

# 中国基层协同治理的路径选择

文 / 赵秀玲

摘要：近些年尤其是党的十八大以来，中国基层已步入协同治理时代，这既表现在党和国家的高度重视，又表现在基层治理的创新探索。这是一次革命性的历史跨越，前后经由了从渐变到骤变、缓慢到提速、量变到质变的转化过程。不过，目前的基层协同治理还处于较低的层次，也面临着诸多挑战，如治理主体的失衡、素质偏低、腐败成风都大大降低了协同效能。这就需要建立基层协同治理的监督、协调机制，确立有助于协同治理的公共平台，培育团结合作、民主协商、群众参与的协同文化氛围。

关键词：中国基层；协同治理；历史演进；协同文化

中图分类号：D63 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2016)02-0057-10

新世纪尤其是近年来，中国基层治理逐渐走出单一狭窄的模式，进入多元参与、共治、协同发展的格局，从而为中国现代化进程提供了新的经验与启示。然而，对此，学术界却缺乏足够的研究，尤其缺乏系统深入的探讨，这对于其未来发展是不利的。在中国基层进行“协同共治”，具有其内在的逻辑理路，也与中国现代化发展息息相关，其深刻内涵与合理诉求应予以高度重视。当然，目前它还面临巨大挑战，需要在未来发展中做出适当调整和改进，以获得更大的发展空间、动力与效率。

57

2016. 2

## 一 中国基层步入协同治理时代

改革开放至今 30 多年，中国社会发生历史性巨变，其中基层治理所取得的成就最为突出。在中国基层治理中，最引人注目的是，由“单一政府管控”走向“多元协同治理”，这是一次具有革命性意义的历史跨越，也是一次经由渐变到骤变、缓慢到提速、量变到质变的转化过程。大致说来，中国基层协同治理可分为以下三个阶段。

### （一）萌生期：1978—2002 年

早在 20 世纪 90 年代，随着“社区建设”概念的提出，“协同治理”已初现端倪。如 1991 年民政部基层政权建设司城市处处长马学理强调：“大众的参与是社区建设的第一基本原则。”“社区合作是社区建设的第二个基本原则。社区建设不仅需要社区单位和居民积极开展自助活动，而且还需要社区的单位与居民通力进行合作，尤其是各有关行业部门，要根据自己的特点，发挥自己的优势，把有关与社会发展和社会进步相联系的各项指标全面落实到基层，单靠哪

基金项目：中国社会科学院创新工程“基层治理与民主建设”项目；中国社会科学院 A 类重大课题“科学发展观视野下的乡村治理研究”（YZD2011—16）

作者简介：赵秀玲，中国社会科学院政治学研究所研究员，北京市，100732。

一家包打天下都不行。既要有居民的积极性，又要有与社区工作相关的各方面的积极性。为了强化基层，需要各行各业一齐上，综合治理，共建共管。”<sup>[1]</sup>在此，尽管没有直接提到“协同治理”的概念，但其所说“大众参与”“通力合作”“综合治理”“共建共管”，非常明确地阐述了“协同共治”的性质与精神。1993年，吴铎教授又提出：“社区整合，指社区各要素之间彼此适应与调节，以达到相互协调和良性运行。社区整合主要表现为社区归属感的增强，社区成员积极性的提高，社区互助合作机制的健全，社区参与活动的增多。”<sup>[2]</sup>同年，国务院发展研究中心社会部部长郑启新认为：“我们过去在城市基层，只靠行政机制来办事，区、街、居又有级别观念，一级管一级，这条老路，我们是很习惯的。实际上，这些年的实践有了突破，各地又创立了联片共建的机制、企事业内部设施对外开放的机制、居民‘自主、自力、自我参与’的机制，这些，都很有新意。”<sup>[3]</sup>这里的“整合”“相互协调”“互助合作”“联片共建”等也是对于“协同共治”的另一表述。1998年，重庆市委、市政府颁布了《关于进一步加强社区建设的意见》，其中强调：“按照加强社区管理、强化社区功能、拓展社区服务、发展社区事业的工作思路，根据‘两级政府、三级管理、四级网络’的城市管理新体制，要求建立和完善‘统一规划、分级管理、权责一致、以块为主、条块结合、大众参与’的社区建设新机制。”同时，还确立坚持“共管、共育、共建”的理路。还有，1999年山东省出台《关于加强城市社区建设的意见》，提出三至五年的社区发展目标即是“建立‘以块为主、条块结合、分工科学、协作有力’的社区管理体制”。<sup>[4]</sup>可见，重庆市和山东省的“协同共治”意识非常明确。另外，作为社区治理典型的沈阳市于1999年开始进行基层社区管理体制和运行机制创新，被称为“沈阳模式”。该模式通过调整社区规模，吸纳单位参与社区建设，重构了政府与自治组织间的责权关系，使社区成为“有党和政府领导，社区各方面参与，群众自治管理的区域性小社会，形成共居一地、共同管理、共促繁荣、共建文明、共保平安的社会化自治管理”。<sup>[5]</sup>这种多元共治的机制建设是对“协同共治”的直接诠释。不过，此时期的“协同共治”还处于萌生期，这是因为：其一，

