

# 找回居民：新时代基层治理价值重塑与深度转型

许宝君

**摘要：**当前，基层治理创新如火如荼，“居民都去哪儿了”却成为一个时代之问与不解之感。科层压力与政绩驱动使基层治理成为中心工作，但由于群众工作式微，产生了“政热民冷”和“治理悬浮”的困境，找回居民成为打破困境的必然选择。新时代的基层治理首先要回答“为谁治”“谁来治”“如何治”的理论命题，找回居民就是坚持以人民为中心重塑基层治理价值以及贯彻群众路线的重要举措。然而，找回居民不仅要注重服务居民，更要注重组织居民，激发居民参与基层治理的积极性、能动性和主体性，提升他们独立解决问题的能力。其重点是要在关键领域发力，着重在关系重塑、项目治理、技术应用、基层自治和志愿服务中找回居民，进而正确处理好政府、社区（村）和居民的结构关系，助力建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。

**关键词：**找回居民；基层治理；价值重塑；群众路线；组织居民

**中图分类号：**D693 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)02-0082-09

党的二十大报告指出，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。基层治理是社会治理的基石，社会治理关键是要落实到城乡社区。中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》）指出，力争到2035年基本实现基层治理体系和治理能力现代化，中国特色基层治理制度优势充分展现。理论上讲，中国基层治理制度的最大优势即在于，基层党组织领导下的多元参与有利于调动最广泛群众的积极性。然而，在实践中，存在居民不愿参与、不想参与、无法参与的现象，基层治理效能大打折扣。找回居民，将群众路线落实到基层治理日常实践，成为当前化解理论和实践张力、提升基层治理效能的重要突破口。这不仅关系到基层治理的价值和方向，也关系到广大群众对党组织的支持和认可。

## 一、“居民都去哪儿了”： 时代诘问与不解之感

现代化给予人们充沛物质生活的同时，也在很多情况下无情地撕裂了人们的情感，“找回”逐渐成为这个快速发展时代的主题词。比如，找回乡愁、找回初心、找回信任等不一而足。学术研究源于生活，学术界围绕“找回”主题涌现了不胜枚举的思想成果，从“国家—政党—社会”关系的角度来看，主要聚焦在三个方面。

一是强化国家自主性。美国社会学家彼得·埃文斯、西达·斯考切波等在对多元主义和结构功能主义进行理论批判的基础上，提出国家自主性的概念，强调国家的功能和作用。英国学者鲍勃·杰索

**收稿日期：**2022-10-02

**基金项目：**国家社会科学基金项目“基层治理现代化导向下党建引领城市社区治理的有效性研究”（22CDJ043）；四川大学社会发展与社会风险控制研究中心一般项目“城市社区应急管理问题及治理实践研究”（SR20A07）；四川大学成都市新时代基层治理现代化研究基地重点项目“新时代基层党建引领城市社区治理机制创新研究”（CDSZ22A002）。

**作者简介：**许宝君，男，四川大学成都市新时代基层治理现代化研究基地研究员，四川大学社会发展与社会风险控制研究中心研究员（四川成都 610065）。

普提出“元治理”概念对治理理论进行修复,强调政府权威在治理中的回归,并认为由国家担任的元治理角色必须平衡地方、国家、地区、全球各层次的治理,而且需要相应地协调不同领域自组织的行动<sup>[1]</sup>。事实表明,近年来面对逆全球化对世界政治经济格局的影响,国家重新回到政治舞台的中心即是强化国家自主性的阶段性成果<sup>[2]</sup>。实际上,强化国家自主性的背后逻辑是加强国家的政治领导,国家的范畴即政治<sup>[3]</sup>。

二是强化政党主体性。随着“党领导一切”的历史逻辑、实践启示以及政治原则的不断明确,把政党带进国家和社会关系中加以思考十分必要。林尚立认为,在中国的政治语境中,不能简单地从现象层面看待和认识国家和社会之间的关系,而必须把作为国家和社会领导核心的中国共产党这一主体纳入国家和社会的整体认知范畴,才能真正理解中国国家和社会关系的复杂性和特殊性<sup>[4]</sup>。因此,基层治理要找回政治本性,回归日常政治,就要强调基层党组织的政治整合和政治引领功能,即政治能力<sup>[5]</sup>。

三是强化社会组织性。构建“强国家—强社会”的发展模式是摆脱社会羸弱的出路<sup>[6]</sup>。家庭是社会的基础组织,是理解中国社会活力的微观基础<sup>[7]</sup>,强化社会组织性首先就要明确家庭在国家治理结构中的基础性作用,其核心是厘清家庭与国家之间的权力边界<sup>[8]</sup>。然而,由于家庭往往需要借助于社会组织输出公共性,同时作为关联个人—家庭—国家的重要纽带<sup>[9]</sup>,社会组织亦是公民实现再组织化的重要载体。因而,从这个意义上讲,激活社会组织成为强化社会组织性的关键所在。

