

# 构建基层社会治理新格局的主要制约因素分析

谢志强 戚敬渊\*

【摘要】在新发展阶段，构建城乡基层社会治理新格局，首先要找到真问题及其症结所在，以问题为导向推进基层治理现代化才能有的放矢、精准发力，完成好有效治理基层社会的任务。本文系统梳理构建城乡基层社会治理新格局的主要制约因素，指出城市和乡村面临政社关系适配度不高、公众参与水平低等共同难点，还存在社区公共精神水平、村民组织化程度不高等问题，以期为构建城乡基层社会治理新格局提供借鉴。

【关键词】城乡基层社会治理 社会治理新格局 制约因素

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.01.010

城乡基层治理是我国社会治理的基础和重心，加快构建城乡基层社会治理新格局是推进国家治理能力和治理体系现代化的重要举措。党的十九届四中全会提出要建设社会治理共同体，《国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对“构建基层社会治理新格局”作出了明确部署，提出要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系，完善基层民主协商制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。目前，我国构建基层社会治理新格局在实践中仍存在不少挑战，城市和乡村作为两种不同的社会存在形式，在构建基层社会治理新格局中具有很多相似难点，也各自面临一些特定

不足。对城乡基层治理过程中的制约因素进行梳理和辨析，有利于针对性提出优化路径，为构建基层社会治理新格局提供有益参考。

## 一、构建城乡基层社会治理新格局的共同难点

### （一）政社关系适配度不高

厘清政府和社会、市场之间的关系，使三者关系高度适配、协同发力是推进国家治理体系和治理能力现代化必须解决的理论问题。当前，我国社会治理正处于由管理向治理转型的过程中，传统管制型治理与新型社会治理模式共存，政府在解决社会治理问题中仍不可避免

\* 谢志强，中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部教授、博士生导师；戚敬渊，中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部博士研究生。

地会出现“本位主义”“大包大揽”的情况，其职能“越位”不仅难以实现社会治理预期目标，还制约了市场和社会作用的发挥，国家二元治理理论受到挑战。此外，对政府、市场和社会之间的适配关系认识不足，也极易导致政府部门在社会治理过程出现职能定位错乱的情况<sup>①</sup>。一方面，政府职能“越位”“缺位”“错位”等情况增加了政府的治理成本，包揽了许多本应由社会承担的事务，降低了基层社会治理的效能。另一方面，理念的偏差导致政府在社会治理过程中“独唱”“做加法”，社会力量因为受到行政力量干扰或者缺乏必要的政府支持，市场机制难以发挥作用，只能“做减法”，难以实现公平和普惠价值。社会力量参与社会治理的途径不通畅，无法在参与治理过程中发展和完善自身，不利于基层社会治理共同体的构建。

### (二)“社会治理共同体”理论阐释不足

新的社会治理实践需要科学的理论指导，长期以来，我国在社会治理领域的理论话语体系构建不足，在较长一段时期内都处于对西方理论依赖或者借鉴的状态<sup>②</sup>。近代以来，西方对于社会治理的认识经历了公共行政、新公共管理和新公共服务三个发展阶段，凸显了社会共治、良性互动以及公平公正等价值理念。西方构建“社会治理共同体”的主要支撑理论有社会治理理论、依附理论、共同体理论和结构理论等，但是具体到我国当前社会治理情境中则存在解释盲区<sup>③</sup>。例如，前面提及的国家二元治理理论已经不再适用基层社会共同体的构建，以及如何辨析社会治理共同体和社会主义现代化的关系。再如，我们强调发挥党委在社会治理中的领导作用，而西方经典理论在此方面的研究尚有空白。因此，新时代下应对复杂社会治理任务，如何以当代马克思国家治理理论和共同体思想为指导，形成和完善具有中国特色的“社会治理共同体”理论，有效构建城乡基

