

DOI:10.13624/j.cnki.jgupss.2024.03.015

基层治理现代化:理论内涵、现实困境与优化路径

何得桂

[摘要]新时代的基层治理是执政党和国家对基层社会的积极治理以及基层社会自我治理的统一。作为中国式现代化重要组成部分的基层治理现代化,它彰显出治理理念的人民性和积极性、治理结构的稳定性和调适性、治理主体的多元性和能动性、治理方式的集成性和灵活性以及治理要素的地方性和联动性。从实践维度看,基层治理现代化进程通常遭遇自下而上民意表达通道畅通性偏弱、基层治理场域的条块关系有待优化、组织动员能力与社会参与不足并存、国家意志穿透基层社会还有待加强的治理困境。基于高效能治理的要求和向度,我国推进基层治理现代化要更加注重自上而下和自下而上的双向互动治理,加快迈向上下协同、左右联动的全过程治理;通过突出统筹国家意志与民众意愿的贯通转化,提升群众的获得感、幸福感和安全感,增强基层善治能力;持续优化行政型推动与内源式发展的关系,健全矛盾纠纷多元化解机制和源头治理机制;更加注重属地管理与属性治理的耦合共生,充分激发党建势能以增进治理成效。

[关键词]基层治理现代化;党领共治;属性治理;基层基础

[中图分类号]D630 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1001-8182(2024)03-0134-09

国家的根基在基层。位于国家结构底座的基层,直接面对广大人民群众,从而形成基层社会。《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》指出,“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。基层治理研究受到广泛关注并产生诸多成果。有研究认为,基层治理具有国家性、社会性和中间性等多重属性。^①既有研究主要基于国家与社会关系的视角而展开。我国改革开放以来,基层社会呈现出扩大化、流动性强的显著特点。既有研究转变自上而下的国家角度展开探讨。基层治理现代化是在基层社会形成一整套制度和程序去规范社会权力和维护公共秩序,发挥执政党和政府组织、公民和各种社会力量的作用,共同解决基层社会公共问题和最大限度增进公共利益。^②基层治理现代化事关治理主体、治理机制、治理方式、治理技术等多个层次的综合提升,是一个制度法治化和制度适应性变迁的过程。^③学界关于基层治理现代化还没有形成统一认识,在中国式现代化进程中,其理论内涵有待挖掘。本文基于大治理观,认为基层治理现代化注重治理理念的人民性和积极性、治理结构的稳定性与调适性、治理主体的多元性和能动性、治理方式的集成性和灵活性、治理要素的地方性和联动性。注重国家上层与基层社会的良性互动以及基层社会的活力与秩序相统一问题,基层治理现代化的核心在于提高基层治理能力、健全现代化的治理体系,从而优化基层治理结构并增强善治能力。

基金项目:国家社会科学基金重点项目:“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)

作者简介:何得桂,福建尤溪人,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师。

①陈军亚:《理解基层:治理属性与改革逻辑》,《理论与改革》2023年第5期。

②吴晓霞:《基层治理现代化中的协商民主》,《科学社会主义》2018年第2期。

③周庆智:《基层治理:一个现代性的讨论——基层政府治理现代化的历时性分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第5期。

一、筑牢基层基础:基层治理实践缘起及核心

基层治理是国家权力向基层延伸并为社会确立规则的过程,其目的是形成一种新的社会秩序。^①基层治理作为国家治理的根基,处于基础性地位。基础不牢,地动山摇。新时代推进国家治理现代化更加重视基层社会安定有序,基层治理更加突出筑牢基层基础。

(一)基层治理的实践缘起

基层治理在不同时代有不同的表现。传统国家时期受国家能力、交通条件等因素限制,在一定程度上出现了“皇权不下县”现象。新中国成立以来,基层治理不断被纳入国家治理当中,国家建设不断下沉基层,国家权力也下沉基层末梢,基层治理双轨政治关系延续,个体参与社会治理意愿加强,基层社会基础地位愈加明显。基层治理是历史性与现实性的统一。

