

论基层治理的心治传统及其发展

刘辉武

(贵州民族大学 社会学院,贵州 贵阳 550025)

摘要:我国基层治理一直有由心而治的心治传统,党的群众工作也蕴含着心治的理念。心治以治理中的人为中心,从人的认知改造、情感满足等出发,以顺乎人心的方式,达到安顿人心的目的。在当前技术主义治理盛行的背景下,强调心治传统有助于破解基层治理的形式主义。发展心治传统以实质治理替代以避责为目标的形式治理,以综合治理替代单一治理,以主动治理替代回应性治理,通过“变心”“顺心”与“暖心”最终实现基层善治。心治理念与基层的人情社会特点相契合,也与动员型社会治理体制相适应。新时期对心治传统的发展,在于推动治理的专业化与社会化,唯此才能彰显心治的高要求,进而推动基层治理的现代化进程。

关键词:心治;基层治理;技术治理;群众工作;情感治理;社会治理体制;社会工作;治理现代化

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)05-0050-10

一、问题提出

党的十九届四中全会提出“推动社会治理和服务重心向基层下移”^[1],党的二十届三中全会强调要“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”^[2]。基层治理作为国家治理的基石,正受到越来越多的重视。然而基层治理在不断取得成效的同时,其存在的问题也愈发显著。具体表现为基层治理中的形式主义问题持续加剧,而形式主义与更高要求的治理目标相互叠加,进一步导致治理“内卷化”现象凸显,即组织架构与制度规章日益复杂,但治理效能并未相应提升。

基层治理出现上述问题,根源在于治理事务的复杂性日益增长,加之基层政府需要承担的公共服务职责持续增加。然而,事务复杂性的提升并不必然引发形式主义等问题;其更深层的成因,在于治理结构与运行机制未能同步优化,难以适配日益繁重与多元的治理需求。一些论者强调治理体制的影响,比如权责不匹配,放责多于放权带来基层负担过重^[3],科层治理取代简约治理传统削弱了乡镇党委政治统合能力引发形式主义^[4]。另有论者指出治理理念上的偏差,基于工具理性的技术主义治理的扩张助长治理的形式主义而妨碍问题的实质性解决^[5]。社区治理中的“组织执念”也削弱了治理效能,因而需要重构激发积极分子积极性的人格化治理^[6]。近年来,部分论者开始从内容及目标拓展上讨论社会(基层)治理创新问题。一些论者提出情感治理、社会心态治理等新主张。情感治理强调对人的情绪与心理感受的重视,以情绪安抚与心灵慰藉为目标进行治理^[7],它可以弥补单纯重视利益

作者简介:刘辉武,贵州民族大学社会学院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金西部项目“西南民族地区社会工作‘社区融入’问题研究”(24XSH032),项目负责人:刘辉武;贵州省哲学社会科学规划课题“贵州乡镇(街道)社工站在社会治理共同体构建中的角色功能研究”(22GZYB30),项目负责人:刘辉武。

的理性治理的不足。社会心态治理强调把社会情绪等作为治理对象,注重疏导不良社会心态、培育积极社会心态^[8]。也有论者提出心灵治理替代或补充既往的物质治理,强调通过对人的认知、价值观的改变来调和人的需求而实现治理目标^[9]。

既有研究深化了人们对于基层治理的形式主义等问题背后体制机制原因的理解,相关观点也具有重要实践价值,但这些研究对体制机制之外文化心理因素的关注还不够。尽管现有研究已涉及情感治理,但多从抽象的社会治理层面展开,偏于理论探讨,而未能紧密结合当前基层治理中的突出问题进行针对性分析,致使讨论略显碎片化。情感、情绪等要素在基层治理中的具体作用方式及其化解形式主义的机制,仍是亟待深入探究的关键问题。因此,本文尝试从基层治理的传统当中汲取资源,系统探讨上述问题。回归传统有助于更好地理解新时期的社会治理,而扎根传统的治理方式才能接上地气,并由此理顺治理场域的各种关系。

本文首先基于基层治理的历史传统与中国共产党群众工作的治理实践呈现心治的特征,提炼心治的内涵,并分析它在新时期的拓展;然后分析心治何以能超越技术治理而破解基层治理的形式主义;最后分析心治这一传统在新时期的发展路径及其在推动基层治理现代化中的功能。

