

# 空间治理何以破解基层党建“科层化旋涡”?

彭勃<sup>1,2</sup> 吴金鹏<sup>1</sup>

(1. 上海交通大学国际公共事务学院, 上海 200030;  
2. 上海交通大学中国城市治理研究院, 上海 200030)

**摘要:** 基层党组织对科层化运作方式的过度依赖不利于社会参与和合作治理,使基层党建陷入“科层化旋涡”。党建空间治理为破解党建“科层化旋涡”提供了可行路径,本文通过对上海市基层党建空间治理实践的经验研究发现,党建空间治理多元主体在组织嵌入和资源整合的治理过程中进行双向互动,通过信息共享、动员式参与、共有治理平台的作用机制,促进社会共建共治,在一定程度上破解了党建“科层化旋涡”。党建空间治理理论在治理结构、运作形式、治理理念方面更加有利于党建引领社会治理目标的实现。

**关键词:** 空间治理;党建科层化;基层治理;行政逻辑

**DOI:** 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2021.01.014

党的领导是我国基层治理的核心力量,具有组织严密、价值引领、政治性强、动员性强的特征,其制度构想能够超越科层制模式。然而在我国基层党建实践中,党建工作却过度依赖科层化、行政化的运作方式,过多依靠单一党政组织体系和单一行政力量推进基层党建工作,造成党建功能错位、社会参与不足、横向合作疲软等消极影响,使基层党建运行陷入“科层化旋涡”。党建引领基层社会治理实践必然发生在一定的社会空间,基层党组织通过空间治理策略,覆盖、组织、整合、引领多元空间和主体,促进社会治理共建共治共享。空间治理能否破解,何以破解党建“科层化旋涡”还需要在理论和实践中进一步探讨。本文基于对上海市党建空间治理实践的长期实地调研、参与式观察和深度访谈,通过微观经验研究探究党建空间治理破解党建“科层化旋涡”的实现路径。

## 一、基层党建运行的“科层化旋涡”

基层社会治理是国家治理体系现代化建设的重要落脚点,党中央高度重视党建引领对实现基层社会“良治”的促进作用。在基层治理领域,党组织通过对国家和社会各领域的“全覆盖”以及强大的政治动员和价值引领能力,促进社会整合、共治共享。党建引领机制相比于科层治理,具有减少命令控制、贴近群众、回归社会的优势,<sup>①</sup>实现基层治理的“横向协同、条块融合”,缓解政府科层组织主导下基层社会治理碎片化、封闭化困境。<sup>②</sup>然而在基层党建实际推进过程中,

**作者简介:** 彭勃,上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授;吴金鹏,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生(通讯作者)。

① 马丽.党的领导与基层治理:嵌入机制及其发展[J].当代世界与社会主义,2020(1):163-170.

② 张振洋.破解科层制困境:党建引领城市基层社会治理研究——以上海市城市基层党建实践为例[J].内蒙古社会科学,2020(3):59-66.

党建引领的治理理念、组织动员、制度设计却呈现出科层化的运作图景,如自上而下的动员与响应、以正式规章制度确立组织目标、以绩效考核促进组织执行。韦伯意义上的科层制作为一种特定的组织形式,具有正式的行政等级、明确的管辖范围、严格的规章制度和程序、事本主义理念等特点,科层组织运作具有高稳定和高效率优势,能够有效获取资源和改善社会管理。<sup>③</sup>因此,本文所述党建科层化运作是一个中性概念,且有利于基层党组织在短期内快速完成“提升党组织治理能力、增强城市基层党建整体效应”的党建任务。但行政主义治理方式在基层党建中的过度扩张,使党建工作本身在实践过程中过度依赖单一行政体制、单一行政资源,造成社会参与不足、合作治理乏力的困境,“党建科层化”的实践风险日益凸显,消解党建引领的制度优势。党建引领的制度构想是通过超越科层制实现基层整体性治理,实践中却陷入对科层化运作路径依赖与锁定的困境,这种不自觉卷入且无法抽身的境地,使基层党建陷入矛盾和风险的旋涡。“旋涡”一般用于比喻矛盾的中心或者某种无法抽身的境地,如使用“经济旋涡”“政治旋涡”形容经济、政治领域存在的不确定性和风险。旋涡形成的前提是场域中心存在巨大引力,经济旋涡形成的引力是经济利益,政治旋涡形成的引力是政治权力,而“党建科层化旋涡”的引力则为快速完成党建任务的组织目标、获得竞争优势的组织利益。本文将基层党建过度科层化运作的矛盾和风险总结为“党建科层化旋涡”,其表现和危害可以概括为以下几点。

