



经济社会体制比较

Comparative Economic & Social Systems

ISSN 1003-3947, CN 11-1591/F

## 《经济社会体制比较》网络首发论文

题目：全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设  
作者：吴理财  
网络首发日期：2020-11-03  
引用格式：吴理财. 全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设[J/OL]. 经济社会体制比较. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1591.F.20201103.1336.002.html>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

· 全面建成小康社会 ·

# 全面小康社会的城乡基层社会治理 共同体建设

吴理财

**内容提要：**城乡基层治理是国家治理的基石。在全面建成小康社会以后，我国更要加强和创新城乡基层治理，积极探索城乡基层社会良序善治机制，从而更好地推进国家治理体系和治理能力现代化。文章在厘清全面小康社会的城乡基层社会治理共同体概念内涵的基础上，探讨了全面建成小康社会后的城乡基层社会治理共同体建设的基本逻辑。文章认为，在这一城乡基层社会治理共同体建设中，乡镇街道将实现从“行政末梢”到基层社会“治理枢纽”的转换，政党、国家和基层社会在此交汇融通合作。

**关键词：**社会治理共同体 基层社会治理 全面小康社会

**中图分类号：**C916

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-3947(2020)05-0001-07

2020年是全面建成小康社会目标的实现之年，自此以后我国将迈进全面小康社会。全面建成小康社会以后，我国更要加强和创新城乡基层社会治理，积极探索城乡基层社会良序善治机制，从而更好地推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十九届四中全会决定提出，“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。这为加强和创新全面小康社会的城乡基层社会治理指明了方向，明确了内容。

本文在厘清全面小康社会的城乡基层社会治理共同体概念内涵的基础上，探讨全面建成小康社会后的城乡基层社会治理共同体建设的基本逻辑。本文认为，这一城乡基层社会治理共同体既是一种综合性共同体，超越了“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”，又是一种包容性共同体，强调共建、共治、共享，确立了“一核多元”、政府主导式网络化治理结构。在这一城乡基层社会治理共同体建设中，乡镇街道将实现从“行政末梢”到基层社会“治理枢纽”的转换，政党、国家和基层社会在此交汇融通合作，城乡基层社会治理迈向一种新的总体性治理。

## 一、何为城乡基层社会治理共同体

作为党和政府的一个正式提法，“社会治理共同体”最早见之于2019年1月习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话，他提出“要完善基层群众自治机制，调动城乡群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性，打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体”。后来它又被写进同年10月底举行的党的十九届四中全会的决定之中，表述为“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。

那么，何为社会治理共同体呢？目前尚无统一的定义。从既有的学术文献来看，公维友(2014a)较早论述了“治理共同体”和“社会治理共同体”概念。在他的博士学位论文中，基于社会建构主义和治理理论的逻辑，公维友建构了“治理共同体”概念。根据他的理解，“治理共同体”是指按照公共性规范和民主治理建构起来的多元治理主体之间的一种公共事务治理机制，这是一个价值共同体、一个目标共同

**作者简介：**吴理财，安徽大学社会与政治学院教授、博士生导师，安徽大学社会治理研究中心主任。

体,也是一个利益共同体,多元的治理主体具有共同的价值、目标和利益。在另一篇论文中,公维友(2014b)进一步探讨了当代中国政府主导下的社会治理共同体的建构理路。他认为,“在社会治理共同体建设中,核心是正确处理推进社区共治和社区自治的关系,关键是建立把公众参与嵌入社区的制度平台,把社区打造成社区组织和社区居民参与社会事务治理的重要平台和公共空间”。他进一步提出,“不再将社区当作行政末梢,而是将社区提升到与政府、社会组织等相平行的治理主体地位,推进社区居民能自主关心社区内公共事务,并进行组织行动,营造社区的生活共同体”。在这篇文章中,他其实并未严格区分“治理共同体”和“社会治理共同体”。不过,他在建构“治理共同体”概念时,曾认为“治理共同体”是“政治共同体”的现代修辞,其实质是人类在政治生活中结成的类组织形式,是人类开展政治生活或者实行国家治理的基本方式(公维友,2014a)。基于此,我们是否可以认为,“治理共同体”是“国家的”,而“社会治理共同体”是“社会的”?

