

DOI:10.15896/j.xjtuskxb.201805006

“组织化嵌入”超越“结构化割裂”

——现代城市基层开放式治理的结构性要素

韩福国^{1,3}, 蔡樱华^{2,3}

(1. 复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433; 2. 复旦大学 高等教育研究所, 上海 200433;
3. 复旦大学 城市治理比较研究中心, 上海 200433)

[摘要] 作为一个结构性存在的“中国城市治理中的执政党基层党组织建设”问题,必须超越简单的“党建研究”或者单纯的“城市治理”来看待。本文认为基层党建面临制度叠加的“创新内卷化”、多元人群参与的不均衡、空间治理滞后、组织激励不足与治理“碎片化”等困境,造成了党建对社会的“结构性割裂”。在城市的国际化属性日益凸显的基础上,治理结构的开放性日愈突出,基层党建要实现“引领”,需要将开放式党建“嵌入”到具体社会治理中,形成一个“党社双向开放”结构。其结构性要素营造的具体路径为组织形态要从封闭转向协商共治,形成多中心复合共治结构,提升基层协商民主参与的程序化,回应网络空间的民主治理诉求,以形成多元有序治理。

[关键词] 社会治理; 城市治理; 基层党建; 开放式治理; 组织化嵌入; 结构化割裂; 民主协商; 复合共治

[中图分类号] D601 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-245X(2018)05-0047-11

一、基层开放式治理:国家治理体系的中轴命题之一

现代城市对于现代国家的重要性不言而喻,2015年“中央城市工作会议”突出强调了城市对于中国社会的带动作用,而不是过去所谓的“城乡并进”^①,城市治理结构的现代化也就构成了国家治理能力和治理体系现代化的关键中轴。

截至目前,基层“街区治理”所涉及的问题似乎没

有超越2002年费孝通牵头召开的“组织与体制——上海社区发展理论研讨会”上的议题^②,集中地体现在1996—2000年间出版的一批总结全国社区建设的典型案例著作上。现有关于中国城市治理的理论与案例研究中,一是进行了大量社区参与方式和社区物质条件建设的案例分析,二是讨论影响城市治理的不同因素^③、城市发展路径或“共同体”问题^[3],出现了“从理论阐释向经验研究转轨”的趋势^[4]。这些研究一方面基本都回避了“基层党建”问题,因为它被界定成一个

[收稿日期] 2018-04-08

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(14BZZ049)

[作者简介] 韩福国(1976—),男,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,城市治理比较研究中心主任。

① 当然,这不是说乡村不重要,而是城市的带动作用更显著。

② 主要是“社区组织发展的基本现状和一般趋势;社区组织的类型、结构功能及其相互关系;社区组织与社会自主参与研究;社会工作专业化与社区组织研究;社区治理结构与管理体制研究;社区的组织创新与体制创新研究;中国社区发展模式及典型经验的比较分析”等^[1]。

③ 这方面的文献很多,尤其是包括很多城市规划和建筑设计的研究者对城市治理提了自己的研究路径,并且从城市规划转向了社区规划,例如同济大学的“408 研究小组”等^[2]。

纯粹的政治问题,而不是一个政治学或者公共管理学问题;或者又往往被简单地等同于“马列研究”或者“意识形态”问题;另一方面,即使不回避,但把“党建问题”作为一种基层治理的要素进行研究,还缺乏能够摆脱两张皮的有效路径。目前研究在路径和方式上,很少把党建作为一个城市管理(urban management)或者城市治理(urban governance)的内生问题(endogenous question),仅作为一个政治“帽子”,然后又回归到城市管理方式或公共服务、公共参与、人群流动和融合(融入)路径上去。其他关于城市中的“党建问题”研究,基本上是在政治意义上讨论“城市建设和治理”问题,或是在基层民主自治意义上提到党建,缺乏一种基于中国城市实际结构的要素分析与制度关联的论证。

这与国际城市治理研究形成鲜明对比^①:在许多参与机制和治理要素分析上,中国一直在做国际化的视野研究与引介,但在城市治理中的基层党建这一要素上,很难找到对比的结构,主要是因为治理概念具有多中心性,而中国政治结构下的城市基层党建引领是单中心性质。这一矛盾让二者在“科学性”上似乎形成了一个“学术困境”或者“学术陷阱”。但中国城市治理中的执政党基层党组织建设,是一个活生生的结构性存在,不是一个可选择的路线图,不是一个可假设“有无”的中国问题。

(一)党建与社会治理的内生性关联

“准确把握党的领导与社会治理的关系,是坚持创新社会治理正确方向的前提”,这是中西方城市社会治理的一个关键性政治制度差异,也是中国现代城市有序治理、持续更新和快速发展进程中一个无法回避的结构性命题。因此,政党建设与社会建设“能否有机结合,如何相互促进,何以共同发展”的三重任务,是关系到当代中国城市在推进国家能力建设、执政能力现代化与城市社会治理体系发育之间的战略选择。

组织形态是组织具体结构的外在形式,组织结构是组织形态展现的支撑。在现行的中国社会结构下,基层党组织只有“内生性地”嵌入到城市基层社会治理结构中,才能实现“引领”;而基层党组织建设的形态,也制约着基层社会治理的结构。这一对战略性关系,既要在国家宏观层面展开,也必须在地方以及基层展开。具体的基层党建结构选择什么样的建设取向,是由执政党试图领导的社会结构与时代发展环境所决定的。中国城市基层党建的内在自身逻辑,须有一个“高于基层”的宏观定位:向上吻合国家政治需要;中间回应城市社会的建设需求;向下使得基层党建拥有“嵌

入”到社会治理中去的组织平台与内在推动力。这对执政党提出了“开放式党建”的命题。

“基层是一切工作的落脚点。”^[5]单一执政党的党建战略定位,不能仅拘泥于党组织内部建设任务的完成,关键在于能否将“政党建设”与“国家建设”“社会建设”“城市治理”与“持续发展”等外在战略需求结合:从城市基层治理的社会需求切入,定位新时期基层党建的组织使命;从基层党建的引领功能入手,嵌入现代社会治理;在城市治理的资源整合上,保证执政党的政治引领以及群众民主参与能落实在基层治理决策之前和决策实施之中^[6]。因此,基层党组织能否“嵌入”到社会治理的具体结构中去,直接关系到中国现代城市社会治理的路径展开方式,也决定着执政党如何应对中国进入“社会主义新的发展阶段”,如何解决“社会治理制度供给不平衡不充分”的“突出的问题”^[7]。

