

基层社会治理的法治化研究

魏健馨*

【摘要】在国家治理体系中，基层社会治理是基础性环节，与国家治理相得益彰，互相促进、相互成就。基层社会治理的效果依赖于法治化水平的不断提高，围绕着基层社会治理这一核心主题，需要强化法治的价值取向，提高治理主体的法治意识和规则意识，完善相关法律法规规范体系，形成多元共治格局。推进基层社会治理法治化的重要路径，在于制度创新、机制创新，应不断提高基层社会的组织和动员能力，以基层社会民生为本，以满足基层社会发展为目标，贯通基层社会治理和国家治理，从而促进国家治理体系和治理能力现代化。

【关键词】基层社会治理；法治化；国家治理体系

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.11.008

一、引言

基层社会治理法治化的研究兼具多重意义，其现实意义尤为突出。在国家治理现代化背景下，厘清基层社会与国家、基层社会治理与国家治理之间的关系，能够更好把握基层社会治理的内涵、治理逻辑和机制，提升基层社会治理法治化水平。

在社会变迁进程中，基层社会以其自治性，始终显示出与人类理性设计的制度规则的不同特质，以此为前提，衍生出诸多治理要素，遵循自生自发机制，保持其固有的秩序状态。贯穿于人类社会历史的一条基本主线，就是国家与社会之间的互动。因此，在国家治理体系视域中审视基层社会治理，把握特点和规律，探索法治化推进路径，不仅必要而且重要。

二、基层社会治理在国家治理体系中占据基础性地位

基层社会、基层社会治理具有基础性的特征，并且在国家治理体系中占据重要地位。

* 魏健馨，天津大学法学院教授，博士生导师。本文系天津市法学会2021年度法学研究重点课题“基层社会治理法治化问题研究”（编号：TJ2021021）阶段性成果。

（一）基层社会治理的基础性

基层社会治理的主要特征就是基础性，包括基层社会的治理要素、格局和模式及其在国家治理体系中基础性环节的定位，都表明它所具有的基础性特质。在国家和社会发展进程中，人们越来越认识到基层社会及其治理的重要意义。改革、发展与稳定的各项具体工作要落实到基层，各项政策落地的责任主体在基层，推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作也在基层。^①“推动社会治理重心向基层下移”，打造共建共治共享的社会治理格局。^②在国家治理体系视角下，基层社会是最基础的层次，^③国家治理的效果最终都要通过基层社会展现出来。

回溯来看，基层社会治理与社会、基层社会密不可分。在中国，“社会”一词是舶来品，译自英文“society”，^④20世纪初期经由日本传入中国。在16世纪的欧洲，社会等同于契约社会或市民社会，专指由市民群体组成的团体及其生活模式与交往规则。^⑤在社会学视角下，“社会”被认为是以群体形式生活在一起的人的总称，包括共同遵守一定的习俗、法律等的特定群体、社团协会等。通常泛指基于共同物质条件而互相联系起来的人群，是由一定的经济基础和上层建筑构成的整体。学术界对于“社会”词义内涵的认知已然达成基本共识，社会是由具有一定联系、相互依存的人们所组成的超乎个人的有机整体，是人们的社会生活体系，包括群体或人群及其相互联系产生的交往和行为模式及规范。社会的主体包括由人组成的群体或组织，以物质生产活动为基础，呈现多样复杂并且不断变化的特点。自然人个体是社会的最基本构成单位，社会是经过人加工的群体，人在社会中发挥自身能动性进行社会活动。^⑥社会因个体的活动、交往的多样化呈现出复杂性，同时处于动态之中，既有社会形态的更替、社会结构以及社会制度的变化，还有社会主体的行为、观念和价值取向的变化等。

对基层社会的解析和研究历来受到多学科的关注。鉴于学者们的研究视角、研究偏好大相径庭，对于基层社会的内涵，目前尚未达成共识。在社会学看来，基层社会是人与人之间因各种关系连接而形成的有机整体。政治学则将基层社会看作是与中央政权相对应的概念，基层社会在国家的宏观政治体制中处于最低层次。法学和管理学均以行政区域、行政级别为标准进行甄别，基层社会的具体范畴包括市辖区、街道、社区居民委员会以及各个乡镇、村居委会等。

