

党民同心与当代中国社会治理共同体建设

赵晓峰¹, 曹聪敏²

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100;

2. 西北农林科技大学 黄河流域乡村振兴研究与评估中心, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 社会治理共同体建设的本质是在不同社会治理主体和利益相关方之间建立一种理想的关系模式。当代中国社会治理共同体建设,首先需要正确认识党民关系,它在党政社企民的多重交叉关系建构中处于统领其它各种类型关系的核心地位。党民同心作为中国共产党与人民群众关系模式的形象总结,构成当代中国社会治理共同体建设的价值内核,对不同社会治理主体的行为产生着决定性影响。在党政关系方面,以党领政的治理结构、服务型政府建设等为党民同心的价值传递与党政观念一体化塑造提供了有力的体制支撑。在政社企关系方面,政府通过服务权配置和优化整合社会组织和企业行为,使党民同心成为多种制度逻辑在交汇、碰撞中发生整合质变的归元力量。而党建引领为党民同心的价值传递和价值整合,为“一核多元”的社会治理共同体模式形成提供了有效的制度保障。由此,党民同心为建设中国特色社会治理制度注入了丰富的价值内涵,有助于揭示中国式现代化在社会治理方面的重要表现特征。

关键词: 党民同心; 社会治理共同体; 中国式现代化; 服务权能; 一核多元

中图分类号: D267

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2023)05-0043-12

一、问题的提出

承继党的十九届四中全会精神,党的二十大报告将“完善社会治理体系”的落脚点放到“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”上,为新时代加强和创新社会治理指明了方向。其中,对“人人”的突出和强调,意味着每个社会成员都是社会治理的主体,都有参与社会治理的责任和义务。而人人参与需要在各级党委领导下,由政府负责,激发社会和市场等不同类型组织载体的活力,拓宽群众有序参与基层治理的渠道,保障人民依法管理基层公共事务的权利,使社会治理的成果能够为人民共享。在经济社会发展不平衡不充分、社会价值观念日益多元、社会阶层和利益结构日趋多样、社会治理主体行动取向多元化的时代背景下,建设社会治理共同体难免会遭遇挑战。

20世纪90年代起,治理研究开始形成热潮,治理理论逐渐成为学界讨论较多的重要理论。虽然治理理论具有较强的价值导向性目标,但是缺乏强有力的机制分析框架,且治理作为基本概念含糊不清,已经引起学界反思^[1]。然而,治理理论所暗示的多中心治理、政府与非政府的合作者一起

收稿日期: 2022-11-22

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA101)

作者简介: 赵晓峰(1981—),男,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师;

曹聪敏(1994—),女,西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心博士研究生。

管理公共事务的思想得到推广^[2],多元主体参与、合作共治共享的价值理念逐渐形成。在滕尼斯的《共同体与社会》和鲍曼的《共同体》中,共同体表达的均是一种人们期望拥有的关系模式。因此,“社会治理共同体”指的是为达成共同的治理目标,社会治理主体与各利益相关方建立起的一种共同参与、民主协商、责任共担、利益共享的关系模式^[3]。这意味着社会治理共同体建设既要激发不同类型行动主体的活力,又要克服它们彼此遵循的核心制度逻辑间的内在矛盾,达成价值共识并内化到治理主体的行为中以形成一致行动。当国家调节不同主体间权力关系,促成多重制度逻辑整合,推动形成“善治”秩序时,就会在建设社会治理共同体的过程中形成中国特色的社会治理模式。

具体来讲,当代中国社会治理共同体建设需要处理好三种关系:一是党民关系。新时代社会治理体系建设的首要特征是党委领导,这意味着坚持中国共产党的领导是建设社会治理共同体、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。中国共产党将全心全意为人民服务作为根本宗旨,始终坚持“江山就是人民,人民就是江山”的执政理念,使党民关系成为社会治理共同体建设中需要正确、辩证对待的首要关系,在党、政、社、企、民的多重交叉关系建构中处于统领其它各种类型关系的核心地位。二是党政关系。“政府负责”作为新时代社会治理体系建设的第二个鲜明特征,决定了政府在社会治理共同体建设中处于主导地位,是推动国家治理体系和治理能力现代化建设的关键力量。党政关系的核心是如何实现以党领政,将党的根本宗旨、路线、方针和政策落实到各级政府部门和工作人员的行政管理工作中。在新时代的社会治理中,政府关键要将中国共产党“为民造福”的理念融入到社会治理实践中,内化党民关系的精髓,提升社会治理效能。三是政社企关系。社会组织和市场主体在社会治理中处于协同位置,既是政府推进社会治理的依靠力量,也是民众参与社会治理的主要组织载体。因此,政府既要积极发挥社会组织和市场主体的社会治理功能,保障民众的参与权,又要不断优化这些组织在社会治理中的权责,明晰组织的业务边界和功能边界,使其成为协同党和政府提升社会治理能力的合作伙伴。

在社会治理的研究领域中,学者讨论党与其它社会治理主体间的关系时,多强调政党通过价值引领、政治动员等方式统合各个社会治理主体的行为逻辑。例如,李春根认为政党统合型的社会治理模式,通过对不同社会治理主体的意识形态进行教育,以整合其行为逻辑^[4]。折晓叶提出了“政治-行政-公司”的统合治理模式,其中的政治机制旨在依靠政治动员增加治理的灵活性^[5]。既有研究虽然有助于解释执政党统合其它社会治理主体行为的实践机制,但带有“意识形态话语”的特征,尚未上升为学理性概念。基于此,本文尝试提出“党民同心”的分析概念来阐释当代中国社会治理共同体建设的基本逻辑。党民同心是对中国共产党与人民群众关系模式的形象概括,是百年来中国共产党与人民群众在互动实践中形成并深入人心的政治文化。党民同心的政治文化何以可能?政府如何将党民同心的价值关怀内化到科层体制内部并成为行政遵循,又是如何将不同社会治理主体的行为归至“党民同心”上来?对以上问题的解决有助于推动“一核多元”的中国特色社会主义社会治理体系的形成。

