

# 中国共产党百年来对基层治理的探索： 基于组织化的视角

◎颜德如

东北大学 文法学院 沈阳 110169

**摘要：**从“组织化”的视角来看，中国共产党百年来对基层治理的探索经历了“组织化时期”（1921—1978年）、“去组织化时期”（1979—2012年）和“再组织化时期”（2013年以来）。在这一探索历程中，中国共产党关于基层治理形成了前后相续的三种模式，即全能控制模式、党政主导模式、合作共治模式。其演进的内在逻辑既有“不变”，又有“变”：坚持以人民为中心的核心价值观理念，这是“不变”；从“农村—城市—农村”和从资源汲取到资源下沉，这是治理逻辑的转变；从控制、吸纳到激活，则体现了中国共产党基层治理的组织策略之变。新时代中国共产党将围绕以下三点继续推进基层治理：一是统筹党建与基层治理的关系；二是调适权威、规则下沉与基层治理灵活性、积极性的关系；三是寻求行政推动与激活内生发展机制之间的平衡。

**关键词：**中国共产党；组织化；基层治理；治理模式；现代国家建构

中图分类号：D267 文献标志码：A 文章编号：1000-8594(2022)04-0048-09

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2022.04.006

自古以来，“基层稳，则天下安”。基层治理既是国家治理的重要构成单元，也是国家治理能力的具体体现，直接反映了建党百年来治国理政的主要成就及社会变迁的总体趋势。20世纪二三十年代，在内忧外患的局面下，关于基层治理的争论大致形成了三条道路：一是乡村建设学派，其代表人物是梁漱溟、晏阳初、陶行知等，主要依靠小范围的教育、乡村组织和经济改革推动；二是国民政府主导的乡村复兴运动；三是中国共产党领导的基层治理探索。中华人民共和国成立以来，中国共产党继续领导中国人民进行基层治理探索，基层治理体制历经多次变革。

纵观中国共产党基层治理的百年探索，一个核心主题是：如何将“一盘散沙”的传统基层社会组织动员起来以完成现代国家建构。基层既是国家治理的基础单元，也是国家现代化的重要场域。在不同的发展阶段，中国共产党对基层社会的组织化程度、整合目标、发展重点等都存在差异，这也导致城乡基层承担着不同的功能、蕴含着不同的治理体制。基于此，本文从组织化的视角以期回答“中国共产党为什么能够在革命时期自身力量不强的情况下，通过不断的基层治理探索最终赢得民心、取得革命胜利；面对严峻复杂的基层治理环境，中国共产党又运用哪些组织策略有效维护了基层的稳定与发展”，从而

准确认识和把握中国共产党百年来关于基层治理探索的历史进程、主要模式、内在逻辑等问题。

## 一、中国共产党基层治理探索的历史进程

### （一）组织化时期（1921—1978年）

长期以来，我国传统乡土社会在漫长的定居农耕中，逐渐由一个家庭发展成一个生于斯、长于斯、死于斯的家族性村落，进而形成了极具认同感、归属感的宗族。在家庭财产制和姓氏继承上，中国乡土社会依托分家析产制和姓氏随父姓，不断在制度上巩固和强化家族利益、血统正宗和祖先崇拜。因此，我国的基层社会是一个典型的家族社会，家族内部成员之间呈现出高度的同质性和凝聚力，家户构成人们日常生产、生活的基本单位。然而，“中国人的团结力，只能及于宗族而止，还没有扩张到国族”<sup>[1]</sup>，分散、自给自足的小农使得其自然属性有余而社会属性不足，各个家庭、家族、村落之间呈现出高度的分散性，彼此间缺乏有机联系，孙中山先生将其喻为“一盘散沙”。

无论是对封建帝国治理还是现代国家建构而言，实现将离散性、分散化的基层社会组织、动员起来都至关重要。因为对内而言，缺乏凝聚性、向心力的社会就不可能集中力量办大事，难以应对重大风险与挑战；对外而言，缺失组织动员能力的社会也无

基金项目：民政部委托课题“《城市基层治理政策法规解读》编制”（ZX20210473）

作者简介：颜德如，东北大学文法学院教授，博士研究生导师。

法抵御外敌入侵。因此,自20世纪以来,不论是清政府,还是国民政府,都试图将国家机器下沉到乡村,以期从乡村汲取财政来源和维护统治稳定,但由于未能真正获得农民支持,国家机器向乡村的渗透反而侵蚀和削减了其自身的力量,最终陷入内卷化困境。中国共产党成立后,为了有效动员和组织农民参与到革命中,通过了一系列组织方式将四分五裂、“一盘散沙”的中国组织起来,实现了民族独立。在该时期,党对基层社会的“组织化”大概分为两个阶段:

### 1. 革命时期的组织化探索阶段(1921—1949年)

现代化国家的建构肇始于辛亥革命,但对基层社会进行重组、整合的历史任务却是由中国共产党完成的。基于自身力量和对农民阶级的认识,中国共产党革命走一条“农村包围城市”的道路,保证党在乡村广泛进行组织动员以获得依靠力量,但长久以来乡村是一个基于血缘、宗亲的家族社会,党对乡村社会的组织动员困难重重。正如毛泽东所说“党在村落中的组织,因居住关系,许多是一姓的党员为一个支部,支部会议简直同时就是家族会议。”<sup>[2]</sup>为了将农民组织动员起来进行革命,党逐渐探索出对乡村社会进行“阶级化”的方式,通过“划成分”“戴帽子”等措施强化农民的阶级意识和阶级身份,实现了对农民的组织动员。

具体而言,一是推行土地革命。土地革命是一场党对农村社会土地关系和土地资源的再分配,通过将农民细分为地主、富农、中农、贫农等阶级成分,并随着革命形式的需要适时调整土地政策,为我党赢得和动员农民提供了坚实基础。二是重新组织乡村权力机构,并突出农民在基层治理中的主体作用。传统乡村社会主要依靠乡绅维系<sup>[3]</sup>,但近代以来该模式受外来因素的多重挤压而逐渐式微。为了与农民建立起稳定的关系,我党一直探索打破传统乡村社会的权力结构,苏维埃政权、抗日民主政权等都是中国共产党依托民主统一战线重组乡村权力机构、发挥农民在基层治理中主体性作用的积极探索。三是探索建立以党组织、政权组织和农民协会为核心的乡村组织结构网络,使党组织有机嵌入基层治理结构中,进而从根本上改变了传统乡村社会“一盘散沙”的局面,提升了中国共产党组织和动员乡村社会的能力。

### 2. 组织化的高度完善阶段(1949—1978年)

中华人民共和国成立后,摆在党面前的一大重要难题就是如何在一个农业国家的基础上建立起现代化工业体系。中国共产党继承前一阶段的革命思维、革命逻辑,开始了对基层治理的实践,我国社会逐渐进入高度组织化阶段。

(1) 城市基层治理的单位制。1949年中国共产党接管城市后,废除了民国时期延续已久的保甲制,在城市通过军管会、工作队等维持社会秩序,并逐步建立起居委会制度。1954年,全国人大一届四次会议通过《城市居民委员会组织条例》明确了居委会的功能与范围,到1956年,全国建立健全居民委员会的工作基本完成<sup>[4]</sup>,但为了有效组织、整合城市基层社会,合理调配资源,促使城市日常生活和管理步入正轨,党进行城市治理仍主要通过单位制。这种单位制现象虽然与革命年代的军事组织经验和传统家族制度有关<sup>[5]</sup>,但在根本上是源于现代国家建构所面临的两大基本压力:一是“一盘散沙”的总体性危机,从晚清到国民政府,中国社会陷入不断的外敌入侵、军阀混战、社会离散的阵痛之中,结束混乱、恢复秩序成为新政权的首要课题;二是后发国家赶超发展战略的需要,如何将分散、稀缺的资源迅速集中整合起来并投入国家现代化建设的关键领域中,也成为新政权面临的首要压力。单位制既是一种高效率、组织化的社会动员机制,也是一种依托于公权力的社会资源分配机制。在单位制下,党通过城市中的各类单位组织实现了对社会资源的分配,又借助高度行政化的城市单位组织将大量原子化、离散化的群众组织投入各类政治运动中。这既满足了国家工业化战略对资源的需要,又在维持城市民众基本生存的同时,将党和国家的触角延伸到城市的各个领域和各个方面。国家通过掌控和垄断全部的稀缺资源、利益和机会控制着单位,单位再利用自身资源控制着城市成员个体,国家与政府通过单位对基层社会的有效控制与整合,形成了“党—单位—个人”的组织管控链条,进而实现党对城市基层社会的高度组织化。

(2) 农村基层治理的集体制。1949年后,为了有效整合分散的农村社会、巩固新生的国家政权,党通过土地改革、集体化改造、政党下乡等三大组织化方式,推动国家对农村基层社会的政治整合。

第一,土地改革。土地问题历来是国家治理的

根本问题。中华人民共和国成立后,新解放区有3亿多人口尚未开展土地改革。为消除旧的土地制度,获得合法性支持,党通过自上而下派遣工作队和自下而上成立农民协会,以“诉苦”“清算”等方式有序开展新解放区土地改革。在工作队与农民协会的相互配合与大力推动下,农民迅速从地主手中夺得了土地,党获得了新解放区民众的支持和认同。

