

“超行政治理”：党建引领的基层治理 逻辑与工作路径

彭勃 杜力¹

【摘要】当前，行政化治理导致基层社会陷入“行政有效，治理无效”的治理危机，表现为治理碎片化、治理封闭化和治理等级化。需要打破行政科层组织的结构性壁垒，破解行政化治理造成的基层治理困境。执政党通过发挥政党的组织和政治优势，依托政党的政治整合功能和社会整合功能，促进治理与服务的有效融合，在基层治理场域形成了一种强调政党引领的“超行政治理”模式。与政府主导的行政化治理相比较，政党引领下的“超行政治理”以基础性权力为基础，依托政党权威，实现治理效能提升。具体而言，“超行政治理”通过三种治理机制展开运作。第一，运用党建的空间塑造功能推动组织整合，建构基层共治平台；第二，依靠政治引领功能促进价值整合，实现话语转换；第三，通过社会动员功能助推社会建构，再造社区团结。“超行政治理”以其政治整合和社会建构的工作逻辑，在基层治理场域推动了治理主体的跨组织协同、治理价值的共识维护以及治理权威的社会化建构。

【关键词】“超行政治理” 基层党建 党建引领 基层治理

【中图分类号】D035.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006—7426 [2022] 01—059—017

2021年7月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步明确了政党回归社会、党委领导治理、党建引领社会的政策目标。基层党组织已经成为破解基层治理难题的重要抓手。

新时代政党治理基层主要体现出政治的逻辑，它强调将政党从繁杂的基层行政事务中解放出来，进一步体现出我国基层治理的制度优势，以加强党的建设提升基层治理效能，以治理绩效巩固党的执政基础。^[1]以执政党基层组织为中心的基层治理模式有别于以政府为主导的行政化治理。在政府主导的行政化治理模式下，国家通过官僚制运用专断性权力实现对基层社会的管控，其治理逻辑是效率逻辑，具有风险规避、事本主义和专业治理的核心特征。^[2]

在以执政党基层组织为中心的基层治理模式下，国家通过政党组织运用基础性权力推动基层治理有效运作，具有使命担当、整合主义和回应社会的核心特质。它在本质上并非另起炉灶地简单替代行政化治理，而是对其进行补充、校正和超越，以解决行政化治理的固有弊端。笔者在本文中将其概括为“超行政治理”。

目前，无论是实务界的政策实践，还是学术界的理论成果，都明确了执政党在基层社会中的治理优势，并倾向于将其总结为“中国之治”制度优势的具体表现。但是，他们往往只是解读了基层党建通过哪些具体的举措，推动了多元治理主体参与基层社会治理，并未对这些举措背后的经验逻辑进行有效的解释，并未从整体上阐释基层党建引领的整体功能和系统性价值。

挖掘党建引领基层社会治理背后的因果逻辑，不仅有助于揭示党建撬动基层治理的因果机制，也有助于提炼中国本土化的治理理论。因此，本文将围绕这些问题展开探讨：基于中国基层治理场景的“超行政治理”的具体内涵是什么？其有效运转的制

¹**作者简介：**彭勃，上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师。杜力，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

基金项目：2021年国家社科重点课题“总体国家安全观下特大城市社会治理创新研究”（21AZD047）；2020年上海市哲学社会科学一般课题“超大城市基层社会治理的技术赋能机制研究”（2020BZZ001）

度逻辑是什么?发挥治理功效的运行机制有哪些?

一、基层党建的治理功能

进入新世纪以来,随着党建引领基层治理创新的地方实践日益丰富,国内学术界逐渐认识到如何有效发挥执政党的组织优势是将“制度优势转化为治理效能”的关键。因此,有学者指出,应当基于中国的国家治理经验,重视政党在国家治理中的建设性作用,建立国家-政党-社会的三维分析框架,总结中国场景的治理理论。^[3]沿着这种极具理论抱负的学术理路,国内学术界围绕基层治理中的政党进行了有益的学术探索。这主要体现在以下两个方面:

第一,政党引领基层治理的逻辑起点。

随着国家力量的退场,基层政权的“悬浮化”使得国家难以有效地将原子化、碎片化的个体组织起来。为了克服悬浮化造成的治理困境,执政党加强基层党建以政党嵌入激发基层治理主体的活力,再造基层社会治理秩序^[4]。因此,政党嵌入基层治理场域,其目标是激发“活力”和再造“秩序”^[5]。

一方面,执政党通过向基层社会拓展组织网络,为治理重心下移奠定了组织基础^[6]。另一方面,在组织嵌入的基础上,执政党发挥其枢纽型组织的功能优势,以资源输入和党员下沉的方式,助推社会治理共同体建设,实现对基层社会的“授权赋能”。^[7]

可见,政党引领基层治理的基本逻辑是以“政治”激活“共治”,通过强化政党与社会的互动,重构社会联结机制,促进社会团结。^[8]但是,“活力”与“秩序”之间始终具有内在张力。转型社会需要解决的首要问题是“秩序”而非“自由”,毕竟“人类可以有秩序而无自由,却不能有自由而无秩序”^[7]。所以,政党引领基层治理的核心导向应当是治理权威的再造,在秩序建构的基础上实现治理与服务的平衡。^[10]

第二,政党引领基层治理的行动策略。

中国共产党是“作为整体的政党”,具有强大的整合能力,是基层治理场域中的治理主体和治理资源的整合平台。^[11]为了实现治理要素的有效整合,执政党主要从组织嵌入、政治吸纳和党建引领三个方面展开行动。^[12]

首先,组织嵌入并非组织扩张,而是通过开放式党建构建“党社双向开放”的组织结构,以“组织化嵌入”破解社会的“结构性割裂”。^[13]一方面,这种“组织化嵌入”实质是以强化基层党组织建设为契机,运用政党补位的方式推动社会整合,从而达到社会建构的目标。^[14]另一方面,“组织化嵌入”将执政党作为一种“场结构”嵌入基层社会,为破解基层治理碎片化问题提供了必要的结构性要件。^[15]

这种“场结构”的整合功能主要体现为以创新基层党建方式促进条块整合,从而形成国家治理基层社会的合力。^[16]其次,政治吸纳是进行治理要素重组的重要方式。执政党通过政治吸纳将多样化的治理要素整合进特定的治理场域,推动联建共治,激发基层社会活力。^[17]

一方面,执政党以政治议事协调机制作为结构性支撑,实现对各级政府的有效渗透。^[18]另一方面,执政党通过党建渠道实现对社会精英的政治吸纳,赋予表现优秀的社会组织领导人政治身份,增强其政治话语权。^[19]最后,党建引领是执政党领导基层治理的政治机制。它主要依托价值引领^[20]和服务引领^[21]强化执政党对基层社会的领导力和回应力。

