

# 共同缔造赋能基层社会治理的 制度分析与实践启示

何得桂,陶 钰



(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

**摘要:**制度供给与制度需求的匹配程度关乎基层治理有效。注重政府、社会和民众行动相统一共同缔造增强了国家善治能力,也为治理现代化创造了条件。通过构建基层社会治理的制度分析框架,阐释共同缔造赋能基层善治的机理,案例实践研究发现县域基层社会治理逻辑与“操作集体制度”的选择逻辑相耦合。在操作选择方面,共同缔造能够助力条抓块统型治理机制的构建,强化治理主体的系统联动,激励更多社会主体参与基层社会治理;在集体选择方面,共同缔造可以增强公共治理效能,优化治理结构;在制度选择方面,共同缔造通过深化社会治理综合平台建设,为提升善治能力提供了有力支撑。推动社会治理现代化要更加注重治理场域、回应能力、技术赋能和社会关系的优化;注重发挥党建引领作用、培育内生力量、构建信息共享机制,提升基层组织能力并增强治理合力。

**关键词:**共同缔造;基层社会治理;善治能力;社会治理现代化;党建引领

中图分类号:C912.82

文献标志码:A

文章编号:1009-9107(2024)05-0064-10

基层社会治理是国家治理的基石。“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”<sup>[1]</sup>是国家意志的重要体现。面对日益复杂的社会公共事务,政府、社会和民众的协同参与关乎国家善治能力的提升。在中国式现代化进程中,探讨共同缔造何以赋能基层社会既安定有序又充满活力成为一项重要课题。

## 一、既有研究进展及其评价

1.基层社会治理的党建引领向度研究。中国共产党的坚强领导是当代中国的最大国情。面对治理结构变化,有学者提出以党建引领推动社会治理创新,强化科层间的良性互动,促进政府对基层的积极回应和有效治理<sup>[2]</sup>。还有学者认为党领导下的多方参与、互动协作的运行机制和制度体系,能够在基层凝聚民心,将问题解决在基层<sup>[3]</sup>。但与此同时,党建引领基层社会治理成效还有待提升,有的地方基层党建存在一定的“形式化”问题<sup>[4]</sup>,应通过党建引领多元主体的功能再造,以突出党的服务功能引领,推动党建制度创新转化为治理效能<sup>[5]</sup>。

2.基层社会治理主体的多元共治向度研究。不同主体参与基层社会治理的行动逻辑有所差异。有学者从行动者网络、协同治理、多中心治理、社会网络结构<sup>[6]</sup>等理论视角探讨基层社会治理;有些研究运用治理共同体构建视角,例如基于技术治理、情感治理、赋能型治理<sup>[7]</sup>等角度探讨社会治理共同体构建。提出通过制度创新激发治理活力,激活基层经验,构建简约高效的基层社会治理体制,以推动形成新时代社会治理共同体<sup>[8]</sup>。

3.基层社会治理方式融合向度研究。城镇化进程中,随着一致的价值认同和共同行动的社会结构发生变化,自治、法治、德治相结合的乡村治理体系有助于促进治理有效。“三治”如何有机融合,目前形成了外部环境倒逼论<sup>[9]</sup>、内部结构优化论<sup>[1]</sup>、价值追求善治论<sup>[11]</sup>等观点,从外部逻辑、内部逻辑、价值逻辑阐释“三治”融合的

收稿日期:2023-12-29 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2024.05.08

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。

生成逻辑,具有一定解释力。“三治”融合内容涉及治理主体、治理规则和治理工具,要在治理规则约束下,使用专业治理工具,通过多元主体共同推动治理创新<sup>[12]</sup>。研究者建议创新基层社会治理方式并集成运用,满足多样化和复杂化的治理需求,构建“三治”的协同机制,推动构建共建、共治、共享社会治理共同体<sup>[13]</sup>。

4.基层社会治理结构组织再造向度研究。伴随着社会流动性增大,基层社会遭遇“陌生化”困境,通过社会再组织形成新治理格局,是基层社会治理创新的有效路径。既有研究主要有两种思路:一是强调以外部协同优化基层社会治理体系。其认为各类民间社会组织是社会再组织化的重要力量,发展社会工作机构是社会再组织化的有效途径<sup>[14]</sup>,要从基层社区、社会组织和社会资本三方面推进基层社会再组织化发展路径<sup>[15]</sup>。二是强调部门内部整合机制,健全条块联动机制,构建综合治理体系。研究者提出组织再造是社会发展的趋势和任务,有效的社会治理要发挥社会机制和政府机制的双重作用,以尽责式治理提升基层组织韧性与自主性<sup>[16]</sup>,促进国家与社会良性互动,形构社会治理的动力机制与内生逻辑。

既有研究拥有显著价值,但是还存在如下的局限:其一,党建引领、多元共治、治理融合、组织再造均是基于中国本土实践,这些研究倾向于从某个角度分析社会治理。其二,已有探讨对地方实践经验分析较多但理论总结有待提升,造成研究对象内在机理的可复制性和普适性不够理想。其三,既有研究较少关注共同缔造赋能基层社会治理的机制。共同缔造运用“五共”工作方法<sup>①</sup>,注重调动多元主体参与的积极性,以共同理念激活治理动力,优化治理结构和机制。它将微观层次的施政理念和政策行为予以纳入,进行整体考量来深度解析国家、社会与民众之间的良性互动机制,进而构建共建共治共享社会治理共同体。构建共同缔造赋能基层社会治理的制度分析框架,有利于理解中国情境下公共政策执行的制度逻辑,拓展制度分析与发展框架的应用场景。深度考察共同缔造赋能基层社会治理的生成逻辑,从而将经验分析升华为理论构建,可以更好地传播“中国之理”。基于上述分析和判断,本文以陕西省安康市汉阴县“321”基层治理模式<sup>②</sup>为研究对象,以制度分析方法为主要工具,系统阐释共同缔造赋能基层社会治理的理论机制和运作逻辑,进而分析其对基层社会治理的理论启示及政策含义,以助力基层社会治理现代化发展。