它表现出个别性、探索性、随意性的特点。其二，社区建设尚未进入社区治理层面。其三，此时的“协同共治”强调的是简政放权，以克服社区居委会高度行政化所致的自治功能不足，其协同多元主体性并未得到重视。但应看到的进步是，协同治理已破土而出，已冲破一元化政府管控的坚硬外壳。

## （二）确立发展期：2003—2011年

进入新世纪尤其是党的十六大以来，党中央提出“科学发展观”“和谐社会”等发展目标，加之学界“治理”和“善治”等理论的提出，这为中国基层社会发展确立了新的维度。2003年，胡锦涛在《树立和落实科学发展观》中指出：“确立和落实全面发展、协调发展和可持续发展的科学发展观，对于我们更好地坚持发展才是硬道理的战略思想具有重大意义。”<sup>[6]</sup>2005年2月19日，胡锦涛在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中进一步指出：“各级政府要进一步完善社会管理和公共服务的职能，改善公共服务的质量，提高依法管理社会的能力和水平，推动建立政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络。”<sup>[7]</sup>2007年，党的十七大报告在“深入贯彻落实科学发展观”部分，强调“统筹兼顾”“协调发展”的重要性，并在“完善社会管理，维护社会安定团结”中提出：“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。”“和谐社会要靠全社会共同建设。我们要紧紧依靠人民，调动一切积极因素，努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。”<sup>[8]</sup>显然，这一时期党和政府站在战略高度强调基层社会的“协同共治”，并将之放在落实科学发展观与建设和谐社会的背景下进行，充分反映了其顶层设计与实施决心。在这一大背景下，基层在“协同共治”方面涌现不少制度创新，较有代表性的是杭州下城区的“现代和谐‘五位一体’的目标体系”和上城区的“参与式庭院改造”等“复合主体建设”模式、江苏太仓市的“政社互动”、成都彭州市的社会协商对话“三级联动”等，它们

都较好体现了科学发展观下基层治理和谐发展理念,具有“协同共治”的内核和精神。如杭州下城区于2002年形成以“政府推动力”“社区自治力”“社会参与力”“市场运作力”为动力的“四力合一”运行模式,确立了建设“人本社区”“文化社区”“生态社区”“数字社区”的四位一体战略目标。进入2004年,下城区又在建构现代和谐社区过程中进行了治理新探索,明确提出较为系统的现代和谐社会评价体系,这包括“五型并举”(小康居住型、旧有小区型、高档商住型、撤村建居型、排屋别墅型)的社区形态、“五位一体”(自治型、服务型、学习型、生态型和平安型)的社区建设目标体系、“五力合一”(党、政府、社会、社区、市场)的运作机制、“三评互动”(星级社区评估、满意社区评选、先进单位评议)。<sup>[9]</sup>这是一个更具系统性、包容性和创新性的“协同共治”模式,反映了此时段中国基层治理的水平。不过,这一时期基层“协同共治”主要体现为纵向组织间的“协同治理”,以“政社互动”为主,而横向的“协同治理”探索较少。另外,虽然杭州的“社会复合主体”建设突出,它重视媒体、网络、高校科研机构、社会组织和市场等的多元参与,但这毕竟尚属个案,多数地区的参与主体范围不广,参与内容也较为有限。因此,本时期只能算是确立发展期。

### (三) 拓展深化期:2012至今

2012年之前,中国基层“协同共治”虽不乏创新点,但在全国范围内并未形成气候,更未全面铺开。党的十八大后,它呈现出全面拓展、推广和深化的趋势。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中有这样的表述:“全面深化改革的总目标是完善和发展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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。”另外,《决定》还强调“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”。<sup>[10]</sup>显然,加快拓

展和深化社会治理体制改革,使之更为系统、全面,更富于协同性,更加生动活泼,充分形成“协同共治”局面,这是十八大以来包括基层在内的中国政治社会发展总纲。正是在此意义上,中国基层“协同治理”全面铺开,探索创新层出不穷。以2014年初国家民政部批准设立的“全国社区治理和服务创新实验区”为例,在总数为31个实验区中,竟有半数以上者以“协同共治”命名,即使不以之为名,也有不少与“协同共治”精神相关。较有代表性的有:(1)北京市东城区的“多元参与、协商共治”。(2)北京市朝阳区的“加强共商共治、构建协作式社区”。(3)上海市杨浦区的“增强社会协同、创新社区治理”。(4)上海市浦东区的“强化自治共治、创新社区治理服务”。(5)江苏省南京市玄武区的“多元主体、社区善治”。(6)江苏省常州市江宁区的“构建三社联动机制、增强社区服务力”。(7)江苏省苏州工业园区的“借鉴新加坡管理经验,建立充满活力的社区多元参与机制”。(8)浙江省嘉兴市秀洲区新塍镇的“社会机制主导,政府、社会与市场良性互动合作”。(9)福建省厦门市的“共治共享、建立美丽厦门”。(10)山东省青岛市经济技术开发区的“社团化治理、项目化运作、构筑社区公共服务新体系”。(11)湖北省武汉市武昌区的“理顺职能关系、完善社区多元治理”。(12)广东省广州市越秀区的“三元治理、打造幸福家园”。(13)广东省广州市南沙区的“协同善治、打造城乡社区服务一体化格局”。(14)广东省佛山市南海区的“政府主导、三社发展互动、志愿团体互动,创新城乡社区治理服务机制”。(15)四川省成都市成华区的“探索政社互动新机制、构建社区治理新格局”。(16)云南省昆明市盘龙区的“政府主导、市场参与、社会协作,构建多元化社区养老服务”等。<sup>[11]</sup>这虽是一个三年(2014至2016年)期限的实施计划,但其多元主体共同参与的“协同共治”却异常突出,具有极大的辐射力和影响力,代表了未来中国基层治理的发展方向。

