

中国地方社会治理创新的 总体特征与动因

——基于“创新社会治理典型案例”(2012—2021)的多案例文本分析

张海柱, 陈小玉, 袁慧赞

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院、海洋发展研究院, 山东青岛 266100)

摘要:创新社会治理是中国应对现代化转型中各种挑战的现实需要,也是实现国家治理现代化的重要途径。当前社会治理创新已经成为地方改革试验的重要领域,相关创新实践在短时间内大量涌现并取得了显著的治理成效。以全国“创新社会治理典型案例”(2012—2021年)作为研究对象进行的多案例文本分析发现,我国地方社会治理创新实践呈现出短期内集中爆发且创新周期短、创新地域与主体分布不均衡、地方创新主动性不足等特征,而现实问题压力、中央政策激励与社会力量推动则构成了地方社会治理创新的主要动因。为了更好地推动地方创新实践的发展,一方面需要中央政策更多的激励、指导与支持,另一方面则需要进一步进行国家治理结构的调整优化。

关键词:地方社会治理;社会治理创新;多案例研究;文本分析;特征;动因

中图分类号:C915 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)01-0062-12

一、问题的提出

在中国的现代化建设进程中,经济发展和社会治理是其中的两大重要议题。改革开放以来,经济建设成为国家发展的优先战略,而社会领域的改革则长期滞后,由此使得以社会公平(公平分配)为核心的各类社会矛盾问题不断累积,对社会秩序的稳定构成了挑战。与此同时,快速转型所产生的“压缩现代化”效应,使当代中国“承受着快速工业化与城市化的双重压力,以及消费社会、信息化、全球化乃至逆全球化的巨大冲击与挑战”^[1]。为了应对各种挑战,中国在宏观战略层面上提出了“社会建设”的思路,谋求通过新的改革设计使国家治理的重心回归社会领域^[2]。具体来讲,就是通过社会建设来塑造社会生活的“秩序系统”^[1],解决因传统社会组织架构和治理模式与新的社会需求不相适应而引发的社会矛盾和社会问题,促进社会公平正义的实现。

新世纪以来,从党中央的重要会议决议来看,中国的社会建设思路在不断发展与明确。2004年党的十六届四中全会提出了“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”的要求,两年后的十六届六中全会进一步提出要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。在2013年党的十八届三中全会上,“社会治理”取代“社会管理”成为社会建设领域的最新理念,

作者简介:张海柱,中国海洋大学国际事务与公共管理学院,副教授;中国海洋大学海洋发展研究院,研究员。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“科技风险诱致型邻避冲突生成机理及治理研究”(19CZZ033),项目负责人:张海柱。

“创新社会治理体制”成为推进“国家治理体系和治理能力现代化”的重要组成。2017年党的十九大报告中进一步提出了要“打造共建共治共享的社会治理格局”任务要求,并明确了“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”“推动社会治理重心向基层下移”等改革导向。在对治理重心下移的倡导中,2019年党中央“十四五”规划建议中提出要“加强和创新市域社会治理”,2021年发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中则提出了“推进基层治理创新”的最新要求。这些理念的发展表明新时期党中央对国家与社会关系定位的不断调整,也标志着不同时期内党中央在社会治理领域注意力资源配置的适时调整与优化^[3]。

在中央政策的引导与激励下,社会治理创新迅速成为地方各级政府进行改革试验的重要领域,相关创新实践在短时间内大量涌现。在此背景下,有必要对既有的地方创新实践进行梳理与总结,由此来评估中国社会治理或社会建设所取得的成效或存在的问题。有鉴于此,本文利用人民网与国家行政学院联合举办的全国“创新社会治理典型案例”征集活动(2012—2021年)所形成的获奖案例作为研究对象,通过多案例文本分析方法对各地的创新行为进行解读,以此来描述中国地方社会治理创新实践的整体性图景。创新研究的核心问题是创新为何发生以及创新是如何发生的^[4],这也是本文研究所要回答的主要问题。具体而言,本文将从时间、地域、主体、领域、类型等五个维度对地方社会治理创新的总体特征进行描述,进而考察创新行为产生背后的主要动因。这些分析一方面有助于我们从整体上对我国社会治理创新的规律或趋势进行把握,另一方面也能为进一步思考新时期政府与社会关系、社会建设模式或国家治理结构调适等深层次问题奠定经验基础。

二、文献回顾与研究设计

(一)文献回顾

公共部门或公共领域的“创新”问题是近二十年来国内外学界研究的热点,主要涉及政府创新、公共管理创新、公共政策创新、公共服务创新、社会创新等领域。而治理创新则是一个新近兴起的概念,相关研究在其内涵上尚未达成共识。例如摩尔(Mark Moore)与哈特利(Jean Hartley)认为治理创新是范围更广的创新类型,具有跨组织的特征,而非特定组织内部的行为^[5]。国内学者吴建南则将治理创新视为政府创新的类型之一,认为治理创新主要体现在发展民主、加强社会监督、行政授权改革等政治领域的改革^[6]。而“社会治理创新”是中国政治与行政生态中的一个特定概念,国外并没有与之相对应的政策词汇,因此下文主要针对国内相关研究进行梳理。

关于社会治理创新的内涵,学界基本认同“多元主体”是社会治理的基本要义,认为社会治理创新的内核是实现从行政主导到多元共治^[7]。学界普遍将社会主体的参与视为社会治理区别于传统社会管理的创新之处,不过中国的社会治理创新明确了党委领导与政府负责的要求,与西方一般意义上的“治理”理念存在区别。有学者对这种“党建引领下的多元共治”格局进行了勾勒^[1],也有一些研究专门讨论了社会治理创新中党建引领的实现机制与制度条件等问题^[8]。

