

# “示范创建”:基层治理创新的一种新解释

——基于西南一个基层治理现代化试点乡镇的研究

谢小芹,官兴隆

(西南财经大学 公共管理学院,四川 成都 610000)

**摘要:**“社区提案”“社区企业参与”“党建引领”等新做法汇聚成中国本土的“治理经验集”,行政发包制、领导小组制、中心工作制和树典型等成为中国内生而又独特的治理机制。其中关于树典型的研究多基于“点”的考量,相对缺乏从整体主义视角探究典型的“由点及面”及其关系特征,更缺乏从机制层面进行深究。研究发现,树典型是国家政权建设和管理的有效工具,与其他工作机制在形成原理、关系属性、选择偏好和效果等方面存在较大差异。改革开放以来,树典型呈现出政府从旧的“管理取向”向新的“治理取向”的转变,S省鹤山镇开展的“示范创建”创新实践案例给予了有力佐证。示范创建通过分等定级和制造接触点、组织撬动与剧场展演、资源输入和优化组合,以及制造竞争和赶工驱动等具体机制,累加式、集成式地推动基层治理现代化这一中心工作的有效落实。这在理论层面丰富了央地关系和府际关系的研究,亦为相关决策部门制定政策提供参考。

**关键词:**治理现代化;树典型;示范创建;组织撬动;资源优化;赶工驱动

**中图分类号:**D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)02-0077-12

## 一、问题的提出和文献综述

### (一)问题的提出

党的十九届五中全会首次把“创新驱动发展”<sup>[1]</sup>放到重点工作的开篇,十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调:“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推动社会治理重心向基层下移,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。”<sup>[2]</sup>二十大报告进一步指出:“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”<sup>[3]</sup>在国家高度重视基层治理创新的背景下,地方政府也积极响应。追根溯源,治理是源于西方的舶来品,作为一种理论的“治理”是20世纪90年代以来西方学术界兴起的一个热词。1989年世界银行一篇《南撒哈拉非洲:从危机走向可持续增长》的报告中提出了现代意义上“治理”的概念。1995年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》报告中指出:“治理是指各类型的公共部门或私人机构共同管理其事务的一系列行为方式的总和。治理是一种过程,这个过程是使存在不同利益冲突的政府、企业、非营利性组

**作者简介:**谢小芹,西南财经大学公共管理学院,副教授,博士生导师。

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“大数据驱动下的农村相对贫困治理效能提升机制研究”(22BZZ077),项目负责人:谢小芹;成都市社科规划项目“城乡融合背景下成都市农村基层干部社会治理能力提升研究”(YY062022159),项目负责人:谢小芹。

织相互调和共同协作行动的过程。”<sup>[4]</sup>这是西方对治理最具权威的定义。治理理论创始人美国学者罗西瑙认为,“治理是一种比统治内涵更加丰富的现象,包括政府机制和非政府机制,随着治理范围的扩大,各类组织及个人借助这些机制满足自己的需求”<sup>[5]</sup>。英国学者斯托克梳理了各种治理概念后在《作为理论的治理:五个论点》中提出了治理的观点,即治理的主体包括政府且不限于政府;治理的过程中存在责任、界线的模糊;肯定了集体行为的各个社会公共空间有权力依赖;治理的各个参与者最终形成自主自治网络;政府办好事情的能力不在于权力、权威,而是靠新工具和技术来指引<sup>[6]</sup>。罗西瑙和斯托克两位学者皆强调了治理具有自治组织的网络化和政府与民间组织合作化的特征。本质而言,治理是一个公共管理活动和公共管理过程。中国差异化的地方经验赋予治理概念以丰富多元的内涵。正如有学者指出的,中国情景中的“治理”内涵与国家治理现代化执政理念转向密切相关<sup>[7]</sup>。近年来,中央关于基层治理创新的新提法不断,基层社区治理创新活动也不断增加。党的十九届五中全会明确提出要坚持创新在我国现代化建设中的核心地位,十九届六中全会提出加快建设共建共治共享的社会治理制度,二十大报告再次强调基层治理创新的重要性。在系列文件的指引下,中国基层治理进入到“中国之治”的新阶段。各地基层治理创新做法不断迭代,如“社区提案”“社区企业参与”“党建引领”等,这些新做法汇聚成中国独特的“治理经验集”。对此,已有研究呈现出从基层治理创新手段、方式和策略到治理机制的纵深趋势。近年来,学者们开始从机制层面探究社区提案、社区企业撬动和造点等治理实践,总结出诸如项目制<sup>[8]</sup>、行政发包制<sup>[9]</sup>、领导小组制<sup>[10]</sup>、中心工作制<sup>[11]</sup>等具有鲜明中国特色的治理机制。其中,树典型也成为中国独特治理机制之一。中华人民共和国成立以来,树典型成为一种重要的社会动员方式,“工业学大庆、农业学大寨”曾一度成为大家学习的榜样。改革开放至今,国家更是将树典型作为一种有效治理方式。树典型的做法能够确保政策快速创新扩散、规避政策惰性和促使地方良性发展,但也引发了资源的局部堆积、过度浪费和试点地人走茶凉等系列问题。通过对我国基层治理调研发现,树典型治理的变迁始终围绕着“管理—服务—参与”的治理线索而不断调整治理主体关系、治理规则、治理资源和治理方式,进而逐渐形成了有效回应当前社区需求、切实履行现代社会责任和主动适应当前社会发展阶段的基层治理体系,这预示着树典型具备了“治理取向”的新内蕴。

