

政党治理视域下中国共产党领导的基层社会治理

潘泽泉

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410075)

摘要: 用“政党-国家-社会”范式来重新诠释、反思基层社会治理的中国经验, 才能充分认识中国共产党领导下的基层社会治理转型与机制创新, 进一步开拓中国共产党的社会服务功能。中国共产党通过党组织网络, 经由嵌入式治理中的功能性嵌入、结构性嵌入和资源性嵌入、吸纳型政治中的“政党吸纳社会”和“政党吸纳行政”、政党统合治理中的使命型政党、政治社会化与基层治理共同体培育等方式, 实现了政党治理引领基层社会治理和国家治理。在中国共产党的社会治理行动中, 以强大的政党合法性为基础, 以合法性政治动员为手段, 通过吸纳机制整合社会力量, 通过服务引领机制提升政党服务效能, 强化了党组织在基层社会的网络渗透, 实现了中国共产党对基层社会的有效引领、社会动员和社会整合, 全面推进了政党治理体系与治理能力现代化, 为未来社会治理提供了借鉴。

关键词: 政党治理; 政党-国家-社会范式; 基层社会治理; 中国经验

中图分类号: C913

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2021)04-0031-10



在百年的发展历程中, 中国共产党始终肩负着社会治理的历史重任。1949年新中国建立, 我国形成了相对集中的政社一体化的治理体系。1954年第一届全国人民代表大会的召开, 标志着以人民代表大会制度为形式的代议制, 以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以及以人民公社、单位制和街区制为代表的基层社会治理(控制)体系的形成^[1]。从1957年至1978年, 我国逐步形成以人民公社、单位制、街居制和户籍管理为核心的社会管控模式, 在这期间通过革命型的管理方式, 依靠持续的政治动员, 实行强有力的行政命令, 中国社会实现了从“无组织”到“有组织”、从“旧组织”到“新组织”、从“弱组织”到“强组织”的转变^[2]。1978年改革开放以后, 随着市场经济的发展及单位制的解体, 中国共产党的社会治理的目标、任务和方式

等都发生了巨大变化。新时代, 执政党的主要任务不仅是要解决社会的组织化问题, 还要解决如何引领社会发展的的问题, 具体来说是如何经由政党治理体系与治理能力的现代化, 实现国家治理体系与治理能力现代化的问题; 如何在确保党的核心领导地位的前提下, 发挥党组织的引领、凝聚和服务基层社会功能的问题。通过党建引领社会基层治理的目的并不是要加强对社会的控制, 而是要进一步赋予社会更多的自主性, 进一步发挥中国共产党作为整合引领社会基层力量的核心作用。

本研究基于“政党-国家-社会^[3]”范式重新诠释、反思中国共产党百年基层社会治理的经验, 重新思考新时代中国基层社会治理的机制、动力和方向, 重新检视中国特色的社会治理如何经由政党治理模式的转型与发展来实现国家政

收稿日期: 2021-06-30; 修回日期: 2021-07-10

基金项目: 2020年度国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(20&ZD149); 2019年国家社科基金重点项目“中国城市社会治理转型与体制机制创新研究”(19ASH003)

作者简介: 潘泽泉, 湖南武冈人, 中南大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 社会学理论与方法、社会发展与社会政策, 联系邮箱: 23332866@qq.com

治秩序合法性的再生产,实现中央权威与地方自主的有机结合,实现政党作为能动主体对社会的塑造,进而达到提升中国共产党社会治理能力、促进中国基层社会治理现代化的目的。

一、政党治理:政党社会学下的政党与基层社会治理

政党社会学从属于政治社会学。政党社会学主要是采用社会学理论和方法来研究政党与社会之间的互动形塑关系、政党产生与形成的社会基础、政党的意识形态功能、政党组织动员社会的过程与机制、政党塑造社会过程以及政党在社会中的合法性建构等问题。政党社会学的研究路径可以分为“社会中的政党”与“政党中的社会”两种^[4]。政党社会学的研究内容主要聚焦于以政党组织为主要行为主体来进行利益表达和集体行动的社会部分,强调政党与社会的互动耦合关系,强调政党作为能动主体对社会的塑造,关注社会被政党组织动员的程度,关注政党深入社会、塑造社会并从社会中汲取合法性的程度。

政党治理是政治社会学、政党社会学关注的重要议题。在我国传统基层社会治理实践中,国家政权习惯于依赖政权机构序列、科层制逻辑、层级治理体制等治理方式,将社区作为国家治理单元,纳入国家治理体系,发挥着对基层社会的控制和整合作用。随着现代社会的发展转型,单位制的解体、住房商品化、社区异质性的增强,出现了社区的行政服务水平与居民的多元化需求相脱节、社区利益责任连带制衡关系断裂、社区居民人际关系疏离、社区公共事务参与原子化等现象,影响着国家政权力量对基层社会控制与整合。

