

回应性治理视野下创新 基层社会治理的路径和机制

何得桂,夏美鑫

(西北农林科技大学 乡村治理与社会建设研究中心,陕西 杨凌 712100)



摘要:基层社会治理对于我国国家治理具有基础性地位和作用。陕西省石泉县社会治理实践的案例研究表明:推动形成既有秩序又有活力的基层社会治理,需要科层之间的良性互动,更离不开政府组织对社会的积极回应和有效治理;与单向度治理、科层化治理相比较,回应性治理以执政党和政府的使命驱动为根本前提,重视人民合理诉求的便捷式传达,治理过程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;通过治理主体协同化、治理理念积极化、治理方式精细化、治理目标人本化的实现机制加强和创新基层社会治理,从而在党政部门与社会群众的双向积极互动中达成公共利益最大化和公共事务预期治理效果,以此助推基层治理迈向现代化。

关键词:回应性治理;基层社会治理;善治能力;治理现代化;全过程治理

中图分类号:D630;C916

文献标志码:A

文章编号:1009-9107(2023)04-0055-10

创新基层社会治理是国家治理现代化进程中的重要课题。《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。我国自古便有统治者与百姓间上下互动、满足诉求的政治智慧,不论是西周时期的“路鼓”“肺石”,还是明代的“叩阍”,都属于直诉制民主下的“双轨政治”^[1]。在现代社会,公共政策的出台与民情民意如果形成良性互动,且能合理满足人民期待的福祉,那么治理效能就能提升,反之就出现治理“赤字”。因此,应超越单向度治理,积极主动回应民众诉求,这关乎国家治理效能。回应善治的基本要素^[2],回应性治理是现代国家的重要特征,也是增强基层社会活力、筑牢基层治理基础的题中之义。如何不断提高党和政府回应社会的自觉性、敏捷性、有效性和可持续性,基于回应性治理视野揭示创新基层社会治理的路径与机制,从而增强基层善治能力,是实践中亟待解答的问题。

一、创新基层社会治理的研究进展

现代化进程中基层社会治理面临诸多挑战:社会公共性如何有序提升^[3],政府治理与居民自治、社会调节如何良性互动,党和政府体系的多维整合能力如何提高等^[4]。既有的基层社会治理研究主要聚焦三个方面。

(一)宏观治理结构

从治理结构看,既有研究致力于将基层治理置于国家与社会之间的关系演变展开学理探讨。社会安排与构造往往取决于国家逻辑^[5]。中国是典型的单一制国家^[6],并逐渐形成一个基层社会。新中国成立后,国

收稿日期:2022-10-30 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2023.04.07

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZZ006)

作者简介:何得桂,男,西北农林科技大学人文社会发展学院教授,博士生导师,主要研究方向为公共政策。

家将“单位”作为组织载体,形成总体性制度安排^[7],这一时期的国家与社会处于一体同构状态^[8]。改革开放以后,政府部分职能抽离出社会领域,调整管理权力从而推动国家与社会关系从一体同构向有限分离转变^[9]。中国共产党十六届四中全会标志着我国由“社会管控”全面向“社会管理”转变,构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局迈出新步伐。随着中国特色社会主义进入新时代,国家行政权力和治理重心逐渐下沉至基层社会,“国家-社会”二元分析框架的解释力局限性日渐凸显。学者们将目光转移至国家制度结构研究,以“政党-国家-社会”范式^[10]探讨多元合作共治的中国叙事,提炼出将治理融入社会创制的“国家创制社会”^[11]、注重共同缔造的“赋能型治理”^[12]、蕴含生产与吸纳双向过程的“生产社会”^[13]等基层社会治理范式,丰富和拓展了“国家-社会”关系理论。

(二)中观治理机制

从治理机制看,既有成果立足我国制度特征和基本国情,主要以政府组织结构为切入点探究基层治理行为。基层社会处于国家权力系统的末梢部分,它以民众为主体。地方政府作为基层社会治理的重要主体,对上承接国家方针政策、对下负责地方社会治理,处于“层层发包”^[14]的中间位置。在中央政策激励、上级行政压力和现实治理能力的综合作用下,创新和完善基层治理展现出创新周期短、创新频率集中、创新主动性欠佳、创新主体分布不均的特征^[15]。党建势能充分体现基层社会党的领导优势和组织优势,有助于将政治势能转化为治理创新效能^[16]。我国基层社会治理逐渐积累实践创新经验,总结出以问题和目标为导向的“治道”^[17],但也难免形成制度悬浮于基层治理场域的问题,最终产生制度构建与治理实践间的差距^[18]。

(三)微观治理路径

从治理路径看,既有研究扎根田野和城乡社区以提炼基层治理的机制和路径。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系是中央积极倡导和推行的,“三治融合”是新时代构建共建共治共享治理格局的有效实现路径。自治、法治、德治按照不同强度组合,形成不同的治理方式、治理体系以及“善治类型”^[19]。在功能作用方面,有的地方以自治凝人心、法治扬正道、德治创新风,从而构筑美好家园^[20];有的以德治为基、法治为纲、自治为要,构筑维护社会稳定和谐的“三脚架”^[21]。它们相互促进又相互支撑,注重以自治方式激发治理活力、以法治手段维护公平正义、以德治力量纠正失德行为,以提升基层治理正能量。

