

党建引领新就业群体融入社区治理的内在逻辑与推进路径

王可园

摘要: 随着数字经济和新业态的发展,以快递员、外卖员和网约车司机等为主体的新就业群体大量涌现,这对基层社会治理既是巨大挑战,也带来了诸多机遇。推动以党建引领新就业群体融入社区治理,是增强党在新兴领域影响力号召力凝聚力的必然要求,是引导新就业群体健康发展的关键所在,是打造共建共治共享社会治理共同体的重要举措。从实践来看,党建引领新就业群体融入社区治理有不少创新做法,起到了很好的效果。但从“主体—过程—机制—保障”四个维度来看,党建引领新就业群体融入社区治理尚存在一些问题,如党组织整合力与动员力不足、新就业群体参与行动表层化与制度悬浮化、激励与反馈机制失灵、身份认同模糊与受到平台算法约束等。突破上述多重困境,就要进一步增强党建引领新就业群体融入社区治理的实践成效,为构建基层善治格局、实现社会治理现代化提供有力支撑。

关键词: 党建引领;新就业群体;社区治理;社区参与

中图分类号: F249.27;F259.27;D267;D630

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2025)06-0005-10

推进以党建引领基层治理是党的二十大根据实践经验提出的重大命题。据统计,截至2023年3月,我国新就业形态劳动者已达8400万。这一群体的快速增长不仅为经济发展注入了新的活力,也给社会治理带来了新的机遇和挑战。中组部等印发的《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施(试行)》明确指出,要“推动快递员、外卖送餐员、网约车司机等新就业群体融入基层治理”(中组发〔2022〕2号)。新就业群体大多数活跃在城市中,而“社区是城市治理体系的基本单元”^{[1]7}。实践中,不少地方积极探索党建引领新就业群体融入城市社区治理,推动党员骑手和快递小哥“亮身份”“亮承诺”“亮岗位”,在社区异常情况预警、突发事件处置等方面发挥了重要作用。但目前来看,党建引领新就业群体融入社区治理的整体情况还不尽如人意,

还存在诸如新就业群体融入社区治理的动力不足、渠道不通畅、制度保障不够等问题。因此,进一步阐明党建引领新就业群体融入社区治理的内在逻辑,深入分析其制约因素,探索切实可行的推进路径,对增强党在新就业群体中的影响力凝聚力号召力、打造共建共治共享的社区治理共同体、提高基层治理效能具有重要意义。

一、文献回顾与问题提出

随着平台经济的迅猛发展,传统的劳动关系正在被打破,新就业形态逐渐浮现。这些新兴的就业形态集中于商品的流通、交换、配送和文化培训、生活服务类等领域^[2]。新就业群体作为现代社会转型过程中的新兴群体,近年来逐渐成为学术研究的

收稿日期: 2025-04-22

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代中国共产党执政话语体系建构研究”(20&ZD014);教育部人文社会科学重大攻关项目“中国共产党基层党建百年经验研究”(21JZD007);上海市哲学社会科学规划课题“提高年轻一代民营经济人士统战工作质量研究”(2023FXZ003)。

作者简介: 王可园,男,华东师范大学马克思主义学院教授、博士生导师,华东师范大学新兴领域发展与党建研究中心主任,华东师范大学当代中国政治发展与战略研究所研究员。

重要对象。总体来说,学界围绕新就业群体的现有研究成果形成了三个依次递进的视角:

一是法律视角。对新就业群体的研究最初集中于法律与权益保障领域。随着平台经济的兴起,许多新就业群体面临“非标准就业”带来的权益保障空白,如劳动权益保护缺失^[3]、社会保障体系滞后^[4]以及平台算法影响下的劳动异化风险等^[5]。二是政治视角。随着研究的深入,学者逐步意识到仅凭法律手段难以在根本上解决新就业群体的权益保障与社会整合问题。而党建作为政治引领机制,被认为是增强群体认同、抵御社会分化的关键路径^[6]。然而,实践中仍存在党组织覆盖有限、传统党建模式与群体流动性不适配等问题^[7]。为此,学界提出从组织建构、资源整合、政策协同与技术赋能等方面创新党建机制,以增强党建引领的适应性与实效性。三是社会视角。近来,人们对新就业群体的多重身份和社会功能有了更加全面的认知。新就业群体不仅是数字经济的执行者,更在信息流通、公共服务、应急响应等领域展现出其独特的社会价值。如何引导其有序融入基层治理体系、实现身份转化和制度嵌入,成为当前政策与实践的重要关注点。相关实证研究显示,多个地区已探索党建引领路径以实现群体整合与治理参与:重庆涪陵区通过技能培训与双向联络平台强化治理嵌入^[8];武汉青山区构建“服务支持—组织整合—参与治理”路径,促成新就业群体身份认同与集体行动^[9];深圳则以积分制与智慧党建系统激发群体参与积极性^[10];等等。

综上所述,当前关于新就业群体的研究,已从最初聚焦劳动权益的法律视角,拓展至党建的政治视角,进而延伸至探讨其社会角色与治理功能的社会视角,形成了一条由个体保护向集体整合、由权利诉求向治理融入递进的研究路径。然而,已有研究仍存在一定局限。一方面,忽视了社区这一关键治理场域;另一方面,未能构建起具有整体解释力的理论分析框架来揭示党建引领在其中发挥作用的结构性路径。实际上,从公众参与的结构逻辑出发,影响其治理效能的关键因素可以归纳为四个基本维度:主体、过程、机制与保障。这四个维度构成了理解党建引领新就业群体参与社区治理的基本框架。

20世纪90年代以来,治理已经成为世界范围内被大量探讨的话题,它意味着参与主体的多元化、组织结构的扁平化、权力运行的多向性等。改革开放以来特别是党的十八大以来,治理理念在中国共产党治国理政过程中越来越占据主导地位,人民群