## 二、共同缔造赋能基层社会治理的理论机制

共同缔造是通过共同行动达成共同目标的一种施政理念和政策行为<sup>[17]</sup>,旨在凝聚政府、社会和民众的力量,协同深度式参与基层公共事务,构建社会治理共同体,从而提升基层社会治理效能和水平。

### (一)共同缔造的内涵与赋能途径

共同缔造致力于打造共建共治共享的社会治理共同体,着力构建纵向到底、横向到边、闭环式的社会治理体系,形成“共谋、共建、共管、共评、共享”的机制,尊重群众和基层的首创精神,引导和激励群众参与社会治理,增强他们的获得感。一是突出共同参与。共同缔造注重发挥基层党组织作用,引导各类主体通过合作与协商解决基层治理问题,促进他们共同参与公共事务,这种参与包括社区群众、非营利组织、政府机构和商业实体之间的协同治理。二是重视共同建设。共同缔造强调共同发展社会资源和设施,以提高群众生活质量,包括改善基础设施、提供教育和医疗服务、促进就业机会等。三是注重共同决策。鼓励多元主体参与公共决策过程,包括政策制定、项目规划和资源分配,以推动决策更加民主、透明和符合群众利益。四是强化社会联结。治理主体之间通过相互支持、合作和共享资源,构建紧密的社会关联并发挥社会资本的作用,促进社会的安定有序。五是推动文明赓续与社会可持续发展。共同缔造通过保护和传承优秀传统文化,促进文化交流和相互融合,通过协同治理推动绿色生活方式和可持续的发展机制,建设更加包容、更具活力的社会,促进社会生态平衡可持续发展。共同缔造将各方共同需求予以充分释放,注重激发社会参与意识,并引导多方资源协同出力解决治理难题,构建更加紧密的社会共同体,提升生活质量,进而促进社会更加和谐、包

①“五共”工作方法指围绕共谋、共建、共管、共评、共享工作路径,重视发挥人民群众主体作用和首创精神,凝聚基层共识,形成社会治理共同体,满足人民群众对美好生活的期待。

②“321”基层治理模式即党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系居民的“三线联系”机制,管理网格化、服务精细化的“两化管理”,以及建立一个高效的治理平台。

容可持续发展。

基层社会治理是在党的领导下,多元治理力量向广大民众提供公共服务的活动。它有两方面的含义:一是国家对基层社会的治理,即以国家为主体,通过行政手段实现国家治理目标。二是基层社会的自我治理,即以社会民众为主体,对与自我相关的事务进行治理<sup>[18]</sup>。随着现代化建设的推进,国家对基层社会的治理逐渐居于主导地位,但政府的治理力量有限,需要自上而下的国家治理与自下而上的社会参与良性互动。共同缔造通过激发主体活力、破除条块阻隔、优化资源配置赋能基层社会治理,促进国家对基层社会的治理与社会自我治理有机结合,从而提升基层社会治理效能。其一,共同缔造激发治理主体活力。社会个体存在不同的观念和利益,共同缔造谋求在社会分化中寻找最大限度的共识,通过创造美好环境与幸福生活的共同目标增强其凝聚力,从而最大限度地把不同的治理主体更好地联结起来,把各主体之间与各主体内部“你”“我”“他”的关系转变为“我们”,推动多元主体协同治理。其二,共同缔造破除条块阻隔。满足人民对美好生活的需要离不开各治理主体的共同努力,共同缔造通过推动构建权责明晰、透明高效的合作机制,促进不同层级和部门之间的双向互动,引导条块力量参与基层社会治理,从而优化治理结构。其三,共同缔造优化资源配置。以群众公共生活需求为出发点,搭建若干不同类型、不同功能的城乡公共服务平台,聚类整合数据、服务和人员等治理资源,推动公共事务运作程序化繁为简,提升治理的简约性和效能性。

## (二)共同缔造赋能基层社会治理的制度分析框架

埃莉诺·奥斯特罗姆提出的制度分析与发展(IAD)框架被广泛应用于公共治理的各种场景,也为理解中国基层社会治理提供借鉴。它重点研究制度如何影响行动主体所面临的激励结构,以及激励如何通过影响行动主体的互动方式进而形成相应的社会产出<sup>[19]</sup>。奥斯特罗姆认为,围绕公共治理的主体行为并不发生在同一层次,单一层次的规则分析难以有效解决公共治理困境,需构建操作选择规则、集体选择规则和宪制(制度)支撑规则的多层次制度分析理论框架,以对影响公共治理主体行为和结果的规则进行系统分析<sup>[20]</sup>。多层次制度分析有助于了解不同层次的互动关系和影响,更好地认识和理解基层社会治理体系,为政策制定和实施提供重要依据,推动基层社会治理高质量发展。