简言之,改革开放后至今,我国树典型的做法体现出政府从“管理取向”向“治理取向”的转型。基于领导学、组织行为学等不同学科视角,树典型被政府视为一种有效管理方式,点的成功塑造有助于政府官员个体晋升和政府的高效管理。但作为政府创设的一项制度安排,树典型过于注重国家角色,其在本质上延续的仍然是一种管理取向。在管理取向的指导下,典型的塑造过程是政府官员或政府单方面对社会实施管理的直接方式,具有浓厚的行政色彩。树典型的制度设计更多受到政府偏好影响。因此,在一定程度上,树典型也产生了大量的非意外后果,如以点代面、试点地的不可持续、资源过度集中等。本文将管理取向意义上的树典型称之为旧的典型机制。如学者所说:“城乡社区治理一直以来都是一项‘由下到上’的实践型改革模式探索,即通过实践探索总结经验来实现社区治理的‘百花齐放’,但其结果往往因‘地域性、个性化特征’而推广性不足,也因缺乏上位法律和政策支持而‘持久性’不够,这使得社区治理呈现出典型的‘孤立样本’和‘阶段性探索’的特征。”<sup>[12]</sup>这说明,树典型的效果不仅受政府政策制定的影响,还受到自下而上的政策执行、社会基础等因素的影响。近年来,政府将注意力放到服务型政府建设上,其目标是实现政府强有力的管理和社会广泛参与的积极互动。如本文所要分析的示范创建活动,具有包括治理的多元主体、多种手段和多种渠道的混合特色,更兼顾促进公共利益最大化的治理本

质,基于政社互动的视角,分析示范点的创建和维持,其最终目标是让试点通过地方分散实验发展成为全国典型和规律。这说明政府为消除旧典型机制的异化问题做出了制度内部调整,体现出树典型的一种新型治理取向,即围绕政府工作部署去调动民众对公共事务的有效参与,本文称之为新的典型机制。具体而言,新的典型机制有助于基层社会与地方政府进行友好互动,在旧的典型机制中找回政策执行、社会等的影子,践行新时代的群众路线,最终确保“人走,茶不凉”。即便示范点被取消,但示范经验得以保留。社区治理碎片化问题由来已久,如学者所言,“社区治理创新中碎片化一直是制约社区治理向纵深发展的主要障碍,散落在各个部门的治理资源难以形成治理的合力”<sup>[12]</sup>。作为一种新典型机制的示范创建成功破解了这一难题。具体而言,S省鹤山镇<sup>①</sup>以示范创新为蓝本,以示范点为原点逐渐往外扩张,逐渐构建出一条“示范点塑造—示范片区构建—行政区域整体发展”的梯次治理新路径。然而值得一提的是,新、旧树典型机制并非相互替代,而是呈现并存趋势。本研究指出了这种并存的情况,并找到树典型机制中的治理面相,期望给予旧典型机制以积极能量,纠正过于管理主义的偏向。鹤山镇示范创建的做法释放出中国基层治理的能量,突破了旧典型的管理属性,赋予了典型新内涵。总之,本研究以S省鹤山镇基层治理创新为经验分析样本,提供了基层治理创新中的新解释,并对其动力机制和复杂过程进行了深入的学理阐释,以期丰富中国基层治理研究,亦可为相关部门提供决策参考。

表1 “典型”的两重取向及比较分析

旧的典型机制		新的典型机制
相同点	典型治理	
差异点	形成原理 管理逻辑	治理逻辑
	权威基础 行政官僚权力	(政府、社会、市场等)混合权威
	运行机制 政府授权,行政命令	政府培育+社会参与,协商共治
	治理主体 政府作为唯一治理单元	社会治理共同体
	关系 上下关联	交叉关联
	形态 基层组织的个体形态	社群形态
	选择偏好 政府偏好	公共偏好
	效果 试点地发展迅速;可持续性难保证等系列问题	弥补科层制的不足、加速创新扩散、缓解行政惰性

## (二) 文献综述

在地方治理创新研究方面,学界主要集中于地方政府治理创新和社区治理创新两个层面。关于地方政府创新的研究,有两种研究路径。一种是“激励—创新”路径,该路径将官员晋升和分权作为激励的具体手段来助推创新行为。该路径下辖两派不同观点,一派持官员晋升激励的观点,周黎安认为中国改革开放以来的“经济奇迹”与官员承受的晋升压力密切关联<sup>[13]</sup>,他将这种现象概括为“晋升锦标赛体制”,这一体制能够有效解释地方政府间官员围绕“晋升”这一比赛标的物来展开各类创新活动。郁建兴和高翔认为,地方政府需要借助创新活动来提高政绩、发展经济,以便获得竞争优势<sup>[14]</sup>。黄晓春和周黎安认为,针对治理创新和服务创新的新型竞争格局日益凸显,基层政府出现了一种基于社会治理创新的“条条”与“块块”的“结对竞争”机制<sup>[15]</sup>。另一派持分权激励的观点,认为应给予地方政府一定的自主权来确保其创新活力。相关学者形成了财政联邦主义<sup>[16]</sup>、地方法团主义<sup>[17]</sup>等命题。另一种是“风险规避—绩效获取”路径,该路径认为政府创新的动力一方面出于政绩目的,另一方面还在于规避责任。冯猛认为“地方政府在创新行动中有风险规避和行政绩效获取两个具体目标。一方面,地方政府会选取可支配程度高及相关

① 本文的人名、地名皆经过匿名化处理,并非真名。

主体认可的要素实施创新,以规避创新风险;另一方面,地方政府会扩展创新要素规模和增加要素组合程度,以获取行政绩效”<sup>[18]</sup>。“激励—创新”和“风险—政绩”能够有效解释基层政府创新的动力,但对基层政府为何能够持续创新和创新过程揭示得不够。虽然也有一些学者对此有所阐释,如基于新制度主义组织学理论,认为地方政府之所以能够持续创新,是因为在创新过程中存在一种风险化解机制,使地方政府能够持续性地维持“制度—实践”松散耦合的创新空间,并将“创新实践”转化为“政绩生产”。在政绩安全区机制的作用下,由地方政府创新所生成的政绩能够在制度框架内得到庇护,从而使地方政府创新成为持续生产政绩的有效手段<sup>[18]</sup>,由此开启了持续创新的“制度—实践”路径。该路径解释了政府的持续动力问题,但对创新的复杂过程和中间机制仍探究不多。