其中,价值引领通过政策宣讲和政治宣传等手段向基层社会传递特定的政治价值和文化观念,强化基层社会的政党认同和

政治参与。^[22]服务引领则以聚焦基层社会需求,培育社会组织,锻造公共空间和构建政治沟通纽带等方式,增强执政党的政治回应性。^[23]

从既有研究的基本特征来看,国内学术界已经逐步超越“国家-社会”二分的理论框架,在基层治理研究中引入“政党视角”,产生了如“政党统合”^[24]“开放式党建”^[25]“组织社会”^[26]等本土化概念。尽管如此,既有关于政党与基层治理的研究仍然存在如下不足:

第一,主要以党建逻辑分析基层党组织,忽视政党的“元治理”功能。这种基于党建逻辑展开的学理分析,通常从加强基层党建的重要性出发,对政党引领基层治理的必要性及其优势作出理论解释。但是,政党治理基层的逻辑应当是多重制度逻辑的复合,既非遵循单一的党建逻辑,也非一味强调治理逻辑,更非政府科层组织的行政逻辑,而是寻求管理、服务与治理的平衡。^[27]

第二,既有研究侧重于宏观层面的理论分析,对党建引领下的基层治理创新往往采取整体性概括的方法,对具体的基层党建实践经验缺乏细致、深入的分析。因而,此类研究常常理论性较强,而实证性不足。

第三,在政党与基层治理的实证研究中,既有研究在对不同地方的基层党建创新实践进行经验分析的基础上,总结有益的党建创新举措对发挥基层党组织治理优势的重要意义,却并未对这些党建创新实践为何能够促进基层治理有效化作出必要的因果解释。因此,本文将在理论分析与实证研究相结合的基础上,力图探究执政党如何突破基层行政化治理,实现基层治理的有效化。

二、行政逻辑主导下的基层治理困境

与社会管理不同,理想情况下基层社会治理是在国家权力与社会权力交互作用下,多元治理主体,如政府、企业、社会组织与公民等,共同合作治理社会的过程。^[28]因此,理想型的基层社会治理形态应当是行政逻辑、市场逻辑和社会逻辑有效互动的结果。

然而,当市场介入不充分,社会发育不健全时,国家力量与社会力量在基层治理场域便呈现强国家-弱社会状态。在这种力量对比失衡的情况下,市场和社会的自主性和功能性难以得到有效发挥,只能依附于国家力量发挥一定的治理功能。基层社会治理形态也随之由多元互动逻辑演变为行政逻辑主导,最终演化为行政化治理。^[29]从现代中国的基层治理实践来看,行政化治理一直存在,由其引发的基层治理困境也从未离去。

尽管行政化治理依靠科层组织的有效运转能实现高效的专业化治理,但是科层制的组织特性与治理社会化之间的内在张力,也在基层治理场域形成诸多治理问题。

第一,基层治理被科层组织的横向结构所切割,造成治理碎片化问题。科层组织是一个高度专业化的体系。它通过精细化的职能分工,在促进治理技术化的同时,也以清晰的权责边界在部门与部门之间建立起坚实的组织壁垒,最终导致结构功能的碎片化。^[30]然而,随着社会流动性的增强,基层治理场域中的公共事务日益复杂化和多样化,碎片化的治理结构难以有效应对复杂化的基层治理,妨碍基层治理的有效运行。

第二,基层治理陷入科层组织的垂直化结构,造成向上依赖,治理活力衰减。它以“自上而下”和“上下分治”的方式实现权力运作。^[31]在这种权力运作方式影响下,上级政府往往以高位推动和行政命令的方式将其治理任务通过条线转移到基层政府。然而,基层政府由于人员编制限制和属地管理责任等原因,在治理过程中往往处于人少事多、责大权小的尴尬境地。为此,基层政府工作人员的工作重心往往随着上级政府及领导的注意力转变而转变,疲于应付上级任务,造成对本辖区居民需求的回应性不够,导致治理与服务的割裂。

第三，基层治理被内向封闭型的科层体系所笼罩，造成治理过程中的“行政吸纳”与“行政遮蔽”现象。一是基层政府对基层自治组织的“行政吸纳”。随着上级政府及其职能部门治理任务的下沉，基层政府承担的治理任务急剧增加。为了缓解自身的治理压力，基层政府通过组织下沉的方式，实现社区工作站和居委会的一体化。同时，通过项目制以治理资源输入的方式将治理任务转嫁给基层自治组织。可见，基层政府以组织控制和资源依赖的方式推动了基层自治组织的科层化，实现行政吸纳社会。^[32]二是基层政府对居民诉求的“行政遮蔽”。这种行政遮蔽政治的方式，只是隐藏了基层治理过程中的利益矛盾，并没能有效解决矛盾。

三、“超行政治理”的基础、机制与目标

不少文献都在研究如何消解行政化治理难题，提升基层治理效能。周雪光指出，中国国家治理的重要挑战之一，是必须通过不断打破封闭型官僚体制的常规状态，以实现行政化治理的纠偏。^[33]在基层治理场域中，对行政化治理的纠偏并非依靠临时性、任意性和非常规化的运动型治理机制来实现，而是以另一种常规化治理模式予以实现。^[34]

本文将基层党建引领归纳为“超行政治理”，在理论上就属于这一范畴。“超行政治理”是执政党领导下的常规化治理模式，通过发挥执政党的组织整合功能、意识形态功能和利益聚合功能，构建以空间为场域、以共治为导向，治理与服务相融合的多元主体协同治理格局。

就其本质而言，它是一种跨越组织边界，超越行政逻辑的基层治理模式。主要体现在以执政党的治理权威性促进基层治理有效性。可见，与行政化治理不同，“超行政治理”模式的组织基础是政党组织，而非行政组织。因此，“超行政治理”得以展开的制度逻辑也非专断性权力和行政权威，而是基础性权力和政党权威。

（一）党建引领“超行政治理”的权力基础与权威主体

随着基层自治制度的推行，以行政权力为代表的基层政权从乡村社会和城市社区退场，基层社会的权力结构也随之改变。从理论上讲，政府主导的行政化治理再也无法直接依靠行政力量对基层社会实现绝对控制。就实践而言，政府以行政吸纳社会、行政遮蔽政治等方式延续行政逻辑主导基层治理，催生了“行政有效，治理无效”的基层治理困境。^[35]

执政党自身的社会属性注定其不能无视社会的反应，以专断性权力落实国家意志。因为，政党权威的塑造与维护源于社会的散布性支持。当执政党依赖于专断性权力，只注重提高效率而忽视回应社会时，其治理效能和治理权威性便会随之衰减。所以，执政党往往采取动员、说服、做思想工作等柔性方式，以基础性权力将社会组织起来与政府进行协商对话，实现国家意志的渗透和有效的社会整合。

