

穿透式治理:基层社会治理共同体构建的有效路径

——以陕西省安康市汉阴县基层治理改革探索为例

王嘉瑜 何得桂

【摘要】健全共建共治共享社会治理制度是中国式现代化进程中的重要命题。与悬浮式治理和常规型治理相比,善治导向的穿透式治理强调治理要素与治理主体的有机结合和良性互动。穿透式治理基于治理要素聚合式发力、治理主体协同式联动以及治理能力裂变式提升赋能社会共同体构建,通过党领共治增强多维互动、协同闭环、信息化支撑的力量,使积极治理行为更好地渗透于基层治理全过程,最大程度打通治理堵点,从而有效贯通国家意志和人民意愿。相较国家治理,穿透式治理更重视多维互动,健全国家上层与基层社会之间的互动机制,不断缩短国家与基层的空间距离,既强调国家与社会的良性互动、条块互动以及积极治理,也重视发挥多元治理主体的协同作用,从而破解治理难题,推动基层治理共同体构建。基层社会治理共同体构建既要注重渗透地方,也要重视穿透社会,同时要更加重视超越局部治理,健全条抓块统与社会之间的多维互动治理机制,推动共同缔造和为民造福行为,进而增强国家善治能力。

【关键词】基层社会;治理共同体;穿透式治理;多维互动;善治能力

【作者简介】王嘉瑜(1996-),女,陕西咸阳人,西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心博士研究生,主要从事社会治理研究;何得桂(1982-),男,福建尤溪人,西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心教授,博士生导师,主要从事公共政策研究(陕西 咸阳 712100)。

【原文出处】《西华师范大学学报》:哲学社会科学版(南充),2024.1.27~36

【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)。

基层治理成效关乎国家治理整体水平。当前基层治理中的悬浮化现象大都表现为治理主体与治理对象的疏远与脱节,也反映出治理在纵向维度中存在的梗阻问题^①。本文基于对陕西省安康市汉阴县基层治理创新的深入思考和经验总结,提出“穿透式治理”这一概念。穿透式治理指由国家向下逐层推进至基层以完成穿透,力求全面打通国家政权与基层社会的隔膜,筑牢群众基础。以人民至上的中国共产党始终遵循“国家化”和“人民性”相统一的价值观,作为穿透式治理的核心治理主体,其统领行政组

织、社会组织、自治组织等多元治理主体,发挥协同引领的作用。穿透式治理视野下的穿透行为主要强调“动态、有序、灵活”因素,新时代的基层社会主要基于“治理体系、治理机制、治理取向”这三个维度来开展治理任务,以提升穿透有效程度。国家与基层之间的良性互动既关乎基层治理效能,也影响着中国式现代化发展。

一、研究综述与问题提出

加强和创新社会治理关乎中国式现代化发展。“坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人

享有的社会治理共同体”^[12]是党的重大制度创新。党的二十大报告指出,要“完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”^[13]。由此,社会治理共同体构建引起广泛关注。有研究基于政治嵌入和社会嵌入,从共治能力和共同体规模来理解和构建基层社会治理共同体^[14],而赋能型治理是新时代基层社会治理共同体构建的一种有效实现方式^[15]。但如何在现代化进程中将治理主体与社会治理共同体构建更好地关联起来,还有待破解。

既有关于社会治理共同体的研究主要有三个维度。一是社会治理共同体的内涵和意义。社会治理共同体被视为一种社会关系,具有很强的社会性,也被看作一种多元协商共治的生命有机体^[16],是由政府、公众、社会组织自觉形成的相互关联和共同促进的群体组织^[17]。它以共同体思想为价值导向寻求共同体成员之间的协同合作和普惠共享^[18]。二是社会治理共同体的实现机制。良性循环的社会治理共同体实践主要由“发现、参与、合作、创新、共享”构成^[19],需要通过加强党的全面领导,健全治理体制机制;需要充分发挥制度保障作用、运用科学思维方式、组织多元主体协同以及创新优化治理工具^[10];需要基于参与维度及渠道、公共价值伦理导向和数字治理的技术支撑,优化社会治理共同体的构建路径^[11]。三是基于国家视角建构社会治理共同体。传统中国是一个国法疏漏乃至缺失的“缝隙社会”^[12],而现代国家建构存在一定程度的政权内卷,从而形成“板结社会”。只有将国家政权与民众生活紧密联系,才能稳固国家政权^[13]。要在治理创新实践中寻求治理之道,特别是注重激发活力、减轻压力、强化动力、提升能力以及注重合力^[14],以推进基层安定秩序与充满活力。

既有研究具有重要价值,但还存在一定的不足。其一,它主要挖掘社会治理共同体构建的内涵和意义,而对属地管理与社会治理共同体构建逻辑的剖析有待加强。其二,已有成果较少探讨治理主

体与社会治理共同体构建的关系,对于党建引领下的多元治理主体高效协同的研究还需强化。其三,既有研究主要基于社会治理共同体自身的构建,还相对缺乏国家与基层之间何以集成、联结的分析视角。基于上述分析和判断,本文主要从国家渗透基层社会的过程及其治理行为展开研究,试图解答在中国式现代化进程中如何有效构建社会治理共同体。

