

平台型治理：筑牢城乡基层基础的有效实践机制

王怡涵,何得桂*



(西北农林科技大学 乡村治理与社会建设研究中心,陕西 杨凌 712100)

摘要:筑牢基层基础是“中国之治”的重要秘诀。平台型治理可推动基层社会治理技术变革与制度创新深度融合和良性互动。对陕西省安康市汉阴县“321”基层治理实践研究表明:作为一种新范式,平台型治理通过构建简约高效的治理平台能够驱动政府职能转型升级,推动政府回应社会能力与社会参与治理能力的双重提升。基于技术赋能普通民众并突破时空因素限制使民众更好表达诉求,促进自上而下行政推动与自下而上积极反馈的双向互动;以公共平台为依托积极动员社会力量参与并有效整合治理资源,进而提高治理效能;积极优化治理结构,推动治理重心下沉,促进基层社会秩序与活力的统一。总之要基于民心政治取向强化互动治理,创新政策执行机制以增强末梢治理的敏捷性和实效性,进而有效驱动新时代社会治理共同体的建构。

关键词:平台型治理;基层基础;社会治理;互动治理;末梢治理

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1009-9107(2023)05-0032-11

治国安邦的重心在基层。直面群众的基层治理在我国治国理政中发挥着基础性作用。我国国家治理体系的一个优势就是把城乡社区基础筑牢^[1]。近年来,从中央到基层,从城市到乡村,公共治理平台全面渗透国家治理各领域,构成治理创新的重要维度。《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出:“构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。”国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》要求“构建智能集约的平台支撑体系”。党的二十大报告强调“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”。“平台”被深度嵌入新时代基层治理,已成为发展趋势。基础不牢,地动山摇。在统筹国家发展与安全的进程中,如何将公共行政组织搭建的治理平台与基层治理需求有机结合,加强和创新末梢治理,特别是筑牢城乡基层基础已成为一项重要而紧迫的课题。

一、既有研究进展与分析框架构建

(一)筑牢城乡基层基础研究进展及其限度

既有筑牢城乡基层基础研究主要涉及三个方面。其一,聚焦筑牢城乡基层基础的内涵。作为我国社会基本单元的社区是城乡基层基础。它既是国家与社会衔接的重要区位^[2],也是党组织领导下的集“政治、服务、社会”三种功能于一体的复合体^[3]。筑牢城乡基层基础的本质在于推动社会治理重心下移到城乡社区^[4],促进基层治理结构的适应性调整和转换,进而产生良好的治理效能^[5]。其二,关注筑牢城乡基层基础

收稿日期:2023-02-09 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2023.05.04

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZZ006)

作者简介:王怡涵,女,西北农林科技大学乡村治理与社会建设研究中心博士研究生,主要研究方向为社会治理。

*通信作者

的内在机制。基于党建引领视角,有研究指出筑牢城乡基层基础的关键在于基层党建与社区治理的深度融合^[6]。以党的政治引领、组织引领和能力引领能力为内在动力^[7],以授权赋能机制强化社区治理基础^[8]。基于治理共同体构建视角的研究认为筑牢城乡基层基础要以“共建共治共享”为准则,建立一个权责利合一、多元主体良性互动的社区共同体^[9],整合治理资源、调整结构关系并培育公共精神,进而推动治理重心下移到城乡社区^[10]。其三,从创新基层治理不同维度探讨筑牢城乡基层基础的实践路径。多维互动治理积极统合资源、治理和改革维度,推动集成式治理、协同化治理以及参与式治理的积极互动,促进基层社会秩序与活力的统一^[11]。引领式协商治理将政党视角带入群众议事和社区协商中,实现党的领导与群众议事的有效均衡与相互融合,增进基层治理效能^[12]。韧性治理则注重党领共治,树立全周期管理理念,强化组织学习,挖掘社区文化四个维度全面增强治理体系韧性,推进基层治理体系现代化^[13]。

既有研究具有重要价值,但还有深化的空间。其一,既有研究主要从较宏观视角分析筑牢城乡基层基础的机制,而基于中观视角探讨筑牢城乡基层基础实践机制的研究不足。其二,既有研究关注到多元主体协同共治在筑牢城乡基层基础中的作用,但对多元主体联结机制分析有待加强。其三,既有研究大都着眼于具体社区,相对忽略基层是一个相互联系的系统 and 整体而较少从整体性视角分析如何筑牢城乡基层基础。现代化进程中基层基础的重要性持续凸显,作为国家治理末梢的基层关乎公共政策执行效能。因此,本文尝试构建平台型治理的分析框架,从整体性视角考察多元主体的联结机制,深入研究如何促进治理与联系群众、服务群众的有效结合和积极互动,提炼筑牢城乡基层基础的运行机制与路径。

(二)平台型治理:新时代筑牢基层基础的一种解释

信息化发展推动治理平台全面渗透到社会生活。既有对平台的研究主要聚焦两个方面。一是数字技术支撑的工具型平台。数字平台的基本功能有连接、拓展、中介及动员等,拥有开放性和模块化等显著特征。“政府即平台”的提出将平台模式拓展到政府治理领域,主张政府向平台企业学习,利用外部用户的力量实现公共品协作创新^[14]。平台成为联结公私部门、社区、公民等行动者的数字化基础设施。通过“整合技术、用户和决策者的相互作用而被视作社会-技术系统。”^[15]。二是作为组织功能的治理型平台。平台是为给其他组织和社会成员提供相应支撑的组织,具有公共性和公共空间特征^[16]。它主动将多元利益相关主体联结并汇聚到平台上,以赋权释能推动多元主体互动合作以及互利互惠,从而实现公共事务合作共治^[17]。作为组织架构的平台在保障组件之间互操作性的基础上最大限度发挥各模块的互补性、独立性和创造性^[18]。公共行政组织利用平台聚合相关数据、服务、技术和人员,平台型治理赋予公民创造公共价值的权利,以响应不断变化的社会需求的治理范式^[19]。它以平等交互的水平思维促进治理主体的开放式互动,基于模块化体系将公共事务和运作程序化繁为简,提高治理的简约性和效能性,推动共同缔造和融合治理。平台型治理强调在治理生态系统治权开放基础上的互动合作,突出价值的完整性、服务的创新性,其实质在于跨界整合和协同治理^[20]。与科层组织的行政型治理相比,平台型治理推动政府运行的资源、组织以及技术等各种元素的有力支撑和积极共生。