① 桑玉成：《着力构建基层社会治理新格局》，求是网，http://www.qstheory.cn/llwx/2020-02/13/c_1125567236.htm，访问日期：2021年11月4日。

② 《习近平提出：提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/18/content_5232656.htm，访问日期：2021年11月4日。

③ 马骏：《盐津县“群众参与预算”：国家治理现代化的基层探索》，《公共行政评论》2014年第5期。

④ 英文“Society”出现于14世纪，最早可追溯的词源为拉丁文socius，即同伴(companion)之意。

⑤ [英]雷蒙·威廉斯：《关键词：文化与社会的词汇》，刘建基译，生活·读书·新知三联书店，2005年版，第447-452页。

⑥ 费孝通：《个人·群体·社会——生学术历程的自我思考》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》1994年第1期。

现在多指城乡社区,国家视之为基层政权管辖下的居民区群众及其生活生产。^①在行政区域或地理空间上,基层社会有狭义和广义之分。狭义基层社会仅指村委会和居委会,广义基层社会涵盖县域以内的管辖区域。^②根据现行宪法和组织法的相关规定,基层社会应当包括县、县级市、市辖区、乡、民族乡、镇、村等范围内的各类区域。

对于基层社会的构成要素及其特征可以简要解析。其一,基层社会的主体多元化。包括基层党组织、基层政府(乡镇、街道政府)、城乡社区、村委会和居委会、社会组织、基层工作人员、社区居民等。其二,基层社会治理格局和治理方式多样化。随着社会组织的发展,基层社会治理格局、治理方式正在由单一化转向多样化。依法治理叠加道德规范、村规民约、村(居)民会议等传统手段,在预防社会风险、解决社会矛盾和冲突、提高治理现代化等方面效果显著。其三,基层社会治理的价值取向明确化。体现以社区居民现实利益和实际需求为本、以基层社会自治为核心、社会文明的进步为理念。

(二) 基层社会治理的必要性

在一般意义上,治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的综合。^③基层社会治理同其他治理一样,需要不同层级、不同性质的主体参与,充分发挥不同利益或规制主体的协调与合作。^④基层社会治理是一个动态治理过程,需要政府、社会组织、个人等多元主体的协商互动,发挥各自功能。基层社会治理的运行机制主要是平衡以居民为核心的各方利益,增进基层社会的公益。同时,还要通过相对完善的制度规则体系,提高基层社会的文明水平,促进并实现个体的自我实现和全面发展。在国家治理背景下,基层社会治理的空间足以吸纳以居民为主的更多主体共同参与。

在国家与社会的二元界分下,基层社会治理以基层社会为载体,以基层社会的自治性为基础,在执政党、基层政府、各类社会组织、社区以及社区居民等多元主体共同参与的前提下,采用规范化方式,通过平等、协商、对话处理基层社会事务的过程。国家治理与基层社会治理关系密切,互相促进和互为动力。在基层社会治理中,既体现国家对社会的尊重和信任,也体现在将国家治理能力和现代化水平向基层社会传导,带动基层社会和治理能力同步提高。

基层社会治理既是传统的也是现代的。传统中国历来存在上下分治的治理格局。^⑤基层社

① 毛丹:《中国城市基层社会的型构——1949—1954年居委会档案研究》,《社会学研究》2018年第5期。

② 根据《党章》第30条的规定,基层党组织设立的要求,基层社会包含了企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位。

③ 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社,1995年版,第23页。

④ [美]詹姆斯·罗西瑙主编:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,江西人民出版社,2001年版,第9-10页。

⑤ 费孝通:《乡土中国》,上海观察社,1947年版,第22页。

会中的传统自治治理模式，就是在基层行政、市场主体、民间组织等非政府主体承担了基层公共品的提供与治理，从而有效缩减了官僚体系的委托—代理链条。^①传统经验获得了充分的本土资源支持。随着建设法治国家目标的逐级推进，基层社会成员的法治意识在不断提高。但在多元化格局下，社会利益群体和诉求也在分化，资源的均衡配置难度加大，利益纠葛错综复杂，再加上人类社会步入“风险社会”后随之而来的不确定性风险，给基层社会治理提出了新的挑战，避免矛盾积累和恶化，需要设定更为合理、规范的社会矛盾解决机制，于是基层社会治理也就显得格外重要。