二、穿透式治理:基层社会治理共同体构建的一种解释

现代化的治理是立体而多维的,作为一种“纵向到底,横向到边”以及共谋共建共治共管共评的闭环式治理体系,它是人民性、精细化和有效性的统一,既要做到全覆盖,还要有效整合基层社会。

(一)穿透式治理的缘起和内涵

穿透式研究主要源于经济领域,我国金融市场倾向于穿透式监管以提升市场的透明度^[15]。“穿透”是国家或公共组织渗透社会的积极行为和过程,通过自上而下的行政推动贯通国家意志与人民意愿,旨在更好地贯彻顶层制度安排,促进上情下达。综上,穿透式治理是指合理配置治理资源,充分发挥各治理要素的积极作用,彰显全局、多维、可持续发展的治理取向,从而迈向高效能治理。通过协同闭环、多维互动、全息覆盖、深度嵌入,为党组织统领的多元治理主体提供更便捷的服务,打通基层治理的各环节,更好地构建社会治理共同体。

穿透式治理与基层自治之间存在弹性张力。穿透式治理致力于打破条块阻隔及穿透力不足的束缚。从纵向上,注重党建引领作用的发挥,使条块之间的关系更加协同和优化。在横向维度上,主张打破地域界限和行政区划组合各种治理要素和治理资源,超越了以往属地管理做法,从而有利于促进全方位的积极渗透。面向社会进行持续渗透是现代国家的共有特征^{[16]64}。它将国家意志和公共服务输送到基层末梢,强化共同缔造行为,从而产生有序、闭环且有活力的穿透式治理,基于治理为民和组织下乡

的情势,把治理的全过程与整体治理效能积极地联结起来。

(二)穿透式治理与基层社会治理共同体构建

迈向穿透式治理离不开治理要素与治理主体的高效协同,即社会治理共同体的构建。穿透式治理聚合了“协同闭环、多维互动、全息覆盖、深度嵌入”等多种治理要素,以执政党组织为主心骨,注重引领行政组织、社会组织、自治组织、企业组织以及人民群众的积极参与,从而推动基层治理社会共同体构建,彰显国家善治能力(图1)。

1. 四位一体的穿透式治理要素

把握中国式治理场景离不开“自下而上与自上而下”的双向互动治理视野。基于基层治理存在组织难以协调、上下互动偏少、治理覆盖面偏低、治理效能偏低的问题,穿透式治理要素主要包含协同闭环、多维互动、全息覆盖、深度嵌入。其一,协同各方组织形成闭环式治理体系。基层善治离不开共同缔造,要基于完整而科学的闭环式流程加强和创新社会治理。其二,创造多维的互动场域。通过丰富互动层次、维度和内容,突出民众诉求,从而敏捷驱动基层善治。其三,打破边界感形成全覆盖网格。把碎片化、分散化的治理单元予以聚合和优化,从而加强整体性治理和网格化治理。其四,把数字治理嵌入治理全过程。信息化赋能社会发展,既能增进社会团结又能推动有效治理。这些要素协同发力,能够强化靶向治理意识和能力,促进基层善治。

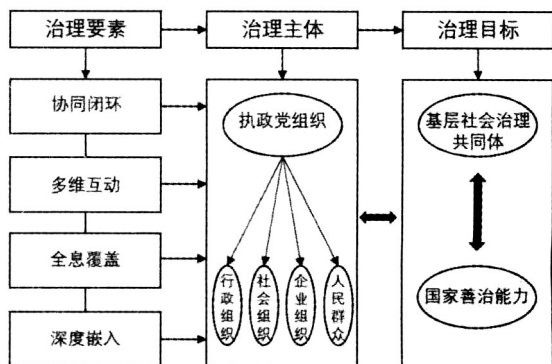


图1 穿透式治理视野下基层社会治理共同体构建

2. 党领共治的穿透式治理主体

多元治理主体积极驱动社会治理。执政党组织发挥统合作用,既保障行政组织、社会组织、企业组织运行的顺畅,又及时为基层民众反馈诉求。一方面,基于党建势能激发治理主体内生动力^[17],进而平衡组织权威与基层自治。另一方面,各治理主体的作用发挥离不开有效聚合。多元治理主体既注重各司其职又重视协同合作,从而推动治理的精准化和实效性。基于穿透式治理,执政党组织立足中国国情和多维主体,进一步推动基层治理现代化发展。

3. 并联型的穿透式治理运行逻辑

积极的穿透行为将“一盘散石”^[18]的社会更好地联结起来,建立起国家认同的社会联系,从而推动有效治理。通过主体的强劲驱动,完善穿透式治理机制,从而达成预期治理目标(图2)。通过国家权力向下延伸至基层末梢,更好地传递主流价值和国家意图;基于治理主体协同联动和治理要素聚合发力,构建基层社会治理共同体,进而推动高效能治理。该运行过程具有周而复始的特点:一是国家与民众持续互动,治理主体能力得以施展,这也是治理要素协同配合的产物。二是基层治理环境更加多元,注重数字治理的广泛应用,从而加速国家治理现代化进程。三是基层治理效能逐渐提升,更多治理主体积极参与公共事务,从而构建社会治理共同体。

