

新中国70年来基层社会治理的 演进逻辑与主要启示

王宗礼 李连军

摘要:在当代中国的语境中,“治理”一词显然是一个结合了中国历史上治国理政意涵和“治理”的现代含义双重内涵于一体的概念。从这个意义上说,尽管“社会治理”这一概念是晚近才出现的,但仍然可以用它来观察新中国70年的基层社会治理。从这一视角来看,70年的中国基层社会治理经历了管控型基层社会治理、管理型基层社会治理到治理型基层社会治理的转变。这一转变实际上是由国家和社会关系的变迁过程决定的,体现了国家与社会合一到国家与社会逐渐分离的内在逻辑。这一过程昭示我们,我国的基层社会治理必须坚持党建引领、必须坚持共建共治共享的原则、必须坚持把改善民生和提高公共服务能力作为优先方向、必须坚持法治化方向。

关键词:新中国70年 基层社会治理 国家与社会 演进逻辑

中图分类号:C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-2338(2019)06-0009-07

作者简介:王宗礼,男,西北师范大学马克思主义学院教授、博士生导师;李连军,男,西北师范大学马克思主义学院博士研究生。

DOI:10.14154/j.cnki.qss.2019.06.002

目前学术界对“治理”一词的理解有两种基本倾向,即“国家中心主义”的倾向和“社会中心主义”的倾向。持有国家中心主义倾向的学者,大都是把“治理”理解为中国传统语境中的“治国理政”,主要强调以国家或政府为中心的治理主体对整个社会实行的管理活动或过程;而持有社会中心主义倾向的学者,则把“治理”理解为包括政府在内的多元社会主体对社会实行的协作治理过程。由于人们对“治理”一词的理解不同,导致了人们对基层社会治理的理解也有不同,一些人过多地强调了基层社会治理中党和政府的主导作用,另一些人则主要强调了多元社会主体在基层社会治理中的作用。我们认为,这两种倾向都存在着片面性。从中国现阶段的实际来看,应当从这两种倾向结合的角度来理解基层社会治理。据此,笔者认为,基层社会治理,就是指以党和政府为主导的基层社会多元主体以基层社会公共利益为旨归,通过引导、协商、沟通等渠道,依法对城乡基层社会公共事务进行规范和疏导的过程。从这一视角来看,新中国70年的基层社会治理实质上是一个连续性和阶段性相统一的过程,是一个由党和政府单一力量主导到党和政府为主导、多元主体参与的渐进发展过程。因此,尽管“社会治理”这一概念正式出现在我们党的文件中只是近几年的事情,但我们依然可以用社会治理的视角观察新中国70年基层社会治理的演变过程。

从政治生活的视角看,新中国建立以来的70年,是中国共产党带领人民不断实现人民当家作主的过程,也是我国基层社会治理不断发展演进、不断实现人民安居乐业的过程。在70年的发展中,中国共产党带领人民建立和发展了社会主义政治制度体系,为基层社会治理提供了制度前提,经过长期的探索,我国基层社会治理不断发展,特别是党的十八大以来,我国基层社会治理实现了深刻变革,为建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的基础。

一、基层社会治理的历史演进

学术界对新中国 70 年来社会治理的演进过程主要概括为“社会管制、社会管理、社会治理”三个阶段^[1]。这一概括无疑抓住了我国社会治理不同发展阶段的主要特征，具有较强的解释力。这里，笔者也大体用这一框架来梳理新中国 70 年的基层治理过程，把新中国 70 年的基层社会治理大体分为以下几个阶段：