第一,国家权力下沉并渗透末梢根基。现代国家的有效治理离不开公共行政组织作用的充分发挥。政权机关设立到什么地方,国家统一性治理才能到达什么地方。^②秦朝通过实行郡县制和乡里制,将国家政权带入社会。与统治堡垒的城市遥遥相对的广阔乡村却与国家政治生活几乎处于隔绝状态,“天高皇帝远”,成为皇权鞭长莫及之地。^③传统国家职能十分有限,国家公共事务简单且可配置资源少,基层政权延伸在县域层面,所谓“皇权不到边”。现代国家愈加重视国家整合、基层治理及其效能提升。国家的基础性权力积极穿透社会和渗透地方,深入到与民众日常生活有关的公共事务之中。例如“最后一公里”“简政放权”“服务下乡”,从而满足社会公共利益诉求。特别是执政党组织体系通过“横向到边”和“纵向到底”,试图把国家权力穿透社会的各层级和各角落。但是国家权力下沉渗透基层社会需要经历一个漫长的发展过程,基层治理的自主性、标准化和灵活性也受到一定程度的抑制。

第二,基层治理双轨政治关系的延续。传统中国的基层治理存在两条平行的轨道。一条是自上而下的“皇权”轨道。它以皇权为中心,基于自上而下的官僚体制的层级治理和“准官员”将皇权意志传递到地方。另一条则是自下而上的“绅权”轨道,它主要由地方士绅等精英治理。士绅阶层是基层社会的实际统治阶级,宗族是士绅进行乡村治理的组织基础,地方士绅通过一切社会关系影响官方的政策。^④传统中国自上而下的基层与地方治理有一定的制度和组织的保障,但是自下而上的治理往往缺乏国家制度和组织化的保障;特别是士绅阶层传达民意缺乏制度化通道,容易导致民意表达的不畅通。现代中国自下而上的民意表达有很大改进。通过人民当家作主的实践,充分彰显全过程人民民主。有的地方推行书记民情“三本账”制度,^⑤强化问题导向、民意导向和结果导向进而加强和创新基层治理,将基层的民意民情更好地向上传达,让群众合理合法诉求得到及时有效落实、就地解决。^⑥但是以往的双轨政治关系依然具有一定的历史延续性。不论是基于全过程人民民主发展,还是加强和创新基层社会治理,都要更加注重基层治理体系优化。

第三,将基层社会治理纳入国家治理体系。“基层社会是与上层社会相对而言的,一般指与经济基础联系较多的社会领域,包括直接从事生产(物质生产和精神生产)的社会民众以及与民众直接联系的管理者,如通

①陈家刚:《基层治理:转型发展的逻辑与路径》,《学习与探索》2015年第2期。

②徐勇:《将基层带入国家:单一制、基层社会与国家建设》,《国家现代化建设研究》2022年第2期。

③徐勇:《城乡差别的中国政治》,社会科学文献出版社,2019,第4页。

④费孝通:《乡土中国》,上海人民出版社,2007,第374页。

⑤书记民情“三本账”制度指的是2016年8月陕西省安康市石泉县探索和建立的一项基层社会治理制度。它由县委书记任“一线总指挥”,以上率下带领县、镇(部门)党委(组)书记及村(社区)支部书记分别主动收集和处理民情,制度化地设置“群众意见建议、群众利益诉求、群众投诉举报”的三本账,健全直接联系和服务群众的工作机制,进而形成“群众说事—书记接事—组织办事”的闭环式基层社会治理体系。

⑥何得桂、王怡涵:《治理能力生产:党建引领推进基层治理现代化的路径选择——基于“书记民情三本账”制度的分析》,《天津行政学院学报》2023年第1期。

常所说的基层和地方干部”。^①国家是人类历史发展的重要产物。历史文化传统的差异性造就了不同的国家结构形式。从国家结构形式看,单一制国家势必形成一个基层社会。^②作为超大规模的单一制国家,新中国成立以前的基层社会在一定程度上游离于国家治理体系之外。郡县制的实施,虽然将社会划分为上层国家和基层社会,统治者注重国家层面的治理行为,但是对基层社会的渗透相对有限。伴随国家政权建设深化,我国科层化治理的政府组织积极渗透基层社会。自上而下的政府组织和执政党组织,由中央到地方,再由基层,乃至乡镇、城乡社区、村民小组、自然湾、中心户,一直达到每个民众,从而把基层社会的治理纳入国家的整体治理。

第四,个体参与公共治理的意识增强。在农业社会,作为社会底层的农民群体基本不参与政治活动;他们主要参与农业活动,生产生活的基本单元是以家户为单位的。户籍制度犹如一道牢不可破的屏障,把农民牢牢束缚于土地上,他们以“户”为单位缴纳赋税、服劳役。近代以来,农民的社会地位不断提升。长期以来家庭是社会的基本单元,但是中国式现代化进程中公民个体逐渐成为治理与服务的基本单元。20世纪80年代以来,国家全面推行家庭联产承包责任制,乡村的经济社会体制机制发生显著变化,突出表现是农民拥有较多自由自主活动的空间和可能。基层个体不断地被国家化、社会化,他们与各类社会组织、其他个人的相互交往日益紧密且加深,也不再被隔离于国家政治活动之外。个体的物质需求、精神需求不断提升,开始主动表达对公共物品和基本公共服务的合理需求。个体作为参与公共治理的基本单元,一方面自身参与公共事务和基层治理的主动性和积极性进一步增强,另一方面与以家户制为单元相比,基层治理个体化时代的治理难度更大,进而对基层治理现代化提出新要求。

