

# 中国式基层治理现代化的方位与路向

徐 勇

**内容提要:**中国式现代化的命题为政治学研究提供指引。中国式基层治理现代化的历史方位是由中国式现代化的特性决定的:一是基层治理在超大规模单一制国家结构中的基础地位;二是基层治理现代化在国家治理现代化体系中的基础地位。中国式基层治理现代化包括三个方面:一是国家对基层社会治理的现代化,即通过从中央到基层底部“纵向到底”的治理体系,将所有人都纳入国家组织体系中,并以为每个国民提供良好的服务获得国家认同。二是基层社会自我治理的现代化,即通过建立具有现代指向的“横向到边”的社会自我治理体系,促进社会成员自我管理、自我教育和自我服务。三是在建构共建共治共享的治理格局中,促进国家与社会的良性互动,形成中国式基层治理现代化的基本路向。

**关键词:**基层 治理 现代化 方位 路向

党的二十大报告给予“中国式现代化”以明确定义,指出:“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。”<sup>①</sup>中国式现代化的内容丰富,并具有引领性价值。基层治理现代化是国家治理现代化的基础性部分,如何在“中国式现代化”范式的引领下,认识中国式基层治理现代化的历史方位和发展路向,是一个有待探讨的新课题。

## 一、中国式基层治理现代化的方位

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》强调:“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。”<sup>②</sup>为什么将基层治理作为国家治理的基石,将基层治理现代化作为国家治理现代化的基础工程?“中国式现代化”这一范式可以提供很好的指引。

近代以来,现代化成为中国的主题,但历经曲折。1978年党的十一届三中全会开启大规模

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第22页,人民出版社,2022年版。

② 《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》,第1页,人民出版社,2021年版。

推进现代化建设的征程,我国很快面临着现代化的取向和道路问题。在这一历史关键时刻,邓小平于1979年提出了“中国式的现代化”命题。他指出:“过去搞民主革命,要适合中国情况,走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设,也要适合中国情况,走出一条中国式的现代化道路。”<sup>①</sup>“中国式的现代化,必须从中国的特点出发。”<sup>②</sup>“中国式的现代化”包含着不可分割的两个方面:一是现代化的价值取向,二是基于中国国情的中国特点。中国式基层治理现代化的历史方位是由“中国式现代化”的特性所决定的,可以从中国的国家结构和国家治理现代化体系两个维度理解。

### (一) 基层治理在超大规模单一制国家结构中的基础地位

基层是相对于上层、高层而言的结构用语,指由多层级构成的系统中的基础层级,标志着事物整体中的基础性方位。基层作为政治用语,与国家结构相关。世界主要有两种国家结构形式,即联邦制和单一制。中国是单一制国家,实行自上而下的治理。中国的国家政权组织分三个部分:一是中央,二是由省、市、县(区)构成的地方,三是县(区)以下的基层。基层通常指国家政权组织体系中最接近人民群众的层级,是国家与社会的结合部位,由此生成基层社会,其主体是人民群众。在当下中国,基层主要指以基层政权和城乡社区为轴心,由人民群众构成的部分。

国家结构与国家规模相关。在当今世界,地域和人口规模较大的国家普遍采用的是联邦制,这样便于根据不同地方的特点,发挥多个政治主体的积极性。中国实行单一制是长期历史形成的,是世界唯一的超大规模的单一制国家。超大规模是中国的基本特点之一。邓小平提出“中国式的现代化必须从中国的特点出发”,其重要特点就是人口多。党的二十大报告指出“中国式现代化是人口规模巨大的现代化。”<sup>③</sup>

从国家治理来讲,人口规模愈大,治理难度愈大。中国经过春秋战国数百年兼并战争,形成统一的大规模的中央集权国家,这是历史的巨大进步。与此同时,大规模也为国家治理带来了巨大困难。为了实现统一的治理,国家建立起中央集权的多层次的政治体系,包括中央、地方和基层。从国家权力结构及其运行机制看,基层距离中央最远,由此必然带来三大问题:一是行政层级多必然增大治理成本。“强有力的政府和繁重的赋税是一回事。”<sup>④</sup>赋税负担最终由基层民众承担。二是基层到达中央需经过多个层级,上下政治沟通困难。三是基层处于国家治理的薄弱地带,基层社会存在的矛盾和问题得不到及时解决。