政党是特定阶级政治力量中的领导力量,是以强大的政治合法性为基础,为夺取或巩固国家政治权力、实现政治整合而组成的政治组织^[5]。中国共产党参与基层社会治理的百年历程和经验告诉我们,通过政党行动和政治过程,中国共产党能够成功将“差异化”“碎片化”“原子化”的社会力量转化成具有凝聚力、团结感和集体认同感的“政治主体”。因此,实现由基于科

层制逻辑的行政过程到基于政治合法性、政党治理逻辑的政治过程转变,由传统的行政干预式的“社会管理”走向当代由执政党引领下的多元协商合作的“社会治理”转变,需要强化基层党组织建设,需要中国共产党充分发挥其政治权威性、充分展现其政治动员能力,需要重点强调社会主义核心价值观的引领作用,需要充分发挥中国共产党领导下的各级多元主体参与的协商共治优势。

把党组织作为基层社会治理的一种工具、资源和手段,强调把政党纳入社会治理序列,强调基层社会治理过程中的政党在场^[6]、以政党为中心^[7]或政党主导的多元合作治理等特色,体现了国家治理、社会治理、基层治理对政党要素的结构性吸纳、功能性整合、价值性适应和资源性链接等,其根本目标是以政党引领国家治理和社会治理,经由国家政权在中国基层社会的合法性建构,实现“以党建国,以党治国”的国家治理理念。因此,研究政党参与国家治理具有特殊的理论价值,有利于从理论层面重新思考和总结中国共产党在当代社会转型背景下,成功引领国家治理体系的现代化。

其一,政党治理强调其与国家治理、社会治理本质上的一致性。三者都是国家治理体系与治理能力现代化、打造共建共治共享社会治理格局、构建社会治理共同体的基本途径和手段。“政党治理”蕴含着超越基于国家和社会二分法中的“自治型”“官民共治型”“政府主导型”的社会管理模式,经由政党-国家-社会治理关系的重塑,以政党治理引领国家治理和社会治理。通过党建引领下的多元主体协商共治模式,把政党治理作为国家政治秩序的再生产机制,体现了执政党建设与国家政权建设的内在一致性。政党治理与国家治理、基层社区治理在本质上、价值和功能上具有一致性,实现政党治理体系与治理能力的现代化,是中国共产党治国理政的重要方式,是全面实现国家治理体系与治理能力现代化的重要前提和基础条件。

其二,政党治理强调政党作为政治行动者,具有意识形态的合法性、政治能动性、创造性与相对自主性。通过政党合法性的政治动员、政治

话语建构、利益诉求等政治组织形式，政党实现了自身作为能动主体对社会的塑造^[8]。政党治理是以强大的政治合法性为基础，以政治社会化与发动群众为手段，通过党组织强大的网络渗透和传播能力，实现了对基层社会的全面建构。

其三，政党治理强调政党作为“使命型政党”或“能动型政党”，具有强大的社会动员能力、资源链接能力、利益整合能力和社会服务能力。政党治理改变了常规的科层制管理模式，通过将行政问题转化为政治问题，通过党组织网络强大的政治动员能力和意识形态宣传效应，使党的意志快速传递，党的声音迅速传播，党的意志得到进一步贯彻，进而强化了政党治理的效能，达到了经由政党治理现代化来推进国家治理现代化的目的。

其四，政党治理强调党建引领下政治过程的能动性和自主性、政治实践场域的开放性和创造性以及政党拥有塑造社会能力的前提性。中国语境中的政党治理过程是“政党介入社会”“政党引领社会”与“社会发育”同步推进的过程。通过政党的政治社会化运动、嵌入式治理和统合治理实现了基层社会的自我维持与国家意志的统合，促进了国家权威在基层社会的再创造、基层政权建设和基层社会发育等的顺利实现。通过党组织网络，能有效促进中央的权威性、一统性与地方的自主性、灵活性的有机结合。政党通过政治社会化、政治过程或者政治行动，发展出一套政治话语，将社会、经济和文化结构中存在的分歧和结构性冲突转化为具体的诉求和压力，起到整合社会利益、缓解社会冲突、化解社会矛盾、促进社会稳定的功能。

二、中国共产党基层社会治理实践：嵌入、吸纳与统合的治理机制

中国基层社会场域中的政党治理表现为党建引领下的政党、国家、基层政权、社区、市场、社会组织等治理主体之间的动态整合关系、相互重塑关系以及多元合作关系。在政党-国家-社会研究范式中，一方面，政党作为整体，与国家和社会在价值追求上具有本质一致性，表现为“党

在国家中^[3]”；另一方面从社会治理角度来对待政党，表现为“党在社会中”，以政党治理引领国家治理和社会治理。基于“政党治理”的理论逻辑和中国共产党参与基层社会治理的百年历程和基本经验发现，经由党建引领中国基层社会治理，是推动中国政党治理体系与治理能力现代化的重要战略部署，由此形成了独特的中国经验，体现了中国智慧。

