



基于社会治理创新模式 建构的基层党组织作用研究

李 冰 岳春宇 ◎著

中国社会科学出版社



基于社会治理创新模式 建构的基层党组织作用研究

李 冰 岳春宇 ©著



图书在版编目 (CIP) 数据

基于社会治理创新模式建构的基层党组织作用研究/李冰, 岳春宇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0262 - 3

I. ①基… II. ①李… ②岳… III. ①社会管理—研究—中国
②中国共产党—基层组织—组织建设—研究 IV. ①D63 ②D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 092332 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21.25
插 页 2
字 数 344 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	1
一 研究缘起：创新社会治理模式	1
二 审视视角：基层党组织与社会治理	5
三 创新起点：研究现状与趋向	10
四 创新路径：思路、内容与方法	13
第一章 基层党组织与社会治理的契合	18
一 基层党组织及其作用	18
二 社会治理与党的领导	25
三 基层党组织与社会治理	31
第二章 中外政党社会治理的经验与启示	38
一 新中国成立以来社会治理的主要经验	38
二 西方政党社会治理的经验	50
三 西方政党社会治理理论与实践对我国的启示	64
第三章 创新社会治理中基层党组织的角色与功能	71
一 基层党组织传统角色的理性反思	71
二 基层党组织在社会治理中的角色期待	74
三 基层党组织在社会治理中的行为自觉	79
四 社会治理创新模式中基层党组织的功能	81
第四章 创新社会治理中基层党组织面临的问题分析	90
一 创新社会治理对基层党组织的新要求	90

二	创新社会治理中基层党组织存在的现实问题	100
三	基层党组织存在问题的原因分析	108
第五章	创新社会治理中基层党组织建设的路径选择	119
一	基层党组织建设的价值取向：社会善治	119
二	实现基层党组织建设的“两个转变”	121
三	基层党组织建设的“三个期待”	126
四	夯实基层党组织建设的“四个基础”	128
五	建立和完善基层党组织建设的“五个机制”	148
六	完成基层党组织建设的“六项任务”	158
第六章	创新社会治理中农村基层党组织的建设	174
一	我国农村基层党组织执政环境的深刻变化	174
二	创新社会治理中农村基层党组织存在的问题	178
三	创新社会治理中农村基层党组织的功能调适	186
四	创新社会治理中农村基层党组织建设的路径选择	191
第七章	创新社会治理中城市社区基层党组织的建设	209
一	城市社区治理结构转型的历史背景	209
二	城市社区治理结构转型的现实探索	211
三	基层党组织对社区治理的嵌入	215
四	我国城市社区基层党组织建设的发展状况	221
五	创新社会治理中城市社区基层党组织建设的路径	229
第八章	创新社会治理中高校基层党组织的建设	243
一	高校基层党组织的发展历程	243
二	高校基层党组织的地位与作用	246
三	高校基层党组织建设面临的时代挑战	249
四	高校基层党组织建设存在的问题	252
五	创新社会治理中高校基层党组织建设的路径选择	255

第九章 创新社会治理中企业基层党组织的建设	271
一 建立企业基层党组织的必要性	271
二 企业基层党组织的职能分析	274
三 国有企业基层党组织参与治理的发展历程	278
四 非公有制企业基层党组织的发展历程与现状	280
五 企业基层党组织建设中存在的问题及原因分析	284
六 非公有制企业与国有企业党的建设条件差异性分析	288
七 创新社会治理中企业基层党组织建设的路径选择	290
第十章 创新社会治理中社会组织基层党组织的建设	296
一 创新社会治理中加强社会组织党建的重要意义	296
二 我国社会组织党建工作存在的主要问题	300
三 创新社会治理中社会组织党建工作的转变	306
四 创新社会治理中社会组织党建工作的路径选择	309
结论：国家治理现代化中的基层党组织建设	319
参考文献	325
后 记	334