二、党民同心:社会治理共同体建设的价值内核

1944年9月,毛泽东同志在张思德追悼会上首次提到并阐释“为人民服务”。党的七大将“全心全意为人民服务”确立为党的根本宗旨。进入新时代,以人民为中心的发展思想成为全心全意为人民服务的时代表达,体现了中国共产党的价值依归,指导和规范着共产党人的言行^[6]。这说明中国共产党来自人民,是人民的一分子,与人民心心相通。和国与家的关系一样,党与民的关系是形塑中国人日常行为逻辑的重要政治文化变量,在社会治理中发挥着基础性和决定性的作用,并在塑造各类社会治理主体和利益相关方关系模式中占据主导位置。

(一) 党民同心:以人民为中心的社会治理价值内核

新时代,社会治理创新具有“以人民为中心”的价值导向。“以人民为中心”的价值理念具有丰富的理论渊源和悠久的历史传统文化。其中,马克思主义理论和中华优秀传统文化为形成新时代社会治理的价值内核奠定了思想基础。

“以人民为中心”的价值理念是马克思主义基本原理与中国具体实际相结合的产物。中国共产党始终代表最广大人民根本利益,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。中国共产党在团结带领全国人民取得伟大胜利的实践中,始终坚持人民立场。从毛泽东同志的“群众路线”、邓小平同志的“三个有利于”标准,到习近平同志的“以人民为中心”的发展思想,体现出党坚守的价值理念具有一脉相承性。

“以人民为中心”的价值理念还厚植于中华优秀传统文化中。儒家政治思想中的“民为邦本,本固邦宁”,体现了中国传统社会的“仁政”思想,即民作为国家的根基,根基稳固,国家安宁。国与民之间是一种相互依存和唇亡齿寒的关系。值得注意的是,至秦以后中国社会形成了家户制度这一基础性制度^[7],邦与民的关系在中国古代主要表现为国与家的关系。由此,国与家是一对高度一致的统一关系。从民众的视角看,国就是扩大的“家”,是人伦秩序的维护者,家是国的根本,理想的家国关系就是“家国一体”^[8]。人民安居乐业、国家繁荣昌盛是国与家共同的价值追求。因此,重民、保民、爱民、利民等民本思想一直为渴望有所作为的历代政治家推崇。这不仅对中国古代封建王朝的存续起到规范作用,而且对中国共产党在社会治理中如何对待党民关系具有深刻的启示意义。

“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”,这表明党与民之间有着共同的价值追求,民之所思、所想、所感即是党之所思、所想、所感。民心即是党心,党民同心。然而,党民同心理念固然受到儒家“民本主义”“家国一体”思想的形塑,但二者在根本目的、根本动力、根本价值等方面存在本质差异。一是在根本目的方面,虽然“民本主义”重视人民,考虑人民的诉求,但其是君主为稳固江山社稷和维护统治阶级根本利益不得已采取的治理术,具有明显的工具主义倾向,忽视治道的价值导向,不可能真正为劳苦大众谋利益。而党民同心与党的领导具有内在的一致性,党的性质和根本宗旨决定了其具有明确的价值导向。二是在根本动力方面,“民本主义”否认民众参与社会治理的主体地位,如封建王朝宣扬的“布衣不得干政”,使民众安于自己的生活,对社会治理和社会发展缺乏集体责任意识。而党民同心承认人民群众的历史主体地位,尊重人民群众参与社会治理的权利,依靠人民提升社会治理效能。三是在根本价值方面,“民本主义”的根本价值是统治阶级独享发展成果,导致统治阶级与劳苦大众之间贫富差距悬殊,造成了“朱门酒肉臭,路有冻死骨”的社会现象。而党民同心的根本价值是实现全体人民共同富裕。“民”观决定“治”观,对治理对象的不同认识,决定着社会治理的不同模式^[9]。在社会治理中坚守“党民同心”的价值理念,有助于构建有中国特色的社会治理模式。

在社会治理共同体建设中践行“党民同心”的价值理念,需要先明确“党民同心”价值理念的内在构成。“党民同心”即在社会治理中坚持人民立场,尊重人民在社会治理中共建、共治和共享的主体地位,满足人民的真实诉求。一是社会治理的根本目的是为了人民,即为人民提供更加完善的公共服务,如教育、医疗、就业、社保、住房、社会稳定等;二是社会治理的根本动力是依靠人民,即尊重人民群众参与社会治理的主体地位,为其提供参与渠道;三是社会治理的根本价值是全民共享,即让社会治理的成果更多更公平的惠及全体人民。

“党民同心”的价值理念是党代表最广大人民群众利益的集中概括。它既来自党带领人民在革命、建设、改革和新时代取得伟大胜利的社会实践,又来自人民群众的切身感受,获得人民群众的广泛认同。历史实践和党的根本宗旨决定创新社会治理体系要以“党民同心”为指导,凝聚社会共识,集聚社会力量,为实现人民对美好生活的向往而奋斗。

