

基层善治价值共识的共同体路向

——缘于基层治理“法治化”内蕴的探赜*

钱国君¹, 吴燕霞²

(1. 西南民族大学 马克思主义学院, 成都 610041; 2. 四川文化产业职业学院 文化商学院, 成都 610213)

摘要:基层治理的“法治化”本身蕴含善治价值取向, 基层善治价值共识旨在表达关于“法治化”制度运行的“共同感”, 其实现的核心逻辑是生成基层治理共同体的伦理精神。这种伦理精神的内核呈现为党政群团以实现共同富裕为目标的权力为民、各类协同组织公益互助的凸显、自治组织的“共参共商”以及个体的家国同心。借鉴制度构成要素的划分, 促成上述图景的“法治化”制度应当以价值性与“技术性”相统一为原则, “综合性”地完成如下建构: 嵌入文化—认知性要素, 以中华优秀传统文化中“日用而不觉”的共同价值观念为涵养; 彰显规范性要素, 以自由、平等、公正为统摄全面贯彻社会主义核心价值观, 并据此推进制度的系统衔接; 统筹规则性要素, 缜密策划实体规定与程序规定。而且, 三者交叠的建构过程须秉持以文化—认知性要素为始基的立场。

关键词:基层善治; 价值共识; 基层治理共同体; 伦理精神; “法治化”制度

中图分类号: D422.6; D630

文献标志码: A

文章编号: 1672-0598(2025)02-0156-12

基层社会治理是近年来的热点论域之一, 这方面的成果宏观上都可以视作是为实现基层善治所作的努力, 而进一步梳理直接以“基层善治”为“主题”的研究, 可以发现, 其往往基于应用性的视角展开: 从党建引领出发, 提出应体现“和合治理”理念, 通过党建激励驱动、多维互动治理以及积极系统治理的机制提升基层善治能力(何得桂、党艳东, 2023)^[1]; 从如何处理行政与民主的关系切入, 提出通过均衡治理实现善治, 即建设“积极行政”服务型政府的同时加强基层民主议事协商, 从而使公共利益最大化(余孝东、赵文杰, 2019)^[2]; 聚焦农村公共品供给, 认为分配的普惠性和规则的弹性化、制度化的需求表达和组织回应、治理资源和手段的组织吸纳、群众参与和基层监督, 能够满足善治的基本要求(黄丽芬, 2019)^[3]; 等等。

以上专注于应用维度的研究模式, 显现出对实践中某类问题的关切。然而, 如果更富学理性地加以考察, 这些研究没有明确解释何谓“基层善治”这一初始性问题; “善治”必然涉及价值判断以及价值判断

* 收稿日期: 2024-07-08

基金项目: 教育部人文社会科学研究 2019 年度专项任务项目(19JD710011)“社会主义核心价值观融入法治建设的实现路径研究”; 西南民族大学马克思主义理论及相关学科“双一流”项目库建设项目(MXK230043)“中国特色社会主义道德文化建设的制度导向研究”

作者简介: 钱国君(1972—), 男, 河北张家口人, 博士, 西南民族大学马克思主义学院副教授, 主要从事马克思主义道德哲学、基层社会治理与伦理道德发展研究。

吴燕霞(1981—), 女, 四川雅安人, 四川文化产业职业学院文化商学院教师, 主要从事公民思想道德建设研究。

本文引用格式: 钱国君, 吴燕霞. 基层善治价值共识的共同体路向——缘于基层治理“法治化”内蕴的探赜[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2025, 42(2): 156-167.

如何形成共识。已有研究虽然也提及价值共识的凝聚、价值取向的认同、价值规则的衔接、价值引领能力的强化,但皆为建立在案例分析基础上的简单叙述,未对“善治”共识的实现逻辑进行论证。对这些问题的忽视甚至搁置,导致相关研究普遍缺乏基础性的理据。因此,有必要深入审视这些问题并作出具有解释力的说明——这也是本文展开探讨的初衷。

一、基层善治价值共识的意涵

关于基层治理的各种讨论,无疑都需要将推进和实现基层治理现代化作为总体框架。具体而言,关于基层善治价值共识范畴的解释,也应当立足基层治理体系和治理能力现代化建设的战略,系统、深刻地理解和把握相关顶层设计。

(一) 基层善治的要义是“法治化”制度之治

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》)明确将“法治化”确立为基层治理体系和治理能力现代化建设的指导思想,并且将建设的目标确定为中国特色基层治理制度优势充分展现^[4]。整体性地领会这一立场和目标,可以将基层善治的要义概括为“法治化”的制度之治。这种概括的合理性,体现为其能够涵盖并诠释“基层治理体系和治理能力”这一现代化战略的核心表述。

1. 基层善治的要义涵盖“基层治理体系”

习近平法治思想强调,要以宪法为总依据,完善法律、行政法规、地方性法规体系,完善包括市民公约、乡规民约等在内的社会规范体系,构建完善的党内法规体系^[5]。因此,“法治化”不仅涉及国家法(国家专门机关制定、认可、解释的包括宪法、法律、法规、规章、政策、判例等)、党内法规,还应当包括以国家法体系和党内法规体系为依据的社会治理各种具体制度。这是澄清基层治理“法治化”所涉范围的根本遵循。