龚维斌(2020)明确认为,“社会治理共同体是社会共同体的一种形式”,它“追求的是有机团结,是实现社会共同体的一种途径和手段,最终要从社会治理共同体迈向社会共同体”。然而,其他学者并未把“社会治理共同体”简单地视为“社会”和“治理共同体”的叠加,因此他们没有纠缠于“社会治理共同体”是否是“社会的”,或者纠结于“社会治理共同体”是否是“社会共同体”。例如,郁建兴(2019)认为,“社会治理共同体”并不是“社会治理”和“共同体”两个概念的合并,将“社会治理”与“共同体”叠加使用,充分表达了党中央在社会治理方面的更高目标。他认为:“社会治理共同体意指政府、社会组织、公众等基于互动协商、权责对等的原则,基于解决社会问题、回应治理需求的共同目标,自觉形成的相互关联、相互促进且关系稳定的群体。事实上,社会治理本身已经包含了合作和共识两个基本元素,蕴含了形成共同体的价值追求。”由此可见,他主要是从社会治理角度对“社会治理共同体”进行界定和论述的。王天夫(2020)则从这个词语的不同组合中跳出来,直接对“社会治理共同体”进行界定。不过,他又强调,社会治理共同体是社会治理的主体也是客体,是由这些参与其中的群体展开治理行动的。人人有责、人人尽责、人人享有,这里的“人人”不应该仅是指单个社会成员,很多时候是指共同组成社会的其他组织、单位、机构及团体等,无论是社会组织,还是政府机构,都是社会成员之一,所有这些一起构成了社会治理共同体。

无论对“社会治理共同体”如何定义,人们在实践中一般都将其视为具体的共同体进行建设,否则它就只停留在学理层面上而不具有现实指向。诚如郁建兴、任杰(2020)所言,社会治理共同体建设必须是具体的、特殊的而非抽象的,必须是利益相容的而非排斥的,而且最好是小规模社会共同体(在此,他们似乎也认同它是一种社会共同体)。否则,人人有责、人人尽责往往会沦为空洞的口号。这些具体的、特殊的社会治理共同体以一定的治理空间或载体为承载(比如家庭、组织,但更常见的是村和社区)。龚维斌(2020)提出,当前应以城乡社区为重点开展社会治理共同体建设,以和谐社区、活力社区为目标,强化社区居民的认同感和归属感。社区是社会治理共同体建设的最佳单元。加强社区共同体建设,破解重“区”轻“社”的问题,既是破解社区治理难题的重要任务,也是培育社会治理共同体的重要抓手。而在绝大部分实践案例中,基本上是把社区与社会治理共同体相提并论,甚至将二者相等同。问题是,如果将社会治理共同体与社区(共同体)相等同,那又何必另造一个新概念呢?

从党的十九届四中全会决定的文本表述来看,社会治理共同体显然不是自然形成的一种共同体,而是需要(人为)去建设的共同体。笔者同意郁建兴和关爽(2014)的观点,即之所以提出建设社会治理共同体,主要是为了解决社会问题,回应治理需求。进而言之,建设社会治理共同体一般可以分成两类:一种是基于消极意义,建立这样的共同体目的是应对社会风险,解决社会治理的实际问题;另一种是基于积极意义,建立这样的共同体是为了主动回应社会治理需求,增进社会的公共福利。当前城乡基层社会治理共同体的建设,实际上是两者的综合。

笔者并不赞同把社会治理共同体视为某种单一的共同体(无论它是国家的还是社会的共同体),不能简单地把它等同于社区、村、单位或者其他单一的甚至相互分离的某个具体的“组织”或“群体”,而是