二、基层治理的心治传统

如果把包含情感、情绪、心态等要素的治理称为心治,那么心治是我国基层治理传统的突出特征。传统中国的基层治理与我党群众工作的丰富实践都赋予心治以丰富内涵。

(一)传统中国基层治理中的心治

传统中国的基层治理是非正式治理而非科层化治理。“皇权不下县”,虽然后来也建立了里甲与保甲等带有官方性质的建制,但它们只负责税收与治安这样的少量事务^[10]。基层治理主要依赖的还是家族与乡绅的非正式治理。传统中国的这种非正式治理具有两个突出特点,一是建立在以血缘、地缘为纽带的亲情、乡情基础上,二是以教化为基本手段。亲情与乡情构成了传统中国基层治理的底色,在此基础上,族规、乡约等组织系统方具备合法性。基层社会通过设立族田、义庄等救济机制,在资助族人生活、支持就学等方面发挥重要作用。这类举措不仅是维系亲情与乡谊的重要方式,也成为基层治理中一种基础而有效的工具^[10]。注重教化是古代中国基层治理的突出特色。教化就是运用包括政治、礼仪等在内的各种手段,来影响人们道德心理的形成从而建立稳固的统治秩序^[11]。“从来中国社会秩序所赖以维持者,不在武力统治而宁在教化,不在国家法律而宁在社会礼俗。”^[12]教化的内容主要是“父义、母慈、弟恭、子孝”等儒家伦理^[13],儒家伦理是传统中国基层治理的基本准则。

传统中国基层治理的教化主要有两个机制,一是化礼成俗,另一个是榜样教化。化礼成俗指把治理要求和规范转化为人们日常的生活习惯和基本生活方式^[14],这种转化通过家祭、墓祭等祖先祭祀、节日习俗等方式,使人们在庄严的仪式以及日常生活中接受了儒家伦理的规范,将其内化为自身的行为准则。榜样教化是通过榜样的高尚品德以及模范行为去影响他人的心理与行为,使他们养成社会需要的道德品质^[13]。教化的榜样包括乡绅、族老及家长等具有权威的人士。榜样教化是通过言传身教实现的,其教化资格取决于自身的道德修养水平,只有自身具有德行才有资格教化他人,比如“父慈则教”,父慈是家庭教化得以开展的先决条件^[13]。古代中国基层治理的教化具有多种平台载体。从场所来看有祠堂、学校、家庭等,从规则的形式来看有乡约、族规、家训等。治理过程也处处体现教化功能,比如基层矛盾纠纷中强调无讼化调解处理,调解过程则是一个要求当事人不断反省、内察的道德教化过程,在这个过程中,儒家伦理得到了内化。

金耀基指出,从源流上比较中西方文化就会发现,西方文化以力为本质,中国文化以德为本质,中国文化是王道文化,西方文化是霸道文化^[15]。传统中国的教化旨在引导民众养成良好的道德品行,通过持续的自我反省与修心养性,让每个人的道德实践汇聚成社会的良好秩序。

可见,传统中国的基层治理是以亲情、乡情为出发点,以教化为手段的治理。而教化的本质是以道德教化激发人内心之善,通过改造心智结构与价值观来实现内生秩序。它通过个人的道德修为达到社会的秩序生成,从而以心治实现天治^[16]。这种由内而外基于内心认同的治理相比于由外而内基于行政逻辑与法律逻辑^[17]的治理是一种更低成本的治理。

(二)我党群众工作的心治实践

革命时代党的群众工作体现了由心而治的情感治理理念。裴宜理认为中国共产党革命之所以能成功在于它能激起群众的情感,建立起与群众的情感联系,这是打败国民党的原因^[18]。党的群众工作的成效本质上源于党与劳苦群众的天然联系,这是阶级属性决定的。与此同时,以情感为媒介的工作方法也在其中发挥了关键作用。例如,在减租减息运动中,党的工作人员首先向群众进行政策宣讲,从反对剥削的角度阐明减租减息的合法性与正当性,以此激发群众参与运动的意愿;随后,通过批评顽固地主的抵制行为,帮助群众消除顾虑与恐惧,并在集体会议上借助积极分子的动员,进一步激起群众对不合理租息制度的愤慨;最终,趁势推动群众与地主签订减租减息契约,巩固运动成果^[19]。减租减息运动的成功在于对群众认知的改造与情绪情感的激发。这种群众工作方法也体现在土地改造等其他的革命工作中,比如通过诉苦会激起群众对土豪劣绅的愤怒,以推动分田地、斗地主的土改运动的发展。

社会主义建设时期党的群众工作同样体现了以情感为纽带的治理理念。比如工作队下乡制度的推行,通过派遣工作队下沉基层社区,与群众同吃同住,共同解决工作中的问题。这个过程既推动了问题的解决,也密切了党群、干群关系。

群众工作中的送温暖是一种典型的由心而治的情感工作方法。领导代表政府给慰问对象(贫困户)送一些物资,代表政府对他们表示慰问,通过一套仪式化的过程,使情感得以传递。“送温暖是一种更加立竿见影的手段。贫困户可能对扶贫项目并不感兴趣,但是对于进门慰问的国家干部却心存感激。”^[20]送温暖表明了国家的在场,建立了国家与基层社会的联系。送温暖过程中礼物的多少可能并不重要,重要的是这个过程中被慰问者感觉到了被尊重,感受到政府的关心。送温暖的过程也是一种“内部化机制”,被慰问者在接受礼物的过程中产生了一种政府工作人员是自己人的感觉,彼此的心理距离被拉近了。