基层治理体系是自治、法治、德治相结合的体系。一方面,“法治化”的指导思想贯穿于基层治理始终,统摄基层治理体系的各个组成部分;另一方面,也引申出一个问题:如何看待“法治化”与治理体系中“法治”的关系?按照逻辑学常识,能够断定:“法治化”并非只针对自治、法治、德治中的“法治”(否则会导致逻辑混乱,使“自治”“德治”游离于指导思想之外。此处的“法治”应从治理方式的角度理解,强调依“国家法”而治),而是涵盖治理体系中的所有制度,自治制度不需赘言,即便是德治也需要相应的制度保障^①——这能够从《意见》将社区道德评议机制作为德治重要方式的表述中得到印证。

2. 基层善治的要意指涉“治理能力”

“法治”不但是治理国家的一种方式,同时也蕴含“善”的价值取向,正因为如此,其才能够纳入社会主义核心价值观的范畴。与之相应,“法治化”也具有“善”的价值追求,是指以法治精神、法治理念、法治技术来“化”制度,并由此彰显积极价值导向。换言之,基层治理法治化是基层治理体系中各级各类制度运行(含制度的订立和实施)过程中展现出的一种“善”的状态,而这种状态正是“治理能力”的典型体现。由此也可以发现,不应将“法治化”等同于“制度化”:“法治化”当然需要以“制度化”为承载,但“制度化”

① 有学者提出,社会学研究者往往认为制度是与德治截然不同的东西,后者才与品德有关,这种看法应当纠正。社会理论研究特别需要重视现代社会条件下道德发展和制度规则的关系。详见张静:《社会治理:组织、观念与方法》,商务印书馆2019年版,第41-57页。

的原意是基层治理应当“有矩可循”,而不是个别人的主观臆断。制度有“善的制度”与“恶的制度”之说,“制度化”表述本身不具备确定的“善”的意蕴^①。

总之,将基层善治的要义理解为“法治化”制度之治,是源于对基层治理现代化战略的整体性把握。“法治化”涵盖基层治理体系中的各层级制度并蕴含“善”的价值,其不仅注重制度的健全,而且更关切“制度的品德”。

(二) 价值共识的旨意是“制度体验一致”

既然基层善治的要旨是“法治化”制度的良性运行,那么关于价值共识的解释也应该从制度体验中寻找。基层善治的价值共识表面上是指治理的普遍性认同,但其实是指关于“法治化”制度之治的“共同感”——可简洁界定为“制度体验一致”。对此,还需要从如下两个层面作进一步说明。

其一,一致体验因何必要?“善”作为伦理道德范畴,意在认同一定的价值取向。其之所以能够与制度相联系,根本原因在于,制度作为对社会关系作出结构性安排的规则体系,其关于权力职能的赋予、权利义务的分配以及责任后果的承担,无不涉及恰当与否的价值审视。正是缘于制度与价值判断之间的必然关联,有学者提出,“制度与伦理具有内在相通性……伦理属性是制度的内在属性。正是制度的这种伦理属性,使得制度拥有灵魂……”^[6]然而,制度的这一属性会引发如下难题:一方面,置于同一价值判断过程中的不同主体往往从不同角度出发得出不同的结论;另一方面,国家制度和国家治理体系的显著优势之一,又在于以共同的价值观念促进广泛团结^[7]。因此,基层治理制度需要担负起破解价值多元困境的使命,通过“多中求一”凝聚善治共识。

其二,一致体验何种价值?制度优势是坚定制度自信的基本依据,制度自信源于作为最基本、最深沉、最持久力量的文化自信,而“核心价值观……是决定文化性质和方向的最深层次要素”^{[8]163}。党的二十大报告指出,要把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活^[9]。相关指导意见也强调,社会治理要倡导社会主义核心价值观^[10]。由此可以确定,实现基层善治共识应彰显社会主义核心价值观,制度的所有价值表达都应与此种导向根本上保持一致^②,这也是中国特色社会主义基层治理制度优势的题中之义。需要特别说明的是,社会主义核心价值观的表述本身不容滋生分歧,也就是说,其中任何一种价值观都不存在是否应当认同的假设,否则,势必会与中华民族现代文明背道而驰。因此,基层善治的价值共识,指向的是社会主义核心价值观在基层治理制度运行过程中是否得到贯彻以及贯彻的程度问题。

二、价值共识实现的核心逻辑:生成共同体的伦理精神

通过上述可见,基层善治价值共识实现于“法治化”制度的运行过程。在这一过程中,作为治理主体的“人”显然需具备相应的“精神气质”。

基层治理共同体是表征基层治理现代化的范畴,其要义“人人有责、人人尽责、人人享有”已经揭示出与

① 《意见》将“法治化”而非“制度化”确立为指导思想,其背后的深意,也应该是出于“制度化”的表述不能体现“法治化”价值意蕴的考量。

② 制度的价值表达往往更加具体,例如,新时代“枫桥经验”中的“矛盾不上交”,体现了如何处理纠纷的一种价值追求,其与“法治”的价值取向是一致的。这方面的详细阐述,可参见彭巍:《“矛盾不上交”的历史语境与时代新义——在法治建设中坚持和发展新时代“枫桥经验”》,《法治研究》2024年第3期,第12-24页。

实现基层善治价值共识相适配的精神。关于这种精神如何生成的考察,无疑需要秉持马克思主义中国化时代化的立场,在马克思恩格斯共同体思想和中华优秀传统文化的“天然相通”中寻求答案。