(二) 推己及人:党民同心在社会治理中的推演及其实现

“党民同心”作为社会治理共同体建设的价值内核,在社会治理中以何种机制实现?在儒家思想体系中,作为一种文化机制的“推己及人”为实现党民同心提供了一条有效的分析进路。推己及人是儒学建构和谐人际关系的一种模式。然而,要准确理解孔子“推己及人”的深刻内涵,需要把它放到大小不同场域中。小场域是孔子与子贡关于人生哲学的对话。其中,推己及人涉及“推”的主体与客体,即己是主体,人是客体。担当“推”的重任的是君子,因其能够准确判断事情的正误,并推及到希望推的群体身上。因此,君子需要具备一定的判断力和敏锐性。自孔子以来,儒学一贯重视群我关系,强调君子不仅要“修己以敬”,还要“修己以安人”“修己以安百姓”^[10]。这表明君子不仅要对人以敬,还要胸怀天下,承担更大的责任。这就涉及到场域中孔子的社会政治理想。君子以“小德”过渡到“大德”,以德性推及大众,实现人民安居乐业,增强群体认同,成就仁政。大场域与小场域的推己及人好比人际关系的差序格局,以君子为中心,一波一波向外推,小场域的波纹由“小德”规范己与人之间的关系,大场域的波纹则由“大德”规范君与民的关系。孔子推己及人的政治理想对当代中国在社会治理中如何实现党民同心的价值理念具有一定启发性。

本文认为,推己及人具有三种特征。一是推己及人的性质,有“推”就有“及”,参与者主要包含“己”与“人”,二者之间是一种辩证关系,即愿意推、希望推、能够推与愿意及、希望及和应该及。与西方政党作为连接国家与社会之间的桥梁不同,中国先通过革命建立无产阶级政党,进而建立社会主义国家政权,形成了中国共产党主导国家与社会现代化建设的道路^[11]。此外,中国的国体与政体决定中国共产党在社会治理中处于领导地位。中国共产党及其政治意志执行者——政府在借助推己及人实现党民同心时处于“推”的主体位置。应当看到,马克思主义的权力观决定权力的服务对象是人民。人民处于“推”的客体位置。而党与民共同的价值追求决定中国共产党和政府愿意推、希望推和能够推,而人民愿意被及、希望被及,也应该“及”。

二是推己及人的内容,推“仁”抑或推“恶”。党和政府需要明晰推的内容。如费孝通所言:“不能知己,就无从‘推及’。不能推己,如何‘及人’。‘己’是最关键、最根本的东西,是个核心。”^[12]随着新时代中国社会主要矛盾的转化,党和政府依据人民群众的真实需求,提供日益多样性、多层次的公共服务。值得注意的是,党与民在推己及人过程中存在一定的互动与反馈。中国共产党科学执政的特征使其能够根据社会主要矛盾的变化以及人民群众的真实诉求主动调整推的内容,不断为人民提供更精准的服务。与此同时,党和政府在借助推己及人的文化机制实现党民同心的过程中,获得了民众的政治认同,巩固了党的执政根基,扩大了党的群众基础。

三是推己及人的方式,即“己”与“人”的地位有无差别,通过何种途径实现推己及人。传统民本思想的实质是君本思想,核心是“为民做主”而不是“让民做主”。历史主体是“君主”“仁人志士”,其地位高于平民。如“所有臣民都是君主的子民”正是对传统社会中君民地位的反映。在当代中国,人民利益高于一切,党和政府要守好人民公仆的本分,密切关注人民群众的真实感受。正因如此,李克强总理在第十二届全国人大二次会议上强调政府工作人员要将心比心,应该以百姓之心为心。由此,在社会治理中,党与政府通过践行群众路线与人民进行频繁互动,及时了解人民的所思、所想、所感,通过科学有效的方式满足人民群众对公共服务的需求,增强政治互信。

(三) 政治文化:社会治理共同体建设的价值约束

政治文化是政治学中非常重要的概念之一,是人们关于政治生活的思想观念和价值判断的总和,在政治建设中具有重要的文化约束功能^[13]。任何一种政治文化都有价值内核,对政治行为的性质和方向具有决定作用。中国共产党自诞生以来,始终坚持人民立场,这表明“党民同心”的价值理念是中国主流政治文化的价值内核。在社会治理共同体建设中,党民同心的政治文化结构对社会治理主体具有结构性约束作用。党民同心作为一种政治心理纽带,规范着处于领导地位的党委行为,并促使其在社会治理中不断践行此种价值理念。根据中国的实际情况,政治文化的主体主

要存在三类:总体性的党(中国共产党)、基层党组织和个体党员,与之相对应的表现为宏观、中观和微观三个层次。

在宏观层次上,党民同心的价值观念对中国共产党的约束主要体现在党的政策制定上。在社会治理实践中,正确的政策具有至关重要的作用。实质上,统治阶级的利益主要通过政策制定来呈现。政策只有符合主流价值观要求,才能转化为执政效能。由此,党民同心的价值理念在不同的历史时期具有不同的政策表现:在革命时期,为推翻“三座大山”以实现民族独立和人民解放的目标,党的政策主要表现为土地政策等;在社会主义革命和建设时期,面对巩固新生的国家政权和塑造党在基层社会权威的重任,党的政策主要表现为在城市实行单位制并辅之以街居制和在农村实行人民公社体制等;在改革开放时期,面对激发社会活力的迫切要求,党的政策主要表现为简政放权,如在城市社会实行居民自治制度、在农村社会实行村民自治制度和鼓励“两新”组织发展等;在新时代,面对社会治理的困境,党的政策主要表现为建设社会治理共同体、健全共建共治共享的社会治理制度等。正是这些政策的有效落实,巩固了党执政的合法性地位。