层社会治理新格局，迫切需要我们加强“社会治理共同体”的理论研究，做好顶层设计。

### (三)缺乏协调职能和科学配置资源的整合能力

无论是构建社会治理共同体，还是构建城乡基层社会治理新格局，涉及面都十分广泛，关系到广大人民群众的日常生活和切身利益，需要基层政府部门统筹各类资源，做好人员、物资等社会治理要素的分配和使用。但是，在组织分工、功能分化等因素作用下，受利益驱动的行政组织行为逻辑呈现出碎片化、短期化趋势，不仅削弱了上级行政组织权力整合权威的效果，也让处于行政组织“金字塔”底端的基层政府陷入条块分割及政出多门的治理困境。同时，在社会治理实践中，各部门的工作内容往往存在着重叠和交叉的情况，且复杂政策议题需要各部门协调联动，集中行政力量解决社会治理问题，这就导致在碎片化的行政体制下，部门职能边界难以厘清，承担政策执行角色的基层组织缺乏协调各方职能和资源配置的整合能力，具体表现为资源投入的重复和缺失、职能的越位和缺位等，“九龙治水”、推诿扯皮等现象时有发生。

### (四)基层政府权责不对称

在社会治理实践中，由于制度层面对于基层政府的职责规范和权力边界规定不清晰，政府部门纵向权力配置缺乏明确界定，导致出现行政职能边界模糊、绩效考核标准不统一等问题。基层政府为了应对上级部门工作任务，一方面成为行政压力导向的“救火队长”，将上级部门交办的治理任务列为优先事项；另一方面是倾向于对于基层治理任务以行政化手段“大包大揽”，确保考核绩效的完成。行政压力通过政策执行传导至基层组织，不同条块的部门发布各有侧重的政策通知，迫使基层组织疲于应对各项绩效考核指标。与此同时，承担繁重工

作和无限责任的基层组织却在权力和资源配置、职能协调等方面缺乏“议价权”，没有足够的行政决策权<sup>④</sup>。此外，在我国行政压力体制下，上级政府单位为了维护社会安定，快速实现政策目标和完成上层交给的各项任务，会对基层政府加强考核和控制，对于重要议题还会实行诸如“一票否决制”、领导责任追究制等绩效评估制度，尽管这样能够一时激励基层政府部门加强创新、实现预期目标，但也会滋生社会治理的官僚主义和形式主义，甚至出现以非常规手段盲目推进工作进度的治理乱象，偏离基层社会治理的本位职能。

### （五）社会组织发育不充分

社会组织是基层社会治理格局的重要组成部分，近年来随着社会发展需求的激励和政策支持，社会组织在我国取得了长足进展，对构建多元治理主体、提升基层治理效能发挥了积极作用。然而，社会组织自身弊端以及运行机制不健全的制约，折损了社会组织在构建基层社会治理格局中的实际效果。第一，社会组织的自身能力建设还有待提升。近年来，我国社会组织多元化发展，以医疗救助、养老服务、残障帮扶、扶贫救助等为发展方向的社会组织逐渐增加，但是随着群众需求的不断多样化，社会组织自身能力与基层治理需求的匹配度还有待提升，例如部分社会组织成员以社区老年居民为主，缺乏社会工作专业人员，仅可提供文化娱乐和短期探视等服务，服务内容的层次较低、范围较窄。第二，部分社会组织内部管理机制不健全，加之我国对于社会组织的权责职能尚未形成系统法律规范，社会组织机构的运作存在不透明的情况，缺乏外界监督，降低了公众对其信任程度。第三，部分社会组织是由政府从上至下推动成立的，对于“全能政府”的依赖程度较深，缺乏适应市场的能力，对于资源的调配与整合经常处于低效状态，自身管理和服务能力不足<sup>⑤</sup>。第四，社会组织的发