综上所述,国家、政党和社会在治理中具有重要作用。从全球治理层面看,国家从未缺席<sup>[10]</sup>,大国之间的竞争持续加剧,中国的国际话语权不断增强。从基层治理层面看,中国的社区建设是国家主导的政府行动,社区也在积极响应国家政策号召,呈现出“社区里的国家”<sup>[11]</sup>。党的领导是基层治理的最大优势,通过“党建引领”“政党下乡”“红色引擎”等举措,在不改变社区“存量”权力关系的基础上,实现了“增量”治理效应<sup>[12]</sup>。社会组织也在积极融入基层治理,在矫治安帮、纠纷调处、为老服务等方面的优势明显。不过,随着中国特色社会主义事业进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,三大主体还需进一步发挥主体性作用,同人民群众一道,共同解决治理中的难题。

对于处于高速发展状态的现代社会而言,需要找回的东西太多了,以至于很难回答其中最重要的是什么。对此,笔者认为,因为“人”是构成社会最核心的要素,社会的本质是人民,国家、政党和社会的作用对象都是居民群众,所以当前基层治理最重要最急迫的任务是找回居民。基层是离群众最近的地方,社区是联系居民的“最后一公里”。“从群众中来,到群众中去”是党百年来的优良传统和工作法宝。习近平总书记指出,党的一切工作都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益<sup>①</sup>。坚持基层治理为了人民、依靠人民,治理成果由人民共享是党的使命所在。按照《意见》的要求,基层治理的目标是要建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。但是,现实中的“人”在哪里呢?往往只是见物不见人。调研发现,“党员干部干,居民群众看”的现象普遍存在,“为什么我们这么苦,为什么居民那么冷”的说法在基层干部中引起了强烈共鸣。在技术主义倾向越来越显著的基层治理中,居民没跟上或者根本就不愿意跟的情况在很多基层治理创新实践中出现,已成为制约基层治理效能提升的重要因素。面对基层治理中出现的“政热民冷”局面,居民都去哪儿了,或许比那首《时间都去哪儿了》的歌更值得思考和回味。要解决基层治理面对的深层次问题——价值重构和深度转型,亟须弄清楚基层治理为了谁、依靠谁的问题,重申基层治理的价值导向,注重基层治理“人”的维度,关注“基层里的群众”和“社区里的居民”。

## 二、政热民冷与治理悬浮:基层治理核心症结及反思

当前,基层治理呈现“上热下冷”“冰火两重天”的景象。治理主体悬浮在普通群众之上的基层治理“悬浮化”,严重影响基层治理体系和治理能力现代化建设进程。

### 1. 科层压力与政绩驱动:基层治理成为中心工作

“基层不牢,地动山摇”一语彰显了基层治理的重要性。习近平总书记有许多关于基层治理的重要论述,中共中央、国务院也高度重视基层治理工作,两次专门发文对此作了重大部署<sup>②</sup>。地方政府在强调经济建设的同时,也把基层治理纳入了中心工作。有些地方甚至直接取消了街道和乡镇的招商引资职能,使其专注于基层治理和服务。近年来,地方政府

之所以高度重视基层治理并热衷于基层治理创新的原因主要有：一是压力型体制的行政惯性使然。《意见》规定：“加强对基层治理工作成效的评估，评估结果作为市、县级党政领导班子和领导干部考核，以及党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。”从中央到地方都有关于基层治理的任务指标，有的地方甚至实行“末位淘汰制”。在巨大的考核评比压力下，各地都把基层治理的任务指标当作政治任务来抓。二是锦标赛体制的思维惯性使然。地方政府在工作业绩方面存在竞争性的一面，一些政府官员为了凸显个人政绩而获得政治上的晋升，往往会选择主动加码。过去，行政官员往往把政绩聚焦在经济领域，但近年来，受国际环境和新冠疫情的影响，经济下行压力增大，一些地方官员就将政绩希望寄托于基层治理。在上述两种逻辑的驱动下，基层治理的重要性日益受到地方政府的高度重视，基层治理创新的品牌建设进行得如火如荼。

## 2. 参与冷漠与松散关联：基层治理中的居民无感

与地方政府层出不穷的基层治理模式创新相比，很多群众的回应显得冷冷清清，居民在基层治理创新中的获得感并不高。可以说，当前基层治理面临的深层次问题是政府在行动、社会无行动、居民不行动<sup>[13]</sup>。居民之所以不愿行动的原因：一方面是居民本身参与公共事务的意愿不高。随着经济职能的剥离，大多数社区仅仅是生活单元而非生产单元，居民与社区的关系是一种弱关联状态。不少居民的个体性在现代社会中不断增强，自我权利意识逐渐浓厚，然其公共性却大大衰减，对社区公共事务态度冷漠成为常态。无论是在城市，还是在农村，一些居民只关注个人利益，对集体事务漠不关心，居民之间的联系也在逐渐减少，“有缘千里来相会，无奈邻里不认识”成为邻里关系最尴尬的表达。另一方面是基层治理创新与居民需求关联度不大。很多地方的基层治理模式创新只是为了制造亮点、博得眼球，为创新而创新，其工作内容与居民的需求匹配度不大。调查发现，很多居民都不知道什么是基层治理，也不知道政府做了哪些具体工作，不愿参与也就不难理解了。比如，很多地方购买社区服务的项目都是根据政府工作而非居民需求设计的购买目录，导致社会组织在社区执行项目的时候，得不到居民的配合和支持。上述两种因素的叠加影响造成了基层治理的悖论：基层干部加班加点、疲惫不堪，广大群众却不满意，有的群众甚至抱怨不已，对基层治理工作评

