

基层治理体系的制度化构建与实现路径研究

黄娟

西南大学国家治理学院, 重庆

收稿日期: 2023年12月18日; 录用日期: 2024年2月15日; 发布日期: 2024年2月26日

摘要

基层治理能否有效地发挥作用, 直接关系到国家治理根基的稳固。构建自治、法治、德治相结合的基层治理体系, 以党建赋能基层治理, 是实现基层治理体系和治理能力现代化的核心抓手。当前基层治理体系的制度化构建存在治理碎片化、模式单一化、管理复杂化的现实挑战。还应从构建联动治理机制、学习借鉴试点示范、完善监察考核体系等方面促使基层治理体系的系统化重构。重构治理体系与基层社会相适应。从而实现中央顶层布局与地方实践创新的良性互动。

关键词

基层治理, 基层治理体系, 基层党建

Research on the Institutional Construction and Realization Path of Primary-Level Governance System

Juan Huang

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Dec. 18th, 2023; accepted: Feb. 15th, 2024; published: Feb. 26th, 2024

Abstract

The effectiveness of grassroots governance is directly linked to the stability of national governance's foundation. To achieve modernization of the grassroots governance system and enhance its capacity, it is crucial to establish a grassroots governance framework that combines autonomy, rule of law, and rule of virtue while empowering it through party building. The current institutional construction faces practical challenges such as fragmented governance, single-mode approaches, and complex management. Therefore, promoting systematic reconstruction of the gras-

文章引用: 黄娟. 基层治理体系的制度化构建与实现路径研究[J]. 社会科学前沿, 2024, 13(2): 803-808.

DOI: 10.12677/ass.2024.132108

roots governance system should involve establishing a linkage-based governance mechanism, learning from pilot demonstrations, improving supervision and assessment systems. This reconstruction must be adapted to local society in order to facilitate positive interaction between central top-down planning and local practice and innovation.

Keywords

Primary-Level Governance, Primary-Level Governance System, Primary-Level Party Building

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

基层治理体系是承接服务下沉与治理有效政策实践的核心。理论与实践互促共进，从而构建完善的治理体系，实现基层治理体系的制度化构建。党的十九大以来，基层治理就一直备受关注。党的二十大报告对于基层社会治理明确指出：完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能[1]。党的十九大报告明确提出了“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，这是具有中国特色的治理理论与实践创新的结果，标志着基层治理体系的形成；必须把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序[2]。2019年6月《关于加强和改进乡村治理的指导意见》对此做了进一步完善，要求坚持把治理体系和治理能力建设作为主攻方向，坚持把保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定作为根本目的，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系[3]。党的十九届四中全会提出，要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。2021年4月28日，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称意见)，指出基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。并提出“力争用5年左右时间，建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系。”[4]这一系列的政策制度强调理论与实践结合的重要性，将制度优势转化为实实在在的治理优势，以治理优势提升治理效能，形成善治格局。

基层党建的角色定位一直是基层治理研究关注的重点问题，学术界常常通过分析基层党建的价值基础和内生逻辑，揭示国家与社会之间的互动关系，探讨基层治理的基本特征。基层治理的发展具有时代性、创新性、占优性，党建引领在基层治理中具有不可替代的优势，充分把握基层党组织“最后一公里”的作用，致力于减轻基层负担，实现治理体系和治理能力现代化。本文基于既有制度的梳理、新要求下的制度创新以及分散制度的系统化的方向，为探索新时代基层治理体系重构提供一般性路径思考。

2. 基层治理体系制度化构建的耦合逻辑

在基层治理中，自治、法治、德治既存在手段上的差异性，又具有功能上的互补性，自治是社会基础，法治是制度保证，德治是伦理根基[5]。自治、法治、德治相结合且与现实相符的制度安排才能支撑和实现治理体系，“三治融合”是基层治理体系制度化构建思考和出发的方向。在现实社会生活中，人

们以利益为基础建构了一系列的制度规范，并将这些制度规范具体化为相应的治理方式，用以维护和实现相应的利益，因此，社会治理方式必然要以利益为基础，并反映特定时期的利益结构及其变化[6]。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系，应当从治理体系、治理方式、治理功能、治理体制、治理重点、治理目标等方面理解和把握其构成要素[7]。

