

杭州市机关党建理论研究论文

帕森斯模型视域下关于城市基层党建联盟 功能实现路径的探索

——以临安区“临里红管家”模式为例

提交论文单位作者：临安区税务局

作者姓名：黄璋璋

联系电话：18858788069

帕森斯模型视域下关于城市基层党建联盟 功能实现路径的探索

——以临安区“临里红管家”模式为例

内容摘要：

2019年5月，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》（下称《意见》），为新时期城市基层党建工作提供了遵循和指导。《意见》指出，当前，城市基层党建工作得到创新发展，但也存在不少问题，例如“有的体制机制不适应城市治理和发展，街道社区统筹协调能力弱，共建共治共享未形成常态等”，并明确要通过“推进街道社区党建、单位党建、行业党建互联互通”等措施提升城市基层党建整体效应。鉴于此，笔者选择以城市基层党建互联互通的重要载体——城市基层党建联盟为研究对象，通过问卷调查等途径对当前城市基层党建联盟的现状进行调查，并以帕森斯模型为基本分析框架，以临安区“临里红管家”模式为典型案例，积极探索城市基层党建联盟多重功能的实现路径，以期为提升城市基层党建整体效应和城市共治成效提供借鉴。

关键词：帕森斯模型、党建联盟、临里红管家

一、城市基层党建联盟的内涵与现状

（一）基本内涵

城市基层党建联盟是指由同级基层党组织根据有利于加强交流开展工作，有利于整合资源增强活力，有利于联系党员服务社会的原则，按单位属地就近就便组成工作机构。党建联盟成员单位可以是区域内的街道社区、企事业单位、机关、学校党组织等各类党组织。

2019年5月8日，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，为新时期城市基层党建工作提出了新要求，也为打造城市基层党建联盟指明了方向。《意见》指出，当前，城市基层党建工作得到创新发展，但“有的体制机制不适应城市治理和发展，街道社区统筹协调能力弱，共建共治共享未形成常态等”，并强调要“有机联结单位、行业及各领域党组织，构建区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的城市基层党建工作新格局”。

（二）现状调查

为充分了解城市基层党建联盟的现状，本次调研采用问卷调查，并辅以座谈会、电话访问等方式，分别面向社区党员居民和非党员居民两类对象开展调查，共发放问卷800份、回收有效问卷718份，其中党员居民有效问卷372份、非党员居民有效问卷346份。