首先,组织惰性旋涡。基层党组织过度依赖党政科层制的单一组织体系开展党建工作,忽略基层“外围”社会力量。党政科层制是我国国家治理的核心结构,<sup>④</sup>基层治理领域的党政部门交融程度更高。<sup>⑤</sup>基层党组织在面临着“强国家—弱社会”、社会权威发育不足的社会环境和自上而下的党建政治压力下,往往选择依赖高效率的科层体系,而缺乏对广泛社会力量的吸纳。自我强化的行政化党建机制容易造成基层党组织封闭化、悬浮化,脱离群众与基层社会治理现实,进而无法有效整合党政组织外的治理资源。<sup>⑥</sup>其次,资源依赖旋涡。基层党组织过度依赖科层体系内的行政手段和行政资源推动基层党建工作,以纵向管理替代横向合作。在党政组织体系主导下,基层党组织奉行行政主义治理思维,通过自上而下的单一纵向权力运行和行政命令、管控手段解决问题;奉行“大包大揽、无所不能”的全能主义治理、造成权力膨胀及权力越位,忽略社会主体地位。<sup>⑦</sup>行政主义手段容易造成重形式轻实效、“痕迹管理”“文牍主义”等虚假创新和形式主义问题,无法充分调动社会主体参与基层治理的积极性,进而无法有效实现横向合作治理。第三,领域惯性旋涡。基层党组织过度关注传统单位党建、社区党建领域,忽略两新、楼宇等新兴领域。传统单位党建、社区党建工作的顺利开展往往借助单位党组织和社区党组织体系的权力和资源,而两新党建、楼宇党建、园区党建等新兴党建领域缺乏行政权力的依托,党建工作开展更为困难。<sup>⑧</sup>基层党组织为获取政绩,往往采用“抓亮点”的工作方式,将党建注意力和资源集中在传统社区党建领域,或者选择基础条件较好、配合度高的两新组织打造“典型”,忽略基层党建平衡性、整体性发展。

如何通过路径创造和制度创新破解基层党建“科层化旋涡”困境成为优化党建引领社会治理的关键议题,现有研究主要呈现以下特征:第一,从宏大党建理论出发,聚焦党政关系、政党

③ 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.

④ 刘炳辉.党政科层制:当代中国治体的核心结构[J].文化纵横,2019(2):32-43.

⑤ 周雪光,艾云,葛建华,等.党政关系:一个人事制度视角与经验证据[J].社会,2020,40(2):137-167.

⑥ 刘红凇.基层服务型党组织建设的困境与进路[J].探索,2015(3):19-24.

⑦ 陈亮,谢琦.城市社区共治过程中的区域化党建困境与优化路径[J].中州学刊,2019(6):19-23.

⑧ 唐睿.“两新”组织党建“构筑利益推动点中获取认同”机制分析——基于对浦东新区四个国家级开发区基层党组织的调查[J].社会科学,2011(7):29-36.

与社会关系调整,化解政党国家化带来的代表性断裂。<sup>⑨</sup> 第二,从宏观治理机制优化出发,关注权责利整合匹配,以及向基层、向居民赋权。<sup>⑩</sup> 基层治理必须经过“宏观—中观—微观”层层细化,才能落实为具体的治理制度和措施。<sup>⑪</sup> 既有研究指明了破解党建“科层化旋涡”的理念和方向,但缺少微观研究、实证研究验证理论构想。那么,基层党建创新实践中是否存在一种治理策略可以在一定程度上破解“党建科层化旋涡”及其社会参与不足和横向合作疲软问题?从目前党建实践来看,基层党建发展的过程亦是一个空间治理的过程,基层党组织通过空间治理创新链接、扩展、动员多元治理主体,为多元主体的互动合作与协作创新提供空间和平台,党建空间治理成为探讨从微观实践出发破解党建“科层化旋涡”重要切口。

