

党建引领基层治理要形成良好的“社会底蕴”

——与部分中青年学者话“开局”③

本报见习记者 朱玲珑
本报记者 郭泉真

“我访学时谈到自己研究中国的物业纠纷,国外的学者和民众很难理解我为什么要研究这个课题。因为中国的社区治理不同于国外情况,它有着特殊的历史发展脉络,它所生长的‘土壤’,太独特、太复杂了。”

今年是上海大学社会学院副院长盛智明教授踏上社区研究之旅的第二十一个年头。作为社会学学者,他从物业治理要看的、看到的,是社会视野下的中国式社区、中国式社会及“中国之治”——中国式现代化中的“治理现代化”。

去年12月12日,中共上海市委常委会审议通过《关于加强党建引领物业治理的若干措施》。会议指出,物业治理关乎居民群众切身利益,关乎超大城市“治理现代化”。

在盛教授的观察中,新时代推进基层治理体系和治理能力现代化的棋局上,社区治理是关乎全局的一处棋眼。

而“党建引领基层治理”,正是那枚核心棋子。

“十四五”前,党的十九届四中全会通过了一个重磅文件,主题是“治理现代化”。日前,党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)指出:“十五”时期要“推进社会治理现代化”“加强党建引领基层治理”“完善社区治理”。

面对这五年“阶梯式递进”,要取得“决定性进展”的“关键时期”,盛智明认为:上海应以人民城市理念为指引,依托“党建引领”以系统思维重塑物业治理生态,在机制构建上重塑协同文化,在价值引领上培育良好社会底蕴,持续探索超大城市社区治理现代化的新路径,打造出现代城市文明建设的“上海样本”。

“三驾马车”要权责分明 社区治理要转变“管理者”思维

解放日报:“十五五”规划《建议》明确提出要“完善社区治理”。在社区治理当中,我们应该如何正确认识“三驾马车”(居委会、业委会、物业)之间的互动权责关系,它们的边界又该如何划分?

盛智明:新修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》于2026年1月1日正式实施,明确居民委员会的权责范畴在原有的指导、监督职能基础上,进一步拓展了“协助”功能,使其成为基层群众自治实践中兼具指导者、协助者、监督者三重角色的组织载体,其主要负责大型的公共事务。

业委会也以自治为主导,是业主合法权益的“代表者、决策者、监督者”。业委会在大型公共事务里专门针对以私有产权为基础、以共有产权

为联结的公共事务实施管理,维护业主合法权益。因为业主大会召开相对复杂,无法作为常态化决策机制,只能由业委会代表业主大会作基本决策。另外业委会也要监督物业,承担着市场甲方的角色。

物业实际是引入的市场力量,是专业服务的“提供者、执行者、维护者”。小区的一些基本服务太过庞大冗杂,由居委会和业委会来提供并不合适,例如绿化、保洁、保安。但这些都由物业服务企业以标准化、专业化、市场化的模式供给,能充分释放市场机制在社区服务领域的配置效能。

解放日报:如何解释社区治理中居委会、业委会、物业三方主体有明确边界,但有时会产生权责重叠导致推诿扯皮的情况?

盛智明:从制度设计的顶层架构到法理基础的底层逻辑来看,社区治理“三驾马车”均有其清晰的角色定位与职责范畴,但在实践中,职责不清的问题通常由两方面因素导致。

一方面,相关法律法规的条款设定偏于笼统,缺乏可落地的细化指引。我们去做居民调研时发现,不少居民分不清居委会和业委会,大概只认识物业,因为每月要去交物业费,我觉得这就是权责边界不清的体现。在法律层面,当前并没有非常明确的实施细则来阐明居委会和业委会的权责边界,仅停留在原则性的笼统表述层面。例如,《物业管理条例》和《中华人民共和国民法典》虽明确居委会对业委会负有指导与监督的职责,但并未对“指导的具体方式”“监督的实操路径”作出清晰界定。