但二者如何建立一个“结构上相互吻合”和“功能上相互支撑”的嵌入形态(embedded configuration),而不是一个试图“全覆盖和全部管”,另一个不断“逃避和回避”的“两张皮”式结构割裂(structure cleavage)状态,真正避免城市治理中的“党的建设弱化、淡化、虚化、边缘化问题”,避免传统的、固化式的党建对社会建设与社会治理的阻碍,造成党建无法适应“新的社会权力结构”^[8]的困境,直接关系到中国城市治理结构生成的未来发展。它与国际城市治理的多元性形成了明显的对比,也是当下中国城市治理必须面对的议题。

(二)“党社双向开放”的结构可能性

回顾中国城市基层社会治理的历程,一个基本的逻辑是试图解决党建和社会治理之间相互关联的制度结构,即如何找到党建在街区层面“落地开花”的支撑点,形成一个“共建、共治与共享”的制度中轴。

政党建设只有采取“开放式的结构”,才能实现基层的社会动员和社会整合,以回应整个现代城市社会开放式治理格局的形成,从而形成一个内生性的关联结构(endogenous network)。这是基层党建和上层组织化党建的一个重要的建设取向差异,否则,一个封闭的基层党建结构,即使有再多的政治纲领和口号,也无法整合和回应(integration and responsiveness)社会的多层次和多元需求,也无法动员社会各个群体参与到执政党的具体任务落实当中。

“毋庸置疑,现代社会和人类精神的演进,为社会

^①这方面的文献很多,也在很多国内研究中有诸多引用,本文不再赘述。

发展确定了不能回避的目的:社会民主化和政治民主化。民主在我们这个世纪获得了前所未有的发展。整个人类社会发展的这个历史方向,从终极目标上来看,也是中国发展的指向。当然要发展的是适应中国国情的社会主义民主政治。”^[8]因此,党建必须通过城市基层多元共治的“民主”方式来商讨和解决民众的“民生”问题,通过嵌入目前的社会建设和治理结构,进而改变目前碎片化的治理方式。

从一个理想的视角来观察,现代城市基层治理的基本结构应该是:以居民区党组织为中轴,居委会为主导、居民为主体、业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众活动团队等共同参与的居民区民主治理架构,把社会意见(民智)的征集、政府部门的联动(发展)、引导共建(和谐)与共同意识培养(素质)有机地结合起来,形成一个具有“完整性”的现代城市治理框架和结构。

本文基于中国城市基层社会治理和基层党建之间的内在逻辑关系与制度衔接,试图探讨二者在城市社会的开放属性、城市治理问题的定位、政治结构的诉求以及未来可能的组织嵌入路径,以避免陷入结构化割裂的困境。

二、现代城市基层治理的多元社会基础

现代城市(尤其是国际性大都市)的人口聚集规模、产业集聚程度和居住空间的密度,均是城市开放式结构的演化结果,也构成了城市治理的问题本源。在发达国家城市化后的第二波全球化中的第三世界的城市化,让大都市成为现代治理议题的集中体现之所^[9]。

(一)国际城市竞争决定现代城市的开放属性

现代城市一直侧重于物质形态建设,“19世纪70年代的技术发展,为20世纪的城市世界创立了主要的物质结构”^[10],但却长期停留在工业发展的国家区域化基础上的封闭式城市管理模式下。全球化使得城市越来越具有开放性。伦敦-伯明翰城市群作为早期工业化集聚的国际性大都市典范,一直是世界城市发展的风向标;法国巴黎和德国慕尼黑-柏林城市群,则不断困扰于不同国际化移民之间的融合结构问题;处于发展稳定期的美国纽约城市群和日本东京城市群,均面临着产业转移带来的诸多挑战。如今最有发展潜力的美国西海岸城市群,其特点是整个区域对于多元人群的包容和开放。城市群中,核心大城市的外围都集聚了大量的中小城市,甚至最外围的众多城镇,形成了开放的城市空间发展结构,具有不同圈层的多中心开

放式的资源流动体系。依据产业集聚规律和城市品质而自然形成了国际化的人才集聚、资本集聚和产业集聚,从而产生了这几个突出的“城市群”(“城市带”或“城市圈”)。

现代城市的开放属性,为城市产业经济的创新发展提供了源源不断的动力支撑和资源持续集聚,而城市群之间的发展活力转移,也是根据其治理结构的封闭性与开放式进行。任何一个现代城市的治理体系如果是封闭的,就失去了空间集聚和吸纳资源的所有可能性,失去了作为资本、人才和产业“洼地”的空间优势,不可避免地会陷入城市衰退(Urban Decay),这是世界城市竞争日益加剧的根本原因。

中外的政治体制有着根本差异,欧美主要国家在城市政府权力安排上是多党竞争制度;在治理权责主体上,是联邦制分权^①结构下的多中心治理格局;在城市治理结构上,形成了多层次社会自治与跨区域协同机制。全球化已经成为所有现代国家与现代大城市发展的基础动力机制^[11]²³²⁻²⁴⁹,中国改革开放40年来的快速发展,离不开对整个全球化进程的紧密参与,执政党的领导和有效的政策体系也是基于对全球化趋势的正确判断。在全球化日益加深的今天,生产方式的工业化、金融媒体的信息化和社会生活方式的现代化是全球化的三个“发动机”,在此基础上,现代人的生存方式之一就是全球化流动,人们交往的城市一体化和国际化格局已经成为各个城市重视的发展趋势。这一全球化对于社会开放式治理的需求,远远超越了传统的社会结构所能容纳的广度和深度。因此,与欧美国家现代城市治理的要素不同,中国现代城市治理呈现出分层特征(见表1)。