育不够、运行质量不高，主要表现为社会组织的数量不多，社会组织发挥作用的空间还有待拓展，潜力还有待挖掘。

### （六）城乡社会流动带来新挑战

随着社会经济的发展和我国城镇化的快速推进，大量农业人口进入城市安家就业，社会秩序、民生问题突显，为基层治理、民生保障带来新的难题。第七次人口普查数据显示，全国人户分离人口为49276万人，其中市辖区内人户分离人口为11694万人，流动人口为37582万人；流动人口中，跨省流动人口为12484万人。与历史数据对比，呈现出流动人口依然活跃、乡城流动占比进一步上升、城城流动大规模增加、短距离人口流动性显著增强、市辖区内人户分离人口增长最快等特点。一方面，农业迁移人口的涌入为城市经济带来了发展活力，但也增加了大量新的治理任务和社会议题，城镇基层治理压力剧增，迫使城市基层政府部门投入大量人力物力，以求解决不断出现的社会矛盾<sup>⑥</sup>。同时，路径依赖习惯下，基层政府部门基于经验主义，倾向于使用传统治理方式应对新的社会治理任务，加之部分地区财政从紧，一定程度上降低了基层社会治理的效能。另一方面，大量人口的迁出造成乡村的空心化和老龄化，留守的老幼群体难以承担农业生产重担和社会治理任务，年轻村民外流还导致乡村治理主体缺乏内生动力和足够能力，无法有效应对乡村治理议题以及组织村民自治，乡村社会各项事业发展陷入缓滞。

### （七）公众参与深度及水平有待提升

公众参与是构建基层社会治理共同体的重要方面，不断创新公众参与形式，保障居民的知情、投票、投诉、监督等权益是构建基层社会治理新格局的关键环节。在传统社会治理过程中，政府部门主导了公共行政全过程，社会组织及个人参与社会治理的渠道被限制在象征

性、固定而有限的治理体系中,对社会治理效果的影响很小甚至微不足道。近年来,基层政府部门通过信息公开、吸纳公众参与、重视社会舆论等方式,拓展和完善群众参与治理的制度化渠道,提高了公众参与度和满意率,但仍存在公众参与社会治理深度以及水平不足的问题。一方面,基层社会治理中的公众参与多为响应政府号召,并由基层政府提供参与资金、场地等,公众参与积极性不高,且主要参与群体为老年群体以及某些受基层政府部门照顾的群体等,年轻群体因为工作忙、没兴趣等原因缺乏参与动力,参与群体不具有代表性,共同商议的基层公共事务也多为文化体育、环境保护等非政治性活动。另一方面,公众由于信息不足,往往在参与过程中被动受限,无法充分发挥主观能动性,导致参与社会治理流于形式,并未真正行使自身的权利。基层社会治理如果没有公众的广泛参与、深度参与,共建共治、自治的作用就无法发挥出来,治理就可能成为无源之水。

#### (八) 法治和道德规范建设亟须加强

构建社会治理共同体强调在健全法治的同时,发挥自治、德治的作用,这就需要加强和完善法治与道德规范建设,为公众提供系统的行为规范。一方面,现阶段,我国已出台多项规范基层社会治理的制度文件,并取得了良好实效,但仍存在协同性不足的问题,倾向于“头痛医头脚痛医脚”,居民在日常纷争中缺少法律咨询和利益维护的系统性机制<sup>⑦</sup>。例如,群众熟悉使用的市长热线针对基层纷争也只能转回社区(乡镇)协商解决,缺乏制度化和系统化的解决路径。此外,民众在社会保障方面多样化、个性化的需求以及民主协商的实施,都需要更加规范的表达和维护,有赖于法治形态的加快健全。另一方面,当前我国社会正处于加速转型阶段,社会矛盾和不安全因素不断积聚和叠加,“熟人社会”“约定俗成”的式微滋

生了道德危机,传统德治教化的能力受到挑战,亟须创制和完善适应新时代要求的道德规范,打造凝聚群众的最大“价值公约数”。

#### (九) 基层治理创新成果缺乏政策保障

在做好顶层设计的前提下,处于社会治理前沿的基层政府部门,在“摸着石头过河”的探索过程中会形成很多有益的实践经验,但是这种创新通常具有地域局限性、短时效性等特点,容易陷入“人走政息”“昙花一现”的治理困境,缺乏整体的政策支持和制度保障。以保障居民参与社会治理为例,目前,我国部分地区通过探索项目化参与、网络化等形式拓宽公众参与渠道,提升了居民参与的积极性,形成了亲身参与和代表评议、线上与线下相结合的参与治理模式,但因宣传能力较弱、受众面不足,难以形成广泛的社会影响。如何积极总结基层社会治理成功经验,以政策巩固和扩大其成果,成为构建基层社会治理新格局的新课题。一方面,社会发展尤其是技术工具的革新对于基层政府的敏感度和快速调适形成挑战;另一方面,能否做到及时总结基层治理经验,并以政策形式保障和推广实施,强化和拓宽公众参与的制度化渠道,也给政策制定部门带来考验。

