

社会治理共同体中基层党组织的功能优化问题探索

张卫海

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

摘要:十九届四中全会把“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”确立为我国社会治理的目标,把“共建共治共享”作为社会治理制度发展方向,是党和国家在新的历史阶段对我国社会建设的新理念和新举措。在社会治理共同体建设的过程中,我们要破解一系列的制度、理念和实践的难题,尤其是要有效衔接好政府、社会组织、市场和公众之间的治理关系,使之形成优势互补、密切配合的良性互动格局。基层党组织以其既掌握政治资源又面向基层民众的独特身份,在构建社会治理共同体的过程中具有不可替代的价值。因此,明确基层党组织在社会治理中的定位,创新建设思路、转换行动逻辑,跳出边缘化的困境,根据社会治理实践不断优化功能,是构建社会治理共同体,推动我国社会治理现代化的重要依托。

关键词: 社会治理共同体;基层党组织;功能优化

中图分类号: D267

文献标志码: A

文章编号: 2097-0358(2021)3-0007-06

0 引言

随着我国经济社会的快速发展和物质文化生活水平的大幅提升,人们对于社会公共事务的参与意识和参与需求也随之提升。从十八届三中全会提出社会治理,到十九大提出共建共治共享的社会治理格局,再到十九届四中全会提出建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[1],意味着中国共产党对社会治理认识的不断深化和对我国当前社会发展的密切关注。我们不难发现,这其中的演变逻辑就是对社会治理主体不断深入确证的过程,即要继续扩大治理的公众参与度,彻底改变以往以政府为单一主体的社会治理模式,使社会治理真正成为政府、社会组织和社会公众协商共治的过程。“社会治理共同体致力于在社会治理的各个方面都形成多主体良性互动的治理局面,提高整体社会治理的有效性”^[2],而要使治理成为“善治”,需要治理主体形成共同的治理理念、治理价值和治理行动,即社会治理共同体。

由此可见,社会治理共同体首先要解决的问题就是治理主体之间的连接,这也是我国社会治理中面临的最突出的问题,如果这个问题不能得到妥善解决,治理共同体也就无从谈起。无疑,依靠政府的强制命令和主体之间的自发行动都无法解决这一问题。毕竟,无论是政府还是社会组织、社会公众,对于公共利益的认识和公共事务的处理不可能形成整体性共识,至多是局部性的,如重大公共卫生事件、安全事件、生态事件等。因此,这需要一条纽带来连接社会治理主体,使其能形成共同的治理价值、理念和行动。从我国社会治理现实来看,这一纽带只能由基层党组织来担当。基层党组织以其既掌握政治资源又面向基层民众的独特身份和优势,在构建社会治理共同体过程中具有不可替代的价值,而我国目前的社会治理实践也充分证明了这一点。

1 构建社会治理共同体需要基层党组织充分发挥其功能

社会治理环境的变化给基层党组织的自身发展和各方面工作带来了严峻的挑战,使传统的党建思路已经不能满足社会的发展需求,也不能满足党在新的历史时期执政的要求。要克服当前基层党建中出现的种种问题,杜绝党建工作中的“四化”现象(即工作口号化、要求抽象化、活动程式化、地位边缘化),就必须进行基层党组织功能的优化调整。基层党组织需要以不断加强自身功能建设来赢得群众的信任和支持,建立起

收稿日期:2021-08-23

基金项目:江苏省社科基金项目(19MLB002),南通大学《习近平谈治国理政》(第三卷)专项课题(2020ZXYB004)