随着全球化和国际化进程的加剧,无论是否能够提供一个“智慧样本”或“经验模式”,中国都无疑要承担更多的“国际责任”,这首先体现在作为国际城市竞争节点的中国各个城市的治理品质上。因此,中国城市必须在治理结构上建构自己独特的开放性路径,否则将无法实现在国际城市竞争中的城市战略规划与发展。

(二)人口集聚要求城市治理的开放结构

城市中至关重要的力量是各个群体的“共生关系和合作关系,只有这些关系保持在内在平衡并在更大的环境中保持稳定时,城市才能繁荣”,否则现代城市很难体现

^① 许多欧美单一制的国家结构中,地方政府和城市的自主权也日益增加,暂且不论西欧城市自治历史的传统。

“市民的个人和全体的意志”,进而体现现代城市的目的——“能自知自觉,自治自制和自我实现”^{[12]158}。随着人口大量集聚,除了现有中国城市公共管理体制存在许多制度性的困境需要改革以外,不同人群之间也

出现了国际城市发展历史中普遍的现象——职业的分隔,社会的分隔,对某一喜爱的功能过分关注,形成过度化的群体主义,从而缺乏合作共识的社会关系和社群融合的思想。

表1 欧美国家与中国现代城市治理要素比较

城市治理要素	欧美国家		中国	
	要素特征	内部细分	要素特征	内部细分
城市人群集聚	国际性人口流动	社会保障市场化	城乡人口流动	社会保障户籍化
城市人群交往	多元化社会组织网络	社会组织与社区自治	单位与社会组织网络	单位归口和社区属地管理
城市政府权力	多党竞争制度	两党或多党、独立竞选	党的领导和基层自治	自治接受党的领导
城市行动主体	多中心治理格局	政府、企业、组织	层级式治理格局	党-政-社区-个体
城市合作机制	平等主体	市场化和社会化合作	行政级别与上级协调	政治命令与社会化合作
城市法律规范	依法治市	法律制度与执法不均衡	政治动员与依法治市	法律制度与执法一体化
城市治理结构	多层次自治结构	大、中、小市、镇	行政级别体系	缺乏独立的自治城市
城市整体形态	多元、平等、开放	问题解决的市场化、社会化	多元、层级、封闭	问题解决的行政化和行政化

虽然中国城市人口在集聚结构上日益多元,但城乡二元的户籍区隔结构一直存在,虽然有一些地方实行了部分的“城乡一体化政策”,但整体上城市人群间并不具有同等的城市权利,因此,流动性带来更多的不确定性,政府对各种人群的服务供给面临着结构性压力,造成政党基层组织对流动人群的组织化吸纳和引领面临极大挑战。

人们交往的国际化是城市国际化的基础,作为人口集聚的空间载体,所有的城市战略规划——经济的、产业的、社会的、政治的,都落脚于人们日常生活的基层社区载体能否达到一种国际化视野,因此,只有立足于国际交往格局,城市才能更好地实现自己的发展战略。

“要加强创新合作机制建设,以协同创新牵引城市协同发展。城市工作必须同‘三农’工作一起推动,形成城乡发展一体化的新格局。”^[13]这明确指出了中国需要形成城乡一体化的社区治理格局,超越目前的城乡区隔现状。许多中国特大型城市,甚至包括国际经济贸易比较发达的县级城市——例如国际商品城的义乌,国际性人口集聚十分明显,许多社区居住了大量国际化人口,出现了国际人口参与社区治理的事实^①。

三、问题与定位:“组织化嵌入”而不是“结构化割裂”

“国家治理”与“社会治理体系”和“全球治理体系”,构成了十九大报告提出的“多层次治理体系”,其

中最为核心的是“国家治理体系和治理能力现代化”,但中国的主要社会矛盾也发生了变化。“在社会新旧体制和新旧结构交替之际,矛盾、冲突、错节、失衡相随产生,作为社会调控系统的政治和行政系统能否迎接挑战,将决定新体制和新秩序能否牢固地、顺利地建立起来,社会主义市场经济最终能否有序地建立起来。”^[8]国家治理体系和治理能力需要根据社会矛盾的新变化进行提升,这对基层城市治理中的党建与社会治理结构如何衔接的问题,提出了具体的挑战。

(一) 基层街区治理形成了基本稳定的结构

经过改革开放40年的持续发展,中国的社会环境和结构从初期相对稳定的以经济增量为主的状态,到今天的现代化全面开启、社会结构全面转型的状态,尤其是基层社会结构从过去的高度组织化状态,转变到基层社会的民主生活体系发育与多元群众自治形态。社区建设在“街道社区”与“居委社区”两个不同幅度上展开,从早期开展城市社区的物质环境条件改造开始,到今天强调治理结构的建设,“街区”成为城市治理的落脚点。

一是尝试建立组织联动式的“区域化党建格局”。中国城市基层在街道层面上形成了“条块结合、以块为主”的治理格局,“街道社区”党组织通过联动辖区内企事业单位,把“单位党建”“行业党建”“楼宇党建”“两新

^① 上海有典型的国际化社区,例如仁恒滨江园、古北社区,杭州也出台了国际化社区专门的市政府文件。2011年上海市徐汇区华泾镇就有境外人口440人^[14]。

组织党建”等活动都涵盖在基层区域化党建结构当中,以期形成“互联、互补、互动”的党建格局。二是基层民主参与制度的扩展。全面推开了基层党务公开、“公推直选”等党建民主化机制。同时,公民有序参与的制度和程序不断生成,很多地方创新了社区事务议事会、社区公共事务决策听证会、社区矛盾协调会等制度,居民有了“民主协商、民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的基本载体。三是社会组织不断发育。许多城市出台了具体措施,鼓励并支持在居民区自治中引入专业社会组织,提供法律援助、文化建设、物业管理、社会工作、科学健身等专业服务,以满足基层民众日益增长的多元需求。

(二)城市治理与基层党建:党建嵌入基层社会治理的问题困境

十九大提出了一个具体明确的模式——“打造共建共治共享的社会治理格局”,现代城市基层治理的关键点在于如何实现“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障”^[15]各个制度环节之间的具体衔接,让党建的组织功能与城市社会管理与“社区自治-社会共治”之间有一个合理的互动。