1. 不同群体对城市基层党建联盟的知晓率

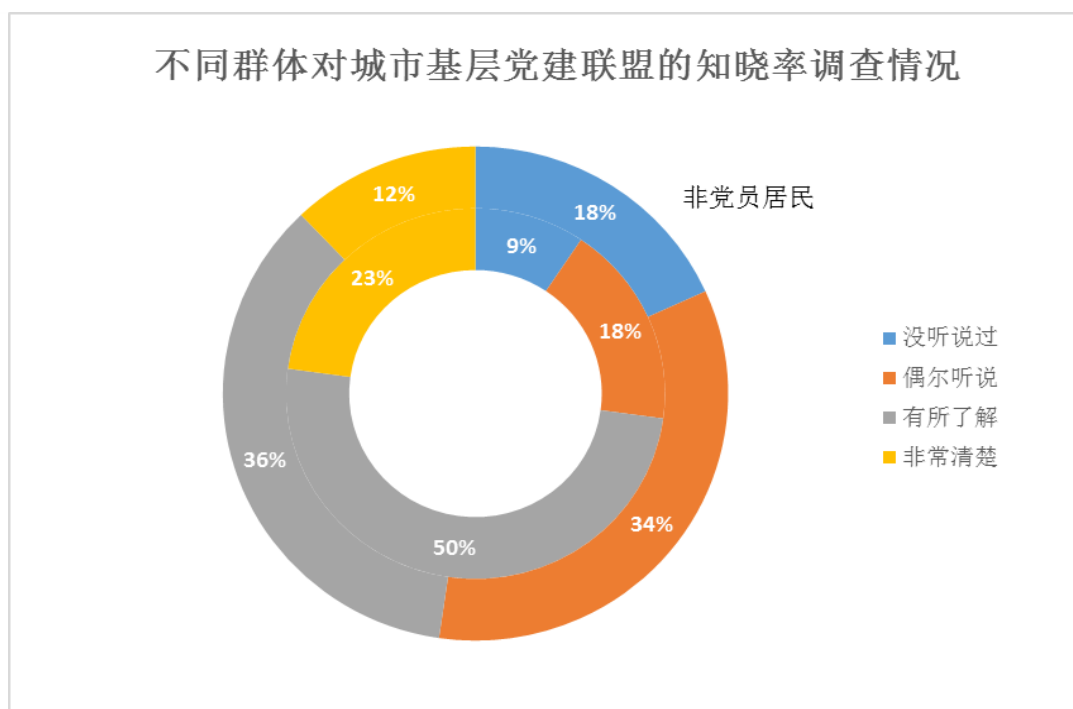


图 1-1. 不同群体对城市基层党建联盟的知晓率调查情况

如图 1-1 所示，各有 50%和 23%党员居民表示有所了解、非常清楚；非党员群众中则各有 36%和 12%表示有所了解和非常清楚，各有 18%、12%表示没听说过、仅是偶尔听说。可见，党员居民对城市基层党建联盟的知晓率相对较高，非党员居民的知晓率有待提升。

2. 不同群体在城市基层党建联盟活动中的参与度

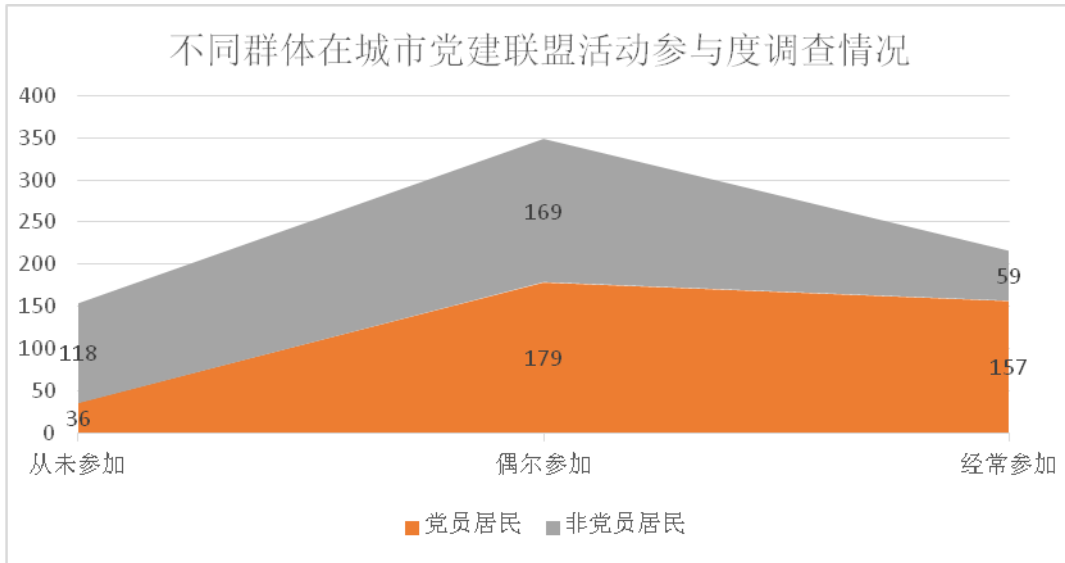


图 1-2. 不同群体在城市基层党建联盟活动参与度调查情况

如图 1-2 所示，42.20%党员居民表示经常参加城市基层党建联盟活动，9.68%党员居民表示从未参加；17.05%非党员居民表示经常参加基层基层党建联盟的活动，34.10%非党员居民表示从未参加。可见，党员居民和非党员居民的参与度均有待提升，且非党员居民的参与度待提升空间较大。