以上是城乡基层治理共同面临的一些问题。作为在空间地域、发展水平、形态面貌、人口聚集、发展趋势等多方面截然不同的城市和乡村,在构建基层治理新格局中有自己不同的要求与制约因素。下面分别作一梳理和分析。

## 二、构建城市基层社会治理新格局的制约因素

新中国成立以后,我国政府对于城市基层社会实行“统揽管制”的一元化管理,政府职能涵盖城市居民生活的方方面面,计划体制下,我国形成了以单位制为主、街居制为辅的

城市基层社会管理格局<sup>⑧</sup>。20世纪80年代后,新的经济形式不断出现,社会管理在主体类型、治理方式等方面不断取得突破,单位制的城市基层社会管理机制已经不能够满足实践需要,城市居民逐渐从与单位的依附关系中剥离,社区作为城市居民生活的主要场所,因其多主体并存,并为居民提供相对集中的社会生活场所,成为城市基层治理的全新场域。社区作为组织居民自治、开展监督活动的法定单元,涵盖了经济管理、社会福利保障、社会参与等功能,其要旨在于满足本辖区居民的生活需求,同时通过各种形式发动居民自治来决定社区的各项事务。随着经济社会的不断发展,社区在城市基层社会治理过程中将发挥越来越大的作用。从实践中来看,社区治理作为基层城市社会治理的主要类型,在社会治理实践中仍存在公共服务功能受抑、社区公共精神水平不高、非理性治理机制时常失效、社区治理多主体整合困难等方面的困境。

### (一) 社区公共服务功能受抑

社区发展之初就存在政府的影子,并在财政、人事等方面受制于政府,因此不可避免地受到政府行政化的影响,并在一定程度上影响了社区全面履行各项职能,导致社区工作人员疲于应对政府行政工作,忽略了对居民自治组织工作和公共服务供给。同时,基层政府在公共服务供给的过程存在仅凭主观意愿、忽略居民实际需求的情况,缺少居民偏好调查和反馈投诉机制,公共服务供给质量不高。此外,行政化的社区治理方式影响了自治目标的实现,出现行政功能压制自治功能的情况,整体降低了社区公共服务实效,阻碍了基层自治的发展。

### (二) 社区公共精神水平不高

社区公共精神是城市社会治理水平的重要衡量标准,也是居民参与城市社会治理深度和质量高低的内在体现,关系到社区发展以及居

民的切身利益。在实践中,部分居民受传统观念的影响,认为治理是政府的事情,缺乏主动参与的责任感,还有部分居民对于社区治理不积极甚至报以冷漠态度,不重视、不了解也不关心社区的事业发展,甚至出现破坏社区公共设施、阻扰居民自治活动的现象,社区的居民磋商等自治活动经常沦为以日常琐碎、社区八卦为主要内容的闲聊家常,进一步导致居民参与的积极性下降<sup>⑨</sup>。此外,对参与社区治理持积极态度的人群以赋闲在家的老年人居多,但其对于社区公共事务的参与能力相对较弱,社区公共精神的塑造质量整体维持在较低水平。

### (三) 非理性治理机制时常失效

在传统基层社会管理过程中,“沟通”“劝导”“关怀”等非理性化的治理方式往往可以收到良好效果,增加社会管理的“温情”和人性化。这种以情感沟通和关怀为内涵的治理方式对于构建基层社会治理新格局具有积极的正向作用,但也决定了其效果取决于社区和居民情感共鸣的程度,在当前社会加速转型、人口流动、观念争论等因素共同作用下收效甚微,原子化的个人由于缺乏对社区的归属感和亲近感,在很多方面越来越倾向于以契约形式参与到社会治理过程中。在此背景下,加快构建法律法规为保障的理性治理体系,以规章制度、法定程序作为理性沟通和协商的依据,辅以非理性化的治理经验和方式,成为构建基层社会治理新格局的现实选择。

