

广西基层治理的现状、困境与对策

陆生富

广西安全工程职业技术学院招生就业处, 广西 南宁

收稿日期: 2023年3月7日; 录用日期: 2023年5月24日; 发布日期: 2023年5月31日

摘要

基层社会治理是国家治理的基石, 基层政府社会治理能力的高低对社会安定和人民安居乐业具有直接影响。广西的基层治理模式、基层治理技术化、多元基层治理调解机制取得成效。然而, 在基层治理过程中仍然面临基层治理组织和基层治理队伍紧张、基层治理的碎片化和低效性、基层治理数字化建设有待提升、基层矛盾回应工作压力大和基层治理社会容纳力不足等问题。要推进广西基层治理现代化需要创新基层组织和加强基层治理队伍人才的培养、增强基层治理的整体性减少治理的碎片化、加强基层治理的数字化建设、完善基层治理回应机制和提升公共服务供给能力。

关键词

基层治理, 基层治理现代化, 治理人才队伍, 数字化建设, 服务供给能力

The Current Situation, Difficulties and Countermeasures of Grass-Roots Governance in Guangxi

Shengfu Lu

Enrolment and Employment Department of Guangxi Vocational College of Safety Engineering, Nanning
Guangxi

Received: Mar. 7th, 2023; accepted: May 24th, 2023; published: May 31st, 2023

Abstract

Grass-root social governance is the cornerstone of national governance. The level of social governance capacity of grass-roots governments has a direct impact on social stability and people's well-being. Guangxi's grass-roots governance model, grass-roots governance technology, and multiple grass-roots governance mediation mechanisms have achieved results. However, in the process of grass-roots go-

vernance, there are still problems such as the tension of grass-roots governance organizations and grass-roots governance teams, the fragmentation and inefficiency of grass-roots governance, the need to improve the digital construction of grass-roots governance, the high pressure of grass-roots conflict response and the insufficient social capacity of grass-roots governance. To promote the modernization of grass-roots governance in Guangxi, we need to innovate grass-roots organizations and strengthen the training of grassroots governance personnel, enhance the integrity of grass-roots governance, reduce the fragmentation of governance, strengthen the digital construction of grass-roots governance, improve the response mechanism of grass-roots governance and improve the ability of public service supply.

Keywords

Grassroots Governance, Modernization of Grass-Roots Governance, Management Talent Team, Digital Construction, Service Supply Capacity

Copyright © 2023 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

2021年,中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。随着社会矛盾的复杂化、多样化和尖锐化,基层治理工作也成为政府工作的重要内容,特别是新冠疫情的影响,新的社会矛盾也不断凸显,更加剧了基层政府的工作压力,而基层政府社会矛盾治理能力的高低与社会安定、群众安居乐业具有直接联系。因此,如何提升基层治理能力成为重要课题。

目前国内学者对于基层治理的研究主要围绕基层队伍建设、组织制度建设和科学技术建设三维度进行研究。司林波(2022) [1]认为基层干部队伍进行科学的考核是推动国家治理能力现代化的重要内容,不管是城市社区还是乡村治理都要求基层干部具备较高的治理水平和善治能力。健全的基层制度和建设完备的党组是基层治理的重要保障,也是推进基层治理治理创新的重要基层,李庆瑞和曹现强(2022) [2]提出自上而下的场域化党政综合治理和自下而上合法化的多主体自主治理是治理的新路径,能将党政体制优势转化为治理效能。随着技术的发展,白书宁和洪向华(2022) [3]强调将技术变革融入治理体系中也是提升基层治理能力现代化的重要手段。总之,通过建设党组织、基层制度、社会化和技术化工具“三位一体”的模式将是新时期基层治理的新路径[4]。

各地政府需立足于基层治理的现状,明确基层治理目标、并且聚焦基层治理的突出问题,从而提升地区的治理体系、能力和效能,探索出本地特色的治理新模式。广西2021年户籍总人口为5733万人,比上年末增加15万人,基层治理治理的压力也逐步上升。通过研究目前广西基层治理的现状,分析基层治理的难点,并提出具体建议,对广西建立本地特色的治理新模式,实现基层治理现代化具有重要意义。

