

综合治理视野下创新和完善基层社会治理的路径和机制*

——以陕西省 S 县为例

何得桂¹ 韩 雪²

(1.西北农林科技大学公共政策与地方治理研究中心,陕西咸阳 712100;2.西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西咸阳 712100)

摘要:基层治理现代化命题为创新和完善基层社会治理提供范式指引。通过提高基层场域的治理韧性,综合治理克服科层治理和条块分割的内在局限,从而增强基层治理体系的行动力。与协同治理、整体性治理相比,综合治理以“全过程统合”的逻辑积极回应基层社会既要和谐安定又要充满活力的行动目标。它突出和释放党建势能优势,注重向下负责和敏捷回应,强调属地管理和属性治理、为民服务和筑牢基础的互动,致力于探索基层善治和共同缔造的有效实现路径。通过党领共治、条抓块统、融合赋能和激励约束的运行机制创新和完善基层社会治理,从而在执政党整合社会、社会积极回应的统合链条中推动基层社会治理迈向现代化。

关键词:综合治理;基层社会治理;全过程统合;积极治理

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2024)01-0101-008

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2024.01.007

新时代以来,基于制度优势转化为治理效能的需要,基层社会持续探索符合现代化需求的多维治理要素整合模式,学界将其概括为综合治理。综合治理以党组织政治统合为核心,在突破科层部门区隔、吸纳治理资源、构建治理信任、推动治理行动落地等方面具有独特优势。^[1-2]实践发展中,综合治理效能与统合谋划未能同步增长,“九龙治水”“踢皮球”困境依然存在。^[3]如何克服科层治理和条块分割的内在局限?在此基础上如何提升基层社会治理创新效能?本文将试图对此展开探讨,分析综合治理视野下创新和完善基层社会治理的有效路径和内在机制。

一、既有研究进展及其限度

其一,从“国家-社会”关系梳理基层治理的发展逻辑。从历史维度看,新中国成立以来的国

家与社会关系历经“国家统合社会”“国家社会互嵌”“国家社会共强”三个发展阶段。^[4]改革开放初期,学界以“小政府,大社会”回应改革创新的发展趋向。^[5]新时代强调推动“国家-社会”关系转向“强国家-强社会”的均衡状态。^[6]从结构维度看,在反思“国家-社会”二元对立分析框架的基础上,有学者提出适应于中国基层治理场景的二元合一分析框架^[7],以及把政党引入基层治理并构建“国家-政党-社会”的分析框架^[8]。此外,有学者提炼“团结性吸纳”概念解释处于控制地位的政府如何依托自身的治理能力吸纳第三部门,从而回应弱势群体的利益诉求。^[9]

其二,从“结构-功能”取向剖析基层治理创新行为。作为国家大厦底座的基层,处于国家政权组织系统的上下结构之中;作为国家大厦支撑的基层,是国家与社会的结合部位。^[10]通过调整组织结构、优化制度设计、改善治理行动者结构

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

*基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)

作者简介:何得桂(1982—),福建尤溪人,西北农林科技大学公共政策与地方治理研究中心教授、博士生导师,主要研究方向:公共政策与地方治理;韩雪(1998—),女,内蒙古鄂尔多斯人,西北农林科技大学人文社会发展学院博士生,主要研究方向:农村社会治理。

关系等可促成治理行动的有效实施。^[3]从中观层面看,要构建行政与自治“一体双轨运行”的治理结构,发挥行政与自治“双轨一体协同”的治理功能,进而提高基层治理效能。^[11]健全集中统一与治理举措相对灵活,体制稳定与机制灵活,管理幅度和管理层级相适配、互嵌套的治理结构,完善政策转化与问题导向、属事治理与属地管理相互促进的能力体系。^[12]

其三,从“理论-经验”维度探讨统合治理及其应用。统合治理是网络治理在中国的实现形态,蕴含简约治理的逻辑,强调构建多元组织关系以及组织之间的协作。^[13]统合治理的功能原理可以概括为“基于整合的协同”,即基于执政党对其他主体的引领关系,构建起以党的组织体系为枢纽的多方协同网络。^[14]它凭借党的领导权威,构建一个有统有分、统分结合的高效治理模式,较好地化解科层治理难题。学界延伸出“条块统合”“治权统合”等概念以解释治理的统合化倾向。^[15]与此同时,彰显统合治理色彩的基层创新实践层出不穷。党建引领下的居民自治模式可称为“统合型联动”,蕴含基层党组织对社会力量的统合功能。^[16]