既有研究横跨多个层面,从政党-国家-社会关系等维度透视基层社会治理,提炼内在治理机制,注重挖掘地方治理实践以促进基层善治。这些对于本研究具有重要启发价值,但仍然存在一定的局限性:其一,对地方社会治理实践的经验分析较多,但是学理性的提炼升华有待加强;其二,关于市域社会治理研究较多,而基于县域单元的基层社会治理研究相对欠缺,特别是还需加强内在机制的系统性分析;其三,以党和政府为治理主体进行自上而下的治理分析较多,但是从群众路线和基层社会出发的全过程治理研究所受重视程度不够,还需深入挖掘民心政治导向的丰富内涵,积极开展筑牢基层基础的回应性治理。基于以上分析和判断,本文从回应性治理视角对陕西省安康市石泉县基层社会治理实践展开分析,在阐释其基本动因与做法成效的基础上,着力挖掘创新基层社会治理的机制和实现路径,以期将地方治理实践升华为可复制、可推广的中观层面的学理性概念或解释框架,为增强国家善治能力提供借鉴。

二、回应性治理分析框架与案例选择

(一)理论缘起

源于法学理论的“回应性”一词随着治理理论发展进入公共治理领域。“政府回应”^[22]是政府在公共管理中对社会需求及问题作出敏锐积极的回复与反应的过程。服务型政府与回应型政府有所区别,前者是政府为社会提供服务的单向治理,后者是政府与社会的双向治理^[23]。注重公众参与、增进公共利益、激发多元主体积极性的回应性治理是维护社会稳定、提升政府公信力的重要途径。

回应性治理是积极的、可持续的回应,而不是消极的、急功近利的回应。它是一种极具针对性、彰显人民性的全过程政民合作治理,而不是单向式治理。它的内涵不仅涉及流程完整、优化,还关注过程精细和效果良好,即追求各环节的精准性和有效性。本文认为,回应性治理是治理主体基于使命驱动以多种形式及时回应社会和公民的合理诉求,同时也强调公民和社会积极参与以提升治理效能,以敏捷驱动和积极治理为显著特征,以增强善治能力为结果导向的互动治理模式。该定义反映基于群众路线的全过程治理创新观点,在已有基础上增加回应前提与回应结果环节,有助于丰富和拓展回应性治理的内涵,对增强基层善治能力具有建设性。

(二)分析框架

基于以上对回应性治理的回溯与界定,本文构建“前提-基础-过程-结果”的分析框架(见图1)。

1.回应前提:党和政府的使命驱动。办好当代中国的事情,关键在于执政党。使命驱动下执政党在推动国家治理现代化进程中发挥顶层设计、把舵定向的决定性作用。民心是最大的政治,要坚持人民至上。“共产党人区别于其他任何政党的又一个显著标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系,全心全意为人民服务,一刻也不脱离群众。”^[24]“以人民为中心”贯穿于我国革命、改革、建设与复兴的各个时期,具有极其深厚群众基础,是国家治理现代化的根本性特征和有效实现路径。民心

政治理念作用下,党和政府不断推动制度体系建设,充分调动社会各方积极性、主动性和创造性,整合治理力量、汇集治理智慧;通过站稳群众立场、树牢为民初心,忠实践行为人民服务的宗旨,以人民至上、为民造福的使命驱动强化回应前提。

2.回应基础:人民合理诉求的传达。畅通和拓展群众意见和诉求的表达渠道,以人民需求为治理向度,从而打通堵点,搭建便捷多元、规范有序的民意直达通道。推动相关公共部门高效运转,调动各类群团组织积极参与,利用代表、政协委员等社会精英的影响力,以社会主义协商民主制度促进决策更加尊重民意、遵循规律、汇聚民智、代表民利。用好社会监督,将其作为主动发现问题、倒逼作为的强劲动力,实现自我净化、自我革新、自我完善和自我提高。解决民意焦点问题,及时回应群众关切,引导鼓励人民反映诉求、建言献策,通过健全民意沟通渠道筑牢回应基础。

3.回应过程:治理主体的积极回应。积极回应与消极回应相对立且可以相互转化,其逻辑起点源于风险社会理论。“风险意识的核心在于未来而非现在,我们在今天变得积极是为了避免或预防未来的问题与危机。”^[25]积极回应治理风险尚未形成之时给予精准预判,深入分析干扰社会稳定的因素并予以整治,从而减少治理风险发生的可能性,防患于未然。积极回应离不开各治理主体间的协作共治。以党建引领为龙头,各方力量积极行动,增强治理合力;以源头治理解决本质问题,避免“灭火式”治理造成社会问题反复与治理资源浪费^[26]。党领共治下治理主体进行参与式治理可以打通回应过程。

4.回应结果:善治能力的结果导向。有效回应群众诉求是公共部门的重要责任,高质量地回应民众诉求的服务体系是一种善治模式^[27]。党和政府在使命驱动下积极回应社会、整合社会,以“人民至上”理念增强回应意愿和治理能力,将人民的合理诉求通过表达渠道及时上呈,以群众需求为导向筑牢回应基础。各治理主体要强化责任意识与服务功能,在协同共治中积极治理以打通回应过程,最终在政民双向互动中达成公共利益最大化和公共事务最佳治理,推动基层善治乃至社会治理现代化。