第二,集体化改造。虽然土地改革激发了农民对共产党的认同,但土改之后,由于农户分散经营方式和传统信贷体系的瓦解,土地并未立即转变为改善生活的生产资料。在这种情况下,部分乡村开始出现帮工、搭伙等形式的农业互助。这种蕴含着人情关系逻辑的劳动互助虽然在一定程度上克服了先前分散经营的弊端,但也带来了一系列社会问题。基于此,我们党逐渐开始了在乡村的集体化改造探索,历经互助组、初级社、高级社,并最终形成人民公社,乡村社会高度政社合一的组织化体制至此形成。在这种极端集体化形式下,农民的个体经济空间基本消失,农民被高度集体化、组织化,人们的生产、生活都囊括在集体组织之中。在组织管理上,人民公社实行统一领导、分级管理的制度,依托“公社—生产大队—生产小队”等三级管理体制,既防止了新政权出现分散化趋势,也满足了国家工业化体系建设的需要,实现了党政合一、党经合一的高度组织化和一体化。

第三,政党下乡。党对乡村社会的整合最初是通过下派工作队的方式实现,但在中华人民共和国成立后,要将广阔的中国乡村整合到国家政权体系中,仅依靠外部力量的输入是不够的<sup>[6]</sup>。因此,中国共产党对乡村社会的组织和整合开始从下派工作队到组建基层党组织的逻辑转变,转变大致原因有二:一是外部力量整合有限;二是农民对本土精英具有天然的信服力。此后,党对乡村地区党员和党组织的发展由谨慎转向广泛发展,开始强调在乡、村普遍建立党支部。1954年,《关于第二次全国农村工作会议的报告》提出,在没有党组织的12万个新区乡村、2万个老区乡村中建立党组织<sup>[7]</sup>。此后,又在第一次全国农村党的组织工作会议上要求,在1955年到1957年间再发展200万到300万农村新党员,使农村党员总数达到600万至700万<sup>[8]</sup>。自此以后,党组织基本下沉和覆盖了所有乡村地,将原先离散化的传统乡村吸纳到党的组织体系之下,为组织和

动员乡村社会奠定了深厚的组织基础。党对乡村社会的渗透和下沉在中国历史上是绝无仅有的,中国共产党实现了对乡村社会的高度组织化。

## (二) 去组织化时期(1979—2012年)

改革开放以来,为化解高度集中计划经济带来的党政不分、党社不分问题,我国逐步开始了市场经济体制改革和城镇化进程推进。党和国家力量开始从基层社会中“抽离”,政府与企业、社会之间的关系逐渐分离,原有的高度黏合的基层治理体制开始转型,我国基层治理进入去组织化时期。

### 1. 城市基层治理从“街居制”向“社区制”转变

在这一时期,我国逐渐开始社会主义市场经济改革。这既改变了党借助单位制所实行的资源分配方式,也削弱了单位制对城市居民的整合功能。一方面,“单位办社会”的思路和做法被抛弃,党和政府不再是资源分配的唯一主体,市场和社会力量开始兴起,并成为公共服务和社会保障的供给主体;另一方面,单位控制城市居民的功能开始弱化,原子化的个体对单位的依附程度逐渐降低,社会中出现了前所未有的自由活动空间。

此外,该时期城市基层治理体制也经历了从“街居制”向“社区制”的转变。街道和居委会承接了大量从单位制中剥离出来的社会管理、服务职能,街居制重新成为城市基层管理的基本架构。1980年,全国人大常委会重新公布了《城市街道办事处条例》,明确提出街道是市、区政府的派出机构,街居制得以恢复,然而随着改革的深入和基层群众服务需求的增加,街居制也陷入职能超载、职权有限和角色尴尬的困境<sup>[9]</sup>。为此,在20世纪80年代末,党和国家提出了“社会福利社会办”的思路,先后提出社区服务、社区建设等概念,社区制开始成为我国城市基层社会管理和整合的基本体制。

党在从城市基层社会的抽离同时,也造成了城市基层治理中的“去组织化”问题。一方面,单位制解体后,社会治理结构的重构使得大量社会组织从无到有,并且这些社会组织在党的政策支持下开始参与到社区管理和服务中,诸如业委会、舞蹈队、合唱团等社区自组织大量涌现,深刻影响了居民的生活。这些自发的社会组织处于一种无序、松散、弱组织的状态<sup>[10]</sup>,从而出现了去组织化现象。另一方面,城市社区居民呈现“弱联系”和原子化。随着城镇化进程加快,人口的流动性使得传统意义上的熟

人社会逐渐为基于地缘选择的陌生人社会所取代。可以说,陌生人社区已成为当前我国城市社区的主要形态。城市社区的原子化、冷漠化使得基层社会的“去组织化”一直在发生,导致社区利益矛盾复杂交错,成为制约中国城市基层社会发展的“短板”。

## 2. 乡村基层治理不断凸显村民自治

改革开放后,伴随着人民公社体制解体,国家权力开始从乡村抽离,乡村社会出现了短暂的“治理真空”,经济体制改革的不断深化助推了乡村基层治理体制向村民自治体制转型。在这一时期,党围绕村民自治体制进行了两次探索。