另一方面,大家的思想观念在某种程度上尚未完全转变,这与我国社区治理体制的特殊演进历程密切相关。20世纪90年代以来,我国社会治理模式逐步从“单位制”转向“社区制”。在传统单位制时期,单位包揽了职工从出生到终老的各类事务,其背后本质上是政府承担了无限责任。随着社会的发展,单位逐渐不堪重负,由此开启的社区制转型,将部分公共服务职能剥离出来,推向市场,突出基层群众自治的导向。推向市场,就交给居委会和业委会;推向市场,就由物业来承担。从历史变迁的角度来看,它背后的分工职能都有制度预设与法理依据。

本质上,居委会、业委会与物业服务企业应当是协同共治的伙伴关系,需依照各自职责定位紧密协作。然而,很多时候部分街镇办,或是居委会,还是以管理者的思维在运作,所以我认为要“转变管理者思维”。中国社区治理根植于“和”的文化理念,核心要义在于推动各方主体协同发力、凝聚治理合力。

社区转型中“私有”和“共有”认知较为模糊 物业纠纷本质上是制度和认知的双向作用

解放日报:中国的社区发展经历

了由“单位制”向“社区制”、长达数十年的转型实践,但现实中良性社区治理仍面临物业纠纷问题的反复与大众共识形成的困难,这一挑战的关键症结在哪?

盛智明:我在社区做研究时会发现,很多小区里的业主对业委会认识不到位,要找谁解决什么事也不清楚。很多时候绝大多数居民第一反应是找居委会,觉得居委会天然具有权威性。业主对待业委会也有两种态度,要么觉得业委会“形同虚设”,要么觉得业委会拥有绝对决策权,呈现出很矛盾的认知。这种认知上的错位,也衍生出一系列社区治理难题。

这里面受机制和认知等多种因素影响。据我了解,国外小区基本没有物业纠纷这一说。中国香港和中国台湾地区也一样。物业纠纷很难成为持久而突出的问题,根本原因在于当地房地产市场完全市场化,如果居民不满意物业服务,可以向物业协会、政府投诉,从而得到反馈解决。

中国大陆的社区治理则有着特殊的发展脉络。在传统单位制时期,城镇住房普遍为公有产权;随着住房制度改革推进,房屋产权私有化逐步落地。但在转型中,大家对“私有产权”与“共有产权”的边界认知始终不够清晰。在法律层面上,业主拥有“建筑物区分所有权”,分为对小区公共区域的共有权,对房屋“门以内”部分的专有权,作为业主参与社区决策的成员权(身份权)。然而在现实生活中,绝大多数业主仅关注房屋“门以内”的专有权部分。

但是房产的保值增值与社区生活品质绝非单纯取决于房屋本体的品质,更与整个小区的综合品质和管理水平息息相关,包括绿化、保洁、基础设施各方面,进而影响到个人房产价值与日常生活感受。而在现实中,存在着小区业主规模不断扩大、公共事务的责任被层层分摊、业主的公共责任意识逐渐淡化等情况,往往显得“房子以外的事与自己无关”。另一个因素就是公共参与效能感不高,也有业主未充分认知或感受投票对于决策的重要性。再加上有的仍未摆脱单位制时期的思维定式。这些都给当前社区治理带来了现实阻碍,而观念的转变与治理模式的优化,注定是一个长期的过程。

讨论这个问题,我觉得只研究物业其实是不够的,必须要从物业整个行业发展,包括我们上世纪八九十年代房地产的变革开始研究。只有溯源梳理那段历史脉络,才能真正理解当下的社区形态。

解放日报:您能否解释这段历史中社区转型的演变机制以及对现在产生的重要影响?

