

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2024.06.08

共同治理:走出“官僚主义内卷”

——基于湖北省“共同缔造”实践的理论反思

陈 明

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要:在当前中国基层治理实践中,出现了“国家投入越多,成效却越来越低”的现象,其成因被解释为“官僚主义内卷”。如何走出“官僚主义内卷”成为推进中国基层治理现代化的实践难题之一。湖北省在推进基层治理现代化体制机制创新中,以“共同缔造”为方法,通过创新国家与社会双向供给公共服务的能力,完善国家与社会之间的利益联结机制,拓展共同空间的互动场域,提升参与的制度化水平和增强互动的仪式化频率,致力于构建共有习惯的社会治理共同体,逐渐孕育了“共同治理”的理论雏形。在共同治理中,国家与社会处于双向良性互动的状态,通过国家培育社会与社会反哺国家,实现国家自主性与社会自主性的有效结合。共同治理呈现出积极国家化的形态,这样既可以消解国家资源大量下沉与治理边际效益逐渐递减的困局,又能消除国家公共服务能力有限性与人民群众公共需求无限性之间的矛盾,有望走出“官僚主义内卷”的困局。

关键词:共同治理;官僚主义内卷;共同缔造;积极国家化

作者简介:陈明(1986—),男,安徽蒙城人,博士,华中师范大学中国农村研究院副教授,主要从事乡村治理与中国政治方向的研究。

基金项目:国家社会科学基金项目(22BZZ041)

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2024)06-0050-06 **收稿日期:**2023-09-05

20 世纪上半叶,杜赞奇在研究中国国家政权加强对乡村社会的控制过程中,提出国家政权的下沉破坏了原有乡村社会的文化网络,进一步加重了农民的负担,进而出现“国家政权内卷化”^①。中国共产党在领导农民进行革命的过程中,逐渐同农民家庭之间建立了以土地为核心的制度化利益连接机制,并以基层党组织为中心建立了基于利益表达与沟通的日常组织体系,成功动员农民进入革命并参与国家政权的建设,实现了从传统国家建设向现代国家建设的历史转变。新中国成立以后,伴随着计划经济的全面推行,中央的官僚统治权力开始全面进入广阔的乡村社会。在黄宗智看来,官僚体系是一个具有强烈内卷化倾向的体系。无论是计划经济时期还是在改革开放过程中所依赖的现代科层制,欺上瞒下、蔑视群众、脱离实际、形式主义、墨守成规、一刀切等官僚主义弊端都普遍存在。尤其是 2006 年废除农业税以后,在乡村社会治理实践中出现了“国家投入越多,成效却越来越低”的现象,这一现象的成因被解释为“官僚主义内卷”(又称“官僚内卷”)。当下,中国现代国家建设仍然面临如何克服“官僚主义内卷”,将离散的基层社会与现代国家联结为一体的问题。党的十九大报告明确提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,党的二十大报告则表述为“健全共建共治共享的社会治理制度”,以此提升社会治理效能,建立社会治理共同体。这一趋势表明,中国正在探索一种基于国家与社会双向良性互动的现代国家建设模式,以实现国家与社会双向的沟通整合,走出“官僚主义内卷”。湖北省在开展“美好环境与幸福生活共同缔造”(以下简称“共同缔造”)实践过程中,以“共同

① 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,2003 年,第 51 页。

② 黄宗智:《国家与社会的二元合一:中国历史回顾与前瞻》,广西师范大学出版社,2022 年,第 400—402 页。

缔造”为方法,积极回应党的十九大与二十大精神,在具体治理实践中探索出“共同治理”的理论与实践模式,逐渐走出一条“去官僚主义内卷”、实现国家与社会双向良性互动的新路。