## 二 基层协同治理主体建设的现状、困境与出路

所谓基层“多元协同共治”,是指在多元治理主体诸如政府、社会、自治组织、市场等共同参与、

协作下的治理，这与政府一元化控制下的管理有本质区别。其中，治理主体尤其重要，其参与的广度、深度如何，直接关系到协同治理的成败。

目前，中国基层协同参与主体基本突破一元化政府管控，呈现出多元化参与的格局，在实践中也形成多层次创新架构。比较典型的主要有三种模式：一是线性协同共治主体。如江苏太仓的“政社互动”，这是一种“政府调控同社会协调互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的依法行政管理体制”。<sup>[12]</sup>二是平面协同共治主体。如北京朝阳区麦子店街道的“党政群共治”，它是在党、政、群之间形成的共商共治主体，打破了界际区隔，获得了多元化形态，它比“政社互动”主体更具包容性。<sup>[13]</sup>三是复合式“协同共治”主体。这是比线性、平面更加多元的复合式主体结构。像杭州下城区强调党委核心力、政府推动力、社会参与力、市场运作力和社区自治力的“五力合一”是这样，南昌市青山湖区的“6+x”多元议事机构也是这样。所谓“6”是指六类固定人员，它们是村（社区）党组织代表、村（居）委会代表、群众代表、有一定威望的老同志（包括本村或社区的老干部、老党员、老劳模等）、社会组织（物业公司、业委会、驻地单位等）、专业人士（提供经济、建筑、法律等专业技术和咨询的人士）。所谓“x”，是指其他利益相关方。可见，多元化参与协商主体的广泛性及其可能性。值得注意的是，青山湖区规定：协商理事会的群众代表和其他各相关利益方代表人数，必须占到总人数的三分之二以上，这是人民群众平等参与的最突出表现。<sup>[14]</sup>再如，始于2005年江西乐安县、兴国县和宁都县的扶贫项目，就涉及很多参与主体，较好地体现了“协同共治”主体的复合性。在这些主体中，不仅有国家扶贫办、财政部及其下属的各级政府部门，还有英国国家发展署、亚行、澳大利亚国际咨询公司、新加坡金鹰国际集团等海外机构。就参与扶贫的非政府组织类型来说，除了有官方背景或官方支持的非政府组织外，还有境外非政府组织的分支机构及中国基层草根组织。可以说，这是一次由政府、企业、非政府组织、自治组织等多部门共同参与、向贫困宣战的联合行动。<sup>[15]</sup>这就超出一般意义的线性和平面的“协同共治”主体结

构。应该说，协同共治主体结构的多元性、开放性、兼容性与互动性有助于中国基层治理的现代性提升，也是其现代化水平高下的一个重要标识，因为这是进行平等、民主、自由合作的前提和保障。因为“合作治理的意涵在于：协商、参与、创新、自由沟通、在相互理解和包容的基础上达成共识、权力和资源的公平分配等等。从理想的分析角度来说，合作是民主政治的必要组成部分”。<sup>[16]</sup>没有治理主体的多元协作，就不可能解决现代社会的复杂问题，这是现代治理与民主政治的关键所在。

从全国范围看，基层协同共治主体建设还面临巨大挑战，最突出表现在以下方面：一是要重视和解决基层治理主体结构的失衡问题。党的十七大、十八大一直强调“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，这就为基层治理主体结构确定了基调。但事实上，社会与公众参与一直处于劣势，更多的基层甚至处于可有可无状况。就城市基层而言，社会组织等民间力量往往被政府权力部门边缘化，在整个协同共治主体中的地位并不高；就农村基层而言，社会组织多具草根性，也更显薄弱，它们受到各种因素的影响，往往很难在协同共治主体中发挥应有作用。值得注意的是，即使有限、薄弱的基层社会组织往往也是以发挥经济、社会、道德功能为主，较少能发挥其政治功能，这就严重影响其政治参与度。如经济类社会组织偏于增产创收，文化类社会组织重视文体活动，社会类社会组织强调化解矛盾，而政治参与性的社会组织却比较缺乏。另外，公益性社会组织在中国基层尤其是广大农村比较匮乏，这也严重影响治理主体的合理结构。据统计，到2013年全国已建立志愿者组织43万个，志愿者服务站19万个，志愿者人数5000万。<sup>[17]</sup>表面看来，这是一个庞大数字，但按全国人口比例，5000万只占13亿人口的4%，即百人中只有4个。而在这4%的比例中，城市人口占3%强，农村人口占不到1%。这比世界志愿者平均10%的比率要低得多，而与发达国家相比更不可同日而语。因为发达国家志愿者比例高达30%—40%，而在美国、巴西、英国、新西兰、北欧、德国、加拿大，其志愿者所占比例更高，分别是56%、50%、48%、48%、35%、34%、31%。<sup>[18]</sup>再以社会工作者（简称“社工”）为例，亦可看出

