

基层治理还能创新吗？*

——对深圳实践的经验观察与理论思考

马卫红

(深圳大学管理学院工商管理系, 广东 深圳 518000)

[摘要] 深圳从特区走向先行示范区意味着, 其特殊性已经逐步被在发展过程中展现出的普遍性取代。在基层治理领域体现的普遍性主要两个方面: 一方面, 如何在市场经济带来社会多样性和高度复杂性的条件下还能实现基层政权长期稳定; 另一方面, 如何让流动人口聚集的社区也能保持秩序和活力, 实现群众安居乐业。全国各地的基层治理创新都在相同的制度要求下进行探索, 深圳在市场经济发展程度较高的社会条件下较早探索对基层政权适应能力再造的新路径, 同时实现了基层政权建设与社会发展双重目标, 也因此具有其示范意义和价值。因此, 可以对这一基层治理创新过程做出“自愿统合”的理论概括。自愿统合理论回应了“党建引领下如何处理好信息、知识和权力的相互作用关系”这一时代命题。该理论的观察视角体现为三个维度: 从整体关联的维度理解基层, 从信息流动的维度理解治理, 从权力关系维度理解创新。它蕴涵着影响基层治理实效的四种方法论: 管理、治理、服务、执法, 这四种方法论在实践中需综合使用。自愿统合理论能更为贴切的解释基层治理创新实践, 有助于在从理论上区分国家治理、政府管理、社会治理、基层治理的内涵。

[关键词] 基层治理 制度创新 面向社会 双重塑造 自愿统合

[中图分类号] D67

[文献标识码] A

[文章编号] 2096-983X(2025)06-0050-09

一、引言

新时代经济特区建设更加注重带动作用。习近平在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话中特别强调“必须坚持在全国一盘棋中更好发挥经济特区辐射带动作用, 为全国发展作出贡献”, 要着眼于解决高质量发展中遇到的实际问题, 着眼于建设更高水平的社会主义市场经济体制。除了在要素市场化配置、创新链产业链融合、高水平开放型经济体制等重点领域起带动作用之外, 也要优化政府管理和服务,

以创新思路推动城市治理体系和治理能力现代化。经过40年高速发展, 深圳经济特区城市空间结构、生产方式、组织形态和运行机制发生了深刻变革, 面临城市治理承压大、发展空间有限等诸多挑战, 要努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子。

近年来, 深圳在数字治理方面的探索为我国超大城市治理的数字化转型作出了一系列先行示范^[1], 在智能化基础设施建设、完善无障碍适老化配套设施等方面尤其突出, 提升了超大城市治理水平。然而, 城市治理现代化水平不能

收稿日期: 2025-05-23; 修回日期: 2025-09-10

*基金项目: 国家社会科学基金重大项目“超大城市治理的理论逻辑与数字化转型路径研究”(22&ZD171)

作者简介: 马卫红, 教授, 主要从事基层治理与城市治理、管理思想、企业社会责任、经济社会学研究。

只从技术层面、物理层面彰显,城市治理实际效能的提升只有落在人民群众的幸福感和安全感上才是有价值有意义的,让人民群众为生活居住的城市感到自豪,有明显的认同感和归属感,从人民群众的切身感受这个意义上讲,基层治理是城市治理体系和治理能力现代化实效展示的具体场域。

深圳一直在基层治理领域不断探索和创新,试图提升基层的综合服务功能,打造宜居、宜业且智慧的现代化城市。曾以社区工作站的创立在社区建设与治理阶段走在全国前列,也因较早构建基层社区“一核多元”的治理结构在基层治理创新中赢得广泛关注。相比深圳在经济领域持续领先的局面而言,近几年全国各地基层治理创新的滚滚浪潮下显得深圳的基层治理没有那么卓尔不群。同时,深圳本地基层干部也明显感觉到在基层治理创新领域起先行示范带动作用的压力巨大,近年来频繁走出去观摩学习其他城市的优秀基层治理经验,比如到杭州、上海、成都等地参访交流。

