

从运动式到常态化:党建引领基层平安建设研究 ——基于对上海市A区B社区的考察

张佳威 马钰贺

【摘要】随着社会经济发展与治理形态的演变,平安建设逐渐成为基层治理体系的关键实践场域,临时性“集中整治”工具已难以应对基层急剧增加的公共安全风险,亟待向常态化的治理模式转型。以上海市A区B社区为切入点,通过个案研究剖析党建引领基层平安建设的治理实践创新。研究发现,在基层公共安全治理中,政党组织通过发挥领导核心作用,能够调动并整合各类主体与资源加入基层平安建设的运作过程,成功建立起解决基层治安难题的长效机制,实现从运动式整治向常态化治理的转型。本研究有助于深入理解运动式整治的发生基础和转型难点,以及政党如何通过自身建设引领权力条块协作与社会关系协同。

【关键词】基层平安建设;常态化治理;“田园模式”

一、问题意识与研究对象

现代社会在某种意义上是一种风险社会,特别是当前我国仍处于现代化转型的关键阶段,发展问题与安全问题并存,潜在交错的结构矛盾是各类公共安全隐患难以根除的肇因,并随时可能演化为突出的社会治理难题,持续影响着人民的安居乐业和国家的发展大局。增强忧患意识,做到居安思危,是我们治党治国必

须始终坚持的一个重大原则^①。由此,如何化解公共安全危机已成为当前国家和社会面临的重大课题,需要进行深入研究与探索。

“治政之要在于安民”,基层平安建设是近年来党中央提出的由各级党委政府组织全民参与与维护社会稳定的一项群众性创建活动。作为基层平安建设的重要一环,平安社区建设事关基层百姓的安全感、信任度和满意度,是基层治理体系与治理能力现代化建设的重要内容。但

作者简介:张佳威,华东政法大学政府管理学院助理研究员。研究方向:政治发展、中国国家治理。马钰贺,华东政法大学政府管理学院硕士研究生。研究方向:基层治理。

长期以来,平安社区建设盛行运动之风,比如为解决盗窃、群租、违建等顽疾的过程中开展定期或不定期的集中整治工作,而与之相对的是常态化治理体制和机制却普遍缺位,因此社区平安治理的主体往往会陷入对运动式整治工具的依赖,以致大量出现职能错位、越位甚至缺位的现象,难以达到基层公共安全长效治理的目标。2021年4月,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,提出要把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面,全面完善党建引领基层治理机制^①。事实上,自党的十八大以来,“党建引领”已然成为推进基层治理创新的重要抓手。那么,基层平安建设中的运动式整治为何难以保持?如何通过强化党组织的建设有效推动治理模式的常态化转型?在此过程中如何联结基层治理中的“赋能”与“自治”问题?这是本研究关注的重点内容。

A区位于上海市中部,面积超过370平方公里,下辖9个镇、4个街道,根据第七次人口普查结果,全区人口超过265万。作为上海市交通最为便利、经济最为发达的行政区之一,A区的大部分区域在《上海市城市总体规划(2017—2035年)》中已被划入主城区,与其他行政区相比,资源要素导入和流动规模位列前茅。也因此,A区的平安建设工作任务相对繁重,难度也更高。B社区的开发始于20世纪90年代,目前是上海最大的单体小区之一,有着上万户、近5万人口的常住居民,曾是A区公共安全问题最为突出的小区。根据相关部门的数据,在基层平安建设工作有明显突破之前,B社区群租逾1600户,噪声、卫生、停车等问题突出,区域内“居改非”问题泛滥,无照经营普遍,公共设施几近瘫痪。其中,入室盗窃问题最为严重,甚至大案频发,2015年全年报案量逾180起,居民安全感普遍较低。虽然自2009年起A区相关执法部门对B社区的群租、违拆违建和入室盗窃等突出问题的专项整治就从未间断,但效果无