在中央关于社会治理创新的政策引导下,各地的创新改革实践不断涌现,许多学者对相关改革实践展开了考察研究,研究主题包括创新模式、发展趋势、影响因素或动因等^[9],不过既有研究多为宏观的理论性分析。近几年来基于创新案例的实证研究也逐渐出现^[10-11],这为我们更为细致地了解中国社会治理创新的实践特征提供了经验支撑。总体而言,既有的实证研究以单一案例的考察为主,也有对少数案例的比较研究,然而基于大样本案例的整体性考察则极为欠缺。当前仅有少数几篇文献对较大样本进行了考察,例如李利文等人基于对91个创新案例的考察揭示了地方治理创新的影响因素与实现路径问题^[12],王洛忠等人基于对30个创新案例的考察讨论

了社会治理创新的结果差异问题^[13]。

事实上,基于大样本案例的创新研究思路与方法在地方政府创新与社会创新等领域中已经较为成熟,相关研究的开展主要基于“中国地方政府创新奖”“中国社会创新奖”等项目所积累的创新案例库。由于项目评奖程序的规范性与公开性以及参评范围的广泛性,获奖案例具有较强的典型性与代表性,能够体现一定时期特定领域创新的主要内容和发展趋势,因而具有较强的研究价值。而在社会治理创新领域,鉴于各地创新实践大量涌现的状况,也有相关机构通过评奖方式进行了总结,其中以“创新社会治理典型案例”的评选较具影响力,通过评选累积了大量典型性创新实践案例。针对这些案例资料,除了一些简单的汇编和总结外^[14],当前学界尚未展开系统深入的考察与分析。这种情况在一定程度上限制了我们对当前中国地方社会治理创新发展状况的把握与认知程度,本文则致力于弥补这一研究上的空缺与不足。

(二) 研究思路

本文试图对近年来中国地方社会治理创新的实践进行一个整体性描述,从而帮助我们全面地了解当前社会治理或社会建设领域中的成效与问题。一般而言,一项创新实践涉及创新的发起、过程与结果三部分,每一部分都由多种因素构成。由于本文考察的地方治理创新实践多在近几年内集中出现,尽管短期内成效显著,但很难判断其持续性与最终结果或绩效,因此本文主要考察创新的发起与过程特征。借鉴既有研究的分析框架^[15-16],本研究主要考察以下几类要素。

1. 地方社会治理创新的时空特征。创新作为一项实践活动具有典型的时空特征。它是在何时发起的?从发起到“见效”(即本研究中的“获奖”)经历了多久的时间跨度?创新主要产生于哪些地区?这些问题是对创新特征的初步描述。

2. 地方社会治理创新的主体特征。创新是特定主体的施动行为。那么现实中创新是由哪些主体发起或推动的?哪些主体最具创新意识或能力?我国社会领域中是否出现了“多元共治”的局面?这些问题的回答对于我们理解社会治理创新实践的产生具有重要作用。

3. 地方社会治理创新的内容特征。社会治理涉及种类众多的社会公共问题的解决。那么,近年来的地方社会治理创新实践主要致力于解决的问题有哪些?另外,创新就其内容来看,可以划分为“服务创新”(提供了新的公共产品或公共服务)、“技术创新”(采用了新的技术、方法或工具来解决特定问题)与“体制创新”(治理主体的创立或调整)三种类型,本文也将依据上述类型对既有的创新实践进行梳理总结。

4. 地方社会治理创新的主要动因。一项创新的成功发起是组织内外多种因素综合作用的结果。而创新的动因主要涉及创新实践背后的动力因素或机制问题,即创新主体为什么要发起创新。对这一问题的考察尤为重要,在鼓励创新的背景下,考察清楚创新的动因问题,有助于推动更多创新实践的出现。

(三) 研究方法资料来源

在各领域的创新研究中,利用评奖项目所形成的申报或者获奖案例文本库进行多案例文本分析的思路和方法已经较为成熟,本文同样利用该方法来研究我国地方社会治理创新问题。本研究中的案例资料来自人民网与国家行政学院政治学教研部联合发起的全国“创新社会治理典型案例”征集活动,该项目发起于2012年,至2021年为止已经连续举办了十届^①。该评选活动影响范围广泛,获得了各地的积极响应,据统计估算十届活动共征集到参评案例多达1万份左

^① 前两届活动名称为“加强和创新社会管理典型案例”征集活动。由于社会管理创新与社会治理创新具有延续性,而且实际的案例梳理分析并未发现不同名称下的创新实践有显著性差异,因此将所有案例统一用“社会治理创新”来指称。

右^①，由此也可以反映近年来我国各地社会治理创新实践的活跃程度。

案例征集活动每年在人民网进行发布，征集到的初选名单在专题网页上公布并接受网友公开投票，然后由来自全国人大、中组部、中宣部、中央政法委和国家行政学院等单位的专家评审团进行集中评审并确定最终获奖名单，由此可见获奖案例的典型性与权威性，以及案例所代表的国家政策导向性和“示范”意义。评审中按照治理主体、治理方法、创新特色、治理效果、治理影响、公众参与等6个评审一级指标及15个评审二级指标，每届评选出最佳案例10个、优秀案例20个，由此形成了多案例分析的案例库。在排除了重复申报以及材料缺失的案例后^②，本文最终以290个获奖案例作为研究对象。这些案例具有较强的代表性，可以在较大程度上反映全国社会治理创新的主要特征与规律。

具体案例研究采用文本分析方法，文本资料来自历年由人民网公开发布的获奖案例申报材料，由此保证研究资料的真实性与可靠性。案例申报材料采取了统一的撰写格式，内容表述较为规范，主要包括“背景与起因”“做法与经过”“成效与反响”“探讨与评论”等内容，能够较好地涵盖本文的主要问题。在对文本资料进行审核与整理的基础上，结合研究问题对文本进行了编码与统计，通过该方法能够直接从文本中获取关于创新时间跨度、地域分布、创新主体、领域与类型等信息。另外，针对创新动因的考察，由于无法直接从文本中获取标准化信息，因此采用对文本资料进行反复的阐释性解读的方法，对文本材料内容进行归纳与提炼，从而获取相关信息。