由此引发值得思考的问题是,深圳的基层治理改革还能体现创新吗?能“新”在何处?这既是一个实践问题,也是一个理论问题。这一疑问具有三层含义:第一,全国各地基层治理创新改革这么多年,还有没有创新空间?再继续下去会不会只能是“新瓶装旧酒,空余卷形式而没有内涵式发展,即在“改而不变”中折腾;^[2]第二,基层治理创新至今,还需要继续创新吗?有无可沉淀、可总结的知识?第三,如果还有创新空间、还有创新的必要性,那么,继续创新的着力点在哪里?尤其是当前的形势下,创新实践已经从强调散点试验走向突出顶层设计。^[3]各地处于相同的制度要求,体现出鲜明的制度共性,即党建引领下的多元共治格局,以及技术赋能治理的路径特征。无论各地基层治理创新名称怎么取,都是强调党建引领、都是突出“矛盾不上交”、都是推行“一窗式办理”行政类事务、都是提升数字化智慧化服务手段等。此种情景下,还能如何创新、怎么体现创新?深圳实

践是否还具有先行示范意义?

本文尝试思考和回答上述问题。在简要梳理基层治理创新研究基础上,分析深圳经济特区45年来经历的发展路径在当下所具有的普遍意义,明晰深圳近年来的基层治理改革实践探索了哪些重要命题,展现深圳实践具有的不可取代的示范意义,并且,尝试在知识层面对积累至今的基层治理创新进行理论概括。

二、基层治理创新研究

基层治理是对时代需求和时代问题的回应。2021年颁布的《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》明确提出,通过推动基层治理创新实现基层治理体系和治理能力的现代化。实践中,全国各地的基层治理创新在之后进一步展现出旺盛的生命力,雨后春笋般蓬勃生长。在党建引领和群众自治双重驱动的模式下,借助智慧化平台、精细化管理编织出形式多样的共建共治共享社区治理网络,努力提升居民在家门口的幸福感和安全感。学理上,对基层治理创新实践的研究也更注重“创新点”的提炼和总结,即便是其他地方已经存在类似的实践做法,学理层面也要对研究案例通过叙事讲出其“新意”来。从创新的侧重点来看,大体上体现出三个主要类别:实践案例解剖类,运行机制揭示类,理论范式建构类。本文对基层治理创新研究的回溯不包括侧重实践案例总结类的文献,而是以理论探讨和有代表性的运行机制分析类文献为主。因为,本文意在回应:基层治理创新究竟新在何处;时至今日,有无可沉淀、可总结的知识;若有,会是什么。在这一逻辑之下,试图回顾和呈现基层治理创新研究的脉络,并基于此推进理论思考。

基层治理创新着力点集中在探索基层政权建设和群众自治相结合的机制上。为解决基层党建组织功能“悬浮”和基层社会“脱嵌”于原有权力关系,基层治理的创新逻辑就是党建引领

基层社会治理,体现出嵌入式引领与有效治理的集成,这种有机整合是一种独具特色的中国方案。^[4]党建引领的确取得了一定实效,能从关系网络、社区规范和服务信任度等方面提升社区韧性。^[5]于此同时,党组织通过一体化运作、标识性感召和动员中的人格化示范重新塑造治理权威,^[6]在国家权力与基层社会自治系统的互动中实现基层矛盾在地化解。^[7]当然,基层政权建设除依靠党组织凝心聚力之外,实体性依托还是在基层政府服务群众的能力上。

因此,基层政府跨部门合作和基层治理创新中的条块关系是另一个研究重点。研究者发现,条与块在基层治理创新中的关注点有差异,但在面临基层治理高要求的环境之下,条块之间尽管存在差异甚至矛盾、仍能通过正式和非正式的协作机制共融于基层治理创新实践^[8];形成条块结对关系^[9]。不过,条块之间的结对现象很容易形成一种负向激励,导致过度创新或者成功的创新经验难以扩散。基层政府为了将基层治理创新实践转化为政绩,通常会为了有所区别打造新品牌,从而实现创新突围的目的。^[10]由此,可能造成不同程度的伪创新^[11],变成基层政府在制度压力下采取策略性回应的形式化表达^[12],这种短平快的竞争导向创新很难做到持久和可持续^[13]。