马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中关于“虚假的共同体”的解密以及对“真正的共同体”的预设充分表明,从“实践着的社会生活”所形成的社会关系而非“固有的抽象物”出发,始终是确证“真正的共同体”因何能够超越“虚假”达至“真实”的逻辑主线。在“虚假的共同体”中,在统治阶级那里被说成是普遍利益的东西不过是虚幻的“普遍”,因此“意识的一切形式和产物……只有通过实际地推翻这一切唯心主义谬论所由产生的现实的社会关系,才能把它们消灭”^{[11]544}。而推翻这种“异化”社会关系的必然出路,是建构“真正的共同体”——“自由人的联合体”。在这种共同体中,共同利益不再是“虚假的”“异己的”,“各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由”^{[11]571}。

正是缘于这种论述,古尔德将马克思社会本体论中个体与共同体的关系解释为互依性关系。所谓互依性,“可以被理解作为一种超越了工具性交互性和形式性交互性的交互性社会关系。……因为每一个人不仅把其他人当作一种手段,而且也把其他人当作他或她自身的目的。……正义将意味着这样一种社会生活形式,即通过将互依性体现在其制度之中进而为实现全面的积极自由而服务”^[12]。互依性的关系也是能动性的关系,即通过实现他人目的从而相互成就并最终达成“自由人联合”的一种实践行动。

与“真正的共同体”思想眷注“互依”的“社会关系中的人”具有“汇通性”的是,中华优秀传统文化恰恰是一种强调社会关系的“伦理型文化”。伦理的旨意,在于言明“你、我、他”应当如何“共在”的价值准则。梁漱溟先生明确将中国社会定义为伦理本位(关系本位)的社会,“伦理关系即表示……一个人似不为其自己而存在,乃仿佛互为他人而存在者。……若以此理应用于社会与个人之间,岂不甚妙!”^[13]近年来,有关中华文化守正创新的研讨,越来越多地将其绵延不断的伦理品质作为共同“思想视野”^①,并将伦理作为“承担者和基础”检省精神的提升问题。这种根溯于中华文化“独特标识”的思考,值得充分肯定。

如今,中华优秀传统文化已上升至马克思主义中国化时代化“第二个结合”这一前所未有的高度,“把弘扬优秀传统文化同马克思主义立场观点方法结合起来”^{[14]315},业已成为实现中国式现代化的重要思想指引。因此,以唯物史观和优秀传统文化相融通的“互依性”关切,亦即以对社会关系的伦理观照,作为探讨基层治理共同体精神如何可能的逻辑起点,应当成为一种确定性的路线。

以上阐述足以说明:伦理通达精神,“善”的伦理孕育“善”的精神。“善”的共识始源于共同体的伦理关系状况,体现为伦理关系的“普遍意识”,亦如马克思指出,“我的普遍意识不过是以现实共同体、社会存在物为生动形式的那个东西的理论形式”^[15]。“共同体”的要旨,在于伦理关系的本质和内容“必须是整个的和普遍的”^{[16]12-13}。所以,对于精神也不应从“单个的人”出发“原子式地进行探讨”,而应从伦理关系的实体(家庭、社会、国家等)出发,因为这些实体中“强烈的现实的”伦理关系本身就包含着“精神”,精神是“单一物和普遍物的统一”^{[17]198},即“我就是我们,而我们就是我”^[18]。如果“共同体”的伦理精神不存在,“善”的共同价值也将沦为幻象。由此可以确证,基层善治价值共识实现的核心逻辑,在于生成基层治理共同体的伦理精神。

① 例如,樊浩认为,现代中国应当藉以伦理型文化的自觉达到文化自信和文化自立;朱贻庭提出,将传统文化中情理交融的伦理模式加以创造性转化和创新性发展,建构现实与理想相统一的“伦理”,进而形成契合社会主义核心价值观的德性和德行,是中国特色社会主义文化建设的紧迫任务。详见樊浩:《现代中国伦理道德的文化自觉与文化自信》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2018年第1期,第5-14页;朱贻庭:《“伦理”与“道德”之辨——关于“再写中国伦理学”的一点思考》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版)2018年第1期,第1-8页。

三、基层治理共同体的伦理精神图景

根据顶层谋划,基层治理中伦理关系的实体主要包括党政^①、协同治理的各类组织^②、群众自治组织、家庭^③。按照上述从实体出发的考察逻辑,并依据基层治理共同体要义的设定,与实现基层善治价值共识相应的基层治理共同体伦理精神图景,可以描述为:体现“个体与实体伦理同一性”“人人有责、人人尽责、人人享有”的一种“精神生态”(图景的构成如表1所示)。

表1 基层治理共同体伦理精神图景的构成

伦理实体	伦理身份	伦理表征	伦理精神内核	伦理精神生态
党的组织	全面领导	党建引领效度	权力为民	党、国家—社会—个体深切关联,凝聚价值共识,凸显“人人有责、人人尽责、人人享有”
政府机构	行权履责	权力公信力度	共同富裕	
群团组织	协调联动	承上启下韧度	公益互助	
协同型组织	双向链接	公共生活浓度	共参共商	
自治组织	“四个自我”	家教家风淳度	家国同心	
家庭	代际传承			

(一) 党政群团伦理精神:基层善治共识的“首要动力”

