

基层党组织创新社区服务供给机制研究

——以 C 市 J 区为例

陈朝兵¹,代佳欣^{1,2}

(1.四川大学 公共管理学院,成都 610064;2.罗格斯大学 公共事务与管理学院,美国 新泽西 08854)

摘要:新时期基层社会治理体制变迁和治理环境变化对基层党组织发挥服务群众功能提出了新的挑战,要求基层党组织以创新社区服务供给机制为突破口,加强基层服务型党组织建设。按照基层党组织提供社区服务的过程环节,同时融入新时期社区治理体制和治理环境要求的“治理”元素,可将基层党组织创新社区服务供给机制框架构建为强调表达、有效的社区服务需求获取机制,强调参与、协商、回应的社区服务决策形成机制,强调合作、协调、法治的社区服务供给实现机制和强调参与、透明的社区服务效果评价机制。对于这一基层党组织创新社区服务供给机制的理论框架,C市J区基层党组织在社区服务供给实践中探索总结的“五全工作法”给出了一个较好诠释,并提供了该理论框架具备实践应用可能与积极价值的现实支撑。基于此,可以通过优化基层党组织设置方式、搭建“双向互动式”社区服务需求获取渠道、注重社区服务决策过程的参与协商和利益平衡、明确不同服务提供主体间的分工协作、增强社区服务供给过程的法治保障、确保社区服务效果评价的主体多元和过程公开等现实路径,促进基层党组织创新社区服务供给机制的实践形成并付诸运转,进而推动基层服务型党组织的建设进程。

关键词:基层党组织;治理理论;社区服务;供给机制;“五全工作法”

中图分类号: D221;D267.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2017)02-0001-15

一、问题提出

基层党组织是我国基层社会治理的核心主体之一。面对改革开放近四十年来我国基层社会治理体制和治理环境发生的巨大变化,党的十八大报告提出了“加强基层服务型党组织建设”^[1]的战略目标。为促进这一战略目标有效落地,2014年中共中央办公厅印发了《关于加强基层服务型党组织建设的意见》^[2],为加强基层服务型党组织建设提供了重要政策指导。实践中,

基金项目:国家社科基金重大项目(14ZDA030)

作者简介:陈朝兵,博士研究生(E-mail:chenchaobing818@163.com)

全国各地基层党组织在基层社会的基本单元——社区层面围绕服务民生和服务群众开展了许多卓有成效的探索,一定程度上满足了社区民众的公共服务需求。然而,随着经济社会转型和城镇化进程的快速、持续和纵深推进,社区居民公共服务需求呈现几何级数增长的态势不可阻挡,服务需求本身也越来越朝向多元化、多层化、复杂化、个性化、分散化、非规模化的趋势发展,这都给当前乃至未来一段时期内基层党组织更好发挥服务群众功能提出了严峻挑战。

学术界围绕基层党组织提供社区服务主要从三个层面展开了讨论:第一个层面是社区治理中基层党组织的功能定位,认为服务群众、向社区民众提供公共服务是基层党组织发挥的不可或缺的功能。如吴梅芳指出服务群众与领导核心、整合利益、维护稳定共同构成基层党组织在社区管理中的四大功能^[3];梁妍慧指出,现阶段基层党组织功能的新定位是强化服务功能,以“服务”统领党的各项工作^[4];徐迪和赵连章指出,社区治理中基层党组织建设的功能之一是“实现服务群众的基本保障”^[5]。第二个层面是社区服务的提供主体,认为基层党组织是社区服务的核心提供主体。如郁建兴和邱越指出,社区服务的提供主体为“党委统一领导、政府主导支持、社会多元参与”^[6];孙彩红指出,社区公共服务的提供主体包括基层党组织、政府组织、社会组织、社区自治组织等,其中基层党组织扮演着领导核心的角色^[7]。第三个层面是基层党组织对社区服务的具体提供,认为基层党组织要从多个维度改进和加强对社区服务的提供。如龚裕军和李毅弘指出,基层党组织服务功能的优化路径包括增强党组织的活力、联动性、公共性、社会管理创新和矛盾化解能力^[8];刘宗洪指出,基层党组织要注重服务的个性化、制度化、市场化、多元化和社会化的整体推进^[9];付建军指出,农村党组织服务功能创新路径包括机制创新、加强服务意识和倾听村民声音^[10]。就上述三个层面而言,第一个和第二个层面侧重回答基层党组织要不要提供社区服务的问题,更多属于价值判断抑或认识论范畴,第三个层面则在前两个层面的基础上,进一步回答如何提供的问题,更多属于实践操作或方法论范畴。由于在文献数量分布上第一个和第二个层面占据绝大多数,第三个层面则很少(实际上仅有几篇),这显示出基层党组织如何提供社区服务这一问题有待学术界及时跟进。

鉴于此,本文拟对基层党组织如何提供社区服务进行进一步探讨,试图回答如下现有文献鲜有或尚未涉及的问题:基层党组织如何在机制层面进行社区服务供给创新?基层社会体制从“管理”转向“治理”的变化给基层党组织提供社区服务提出了哪些新要求?基层党组织在服务内容和服务方式上与其他组织有何不同?基层党组织提供社区服务过程中与其他组织的角色与功能差异为何,以及存在何种关系?围绕这些问题,本文将行文结构安排如下:首先,构建了基层党组织创新社区服务供给机制的理论框架;进而,以C市J区基层党组织提供社区服务的“五全工作法”为个案对该理论框架进行叙事性解释;最后,指出基层党组织创新社区服务供给机制的现实路径。