(二)基层治理现代化的核心元素分析

基层治理过程存在多元治理要素,不同历史时期基层治理结构不尽相同。基层治理现代化是新时代基层社会治理的要求,其不同于其他历史时期且突出核心元素,其中包括基层治理现代化将人民性、创新性和系统性相耦合,将党和国家意志与民众意愿相统一,基层治理现代化是积极筑牢基层基础的有效实现路径,现代化的基层社会是致力于追求秩序和活力相统一的社会。

第一,人民性、创新性和系统性的耦合。基于国家政治结构,基层是人民群众生产生活和社会交往的主要场域。我国是人民当家作主的社会主义现代化国家。基层治理的人民性主要体现为一切为了人民、一切依靠人民,全心全意为人民服务。差等性是对城乡在中国治理中的地位的概括,它不仅表现为经济发展的不平等,更是指不同地域空间人群的政治关系。^③基层治理视域下的国家上层与基层社会的关系与城乡关系具有相似性,均拥有一定程度的差异性。基层治理要更加关注生活在基层场域的人民状态,满足人民对美好生活的向往。与此同时,大力推动基层治理理念革新,以及治理手段、治理方式和治理机制的创新,提升基层社会的善治能力,进而推动基层治理的创造性转换和创新性发展。基于治理体系、治理能力、治理效能等多个维度,有助于更好地理解 and 推进基层治理现代化。人民性、创新性、系统性三者紧密配合、相互作用、互促提升。基层治理现代化要以人民性为根本和灵魂,以创新性为重要取向和保障,以系统性为主要原则和方式,进而推动人民性、创新性和系统性的积极互动和耦合共生。

第二,党和国家意志与民众意愿的统一。现代国家建构的进程中,国家权力全面渗透神经末梢,表现出复杂性和动态性。一方面是散落于社会的权力向国家集中,国家的统一性高度集聚。另一方面是高度集聚国家权力进而力图将历史上长期处于分散状态的乡村社会与国家整合为一体,力图根据其意志改造和改变传统乡村社会。^④国家是源于社会但又高于社会的强制性力量,执政党和高层级政府是国家意志的代表和行使者。它们将贯彻国家意图并彰显国家行为。治理现代化进程中,国家不断地渗透和整合基

①徐勇:《农民改变中国:基层社会与创造性政治——对农民政治行为经典模式的超越》,《学术月刊》2009年第5期。

②徐勇:《将基层带入国家:单一制、基层社会与国家建设》,《国家现代化建设研究》2022年第2期。

③徐勇:《城乡差别的中国政治》,第2页。

④徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社,2019,第2页。

层社会,这可称之为国家整合,主要包括两个方面:其一,突出国家建构,即国家权力向社会积极地渗透,力图根据国家意志改造和发展社会,使社会日益国家化,国家元素愈来愈多。其二,强化社会认同,即社会(民众)对国家的渗透并不是消极地接受,而是以各种方式作出自己的反应,顺应抑或反对,国家需要对之作出相应的调试。^①国家建构和社会认同相统一以及执政党目的、国家意志和民众意愿相互贯通。党和政府的意志伴随着行政发包制、科层结构不断向下传递,而民众意愿通过多元通道向上传达;基于民众合法诉求,国家意志要不断进行“调”与“适”,力求通过调适性治理^②更好地满足人民需求。基层治理现代化是党和国家意志与民众意愿相统一的重要表现和积极结果。

第三,积极筑牢基层基础的有效实现路径。为回答中国国家上层多变而社会停滞的“历史之谜”,可以将政治体系划分为上层国家和基层社会。^③基础不牢,地动山摇。积极筑牢基层基础是推动基层党的组织建设和经济社会发展,确保基层社会既安定有序又充满活力的重要措施。党建引领基层社会的协同治理,不断提升基层群众自治能力和为民服务能力。推进基层治理现代化进程中,自上而下的国家意志和自下而上的人民意愿的双向互动,既构建安定秩序又激发基层活力,进而筑牢基层基础。基层治理现代化是筑牢基层基础的目标导向,筑牢基层基础是基层治理现代化的重要成果。基层社会被充分地纳入整体性的国家治理体系。基层治理现代化过程中要充分发挥基层党组织的组织功能、政治功能以及服务功能,着力构建和完善上通下达的民意表达通道,不断增强基层治理能力,从而筑牢国家高质量发展的基层基础。