应该把它看作一种综合性共同体。这种综合性共同体同时体现在它的包容性上,强调共建、共享、共治。在我国,这种共同体是“一核多元”、政府主导式的网络化治理结构。而且,在我国城乡基层,这种共同体又是复式/复调结构。换言之,城乡基层社会治理共同体是包含乡镇街道、村或社区、村民组或小区甚至更加细小单元、社会组织和公民个体的社会综合体。在这一治理共同体中,采取自治、法治和德治相结合的治理方式。在此意义上,这种社会治理共同体超越了“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”,因为后者仅指社区这种单一的城乡基层共同体。

特别是进入全面小康社会以后,建设城乡基层社会治理共同体显得尤为重要。在我国,全面建设小康社会与改革开放的历史进程几乎同步前行。早在改革开放之初邓小平同志就提出建立一个小康社会的目标,即经过努力奋斗在20世纪末人民生活总体上达到小康水平。2002年党的十六大提出全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的奋斗目标,设定的实现时间为2020年。2012年党的十八大又对实现小康社会目标作出全新部署,把“全面建设”改为“全面建成”,这一字之差反映了全面小康社会从侧重建设过程向突出完成时态的战略提升。按照党中央的战略部署,2020年是全面建成小康社会的实现之年。40余年来,我国城乡基层治理基本上沿着“政社分开”的逻辑展开、演进,与此同时,我国城乡基层社会又适逢个体化转型。这一“政社分开”的结果,便是形成如今的“乡政村治”体制(城市基层也类似,不妨称之为“街政社治”),事实上作为“行政末梢”的乡镇街道却在相当程度上“悬浮”于城乡基层社会之上;这一“个体化”转型的结果,便是形成如今高度离散、流动的城乡基层社会,这种社会仿佛“建立在突发性的流沙上面的”(齐格蒙特·鲍曼,2012)。很显然,这样一个悬浮型基层政权和流沙状的城乡基层社会不可能实现有效治理。二者相互叠加,进一步加剧了城乡基层治理困难。悬浮型政权说明基层政权与基层社会之间是脱嵌的,相互之间缺乏必要的关联;流沙状基层社会说明人与人之间缺乏稳定紧密的社会联系,城乡基层到处都是原子化的“精致利己主义者”,这样的城乡基层社会更谈不上具有公共性。正因为如此,党中央才适时提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”目标。建设城乡基层社会治理共同体,必将成为全面小康社会的一项重大现实课题。

## 二、乡镇街道从“行政末梢”到基层社会“治理枢纽”的转换

城乡基层社会治理共同体不是独立于现有的城乡基层治理体系和结构之外的,而是对既有基层治理体系和治理结构的改造和重构。

首先,在城乡基层社会治理共同体建设中,乡镇街道要实现从“行政末梢”到基层社会“治理枢纽”的转换。自20世纪80年代初期恢复重建乡镇街道以来,乡镇政府和街道办事处便成为我国高度集中、层级分明的行政体系的“末梢”。尽管街道办事处被定义为“市辖区和不设区的市人民政府的派出机关”,但绝大部分城市普遍实行的是“两级政府、三级管理”行政体制,街道办事处在现实运作中成为与乡镇政府一样的基层行政组织(吴侗,2019)。在乡镇街道以下,则实行村民自治或居民自治。

近几年,一些地方的乡镇街道改革的主要趋向是把“行政末梢”的乡镇街道转变为基层的“治理枢纽”(张艳芳,2020)。其中,影响最大的是北京市“街乡吹哨、部门报到”改革。这项改革的主要内容就是给乡镇街道赋权,使之成为基层治理的“枢纽”。这种做法甚至被推广到社区和村。譬如,深圳龙岗区提出把基层治理做成“枢纽工程”(张东方,2015),上海徐汇区推动社区从“服务枢纽”到“治理枢纽”的转型(顾一琼,2019)。不久前,湖北省也出台系列文件,加强城市基层社会治理,不仅要求健全完善“街道吹哨、部门报到”,而且还积极推行“社区吹哨、党员报到”机制。实际上,2019年初,中办、国办印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》开篇便提出,“基层是党和政府联系人民群众的纽带、服务人民群众的平台。基层管理水平直接关系人民群众生产生活,决定着党执政的社会基础和执政能力、国家治理的根基和水平”。该意见的主要内容是:综合设置基层审批服务机构,积极推进基层综合行政执法改革,整合基层网格管理和指挥平台,大力推动资源服务管理下沉,优化上级机关对基层的领导方式,最终目的就是推进基层“治理枢纽”建设。