基层治理现代化进程中的善治,必然伴随着由“权力供给”为标志的支配式管理向“有机合力”为标志的共同式治理的转型。转型首先遭遇的问题是缺乏“内生性动力”,突出表现为基层群众广泛参与的“冷漠症”以及协同型组织的贡献不充分。有研究认为,过多依赖党政推动是造成这种困境的最主要原因^[19]。

然而,“中国式”基层治理本就不是从下而上的自然生长,其理念和实践皆源于自上而下的顶层推动——首先显著依靠的是执政党的领导和推动。把党的领导贯穿于基层治理全过程、各方面是推进基层治理现代化必须坚持的原则^[4]。这一重大论断已然表明,解决问题的着眼点,不在于诘问如何适度依靠党的领导和推动,而在于依靠何种强有力的推动使基层善治成为真切共识。将党的自我革命确立为党的最大优势和最鲜明品格也昭示出,党具备重塑基层社会伦理关系和提升共同体精神的能力,能够以全面领导者的身份不断提升组织力、有效增强治理主体的凝聚力,并与政府的权责履行以及群团组织的协调联动一起,彰显人民至上的权力伦理和以共同富裕为目标的财富伦理,系统呈现党建引领力和政府、群团的公信力^④。这是基层善治价值共识实现的第一动力源。在此期间,推进共同富裕的力度和效度具有重要的意义,这不仅因为共同富裕是中国式现代化的显著标志,还因为物质财富是“普遍的精神的本质”——“在财富的享受中,个体性固然成了自为的或者说个别的,但这个享受本身却是普遍的行动的一个结果,而且反过来,又是促成普遍行动和大家享受的原因”^{[16]50}。

① 《意见》指出了党组织、政府的治理职能,但并未明确将司法系统作为治理实体,与此相关的表述是:完善基层公共法律服务体系,加强和规范村(居)法律顾问工作。其原因应该是:按照法理,基层司法必须具备公平正义的伦理精神,因此无需专门将其纳入治理实体范畴,相应地,我们也未将其单列为治理实体进行讨论。

② 协同治理的各类组织构成较为复杂,包括社会组织(指民政部门登记在册的、以公益互助为宗旨参与治理的非营利组织,包括但不限于社区志愿者组织、社区基金会等)、企事业单位、行业协会、学会、商会等。本文将其统称为“协同型组织”。

③ 《意见》明确强调注重发挥家庭家教家风的重要作用,健全村(社区)道德评议机制。

④ 共青团、妇联等群团组织具有党政权力赋予的资源配置职能和公共服务职能,体现出一定的公权力属性。

(二) 协同型组织伦理精神:基层善治共识的“深度联结”

协同型组织是联结党政群团与基层群众不可或缺的“中间层”——体现为其具有“双向链接”身份:一端链接公权力,另一端链接公共生活中的家庭个人等,是通过服务性、公益性、互助性行动承上启下传输党、国家和社会“伦理温度”从而促进善治共识的“粘结剂”。《意见》明确提出通过党建引领培育扶持各类组织协同参与基层治理。因此,公权力培育扶持的实际状况,便成为相关组织能否凸显其宗旨的关键环节。

协同型组织种类的多样性和功能的差异性,决定了公权力的培育扶持不可能有整齐划一的方式。不过,公权力的理念转换可能会在很大程度上影响相关组织伦理精神的“产出进程”。所谓理念转换,是指能否在遵循社会发展规律的基础上正确理解何谓“培育支持”,区分“指令性权力”与“扶持性权力”实施策略的不同,并推动协同型组织与公权力之间从单向依附关系到适度依附、双向合作关系的演变。以社会组织为例,有实证研究表明,通过“父爱主义”指令性权力的全面介入,到扶持性权力出场,再到权力指令与权力扶持的适度交叠,可以当作成功营造社会组织的一种范式^[20]。

(三) 自治组织伦理精神:基层善治共识的“集体能力”

自治组织是公权力赋予自我管理、自我服务、自我教育、自我监督职能的实体。自治是体现基层社会生活是“群策群力”的生活的基础。自治中的“自我”需要超越“原子式的我”,成为“主人翁式的我”,积极参与治理并完成共商。一言概之,自治的“共参共商”是实现价值共识的集体性能力。

共同参与是基层治理中公认的难题。根据我们的调查^①,问题的症结主要在于发动不充分。缺乏参与感的群众心理集中表现为四种状态:“事不关己”“总会有人参与”“不参与也没啥不利影响”“参不参与结果都一样”。前三种心理直接涉及公权力如何发动参与。贺雪峰提出,“农村治理现代化2.0版”尤其需要动员村民参与村级治理事务^[21]。为此,应摒弃“鼓励、支持、引导”的习惯思维,将强化动员力度作为“必须完成的设计”,构建公权力“亲力亲为”发动、相关公益组织“不厌其烦”联动的格局。