第四,致力于追求秩序和活力相统一的社会。基层治理事实上是国家权力向基层延伸并为社会确立规则的过程,其目的是形成一种新的社会秩序。^④基层治理现代化,既要注重畅通和拓展自下而上的民意表达通道,促进国家上层和基层社会之间的双向互动,又要更加重视基层治理活力的增强,进而打造活力社会。我国人民意志的实现主要是通过人民代表大会制度,基于直接选举和间接选举相结合的方式,由人民代表大会来依法行使国家权力。基层群众参与国家治理具有相应的制度保障。在城乡基层社区实行基层群众自治制度,群众自己的事情自己依法处理。他们直接行使人民民主权利,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制。通过把矛盾和问题在基层就地及时解决,不断提高基层群众依法参与治理、善于自治的活力。善治导向的基层治理致力于安定有序与充满活力的有机结合。

基于人民至上立场的基层治理,强调治理主体能动性。通过治理理念、治理方式、治理手段的优化和创新,推动基层治理又好又快发展,突出系统性发展思维和整体治理效能提升。现代化的治理是国家意志与民众意愿相统一的过程,基于自上而下的国家意志传递,基层民众形成并增强对国家政权的认同。基层治理的场域是基层社会,统筹安排治理要素并科学组合,提高基层治理效能,从而筑牢基层基础。通过优化和完善基层治理结构,充分激活内生型参与式力量,从而激发基层治理主体活力,发挥共同缔造的治理优势,推动基层社会秩序与活力的统一。人民性、创新性和系统性是基层治理现代化的具体内涵。党和国家意志与民众意愿的统一是基层治理现代化的具体体现。筑牢基层基础是基层治理现代化的结果和任务,其最终目标是治理为民、为民造福。基层治理现代化是一个动态发展过程,既是基层治理的发展方向也是促进基层善治的有效路径。

二、突出党领共治:基层治理现代化的核心内涵

基层治理现代化是国家治理现代化的重要内容。基层治理现代化强调党领共治,其核心内涵包括基

^①徐勇:《国家化、农民性与乡村整合》,第5页。

^②何得桂、吉李敏:《调适性治理:城镇化进程中基层社会治理创新及其解释》,《云南行政学院学报》2023年第3期。

^③徐勇:《城乡差别的中国政治》,第4页。

^④陈家刚:《基层治理:转型发展的逻辑与路径》,《学习与探索》2015年第2期。

层治理理念的人民性和积极性、基层治理结构的稳定性和调适性、基层治理主体的多元性和能动性、基层治理方式的集成性和灵活性、基层治理要素的地方性和联动性,注重全过程治理和全过程人民民主,突出基层治理善治能力提升。

(一)基层治理理念的人民性和积极性

以人民为中心是我国公共治理的主要理念。基层治理全过程和各领域要更加注重“人民至上”。作为国家主人的人民是基层治理的核心主体。提升基层治理能力离不开人民群众力量的充分发挥,汇集成自发且自觉的治理力量。基层治理过程要充分收集群众的诉求和建议。从个人、村民小组、村镇到县,更加敏锐地感知社情民意,更好地畅通和拓宽民意反映渠道,党、政府和群众协同构建共建共治共享的基层治理格局。中国自大禹治水传说开始,就表现出政府行为的积极性。这是中国发展的重要优势和治理理念。基于积极治理理念,现代化的政府旨在解决公共问题,更好地满足公共需求以及依法维护民众的公共利益,采取积极主动的治理思路和治理行为,进而缓解基层社会矛盾。追求善治的基层治理旨在积极主动地发现社会问题,追溯问题的产生根源,以及深刻地分析问题产生原因。它既坚持问题导向又重视创新导向,既注重过程也注重结果。与就事论事的消极治理相比,现代化的基层治理更加注重探寻问题产生根源,它属于积极主动型治理。在这个意义上,基层治理是各方主体积极参与的良性治理。^①