作者简介:张卫海(1979—),男,山东安丘人,南通大学马克思主义学院副教授,博士。

党组织在社会中的影响力。从当前社会治理实践来看,基层党组织功能的充分发挥是构建社会治理共同体的关键性因素。

第一,从基层党组织的职能定位看。十九届四中全会指出,要“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”^[1]。“党委领导”一方面明确了社会治理共同体首先是在党的领导下建立和发展,体现了党对社会建设的宏观引领,保证了社会治理不会偏离社会主义的正确方向;另一方面也表明党对社会治理负有领导责任,社会治理的各方面工作要按照党委的统一部署有序开展。作为党的全部工作和战斗力基础的基层党组织,是党深植于社会之中,汲取力量的根系,其作用的发挥状况直接影响着党的核心领导作用的发挥。基层党组织作为党委领导下的基层分支,必然承担着贯彻党委领导社会治理共同体职责的要求,对社会治理的开展进行组织协调的责任。而且根据执政环境和执政任务发生的重大变化,中国共产党的执政功能也发生重大调整,因此,执政中心下移成为必然趋势,基层党组织也越来越凸显出其基层社会治理职能。

第二,从基层党组织的组织效率看。中国共产党党员总数为9514.8万名,党的基层组织总数为486.4万个,是世界上党员人数最多的政党,也是世界上组织性和纪律性最高的政党。中国共产党通过织密的组织网络实现了与社会各领域的密切联系,形成了高度统一的领导体系。作为组织的末梢,基层党组织是党在基层的战斗堡垒,是党直接联系群众、服务社会的主要依托,具有其他任何组织和机构无法比拟的组织效率。一方面从基层党组织既有的组织效率来看,它上承党委的政治资源,具有高度的政治属性,能够直接影响同级的政府部门的决策;它还能下接社会资源,发挥组织引领作用,能够引导社会组织和社会公众的有序社会参与,这种独特的承上接下的优势可以使其在社会治理中成为最具组织效率的主体。另一方面,从基层党组织现有的组织情况来看,随着党和国家对社会治理的高度关注,基层党组织的引领协调功能越来越完善,其治理意识和理念越来越科学,基层党组织与社会的关系也由以前的管控式向协作式转型,赢得了社会更大的信任和支持。因此,基层党组织以其独特的地位和优秀的现实表现,理所应当成为社会治理共同体的连接纽带。

第三,从基层党组织的宗旨使命看。习近平总书记说:“要贯彻好党的群众路线,坚持社会治理为了人民,善于把党的优良传统和新技术新手段结合起来,创新组织群众、发动群众,创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制,让群众的聪明才智成为社会治理创新的不竭源泉”^{[13]352-353}。改革开放以来,我国政府和社会的关系发生了重大转变,政社一体的政社关系逐步解体,政社分离,培育社会自主发展成为政府和社会关系的主要特点。我国先后经历了政社分离、服务型政府建设、服务型党组织建设、构建社会治理新格局、构建社会治理共同体等社会建设阶段。这一系列的社会建设举措实质上是中国共产党鼓励社会自主发育,推动人民自由全面发展的表现,是全心全意为人民服务宗旨的现实表达。尤其是中国特色社会主义进入新时代,随着物质文化生活水平的全面提升,人民群众对于自我管理、独立发展的诉求也越来越强烈。构建社会治理共同体,引导社会各主体以平等身份参与社会事务管理,是中国共产党回应社会自治诉求的重要一环。基层党组织秉承党的宗旨使命,通过在社会治理中发挥引导协调功能,使广大群众亲身参与到关乎自身利益的公共事务的治理中,从而不断提升人民群众的社会参与意识和民主法治意识,通过完善社会治理体系,营造公正和谐、道德优良的社会风气,铸造平安有序、生态优美的生活环境,构建关爱弱者、生活无虞的保障体系,满足人们美好生活的愿望,是其在社会治理中的重要职责。

在构建社会治理共同体过程中,基层党组织要承担起连接各方、协调资源、搭建平台、促进互动的重要职责,这需要基层党组织根据社会治理发展实际优化自身功能,使各治理主体统一于社会治理共同体中,最终形成共同的治理价值、理念和行动,推动社会治理不断向前发展。

2 “社会化”是基层党组织在社会治理共同体中的功能优化方向

基层党组织的功能归根结底是为其任务服务的,按照党章的规定,基层党组织的任务主要体现在八个方面,涵盖了路线宣传、思想教育、选拔录用和监督培养。但这些任务是一种原则性规定,并不是每个基层党组织都能完整承担的,尤其在新的社会条件下,“基层党组织功能转换是必然趋势,是中国共产党的整体功能从应然到实然的必然要求,也是改变党的传统的依靠权力来体现领导作用的必由之路”^[14],在科学的理念