既有研究拥有重要价值,但还有拓展空间。其一,既有研究较多从政党嵌入“国家-社会”的分析框架或基于“国家-社会”关系理论引领基层治理创新而展开,相对缺乏将基层治理行为置于三维统合视野中予以分析。其二,既有研究大都基于宏观和中观角度考察基层治理有效的结构逻辑和功能机制,但是围绕治理情境分析治理结构与治理功能何以适配以及运行的研究偏少。其三,既有研究主要拓展和延伸实践场域的统合模式,而基于“统合中心-多维扩散”逻辑探讨统合治理与基层治理创新的适配性有所不足。基于上述分析和判断,本文结合基层治理创新实践,运用统合治理视野,主要分析如何破除科层治理和条块分割限度以提升基层社会治理创新的实效性,试图为基层善治和共同缔造提供智力支持。

二、统合治理:

创新和完善基层社会治理的一种新解释

(一)统合治理与基层治理创新

实现基层善治已经成为基层治理创新的驱

动引擎。它推动整体性治理、协同治理等理论的生成与勃兴,其目的是促进科层制的跨层级、跨部门和跨地区整合,构建政府、社会和市场之间良性互动及功能协同关系,从而应对边界模糊不清、内容复杂交织的治理情境。^[16]作为一种跨部门的组织网络,治理共同体也是一种有限政府联合社会各方力量承担复合性责任的组织形式,旨在建构公共议题和履行公共责任。^[17]它蕴含一个治理统筹中心,即党建势能对多元主体合作行为及治理结构的引导和规划。^[18]如何在治理中心与多元维度之间构建良性的互动关系关乎“治理有效”的目标实现。基于此,统合治理应运而生,以回应基层治理创新活力不足且秩序乏力的现状。立足基层治理情境,学界聚焦场域主体单边或多边互动关系,生成“政党统合”^[19]“政治统合制”^[20]等分析框架。主要循着两条研究进路:一是沿循西方统合主义的研究脉络,着力分析政府如何融合或统合治理结构和组织,以模糊层级、条块之间的治理边界,进而生成基层一体化运作模式的行为逻辑。二是注重执政党统领社会的积极作用,揭示作为统合中心的执政党如何通过组织嵌入、政治吸纳等方式引领其他主体参与共治。基于上述分析,本文将统合治理定义拓展为党建势能围绕积极治理目标,通过条块统合、层级统合和复合统合,以多种策略性手段赋能、激励和吸纳多维主体积极参与的全过程统合格局。

(二)统合治理驱动基层社会治理的分析框架构建

1. 统合治理彰显“党建势能-积极治理”的耦合

与创新基层治理多维度、多层次内涵相匹配的统合治理体现出党建势能引领和积极治理支撑的统合逻辑。党建势能有效激发蕴含在制度安排和公共服务中的显著优势和各种能量,其核心要义在于充分发挥政治引领和结构赋能作用。积极治理彰显主动性和预防性,用以阐释基层场域主动求发展、积极性回应的行为逻辑。一方面,党建势能是统合治理的前提。基于异质性社会和差序关系结构,治理主体、资源和结构的联结程度及协同行动受到约束,党建势能调适体制约束和主体关系,从而推动条块、层级和多维要素的统合协同。另一方面,积极治理是统合治理的内在机理。它主要蕴含“积极作为”和“主

动参与”，前者是针对基层政府的角色定位，后者是面向民众的回应性参与。基于二者的双轮驱动，基层治理网络中的条块关系和层级关系被“党领共治”中心良性统合，它修正和塑造治理结构，直接影响治理行动与治理主体活力和内生动力激活。