二、基层党组织创新社区服务供给机制的框架构建

(一)基本概念与理论基础

基层党组织和社区服务是本文讨论基层党组织创新社区服务供给机制之前需要进行界定的两个核心概念。基层党组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。根据《中国共产党章程》规定,企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。同时,根据工作需要和党员人数,经上级党组织批准,党的基层组织分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会^[11]。一般认为,基层党组织由四个既相互联系又相互作用的部分组成,即街道/乡镇党(工)委、社区党组织(党委、党总支部或党支部)、社区内各单位基层党组织和社区全体党员^[10]。关于社区服务的概念,其与社区公共服务的概念十分接近,有学者指出二者在出现时间上不同:“社区服务概念早就存在,而社区公共服务的概念是在 21 世纪初由学者提出来的”^[7]。从学者们具体界定看,社区服务与社区公共服务并无本质区别。如果非要说存在区别,则如有学者从狭义层面指出的,社区公共服务的提供主体以政府为主导^[7],而社区服务的提供主体则不存在该特征。在本文中,社区服务一词遵循应用较多的社会学上的解释,即各种社区力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活等方面的服务^[12]。进而不言而喻,本文关注的是基层党组织这一社区服务提供主体提供的社区服务,其是“一种从党组织的领导方式和执政方式角度来体现的、彰显‘全心全意为人民服务’宗旨理念的参与性和建设性服务”^[13],不同于由基层政府、社区居委会、社区企业、社区社会组织等各自单独或互相合作提供的具有公共性、公益性、自治性或志愿性的社区服务。

治理理论为基层党组织创新社区服务供给机制提供了重要理论基础。这是因为,基层党组织提供社区服务是与社区体制和环境密不可分的^[14],而当前社区体制和环境经历了从“单位制管理”向“社区制管理”再向“社区治理”的巨大转变,由此意味着基层党组织创新社区服务供给机制必须置于社区体制变迁与环境变化的“治理”语境。治理理论产生于上世纪 90 年代的西方国家,并在近十多年里受到我国官方和学界的广泛关注。关于“治理”的范畴,以联合国“全球治理委员会”在 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告中给出的定义最为权威,即“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和;它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”^[15]。作为一种政治管理方式,治理有四个特征:“治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,或包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动”^[16]。善治是治理的一种良善状态,包含五个基本要素:合法性,即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态;透明性,即政治信息的公开性;责任性,即管理人员对其行为的负责程度;法治,即法律成为公共政治管理的最高准则;回应性,即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时和负责的反应;有效性,即管理的效率^[16]。综上,治理理论强调如下核心概念及观点:一是多元,即治理主体必定是多元的,具体包括政府主体、市场主体和社会主体乃至公民个体;二是参与,强调不同主体参与到公共事务之中;三是协商、合作与协调,即治理过程必定要求不同主体之间进行协商、合作与协调;四是透明,即治理过程的信息是互通、共享和透明

的;五是法治,即治理过程要求通过法治的方式进行约束、指导、规范和保障;六是回应,即要求对治理对象的需求予以及时、积极、有效的回应;七是责任,即治理主体对其行为承担责任;等等。

(二) 框架构建的过程与结果

基层党组织创新社区服务供给机制的框架是对基层党组织如何更好提供社区服务这一问题的回答。基层党组织创新社区服务供给机制框架的构建,一方面需要结合基层党组织提供社区服务的过程,另一方面需要融入新时期社区治理体制与治理环境要求的“治理”元素。

按照世界银行在其 2004 年报告中提出的“公共服务与治理的分析框架”^[1],公共服务的运行过程可以划分为四个环节:第一个环节为公共服务需求获取环节,即公民向政府表达服务需求;第二个环节为公共服务决策环节,即由中央和地方政府根据公民服务需求进行服务决策;第三个环节为公共服务供给实现环节,即由包括公共部门、非营利部门和私营部门在内的服务提供者向公民提供公共服务;第四个环节为公共服务效果评价与反馈环节,即由公民对其获得的服务进行评价并反馈给服务提供者。基层党组织提供社区服务的过程也可参照以上公共服务的运行过程进行分析。为此,笔者把基层党组织提供社区服务的过程依次划分为“需求收集→决策作出→服务实现→绩效评价”四个环节。以此为基础,基层党组织创新社区服务供给机制可以构建为社区服务需求获取机制、社区服务决策形成机制、社区服务供给实现机制和社区服务效果评价机制。

与此同时,结合前文梳理的治理理论的核心概念与观点,基层党组织创新社区服务供给机制还应与“治理”进行如下融合:对于社区服务需求获取机制,要求吸纳“治理”的表达和有效元素,体现为社区民众通过制度化和非制度化的渠道向基层党组织表达服务需求,同时基层党组织所获取社区民众的服务需求应当是真实有效的;对于社区服务决策形成机制,要求吸纳“治理”的参与、协商和回应元素,体现为社区服务决策过程吸收各方利益相关者参与服务决策,并通过协商民主的方式开展服务决策,且最终的服务决策结果能有效回应利益相关者的诉求;对于社区服务供给实现机制,要求吸纳“治理”的合作、协调和法治元素,体现为社区服务供给实现过程是一个基层党组织与其他社区组织之间的合作与协调过程,同时以法治的方式对相互之间的职能、责任、利益等进行明确划分;对于社区服务效果评价机制,要求吸纳“治理”的参与和透明元素,体现为社区服务效果评价要在服务享有者的参与下作出,且评价过程和结果信息公开透明。

至此,即构建了基层党组织创新社区服务供给机制的框架(如图 1 所示)。该框架以基层党组织提供社区服务的过程环节为基础,同时体现了当前社区体制与环境的“治理”诉求。作为基层党组织创新社区服务供给机制框架的核心构成,社区服务需求获取机制、社区服务决策形成机制、社区服务供给实现机制和社区服务效果评价机制具有内在递进逻辑和整体循环往复关系。其中,社区服务需求获取机制是基层党组织提供社区服务的起点,旨在了解和掌握社区民众需要何种服务的信息。对此,基层党组织可通过两种方式实现:一是党员干部基层走访、

