

基层治理法治化:制度内涵与实践经验

汤金金

(上海工程技术大学 管理学院,上海 201620)

摘要:基层治理法治化是实现治理体系和治理能力现代化的重要目标和内容,推进基层治理法治化需要处理好法治与效能的关系,基于文献梳理和上海的基层治理实践,对基层治理法治化的内涵与困境进行研究。研究发现,基层治理法治化应当包含权力的规范运行及其与权利的有效互动两个要义,通过统合正式与非正式制度推动治理合法性与有效性的统一;基层治理法治化可以通过健全基层法治体系推动治理权力规范化运行,发挥党建统合优势,深化大联动机制整合正式与非正式治理资源,同时规范智能治理运作体系,提升治理有效性;治理模糊性与法治严谨性的内在张力在一定程度上仍然存在,主要表现为制度匹配错位、部门协同难题与绩效考核困境等;新制度主义理论有助于理解中国基层治理法治化的实践逻辑,法治化、制度化能够降低治理成本,基层治理的资源约束使治理行动存在策略性执行空间,可能会加剧基层治理法治化困境。研究表明,要继续推进基层简约高效治理体制的构建,充分发挥基层党组织的协同整合作用,优化基层考核激励机制,推动基层治理秩序与活力的平衡。

关键词:基层治理法治化;治理体系现代化;治理主体;法治体系;治理权责;治理效能;新制度主义

中图分类号:D90-052;D630

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2023)06-0098-15

收稿日期:2023-08-11

基金项目:上海市哲学社会科学青年项目(2020EZZ003)

作者简介:汤金金(1989-),女,河南南阳人,讲师,管理学博士。

Legalization of grassroots governance: institutional connotation and practical experience

TANG Jinjin

(School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

Abstract: The legalization of grassroots governance stands as a pivotal objective and component in achieving modernized governance systems and capabilities. To advance this, striking a balance between the rule of law and efficiency is crucial. Drawing insights from literature and grounded in the Shanghai-based practice of grassroots governance, this paper aims to dissect its connotations and challenges. Our study discerns two core aspects crucial to the legalization of grassroots governance: the structured exercise of power alongside its harmonious interaction with rights, and the fusion of formal and informal systems to fortify governance's legitimacy and effectiveness. Elevating the rule of law at the grassroots level is instrumental in achieving this. It involves standardizing governance operations, leveraging the synergies of party building, deepening interconnected mechanisms to merge formal and informal governance resources, and instituting intelligent operational systems for enhanced effectiveness. However, tensions persist between governance ambiguity and the rigidity of legal frameworks. This tension is evident in systemic disparities, inter-departmental coordination hurdles, and challenges in performance evaluation. The theoretical framework of neo-institutionalism aids in comprehending the pragmatic rationale behind China's legalization of grassroots governance. While legalization and institutionalization can streamline governance costs and bolster grassroots resources, limitations also carve out space for strategic governance execution, potentially exacerbating dilemmas. Our research underscores the imperative of furthering the development of a straightforward and efficient grassroots governance structure. It stresses maximizing the collaborative role of grassroots party units, refining assessment and incentive mechanisms, and fostering equilibrium between order and dynamism within grassroots governance.

Key words: legalization of grassroots governance; modernized governance system; governance body; rule of law system; governance responsibility; governance efficiency; neo-institutionalism

近年来,基于政策倡导和实践推动,基层^①治理法治化成为社会治理的重要主题。从党的十八大提出“要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通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确把法治作为治国理政的基本方式,再到党的十九届四中全会提出,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,再到党的二十大将全面依法治国作为国家治理的一场深刻革命,提出推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平,基层治理法治化的理念日益深入人心。社区是基层治理的重要阵地,也是法治实践的重要场域。2017年,《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》出台,强调要增强社区依法办事能力,加快社区治理法治建设。此后,社会治理法治化作为一种治理路径和目标,频繁出现在各种政策和社会语境中,成为治理实践的重要依循。法治是国家治理现代化的基本要义,基层治理法治化通过法制建设和法治手段对公权力进行约束和规范,促进权责归位,提升社会治理活力。基层治理法治化既是法治国家、法治政府、法治社会建设的内在要求,是实现治理体系和治理能力现代化的重要目标和内容,也是适应复杂社会治理形势、提升治理效能的重要手段,对于构建简约高效的基层管理体制具有重要意义。

法治化意味着必须按照法律的逻辑、规律和原则来行事,树立法治理念,坚持普遍性优于特殊性、合法性优于客观性、程序问题优

于实体问题等^[1-2]。而基层治理的政策目标具有多样性、模糊性特点^[3]。基层承担着较多的工作与责任,缺少相应的人手、业务能力、执法权等,在一些综合性治理事务中也难以调动多个部门有效参与^[4]。在面临复杂多样的一线治理情景时,政策或法律表述中的模糊性使执行者需要依靠自身的独立判断能力进行政策解读和执行^[5],促使自由裁量成为基层治理的重要实践内容,而自由裁量权的滥用则会削弱社会治理效能,造成社会治理的低效。此外,在应急治理状态下,基层需要快速响应,以非常态运动式治理进行资源整合与信息传递^[6],非程序性是应急治理的重要特点。治理问题的复杂多变要求基层进行动态治理^[7],而法律的滞后性^[8]则难以因应治理情境的快速变化。随着治理现代化建设的深入推进,基层治理法治化成为社会治理现代化的重要内容之一,为了提高效率,治理可能会超越程序性和规范性,而法治则通常会为了更高的合法性而牺牲效率^[9],由此可见,法治与基层治理并非天然具有亲和性,而是存在一定的张力,推进基层治理法治化需要处理好法治与效能的关系^[10]。