一、“官僚主义内卷”:研究的缘起

“官僚主义内卷”最初源于对治理实践中公权力“内卷”现象的思考,这些现象包括重“痕”轻“绩”的检查考核、不切实际的创新与推广、逐级加码的推动工作、刷票拉票的评比推选、精心编排的经典调研、装模作样的集体加班、翻来覆去的文稿推演等^①。但其作为一个学术概念是黄宗智总结提炼出来的。黄宗智认为当前中国国家建设面临的问题不同于清末与民国那种国家对基层官僚人员控制力不足和对基层社会渗透力不足,而是来自新世纪尤其是废除农业税以后现代国家建设中官僚体系的强劲渗透力,包括基层治理越来越正式官僚化带来的一系列问题^②。因此,在黄宗智看来,杜赞奇“国家政权内卷化”面临的是国家官僚体系渗入社会能力较弱,而官僚主义内卷则面临国家官僚体系渗透能力太强的问题。2006年,中国废除农业税以后,转入向农村下拨大量资源,问题出现在国家选择通过项目制依赖基层的谋利型势力所导致的治理效应的递减^③。在基层尤其是村级行政化趋势越来越明显的背景下,现代国家的强大渗透力将其自身的运作模式和内卷机制强加于乡村社会,使其陷入“官僚主义内卷”的困境。

事实上,黄宗智的“官僚主义内卷”并不仅仅指税费改革以后,在他看来官僚主义内卷始终伴随着中国共产党在革命、建设与改革的全过程。只不过在革命与建设时期,更多的是通过组织和发动群众运动的方式来克服官僚系统内部不断产生的官僚主义的倾向。改革开放以后,国家更多的是依赖规范化、制度化和科层制专业化来应对官僚主义内卷倾向。对于已经进入市场的个体化农民则没有足够的能力来抵御官僚主义,官僚主义内卷的倾向也就越来越严重^④。黄宗智的官僚主义内卷给我们提供了新的启示,以官僚体系为主要方式的现代国家政权的高度渗透,并不一定会在基层社会产生有效的国家认同或政党认同,相反由于官僚主义的弊端,政策下乡、政党下乡等过程中可能会出现严重的内卷化现象。在当前乡村治理实践中确实存在这种问题。从这一点来看,黄宗智提出的官僚主义内卷具有很强的现实指向。

关于如何走出这种内卷,黄宗智提出了国家与人民良性互动合一的思路。这种互动合一对应的是黄宗智关于国家与社会关系的最新思考,即国家与社会的二元合一,以区别于西方国家与社会的二元对立。而实现国家与社会二元合一的重要制度支撑是党的领导和群众路线。通过党的领导来实现国家政策的整合性和人民性,通过群众路线来要求“国家行为不只限于由上而下的民生决策和施行,而是要求广泛的由下而上的参与”^⑤。但是如何动员群众参与,黄宗智并没有给出系统的理论与实践阐释。黄宗智给出的利用传统“集权的简约治理”中的“第三领域”在现实乡村治理实践中如何发挥作用仍有待考察。虽然有学者提出中国共产党乡村治理的“简约治理”模式,特指“以党组织为基础的简约治理,体现于‘群众路线’‘驻队’‘包村制’‘工作组’和‘统分结合’等非科层化的治理方式”^⑥,但事实上诸如驻村干部、第一书记、工作组抑或工作队等依然是以官僚制为原型发动的自上而下的国家建设的路径,也是官僚体系向村庄渗透的重要方式。因此,要走出官僚主义内卷必须探索建立新型的国家与社会关系模式,走出过去以官僚体系为结构与网络,国家单向度管理社会或治理社会的思维与模式。

现代国家不能仅仅依靠官僚体系及其制度所建构起来的刚性渗透与控制模式,而应在有限刚性的基础上建立基于社会自身活力的双向整合过程。本文将这种基于国家与社会双向良性互动的社会治理模式与理论形态概括为共同治理。党的十九大报告明确提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,随之相关研究以多元共治、社会共治等为研究对象或视角。而“共同治理”这一概念则主要活跃于高职院校管理以及企业管理的研究中,在社会治理研究中使用较少。党的二十大报告进一步提出,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,建立社会治理共同体。从治理格局到治理制度的转变,则意味着中国在社会治理实践中,开始探索国家与社会双向良性互动的常态化体制机制,并建立基于国家与社会双向良性互动的社会治

