功能型党支部何以改善转型社区公共物品供给

张 亮 温莹莹

摘要：本文将功能型党支部作为观察基层党组织开展组织创新、动员党员群众和整合治理资源的实践载体，以江苏省江阴市兴港社区为案例，构建“干部责任激活—组织载体建构—党员群众动员与内外资源整合”的分析框架，考察功能型党支部何以改善转型社区的公共物品供给能力。研究发现，县域干部选育管用体系与书记项目、地方试点等组织支持，通过强化干部责任意识、调整治理注意力，为社区书记开展组织创新注入行动动力，也为基层探索提供因地制宜的制度空间。功能型党支部通过纵向组织联动与横向功能分工，为联系属地党员、动员居民参与和协调外部组织提供组织载体。在社区党总支领导和功能型党支部组织下，社区通过认知重塑、党员示范和志愿带动，动员属地党员和居民参与公共事务；借助服务互惠、党建联盟及组织联结与功能匹配，协调外部专业力量和社会资源，推动分散主体和资源形成相对稳定的协作网络，为部分社区公共物品的持续供给提供组织条件。这一党建模式改善了社区公共服务与公共活动类公共物品供给，也为提升转型社区的公共物品供给能力提供了经验启示。

关键词：党建引领 公共物品 功能型党支部 转型社区

中图分类号：D267.7；D669.3 **文献标识码：**A

一、引言

习近平总书记关于新时代党的组织路线的重要论述强调，党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现[①]；应充分发挥各级党委（党组）、各领域基层党组织的政治功能和组织功能，把广大党员、干部和各方面人才有效组织起来，把广大

[作者信息] 张亮，中国社会科学院大学社会与民族学院，电子邮箱：zliang220@163.com；温莹莹，中国社会科学院大学社会与民族学院，电子邮箱：wenyingying@ucass.edu.cn。

① 习近平，2018：《在全国组织工作会议上的讲话》，北京：人民出版社，第11页。

人民群众广泛凝聚起来[①]。上述重要论述从组织路线层面揭示了坚持和加强党的全面领导，关键在于建强贯通各层级、各领域的组织体系，并把党的政治功能、组织功能落实为组织党员、干部、人才和凝聚群众的实际能力。落到基层治理研究，关键在于进一步辨析：党的组织优势在何种条件下、经由何种具体的组织设置和运行机制，转化为可观察的治理行动能力。

这一理论问题在转型社区的公共物品供给中表现得尤为突出，村改居社区则更为典型。在城镇化推进过程中，大量农村社区经历了深刻的制度转型与空间重构（王春光，2013），形成有别于传统农村社区和现代城市社区的“转型社区”。其中，村改居社区由多村拆迁合并而成，行政建制上转为“居”，社会形态上却仍处于从“熟人社会”向“陌生人社会”过渡的中间状态。在此“半城半乡”情境下，一方面，社区居委会面临上级财政约束、任务考核和专业人才短缺等叠加压力，社区干部往往陷入行政化与“低治理权”并存的组织者困境，难以有效回应内生公共需求（陈家建和赵阳，2019；侯利文和文军，2022）；另一方面，许多村改居社区既缺乏成熟城市社区常见的业主自治和物业运行机制，又在空间重构和人口结构变化中出现社会联结与信任弱化，集体合作难以自发凝聚（谷玉良和江立华，2015；吕青，2015）。上述组织者困境和社会合作弱化表明，无论是侧重激发组织者责任的国家治理路径，还是依赖社会内部规范与自组织的社会自治路径，要在村改居情境中更好发挥作用，都有赖于相应组织条件与社会基础的协同完善。基层党组织的政治功能和组织功能，可在完善组织条件与涵养社会基础之间发挥衔接和整合作用。因此，如何在县域党组织体系支撑下联系党员、动员群众并协调各类组织与治理资源，便成为理解转型社区公共物品供给改善何以可能的关键。

既有研究已从政治统合制（欧阳静，2019）、统合型治理（张丹丹，2020）、组织嵌入（陈亮和李元，2018）、规则建构（袁方成和张平平，2025）以及动员与资源整合（孔凡义和阮和伟，2022）等方面，分析基层党组织建设和党建引领的一般路径，但对党的组织体系、基层组织功能以及党员群众动员如何影响公共物品供给过程仍关注不足。尤其需要进一步阐释的是，这些组织优势如何通过可识别的基层组织设置和运行机制，作用于不同类型的公共物品及相关公共服务，会带来哪些可观察的变化，又存在怎样的效力边界。

基于此，本文以江苏省江阴市兴港社区功能型党支部为案例，将分析视野拓展至县域党组织体系、相关制度条件与社区内部社会互动的生成性过程。本文关注的核心问题是：党的组织优势在何种条件下可以提升转型社区的公共物品供给能力？具体而言：第一，县域党组织体系和干部制度如何影响社区干部的治理注意力与组织创新？

① 习近平，2022：《贯彻落实好新时代党的组织路线》，载《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，第502页。

第二，功能型党支部如何设立和运行，又如何联系属地党员、动员居民参与并协调外部组织与治理资源？第三，功能型党支部如何改善基础设施建设、社区服务供给和公共活动组织等不同类型的公共物品供给？

二、转型社区的公共物品供给：解释路径与分析框架

公共物品供给问题一直备受学术界关注。广义的公共物品是指具有非排他性或非竞争性的物品（沈满洪和谢慧明，2009）。在社区研究情境中，这类物品往往表现为社区生活中具有公共性的事物。公共物品能够为集体成员带来正外部性，但其成本投入与收益分享并不对称，单纯依靠市场或社会自发提供难以实现稳定有效供给。正如奥尔森（1995）在《集体行动的逻辑》中揭示的个体理性与集体行动困境：在集团规模较大且缺乏强制性约束或其他特殊激励时，理性自利的个体倾向于搭便车；而且，随着集团扩大，个人从集体收益中获得的份额下降，组织成本上升，集体物品便越难以依靠个体的自愿行动实现充分供给。针对上述问题，既有研究大体提出了两种应对思路：国家治理路径和社会自治路径。前者关注作为供给主体的政府的正式制度设计与激励约束，以强化组织者责任（奥斯特罗姆，2000；周黎安，2017）；后者聚焦社会内部的非正式规范与自组织机制，以推动集体合作（帕特南，2001；温莹莹，2013）。但相关研究尚未充分说明，在中国共产党领导的基层治理实践中，县域党组织体系、社区党组织、属地党员和居民以及外部社会力量如何在具体组织过程中发生联系。本文在吸收上述两类研究思路的基础上，进一步构建基层党组织何以改善转型社区公共物品及相关公共服务供给的分析框架。

（一）国家治理路径：制度设计与组织者责任

国家治理路径的潜在预设是：政府是公共物品供给的首要责任主体，其供给意愿和能力取决于制度环境的激励和约束。围绕这一预设，学术界形成了两条主要研究线索。

第一条线索关注经济因素和财政能力。既有研究指出，地方财政能力制约着政府供给公共物品的实际水平；在财权与事权不尽匹配、财力不足的条件下，一些地区难以有效提供公共物品（傅勇，2010）。也有研究指出，辖区间税收竞争与均等化转移安排会影响地方政府的公共投资激励（Hindriks et al.，2008）。在财政分权和增长导向激励下，地方政府更偏向于对当期经济增长具有直接带动作用的经济性公共物品（如交通、能源、通信等），教育、医疗卫生等非经济性公共物品供给则相对不足；中央对地方的转移支付有助于改善非经济性公共物品供给（傅勇，2010）。另有研究从支出效率角度发现，财政分权的加强与地方福利性财政支出效率呈显著负相关，转移支付则与地方福利性财政支出效率呈显著正相关（崔志坤和张燕，2017）。在村庄层面，农村税费改革后

推行的“一事一议”制度已成为村级公共投资决策和筹资筹劳的重要安排；相关实证研究表明，该制度有助于村集体实施村民最需要的公共投资项目，并提高村民筹资筹劳比重（罗仁福等，2016）。与此同时，既有研究也提醒，以专项转移支付和项目方式配置的上级财政资源，在加大公共服务投入之外，也可能带来基层集体债务、财务自主性削弱乃至村庄空壳化等意外后果，并对可持续的社会发展构成风险（渠敬东，2012）。