在中观层次上,党民同心的价值理念对基层党组织的约束主要体现在政治引领上。在当代中国社会治理共同体建设中,针对不同组织遵循的制度逻辑,基层党组织发挥政治引领功能具有现实必要性和紧迫性。如在资本下乡的过程中,地方政府与下乡企业之间的共谋行为可以较好地体现基层党组织政治引领功能发挥的重要意义。地方政府在“晋升锦标赛”的强激励体制下引导和鼓励资本下乡,导致村庄迅速被资本化和公司化,使得村庄与村民利益受损,从而背离了项目下乡的初衷^[14]。这一案例表明在城乡统筹发展的过程中,政府和企业偏离了党民同心的价值导向。针对偏离党民同心的行为,党在相应组织中成立基层党组织,发挥政治引领功能,以党民同心的价值理念统领其它社会治理主体的行为。

在微观层次上,党民同心的价值理念对个体党员的约束主要体现在践行责任伦理上。面对官僚制中存在的道德困境,韦伯提出了“责任伦理”的应对之道。与“责任伦理”相对应的是“信念伦理”,“信念伦理”是一种空喊政治口号的政治伦理,具有明显的工具性质,而“责任伦理”是价值理性与工具理性的统一^[15]。由于每个党员的素质存在差异,在践行党民同心的价值理念时往往采取不同的策略。应当看到,中国共产党是一个极其重视党内教育的政党,这使得绝大多数共产党人能够遵循党内主流价值观。在社会治理中,有效的制度保障也使得共产党人在践行党民同心的价值理念时表现出明显的责任伦理倾向。例如,《中国共产党问责条例》^①等为个体党员内化党民同心的价值理念提供了制度保障。

整体来看,在社会治理中,党民同心的价值理念从上至下规范着中国共产党、基层党组织和党员的行为,形成一种价值约束,保证从党的顶层设计到个体党员的行为以党民同心为价值导向。一旦背离党民同心的价值理念,将不利于党民关系的健康发展以及社会治理效能的提升。

三、价值传递:以党领政推进社会治理的中国方案

中国的治理体制具有“上下分治”的特征,即中央政府治官,地方政府治民^[16],基层政府与民众互动更加频繁。党民同心的价值理念能否融入基层政府日常行政管理工作,对密切党民关系和提升社会治理效能至关重要。中国的党政体制为党民同心的价值理念融入政府治理提供了制度支撑,有助于塑造党政观念一体化的政治氛围。在建设让人民满意的服务型政府过程中,政府通过内化党民同心的价值理念可以有效避免工具主义取向以更好地服务人民。在关系人民群众切身利益的重大社会治理事项中,中国的党政体制借助党委会将其转化为中心工作,并传递党民同心的价值

^① http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/04/content_5427269.htm。

理念以提高治理效能和党执政的合法性。

(一) 以党领政: 中国式社会治理现代化中的党政关系建设

现代化具有明显的价值取向^[17]。西方现代化强调人本主义,可能导致极端个人主义现象,忽视与之相联系的整体利益。与之不同,中国式现代化强调党民同心。在中国式社会治理现代化进程中,政府要践行党民同心的价值取向,需要党的领导为其提供组织保障。

中国是共产党长期执政的国家,执政党的地位决定了其在党政关系中处于轴心位置,从而形成了以党领政的党政结构。与西方韦伯式的科层组织不同,中国的行政科层体制呈现为执政党通过政治、思想和组织领导塑造并嵌入中国的治权结构,形成政治与行政有机融合的党政结构,并使行政体制成为承载执政党价值理念的中国特色科层体制^[18]。在以党领政的党政结构中,共产党的组织伦理及其理想信念塑造着地方政府的行为逻辑^[19]。它不是通过行政领导,而是通过政治领导、思想领导和组织领导把党民同心的价值理念从上至下传递到各级政府部门和工作人员的行政管理工作中。由此,党对政府的领导不仅在于向政府下达当下的任务要求,还在于向政府传递党的价值追求。

中国以党领政的党政结构为社会治理中党政观念一体化的形成奠定了制度基础。由于党与政府面临相同的制度环境和压力,即回应广大人民群众的利益诉求,故形成了党政之间的制度同构性。所谓同构性是指相同的行为模式或制度形式被其它组织领域所采纳与接受^[20]。党政之间的制度同构意味着党民同心价值理念以潜移默化的形式弥漫于政府日常行政管理工作中和党政互动接洽之间。党民同心的价值理念为政府行政工作注入价值治理的灵魂,成为行政部门的行为遵循。以此价值理念行事的政府会赢得社会的认同,降低行政成本,有利于更好地服务人民。在党政制度同构性形成的过程中,党主要通过组织领导和党内教育使党民同心的价值理念扩散并渗透到政府行政管理工作中。一是在组织领导层面,中国共产党主要通过“党委(党组)领导,归口管理”的制度对政府进行价值传递。通过此种制度安排,党的组织网络渗透进各级政府及其部门和机构中。其中“党管干部”是以党领政的鲜明特征。党委掌握干部升迁的权力,使其能够有效调动干部内化党民同心价值理念的积极性。党通过抓好干部的政治方向,为向政府传递党民同心的价值理念提供有力保障。此外,加大政治任务在政府绩效评价中的比重,有利于激励政府产生符合执政党意志的行为。二是在党内教育层面,主要通过主题教育、主题党日、“三会一课”、党校培训、微党课等活动塑造党民同心的价值理念,为党政机构构建了一个共享的价值理念世界,成为支撑中国党政体制的一大杠杆。因此,在以党领政的党政结构统筹趋势下,通过为其注入观念一体化的灵魂,即党民同心的价值理念,使其形神兼备。

(二) 服务型政府建设: 政府内化党民同心价值理念的现实路径

新时代,不平衡不充分的发展问题对国家治理模式尤其地方政府治理模式提出了新的要求。在此治理形势下,人民满意的服务型政府建设目标应势而出。它的提出既革新了政府行政管理行为,又更新了政府的行政理念。其中,“人民满意”不仅丰富了新时代政府建设的时代内涵,而且突出了政府建设中党民同心的价值取向。

