

新总体性治理：城市基层社会治理的新转向

吴 侗

摘要：进入新时代，我国城市基层社会治理已转向“新总体性治理”。将新时代中国城市基层社会治理置于中国特色的政党、国家和社会关系中进行考察，其“总体性”主要表现在政党、国家和基层社会的统合与相融、同向聚合与同频共振以及政府治理和社会调节、居民自治的良性互动等方面。新时代城市基层社会治理的“总体性”是由时空共同塑造的，它建基于特定的治理结构之上，蕴含于一套领导与协同的嵌合机制或控制与互惠的耦合策略之中。新时代中国城市基层社会的这种“新总体性治理”完全不同于改革开放之前总体性社会的治理，它在新的社会结构和政社关系的基础上，从权威分布和治理结构、建构逻辑和治理指向、组织形式和治理方式等方面实现了对改革开放之前“总体性治理”的扬弃和超越。

关键词：基层社会治理；新总体性治理；党建引领；新时代；城市

基金项目：安徽省哲学社会科学规划项目“新时代城市基层社会治理创新研究”（项目编号：AHSKQ2022D012）

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X（2024）05-0044-09

一、引言

党的十八大以来，我国城市基层社会治理迈进新时代。各地纷纷在加强和创新城市基层社会治理方面进行实践探索，形成了许多有益的经验模式。例如，北京市的“街乡吹哨、部门报到”改革、深圳市南山区的“一核多元”社区治理、成都市的“一核多元、赋能基层”社区发展治理模式、天津市北辰区的“一核引领、一网覆盖、六治融合”、武汉市的“红色引擎工程”，还有许多地方推行的各种“党建引领”模式，以及一些地方通过引入新技术实施的“智慧治理”。从制度创新到治理流程再造、再到技术革新，各地城市基层社会治理创新各有侧重，内容也不尽相同，那么，这些纷繁复杂的创新实践是否遵循着相同的逻辑？

目前，关于新时代中国城市基层社会治理已有大量研究。其中，不少研究者对各地城市基层社会治理创新的经验进行了理论总结，他们要么运用西

方盛行的治理理论，比如多中心治理理论、网络化治理理论、整体性治理理论、协同治理理论等进行学理解析；要么尝试建构本土性的理论解释，提出了诸如网格化治理、体系化治理、枢纽式治理、系统性治理、混合治理、嵌入式治理、嵌合式治理、统合治理、整合治理等各种解释性概念。前者建立在国家与社会或者公共部门与私人部门二者关系的基础上，其隐含的理论假设是国家与社会或者公共部门与私人部门之间是平等的合作关系，这种引入西方治理理论来理解新时代中国城市基层社会治理的做法值得商榷。后者虽是基于对中国城市基层社会治理经验的总结、归纳和提炼，但它们只是抓住了中国城市基层社会治理实践某一方面的特点，很难提供一种整全性或更具包容性的解释，其中一些理论解释甚至相互抵牾。

中华人民共和国成立以后，为了推进社会主义建设，逐步建立了高度集中的计划经济体制。与之相应，我国形成了结构分化程度较低、分化速度缓慢、同质性较强的社会，孙立平等称之为“总体性

社会”。^①在这种总体性社会中，资源和权力高度集中，国家具有很强的动员和组织能力，但社会结构僵硬、凝滞。国家通过单位体制对社会进行全盘控制，并由此确立了国家与社会一体化的结构体制。^②这种基于意识形态认同、以单位制为载体并由国家专断权力作保障的社会治理制度是一个自治的整体，国家制度与社会制度之间具有较高的同质性和兼容性。^③这种与总体性社会相适应的高度一元化、集中化的社会治理模式，被有的学者称为“总体性治理”。^④严格来说，这种“总体性治理”的说法并不严谨，毋宁称之为“总体性社会的治理”。这里的“治理”意指控制、引导和操纵，它与统治、支配一词交叉使用^⑤，并不具有现代政治学意义上治理的含义。现今的“治理”一词与统治不同，指的是一种由共同目标支持的活动，其主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。为了行文方便，本文仍然沿用“总体性治理”这一习惯表述。

改革开放以来，我国社会结构最根本性的变化是由总体性社会向分化性社会转变^⑥，不再像改革开放前30年那样沿着总体性支配的方式，或者通过群众性的规训、动员和运动来调动政治、社会和经济诸领域的各种力量，而是为这些领域赋予一定程度的自主权，以此释放基层社会的活力。^⑦那么，与这种社会结构变迁相对应，我国城市基层社会治理是否随之从改革开放前的总体性治理走向分权式的社会自主治理？事实上并没有出现这种转向。即便是在当前的社会治理创新中，这种总体支配性管控思维仍然是一些地方政府的行动“惯习”。^⑧不过，我国基层社会结构又确实发生了深刻变革，城乡基层社会日益分化，各种社会力量不断崛起并不可避免地发生相互抵牾乃至冲突。正因为如此，我国城市基层社会治理又必然具有总体性特征。于是，又有学者提出城乡基层社会应“走向总体性治理”。不过，这里所说的“总体性治理”与前文提及的“总体性治理”含义不同，它只是意味着制度设计与建设的系统性、整体性、全面性、协同性^⑨，强调基层社会各个治理主体之间相互配合、相互补充、相互促进^⑩。它不仅表现在当前城市基层社会治理结构、体系和机制的总体性上，还表现在当前城市基层社会治理行为的总体性上。