（三）基层社会治理的驱动性

基层社会治理的内在逻辑不同于国家治理的顶层设计。基层社会治理与国家治理的互动关系，实质上是国家和社会之间的二元平衡。在整个治理体系中，国家治理的效果必然要通过基层社会治理的现实状况得以显现，国家与社会通过互相促进、互相影响、互相成就，恰好是治理机制在国家与社会之间上下传导、反馈调适的结果。

基于发生学的视角，在时间顺序上社会先于国家而存在，社会之于国家具有基础性。社会与国家是彼此相对的概念，是人类的两个基本活动空间。^②国家与社会的关系在一定程度上反映国家治理和社会的水平，取决于国家治理体系的现代化。如果说传统社会中国家向来擅长利用宗法、道德等社会性资源进行治理，国家与社会的一体化程度较高。那么近代以来，“市民社会”从政治共同体中分离出来，成为一个独立自在的领域。^③国家与社会的一体化关系出现了缝隙：一方面，由于社会的不自足，需要国家以他律、强制的方式进行规制；另一方面，由于公共权力的双重性，在维护社会秩序、追求公共利益的同时，有可能对个体的权利造成侵害。由此产生了国家和社会关系的各种理论，出现了国家和社会之间强弱势关系的各种搭配。^④

当下，国家的法治建设和现代化转型需要对国家和社会的关系进行系统研究、调整和优化。国家与社会之间以保持良性互动、协调合作为内在机制，并以此作为基层社会治理法治化的前提。基层社会及其治理成为提高国家治理能力的内在驱动力量，推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，强调的是“创新社会治理体制”，^⑤建构共建共治共享的社会治理制度。“基层”“基层社会治理”“提高基层社会治理能力”等关键词成为实践热点。“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

① 龙登高、王明、陈月圆：《论传统中国的基层自治与国家能力》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2021年第1期。

② 鹿斌、金太军：《国家治理现代化进程中的社会治理创新》，《天津社会科学》2016年第2期。

③ 俞可平：《马克思的市民社会理论及其历史地位》，《中国社会科学》1993年第4期。

④ 燕继荣：《协同治理：社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》，《中国行政管理》2013年第2期。

⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013年版，第49页。

和治理能力现代化的基础工程。”^①不言而喻，基层社会治理的法治化成为重中之重。

基层社会治理注重的是某一特定地理空间或行政区域内社会要素组成的复杂系统。^②从一定意义上说，基层社会是检验各项政策落实效果的微观领域，与社区、居民的切身利益、生活品质息息相关。同时，基层社会也是实践、反馈各项改革和建设成果的微观领域，改革和建设的目标是通过基层社会的实际状况体现的。基层社会还是宪法实施、法律法规实施的微观环境，经由基层社会能够获得实实在在的民情、民意，为法律的制定和实施奠定民情、民意基础。衡量国家治理能力和现代化水平到底如何，归根结底要看基层社会、真实的居民环境是否得到改善，以及相应的利益冲突是否能够得到及时有效化解，兼之居民的幸福感和安全感是否得到提升。国家治理的运行机制无论是起点还是归宿都是基层社会。

三、基层社会治理的法治化是必由之路

法治化是基层社会治理的方向。在制度层面，将基层社会治理置于国家的法律规范体系框架之内，实现通过法治的基层社会治理，与国家治理进行有效衔接。在观念层面，以现代化的思维，法治化的价值取向，以民生为本的宗旨，实施多元主体参与的创新模式。在实践层面，明确权责分工，以法治促进自治，实现基层社会治理的规范化。

(一) 基层社会治理法治化的学理意涵

基层社会治理法治化是指用法律制度与法治思维重塑基层社会治理的现代化模式，建立健全基层社会治理法律制度，促进基层社会治理法治化。各类主体在参与基层社会治理时，必须尊崇宪法和法律，做到“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，^③充分保有规范化治理的初心。