显然,作为“行政末梢”的乡镇街道和作为基层“治理枢纽”的乡镇街道是不同的。二者最大的区别在于“国家”与基层社会之间的关系不同:对于前者,“国家”往往处在基层社会之上,二者是相对的关系;对于后者,“国家”必须嵌入基层社会之内,并居于关键位置,起着“枢纽”作用,二者是相融的关系。

众所周知,当从“国家”处在乡村社会之上来研究乡村治理时,往往衍生出几种常见且典型的乡村治理模式:一是传统中国的“绅治”模式,认为皇权止于县,县下由乡绅治理;二是近代中国的“经纪人”模式,赢利型经纪人崛起于“国家”和乡村社会之间,他们上下其手为己谋利,出现了国家政权“内卷化”问题(杜赞奇,2003);三是计划经济时期的“总体性治理”模式,国家凌驾于乡村社会之上,对乡村社会进行总体性控制和管理;四是撤社建乡以后所确立的“乡政村治”模式,国家与乡村社会在“乡镇”和“村”之间进行界分,但这个模式却跳脱不出“乡村关系行政化”的困局;五是农村税费改革后一些学者所提出的“悬浮型政权”模式,整个国家悬浮于乡村社会之上(周飞舟,2006)。尤其是乡村社会个体化转型以后,许多地方的农民演变成一个个分散的“原子”,国家面对一个“一盘散沙”和“空心化”的乡村更加难以进行有效治理。总体而言,“国家”处在乡村社会之上这种关系视角所注重的是国家对乡村社会的控制、干预,简言之,它主要关注国家的基础性权力(infrastructural power)(迈克尔·曼,2002)。很明显,这种“国家”居于基层社会之上的关系,不可能建成真正的城乡基层社会治理共同体。也就是说,只有“国家”内嵌于城乡基层社会之中,党的基层组织、基层政府和社区、社会性组织乃至公民才有可能基于一定的机制形成某种网络化治理结构,建立合作共治关系,最终结成城乡基层社会治理共同体。

### 三、资源下沉与城乡基层社会治理单元的再造

正如前文所指出的,城乡基层社会治理共同体是一个综合性共同体,它既涉及乡镇街道从“行政末梢”到基层“治理枢纽”的转换,又涉及城乡基层社会治理下沉和城乡基层治理单元的再造。党中央提出,“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”。对此,不能简单地把它理解为推进社会治理的一种方式或技术性路径,而应把它视为城乡基层社会治理共同体建设的一项重要内容,具有重大的体制性价值。

首先,通过“把更多资源下沉到基层”,目的是给城乡基层社会治理共同体赋权增能,通过它“实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础”,从而构建“共建共治共享”的新时代城乡基层社会治理新格局。这里所说的下沉到基层的“资源”,不仅指物质资源、经济资源、人力资源,还包括权威资源、行政资源、体制资源。也就是说,通过系统性赋权增能,提升城乡基层社会治理共同体的治理能力,其理想状态是实现城乡基层社会治理共同体的自我治理,成为“自治性共同体”。借用官方语言,就是“使基层有人有物有权,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办”(中办、国办,2019)。长期以来,困扰城乡基层的是资源匮乏、权小事多责任重,以致它们根本无力提供基本的公共服务,遑论实施有效治理。因此,给城乡基层下放更多的资源和权能,就是增强城乡基层社会治理共同体的治理能力。