操作选择层次的规则涉及行动主体的直接行为及其对制度规则的操作性能认知。在这一层次,共同缔造以多元协同激发治理主体共同意识和共同行动。集体选择层次的规则关注行动主体间的协商、合作和决策过程。共同缔造以系统联动调整条块关系,建立跨部门、跨层级的协作机制,促进治理力量互动和主体协同。制度支撑层次的规则强调更高层次的决策规划和治理行为。共同缔造构建综合治理平台,把相关部门和主体集成于统一的治理单元和公共空间中,优化资源配置方式,畅通上下互动,更好地推动治理资源、平台和服务下沉,从而提升基层社会治理实效性。由此可见,共同缔造赋能基层社会治理过程中的多层次主体行为与制度分析的三个层次相对应。本文基于奥斯特罗姆多层次制度分析思路,在操作选择、集体选择、制度支撑三个层次对共同缔造赋能基层社会治理展开制度分析(见图1)。

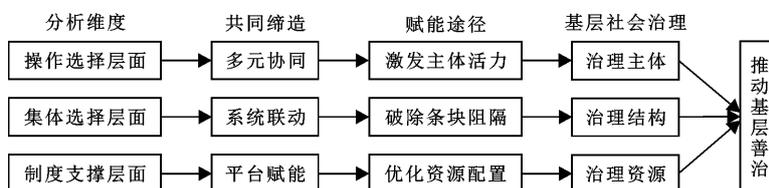


图1 共同缔造赋能基层社会治理的制度分析框架

1.操作选择层次:以多元协同构建社会治理共同体。“人人有责、人人尽责、人人享有”是社会治理共同体的基本特征,基层社会治理是合理配置各种公共资源以及重塑基层秩序的过程,公共性构建是基层社会治理要面对的重要论题。当前中国基层社会关系逐步由“熟人社会”转向“陌生人社会”,公共精神在市场力量冲击下走向消解,基层公共议题缺少互助合作,更多依靠行政推动,基层社会联结有所弱化。共同缔造重视吸纳政府、群众、社会组织和市场组织参与治理过程,发挥党组织的政治功能和组织功能,促进多元主体共建共治,激励各主体更好地发挥协同治理功能,健全社会治理共同体的组织网络,构建有效的沟通和协调机制,推动多元主体以平等和协同方式参与基层社会治理。这种参与涵盖治理全过程,包括决策、行动、监督和评估,同时也共享治理成果,多元主体之间以良性互动方式而非单向度的形式参与治理。当参与社会治理的共同性增强,多元主体之

间的联结变得更加紧密,基层社会治理共同体也就日趋稳健。共同缔造构建了一个全流程、立体化的参与机制,更好地发动治理主体共同商议、共同谋划基层社会治理,基于协商治理制定方案,从而增强决策民主化、科学性。它培育了基层公共性,持续激发治理主体活力,进而促进基层社会治理有效和可持续发展。

2.集体选择层次:以系统联动完善社会治理格局。社会治理既要注重各主体履行公共治理责任,又要构建上下联动、条块协同的治理格局,驱动基层社会治理现代化。共同缔造坚持大抓基层的鲜明导向,把党的领导贯穿基层社会治理全过程和各方面;重视培养治理主体协同能力和合作精神,激发各职能部门的协同联动积极性;加强治理资源整合与分配,使其在互动合作中各尽其能;增强协作共治的内部凝聚力,促进制度创新活力并强化政策执行力。通过积极推动治理力量下沉,借助行政手段将群众、社会更好地整合进国家体系,形成多层级行政组织之间联动基础上的国家与社会互构。共同缔造还注重以制度规则激励和约束操作选择层次的行为,明晰各治理主体角色定位,构建政府、社会和市场良性互动的合作关系网络,促进条块紧密耦合,推动基层社会治理结构优化,增强基层社会治理合力,从而推动基层善治。

3.制度支撑层次:以平台赋能增强国家善治能力。善治能力关乎国家治理现代化的成色。提升基层善治能力,要统筹利用现有社会治理资源,构建以信息互通、意见反馈为主的综合治理平台。通过积极应对社会风险、预防和化解多元矛盾纠纷,从而确保基层社会既安定有序又充满活力。共同缔造强调基层社会治理标准化、智能化、一体化,强调构建稳定型的共同治理关系,进而形成紧密且可持续的社会治理共同体。共同缔造建构的“搜集-处理-评价-反馈”闭环式、立体化的基层公共事务综合治理平台,打破了参与决策的主体限制,在数字技术推动下可以更好地规避乃至消除信息壁垒,使基层社会治理透明度、可预期性和量化程度等得到优化。共同缔造还使治理主体间的互通、互信、共生关系得到强化,治理资源获得有效配置,从而增强基层社会治理效能,提升善治能力。

综合以上分析,基层社会治理过程中要注意以下三点。第一,推进多元协同是基层社会治理的重要条件。高效能治理离不开多元主体有秩序、有组织和有活力的深度参与。共同缔造能够激发治理主体参与热情,促进不同主体治理优势发挥,在达成共同治理目标的同时也推动信息互通、责任同担和成果共享,进而形成政民互动、政社协同的有效治理格局,促进治理有效。第二,强化系统联动是基层社会治理的核心环节之一。共同缔造以群众需求为导向,深化网格化治理和精细化服务,促进不同层级和部门之间的积极互动,有效联结多元治理主体,形成条块统合的综合治理网络,健全上下贯通、左右协同基层社会治理新格局。第三,优化平台赋能是基层社会治理的重要支撑。共同缔造中善治导向的综合治理平台推动了基层社会治理精准化和公共服务高效化,有效整合并优化配置治理资源,做到物尽其用、人尽其才,推动基层社会转向整体性治理,迈向高效能运转。