于是,基层治理创新的可持续性成为学界关注的又一个焦点,可持续性应该是基层治理创新的驱动力。^[14]研究发现,全国多地的基层治理创新试图把治理经验嵌入常态化治理,实现基层治理创新的制度化,且创新发起主体不同所体现出的纵向和横向制度化是有差异的。^[15]研究还发现,持续创新需要政治保障赋能行政体系,同时社会多主体之间也要形成双向激励效应。^[16]基层治理创新的持续还取决于行动者联盟链条的完整度和行动要素贴合的严密度,制度企业家在其中起到关键的激活作用。^[17]在基层治理的持续创新过程中,也出现一些值得警醒的倾向,进一步加剧可能会反噬创新,比如陷入科层化漩涡或技术至上。^[18]尤其值得注意

的是基层治理创新实践中以数据取代经验的趋势,它可能会造成常识的缺失。

现有研究在帮助我们凝练具有中国特色、扎根于中国城市基层治理创新实践的理论概念和范式方面起到显著的推动作用。不过,现有研究多聚焦于党建引领与技术赋能的范畴,正如有研究者已洞察到的,现有基层治理创新研究多集中在基层政府创新叙事的视角,鲜少突出社会主体驱动型创新。^[19]这与我国基层治理创新强调党建引领和政府主导的政策导向有密切关系。然而,另一明显的事实是,若没有社会主体的主动参与,基层治理创新实践也难以取得实效。因此,无论是强调党和政府主导视角、还是突出社会主体视角,都或多或少偏离了基层治理创新实践的真实场景。实践中普遍可见的是多主体共同行动,政府视角也好、社会主体视角也好,只是研究者叙事角度的侧重点不同所致。那么,从多主体共同行动且能体现党建引领和政府主导特征的角度,如何从理论上概括时至今日的城市基层治理创新实践呢?为更好地回答这一问题,我们需要先明确城市发展经历的变迁和这一变迁中需要解决的、突出的核心问题。

三、深圳的创新实践所触及的核心问题

学者对改革开放后的城市发展阶段及其变迁逻辑做了很好的梳理。^[20]从历史长河中看城市基层治理,也能发现相似的国家认知社会、想象社会、管理社会的逻辑。^[21]但正如前文所述,过度强调从政府视角看城市演变并不利于从理论上阐释全貌,尤其是从理论上回答“当前前所未有的社会自主性彰显的情况下,国家在基层的治理逻辑是如何稳定地延续下来的”。深圳是为数不多的有效回应这一理论问题的现实样本。

深圳特区的城市建设与发展路径无需多言,但是深圳从特区走向先行示范区已经意味

着,它的特殊性已经逐步突破特区限制,走向普遍性。若深圳城市发展之路不具备普遍性基础,那么,它就不可能起到先行示范作用。深圳不只是一个常住人口远超千万的超大城市,它所代表的、更具普遍性和样本意义的是:首先,它是如何在市场经济条件下实现基层政权长期稳定的;其次,它是如何让流动人口也能安居乐业的。前者对于全国的普遍性价值在于:深圳是中国大陆市场经济最成熟、发展程度最高的城市,意味着市场经济所带来的社会多样性和复杂性程度更高,但它同时保持着持续的政治稳定以及和谐的社会秩序,这对走中国特色社会主义市场经济之路进一步深化改革、实现高质量发展的其他城市来说,具有普遍的参考价值。后者对于全国的普遍性是:在逐步构建全国统一大市场 and 户籍对人口流动的约束性弱化之后,更多城市将面临如何管理大量流动人口的问题。让流动人口聚集的社区也能保持秩序和活力,且是靠城市管理和治理来实现的,而不是只依靠社区能人或特殊的资源,这样的基层治理创新探索之路所代表的普遍意义和可借鉴性意义非凡。虽然“三治融合”是克服基层社会原子化现象的有效路径^[22],但是,流动人口聚集的地方是非熟人社会,德治(主要靠习俗的约束力)所起作用是有限的。如何在这样的基层增进社会联结,实现有效治理,需要新的治理思路。

从实际出发,深圳各区多个街道的基层治理尝试了多种创新路径。近年来,又涌现出了一些较新且具有一定典型性的实践案例。如探索流动人口集中的城中村治理的桃源街道平山村,作为西丽湖国际科教城核心区规模大且商业化程度高的城中村,如何应对空间受限与居住成本高,走出城中村拆建的老路子把它变为新的经济活力区和生活宜居区,是此地基层治理创新需要迎接的挑战。平山村探索的治理经验是:从物理空间改造到社会生态系统重构,为超大型城市推动城中村治理与产业转型升级、人才安居乐业的多目标协同提供了一个实践范例,较有成效地把基层治理与经济发展、