（一）管控型基层社会治理的初步形成时期（1949—1956）

新中国成立之初，面对旧中国遗留下来的千疮百孔、一盘散沙的局面，中国共产党和新生的人民政府面临的迫切任务就是尽快医治旧社会的创伤，迅速建立新民主主义的社会秩序，为新生的人民政权奠定坚实的社会基础。1949 年中国人民政治协商会议通过的起临时宪法作用的共同纲领，虽未规定社会管控的具体内容，但却明确规定了镇压反革命和在新解放地区实行军事管制的内容。1950 年 12 月起，在全国范围内开展了大规模的镇压反革命运动，形成了党委领导、全党动员、群众动员、吸收各民主党派及各界人士参加的工作路线。尽管镇压反革命运动也曾出现了错捕错杀等偏差，但却有力地扫除了国民党残余势力和敌特分子，基本上肃清了反动会道门等反动组织，建立了新民主主义的社会秩序，为巩固新生的人民政权、开展土地改革和恢复经济提供了社会条件。与此同时，党和政府开始了在基层社会的建政工作，1950 年 12 月，政务院颁布了《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，对基层政权的结构和职能做出了制度安排。1954 年通过的《中华人民共和国宪法》，以国家根本大法的形式进一步对基层政权架构作出了明确规定；同年，政务院又通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，明确地规定了居民委员会群众性自治组织的性质。1954 年 3 月，政务院还通过了《人民调解委员会暂行组织通则》，明确规定其性质是“人民调解组织，在基层人民政府和基层人民法院指导下开展工作”。根据这些规范性文件，全国很快建立了基层政权组织和居民委员会、人民调解委员会、治安保卫委员会等基层自治组织。在废除旧的保甲制度、建立新的基层政权和社会自治组织的基础上，党和政府还消灭了烟赌娼现象、黑社会组织和反动会道门组织，开始在基层社会进行思想政治教育工作，有力地净化了基层社会环境，建立了新的基层社会秩序，为新生的人民共和国奠定了良好的社会基础。

（二）管控型基层社会治理的正式形成和遭受曲折时期（1957—1977）

1956 年，随着对农业、手工业和资本主义工商业社会主义改造的完成，社会主义制度建立起来，为我国基层社会治理提供了根本的制度基础。1956 年 9 月召开的党的第八次全国代表大会，做出了全面建设社会主义的决定，这无疑是正确的。但是在如何建设社会主义的问题上，由于受“左”的思潮和苏联模式的影响，我们急于改变生产关系，追求一大二公、纯而又纯的公有制模式，不仅很快形成了高度集中的经济体制，而且也深刻地影响了基层社会治理体制。在农村，从 1958 年 2 月起，毛泽东、刘少奇等一些中央领导人就开始酝酿改变农村基层组织结构，实现乡社合一的问题；7 月，陈伯达在《红旗》杂志发表文章，公开披露了毛泽东关于办人民公社的思想，文章写道：“毛泽东同志说，我们的方向，应该逐步地有次序地把工（工业）、农（农业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装）组成为一个大公社，从而构成为我国社会的基本单位。”^[2]1958 年 8 月，中共中央做出了《关于在农村建立人民公社问题的决定》，在全国迅速掀起了人民公社化运动的高潮；至同年 10 月底，全国农村建立的人民公社达到 26000 多个，入社农户占农户总数的 99% 以上，全国农村实现了人民公社化。人民公社实行政社合一的体制，它既是一级政权组织，也是一个社会管理组织，实现了政权组织对社会组织的整体吸纳。在城市，虽然无法建立起与农村一样的人民公社，但随着社会主义改造的完成，适应大规模进行有组织经济建设的需要，也很快形成了一种与高度集中、自上而下的行政管理体制相适应的单位体制。这种单位体制，是一个经济组织、社会组织、政治组织的混合体，它依附于行政管理体制，实际上成为行政管理组织的

延伸和附属物，国家和政府通过单位实行对社会的管控，城市社会业已存在的街道和居委会及其他基层组织的功能日益萎缩，形成了国家权力对基层社会的全面覆盖。人民公社的建立和单位制的形成，标志着中国管控型基层社会治理的正式形成。1966年开始的持续十年之久的“文化大革命”，在“造反有理”“全面夺权”的背景下，我国各级行政管理机关受到严重冲击，城市单位和农村人民公社的运行也受到破坏，我国城乡基层社会一度出现了生产停滞、秩序混乱的局面，严重影响了人民生活。虽然“文化大革命”的混乱，但从总体上看，这一时期，以人民公社和单位制为核心的基层社会管控模式没有改变。

