
新时代以来,基于制度优势转化为治理效能的需要,基层社会持续探索符合现代化需求的多维治理要素整合模式,学界将其概括为统合治理。统合治理以党组织政治统合为核心,在突破科层部门区隔、吸纳治理资源、构建治理信任、推动治理行动落地等方面具有独特优势。^[1-2]实践发展中,统合治理效能与统合谋划未能同步增长,“九龙治水”“踢皮球”困境依然存在。^[3]如何克服科层治理和条块分割的内在局限?在此基础上如何提升基层社会治理创新效能?本文将试图对此展开探讨,分析统合治理视野下创新和完善基层社会治理的有效路径和内在机制。

一、既有研究进展及其限度

其一,从“国家-社会”关系梳理基层治理的发展逻辑。从历史维度看,新中国成立以来的国

家与社会关系历经“国家统合社会”“国家社会互嵌”“国家社会共强”三个发展阶段。^[4]改革开放初期,学界以“小政府,大社会”回应改革创新的发展趋向。^[5]新时代强调推动“国家-社会”关系转向“强国家-强社会”的均衡状态。^[6]从结构维度看,在反思“国家-社会”二元对立分析框架的基础上,有学者提出适应于中国基层治理场景的二元合一分析框架^[7],以及把政党引入基层治理并构建“国家-政党-社会”的分析框架^[8]。此外,有学者提炼“团结性吸纳”概念解释处于控制地位的政府如何依托自身的治理能力吸纳第三部门,从而回应弱势群体的利益诉求。^[9]

其二,从“结构-

关系密切，而且，随着中国改革开放的深入，市场经济的不断发展，中国政治学研究的对象和内容也在不断地发生变化。在新的历史条件下，中国政治学研究的对象和内容将更加广泛和深入，中国政治学研究的成果将更加丰富和多样。

[3] 从中观层“运行”的治理功能“同”的治理功能集中统一与灵活，管理结构，属地管理相结合治理及的实现形式元组织关系功能原理执政党对组织体系寻权“系统”综合

动参与”，前者是针对基层政府的角色定位，后者是面向民众的回应性参与。基于二者的双轮驱动，基层治理网络中的条块关系和层级关系被“党领共治”中心良性统合，它修正和塑造治理结构，直接影响治理行动与治理主体活力和内生动力激活。

2.条块统合、层级统合和复合统合的协同驱动

统合治理是促进行动协同和效能提升的重要手段。治理形态上，它表现为条块结构和层级结构的统合，且强调以全要素聚合为表征的复合统合。其一，条块统合。规避基层治理的科层化、合规化和刚性化倾向，要构建克服成本高、临时性、选择性的属地协同难题的条块统合形态。^[21]条块统合释放党建势能作用，推动分布在条线与块线上的垂直性管理部门和基层自组织有效联结和协同，修正党政主导体制为党领共治体制，进而健全纵横一体化的治理网络。其二，层级统合。条块结构的科层组织网络，能专业、准确且规范地处理常规性事务，但科层制的负效益可能导致处于行政末梢的基层政府陷入责能困境。^[22]层级统合依托联席会议或议事协调机构消解执行真空和制度真空，将基层政府的属性化导向和功能性定位融入层级系统，推动县、镇、村三级关系由指导型转向联动型。同时，遵循基层治理的“人民性”，注重以层级良性互动提升为民服务能力。其三，复合统合。它突破要素利用空间和边界，集成分散于条块结构和层级结构中的制度、服务、权力、技术等多维治理要素，以功能叠加、优势互补的要素利用格局消解治理结构、治理行为的复杂性，进而助力基层社会积极治理和整体善治。由此，纵横联动、要素协同的全过程统合格局得以建构。

统合治理模式高效运行需引入“赋能与行动协同”“激励与约束并行”的功能中介。“赋能与行动协同”是党建势能嵌入基层场域的桥梁，是统合治理各流程、各环节有效聚合和联动的集成节点。它基于纵向赋能为服务供给网络构建和多维要素聚合奠定基础，其在一定程度上增强基层治理体系的行动能力。“激励与约束并行”是把握治理行为不偏离预设轨道的制度工具。激励机制可以指导和调控多元主体行为，疏通从“僵硬治理”到“有效统合”的治理链条；约束机制有利于控制统合治理成本。