众越来越成为治理过程的主动参与者。但是,“与此相应的参与能力、自治意识还不强,政治心态和走向也趋于复杂化”^[11]。新就业群体工作生活在城市社区中,同样有参与社区治理的诉求。但是,自身的素质、能力和组织化程度等因素,都制约着其参与社区治理的有效程度。而中国共产党能够通过意识形态来实现社会价值整合、通过民主协商机制来实现利益整合以及通过坚持公平公正原则来实现社会秩序整合等方式来推动国家治理现代化^[12]。从这个意义上来说,党建引领新就业群体融入社区治理,需要从执政党组织和新就业群体两个维度来提升主体的行动能力和行动意识。同时,过去几十年来,公众参与不同领域和不同层次的治理成为世界各国的普遍趋势,公众参与在不同层次上存在着内在关联性和递进性,不能将其简单地割裂开来^[13]。公众参与过程的层次性,既包括从中央到地方的地域层次性,也包括从事务性参与到决策性参与的内容递进性。再者,公众参与不仅受到主体意识和能力以及参与过程等的影响,而且特定的参与机制对民主治理的合法性、公正性和有效性都会有着不同程度的影响^[14]。合理可行的机制设计能够更好地促进公众参与,提高公众参与的动力和效果。并且,在具体的运行机制之外,有力的制度、政策和技术保障是公众有效参与的重要条件。从上述论述中,我们提炼出公众参与治理的四要素,并构建一个“主体—过程—机制—保障”四维分析框架,力图对党建引领新就业群体融入社区治理的实践做深入解读。

二、生成逻辑:党建引领新就业群体融入社区治理的内在机理

社区是党执政的重要基础,是国家治理的重要单元,社区治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分。推动以党建引领新就业群体融入社区治理,是扩大党在新兴领域的影响力凝聚力号召力的必然要求,是引导新就业群体健康发展的关键所在,是构建共建共治共享的社会治理共同体的重要举措。

1.从“流动脱嵌”到“整合连接”:引导新就业群体健康发展的政治逻辑

流动社会空间是现代社会的转型的重要特征,其主要表现为社会流动性增强、成员异质性增强以及传统社区边界弱化^[15]。新就业群体作为高流动性、低组织化的群体,是流动社会空间的典型代表。

他们分布于城市的不同领域,缺乏稳定的社会归属与制度支持,其健康发展离不开正确有效的引导。这就要求城市基层党建工作必须创新组织形态,将党组织的政治功能与社会功能联体^[16],实现对流动社会空间的有效整合。

新就业群体的流动性不仅表现在地理空间的频繁移动上,更表现在社会关系的弱连接上。在这样的背景下,社区扮演着接纳、整合、服务新就业群体的多重角色。通过党建引领新就业群体融入社区治理,党组织可以加强社区与新就业群体之间的互动,将社区从一个单纯的居住或服务场所转变为流动群体的“社会化容器”。一方面,推动新就业群体的空间融入。新就业群体的高流动性导致其难以依托传统单位或居住地形成稳定的社会联系。党建引领新就业群体融入社区治理,能够通过跨空间、多层级的组织嵌入来形成“流动不失联、分散有覆盖”的组织网络,增强新就业群体与执政党之间的组织联结,为新就业群体健康发展提供基本前提。另一方面,增强新就业群体的情感连接。流动性社会中的个体往往缺乏稳定的情感纽带。党建通过社区文化活动、志愿服务等形式,促进新就业群体与其他社区成员的互动与合作,逐步构建起空间内的情感连接,使得新就业群体在参与治理中能够提升社会责任感和自我尊荣感。这种基于共同价值与目标的互动,使流动的社会空间从“物理场所”转变为“意义空间”^[17],为新就业群体融入社区提供了情感支撑。新就业群体作为现代经济中不稳定、流动性强且极为庞大的群体力量,通常缺乏稳定的社会联系和政治认同,他们的利益诉求与表达途径常常被忽视,容易造成社会认同的断裂与政治参与的缺失。通过党建引领,新就业群体的参与权和表达权被纳入制度化框架,其诉求转化为治理体系中的有益输入,这就避免了矛盾的外溢与激化,有效缓解了群体边缘化带来的社会风险。

2. 从“传统单元”到“新兴群体”:扩大党组织影响力号召力的组织逻辑

基层党的建设始终伴随社会结构的变化不断延展。革命战争时期,党的基层组织主要活跃于农村和工人阶级聚集地,通过加强自身建设来动员革命力量。中华人民共和国成立后,为满足经济建设和社会稳定的需要,在传统的农村基层党建领域,基层党组织以人民公社为依托,构建了高度组织化的治理网络;而城市居民则被编组到单位之中,单位党建作为结合政治、经济和社会功能的重要载体,在计划

经济时期发挥了关键作用^[18]。改革开放之后,人民公社解体,单位制式微,社会主义市场经济体制逐步建立,农村基层治理向村民自治转型,城市基层党建的重点从公有制单位转向社区^[19]。与此同时,伴随着私营企业、外资企业等新经济组织,以及社会团体、非营利机构等新社会组织的快速发展,党的建设进一步延展至“两新”领域。进入新时代,平台经济、共享经济等新业态快速发展,新就业群体大量涌现,其高速的流动性和高度的灵活性,与基层党组织所要求的政治性、严密性和纪律性之间形成了内在张力^[20]。因此,党的二十大明确提出,要“加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设”^{[21]47},从而将“两新”组织党建正式拓展为“三新”党建。基层党建从传统领域向新兴领域的延展,体现了党对社会结构和经济形态变化的深刻洞察和积极应对。