其次,对于城乡基层社会治理共同体而言,“提供精准化、精细化服务”是其主要的职能。换言之,城乡基层社会治理共同体通过提供精准化、精细化服务,实现有效治理。反过来说,为了能够“提供精准化、精细化服务”,就必须对城乡基层社会治理共同体建设提出相应的要求:一是国家对城乡基层社会治理共同体进行必要的赋权增能;二是建立健全城乡基层服务体系,进一步优化网格化服务,改善基层服务的可及性,从而提升服务效能;三是建立民众需求表达机制,使基层服务与民众需求有效对接;四是进一步完善民众参与机制,在不断参与中增强对城乡基层社会治理共同体的认同感,培育公共精神,建构社会公共性。如此,才能“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。

此外,在下沉更多资源的同时,还须改造城乡基层社会治理单元,让这些社会治理单元成为城乡基层社会治理共同体的活性(活力)因子。

#### 四、自治、法治与德治相结合

在城乡基层社会治理共同体中,应采行自治、法治、德治相结合的治理方式。党的十九届四中全会决定提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”,这里所指的“城乡基层治理体系”实际上就是城乡基层社会治理共同体。然而,在此之前,“自治、法治、德治相结合”主要适用于“乡村”。譬如,党的十九大报告提出的是,“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”;2019年中央一号文件则强调,“增强乡村治理能力。建立健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的领导体制和工作机制”。而从各地具体的实践和相关的理论研究来看,也主要将它运用于“村”。正是基于这样的理解,关于自治、法治、德治如何“相结合”便产生了“一体两翼论”“三治融合论”“多类型组合论”等各种不同的认识(钟海、任育瑶,2020)。而在党的十九届四中全会决定中,则将“自治、法治、德治相结合”进一步扩展到城乡基层。

另一个值得注意的问题是,许多人在理解和讨论“自治、法治、德治相结合”时,他们针对的主要是村民自治主体。这个村民自治主体一般是指村民和村委会,但不少人又直接把它等同于村民,以致造成一种误解,认为村民在“自治”的同时要注重“德治”和“法治”,最终将“自治”“法治”和“德治”都一齐指向村民,沦为“治理村民”的修饰语。依据这种逻辑,所谓的“乡村治理”便是“治理乡村”,“乡村”或“乡村人民”成为被治理的对象;所谓的“社会治理”便是“治理社会”,“社会”或“社会大众”成为被治理的对象。

因此,对于我们准备建设的城乡基层社会治理共同体而言,笔者更倾向从城乡基层不同的社会治理领域来理解“自治、法治、德治相结合”。在这个城乡基层社会治理共同体中,它至少涵盖着三个主要治理领域,即城乡基层公共事务的治理、城乡基层公共行政的治理和城乡基层人民生活领域的治理。不同的社会治理领域,需要适用不同的治理方式。

首先,城乡基层公共事务的治理,主要是原来“村民自治”“居民自治”领域的治理,包括村和社区“两委”的建设、村民自治或居民自治、公共服务和城乡人民对村庄社区公共事务、公共建设和公共事业的民主参与等。对于城乡基层公共事务的治理,重在深化“自治”。

其次,城乡基层公共行政的治理,主要是规范城乡基层政府和接受行政事务委托的村社组织的公共行为,使其行为在法治的轨道上运行,从根本上维护、保障、增进城乡人民的权益和福祉。对于城乡基层公共行政的治理,重在坚持“法治”。

第三,城乡基层人民生活的治理,主要是调适城乡基层民众的人际关系,达致家庭和睦、邻里和谐、干群融洽。其核心内容是城乡基层社会道德伦理的重构,一方面要传承、弘扬优秀的传统道德规范和伦理精神,另一方面要紧跟时代发展,建立与公民要求相统一的现代道德规范和伦理精神。换言之,就是以社会主义核心价值观为引领,推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设;推进诚信建设,强化城乡人民的社会责任意识、规则意识、集体意识、主人翁意识。对于城乡基层人民生活的治理,重在提升“德治”。

其中最关键的,还是充分发挥城乡人民的主体性作用,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。一套好的城乡社会治理体系、一个好的城乡基层社会治理共同体,最终都必须依靠好的公民去运行。除了完善城乡基层群众自治制度,使自治与法治、德治有机结合,也要努力提升城乡人民的自治能力,尊重城乡人民的自治主体性,同时不断扩大群众性自治的范围,创造各种条件、扩大各种渠道,让他们有机会、更主动、更有效地参与自治。在参与自治的同时,培育城乡人民的公共精神、责任感,从而最终形成“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。