党的基层治理或群众工作的典范“枫桥经验”也体现了对人的心理、情绪的重视。“枫桥经验”最初来自对“四类分子”(地主分子、富农分子、反革命分子与坏分子)的治理,做到了“在党的领导下,发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少、治安好”^[21]。后来发展到更广范围的基层治理领域,基本经验是“为了群众,依靠群众”“矛盾不上交、服务不缺位、平安不出事”^[21]。“枫桥经验的独特之处在于社会治理者不只是简单地按照规章制度冷冰冰地完成规定动作,而是在复杂的人心和情感上想了很多办法。”^[22]“枫桥经验”在结果上是“矛盾不上交”,在方法上则是情感治理的运用。在最初的“四类分子”的治理中强调说服教育,后期矛盾纠纷的处理中则强调对当事人情感的抚平理顺。

群众工作的心治元素源于对党的群众路线的践行。党的群众路线是“党的生命线和根本工作方法”,概括起来就是“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”^[23]。群众路线把群众是否称心满意作为工作好坏的衡量标准,体现了心治的目的性。群众路线强调群众的主体性,把党的决策化为群众自己的意见,并主动去执行,因此对群众的教育与认知改造是工作内容之一,这体现了心治的“教化”特征。群众路线强调依靠群众,与群众建立紧密联系,体现了心治对情感联结的重视。因此,党的群众路线内在包含了心治理念,践行群众路线的群众工作必然具有心治特征。

(三)心治的内涵及其在新时期的拓展

由上可知,传统中国的基层治理与我党基于群众路线的治理实践有相通之处,即都重视对人认知的改造,对人情感的重视,通过价值观的塑造以及对情感的理顺实现由心而治。这种由心而治的治理

方式即为心治。

心治之所以有效,在于它契合基层的社会文化情境。传统中国社会是由民间信仰构成的混合宗教与儒家伦理形塑的情理社会^[17],调节人与人之间的关系多是依赖于人情、面子等社会规范^[24]。“儒家伦理的立足点不是理,而是情,后者在体验、感化和持久等方面都是理无法比拟的。”^[25]面子触及到中国人社会心理最微妙奇异之处,是中国人调节社会交往的最细腻的标准^[26]。中国传统文化赋予人情与面子的独特性,形塑了基层的治理形态。这是中国基层社会治理不同于西方契约社会治理的原因。当前社会正处于深刻的变革转型期,传统封闭型社会结构逐渐被高流动性社会形态所取代,人情与面子机制所依托的稳定社会基础正经历重构。然而,由于传统文化长期积淀而形成的心理认知结构仍具有显著的延续性,即使在流动性社会里,人情与面子依然会以新的形式持续发挥其重要作用^[27]。还需要指出的是,基层治理面对的终究是人的问题,而人的问题无论中外都需要处理情感、情绪等人心问题。从这个角度来讲,心治的治理逻辑在基层治理中又是中外通用的。

心治强调通过对人心的治理实现基层社会的秩序,人心既包括情感与情绪,也包括心态、认知与观念。心治的治理理念对于新时代推进基层治理现代化具有重要作用。传统中国的心治更多是把心作为对象进行治理,通过改变人心来实现社会秩序。新时代我们需要坚持心治理念并进一步拓展它的内涵。概括起来心治至少应该包含三个维度:心作为对象的治理、心作为工具的治理和心作为目的的治理。

心作为对象指对人的情感、情绪、心理感受及认知观念的治理。为社区独居老人提供陪伴服务在于给予精神慰藉消除孤独感。在社区纠纷调解中,其核心在于消除当事人的怨气与愤怒,使其心平气和,从深层次上而不仅仅是形式上杜绝冲突的再生。群体性事件发生之前消除群众的“气”,避免参与群众为了尊严及生存底线而使事件激烈化,这里的“气”成为治理对象^[28]。通过整合打击违法犯罪与优化社区服务的综合治理策略,有效消解社会转型过程中产生的戾气与普遍性焦虑,这也是从源头上提升基层治理效能的重要途径。

心作为对象的治理侧重于精神领域的引导与塑造,与物质治理相区别。这一点特别表现在基层治理中对人的认知与观念的改造。革命年代通过政治宣传塑造群众的革命意识与新时期各地开展的移风易俗活动都属于这一类。思想(观念)改造充分体现了基层治理的中国特色。我国社会治理体制是与赶超型现代化相适应的动员型体制,国家占据主导地位^[29]。移风易俗、扶贫过程中的扶智与扶志都体现了这种动员型社会治理体制的特点。