服务型政府建设中党民同心的价值理念具有丰富的内涵。一是政府以人民为服务对象。政府要变“管理”思维为“服务”思维,提供更多符合人民真实需要的公共服务。这既不是服务部分人民,也不是打造易于考核的政绩工程而漠视人民群众的切身需求。二是政府以人民为主体。政府要尊重、鼓励和支持公众参与社会治理,并为公众参与社会治理提供渠道和载体。这有利于人民与党以及政府进行持续互动,发挥群众路线的功能以使政府根据人民真实需求及时调整自身政策,更精准地服务人民。三是政府以人民的切身感受为评价标准。这有利于政府树立以人民满意为导向的政绩观,做到一切围着人民转,而不是一切围着上级政府的“指挥棒”转。

政府处于以党领政结构的客体位置,所以,它是党民同心价值理念的作用对象。但作为国家政

策的执行人,政府又是党民同心价值理念的实施者,只有真正内化党民同心的价值理念,为人民服务,才能获得政治合法性和社会合法性,得到群众的支持。马克思主义政党的人民权力观决定政府必须用好手中的权力为人民服务,权力只有真正为人民服务而不是为某些特殊利益集团服务时才具有合法性和正当性。一旦政府在社会治理中背离手中权力的初衷,将会失去人民的信任,从而失去权力行使的合法性与正当性。在社会治理实践中,基层政府出现权力背离初衷的行为与“理性人”行为选择和制度结构密切相关^[21]。如在农民上楼与资本下乡的过程中,地方政府以“土地经营”为中心而不是“以人民为中心”推进城乡一体化,充分体现了理性选择的意图^[22]。这不仅源于政府官员基于个人利益得失的考量,还为特定的制度结构所形塑。在政策执行的过程中,带有极强向上负责意识特征的科层组织结构、政策制定与政策执行的分离以及强激励措施等共同促成了政府在政策执行过程中的目标偏离现象^[23]。此种现象带有较强的工具主义色彩,即以建设服务型政府为表,追逐政府绩效为里,以工具主义掩盖价值主义,忽视政策制定的初衷,导致服务型政府建设徒有其表,丧失行政的合法性。

在服务型政府建设中,政府要极力避免工具主义或技术主义取代价值主义的现象,否则容易背离服务型政府建设的核心要求。人民满意的服务型政府建设是党民同心的价值理念内化到政府社会治理行为之中的集中体现。政府通过内化党民同心的价值理念,将追求组织私利的行为,转化为传递和内化党民同心的价值理念而奋斗的行为。

(三) 中心工作:政府传递党民同心价值理念的路径选择

地方政府的治理任务根据性质不同主要分为两类:一是日常工作,属于行政职权范围内的事务;二是具有政治任务属性的中心工作,这是地方党委为维护和加强政权的合法性,维护社会稳定,保持与人民群众的密切联系,对党组织和干部做出的安排、要求和决定^[24]。中心工作由党委根据上级党委意图和本地实际情况经过党委会设定和转化而来,一般由政府部门负责运行。因中心工作具有政治任务的属性,一般由党委实施,而行政科层体制则主要负责具有常规任务属性的日常工作。

行政科层制具有的专业化、准确性、规则导向等特征有助于完成治理任务,但也存在不可避免的缺陷:一是行政科层组织自成立起就存在追逐组织私利的行为。虽然中国政府的根本宗旨是为人民服务,但也会出现盲目追逐政绩而忽视群众真实诉求的行为;二是行政科层制虽分工明确,但易造成部门功能切割的后果,部门间“踢皮球”的现象时有发生;三是行政科层制倡导依规则办事,缺乏应对复杂社会事务的灵活性;四是行政科层制非人格化的特征以及权力源自上级授予的错误认知,导致其不能及时回应民众的诉求。这些缺陷的存在导致科层体制内部官僚主义、形式主义、推诿扯皮现象盛行,从而背离党民同心的价值理念。民众需求长期无法得到有效满足,社会矛盾长期累积,对党和政府执政的合法性和治理效能产生负面影响。

为规避行政科层制的制度弊端,党委通常借助党委会等形式把单靠行政科层制无法有效完成的重大社会治理事件转化为中心工作,使其带有政治属性。中心工作一般由党委主要领导作为第一责任人,通过行政包干制层层分包到单位甚至到人。主要领导人除时间、精力等放在中心工作上,政治姿态如工作态度、工作作风和工作情感也要投入到中心工作中,以形成中心工作落地的压力、责任和氛围^[25]。中心工作体现了党的特定政治话语和政治理念,能够向政府官员传递一种较强的政治势能信号,有利于克服行政科层体制的惰性和碎片化缺陷,迅速统一思想和凝聚力量以保证中心工作良性落地^[26]。在重大社会治理事件中,中心工作具有的政治势能特征体现了中国独特的党政体制优势。

四、价值整合:政府负责社会治理共同体建设的基本逻辑

随着经济社会的发展,政府单独提供公共服务已经不能满足人民对美好生活的需求,开始逐渐

对社会放权,激发社会活力,把为人民服务的权利配置给不同的治理主体。然而,各个社会治理主体遵循的核心制度逻辑间存在张力,对共同体建设会形成挑战。为此,政府需要通过服务权的配置和优化整合其它社会治理主体的核心制度逻辑,把社会组织、企业的治理理念归一到党民同心上,提升社会治理能力。当企业、社会组织过度追求组织私利而损害国家和人民利益时,政府会通过优化配置服务权规范企业和社会组织的行为。然而,政府作为一个行政科层组织,不可避免存在条块矛盾和追求组织私利的现象,这就需要通过党委领导保证党民同心的价值理念始终统领各个社会治理主体,并内化到各个主体的治理行为中,进而推动形成“一核多元”的关系模式。