## 二、基层党建领域的空间治理策略

随着城镇化进程和人口流动增强,基层治理空间出现结构失衡、治理碎片化、组织化程度低、归属感差的特征。国内诸多学者将空间理论运用到基层社会治理创新研究中,将基层治理困境理解为空间正义问题,采取空间治理策略优化基层治理实践。随着社会空间结构的变迁,新兴经济社会空间不断涌现,基层党组织对新兴空间的组织、动员能力弱化,新兴空间政治性减弱而开放性增强消解党建活动吸引力。<sup>⑫</sup> 基层党建采取空间治理策略,通过组织嵌入、空间再造与政党动员,使驻区单位、商务楼宇、两新组织成为基层治理重要主体,促进党政体系内外多元主体的合作共治。

现有党建空间治理研究一般从作为治理对象的空间,即“治理空间”,作为治理手段的空间,即“空间治理”两个角度入手。空间作为治理客体,即通过建立规则、信用监管、公私合作等方式调整空间内社会关系。吴新叶等将党员干部联系点视为建设性空间,在空间中拓展公民个人空间、重塑微观治理空间、拓展政党政治空间,以提升治理有效性。<sup>⑬</sup> 刘伟等采用空间生产视角研究党群服务中心,认为党群服务中心实现了治理与生活一体化。<sup>⑭</sup> 空间治理作为治理工具,指通过空间规划、城市更新、空间再造等制图术,达到治理目的。李威利从空间治理视角理解政党动员问题,提出“空间单位化”促进合作治理与资源整合。<sup>⑮</sup> 李锦峰提出政治空间、治理空间、发展空间和公共空间的再造促进了商务楼宇党建发展。<sup>⑯</sup> 综上所述,基层党建领域的空间治理研究还处于初步发展阶段,研究者在空间治理促进基层党建有效性方面达成共识但现有研究较为分散,未能形成系统化的理论框架。

空间治理理论认为基层治理以一定的公共空间为必要依托。党建公共空间,即党群服务中心,作为党建空间治理的载体,兼具“治理空间”和“空间治理”属性。党建公共空间作为治理工具,可以下沉党政资源,链接国家与社会,为公众参与提供机会和平台,吸引多元利益主体发挥

<sup>⑨</sup> 汪晖.代表性断裂与“后政党政治”[J].开放时代,2014(2): 70-79.

<sup>⑩</sup> 刘笑言.党治社会:区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J].社会科学,2020(6): 46-57.

<sup>⑪</sup> 王浦劬,汤彬.基层党组织治理权威塑造机制研究[J].管理世界,2020(6): 106-120.

<sup>⑫</sup> 汪仲启.空间结构变迁与城市基层党建发展——以我国城市商务楼宇党建实践为例[J].理论视野,2020(1): 62-68.

<sup>⑬</sup> 吴新叶,赵挺.建设性空间:党员干部联系点的运转及其不确定性的克服——以基层治理为视角[J].政治学研究,2018(2): 66-76.

<sup>⑭</sup> 刘伟,尹露.治理与生活一体化:城市党群服务中心空间生产逻辑研究——以苏州W街道党群服务中心为例[J].城市观察,2020(2): 134-144.

<sup>⑮</sup> 李威利.空间单位化:城市基层治理中的政党动员与空间治理[J].马克思主义与现实,2018(6): 184-190.

<sup>⑯</sup> 李锦峰.“楼宇社区”:商务楼宇党建的观念重塑与空间再造——基于上海市淮海中路街道楼宇党建的经验分析[J].探索,2019(1): 101-107.