社区与商业融合为一体,实现共生共赢。

又如探索人员类别复杂的超大社区治理的南山街道龙海花园,龙海花园是政府保障性住房为主的超大社区,特殊身份的人员多,类别差异大,各类矛盾纠纷较多。如何化解矛盾、实现和谐共融是此地基层治理需要解决的首要难题。龙海花园探索的治理经验是:在搭建多渠道沟通平台的基础上,重点抓“人人有责、人人尽责、人人享有”的治理共同体的形成。通过训练居民议事的能力实现对居民责任意识强化,在非熟人社区,不是空洞地宣传德治,而是通过行为训练创新性地探索用“责任”替代德治,其实也是把法治理念社会化的具体体现。人人有责,不是所有人对所有事有责,而是与具体事件和情景相关的人应负有责任。如果不与此事此景相关,就不简单追求“参与率”,“民无事”才是最好的治理状态。

再如探索基层治理与城市管理相融的龙岗街道,新形势下,基层治理和城市管理都面临着高标准、精细化、常态化的治理要求,且城市管理的很多具体工作也要落实到基层,如何理顺条块关系、不做重复工作又能收到实效是一个极具普遍性的基层治理难题。龙岗街道层面探索“街区制”治理路径,把街道按照管理便利和治理属性划分为32个治理街区,每个街区不仅有明确的条块责任划分,还形成“政府—市场—社会”三位一体的市容环境基层治理体系。这一创新体现的是“让社区回到社会”,社区本就是社会,是一个开放、复杂、流动性强的空间。但是,基层治理的“视野”常常把社区从社会中“划出”来单独治理,这是违背现实的。

另外,如何让驻区企业融入共建共治共享的基层治理格局,也是一个具有普遍性的基层治理难题。有些地方通过社区商户联吸纳商业主体参与基层治理,^[23]但社区在地企业仍然难有超越慈善捐赠之外的参与渠道。西丽街道总工会职工服务中心则在探索一种新路径:通过在党群服务中心设立工会阵地的形式,把服务企业职工与服务园区居民群众结合起来,即发

挥了工会对职工的影响力、号召力和组织力,还带动企业职工和企业积极参与园区治理、社区治理,探索党建引领下的企业参与基层治理的路径。全方位深化党建引领,整合政府、市场和社会资源,集成多元服务,推动企业与社区协同发展,营造共建共享共赢的“活力园区”。

虽然上述几个具有代表性的典型案例都是针对具体治理难题的创新探索,但是,这些难题的起源却具有归一性,可归结为一个核心问题。这一核心问题是中国特色社会主义市场经济发展到一定阶段,基层治理必然会面临的问题。它在不同的城市或不同的场景可能有不同的具体表现形式,但归根结底都是由该问题引发的表征。对这一核心问题的理解,也能区别各种解释基层治理创新实践理论视角的不同特质。此核心问题是,如何在党建引领下处理好信息、知识(含常识)和权力的相互作用关系。

相比计划经济,市场化使得资源占有趋于分散;互联网融入日常生活使得信息趋于分散化,被不同的个体和组织掌握,且传播速度极快极广。这两个因素综合作用下,基层社会的权力格局被改变。传统意义上的基层政府控制权的有效性明显受到抑制。同时,基层社会出现不同的对社会秩序和稳定具有影响力的个人和其他主体。在当下的城市基层,明显的直观感受是未经协商的公共决策有效性的衰减,在这个过程中如果个体诉求未被倾听或某决策涉及常识不兼容,公共决策的落地必将受阻。如此,城市基层治理面临的最大挑战是,如何在既使用权力又不单纯依赖权力的情况下形成社会共识。特别值得一提的是,当前基层治理实践中技术手段运用尤为普遍且突出,但技术治理不一定有利于提升基层政府权威。技术可能会扩大和强化技术精英的控制权,越是大量运用技术处理数据的人员控制权就越大,工作的自主性也就越强。作为基层治理的引领者和主导者,党和政府组织需要意识到,如何让数据转变为有意义、有价值的信息,技术不是关键,管理知识和常识经验才是制胜法宝。技术运用不应局

