
苏南基层治理“内卷化”调查¹

文/刘成良

【摘要】破解基层社会治理内卷化的关键在于回归治理本身，基层治理不仅需要实事求是、量力而行，更需要紧紧地依靠群众。

“内卷化”又火了。

上世纪80年代，由历史社会学家黄宗智在分析中国小农经济时提出，即在人多地少背景下，中国的农业陷入了过密化状态，越来越高的单位土地劳动投入并未获得相匹配的回报，并且这种边际回报较低的状态还形成了很难改变的封闭体系。

如今，这一困境不仅出现在农业领域，基层治理领域也呈现出较为显著的内卷化倾向。近些年来，国家对基层治理不断重视，政策设计越来越完善，投入力度不断加大。然而，这些原本可以有效提升社会治理水平的投入和探索，却并未获得与投入水平相匹配的治理绩效。

带着基层治理内卷化问题，笔者在苏南地区进行了深度调研。

治理规则的复杂化

在苏南调研发现，基层治理出现的内卷化倾向，治理规则的复杂化是主要表现之一。

近年来，行政部门对科学决策认识水平在不断提升，公共政策设计的严密性得到显著提高，越来越多的政策从设计、执行、监督、评估等形成了严格的闭环系统，公共部门也建章立制，作为部门行政的主要依据。这些本无可厚非，但是在缺乏总体协调和统筹的背景下，给基层带来了很大的负担。

比如，越来越多的行政工作都要求办事留痕，留痕的初衷可以起到对部门工作的监督作用，也可以方便日后查证，但是越来越多的工作都需要留痕，对留痕的要求不断提升，基层工作的重心就发生了偏离，变成了为各种报表、照片、音视频等材料工作而忙碌，其原本用于解决真问题、做群众工作的时间，就被大大压缩。

在苏南一些社区，每年需要完成的台账在150项左右，承担的职能将近200项，而工作人员也不过是10余人；在一些工业相对发达，流动人口较多的地区，流动人口管理工作则需要拍摄大量的照片，来证明相关管理职能履行到位。

调研中还发现，有乡镇信访部门每年承担各类信访案件达到1800余件，但工作人员仅有6名，每件信访案件都需要进行详细的调查取证和协调沟通，其工作难度和压力可想而知。

留痕主义的改革陷入了困境，一方面处处留痕确实浪费干部精力，需要进行改革，适度留痕即可。但是另一方面，基层工作的留痕标准如何把握成为一大难题，并且一些工作的留痕，客观上又演化成避责的方式，即部门可以利用材料形式上的严谨性和丰富性，来替代工作过程的负责性和真实性，出现问题后，这些严谨的材料，又成为部门躲避责任的挡箭牌。

¹作者单位：苏州大学政治与公共管理学院，本文系江苏省社科基金项目“江苏推进基层治理现代化模式与经验研究”（编号：20ZLA015）阶段性成果）

随着国家治理体系和治理能力现代化深入推进，越来越多的技术要素被应用在社会治理之中。推动政务信息化，打造智能指挥平台是地方政府推进基层治理现代化的主要选择。



社会治理的过程是政府与人民发生深刻互动的过程，要及时了解群众关心的大事、琐事。

然而，一些地方将基层治理现代化片面理解为治理手段技术化，将主要精力用于建设各种平台和信息系统，出现治理手段的泛技术化现象。

虽然这些可以解决海量数据的运算和管理问题，辅助决策，提供可视化信息处理流程，但是也存在明显弊端：一是信息平台建设和维护成本非常高昂。以当前一些县域政府建设的综合治理网格化联动中心平台为例，其软硬件开发投入大都在1000万元以上，还不包括乡镇及村庄社区层面的软硬件投入及人员投入，这种高投入的信息化平台建设给一些地区的财政带来了较大压力。

二是信息平台在社会治理中的作用相对有限。由于技术的局限性，大量数据依然需要人力调查获取，如果缺乏有信度的数据支撑，平台功能则非常受限。将基层治理现代化的重心放置于治理手段的技术化，其客观后果便是基层干部忙于各种信息的获取和验证，不仅会造成严重的形式主义问题，也会使基层干部缺乏做群众工作的时间和精力，难以解决实际问题。

治理力量的过密化

伴随社会治理任务的复杂化，治理力量的投入也变得日益多元。

从治理任务来看，东部地区外来人口较多，流动人口管理和服务、安全生产和监督、群众诉求和反馈等方面的工作是基层社会治理的核心内容，需要投入较多的治理力量。

一些地方的社会治理改革创新就是以网格化为依托，通过划定治理单元，明晰治理职责的方式，设置网格长、专职网格员、兼职网格员等岗位，将乡镇街道干部、村庄社区干部、民警、协警、社工、协管员、安全员、联防队员、志愿者等整合进网格体系中，有的还要求区县职能部门干部，如检察官、法官等下沉到网格，参与基层治理。