(三)构建基于平台型治理的分析框架

基于上述分析,本文认为,平台的内涵日益拓展。融合数字化平台和组织化平台,可以是工具型平台抑或治理型平台。城乡基层平台型治理是公共行政组织基于信息化搭建简约高效治理平台,从数字赋能、技术赋权、组织动员和互动治理的维度,积极推动资源整合与多元主体协同共治,从而迈向政府治理与社会自我治理有机结合与良性互动的新型治理范式。

1. 数字赋能机制。公共行政组织是治理型平台的主要构建者,平台嵌入政府系统并以数字技术为其积极赋能。其一,增强基层治理能力。以大数据作为基层治理重要支撑,平台型治理有效缓解政府与社会之间信息不对称问题,及时了解和回应民众诉求,防范潜在社会风险。它把平台作为基层治理主要场域,公共组织依托它协调激励条块合作。以数字赋能提升政府决策能力、协同整合能力以及平台领导能力。其二,优化

基层治理结构。针对基层治理运行特点和联动机制精准赋能,平台型治理以模块化体系健全组织结构及驱动良性运行,推动治理结构开放式、扁平化。其三,变革公共服务方式。利用治理型平台提供的有关资源和工具精准识别与匹配公众需求,以需求为导向为民众提供更加精细化和便捷性公共服务,提升公共服务水平。

2.技术赋权机制。平台型治理中的公共组织以平台联结用户,注重数字技术赋权民众参与的广度、温度和深度。其一,扩展个体参与基层治理的权利。强调用户权利的平台型治理向民众开放更多的话语权、决策权与评价监督权,推进参与主体身份和话语的平等性,调动更多用户参与基层治理积极性和主动性。其二,拓展个体参与基层治理的空间。平台型治理构建多元主体平等参与、积极表达、良性互动的共治场域。既促进和增强民众获取治理信息能力,又畅通和拓展民意表达渠道。其三,节约治理主体参与基层治理的时间。民众通过平台更好地表达自己或社会的相关诉求,并直达相关部门,从而降低时间成本、治理成本和社会成本,增强个体参与公共事务的动能。

3.组织动员机制。其一,以网络效应吸引多边群体共同参与。在基层治理实践中,平台相当于中介组织,为解决复杂的社会问题提供社会利益最大化的制度性框架并注重协调多方力量共同努力。地方政府凭借政府治理与政民互动的平台,发挥治理型平台的协同性和便捷性,动员社会组织、市场组织、公众等主体积极参与,进而构建利益紧密联结的治理共同体。其二,整合治理资源以提升基层治理能力。协助公共部门动员并有效整合相关组织的治理资源,平台促进多主体之间的信息沟通和利益协调,推动基层社会各类治理力量更好地服务民众,为应对数字时代基层治理问题的复杂性和风险性提供更多可能性。

4.互动治理机制。一方面,平台型治理推动共建共治共享基层治理制度形成。平台型治理理念遵循扁平化要义,结构上形成开放式、立体化格局;软件应用趋向扁平化、全覆盖;硬件架构促进跨时空、超线性和多模块战略。吸引多元治理主体加入平台,为公共服务均等化、可及性供给以及开放式创新提供空间、渠道和机制,以精细化服务释能并提升基层社会活力。另一方面,促进自上而下的政府治理与自下而上的基层自治有机统一。平台型治理将国家权力下沉到社区末梢乃至进村入户,健全制度化的社情民意反馈渠道从而更好地保障民众权利,增强他们自主管理基层事务能力。基于国家上层与基层组织之间的积极互动,从而塑造和增强公共性治理关系及行为;通过政府与社会之间的分工与互动,构建既有良好秩序又充满活力的基层社会。

平台型治理离不开数字赋能、技术赋权、组织动员、互动治理机制的支撑和互动(见图 1)。这四种机制在治理实践中并非串联关系,而是相互联系和促进的并联关系,共同形塑平台型治理的过程与行为。数字赋能机制健全治理体系,增强基层治理的针对性、预见性和敏捷性。技术赋权机制畅通和拓展民意表达渠道,促进民众深度参与。这二者同频共振,助力提升基层治理能力。组织动员机制基于组织化平台,优化治理资源,推动社会力量充分参与,进而增强治理效能。互动治理机制优化治理体系,从而实现秩序与活力的统一。以平台技术增能和赋权为基础的技术性优势与以平台组织结构带动基层治理变革和机制优化创新的制度优势相协同,推动基层治理能力与治理体系高质量发展,从而筑牢城乡基层基础。

