

【文萃】基层社会治理模式的变迁与挑战

2020年11月26日 16:16 来源：中国社会科学网 作者：陈柏峰

打印 推荐

一、乡村组织体系的功能变化

取消农业税，对基层组织行为模式和功能发挥带来了很大影响。基层组织不再与所有的农民都打交道，而只是与农民中的一部分人发生直接联系，组织体系的原有功能模式不能再如之前那样发挥作用。国家不用再向农民征收农业税，基层政府、乡村干部与农民因为征税的各种矛盾也消失了，农村似乎突然变得和谐。但是，这种和谐的前提是，农民与基层政府和组织的关系日益疏离。当然，基层政府和村级组织还有很多自上而下的任务，但这些工作中的大部分变得越来越形式主义，乡村治理中“办事留痕”“形象工程”“文山会海”等形式主义越来越普遍。

最近十多年，项目制在农村基层治理中逐渐兴起。项目制是具有统摄力的国家治理模式，目前越来越多的征地被用在各级政府各行各业中，“项目进村”越来越成为中西部农村的现实，国家涉农资源以项目的形式投入到具体村庄中，项目下乡越来越成为基层治理的常态。与此相应的乡村组织运转，呈现出财权虚空、事权缩限与行政事务密集的悖论性特征。

由于村级组织的工作重心不在于与所有的农民发生关联，不能聚集所有的农民，不能收集足够的信息，组织体系的原有功能模式不能再如期发挥作用，乡村组织体系因此发生松弛，导致了一些负面的后果。

二、群众权责观念的变化

基层组织体系功能发挥的弱化，还与群众权利与责任观念自身的变化有关。中国基层社会已经进入了利益和思想多元化的时代，群众的权利和责任观念发生了很大的变化，这种变化是多因素导致的。

改革开放以来，我国经济运行模式由计划经济逐步转向市场经济。经济模式的转型带来了经济总量的大幅度增长。社会成员在转型中都不同程度有所获益，但在转型中受益程度则存在着较大差异。利益格局的变化，产生了种种消极影响，导致贫富差别进一步拉大，社会的公平公正受到挑战，不同阶层的利益矛盾加剧。

伴随着社会利益格局的多元化，相应的思想意识也逐渐多元化，思想意识的一致性日益被打破，呈现出多元化态势。各种与主流思想意识不同甚至冲突的思想意识都在社会中存在，并对主流思想意识构成支持、补充或竞争、挑战。由于智能手机的普及，即使最基层的农民也可以接触到各种各样的思想，并从中选择对自己有利的思想作为理论武器。

在乡村组织功能瓦解，人们利益多元化的背景下，又有各种多元的思想观念作为支撑基础，这直接导致基层人们权利与职责观念的变化，实践中更是出现各种匪夷所思的事情。

基层社会一些群众只讲权利、不讲义务、不讲责任，动辄向政府要求利益。而在基层治理过程中，政府似乎背上了“枷锁”，有着无穷无尽的义务和责任，在各种话语体系中都是如此。在法治话语中，他们被要求尊重权利、履行义务，动辄面对基层民众的维权。而且作为人民政权，基层政府和组织还必须遵循党的政治伦理，对人民群众有着近乎无限度的责任。而当群众面对基层政府和组织时，就可以在各种话语中游走选择，哪种话语对自己有利就选择哪种。最终，导致的是一种权利与责任极为不匹配的实践，这种实践反过来又不断“教育”群众不讲责任和义务，只讲权利和利益，这使基层的社会治理面临巨大的压力和难题。

三、技术治理模式的形成

在既有村级组织功能日益弱化、社会安全和稳定需求日益增长的背景下，城乡基层发展出了新的技术治理模式，其中最典型的是所谓的网格化管理。涉及的工作主要包括综治维稳、公共安全、具体政策执行三个方面。

网格化管理将城乡基层划分为不同层次的网格，在网格基础上进行信息收集和管理。信息采集是网格化管理的基础工作。通过对网格内的人、地、物、事、组织等要素进行全面的信息采集管理，进而发现处置各类矛盾隐患，及时响应群众诉求。在网格化管理平台上，具体的做法主要有三类：一是定期巡查与信息上报。二是责任界定与交办督办。三是网格“三定”责任体系。

随着经济社会的不断发展，近年来出现大量非传统安全问题，社会稳定需求也越来越高，传统的手段和措施已难以应对。在管理模式上，往往强调网络式管理，各种防范督查要求社会单位自主查、人民群众协助查等多种形式排查，既查大隐患，又查小问题，确保横向到边、纵向到底、不留死角、不留空白，可以说，管理非常细密深入。网格化管理正是这样的技术治理模式。技术治理模式已经成为基层治理的重要依托。在中西部农村地区，在财政转移支持下，网格化管理模式日趋完整。而在东部农村地区，由于基层政府财政能力较强，村集体也有公共资源，技术治理模式已经十分强大。

四、重构权利与责任意识

技术治理模式的兴起，显然有其独特背景下的合理性：利益的多元化、思想的多元化以及权利与责任观念的变化。在这种社会背景下，社会治理不能再依靠过去那种单一的行政管理方式，而是将一些社会事务交由自治、合作来解决。从长远来看，应对问题还是应该建立均衡的权利和责任体系，帮助社会公众树立正确的权利和责任观念。因此，需要强调社会治理的法治化。社会治理的变革，需要将国家与个人之间从传统的“统治关系”转变为“治理关系”，需要有效调动国家、社会、市场各种机制发挥作用，调动一切社会主体的主动性和积极性。

在新的历史条件下，全民族的权利意识和主体意识已经高涨，司法系统和社会治理体系应对能力稍显不足。在社会现实中，政府不但受到法学上的权利话语的压力，还受到政党伦理中的责任担当话语的巨大制约。与之相反，民众开始敢于主张自己合法的权利，但缺乏责任和义务意识。这给基层治理带来巨大的挑战。在这种挑战下，需要正确对待权利本位论，重新强调权利与义务、责任的平衡。也就是说，面对挑战，我们需要一种权利与义务、权力与责任平衡的政治和法律理论。当前的现实条件，正是这种平衡的政治和法律理论的前提背景和社会基础。

在社会治理中强调权利的同时，强调义务和责任有很强的必要性。对于具体的社会治理对象而言，在强调各种权利的同时，需要强调他们在自治中的义务，在道德上的责任，在法治体系中的义务和责任，如此，才能将个人真正融入社会治理体系。对于基层政府和组织而言，在明确其权力和职权的同时，也应当明确其责任和义务，尤其应当强调责任和义务的有限性。

（作者单位：中南财经政法大学。《学习与探索》2020年第9期，中国社会科学网 闫琪/摘）

分享到：

转载请注明来源：中国社会科学网（责编：闫琪）

相关文章



今日热点

李梅委员：重视戏曲传承发展 提升学生艺术素养

王勇超代表：保护传承民间艺术 助力乡村文化建设

李梅委员：重视戏曲传承发展 提升学生艺术素养

王勇超代表：保护传承民间艺术 助力乡村文化建设

【社科专访】全国人大代表王勇超：保护传承民间艺术 助力乡村文化建设

[回到频道首页](#)

值班电话：010-65393398 E-mail: zgshkxw_cssn@163.com 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有，未经书面授权禁止使用

Copyright © 2011-2022 by www.cssn.cn. all rights reserved