为了督促网格员履职尽责，还用了很多技术手段进行监控。例如在苏南，通过网格化联动平台，可以查看网格员的巡查轨迹和实时摄像，有的还要求网格员每天必须上报发现的三到五个问题。

然而，这种高密度的治理力量投入并没有转化成为显著的治理效能。调研发现，由于一些真问题上报之后缺乏解决手段，网格员也选择策略化的应对方式，来完成每天上报问题的任务，比如“制造问题”，解决问题再上报一一丢一些垃圾，随手捡起来后，再拍照上报到系统。

由于治理体系不畅，还有很多问题缺乏有效的治理机制，例如居民反映餐饮商铺的油烟污染问题，按照常理该由环保部门来答复，但是环保部门调查后得出餐饮商铺的各项指标均符合要求的结论，问题却并未解决。按照属地管理原则，问题最后转移到社区，社区又缺乏解决此类问题的能力。

由此可见，虽然政府在社会治理方面投入的力度显著增加，能够及时发现群众诉求和社会问题，但是由于社会治理规则的复杂化、治理手段的泛技术化、治理力量的过密化，这些并未转化成为有效的治理能力，社会治理绩效也没有获得相匹配的增长。

破题关键在回归治理本身

梳理发现，造成社会治理内卷化的主要原因有两个方面。

一是基层社会治理的不出事逻辑。不出事是社会善治的美好愿景，社会在不断发展，人们对问题的容忍度却不断下降，结果形成了一旦出现问题，就必须追责，惩罚相关责任主体的治理机制，并且出事后对问题的反思会进一步加强对公共政策的调整，从制度上减少问题出现的空间。

社会治理改革就是通过更加严密的政策设计，及时发现社会问题并将其消灭于萌芽状态。这些作为对社会问题的预防机制本无可厚非，但是从社会发展的客观规律来看，不出事又绝无可能。

为了防微杜渐，一方面社会治理规则越来越精细，另一方面为了发现问题而投入的治理成本越来越高，甚至为了避免 1% 的问题，而投入 99% 的成本，社会治理遭遇着难以避免的内卷化困境。

二是地方政府盲目追求治理创新，社会治理改革理念超越于地方治理能力。精细化治理、精准治理成为当前社会治理改革的主要思路，一些地方在此基础上还提出了更高的标准和要求。

从解决问题的设想来看，高标准的要求确实可以在逻辑上解决很多问题，但是如何将这些治理理念落地则成为了对地方治理能力的极大考验。

例如，网格化治理模式虽然在大多数地方都已经推广，从地方实践来看，很多地方也都能够照葫芦画瓢，建立起网格化治理的相应体系，但是相当一部分地区网格化治理体系是悬浮于基层社会之上的，很难发挥实际治理效能。有的是缺乏财力支撑，有的是缺乏相应的人才，甚至还有有的连网格化究竟是要做什么，与既有的治理体系是什么关系都无法区分清楚，社会治理又如何不出现内卷化困境呢？

国家治理现代化的过程，是在探索与国情相适应的符合时代发展潮流的治理模式的过程，要避免走入治理规则复杂化所造成的治理绩效内卷化陷阱。破解基层社会治理内卷化的关键在于回归治理本身，基层治理不仅需要实事求是、量力而行，更需要紧紧地依靠群众。

基层社会治理没有必要为了追求创新而进行超越于实际能力之上的改革，社会治理需要以人民为中心，社会治理的过程是政府与人民发生深刻互动的过程，及时了解群众关心的大事、琐事，并不必然需要高大上的技术要素进行加持，需要干部深入基层，扎实做好群众工作，激发人民解决问题的主体性，并探索其参与社会治理的有效路径，从而克服社会治理的内卷化困境。

除此之外，还要进一步理顺条块关系，不仅要提升政府发现问题的能力，更重要的是要增加解决实际问题的能力。转型期由于社会的复杂变化，既有的条块关系在解决实际问题方面存在较多不足。尽管在放管服改革过程中，过去居民办事“门难进、脸难看、事难办”的情况得到有效改观，但是在政府条块内部，解决问题的积极性不高，甚至部门之间互相推诿，利用制度规则逃避问题的现象仍然时有发生，这些也是亟待破解以应对基层治理内卷化的重要路径。