（一）政党嵌入式治理：党组织网络嵌入、政党整合与政党权威重塑机制

中国共产党的社会治理实践强调通过嵌入式治理，促成党组织的网络化治理，进而实现政党对社会的整合和政党权威的重塑。嵌入式治理强调在基层政党的社会治理实践中，经由党组织网络的结构性嵌入，实现对基层社区的网络化治理和整合^[9]。嵌入式网络治理，强调政党通过基层政党组织网络在基层社区的铺陈，实现了功能嵌入、结构嵌入、资源嵌入等。嵌入式网络治理能有效实现国家、基层政权、社区和社区居民的有效统合，提升基层社会的治理效能。在基层治理实践中，政党嵌入式治理实现了国家与社会从自上而下的单向的控制关系向网络扁平化、多节点的“嵌入性关系”转变。

1. 网络化与政党治理的功能性嵌入

“中国问题的关键在于共产党”^[10]。中国共产党在推动中国国家治理现代化的历史进程中，不仅开启了中国以社会主义为目标的现代化治理历程，而且在中国的革命、建设和改革过程中发挥着核心引领功能，并取得了伟大成就。这些引领功能包括文化价值引领功能、政治整合功能与社会参与功能、行政合法性承载功能和服务有效供给功能等。政党通过党组织的功能整合机制引领社会，通过政党下社区，经由社区化党建、区域化党建或组织化党建实现政党治理；经由政党在基层的网络化平台，宣传党的主张，执行党的命令，完成党的使命，实现政治功能和政治整合功能。

中国共产党社会治理实践与政党治理实践中的功能性嵌入表现为下面几个方面：

一是参与式的党员嵌入，通过参与式的党员嵌入，能有效激活基层党组织的政治功能，实现

民主、平等、共治的协商式参与,实现从一元化行政整合到党建引领下的多元主体民主协商整合,从基于科层制管理体制走向基于政党引领的民主协商体制。

二是平等式的服务嵌入,平等式的服务嵌入一方面体现了经由“服务型党组织”或“服务治理”机制提供均等化公共服务的角色定位,通过“服务下沉”,激活党组织的社会服务功能,围绕公共服务目标建立以公共服务为主的党组织网络体系,形成多元的网络服务主体和网络机制,经由社会化和专业化的公共服务供给,强化了政党治理公共服务效能。另一方面,体现了通过“服务嵌入”和政党服务下沉,实现“服务治理”。“服务治理”强调经由党政服务下沉社区,通过非强制性但更加富有成效的“软性整合”,将党的意图嵌入服务中,经由服务型渗透实现基层社区对政党的合法性认同。经由“服务治理”重建国家的政治权威。作为国家政治秩序合法性的再生产机制,经由“服务嵌入”和“服务治理”,可以实现现代国家对社区的整合和国家政权合法性的建构等。

三是具有价值整合功能的文化嵌入。政党文化包括意识形态及其价值体系、政党行为规范体系等。政党文化嵌入是通过将先进的政党文化结构嵌入社会,实现对社会的文化改造。建设具有中国特色的政党治理体系,要求实现社会主义核心价值观有效引领社会思潮,通过政治文化宣传和意识形态控制,通过政治学习和政治教育,实现基于中国共产党先进文化对社会文化的引领、整合和创新。

2. 组织化与政党治理的结构性嵌入

中国共产党社会治理实践与政党治理中的结构性嵌入具体表现为“组织化嵌入^[11]”和“党组织网络嵌入”^[12],强调整合、组织化或改变原有社会结构和规则体系,使其纳入新的制度体系和结构体系中,通过扁平化的组织网络嵌入和制度创新,通过组织化网络再造、强化组织网络渗透或治理网络嵌入实现“政党治理”。早期毛泽东的中国共产党社会治理思想,强调通过改造原有的社会关系模式、重组社会结构、再造农村社会基础,在党和国家主导下“组织起来”。毛泽

东认为这是中国农村经济发展的必由之路,是实现中国农村现代化的基本前提,也是增强党的执政能力建设的必然要求。抗日战争时期,中国共产党在敌后方倡导的互助合作运动。通过互助合作运动的开展,扩大了公共参与,为民主政治的发展提供了训练平台;开展农村社区建设,培育社会资本;拓展了群众的公共生活空间,为群众自发地参与社会生活提供了平台。作为生产关系的变革,互助合作运动不仅改变了人们的经济关系,体现出促进经济发展的功能;作为乡村社会组织化的一个重要环节,它还深刻地改变了人们的政治关系和社会关系,从而影响到整个乡村社会的治理结构和权威秩序。