(二)基层治理结构的稳定性和调适性

作为国家治理根基的基层治理具有鲜明的科层制特点。国家政权建设中的“县域”是中国基层治理的主要场域。它直接面对基层社会和民众,与基层社会构成最初环节的基层治理结构。受科层制治理的深刻影响,单一制国家的基层治理结构具有较强的稳定性和依赖性。与此同时,传统的“双轨政治”结构具有一定程度的延续性和适用性;基层社会与国家上层的联系主要是在“政权治理”和“社会治理”的双轨下运行。但是现代基层治理结构离不开自上而下和自下而上的双向互动以及条抓块统。它要减少或避免“政权治理”十分发达而“社会治理”发育不够的治理结构。现代化的基层治理结构要在积极调适中达成“政权治理”和“社会治理”的动态平衡以及可持续发展。

(三)基层治理主体的多元性和能动性

基层治理是最大限度地接触和服务广大人民群众的“下沉式治理”。它要充分激活基层治理制度活力,增强公共治理的合力。与此同时,基层政府所面对的治理对象复杂多样,实现基层治理现代化要重视统筹各方治理主体,注重敏捷治理。^②基层治理现代化要充分发挥多元治理主体的积极作用。将基层政府、党组织、村(居)民委员会、社会组织、党员、村民、企业或新型经营主体等基层治理主体更好地联结到一个有序的资源共同体和利益共同体,进而激发治理主体的内生动能。通过构建和完善共建共治共享的基层治理格局,充分彰显基层治理主体的主观能动性和创造性。

(四)基层治理方式的集成性和灵活性

治理方式的集成性要注重事物内在属性的引领型治理。基于属性治理的视野,^③加强和创新基层治理要超越属地管理的限度。以党组织这一结构性要素重组和优化各类治理要素。通过统筹社会资本、技术、信息、人才、土地等各类发展要素,从而更好地推动产业联盟和资源联享。通过增强基层治理资源的科学配置和可及性来提高基层治理效能。中国共产党在革命战争年代形成一套“游击式”的方法,它包含一系列主动出击和迂回调整的策略,用以应对突如其来的变化和不确定性。^④新中国成立以来,国家坚持和发展这种政策风格,基层治理方式拥有鲜明的灵活性。基层治理方式要兼顾集成性和灵活性,而

^①徐勇:《基于中国场景的“积极政府”》,《党政研究》2019年第1期。

^②何得桂、王伟涛:《敏捷治理:加强和创新基层社会治理的有效路径——以陕西省S县为例》,《党政研究》2023年第3期。

^③何得桂、韩雪:《属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径》,《农村经济》2022年第5期。

^④韩博天:《红天鹅——中国独特的治理和制度创新》,石磊译,中信出版社,2018,第20页。

不可偏废。根据国情变化和群众的需求,既能“统起来”又能“活起来”,不断优化条块关系,从而实现治理目标和治理方式的多维互动治理。^①通过灵活调整各类政策,保持治理轨道的上下互通和往来自由,从而增强治理效能。

(五)基层治理要素的地方性和联动性

基层社会自发衍生出非正式规则、社会性权威等内生型治理要素。伴随国家政权建设,治理重心和资源下移逐渐形成正式规则、政绩性权威等建构型治理要素。^②基层治理要素更加丰富而复杂。各地发展环境不同,往往难以突破属地管理界限,导致基层治理要素具有明显的地方性。与此同时,执政党组织在中国基层治理中已成为结构性要素。^③中国式现代化进程中,党组织在基层治理的结构以及上下通达的轨道中都处于核心地位。推进基层治理现代化要充分发挥党组织的强大组织动员能力以及引领作用。通过合理配置各种相关治理要素,基于整体性视角而不是单一性的视角来探索基层治理要素的优化组合,进而强化基层治理各要素的高效联动。把基层党组织的制度优势、组织优势和活力优势更好地转化为基层治理效能,充分加强治理要素的协同联动,有效推进基层善治。

三、权与责的非均衡性:基层治理现代化的实践困境

基层社会直接面对广大人民群众。同时由于其流动性,基层事务纷繁复杂,自下而上的民意表达通道还不够畅通,基层社会治理遭遇一定的困境。有研究认为,基层治理面临的结构性问题主要是科层化和社会性之间的张力。^④本文认为,推进基层治理现代化过程中,基层权力与职责出现倒挂现象,条块关系不畅,整体表现为基层政府权力与职责的非均衡性。

