

近十年来国内基层治理体系研究回顾与展望

李 芳 张雪然 高 新*

【摘 要】近十年来，基层治理体系建设在党和国家战略中所处地位日益突出，并受到学界的广泛关注。学界对基层治理体系的研究全面且深入，运用知识图谱能够更加直观地呈现该研究领域的研究热点所在，并从中析出基层治理体系研究的不同视角及论域。国家治理视角、乡村振兴视角、基层治理数字化转型视角是切入基层治理体系研究的三个不同角度，而党建引领与自治、法治、德治相结合则是其中较为主流的两大论域。新时代新征程上推进基层治理体系和治理能力现代化研究，需要注重系统观念，关注基层治理机制建设，加强基层治理队伍建设研究，在研究方法上应推动定性定量研究相融合。

【关键词】基层治理体系；知识图谱；文献综述

一、引言

基层治理是国家治理的基石。“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，党和国家的大政方针能否真正落实落地，关键也要看基层”^①。党的十八大以来，党和国家高度重视基层治理的实践与创新，制定了一系列关于基层治理的制度、方针、政策，指导着地区的实践；各地在党中央领导下以及地方积极探索中，涌现出了许多治理有效的地方经验。在中央与地方的共同努力下，我国的基层治理实践取得了突破性的进展，基层治理的制度体系不断健全，治理能力得到显著提升，人民群众的参与感、获得感、幸福感显著增强。

2013年11月，党的十八届三中全会提出将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”^②作为全面深化改革的总目标。2017年，中共中央、国务院出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出“促进城乡社区治理体系和治理能力现代化”^③。之后，

* 李芳，北京科技大学马克思主义学院教授、博士生导师；张雪然、高新，北京科技大学马克思主义学院。本文系国家社科基金重大项目“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系研究”（编号：21ZDA109）、国家社科基金重点项目“乡村振兴背景下空心村复活潜能评估与推进路径研究”（编号：19AGL002）阶段性成果。

① 新华社：《新华时评：提升基层治理水平，夯实国家治理根基》，中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/12/content_5624447.htm?eqid=9121f664000659d200000003646cb771，访问日期：2023年9月9日。

② 《推进国家治理体系和治理能力现代化的集中部署》，求是网，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-07/15/c_1129749424.htm，访问日期：2023年10月30日。

③ 《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm，访问日期：2023年10月30日。

从2017年党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^①，到2019年党的十九届四中全会提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”^②，可以看出，自党的十八大以来，基层治理体系建设深受党中央重视，并逐渐成为新时代基层治理的重要发展方向。与此同时，学界同样聚焦于这一话题展开了深入的研究。

近些年来，学者们对国内基层治理体系建设的关注度日益提高，并形成了广阔的研究视角与论域。已有研究往往侧重于某一个视角或某一个特定话题，例如乡村振兴、数字治理、党建引领等，所采用的研究方法多为定性研究，尤其是案例研究。在具体研究中，学者们分析了特定论题的背景、逻辑、困境等，并给出切实可行的实践路径，可以说目前的研究全面且深入。需要重视的是，随着基层治理体系现代化主张的提出，与基层治理体系现代化相呼应的基层治理能力现代化如何推进？未来的基层治理体系现代化研究又将如何展开？这些问题都亟待进一步的研究与解答。

本文试图对近十年来国内基层治理体系相关研究进行文献回顾，以2013—2023年CSSCI收录的有关基层治理体系领域的论文为样本，绘制成知识图谱，并对基层治理体系研究的主要观点进行梳理与述评，在此基础上审视国内基层治理体系的研究现状并展望未来的研究趋势。

二、数据来源与研究方法

本研究数据来源于CNKI中国知网数据库，将检索条件设置为“主题=基层治理体系 or 主题=乡村治理体系 or 主题=社区治理体系”进行高级检索，来源期刊限定为CSSCI期刊（含扩展版），文献来源年限为2013年至2023年，检索截止时间为2023年8月1日，搜索结果得到759篇。通过手工筛选，剔除新闻报道、会议记录、卷首语等无关文献，最终得到726篇有效文献。

为了提高分析结果的精准性和权威性，本文采取定量与定性研究相结合的方法。定量研究部分借助软件CiteSpace对726篇文献样本进行可视化分析。基于文献计量学方法，利用关键词共现图和突现图等，对年度发文数量、研究热点、研究态势等进行探索，从宏观角度把握国内基层治理体系的研究现状和研究趋势。在定量分析的基础上，运用定性研究方法梳理归纳已有权威观点，总结目前学界研究的基本特征，从而呼应定量分析的结果，提高研究结论的科学性与可靠性。

三、近十年来国内基层治理体系研究现状分析

（一）基层治理体系研究频次分析

文献发表数量的变化，可以在一定程度上揭示该研究领域发展的关键时间节点及整体态势。本文对2013年至2023年间我国基层治理体系研究的发文数量进行统计分析（如图1所示）。

国内学术界对基层治理体系领域关注度较高，发文数量整体呈增长趋势，具体而言大致经历了三个发展阶段。第一，2013—2017年为缓慢递增阶段。2013年党的十八届三中全会将推进“国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，从“社会管理”到“社会治理”，体

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，访问日期：2023年10月30日。

^② 《党的十九届四中全会〈决定〉全文》，中央纪委国家监委网站，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/201911/t20191105_96220.html?eqid=f4da3c6e0009e36300000002648df1c，访问日期：2023年10月30日。