党建引领新就业群体融入社区治理,本质是政党适应数字社会结构变化的适应性改革。这种转型使党在新兴领域的领导力突破传统组织边界,不仅有利于巩固党的阶级基础、群众基础和社会基础,也将有助于增强党在新兴领域的号召力凝聚力影响力。具体来说,一方面,是重构政党与社会力量的制度化链接。新就业群体通过如“兼职网格员”等的身份参与社区议事,不仅使其获得政治身份重塑与利益表达的机会,更使党组织成为其城市化进程的赋能者。这种政治吸纳将可能被边缘化的新兴群体转化为“治理合伙人”,既扩大了党的群众基础,又通过治理参与培育了其潜在的政治认同。另一方面,是破解组织形态的适应性挑战。通过将新就业群体纳入社区治理网络,使新就业群体的流动性与社区空间稳定性结合。在社区公共事务中的持续性互动,有助于党组织与新就业群体提高组织黏性,弥补劳动关系松散导致的组织弱关联。

3. 从“治理对象”到“治理力量”:打造共建共治共享格局的治理逻辑

党的十九届四中全会提出,要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[22]。社区是城市治理的基本单元,是基层治理的“最后一公里”,也是打造社会治理共同体的重要场域。作为基层治理的核心空间,社区不仅是新就业群体提供服务的场所,也是其获取支持与资源的依托,社区在空间意义上成为其工作与生活的“重叠区域”。新就业群体因工作需要常常“走街串巷”,所以具备熟悉社区的优点。他们密切联系着城市的各个角落,

能够为社区治理提供第一手的信息和反馈,在倡导文明行动、助力社区安全、参与应急响应等方面表现出巨大优势。因此,将这些社会治理力量纳入党组织覆盖范围,通过党建引领推动新就业群体参与社区治安、公共设施维护等治理事务,不仅能够推动其角色从被动接受者向主动参与者转变,也进一步彰显了党组织在社区治理共同体建设中的核心作用,从而推动形成责任共担、利益共享的治理格局。同时,社区作为一个多元主体共存的空间单元,利益冲突在所难免,协调多元利益关系是建设社区治理共同体的关键环节^[23]。实践中,随着实体工作场所的减少,劳资关系的矛盾逐渐隐匿,取而代之的是新就业群体与消费者、社区物业管理人员等社会群体间的摩擦和冲突。这种社会风险事件潜藏在他们的生活和工作环境中,对社区的和谐稳定构成了潜在威胁。通过党建引领,社区党组织可以将新就业群体纳入社区事务的讨论与决策过程,及时协调各方利益,减少矛盾冲突,促进共识达成,以更好地打造共建共治共享的社区治理共同体,进而维护社区的和谐与稳定。

三、实践困境:党建引领新就业群体融入社区治理的四维张力

党建引领新就业群体融入社区治理的核心目标是通过发挥党的组织和动员优势,将分散且流动性强的新就业群体纳入社区治理框架,激发其参与积极性,最终推动社区治理水平的整体提升。虽然在党建引领下,新就业群体在社区治理中的作用逐步显现,他们通过参与社区安全治理、环境整治、志愿服务等,推动了治理模式的多样化和灵活性。但在实践中,党建引领新就业群体融入社区治理还存在不少难题。

1. 主体维度:党组织的整合与动员能力有限

在党建引领新就业群体参与社区治理的过程中,党组织是引领者、赋能者,新就业群体是响应者、行动者,党组织与新就业群体作为关键行为主体,共同构成了基层治理中“引领—参与”的互动结构。一方面,党组织是政治引领和制度建构的核心力量。“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。”^[24]在新时代背景下,基层党组织被赋予“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展”^[25]的重要职能。因此,面对新就业群体的兴

起,基层党组织的核心作用在于通过组织嵌入、资源整合与政策引导,将新就业群体纳入社会治理的网络。另一方面,新就业群体是基层治理中的现实行动主体。他们对社区需求的回应能力、对公共事务的关注程度,直接影响治理效果的精准性与可持续性。因此,党建引领意味着党组织通过“嵌入—引导—共建”的机制设计,推动党组织与新就业群体的互动合作,前者为后者提供行动框架与资源保障,后者通过实践反馈推动党组织的治理创新。然而,从主体维度审视,受限于新就业群体的结构特性与行为逻辑,党组织在整合与动员过程中仍面临挑战。

其一,新就业群体自身参与意愿和能力存在分化,难以形成稳定的主体性支撑。在当前社会结构中,新就业群体大多收入不稳定、社会认同弱、公共意识不足,其主体性表现出“工具理性主导、公共意识滞后”的倾向。一方面,其社会参与意愿较低,更多将党建活动视为“额外负担”;另一方面,认知层面的政治理解、社会责任、公共表达能力普遍不足,影响了其参与治理的主动性与持续性。此外,由于社会交往网络狭窄、政治身份隐匿、归属感缺失等,新就业群体常常以“服务提供者”而非“社区共建者”的姿态存在于社区,从而在治理结构中处于“被参与”而非“主动介入”的边缘位置。

其二,基层党组织的资源整合能力不足,弱化了服务供给效能。资源依赖理论揭示,组织的资源控制力影响其社会整合效能。在数字经济背景下,新就业群体的群体结构和需求呈现高度多元化。习近平总书记强调:“要创新社会治理体制,把资源、服务、管理放到基层,把基层治理同基层党建结合起来,拓展外来人口参与社会治理途径和方式,加快形成社会治理人人参与、人人尽责的良好局面。”^{[1]50}然而,基层党组织由于缺乏足够的财力、物力和人力,无法满足新就业群体日益多元的需求,如职业培训、社会保障、生活支持等。这种服务供给效能的弱化,导致新就业群体对党组织的认同度下降,制约着党建引领新就业群体融入社区治理的效果。

其三,党组织的动员方式与新就业群体的参与逻辑存在结构性冲突。新就业群体流动性强、组织归属感弱、与社区联系松散,普遍存在“制度脱嵌、传统脱嵌、组织脱嵌”的困境^[26]。习近平总书记强调:“要高度关注新业态发展,坚持网上网下结合,做好新就业群体的思想引导和凝聚服务工作,不断巩固党执政的阶级基础、群众基础、社会基础。”^{[1]77}目前,尽管各地通过采取“区域联建、行业