秦始皇建立起中国第一个大规模统一的中央集权国家。但时间不长,秦王朝受到陈胜、吴广领导的农民起义的沉重打击,最终被推翻。后人对此总结:

“天下之患在于土崩,不在于瓦解,古今一也。何谓土崩?秦之末世是也。陈涉无千乘之尊,尺土之地,身非王公大人名族之后,无乡曲之誉,非有孔、墨、曾子之贤,陶朱、猗顿之富也,然起穷巷,奋棘矜,偏袒大呼而天下从风,此其故何也?由民困而主不恤,下怨而上不知,俗已乱而政不脩,此三者陈涉之所以为资也。是之谓土崩。故曰天下之患在于土崩。”(《史记·平津侯主父列传》)

“土崩”便是基层社会的崩溃,原因有三:民困而主不恤、下怨而上不知、俗已乱而政不脩。天下之安则在于“土固”。

①② 《邓小平文选》,第2卷,第163页,第164页,人民出版社,1994年版。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第22页。

④ 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第766页,人民出版社,2012年版。

在长期历史基础上,新中国在国家结构形式上实行单一制。这种单一制国家与传统国家在性质上根本不同,属于人民共和制,国家权力属于人民,人民在政治体系中具有中心地位,江山就是人民,人民就是江山。这为从根本上防止历史上的基层社会崩溃提供了基本的制度条件。但从国家结构形式看,基层社会在大规模单一制国家中仍然具有基础性地位,而且更具有基础性,其原因在于基层人民群众成为国家的主人,人民对于国家治理有更高期盼。正因为如此,习近平总书记多次使用“基层基础”一词。2018年4月26日,习近平总书记在武汉青和居社区考察时指出,“社区是基层基础,只有基础坚固,国家大厦才能稳固。”<sup>①</sup>“基层基础”是指基层与国家整体的关系,强调基层在国家整体结构中的基础地位。基层治理因此成为大规模单一制国家治理的基石。

### (二) 基层治理现代化在国家治理现代化体系中的基础地位

国家治理体系和治理能力现代化是中国式现代化建设的重要内容。基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。没有基层治理现代化,国家治理现代化便缺乏稳固的基础。这是中国式现代化道路所决定的。

1979年,邓小平在提出走一条中国式的现代化道路时指出,中国式现代化必须从中国的特点出发。其中有两个重要特点:一是底子薄,二是人口多、耕地少。“耕地少,人口多特别是农民多,这种情况不是很容易改变的。这就成为中国现代化建设必须考虑的特点。”<sup>②</sup>党的二十大报告指出:“我国十四亿多人口整体迈进现代化社会,规模超过现有发达国家人口的总和,艰巨性和复杂性前所未有,发展途径和推进方式也必然具有自己的特点。”<sup>③</sup>

现代化是传统农业社会向现代工业社会转变的过程。在传统农业社会,小农经济条件下的社会结构具有超强的稳定性。现代化是充满社会活力的进程,社会活力意味着社会结构的变动。社会结构变动必然产生社会分化和社会矛盾,带来不稳定。美国现代化研究学者亨廷顿提出“现代性意味着稳定而现代化意味着动乱”<sup>④</sup>的重要命题。如何通过激发社会活力推进现代化,并在现代化进程中保持秩序,是现代化进程的普遍难题,需要通过国家治理加以解决。2020年习近平总书记指出:“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。”<sup>⑤</sup>秩序和活力的有机统一,便是国家治理现代化所要追求的目标,基层治理现代化则在其中发挥着基础性作用。