3.以统合治理创新和完善基层社会治理

作为内涵丰富的治理体制机制，统合治理有利于深化基层治理创新实践。从治理基础看，统合治理依托党建势能充分“进场”，统一领导并再组织化“不在场”的治理主体、组织或层级，构建基层场域良性互动以及功能和结构协同的治理网络。从治理结构看，统合治理凭借治理嵌入和结构重组消解层级冲突和行政化治理矛盾，构建上下贯通、组织联动的治理体系。它基于资源共享和要素配置构建更具敏捷性、回应性的闭环式基层治理网络。从治理方式看，层级统合有效打破科层体制的运行约束，建构导向性、效能性充沛的属地管理运作方式。同时，条块统合和复合统合向基层场域注入治理韧性和弹性，推动生成基于发展属性的联合治理行动。从治理理念看，统合治理注重站稳为民服务的根本立场。它动员和吸纳个体化、分散化民众积极参与全过程统合。基于此，统合治理构建“横向到边、纵向到底、系统联动”的治理体系，进而筑牢基层治理基础。

(三)案例选择与研究方法

本文以陕西省S县⁽¹⁾的基层治理创新实践为主要研究对象。作为发展要素匮乏、资源禀赋不优的欠发达地区的创新探索，S县委书记民情“三本账”制度、“镇村工作一体化”“三共六制”等做法显著提升基层善治效能，并得到《人民日报》《中国组织人事报》等主流媒体宣传报道，具有较好的典型性、代表性。实践案例蕴含条块统合、层级统合与复合统合的全过程统合样态，有助于拓展研究框架的丰富度和有效性。本文主要采用实地调研和半结构访谈法。2023年7月下旬，笔者深入S县开展调研。调研主要围绕城市基层党建引领基层治理、党建引领组织振兴、基层干部作风能力提升等议题，与S县委组织部、县委政法委等公共部门以及部分乡镇的领导班子、村“两委”负责人和普通民众50余人开展座谈或访谈，并收集政府公告、政策文本等资料。

三、创新和完善基层社会治理的实践样态呈现

(一)基本动因：基层善治目标的驱动

伴随国家权力对基层社会直接、主动且密集性的介入，基层社会逐步从简约型治理向过密化

治理转变^[23],基层陷入民众自主性服务意识缺失以及组织回应性责任不断强化的窠臼,“成本递增、效益递减”治理趋势显现。作为秦巴山区的限制开发区域,S县在接受国家政策资源注入的同时承担着“过密化”的治理任务。这主要体现为监督过密、考核过密、事务过密以及规则过密。在此结构下,治理事务冗杂和治理成本递增、有权无责和有责无权现象并存、基层治理功能偏弱和效能不高等问题凸显,治理场域正逐步探索弥合治理过密化和负担过重的有效实现方案。基于基层善治目标,S县聚焦过程导向、问题导向,优化基层治理创新行为,充分延伸基层治理触角,构建“横向到边、纵向到底、系统联动”闭环式治理体系。与此同时,依托“三共六制”“镇村工作一体化”等机制,S县推动权责清单动态调整,充分赋权赋能基层社会,更好地凝聚治理合力,致力达到“有权必有责、权责必统一”。

(二)基层治理创新实践的统合表征分析

1.以党领共治构建多维互动治理平台

城镇化进程中,治理主体趋于多元,涉及多类的组织化主体和自主性个体。他们互联互通且互促互融,生成党领共治型治理模式,共同致力于筑牢基层基础。一方面,以赋能、赋责推动基层党组织深度嵌入基层社会。其一,以聚力提能筑牢基层治理基础。基于强化党建势能的需要,S县实施“培根铸魂”⁽²⁾“强基提能”⁽³⁾“正风提效”⁽⁴⁾三项工程,通过拓宽个体能力边界推动组织发展效能提升,具有“牵一发而动全身”效果。其二,以激励赋责提高自主性动能。为破解“干多干少一个样”和“佛系躺平”问题,实践探索“量晒励汰究”⁽⁵⁾工作机制,以考核透明化、公开化激励基层干部创新性发展和主动性行动。另一方面,致力于统合动力充沛的多元主体参与基层发展。积极吸纳素质较高、热心为群众办事的党员、人大代表、中心户长等主体加入网格员队伍,强化基层社会自我治理。延伸群众力量于矛盾化解、政策宣传、防范电信诈骗等多维领域,彰显基层内生性治理能力。

2.以条抓块统构建尽责式的治理网格

条和块之间的统合程度直接影响公共服务供给的深度和广度。当前,条块分割的治理困境生成基层社会碎片化治理和过密化治理的复杂状态。基于此,S县通过尽责式治理^[24],从结构优

化、联动共治、要素相融等维度促进基层条抓块统和系统联动。实施驻区单位党组织和在职党员到社区“双报到”制度,助力平台共建、事务共治和成果共享,构建“纵向联抓、横向联建、系统联动”治理网格。其一,纵向联抓。嵌套组织、服务与治理于网格,构建县、镇、村(社区)三级网格体系、组织链条和联席制度,推动条条贯通发力和末梢提质增效。其二,横向联建。S县把城市社区党组织建设