心作为工具的治理,指从人的情感入手以达到治理目标的治理。革命年代里,减租减息运动的群众集会与土改中的诉苦会都起到了激起群众阶级意识与革命激情的作用,最终推动群众参与革命。送温暖通过礼物的传递使群众感受到政府的关心与重视,促进了政府与群众的情感联结,起到了凝聚民心的作用。在基层治理中,心作为工具的治理,实质是要求遵循顺乎人心的治理逻辑。以顺应老百姓的情感、情绪与生活观念的方式实施治理,而达到事半功倍的治理效果。

心作为目的的治理,指治理是要达到安顿人心的目的,具体要达到“变心”“顺心”与“暖心”。“变心”指实现对人的认知、观念等改造,从群体认知层面实现移风易俗与心态重构的目的。“变心”既是手段,也是目的,手段指通过对人心的改造实现社会秩序的维持,目的指通过改造,推动人的认知及观念的现代化,使之更能适应现代社会。“顺心”指通过治理消除社会的戾气、焦虑等不良心态,促进社会心态的平和有序。做到了顺心,矛盾、冲突的发生也就失去了动力来源。“暖心”则指通过对弱势人群的服务,使他们感受到温暖,重燃对生活的希望。也指通过公共服务的完善使居民提升生活质量,获得良好的心理体验。新时期基层治理的最终目的就是不断提升全体居民的获得感、幸福感与安全感。

心治的三个维度既相对独立,又彼此交融。一件治理事项本身可能既体现了人心的对象性、工具

性,也体现目的性,因此并不能截然分开。心治归根到底是用顺乎人心的方式进行治理,最终达到安顿人心的目的。心治与情感治理、简约治理有相通之处,但又有区别。相对情感治理,心治的内涵更丰富,它包含了情感治理不涉及的对治理对象的认知改造的层面,同时心治理念包含党的群众路线“一切为了群众”的观点,而情感治理则主要关注情感运用作为策略工具的层面。相对于简约治理来说,虽然两者都强调非正式资源的运用,但前者强调从基层政府角度优化治理形式,而心治则强调治理内容及方法的改变。基层治理是国家治理的基石,安顿好人心才能构建良好社会秩序。因此,心治的治理理念在新时期的基层治理中具有重要适用价值。

三、心治对技术治理的超越

心治蕴含的治理理念契合新时期社会转型带来的治理需求。新时期基层治理事务从简单趋向复杂。社会的个体化发展促使原本由家庭承担的事项逐渐转移至社会和政府,这极大地拓宽了社会治理的范畴,增加了政府职责。与此同时,由于治理事务的复杂化及治理过程中情感需求的升级,治理方式也趋向精细化。当前不断扩张的技术治理,一方面顺应了社会治理的复杂化趋势,另一方面带来形式主义问题。回归心治传统,发展心治理念可以从以下三个层面实现对技术主义治理的超越,从而破解当前基层治理的形式主义。

(一) 实质治理对形式治理的超越

从治理形态来看,技术治理依托工具理性,侧重于形式层面的治理;而由心而治的心治则立足于价值理性,致力于实质层面的治理。作为形式治理的技术治理当前主要体现为不断推进制度化与数字化两个方面。

基层治理的制度化指为了治理的规范化与常态化,不断推动规则与组织体系建设。比如不少地方推动村干部的职业化与坐班制度,村干部需要像公务员一样在规定时间内上下班。再如基层社区网格化治理使治理单元不断缩小。在这个过程中,治理体系日益精密,治理成本不断增加但治理效能却有限^[30]。基层治理本质上具有模糊性与情境化的特征,这源于其内在的复杂性、异质性与动态性^[4]。加之个体化趋势日益明显,许多事务难以类型化处理^[31],因而过于刚性的制度设计往往难以适应基层治理的实际需求。“制度是‘嵌入’在权力、关系和非正式运作之中的,后者不但不能被前者替代,而且正是前者之所以出现问题的根源之所在。”^[32]因此,在基层治理领域不能抱持制度主义的浪漫想法,不能天真地以为一旦建立起规则就能实现善治。与此同理,基层治理也不能有组织执念,基层社区更多需要依赖人格化治理而不是常态化组织建设^[6]。

形式治理的第二个方面是治理的数字化。治理的数字化主要体现为数目字管理与数字技术的应用。前者如数字化指标化的考核评估,后者表现为网络平台的运用。比如乡镇社工站建设中,民政部门对社工站有较严密的考核,为此制定了很多量化指标,量化指标使考核看起来客观公正,但并不能真正反映社工站的成效。因为服务过程的情感体验、服务对象的情感满足都是无法数量化的。况且数字生产时常出现失真与错漏,这导致过度依赖数目字管理会引发治理偏差。近年来,基层不断推动数字平台建设,但是数字平台建设带来的治理效益则差强人意,其弊端不断显现。正如有研究者指出的,数字技术既可以带来发展的红利,也可能因数字迷信等因素形成“智能官僚主义”而损害发展效率^[33]。