在这个过程中，它既依靠“以党领政”的政治结构，推动组织整合；也凭借价值理念的更新再造，推动意识形态话语的延续与创新；还通过密切联系群众，实现民意吸纳和社会动员。^[36]国家以政权还是政党的方式组织社会，是形成行政化治理与“超行政治理”逻辑差异的结构和权力基础。

具体而言，“超行政治理”制度逻辑是基础性权力的运作与政党权威塑造和维护。

首先，以组织渗透构建基础性权力的运作基础。执政党通过组织下沉在城市社区和农村社会建立党支部，实现政党组织体系向基层社会延伸，从而保持政党与社会的密切联系。同时，执政党通过复合型权力结构将党组织嵌入政府行政权力结构中，保持执政党对政府的有效领导。在这种“双向嵌入”的组织形态下，执政党成为枢纽型组织，既整合并表达基层社会利益，也协调并动员国家资源。^[37]

其次，以政党动员助推社会成长，促进政社合作共治。执政党以价值和情感作为动员的媒介，通过党的学习教育活动激发党员践行初心使命，积极履职担责的政治情感，促进基层党组织的党建合作。在执政党的动员下，党员下沉基层巩固了政党与社会的关系，不同类型组织间的党建合作也促进了政府与社会的联结。因此，以动员而非命令的方式，不仅构建了扁平化的组织网络，而且有利于增进政党成员和群众的政党认同，塑造并维护执政党的权威和合法性。^[38]

最后，以话语转换提升治理效能，提升社会和人民群众对政治系统的特定性支持，并增强其对政党的散布性支持。执政党通过话语转换的方式，将基层治理活动转换为服务供给活动，将群众由治理的对象转变为服务的对象，降低基层治理活动的强制性，提升人民群众的参与感和获得感。一方面，执政党采取资源整合的方式不断改善和提高治理场域的公共服务质量，将促进社会治理与提升公共服务相统一，推动国家公共政策的有效执行，提升基层治理效能，从而增强政治系统的特定性支持。另一方面，以执政党为核心的基层治理结构也因良好的治理效能，获得了基层社会对执政党的政治认同和情感认同，进而为执政党提供了源源不断的散布性支持，形塑并维护了政权威威。

（二）党建引领“超行政治理”的运作机制

从当前执政党领导基层治理的实践来看，执政党主导下的“超行政治理”机制，表现为空间塑造、政治引领和社会动员三个方面，推动基层治理有效化。

1. 空间塑造机制

空间塑造机制是一种整体性党建方式。^[39]它以特定空间场域作为党建联建共治的物理空间基础，借助执政党的“双向嵌入”结构重塑权力空间，致力于构建同一治理场域下的集体行动网络。这种治理机制具有双重目的，一是以空间治理破解基层党建的“科层化漩涡”^[40]，二是将党建融入治理过程，实现政党引领治理。与传统的单位化党建不同，空间化党建突破了党建活动组织壁垒。

在传统的单位化党建模式下，党建活动呈现碎片化和分割化特征。首先，党建活动在国家政权组织体系内部形成了以组织边界为基础的层级化、部门化党建。由于执政党的组织体系与国家政权组织体系高度重合，机关党建往往依托党政科层体制进行运作，从而形成了具有科层组织专业化、碎片化特征的组织封闭型党建。

其次，党建活动在政府、市场与社会之间形成了以领域边界为基础的分割化党建。在政府组织、国有企业、事业单位和社区中，党建活动以单位和社区为基础，借助单位组织和社区的权力和资源强化党建引领。而在社会领域，由于缺乏权力依托和资源保障，“两新”组织、楼宇组织和园区组织的党建活动面临“数量覆盖”与“组织空转”的困境。^[41]这种领域封闭型党建不仅造成了不同主体的治理功能分割，而且加剧了社会主体在基层治理场域的边缘化程度。

与之相反，空间塑造机制以空间场域替代单位场景，通过党建活动的开放化破解行政化治理引发的基层治理碎片化和封闭化困境。具体而言，空间化党建主要依靠以党建促协调和以党建促合作两条路径，推动基层治理的共建共治共享。

第一，以党建活动促进条块协调和层级联动。空间化党建通过部门间的党建协同和跨层级的党建联建的方式，将党建活动与基层治理活动相融合，并以党建协商推动治理联动，从而促进国家权力的整体性行动，避免基层治理碎片化。

第二，以党建活动推动政企、政社合作，实现国家与社会的协同治理。空间塑造机制通过建立党建联盟的方式，发挥执政党的政治吸纳功能，将处于同一治理场域中的市场主体和社会力量纳入协作共治的治理框架中。在这种整体性党建框架下，执政党通过发挥政党的枢纽型组织功能，既能以信息互通的方式打破行政化治理的权力垄断，也能以资源共享的方式助推社会力量的成长，破除行政化治理的资源垄断。总之，空间塑造机制以执政党的建设为纽带，不仅实现了多元主体的组织联结，也推动了同

一空间场域中的治理联动；既建立了基层治理统一战线，也有利于避免治理资源的浪费和治理权力的虚化。

2. 政治引领机制

政治引领机制是执政党开动政党机器，以常规化的政治学习和思想教育活动作为抓手，对党员领导干部进行政治规训的政治机制。这种常规化政治规训形式，以改造人的思想和行为为作用机制，其目的是驯服权力，避免官僚主义、形式主义等科层弊病引起的权力异化。

执政党通过政治教化等手段实现政治引领，有着特殊的历史逻辑和组织背景。首先，现代中国的国家建构是政党领导人民缔造国家的过程。^[42]在现代中国的建构过程中，中国共产党将自身对于共产主义、社会主义的追求融入民族解放的救亡图存运动之中，以其强烈的使命感对社会进行改造，并将自身嵌入国家，形成了“革命教化政体”。^[43]

这种有别于西方现代民族国家建构的历史过程，使得中国共产党获得了对国家进行政治教化的权力。其次，中国共产党作为工人阶级领导的使命型政党，不仅具有改造社会的历史使命感和责任感，而且拥有实现社会改造的政党能力。^[44]它以政党引领治理的方式，通过强化党员领导干部的思想政治教育，将党建活动融入基层治理，实现治理社会向服务社会的话语转变。可见，执政党在运用政治教化机制规训权力的过程中，形成了一种使命-责任体制^[45]，实现了基层治理行政逻辑向政治逻辑的转换。

具体而言，政治引领机制主要通过党员下沉和话语转换两条路径运作。首先，执政党通过党员下沉，将党员嵌入基层社会。在此基础上，配合空间化党建机制，推动政府与社会的有效衔接和互动。在这个过程中，下沉社区的党员领导干部便成为政治系统中的关键节点。