2. 广西基层治理的现状

2.1. 特色基层治理模式

为推进广西的基层治理体系和提升现代治理能力,广西各市聚焦当地治理现状和群众的需求,开展

了具有特色的治理模式。在基层信息公开方面，建立了具体、全面、及时的信息公开透明制度，例如贺州市将全面落实公开制度，将信息公开划分为政务、财务、事务、其他四类，并制定了 86 项具体的公开事项。在多层次基层治理中，采取群众协商制度，推进基层治理的民主决策制度。为深入推进城乡基层协商制度，广西目前开设了 35 个村(社区)居民参与基层治理的平台。同时，为激发群众的参与度，广西通过重点建设村规民约，提升群众的获得感、认同感。目前，广西所有行政村和社区实现百分之百制定或修订了村规民约(居民公约)，北海市在银海区平阳镇东山村、海城区高德镇高菜村等 6 个村(社区)创新开展的“优秀村规民约示范村”试点[5]。

2.2. 基层治理的技术化

现代技术的变革改进了现代基层治理的方式，互联网化、技术化和智能化是提升基层治理的重要手段，在社会治理的实践中发挥着重要的作用。以“互联网+”为主要牵头，广西基层治理注入创新动力，强化了科技赋能基层治理的作用。“互联网 + 政务服务”提升了政府基层服务覆盖面，“互联网 + 农事”有效的针对乡村治理和乡村服务，包括村里申请办理、网上追踪办结，切实为基层群众提供更贴心、更便利的服务。“互联网 + 社区”为社区居民提供便捷、高效的服务，目前南宁、柳州、桂林三地 7 个小区探索开展“智慧小区”项目建设，该项目包含智慧养老、智慧安防、综合信息化等线上平台，增强社区的技术化应用能力。广西将继续深化基层治理的智能化，进一步提升基层治理的高效化、精细化和智慧化，2022 年广西钦州市的各机关单位联合创新推动了“党建 + 网格 + 大数据”的基层治理模式，该模式依托大数据库，构建立体联动网格，在海关走私治理方面取得了成效[6]。

2.3. 多元化调解机制

社会基层治理的成效直接体现在化解社会矛盾，即通过妥善处理社会矛盾维护好社会的和谐稳定。为化解基层社会矛盾，广西健全了调解制度、调解队伍、司法保障等全方位格局，构建了多元化基层矛盾化解纠纷机制。在调解服务方面，专业化和行业化的矛盾调解趋势加强，各调解组织针对医疗、技术、交通、劳动关系、社会管理等各领域展开精细化、专业化的调解工作。全区共调解民间纠纷 20.28 万件，调解成功 19.02 万件，成功率达 93.8%。在司法方面，目前广西的法律体系不断完善，为基层治理提供了法律保障，并且司法调解和人民调解、行政调解及仲裁调解相互配合，构建了“四调”格局。2021 年全区共办理法律援助案件 3.49 万件、公证事项 13.9 万件、司法鉴定 6.7 万件、仲裁 4.66 万件。在调解队伍方面，基层调解组织和基层调解队伍建设逐步推进，为化解基层治理矛盾提供了组织保障，各队伍在矛盾纠纷精细化化解上下功夫，大力发展行业性、专业性人民调解组织。2021 年广西全区乡村两级成立人民调解组织 1.8 万个，聘请人民调解员 10.36 万人，十四五期间将规划成立专业性、行业性的调解组织 800 个以上，聘请人民调解员 6800 人以上，继续发展人民调解事业[7]。

3. 广西基层治理的困境

3.1. 基层组织和基层队伍紧张

基层组织和基层队伍建设是基层治理成功的关键，在数量上和质量上基层组织和队伍都应该得到保障。根据《广西统计年鉴 2021》显示，在基层组织方面，2020 年广西县级单位 111 个，乡镇级单位合计 1251 个，居民委员会 2176 个，村民委员会 14,220 个，市镇人口和乡镇人口分别为 2721 万人和 2298 万人，平均每个乡镇的基层组织(乡镇级单位和村民委员会)服务人数为 1485，平均每个县级以上单位基层服务组织(县级和居民委员会)服务人数为 11,897 人，基层组织服务面临一定的压力。由表 1 看出，广西基层治理人员队伍总量表现：2020 广西公共管理和社会组织从业人员 55.9278 万人，占广西总人口的

0.98%，其中广西社会组织专职工作人员数量 2.3 万人，社会工作专业人才数量 2.3 万人。随着疫情防控常态化、基层公共卫生和医疗服务不断扩容，我区基层人才管理体制不畅、人员队伍不稳定、优秀人才资源短缺以及分布不平衡等问题日益突出，全区上下基层队伍积极投身疫情防控斗争，抓好各项防控措施落实，巩固来之不易的疫情防控成果，更加大量基层服务人员的工作压力。