一是组织权力与认同权威的不匹配。权力和权威并不总是联系在一起,党组织的权力与社会权威如何匹配就成为一个中轴性问题。新的基层党组织要在组织权力的基础上具有新的权威,才能有效地执掌和引领社会的快速发展,但如果现有基层党组织的权力结构不与社会结构的变革同步,一个后果是其组织权力还存在,但是组织权威却会逐渐消散,从结构上看它与社会结构不吻合,从功能上看它与社会结构不匹配,从形态上看它无法取得社会的意识认同。

二是制度叠加的“创新内卷化”。在党建组织化网络持续健全的基础上,中国城市已经形成了初步的“共治合力”,但整体上观察,基层党建呈现出了制度不断叠加、创新功能却不断“内卷化”^①的困境,即治理结构的泛政治化。党建“无法嵌入”到变迁的社会结构中,导致党建方法、方式和格局停留在“传统方式锁定”上,形成了一种隐匿的行进性发展的组织失调,包括认知不足、沟通失语、措施失用和执行乏力等功能障碍,同时伴有基层人员的行为僵化和组织动员功能的减退。

三是多元人群参与的不均衡。除了社区干部和社区群体,目前城市居民参与自治与共治的愿望普遍不强,只有遇到与自己利益密切相关的事项才会“被动性参与”,而参与也多为“老面孔”,难以吸引年轻人和白领阶层;同时,大量外来非户籍人口缺乏参与的途径和

机制;更为突出的是,基层党建如何在非公企业、新型社会组织和互联网空间内发挥嵌入性引领功能,还在现代信息社会中存在着“有心无力”的困境。

四是新城市空间领域内的治理滞后。在快速城市化进程中,中国大多数城市的城郊结合部和远郊农村中的物质空间不断更新(regeneration),出现了治理的空间滞后(space lag)现象。特别是随着乡镇撤并、旧区改造和大型居住区建设,出现了一批“大镇”“大居”,城市治理方面出现了新矛盾,造成党建缺少有效的嵌入路径,仅停留在传统的组织建设覆盖面和发展党员上,对新空间内社会治理问题的解决能力匮乏。

五是组织激励的动力不足。传统中国城市内的党员身份关系到城市管理中的“精英继承问题”^[17],即市场经济持续发展到今天,基层管理体制如何吸纳社会精英,成为执政党基层组织的生命力所在。目前基层社区建设者队伍构成的一个最大特征就是身份复杂^②,虽然这是为了适应社区管理的不断发展,但它造成了“管理多头”“政出多门”“待遇不同”“忙闲不均”等问题;许多城市中心城区中的居民区党组织书记年龄趋于老化,年轻人员“干不长”,使得基层党建与自治缺乏持续性的人力资源支撑基础。

六是治理方式的“碎片化”。中国城市基层治理,一直面临着如何形成一个基层空间上的制度整体性,避免长期以来的“碎片化治理”难题,这一困境也从根本上制约着“党建引领、政府主导、社会参与”的治理格局能否真正形成,制约着实现“自治、共治、法治和德治”的整体性链接。但从制度理念的提出到建构“落实基点”,是一个持续的过程,目前基层党建在“引领”多元社会主体主动参与社区共治上还存在许多严重的不适应,造成基层治理所需要的和党建组织化与基层民主自治和社会共治之间存在着“结构化割裂”困境,因此,整个中国城市治理的中轴性议题仍然是如何创新基层党建的组织形态与具体的党建工作方法,避免“头痛医头,脚痛医脚”的“党建碎片化”模式。

(三)结构嵌入与民主自治结合的治理框架

针对中国城市基层所呈现的“多元化、资源分散和

① 社会学用“内卷化”来解释由于外部条件严格限制或内部机制的严格约束下,社会经济或文化制度出现一种惰性,导致一种“内卷性增长”,即没有发展的增长。我们在此指称制度增加但是问题却没有根本解决的制度创新困境^[16]。

② 主要有机关行政人员、事业编制人员、社区干部、社工、协管员、聘用人员、部门派驻人员等七大类,其中,仅协管员队伍就有四类20余支。

动态变化”的基本困境,“党建引领下的社区共治和社区自治”路径直面回应了基层党建的嵌入问题,即“党的基层组织如何整合资源、党的基层领导何以形成最

大化共识、党的基层网络怎样引领群众有序参与”等等,这构成了中国政治结构下的一个城市基层社会治理的框架,如表2所示。

表2 中国城市基层社会治理框架的要素

层面	结构要素的内涵				
社会治理格局	共建	共治	共商	共有	共享
基层街区治理体制	建设社会	夯实基础	整合资源	完善机制	合作协同
社会治理设计	党委领导	政府负责	社会协同	公众参与	法治保障
社会治理标准	社会化	法治化	专业化	智能化	国际化
“党建引领”	组织嵌入	结构融合	资源整合	行为科学	形态开放

现代城市的历史是与自治、民主、自由联系在一起的,它们构成了现代政治的市民社会基础。“城邦是行业和职能相异的分子的组合”^{[18]3},但现代城市的集聚方式与传统城市发生了根本的差异:传统城市是手工业者、流亡者和商业者这些非贵族阶层的结合体基础上的“行业自治”和“城市自治”的紧密结合,而现代城市社会则是各个不同社会阶层的人,集聚在不同形态的城市空间内,联结成一个社区自治和社会共治结构,形成一个有序的社会机制^[19]。在一定程度上,城市虽然摆脱了“单位计划组织形态”,但是依然停留在政治城市化和行政城市化的结构当中,开放式治理可以使得城市回归到人的城市化当中去。