法持续,问题经常反复,B社区在全区中的治安“老大难”面貌没能得到根本扭转。

2013年9月,A区公安分局T派出所率先开展创新试点,成功改善了辖区内绝大多数社区的治安状况,受到区政法委、综合治理委员会的关注和跟踪指导。区政法委推动相关职能部门不断丰富工作内涵,将“党建引领”要素注入平安建设活动,成功培育出一种基层平安建设模式——“田园模式”,并于2015年至2017年在各居民区特别是在以B社区为代表的重点小区大力推广。B社区结合自身实际深入学习“田园模式”,协调多部门共同开展工作,发动群众参与治理,充分夯实综合治理工作基础,摆脱了对各类集中整治工具的依赖,形成“四位一体”的常态化安全治理机制和协同治理模式,因此被评为2017年中国(上海)社会治理创新最佳案例。2019年,全年接报入室盗窃案件仅4起,标志着在运动式整治模式下长期无法解决的顽疾得到了有效治理,成效显著。B社区党建引领平安建设的经验做法也得到了A区乃至上海市相关部门的认可。

笔者曾于2018年和2020年先后两次进入A区进行为期两个多月的实地调研(其中对B社区的走访超过40天),对平安建设过程中的诸多政策设计和政策执行当事人、小区居民、业委会成员、物业公司人员等进行深度访谈,获得了较为丰富的一手资料。笔者认为,在上海市A区推广的基层平安建设创新模式中,党建引领已经成为搭建高效治理体系的关键环节,从过去由执法部门自上而下发起的频繁集中整治运动,转变为社区自查与行政指导相结合的协同治理模式,充分利用政党力量实现了行政执法资源与基层自治资源的积聚,为我们观察运动式整治工具的转型提供了很好的窗口。就此,本研究将对上海市A区B社区的平安社区建设实践展开全景式分析,着重剖析在党建引领下发动居民参与、统合执法力量的实现路径。

二、运动式整治模式转型： 对既有研究的检讨

(一)运动式整治模式研究

与依托科层制组织结构的常规治理形态不同,运动式整治是由掌握治理资源和政治权威的决策集团或领导层自上而下地整合组织资源、启动政治动员进行治理的方式。因此,运动式整治某种程度上是基于政权超凡禀赋和国家卡理斯玛权威的“非常态社会”的产物^[14]。而长期以来治理资源供给无法满足社会需求,是政府在面对复杂公共事务时倾向于采用运动式治理模式的一大肇因^[5]。尤其在基层治理场域中,这种本身基于非正式制度的治理技术和路径往往转化成为一种应急的“正式”制度^[6]。

然而,由于运动式整治模式显见的难以调和的紧张关系和困境^[7],补充新的治理工具、推动运动式整治模式转型的呼声渐成主流,学术界围绕这一命题形成了两类主要论点。

其一,治理目标与治理能力不匹配是管理者依赖运动式整治模式的根源。在普遍以结果为导向的实践中,管理者缺乏推动运动式整治模式向常态化治理模式转变的动机,因此来自更高层级的外在压力被视作治理工具和机制转型的必要条件^[8]。但是,在顶层设计的制度运作过程中,运动式整治同样可能会被理解成一种为更高层级政府创新常规治理手段争取时间和空间的政策工具^[9]。显然,运动式整治的逻辑一旦不受干预,就很容易迅速扩张,因而试图依靠更高层级的外在压力来实现治理工具和机制转型的思路,不仅无法针对性地解决大量属地难题,而且在治理能力供给方面仍旧依赖原有的治理主体,没有对运动式整治的生成土壤进行有效改造,反而加大了体制僵化的风险。

其二,跳出运动式整治思维的关键是社会治理要摆脱对行政资源的重度依赖^[10]。在未来的改革和发展中,一方面,要尽可能引入外部力量,推动社会治理体系从“行政主导为主、动员

社会为辅”,转向常态化的多元参与,特别是通过激活政党在基层治理中的作用,构造政党领导下的多主体协调参与机制^[11];另一方面,有效遏制职能割裂以及公共政策和公共服务“碎片化”的不良趋势,是推动运动式整治转向整体性协作治理,进而促进行政体制的激励模式成为治理导向的关键,如此才有可能对高度职责同构下运动式整治的发生基础实行进一步的改造。