基层是国家与社会的结合部位。从国家结构看,基层距离中央最远;从社会构成看,基层距离民众最近。人民群众是财富的创造者,是创造历史的动力。中国以革命的方式通向现代化。中国革命在本质上是农民革命。农民在革命中展现了从未有过的历史推动力量。中国的改革从农村开始,极大地激发和调动了基层和人民群众的积极性,为中国式现代化提供持续不断的动力。

随着中国式现代化的推进,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,由社会主要矛盾派生的大量具体矛盾和不稳定因素主要表现

① 中共中央组织部组织编写:《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,在改革发展稳定中攻坚克难案例——文化建设》,第143页,党建读物出版社,2019年版。

② 《邓小平文选》,第2卷,第164页。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第22页。

④ 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第41页,生活·读书·新知三联书店,1989年版。

⑤ 《习近平谈治国理政》,第4卷,第338页,外文出版社,2022年版。

在基层。农村改革激发了广大农民的活力,但现代化伴随的快速工业化、城市化造成城乡发展十分不平衡。由于税费、征地、拆迁引起的农村社会矛盾增多,农民的利益得不到切实有效保护,只能通过上访和群体性事件加以表达。大量社会矛盾产生于基层,也主要在基层解决。时任浙江省委书记习近平2006年指出:“基层是社会的细胞,是构建和谐社会的基础。基础不牢,地动山摇。可以说,基层既是产生利益冲突和社会矛盾的‘源头’,也是协调利益关系和疏导社会矛盾的‘茬口’”。<sup>①</sup>这就需要推进基层治理现代化,使其在协调利益关系和疏导社会矛盾方面发挥基础性作用。没有基层治理现代化,国家治理现代化便缺乏坚固的基础。习近平总书记强调:“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢,地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”<sup>②</sup>

## 二、国家对基层社会治理的现代化

基层治理包括两个方面,一是国家对基层社会的治理,即以国家为主体,为实现国家目的而对基层社会的治理;二是基层社会的自我治理,即以社会民众为主体,对与自我相关的事务进行治理。以上两个方面的治理在不同历史时期表现不一,但都面临并处于治理现代化的过程。

国家来自社会。在恩格斯看来,人类社会发展到一定阶段,因为社会冲突,需要“有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”,因此有了国家。<sup>③</sup>把冲突保持在秩序的范围以内,便属于国家治理。国家对基层社会的治理经历了一个历史演变过程。

### (一) 国家对基层社会的组织“纵向到底”,日益完善

恩格斯认为:“国家和旧的氏族组织不同的地方,第一点就是它按地区来划分它的国民。……按照居住地组织国民的办法是一切国家共同的。”<sup>④</sup>国家只有将居民组织到自己管辖的体系中来,才能进行治理。在大规模单一制国家,国家对居民的组织主要依托基层,国家对基层社会的组织化程度是国家对基层社会治理的现代化的重要标志之一。

在中国,尽管作为特殊公共权力的国家早已出现,但在相当长时间里,国家政权并没有直接组织起国民并进行治理。直到秦始皇建立统一的中央集权国家,国家开始建立中央、郡县、乡(亭)里制度,实行“编户齐民”的家户制,自上而下组织国民。美国学者福山表示:“依马克思·韦伯的标准,中国出现的国家比其他任何一个更为现代。中国人建立了统一和多层次的官僚行政机构,这是在希腊或罗马从未发生的。”<sup>⑤</sup>

但是,在相当长时间里,国家对基层社会主要是统治而不是直接治理。国家的基层政权组织体系的主要功能是收税,以维系国家统治。国家首先是一种特殊的公共权力。“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税。”<sup>⑥</sup>在中国,尽管农业发达,但农业经济的有限剩余不足以支撑庞大的政权组织系统,且自给自足的农业经济也不需要政府过多的干预。“中央所派遣的官员到知县为止,不再下去了。自上而下的单轨只筑到县衙门就停了,并不到每家的大门

① 习近平:《加强基层基础工作,夯实社会和谐之基》,《求是》,2006年第21期。

② 习近平:《习近平谈社区治理:提高社区效能的关键是加强党的领导》,2020年7月24日, <http://politics.people.com.cn/n1/2020/0724/c1024-31796701.html>, 2023年2月15日。