引导下不断优化调整自身的具体功能,明确在社会治理共同体中的定位,创造性地开展工作,推动社会治理现代化。社会治理是合作共治的过程,社会治理共同体作为社会治理和共同体的叠加,更加要求各主体之间要民主协商、平等决策、共同管理、共享成果,这就需要基层党组织在开展活动的过程中坚持以社会现实需求为依据,还原自身作为一个社会组织的本质属性——社会化——以平等主体的身份介入到社会治理中。只有如此,党的组织才能更好地被社会各方面力量所接纳,并通过自身的组织优势和资源优势获取社会认同,引领社会治理。

第一,基层党组织功能的社会化首先是要还原基层党组织的社会组织属性。这是对社会发展的一种积极回应,也是介入社会治理的一种合理姿态。随着市场经济的深入发展和单位制解体,社会利益格局发生了重大变化,原先建立在“政社一体”结构基础上的党的基层组织不再承担利益分配的职能,使人们在寻求利益实现的过程中不再依赖基层党组织,而是转向了市场。一旦社会具有了独立的利益实现途径,其自主性便逐步显现出来。数据显示,我国社会组织数量呈连年增长势头。2012年,我国社会组织总量只有32万家,2013年为39万家,2014年为46万家,2015年为53万家,2016年为61万家,2017年为69万家,2018年为76万家,2019年为84万家,2020年超过89万家,2021年新年伊始便突破90万家。按此增长速度,预计到2022年,我国社会组织数量将突破100万家大关。^[5]

社会组织的不断壮大表明社会越来越具备独立性,“国家—社会”的二元结构逐步替代整体性国家结构。在这样的背景下,基层党组织如果继续按照原有的活动逻辑来开展工作,毫无疑问将会遇到社会的抵触和不适,被“边缘化”的困境就在所难免。为避免这一情况的出现,基层党组织要深入基层去了解基层社会治理的现状,并通过恰当的方式融入其中,利用自身的天然优势引导社会治理有序开展。毕竟我国社会实现自主的道路还很漫长,行政权力从基层社会的退出又留下了广阔的活动空间,单纯依靠民间社会组织是难以填补的,这就为基层党组织的介入提供了契机。基层党组织要通过社会化的活动方式,利用自己的政治和社会资源组织社会力量共同参与到社会治理中来,推动基层民主的发展,协调各社会组织之间的关系,帮助它们积极发挥所承担的公共服务功能,调解社会矛盾,尤其是作为缓冲器来缓和人民群众与企业、政府之间以及其他社会机构组织之间的矛盾。

第二,功能社会化要求基层党组织以平等身份融入社会。执政党的社会整合能力来源于自身的权威。随着社会的发展和文明的进步,中国共产党的政治权威逐步由历史合法性向现代合法性过渡,这也意味着党的政治权威需要建立在人民的自觉认同基础之上。而要形成这样的自觉认同,基层党组织在社会中的权威塑造尤为关键,毕竟基层党组织面对的是社会大众,是党获取社会力量的根系。而上文也提及,在新的社会条件下,基层党组织由于单位制的解体,传统的以利益分配作为发挥作用的方式已经难以确保其在社会中的权威地位,因此,如何重塑权威就成为当前基层党组织面临的考验。

基层党组织要通过积极寻求活动逻辑的重构,以适应转型后社会结构变化带来的内在要求的变化,重新建立起基层党组织与社会的“良性互动”关系,重塑其在社会中的权威地位。基层党组织要想重塑这种社会认可和信赖的权威地位,首先要摆脱的是权力管控思维和家长式做法。这种单位制时代的工作思路已经成为基层党组织在新的社会条件下的负担,也是导致基层党建实效性缺失的痼疾,比如现实中基层党务工作者们不可谓不努力,各种党建探索层出不穷,然而依然没有能够从根本上改善基层党组织边缘化的处境,这是原因之一。