现代化的基层社会治理，其核心旨意就是法治化，即社会治理的理念、方法和运行机制都是依据既定的法律规范和规则进行的，都有章可循，于法有据，是规范化的基层社会治理之意。基层社会治理与法治的关系极为密切，这是因为基层社会治理以法治为基础和前提，法治化就是规则之治。基层社会治理严格遵守以现行宪法为统领的法律规范体系作为行为准则，在已有的制度框架内开展基层社会治理的具体实践。

① 《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》，人民出版社，2021年版，第8页。

② 张文显、徐勇、何显明等：《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。

③ 《习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，人民出版社，2015年版，第12页。

在国家和社会治理现代化的过程中，法治化的要求是作为现代化的一项重要内涵。^①国家现代化包括治理能力的现代化，法治化是推动国家现代化和国家治理能力现代化的关键，也是推进基层社会治理现代化的保障。法治化是包括基层社会治理在内的国家治理现代化的内在要求和外在重要表征。法治化可以为平衡国家和社会之间关系、实现两者的良性互动提供制度保障，基层社会治理的法治化就是把基层社会治理置于现代化国家法治体系之内。

（二）基层社会治理法治化的价值取向

价值取向属于价值意识范畴，价值意识是在价值判断活动中所形成的一种特殊的社会意识，是对客观价值关系的主观反映。^②在基层社会治理语境中，价值取向是基层社会治理所秉持的理念，即以促进民生和人的现代化为目标。

法治化的价值取向是由内向外的过程，内是指在理念上确立依法治理、责任政府、权利保障等进步观念；外是在进步理念指引下，通过规范化和制度化的方式将种种法治价值体现出来。^③价值取向的实践意义就在于将法治化的文明理念融入基层社会治理的各个环节和各项工作之中，各类主体率先确立并具有法治观念、法治意识与规则意识，使基层社会治理能够体现规则之治的本意。

在基层社会治理中应当体现基层民众的主体地位。公共法律服务体系、服务方式、内容以及领域，都应以民众的实际需求为导向。基层社会治理以自主性、自治性和自律性为主要特征，突出社区民众的公共参与和自我约束，是源自自我的驱动力量，与来自国家、制度的他律、强制方式有异曲同工的效果。所以，基层社会治理实际上是法治与自治相辅相成、相得益彰的过程与结果。换言之，基层社会治理的法治化并不意味着基层社会中出现的全部问题都要诉诸法律、经由法院或其他司法路径来解决，而是基层民众采用自律性规范有效化解。当然基层自治是法律下的自治，法律和制度仍然发挥规范作用，是法律内化于心，成为个体的内在约束力量，从而产生积极效果，是法治建设的更高境界。

（三）基层社会治理的多元共治机制

基层社会治理的法治化注重多元主体发挥协同作用的机制，基层党政机关、基层自治组织、各种社会力量和基层民众，各就其位各谋其政各司其职。多元共治机制的有效运行，要求各个主体在职责定位清晰的前提下，保持合作协同关系，既有侧重又相互协调互助，形成党委领导、政府负责、社会协同、民主协商、公众参与、法治保障的治理格局。

① 周凡森、莫纪宏：《国家治理和社会治理的现代化与法治化》，《治理现代化研究》2021年第2期。

② 徐晨光、张民、谭树新：《价值取向与价值导向的区别和联系》，《湖南师范大学社会科学学报》1996年第2期。

③ 刘旭：《社会治理构成及法治保障》，《北京交通大学学报（社会科学版）》2015年第2期。

基层党组织处于领导核心地位,发挥引领作用。基层党组织领导和统筹推进各项基层社会治理工作。执政党的理念与基层社会治理法治化的最终目标高度一致,基层党组织与基层民众直接联系,便于工作开展,并获得群众基础,具备组织、动员优势。基层政府在基层社会治理中的指导作用不可替代。在厘清指导范围和权力来源、权力边界的前提下,基层政府在公共服务职能、制定规则和维持秩序、提供公共服务产品等领域大有可为。基层社会和基层民众的自组织能力非常重要。从基层社会治理的法律逻辑出发,基层政府及其派出机构对基层社会和民众的各项工作给予指导和支持,必要时提供帮助,目的指向是提高基层社会和民众的自组织能力。同时应当大力培育社会组织,使之成为基层社会治理的中坚力量。社会组织可参与社会事务、维护公共安全、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪等,是联结政府和社会公众的桥梁纽带,反映社会公众多元的利益诉求。^①社会组织还能够在一定程度上弥补政府公共服务的不足,是基层民众参与基层社会治理的组织载体。