#### 五、政党、国家和基层社会交汇融通合作

进入全面小康社会,我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程。实现国家治理体系和治理能力现代化,是全面建设社会主义现代化国家的题中之义。而社会治理又是国家治理的重要方面。正

是在此背景下,党的十九届四中全会才提出“必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。因此,它一方面要求政党、国家和基层社会共同参与城乡基层社会治理共同体建设,另一方面又要求在建设城乡基层社会治理共同体中实现政党、国家和基层社会的交汇、融通和合作。

很显然,城乡基层社会治理共同体的建设主体不是单一的,而是多元的。这个建设主体,在我国包括政党、国家和基层社会。并且,这三个主体各自发挥着不同的作用,其中政党是领导核心,政府是主导力量,基层社会和民众积极协同、参与,从而在城乡基层社会治理共同体中,形成“一核多元”、政府主导式的网络化治理结构。

仅从形式上看,城乡基层社会治理共同体似乎跟人民公社相近。计划经济时期的“三级所有、队为基础”的公社(commune)其实也是一种社会治理共同体。但是,二者在本质上是不同的,人民公社这样的社会治理共同体只是当时那个庞大的国家治理共同体的一个组成部分而已,它与全能主义国家遵循相同的总体性治理逻辑。在高度国家化的社会治理共同体中,人民公社取代了一切国家的和社会的组织。正是通过这样自上而下的国家政权组织体系建构,像一个巨大的网一样,把原来分散的小农及星罗棋布且互不隶属而形成蜂窝状的千百万个村庄笼罩于其中。“国家力量以历史上前所未有的深度和广度渗透于基层社会生活,使国家政权的根牢固地扎在乡村底层。由此形成的国家与农民的关系是:农民在政治上高度依附于国家,在经济上和社会上高度依附于人民公社,在人身上高度依附于从公社到生产队的各级干部”(应星,2014)。人民公社似乎发挥着“钢筋”和“水泥”的功效,将分散的小农彻底地“组织起来”。究其实质,乃是组成一个“国家覆盖社会”或政治一体化的体系。

而全面小康社会所要建设的城乡基层社会治理共同体,是为了推进城乡基层社会治理现代化而由政党、国家和城乡基层社会共同构筑的一个全新的社会治理共同体,在这个全新的社会治理共同体中,政党、国家和基层社会进行必要的合作。借用哈贝马斯的概念,它更像一个城乡基层“公共领域”(哈贝马斯,2000),在这个领域中,政党、国家和基层社会通过合作,达成有效治理。简言之,政党、国家和基层社会之所以共同建设这样的城乡基层社会治理共同体,其主要目的是破解我国城乡基层社会治理中的“悬浮型政权”和“流沙状社会”交缠在一起的难题。因此,建设城乡基层社会治理共同体,不是对原始共同体社会的回归,更不是对人民公社的回归,而是通过某种“政治发明”,激励人们积极参与社会建设,形成更具公共性、包容性的基层社会(郁建兴、任杰,2020)。

总之,在全面建成小康社会后,通过建设城乡基层社会治理共同体,政党、国家和基层社会在此交汇融通合作,城乡基层社会治理由此迈向一种新的总体性治理。这种新的总体性治理,完全不同于人民公社时期那种“国家”对基层社会进行笼罩式的总体性治理;这种新的总体性治理,乃是对当下城乡基层社会治理问题(特别是悬浮型政权和流沙状基层社会)进行系统性诊断以后所提出来的城乡基层社会治理方略(郎友兴,2015);这种新的总体性治理,究其本质是“国家”与基层社会合作对城乡基层社会进行“体系化”(熊万胜、方垚,2019)、系统性的治理。而建设这样的城乡基层社会治理共同体将是一个长期的过程和一项系统性社会治理工程,不可能一蹴而就。