(三)研究方法及案例选择

课题组选取陕西省安康市汉阴县加强和创新基层治理实践为研究对象,于2021-2023年多次前往汉阴县调研。位于秦巴山区的汉阴县有10个镇和156个村(社区),面积达1365平方公里,2021年常住

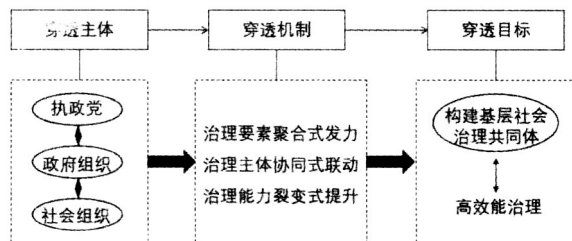


图2 穿透式治理的运行逻辑

人口有31.3万。调研期间,笔者与城关镇、双河口镇、涧池镇、漩渦镇、铁佛寺镇等地的政府工作人员、村委会成员、村民代表、网格员、相关企业经营者以及汉阴县委办、县委政法委、县司法局的负责人进行座谈或访谈。案例选择原因在于:其一,具有较好的代表性。汉阴模式聚焦基层治理堵点,坚持问题导向和目标导向,致力于提高基层治理的社会化、法治化、智能化和专业化水平,在一定程度上探索出了一条欠发达地区基层善治之路。其二,拥有可推广性。“三级联动、多维整合、一体推进、守正创新”^①的实践模式助力和深化了基层治理,不仅在社会上反映良好,更获得上级的重视推广。

三、基层社会治理共同体构建的地方实践表达

为增强基层治理能力,汉阴县双乳镇江河村2014年在党的群众路线教育实践中就开始探索实施党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系村民的群众工作法(简称为“三线”联系)。中共汉阴县委政法委2015年9月在“三线”联系基础上,倡导和推行管理网格化、服务精细化(简称为“两化”)。2016年7月,中共汉阴县委出台《关于推进“三线两化一平台”基层治理模式的意见》,增加了“一平台”即高效治理平台,进而形成了“321”基层治理模式。

(一)基本动因:注重创新性、人民性和互动性的统一

1. 基于社会问题驱动基层治理创新

新时代的基层社会治理内容更为丰富、对象更加多元、任务日益繁重。其一,大量乡村人口进城入镇,镇村干部结构有待优化;基层管理人员配置不够科学,失衡的人口结构导致社会问题不时出现。其二,基层队伍能力水平与社会治理的繁重任务不适应,且群众自治水平不够理想,致使工作方法与社会治理目标要求有所偏差。其三,处于萌芽状态的问题如果不能及时消解,那么将影响社会稳定和县域治理。为解决基层治理难题,汉阴县注重问题导向、目标导向和因地制宜,具有前瞻性和针对性的社会治理新模式应运而生。

2. 及时回应基层发展需求和群众诉求

基层群众的诉求表达离不开高效能的治理平台。其一,密切联系基层群众,破解基层群众烦心事、操心事和揪心事需要党组织发挥核心作用。其二,部分镇村拥有一定的资源禀赋,但是还相对缺乏整体性平台和畅通渠道,亟须政府有效引导和精细服务。其三,以行政村为单元的特色产业链难以协同发展,有效的帮带机制不足,难以形成合作共赢、优势互补和协同发展格局。汉阴县把社会期盼作为首要任务并纳入公共政策议程,充分调动“三线人员”^②的治理积极性,敏捷回应群众诉求和发展需求,从而增强了治理基础。

3. 完善国家上层与基层社会的互动机制

基层处于国家治理末梢,能否及时解决基层社会矛盾关乎国家治理效果。“自上而下+自下而上”的双轨互动反馈机制是现代化治理的重要特征。一方面,基层社会需要多样化和个性化的服务。群众通过相应的载体及时获取治理与服务动态,以便更好地与上级组织互动。另一方面,国家要掌握基层发展以及政策实施状况,基于对当地治理情境和条件的敏锐感知和科学分析,通过积极互动和有效反馈来强化基层善治行为。

(二)加强和创新基层社会治理的地方探索

结合县域实际,汉阴县重视服务为民和治理为民,创新推行“三线两化一平台”的基层社会治理模式(即“321”基层治理模式)。基于“三线联系”,党和政府织密织牢直接联系和服务群众的组织体系;以“两化管理服务”为主要路径,提升基层治理能力;以“一个高效能治理平台”为重要保障,从而提高基层治理效能。基于纵横协同的积极治理,通过横向拓展到边、纵向延伸到底,推动了县域的高质量发展。

1. 协同多元治理主体,增强基层善治力量

党建引领的“321”基层治理模式充分发挥了不同层级和多方力量,有效弥补了悬浮式治理当中决策层对自治责任的间接推诿,提升了政策的执行度。其一,发挥党建势能,筑牢基层根基。为充分调