Table 1. Public management and social organization practitioners in Guangxi from 2016 to 2020

表 1. 2016~2020 年广西公共管理和社会组织从业人员情况

	2020	2019	2018	2017	2016
广西公共管理和社会组织从业人员(类型包括在职工和其他从业人员)(万人)	55.9278	58.1722	54.4391	51.3639	48.3756
广西总人口(万人)	5718	5695	5659	5600	5579
广西公共管理和社会组织从业人员占总人口比例	0.98%	1.02%	0.96%	0.92%	0.87%

数据来源：广西统计局。

3.2. 基层治理的碎片化和低效性

基层治理综合化、多样化和复杂化的特点，要求各层级各部门的联合协作共同完成基层治理工作。然而，在横向治理工作方面，基层治理的最大难点在于基层政权和社区治理的碎片化，出于各单位和各部门的利益考虑，在管理和行政上多数部门在工作条线上各自为政，以各自的责任为主，不愿将资源和信息共享，这就造成了基层治理整合能力缺少，在基层治理的战略思考、战略统筹、战略决策等方面没有形成统一性。在纵向治理工作方面，目前基层治理最大的难点在于上下层级的协调性，多数情况下基层政府承担大量的基层理事务，城市突发事件、乡村矛盾等综合化、复杂化难题由城乡政府和街道进处理，他们的能力、精力、资源和权限都具有一定的限制，从而影响基层治理的效率性。

3.3. 城乡社区数字化建设有待提升

基层治理要实现全面的数字化建设需要通过信息共享、平台建设和技术扩散三步骤，其中数字信息共享是前提、平台建设是基础、技术扩散是可持续发展的保障，只有这三个步骤形成链条，才能实现基层治理数字化的全面建设。广西部分地区已经建立起数字化治理平台，但全区整体的基层治理数字化建设有待提升。在信息共享方面，由于基层治理的碎片化特点，数据共享具有一定的难度，再加上跨部门信息共享机制不完善包括共享的渠道、数据标准化、责任体系等没有明确，增加了基层人员收集信息的难度，导致各部门合作信息共享的基础不牢固、积极性也不足。在平台建设方面，基层治理部门对大数据、人工智能等技术的理解度和应用性都不足，平台的开发一定程度依赖科技企业，当数字格式、内容、归纳形式、收集渠道等不统一时，增加了企业的开发平台的难度，从而相应的提升开发费用。技术扩散有赖于健全的数字治理运行机制，然而基层治理的数据标准体系不健全，甚至关键标准缺失和不统一，不同地区的数据采集、规律性、计算和分析能力不一致，这些都影响了数字治理的运行效率，最终还会影响技术扩散。

3.4. 基层治理回应压力大

基层治理的效率高低也体现在对社会矛盾的回应效率，需要政府高效、快速、准确的掌握社会舆论，针对社会舆情通过新闻发布会、网络答复等形式进行回应。政务舆情回应效率的关键因素是舆情回应观念与实战能力的人才储备，目前广西区政府成立的专业政务舆情回应队伍，主要是针社会面广、影响大、情况较为紧急的情形。然而基层政务舆情工作难度较大，一是基层治理工作繁琐，人员较为紧张，专业人才储备方面需要较大的投入[8]。二是舆论监测是一项较大的工作任务，从多数事件中识别出矛盾的级

别，做出恰当反应，需要相关人员具有较高的专业能力。三是舆情要求及时性和快速性，特别是特大型的舆情在时间的规定上更加严格，基层治理组织在权力有限制，一般情况需要等上级做出指示才能采取下一步，并且回应平台、技术设备等基层配备方面受到限制。2021年广西互动交流，征集调查人数91万，受到意见数量4012条，政务服务事项数量达16.1万项，办理量1105.3万件[9]。由于基层事务体量大、复杂多样的特点，增加了基层部门快速回应的难度。