盛智明:内地房地产管理制度的雏形,最初借鉴了香港地区的模式。但香港的小区规模小、产权机制较为成熟,权责明晰,决策相对顺畅。早期我们在借鉴香港模式时,受限于当时的情况和条件,未完全结合内地转型时期的特点去作充分深入的本土化调整,并未给公众认知打下良好基础。

所以,后来内地部分社区虽然在

制度设计上想学习香港的某些机制,但在执行中会出现“变形”,导致了一个影响——有些物业的运作和花销不透明,因此,一部分业主对物业很难产生信任感,双方丧失了信任基础,物业纠纷因此出现,本质上是制度和认知的双向作用。

我觉得,现阶段最根本的事情,是要在社区治理中重建和恢复信任。

大众对业委会的认知,也经历了一段历史性的历程。大概20多年前,业委会进入大众视野,社会各界对其寄予厚望,包括学界。人们以为,业主基于产权会形成权利意识,能更好地保护自身财产,但是实际运作过程中才发现并不完全是这样。

从业主层面来说,第一,业委会制度体系在运作时,大众尚未完全接受过“协商”的培育与训练。一些人往往从个人私利出发,缺乏为公共利益适度让渡个人诉求的意识,很不愿妥协,导致小区的公共决策乱象,很难在真正意义上达成集体共识。第二,经过多年发展,业主群体的权利意识觉醒了,但应该与之匹配的义务意识没有跟进,愿意付出的人群占少数。大部分业委会的运作特别困难,往往陷入“吃力不讨好”的尴尬境地。如果业委会没有正向反馈、没有激励,它很难有效参与社区治理。

“能人”模式等制度建设根本上要影响社会底蕴 社区治理现代化落在人的现代化

解放日报:在机制和认知的作用之外,您怎么看待“能人式治理”在基层治理、社区治理的作用?它和之前中国社会基层治理单元的“能人”有关系吗?

盛智明:这是一个很关键的问题。我之前调研接触到的大多数业委会主任分为两类。一类是完全出于奉献精神。另一类人则将个人利益与公共利益相结合,在维护自身权益的同时推动社区发展。比如他想要自己的房子保持增值,就站出来建设和维护小区,后面也收获了为他人服务、为社区服务的成就感、满足感。

这些人还逐渐变得专业化、职业化,甚至成长为社区治理的核心力量,类似“主理人”。比如有业主成为律师,还有一些人创办社会组织,交流治理经验。纯粹靠奉献有时可能会太过理想化,让业主成为专业人士有助于小区管理更规范化、标准化。

我此前研读很多国外的文献,它们会提及“Social Movement(社会运动)”“Collective Action(集体行动)”。无论国内还是国外都很注重集体行动,很关注leader,即领导者、能人。制度运作也一样,需要能人。但问题的关键在于:这位“能人”出现之后,能否在制度构建、群体动员与观念引导等层面,推动形成良性的正向循环。

如果“能人”能够在小区里和大家一起构建出好的制度,同时他又能够树立和引领正向风气,就极有可能形成正向循环。我觉得一个好的小区,最终要

形成社区治理的氛围和自治共治土壤。如果这一步没有办法跨越,那么小区里即使出现“能人”,制度也不一定正常运行;一旦小区的“能人”卸任了,整个小区的治理状态便很可能退回原点。

解放日报:这次《建议》指出要“发挥人民群众主体作用,引导各方有序参与社会治理”,社区里的“能人”模式是一种各方主体参与的体现,但我们现在在对“能人”概念的理解也要进阶。我理解您所说的“能人”是现代文明型的“能人”,重在形成制度运作和治理文化上的“能效”,是一套在现代化人民城市范畴里能留住、可持续的东西。

盛智明:是的。传统“人治”语境下的“能人”与当今“法治”框架下的“能人”,存在本质性区别。我们希望通过这些新时代“能人”牵头建立一套规范,带动整个社区或社会;同时希望社区的居民能够认同这些人。社区治理的落脚点还是要回到“人”本身,推动人的现代化和人的全面发展。

我们社会学最近几年来在提“社会底蕴”,讨论制度建设层面的“社会底蕴”。所有的制度建设,不管是“能人”模式还是其他治理模式,根本上是要去影响社会底蕴。

我们现在强调制度建设和党建引领,用老百姓的话来说,就是改变风气。我们党组织和党员在社区里面不仅要干活,还要在小区里树立良好风气。

“党建引领基层治理”意在破解“科层制”之弊 为探索超大城市社区治理现代化提供上海样本

解放日报:这次《建议》提出“加强党建引领基层治理和基层政权建设”,上海也在逐步构建物质文明和精神文明相协调的现代化人民城市。从您的研究来看,为什么上海如此重视“党建引领基层治理”?它对上海的社区治理现代化和引领城市文明的新范式有何种价值?