提高基层治理时效性和科学性。与此同时,S县借力层级互动塑造的县、镇、村三级联动体系,通过定时召开党建联席会议和共驻共建联席会议,推动形成多制度协同的良性局面,助力基层整体性治理。2023年1—2月召开6次联席会,解决治理难题78项。另一方面,健全纵横协同发展网络,延伸基层社会发展链条。推动党建势能与富硒食品、生态旅游、蚕桑产业、新兴产业、装备制造和中药材产业“六大产业链”深度融合。助推140个联建村党组织与21个龙头企业、8个产业联合体、159个农民专业合作社、520个家庭农场和150个农村集体经济组织集成发展并利益共享。新型集体经济年收益10万元以上的村庄有46个。

(三)主要成效:基层社会迈向秩序与活力兼备

相较于科层体制下的行政兜底和过密回应,实践案例探索以党建势能为统领,构建自上而下条块赋能和层级互动、自下而上自主回应与积极参与、横向维度主体协同和系统联动的全过程、闭环式统合格局。创新和完善基层社会治理的S县探索取得良好成效。其一,深化基层统合治理模式。实践案例在一定程度上将条块结构和层级关系纳入基层统合视域,“三共六制”“镇村工作一体化”推动条抓块统、力量下沉和资源聚合,弥合层级僵化和条块分割缝隙,延伸统合形式于全过程统合。其二,形塑自愿参与的积极治理格局。通过制度设计转变行政主导赋能、民众被动承接的互动模式,充分激发社会参与活力,将过密化治理转变为主动回应的积极治理。其三,基层社会迈向既有秩序又有活力。基于制度设计和实践发展双轮驱动,S县缔造理性、和谐、稳定的社会秩序,释放出基层场域不同属性和不同维度的发展潜能:2018—2022年,S县连续被评为全国信访“三无县”;2020年荣获“社会治理创新典范县”称号;2022年平安建设满意度达99.9%,位居全省前列;荣获全国信访工作先进集体、省级平安县、“平安铜鼎”、全国信访工作示范县等称号。

四、基于统合治理视野创新和完善基层社会治理的路径和机制分析

体制、结构和社会稳定与有效统合,既关乎

国家对基层社会的组织化动员程度,又关系到基层治理场域多样化需求和多层次要素的制度化统合程度。创新和完善基层社会治理的实现路径和机制既相互配合,又相互促进,为基层治理现代化进程中的善治能力提升提供重要遵循和治理导向。

(一)创新和完善基层社会治理的实现路径

1.以党建统领促进协同联动

当代中国基层的统合治理离不开党组织的统领作用。党建统领既拥有党领基层协同联动的一般特征,又蕴含丰富的底色。其一,注重集成式整合。基层党组织依托治理关系网络,凭借嵌入、下沉和吸纳方式系统整合治理场域的服务资源、发展力量及技术等要素。它既涵盖物质资源整合,又体现思想升华。基层党组织以先锋模范作用融入治理场域,并借助主体之间互动通道进行情感治理和价值嵌入。其二,突出系统性联动。实践案例在一定程度上打破科层约束和部门壁垒的限度。通过党组织和党员“双报到”、社会治理“三共六制”等机制,促成基层党组织的纵向赋能和横向联结,推动基层党组织“在场”以及多元治理主体“进场”。其三,重视组织化重构。党建统领作用下治理结构、资源及主体分离趋势被打破,推动多维治理要素的内部重组和外部联动,化解碎片化治理矛盾并促进共同缔造。

2.向下负责与敏捷回应相统一

新时代以来,基层治理向度由向上负责为主拓展为向下负责为主,塑造上下贯通、组织联动的治理体系。同时,引导基层政府更加重视民众的意愿和需求,不断提升基层治理体系的敏捷性和回应性。^[25]向下负责和敏捷回应体现以民为本、服务优先和赋权基层。党的二十大报告提出,“紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”。^[26]其核心内容要拓展民众参与、利益表达渠道,保障民众在治理体系中的主体地位和参与空间。“敏捷”是技术化、智慧化治理的缩影。通过充分利用技术工具满足不同治理主体的多样化需求。向下负责和敏捷回应推进组织化表达渠道和精准化服务建设进程。治理实践以下沉式服务和精细化治理赋能基层社会,一定程度上加速治理结构和治理主体的统合进程。均衡把握负责和回应的关系和程度,避免过度回应、权责失衡而加