2.条块统合、层级统合和复合统合的协同驱动

统合治理是促进行动协同和效能提升的重要手段。治理形态上，它表现为条块结构和层级结构的统合，且强调以全要素聚合为表征的复合统合。其一，条块统合。规避基层治理的科层化、合规化和刚性化倾向，要构建克服成本高、临时性、选择性的属地协同难题的条块统合形态。^[21]条块统合释放党建势能作用，推动分布在条线与块线上的垂直性管理部门和基层自组织有效联结和协同，修正党政主导体制为党领共治体制，进而健全纵横一体化的治理网络。其二，层级统合。条块结构的科层组织网络，能专业、准确且规范地处理常规性事务，但科层制的负效益可能导致处于行政末梢的基层政府陷入责能困境。^[22]层级统合依托联席会议或议事协调机构消解执行真空和制度真空，将基层政府的属性化导向和功能性定位融入层级系统，推动县、镇、村三级关系由指导型转向联动型。同时，遵循基层治理的“人民性”，注重以层级良性互动提升为民服务能力。其三，复合统合。它突破要素利用空间和边界，集成分散于条块结构和层级结构中的制度、服务、权力、技术等多维治理要素，以功能叠加、优势互补的要素利用格局消解治理结构、治理行为的复杂性，进而助力基层社会积极治理和整体善治。由此，纵横联动、要素协同的全过程统合格局得以建构。

统合治理模式高效运行需引入“赋能与行动协同”“激励与约束并行”的功能中介。“赋能与行动协同”是党建势能嵌入基层场域的桥梁，是统合治理各流程、各环节有效聚合和联动的集成节点。它基于纵向赋能为服务供给网络构建和多维要素聚合奠定基础，其在一定程度上增强基层治理体系的行动能力。“激励与约束并行”是把握治理行为不偏离预设轨道的制度工具。激励机制可以指导和调控多元主体行为，疏通从“僵硬治理”到“有效统合”的治理链条；约束机制有利于控制统合治理成本。

3.以统合治理创新和完善基层社会治理

作为内涵丰富的治理体制机制，统合治理有利于深化基层治理创新实践。从治理基础看，统合治理依托党建势能充分“进场”，统一领导并再组织化“不在场”的治理主体、组织或层级，构建基层场域良性互动以及功能和结构协同的治理网络。从治理结构看，统合治理凭借治理嵌入和结构重组消解层级冲突和行政化治理矛盾，构建上下贯通、组织联动的治理体系。它基于资源共享和要素配置构建更具敏捷性、回应性的闭环式基层治理网络。从治理方式看，层级统合有效打破科层体制的运行约束，建构导向性、效能性充沛的属地管理运作方式。同时，条块统合和复合统合向基层场域注入治理韧性和弹性，推动生成基于发展属性的联合治理行动。从治理理念看，统合治理注重站稳为民服务的根本立场。它动员和吸纳个体化、分散化民众积极参与全过程统合。基于此，统合治理构建“横向到边、纵向到底、系统联动”的治理体系，进而筑牢基层治理基础。

(三)案例选择与研究方法

本文以陕西省S县⁽¹⁾的基层治理创新实践为主要研究对象。作为发展要素匮乏、资源禀赋不优的欠发达地区的创新探索，S县委书记民情“三本账”制度、“镇村工作一体化”“三共六制”等做法显著提升基层善治效能，并得到《人民日报》《中国组织人事报》等主流媒体宣传报道，具有较好的典型性、代表性。实践案例蕴含条块统合、层级统合与复合统合的全过程统合样态，有助于拓展研究框架的丰富度和有效性。本文主要采用实地调研和半结构访谈法。2023年7月下旬，笔者深入S县开展调研。调研主要围绕城市基层党建引领基层治理、党建引领组织振兴、基层干部作风能力提升等议题，与S县委组织部、县委政法委等公共部门以及部分乡镇的领导班子、村“两委”负责人和普通民众50余人开展座谈或访谈，并收集政府公告、政策文本等资料。

三、创新和完善基层社会治理的实践样态呈现

(一)基本动因：基层善治目标的驱动

伴随国家权力对基层社会直接、主动且密集性的介入，基层社会逐步从简约型治理向过密化

治理转变^[23],基层陷入民众自主性服务意识缺失以及组织回应性责任不断强化的窠臼,“成本递增、效益递减”治理趋势显现。作为秦巴山区的限制开发区域,S县在接受国家政策资源注入的同时承担着“过密化”的治理任务。这主要体现为监督过密、考核过密、事务过密以及规则过密。在此结构下,治理事务冗杂和治理成本递增、有权无责和有责无权现象并存、基层治理功能偏弱和效能不高等问题凸显,治理场域正逐步探索弥合治理过密化和负担过重的有效实现方案。基于基层善治目标,S县聚焦过程导向、问题导向,优化基层治理创新行为,充分延伸基层治理触角,构建“横向到边、纵向到底、系统联动”闭环式治理体系。与此同时,依托“三共六制”“镇村工作一体化”等机制,S县推动权责清单动态调整,充分赋权赋能基层社会,更好地凝聚治理合力,致力达到“有权必有责、权责必统一”。