绪 论

中国共产党作为我国的执政党，是中国革命和社会主义建设事业的领导核心，这是由中国共产党自身的先进性决定的，也是中国革命和建设事业实践证明了的正确选择。历史和现实一再表明只有在中国共产党的正确领导下，中国革命和建设事业才能取得成功。社会治理是国家发展和建设的头等大事，是实现社会发展，国家长治久安，人民幸福生活的保证，必须坚持党的领导。新中国成立以来，我们党始终把社会治理作为核心工作来抓，并且取得了伟大的成绩。在新的历史形势下，特别是改革开放以来，随着社会主义市场经济的建立和完善，社会的全面转型，经济的高速发展，社会矛盾的凸显，社会治理成为新的历史条件下的新课题。中共十八届三中全会提出，要创新社会治理模式，改进社会治理方式，提高社会治理水平；提出要加强党委领导，发挥政府的主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节，居民自治的良性互动。由此可见，社会治理中坚持党的领导，是由中国共产党的本质属性决定的，既是中国社会发展的现实需要，更是社会治理实践经验的总结。

一 研究缘起：创新社会治理模式

要实现社会治理的效度提升，必须创新其治理模式，这是中国社会治理的历史和现实的要求。社会治理是每一个执政党必须思考的一个现实问题。1949年新中国成立后，中国共产党作为执政党，开始了社会主义建设时期的社会治理实践。在不同的历史时期，社会矛盾是不同的，社会治理工作的特点也是不同的，因此，社会主义现代化建设时期的社会治理不同于战争年代的社会治理。新中国成立初期中国共产党的

社会治理工作，主要经验还是来自革命战争年代，战争年代强调绝对的统一和一致，要求高度的组织化程度。所以，在新中国成立初期出现的“单位制”，实质上是根据地社会管理成功经验的延续。吴锦良指出：“根据地的组织结构体系成了共产党领导全国人民进行社会主义建设的‘路径依赖’，对后来共产党在全国的领导方式和组织方式产生了深远的影响。”^① 路风指出：“中国的单位体制脱胎于革命战争年代中国共产党在革命根据地的诸多经验，产生于革命根据地的许多组织，实际上就是单位的最初雏形。”^② 当然，这种战争年代的集权模式的社会管理方式，在社会整合过程中能够在短时间内见到效果，特别是对于执政不是很稳定的新生政权来说，有利于实现社会稳定。

“单位制”的社会管理模式就是通过单位这种基本的生产和分配组织，把个人掌控于组织之中。通过政治、经济、文化、组织等手段，使个人依附于单位，单位依赖于国家。个人一切活动离不开单位，单位是一个小社会，是个人安身立命、生老病死必须依赖的场所。个人的社会性需要，只有在单位中才能得到满足。人们工作、生活都在单位，国家通过对单位的控制，控制了整个社会。单位不但成为社会劳动分工的标志，也是社会资源分配的核算集体，更是实现社会统治的控制阀。“单位制”社会管理的效果是显著的，对于新中国社会稳定和发展具有重要的意义。当然，“单位制”实现社会管理功能是有其条件和前提的，这就是计划经济体制，国家控制着整个社会的资源配置，首先从经济上能够直接控制整个社会，这也就为政治控制提供了经济基础。

新中国实现社会管理功能的另一个手段是建立户籍制度。户籍制度就像一根绳子，把人们紧紧地束缚在一定的地域范围内。户籍对于识别公民身份、加强人口管理和维护社会秩序、防范反革命分子起到了重要的作用。新中国成立之初，人们可以不受户口的限制在国内自由迁徙，但是，随着国家发展政策的调整，特别是重点保障城市，重工业优先的工业化战略，借此国家实行了农产品统购统销制度，导致大量人口涌入城市，城市人口剧增。这一方面加大了城市的负担，另一方面也带来了城市管理等诸多方面的问题。为了减轻城市压力，国家开始严格户籍制

① 吴锦良：《基层社会治理》，中国人民大学出版社2014年版，第16页。

② 路风：《单位：一种特殊的社会组织形式》，《中国社会科学》1989年第1期。

度，限制人口的自由流动。这样，户籍制度具有了限制人口流动的社会功能。人们被牢牢地控制在不同的地域和单位中，将人口分为“农业人口”与“非农业人口”，实行了不同的户口管理、粮油供应、劳动用工和社会保障制度。城乡二元结构逐步形成，使户口成为中国实现社会管理的重要手段，一直到今天，对于实现社会管理，户籍管理制度仍然发挥着一定的作用。