作用,能够有效整合跨域主体的诉求和资源,打破党政科层体系的纵向控制链条。党建公共空间作为治理对象,通过优化空间的治理结构、制度、过程,整合治理主体、汇聚治理资源,提升治理绩效。党建公共空间已成为“提升党组织领导基层治理水平”<sup>①</sup>的重要举措和常态化机制。因此,本文以上海市党建公共空间的治理实践为例探究空间治理破解党建“科层化旋涡”的作用机制,具有理论适用性和实践可行性。自2015年加快推进党建公共空间建设以来,目前上海已形成了“市站点—区站点—街道站点—功能站点”完善的党建公共空间体系,其建设历程和建设规模为本研究提供了丰富的实证材料。各级党建公共空间的功能定位各不相同,市、区、街道层级的党建服务中心功能定位为指导、管理、协调,而街道下属的各功能站点才是开展活动的落脚点、履行具体责任。因此,本文主要以街道及其下属的功能性党建公共空间为研究对象。

### 三、嵌入与整合:党建空间治理创新的实践路径

研究党建空间治理策略如何破解党建“科层化旋涡”及其合作治理乏力的困境,即研究空间治理如何实现理想状态下的党建引领目标:建立多元主体共建共治共享的治理格局。要呈现其完整的实现路径,需要将静态与动态、过程与目标、结构与行动结合起来。现有党建引领实践和研究主要以区域化党建、网格党建、枢纽型党建为创新形态,以社区、乡村、两新组织、商务楼宇、行业为创新领域。区域化党建主要整合社区和体制内“驻区单位”,网格党建明确党组织和党员的党建责任,枢纽型党建推动党和国家与其他社会组织的联系,基层党建创新形态的发展以“吸纳、整合”为运作逻辑。<sup>②</sup>这一逻辑亦被应用于社区、乡村、楼宇等党建创新领域研究,<sup>③</sup>社区党建中党组织通过组织动员、资源链接、服务链接社会;乡村党建通过组织嵌入和要素整合强化治理功能;非公有制党建以组织、文化、制度的嵌入与整合破解工作困境;商务楼宇党建在组织嵌入、人事嵌入的基础上促进功能、主体、资源和平台整合;金融行业党建通过需求、载体、功能、激励机制促进金融党建资源整合。

由此可见,嵌入和整合是党建引领基层治理的关键环节,这与党建空间治理研究和实践相契合,因此本文将党建空间治理实践路径总结为空间嵌入和空间整合两个方面,嵌入是整合的基础,整合是治理的过程,治理是整合的目标。另一方面,本文关注党建空间治理过程中多元行动者的角色与互动:一是党政主体如何通过自上而下的空间生产主导基层党建公共空间的重构和转型;二是社会主体如何通过自下而上的社会参与和地方营造定义和塑造社会空间,产生差异化的党建公共空间;两条路径共同影响了党建空间治理的嵌入形态、整合方式和治理绩效。

#### (一) 空间嵌入

组织嵌入和组织建设是党建空间治理的基础,党组织全面覆盖、有效覆盖机关、社区、楼宇、商圈等传统和新型社会空间,尤其覆盖党建薄弱地带。上海市党建空间嵌入包括三个步骤:第一,组织空间拓展。随着基层社会空间结构变迁,社会空间的多样性和复杂性增强。基层党组织主动拓展和吸纳新兴治理领域,党建引领领域从村居、社区的传统空间扩展到两新、园区、楼宇等新兴社会空间,基层党建逐渐构建起包括居住空间、经济空间、行业空间等类型在内的多元化空间阵地。以权力下沉、组织延伸的方式将日益复杂变化的多元空间纳入党组织权力覆盖的

<sup>①</sup> 中共中央办公厅.关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见[Z].2019-05-08.

<sup>②</sup> 李威利.从基层重塑政党:改革开放以来城市基层党建形态的发展[J].社会主义研究,2019(5):127-134.

<sup>③</sup> 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[J].学术月刊,2020,52(5):72-86.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.邱卫东,胡博成.嵌入与整合:非公企业党建面临的困境及其对策研究[J].社会主义研究,2018(1):113-120.周俊,徐久娟.从嵌入到整合:商务楼宇党建新发展——基于上海市H镇的实证分析[J].东北大学学报(社会科学版),2020,22(1):58-64.郑琦.资源整合:构建金融党建内生动力的有效视角[J].经济社会体制比较,2018(2):116-122.

