

整体性治理视角下农村基层社会治理体系构建 ——基于湖北省M镇的实证研究

王 辉

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年10月28日; 录用日期: 2022年12月7日; 发布日期: 2022年12月15日

摘 要

在我国农村基层社会治理实践中, 出现了“碎片化”问题。在整体性治理理论基础上, 结合已有的关于农村基层治理的研究, 通过层级和组织互动, 构建各主体间的协调机制。再基于对湖北省M镇基层社会治理案例的分析, 结合研究实际提出针对农村基层社会治理体系效能提升的整体性对策。

关键词

整体性治理, 农村基层社会, 治理效能, 层级治理

Construction of Rural Grass-Roots Social Governance Hierarchy from the Perspective of Holistic Governance —A Case Study of M Town in Hubei Province

Hui Wang

School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing

Received: Oct. 28th, 2022; accepted: Dec. 7th, 2022; published: Dec. 15th, 2022

Abstract

In rural grass-roots social governance practice of our country, there is obvious “fragmentation” problem in the process. Based on the holistic governance theory, combined with the existing research on the rural grass-roots social governance, through the hierarchy and group interaction, construct the coordination mechanism among the various governing bodies. Based on the analysis

of the case of social governance at the grass-roots level in M town of Hubei province, this paper puts forward the overall countermeasures for improving the efficiency of the rural grass-roots social governance hierarchy.

Keywords

Integral Governance, Rural Grass-Roots Society, Governance Efficiency, Hierarchical Governance

Copyright © 2022 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

农村基层社会治理是综合治理的重要组成部分[1]。不少学者对农村基层社会治理展开研究，黄爱军[2]认为应该借鉴和运用新公共管理思想来开展我国的基层治理工作。刘金海[3]提出农村基层社会治理是一个综合性的体系，分析了基层治理的三大前提条件，并探讨了其模式的发展与创新。陈跃等[4]则从社会主要矛盾转化着手，分析了基层治理存在的问题，从而提出社会治理的路径。徐勇[5]从城乡一体化进程的角度阐述了基层治理的概念，对于新时期研究乡村治理具有借鉴意义。在不断完善基层社会治理的同时，治理效能的提升尤为重要。提升基层社会治理效能，最重要的是发挥基层党组织在农村基层社会治理过程中总览全局的作用[6]。曹海军等[7]借由浙江省 A 县“矛调中心”的案例，分析了其组织结构和运行机制，有利于基层社会矛盾纠纷化解的流程再造与治理效能提升。林星等[8]以三治结合为着力点，分析了基层治理体系的路径和目标。

农村基层社会治理是一项复杂的工程，不单指一个社会层面，它涉及了多个领域；不单依靠基层政府进行治理，还要依靠村级组织、村民、企事业单位、民间团体等多方主体参与治理。

综上所述，对于农村基层社会治理及其效能提升的研究，学界已取得了较为丰硕的成果。然而，从整体性治理的角度分析基层社会治理及其效能提升的文章相对较少。笔者认为，整体性治理与农村基层社会治理存在较强的理论逻辑关系，两者治理目标具有一致性，治理机制具有整合性，将整体性治理理论中的层级和组织互动应用到基层社会治理实践中，以此构建各主体间的整合机制。只有这样，才能从整体把握农村基层社会治理的关键，基层治理效能才会提升。

2. 整体性治理：理论逻辑与互动模式

2.1. 理论基础

整体性治理理论(holistic governance)产生于 20 世纪 90 年代的西方国家。整体性治理的主要思想是重新整合和整体性治理。该治理的理念在一些西方国家治理中取得成功实践。

通过总结相关文献，笔者认为把整体性治理理论应用在基层社会治理过程中，即：以信息化为方式，以满足农民需要为导向，以整合为机制，对各个主体碎片化问题进行协调，构建一种政府与市场和政府与社会运转的机制。