(三)案例选择

为更好地分析回应性治理视野下创新基层社会治理的机制和路径,本文选取基层社会治理实践为研究

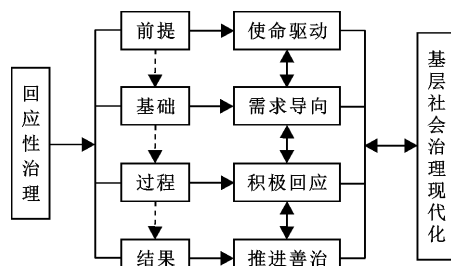


图1 回应性治理视野下创新基层社会治理框架

对象。本文案例选择主要遵循两个原则:一是体现代表性,制度创新至少在县域范围内推广且对基层治理现状有较大改善;二是有针对性和前瞻性,既要针对性的举措加强基层社会治理,也要蕴藏可复制性以及预示基层社会治理创新的发展方向。陕西省安康市石泉县位于巴山以北、秦岭以南,县域面积1525平方千米,下辖11个镇,2021年总人口为18.2万人。当地2016年之前存在基层治理效能不够理想、群众工作不够扎实、社会参与相对不足的困境;2016年开始,石泉县以党建为引领,践行以人民为中心的发展思想,开辟出以书记民情“三本账”为统揽、“三共”为主线、“六制”为支撑、“镇村工作一体化”为保障的高效能基层社会治理之路^[28],主动直接联系和服务群众,有效激活治理效能,形成独具特色的基层社会治理路径。2022年7月,笔者和调研团队深入石泉县调研,访谈各级党政机关干部、村“两委”负责人和村民共30人,采取座谈会、参与式观察等方式获取第一手资料;同时收集相应的政策文件、公告等文献资料,对“加强基层社会治理的石泉探索”有了较为深入了解。

三、创新基层社会治理的地方实践呈现

(一)基本动因:历史性、人民性和变革性的统一

2016年之前,石泉县存在城乡公共治理情势复杂、区域和镇村之间发展不平衡不充分、回应意愿和回应能力不足的困境,主要表现为:其一,基层党组织组织能力不强、政治功能薄弱、治理水平不高,存在“镇上机关化、村上薄弱化”的问题,难以逾越基层社会治理及服务群众“最后一公里”;其二,民情民意掌握不精准,渠道分散化且闭环运行,缺乏科学的信息分类和统筹分析,导致群众诉求回应缺乏时效性;其三,县域群众利益诉求复杂多元、矛盾纠纷日益凸显,基层社会治理在制度集成、架构科学、方式系统方面存在一定的欠缺。

基于此,在历史性、人民性和变革性的推动下,石泉县积极探索创新基层社会治理的有效路径。所谓历史性指的是中华文明数千年所传承的政治传统,包含合法统治的道义责任。石泉县以强烈责任感、使命感积极加强基层社会治理,从而更好地满足社会进步之需,推动县域高质量发展。人民性是指党的价值准则和意识形态的集中体现——中国共产党的群众路线。石泉县党政部门注重集成式收集民意,以此为基础制定政策已经形成政治自觉和创新意识。新时代党的群众路线下的全过程民主治理正在成为现实。变革性是指政治势能和现实催生的回应民意的制度安排。基于上级政府强有力、自上而下的行政推动,石泉县以民意为导向的绩效考核推动回应民意的制度体系健全、工作机制优化;注重制度创新和系统集成,对民意形成制度化的吸纳与积极回应。历史性、人民性和变革性相统一,从而推动基层社会治理创新实践的深入开展。

(二)主要做法:以上下贯通与左右互动加强基层社会治理

结合基层社会治理实际问题,石泉县自2016年起通过推行镇村工作一体化制度、书记民情“三本账”制度和“三共六制”社会治理模式,以上下贯通和左右互动来加强基层社会治理。

1.突出向下负责的治理逻辑。为推动基层治理与乡村振兴深度融合,石泉县2019年在迎丰镇等地试点推行镇村工作一体化制度,选派3~5名镇干部到各村驻村帮扶,组建乡村振兴工作队,主要由镇干部担任第一书记,打通基层治理“最后一百米”。2020年,全县所有镇、村(社区)全面推行镇村工作一体化制度,工作队以“三到三同三促进”为要求开展工作。“三到”是指镇党委和政府的年度工作任务分解到村、3~5名镇干部派驻到村、1名镇领导跟进到村。以行政村为治理单元,干部力量下沉至最末梢,派驻干部岗位在村、党组织关系在村、工作及吃住也在村。“三同”是指县镇村干部注重决策同商、落实同抓、责任同担,重大事项由工作队和村“两委”共同商议决策,按照“四议两公开”程序实施,以工作队形式推动日常工作且镇村干部协同负责。“三促进”指的是镇村工作一体化制度创新的落脚点在于促进新型农村集体经济、促进群众致富、促进基层社会治理,制度优化整合资源实现基层治理目标。在党的建设与乡村经济社会发展方面,突出村域基本单元;在乡村发展的重点难点、薄弱风险领域由镇干部承担主要责任。乡村振兴工作队是由脱贫攻坚工作队转化而来。镇村工作一体化制度将新型农村集体经济发展、基层党组织建强、乡镇政府资源配置优化等工作合理