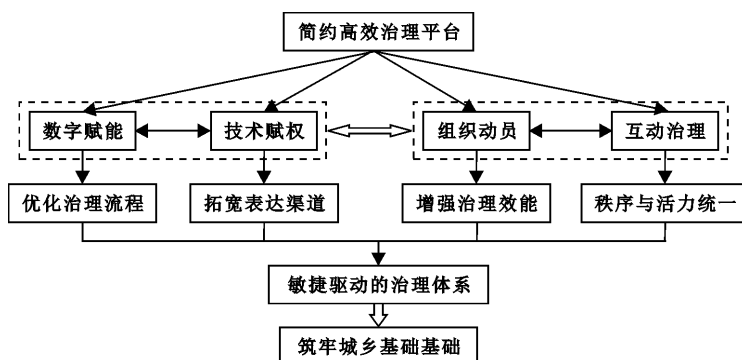


图 1 平台型治理驱动城乡基层基础的分析框架

(四) 案例选择与研究方法

地处秦巴山区腹地的汉阴县辖10个镇18个社区和141个行政村,国土面积1365平方公里,截至2021年末,当地总人口31万人。本文以陕西省安康市汉阴县“321”基层治理模式为研究对象。主要采取半结构访谈法和小组座谈会。2022年6—8月课题组在汉阴县实地调研。调研主要围绕基层治理创新的主要做法、运行机制等与汉阴县委办公室、县委政法委、县司法局等公共部门以及10个镇的领导班子、村干部、三线人员、网格长代表以及普通民众50余人访谈或座谈。案例选择原因有如下两点。其一,代表性。汉阴“321”基层治理模式被写入《中共陕西省委陕西省人民政府关于实施乡村振兴战略的实施意见》(陕发〔2018〕1号)。2019年6月,其入选全国首批20个乡村治理典型案例。同年12月,汉阴县被确定为首批“全国乡村治理体系建设”试点示范县。该模式多次受到主流媒体报道,产生了较大社会影响。其二,可推广性。双乳镇江河村2014年探索推行“三线”联系群众法;2015年在总结“三线联系法”的基础上,汉阴县全面推行网格化管理、精细化服务并建设高效能治理平台,进而形成“321”基层治理模式。中共安康市委、市政府《关于大力推进脱贫攻坚与乡村振兴战略深度融合的意见》(安发〔2018〕1号)提出:“推广汉阴县以网格化管理为抓手、以信息技术为支撑实现基层管理服务精细化的做法,推进乡村治理重心下移。”

二、以平台型治理筑牢城乡基层基础的实践表达

为提升基层治理效能,汉阴县创新实施“321”基层治理模式:以“三线联系”^①为主要纽带,壮大基层治理力量;以“‘两化’管理服务”为重要路径,注重系统治理和靶向治理,全面推行网格化治理和精细化服务;以“一个高效治理平台”为核心支撑,着力打造自治、德治、法治和智治相融合的县域高效能治理格局。基层治理力量得以显著扩展,治理效能持续提升。2021年汉阴县平安建设满意率达99.21%,位居全省第二;2022年也是处于全省前列。

(一) 强化数字赋能:政府职能转变和治理能力提升的统一

公共组织搭建促进与民众、企业、社会组织互动的平台,以数字赋能推动政府职能转变并增强治理能力。汉阴县2018年建成县级“321”大数据中心,2021年依托大数据平台在全县10个镇、156个村(社区)同步建成综合治理中心及信息中心,与县级“321”大数据信息中心全面对接,构建多方主体协同参与的高效治理基层平台,以数字化支撑创新基层治理手段。及时收集、上传基础数据信息,建立“人、地、物、情、事、组织”六类社会治理要素相关联的动态数据库。截至2022年8月,当地累计录入各行业各类数据385项3000余万条。数据集成是平台型治理的基础与前提,有助于打破条块分割的信息壁垒。数据的开放共享使各部门依据工作需要实时提取;县域治理信息整体呈现为基层治理提供数据支撑。治理平台利用数字技术分析基础数据,及时形成研判报告,为政府决策提供科学依据。公共组织的平台领导能力、决策能力、整合能力得以强化和彰显。

访谈1:“我们的‘321’大数据中心相当于搭建一个治理平台,所有的资源、数据都在平台上进行收集、研判,对相关部门进行调度、管理,推动各治理主体在平台上互动合作。”(访谈记录:20220708。被访谈者:HSJ,县委政法委副书记)

以数字赋能倒逼组织创新,“321”治理平台使公共治理结构更加健全。依托该平台研发了疫情防控、“321”民情在线、防返贫动态监测、矛盾纠纷排查调处、综合行政执法、应急管理信息系统等子模块,从而更好对接和服务基层治理的不同维度。平台基于模块划分将任务直接派发有关职能部门,以便相互配合完成事项,平台根据其办理速度、待办事项量、服务满意度等表现予以评估并公示结果。借助平台运作的政府组织在提供公共服务方面更加便捷、灵活和精准。依托治理型平台健全服务体系,汉阴县加快创新服务方式,以

^①党员联系群众,人大代表联系选民以及中心户长联系居民。

群众需求和治理目标为导向,采取就近办、规范办、帮代办方式,实现办事服务触角“进村入户”,群众办事不出村(社区)、代办服务送上门。开发“一网通办”系统和“效能监察”系统,打造“互联网+政务服务”模式;注重“数据多跑腿,群众少跑路”,发布200个“最多跑一次”高频事项清单,推行“网上审批”“微信办照”等拓展线上办理渠道,推动政务服务线上线下深度融合。

(二)注重技术赋权:拓展民意自下而上的便捷表达渠道

基层治理直接面对民众,只有高效回应和满足其诉求,才能获得有效性。治理型平台构建在线空间打破内部结构障碍,注重赋权参与者。“321”基层治理模式基于技术支持为政府和民众之间搭建以“321”民情在线公众号为核心的线上线下相结合、高效便捷的民意表达平台。尊重民众主体地位,积极拓展治理载体和有效渠道,完善民众参与治理的组织形式和制度化通道,以制度保障民众表达权利,增强其知情权、参与权和监督权。“321”治理平台将基层社会治理由线下拓展至线上,民众参与方式更加灵活,突破了以往做法和时空局限。“321”民情在线公众号设有消息推送、民情直达、政务村务、个人中心等模块^①,它集成民意反馈渠道,民众通过公众号可直接向上反映问题。上报的信息由大数据平台收集后依法分类转交职能部门,以便相关部门及时响应和处理。线下建立定期通报、办理回访和民调测评机制,形成“反映-响应-处理-反馈-评价”闭环式治理链条。截至2022年8月,“321”民情在线公众号吸纳8万余人,覆盖全县80%以上的家庭,累计收集转办各类群众诉求1万余条,办结率和满意率达98%以上。公众的需求被清晰化呈现,便于公共管理部门更精准地把握并提供相应的服务。