形式治理最后成为“避责”治理。首先,其核心目标在于“避责”。在当前多层级治理体系中,避责而非担责,已成为部分组织行为的一个常见驱动因素。出于避责需求,治理工作愈发强调程序合规与痕迹管理,这在客观上加剧了基层的治理负担。其次,其表现为“对上负责,不对下负责”。由于治理考核的权力集中于上级主管部门而非基层群众,且考核结果直接关系到绩效评价与职务晋升,被考核者不得不将大量精力用于应对考核任务。在这一过程中,基层的真实需求往往被边缘化甚至遭到

忽视。

与之不同,心治旨在追求治理实效,力图超越形式化的治理模式。一是它基于社区特有的社会文化环境,采取人格化与情境化手段进行治理,而非过度依赖制度化方式。二是它以满足基层群众的真实需求为职责而不是以应付上级考核为目标。因此,心治能够化繁为简提升治理效能。在这个过程中,数字技术只是作为辅助工具服务于治理实践,而不是成为治理目标本身。

(二) 综合治理对单一治理的超越

依据治理内容,基层治理可以分为综合治理与单一治理。心治是前者,技术治理则对应后者。单一治理只关注治理(服务)对象的单一需求,往往只涉及物质利益,而忽视治理对象心理层面的需求。人的心理需求的产生机制比较复杂,往往背后有多元因素,这为标准化、科层化的技术治理所不及。治理对象的情感、情绪问题,有些是源于物质利益(其背后关系往往复杂),有些是物质利益与情绪问题的混合,如矛盾纠纷中因利益而产生的斗气斗勇。心治强调以综合方法解决治理问题,相比技术治理更强调精细化治理方式。

单一治理的实质是以治理主体为中心,而不是以治理对象的问题解决为中心。它首先表现为事本主义逻辑,比如基层治理普遍以项目制形式实施,项目制强调专款专用,有具体的任务,任务完成以后,项目就验收结束了,很难顾及任务以外的目标。因此,项目制往往具有头痛医头、脚疼医脚的特点,不追求问题的系统性解决,也很难产生整体性效应。

单一治理也体现在部门分割情况下的碎片化治理。研究者指出,乡镇党委政府中人员的专门化分工以及上级条条部门间的非整合性,在一定程度上削弱了乡镇党委的统筹协调能力^[4]。部门分割导致治理资源分散、任务分散,使基层治理碎片化,与基层治理的整体性要求相背离。一些城市社区的组织机构越来越多,比如文旅部门建立文化站,民政部门建立社工站,医疗卫生部门建立心理服务站,但是每个站都呈现空壳化状态,并不能有效开展工作。基层治理面对的是人,人的问题是整体性的,人有多层次的需要,各种需要相互关联,因此基层治理必须是综合的、整体性的治理。

由心而治的心治基于安顿人心的目的,既关注物质层面的问题,更关注精神层面的需求,从治理(服务)对象的问题解决出发,整体性地推动问题的解决,体现了综合性、整体性治理理念,无疑是对碎片化技术治理的超越。

(三) 主动治理对回应性治理的超越

回应性治理指问题发生以后才去解决问题,或者是需求产生后去回应需求。主动治理则是问题发生之前进行干预,通过消除问题的前提来解决问题。两者的差异在于干预(治理)时间上的不同,一方是时间延后的被动应付,另一方则是时间提前的主动干预。技术治理属于前者,心治属于后者。技术治理的事本主义逻辑与避责逻辑,使它的干预常常是被动的而不是预防性的,因而常常只是表层性解决问题。心治强调提前干预、主动作为,具体体现在三个方面。

一是教育群众,改变认知与观念。乡村治理中的移风易俗与城市社区中的垃圾分类教育都属于此类,前者要改变群众高价彩礼等异化的习俗以树立符合时代特征的新风尚,后者在于使民众养成现代生活习惯。集体行为与观念的改变,往往需借助公共行动推动,因而成为社会治理的对象。同理,社区矫正所针对的成瘾或越轨行为,往往意味着个体自我控制能力的严重失调,必须依赖外部干预来实现认知与行为的改变,这同样构成了社会治理的关键内容。革命年代对群众的宣传教育在于塑造群众的革命意识,使之成为革命的支持力量。当代以教育与改造为手段的社会治理行动则在于推动人的现代化。人的现代化既是治理现代化的目标也是治理现代化的前提。

二是以源头治理消除矛盾冲突。诸多社区矛盾与邻里纠纷源于缺乏沟通,以公共文化活动为载体的社区情感共同体建设,具有显著的源头治理效能。而一些群体性事件往往源于小的利益纠纷,社区层面的风险识别与从“小”干预可以把群体性事件化解于萌芽状态,从而显著降低治理成本,凸显基