（三）管控型基层社会治理的松动和管理型基层社会治理的形成发展时期（1978—2012）

1978年底召开的中国共产党十一届三中全会，果断停止以阶级斗争为纲，决定把党和国家的工作重心转移到经济建设上来，开启了中国改革开放的历史大幕。从此，中国进入改革开放的新时期，这一伟大的社会变革，决定了我国基层社会治理新的发展方向。改革开放实际上是从下放权力开始的，随着管理权力的下放，导致我国国家与社会、国家与市场关系的逐步变化。随着联产承包责任制的推行，极大地调动了农民的生产积极性，解放了农村社会生产力，动摇了人民公社赖以存在的经济根基，人民公社开始解体。1982年12月召开的全国人大五届五次会议通过的《宪法》，明确规定改革农村政社合一的人民公社制，设立乡政府。1983年10月中共中央发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求各地有领导有步骤地进行政社分开改革。到1984年底，全国各地建立了9.1万个乡（镇）政府、92.6万个村民委员会，标志着人民公社制度正式退出历史舞台。与此同时，随着城市行政管理体制和经济体制改革的不断深化，过去单位所承担的社会职能开始向社会转移，“单位人”开始向“社区人”转化，过去那种国家权力对基层社会全面覆盖的局面开始改变，管控型的基层社会治理模式出现了全面松动。1989年，全国人民代表大会通过了《农村村民委员会组织法》（试行）和《城市居民委员会组织法》，以国家法律的形式进一步明确了城乡基层社会自治制度。特别是1993年后，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和不断发展，过去那种政企不分、政社不分、政事不分的局面明显改观，基层社会日益发育，社会组织不断建立、社会结构明显变化、利益关系不断调整，基层社会的公共性需求日益旺盛，对基层社会治理提出了新的要求。适应这一新的要求，党和国家开始提出并重视社会管理。1998年，《国务院机构改革方案的说明》中，第一次提出“社会管理”这一概念，并把它作为政府的三大职能之一。2002年召开的党的十六大则进一步明确地将“社会管理”作为政府的四项职能之一，提出要“改进社会管理，保持良好的社会秩序”。2004年，中共十六届四中全会从提高党的执政能力、构建社会主义和谐社会的角度，突出了加强社会管理的重要性。全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》第一次提出了建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的目标，这标志着我国管控型基层社会治理向管理型基层社会的正式转型。在其后召开的党的全国代表大会和中央全会上，我们党不断深化对基层社会管理的认识。2012年召开的党的十八大明确提出建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，强调社会管理的重点在于“加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，充分发挥群众参与社会治理的基础作用”，提出并实施了一系列加强基层社会管理的举措，形成了党委领导、政府负责，多元主体协作管理，管理方式法治化、管理手段多样化的新型社会管理模式。

（四）治理型基层社会治理的形成发展时期（2013—）

2013年召开的党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出全面深化改革的总目标是：“坚持和发展中国特色社会主义，推进国家治理体系和治理能力的现代化。”把“加快形成科学有效的社会治理体制”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，指出要从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系等四个方面进行努力。这是新中国成立以来在党的正式文件中第一次提出“社会治理”概念，表明我们党社会治理理念的正式形成。正如习近平总书记所说：“治

理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^{[31]27} 习近平总书记高度重视基层社会治理，多次强调了基层治理的重要性。2014年，习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团的审议时明确提出：“社会治理的重心必须落实到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。”^{[31]27} 2017年，他在贵州考察时又指出：“党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。”^{[31]31} 2017年6月，中共中央、国务院专门印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出到2020年“基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系”的工作目标。2018年党的十九大又根据中国特色社会主义进入新时代的时代特征，对社会治理的格局、体制、目标等方面提出了新的要求，指出要“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，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，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。此后，我国基层社会治理体制机制改革不断深化，创造了具有各地特色的基层社会治理经验，基层社会治理实效不断提升。

