

构建“基层社会治理新格局”的制度逻辑

——对基层社会治理多元创新

实践的一个解释框架

汪锦军¹

【摘要】党的十九届四中全会提出了构建“基层社会治理新格局”的内容和方向。在社会治理新格局的构建探索中，地方围绕基层社会治理新格局的总目标呈现了多元创新案例，这些创新有着不同的目标诉求和创新工具选择。因此，如何理解不同创新背后的逻辑，需要新的理论解释框架。通过政府责任和治理技术两个变量，结合地方的创新实践案例，致力于回答不同地域不同政府在社会治理创新方面呈现巨大差异的内在机制和逻辑。并提出基层社会治理的四种创新路径：政府治理路径、影子治理路径、合作治理路径和自主治理路径，从而构建“社会治理新格局”下多元创新的解释框架。

【关键词】 社会治理 创新 逻辑 解释

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007—9092(2022)02—0044—012

一、问题的提出：构建“基层社会治理新格局”的制度逻辑是什么

社会治理是国家治理的重要方面。党的十九届四中全会决议提出必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。并提出构建基层社会治理新格局的规划方向。党的十九届六中全会再次强调，要建设共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

如果对党的十九届四中全会提出的基层社会治理新格局内容进行解读，可以发现新格局包含了多方面的内容和目标。从新格局的主体而言，不但强调党组织的领导，而且提出要发挥群团组织、社会组织、行业协会商会、家庭和群众的作用；从手段而言，提出要实行自治、德治和法治相结合；从内容而言，提出要健全社区管理和服务机制，提供精准化、精细化的服务；从目标而言，提出要实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。因此，基层社会治理新格局的战略规划是一个涵盖多层次内容的框架，这也构成了党的十九届六中全会强调的“共建共治共享”的基本内容。

与基层社会治理新格局战略规划框架相呼应，我们可以发现各地社会治理创新具有显著差异性和多样性，比如王伟进通过对地方政府决策咨询系统和有关职能部门人员的座谈发现，地方在社会治理方面的实践创新发生在非常广泛的领域与维度上，其切入点也是多样化的。¹那么，如何将基层社会治理新格局的战略框架与基层多元创新路径相衔接，将多层次的战略规划转化为基层有序的创新路径，是当前需要理论和实践共同回答的问题。已有的研究大多聚焦于社会治理创新的功能和趋势，而很少有研究对不同的社会治理创新路径提供理论的解释。因此，需要在理论上回答各政府部门在推动社会治理创新实践中的制度执行逻辑，以及这些政府部门所面临的风险规避问题和激励设置问题等，²从而为基层社会治理新格局从政策规划到创新实践的有机

¹作者简介：汪锦军，管理学博士，浙江工商大学公共管理学院院长，教授、博士生导师。

基金项目：国家社科规划基金重点项目“社会组织参与社会治理的模式比较与政策支持机制研究”（编号：19AZZ011）

转化提供一个有效的解释框架，来回答为何各地政府会采取不同的社会治理创新路径，以及在不同场景下如何采取不同的创新路径的问题。

二、关于基层社会治理创新路径的文献检视

本文分析的社会治理，主要从党的十九届四中全会关于社会治理的主旨内容出发，分析政府在面对基层社会问题时所采取的行为策略和展开的一系列机制创新，而不去分析社会自身如何进行选择。因此，这里的社会治理创新主体在政府，创新的场域则落在基层。

以社会治理为名的研究内容非常分散，不过总体而言，关于社会治理创新的讨论不外乎三种视角：政府视角、社会视角、合作视角，并在各自视角下形成自己的判断。

在社会视角的讨论方面，社会治理方面的社会视角讨论往往与政府视角讨论交织在一起。如赵秀玲认为，自村民自治之日起，中国基层社会治理一直存在一种矛盾纠葛：站在传统中国基层政治角度看，政府应加大管理甚至管控的力度，并直接或间接任命自治干部；站在现代西方民主政治视野看，政府应减少或取消干预，让村居民直接选举基层干部。³不过，学界普遍认同的是，社会治理的方向应该更多从政府向社会转向。如张小劲和于晓虹通过对2010年以来的案例观察和分析发现，2010年以来的先行试点案例均在一定程度上将社会组织参与社区管理、加强社会管理工作的民主化纳入了创新工作的要点。⁴唐钧等总结基层治理创新的五种趋势时提出居民自治是核心，因此基层治理中应充分鼓励和发扬群众的积极性和创造性。⁵

在政府视角讨论方面，很多学者认为，社会治理不是纯粹指社会管理自己的事情那么简单，而是一个嵌入在公共治理中的概念。社会治理的英文并没有对应的社会学的概念，⁶所谓“Social Management”或“Social Governance”是生造出来对应中文的英语翻译。英文中对应社会管理的核心概念应该是“公共管理”（Public Management 或 Public Affairs）。⁷王绍光通过对大量治理理论研究的反思，指出治理及所谓的范式转换具有明显的意识形态底色。因此范式转换说实际上是一种规范性理论，而不是实证性理论。他强调，通过对各国的现实状况进行考察可以发现，范式转换说其实没有什么牢靠的实证基础。“相反，各国的公共管理实践表明，近年来关于私有化和放松管制的实证研究使我们有充分的理由质疑国家衰落的说法、质疑‘无需政府的治理’的说法。”⁸与全球治理的实践逻辑一致，对中国场景的实证研究也不断被证明，社会治理的逻辑是深深嵌入在政府治理逻辑之中的。对改革开放以后的中国基层治理研究发现，市场经济改革和国家开放政策是在重新建立国家机器的权威，国家对基层社会的控制能力不是弱化而是强化了。⁹而最近几年的研究也得出了相似的判断，比如周庆智通过对深圳地方创新个案的观察认为，当前的基层社会治理形态，是权威主义结构体系，不存在社会自治结构体系。反过来说，基层治理并没有形成多元民主治理结构，也没有朝着这个方向发展，无论是社会治理还是市场治理，只是权威主义治理的补充形式。¹⁰