实地调查等“自上而下”方式,二是构建民意表达渠道由社区民众自主表达服务需求的“自下而上”方式。当基层党组织获取社区民众服务需求后,进入社区服务决策阶段。在该阶段中,要求基层党组织构建社区服务决策形成机制,通过发挥领导决策功能,在平衡基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织、社区民众等利益相关者以及在综合考虑社区人、财、物各种资源的基础上就“提供什么”“由谁提供”“提供给谁”以及“怎么提供”等社区服务事项进行决策。按照社区服务决策结果,基层党组织接下来需要构建具体的供给实现机制来实现社区服务的提供:一方面要充分发挥自身角色、功能与优势直接向社区成员提供服务,另一方面要积极领导、统筹、组织和协调社区服务多元供给主体,遵循分工合作、彼此协调的原则努力实现社区服务的高效供给。最后,对于社区服务供给效果的好坏,基层党组织需要构建社区服务效果评价机制来判定。除了依据制定的社区服务目标以及有关评价标准进行自我评价以外,更重要的是要让“最具发言权”的社区民众作为评价主体切实参与到社区服务结果评价中来。只有当社区民众对社区服务表示满意或认可时,该轮次的社区服务才表示阶段性结束。否则,应进入新一轮的社区服务供给过程。

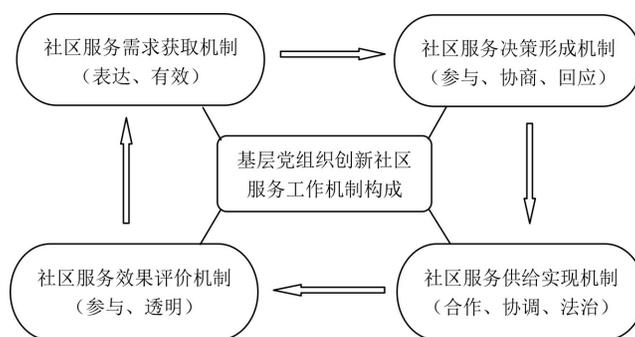


图1 基层党组织创新社区服务供给机制的理论框架

本文构建的基层党组织创新社区服务供给机制框架具有一定特色与价值。总体上讲,其是在治理理论视角下按照社区服务提供过程,同时立足基层党组织自身地位、功能、优势、特点等的基础上勾勒出的一幅基层党组织在新时期创新社区服务供给的工作路线图。透析这一基层党组织创新社区服务供给机制框架,可以发现其既继承了基层党组织“全心全意为人民服务”“从群众中来,到群众中去”“密切联系群众”等传统优良作风,又融入了适应当前社区体制与环境“治理”要求的参与、协商、合作、协调、法治、回应、透明等核心价值元素,因而对指导基层党组织开展社区服务工作具有重要意义。

(三)几个相关问题

基层党组织在提供社区服务过程中,必然与基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织等主体存在交集。事实上,正如前文对社区服务概念的界定,各种社区力量都是社区服务的提供主体。那么,基层党组织与其他社区服务提供主体在服务内容与服务方式上有什么不同,在角色与功能上存在什么差异,以及相互之间又是一种什么关系等,是基层党组织创新社区服务供给机制需要厘清的问题。

1. 基层党组织与其他组织在服务内容与服务方式上的不同

按照《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，基层党组织提供社区服务的内容包括服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员五个方面。其中，服务改革就是组织动员广大党员和群众推进改革，服务发展就是促进经济持续健康发展，服务民生就是为解决群众上学、看病、就业、养老、住房等实际困难提供服务，服务群众就是按照群众的需求和意愿提供服务，服务党员就是保障党员民主权利，并从思想、工作、生活上关心党员；提供社区服务的方式包括政策宣传、开展活动、组织动员、民主协商、耐心说服、典型示范、民情恳谈、基层走访、社区调研等。概而言之，基层党组织提供的社区服务是“一种从党组织的领导方式和执政方式角度来体现的、彰显‘全心全意为人民服务’宗旨理念的参与性和建设性服务”^[13]。基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织等其他组织提供社区服务的内容涉及基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育、残疾人基本公共服务等基本公共服务，以及构建基本公共服务、便民利民服务、志愿互助服务相衔接的社区服务体系^[14]；提供社区服务的方式包括政府方式、市场方式和社会方式以及三者的综合。值得指出，基层党组织与其他组织提供社区服务的内容与方式既具有区别，又具有重叠和相似之处。之所以具有区别，是因为不同组织的各自性质与地位决定了它们提供服务的分工与方式有所不同；之所以具有重叠和相似之处，是因为基层党组织提供社区服务的过程实际是一个整合多方力量的过程，即其他社区组织会在基层党组织施加影响的情况下提供社区服务。

2. 服务供给过程中基层党组织与其他组织的角色与功能差异

基层党组织提供社区服务是发挥服务群众功能的集中体现，但也与基层党组织在社区建设与管理中所具有的其他功能包括领导核心功能、整合社区共同利益功能和维护社区稳定功能等密不可分^[15]。与此同时，基层党组织在提供社区服务过程中扮演着领导者、统筹者、组织者、协调者、直接参与者等多重角色，并发挥着相应的全面领导社区各种力量、统筹整合社区各类资源、组织协调社区服务多元提供主体、直接参与提供社区服务等功能。基层政府主要扮演政策制定者、资金承担者、监督考核者、服务直接提供者等角色，并发挥相应的制定社区服务政策制度、提供社区服务所需资金、对社区服务实施监督考核、直接参与提供社区服务等功能。社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织等主要扮演社区服务参与提供者的角色并发挥相应的参与提供社区服务的功能。需要指出，上述区分的基层党组织和其他组织的角色与功能差异，是置于基层党组织提供社区服务的情形之中的。在社区服务由基层政府、社区居委会、社区企事业单位和社区社会组织独立完成或互相合作提供的情形之中，比如社区居委会提供的自治性社区服务，社区社会组织提供的公益性和志愿性社区服务，政府向社区组织购买公共服务等，并不一定符合或存在上述区分的不同组织之间的角色与功能差异。

