

# 中国城市社区党组织与 居委会相互关系研究

□ 王浦劬 李天龙

北京大学 政府管理学院 北京 100871

中国城市社区党组织与居委会的关系经历了从党居不分到相互分离和各自运行,再到高度融合的党居一体化历史循环。这一发展和变化过程,是党和国家治理体系发展在社区微观治理结构中的体现,也是不同历史条件下中国城市社区治理螺旋式发展的实践逻辑的结果。

## 一、社区党组织与居委会的结构关系

社区党组织与居委会基于自身的属性及职能,形成了相互之间的组织结构关系。这种组织结构关系通常具有两个维度:一是组织间融合的结构关系;二是组织各有分工的结构关系。

首先,社区党组织处于领导地位,与居委会形成特殊的领导与被领导关系。从本质上来看,这种关系是特定的党群领导关系。一方面,社区党组织作为党在社区的基层组织,领导包括居委会在内的社区所有组织。另一方面,由于居委会承担基层政府的辅助性行政职能,这就给社区党组织对于居委会的领导在一定程度上染上了特定的党政关系特色,使得两者的领导与被领导关系,既有党领导和支持人民自我管理的属性,又有党领导和部署实施基层政府行政工作的特性。

其次,社区党组织与居委会在结构上相互融合。社区党组织和居委会的关系,既是两个社区基层组织之间的关系,也是相互融合形成一体结构的双重构成要素之间的关系。一是组织结构融合。社区党组织与居委会两个基层组织构成相对简单,常职工作人员相互之间不存在纵向科层和隶属关系,在加强党对于社区治理全面领导的大背景下,社区党组织和居委会的组织融合成为必然趋势。二是办公场所一体化。社区管辖范围相对较小,层级简单,办公人员较少,基于加强队伍建设、集中服务群众和节约办公资源等多种原因,社区办公场所一体化是较为适宜的选择。三是工作一体化。社区的日常事务繁杂而具体,但工作的同质性和相关度也较高。实践经验显示,社区工作

一体化有助于社区党组织对于社区治理的领导,有利于社区治理决策和实施的优效和高效。

再次,社区党组织支持和保障居委会自主发挥基层群众自治组织作用,居委会服从并且支持社区党组织的领导。社区党组织在法律框架内实施对于社区治理和服务的总体领导,居委会作为基层群众性自治组织,依法发挥其自治功能,社区党组织依法积极支持、保障居委会工作并进行监督。相应地,居委会也自觉接受党组织的领导,贯彻党组织的决策,积极支持社区党组织的各项活动。社区党组织与居委会的这种关系,实际上构成了两个组织两方面工作的良性互动的基础。

最后,社区党组织与居委会在社区治理实践中有具体领域与事项的区分。一般来说,社区党组织较为侧重党的建设、党的路线及方针的贯彻落实、社区治理重大事项解决以及改善党群关系和党务工作;而居委会则较多侧重于社区服务、公共事务、调解纠纷、社会治安等。两个组织各自在所侧重领域承担不同事项,展开相对自主而又相互促进的治理活动。

## 二、社区党组织与居委会的功能关系

对于社区治理体系结构而言,社区党组织主要承载政治功能,居委会主要承载自治功能,兼具配合上级党政部门政务实施的功能。社区党组织政治功能与居委会自治功能之间存在着多层次的功能关系。

首先是功能叠加,指社区党组织与居委会具有共同功能,存在重叠和共同实施的事务。社区党组织与居委会都是社区组织,为社区居民服务是两者的根本职责所在。所以,在社区服务功能方面,二者常常具有一致性。在实践中,两者在社区服务中确实发挥相同功能,以人民利益为出发点开展相关工作,特别是在一体化办公情况下,社区服务的事项基本上是由两者和社区工作站等组织共同完成的。

其次是功能协同,指社区党组织与居委会的功能指向相同,但存在着不同的功能侧重,由此形成协同

关系。社区党组织的思想引领与居委会的教育引导就是如此,就这方面功能而言,本质上都是进行社区的精神文明建设,不过,社区党组织更加侧重对党的理论进行思想引领,提升社区党员和居民的政治觉悟,而居委会则更加侧重道德教化,提高社区居民的公民素质,规范居民行为。

再次是功能互补,指社区党组织与居委会具有不同功能,在同一领域可形成功能互补关系。在代表和保障居民利益过程中,社区党组织主要承担维护居民根本利益、协调居民不同利益的职责,而居委会则进行社区组织和居民交流工作,深入了解各方情况和利益需求,并贯彻落实社区党组织的决策。在居民利益保障方面,社区党组织与居委会各自发挥其功能,相互补充,实现完整的居民利益表达、利益综合、政策制定、政策执行的流程,以充分保障社区居民的利益。