统建、属地兜底”模式,已初步实现对新就业群体的“有形覆盖”,但“有效覆盖”仍显不足。从组织嵌入层面看,基层党组织对新业态运作逻辑缺乏适应性调整,传统组织嵌入依赖“单建、联建、派驻党建指导员”等地域化路径,但新业态企业多采用平台化用工,劳动关系松散,导致组织覆盖碎片化。新就业群体多为灵活就业人员或兼职人员,党员组织关系大多保留在户籍地,组织关系与工作关系相分离的情况比较突出,且存在部分党员选择隐藏身份来规避政治义务的现象。从动员模式看,基层党组织尚未突破“单向输出”窠臼,与新就业群体的行为特征形成结构性矛盾。线下集中式教育、固定时间组织生活等传统手段与从业者“全天候在途”的工作节奏严重冲突,如有快递员直言“每天奔波在路上,没时间参加线下活动”。这导致党组织在新就业群体中的动员力较弱,难以充分调动其参与社区治理的积极性。

2. 过程维度:参与行动表层化与制度悬浮化

党的二十大报告强调:“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”^[21]³⁸这一顶层设计为基层治理现代化提供了根本遵循。党建引领新就业群体融入社区治理的过程,本质上是将流动的“原子化”个体纳入组织化治理网络的政治整合过程。近年来,为响应加强新就业群体党建的号召,各地党组织纷纷探索新就业群体融入社区治理的有效路径,充分发挥了外卖员、快递员等新就业群体的“移动探头”和“民情前哨”作用,使其成为社情民意信息员、精神文明宣传员和服务群众志愿者等。然而,在实践过程中,基层党组织在党建创新中常面临“同构压力”^[27],即为迎合上级要求而注重形式创新,却忽视了治理体系内在整合的深度和连续性。这种“创新锦标赛”^[28]导致党组织在动员新就业群体的过程中呈现出形式化和运动式的特点,未能真正激发新就业群体的内生参与动力,制约了参与效能。

形式化的党建动员表现在新就业群体的低层次参与上。目前,新就业群体主要通过参与基础性和事务性的工作介入社区治理,如社区环境整治和老年人服务等。虽然这些工作同样具备重要的社会意义,但由于其内容较为简单、层次较低,新就业群体往往难以从中获得更高的参与感和成就感。按照参与阶梯理论^[29],新就业群体当前的参与多集中在第一层次的“在场”或第二层次的“象征性参与”上,更多依赖行政指令,属于被动式的参与。但在更深

层次的协商与决策参与中,他们往往被排除在外,缺乏话语权。调研发现,有些街镇尽管建立了“小哥议事会”等协商议事平台,但全年仅召开两次,且议题局限于文明宣传,议事平台并没有真正运转起来。而“平台空转”与话语权缺失导致新就业群体无法将自己的切身利益诉求传递到社区治理的决策制定过程中,制约着其对社区的归属感和融入感。例如,某些街道和社区为方便管理,未经充分协商就随意关闭或调整快递分拣点和外卖停车点。虽然在短期内改善了社区管理问题,但给新就业群体的工作带来了极大不便。还有一些社区以安全为由禁止外卖员、快递员进入小区,这种“一刀切”的政策未充分考虑他们的工作需求,导致其利益被忽视,逐渐对社区治理失去信任,甚至产生抵触情绪。

运动式的党建动员造成了新就业群体社区参与的制度化程度不高。尽管党组织会定期组织新就业群体参与志愿服务、宣传教育等社区活动,但这些活动往往短期化、单次化,缺乏持续的制度设计和深度沟通机制。对于新就业群体来说,参加这类活动更像是履行宣传任务或一种“仪式化参与”,并未让他们感受到实际参与的意义,更多是在“配合工作”。这种“运动式”的参与方式,使得新就业群体难以将自己视为社区治理的有机组成部分。尤其在活动结束后,由于缺乏稳定的沟通机制和持续的互动,党组织与新就业群体之间的信任关系难以维系,进一步削弱了新就业群体的融入感和归属感。

3. 机制维度:激励机制单一与反馈机制空转

在党建引领基层社会治理过程中,治理体系的有效运行依赖于一系列复杂的机制,这些机制体现了治理要素之间的互动关系^[30]。通过机制设计优化资源配置和调动多元主体,是党建工作推动基层社会治理的重要路径。习近平总书记指出,要“创新组织群众、发动群众的机制”,充分发挥群众智慧,使其成为社会治理创新的不竭源泉^[1]²¹。这一论述突出了党建引领下社会治理机制创新的核心要义,即通过机制设计提升群众参与度,增强社会自治能力,实现党组织、社会主体与治理需求之间的动态适配。然而,在实践中,由于缺乏科学化的激励机制、规范化的反馈渠道和系统性的成本托底保障,新就业群体的参与积极性未能得到有效激发。

第一,激励机制存在需求分层错位,制度供给与群体诉求脱节。传统激励机制建立在“单位人”假设基础上,通过“政治动员+物质奖励”的二元模式调动治理参与,但新就业群体的“原子化”生存状态

导致其需求结构从“生存—服从”向“发展—尊严”转型。目前各地推动新就业群体融入基层治理的激励措施主要集中在物质层面,比如通过积分兑换生活用品等。这种短期激励虽然能够提高新就业群体的参与热情,但难以构建稳定的社会认同和长期参与动力。对于新就业群体而言,职业发展、社会保障和生活质量的提升是其更加关注的重点。例如,外卖员和快递员普遍面临子女入学、住房安置、职业晋升等现实困境。因此,党组织在激励机制设计上,应从满足新就业群体的现实需求出发,通过制度性安排促进个体与社会的深度融合,提供包括子女教育支持、职业技能培训、就业指导等在内的多元化激励手段,推动其由“被动参与”向“主动融入”转变,从而实现基层治理的良性循环。