动群众参与公共事务的主观能动性,汉阴县构建了以村党组织为核心、村民代表大会为决策主体、村委会为执行主体、村监委会为监督主体、村级经济组织为重要支撑、社会组织为有益补充的“六位一体”村级组织体系,通过多元主体同向用力健全基层自治体系。其二,践行群众路线,延伸治理触角。针对镇村干部力量有限、难以直接联系和服务群众的状况,汉阴县充分挖掘治理潜能,尤其注重调动三线联系人员的积极性。其三,协同各方力量,增强基层善治合力。推行村干部和农村在职党员积分制管理工作,激励先进、鞭策后进,不断增强党员为民服务能力;对中心户长实行矛盾纠纷化解“一案一补”政策;成立的社情民意调查中心动态随机抽查民意。这既调动了三线联系人员参与社会治理的积极性,又发挥了群众的社会治理主体作用。通过协同联动,汉阴县激发了组织的内生动力,进而强化了末梢治理。

2. 打造立体治理格局,提升基层治理效能

针对基层治理中的悬浮化现象,穿透式治理强调各类要素真正渗透于治理过程中,也更注重治理重心是否下沉到位的问题。汉阴县克服因地理条件、资源禀赋所引发的治理难题,织密服务群众网络,打造人民至上的立体化治理格局。其一,全面推行网格化治理。突出因地制宜,基于任务相当、方便管理、界定清晰原则,以村(社区)为单位,综合考虑地理条件、辖区人口等因素,设立一二三全覆盖网格^③。网格长主要负责宣传党的方针政策、全面掌握社情民意、主动收集群众诉求、及时反馈信息以及积极化解矛盾纠纷。全县城乡划分为4 876个基础网格,并配备网格员,网格员主要由“三线人员”担任,进而形成“横向到边、纵向到底”的治理服务体系,以做到“人到格中去、事在网中办、服务全覆盖”。其二,提供多样化服务渠道。通过高音喇叭、立体音柱、微信群等方式第一时间向民众宣传政策、通知事务等。网格员以楼栋、片区为基本单元建立住户微信群,更好地联系在家住户和外出人员,做到了“有话群里说,有事就解决”。其三,推动精细化为民服

务,重视群众的获得感和满意度。逐户摸底、精准分类,依据各户经济收入、家庭结构、利益诉求等情况,汉阴县把群众划分为放心户、关心户和连心户,全面实施“绿黄红”三色管理,“绿色门前放心行、黄色门前停一停、红色门前要上心”,对应实行在线服务、一线服务、热线服务。通过灵动的网格化分层以及农户类型动态划分,以靶向治理提升治理效能,着力拓展新形势下务实管用、高效运转的基层社会治理途径。

3. 推动高效治理平台,构建基层社会治理体系

穿透式治理的创新内容不在于对悬浮问题的彻底消除,而体现在以数字治理赋能基层治理创新,技术嵌入与信息共享格局的构建将原有的治理结构丰富化、治理方式多元化、治理平台高效化。汉阴县建设县级大数据中心,所有镇和村(社区)同步高标准建立综治中心和信息中心,与县“321”大数据信息中心全面对接,构筑基层高效治理平台,进而增强善治能力。其一,基于县情基础数据,为县域治理提供支持。开发集基层党建、乡村振兴、综治维稳、民生保障、环境保护、精神文明于一体的基层治理信息系统,促进办事服务触角进村入户。其二,分析研判数据,促进科学决策。推动“上面千根线”与“基层一张网”无缝对接,形成基于数据和事实的研判报告,让数据“多跑路”、群众“少跑腿”,提高服务群众的及时性与科学性。研发开通“321”民情在线微信公众号,线上发布新闻动态、地域文化、旅游资讯等,推送各类政策和便民服务信息,受理群众诉求。建立线下定期通报、办理回访和民调测评机制,用小程序联系千万家。其三,通过可视化调度指挥,实时监控社会治安状况,提高平安乡村建设水平。“三线”网格员实时上报信息和工作情况,县镇村协同处置,点对点交流互动、调度指挥,做到“人在网格走,事在网上办”,形成上报、受理、分流、办理、督办的闭环式管理。例如,在应用“疫情通”^⑤基础上,网格员基于“网格防”^⑥实时上报返乡人员数据信息,利用信息平台增强治理效能。

四、穿透式治理视野下基层社会治理共同体构建机制分析

基层是国家治理的根基,中国式现代化要筑牢基层基础,构建基层社会治理共同体。通过探寻穿透式治理与基层社会治理共同体的联结机制,为创新基层治理提供新视角并指导实践发展。