我国基层社会治理不同阶段的治理理念、治理思路、治理体制、治理方式以及治理目标，既具有继承性和延续性，也具有阶段性和创新性。它既是一个适应不同时期社会主要矛盾变化以及党和国家主要工作任务变化的过程，又是一个在不断总结、反思基础上的发展和创新过程。

二、基层社会治理的演进逻辑

理解我国基层社会治理演进的内在逻辑，旨在揭示出我国基层社会治理发展变化的内在动因和发展趋势，它不仅可以深刻总结我国基层社会治理的经验，而且能为我国基层社会治理创新发展提供深刻的借鉴。我国不同时期基层社会治理的演进变化，实际上反映了不同时期国家和社会关系的复杂变化，因此，从国家和社会关系的视角理解我国基层社会治理的演进逻辑，可以为解释我国基层社会治理的演进过程提供一个可行的视角。

（一）国家和社会相分离：从管控型走向治理型的逻辑前提

新中国建立之初，基于中国传统的家国一体理念和传统，我们党及其领导人是没有国家与社会相分离的理念的，加之新中国建立之初建立新的社会秩序的迫切需要，我们从一开始就是要建立一个国家权力渗透到社会生活各方面的国家与社会一体化的社会管理体系。毛泽东在新中国建立之初就指出：“将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态。”^[4] 在我们党的文献和领导人的讲话中，也几乎看不到将社会与政治、经济、文化等并列的情况，如党的八大根据我国社会主要矛盾的变化作出了关于经济建设、政治建设、文化建设、外交等方面的重大决策，但并没有将“社会”作为一个相对独立的领域予以关注，社会被埋没于其它领域中，并没有相对独立的地位；虽然也建立了居民委员会、人民调解委员会、治安保卫委员会等组织，甚至规定了它们居民自治组织的性质，但从实际上来看，这些组织只不过是政权组织的延伸，其职能主要是动员、组织群众完成国家各项任务、化解社会矛盾、维护安全稳定等。到人民公社制度和城市单位制建立起来以后，我国基本上形成了国家权力渗透并覆盖社会各方面的体制机制，农村人民公社和城市企事业单位基本上成了政府行政管理体制的附属物，代表政府对社会生活各方面进行管控，基层社会几乎完全丧失了独立性和自主性。

党的十一届三中全会开启的改革进程，实际上是一个国家与社会相对分离的过程。在这一过程中，国家始终扮演着领导者、决策者的作用，它通过不断收缩自身权力，利用经济体制改革政策和其他改革政策的引导、推进，不断供给各种政治、经济、文化、制度等资源，推进城乡基层社会自主性的形成，为社会的自主发育提供了空间。特别是社会主义市场经济体制的逐步建立和发展，我国形成了市场机制的自发调节和政府的作用相结合的宏观经济运行机制，不仅进一步促进了社会利益的分化和多元化，而且也形成了多样化的分配格局，催生了多样化的社会组织，国

家的作用范围进一步压缩,社会的自主空间进一步扩大。在此背景下,如何更好地提供公共产品和公共服务,化解和处理社会矛盾和纠纷,激发基层社会活力,实现居民的自我管理、自我服务、自我教育、自我发展,就成了我们在深化改革过程中必须要面对和解决的问题。因此,就需要通过国家力量和社会力量的协同作用,来加强基层社会管理。党的十八大提出了全面深化改革的重大战略,提出发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用,提出推进国家治理体系和治理能力现代化的改革任务,目的是要进一步处理好政府和市场、国家和社会的相互关系,把权力关进制度的笼子里,这就为社会治理的出场提供了理论与实践前提。因此,从总体看,基层社会治理从管控到治理的演进过程实际上是与国家与社会的相对分离过程密不可分的。