层(社区)治理作为国家治理基石的重要作用。

三是以服务促发展实现提前干预。心治强调有效解决问题而安顿人心,因此更倾向于通过社区服务提前干预。社区服务既可以是对制度化的社会保障项目的实施,也可以是社区层面的临时性行动。我国社会保障制度还不尽完善,仅仅依赖制度化的社会福利还不足以满足需求。临时性的社区服务可以弥补社会保障制度的不足。在一些贫困地区,面向留守儿童、困境儿童等群体开展的社区服务项目,以慈善资金为依托,显著改善了他们的营养状况与心理健康水平,有效发挥了阻断贫困代际传递的作用。这一做法与中国特色的精准扶贫理念相契合,即强调以服务促进发展,具有显著的提前干预特征。

主动治理某种程度上体现了中国社会治理的特色。中国式现代化是赶超型现代化,与之相应的是动员型社会治理体制^[29]。主动治理中对群众的思想教育是社会提速的需要。主动治理也与社会体制有关。西方社会是团体社会,西式民主是利益集团博弈的民主,街头政治中的游行、罢工与议会立法中投票博弈是其表现形式。中国社会并没有那种利益集团博弈的政治形式,党与政府代表最广大人民的利益。因此党与政府如何识别需求、协调利益就显得非常重要。除了人民代表制度等制度化渠道以外,基层治理也是识别需求、化解风险的重要途径。因此,主动治理是社会秩序维持的重要一环。从这个角度看,由心而治的心治强调主动治理,是一种契合中国社会文化特征与国情的治理路径。

四、心治传统的发展路径

唯有回归心治传统,方能破除基层治理中的形式主义,真正推动其迈向现代化。而要使心治这一治理理念在新时期得到切实遵循,则必须推进基层治理的专业化与社会化。

(一)通过基层治理的专业化与社会化发展心治传统

这里的专业化指在合理分工的基础上不断提升方法的科学性以有效解决问题的过程。它包括合理的分工与方法的科学性两个部分,前者促进后者的实现,因为分工推动人员的专门化然后促进方法的专业性。它区别于那种仅仅依赖工具理性、强调技术至上的治理技术主义取向。社会化强调发挥自治组织、社会组织与居民自身的作用,强调治理在主体上去行政化。专业化与社会化各有侧重共同推动心治理念的实现。

基层治理的社会化有助于实现心治的实质治理而化解治理的形式主义。政府的科层制治理在一定程度上助长了形式主义倾向,表现为过度依赖“痕迹管理”,导致大量文书工作和材料堆砌,成为基层负担的重要来源。这种现象的背后,是“对上负责”而非“对下负责”的压力型管理体制所带来的结构性影响。基层治理的社会化推动治理主体逐渐脱离传统科层体制,转向扁平化管理模式,有助于减少以避责为导向的痕迹管理现象。与此同时,日益复杂的社会治理事务已难以通过传统的简约模式进行有效应对,促使科层机构不断扩张。这种复杂性既体现在事务类型的多样化,也源于其内在机理的深化。然而,机构扩张本身往往难以应对这种复杂性,反而易导致治理内卷化。推动基层治理社会化,将成为减轻政府负担、抑制机构膨胀的有效路径。因此,基层治理的社会化更契合心治理念,以它取代科层制治理有助于化解治理中的形式主义与内卷化现象。此外,基层治理的社会化在降低居民对政府依赖的同时,也增强了其自我管理与服务的能力。从长远来看,这一过程有助于推动居民现代性的培育与提升,也契合心治对于人心改造的理念。

以治理的专业化与社会化回应心治的精细化要求。当前,基层事务日益呈现出复杂化、个性化和动态性的特征,这给基层治理提出了精细化的高要求。某种意义上只有实行心治才能回应这种要求。显然,仅依靠政府单一主体的治理能力,已难以有效应对这些挑战。基层矛盾纠纷的化解,可以通过法院、政府的判决或裁决解决,但是判决或裁决只能把(道)理讲清,却不能兼顾情,也无法消解其中的

怨(怒)气。乡土组织做思想工作的方法则有机会情理兼顾,最终化解怨(怒)气,从而做到深层次解决问题。同样基层治理中对于弱势群体的福利供给,已经从物质帮助扩大到精神抚慰,乃至促进其自立自强。相对于直接的物质补偿,弱势群体的自我效能感提升需要更专业的方法,这是行政化治理难以胜任的。治理事务日益凸显的个性化特征,是推动去行政化改革的重要原因之一。以家庭矛盾为例,其成因与表现形态千差万别,很难依靠统一的行政化手段去解决。比如,一个扶贫安置社区的家庭矛盾处置案例就具有个性化特征。社区的一对父子有严重冲突,上初中的男孩与父亲对着干,并声称要自杀。其父亲与居委会人员无能为力。社工介入以后发现小孩有严重的抑郁症,及时转介专业医生,并提供心理服务。在社工的干预下,小孩病症得到控制,家庭矛盾也得以缓和,一起恶性事件得以避免。这一案例表明个性化的社会服务需要治理的社会化与专业化去回应。社会工作者所提供的服务方法兼具专业性与精细化特质,区别于传统的行政化手段,这正是有效解决问题的关键所在。