三、中国地方社会治理创新的总体特征

在中国，“社会治理创新”是由党中央发起的“宏大叙事”。在此背景下，各地在短时间内涌现出了大量创新实践，取得了显著的改革成效。为了更好地呈现中国地方社会治理创新的实践特征，下文将分别从创新的时间跨度、地域分布、主体、领域与类型五个方面进行考察。

（一）时间跨度

就创新案例的最初发起时间来看，据统计各地的改革创新多发起于2007年之后，几个创新密集发起的年份分别是2011年（29项）、2014年（27项）和2017年（37项）。这些状况很大程度上表明了近年来各地社会治理创新实践的“集中爆发”特征。如前所述，社会治理创新具有鲜明的中央政策导向性，2007年党的十七大做出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的部署，此后历次重要会议上多次强调要推进社会管理或社会治理创新。从发起时间上可见地方创新实践与中央政策导向的紧密关联性。特别是2017年党的十九大报告中提出要“推动社会治理重心向基层下移”，这可能是地方社会治理创新出现高峰的重要原因。2018年后创新发起数量减少，一个可能的解释是受到活动评选时间的影响，案例征集活动开展时许多地方创新活动还未成熟，社会影响力不足。

将创新案例从发起到获奖的时间区间称为社会治理创新的时间跨度。数据显示（表1），超过一半（54.9%）案例的创新时间跨度为2年以内，时间跨度为4年以内的占据绝大部分（79.9%）。这显示了创新在时间上的迫切性或“短期性”。有学者在研究地方政府创新时发现“地方政府创新要求见效快”的规律，原因是领导干部任期和政绩考核等因素的影响^[17]。结合后文对创新主体的研究，党政机构是地方社会治理创新最主要的发起主体，因此前述结论同样能够对社会治理创新时间跨度短的现象进行解释。此外，在中国的政治行政体制下，地方创新实践可

^① 截止2021年4月28日，第十届案例评选已经结束并公布。

^② 经过校对，有6个案例属于针对同一项创新实践的重复申报。另外有4个获奖案例的资料缺失，通过网络搜索也未能获得充分的资料，无法进行统一的文本分析，因此未纳入分析范围。

以视为对中央政策的积极反应。如前所述,在中央政策的频繁激励、推动或压力下,短期内地方创新的密集出现也就很好理解了。

表 1 社会治理创新的时间跨度^①

	频数	频率(%)	累积频率(%)
2年以内	156	54.9	54.9
2~4年	71	25.0	79.9
4~6年	37	13.0	92.9
6~8年	5	1.8	94.7
8~10年	10	3.5	98.2
10年以上	5	1.8	100
总数	284	100	

(二)地域分布

十届创新案例覆盖了全国 29 个省、自治区、直辖市。从地域分布上看(表 2),东部地区是社会治理创新活跃程度最高的区域,十届获奖数量占比接近总数的一半(44.5%);其次是西部地区(34.5%),中部地区创新活跃程度最低(21.0%),呈现出“东部强,西部次之,中部较弱”的格局。从纵向时间维度上看,社会治理创新的地区分布规律存在一定的波动,但基本遵循此种格局。

表 2 社会治理创新的地区分布

	东部		中部		西部		总数
	频数	频率	频数	频率	频数	频率	
2012	15	51.7	6	20.7	8	27.6	29
2013	13	46.4	4	14.3	11	39.3	28
2014	11	39.3	6	21.4	11	39.3	28
2015	18	60.0	5	16.6	7	23.4	30
2016	13	48.2	4	14.8	10	37.0	27
2017	11	36.7	11	36.7	8	26.6	30
2018	12	42.9	3	10.7	13	46.4	28
2019	15	50.0	7	23.4	8	26.6	30
2020	11	36.7	8	26.6	11	36.7	30
2021	10	33.3	7	23.4	13	43.3	30
总计	129	44.5	61	21.0	100	34.5	290

从社会治理创新的省际分布情况(图 1)来看,十届获奖案例数量超过 10 个省或直辖市有:广东(31 项)、四川(30 项)、江苏(22 项)、浙江(20 项)、山东(19 项)、重庆(16 项)、安徽(15 项)、吉林(13 项)、贵州(11 项)、陕西(11 项)。十个省份获奖总数占比 64.8%,超过总数的一半。十个省份中有四个来自东部地区,四个来自西部地区,两个来自中部地区。而所含省份数相同的东部与西部地区,就案例数量而言,东部地区总数明显多于西部地区,这也符合社会治理创新“东部强,西部次之,中部较弱”区域分布规律。

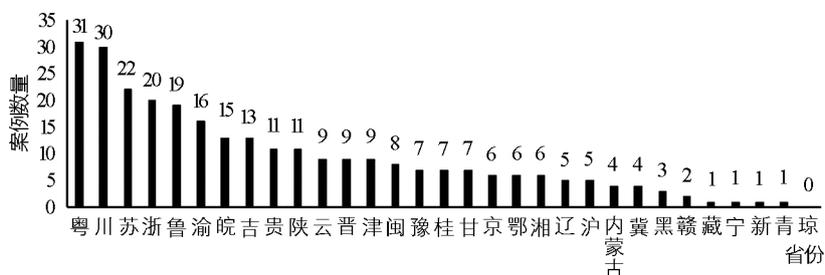


图 1 社会治理创新的省际分布^②

① 有 6 个案例文本未涉及创新发起时间,其他方式查询也无明确信息,因此未纳入统计。

② “社工服务组织试点工程”案例由中国社工协会在四川、新疆等灾害频发地区和边疆民族地区开展,因此未将其纳入省际分析范围。

对于东部地区创新活跃程度较高的解释主要有以下几个方面：一方面，东部地区经济基础较好，政府和其他主体有财力推动社会治理创新；另一方面，东部地区社会发育程度高于中西部地区，社会组织和居民有更强烈的参与意愿和诉求，创新氛围较浓。此外，有学者认为，“更为开放的态度和文化”是一些组织创新的主要原因^[18]。东部地区开放的社会文化也会对各主体进行社会治理创新起到支持作用。