一个具有中国“政社结构特征”的城市物质空间(包括产业空间、经济空间)层面的技术规划,如何与一个能支撑起这一规划的社会治理结构和基层党建机制相匹配,成为至关重要的问题。所以,中国城市治理的一个核心问题就在于如何建构一个整体性的开放式治理形态,从而使得独特的中国政治结构有效而有序地容纳、接受、吸纳和引领多元的社会参与力量,形成一个开放式的“政党-政府-社会-市场”的多元融合,而不是形成一个党建组织网络和社会自治网络之间的“结构化割裂状态”,否则,最终会影响现代城市对于人力资源、经济资源、技术资源和资本的整合能力,带来不可避免的城市衰败。

四、中国城市治理的内生结构性营造

社会民主自治结构的维持和发育,是执政党基层党组织“嵌入”的基本前提,而不是要“单纯占领”的阵地。无法有效嵌入到现存城市社会结构中的党组织建设,必然无法实现有效的社会动员和政治领导,党建要嵌入和融合,就需要基于现代城市的社会基础,而不是回避这一现实。所以,党建要形成中国城市基层社会

治理中的领导力量,与关键社会资源形成有效互动,就要变成城市治理的“内生性支撑要素”,与持续的社会建设融合在一起,这是基层党组织运作的原则和目的。但党组织需要解决的问题可能比社会本身更为复杂和艰巨,包括党组织的权力结构在中国现阶段单位的社会建设和社会治理中有何作用?党组织的权力要适应社会发展,该如何组织和建构?

执政党对其党组织的功能要求是要“总揽全局、协调各方”,推动党的领导与执政能力在基层社会治理中实现现代化。这一使命集中体现在基层党建的“四个转变”上,即“从上层着力向基层着力转变,从局部推进向整体推进转变,从各自封闭向共同参与转变,从简单粗放向精准发力转变”。毋庸置疑的是,从政治诉求上看,党的领导应为现代城市治理的全面改革提供坚强的政治保障而不是体制障碍,以有效解决基层党建组织上的“嵌入议题”,而不是恶化“结构割裂”的现状。要改变这一困境,基层党建要进行组织化嵌入社会治理的结构营造。

(一)从组织封闭转向结构开放:党组织自身建设诉求

1. 党建嵌入多元治理的政治诉求

对中国现代城市治理结构的演化与生成而言,落后的党建形态会阻碍社会建设和治理的进程,如同过去邓小平指出的那样,“现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就会阻碍生产力的发展,阻碍四化的成功”“重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求,所以不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进”^{[20]158}。

执政党对中国城市社会治理创新的核心政治要求是“坚持把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线”,这是中国特定

政治结构对城市治理结构的外在制度约束。政党在基层治理中的组织行动,如何“寻找”城市基层治理的中轴性制度载体,建立一个能整合各个层面的“治理子制度”之间的良好协作关系,使得党建和社会建设与社会治理之间形成一个“同向”的治理力量凝聚,建构现代社会建设中各个子系统之间的衔接点,以期形成良好的整体性治理绩效?这一政治问题在城市治理的结构上就变成:城市空间内的基层党组织领导的一元化与社会治理结构的多元化之间的关系如何互动?

这里一个很重要的理论问题是中国社会治理中的正常社会稳定(social order)需求与被动式“维稳”(political control)之间的关系,许多管理行为往往混淆了渐进式改革所需要的稳定^[21]与“维稳”之间的本质区别。许多基层的党建无法嵌入社会,很多是被稳定社会的任务所束缚,导致现有的党建模式陷入“稳定—掌握—管控—动员—稳定”这一“路径锁定循环”。

改革开放40年来,虽然以政党为组织核心的单位体制在很大程度上消解了,但党的各级组织网络依然与中国社会运作紧密联系在一起,并且党组织拥有很多国家的行政和财政资源。因此,执政党的基层组织要嵌入到新时期的城市基层社会治理中,不能只是过去简单的“政治意义上的组织领导”,而必须建立一个基层党组织可以嵌入到具体的社会治理制度当中去的创新路径,否则,就只能外在于社会建设的进程,谈不上实现真正有效的政治领导。

党建要为基层城市社会治理提供强大的组织力量支撑,关键在于如何实现基层党建组织与社会治理网络的互动,嵌入到社会多元参与的治理结构当中,而不是形成党建网络“孤零零”地矗立在社会网络之上。中国各个城市都已经意识到城市基层党建结构开放性问题的严肃性和关键性,一些区域核心城市,尤其是东部沿海的一线城市也都对基层党建进行了嵌入式创新尝试。

2. 群众路线与人才更新

从接管城市以来,执政党在城市里面建立了广阔的组织网络,也拥有比较成熟的群众工作体系,这是城市治理的资源,有助于现代城市社会的成长。现代基层党建要建立开放式结构,第一位的要素是党组织践行群众路线的自觉性,引领和支持民众在基层公共决策和社区治理事务上的协商民主决策机制。只有嵌入到社会结构当中去,党建才能真正从群众中汲取到必要的智慧和力量。例如上海市闵行区古美街道探索的“开放式党建”模式、杭州市江干区建设的“同心圆”工

程等,都是党建组织嵌入社会治理的有效尝试。

“党的领导要通过各级组织特别是基层组织卓有成效的工作来实现”,但践行群众路线在于具体执行人的主动性发挥,“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人”,没有人的主动性也就没有所谓的组织创新的可能性,否则,党的领导就成为一句老生常谈而让人不胜其烦的套话。现代城市治理毫无疑问要落实在“建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍”上面,前提是政党建设需要有现代的人力资源结构——了解现代城市的治理技术,熟悉协商民主的程序,尊重现代社区共营和共治共建共享的系统化知识。只有基层党组织的人力资源具有现代治理的知识结构,才能理解、尊重和支持社会专业队伍的具体行动,才能把党的领导融入到人民群众之中,才能依靠群众和动员群众,“政治领导”才不是一个口号式的存在。

3. 政治领导“融入”自治民主

党的基层组织是政治领导的“全部工作和战斗力”的基础,但政治组织要领导的是一个具有自治能力的群众联合体和民主结构的社会,而不是一个僵化而被动的社会体,否则,政治领导没有任何互动性的意义和价值。