### 三、共同缔造赋能基层社会治理的实践表达

中国式现代化进程中,共同缔造是破解治理难题、创新基层社会治理的有效方法。安康市汉阴县“321”基层治理模式运用共同缔造的理念和方法为基层社会治理赋能增效,通过观察其实践运作机制,有助于探究共同缔造赋能基层社会治理的理论机制。

#### (一)操作选择层次:共同缔造赋能治理主体优化

1.以“服务到底”密切党群关系。上下贯通的治理组织体系是党的优势所在。共同缔造推动纵向组织下沉,把党组织触角延伸至末梢,强化党群联系。汉阴县以县委为核心、以镇村为抓手、以群众为基础,完善“县-镇-村-人”四级架构,形成上下联动、无缝对接的治理格局。基层党组织通过统领基层社会治理工作,运用决策权、监督权、执行权对基层社会展开再造,优化公共资源配置,进而把公共服务、社会服务、市场服务和志愿服务精准投放到基层社会治理全过程和各方面。

访谈1:城关镇构建了“社区党委-小区党支部-单元党小组-党员中心户”的四级党组织体系。党员中心户负责向居民宣传政策、提供直接服务,并向上传递居民诉求,构成党组织与群众联系的稳定节点,密切党群干群关系。(访谈时间:2023-08-02,被访谈者:DXQ,城关镇凤台社区党支部书记)

共同缔造将党组织深深扎根于群众生活,发挥党组织的组织功能和服务功能,促进社会力量充分参与,

推动基层社会治理的双向互动,从而打通党和政府联系群众、服务群众的“最后一百米”。

2.以“治理到边”吸纳多元参与。基层社会治理主体多元化有助于弥补科层化治理的限度。共同缔造除了吸纳以各级人大代表和党员为代表的正式治理主体之外,还注重吸纳以中心户长为代表的非正式治理主体。汉阴县以“三线联系”为纽带,壮大基层社会治理力量。其一,充分发挥党员联系群众的作用,解决群众实际问题。通过镇党委抓支部、支部抓党员、党员联系群众的思路,使有能力的党员直接联系和服务群众,在全县范围内组织了3000余名基层党员,帮助解决群众实际问题。其二,重视人大代表联系选民的作用,收集群众意见。通过镇人大主席团抓代表小组、小组抓人大代表、代表联系选民的方式,建立村(社)级人大代表联络站。将每周三定为“选民接待日”,听取选民对基层社会治理的意见和建议。2022年全县852名各级人大代表累计收到意见建议4100余条,提升了人大代表影响力。其三,运用中心户长联系村民方式,保证基层社会稳定。通过镇政府指导村委会、村委会抓中心户长、中心户长联系村民,协助镇村为群众服务,筑牢基层安定秩序的防线。

访谈2:我们每年会根据工作情况进行相关考核,表彰各镇先进单位、优秀“人大代表工作室”及优秀“三线”人员等,并予以资金奖励。对于考核不合格的单位和个人也有相应惩罚措施。通过激励与约束机制激发“三线”人员服务群众的积极性和主动性。(访谈时间:2023-08-05,被访谈者:HSJ,县委政法委副书记)

共同缔造的本质是群众工作。基于“三线联系”,共同缔造将治理力量嵌入基层社会治理体系,实现联系、服务群众全覆盖,群众诉求得以依法分类处置、快速处理,同时引导群众从旁观者转变为建设者,形成治理合力,增强基层活力。

3.以“共同理念”强化组织认同。基层社会治理共同行动需要以“共同理念”为导向,共同缔造行动能够凝聚社会共识,构建共同性社会关系,进而健全“你中有我、我中有你”的治理共同体。汉阴县“三线”人员围绕政策法规宣传、道德素质宣讲、评理说事调解等,助力开展基层社会治理。在工作中他们尊重群众想法和意见,使其畅所欲言,并组织群众共同解决治理问题。群众日常生活的小纠纷、小问题,由党员、中心户长等就地及时解决;养老、产业、土地纠纷等复杂问题,则由村(社)干部牵头,组织党员、中心户长及相关群众代表共同协商解决;征地拆迁、集体经济等重要事项主要由镇村(社)统一组织相关人员开会决议。截至2022年8月,全县受理矛盾纠纷945件,办结成功894件,村(社)调解557件,镇331件,县级6件。

访谈3:“三线”人员是最贴近基层的群体,更加了解群众所思所想,他们在工作中可以有效组织群众参与共同决策,提升基层社会治理的科学性、人民性和共同性。做到了“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”,保障基层安定有序。(访谈时间:2023-08-05,被访谈者:HSJ,县委政法委副书记)

共同缔造积极营造“民事民议、民事民管、民事民办”的治理氛围,在共建共治行动中密切联系群众,群众归属感和认同感显著提升。

## (二)集体选择层次:共同缔造赋能治理结构重组

1.网格化治理推动治理重心下沉。基层社会治理中国家行政单元的治理能力较强,而基层自治单元的治理能力偏弱。共同缔造注重社区性,以村(社)为治理载体,通过村(社)共同建设,吸纳群众直接参与,提高基层自治能力。把群众更好地纳入网格,进而提升治理效能。汉阴县以村(社)为单位,分片区设立一级网格,网格长由所在村(社)干部担任;以村民小组为单位设立二级网格,网格长由村(社)小组长担任;人口较多的二级网格则根据常住人口规模设立若干三级网格。网格长由中心户长担任,履行宣传国家政策,调处矛盾纠纷,反映社情民意等职责。网格员一般由“三线”人员担任,全城乡划分为5940个基础网格,一对一配备网格员,并按照每人每月80元的标准发放补助。