学界针对地方政府创新的研究较多,但专门从社区这一微观治理单元的创新研究却不多。文军等人专门对情感治理进行了研究,认为社区治理应柔化“国家—社会”刚性的权力结构、提升居民社区参与的主体性<sup>[19]</sup>。此外,还有学者对推动治理下沉背景下的小区自治<sup>[20-21]</sup>、党建撬动社会自治<sup>[22-23]</sup>等创新方式以及三治协同<sup>[24]</sup>等进行了研究。陈晓运基于福柯的全景敞视主义对乐街“智慧平台”进行了研究,认为“‘智慧平台’建设形成了‘全景敞视’装置,简化了基层社区的复杂性,提升了执法和风险的可读性,从而将社会纳入科技治理的范畴”<sup>[24]</sup>。党的十八大之后,中央更加强调发挥党建引领的作用,地方政府迅速将中央议题转化成地方实践。党建作为基层治理的关键变量开始出现在学者的研究文本中,如吴晓林认为“城市社区党建发挥了‘主体补位’和‘社会建构’的功能,投射了党‘二次构建社会’的意志”<sup>[25]</sup>,等等。

通过对基层治理及其创新的学术研究史进行梳理发现,现有研究或是对政府治理机制进行宏观叙事,或是对基层社区治理进行微观深究。这些研究有利于我们系统认识国家治理创新的现实,但仍然存在可探讨的空间:一方面,本研究继续延续树典型的研究脉络,揭示出树典型机制中蕴含的管理取向向治理取向的更替,揭示出树典型新机制的治理内涵;另一方面,借助研究个案,选取一个基层治理现代化试点乡镇,立足于整体主义视角,揭示出示范创建的复杂过程和中间机制。

## 二、示范创建:基层治理创新的新解释

### (一)典型的概念

典型,即模范或标杆,指的是一个领域中出类拔萃、值得被效仿的人、地点或事件。在治理领域,典型被视为参观和学习的榜样,如华西村、南街村、崖口村等典型村社区,如王进喜等典型人物,还比如枫桥经验等治理智慧。树典型是中国共产党的工作法宝,毛泽东在《关于领导方法的若干问题》一文中强调这种方法是一般和个别相结合,以点带面,点面结合<sup>[26]</sup>,即通过解剖麻雀的方式从个别中找到普遍性的经验,以点带面。诸多学者对典型进行了研究。张新文将典型治理和项目治理置于同一维度,试图通过二者的比较探究地方政府运动式治理模式的转变<sup>[27]</sup>。李元珍从政策过程的角度建构了双典型生产理想模型,认为当前典型生产机制正从传统的双典型结构变成单向度的排列<sup>[28]</sup>。杜鹏认为以“重点村”为对象的典型治理是县级治理的基本方式,典型治理延续了中国典型工作法的外在形式,并从中获得了政治合法性和政府推动力<sup>[29]</sup>。

### (二)“示范点”的新解释

自改革开放以来,社区开始成为国家管理社会的最小单元。可以说,社区是国家治理的压舱石,社区治理的强化升级是对国家基层治理现代化的提能强基。早期社区管理的目的主要在于

维稳,而在城乡一体化时代背景下,社区被赋予了更多使命,即社区可以更好地促进城市综合实力争先晋位和人民美好生活需求的实现。可见,社区管理彰显出从维稳到满足人民美好生活的人民本位取向。“示范创建”是研究团队在调研过程中发现干群经常说的一个词,这逐渐引起笔者的关注。而后笔者对示范创建话语背后的意义和动力机制进行了深入调研。通过调研得知,“着眼于区域,逐级示范,以事聚人,聚人成事”是当地人赋予示范创建的基本内涵。具体而言,示范创建是一场通过集成、整体的方式推进社区治理的创新性活动。因此,示范创建并非对社会的机械回应,而是综合了各种因素后的一种理性回应。地方政府的一套制度设置充分调动了下级政府的积极性和社会力量的主动与积极参与。如果说“以问题识别和认定为起点,以问题解决为过程,以任务达成作为目标”是旧的树典型机制;那么,示范创建则体现出“从下到上”和“从上到下”的交叉和嵌入式联动关系,其本质是一种整体主义的发展型治理路径,即由示范点到示范片区最后到示范面,这是一种新的树典型机制,是对旧的树典型机制的有效调试,即示范创建蕴含着多元主体和互动参与的治理取向。

与锦标赛机制有所不同,示范创建机制既可以激励下级官员积极行动,又可以实现横向同级部门和单位间的激励相容。与中心工作机制不同,示范创建机制既可以实现采取资源聚焦的方式进行攻坚克难,又可以形成资源优化配置。与项目制不同,示范创建机制可以形成政府和社会资源汇聚和整合的有效界面。与行政发包制不同,示范创建机制既在于阶段性目标的实现,也关乎总体性目标的达成。与领导小组制亦不同,示范创建机制既需要解决当前难题,更需要着眼于长远发展。