这主要表现在两个方面。一是下沉党员通过党建实践活动访贫问苦，了解群众的真实诉求，拓宽了国家与社会之间的政治沟通渠道，有利于避免垂直化、层级化的行政科层网络对群众利益诉求的选择性屏蔽。二是下沉党员能运用其组织关系向基层社会输入公共服务资源，提升基层社会的公共服务供给能力。其次，话语转换是执政党进行政治教化的关键。在行政化治理模式下，基层治理的过程被视为一个如何动用国家专断性权力提升公共管理效率的过程。因此，行政化治理十分注重治理效率和控制成本。这种以效率为导向的治理方式极易引发官僚主义、形式主义等科层弊病，使执政党日益脱离群众，产生“代表性断裂”的政治危机。^[46]

为此，执政党通过将党建融入治理，以党建活动的政治性和仪式化，激发党员领导干部的政治使命感和历史责任感，从而实现基层治理逻辑的效率导向转变为服务导向。一方面，以党的群众路线教育实践活动组织动员党员下沉基层，让党员领导干部主动融入群众的生活世界，通过与群众直接互动的方式将其纳入政治进程。另一方面，这种作为政治理念的群众路线，不同于一般性政治参与的“公民权利”导向，而是落脚在对党员领导干部的“政治教化”。^[47]

它通过深入生活、联系群众的方式强化党员领导干部对初心使命的认识，将基层治理场域中的技术性官僚转变为发现群众、联系群众、服务群众的政治家。因此，党员下沉联系群众的过程，本质上也是将科层理性转化为政党集体理性的话语转换过程。所以，政治教化机制不仅能弥合执政党的“代表性断裂”，也能增强政党回应性，创造政治合法性。总之，政治教化机制通过开动政党机器对国家权力进行政治规训，打破了治理权力的垄断，避免了行政化治理引起的治理封闭化和等级化。

3. 社会动员机制

社会动员机制是执政党利用其政治资源，充分调动社会力量参与国家治理的政治行动。这种动员遵循的并非“政党-阶级”的逻辑，而是依照“政党-群众”的逻辑对社会进行整合、动员和引领。^[23]因此，中国共产党在基层社会中的动员具有双重目的：一是发挥政党的政治吸纳功能，促进国家与社会的互动；二是以党建联结社会，促进社会团结，培育社会力量。

与行政化治理下的社会控制机制相比，“超行政治理”的社会动员机制具有以下两个基本特征。第一，从行为动机来看，社会动员机制的触发基础是价值理性和情感纽带。它主要以党的群众观点、群众路线为价值引领，以党员与群众在公共交往中建立的社会关系网络为情感纽带。第二，从运作逻辑来看，社会动员机制主要依靠政党权威整合并引领社会，体现的是权威塑造与维护的逻辑，行政化治理下的社会控制机制则以国家权威为基础，通过专断性权力直接干预社会，体现的是权力运作的逻辑。

具体而言，社会动员机制主要通过社会组织化和社会化党建进行组织运作。首先，社会组织化以政党嵌入社会的方式实现。执政党通过完善基层党组织建设，在楼宇、物业、社会组织等新兴社会空间内嵌入党组织，织牢织密基层社会的党建网格，并推动党建网格与治理网格的有机结合，从而将社会有效地组织起来。

其次，社会化党建旨在通过基层党建活动的公开化，增强党员的社会性，以政党联结社会的方式促进社会团结。传统的党建活动重视政治性，而忽视了政党的社会属性。社会化党建通过建立党员志愿服务队、组织社区公益活动等强互动性、强社会性和强服务性的活动方式，避免了党建活动滑向“自娱自乐”的政治狂欢。

最后，社会组织化和社会化党建两者之间密切联系，相互配合，是社会动员机制发挥作用的关键。一方面，社会组织化既是社会化党建的组织基础，也是执政党进行社会动员的组织依托。它通过拓展执政党的组织网络，强化政党的社会联系，为社会化党建的社会效应和有效的政党动员奠定基础。另一方面，社会化党建以党建活动的开放性和社会性，促进党群之间的公共交往，建立稳定的社会关系网络，为社会组织化和政党动员提供情感纽带。（“超行政治理”的基础、机制及其目标，请参见图1）

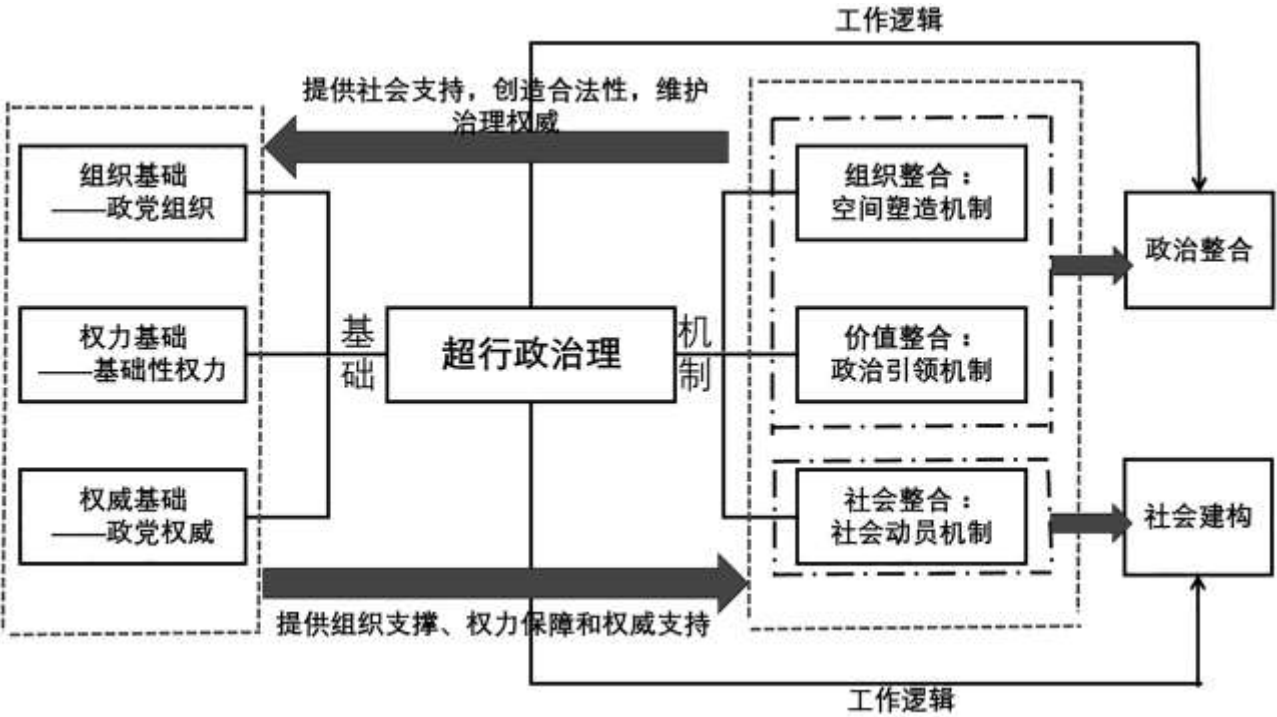


图1 “超行政治理”的基础、机制及其目标

四、“超行政治理”在A区社区改造项目中的形态细描

本文以上海市A区社区改造项目的实践经验作为案例，对“超行政治理”进行经验解释。A区是上海市中心城区，是上海市城市化和工业化最早的地区之一。由于中心城区发展空间受限，部分城市住宅区年久失修，A区存在多处老旧小区。