限在服务的便利性和可及性,更应该是帮助管理者如何把管理型信息转化为决策型信息,做出恰当的决策。

总之,基层治理创新本质上是探索新的路径,实现对基层政权适应能力的再造。但当下的发展阶段决定了,基层政权要扎根于更为复杂的社会环境中,需要与政府主体之外的多个主体建构相互依赖的关系。因此,基层治理创新的关键任务之一是,塑造具有参与治理能力的多主体与党和政府的关系。那么,如何从理论上较为贴切地概括这一创新过程呢?

四、基层治理创新理论概括

诸多学者对城市基层治理创新进行过理论探讨。有完全本土化的理论概念,也有参照西方理论解释的聚焦点,从强调迥异于西方政治经济社会情景的国家—社会关系、政府—社会关系出发,修正西方理论表述,试图揭示中国之治实践上的独特性和知识贡献上的普遍价值。由此产生一些比较成形的解释,如统合治理^[24]、网络化治理^[25]、共生治理^[26]、领导型经纪^[27]、复合型联动^[28]等。这些理论概括富有洞察力,能帮助我们归纳和提炼多样化实践活动的共性,形成知识。但是,在体现基层治理创新是要同时实现基层政权建设与社会发展双重目标这一特征方面^[29],上述理论概括仍然显得不够精准。统合的概念过于突出自上而下的权力作用,弱化了非政府性质的主体行动者愿意被统合、接受统合的合意性。^[2]反之,网络或共生的概念,又弱化了基层党组织和政府权力的核心与主导作用。我们从深圳这一先行发展的超大城市基层观察到的现象看出,个体的解放与基层社会的公共性、自主性非常明显,但仍能实现基层政权的稳定和社会有序有活力。这种既能体现核心、又能实现动态平衡的状态是如何达成的,怎样从理论上恰当地概括呢?

本文倾向于赞同何艳玲等提炼的统合治理概念,在借鉴整合现有理论概念的基础上,修

正提出“自愿统合”的理论概括,弥补原有概念过于突显自上而下的权力作用的缺憾。党建引领对各个主体的统筹和指挥不是科层制下的纵向管理,而是促成横向的协作。一方面,基层治理具有明显的管理需求;另一方面,参与治理的其他主体不是科层体系内部的成员,而是社会主体与市场主体,因此,基层党委不能主要使用权力而是运用互惠与交换等方式进行协调,这正是中国基层之治的特色。这种处于管理与治理之间的尺度把握^[30],适合用“自愿统合”概括。基层治理的实践表明,基层党组织通过一系列的改革创新重构基层空间的组织关系和权力关系,形成互相制约和影响的框架结构。这一结构中,基层党组织和政府培育或扶持多主体参与基层治理,不适合依赖传统的强制力施行政府对基层社会管理的意旨,需借助基层社会多主体参与的意愿和能力来实现管理目的,由此形成“统合+互塑”的格局。统合体现了党建引领和政府主导的核心作用,互塑则是党组织和基层政府与多主体之间通过双向塑造和影响共同解决基层治理中的复杂问题。这一模式中,多主体发挥着实体功能,党组织起到了关键的引导、协调和纠偏作用。^[31]它是在同时满足国家对社会的治理以及社会自主性和组织性增强的转型过程中内生地相互塑造形成的。

自愿统合,在制度上兼容基层政权建设和群众自治。这一治理模式具有显著的“杂糅”特征,不偏不倚,但它不是保持中立、更不是所谓的第三条道路,而是具有官方和群众双重合法性的正选道路,是具有完整制度保障的。它在中国特色社会主义制度的背景下,摒弃意识形态色彩之争,以实践检验为唯一标准,能适应和容纳社会差异性和多样性,并能产生实际的、积极的治理效能的体系都是现代化的体系,它不机械地标签化为政府的、市场的或社会的,“能办实事”才是最终目的,真正形成了中国特色、中国方案的基层治理理念指导下的实践。同时,自愿统合不只是一个理论概念,它还揭示了理论分析视角,包含完整的方法论,是一个具有