(一)以精细化治理推动组织有效覆盖

为化解“悬浮式治理”之困,穿透式治理主张基层政府改变工作思路,明确主体职责范围,以“确权在先、赋权紧随”为动力^[19],理清条块关系,以进一步提升治理精细化程度,满足社会发展需求。“321”基层治理模式强化精准识别治理需求、靶向供给治理资源以及即时反馈治理成效的思维,进而促进了基层社会精细化治理,增强了基层善治能力。其一,协同治理与部门负责相结合。通过细化职责范围,打破部门壁垒,增强了基层对各项工作任务的组织领导力、统筹协调性、灵活机动性和自主能动性,健全部门协作机制。其二,社会治理转型,拓展治理边界。通过流程优化和服务机制创新,聚焦基层治理全过程,从而提升了基层群众对公共部门的满意度。其三,构建密切联系和服务群众的长效机制。积极开展组织集中整顿、干部预培养以及人才回引遴选,以制度建设加强队伍建设,从而提升社会治理水平。其四,积极推进基层治理有效覆盖。把社会治理与现代信息技术有机结合,充分发挥“互联网+”的信息交换功能、资源配置作用、全息覆盖机制,及时有效地满足群众需求和期待,不断提升治理效能。

(二)高效能构建基层善治共同体

穿透式治理主张运用善治思维,利用治理平台有效整合各类行政资源,不仅有效激活了基层组织的内生动力,也缓解了基层政府“悬浮型政权”的困境^[20]。其一,利用数字创新治理手段。充分利用现代信息技术,以人民群众最关心、最直接的事项及时公开、快速反应为重点,健全社会治理体系、运行机制和 workflow;以信息技术推动科学决策、改进管理服务,构建“发现问题—分析问题—解决问题”的闭

环治理,提高数字赋能水平。其二,基于高效治理平台构建自治、德治、法治相融合的治理格局。完善以“六位一体”村级组织体系为重要抓手、县镇“联系—管理—服务”工作机制为保障、“两说一商”^④议事方法为纽带、信息化服务为支撑的高效治理平台,促进法治、德治、自治和智治的融合。其三,将公共利益最大化放置首位,促进基层善治。通过更好地在基层体现国家意志、落实国家方略,加快构建善治共同体,从而达到党领共治的理想状态。

(三)强有力地增进国家善治能力

治理力量的分散是产生悬浮化现象的重要诱因,穿透式治理的任务之一就在于将各行动主体、责任主体的力量进行重新整合。国家善治能力主要体现于“组织能力、动员能力、改造能力、发展能力和整合能力”^[21]。其一,将分散的力量组织聚合起来,各级人员积极投身参与公共事务治理,从而贯通宣传群众、关心群众、教育群众和服务群众的“最后一百米”。其二,把被动的力量组织动员起来,更好地渗透于基层一线,从而完成“社会穿透”。其三,根据现实需求灵活转变治理方向,把以往自上而下的纵向治理转向纵横协同的多维治理。其四,激发政治社会制度的潜在动能,优化各类资源配置,高效整合社会中的有形资源和无形资源,通过各项政策举措消除基层治理的普遍难题,增强国家整合能力,进而提高善治能力。

(四)基层治理与国家治理的联动与融合

穿透式治理主张基层治理与国家治理互融共促、互相渗透与双向联动。要推动组织有效覆盖、高效能构建基层善治共同体、强有力地增进国家的善治能力,它们之间环环相扣,从而达到稳定的闭环状态,有效促进基层社会与国家上层之间的“来去自如”。其一,精细化治理达致全息覆盖,推动基层社会治理共同体构建。大数据平台的高频应用使治理机制更加健全,治理结构纵向和横向的穿透得以连接^[22]。其二,激发共同体善治的内生动力,为基层社会治理共同体注入动能。重视民众诉求,通过依托高

效治理平台、创新服务载体、优化治理机制,以系统性思维着力构建纵向到底、横向到边以及共同缔造的善治共同体。其三,社会治理共同体的底盘和国家善治能力的根基均在基层。国家善治能力注重把改变人类状况的意愿、合适的手段、增进人类福祉的效果相结合^[21],基层治理与国家治理密不可分(图3)。

五、基于穿透式治理的基层社会治理共同体构建路径

既注重“穿透地方”又重视“穿透社会”,穿透式治理促进了治理体系优化和治理能力增强。“穿透社会”要从局部治理全面推动整体治理,基于一个中心点向外扩散,激发群众智慧、凝聚基层共识,形成既有秩序又有活力的网格化治理,从而构建基层社会治理共同体(图4)。

(一)注重发挥党建引领和社会协同的积极作用

中国共产党的领导是当代中国的最大国情^[23],要充分发挥党建对基层社会的领导作用与回应功能,进而推动社会向前发展^[24]。首先,健全基层党组织体系,推动组织联建共建。通过拓展治理半径增进横向联动,巩固壮大基层治理力量,从而把党的组织优势、制度优势和活力优势更好地转化为社会治理效能。其次,注重贯通基层干部上升渠道,优化基层治理人员结构。守好基层党员遴选关,录用优秀村干部和社区干部为乡镇公务员;提升基层党员的政治觉悟和执行力,全面提升其综合素养。最后,深化党员分类积分制,完善基层党建机制。推行有能力的在职党员直接联系和服务群众制度,更好地宣传党的路线方针政策和国家法律法规,让党组织的力量全面穿透基层社会,形成有秩序、活力强以及务实管用的基层治理格局,从而推动社会治理共同体构建。