第二条线索关注制度设计和干部激励。既有研究强调，有效的制度安排通过监督、制裁和冲突解决等机制，约束机会主义行为并促进集体行动（奥斯特罗姆，2000）。就干部激励而言，晋升激励与标尺竞争塑造了地方政府的注意力分配和公共物品供给结构。以经济增长为基础的政治锦标赛，使地方干部的晋升激励与辖区经济绩效紧密关联，并由此影响其公共物品供给偏好（周黎安，2017）；政绩考核中民生权重的提高，会显著增加地方政府在教育、医疗卫生等民生领域的投入（王询等，2013）；干部政治晋升激励亦对教育、社会保障和就业、医疗卫生等方面的公共物品供给具有积极影响，且地方间在公共物品支出上存在标尺竞争与搭便车并存的策略互动（杨刚强等，2017）。在村庄层面，不同制度安排的作用机制并不相同。村干部“一肩挑”可通过降低集体合作成本，并形成上级考核和村民选举的双重监督问责机制，促进村庄公共物品供给（胡新艳和陈文晖，2022）。富人治村对灌溉设施维护具有一定促进作用，而正式的基层民主制度能够约束并激励富人村干部提升公共物品供给水平（张志原等，2019）。与选举相关的微观证据还表明，村民对村委会选举的关注会提高其参与农村公共基础设施供给的意愿（钱文荣和应一逍，2014）。

国家治理路径揭示了经济因素和制度设计对组织者责任形成的塑造作用。然而，这一路径在社区转型情境下面临一定局限。社区干部的人员身份与管理方式往往有别于机关公务员，其职业发展和激励机制也难以简单对应后者的晋升逻辑。与此同时，社区组织在财政资源配置和行政任务执行等方面又受到较强的上级约束，在组织设置、经费收支和考核机制等方面呈现出明显的行政化特征（侯利文和文军，2022）。加之社区干部队伍规模和专业能力有限，基层社区在资源调配、任务设定、时间安排、检查考核等方面处于“低治理权”的结构性地位（陈家建和赵阳，2019），在回应多元化的公共物品需求时，容易陷入“有心无力”乃至“无心无力”的组织者困境。

（二）社会自治路径：社会规范与集体合作

社会自治路径的核心关切是：在官方制度供给不足或难以直接介入时，社区成员如何通过自主合作实现公共物品的自我供给？相关研究往往以奥尔森（1995）所揭示的集体行动困境为理论起点，经济学和社会学分别从不同角度推进了讨论。

经济学路径侧重从激励结构与个体偏好出发，探讨如何抑制搭便车并提高自愿供给水平。实验研究表明，公共物品覆盖人群规模、个体投资的边际收益、初始禀赋和社会

关系等因素会影响公共物品的自愿供给（周业安和宋紫峰，2008）；社会偏好的异质性及其互动，也会塑造公共物品供给中搭便车行为的动态过程（Fischbacher and Gächter，2006）；社会网络结构的差异会显著影响公共物品的自愿供给（刘念平和董占奎，2015）。

社会学更关注社会互动与社会结构如何组织合作。宗族组织等传统团体在正式组织功能缺失时，可作为满足村庄公共物品需求的替代性组织选择（孙秀林，2011）；社区中自发形成的非正式制度，如“头家轮流制”和特有的习俗惯例等，亦能促进村民捐资与公共物品的自我供给（温莹莹，2013）。普遍道德有助于应对集体行动困境，而社会信任和公共参与又能培育普遍道德，从而改善公共物品供给（Wen et al.，2022）。在理论层面，帕特南（2001）的社会资本理论将信任、规范和网络视为支撑制度绩效与公共合作的重要社会基础。

社会自治路径为克服集体行动困境提供了有益启示，但其解释力高度依赖特定的社会条件。既有讨论往往以相对封闭、同质的“熟人社会”为默认情境：社会网络密集、互动频繁且规范共享，共同构成有效合作的微观基础。转型社区的社会结构则发生了深刻变化，社会自治路径所依赖的传统权威、社会关系网络与非正式规范，在原子化情境中趋于弱化，以往依托血缘、地缘关系的合作难以有效凝聚。

（三）基层党组织视角：组织优势与分析框架

围绕党组织与公共物品供给，国外研究讨论了上级转移支付如何经由地方筹资激励影响地方公共物品供给（Sengupta，2011），但相关讨论尚未进入转型社区的基层组织情境。国内研究则分别从党建引领基层治理的制度内涵与历史演进（黄晓春，2021）、县域治理中的政治统合制（欧阳静，2019）、基层党政体制的统合型治理（张丹丹，2020）、基层村（社区）党组织的去“悬浮化”与组织嵌入（陈亮和李元，2018）、推动集体行动的治理规则建构（袁方成和张平平，2025），以及动员、嵌入与资源整合机制（孔凡义和阮和伟，2022）等方面，揭示了党建引领基层治理的一般功能和路径。上述研究为从制度与组织建构、主体动员和资源整合等维度考察基层党组织的运作机制提供了启发。但在转型社区情境下，党的组织优势如何经由具体基层组织机制，针对不同公共事务原有的供给障碍形成可观察的供给变化，仍有待进一步阐释。此外，在党的全面领导下，上下联结贯通的党组织体系是党的组织优势的重要体现，但既有研究较少将基层村（社区）党组织创新置于这一组织背景中加以考察，对县域党组织体系与社区干部行动之间关联的讨论仍相对不足。

习近平总书记关于新时代党的组织路线的重要论述，以组织体系建设为重点，贯通坚持和加强党的全面领导、建强干部队伍与集聚人才[①]、更好发挥基层党组织作用等要

① 习近平，2018：《在全国组织工作会议上的讲话》，北京：人民出版社，第11–15页。

求[①]，并强调充分发挥各级党委（党组）、各领域基层党组织的政治功能和组织功能，把广大党员、干部和各方面人才有效组织起来，把广大人民群众广泛凝聚起来[②]。据此，分析党建引领社区公共物品供给，重点在于考察县域党组织体系如何影响社区干部行动，功能型党支部如何提供组织载体，基层党组织如何联系动员党员群众、协调外部组织并整合治理资源，以及这些机制在不同类型公共事务中产生何种结果、受到哪些条件制约。

如图1所示，对基层党组织作用于转型社区公共物品供给的分析，可具体化为“干部责任激活—组织载体建构—党员群众动员与内外资源整合”的机制链条。第一，干部责任激活，考察县域层面的干部培养、项目引导与组织支持如何被社区书记感知，并影响其治理注意力和组织创新选择。第二，组织载体建构，说明功能型党支部的设立依据、成员边界、内部架构、分工方式和运行规则，并说明其如何为属地党员、居民和志愿者参与公共事务提供相对稳定的组织载体。第三，党员群众动员与内外资源整合，考察基层党组织如何联系属地党员、动员居民和志愿者、协调外部组织并整合专业资源，以及上述动员与整合分别针对哪些原有供给障碍、形成何种可观察的供给变化。

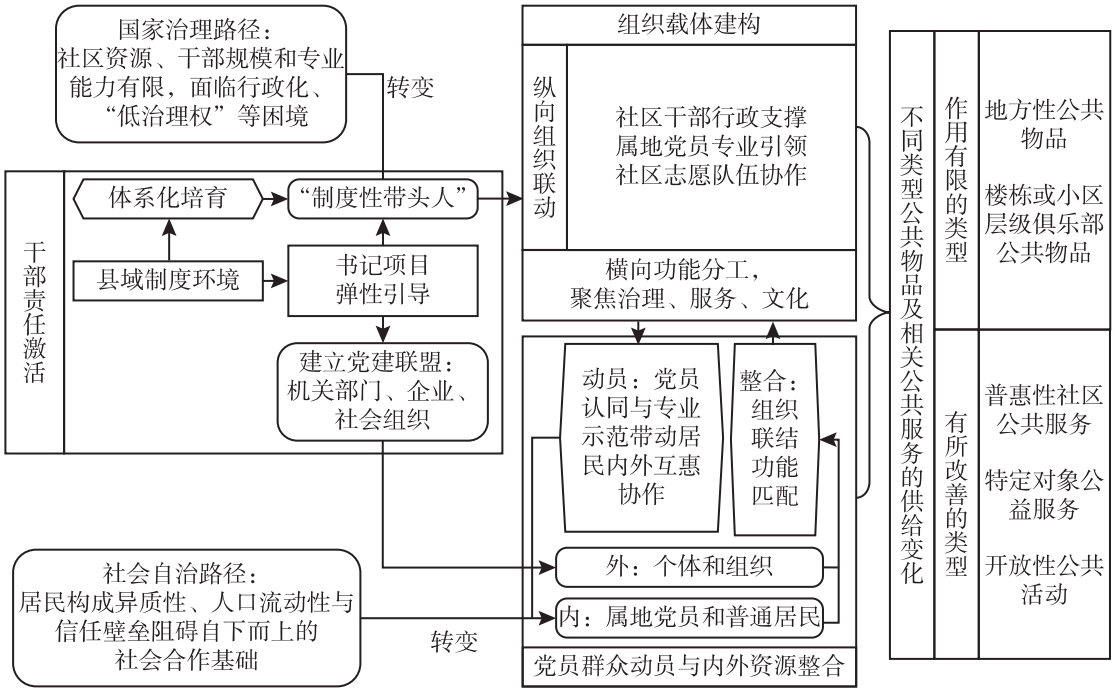

图1　基层党组织与转型社区公共物品供给的分析框架

① 习近平，2017：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第65页。

② 习近平，2022：《贯彻落实好新时代党的组织路线》，载《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，第502页。