在合作视角讨论方面，大多数的研究都认同中国社会治理是政府与社会互动合作的过程。比如，俞可平较早对社会治理的目标进行过探讨，他认为社会治理的最终目标是实现善治，政府和公民应该相互合作来治理公共生活。¹¹张康之也持类似观点，他认为合作治理是社会治理的归宿，需要建构一种多元治理主体并存的局面。¹²郁建兴、关爽认为，社会治理过程中应该积极释放社会力量。¹³易臻真和文军从居民自治和社区共治两大维度，提出基层治理存在四种类型。而其所提出的社区共治，是通过共商、共议、共决的民主协商方式，不断探寻公民权利与公共权力有机结合的过程。¹⁴因此其所提出的两大维度背后，实质上依然是政府与社会的角色问题。张小劲和于晓虹则通过偏于行政强化导向和侧重于自治强化导向两个维度，来分析不同地方的创新类型谱系。¹⁵因此，社会治理是一个政府管理和社会自治的互动过程。

已有的社会治理创新研究显示，社会治理创新尽管有一些趋势性的特征，但创新呈现出的不是单一特征或某种规律性的线性发展，而是存在创新的多面性。社会治理创新尽管越来越多地依赖社会，但更多时候依然依赖政府的力量。已有研究为我们理解社会治理创新的多元性提供了多方面的视角。但是，很少有研究能进一步回答，基层社会治理创新多元化背后的基本原则和逻辑是什么？多元社会治理创新的背后，是否遵循一种可解释的理论框架，从而可以回答为何在不同领域需要选择不同路径的社会

治理创新？

事实上，社会治理创新从来都不是一个简单的社会领域创新问题，社会治理创新背后涉及基层政府、社会安全、社会秩序、社会参与和社会活力的诸多诉求。在某种意义上确实已经成为中国政府用以解决现实社会问题的一个总揽方案。¹⁶因此，我们需要在一个更为广阔的视野中讨论社会治理创新问题，我们需要寻找一个更包容的解释框架，来回答在党的十九届四中全会关于社会治理新格局的战略框架下，为什么有些基层社会治理创新致力于向社会赋权，而有些创新却致力于强化政府力量。

三、基层社会治理新格局的制度逻辑：理论解释框架构建

在构建解释框架之前，有必要对不同的社会治理创新案例进行考察。考察可从两种路径展开。第一种路径是对不同地区的相似创新案例进行考察。我们可以发现，各地在社会治理创新方面尽管表现出很大的差异性，一些创新依然被各地学习效仿，成为不同地方都采取的普遍创新，这便是创新的扩散。这其中最广泛被学习效仿的创新就是基层网格化管理。自2004年北京东城区首先开始探索城市网格管理以来，¹⁷网格化管理已被广泛运用到全国各地的基层治理、危机预警、社会维稳、社区服务等领域。从扩散范围来说，网格化管理成为近十几年来扩散最广的基层社会治理机制创新。很显然，类似于网格化管理的创新之所以被其他地方学习效仿，成为大家都学习的做法，在于这类创新潜藏着大家都认可的共同逻辑。第二种路径是对同一地方政府的不同创新案例进行考察。我们可以发现，在社会治理实践层面，同一个地方政府却呈现出不同类型的创新路径。有些创新致力于推动社区自治；有些则以政府购买服务的方式推动政府与社会合作共担；而在一些诸如社区安全、市场监管等政府职责领域，地方逐渐出现将这些事务以强化全科网格员的形式交给了社区的网格员，而不是政府亲自负责相应事务。为什么有些领域依然保留为社区自治的事务，而有些领域政府选择采用新的方式重新介入？这背后的逻辑是需要进一步讨论的。

因此，各地呈现出的创新案例既表现出了一些趋同的特征，也表现出差异化的特征。而如何寻找这些趋同和差异背后的解释逻辑，需要一个更为包容的解释框架。如果对这些异同进行深入分析，可以发现一些关键变量在理解这种多元性中具有重要意义。比如，各地之所以普遍采用网格化的管理，其背后的主要动力在于基层社会稳定与安全责任巨大，各种考核要求、维稳要求都驱使基层政府采取无缝隙的网格化管理方式来应对这些挑战。相反，政府之所以在社区不同事务上采取政府购买服务或推动社区自治，则在于这些领域政府责任风险相对较小，因此有意愿探索社会治理新路径。在一些本属于政府职责的领域，政府之所以有些领域采取委托给非公职人员的方式来处理，是因为这些领域政府能有效进行监管和驾驭；相反，在一些核心的政府职能领域，创新的选择则基本限于政府内部创新。因此，不同社会治理创新背后，存在政府责任和政府治理能力的平衡。为此，本文下面将进一步论证，政府责任和政府治理技术可以作为解释社会治理新格局下多元路径创新的两大变量，来解释基层政府在什么情况下会选择什么形式的社会治理创新路径。

（一）解释基层社会治理创新实践的变量：政府责任与治理技术

1. 政府责任

政府责任指的是政府所承担的职责并通过法定的权力运行保证相应职责得到履行。对基层政府而言，政府责任问题是一个复杂的问题，因为政府责任不但涉及基层政府的职责界定，而且涉及政府的权力结构，并受中央的发展战略和基层政府运行机制的影响。

尽管改革开放以来关于政府责任的法律法规不断完善。¹⁸但相关法律对基层政府职责的规定依然不明确。一方面，各级政府间的职责界定存在着职责同构的问题。比如根据《宪法》第107条规定，县级以上各级地方政府有下列职权：管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。根据《地方组织法》第61条规定，乡镇政府的权限包括：管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。因此，