共同参与情形下,共商往往是达成善治共识的充分条件。理由在于,共商意味着互动,并且是有序交往的互动。有序交往既是行动亦是精神:“交往行动是合理论辩的潜在形式”^[22],这种“形式”能够催生价值共识的精神要素,因为“精神发育的公共性,在于经由‘思’而表达出实践性”^[23]。共商涉及的“合理论辩”,关注点在于:不同主体之间对某种治理意见通过语言沟通进行合理性辩护或者提出不同主张并加以确证,也可以理解为以语言能力为中介消除分歧的、理性平和的商谈过程。这一过程是包容的、对话式的——主体间彼此尊重,充分说明具体意见未被采纳的理据,而不是排他的、独白式的。否则,会消解共同参与感,也会成为上述“群众心理”第四种状态的最重要诱因。在实践中,这种商谈过程通常表述为“协商议事”。有研究对某“院坝会”进行个案拓展分析后提出,协商议事能够塑造“有事要做”“要怎么做”的共识,是基层治理共同体形成的重要路径^[24]。

(四) 家庭伦理精神:基层善治共识的“原初要素”

家庭是传承家教家风的“伦理场”,是共同体精神自觉自持的最初发生地。亦如滕尼斯所说,任何共同体形态都首先植根于家庭这一典范,因为家庭不但是社会的细胞,也是最基本、最稳固的共同体单元,

① 2023年,我们在四川省某市辖区3个街道6个社区以及市辖某县3个乡镇7个农村社区进行了调研。调研主要采取自填式问卷法(共21个问题,发放问卷1000份,收回有效问卷936份),辅之以个别访谈法,并采用SPSS20.0分析数据得出结论。文中提及的我们所做的调查均指此次调查。

其自然而然地产生着每个成员的“共同领会”或“默认一致”,也会“原初性”地产出维护更大范围共同体所需要的精神基因^[25]。因此,竭力促成家庭成员的“伦理本质或公共本质并且扬弃自己的抽象个别性”并由此形成“个体与社会‘同心同德’的能力”^[26],延续家国情怀的代际传递,就成为基层善治价值共识的精神起点,这也是自治、法治、德治相结合的治理体系中的德治需要完成的重要任务。

樊浩认为,慈和孝是家庭作为伦理实体的支点。由于家庭是伦理的策源地,所以慈与孝也具有了普遍性伦理意义。中华伦理文明的重要贡献之一,“就是将家庭伦理扩展为社会伦理和国家伦理,‘老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼’,在家庭自然伦理的基础上进行伦理精神的建构”^[27]。这一见解无疑为基层德治如何找准切入点提供了一种思路。

四、促成基层治理共同体伦理精神的“法治化”制度框架

善是“内容充实的东西”^{[17]151},“它要求各种规定以及决定这些规定的原则”^{[17]183}。按照前文所述,实现基层善治价值共识的内核在于促成基层治理共同体伦理精神,而这种治理效能生发于“法治化”的制度——以价值性与“技术性”相统一为原则的制度。

斯科特将制度的构成要素划分为彼此交织的三个方面,即规则性要素、规范性要素、文化—认知性要素。规则性要素指规则奖惩,体现工具性的逻辑;规范性要素指制度对道德的支配,体现适当性的逻辑;文化—认知性要素则是以“视若当然的共同理解”为基础,其作为制度要素的“合法性”在于能提供“可理解、能认可”的文化支持,体现的是“正统性”逻辑。斯科特的研究意图不在于强调某一要素的重要性,而在于建构三种要素“综合性的理论框架”^[28]。

这种探讨显现出对制度结构解析的深刻性,以上三种要素也可视为“法治化”制度的基本构成,但其未将文化—认知性作为第一要素的观点失之偏颇。马克思指出:“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,……而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”^[29]文化—认知性要素的“正统性”透露出,传统文化基因正是制度“从过去承继下来的条件”,是制度优势的预设成为事实的“根和魂”,因此必须首先立足优秀传统文化,并以此为元点完成基层治理制度的“综合性建构”(建构的框架如表 2 所示)。

表 2 基层治理制度的“综合性建构”框架

基层治理制度要素	制度要素主旨	制度要素成分	制度要素体现	基层治理效能
		中华优秀		
文化—认知性要素	“结构同形”的文化基因	传统伦理观 优秀传统文化 “地方性知识”	“日用而不觉”价值观念的创造性转化、创新性发展	以三要素周全的“法治化”制度促成基层治理共同体伦理精神,实现基层善治价值共识
规范性要素	“核心价值观”鲜明导向	社会主义 核心价值观	以自由、平等、公正为统摄全面贯彻社会主义核心价值观	
规则性要素	“技术完备”的具体规则	实体性规定 程序性规定	实体规定与程序规定的内容 缜密互洽	

(一) 嵌入作为“独特精神标识”的文化—认知性要素

按照制度三要素体现的逻辑可以推定,基层治理制度的规范性要素可以理解为制度对于社会主义核心价值观的贯彻,这是因为社会主义核心价值观本身就指德,“既是个人的德,也是一种大德,就是国家的

德、社会的德”^[8]¹⁶⁸,但这种贯彻需要以中华优秀传统文化作为涵养源泉。党的二十大报告提出,天下为公、民为邦本、为政以德、革故鼎新、任人唯贤、天人合一、自强不息、厚德载物、讲信修睦、亲仁善邻等,是中华优秀传统文化的精华,是人民群众日用而不觉的共同价值观念,与科学社会主义价值观的主张高度契合。显然,按照制度要素的划分,这一系列范畴可以视作文化—认知性要素。在推进基层善治过程中,是否能够形成充分彰显社会主义核心价值观的共识,首要的是发掘这些优秀传统文化中的伦理精神元素,将其提升为基层治理的制度表达。