体系之中。第二,打造党建公共空间。为协调居住空间、工作空间之间的差异性与互补性,促进资源整合化、服务集约化,基层党组织依据辖区资源、人口特征等指标,打造平台型、实体型公共空间,即党群服务中心。第三,建立合作治理制度。党建公共空间作为落实党建空间治理策略的载体,采用合作治理制度,吸纳、动员党组织内外多元社会主体参与,政党、政府、社会力量都可以根据自身权力、资源和需求,对党建公共空间进行重新定义和塑造,产生不同的空间效能;多元主体在参与和互动过程中,调整多元主体间关系,形成合作治理形态(图 1)。

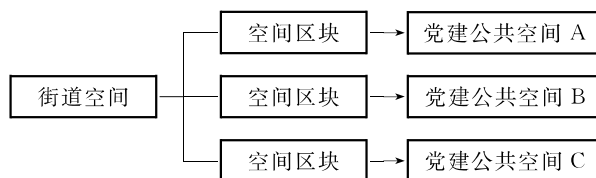


图 1 街道层级的党建空间嵌入示意图

党建空间嵌入阶段主要是由党组织主导下对公共空间进行的理性规划与设计,为了吸引后续阶段社会力量的参与,其建设原则具有三个特点:第一,以区位特征、全面覆盖原则,选取交通便利、人流量大、需求旺盛、资源充足的位置规划和建设党建公共空间,吸引更多居民、党员和单位可以在“家门口”“零距离”接受教育和服务。X 区下属街道党建公共空间建设以“500 米党建服务圈”为原则,每个党建公共空间以 500 米为服务半径,多个党群服务中心形成党建公共空间网络,全面覆盖辖区空间。第二,采用“先行先试、示范打样”的建设策略,先将部分条件成熟的服务点建设成为示范样本,为干部、群众和周围党组织树立标杆,再发展下一个站点的原则,在推进过程中边试边改,避免快速拓展带来的党建公共空间同质化缺陷。第三,各个党建公共空间不是简单的复制,而是根据站点的服务需求和资源禀赋,实行差异化建设战略。不同党建公共空间有针对性的覆盖不同性质的群体,举办不同类型的活动。党建公共空间各有特色,以服务白领为主的楼宇园区“长相荟”空间以读书会、健身、相亲活动为主,开展企业孵化、扶持、辅导工作;以服务社区居民为主的居民区党建公共空间,以日间照料、健康讲座活动为主,以共治协商解决广场脏乱、道路拓宽、楼道整洁等急难愁盼问题。“空间嵌入”为促进多元主体之间的共生、交互与协同,实现公共事务整体性治理奠定基础。

## (二) 空间整合

空间整合是一个将物理空间转化为蕴含权力关系、多重秩序治理空间的过程,<sup>②</sup>党建空间治理通过资源整合与功能整合促进多元主体整合。第一,以党建公共空间为平台,整合不同层次、不同内容的资源,促进多元主体沟通与互动。党建资源不仅包括党组织体系内部资源、政府各条块资源,还包括党政体系以外社会资源,实现资源融合与优化配置。在党建公共空间建设过程中,公共空间硬件建设一般由居民区或者楼宇园区提供场地,由党政机关出资规划、装修,驻区单位提供健身设备、书籍等物资;日常运作在街道党建服务中心党务联络员指导下开展,主要分为社会组织管理、招募志愿者管理、场地管理方自我管理三种模式,以社会组织管理为主要趋势。以 C 街道“星动 PLUS”党建公共空间为例,是街道党工委与党建促进会成员单位“中星城”合作共建而来,由中星城无偿提供场地及装修,日常运营由社会组织“胡同钥匙”负责。在党建公共空间活动开展中,主要采取项目制形式整合资源。在了解党员与群众的实际需求和治理难题的基础上,整合学校、医院、银行等专业资源,采取项目化运作方式为党建公共空间提供健康服务、科教文化、法律咨询等专业服务。如 D 街道“宁聚荟”党建公共空间通过“五区党建联

<sup>②</sup> 邢瑞磊,戴安琪.空间、权力关系与秩序——复合世界的区域空间整合机制[J].欧洲研究,2018,36(2): 65-90.