(一)自下而上民意表达通道畅通性偏弱

江山就是人民,人民也是江山。中国式现代化要认真回应和主动满足人民的合法需求,持续增强党和社会、人民的紧密联系。基层治理直接面对广大群众,更要充分了解和掌握民情民意。基层治理效能的获得离不开国家意志与人民意愿的相互贯通和积极转化。随着国家政权建设的深入实践,自上而下的国家治理通道发达而畅通。基于科层制运行机制,国家意志可以畅快地传达到基层社会乃至个人。但是基层群众参与基层社会治理的积极性和主动性还较弱。与此同时,基层社会仍然存在自下而上的民意诉求轨道的畅通性偏弱问题。制度化的民意上传通道还有待健全和拓宽,进而避免个体表达自身需求和意志的通道出现淤塞现象。有效畅通的人民意志反映渠道本身可以促进民众参与基层治理。广大民众不仅是基层治理的重要对象,更是参与基层治理的主体,具有主动参与公共事务治理的驱动力。要重视人民合理诉求的便捷式传达,治理过程中注重治理主体的积极回应,把增强基层善治能力作为回应结果。^⑤但是在实践中,自下而上的民意表达渠道有待畅通和拓宽;与此同时,自下而上民意表达渠道的制度化建设还不够。民意表达通道的畅通性关乎基层善治能力,也影响人民美好生活的实现程度。需要对其予以足够重视。

(二)基层治理场域的条块关系有待优化

中国地方政府的治理结构属于条块结合,即“条条”与“块块”相互交叉和相互制衡的结构,它构成地

^①何得桂、赵倩林:《多维互动治理:城镇化进程中基层社会治理创新行为研究》,《学术界》2023年第2期。

^②石东伟、肖立辉:《村级治理行政化过程中的治理要素脱节及矫正》,《中共天津市委党校学报》2020年第4期。

^③何得桂、王怡涵:《治理能力生产:党建引领推进基层治理现代化的路径选择——基于“书记民情三本账”制度的分析》。

^④陈军亚:《科层化和社会性:基层治理的结构性问题及破解思路》,《探索与争鸣》2023年第1期。

^⑤何得桂、夏美鑫:《回应性治理视野下创新基层社会治理的路径和机制》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

方政府结构的一个最基本的特征。^①实践表明,政府结构的条块化往往容易导致如下问题:其一,基层与地方组织的超负荷运转和政府部门之间的协同性不足并存。其二,治理信息存在一定程度的失真或偏差。其三,压力型体制和运动式治理下,对官员的约束不够健全,导致其出现一定的消极行为。基层位于国家政权体系之外,作为国家的底座,其条块关系更为复杂。基层治理进程中,条块结构下基层政府受上一级政府的监督和控制,其管辖的各个职能部门同时受到上级“条条”部门的监督和指导。矩阵式纵横交错的基层政府往往产生权责倒挂、协调障碍、治理分立、管理梗阻等问题。^②基层治理压力巨大而能力相对不足,不够理想的基层条块关系往往阻碍基层治理现代化的实践发展和目标达成。

(三)组织动员能力与社会参与不足并存

作为大规模的单一制国家,我国公共治理主要依靠多层级的行政组织体制,进而把国家意志传递到基层的末梢神经。面对具有复杂性、变动性的和多样化的基层事务,目前基层政府处于“事上,一针对千线;安下,小马拉大车”的结构性困境。^③其一,基层治理主体的行动更倾向于完成便于量化的经济发展事务等重点工作,而对于其他工作主要按照最低标准策略性完成。其二,科层体制往往造成“行政推动”有余的现象,但是对于激发内生动力,特别是内源式发展相对不足。目前我国处于“强政府”和“弱社会”组成的“半强国家”阶段,向“强政府”和“强社会”组成的“强国家”转型,是国家治理现代化的必由之路。^④其三,在压力型体制和“运动式治理”催生的基层政府强动员能力下,社会力量的内生型参与有所欠缺。^⑤既是治理对象又是治理主体的基层民众,在中国式社会治理进程中的参与式治理还有所不足。这与基层治理现代化的理念不够契合。基层政府在基层治理过程中组织动员能力不足的问题明显,加剧了基层治理负担。

(四)国家意志穿透基层社会还有待加强

虽然治理情境发生较大变化,但是中国的基层治理仍属于“政权治理”和“社会治理”双轨运行的结构。当下的基层治理体系,乡镇及以上是政府治理的体系层级;乡镇以下的村(社区)及以下或其他社会组织,主要属于社会治理体系的范畴。基层社会位于行政管理体制之外。乡镇及以上的政府组织,主要依靠多层级治理的组织体制,进而把国家意志不断向下传导并且践行;基层社会的治理组织大都处于国家的行政组织体制之外。与此同时,当前国家权力持续下沉到基层社会,进入与民众日常生活有关的公共事务,注重提供以需求为导向的公共资源,更好地满足民众公共利益需求,国家意志向基层传递一定程度上得以体现。科层制组织具有稳定性、连续性和精确性。现代化进程中的基层社会具有复杂性、流动性、变化性特征。拥有稳定性的国家意志往往不能有效回应和满足基层需求,也难以适应复杂变化的基层社会。由此形成科层制与社会性之间的难点,导致国家意志不能全面而深入地穿透基层社会。