西部地区经济社会发育程度总体上低于中部地区，而社会治理创新活跃程度却高于中部。这一现象可以从西部地区面临的较多社会问题与矛盾冲突（留守儿童较多、禁毒形势严峻、库区移民引发社会矛盾等）中得到一定的解释。有学者指出创新产生于“崩溃的边缘”^[19]，贫穷或落后有时候反而会成为促成创新的有利条件^[15]。很多来自西部地区的创新案例发生于国家级贫困县，创新是由严峻的社会问题解决压力倒逼催生出来的，是一种不得已的选择。

（三）创新主体

从社会治理创新发起者的主体类型来看（表 3），党组织和政府机构是最主要的主体，其中党政机构联合发起的创新占比 44.8%，加上党的机构（29.9%）、政府机构（21.5%）独自发起的创新，总占比达到了 96.2%。而由群团组织（3 项）、事业单位（4 项）以及社会组织（4 项）发起的创新极少。

表 3 社会治理创新主体的类型分布^①

	频数	频率(%)	累积频率(%)
党政机构	129	44.8	44.8
党的机构	86	29.9	74.7
政府机构	62	21.5	96.2
群团组织	3	1.0	97.2
事业单位	4	1.4	98.6
社会组织	4	1.4	100
总计	288	100	

总体来看，地方社会治理创新的发起主体并未呈现出明显的多元化趋势。不过在创新过程中也出现了社会组织、群众自治组织、企业等多方的参与，例如很多社会组织通过政府购买服务的形式参与到社区服务的供给中，典型案例是泰安市“平安协会”最初由群众自发组织筹集资金保平安。此外，宁蒗县“支部加协会”禁毒模式中的民间禁毒协会、上海五里桥街道“三会”制度最初都是由村（居）委自下而上建立起来的。而北京海淀区“阜四小院”的改造由政府和企业联合进行，杭州市“杭网议事厅”平台则由党委政府与媒体联合主办。这些案例是否代表着一种“多元治理”的趋势，有待进一步观察。

进一步对社会治理创新发起主体的层级进行分析（表 4）发现，由区县级层面的主体发起的创新最多（51.9%），地市级层面的创新也不在少数（32.3%），来自乡镇级的发起主体较少（10.5%），省级（2.8%）和村社级（2.5%）的主体只有零星分布。从纵向时间维度来看，十届创新主体基本都呈现此种层级分布趋势，区县级和地市级层面的社会治理创新活跃度最高。这一现象与地方政府创新研究中的相关结论基本一致^[20]。其原因一方面在于区县级和地市级政府有较完整的自主权，财力资源更丰富，行政协调能力更强，实施创新的基础更加坚实；另一方面与省级政府相比，区县级和地市级政府更接近社会公众，对于社会治理现状和公众的切实需求更加了解。因此，区县级和地市级政府成为社会治理创新的主力军。

① 有 2 个案例文本未明确具体的创新主体及相应层级，其他方式查询也无明确信息，因此未纳入统计。

表 4 社会治理创新主体的层级分布^①

	频数	频率(%)	累积频率(%)
省级(省、自治区、直辖市)	8	2.8	2.8
地市级(地级市、自治州)	92	32.3	35.1
区县级(县、区、县级市)	148	51.9	87.0
乡镇级(乡、镇、街道)	30	10.5	97.5
村社级(村、社区)	7	2.5	100
总计	285	100	

(四) 创新领域

通过分析创新实践的分布领域,可以考察中国地方社会治理的着力点和重心。结合十九大报告中对社会治理创新的相关表述,本文将地方社会治理创新划分为社会矛盾化解、公共安全、公共服务供给、社区治理四个方面。单个创新案例所涉及的领域往往不止一个,本文主要根据创新内容的侧重点进行归类,不属于上述领域的则被归为其他类。

统计表明(表 5),公共服务领域的创新处于领先水平(35.7%),随后是社区治理(23.7%)、社会矛盾化解(17.2%)和公共安全(16.2%)。不过,由于社会矛盾化解和公共安全领域均涉及“社会秩序稳定”问题,两项合计占比(33.4%)仅略低于公共服务领域,可见它仍然是当前社会治理的重要议题。特别是互联网安全在近年来逐渐引起各方关注,随着网络违法犯罪、网络群体性事件、网络谣言等问题出现,政府开始探索网络空间治理和网络舆论引导。公共服务领域所占的较高比重则说明近年来的社会治理创新很大程度上体现了治理改革的本义,即对民生需求的回应。有学者指出,我国社会治理创新的取向需要实现“从维护社会稳定走向增进社会质量”^[21],上述数据在一定程度上表明这种取向转换的趋势逐渐开始出现。社区治理改革所占比重也较高,这可以视为对十九大报告中所强调的“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”的回应。此外,有 22 项案例被归为其他类,主要涉及规范公权力运行、机关作风改革、廉政文化建设、对扶贫工作乱作为的监督整治等,事实上更多属于政府自身改革,社会治理属性不明显。

表 5 社会治理创新的领域分布^②

	频数										总频数	总频率(%)	累积频率(%)
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
社会矛盾化解	9	3	8	8	6	4	2	6	5	2	53	17.2	17.2
公共安全	4	4	8	7	5	6	8	1	3	4	50	16.2	33.4
公共服务供给	14	19	7	12	6	10	10	12	11	9	110	35.7	69.1
社区治理	3	4	7	7	11	6	9	7	9	10	73	23.7	92.8
其他	4	0	1	0	0	5	1	4	2	5	22	7.2	100
总计	34	30	31	34	28	31	30	30	30	30	308	100	