1) 德治：治理功能的有益补充

随着制度化构建的迫切需求，德治也在新时代展现出自己的特征和功能。基于法治，德治在基层治理体系中最具使命感和历史性。“以德服人”“以德治国”强调了德治的重要性，其社会运行成本较低，可以发挥单纯的治理功能，也可以提升自治和法治效能。德治制度化的形成需要一个长期化过程，在道德秩序出现动荡和调整的过程中，创新强化积极的德治方式可以给予应对和引导。一方面尤其是从十八大以来大量有关德治的政策制度出台，内容上是把德治和自治、法治放在一起规定，中央层面上关于德治最为重要的提法是党的十九大报告提出的“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，其次是党的十九届四中全会和五中全会都提到“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”。在此前后，党中央和国务院的许多文件都对此有过更为详细的论述。这些文件充分反映了党中央对于基层德治的高度重视，设计了未来一段时间应该达到的目标，明确了工作的重点和必须采取的措施，规定了实现目标的保障条件。与中央层面相配合，各地从省市到地县都出台了大量的相关文件[8]。

2) 自治：以基层群众为中心的底色

江山就是人民，人民就是江山。人民群众是基层社会自治的主体力量，在基层治理中起着基础性作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出以人民为中心的发展思想，坚持一切为了人民，一切依靠人民。党的十九届四中全会提出要“健全充满活力的基层群众自治制度”，要完善多元主体共治共享机制，使基层群众自治制度在实践运行中卓有成效。多年来，基层群众自治制度切实提高了我国基层治理的效能，促进了干群关系和社会关系的和谐、稳定有序，推动了具有中国特色的社会治理模式成功运行[9]。无论是从打赢脱贫攻坚战全面建成小康社会，还是当前百年未有之大变局下的疫情防控之策，皆能充分体现我国贯彻以人民为中心的发展路线，发挥党组织战斗堡垒作用，以提高基层治理能力。一方面要进一步激活群众自治主体的活力，着力探索健全基层群众自治制度的有效路径，以推进基层直接民主的制度化，全面推进我国基层治理体系和治理能力现代化的进一步发展。另一方面政府要将权力下放到基层，具体到个人，夯实人民当家作主的地位，将基层自治与基层民主建设相衔接，不断回应基层治理体系制度化构建的要求。

3) 法治：制度化规范化的基础

党的领导作用的发挥需要法治化的保障，而基层党组织作为党治理国家的“毛细血管”，其法治化建设情况不仅关系到党的领导作用的发挥，更关系到基层治理的法治化进程[10]。自2014年党的十八届四中全会强调“推进基层治理法治化”以来，法治成为国家治理重要环节，其规范化、科学化、法治化程度得以快速提升，治理理念开始快速渗透到方方面面[11]。从党的十八大提出“推进国家治理体系和治理能力现代化、更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，到党的十八届四中全会提出“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平”，再到党的十八届五中全会提出“构建全民共建共享的社会治理格局”，这一系列政策内容的变化体现了国家和社会治理内涵的不断深化，也愈加突出了法治在治理体系中的核心地位与基本功能，表明了法治在不断体系化[12]。推进基层法治化治理进程，要从人民群众的根本利益出发。在基层治理法治化进程中，一方面要充分重视并发挥基层党组织的作用，要依据现有法律法规和制度规范来管理社会相关事务，以切实做到依法执政，公平执法；另一方面还应该加强自身法治化建设，完善基层党组织机构，以基层党组织建设的规范化、制度化推动基层治理体系法治化进程。

3. 基层治理体系的制度化构建：现实挑战

新时代面临新环境，新环境产生新挑战，现阶段需要突破治理能力与治理事务不匹配的困境，实现基层治理体系的制度化。基层治理体系的重构一方面需要突破治理机制的局限，通过党委实体化运行实现治理机制的创新，即现行的政策实践效应；另一方面服务下乡与治理精细化政策背景下，必须与群众打交道。基层治理机制创新问题的“三重”困境表现为：治理碎片化导致难以形成实际合力；模式单一化导致跟风模仿不成体系；管理复杂化导致矛盾问题日益增多。

1) 治理碎片化：难以形成实际合力

当前我国基层治理面临最严峻的问题便是碎片化，在实践中导致无法形成有效合力，这种碎片化突出体现在权力体系、利益诉求、空间结构等方面。一是我国基层治理的权力体系仍依附行政管理体系，在城市社区，这种权力体系碎片化的表现之一为，面临“行政化困境”的自治组织居委会并非社区唯一的治理实体，而是与街道下派的其他机构，或者市场、社会组织等“共治”，形成了“复合治理架构”[13]。二是党建引领下基层群众利益诉求增多，基层自治与民主化带来的价值观逐渐多元化，导致“众求难调”，治理问题复杂化。三是人口流动带来常住空间与户籍空间的断裂，许多类似“城中村”“学区房”等现象也是一种说明，这使得政府难以有效组织民众参与治理，产生基层治理“空心化”难题。