3. 服务供给过程中基层党组织与其他组织的关系

基层党组织在提供社区服务过程中与基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会

组织等其他组织存在多种关系。一是领导与被领导的关系。“街道党(工)委和社区党支部(总支、党委)是党在街道、社区全部工作和战斗力的基础,是街道、社区各种组织和各项工作的领导核心。”^[19]《中国共产党章程》也规定:“街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。”^[20]因而社区服务提供过程中基层党组织与其他组织之间存在领导与被领导的关系;二是带动与被带动的关系。由党的“全心全意为人民服务”的宗旨决定,基层党组织相较其他社区组织在提供社区服务上具有更为强烈的使命感和责任感,这就能够有效转化为社区服务提供过程中对其他组织的带动作用 and 效应;三是组织协调与被组织协调的关系。基层党组织在社区服务提供过程中居于总体组织与协调的地位,相应地其他社区服务提供主体就处于被组织和协调的地位;四是合作共治的关系。基层党组织提供社区服务的过程是基层党组织与基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织等之间共同参与、彼此合作、协同共治的过程,因而存在合作共治的关系。

三、基层党组织创新社区服务供给机制的实践样本:以 C 市 J 区为例

笔者于 2016 年 6 月—8 月跟随课题组对 C 市 J 区开展了实地调研,发现其管辖一街道基层党组织在社区服务提供过程中探索总结的“五全工作法”,对于现阶段我国基层党组织创新社区服务供给机制具有重要启发和借鉴价值。

J 区位于 C 市东南部,幅员面积 61.12 平方公里,常住人口 67.87 万人,辖 16 个街道,59 个社区,是 C 市主城区之一^[19]。2008 年以来,J 区率先在 C 市提出并实施了街道管理体制、社区治理体制改革和社会组织管理体制“三大体制改革”,全面开展社会管理创新实践探索。在此背景下,J 区管辖一街道基层党组织从自身实际出发,针对“社区结构复杂化、群众需求多样化、邻里关系陌生化”的社区工作难题,围绕实现“知群众所想、为群众服务、让群众满意”的社区工作目标,通过一系列大胆实践探索总结了旨在更好提供社区服务的“五全工作法”。“五全工作法”先后得到 C 市和四川省相关部门高度认可,并在 J 区全区群众工作和社区服务中广泛推广^[20]。

(一)“五全工作法”的主要做法

“五全工作法”是对五种工作方法的形象化简称,这五种工作方法包括组织全覆盖、民情全掌握、服务全方位、活动全参与和评议全公开,其主要做法^[21]如下:

其一,组织全覆盖。街道党委遵循便于发挥作用和党员参加活动的原则,统筹优化设置辖区内各类党组织,将社区党组织升格为党委,同时将党支部延伸到楼宇、延伸到院落(小区)、延伸到“两新”组织(指新经济组织和新社会组织,下同),使党组织的活动和工作载体实现全覆盖,消除空白点和盲区。以该街道 W 社区为例,该社区党委以党建促进会为抓手,整合辖区企事业单位、小区院落和党员群众资源,建立了党总部 1 个,党支部 18 个,选举了小区自治组织 2 个,引进成立了社会组织 11 个^[22]。

其二,民情全掌握。为了全面、及时和有效掌握社区民众的服务诉求,社区党组织形成了三种常态化的社区民情获取方式。一是实行每天走访,社区党委成员要求每天深入院落(小区)、楼宇、“两新”组织、驻区单位,第一时间了解并掌握社区社情民情动态,做到找准工作的重难点;二是实行每周回应,社区党委每周召集党委成员召开一次工作碰头会,梳理、回应群众各种诉求;三是实行每月座谈,社区党委每月召开一次社区党建促进会、一次民情恳谈会、一次座谈交流会,定期交流、获取、汇总社区民众的服务诉求。据统计,通过实地走访以及社区网站、社区QQ群、小区信箱等方式,该街道一社区党组织在2013年共收集居民群众意见建议多达350余条^[24]。

其三,服务全方位。社区党组织针对社区居民服务需求分散化的特点,成立了辖区公共服务中心、社区综合服务中心和院落(小区)党群服务中心,并在此基础上主动开展党组织的关爱服务、协助开展政府的公共服务、指导开展标准化的物业服务和针对开展专业化的社会服务,着力满足社区民众的不同需求。除此外,为确保社区民众享受到便捷、高效和贴心的社区服务,社区党组织还推出“流动公共服务站”服务,缩小服务半径,让居民享受“零距离”便捷公共服务;通过设立“民情快递”服务站,街道、社区和小区院落三级联动、协同合作,促进社区服务高效供给;通过发挥“居民之家”作用,实行预约服务、代办服务、定时服务等方式,增强社区服务人性化^[25]。

其四,活动全参与。为满足社区民众不同类型的服务需求,社区党组织通过搭建文化引领、活动凝聚的群众参与平台的方式,积极引导和组织社区其他组织和居民个体共同开展三类活动:文体类活动、科普类宣传和公益类服务活动。以该街道W社区为例,在文体活动方面,通过开展“电影周”“社区文化节”“体育竞赛月”等社区教育活动,促进了社区邻里和谐团结;在科普活动方面,社区每年年底开展“最美阳台”“生态之家”等评比表彰活动,调动了居民热爱生活、关爱生态的积极性;在公益活动方面,社区发动全区十余支志愿服务队伍,组织召集了千余名党员志愿者和青年志愿者开展了“3.5学雷锋”“三关爱”(指关爱他人、关爱社会和关爱自然)“文明交通由我做起”等主题志愿活动^[26],极大激发了社区居民志愿服务的公益精神。