现代化会经历权力由集中到分散的过程,国家对社会的干预最终将减少,社会的自治权将不断增强。基层治理的社会化是这一进程的一部分,是发扬基层民主的需要。在民主参与中,相比宏观的国家大事参与,普通居民可能更关注身边的事。因此,基层治理的社会化通过扩大居民参与,满足了人们日益增长的民主需求。这种参与可以体现在基层治理的治理决策、治理实施等各个环节。比如在社区公共设施的选址决策过程中,可以引入民主参与机制,广泛征集居民意见以实现科学布局与共识凝聚;同样,在调解广场舞群体与篮球爱好者之间的利益冲突时,也可以通过民主协商的方式推动问题解决,从而实现社区和谐。从满足居民参与需求的角度,治理的社会化体现了心治的治理理念,是发扬心治传统的重要途径。

(二)基层治理专业化与社会化的策略

推动社会治理社会化并不意味着要削弱政府的作用,相反还要强化政府的作用。政府在社会治理中的地位取决于社会治理的体制。与西方放任型社会治理体制相比,我国动员型社会治理体制中政府要发挥更大作用。基层政府不但要参与常规性公共服务供给,还要承担改造社会、引领社会之功能。在基层减负过程中,一些地方在错误的理论指引下对居(村)委会去行政化,结果导致居(村)委会的边缘化以及基层治理效能的降低^[34]。因此,在新时期推进社会治理的社会化,应被视为一种增量式变革,其主要目标是应对因治理精细化要求而日益增多的社会治理事务,而非简单地推行去行政化。

从厘清社会治理中政府行为的边界去推进社会化。社会治理事务既有物质层面的也有精神与心理层面的,既有普遍性也有个性化的,既有简单的也有复杂的。后者往往是政府治理行为所不及的,这些治理事务也往往属于增量事务。政府治理行为在一些事务中具有效率,在另一些事务中则可能是无效的,或者不如社会化治理有效。因此,有必要从治理的有效性出发厘清政府治理行为的边界,然后在这个基础上推进社会治理的社会化。在政府治理效能不足的领域,政府可退居幕后,通过提供资源与制度支持发挥辅助性作用;而在政府能够有效发挥治理作用的领域,则应继续由其主导实施治理。因此社会治理的社会化不是为了社会化而社会化,而是为了提升治理效率而去行政化。政府行为的具体边界是什么,则需要依据地方的治理实践去衡量,难以以一刀切方式加以规定。

从强调方法的专业性与治理分工的制度化推进专业化。社会治理的专业化源于治理事务的复杂性与个性化。无论是个性化服务需求的识别与满足,还是复杂矛盾的化解,都需要治理过程讲技巧与方法。这要求从业者训练有素。专业化意味着分工的制度化,有分工才会有专业性。但分工的制度化不一定要有专门的组织,也不一定要人员专职化。比如社区的纠纷调解可以聘请退休的法官、社区有声望的长者作为志愿者参与调解,这些人员具备专业技能,但他们既不属于专职人员,也不隶属于固定组织,却能够以专业水准处理相关问题。因此,社会治理的专业化并不意味着各种繁复的组织和程序,而是强调治理方法的专业性与治理主体因分工形成的专门化。

社会工作是实现基层治理专业化与社会化的重要载体。社会工作可从两个层面推进社会治理的专业化与社会化。一是通过专业服务直接参与治理。以专业方法改善弱势群体生活境遇,推动民生改善。二是培育社会组织间接参与治理,由后者提供各类社区服务。通过这一方式,不断提升社会的自我管理与自我服务能力。因此,大力发展社会工作,推动社会工作融入城乡社区对于推进基层治理社会化与专业化具有重要意义。

五、结 语

我国基层治理一直有心治的传统。心治以治理中的人为中心,从情感与认知改造等层面出发,以顺乎人心的方式实施治理,最后达到安顿人心的目的。它契合基层治理面对面的特点,具备技术治理所难以替代的优势。在当前技术治理盛行的背景下,回归与拓展由心而治的心治理念有助于破解基层治理的形式主义。由心而治的心治,是一种强调实效的治理方式。它不仅超越了技术主义治理中“只对上负责、不对下负责”、以规避责任为目标的形式化治理,也通过以安顿人心为目标的综合治理,超越了以治理主体为中心的单一治理模式;并且更以立足长远的主动治理,超越了仅仅以“不出问题”为目标的回应性治理。

