

多维互动治理:城镇化进程中基层社会治理 创新行为研究^{〔*〕}

何得桂¹, 赵倩林²

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100;
2. 西北农林科技大学 农村社会研究中心, 陕西 杨凌 712100)

〔摘要〕加强和创新基层治理是国家治理现代化的重要驱动力。既有研究主要探讨国家对基层社会的治理,而对城镇化进程中基层社会的秩序与活力的关注还不够。基于案例实践研究发现,与单向度治理、双向互动相比,多维互动治理注重善治导向,积极统合资源维度、治理维度和改革维度,呈现出新的治理范式。它以集成式治理优化公共服务资源配置,以协同化治理有效破除基层社会的条块梗阻,以参与式治理充分激发主体活力和动力,从而构建上下贯通、左右协同、共建共治共享的社会治理共同体,以简约高效治理促进基层治理现代化。多维互动治理注重变化社会中的治理资源链接、治理结构优化和主体力量调配,突出以线上线下交互联动,折射出新的治理场域中相关要素的多样化组合与积极互动行为,进而为如何以治理创新推动基层善治提供借鉴。

〔关键词〕基层社会;多维互动治理;治理创新行为;善治能力

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.02.010

国家治理的根基在基层。习近平总书记指出,“要加强和创新基层社会治理,使每个社会细胞都健康活跃,将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层。”^{〔1〕}这彰显了基层社会治理创新在激发基层活力中的重要作用。基于国家化和市场化的双重作用,我国社会流动性加速,基层基础不断变化。城镇化进程中,基层社会往往存在人才流失、自治乏力和治理欠佳的困境。不少地方加强和创新基层治理,但是推动方式和实

施效果各不相同。有的创新实践流于形式并未获得预期目标;有的地方探索取得进展,从而推动基层治理创新扩散。城镇化进程中基层社会治理创新行为有哪些显著特征?如何更好地筑牢基层基础、推动基层善治?这是现代化进程中加强基层社会治理需要直面的重要问题。

一、文献回顾与问题提出

既有研究主要关注基层社会治理创新推动

作者简介:何得桂,西北农林科技大学人文社会发展学院公共管理系主任,教授、博士生导师,主要从事公共政策与地方治理研究;赵倩林,西北农林科技大学农村社会研究中心助理研究员,主要从事社会治理研究。

〔*〕本文系国家自然科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)的成果。

因素、实现机制以及创新扩散,即回答了创新“何以可能”“如何实现”“如何走出去”等问题。

关于基层治理创新因素与动力研究。这主要来源于社会结构、治理情境和主体需求的多维推动。改革开放以来,我国社会结构由总体性社会转向分化性社会,但是社会系统的发展明显滞后于经济结构,由此带来的社会不稳定成为启动社会创新的重要动因。^[2]有研究指出,在政策执行场域,如果政策执行绩效与政策文本要求存在较大差异、造成多方面不适应,那么基层创新行为应运而生,弥合宏观基础条件和具体政策执行的制度“不适应”构成基层创新的基本动力机制。^[3]主体需求既包括行政绩效需求,也包括公众需求。在政治势能和组织动能的作用下,政绩成为地方官员职业发展的重要资本,政绩驱动呈现出上下逻辑、前后逻辑和左右逻辑的运行机制,导致政府创新的生成、扩散以及终结。^[4]公众需求与基层治理创新密切关联。民众基于全面深化改革所引发的需求给政府带来一定压力,从而催生治理创新。

关于基层社会治理创新实践机制研究。其一,聚焦基层条块关系变化而展开。政府职能重心从以往的经济为主转向公共服务与社会治理领域,导致上级政府对基层组织治理绩效难以清晰衡量,而更依赖于“印象政绩”的评估与考核,以此促进条块之间紧密合作,携手实现治理创新的“结对竞赛”正逐步替代“锦标赛”模式而成为治理新机制。^[5]制度化和常态化治理创新,离不开条块之间关系优化以及政府组织与社会横向关系整合的有机衔接。其二,基于基层治理主体作用发挥,探讨基层治理创新。党建引领以持久的创新引领力、强大的组织动员力、有效的纪律约束力和有力的制度推动力为基层治理创新提供动力机制、保障机制和巩固机制。^[6]基层治理创新能否实现与行动者和行动要素之间互动的结果有关;制度企业家以利益共享、资源动员、情感动员为基础,向上获取资源支持,向下积极动员居民参与,从而实现场域内行动者之间

的互动与合作。^[7]通过党建引领多元治理主体参与社会治理,赋能型治理充分发挥不同主体在基层治理中的应有作用。^[8]其三,基于实践探索提炼基层社会治理创新的实践机制。基于自治、德治与法治融合的探索,有学者提出基层治理存在制造型创新。^[9]社会治理创新的契约治理模式、协商治理模式和微治理模式^[10]也应运而生。我国基层治理创新实践拥有“治理之道”,它主要表现为人民具体化、目标责任制、办事简约化、对象精准化、重心下移化、方式集成化和链条节点化,这使治理创新形式具有可学习、可复制和可推广的属性。^[11]