### (四) 社区治理多主体整合困难

作为基层社会治理共同体的重要形式,社区在处理公共事务的过程中需要积极吸纳其他主体参与,搭建多主体合作治理的网络体系,共同推进治理目标的实现。但是,在政府“本位主义”以及社区吸纳其他主体参与的能力不足、意愿不高等因素影响下,多主体合作治理的网络体系并未真正落地实施。首先,我国当

前的基层管理体制正由社会管理向社会治理转型,社会治理理论和实践的发展并非完全同步,政府由于对社会资源的控制力较强,可以集中资源,以“运动”形式解决或者缓解某些特定社会问题及维护社会稳定,主动融合其他主体协商治理的意愿不强。其次,社区囿于自身能力,对于社会资源的整合以及对于其他治理主体的号召力有限,为各主体创造互动交流机会的能力尚待提高。最后,社区受行政化影响,较多关注于自身绩效的完成,主要精力耗费在完成上级考核检查等方面,对于推动多主体联动,优化多主体合作治理体系的关注度不够、积极性不高<sup>⑩</sup>。

### 三、构建乡村基层社会治理新格局的制约因素

区别于城市治理,我国的乡村社会发展在整体上相对滞后且水平参差不齐,除部分乡村凭借地理位置、特色产业、国家政策等因素取得较快发展,社会生态接近或者几同于城市,大部分乡村经济社会发展仍维持在较低水平,治理体系还处于重构和不断完善的过程。乡村经济社会的深刻变革改变着乡村治理的基础条件,需要总结实践过程中的经验和不足,为构建乡村基层社会治理新格局奠定坚实基础。构建乡村基层社会治理新格局的特定困境主要体现为以下几个方面。

#### (一) 村民组织性程度有待提升

随着社会转型的加速推进,村民依靠道德伦理、传统习惯等尚可维持农业生产、人情交往等乡村生活,但在公共教育、社会保障、扶贫救助等新的公共服务供给方面缺乏有效组织动员能力。此外,乡村治理受行政化影响,村民自治的制度设计在实践中未能很好地落实,一方面,基层群众由于缺乏民主和自主意识,接受教育程度和经济平均水平较低,同时受到

传统政治文化、人口外流、制度不健全、基层自治宣传工作不到位等因素影响,参与村级公共事务决策的深度和积极性均存在不足。另一方面,县乡(镇)政府为了维持社会稳定、提高经济效益,往往倾向于对于乡村社会生活行政干预,村干部介入政府和村民之间,成为事实上的政府“工作人员”,未能有效组织村民实行村级事务的自治。值得注意的是,以向乡村转移资源为主要方式的国家帮扶行动,侧重于促进乡村经济发展,未能大力提升提高农民的组织能力,有的地方甚至出现了国家“输血”越多,农民越是“等、靠、要”的问题,应当将国家资源下乡与提升农民组织性结合起来,提高国家资源转移效益<sup>⑪</sup>。

#### (二) 新型乡村治理共同体缺位

传统乡贤士绅阶层在我国传统社会中承担着乡村治理共同体的主导角色,指导着农业生产、技能传承、宗庙祭祀等乡土生活,村民以人际关系为基础,形成了囊括文化、政治、经济等功能的乡村治理共同体,士绅、家族长辈等提炼出的村约规范、风俗伦理等在乡村基层治理中发挥了重要的指导和规范作用,并塑造出乡村较强的凝聚力和内生韧性<sup>⑫</sup>。然而,在中国社会转型加速的背景下,乡村的相对密闭性被打破,村民同质化逐渐演变为多样化和个性化,以传统人际关系为基础的“乡贤治理共同体”趋于没落,乡土人情愈发陌生甚至冷淡,乡村内部凝聚力下降,社会矛盾不能得到有效化解,乡村社会治理低效运行。此外,针对新的乡村治理共同体缺位的情况,部分地区宗族势力有明显抬头的迹象,他们通过串联宗亲、许诺利益、威胁等方式干涉选举,谋取不当利益,恶化了乡村社会生态。