3. 社会化与政党治理的资源性嵌入

中国共产党社会治理实践与“政党治理”中的资源嵌入强调政党通过嵌入政府提供的资源结构中,经由资源性嵌入和专业化、社会化服务实现现代国家政权的合法性建构。党建引领基层社会治理是通过送服务下社区、送文化下社区、送项目下社区、送法制下社区或培育社区社会组织等形式来实现。除此之外,政府还通过购买社会化服务,实现送服务下社区和送组织下社区,经由社会化机制实现社区服务中的专业性资源嵌入,提高社区服务的专业权威和服务的专业化水平;同时也可以通过把服务作为一种治理手段或治理资源,经由公共服务重新建构国家权威,实现政治整合。

4. 政党治理的政党权威重塑和利益整合

中国共产党社会治理实践与政党权威重塑表现为通过政党引领基层社会治理实现体制性权威与社会性权威、正式权威与非正式权威、体制内权威与体制外权威、专业权威与科层制权威、内生性权威与外生性权威的有效整合。政治合法性权威的建构体现为政治的社区权力、行政的社区权力、自治的社区权力和文化的社区权力的结合,结合的网络机制包括组织网络(党组织、科层制组织)、权力的利益网络(社区共同体利益、内生性利益)和具有社会关联性的文化网络。

政党权威重塑需要强化政党治理中的利益整合机制,从功能整合的视角来看,政党制度面临着科层制管理带来的社区治理利益碎片化,利

益密集型的社区利益分化给社区中的不同行动者带来了密集型的利益空间,政党制度面临着社会利益分化巨大的压力,政党治理的关键在于如何经由政党制度优化最大限度实现对分化的社会利益进行整合并达成一致,或者通过政党的耦合功能使分化的社会利益和冲突保持在适度的可控的范围内^[13]。

(二) 政党吸纳型治理:政治吸纳整合、双轨运作与合法性承载机制

“吸纳型政治”强调经由“政党治理”吸纳各种社会力量,壮大执政党的社会基础,实现国家政权和社会需求的有效链接和整合。中国特色的社会治理体现为一种基于中国语境的“吸纳型治理”技术,强调经由政治或政党吸纳社会构建政党主导的多元治理网络。政治吸纳整合体现为“双轨”运作或双向运作机制,其中政党吸纳社会、政党吸纳行政是“一轨”,政党通过政治吸纳精英、政治吸纳服务、政治吸纳行政,发挥政治功能,实现政治整合,最终实现党建引领。“社会吸纳政治”“行政吸纳政治”是“另一轨”,通过社会吸纳政治和行政吸纳政治,强化科层制的行政决策和体制外社会力量参与社会治理的政治合法性基础,实现政党参与基层社会治理的政治合法性承载。

1. 政党吸纳社会与中国共产党政党治理的中国经验

“政党吸纳社会”体现为经由政党实现国家和社会的双向扩展,通过“精英吸纳”、扩大社会参与、同化吸收新的社会团体、动员发展和培育社会组织,形成引领、整合与同化并存逻辑下的“政党吸纳社会”的过程。中国共产党对社会的塑造并不仅仅是将重点放在促进工人阶级形成阶级意识上面,而是将广大人民群众也纳入动员和改造的范围之内。无论是在革命年代还是在社会主义建设时期,中国共产党都始终是着眼于充分发挥党组织的作用来动员最广大的人民群众^[14]。

一方面,“政党吸纳社会”体现为政党通过“吸纳式服务^[15]”培育、动员社会力量参与社会治理,提供社会服务。具体体现为通过社区党群服务中心,培育与发展社会组织,培育社会组织

的自主性,发展社会工作,实现政党社会服务的社会化和专业化,提高政党基层社会治理的效能,优化政党治理体系。社会组织和社区通过建立党组织的形式“吸纳政治”,通过基层党组织网络提供社会服务。社会组织以党组织为中介和载体,实现参与社会治理的合法性认同和统合治理,经由“党建引领”“一核多元”“一个支部一个堡垒”“一个党员一面旗帜”“党建+360度服务引领”等措施,致力打造最优线上线下党群服务,形成社会治理共同体。

另一方面,“政党吸纳社会”体现为精英吸纳、精英动员和个人吸纳,包括吸纳政府官员、社区精英、党代表、人大代表、政协委员、社会组织优秀代表、退伍军人、入党积极分子、新兴精英等群体。“政党吸纳社会”通过政治安排或干部选任机制,将社会力量或精英分子吸纳进入政治权力体系,实现“体制吸纳”或“机构性吸纳”;或通过身份政治(发展正式党员和入党积极分子)实现“精英吸纳”“身份政治吸纳”;或通过公民的政治参与、政治沟通或民主协商的方式实现“政党吸纳社会”“行政吸纳政治”,将利益博弈的政治过程纳入行政决策过程,实现“代议制吸纳”或“商议性吸纳”^[16]。