2.2. 理论逻辑

农村基层社会层级治理逻辑框架见图 1。

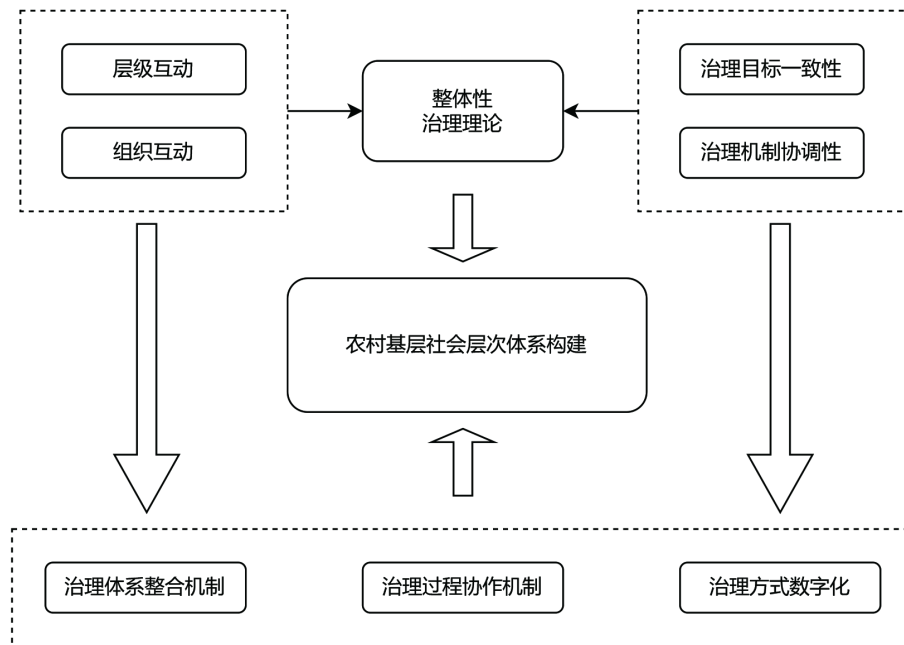


Figure 1. Rural grass-roots social hierarchy governance logic framework

图 1. 农村基层社会层级治理逻辑框架

2.2.1. 治理目标的一致性

农村基层社会治理旨在通过多元主体、科学手段、互动过程等构建共建共治共享的基层社会治理体系，以满足农村基层各主体的需求，建立良好稳定的社会秩序，其价值导向是促使政府公共服务部门向服务型政府转变，其重点在于通过协调各个部门的运作来扩大公共服务的覆盖面，协调各层级部门的工作，提高治理水平和公共服务水平[9]。在治理的价值目标上，两者有着共同的价值取向，只有吸收和借鉴整体性治理理论的理念与思想，才能不断提升基层社会治理效能。综上，运用整体性治理理论来化解基层社会的“碎片化”问题具有可行性。

2.2.2. 治理机制的协调性

目前学界对基层社会治理机制的研究主要包括多元治理机制、协同治理机制、联动治理机制等。整体性治理的治理机制为整合、协调、合作[10]。整体性治理理论与农村基层社会在治理机制上存在一定的协调性。

2.3. 互动模式

2.3.1. 层级互动

我国政府结构属于直线职能型，强调组织纵向层级间的相互节制以及横向部门间的专业分工[11]，这种直线职能型的政府结构体现在农村基层社会治理中即“中央-省-市-县-镇”5级治理层级体系，这种结构模式既有利于各层主体间的分工协作，但也存在单元分离、层级分散等碎片化问题。运用整体性治理理论加强各层级间的合作互动，有利于协调各层级党组织和政府推动基层治理过程中的具体分工，强化县级在基层社会治理体系建设中的关键作用。

2.3.2. 组织互动

整体性治理的价值导向是满足公众的需要，以解决实际问题，其解决了新公共管理所带来的相互转嫁、相互冲突、缺乏沟通等一系列“碎片化”问题[12]，强调政府通过运用整合与协调机制促进多元主体