访谈2:“群众反映的问题虽然都是一些小事,但更多是部门原本自上而下掌握不到的情况,我们的‘321’就是使政府眼睛向下看,重心向下移,以积极解决问题为出发点,帮助群众解决实际问题。”(访谈记录:20220708。被访谈者:HSJ,县委政法委副书记)

“321”民情在线公众号克服信息单向度传播限度,打通信息传递与政情民意双向互动通道。它既能自下而上传递民情民意,减少各类治理需求被干预和误解,提高民意传递的透明度和精准性,同时也借助数字平台提高诉求回应能力。以2022年7月为例,“321”民情在线公众号共收到民众诉求18件,涉及家中停电、玉米受灾、结婚登记咨询、垃圾处理等各类问题,所有诉求都在规定期限内得到解决,民众满意度评价全部为5分。“321”基层治理平台使民众不再受时空因素限制,且能获得公共部门的敏捷回应,这充分激发了民众参与基层治理的积极性。

访谈3:“去年我们家房屋后面的电线杆把树压倒了,不及时扶正就会砸到房子,家里只有我母亲一人在家,当时还挺着急,我尝试着在‘321’民情在线上报问题,镇上的民情管理员立马联系我确认具体信息,帮我们联系供电公司,及时把电线杆扶正了,整个处理过程不到两个小时。真的没想到这么快问题就解决了。”(访谈记录:20220809。被访谈者:LXH,蒲溪镇盘龙村村民)

(三)积极组织动员:增强基层管理与为民服务的耦合

基层治理要注重发挥民众主体作用。依托治理型平台吸纳整合基层民众,激发其自主治理内在潜力,提升基层治理联动性。“321”基层治理模式以“网格+治理平台”的方式组织动员民众参与公共事务,让民众依法依规解决自身合理诉求,从而平衡好技术的精细化和管理的的人性化。以行政村(社区)为治理单位,根据其所辖范围、人口数量等情况,全覆盖设立5973个基础网格^②。矛盾纠纷、环境卫生、代办事项等被纳入网格,

^①消息推送主要推介群众关心的政策信息及办事指南;民情直达包括涉疫报备、风险申报、民情直通、违法举报、代表工作5项服务。考虑群众信息化水平的差异性,设置语音、文字和照片3种上报方式,便于民众表达诉求;政务村务模块将原来贴在公示栏的政务村务内容迁移到公众号,关注“321”民情在线公众号民众就可以及时获知村社区政务动态。

^②网格划分为三级:一级网格长由村(社区)级组织领导班子成员兼任,以村(居)民小组为单位设立二级网格,人口较多的二级网格依照就便、就近、就亲的原则设立三级网格。

网格内人员、资源、服务事项实现信息化,做到“人到格中去、事在网中办、服务全覆盖”。系统后台能实时查看网格员走访轨迹和走访内容。网格长使用与治理平台相链接的专属手机收集和处理网格信息,日常巡查可随时上报民情信息。

访谈4:“我们整个网格员都是土生土长的,大家都很熟悉,对我来说户户都关心,网格内有什么矛盾纠纷都会直接来找我,比如土地纠纷、邻里矛盾啊,到我这很容易就把矛盾调解了,根本不需要上报到社区。”(访谈记录:20220711。被访谈者:WSF,平梁镇集镇社区网格员)

网格化治理统合治理主体和相关资源为民众服务。网格员主要由骨干党员、人大代表、中心户长等担任,促进基于平台共治的共同体建设,提升群众自治水平。与此同时,依据群众经济收入、家庭结构、利益诉求情况逐户摸底、精准分类,将其分为放心户、关心户和连心户。“三线”人员对放心户实行“在线服务”。定期到关心户针对性开展“一线服务”。对连心户时刻保持“热线服务”,做到因户施策、精准服务、帮困解难。“321”治理平台为社会力量参与提供便捷途径,形成“县上统一领导,乡镇指挥、行政村和社区具体组织,村民小组和居委会做好配合,网格化管理全覆盖”的五级联动责任体系。以往分散的社会资源在治理网格被高效整合利用,推动基层网格化治理与精细化服务的有效嵌套。“321”基层治理模式推行“干部说法说政策,群众说事说心声,大事要事民主协商”的“两说一商”机制。开放说事、民主评事、科学定事、合力干事,以民主协商方式增强基层治理能力。健全红白理事会、道德评议会、村民议事会等群众组织,动员村(社区)干部、党员、普通民众共同参与,调动他们参与基层治理积极性、主动性和创造性,推动自我教育、自我管理、自我发展和自我服务。由此促进城乡基层治理由自上而下单向治理转变为由政府 and 民众协同治理。

访谈5:“我们在工作中很多问题要通过‘两说一商’来解决。我们在搞基础设施建设和以后的产业发展也离不开‘两说一商’,这种大家共同协商的方式可以把很多隐藏的风险提前化解掉。‘两说一商’形式很多样,只要是关系到群众利益的事情都会召开,有时将村民召集到村委会开会讨论,有时由网格长组织就地召开,也就是让村民可以随时参与到我们村的管理和发展。”(访谈记录:20220620。被访谈者:WSJ,观音河镇兴义村村支书)