最后是功能分工,指社区党组织与居委会具有不同领域的不同功能,各自独立行使其功能。社区党组织重点承担和发挥政治领导功能,居委会则突出管理服务功能。社区党组织领导其他组织,把握社区政治方向,对社区组织和个人进行政治监督;居委会则接受社区党组织领导,遵循党组织确定的政治方向开展社区管理和服,对其他社区组织进行业务指导和沟通协调,对居民进行实际的具体管理服务。

由此可见,社区党组织与居委会的功能关系具有复合性。整体而言,社区党组织与居委会是基于各自功能行使基础上,密切联动,实现协同、互补,共同合力实施社区治理。

### 三、社区党组织与居委会关系的模式探讨

随着中国社区治理的发展,社区党组织与居委会的关系逐步规范,但伴随着经济和社会的高速发展,社区治理也不断面临新情况、新问题。

各地针对社区党组织与居委会的结构与功能困境,从融合程度出发已探索出三种模式试图破解,即本文调研的三种融合程度的案例:以C市D社区为代表的党居统一模式,以N市S社区为代表的党居融合模式,以B市M社区为代表的党居分工模式。不同模式在实践中呈现出不同特点。综合三种模式内含的治理思路,笔者认为,应当以党居融合模式为主要路径方向,通过更加细化的制度安排保障社区党组织和居委会实现良性互动。

首先,实现全面领导与充分保障的有机结合。社区党组织的全面领导和充分支持保障居委会依法开展自治,需要三个方面的着力点:一是形成复合的领导模式,让基层社区工作人员充分意识到党建引领的内涵,规范领导模式,多以协商形式开展两委沟通,充分发挥联席会等党组织与自治组织、居民群众的意见沟通会作用,实现党群领导模式的有效开展。二是充

分给予居委会合法开展自治活动的自主权,在社区内详细规范社区居民群众自治活动的领域、范围、流程,通过规范自治流程和加强监督,实现党的有序领导。三是社区党组织要为自治活动提供必要支持,社区党组织应充分发挥自身优势进行支持,带动党员带头参与居民自治活动,带动和激发居民的积极性,保证社区发展的良性循环。

其次,实现基础功能与统筹一体的有机协同。社区党组织与居委会要解决好基础功能与需要统筹共同实现功能的关系,实现功能的有机协同。具体来讲,需要以三个方面的清晰化来破解功能无序的问题:一是职能清晰化。用清晰的职能固定功能,避免功能无序。从党和国家层面,须出台关于社区党组织的专有工作条例,加强社区相关党规和国家法律法规的修订与释法工作;从地方层面,根据党规和国家法律法规,结合地方工作特点,出台社区党组织和居委会的权责清单,促使运转更加规范;从社区层面,制定社区党组织与居委会权责清单的可执行方案并进行公示,让组织职能深入社区党员和居民群众内心。二是执行清晰化。要保证两者职能能够得到有效执行,需要执行的清晰化,将社区两委成员和其他社会工作者按照岗位进行明确分工,形成相关职能事务到社区的执行流程,社区工作者可以自行根据职能完成相关工作,促进执行规范化。三是统筹清晰化。社区工作时常需要动员两委成员和其他社区工作者共同完成,这就需要由社区负责人进行统筹,打破职能分工进行整合,这种整合也需要清晰化统筹工作的流程和范围,对常规性社区重大活动事项进行规范,对应急性重大活动事项进行有力保障。

最后,实现权限资源与结构功能的有效匹配。实现权限资源与结构功能的有效匹配,才能实现结构均衡、权责统一,促进社区治理体系和治理能力现代化。一是深化社区治理体系。从结构上进一步深化社区组织建设,通过赋予街道派驻社区组织权限和政府公共属性,让其接受社区党组织领导,配合居委会的工作等方式间接赋予社区党组织和居委会党政机关的权限与地位,有助于社区党组织和居委会运用官方身份开展工作。二是加强社工保障。社区工作者很多是全职公共服务人员,应当提供相应身份保障,授予一定的官方身份,增强社区居民认同。三是赋予社区工作权限。社区党组织与居委会承担了许多行政功能,然缺乏执法权,故有时无法解决实际问题。针对行政事务下沉社区,须进行行政委托的权限和资源匹配,所有行政事务下沉均需要相关职能部门或者街道党政机关通过委托,赋予权限和资源支持,接受县(市、区)党委和政府监督,保障工作的权责统一,以利于社区治理能力的全面提升和进阶。

■ 《河北学刊》2021年第4期,约14000字