① 黄月:《警惕公权力运行中的“内卷”现象》,《中国纪检监察》,2020年第24期。

② 黄宗智:《农业内卷化和官僚内卷:类型、概念、经验概括、运作机制》,《中国乡村研究》,2021年(总)第19辑。

③ 黄宗智:《农业内卷化和官僚内卷:类型、概念、经验概括、运作机制》,《中国乡村研究》,2021年(总)第19辑。

④ 黄宗智:《再论内卷化,兼论去内卷化》,《开放时代》,2021年第1期。

⑤ 黄宗智:《国家与社会的二元合一:中国历史回顾与前瞻》,广西师范大学出版社,2022年,第140页。

⑥ 欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》,2022年第3期。

理共同体。这集中反映了中国在探究国家与社会新型关系中的努力与尝试。这种新型关系则表现为国家与社会的共同行动。通过共同治理,最终建立国家与社会双向良性互动的共同治理模式,实现“去官僚主义内卷”的目的。

二、共同治理:基于湖北“共同缔造”实践的理论表达

党的二十大报告指出“人民的创造性实践是理论创新的不竭源泉”。走出“官僚主义内卷”,必须发挥人民群众的积极性、主动性与创造性,在人民群众日常生活的创造性实践中探求实现国家与社会双向良性互动的基本路径。当前,湖北省在全省范围内以开展“共同缔造”实践为突破口,以推进基层治理体制机制创新为目标,通过落实“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”的“五共”理念,全过程激活人民群众在基层治理实践中的积极性、主动性与创造性,努力实现国家与社会的双向良性互动。2022年6月,湖北省第十二次党代会报告提出在全省范围内开展“美好环境与幸福生活共同缔造活动”。党的二十大召开之前,湖北已经开始将“共同缔造”由“活动”转变为基于“在基层、固基层”的基层治理体制机制创新实践。党的二十大闭幕以后,湖北在全省初步选择“六县(市)一区”^①作为“共同缔造与基层治理现代化体制机制创新示范先行区”。正是基于对湖北省“共同缔造”实践的观察,本文提出基于国家与社会双向良性互动的共同治理概念。在已有的实践观察中,共同治理主要由基本条件、内在激励、交互媒介、回应能力与目标形态等五个基本部分构成。

(一)共同治理的基本条件是 国家与社会双向供给公共服务的能力

国家的公共服务供给能力是衡量现代国家建构的重要标志,也是超大型国家的必备能力^②。现代国家主要是通过向民众提供持续性的公共服务来实现国家对社会整合。但国家的公共服务供给能力是有限的,而社会的需求是无限的,如何处理公共服务中有限供给与无限需求之间的矛盾,是现代国家建构的基本要求。所谓国家公共服务供给能力,并不是范围越多越广越好,而是要实现国家自主供给与社会自我供给的有效均衡与合作。

湖北省在开展“共同缔造”实践过程中,始终以公共服务供给能力作为乡镇一级政府的核心竞争力与主导功能,同时将政府的一般性公共服务与社会的自主性公共服务进行有效结合,保障基层公共服务的持续供给。具体包括:(1)湖北省探索通过服务、资源与平台的一体下沉,来保障基层乡镇政府在公共服务中财权、事权、法权与责任的统一,强化乡镇一级的公共服务能力。(2)推进乡镇管理体制创新,以保障乡镇一级具有承接服务、资源与平台下沉的能力。(3)探索政府公共服务进入村庄以后如何联结社会的机制,在提供公共服务的同时将村民动员起来,全过程参与公共服务,这些公共服务项目主要包括村庄道路修缮、农村公共卫生与环境治理、社会治安与疫情防控、产业发展与土地流转、村庄公共空间的改造等等。(4)通过基层党组织领导下的社会组织建设实现农村社会组织的“横向到边”,将传统治理资源创造性转化为社会治理的内生性力量,组织群众开展房前屋后等公共空间的自我治理。以上举措尝试重构了国家公共服务供给的基本结构,以国家与社会的双向公共服务供给,保障了国家公共服务供给能力的有效性与持续性。