关于治理创新扩散的研究。基层社会治理创新扩散主要受创新者态度与权力、创新内容与性质、创新扩散方式与手段、创新扩散的环境与条件等因素影响。^[12]它的扩散过程呈现出明显的迭代性,治理范围、治理内容、治理方式和技术手段不断升级。^[13]基层行动者的偏好和策略、讨论议题的性质以及制度规范、激励措施等,都可能导致地方治理创新“泡沫化”。^[14]有研究表明,治理创新行为并非总是正向的,有的在于追求自身利益最大化,为了竞争而创新,这并不能促进社会治理创新的实质性发展。^[15]基层治理“伪创新”行为拥有为追求名词标新而忽视实质行动、追求经验移植而忽视回应需求、追求局部亮点而忽略科学统筹以及追求政绩邀功而忽视持续发展的现实表征。^[16]

技术治理被广泛应用于公共治理领域。以提高社会运行效率为目标的技术治理系统运用现代科学技术成果开展治理活动。^[17]注重技术至上的技术治理强调科学管理,主要由受过系统教育的专家掌握政治权力并实施治理。^[18]它有助于促进国家善治能力增长,但是局限性逐渐凸显。技术的一致性往往掩盖治理问题的复杂性。基层创新竞赛容易导致技术治理在技术层面被过度开发利用,从而使治理流于形式,它所能解决的问题与治理面临的问题不够匹配。“数字鸿沟”使技术精英所占据的优势地位加剧了技术资

源向信息“富有者”倾斜,进一步挤占弱势群体的发展空间,从而消解个体公共参与的主观能动性,不利于治理协同。

既有研究拥有重要价值,但还存在若干局限性。第一,既有研究成果大都从静态结构对治理创新展开讨论,还相对缺乏基于城镇化发展进程的基层社会治理创新行为的学理化阐释和理论化提炼。第二,既有研究重点关注治理主体在基层社会治理创新中的作用,但是多元治理主体之间的关系变化、如何进行互动以及互动路径与影响机理仍然有进一步的研究空间。第三,基层社会治理创新行为的属性探讨和机制分析还有待加强,特别是城镇化进程基层治理场域的主体、方式、资源等要素如何统筹联动,从而促进基层社会的秩序和活力统一,以及更好地增强善治能力还需深入分析。与单向度治理、双向互动研究相比,从多维互动治理视角审视基层社会治理创新行为可较好弥补既有研究缺憾。基于上述分析和判断,本文尝试构建基层社会治理创新行为的多维互动治理分析框架,并结合陕西省安康市石泉县社会治理创新实践,着重探究城镇化进程中基层社会治理创新的作用机理与实践逻辑。

二、分析框架构建与案例选择

(一) 多维互动治理与基层社会治理创新

风险社会和治理的复杂性导致自上而下的单向度治理已经越来越难以满足国家发展和社会需要。在此情势下,强调治理主体多元化及其参与的互动治理理念倍受倡导。互动治理注重在解决社会问题和创造参与机会时采取主体间

互动,是不同利益主体通过动员、交换和部署一系列想法、规则和资源,从而制定并实现共同目标的过程。^[19] 互动治理是基层治理现代化的重要取向,但它面临行政干预过度、主体职能错位、制度保障乏力的困境;它聚焦于治理主体的行为过程,但治理场域还存在其他多种要素,治理资源、治理方式、治理手段对于预期治理效果的达成也具有重要影响。与此同时,治理实践面临主体力量何以互融共促、基层社会的秩序和活力如何保持统一的问题。实现治理场域良性互动离不开多维度的分析,只有如此才能更好地发挥治理的整体效能。着眼于千变万化的乡村社会,实施多维互动,要打破“乡政村治”^[20]的分层治理、分类治理的格局,根据治理的基础和条件,整合利用多元治理主体、多种治理方式、多样治理手段、多类治理资源,建构上下、左右互动的治理格局。^[21] 本文认为,多维互动治理主要是指从资源维度、治理维度和改革维度出发,综合审视基层治理场景所面临的碎片化、流动性和单向度问题,突出集成式治理、协同化治理和参与式治理,优化公共资源配置,着力破除条块梗阻,激发主体活力和动力,构建上下贯通、左右协同、共建共治共享的治理格局,进而以全过程、全方位以及既有效率又有效果的方式实现组织预期目标(图1)。

从资源维度看,基层社会存在治理要素分散、资源错置等问题;不论是资源部门化,还是管理属地化都可能影响组织联建、治理同抓和服务联享。治理任务繁重并且治理资源有限的状况往往导致基层陷入权力不大、任务无限的治理困境。具有系统性、整体性等特点的集成式治理促