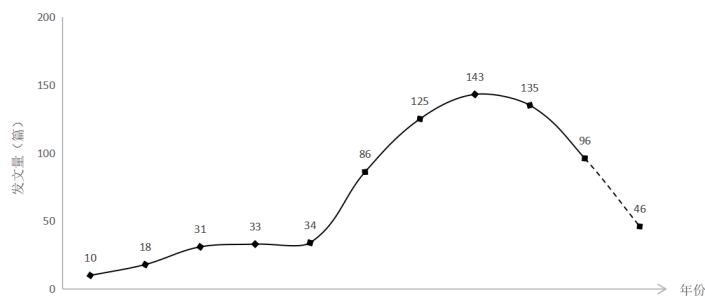


图1 近十年来国内基层治理体系研究发文量时间分布图

现着对新的研究视域的探索。第二，2017—2020年为加速增长阶段。自2017年党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”以来，党中央对构建基层治理体系做出了一系列战略部署，提出了基层治理体系现代化的战略目标和战略要求。之后党的十九届四中全会和五中全会提出了构建“党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”的战略目标，进一步推动了诸多学者对基层治理体系的研究，发文量也持续快速增长并在2020年达到峰值。第三，2020—2023年为回落平稳阶段。发文量呈现缓慢下滑趋势，但仍维持在较高水平。统计显示，2023年前8个月的发文量为46篇，预测全年发文总量将略低于前一年。从发文量与年份的关系中可以看出，党和政府的政策实践对于该领域学术研究起着重要的导向作用。

（二）基层治理体系研究热点分析

关键词作为代表整篇文章核心观点的词，可以高度概括论文的主题，其出现的频次能够反映出目前我国基层治理体系研究的热点内容和发展趋势。本文借助软件对726篇期刊论文进行关键词词频共现分析，并绘制出研究热点可视化图谱（见图2），该图谱共包含372个节点和488条连线。其中，“乡村治理”关键词出现频率最高，达到111次，同时该关键词中心度最高，达到0.38，表明该关键词的桥梁作用十分显著。随着“国家治理体系和治理能力现代化”重大命题的提出，学者们对“国家治理”“治理能力”和“治理体系”投入了更多的关注。2017年，习近平总书记在党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略，“乡村振兴”成为乡村治理的重要目标导向。近些年来，随着数字化技术的发展，基层在治理过程中逐渐推进数字化转型，“数字乡村”建设成为基层工作的一大重点。党的十九届四中全会中提出的“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”使得学界提升了对“党建引领基层治理”与“自治、法治、德治相结合”的关注。

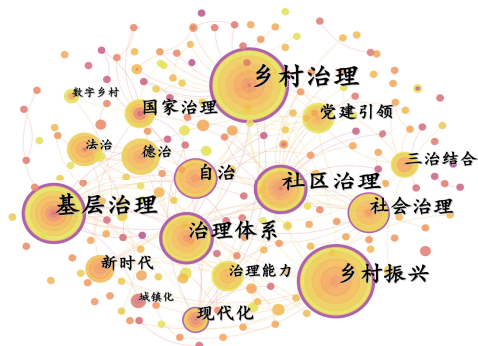


图2 近十年来国内基层治理体系研究关键词共现图^①

① 在对生成的关键词共现图谱调整过程中，为了使图谱更加科学合理，本文对相同含义关键词进行了合并，如“自治”与“村民自治”。

（三）基层治理体系研究态势分析

关键词共现图谱呈现出了近十年来国内基层治理体系研究的热点内容。基于此原理进行突现词的分析，不仅能够了解研究热点的发展态势，而且有利于从时间维度上把握研究主题的规律性。运用 CiteSpace 软件进行突现词识别，修改个别参数，得到 20 个突现词，具体结果见图 3。

突现词	强度	出现年份	消失年份	2013-2023
社区	3.16	2013	2016	
国家治理	3.46	2014	2017	
城镇化	2.44	2015	2016	
现代化	2.27	2015	2018	
乡村规划	1.68	2015	2017	
农村基层治理	1.82	2016	2017	
村民自治	3.49	2017	2019	
新时代	3.71	2018	2020	
法治	1.74	2019	2020	
治理能力	4.43	2020	2023	
脱贫攻坚	2.28	2020	2021	
治理现代化	1.89	2020	2021	
自治	1.78	2020	2021	
德治	1.72	2020	2021	
多元共治	1.67	2020	2021	
社区治理共同体	1.67	2020	2021	
治理效能	1.99	2021	2023	
乡村文化治理	1.81	2021	2023	
乡村治理现代化	1.71	2021	2023	
“十四五”时期	1.69	2021	2023	

图3 近十年来国内基层治理体系研究关键词突现图

1. 持久性前沿分析

从图3可以看出，“社区”突现时间为2013—2016年，突现率为3.16；“国家治理”突现时间为2014—2017年，突现率为3.46；“现代化”的突现时间为2015—2018年，突现率为2.27；“治理能力”突现时间为2020—2023年。上述四个为突现跨度时间最长的关键词。这些关键词呈现出的特点可以归因于：一方面，党的十八大报告指出，“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。以此为起点，我国的社区建设开始了从“管理”向“治理”的转变。如何更好地进行社区治理成为备受关注的重点和热点。另一方面，2013年党的十八届三中全会提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”^②。而基层治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，因此关于基层治理体系和治理能力现代化的研究是当前的重要研究趋势。