各项责任在政府间的分工，除国防、外交以及铁路、民航、邮政等明确属于中央政府承担的职责外，其他基本上属于各级政府的共有职责，各级政府间的职责“交叉重复，矛盾冲突，不少服务项目很难说清究竟归哪一级政府管理”¹⁹。另一方面，大量政府职责的部门间分工也未被清晰界定。事实上对基层政府职责除了教育等有相对明确的职责规定，很多职责的部门间分工十分模糊，如有关社会保障和卫生医疗方面的基本法律尚未出台。而且，基层政府职责还受其他因素的影响，杨雪冬提出各级地方政府承担的实际责任有五个来源：(1)中央下放的部分管理权；(2)中央提出的要求，中央的要求大致包括两类：一类是具体的现代化目标，另一类是临时性任务；(3)上级职能部门把自己承担的责任和任务细化，下放给下级部门，并利用评选“先进”等形式来强化这些任务的完成。(4)上级下放企业的管理权及相关的解决下岗职工等社会职能；(5)地方社会经济的快速发展对当地政府提出的要求。²⁰因此，政府责任在实践层面实际上是一个模糊集，对基层政府而言更是如此。基层政府在实际运行中的责任除了所界定的职责外，还需要根据上级政府要求、社会发展变化不断调适。

在政府责任界定模糊的情况下，实践中的基层政府责任履行还受履责能力、履责难度、履责风险等诸多因素的影响。尤其是近些年随着政府工作重心更多地转向社会治理和公共服务，以及社会对政府越来越多的责任诉求，使得基层政府的责任问题变得更加复杂。一票否决制、一把手负责制、牵头负责制、以党内问责促政府责任等各种新的问责机制不断用于基层。²¹基层必须在依法履责要求、上级政府要求、社会诉求以及履责能力等多因素之间寻求平衡。一些研究发现，在作为责任履行重要领域的政策执行方面，基层具有选择性特征，而干部管理制度中的下管一级、目标管理责任制和基层自主权的扩大，是影响基层选择性执行的制度原因。²²实际上，除了干部管理制度外，中央对政策议题的重视程度、基层财政状况都是影响基层选择性执行的重要因素。一些政策之所以能被很好执行，在于这些职责有一个共同特征，就是这些职责具有相当的刚性考核压力，如果不被有效执行，则干部面临较大的问责风险。这样，基层政府和干部在众多任务面前面临着一个从被动执行到自主行动的选择集，一些明确而又必须执行的责任，基层政府会履行得比较好；而一些不明确的责任，则可能会拖延或选择不予履行。因此，实践中的政府责任问题，存在基层政府基于具体场景的策略性选择，基层政府会根据情况来确定自身责任的大小和履行职责的轻重缓急，并影响基层治理创新路径的选择。

2. 治理技术

治理技术有狭义和广义之分。狭义上的治理技术是指政府利用技术工具来解决治理问题，比如有研究认为人类经历治理技术的两次变革，第一次是文字的出现，第二次则是新近的互联网和大数据。²³而广义上的治理技术是指政府利用科层组织、制度规则的操作化技巧和权力的运行手段，在解决实际问题过程中的一系列策略性方法。²⁴本文理解的治理技术是广义层面的，涉及政府在履行责任、解决面临的公共问题时所采取的各种方式、方法和手段，它既可以是技术工具，也可以是软性的管理手段和策略。在不同的社会治理领域，对治理技术的要求是不同的，尤其是治理中的制度化水平和专业化水平差异巨大，而治理的制度化水平又可区分为制度规范化程度和制度复杂性程度。因此，某一治理领域的制度规范化和复杂性程度越高，治理的专业化程度越高，则可以认为对治理技术的要求越高；反之，如果三者要求越低，则表明治理技术要求越低。而这三者中部分要求高，部分要求低的处在中间状态。政府治理技术的运用既是政府治理本质的体现，²⁵也是政府权威的实现过程。正如安德鲁·海伍德指出的，“事实上的权威或实际权威，产生于权威行使的环境，而不能溯源于一套程序性规则。它既包括各种形式的魅力型权威，也包括人们所说的‘专业权威’，即某个人纯粹因为其拥有的专业技能和知识，而被视为‘权威’”²⁶。

新一轮的地方治理变革在两方面对基层政府提出了治理技术的新要求。首先是多元化带来的治理技术新要求。在社会多元变革和国际政府改革潮流的推动下，政府角色和行为方式都发生了深刻变化，各级政府逐渐从服务的直接运营领域退出，转向政策制定与执行、管制和第三方服务生产，²⁷因此多元化的治理转型对政府治理能力提出了越来越高的要求，政府无论在治理的制度化还是专业化方面，都面临着越来越复杂的协调和监管难题。其次是治理地方化带来的治理技术新要求。近些年国家和地方一直致力于权力下放的改革，试图扩大基层政府的权力。如在2015年的报道中显示，南京市明确基层政府“在政府治理、公共服务中的重要责任，加大向基层放权力度，对法律法规规定由县级以上人民政府实施的，以及直接面向基层、面广量大，由基层管理更方便有效的权力事项，全部标志为属地权力，属地行使权力事项共4423项，占全部权力事项的86%”²⁸。权力下放意味着基层政府需要有履行相关权力的能力，由此带来了新的基层政府治理专业化能力的挑战，在基层调研中各地的干部普遍抱怨，目前