盛智明:我觉得可以从多方面理解。首先,党建引领要做资源的整合者,提供可协作的平台,和社会链接协商,推动协商民主广泛多层次制度化发展,在凝聚共识的基础上行使治理权力。这一治理逻辑,与中国共产党以人民为中心的执政根基紧密相连。西方舆论有时将我国治理模式曲解为“威权国家”,但是他们没有看到中国共产党执政的根本依托——人民群众。中国共产党在与社会的互动中获得反馈,了解人民群众真正的需求痛点,真正做到全心全意为人民服务。

其次,反映出物业治理的紧迫性。物业跟民众的日常生活息息相关,关系到千家万户的切身利益,必须得到重视。政府以问题为导向,把物业治理列为基层治理的重点,帮老百姓解决实实在在的问题。

此外,我觉得“党建引领物业治理”的实践探索,看似聚焦于基层物业这一微观领域,其实“牵一发而动全身”,涉及很多部门、条线的配合协作。某种程度上,我觉得这一重点工作有助于深入打通政府部门间的协同联动

机制,推动基层治理体系与治理能力的整体提升。

解放日报:“党建引领物业治理”和上海探索的重点,不只停留在物业治理这一具体问题、其中具体的某一方面上,实则从系统观念出发,着力营造整体上的良好生态,进行系统化施策的现代化治理。

盛智明:对。当前我国治理体制呈现条块分割的特征,存在一些“科层制”弊端。不少与群众切身利益相关的问题解决不了,就是因为条块机制没有建立起来,不同部门的利益取向不太一致。“党建引领”正是破解这一困局的关键抓手。这些年来,上海持续推进“一网通办”“一网统管”及数字化转型等改革举措,致力于将各部门、各层级、各条线关系打通理顺。我从社会学、社会治理视角看,感到背后逻辑就是要解决协调机制问题,推动信息共享、流程再造,为构建现代化治理体系、夯实治理现代化的基础设施筑牢根基。

最后,我觉得“党建引领”的深层内涵,绝不仅是推动党组织躬身实干、为民办事,还有非常重要的一点是在价值层面发挥引领作用,涵养积极健康的社会底蕴。从我的学科视角看,这指向的是重塑整个社会底层的价值体系,同步实现制度层面的完善和优化,进而引领城市文明与社会文明形态。总之,“党建引领”有三个层级,第一个层级就是价值层面,第二个层级是组织层面,通过重点工作去解决各部门条块的协同问题,第三个层级是具体的制度设计。

解放日报:您如何评价上海探索超大城市社区治理现代化对于建设现代化人民城市的重要意义?

盛智明:上海社区治理的核心经验在于党建引领下多元共治与技术赋能的深度融合,走出了一条超大城市基层治理现代化路径。我们研究上海的社区治理,要超越对西方理论的简单套用,形成既解释中国又对话世界的知识体系。

无论是资本主义国家还是社会主义国家,其实都面临我前面所说的“科层制”运行困境,也是各国推进治理现代化进程中共同遭遇的普遍性难题。如果能够解决这个问题,无疑是对现代化治理命题的一个重要解答。我们现在倡导的“中国式现代化”,便是要走出一条区别于西方范式、超越资本主义科层体系局限的全新发展道路。

西方治理理论有一个特色,就是其概念体系里的政府、社会和市场多为对立关系,但是中国与之截然不同。从上海实践就可以看到,强调“党建引领”,是在引入党建这一核心整合变量,依托党的组织逻辑与组织架构,打破条块分割的治理壁垒,构建起权责清晰、协同高效的治理体系。在社区层面,上海正着力推进党建引领与“三驾马车”深度融合,充分协调和发挥政府、社会、市场三大主体的治理效能,再加上数字化技术赋能,最终形成社区治理合力。上海有望为超大城市基层治理交出一份高质量答卷,真正构建起现代化人民城市“共建共治共享”的治理新格局。

倡导绿色环保 坚持低碳出行



画面由人工智能艺术AI生成