2. 最新前沿分析

依据新出现的突现词能够了解到研究领域的前沿问题。观察图3可以进一步发现：“治理效能”“十四五”时期、“乡村治理现代化”为最新突现词，突现时间皆为2021—2023年。究其原因在于，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，将“国家治理效能得到新提升”作为今后五年我国经济社会发展的

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2012年版，第27页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》，2013年11月16日，第1版。

主要目标之一,并对“十四五”时期推进国家治理体系和治理能力现代化作出重要部署。自国家治理体系和治理能力现代化提出和推进以来,乡村治理现代化作为国家治理现代化的基石,开始引发学者们井喷式的研究热潮。在全面建设社会主义现代化国家新征程中,推进中国式乡村治理现代化意义重大,这不仅有助于乡村社会基础的巩固,而且能促进中国式农业农村现代化,助力共同富裕。因此,在基层治理领域中乡村治理现代化也将是未来学界长期探究的前沿问题。

综上所述,本研究运用文献计量中的发文量分析、关键词分析和突现词分析等方法,依托可视化软件对2013—2023年CSSCI期刊论文中的基层治理体系研究进行了定量分析,得到了部分初步结论。为了验证文献计量结论的合理性与可参考性,本研究对此进一步开展了系统全面的文献回顾。

四、基层治理体系研究观点述评

定量分析能够展现出研究趋势、数量关系等,然而为了对研究问题进行更为全面、深入的了解,则需要通过定性分析进行系统性的文献述评。在文献述评的过程中,为了能够全面、清晰地把握基层治理体系的研究理路,本文将基层治理体系的研究概括为三种分析视角与两大论域。

(一) 基层治理体系研究的三种分析视角

基层治理体系作为前沿性、热点性论题,近些年来备受学界关注。目前,学界在对基层治理体系相关问题进行研究时,常将其置于三种分析视角之下:国家治理视角、乡村振兴视角、数字化转型视角。不同视角下的基层治理呈现出了不同的治理样态,通过对基层治理体系的三种分析视角进行文献梳理,有利于我们从不同的方面对基层治理体系进行剖析。

1. 国家治理视角下的基层治理

党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”的重大战略任务,而基层治理是否有效,则关乎着这一重大战略任务能否实现。立足于国家治理视角,学界主要围绕国家治理与基层治理的关系、国家治理转型给基层治理带来的影响以及在国家治理转型的背景下基层治理应该做出怎样的回应这三个方面的问题展开研究。

从国家治理与基层治理的关系来看,其一,基层治理从属于国家治理目标,是国家治理的重要组成部分,不同时期国家的发展状况决定着不同的治理方式^①。其二,社区是居民生活的重要场所,社区治理是国家治理的基础,要将社区治理置于重要位置,不断加强城乡社区治理^②。其三,基层社会是国家治理体系的微观基础,国家治理能力建设是否有效需要通过审视基层治理的变迁来进行验证^③。其四,基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,没有基层治理现代化,国家治理现代化便缺乏稳固的基础^④。

基层治理是国家治理的重要组成部分,国家治理的发展变化势必会对基层治理产生一定影响。第一,国家的政策推行与战略任务已经深刻融入基层政府的治理议题,基层政府的工作逐渐由国家全面主导^⑤。第二,随着国家治理的转型,基层治理负担过重,出现了中心工作泛化以及因工作形

① 王思斌:《新中国70年国家治理格局下的社会治理和基层社会治理》,《青海社会科学》2019年第6期。

② 徐增阳、张磊:《筑牢国家治理体系的社区基础:新时代我国社区治理探索的成就与经验》,《社会主义研究》2022年第6期。

③ 赵晶、杨华峰:《国家治理现代化进程中基层治理创新的审视》,《新视野》2015年第3期。

④ 徐勇:《中国式基层治理现代化的方位与路向》,《政治学研究》2023年第1期。

⑤ 刘成良:《基层政府如何适配国家治理转型——基于乡镇自主性的讨论》,《人文杂志》2022年第12期。

式完备导致工作内容增加的现象^①。第三，“监察下乡”是国家在推动基层治理现代化转型进程中的重要举措，其从国家与社会两个方面入手对基层权力进行监督，在“双重逻辑”下减少廉政风险^②。第四，国家对基层社会的组织日益完善、服务日益增强，从组织方面来看，中国共产党的组织体系组织化程度日益提高，这为基层治理奠定了坚实的组织基础；从服务方面来看，近些年来，国家对基层提供公共服务的能力越来越强，这进一步巩固了国家治理的社会认同基础^③。

基层治理与国家治理密不可分，因此，随着国家治理的转型，基层治理需要做出相应的适配。第一，在国家治理现代化背景下，传统自治模式难以适应社会发展需要，“制度性自治”作为一种新型自治模式，通过国家力量的介入，有效提高村民的自治能力^④。第二，基层社会要形成“强政府—强社会”的治理模式，“强政府”指增强基层政府在经济、政治、社会等方面的治理能力，“强社会”指在基层社会要形成成熟的社会组织和自治力量，两者的良性互动才能促进治理能力的提升^⑤。第三，国家治理现代化的推进必须要充分发挥基层协商民主的作用，必须加大对基层社会协商治理建设的力度，使之满足国家治理现代化的需要^⑥。第四，要推动社区共同体的重建，以社会嵌入的方式进行多元主体的优化，通过构建合作型权力推动基层治理创新与转型^⑦。