很多下放的监管权，基层根本没有能力履行。因此，治理地方化对基层如何更好驾驭不同治理技术提出了更高的要求。

一些研究采用治理技术概念作为水环境治理、社区第三方测评、国家荣誉等方面的理论解释工具，²⁹但很少有研究回答政府采用治理技术的策略问题，尤其当政府面临复杂现实问题的时候，政府如何选择不同的治理技术组合，以及在不同的治理技术要求下，政府如何选择不同的行动策略。如果对基层政府在社会治理不同领域的策略逻辑加以考察可以发现，政府在社会治理方面是选择自己亲自主导还是选择社会力量，与治理技术要求密切相关。往往治理难度越大，治理制度化和专业化程度越高的领域，政府越可能通过向第三方购买或自己主动介入的方式开展工作；而治理技术要求越低的领域，包括在一些治理专业性要求或制度化要求不高的领域，政府更有可能让社会参与。

(二) 社会治理创新的四种路径假设

基层政府之所以有时候表现出创新性，有时候又表现出与其他地方的趋同性，背后在于基层政府面临的责任和所能采取的治理技术的差异。如果将政府责任和政府治理技术要求作为观察变量，可以提出基层社会治理创新四种治理路径，遵循四种逻辑（见下表）。

表一 社会治理创新路径

	治理技术要求高	治理技术要求低
政府责任大	I	II
政府责任小	III	IV

1. 第一种路径(象限 I)。

当政府责任大，而且治理技术要求高时，基层政府更倾向于选择政府治理的路径，即通过加强政府自身建设，以创新政府管理的方式提高政府在一些方面的履职能力，解决社会治理问题。

2. 第二种路径(象限 II)。

当政府责任较大，而治理技术要求不高时，政府最大可能会选择不完全依靠政府，但以一种政府主导的，并且政府可以有效管理的方式市场化雇佣辅助人员参与治理，从而形成一种社会力量纳入政府主导的治理结构。

3. 第三种路径(象限 III)。

当一些事务属于政府的责任比较小，或者没有明确界定政府责任，而对治理技术要求比较高时，基层政府由于自身资源条件等的限制，最有可能倾向于减少政府在这些事务方面的责任，但又由于这些事务存在治理技术的要求，很少有社会主体可以独自承担责任，因此政府的介入在很多时候是必要甚至必须的。

4. 第四种路径(象限 IV)。

在一些治理领域，对治理技术要求比较低，而需要政府承担的责任或者说责任风险比较小时，最有可能推动形成自主治理的创新，即由社区或其他社会主体创新自治载体和形式，形成社会自我治理。

因此，基层社会治理创新多元路径背后，存在着政府责任大小(或责任风险)与治理技术要求之间的平衡，越是政府责任风险大、治理技术要求高的领域，政府越可能选择主动介入，而越是政府责任风险小、治理技术要求低的领域，基层越可能选择激发社会主体活力。

四、“社会治理新格局”构建的四种路径解释：以浙江 DH 街道的实践为例

政府责任和治理技术这两个变量，为理解“社会治理新格局”的多元化创新提供了一个类型化的解释框架。下面结合浙江 DH 街道近年在社会治理领域的实践，对不同的创新路径进行案例分析和佐证。

DH 街道位于浙江的北部，于 2004 年 5 月建立，街道区域面积 49.02 平方公里，2020 年全街道生产总值 150.75 亿元，财政总收入 12.24 亿元。下辖 19 个社区，8 个行政村，总人口 17.37 万人，经济较为发达，社会治理总体良好，是浙江省省级城乡社区治理和服务创新实验区。DH 街道社会治理的资料，主要来自课题组自 2019 年以来对当地基层官员和社区工作者的访谈资料、街道提供的政策和档案资料，以及一些公开的资料。相关的实践都是近五年出现延续至今一直在推进的工作。

(一)第一种路径：政府治理路径

在 DH 街道的调研中，我们发现，街道在一些有明确职责的领域，推动了以强化政府治理来改善治理的路径，这也验证了第一种路径的现实存在，即当治理技术要求高，而政府责任大时，基层政府的治理创新往往倾向于提高政府自身的治理能力。我们把这种路径称之为政府治理路径。

长期以来，基层条块之间、部门之间存在难以解决的职能冲突问题，导致基层职能履行不到位、政策执行不力，最终表现为基层政府在公共政策能力、公共服务能力、利益整合能力与危机处理能力方面的不足，³⁰给基层治理带来了挑战。

为解决基层治理中的政府能力问题，2016 年 6 月，浙江发布《关于全面加强基层党组织和基层政权建设的决定》，该决定重点是要提升乡镇(街道)统筹协调能力，其路径是探索建设乡镇(街道)综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个功能性工作平台，随后在基层开展“四平台”的试点工作。2016 年 12 月，浙江省在试点的基础上全面推进基层治理体系“四平台”建设。2018 年，基层治理“四平台”建设进入规范化阶段。

在上级政府的统一部署下，DH 街道制定下发《“四个平台”建设工作方案》，成立“四个平台”工作领导小组，建立“统分结合”协调机制，进一步完善联席会议制度，分析研判工作开展中遇到的困难问题。街道纪委负责平台运行的考核监督工作，发挥街道综合信息指挥室功能，综合执法、司法、市场监管、国土等派驻机构参与街道中心工作，并参加街道每周一次重点工作例会或自己组织召开每周例会。部门负责人的任免听取街道党委政府意见，对派驻机构定期开展满意度测评，对年度优秀良好部门进行表彰奖励。将社保员、文化专职管理员、食品安全协管员、安全生产协管员等 4 类人员整合为基层协管员，社区矫正工作者和禁毒专职社工整合为专业社工，基层协管员的招聘、管理和考核由街道负责。形成“一中心四平台”的基本格局。在原来的省平安建设信息系统的基础上，建立完善街道基层治理四个平台系统，整合综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个平台功能和作用，建立完善的大数据库，实现数据共享和业务协同。同时，整合原来的“七通八通”手机 APP，网格员、部门负责人操作人员等全面使用“四个平台”手机 APP。