(二)基层治理创新实践的统合表征分析

1.以党领共治构建多维互动治理平台

城镇化进程中,治理主体趋于多元,涉及多类的组织化主体和自主性个体。他们互联互通且互促互融,生成党领共治型治理模式,共同致力于筑牢基层基础。一方面,以赋能、赋责推动基层党组织深度嵌入基层社会。其一,以聚力提能筑牢基层治理基础。基于强化党建势能的需要,S县实施“培根铸魂”⁽²⁾“强基提能”⁽³⁾“正风提效”⁽⁴⁾三项工程,通过拓宽个体能力边界推动组织发展效能提升,具有“牵一发而动全身”效果。其二,以激励赋责提高自主性动能。为破解“干多干少一个样”和“佛系躺平”问题,实践探索“量晒励汰究”⁽⁵⁾工作机制,以考核透明化、公开化激励基层干部创新性发展和主动性行动。另一方面,致力于统合动力充沛的多元主体参与基层发展。积极吸纳素质较高、热心为群众办事的党员、人大代表、中心户长等主体加入网格员队伍,强化基层社会自我治理。延伸群众力量于矛盾化解、政策宣传、防范电信诈骗等多维领域,彰显基层内生性治理能力。

2.以条抓块统构建尽责式的治理网格

条和块之间的统合程度直接影响公共服务供给的深度和广度。当前,条块分割的治理困境生成基层社会碎片化治理和过密化治理的复杂状态。基于此,S县通过尽责式治理^[24],从结构优

化、联动共治、要素相融等维度促进基层条抓块统和系统联动。实施驻区单位党组织和在职党员到社区“双报到”制度,助力平台共建、事务共治和成果共享,构建“纵向联抓、横向联建、系统联动”治理网格。其一,纵向联抓。嵌套组织、服务与治理于网格,构建县、镇、村(社区)三级网格体系、组织链条和联席制度,推动条条贯通发力和末梢提质增效。其二,横向联建。S县把城市社区党组织建设作为联结辖区内各类组织和各项工作的重心,推动单位行业系统所属的95个党组织及2178名在职党员下沉到社区,变“各自为战”为“系统共治”,提升服务效能。其三,系统联动。通过发挥镇、社区两级党组织引领作用,聚合社区内机关、学校、医院、国企、“两新”组织等领域党建工作力量,推动各类服务资源的集成和高效共享。

3.以层级互动完善敏捷回应治理机制

回应性、联动性是衡量基层善治的重要指标,S县凭借体制创新能动性削弱政府回应的组织压力和层级压力。一方面,弹性化嵌入。S县探索实施“镇村工作一体化”组织机制,以组织弹性和制度嵌入调适“乡政村治”格局,推动治理资源、力量和平台的下沉,促进基层社会的再组织化。另一方面,程序化回应。依托书记民情“三本账”制度,S县形成以民意和问题为导向的县、镇、村三级联动体系,打造“群众说事、书记接事、组织办事、安宁无事”的县域治理格局。“321”基层治理平台是程序化回应的主要依托,明晰层级之间属地管理责任,并依据诉求属性进行精准系统的分类分流,提升基层治理的敏捷回应性。此外,构建和畅通民众与政府良性互动的表达平台。开通24小时民情“110”热线,开办“S县民声”微信公众号,整合人大代表意见建议、政协委员提案、网信部门掌握的网络舆情信息、民调中心民意调查等,推动“替民做主”转向“民意主导”,“被动应付”迈向“主动作为”,“粗放管理”转为“精细治理”。

4.以要素聚合优化基层治理改革路径

充分拓展党政体制和科层体制的灵活性和适应性,有利于促进治理要素和发展要素的高效集成。一方面,基于主体聚合与制度协同构建高效能治理格局。依托“智慧S县”“321”基层治理平台等,集成民政、卫健、住建、乡村振兴等部门于一体,以动态更新、实时监测、数据共享等功能