(五) 创新类型

创新按照不同标准可以划分为不同类型,本文根据创新的内容与方式将社会治理创新归为三类:服务创新、技术创新与体制创新。其中,服务创新是指为特定主体提供了新的公共物品或服务。技术创新是指在解决传统问题的过程中应用了新的技术手段或工具、方法。而体制创新则涉及治理主体的创新、变更或重新组合,以及相关主体职能配置或角色定位上的优化调整。

统计表明(表 6),我国地方社会治理创新主要体现为服务创新(占 44.1%),许多地方针对特定群体的特殊需求为他们提供了新的公共服务。例如,山东莒县公安局帮助“外来媳妇”办理户口迁移手续、江西大埠乡通过延伸服务触角来创建外出人员服务中心等。技术创新数量也相对较多(占 42.8%),其中最为典型的是互联网等信息技术的应用,这很大程度上提升了治理效率与服务质量。例如许多地方发起的“阳光信访”系统、移动警务系统、“数据禁毒”系统、网格化管理、

① 在表 3 的基础上,三项由社会组织发起的创新未纳入层级分析范围。

② 部分案例同时涉及多个创新领域,在相关领域内对这些案例进行了重复统计。

智慧社区治理等创新实践均是在互联网技术的支撑下展开的。此外,协商民主作为一种公共事务治理机制也是治理技术或工具创新的重要体现,这方面也存在多个案例,例如天津宝坻区运用基层协商民主机制来完善村级治理、浙江临海市探索推进的基层协商民主工作等。

表 6 社会治理创新类型分布

	频数										总频数	总频率 (%)	累计频率 (%)
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
服务创新	19	17	11	17	10	16	9	8	12	9	128	44.1	44.1
技术创新	5	7	15	7	10	10	17	19	17	17	124	42.8	86.9
体制创新	5	4	2	6	7	4	2	3	1	4	38	13.1	100
总计	29	28	28	30	27	30	28	30	30	30	290	100	

社会治理领域中的体制创新则相对较少(占 13.1%)。由于体制创新特别是组织机构的改革调整涉及复杂的部门利益问题,因而往往会面临巨大的阻力。而且当前地方社会治理创新主要由区县和市级等较低层级的政府主体发起,权限不足可能是制约体制创新的主要原因之一。然而在党中央的政策导向中明确提出要推动“社会治理体制”的创新,在此背景下一些地方实践也进行了积极的探索。例如贵阳市在全国率先成立市、区两级党委群众工作委员会来统一领导推进社会治理工作;成都金牛区旧城改造中居民自治改造委员会的成立;四川都江堰市建立了院落党组织,选举成立了院落管委会、小区业委会自治组织等。这些体制创新更具深层的制度意义,如何为其创造更加有利的创新条件,是未来的中央政策导向能否得到落实的关键。

此外,十九大提出了要提升社会治理“社会化、法治化、智能化、专业化”水平的要求,根据这四个方面也可以对获奖创新案例进行类型划分^①。梳理统计发现有多达 136 个案例(占比 46.9%)体现了“社会化”倾向,主要内容包括培育社会工作队伍、支持社会组织发展、鼓励社区自我管理与自我服务、推动志愿服务发展等。有 106 个案例(占比 36.6%)体现了社会治理的“智能化”倾向,主要体现为基于互联网技术的信息公开平台、政务服务平台和社会信用信息平台等各种智能化平台的建设。有 66 个案例(占比 22.8%)体现了社会治理的“专业化”倾向,主要体现为各类专业人才的引进与培养、社会工作职业的标准化建设、社会治理业务流程的优化改造等。此外,有 24 个案例(占比 8.3%)体现了社会治理的“法治化”倾向,主要包括社会治理领域的地方立法改革、执法理念的转变、基层公务人员法治素养的强化等内容。

总结来看,大量的“社会化”实践表明当前地方社会治理改革中“社会”属性的增强,体现了社会治理创新的应有之义。而“智能化”与“专业化”实践所占的较大份额表明了地方社会治理能力的提升,这是改善治理绩效的重要保障。不过,“法治化”案例的数量稀缺表明这一方面的治理创新尚有很大的改革空间。如何增强地方社会治理实践中的法律规则意识,提升治理改革的规范化,特别是探索法治与自治、德治的有效结合,应当成为未来社会治理创新的重要着力点。

四、中国地方社会治理创新的主要动因

社会治理创新实践为何会出现?这是一个重要但十分复杂的问题。创新总是由特定组织或主体发起的,而组织或主体的创新行为则是多种因素共同作用下的结果。关于影响社会治理创新的因素,有学者总结认为包括经济发展水平、社会需求、社会文化、公众参与、上级推动等外部因素,以及创新者的意识与能力、成本投入、技术支撑等内部因素^[12]。由于中国地方社会治理创新主要由党政主体发起,因此学界关于政府创新的影响因素或动因的研究结论对于本文具有借鉴意义。在这方面,有研究将党政领导者创新的动力归纳为“结构性”“个人化”与“事件性”动力三类^[20]。其中,结构性动力来自体制性因素,例如官员的政绩考核和提拔任用制度;个人化动力主要指官员的职业操守和价值追求等;事件性动力则指具体社会问题或矛盾冲突的压力。