(二)重视增强国家与社会之间的多维互动

创新社会治理方式,将以往自上而下与自下而上的双向互动拓展为多维互动,从而拉近国家与基层的距离。将党的领导与社会参与相结合,增能政府与赋权社会的互动、政府治理与群众自治的衔接

互动、道德规范与法律保障的互联互通。第一,拓展基层自治空间,激发群众主体性。通过加强基层自治组织和自我管理,降低治理成本,从而更好地激发社会活力并拓展治理空间。第二,突出国家治理与基层参与的良性互动与有机结合,打造共建共治共享治理格局。打破上下沟通管道的淤堵,纵向缩短国家与民众的距离,凝聚二者的共识。第三,拓宽上下层级间的互动场域,形成多维立体、紧密衔接的治理单元。通过畅通群众诉求渠道,搭建互动场域、提高互动频率、丰富互动内容以及拓宽互动层次,强化国家与社会民众之间的多维互动,超越既有穿透的不充分性,促进整体性渗透,进而构建基层社会治理共同体。

(三)持续完善协同闭环式基层治理体系

坚持闭环思维,充分发挥基层党组织的政治功能和组织功能,协同政府主导与基层参与的不均衡问题,消解多元治理主体的能力差异,降低利益博弈

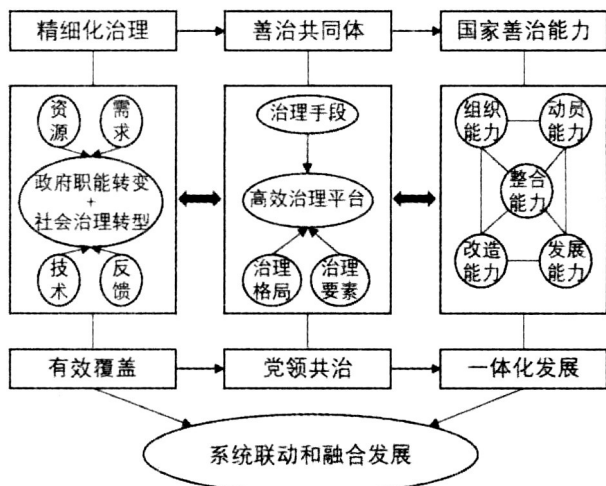


图3 穿透式治理视野下基层社会治理共同体构建机制

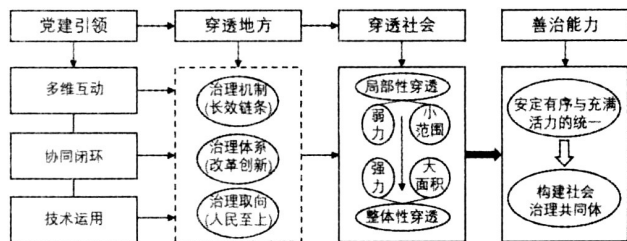


图4 穿透式治理构建基层社会治理共同体的有效路径

的不确定性,强化法治权威。其一,明晰基层政府权责边界,规范和优化治理规程,促进公共权力运行规范化和法治能力的提高。其二,创新和深化基层网格化治理,拓展闭环治理体系。“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”^[21]网格员基于敏捷的民意发现和处理机制,形成治理回路,把问题化解在末梢。其三,着力形成多向驱动的良好循环,探寻协同治理的有效实现方式。党组织引领行政组织、人民群众、社会组织及其他治理主体,汇聚整体合力。健全协同闭环的基层治理体系,有利于基层社会治理共同体的高效运作。

(四)注重通过技术赋能增进治理效能

应用技术手段推动治理变革,基于条抓块统、资源整合、信息共享的思路,促进公共资源统筹,打破部门信息壁垒,从而健全全息覆盖的服务体系,构筑高效治理平台。一方面,把数字治理更加灵活地运用于服务群众,对民众依法及时公开信息,以信息化治理平台促进基层主体的互联互通;深度应用智能治理,推动服务全程化、管理高效化、信息公开化、数据开放共享局面的形成,从而提升基层自治水平。另一方面,健全村级自治信息平台大数据系统,打通

信息服务“最后一百米”。推动村级与县镇平台有机对接、资源共享和信息交换,构建民意表达、民情搜集、解决落实和信息反馈良性循环的治理生态系统。突出“服务为民、技术向善”,进而为基层善治提供有力保障。将技术贯穿于治理的各领域和各环节,能够增强服务以及治理的敏捷性,进而增进基层治理共同体效能。

(五)基于党领共治以破解基层治理难题

国家治理的根基和难点在基层。基于力量下沉和社会回应性,穿透式治理以党建引领为核心,聚合多维互动、协同闭环、信息化支撑三重力量(简称“一心三力”),能够推动基层治理各类显性和隐性问题得到有效化解(图5)。以执政党带领的政府组织与社会组织为穿透式治理的治理主体,通过治理要素聚合发力、治理主体协同联动以及治理能力裂变提升,达到有效构建基层社会治理共同体的穿透式治理目标。“321”基层治理模式改变了以往不够协同的治理模式,提高了治理效能。