提高基层治理时效性和科学性。与此同时,S县借力层级互动塑造的县、镇、村三级联动体系,通过定时召开党建联席会议和共驻共建联席会议,推动形成多制度协同的良性局面,助力基层整体性治理。2023年1—2月召开6次联席会,解决治理难题78项。另一方面,健全纵横协同发展网络,延伸基层社会发展链条。推动党建势能与富硒食品、生态旅游、蚕桑产业、新兴产业、装备制造和中药材产业“六大产业链”深度融合。助推140个联建村党组织与21个龙头企业、8个产业联合体、159个农民专业合作社、520个家庭农场和150个农村集体经济组织集成发展并利益共享。新型集体经济年收益10万元以上的村庄有46个。

(三)主要成效:基层社会迈向秩序与活力兼备

相较于科层体制下的行政兜底和过密回应,实践案例探索以党建势能为统领,构建自上而下条块赋能和层级互动、自下而上自主回应与积极参与、横向维度主体协同和系统联动的全过程、闭环式统合格局。创新和完善基层社会治理的S县探索取得良好成效。其一,深化基层统合治理模式。实践案例在一定程度上将条块结构和层级关系纳入基层统合视域,“三共六制”“镇村工作一体化”推动条抓块统、力量下沉和资源聚合,弥合层级僵化和条块分割缝隙,延伸统合形式于全过程统合。其二,形塑自愿参与的积极治理格局。通过制度设计转变行政主导赋能、民众被动承接的互动模式,充分激发社会参与活力,将过密化治理转变为主动回应的积极治理。其三,基层社会迈向既有秩序又有活力。基于制度设计和实践发展双轮驱动,S县缔造理性、和谐、稳定的社会秩序,释放出基层场域不同属性和不同维度的发展潜能:2018—2022年,S县连续被评为全国信访“三无县”;2020年荣获“社会治理创新典范县”称号;2022年平安建设满意度达99.9%,位居全省前列;荣获全国信访工作先进集体、省级平安县、“平安铜鼎”、全国信访工作示范县等称号。

四、基于统合治理视野创新和完善基层社会治理的路径和机制分析

体制、结构和社会稳定与有效统合,既关乎

国家对基层社会的组织化动员程度,又关系到基层治理场域多样化需求和多层次要素的制度化统合程度。创新和完善基层社会治理的实现路径和机制既相互配合,又相互促进,为基层治理现代化进程中的善治能力提升提供重要遵循和治理导向。

(一)创新和完善基层社会治理的实现路径

1.以党建统领促进协同联动

当代中国基层的统合治理离不开党组织的统领作用。党建统领既拥有党领基层协同联动的一般特征,又蕴含丰富的底色。其一,注重集成式整合。基层党组织依托治理关系网络,凭借嵌入、下沉和吸纳方式系统整合治理场域的服务资源、发展力量及技术等要素。它既涵盖物质资源整合,又体现思想升华。基层党组织以先锋模范作用融入治理场域,并借助主体之间互动通道进行情感治理和价值嵌入。其二,突出系统性联动。实践案例在一定程度上打破科层约束和部门壁垒的限度。通过党组织和党员“双报到”、社会治理“三共六制”等机制,促成基层党组织的纵向赋能和横向联结,推动基层党组织“在场”以及多元治理主体“进场”。其三,重视组织化重构。党建统领作用下治理结构、资源及主体分离趋势被打破,推动多维治理要素的内部重组和外部联动,化解碎片化治理矛盾并促进共同缔造。

2.向下负责与敏捷回应相统一

新时代以来,基层治理向度由向上负责为主拓展为向下负责为主,塑造上下贯通、组织联动的治理体系。同时,引导基层政府更加重视民众的意愿和需求,不断提升基层治理体系的敏捷性和回应性。^[25]向下负责和敏捷回应体现以民为本、服务优先和赋权基层。党的二十大报告提出,“紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”。^[26]其核心内容要拓展民众参与、利益表达渠道,保障民众在治理体系中的主体地位和参与空间。“敏捷”是技术化、智慧化治理的缩影。通过充分利用技术工具满足不同治理主体的多样化需求。向下负责和敏捷回应推进组织化表达渠道和精准化服务建设进程。治理实践以下沉式服务和精细化治理赋能基层社会,一定程度上加速治理结构和治理主体的统合进程。均衡把握负责和回应的关系和程度,避免过度回应、权责失衡而加

