的主体资格、权利义务和相互关系,以及共商共建的内容、基本程序和规则等作出规定,明确不同主体的参与行为规范与评价标准,建立稳定的可以提供合理预期的共商共建制度。

2. 加强对楼宇党建的整体规划

楼宇党建既要满足当前发展需要,也要为未来发展奠定基础、建构框架。在引领楼宇社区治理中,党需要从“供给”转向“规划”,不能仅仅从楼宇社区的需求出发,而应发挥总揽全局、高屋建瓴的作用,对楼宇社区发展进行“顶层设计”^[7],作出具有前瞻性的战略布局,以使楼宇社区治理的各项工作有更加明确的目标和追求,并使其与社会治理创新、国家治理体系和治理能力现代化的时代要求相契合。比如,一个楼宇社区可以将建立一种积极奉献的楼宇社区公益文化或形成一种开放竞争的营商环境作为战略目标,有了诸如此类的目标,党能够更加有针对性发挥引领作用,而避免陷入繁琐的事务性治理之中。楼宇社区战略方向的形成需要党将共商共建模式落到实处,除按照自上而下层级结构建立纵向的权力线以外,还应该建立将所有非官方的利益相关者纳入其中的横向的行动线^[18],只有依赖纵横网络的共同行动,才可能准确诊断楼宇社区发展的问题、明确真

实需求,确立合理的战略方向和行动方案。

3. 加强对楼宇社区自治力量的整合

“整合型”楼宇党建需要实现对楼宇社区治理主体的整合,包括对楼宇社区社会自治力量的整合,但当前楼宇社区自治力量发育不足,难以发挥主体性作用。这就要求党建引领楼宇社区自治力量发展和在此基础上加强对社会自治力量的整合。楼宇社区党组织首先需要借鉴居民区党建引领社会组织、群团组织等自治力量发展的经验,将提供服务和骨干培养的目标相结合,通过项目的方式鼓励和支持楼宇社区成员创建自治团队,面向楼宇提供互益性和公益性服务,指导条件成熟的自治团队登记注册为社会组织,帮助它们走上专业化发展道路。在社会自治力量发展到一定程度的时候,需要将其纳入“一核多元”主体体系,赋予其楼宇社区治理主体地位,发挥其共商共建功能。

综上所述,H镇通过“四个整合”实现了楼宇党建从单一功能向复合功能、从一元主体向多元主体、从简单嵌入到技术治理的转变,更好地满足了楼宇社区发展需求,有效地解决了党组织工作难开展、作用难发挥等问题。这表明,“整合型”楼宇党建概念具有较强的现实解释力和适用性,或可成为超越“嵌入式”楼宇党建的一种新模式。与此同时,H镇楼宇党建面临的挑战也表明,将“整合型”楼宇党建概念应用于实践时,会遇到主体间责任边界模糊、社会力量发育不充分,整合机制难以在短时期内形成等问题。这意味着,一种新的党建模式的引入需要持续不断地进行制度创新,尤其需要在基本制度框架内不断完善具体制度安排和行动方案。

最后要指出的是,虽然H镇的实践证实了“整合型”楼宇党建概念的现实适用性,但基于个案研究得出的结论并不能放之四海而皆准,它的主要意义在于为相同或类似情况提供借鉴,而要获得更具普遍性的结论,需要开展大样本调查研究。此外,整体性治理理论源自对同质性较强的政府部门间整合问题的讨论,而楼宇党建涉及异质性主体,进一步的研究非常有必要对异质性主体的整合机制进行深入分析,从而丰富和拓展整体性治理理论。

参考文献:

- [1] 陈建领,游斐. 商务楼宇党的建设研究——以北京市为例[J]. 中国特色社会主义研究, 2013(2):99-104.
- [2] 叶敏. 巩固薄弱地带:城市楼宇上的政党建设策略——对上海J区N街道“支部建在楼上”经验的政治社会学分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019,33(1):121-122.
- [3] 刘伟. 从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”:中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择[J]. 行政论坛, 2017,24(5):38-44.
- [4] 中组部组织二局调研组. 商务楼宇党建工作的新模式[N]. 光明日报, 2010-11-11(11).
- [5] 汪鸿波,费梅苹. 商务楼宇社区:城市社区治理的空间转向[J]. 学习与实践, 2018(8):95-103.
- [6] 肖剑忠,陆文荣. 楼宇社区党建研究——以杭州市下城区为例[J]. 中州学刊, 2017(6):11-17.
- [7] 李锦峰. “楼宇社区”:商务楼宇党建的观念重塑与空间再造——基于上海市淮海中路街道楼宇党建的经验分析[J]. 探索, 2019(1):101-107.
- [8] 汪仲启. 整体性党建:破解城市楼宇党建困境的有效方式——以上海市N街道楼宇党建为例[J]. 理论视野, 2019(1):77-81.
- [9] Perri 6, Leat D, Seltzer K, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [10] 汪仲启. “中国第一高楼”上的这种党建形式,为何吸引了习近平的关注? [EB/OL]. [2019-03-01]. <https://web.shobserver.coA/wx/detail.do?id=116231>.
- [11] 李澄. 元治理理论综述[J]. 前沿, 2013(21):124-127.
- [12] Malpas J, Wickham G. Governance and Failure: On the Limits of Sociology[J]. Australian and New Zealand Journal of Sociology, 1995,31(3):40.
- [13] 郑长忠. 多元共存条件下社区治理的政党逻辑——以上海临汾社区物业管理党建联建工作为例[J]. 理论与改革, 2009(2):56.
- [14] 鲍勃·杰索普,程浩. 治理与元治理:必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 国外理论动态, 2014(5):14-22.
- [15] 张平,隋永强. 一核多元:元治理视域下的中国城市社区治理主体结构[J]. 江苏行政学院学报, 2015(5):49-55.
- [16] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M]. 王列,赖海榕,译. 北京:中国人民大学出版社, 2015:197.
- [17] 孙萍. 中国社区治理的发展路径:党政主导下的多元共治[J]. 政治学研究, 2018(1):107.
- [18] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·D. 埃格斯. 网络化治理:公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京:北京大学出版社, 2008:3-6.

(责任编辑:付示威)