研究指导性和实践启示的理论雏形。

在理论分析视角方面,自愿统合同时关注三个维度。首先,从整体关联的维度理解基层。基层社会是一个复杂综合空间,行动者多样、需求和关注点多元。它不是简单的政府、市场、社会共同在场,而是通过相互的行为表现出一个非均衡多重共线性关系格局。多态多模式才是基层社会的自然状态,是它的完整性的体现。其次,从信息流动的维度理解治理。掌握信息就掌握主动权,理解信息的能力决定着治理能力和治理水平。如前所述,由于资源的分散、信息的生产与流动都趋于分散,如何将这些多维度的信息融合起来,形成一条完整的信息链,输出有效的决策和行动,这是基层治理管理者必须提升的能力。基层社会的信息流包括时间和空间信息、常态和病态信息、线性的和非线性的信息、局部的和整体的信息,都会对基层治理实际效果带来决定性的影响。最后,从权力关系维度理解创新。虽然以人民为中心做好民生服务是基层治理的重要任务,但是,任何创新实践都要以创建党建引领下的多主体共同行动为落脚点。换句话说,民生服务的提供和基层矛盾纠纷的化解是以被制度认可的权力关系安排来实现的。基层自组织系统比较有生命力,但有些也存在某些灰色地带,如果其所彰显的权力关系不被认可,创新则难以成立,更难以被看见,这是理解基层治理创新最关键的深层逻辑。

在方法论方面,自愿统合蕴涵着基层治理的四种方法论:管理、治理、服务、执法,它主张这四种方法论的综合使用。当前的基层治理实践并没有做到很好地综合运用四种方法论,而是治理独大、服务主导、管理萎靡、执法怯懦。所以,实践中出现种种该管理的时候却治理、该执法的时候却服务等怪相,使基层治理陷入投入多却收效微的怪圈。不敢进行合理的执法,只会增加和浪费公共资源,是在以“实际行动”训练更多“会哭的孩子有奶吃”之类的行为。因此,基层治理应该使用好执法,维

护法律应有的尊严。同样,管理不能被治理取代。治理处理的是具有共同边界的多元主体之间的关系,管理处理的更多是跨边界的流程性任务。因此,政府管理领域还是要走管理路径,而不是让位于治理。当前基层政府在处理基层事务时遭遇的困境一定程度上是这一认知误导的结果。过度强调治理会使基层政府陷入“无能为力”的困境,进而损失公信力。现实中一个明显的例证是,在治理和服务思维的主导下,要求政府提高回应性,但通常是负面声音更容易获得政府回应,甚至是只要是负面声音政府必须给出满足发声者意愿的回应。试想一下,长此以往,政府的此种行为在激励什么样的人民?个体权利的彰显虽然体现了城市基层治理的进步,但在秩序建立角度来看,管理手段以及管理中的责任界定和担责意识,同样是提升基层治理实效必须依靠的。政府对负面声音的过度回应,反而会使基层治理陷入泥潭。

因此,本文主张重新接纳管理思维,把管理作为主要的方法论之一。学者与大众对“管理”都存在深刻的偏见。管理不等于领导、不等于控制、也不等于服务,管理思维训练的是如何在合作中处理自由与责任的关系、理性与常识的运用。这是“自愿统合”理论框架中实现秩序与保持活力所需的方法论保障。当前的基层治理实践中不是管理过剩(注意不是指控制),而是管理思想已经在实践中逐步死亡,取而代之的是要么领导、要么服务,这种现状导致的一个结果就是我们熟知的“一管就死、一放就乱”。因为整个社会环境中管理思维和管理能力匮乏,不知道该如何把握放与管的尺度。

在方法论层面上,特别值得辨析的是当前被贴上“现代化”标签的技术治理。技术治理不能上升到高纬度的方法论层面,充其量只是具体的工具,技术可以在管理、治理、服务、执法任何一种方法论之下使用。技术革新盛行的当下,必须从理论上分清在基层治理中谁是高维度的方法论、谁是低维度的方法。目前,出现了一种不太有利于基层治理实效提升的导向,它