深基层治理过密化程度。

3. 注重属地管理与属性治理的互动

综合治理依托党政体制的组织架构来整合协调“条条”和“块块”，蕴含属地管理与属性治理的双向互动。作为国家治理一项重要制度安排的属地管理，实际上是纵向层级之间的权力、责任分配机制之一。^[27]为弥补属地管理行政区划边界过于清晰的限度，属性治理应运而生并倡导按照事务属性和规律配置公共事务。^[28]从权力关系看，条块统合过程的多级政府呈现职责同构样态，压力型体制下的公共治理事务按照属地管理导向逐级传导至乡镇甚至村（社区）层面，制约治理结构、组织和行动的集成性统合。属性治理通过整合区域化资源和治理要素，推动构建整体治理与融合治理协同发展的公共空间。书记民情“三本账”和“镇村工作一体化”是基层落实属地管理的重要制度工具，而基于民众需求和发展条件的属性治理可以修正属地管理的执行偏差。它们互嵌互动有利于统合治理有效。

4. 强化为民服务与筑牢基础的结合

综合治理构建架构清晰、运转高效的基层社会治理体系，这意味着基层政府被赋予更多的资源、力量和权力，与之并行的还有为民服务与筑牢基础理念的深化。其一，践行群众路线。无论是条块结构、层级结构的统合，还是以全要素聚合为表征的复合统合，均需精准把握群众需求。基层治理行动要面向和服务群众需求，践行群众路线为全过程统合与治理效能提升创造条件。其二，明晰权责边界。全过程统合是基于治理体系的闭环式统合形态，注重积极调适条块结构、层级结构和资源要素，并不意味着纵向条线的全面把控和管理，而是更多凸显治理流程的可重塑性和敏捷性，有效破解治理僵化难题。其三，把握主体定位。通过锚定统合引领主体的定位，借助制度、技术及情感等治理工具，基层党组织调动多元主体参与治理的积极性，推动民众更好地转向主动参与治理。

（二）创新和完善基层社会治理的主要机制

1. 行动维度：党领共治机制

统合蕴含着统与合，体现基层党组织统领和多元主体协同的逻辑关系。党领共治机制是基层治理闭环网络的中心轴线，其他统合行动均以此

为中心向多维度发散。其一，动员与回应的轴心原理。基层党组织凭借自身政治引领力、组织动员力和社会号召力，基于力量下沉、宣传动员、民意回应等方式，构建情感与信任联结、动员与回应匹配的团结型治理格局。通过唤醒民众主体性意识，将治理行动由“他们”“你”“我”“他”积极转变为“我们”或“大家”的共同缔造。其二，协同与互动的轴心构成。基于党建势能的深度嵌入，基层社会生成横向协同联动、纵向互动共生的统合样态，助力基层社会的互联互通互动。其三，统合与共享的轴心指向。党建势能通过协调不同主体利益诉求，促进多元治理主体和多维治理要素共同行动。它既助力全过程统合，又促进治理成果的全民共享。

2. 结构维度：条抓块统机制

条块结构的科学统合是创新和完善基层社会治理的重要环节。条抓块统的核心在于突出条块部门协同治理的重要性，是一种为促进政府权责合理配置和动态调整而形成的整体性政府组织运作模式。^[29]其一，以顶层设计畅通统合渠道。基层治理场域的权力统合中心要构建高层级的协同机制，拓展治理边界的吸纳性和开放性，进而破除条块体制下的部门本位主义倾向。其二，以纵横贯通聚合条块力量。治理层级互动和贯通不足是制约统合治理效果的重要因素。实践案例构建贯通县、乡镇、村（社区）的三级治理网络，推动横向多元主体的互联互通，强化“条条”系统联动和“块块”协同共生的耦合治理。其三，以多维要素互动夯实统合基础。条块统合是科层制组织共享发展要素和治理成果的过程和行为。推动服务、资源、平台等多维要素下沉基层，形成共同缔造的良性态势。

3. 过程维度：融合赋能机制

创新和完善基层社会治理是治理体系多层次赋能、多要素融合的行为和过程。多层次赋能主要体现在：其一，依托纵向层级结构，实践案例的“镇村工作一体化”组织机制以联动、嵌入方式重塑基层治理组织体系，赋予基层组织发展动能，提升基层善治能力。其二，党建势能以公共性、情感性方式注入基层治理实践，有效集成整合国家、社会与基层的多维力量，显著增强基层治理的敏捷度和自主性。其三，在纵向体系赋能