(四)强化互动治理:推动基层社会秩序与活力的统一

平台型治理是面向数字时代基层组织与制度运行的主动创新,它促进要素由分散转为集聚以及信息资源由孤立变为共享,形成基层治理的新格局。“321”基层治理模式借助治理平台把传统治理资源融入到现代治理体系,充分挖掘主体之间的横向联系,联结现代治理手段与传统治理资源,实现治理资源和治理方式的创造性转化。例如,矛盾纠纷排查调处系统实行线上受理、线下调解、专家支持和全程监督,及时受理、分流和调解各类矛盾纠纷,有效提升矛盾纠纷排查和化解的时效性和有效性。完善县、镇、村(社区)三级联动矛盾纠纷调解机制,突出网格员在基层矛盾纠纷调解中的积极作用。截至2022年8月,全县受理矛盾纠纷945件,办结成功892件。村(社区)调解557件,镇331件,县级6件,做到“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”,有效维护社会安宁。

习近平指出,上级“既给基层下达‘过河’的任务,又切实指导帮助其解决‘桥’和‘船’的问题,并尽可能地在人力、物力、财力上向基层作适当倾斜,为基层开展工作创造必要的条件”^[21]。中国式现代化进程中,“平台+网格”治理模式推动治理重心下移和服务重心下沉,增强了基层治理动能。网格化治理健全“六位一体”^①村(社区)组织治理体系。党组织统领村(社区)组织法人和“三线”人员,每个村(社区)参与基层治理人员的数量由过去的“两委”成员5~7人扩充到50人以上。激活村(社区)的内生性治理力量,有效提升社会的自主治理能力。与此同时,县镇建立的“联系-管理-服务”机制,全面推动县级领导联镇、部门联村(社区)、

^①“六位一体”村(社区)组织体系以村(社区)党组织为领导核心,村(居)民代表大会为决策主体、村(居)委会为执行主体、村(居)监委会为监督主体、村(社区)集体经济组织为重要支撑、社会组织为有益补充。

干部联户、强村联弱村、驻地村联新建社区;完善村财审计管理资金、资产和资源监事会延伸管权力、综合执法管行为的分类管理。县镇为村(社区)提供便民服务、法治服务、经济发展服务、社会文化服务和信息化服务,最大化达致公共利益。“321”基层治理有机整合自上而下行政主导型治理与自下而上的基层自主治理,构建“纵向到底,横向到边,共建共治共享”的基层治理体系,激发了基层社会活力,推动了末梢治理的迭代升级。

三、平台型治理:筑牢城乡基层基础的有效实现机制

基层社会是国家纵向组织系统的基础性层级,基层社会治理是国家治理的基石^[22]。筑牢城乡基层基础,推进基层治理现代化是中国式现代化的题中应有之义。平台型治理具有简约高效的特点。纵向上,将治理重心延伸到末梢,增强为民服务能力;横向上,以民心导向统筹各方力量,拓展基层社会自我治理空间;以机制政策创新驱动敏捷治理,提升公共组织回应能力;以党建引领协同共治,夯实国家治理的基层基础。

(一) 强化平台支撑作用,增强城乡基层治理行动基础

基于赋能政府和赋权民众的双重机制,平台型治理推动公共事务突破原有治理空间和服务单元,积极建构以平台规则为基础的线上线下社会关系,促进物理空间与数字空间的互动,筑牢城乡基层治理行动基础,进而增强基层的交互治理能力。一方面,它注重协同和优化条块关系,促进直接联系、有效管理和积极服务群众。以社会技术系统将政府和公民紧密结合,使二者交流更加便捷。另一方面,以治理型平台为联结,让民众和社会积极参与基层治理,更好地发挥提供建议和反馈报告、创造舆论压力的作用。这为民众自己创造公共价值提供更多可能性,以应对不断变化的社会需求模式^[23]。“321”基层治理集成社情民意反馈渠道,不论是网格员还是普通民众,均可通过平台及时表达各种诉求,政府广泛吸纳社情民意并敏捷、精准地予以回应。社会主体获得向上反馈信息的渠道,与政府和社区磋商公共事务并共同决策,在参与中提高自主性和自治性。

嵌入政府组织的治理平台推动公共治理数字化转型,促进组织体系创新和治理能力现代化。一方面,基层组织借助治理平台深入挖掘数据并科学预测,有效地将数字资源转化为数字效能,进而提高基层治理预见性。汇集县域基础信息建立民情数据图,“321”治理平台整合分析社情民意、防返贫监测与帮扶等数据。政府利用平台掌握全面、精准、实时的数据作为其决策依据,更好地发现问题、分析问题并解决问题。另一方面,平台型治理推动公共治理组织机制逐渐由传统科层组织体系的单一主导转向“科层”与“平台”两种组织逻辑的并轨^[24]。平台驱动促进公共组织流程简约化和资源集成化。横向上,跨层级、跨部门的功能性模块取代管理部门成为治理基本单元,以数字技术支撑条块结合、协同联动的智能化整体政府,推动公共治理更加重视需求取向。平台系统的互联互通提升职能部门工作效率和精准服务能力。纵向上整合治理资源,推动属地管理转变为属性治理^[25],促进基层治理协同联动。综合行政执法领域依托各级综治中心和“321”治理平台,搭建镇综合行政执法响应平台。通过健全综合行政执法“三项制度”^①,形成违法线索上报、受理响应、调度“呼叫”、快速处置、反馈问效一张网,构建“村社区吹哨、执法队报到,镇呼县应、上下联动”的综合行政执法机制。