新制度主义理论强调合法性机制在组织生存发展及其与制度环境互动中的重要作用^[11],认为组织为了适应所处的技术和制度环境,不仅基于效率机制而行动,也会为了追求合法性而行动,进而导致组织趋同现象。

① 基层是一个比较有弹性的范围。这里所说的“基层”指的是区级政府以及县级政府治理的区域,这个层级的政府处于政府管理体系的末端,承担具体事务的治理责任,同时又具有大量的自由裁量权和弹性执法空间,是治理研究的一个重要的对象和领域。

组织趋同通过强迫性机制,以政策或法律制度的方式迫使组织接受管制;通过模仿机制,组织效仿同领域中成功组织的行为和做法;通过规范性机制,组织在社会规范的约束下行动^[12]。在有效性方面,新制度主义认为,政府、社会组织等治理相关人基于理性选择,以自身利益为本位进行治理行为^[13],因而制度有效性受制度与制度相关人在特定环境下契合关系的影响,制度获得了相关人的认知和遵守并实现其预期效果则制度有效^[14]。有效性分为两个层面:一是自上而下的有效性,即国家的政策、意志得到有效的贯彻执行;二是自下而上的有效性,即政策执行带来的社会平等、发展与秩序^[15],通过创造有效性可以累积合法性^[16]。

党的十八大以来,地方政府通过治理创新活动不断探索治理法治化的有效路径,积累了一些实践经验,但也存在着一些问题。基于对上海基层治理的调研,本文聚焦基层治理法治化的经验和逻辑等关键内容,深入剖析基层治理法治化的实践要义。

一、基层治理法治化的内涵

基层治理法治化是回应基层治理挑战的现实需要,是实现治理能力和治理体系现代化的重要手段。权力与权利的规范协作与互动是基层治理法治化的根本逻辑^[17]。一方面,基层治理法治化要求通过对治理权力的有效配置和约束重组基层治理权力格局,使治理权力与治理责任相匹配;另一方面,基层治理法治化要求基层政府以开放的视野,保

障多元主体参与社会治理的权利,通过基层民主政治建设持续提升治理活力和创造力,以正式制度与非正式制度的相互作用和有机融合实现基层治理法治化的目标,推动治理合法性与有效性的统一。

对于基层行政体系来说,基层治理中的条块协同难题是治理实践中阻碍治理效能提升的重要因素,条块冲突突出体现在少数基层政府的权责不对等与个别部门间的协调难题。在治理事务复杂化的背景下,执法主体职能的单一性与解决问题需求的综合性之间的矛盾仍然存在,各主体之间职能边界模糊不清、治理权力相互冲突等问题在一定范围内仍然较为突出^[18],亟需通过法治化手段对基层治理进行“放权归位”的改革,形成与治理实际相符合的基层治理权责体系。因此,基层治理法治化一方面要加强对公权力的约束,使公共资源的分配和治理体系的运行处于法律规定的框架内,治理责任的转移和行政权力的运转要有法定的制度依据,不存在“法外权力”和“法外责任”^[19],确保基层政府承担相应责任,避免“小马拉大车”“怠政”等情况发生,使治理责任与治理权力、治理能力相匹配;另一方面,要按照职责同构的原则灵活调整和重塑条块各主体的权责范围,实现权责划分的科学化、专业化,同时要通过法治化手段实现主体在治理事务上的协同与合作,提升部门协同的权威性和规制效力。

多元主体参与社会治理已经成为一种共识,但是在实践中社会力量的参与往往落实得不够好,多元主体的参与权利有时还得不到保障。基层治理需要将多元主体的实质性

参与纳入法治体系,以法治方式处理政府治理与群众自治的关系,明确政府与群众在治理过程中的边界,扼守法律底线,避免以违法方式整治违法行为的做法^[20];同时,明确“政社合作”的范围和方式,通过正式制度和非正式制度等方式维护各方主体的合法权益,为多元主体的合作治理提供法治保障。

基层治理法治化需要坚持正式制度与非正式制度的结合,正式制度主要包括各类成文的法律规范和条例等,非正式制度主要包括乡规民约在内的一些规则体系。在传统社会中,乡规民约等规则体系在基层社会治理中发挥着重要作用。随着市场经济的发展和城市陌生人社会特点在社会生活领域的扩展,基层社会治理中出现了一些非正式制度不能很好解决的事务,如社区物业管理、社区空间分配和使用等,需要通过法治手段介入治理;同时,由于中国正处在社会转型期,新情况新问题的出现使社会治理的法治体系在某些领域呈现出一定程度的滞后,出于有效治理的需要,推动乡规民约等非正式制度得到正式治理体系的吸纳和认可,增强其在治理实践中的合法性,充分发挥其替代性和补充性作用。

二、基层治理法治化的上海实践

治理法治化包括治理体系法制化和治理能力法治化两个方面^[2],治理体系法制化解决的是有法可依的问题。2017年,《上海市居民委员会工作条例》出台并实施,标志着上海市在街道和居村两级层面完成了基层社