“政党吸纳社会”强调通过政治制度嵌入实现对社会个体、组织和网络等不同行动者的政治吸纳,强调从包办社会、控制社会、管理社会到发育社会、吸纳社会或整合社会力量,通过政党的组织化建设和党组织的网络渗透,实现政党吸纳社会。中国共产党通过“区域化党建”,将党总支建立在居委会,将支部建立在小区,将党小组建立在楼栋;通过“组织化党建”,将党支部建立在社会组织中,要求有三个及以上党员的社会组织必须成立党支部,不符合条件的社会组织成立联合党支部,经由组织化党建实现政党吸纳社会,即政党对社会组织的吸纳,实现政党主导的多元合作机制和基层社会组织的“政党在场”。

2. 政党吸纳行政与中国共产党政党治理的中国经验

“政党吸纳行政”强调政党或党组织内化科层制逻辑,从控制角度来看,上级党组织通过

科层制结构、政治激励与约束、组织与动员、党组织中心工作实施、组织资源分配,通过“准科层制结构”的上下级党组织关系,实行自上而下的命令和自下而上的服从相结合的运行机制,实现政党治理和政治整合。

第一,“政党吸纳行政”强调科层制逻辑中的政党适应性^[17]和传统科层制惯性的路径依赖,重点关注党组织行动逻辑中的组织过程与组织机制分析。党整合社会主要通过行政手段,通过自上而下的垂直管理和科层制动员,实现政党和行政的统合。事实上,上下级党组关系与科层制的上下级层级关系具有某种“结构契合性”。在具体的制度设置和基层政党治理的实践场域中,在“两级政府(市、区县)”“三级管理(市、区县和街道或乡镇)”“四级网络(市、区县和街道或乡镇、社区居委会或村委会)”的基础上,强化“社区两委(社区党员支部委员会、社区居民委员会)”制度。“社区两委”规定党委书记是第一负责人,负责社区治理的总体工作,党委书记的领导地位事实上强化了党在社区治理中的领导地位,通过上下级党组关系与科层制上下层级治理关系的“结构契合性”和内在一致性,实现“政党吸纳行政”。

第二,“政党吸纳行政”强调经由政党治理,通过强化党的绝对领导地位,把行政问题转化为政治问题,实现以政治民主替代行政民主的共治策略。在威权主义的政体中,“行政过程政治化行动”是现代国家转型和行政整合的有效机制。通过行政问题政治化策略,经由行政决策、协商政治、咨询式民主或政治参与,实现“政治共同体”“社会治理共同体”“利益共同体”建立。在基层社会治理实践中,“行政过程政治化行动”具体表现为基层社会治理场域中国家-社会关系从制度性向政治性的转变,表现为通过“政党治理”,把国家与社会的关系策略性地转换为政党-国家-社会关系,实现行政角色和行政职能向政治角色和政治职能转换,强化政治效能。在中国基层社会的治理场域中,在社区自治理念的主导下,街道与居委会的关系是“指导与被指导”关系,街道扮演着指导、配合和协助社

区居委会工作的角色;但是随着党组织网络在基层社区的渗透和组织边界的扩大,街道和社区居委会变成了上下级组织关系,两者间的“指导和被指导关系”变成了“领导与被领导”的“命令-服从”关系,原本的行政问题变成了政治问题,“行政使命”变成了“使命政治”“忠诚政治”。党委领导下的新型社区治理机制要求社区有义务服从上级党组织的指示,协助上级完成政府下发的任务,强调“党的中心工作”要通过党组织领导下的社区居民自治机制来实施。在社区党委建设的基础上,加强党支部、党小组和联合党支部的领导,促进社区治理中行政性权利的下沉和渗透,使行政性事物向社区转移,实现基层党组织、基层政权参与社区治理的政治效能和政治合法性再生产。

第三,“政党吸纳行政”表现为把“行政”作为政党治理的手段和机制。在党组织内部体现为政党通过行政机制或行政体系贯彻国家意志,将自身要求和任务传递到各级行政序列中,实现政党治理与国家治理、社会治理的良性互动。政党吸纳行政基于科层制体制、服从型、忠诚于党的行政整合模式,借由政党统合下行政强大的渗透、介入和整合优势,使政党在基层社区摆脱了悬浮化、空壳化或形式化的治理困境,促成中国共产党引领国家治理与社会治理伟大事业的实现。

(三) 政党统合治理:多元力量统合、政党动员与组织化参与机制

中国社会在近代经历了“以党建国”的过程。中国共产党设计并塑造着新中国的国家认同、国家秩序和政治制度,通过党的建设驱动着国家能力、政治吸纳和社会统合系统的演变^[18]。政党统合治理强调政党统合社会力量,体现为政党-国家-社会的统合关系与政治性的统合手段。在具体的政党治理实践中,表现为通过制度赋予社区精英以政治身份,增强其政治资源^[19],也表现为通过体制吸纳社会力量,实现政党的统合治理。前面提到的“政党吸纳社会”从本质上来讲,属于“政党统合主义”,从基层社会治理实践场域来说,就是一种基于政党治理的“地方国家统合