盟”整合资源,党建公共空间日常服务包括红十字会提供的“爱心救护服务”,体育局提供的“健身服务”,第十人民医院提供的“讲座、义诊服务”,律师事务所提供的“法律援助服务”。

第二,调适与优化党建公共空间的功能和服务,充分发挥党组织政治功能,重视党建社会化功能开发,提升服务能力和治理能力。党建公共空间功能上不断地拓展,已经从党员服务到党建服务再到民生服务,推动党建、治理与生活一体化。党建公共空间功能设置可以分为三个方面:第一,开展党课与党组织生活、为党员活动提供场所、组织专题性活动,组织党员开展志愿服务等党建功能;第二,读书阅览、健康指导、文体活动等生活服务功能,使党建嵌入民众的工作与生活之中;第三,宣传政策法规、受理民生事务、开展各类群团活动、反馈基层意见建议等治理功能。党建公共空间采用项目化机制开展活动、提供服务,每个党建公共空间的项目开展既有标准配置,如党课与党员服务,又有特色项目,如居民区党建服务中心重视育儿、养老服务,楼宇党建服务中心重视创业指导、读书会活动。

#### 四、多层次协同:党建空间治理破解“科层化旋涡”作用机制

党建空间治理破解“科层化旋涡”的本质是“党一政一社”三元主体的协同与共治,因此本文提出“多层次协同”的概念概括属地化空间区块内党建空间治理的作用机制。这一机制包括两个阶段、两个面向:一是面向执政党与政府关系,进一步打破基层公共部门条块分割,促进党政组织内部条块协同和整体性治理;二是面向党政组织与社会关系,进一步整合党政体系外的社会力量,包括驻区单位、市场主体、社会组织和党员居民个体。政社协同又分为两个阶段,协同必须以吸纳、组织、培育社会主体自治、共治的意愿和能力为基础。

##### (一) 信息沟通与共享促进党政组织条块协同

我国党政组织具有条块分隔的特点,各层级、各条线,如工、青、团、妇、老龄等都肩负着党建服务社会的职责,举办属于自己的党建活动,各条线部门之间缺乏沟通;在信息不对称的情况下,往往出现某一类活动重复举办,治理效果递减的情况。另一方面,街道辖区内的驻区单位行政序列往往存在不属于或者高于街道的情况,驻区单位参与基层党建的意愿有限。在党建空间治理过程中,党政组织各部门依据自身组织特点、权力类型,为党建公共空间提供硬件或软件资源。在空间嵌入阶段,街道党工委与辖区公共部门沟通,选择场地、人员、宣传媒体等资源较丰富的公共部门合作,如与旅游公共服务中心、党校、体校合作。在空间整合阶段,党建公共空间运营者从空间区块内的实际需求出发,形成需求清单。各党政部门根据自身资源禀赋与功能,形成资源清单,根据需求与资源清单,形成项目清单。各条块部门资源和活动直接配送至党建公共空间,在此过程中,党政组织条块部分之间各司其职又相互配合,一方面避免党建资源重复或不均,另一方面促进服务供给与需求的匹配。

##### (二) 空间培育支撑动员式参与

社会参与是社会培育与再组织化的基础,党政组织可以自上而下的方式创制社会,增强社会自主性。<sup>①</sup> 党建公共空间建设和运营的整个过程,均为社会参与提供了机会和平台。在党建公共空间选址和设计阶段,街道党工委吸纳市场力量、两新组织、党员代表参与其中,鼓励社会主体提出建议。如C街道“馨空间”党建公共空间的设计工作,吸纳高校美术学院的参与,使空间的布局、风格、色彩、装饰设计更加符合使用者的“空间感受”和心理舒适感。在资源整合和服务提供阶段,由社会组织负责空间活动的设计、安排与执行已成为党建公共空间运营的趋势。社会组织具有开展社会工作的专业性和创新执行力,如大鱼营造开展的“睦邻微空间”项目,得

<sup>①</sup> 吴晓林,谢伊云.国家主导下的社会创制:城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例[J].中国行政管理,2020(5):91-98.