为了有效发挥基层四个平台的社会治理功能，“四平台”向下以基层社会网格为支撑，将政府条线职能与基层网格结合，大力推进基层社会治理“一张网”体系建设，实现“一网统管”。比如 DH 街道启动智安小区建设，投入 700 万元进行 7 个老旧小区和“七彩金虹”景区智能化改造，将四个平台建设延伸至村、社区一级，从而实现政府条块职能与基层社会的有效衔接。

基层治理四平台的创新，是应对长期以来基层政府在治理中存在部分能力不足和职能运行不畅的探索。基层治理四平台所

应对的治理问题符合两个特征：一方面，四平台致力于解决的是基层政府那些必须承担责任的问题，³¹ 包括市场监管、社会安全等诸多领域，这些领域政府职责明确，而且社会安全风险较高，因此政府责任很大，基层政府面临渎职和履责不力带来的问责风险。另一方面，基层的监管领域属于治理技术要求最高的领域，涉及诸多的专业化知识和制度化要求，没有政府之外的其他主体可以托付。这些领域的治理创新，首要解决的不是多元化问题，而是如何强化政府能力，提高政府治理水平的问题。四平台的创新，提供了基层治理中如何强化政府治理能力来改进基层社会治理的实践路径。这里把致力于强化政府能力以改进社会治理的路径，归类为政府为主体的治理路径。

（二）第二种路径：影子治理路径

DH 街道的创新也提供了第二种社会治理创新路径的实践佐证。在 DH 调研中，我们发现，当政府责任较大，而治理技术要求不高时，政府会选择不完全依靠政府，但以一种政府主导的，并且政府可以有效管理的方式市场化雇佣辅助人员参与治理，从而形成一种社会力量纳入政府主导的治理结构，我们将这种形式称之为影子化的治理结构。即辅助人员事实上是政府的延伸，这个群体所承担的角色，类似于政府的影子，因此这个群体的制度化行动及相关的一套治理机制，可以称之为影子治理。

与其他地方一样，DH 街道以网格化治理为核心的系列创新，正形成了一种影子治理的格局。网格化管理是指政府将管理对象在空间上或在特定标准的管理单位上（如以居住楼为单位）分割成一个个网格，对每个网格细化管理内容、管理责任和管理人员，并借助相关信息化协同平台或相关协调机制，对基层社会进行精细化管理的机制。网格化管理是一种被广泛采用的管理机制，在社区管理、市场监督管理、劳动保障监察等领域都有采用。³² 这里讲的网格化管理创新，主要指创新扩散最广泛的基层社区网格化管理。学界普遍认为，网格化管理被用于基层治理实践始于 2004 年，当时北京市东城区公开推行“万米单元网格”城市管理方法，开启了我国网格化管理探索进程。2009 年 8 月，浙江省要求全省全面推广网格化管理。2011 年，浙江省委办公厅、省政府办公厅出台《关于深入推进“网格化管理、组团式服务”的意见》。之后网格化管理逐渐在各地扩散，被广泛应用于问题搜寻、信息掌控、矛盾调处、应急处置等多个基层治理领域。

在浙江省统筹安排下，2013 年开始，DH 街道发布《关于进一步深化“网格化管理、组团式服务”工作的通知》，强化网格化管理工作，并深化推进网格双联制度，即市级结对部门（单位）联系重点网格，街道联村、社区干部联系普通网格，建立市、街道两级干部“网格双联”制度。

DH 街道的网格员队伍由网格长、专职网格员、兼职网格员三部分组成。网格实行网格长负责制，专职网格员、兼职网格员听从网格长指挥，对网格长负责。按照《关于镇街道基层专管人员整合指导方案》精神，结合街道实际，将条线上配到村社区各类基层专管员及新居民协管员、综合执法协管员和社区矫正工作者、禁毒专职社工，统一归入街道招聘管理。街道将上述人员中符合条件人员根据实际以“一格多员”“一格一员”“多格一员”的标准作为专职网格员使用，并按照网格分类管理要求配置到网格。条线整合专职网格员由街道统一调配到网格，日常办公原则上在所属网格，实行原条线分工职责、任务不变，对所辖网格内各类管理服务事项负责，并接受村社区的监督；非条线整合的专职网格员，专司所在网格内各类服务管理职责，接受村社区的管理和监督。全科网格建设经费列入街道年度财政预算，整合条线上的经费，由街道统筹安排使用，并做到网格管理资金专款专用，接受财政、审计部门监督。

专兼职网格员共同承担网格中党建、政法、公安、司法、新居民、应急、消防、禁毒、综合执法、民政、民宗、金融、残联、建设、自然资源、环保、水利（防汛）、农业农村、市场监管、人力社保、文旅、卫生健康、教育、法院执行、油气管道安全管理等部门（单位）经许可纳入网格的管理服务事项。

作为行政权威统合的产物，³³ 网格化管理事实上发挥了一种协助政府履行部分职能、帮助政府汇集社会治理信息的政府影子功能。网格员在名义上不是公务员，也不是公共机构人员，在法律和劳动合同关系上他们甚至和政府没有什么联系。但政府通过劳务派遣等方式雇佣这些人员，因此网格员和主要集中在社会管理部门的基层各种协管员一样，事实上是基层政府的影子雇员。

³⁴ 这些人员在基层承担着税务、城管、安全等方面的辅助管理和信息采集功能，因此事实上他们是政府的延伸。这个群体所承担的角色，类似于政府的影子，因此这个群体的制度化行动及相关的一套治理机制，可以称之为政府主导的影子治理。