协调互动,不断推进服务型政府的建设。农村基层社会治理过程中的组织主体包括基层党委、基层政府、村级组织、村民、企事业单位、民间团体等,通过运用整体性治理,能够构建多方主体协调参与基层治理的整合机制,以建立起良好的组织互动合作关系。

3. 湖北省 M 镇基层社会治理现状

M镇位于湖北省西部,距市区 10 KM,镇域面积 83 万 KM^2 ,包括 52 个行政村,居住人口大概 6 万余人,是典型的农业大镇。由于多种原因,该镇在农村基层社会治理过程中存在严重“碎片化”现象:主体参与单一、层级部门分散、过程手段冗杂、权责关系模糊、政策理念传统等。

近年来,在社会治理方面,M镇注重加强参与治理主体的建设,夯实基层党组织战斗堡垒作用,鼓励社会组织和基层自治组织参与到基层社会治理中,重点突出民主治理主体地位。例如,M镇推广了“五人小组”工作法,采取群众推举、提名表决、会议直选等方法,把有威望、有能力、有觉悟的 5 名村民代表推选出来,让他们代表群众对村民小组内重大事项进行民主协商议定,充分调动了群众参事、议事、干事的积极性,有效杜绝新的社会矛盾的产生。“五人小组”工作法作为一种简单、灵活、管用、高效的村民小组自治模式,得到了自治区的充分肯定并在一定范围进行推广。

在资源方面,有意识地向基层进行资源倾斜,不断改善基层干部的办公条件,创新性开展基层干部奖励激励机制,以此来提高基层干部干事创业热情,激发内生动力。此外,积极探索信息平台化建设,多途径加强信息资源共享。

M镇基层社会治理问题主要表现:

3.1. 参与治理主体碎片化

3.1.1. 基层政府职能“模糊”

就 M 镇而言,基层政府单位对村级事务包揽过多,将村民居委会当做自己的下级单位,将上级布置给自身的大部分工作下派到村级自治组织来完成,对下属单位存在直接的“领导”现象,存在职能“模糊”的问题。

3.1.2. 基层党组织作用弱化

近几年 M 镇公布的基层专项领域整治活动中,党组织的建立整体较混乱;在个别基层地区出现了党组织成员互相推诿,谁也不想管、不愿管、不敢管的问题。个别基层党组织缺乏问题意识,党建引领作用发挥不到位,党建工作浮于表面,缺乏思考和规划的能力,缺乏探索和实践精神。有的党组织存在被动应付现象,不在工作上下功夫,最终导致基层党组织作用日趋弱化,从而影响基层社会治理效果。

3.1.3. 社会组织未有效参与

M 镇各类社会组织虽然在满足群众公共服务、畅通群众利益等方面都发挥了重要作用,但由于专业性不高、政府支持力度不够等多种主客观原因,导致这些社会组织并未有效参与到基层社会治理中来。一是目前针对弱势群体服务的社会组织较少,难以满足弱势群体在公共服务方面的需求;二是社会组织缺乏稳定资金来源,从业人员流动性大且素质不平衡,难以有效发挥自身作用,不能真正参与到基层社会治理中。

3.1.4. 基层自治效果不明显

从 M 镇的现实角度来看,大部分村民参与基层治理的意愿不强,认为参不参与效果都一样,最后还是领导说了算;一些村民虽然能够参与村内重要事项的决策处置,但在发挥主观能动性方面还存在不足。在个别基层自治组织中,存在选举程序不规范、拉票贿选的违法违规现象,导致基层民主没有落到

实处。受上述多方面因素影响，致使基层自治效果不明显。

3.2. 治理机制碎片化

3.2.1. 治理理念相对落后

与其他基层单位相比，M镇一定程度上依然存在重形式轻落实的问题。大部分基层政府治理理念相对落后。一些基层政府对自身的职能定位不清，存在角色冲突现象，越位和错位问题比较突出。