(二)党建引领社会治理研究

近年来“党建引领社会治理”已被学界认为是实现基层运动式整治转型的理论突破口之一。总的来看,在吸纳西方治理理论与深耕国内社会治理现实经验的基础上,将政党引入社会治理研究并作为核心变量以观察其作用和影响的研究成果非常丰富。

首先,不少学者以社区党建的整合性功能为切入口,认为政党在整合基层治理资源的各个环节中已扮演不可替代的角色。这是由于政党的全面领导属性使其能够克服资源分散引致的总体能力不足问题,从能力供给上缓解基层对运动式整治模式的依赖。具体而言,社区党建以问题为导向突出价值整合,将党建工作程序与民主协商机制有机结合,以渠道供给和平台建设助力多元价值聚合^[11]。在此基础上实现了一定程度的组织结构与服务功能的互嵌。其中,刘建军和李小雨在分析了上海市爱建居民区的案例后指出:“党建引领将社区中的多种组织(例如居民委员会、业委会、物业公司、群众团队、志愿者组织等)有机地整合起来,为各种议题的解决缔造了一个协商共治的平台。”^[12]曹海军则进一步揭示了党组织“一核多能”的影响——作为社区治理的核心政治主体,党组织适应新时代和新常态的要求,发挥领导核心和战斗堡垒作用,不断延伸、拓展服务功能^[13]。

其次,从弥补基层治理责任缺位的视角出发,一些研究认为,通过加强政党建设能够提升治理主体的属地特征,在结构功能上保证行政资源和治理技术的有效下沉,避免基层治理主

体悬浮的困境。实践中,依托技术力量实现区域内态势感知与风险研判全覆盖的网格化管理,已发展成为全国普遍的“服务下沉”模式^[14],各地纷纷以政府购买的方式统一招聘全职社区工作者来承担行政管理和服务工作。但是囿于全能主义传统对执行高效性的要求^[15],在基层治理体系尚未健全的情况下,行政权力下沉可能引致管理责任的无序扩张,而通过加强基层党组织建设,恰有助于统合并明确管理主体的责任,减少基层治理过程中避责和推诿行为的发生。

最后,强化基层党建能够拓宽居民参与社区治理的制度化渠道,是净化运动式整治土壤的关键环节。政党作为基层参与式治理的领导力量,能够利用其影响力带动社区居民的直接参与,也可以通过搭建平台、畅通渠道、健全制度等,间接引导社区居民合法、有序地参与到社会事务的决策与监督中来^[16]。据杨妍和王江伟的观察,以社区居民协商议事制度为代表的这类内含协商民主要素的创新治理工具,在实践中反馈良好,已经成为政党加强自身组织建设和有效引导社区居民参与公共事务的重要平台^[17]。

三、平安社区建设中的一般问题

概而论之,基层平安建设是通过采取技术下沉、行政强制、群众动员等多种举措,促使创建区域或创建单位实现治安有效提升的治理过程。其中,平安社区就是基层平安建设工作的核心内容之一。根据实地调研结果我们认为,过去A区B社区的平安建设基本以专项治理、集中整治的运动模式为主,搭配旨在整合常规治理机制的“网格”,这种惯性虽然解决了平安建设工作中“形式主义”的部分难题,但正如一些学者所言,运动模式也逐渐被原有体系所吸纳,成为并创造出更多稳定的“仪式”,基层治理最终存在陷入科层常规治理运动化和运动型治理常规化的双重危险^[18]。

(一)传统治理结构的困境

作为社区治理体系中的核心内容,社区平

安治理以居住安全为根本目标,涉及居住矛盾、群租群居、违拆违建、违法犯罪等治理难题。因此,与其他工作相比,社区平安建设更须注重“常策”,建立长效的预防机制,并依托各类治理主体动员广大社区居民参与其中。这也恰恰是社区治理的真正“大考”。