为了落实党中央建设人民城市的要求，A 区区委区政府在全区范围内分步实施社区改造项目，不断改善人民群众的住房条件，提升人民群众的幸福感和获得感。在此过程中，A 区通过加强基层党组织建设，以党建优化带动治理升级，形成了以基础性权力为基础，以政党权威再造与维护为旨向的“超行政治理”模式。

（一）党建融入治理：社区改造项目中基础性权力的运作过程

为推动社区改造项目的精准实施，A 区采取了向执政党借力的行动策略。

首先，在街道层面成立了以街道党工委主要领导为主，街道各职能科室、驻区企业、基层自治组织共同参与的社区改造项目领导小组、联合党支部或党建联盟，实现执政党对治理一线的组织覆盖。

其次，在完成组织渗透的基础上，以党的工作领导小组、联合党支部或党建联盟为轴心，在社区改造项目覆盖的空间范围内开展联合党建行动。

再次，在联合党建活动中，A 区通过发动全街道党员下沉社区，形成居民需求清单；通过发挥联合型党组织的枢纽功能实现基层治理场域内的资源整合，形成治理资源清单；通过基层党员的“双报到”制度，摸清社区党员的空间分布情况，形成社区党员清单。

最后，将三张清单借助党建活动进行融合，实现党建与治理的有效衔接。

从 A 区社区改造项目的行动策略可以看到，A 区在进行社区改造过程中秉承的是执政党的政治逻辑，而非科层制的行政逻辑。对于为何选择以党的领导为主，行政干预为辅的行动策略。A 区一位街道党工委书记这样说道：

对于老百姓来说，政府是强势的，它代表着国家，具有行政强制力。在旧区改造过程中，政府的干预往往带有强制性，或多或少会将政府自身的意志，甚至是个别领导干部的意志带入其中，甚至有可能凌驾于居民意愿之上，形成对居民真实需求的屏蔽。这也是很多地方在旧区改造、拆迁等民心工程中容易发生强拆、上访的原因。

但是，我们党就不一样了，它的宗旨就是为人民服务。它要求我们对人民实行民主、对敌人进行专政。因此，在旧区改造过程中，政党不可能采用行政强制的方法去开展工作，只能采用说服、动员等民主方式。通过政党的有效参与，在一定程度上能够避免利益矛盾扩大化，也能拉近党和群众的距离。（访谈编号：CHJ20200807）

由此可见，A 区社区改造项目的运作过程呈现出一种有别于行政化治理的基础性权力运作逻辑。

第一，以组织嵌入整合碎片化的治理结构。通过在基层治理场域建立联合型党组织，将多元治理主体纳入集体行动框架之中。一方面，通过政治高配形成整合条块部门的政治向心力，打破部门和层级间的组织壁垒；另一方面，通过发挥联合型党组织的组织功能，形成推动跨领域合作的政治整合力。

第二，以党建联建发挥不同主体的治理优势，推动合作共治。在组织嵌入的基础上，依托联合型党组织开展多元主体共同参与的党建行动，协调各方的优势资源，发挥不同主体的比较优势，致力于实现共同的治理目标。

第三，在党建活动中开动政治教化机制，实现治理话语向党建话语的转换。A 区将党的群众路线教育实践活动与社区改造项目结合起来，以老旧小区为教育实践活动的空间，通过党员下沉、访贫问苦等深入基层的方式，对党员领导干部进行“不忘初心、牢记使命”教育，将社区改造的治理过程转变为党建学习教育过程。总之，A 区在组织嵌入的基础上，通过空间化党建启动

政治教化机制，借道党建的方式运作基础性权力，实现了基层治理行政逻辑向政治逻辑的转换。

（二）组织整合：党建联席会强化行动协同

社区改造项目是一个复杂的系统工程，涉及房管、城管、财政、规划等多个职能部门和多个老旧小区。为了做好社区改造这个民心工程，减少项目实施过程中的利益博弈和社会冲突，A区尝试以党建联席会的方式实现空间治理过程中的条块协同和政社合作。

首先，这种方式发挥了政党网络“全覆盖”的组织优势，将不同部门、不同层级、不同领域的治理主体联结起来，从而打破组织壁垒和领域区隔，实现跨组织、跨领域的行动协同。

其次，党建联席会符合各个治理主体的党建工作需要，具有一定的正向激励作用。它将党建工作融入基层治理过程中，以基层治理创新的形式实现对党建工作的升级和包装，形成“亮点”工程，有利于党建共同体成员共享“亮点”的红利。

最后，与一般的行政协调机制相比，党建联席会具有政治引领的功能，以政治功能的发挥协调治理行动，具有更强的协调引领能力和规范引导能力。它既能发挥政党的政治势能推动条块合作，也能以党内政治协商的方式实现多元主体的行动协调。A区一位街道党建办工作人员对此谈道：

现在，党建联席会是推动地区工作协调和治理合作的重要抓手。因为，从中央到地方的领导都非常重视党建工作，尤其是十八大以来，更加强调基层党组织建设。如果上级党组织在巡视过程中发现某个基层党组织存在组织涣散，领导不重视党建工作等问题，会对相应的领导干部进行政治问责。所以，党建是区里各职能部门、街道、社区和驻区单位的党政领导都重视的共议题。

我们就是考虑到大家的这个现实需要，从减少大家工作负担的实际出发，尝试运用党建联席会制度将涉及旧区改造的部门、社区和辖区驻区单位吸纳进来，大家一起商量怎么把党建和旧区改造结合起来。这样做的好处就是运用党建实现了治理与服务的融合，通过执政党促进多元主体的跨组织协同，为旧区改造撬动更多治理资源。更为重要的是，与政府内部的行政协调机制相比，党建联席会协调动员和组织整合的范围更广，其政治性也对党政领导的“选择性退出”形成了约束。（访谈编号：LS20200804）

从A区党建联席会制度的实践来看，执政党通过组织网络实现治理主体的有效联结，以党内政治协商的方式，实现组织整合和行动协同。

第一，执政党运用党建联席会制度，发挥政党网络的“纵向到底，横向到边”的组织优势，以更加开放的党建联建共治方式，实现治理主体的跨部门、跨层级和跨领域合作。

第二，多元主体的党建工作需要是触发空间化党建机制的内在动力。加强党组织建设是多元主体面临的共同政治任务，多元主体通过党建联席会这个资源交换平台和沟通渠道，能够借助其他治理主体的组织和资源优势，为自身的党建工作注入活力，增添“亮点”，强化了不同组织之间的合作意愿。