和参与行为转化过程中,治理场域组织能力得以增强,奠定基层公共服务能力增强的基础,有利于充分释放场域发展活力。基于多层级赋能所重塑的整体性治理格局,多要素融合充分发挥复合协同能力,将原有单一制、个体化的要素分割体系转变为集成性、高效能的要素融合体系。同时也将注重减弱“体制-机制”、纵向层级与治理主体之间的摩擦力和对弈性。

4. 驱动维度:激励约束机制

结构性矛盾和多元化利益可能影响治理效果,要构建和完善激励约束机制以弥合统合过程的治理缝隙。激励约束机制蕴含注意力竞争和政治锦标赛元素,是推动“僵硬治理”到“有效统合”的治理工具。统合治理进程中,各统合形态按照既定规划运行,但其可持续和高效化运作离不开科学激励机制的支持。实践案例既通过“思想动员”“考核评估”“优先提拔”等话语体系动员个体或组织参与治理行动,又塑造良性治理氛围以吸引民众积极“入场”和回应。在此基础上,以双向嵌入形态充分赋能治理场域的统合治理格局就此构建。基层实践发展表明,难以量化的考核体系更趋向于负向反馈,个别干部存在“不出错就万事大吉”的心理导向,这将直接影响基层治理有效。对此,统合治理要构建分离均衡机制^[30],在调控和规制多元主体行为的同时引导治理向善,营造良好治理生态。

五、结论与展望

市场化、数字化及城镇化的发展,唤醒了治理主体的独立性意识并催生基层统合治理。作为拓展协同治理、整体性治理的统合治理,倡导调适治理结构,构建基层场域良性互动以及功能协同关系。与此同时,它更加系统全面,基于党建势能带动条块统合、层级统合和复合统合,以多种策略性手段赋能、激励和吸纳多元主体积极参与,生成全过程统合形态。统合治理凭借治理嵌入和结构重组消解层级矛盾和行政化治理矛盾,体现执政党整合社会、社会积极回应,是创新和完善基层治理的有效实现方式。其一,蕴含基层党组织主导型功能发挥和民众回应性参与的系统联动。其二,创新和完善基层社会治理要处理

好和谐安定与充满活力之间的关系,也要平衡党建引领与协同联动、向下负责与敏捷治理、属地管理与属性治理、为民服务与筑牢基础的互动关系,进而增强基层治理体系的统合能力和善治水平。其三,以基层治理现代化为基本遵循的统合治理,通过党领共治、条抓块统、融合赋能和激励约束的运行机制创新和完善基层社会治理,突出治理平台共建、治理事务共治、治理成果共享的统一,彰显共同缔造和积极治理。与治权统合、条块统合相比,全过程统合是一种更具解释力的统合治理形态,但围绕其形成的各种统合方式和统合中介有待进一步论证。对标高效能治理要求,未来要继续思考以下问题:条块统合与层级统合的边界如何确定和掌握;基于欠发达地区的个案研究所提炼的全过程统合是否可以拓展应用至发达地区。与此同时,要加强基层治理创新行为的理论构建,为国家善治和共同缔造提供智力支持。

注释:

- (1)按照学术规范,作者对所涉及的地名进行了匿名化处理。
- (2)“培根铸魂”工程践行“示范带动、重点突破、创新引领、因地制宜、形成特色”的思路,严格落实“第一议题”制度和中心组学习制度,出台党委(党组)理论学习中心组学习指导意见,强化政治建设提高站位。
- (3)“强基提能”工程包含年轻干部“蓄能扩容”工程、年轻干部“导师护航”计划、“量晒励汰究”工作法等。它旨在强化干部工作能力、激活发展内生动力。
- (4)“正风提效”工程紧盯“庸懒散慢虚粗”等作风问题,聚焦“关键少数”,瞄准重点领域,严格执行“三线”督办、“三色”管理工作机制,持续营造风清气正、追赶超越的良好政治生态。
- (5)“量”以年度重点工作承诺清单、干部作风能力提升年活动重点任务清单来量任务;“晒”通过比学习、比担当、比工作、比廉洁、比服务来晒成绩;“励”通过重褒重奖营造优先提拔重用,广泛宣传表扬,营造奋勇争先、比学赶超的干事创业氛围;“汰”通过严督实导倒逼干部改进作风、履职尽责;“究”通过综合研判提出处理意见和整改措施,以强有力的追责问责推动干部队伍作风建设提质增效。