③④⑥ 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第187页,第187页,第188页,人民出版社,2012年版。

⑤ 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源——从前人类时代到法国大革命》,第91—92页,广西师范大学出版社,2012年版。

前或大门之内的。”<sup>①</sup>费孝通因此认为传统国家权力对于乡土社会“是松弛和微弱的,是挂名的,是无为的”。<sup>②</sup>乡土社会实际上是“长老统治”,大量事务主要是依靠乡土社会内在的力量加以处理。基层社会由各个小共同体构成,与国家大共同体处于分散隔离状态。孙中山从国家的角度认为:“中国四万万之众等于一盘散沙。”<sup>③</sup>

近代以来,中国被席卷到世界现代化浪潮并面临着“亡国灭种”的危险,将“一盘散沙”状态的民众组织起来成为处于现代化进程中的国家的重要使命,政权、政党组织开始进入农村基层社会。新中国建立后,国家政权直接组织和管理社会,在农村实行“政社合一”的人民公社体制,在城市实行“政企合一”的“单位制”,社会成员进入公社和“单位”之中。公社和“单位”属于政权与社会同体的组织,实行自上而下的科层制管理;国家在对公社和“单位”进行管理的同时对社会进行管理。

随着“政经分离”和“政企分离”的经济改革,中国产生了一个与政权组织相对独立的基层社会。市场经济的发展加剧了社会的个体化。这一社会既充满活力,又充满矛盾。这一迅速分化、分散的社会难以自动组织进行自我调节,迫切需要国家重新组织并进行有效治理,其基础便是基层。

国家对基层社会的组织主要通过自上而下健全和完善基层组织体系进行。一是中国共产党的组织体系。具有先进性的政党进入社会之中,动员和组织群众,是中国式现代化的重要特点。中国共产党成立不久便开启了“政党下乡”进程。新中国建立后,中国共产党成为领导全国政权的执政党。尽管新中国建立后的政权组织体制和经济管理体制都发生了很大变化,但中国共产党的基层组织地位一直没有改变。改革开放以来,随着基层社会的变化,健全党的基层组织并发挥其组织、动员、凝聚群众的功能,成为推进基层治理现代化的重要组织基础。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出:“把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举,把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒,使党建引领基层治理的作用得到强化和巩固。”<sup>④</sup>一些地方发起“深根工程”和“筑堡工程”,将党组织的根基延伸到社区、村湾、门栋和家户。

二是政权组织体系。在传统中国,皇权组织机构不下县,国家对基层社会实行间接治理。进入近代以后,基层政权组织由县延伸到乡镇。新中国建立后,国家政权组织通过“公社制”和“单位制”组织国民。改革开放以来,国家通过基层政权组织体系组织国民的方式发生了三大变化。其一,国家更加重视按居住地而不是经济组织来组织国民。每一个国民首先是居住地的居民,归属于基层政权组织所管辖,由居住地产生的居民身份证是最重要和最基本的证件。其二,由基层政权组织管辖的事务日益增多,居民对政权组织的依赖性日益提升。其三,基层政权组织向下延伸,形成自上而下的组织体系。在乡镇(街道)之下,有社区、网格、门栋和中心户等。

改革开放以来,我国的基层组织体系的组织化程度日益提高,表现为“纵向到底”的路向,这为国家对基层治理的现代化提供了基本的组织基础。

## (二)国家对基层社会的服务“纵向到底”,日益增强

国家是缓和冲突,把冲突保持在秩序范围以内的主要力量。国家建构和维持秩序的方式,一

①② 费孝通:《乡土中国·乡土重建》,第163页,第74页,生活·读书·新知三联书店,2021年版。

③ 张磊主编:《孙中山文粹》,上卷,第452页,广东人民出版社,2009年版。

④ 《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》,第3页。

是凭借国家暴力的强制,要求社会无条件服从,二是国家通过向社会提供服务,获得社会的自愿服从。在大规模单一制国家,国家对基层社会提供日益增强的服务,是基层社会治理现代化的重要标志之一。