然而,在B社区传统的治理结构中,居委会、业委会与物业公司之间各自为战,极度缺乏联动。

其一,本该担负起基层群众自治工作的居委会却没有“牙齿”。由于按照自上而下的行政逻辑分配资源,居委会在常态化治理中的支撑效应并不均衡,其介入性干预往往是无力的。

虽然涉及大家的共同安全利益,但毕竟要涨管理费,居委再动员也不见得有什么用……别的社区有用物业共有收益装摄像探头的,但我们这边的电梯广告收入不多,而且也得等到业主大会才能决定,居委会想做事很难的。

(访谈记录:A20180417 A区B社区工作人员)

其二,业主间的邻里联系孱弱,很难自发形成治理共同体,业主组织更是无从谈起,业主相对弱势的处境使得其在社区平安治理中无法有效参与和监督。更糟糕的是,很多社区居民转而开始质疑业委会能否真正代表业主的权益和诉求,甚至质疑业委会的合法性。由于缺乏制度规范,B社区第二届业委会成员迫于压力先后辞职,最后只剩业委会负责人只身维持各类事务,这种状态持续了相当长的时间。但实际上该业委会负责人在居民中的威望也不高,业委会的决定经常遭到否决,以致大量社区公共事务延宕。

其三,社区安保主要由保安公司负责,业主方与物业公司订立合同,约定相关物业服务,再由物业公司把安保业务外包给保安公司,实质上是一种“俱乐部物品”形式的公共服务。在城

市基层治理从单位制演变到社区制的过程中,经由房地产开发和市场化的物业管理运作,居民区安保基础设施建设和公共安全保障服务供给逐渐脱钩,私人利益外的联系断层和相关规范的缺失,使得物业与保安公司在参与平安治理方面缺乏根本动力。

公安那边有新要求我们肯定是配合的,但是装探头得花钱,业主们不愿意涨管理费的话,我们总不能自己贴钱装吧?本来很多业主就不理解我们的工作难处,要是强行提高管理费,他们肯定要在业主大会上抵制的。

(访谈记录:A20180417 A区B社区物业公司经理)

总之,在B社区旧有的治理结构中,物业公司、居委会以及业委会非但没有形成合力,反而时常空转,导致问题重重且难以化解。这是集中整治的运动模式频繁出场的重要原因。

(二)网格的“失位”与“错位”

网格在传统平安建设中的职能定位宽泛而模糊,实际运作中不仅存在低效下沉的问题,而且有演变为运动式整治模式新载体的风险。依靠自上而下的推动和动员,通过不断引入和升级精细化技术手段,上海市自2005年逐步建立起网格管理系统,并在后续出台的《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》中明确了城市网格化综合管理的相关职能。显然,网格已经被定位成因应复杂社会治理的工具。但据笔者观察,在A区过去的各类平安建设活动中,网格治理悬浮问题较为突出。

1. 网格未能发挥处置突发问题的优势

无论是组织形式层面还是人员性质层面,网格本身没有依法赋予的行政权力,但是网格的设置实际上是按照行政系统的运作逻辑逐级向下安排,其任务尤其非常规性质的任务大多来自上级的层层分解和指派,并且接受上级对

完成结果的监督和考核。因此,网格在运作中往往需要协调政府职能部门、街道办或镇政府及其派出机构。

我们会定期去巡查,发现问题后把问题拍下来按类别上传到信息化平台,后台工作人员会将其分派到相关责任单位去处置,不过有的问题责任单位自己也处置不了,需要找执法组。

(访谈记录:A20180419 A区某镇城市综合运行中心网格员)

可见,在瞬息万变的实践场域,网格员很可能成为“旁观者”,由此凸显出网格治理的悬浮困境。

2. 管理条线的相对独立引发新的治理碎片化难题

网格化管理的核心目标之一在于扎根基层,通过整合资源和再造流程克服治理碎片化问题。但是在传统的平安建设实践中,网格的扎根性往往易被其行政性所遮蔽。

工作怎么开展都是区里面确定好的,我们按照程序去监控并发现问题,然后协调处置监督反馈。

(访谈记录:A20180419 A区某镇城市综合运行中心网格员)