其五,评议全公开。为发现社区服务过程中存在的问题,改进和提升服务水平,社区党组织组织开展了多种社区服务评价活动。一是党员群众直评。每年全体党员和群众代表对述职的“两委”成员进行当场测评,以民意测试社区党组织成员为民服务质效;二是干部互评。每月利用工作交流会机会,开展工作人员之间互评活动;三是组织考评。上级党组织围绕服务群众、精神文明建设、社会治安综合治理等内容适时考评,促进党建工作落实。同时,为确保评议结果客观有效,评议过程坚持“两公开”:一是评议过程公开,邀请群众全过程参与,做到评议内容、项目、时间向居民群众公开;二是评议结果公开,通过党务公开栏、信息网络等多种方式,将评议结果向社会公开,接受群众监督^[27]。

(二)“五全工作法”对基层党组织创新社区服务供给机制的诠释

作为基层党组织开展社区服务的方法论,C市J区探索总结的“五全工作法”可以较好地

诠释本文构建的基层党组织创新社区服务供给机制框架。

从总体上看,“五全工作法”涵括了一个井然有序且相对完整的基层党组织提供社区服务工作过程,体现为首先搭建党组织工作载体或平台(即“组织全覆盖”),进而获取社区服务需求(即“民情全掌握”),然后向社区民众提供服务(即“服务全方位”和“活动全参与”),最后对所提供的社区服务进行评价(即“评议全公开”)。该过程中的每一环节不仅包含了特定的工作内容,而且有着规范化的工作方式,从而形成了基本的环节性机制,即依次为社区服务需求获取机制、社区服务供给实现机制和社区服务效果评价机制。凭借这些社区服务供给机制,基层党组织得以明确社区服务“提供什么”“由谁提供”“向谁提供”“如何提供”“提供效果怎样”等关键问题。同时,综观整个社区服务工作过程,还能给基层党组织以较强的流程感和重点感,有利于从全局上把握社区服务的提供。

具体而言,“民情全掌握”对应的社区服务需求获取机制突出了通过“自上而下”的方式了解和获取社区居民服务需求,体现为社区党员干部开展实地走访和调查,召开座谈会、交流会、工作碰头会等;“服务全方位”和“活动全参与”对应的社区服务供给实现机制,突出了社区服务方式和内容全面性以及服务过程参与性的特点,体现为既在服务供给过程中明确了党组织直接提供和参与提供的不同提供方式,以及提供的社区服务的不同类型,又通过开展回应居民需求的多样化服务活动以吸纳广泛的社区民众参与;“评议全公开”对应的社区服务效果评价机制,突出了服务评价主体多元化和评价信息透明化的特点,体现为上级党组织、党员、干部、群众等均作为社区服务的评价主体,评价过程及结果的信息均面向社区民众公开。而以上无论是社区服务需求获取机制,还是社区服务供给实现机制,或是社区服务效果评价机制,其运作过程均离不开组织全覆盖这一工作法为基层党组织搭建的工作平台和活动载体。

以上分析表明,“五全工作法”较好地诠释了前文构建的基层党组织创新社区服务供给机制框架,显示出基层党组织创新社区服务供给机制所产生的积极实践价值。尤其是“五全工作法”中的组织全覆盖,还给基层党组织创新社区服务供给机制带来了新的启示,即基层党组织创新社区服务供给机制必须以搭建组织载体为基础条件。不过,“五全工作法”尚存在一些不足。比如,缺少了社区服务决策形成机制,导致不能准确定位和清晰描述基层党组织做出社区服务决策的具体过程;再如,“民情全掌握”对应的社区服务需求获取机制主要依靠“自上而下”的方式获取社区民众服务需求,忽视了社区民众自主表达的“自下而上”方式;又如,整体上“五全工作法”强调了基层党组织提供社区服务过程的需求导向、参与、回应、民主、公开等“治理”要素,但对于分工、合作、协调、法治等“治理”要素几乎没有涉及;等等,这说明“五全工作法”需要在实践工作中进一步加以改进和完善。

四、基层党组织创新社区服务供给机制的现实着力点

从基层党组织创新社区服务供给机制的实践运行条件出发,结合C市J区“五全工作法”

的经验所得,提出以下促进基层党组织创新社区服务供给机制运转的现实着力点,以期加快基层服务型党组织的建设进程。

(一)优化基层党组织设置方式,为基层党组织开展社区服务活动提供平台载体

在我国经济社会转型背景下,传统按单位制设置的基层党组织设置模式已面临重重困难和严峻挑战,很难再适应现代基层社会治理需要。对基层党组织发挥服务群众功能而言,也必须以重新优化基层党组织设置为基础和前提,从而为基层党组织提供社区服务和开展服务活动提供必要的组织载体和平台。一方面,要按照党建科学化的基本要求,即遵循党的执政规律和科学发展的基本要义,对基层党组织设置模式中的设置依据、结构形式、隶属关系、预期功能等要素进行合理安排^[20];另一方面,必须适应我国经济社会变迁、民主政治发展以及基层社会治理的客观要求,创新和优化基层党组织的设置模式。