进入新时代以来，在党建引领之下，我国城市基层社会治理的总体性特色愈来愈明显。为了不至于跟改革开放之前的总体性社会的治理相混淆，本文用“新总体性治理”来表述。那么，为什么新时

代的中国城市基层社会治理是一种新总体性治理？它具有哪些主要特点？这种“新总体性治理”与改革开放前的“总体性治理”有什么区别？这是本文尝试回答的问题。

二、研究视角与分析框架

（一）总体性视角

要把握新时代中国城市基层社会治理的体制特点和基本逻辑，必须采取总体性视角来分析和探讨。

马克思主义认为，总体是指有机统一的整体。在马克思的著作中，经常用“（有）机体”的概念来说明“总体”。譬如，马克思在《资本论》中对资本主义社会进行了总体性考察，认为资本主义社会就是所有关系在其中同时存在且又互相依存的一种社会“机体”。^⑪这个作为一个总体的社会“机体”并不是先天的、自然的，它本身包含着各种先决性条件。在向“总体”发展的过程中，使社会的各种要素都服从于自己，或者从社会中创造出它尚缺乏的“器官”，这就是社会“机体”在整个历史上向“总体”发展或转变的方式。^⑫

总体性思想源于卢卡奇对马克思主义辩证法的重新诠释和进一步发展，是马克思主义辩证法在其自身发展过程中的历史形式。对于卢卡奇而言，“总体性”构成历史主动性方法论的一个前提，是马克思主义辩证法理论的重要基石。首先，“总体”也可以理解为一种“整体”。但是，它不是一般意义上的整体，而是一种有机统一的整体、辩证的整体。在卢卡奇看来，“总体”这个范畴意味着整体对各个部分、各个环节的全面的、决定性的支配。^⑬其次，“总体性”体现了这一整体的主体与客体之间的相互作用与统一。卢卡奇认为，社会历史领域的总体性主要表现为主体和客体的互动和统一。如果缺乏主体和客体中的一个，“总体性”就失去了意义。^⑭第三，“总体”作为一个历史发展过程，将过去、当下和未来连接在一起，并且渗透在各种历史发展变化之中。卢卡奇认为，只有把社会生活的各种孤立事实作为历史过程的各个方面，在把握事实的来龙去脉的基础上将这些事实结合到一个总体之中，对事实的认知才有希望变成现实。^⑮而且，在实践中，这种“总体性”又往往表现为具体的总体。简单地说，“总体性”就是从总体出发，强调事物之间有机的、辩证的、历史的联系。

所谓总体性视角，就是运用马克思主义的总体

范畴来分析政治社会现象，从而在总体上认识和理解该现象，把握其本质特征。它与党的二十大报告所强调的“系统观念”意思相同。这一视角既强调事物之间的有机联系，要求从总体上认识和把握事物的普遍规律，同时又强调历史的辩证联系，要求从总体上认识和把握事物的发展过程。因为万事万物是相互联系、相互依存的，只有用普遍联系的观点、全面系统的观点观察事物，才能把握事物发展变化的规律。

（二）中国语境中政党、国家与社会的关系

对于中国城市基层社会治理的研究，除了必须秉持总体性视角以外，还必须把它放置在政党、国家和基层社会的具体关系中进行分析。

首先，在当代中国，国家和社会并不是一种平行的关系，更不是一种社会对国家的制衡关系，国家始终扮演着主导者的角色，由它实际主导着社会建设和社会治理，并且社会治理是国家治理的重要方面。由此可见，当代中国的国家与社会关系是一种非常独特的关系，与西方的国家与社会之间二元分立、相互制衡的关系完全不同。

其次，在当代中国，作为执政党的中国共产党已经超越西式的国家与社会分析框架，成为我国基层社会治理的一个重要主体。我国基层治理中的政党，既不是西方语境中国家与社会的联系中介，也不是像某些国家那样代替国家权力机关对基层社会进行直接管理。作为执政党的中国共产党是一种非常独特的政治力量，在国家生活、社会生活以及国家和社会的关系中居于领导地位，发挥着组织动员和统筹协调等特殊作用。^⑥“中国共产党不仅是国家政治生活的领导核心，而且是中国社会的组织核心。所以，在中国，国家与社会关系的变化必然涉及到党，该变化是在党、国家和社会三者关系的框架内展开的”^⑦。此外，基层社会治理与国家治理具有某种同构性，其中最突出的表现就是政党在国家治理和基层社会治理中具有相同的独特地位，发挥着同样的领导作用。因此，研究中国的基层社会治理，必须将政党带进来^⑧，这是中国的特殊国情所决定的^⑨。特别是对新时代中国城市基层社会治理的研究，更应突出对政党地位和作用的分析，因为中国共产党的领导是新时代中国社会治理最大的特色。^⑩