3. 城市基层党建联盟的影响评价

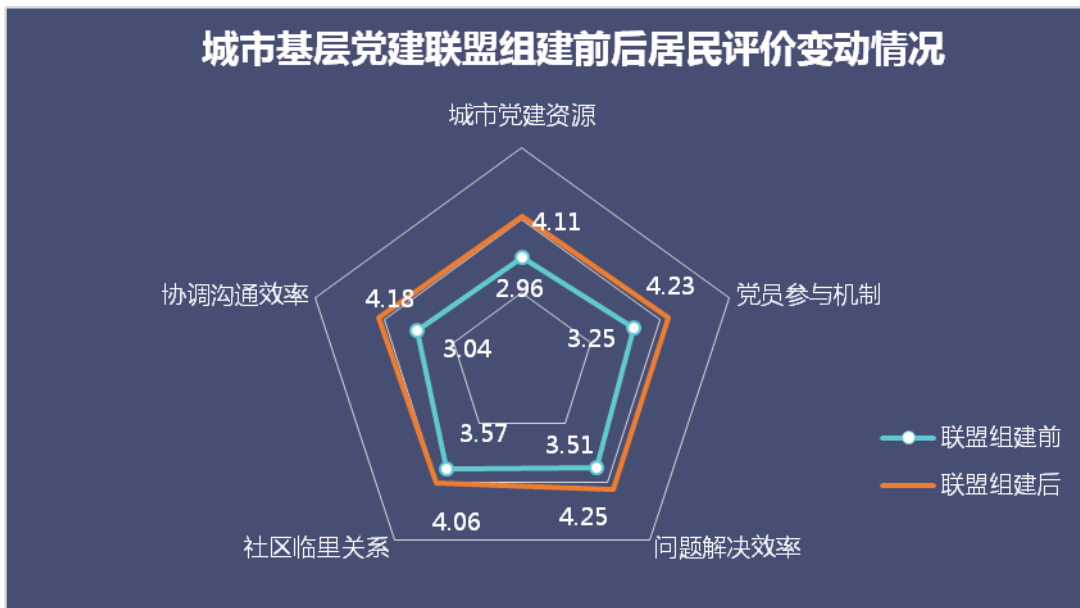


图 1-3. 城市基层党建联盟组建前后变动情况

如图 1-3 所示，城市基层党建联盟组建后，居民对城市党建资源、协调沟通效率、党员参与机制、问题解决效率、社区邻里关系的评价分别提升了 38.8%、37.61%、30.18%、21.09%和 13.87%，可见居民普遍认为城市党建联盟在城市党建和治理中发挥了一定的积极作用和影响。