心治的治理逻辑与中国人情社会的社会基础相契合,也与当代中国的动员型社会治理体制相兼容。动员型社会治理体制的合法性来自中国超越式现代化的特点,其集中表现为基层治理不但要顺乎人心,还要“变心”——改变人心,比如乡村治理中的移风易俗。这显然不同于西方社会中的放任型社会治理体制。基层治理的专业化与社会化,是发展心治传统的重要路径。这两者既源于治理事务日益复杂化的现实需求,也来自社会对情感关怀与心理支持不断提升的期待。只有推动治理专业化与社会化才能实现心治的精细化要求。需指出的是,治理的社会化主要体现于增量改革层面,并不等同于全面去行政化。在动员型社会治理中,政府仍需发挥重要作用,但其参与治理的方式亟待进一步优化。

回归与发展心治传统并不意味排斥基层治理对新技术的使用及制度的完善,而是要在创新技术与完善制度的同时,更加以治理中的人为中心,关注人的情感满足与认知改造。当前,我国正处于深刻的社会转型期,社会治理面临诸多新的挑战。比如偏远农村社区“空心化”过程中留守群体的情感紧张与城市“陌生人”组成的商品房社区不断出现的利益纠葛,以及更具普遍性的因“文化滞后”产生的适应性问题,都需要通过基层治理的改革创新来回应。因此,在推动基层治理现代化的进程中,发展心治传统正体现在它能够回应当前治理困境的核心,其价值不容忽视。

参考文献:

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [3] 张长东,夏江浩. 国家建构视角下基层负担过重的结构性困境:理论与个案分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2024(1):11-22.
- [4] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3):145-163.
- [5] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6):104-127.
- [6] 王德福. 社区人格化自治及其逻辑——兼论社区自治体系重构[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(1):43-53.
- [7] 何雪松. 情感治理:新媒体时代的重要治理维度[J]. 探索与争鸣, 2016(11):40-42.
- [8] 吕小康. 国家治理视角下的社会心态治理[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2021(4):62-70.
- [9] 刘太刚. 心灵治理:公共管理学的新边疆——基于需求溢出理论和传统中国心灵治理范式的分析[J]. 中国行政管理, 2016(10):61-67.

- [10] 杨国安.“天高皇帝远”? 古代基层社会如何治理[J]. 人民论坛,2020(3):142-144.
- [11] 朱克良.“教化”含义初探[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),1993(4):13-16.
- [12] 梁漱溟. 乡村建设理论[M]//梁漱溟全集:第2卷. 济南:山东人民出版社,2005:179.
- [13] 陈继红. 榜样教化:古代社会治理中的思想政治教育[J]. 教学与研究,2021(1):15-26.
- [14] 冯兆蕙. 深层次剖析古代中国基层社会治理的有益探索——评《传统中国的基层社会治理机制》[J]. 河北法学,2022(5):192-194.
- [15] 金耀基. 从传统到现代[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:18-19.
- [16] 辛小娇. 论王阳明的“治世”“治心”“治天”的逻辑统一[J]. 孔子研究,2015(5):113-119.
- [17] 卢云峰,吴越. 乡村治理的文化逻辑:从传统到现代的阴阳秩序[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2023(3):95-110.
- [18] 裴宜理. 重访中国革命:以情感的模式[J]. 中国学术,2001(4):97-121.
- [19] 史泽源. 情感动员与华北抗日根据地的减租斗争[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(1):75-84.
- [20] 王雨磊. 缘情治理:扶贫送温暖中的情感秩序[J]. 中国行政管理,2018(5):96-101.
- [21] 吕德文. 枫桥经验:基于群众工作方法的检视[J]. 科学社会主义,2019(1):64-71.
- [22] 汪勇,周延东. 情感治理:枫桥经验的传统起源与现代应用[J]. 公安学研究,2018(3):1-23.
- [23] 中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献选编:下[G]. 北京:中央文献出版社,2011:163.
- [24] 田先红,张庆贺. 城市社区中的情感治理:基础、机制及限度[J]. 探索,2019(6):160-172.
- [25] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产[M]. 北京:北京大学出版社,2005:88.
- [26] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交往方式[J]. 社会学研究,2004(5):48-57.
- [27] 翟学伟. 中国人的人情与面子:框架、概念与关联[J]. 浙江学刊,2021(5):53-64.
- [28] 应星.“气”与中国乡村集体行动的再生产[J]. 开放时代,2007(6):106-120.
- [29] 冯仕政. 中国道路与社会治理现代化[J]. 社会科学,2020(7):9-17.
- [30] 董磊明,欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理:乡村治理形态的嬗变[J]. 政治学研究,2023(1):133-146.
- [31] 文军. 个体化社会的来临与包容性社会政策的建构[J]. 社会科学,2012(1):81-86.
- [32] 周飞舟. 政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变[J]. 中国社会科学,2019(3):21-38.
- [33] 胡卫卫,陈建平,赵晓峰. 技术赋能何以变成技术负能? ——“智能官僚主义”的生成及消解[J]. 电子政务,2021(4):58-67.
- [34] 刘太刚,刘开君. 居委会“去行政化”:错误理论误导下的“骑士战车”——基于需求溢出理论的广义社会组织论的逻辑[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2017(3):118-125.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>