(一) 服务权配置:社会治理共同体建设的基础

服务是一项权能^[27],而政府作为服务权配置和优化的主体,可以借助服务权配置和优化的手段把党民同心的价值理念传递并内化到各个治理主体的行为中,使各个治理主体达成一致行动,进而推动社会治理共同体建设。国家要想提高服务权配置和优化的效率,需要具备一定的认证能力。认证能力是指国家确认事物的属性和功能的过程^[28]。政府借助认证知识把服务权配置给新认证的公共服务供给主体,并向其传递党民同心的价值理念,保证其履行社会责任。

在帝制时代,皇权是服务权配置的主体。皇权为维护政权稳定和统治阶级的利益,需要认证国家在基层社会的代理人,委托其管理地方事务。在乡村社会中,由于绅士与统治阶级共享一套意识形态,被皇权认证为代理人,成为皇权的维护者。因此,绅士征税与公共服务供给的权利都由皇权配置。在征税方面,绅士需要承担财产认证的责任,旨在保障国家在农村的财政地位;在公共服务供给方面,绅士主要为村民提供农田水利、祭祀、保卫等方面的公共服务,巩固绅士乃至皇权在乡村社会的统治地位。当然,绅士也需要为民众提供公共服务,但目的是从自身利益出发,这也是导致封建王朝轮番被民众推翻的主要原因。

新中国成立后,国家把服务权从旧政权和族权手中收归国有,根据绝大多数群众的需要合理配置服务权。计划经济时期,中国社会呈现出全能主义社会的特征。国家力量被认证为公共服务供给主体。如在乡村社会中,人民公社是由国家认证的公共服务供给主体,在国家计划允许的范围内为村民提供农田水利等基本公共服务。国家配置服务权是为了更好地服务人民,而不是谋求自身的私利。国家依靠为人民群众提供公共服务的能力赢得人民的政治认同,实现了经济高速发展和社会稳定同步推进。

进入新时代,中国社会主要矛盾的转化对国家公共服务的供给能力提出了更高要求。这表明国家需要提供更加多样的公共服务以满足人民的需求。然而,政府的财政资金以及为民众提供公共服务的能力有限,仅仅依靠体制内的力量为人民提供公共服务已然不够。因此,政府利用已掌握的认证知识,把为人民提供公共服务的权利配置给新认证的主体,采用间接的方式为人民提供政府供给效率不高的服务。在经济方面,国家通过简政放权,大力发展经济,不断满足人民的物质生活需要;在政治方面,基层群众自治制度为群众参与治理提供渠道和载体,增强人民的政治参与感;在社会方面,鼓励发展老年人协会、人民调解委员会等各种群众性社会组织,增强人民的社会参与感和归属感;在文化方面,鼓励发展剧团、文艺队等群众性文化组织,丰富人民群众的文化生活。由此,国家通过服务权的配置,提升了社会治理能力。

(二) 多元归一:社会治理共同体的价值整合模式

在社会治理中,不同治理主体存在行动逻辑层面的内在张力,主要表现为两种基本逻辑:一是当前中国社会组织的发展处于非协调治理的制度环境下,惯于采用策略性应对的方式来拓展自身资源并获得发展机遇^[29];二是自改革开放以来,政府对社会的放权活动激发了新兴经济组织的活力,使其获得较快发展。由此,新兴经济组织在承担重要经济发展功能的同时,也展现出拓展行动空间和自组织化的冲动,这对执政党的执政合法性和社会稳定产生威胁^[30]。然而,它们的行为受到更大制度环境的制约和塑造^[31]。

由于大部分政府工作人员集官员、党员于一身,与党民同心的价值理念密切结合,扮演了价值整合的角色,故有责任运用手中配置服务的权力整合各个社会治理主体的行动逻辑。只有各个服务主体在合理范围内追求组织利益并践行为人民服务的价值理念,其服务权利的获得才具有政治合法性和社会合法性。因此,政府不仅承担配置服务权的责任,还承担领导、监督、沟通与协调的责任。

政府作为服务权配置的基本主体,通过认证知识评判社会组织是否具备服务人民的资格与能力,进而决定是否允许其在工商部门或民政部门注册。在社会组织服务社会的过程中,政府可以利用认证知识研判社会组织是否在认证的业务边界和功能边界范围内用手中配置的服务权利更好地服务人民。如果社会组织利用政府配置的服务权利没能使成员受益,甚至激发社会矛盾,那么政府则要收回其服务权利,防止人民利益进一步受损。例如,农民专业合作社是由弱势群体联合成立的互助性经济组织,益贫性是其组织特征。然而,在实践运作中,部分农民专业合作社却不能有效保障弱势群体的利益,背离益贫性的组织宗旨^[32]。在此现实情况下,政府则要对其进行取缔或规范,防止弱势群体的利益受到进一步的损害。政府除了对社会组织进行监督外,也会适时评估社会组织对政府权威的威胁程度和其公共物品供给的必要性,从而对其采取“分类控制”的策略^[33]。

与之相类似,对经济利益的追逐虽是企业主要的行动逻辑,但企业还需承担必要的社会责任。例如,平台型企业虽然可以从提供差异性的商品或服务中获取一定的经济利益,但是也不能进行无序的资本扩张,需要承担保护消费者权益和推动社会公共事业发展等社会责任^[34]。如果企业进行无序的资本扩张,忽视需要承担的社会责任,那么就将失去社会合法性,进而丧失为人民服务的权利。应当看到,在“两新组织”中开展党建工作也是一个很好整合其它社会治理主体价值理念的路径选择。