历史上中国共产党一直重视征求城市的社会民意基础,这奠定了执政党“统筹全局”的基础^[22]。从最初接管城市开始,中国共产党就逐步形成了有效利用基层民主的方式来动员和领导民众,利用市场经济本身的力量来对抗市场波动。陈云最早接管沈阳、陈毅接管上海等突出案例^[23]以及不武力解放香港和澳门的决定等^[24],都充分体现了中国共产党对城市治理的政治领导能力与民主方式的结合。新时期城市基层党组织带头创新各种基层民意整合的科学民主机制,主动支撑社会自身的自治,而不是事事都要依靠“行政资源”去提供,依靠“行政强制”去压制“社会纠纷”。从执政党的角度而言,就是如何体现党引领的问题,而不是管控的问题,需要考虑政治领导如何与基层民主自治相结合的问题,包括党组织在社会意见整合上如何形成开放的制度和科学程序,而不是“指定代表”的群众座谈会;党的意识形态宣传如何适应现代城市社会的网络化和信息化的传播方式,而不是简单的“新闻审查”与“网络监控”等。

基层党建的“民主落实基点”,是基层党组织如何看待社会民主化的问题。只有基层党组织充分认知、理解和接受了现代民主治理的意义、价值和规则,用其政治资源支持群众自治结构的生成,才能真正听到民

意,形成多数人的意见。党组织的领导要既不越位,又能起到引领的作用,因此,要坚决避免“简单粗暴式”的党组织包办。例如业委会的选举,无论选出来什么人,只要是合法选举,一个有“自信”的基层党组织都可以接受民主的选择,然后寻找办法把业委会等社会组织协调起来,在政治引领下形成社会治理中基层“三驾马车”的“合力共治”,而不是两两组合,形成对抗。

(二)多元共治的社会多中心复合治理结构

随着中国经济转型发展加快、人口大量增加、社会结构趋于多元、群众利益诉求复杂多样以及信息传播方式的深刻变化,中国各个社群都在快速变迁,各类非常态现象直指社会间的相互信任问题。但社会要有序运行,城市要良性发展,除了宏观的政治改革要推进、民主制度要建设外,从基层社会的治理角度来看,还要通过“自治与共治”形成各个社会共同体内以及相互之间的基本共识,不同群体诉求之间有一个最大可能的“公约数”,它是实现政府决策科学化、社会治理精细化与公共服务高效化的民主基础。

现代城市的发展,不是城市对所有资源的过度占有和无序扩展,而是一种有利于城市各个人群“居住、生产、交通和游憩”的资源合理配置;现代城市的不断更新,也不是各个城市组织部分之间空间结构的紧张或各个社会群体的分裂和对抗,更不是政府与社会的对立。因此,城市持续发展不是简单的物质形态增长压抑一种生命力的发展^[19],通过民众感情上的共同体交流与治理技术上的精通熟练,从而扩大城市生活各个方面的空间,这一直是历史上城市的最高职责,也将成为中国城市连续存在的主要理由。

要构成一个现代城市治理体系,毫无疑问需要城市政府具备现代的政治智慧,“鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设和管理,真正实现城市共治共管、共建共享”^①。充分发挥市民“共治共管”的积极性,事实上也是减小城市管理执法压力的有效路径^②。通过政府的制度载体供给和政策行动激励,使得现代城市的“规划参与”“民主管理”“基层自治”和“信息共享”之间相互匹配,形成一个完善的、功能明确而又相互配合社区塑造或者社区营造^[25]的整体过程。

“要坚持协调协同,尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动,使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力”,其基础就是建构一个跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的多中心复合治理结构,形成政党的基层领导能力。虽然目前中国各个城区的实践模式有形式上的差异,甚至各个实践名称也

是“百花齐放”,但整体上现代城市基础多元共治的多中心复合治理结构已经逐步在制度化和体系化,为城市治理吸纳社会多层次的资源提供了开放式的载体。

(三)城市基层协商民主参与的程序化

城市参与一直是城市治理的核心议题^[26]。“事实上,20世纪最引人注意的变化之一,我们很难实际上看到哪个国家对公众参与政治的合法权利直接予以拒绝的情形。只有那么几个国家连起码的形式上的投票权也没有给予它们的公民,也不举行哪怕是名义上的选举;甚至最专制的独裁者现在也要在口头上表示承认民众参与政治的合法权利——即参与‘管理’(governing)的权利,哪怕不是以公开竞争(public contestation)的方式。”^{[27]5}

中国社会正在从“权威式治理”走向“信息式治理”,从“集中式治理”走向“分权式治理”,从“管制式治理”走向“驱动式治理”,而民主与非民主构成了以上不同方式的具体执行路径^[8]。十八大报告以及其后一系列的中央文件,都在政治层面确定了协商民主对于中国城市治理的重要意义。最近十几年,各个城市在社会建设和社会治理的多元实践中,围绕形成一个能“处理好党组织和其他治理主体的关系,明确权责边界,做到无缝衔接,形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡”的多元城市治理机制,都在进行着新的制度尝试^③。十九大报告一个突出的地方就是把十八大报告提出的“协商民主是一种治理方式”上升到“协商民主是实现党的领导的重要方式”^{[7]11},要“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^④。这一中国特定的协商民主形式,明确界定了在“党建引领下的社会共治和社区治理”^[15]的结构中,党建采取什么具体程序、方式和载体,提炼多元人群参与城市治理的科学化的协商民主程序,开放地容纳多元社会力量参与,形成现代城市治理中的“合力”与“共识”。

中国现代城市处在一个急速塑造的过程中,尤其是沿海发展比较快的区域,需要直接面对国际上不同

① “中央城市工作会议在北京举行”,新华网,2015-12-22,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm

② “城市管理要融入‘共治共管’思维”,《四川日报》,2016-08-25,<http://news.163.com/16/0825/05/BV9SGTA600014SEH.html>