(二) 推动治理重心下移,增强城乡基层资源基础

平台型治理依托“网格+平台”推动治理重心下移到最接近民众的治理网格,筑牢城乡基层资源基础。推动国家政权穿透基层“板结社会”,有效渗透到乡村社会,并积极履行社会职能,将自身置于民众日常生活和服务的紧密联系之中,获得民众认同^[26]。“321”基层治理模式最大化发挥基层网格作用,把基层末梢变为治

^①它是“行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度”的简称。

理前哨,推动治理平台、公共服务落实到网格,构建纵向到底的组织体系,形成上下贯通、左右联动的基层治理格局。村(居)委会统筹全局性工作,而具体事务细化分解到三级网格,由网格员直接为民众提供精细化服务。

平台型治理将智治工具更好地嵌入城乡社区系统,全面掌握基层治理信息。其一,基层治理平台全面提升治理敏捷性。^[27]治理平台为全县的“三线”网格员配发专用手机,民众遇到问题可直接联系网格员;网格员及时上报社情民意信息,县镇村(社区)三级分流处置,部门办理后自动反馈网格员,第一时间向民众解答回复,畅通上下沟通和协商治理渠道。其二,治理型平台充分发挥技术创新优势,推动治理重心下移。“321”治理平台接入全县覆盖次要干道、重点部位、治安要点等二类视频监控 406 路,覆盖一般道路、治安盲点、偏僻地段等公共区域三类视频监控 4 860 余路,时时监控县域社会治安状况,县、镇、村(社区)三级互联互通。其三,以县、镇、村(社区)三级综治中心和便民服务体系为主要载体,动员社会力量广泛参与。“321”治理平台根据民众需求提供灵活多样的资源和公共服务,全面打通服务群众的最末端。依托“321”治理平台,村(居)民委员会与志愿服务队、文体协会、红白理事会、乡贤协会等社会力量密切互动、协同治理,创造城乡基层治理有利条件。

(三)突出民心政治导向,构筑城乡基层治理力量基础

民心是最大的政治。筑牢城乡基层社会力量离不开人民至上立场。“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线。”^[27]它发挥着利益聚合、政治参与和政治沟通功能。基层民众的积极参与和反馈是平台型治理彰显价值的关键。党建引领的平台型治理以民心为取向,始终把民众不断变化的需求和期待放在首位,将群众路线从物理空间延伸至数字空间。对多元协作和协同治理“双赋能”,促进基层治理从条块分割、各自为政的模式转变为基于平台整合与万物互联的合作治理模式^[28]。“321”治理平台注重动员民众参与,赋予参与者相应权利和责任,培育民众公共事务参与能力;集成、畅通民众自下而上反馈渠道,便于更好地表达意愿和诉求,并由后台链接相关职能部门办理。“321”基层治理模式立足民众主体,充分发挥网格员在城乡基层治理中的纽带作用。从普通民众推选出的网格员有利于了解民众诉求,方便“一线”沟通,主动回应群众的烦心事、操心事和揪心事,从而破解基层治理需求与资源供给的矛盾。定期培训提升网格员的数字素养和业务水平,使其更好参与决策与治理;发挥利益因素对基层民众主体的内在驱动作用。为三级网格长提供工作补贴以激发内生动力,把民众的参与转化为基层治理动能,筑牢城乡基层治理力量基础。

平台型治理重视衔接和贯通平台治理与实体治理,推进治理措施和治理技术深度融合,激发基层治理内生动力。“321”基层治理模式以“两说一商”工作机制为核心,充分发挥民众主体作用,以制度创新为民众深度参与创造条件,调动社会参与积极性。它整合基层党员、人大代表、中心户长依托“321”治理平台为民众提供服务,改进基层治理。充分激活党员、人大代表的政治组织资源,促使与民众的联系制度化、常态化。党员、人大代表以“两说一商”机制、人大代表联络站等作为直接联系服务群众的渠道,缩小与群众的距离,促进民意自下而上有序而充分表达。依托政治优势把党和国家的政策自上而下贯彻到末梢,更好地联系群众、服务群众、凝聚群众以及造福群众。“321”基层治理模式拓展民众参与治理的广度和深度,培养其社会责任感和主体意识,引导他们积极参与,成为城乡基层治理主体之一。

(四)注重机制政策创新,彰显城乡基层敏捷性治理基础

创新和完善基层治理要把人、财、物、时间、信息等各种要素通过新的组合作用,以有效果和有效率的方式实现组织目标。平台型治理作用发挥离不开创新,而机制政策创新进一步增强平台服务功能与治理效用。与行政主导型治理相比,平台型治理改变由政府主导的线性管理模式,与社会、群众灵活对接且积极互动。具有预见性的平台型治理有助于把问题解决在问题出现之前。“321”治理平台的应急管理信息系统分析和挖掘数据,动态监测各类风险,提升基层风险防范能力,健全防患于未然的基层治理机制,助力社会预见性治理。这些创新政策能够推动治理关口前移,基层公共组织摆脱被动式治理进而转向主动治理,工作重心从事后转向事前,问题被解决在萌芽状态。

平台型治理健全动态回应机制,提升主体协同治理能力,筑牢城乡基层敏捷性治理基础。基于公共事务模块化治理,平台型治理将“智治”与精准治理相结合,具有较强敏捷回应能力。以问题和民意为导向,它收集并辨识新需求和新问题,促成问题回应和治理行动,致力于推动治理资源与社会问题有机衔接和良性互动。“321”民情在线公众号贯通信息传递和政情民意双向互动的通道。一方面,为民众诉求表达提供有效空间,个体利益诉求、村(居)务监督意愿和村(居)务管理诉求实时呈现和分类处置。另一方面,政策执行效果和基层行政组织被充分置于社会场域,使民意表达及时上升为公共议题成为可能。依托治理型平台,民意自下而上的传递更为便捷,减少外在干预治理需求信息生产、表达以及处理机制的扭曲,进而有效提升民意的可见度、准确性和实效性。与此同时,更多治理主体被纳入基层治理行动框架,在政府与其他组织之间搭建决策、参与和问责的共享流程。民众接受服务后开展满意度评价,以此作为公共服务质量评估重要依据并将其纳入绩效考核,激活各级政府部门回应公众诉求的积极性。