2) 模式单一化：跟风模仿不成体系

上级的“规定动作”与基层的“自选动作”共同决定了基层治理模式。一个地区是否实施了某种政策，该政策的执行效果等信息很容易被大众以及其他地区的政策主体所察觉，在这种背景之下，政策过程中的“跟风模仿”与“学习借鉴”更是层出不穷[14]。基层治理的方式多种多样，尤其是党建治理模式，包括区域化党建、智慧型党建、开放式党建、服务型党建、参与式党建、地域性党建、跨界党建、联合党建等多样化的党建模式。一方面存在基层政府落实与执行政策僵硬化的现象，严格按照“规定动作”，失去了自主创新能力，导致模式单一，无法做到适应性执行。另外一方面“自选动作”形式化、表面化，盲目“跟从”其他地方治理模式，造成跟风模仿不成体系。

3) 管理复杂化：矛盾问题日益增多

基层服务碎片化和模糊化促使管理愈加复杂化，基层治理涉及范围广、覆盖面大，问题得到解决的同时又会产生新的问题。随着城镇化进程和人口流动增强，基层治理空间出现结构失衡、治理碎片化、组织化程度低、归属感差的特征[15]。一方面，当前农村基层党建工作繁复，临时工作频发，农村基层党组织的工作理念、思路、方式等存在着与现实要求不相适应的地方，导致“头疼医头、脚疼医脚”[16]。另一方面制度和政策层层下达的同时，中间存在着信息误差，加上官僚化的干部导致群众不满情绪高涨，层级矛盾、官民矛盾以及群众矛盾以致于管理陷入困境。

4. 基层治理体系的系统化重构：实现路径

坚持“系统思维战略”，谋划全局与推进重点相统一。从基于新要求的制度化创新出发，整合分散的制度使其系统化，重构治理体系与基层社会相适应，完善党组织领导下自治、法治、德治相结合的基层治理体系。党的十九届六中全会明确指出“以提升组织力为重点，增强党组织政治功能和组织功能，树立大抓基层的鲜明导向，推动党的组织和党的工作全覆盖。”在基层治理中，切实加强党对基层工作的领导，是推进基层治理体系和治理能力现代化的关键所在和必然要求[17]。面对现实的治理需求，整合党组织的政治优势、组织优势、制度优势为基层治理赋能，构建联动治理机制、融合多种党建模式、完善监管考核体系实现基层治理体系的重构。

1) 构建联动治理机制，加强干部队伍建设

党的十九届四中全会强调，要把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务。从治理主体和

治理力量出发促进基层治理体系的构建,一方面要打造一核多元的联动治理机制。以基层党组织为核心,优化其领头雁的作用,以治理优势提升治理效能,联合其他主体,政府、社会以及人民等共同参与形成善治格局。另一方面要加强干部队伍建设。习近平指出:“好干部是选出来的,更是管出来的。严管就是厚爱,是对干部真正负责。”[18]干部队伍建设是党建工作的基础,打造一支高素质的党建人才队伍是我们党能够始终保持强大的创造力、凝聚力、战斗力的重要原因。推进高素质专业化干部队伍建设工作,最根本的是要抓住干部队伍建设工作的“牛鼻子”,即干部管理环节。把握干部队伍的头雁效应,加大对干部队伍的培训和管理力度,建立相应的奖惩制度,促使基层治理体系的底色更加鲜亮。

2) 学习借鉴试点示范,融合多种治理模式

基于中央政策下地方政府的响应有规定动作和自选动作之分。既要照顾到上级“规定动作”的制度约束,也激活了基层“自选动作”的积极性。一方面应学习借鉴而不是跟风模仿,在典型经验的扩散中实现适应性调整,以此强化并巩固党建引领在基层治理中的作用,基于中央规定和本地实际而实践,因地制宜推动制度实施与工作开展,保障其举措行之有效。另外一方面在制度或政策落地执行的过程中要借鉴其他省市典型经验实现有效本土化,也可汇集典型经验以供全国各地互相交流学习。例如智慧型党建治理模式,充分融合党建的治理优势,“嵌入各级地方政府的实践样态。如四川成都市锦江区拥有强大的“智慧内核”,打造集娱乐化功能化于一体的智慧大屏;长春市南关区利用数字化“智慧党建”扩大监管范围,依靠集多种功能于一体的“数字综合服务云平台”使得基层党组织更有力量。以科技赋能基层党建并持续应用和发展,融合新技术新手段破除治理壁垒,数字时代背景下信息技术手段在基层权力整合和利益整合两方面能够发挥的优势,更好的提升服务能力与治理效率,不断回应基层治理体系与治理能力现代化的大局。