3.5. 基层治理社会容纳力有待提升

基层社会矛盾是由于物质资源分配的不均衡和人们价值的多元，由日常琐事问题日积月累逐渐质变而成的一种人民内部矛盾[10]，要想将基层治理的社会矛盾减少，在治理过程中要充分提供群众所需要的公共服务，包括公共安全、公共卫生、社会保障、教育环境、基层设施、环境保护等综合公共服务，满足群众的获得感、幸福感和成就感，减少因公共服务不平衡和不到位所引起的社会矛盾。政府对公共服务的投入与公共服务水平紧密相连，也直接影响社会容纳矛盾的能力。由表2看出，广西政府在社会容纳力投入方面的表现为：2016~2020年社会保障和卫生医疗板块的投入占比较大，年平均分别达到了13.85%和10.2%，而最低生活保障的占比较低，年平均仅为1.2%。虽然对医疗板块的投入占比较大，但是整体上广西的医疗卫生资源仍然比较紧张，由图1看出2010~2021年广西每千人口床位数基本低于全国、东部、中部和西部，仅在2020年和2021年超过了东部地区。此外，2010~2021年每万人口全科医生数也低于全国水平，2021年全国已经达到了3.08人，而广西仅有2.6人。

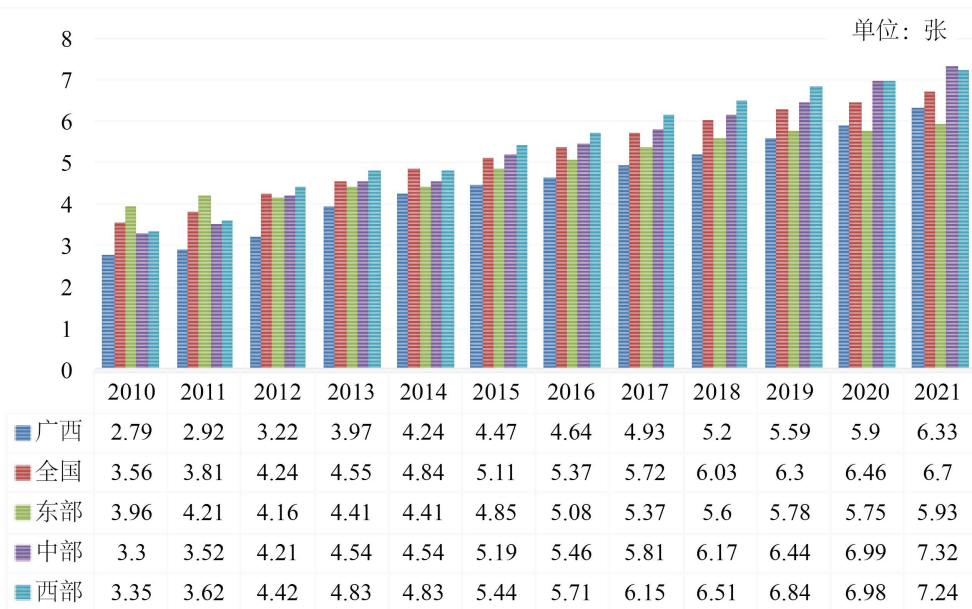


Figure 1. Number of beds per 1000 people in Guangxi from 2010 to 2021

图 1. 2010~2021 年广西每千人口床位数(张)

Table 2. Public management and social organization practitioners in Guangxi from 2016 to 2020

表 2. 2016~2020 年广西公共管理和社会组织从业人员情况

	卫生健康支出占比	最低生活保障支出占比	社会保障支出占比	公共安全支出占比
2016	10.54%	1.40%	12.13%	5.93%
2017	10.44%	1.09%	13.83%	5.77%

Continued

2018	10.29%	0.98%	14.49%	5.90%
2019	9.66%	1.00%	13.96%	5.34%
2020	10.11%	1.53%	14.86%	5.10%