隐含预设了采取某种技术的治理模式就更加现代化,否则就是不够现代化。我们必须明确,基层治理能力和治理体系现代化不是技术手段的现代化,而是为民服务理念现代化:基层工作要能理解当前阶段为民服务的时代含义和时代特征。例如,当前居民需求不仅更多元还期待像以往那样倾向于依赖政府,但政府却不一定能做到或有些需求不该是政府兜底的,这种情况怎么办?从实践角度看,能解决这些现实问题的任何手段和方法都是“现代化”的。它可能依然是传统方式,也可能是新的技术手段;从实现主体上,它可能主要还是依赖政府,也可能是依赖群众自治,还可能依赖市场主体,或许是混合形式等等。因此,“自愿统合”理论从解决问题为目标的系统思维出发,主张管理、治理、服务、执法四种方法论的综合使用,技术治理不是方法论,行为主体也不是。

五、结语

如前所述,基层治理创新中基层政权建设与群众自治之间存在双重塑造和双向约束的关系,且这一对关系主导着各种形式的创新实践。本文用“自愿统合”对其进行理论概括。在这一概括中基层政府依然是核心,但它不再是传统的纵向管理系统中的基层触角,而应该是面向社会的横向化政府组织,真正起到“承上启下”、粘合国家与社会、贯通中央与地方的作用。这也是基层治理继续创新的主要着力点。

面向社会的基层政府组织以信息为核心,掌握信息就是掌握权力。基层政府需要从以职能部门的经验为导向转向以人民的生活事件为着眼点进行管理。改变控制性的机制和方式,取而代之以面向社会的、信息为中心的管理机制和形态。基层政府职能的变革也应置于开放性社会的中心来看,政府行政机构自身的变革不只是内部组织管理问题,更是一个面向他者的复杂管理问题。政府官员如何平衡各种不同的价值观,思想观念在变革过程中发挥了重要

的作用。政府虽然面临来自外界的各种各样的压力,但是,它仍拥有决定权或曰自由裁量权。政府权力行使者对自由裁量权如何运用,基于什么样的价值观和方法论使用这些权力,决定着基层治理的成败。

面向社会的横向化政府是一个倒T型结构,纵向主要处理好中央与地方关系,横向主要处理好政府、市场、社会之间的关系。在基层治理的条块关系上,也是形成倒T型结构,责任共担,而不能只是“属地管理”让块块兜底,其关系应该是“同域分责”。面向社会的横向化政府视角,突出了基层政府需要面对多个社会主体在同一空间内的社会现实,它需要起主导作用促成“共同”社会知识的形成,以便取得基层治理实效。注意到这一特征,我们才能够从理论上区分国家治理、政府管理、社会治理、基层治理的内涵,才能形成更为贴切的解释基层治理的理论。

参考文献:

- [1]周望,徐萍.超大城市数字治理的先行示范——基于深圳实践的系统考察[J].深圳社会科学,2022(5): 16-28.
- [2]马卫红.内卷化省思:重解基层治理的“改而不变”现象[J].中国行政管理,2016(5): 26-31.
- [3]郑崇明.央地角色转换中的政策试验策略研究——以深圳从先行先试到先行示范为例[J].治理研究,2024(5): 133-146, 160.
- [4]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.
- [5]陈纪,张杨子涵.基层党建引领提升社区韧性:城市社会治理创新研究[J].行政管理改革,2025(2): 25-35.
- [6]王浦劬,汤彬.基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析[J].管理世界,2020(6): 106-119.
- [7]张力伟.基层矛盾在地化解:历史传统、现实指向与治理价值[J].政治学研究,2025(1): 135-147.
- [8]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.
- [9]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.
- [10]魏来,李伟.“创新突围赛”:基层政府社会治理创新的组织逻辑[J].华中师范大学学报(哲学社会科学版),2024(4): 39-51.
- [11]李婷.注意力竞争与适应性选择:基层治理创新的内在逻辑——兼论“伪创新”现象[J].地方治理研究,2023(2): 15-25.
- [12]杨露,周建国.基层治理创新的实践样态、生成逻辑与优化路径——基于“制度—行为”融合视角的分析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(5): 20-29.
- [13]谢小芹.竞争导向创新型城市基层社区治理研究——基于成都市A社区治理创新的个案追踪[J].东北大学学报(社会科学版),2023(3): 58-66.
- [14]姜晓萍.从盆景到风景:基层社会治理的创新扩散[J].探索与争鸣,2025(1): 96-100.
- [15]郁建兴,李拓,沈永东,黄飏.当代中国社会治理创新的制度化——基于“全国社会治理创新案例(2022)”的分析[J].行政论坛,2024(4): 132-143.
- [16]吴晓林,谢伊云.政治赋能与双向激励:地方政府持续创新的驱动机制——对成都市基层治理创新的案例考察[J].中国行政管理,2022(7): 85-94.
- [17]冷向明,郭淑云.基层治理创新何以“落地”?——基于制度企业家视角的比较研究[J].中国行政管理,2022(5): 57-65.
- [18]彭勃,吴金鹏.以空间治理破解基层党建“科层化旋涡”[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2025(2): 134-142.
- [19]付建军.社会组织驱动的基层治理创新:案例观察与模式比较[J].社会学评论,2023(2): 114-132.
- [20]何艳玲,王铮.当代中国社会治理变迁逻辑分析[J].国家现代化建设研究,2022(1): 98-111.
- [21]吴晓林.城市基层治理的历史传统与现代化进程[J].学术月刊,2023(9): 77-89.
- [22]周俊,郁建兴.当代中国基层社会如何可能——基于浙江桐乡“三治融合”建设的案例分析[J].政治学研究,2024(1): 167-180.
- [23]王晔安,郑广怀.商户联盟参与基层社会治理的行动逻辑:道义经济学的视角[J].社会科学,2025(1): 145-157.
- [24]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(5): 115-130.
- [25]秦上人,郁建兴.从网格化管理到网络化治理——走向基层社会治理的新形态[J].南京社会科学,2017(1): 87-93.
- [26]何得桂,邓涛.共生治理:中国式城市基层治理创

新的新形态[J]. 黑龙江社会科学, 2024(6): 24-33.

[27]杜力. 领导型经纪: 党建引领基层社会治理的新解释——基于A区治理创新的案例分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2024(2): 69-80.

[28]陈纪. “统合型联动”: 基层党建引领下的居民自治模式——以T市社区治理创新为例[J]. 行政管理改革, 2022(10): 59-67.

[29]崔运武, 董宇. 党建引领城市基层社会治理创新机制研究——基于云南省昆明市E区的实证分析[J].

云南大学学报(社会科学版), 2025(2): 58-69.

[30]吴青熹. 在管理与治理之间: 资源约束条件下的基层治理创新[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2024(4): 98-105.

[31]周黎安. 从“双重创造”到“双向塑造”——构建政府与市场关系的中国经验[J]. 学术月刊, 2023(3): 5-21.

【责任编辑 史 敏】

Is Grassroots Governance Innovation Still Possible? Empirical Observations and Theoretical Reflections on Shenzhen's Practices

MA Weihong

Abstract: From a Special Economic Zone to a Socialist Pioneer Demonstration Zone, Shenzhen has evolved to a city with universality and representativeness. Its universality of grassroots governance manifests in two core aspects: (1) how grassroots governance structures can maintain long-term stability under conditions of social diversity and complexity driven by market economies, and (2) how migrant-dominant communities sustain vitality and order. While grassroots governance innovations across China unfold under the same institutional imperatives, Shenzhen with its advanced market economy has pioneered novel pathways to reconstruct governance adaptability. Therefore, Shenzhen still has demonstrative its significance and value. The study theorizes this innovation as “consensually integrated governance.” The theory of consensually integrated governance addresses an epochal proposition of “how to manage the interplay between information, knowledge, and power under the Party-leading frame.” There are three dimensions of theoretical perspective: understanding the grassroots level from the dimension of an overall correlation, understanding governance from the information flow dimension, and understanding innovation from the dimension of power relations. It encompasses four methodologies that influence the effectiveness of grassroots governance: management, governance, service, and administrative law enforcement, all of which must be integrated in practice. The theory of consensually integrated governance provides a more appropriate explanation for innovative practices in grassroots governance, which contributes to theoretically distinguishing the connotations of state governance, government administration, social governance, and grassroots governance.

Keywords: grassroots governance; institutional innovation; society-oriented governance; dual institutional shaping; consensually integrated governance