其在我国面临的艰巨性。如我国香港地区社工数量多，专业化程度高，从事社工的人员大都要求有大学以上专业学历，并受过专门的社工理念和专业技术培训，而我国内地在这方面还有相当差距。据近几年笔者做的社区调查发现：尽管国家和地方在大力推动社工队伍建设，但有不少社区目前只有一二名社工，有的社区连一名社工也没有。即使做得较好的地区，也存在很大的发展空间，如2010年，杭州社会工作专业毕业的社工仅有455人，且大多缺少专业培训。此外，长期以来，在协同治理建设中，还有一个治理主体基本处于缺席状态，那就是以农民工为代表的弱势群体。随着中国城镇化、现代化进程加快，大量农民进入城市，生活的不稳定使他们长期游离在城乡之间，成为既不参与农村生活，又难融入城市社区的边缘人群。如何有效将他们吸纳进来，实际上也关乎协同治理的有效性。从目前基层协同治理情况看，能重视并吸纳外来务工人员参与基层治理的探索并不多。因此，要重视发挥包括志愿者、社工、农民工等在内的社会组织在协同治理中的主体地位，建立科学合理、更具包容性的治理主体结构，可谓任重而道远。

二是要快速提升协同治理主体素质与水平。马克思主义者历来强调人和人的素质的重要性，如列宁认为：在一个文盲充斥的国家要建设社会主义几乎是不可能的。毛泽东也表示：“武器是战争的重要因素，但不是决定的因素，决定的因素是人不是物。”<sup>[19]</sup>因此，在中国基层协同治理主体中，高素质的人才至为重要。而现实情况是，不论农村基层还是城市社区，许多治理主体的素质令人堪忧。据有关研究表明，2009年南京市8个民间社会组织中，有4个是由失业、待业或退休人员组办的，中年、青年、少年很少参与其中。另外，目前多数城市基层社会组织的成员有如下不足：年龄老化、兼职工作者多、专职人员少、素质不高。<sup>[20]</sup>在南京这样的大城市尚且如此，广大农村基层社会组织的状况更可想而知。如调查显示，农村基层社会组织主要管理人员文化程度普遍较低，初中学历占34.3%，小学及初中以下学历占52.2%，大学及以上学历只有12%。<sup>[21]</sup>这就需要把好基层干部选拔关，重视基层干群能力和水平的培训，注意基层治理主体的知识结构调

整，尤其要让更多精英知识分子乐于以志愿者身份到基层工作，以改变基层治理主体能力不足的现状。

三是要从根本上整治中国广大基层的严重腐败问题。近些年，基层干部腐败有新的变化趋势，如浙江省检察院副检察长刘建国指出：“整个班子集体作案，利用各自的职务之便相互勾结、合伙作案，内外串通、上下联手，是这类犯罪的主要形式。”<sup>[22]</sup>另如，北京丰台区永合村原主任苏益清，伙同宛平城地区办事处原主任杜平勋骗取拆迁款高达567万元。<sup>[23]</sup>如此素质的乡村干部难以成为合格的协同治理主体，更难以发挥模范带头作用。近年来，全国上下虽加大了反腐力度，但从制度建设入手，加大公众参与的监督力度，将权力关进铁笼子，这是今后真正使基层干部不能腐、不敢腐、不想腐的关键。

基层协同共治主体是治理的关键，其结构、素质、能力与品质至关重要。目前，基层治理比较重视主体的多元协作，但忽略其存在的缺项与软肋，这就需要有相应的制度措施进行弥补和改进，这是未来中国基层发展的战略考量。

### 三 基层协同共治机制建设的理论与实践

在中国基层协同治理中，不仅重视基层行政机构改革和自治组织建设，更注重机制创新，从而形成较为科学的理论与实践机制体系。较有代表性的是江苏太仓的“政社互动”，它建立了三个协同治理新机制。一是政府部门的“依法限权”机制，即认真梳理基层群众自治组织协助政府工作的各种事项，依法形成“清单”，不合法者被排除在外。这就避免了在“协同共治”过程中将自治组织变成政府的腿，行政化过重的局限。二是政府对基层群众自治组织实行“委托机制”，以代替以往的“责任制”。这就给群众自治组织赋予了合理的“拒绝权”，有利于充分发挥其在协同治理的主体地位。三是建立基层公共服务新机制。将“公共服务”看成各协同共治主体的核心，确立顶层、中层、基层的设计：顶层是政府主导和基层群众自治组织有效衔接，中层是市场力量和社会组织的引入，基层是人民群众积极参与，并形成政府主导、自治组织运作、充分发挥市场和社会组织服务功能，确立广大群众广泛参与的新

机制。<sup>[24]</sup> 这是以“服务”为中轴线和聚光点的基层协同治理机制。又如杭州参与式庭院改善和背街小巷改造工程中实行的“四问四权”民主协同机制。所谓“四问四权”指的是由市委、市政府牵头,专家、义务监督员、青年志愿者参与检查,广大人民群众参与实施的一种协同机制:一是“问情于民”,项目改不改由百姓定;二是“问需于民”,项目改什么由百姓选;三是“问计于民”,项目怎么改让百姓提;四是“问绩于民”,项目改得好坏由百姓评。更重要的是,庭院改善工程进一步将“四问四权”程序化和制度化,使“三位一体”“四界联动”的民主促民生工作机制得以完善。<sup>[25]</sup> 这些机制对于协同共治意义重大,已成为典型案例为人所熟知。