四、秩序与活力的统一:基层治理现代化的路径选择

基层社会治理存在两大基本问题,即国家上层与基层之间的上下互动问题和基层社会活力有序问题。推进基层治理现代化既要保持秩序也要充满活力。在基层与国家上层的互动之中,充分激发基层社会治理活力,进而将二者统一起来,共同推动基层内生活力的激发以及善治能力的增强。

①周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),上海人民出版社,2017,第93页。

②邱实:《职责聚合:基层治理条块协同的优化创新》,《理论月刊》2022年第12期。

③肖滨:《基层治理:何种结构性困境?根源何在?》,《探索与争鸣》2023年第1期。

④杨立华:《建设强政府与强社会组成的强国家——国家治理现代化的必然目标》,《国家行政学院学报》2018年第6期。

⑤夏美鑫、何得桂:《县域社会治理创新的制度分析和理论启示——以石泉县“书记民情三本账”为例》,《领导科学论坛》2022年第11期。

(一) 注重推动自上而下和自下而上的双向互动

国家顶层设计与基层积极探索的有机结合和良性互动是中国式现代化发展不可或缺的一项治理经验。推动自上而下和自下而上的双向互动有助于加快迈向基层治理现代化。任何形式的国家治理都要充分考虑人民意志和发展需求,积极畅通和拓展自下而上的民意表达通道。特别是要通过充分发挥基层党组织的组织功能和整合功能,更好地释放“横向到边、纵向到底、共建共治共享”的组织优势和治理优势。以党组织和党建活动为载体更好地直接联系和服务群众,注重听取民意并及时向上表达。同时,党组织借助自身的政治优势和组织优势将国家政策更好地传递给基层群众,体现在基层社会治理的全过程。坚持以党组织为结构要素的自上而下和自下而上的双向互动,进而更加重视直诉制治理、系统治理、源头治理、依法治理和综合治理。通过把人民群众与条块之间的联系制度化和机制化,更加充分地表达基层意愿,促使基层社会安定有序。有效激发基层主体内生活力,从而实现国家与人民的良性互动。自上而下的治理方式向上下协同的全过程治理方式转变,国家逐渐成为一个上下互通、上通下达的政治统一体,进而更好地实现基层治理现代化。

(二) 突出统筹国家意志和民众意愿的贯通转化

基层治理不是外在于国家治理体系的社会治理,而是被纳入国家治理体系。它们之间往往是并联式的有机关系。国家向下传达意志,国家意志与民众意愿相统一才能达到基层善治的目标,即统筹国家意志和民众意愿的贯通及转化。民众意愿进入公共治理过程并且得到充分体现,以及国家意志通过治理过程得以实现,构成基层治理的“一体两面”。民众意愿和国家意志之间的有效贯通和充分转化,是基层治理现代化的客观要求,也是它的重要保障。国家意志伴随行政发包制、科层结构向下传递,而民众意愿通过多元便捷式的渠道向上传达。为更好地回应民众诉求和满足民众需求,党和国家积极调适各种治理行为,提高制度执行力。基层治理现代化基于民众意愿表达制度建设完善,进而实现国家意志与民众意愿的充分贯通和转化。

(三) 持续优化行政型推动与内源式发展的关系

条块体制下的属地管理,基层社会作为国家意志“上传下达”的终点,既要注重行政性推动,也要重视社会参与的强化。基层是国家治理的根基,也是现代化的重要场域。善治情势下,基层治理任务的完成需要借助乡村组织、地方精英的内生性协助,还要与地方非正式规范适配。^①行政型推动与内源式发展之间具有一定的张力。治理现代化不能仅限于表面的规范化、标准化,需要更加注重公共治理的前瞻性以及务实管用性。新时代推动基层治理有效,一方面要增强基层内生动力和自我发展能力,另一方面要促进行政型推动与内源式发展的有机结合和融合共生。通过加强和创新社会治理,更好地将多元矛盾纠纷在县域解决或就地化解。通过“关键人抓关键事”的责任体系和诉求渠道便捷化,充分激发民众参与公共事务、表达诉求的动能和活力。把基层信访工作与党的群众路线、组织路线相结合,推动行政型推动与内源式发展的协同,进而强化源头治理和系统治理。