基层民众是基层社会治理的基本主体和目的性主体。基层社会治理的成果由基层民众共享,基层社会治理的目的是为了全体民众享有更好的生活空间和制度环境,必须要有基层民众的广泛参与,基层民众既是基层社会的支撑,也是基层社会活力的来源。实证研究表明,在基层社会治理中存在一系列居民参与度不足的现象,^②例如,参与主体年龄层次不均衡;受教育程度、收入与社区参与率呈负相关;参与方式被动等现象客观存在。因此,提高基层民众的参与热情、参与度是当下面临的一个现实问题,需要有效破解。

四、基层社会治理法治化的推进路径

在法学视域中,基层社会治理的法治化,首先要建立健全相关法律法规,并使之不断完善,形成宪法和法律法规、专门性规范、自治章程的体系化,使基层社会治理有法可依,运行机制进一步规范化。

(一) 基层制度建设:硬法与软法共治

基层社会治理法治化意味着要有健全的法律规范和制度,为其提供治理依据,使治理过程有章可循,治理工作有法可依,以祛除治理方式选择上的主观性和随意性,综合治理能力不足等弊端。

基层社会治理依赖于硬法与软法的互补和共治。所谓硬法是指由国家立法机关制定或认

^① 马长山:《从国家建构到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察》,《法学研究》2017年第3期。

^② 陈桂生、张零星等:《准政府组织管理》,人民出版社,2009年版,第213页。

可,由国家强制力保证执行的法律规范。例如以《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》为代表的相关法律法规,为基层社会治理提供了制度保障。相对于其他领域的法治建设,基层社会治理主题的立法有一定的滞后性。目前除居委会、村委会外,现行宪法和相关法律法规中对于新涌现出的社区成员代表大会、社区协商议事会、社区管理委员会、社区服务中心等基层社会组织的规定并不明确,这些组织的法律定位不清晰,难免影响到多元共治格局的形成和机制的运行效果。因此,需要完善现行立法以回应基层社会治理中出现的新问题。

《居民委员会组织法》《村民委员会组织法》在法律性质上属于组织法,法律条文多为组织性规范,立法宗旨在于维护和规范基层自治组织的有效运行。尽管到目前为止对它们有过几次修改,但是,仍然存在一些不足。例如:某些法律条文过于简略、不够具体、难以落实,基层自治主体的职责规定不清,居民(村民)会议的召开和居(村)委会的组成、职责及罢免程序等内容需要进一步细化,缺少保护居民(村民)合法权益的规定等。自治组织同样要严格按照法律规定设定村规民约和居民公约或者对村规民约的合法性审查等。

所谓软法是指不具有国家强制力,分别调整一定范围人群或者特定群体行为的规范。最具有代表性的如市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等。随着基层社会治理主体的多元化,仅仅依靠硬法是不够的,还要实现硬法与软法的协同共治,二者是互相补充的关系。^①硬法与软法之间相互配合、协同发力,能够发挥治理规范体系的积极效用。基层社会通常是居民的生活场所,充满生活气息和人文气息,在治理上以自治和自律为宜。^②软法的比较优势在于软法的制定或者形成过程有基层民众的广泛直接参与。民间法、风俗习惯、乡规民约等制度规范发源于特定的区域,具有本土性,因地缘、血缘而产生的“地方性知识”,更能拉近人们的情感距离,得到心理认同和思想共鸣。^③多年来的基层社会治理实践经验,已经形成了法律法规共同作用,社会习俗、自治公约架设其中的结构模式。^④

(二) 基层自治:突出法治精神

社区作为基层社会治理的基本单位,围绕其展开的社区事务工作直接与基层民众关联,能够有效保障民众切身利益和社区公共利益。社区的自治章程是社区内部公共事务管理的总章程,在社区层次的立法中具有极高效力和权威。^⑤社区居民自治章程也要将法治精神贯彻到底。在主体上,自治章程的制定主体要规范,社区居(村)委会负责组织制定自治章程,在基层党组织的监督下,