以网格化及全科网格治理为代表的基层社会治理创新，表明这种治理机制非常符合基层的创新需求。这种治理机制符合两个特征：一方面，基层政府面临着大量社会治理的风险，基层政府必须想办法解决这些治理风险。可以说，网格化管理的相关内容，对基层政府而言都是责任负担比较重，面临责任风险比较大的领域，因此基层有很强的动力推动能够减少这些社会风险的治理创新。另一方面，网格化管理的治理技术要求并不高，尽管网格化管理在制度规范化层面具有较高的要求，但制度复杂程度和治理专业化要求都不高，基本上属于只需要人手协助的机械化简单化治理，对网格员只要稍加培训，基本可以胜任每天的巡查等任务。因此对于政府责任压力比较大，但治理技术要求比较低的领域，影子治理机制成为了非常理想的创新选择。通过影子化的治理结构，政府一方面可以比较有效地吸收外部力量来协助政府承担一些治理功能，另一方面可以有效地对这些外部力量进行监管。

（三）第三种路径：合作治理路径

DH 街道实践表明，当一些事务属于政府的责任比较小，或者没有明确界定政府责任，而对治理技术要求比较高时，以购买服务为代表的政府与社会的合作治理成为一种路径选择。合作治理是指政府与政府以外的其他主体相互合作，共同解决特定治理问题的机制。近些年来，基层权力与责任的双重下放以及一系列社会组织培育政策的推行，激发了地方和基层政府向社会力量购买服务的系列创新。政府购买服务成为了最广泛采用的合作治理形式。2005 年，上海浦东出台《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》，此后相继出台《关于转变政府职能建立新型政社合作关系的指导意见》《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见（试行）》等文件，在全国率先建立了政府向社会组织购买公共服务的制度。³⁵ 在上海之后，各地尤其是东部沿海发达地区，开始大规模推动社区购买服务创新，宁波、东莞、苏州、昆山等地政府陆续借鉴此模式探索购买服务创新。³⁶

而近年购买服务呈现出一种新的趋势，即地方政府不再简单将购买服务作为减轻政府服务负担的尝试，而是将购买服务与社区发展和社会治理紧密结合，成为社会建设的重要路径。

表二 DH 街道近三年的公益创投项目情况

年份	2018 年	2019 年	2020 年
购买项目内容	1. 街道社创（友邻）中心托管运营项目 2. 街道省级实验区督导项目 3. “巧手妈妈”爱心公益项目 4. 绿管家 5. 第二课堂 6. 天天向上 7. 空巢老人、邻里守望 8. 彩虹伞、种文化 9. 乒乓梦之队 10. 防灾减灾科普示范服务 11. 街道三社工作督导项目 12. 街道三级友邻体系运营项目	1. 商社益栈 2. 梦想友邻汇 3. 儿童梦想园 4. 民族融合项目 5. 社区悦邻荟自治项目 6. 乐龄共享园 7. 社区“小人大”治理大能手 8. 梅园善治家 9. 绿啄木鸟行动 10. 社区融入计划 11. 社区邻里文化构建 12. 商圈——友邻孵化行动 13. 好邻居项目 14. 垃圾分类公益项目	1. 传统乡村文化营造 2. 青少年传统文化体现、传承项目 3. 社区中青年居民骨干发掘培养项目 4. 自建房环境微治理项目 5. 社区红色公益银行 6. 小区社区信用评价项目 7. 老年人安全防范增能项目 8. 民族融合项目 9. 拆迁居民社区适应项目 10. 社区商居和谐提升项目 11. 社区梦想友邻项目 12. 银龄友好家园项目 13. 文明的宣传和应用项目 14. 楼道微自治项目 2.0 版

	目 13. 计划生育特殊家庭帮扶项目 目 14. 居家养老	15. 公益银行 16. “集爱驿站”帮困扶弱+多元共治 17. “沐”邻同心、阳光同行 18. 筑爱助残 19. 民意气象所 20. 社创(友邻)中心运行管理 21. 精品友邻示范点培育 22. 三社工作督导 23. 计划生育特殊家庭帮扶 24. 居家养老服务照料中心社会化运行(29家) 25. 街道党群服务中心日常服务	15. 儿童友好社区打造项目 16. 移风易俗社区倡导项目 17. 传统文化助推社区治理建设 18. 低龄助高龄帮扶项目 19. 社区环保项目 20. 社区自治团队培育项目 21. 街道社创(友邻)中心运营管理 22. 街道三级友邻网络运行及三社工作督导服务 23. 街道社会治理创新、基层治理法治化 24. 友邻发展学院 25. 街道党群服务中心日常服务 26. 居家养老服务照料中心社会化运行(29家) 27. 街道退役军人标准化建设暨“百名社工连老兵”服务 28. 街道2020年度计生特殊家庭“暖心家园”
经费合计	319.12 万元	479.3 万元	684.78 万元

2016年，DH街道所在的市政府(县级市)出台《规范购买社会工作服务项目管理办法(试行)》，该办法明确主要适用于社会福利、社会救助、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮教、人口计生、纠纷调解、应急处置等领域，由各级财政和福利彩票公益金预算安排的专项用于开展社会工作服务的补助资金，以及其他捐款、取得的赞助等社会募集资金。

自2016年以来，DH街道每年都开展公益创投，通过向社会组织购买服务以改善社区治理。梳理近年的DH街道公益创投项目，我们可以发现DH街道的公益创投项目整体呈现增长态势，无论是项目的数量，还是项目的类型，以及街道支持公益创投的资金，都是逐年上升的。这表明街道层面越来越重视公益创投，依靠公益创投来改善基层社会的治理。