(1) 立足自然村基础上的村民自治。随着人民公社体制的解体,乡村社会从前期高度集中的社会管理体制中解脱出来。特别是包产到户改革后,“农户”重新成为乡村的基本经营组织单位,乡村社会的分散化、原子化特性也再次凸显。尽管农业生产由农户自己负责,但乡村社会内部的基本公共事务和公共秩序却陷入了“治理真空”状态<sup>[11]</sup>。在此背景下,出于社会治安和基本公共服务需求的考量,广西壮族自治区合寨村基于地缘、利益和文化相近的共同体特点,以自然屯为基本单位成立了村民自治组织。这一基层改革的创举很快得到党中央的重视,并于1982年新修订的《宪法》中首次提出“村民委员会”概念,村民自治作为一项正式制度开始在全国范围内广泛实行。

(2) 自治单元的扩大化和行政化。1998年新修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》对将村委会设在自然村的规定进行了修改,规定“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组”。这意味着村委会所在的村不再是自然村,而是国家统一管理的建制村。自此,村民自治的实现形式开始从自然村转向建制村,自治单元扩大化。

从整体上讲,“乡政村治”治理体制既保证了农村民主政治的发展,也在一定程度上有利于党和国家权力的渗透,但是在实践中,这一时期的农村基层治理“去组织化”却造成了一系列治理困境。一是基层党组织的“悬浮化”。公社体制解体后,乡村社会日益呈现出流动性、多元化的图景,这使得党在农村基层社会治理中陷入“整合乏力”的处境,既难以对乡村社会碎片化的价值体系有效进行整合,也难以有效回应基层民众多元化的服务需求。二是村民

自治虚化。从法理上讲,村民自治是基层群众自治组织,但随着自治单元的扩大,村民参与乡村公共事务的成本不断增加,积极性不断降低。同时,乡镇政府将大量行政性事务下派给村委会,使村民自治在实际运行中成为政府的“一条腿”,村民自治组织的行政属性加重。三是基层治理的内卷化。在这一时期,伴随着农业税费的取消,党对基层治理的策略逻辑开始从资源汲取转向为资源下沉,但包括村干部在内的部分精英群体垄断资源,出现“精英俘获”问题<sup>[12]</sup>,引发大量群体性事件、越级上访等突发公共事件,使乡村社会一度陷入失序状态。

## (三) 再组织化时期(2013年以来)

对于中国这样的超大规模后发现代化国家而言,强有力的领导权威既是维系社会基本秩序和社会稳定的前提,也是实现国家现代化转型的应然选择。正如王岐山所说“没有中国共产党坚强有力的领导,中华民族将是一盘散沙。”<sup>[13]</sup>如果前一时期局部“去组织化”的态势演变成全领域的“去组织化”,基层社会就会再次陷入一盘散沙的局面,党领导基层社会治理的内在逻辑也将无以为继。面对这些根本性问题,党采取“以党带社”的再组织化策略,加强对基层社会的整合与重组,中国共产党领导基层社会治理探索进入再组织化时期。

### 1. 从从严治党提升党对基层治理的组织力、领导力

一是以高压姿态惩治腐败,增强基层社会的公平性、获得感,夯实党领导基层治理的政治基础。先进性和纯洁性是马克思主义政党的本质属性,但历史证明:任何阶级和集团在获得政权之后,都会出现“价值弱化”现象,在一定程度上出现背离其原初目标和本质属性的问题。中国共产党成为执政党后,在现代化建设和改革的过程中,权力的腐蚀性始终是困扰党的重要难题,处理不好极易耗散党的公信力和执政基础。党的十八大以来,中国共产党以从严治党的姿态高压反腐,坚持“打老虎”“灭苍蝇”一起抓,持续打击腐败问题。二是以反对“四风”为抓手,严厉整治党内存在的形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,整顿党内不正之风。

从一定程度上讲,全面从严治党本质上就是党的“再组织化”<sup>[14]</sup>。一方面,基于基层社会出现的新情况、新问题,中国共产党不断加强自我治理,坚持党要管党、全面从严治党,其根本目的就是保持党的

纯洁性、先进性,以系列刚性制度提升党内部的组织力、凝聚力,实现党的“组织化”;另一方面,就外部情景而言,“再组织化”是“找回”党在基层社会中的组织力、领导力、影响力,以保证基层社会秩序可控、治理高效、运转良好。

## 2. 健全基层社会治理体系

党的十九大报告提出,“加快社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”<sup>[15]</sup>。在此基础上,党的十九届四中全会又增加了两项内容,即民主协商和科技支撑,完整表述为“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、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”<sup>[16]</sup>。这表明,新时代基层社会治理体制包括党委、政府、社会组织 and 居民等四大主体,四者之间相互作用、相互影响,共同构成新时代社会治理的主体结构。民主协商、法治保障、科技支撑构成了实现社会治理目标的三条基本路径。民主协商能够让社会治理各主体基于平等协商充分表达自身利益和诉求,培养社会治理主体意识,有效化解矛盾和冲突;法治保障能够让社会治理在法律框架内有序运转;科技支撑能够打破社会治理中各主体之间的时空限制,并能够细分治理单元,充分挖掘和回应居民需求,实现社会治理智能化、精细化。