2. 乡村振兴战略视角下的基层治理

党的二十大报告再次强调“全面推进乡村振兴”的重大战略任务。乡村要振兴，治理有效是基础。乡村振兴战略的实施，在物质条件、生活环境、人才吸引等方面给乡村治理带来了发展的机遇，但与此同时，乡村治理中仍存在一些亟待解决的问题阻碍着乡村振兴战略的实施。在机遇与挑战并存的背景下，乡村治理应该如何实践来推动实现乡村振兴，成为学界与社会共同关注的问题。

乡村振兴战略的实施给乡村治理带来了发展的机遇。其一，乡村发展为基层治理创造了良好的条件，乡村基础设施脱胎换骨，农村人居环境得到极大改善，基本民生有了保障，公共服务变得更加方便高效，村民的切身利益得到了保障^⑧。其二，“资本下乡”以资本结合地方权力，形成了乡村政企合作模式，而“精英下乡”以社会精英、知识分子等与地方力量组成乡村社区自治模式^⑨。

乡村振兴战略虽然给乡村治理带来了发展的机遇，但与此同时，乡村治理中仍存在着一些不利因素阻碍着乡村振兴战略的实施。其一，乡村治理存在着诸多发展困境，主要体现在乡村治理作用被低估、乡村治理工作碎片化、乡村治理落后于经济发展、乡村治理与现实需求脱节、乡村治理创新活力不足^⑩。其二，传统的“内生型乡村治理精英”或是思维模式较为传统，或是为维护个人利益，无疑都在阻碍着乡村振兴战略的实施^⑪。其三，基层党组织建设涣散、农村党员先锋模范作用发挥不充分将削弱乡村振兴实现的可能^⑫。其四，农村资源固化是乡村振兴面临的巨大挑战，基础

① 王向阳：《国家治理转型与基层减负悖论——基于近年来基层治理实践的考察》，《理论与改革》2022年第3期。

② 董石桃：《监察下乡：监察职能向基层延伸的国家治理逻辑》，《政治学研究》2021年第1期。

③ 徐勇：《中国式基层治理现代化的方位与路向》，《政治学研究》2023年第1期。

④ 王海娟：《制度性自治：面向国家治理现代化的村民自治创新》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期。

⑤ 尤琳、陈世伟：《国家治理能力视角下中国乡村治理结构的历史变迁》，《社会主义研究》2014年第6期。

⑥ 李建：《基层协商民主推进国家治理现代化发展路径探析》，《理论月刊》2017年第9期。

⑦ 赵晶、杨华峰：《国家治理现代化进程中基层治理创新的审视》，《新视野》2015年第3期。

⑧ 龚维斌：《全面推进乡村振兴中的基层治理》，《行政管理改革》2022年第3期。

⑨ 施德浩、陈浩、于涛：《城市要素下乡与乡村治理变迁——乡村振兴的路径之辩》，《城市规划学刊》2019年第6期。

⑩ 耿永志、张秋喜：《实施乡村振兴战略，需整体性提高乡村治理水平》，《农业现代化研究》2018年第5期。

⑪ 郭苏建、王鹏翔：《中国乡村治理精英与乡村振兴》，《南开学报（哲学社会科学版）》2019年第4期。

⑫ 崔晓彤、赵冲：《乡村振兴视阈下优化乡村治理路径研究》，《农业经济》2019年第8期。

资源有限、资源单向流动、社会资源欠缺串联的问题阻碍着农村的改革与创新^①。

在乡村振兴战略背景下,乡村治理应该如何把握机遇,应对挑战,最终达到乡村振兴的目标。第一,总的来看,在乡村基层治理中,党的领导是关键,民生保障是基础,公共服务是手段,群众参与是途径,文明乡风是要求,制度创新是保障^②。第二,重视乡村治理在乡村振兴战略中的重要地位,以系统观念认识、解决乡村治理存在的难题,补齐乡村治理的短板^③。第三,实现“嵌入型乡村治理精英”与“内生型能人乡村治理精英”的结合,一方面从制度上选派“嵌入型乡村治理精英”,并在乡村社会培育“内生型能人乡村治理精英”;另一方面构建配套的组织体系,实现两者的良性互动^④。第四,基层党组织应在治理理念、治理体系、治理能力、治理方法等方面积极作为,发挥其在乡村振兴战略实施过程中的领导作用,与此同时,党员干部要优化思想认知,提高能力素质,发挥先锋模范作用与示范引领作用,为乡村振兴贡献力量^⑤。第五,推动区块联动机制改革,整合优化区块内资源,促进资源的双向流动,建立资源配置数据库,以最优方案实现资源配置^⑥。

3. 数字化转型视角下的基层治理

数字治理是基层治理在数字化时代形成的一种新型治理模式。基层治理数字化转型的过程中,一方面,治理方式更加便捷,办事效率得到提高,政民互动得到增强;另一方面由于数字化建设不足、数字治理使用失当、数字伦理危机等问题导致基层治理的数字化转型面临着诸多挑战。迈向治理能力现代化的进程中,数字治理是必不可少的一步。实现基层治理的数字化转型,推动数字化更好地融入治理过程,是需要进一步努力的方向。