3.2.2. 治理方式单一

就M镇而言，基层社会治理方式仍采用单一的控制模式，由于治理理念的不完善，导致治理的多元主体和权责划分等无法得到保障，未能实现治理的多元主体合作、平等协商及协同治理。

3.2.3. 部门间协作不通畅

由于权力集中、地位不对等的的原因，部门之间并没有形成良好的沟通协作机制，甚至出现“各管各、各顾各”的不良现象。在机制运行方面存在滞后现象，阻碍了M镇基层社会治理进程。

3.3. 治理资源碎片化

3.3.1. 人力资源不平衡

好多毕业大学生不愿到该乡镇政府来工作，即便有一些通过考试录取到乡镇政府，也只是将乡镇政府当做跳板，一边积累基层工作经验，一边继续参加各类招考。甚至一些有编制的干部，愿意放弃编制只为从农村回到城区，导致乡镇政府青年人才匮乏。而且乡镇工作人员老龄化现象十分严重，对办公软件、电脑操作等不熟甚至完全不会用，对新的知识、工作方法等接受能力较差。由此可见，种种人力资源方面的不平衡问题，也影响了基层政府的职能发挥。

3.3.2. 信息资源分散

信息化共享是实现基层社会有效治理的第一步。但由于M镇政府固有的组织结构方面的弊端，导致了政府条块分割严重，加上部门间利益分歧大，信息资源又独立甚至不愿公开，大部分部门习惯性将本单位的信息资源作为独立财产，最终造成了信息资源的分散性，导致整体数据库信息不能及时更新，不能进行完备存储。

4. 湖北省M镇基层社会治理实证分析

近年来，该镇依托精准扶贫政策的东西，不断整合政策优势，推进城乡合作共融，网格化治理，促进多元主体协同参与，优化了农村基层社会治理的层级体系(图2)，极大地提升了治理的内生动力和治理效能。

4.1. 整合政策优势，驱动治理效能高质提升

在精准扶贫政策下，M镇下辖的62个行政村中有9个省定贫困村，2017年在省派第一书记的帮扶带领下，M镇相对集中的5个贫困村的党支部同心协力、共谋发展，共同创办了以联合党支部为基础的合作社。合作社带动了组织振兴、产业振兴，充分发挥了基层党组织协调整合能力，带动周围多个村庄的农民兴业、创业、致富。M镇通过联合党支部合作社以组织振兴推动产业振兴，以产业振兴带动乡风文明、环境卫生整治等各项工作，在脱贫攻坚的同时，不断提升基层治理效能。

4.2. 城乡协作共融，助推基层治理合作共建

M镇积极探索村社联建、城乡共融的基层治理理念，在精准扶贫政策下，由市、区2级扶贫部门牵头指导，与城区X街道结成互助对子，M镇成立了由贫困户为主体的物业劳务组织，组织贫困户到X街