表 2 中国特色的治理机制对比

	树典型机制	锦标赛机制	中心工作机制	项目制	行政发包制	领导小组制
组织形态	多元组织	政府组织	政府组织	纵向政府组织	纵向政府组织	政府组织
府际关系	上对下	上对下	中心聚焦	上对下	上对下	统一指挥
政策过程	由点及面	多对多	多对一	多对一	多对一	议事分流
资源分配	多种资源	政府资源集中	政府资源集中	政府资源集中	政府资源集中	政府资源集中
激励方式	多维激励	多维激励	单向激励	单向激励	单向激励	多维激励
生命周期	迭代	结果达标	任务更新	持久	任务完成	结果达标

资料来源:作者自制

### 三、调查地的介绍和研究方法

鹤山镇所在的市是一个代管的县级市,该市总面积 1 421 平方公里,辖 4 个街道和 9 个镇。鹤山镇是其中之一。鹤山镇下辖鹤仙街、鹤贤街等古街,其下的鹤山村是有名的旅游村。2017 年之后,鹤山镇所属的市率先成立社治委(城乡社区发展治理委员),鹤山镇及其同属的镇(街)分别设置了社治科或社区治理办公室。新机构的设立彰显出政府的注意力所在。社治机构的职能主要是牵头制定城乡社区发展治理的中长期目标和阶段性任务,其他职能部门协同配合,形成了“一帽牵头”的行政组织架构。市委市政府以示范点为抓手,创新出一种连片、整体推进的示范创建新模式。通过党建引领和特色创新形成了比学赶超的氛围,最大程度激发群众的力量。在市委市政府的指导下,鹤山镇迅速启动治理工作,并将乡镇基层治理现代化升级为中心工作,坚持党建引领、系统谋划、统筹推进,形成“一支队伍统管、一张网格统揽、一个平台统调、一套机制统筹”的基层治理格局,推动治理机制整合和效能提升。在机制上,结合鹤山镇实际情况,积极落实示范创建机制,注重将居民对个体利益的过度关注引导到对地方整体利益和公共利益的关注上

来。在具体做法上,各村(社区)创设“三共委员会”,即共建委员会、共治委员会和共营委员会,从“包干”到“一起干”,体现出“小投入,大产出”兼顾效率和公平的理念;提档升级镇党群服务中心功能,打造“一体化”群众共治中心,开展“一核三治、堂屋说事”系列活动;完善“一核三治、共建共治共营”新型基层治理机制,聘请高校或其他三方机构成立项目组,全程参与试点过程,指导完善体系机制,归纳总结特色经验。目前,鹤山镇因地制宜地走出了一条独具特色的基层示范创建的路径。2014年,鹤山镇被选为S省第一批“百镇建设行动”的试点镇,2020年,鹤山镇被列为乡镇治理现代化示范点。

本文采用深度访谈法和参与式观察法两种具有递进关系的研究方法,于2019年和2020年,分别对鹤山镇及其下辖的部分村(社区)进行了4次零散调研。继而2021年3月到4月,笔者首先跟随乡镇治理现代化课题组对鹤山镇乡镇治理现代化进行了集中一个月的蹲点调查,而后对市级相关职能部门领导进行了一对一的深入访谈,收集了示范创建新模式的运作机理和效果的一手资料,最后对呈现鹤山镇经验乡村治理博物馆进行了间序性的参与式观察,对乡村治理培训学校进行了深度观察,获得了基层治理的补充资料。通过访谈和观察,对鹤山镇以党建为引领,深化社区发展治理与社会综合治理双线融合的示范创建新机制新模式有了更理性的认识。

#### 四、示范创建下基层治理创新的实践机制研究

基层社会是治理变革的最佳试验地,地方拥有较大的剩余控制权。在S省基层治理事项中,政府注意力经历了“省级领导人高度关注”“市级领导人高度重视”到“基层高度重视”的行政传递,最后在基层社区内部实现了最大程度的弥散性传递。部门的高度关注使得基层治理这一特定领域有效集聚了人财物资源。基层治理在多任务竞逐中脱颖而出,跃居中心工作位置。立足于基层治理的整体性、协同性和联动性等特殊属性,鹤山镇积极探索“一体化”基层治理现代化体系之路:先成立鹤山镇乡镇治理现代化试点建设工作组,开展乡镇治理问题调研,形成乡镇治理现代化试点建设重点项目任务清单;而后通过分等定级、组织撬动、资源优化、制造竞争等机制走出了一条符合鹤山镇特色的示范创建路子。“不是端一个盆景给别人看,而是想设置一套机制,梳理出一些经验,做成一道亮丽的风景线。我们是想让百姓生活在幸福里”(访谈资料,2020-08-31,YHE)<sup>①</sup>,这是社治领导表达的政策意愿。

##### (一)分等定级和制造接触点

分等定级指对社区进行区分,将社区从垂直层面划分为高低不等的序列,政府根据划定的系列列表进行资源输入和配比。这将有助于激发社区内部动力,形成良性竞争。此外,从全局而言,不同级别社区之间还形成了一个链接有序的接触点,这些接触点如同一扇旋转门,帮助低级别社区提级升档。2017年后S省各区市县先后成立社治委及相应的办公室。围绕基层治理任务,以社治委为统筹部门,全省通过分等定级从上至下形成了六级示范等级体系,即最低要求是实现达标社区,最高目标是省级及以上示范社区。中间层级包括县级市示范社区、市示范社区、市百佳社区和主题社区四个级别。通过分等定级的方式,区分出领先者、优秀者和一般者。2019年,鹤山镇所有社区皆进入达标社区系列。截止2022年,鹤山镇有13个县级市示范社区、4个市示范社区和1个市百家社区。未来的目标是打造省级及以上示范社区。

---

<sup>①</sup> 访谈资料来自笔者与当地村(社区)书记、村(社区)其他干部、普通群众、街道办领导等的访谈,2020-08-31代表访谈时间,YHE是访谈对象姓名的首字母缩写。