会治理的地方性法规的立法工作,基层治理实现了有法可依。工作机制的创新是基层治理法治化的重要抓手。近年来,上海市在环境、交通等领域展开了综合整治,通过法律资源的整合和工作机制的创新推进了城市治理的进程,在自主探索中形成了网格化管理与联勤联动、区域化党建等工作机制。为了提高居民的法治意识,发挥法治在基层治理中的保障作用,上海市探索出社区法治专员制度,通过购买法律服务和挖掘社区资源等方式满足了居民的法治需求。总体来看,上海市在基层治理法治化方面积累了一些有效经验,主要表现在健全基层法治体系、完善区域化党建机制、深化大联勤大联动机制等方面,在一定程度上弥合了法治原则性与治理灵活性、法治专门性与治理整合性、法治专业化与治理情境化之间的张力,推动了治理实效的提升。

(一) 完善法治规程,为基层治理提供制度依循

法治的原则性与治理的灵活性之间存在一定张力。法治主张依照规则、规程办事,在治理实践中强调以原则性进行规约;而基层治理中的资源约束、治理问题的复杂性和治理时机的瞬时性使行动者倾向于以治理目标为引导进行灵活变通,甚至存在一些灰色治理行为,由此可能使治理行为偏离法治化轨道。

基层处在行政管理体系的末端,“条块”部门的治理任务通过行政发包制传递给基层政府,在绩效考核和责任约束的双重压力下,基层政府通过不断创新治理方式完成治理任

务。由于缺少基层治理的相关法律依归,个别基层政府往往根据上级政府的文件精神进行治理任务叠加和治理质量削减等变通性操作。尤其是处在执法一线的工作人员掌握着较大的自由裁量权,如果缺少法律的约束、规范和指导,容易产生随意化的治理行为,增加治理成本。健全基层法治体系成为基层治理现代化的现实选择。为了构建基层治理的法律体系,上海市在2014年出台了“1+6”文件,明确了基层社会治理的改革方向,并于2016、2017年先后通过了《上海市街道办事处条例》《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《上海市居民委员会工作条例》,形成了包括街、村、居在内的基层治理法治化基本框架。基层治理法治化体现在治理思维和行动的法治化转向上。如为了解决旧区改造过程中历史街区的保护问题,上海市颁布了《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》,明确了城市建设过程中历史文化遗产保护的原则和相关主体的责任等;为了推进上海市的生态环境综合整治工作,上海市颁布了《关于进一步加强本市部分区域生态环境综合治理工作的实施意见》,为各部门协同参与“五违四必”专项行动提供指导,增强了协同行动的强制性和权威性。

法治在基层治理中的关键作用是明确相关治理主体的权责并以法治的权威强制实施,“法治化是破解基层治理困境的根本路径”^[21]。在推进基层治理法治化的实践中,上海市形成了“全面清权-合理配权-阳光晒权-监督制权”的权力清单制度工作推行

程序和流程^[22],形成了“区-街镇-区”的实践操作路径,先由区政府将行政权力进行分类,再由街镇政府具体编订权力和责任清单等,最后由区政府审核确定,并在具体执行过程中进行调整^[19]。通过推进权责清单制,厘清基层治理中“条”和“块”的权责范围,能够有效解决基层治理中政府“不敢管”“管不了”以及“懒政”“怠政”等问题,使权力行使和责任落实均有法可依,约束灰色治理行为,使基层的灵活变通具有法治依循,进一步规范基层治理行为。

(二) 发挥党建统合优势,以治理合力增进治理成效

基层治理法治化要求在基层推进依法行政、严格执法、公正司法、全民守法,将基层的各项工作纳入法治体系^①。专门化、职业化是法治化建设的题中之义,推进各部门、主体的权责归位是法治化的重要前提,由此带来了权责主体本位与治理整合性之间的协调问题。实际上,基层治理的重要目标之一是构建共建共治共享的治理格局,然而基层治理主体的多元化也带来了碎片化问题,使合作治理行动难以达成,实现从碎片化治理困境向治理合力的转变需要以法治化为保障,充分发挥基层党组织在价值、组织和资源等方面的整合优势。

党建是社会治理的粘合剂,基层治理中的资源短缺和部门协同难题等可以通过党建

① 基层治理处于一线,对复杂事务的处理要求具有一定灵活性,可能会寻求制度外解决方案,与法治化的要求会产生龃龉。参见李树忠《全面认识基层治理法治化》,http://theory.people.com.cn/n/2014/1108/c40531-25995180.html.

引领机制得到解决。中国特色社会主义制度使党的领导贯穿在基层治理全过程各方面^[23]。以党建带动社建是当前社会治理的目标和主要手段,党建引领可以突破当前中国治理制度和机制的不全面不完善造成的基层治理实践困境,通过价值引领、平台搭建、资源动员和机制保障等方式实现有效治理^[24]。党的十八大和十八届三中全会强调了基层党组织在基层社会治理中的重要作用,提出要建设基层服务型党组织,发挥基层党组织的战斗堡垒作用,从顶层设计层面指明了基层党建的工作方向。基层党组织和政府在治理实践中纷纷创新党建工作方式,通过构建“党建+”的社会治理格局拓展党建的作用范围。通过创新基层治理体制、构建区域化党建格局,深化网格化管理体系,并不断提升智能化党建水平,以党的感召力和号召力,实现了基层社会治理资源的高度整合。2014年底,上海市在创新社会治理的“1+6”文件中明确提出要推进区域化党建,提高社区共治水平,将区域化党建作为实现基层社会整合的重要机制进行推广。上海的区域化党建探索经历了从领导体制到资源整合机制再到公共性生产机制的内涵变化,形成了“三位一体”的党建工作体系^[25],充分发挥了党建在单位、行业、机构中的权威引导和联动互补作用,在拓展党建工作领域的同时提升了治理中的主体协同和合作能力,形成了共建共治的基层社会治理格局。