不过,对于广大城乡基层来说,这样的创新毕竟是少数。目前,有以下因素影响和制约中国基层协同共治机制的建立。

一是监督和评估机制薄弱,直接影响协同治理的实效。在村民自治活动初期,人们比较重视民主选举,但后来发现缺乏监督的权力易导致腐败,于是村民监督委员会得以建立。同理,多元主体协同共治如无相应监督机制作保障,也会事倍功半甚至形成离心力。以城乡基层公共产品和服务的多元供给机制为例,目前还没有建立多元主体参与的评估与监督体系,尤其是以“公众满意度”为导向的评估和监督还相当薄弱。<sup>[26]</sup> 如江苏太仓市的“政社互动”,它在许多方面有所创新,也建立了监督机制;但其“双向评估”机制却主要在政府与社区自治组织间进行,参评人员中也规定有人民群众,但参与人数、力度均不够,难以克服以往各协同主体形式主义评估的局限。<sup>[27]</sup> 另外,人大代表并未发挥应有的监督作用,其监督内容、途径和方式还有较大改进空间。在内容上,人大代表应重点强化对基层政府财政预算、城乡环境治理、重大民生工程项目实施等的监督。在方式上,人大代表应进一步加大制度创新力度,综合运用专题调研、接访、跟踪等多种形式,深入推进人大监督工作。2013年广东人大常委会探索的环境治理“专题询问”形式值得借鉴。<sup>[28]</sup> 还有,要充分发挥媒体等社会力量的监督作用。尽管杭州市在治理中注重发挥媒体、专家、网络的监督作用,但许多地区的基层协同治理缺少这一环节,

从而造成各主体的失序甚至权力滥用。因为没有更广大的公众参与和监督,协同共治就会流入形式,更难发挥其合力作用。

二是建立健全协调机制,避免责权不明,更要避免“协同治理”向“协同管控”转化。作为基层的协同共治,它不应是铁板一块也不能是一盘散沙,而是一个和谐共处、最大优化的集合体。因此,建立健全科学的协调机制至为重要。这包括边界清楚、权责分明,也包括各协同主体的合作结构、方式及其关节点。就目前情况看,基层治理中大的协同机制如“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”格局已经确立,但不同协同主体如何确立自己的边界,更好发挥合力优势,却并不明确,这就容易导致有“共治”而无科学“协同”。如“社会协同”到底怎么“协同”,往往缺乏严格规范和定义,这就导致各有各的理解,也易变成“协”而不“同”。还有,各协同主体本身也是复杂的,以社会组织为例,它既有国外也有国内、既有城市基层也有农村、既有正式立案注册也有未备案的民间草根组织,这就决定了其间的“协同”必有所区别。再如“公众参与”,有的地方人民群众所占协同比例较小,有的则成为协同共治的试金石(如杭州的“四问四权”),但二者的“参与”程度、力度及主体性则有本质区别。因此,在中国基层协同治理中,必须建立健全协调机制,尤其应细化其职、责、权,以避免空洞不实,甚至走向协同治理的反面,即治理主体越多,多元协同越趋复杂混乱,效果也就变得愈糟糕。另外,要让协同共治走向开放、民主、自由和富于活力,而不是走向“管控”,即越管越多、越管越死。以网格化管理为例,不少地方以网、格、片、区划分“一人一格”,让协管员“下沉”到片区,实行“按格定岗”的包片负责制。这有助于将责任落实到人、到位,但它极易弱化居民的主体能动性和自治能力,甚至对居民生活形成无形“管控”,有违服务型组织建设初衷。在此,如何既将管理落到实处,又让服务到位,还能体现协同治理的精神主旨,达到现代性诉求,是值得深入探讨的问题。