第二,反馈机制响应效能不足,闭环管理尚未完全形成。“现代治理的本质是多元主体在规则框架下的有序互动”,其效能取决于“制度供给与治理需求的动态适配度”^[31]。基层治理的核心在于畅通各类主体的互动渠道,实现信息高效传递与及时响应,进而提升治理效能。反馈机制不仅是发现与处理问题的渠道,更是党组织与新就业群体之间建构信任关系的重要环节。有效的反馈机制应当具备迅捷性、针对性和闭环性,即能够及时回应诉求、精准解决问题,并形成“问题—响应—改进”的动态治理循环。新就业群体在工作过程中经常接触到社区的各类问题,如安全隐患、环境脏乱等,他们往往通过“随手拍”或上报的方式反馈这些问题。然而,由于社区治理事务的复杂性和模糊性,党政职能部门在处理这些问题时常常面临相互推诿、职责不清的情况,导致问题无法及时有效解决。这种反馈机制的失灵,不仅使得新就业群体融入社区治理的积极性有所降低,也影响了其对党政部门的信任。

第三,成本托底机制缺乏系统支撑,公共利益与个体利益存在张力。完善的规则和制度能够降低参与成本,增强个体的利他行为;反之,制度的缺位会增加参与成本,削弱个体融入集体行动的动机^[32]。然而,当前实践中,成本托底机制的缺位使得新就业群体在治理参与中面临较高的个人成本,影响其长期参与的可持续性。具体来说,一是时间成本,新就业群体的工作时间高度灵活但又受平台算法约束,参与社区治理往往意味着减少接单时间。二是经济成本,有些外卖员在参加社区环境整治或帮助行动不便的老年人时,可能因耽误送餐时间而受到客户投诉并因此被平台罚款。三是法律成本,在参与社

区治理时,新就业群体可能因缺乏明确的规则指引而面临法律风险,如违章停车、逆行等。这些隐性成本的累积,使得新就业群体对社区治理的参与形成“理性回避”。

4.保障维度:居民身份弱化与平台算法约束

党建引领基层社会治理的合法性源于对社会公平正义与人的全面发展的制度性保障^[33],这本质上是以人民为中心的发展思想在基层治理领域的具象化。通过制度性保障消除新就业群体的“边缘化”焦虑,再通过党建的组织动员将其转化为治理增量,这一路径不仅回应了党的二十大“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”^[21]^[33]的要求,更揭示了中国特色社会主义治理体系中“民生—民主—民心”的深层逻辑。然而,目前在新就业群体融入社区治理的过程中,保障问题尤为突出,不仅制约了其有效参与,也在一定程度上削弱了党组织在基层社会治理中的引领作用。

一方面,身份保障不足,导致新就业群体的社会地位边缘化和话语权弱化。党组织在基层的核心任务之一是通过政治引领凝聚社会共识。然而,如果新就业群体的参与身份得不到认同,党组织就难以实现其政治动员功能。在许多社区事务中,新就业群体往往被视为“服务提供者”或“临时工”,其存在更侧重于功能性,而非社区生活的一部分。社区居民和管理者对他们的认知也主要停留在服务层面,忽视了他们作为社区成员应有的话语权和决策权。福山认为,身份认同不仅关乎资源的分配,更关乎社会尊严的实现。“看不见的人”一旦长期处于社会结构的边缘,其内在的尊严感和认同需求得不到承认,势必会削弱其对社会共同体的归属感^[34]。这种归属感的缺失,使新就业群体在心理上形成融入社区治理的障碍。

另一方面,技术保障不足,平台算法限制了新就业群体参与社区治理的时间。随着技术的进步,外卖和快递平台大量依赖算法进行订单分配、路线规划和绩效考核。这种“精细化管理”虽然提升了配送效率,但骑手的工作时间和行为却受到算法的严密监控,隐形的劳动时间压迫让新就业群体被困在一个看似自由、实则高度受控的工作环境中^[35]。即便他们愿意参与社区治理,也很难在实际操作中找到合适的时间。算法管理的本质是经济效率优先,这与党建引领基层治理的公共价值导向存在内在张力。现代化的最终目的是实现人的自由而全面的发展,而平台算法的管理逻辑往往将劳动者工具

化^[36],忽视了个体的社会价值和公共参与需求。党组织若无法协调平台企业突破算法约束,构建适合新就业群体特质的治理路径,其基层组织力必然受到削弱。

四、优化进路:党建引领新就业群体融入社区治理的推进策略

政党推动是中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能的关键^[37]。通过党的全面领导和协同整合,基层党组织的政治优势和组织优势可以转化为治理效能,弥补行政制度的惯性和回应不足^[38]。目前许多地方大力推动党建引领新就业群体融入城市社区治理并取得了良好的效果,但真正实现基层党组织的优势向治理效能的转化需要具备一定的条件和形式,“过程有效、目标实现与善治可持续是迈向高效能治理之关键”^[39]。因此,面对当前党建引领新就业群体融入城市社区治理的困境,必须从提升主体能力、优化过程、完善机制、强化保障等方面进一步提出对策,以更好地提高城市基层治理体系和治理能力现代化水平。

1. 增强党组织的整合力与动员力

基层党组织是新就业群体融入社区治理的引领核心,党组织只有具备足够的组织整合能力和动员能力时,才能将新就业群体从零散状态有效引导进治理体系中。党的二十大报告强调:“推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^[21]⁴⁷因此,如何通过赋能党建,提升党组织的引领力、组织力和协同力,成为推进新就业群体有效融入社区治理的重要议题。

其一,激活主体意识,增强新就业群体参与的内生动力。针对当前新就业群体公共意识薄弱、政治认同不足的现状,党组织应立足青年化、平台化、分众化趋势,推进教育引导模式革新。一方面,依托“党建+新媒体”路径,通过微视频、短剧、直播访谈等形式,打造生动鲜活、可感可知的政治教育内容,提高新就业群体对党的理念、制度和方针政策的认知度。另一方面,结合“思想引导+荣誉激励”机制,依托党群服务中心、行业协会、司机之家等平台载体,开展“岗位建功”“先锋评比”等活动,增强新就业群体的政治身份认同和集体归属感。