三、研究方法与案例选择

本文的田野工作从县域制度环境和社区治理实践两个层面展开，以把握案例的制度条件和实践过程。针对县域制度环境，研究团队于2024年1月、7月在江苏省江阴市围绕“党建引领基层治理”开展实地调研，先后走访江阴市委组织部及11个镇（街道）的21个村（社区），综合采用座谈会、深度访谈和参与式观察等方式，了解当地干部培育模式和各镇（街道）、村（社区）党建经验，并收集相关政策文件、工作报告、地方档案、社区台账和网络推文等材料。江阴市是中国县域经济排头兵，2024年末常住人口城镇化率达75.65%[①]。2018年，江阴市被确定为全国城市基层党建工作示范市。2021年，江阴市制定出台《关于开展“暨阳红—盟红江阴”基层党建三年行动的实施意见》（以下简称《行动》），推动政府部门、事业单位、企业、村（社区）开展党建联建。2022年，根据全国基层党建重点任务推进会部署，经江苏省委组织部、无锡市委组织部同意，江阴市被确定为全国党建引领乡村治理试点单位。同年，江阴市结合上级要求与地方实际，制定实施《江阴市开展全国党建引领乡村治理试点“基石工程”实施方案（2022—2025年）》（以下简称《方案》），并以此为抓手积极推动党建与全市各项工作深度融合，以重点任务清单压实“市委组织部—镇（街道）党（工）委—村党组织”三级责任，建强组织体系，推动党建联建，着力提升基层党组织的组织力与治理效能[②]。

将江阴市兴港社区功能型党支部的党建创新模式作为分析案例，主要出于两个方面的考虑：一方面，兴港社区是在21世纪初苏南地区“三集中”与“农民上楼”背景下形成的大型拆迁安置社区，集中反映了“城乡中国”转型过程中社区公共物品需求变化和供给困境。另一方面，功能型党支部是在《方案》出台后，由兴港社区党总支新任书记结合《方案》精神与社区实际，在利港街道党工委支持下推进的基层党组织创新，完整呈现了从县域制度条件、干部行动选择到组织载体建构与资源整合的实践过程。因此，该案例有助于考察县域党组织体系和干部制度如何影响社区干部的治理注意力、行动选择及组织创新，基层党组织如何建构组织载体、联系和动员属地党员

① 资料来源：《2024年江阴市国民经济和社会发展统计公报》，https://www.jiangyin.gov.cn/doc/2025/05/23/1326476.shtml。

② 关于江阴市城市基层党建示范市建设及党建引领乡村治理试点工作的相关情况，参见江阴市委组织部微信公众号“江阴党建”发布的相关报道：《市委党的建设工作领导小组专题研究城市基层党建示范市工作》，https://mp.weixin.qq.com/s/NGuS9OZWb0MHkIFn8lxXHw；《我市召开全国党建引领乡村治理试点工作推进会》，https://mp.weixin.qq.com/s/0WIYy-W7103V34lemksd9w。

与居民、协调外部组织与治理资源，以及上述过程如何作用于转型社区不同类型的公共物品及相关公共服务供给。在社区层面，研究团队共访谈功能型党支部成员13人、社区居民志愿者2人、普通居民3人，并参与社区组织的居民参观电梯加装项目等活动。除2024年1月、7月的团队调研外，笔者于2024年11月再次赴兴港社区调研；2024年1—11月期间及此后，笔者还多次通过微信、电话联系受访者并补充相关资料。

兴港社区正式成立于2004年10月。此前自2002年起，原延安村等地因工业园区建设陆续拆迁，社区以延安村为主体，共安置来自9个村庄的拆迁农户。截至2024年11月，社区辖区面积1平方千米，下辖10个居民小区、200余家商户，居民2045户，户籍人口2700余人，常住人口6300余人，其中，流动人口约1300人，60岁以上老年人约占25%，儿童约占11%。多村合并安置与居民构成的异质性，使社区公共需求趋于多元。

为从整体上考察转型社区公共物品的供给困境及其纾解机制，本文采用广义的公共物品界定，即具有非排他性或非竞争性的物品（沈满洪和谢慧明，2009）。在社区研究情境中，这类物品往往表现为社区生活中具有公共性的事物。需要指出的是，经典研究依据非竞争性与非排他性两个维度，区分出纯公共物品、公共池塘资源、俱乐部物品和私人物品等理想类型；但在转型社区的现实场景中，公共物品往往呈现过渡性、混合性特征，其属性与供给困境会随社群结构和治理方式而变化，难以直接套用上述四分框架。据此，本文结合兴港社区的实际公共需求，从受益范围、属性特征、供给方式和供给障碍四个维度，将社区公共物品划分为五种经验类型：地方性公共物品、楼栋或小区层级俱乐部公共物品、普惠性社区公共服务、特定对象公益服务、开放性公共活动，从而为后文比较分析党的组织优势转化为社区公共物品供给能力的机制与效力边界提供类型框架。

第一类，地方性公共物品，主要涉及面向社区属地范围内全体居民的公共道路、路灯、环卫设施等基础设施。此类公共物品的非排他性与非竞争性较高，通常依靠政府财政供给，能够基本满足居民日常生产生活需要，不存在明显供给障碍。

第二类，楼栋或小区层级俱乐部公共物品，主要涉及面向特定楼栋或小区居民的外立面改造、加装电梯、新建停车场等老旧小区更新项目。此类公共物品受益范围有限且供给成本较高，社区因财政紧张难以兜底，尽管存在相关政策补贴，仍须受益居民协商共担大量成本，因而同时面临财政资源约束与社区信任壁垒。据兴港社区张友华书记[①]所言，社区尚未成立业委会，物业由居委会托管且不收取物业费。社区治理

① 本文案例涉及的所有人名均系化名。

资金主要依赖上级财政拨款，但从2018年的240多万元缩减至2024年的180多万元，且要求专款专用。延安村股份经济合作社每年约有320万元厂房租金收入，但自村社财务分离改革推进以来[①]，该笔收益难以再直接用于面向全体居民的社区建设。此外，从人口构成看，原延安村拆迁农户、其他村拆迁农户和外来租购房人员各占社区常住人口的1/3。利益结构分化抬高了部分居民对社区干部的信任壁垒，并表现为扯皮推诿等策略性互动。例如，仅拥有延安村股份经济合作社股份的村民有权获得分红，但其他居民常将“不分红”作为其“不服管”的理由（20240720ZYH[②]）。因此，面对楼栋外立面维护、加装电梯、新建停车场等大额投入，无论是自上而下的财政支持还是自下而上的集体筹资，都十分受阻。

第三类，普惠性社区公共服务，主要涉及法律咨询、健康服务、政策宣传等面向全体居民的服务需求。相较于地方性基础设施，此类服务更有赖于常态化组织与专业供给，一般并不依赖向特定居民收费或划定受益资格；突出约束在于社区人力资源有限，又缺乏足够的专业力量和志愿支持。仅靠有限的社区班子和工作人员，难以兼顾多元服务需求。受此制约，健康讲座、法律咨询、政策宣传等多为临时安排，未能形成常态化服务机制。