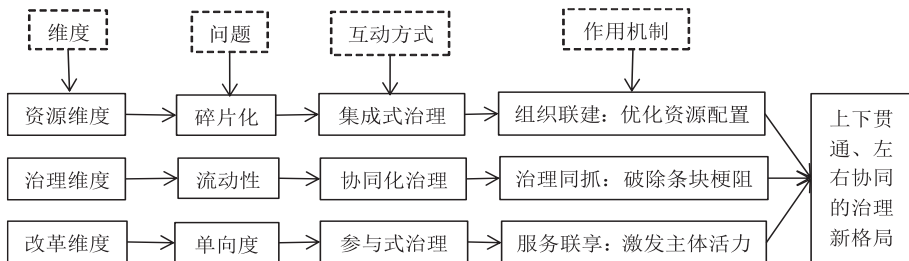


图1 多维互动治理的分析框架

进跨部门、跨层级的资源整合与互融共促,从而克服权责失衡与资源分散的局限,推动治理效能倍增。从治理维度看,随着城镇化发展,基层社会已经从静态社会转变成流动社会,社会异质性增强,导致社会情感疏离、人际关系冷漠、社会矛盾多发,进而影响多元主体平等参与以及合作共识的达成。协同化治理重视凝聚社会共识、畅通参与渠道,协同公共部门和社会组织有效激发相关主体自下而上参与社会治理的积极性、主动性和创造性,促进超越行政区划和组织边界的联合行动;它注重以协同共治增进基层社会活力和民生福祉,进而增强基层善治能力。基于改革维度的观察,我国公共治理领域内卷现象依然存在,治理机制转型不到位致使基层社会陷入治理资源投入不少而效能提升有限的窘况。参与式治理从挖掘基层内部力量出发破除单向度治理,重塑基层的治理结构,从而激发治理主体活力,发挥共同缔造优势,推动基层社会秩序与活力的统一。

(二)研究方法及案例选择

本文选取陕西省安康市石泉县基层社会治理创新实践为研究对象。地处秦巴山区腹地的石泉县全县总面积为1525平方公里,它下辖11个镇,共有164个村(社区),2021年总人口18.2万人。本文使用的资料主要来源于课题组2022年2月和7月在石泉县的实地调研,运用观察法和半结构式访谈获取第一手资料。访谈对象涉及中池镇、迎丰镇、云雾山镇、后柳镇、池河镇、曾溪镇等地的镇村干部、村民代表以及石泉县信访局、宣传部、政法委、司法局和乡村振兴局等单位相关负责人共35人。调研主要深入了解当地社会治理、乡村振兴、基层党建等内容。安康市和石泉县发布的相关政策文件以及媒体报道也为本文提供一定的资料数据。本文案例选择主要遵循如下原则:一是具有代表性。党的十八大以来,石泉县持续加强和创新社会治理,积极探索推行书记民情“三本账”制度、镇村工作一体化机制以及“321”基层治理模式,增强县域治理能力,在脱贫地区和中西部地区都具有较强代表性。

二是内在机理具备可推广性。经过改革试点和不断调整,石泉县基层治理创新行为已在县域范围内全面推广,受到《人民日报》等多家主流媒体的报道;与此同时,它的多项改革创新成果得到省级和中央的充分肯定并得到不同程度的推广,产生较大社会影响力。三是资料的丰富性和可获得性。石泉县基层社会治理机制包含党建引领、群众路线、数字赋能、条抓块统等多种基层治理样态,为本文提供丰富案例和有力支撑。

三、城镇化进程中基层社会治理创新的积极探索

(一)基层社会治理创新的基本动因

1. 回应治理需求:群众主体意识增强参与意愿明显提高

随着城镇化进程加快,石泉县城乡居民受教育程度提高,自主意识、权利意识和法律意识逐渐增强,参与公共治理的意愿更加强烈。公众民主能力提升以及参与保障机制的完善为他们与政府的互动沟通提供有力支持。脱贫攻坚取得全面胜利后,城乡融合发展得到进一步推动,基层群众思想意识呈现复杂化趋势,主体意识被不断激发,大量公共服务需求随之产生。在此情势下,基层社会亟需立足县域实际创新治理机制和路径,进而积极回应民众日益增长的物质文化需要和公共参与需求。正如习近平总书记所指出的,“要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事,一件一件加以解决。”^[22]与此同时,基层治理改革遵循共建共治共享理念,石泉县积极挖掘和释放社会主体活力,增强群众诉求表达和建言献策能力,及时披露信息和回应社会关切,进一步提高全社会参与公共事务的热情和信心,增强自下而上的民意表达及其治理能力。

2. 注重结构变化:国家介入基层社会推动治理体系优化

与早发现代化国家不同,国家政权的力量,而非经济关系自发地缓慢演化,是中国社会变迁的强大动力。^[23]随着国家权力深度嵌入社会,它为基层社会提供的公共服务和政策支持日益增

多;基础设施和项目资源持续输入基层社会,脱贫攻坚、乡村振兴等重大公共政策的实施也推动国家力量下沉。国家与基层社会的治理结构深刻变化,传统的“乡政村治”模式逐渐被打破;国家以各种直接或间接的方式深度介入基层社会,在治理资源增长的同时,基层治理手段也增多,从而促进基层治理革新。例如,激活既有组织政治资源,推动党组织负责人、党员干部以及“两代表一委员”与人民群众的直接联系制度化和常态化。作为脱贫县之一,石泉县曾有不少贫困人口,脱贫攻坚是当时最大的政治任务和发展工程,当地以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局。2016年以来,中央和省市14个帮扶单位投入的6000余万元帮扶资金为其发展提供财政支持。国家投入的项目、资金等各种资源要素为基层社会治理提供重要保障,基层社会治理创新得以深入发展。

3. 重视环境驱动:横向政绩竞争促进基层社会治理创新

政策执行过程中逐级转移、层层加码的压力型体制给基层政府带来考核压力,也为推动基层社会治理创新开启机会之窗。通过政绩追求为自己赢得职位晋升和荣誉表彰等政治资本是基层官员的重要行为偏好。在横向政绩竞争中,上级政府的政绩目标考核为基层赢得高层重视,进而争取更多资源提供可能性,这构成基层社会治理创新的重要推动力。在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接阶段,石泉县除了挖掘自身潜力之外,上级政府的关注和支持也为县域治理与发展提供强大动能。为了使政绩考核取得更优异的成绩,以及为县域发展争取更多支持,石泉县积极创新和完善基层社会治理。它所开展的符合社会利益、顺应时代之需、反映民众需求的创新实践获得上级组织认可,从而为其创新行为的拓展和深化提供重要动力。