在恩格斯看来,国家作为特殊的公共权力要得以维持并履行其职能,必须从人民手中获取费用。中国的大规模统一的中央集权国家的建构过程,也是从人民手中直接获取税赋的过程。但小农经济能够提供的剩余有限,国家从农民手中获取的税赋劳役主要用于统治,国家基层政权组织体系的功能也主要是征收税役,与农民日常生产和生活相关的事务主要为社会自我调节。孙中山指出:“在清朝时代,每一省之中,上有督抚,中有府道,下有州县佐杂,所以人民和皇帝的关系很小。人民对于皇帝只有一个关系,就是纳粮,除了纳粮之外,便和政府没有别的关系。因为这个原故,中国人民的政治思想便很薄弱,人民不管谁来做皇帝,只要纳粮,便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮,便不去理会他们别的事,其余都是听人民自生自灭。”<sup>①</sup>这也是“中国四万万之众等于一盘散沙”的重要原因。

近代以来,中国步入现代化进程。一方面,国家政权组织不断向下延伸;另一方面,政权组织下沉所需要的相当一部分成本由农民承担。基层政权组织系统的主要功能是获取税收和劳务,因为农民负担加重而引起的矛盾和冲突不断,这一状况直到21世纪初期才得到根本改变。随着农业税的废除和民众需要的扩大,国家愈来愈多地向社会提供公共服务;基层政权组织体系的功能发生重大变化,更多地直接担负向民众提供公共服务的职责。

从世界范围看,中国的现代化具有“早熟后发”的特点。“早熟”是指很早就建立起“纵向到底”的政权组织体系;“后发”是指现代化建设启动较晚,国家为社会提供公共服务的时间也很晚,服务能力较弱。“纵向到底”主要是税收到底,而不是服务到底。从家户直接收取税赋的时间长达两千多年,为世界所仅见。随着现代化加速发展和社会需要急剧扩大,增强基层政权组织的服务能力成为基层治理现代化的重要目标。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出增强乡镇(街道)为民服务能力。为此,必须改变过往国家层级愈低,权力愈小、资源愈少的体制机制,实现治理重心下移。一是建立直接面对民众的服务网络。“纵向到底”的政权组织体系主要是更好地提供服务,自上而下的政权组织体系愈往下,其服务性愈强。二是服务事项下沉,让民众能够就近更方便地获得服务。市、县政府要规范乡镇(街道)政务服务、公共服务、公共安全等事项,将直接面向群众、乡镇(街道)能够承接的服务事项依法下放。三是围绕服务下沉,在资源、平台等方面加以配套。早在2010年,广东云浮在推进“美好环境与和谐社会共同缔造行动”的过程中,便进行了治理重心下移的改革,产生了一系列制度产品,在基层治理现代化进程中领先一步。<sup>②</sup>

改革开放以来,随着基层组织体系“纵向到底”的组织化程度日益提高,基层政权组织体系“纵向到底”提供公共服务的能力日益增强。这是国家对基层治理的现代化的重要标志,也进一步巩固了国家治理的社会认同基础。

### 三、基层社会自我治理的现代化

基层社会自我治理是社会民众对与自我相关的事务进行的治理,是国家治理社会的重要方

① 孙中山:《三民主义》,第89—90页,岳麓书社,2000年版。

② 参见徐勇主编:《再领先一步:云浮探索》,中国社会科学出版社,2012年版。

式之一。

自从产生国家之后,社会自治便是与国家治理相对而言的。费孝通先生将这两种治理概括为“双轨政治”。就基层治理而言,在中国漫长的传统时期,基层主要实行社会自我治理,国家对基层的治理较弱。