(二) 国家和社会的内在张力:从管控型到治理型的演进动力

如何处理好国家和社会的相互关系,历来是发展中国家在现代化过程中必须处理好的重大关系。马克思主义经典作家早就指出,国家作为一种从社会中产生的以暴力为后盾的统治机器和特殊社会自治,兼具政治统治职能和社会管理职能,国家的政治统治只能到处都是以执行一定的社会管理职能为前提的,而且只有当它执行了一定的社会职能时,其政治统治职能才能持续下去。经典作家的重要论述,已经明确说明了国家与社会之间天然的内在紧张关系。一般而言,国家代表着自上而下的控制力量,而社会则是一种自主性和自治性力量,二者之间实际上是一种你中有我、我中有你的关系,是一种相互共生的关系,但在一定条件下二者则是一种此消彼长的关系。对于中国社会来说,长期存在着一种国家和社会之间“一收就死、一放就乱”的循环,就是这一张力的具体表现。

新中国建立之初,为了巩固新生的人民政权、迅速医治战争创伤和建立新的社会秩序,党和国家利用在长期革命战争时期形成的强大思想优势、组织优势和社会动员优势,强力介入基层社会,发动和组织基层群众,迅速建立基层政权和具有很强政治色彩的工会、共青团、居委会等社会组织,实现了对基层社会的渗透和扩张。但由于经过长年战乱,基层社会自身的整合能力和发展能力极其有限,依靠基层社会自身的能力很难在短期内形成稳定的秩序,因而客观上要求建立一种自上而下的国家主导的基层社会治理机制,形成国家和社会同构的体制框架。但这种同构化的治理机制,又迟滞或延缓了基层社会的自主发育。改革开放以后,国家主动把过去自己承担的职能向社会转化,国家开始收缩自身权力,国家权力的主动收缩过程实际上也是一个社会自主发育的过程。但在当代中国,国家权力的收缩带来的并不是社会理性的增强,相反基层社会呈现出原子化状态,社会内聚力减弱,基层社会公共理性弱化而社会成员个体意识强化。由此可以看出,国家权力的收缩与社会治理的演进并不是一个同步过程,始终存在着一个社会治理能力和水平能否承接国家权力收缩带来的权力真空的问题。因此,国家权力与社会自我管理之间就会有一个长期的适应和磨合过程,由此推动了改革开放以来我国基层社会治理由管控向管理、再到治理的逐渐过渡过程。在这一过程中,国家政权体系以何种方式和何种程度介入基层社会治理,社会组织的协同方式、公众的参与程度以及治理方式的选择,在很大程度上取决于国家与社会的内在张力。

(三) 中国传统的国家与社会关系:从管控型到治理型的路径依赖

学术界一般认为,中国自秦汉以来就形成了高度集权的中央集权制国家,由于地域辽阔、交通通讯不便等因素,导致中国传统的国家与社会关系是一种代表国家的自上而下的官僚统治与地方精英主导的基层自治的二元化互动模式^[5]。国家权力一般止于县,而广大的基层社会则往往由乡村精英主导,乡村在乡绅为主要代表的乡村精英主导下实行乡村自治。乡村精英既是文化精英,又是经济精英,它们构成乡村社会秩序的核心,政治国家对基层社会的渗透和控制远没有现代国家那么严密,它往往通过以儒家思想为核心的意识形态来进行乡村社会整合,而不是依靠国家的强制力量。自秦朝实行“三老”制以后,汉承秦制,继续通过“三老”对基层社会实行思想文化和意识形态教化,其主要功能是“劝导乡里助成风化”。汉代以后的乡村社会,尽管某些时期为了财政的需要,国家也曾经实行“粮长制”“保甲制”“三党制”等乡村治理制度,但大体上一直延续了秦汉以后的乡村自治传统。费孝通先生曾经将这种乡村治理传统称之为“长老统治”,认为乡