(二)基层社会治理创新的实现路径

1. 以协同联动优化基层服务机制,彰显治理与发展的人民性

提升基层社会治理效能离不开多元主体积

极参与,治理主体协同联动是直接联系和服务群众机制形成的重要条件。为破解社情民意掌握不全面、不及时,以及群众积极性调动不充分,直接联系和服务群众不到位等难题,石泉县2016年8月探索建立书记民情“三本账”制度,于2018年1月建立起覆盖县、镇、村(社区)三级的直接联系和服务群众工作体系,打造出“党委统揽、上下衔接、权责明晰、运行高效”的新时代群众工作格局。书记民情“三本账”制度由县委书记带头,设立县、镇(部门)党委(组)书记和村(社区)支部书记收集和处理民情的“意见建议”“利益诉求”和“投诉举报”三个账本,以及涉及的建账、管账系列制度。依托这项制度,石泉县进一步畅通和拓展自下而上的社情民意收集渠道。^[24]为推动“三本账”制度落实,石泉县建立“分类建账→书记阅批→受理告知→快速交办→严格督查→结果反馈→书记把关→回复征询→销号归档”的规范化办理流程,实行“三本账”定期通报以及定期回访制度;注重县联系办、县委常委、县委书记三线督办;基于一件一考评、一季度一通报,将直接联系与服务群众工作和各级书记实绩考核、单位年度目标责任考核相挂钩,推动各级干部担当作为,及时解决民情民生问题。2016—2021年,石泉县县镇两级累计受理各类民情8812件,累计办结8597件,群众满意率达98.5%以上,充分发挥了群众向上表达的积极作用,推动矛盾纠纷源头治理,全面提升为民服务水平。

2. 以资源下沉推动条块之间良性互动,体现基层创新的系统性

“党的工作最坚实的力量支撑在基层。”^[25]为筑牢基层基础,推动乡村振兴,石泉县于2019年试点推行镇村工作一体化,激发末梢治理活力,打通基层治理和服务群众的“最后一百米”。2020年3月,《石泉县镇村工作一体化实施方案》出台,全县推行以“三到三同三促进”为主要内容的镇村工作一体化机制。所谓“三到”更多是从行政任务和资源维度出发,工作任务量化到村、镇上人员派驻到村和镇级领导跟进到村。“三同”主要

基于行为—决策维度而言,即镇村干部要做到决策同商、落实同抓和责任同担。关于“三促进”是基于治理创新行为的预期目标而言,它致力于促进群众致富、促进新型农村集体经济发展以及促进基层社会治理,从而鼓励引导乡镇干部下沉村庄一线,以组织振兴、人才振兴更好地推动乡村全面振兴。为促进镇村干部有为而治,石泉县出台《石泉县乡村振兴工作队员管理暂行办法》,镇村工作一体化工作推进情况被纳入镇村年度目标责任考核体系,并作为镇村干部评先评优、职务职级晋升的重要依据。工作表现突出的镇村干部,县委给予他们在政治、精神和物质上的三重激励。“一肩挑”干部经济待遇按副科级干部标准执行,其他村干部逐步达到镇干部的平均待遇水平;镇派干部绩效奖励比县直部门、镇直机关的同类人员高出30%—50%;镇级领导班子成员如果空缺,那么原则上从优秀工作队长、队员或村党支部书记中选拔。镇村工作一体化机制增强镇村两级党员干部力量,强化“一线治理”,让镇村两级组织深度融合、高效互动、一体运行,推动镇域发展。截至2022年7月,石泉县164个村(社区)的镇村工作一体化重点工作任务清单量化共计3506件;全县精准选派592名素质好、作风实和能力强的镇干部专职驻村,164名镇级班子成员跟进到村。镇村工作一体化做法受到上级肯定,荣获省级组织工作改革创新奖。

3. 以要素组合提升整体治理效能,凸显基层善治的创新性

基层治理效能的提高需要统筹安排治理要素并科学组合。为进一步提升基层治理能力,2021年8月,《石泉县全面推广“321”基层治理模式加快基层治理体系和治理能力现代化建设实施方案》出台,以书记民情“三本账”制度为统揽,以镇村工作一体化为支撑,全面推行“321”基层治理模式,加强和创新基层治理。“321”基层治理模式是“三线两化一平台”的简称。“三线”是指“三线联系”,即党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系居民,力图激活既有政治