参考文献:

- [1] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25, 204.
- [2] 宋潇, 刘克, 张龙鹏. 统合型数字治理: 基层治理效能提升的理论逻辑与实践机制——基于深圳市龙华区的案例研究[J]. 电子政务, 2023(9): 62-76.
- [3] 田先红. 统合治理与中国县域治理现代化——基于县域议事协调机构的经验分析[J]. 甘肃社会科学, 2023(2): 44-52.
- [4] 李砚忠, 徐宁. 从“硬管理”到“软治理”: 国家与社会关系视域下乡村治安问题研究[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2023, 50(3): 156-167.
- [5] 郁建兴, 吕明再. 治理: 国家与市民社会关系理论的再出发[J]. 求是学刊, 2003(4): 34-39.
- [6] 李志明. “国家-社会”关系视角下社会治理共同体建设研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(10): 95-102.
- [7] 黄宗智. 从二元对立到二元合一: 建立新型的实践政治经济学[J]. 开放时代, 2022(4): 141-161, 9-10.
- [8] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣, 2019(8): 85-100, 198.
- [9] 何得桂, 徐榕. 团结性吸纳: 中国国家与社会关系的一种新解释[J]. 中国农村观察, 2021(3): 15-33.
- [10] 徐勇. 基层治理的基本问题与结构转换[J]. 探索与争鸣, 2023(1): 5-9.
- [11] 张云生, 张喜红. 行政与自治均衡互促的村级治理模式建构——基于结构功能主义的视角[J]. 湖湘论坛, 2022, 35(4): 93-105.
- [12] 张燮. 基层治理有效的结构、能力与方式辨析[J]. 求索, 2022(6): 139-146.
- [13] 何艳玲, 王铮. 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J]. 管理世界, 2022, 38(5): 115-131.
- [14] 汤彬. 基于整合的协同: 城市社区统合治理的实践逻辑[J]. 甘肃行政学院学报, 2022(2): 21-31, 125.
- [15] 吴晓林. 治权统合、服务下沉与选择性参与: 改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J]. 中国行政管理, 2019(7): 54-61.
- [16] 陈纪. “统合型联动”: 基层党建引领下的居民自治模式——以 T 市社区治理创新为例[J]. 行政管理改革, 2022(10): 59-67.
- [17] 张兆曙. 治理共同体: 部门分立体制下联合治理的组织形式[J]. 浙江学刊, 2014(1): 30-39.
- [18] 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, 24(2): 12-23.
- [19] 李朔严, 王名. 政党统合与基层治理中的国家—社会关系[J]. 经济社会体制比较, 2021(2): 171-180.
- [20] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代, 2019(2): 184-198, 10-11.
- [21] 彭勃, 刘旭. 破解基层治理的协同难题: 数字化平台的条块统合路径[J]. 理论与改革, 2022(5): 42-56.
- [22] 李伟, 陈那波. 论组织韧性视角下基层政府治理负荷的消解[J]. 江淮论坛, 2023(4): 115-121.
- [23] 张新文, 杜永康. 过密治理与去过密化: 基层治理减负的一个解释框架[J]. 求实, 2022(6): 47-57, 109.
- [24] 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(1): 136-156.
- [25] 刘斯佳. 国家治理的“具象化”逻辑——基于地方债治理视角[J]. 财政研究, 2022(2): 106-117.
- [26] 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——习近平同志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(1).
- [27] 田先红. 属地管理与基层避责: 一种理论解释——基于理性选择制度主义的分析[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2021, 43(2): 53-62.
- [28] 何得桂, 韩雪. 属性治理: 基层党建引领乡村振兴的有效实现路径[J]. 农村经济, 2022(5): 69-78.
- [29] 倪星, 王锐. 条块整合、权责配置与清单化管理模式创新[J]. 理论探讨, 2023(3): 82-90.
- [30] 何得桂, 夏美鑫. 党建赋能与分离均衡: 新时代基层治理创新激活的驱动机制[J]. 甘肃行政学院学报, 2022(6): 98-109, 127-128.

(责任编辑 李青)