由此,政府通过监督、协调、分类控制与党建引领等措施,把各个服务供给主体的核心制度逻辑归一到党民同心的价值理念上,从而达到巩固政治权威和提升治理效能的目标。

(三)“一核多元”:党建引领下社会治理共同体的关系模式

在社会治理实践中,作为服务权配置主体的基层政府背离权力赋予初衷的现象时有发生。例如,在行政执法过程中,由于城管权力行使不当,背离权力的人民性,会引发摊贩与城管的冲突,进而逐渐丧失政治合法性和社会合法性^[35]。鉴于基层政府可能存在的权力行使不当问题,在基层社会治理中,党建引领逐渐成为统合各个治理主体可行的路径选择。

与西方政党充当国家与社会之间的“代表功能”不同,中国共产党兼具引领、分配和整合的功能。在社会治理机制创新方面,党组织不仅在不改变条块结构的前提下,有效调解了条块矛盾,而且在行政部门、事业单位和两新组织之间的协调方面也颇有成效。党建引领社会治理,既破解了体制障碍,又提升了服务群众的能力^[36]。因此,党建引领具有整合各个社会治理主体的独特制度优势。然而,党建如何实现对各个治理主体的统合值得深究。

中国共产党统合各个治理主体的机制主要是政治领导、思想领导和组织领导。在政治和思想引领方面,党主要运用政治理论资源和意识形态资源也即党民同心的价值理念,通过政治教育统合各个治理主体的价值理念,使其搁置争议,达成治理共识从而实现合作。意识形态统合超越了行政科层制的工具主义思维,突破制度壁垒把党民同心的价值理念传递并内化到各个治理主体的行为中。在组织引领方面,党通过在行政部门、社会组织和企业中成立党组织,加强与其它组织的沟通,使党民同心的价值理念和组织决策深度融合,从而实现规则有效性和治理有效性的统一。如在企业党建中,党通过在民营企业中成立党组织,建立了与民营企业互惠性和情感性的“关系”纽带^[37]。长期的互惠关系有助于增强企业的认同感和归属感,而在此互惠关系中,党民同心价值理念的传递有助于引导企业承担社会责任,更好地服务人民。

总体来说,党建引领的社会治理共同体是建立在党民同心的价值共识基础上,通过各个社会治

理主体和利益相关方的共同参与,在平等协商和共担责任的治理过程中实现利益共享。

五、结语

本文提出“党民同心”的概念,尝试对社会治理共同体建设的价值内核与价值传递、价值整合逻辑进行系统分析,展现社会治理共同体建设背后的价值逻辑。党民同心作为一种政治心理纽带,调适着作为治理主体的政党、政府、社会、企业和民众的行为,并促使不同主体在社会治理中践行党民同心的价值理念以满足人民对美好生活的需要。其中,以党领政的党政体制为党民同心的价值理念传递提供了制度基础,对服务型政府建设和中心工作的顺利推进提供了价值引领,使党的制度优势成功转化为治理效能。

政府尤其是基层政府的行政理念不仅作用于政府系统内部,也广泛作用于社会领域。政府通过服务权的配置和优化,整合多元社会治理主体的核心制度逻辑,把社会组织、企业等治理主体的价值理念归一到党民同心上,不断满足人民多层次的需求,提升社会治理能力。然而,政府作为一个行政科层组织,难免存在条块矛盾、权力行使不当、过度追求组织私利等现象,这就需要通过党委领导以保证党民同心的价值理念始终统领各个社会治理主体,形成“一核多元”的社会治理主体关系模式,从而保障社会治理的人民本色。理解“党民同心”的价值理念的独特性,有助于建设以党民同心为价值内核的具有中国式现代化特征的社会治理共同体。

从党民同心的价值理念看中国社会治理实践,中国式现代化的社会治理共同体建设具有鲜明的本土特色。一是在价值取向上,与西方现代化中资本逻辑主导的治理强调个人利益和阶层利益不同,中国式现代化中“党民同心”主导的治理则强调整体利益;二是在政党与社会关系上,与西方社会以米歇尔斯为代表的“寡头统治铁律”视角下的政党与社会决裂不同^[38],中国共产党深嵌于社会之中,并以党民同心的价值理念指导社会治理行为;三是在政党与政府关系上,西方国家的执政党在取得执政地位后,以党派形式嵌入于国家政治之中并获得公职,以便为所代表的利益集团谋利益,而中国的党政体制使党民同心的价值理念在政治、思想和组织层面深刻融入到政府的行政管理工作中,保障政府行为的人民性取向。

在社会治理共同体建设中,学界广泛从制度维度和技术维度探讨各个治理主体的行为动机,本文提出的“党民同心”概念则从价值维度明晰了各个治理主体的行为动机。长期以来,中国学界在探讨“一核多元”的社会治理共同体建设中的价值理念时存在着抽象化表述的现象,即在社会治理中,党通过政治引领、思想引领和意识形态资源等促成跨部门合作。本文在此基础上,把党的领导和作用发挥提炼为“党民同心”的概念,使党的思想政治引领更加具象化,易于其它社会治理主体理解并内化到自身的行为逻辑中,形成基于价值共识、共同参与、平等协商、责任共担、利益共享的有机团结的具有中国特色的社会治理共同体。

参考文献:

- [1] 王绍光. 治理研究:正本清源[J]. 开放时代, 2018(2): 153-176, 9.
- [2] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999(5): 37-41.
- [3] 赵晓峰, 马锐, 赵祥云. 农村社会治理共同体建设的社会基础及经验适用性研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022(5): 75-84.
- [4] 李春根, 罗家为. 从动员到统合:中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻[J]. 管理世界, 2021(10): 13-26.
- [5] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139, 207.
- [6] 于化民. 中国共产党根本宗旨的科学内涵与时代意义[J]. 中国社会科学, 2021(7): 21-43, 204-205.

