

乡镇社会治理现代化：体系构建与路径选择

陈昌海

西南大学国家治理学院，重庆

收稿日期：2022年4月18日；录用日期：2022年5月16日；发布日期：2022年5月23日

摘要

乡镇社会治理现代化作为国家治理现代化的重要基础和乡镇场域具体实践样态，集中反映了最基层社会治理的发展前景和具体方向。基于此，本文尝试在内涵界定和“镇域”特征分析的基础上，围绕乡镇社会治理理念、方式、体制和能力现代化“四维支点”，构建乡镇社会治理现代化体系框架，试图弄清楚“各支点的含义、作用及其相互关系”三个关键性问题，并以此开展具体的路径分析。

关键词

乡镇社会治理，治理现代化，治理体系

The Modernization of Township Social Governance: System Construction and Path Selection

Changhai Chen

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Apr. 18th, 2022; accepted: May 16th, 2022; published: May 23rd, 2022

Abstract

The modernization of township social governance, as an important basis for the modernization of national governance and the specific practice in the field of townships, reflects the development prospects and specific directions of the most grassroots social governance. Based on this, on the basis of the definition of connotation and the analysis of the characteristics of “town area”, this paper attempts to construct the modernization system framework of township social governance by focusing on the “four-dimensional fulcrum” of the modernization of township social governance

concepts, methods, systems and capabilities, tries to clarify the three key problems of “the meaning, function and mutual relationship of each fulcrum”, and carries out specific path analysis.

Keywords

Township Social Governance, Governance Modernization, Governance System

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

社会治理是国家治理的重要内容，而基层是社会治理的基础和支撑。提升基层社会治理水平、构建基层治理新格局，是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键环节和重要领域。基层治理在习近平关于社会治理的重要论述中具有非常重要的地位，基层并不是一个封闭的组织而是国家和社会的连接体[1]。乡镇政府作为我国最基层的政权机关和最基础的独立行政单元，直接面向基层社会，直接服务农村群众，是连接国家与社会的桥梁，是推动国家政策法规落实到“最后一公里”的“针眼”[2]。同时，随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生关系全局的历史性变化，经济社会发展呈现出系列新特点和新趋势，从而对基层社会治理也提出了新的要求。因此，推动乡镇社会治理现代化在提升基层政府治理能力、创新治理方式、防范和化解社会矛盾和有效供给公共服务等方面具有重要作用和时代价值。

2. 文献综述

从理论渊源上看，现代治理的概念、理论框架与学术研究范式最初兴起于西方[3]。然而，社会管理和社会治理是中国特有概念，党的十八届三中全会决定首次提出社会治理，并列举了社会治理的四大基本领域[4]。经过本土理论实践的不断探索，治理重心的不断下沉，逐渐由国家、省域社会治理演化至市域、县域社会治理。市域、县域社会治理相关概念、内涵及外延，大多文献都进行了界定。例如，有的学者认为市域社会治理是指“在设区的城市区域范围内社会治理主体(党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民)在形成合作性关系的基础上，运用一定的社会控制手段(党建、法律、道德、心理、科技、民规民约)化解市域社会矛盾、解决市域社会问题，以达到促进市域社会和谐稳定与良性运行目的的一种枢纽性基层社会治理”[5]。有的认为县域社会治理是县域治理现代化的基础工程，通过丰富的治理主体、宽泛的治理内容、多元的治理方式、完善的治理体系为支撑，有效化解基层矛盾、推进城乡融合发展和执行中央政策[6]。

乡镇社会治理是相对于市域、县域社会治理的概念而言，在学界研究兴起较早，并产生了系列研究成果，主要包括以下几种观点：第一，治理主体视角，要充分发挥基层党组织、政府、自治组织、各类群团组织、社会组织和农村群众等乡镇社会治理共同体在治理过程中的作用，同时厘清各主体间权责配置关系[7][8]。第二，治理手段方面，通过自治、德治、法治、智治等多种治理模式的协同合一，提升乡镇政府社会治理能力[9]。第三，治理效能方面，基于放权赋能、机制创新、职能优化、服务细化等系列途径，促进乡镇社会治理结构优化[10][11]。由此可见，当前对于乡镇社会治理的研究继承和发展了市域、