深基层治理过密化程度。

3. 注重属地管理与属性治理的互动

统合治理依托党政体制的组织架构来整合协调“条条”和“块块”，蕴含属地管理与属性治理的双向互动。作为国家治理一项重要制度安排的属地管理，实际上是纵向层级之间的权力、责任分配机制之一。^[27]为弥补属地管理行政区划边界过于清晰的限度，属性治理应运而生并倡导按照事务属性和规律配置公共事务。^[28]从权力关系看，条块统合过程的多级政府呈现职责同构样态，压力型体制下的公共治理事务按照属地管理导向逐级传导至乡镇甚至村（社区）层面，制约治理结构、组织和行动的集成性统合。属性治理通过整合区域化资源和治理要素，推动构建整体治理与融合治理协同发展的公共空间。书记民情“三本账”和“镇村工作一体化”是基层落实属地管理的重要制度工具，而基于民众需求和发展条件的属性治理可以修正属地管理的执行偏差。它们互嵌互动有利于统合治理有效。

4. 强化为民服务与筑牢基础的结合

统合治理构建架构清晰、运转高效的基层社会治理体系，这意味着基层政府被赋予更多的资源、力量和权力，与之并行的还有为民服务与筑牢基础理念的深化。其一，践行群众路线。无论是条块结构、层级结构的统合，还是以全要素聚合为表征的复合统合，均需精准把握群众需求。基层治理行动要面向和服务群众需求，践行群众路线为全过程统合与治理效能提升创造条件。其二，明晰权责边界。全过程统合是基于治理体系的闭环式统合形态，注重积极调适条块结构、层级结构和资源要素，并不意味纵向条线的全面把控和管理，而是更多凸显治理流程的可重塑性和敏捷性，有效破解治理僵化难题。其三，把握主体定位。通过锚定统合引领主体的定位，借助制度、技术及情感等治理工具，基层党组织调动多元主体参与治理的积极性，推动民众更好地转向主动参与治理。

（二）创新和完善基层社会治理的主要机制

1. 行动维度：党领共治机制

统合蕴含着统与合，体现基层党组织统领和多元主体协同的逻辑关系。党领共治机制是基层治理闭环网络的中心轴线，其他统合行动均以此

为中心向多维度发散。其一，动员与回应的轴心原理。基层党组织凭借自身政治引领力、组织动员力和社会号召力，基于力量下沉、宣传动员、民意回应等方式，构建情感与信任联结、动员与回应匹配的团结型治理格局。通过唤醒民众主体性意识，将治理行动由“他们”“你”“我”“他”积极转变为“我们”或“大家”的共同缔造。其二，协同与互动的轴心构成。基于党建势能的深度嵌入，基层社会生成横向协同联动、纵向互动共生的统合样态，助力基层社会的互联互通互动。其三，统合与共享的轴心指向。党建势能通过协调不同主体利益诉求，促进多元治理主体和多维治理要素共同行动

也
本
果
的

参考文献:

- [1]贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25,204.
- [2]宋潇,刘克,张龙鹏.统合型数字治理:基层治理效能提升的理论逻辑与实践机制——基于深圳市龙华区的案例研究[J].电子政务,2023(9):62-76.
- [3]田先红.统合治理与中国县域治理现代化——基于县域议事协调机构的经验分析[J].甘肃社会科学,2023(2):44-52.
- [4]李砚忠,徐宁.从“硬管理”到“软治理”:国家与社会关系视域下乡村治安问题研究[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2023,50(3):156-167.
- [5]郁建兴,吕明再.治理:国家与市民社会关系理论的再出发[J].求是学刊,2003(4):34-39.
- [6]李志明.“国家-社会”关系视角下社会治理共同体建设研究[J].人民论坛·学术前沿,2023(10):95-102.
- [7]黄宗智.从二元对立到二元合一:建立新型的实践政治经济学[J].开放时代,2022(4):141-161,9-10.
- [8]景跃进.将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣,2019(8):85-100,198.
- [9]何得桂,徐榕.团结性吸纳:中国国家与社会关系的一种新解释[J].中国农村观察,2021(3):15-33.
- [10]徐勇.基层治理的基本问题与结构转换[J].探索与争鸣,2023(1):5-9.
- [11]张云生,张喜红.行政与自治均衡互促的村级治理模式建构——基于结构功能主义的视角[J].湖湘论坛,2022,35(4):93-105.
- [12]张燮.基层治理有效的结构、能力与方式辨析[J].求索,2022(6):139-146.
- [13]何艳玲,王铮.统合治理:党建引领社会治理及其对网络治理的再定义[J].管理世界,2022,38(5):115-131.
- [14]汤彬.基于整合的协同:城市社区统合治理的实践逻辑 [

5-9.

8