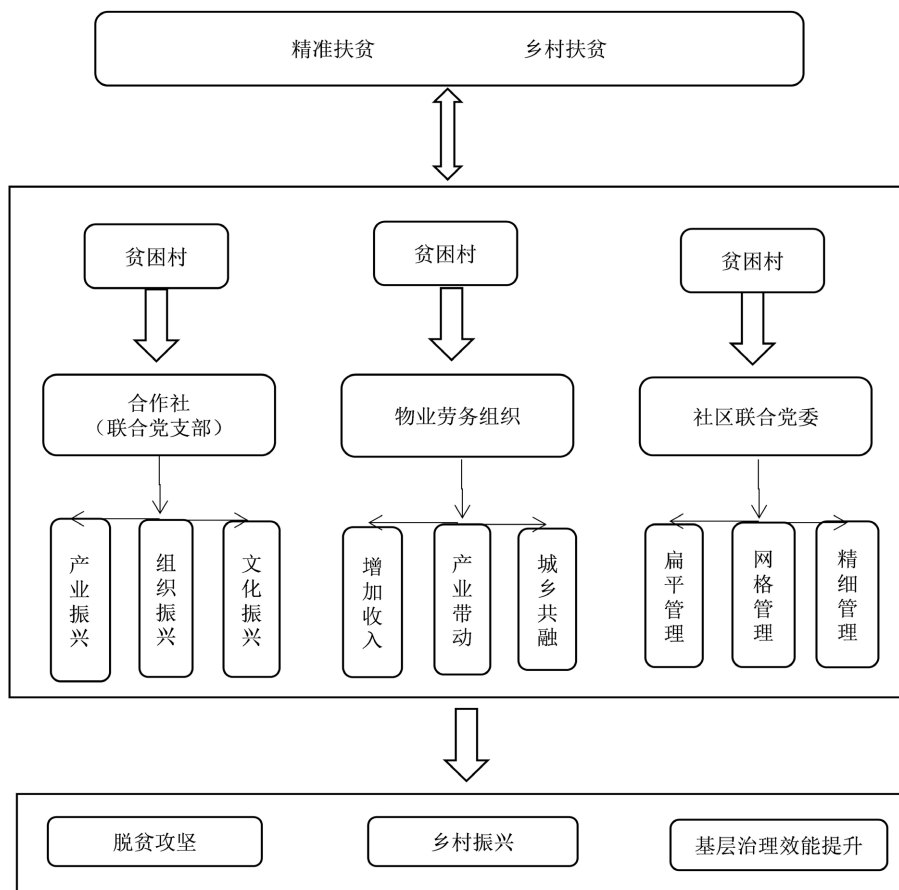


Figure 2. M town grassroots social governance holistic logic framework
图 2. M 镇基层社会治理整体性逻辑框架

道 39 个老旧小区从事卫生保洁服务，真正形成城乡互动、互惠双赢。贫困户在进城服务的同时，依托 X 街道建立的扶贫便利店，把 M 镇特色农产品，通过订单的形式销售到城区居民家中，增加了农民收入，带动产业发展。在推进脱贫攻坚的同时，既促进了乡村振兴又创新了基层治理。

4.3. 创新治理方式，推进基层治理网格化

为推进基层治理扁平化、网格化、数字化，在全镇建立了以贫困村为载体的社区联合党委，在此基础上构建了网格化治理模式，形成了“镇 - 社区联合党委 - 村 - 村小组”4 级网格治理体系。目前，M 镇基本实现了网格化治理，推动了农村基层社会治理的精细化与专业化解决了当前存在的短板问题。

综上所述，M 镇在精准扶贫政策的引领下，既保障在贫困村的稳步脱贫，又因地制宜探索出一条适合本区域基层社会治理路子。在整合政策优势的背景下，创办合作社，促进了基础组织和产业振兴，提升了基层治理水平；不断推进城乡共融、合作治理，在带动贫困村产业发展、增加贫困户收入、参与城区街道物业服务的同时实现了村社治理双赢。M 镇借助精准扶贫政策的东西，不仅实现了精准脱贫，还助推了新时代乡村振兴，切实提升了农村基层社会治理水平和治理效能。

5. 机制建构：基于治理效能提升的整体性方略

5.1. 优化层级结构，构建治理体系整合机制

整合是整体性治理理论最核心的机制，也是其组织架构的原则和首要制度性策略方法，是针对治理

碎片化提出的策略路径[13]。整体性治理理论所讲的整合,讲的整合主要是合作性整合,既包括政府体系内纵向层级间、横向部门间的整合,也包括政府与其他社会组织之间所形成的整合。当前阶段急需整体优化各层级结构,推动基层治理政策制定与保持整体联动性至关重要。第一,纵向层级整合。应依托现代信息技术,整合“中央-省-市-区-镇”5级治理层级体系,以及“区-镇-联合社区-村-村民小组”5级层级式网格治理体系,缩减各层级间的成本与时间。第二,横向职能整合。由于基层社会治理涉及多部门,简单地进行职能机构的合并不太现实,应构建信息化平台整合各职能部门资源,将各职能部门的工作任务通过可视化的形式表现出来,实现多部门整体联动性。第三,监督机制整合。打破干部内部相互监督的单一机制,在层级、部门间监督的基础上,建立非政府监督结构体系,建立多元监督机制。