在基层治理法治体系不够健全、治理制度不够完善的背景下,基层治理实践中一定程度上存在“正式权力的非正式运作”^[26]等

变通性治理行为,非正式的规则、居民公约、守则等替代正式的法治制度,嵌入到法治化的治理体系中,发挥着对治理行为的规范和引导作用。目前,上海城市社区形成了以议事会为载体之一的社区自治共治机制,并在党建的引领下不断扩大参与主体的范围。但由于缺乏自治经验和法律权威,社区议事会的决议存在难以落实的情况,使社区议事会陷入空转。完善社区治理的制度规范体系可以促进社区决策的执行,上海市黄浦区半淞园路街道在已有的法律框架下制定了《住户守则》,并以业主表决的方式进行合法化,使《住户守则》能够切实规范居民的行为。

(三) 深化大联动机制,推动基于情境和议题的治理资源整合

法治专业化一直是法治运转的依归,但实际上存在着国家法中心主义与法律多元主义的张力,法律的效用与具体真实的社会情境有关,“法律要在特定的社会和政治环境中有效执行,不能只是依赖自身的法律机构,而需要动用不受法律支配的其他资源”^①。使法治专业化与治理情境相结合,形成法治化的治理保障机制是基层治理工作的重点和难点。上海市探索出大联动机制,依托平台和治理议题进行治理主体和资源的整合,将法治化理念内化于治理的运作机制中。

长期以来,条块分割的行政管理体制通过对社会事务的归口管理来运转,“条”与

① 法治的执行与社会治理情境密切相关,因此要突破法治专业化陷阱,持法达变。参见徐斌《“法治专业化”的陷阱——〈马背上的法庭〉与法治群众路线》《文化纵横》2018年第5期。

“块”、“条”与“条”之间按照“各人自扫门前雪”的逻辑各自运转,具有突出优势,然而在社会事务的治理方面协同不足。为了提升基层治理效能,增强群众的幸福感、获得感,各地政府通过体制机制的改革进行流程重塑,不断加强部门间的协同能力和治理资源的整合程度,通过简化行政流程,完善“一窗受理”制度等措施,实现了群众“最多跑一次”的改革目标,以法治化的方式实现部门协同的常态化和稳固化。上海市近年来实行的大联动大联勤机制是部门协同的有效尝试和探索,是上海市实行治理重心下移、治理资源下沉改革的突出成果。上海市的大联动机制是在不改变现有的行政管理组织体制,不改变部门行政管理职责的前提下,通过队伍整合、管理联动、信息互通、资源共享等措施实现信息准确采集、治理措施得当、处置快速及时的目标^[27]。“三级平台,一个网格”是大联动机制的主要载体。“三级平台”就是大联动的三级管理平台,以区为单位,建立区层面的联动中心,同时也是城市综合管理和应急联动中心,各街镇建立联动分中心,居村建立大联动工作站,形成了三级大联动组织架构。居村作为前端管理平台,主要负责问题的巡查、发现、上报和快速处置;街镇是区域社会治理的责任主体,通过资源整合进行综合管理,区行政执法力量下沉至街道,由街道进行管理;区联动中心履行监管责任,进行组织协调、督查指导、绩效考核和技术保障等。“一个网格”是指城市网格化综合管理中心,各区通过划分网格范围,确定网格管理任务清单,明确网格责任主体,实现了网格化管理的

常态化和有效性。通过做实网格巡查机制,建立“前端自治+后端共治”的快速处置机制,实现条块协同和资源整合,同时通过党建引领,实现基层自治力量的整合。

大联动机制借助信息化手段,破除条块和部门之间的信息壁垒,实现了信息资源的流动和共享。通过对治理问题的追踪反馈夯实治理责任,实现了全过程管理,将事后管理转变为事前预防,有效防范社会问题的扩大化。大联动机制通过社会管理的扁平化运作,减少了层级和部门之间的沟通程序,根据治理问题的类型和需要有效对接治理资源,以法治化的方式实现了基层治理的模式转换和能级提升。

(四) 规范智能治理体系运作,增强社会治理有效性

法治具有稳定性和刚性特点,互联网、人工智能等新技术的出现对法治秩序等提出了挑战,增强制度应对,重塑秩序规则是法治对新技术的主动调适。

基层治理点多面广,在实践中往往会面临“上面千条线,下面一根针”“小马拉大车”等尴尬局面,凸显了基层治理力量薄弱和基层理事务繁重的矛盾。在行政管理体制中,行政任务通过行政发包制向下流转,而管理人员却通过各种考核机制向上流动,使得有些基层治理人员在数量和能力方面均出现不足,面对较多的行政事务和治理任务往往难以投入充足的时间和精力推动基层治理的精细化和公共服务的精准化,从而在治理过程中会处于被动地位,缺乏风险预警机制。智能治理的出现为基层治理提质增能提供了