2015年5月29日,中共中央政治局召开会议审议通过的《中国共产党党组工作条例(试行)》明确规定:“在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立党组”^[21],这相比《中国共产党章程》对党组设立的规定,不难发现“社会组织”被明确纳入党组设立范围,由此体现了新时期党组织设置方式的与时俱进。目前,从全国各地基层党组织覆盖设置的方式来看,主要有三种^[22]:一是按照属地设置原则,在商务楼宇、商圈、集贸市场等非公从业人员密集的相关区域设立涵盖多个组织的党支部;二是按照领域与界别设置原则,依托人民团体、行业协会党委等枢纽性社会组织或商会设立党支部;三是按照单位为基础设置原则,在有三名党员的“两新”组织中单独设立党支部,或在两个以上的单位中组合建立联合党支部。显然,不同设置方式之间并非非此即彼的对立关系,而是可以搭配组合、互为补充、彼此增进的融合关系。具体到特定环境下的基层党组织设置,要按照发挥服务群众功能的目标要求,以便利于基层党组织提供社区服务和开展服务活动为原则,以充分整合社区各种力量和资源为核心,在立足社区实际、结合社区特点和发挥社区优势的基础上确定出基层党组织的最优设置方式,如此才能为基层党组织提供社区服务铺垫良好的组织基础。

(二)搭建“双向互动式”需求获取渠道,提升基层党组织社区服务需求获取能力

社区服务需求获取方式对基层党组织了解和掌握社区民众服务需求的效果构成直接影响。实践中,基层党组织往往倾向于通过党员干部“走基层”“接地气”“倾听民声”“问需于民”等方式获取民众服务需求,并以此作为党“密切联系群众”“保持同人民群众血肉联系”的优良传统作风。这在值得肯定的同时也必须指出,其仅代表了“自上而下”的需求获取方式,而忽视了依靠民众“自下而上”自主表达需求的方式。一般来讲,“自上而下”的方式要依靠党员干部的高度自觉性和良好道德性,是基层党组织“自我作为”的集中体现。与之不同,“自下而上”的方式则是社区民众发挥“主观能动性”,将其服务需求主动向基层党组织表达和反映出来,因而是基层党组织获取社区民众服务需求的一种不可或缺方式。综合上述,基层党组织只有通过构建包括“自上而下”和“自下而上”两种方式的“双向互动式”需求获取渠道,才能使了解和掌握社

区民众服务需求的效果最大化和最优化。

在构建“双向互动式”需求获取渠道的同时,基层党组织还应明确需求获取流程,促进获取社区民众服务需求流程化、规范化和标准化。按照需求信息获取的一般流程,可以把基层党组织获取社区民众服务需求信息流程设定为需求信息采集、需求信息整理和需求信息输出三个环节。在需求信息采集环节,基层党组织重在多渠道、多方式、广范围、有深度地收集社区民众的需求信息;在需求信息整理阶段,基层党组织重在将收集的分散、零碎、庞杂的需求信息进行整理,对同类或相近的服务需求进行归类,以便于有条理地掌握民众所需服务;在需求信息输出环节,基层党组织重在将收集并经整理的居民服务需求信息在上级、平级和下级党组织内部传递,同时也向基层政府、社区居委会、驻区单位、社区社会组织、社区企业等其他社区主体传递,确保能够提供社区服务的各种主体都能清楚知晓社区居民服务需求。经过以上三个环节,以期达到这样一种状态,即不仅社区民众的服务需求得以充分表达和反映,而且基层党组织以及其他社区服务主体也能准确和有效掌握社区民众服务需求信息,从而实现社区服务需求主体和社区服务供给主体之间最大程度的信息对称。

(三)注重社区服务决策过程的参与协商和利益平衡,保障基层党组织社区服务决策的民主性

基层党组织做出的社区服务决策直接关系到社区多元主体尤其是广大社区民众的切身利益,这就要求基层党组织必须确保社区服务决策过程的民主化。总体而言,基层党组织要制定形成并严格遵守社区服务的决策程序,确保决策过程的多元协商和民主参与,以及决策结果的利益平衡和公开透明,同时接受来自社区监督委员会、社区各类组织以及社区广大民众的监督。

具体来看,基层党组织首先要将重要的社区服务事项明确提上议事日程,进而在议事程序的导引下进入决策过程。根据党员代表议事会制度、社区党组织(党委)议事制度、社区事务协商议事制度、社区居民议事会制度等相关制度确立的议事规则,由基层党组织发挥领导核心和牵头作用,一方面开展基层党组织(党委)议事和党员代表议事,另一方面会同基层政府、社区居委会、驻区单位、社区社会组织、社区企业以及广大社区民众等其他社区主体开展议事。比如,一些地方基层党组织在议事决策过程中,探索成立了包括不同隶属关系的党组织和辖区内不同社区主体的议事决策机构,如北京市社区的党建协调委员会和上海市卢湾区成立的社区委员会⁹⁹,成为这方面的有益探索。在议事决策过程中,基层党组织要贯彻民主集中制度,坚持民主讨论、集中决议,尤其对于涉及社区建设和民众利益的重大事项,要通过召开听证会、座谈会、专项调研、专项咨询等方式广开言路、广听民声,认真听取和吸纳民众的不同意见及建议。同时,基层党组织与其他议事决策主体在议事决策过程中必须坚持平等关系,坚持平等议事和平等决策。基层党组织对于最后做出的重要社区服务决策,要做到充分考虑和平衡各方利益相关者的利益诉求,尽可能使各方利益诉求在决策结果中得到合理反映。以上整个议事决策过程,基层党组织还要充分公开相关议事决策信息,尤其是最终决策结果信息,同时自觉接受社