穿透式治理旨在贯彻国家意志,畅通民意表达,更好地完成穿透地方和穿透社会的治理任务。其一,党建引领贯穿于基层治理全过程,为治理有效提供重要保障。一方面,充分发挥执政党在共建共治共享社会治理格局中的引领作用;另一方面,党组织以现实需求为导向统筹多元力量动态调适治理政策^[25],避免治理需求与政治指令脱节,使得党组织领导与基层社会治理达到双向促进的良性循环。其二,加强国家与基层之间的积极互动,为治理现代化创造条件和场域。国家与基层之间的联结机制由自上而下的政策执行以及自下而上的诉求表达等环节所构成,二者的积极互动与反馈畅通有助于维持和改善国家治理秩序,促进治理为民的落实。从资源、治理和改革三重维度出发,综合审视基层治理场景中遇到的碎片化、流动性以及单向度问题,以达到全过程、多方位的多维互动治理,进而实现党组织预期目标^[26]。其三,协同多元治理主体,健全闭环式基层治理体系,为破解治理困境提供动力。协同积极社

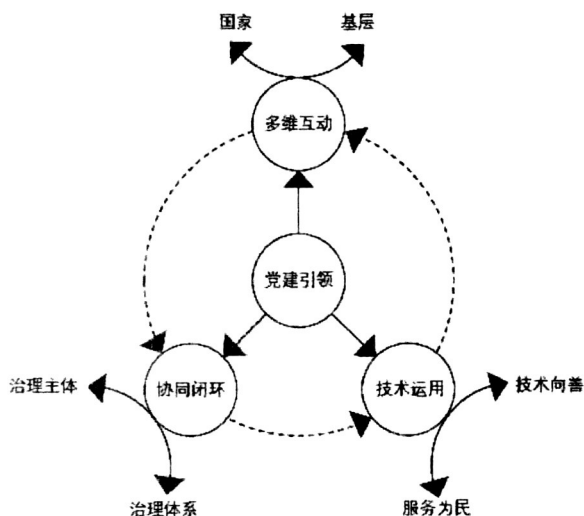


图5 穿透式治理中的“一心三力”

会、有为政府和有效市场,推动有效治理;基于多元治理主体优势及能力互补,从而持续激发基层治理内生动力,彰显中国式基层治理现代化意蕴。其四,注重敏捷治理驱动,为高效治理提供相应工具。依托高效治理平台方便基层群众,利用数字技术破解基层社会治理中数据聚合不够、分析问题不到位的难题。这在一定意义上充分展现了穿透式治理调动社会力量积极参与基层治理的有效性,拓展了共建共治共享空间,进而推动中国式基层治理现代化。

六、主要结论与未来展望

针对既有研究的不足,基于国家善治能力和中国式现代化的需要,结合新时代基层治理创新实践,本文着重分析了基层社会治理共同体构建的逻辑与路径,主要得出如下结论:

第一,超越悬浮式治理和碎片化治理,穿透式治理更加注重依靠治理要素与治理主体的有机结合和高效协同来增强基层善治能力。党建引领的治理主体聚合多维互动、协同闭环、信息化支撑三重渗透因素,通过治理要素聚合发力、治理主体协同联动以及治理能力持续提升迈向高效能治理。它既注重渗透地方,又重视“穿透社会”;在疏通基层治理堵点的同时,有效地贯通国家意志与基层民意,健全国家上层与基层社会之间的互动机制,从而提升基层善治能力。

第二,党建引领多元治理主体,有助于更好地完成国家渗透和社会整合。一方面,整合穿透地方离不开行政组织、人民群众、社会组织、企业组织共同发力以及基层的参与。在中国式现代化进程中,政权下乡、政党下乡或组织下乡都是渗透地方的重要体现。另一方面,要达到“穿透社会”,还要完成自上而下的国家治理以及自下而上的基层参与的有机衔接和良性互动,资源下乡、法律下乡、服务下乡等便是国家穿透社会的主要展现。同时,党的领导在基层自治中必不可少。基层党组织要更好地进村入户、深入末梢,提升为民服务、治理为民的能力,推动

党组织从有形覆盖加快迈向有效覆盖。通过党的全面领导和为民造福的取向,将基层治理的制度优势、组织优势和活力优势更好地转变为治理效能、发展效能。作为新治理范式的穿透式治理,更加重视超越局部治理,使多元治理主体联动成为简约高效的基层社会治理共同体,进而推动中国式基层治理现代化。

第三,国家与基层之间的良性互动既关乎基层治理效能,也影响中国式现代化发展。中国共产党遵循“国家化”和“人民性”的统一。通过信息化、参与式治理平台破解治理难题,不断缩短国家与基层的空间距离,进而提升治理能力。相较国家治理而言,穿透式治理重视多维互动,强调国家与社会的良性互动、条块互动以及积极治理,从而破解治理难题;更加重视发挥多元治理主体的协同作用,推动基层治理共同体构建,进而助力中国式现代化。