组织资源,实现有效覆盖。“两化”是“两化管理服务”的简称,包括网格化管理、精细化服务,推动治理下沉。“一平台”即“一个高效治理平台”,包含建设以村级党组织为核心、村民代表大会为决策主体、村民委员会为执行主体、村务监督委员会为监督主体、新型农村集体经济组织为支撑、社会组织为补充的“六位一体”村级组织体系;开展“两说一商”、建立县镇联管服务保障机制以及六大长效治理机制,^[26]重视信息化服务,最终形成政治引领、法治保障、德治教化、自治强基和智治支撑的基层治理工作格局。与此同时,“三线联系”通过建立直接联系和服务群众工作“13N”机制、建立人大代表中心联络站、村民推选辖区中心户长等形式,积极宣传相关政策法规、主动听取群众诉求、帮助解决实际困难,筑牢基层社会稳定防线。网格化管理基于“任务相当、方便管理、界定清晰”的原则,以村(社区)为单位建立三级网格,村(社区)两委和村务监督委员会班子成员兼任一级网格长;村民小组长担任二级网格长;中心户长、农村党员或人大代表担任三级网格长,从而形成横向到边、纵向到底的管理服务体系。此外,依据群众经济收入、家庭结构、利益诉求情况把农户分为放心户、关心户和连心户,实施“绿黄红”三色管理,推动靶向服务。“321”基层治理模式推动治理力量整合和资源要素集成,促进协同联动和共建共治共享,构建起党组织全面领导、政府依法履责、各类组织协同治理、群众广泛参与以及人人有责、人人尽责、人人享有的基层社会治理共同体。截至2022年6月,石泉县累计划分“321”基层网格2893个,遴选“三线”人员2024名,联系群众63949户,“横向到边、纵向到底、共建共治共享”的闭环式基层治理体系日益完善,基层治理能力得以增强。

四、多维互动治理驱动基层社会治理共同体构建的机制

提升基层治理能力离不开治理场域中的资源、结构和主体的协同与融合。多维互动治理在

基层共同体构建中发挥重要作用。基层治理创新的石泉实践表明,共建共治共享的治理格局的构建需要治理要素的科学组合、条块之间的良性互动以及多元主体的协同联动。与单向度治理和双向互动相比,多维互动治理兼顾基层治理的活力与秩序问题;它注重从资源维度、治理维度和改革维度出发,优化资源配置、增进条块互动、激发基层活力,驱动基层社会治理共同体构建。

(一)完善资源维度:优化配置方式,推动集成式治理

“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。”^[27]治理资源是改进治理效能、优化治理方式的基础。集成式治理以系统集成和综合治理的思维整合相关治理资源、破解主体之间壁垒、激发社会治理活力,推动基层治理关系重塑和组织重构,从而提升基层治理实效性。

其一,集成式治理推动职能部门和办公场所的集成,也促进资源整合利用,改善配置方式。科层组织严格的等级安排和清晰的部门设置有利于明晰部门职责、规范治理程序,但是条块梗阻所带来的资源错置困境也不可忽视。集成式治理围绕治理核心议程将相关部门、主体集成于统一的服务单元与治理空间之中,形成更具针对性和专业性的治理集群,推动各部门共同履职尽责,也为多元治理主体互动参与提供平台和载体。为实施书记民情“三本账”制度,石泉县成立由县委书记担任组长的直接联系和服务群众领导小组,下设“联系办”并与信访局合署办公,整合各级党组织书记、信访、司法行政、纪委监委等力量,发挥各自优势,形成“1+1>2”的治理效应。其服务内容涵盖群众的意见建议、利益诉求和投诉举报等方面,使各类治理事务得到更好的综合研判、分类治理,群众的需求和难题获得依法处理和集成式系统破解。书记民情“三本账”制度也为群众提供更透明、更便捷的参与渠道,有助于发挥群众建言献策、社会监督的功能,为主体互动合作提供平台,拉近干群距离,密切党群关系。

其二,集成式治理通过自上而下与自下而上双向治理逻辑的集成,更好地推动治理资源、平台和服务的下沉。“要突出抓基层、强基础、固基本的工作导向,推动各类资源向基层下沉,为基层干事创业创造更好条件。”^[28]处于科层制压力型体制最末端的基层,既要应付上级政府对各项资源的抽取,又要承担越来越重的治理责任;这种资源约束与任务增加间的冲突容易阻碍基层治理任务如期完成。^[29]集成式治理通过破除层级阻碍,畅通上下级之间的互动,推动权责协同和行为一致;它既促进力量、资源和平台等向基层倾斜,也推动决策的科学化、民主化。书记民情“三本账”制度既贯通和拓展群众自下而上提出意见和建议和利益诉求的渠道,又通过书记亲自签批交办、把关结果、督促回复,自上而下推动依法办理高效运行,确保群众事事得到及时回应、件件得到有效落实。而镇村工作一体化主要整合县域范围内的干部力量,推动治理重心下沉到末梢,促进治理资源和力量向基层一线倾斜;它也推动条抓块统作用的发挥,强化镇村合力,从而更好地推动乡村社会发展,构建基层治理共同体。

(二)突出治理维度:增进力量互动,推动协同化治理

日益发展的城镇化导致基层社会流动性增强。流动社会通常存在人情淡漠、风险增加、矛盾多发的问题,影响共同价值的凝聚和治理共同体形成。“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”^[30]现代化进程要更加注重协同治理。善治取向的协同化治理通过调动多元主体参与社会治理的积极性、主动性和创造性,使其充分行使参与权、决策权、监督权等治理权利,促进各主体协同互动,形成“最大公约数”并共同解决难题,汇聚基层治理的强劲合力。

其一,善治能力取向的协同化治理分解科层制压力,调整条块关系,进而破除条块梗阻,促进条块协同。这主要涉及两种运作方式:一种是以垂直管理的逻辑为主导,自上而下以专项治理、集中整治等形式建立跨部门、跨层级的协同机