统筹安排,是脱贫攻坚时期驻村帮扶制度的积极继承和有效延伸。驻村干部发挥上通下达的积极作用,承担政府回应与资源协调的重要职责。

2.重视向上传递的民情治理。石泉县2016年8月出台《关于推行县镇书记民情“三本账”制度的暂时办法》,以县委书记为“一线总指挥”,以中共石泉县委为“一线指挥部”,设置直接联系和服务群众工作领导小组及办公室(简称“联系办”),组织开展“群众意见建议账”“群众利益诉求账”“群众投诉举报账”三本账的建立与管理工作。县级层面牵头抓总,县委书记率先带头执行,镇级层面设置一定的管理机构,村级层面则设立登记受理机构。经过实践探索,2018年1月起全县推行书记民情“三本账”制度,用好书记“关键人”、紧抓领导干部“关键少数”、围绕群众利益“关键事”,制定“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”的办理流程(见图2),构建党委统揽、上下衔接、权责明晰、运行高效的群众工作新格局。书记民情“三本账”制度统筹民意导向、问题导向、目标导向和结果导向,推动综合治理、源头治理、系统治理和依法分类治理一体化,创造性地构建“群众说事-书记接事-组织办事”的闭环式基层社会治理体系^[29],健全直接联系和服务群众工作机制,积极回应群众的合理诉求,为“事事有回音、件件有着落”奠定制度基础。

3.强化左右互动的党领共治。以创建全省基层党建示范县为契机,石泉县2016年以来积极探索建立“三共六制”社会治理模式,旨在构建治理方式信息化、治理架构科学化、治理制度集成化的基层社会治理长效机制。所谓“三共”是指平台共建、事务共治、成果共享,它基于共同缔造理念,强调治理主体共同发力。平台共建主要

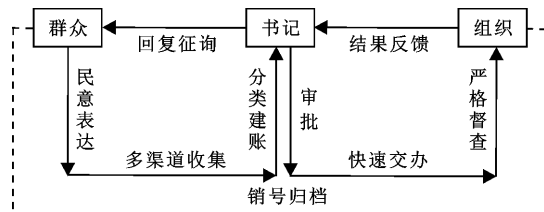


图2 书记民情“三本账”办理流程

以群众反映强烈的难点热点问题为切入口,各级党委依照群众诉求,指导基层党组织制定为民服务的供给清单和需求清单,同时积极与属地范围内的单位党组织对接并建立共建清单。事务共治突出优势互补,将各单位统合于基层管理服务,整合各类社会服务、市场服务和公共服务资源,着力使服务便捷化和精准化。成果共享注重健全基层工作积分考核机制,围绕基层党建、矛盾调处、共驻共建等内容落实职责、明确任务,助力基层治理现代化。“六制”主要强调提升基层社会治理能力。它以宣传教育机制弘扬和践行社会主义核心价值观,开展道德评议和宣传教育活动,健全公共文化服务体系;以治安防控机制维护社会和谐稳定,建立综治中心和平安超市,人防技防“双管齐下”,实现治安防控全覆盖;以法律服务机制推进法治化治理,开展“七五”普法行动,实施“三官一律”进基层,营造群众知法懂法、守法用法的良好风气;以矛盾纠纷调处机制搭建协商治理新平台,落实行政调解、人民调解和司法调解“三调联动”机制,健全矛盾纠纷多元化解体系;以民生保障机制增进人民福祉,深化便民服务,完善城乡群众关爱服务体系;以村(居)民自治机制提升自治水平,建强基层党支部堡垒,发挥党建引领作用,积极培育社会组织,规范基层社会秩序,深化基层自治。

(三)基本成效:筑牢基层基础且体现秩序和活力

经过多年的积极探索,石泉县有效回应人民诉求、践行群众路线导向的基层社会治理实践取得较显著成效。在镇村工作一体化、书记民情“三本账”和“三共六制”的制度创新基础上,石泉县构建起以群众诉求驱动的反应型治理的基层社会治理体系,从而将党建工作、基层治理和群众路线深度融合并协同互动,以“党建引领、多维互动、协作共治”的治理格局推动基层善治能力加强。群众智慧与社会力量在制度作用和组织动员下有效统合,以高效能治理引领高质量发展。2019年石泉县脱贫摘帽以来,城乡居民生产总值和可支配收入持续增长,荣获陕西省扶贫绩效考核优秀县、陕西省县域经济社会发展争先进位奖、2018—2020年度陕西省文明城市、“十三五”全国普法工作先进单位等表彰荣誉;石泉县还多次被评为全国信访“三无”县,平安建设满意度达99.04%,2020—2022年公众安全满意度测评结果均位居省市前列;获得2021年度平安县、“平安铜鼎”、2021年度平安安康建设市域社会治理先进县、“无黑无恶”示范创建先进县、2022年全国信访先进集体、2023年全国信访工作示范县等称号。县域治理与社会发展展现蓬勃生机和治理活力。