由于网格指挥中心是一个单独的命令系统,显而易见地增加了“条”的数量,催生了新的碎片结构。这恰恰证明,网格建设还存在很大的改进空间。

3. 网格被当作集中整治运动的新载体

网格成为运动式整治的载体,加上社会信任度不足,很多治理难题的“耐药性”反而增强。在既有治理体系难以预防各类社区治安问题发生的情境中,群租、居改非、违章搭建等乱象在B社区频发。A区基于问题导向,试图通过各类

集中整治专项行动来控制日益恶化的局面,其中就包括常见的治安巡查宣防、集中清查打击、私搭乱建与违章建筑专项整治等。在这些集中整治专项行动中,由各级网格管理中心牵头协调多个领域的相关单位成了惯习,常态化治理中的网格遂变成运动整治模式的新载体。但是,网格在整合治理资源尤其是引导社区居民主动配合整治工作的环节中并无突出成效,仍然沿着依赖上级指挥、行政资源短时间积聚的老路运作。直到2014年末,B社区的“三防”建设依然处于瘫痪状态,B社区依然是A区乃至上海市知名的“老大难”社区。

集中整治到底有用没有?我觉得是有的,他们会前期摸排,制定工作方案后上门排查、核实,然后联系房东、物业公司和中介公司整改。但那只是一时的,没过几天中介又重新在屋子里拉上隔板了。整治得多了,中介摸清了网格员的行动规律,就会在工作组行动前做好准备,等风头过去,该怎么样还是怎么样。

(访谈记录:A20180419 A区B社区综治办主任)

由于网格并没有对过去的运动式整治模式加以升级,相关问题的长效预防机制依旧难以建立,因此治理难题出现反弹实属正常。不仅如此,在运动式整治模式中越发“积极”的网格,正加剧着其相对于基层社会的外生属性。网格虽然在一定程度上实现了行政资源下沉和技术对基层治理的嵌入,却难以在日常工作中凝聚社会力量,提升管治权威,因此居民对网格的信任度并不高。

当然会有人有意见。有的市民对技防设备的普及有意见,不同意物业装那么多监控;还有的市民不认识传感器,或有意或无意把设备弄坏。不过一旦发生什么事情,

他们倒是很积极地要求调监控……我们的设备是为了满足精细化的治理要求,但不少市民认为是侵犯个人隐私。

(访谈记录:A20180419 A区某镇城市综合运行中心网格员)

总之,由于传统网格化管理中的一些局限性以及运动式整治中的误用所造成的不良观感,B社区虽然很早就被纳入所属镇的网格管理,并建立起视频指挥、信息管理和视频巡逻等系统平台,但是各类治安问题仍然频发,平安社区创建工作一度受挫,收效甚微。