到了万科、东风标致等市场主体的支持和共建。党建公共空间重视居民主体性,促进居民参与,招募党员群众个体成为志愿者,参与党建公共空间相关活动和管理,包括:协助公共空间组织开展活动,如交通违法行为宣传实践活动;参与公共空间管理,如接待、介绍、记录、服务保障等工作;建立志愿者招募条件、管理、评价激励办法,为优秀志愿者颁发证书并给予一定的补贴;激发志愿者自我服务、自我管理的内在活力。如H街道“虹梅庭”党建公共空间通过举办“学雷锋”“益玫瑰”爱心接力活动,招募志愿者参与其中,拉近人与人之间、党与群众之间的距离,提升个体参与基层治理的积极性与能力。党建空间治理中的社会参与并不是自发形成的,需要党政组织发挥自主性和权力,以自上而下的动员方式促进社会参与,以培育社会。

### (三) 共有治理平台促进社会整合

党建引领的制度优势在于“横向到边、纵向到底”的组织网络可以整合党政力量与社会力量,实现社会整合。政党、国家与社会主体在基层治理参与过程中具有各自不同的理想期许、资源储备和行动逻辑,进而实践着形态各异的互动关系与治理结果。如何协调多元主体之间的资源、利益和行动,是目前党建引领的重点。党建公共空间作为实体型互动平台,具有稳定性、常态化特征,多元主体围绕党建公共空间治理展开行动与博弈,促进资源互补、供需匹配、主体交互。首先,多元主体之间的互动与合作不是一次性,而是通过多次重复博弈寻找主体间的利益平衡点与联结点,形成主体间规范化的组织关系或者情感化的认同互助,以维系合作形态、促进党建共同体的产生。其次,党建公共空间的建设目标、规则是明确的,多元主体对如何采取治理行动具有一个普遍理解和共识,并且在重复博弈过程进行行为调整,以实现共同目标和共同利益。第三,党建公共空间突破物理空间属性,成为注重情感治理的社会交往空间、注重发展的公共治理空间、注重责任的政治动员空间,以多重手段促进多元、异质社会个体和组织的行动与整合。第四,平台型治理有利于服务创新和技术创新,对社会整合产生正反馈效应。党建空间治理主体分别发挥自有优势和能力,通过优势互补和协同效应实现服务创新,相比单一组织创新更加具有经济性和竞争力。以L街道“邻聚”公共空间为例,其中开展的为老服务,由民办养老院和专业养老指导中心共同提供,与党政组织、运营方社会组织共同商定服务的内容、形式、频率,使服务形式、服务内容日益创新化、丰富化。

## 五、结论与讨论

本文以上海市党建空间治理实践为例,探究空间治理破解党建“科层化旋涡”的实现路径,即党政组织和社会力量在空间嵌入和空间整合的治理过程中进行双向互动,通过信息共享、动员式参与、共有治理平台的作用机制,实现共建共治共享(图2)。

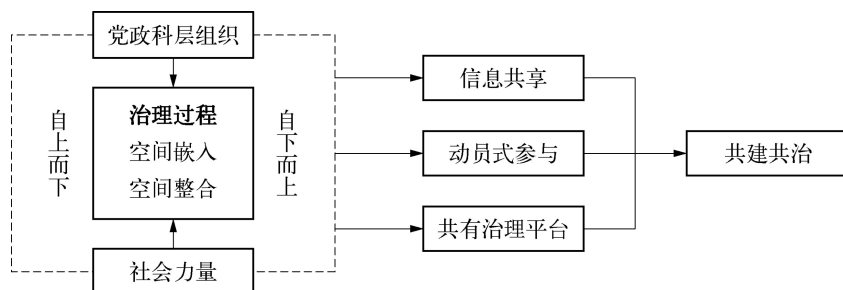


图2 空间治理破解党建“科层化旋涡”的作用路径

需要明确的是党建空间治理与党建科层化运作并非对立和替代关系,空间治理是一种补充和优化策略,可以降低基层党建陷入“科层化旋涡”矛盾和风险的概率,两者间差异和超越可以