村社会的长老，正是通过主持家族祠堂祭祀、族产分割，制定族谱、族规、族训，制定并监督乡民执行“乡约”，以及主持乡村道路、桥梁、水利等公共设施修建来实行乡村治理。^[6]秦晖则言简意赅地将这种治理模式概括为：“国权不下县、县下惟宗族、宗族皆自治、自治靠伦理、伦理造乡绅”^[7]。虽然作为“普天之下莫非王土、率土之滨莫非王臣”的封建国家，始终掌控着决定社会的最终权力，但国家权力一般主要是通过乡村自治来实施的。这种国家权力与社会自治的良性互动，保证了封建国家的有效运行和基层社会的基本社会秩序。

路径依赖是指人类社会的制度演进类似于物理学中的惯性，一旦进入这种路径，就可能对这种路径产生依赖。任何国家的基层治理，都是由这个国家的历史传统决定的。新中国成立后，我国曾经一度模仿苏联模式，建立了高度集中的行政和社会管理制度，通过人民公社制和单位制实现了国家对城乡基层社会的全面渗透和管控，但这种带有很强等级制色彩的管控体制，限制了社会活力，压抑了人民群众的积极性和创造性，也与中国数千年基层自治的历史传统不相符合。改革开放以后，随着国家权力的收缩和基层社会的自主发育，我国自发产生了基层群众的自治性组织，基层自治组织是城乡居民自我管理、自我教育、自我服务、自我提高的组织，这不能不说是几千年来乡村自治传统在新的时代条件下的继承与发展，体现了基层群众的创造力。同时，基层自治又不能离开党的领导和政府的主导，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，实行自治、法治、德治的有机结合，就成了新的时代条件下我国基层社会治理的必然选择。

三、我国基层社会治理历史演进的主要启示

新中国基层社会治理 70 年的发展，我们走出了一条既能适应现代社会发展要求，又符合中国国情、体现人民当家作主的具有自身特色的基层治理道路，为世界各国特别是发展中国家加强和改进基层社会治理提供了有益借鉴。70 年来我国基层社会治理经过了艰苦探索，在探索中也经历过曲折，但今天看来，我国基层社会治理已经渐趋成熟，它不仅能够维护社会秩序、促进社会公平正义、保障基层民生和人民权益，而且能够激发社会活力，有力地保障人民积极性、创造性的发挥。70 年来基层社会治理的历史演进，给我们加强和创新新时代基层社会治理提供了重要启示。

（一）坚持以基层党建引领基层社会治理

坚持并加强党的领导，是由党的性质、宗旨以及社会主义制度的本质决定的，也是我国长期革命、建设和改革取得成功的根本保障。党的领导必须体现和贯穿于基层治理的各环节、全过程，这是基层社会治理沿着正确方向发展的首要前提。恩格斯曾经讲过，无产阶级政党就是要“把社会组织成这样：使社会的每一个成员都能完全自由地发展和发挥它的全部才能和力量，并且不会因此而危机这个社会的基本条件”^[8]。这清楚地表明了无产阶级政党在组织社会、治理社会中的价值引领和实践导向作用。新中国 70 年来我国基层社会治理的发展之所以能够遭受挫折而步入正途，并且能够不断创新发展，为我国社会主义建设和改革事业创造良好的社会基础条件，最根本的一条就是坚持了中国共产党的领导。在基层社会治理中坚持和加强党的领导，就是要坚持以基层党建引领基层社会治理，要充分发挥基层党组织的领导核心作用，把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿基层社会治理和基层社会建设的主线，保证党的路线方针政策的贯彻执行，保证党的意志和基层群众利益的有机统一。