4. 城市基层党建联盟的功能需求

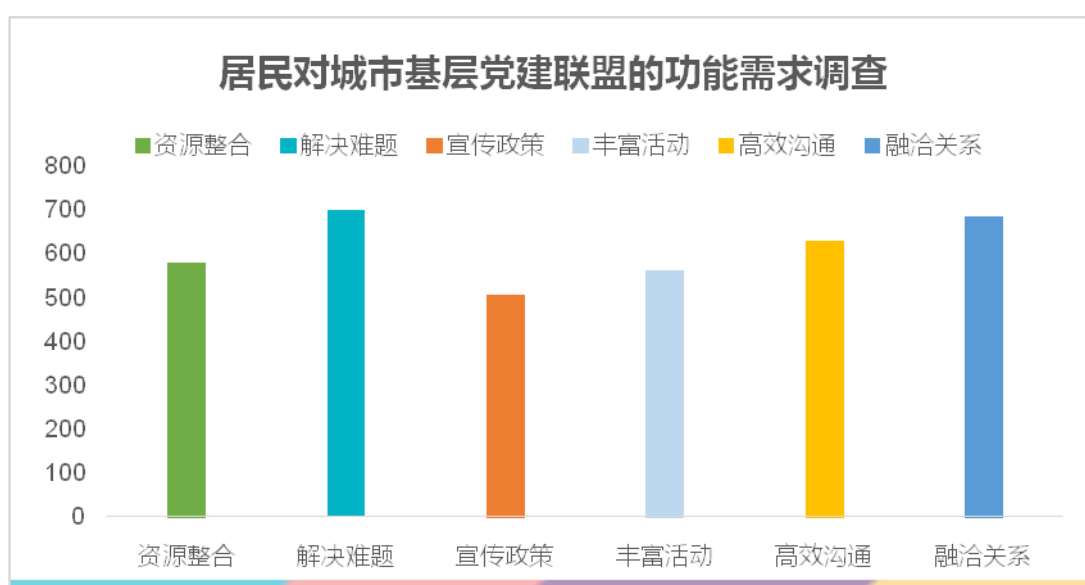


图 1-4. 居民对城市基层党建联盟的功能需求

如图 1-4 所示，根据居民需求调查结果，超过 80%的居民希望城市基层党建联盟可以进一步发挥解决难题、融洽关系、高效沟通和资源整合功能。

二、基于帕森斯模型的理论分析

(一) 帕森斯模型概述

帕森斯模型，即“AGIL 模型”，是由美国社会学家塔尔科斯·帕森斯提出的分析社会系统的基本模型。帕森斯认为，

任何行动系统都必须满足四个最基本的功能要求，分别是适应、目标达成、整合和潜在模式维持功能。1. 适应功能（Adaption），指任何系统都必然处于一定环境之中，从外部环境中获取资源是系统生存所不可或缺的功能；2. 目标达成功能（Goal attainment），指任何行动系统都具有目标导向，系统必须有能力确定自己的目标次序和调动系统内部的能量以集中实现系统目标；3. 整合功能（Integration），指任何行动系统都由部分组成，要科学调节运用各部分的联系和相互作用，进而有效发挥出系统的整体效应；4. 潜在模式维持功能（Latency pattern maintenance），指在系统运行过程暂时中止的时期，必须完整保存原有的运行模式，以保证系统重新开始运行时能照常恢复互动关系。

帕森斯模型为研究所有系统提供了分析框架，“任何社会系统过程都服从于四个功能的必要条件，如果要取得均衡和维持这个系统继续存在，它们必须得到充分满足”。

（二）城市基层党建联盟的功能分析

1. 适应功能(adaptation): 系统想要生存发展, 必须学会从环境中获取资源。而城市基层党建联盟在适应城市治理环境的过程中, 也必然需要具备获取相关资源的能力。

2. 目标达成功能(goal attainment): 系统的目标达成功能指的是系统所要实现的某种期望, 具体步骤包括目标的决策过程和实施过程。城市基层党建联盟为了实现治理目标,

应该根据其目标导向,将区域内的人力和物力组织起来调动各种力量,确定实现目标的次序,最终实现既定目标。

3. 整合功能(integration):对于系统而言,要发挥整体功能,则需要各个组成部分充分配合,协调一致,避免出现脱节和断裂的情况。党建联盟内部的成员之间都必须维持着团结与合作,避免冲突。城市党建联盟建设过程中,虽然街道、物业、单位、行业等多种主体各不相同,但如果有管理制度的有效执行来加强联盟的整体团结,并且形成某种制度性结构调解可能出现的冲突,就将会形成 $1+1>2$ 的整体效应。

4. 潜在模式维持功能(latency pattern maintenance):在系统运行过程中出现互动中止时,原有的运行模式必须完整的保存下来,以保证系统重新开始运行时能恢复互动关系。对城市基层党建联盟来说,要确保联盟的长期存在,就要以稳定的制度或约定,经常维护处于潜在状态的模式,使得其不受成员更替影响。承载这一功能的主要是党建联盟成员共同认可的文化以及各种激励表彰制度。

这四种基本功能不是孤立存在的,而是密切联系、相互包容的。在本次研究中,笔者基于帕森斯模型,对城市基层党建联盟的适应功能、目标达成功能、整合功能与潜在模式维持功能的情况进行分析,同时结合“临里红管家”模式这一实际案例分析上述四种功能的实现路径,并提出针对性的优化改善建议。

三、临安区“临里红管家”案例分析

（一）基本情况概述

浙江省杭州市临安区位于杭州市西部，总面积 3126.8 平方公里，人口 53.52 万人，辖 5 个街道、13 个镇、36 个社区、270 个行政村。截至 2018 年底，全区现有基层党组织 2360 个，其中行政村党组织 869 个（占 36.8%），社区党组织 112 个（占 4.8%），企业、社会组织党组织 579 个（占 24.5%），机关党组织 323 个（占 13.7%）；事业单位党组织 288 个（占 12.2%），其他类别党组织 189 个（占 8.0%）；全区共有党员 42830 名，其中建制村党员 18367 名，城市社区党员 2533 名。

近两年来，临安的城市建设取得了里程碑式的发展。2017 年 9 月临安正式撤市设区，成为杭州市的“第十区”，进一步提升了临安新型城市化建设的质量和水平；2018 年深入开展撤村建居工作，社区总数已从 16 个调整至 36 个，并新招聘专职社区工作者 158 名，进一步增强了破解城市基层治理难题的队伍力量。

临安区在党组织领导下的社区、业委会、物业企业“三方联动”机制的基础上，创新建立由社区、业委会、物业企业、共建联动单位、业主代表、辖区社会组织等组成的城市基层党建联盟——“临里红管家”党建联盟。目前城区 185 个小区基本实现“临里红管家”党建联盟全覆盖并正常运转。