比如,“为政以德”典型地与社会主义核心价值观的“大德”契合,因此在制度设计中应当将其作为如何规范公权力的重要“涵养”。具体而言,党建引领本身就是德,在这方面,关于北京市某社区的实证研究提出,“党建引领+居民自治+专业支持”的社区微更新空间治理制度,构建了以“组织逻辑+运行逻辑+意识形态逻辑”为闭环的政党逻辑,破解了党组织凝聚力不够、群众参与表面化、空间治理不可持续等难题,为彰显治理的人民性提供了样例^[30]。

另外,价值观念的“日用而不觉”,意味着其往往通过畅适自足的“地方性知识”呈现于“生活世界”。这种“接地气”的文化元素本身既是中华优秀传统文化的因子,也是基层社会“普遍操持”的文化符号,将这类价值观念创造性地纳入基层治理制度,无疑有助于凝聚共识。为此,可以对“孝敬”“礼仪”等地方性传统观念加以甄别,吸纳其中符合中华优秀传统文化的部分并且创造性地进行转化。有田野调查提出,将“人的因素”转化成道德示范机制,是有效推进乡村德治的重要方式之一^[31]。

(二)彰显社会主义核心价值观的规范性要素

有学者洞见性地提出,社会治理总体上未能确保统一完整的目标和规则得到执行,是尚未定型的不断变化着的“反应性治理”,并由此造成了两个突出问题:“一是不断‘生产’着依赖人……的治理,客观上‘悄悄对抗’着制度化进程,二是它重效用轻理论的工具思维,客观上‘静静消解’着深度认识治理原理的必要性”^[32]。

规范性要素表明,制度需要“合格证明”道德约束的适当性——这也体现着对“治理原理的深度认识”。王海明将国家治理的价值原则体系界定为公正和人道,公正是根本原则(学理上属于公正论域的平等尤其重要);人道(“正确理解的自由”是最根本的人道)是国家治理的最高价值原则^[33]。要旨相通的观点还有,“以自由、平等、公正为核心的制度架构……可以为新时代中国特色社会主义的制度实践提供理论证成”^[34]。依照这种观点,基层治理应当以自由、平等、公正为统摄,继而全面、鲜明地体现社会主义核心价值观,并据此推动法律法规的立改废释,实现各层级制度间的融洽衔接,进一步改善基层社会伦理关系。

党的十九届四中全会明确提出坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。但迄今为止,与这种顶层设计相适应的立法修订尚未完成^①,与之相应的党内法规修订自然也未提上日程。我们建议,以实现基层治理现代化的宏伟韬略尽快修订完成国家法,并且考虑以《中华人民共和国城乡基层治理论》取代现有法律名称,修订后的法应充分体现共建共治共享原则,体现基层治理现代化具体部署与贯彻社会主义核心价值观的内在统一。例如,社会组织的公益互助典型传导着社会主义核心价值观中的“友善”,因此法的条款应当明确如何切实培育社会组织。但现行的曾于2018年修订的《中华人民共和国村民委员会

① 《意见》指出,将适时修订《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》,并且将研究制定社区服务条例,但截至目前,还没有明确的时间表。

组织法》第五条第二款仅规定了“村民委员会应当支持服务性、公益性、互助性社会组织依法开展活动”,并未提及如何支持,导致实践中支持的力度和成效往往取决于村干部是否“热心于此”,这是典型的“依赖人”的治理;另外,《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》主要是围绕自治制定,未充分呈现出自治、法治、德治相结合的体系性。诸如此类,建议在法的修订时给予观照。

需要指出的是,无论上述立法修订是否完成,都应格外重视地方性制度(主要指省级、市级和县级部门出台的制度)与街道乡镇、社区具体制度之间价值导向的协调统一。这是因为,现实中往往存在着街道、乡镇关于治理的红头文件、批示、会议决定等与上级制度相冲突的情况,这很容易导致相关制度在实施过程中价值导向模糊甚至被扭曲。因此,建立健全合法性审查制度就成为必要之举^①。

(三) 设定技术臻于完备的规则性要素

斯科特关于制度规则性要素的阐述暗指规则的工具性局限,而制度的最直接表现就是规则。无法想象,缺少规则甚至无规则的基层治理还能谈及“善治”。按照法理,基层治理制度也划分为实体性规定和程序性规定两类。实体规定主要涵盖权力、权利、义务、责任所涉及的具体内容;程序规定,集中体现为按照一定的顺序、方法、步骤对实体规定中的权力行使、权利享有、义务履行、责任承担作出决定的过程。二者无主次轻重之分,而是互为制约、相辅相成。

一方面,实体规定应当“通过更加精微、技巧的利益权衡过程对程序提出更高要求”^[35]。但现实中,基层治理制度的实体规定与“精微、技巧”往往存在一定的差距。

“精微”的欠缺主要表现为村规民约、居民公约实施细则不周全。众所周知,居民公约特别是村规民约的内容往往简短而“宏观”,这就需要订立相关实施细则,但我们调查发现,没有一个社区全面完成这种设计。例如,某村规民约的内容之一是传承良好家风家训。但在访谈中了解到,并没有制订如何传承的具体规定,更缺乏当有违规约的情况出现时如何做好思想道德工作的规定,这也导致规约难以落实,甚至只是为了完成上级下达的家风家训征集评比任务。