随着农村和国有企业的经济体制改革，社会主义市场经济的确立，“单位制”与户籍制的社会管理模式出现了诸多的问题。农村联产承包责任制，使农民与集体的关系疏远了，自主经营使农民脱离大集体成为自由流动的劳动者。企业改制，出现企业工人下岗，大量工人自谋出路，脱离了原有的单位，失去了单位对个人的经济和政治影响力。多种所有制模式开始建立，体制外人员大量存在，非公有制经济体成为重要力量，单位制与户籍制的资源分配功能大大降低，人们不再因为单位和户籍影响自我的生存和发展，经济和政治控制功能下降，单位和户籍的社会管理功能逐渐式微。乡镇企业、三资企业、个体户、私营企业等各种经济组织成为社会管理的“真空地带”。户籍已经成为限制人们流动的羁绊，由于其资源分配功能的下降，也成为人们逐渐抛弃的东西，体制改革推动着中国的户籍改革，户口的逐渐松动，农业户口和非农业户口差别的渐次缩小，户口原来具有的社会管制、资源分配、迁徙限制的功能逐渐被剥离。随着社会主义市场经济的建立，社会的全面转型，不进行社会管理的创新，显然就不能适应社会发展的需要。

改革开放 30 多年来，我国社会在发展过程中出现的诸多问题，可以说是由于社会管理体制与社会发展存在的不衔接、管理体制出现的漏洞所造成的。近几年来，各地都在创新社会管理模式，不论是理论探索还是实践经验，都取得了很多的成果。“创新”也逐渐成为社会管理领域的一个“热词”。在问题面前，各级地方政府和研究工作者都在寻找治理社会的好办法，都以“创新”为名实施自己的管理策略，但是，管理效果总是不尽如人意，并不能解决最根本的社会问题，反而在社会管理的实践中问题越来越多。近几年社会矛盾凸显，可以说具有高发态势。据 2013 年《社会管理蓝皮书——中国社会管理创新报告》指出，中国亟待解决的十大问题是：流动人口如何融入城市、特殊人群如何融入社会、新经济组织和新社会组织如何发挥作用、化解矛盾如何提升能

力、虚拟社会如何有效管理、突发事件如何及时应对、民意诉求如何畅通渠道、社区自治公众如何参与、政府公信如何重新塑造、公民社会如何依法治理。当然，社会问题的高发与社会经济、政治的快速发展有关系，是发展过程中的代价。所以，大量社会问题的出现，既是由于社会管理存在问题，也是由于社会迅速转型过程中的矛盾凸显。从社会管理视角来看，这十几年社会管理的探索，效果并不是很好，是我们一直没有摆脱过去管理社会的传统思维。对社会管理模式的探索，一直是固守了行政化政府包办式的管理思维，不敢放权，也不愿意放权，人治多于法治。

社会治理不应该是政府一厢情愿的事情，公民自我管理是社会治理的重要力量，从管理到治理，不只是一个名词的改变，而是管理社会的理念和思维的改变。从管理主体来看，不要把社会管理工作只交给政党和政府，从管理客体来说，社会管理不是被动地接受，而要主动地承担社会管理的职责。在一个社会中，每个人都能进行自我管理，并且这种自我管理行为是符合社会要求的，那么社会良性发展和谐稳定就能很好地维持。

社会发展，以人们无法预知的结果在变化着，“摸着石头过河”是探索、积累经验的过程，在这一过程中我们必然要付出一定的代价。当社会发展到一定阶段，顶层设计就成了必需。十八届三中全会提出“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”的治理方式，这是新时期党中央对社会治理体制的重新认识，是创新中国社会治理模式的路径选择。只有坚持系统治理才能形成合力，才能实现整体效益。系统治理既是治理主体的系统协作，也是治理对象的系统效应，要从全局的视角、从社会整体效应来创新社会治理体制。加强党委领导是指要发挥党委的领导核心作用，党政分开不是削弱党的领导，而是加强党的领导，是让党委更好地起到总揽全局，引领社会，监督指导，统筹力量，管理、组织、服务社会的作用。发挥政府的主导作用不是政府包揽一切，政府的权力要逐步从市场和社会中退出，分清市场、社会 and 政府的边界。当今社会管理的突出问题就是行政化色彩浓厚，政府包揽社会管理事务的思维惯性依然存在，把社会管理简单理解为政府管理。强调政府在社会治理中的主导作用，就是要发挥政府在公共服务