数字化时代的到来,数字治理手段在基层治理中发挥着越来越重要的作用。一方面,政府通过数字化治理手段能够增强与市民社会、经济社会的互动,提高政府决策的民主化程度,并且政府在社会治理的过程中运用数字技术能够简化公共事务,提高办事效率^⑦。另一方面,数字乡村具有数字化、网络化、智能化的特点,其对乡村治理主体、治理方式、治理共同体产生着变革性的影响。在治理主体方面,数字乡村能够使得治理主体突破时空的限制,在数字治理平台上远程参与治理,避免由于治理对象“不在场”所产生的治理困境;在治理方式方面,当前乡村人口流动性增强,治理主体可以通过数字治理平台对流动人口进行便捷的管理;在治理共同体方面,数字治理超越地域的限制,将分散的治理对象有效统筹起来,一定程度上改善了治理关系^⑧。

然而,基层治理数字化转型的过程中仍存在着诸多障碍。其一,乡村数字治理存在着“适应性矛盾”,一方面在小农经济的影响下,村民对于数字化赋能基层治理缺乏兴趣,甚至产生排斥心理;另一方面数字贫困的现状导致不同参与主体的数字信息素养和数据治理能力差异较大,难以平等对

① 燕连福、毛丽霞:《全面推进乡村振兴的主要任务、现实挑战与实践路径》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

② 龚维斌:《全面推进乡村振兴中的基层治理》,《行政管理改革》2022年第3期。

③ 耿永志、张秋喜:《实施乡村振兴战略,需整体性提高乡村治理水平》,《农业现代化研究》2018年第5期。

④ 郭苏建、王鹏翔:《中国乡村治理精英与乡村振兴》,《南开学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

⑤ 蔡文成:《基层党组织与乡村治理现代化:基于乡村振兴战略的分析》,《理论与改革》2018年第3期。

⑥ 燕连福、毛丽霞:《全面推进乡村振兴的主要任务、现实挑战与实践路径》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

⑦ 杨秀勇、朱鑫磊、曹现强:《数字治理驱动居民社区参与:作用效果及限度——基于“全国社区治理和服务创新实验区”的实证研究》,《电子政务》2023年第2期。

⑧ 丁波:《数字治理:数字乡村下村庄治理新模式》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

话、达成共识^①。其二，乡村数字建设的不足，一方面数字治理的硬件设施缺乏多样性与完整性，阻碍了数字技术的应用；另一方面，数字治理的配套设施如人才、技术等较为欠缺，这也成为制约数字治理的关键问题^②。其三，当前基层政府数字治理存在伦理困境，具体体现为政策伦理困境、组织伦理困境、制度伦理困境和人员伦理困境^③。其四，数字治理过程中存在着诸多风险，一方面，信息安全方面的法律建设较为匮乏，与社会治理的发展不相匹配；另一方面，社会治理的实际需求在数字治理中未能得到充分的反映，数字决策存在着模糊性、非民主化、非理性化的风险^④。

如何突破基层治理数字化转型的障碍，使数字化建设更好地服务于基层治理。第一，注重回应性与数字素养提升，一方面建立民意搜集机制，准确回应村民的现实诉求，另一方面通过创新宣传教育方式以及加强对村民数字接入的培训提升村民的数字素养^⑤。第二，加大乡村数字基础设施建设及数字技术更新的投入。一方面加大财政资金的支持力度，尤其是向地理位置偏远、数字化薄弱的地区倾斜，推进数字化服务的均等化；另一方面强化乡村数字治理技术支持，及时引入更多更先进的数字技术，为乡村治理赋能^⑥。第三，强化基层政策顶层设计，构建基层行政组织伦理体系。一方面，深化行政体制改革，提升基层政府的数字能力建设，让政府充分使用新技术为政策制定提供优良数据，确保政策制定与评估的客观性，维护社会的公平正义；另一方面，完善伦理监督体系，将公民纳入监督体系中，推动数字治理的民主化、规范化发展^⑦。第四，加强数字治理相关的制度建设，保障数字信息的使用安全，在数字治理中融入法治理念，同时根据民众的反馈及诉求完善制度规范和执行措施^⑧。

（二）基层治理体系研究的两大论域

根据上文关键词共现图谱并结合党的中央文件中“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”的表述，我们能够提取出基层治理体系研究的两大论域：一是党建引领基层治理研究；二是自治、法治、德治相结合研究。两大研究论域反映了目前学界对基层治理体系内部问题研究的重点所在。

1. 党建引领基层治理研究

党的二十大报告指出，“推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒”^⑨。以党建引领基层治理，既是夯实党在基层执政基础的需要，也有助于将制度优势转化为治理效能，推进基层治理体系和治理能力现代化。

为什么要以党建引领基层治理、党建引领基层治理为什么行？学者们围绕这两个问题对党建引领基层治理的逻辑理路展开研究，梳理归纳后发现可以从制度优势与实践逻辑两个方面进行总结。