也有一些学者认识到政党在我国国家治理中的独特作用，区别于西方学者将“政党”纳入“社会”之中，他们把“政党”置于“国家”的范畴之中，换言之，他们在作具体分析时并没有把政党

和国家区分开来。就像黄晓春所指出的那样，长期以来，我国理论界在研究社会治理转型与创新问题时，总会把党组织与政府的行为不加区分，将二者混为一体，笼统地使用“国家”来指代党和政府之间复杂且存在分工的治理体系。这种研究视角与理论建构方式忽视了中国共产党的在我国国家治理中的独特地位和领导作用，简化了基层治理实践中的复杂机制与过程，难以对中国社会治理转型与变迁的核心主线展开深刻的理论想象，把握其逻辑。^⑪

最后，需要指出的是，在当代中国，政党、国家和社会之间并不是简单的三元或三维分立关系，更不是一种机械（组合）的关系，而是有机统一的总体性关系。因为，党既嵌入国家之中，又领导国家；党既融入社会，又领导和组织社会。中国共产党领导着国家与社会这两个领域，党既是政治生活的核心，又是社会生活的核心。^⑫在新时代城市基层社会治理中，政党、国家和社会的关系表现为以党组织体系为载体的权力关系网络以及党对基层政权组织和基层社会组织的领导。^⑬基层党组织不但注重自身的建设，而且引导城市基层社会建设，领导城市基层社会治理。正是政党、国家和社会的这一总体性关系，在一定意义上决定了新时代城市基层社会治理必然具有“总体性”特色。

三、新时代城市基层社会治理“总体性”的表现

新时代中国城市基层社会治理的“总体性”，主要表现在政党、国家和基层社会的统合与相融、同向聚合与同频共振以及政府治理和社会调节、居民自治的良性互动等方面。

（一）政党、国家和基层社会的统合与相融

在新时代中国城市基层社会治理中，政党、国家和基层社会之间不是相互分离的。众所周知，在改革开放之前，我国是一种“总体性社会”。在这种社会里，政党、国家和基层社会是合一的。改革开放以后，我国开始朝着政党、国家和基层社会分离的方向变革。其中，党政关系经历了从党政合一到党政分开、再到党政分工的演变。与之相应，政党又从行政化朝着社会化的方向发展。一方面，作为执政党，中国共产党要与国家公共权力紧密结合，实现有效执政；另一方面，随着社会领域的发展与民众自主性的增强，中国共产党需要超越公共权力，直接与社会紧密结合，夯实党的执政基础^⑭，形成党既融入社会又领导社会的独特体制。

党的二十大以后，我国进一步深化党和国家机构改革，自上而下地在各级党委组建社会工作部门，由其负责统筹指导人民信访工作，指导人民建议征集工作，统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设，统一领导行业协会商会党的工作，协调推动行业协会商会深化改革和转型发展，指导混合所有制企业、非公有制企业和新经济组织、新社会组织、新就业群体的党建工作，指导社会工作人才队伍建设等，从而在正式的制度安排上进一步确立了党领导社会的体制。

政党和国家之所以要与城市基层社会相融合，与城市基层社会的变革和治理要求不无关系。改革开放以来，最突出的变化是城市基层社会不断崛起且日益活跃起来。这缘起于经济和社会体制改革，一开始是大量“单位人”变为“社会人”（最初主要是企业改制后大量下岗职工的涌现），随即是大量农村人口进城务工，在城乡之间自由流动。随着市场经济的深入发展，各种社会力量日益发展壮大，“市民社会”因之兴起。但与此同时，刚刚兴起的城市基层社会又出现了个体化转型，人与人之间的关系日趋疏离，社会公共性逐渐消解，处于急剧转型中的中国城市基层社会面临着各种矛盾和冲突，甚至可能出现系统性的社会风险。正是在这种情况下，城市基层社会治理开始了新的探索，在构建新型城市基层治理体系、推进社会治理现代化的过程中，政党和国家通过“再组织”，在嵌入城市基层社会的同时与之耦合，并发生“化学反应”，最终又结合在一起，形成了一种新的总体性治理关系。

就像一些学者所观察到的那样，在新时代城市基层社会治理中，国家和社会的有机结合构成了黄宗智所称的“第三域”，这个“第三域的活动模糊了国家与社会之间的界限，而不是促进了它们的分离。一方面，国家权力继续往基层社区延伸，基层政权建设不断被强化；另一方面，社会自治力量的活动空间没有萎缩，而是有了一定的拓展。不同组织的行动逻辑交织在一起形成了这一领域的活动，这可能会引发城市基层治理，乃至城市基层社会的深层权力秩序的变化”^⑥。其实，在此过程中，政党也通过社会化党建同步进入我国城市基层社会治理的“第三域”。这样一来，它们彼此融合在一起，从改革开放以后的渐趋分离又重新结合在一起，形成了党建引领和统筹城市基层社会治理的新体系。