县域社会治理研究成果,并抓住了乡镇治理的特质,创新体现中国地方的适应性、运动式、参与式和“一线”治理的特点,但缺少从乡镇社会治理现代化体系的整体视角进行考量。因此,本文将从乡镇社会治理现代化的内涵与特征出发,对乡镇现代化治理体系构建和路径选择进行理论探索。

3. 乡镇社会治理现代化的内涵与特征

3.1. 乡镇社会治理现代化的内涵

本文借鉴奥斯特罗姆的多中心治理理论和杨立华的中国式系统治理观思想,认为治理是国家、政府、社会、公众等各种主体共同协作而产生的管理和服务[12]。同时,参考我国社会治理经由社会管理-社会治理-省域社会治理-市域社会治理-县域社会治理的发展规律和过程,可发现社会治理的重心是不断向基层放权赋能、激发基层治理潜能。因此,本研究认为乡镇社会治理现代化是指为适应新型城镇化发展、乡村振兴和促进城乡融合发展的需要,以乡镇、村(社区)为基本的治理单元,在党的统一领导下,形成党委、人大、政府、社会、乡贤、农村群众等多元联动的治理主体,构建具备乡土特色的乡镇社会治理共同体,依靠法治、德治、自治、科技和乡规民约等多元治理手段,通过推进治理理念、方式、体制、能力现代化,为乡镇群众实现提供优质公共服务、防范和化解社会矛盾以及实现公共利益的一系列活动或过程。

3.2. 乡镇社会治理现代化的“镇域特征”

乡镇社会是以不同量级的行政村、社区为节点的社会,其中既涉及社区与社区、农村与农村之间的关系,也涉及社区与农村之间的关系。因此,厘清乡镇社会治理现代化的基本特点,有助于进一步理解乡镇社会治理现代化的内涵以及面临的现状和机遇。第一,基本特征—地域性。地域性直接决定乡镇社会治理的现实情景和经济社会条件。我国幅员辽阔、乡镇数量众多,各地自然资源迥异,形成特有的地域文化特征、情感纽带和邻里关系,再加上地区之间经济发展不平衡,导致不同乡镇呈现出不同的治理资源禀赋和治理样态。第二,本质特征—基础性。基础性直接决定乡镇社会治理资源、层级和功能。乡镇处于我国行政体制中的最基础地位,乡镇政府是国家治理体系中的“一线”政权组织,是直面乡镇居民和农村群众的“第一人”,从而贯通了国家治理的自上而下和自下而上的基础框架和结构。第三,主要特征—自主性。自主直接影响乡镇社会治理成效。现代化的乡镇社会治理就是要充分激发地域特有治理优势和内生动力,利用已有的资源基础,开展创新治理、系统治理、综合治理,形成特色的治理品牌、案例和样板。

4. 乡镇社会治理现代化的体系构建

乡镇社会治理现代化体系是国家治理现代化体系在乡镇地区的缩影和体现,是一个复杂系统的工程,需要从治理理念、治理方式、治理体制、治理能力现代化等多个方面进行构建,涉及到主体、客体、资源和环境等多个要素。乡镇社会治理理念现代化是构建乡镇社会治理现代化体系的逻辑起点,方式现代化是主要途径,体制现代化是核心载体,能力现代化是关键支撑。上述四方面共同构成乡镇社会治理现代化体系的“四维支点”,搭建起具有本土特色的乡镇社会治理体系(见图1)。此外,理念现代化是整个治理体系的基础,为治理方式、体制和能力现代化提供思想、理论层面的顶层指导。方式现代化能够提供系列现代化的治理标准、方案和手段,促进治理体制、能力的完善和革新。体制现代化在理念和方式的基础上,通过搭建乡镇党委引领、政府负责、社会协同和公众参与等多元治理主体协同治理体制,为能力现代化提供实践平台。能力现代化是基于理念、方式、体制现代化的实际需要,为前三者提供发展“燃料”和“动能”。