数据来源：广西统计局。

4. 推进广西基层治理现代化的对策

4.1. 创新基层组织和加强对基层治理队伍人才的培养

基层组织是处理基层治理工作的重要保障，在基层组织的带领下，能推动基层队伍工作的积极性，同时也激发群众参与基层治理的内在动力。目前，广西的基层组织在数量上需要适当增加，特别是城市社区组织的服务压力较大，需要新组织来分散。在质量上需要进一步创新基层组织，充分利用科学技术进一步发挥基层组织的作用。基层治理改革的关键在于人才，人才是实现基层治理现代化依靠的重要力量。一是加快人事制度改革方面，引入更多人才。二是完善基层队伍的培训制度，建设基层治理学院，成立科学智库、现代社会治理研究中心等将社会治理的基础知识、治理领域的优秀模范和治理领域学术专家的观点等资源进行集合，让基层治理人员有针对性地学习，全面提高基层治理队伍的文化素质和治理能力。三是减少基层治理人才队伍的流失，针对农村地区基层治理人才的流失，其关键点在于减少乡村收入水平、公共服务供给与城市之间差距。目前，云南省在农村基层人才队伍方面围绕“引、育、储、用、管”五点出发，深入实施乡村人才“归雁”工程，畅通渠道“引才”、依托地方高校和乡镇(街道)党校，常态化“育才”、全覆盖建立乡镇(街道)青年人才党支部，精心“储才”、千方百计“用才”、深入实施村级事务“阳光工程”，从严从实“管才”。针对城市基层治理人才的流失，由于社区工作压力较大且薪酬待遇也有一定的差距，要想实现可持续的“留人”计划，需要从物质和精神两方面满足基层治理人员的需要，同时提供清晰的职业成长渠道[11]。

4.2. 增强基层治理的整体性，减少基层治理的碎片化，增强治理效率

增强基层治理的整体性需要治理人员的思维、治理制度和工作协同方面做出改变。在治理思维上，各基层治理部门在治理整体效果最优化和群众利益最大化的价值目标达成一致，形成现代共治、共建和共享的理念，改进传统单部门治理的思维。在治理制度上，胡艳蕾和梁丽霞(2022) [12]认为公共卫生危机管理制度韧性主要体现在社会韧性、组织韧性、资源韧性与信息韧性上，基层治理制度与公共危机管理制度具有相似性，基层治理部门可以通过这四方面的韧性衡量本单位治理制度是否存在脆弱性短板。在工作协同方面，要建立一套组织协同的体系，该体系包含各部门治理工作的边界、治理合作的领域、共同遵守的准则等，同时建立协同中枢机构以协调治理过程中出现交叉责任和推卸责任的行为，通过制度体系保障和机构辅助能进一步加强各单位和各部门的治理互动性，打破碎片化治理格局，协同推进基层政府治理工作。

4.3. 加强基层治理的数字建设

中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确指出要实施“互联网 + 基层治理”行动，提升基层治理数字化智能化水平。首先，从全局来看，广西区政府要发挥现代科技的作用，建立起各部门共同参与一体化、智能化数字共享平台，推动基层单位的数字化转型，建立智慧型服务型政府管理体系，是实现数字基层治理的重要基础。其次，加强不同部门开设的 APP 工作平台的融合性，将各 APP 系统与全区数字共享平台相连接，推荐各部门和各社区之间的数据资源共享

性,增加智能化关联以减少工作的重复性,目前江苏建设“基层治理四平台”,该平台以综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个功能性工作平台为主,形成了功能集成、县乡协同、运行高效的新型基层治理载体。最后,通过统一数据标准,保证数据的科学性、规范性和整体性,通过规定数据内容呈现形式、明确基层治理数据的应用范围、规范数据共享开发途径等,进一步加强基层治理数据制度规则建设。实现数据共享的前提在于有健全的数据安全体系即公民隐私保护细则,因此要健全数据安全防护制度,依法保障公民的信息安全。

4.4. 完善基层治理回应机制

杨守涛(2022) [13]提出理想的基层治理样式是诉即办、未诉先办、不诉自办的主动式回应综合体,基层治理的回应方式上应该从遇诉不办、应诉慢办的被动式回应转换为主动式回应,这是推动现代化治理回应体系的重要一步。一是要在人员配备、能力培训上下功夫,重点培训识别应急事件类型、计量事件的紧急程度、拟定回应措施和评估回应结果的能力,增强基层治理回应人才的专业性。二是加大基层回应阵地建设的投入力度,通过技术嵌入建立回应平台,健全基层部门的回应机制,以及时发现、促进群众互动和提升回应效率,更好的辅助各部门的基层治理回应工作。第三,把权力下放到基层。在应对一些事务方面,基层单位可以行使相应的权力,及时处理社区事务,提高效率。