（二）“临里红管家”党建联盟的功能实现路径分析

1. 适应功能实现路径。（1）“临里红管家”党建联盟充分利用社区内的资源，通过对辖区资源进行整合开发，争取共建单位的支持，将辖区内各类单位的资源与社区共享。（2）依托街道“大工委”、社区“大党委”制度，将一批优秀的机关企事业在岗和退休的党员吸纳到街道、社区的上层组织架构中来，进一步汇聚城市基层治理力量。同时，结合党员回居住小区报到参选、打通物业人才和党员双向通道等手段，扩大党员数量和质量。（3）整体推进区、街道、社区三级党群服务中心等城市服务平台建设，3个街道党群服务中心已投入使用，区级党群服务中心、2个街道党群服务中心和4个邻里中心正在规划建设中。（4）广泛应用现代网络信息技术，用好社区共建系统以及微信、网站等平台，巩固扩大城市基层党建的网上阵地。

2. 目标达成功能实现路径。逐级明确“临里红管家”党建联盟成员单位的工作目标，厘清职责、分解任务、落实责任。（1）做强街道、聚焦主业。深化街道体制改革和职能调整，抓好街道党建办设置，推动聚焦抓党建、抓治理、抓服务等主责主业。（2）做优社区、推动共建。抓实全区“城市党建日”，深化机关部门与社区共建结对工作，推进部门下属党支部联系小区，提高共建精度。（3）做活小区、引领治理。完善协同议事、民主决策、评议监督等联动机制，

构建党组织统一领导、多方协同参与的基层治理体系，要求36个社区都至少建成1个“临里红管家”党建样板联盟。

3. 整合功能实现路径。（1）强化组织领导。加强对城市基层党建工作的组织领导，健全区委领导指挥，组织部门牵头负责，住建、民政等有关部门和行业系统齐抓共管的领导体制和责任机制。（2）构建联动体系。建立健全区、街道、社区、小区四级联动的工作体系，推行街道“大工委”和社区“大党委”机制，打破行政壁垒，优化调整36个社区与83个机关部门的共建方案，推进部门下属党组织直接联系小区，提高共建精度。（3）建立破难机制。按照“小区单点、社区下单、共建部门接单”的模式，由共建单位领办问题，合力化解难题。目前各小区共梳理出首批问题234个，部门已领办115个，初步解决85个。（4）多重领域并进。在7大系统牵头单位和20个行业系统中设置专职组织员；在浙皖农贸城等市场探索党建工作；在物业管理行业领域，成立区物业服务管理行业领导小组和行业协会党委，全区专业物业小区业委会党组织覆盖率和物业企业党组织覆盖率分别超过82%和89%。

4. 潜在模式维持功能实现路径。（1）突出制度约束。明确将每个月的10日确定为全区“城市党建日”，建立党建联盟常态化工作机制；制定完善社区联席会议制度、民主决策制度、评议监督制度，形成共向服务居民的服务体系。

(2) 强化考核激励。完善城市基层党建工作考核机制，将部门参与街道“大工委”、社区“大党委”“城市党建日”等共建工作情况纳入“大党建”考核，并赋予街道一定评分权。

(3) 注重文化引领。引导各部门深化共建理念，精心设计共建载体，广泛开展教育培训、社区文化等活动，深耕社区共建文化和服务品牌。(4) 加大人才支持。下发《关于进一步深化专职社区工作者队伍建设的实施意见》，完善社工教育培训、考核规范、薪酬体系等工作，并面向社会公开招聘127名专职社工，为建成城市基层排头兵打好基础。

(三) “临里红管家”党建联盟功能实现过程中的问题

1. 适应功能方面。联盟成员单位党组织虽能积极支持和参与社区共建工作，但对于“群众需要什么、联盟能提供什么”的认识还不够到位，在成员单位资源共享共建等方面还未形成完善机制。党建联盟组织架构、组织能力与加强城市基层治理新要求也还存在一定差距，例如，机构改革后，镇（街）党建工作力量表面增强了很多，增设了党建专职机构和专职党务干部，但实际上各镇（街）、社区仍存在工作多、人员少现象，一定程度上影响了联盟的组织战斗力。

2. 目标达成功能方面。联盟成员单位党组织虽能为实现提升城市基层党建水平和城市治理能力的总体目标，但未逐级形成科学完整的目标体系，联盟成员单位之间责任分工还不够明晰，部分党组织之间还存在职责交叉、定位不清的情