① 郑永兰、周其鑫：《乡村数字治理的三重面向：理论之维、现实之困与未来之路》，《农林经济管理学报》2022年第6期。

② 佟林杰、张文雅：《乡村数字治理能力及其提升策略》，《学术交流》2021年第12期。

③ 黄建伟、陈玲玲：《中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2019年第2期。

④ 杨秀勇、朱鑫磊、曹现强：《数字治理驱动居民社区参与：作用效果及限度——基于“全国社区治理和服务创新实验区”的实证研究》，《电子政务》2023年第2期。

⑤ 郑永兰、周其鑫：《乡村数字治理的三重面向：理论之维、现实之困与未来之路》，《农林经济管理学报》2022年第6期。

⑥ 佟林杰、张文雅：《乡村数字治理能力及其提升策略》，《学术交流》2021年第12期。

⑦ 黄建伟、陈玲玲：《中国基层政府数字治理的伦理困境与优化路径》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2019年第2期。

⑧ 丁波：《乡村治理数字化转型：逻辑、困境及路径》，《新疆社会科学》2023年第3期。

⑨ 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》，《人民日报》，2022年10月26日，第1版。

从制度优势来看,其一,党建引领社区治理是中国共产党基层组织建设的题中之义,是中国社区治理现代化的必由之路,基层党组织能够发挥中国共产党的政治优势、组织优势和群众优势,在党建引领过程中形成巨大的政治号召力、组织动员力与资源协调力^①。其二,党建引领能够确保乡村治理的社会主义方向,能够构建高效的乡村治理体系,提高乡村治理能力,能够保障人民群众在乡村治理中的主体地位^②。从实践逻辑来看,其一,当前,农村基层党组织建设环境发生了深刻变化,以党建引领乡村治理一方面有助于应对变化,破解治理困境,另一方面有助于农村基层党组织履行新时代基层治理赋予的使命,提升治理效能^③。其二,基层党组织领导力可以实现社区制度秩序构建,推动社区治理规范化;基层党组织动员力可以实现党员引领,激发群众认同;基层党组织可以通过搭建党群联系平台实现群众参与,提升党组织凝聚力^④。

当前,党建引领基层治理取得了一定成效,但与此同时,仍存在着许多亟待解决的问题。其一,党建引领农村基层治理的治理力量整合不足。一方面农村党建可用的资源缺乏整合利用,另一方面党建引领下的治理力量未得到充分地挖掘,发展的推动力不足^⑤。其二,基层党组织与民众之间缺乏互动,与基层治理相脱节,面临着“悬浮化”的风险^⑥。其三,党建工作与治理需求不相匹配,主要体现为党建理念和党建方式的落后^⑦。其四,党建嵌入基层治理的力度不足,基层党组织如何深入治理进程,带动多元主体协同治理,是基层党组织面临的重要挑战^⑧。

那么,如何推进党建引领基层治理,发挥党组织领导基层治理的优势?第一,党建引领社区治理,应推动治理下移,授权构筑党组织引领的基层社区治理体系,赋能基层党组织的社区全要素引领能力,建构基层党组织激发社会治理活力的机制^⑨。第二,党建引领基层治理要加强基层政治建设,通过增强党的领导政治责任、政治立场、政治优势增强党的领导政治韧性,夯实基层治理的政治根基^⑩。第三,提升基层党组织组织力。一方面通过政治引领力的提升加强对基层治理的领导,确保基层党组织在基层治理中的领导地位;另一方面通过服务群众提升组织凝聚力,为基层治理提供群众基础^⑪。第四,加强价值引领。价值引领是党建引领乡村治理的精神力量,要将社会主义核心价值观融入乡村治理中,推动乡风文明建设,促进乡村治理德治化^⑫。

2. 自治、法治、德治相结合研究

“三治结合”的治理经验产生于浙江桐乡。2013年至2017年,“三治结合”经历了从基层实践到顶层设计的转变。2017年党的十九大报告提出要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体

-
- ① 陈志远、杨雨洁、汤镇源:《党建引领与社区应急治理的双向赋能:理论逻辑与实践进路》,《社会科学家》2022年第8期。
 - ② 杨正喜:《党建引领乡村治理的制度优势与实践路径》,《湖湘论坛》2023年第1期。
 - ③ 郭晓勇、张静、杨鹏:《党建引领乡村治理:生成逻辑、价值旨归与优化向度》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2022年第5期。
 - ④ 曹胜亮、靳文:《组织力视角下基层党建引领社区治理的实现逻辑——基于华中E市鼓楼街道的实证经验》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期。
 - ⑤ 岳奎、张鹏启:《新时代党建引领农村基层治理路径探析》,《行政论坛》2022年第3期。
 - ⑥ 望超凡:《实践型党建:党建引领农村基层治理的实践路径》,《兰州学刊》2021年第3期。
 - ⑦ 王智强、陈晓莉:《党建引领城市社区治理:实践经验、现实困境与提升路径》,《理论月刊》2022年第9期。
 - ⑧ 郭淳:《社区治理现代化过程中的基层党建:价值、挑战与引领路径》,《长白学刊》2021年第5期。
 - ⑨ 姜晓萍、田昭:《授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第5期。
 - ⑩ 方雷、孟燕:《政治韧性、结构优化与能力提升:党加强基层政治建设引领基层治理的发展逻辑》,《理论探讨》2023年第2期。
 - ⑪ 张戈:《党建引领基层治理:逻辑机理、价值表征和实践进路》,《云南社会科学》2020年第2期。
 - ⑫ 于健慧:《党建引领乡村治理:理论逻辑及实现路径》,《西北师大学报(社会科学版)》2022年第1期。