① 部分创新案例同时涉及多个方面,后文在统计每个方面案例数量时进行了重复统计。

由于本文的研究基于社会治理创新案例的申报材料,诸如政绩驱动等影响因素一般不会体现在文本资料中。此外,地方创新一般存在“发明”和“扩散”两种模式,前者是该地方的“原创性”改革,而后者则体现为对其他地方创新实践的学习、借鉴甚至模仿。在传统的政绩锦标赛体制下,如果某个地方公开表明其创新实践属于创新扩散结果的话,则会失去政绩意义^[22]。因此理性的实践者都会标榜自己的改革属于发明式创新。梳理发现,许多地方的创新实践相似(例如网格化管理案例多达11项),但是无法直接从文本资料中了解这些改革是否来自其他地方的启发。

因此,对中国地方社会治理创新动因的考察不能完全基于获奖案例文本自身,还必须结合当前时期地方治理创新改革的宏观社会与制度背景进行考察。如前所述,“社会治理”议题的提出主要是为了应对转型时期社会矛盾积累对社会秩序稳定构成的压力或挑战。而在逻辑上,通过治理创新来应对社会矛盾问题的改革原动力,可能是对中央政策导向或改革激励的回应,也可能源自地方主体在问题压力下的自主性改革意图。通过对获奖案例文本材料的阐释性解读与提炼,发现地方社会治理创新的动因很大程度上符合前述理论判断,主要包括下述几个方面。

(一)现实问题或矛盾冲突的压力

社会治理以解决转型时期因经济社会发展失衡而引发的各类矛盾冲突问题为基本任务,因此现实社会问题或矛盾冲突的压力成为各地改革创新的重要推动因素。这一点典型地体现在地方社会治理创新获奖案例中,有多达207项(占71.4%)案例材料用特定问题带来的“挑战”“压力”或“矛盾激化”等语言描述创新的动因。这些社会问题或矛盾冲突涉及面较广,包括因老龄化、外来人口、村改居、公共服务缺失等所引发的各种问题,以及社会治安问题、医患纠纷问题等。

问题压力下的创新又分为两种情况:一种是长期性问题压力下的主动式创新。诸如流动人口管理、老年人照护等问题在许多地方长期存在,而少数地方的创新更多是特定主体在特定时期内的主动探索行为。另一种情况则是重大突发事件“倒逼”下的创新,创新体现为危机情境下不得不进行的被动式改革。例如云南创新农村道路交通安全管理的“丘北经验”起源于“1·26”特大道路交通事故发生后的反思,福建南平市医患纠纷第三方调解机制的起因是“6·21”医闹事件的爆发,吉林安图县“诉求服务平台”的创建缘起于特大洪灾发生后各类上访案件集中爆发等。

(二)中央或上级政策导向的激励

如前所述,中国的社会治理创新是由党中央所发起的宏观性改革,而地方政府主要作为中央政策导向的执行者。因此,自上而下的政策激励或压力理应成为地方社会治理创新改革的重要推动因素。统计发现,有114项(占39.3%)创新案例材料在介绍创新实践发起经过时谈到了中央或上级政府政策导向的作用。例如,广西玉林市“构建道路交通事故调解服务新机制”改革是对2009年召开的中央政法工作会议精神的贯彻,天津宝坻区构建“基层协商民主机制”的推动因素之一是党的十八届三中全会对协商民主以及基层民主方面的要求等。

中央或上级政府的激励作用还有一种特殊体现,即政策试点。政策试点是“中国治理实践中特有的一种政策试验与创新机制”^[23]。在社会治理领域中,政策试点的作用十分明显,统计发现有32项(占11.0%)创新案例材料中谈到“以试点为契机”“借创新社会管理试点的东风”“把握试点市的难得机遇”等信息。此外,2010年10月中央政法委、中央综治委确定了35个市县作为全国社会管理创新综合试点。核对后发现,获奖案例中共有31个案例所在地区属于该批试点。试点过程中发布的《全国社会管理创新综合试点指导意见》明确指出要将社会管理创新试点工作纳入领导班子、领导干部的任期目标和社会治安综合治理考评体系,作为党政主要领导政绩考核的重要内容,严格落实责任奖惩^[24],因此相关地方社会治理创新更多是出于完成试点任务的需要,这在一定程度上体现了创新的被动性。

(三)社会力量发育基础上的推动

作为社会领域的改革,社会治理创新离不开社会组织和公众等多元主体的参与。有研究指

出公众参与能促进政社互动与合作、推动公共事务合作治理的实现和公共政策的合法化,以及引导公民体验公共生活的价值^[25],对于治理创新具有很大推动作用。随着社会建设以及社会组织管理方式等改革,各类社会公益组织在不断发育。许多社会成员出于公益精神和社会责任感,自觉加入社会组织并投身于公共服务提供和社区建设等领域,形成了推动社会治理创新的重要社会力量。在获奖案例中,有22项创新实践的发起涉及社会力量的推动。例如,广西梧州市的“安全宝护营”青少年安全教育公益项目由草根公益组织“安全海豚会”发起,深圳盐田区政社合作伙伴关系的构建起因于辖区内“社会组织发展迅速,参与经济社会建设的愿望比较强烈”^[26]。

此外,“公众参与”是中央确立的社会治理格局的重要构成,在一定意义上可以说促进公众参与是社会治理创新的目标之一。一些获奖案例也提到当地公共事务中“公众参与不足”的情况是激励政府进行创新的重要原因。例如广州越秀区“社会发布机制”改革的背景之一即是对“要如何去做,才能让社会协同、公众参与在社区这个城市基本单元中生根发芽茁壮成长”^[27]这一问题的探索。四川都江堰市“院落自治”的探索则是为了解决“群众参与缺失的不足”,致力于“有效激发群众作为治理主体的活力”^[28]。