况。比如 2018 年撤村建居后设立的经济合作社党组织，和社区党组织之间还存在着事务交叉的情况，成员单位的自身定位不清，影响了党建联盟的目标和步调一致性。

3. 整合功能方面。党组织力量深入社区、小区等工作虽取得了一定成效，但街道“大工委”、社区“大党委”成员间的合力不足，少数共建部门和机关党员参与热情不高，对社区交办的问题有推脱情绪，问题办结率还不高，区、街道、社区、小区无缝接轨、一体化运行的体系有待进一步捋顺完善，党建联盟成员之间的整合协调水平有待提升。

4. 潜在模式维持功能方面。少数党建联盟成员单位思想上还未树立“长效化”工作理念，认为只要“抓一时”“面上应付过去就行”，配套机制上也缺乏常态化的考核制度，影响了工作积极性。少数社区干部综合素质不高、履职能力不强，社区后备干部备而未用等问题较为突出，导致在推进城市基层治理等工作中作用发挥不明显，影响了党建联盟的长效运行。

四、优化城市基层党建联盟运行的建议措施

（一）聚焦“适应力”，着力打好资源利用组合拳。社区党委带头引领，树立区域“大党建”意识，全方位统筹协调、集约利用好各类资源；建立资源共享清单，突破传统区域思维束缚，联盟成员单位党组织积极支持和参与社区共建工作，双向列出资源清单和服务清单；加强党建阵地合作建

设，在资源相互联用、阵地相互开放的同时，合作共建联盟园地、社区文化教育基地等阵地，由单位“独享”变成居民共享，切实提升居民获得感；深化数据资源共享，建议以一体化平台对接城市资源需求和各项应用集成，接入并运行网格化党建、政务、交通、城管等各项智慧应用，将城市党建联盟“云端”建设与新型智慧城市建设紧密结合。

（二）聚焦“目标性”，着力绘好联盟共建作战图。一则明确基本定位，统一思想认识。明确基层党建联盟是以党委领导、党建引领为核心，联盟单位党组织为主体，旨在助力辖区各类组织和党员群众加强交流开展工作、整合资源增强活力、联系党员服务社会的组织。二则逐级分解目标，厘清责任分工。逐级明确党建工作目标和职责任务，由县（市）区党委根据上级党委总体要求，提出思路目标；街道党（工）委抓好社区党建，统筹协调辖区内各领域党建工作；社区党组织落实上级党组织部署的各项任务，兜底管理社区党建工作。

（三）聚焦“整合度”，着力打造互联互通强堡垒。一要优化四级联动体系。建立健全区、街道、社区、小区四级联动的工作体系，推行街道“大工委”和社区“大党委”机制，推进部门下属党组织直接联系小区，提高共建精度。二要坚持群众需求导向。以群众需求为导向，以党建联盟“大服务”为取向，统筹各类主体，整合各类资源，集中力量解

决群众提出的难点热点问题。三要实施队伍双向管理。对区域党务和群团干部实行一体化双向管理。将社区党务干部培训纳入党员干部培训总体计划，着力加强联盟意识、服务理念等方面的教育。四要善用信息技术手段。充分利用微信公众号、QQ群、微信群等网络媒介，及时发布联盟的活动信息，精准对接服务需求，为社区群众化解难题。

（四）聚焦“长效性”，着力注入联盟运行新动能。建立“常态化”工作机制，实行联络员例会制度，每月定期召开联络员工作会议，传达党建联盟工作要求，研究工作举措，通报活动情况；落实“清单化”工作模式，社区党组织和联盟单位签订共建协议书，建立双向服务清单；树立“长效化”工作理念，实行动态考核制度，由社区党委负责组织“双评”，通过联盟成员单位互评、居民群众打分等形式对党建联盟成员单位发挥作用情况进行综合评价，并及时反馈，形成激励。

参考文献：

[1]社会协同治理困境的探究[J].王培智,商洋. 理论探讨. 2016(04)

[2]从系统科学角度看帕森斯控制等级理论[J].李智. 系统科学学报. 2017(04)

[3]从单位制党建到区域化党建——区域化党建的生成逻辑

与理论内涵[J]. 唐文玉. 浙江社会科学. 2014(04)

[4]论帕森斯的结构功能主义[J]. 杨方. 经济与社会发展.
2010(10)

[5]社区大党委制与城市社会管理创新[M]. 中共中央党校出版社, 中共中央党校党建部课题组, 2011