主义”^[20]。“政党统合主义”强调通过政治权力主体，通过统合多部门、多组织的横向联合和纵向推动，实现政党对社会力量的有效整合。

在新中国成立后，政党通过合作社、单位制、户籍制度等一整套计划经济的匹配制度，将中国社会深深镶嵌在国家的行政管理体制之内。在农村，经由公社、大队、生产队这一党政合一的人民公社制度将广大农民组织起来，国家权力史无前例地延伸到了每一个农户家中；在城市，依靠单位制这一载体把“社会人”变为“单位人”。

“政党统合治理”是以强大的政治合法性、政治动员能力，以政治社会化运动为基础和动力，塑造出具有共同体认同和主题意识的“政治共同体”和“社会治理共同体”。政党统合行政强调党组织通过党政合一，采用政治激励手段，精心组织资源分配；强调党的中心工作和任务指标的完成，实现政治与行政的统合；强调通过重建基层组织(如党组织)，依靠政治资源、政治关联吸纳社会精英，设置基层政权等方式统合各种社会力量，以实现社会配合国家或政党，达到统合治理的目的；强调经由机构统合、政权统合、议题统合、价值统合、利益统合和文化统合等方式，实现公共价值的引领、共治平台的搭建、治理资源的整合。

从政党动员的机制来看，动员的形式有政治动员(政治机制)、行政动员(科层化机制)和组织动员(社会化机制)。政治动员是以强大的政治合法性为基础和依托，体现出强大的国家政治动员能力，蕴含着国家政治秩序的合法性建构、国家意志的渗透和政治话语的灌输。政治动员的手段包括政治宣传、政治教育、政治学习和政治运动。行政动员强调科层制内部的动员、层级动员、政党吸纳行政和政党行政统合式动员，通过常规的自上而下的科层制嵌入、一元化的行政整合、层级治理结构和压力型体制，实现政党动员和政党治理。社会动员强调政党对群众的动员，以发动群众为手段，通过组织社会化和政治动员，经由党组织实现精英吸纳，强化党组织网络渗透和社区居民参与，经由党建引领下的平等、共治和协商式参与来实现社会动员。

三、政党治理：中国共产党社会治理的转型与发展

基于“政党治理”的理论逻辑和中国共产党参与基层社会治理的百年历程和基本经验发现，“政党治理”中政社关系的现代转型与发展要求发挥共产党引领基层社会治理的功能，进而实现国家治理体系与治理能力的现代化。

第一，实现政党治理转型与发展，要求经由中国共产党引领基层社会治理行动实现政党引领社会、政党嵌入社会、政党统合社会的现代转型，实现政党治理向“一核多元”的共治形态转变。在我国，中国共产党代表先进生产力的发展要求，代表先进文化的前进方向，代表人民的根本利益。政党治理有利于实现“使命政治”“回应型政治”“利益共同体”和“人类命运共同体”等观念整合，实现政党治理实践场域中政党对于社会的政治方向引领、先进文化引领、正确的舆论引领和社会主义核心价值观的引领，强化阵地意识、方向意识和大局意识，增强政治定力和责任担当。

第二，实现政党治理的转型与发展，要求经由中国共产党引领基层社会治理，实现中国共产党领导下的平等协商、民主合作与政治动员，优化党建引领下的多元协商与民主整合的功能和机制。传统科层制管理体制致使国家机制运转效率不高、国家动员能力匮乏、社区居民参与积极性低、政府公信力下降、社会组织活力不够，导致社会发育水平滞后。只有通过加强党的领导，经由党建引领下的民主协商机制，实现政党治理、国家治理和社会治理间的良性互动，强化不同治理主体之间的平等协商对话，确立共同的治理目标，重视公共事务的管理，才能有效调动社区居民参政议政的积极性，形成真正意义上的社区治理共同体。

第三，实现政党治理转型与发展，需要经由中国共产党引领基层社会治理行动，经由政党的再社会化和党组织网络的延伸，实现党组织的网络治理。党组织的网络治理打破了常规、纵向的科层制管理体制，实现了党领导下的扁平化网状

互动治理形态。在基层社会治理场域中,单一依赖行政科层体制,依赖自上而下的资源管理方式,容易导致“基层政权悬浮化”和“权威碎片化”,容易导致公共政策协调失灵、社会治理效率低下、社会动员能力与公共服务能力弱化、社区治理碎片化。政党的再社会化是马克思主义政党的内在规定性和本质要求,是推进政党治理能力和治理体系现代化的客观要求和重要路径,是经由政党的再社会化运动,实现党组织网络在基层实践场域的全覆盖,经由党组织网络的下沉和渗透,能有效解决悬浮化、空壳化、碎片化和执行扭曲等基层社会治理困境。