5.2. 理清权责边界, 建立治理过程协调合作机制

在整体性治理的过程中,最重要的是协调阶段,合作是建立在信任的基础上进行整合与协调,进而实现多主体共建协作。第一,层级部门协作。厘清各层级、各部门在基层治理中的职能。在纵向层级上厘清基层治理的服务主责和履职边界;在横向部门上,根据纵向层级来划分各部门应承担的相关职责,做到量化,实现各职能部门之间联动来达到治理效果。第二,政府内部协作。改变政府部门权责模糊的现状,依据权责一致的原则,厘清不同政府主体在基层治理过程中的权利与责任,加强各主体间的协调与合作。第三,政府与社会协作。加强与其他主体的联系,积极开展“党建+”系列工作,把农村党员干部和农民群众的思想和智慧凝聚起来,在基层协同治理过程中形成强大合力,提升农村基层社会治理水平。

5.3. 创新治理理念, 推进治理方式数字化

整体性治理是以信息技术为治理手段的。政府部门之间信息的互动、交流与整合,是构成整体性信息系统的基础[14]。第一,积极探索“互联网+”治理模式向乡村政治、经济、文化、社会等领域不断延伸,形成系统性的智慧网络信息管理平台。第二,打造专门为乡村服务的符合乡村具体实际的政务服务平台,建立村级政务便民服务中心,使政务事务在村级实现“一站式”服务,更好地通过智慧网络信息管理平台构建高效的数字化治理体系以提升农村基层社会治理效能。

参考文献

- [1] 王海涛. 大力提升乡村治理水平[N]. 人民日报, 2015-09-29(007).
- [2] 黄爱军. 新公共管理与我国的乡村治理[J]. 中国农村经济, 2005(2): 67-72.
- [3] 刘金海. 乡村治理模式的发展与创新[J]. 中国农村观察, 2016(6): 67-74, 97.
- [4] 陈跃, 余练. 社会主要矛盾转化与基层社会治理创新探析[J]. 理论探索, 2020(4): 81-90.
- [5] 徐勇. 城乡一体化进程中的乡村治理创新[J]. 中国农村经济, 2016(10): 23-26.
- [6] 李冬青. 党组织怎样下好“基层治理”这盘棋[J]. 人民论坛, 2016(24): 96-97.
- [7] 曹海军, 鲍操. 系统集成与部门协同: 基层社会矛盾纠纷化解的流程再造与治理效能——以浙江省 A 县“矛调中心”为例[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(6): 23-31.
- [8] 林星, 吴春梅, 黄祖辉. 新时代“三治结合”乡村治理体系的目标、原则与路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 96-103.
- [9] 邵岩. 运用整体性治理理念推进服务型政府建设[J]. 中国党政干部论坛, 2019(9): 71-73.
- [10] 李峰. 整体性治理: 应对我国社会组织治理碎片化的新范式[J]. 学习与探索, 2020(12): 57-62.
- [11] 李金龙, 王英伟. 整体性政府理论视域下省直管县改革的碎片化及其整合研究[J]. 河南社会科学, 2017, 25(7): 52-58.

- [12] 胡象明, 唐波勇. 整体性治理: 公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 49(1): 11-15.
- [13] 任维德, 乔德中. 城市群内府际关系协调的治理逻辑: 基于整体性治理[J]. 内蒙古师范大学学报(哲学社会科学版), 2011, 40(2): 50-55.
- [14] 韩兆柱, 翟文康. 大数据时代背景下整体性治理理论应用研究[J]. 行政论坛, 2015, 22(6): 24-29.