访谈4:前些天我发现小区化粪池出现粪水外溢,马上联系网格员LM,他上报村委会后,没多久就有清淤工人对小区所有化粪池进行统一清理。我们遇到事情都会先找他,因为跟他很熟悉,也很信任他,大部分事情他都能直接处理,根本不需要上报。(访谈时间:2023-08-04,被访谈者:WT,城关镇双星村村民)

网格化治理优化了治理单元,群众问题在网格中得以解决,提升了治理效率,还使得自治单元的治理功能和治理能力得到增长,基层自治基础得以稳固。网格化治理破解了自治单元与行政单元之间治理能力不平衡问题,进而优化了治理结构。

2.精细化服务提升基层社会治理效能。基层社会治理的精细化是推动治理现代化的重要体现。在网格化治理基础上,组织网格员深入居民家中开展摸底排查,建立居民信息档案,完善“一户一档”数据库。网格员在常态化走访中第一时间掌握居民信息变动情况并更新系统信息,提升精细化服务水平。将辖区的家庭以经济收入、家庭结构、利益诉求等为标准,划分为放心户、关心户和连心户。家庭收入超过村庄平均水平且连续三年被评为平安家庭的被视为放心户,村(社)对其展开等候服务。家庭收入低于村庄平均水平且近两年未被评为平安家庭的被定为关心户,网格员会定期到家中进行有针对性的服务和帮助。有留守人员、贫困户、残疾人和刑满释放人员的家庭则被定为连心户,每户确定1名“三线”人员,实行一对一帮扶。

案例1:LXH是城关镇新城社区的一名留守老人,被社区确定为连心户,社区党员CY是他的帮扶人员。CY每周都会到老人家中探望,询问其生活情况并宣传上级政策,还替老人做一些重活,同时将老人的生活困难及诉求向社区和乡镇反映。

精细化服务促进标准化、制度化和规范化管理,增强了网格员服务意识,提高了办事效率,更好地推动了政策落地。网格员的有效对接和帮扶,进一步强化了政策执行的反馈,促进国家与社会互动,也推动政府部门的协同治理,理顺了条块关系,使其更好地服务群众,从而提升居民的获得感和幸福感。

### (三)制度支撑层次:共同缔造赋能治理资源整合

1.完善自治平台,提升居民组织化程度。共同缔造强调群众主体性作用的发挥。以服务型党组织建设为依托,汉阴县健全基层自治平台建设,很多社区成立各类理事会、居民自发组织的协会和农民专业合作社等自治组织,以推动基层自我管理和服务,夯实基层社会治理人力资源基础,形成强大内源式动力机制。自治组织为基层民众参与公共事务提供了有效平台,提升了居民组织化程度,构建起以基层党组织和其他组织为一体的乡村治理结构。

访谈5:乡村文化理事会把热衷于公共文化建设的村民都吸纳进来,因地制宜地开展公共文化服务活动,持续向村民输送优质文化资源和文化服务,满足民众文化需求。自理事会成立以来,村民精神面貌发生了巨大改观,村民社会责任感和凝聚力显著增强,提升了治理软实力。(访谈时间:2023-08-03,被访谈者:CZQ,汉阴县三元村文化理事会会长)

共同缔造构建共建共治共享的基层社会治理体系,在增强居民自治和社区共治有效互动的同时,也强化了主体间的互动联系,促进基层组织重构、资源整合和力量聚合。健全基层党组织与民众的制度化联结机制,治理回应性和效能性显著增强,为基层群众自治提供了坚强保障。

2.强化信息共享,构建数字治理共同体。数字技术搭建起治理信息和数据互动交流的共同体。汉阴县2018年建成县级“321”大数据中心。同步建设10个镇级、156个村级综治中心及信息中心,与县级“321”大数据中心全面对接。通过信息共享分析研判各类数据,为决策实施提供科学依据。据统计,截至2022年8月,通过大数据中心累计搜集各类数据385项、3000余万条,为基层社会治理提供数据支撑。运用政务服务便民热线、“安心到”小程序、“321”民情在线公众号和手机App终端等,做到公共事务线上受理、线下调解、专家支持、全程监督。2021年以来,汉阴县通过线上渠道共收集群众诉求和建议26800余件,事件办结率和群众满意度均在97%以上。

访谈6:“321”大数据中心搭建起一个数字治理平台,在这个平台上进行数据的收集、研判和调配,相关部门都可以在平台上查看信息,破除数据信息壁垒,共享信息资源,促进治理主体间的合作和协调。(访谈时间:2023-08-05,被访谈者:HSJ,县委政法委副书记)

“321”基层治理大数据中心构建政府与群众直接互动的平台,各类信息资源在此集成,强化信息传递效率,提升社情民意传递的透明度和精准性,同时政府部门借助平台提升回应能力,通过政社互动打破时空限制,激发群众参与热情,从而构建数字治理共同体。

3.以“三治”融合促进资源协同运作。自治、法治、德治构成基层社会治理的有机整体和完整体系。其一,深化公共法律服务体系建设。推动法律人才和法律服务嵌入村(社),织密公共法律服务网络,畅通法律服务渠道。完善“三官一律”进村(社区)制度,积极开展普法宣传,延伸法治服务触角。其二,落实“一约四会”制度。持续开展社会主义核心价值观教育,深入推进“诚孝俭勤和”以及新民风建设,营造社会新风尚。其三,

健全县镇村“535”联管服保障机制<sup>①</sup>。推行干部说法、说政策,群众说事、说心声,大事、要事民主协商的“两说一商”议事机制。截至2023年4月,汉阴县开展集体协商议事500余次,解决群众热点难点问题2100件,成效明显。