三是协同共治平台建设尚显单一,应注重其丰富性、典型性、现代性和有效性。作为中国基层协同共治主体,它们要真正发挥作用,必须有

一个合作平台,从而达到对话、沟通、交流与协商,这就如同市场经济需要“市场”这个平台一样。概括起来,时下中国基层有三类协同共治平台建设探索值得肯定:第一,新媒体网络平台,这是与时代接轨、更具时效性的一种协同共治方式,比较典型的有杭州“网络律师团”和“网上议事厅”。所谓“网络律师团”是指2010年底,杭州市“律师进社区”工作指导协调小组、杭州市委建设“法治杭州”工作领导小组办公室与杭州生活品质网三家,联合推出的统筹城乡法律服务平台。它设团长一名、副团长若干名、成员30名,成员由市律师协会、省直律师协会资深律师组成;下设秘书处,秘书处成员由杭州生活品质网、市司法局“12348”法律服务工作指导处、市律师协会秘书处相关人员组成,并邀请部分在杭高校法学院研究生参加,以便让广大基层群众可用电话、邮件、手机进行实时互动、线下活动。这是一个城乡互动、优势互补、市县整合,具有网络化、平民化、实时性的现代性平台。所谓“网上议事厅”是指2009年12月以来,由杭州市党委、政府、行业企业、媒体与市民各界联办的民主民生网络互动平台,它兼顾办事和议事,充分发挥网络、网民在民主促进民生中的重要作用,使网络成为党委、政府与群众之间永远敞开的“议事厅”,这在全国尚属首例。<sup>[29]</sup>第二,基层文化礼堂建设,这是将传统文化资源与现代化发展相结合的一种协同治理方式,如浙江温岭的“农民讲台”、浙江台州路桥的“文化礼堂”、湖南临澧的“板凳夜话”等都是如此。2013年,浙江省下发了关于推广“农村文化礼堂”建设的通知,并将建设1000个农村文化礼堂写入政府工作报告,截至2013年底,全省共建农村文化礼堂1190家,其中,台州路桥区因文化礼堂建设成效显著,被评为“2013年度浙江省农村文化礼堂建设先进区”荣誉称号。其突出的制度机制特点是,形成区“四套班子”联系乡镇(街道)农村文化礼堂建设的工作机制,并将区内大专院校专家、机关工作人员、民间文化人士整合起来,成立文化挖掘指导小组、规划设计指导小组、装饰布置指导小组。同时,路桥区还坚持群众本体,将草根资源与党政资源有机对接,让各类专家指导团队给“民间人士”留一席之地。<sup>[30]</sup>这一机制以“文化礼堂”

为平台,整合农村各种社会资本尤其是文化资源,使其成为集思想道德建设、文体娱乐活动、知识技能普及于一体的文化地标。<sup>[31]</sup>第三,开放式议政平台建设,这是更具现代广场意识的协同治理平台,比较典型的是深圳“委员议事厅”。所谓“委员议事厅”,是指在深圳市中心书城南区搭建的一个协商议政平台,让政协委员、专家学者、政府官员、市民群众等参与其间,针对同一民生热点问题展开“讲”“议”“评”,以形成协商民主的广泛、多层、联动发展机制。在此,专家学者可为百姓解惑答疑,政府官员可为群众说明现状和提出解决措施,人民群众可充分表达己见,这是一个多方参与、互动、协商的平台。与路桥的文化礼堂相比,深圳的“委员议事厅”更趋开放、民主、平等、自由,现代意识也明显增强。当然,这样的协同共治平台在当下中国基层建设中还不多见,更多的是比较陈旧、简单,缺乏典型性、时代感,更缺乏现代性平台建设的理性自觉意识。

#### 四 协同文化与中国基层治理走向

除了加强制度机制建设,中国基层协同共治还必须注重文化尤其是协同文化建设,否则就会陷入治标不治本的困境。因为在国家治理中,尽管政治、经济、社会因素很重要,但更内在的因素还是文化,是深度文化影响人们的思想观念和行为准则。因此,世界各国都强调“文化软实力”的重要性。整体而言,协同治理近些年在中国基层有所加强和突破,但由于各种原因,协同文化并未建立起来,这是今后需要努力的方面。

一是团结合作意识。在中国传统文化中,一直贯穿着团结、友爱、互助、共进的价值理想,也出现不少典型案例,这也是一个伟大民族能历经数千载而不灭的根本原因。近现代以来,这一精神得以加强,改革开放后更是获得长足发展。这在许多协同共治实践创新中都有体现。如成都市金牛区通过“联户连心”机制,用议事会建起沟通桥,其具体做法是:首先,搭建一个党群联系服务平台,夯实“联户连心”基础。其次,成立一个议事会,架起“联户连心”沟通桥。再次,建立一个协同共建制度,增强“联户连心”纵深度。最后,手握一个群众路线法宝,体现“联户连心”

攻坚力。<sup>[32]</sup> 金牛区只是全国协同治理中团结合作的一个典型,但其“联户连心”式协同颇有代表性,反映了中国基层协同治理的水平。不过,也应看到,中国基层协同共治的合作意识整体上还不够强,在具体实践中也有诸多不足。如江西省乐安、兴国、宁都三县6个乡镇的扶贫协作本是件好事,但由于各参与主体合作意识缺乏,致使矛盾丛生、一波三折、以失败告终。<sup>[33]</sup> 孙中山早就指出:“什么是民族主义呢?按中国历史上社会习惯诸情形讲,我可以用一句简单话说,民族主义就是国族主义。外国旁观的人说中国人是一片散沙,这个原因是在什么地方呢?就是因为一般人民只有家族主义和宗族主义,没有国族主义……所以中国人的团结力,只能及于宗族而止,还没有扩张到国族。”<sup>[34]</sup> 经过一个多世纪的现代性洗礼,今日中国早不是孙中山当年所说的“一片散沙”,而是有着强烈凝聚力的民族国家;但在具体的协同合作方面,仍不能尽如人意,其间的散漫、争斗、对抗时有反映。这也是基层协同共治过程中面临的巨大挑战。要解决这一矛盾,最有效的方式是培育协同文化的团结合作精神,这需从理论倡行和社会实践两个方面锻造用力。