(1) 党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用是新时代基层社会治理的根本保障。党在社会治理中的领导核心作用需要通过基层组织来实现,党的基层组织扎根基层、服务基层,具有参与社会治理的天然优势。在社会治理中,党的领导核心作用主要体现在“加强”和“改善”两个方面。面对当前基层社会治理的复杂性以及各类风险的不确定性和叠加性,需要加强党对基层社会治理的领导作用,充分发挥党在政治领导、组织领导、思想领导等方面的力量。加强党的领导是必要的,改善党的领导也同样重要,党的领导也并非面面俱到,因此,党组织需要不断提升和改善自身领导能力和领导水平。

(2) 需要正确处理政府、社会组织、居民之间的互动关系。在当前现实背景下,单纯依靠政府提供各类公共服务会加重政府的财政负担,也会进一步限制社会发展,出现独木难支的局面。因此,新时代的社会治理应该在政府与社会之间寻求一条协同合

作的道路,实现政府、社会间的协同并进。

(3) 创新手段方法是基层社会治理体制发挥效能的重要支撑。当前,社会治理效能受到管理手段落后、方法简单等制约,对各类突发公共事件的处置尚未形成有效的常态化机制,限制了社会治理整体效能的发挥。虽然在当下的社会治理实践中,民主协商、科技支撑都在一定程度上发挥作用,并取得了显著成果,如浙江省桐乡市的“自治、法治、德治”“三治融合”、浙江省的“最多跑一次”改革、江苏省的“不见面审批”,都在很大程度上提升了民众的满足感和幸福感,但是仍需要从根本上提升各治理主体的能力,提高其协商议事的能力,培育其运用技术的思维和能力;否则,基层社会治理仍然只是党和政府对社会的治理。

## 二、中国共产党基层治理的主要模式

纵观基层治理的百年探索,中国共产党在实现和维护民族独立、城乡协调发展、处理党与基层关系等诸多问题中,形成了一以贯之又具有灵活性、可调试性的治理模式,体现出强大的政党治理韧性。

乡里制、土地制、户籍制构成了封建王朝控制基层乡村的三个基本维度。在封建时代,受治理能力和治理资源的限制,国家政权主要负责维持国家基本税赋和秩序,基层治理则依靠乡绅、宗族和道德伦理等组织化力量,即“士绅模式”<sup>[17]</sup>,抑或是黄宗智的“集权的简约治理”说<sup>[18]</sup>,其基本特点就是“皇权不下县、县下惟宗族”。自上而下的政令通过行政体制下达到县级两权为止,县级以下主要则依靠乡绅、乡约等来实行简约治理,这也就是“双轨政治”。近代以来,国家政权出于财税、秩序等因素的考量,频频试图将国家权力下沉到基层社会,但这一过程并不顺利,国家机器向乡村的渗透反而成侵蚀和削减国家机器的力量,最终陷入内卷化的困境。

只有中国共产党成立以后,才通过土地改革、集体化改造、政党下乡等方式完成了真正意义上的现代国家建构,将基层社会有效“组织起来”。这主要表现在三个方面:一是政党下乡。基层治理不再是单纯的自治,而是服务于政党的政治意图和战略安排,党将基层社会高效地组织和动员起来。二是整体性统筹。基层治理不再是“无为而治”,党为实现后发现代化国家“赶超型”发展战略,将城乡基层的资源汲取、社会保障、公共服务供给等都被纳入整体

性统筹规划中。三是规范化、制度化。基层治理不再主要依赖于地方性规范,党将大量制度、规范下沉到基层社会,将基层社会治理纳入制度化、规范化轨道。而且随着实践发展,新时代基层治理的制度化内涵更加丰富,着力建立起“自治、法治、德治”“三治融合”的基层治理新体系。

回顾中国共产党基层治理的百年探索,从国家与社会的关系来看,其经历了全能控制模式、党政主导模式、合作共治模式等三种类型(见图1)。



图1 中国共产党基层治理百年探索的主要模式

### (一) 全能控制模式

全能控制模式是在党和国家力量强大,且社会相对独立性、自治性属性缺失的背景下出现的基层治理模式。在这种模式下,国家与社会、经济、文化呈现出高度的黏合性,党社合一、党经合一是该模式的主要特征。强有力的党和国家机器驱动着社会运转,社会自主性缺乏或完全丧失<sup>[19]</sup>,党和国家几乎垄断全部重要资源,并对基层社会实行全面、严格的管控。国家凌驾于社会之上,总体性支配着整个社会,党和国家的权力覆盖基层社会的全方面、各领域。从中华人民共和国成立到改革开放前,我国的基层治理模式就属于典型的全能控制模式,党和国家掌管着政治、经济和社会各领域事务,政党运转的基本逻辑就是用集体主义消除个体主义,从而将原子化的个体组织动员到国家机器运转中。