(二)共同治理的内在激励是 国家与社会之间利益联结机制的建立

国家与社会要实现持续的互动与沟通,必须建立基于利益共同体的利益联结机制。新中国成立以后,国家逐渐通过人民公社制度与计划经济等政权力量实现国家对社会的全面渗透。这一时期以国家利益重构社会并取代社会利益,只见国家不见社会,社会因此逐渐失去活力。改革开放以后,国家逐渐放权社会,出现“去国家化”的趋势^③。社会逐渐回归日常生活领域,国家将主要注意力集中在经济建设。市场经济以及市场化开始全面渗透基层社会生活。伴随着大规模农村人口流动,基层社会失去了自主性生长的主体、规范与公共空间。在经济理性的驱使下,个人逐渐逃离公共事务。再加上繁重的农业税费以及强制性的计划生育政策等,基层社会的冲突与矛盾日趋加剧。2006年,中国宣布废除农业税,并逐渐通过大量资源(包括政策、

^① 六县(市)包括麻城市、枝江市、崇阳县、仙桃市、南漳县、竹溪县。2022年6月以来,作者先后前往湖北省的竹溪县、麻城市、枝江市、崇阳县开展“共同缔造”实践的主题调研。2022年底,湖北省逐渐开始将原来的“六县(市)一区”调整为推进14个县市区综合改革试点,以点带面推进基层治理体制机制创新。2024年4月以来,湖北省又在原有试点的基础上,又推出8个试点县(区)围绕以共同缔造为方法开展基层治理减负的试点探索。

^② 安德烈亚斯·威默:《国家建构:聚合与崩溃》,叶江译,致政出版社、上海人民出版社,2020年,第32页。

^③ 郎友兴,宋天楚:《进退之间:改革开放以来中国农村国家化的进程》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2022年第4期。

资金与技术等)下沉的方式来重构国家与社会关系,希望实现国家对基层社会的整合,但仍然没有解决社会尤其是个人为何要参与以及如何积极参与的问题。国家对社会的整合仍然是单向度的。伴随着官僚体制向基层社会的渗透以及人民群众对于公共服务需求的不断增加,国家单向度向基层社会下沉资源的边际效应不断递减。这种现象出现的根本原因是,国家在基层治理实践中并没有建立国家与社会良性互动的利益联结机制。

湖北省在开展“共同缔造”实践活动中,积极探索国家与社会的利益联结机制,实现国家与社会双向良性互动。具体包括:(1)利益表达的联结机制。如崇阳县开展的“两代一委员”的一线治理协商机制,探索地方与基层党代表、人大代表以及政协委员联系群众的常态化机制,畅通群众的利益表达渠道。(2)利益沟通的联结机制。如崇阳的“村湾夜话”、枝江的“七点议事厅”等,实现干部与群众、政策与实践、政府与社会的常态化的利益对话与沟通机制。(3)利益保障的联结机制。各试点建立乡镇一行政村一小组一中心户(党员中心户和村民中心户)“纵向到底”的上下联动机制,在疫情防控以及山林防火中都发挥了很好的作用。(4)利益耦合的联结机制。一方面,各试点积极探索政府、市场与社会三方联动的产业发展之路,将基层群众的利益与地方发展紧密结合在一起;另一方面,在基本公共服务下沉中,政府通过“以奖代补”“筹工筹劳”等方式,实现基本公共服务与群众切身利益的结合,保证公共服务精准供给以及后期管护的可持续性。这一系列举措都着眼于国家与社会之间的利益联结机制,重构国家与社会关系。