当前，我国社会正在经历着广泛而深刻的社会变迁，我国基层社会的治理方式正在经历着由管控到管理再到治理的历史性变革。社会治理主体多样化、人民群众的利益和诉求多样化，但要在这种多样性当中始终保持社会治理的正确方向，确保人民群众利益的实现，增强基层群众的幸福感、获得感，就必须以基层党建引领基层社会治理。要不断加强基层党组织的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、廉政建设，并把制度建设贯穿其中，增强基层党组织的凝聚力、引领力、组织力、战斗力，拓展基层党组织引领基层社会治理的渠道和平台，建立健全工作机制，确保基层党建引领基层社会治理健康有效地推进。

（二）始终坚持共建共治共享的原则

我国是人民当家作主的社会主义国家，尊重人民的主体地位，保障人民当家作主，把人民的利益实现好、维护好、发展好，是党和国家坚定不移的价值立场。基层社会治理连接着千家万户，与人民群众的切身利益密切相关，是落实人民当家作主、体现人民主体地位的实践场域，是检验党的人民立场、人民情怀的试金石。70年来我国基层社会治理虽然经历了由管制到管理再到治理的转型，期间也曾出现严重失误，但总体来看，坚持人民主体地位的价值立场没有变，为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心和使命没有变，人民群众参与共建共治共享的基本原则没有变。这也是我们党始终得到人民群众支持和拥护的重要前提。

进入改革开放新时期之后，随着我国基层社会结构、社会利益关系、社会组织方式的变化，我国基层社会治理发生了重大变化。但我们党的历届领导人都把为人民谋利益作为治国理政的根本价值追求。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持人民立场，提出以人民为中心的发展理念，为加强我国基层社会治理提供了鲜明的价值遵循。以人民为中心的价值导向体现在基层社会治理上，就是要始终坚持共建共治共享的原则，构建完善的基层治理格局和基层社会治理体系。共建，就是要让基层全体居民、社会组织、党政机关、企事业单位共同参与基层社会建设和社会治理格局、社会治理体系建设；共治，就是树立大治理观，将党总揽全局、协调各方的政治优势同政府的资源整合优势、企业的市场竞争优势、社会组织的群众动员优势以及城乡居民的首创精神有机结合起来，打造全民参与的开放治理体系；共享，就是要使社会治理成效更多、更公平地惠及全体人民，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（三）坚持把改善民生和增强公共服务能力作为基层社会治理的优先方向

城乡基层社会历来是各种社会利益、社会矛盾、社会诉求的交汇点，“处于党和人民连接的‘最后一公里’”，“创新社会治理，要以最广大人民根本利益为坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手”^{[31]29}。新中国建立之初，面对城乡居民生活困顿、缺吃少穿，人民的就业、教育、医疗、住房、安全等民生问题异常突出的状况，党和政府以及各级基层组织把恢复和发展生产、增加就业、发展教育和医疗事业等作为基层治理的重要议题，有力缓解了当时的困难局面，为巩固新生的人民政权奠定了坚实的社会基础。即便是三年困难时期和“文化大革命”时期，基层政权组织和城乡基层组织也为保障民生、维护社会秩序做了大量的工作。改革开放以来，特别是建设社会主义和谐社会的理念提出以来，党和政府高度重视解决民生问题，我国基层社会治理以增进人民福祉为根本目的，坚持将改善民生和提高公共服务能力作为优先方向，做了许多解民忧、纾民怨、助民困、暖民心的工作，有力地回应了人民诉求，化解了社会矛盾，改善了人民生活，密切了党和人民群众的联系，促进了人的全面发展和社会的全面进步。

在中国特色社会主义进入新时代的背景下，我国社会的主要矛盾已经转变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，人民对美好生活的向往就是我们党的奋斗目标，基层社会治理必须把满足人民对美好生活的需要作为出发点和落脚点。对于城乡基层社会而言，就业、教育、医疗、住房、社会保障、安全等等，仍然是人民最关心、短板较显著的方面。因此，基层社会治理必须把改善民生和增强公共服务能力作为优先方向。只有这样，基层社会治理才能取得应有的成效，基层组织才能得到人民群众的拥护和支持。