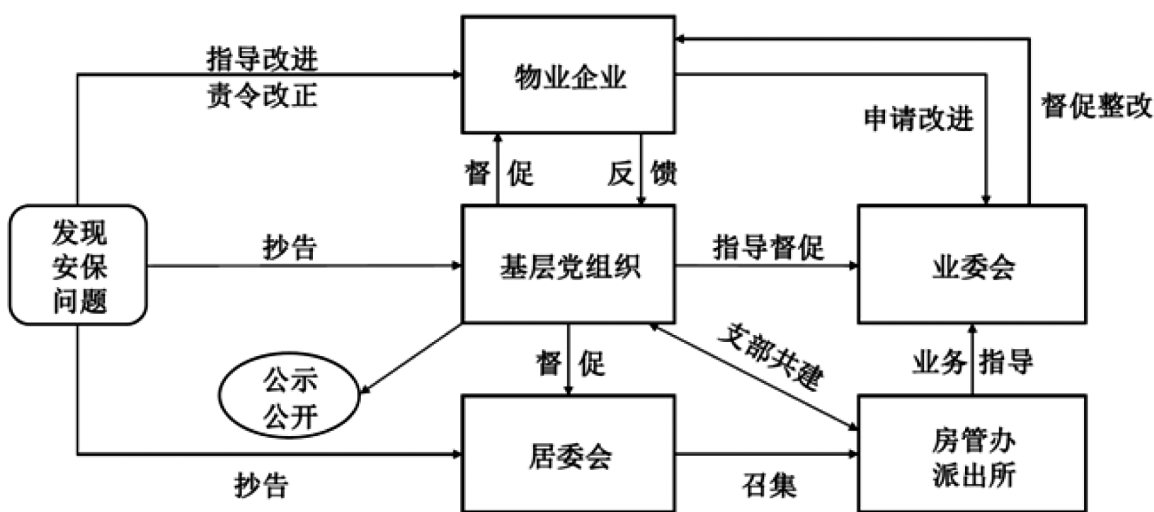
四、党建引领： 开创B社区平安建设新局面

B社区平安建设的困境在2015年至2016年终于迎来转机。A区对“田园模式”的普遍推广是B社区创新平安建设模式的基本背景,在外部压力和内生需求的双重驱动下,B社区自身的行动自主性也不断得到强化。

(一)“田园模式”的生成与推进

“田园模式”发源于A区T派出所通过加强行政指导推动物业企业整治社区安保的基层创新,A区政法委在肯定其联防联控特征的基础上,将其发展为由社区党组织牵头,政党组织、居委会、业委会、物业企业“四位一体”的协同平台,通过公安、房管、司法等部门的依法履职,完善小区物防、技防、人防“三防”措施等的常态化治理模式,对社区安全隐患和入室盗窃等犯罪行为加强预警,提前防范,及时发现,积极响应,A区整体的社区平安建设卓有成效。

相关数据显示,在“田园模式”最初推广的两年中,A区的业委会成立率就从55%上升到90%,基本完成社区“四位一体”治理体系的搭建,有效发动群众改善小区“三防”设施,形成了以小区公共资金为主、财政投入为补充(在部分试点社区甚至实现了零财政投入)的良性安全治理。2016年,A区人民宅盗窃案同比下降

图1 “田园模式”中的协同治理运作流程^①

33.6%，零发案小区从115个增加到384个，大量区级平安示范社区得到创建和巩固。2017年，全区人民宅盗窃案同比下降52.5%，一批曾经的治安防控“老大难”社区，问题得到了有效解决。自当年7月起，A区每半年发布一次“平安指数”，至2022年1月共发布11次，发布数据清晰地展现出A区平安建设的突出成绩：报警总量持续下降，2019年较2017年下降24%，2021年较2019年下降16.9%。可见，由A区建立的“党委牵头、政府主导、部门协同、社会参与、全民行动”的动态隐患清零工作模式，显然有别于传统的集中整治和专项治理，成为一种可复制的常态化长效机制。

B社区所在镇党委和镇政府按照统一部署很快建立起社区基本管理单元，积极推进行政力量和服务资源下沉，发动整合多元主体参与社区协同治理，逐步形成以居委党组织为领导核心，各职能部门工作站、社区居民、物业公司、社区两新组织等共同参与的，政府履职与居民自治充分融合的社区治理新格局，改变了社区原有的治理结构。具体来说，在B社区建立的社区基本管理单元是郊区城市化区域相对集中、边界相对明晰、人口规模较大、管理服务相

对独立的人口集聚区域，配置和承载了区域化的城市基本公共服务职能。虽然社区基本管理单元是非行政层级单元，但是城管、公安、市场监管等执法管理力量纷纷进驻，在社区设立工作室直接对接相关事务；执法人员的编制虽然还在相关职能部门，但服务对象限定为社区居民。工作场域完全下沉，使得过去常态化平安建设中最为缺乏的行政执法力量得到极大补充，可以及时介入和处置治理难题。

（二）政党对治理流程的统筹再造

过去只有在运动式整治模式中才能集合起的行政资源如何配置到常态化治理结构中？通过政党建设，党建引领如何化解传统平安建设工作中资源不足的难题？

首先，B社区以社区党委为核心建立了服务社区居民的工作平台和联动机制，每周定期召开社区综合治理联席会议，听取相关职能部门工作站通报平安建设的推进情况，并协调解决工作中的难点、痛点，成功做到“大事不出基本单元”。