通过分等定级的方式确保“先行先试”，即强调高级别示范点的塑造及对低一级示范点的带动引领。示范点的认定意味着政府资源偏好，也就意味着政府资源的投向。高级别示范点会给予授牌，并配有一定的奖金。同时，这种方式在很大程度上为“后来者居上”创造了“可见模范”。每个级别其实就是接触点，每个接触点可以充当一个转换机制，实现从低级别向高级别迈进。因此，这就构成了一张有序的治理评比图谱。总之，通过分等定级既可以激发各行动者对内部社区事务的责任感，又可以参考前面的“标杆”实现跨越式发展。

表 3 鹤山镇社区等级序列表(不完全统计)

社区级别	内涵	任务完成	未来目标	奖励(每年)
达标社区	硬件和软件基本过关	2019 年完成	提级	
(县级)市示范社区	高级别社区的储备点	2022 年 13 个	提级	20~30 万
(地级)市示范社区	市一级的示范	2022 年 4 个	提级;经验输出市	100 万
(地级)市百佳社区	精品点位	2022 年 1 个	提级;经验输出市	160 万
主题社区	示范基础上形成的特色(智慧、科技等)	5 年内争取 100 多个	提级;经验输出省	400 万
省级及以上示范社区	最高目标	未来争取 10 个	提级;经验输出省	1 000 万

针对示范创建，一镇领导告知“要经过无数试点，无固定模式，一个时代说一个时代的话，要汇聚基层经验，根据村(社区)的具体情况来形成一定的模式”(访谈资料，2019-10-05，YHJ)。六个等级的社区点位的安排并非没有时间限制。比如在达标社区上，2019 年是最后期限，所有社区圆满完成任务。在倒计时的压力下，各个社区铆足干劲，最后得以完成任务。而对于市级示范及以上社区，镇政府则有一个长期规划，预计在 2050 年完成省级示范社区的任务。因为越往上走，目标越艰辛。在前期规划中，鹤山镇的主要目标是打造成市级示范社区 4 个，即打造以鹤鸣社区为示范点位的社区绿道生活场景，打造以鹤仙居为示范点位的商业中心消费场景，打造以鹤宝村为示范点位的产业社区生活场景，打造以鹤翁村为示范点位的综合社区服务场景。这些社区皆在后期验收中得以顺利通过。

目前，政府正在拓展实践鹤仙街模式，以发动群众参与为主体，实施重点点位和示范线沿线社区的有机更新和营造，这是一种交互式和迭代的阶梯式的发展模式。与“晋升锦标赛”“治理创新竞赛”等不同，基层治理并非末位淘汰赛。最后一名并非被踢出局，而是有着底线的照顾，其内部通过设定不同级别的社区而滋生出一种“阶梯性”的竞争生态秩序。社治综合办公室主任说：“实现不让每个社区掉队，守住底线，勇攀高线，这同样是一种情感激励。”(访谈资料，2019-12-09，PJU)从表面上看，分等定级是一种静态的工作分类方式，从动态而言，分等定级体现出一种较强的结果激励和过程激励。结果激励指的是对当年工作情况、任务达标等给予社区的一种总体评价，即保持原位置不变或者晋升一个等级，结果导向以“产出”为标准，兼顾效率标准，可谓是“一事一议”式的，即一次性和阶段性的。具体而言，如果邻近目标实现了，那么与此相邻的目标又会成为下一个目标。因此，这种激励方式的效果会更好。过程激励指的是对社区创新和发展过程的评价，注重社区在发展过程中的阶段性变化。在一个阶段内，过程激励促使社区创新方式适当、策略恰当和结构合理，规避形式主义。从等级设置序列而言，社区创新通过逐级递进的原则，最后奔向省级示范社区的目标；从全过程视角，这也体现出从一个级别到另一个级别的过程变迁。结果激励以结果为导向，但忽视了创新发展的过程；而过程激励以过程为导向，聚焦于社区的发展阶段，但容易导致静止不前和伪动现象，因此同时采取两种激励方式就形成了较好的互补效应。

## (二) 组织撬动与剧场展演

组织撬动指通过成立组织的形式来激活资源,进而促进社区治理。2018年鹤仙街被评选为全市最差街道。为了摆脱这顶不友好的帽子,辖区鹤鸣社区书记为了调动广大居民参与,率先成立三共委员会,依托该组织来实现治理。一年之后,鹤仙街成功摘帽。而后镇政府大力推广鹤仙街经验,号召其他社区学习。鹤鸣社区书记说:“要让百姓参与经营,这才叫社区治理和发展,不然光是我们班子的事,那就不叫社区了。我们成立三共委员会,动员居民自拆、自建家园,发挥群众的主体作用,促进意识改变。”(访谈资料,2020-04-06,HYH)三共委员会是为解决问题而产生的一种具体制度安排,实现着赋权(权力下放)、赋能(整合能力)和赋值(提高收入)。2019年,全镇所有社区和街道皆成立了三共委员会。三共委员会既是对积极分子的吸纳,也是对中间分子的争取,更是对落后分子的转化。在“积极响应地方政府口号”的号召下,群众通过“三共”这一组织渠道最大程度地介入到社区治理活动中来。在这一过程中基层干部的行为兼具剧场表演的特征,即既要对上级的要求做出积极回应,展示政治正确性、高度的忠诚和极强的工作能力,也要向群众凸显出自身的优势和能力。这一现象可以用美国社会学家戈夫曼提出的拟剧理论来形容,戈夫曼认为每个人的行为都会给人以某种印象,因而,每个人都是有意或无意的在用某些技巧控制自己给人的印象,力求呈现出理想化的形象<sup>[30]</sup>。在基层治理剧场中,各级政府既要确保最终达成考核达标,也要成功制造出亮点的剧场效果,获得上级政府与地方民众的认可,形成一条内部确权与外部放权的发展之路。