五、结论与讨论

创新社会治理是中国应对现代化转型过程中各种挑战与风险的现实需要,也是实现国家治理现代化的重要途径,其内在价值与意义毋庸置疑。作为一项顶层设计,党中央已经对社会治理创新的理念、思路与目标进行了明确界定,然而其改革成效需要从地方创新实践中进行考察。鉴于此,本文以人民网与国家行政学院举办的全国“创新社会治理典型案例”(2012—2021年)征集活动所形成的获奖案例为研究对象,通过多案例文本分析方法对各地的创新实践进行整体性分析。申报以及获奖案例数量众多,创新内容与形式也多种多样,在很大程度上反映出当前地方创新的积极性与可能性,也彰显出一定时期以来我国社会治理领域改革取得的显著成效。

同时,对获奖案例多方面特征的考察也揭示出一些有待进一步关注的问题。首先,我国地方社会治理创新实践呈现出短期内集中推进且创新周期短的时间特征,这在很大程度上表明了地方创新的积极性与高效性,但其长期成效尚有待进一步考察。由于本研究限于获奖案例材料的文本分析,未能考察创新实践的持续性问题,因此无法检验这些创新是否属于“运动式”创新。不过有学者曾指出,当前各地的社会治理创新实践多属于“即兴式”举措,多存在“人走政亡、后劲不足、可持续性不够”等问题^[29]。结合本研究对创新动因的考察,很多创新实践在很大程度上是对自上而下的政策激励或压力(包括政策试点的直接推动)的回应,同时也是现实问题或矛盾冲突“倒逼”下的结果,地方创新更多体现为一种“被动性”,而对公众需求的主动回应不足。因此如何进一步激发相关主体的内在创新动力是一个有待解决的重要问题。

其次,地方社会治理创新实践在分布上存在不均衡问题。这种不均衡一方面体现为横向的地域差异,“中部塌陷”现象明显。中部地区在创新活跃程度上不仅落后于东部地区,与西部地区相比也有一定差距。由于创新是多种因素共同作用下的结果,诸如经济条件、社会环境、文化氛围等客观因素在短期内难以改变,因此可以尝试从主观条件入手激发特定地区的创新活跃度。例如具有创新意识与能力的党政干部(“创新企业家”)是创新发起的重要影响因素,因此可以通过将创新型干部交流到中西部创新不活跃的地方任职或培训等方式^[30],激发中西部地区官员的创新意识,增强其创新能力。另一方面的不均衡体现为纵向的地区层级差异,创新集中在区县、地市等中间层级,基层创新较少。未来中央和上级政府应给予基层社区更多的自主权和政策支持,从而增强其创新能力。

不均衡问题还体现为创新发起主体构成的差异。绝大部分创新主体集中于党政机构,由社会组织发起的创新较少,这反映了中国治理转型中国家与社会的特定关系。与西方国家与社会

之间“存在清晰的界限且暗含张力不同”，中国的国家与社会之间“呈现的是一种相互融合的关系形态”^[1]。因此中国的社会治理并非“统治”或“管理”要“少一些”的问题^[31]，而是要通过各种途径与方式提升形塑社会生活秩序系统的能力问题。总体而言，中国社会治理的结构定位是党建引领下的多元共治。从获奖案例来看，“党建引领”的作用得到了突出体现，党的组织网络成为联结体制内外不同治理主体与资源的重要平台。不过，社会组织的作用则存在不足，由社会组织自主发起的创新较为有限。但在较多的创新实践中社会组织发挥了重要的推动作用，体现出“政社合作”的积极意义。如何进一步激发社会活力应成为未来社会治理改革创新中的重要任务^[32]。

此外，从社会治理创新的内容来看，各地实践大体呈现出“维稳”与“民生”领域并重的局面，这体现了中央政策导向与地方现实问题压力的双重影响。而从创新类型上看，各种服务创新和技术创新不断出现，一些新兴治理理念得到广泛应用，例如法治化、精细化、源头治理等。许多地方充分依托互联网技术、协商治理等手段改造了传统管理与服务模式，提升了社会治理效能。相较而言社会治理体制创新较少，而且制度体制改革的滞后会成为制约技术应用的瓶颈^[33]。因此需要进一步激励和支持地方政府进行制度体制创新，从而保障党中央关于“创新社会治理体制”的任务要求得到有效落实。

总体而言，当前我国地方社会治理创新中的成效与问题并存。为了更好地推动地方社会治理创新实践的发展，一方面需要中央政策更多的激励、指导与支持，另一方面则需要进一步进行国家治理结构的调整优化。中国社会领域的治理改革要取得长期性绩效，有待于通过国家治理制度体制的设计与完善来进一步理顺社会生活领域中党政社之间的复杂关系^[32]，实现自上而下的行政机制与自下而上的社会机制的有效整合。此外，地方社会治理改革创新要服务于地方或基层治理体系和治理能力现代化建设，从而夯实国家治理的根基。2021年中共中央与国务院联合发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》为地方社会治理创新指出了新的方向并注入了新的动力，这无疑会进一步激发基层主体的创新活力，从而自下而上地推动社会治理领域的改革变迁。

需要指出的是，由于研究方法与资料的限制，本研究尚存在许多不足。一方面，以获奖案例作为研究对象可能导致案例代表性存在问题，现实中可能有许多成功的创新实践并未申报，特别是一些早期的成功实践由于评奖时间原因而未能被纳入。而评奖机构的政府色彩使得获奖案例一定程度上体现了中央政策的导向性与宣传性，因而可能存在一些宣传价值不足的案例未能获奖的情况。另一方面，本文属于大样本案例研究，因而对单个创新案例的研究深度存在不足。未来还需要通过多种研究方法进一步考察地方社会治理创新的具体模式与微观特征，更好地总结探索社会治理创新的中国经验。