如果对近些年DH街道公益创投的购买服务项目进行分析，可以发现具有如下几个方面的特征：首先，这些购买的服务除了居家养老服务，大部分不属于政府的基本公共服务内容，也不属于政府中心工作、核心工作，一般也不是传统事业单位可以提供的服务。因此这些服务内容一般都是近些年随着政府面对越来越多样的基层社会治理和民生问题新增加的，也即这些事项过去一般没有或很少有提供者，政府过去也一般没有提供这些服务。其次，由于购买服务一般禁止政府将自身承担的职责转嫁给社会力量承担，³⁷所以购买服务的事项往往是并不能明确属于政府职能的事项或不属于政府基本公共服务的事项，比如社区兴趣类服务、一些专业性的社区服务，这些领域政府的责任比较小，一般属于政府在有财政能力情况下的选择性创新。再次，这些服务事项专业性要求一般比较高，而且监管的制度比较复杂，如果没有政府主动购买服务及在监管机制方面的积极作为，社会一般难以有效提供，比如社区矫正、社会心理健康等服务。我们可以发现，公益创投和政府购买社区服务的创新，是属于政府总体责任比较小，而治理技术要求比较高的领域。在这些领域，政府采取的创新以政府购买服务为代表，通过政府购买服务，形成了政府积极承担一定责任，社会各主体积极参与的政社合作治理格局。

(四)第四种路径：自主治理路径

DH 的实践同样找到了自主治理创新的模式。自主治理是依靠社会自身自主解决社会问题的治理机制。自主治理的基本制度框架是基层群众自治制度。作为我国一项基本政治制度，1982 年新的《中华人民共和国宪法》颁布，规定城市和农村居民居住地区设立的居民委员会或村民委员会是基层群众型自治组织。1987 年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》和 1989 年通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，也明确规定村民委员会和居民委员会是村(居)民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

但长期以来基层群众自治缺乏有效的机制保障，基层自治持续面临着不断被行政化的压力。首先，由于我国政府体系中特殊的条块关系，条条部门的很多职能需要延伸到基层社会履行，但条条部门自身在基层缺乏有效的组织载体和机制保障，因此很多条条事务会委托基层自治组织来帮助实施；其次，如前所述，面对越来越繁重的基层治理和履职压力，基层政府也逐渐将部分事务和责任下压给基层社会；再次，基层社会自治组织在现代化进程中面临转型问题，基层自治体近些年出现了诸多基层社会腐败甚至黑社会问题，也使政府增加了更多规制和介入社会的机会。因此，规范基层政府权力运行机制，积极激发基层社会自治功能，成为近年基层社会治理创新的重要领域。

为减少政府对基层社区过多的介入，浙江特别发布《关于建立涉村(社区)工作事项清单制度的通知》，要求在全省建立统一的涉村(社区)工作事项清单，确保清单之外无事项。³⁸

DH 街道注重发挥基层群众性自治组织基础作用。包括进一步加强基层群众性自治组织规范化建设，合理确定其管辖范围和规模，明确农村社区一般 2000 人以上，新建城市社区原则上按 1500 至 3000 户左右设置自治组织。为完善城乡社区民主选举制度，推动社区居民委员会成员中逐步增加本社区居民。以社区减负作为社区治理的重要切入点，规范社区考核评比活动，清理社区工作机构和牌子。增强村(居)民委员会开展社区协商、服务居民的能力。完善村(居)民(代表)会议制度和基层协商民主制度，进一步加强村(居)务监督委员会建设，扎实推进村(居)务公开，实行城乡社区重大事项全过程公开，切实保障和维护人民群众的合法权益。

我们把致力于通过拓展基层自治空间，激发基层活力的创新路径称之为自主治理创新路径。这种路径一般符合两个特征：一方面，基层自主治理事务属于社会自身可以解决的，不属于政府管理职能的事务，对政府而言责任比较小；另一方面，基层自主治理事务一般也是治理技术要求不高，社会自己能够通过简单的规范或制度可以解决的事务。而且由于社会自主治理和基层政府治理之间存在一定的冲突，因此自主治理的创新路径往往不是来自最基层政府，一般来自与基层社会不直接联系的地方政府，地方政府通过这种创新路径，来规范基层政府的权力运行，激发社会的活力。

五、总结：认识“社会治理新格局”构建的实践制度逻辑

上述四种路径的分析，为我们理解基层社会治理新格局构建中如何在多元路径中进行创新选择提供了一个解释框架。基于前述分析，本文得出三个判断：

首先，社会治理创新之所以会出现如此多元的路径，主要源于社会治理新格局构建目标的多元性。社会治理是多元力量维护社会秩序，激发社会活力的过程。正如党的十九大报告提出的，要打造共建共治共享的社会治理格局，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的社会治理体制，从而使社会既充满活力又和谐有序。因此，社会治理本身存在着多面性和复杂性。正是社会治理的这种多样性要求，决定了社会治理创新既需要政府，也需要社会；既要充满活力，也要和谐有序。

其次，不同社会治理创新不存在孰优孰劣的问题，也不存在发展阶段的高低问题。不同路径不是随着时间的推移依次展开的，也不是非此即彼的选择，而往往是在同一地域同时展开的。不同社会治理创新的差异不是发展阶段的差异，而是政府与社会角色的差异。如果对不同社会治理创新进行政府角色和社会角色的分类，可以发现政府角色在从政府为主体的治理到社会自主治理的不同路径上的作用是逐渐减弱的，反之，社会角色的作用是逐渐增强的。因此，不同社会治理创新存在政府角色与社会角

色的互替特征。

再次，社会治理新格局构建中的不同社会治理创新具有内在逻辑的一致性，即不同社会治理创新路径都遵循政府责任与治理技术之间的平衡之道。

当政府责任要求比较高时，政府更容易推动政府自己能把控的创新路径，因此政府治理或影子治理便成为主要的路径选择。当治理技术要求比较高时，政府更容易推动强化制度建设的创新，因此政府与社会的合作治理或政府治理成为主要的选择。当政府责任要求比较低时，政府更容易推动社会化的选择路径，主要的创新趋势是合作治理和社会自主治理，这两种路径的共同特征是依靠社会多元力量来解决一些治理问题。当治理技术要求比较低时，政府更容易依靠社区层面的力量来解决问题，自主治理和影子治理都是依靠社区成员来应对治理问题的机制，不同的是自主治理完全依靠社区，影子治理则主要依赖政府的行政权威。