系”，自此自治、法治、德治的“三治结合”就备受社会各界广泛关注。推进落实自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，有助于实现基层治理体系和治理能力现代化。

“三治结合”的实施有其重要性与必要性。其一，“三治合一”乡村治理体系建设有助于推进国家治理体系和治理能力现代化，有助于实现乡村振兴^①。其二，“三治融合”乡村治理体系是国家与社会关系变革驱动的结果，是乡村治理结构不断优化的结果，体现着“以人民为中心”的治理理念^②。其三，中国乡村正在经历从传统向现代的转型，“自治”与“法治”则是现代治理理念的体现^③。其四，传统乡村治理模式与乡村治理现代化的需求不相匹配，“三治融合”乡村治理模式既能整合治理优势，又在制度支持、主体支持、资源支持三方面上具备可行性^④。

然而，“三治结合”的治理经验在各地推广的过程也存在着诸多困境。第一，“三治融合”缺乏相对应的管理机制，社会治理的主管部门问题、体制机制创新问题以及政府在治理中所处的地位问题都尚不清晰^⑤。第二，主体自觉的缺位与迷失，一方面自治主体对各项乡村工作的关注度较低并且参与度不足；另一方面自治主体的建设内容不清晰，行动方向不明确^⑥。第三，传统农村面临着法治有待强化、建设动力匮乏的问题，城市化了的农村面临着德治有待强化、建设优势未得到整合的问题^⑦。第四，“三治”如何有机组合、如何确定合理的配比尚缺乏探索，更多的是孤立使用^⑧。第五，“三治”的治理制度设计较为滞后，一方面导致基层政权的合法性缺失，另一方面导致治理的策略性和运动性特征难以缓解国家与社会之间的张力，使得两者间无法达成良性互动^⑨。

由此，如何推动“三治结合”在基层社会落地，并最大化地发挥其治理效能？第一，“三治融合”应始终坚持以社会有效治理为目标，构建“三治融合”的有效载体，激发群众的参与热情，推进“三治融合”向应用端移动，不断提升老百姓获得感^⑩。第二，“三治结合”不必拘泥于某一种治理模式，而是应该因地制宜，根据当地的不同条件和情况，选择最适宜的治理组合与治理模式，形成“最适宜的善治”^⑪。第三，在“自治”中增强治理主体的主动性，将能否调动治理主体建设热情、能否激发治理主体的参与意识作为体制机制创新的重要依据^⑫。第四，强化制度供给，在治理体系中实现正式制度与非正式制度的相互配合、相互补充，通过制度优势的整合实现乡村治理体系的优化发展^⑬。第五，建立“三治”融合机制，通过行政培育引导自治形成，严格以国家法与村规民约约束自治，运用自治下的配套机制推动德治的实施^⑭。

-
- ① 何阳、孙萍：《“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2018年第6期。
- ② 张明皓：《新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2019年第5期。
- ③ 景跃进：《推进自治法治德治融合建设，创新基层社会治理》，《治理研究》2018年第6期。
- ④ 唐皇凤、汪燕：《新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理模式：生成逻辑与优化路径》，《河南社会科学》2020年第6期。
- ⑤ 郁建兴：《推进自治法治德治融合建设，创新基层社会治理》，《治理研究》2018年第6期。
- ⑥ 王文彬：《自觉、规则与文化：构建“三治融合”的乡村治理体系》，《社会主义研究》2019年第1期。
- ⑦ 何阳、孙萍：《“三治合一”乡村治理体系建设的逻辑理路》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2018年第6期。
- ⑧ 唐皇凤、汪燕：《新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理模式：生成逻辑与优化路径》，《河南社会科学》2020年第6期。
- ⑨ 李亚冬：《新时代“三治结合”乡村治理体系研究回顾与期待》，《学术交流》2018年第12期。
- ⑩ 郁建兴：《“三治融合”的持续创新》，《治理研究》2020年第6期。
- ⑪ 邓大才：《走向善治之路：自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象》，《社会科学研究》2018年第4期。
- ⑫ 何显明：《推进自治法治德治融合建设，创新基层社会治理》，《治理研究》2018年第6期。
- ⑬ 黄君录、何云庵：《新时代乡村治理体系建构的逻辑、模式与路径——基于自治、法治、德治相结合的视角》，《江海学刊》2019年第4期。
- ⑭ 孙冲：《村庄“三治”融合的实践与机制》，《法制与社会发展》2021年第4期。

五、研究总结与展望

在前文分析的基础上,近十年国内基层治理体系研究可以归结为如下三点。第一,国内学者围绕基层治理体系做了大量研究,发文量持续保持在较高水平,预计未来将会有更多高质量的文章产出,基层治理体系的研究水平将不断提升。第二,学界在基层治理体系研究方面涉及领域广泛,研究内容深入。如前文所述的三种视角及两大论域,学者们对其进行了深入的剖析,除这些研究热点之外,从前文定量分析中,能够发现学者们对脱贫攻坚、乡村规划、多元共治等话题也有所涉及,可以说目前学界对基层治理体系的研究是全面且深入的。第三,学界的研究政策导向性较强,表现为“政策先行,研究随后”。例如“国家治理体系和治理能力现代化”以及“乡村振兴战略”的提出使得学者们立足于不同视角展开了对基层治理相应的研究。可以看出,学界的研究紧紧围绕并且积极回应着党和国家关于基层治理的新要求,具有较高的现实意义与参考价值。