#### 参考文献:

公维友,2014a:“我国民主行政的社会建构研究——一个‘治理共同体’的分析视角”,山东大学博士学位论文,2014,81—82。

——2014b:“当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析”,《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2014,3:52—59。

龚维斌,2020:“加快推进社会治理共同体建设”,[http://www.qstheory.cn/wp/2020-01/18/c\\_1125477143.htm](http://www.qstheory.cn/wp/2020-01/18/c_1125477143.htm)。

顾一琼,2019:“徐汇推动邻里汇从‘服务载体’转型‘治理枢纽’”,《文汇报》,2019-12-13。

郎友兴,2015:“走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向”,《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》,2015,2:11—19。

- 王天夫,2020:“构建社会治理体系 建设社会治理共同体”,<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0331/c40531-31655949.html>。
- 吴侗,2019:“新中国成立70年来的‘街道办’:变迁及其逻辑”,《经济社会体制比较》,2019,6:15—23。
- 习近平,2019:“全面深入做好新时代政法各项工作,促进社会公平正义保障人民安居乐业”,《人民日报》,2019-01-17。
- 熊万胜、方垚,2019:“体系化:当代乡村治理的新方向”,《浙江社会科学》,2019,11:41—50+156。
- 应星,2014:《农户、集体与国家——国家与农户关系的六十年变迁》,北京:中国社会科学出版社,2014:43。
- 郁建兴,2019:“社会治理共同体及其建设路径”,《公共管理评论》,2019,1:59—65。
- 郁建兴、关爽,2014:“从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展”,《探索与争鸣》,2014,12:7—16。
- 郁建兴、任杰,2020:“社会治理共同体及其实现机制”,《政治学研究》,2020,1:45—56+125—126。
- 张东方,2015:“基层治理要做成‘枢纽工程’”,《南方日报》,2015-09-30。
- 张艳芳,2020:“新疆推进基层由‘行政末端’向‘治理枢纽’转变”,[http://www.xj.xinhuanet.com/2020-05/09/c\\_1125961169.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2020-05/09/c_1125961169.htm)。
- 中共中央、国务院,2019:“关于坚持农业农村优先发展做好‘三农’工作的若干意见”,[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content\\_5366917.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm)。
- 中共中央办公厅、国务院办公厅,2019:“印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》”,[http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/31/content\\_5362843.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/31/content_5362843.htm)。
- 钟海、任育瑶,2020:“‘三治融合’乡村治理体系研究回顾与展望”,《西安财经大学学报》,2020,4:53—63。
- 周飞舟,2006:“从汲取型政权到‘悬浮型’政权——税费改革对国家与农民关系之影响”,《社会学研究》,2006,3:1—38+243。
- 哈贝马斯,2000:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,上海:学林出版社。
- 杜赞奇,2003:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 迈克尔·曼,2002:《社会权力的来源》,刘北成、李少君译,上海:上海人民出版社。
- 齐格蒙特·鲍曼,2012:《流动的恐惧》,谷蕾、杨超等译,南京:江苏人民出版社。

## Developing Grassroots Social Governance Communities in Urban and Rural Areas in a Moderately Prosperous Society in All Respects

Wu Licai

(School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei, Anhui)

**Abstract:** Urban and rural grassroots governance is the cornerstone of the State's governance. Once a moderately prosperous society has been completed in all respects, it is all the more necessary to strengthen and innovate urban and rural grassroots governance and actively explore mechanisms for good order and good governance at the grassroots level in both urban and rural areas, so as to better promote the modernization of the State's governance system and capacity to govern. On the basis of clarifying the conceptual connotation of urban and rural grassroots governance communities in a moderately prosperous society in all respects, the article discusses the basic logic of building urban and rural grassroots social governance communities in such a society. In developing such communities, towns and villages have been transformed from “administrative endpoints” to grassroots social “governance hubs”, where political parties, the State and grassroots society meet and cooperate one another.

**Key words:** Social Governance Community; Grassroots Social Governance; Moderately Prosperous Society in All Respects

(责任编辑:丁开杰)