与既有研究相比,本文尝试提出“穿透式治理”概念,界定其内涵与外延并探讨它的运行逻辑。基于穿透式治理,基层社会既能实现空间维度的穿透,又能打破主体自我治理,实现地理纬度的穿透。与此同时,通过基层治理创新实践,关注治理要素如何贯通、治理主体如何协同联动,对“如何有效构建基层社会治理共同体”作出新的解答,这在一定程度上深化了基层社会治理研究。深入探讨穿透式治理中多维互动的场景应用以及如何通过全方位渗透完成国家与基层之间的良性互动与积极治理,能更好地展现“中国之治”的魅力。

注释:

①“三级联动、多维整合、一体推进、守正创新”主要是指:县委书记负总责,分管县级领导牵头抓,推动形成各镇各部门各单位主要负责人主动干、亲自抓、带头做、共同推进的工作格局;县级综合运用321基层治理模式组建文明实践志愿服务总队;将新时代党的理论创新转化为群众听得懂、能明白的鲜活案例,丰富基层实践活动;在做实规定动作的基础上,深

挖区域优势,打造特色亮点。

②“三线人员”指村(社区)党员、人大代表、中心户长。

③分片区设立一级网格,以村民小组或地域相近的单元设立二级网格,人口较多的二级网格则设立若干三级网格。每个基础网格的规模为20~30户、70~120人,做到既不遗漏,也不交叉、不重复。

④“两说”是指“干部说法说政策”,即通过法治宣传广泛说、法律问题深入说、惠民政策重点说、群众关注全面说、重大事项专门说,运用多种形式把群众普遍关心关注的法规政策“说”到位;“一商”指在公共事务决策中按照“民事、民议、民决”的原则,把关乎群众切身利益的事解决好。通过把村“两委”成员、群众代表、乡贤代表等全部纳入协商议事人员范围,充分保障群众的知情权、参与权、建议权和监督权。

⑤“疫情通”是汉阴县在“汉阴县321民情在线”微信公众号上推出的防疫板块,主要用于对疫情留观人员每日自查信息上报。

⑥“网格防”是安康市上线的全市综治信息系统平台,主要用于疫情防控和严防侵财犯罪工作。

参考文献:

- [1]赵凌宇,王捷.基层治理中的悬浮化现象与下沉式治理创新[J].领导科学,2022(12):108-111.
- [2]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[N].人民日报,2021-07-12(1).
- [3]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[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [4]王佃利,孙妍.基层社会治理共同体与城市街道的“嵌入式”改革——以青岛市街道办改革为例[J].公共管理与政策评论,2020(5):47-57.
- [5]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[J].农业经济问题,2022(6):134-144.
- [6]张磊.社会治理共同体的重大意义、基本内涵及其构建可行性研究[J].重庆社会科学,2019(8):39-50.
- [7]郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论,2019(3):59-65.
- [8]朱碧波.论我国社会治理共同体的生成逻辑与建构方略[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(10):200-206.

[9]周进萍.共建共治共享:社会治理的中国话语与行动体系[J].中共福建省委党校学报,2018(7):88-94.

[10]英明,田鹏颖.新时代社会治理共同体建设的方法论思考[J].思想教育研究,2020(3):82-87.

[11]徐顽强.社会治理共同体的系统审视与构建路径[J].求索,2020(1):161-170.

[12]陈军亚.法治化、“缝隙社会”与国家建构[J].理论与改革,2022(3):120-129.

[13]陈军亚.超越内卷:“板结社会”与国家渗透[J].社会科学,2022(4):102-110.

[14]徐勇.在治理创新实践中寻求“治道”[J].行政论坛,2022(2):5-9.

[15]叶林,吴烨.金融市场的“穿透式”监管论纲[J].法学,2017(12):12-21.

[16]克里斯多夫·皮尔逊.论现代国家[M].刘国兵,译.北京:中国社会科学出版社,2017.

[17]何得桂,刘翀.党建势能:基层党建引领乡村产业发展的实践机制——以陕西H县党建“三联”促发展为例[J].中共天津市委党校学报,2022(2):12-23.

[18]徐勇.基层治理的基本问题与结构转换[J].探索与争鸣,2023(1):5-9.

[19]刘银喜,马瑞聪.行政处罚权下放:从“悬浮式治理”到“嵌入式治理”的逻辑理路[J].行政与法,2022(10):72-78.

[20]蒋永甫,宁西.从“悬浮型政权”到“嵌入式治理”:一种乡镇工作机制的考察[J].中国农村研究,2019(1):166-186.

[21]徐勇,陈军亚.国家善治能力:消除贫困的社会工程何以成功[J].中国社会科学,2022(6):106-121.

[22]锁利铭,冯小东.数据驱动的城市精细化治理:特征、要素与系统耦合[J].公共管理学报,2018(04):17-26.

[23]习近平.毫不动摇坚持和加强党的全面领导[J].求是,2021(18):4-15.

[24]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[J].农村经济,2022(5):69-78.

[25]潘博,王立峰.党领导城市基层社会治理的实践经验与推进路径[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2023(5):1-9.

[26]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[J].学术界,2023(2):103-113.