（四）坚持基层社会治理的法治化方向

法治意味着法律主治，也就是要确立法律在基层社会治理中具有最高的约束地位。法律不仅对基层自治组织和基层群众，而且更重要的是对各级政府要有最高的约束效力。因为法律没有偏私，不受情感的影响，能够保障公平正义，因而，只有依法而治，基层社会才能有序运行，才能实现公平正义，人民才能安居乐业。70年来我国基层社会治理的发展实践已经表明，什么时候我们重视法治方式在基层社会治理中的运用，什么时候基层社会治理就健康发展；反之，基层社会治理就遭受挫折。

（下转第 23 页）

- [7]中共中央印发《中国共产党农村工作条例》[N].人民日报,2019-09-02.
- [8]毛泽东.解决区乡工作中的“五多”问题[M]//毛泽东文集:第6卷.北京:人民出版社,1999:273.
- [9]毛泽东.反对官僚主义,克服“五多五少”[M]//毛泽东文集:第8卷.北京:人民出版社,1999:167.
- [10]毛泽东.对谢富治在二届全国人大四次会议上的发言稿的批语[M]//中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿:第10册.北京:中央文献出版社,1987:416.
- [11]邱春林.中国共产党农村治理能力现代化研究[M].济南:山东人民出版社,2017:187,192,200.
- [12]毛泽东.《政治周报》发刊理由[M]//毛泽东文集:第1卷.北京:人民出版社,1993:21.
- [13]毛泽东.关心群众生活,注意工作方法[M]//毛泽东选集:第1卷.北京:人民出版社,1991.
- [14]毛泽东.经济问题和财政问题[M]//毛泽东文集:第2卷.北京:人民出版社,1993:467.
- [15]十五大以来重要文献选编(上)[G].北京:人民出版社,2000:556.
- [16]毛泽东.必须切实解决农民负担过重问题[M]//毛泽东文集:第6卷.北京:人民出版社,1999:241.
- [17]安徽全民取消农业税附加[N].人民日报,2004-02-12(1).
- [18]深刻认识全面取消农业税重大历史意义 加快建立以工促农以城带乡的长效机制[N].人民日报,2006-02-23(2).
- [19]农业税全面取消,国家建设资金更多投向农村[N].人民日报,2006-02-12(5).
- [20]脱贫攻坚 瞄准坚中之坚[N].人民日报,2017-10-11(2).
- [21]今年再减少贫困人口1000万以上[N].人民日报,2019-03-08(2).
- [22]中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[N].人民日报,2019-01-11(6).
- [23]蒋和平.改革开放四十年来我国农业农村现代化发展和未来发展思路[J].农业经济问题,2018(8).
- [24]2018年中国共产党党内统计公报[N].人民日报,2019-07-01(4).

(上接第15页)

党的十八届四中全会做出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对全面依法治国作出了一系列重大部署和安排。基层社会治理作为我党治国理政的基础性工程，也必须贯彻全面依法治理的理念。在基层治理中，不仅要遵守法律条文，而且要确立法治精神；不仅是群众要守法，而且更重要的是政府、群众自治组织都要依法运行；要减少行政手段的运用，更多地主要运用法治方式化解矛盾、调解纠纷，维护社会公平正义。要深入推进自治、法治、德治“三治”融合，发挥好法治对自治和德治的基础和保障作用。

参考文献：

- [1]魏礼群.坚定不移推进社会治理现代化[N].光明日报,2019-09-09.
- [2]中国共产党历史:第2卷上册[M].北京:中共党史出版社,2011:494.
- [3]中央文献研究室.习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [4]毛泽东文集:第5卷[M].北京:人民出版社,1996:348.
- [5]史云贵.中国基层社会治理机制创新研究[M].天津:天津人民出版社,2015:11.
- [6]费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2006:145-160.
- [7]秦晖.传统十论[M].上海:复旦大学出版社,2003:3.
- [8]马克思恩格斯全集:第19卷[M].北京:人民出版社,1963:130.