3) 完善监察考核体系,全面覆盖各种群体

全国各地推进监察职能向基层延伸的实践探索成效显著,主要表现为监察职能向基层延伸的组织形式多样化和监察职能向基层延伸的工作制度不断完备[19]。用“权力制约权力”和“权利制约权力”的双重逻辑去完善监察考核体系,打造统一的示范标杆[20]。一方面需从加强基层监察队伍建设、建立沟通协商机制、建立问题线索快速办理机制和建立以监察工作为核心的信息公开制度等方面予以突破。另一方面要强化监察职能向基层延伸的配套制度供给,处理好配套制度的“集中”供给与“分工”供给的关系。建立相关工作协调机制,要把基层工作开展情况纳入当地政府履行职责评价考核体系,建立健全相关保障制度。强化政府对基层治理的监管与问责的同时,最为关键的是将监督融入基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督全过程,以嵌入式监督推进治理效能不断提升[21],以实现基层治理的精准化、法治化、民主化。

5. 小结

总之,基于新要求的制度创新和分散制度的系统化出发,加强基层治理体系的制度化构建要学习和掌握系统思维方法,立足中国共产党执政优势,从宏观战略上把握事物发展的方向,把基层党组织建设放到首位去进行系统思考和整体布局,充分发挥基层党组织的领导核心地位,促使地方政府进行适应性调整和模仿性创新,不断回应基层治理体系与治理能力现代化的要求。

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[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 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[M].北京:人民出版社,2017.

-
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》. 中国政府网[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm, 2019-06-23.
- [4] 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. 中国政府网[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/11/content_5624201.htm, 2021-07-11.
- [5] 程传兴, 廖富洲. 完善“三治融合”乡村治理体系的对策研究[J]. 中州学刊, 2023(8): 57-64.
- [6] 李小红, 段雪辉. 农村自治、法治、德治“三治融合”路径探析[J]. 理论探讨, 2022(1): 70-76.
- [7] 高其才. 走向乡村善治——健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2021(5): 113-121.
- [8] 刘东超, 闫晓. 城乡基层治理体系中的德治[J]. 行政管理改革, 2021(12): 58-66.
- [9] 赵海月, 赵晓丹. 健全基层群众自治制度的路径探析[J]. 人民论坛, 2020(15): 144-145.
- [10] 李仁杰. 党组织“领跑”基层治理法治化[J]. 人民论坛, 2017(31): 140-141.
- [11] 张君弟, 陈珺君, 吴东锡. 系统观念、“三治一体”与乡村基层协商治理体系优化[J]. 系统科学学报, 2024(4): 87-91.
- [12] 杨宝国, 杨梅玲. 习近平社会治理重要论述视域下的人民主体性探析[J]. 中共郑州市委党校学报, 2020(6): 26-31.
- [13] 郑杭生, 黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析[J]. 东岳论丛, 2012, 33(1): 23-29.
- [14] 刘伟. 学习借鉴与跟风模仿——基于政策扩散理论的地方政府行为辨析[J]. 国家行政学院报, 2014(1): 34-38.
- [15] 彭勃, 吴金鹏. 以空间治理破解基层党建“科层化旋涡”[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2021, 29(1): 134-142.
- [16] 尹杰钦. 以系统思维方法推进新时代农村基层党建工作[J]. 理论视野, 2021(5): 65-70.
- [17] 赖雄麟, 梁东亮. “党建+”模式全面提升基层治理水平[J]. 人民论坛, 2021(26): 93-95.
- [18] 习近平: 在全国组织工作会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [19] 陈胜强. 监察职能向基层延伸的成效、问题与优化路径[J]. 中州学刊, 2020(11): 19-24.
- [20] 董石桃. 监察下乡: 监察职能向基层延伸的国家治理逻辑[J]. 行政论坛, 2021, 28(1): 39-46.
- [21] 李德勤. 嵌入式监督提升基层治理能力[J]. 廉政瞭望, 2023(10): 83.