还有学者注意到，在当前的城市基层社会治理中，国家与社会进行着双向建构。基层社会处于国家与社会交汇并衔接科层体系与社会网络的位置，

受到来自不同方向的多种力量及其回应性目标诉求、价值观、组织形式甚至利益关系的交互影响和制约，这使得基层治理制度和政策工具的变化是在多元治理主体的双向建构中发生和发展的。^⑥其实，在新时代城市基层社会治理中，不止是国家和基层社会进行着双向建构，政党同样参与进来，一起进行互构，逐渐形成了新的社会治理共同体。在这一社会治理共同体中，政党处于核心地位。

（二）政党、国家和基层社会的同向聚合与同频共振

需要指出的是，政党、国家和基层社会的互构并不是平行的、线性的、等序的。尽管城市基层社会也积极参与这一互构，并且具有一定的能动性和自主性，但是主导权却始终掌握在政党和国家的手中。也就是说，新时代城市基层社会治理是由党建引领、国家主导的，基层社会则是积极协同，以此确保政党、国家和基层社会形成同向聚合，达到同频共振，实现有效治理。换言之，我国城市基层社会治理中的“互构”，就是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与，城市基层社会治理的各个主体均有自己明确的角色分工和独特的功能定位，各自发挥好自己的作用就能建构起共建共治共享的新格局。

所谓党建引领，是指党是城市基层社会治理的领导者，并处于城市基层社会治理体系和治理结构的核心位置，由它领导、组织、动员、指引和统筹城市基层社会的治理。在具体实践中，党建引领是全面性的、总体性的，它包括政治领导、组织建设、顶层设计（规划）、统筹协调、动员群众、整合资源、吸纳精英、服务增能等系统性行为。特别是党的基层组织建设，更是一改过去依托于行政体系自上而下进行的单一路径，还加强了城市基层的区域化党建、网格化党建，形成了庞大且细密的城市基层党建组织网络，延伸到城市基层社会的全领域和城市基层社会治理的全过程之中，由此建构起总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到包括社会治理在内的国家治理的各领域各环节。

同时，党将各种资源（特别是权威资源和优势资源）集中在自己的手里，由它掌控、支配和落实。在城市基层社会治理中，政党通过向基层社会赋权增能、调用资源来调动城市基层社会的主动性和积极性。但是，与改革开放之前完全不同的是，在新时代社会治理实践中，党首先承认其他治理主体的独立地位、特殊角色和重要功能，尊重其他社会治理主体的相对自主性。党不再扮演兜底者或替

代者的角色，而是运用其引领、动员、组织、统筹和协调的政治优势，实现社会自组织有效性与党的执政合法性的有机统一。特别是在城市基层社会治理中，政党和国家不断有序地扩大基层社会的自主空间，切实扩展民众的实际权益，并积极寻求与其他治理主体的协商与合作，践行全过程人民民主，“在中心化权威之外，容纳和支持多元化活力”^④，从而建构起既有秩序又有活力的城市基层社会。

这样一种党建引领式的城市基层社会治理，主要建基于“一核多元”的治理结构和相应的复合式治理机制之上，是一种以党组织为核心、以国家政权组织为主干、各种社会功能性组织环绕其周围的治理形态。这种“一核多元”的城市基层社会治理结构，跟我国政治结构完全同构。政治学者邹说曾经将中国的政治结构比喻为一个由不同层级的同心圆组成的金字塔，中国共产党居于这个同心圆的中央，在纵向维度上自上而下一以贯之，在横向维度上具有强大的向心力和控制力。^⑤事实上，也只有这样，才能形成党组织统领各行动主体的协同治理格局。

在现实方面，以党建引领城市基层社会治理，有利于破除城市基层治理碎片化的弊端，有利于凝练最大公约数，组织群众，整合资源，形成系统性治理的总体效能。诚如何增科所言，中国社会已经进入了以工业化社会、城镇化社会、法理社会、能动社会、原子化社会、多样化社会、丰裕社会、信息社会、风险社会为特征的新的发展阶段，新阶段产生了大量新的社会问题和社会需求，对社会治理提出了前所未有的新挑战。^⑥在这种情况下，需要加强党的基层组织建设，形成“一核多元”的治理结构。党的基层组织是否强大，党组织和党员是否政治过硬，不仅仅关系到党组织自身的发展，而且还关系到基层经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等各项事业的发展。因此，应通过增强党的组织力，让党组织和党员练就过硬的政治素质和高强的专业本领，使基层党组织始终成为基层治理中各项事业的引领者和推动者。

在新时代，以党建引领城市基层社会治理，既不是政党对社会进行全面渗透和控制，重走改革开放前“泛政治化”的政治运动的老路，也不是用政党的组织和功能取代政府的地位和作用，而是为国家的治理重心下移、市民社会的发育和壮大提供一个现实的操作空间与有效平台，党在其中起着领导、统筹和引领的作用，最终目标是促进城市基层社会治理迈向善治。

（三）政府治理和社会调节、居民自治的良性互动

与改革开放之前总体性社会的治理完全不同的是，新时代城市基层社会治理不但允许、肯定并且支持包括城市基层社会组织和居民在内的各种社会力量的积极参与，政府治理和社会调节、居民自治之间形成良性互动关系。