通过定量分析与定性分析,我们发现当前基层治理体系研究已经形成了广阔的视角与论域。尽管已有文献已经十分丰富,但研究仍然存在以下四点未及之处,需要在下阶段研究中继续深入。

(一) 应注重系统观念,推动基层治理的整体性研究

目前学界在研究基层治理相关论题时,通常侧重于针对其中某一个方面展开研究,而系统性的研究观念较为缺乏,存在“碎片化”的问题。单一领域的研究结果可能无法充分揭示基层治理的整体情况,导致缺乏立体的认识和全面的分析。因此,要在单一论题研究的基础上,推动基层治理的整体性研究。首先,需统筹把握基层治理所涉及各个领域与环节,以全面认识基层治理的现实情况。其次,应关注各要素间的关系结构,如在研究基层治理中的某一个要素时,还应关注它与其他要素之间的关系以及考虑不同的治理要素在不同的治理场景中应如何协作且如何确定合理的配比,进而探索出一种稳定有效的治理机制。最后,在前者基础之上注重整体功能的发挥,系统地认识和把握基层治理的发展规律,以构建更加有效、更加现代化的基层治理体系。

(二) 应关注基层治理机制建设,提高基层治理效能

党的二十大报告强调了健全基层党组织领导的基层群众自治机制,突出了基层治理机制的重要性。因此,应将健全基层治理机制作为推进基层治理体系和治理能力现代化建设的着力点。其一,通过建立科学有效的制度、规则和程序,明确主体职责和分工,提升治理主体的协调能力和执行力,实现治理工作的有序进行。其二,根据基层治理中的不同问题建立相配套的治理机制,例如资源配置机制、利益分配机制、矛盾化解机制、公众需求表达机制、激励考核机制等。通过治理机制的健全实现共建共治共享的治理格局。

(三) 应加强基层治理队伍建设研究,提高基层治理能力的现代化水平

在当前的行政管理体制下,人才和资源更多地集中于上层,这就导致了基层治理能力相对薄弱。习近平总书记强调,“‘十四五’时期,要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫”^①。这一论述表明,在推进基层治理体系现代化的同时,必须注重加强基层治理能力的现代化。治理体系和治理能力两者互为依托,相互促进。无论治理体系多么完善,如果缺乏高素质的治理人才去运行和实施,也难以取得良好的治理效果。目前基层治理队伍面临着人才队伍薄弱、综合素质低、工作应对不力、积极性不高、难以形成合力等问题,这严重制约着基层治理能力的提升。

^① 《习近平在基层代表座谈会上的讲话》,《人民日报》,2020年9月20日,第2版。

因此，需要从提高素质能力、加强培训教育、推动信息化建设等方面入手，着力提升基层治理队伍的现代化水平。只有基层治理队伍具备现代化的能力和水平，才能与基层治理体系相得益彰、形成合力，才能更好地履行基层治理赋予的职责和使命，为中国式基层治理的现代化奠定坚实基础。

（四）应推动定性定量研究相融合，丰富基层治理的研究方法

目前学界对基层治理的研究多采用定性研究的方法，尤其是案例研究。由于我国幅员辽阔，基层情况复杂多样，在一种治理场景中适用的治理方法更换治理场景后并非仍能适用，案例研究能够从具体案例中抽象出基层治理的普遍规律，进而实现治理方法的迁移，形成扩散效应。但与此同时，也应该重视定量研究的方法，定量研究相对而言更加标准、更加精确，并且具有较高的客观性和科学性。在数字治理的过程中产生了大量的数据，这为定量研究提供了丰富的数据来源。相较于定性研究，定量研究需要大规模数据的收集和统计分析，如何在保证数据安全的前提下获取数据、开发数据是摆在学者们面前的一个重要问题。除此之外，基础数据库的建立也是一项重要任务，尽管目前已有如CSS、CGSS、CHFS等数据库，但对于基层治理领域来说，仍然较为匮乏。因此，国家应加大投入，重视基层治理数据库的建立，并为学者们的研究提供支持，以更好地提升基层治理研究的现代化水平。

Review and Prospect of the Research on Domestic Grassroots Governance System in Recent Ten Years

LI Fang ZHANG Xueran GAO Xin

[Abstract] In the past ten years, the construction of grassroots governance system has become increasingly prominent in the Party and national strategy, and has been widely concerned by the academic community. The academic circle has conducted comprehensive and in-depth research on the grassroots governance system, and the application of knowledge map can more intuitively present the research hotspots in this research field, and separate out different perspectives and discussion domains of the research on the grassroots governance system. The perspective of national governance, the perspective of rural revitalization, and the perspective of digital transformation of grassroots governance are three different perspectives that cut into the research of grassroots governance system. The study of the Party-building leading grassroots governance and the combination of autonomy, rule of law and rule by virtue reflect the focus of the study of grassroots governance system. To promote the research on the modernization of grassroots governance system and governance capacity on the new journey of the new era, it is necessary to pay attention to the system concept, pay attention to the construction of grassroots governance mechanisms, strengthen the research on the construction of grassroots governance teams, and promote the integration of qualitative and quantitative research.

[Key words] Grassroots Governance System; Knowledge Map; Literature Review

（责任编辑：朱瑞 责任校对：周瑞春）