(四) 更加注重属地管理与属性治理的耦合共生

属地管理是在以地理空间为主要标准划分的管理范围内,由管理者统揽和负责的管理制度。^②压力型体制下的属地管理通常导致条块矛盾问题,基层社会处理公共事务压力巨大。条块之间的权责关系在一定程度上呈现出“科层化”与“去科层化”的双重互动困境。基于属性治理审视基层党建创新及组织设置方式改进的发展实践,对于新时代拓展和深化属地管理具有重要作用。^③超越行政区划的属性治理,

^①夏美鑫、何得桂:《县域社会治理创新的制度分析和理论启示——以石泉县“书记民情三本账”为例》。

^②张铮、包涵川:《属地管理:一个关于行政层级延长的分析框架——基于对Z街道办事处的观察》,《中国行政管理》2018年第6期。

^③何得桂、韩雪:《属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径》。

注重再造治理空间,以公共事务的内在属性为主要根据。它通过融合发展和集成治理,充分发挥党建势能作用,以党建化治理带动资源集聚与科学利用,进而摆脱属地管理“科层化”与“去科层化”的互动困境。这有利于发挥党组织的组织动员功能以及服务社会功能,实现系统联动和整体性治理。基层治理现代化进程中,要更加重视属地管理与属性治理的有机衔接与融合发展。

五、研究发现与重要启示

国家治理现代化对基层治理能力和治理水平提出更高要求。基层治理现代化要有效回应基层社会的发展需求,也要与国家善治的要求相契合。没有基层治理现代化的中国式现代化是不完整的。本文主要结论有:

第一,通过参与式治理和内源式发展,有效破解基层治理现代化进程中基层治理活力与秩序不平衡、不充分的问题。中国式基层治理现代化要重视突破单一的自上而下的行政推动,充分构建国家和基层社会之间上下互动、协同治理的关系,更加注重以党建化治理、网格化治理和精细化服务,推动治理资源和公共服务重心下沉。基层治理现代化充分拓宽自下而上的民意表达通道,强调国家意志与人民意愿的有效贯通,由行政型治理更好地向内源式治理转变,进而推动基层活力社会构建。

第二,党建化治理和调适性治理有利于优化治理空间单元、增强善治能力,基层治理现代化要更加注重超越属地界限和科层化治理。^①基层治理遭遇复杂的条块关系。基层治理现代化以提升治理效能、增强善治能力为目标。它注重以公共事务的内在属性为主要根据,加强基层治理要素的集成式治理和并联式整合。注重治理方式的集成性与灵活性,更加突出整体性治理。与此同时,兼顾治理主体的多元性和能动性,基于党领共治来调动群众参与的主动性和积极性并驱动共同缔造行为。通过充分发挥党组织的组织动员功能,加快推动基层治理迈向积极治理。

第三,基层治理现代化高度重视民众诉求的畅通化表达,完善民众意愿表达制度机制,进而贯通转化国家意志与民众意愿。国家意志与民众意愿的贯通及转化是提升基层善治能力的重要方式,也是中国式治理现代化的发展方向。通过保障人民群众合法诉求并及时回应其意愿,充分激发基层治理主体的积极性和主动性;与此同时,党和国家重视积极调适治理,积极畅通和拓展自下而上的民意表达通道,统筹自上而下和自下而上的双向互动,充分发挥党组织结构要素功能。基于此,国家与人民逐步形成良性互动的积极关系,加强全过程治理,更加注重治理效能,进一步增强基层治理合力。

推动基层治理现代化是中国式现代化的重要内容和有效实现形式。推进基层治理现代化是一个任重道远的过程。它涉及治理理念、治理结构、治理主体、治理方式和治理要素等维度的体系化以及现代化,充分彰显基层治理的善治目标。基层治理现代化是城乡融合发展的重要趋势,推动基层社会安定有序并充满活力,增强基层善治能力。推进中国式现代化过程中,基层治理现代化要不断创新基层治理理论,增强善治能力,发展和创新中国式基层治理学术话语和理论体系,并在实践中不断发展和拓展。通过创新地方实践丰富其内容,协同基层探索与顶层设计,进一步推进基层治理现代化,助推国家治理体系和治理能力现代化,推动中国式现代化高质量发展。

(责任编辑:庞晓鑫,唐奇展)

^①何得桂、韩雪:《党建化治理:乡村振兴进程中基层改革创新特征和逻辑》,《中共天津市委党校学报》2023年第2期。