其二,强化资源整合,提升基层党组织服务赋能水平。一般来说,人们更多地强调党建对于治理的

赋能作用,通过基层党组织来整合资源以更好地实现基层社会治理。但是,人们却很少注意到基层党组织也有力所不逮的时候,很少意识到也需要“赋能党建”。“赋能党建”意味着通过资源注入和能力提升来提高基层党组织的建设水平。正如习近平总书记所强调的,“要调整和完善不适应的管理体制机制,推动管理重心下移,把经常性具体服务和管理职责落下去,把人财物和权责利对称下沉到基层,把为群众服务的资源和力量尽量交给与老百姓最贴近的基层组织去做”^[1]¹³。因此,在党建引领新就业群体融入社区治理的过程中,一方面,要推动资源赋能。党组织可以作为区域资源整合的枢纽,通过纵向调配行政资源和横向整合社区多元资源,提升社区公共问题的治理效能^[40]。纵向上,地方党委和政府应加大对基层党组织的资源倾斜力度,设立专门针对新就业群体的社区服务专项经费,用于支持其就业培训、生活保障及社区融入等活动。横向上,基层党组织可搭建“三新”资源融合平台,发挥新经济组织的资本、技术和市场优势,为新就业群体提供基础设施支持;借助新社会组织的服务能力,为其提供职业培训、子女教育与医疗援助,形成服务合力。另一方面,加强队伍赋能。习近平总书记指出:“要建设高素质专业化的党务干部队伍。”^[41]提升党务工作者的专业水平和工作能力至关重要。通过定期培训,提高党务工作者对新就业群体特性的认识、社区服务技能,促进其对政策法规的掌握,同时引入激励机制,吸引更多专业人才参与基层党建工作,从而提升基层党组织服务新就业群体的能力,增强基层党组织在新就业群体中的凝聚力和号召力。

其三,创新嵌入模式,提升基层党组织动员能力。习近平总书记强调:“探索加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党建工作,创新党组织设置和活动方式。善于运用互联网技术和信息化手段开展党建工作,努力实现党的组织和党的工作线上线下全覆盖。”^[42]这一重要论述为新就业群体的组织和教育指明了方向。具体来说,一方面,应创新组织模式,构建多样化的联系机制。突破传统的地域化路径依赖,构建“工作地+户籍地”的双重组织关系管理机制,推动党员在流动地实现组织生活“本地化”,解决其“身份悬空”的问题。另一方面,应利用信息化手段建立“智慧党建”平台,打造“云党课”“线上积分”“移动签到”等新型组织生活体系,打破时间与空间的限制,构建“全天候、分布式、精准化”的动员机制。

2. 推动新就业群体深度嵌入治理

参与过程是党建引领效能落到实处的关键环节。当前基层党组织在推动新就业群体参与社区治理时,往往侧重形式上的创新,而忽视了治理机制的内在整合。因此,需破解参与浅层化、形式化问题,推动治理行动从“表象参与”转向“实质嵌入”。

一方面,推动新就业群体的社区治理参与从“事务性参与”向“决策性参与”转变。社区党组织可以推动将新就业群体的党支部纳入属地社区党建协调委员会,引导他们积极参与社区公共事务的协商议事,转变新就业群体城市社区“局外人”的态度和立场。同时,要将新就业群体中的党员骨干纳入社区议事协调机构,提高他们在社区公共事务治理中的发言权和话语权。这既能够提高新就业群体党员骨干与社区党组织的联结性,提升其参与社区治理的动力,也能够更好地推动新就业群体将自身的诉求和意见融入社区治理决策过程,增强其与党和政府的制度化关联。

另一方面,推动新就业群体的社区治理参与从“短期任务化”向“长期制度化”转变,提高新就业群体融入社区治理的常态化、制度化水平。社区党组织应建立新就业群体参与的长效机制,在特定事务领域设立专门的岗位或工作组,如环境保护和安全巡逻等,邀请新就业群体中的党员骨干长期担任这些岗位的负责人,使他们能够在特定领域内持续发挥作用。同时,社区党组织应定期评估新就业群体参与社区治理的效果,定期听取新就业群体的反馈,了解他们在参与过程中遇到的困难,并及时进行调整,确保参与的长期有效性,以更好地激励新就业群体参与社区治理。

3. 构建稳定灵活并重的制度机制

机制层面应着眼于构建一个科学、规范、可持续的制度体系,为党建引领提供支撑。新就业群体作为社区治理的重要参与者,其特殊性决定了传统的治理模式和工作方法难以完全适用。习近平总书记强调,要“着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化,深化对社会运行规律和治理规律的认识,善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能”^{[1]65-66},“增强社会治理整体性和协同性”^{[1]66}。在党建引领新就业群体参与社区治理的过程中,机制设计是激发其内生动力、提高治理效能的关键环节,需要实现稳定性与灵活性的动态平衡。具体可从下列方面着力。

一是完善激励机制,满足新就业群体高层次需

求。马克思指出,把人和人连接起来的唯一纽带是自然的必然性,是需要和私人利益^[43]。个人对私人利益的追求可以引导居民走出私域,参与到满足其私人利益的公共活动中来,但“这种私人利益,必须来源于居民自身的需要,而非政府的政策设计,是需求导向的”^[44]。因此,激励机制的完善不应仅局限于物质层面,社区党组织可以通过与教育、培训等资源的联动,将融入社区治理与新就业群体子女入学、职业技能培训和就业晋升等需求有机对接。例如,新就业群体通过参与社区治理所获得的积分,不仅可以兑换生活用品,还可用于换取免费的职业技能培训,甚至为其子女申请优质教育资源提供加分。这类激励措施不仅能够有效提升新就业群体的参与热情,还能在提高其个人和家庭福利水平的同时,增强其对社区的归属感。