城市基层社会治理主要有三种典型的方式：一是政府治理，即由政府这个单一的主体来治理城市基层社会；二是社会调节，即由社会组织和市场组织遵从内生的“自发秩序”来调节城市基层社会，这些社会组织和市场组织是城市基层社会治理的重要主体；三是居民自治，即由城市居民通过一定的自治机制，遵从“共识秩序”进行自我管理。在我国当前的城市基层社会治理中，这三种形态的治理同时存在且相互兼容，形成了良性互动关系。

政府治理以政府为主体，以公共权力为基础，以行政、法治方式处理基层公共事务，维护社会正常秩序。政府治理的最大优势是其权威性，即能运用公共权威调动各类资源，整合各方力量，规范各方行为，处理各种公共问题。但政府治理能够动员的公共资源终究有限，行政命令的方式也难以解决所有治理问题，甚至还存在政府治理失灵的情况。况且，当基层治理承担的任务愈加广泛与复杂时，政府也缺乏足够的精力与能力展开精准化与精细化服务。

社会调节则是积极调动社会资源，激发社会志愿精神，发挥社会组织和市场组织的专长优势，利用契约型合作机制，弥补政府的能力短板和视野盲区。然而，在我国城市基层，社会组织还没有充分发育、成长、壮大起来，这严重地束缚了社会调节功能的发挥。而且，已有的社会组织和市场组织在参与城市基层社会治理的渠道、机制和规则等方面亟待进一步完善。

我国城市基层的居民自治行之有年，在实行城市居民自我管理、自我教育、自我服务等方面取得了重要进展，尤其是在表达和综合群众诉求和意愿、汇集民智和凝聚民力、因地制宜又行之有效地处理基层公共事务方面具有独特的比较优势。但当前的城市基层居民自治也面临着内生资源稀缺、部分居民参与能力和积极性不足、行政化趋势比较严重等突出问题。

在新时代城市基层社会治理中，上述三种形态兼容共生并形成互动关系与党建引领不无关系。党通过政治领导、组织建设、价值观引领乃至资源调

配，不仅保障而且推动了政府治理和社会调节、居民自治三者之间良性互动关系的建构和改进。总之，在党建引领下，政府治理的权威性优势，社会调节的志愿性、契约性、专业性优势和居民自治的民主性优势叠加起来，而各自的短板又相互补足，从而形成了“1+1+1 > 3”的总体性治理效能。

四、城市基层社会治理的“总体性”何以生成

（一）城市基层社会治理“总体性”的时空塑造

新时代城市基层社会治理的“总体性”是由时空共同塑造的。因此，这种“总体渗透在现象的时空特点中”^⑧：从时间的维度来看，我国走的是一条与西方迥异的道路，即由政党建设国家、国家建设社会、“党建”引领“社建”；从空间维度而言，无论是国家的宏观政治还是城乡基层的微观治理，都遵循着政党领导、国家主导、社会协同、民众参与的运行逻辑。“空间是社会的产物，社会空间既是行为的领域，也是行为的基础”^⑨。城市空间长期处于高密度的国家治理过程之中。在国家权力与空间边界的联合塑造下，城市空间成为社会治理与基层党建的“领域单元”，这种单元是通过“空间行政层级体系”与“行政区划体系”^⑩串联，并由此形成国家“纵向到底、横向到边”的权力结构。其中，政党处于总体性权力支配的国家治理结构和技术性政策工具混合使用的交互空间内，并代表国家政治权力对社会发生统合作用。^⑪中国共产党不仅限于政治、组织、思想层面的领导，而是参与到实际的基层社会治理实践中去，一是弥补政府行政整合的不足，二是通过政党社会化提升党组织的基层治理能力。

（二）城市基层社会治理“总体性”的结构支撑

新时代城市基层社会治理的“总体性”建基于特定的治理结构之上。具体而言，这种“总体性”蕴含在“政党—国家—社会”交融形成的复合治理结构中。“复合”指的是事物内部各要素之间或事物之间既保有紧密的联系，同时各要素又具有各自运动和扩展的空间，发挥着各自不同的功能作用。在新时代城市基层社会治理中，一方面形成政党既嵌入国家又领导国家、党政既融入社会又整合社会的新型复合式治理结构，另一方面政党、国家和基层社会在互构的基础上又发挥各自的功能，达

到部分之和大于整体的总体治理效能。这种复合治理结构又具体地表征为：

其一，由政治领导转向全面引领。中国共产党不同于西方政党，西方的政党主要在国家与社会之间扮演着中介和桥梁的角色，而中国共产党作为执政党，它首先扮演着领导核心的角色，担负着政治领导的功能。具体到城市基层治理中，中国共产党的这种政治领导主要体现为对基层社会治理的直接领导。特别是党的十九大以来，更加强调基层党组织的政治功能，要求把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。基层党组织除了要担负好直接教育党员、管理党员、监督党员的职责以外，还必须组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众，引导广大党员发挥先锋模范作用。党的二十大之后，各级党委成立社会工作部门，其根本目的是进一步统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设。