(三)共同治理的交互媒介是基于互动场域的共同空间

共同治理的发生一定是基于特定的场域,这种场域构成了国家与社会双向良性互动的共同空间。作为实践中的基层社会,由于交通、文化、固有习惯以及人员年龄构成的不同,群众的积极参与必须依托于村庄生活的共同空间来完成同政府之间的沟通与协调。在中国传统社会中,村庄共同空间往往是通过宗族祠堂、祖堂、族谱、申明亭、议事堂、公田、庙宇、集市以及村庄的其他公共建筑和场所体现出来,这些共同空间成为村庄权力与权威的生成、表达与运行的基本场域。在中国共产党领导的革命与建设时期,传统的共同空间被打碎或被改造,新的共同空间成为国家权力的表达场域。改革开放以后,伴随着“去国家化”进程,宗族、乡村集市、戏台等成为社会权力的运行空间,而村委会、乡镇政府则成为国家权力的运行空间。国家与社会开始分离。之后,伴随着农村市场化进程、城乡人口流动以及政策下乡带来的泛行政化进程,基层社会的共同空间不断缩小,活力不断衰减。重构国家与社会关系,就必须重构国家与社会交互的基本场域,建立基于国家与社会双向良性互动的共同空间。

湖北省在开展“共同缔造”实践中,积极探索国家与社会双向良性互动的共同空间,具体包括:(1)政治共同空间的完善。各试点逐渐完善村一级党群服务中心的功能设置,突出服务性功能,增加和强化议事、协商与沟通的功能,突出群众性而非行政性。(2)村落议事空间的开发。如枝江实践中建设的小组议事厅,崇阳县通过改造传统祖堂以及群众自愿捐出的空房子建成的议事堂。还有试点自主探索建立农具与器械的“共享超市”,等等。(3)网络共同空间的开发。很多试点村通过建立村湾(小组)微信公众号、视频号、微信群、QQ群以及行政村一级的网络交互平台,实现干部与群众在网络共同空间的实时互动。如麻城市龟山镇建立基于数字治理的全域网络运行平台。(4)生活共同空间的开发。如麻城、崇阳等地通过政府、市场、社会与当地群众多方共建的模式,建立具有村庄休闲娱乐功能的湾组广场、小型公园等,进一步丰富湾组的共同空间,并通过标语、宣传栏、图画等突显共同缔造的价值与意义,以体现国家在场。以上都是着力重新打造国家与社会良性互动的共同空间,为各主体之间的交流与沟通提供平台与场地。

(四)共同治理的回应能力是基于参与的制度化水平与互动的仪式化频度

共同治理把注意力放在改变国家与社会之间的关系与结构,具体化为干部与群众之间的连接,同时也包括改变个体与个体之间的连接,以此来增强国家与社会的彼此回应能力。这种回应能力建立在参与的制度化水平和互动的仪式化频度。参与的制度化水平,主要依赖于通过制度化的体制机制创新来实现干部与群众之间以及群众彼此之间重复的合作性互动,进而不断推动合作行为向高质量的方向发展^①。通过这种持续化的重复的具有合作性的参与式互动,干部与群众之间以及群众彼此之间能够建立信任并增加彼此连接的价值,这就为更高水平的合作行为奠定了社会基础,并逐渐创造了基于社会共同体的文化支持。所以,共

^① 阿莱克斯·彭特兰:《智慧社会:大数据与社会物理学》,汪小帆、汪蓉译,浙江人民出版社,2015年,第65页。

同治理中的参与一定是基于制度化的重复的合作性互动,遵循互动、合作与构建信任的基本原则^①。互动的仪式化频度是指干部与群众之间基于制度化要求的直接互动的数量与质量。这种频度能够使得群众很好地预测干部行为以及增加自身利益实现的期望值。干部与群众在经常性的互动过程中,既保证了干部对群众观点的充分尊重,也保证了治理绩效与公民期望值之间的关联,国家与社会的关系与结构也被悄悄改变了^②。

与一般性活动开展相比,体制机制创新具有长效性和持久性的特征。湖北省在开展“共同缔造”实践中,将一项“活动”提升为基层治理体制机制创新,表明湖北省开始以“共同缔造”为抓手全面推进基层治理现代化的体制机制创新,这一转变符合中共二十大提出的关于建立共建共治共享的社会治理制度要求。同时,通过这种制度化的方式来保证基于共同体所需要的互动、合作与信任的建构,最终实现建立“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。在具体的实践过程中,各地又通过“村湾夜话”“众人事众人商量”“七点议事厅”实现干部与群众的经常性互动,群众的观念被获取与尊重。更为重要的是,县乡干部的不断下沉以及经常性的驻村入户,进一步增强了干群之间的互动性。