在现代社会,权威源自认同。基层党组织权威在新的社会条件下的重塑,关键要解决人民群众的认同问题,这就需要建立平等基础上的沟通机制。基层党组织要倾听社会的声音,也要让社会了解自己的状况,并通过充分的沟通形成与社会的“良性互动”关系。基层党组织要认真分析当前社会利益诉求,通过满足这些诉求来获取人民群众的支持,这是基层党组织在新的社会条件下重塑权威的必然选择,也是中国共产党在新的历史时期对自身政党化的复归,即重新回到社会中了解人民群众的各种需要,并不断满足这些需要,这也是政党社会化的过程。

第三,在基层党组织功能的社会化过程中,服务功能的核心地位不可动摇。服务是党组织对社会需求的满足,是对人民利益的关注,高度契合社会治理共同体的核心理念——以人民为中心。基层党组织无论是对社

会治理的介入也好,还是进行行政化的回归也好,都要始终坚持把服务社会作为自己的光荣使命和重要担当,通过服务来凝聚党组织与社会的血肉联系,通过服务体现党全心全意为人民服务的宗旨,体现作为马克思主义执政党的历史价值。但值得注意的是,服务不等同于丧失原则和立场,对于违背社会发展潮流、不利于社会整体利益的社会需求,基层党组织要做的是纠正和遏制,更要杜绝基层党员干部打着服务社会的旗号满足某些不当利益诉求,同时也要防止以维护整体利益之名漠视部分群众个人的合理利益诉求。因此,服务是应该建立在依法依规基础之上的服务,服务型党组织的建设和法治型党组织的建设是协调推进、互为补充的。

3 基层党组织功能社会化需要注意的问题和实践思路

基层党组织功能社会化作为一种契合新的社会结构和社会发展特点的党建工作思路,在其实践过程中需要基层党务工作者转变自身工作理念和工作方式,因地制宜地探索适合本区域实际情况的组织设置和工作机制,积极推进社会治理的开展,切实提升基层党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力,以社会治理共同体为目标建立起与社会之间的良性互动关系。探讨在社会治理中基层党组织功能优化需要注意的问题,以及在此基础上明确功能优化的思路,对于构建社会治理共同体具有重要的理论价值和现实意义。

3.1 基层党组织在推进功能社会化过程中需要注意的问题

一是基层党组织要恪守权限,不以自身发展取代社会自主发展。推动政社分离、提高社会自主性是中国共产党转变领导方式、提高行政效能的重要举措,也是我国民主政治发展、社会建设不断推进的必然要求。社会自主发展是人民当家做主的政治原则在社会建设领域的体现,是人们民主和法治意识不断提高、个体性和独立性日益显现的结果。基层党组织功能的社会化转变,是为了服务于这一社会发展趋势,积极推动社会的自主发育,引导社会力量的健康成长。“基层党组织只有明确在新的历史条件下的功能定位,首先必须把党组织从与行政权力的结合中分离出来,体现或复归政党在社会中、群众中的政治功能。”^[6]

但我们也看到,很多研究者或者基层党务工作者为了扭转基层党组织边缘化的困境,通过各种途径来发挥基层党组织的影响,为了体现存在感而开展党建活动,以基层党组织自身的发展来代替社会自主发展,结果由“缺位”变成了“越位”。这是在推进基层党组织功能社会化过程中必须要注意的问题,如果这一问题得不到妥善解决,基层党组织越俎代庖,很可能会演变成党建理念的倒退,阻碍基层民主政治的发展,削弱社会的自主性,背离党中央政治建设和社会建设战略要求。

二是基层党组织是社会治理的参与者和引领者,而不是指挥者和控制者。在当今社会利益多元、社会结构多元和社会主体多元的背景下,党对社会的统一领导主要体现在方针政策的一致性方面。具体到社会事务的管理,更多地通过社会治理来实现,充分采取协商民主的方式,“有事好商量,众人的事情由众人商量”,通过发挥各社会治理主体的力量来完成具体社会事务的管理。十九大报告指出,要“打造共治共享的社会治理格局”,要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制,这是对当前社会治理的指导性方针。