#### (三) 乡村带头人领导能力不足

目前,我国乡村“两委”干部整体呈现年龄偏大、学历偏低及工作阅历单薄的特点,在

政治素养、发展经济、创新和服务意识等方面仍需加强,引领乡村社会治理共同体构建的能力不足。一方面,乡村“两委”干部在人员配置上偏老龄化,仅将“维持乡村秩序和稳定”作为全部工作内容,缺乏现代化的管理知识和治理能力,乡村带头人带头示范效果未能显现,同时,受青年人口外流影响,乡村带头人队伍难以补充新生力量,乡村社会发展陷入滞缓。另一方面,部分乡村“两委”干部漠视群众利益,服务意识淡薄,组织群众自治的意识和能力不足,甚至出现巧取豪取、截留挪用等作风问题,严重损害了群众利益和政府形象<sup>⑬</sup>。

研究乡村问题的专家贺雪峰先生梳理了乡镇治理中存在的共性问题,总结了25个定律:包括体制稳定机制灵活定律、心累定律、权责不对称定律、晋升条件效应定律、基层精准治理不可能定律、忙闲不均定律、一把手定律、变通定律、手段目的化定律、达标督察很重要定律、治理资源有限定律、泛中心工作定律、留痕定律、压实责任变成推卸责任定律,等等。这些定律在很大程度上反映了乡镇基层治理层面的责大权小、事物繁忙、压力巨大、不确定性高等较为普遍的现象,它从另一个视角提出基层治理中存在的问题,值得我们深入研究。

“提出一个问题往往比解决一个问题更重要,因为解决问题也许仅仅是一个数学上或实验上的技能而已,而提出新的问题、新的可能性,从新的角度去看待旧的问题,却需要有创造性的想象力,而且标志着科学的真正进步。”这是爱因斯坦的著名论述。构建城乡基层社会治理新格局,我们试图努力找到其中最关键最有价值的问题,只有这样,才能准确把握和解决构建城乡基层社会治理新格局过程中出现的新挑战,才能适应社会主要矛盾转化的必然要求。在社会治理的新发展阶段,坚持党对城乡基层社会治理的全面领导,加快治理体制机制的改革和创新,需要针对城乡基层治理中共同

面临的问题加以统筹谋划,系统解决;需要根据城市和乡村不同的情况予以个性化设计,运用不同的治理方式解决各自的特殊困难。其实共性和差异性在这里也是相对的,有时很难分清哪些制约因素是城市的,哪些又是乡村的,特别是在城乡融合的背景下,更加需要我们有整体性的系统思维,有差别化地不同对待,这是适应时代变化、夯实基层社会治理基础、构建城乡基层社会治理新格局的重要而有效的路径。<sup>⑭</sup>

- ① 蒋叶莎:《构建基层社会治理新格局的几个着力点》,《三晋基层治理》2021年第4期。
- ② 李友梅、相凤:《我国社会治理共同体建设的实践意义与理论思考》,《江苏行政学院学报》2020年第3期。
- ③ 高晓波:《中国特色社会治理共同体的内涵、理论与构建》,《甘肃社会科学》2021年第2期。
- ④ 孙柏瑛、于扬铭:《网格化管理模式再审视》,《南京社会科学》2015年第4期。
- ⑤ 何欣峰:《社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析》,《中国行政管理》2014年第12期。
- ⑥ 吴锦良:《基层社会治理》,中国人民大学出版社,2013版,第188页。
- ⑦ 张勤、宋青励:《韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径》,《理论探讨》2021年第5期。
- ⑧ 谢志强主编:《社会治理研究》,人民出版社,2019年版,第103页。
- ⑨ 吴子靖、顾爱华:《共同体视域下中国城市社区治理的功能整合》,《行政论坛》2018年第4期。
- ⑩ 张何鑫:《城市社区治理中的软法研究》,辽宁大学博士论文(2020)。
- ⑪ 贺雪峰:《乡村振兴的前提是农民组织起来》,《北京日报》,2021年9月27日。
- ⑫ 秦德君、毛光霞:《中国古代“乡绅之治”:治理逻辑与现代意蕴——中国基层社会治理的非行政化启示》,《党政研究》2016年第3期。
- ⑬ 聂继红、吴春梅:《乡村振兴战略背景下的农村基层党组织带头人队伍建设》,《江淮论坛》2018年第5期。

(责任编辑:葛云)