(五)共同治理的目标形态是基于共有习惯的社会治理共同体

新中国成立以来,我们更多的是用革命的政治话语逻辑来改造基层社会,基层社会也一直处在流动与不确定的状态。与此相伴随,基层社会的治理形态也一直处于变动的状态。在市场经济大潮下,中国基层社会原来基于共有习惯所构成的共同体规则与先例,如互助互惠、人情礼仪、行为规则以及道德规范等不断地被撕裂。国家化、市场化对基层社会的单向渗透,导致的是个体化与家户主义^③的盛行,一个完整的共同体变成了充满裂痕甚至碎片化的集合体。共同治理则是通过国家与社会的双向互动来重构基层社会的共有规则与意义,将规则与意义逐渐转化为依赖重复合作、互动与信任建构起来的共有习惯。事实上,这种共有习惯已经超越了传统基于基层社会自身的文化系统,它的新内涵指向国家与社会共同在场且良性互动的新的文化系统,打破了传统“双轨政治”下“大传统”与“小传统”的分离的困局。

湖北省在开展“共同缔造”实践中,重点从三个方面进行乡村社会治理共同体的培育:(1)传统治理资源的创造性转化。以崇阳县为例,发挥乡贤在湾组治理中的作用,而乡贤则利用传统的人情、面子以及人际关系网络发挥其在村庄内的动员能力,组织群众开展村路修建、村庄环境改善以及村庄公共场所的修建。崇阳县还积极将传统的“功德碑”改变为“光荣榜”,强化村民参与公共治理的内生动力。同时,还对祖堂、族屋等进行改造,使之成为大家议事的共同场所。以上目标是将传统共有习惯进行现代转变。(2)制度化常态化的干群之间的互动与合作机制。崇阳县通过“四个夜话”的机制,不断探索干部与群众的互动机制,并探索“两代表一委员”进入湾组与社区的常态化工作机制,再加上乡村干部的常态化入户机制等,干部与群众之间的联系不断增强,群众对干部的信任度不断增强,由此逐渐形成了干部与群众、政府与社会的良性互动与合作机制。通过这种机制,干部与群众的良性合作、互动与信任被整合成为新的具有国家与社会共同在场的共有习惯。(3)基于激励机制的内生性动力的培育。各试点还探索如“积分超市”的兑换奖励机制,开展“最美庭院”“最美媳妇”“最美婆婆”等评选激励机制,不断培育社会共同体的内在发育机制。通过以上措施,湖北省在各试点区不断打造新型的融合国家主流价值观的社会治理共同体。

总的来看,基于湖北省的“共同缔造”实践,共同治理虽不是一个新的提法,却具有新的内涵与形态。它不同于以往“多元共治”、“社会共治”以及“复合治理”中强调的多主体合作来实现国家对社会的治理,它强调的是国家与社会良性互动的双向治理整合。在共同治理中,通过国家培育社会与社会反哺国家,最终实现中国现代国家建设中国家对分散的乡村社会的真正整合,并逐渐走出官僚主义内卷的困局。

三、结语:去官僚主义内卷与积极国家化

基于中国的治理实践,由于单一制体制下国家与政党所体现出的人民性特质,无论是政府治理过程,还是社会治理过程,在体制与机制上都必须集中体现“以人民为中心”的理念。因此,中国的官僚体制本身具有一定的自主性。基于这种自主性,当社会自身无法有效形成自主的利益表达时,政府就代表人民群众进行利益表达。这种被代表的表达就具有了超越甚至脱离人民群众需求的可能性。由于官僚制本身存在的僵化、

① 阿莱克斯·彭特兰:《智慧社会:大数据与社会物理学》,汪小帆、汪蓉译,浙江人民出版社,2015年,第71—72页。

② 理查德·C.博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏英等译,中国人民大学出版社,2014年,第129—130页。