社区党委连接了镇党委与居民区党组织，以社区党委为领导核心的党建平台既

^①图1为2018年4月笔者根据A区政法委综治办提供的资料自制。

推动了政府行政服务下沉,又促进了区域化大党建,还服务了社区协同治理,是沟通政府与社会、统筹治理资源的关键角色。

(访谈记录:A20200904 A区B社区党委专职副书记)

实践中,B社区政党组织通过加强党的自身建设,尤其是加强学习能力和服务能力,使得社区基本管理单元内的各类资源有了常态化运作的可靠载体和机制。为了推动下沉的强制力量有效融入区域化管理服务过程,党组织还发挥出思想宣传和议程设置方面的独特作用,推动各类主体集中公开公示工作进度和执法情况,并结合实际需要将法律法规的原则性表述细化为本社区内各类主体的具体工作程序与操作标准,显著提升了居民对社区工作的认同度,破解了一度困扰社区公共安全治理的信任难题。

其次,为了预防社区自治组织与公安部门、物业企业在平安建设中出现大的分歧,B社区党委下设的四个居民区党支部均由社区民警担任支部副书记,通过角色转换使得社区民警从平安建设的执行者变成组织者。积极打造“红色物业”,成立物业活动型党支部,以物业企业党员带动物业企业积极参与到与业委会的相互支持中。此外,B社区党组织还通过支部共建的形式邀请房管专管员、司法调解员、顾问律师等参加社区“四位一体”例会,促使他们深度参与重大事项的评审工作。

整体上看,B社区党建引领协同治理以社区基层党组织为核心,以社区公共安全这一利益关联点为抓手,依靠组织优势搭建平台,推动社区各类主体协同参与,依靠集中宣传手段提升居民对社区工作的认同和支持,依靠党员先锋模范作用推进具体工作的实施,并依靠支部共建共享引入专业力量,为社区事务提供法治保障,形成了高效的常态化治理机制,对社区安全问题做到了有效预防和及时处置。随着这一

模式在B社区的成功实践,A区进一步总结经验,不断深化制度设计标准,并在全区推广。

五、余论

运动式整治模式是传统管理体系无法适应复杂社会的属地化协同治理需要的产物,而机构设置与行政职能的刚性使得各级政府面对综合性突出问题时,往往被迫选择发起运动以实现政治目标。因此,运动式整治的转型既需要向基层政府(及其派出机构)放权赋能,以实现权责统一和有效激励;又需要寻求一种嵌入社会自治的治理模式,以协调政治权威与有效治理的平衡。

强化政党建设和政治引领便是一种推动治理手段从运动式向常态化转型的可靠路径。本文以上海市A区B社区党建引领平安建设为例,分析原有运动式整治模式的发生基础与困境,以及如何通过加强基层党建、发挥政治引领作用推动运动式整治模式的转型。研究发现,在平安社区建设实践中,政党组织对群众参与、多元共治与条块协作等方面进行了有效赋能,推动工作体制和机制的升级创新。而在此之前,由于行政资源低效下沉和社区的信任困局,B社区的平安建设面临群众参与度低、多元治理主体协同困难、行政条块缺乏协作等问题,最终不得不依赖于频繁的集中整治运动以遏制社会治安恶化的趋势,但该种模式并没有从根本上建立起社区安全的长效治理机制,而且呈现出收益的边际效率递减特征,使B社区陷入安全治理困境。本文认为,党建引领突破了原有的治理路径,在加强政党建设的过程中,政党强大的思想动员和组织能力推动B社区建立起常态化联动工作机制,形成了群众积极参与、各类组织协商共治、行政条块区域化高效协作的治理局面,从整体上推动平安社区建设从运动式整治模式向常态化治理方式的转型。

本研究基于个案进行经验分析,难免存在一些局限性。首先,B社区是一个规模达数万人

的超大社区,相比集中整治而言,政党组织介入可能会出现单位治理成本相对较低的情况,这是该社区创新治理模式的重要前提。那么,社区体量上的差别是否会对治理转型产生影响?这一问题还需进一步的比较研究和深入探讨。其次,B社区位于上海市近郊的城乡结合部,外来人口多,流动性强,居民成分复杂,乡土性的人际网络较为薄弱,这可能是有利于政党组织聚合各类资源(尤其是自治资源)的重要条件。那