四、创新基层社会治理的实践路径和机制

(一)实现路径：“四位一体”的积极型回应治理体系

上下贯通和左右互动的基层治理实践何以能够构建积极回应体系、推动治理效能提升？本文以“前提-基础-过程-结果”“四位一体”分析框架解构石泉县基层社会治理实践，明晰积极型回应治理体系的建构路径。

1.以党建引领强化回应前提。加强基层党建是回应性治理的重要前提和有效方式。基于使命型政党和服务型政党的双重驱动，石泉县以党建引领不断强化回应性治理的前提。镇村工作一体化制度撬动各类资源和服务下沉至末梢；同时实行“眼睛向下关注民生、人往下走和群众打成一片、工作下沉夯实基层治理”的党员干部“三下”活动，选派党员干部驻村至基层一线，选优配强基层党组织干部力量，增强基层党组织战斗堡垒作用，党建引领强化基层社会治理。为加强社会组织与非公有制经济组织的党建水平，探索推广社会组织或非公企业+N项机制工作模式，派驻党建工作指导员至社会组织与非公有制经济组织，制定党建工作任务清单，构建完整的党建制度链，丰富并拓展党员及党组织基层治理作用的实现途径。在各项制度创新中，党员干部力量下沉至基层各领域，依靠为人民服务的初心宗旨积极回应群众诉求，提升党建引领下各部门的回应意愿和能力，使基层社会更好地贯彻党的方针路线和主张，增强基层社会回应性和治理效能。

2.以渠道畅通筑牢回应基础。积极畅通并拓展民情民意表达渠道是回应性治理的基础工程。在创新推行书记民情“三本账”制度过程中，石泉县拓宽表达渠道，积极回应群众合理诉求。县、镇、村三级党组织书记面向社会主动公布手机号码，群众可以直接与书记建立联系渠道，或通过其他渠道便捷反映利益诉求和意见建议，从而畅通回应流程，提升回应效率。新时代推进国家治理现代化关键在于发挥我国制度优势。充分发挥人大代表作用，各级代表切实履行法定职责，体察民情、监督民意、传递民声，保持与人民的密切联系。维护正常信访渠道，加强和改进信访工作。积极发挥社会主义协商民主的优势作用，突出各种协商形式的治理效能并构建优势互补的协商合作机制，扩大政治参与的有序性。通过多渠道同时运转，确保民意上达全面及时，全方位、无死角地筑牢回应基础，真正实现“民意呈上来”，并以此为基点开展回应性精确治理。

3.以党领共治打通回应过程。党建引领下的协同共治与积极回应是回应性治理过程中的应有之义。以“三共六制”工作机制构建区域联建共同体，党建引领整合服务资源、破除行政壁垒。石泉县实现纵向联抓平台共建、横向联建事务共治、系统联动成果共享，将基层党组织建设为辖区内联结各项工作、人民群众和各类组织的轴心，基于“共驻共建”塑造融合式基层党建。推行县、镇、村(社区)三级基层党建工作联席会议制度，基于属地党组织党建和行业单位系统双向考核，带动县域内行业单位系统所属的党组织和在职党员到属地社区“双报到”。凝聚辖区内机关、学校等多元主体力量，充分整合公共服务、市场监管、社会服务资源，各展所长、共治共享。以文化引领、治安防控、法律服务、矛盾调处、民生保障、居民自治“六制”要求，分别制定供给和需求清单；建强与“六制”相对应的6支志愿服务队，细化服务岗位设置，以民主协商、双向认领的共建清单积极回应群众诉求。

4.以回应治理导向善治结果。基层社会治理的石泉探索历经多年实践，已形成一套较为完善的回应性治理机制。回应前提、回应基础、回应过程各环节、各部分紧密配合，提高了群众的满意度和认同感，迈向基层善治。从回应前提看，党和政府将群众诉求摆在核心位置，以人民为中心，全心全意为人民服务；党员干部和党建力量下沉至治理末梢，自上而下增强回应意愿，以民心政治理念构建起回应性政党和回应性政府的雏形。从回应基础看，以群众的问题导向和需求导向为治理目标，畅通民意表达渠道，传达群众合理诉求，及时回应人民关切；搭建民众与治理主体直接沟通桥梁，巩固拓展多种民意表达渠道，以全方位、无死角的民情民意洞察筑牢回应基础。从回应过程看，党建引领多元主体协作共治，优化资源整合与分配机制，增强基层社会治理合力；各治理主体围绕党建核心加强责任意识与服务意识，发挥各方优势予以积极回应，从而构建共建共治共享的高效能基层社会治理格局。从回应结果看，各环节关联紧密且有效衔接，形成完整的积极回应

链条,完善全过程回应治理;破解碎片化、分散化的基层社会治理格局与人民群众难以反馈建议的难题,从而构建全过程治理回应体系,提升回应效果;通过弥补基层社会治理资源匮乏、治理机构不足的局限性,推动回应性治理效能提升,实现善治目标,以党政部门与社会群众的双向积极互动促进基层社会治理现代化。