访谈7:我们把基层社会治理的很多问题都纳入“两说一商”解决,这种大家共同协商的方式不但可以共商治理问题,还可以进行政策宣讲、移风易俗、法制宣传等活动,推动基层“三治”融合,最大限度地促进治理资源要素流动和最大化利用。(访谈时间:2023-08-06,被访谈者:WDL,汉阳镇鲤鱼村党支部书记)

推动法治、德治、自治的深度融合,是对基层社会治理要素和治理流程的统筹规划。“三治”融合把经济资源、文化资源和社会资源更好地配置到治理全过程,促进基层迈向善治。

#### (四) 高效能治理:共同缔造赋能基层社会治理的实践机制

随着社会转型和市场化发展,基层社会治理不均衡不充分的问题显现,科层治理难以灵活应对多样化需求。汉阴县“321”基层治理模式由共同缔造推动治理主体、治理结构和治理资源的积极互动赋能基层社会治理(见图2),从而提升治理效能,增强基层社会的秩序与活力。

从制度分析视角审视,治理制度体系内部并非制度要素的简单叠加,而是制度节点之间的排序归位且呈现出嵌套层次。制度体系内遵循“操作-集体-制度”的选择逻辑。基于中国场景,“321”基层治理模式被转化为“三线联系-两化管理-平台服务”的共同缔造治理逻辑。第一,“三线联系”有效推动基层社会治理主体多元化、联结紧密化。首先,它由政府负责,各级人大代表、党员、中心户长带头,动员群众共同参与,使以往行政主导的纵向治理转向多元共治模式,在一定程度上超越了科层化治理逻辑,从而强化了基层社会治理

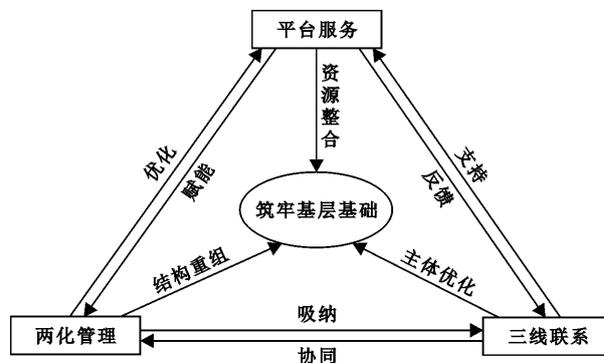


图2 共同缔造赋能基层社会治理的实践机制

中党领共治的底色。其次,现代化进程中的积极治理,既需要各类主体自下而上广泛参与基层社会治理,也需要政府自上而下的服务管理。“三线联系”通过激发主体活力,使各类主体的优势更好地得以发挥,推动多元主体责任共担和良性互动,进而使其形成共同理念和共同价值目标。第二,“两化管理”促进基层社会治理结构重组。其推动党员干部为群众提供精细化和可及性服务,从而把群众吸纳到治理网格,提升基层自治能力和水平。将公共事务在网络中办理,提升了基层社会治理组织化程度,破除了条块梗阻。通过条块关系优化推动各层级和部门间的双向互动,促进各方力量参与社会治理,提高政府服务群众的质量和效能,从而构建纵向到底、横向到边的基层社会治理格局。第三,“平台服务”把相应的制度要素纳入其中。通过技术嵌入将“三线联系”和“两化管理”聚类整合,使各类制度要素更好地衔接,优化治理资源配置,形成安定有序的制度系统。治理平台能够高效统筹治理资源并将其精准投入治理场域,从而推动治理主体协同行动,促进高效能治理。治理资源的集约化配置、系统化整合有利于资源最大化利用,丰富治理手段并降低治理成本。

综上,基层社会治理是实现国家治理现代化的基础性工程,共同缔造能够激活基层社会治理的“神经末梢”,创新治理方式方法,从而提升社会治理水平,构建富有活力和效率的基层社会治理共同体。

## 四、共同缔造赋能基层社会治理的实践启示及政策含义

探讨共同缔造赋能基层社会治理的理论机制,有助于完善共建共治共享的社会治理制度,从而更好地筑牢基层社会治理基础并激发社会活力。运用制度分析视角,剖析“321”基层治理实践案例,得出如下实践启

<sup>①</sup>“535”联管服保障机制指县级领导联镇、部门联村、干部联户、强村联弱村、驻地村联新建社区;村财审计管三资(资金、资产、资源)、监委延伸管权力、综合执法管行为;提供便民服务、法治服务、发展服务、社会服务、信息化服务。

示和政策含义:

#### (一) 实践启示:共同缔造驱动高效能治理

1. 以治理场域优化促进治理主体参与。在治理场域的公共空间,各主体基于自身利益诉求进行表达,推动形成共识行动,从而密切党群、干群关系。“321”基层治理模式营造共建共治共享的治理氛围,形成政社良性互动平台,优化公共治理场域。其一,促进民众话语权回归。把民众纳入公共治理全过程,民众通过话语表达实践培育主体意识、权利观念和法治思维,拓展民众话语权空间,从而营造公正和谐的话语场域。其二,推动政府职能转变。构建政社沟通协商与互动合作的基层善治模式。通过吸纳群众参与公共事务并增强和集成治理力量,进而以力量整合利用为途径,形成基层社会治理协同网络,建设服务型政府。其三,拓展公共治理空间。“321”基层治理模式注重多元协同和条块统合。嵌入政府的平台有效地推动了公共治理数字化转型,促进了基层社会治理流程优化和资源集约化,进而增强基层交互治理能力,更好地服务基层群众<sup>[21]</sup>。