第四类，特定对象公益服务，包括上门陪护、爱心送餐、公益理发和儿童托管等。此类服务的受益范围限于老年人、儿童或双职工家庭等特定群体，但仍面临人力资源不足和行政任务挤压等问题。例如，社区夏令营活动仅由一位文体条线干部负责策划、组织与总结，耗时两周，以致其无暇顾及其他任务。受此制约，老年人日间照料、上门送餐等服务难以常态化开展；儿童托管、兴趣课程、亲子活动等则多由社区工作人员临时组织，专业性不足。

第五类，开放性公共活动，主要涉及节庆、文娱、文艺等面向全体居民的活动。与主要依靠财政投入的基础设施不同，此类活动以开放共享为特征，供给有赖于居民的主动参与和社区干部的动员能力。然而，行政任务对社区干部注意力的挤压，叠加居民参与意愿不足，使此类活动易呈现形式主义特征。就兴港社区而言，上级通过工作清单、定期巡检、抽查、网格化数据上报、红黑榜等方式实施监督考核，“月检、

① 2019年，江阴市入选江苏省农村改革试验区，并承担“农村集体经济组织与村（居）委会财务事务分离”改革试点任务；其后出台全面推进财务分离的实施意见。参见《关于印发〈江阴市全面开展农村集体经济组织与村（居）委会财务分离的实施意见〉的通知》，https://www.jiangyin.gov.cn/doc/2021/08/03/965236.shtml。

② 文中访谈资料采用“访谈日期+受访者代码”的方式编码。访谈日期以八位数字表示，依次为年、月、日；受访者代码为其姓名汉语拼音首字母缩写。例如，“20240720ZYH”表示2024年7月20日对张友华书记的访谈，其中“ZYH”为受访者姓名汉语拼音首字母缩写。

季检、年检不断，准备迎检材料还要经常加班”（20241128SJB）。社区设4个网格，网格员由社区干部兼任，每周至少完成5次事件上报，内容涉及流动人口、环境卫生、安全检查等多个方面；相关活动往往须建立台账以备上级检查。加之居民构成异质性与人口流动性增强，不少居民对社区事务关心不够、参与意愿偏低。许多社区公共活动因而呈现临时性、碎片化、“假参与”等形式主义特征，难以真正满足居民多元化的公共生活需求。

四、功能型党支部的组织机制与供给效应

在社区具体行动场域之外，县域和街道层面的干部培养、书记项目引导和组织支持，构成社区党组织开展治理创新的制度条件。本文进一步考察这些条件如何被社区书记感知并影响其行动选择，以及社区书记如何在具体治理实践中推动功能型党支部的设立和运行。在此基础上，分析功能型党支部如何组织党员群众、协调外部主体并整合治理资源，进而作用于不同类型社区公共物品及相关公共服务的供给。

（一）干部责任激活：县域干部培养、项目引导和组织支持

在既有治理结构和社会基础上，兴港社区面临资源不足、动员困难、组织松散等问题，单靠社区自身力量难以突破。对此，县域层面的干部培养、项目引导和组织支持为社区治理注入新的制度动力，并以原则性政策引导与基层因地制宜探索相结合，为差异化的基层党建创新提供空间。

理解地方干部的行为选择，关键在于把握激励结构如何塑造其动机与注意力分配（周黎安，2017）。将这一分析视角延伸至社区层面，亦有助于观察相关制度安排如何拓展村（社区）“带头人”在推进基层党建和治理创新上的行动空间。2018年，江阴市被确定为全国城市基层党建工作示范市，此后持续出台一系列政策，构建全链条的干部选育管用体系，着力打造“政治过硬、专业专注、相对稳定、充满活力的村（社区）干部队伍”。例如，为解决后备人选不足，江阴市通过“社招外引+定向内培”每年充实约150名大学生、机关优秀编外人员到岗，以“澄就未来·苗圃计划”储备807名年轻村干部，并经推优等程序吸引23名乡村能人、47名机关优秀编外人员回村（社区）任职；为提升干部素质能力，开展“挂职攻坚+毗邻共培”活动，组织2100余名干部参训，选派32名年轻干部进行为期一年的项目化锻炼；为激活村（社区）“带头人”的活力与创造力，采用“项目考察+定向投编”模式，结合书记项目组建8个考察组，通过蹲点调研等方式考察干部。截至2022年，已有80名村（社区）书记进编（见表1）；截至2023年10月，市、镇、村实施“党建引领基层治理”书记项目109个，25个机关部门党组织认领44项重点攻坚项目。

表1　　2019—2022年江阴市村(社区)书记进编情况　　单位:人

年份	村书记进编人数	社区书记进编人数	村（社区）书记进编人数合计
2019	9	8	17
2020	17	13	30
2021	12	4	16
2022	11	6	17

资料来源：根据江阴市委组织部提供的资料整理。

江阴市通过构建全链条的干部选育管用体系，推动村（社区）“带头人”的制度化再生产（卢晖临和刘圆圆，2025），为基层治理提供了可称为“制度性带头人”的骨干力量，并引导村（社区）干部将更多注意力投向基层党组织建设与社区治理中的实际问题。与人事激励相配套，江阴市委组织部在政策上强调原则性引导与基层因地制宜探索相结合。2022年出台的《方案》提出，各村（社区）可结合自身特点探索物业党建、数字党建、功能型党支部等党建模式，但未就其具体含义和组织方式作出统一规定。这种目标方向相对明确、实施方式保留弹性的安排，为社区干部结合本地情境理解和落实上级要求提供了空间，也有利于各村（社区）围绕实际问题探索差异化的党建创新模式。兴港社区张友华书记作为江阴市第二批招录的大学生村干部，正是在上述全链条培育安排下成长起来的“制度性带头人”。在他看来：

“如果能选入事业编，既是一种保障，也是对工作的激励。因为我本身就喜欢和人打交道，为老百姓解决一个问题，甚至只是交流后他满意地离开，成就还是很明显的……书记项目其实是社区项目，不过更突出书记的责任，主要内容也是去解决社区实际问题。我们社区不存在经济增收任务，所以书记项目重点在党建和民生实务。”（20260904ZYH）

在上述组织支持与责任导向下，功能型党支部可视为一种由“解决实际问题”驱动的党建创新。兴港社区物业由居委会托管，直接关系民生实务，因此，“红色物业”成为张友华书记打造社区党建品牌的首选项目。然而，当时社区党员之间的交流多停留于开会座谈，参与度普遍偏低，党建力量难以嵌入物业管理体系并发挥联系群众的作用。与此同时，居住在社区的原村（社区）党组织书记、机关干部等本是联系群众、化解矛盾、联结外部资源方面的潜在治理力量，却尚未被有效纳入社区治理体系。正是在此背景下，张友华书记在《方案》提出“功能型党支部”后，拟将其作为“红色物业”的组织支撑，并在上报街道党工委和市委组织部后作为试点实施；其后，功能型党支部的组织功能逐步由物业治理拓展至社区服务和文化生活等领域。

习近平总书记关于党的建设和组织工作的重要论述强调，加强基层党组织建设，要以提升组织力为重点，突出政治功能；要健全基层组织，优化组织设置，理顺隶属

关系，创新活动方式，扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖[①]。据此，兴港社区探索设立功能型党支部，以优化组织设置、扩大工作覆盖。功能型党支部不完全等同于主要按单位或区域隶属、以单独组建为主要方式设置的党支部，其“功能型”的核心在于以社区群众需求和治理目标为导向，跨越空间、身份与组织边界，吸纳更多主体参与行动并投入资源。从组织关系看，功能型党支部虽隶属兴港社区党总支，但成员主要为居住在本社区、党组织关系却不在兴港社区党总支的党员，即“属地党员”。在这一制度安排下，具备参与意愿及相关能力、资源的属地党员，经社区党总支吸纳后即可加入功能型党支部，无须转接组织关系。社区由此加强对属地党员的组织联系，并在功能型党支部牵头下联系和动员居民、志愿者及外部专业力量，为凝聚分散的治理力量、推动其参与社区公共事务并形成相对稳定的协作关系提供组织载体。

（二）组织载体建构：功能型党支部的设置和协作网络

党的组织优势并不直接等同于参与人数的增加或治理资源的汇集。其能否转化为持续的社区行动能力，还取决于党组织能否依托相对稳定的组织载体，明确成员边界与角色分工，并形成规范的议事程序和持续运行机制，从而将分散参与转化为可协调、可持续的集体行动。