方面的职能，起到引领、组织、服务社会，承担社会治理的根本责任。社会组织要积极发挥自身在社会治理中的优势，不要一切事务都依靠政府，努力发挥政府以外的各种社会力量，发挥各种利益群体和非利益群体的作用，动员各种社会资源在社会治理中的积极性。居民自治是社会治理的强大力量，也是最根本的因素。现代社会强调公民建设，公民与臣民最本质的区别就是公民具有很强的权利意识和责任意识，一个社会如果公民普遍缺乏在公共生活中承担责任的意识，总是把社会治理的事务依靠政府和他人，那么社会治理就很难实现。因此，培育公众的社会责任意识，激发广大公民的社会参与、管理的意识，是我国实现社会治理的根本之策。所以，必须通过加强法治建设，扩大基层民主，实现公民有序政治参与，保障广大公民的参与权、表达权、知情权和监督权。在政党领导，政府主导，社会与广大公民积极参与下，实现社会治理的良性互动，和谐稳定。

从管理到治理的思维转变，是社会治理思路 and 路径的创新，是社会治理主体的创新，是社会治理依靠力量的创新。社会治理最为核心的要素就是实现人民群众自我管理的新机制，不断提高公民的责任和担当意识，真正成为社会治理主体的参与者、社会治理成果的享受者。

二 审视视角：基层党组织与社会治理

社会治理是一个国家政党和政府的核心工作，实现社会治理离不开政党的领导。一个国家社会治理的状况是执政党能力的体现。政党的社会治理能力是由政党的基本功能决定的，政党是利益表达的代表，总是为一定阶级服务的，是实现政治目标的主体，一个优秀的政党最终是为实现国家的良性运行和协调发展，实现社会稳定，国家富强而奋斗。政党的社会治理水平是政党执政能力的体现，能否促进经济发展，能否维护社会秩序，能否实现社会公平正义，能否实现国家和谐发展，这些都是政党社会治理水平的体现。美国著名政治学家亨廷顿曾经指出：“处于现代化之中的政治体系，其稳定取决于其政党的力量，而政党强大与否又要视其制度化群众支持的情况，其力量正好反映了这种支持的规模及制度化的程度。那些在实际上已经达到或者可以被认为达到政治高度

稳定的处于现代化之中的国家，至少拥有一个强大的政党。”^① 因此，提高执政党的社会治理能力，无论是对国家、社会的发展，还是对政党自身都具有重要的意义。

第一，执政党社会治理能力的提升有利于实现社会整合。整合就是实现一体化，整合是消解矛盾，构成一个有机的、完整的整体的过程。在社会日益分化的现实中，整合的实质在于异中求同，是不同的构成要素在导向统一标志的制约下变成一个完整的综合体。^② 现代政治面对的是多元社会的利益分化，社会整合就成为社会治理的重要内容。刘鹏认为：“社会整合有各种方式，整合的主体也多种多样。现代社会中，政党尤其是执政党在社会整合中扮演十分重要的角色，社会整合已成为执政党的一项重要功能。”^③ 执政党的社会治理就是要通过对不同群体的利益整合，在政治诉求中体现不同利益群体的要求。把各种不同的利益群体整合起来，才能消除由于利益分化带来的社会混乱。“在一个多元社会之中，政治体系必须能够在‘横向’上将社会群体加以融合，在‘纵向’上把社会和经济利益加以同化，政党正是维系各种社会力量的纽带。”^④ 政党社会治理实现社会整合的途径主要是通过组织途径、政治途径和思想途径来进行的。组织化是政党的本质特征，党通过组织网络，渗透到政治、经济和社会生活的方方面面，通过严密的组织纪律，通过党的基层组织，通过全体党员，实现对政治经济的领导，使全社会紧密地团结在党的周围。政党是政治活动的手段，政党是现代政治发展的需要。执政党通过党的路线、方针、政策和社会发展的战略目标，来引领政治方向。通过党对政府的领导，通过党员直接掌握国家权力，实现党对国家政权的控制；通过培育和发展党的外围组织，扩大社会影响，实现党对社会的控制；通过吸收积极分子加入党组织，不断壮大政党力量，吸纳社会各行业精英，坚实政党基础，从而实现社会整合。党的意识形态的影响和教育始终是党整合社会的重要手段，思想教育工作是党的生命线，执政党必须通过思想教育确保党的政治目标得到全体人

① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 377 页。

② 朱靖：《“社区整合”研究》，《重庆科技学院学报》（社会科学版）2009 年第 1 期。

③ 刘鹏：《论强化党的社会整合功能》，《理论导刊》2005 年第 1 期。

④ 王邦佐：《执政党与社会整合》，上海人民出版社 2007 年版，第 13 页。

民的认同和拥护，把政党与政治国家紧密联系在一起，把具有不同价值观的人在共同的社会发展目标上加以整合。

第二，执政党社会治理能力的提升有利于实现社会和谐。当今社会分化主要表现在阶层分化和贫富分化，当然阶层分化与贫富分化有密切的关系，但是阶层分化也不只是贫富分化导致的结果，而是由社会多种原因造成的。社会竞争必然带来财富分配上的差距，而社会流动机制的问题又会导致社会不公平和不平等。贫富悬殊、两极分化与社会不公是社会不稳定的主要原因，对于一个执政党来说，必须通过社会治理，实现社会的公平正义，缩小贫富差距。执政党是调节社会各阶层利益关系的中介，是实现社会公共利益的调节器。执政党要通过自己的执政理念和执政方针、政策，要通过党的领导，通过党员的先进模范带头作用，提高执政党的社会治理能力，实现社会的民主法治、公平正义，建设一个安定有序、充满活力、诚信友爱、人与自然和谐相处的社会。

第三，执政党社会治理能力的提升有利于增强政治合法性。合法性是执政党领导力量的来源和基础，能够反映一个执政党被认可和支持的程度。一个执政党能够取得执政地位有其权力来源的原因，但是一个执政党必须在执政过程中不断取得民众的支持和拥护，必须不断增强其政治合法性。执政合法性的重要基础是民众对执政者政绩的满意，良好的政绩是一个执政党能否获得民众最终支持和认可的前提。执政党不能实现国家的治理和发展，就会逐渐丧失执政合法性，并最终被抛弃。执政党社会治理能力集中反映在社会发展，人民生活是否得到改善。如果一个社会矛盾凸显，腐败横行，人民群众怨声载道，党的执政合法性就会受到严重影响。因此，对于执政党来说，既要掌握应对社会变革带来的新情况所应该具有的社会治理技术，不断创新社会治理模式；又要不断提高党性，加强党自身的形象建设。团结社会各方面的积极因素，协调和整合社会中的不同阶级、集团和利益群体，减少社会矛盾，构建和谐社会，这样，才能获得最广大人民群众的支持。

基层党组织是执政党在社会各方面的触角，对于实现政党治理目标具有基础性、根本性的作用，因此，研究基层党组织在社会治理中的作用，是政党社会治理的重要抓手，是社会治理创新模式的新探索。

中国共产党是社会主义事业的领导核心，党的基层组织是党的领导在基层的代表，是党的方针政策在广大人民群众中的传播者、落实者和

体现者。研究基层党组织在社会治理中的作用,是构建社会治理创新模式的重要内容,是党的建设与国家社会建设的有机结合。社会治理重在基层,基层是社会矛盾、利益冲突的源头,把矛盾化解在基层是社会治理的基础。党的基层组织是联系和协调党与社会关系的纽带,党的基层组织根在基层,面对群众,在社会治理中具有得天独厚的优势。“围绕中心,服务大局,拓宽领域,强化功能”是基层党组织建设的核心工作,社会治理是基层党组织的应有功能。在新的历史条件下,强调社会治理多元共治的治理体制,探讨基层党组织如何发挥其应有的功能,是我们党在当前理论和实践中的重大问题。要研究基层党组织在社会治理中扮演的角色,研究如何适应社会转型过程中出现的新情况、新问题,发挥好基层党组织在社会管理中的作用。