区相关监督方以及社区民众的监督。

(四)明确不同提供主体间的分工协作,增强基层党组织社区服务供给的法治保障

如前文所述,基层党组织提供社区服务或通过直接提供的方式,或通过参与提供的方式。在直接提供方式下,基层党组织主要是面向党组织内部,通过整合纵向和横向的不同党组织实现社区服务的提供。而在参与提供方式下,尽管基层党组织作为社区服务提供参与者身份出现,但在社区服务提供全局中仍然发挥着领导、统筹、组织、协调等作用,并与基层政府、社区街道、社区委员会、社区社会组织、社区志愿者队伍等其他社区服务提供主体配合和协同完成。为此需要重点考虑多元社区服务提供主体间的关系与格局也即分工与协作问题。

一方面,基层党组织居于领导核心地位,要善于通过自身优势积极发挥领导、统筹、组织、协调等功能和作用,充当社区服务提供的核心主体。另一方面,基层党组织要明确基层政府提供社区基本公共服务、志愿者组织提供志愿性服务、慈善组织提供资助性服务等的基本格局,对于拟提供的社区服务事项,统筹考虑其与上述社区服务提供主体之间的关系,寻找其共同点和结合点,进而将不同的社区服务提供主体联结起来。在这里,尤为关键的是要在明确各个服务提供主体的权力、责任与利益的基础上构建不同服务提供主体之间的分工与协作关系,具体包括基层党组织内部的分工与协作关系,基层党组织与其他社区服务提供主体之间的分工与协作关系,其他社区服务提供主体之间的分工与协作关系等。只有明确这几组分工与协作关系,才能保障社区服务供给的规范化运作,确保社区服务供给目标的顺利实现。进一步讲,明确社区服务供给主体间分工与协作关系,必须依靠法治予以保障,因为法治具有分配正义的功能,能对利益关系的形成与调整做出公正、公平、合理的安排^[90]。这对基层党组织与其他社区服务提供主体而言,意味着协同供给社区服务的过程就是一个彼此间分工与协作关系不断走向法治化的过程。并且可以说,只有当基层党组织与其他社区服务提供主体间分工与协作关系的法治化程度越高,才越能够促进和保障基层党组织与其他主体协同供给社区服务的实现。

(五)保障社区服务效果评价的主体多元和过程公开,促进基层党组织社区服务效果评价的制度化

基层党组织提供社区服务的效果需要通过社区服务评价进行检验,这也是构成基层党组织创新社区服务供给机制的重要环节。要保障基层党组织社区服务效果评价的可操作和可执行,关键在于构建完善的基层党组织社区服务效果评价制度,促进基层党组织社区服务效果评价的制度化。在此过程中,需要从以下两个方面着力。

一是保障社区服务效果评价的主体多元。从基层党组织开展社区服务效果评价的实践来看,评价主体一般包括基层党组织和广大社区民众两大评价主体。其中,基层党组织评价又可细分为党组织内部的自我评价和上级党组织的考核评价,往往具有执行力强、权威性高等优点,但容易因其内部运作的封闭性而导致可信度不足。相较而言,由社区服务的享有者——社区广大民众对基层党组织提供的社区服务开展评价具备评价效果好和可信度高的优点,可以弥补党组织评价的缺陷。故此,基层党组织开展社区服务评价时应将党组织评价

和社区民众评价结合起来,坚持评价主体的多元化。尤其是在社区民众评价还比较匮乏的社区服务效果评价实践中,基层党组织更应重视并加强社区民众评价的实施,让最具有发言权的社区民众真正成为社区服务效果评价的重要主体;二是保障社区服务效果评价全过程公开。基层党组织公开社区服务效果评价过程不仅是满足广大社区民众参与社区服务效果评价的需要,更是确保社区服务效果评价客观可信的必备条件。公开社区服务效果评价全过程具体包括评价过程的公开和评价结果的公开,评价过程的公开需要将相关评价信息予以充分公开,以满足社区民众参与社区服务评价需求。评价结果的公开则是维护社区民众知情权和接受社区民众监督的必然要求。总之,公开社区服务效果评价全过程,不仅有利于基层党组织将社区服务效果评价工作落到实处,也有利于社区服务评价结果得到广大社区民众的支持与认可。

五、结 语

作为新时期基层党组织的战略目标任务,加强基层服务型党组织建设的首要之义是面向广大社区民众提供满足其基本需求的公共服务。为了适应社区治理体制变迁和治理环境变化,基层党组织必须重塑社区服务供给机制,不仅在提供什么样的服务方面进行创新,而且在怎么提供服务方面谋求变革,如此才能更好发挥服务群众功能,并进而更好满足社区民众的服务需求。本文按照基层党组织提供社区服务的过程环节,同时融入新时期社区治理体制和治理环境要求的“治理”元素,将基层党组织创新社区服务供给机制框架构建为强调表达、有效的社区服务需求获取机制,强调参与、协商、回应的社区服务决策形成机制,强调合作、协调、法治的社区服务供给实现机制和强调参与、透明的社区服务效果评价机制。这一基层党组织创新社区服务供给机制的理论框架得到了C市J区的有力支撑,并被证明具有实践应用的可能与积极价值。为此,可以通过优化基层党组织设置方式、搭建“双向互动式”社区服务需求获取渠道、注重社区服务决策过程的参与协商和利益平衡、明确不同服务提供主体间的分工协作、保障社区服务效果评价的主体多元和过程公开等现实路径,促进基层党组织创新社区服务供给机制的实践形成并付诸运转,从而推动基层服务型党组织的建设进程。