传统中国长期实行一家一户、农耕结合、自给自足的自然经济。“乡土社会是个小农经济,在经济上每个农家,除了盐铁之外,必要时还可关门自给。”<sup>①</sup>这一经济形态产生相应的治理形态。农村社会以一家一户为基本单位,以一家一户联结的自然村为载体,以长期沿袭的礼俗为手段,以承载礼俗的长老或能够与国家相通的乡土精英为领导,自我调节日常生产和生活事务,实行自我管理、自我教育和自我服务。由于从县衙门到每家人之间存在一个主要实行自我治理的领域,“于是人民对于‘天高皇帝远’的中央权力极少接触,履行了有限的义务后,可以鼓腹而歌,帝力于我何有哉!”<sup>②</sup>

传统的社会自治是与国家相隔离的小共同体自治,人民在国家大共同体内处于“一盘散沙”状态。随着以世界交往为载体的现代化进程的开启,国家成为世界交往和竞争的主要单位,并要求改变“一盘散沙”状态,国家愈来愈深入基层社会。新中国建立后,中国通过“公社制”和“单位制”组织社会。这种由政府直接管理经济社会的方式束缚了基层和人民群众的主动性、积极性和创造性。随着对“公社制”和“单位制”的改革,中国产生了一个相对独立的基层社会。国家试图通过在基层社会设立群众性自治组织,将民众重新组织起来,由此产生基层群众自治制度。

基层群众自治看起来与传统基层自治有相似之处,二者不属于政府组织,都强调基层社会的自我管理、自我教育、自我服务。但与传统基层社会自治相比,改革开放以来的基层群众自治一开始便具有现代要素,处于基层社会自我治理现代化的路向之中。

首先,基层群众自治是国家建构的。传统的基层自治以自然形成的小共同体为载体,与国家自上而下的组织是疏离的并且是自成一体的。当代的基层群众自治是国家组织基层社会的一种方式,具有国家建构性;群众性自治组织受国家基层政权的指导,与国家组织是一体的。

其次,基层群众自治是实现人民民主的载体。在全国人大常委会原委员长彭真看来,“十亿人民如何行使民主权利,当家作主,这是一个很大的根本的问题。”<sup>③</sup>要解决这一问题,一是人民通过他们选出的代表组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,行使管理国家的权力;二是在基层实行群众自治,群众的事情由群众自己依法去办,由群众直接行使民主权利。基层群众自治以民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督作为支撑。

最后,基层群众自治依照国家法律组织和活动。中华人民共和国制定《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》,基层群众自治组织依照国家法律进行自我管理、自我教育和自我服务。在基层群众自治活动中可以汲取和借鉴传统治理资源,但不能与国家法律相冲突。

中国的基层群众自治制度的建立,一开始便将基层社会的自我治理带入现代化的轨道。但是,中国正处于传统农业社会向现代工业社会的历史转变中,基层社会自我治理现代化面临着大量新情况新问题,需要进一步解决。

一是拓展基层社会自我治理的空间。随着现代化的推进,国家对基层社会的治理愈来愈强,越来越多的基层社会事务由政府所承担,人民群众的日常生产和生活事务愈来愈多地依靠政府

①② 费孝通:《乡土中国·乡土重建》,第73页,第165页。

③ 《彭真文选(1941—1990)》,第607页,人民出版社,1991年版。

解决,这是现代化造成的必然趋势。但是,随着现代化的进一步深入,社会需要愈来愈多样化和个性化,这些需要仅仅依靠政府力量难以满足。基层人民群众自我组织、自我管理和自我服务,不仅有助于激发社会活力,更好解决自己的问题,而且可以大大减少政府治理成本。

二是激发基层群众自治的活力。我国的基层群众自治组织承担着协助办理政府事务的功能,但愈来愈多的政府事务交由基层群众自治组织承担,会使基层群众自治组织趋于“行政化”,缺乏为群众办理事务的活力。彭真在推动《村民委员会组织法》立法时便担忧:“给村民委员会头上压的任务太多,‘上面千条线,底下一根针’,这样就会把它压垮。”<sup>①</sup>由此需要合理划分事权,让基层群众自治组织有更多的力量从事群众自治事务。