1.功能型党支部的内部组织架构。兴港社区围绕社区治理、便民服务和文化建设等核心公共需求，设立“治理+”“服务+”“文化+”三类功能型党支部，将社区干部和属地党员统合到功能型党支部组织体系中，构建起“书记统筹、委员协调、成员参与”的内部组织架构。党员身份是功能型党支部的准入门槛，但并不要求成员将党组织关系正式转入兴港社区党总支。在兴港社区三类功能型党支部共34名成员中（见表2），仅7名社区干部的党组织关系隶属于兴港社区党总支，其余均为组织关系未转入本社区的属地党员。

从产生方式看，支部书记、支部委员、一般成员并非经党内选举产生的正式职务，而是功能型党支部的内部分工称谓，由社区党总支结合党员的资源禀赋、专业能力和参与意愿遴选配置。其中，各党支部书记均由具备跨领域资源整合能力和相关领导经验的属地党员担任。他们依托自身专业能力与社会资源，牵头组织支部内部研讨，在汇总各方意见的基础上统筹谋划并推进本支部重点工作。支部委员的配置注重“条线衔接”与“稳定支撑”相结合：每个支部均配备两名分管相应条线的社区干部，并配备2～3名能力突出且参与意愿较高的属地党员担任支部委员，共同负责日常活动的组织策划与资源对接。对有专业能力但时间精力有限的属地党员，则纳入一般成员。一般成员可参与支部工作，但多在特定活动中贡献专业力量，或发挥桥梁作用为社区治理链接外部资源。

① 习近平，2018：《在全国组织工作会议上的讲话》，北京：人民出版社，第13–14页。

表2　　兴港社区功能型党支部的组织架构与成员构成

支部类型	成员类别	成员构成	支部类型	成员类别	成员构成
“治理+”功能型党支部	支部书记	龚俊（街道综合执法局科长，36岁）	“服务+”功能型党支部	一般成员	田燕飞（老年协会理事，60岁）
	支部委员	蓝宇（兴港社区干部，负责财务、计生、妇联、农田水利、土地、统计、物业等，52岁）		一般成员	胡歌才（老年协会理事，68岁）
	支部委员	张灿（兴港社区干部，负责卫生环保、统战、档案、政务热线、监控、违章管理、物业等，36岁）		一般成员	程志和（老年协会理事，65岁）
	支部委员	沈宇驰（原仁和社区党总支书记，68岁）		一般成员	李越和（企业家，55岁）
	支部委员	燕少奇（原黄丹村党总支书记，70岁）		一般成员	成金维（企业家，38岁）
	一般成员	薛义（街道在职干部，负责安全生产等，39岁）		一般成员	胡希丹（社区退休干部、老年协会会长，61岁）
	一般成员	王光宇（原西安社区党总支书记，60岁）	“文化+”功能型党支部	支部书记	周锦程（利港成人教育中心校校长，48岁）
	一般成员	蔡和智（西奚墅村党总支书记，52岁）		支部委员	包懿莹（兴港社区干部，负责综合调解、民兵、团委、安全等，28岁）
	一般成员	段梅萍（社区退休干部，62岁）		支部委员	向习桦（兴港社区干部，负责社保、绿化、福村宝等，42岁）
	一般成员	米莹（原兴港社区党总支书记，39岁）		支部委员	石芯莹（街道文教科在职干部，47岁）
	一般成员	周重全（街道在职干部，负责环卫工作等，38岁）		支部委员	许慧芝（小学副校长，分管教学工作，48岁）
“服务+”功能型党支部	支部书记	蔡智岭（街道民政科科长，38岁）		一般成员	向希敏（中学教师，49岁）
	支部委员	苏简柏（兴港社区党总支副书记，负责党务、纪检、残联、工会、“三务”公开、老年工作等，40岁）		一般成员	方微燕（兴港社区干部、中共预备党员，负责宣传、文明创建等，24岁）
	支部委员	葛晨明（兴港社区干部，负责出纳、民政、科协、人大工作等，42岁）		一般成员	金熙群（幼儿园教师，37岁）
	支部委员	秦知博（企业家，兴港社区残联理事，58岁）		一般成员	田越（教育局在职干部，44岁）
	支部委员	林锦迈（原街道拆迁办主任，67岁）		一般成员	田锦信（街道文教科退休干部，62岁）
	支部委员	胡德亮（原仁和社区党总支书记，65岁）		一般成员	苏振宇（中学教师，47岁）

资料来源：根据兴港社区党总支书记提供的资料整理。

2.党组织牵头的治理协作网络。除内部组织分工外，兴港社区还依托各功能型党支部，积极培育与其业务方向相匹配的志愿队伍。例如，“治理+”功能型党支部培育

“三新利骑兵”志愿队伍，吸纳快递员、外卖员、网约车司机等新业态从业人员担任“兼职网格员”，及时反馈道路破损、设施故障等问题；“服务+”功能型党支部联合企业与红十字会，吸纳楼组长、网格员、党员中心户及热心居民，打造“党旗合伙人”与“博爱家园”服务队，开展“邻里集市”“为老为小”等社区服务；“文化+”功能型党支部针对双职工家庭暑期儿童照管难题，培育“向日葵”暖心志愿服务队。

由此，功能型党支部初步构建起“纵向组织联动、横向功能分工”的组织化协作网络：纵向上，以“社区干部—属地党员—志愿者”的结构，分别发挥行政支撑、专业引领与志愿协作作用；横向上，通过三类功能型党支部的功能分工，分别聚焦社区治理、便民服务和文化建设等方面的内生需求。这套由功能型党支部牵头构建的组织化协作网络，为党的组织优势转化为社区公共物品供给能力创造了条件：一是把社区内部原本分散的治理力量纳入相对统一的组织体系，为降低多方协调的交易成本、扩充社区治理的人力资本提供组织条件。二是以社区内生需求为导向，将居委会工作条线与支部功能分工结合起来，有助于部分缓解社区干部的行政任务压力，也为其改进服务提供可能的专业支持。三是拓宽社区参与渠道，使部分居民和流动人员由服务接受者转变为志愿参与者，并通过针对性培训提升其志愿服务能力。

（三）党员群众动员与内外资源整合：内部参与和外部协作

公共参与往往需要相应的合法性支撑。有研究显示，规制、规范以及“文化—认知”等方面的合法性支撑，共同影响着人们参与公共物品供给的意愿（斯科特，2010；温莹莹，2022）。在当前中国社区治理情境下，社区干部与居民之间并非简单的强支配关系，而更多呈现为社会生活与社会伦理交织的复杂互动（纪莺莺，2025）。这意味着，单纯依靠行政任务、命令式动员或一般性制度要求，未必能够形成属地党员、志愿者和居民持续参与社区公共事务的动力；党组织牵头建立的组织载体，还须与回应群众需求、强化参与者角色认同和动员社会关系结合起来，才能更好地将制度所提供的角色分工与行动规则转化为相对稳定的合作行动。

1.属地党员动员：角色认同与专业参与。成立功能型党支部的首要工作，是将社区属地党员吸纳到社区治理中，进而借助其力量改善社区公共物品供给。这些党员分布于江阴市各行各业，拥有多样化的专业能力和社会资本，却常因组织关系未转入本社区、党建联建联系不足等因素，缺少与社区的常态化联系机制、明确的参与角色和持续性任务安排，对社区公共事务的参与十分有限。以“治理+”功能型党支部为例，其成员主要由街道在职干部、退休干部和原村（社区）党组织书记等构成。按照当地党组织管理惯例，机关干部退休后多转入本单位“退休干部支部”，原村（社区）党组织书记退休后组织关系亦多遵循“非必要不变动”原则。因此，一些有能力、有威望、有资源的党员虽在退休后回到兴港社区居住，却因正式组织关系脱嵌，缺乏进入

社区治理场域的稳定渠道。沈宇驰的经历颇具代表性。他原为仁和社区党总支书记，兴港社区张友华书记也曾是其下属中的得力骨干。2010年退休后，沈宇驰被返聘至街道拆迁办工作；2015年结束返聘后，在兴港社区养老。如他所言：

“张书记年轻又有能力，也很尊重我们这些老同志，很难得。他遇到问题了也会问问我们的意见，我们就给想办法、出主意。我们发现小区里出现什么问题了，也会跟他们说，让他们去管。我们很多时候也想主动管，但不在其位不谋其政嘛。”（20241120SYC）