2. 以回应能力增强促进党民的互动性。回应性治理是“人民至上”治国理政理念的生动体现,它强调公共部门对基层问题和民众关切问题的及时回应和有效处理。汉阴“321”案例实践是回应性治理的缩影,其彰显了公共组织对于民众需求的积极主动作为,并通过合适的决策和措施积极应对变化。其一,健全高效决策机制,包括灵活的决策流程、迅速的信息传递和决策制定的流程优化。政府与社会、民众间的沟通渠道一旦畅通,政策和措施制定就能及时参考民众意见和需求,从而保障决策的及时性和针对性。其二,加强基层社会治理的党建势能<sup>[22]</sup>。“321”基层治理模式将上级政策更好地转化为地方治理规则,并积极宣传和执行。其以高度的权威性和影响力把党建势能层层传递至末梢,形成上下协同的积极态度,敏捷处理和解决基层问题。通过高效协调机制和资源调配,提供相应的支持和服务,从而满足民众合理需求。其三,健全双向互动机制。政府与社会、民众间的互动不仅是单向信息传递,更是合作共治的关系。案例实践通过借助社会组织、数字媒体等渠道,广泛征集基层意见和建议,推动政策多元性和代表性。此外,通过开展群众参与活动和政策评估,增加群众参与决策和治理的机会,使政策更加民主科学。

3. 以技术赋能提升公共治理参与质量。现代信息技术为公众参与基层社会治理开辟了新路径,它既拓宽了群众参与治理的空间,也保障了其参与权利,为群众有序、高效和深度参与公共治理提供了重要支撑。今后要通过提升群众、社会获取信息的效率和质量,保障公共信息依法公开和正确使用。在信息获取方面,数字技术要推动信息去中心化和实时共享,更好地促进社会治理要素数据化和标准化。在意见表达方面,数字技术提供了成本低、效率高和多元化表达渠道。在参与流程方面,数字技术健全了议题收集和动议机制,保障群众能够积极参与关切的公共事务。今后要进一步完善参与反馈机制,提高参与的回应性,增强治理效能。通过增强参与主体的内生动力,进而提升社会参与公共治理的意愿和质量。

4. 以社会关系整合重塑社会秩序与活力。“目前,我国农村社会处于深刻变化和调整时期,出现了很多新情况新问题,虽然错综复杂,但归结起来就是一个‘散’字。”<sup>[23]</sup>在现代化进程中,基层社会“散”的问题尤为突出。“共识”是社会主体的信仰和情感总和,是构筑社会秩序的根源;共同意识越强,社会关系越紧密,社会越具整合性<sup>[24]</sup>。“321”基层治理模式构建了健全的社会规范机制和协商对话机制。它注重凝聚社会共识,有效地平衡各方利益诉求,推动国家、社会与基层内生力量等多方主体的有机合作与深度整合,通过构建利益共同体,形成共建共治共享基层社会治理格局。治理过程中公共政策执行和平台的建构促使国家力量以制度化形式深度嵌入基层社会,政府主导的权力逻辑和民众主导的生活逻辑实现了平衡与协调,国家和基层社会也取得了有效对接<sup>[25]</sup>。政府与社会协同关系得到优化,进而推动基层社会秩序与活力相统一。

#### (二) 政策含义:构筑共建共治共享的社会治理格局

1. 发挥党建引领作用,增进基层社会的秩序和活力。“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,是最高政治领导力量。”<sup>[26]</sup>基层治理要注重发挥党的领导作用,构建党政主导、社会参与和群众自治相结合的治理体系。在治理中要以党组织为核心,以基层网格为载体,实现党对基层工作的全面领导。同时要积极推动治理高效化和精细化,引导基层干部和民众转变治理理念,培育基层社会组织,激活治理主体活力,引导社会力量参与解决治理难题。通过健全矛盾冲突化解的法治机制,使法治成为公共权威的制度保障。要加强建设基层社会治理平台,畅通民众诉求表达渠道,以党群良性互动保障公民权利,维护公共秩序。

2. 培育内生发展力量, 构建多元主体共同缔造格局。治理共同体建立的内在逻辑是实现国家向社会的复位<sup>[27]</sup>, 国家权力和社会力量缺一不可。构建共建共治共享基层社会治理共同体, 要明确国家、社会和基层的权力边界, 从而形成“强国家-强社会”的治理模式。基层社会治理要保持国家与社会目标、价值与利益的一致, 这是他们协商合作的基础。要健全国家与社会的新合作关系, 进而将权力适度下放基层, 以保障各主体平等且自主地参与治理。只有政府、社会和民众的共同缔造, 才能更好地推动基层社会安定有序且充满活力。

3. 构建信息共享机制, 健全社会的信任合作机制。信息共享可以降低治理信息搜集、存储、处理和反馈的成本, 推动基层社会治理的可视化, 促进社会治理监督公开透明。新时代践行党的群众路线, 促进基层社会治理现代化, 离不开信息共享机制构建。“321”基层治理模式充分发挥相关主体的联系功能, 敏捷传递治理信息, 其建立了完善、公开、透明的信息发布机制, 主动公开治理信息、数据和决策依据, 使群众对治理决策有更清晰的认知和理解。这种信息公开制度增强了政府与民众之间的信息对称性, 减少了信息不对称可能导致的消极后果。基层社会治理平台的搭建为基层治理提供了更加便捷的沟通场域, 畅通了民众与政府之间的交流渠道。政府倾听民众诉求, 及时回应和解决他们遇到的问题, 增强其对政府的信任感。此外, 政府通过回应民众关切的问题和解答疑虑, 健全与民众之间的信息传递方式, 进而增进政府与民众之间的互信与合作。