三是发展基层社会自我组织的多样性。现有的基层社会自我治理主体是村(居)民委员会,它们具有国家建构性,与自上而下的纵向治理密切相关。随着现代化发展,产业形态、社会形态和生活形态愈来愈多样化,仅仅依靠国家建构的村(居)民委员会,远远无法将多样化的人群组织起来实行自我治理,这就需要发展满足人们日常多样化生产和生活需要的社会自治组织并增强自治能力。

基层社会自我治理是基于人民群众相互间横向联结进行的治理,与国家自上而下对基层治理的“纵向到底”相配合,是基层社会自我治理的“横向到边”,由此将每个人置于组织体系之中,以推进有效的治理。

#### 四、共建共治共享与基层治理现代化

国家对基层社会的治理与基层社会自我治理是从国家与社会两个维度加以界定的。中国式基层治理现代化的重要路向,是通过共建共治共享,将国家对基层的治理与社会自我治理结合起来,将自上而下的国家治理与自下而上的社会参与结合起来,推动国家与社会良性互动。

在大规模单一制国家,基层是国家与社会的结合部位。基层治理的特性与路向受制于国家与社会的关系。中国是历史文明悠久的国家,在历史上长期以“天下”界定国家与社会的关系。“天下”是一种共同体,包含国家政权及其所管辖的社会,注重国家与社会的共同性和互通性。只是在传统农业社会,“家天下”的国家政权与社会民众存在根本利益冲突。受制于农业社会,国家对基层社会的治理与基层社会自我治理表现为“双轨”板块结构,上下沟通管道容易发生“淤塞”。<sup>②</sup>

近代以来,中国开启现代化进程,传统的国家与社会关系发生了重大变化。但是,中国的现代国家不是建立在一个自我联结的“市民社会”基础之上,而是在“一盘散沙”的小农社会基础上建构的。近代以来,尽管有了一些现代社会的元素,但这些元素很微弱。

改革开放以来,随着市场经济发展,中国产生了一个相对独立的社会。这一社会既充满活力,又存在大量矛盾。通过处理矛盾,建构有序的和谐社会的问题凸显出来,单独依靠国家力量或社会力量都难以有效处理这一问题。中国共产党提出了共建共治共享的社会治理构想。2020年习近平总书记指出:“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互

<sup>①</sup> 《彭真文选(1942—1990)》,第611页。

<sup>②</sup> 费孝通:《乡土中国·乡土重建》,第161页。



动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”<sup>①</sup>

共建共治共享是集聚多方面力量共同处理矛盾与问题,实现共同目标的治理理念和行动,这主要反映在基层治理层面。这是因为基层是国家与社会的结合部位,大量社会矛盾主要集聚于基层。通过共建共治共享处理社会矛盾,建构活力有序的治理共同体,体现了基层治理现代化的路向。一是在当代中国,国家利益与人民利益在根本上是一致的。二是国家愈来愈深入基层社会,成为基层治理的主导力量;但国家对基层的治理是为了满足人民需要,也需要通过回应来自社会的关切更好地满足人民需要。三是改革开放以来,中国的社会呈现出多样化、个体化的态势:一方面社会民众的需要急剧扩大,对政府治理的期望提高;另一方面,社会民众也需要通过自我联结自己创造自己的幸福生活。

共建共治共享的治理格局是对过往基层社会治理格局的改变,它不同于传统农业社会基层治理的“双轨政治”板块结构,也不同于计划经济时代自上而下单向治理的样式,它将不同的治理主体要素集聚起来,通过治理主体的有机衔接与良性互动达到共同目标。