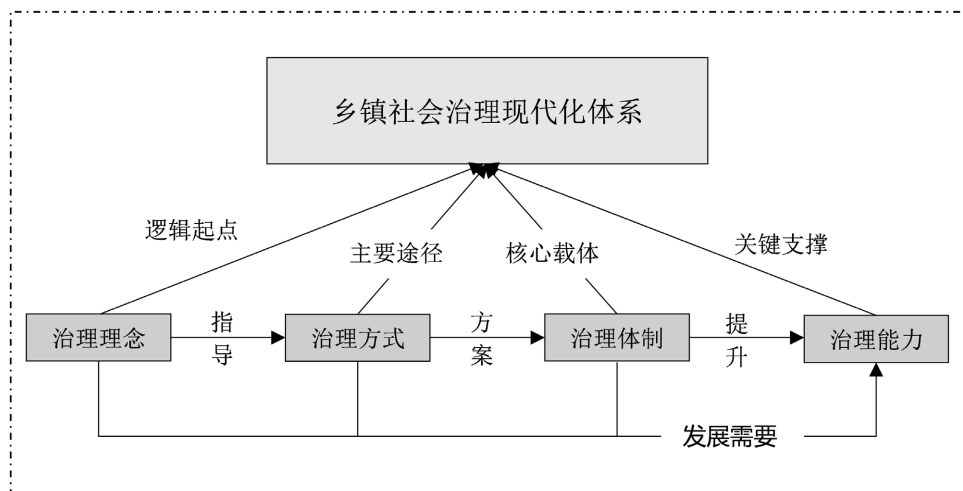


Figure 1. The framework of the modernization system of township society
图 1. 乡镇社会治理现代化体系框架

4.1. 乡镇社会治理理念现代化

理念是行动的先导，是实践的风向标。乡镇社会治理理念是反映某一乡镇区域社会治理的价值取向和工具取向，决定治理过程秉承的原则，体现了社会治理目标和方向[13]。理念现代化是指乡镇政府在社会治理过程中，学习、吸纳和创新已有现代化治理理念，并以此为开展治理活动和治理行为的基本准则。体系现代化的首要前提和逻辑起点是推进治理理念现代化，主要原因在于：其一，理念现代化有利于改变传统乡镇社会治理惯性思维、旧有模式和传统做法，从顶层设计出发塑造治理体系中其他要素的基本原则和路径；其二，理念现代化决定了乡镇政府的治理方向、政策目标和实践路径，充分展现乡镇干部的现代化素养和水平；其三，我国地域辽阔、乡镇数量庞大，各地域经济水平、风俗民情、资源禀赋、文化传统等现实情况存在不同程度的差异，而现代化治理理念能在一定程度上改进欠发达乡镇地区治理思维，缩小部分先天发展差距，利于结合乡情乡貌进行现代化治理。

4.2. 乡镇社会治理方式现代化

方式现代化是指通过运用多种与时俱进的治理方式和手段来实现乡镇地区相对复杂的乡土社会情景治理，实现政治、法治、德治、自治、和智治的联动，并助推各种方式实现有效化、精准化治理[14]。体系现代化的主要途径和必然选择是推进治理方式现代化，主要原因在于：其一，虽然乡镇社会治理方式包括法律、道德、行政、经济、教育等多元手段，但任何手段都很难单独发挥作用，并且一种手段不可能适应所有的社会治理问题，需要多种治理手段组合搭配运用[15]。其二，多元治理方式在多数乡镇地区已逐步推广，但大多囿于复杂的现实情境，通常选择较少的治理方式以避免治理成本和负担过高，而方式现代化能够在实现多种治理手段组合搭配运用的同时，降低治理成本、优化利用治理资源。其三，作为乡镇社会治理体系中不可或缺的一环，通过建立乡镇治理方式现代化方案，明晰系列治理方式的运用范围、规则和机理，推进“五治”融合提升治理水平。其四，欠发达的乡镇地区通常治理方式单一，治理手段僵化，无法满足农民群体日益增长的治理需求。

