

# 整合治理视角下社区党建作用发挥的困境与路径探析

■ 范家胄 陈怡伶

城市社区治理是基层治理中的重要部分，以党组织为核心引领社区治理是适合我国社情且行之有效的治理模式。相较于其他治理理论，整合治理理论更能解释和指导以党组织为核心的社区治理体系。而在整合治理视角下，现阶段社区党组织作用发挥面临着政党内部、“党政关系”以及外部社会的整合困境，亟需通过价值、利益、组织多维度的整合缓解矛盾，推进社区治理现代化。

社区是社会治理的基础单元，关乎百姓民生与基层稳定。党的二十大报告指出，要“健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。<sup>[1]</sup>而党组织作为社区内部多元整合的“粘合剂”，通过引领、嵌入、影响等方式发挥统筹、动员、协调等作用。党的二十大报告指出，要“加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理”，<sup>[2]</sup>加强党建引领是优化基层治理的应有之义，不仅有利于完善社区治理体系，也有利于巩固党的基层组织建设。

自上世纪90年代上海首倡“社区党建”至今，社区党组织已有了近三十年的发展历史，但用怎样的治理理论能够更好地解释与指导“社区党建”，仍是学界经久不衰的讨论主题。过去研究者基于社区内部人口基数大、异质性强等特点，大多从社会中心主义的视角出发，运用“自主治理”理论、“协同治理”理论等指导社区治理的运行。但这些理论起源于西方话语体系之中，往往偏爱简单理想的自治而忽视了我国基层社情的制度性前提，缺乏对现实复杂情况以及党建这一核心引领力的关注，这就导致了理论的现实解释力不足，在诠释“党建引领”时显得捉襟见肘。

“整合治理”是近年来本土学者提出的一套治理观念与理论，对以党建为核心的基层社区治理具有更强的现实指导力。杨宏山认为，在实际运行中整合治理主要依靠四种主要模式，即：资格认定、资源支持、精英吸纳、项目化运作。<sup>[3]</sup>而唐文玉认为，政党整合治理在建构逻辑、结构形态等方面均有别于传统的总体性治理与西方的多中心治理。<sup>[4]</sup>总的来说，基层党组织整合治理的基

本要义在于：党组织凭借自身领导一切的核心地位，对社会多元主体及其掌握的资源进行整合，以达到政权稳固、社会和谐的目标。本文主要基于整合治理的视角，分析社区党建中现存的问题，并给出相关的路径建议。

## 整合治理视角下社区党建作用发挥的现实困境

传统的“国家-社会”关系视角下，政党在国家与社会中充当桥梁和纽带，近年来以景跃进为代表的众多研究者疾呼“将政党带进来”，<sup>[5]</sup>主张将国家和社会关系的二分法发展成为政党、政府和社会关系的三分法。本文借鉴三分法，认为政党内部整合困境、党政关系整合困境、外部社会整合困境是整合治理视角下社区党建发挥作用面临的三大困境。

### （一）政党内部整合困境

内因是事物变化的源泉与动力。城市社区党建面临的首要整合难题，就在于政党自身内部的整合困境。

第一，资源整合困难。单位制逐渐解体后，基层党建的资源便呈现离散化的特征。以权力为依托的党组织对单位党建体制仍存在路径依赖，残留有“横向闭合、对外排他”的资源配置和运用模式。<sup>[6]</sup>而不以权力作为依托的新兴党组织因资源短缺，同样面临着生存倾轧的挑战。

第二，组织建制方式矛盾与组织行动分割。新型社会空间中，原有的科层制领导管理方式影响了自主性，但若为了对接扁平化的模式而改造党组织的建制方式，也就会导致党组织的权威受损、效率下降。而社区党组织与其他党组织间合作同样存在“合作行动困境”。

第三，党员自身价值理念与实际行动的困境。现阶段