制,通过施加压力、向下动员调动基层力量;与此同时,以闭环治理流程明确各级职责,扩展承压主体,以“条”对“块”赋能,实现条块协同。书记民情“三本账”制度建立从县委书记到基层群众的闭环治理流程和体系,既实现了治理任务的向下分解,充分调动镇村以及基层群众力量,又通过有效监督和目标责任考核,推动各级干部积极作为,有效化解治理压力,提高基层治理效能。另一种,以块块调动条条的逻辑为主导,重视发现问题和解决问题,自下而上巩固当家作主权利以及治理资源的下放,以治理任务为驱动促进条块合作,实现向上协同或者说反向协同。“321”基层治理模式强化“三线”联系、实施网格化管理、推行“绿黄红”三色管理,及时获取社情民意,掌握群众期盼和需求,科学地分析研判后针对基层治理任务调配公共部门,合理配置基层治理力量,精准解决治理问题。其二,注重国家性和人民性的协同化治理,善于挖掘各参与主体的显著优势,构建权责明晰、透明高效的合作机制,从而促进力量互动和主体协同。“要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”^[31]党领共治趋向向下,民众不再仅仅是治理的对象和被动的承受者,更是积极的参与者、监督者和基层社会共治者。协同化治理增强治理主体共识,拓宽社会参与渠道,打造共同缔造机制,进而为党领共治提供了更多动力、更大平台和更好保障。书记民情“三本账”制度积极打造和畅通自下而上的社情民意收集渠道,完善可追踪、透明化的办理流程,充分调动群众参与社会治理,并保障各主体参与的有效性。“321”基层治理模式将党员、人大代表、中心户长、群众等各类主体都纳入基层治理体系,充分挖掘出优势治理力量,强化网格化治理和敏捷治理,构建基层事务全覆盖,多元主体协同配合、优势互补和有序合作的治理格局。

(三)重视改革维度:激发主体活力,强化参与式治理

如果说资源维度主要破解悬浮式治理、资源

配置不科学的困境,治理维度主要应对条块梗阻的结构性问题,那么改革维度主要关注治理主体能动性的释放和有序参与。自主性的扩展促使基层治理在既有刚性结构中要充分释放能动性,从而应对基层治理资源投入不少但效能提升不佳的困境。相关利益群体围绕共同的治理问题在既有政策框架和机制下,深度挖掘组织和社会内部自身潜能,积极协调,发挥主体优势,达成共同目标。多元自治力量、组织化有序参与以及治理的合法性是自主治理的关键因素。^[32]相对于国家权力自上而下的行政干预和积极嵌入,参与式治理更多是基层社会一种自下而上的有秩序、有组织、有活力的治理过程和参与式行为。它可以撬动基层群众性自治力量,挖掘正式体制之外的治理资源,从而更好地激发基层社会活力。

其一,参与式治理扎根群众和基层社会,注重回应民情民意,充分挖掘基层各类资源,有效吸纳社会组织、人民群众、乡村精英等自治力量,从而更好激发主体活力,促进多元主体协同共治。基层社会中的乡贤能人、退休党员、老干部、社区志愿者等力量以柔性手段调动群众主观能动性,积极化解矛盾纠纷;动员群众参与,发挥收集社情民意等方面的重要作用,是参与式治理的重要体现。参与式治理还通过把乡规民约、文化传统、善行理念内化于治理主体,贯穿于基层民主治理全过程和各方面,使其最终转化为基层治理效能。“321”基层治理模式注重挖掘基层力量,把中共党员、人大代表、中心户长等纳入“三线联系”机制,充分发挥他们直接联系群众的优势;构建从农村党员到村委会班子成员的三级网格体系,促进群众性自治组织积极而有序地参与,各类治理主体被整合到现代化进程中,构建起更大的共治格局。其二,参与式治理效能发挥具有其合理性与合法性基础,也需正式权力的激发和有力推动。基层治理“要统筹规划、建设、管理好生产、生活、生态等各方面,发挥好政府、社会、市民等各方力量。”^[33]政府组织嵌入治理过程,能为其持久有效运转提供资源支持和政策保

障,为参与式治理赋予合法性基础,增强治理动能,激发多元主体参与热情,从而将群众性自治力量转化为强大的社会综合治理能力。“镇村工作一体化”机制推动镇级力量下沉乡村社会末梢,以任务量化到村、人员派驻到村和领导跟进到村的机制,激发出乡村内部活力。它健全考核激励机制,促使镇干部积极作为,以镇带村,进而推动镇村之间深度融合、协同互动,促进基层制度优势更好地转化为治理效能。

(四)多维互动:构建上下贯通、左右协同的基层善治格局

城镇化进程中的社会流动性增强,农村地区的人才、资源向城镇集聚,体现在基层治理领域就是资源分配的不平衡与不充分,边界明显的科层体制难以灵活应对复杂多变的治理需求,治理主体作用发挥较有限。提高社会治理效能要破解基层治理机制中资源、结构和主体所存在的主要问题。基于资源维度、治理维度和改革维度,促进集成式治理、协同化治理和参与式治理的积极互动,以多维互动构建上下贯通、左右协同、共建共治共享的治理新格局,从而提升基层治理能力,维持和增强基层社会的秩序和活力(图2)。

首先,优化资源配置是构建基层社会治理共同体的先决条件。作为一项系统工程的基层社会治理,它涉及范围广、持续时间长、工作任务重。不论是经济社会建设,还是治理革新都需要相应的物质投入和政策支持。治理资源的及时集聚和高效统筹为加强和创新基层社会治理提供有力支持。推动治理资源优化配置,将相关资源精准而及时投入到最需要的治理场域,做到物尽其用、人尽其才,从而推动治理主体协同合作,