参考文献：

- [1] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究, 2017(6): 27-34.
- [2] 房莉杰. “社会建设”在我国政策中的演变——对党的“十四大”以来中央文献的回顾[J]. 北京行政学院学报, 2020(6): 87-96.
- [3] 余敏江, 李粤昊. 中国共产党探索社会治理现代化的百年历程——以注意力资源配置为视角[J]. 理论探讨, 2021(5): 12-19.
- [4] MA L. Political ideology, social capital, and government innovativeness: evidence from the US states[J]. Public management review, 2017(2): 114-133.
- [5] MARK M, JEAN H. Innovations in governance[J]. Public management review, 2008(1): 3-20.
- [6] 吴建南, 马亮, 苏婷. 政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究[J]. 公共管理学报, 2011(1): 94-103.
- [7] 王滢淇, 翁鸣. 协商治理: 当前中国社会治理创新的方向与路径[J]. 社会主义研究, 2016(1): 85-90.
- [8] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新[J]. 中国社会科学, 2021(6): 116-135.
- [9] 宋玉波, 胡尹慧. 社会治理创新: 动因、要素与路径[J]. 探索, 2017(2): 47-53.
- [10] 刘开君, 卢芳霞. 再组织化与基层社会治理创新——以“枫桥经验”为分析案例[J]. 治理研究, 2019(5): 98-104.
- [11] 沈承诚, 侯玉芬. 经济发达镇的社会治理创新: “网格化+网络化”的复合模式——基于J市X镇的分析[J]. 江苏行政学院学

- 报,2020(5):101-110.
- [12] 李利文,方勇. 内生性资源、叠加式外推与社会治理创新强度——对91个典型案例的模糊集定性比较分析[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2017(4):32-44.
- [13] 王洛忠,孙泉坤,崔露心. 社会治理创新的结果差异研究——基于多项目实践过程的实证分析[J]. 甘肃行政学院学报,2020(1):73-82.
- [14] 于军,李欣玉. 全国社会治理创新典型案例——2012—2015年全国社会治理创新典型案例选编[M]. 北京:国家行政学院出版社,2017.
- [15] 吴建南,马亮,杨宇谦. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析[J]. 管理世界,2007(8):43-51.
- [16] 李云新,刘然. 中国社会创新的特征、动因与绩效——基于“中国社会创新奖”的多案例文本分析[J]. 公共行政评论,2016(4):147-170.
- [17] 吴建南,黄艳茹,马亮. 政府创新的稳定性研究——基于两届中国地方政府创新案例的比较[J]. 软科学,2015(5):22-26.
- [18] JEAN H. Innovation in governance and public services:past and present[J]. Public money & management,2005(1):27-34.
- [19] 王雅林,晚春东. 论社会创新[J]. 学习与探索,2002(1):54-59.
- [20] 杨雪冬. 过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价[J]. 公共管理学报,2011(1):81-93.
- [21] 王星. 从维护社会稳定走向增进社会质量——中国社会治理创新的取向转型[J]. 学术研究,2016(9):61-66.
- [22] 管兵. 发明还是扩散:地方政府创新动力机制[J]. 河北学刊,2018(1):168-174.
- [23] 周望. 如何“先试先行”?——央地互动视角下的政策试点启动机制[J]. 北京行政学院学报,2013(5):20-24.
- [24] 中新网. 中央综治委副主任:社会管理创新重在化解突出问题(2)[EB/OL]. (2011-02-19). http://www.chinanews.com/fz/2011/02-19/2854845_2.shtml.
- [25] BARBARA W C, TERRANCE C. Civic networks, legitimacy and the policy process[J]. Governance,1999(1):1-28.
- [26] 山东中立达资产评估有限公司. 盐田区:构建“政社合作伙伴关系”[EB/OL]. (2016-09-30). <http://www.zlcpv.com/a/xinwenzixun/zhuanyezhishi/7330.html>.
- [27] 人民网. 广州市越秀区:探索社会发布机制[EB/OL]. (2014-07-07). <http://leaders.people.com.cn/n/2014/0707/c382918-25248964.html>.
- [28] 民主与法制网. 创新农村社会治理 争当地方改革先锋[EB/OL]. (2015-12-18). <http://www.mzyfz.com/cms/benwangzhuangfang/xinwenzhongxin/zuixinbaodao/html/1040/2015-12-18/content-1166760.html>.
- [29] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理,2014(2):24-28.
- [30] 何增科. 地方治理创新与地方治理现代化——以广东省为例[J]. 公共管理学报,2017(2):1-13.
- [31] 王绍光. 治理研究:正本清源[J]. 开放时代,2018(2):153-176.
- [32] 谢忠文. 当代中国社会治理的政党在场与嵌入路径——一项政党与社会关系调适的研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2015(4):41-46.
- [33] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. 公共管理学报,2008(1):16-26.

**Overall Characteristics and Motivations of Local Social Governance Innovation in China:
A Multiple Case Text Analysis of “Typical Case of Innovative Social Governance” (2012—2021)**

ZHANG Haizhu¹, CHEN Xiaoyu², YUAN Huiyun³
(Ocean University of China, School of International Affairs and Public Administration,
Institute of Marine Development, Shandong Qingdao 266100, China)

Abstract: Social governance innovation is a realistic need for China to cope with the challenges of modernization and is an important way to achieve modernization of national governance. The current social governance innovation has become an important area of local reform experiment, and relevant innovation practices have emerged in a short time and achieved remarkable governance results. This paper, with the tool of multiple cases text analysis, focuses on the “Typical Case of Innovative Social Governance” (2012—2021) and finds that the innovation practices of local social governance in China shows the characteristics of concentrated outbreaks in short period of time, short innovation cycles, uneven distribution of innovation regions and subjects, and insufficient local innovation initiative. Besides, the pressure of social problems, the incentives of the central government and the promotion of social forces constitute the main motivations for the local social governance innovation. In order to better promote the development of local innovation practices, it needs more incentives, guidance and support from the central government, and also needs to further adjust and optimize the national governance structure.

Key words: local social governance; social governance innovation; multiple case studies; text analysis; characteristic; motivation

责任编辑 高阿蕊
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>