二是协商的民主氛围。中国传统文化虽不乏协商民主因素,但真正使其在中国大地上扎根还是近现代以来的事。至今,协商民主不仅成为党和国家治国理政的重要制度内容,也成为中国基层协同治理的重中之重。习近平曾深入阐述了社会主义协商民主的价值意义,他说:“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。涉及人民利益的事情,要在人民内部商量好怎么办,不商量或者商量不够,要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量,遇事多商量,做事多商量,商量得越多越深入越好。涉及全国各族人民利益的事情,要在全体人民和全社会中广泛商量;涉及一个地方人民群众利益的事情,要在这个地方的人民群众中广泛商量。涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情,要在这部分群众中广泛商量;涉及基层群众利益的事情,要在基层群众中广泛商量。在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,

就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。这样做起来,国家治理和社会治理才能具有深厚基础,也才能凝聚起强大力量。”他又说:“社会主义协商民主……应该是全方位的、而不是局限在某一级的。因此必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系,确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。”他还表示:“人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求,大力开展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。要完善基层组织联系群众制度,加强议事协商,做好上情下达、下情上传工作,保证人民依法管理好自己的事务。”<sup>[35]</sup> 在具体的基层协商民主中也出现各式各样的典型事例,如浙江温岭民主恳谈、四川彭州社会对话协商、湖南临澧板凳夜话。但严格来说,目前中国基层协商的民主氛围并未形成,尤其是广大干部群众对于协商的内涵与现代性诉求尚不熟知,有的认为协商民主就是简单的“有事好商量”,甚至有人认为协商就是“讨价还价”。其实,协商民主更重视共同体认知、平等对话、妥协的艺术,它是对于自由民主理论等的超越。滕尼斯这样强调“共同体”:  
“一切结合——既把关系作为整体,也把关系作为团体——,只要它们是基于直接的相互肯定,即本质意志之上的,就此而言,它们是共同体。”<sup>[36]</sup>  
在一个社区共同体内,文化认同至关重要:“文化认同是人们在共同体共同生活中形成的对本共同体最有意义事物的肯定性体认,其核心是对一个共同体基本价值的认同;在本质上它是一种集体观念,是凝聚共同体的精神纽带,是共同体延续的精神基础。”<sup>[37]</sup> 由此可见,有了这种共同体的文化认同,协商民主才能超越一己之利,也可突破世俗化理解,进入一个现代性的协商空间。因此,只从字面理解“协商”,而无集体观念、共同体认知、精神凝聚的文化认同,就无法达到协商共治的目标。

三是协同主体的参与精神。在中国现代化进程中,一个最大的参数是人民群众参与社会政治的积极性越来越高。最有说服力的是,20世纪80

年代以来,广大村民以前所未有的热情投身于村民自治活动中。城市社区治理也是如此,广大居民的参政、议政热情空前高涨,成为协同治理不可或缺的有机组成部分。如成都社区采取区、街道、院落、楼栋等协同治理,其中群众自治最为典型。像武侯区黄门街社区在院落化自治中采取“五支队伍”的群防群治,其具体做法是:“院落的居民自治管理小组成员、院落民情代表议事会成员、门卫、楼栋长、居民骨干等五个方面的基本力量,聘请‘义务调解员’,组建‘治安巡逻队’‘应急处突小分队’,共同参与社情民意收集和矛盾纠纷排查、发现、化解工作,做到‘哪里有矛盾纠纷,哪里就有调解组织和调解员’。”<sup>[38]</sup>还有,在杭州背街小巷改善工程中,建立“三会一公示”制度,通过召开调研会、听证会、座谈会、设置现场公示牌等形式,深入社区倾听民声、落实民意。四年来,共有160多位专家、35000多位市民直接参与了改善工程,收到市民各类建议和意见5829条,其中被采纳4546条,采用率为78%,有3400多市民成为背街小巷改善工程的志愿者,2200多市民成为背街小巷长效管理义务监督员。<sup>[39]</sup>这些数据充分说明人民群众主体的成长。同时也要看到,在广大农村基层,还有相当比例的群众协同参与意识不强,积极性不高,尤其存在较明显的功利主义思想,这势必影响协同共治的高度和水平。如在江西省贫困县社会组织扶贫中,多数村民参与目标不明,有一种“集体无意识”下的被动接受,也有人出于功利考虑,而在得不到报酬时满腹牢骚。有村民认为:“管委会的人都没有工资以及误工费,下次他们打算有什么事情轮流做,不会个个都耗在上面。”“作为管委会的成员,我自己闲的时候就管一下,忙的时候就顾不上了。”<sup>[40]</sup>从村民实际来看,这样的解释事出有因,也不无道理;但站在公民参与和协同文化角度说,它正好反映了农民心态及其共同体认同的缺失,是没有协同文化所导致的盲从倾向。这反映了协同文化建构的必要性与急迫感。

对于中国广大基层协同治理的认识,应在纵横坐标的参照系中进行。一是从纵向的维度,看到其不断快速发展的趋势和可能;二是从横向的维度,看到其存在的问题和差距。为了推进基层协同治理的健康发展,必须建立基层协同治理的

监督、协调机制,确立有助于协同治理的公共平台,培育团结合作、民主协商、群众参与的协同文化氛围。

注释:

[1] 马学理:《关于城市社区建设问题的几点思考》,《中国街道工作》1991年第9期。

[2] 吴铎:《谈谈社区发展》,《中国街道工作》1993年第4期。

[3] 郑启新:《社区建设要有新思路》,《中国街道工作》1993年第5期。

[4] 马学理、张秀兰主编:《中国社区建设发展之路》,北京:红旗出版社,2001年,第362、368、371页。

[5] 张永印:《沈阳社区建设模式的思考》,《城市街居通讯》2000年第3期。

[6] 《十六大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2007年,第483页。

[7] 《十六大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2007年,第714页。

[8] 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,北京:人民出版社,2007年,第12、40-41页。

[9] 翁卫军、杨长乔主编:《建设现代和谐社会——杭州市下城区建设创新研究》,北京:中国社会科学出版社,2006年,第53-54、61、160、186页。

[10] 《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第27、37、512、528页。

[11] 民政部基层政权和社区建设司:《民政部确认31个全国社区治理和服务创新实验区》,民政部门户网站,2014年1月10日,http://zqs.mca.gov.cn/article/sqjs/gzdt/201401/20140100575239.shtml,2015年12月20日。

[12] 陆留生、王剑锋、史卫民主编:《中国和谐社会:太仓模式——太仓市“政社互动”调研报告》,北京:社会科学文献出版社,2012年,第32页。

[13] 《党政群众共商共治工程推动基层民主建设 实事怎么干百姓说了算》,北京市政府网站,2015年2月3日,http://www.beijing.gov.cn/zfzx/qxrd/cyq/t1288973.htm,2015年12月20日。

[14] 赖永峰、刘兴：《南昌探索基层协商民主新路——百姓成主角》，《经济日报》2015年3月17日；余红举：《谁来议 议什么 怎么议——看青山湖如何解好基层协商民主三道题》，《江西日报》2014年12月17日。

[15] 贾西津主编：《中国公民参与：案例与模式》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第63页。

[16] 王巍、牛美丽编译：《公民参与》，北京：中国人民大学出版社，2009年，第73页。

[17] 《全国已建成43万个志愿者组织 人数超过5000万》，《北京青年报》2013年12月6日。

[18] 雷敏：《社区志愿者的成长困境及对策研究》，北大法律信息网，2012年4月29日，[http://article.chinalawinfo.com/ArticleHtml/Article\\_75514.shtml](http://article.chinalawinfo.com/ArticleHtml/Article_75514.shtml)，2015年12月20日。

[19] 《毛泽东军事文集》第2卷，北京：军事科学出版社、中央文献出版社，1993年，第297页。

[20] 参见王晓燕：《中国城市基层社区社会组织的成长困境——以南京市的实践为例》，硕士学位论文，南京大学，2007年，第37、42页。

[21] 鲁可荣：《城乡基层社会组织发展与管理状况调查分析》，《广西民族大学学报》2010年第2期。

[22] 赵阳：《“村官”成职务犯罪高发人群》，《法制日报》2008年11月27日。

[23] 颜斐：《村官称贪567万孝敬上司 自己还倒贴200万》，《北京晨报》2012年7月30日。

[24] 陆留生、王剑锋、史卫民主编：《中国和谐社区：太仓模式——太仓市“政社互动”调研报告》，第33-34页。

[25] 所谓“三位一体”，指的是党政、市民、媒体；“四界联动”指党政、院校、企业、媒体。参见杭州市发展研究中心编：《民主民生战略研究与实践》（下），杭州：杭州出版社，2011年，第692-693页。

[26] 参见孙彩红：《基层公共服务的供给机制与完善路径——以成都区县公共服务供给为例》，赵秀玲主编：《走向基层治理现代化——以成都为个案分析》，广州：广东人民出版社，2014年，第116-117页。

[27] 陆留生、王剑锋、史卫民主编：《中国和谐社区：太仓模式——太仓市“政社互动”调研

报告》，第24-29页。

[28] 李林、田禾主编：《中国法治发展报告（2014）》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第296-297页。

[29] 杭州市发展研究中心编：《民主民生战略研究与实践》（下），杭州：杭州出版社，2011年，第707、708页。

[30] 王红艳等：《路桥农村“文化礼堂”建设评估与建议报告》，赵秀玲主编：《2004年基层治理发展报告》，广州：广东人民出版社，2005年。

[31] 参见《浙江建设农村文化礼堂 打造农村精神家园》，中国新闻网，2014年1月14日，<http://www.chinanews.com/df/2014/01-14/5732913.shtml>，2015年12月20日。

[32] 中共成都市金牛区委组织部：《联户连心议事会建起沟通桥》，中共成都市委组织部编：《成都市基层治理机制典型案例》（一），2012年11月，第19-24页。

[33] 贾西津主编：《中国公民参与——案例与模式》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第65-67页。

[34] 《孙中山选集》，北京：人民出版社，1981年，第617页。

[35] 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2014年，第13-14、19、20页。

[36] 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，北京：北京大学出版社，2010年，第34页。

[37] 中共浙江省委党校调研组：《社会复合主体与文化认同》，杭州市发展研究中心编：《民主民生战略研究与实践》（下），杭州：杭州出版社，2012年，第468页。

[38] 中共成都市委组织部编：《成都市基层治理机制典型案例》（一），第29页。

[39] 杭州市发展研究中心编：《民主民生战略研究与实践》（下），第690页。

[40] 贾西津主编：《中国公民参与：案例与模式》，第67页。

责任编辑 余茜