可能,通过管理体制的变革,打破政府部门、社会主体之间的数据壁垒,实现数据的共享和流通,依托智能技术和大数据平台实现信息共享和精准服务。2019年,上海市公安、住建、应急管理、大数据中心等多个条线部门联合建设了上海城市运行管理和应急处置系统,成为上海市“一网统管”的基本载体。结合无人机、高清摄像头等先进设备和智能感知端,借助智能预警手段,“一网统管”系统实现了从预警到处置的闭环管理^[28]。随着治理转型的推进,智能治理正在社会治理的各个领域全面推开,成为地方政府治理绩效评估的重要指标和推进地方治理创新的重要导向之一。例如在社会治理领域电子台账的普及程度、社会救助领域民政资金内控监管平台的应用程度等均已成为相关部门年终绩效考核的重要指标之一。近年来在疫情防控中智能化平台和手段的广泛运用再次证明未来社会治理的智能化导向。

人工智能作为一种治理工具和手段,其在社会各领域的广泛应用也引发了学界对于人工智能失控风险^[29]、伦理风险^[30]、规制风险^[31]、政治风险^[32]等的普遍担忧。作为一种新兴事物,智能治理的发展亟需制度的引导和规范,为此,上海市出台了《关于本市推动新一代人工智能发展的实施意见》的文件,明确了全面实施“智能上海”的行动。面对数据开放可能带来的风险挑战,上海市于2019年出台了《上海市公共数据开放暂行办法》,确立了分级分类的公共数据开放模式,通过明确数据开放主体、利用主体和平台管理主体的责任,对数据安全保

护进行了规范,是国内首部针对公共数据开放的地方政府规章,对于推进大数据和人工智能的规范化、法治化应用具有重要参考价值。智能治理运作体系的规范有助于提高社会治理效能,增强基层治理的有效性,进而累积合法性。

三、基层治理法治化实践的 深层审视

通过自上而下的制度改革和自下而上的机制创新与优化,上海市基层治理法治化实践取得了一些成绩,积累了有益经验,提升了治理效能。但由于制度惯性的影响等,治理与法治的内在张力仍然在一定程度上客观存在,主要表现在制度匹配错位、部门协同难题与绩效考核困境等。

(一) 制度匹配错位:权责倒置使 基层治理制度化面临挑战

基层政治体制表现为一种压力型体制,通过目标责任制将治理任务和指标层层下压,利用科层制的组织结构进行压力传递^[33],使基层承担了较多的治理任务和责任,科层制的权责倒置成为目前基层治理面临的主要困境。管理权下放,相应的执法权和问责权却保留;同时,上级政府通过督查和评估机制对基层进行考核,使个别基层政府面临“钱少事多”^[34]的尴尬局面。其原因在于基层政府在权力格局中的相对弱势地位^[35]。在条块分割的管理体系中,条和块各有其职责分工,同时各个条条在块上又有其对口部门,负责承接上级条条部门下派的工

作任务。在压力型体制下,治理任务通过行政发包制派给基层政府,同时相关的治理责任也被“打包”下发,但相关的治理资源和权力仍然在上级政府或条线部门手中,造成基层治理实践中的权责失衡。

虽然上海市在2015年通过“1+6”文件对基层治理进行了全面擘画,取消了街道招商引资的实质权力,同时在条条层面推动治理权力和资源的下移,增强基层属地管理的能力,但是忽视了科层体制下“块块难以调动条条”的统合困境,实际上并没有有效改变基层权责失衡的状况^[36]。对此,基层政府以治理行为的选择性、相机性进行应对,使治理的制度化、规范化面临挑战,根源就在于属地责任和权责倒置的矛盾。例如,在社会救助现状调研中,一些民政干部反映,民政局和社会救助站(所)负责为困难群体提供“保基本”救助服务,但会有个别被救助对象提出一些超出“保基本”范围的要求,如果民政工作人员依规予以回绝,个别被救助对象就会干扰正常的民政工作秩序,而民政干部缺乏相应的执法应对权,为了完成救助目标,不得不通过政策和资源的腾挪满足对方要求,会造成救助工作的被动。再如在对基层治理进行调研时,一些基层干部反映,个别政府发文要求基层完成某项具体治理措施,但并没有相应的资源配置,基层缺少资金,难以完成治理任务,面对上级政府的考评压力,基层政府转而通过各种正式或非正式手段,包括引入社会力量参与等方式来完成治理任务。此外,在这种两难处境中,个别基层政府也倾向于对复杂治理问题进行象征性执行^[37]等,影响了治理效能的提升与基层

治理体系的现代化建设。

(二) 部门协同难题: 部门本位使整合性治理行动仍难以达成

社会治理目标具有综合性特点,对治理行动的整合性要求较高,但是行政部门的条块管理模式使部门利益固化,协同治理的动力不足,多部门联合治理行动由于缺乏合法性保障机制而难以达成。为了解决综合性的社会治理问题,提高基层治理效率,上海市通过构建“大联动”“大联勤”机制打通了部门之间的壁垒,以块(街道)为主,构建三级联动平台,完善基层网格化管理格局,通过治理权力和资源的适度下放,实现对治理事务的及时响应和主动回应。“大联动”“大联勤”机制对于问题清晰且有多个明确方案可供选择^[38]的常规治理任务的协同治理起到了较好的治理效果,但是对于具有模糊性、不确定性和复杂性的棘手问题的解决仍然表现乏力。例如城市更新因为涉及多个主体,利益关系复杂且解决方案的价值评判差异较大,是典型的棘手问题,部门协同通常并不容易达成。