么,如果面对一种具有竞争性的传统“熟人社会”,情况又会如何?因此,党建引领模式进一步推广的效果还有待实践检验。最后,政党组织在B社区的成功实践与原先各类组织尤其是下沉到社区的行政执法队伍中的党员自身特性密切相关,其中很多党员在没有物质激励的情况下依然能够保持积极活跃的参与状态。如果忽略这一关键条件,单纯从成本-收益的视角出发,将无法全面掌握该案例的实际意义。

【参考文献】

- [1] 习近平:坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路[EB/OL].(2014-04-15)[2022-10-19].<https://www.rmzxb.com.cn/sy/jrtt/2014/04/15/316232.shtml>.
- [2] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL].(2021-07-11)[2022-10-19].http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm.
- [3] 冯仕政.中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释[J].开放时代,2011(1):73-97.
- [4] 唐皇凤.常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J].开放时代,2007(3):115-129.
- [5] 王沪宁.社会资源总量与社会调控:中国意义[J].复旦学报(社会科学版),1990(4):2-11+35.
- [6] 欧阳静.论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J].开放时代,2014(6):180-190+9.
- [7] 黄其松,杨志军.新型常态治理:推进国家治理现代化的转型之道[J].探索,2015(1):83-88.
- [8] 陈恩.常规治理何以替代运动式治理——基于一个县计划生育史的考察[J].社会学评论,2015(5):63-77.
- [9] 任星欣,余嘉俊,施祖麟.制度建设中的运动式治理——对运动式治理的再思考[J].公共管理评论,2015(2):75-85.
- [10] 赵聚军,王智睿.职责同构视角下运动式环境治理常规化的形成与转型——以S市大气污染防治为案例[J].经济社会体制比较,2020(1):93-100.
- [11] 叶本乾,万芹.新时代党建引领城市社区治理的逻辑契合和路径选择[J].党政研究,2018(6):39-45.
- [12] 刘建军,李小雨.城市的风度:城市生活垃圾分类治理与社区善治——以上海市爱建居民区为例[J].河南社会科学,2019(1):94-102.
- [13] 曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(1):95-98.
- [14] 吴晓林.治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J].中国行政管理,2019(7):54-61.
- [15] 席晓勤,郭坚刚.全能主义政治与后全能主义社会的国家构建[J].中共浙江省委党校学报,2003(4):15-20.
- [16] 王海荣,闫辰.党建引领城市社区治理创新:问题与发展[J].中共福建省委党校学报,2018(2):46-55.
- [17] 杨妍,王江伟.基层党建引领城市社区治理:现实困境 实践创新与可行路径[J].理论视野,2019(4):78-85.
- [18] 倪星,原超.地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于S市市监局“清无”专项行动的分析[J].公共行政评论,2014(2):70-96+171-172.

From Mobilization to Normalization: Study on the Transformation of CPC Leading Security Construction

——An Investigation on Community B of District A in Shanghai

ZHANG Jiawei, MA Yuhe

[Abstract] With the development of economy and society and the evolution of social form, community security construction has gradually become the key practice field of grass-roots governance. The grid management and centralized regulation, which were designed to temporarily break through the shackles of section management, have been difficult to cope with the rapidly increasing public security risks of grass-roots communities, and it is urgent to transform to a normalized governance mode. This paper takes community B as the starting point, and analyzes the governance mode innovation of community security construction led by Party building in district A of Shanghai through case study. The study found that in the practice of community public security governance, political party organizations have successfully established a long-term governance mechanism for community security problems by playing their leading core role, mobilizing and integrating various subjects, and resources to participate in community security construction, and realized the transformation from campaign-style governance to normalized governance. The research is helpful to deeply understand the occurrence basis and transformation of campaign-style governance, and how the party building leads the coordination between the departments and the society.

[Key words] security construction; mobilization rectification; Tianyuan model; social security governance