二是优化社区治理问题的处置机制,从单向反馈转向双向互动闭环。有效的反馈机制是党建引领基层治理中建立信任与推动良性互动的关键。党组织可以通过建立“新就业群体事务专线”和明确的首问负责制等,确保问题能够第一时间直达责任单位,避免多头管理和推诿现象。推进反馈结果的可视化管理,在社区层面建设“问题上报与解决”公开平台,实时展示问题处理进度和结果,使新就业群体能够清晰了解其反馈带来的实际成效,从而增强其参与感和信任度。此外,还应构建信任互动机制,以激发新就业群体持续参与社区治理的动力。党组织可通过设立反馈奖励机制,对积极提供建设性意见的新就业群体给予积分奖励或荣誉表彰,以进一步增强其融入社区治理的动力。

三是构建成本托底机制,化解相关法律风险。为鼓励新就业群体积极融入社区,避免因参与治理造成的违章行为,党组织应构建相应的成本托底或利益救助机制。例如,因参与社区活动而导致的违章停车等情况,社区党组织需要争取上级党组织的支持与执法部门协商,采用警告教育而非罚款的方式处理。同时,针对新就业群体在参与过程中面临的法律风险,社区党组织可以争取社会资源以提供法律咨询服务或设立法律援助项目,帮助他们解决潜在的法律问题,降低其参与社区治理的顾虑。

4. 健全身份认同与技术支持体系

保障层面应致力于破解新就业群体参与治理的合法性困境与自主权,为其深度融入提供结构性条件。习近平总书记强调:“把社区居民积极性、主动性调动起来,做到人人参与、人人负责、人人奉献、人

人共享。”^{[1]51}有效的保障机制能够提升新就业群体的社区归属感,同时降低其参与治理的成本,激发他们在社区事务中的参与积极性。通过增强身份认同和调整技术支持,可以进一步推动新就业群体与社区的紧密结合,实现更高效的基层治理。

一方面,强化身份保障,赋予新就业群体“准居民”资格,增强其融入感。政党在塑造社会群体中具有独特的作用,通过其政治行动,政党可以将分散的个体聚合成具有统一身份认同和共同利益诉求的社会群体^[45]。新就业群体,特别是外卖员、快递员等,尽管他们工作流动性强,但其中有些人已经较长时期生活或工作于某一属地社区,在社区中承担着重要的服务职能。而他们由于身份与传统居民有所不同,往往难以真正融入社区,缺乏归属感和参与感。社区党组织应考虑赋予那些长期工作生活在社区中的新就业群体,尤其是表现优秀的党员员工,以“准居民”资格。“准居民”资格可以包括社区活动的参与权、社区公共设施的使用权以及其他社区服务的共享权。这不仅能提升新就业群体的社区身份认同感,还能让他们切实感受到自己是社区的一部分,进一步激发他们参与社区治理的积极性。

另一方面,强化政策引导与技术协同,为新就业群体参与社区治理提供时间支持。新就业群体因受平台算法刚性约束,普遍面临业务工作与治理参与间的结构性矛盾。社区党组织需要借助上级党组织的支持,通过政策倡导与资源整合,引导平台企业进行算法优化,缓解新就业群体被“困在系统内”的状态。具体来说,其一,建议和推动上级党组织联合人社部门、工会组织与行业协会制定《新业态从业人员社区服务积分管理办法》等,将社区治理参与时长纳入平台企业社会责任评价体系,引导企业建立“公益服务时间银行”。其二,建议和推动上级党组织依托互联网行业党委或新业态党建联盟,联合工会组织和头部平台企业,在辖区内新就业群体集中的重点区域如商圈、社区等开展“友好算法”试点,推动平台企业优化接单系统,为参与社区治理的骑手提供任务缓冲时间或接单优先权。其三,建议和推动上级党组织通过人大、政协等渠道,推动将“算法伦理”“劳动者权益保护”等内容纳入地方性法规或行业标准,还可以联合市场监管、人社等部门,制定平台算法优化的指导意见,推动平台企业建立更加人性化的任务分配机制,以更好地助力新就业群体融入城市社区治理。

进入新时代以来,中国经济由高速发展向高质

量发展转换,各种新业态不断涌现,随之而来的是新就业群体规模不断壮大。这既给基层社会治理带来了巨大的挑战,同时也带来了机遇。推动党建引领新就业群体融入社区治理是变“治理变量”为“治理力量”的重要举措。当然,推进党建引领新就业群体融入社区治理是一项复杂的系统工程,基层党组织需要在组织引领、资源整合和服务机制等方面持续创新、协同发力。特别是要根据新就业群体的特点,进一步加强基层党组织的战斗堡垒作用,提高党在新兴群体中的凝聚力和引领力,夯实党的执政基础和社会基础。不断探索促进党建引领新就业群体融入社区治理的有效路径,为打造共建共治共享的社区治理共同体、维护基层社会稳定提供有效支持。