可见，对那些有参与热情的属地党员而言，功能型党支部为其参与社区公共事务提供了新的制度性位置和参与机会。但对部分属地党员和普通居民而言，他们仍抱有“党建就是走走形式”的误解，对社区党组织的认同仍有待加强。因此，除提供制度性参与机会外，更为关键的是重塑属地党员对党建实践的认知合法性，进而激发其参与行为。在难以单靠行政规制实现有效动员的条件下，社区干部从属地党员兼具的党员身份与居民身份入手，主要经由以下三条路径推动其认知转变和行动参与。

首先，通过“做思想工作”激活党员的角色责任。党员身份蕴含着崇高理想信念、公共责任感、担当奉献精神等角色期待；这些角色期待，连同其作为“自己人”的居民身份，共同构成社区干部动员属地党员加入功能型党支部的话语资源。社区干部方微燕在谈及如何动员属地党员时指出：

“动员他们的话，有几个东西很重要，第一个是说他是我们社区的居民，我们是自己人；第二个就说他是党员，党员应该为人民服务，主动担当一些嘛。我们沟通下来效果都很好，除非是说他确实本职工作太忙了——因为这个肯定会影响到他的业余生活，那肯定是要平衡好自己的工作和生活的——大家都是很积极很主动的，愿意去贡献自己的力量，特别是像我们的一些退休老干部。”（20240725FWY）

其次，以干部的实际行动消解将党建活动简单等同于“走形式、走过场”的刻板印象，增强属地党员和居民对功能型党支部的制度信任。单位制解体后，基层社会治理的“脱嵌”和基层党建的“悬浮化”问题同时凸显（陈亮和李元，2018），党建活动也易被理解为缺乏实质内容的安排。因此，社区干部的动员并未停留在口头思想工作上，而是以实际行动回应群众需求，消解上述印象，重塑属地党员和居民对党建实践的认知合法性。这是使属地党员和居民志愿者期望不落空、保持参与热情并持续投入社区公共事务的重要保障。作为小学副校长和“文化+”功能型党支部委员，许慧芝的认知和心态变化颇具代表性：

“我最初是被学校派作代表来参加功能型党支部成立活动的，本以为就走个形式，但接触之后发现他们是真的在为老百姓办实事。例如，开‘板凳议事会’、入户指导垃圾分类、亲自上门帮居民清理门窗、办节日活动和社区暑期托管班……功能型党支

部也是根据大家的实际需求真正做事情的，所以我们也愿意加入进来。”（20240723XHZ）

最后，通过“功能分工，人尽其才”推动专业能力有效发挥。功能型党支部的组织安排使属地党员能够结合自身兴趣和专业优势，并与专业背景相近者协作，从而在社区参与中更易形成主体性和效能感。例如，兴港社区将懂政策、有威望的机关干部和退休干部纳入“治理+”功能型党支部，依托其经验与威望调解邻里纠纷、推动社区环境整治等；将企业、法院、医院以及社会组织工作人员纳入“服务+”功能型党支部，依托其行业资源开展关爱特殊群体、就业培训、爱心医疗等；将富有教学经验的中小学教师、成人教育中心校教师纳入“文化+”功能型党支部，依托其教学和组织能力举办文艺演出、开设文化讲座、组织传统节日庆典等。

2.社区居民参与：志愿活动中的示范带动。功能型党支部在发挥基层党组织功能的过程中，将志愿服务作为联系群众、回应社区需求并组织居民参与的重要行动载体。部分功能型党支部党员在具体服务活动中既发挥示范带动作用，又承担志愿服务的组织协调任务；居民志愿者则在党组织牵头下参与相关社区服务和公共活动。由此，党组织联系和动员的参与主体由社区干部、属地党员进一步扩展至居民志愿者。志愿者主要来自以下三个方面：一是社区发布相关活动信息后，居民自愿报名，其中较为活跃者可发展为志愿服务队成员。二是各功能型党支部成员结合自身职业特点与社会关系网络，发掘社区内潜在的“苗子”。例如，许慧芝在加入“文化+”功能型党支部后，积极寻找并动员其他教师参与。三是在相关工作和活动中发现“苗子”，将社区服务的对象和参与者转化为公共服务的组织者和提供者，借“一个人带动一群人”的方式滚雪球式地壮大社区志愿力量。例如，2024年8月成立的“向日葵”暖心志愿服务队，就是在各类社区活动中先由干部发展一部分居民，再由后者带动更多居民，逐步发展为一支70余人的社区志愿服务队。

志愿者最初的参与意图并不相同，但其参与行动共同构成功能型党支部组织动员下志愿协作的基础。首先，就属地党员通过私人关系引入的专业力量而言，其最初参与更多带有基于私人社会关系的人情色彩。正如担任“文化+”功能型党支部书记的利港成人教育中心校校长所言：“我一直在文化系统，对这片区域都比较熟悉……专业课找专业的人，社区没有资源，我就帮忙请朋友来。”（20240725ZJC）这实际上降低了社区链接外部专业资源的成本，也为后续搭建更为稳定的组织合作关系创造了条件。其次，中青年家长与孩子共同参与社区活动，本身即培育家庭亲子关系的场景，因而在面向儿童的社区系列活动中，辅助志愿者多由家长担任。最后，中老年志愿者响应党员动员、参与志愿活动，更多带有一种兴趣体验式的“玩”的心态。“玩”满足其个人兴趣爱好，“一起玩”则成为其建立社会联结、扩展社会支持网络的重要方

式；他们也在志愿活动中逐渐熟悉公共参与的规则和程序，并积累相关实践技艺和公共意识，从而有助于增进社区社会资本。

3.外部主体动员：服务互惠与组织协作。对社区外部主体的动员，体现了党的组织优势在横向协同层面的作用，即党组织通过组织联系、公共目标和合作规则协调不同主体。在这一过程中，党的组织优势表现为一种组织协调能力：功能型党支部以社区公共需求为导向，借助服务互惠、党员社会关系和党建联盟等渠道，联系个体参与者和外部组织，推动原本分散的专业力量和治理资源进入社区治理场域。

一方面，在“社区—个人”层面，功能型党支部依托社区毗邻集镇中心的区位优势，秉持“服务支持与自愿参与相结合”的共益取向，突破传统治理边界，推动个体工商户、新业态从业人员等由被管理对象转变为治理参与主体。例如，针对快递员、外卖员、网约车司机等新业态从业人员流动性强、联系面广的特点，“服务+”和“文化+”功能型党支部为其提供歇脚充电驿站、交通和消防安全培训、法律知识讲座、子女托管补习、节日慰问等服务；这些从业人员则成立“三新利骑兵”志愿队伍，配合“治理+”功能型党支部开展相关工作，承担起“兼职网格员”“交通安全员”“民情速递员”等角色，常态化参与“安全隐患随手拍”“群众所需随手帮”“政策宣传随口宣”等工作，形成“社区服务小哥、小哥反哺社区”的互惠格局。

另一方面，在“社区—组织”层面，江阴市委组织部高位推动的“党建联盟”是社区与外部组织达成合作的核心机制。2021年《行动》明确提出构建“全域互通”联盟体系，并制定相关考核与奖惩规则，推动村（社区）、企业、机关、事业单位等以“盟”集聚、促进资源流通。例如，相关规定要求企业承担相应社会责任，建立“强企带弱村”等党建联盟；三年党建联盟率力争逐步达到30%、60%、80%以上，每个联盟每年要解决1～2个发展难题。2022年出台的《方案》要求聚焦乡村治理重点和群众需求，深入推进《行动》，以村党组织为主导，打破区域、领域和条块等壁垒，整合机关部门、企业、社会组织等各方力量，促进组织共建、活动共联、资源共享。在此制度机遇下，兴港社区主要通过三种方式与外部组织建立合作关系：一是主动联结。兴港社区党总支积极对接相关组织机构，经协商达成共识，建立党建联盟。二是借力政府。由街道牵线搭桥，促成社区与外部组织建立党建联盟。三是依靠私人关系。功能型党支部成员凭借个人兴趣特长和社会关系网络，寻访能为社区提供相关服务的个人或组织，再由社区出面建立党建联盟。据社区统计，2023年6月功能型党支部成立之前，兴港社区已通过主动对接与5家单位签署协议；功能型党支部成立之后，社区依托街道牵线对接江阴利港发电股份有限公司和无锡宝通科技股份有限公司，并在属地党员牵线下由社区主动对接，新增5家企业、3所学校、2个街道机关党支部、1个驻澄部队以及街道卫生服务中心等联建单位。可见，在有利的制度环境下，功能