笔者在对上海市某区城市更新推进工作进行实地调研的过程中,发现基层部门围绕中心工作进行部门协商时虽然有联席会议制度等部门协调机制,然而联席会议制度发挥的作用不够。具体而言,城市更新涉及城市规划、土地利用、征地拆迁、文物保护等多个方面,涉及的相应部门有发改委、规划局、住建局、民政局、文保所等部门,由于该区有较多的历史建筑,需要从文物保护开发利用的角度科学评定历史建筑的保护价值,使具有保护价值的古建筑切实得到保护,同时释放

更多的改造空间等;部门协商的过程涉及到部门利益的权衡和博弈,协商过程有时会陷入停滞。在此期间,由于地价上涨,城市更新的成本随之增加,更新、协调难度可能进一步加大。因此,提高基层治理效率需要继续完善部门协同的制度机制,从协同动力、协同程序、责任共担和利益共享机制等方面推动部门协同的有机运转,促成行动共识的达成,确保部门协同及时、高效、可持续。

(三)绩效考核困境:绩效考核形式化消解基层潜在工作动能

对基层治理工作进行考核能够激发基层的工作积极性,同时也是发现基层创新性做法、发掘基层治理人才的重要机会,对于促进基层治理工作的规范化具有重要作用,但在实践中,针对基层的考核存在形式主义问题、绩效考核异化,使考核的评价和导向性作用出现一定程度的折扣现象。一方面,针对基层的考核过分强调数据、材料的重要性,部分考核呈现“痕迹主义”的倾向。对于基层治理和社区公共服务而言,服务的质量更为重要,然而实际考核中经常用服务的人次、举办活动的次数等数据来衡量服务成效。从2019年开始,地方政府开始实行服务的“好差评”制度,群众需要当面对工作人员的服务进行评价,难以保证评价的真实性。在科层制体系中,留痕管理能够体现政府管理的规范化、程序化,是政府日常管理的重要内容。然而在考核中如果过分关注留痕材料,就可能将痕迹管理异化,甚至可能出现“以‘痕’论政绩”的现象^[39]。例如,一些基层干部反映,在大数据普及应用的当

前,许多治理事务都已经实现了线上处置,然而考核时仍然要求提供纸质材料,进行纸质档案的规范化管理。由于档案管理这一指标在考核中所占比重较大,基层工作人员较为重视,需要耗费大量时间,影响了正常的治理工作。另一方面,考核指标一旦确定,就成为基层政府日常工作的指挥棒^[40],少数基层政府甚至通过与第三方考评组共谋的方式实现考核排名的上升。目前,聘请第三方专业机构进行考核和评估已经成为地方政府的共识和普遍性做法,一些基层政府在考核中如果某项指标不达标,就会在第二年聘请专家组帮助制定工作方案,以考核指标而非治理需求为标准进行工作优化和提升,进而在次年的考核中顺利实现考核名次的提升。

此外,基层考核工作的异化还表现在少数条线部门对基层政府的检查、指导、考核等活动过于频繁,对基层正常工作的开展可能造成较大影响,这样为考核而考核的现象就有可能出现。在治理资源下沉和治理重心下移的情况下,对基层行政工作的减负无疑是对基层的支持,对基层的不当考核、加压则是对政策的误读和执行偏差,需要从制度层面进行进一步的规范和优化。

四、新制度主义视域下基层治理法治化的实践逻辑

制度的基本功能是节约交易费用,降低社会运行成本^[41]。新制度主义理论认为,制度不仅包括正式制度,如法律、规定等,还包

括非正式制度,如习惯、价值等。新制度主义理论强调外部环境对行动者行为、偏好的影响,认为行动者的个人选择会受其所处社会正式与非正式制度的制约,尤其是社会认知结构、社会规范等非正式制度^[42]。制度运行以合法性为基本原则,通过组织趋同机制因应外部环境变化,实现合法化。在制度运行过程中,行动者是理性选择的经济人,以自身利益最大化为目的,制度的建构过程呈现出较强的目的性和工具性色彩。

制度化是基层治理法治化的目标和手段之一,以制度化的方式指导、规范和约束基层治理主体的行为,能够减少治理过程中策略性、选择性以及灰色治理行为的发生,降低社会治理成本,提高基层治理效率。法治化是治理体系现代化的重要内核,“发展中国家的现代化过程是政治整合社会势力,国家力量在现代化过程中扮演着主导角色”^[41],中国的基层治理法治化呈现出从上而下推动与自下而上试点的特点,在实践中逐步形成的党建引领、联勤联动、多元共治、智能治理等经验做法,通过提高基层治理效能提高了基层治理的有效性,并借助组织趋同和合法化机制迅速在各级地方政府中扩散,成为基层治理法治化制度建构的重要内容。

法治与治理效能之间的张力仍然存在,治理目标的多重性与模糊性、治理事务的综合性、治理手段的灵活性、治理场景的复杂性与多样性等对法治体系提出了较高要求,基层治理法治化实践中仍然存在一些困扰,如权责倒置与属地责任的矛盾、部门碎片化与整合性治理目标的矛盾、绩效考核的量化与