(五) 党建引领协同共治,筑牢城乡基层治理的基础

平台型治理为筑牢城乡基层治理提供强大动力与支持。简约、高效、低成本治理平台是平台型治理的核心与基础,治理行动基于治理平台而开展。治理重心下移是治理型平台支撑下动态的治理行为,“治理末梢”转变成“治理靶心”,奠定基层治理资源基础。民心政治是筑牢城乡基层治理的价值理念,贯穿治理全过程和各方面。机制政策创新是城乡基层治理的动力源泉和有力支撑。这四者之间协同联动、同频共振,党领共治筑牢新时代城乡基层基础(见图 2)。

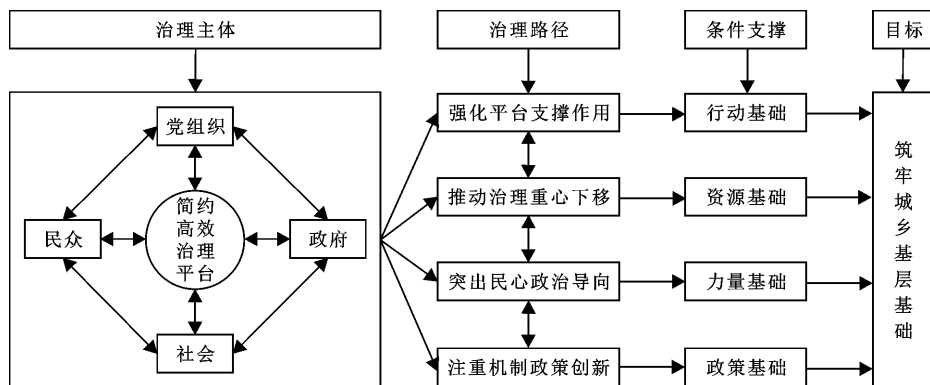


图 2 筑牢城乡基层基础的有效实现路径

平台支撑强调运用信息化手段和工具搭建基层治理数字化平台。打造完善的信息基础和治理模块,变革治理信息的生产、传递和处理方式,进而实现整体性智治。治理重心下移强化基层社会主体性,赋予社区组织必要的治理权力和资源,不断激活社会内生力量和活力;城乡基层社区成为党和政府有效领导和全面服务的基础性平台和组织根基。民心政治秉持人民至上价值观,民众成为参与治理流程和评判治理绩效的主体,他们的需求和偏好就是基层公共决策依据,构建政府与民众之间的良性协作关系。政策机制创新不断强化基层治理体系的回应性和预见性,促进民众的广泛参与和深度参与,有效回应民众需求,基于敏捷治理提升基层治理能力。

四、结论与展望

平台型治理是中国式治理现代化进程中的一种发展趋势和重要工具。基层引入简约高效治理平台作为各主体共同行动的协调中心,以平台联结和推动民众更好参与公共事务治理并创造公共价值。本文基于基层治理“321”模式的实践和探索,探索筑牢城乡基层基础的有效实践机制。主要结论如下。

第一,作为一种新型治理范式的平台型治理在新时代城乡基层治理中扮演重要角色,彰显明显的治理效

能。它以简约高效治理平台为枢纽,通过数字赋能、技术赋权、组织动员与互动治理机制协同驱动城乡基层治理高质量发展。平台型治理以数字赋能推动“科层”与“平台”两种组织逻辑的并联治理,推动政府治理能力与回应能力的双重提升;技术赋权使普通民众、社会组织突破时空限制实现充分而有效地表达诉求,促进基层治理上下互动和左右协同;以平台为纽带动员并激发社会力量,全面提升基层社会治理效能;在健全治理结构中增强善治能力,进而推动秩序与活力的有机统一。

第二,党建引领下的平台型治理是包容与开放的为民治理,它以积极有为、多维互动方式推动基层治理能力提升和治理体系现代化,筑牢新时代城乡基层基础。基层基础牢固与否关乎国家长治久安和广大民众切身利益。平台型治理依托简约高效治理平台推动治理重心下移,重视基层治理资源、力量的统筹使用;以民心政治为取向激发多元主体协同参与,强化基层民众与政府的良性互动,形成政府治理、多元共治以及自主治理相互支撑、同频共振的治理格局。重视创新基层治理机制政策,以敏捷治理驱动社会治理结构的积极调适。平台型治理把技术优势与制度优势有效转化为治理效能,从而激活基层治理强大动能,筑牢新时代城乡基层基础。

第三,与技术治理相比,平台型治理彰显出人民性、系统性、实效性和创新性的统一。它构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的积极治理格局,将普通民众、社会组织等全面纳入基层治理体系,敏捷回应民众的差异化诉求,从而破解基层社会“被动参与”与“被动治理”的现实困境^[29]。它基于系统思维和前瞻性思维,着力建构公共性治理关系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,进而增强基层善治能力。它既拥有科层制组织激发出的强大动员能力,又具有互联网平台企业的部分特征,克服了技术治理局限性,是基层治理技术革新与制度创新的深度融合和高质量发展,在平台治理与实体治理的集成式联动、共生发展中助推基层高效能治理。