(二)实现机制:基层善治能力取向的回应性治理

作为创新基层社会治理的有效路径,回应性治理形成完整的全过程积极回应链条,在治理主体、治理理念、治理方式、治理目标方面各有其独特机制,以此推动基层善治能力提升和国家治理现代化。

1.基于党建势能的治理主体协同化。中国共产党是中国式现代化的领导核心。党的领导是当代中国的最大国情^[30]。“三共六制”制度创新基于党建引领,统筹各治理主体积极整合、优势互补,推动党领共治提质增效。优化党组织与职能部门的权责关系,建立健全相互支撑、相互独立、相互监督的组织运行局面,同时完善风险防控、考评考核等保障机制,以清单式治理手段明确目标责任,提升治理效能。构建良性层级互动关系,推动治理权力与服务重心下沉,加强各主体间的利益联结关系,增进多维互动程度。充分考虑基层社会的复杂性、治理的艰巨性以及多元主体自主治理需求,协商回应各主体利益诉求;注重强化利益联结机制和有效信息沟通互动机制,以共同治理目标为基础原则整合利用各项资源要素,进而形成整体性力量,破解基层社会治理难题,推动基层社会治理迈向现代化。

2.基于积极政府的治理理念积极化。积极治理是基层社会治理现代化的重要特征。在现代社会,公共行政组织逐渐趋于积极治理,政府角色转变为公共产品与服务的生产和供给者,且致力于打造“无缝隙政府”,能够在任何时间地点为民众提供服务^[31]。中国政府在历史进程中趋于扮演积极角色,并将其转化为国家发展的优势^[32],以“积极国家”姿态对社会问题进行干预^[33]。书记民情“三本账”制度通过集成式的渠道收集线索,聚焦干部群众普遍反映的热点堵点问题,预判治理风险且在风险尚未成形时及时开展治理,从而防范和化解社会矛盾,维护社会秩序稳定。党政部门在积极组织和动员多元主体、整合多方力量、形成治理合力的过程中发挥主导作用,深挖社会问题根源,以积极治理、有效回应的政策实践提升公共行政组织的公信力,增强基层社会治理效能。积极治理基于依法行政、依法行政原则,积极行为注重以法律为准绳,依照法定程序进行,积极接受各方监督,党政机关的权力行使应始终处于法律设定的公权力边界内,且治理行为严格遵循程序正当和信息公开原则,维护人民合法利益和社会稳定。

3.基于敏捷驱动的治理方式精细化。专业化、智能化、信息化的治理手段和形式有助于促使基层社会各治理单元协调稳定、精确高效运作,以精细化治理方式创造治理价值,提升治理效能。石泉县基层社会治理实践推动治理主体能动性和创造性的发挥,调动群众参与积极性,构建起“横向到边、纵向到底”治理体系和治理向度,指导城乡基层社会以增进精准性为靶向、以提升治理效能为目标,通过对治理主体的精确定位、群众诉求的精准识别、治理流程的精细划分,以“长效运行、精细治理”为价值导向,完善基层社会治理感知精确、指向精准的运作网络体系。建立政民双向知识结构互补、利益网络兼容的互动治理结构^[34];厘清党政机关、社会组织、城乡居民等各方主体的职能权责,并依照资源合理配置原则对相关主体职能权责进行规范化、清晰化、精准化的梳理和界定^[35],以统筹联动、精准决策的互动机制构建基层社会集成联动、高效运转的治理格局。

4.基于共同缔造的治理目标人本化。推进基层善治,要突出“以人为本”的治理目标,开展组织群众、发动群众的“共同缔造”活动;注重体现群众意愿、关注群众切身利益,发挥群众积极性、主动性和创造性,以民心政治的落地提高基层社会治理的温度、高度、广度和力度。坚持人民至上的立场和“从群众中来、到群众中去”的原则,对于我国基层社会完善治理机制、创新治理模式、提升治理水平具有启发和借鉴价值。坚持“以人为本,为民服务”的价值导向,构建治理目标人本化的政策设计,推动基于引导动员与群众反馈的人本化治理互动逐渐完善^[36]。聚智集力,依托大数据、互联网等技术手段,构建信息共享交流服务平台,鼓励多元主体共同参与基层社会治理、信息互通、资源共享,形成“一切为民”的治理规范。调动广大群众的自主性和积极性,激发其作为主体参与基层社会治理的自觉,推动国家向基层社会分权赋能的提质增效。

5.以回应性治理推动基层善治发展。集权式的“条条”治理与分权式的“块块”治理相结合,造就我国独特且科学的国家治理体系^[37]。但是条块之间由于各自为政、衔接不畅和矛盾冲突,造成政策不兼容、合作不畅通、平台不对接的困境^[38],进而造成基层治理成本日益增加、治理边际效益递减。以基层善治能力提升为基本取向的回应性治理有助于破解党政部门的条块协同不到位问题,增进条块结合和系统整合的能力水平。从治理主体看,回应性治理利用党建势能,协调与平衡党建引领下的政府、企业、公民、社会组织等多元主体的多种利益诉求,以闭环式的治理体系达成治理主体协同化。从治理理念看,回应性治理下的治理主体扮演积极角色,基于“积极政府”的治理方式以回应意愿和回应能力的提升,达成治理理念积极化。从治理方式看,回应性治理构建长效运行的精细化治理网络体系,以“横向到边、纵向到底”的治理结构达成治理方式精细化。从治理目标看,回应性治理站稳“人民至上”的根本立场,积极组织并发动群众,以“共同缔造”的民心政治达成治理目标人本化。回应性治理的上述四项机制共同作用、相互支撑、相互促进(见图 3),进而推动基层善治能力提升与国家治理现代化。