第三，与行政协调机制相比，党建联席会以其政治引领功能，对多元主体的理性行为形成了有效约束。在具有党建功能的议事协调过程中，治理主体必须以主动担当、积极作为的态度体现其“先进性”，这在一定程度上能够避免基于个人利益、部门利益和单位利益采取“讨价还价”行为，弱化了治理主体的议价能力。

（三）价值整合：群众路线教育促进治理共识

空间化党建机制，主要是一种以组织动员为目标的整合机制，其核心功能是为老旧小区提供丰富的治理资源，将驻区单位吸纳为基层治理的重要组织资源。在 A 区的社区改造项目实施过程中，除了这种以组织整合为旨向的治理机制外，还存在一种以“激活个人”为目标的整合机制。

这主要体现为 A 区在涉及社区改造项目的治理场域中，积极开展党的群众路线教育实践活动，将治理场域转变为政治教化场域，以党员下沉社区，开展走访调研的方式替代传统的参观式学习和封闭式学习，让党员领导干部深入人民群众的生活，接受政治教育，从而实现治理过程与政治教育过程的有效衔接。A 区一位下沉社区的党员对此谈道：

我们街道在涉及旧区改造的社区和居民小区积极开展党的群众路线教育实践活动，发动全街道党员干部下沉社区，通过实地走访、慰问、沟通等方式，走进老旧小区人民群众的生活中，看真问题，听真声音，切实为群众解决急难愁盼问题。

尽管这种方式是为了了解民意，减少旧区改造过程中的矛盾冲突，但是，与一般的调查民意方式不同，群众路线教育的方式无论在议题选择、话风、符号等方面都带有明显的政治性。它是我们党初心使命的生动体现。因此，在这个具有政治学习和思想教育特征的党建活动中，那些在日常工作当中能够成为“挡箭牌”的“理由”“借口”都不太好拿出来讲。因为你是党员，你要体现你的“先进性”和“责任担当”。（访谈编号：LS20200804）

不难看出，A 区为了将社区改造项目打造为民心工程，减少空间改造过程中的利益矛盾，在治理场域内积极开展党的群众路线教育实践活动，这种政治教化机制通过党员下沉社区实现党员干部群体的价值整合，将行政科层组织中的“理性人”转变为具有政党集体理性的“政治人”，从而将基层治理的效率逻辑转换为服务逻辑。

一方面，党员下沉既是一个进行组织学习和接受政治教育的过程，也是一个话语转换的过程。执政党通过在群众路线教育实践活动中强化“初心使命”“先进性”“联系群众”等政治话语和符号，实现对党员干部的价值整合，形成“服务就是治理，服务为了治理”的政治共识，实现政党的政治话语替代政府的行政话语。

另一方面，在这个以政治教育为先导的空间治理过程中，服务逻辑和群众话语已经成为党员干部的价值共识。因此，他们为了体现自身的“先进性”和“使命意识”，往往采取更加主动的积极治理姿态，以“超前治理”和“优质服务”提升群众的获得感和满意度，从而实现治理效能的提升。

（四）社会整合：政党的社会化助推社会建构

在党建融入治理的过程中，A 区采取社会化党建的行动策略，以党建活动激发基层社会活力，促进社区团结。

首先，完善执政党的基层组织网络。A 区在社区改造过程中，对社区流动党员、在职党员和退休党员进行了摸底。在此基础上，拓展执政党的基层党组织网络，对楼宇空间、物业、业委会以及社区社会组织的党组织体系进行完善，加强执政党与基层社会的组织联系，巩固党的领导权威。

其次，优化政党符号的空间布局，促进基层治理的政党在场化。A 区通过利用楼道、立体墙面、社区宣传栏、数字媒体等方式，将社区党建网络的空间分布、党员联户清单和党建活动安排等信息传递给居民。同时，推动党员亮身份、党员家庭挂牌、党组织亮承诺，以具体化、符号化的信息表达，促进政党与社会的符号互动，实现政党在场化。

再次，增强党建活动的开放性和社会性。A 区在社区改造过程中融入党建活动，并运用多样化的党建活动形式，克服封闭式政治学习引起的党群关系割裂。例如，A 区的党建活动除了传统意义上的政治学习、政策宣讲之外，还开展社区微心愿认领、志愿服务、公益捐赠等社会性、参与感较强的活动，增进党群联系，厚植政党权威的治理资本。

最后，以党员联户，促进社区团结。A区充分利用社区的党员资源，以就近原则实施党员联户制度，通过党员联结同一生活空间的居民群体，促进社区团结。

从A区社会化党建的行动策略不难看出，A区进行社区改造的过程，就是政党权威与基层社会的互动过程。它旨在通过政党引领，推动社会成长，增强治理过程的开放性和治理权力的扁平化。对此，A区一位社区党支部书记说道：

在老旧小区改造过程中，为了便于居民反馈问题，提高社区化解邻里矛盾、利益纠纷和社会治理风险的能力，我们采取“两网融合”的办法，将党建网格与治理网格相结合。如果一个治理网格内的党员数量达到成立党支部的要求，我们就成立党支部，达不到就成立党小组。

总之，要让党组织覆盖到社区每个治理网格。然后，推行党员联户制度，根据党员的住所将其编入相应的治理网格。这样做的好处是，党建空间不仅与治理空间重合了，还与居民的生活空间重合了，便于党员联系群众和开展工作。除此之外，我们的党建活动也是紧紧围绕老旧小区改造、居民的公共服务需求进行针对性设计，让党建工作有的放矢。（访谈编号：LY20200807）

可见，A区的社会化党建的主要逻辑是增强政党的社会性，以政党社会化助推社会建构。第一，政党向基层社会的组织拓展为党员回归社会提供了组织通道。

随着总体性社会的解体，工作空间和生活空间的分化，使得个体在生活空间的关系网络日益消减，社区层面的社会联结出现松动。A区通过“两网融合”，以党员回归社会，回到生活空间的方式，密切政党与群众的事务性联系，促进了执政党与社会的有效互动。第二，发挥党员的纽带作用，推动社区利益整合。

在社区改造过程中，居民利益的碎片化和需求的多样化，使得政府在进行旧区改造时往往面临着防范社会风险的压力。A区以党员为动员居民参与协商议事活动的节点，运用党员的社会关系协调居民利益纠纷，形成社区共识。总之，A区通过拓展组织空间和党员联结社会的方式，促进了基层社会空间的再生产，助推现代熟人社区的构建。^[49]

五、理论小结与展望

从现代中国的国家建构进程来看，执政党先进的阶级性和革命性，使其成为“从社会中产生，并日益超然于国家和社会”的政治组织。执政党在领导治国理政的过程中，有着与政府主导的行政化治理全然不同的政治逻辑。国内学术界长期沿用西方的国家-社会二元理论框架下对中国基层治理的图景进行理论解释。