③ 这些政策提法还很难在理论上形成一个明确的评价和界定,但却是基层治理中的一个重要议题。

④ 李昌禹等在2017年10月21日的《人民日报》中提出“有事好商量,众人的事情由众人商量:协商民主,更广泛更活跃”。

文化的冲击和国内不同人群相融合的困境。多元并存既是一种互相融合的机遇,也面临着巨大的挑战。城市公共事务治理中,市民的参与既是民主的体现又是政府优化决策的一个基础性资源。通过所有层面的公民公共参与,最终形成城市对人生活本身的回归,因为城市的最终任务是促进人们自觉地参与城市演化历史的进程。因此,现代城市治理的关键在于如何科学汇集基层社会的需求信息,政府如何按照协商民主的程序和方法来引导政策信息与民众进行有效互动,从而形成一个治理共识,达成问题解决的“实践案例”。这是协商民主在整个社会基层治理中的程序功能,也是十八大报告及其后一系列具体政策的目的所在,更是十九大报告持续强调协商民主制度发展对于中国基层治理的重要意义所在^①。

许多城市和地方都实践了基层协商共治的实际操作案例,侧重基层协商民主的精细化制度设计,在协商民主参与的程序化和方法技术的科学性方面做出了很多前沿性的实践。例如上海浦东新区浦兴街道与凉城街道的“街道自治金协商民意测验”、静安区南京西路街道的“社区代表会议”、浦东新区洋泾街道的“社区委员会实体化运作”、虹口区嘉兴路街道的“社区协商共治和自治制度的系统化建构”等,这些案例都实际操作了协商民主在城市基层治理中的科学性、程序性与制度化。许多城市基层民主的科学实践过程与浙江省温岭市工业化发达的乡镇在预算改革中的协商民主(民主恳谈)、云南盐津县的乡镇群众协商预算等一起形成了中国城乡区域“齐头并进”的格局。

协商民主的未来发展应从“协商民主”的本质含义入手,“形成完整的制度程序和参与实践”^{[7]38},提炼出更易于整合各社会群体意见的参与程序,保证民主协商参与的科学性。根据上海、浙江、四川、云南等地最近十几年的持续实践,科学地筛选协商民主决策参与者需要超越政府指定或者自愿报名传统,同时也应超越单纯随机抽取方式,通过完善的分层随机抽样,实现合理的意见整合,把党委政府的宏观引导性与科学量化的民意协商融合,形成复式协商民主决策程序。

(四)现代网络空间的民主治理诉求

当代社会的管理技术已经从传统方式转向现代乃至后现代的技术支撑方式,高科技手段以前所未有的方式重塑着现代社会结构,塑造了智慧城市(smart city)等形态,形成了新型公私合作方式。网络社会中的信息流动,呈现出信息节点的平面化、信息抵达的即时性和传播幅度的广延性等特征,使得许多社

会事件更加隐蔽,并且这一信息流动方式带来人们交往方式的变化,加剧了传统交往模式中突发事件的激烈程度。

网络空间的开放性大大超越了以往物质空间内的形态,形成了集中多于分散的结构,这给城市社会中的人群提供了可超越传统社区交往的多中心空间,它一方面使得传统中国家庭的关系可能更加紧密和睦,如远距离的交流得以实现,使得邻里关系得到强化,同时许多公共问题可以在社区网络论坛上讨论而不必面对面争执。这是现代城市治理中对所有的组织——政党和政府,和所有个体的结构性挑战议题,最为重要的是形成了可以超越传统党建组织覆盖方式难以触及的“死角”。

网络空间对信息传播的改变同时也是一个可能的有利资源,关键是如何利用信息技术来重塑治理格局。中国城市一直在“重视与担忧”中推进社会组织参与基层民主和治理,由年轻群体为主的新经济组织、新社会组织,以及人们对于网络空间的依赖与参与,都是过去基层党建与自治结构没有面临过的问题。城市治理结构在着力促进网络健康有序发展的同时,应探索网络空间内政党基层网络的布局,提升基层党建工作人员的信息技术应用能力,而不是单纯地培训搜索“不良”信息的技能。目前,许多社区自治中已经出现了成熟的“互联网+”管理的自治模式,同时一些新型媒体介入社会治理的形式也呈现出来,例如上海人民广播电台的《市民政务通一直通 990》节目利用“阿基米德平台”开展“闵行区社区文化建设大讨论”。城市治理利用现代信息网络和技术提供精准的社区服务,在有效汇集现代社会治理的问题信息中凸显现代社会的自治机理,形成网络空间中基层党建结构与社会结构的“吻合度”。

五、结论:只有结构开放与民主自治才能实现“党建引领”

过去基于城市管控的中国基层社会是一种封闭性的治理模式,社会变迁带来了党建的组织割裂,如果基层党建的“组织化嵌入”无法超越“结构化割裂”,现代城市基层开放式治理的结构性要素就无法生成,所谓

^① 具体详细内容可参见十八大和十九大报告,以及中共中央办公厅的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于加强政党协商的实施意见》和《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》等文件。

的党建因素对于城市治理而言是“内生还是外生”，意义也就不重要了。

整体上观察，各个城市实践的“区域化党建”路径，初步形成了基层党组织与区域内驻区单位和人群的组织化互动，但目前还处于一种政治结构覆盖的主导态势，如何具体实现基层党建对社会治理的引领作用，实现有效互动，还需要许多具体制度的创新和程序方法的设计。

基层党建在基层城市社会治理中的核心使命是坚持培育开放包容的自治理念、多元协同的自治结构、活力有序的自治机制，从而逐步引导居民从基层社会问题的发现者转变成问题解决的参与者，让居民群众在基层党组织的领导下依法、有序、有效、广泛地参与到社区公共事务的决策、实施、监督的各环节中来。因此，现代城市基层党建嵌入到基层社会治理与自治民主的重点是提升党领导社会共治自治与基层协商民主的能力，开放空间给基层各个街道、村镇以及社区，努力探索符合现代城市治理的新形式，而不是简单地依赖传统的党建模式，泛泛而谈“政治领导”。

这样一来，“开放式党建”的城市治理涵义就变成了在中国社会从传统单一的“政党—政府中心”走向多元力量共治的格局背景下，基层政党建设如果要创造一个可以吸纳不断发育的社会力量的新结构，就需要形成一个基于组织建设的结构开放、决策流程优化的协商民主和动员机制、灵活多元的开放式结构，从而整合多元的社会力量，创造性地继承群众路线的工作模式，形成现代空间内党建与社会的有效互动。

未来的城市基层党建工作，只有“解放和激活社会活力”，才能形成“坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民”。否则，“长期执政”就是一句空话，因为中国城市治理的任务，需要真正避免那种“轻轻松松、敲锣打鼓”的政治运动式的党建模式和解决治理问题的方式。

[参 考 文 献]

[1] 武克全. 以新的视野和思路推进社区建设的研究与实践——“组织与体制：上海社区发展理论研讨会”综述 [J]. 社会学研究, 2002(4): 24-26.