我国社会建设时间不长,社会组织数量虽然众多但真正具有社会管理经验的却不多,很多社会组织是在政府扶持下参与社会事务管理,提供公共服务。因此,要打造真正共治共享的社会治理格局,还需要各类社会主体不断明确自身职能,提升自身社会管理能力。基层党组织要积极发挥参与和引领的作用,帮助社会组织明确其职责权限,带领他们参与社会治理,即扶上马再送一程,这一过程也是党的群众组织力的重要体现。如果基层党组织变成了指挥者和控制者,通过指挥安排的方式来组织他们参与社会治理,那么这些社会组织自身的鲜明特色也将随之淡化,不能很好地表达自己所代表的特定群体的利益,从而丧失其存在的意义,进而削弱党领导社会组织的组织力。

三是适当扩大基层党组织的财权事权,以便于更好地开展工作。推进基层党组织功能社会化,使其服务社会协调各方,引领社会治理顺利开展,必须要有相应的财权和事权的支持。随着社会利益格局的多元化和主体的利益诉求的多样化,社会矛盾也愈发凸显。当前我国社会矛盾所涉领域主要集中在土地征用、房

屋拆迁、企业改制、劳动就业、社会保障、涉法涉诉、退役问题、教育、生态环境、金融证券、卫生、生产安全、食品安全等方面。

总体而言,我国社会矛盾主要表现为不同的利益关系和利益诉求之间的矛盾,从当前社会矛盾发生的情况来看,主要有三个特点:第一,矛盾的主体越来越以利益群体的形态出现,具有利益群体冲突博弈的性质;第二,矛盾的焦点大都直接间接集中到政府,地方政府往往首当其冲,不得不站在第一线;第三,矛盾的表达往往采取多渠道、多样化的维权形式,而维权的目标和手段常常脱节。矛盾的多发必然对社会秩序带来损害,而基层党组织作为维系社会秩序的重要责任主体,要想妥善处理好这些矛盾必须有相应的财权和事权的支持。同时,基层党组织功能的社会化必将带来基层党组织工作量的大幅上升,为了确保相关工作人员的积极性,也需要适当的物质或职级激励。

3.2 基层党组织推进功能社会化需要明确的思路

一是党建理念的社会化。树立科学的理念是基层党组织建设取得良好成效的前提。传统的党建思路已经被证明难以适应社会结构和需求的变化,固守不放只能导致基层党组织的边缘化。社会化的党建理念是新的社会条件下基层党组织建设的行动指南,它要求基层党组织要面向社会,把社会的现实需求和发展要求作为自己行动的依据。基层党组织需要通过在组织设置和活动方式上进行以社会化为导向的创新调整,以更好地反映社会的现实发展,契合新的社会结构对党组织提出的挑战。比如,随着自媒体技术的进步,舆情的监督和管控成为摆在基层党组织面前的一个难题。由于自媒体信息来源多、传播渠道广、社会影响大,如果基层党组织不能及时掌握所属区域的舆论动向,可能就会导致工作的被动。因此,基层党组织需要建立起完善的舆论处理和引导机制,对所属区域的舆论动态和群众意见做到及时了解、有效处理和积极引导。此外,基层党组织还要积极培育和吸纳社会组织参与社会治理,这既是对社会力量的培育,也有助于提高服务社会的效率。基层党组织要适时把一些承担特定功能的社会组织推向服务前台,给他们提供展示的机会,帮助他们逐步融入社会。