在这种理论分析中，政党要么被纳入国家的范畴，要么被视为社会的部分，完全忽视了政党组织的自主性和特殊性。因此，引入政党视角，既是丰富基层治理研究对象，拓展其研究边界的现实需要，也是尊重中国基层治理经验，建构中国理论话语体系的必然要求。

本文基于上海市A区的社区改造实践，提炼出“超行政治理”的学术概念，以期解释“中国之治”和党建引领的基层治理逻辑。本文探讨的初步结论和将要研究的问题包括：

首先，党建引领所实现的“超行政治理”，并非是对行政化治理的简单替代，而是对其有益的补充、校正和超越。在中国的基层治理中，行政化治理引起的治理体系分化、封闭化和等级化困境，一直困扰着基层社会。“超行政治理”以其使命担当、整合主义和回应社会的核心特质，弥补条块之间、层级之间和国家-社会之间的组织缝隙，形成了跨越组织边界的合作治理框架。

其次，党建引领的“超行政治理”，有着与行政化治理截然不同的制度逻辑。从合法性建构来看，人民群众的支持是执政党

政治合法性和治理权威性的重要来源。因此，执政党与人民群众之间是“动员-支持”的关系，而非“命令-服从”的关系。这种权威关系使得执政党难以动用强制手段进行社会治理，只能采取做工作、说服、讲感情等方式动员群众。

所以，“超行政治理”主要依靠政党权威运作基础性权力，引领社会参与基层治理，其运作的制度逻辑是政治整合和社会建构，以强化政治性弥补政府体系的组织缝隙，以政党社会化弥合党群、干群关系的断裂，构建多元共治的治理格局。这种治理模式比行政化治理具有减少行政强制、贴近人民群众和回归社会的优势。^[50]

再次，“超行政治理”在基层治理过程中的基本运作样态，是以党建推动治理与服务的有效融合。在这个融合与互构的过程中，执政党运用党建的政治性和仪式感将治理活动转换为政治教育活动，将效率逻辑转化为服务逻辑，将行政话语转变为政治话语，从而提升政党治理基层的效能，实现政党权威再造。

最后，“超行政治理”的三种运作机制之间相互促进，共同作用于政党权威的再生产。空间塑造机制以党建促进组织整合，形成基层治理的共治平台，为跨越组织边界的整体性治理提供组织基础。

政治引领机制以党员下沉和党的群众路线教育实践活动，加强对党员领导干部进行“不忘初心、牢记使命”的教育，以政党机器规训行政权力的方式，实现价值整合。社会动员机制通过党建联结社会，实现政党组织社会、引领社会，动员居民有序参与基层治理。三大机制相互配合，共同提升了居民的政治参与感、治理效能感和获得感，促进了执政党合法性和权威性的再生产。（“超行政治理”的流程与目标，请参见图 2）

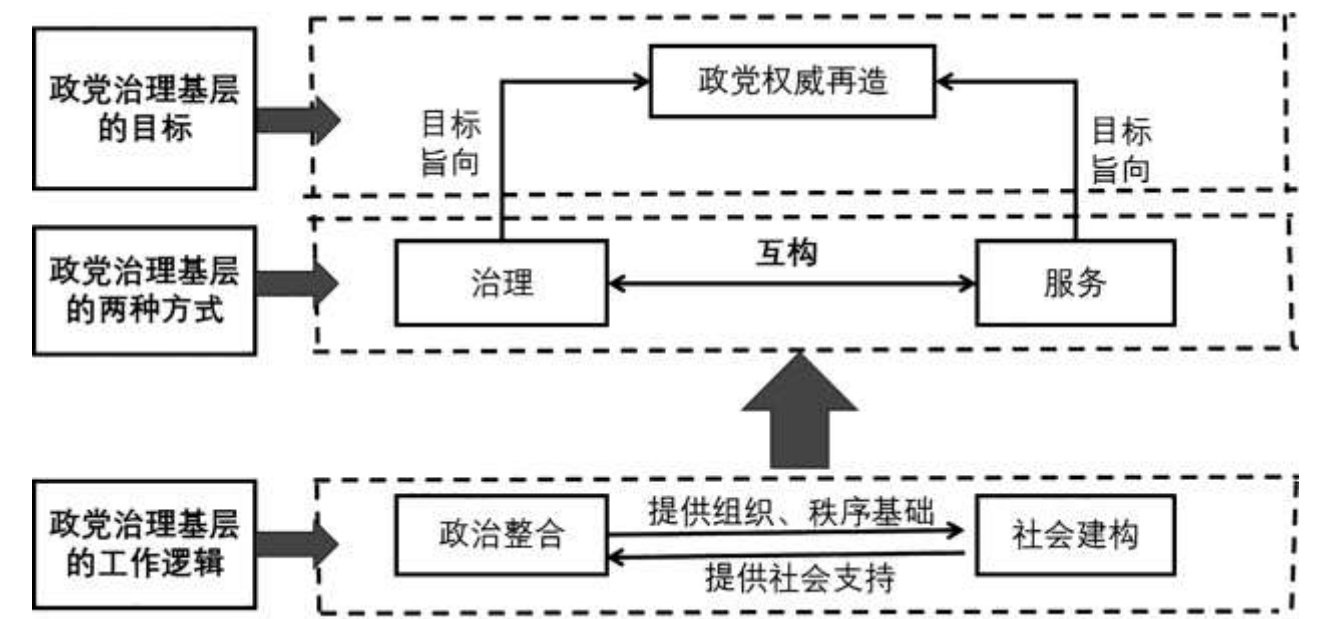


图 2 “超行政治理”的流程与目标

本文所呈现的是，党建引领的“超行政治理”如何突破官僚制在基层治理中的困境。至于“超行政治理”的功能是否具有可持续性，“超行政治理”能否抵御“再科层化”的危险，“超行政治理”的实践范围能否向更高层级拓展等问题，仍有待在未来的观察和研究中继续探索。

参考文献：

[1]王浦劬、汤彬：《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于 T 市 B 区社区党组织治理经验的分析》，《管理世界》，2020 年第 6 期。

[2]付建军：《从组织变革到机制创新：居委会减负改革的路径演变与持续逻辑》，《中国行政管理》，2020 年第 8 期。

[3]景跃进教授指出，政党的位置差异深刻影响着国家-社会关系。中国共产党是“作为整体的政党”，既要领导国家，又要引领社会，强烈的使命逻辑，使其有着极强的政党自主性。因此，应当重视政党自身的国家治理功能。郭定平教授也认为，将政党置于传统的国家-社会二分理论框架中，会遮蔽政党的特殊性，不利于挖掘政党组织的学术价值。参见景跃进：《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》，《探索与争鸣》，2019 年第 8 期；郭定平：《政党中心的国家治理：中国的经验》，《政治学研究》，2019 年第 3 期。