参考文献

- [1]中共中央党史和文献研究院.习近平关于基层治理的论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023.
- [2]朱光磊,韩林秀.现阶段中国阶层格局变化的十大新特点[J].行政论坛,2024(4):38-46.
- [3]徐新鹏,袁文全.新业态形态下灵活就业群体劳动权益保障研究[J].中州学刊,2023(1):61-69.
- [4]潘旦.互联网“零工经济”就业群体的劳动权益保障研究[J].浙江社会科学,2022(4):89-95.
- [5]李晋辉.被算法裹挟的“裸奔人”:新就业形态下网约工群体劳动权益调查[J].中国青年研究,2022(7):12-19.
- [6]王冠中,代文姣.“三新”党建的生成背景、现实挑战及优化路径[J].新视野,2024(4):34-43.
- [7]陶周颖.数字社会下新就业群体党建的形态变化、现实挑战及应对路径[J].科学社会主义,2024(4):114-121.
- [8]洪业应.党建统领新就业群体融入城市基层治理:基于重庆市涪陵区的考察分析[J].上海党史与党建,2024(2):90-95.
- [9]刘亮,余跃康.党建引领新就业群体参与基层治理的实践路向:以武汉市青山区“网约车司机之家”党建工作为例[J].领导科学论坛,2023(10):126-128.
- [10]车磊,付汀汀.新经济组织、新社会组织、新就业群体党建工作的探索实践与深化路径:以深圳市为例[J].岭南学刊,2024(1):67-74.
- [11]徐勇.政治学研究要充分突出人民群众的主体地位[J].政治学研究,2013(5):21-23.
- [12]唐兴军.国家治理现代化与执政党社会整合能力[J].中国浦东干部学院学报,2014(5):20-21.
- [13]肖林.公众参与社会治理的中国特色与深层挑战[J].世界社会科学,2024(6):50-70.
- [14]Archon Fung. Varieties of participation in complex governance[J]. Public Administration Review, 2006(12):66-75.
- [15]刘莉,侯利文.超大城市镇域社区治理:何以可能,何以可为?——以上海市M镇为例[J].城市发展研究,2022(1):1-6.
- [16]王磊.从空间整合到服务供给:区域化党建推动城市基层治理体制创新[J].中共天津市委党校学报,2020(6):37-46.

- [17]王寓凡,江立华.空间再造与易地搬迁贫困户的社会适应:基于江西省X县的调查[J].社会科学研究,2020(1):125-131.
- [18]吴晓林,李一.新中国成立以来的城市基层党建研究[J].经济社会体制比较,2021(2):125-136.
- [19]李朝阳.城市社区党建:加强党的建设的战略性选择[J].天津师范大学学报(社会科学版),2005(5):3-7.
- [20]毕鸿昌.组织建设视域下新就业群体党建的内在张力、实践探索与共性经验[J].理论月刊,2024(8):64-72.
- [21]中共中央党史和文献研究院.二十大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2024.
- [22]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2021:287.
- [23]孟燕,方雷.价值驱动、结构优化与主体赋能:基层治理共同体的建构逻辑[J].江苏社会科学,2023(2):116-125.
- [24]中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017:91.
- [25]中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019:46.
- [26]金桥,赵君.三重脱嵌:外卖骑手的结构性困境探究——基于上海671份问卷的调查分析[J].青年学报,2020(3):77-84.
- [27]唐兴军,金江峰.同构压力与目标替代:党建引领基层治理中的“形式化”问题及治理[J].社会主义研究,2023(2):119-126.
- [28]任克强.创制经验:城市基层政府社会治理创新的动因与优化[J].学习与实践,2021(2):50-56.
- [29]Sherry Arnstein. A ladder of citizen participation[J].Journal of the American Planning Association,1969(4):216-224.
- [30]陈亮,李元.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[J].探索,2018(6):109-115.
- [31]燕继荣.制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J].政治学研究,2020(2):2-13.
- [32]江小莉,王凌宇,许安心.社区治理共同体的动力机制构建及路径:破解“奥尔森困境”的视角[J].东南学术,2021(3):105-114.
- [33]潘琳.党建引领基层社会治理的实践形态与路径探索[J].理论视野,2023(3):88-93.
- [34]弗朗西斯·福山.身份政治:对尊严与认同的渴求[M].刘芳,译.北京:中译出版社,2021:81-89.
- [35]李胜蓝,江立华.新型劳动时间控制与虚假自由:外卖骑手的劳动过程研究[J].社会学研究,2020(6):91-112.
- [36]陈龙.“数字控制”下的劳动秩序:外卖骑手的劳动控制研究[J].社会学研究,2020(6):113-135.
- [37]齐卫平,陈冬冬.制度优势转化为治理效能的政党推动[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):3-9.
- [38]何得桂,李想.基层党组织制度优势转化为治理效能的机制与路径:基于群众路线视角的探析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(3):40-48.
- [39]丁志刚,李天云.迈向高效能治理:理论认知、困境预判与因应之道[J].学术交流,2022(1):5-16.
- [40]陈家喜.中国城市社区治理的新变化:基于政党功能视角[J].政治学研究,2023(1):122-132.
- [41]习近平.在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[J].旗帜,2019(11):5-8.
- [42]贯彻落实新时代党的建设总要求 进一步健全全面从严治党体系[N].人民日报,2024-06-29(1).
- [43]马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:42.
- [44]杨莉.以需求把居民带回来:促进居民参与社区治理的路径探析[J].社会科学战线,2018(9):195-201.
- [45]张跃然.反映社会还是塑造社会?——国外社会学讨论“政党—社会关系”的两条路径[J].社会学研究,2018(3):216-241.

The Internal Logic and Promotion Path of Party Building Leading the Integration of New Employment Groups into Community Governance

Wang Keyuan

Abstract: With the development of the digital economy and new business models, a large number of new employment groups have emerged, mainly consisting of couriers, food delivery workers, and ride-hailing drivers. This is not only a huge challenge to grassroots social governance, but also brings many opportunities. Promoting the integration of new employment groups into community governance through party building is not only an inevitable requirement for enhancing the party's influence, appeal, and cohesion in emerging fields, but also a key measure to guide the healthy development of new employment groups. It is also an important measure to build a community of co construction, co governance, and shared social governance. From a practical perspective, there are many innovative practices in leading the integration of new employment groups into community governance through party building, which have achieved good results. However, from the four dimensions of “subject, process, mechanism, guarantee”, there are still some problems in the guidance of Party building for new employment groups to integrate into community governance, such as insufficient integration and mobilization of Party organizations, superficialization and institutional suspension of new employment groups' participation in actions, failure of incentive and feedback mechanisms, ambiguous identity recognition, and platform algorithm constraints. To overcome the multiple challenges mentioned above, it is necessary to further enhance the practical effectiveness of Party building in guiding new employment groups to integrate into community governance, and provide strong support for building a good governance pattern at the grassroots level and achieving modernization of social governance.

Key words: party building leadership; new employment groups; community governance; community participation

责任编辑: 弈 寒