其二，由行政末梢转向枢纽型治理体系。以往的城市基层社会治理，往往是不断向下延伸行政建制，并且形成上下同构的压力型体制，其结果必然是在赋权阙如的情况下不断下沉治理任务，直接导致城市基层社会“权微、事多、责重”，不但无法解决自治与行政之间的冲突，反而使城市基层社区和社会组织越发行行政化，整个城市基层治理陷入科层化漩涡之中无法自拔。进入新时代之后，随着治理重心的下沉，街道社区进一步强化统筹协调职能，逐渐转变为城市基层社会的治理枢纽。这主要体现在以下三个方面：一是承上启下，既有义务向上传达党和国家的方针和政策，又有责任向上表达基层社会的需求和意见，从中起着良好的沟通和交流作用；二是治理资源在城市基层汇集融合，上级下沉的资源都汇聚于治理枢纽中，由枢纽组织整合并统一配置资源，这样既可以解决行政体制内条块冲突、各自为政的问题，又可以整合联动区域内所有可供利用的资源，从而形成强大的治理效能；三是在党建引领下积极培育并充分吸纳以社会组织为代表的社会力量，通过指导社会组织的党组织建设，发挥党的政治引领作用，不断增强党组织的力量，夯实党的执政基础，同时也有助于社会组织链接党组织资源更好地发展自己，发挥其社会协同作用。

其三，由纯粹意识形态输出转向核心价值观引领。福柯将国家视作一个集合理性、策略和实践于一体的综合网络，因此现代政府的发展过程就是不同治理手段的运用过程，在这个意义上，“社会运

行是可以被改善和优化的”^③。一个国家乃至一个城市的基层社会治理，不能没有意识形态的引导和教育。诚如葛兰西所言，“国家〔始终〕具有教育和塑造的作用，其目的在于创造更高级的新文明，使‘文明’和广大群众的道德风范适应经济生产设备的继续发展，从而发展出实实在在的新人类”^④。改革开放伊始，党便提出建设社会主义精神文明，“在建设高度物质文明的同时，提高全民族的教育科学文化水平和健康水平，树立崇高的革命理想和革命道德风尚，发展高尚的丰富多彩的文化生活，建设高度的社会主义精神文明”^⑤。精神文明建设是新时代城市基层治理的重要维度和不可或缺的内容。不可否认，改革开放以后，随着市场经济的深入发展和社会的日益开放，人们的价值观渐趋多元化。我国始终坚持社会主义核心价值观的引领，用社会主义核心价值观凝聚民心、汇聚民力，从强制灌输转向更加包容的柔性引导，促进了城市基层社会有序和可持续发展。

（三）城市基层社会治理“总体性”的机制耦合

新时代城市基层社会治理的“总体性”蕴含于一套领导与协同的嵌合机制、控制与互惠的耦合策略之中。所以，这种“总体性”愈来愈深地潜藏于城市基层社会治理的日常运行中。一方面，政党和国家发挥主导性作用，自上而下地创制社会治理伙伴；另一方面，政党和国家又牵引着城市基层社会治理，“通过制度设计、资源配置等方式，使社会运行在国家设定的框架内”。“国家（和政党）一方面在调整治理要素、创造社会发展机会，另一方面将国家意志通过政策制度传达给社会主体，将其纳入管理体制，展示出‘寓管理于社会创制中’的国家自主性”。这样一种国家创制社会的机制和路径，巧妙地结合了国家偏好和社会偏好，逐渐形成新的社会治理共同体，既维护了治权统合，又选择性地调整了治理要素，从而增强了其合法性与自主性。^⑥这样，就既维持了城市基层社会秩序，又增强了城市基层社会活力。

五、新总体性治理之“新”

新时代城市基层治理具有鲜明的“总体性”特征。为了区别于改革开放之前的总体性社会的治理，笔者将新时代城市基层社会治理归纳总结为“新总体性治理”。之所以称之为“新总体性治理”，是因为它完全不同于改革开放之前的“总体

性治理”。从某种意义上说，它是对改革开放之前的“总体性治理”的扬弃和超越。

（一）新的社会结构和政社关系

一些人习惯上将改革开放之前的治理概括为“总体性治理”，是基于“全能主义国家”和“总体性社会”的认知和判断。在这种治理中，政党与国家是合一的，不仅由政党来领导国家，而且实际上往往是以党领政、以党代政；在基层，政权与基层社会又是合二为一的，无论是城市人民公社还是农村人民公社都是典型的政社合一的组织，由此形成了政党、国家和社会的高度结构化乃至一体化的关系。

改革开放以后，政社关系开始朝着政社分开的方向发展。在城市基层，随着单位制的式微，国家将大量的社会管理和社会服务职能下放给基层社会，政府不再自上而下地包办和强制管控各种社会事务，而是充分调动基层的社会治理积极性。这个时候，社会力量有所发展但依然依附于国家。进入新时代以后，通过完善党委领导、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，达成了一种新的总体性治理。这一新总体性治理，除了对国家与社会的关系进行重新界定和建构以外，更加强调政党的核心领导地位以及政党既融入国家和社会又领导国家和社会的独特角色和功能。