在共建方面,基层治理要实现治理主体间的“合谋共建”,形成“新的治理共同体”。在具体做法方面,首先为了确保多元组织的参与,如何激发参与动力成为首要解决的问题。社区两委号召居民最大程度参与,通过利益关联、情感动员和说服等方式进行动员,也采取惯常的人情面子策略。鹤鸣社区书记说:“刚开始村民不愿意参加,觉得跟自己没关系。后面我们给他们多次做思想工作,让党员同志带头,办法都想尽了,策略都用遍了,最后终于看到了成效,基本上大家有时间都还是参与社区,毕竟社区是我们的,自己的家园不搞好,还能搞好什么呢。”(访谈资料,2021-03-05,HYH)其次,如何构建一套基于合作基础上的责任共担机制也至关重要。一方面需要延续传统社区共同体精神,继续激活传统集体主义文化,实现传统的再造,确保责任共担;另一方面需要扩大社会信任面积,实现集体共担,塑造新时期的信任机制。

在共治方面,其核心在于实现资源共享和治理协同。在基层治理中,居民往往容易将私人 and 公共事务混淆,这就需要因地制宜地进行解决。在当地,居民自发讨论形成了新的规范,那就是“滴水为界”。具体而言,就是百姓自己的区域自己管,以屋檐水滴在屋檐下的水印为痕迹,水印之外的则为公共事务,需要政府介入,对内的则为私人事务,政府不介入。此外,社区始终坚持“集体共治”原则,将个体利益和集体利益进行捆绑,具体方式有利益联动、榜样带动、同频共振、友善帮扶等。鹤鸣社区书记说:“我们目标是一致的,但是我们的方法是多样的,有的是打感情牌,有的是搞利益说服,还有的是混合策略。总之是办法各样,哪些有效果,就会采取哪些。”(访谈资料,2021-03-08,HYH)

在共营方面,这主要涉及治理成果的分配和美好环境的营造,即如何通过制度设置让社区居民共享社区发展成果,确保治理质量、治理效率和社区满意度,共同营造出良好的社区氛围。通过共营引导共建和共治,建立了以居民的幸福感和获得感、安全感为核心的社区治理体系,将人民作为社区治理考核的主体、人民的评价作为社区治理考核的内容、人民的需求作为社区治理工作规划的依据,真正实现了社区治理依靠人民和为了人民,提高了社区信任、社区归属、社区凝聚

力,增强了社区居民的幸福感和获得感,最终营造出和谐友善团结互进的社区氛围。

三共委员会实现的是将个体私人选择升级为组织选择,将个体利益融入集体利益中,将抽象的个体模糊诉求转化为具体的公共诉求,最终实现个体和集体的同频共振。在治理中遇到的问题,坝坝会成为问题解决的一种有效方式。鹤鸣社区书记说:“坝坝会就是把老百姓召集到一起开会商量,有矛盾,大家一起来解决,来集思广益,保障百姓的知情权、参与权。同时,我们也注重发挥乡贤的作用,集体事集体来解决。”(访谈资料,2020-06-07,HYH)三共委员会最大程度通过“组织号召”调动了居民的积极参与,而居民的积极参与和不断提出的诉求通过微组织的方式对各级政府形成自下而上的信息反馈,促使政社协同发展。

### (三)资源集中输入和优化组合

资源的优化组合指全领域链接条块部门的各类资源,依分等定级制度所形成的社区梯度系列实现资源的集中输入和优化配置。

在资源输入方面,示范点代表领导的认可,领导的认可是一种稀缺的“注意力”<sup>[31]</sup>资源,进而形成中心社区、重要社区和边缘社区的优先排序。各级示范点成为政府资源输入的目标对象,通过将资源源源不断地输送到示范点攻坚克难的方式,示范点获得了较强的外部助力。资源集中输入可谓汇聚了县镇村三级行政资源,通过项目输入刺激治理规模效应的产生。这种方式实现了链接内部资源和外部资源的目的,一旦成为示范社区,鹤山镇所属条块内部资源会向示范社区倾斜,而且其他部门的资源也会有所倾斜。

在资源优化配置方面。为规避“早的早死,涝的涝死”的资源错配,政府不会将资源过度聚焦在某一个示范点。如示范点有了起色,政府就不再投入资源,而是将资源用于新的示范点。诸多社区很愿意做第一个吃螃蟹的人,因为政府资源前期投入相对较多。社治负责人解释说:“鹤仙街现在有一个空档期,如果持续一个点位的投入,会导致差异拉大。现在就让鹤仙街自己完善其模式。但是我们后期也会考虑再投入的。”(访谈资料,2020-12-03,XTG)“我们要确保点位均衡用力,一些先进点位要能够自主运转,目前这些点位的象征价值更加突出。”(访谈资料,2020-12-05,HY)截止2021年4月初,示范社区由2020年的8个增加到2021年的18个,示范点位增加,示范资金投入总量有所增加,确保示范点位资金的投入量能够实现大体均衡。

资源是确保社区治理和发展的物质条件,是基层治理的“加速器”,资源的丰富与否直接关系到治理的效果。然而,相比于资源本身,资源的优化组合则更为重要,其排序及其合理性更是关系到基层治理的效果和地方社会的发展。