### (二) 党政主导模式

党政主导模式是指由党政力量主导,基层居民和各类社会组织参与,自上而下推行的基层治理模式。党政主导模式与全能控制模式有一定的相似

性,二者都是在“强国家—弱社会”背景下产生的基层治理方式,但不同点在于社会力量的发育程度差异。二者之间存在一定的延续性和承接性,换言之,在基层治理中,当个体逐渐从党和国家的庇护中脱离出来,民众的参与意识、参与水平在一定程度上提升,而且政党的治国理政理念也在进行现代化转型,基层治理模式就从全能控制模式转向党政主导模式。

在“强政府—弱社会”的背景下,党政主导模式是目前我国大部分城乡基层社会普遍应用的治理模式,该模式具有以下两个特点:一是基层公共事务治理的经费主要来源于政府拨款;二是政党和国家有一套自上而下的体系化的组织机构负责管理基层公共事务,且这套组织机构中的各级组织,是上下隶属关系。党在革命时期的组织化探索、在去组织化时期的基层治理均属于这一模式。

### (三) 合作共治模式

合作共治模式是在强社会背景下,国家与社会关系和力量达到相对均衡的一种状态。在各类风险和危机下,党和政府、社会组织、市场主体和民众等发挥各自的组织优势,合作协同应对复杂的基层治理事务。虽然在党政主导模式下,民众和社会组织也会在党政动员和组织下参与基层公共事务管理,但是这种参与本质上是一种弱参与,党和国家主导基层公共事务的决策与实施,居民和社会组织的参与只是起到辅助性作用。

正是因为党政主导模式存在诸多结构性缺陷与不足,一种更能发挥居民参与积极性的合作共治模式成为新时代我国基层治理的优先选择。在合作共治模式中,党、国家与社会的关系存在一定的张力与韧性,基层公共事务治理主要由居民和地方性的社会组织来承担,党和政府并不直接参与社区具体事务的治理,而是平稳、有序地向社会赋权,从而使国家与社会之间形成平等、互惠的伙伴关系。党的十九大报告提出“自治、法治、德治”“三治融合”的基层治理体制,正是对这一治理模式的回应,然而,合作共治模式的基础是社会力量的充分发育,在当下中国基层社会力量发展稍显不足的情况下,合作共治模式仍需假以时日。

总之,在领导基层治理的百年探索中,我们党能够根据不同时期、不同阶段基层治理的根本任务和主要矛盾,及时、合理地调适治理内容,呈现出鲜明

的治理特征(如表1所示)。在这一过程中,党领导基层治理的自我调适能力和治理韧性不断增强,呈现出明显的调适性政党特征。

表1 中国共产党基层治理百年探索的三种基本模式及其比较

模式	全能控制模式	党政主导模式	合作共治模式
时期	组织化时期(中华人民共和国成立到改革开放)	组织化时期(中华人民共和国成立以前);去组织化时期(改革开放后到党的十八大)	再组织化时期(党的十八大以后)
治理内容	资源汲取、组织生产	资源汲取、组织生产、基层公共事务治理	资源下沉、公共服务
治理特征	全能管控	复杂治理	韧性治理

### 三、中国共产党基层治理的内在逻辑

回顾中国共产党百年来基层治理的演进历程,可以发现其中有“变”与“不变”:“变”的是党适应不同历史发展阶段、不同历史任务而采取的可调试性的治理模式。“不变”的是中国共产党坚决维护民众权益、保证基层社会稳定和实现基层治理现代化的初心。透过基层治理的演进轨迹把握“变”与“不变”的深层逻辑,可以发现中国共产党百年基层治理探索演进的内在逻辑。

#### (一) 坚持以人民为中心的核心价值理念

中国共产党的性质和宗旨,决定了其在推进基层治理发展中始终坚持以人民为中心的价值追求。从农村到城市,再从城市到农村,虽然百年来党探索基层治理的场域重心和历史任务发生了变化,但党坚持以人民为中心的核心价值理念的使命初心始终未变,从而形塑出一个使命政党的本质。中国共产党百年来基层治理模式的演进正是对人民为中心理念的践行。无论是组织化时期、去组织化时期还是再组织化时期,党都始终高度重视民众主体作用的发挥,全面推进了基层治理模式的升级发展,为基层治理演进奠定了深厚的价值底蕴。首先,中国共产党自成立之初起就提出了将“工农劳动者和士兵组织起来”实行社会革命<sup>[20]</sup>,通过土地改革践行了“耕者有其田”的理念,并在不断实践中将“通过土地政策维护农民利益”上升为党的重要议题。其次,在基层治理中创造和积累了诸多化解社会矛盾的经验与做法,凸显了民众在基层治理中的作用。陕甘宁边区