- [7] 徐勇. 中国农户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J]. 中国社会科学, 2013(8): 102-123, 206-207.
- [8] 周飞舟. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 迈向“家国一体”的国家与农民关系[J]. 社会学研究, 2021(6): 1-22, 226.
- [9] 吴重庆. 从“生民”到“人民”[J]. 公共行政评论, 2022(1): 20-29, 196.
- [10] 任剑涛. “推己及人”与“中华民族”建构的情感进路[J]. 文史哲, 2021(3): 42-61, 252-253.
- [11] 唐亚林. 使命型政党: 新型政党理论分析范式创新与发展之道[J]. 政治学研究, 2021(4): 38-49, 155-156.
- [12] 费孝通. 推己及人[J]. 读书, 1999(12): 21-24.
- [13] 李良栋. 论如何构建当代中国政治文化的核心理念[J]. 政治学研究, 2013(2): 3-10.
- [14] 焦长权, 周飞舟. “资本下乡”与村庄的再造[J]. 中国社会科学, 2016(1): 100-116, 205-206.
- [15] 唐爱军. 现代政治的道德困境及其出路——论马克斯·韦伯的“责任伦理”思想[J]. 人文杂志, 2017(5): 49-53.
- [16] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1): 1-40, 243.
- [17] 王露璐. 中国式现代化进程中的乡村振兴与伦理重建[J]. 中国社会科学, 2021(12): 89-109, 201.
- [18] 王浦劬, 汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学, 2019(9): 4-24, 204.
- [19] 周尚君. 地方政府的价值治理及其制度效能[J]. 中国社会科学, 2021(5): 150-168, 207-208.
- [20] 周雪光. 黄仁宇悖论与帝国逻辑 以科举制为线索[J]. 社会, 2019(2): 1-30.
- [21] 邢海晶. 从便民服务改革看政府社会治理效能提升[J]. 人民论坛, 2021(12): 70-72.
- [22] 周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1): 66-83, 203.
- [23] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21, 243.
- [24] 杨华, 袁松. 行政包干制: 县域治理的逻辑与机制——基于华中某省D县的考察[J]. 开放时代, 2017(5): 182-198, 9.
- [25] 杨华, 袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查[J]. 公共管理学报, 2018(1): 12-22, 153-154.
- [26] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25, 204.
- [27] 赵晓峰. 服务权能与百年来中国共产党领导政权建设的基本逻辑[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(3): 1-8.
- [28] 欧树军. 基础的基础: 认证与国家基本制度建设[J]. 开放时代, 2011(11): 80-101.
- [29] 黄晓春, 嵇欣. 非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J]. 社会学研究, 2014, 29(06): 98-123, 244.
- [30] 何轩, 马骏. 执政党对私营企业的统合策略及其效应分析: 基于中国私营企业调查数据的实证研究[J]. 社会, 2016(5): 175-196.
- [31] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150, 223.
- [32] 赵晓峰, 邢成举. 农民合作社与精准扶贫协同发展机制构建: 理论逻辑与实践路径[J]. 农业经济问题, 2016(4): 23-29, 110.
- [33] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73-89, 243-244.
- [34] 范如国. 平台技术赋能、公共博弈与复杂适应性治理[J]. 中国社会科学, 2021(12): 131-152, 202.
- [35] 岳书光. 城管执法冲突何以形成——基于嵌入式执法的分析[J]. 中国行政管理, 2017(5): 32-38.
- [36] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新[J]. 中国社会科学, 2021(6): 116-135, 206-207.
- [37] 何轩, 马骏. 党建也是生产力——民营企业党组织建设的机制与效果研究[J]. 社会学研究,

2018(3): 1-24, 242.

[38] 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): 216-241, 246.

The Concentric Unity of the Party and People and Contemporary Construction of Chinese Social Governance Community

ZHAO Xiaofeng¹, CAO Congmin²

(1. College of Humanities and Social Development, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, China;

2. Research and Evaluation Center of Rural Revitalization in Yellow River Basin, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling 712100, China)

Abstract: The essence of social governance community construction is to establish an ideal relationship model among different social governance subjects and stakeholders. The construction of contemporary Chinese social governance community requires a correct understanding of the relationship between the party and the people, which is in the core position of dominating other types of relations in the construction of multiple cross relations among the party, the government, social enterprises and the people. As an image summary of the relationship between the Communist Party of China and the people, the party and the people are concentric, which constitutes the core value of the construction of the contemporary Chinese social governance community and has a decisive influence on behaviors of different social governance subjects. In terms of the relationship between the party and the government, the governance structure of the party leading the government and the construction of a service-oriented government provide a strong institutional support for the value transmission of the party, the people and the integration of the party and the government. In terms of the relationship among government and social enterprises, the government, through the allocation of service rights and the optimization and integration of social organizations and enterprises, makes the concentric unity of the party and the people become the regression force for the integration of qualitative changes in the intersection and collision of various system logics. The guidance of the party construction provides an effective system guarantee for the value transmission and integration of the party and the people, and for the formation of the "one core and multiple social governance community model". Therefore, the concentric unity of the party and the people injects rich value connotation for the construction of social governance system with Chinese characteristics, and helps to reveal the important performance characteristics of Chinese modernization in social governance.

Key words: the concentric unity of the party and the people; social governance community; Chinese modernization; power to serve; one core and multiple social governance community model

(责任编辑: 刘 凡)