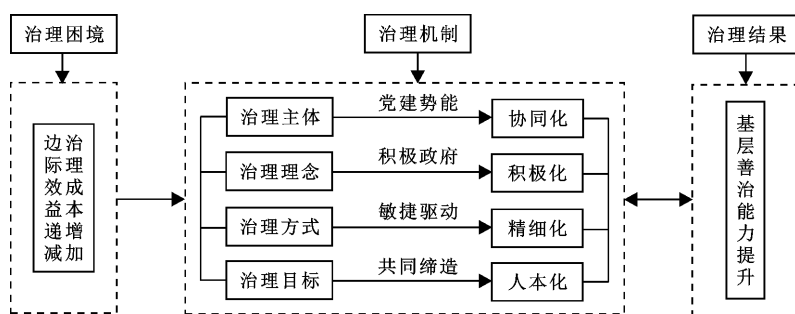


图 3 回应性治理运行机制

五、结论与讨论

“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。基础不牢,地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”^[38]基于回应性治理视野对基层社会治理的龙泉实践展开研究,本文得出如下结论。

第一,推动形成既有秩序又有活力的基层社会治理,需要科层之间的良性互动,也离不开政府组织对社会的积极回应和有效治理。基层社会的活力和有序问题关乎基层治理效能。基层政权处于国家与社会上下交接的枢纽部位,只有实现上意下达、下情上达的双向互动,它才能更好地实现国家上层与基层的均衡。与此同时,人民群众是基层社会的主体,他们主动性、积极性和创造性的发挥程度影响着公共治理效能。回应性治理以积极回应增强基层社会活力、筑牢基层社会基础;以积极、可持续的回应实现上下贯通,以全过程政民合作治理促进左右互动,以治理各环节精准性、针对性和有效性的增强培育基层社会秩序与活力,从而提高基层社会治理效能。

第二,回应性治理以“四位一体”的路径构建积极回应机制。回应性治理是治理主体在使命驱动下以多种形式及时回应社会方面的合理诉求,强调公民和社会积极参与以提升治理效能,以敏捷驱动和积极治理为显著特征,以增强善治能力为结果导向。从其形成机制看,回应性治理以党和政府的使命驱动为回应前提,以人民的合理诉求的传达为回应基础,以治理主体的积极回应为回应过程,以推进善治的结果导向为回应结果,最终在党政部门与社会群众的双向积极互动中达成公共利益最大化和公共事务预期治理效果,助推基层善治。

第三,回应性治理有助于破解全过程治理敏捷性不足的困境,提升基层善治能力。治理主体扮演积极角色,以回应意愿和回应能力的提升达成治理理念积极化;构建长效运作的精细化治理网络体系,以“横向到边、纵向到底”的治理向度和结构进而推动精细化治理;它站稳以人民为中心的根本立场,积极依靠群众、组

织群众和发动群众,以“共同缔造”理念的民心政治达成治理目标人本化。通过治理主体协同化、治理理念积极化、治理方式精细化、治理目标人本化的运行机制来创新基层社会治理,从而推进善治实现。

本文的边际贡献主要有:其一,丰富和扩展回应性治理理论。在既有基础上增加回应前提与回应结果环节,反映基于群众路线和基层社会的全过程治理创新观点,对创新基层社会治理、推进国家治理现代化建设具有一定启发性。其二,深度挖掘县域基层治理改革实践,以代表性案例分析我国创新基层社会治理的路径和机制,对“如何不断提高党和政府回应社会的自觉性、敏捷性、有效性及可持续性”这一问题作出解答。其三,构建全过程回应环节与治理机制,形成较为完整的回应逻辑闭环,破解碎片化、分散化的基层社会治理格局以及人民群众难以敏捷反应诉求的难题,从而持续提升回应性治理效能,增强基层善治能力,以政民双向积极互动推动基层社会治理现代化。

基于人民性、系统性和创新性,我国基层与地方社会治理实践以提升回应性为重要趋向,更加注重创新基层社会治理,回应性治理也彰显其重要理论价值和现实意义。但是本研究主题今后还需进一步深化。例如,要与敏捷治理、合作治理进行比较分析,更好地完善回应性治理运行机制;进一步发掘基层社会治理实践,丰富回应性治理的经验研究。

参考文献:

- [1] 费孝通.乡土中国·生育制度·乡土重建[M].北京:商务印书馆,2011:381-383.
- [2] 俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(05):37-41.
- [3] 李友梅,肖瑛,黄晓春.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].中国社会科学,2012(04):125-139.
- [4] 薛澜,张帆,武沐瑶.国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻[J].公共管理学报,2015(03):1-12.
- [5] 陈军亚.国家化:基于中国国家实践的理论和方法[J].南国学术,2021(04):507-517.
- [6] 徐勇,赵双龙.单一制与中国的民主结构形式[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2022(02):34-40.
- [7] 邹说.二十一世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的视角[M].香港:牛津大学出版社,1994:69-70.
- [8] 吴晓霞.当代中国政治发展的前后三十年:国家与社会关系的视角[J].学习与探索,2013(02):48-54.
- [9] 付翠莲,吴帅.我国乡村治理中的“国家社会”关系分析——以象山县“村民说事”为例[J].理论与改革,2019(04):72-84.
- [10] 吴新叶.基层社会管理中的政党在场:执政的逻辑与实现[J].理论与改革,2010(04):53-56.
- [11] 吴晓林,谢伊云.国家主导下的社会创制:城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例[J].中国行政管理,2020(05):91-98.
- [12] 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(06):134-144.
- [13] 田毅鹏,苗延义.“吸纳”与“生产”:基层多元共治的实践逻辑[J].南通大学学报(社会科学版),2020(01):82-88.
- [14] 周黎安.行政发包制[J].社会,2014(06):1-38.
- [15] 张海柱,陈小玉,袁慧贇.中国地方社会治理创新的总体特征与动因——基于“创新社会治理典型案例”(2012—2021)的多案例文本分析[J].西南大学学报(社会科学版),2022(01):62-73.
- [16] 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(02):12-23.
- [17] 徐勇.在治理创新实践中寻求“治道”[J].行政论坛,2022(02):5-9.
- [18] 徐琴.制度悬浮:乡村社会治理创新路径偏离的一个解释框架[J].地方治理研究,2022(01):65-77.
- [19] 邓大才.治理的类型:从“良序”到“善治”——以乡村社会为研究对象[J].社会科学战线,2018(09):177-184.
- [20] 罗晓君,姚秀丽.四牌楼社区推进“三治”建设构筑美好家园[N].嘉兴日报,2015-10-27(06).
- [21] 张潘江,江帆.三治合一:桐乡走出县域善治新路径[N].浙江日报,2015-07-08(12).
- [22] 何祖坤.关注政府回应[J].中国行政管理,2000(07):7-8.
- [23] 卢坤建.回应型政府:理论基础、内涵与特征[J].学术研究,2009(07):66-70.

- [24] 毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991:1094
- [25] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004:35.
- [26] 何得桂,武雪雁.积极政府视角下加强和创新基层社会治理的有效路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021,21(04):33-42.
- [27] 李华胤.建构专一性的“回应官员”可以提高回应性吗?——以横村“回应员”为分析对象[J].四川师范大学学报(社会科学版),2021(03):87-95.
- [28] 何得桂,武雪雁,公晓昱.完善共建共治共享迈向高效能治理——安康市石泉县基层社会治理创新的经验及启示[J].调研与决策,2020(12):47-50.
- [29] 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[J].领导科学论坛,2022(11):37-44.
- [30] 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.
- [31] 拉塞尔·M·林登.无缝隙政府[M].汪大海,译.北京:中国人民大学出版社,2002:89.
- [32] 徐勇.基于中国场景的“积极政府”[J].党政研究,2019(01):5-10.
- [33] 邓大才.积极国家:反贫困战略中的政府干预与理论基础——基于国际反贫困战略的比较研究[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(02):41-50.
- [34] 刘家明,李洁莹.治理能力现代化视野下数字政府升级的向度、逻辑与路径[J].中共天津市委党校学报,2022(05):85-95.
- [35] 陈水生,叶小梦.调适性治理:治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J].中国行政管理,2021(11):13-22.
- [36] 刘琼莲.国家治理现代化进程中的“双创”服务资源共享机制构建[J].行政论坛,2019(02):40-47.
- [37] 刘鹏飞.市域社会治理的障碍因素及应对策略——基于马克思主义空间政治经济学的新视角[J].学习与探索,2021(12):48-55.
- [38] 方堃.农村公共服务平台的结构及功能:整体性治理视角——从“条块分割”到“协同耦合”的理论与实证研究[J].农村经济,2012(04):12-15.

The Path and Mechanism of Innovating Grassroots Social Governance in the Perspective of Responsive Governance

HE Degui, XIA Meixin

(Research Center for Rural Governance and Social Construction, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Grassroots social governance plays a fundamental role in China's national governance. The research based on the social governance practice in Shiquan County, Shaanxi Province shows that to promote the formation of an orderly and dynamic grassroots social governance requires a positive interaction between the branches, as well as the positive response and effective governance of government organizations to society; Compared with one-way governance and bureaucratic governance, responsive governance takes the mission drive of the ruling party and government as the fundamental premise, attaches importance to the convenient communication of people's reasonable demands, pays attention to the positive response of the governance subject in the governance process, and takes strengthening the ability of good governance at the grassroots level as the response result; Strengthen and innovate grassroots social governance through the realization mechanism of synergetic governance subjects, proactive governance concepts, refined governance methods, and humanistic governance goals, so as to maximize public interests and achieve the expected governance effect of public affairs in the two-way positive interaction between the Party and government departments and the social masses, thus boosting grassroots governance towards modernization.

Key word: responsive governance; grassroots social governance; good governance capacity; modernization of governance; whole process governance

(责任编辑:张洁)