二是党建活动的社会化。一方面,基层党组织要向社会开放,打造公开、透明的组织形象。基层党组织要深入社会,建立与社会之间的良性互动关系,首先要做到让人民群众熟悉,然后才能更好地与群众沟通和合作。因此,基层党组织要通过组织群众参观学习、深入社区宣讲教育等方式,让群众了解基层党组织的机构设置、职责权限和活动内容,使他们意识到基层党组织就在身边,随时可以为他们提供服务。而目前我们很多基层党组织的存在仅仅是为了应付上级组织部门的检查,开展活动更是表面化、运动化,导致很多群众甚至都不知道身边有基层党组织存在,更谈不上了解他们的职责和活动方式。另一方面,基层党组织要面向社会需求,开展建设活动要有针对性、实效性。很多基层党组织存在为了建设而建设的问题,活动不看成效只看热闹,口号化、书面化的活动成为常态,甚至有些基层党组织拉个横幅照个相就是开展党建活动,这些现象的存在,使基层党组织在群众中的形象受到严重损害。基层党组织要把群众的现实需要作为自己开展党建活动的出发点,通过解决实际问题、产生实际效果来体现自身价值、赢得社会认可。

三是监督考核的社会化。科学有力的监督考核可以提高基层党组织的工作效能。目前,对基层党组织的监督考核主要侧重于内在考核和自我考核,这种考核方式很大程度上是流于表面的,并不能真正体现基层党组织的工作实绩。基层党组织功能社会化要求加强外部的社会监督,把社会的监督和评价作为考核的核心依据,把人民满意不满意作为衡量工作业绩的主要标准。基层党组织要开放监督渠道,充分利用现有渠道,如投诉电话、意见箱等,不能使其成为摆设,要积极开拓新渠道,利用新媒体手段建立公众号、QQ群等工作平台接受监督建议。此外,基层党组织还要建立完善的监督目标体系,监督对象可以是具体的相关责任人、组织机构,也可以是党建活动和服务内容等,一方面可以有效督促基层党组织自我完善,提高服务效能;另一方面还能通过社会对基层党组织意见和看法,了解人民群众的需求动向和对基层党建工作的期许,为今后不断完善自身功能提供方向。

4 结束语

基层党组织功能社会化就是一种面向社会治理新发展的功能建设思路,是构建社会治理共同体的必要

举措。基层党组织通过与社会的良性互动,通过参与社会治理和平等协商,在社会治理共同体中重塑自身权威,既是我国社会治理健康发展的需要,同时也是基层党组织功能优化,提高基层党建水平,实现党在新时代不断增强政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力的建设目标。

参考文献:

- [1]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[N].人民日报,2019-11-06(1).
- [2]郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论,2019(1):59-65.
- [3]习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [4]高新民.论党的基层组织的功能转换[J].理论学刊,2003(7):77-79.
- [5]王勇.我国社会组织登记总数已突破 90 万家[EB/OL].(2021-01-26)[2021-08-06].<http://www.gongyishibao.com/article.html?aid=16660>.
- [6]吴海红.社会转型与基层党组织的功能定位[J].理论与改革,2004(5):56-58.

(责任编辑 范可旭)

Probe into Function Optimization of Grass-root Party Organizations in Social Governance Community

ZHANG Wei-hai

(School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, China)

Abstract: The Fourth Plenary Session of the Nineteenth Central Committee of the Communist Party of China established “building a community of social governance in which everyone is responsible, held responsible, and shared” as the goal of China’s social governance, and “co-construction, co-governance and co-sharing” as the development direction of social governance system. They reflect new concepts and measures of the party and the country for the construction of Chinese society in the new historical stage. In the process of building a social governance community, we must solve a series of system, concept and practice problems, especially to effectively connect the governance relationship between governments, social organizations, markets and the public, making them form a benign interactive pattern with complementary advantages and close cooperation. The grass-root party organization, with its unique identity that not only holds political resources but also faces grass-root people, has irreplaceable value in the process of building a social governance community. Therefore, clarifying the standpoint of grass-root party organizations in social governance, innovating construction ideas, changing the logic of action, jumping out of the dilemma of marginalization, and continuously optimizing functions based on social governance practices are of important support for building a social governance community and promoting the modernization of social governance in China.

Key words: social governance community; grass-root party organization; function optimization