第四,实现政党治理转型与发展,要求经由中国共产党引领基层社会治理行动,推进中国共产党领导下的基层社会治理转型与体制机制创新。党建引领的实现体制机制创新表现为政治机制、组织机制、吸纳机制和服务引领机制创新。政治机制创新以提升政党政治领导力为核心,以强大的政治合法性为基础,以国家政权的合法性建构为目标,以政治社会化运动和政治话语灌输为手段,推进政党治理政治功能的发挥。

四、小结

政党治理视域下中国共产党领导的基层社会治理,就是在基层社会治理实践场域中,通过政党引领社会,把社区整合进党的治理目标之下,实现现代国家对社区的政治整合;通过强化社区、社会组织和基层社会的政治功能,通过政治动员、政治学习、政治教育和政治运动,实现意识形态宣传和政治意识培育,以强化政党对基层社会的领导和政治动员。

首先,通过组织机制创新以提升组织力为核心,提升政党的治理效能。组织机制创新通过党组织再造、基层社会的组织化过程和组织功能实现,实现基于科层制的行政层级治理向党组织网络治理转型。通过党组织网络治理、网络化党建、社区的再组织化,经由党总支、党支部、党小组、联合党支部等支部建设,实现党组织在基层社会的再创造;经由社区化党建、区域化党建和政党

下社区,强化党组织网络渗透。组织机制创新又表现为组织行为和组织动员机制创新,具体体现为考核和激励机制、组织动员机制、利益协调机制、服务供给机制、矛盾化解机制、赋权增能机制、文化引领机制、社区居民参与机制等的创新与发展。

其次,通过吸纳机制整合社会力量,培育社会治理共同体,提升政党治理效能。吸纳机制创新强调政党的统合治理,以提升动员力为核心,强调政党的统合功能,体现为政党的凝聚力建设、社会动员能力建设、社会力量统合力建设,包括政党对社会组织、精英群体政治上的吸纳,行政、议题、价值上的统合机制,通过吸纳实现体制外精英到体制内的转变,经由制度化的身份赋予实现政治身份转变与体制合法性承载,实现政治精英统合。

最后,通过服务引领机制创新,以服务为手段,提升中国共产党的治理效能。服务引领机制创新以提升“使命型政党”和“政党回应力”为核心,以民众利益需求为导向,实现服务型政党的角色转型,经由政党服务下社区、政党吸纳式服务、嵌入式服务回应社会需求,经由政党的服务式治理,强化服务型党组织建设,激活基层党组织的社会服务功能,通过实现“服务下沉”,解决基层社区中党组织服务悬浮化和空壳化,解决基层社区中党组织服务弱化、虚化、封闭化、分割化和边缘化以及社区党组织活动的形式化困境,真正发挥政党的社会服务功能,成为人们满意的政党。

参考文献:

- [1] 周建勇. 新时代党建中的嵌入治理问题研究[J]. 上海交通大学学报: 哲学社会科学版, 2021(1): 87-97.
ZHOU Jiangyong. Embedded governance in party building in the new era[J]. Journal of Shanghai Jiaotong University: Philosophy and Social Sciences, 2021(1): 87-97.
- [2] 范逢春. 社会治理 70 年: 伟大历程、基本经验与未来展望[J]. 人民论坛, 2019(32): 62-64.
FAN Fengchun. 70 years of social governance: Great course, basic experience and future prospect[J]. People's Tribune, 2019(32): 62-64.