注释：

1 王伟进：《当前我国社会治理实践创新的趋势与挑战》，《社会建设》，2019年第6期。

2 李友梅：《中国社会治理的新内涵与新作为》，《社会学研究》，2017年第6期。

3 赵秀玲：《辩证理解中国基层治理复杂关系》，《福建论坛》（人文社会科学版），2016年第6期。

4 张小劲、于晓虹：《中国基层治理创新：宏观框架的考察与比较》，《江苏行政学院学报》，2012年第5期。

5 唐钧、龚琬岚、孙庆凯：《基层治理的五种创新趋势分析》，《中国机构改革与管理》，2018年第12期。

6 丁元竹：《从社会管理到社会治理》，2014年3月1日，http://www.71.cn/2014/0301/773695_3.shtml。

7 蓝志勇：《论社会治理体系创新的战略路径》，《国家行政学院学报》，2016年第1期。

8 王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》，2018年第2期。

9 V. Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

10 周庆智：《权威主义基层治理——以深圳罗湖“质量党建”为例》，《求实》，2016年第10期。

11 俞可平、李景鹏、毛寿龙等：《中国离“善治”有多远——“治理与善治”学术笔谈》，《中国行政管理》，2001年第9期。

12 张康之：《合作治理是社会治理变革的归宿》，《社会科学研究》，2012年第3期。

13 郁建兴、关爽：《从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展》，《探索与争鸣》，2014年第12期。

14 易臻真、文军：《城市基层治理中居民自治与社区共治的类型化分析》，《安徽师范大学学报》（人文社会科学版），2017年第6期。

15 张小劲、于晓虹：《中国基层治理创新：宏观框架的考察与比较》，《江苏行政学院学报》，2012年第5期。

16 Pieke, F. N., "The Communist Party and Social Management in China", *China Information*, vol. 26, no. 2 (July 2012), pp. 149~165.

17 尽管很多研究都认为实践上的网格化管理始于北京东城区,但文献计量的相关研究显示,网格化管理在 1998 年出现了第一篇研究论文,参见尹曦黎、杨华锋:《我国城市网格化管理研究的文献计量分析》,《安徽行政学院学报》,2017 年第 1 期。

18 比如 1989 年颁布的《行政诉讼法》、1999 年的《行政复议法》、2004 年的《行政许可法》、2006 年实行的《公务员法》、2004 年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》等。

19 沈荣华:《政府间公共服务职责分工》,国家行政学院出版社 2007 年版,第 98 页。

20 杨雪冬:《改革开放 40 年中国政府责任体制变革:一个总体性评估》,《中共福建省委党校学报》,2018 年第 1 期。

21 杨雪冬:《改革开放 40 年中国政府责任体制变革:一个总体性评估》,《中共福建省委党校学报》,2018 年第 1 期。

22 O' Brien Kevin and Li Lianjiang, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, vol. 31, no. 2 (January 1999), pp. 167-186.

23 杨敏:《“国家—社会”互构关系视角下的国家治理与基层治理——兼论治理技术手段的历史变迁及当代趋向》,《广西民族大学学报》(哲学社会科学版),2016 年第 2 期。

24 杨磊:《地方政府治理技术的实践过程及其制度逻辑——基于 E 县城镇建设推进过程的分析》,《中国行政管理》,2018 年第 11 期。

25 黄其松、许强:《论政府治理技术》,《江汉论坛》,2018 年第 12 期。

26 安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,中国人民大学出版社 2014 年版,第 18 页。

27 敬义嘉:《中国公共服务外部购买的实证分析——一个治理转型的角度》,《管理世界》,2007 年第 2 期。

28 人民网:南京市晒权力清单:政府权力 86%下放到基层,<http://js.people.com.cn/n/2015/0325/c360300-24266363.html>。

29 相关文献有:韩志明,韩阳:《治理技术的社会建构——以国家荣誉实践为例》,《天津社会科学》,2016 年第 4 期;黄俊尧:《作为政府治理技术的“吸纳型参与”——“五水共治”中的民意表达机制分析》,《甘肃行政学院学报》,2015 年第 5 期。

30 陈德志、钟延红:《中国基层政府能力结构失衡及对策选择》,《中共南京市委党校学报》,2010 年第 4 期。

31 研究普遍认为,政府的核心职能是不能外包的,包括:政策制定和建议、规划、规制、法律强制执行及应急服务。具体可参见 J. Boston, *The State under Contract*, Wellington: Bridget Williams, 1995.

32 郑士源、徐辉、王浣尘:《网格及网格化管理综述》,《系统工程》,2005 年第 3 期。

33 孙柏瑛、于扬铭:《网格化管理模式再审视》,《南京社会科学》,2015 年第 4 期。

34 吕芳：《中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构——基于街道办事处的实证分析》，《管理世界》，2015 年第 10 期。

35 任姝玮、刘思弘：《购买服务：与政府服务有效互补》，《浦东开发》，2015 年第 8 期。

36 郑钦：《公益创投：政府购买公共服务的新模式——以浙江宁波为例》，《领导科学》，2017 年第 32 期。

37 王倩倩、李金珊：《浙江省政府购买服务目录分析》，《经济研究参考》，2018 年第 28 期。

38 中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅：《关于建立涉村（社区）工作事项清单制度的通知》，浙委办发〔2015〕74 号。