型党支部进一步借助支部成员的社会资本，为社区吸纳外部组织资源拓宽了渠道。

4.协作关系整合：组织联结与功能匹配。信任、互惠规范和参与网络作为社会资本的重要构成，有助于促成持续合作并缓解集体行动困境（帕特南，2001）。功能型党支部的整合作用在于将居委会主动对接、上级牵线、属地党员私人联络以及兴趣驱动的志愿参与等方式形成的临时合作，转化为相对稳定的合作关系，并嵌入自身治理结构。如此，已动员吸纳的力量和资源便不易因缺乏规则约束和组织联结而停留于单次合作或过度依赖“结构洞”行动者，也不易与社区目标脱节，从而为合作持续化提供组织条件。

一方面，以党建联盟建立组织间合作关系。功能型党支部借助属地党员或志愿者的私人关系网络，与相关公共物品供给者所在机构深入沟通协商，达成合作意向，降低对个别联系人的依赖。例如，社区通过书法爱好者与街道书法家协会建立合作关系；经利港成人教育中心校校长介绍，与教育机构、文艺团体等企事业单位和社会组织建立合作关系；通过在司法所工作的属地党员牵线，与司法所建立合作关系。

另一方面，社区依据党建联盟单位的专业领域、资源优势和参与意愿，将已建立的党建联盟嵌入功能型党支部的运行体系，对外部资源加以整合与调配，使之与社区治理目标相衔接。例如，“文化+”功能型党支部成员经私人关系引入法律服务后，社区借此与街道司法所建立党建联盟，并按功能分工将其划入“服务+”功能型党支部；利港实验小学和利港成人教育中心校在教育资源与人才方面优势明显，故与“文化+”功能型党支部对接，参与社区文化教育活动的策划与组织；街道城管、环卫等部门则与“治理+”功能型党支部对接，协助开展环境治理、秩序维护等工作。

（四）供给结果：不同类型公共物品及相关公共服务

判断党的组织优势是否以及在何种程度上提升了社区公共物品及相关公共服务的供给能力，不能仅以功能型党支部是否成立、党员和志愿者是否参加活动或活动项目是否增加为依据，还应结合不同类型公共物品的性质与原有供给障碍，考察群众实际需求是否得到回应、目标受益群体的覆盖程度、供给能否持续、专业性是否提高、供给内容与社区需求是否更加匹配，以及哪些问题仍未解决。

第一，地方性公共物品。如前所述，此类基础设施通常由政府财政兜底，能够基本满足居民日常生产生活需要，社区层面供给缺口并不突出。对此，功能型党支部的作用主要体现为组织联结：将街道综治、民政等职能部门领导干部纳入协作体系，提高社区与街道的沟通办事效率，并增加争取政策项目的机会。例如，街道环卫所每月与“治理+”功能型党支部商讨并实地处理环境卫生、垃圾分类等问题，并于2024年10月为社区争取到由街道出资建设与维护的垃圾小屋项目。不过，这也是功能型党支部成立后至田野调查结束时新增的唯一一项地方性公共物品。

第二，楼栋或小区层级俱乐部公共物品。如前所述，此类更新项目同时面临财政约束与居民共担难题。对此，“治理+”功能型党支部主要通过两种机制发挥作用：一是依托支部成员的专业能力和社会关系，解决部分楼栋外立面维护、破损路面修复等问题，并联合江阴市澄利建设有限公司党支部为部分小区开通小门、安装路灯与指示牌等。二是针对需大规模资金投入的项目，通过“板凳议事会”等方式宣传政策、收集居民意见，并组织居民参观其他社区已建成的同类项目，为协商共担创造条件。换言之，功能型党支部主要借助行政协调和党建联盟链接资源，完善小型基础设施，但对涉及大额资金投入与产权协调的大型项目作用有限。

第三，普惠性社区公共服务。其供给原先受社区人力资源约束，供给形式单一且缺乏稳定性。对此，功能型党支部建立起“纵向组织联动、横向功能分工”的组织协作网络，并通过组织整合将外部联建单位转化为与支部功能相匹配、相对稳定的服务供给者，形成社区公共服务供给的协作网络。除结合相关节日和社区条线任务动态开展专题服务外，社区还于2024年10月启动“邻里集市”月度服务活动，常态化面向全体居民提供法律咨询、健康义诊、防诈宣传、消防安全宣传、公益理发、家具维修等多元化服务。

第四，特定对象公益服务。其供给原先亦受社区人力资源不足和行政任务挤压等制约，缺乏专业性和稳定性。对此，在功能型党支部协作网络与专业支持下，“服务+”功能型党支部联合志愿队伍开展爱心送餐、健康监测走访等助老服务，在“邻里集市”开展老年康养知识宣传等为老活动，并在重阳节上门慰问老年人。“文化+”功能型党支部除动态开设亲子阅读、陶艺、环保教育、红色故事等课程外，还自2024年暑期起，联合利港实验小学、利港中心幼儿园等联建单位，定期举办“彩虹课堂”“兴芽课堂”等系列假期辅导活动，以缓解双职工家庭假期儿童照管难题。

第五，开放性公共活动。其供给原先受社区人力资源不足、行政任务挤压和居民参与意愿不足等因素制约，易呈现出临时性、碎片化乃至“假参与”等倾向。对此，功能型党支部一方面围绕社区重点任务、社会热点、特定节日及“邻里集市”，开展垃圾分类实践、廉政文化讲座、元宵猜灯谜与搓汤圆、端午非遗游戏体验等公共活动；另一方面积极引入社区外部社会组织，开展书法培训、老年文艺演出、电影放映等活动，调动居民参与积极性。活动过程中，功能型党支部还通过访谈、问卷等方式收集居民意见和建议，持续丰富并优化活动供给。

五、结论与讨论

习近平总书记关于党的建设和组织工作的重要论述强调，要构建党组织统一领

导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系[①]。在转型社区传统关系网络弱化的条件下，基层党组织能否以及如何通过建立组织联系、发挥党员示范作用、提供协商平台并协调公共事务，为分散居民形成持续互动与合作提供新的组织条件？据此，本文着重考察转型社区场域下基层党组织改善社区公共物品供给的内在逻辑。对苏南兴港社区功能型党支部的案例分析表明，党的组织优势提升社区的供给能力，可经由“干部责任激活—组织载体建构—党员群众动员与内外资源整合”三重相互衔接的机制实现。功能型党支部正是在既有社区党组织体系基础上，围绕治理、服务和文化等具体事务形成的功能导向型组织载体；通过明确内部职责分工，并建立联系属地党员、动员居民参与和协调外部组织的工作机制，功能型党支部将党的组织覆盖和工作覆盖进一步转化为社区公共事务中的持续行动能力。

然而，需要注意的是，上述机制的发挥也依赖特定前置条件：一是县域层面具备较为完善的基层干部选育管用体系，并给予基层试点探索以弹性空间，这是驱动村（社区）“带头人”围绕实际公共物品供给问题推进基层党组织创新的制度激励条件。二是社区内部存在一批有意愿、有资源、有能力的属地党员作为可供挖掘的核心骨干，并具备动员普通居民志愿参与的社会基础，这是基层党组织构建内部协作网络的潜在社会条件。三是县域党建联建、党建联盟等政策拓宽了社区链接外部资源的制度通道，这是基层党组织整合外部力量与专业资源的重要联结条件。在上述条件下，村（社区）“带头人”作为基层党组织试点创新、内外动员与组织整合的核心推动者，为改善社区公共物品供给提供组织动力和方向保障；功能型党支部则为社区干部、属地党员、居民志愿者和外部组织等多元主体构建协作网络提供平台依托与行动框架，推动社区公共物品供给以相对稳定、可持续、可预期的组织化方式落地。