③ 陈明:《家户主义:中国农村治理的逻辑与底色》,《马克思主义与现实》,2018年第6期。

保守、避责等缺陷以及追求政绩最大化的动机,在缺乏人民群众参与的情况下,官僚主义内卷也就必然出现。

从湖北省的“共同缔造”实践来看,共同治理的基本路径是以国家的公共服务供给能力来激活社会。通过激发人民群众的积极性、主动性与创造性,让社会积极参与公共服务供给的实践中来,培育社会自主性,实现国家与社会双向良性互动。这样既可以化解国家资源大量下沉与治理边际效益逐渐递减的困局,又能化解国家公共服务能力有限性与人民群众公共需求无限性之间的矛盾。只有化解这两对矛盾,官僚主义内卷的现象才会逐渐消退,才能从根本上实现去官僚主义内卷的目的。当然,需要注意的是,国家与社会的双向良性互动是建立在制度化、法治化与民主化的基础之上,而不是过去以政治动员方式发动群众运动来回应官僚主义的模式。

因此,中国的现代国家建设并不是单向的由上而下的国家整合社会过程,而是国家与社会双向有机整合的过程。这种有机整合表现为,国家将人民群众作为利益主体,尊重人民群众的自主性,尊重人民群众的意愿,尊重人民群众的创造精神。这种整合力图将人民群众的利益和意愿与国家的政策和法令结合起来,形成良性的互动,进而形成人民群众对国家整合的积极认同^①。国家整合的核心思想包括国家建设与社会认同两个方面,即国家对社会渗透以及社会对国家的回应,在两者互动的基础上,国家对社会作出适当的调适。本文将这种单向的国家建设过程称为消极国家化,将这种国家与社会双向整合的过程称为积极国家化。实际上,不论是杜赞奇的“国家政权内卷化”分析,还是黄宗智的“官僚主义内卷”,都是消极国家化的体现及其结果。积极国家化强调的国家与社会关系,既不是西方国家与社会的二元对立,也不是黄宗智的国家与社会二元合一,而是国家与社会双向良性互动以孕育共同治理的基本形态。积极国家化不仅强调国家的意义与作用,更重要的是如何在国家治理中发现社会并激活社会,建立活力与秩序并存的国家治理形态。

当前,湖北省的“共同缔造”实践仍在探索中,但其中所蕴含的新的治理理念、理论与思想则已经呈现出来。一种超越传统国家与社会关系结构的新国家治理形态正在形成,并且是以具体的日常生活实践为原型展开的。本文也仅仅是基于当前实践的一种理论思考,具有一定理想化的色彩,也可以看作是“政治学的想象力”。正如中共二十大报告所指出的“人民的创造性实践是理论创新的不竭源泉”,湖北省的“共同缔造”实践正在探索出一条国家与社会双向良性互动的“中国之治”的新路。

Joint Governance: Stepping out of the “Bureaucratic Internal Competition”

——Theoretical Reflection on Common Governance Based on the Practice of “Co-creation” in Hubei Province

Chen Ming

(Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: In the current practice of grassroots governance in China, there has been a phenomenon of “the more the state invests, the lower the effectiveness”, which is explained as the “internal competition of bureaucracy”. How to overcome the “bureaucratic internal competition” has become one of the practical difficulties in promoting the modernization of grassroots governance in China. In promoting the modernization of grassroots governance system and mechanism innovation, Hubei Province adopts the method of “co-creation” to innovate the ability of the state and society to provide public services in both directions, improve the mechanism of interest linkage between the state and society, expand the interactive field of common space, enhance the institutionalization level of participation and the ritualistic frequency of interaction, and is committed to building a social governance community with common habits, gradually giving birth to the theoretical prototype of “co-governance”. In common governance, the state and society are in a mutually beneficial interaction, and through the state cultivating society and society giving back to the state, the effective combination of national autonomy and social autonomy is achieved. Joint governance presents a positive form of nationalization, which can not only alleviate the dilemma of a large amount of national resources sinking and the gradual decline of governance marginal benefits, but also eliminate the contradiction between the limited capacity of national public services and the infinite public needs of the people, and is expected to break out of the dilemma of “bureaucratic involution”.

Key words: common governance; bureaucratic involution; common construction; active nationalization

[责任编辑 陈浩天]

^① 徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社,2019年,第404页。