本文侧重于从机制层面回答基层党组织如何提供社区服务的问题,并试图通过机制创新来给出基层党组织如何更好提供社区服务的答案。就本研究构建的基层党组织创新社区服务供给机制框架而言,还需要从实践中寻求更多案例的检验与支撑,并借此获得进一步的完善和深化。同时,基层党组织提供社区服务过程中与基层政府、社区居委会、社区企事业单位、社区社会组织等其他组织的职能边界、分工协作、互动耦合等问题值得在本文基础上进行更为深入的探究。此外,对于基层党组织如何提供以及如何更好提供社区服务的问题,除了本研究遵循的机制路径以外,还可以从制度、体系、体制以及组织、资源、流程、行为、文化等路径进行研究回答。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[N].人民日报,2012-11-18.
- [2] 关于加强基层服务型党组织建设的意见[N].人民日报,2014-05-29.
- [3] 吴梅芳.社区党组织的功能定位与实现途径[J].中州学刊,2014(7):32-35.
- [4] 梁妍慧.基层党组织功能的新定位新要求[J].理论视野,2014(6):1.
- [5] 徐迪,赵连章.社区治理中基层党组织建设的功能、挑战与对策[J].社会科学战线,2015(9):264-267.
- [6] 郁建兴,邱越.社区服务供给中的主体结构与创新——以宁波市镇海区招宝山街道“微民生”工程为例[J].中共浙江省委党校学报,2013(5):29-36.
- [7] 孙彩红.治理视角下的社区公共服务——基于深圳市南山区的案例分析[J].学习与探索,2015(3):63-68.
- [8] 龚裕军,李毅弘.城市社区党组织服务功能的优化路径——基于SWOT分析视角[J].理论导刊,2013(11):38-41.
- [9] 刘宗洪,朱佩明.基层服务型党组织的转型与发展:上海个案[J].重庆社会科学,2014(12):88-95.
- [10] 付建军.农村党组织创新公共服务职能:背景、路径与经验——基于豫西Z村的个案分析[J].西华大学学报(哲学社会科学版),2012(2):105-109.
- [11] 中国共产党章程[N].人民日报海外版,2012-11-19.
- [12] 郑杭生.中国特色社区建设与社会建设——一种社会学的分析[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2008(6):93-100.
- [13] 杨群红.城市街道社区服务型党组织建设创新研究[J].学习论坛,2014(8):14-19.
- [14] 贾春水,熊忠东.城市社区医疗服务多元供给模式探究[J].四川理工学院学报(社会科学版),2016(3):30-38.
- [15] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [16] 俞可平.从统治到治理[N].学习时报,2001-01-22.
- [17] 陈光.公共服务评价:理论与实践——首届中国公共服务评价国际研讨会综述[J].中国行政管理,2006(2):84-85.
- [18] 东方治.街道社区党建工作手册[M].国家行政学院出版社,2011.
- [19] 锦江区概况地图[EB/OL].(2015-04-24)[2016-11-22].<http://www.xzqh.org/html/show/sc/21640.html>
- [20] 林杰,何子蕊.成都锦江区“五全工作法”落地开花[N].中国改革报,2014-04-29.
- [21] 周娜.切实践行群众路线 锦江区启动“五全工作法”[EB/OL].(2014-02-25)[2016-11-22].http://cd.wenming.cn/xcxx/201402/t20140225_1033977.shtml
- [22] 李颖.摸准群众需求 事情办到心坎[N].成都日报,2014-02-17.
- [23] 杨金忠,姚晓熙.社区平安是每一个居民的福祉[N].成都日报,2014-07-31.
- [24] 严斌.志愿者行动,锦江风景独好[N].成都日报,2012-05-21.
- [25] 王丹.首创“五全工作法”群众满意率超95%[N].华西都市报,2015-01-23.
- [26] 胡小君.党建科学化视角下基层党组织设置模式的变迁与趋势[J].马克思主义与现实,2011(6):191-196.
- [27] 邹春霞.中央明确在社会组织中设党组[N].北京青年报,2015-05-30.
- [28] 张超.组织嵌入、合法性重构与功能拓展:中共在社区中的调适[D].清华大学,2014.
- [29] 陈怡.基层党组织在社区多元治理中的功能转型及实现路径[J].求实,2010(11):18-21.
- [30] 王乐泉.论改革与法治的关系[J].中国法学,2014(6):20-24.

责任编辑:陈于后

The Innovation of Community Service Supply Mechanism of Grass-roots Party Organization

——A case study of J District of C City

CHEN Chaobing¹, DAI Jiaxin^{1,2}

(1.School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China;

2. School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, New Jersey 08854, USA)

Abstract: The change of the system and environment of grass-roots social governance in new period of time has put forward new challenges to the grass-roots party organizations in playing the function of serving the masses and it requires that the government should take the innovation of community service supply mechanism as a breakthrough and strengthen the construction of grass -roots service -oriented party organizations. According to the process of providing community service by the grass -roots society party organization and combing with "governance" elements required by the grass-roots society governance structure and environment in new period of time at the same time, it is suggested to construct the frame of grass-roots party organization innovating community service supply mechanism as follows: emphasizing on effective and expressive acquisition mechanism of community service demand, community service decision making mechanism with participation, consultation and response, community service supply realization mechanism with cooperation, coordination and rule of law, and community service outcome evaluation mechanism with participation and transparency. For the theoretical frame of grass -roots party organization innovating community service supply mechanism above, the "five-full working method" explored and summed up by the grass-roots party organization in J district of C city during the practice of community service supply provides a reasonable interpretation, gives the realistic support of the theoretical frame above and shows a positive value in practice. Based on this, to promote the formation and the operation of the grass-roots party organization innovating community service supply mechanism and further promote the construction process of grass-roots service oriented party organizations, it is advisable to take the following realistic measures: optimizing the way of setting up the grass -roots party organization, building "two -way interactive" acquisition channel of community service needs, paying attention to the negotiation and balance of interests in the process of community service decision making, clearing function division and cooperation between different service providers, strengthening the legal protection of community service supply process, guaranteeing the subject pluralism and process disclosure of community service outcome evaluation.

Key words: grass-root party organization; governance theory; community service; supply mechanism; "five-full working method"