4.3. 乡镇社会治理体制现代化

体制现代化是指在已有的治理体制基础上，超越传统压力型体制和旧有模式，创新地发展适应新型城镇化、新农村建设的治理平台和载体，促使乡镇治理结构更加开放和科学、治理模式更加先进和契合。

体系现代化的核心载体是体制现代化，主要原因在于：其一，乡镇社会治理体制是构建乡镇社会治理体系的核心内容，通过创新多元治理体制，理清乡镇政府职能定位和权责界限，为乡镇政府的治理活动强权、赋能、减负、增优。其二，当前，以“农村群众议事堂”、“百姓参政团”、“道德评判团”等代表的乡镇群团组织以及以乡镇工会、企业家协会、乡贤参事会等为代表的社会组织参与程度仍不高，作用发挥仍不充分，而加强乡镇社会治理体制现代化建设，能够有效激发群团、社会组织以及乡镇群众参与治理活力。其三，体制现代化有利于增加基层矛盾化解路径和提升应急风险防范能力，维护乡镇社会基本稳定和安全。

4.4. 乡镇社会治理能力现代化

能力现代化是一个动态的过程，指基于理念、方式、体制的现代化，借助现代科技手段和技术，充分发挥乡镇政府的治理行动能力和供给能力，其中包括民主科学的决策能力、依法公正的执行能力、协商统筹的调控能力、矛盾风险的化解能力、公共服务的供给能力等内容。体系现代化的关键支撑是能力现代化，主要原因在于：其一，首要在于人才支撑。构建乡镇社会治理体系的核心价值取向是以群众为本，同时治理关键在于人，而能力提升的关键在于人才队伍职业能力的提升。通过组建现代化的专业治理人才队伍，将乡贤精英、模范榜样、农民企业家等新型乡镇人才吸纳到治理队伍中，优化人才结构、改善人才体系。其二，重点在于技术支撑。技术支撑是乡镇社会治理体系的重要保障，直接关系到乡镇社会治理的效果[16]。传统治理更倾向于制度治理和情感治理，而现代化治理以科技赋能治理，将技术治理放在首位，通过云计算、大数据、人工智能等现代技术同乡镇社会治理深度融合，推动数字化治理下移至乡镇，提升乡镇社会治理数字化、智能化、专业化水平。其三，基础在于制度支撑。形成规范、合理、有序、科学的乡镇治理制度，才能充分发挥现代化的治理能力，推行现代化治理理念、方式和体制。

5. 乡镇社会治理现代化的路径选择

正确认识乡镇社会治理所处的历史方位和发展阶段，坚持全面系统的思维，从理念、方式、体制、能力现代化四个方向同时发力，增强乡镇社会治理的系统性和科学性。同时，按照新的历史发展阶段推进乡镇社会治理现代化，是由基层治理理论、历史和实践三重逻辑共同决定的，也是契合国家治理发展方向和理念的必然要求。

5.1. 推进乡镇社会治理理念现代化

理念现代化是乡镇社会治理现代化的基础。基于乡镇优秀传统文化的善治理念和特色治理优势，结合科学规范、人本主义的现代理念[17]，将理念的先导、引领作用全方位贯彻于治理活动、治理过程和治理体系之中，降低理念滞后的负作用。一是坚持以民为本理念，强化治理服务意识。乡镇党委政府要不断转变思维观念、优化工作作风，加强治理为人民，治理成果由人民共享的根本意识。二是坚持法治化治理理念，创新培育法治意识。通过加强乡镇政府人员法律培训，开设定期的法律讲堂和法治考试，增强法治精神和观念。此外，广泛开展法治宣传教育，推动法治理念“下乡进村”，持续改变传统的“信礼不信法”和“人治”的局面。三是坚持协同共治理念，激发社会治理活力。乡镇地区拥有丰富的治理资源，通过培育乡镇治理的共治氛围，唤醒多元主体的公共精神，激发共治潜力。四是坚持利益共享理念，保障治理公平公正。改革开放以来经济社会不断发展，乡镇利益主体多元化和结构复杂化促使乡镇政府要打破利益失衡格局、立足多方共赢，实现乡镇共荣和成果共享。