（二）新的权威分布和治理结构

总体性治理和新总体性治理的权威分布是大不相同的。总体性治理是一种一元化管理，其权威是高度集中的，且是单一的，党处于领导核心位置。在新总体性治理中，尽管党依然处于领导核心位置，但同时又注重发挥政府、社会和公众的各自作用，形成党总揽全局、协调各方的领导制度体系和“一核多元”的治理结构。

改革开放以来，我国虽然解构了之前的总体性治理，但并没有改变政党中心主义的发展路径。新总体性治理延续了总体性治理的政党中心主义的一元领导^⑦，与之前的总体性治理不同的是，新总体性治理尊重社会的多元化发展，注重激发社会活力，并对社会进行赋权式整合，充分发挥社会协同、公众参与的积极作用。

（三）新的建构逻辑和治理指向

从建构逻辑来看，总体性治理可以说是基于“理性计划秩序”而形成的，而新总体性治理则试图结合“规划秩序”和“共识秩序”的优点，同时

又规避二者的缺点，形成更加良善的社会治理体制。

不同的治理指向与不同的建构逻辑相呼应。总体性治理是在稳定社会秩序的前提下以计划经济发展作为治理指向，而新总体性治理则指向社会治理的现代化。与之相应，二者的价值取向也迥然不同。在国家与社会同质结构下，总体性治理秉持一种高度集权式的、无所不包的“全能主义”管控思维，目的是集中所有力量与资源发展计划经济，具有典型的“规划政治”的特色。在这一阶段，个人高度服从于集体权威，群体利益高度同质化，在集体利益面前也就无所谓个体利益的优先性。改革开放以后，经过国家与社会结构的分化，流动空间里产生了大量异质化群体和自由的个体，国家无法也不能延续“全能主义”思维，取而代之的是中央集权下适度放权的协商合作式治理。协商合作式治理的核心关怀是人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安中国，因而具有显著的“引领政治”的特色。

（四）新的组织形式和治理方式

总体性治理和新总体性治理在组织结构形式上迥然不同。总体性治理采取的是一种以党政权力为基点、自上而下建构的金字塔式组织结构形式，它封闭地统合所有单位和集体，这些单位和集体以及这些单位和集体中的个体都等级分明且位序固化。在这种组织结构形式下，党和国家不仅一体化，而且是唯一的社会治理主体。而新总体性治理采取的则是以党为领导核心往外延伸的同心圆结构，党不仅是最高政治领导力量，而且将党的领导落实到包括社会治理在内的国家治理的各领域各方面各环节，从而以党建的形式重构基层社会。

自然地，总体性治理和新总体性治理的治理方式与治理工具亦不同。在总体性治理中，国家虽然把权力集中于一体，但是由于治理资源的限制，只能频繁采用非常规治理方式来突击解决或者运动式解决面临的问题。由于非常规治理方式的频繁使用，也导致难以建立制度化、常规化的治理体系。因此，总体性治理主要通过政治动员和社会动员的方式实现对社会的总体性分配与控制。在迈向国家治理现代化的过程中，城市基层社会的新总体性治理重在提升国家治理能力与党的执政能力。一方面，通过党的基层组织的区域化建设嵌入城市基层社会，进行社会整合和社会动员，充分发挥社会协同的作用；另一方面，党和国家对基层社会进行赋权增能，通过治理枢纽的构建和社会治理共同体的

建设，形成共建共治共享新格局。

六、结语

党的十八大以来，我国城市基层社会治理迈进新时代，呈现出与之前完全不同的样貌和特色。从我国独特的政党、国家和社会关系出发，新时代中国城市基层社会治理不能简单地套用西方的理论范式来加以理解和阐释，它也不同于改革开放之前的总体性社会的治理。本文立足于新时代中国城市基层社会治理实际，尝试提出“新总体性治理”，并以此来重新理解新时代中国城市基层社会治理的制度本色。

本文的主要贡献在于：一是从总体性视角考察和分析新时代中国城市基层社会治理，探讨新时代中国城市基层社会治理的基本逻辑和主要特征。从总体性视角来考察新时代中国城市基层社会治理，可以发现政党、国家和基层社会是有机统一的，这主要表现在政党、国家和基层社会的统合与相融、同向聚合与同频共振以及政府治理和社会调节、居民自治的良性互动等方面。二是将新时代中国城市基层社会治理放置在我国独特的政党、国家和社会关系中来加以考察和分析。对新时代城市基层社会治理的研究，不能简单地套用西方政治学盛行的“国家-社会”分析框架，必须将政党带进来。政党、国家与社会之间的独特关系是中国特色社会主义治理制度的核心内容，也是认识和理解新时代中国城市基层社会治理逻辑的一把“钥匙”。