### (四)制造竞争与赶工驱动

先进社区所代表的先进性无疑对其他社区产生压力,其他社区则将这种压力转化成一种动力。通过先行者和后来者的竞争对比和合作,不同社区间就形成了动态而又连续的集体行动。

面临外部趋势驱动,通过由分化行动和重构未来方向构成的塑造机制,实现了先行者的引领性地位。后发社区面临典型压力,他们通过积极获取外部资源和激发内生资源的方式产生类比行动,形塑出一种模仿机制,以期在社区排名序列中获得合法性认可。鹤集老街是一条商业街,居住有44户拆迁户,街道曾一度冷清,在下雨天,路面湿滑,行人容易绊倒。2018年,鹤仙街被评为市级最美街道,这件事对鹤集老街起到了很好的正向激励。在社区书记的倡导下,小区居民自发组织起来,选出5名代表负责美化环境等工作,成立三共委员会。而后该书记又向市里申请了10万的项目,用于老街风貌改造。2019年,鹤集老街被评为市上最美街道,成为继鹤仙街之后的第二条最美街道。当地村民说:“这事是所有村民一起干,村委会作指导,大家充满信心,千

劲十足。”(访谈资料,2021-03-07,POK)旧的典型机制实现了政府与散布在乡村社会特定的“点”的对接,但一些地方“点”与“点”之间并不存在实质性的带动关系或参考意义。政府在造“点”的同时反而日益陷入与“点”相关的大小事务中,消解了村民自治,弱化了农民自主参与的积极性。而鹤山镇基于社区发展治理的理念,基于全域视角,通过模拟机制催生出“刺激—反应”良好的合作局面,进而形塑出一种良好的集体秩序。“鹤仙街”模式的精髓在于将社区动员起来,形成组织合力,在后期的规划中,政府打算将鹤家林盘、古坝子2个林盘列入2021年精品林盘进行打造,制造出一些小点位。

不同社区和不同层级的地方存在竞争偏好,形成你追我赶的赶工局面,最后形成有序竞争效应。鹤山镇出现了“追赶—超越—治理前沿”的后进村居上的情况。鹤仙街是一个具有代表性的案例。鹤仙街本是一个落后的街道,经过政府和社区的共同努力,如今鹤仙街成为治理经验输出地。首先鹤仙街基于学习源对比和获取外部资源构成的模拟机制,逐渐获得了社区治理合法身份;其次,鹤仙街通过由分类治理和内部重塑构成的转化机制,在治理竞赛中逐渐接近领先者的位置;最后,鹤仙街通过由细化行动和重设未来构成的塑造机制,扮演着基层治理引领者角色。基于单个社区而言,后来者经过不断超越,形成“合法化身份—趋近领先者—占据领先地位”的格局。同样,从面上来讲,这种内在激烈模式可以助推从示范点到示范区和示范区域的逐级上升方式,激活内部资源,形成螺旋式的良性竞争。

示范创建的新典型机制破解传统社区治理的“以问题导向为起点,以问题解决为终点”的固定的、确定性的发展路径,通过在内部制造良性竞争来实现超越“问题解决式”的社区治理的窠臼,最后形成“以治理推动发展,以发展助力治理”的不确定的、高质量的社区治理路径。社区等级排名并非一张静态的图谱,而是通过排名实现一种动态的发展。排名先后及其顺序暂时给定了社区的位置,但是不会被长久定格。因为具有一定基础的后发者其实已经成为普通“在位者”,他们可能通过各种努力将普通“在位者”进阶为“高级别者”“影响者”“主导者”甚至“领先者”。社区治理通过模拟机制和竞争机制将实现分散处的小治理和行政处的大治理的有效衔接,培育出一种“人人有责、人人尽责、人人享有”的社区治理共同体,实现同域共振。

## 五、结 语

在国家治理领域,典型被视为值得其他地方学习的经验做法。树典型成为塑造典范的一个动态过程,由此形成一种独特的机制。与锦标赛等机制一样,树典型也成为有力解释中国治理的独特机制。纵观历史,树典型从一种重要的国家政权建设和管理工具演变为一种践行民众意愿的公共服务工具,该机制包括治理主体的多元性、治理工具的异质性和治理策略的权变性,较好地适应了当前社区的基本需求,主动适应了当前社会的发展阶段。在最终目标上,树典型机制能够促进公共利益的最大化。因此,可以说,树典型亦可成为解释中国治理的一种有效机制。然而树典型与其他治理机制有很大不同。

与锦标赛机制不同,示范创建新典型机制可以兼容上下级和同级官员的激励。与中心工作机制不同,新典型机制可以兼顾资源集中攻坚和优化配置。与项目制不同,新典型机制可以形成全方位资源的有效汇聚。与行政发包制不同,新典型机制可以兼顾阶段性目标和总体性目标的实现。与领导小组制亦不同,新典型机制能兼顾解决当前和未来。旧的典型机制的绩效是政府行为的产物,其过于关注政府的角色。新的典型机制既体现政府的不可缺少,又彰显出政社的良性互动。新典型机制中的示范创建诠释了典型机制的“治理取向”。具体而言,该机制是党政穿

针引线下的村社参与为主的一场基层治理的剧场运动,涉及国家有效制度供给与个人组织的参与及责任共担,同样也将政府意志与群众需求有效融合。本研究也预示着基层社会完全可以孕育着新变革和新变化。基于全域化的整体主义视角,新典型机制畅通了大事情、细微事务和超级细微事务的有效衔接渠道。

通过参与式观察和深度访谈,笔者得出的具体结论如下:第一,基层治理示范创建的新做法和新机制,提供了观察基层社会创新的整体主义视角。在全国治理创新热潮中,基层政府的属地责任、基层社区的争先创优和模仿激励以及居民个体的公共责任转向成为示范创建的重要内涵。第二,在基层治理研究中,着眼于全局,揭示出示范创建中的分等定级和制造接触点、组织撬动与剧场展演、资源的集中输入和优化组合及制造竞争和赶工驱动的复杂治理过程,构建出一个兼有秩序和活力的新型治理结构,开辟出一条基层治理的新机制。第三,在基层治理研究方面,本文分析了上下级关系、同级关系等,这提供了解读基层治理的一种关系主义视角。