5.2. 推进乡镇社会治理方式现代化

方式现代化是乡镇社会治理现代化的途径。长期以来，在我国基层社会治理实践中，客观存在着治

理方式相互排斥、选择单一，组合运用比例较低，治理部门缺乏联动的“治理碎片化问题”[18]。因此，根据地方治理实践需要，选择适宜的治理工具，提高治理方式搭配使用比例和交叉融合水平，提升乡镇治理效能。一是充分发挥政治引领作用，提升乡镇党建治理水平。加大发挥乡镇党组织和党员的模范引领作用，通过党员联系片区、群众、村民形成稳定的网格化治理系统。二是推动“三治”结合，实现系统治理。借助法治保障、德治教化和自治强化的关键性作用，搭建多元治理方式融合发展的平台，厚植乡镇治理的法律、文化和社会资本，推动“三治”横纵向联动，实现乡镇治理全领域和全方面的覆盖。三是利用“智治”支撑作用，推进乡镇数字治理。大力运用互联网、大数据、云计算等现代技术手段，如微信小程序、公众号、短视频、电子政务 app 等，及时发布最新政策解读、重大事件动态和关键信息指南。同时利用信息技术精准分析、识别和收集农村群众需求，推出专门的数字治理板块或部门，形成乡镇特色智慧治理模式。

5.3. 推进乡镇社会治理体制现代化

体制现代化是乡镇社会治理现代化的保障。乡镇传统的社会治理体制是由党委和政府来统揽整个区域的公共事务，党委和政府既是“搭台人”也是“唱戏人”，群团、社会组织和中小型企业及公众整体参与度不高，治理效能低下。当前，基层社会治理党委领导、政府负责制已逐步形成，且不断发挥实际作用。因此，基于以上现状，一方面是要逐渐完善横向融合体制，另一方面是要优化纵向贯通体制。横向完善主要包括：一是要完善公众参与体制，健全公众参与渠道、丰富参与形式，如居(村)民议事厅、治理“茶话会”等，同时形成系列激励引导机制，提升公众参与动力和活力；二是要完善社会协同体制，通过开放多元、互利共赢的社会协同体制，探索政府购买服务、贷款优惠、金融支持等激励手段，加强政府与社会的治理互动。三是要完善群团协商体制。充分利用工会、共青团、妇联、文联等群团组织联系群众的桥梁和纽带作用，构建程序合理、环节完整的协商体系，助推基层民情民意的集中表达。纵向优化方面，主要是通过健全乡镇党委-政府-行政村(社区)-群众的闭环治理链，实现治理资源整合、信息畅通和有效衔接。

5.4. 推进乡镇社会治理能力现代化

能力现代化是乡镇社会治理现代的关键。从目前的基层治理实践来看，乡镇社会治理能力仍然存在较多困境，如治理人员综合能力有限、风险防范能力不足、公共服务供给不到位、联系群众能力不强、创新能力不足等，是治理现代化的“短板”，但同时也是实现治理现代化的主要“突破口”。基于此，补齐“能力”短板，需要加强以下方面的能力建设。一是提升人才队伍能力。完善乡镇干部人才培养、考核激励机制，强化对乡镇治理人才的培养和使用，优化干部队伍结构，促使队伍结构年轻化、专业化和知识化，提升干部综合素养。同时，帮助基层干部突破现代技术应用能力瓶颈，提高收集、处理、分析数据的能力，减轻工作压力和负担。二是提升矛盾风险化解能力。乡镇地区是面对危险因素和社会矛盾的首要环节，要建立明确的风险预警机制和责任机制，将风险防控和矛盾化解落实到每个单位和个人，做到具体化、精细化。同时，要强化风险意识，提高应急管理预案和方案的可操作性和适用性。三是提升公共服务供给能力。要逐渐加大乡镇公共服务财政供给，完善财政供给制度，合理划分事权，以事权定财权，同时加强供给监督，有效保证供给质量。四是提升群众工作能力。具化、细化干部联系群众制度，创新网络问政形式、内容，善于利用网络了解民意和开展工作。同时，要增强精通业务、联系沟通、调查研究 and 解决问题的本领，提升服务意识和能力。