本文的研究表明：在形成新的城市基层社会治理共同体的过程中，政党、国家和基层社会是合作、互构的，城市基层社会具有一定的能动性和自主性，但是这种互构并不是平行的、线性的，其引领权和主导权始终掌握在政党和国家的手中。同时，与改革开放之前总体性社会的治理完全不同的是，新时代城市基层社会治理不但允许、肯定并且支持包括城市基层社会组织和居民在内的各种社会力量的积极参与，注重发挥多元治理主体各自的优势，在党建引领下形成政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。从这个意义上而言，党的十九届四中全会提出“建设社会治理共同体”，其实是为了更进一步推进新总体性治理。这种新总体性治理，从本质上来讲，就是在政党领导和国家主导之下，政党、国家与基层社会之间达成紧密合作，形成共建共治共享的新格局。通过基层社会治理共同体的建构，可以达成体系化或系统性治理，发挥治

理的总体性效能。换言之，可以通过新总体性治理，将中国特色社会主义各方面的制度优势转化为社会治理的总体性效能，推进社会治理体系和治理能力的现代化。

注释：

①⑥ 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。

② 李友梅、黄晓春、张虎翔等：《从弥散到秩序：“制度与生活”视野下的中国社会变迁（1921—2011）》，中国大百科全书出版社2011年版，第132页。

③ 刘正强：《“总体性治理”与国家“访”务——以信访制度变迁为中心的考察》，《社会科学》2016年第6期。

④ 唐皇凤：《社会成长与国家治理——以中国社会治安综合治理为分析对象》，《中南大学学报》（社会科学版）2007年第2期。

⑤ 俞可平：《治理和善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

⑦ 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

⑧ 黄毅、文军：《从“总体—支配型”到“技术—治理型”：地方政府社会治理创新的逻辑》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2014年第2期。

⑨ 郎友兴：《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》（人文社会科学版）2015年第2期。

⑩ 郑言、李猛：《推进国家治理体系与国家治理能力现代化》，《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。

⑪ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第143页。

⑫ 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社2020年版，第235—236页。

⑬⑭⑮⑯ [匈] 卢卡奇：《历史与阶级意识》，杜章智、任立、燕宏远译，商务印书馆2009年版，第76、77—78、56、75页。

⑰ 林尚立：《集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化》，陈明明主编：《革命后社会的政治与现代化》（《复旦政治学评论》第1辑），上海辞书出版社2002年版，第152—153页。

⑱ 林尚立：《社区自治中的政党：对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区为考察对象》，《组织与体制：上海社区发展理论研讨会会议资料汇编》，2002年4月，第48—58页。

⑲ 景跃进：《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》，《探索与争鸣》2019年第8期。

⑳ 马丽：《党的领导与基层治理：嵌入机制及其发展》，《当代世界与社会主义》2020年第1期。

㉑ 赵黎：《政党整合型社会治理：后疫情时代社会治理的中国范式》，《中国农村观察》2020年第6期。

㉒ 黄晓春：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》2021年第6期。

㉓ 蒋永甫：《当代中国国家建构的政党治理逻辑》，《特区实践与理论》2019年第3期。

㉔ 金玲、马良灿：《从“国家—社会”到“政党—国家—社会”：乡村治理研究的视角转换》，《党政研究》2021年第2期。

㉕ 郑琦：《政党社会化：当代基层党组织建设的路径选择》，《中共浙江省委党校学报》2016年第1期。

㉖ 赵秀梅：《基层治理中的国家—社会关系——对一个参与社区公共服务的NGO的考察》，《开放时代》2008年第4期。

㉗ 孙柏瑛、武俊伟：《“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望》，《公共管理与政策评论》2018年第1期。

㉘⑳ 唐文玉：《政党整合治理：当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较》，《浙江社会科学》2020年第3期。

㉙ 邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动角度看》，香港牛津大学出版社1994年版，第158—160页。

㉚ 何增科：《试析我国社会管理面临的新挑战》，《北京交通大学学报》（社会科学版）2009年第4期。

㉛ [法] 亨利·列斐伏尔：《空间与政治》，李春译，上海人民出版社2008年版，第30页。

㉜ 王磊：《从空间整合到服务供给：区域化党建推动城市基层治理体制创新》，《中共天津市委党校学报》2020年第6期。

㉝ 谢忠文：《当代中国社会治理的政党在场与嵌入路径——一项政党与社会关系调适的研究》，《西南大学学报》（社会科学版）2015年第4期。

㉞ [澳] 薄大伟：《单位的前世今生：中国城市的社会空间与治理》，柴彦威、张纯、何宏光、张艳译，东南大学出版社2014年版，第71页。

㉟ [意] 安东尼奥·葛兰西：《狱中札记》，曹雷雨、姜丽、张旻译，河南大学出版社、重庆出版社2016年版，第310—311页。

㊱ 中共中央文献研究室编：《改革开放三十年重要文献选编》（上），中央文献出版社2008年版，第71页。

㊲ 吴晓林、谢伊云：《国家主导下的社会创制：城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例》，《中国行政管理》2020年第5期。

作者简介：吴侗，安徽大学马克思主义学院讲师，安徽大学社会治理研究中心研究员，安徽合肥，230601。

（责任编辑 刘龙伏）