总结为治理结构、运作形式、治理理念三个方面。首先,治理结构从党政部门绝对主导转向党组织领导下的多元合作。党建科层化运作中党政部门扮演管理者角色,社会力量处于被管理、被服务的状态,缺乏完善的参与平台与机会。党建空间治理基于公共空间产权归属和服务需求多元性的属性,推动党政主体、市场主体、社会主体合作治理,突破国家行政主导或市场力量单打独斗的局面。党建空间治理中政党、国家与社会是具有平等地位的权力主体,社会主体也具有参与、影响决策的机会和能力。地位平等并不意味着权力和作用的绝对平等,其中党政组织发挥“元治理”的作用,肩负着建立平台、促进交互、撬动资源、有效动员、制定规则的领导职责和组织优势,对其他主体具有号召力和影响力。党建空间治理强调社会力量参与尤其是居民参与的作用,自下而上的参与有利于提升公共空间活力,推动公共精神的培育以及社会关系网络的重建。<sup>②</sup>其次,运作形式从自上而下的命令控制式运作转变为条块协同、上下互动的合作共治式运作。党建科层化运作往往以国家为中心,通过自上而下的压力机制,政策、制度等刚性手段推动基层党建工作,社会主体往往处于被动参与、消极参与、逃避参与状态;基层公共服务质量和基层社会治理水平完全取决于公务人员的能力和动机,而公务人员出于晋升或避险动机,往往以政绩逻辑取代服务逻辑。党建空间治理通过多元主体的互动、协商、合作的扁平化运作方式整合制度、资金、人才、服务等各类资源,承担起公共服务供给等多种治理功能,同时重视空间治理过程中的情感、文化、认同等人文关怀的价值导向。党建空间治理过程践行“以人民为中心”理念,推动治理重心下移,将空间支配和管理权力交给使用者本身,促进居民的生活化参与;以柔性手段引领居民重塑空间秩序,使公共服务的供给与需求相匹配,提升服务质量和灵活性;通过多元主体交往互动,增强居民归属感与认同感,促进社会再组织化,构建社会治理共同体。最后,治理理念从属地化管理理念转向整体性治理理念。党建科层化运作奉行科层组织的权威体制、部门化运作、自上而下的行政指令带来的效率和技术优势,却忽略了属地化、部门化管理会造成属地之间、部门之间的代表性竞争,降低资源优化配置和治理有效性。党建空间治理遵循整体性治理理念,充分考量公共事务的跨区域特征和利益诉求的多元性,突破行政界限造成的条块分隔,将治理场域内多元主体、多元权力重新组合、产生合力,重构科层组织内部以及科层与社会力量之间合作治理。

表 1 党建空间治理对党建科层化运作的补充与优化

	党建空间治理策略	党建科层化运作
治理结构	党领导下的多元合作	党政绝对主导
党政角色	元治理、协调者	管理者
社会角色	平等地位的权力主体	被管理、被服务
运作方式	协同合作、上下互动	自上而下的命令与控制
治理理念	整体性治理	属地化、部门化

最后,本文呈现的党建空间治理过程对目前基层党建创新具有积极影响和借鉴意义,“党建引领多元共治格局”的形成需要突破党政科层体制的边界以及社会力量培育不足的障碍。当然,它仍旧留给我们一些值得思考的问题,如党建空间治理是否能够在更大辖区范围突破科层

<sup>②</sup> 陈水生,屈梦蝶.公民参与城市公共空间治理的价值及其实现路径——来自日本的经验与启示[J].中国行政管理,2020(01):135-141.



化旋涡,党建空间治理实践是否存在偏差,如何进一步优化党建空间治理,都需要在实践中进一步检验。

## How Can Space Governance Solve the Bureaucratic vortex of Grassroots Party Building?

*PENG Bo, WU Jinpeng*

(School Of International And Public Affairs,  
Shanghai JiaoTong University, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** The excessive reliance of grassroots party organizations on the bureaucratic operation is not conducive to social participation and cooperative governance, so that grassroots Party construction falls into the “bureaucratic vortex”. The spatial governance of Party construction provides a feasible way to break this “bureaucratic vortex”. Based on the empirical research on the spatial governance of grassroots Party construction in Shanghai, this paper finds that the spatial governance of Party construction solves the bureaucratic vortex of party construction to some extent in the governance process of organization embedding and resource integration, by information sharing, mobilization participation and common governance platform. The theory of spatial governance of party construction is more conducive to the realization of the goal of social governance led by party construction in terms of governance structure, operation form and governance concept.

**Key words:** Space Governance; bureaucratization of Party building; Grassroots governance; Administrative logic

(责任编辑:黄谷香)