6. 结语

乡镇社会治理现代化是国家治理现代化的必经之路和关键环节，是对于基层社会治理现代化的重要

补充和延伸,是针对新发展阶段和时期乡镇治理重点、难点和要点的系统性回应和解答。本文的理论贡献在于对乡镇社会治理现代化的内涵作出了界定,进而深入探讨其主要特征、体系框架和实现路径,形成了较为完整的乡镇治理研究体系。乡镇社会治理现代化含有丰富的理论机理和实践场景,本文囿于篇幅,仅对其特征、体系和路径进行了初步探讨,有望未来学者对其目标、价值、意义等内容进行深入研究。

参考文献

- [1] 王千. 习近平关于社会治理的重要论述与中国特色社会治理格局构建[J]. 河南社会科学, 2018, 26(10): 21-26.
- [2] 郑志龙, 赵春草. 乡镇政府社会治理能力的评估与提升路径[J]. 行政论坛, 2020, 27(5): 46-51.
- [3] 刘燕妮. “共建共治共享”社会治理的生成逻辑和制度优势[J]. 重庆社会科学, 2022(1): 68-80.
- [4] 王伟进. 社会治理范围的模糊、清晰与泛化——理论、政策与实践的三种视角[J]. 社会学评论, 2021, 9(6): 83-99.
- [5] 何植民, 毛胜根. 市域社会治理多元共治策略研究——基于后现代公共行政话语理论的分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2022, 46(1): 64-71.
- [6] 唐惠敏, 范和生. 县域社会治理: 问题指向、核心目标与路径实践[J]. 宁夏社会科学, 2021(3): 145-153.
- [7] 龚会莲, 张秀. 乡镇政府、基层党建与基层社会治理共同体: 逻辑与进路[J]. 领导科学, 2021(2): 36-40.
- [8] 徐贵宏, 唐青青. 乡镇社会治理中基层党组织发挥作用的实践探索[J]. 大社会, 2017(4): 12-15.
- [9] 胡洪彬. 乡镇社会治理中的“混合模式”: 突破与局限——来自浙江桐乡的“三治合一”案例[J]. 浙江社会科学, 2017(12): 64-72+157.
- [10] 褚明浩, 刘建平. 乡镇一线治理: 乡村治理现代化的实践路径[J]. 中国行政管理, 2021(4): 52-58.
- [11] 夏志强, 谭毅. “治理下乡”: 关于我国乡镇治理现代化的思考[J]. 上海行政学院学报, 2018, 19(3): 15-27.
- [12] 杨立华. 人民治理: 国家治理、社会治理和政府治理的共同本质[J]. 学海, 2021(2): 64-75.
- [13] 范逢春, 尤佳. 社会治理现代化: 理念、制度与过程的三维重构[J]. 河南社会科学, 2015, 23(1): 23-28.
- [14] 李建伟, 王伟进. 理解社会治理现代化: 内涵、目标与路径[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2021, 58(5): 35-44+158.
- [15] 许晓东, 芮跃峰. 市域社会治理现代化: 体系建构与路径选择[J]. 社会主义研究, 2021(5): 125-131.
- [16] 吴庆阳, 唐志勇. 基层社会治理现代化提升路径——基于供给侧改革视角[J]. 当代经济, 2021(12): 131-135.
- [17] 杨睿博, 杨明. 中国特色社会主义乡村治理现代化的新体验、新理念、新举措[J]. 岭南学刊, 2021(3): 89-94.
- [18] 陈文. 城市社会“碎片化治理”的生成机理与消解逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2017(3): 54-63.