共建共治共享是基层治理现代化正在实践的路径,通过在实践中不断解决问题而逐步完善。

首先,国家对基层社会的治理与社会自我治理的有机结合与良性互动。随着现代化建设的进一步推进,国家对基层社会的治理愈来愈居于主导地位。在一些地方,“纵向到底、横向到边”主要指政府对基层治理的全覆盖。但是,任何政府的力量都是有限的,仅仅依靠政府治理是远远不够的,社会自我治理不可或缺。基层治理的“横向到边”还需包括社会的自我治理。能够为社会自我治理的事务尽可能让社会自我力量办理,政府力量主要办理社会自己办不了也办不好的事情。在这方面,中国的传统治理有可值得发掘的因素。如南方稻作生产与治水相关,日常生产和生活用水由社会自己治理,只是发生冲突且无法自我解决时才“搬官下场”,政府主要是办理小共同体无法解决也解决不好的“大水利”问题。在当下,社会自我治理的组织不够、力量不足,需要党和政府发动群众、组织群众、凝聚群众自己创造自己的幸福生活。产生于广东云浮,并在全国广泛推行的“美好环境与幸福生活共同缔造活动”的重要特点,就是发动群众、组织群众、凝聚群众自己创造自己的幸福生活,办成了许多政府想办而未能办到的事情,取得了良好的成效。

其次,自上而下的国家治理与自下而上的社会参与的有机结合与良性互动。随着现代化建设的进一步推进,自上而下的国家对基层社会的治理“纵向到底”,延伸到最底部,需要通过自下而上的社会参与相配合,以实现来往自如、双向互动。一是政府治理只有充分吸纳民意,才能提供更好的服务。二是政府的治理过程需要社会配合,才能取得更好的成效。三是自下而上的社会参与需要在政府指导下进行,并且需要政府提供制度化的参与渠道。“美好环境与幸福生活共同缔造活动”是自上而下的国家治理与自下而上的社会参与有机结合与良性互动的重要载体。共同缔造活动强调“共谋共建共管共评共享”,一方面,干部要下基层,问需于民,问计于民;另一方面,群众通过多种方式,参与谋划、建设、管理和评价,表达民意,反映民声,贡献民力,在共同缔造活动中实现干部与群众双向互动。

共建共治共享的实践反映了中国式基层治理现代化的基本趋向,并塑造国家与社会良性互动关系。

首先,共建共治共享在价值追求上强调共同性。市场经济将人们分为“我、你、他”,社会管理将人们分为“管理者”与“被管理者”。共建共治共享强调在分化中寻求共同,在差异中获得

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》,第4卷,第338页。

“最大公约数”，将你、我、他凝聚为“我们”，将“管理者”与“被管理者”结合为“共建共治者”。

治理是主体与客体之间的关系。共建共治共享将人民群众作为治理主体而不是客体。在传统中国，人民群众只是治理的客体。新中国建立后，人民成为政治主体。但在计划经济时代，受制于自上而下的单向管理体制，人民群众更多是被管理的对象。在共建共治共享的治理格局下，人民群众不仅是管理对象，更是治理主体。

其次，共建共治共享提升治理效能。一定的政治社会关系产生相应的治理效能。仅仅将人民作为被统治者，人民不能参与政治，“民困主不恤”，便会引起人民群众的反抗，造成治理失败；仅仅只是将人民作为被管理的对象，“下怨上不知”，便会引起人民群众的抵制，弱化治理效能。共建共治共享将人民作为治理的主体，共同处理社会矛盾，共同建设美好生活，可以大大提升治理效能。20 世纪末，我国经济社会高速发展，社会矛盾也急剧增加。随着国家治理的改进，在共建共治共享的治理格局下，大量社会矛盾得到有效处理，活力有序的社会建构进入一个新的境界。

基层治理是国家治理的基础，属于国家治理的一部分，并反映了国家与社会的关系。国家与社会关系是历史形塑的，也是人为建构的。西方长期延续的是以个人权利为本位的社会中心主义，社会对抗国家。在原苏联的计划经济体制下，实行的是国家管理为本位的国家中心主义，国家压制社会活力。中国式现代化从中国实际出发，又以现代化为指向，所要建构的是国家与社会良性互动的关系。基层治理的共建共治共享格局是国家与社会良性互动关系的具体体现，也是中国式基层治理现代化的重要特征。

作者：徐勇，华中师范大学政治学部（湖北省武汉市，430079）

（责任编辑：孟令梅）