截至2015年12月31日,中国共产党党员达到8875.8万人,基层党组织440多万个。全体党员分布在全国的各个基层党组织中,基层党组织功能发挥得好坏,基层党组织的建设情况直接影响党员作用的发挥。以身作则的全体党员是社会治理的重要力量,基层党组织与社会治理的工作是一致的。基层党组织中的共产党员持续发挥先锋模范作用,成为推进社会治理工作的关键因素。基层党组织的建设搞好了,社会治理的实现也就有了重要的保证。因此,渗透在各类社会组织中的党的基层组织,有着强大的整合能力和引领功能。

第一,基层党组织是先进性的代表,把人民利益作为其工作的根本,这是团结最广大人民群众的基础。中国共产党是全心全意为人民服务的,无私奉献是党员的基本品质,人们常说心底无私天地宽,一个没有自我私利的基层党组织一定能够赢得人民的拥护。中国共产党具有人民性的本质,在长期的中国革命和建设实践中也验证了其团结人民,引领人民,实现国家稳定发展的使命和功能。

第二,不论社会如何发展和分化,政党都应当是整合社会的核心力量,突出表现在基层党组织的社会治理能力。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:“党的执政能力,就是党提出与运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的

本领。”^①只有政党才能担当起社会整合这个重任，基层党组织渗透于各类社会组织 and 单位中，基层党组织是联系社会的纽带，作为党的权力组织体系中最基础的联系点，直接面对基层社会关系、社会互动和社会生活。它不仅是社会主义建设事业的主体，而且是维系这个体系的支撑力量。因此，基层党组织有能力，也有这个责任，在社会建设中必须整合社会资源，协调社会关系，凝聚社会力量，引领社会价值。

第三，基层党组织是党的工作的基础，是落实党的路线方针政策和各项工作的战斗堡垒。基层党组织在社会治理中起到领导、协调、保障和促进作用。中国共产党是执政党，也是领导党，基层党组织要担当起社会治理的领导责任，要在社会治理中进行有效的政治动员，要将不同方面的政治和社会组织联结起来，扩展党的群众基础，从而确保党的政治领导地位和党的执政基础。基层党组织既是领导者，也是社会关系的协调者，要处理好党与社会的关系，特别是发挥好基层党组织密切联系群众的特长，把党的温暖和关怀输送到千家万户。把党的宗旨体现在基层工作的方方面面，积极帮助广大人民群众解决他们存在的实际问题，及时化解基层社会矛盾。基层党组织是社会稳定的维持者，社会问题的发现者，社会矛盾的解决者。基层党组织，特别是基层党员要积极探索基层工作的方式方法，把各种社会矛盾消解在萌芽状态，确保社会的安定团结。基层党组织的先锋模范带头作用是群众最能看得到也体验到的，基层党组织是党的形象的维护者，基层党组织的作用是否能够很好地发挥，关系着能否把全国各族人民紧密地团结在党中央的周围，是提高中国共产党政治合法性的关键。基层党组织的凝聚力和组织动员力是推动社会治理实现的重要保障。

但是，基层党组织功能的真正发挥并不是一蹴而就的。在社会转型，经济发展的历史时期，基层党组织功能弱化的现象比较突出，有些地方基层党组织形同虚设，组织活动开展较少，甚至很多党员没有过组织生活，基层党组织联系党员的作用不能充分发挥，基层党组织涣散等。不解决这些问题，基层党组织在社会治理中的作用就不能充分发挥。基于此，本书将从基层党组织的视角，研究社会治理创新模式的构建，主要是解决基层党组织在社会治理中存在的问题和不足，探讨在新

^① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第2页。

的历史时期，面对社会治理创新的重要性和迫切性，研究如何进行党的基层组织建设，增强和发挥其在社会治理中应有的作用。

三 创新起点：研究现状与趋向

近几年，关于政党与社会治理的研究已经成为国内外研究的热点问题。西方学者普遍认为政党具有利益表达、利益整合和政治社会化的功能，基层党组织更是通过服务来吸引选民、凝聚人心，巩固执政党地位。戴维·海因认为，政党是国家机构与社会联结的机制，具有控制社会的作用。德国学者 K. 冯·贝米、拉帕隆巴拉和韦纳都认为政党具有政治动员功能，重视基层党组织的服务功能，只有服务好才能争得选民。安东尼·吉登斯在《第三条道路——社会民主主义的复兴》中论述了欧洲社会党在面临挑战时所作出的应对策略，提出了第三条道路的政治发展路径。马丁·鲍威尔梳理了新工党在社会治理中的不同政策。托马斯·迈尔也探讨了在新的社会条件下，如何改革政党策略，如何保持党的身份，以及如何应对新的挑战。总之，由于西方政党制度与我国的不同，政党在社会治理中的主要目的是通过服务拉拢选民，但是也为我国的政党建设提供了一定的借鉴。

国内学者的研究成果主要集中在基层党组织建设与社会管理创新的关系方面，很少明确提出社会治理模式中的基层党组织作用，相关研究主要集中在：

（一）基层党组织在社会管理中的意义和作用

学者们认为，党是社会整合的重要力量，政党源于社会，又回归社会，一个政党要巩固其领导地位，提高驾驭全社会的能力，必须扎根于基层社会。基层是社会矛盾、社会利益冲突的源头，也是社会矛盾化解的第一线，所以，社会治理重点在基层。^① 加强党的基层组织建设是构建和谐社会、推进我国民主法制建设向前迈进的有效途径，是服务基层群众、坚持党从群众中来到群众中去全心全意为人民服务的迫切需求。

^① 胡序杭：《推进基层党建科学化：社会管理创新着力点》，《长白学刊》2013年第5期。

同时,党的基层组织是党在社会治理结构中全部工作和战斗力的基础,是落实党的各项工作任务以及贯彻党的路线方针政策战斗堡垒。^① 基层党组织的建设是党的整个执政能力体系中的重要组成部分,是党的执政能力建设的落脚点。只有每一个基层党组织都健全而充满活力,整个党的组织才能坚强有力、朝气蓬勃。^② 基层党组织是党的组织体系的基础,是党实现治国理政目标的战略支撑点,是地方政府推动社会管理创新的政治资源。基层党组织在社会管理创新中,应当努力成为领导者、协调者、保障者和激励者。充分发挥基层党组织在加强和创新社会管理中的作用,已经成为当前基层党建工作的重要课题。^③ 因此,基层党组织在加强和创新社会管理中发挥着重要作用,解决影响基层党组织发挥作用的关键,就是要加强基层党组织在社会管理创新中作用的机制建设,以机制来保证其作用的充分发挥。^④ 基层党组织在基层社会管理中起着领导核心作用,基层党组织是党的全部工作和战斗力的基础,是社会管理中最直接、最基本、最有效的力量。^⑤ 基层党组织在基层社会管理中担负着领导核心,政治核心责任,面对全新的社会管理问题和管理要求,只有进一步转变职能、夯实基础、改进方式、加强维稳、严格考评,才能充分发挥基层党组织和党员在社会管理中的作用,有效地协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、保持社会稳定、推动科学发展。^⑥

(二) 基层党组织与社会治理的关系

学者们认为,党的基层组织是基层社会治理的核心主题,是党全部工作和战斗力的基础。^⑦ 党必须履行利益代表的功能,动员和服务的功

① 周莎、张林:《党的基层组织在社会治理结构中的地位和作用研究》,《商业文化》2011年第2期。

② 杨桂春、周欣:《发挥基层党组织在社会管理创新中领导核心作用》,《大连干部学刊》2012年第12期。

③ 陈文新:《基层党组织:社会管理创新的政治资源》,《理论与改革》2012年第4期。

④ 曹桂华:《基层党组织在社会管理创新中作用机制探析》,《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》2013年第2期。

⑤ 张旭团、赵维景:《论基层党组织在基层社会管理中的领导核心作用》,《社科纵横》2012年第9期。

⑥ 陈君文:《在社会管理中发挥基层党组织和党员作用》,《党建研究》2012年第11期。

⑦ 付翠莲:《结构耦合:以基层党建创新引领社会管理创新》,《中共宁波市委党校学报》2012年第5期。