保障基层治理高效运转。治理资源的合理配置、高效流动和良性更替有利于最大化利用资源,丰富治理手段并降低治理成本。

其次,破除条块梗阻是构建上下贯通、左右协同基层治理新格局的核心环节。条块关系关乎制度优势能否转化为基层治理效能,是基层社会韧性和动能的重要来源。“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”^[34]条块关系的优化推动不同层级和部门之间的双向互动,使条块力量积极参与到基层治理的全过程,最终形成强大的治理合力。条块力量的整体激发和协同配合推动跨层级、跨部门和跨领域的良性合作与积极治理。

最后,激发主体活力是构建基层社会治理共同体的重要支撑。善治导向的社会治理制度构建和实施离不开基层社会的秩序和活力,也离不开多元主体的共同缔造。政府组织在基层治理中具有主导性,基于行政命令、政策安排、激励考核等方式回应基层治理需求。市场主体参与公共服务供给和评价,以及共同规范的完善和执行,为基层治理注入新生力量。社会主体具有自我管理、自我教育、民主协商和自我服务的能力,在社会动员、诉求表达、服务拓展等方面发挥重要作用。激发主体活力能够使不同主体在基层治理中的独特优势得到更好发挥,增强人民性和参与度,促进责任感提升和共同价值目标达成,也推动优势互补、信息共享、责任同担,进而实现多元主体的良性互动和常态化协同。基层社会治理创新关乎国家顶层设计能否落地见效。多维互动治理深刻影响基层社会治理共同体构建以及社会的高效能治理。

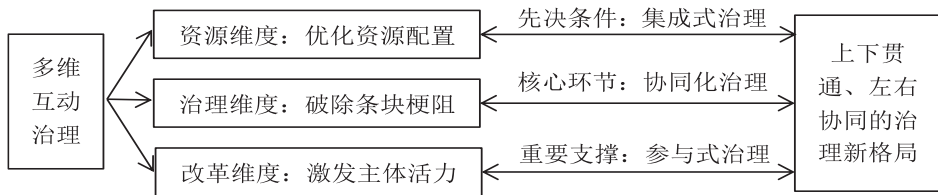


图2 基于“资源—治理—改革”维度的多维互动治理

五、结论与展望

探讨基层社会治理创新行为有利于国家上层与基层之间的沟通与互动,更好地筑牢基层基础并激发社会活力。基于多维互动治理视野,结合基层治理创新实践,本文对城镇化进程中基层社会治理创新行为展开分析,主要结论有:

第一,现代基层治理结构需要自上而下、自下而上以及条抓块统的积极回应与良性互动。多维互动治理在很大程度上超越了单向度治理和技术治理,它是双向互动、互动治理的升级版。它能积极应对基层社会治理碎片化、流动性和行政化所带来的挑战。多维互动治理主要考虑基层治理场域中的行政资源、治理结构和治理主体因素的融合和互构,以综合性视角探索治理要素的优化组合、治理力量的积极凝聚以及治理问题的有效应对,从而促进资源要素科学化配置和多元主体的协同互动。其中,集成式治理通过跨部门、跨层级、跨领域的资源统筹,优化资源和服务配置,促进资源要素利用高效化;协同化治理能够凝聚社会共识,增进社会情感,促进多元主体协同共治;参与式治理有利于挖掘基层治理的内部力量,从而激发主体活力动力,提高治理效能。

第二,注重国家上层与基层之间积极沟通的多维互动治理既是国家对社会的积极治理,也是社会的自主治理。它有助于打造上下贯通、左右协同、共建共治共享的基层社会治理共同体。基于资源维度,它以集成式治理优化资源配置从而降低公共治理成本,促进资源共享,为共建共治共享社会治理格局的构建提供有力保障。基于治理维度,它以协同化治理破除条块梗阻有利于促进条块各方的合作与互动,不断破解体制机制障碍,确保社会的秩序和活力的统一,进而形成治理合力。从改革维度看,它以参与式治理激发主体活力有助于充分发挥各主体的治理优势,实现多元主体的良性互动与共同缔造。

第三,多维互动治理既注重平衡好基层社会活力与秩序的关系,又重视统筹治理与服务的关系。

多维互动治理不仅呈现出强大动能、积极行动,也体现一种善治观念和科学的方法论。它本质上是一种积极型的基层社会治理范式。多维互动治理关注治理资源的有效整合利用、联系和服务群众的制度化、条块关系的优化以及主体活力的激发,以集成式治理、协同化治理和参与式治理共同塑造人人有责、人人尽责、共建共治共享的治理格局。在更好地发挥治理综合效能的基础上促进基层治理体系和治理能力现代化。