[4]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》，《探索》，2018 年第 6 期。

[5]蒋卓晔：《党建引领中国社会治理的实践逻辑》，《科学社会主义》，2019 年第 2 期。

[6]郑长忠：《多元共存条件下社区治理的政党逻辑——以上海临汾社区物业管理党建联建工作为例》，《理论与改革》，2009 年第 2 期。

[7][9]「美」塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，生活·读书·新知三联书店，1989 年版，第 7、388 页。

[8]黄晓春：《党建引领基层自治共治：实践与理论思考》，《党政论坛》，2017 年第 3 期。

[10]朱健刚、王瀚：《党领共治：社区实验视域下基层社会治理格局的再生产》，《中国行政管理》，2021 年第 5 期。

[11]唐文玉：《政党整合治理：当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》，《浙江社会科学》，2020 年第 3 期。

[12]孙柏瑛、蔡磊：《十年来基层社会治理中党组织的行动路线——基于多案例的分析》，《中国行政管理》，2014 年第 8 期。

[13]韩福国、蔡樱华：《“组织化嵌入”超越“结构化割裂”——现代城市基层开放式治理的结构性要素》，《西安交通大学学报》（社会科学版），2018 年第 5 期。

[14]吴晓林：《党如何链接社会：城市社区党建的主体补位与社会建构》，《学术月刊》，2020 年第 5 期。

[15]黄六招、顾丽梅：《超越“科层制”：党建何以促进超大社区的有效治理——基于上海 Z 镇的案例研究》，《经济社会体制比较》，2019 年第 6 期。

[16]赵聚军、王智睿：《社会整合与“条块”整合：新时代城市社区党建的双重逻辑》，《政治学研究》，2020 年第 4 期。

[17]田毅鹏、苗延义：《“吸纳”与“生产”：基层多元共治的实践逻辑》，《南通大学学报》（社会科学版），2020 年第 1 期。

[18]张勇杰：《多层次整合：基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例》，《社会主义研究》，2019年第6期。

[19]李朔严、王名：《政党统合与基层治理中的国家-社会关系》，《经济社会体制比较》，2021年第2期。

[20]孙柏瑛、邓顺平：《以执政党为核心的基层社会治理机制研究》，《教学与研究》，2015年第1期。

[21]刘伟：《从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”：中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择》，《行政论坛》，2017年第5期。

[22]梁海森、桑玉成：《政党中心的基层社会治理模式比较研究——基于新加坡、马来西亚和越南的案例研究》，《国际观察》，2021年第3期。

[23][48]田先红：《政党如何引领社会？——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》，《开放时代》，2020年第2期。

[24]弓联兵、田颖敏：《政党统合与现代国家治理——基于政党与社会关系的考察》，《中国延安干部管理学院学报》，2016年第1期；李朔严：《政党统合的力量：党、政治资本与草根NGO的发展基于Z省H市的多案例比较研究》，《社会》，2018年第1期。

[25]韩福国：《“开放式党建”：基于群众路线与协商民主的融合》，《中共浙江省委党校学报》，2013年第4期。

[26]叶敏：《政党组织社会：中国式社会治理创新之道》，《探索》，2018年第4期。

[27]布成良认为，政党治理基层遵循的是治理逻辑，而非党建逻辑。但是，加强基层党建与实现对基层的有效治理是难以割裂的，二者共同指向强化执政党的政治合法性。参见布成良：《党建引领基层社会治理的逻辑与路径》，《社会科学》，2020年第6期。

[28]郑杭生：《理想类型与本土特质——对社会治理的一种社会学分析》，《社会学评论》，2014年第3期。

[29]彭勃：《从行政逻辑到治理逻辑：城市社会治理的“逆行政化”改革》，《社会科学》，2015年第5期。

[30]金祖睿、金太军：《基层政府治理的碎片化困境及其消解》，《江汉论坛》，2020年第1期。

[31]曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》，2011年第1期。

[32]刘锐：《行政吸纳社会：基层治理困境分析——以H市农村调查为例》，《中南大学学报（社会科学版）》，2020年第3期。

[33]周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》，2012年第9期。

[34]欧阳静认为，基层运动型治理是一种常规性的行政机制，与官僚体制相互依存、交织运作。笔者认为这一看法是值得商榷的。首先，运动型治理的本质是以非常规化的手段实现对常规化治理机制的纠偏。这意味着运动状态与常规状态本身存在张力，将基层政府围绕“中心工作”展开的治理活动解释为运动型治理是不具备说服力的。因为，基层政府注意力的转变还是沿袭了官僚制中“对上级负责”的逻辑，依然是行政化治理的表现。其次，该文没能看到政党组织的特殊性，遮蔽了基层治理中的政党逻辑及其作用机制。参见欧阳静：《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》，《开放时代》，2014年第6期。

[35]林闽钢:《超越“行政有效,治理无效”的困境——兼论创新社会治理体系的突破点》,《中共浙江省委党校学报》,2014年第5期。

[36]张紧跟:《论使命型政党的治理机制》,《四川大学学报》(哲学社会科学版),2019年第2期。

[37]杜力:《在国家与社会之间:政党嵌入与国家-社会关系理论的反思与重构》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》,2021年第2期。

[38]汪卫华:《群众动员与动员式治理——理解中国国家治理风格的新视角》,《上海交通大学学报》(社会科学版),2014年第5期。

[39]彭勃、吴金鹏:《整体性基层党建何以可能:空间治理的工作路径》,《江苏行政学院学报》,2021年第1期。

[40]彭勃、吴金鹏:《以空间治理破解基层党建“科层化旋涡”》,《上海交通大学学报》(社会科学版),2021年第1期。

[41]陈家喜:《我国新社会组织党建:模式、困境与方向》,《中共中央党校学报》,2012年第2期。

[42]陈明明:《作为一种政治形态的政党-国家及其对中国国家建设的意义》,《江苏社会科学》,2015年第2期。

[43]冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》,2011年第1期。

[44]唐皇凤,《使命型政党:新时代中国共产党长期执政能力建设的政治基础》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2018年第3期。

[45]唐亚林,《使命-责任体制:中国共产党新型政治形态建构论纲》,《南京社会科学》,2017年第7期。

[46]汪晖:《代表性断裂与“后政党政治”》,《开放时代》,2014年第2期。

[47]吴冠军:《重新激活“群众路线”的两个关键问题:为什么与如何》,《政治学研究》,2016年第6期。

[49]熊易寒:《国家助推与社会成长:现代熟人社区建构的案例研究》,《中国行政管理》,2020年第5期。

[50]马丽:《党的领导与基层治理:嵌入机制及其发展》,《当代世界与社会主义》,2020年第1期。