城乡基层处在国家与社会的结合点,中国式现代化对加强城乡基层治理提出更高要求。筑牢城乡基层基础要更加关注基层社会基础变化以及治理有效实现方式。今后的研究要持续跟踪基层治理型平台实践发展,深入剖析平台社会与实体社会相结合的平台型治理的组织模式与运作逻辑,提炼具有代表性和创新性的治理模式。与此同时,加强关注基层公共组织在平台型治理中如何妥善处理技术、制度与治理行动的关系,丰富平台型治理理论研究,助力中国式现代化行稳致远。

参考文献:

- [1] 刘维涛,张洋,李昌禹,等.把城乡社区基础筑牢[N].人民日报,2022-06-30(02).
- [2] 张勤,宋青励.新时代基层社区治理高质量发展何以推进?——基于“赋权·聚能·归位”的路径探索[J].行政论坛,2022(04):106-114.
- [3] 吴晓林.治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J].中国行政,2019(07):54-61.
- [4] 史争伟.加强社区治理体系建设 推动社会治理重心向基层下移[J].现代交际,2019(05):232-233.
- [5] 刘凤,傅利平,孙兆辉.重心下移如何提升治理效能?——基于城市基层治理结构调适的多案例研究[J].公共管理学报,2019(04):24-35.
- [6] 魏来,徐锦杰,涂一荣.党建引领基层治理:实践机制与组织逻辑[J].社会主义研究,2023(01):105-115.
- [7] 曹海军,刘少博.新时代“党建+城市社区治理创新”:趋势、形态与动力[J].社会科学,2020(03):12-20.
- [8] 姜晓萍,田昭.授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(05):64-71.
- [9] 陈晓春,肖雪.共建共治共享:中国城乡社区治理的理论逻辑与创新路径[J].湖湘论坛,2018(06):41-49.
- [10] 李忠汉.治理共同体视角下实现社会治理重心下移的现实路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2022(05):13-17.
- [11] 何得桂,赵倩林.多维互动治理:城镇化进程中基层社会治理创新行为研究[J].学术界,2023(02):103-113.
- [12] 张大维.党领群议:协商系统中社区治理的引领式协商——以天长市“1+N+X”社区协商实验为例[J].中州学刊,2020(10):75-82.

- [13] 蓝煜昕,张雪.社区韧性及其实现路径:基于治理体系现代化的视角[J].行政管理改革,2020(07):73-82.
- [14] O'REILLY T.Government as A Platform[J].Innovations,2010(01):13-40.
- [15] KLIEVINK B,BHAROSA N,TAN Y H.The Collaborative Realization of Public Values and Business Goals;Governance and Infrastructure of Public-private Information Platforms,Government[J].Information Quarterly,2016(01):67-79.
- [16] 邱泽奇.技术与组织:学科脉络与文献[M].北京:中国人民大学出版社,2018:39.
- [17] 刘家明.平台型治理:一种新的公共治理范式[J].甘肃行政学院学报,2021(06):15-27.
- [18] HENFRIDSSON O,NANDHAKUMAR J,SCARBROUGH H,et al.Recombination in the Open-ended Value Landscape of Digital Innovation[J].Information and Organization,2018(02):89-100.
- [19] JANOWSKI T,ESTEVEZ E,BAGUMA R.Platform Governance for Sustainable Development;Reshaping Citizen-administration Relationships in the Digital Age[J].Government Information Quarterly,2018(04):1-16.
- [20] 刘家明.平台型治理:内涵、缘由及价值析论[J].理论导刊,2018(08):22-26.
- [21] 习近平.之江新语[M].杭州:浙江人民出版社,2020:110.
- [22] 徐勇.将基层带入国家:单一制、基层社会与国家建设[J].国家现代化建设研究,2022(02):83-94.
- [23] 孟庆国,鞠京芮.人工智能支撑的平台型政府:技术框架与实践路径[J].电子政务,2021(09):37-46.
- [24] 宋锴业.中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析[J].管理世界,2020(11):172-194.
- [25] 何得桂,韩雪.属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径[J].农村经济,2022(05):69-78.
- [26] 陈军亚.超越内卷:“板结社会”与国家渗透[J].社会科学,2022(04):102-110.
- [27] 习近平.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:156.
- [28] 韩万渠,柴琳琳,韩一平.台型政府:作为一种政府形态的理论构建[J].上海行政学院学报,2021(05):58-67.
- [29] 何得桂,李想.基层党组织制度优势转化为治理效能的机制与路径——基于群众路线视角的探析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(03):40-48.

Platform-based Governance:An Effective Practical Mechanism for Building Urban and Rural Grassroots Foundations

WANG Yihan, HE Degui*

(Rural Governance and Social Construction Research Center, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Building a solid grassroots foundation is an important secret of “the rule of China”. Platform-based governance promotes the deep integration and benign interaction between technological change and institutional innovation of grassroots social governance. Based on the practical research of “321” grassroots governance in Hanyin County of Ankang, Shaanxi Province, this paper shows that, as a new paradigm, platform-based governance builds a simple and efficient governance platform, drives the transformation and upgrading of government functions, and promotes the dual enhancement of the government’s ability to respond to society and the ability of social participation in governance. Based on technology to empower ordinary people, efforts should be made to break through the constraints of time and space factors to better express their demands, and promote the two-way interaction between top-down administrative promotion and bottom-up positive feedback; Relying on the public platform, we should actively mobilize social forces to participate in and effectively integrate governance resources, and then improve the governance efficiency. At the same time, we should also pay attention to improving the governance structure, which promotes the center of governance to sink, and promotes the unity of social order and vitality at the grassroots level. Finally, we must strengthen interactive governance based on popular political orientation, innovate policy implementation mechanism to enhance the agility and effectiveness of peripheral governance, and then effectively drive the construction of social governance community in the new era.

Key words: platform-based governance; grassroots foundation; social governance; interactive governance; peripheral treatment

(责任编辑:杨峰)