本文的研究发现在一定程度上丰富了央地关系和府际关系角度的基层治理理论,有助于我们更好地认识新形势下基层治理的竞争竞赛及其机制创新。示范创建对于基层治理和发展有着“示范”作用,可以规避基层治理的惰性,激发横向激烈角逐,形成点连成面的有序创新格局,加速基层治理的创新。但示范创建的可持续性存在一些隐忧,因此,地方政府和社区在未来实施创新任务时,一方面需要规避懒政怠政,通过资源输入和合理分配改变基层治理乏力情况,另一方面又需要着眼于未来,从可持续角度鼓励地方进行创新,避免基层治理创新陷入一场再度“内卷化”的游戏中。

另外,本文亦有可推进之处:一是本研究主要采取单案例研究方法,未来研究者可以对比分析基层治理的不同创新方式,开展多案例比较研究,以期实现对理论的比较性建构;二是中国丰富的治理实践中蕴藏着丰富的治理素材,本研究从树典型视角出发提供了一个考察的角度,未来还可以从更多维度和层面进行解读,这不仅能够有效地回应基层治理为何是有效的,同时还能为其他地方输出更多的经验。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报,2020-11-04(1).
- [2] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报,2021-11-17(1).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [4] Commission on Global Governance. Our global neighbourhood: the report of the commission on global governance[M]. Oxford University Press, 1995: 2.
- [5] 詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革[M]. 张胜军,刘小林,等译. 南昌:江西人民出版社,2001:5.
- [6] 格里·斯托克. 作为理论的治理:五个论点[J]. 国际社会科学杂志(中文版),1999(1):19-30.
- [7] 景跃进. 从“社会管理”到“社会治理”——学习十八届三中全会《决定》有感[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014(3):13-14.
- [8] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113-130.
- [9] 程同顺,邢西敬. “中心工作”机制:乡镇运行模式的一种解读——基于L市辖区乡镇的分析[J]. 江苏行政学院学报,2018(2):111-120.
- [10] 原超. “领导小组机制”:科层治理运动化的实践渠道[J]. 甘肃行政学院学报,2017(5):35-46.
- [11] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-38.
- [12] 田昭,姜晓萍,王慧敏. 中国城市社区治理的价值目标与行动逻辑[J]. 国家治理现代化研究,2020(1):93-105.
- [13] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.

- [14] 郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学,2012(5):95-112.
- [15] 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.
- [16] QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to perserving market incentives[J]. Journal of economic perspectives, 1997(4):83-92.
- [17] OI J. Fiscal reform and the ecoomic foundation of local state corporatism in China[J]. Word politics,1992 (1):99-126.
- [18] 冯猛. 目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑[J]. 社会学研究,2020(2):124-145.
- [19] 文军,高艺多. 社区情感治理:何以可能,何以可为? [J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2017(6):28-36.
- [20] 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(5):64-71.
- [21] 梁贤艳,江立华. 自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以 J 小区从“点断”到“全覆盖”自治的内生探索为例[J] 学习与实践,2017(8):98-105.
- [22] 尹浩. 社区微治理的实践逻辑与价值取向[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2017(4):160-166.
- [23] 谢小芹. 乡村社区“三治协同”的理论逻辑与社区实践[J]. 学术探索,2021(4):73-82.
- [24] 陈晓运. 从模糊走向清晰:城市基层治理的全景敞视主义——以乐街“智慧平台”建设为例[J]. 中国行政管理. 2020(7):84-90.
- [25] 吴晓林. 党如何链接社会:城市社区党建的主体补位与社会建构[J]. 学术月刊,2020(5):72-86.
- [26] 冯仕政. 典型:一个政治社会学的研究[J]. 学海,2003(3):124-128.
- [27] 张新文. 典型治理与项目治理:地方政府运动式治理模式探究[J]. 社会科学,2015(12):13-21.
- [28] 李元珍. 典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):101-109.
- [29] 杜鹏. 县域视角下典型治理的成因与限度——以广西 B 县项目制实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(4):37-47.
- [30] 欧文·戈夫曼. 日常生活中的自我呈现[M]. 黄爱华,冯钢,译,杭州:浙江人民出版社,1989:7.
- [31] 练宏. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究,2016(4):1-26.

### “Model Establishment”: A New Mechanism of Grassroots Governance Innovation

——A Study on the Modernization Pilot Town of Grassroots Governance in Southwest China

XIE Xiaoqin, GONG Xinglong

(The School of Public Administration, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 610000, China)

**Abstract:** New practices such as “community proposal”, “community enterprise participation” and “Party building” lead to the “governance experience set” in China, and project system, administrative subcontract, leading group system, central work system and model building has become the endogenous and unique governance mechanisms in China. Most of the researches on the model building are based on the “point” perspective, lack of exploring the “point and surface” of the model from the perspective of holism, and lack of studying the relationship from the mechanism level. It is found that model building is an effective tool for the construction and management of state power, which is quite different from other working mechanisms in the formation principle, relationship attribute, selection preference and effect. Since the reform and opening up, the establishment of a model shows the transformation of the government from the old “management orientation” to the new “governance orientation”, which is supported by the innovative practice case of model establishment carried out by Heshan Town in S Province. Model establishment promotes the effective implementation of grassroots governance through specific mechanisms such as grading and manufacturing contact points, organization leverage and theater performance, centralized input and optimal combination of resources, manufacturing competition and rush driving. The conclusion of this study not only enriches the relationship between the central government and the local government, but also helps the relevant decision-making departments to formulate reasonable measures.

**Key words:** governance modernization; model building; model establishment; organizational leverage; resource optimization; rush driving

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>