4.5. 提升公共服务供给能力

目前公共服务能力和保障水平成为影响群众获得感、幸福感、认同感、安全感的重要因素,要加强广西区政府的公共服务能力需要从转变财政支出、完善公共服务体系和发挥政府、市场和社会共同参与作用三方面出发。一是财政放方面,要推动基本建设型财政支出转换为以服务型财政支出,将财政支出转向到公共教育、公共医疗卫生、社会保障供给等方面,补足群众生活服务需要。二是公共服务体系方面,要健全群众的公共服务体系,城市社区要加强对农民工、新就业大学生等特殊群体的公共服务,例如可以将他们纳入公租房与公积金保障范围,同时加强公共就业服务体系与岗位培训体系。农村公共服务体系的建设集中在公共服务设施、公共服务制度和公共服务信息等重点领域。同时要不断创新基层服务体系,提高公共服务效率,目前上海浦东新区“家门口”服务体系建设以现有村居网络为基础,通过优化条块服务供给,打造资源整合平台,在不增加机构、不增加编制,不增加人员的情况下,大大提高了公共服务供给的效率与精准性,为公共服务均等化提供了切实可行的发展思路。三是公共服务现代化建设方面,需要政府、社会和市场等共同协作,形成良性互动体系。政府要发挥引导作用,做好公共服务政策的制定者、执行者和宣传者;市场要充分发挥调节功能,市场上存在非基本公共服务主体,这些主体为公共服务市场注入新动力,但是公共服务普惠性和企业营利性存在冲突,要想普惠性价格维持在稳定水平,政府要改善人力资源、规划、土地、投资、税收和金融方面的政策和规范,以帮助非基本公共服务提供者降低服务成本,优化能力,扩大服务供给覆盖面;社会民众依据诉求发声,充分表达与利益相关的需求,同时对政府的治理行为进行评估和监督,形成对政府治理行为的社会约束。

参考文献

- [1] 司林波. 基层干部治理能力评价体系构建的意义、特征与着力点[J]. 领导科学, 2022(10): 105-108. <https://doi.org/10.19572/j.cnki.lkx.2022.10.026>
- [2] 李庆瑞, 曹现强. 党政统合与自主治理: 基层社会治理的实践逻辑——基于2020年至2021年社会治理创新案例的扎根理论研究[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 110-122+173. <https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20220517.001>
- [3] 白书宁, 洪向华. 技术变革助力基层治理能力现代化的进路探讨[J]. 领导科学, 2022(1): 79-82. <https://doi.org/10.19572/j.cnki.lkx.2022.01.021>

-
- [4] 樊山峰, 朱仁显. 组织、制度与工具: 城市基层社会治理创新的三重路径——以厦门市湖里区小区治理创新为例[J]. 社会主义研究, 2022(5): 113-121.
- [5] 中国社会报. 广西持续加强基层治理体系和治理能力建设[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202211/20221100044777.shtml>, 2022-11-08.
- [6] 中华人民共和国海关总署私缉局. 广西钦州市推行“党建 + 网格 + 大数据”基层治理模式提升打击走私工作效能[EB/OL]. <http://www.customs.gov.cn/jsj/xzcfgs/4556253/index.html>, 2022-09-06.
- [7] 广西壮族自治区司法厅. 广西壮族自治区司法厅 2021 年度法治政府建设工作情况报告[EB/OL]. <http://sft.gxzf.gov.cn/zwgk/xxgk/fdzdgknr/fzzfjsndbg/t11220465.shtml>, 2022-01-28.
- [8] 曹艳辉. 政务舆情人才的角色定位与能力培养[J]. 青年记者, 2020(27): 31-32. <https://doi.org/10.15997/j.cnki.qnjz.2020.27.017>
- [9] 广西壮族自治区人民政府办公厅. 广西壮族自治区人民政府门户网站 2021 年政府网站工作年度报表[EB/OL]. <http://www.gxzf.gov.cn/zfndbb/zfndgzb/t11220207.shtml>, 2022-01-28.
- [10] 周鹏生. 后脱贫时代社会帮扶动力体制的困境及重构探析[J]. 福建江夏学报, 2022, 12(4): 90-101.
- [11] 张彦君. 内蒙古基层社会治理人才成长困境及应对策略[J]. 内蒙古民族大学学报(社会科学版), 2021, 47(1): 103-109. <https://doi.org/10.14045/j.cnki.nmsx.2021.01.016>
- [12] 胡艳蕾, 梁丽霞. 基层社会公共卫生危机管理制度韧性及其治理逻辑[J]. 山东社会科学, 2022(10): 146-154. <https://doi.org/10.14112/j.cnki.37-1053/c.2022.10.020>
- [13] 杨守涛. 诉办关系变迁与基层治理样态演化——被动式回应与主动式回应的两分及其超越[J]. 中国行政管理, 2022(1): 105-111. <https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2022.01.14>