政权组织的“三三制”、中华人民共和国成立后形成的“枫桥经验”以及改革开放以后形成的“民主恳谈会”,都是党在推进基层治理中探索和积累的宝贵经验。

#### (二) 实现了从“农村—城市—农村”和从资源汲取到资源下沉的治理逻辑转变

近代以来,面对内忧外患、一盘散沙的社会现实,如何将中国人民组织起来,实现民族复兴、人民幸福成为无数仁人志士的最高目标。基于对当时自身力量和农村实际的深刻把握,中国共产党走上了“农村包围城市、武装夺取政权”的革命道路。为了将农民组织动员起来进行革命,党逐渐探索出以“划成分”“戴帽子”为基本手段的阶级化方式,强化农民的阶级意识和阶级身份,实现了对农民的组织动员。中华人民共和国成立后,面对如何在一个农业国家基础上建立现代化工业体系的难题,党采取了依赖农业资源快速建立现代工业体系、将战略重心转移到城市的策略,通过高度集体化、统购统销等手段,以“剪刀差”的方式将大量农业、农村资源汲取到工业和城市,以快速实现工业化城市化发展,但是也由此形成了城乡二元格局。改革开放以后,虽然城乡基层单位制和人民公社体制解体,但农业剩余的分配方式尚未改变。而且在分税体制改革后,基层社会的各类隐性风险和矛盾开始逐渐凸显,各类群体性事件、抗争事件都发生在这一时期。面对严峻的“三农”问题,中国共产党迅速调整城乡战略部署,不断提升乡村发展的主体资格,并在党的十九大报告中提出了实施“乡村振兴”重大战略部署,党的战略重心又开始从城市转向农村。

“农村—城市—农村”的治理逻辑转变,表明中国共产党进行现代国家建构的前期重点主要是稳固国家政权和维持社会秩序,后期重点则是扩展党的合法性基础和提升国家治理能力。正是基于上述逻辑,中国共产党对基层治理的百年探索始终围绕着国家建构进程展开。党和国家的战略重心从农村到城市、从城市再到农村,这一转变过程是有继承性的,是党根据国家建构的客观形势而进行的政策适应性调整,体现出一个使命政党强大的治理韧性。

#### (三) 控制、吸纳与激活:中国共产党基层治理的组织策略

1. 在控制层面,中国共产党首次真正实现了将一盘散沙的中国基层组织起来

在封建王朝治理时期,分散的、自给自足的小农

社会自然属性有余而社会属性不足,各个家庭、家族、村落之间呈现出高度的分散性,难以支撑国家政权的全面下沉,国家力量基本停留在“皇权不下县”层面<sup>[21]</sup>。晚清政府、国民政府都曾试图将政权衍生至乡村,但均以失败告终。中国共产党成立后,通过一系列土地改革、政党下乡、城乡基层单位制和人民公社体制等,将党的组织有机嵌入基层治理结构中。党对基层社会的成功治理,不仅在于党在基层社会建立起现代国家基层政权组织,关键还在于将党组织有机嵌入基层治理体制中,从而为动员和组织民众奠定了深厚的组织基础。

2.在吸纳层面,中国共产党实现了从一个以知识分子为主体的政党发展为涵盖多领域骨干的大党

中国共产党成立初期,主要构成是知识分子群体<sup>[22]</sup>。随着社会主义革命、建设、改革的深入,党通过政党、人大、政协和共青团、工会等人民团体不断扩大吸纳范围。改革开放以前,中国共产党对党员的吸纳虽然经历了从谨慎向大发展的转变,但党的吸纳范围仍主要局限于工、农、兵群体。改革开放后,随着私营企业主、农民工、技术人员等新阶层不断涌现,党根据社会结构的变化,不断将各行业骨干人员及时有序地吸纳进党组织之中,中国共产党党员人数也从建党之初的57人拓展到2020年的9,191万人。中国共产党强大的吸纳能力在创造政治认同、维护基层社会稳定等方面起到了至关重要的作用。

3.在激活层面,中国共产党在尊重基层治理主体性的基础上,通过整合基层资源、吸纳社会组织协同合作治理的方式,确保基层治理的活力

在基层治理中,中国共产党不断加强党建对基层社会的引领,提升了基层治理整体水平。首先,通过整顿涣散无力的基层党组织,遵循赋权增效的逻辑提升了党对基层的领导力、组织力和影响力,巩固党的合法性基础;其次,通过吸纳多方主体参与基层治理,构建起基层社会治理网络,以“组织起来”的逻辑确保了基层治理的活力和畅通。

#### 四、新时代中国共产党基层治理的着力点

面对新情况、新问题,新时代中国共产党基层治理应着力处理以下关系:

第一 统筹党建与基层治理的关系。从部门职能来看,党建属于组织部门的工作,社会治理属于政

法委、民政部门的工作,由组织部门牵头党建引领,将党建与基层社会治理有机结合起来,抓服务、抓治理、抓党建,是新时代基层治理的一大特色。应对党建与基层社会治理的关系进行厘清:首先,党建引领是基层社会治理的基础前提。在当前基层治理充满复杂性和风险不确定性的背景下,党以超强的领导权威嵌入基层社会治理,既有合理性也有必要性,这也是党的十九届四中全会的明确要求。其次,党对基层社会的领导并不意味着党组织包揽一切。党的领导应主要集中在政治引领、思想引领、组织引领、能力引领方面,通过加强和改善党对基层社会的领导,及时收集和回应基层群众需求,将党的组织意图通过民主协商、多元合作转换为基层群众的一致行动。