① 姜明安:《法治中国建设中的法治社会建设》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期。

② 魏健馨、赵森:《社区治理法治化的推进路径》,《沈阳工业大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

③ 梁平:《基层非正式治理的法治化路径》,《法学杂志》2019年第10期。

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。

⑤ 孟迎辉、邓泉国:《城市社区居民自治的法制体系研究》,《学习论坛》2008年第8期。

由全体居民或各户居民代表共同参与制定,同时坚持按照少数服从多数的民主方式进行决策。在内容上,社区自治章程主要内容包括确认社区的自治性质,强调居(村)委会的自治组织地位,明确居(村)民会议是社区内的权力机关,权力由全体居民共同行使,明确居民自治的监督机关包括居民会议、居民代表大会、社区基层党组织。根据社区的实际情况规定议事协调机关、事务执行机关,明确上述各类人员的选举罢免办法。在工作机制上,明确社区的居务、财务公开制度。无论是社区机构的职能责任,还是政务、居务、财务制度,都要通过自治章程予以确定。

(三) 基层政府:推进法规建设和政策落实

近些年来,国家基于改善民生的初衷,在社区卫生、社会救助、劳动就业、文化教育、社区服务设施等方面相继颁布了优惠政策,地方社区也及时进行相应跟进。^①基层政府从尊重居民的主体地位出发,既要统筹推进基层社会治理,又要抓住其中的重点。社区服务是重要的政策建设点,要获得社区居民的认可,就要提高社区治理能力以及高质量、高素质、高标准的服务质量和水平,对服务性、公益性的社会组织给予相关政策扶持。同时,还要积极开展宣传,让基层民众全面了解基层政府的惠民政策和各项管理政策,并且及时反馈相应政策的成效和不足,促使基层政府有效调整和完善社区政策。

政府应加大对基层社会治理的财政支持。相关研究成果显示,城市社区中居委会的财政情况与基层自治的活力具有相关性。根据基层自治的现实情况,政府的财政拨款占据重要地位,捐款、税收比例很低。^②根据《居民委员会组织法》《中共中央办公厅、国务院办公厅印发关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,社区建设资金将社区居民委员会的工作经费、人员报酬以及服务设施和社区信息化建设等项经费纳入财政预算。可以通过制定地方性法规,进一步细化居委会的资金自主权、拨款程序、时间、比例等内容,根据地方的实际情况完善基层社会治理的财政制度,激发基层社会工作机构和工作人员的积极性。

在基层政府与基层社会之间的关系上,形成基层政府引领、基层社会反馈的工作机制。基层政府率先建构指导工作规则,明确职责范围,形成全面推进基层社会治理的规范性文件。同时指导制定基层社会的工作规则和服务管理办法,以正式文本的形式,规范基层社会治理工作。保持对社会工作的理论与实践的关注,为提高国家治理能力提供实证考察素材,并提出可行的意见建议。

(四) 基层治理机制:优化基层社会治理过程

借助于现代化智能技术和产品,“互联网+”“大数据”“网格化”等新方法,为基层社会治

^① 楚天骄:《中国城镇化》,人民出版社,2016年版,第105页。

^② 邓睿、肖云:《行政“退权”与自治“增权”的尺度考量——转型背景下基层行政与社区自治间逻辑困境的再思考》,《行政与法》2014年第10期。

理的法治化提供技术支持,推动基层社会治理机制的创新与优化,智能工具的严格程序化,也可以强化人们的程序意识,进而提升规则意识。强化机制的目的在于要实现从制度到机制的有效转换,使“以居民为中心”的治理理念得到真正落实,优化“诉求表达+反馈+服务”的基层社会治理机制。

创新利益诉求表达和纠纷解决机制。基层社会是了解民情、汇集民意的重要场域,可以为国家制定相关法律法规、政策提供充分的民意基础,使法律、政策有的放矢更具有针对性,任何时候都值得重视。基层社会工作人员应当经常性地深入社区和居民之中,全面了解基层民众的具体需求、各种动态和现实需求,借助于智能化的技术手段可以快速获取相关信息,便于及时反映或应对并作出有效决策。创新纠纷解决机制,通过司法调解、行政调解、人民调解“三调联动”新机制,^①及时处理基层社会中的矛盾和利益冲突,将基层社会中的问题留在社区内部消化,^②通过事前的预防性工作,降低政府管理的行政成本。