留痕等形式化问题消解基层工作动能等。基层治理事务繁多,治理资源相对有限,行政绩效标尺下的任务-资源冲突客观上使得治理行动存在选择性执行的空间。而作为基层治理事务执行主体的工作人员在多重委托代理关系中与行政任务发包方的信息可能出现不对称。这些工作人员拥有对具体治理事务的自由裁量权,如果缺少机制规范、个人素养不高的话,容易产生权力运作、利益交换等不规范行为。基层工作人员是理性经济人,个别人员在治理过程中倾向于权衡利弊,根据完成任务的难易程度、投资回报率等进行选择性治理,存在策略性的操作空间和行为,与法治化的理念和原则不符。例如上级政府为了避免责任倾向于把责任下移,而治理资源和权力下移掣肘较多,推进较慢,造成权责倒挂。同样,部门协同大多是为了完成某项治理任务,在缺乏制度强制性和利益分享机制的情况下,各个部门缺少主动发起、参与部门协同的内驱力,在实践中就可能導致整合性治理目标与部门碎片化治理的矛盾。再如,为了在绩效考核中取得竞争优势,基层部门往往都非常重视考核工作,相对依赖档案材料的考核方式使基层部门对数据表格等材料给予了较多注意力资源,影响了本职工作的开展,偏离了绩效考核的应有目标;目标导向也使更加注重服务质量和过程的社会治理异化为指标数字,可能会一定程度上消解绩效考核的正向激励作用。

五、结论与讨论

基层治理法治化涉及社会治理的各个方

面和内容,其核心在于对治理权责的有效配置和约束,并通过对治理结构的重塑实现“政府的归政府,社会的归社会”,充分调动和发挥各个治理主体的积极性和潜能,使相关主体树立法治理念和思维,完善基层治理法治体系,最终以制度化的方式规范和约束基层治理行为。实际上,法治与治理效能之间存在一定张力,法治的普遍性、合法性、程序性优先原则在治理情境中面临适切性问题,治理场景的复杂性与多样性、治理手段的灵活性与目标有效性、应急治理的非程序性等对基层治理法治化的实现提出了较高要求。在治理体系和治理能力现代化的背景下,基层如何跨越并弥合法治与治理间的张力,实现治理法治化考验着基层的智慧。上海通过健全基层治理体系、厘清基层治理权责,发挥区域化党建在共建共治方面的作用,以大联动机制的建设和深化带动治理资源的整合,规范智能治理体系等初步构建了法治化的基层治理格局,实现了基层治理的规范化和有序化。但从有效性和合法性的关系来看,基层治理法治化实践还存在一些深层困扰,包括权责倒置使基层治理制度化面临挑战、部门本位使整合性治理行动仍难以达成、绩效考核形式化消解基层潜在工作动能等,这些基层治理实践中可能存在的共性问题成为构建简约高效的基层管理体制的掣肘。

基于新制度主义理论,基层治理法治化还需要在以下3个方面继续推进:

第一,充分发挥并拓展党建引领的协同整合机制的作用。完善党委领导、政府主导的基层治理体系,发挥党委的“总舵手”作

用,对事关全局的重要治理事项进行整体把控,提高政治站位,强化责任意识。政府则应做好制度建设与支持机制,建立部门协调对话机制,形成信息高效流通、问题-资源匹配、流程精简优化的工作机制。以目标为导向,完善部门协同平台、制度与工作方法,通过正式、非正式协调机制,实现有效治理。

第二,推动构建简约高效的基层治理体制。以提高基层治理效能为着眼点,一方面继续推进基层治理的权责统一,推动权责归位,深化基层治理改革,推动治理资源与重心的下移,坚持“权随责走”“费随事转”,在体制机制方面为基层治理提供资源与条件,实现依法治理、依法追责。另一方面继续完善社会力量参与机制,推动基层治理的“社会补位”,将非正式治理资源纳入正式治理资源清单中,激发基层治理活力和主动性,以社会力量和资源对正式治理进行补位,实现治理秩序与活力的有机统一。

第三,建立灵活、高效的绩效考核机制。提高绩效考核的智能化水平,深入研究考核指标、考核方式、考核结果的运用等内容,建立科学合理的考核激励机制。优化绩效考核手段与内容,防止基层治理陷入无效内卷化。结合群众需求和政策导向等,深入理解并分解基层治理的目标,针对基层治理存在的问题与重点设置差异化的考核和激励内容,实现对基层治理的有效引导,破除形式主义的绩效考核。

六、结语

基层治理的模糊性、情景多样性与法治

的清晰化、严谨性、稳定性存在一定的逻辑悖反,基于此,基层治理法治化应如何界定内在尺度,如何进行实践融合?本研究聚焦基层治理的法治化命题,基于上海的基层治理实践,依托新制度主义理论,对基层治理法治化的制度内涵、实践经验和深层问题进行了一个初步梳理,丰富了基层治理法治化的研究视角。本研究着眼于宏观层面,实际上基层治理场景丰富多样,存在多种变量,例如治理事务属性、制度压力和场域执行者认知等都可能对治理法治化的执行产生影响,未来需要继续在中观和微观层面推进基层治理法治化研究议题的深化,这对于认识中国场景的基层治理实践逻辑,构建中国特色的公共治理理论具有重要意义。

参考文献:

- [1] 郑成良. 论法治理念与法律思维[J]. 吉林大学社会科学学报, 2000(4): 3-10.
- [2] 张文显. 法治化是国家治理现代化的必由之路[J]. 法制与社会发展, 2014(5): 8-10.
- [3] 黄晓春, 周黎安. “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会, 2019(5): 1-38.
- [4] 周振超. 构建简约高效的基层管理体制: 条块关系的视角[J]. 江苏社会科学, 2019(3): 143-149.
- [5] 王志勇. 自由裁量权异化在中国的表现与成因[J]. 学术月刊, 2015(5): 92-100.
- [6] 陈潭, 梁世杰. 组织动员, 社区学习与应急管理——社区公共卫生应急治理的响应范式与实践逻辑[J]. 社会科学, 2021(12): 37-44.
- [7] 汤金金, 孙荣. 公共服务供给机制创新的路径选择: 从惯性治理到动态治理[J]. 社会治理, 2018(10): 80-86.
- [8] 吴志攀. “互联网+”的兴起与法律的滞后性[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 39-43.
- [9] 孙笑侠. 法治、合理性及其代价[J]. 法制与社会发展, 1997(1): 1-8.
- [10] 范柏乃, 林哲杨. 政府治理的“法治-效能”张力及其化解[J]. 中国社会科学, 2022(2): 162-184.
- [11] 张永宏. 组织社会学的新制度主义学派[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [12] 田凯, 赵娟. 组织趋同与多样性: 组织分析新制度主义的发展脉络[J]. 经济社会体制比较, 2017(3): 172-180.
- [13] 孙荣, 汤金金. 政府购买公共服务: 中国的理解与实践[J]. 情报杂志, 2017(10): 195-201.
- [14] 霍春龙, 包国宪. 新制度主义政治学视角下的制度有效性[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2010(1): 15-18.
- [15] 蔡禾. 国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考[J]. 开放时代, 2012(2): 135-143.
- [16] 林尚立. 在有效性中累积合法性: 中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报(社会科学版), 2009(2): 46-54.
- [17] 赵媛媛, 黄迪民. “法治中国”建设中的基层治理法治化[J]. 青海社会科学, 2015(4): 88-93.
- [18] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019(1): 65-88.
- [19] 罗峰, 徐共强. 基层治理法治化视野下的权力清单制度——基于上海市两个街道的实证研究[J]. 复旦学报(社会科学版), 2018(2): 158-168.

- [20] 卢福营. 基层社会治理的政府创新应当法治化[J]. 浙江社会科学, 2014(12): 7-10.
- [21] 李占宾. 基层治理的现实困境及法治化路径[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(1): 16-21.
- [22] 郭庆松, 陈奇星. 推行政府权力清单制度: 上海的实践与思考[J]. 行政管理改革, 2015(7): 50-54.
- [23] 叶敏. 城市基层治理的条块协调: 正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报, 2016(2): 128-140.
- [24] 陈亮, 李元. 去“悬浮化”与有效治理: 新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J]. 探索, 2018(6): 109-115.
- [25] 黄晓春. 党建引领基层自治共治: 实践与理论思考[J]. 党政论坛, 2017(3): 17-20.
- [26] 陈寒非. 嵌入式法治: 基于自组织的乡村治理[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019(1): 82-92.
- [27] 董幼鸿. 大城市基层综合治理机制创新的路径选择——以上海城市网格化管理和联动联勤机制建设为例[J]. 上海行政学院学报, 2015(6): 31-37.
- [28] 巨云鹏. 上海建设“一网统管”平台, 让城市更智慧一块屏里的社会治理[N]. 人民日报, 2020-04-29(11).
- [29] 张成岗. 人工智能时代: 技术发展、风险挑战与秩序重构[J]. 南京社会科学, 2018(5): 42-52.
- [30] 戚学祥. 超越风险: 区块链技术的应用风险及其治理[J]. 南京社会科学, 2020(1): 87-92.
- [31] 马长山. 人工智能的社会风险及其法律规制[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018(6): 47-55.
- [32] 郑容坤, 汪伟全. 人工智能政治风险的意蕴与生成[J]. 江西社会科学, 2020(5): 217-225.
- [33] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权 以桔镇为研究对象[J]. 社会, 2009(5): 39-63.
- [34] 郑生竹, 李雄鹰. 基层“属地管理”之惑: 要管没权, 不管“背锅”[J]. 半月谈, 2018(18): 2.
- [35] 周少来. 权责不等、层层加码、前途无亮……如何破解乡镇治理“体制性困局”[J]. 半月谈, 2020(3): 4.
- [36] 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.
- [37] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报, 2015(2): 93-105.
- [38] 李瑞昌, 侯晓菁. 方案导向的非常规公共事务治理——以中国早期抗击新冠肺炎疫情为例[J]. 上海行政学院学报, 2021(6): 4-14.
- [39] 赵阳. “痕迹主义”: 形式主义新变种[J]. 党员文摘, 2018(9): 12-24.
- [40] 陈朋. 基层治理困境的体制性症结初探[N]. 中国社会科学报, 2019-03-13(7).
- [41] 杨光斌. 制度范式: 一种研究中国政治变迁的途径[J]. 中国人民大学学报, 2003(3): 117-123.
- [42] 刘欣, 胡安宁. 中国公众的收入公平感: 一种新制度主义社会学的解释[J]. 社会, 2016(4): 133-156.

(责任编辑: 杨海挺)