实体规定“技巧”的缺场,多数体现为权力、权利—义务—责任的一体化被贬损。权、义、责相呼应,既是法理也是情理。但与此理不合的情形并不罕见。以权力的行使为例,与权力相应的义务之一是权力必须体现公正——不偏袒少数人,否则应承担对应的责任,这是善治的应然之义,因为“善对特殊主体的关系是成为他的意志的本质,从而他的意志简单明了地在这种关系中负有责任”^{[17]155}。然而有调查发现,一些地方村民自治过程中,例如村委会选举,会受到家族力量干扰,大姓氏家族往往胜出,担任村干部后在分配公共资源时经常偏倚本族成员^[36]。尽管这可以从费孝通先生关于“差序格局”——“社会道德也只在私人联系中发生意义”的话语中找到出自乡土传统的原因^[37],但与基层治理共同体的伦理精神明显抵牾,必须通过制度规则加以遏止。

另一方面,实体规定的正当必须通过程序规定的保障、补漏、矫正得以体现和发展。实体规定的订立和实施,通常都需要适当的程序与之呼应,实质公正往往伴随着程序公正。无论是实体性规定未广泛、充

① 浙江省在全国率先形成了乡镇(街道)合法性审查“三大体系”:构建“全覆盖、清单化”的标准体系,首创乡镇街道合法性审查标准,编制审查的“一图一清单一指引”;重塑“全闭环、一体化”的运行体系,统筹推动县级合法性审查中心实体化运行;拓宽“全方位、多元化”的保障体系,构建审查的24条评价指标,一体化推进合法性审查改革。详见:“浙江省司法厅构建乡镇(街道)合法性审查改革‘三大体系’撬动基层依法治理大场景”,中国普法网, http://legalinfo.moj.gov.cn/pub/sfbzhfx/202308/t20230830_485243.html。

分采纳建议,还是规定缺乏有效纠偏机制,都明显属于程序不当,是“重实体、轻程序”的认识偏差引起的负面问题。由此可见,高度重视并切实完善与实体规定互洽的程序,是完备基层治理制度规则不容轻视的环节。

为此,需要辩证看待程序完备与效率之间的张力。基层治理的法治化进程,意味着“合程序治理”是大势所趋。有研究以乡村治理为视角提出,国家民事职能的扩张为乡村提供了越来越多的公共产品和公共服务,为确保公共资源分配合理,设计了一系列的程序以实现逐级监督。例如精准扶贫,需要通过村务信息公示、省市级政府大数据比对、督查组入户核对等程序确保数据真实^[38]。如果从效率至上的角度看,完备的程序从来不是“最优解”,但却是保障制度价值导向得以充分体现从而提升治理效能的最佳选择。因此,没有必要质疑基层治理法治化进程中程序规则完备的正当性,而是需要考虑如何以正视基层民情为前提更合理地对程序进行优化。

另外,需要注意的是,程序完备不是流于形式。我们的调查显示,一些村规民约的再造虽然逐户征集、汇总筛选了意见建议,也经过了讨论、形成意见稿、合法性审查、公示、表决通过、公布执行等程序,但依然存在不少缺陷。导致问题的最重要原因,是多数村民认为“村规民约不太实用”“与实际生活的关系不大”,所以往往只是“象征性地提一点儿建议”,甚至不愿花费精力献计献策(体现为“不管再造的结果如何,都会同意”)。可见,完备的程序有可能变成“走形式”。这也印证了程序完备与实体规定设计(此处体现为通过制订实施细则引起对村规民约的重视)互促共进的重要性。

五、结语

“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。”^{[16]338} 基层治理体系和治理能力现代化建设是对基层社会的全新塑造。这种塑造使得还带有“自然秩序”色彩的社会生活结构渐行渐远,取而代之的是通过治理法治化建构的“现代秩序”。这样的嬗变难免在一段时间内抑制源于“自然秩序”的活力。然而,无法否认的是,“乡土社会”的气息终将被扬弃,基层治理过程中与现代化无法契合的惯常做法也终将成为过往。现代化的善治属于制度变迁问题,同时也伴随着价值观念的变迁,而之所以能够憧憬以“法治化”制度促成基层治理共同体伦理精神、实现基层善治价值共识,并由此呈现活力与秩序的并行不悖,最难以反驳的理由或许在于:“通过制度上的改善,有可能改变旧有的观念系统和行为方式。归根到底,法治是一种生活经验,……而历史和经验都已经表明,……中国的普通民众,从来都不缺乏……根据环境变化调整其行为方式的实用理性”^[39]。

参考文献:

- [1] 何得桂,党艳东. 和合治理:党建引领基层善治能力提升的实践机制[J]. 甘肃行政学院学报,2023(6):68-81.
- [2] 余孝东,赵文杰. 行政与民主:走向基层善治的机制选择与发展路径[J]. 云南社会科学,2019(6):30-37.
- [3] 黄丽芬. 农村公共品供给方式与基层善治[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(1):99-107.
- [4] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. 新华网(2021-04-28)[2021-07-11]http://www.xinhuanet.com/2021-07/11/c_1127644184.htm?ivk_sa=1024320u.
- [5] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017:118-119.
- [6] 高兆明. 制度伦理研究:一种宪政正义的理解[M]. 北京:商务印书馆,2011:49.
- [7] 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[EB/OL].