创新基层社会服务机制。目前兴起的网格化智慧治理模式,可以实现更为精细的基层社会治理效果。网格员可以借助于智能手机、社区大屏幕、楼道内的电子显示屏、社区App或社群等与每家每户每个人直接进行联系,进行更加具有针对性和实效性的沟通与交流,充分有效及时地传递、反馈各类有效信息,发挥现代化治理工具的积极效应。借此,使基层社会治理工作更为精准。^③

提供更加多元的基层社会服务项目,使民众日常生活更加便利、生活环境更为舒适、生活品质不断提高。基层社会的服务项目、服务内容与民众日常生活息息相关,基层民众的需求表面上看是分散的,但也是日常生活中可能遇到的各种问题的集中反映。民众的多元化需求能够在基层得到解决,不仅方便了民众,也可以使社会矛盾有效化解在基层。

在“互联网+”的背景下,确立大数据思维,加强基层政府与基层民众之间、街道办事处与居委会之间,大量基层社会服务组织、中介组织、志愿者团队与基层民众之间的联系与互动,实现基层社会治理模式从传统的纵向垂直结构转为横向网格互动结构,不断改善对传统治理手段的路径依赖。值得注意的是,在借助于智能化手段开展基层社会治理的同时,还要避免由此带来的“溢出效应”,即虚拟空间的治理、舆情舆论引导、技术化手段调整权力结构和重建公共秩序过程中的政府“控制”、对社会力量参与的重视和开放不足。^④这是另一个值得研讨的议题。

① 李德恩:《社会管理创新视野下的“三调联动”》,《社会科学家》2014年第1期。

② 冯卫国、苟震:《基层社会治理中的信息治理:以“枫桥经验”为视角》,《河北法学》2019年第11期。

③ 马长山:《智慧社会的基层网格治理法治化》,《清华法学》2019年第3期。

④ 马长山:《智慧社会的基层网格治理法治化》,《清华法学》2019年第3期。

五、结 语

现代化的城市社区生活早已重塑了传统基层社会的生活模式。家庭成员结构的简单化，社区居住人口的流动性增强，邻里之间的封闭化，基层社会成员之间的交往、互动和联系大幅减少，导致民众在基层社会层面的公共生活的参与明显不足。针对现实状况，基层社会治理应增强基层社会活力，调动民众对社区公共事务的参与热情和参与能力，使之具有公共精神和公共美德，这也是法治国家公民应当具备的基本素质。

基层社会治理的实际效果如何，最终要通过公民的综合素质、生活品质反映出来。由此，基层社会治理的终极目标是在法律框架内实现基层民众的自我决策、自我管理、自我监督，激发人们参与公共事务的积极性。只有全体社会成员参与的社会生活才是真正意义上的社会生活，它不仅使每一个人从中受益，也能够促进基层社会的稳定和有序发展。

Research on the Legalization of Grassroots Social Governance

WEI Jianxin

[Abstract] In the national governance system, grassroots social governance is a fundamental link, complementing national governance, promoting each other and achieving mutual success. The effectiveness of grassroots social governance relies on the continuous improvement of the rule of law. Around the core theme of grassroots social governance, the value orientation of the rule of law needs to be strengthened. There is a need to raise the awareness of the rule of law and rules among the subjects of governance, improve the system of relevant laws and regulations, and form a pattern of joint governance by multiple subjects. Regarding the important ways to promote the rule of law in grassroots social governance, the first point lies in institutional and mechanical innovation. The second point is that the organisation and mobilisation capacity of grassroots society should be continuously improved. The third point is based on the livelihood of grassroots society. The fourth point is to make meeting the development of grassroots society the goal, and to cut across grassroots social governance and national governance, thus promoting the modernisation of national governance capacity and level of governance.

[Key Words] Grassroots social governance; Rule of law; National governance systems

（责任编辑：朱瑞）