- [3] 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要素[J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2018(5): 47-57.
HAN Fuguo, CAI Yinghua. “Organizational Embeddedness” transcending “Structural Dislocation”: The structural elements of modern urban open governance[J]. Journal of Xi'an Jiaotong University: Social Sciences, 2018(5): 47-57.
- [4] 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): 216-246.
ZHANG Yueran. Society reflected or society articulated? Two approaches to the Party Society Relationship in overseas sociological literature[J]. Sociological Studies, 2018(3): 216-246.
- [5] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 257.
WANG Puqu. Foundations of Politics[M]. Beijing: Peking University Press, 2005: 257.
- [6] 吴新叶. 基层社会管理中的政党在场: 执政的逻辑与实现[J]. 理论与改革, 2010(4): 53-56.
WU Xinye. The presence of political parties in grass-roots social management: The logic and realization of governance[J]. Theory and Reform, 2010(4): 53-56.
- [7] 郭定平. 政党中心的国家治理: 中国的经验[J]. 政治学研究, 2019(3): 13-22.
GUO Dingping. The party-centered national governance: China's experiences[J]. CASS Journal of Political Science, 2019(3): 13-22.
- [8] 葛兰西. 狱中札记[M]. 葆煦, 译. 北京: 人民出版社, 1983: 232.
ANTONIO G. Prison Notebooks[M]. Trans. BAO Xu. Beijing: People's Publishing House, 1983: 232.
- [9] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思和重建[J]. 探索与争鸣, 2019(8): 85-100.
JING Yuejin. Bringing the party in—Reflection and reconstruction of the dichotomy of state-society relationship[J]. Exploration and Free Views, 2019(8): 85-100.
- [10] 袁方成, 杨灿. 嵌入式整合: 后政党下乡时代乡村治理的政党逻辑[J]. 学海, 2019(2): 59-65.
YUAN Fangcheng, YANG Can. Embedded integration: The party logic of rural governance in the post-rural era[J]. Academia Bimestrie, 2019(2): 59-65.
- [11] 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
Deng Xiaoping, Anthology: vol3[M]. Beijing: People's Publishing House, 1993.
- [12] 潘泽泉, 辛星. 政党整合社会: 党建引领基层社区治理的中国实践[J]. 中南大学学报: 社会科学版, 2021(2): 153-163.
PAN Zequan, XIN Xing. Social integration by political party: Chinese practice that Party building guides community governance[J]. Journal of Central South University: Social Sciences, 2021(2): 153-163.
- [13] 王庆兵. 利益整合: 政党制度发展的首要功能[J]. 天津社会科学, 2007(1): 63-66.
WANG Qingbing. Integration of interests: The primary function of the development of the party system[J]. Tianjin Social Sciences, 2007(1): 63-66.
- [14] 唐亚林. 使命—责任体制: 中国共产党新型政治形态建构论纲[J]. 南京社会科学, 2017(7): 1-7.
TANG Yalin. Mission-responsibility system: On the construction of new political pattern of the Communist Party of China[J]. Nanjing Journal of Social Sciences, 2017(7): 1-7.
- [15] 蒋源. 吸纳式服务: 基层党组织在社会治理转型中的一个过渡机制[J]. 社会主义研究, 2016(5): 107-115.
JIANG Yuan. Absorptive service: A transitional mechanism of grass-roots party organizations in the transformation of social governance[J]. Socialism Studies, 2016(5): 107-115.
- [16] 陈文. 政党嵌入与体制吸纳——执政党引领群众自治的双向取向[J]. 深圳大学学报: 人文社会科学版, 2011(4): 44-48.
CHEN Wen. Two-way orientation of political party embeddedness and system absorption—ruling party leading mass autonomy[J]. Journal of Shenzhen University: Humanities & Social Sciences, 2011(4): 44-48.
- [17] 朱天义. 科层制逻辑与政党适应性: 农村基层党组织行动逻辑的组织机制分析[J]. 青海社会科学, 2007(5): 85-93.
ZHU Tianyi. Hierarchical logic and party adaptability: An analysis of the organization mechanism of the action logic of the rural grass-roots Party organizations[J]. Qinghai Social Sciences, 2007(5): 85-93.
- [18] 孟天广, 王烨. 国家治理现代化的“新叙事”: 转型中国的党建与国家建设[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2020(6): 1-12.
MENG Tianguang, WANG Ye. “New Narrative” of state governance modernization: Party building and state building in transitional China[J]. Journal of Central China Normal University: Humanities and Social Sciences, 2020(6): 1-12.

[19] 李朔严. 政党统合的力量: 党、政治资本与草根 NGO 的发展[J]. 社会, 2018(1): 160-185.

LI Shuoyan. The power of Co-optation: Party, political capital and the development of NGOs: A comparative case study in H city, Z province[J]. Chinese Journal of Sociology, 2018(1): 160-185.

[20] 鞋忠文. 当代中国社会治理的政党在场与嵌入路径:

一项政党与社会关系调适的研究[J]. 西南大学学报: 社会科学版, 2015(4): 41-46, 189.

XIE Zhongwen. Presence of the party and embedded path of social governance in contemporary China—A study of the relationship adjustment between the party and the society[J]. Journal of Southwest University: Social Sciences Edition, 2015(4): 41-46, 189.

Grass-roots social governance under the leadership of CPC: From the perspective of Party governance

PAN Zequan

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China)

Abstract: Only by reinterpreting and reflecting on the Chinese experience of grassroots social governance with the "Party-state-society" paradigm, can the transformation of grassroots social governance and mechanism innovation under the leadership of CPC be fully understood, and can CPC's social service function further develop. CPC, by establishing the network of Party organizations, and by resorting to functional embedding, structural embedding and resource embedding in "Embedded Governance", by undertaking the "Party Absorbing Administration" and "Party Absorbing Society" mechanism in Absorptive Politics, and by cultivating the modes of Missionary Party in Party Integrated Governance, Socialized Politics and Social Governance Community, has realized the leadership of Party governance in guiding social governance and national governance. In the process of social governance, CPC, with strong Party legitimacy as the basis, with political mobilization of legalization as the method, by integrating social forces through absorption mechanism, and by improving service effectiveness of the political Party through service guidance mechanism, has strengthened the network penetration of Party organizations in the grass-roots society, realized its effective leadership, social mobilization and social integration in the grass-roots society, and comprehensively promoted the modernization of political party governance system and governance capacity, hence providing references for future social governance.

Key Words: Party governance; the Party-state-society paradigm; grass-roots social governance; China experience

[编辑: 游玉佩]