4. 强化基层组织能力, 筑牢城乡社会治理基础。组织能力关乎基层社会治理现代化的成色。我国在城乡社区治理、基层公共事务以及公益事业等方面, 实行群众自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。内生性社会资源能够保障基层社会具备一定组织能力, 但是在市场化的情势下基层组织能力会有所弱化。共同缔造基于资源嵌入激活利益联结, 以共同利益凝集群众力量, 在这一凝聚过程中要注重将规则嵌入规范性运行流程, 以规范化治理过程避免寻租行为, 赋予群众表达权, 激发他们的参与感。此外, 还要注意将主体嵌入健全的自治组织, 以治理平台构建吸纳主体参与, 形成基层社会治理有机体, 以制度嵌入促进资源流动与基层社会治理相结合, 进而提升基层善治能力, 筑牢基层社会治理基础。

#### 参考文献:

- [1] 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(01).
- [2] 何得桂, 夏美鑫. 回应性治理视野下创新基层社会治理的路径和机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(04): 55-64.
- [3] 李德. 从“碎片化”到“整体性”: 创新我国基层社会治理运行机制研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2016(05): 90-99.
- [4] 唐兴军, 金江峰. 同构压力与目标替代: 党建引领基层治理中的“形式化”问题及治理[J]. 社会主义研究, 2023(02): 119-126.
- [5] 黄意武, 李露. 城市基层党建与社会治理创新的互动关系研究[J]. 中州学刊, 2017(10): 68-73.
- [6] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(04): 98-120.
- [7] 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.
- [8] 何得桂, 公晓昱. 制度创新视角下农村基层治理主体间的回应与互动机制[J]. 党政研究, 2021(06): 30-42.
- [9] 陈鹏. 中国社会治理40年: 回顾与前瞻[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2018(06): 12-27.
- [10] 郎友兴. 走向总体性治理: 村政的现状与乡村治理的走向[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015(02): 11-19.
- [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[J]. 社会科学研究, 2018(04): 32-38.
- [12] 钟海, 任育瑶. “三治融合”乡村治理体系研究回顾与展望[J]. 西安财经大学学报, 2020(04): 53-63.
- [13] 徐勇. 在治理创新实践中寻求“治道”[J]. 行政论坛, 2022(02): 5-9.
- [14] 徐永祥. 社会的再组织化: 现阶段社会管理与社会服务的重要课题[J]. 教学与研究, 2008(01): 25-27.

- [15] 吴兴智.国家、组织化与社会秩序——当前我国社会发展模式再思考[J].上海行政学院学报,2014(01):81-89.
- [16] 何得桂,李想.多维赋能与责任重塑:乡村组织的制度化调适——以“镇村工作一体化”实践为研究对象[J].中国农村观察,2023(01):136-156.
- [17] 徐勇,朱城坤.以共同缔造推动共同富裕——基于农村“共同缔造”实践的考察[J].行政论坛,2023(01):5-10.
- [18] 徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向[J].政治学研究,2023(01):3-12.
- [19] 王亚华,毛恩慧.城市基层治理创新的制度分析与理论启示[J].电子政务,2021(11):2-11.
- [20] OSTRM E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework [M]//SABATIOER P A. Theories of the Policy Process. 2nd. Boulder: Westview Process, 2007: 21-64.
- [21] 王怡涵,何得桂.平台型治理:筑牢城乡基层基础的有效实践机制[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023,23(05):32-42.
- [22] 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.
- [23] 习近平.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J].求是,2022(07):3-4.
- [24] 涂尔干.社会分工论[M].梁东,译.北京:三联书店,2000:108-110.
- [25] 颜德如,张玉强.“接点治理”:乡村振兴中的公共空间再造——基于上海市Y村的空间治理实践[J].理论探讨,2020(05):160-167.
- [26] 习近平.中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征[J].求是,2020(14):3-5.
- [27] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:53.

## Institutional Analysis and Theoretical Insights Into Co-creating Empowered Grassroots Social Governance

HE Degui, TAO Yu

(School of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** The degree of alignment between institutional supply and institutional demand is crucial for effective grassroots social governance. Emphasizing the unified action of the government, society and the public in co-creation enhances the governance capacity of the nation and creates conditions for advancing the modernization of grassroots social governance. By constructing an institutional analysis framework for grassroots social governance, this paper elucidates the mechanism of co-creating empowered grassroots governance and provides a case study demonstration through the “Three-line Connection Dual Integration Management Platform Service” approach. The research reveals that the logic of county-level social comprehensive governance is coupled with the logic of “operation collective-institution” selection. In terms of operational choices, co-creation facilitates the construction of a mechanism for grasping comprehensive governance, strengthens the systematic linkage of governance subjects, and encourages more participation in participatory governance by various societal entities. In terms of collective choices, co-creation enhances the effectiveness of public governance and optimizes the structure of grassroots social governance. In terms of institutional choices, co-creation deepens the construction of comprehensive platforms for grassroots social governance, providing strong support for enhancing governance capacity. The modernization of grassroots social governance needs to focus more on the optimization of governance fields, response capabilities, technological empowerment, and social relationships. By leveraging the leadership role of the Party building, nurturing endogenous forces, constructing information-sharing mechanisms, and enhancing the organizational capacity of grassroots, it can better move towards the modernization of grassroots social governance.

**Keywords:** co-creation; grassroots social governance; governance capacity; the modernization of grassroots social governance; Party building guidance

(责任编辑:张洁)