需要进一步追问的是，功能型党支部成立后，兴港社区的公共需求是否都得到了解决。就实践结果而言，普惠性社区公共服务、特定对象公益服务和开放性公共活动的供给状况均得到一定程度的改善；地方性公共物品供给变化有限，楼栋或小区层级俱乐部公共物品中涉及大额资金投入与产权协调的项目亦难有显著突破。这表明，功能型党支部在改善转型社区公共物品供给上具有一定的效力边界：功能型党支部的组织作用主要体现在联系党员群众、协调参与主体、整合分散资源和建立合作关系等方面。因此，对于主要依赖人员动员、专业资源链接和组织协调的社区服务及开放性公共活动，上述机制可能带来较为明显的改善；对于需要大额财政投入、复杂产权协调、规划审批、持续专业能力或规范物业治理的事项，社区层级党组织虽可表达需求、组织协商并协调相关主体，却难以仅凭组织动员替代相应的财政资源、专业资

① 习近平，2018：《在全国组织工作会议上的讲话》，北京：人民出版社，第14–15页。

质、行政权限和专门治理制度。如何推动社区层级的党组织创新与财政体制、产权制度以及物业治理等基础性制度安排有效衔接，进而放大基层党建对转型社区公共物品及相关公共服务的供给效能，仍有待进一步研究。

参考文献

奥尔森，1995：《集体行动的逻辑》，陈郁、郭宇峰、李崇新译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，第2页、第5–79页。

奥斯特罗姆，2000：《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海：上海三联书店，第51–91页、第286–315页。

陈家建、赵阳，2019：《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》，《社会学研究》第1期，第132–155页。

陈亮、李元，2018：《去“悬浮化”与有效治理：新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析》，《探索》第6期，第109–115页。

崔志坤、张燕，2017：《财政分权、转移支付和地方福利性财政支出效率》，《财政研究》第5期，第24–37页。

傅勇，2010：《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》，《经济研究》第8期，第4–15页。

谷玉良、江立华，2015：《空间视角下农村社会关系变迁研究——以山东省枣庄市L村“村改居”为例》，《人文地理》第4期，第45–51页。

侯利文、文军，2022：《科层为体、自治为用：居委会主动行政化的内生逻辑——以苏南地区宜街为例》，《社会学研究》第1期，第136–155页。

胡新艳、陈文晖，2022：《公共物品供给：村干部“一肩挑”的制度绩效考察》，《学术研究》第7期，第84–90页。

黄晓春，2021：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》第6期，第116–135页。

纪莺莺，2025：《家国之间：城市社区工作者的多重身份与社区生成》，《社会学研究》第4期，第24–46页。

孔凡义、阮和伟，2022：《动员、嵌入和整合：党组织引领基层社会治理的三种机制》，《学习与实践》第2期，第83–91页。

刘念平、董占奎，2015：《网络结构和公共物品自愿供给：一项实验研究》，《经济与管理研究》第1期，第114–122页。

卢晖临、刘圆圆，2025：《“带头人机制”：党建引领基层治理实践的社会学研究》，《社会建设》第4期，第3–26页。

罗仁福、王宇、张林秀、刘承芳、易红梅，2016：《“一事一议”制度、农村公共投资决策及村民参与——来自全国代表性村级调查面板数据的证据》，《经济经纬》第2期，第30–35页。

吕青，2015：《“村改居”社区秩序如何重建？——基于苏南的调查》，《华东理工大学学报（社会科学版）》第6期，第50–56页。

欧阳静，2019：《政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角》，《开放时代》第2期，第184–198页。

帕特南，2001：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社，第190–217页。

钱文荣、应一逍，2014：《农户参与农村公共基础设施供给的意愿及其影响因素分析》，《中国农村经济》第11期，第39–51页。

渠敬东，2012：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》第5期，第113–130页。

沈满洪、谢慧明，2009：《公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》第6期，第133–144页。

斯科特，2010：《制度与组织——思想观念与物质利益》，姚伟、王黎芳译，北京：中国人民大学出版社，第55–81页。

孙秀林，2011：《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》，《社会学研究》第1期，第133–166页。

王春光，2013：《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》，《社会学研究》第3期，第15–28页。

王询、孟望生、张为杰，2013：《财政分权、晋升激励与民生公共品偏向——基于全国省级面板数据的实证研究》，《云南财经大学学报》第4期，第30–38页。

温莹莹，2013：《非正式制度与村庄公共物品供给——T村个案研究》，《社会学研究》第1期，第113–133页。

温莹莹，2022：《制度合法性机制和公共物品供给——基于北京市村庄调查数据的分析》，《社会学评论》第3期，第180–198页。

杨刚强、李梦琴、孟霞、李嘉宁，2017：《官员晋升激励、标尺竞争与公共品供给——基于286个城市的空间杜宾模型实证》，《宏观经济研究》第8期，第121–131页。

袁方成、张平平，2025：《党建引领何以促成社区集体行动：治理规则的视角——基于武汉市五个典型社区的案例分析》，《中共天津市委党校学报》第3期，第14–24页。

张丹丹，2020：《统合型治理：基层党政体制的实践逻辑》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第5期，第17–24页。

张志原、刘贤春、王亚华，2019：《富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例》，《中国农村观察》第1期，第66–80页。

周黎安，2017：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海人民出版社，第14–22页。

周业安、宋紫峰，2008：《公共品的自愿供给机制：一项实验研究》，《经济研究》第7期，第90–104页。

Fischbacher, U., and S. Gächter, 2006, “Heterogeneous Social Preferences and the Dynamics of Free Riding in Public Goods”, IZA Discussion Papers No. 2011, https://hdl.handle.net/10419/33501.

Hindriks, J., S. Peralta, and S. Weber, 2008, “Competing in Taxes and Investment Under Fiscal Equalization”, *Journal of Public Economics*, 92 (12): 2392–2402.

Sengupta, B., 2011, “Provision of Public Goods in a Federal Economy: The Role of Party Politics”, *European Journal of Political Economy*, 27 (1): 104–119.

Wen, Y., X. Zhang, K. Li, W. Sun, and H. Zheng, 2022, “Generalized Morality and the Provision of Public Goods: The Role of Social Trust and Public Participation”, *Habitat International*, 125: https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2022.102584.

How Functional Party Branches Improve the Provision of Public Goods in Transitional Communities

ZHANG Liang　WEN Yingying
(School of Sociology and Ethnology, University of Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: This paper treats functional Party branches as a practical vehicle through which grassroots Party organizations pursue organizational innovation, mobilize Party members and residents, and integrate governance resources. Drawing on the case of Xinggang Community in Jiangyin, Jiangsu Province, it develops an analytical framework of "activating cadre responsibility-building organizational platforms-mobilizing Party members and residents and integrating internal and external resources" to examine how the Party's organizational advantages are transformed, through grassroots organizational mechanisms, into the capacity to provide public goods in transitional communities.

The findings show that county-level systems for cadre selection, development, appointment, and management, together with organizational support such as Party secretary-led projects and local pilot programs, strengthen cadres' sense of responsibility and redirect governance attention, thereby motivating community Party secretaries to pursue organizational innovation and creating context-sensitive institutional space for grassroots experimentation. Through vertical organizational coordination and horizontal functional differentiation, functional Party branches provide an organizational platform for engaging locally affiliated Party members, mobilizing residents, and coordinating external organizations. Under the leadership of the community General Party Branch and the organization of functional Party branches, communities mobilize Party members and residents to participate in public affairs through cognitive reframing, Party-member role modeling, and volunteer engagement. Through reciprocal service provision, Party-building alliances, and the alignment of organizational linkages with functional needs, they coordinate external professional forces and social resources, enabling dispersed actors and resources to form relatively stable collaborative networks.

The study further shows that their operation rests on county-level cadre incentives and pilot space, capable locally affiliated Party-member backbones and resident volunteers, and external channels such as Party-building alliances. Functional Party branches improve the provision of inclusive community public services, public-interest services for specific groups, and open public activities, but have limited effects on localized public goods and building- or neighborhood-level club goods that require substantial financial investment and property-right coordination. This reflects an effectiveness boundary: functional Party branches are primarily effective in connecting Party members and residents, coordinating participating actors, integrating dispersed resources, and building collaborative relationships, but they cannot substitute for fiscal resources, professional qualifications, administrative authority, or specialized governance institutions. Further research is needed on how grassroots Party-building innovation can be effectively aligned with foundational institutional arrangements in public finance, property rights, and property management to improve public goods provision.

Keywords: Party-Building Leadership; Public Goods; Functional Party Branch; Transitional Community

JEL Classification: H41; D02

（责任编辑：柯　宓）