[2] 徐磊青, 宋海娜, 黄舒晴, 等. 创新社会治理背景下的社区微更新实践与思考——以 408 研究小组的两则实践案例为例 [J]. 城乡规划, 2017(4): 43-51.

[3] 杨君, 徐永祥, 徐选国. 社区治理共同体的建设何以可能? ——迈向经验解释的城市社区治理模式 [J]. 福建

论坛(人文社会科学版), 2014(10): 176-182.

[4] 张涛. 国内城市社区治理研究方法的演变: 从理论阐释向经验研究转轨——基于 CSSCI 论文(2006—2016 年)的分析 [J]. 经济研究导刊, 2017(15): 101-103.

[5] 习近平. 关键在于落实 [J]. 共产党人, 2011(4): 2-4.

[6] 习近平. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. [2013-11-15]. <http://finance.people.com.cn/n/2013/1115/c1004-23559840.html>.

[7] 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 [R]. 北京: 人民出版社, 2017.

[8] 王沪宁. 社会主义市场经济的政治要求: 新权力结构 [J]. 社会科学, 1993(2): 3-7.

[9] 马克·戈特迪纳, 雷·哈奇森. 新城市社会学 [M]. 黄怡, 译. 上海: 上海译文出版社, 2011.

[10] 托马斯·鲍德温. 剑桥哲学史(1870—1945) [M]. 周晓亮, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.

[11] 科特金. 全球城市史 [M]. 王旭, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.

[12] 刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源, 演变和前景 [M]. 宋俊岭, 倪文彦, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.

[13] 解读习近平讲话: 30 句话看懂中国城市未来如何发展 [EB/OL]. [2015-12-23]. http://news.china.com.cn/2015-12/23/content_37382520.htm.

[14] 李文静, 吴强玲, 刘燕, 等. 城市化京城中的社会管理若干问题研究——上海市徐汇区华泾镇研究报告 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2012.

[15] 中共中央组织部组织二局. 从创新社会治理看城市基层党建——上海市委加强城市基层党建工作调研报告 [EB/OL]. [2016-09-09]. <http://dangjian.people.com.cn/n1/2016/0909/c117092-28702521-2.html>.

[16] 刘世定, 邱泽奇. 内卷化概念辨析 [J]. 社会学研究, 2004(5): 96-110.

[17] WALDER A G, HU S. Revolution, reform, and status inheritance: urban China, 1949—1996 [J]. American Journal of Sociology, 2009, 114(5): 1395-1427.

[18] 亚里士多德. 政治学 [M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 2017.

[19] 韩福国. 现代城市治理需要有效的民主治理结构 [J]. 新视野, 2017(3): 74-79.

[20] 邓小平. 建设有中国特色的社会主义 [M]. 北京: 人民出版社, 1987.

[21] 徐湘林. 以政治稳定为基础的中国渐进政治改革 [J]. 战略与管理, 2000(5): 17-27.

[22] 新中国成立前夕中共中央, 毛泽东关于地方工作文献选载(一九四九年五月—九月) [J]. 党的文献, 2010

(1): 3-12.

- [23] 李玉荣. 中共接管城市的理论与实践 [M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2000.
- [24] 林天乙. 略论解放战争后期香港与解放区的通商贸易 [J]. 中国经济史研究, 2002(2): 59-63.
- [25] 罗家德, 梁肖月. 社区营造的理论, 流程与案例 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [26] ARNSTEIN S R. A Ladder of Citizen Participation [J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35 (4): 216-224.
- [27] DAHL R A. Polyarchy: Participation and Opposition [M]. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.

[本刊相关文献链接]

- [1] 闫臻. 封闭, 抑或开放: 街区制的欧美经验与中国镜鉴 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2018(2): 93-98.
- [2] 吕书鹏. 差序政府信任与政治体制支持 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2017(6): 113-120.
- [3] 韩福国, 萧莹敏. 协商民主的基层实践程序与效能检验——浙江温岭参与式公共预算的制度分析 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2017(5): 59-70.
- [4] 梁军, 韩庆祥. 问题, 模式与路径: “社会工程”视域下的国家治理现代化 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2017(4): 77-84.

(责任编辑:赵歌)

**“Organizational Embeddedness” Transcending “Structural Dislocation”:
The Structural Elements of Modern Urban Open Governance**

HAN Fuguo¹, CAI Yinghua^{2,3}

- (1. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China;
2. Research Center of High Education, Fudan University, Shanghai 200433, China;
3. Comparative Research of Urban Governance Center, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract As a structural existence, “the Construction of the Ruling Party’s Grass-roots Organizations in Chinese Urban Governance” must go beyond the simple “CCP Party Building” or pure “Urban Governance”. We argue that the grass-roots party building system faces the innovational involution caused by institutional innovations, unbalanced involvement multiple people, spatial governance lag, insufficient organizational incentives and governance fragmentation which cause the party to society structural dislocation of party. With the increasing international attributes of the city, the openness of governance structure is becoming more and more prominent. If the CCP grass-roots organizations would achieve the leading position, we need to adopt the approach of opening party building to embed into the specific social governance and form a two-way open structure. The approach to building its structural elements is to transform the organizational form from closed to deliberative governance, form a polycentric governance structure, formulate the deliberative procedures of democratic participation at the grass-roots level, make the continuing responsiveness to the democratic demands of cyberspace, and construct orderly multi-governance.

Key words social governance; urban governance; local construction of CCP; open governance; organizational embeddedness; structural dislocation; deliberative democracy; multi-level collaborative governance