创新基层社会治理是筑牢城乡基层基础,推动基层善治的重要途径。基于多维互动治理,本文对于新时代创新和完善基层社会治理的启示主要有:其一,基层治理创新涵盖多个维度,要综合考虑治理场域的发展性和治理任务的多样化,合理配置各种相关治理要素,避免陷入“伪创新”困境。推动公共资源、治理力量和服务平台的统筹利用,更好地引导它们有序有力地下沉到基层;要优化条块关系,促进跨层级、跨部门的互动与合作;注重激发多元主体活力,畅通向上表达的渠道,打造高水平共治平台,基于共同缔造推动基层自治优势更好地转化为治理效能。其二,基层治理创新要秉持社会秩序与活力并重以及参与式治理的理念,吸纳更多治理主体积极参与,扩展治理网络覆盖面。充分激发民众主观能动性,聚焦群众最关切的问题,加强基层治理能力建设,在基层治理过程中充分吸纳民智民意,为各治理主体赋权增能,加快构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。其三,加强和创新基层社会治理,是中国式现代化的重要体现和有效实现形式。要注重挖掘地方性知识,培育民众公共治理能力,提升基层社会的自主治理能力;积极整合和优化基层治理力量,基于扁平化和网格化管理,发展基层治理的有效覆盖和辐射力,在不断深化社会治理创新过程中推动基层治理现代化和乡村振兴。

注释:

[1] 龚维斌:《加强和创新基层社会治理》,《光明日报》2020

年9月18日。

[2]何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

[3]连宏萍、贾平、刘志鹏:《如何走好“最后一公里”?——基层政府创新的“制度适应”机制》,《中国行政管理》2021年第10期。

[4]陈家喜、汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》2013年第4期。

[5]黄晓春、周黎安:《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》2019年第5期。

[6]张文君:《由“点”到“面”:党建引领的基层治理创新——基于北京市“街乡吹哨、部门报到”案例的分析》,《新视野》2021年第5期。

[7]冷向明、郭淑云:《基层治理创新何以“落地”?——基于制度企业家视角的比较研究》,《中国行政管理》2022年第5期。

[8]何得桂、武雪雁:《赋能型治理:基层社会治理共同体构建的有效实现方式——以陕西省石泉县社会治理创新实践为例》,《农业经济问题》2022年第6期。

[9]石建:《“制造型创新”:基层社会治理创新的一种类型——基于浙江N村“文明家庭”的经验研究》,《甘肃行政学院学报》2021年第6期。

[10]章荣君:《社会治理创新化解基层社会矛盾的模式分析——基于江苏三个典型案例的现实考察》,《湖湘论坛》2017年第6期。

[11]徐勇:《在治理创新实践中寻求“治道”》,《行政论坛》2022年第2期。

[12]卢福营:《论农村基层社会治理创新的扩散》,《学习与探索》2014年第1期。

[13]周亚越、黄陈萍:《迭代创新:基层社会治理创新的扩散逻辑——以“村情通”的扩散为例》,《中国行政管理》2020年第10期。

[14]张晨、刘育宛:《城市社区协商治理创新扩散中的异化与梗阻——基于S园区H社工委“社区建设理事会”的案例研究》,《河南社会科学》2022年第4期。

[15]白天成:《为竞争而创新:“理念—行动者”框架下地方政府社会治理创新逻辑解释》,《天津行政学院学报》2022年第3期。

[16]姜晓萍、吴宝家:《警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究》,《中国行政管理》2021年第10期。

[17]刘永谋:《技术治理与当代中国治理现代化》,《哲学动态》2021年第1期。

[18]许志中、刘祖云、王太文:《“技术治理”知识图谱的延展:基于共识、辨识与智识的视角》,《天津行政学院学报》2022年第4期。

[19]向玉琼、张健培、温瑜:《农村垃圾之殇如何破解:一个互动治理的分析框架——基于广东省W县的个案》,《南京农业

大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

[20]张厚安:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》1996年第8期。

[21]李朝民、杨瑞雪:《巨变乡村该如何治理——专访华中师范大学中国农村研究院院长邓大才》,《农民日报》2019年1月3日。

[22]中共中央党史和文献研究院、中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室编:《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》,北京:党建读物出版社、中央文献出版社,2019年,第142页。

[23]陈军亚、张鑫:《内生责任:从脱贫攻坚到乡村振兴的现代国家建构逻辑》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

[24]全县各村(社区)选聘1名民情联络员收集上报民情民意;开通“民情110”收集群众反映的重要民情;县镇村书记主动公布手机号码及在工作调研中直接收集民情民意;县群众工作部门在日常工作中直接收集民情民意;人大代表意见建议和政协委员提案;县政府信息中心收集网络舆情信息;县民调中心开展民意调查;县纪委监委“民情信访直通车”收集民情民意;县信访接待中心通过信访渠道收集涉及干部问题线索和可能影响社会稳定的问题;以“石泉民声”、各村党群交流群等网络渠道收集民众诉求。

[25][31][34]中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第131、129、127页。

[26]包括完善提升宣传教育、社会治安立体防控、矛盾调处、法律服务、民生保障和群众性自治。

[27]《习近平谈社区治理:提高社区效能的关键是加强党的领导》,人民网,http://jhsjk.people.cn/article/31796903。

[28]《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质量乡村宜居宜业农民富裕富足》,《人民日报》2020年12月30日。

[29]吴青焘:《资源下沉、党政统合与基层治理体制创新——网格化治理模式的机制与逻辑解析》,《河海大学学报(哲学社会科学)》2020年第6期。

[30][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1989年,第38页。

[32]李庆瑞、曹现强:《党政统合与自主治理:基层社会治理的实践逻辑——基于2020年至2021年社会治理创新案例的扎根理论研究》,《公共管理学报》2022年第3期。

[33]《深入学习贯彻党的十九届六中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》,《人民日报》2019年11月4日。

[责任编辑:刘姝媛]