- OL]. 新华网(2019-10-31)[2019-11-05]http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm.
- [8] 习近平谈治国理政:第1卷[M]. 北京:外文出版社,2018.
- [9] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 新华网(2022-10-16)[2022-10-25]http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm.
- [10] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见[EB/OL]. 中国政府网(2016-12-25)[2024-06-05]https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/25/content_5152713.htm.
- [11] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2009.
- [12] 古尔德. 马克思的社会本体论:马克思社会实在理论中的个性和共同体[M]. 王虎学,译. 北京:北京师范大学出版社,2009:153-155.
- [13] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:上海人民出版社,2005:81-84.
- [14] 习近平谈治国理政:第4卷[M]. 北京:外文出版社,2022.
- [15] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2002:302.
- [16] 黑格尔. 精神现象学:下卷[M]. 贺麟,王玖兴,译. 上海:上海人民出版社,2013.
- [17] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬,张企泰,译. 北京:商务印书馆,1961.
- [18] 黑格尔. 精神现象学:上卷[M]. 贺麟,王玖兴,译. 上海:上海人民出版社,2013:181.
- [19] 周进萍. 从“共同治理”到“治理共同体”:基层社会治理实践逻辑转换[J]. 重庆社会科学,2022(10):97-107.
- [20] 耿依娜. 政治营造与社会自主:基层社会组织公共性的生长机制——以H市H工作室为例[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019(2):102-112.
- [21] 贺雪峰. 论农村基层治理现代化2.0版[J]. 理论月刊,2024(1):102-114.
- [22] 童世骏. 批判与实践——论哈贝马斯的批判理论[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007:39.
- [23] 许章润. 置身邦国,如何安顿我们的身心——从德国历史学家迈内克的“欢欣雀跃”论及邦国情思、政治理性、公民理性与国家理性[J]. 政法论坛,2013(1):12.
- [24] 杨磊,刘建平. 协商议事:基层治理共同体的生成路径及行动逻辑——基于Q村“院坝会”的个案扩展分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2023(5):69-78.
- [25] 滕尼斯. 共同体与社会[M]. 张巍卓,译. 北京:商务印书馆,2019:95-102.
- [26] 樊浩. 伦理道德,如何才是发展[J]. 道德与文明,2017(4):8-9.
- [27] 樊浩. 家——国伦理公正与“国家”文明形态[J]. 道德与文明,2024(1):16.
- [28] 斯科特. 制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 4版. 姚伟,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2020:61-89.
- [29] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯文集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2009:470-471.
- [30] 杜鹃,刘屹,王霏,等. 党建引领社区微更新的政党逻辑与实践探索——以北京市方庄街道社区花园建设和运营为例[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2024(5):159-170.
- [31] 石文杰,马华. 重估传统:构建基层社会治理共同体的内生性逻辑——基于对华南村治的田野考察[J]. 行政论坛,2024(1):125-133.
- [32] 张静. 社会治理:组织、观念与方法[M]. 北京:商务印书馆,2019:253-256.
- [33] 王海明. 公正与人道:国家治理道德原则体系[M]. 北京:商务印书馆,2010:489-508.
- [34] 李其瑞,王金霞. 社会主义核心价值观融入法治文化建设研究的现状、意义及前景[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2018(4):43.
- [35] 齐树洁. 民事程序法[M]. 厦门:厦门大学出版社,2003:10-11.
- [36] 陆益龙. 后乡土中国[M]. 北京:商务印书馆,2017:204-207.

- [37] 费孝通. 乡土中国·生育制度·乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2011:25-32.
- [38] 董磊明,欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变[J]. 政治学研究,2023(1):133-146,160.
- [39] 梁治平. 在边缘处思考[M]. 北京:法律出版社,2003:132-133.

The Community-Oriented Path of Value Consensus in Grassroots Good Governance: An Exploration of the Connotations of the “Rule of Law” in Grassroots Governance

QIAN Guojun¹, WU Yanxia²

(1. School of Marxism, Southwest Minzu University, Chengdu 610041, China;

2. School of Cultural Business, Sichuan Vocational College of Cultural Industries, Chengdu 610213, China)

Abstract: The “rule of law” in grassroots governance inherently implies a value orientation toward good governance. The value consensus of grassroots good governance aims to express a “sense of commonality” regarding the operation of the “rule of law” system. The core logic of its realization is to generate the ethical spirit of a grassroots governance community. The core of this ethical spirit is manifested in the following aspects: the Party and government, as well as mass organizations, aim for common prosperity through power for the people; the prominence of collaborative organizations in public welfare and mutual aid; the “co-participation and co-consultation” of self-governance organizations; and the unity of individuals’ family and national interests. Drawing on the division of institutional elements, the “rule of law” system that promotes the above vision should follow the principle of integrating value-oriented and technical considerations, and comprehensively construct the following: embedding cultural-cognitive elements, nurtured by the common value concepts in excellent traditional Chinese culture that are “unconsciously used in daily life”; highlighting normative elements, comprehensively implementing the core socialist values with freedom, equality, and justice as the overarching principles, and accordingly advancing the systematic integration of institutions; and coordinating regulatory elements, meticulously planning substantive and procedural provisions. Moreover, the construction process that overlaps these three aspects must adhere to the position of taking cultural-cognitive elements as the foundation.

Keywords: grassroots good governance; value consensus; grassroots governance community; ethical spirit; “rule of law” system

(责任编辑:邓龙奎)