第二,调适权威、规则下沉与基层治理灵活性、积极性的关系。在当前资源下沉背景下,党和国家为规范基层资源使用,将大量程序化、规范化的监督、考核下沉到基层工作中,但这一规范需松弛有度,自上而下的规范过于详细、具体就会造成基层治理的活力不足。当前,在基层治理中主要存在的问题是上级要求标准过高、内容过于具体,这就造成了基层普遍的空转与形式主义,导致基层治理的严重内卷化。因此,必须在规则下沉和基层治理积极性、主动性之间不断调适,以求得适度的平衡。

第三,寻求行政推动与激活内生发展机制之间的平衡。在“强政府—弱社会”治理现状下,行政推动模式对于实现基层治理无疑具有重要作用,但片面的行政推动也会诱使基层政府出于政绩考量而与基层组织形成利益共同体,从而产生基层社会发展中的“样板工程”、为应付过频督查的“处处留痕”等形式主义问题<sup>[23]</sup>。因此,在基层治理中应积极尝试建立一种合作共治模式,凭借党强大的组织动员能力,让基层治理中的政府、居民、社会组织、市场主体等多方力量参与到基层治理中,并对基层治理中的各项公共事务进行平等、理性的协商交流,从而激发基层社会自身的内生发展活力,重新发现被遮住的治理主体,实现多主体在基层社会发展中由“理性协商”向“合作行动”转变,从而真正实现基层善治。

#### 参考文献:

[1]孙中山.三民主义[M].长沙:岳麓书社,2000:2.

[2]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991:

74.

[3]颜德如,张玉强.“接点治理”:乡村振兴中的公共空间再造——基于上海市Y村的空间治理实践[J].理论探讨,2020(5):160-167.

[4]吴晓林.理解中国社区治理:国家、社会与家庭的关联[M].北京:中国社会科学出版社,2020:73.

[5]杨晓明,周冀虎.中国单位制度[M].北京:中国经济出版社,1999:83.

[6]徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.

[7]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第3册[M].北京:中央文献出版社,1992:201.

[8]吕连仁.建国初期“党支部下乡”与农村政治整合[J].山东大学学报:哲学社会科学版,2013(5):55-61.

[9]何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J].管理世界,2003(6):52-62.

[10]周敏晖.以政党为中心的城市社区再组织化——以上海市J街道为例[J].长白学刊,2020(6):1-7.

[11]徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2014(4):1-8.

[12]李祖佩,曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.

[13]王岐山.开启新时代 踏上新征程[N].人民日报,2017-11-07(02).

[14]郭为桂.“再组织化”:全面从严治党的战略抉择及

其制度化导向[J].经济社会体制比较,2019(1):11-21.

[15]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28(01).

[16]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(01).

[17]狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014(5):73-97.

[18]黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.

[19]文军.个体化社会的来临与包容性社会政策的建构[J].社会科学,2012(1):81-86.

[20]中共中央文献研究室.建党以来重要文献选编(1921—1949):第1册[M].北京:中央文献出版社,2011:1.

[21]李世敏.控制、汲取、激活:中华人民共和国70年农村治理政策的三个维度[J].湖北民族学院学报:哲学社会科学版,2019(3):18-28.

[22]肖存良.政治吸纳·政治参与·政治稳定——对中国政治稳定的一种解释[J].江苏社会科学,2014(4):72-79.

[23]季乃礼,王岩泽.基层政府中的“留痕形式主义”行为:一个解释框架[J].吉首大学学报:社会科学版,2020(4):97-106.

## The Communist Party of China's Exploration of Grassroots Governance in the Past Hundred Years: Based on the Perspective of Organization

YAN De-ru

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

**Abstract:** From the perspective of organization, the CPC's exploration of grassroots governance in the past century has gone through organization period (1921—1978), de-organization period (1979—2012) and re-organization period (since 2013). In this exploration process, the Communist Party of China has formed three successive modes about grassroots governance: omnipotent control mode, party-government dominant mode, and cooperative governance mode. The internal logic of its evolution has both constant and change: adhere to the people-centered core value concept, which is constant; from rural-urban-rural and from resource absorption to resource sink, this is the change of governance logic; from control, absorption to activation, it reflects the change of organizational strategy of grassroots governance of the Communist Party of China. In the new era, the Communist Party of China will continue to promote grassroots governance around the following three points: coordinating the relationship between party building and grassroots governance; the relationship between adjusting authority and rule subsidence and flexibility and enthusiasm of grassroots governance; to seek the balance between administrative promotion and activation of endogenous development mechanism.

**Keywords:** Communist Party of China; Organization; Grassroots Governance; Governance Model; Modern State Construction

(责任编辑:王华薇)