价并不高。其结果是，居民对治理无感，政府对居民无语，双方都不满意。

## 3. 溯源与后果：群众工作式微与基层治理“悬浮化”

如何理解这种实践中的悖论？归根结底，是因为群众工作式微造成了基层治理“悬浮化”。“如果没有群众的自觉和自愿，就会流于徒有形式而失败。”<sup>[14]</sup><sup>1012</sup>基层治理工作理应是与群众多打交道，但大多数情况是对上工作密集，群众工作式微，工作方法和工作内容不匹配，群众的认同感不强<sup>[15]</sup>。一方面，地方官员把政治晋升作为基层治理的动力，专注于找亮点、找政绩，但政绩驱动的治理难免会出现政绩悖论，变成“政绩工程”<sup>[16]</sup>，忽视群众的需求和治理的痛点难点问题。村（居）委会往往只是被动地应付上级的安排，较少组织发动群众参与。在这样的情况下，很多所谓的创新工作最终都演变成了形式主义，基层治理呈现出“党委政府主位、公众参与缺位和专家主体错位”的悬浮治理特征<sup>[17]</sup>。另一方面，社会组织把基层治理作为获取资源的凭借，专注于申报项目、获取资金，在执行项目的过程中也较少发动居民。社会组织作为社会力量的代表，跟随“五社联动”（即社区、社会组织、社工、社会资源及社区自治组织的联动）深入城乡社区开展服务而成为基层治理中的重要主体。但是，社会组织往往是以完成与政府签订的合同任务为主要工作目标，这使得社会组织不可避免地产生“尽可能契合政府偏好而较少依靠居民”的工作倾向，从而出现精英化与悬浮化的困境<sup>[18]</sup>。正是由于基层政府、村（居）委员会、社会组织等治理主体悬浮在居民之上，群众动员的组织功能未能得到有效发挥，基层治理陷入困境。

## 三、找回居民：基层治理的时代价值与群众基础重构

基层治理面临困境的主要原因是居民作为关键行动者的缺席，所以只有在基层治理中找回居民，才能重塑基层治理机制<sup>[19]</sup>。找回居民有利于回答“为谁治、谁来治、如何治”的理论命题，使基层治理在坚持以人民为中心的轨道上运行，进而重构基层治理的时代价值和群众基础。

### 1. 为谁治、谁来治、如何治：回归治理起点

治理方法论包括为谁而治、谁来治理和如何治理三个维度<sup>[20]</sup>。基层治理首先需要搞清楚上述三

个问题,这关系到基层治理的价值定位与方法选择。“为谁治”讲的是治理初心和治理目标的问题,这是一切行动的逻辑起点。人民主权是现代民主政治的核心,为民而治是国家确定的价值准则。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出:“中国共产党始终代表最广大人民的根本利益,没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。”<sup>[21]</sup>“为民而治”是马克思主义政党与其他政党的根本区别,也是中国制度优势的本质体现。因此,基层治理始终要把居民的利益作为工作的出发点和落脚点,着力解决居民急难愁盼的问题。“谁来治”讲的是治理主体和治理力量的问题。人民群众是历史的创造者,是社会变革的决定力量,也是治理的主体力量。在基层治理中,居民既是治理的对象,也是治理的主体,需要充分发挥居民的能动性和主体性,使其融入治理结构。现代国家治理的秘诀就在于把居民力所能及的事情交给居民共同体,力所不能及的事情交给他们的代表<sup>[22]</sup>。“如何治”讲的是治理方式和治理路径的问题。现代社会是复杂性、风险性和不确定性叠加的社会,社会治理是一个世界性的难题。基层社会治理强调以政府治理、社会调解与居民自治的良性互动来应对复杂局面,这就需要多元治理主体善于综合运用科层治理、市场治理、网络治理、自主治理等多种治理方式。实际上,在中国特有的治理语境中,“为谁治、谁来治、如何治”都体现着治理的人民性,这不仅意味着平衡多元利益、维护人民基本权利的治理目标,也指向赋能人民参与、发挥人民主体作用<sup>[23]</sup>的治理方式。

## 2. 坚持“以人民为中心”:重塑基层治理价值

“国家中心主义”“社会中心主义”“社会中的国家”等都是西方治理理论的典型分析范式。但是,中国的国家和社会之间的关系并不像西方世界里的那样是绝对对立的,两者是融为一体的,统合在以人民为中心的价值之中。换言之,中国的基层治理不是以国家或社会为中心,而是以人民为中心,着重凸显居民的主人翁意识和主体性地位<sup>[24]</sup>。找回居民就是坚持以人民为中心的具体表现,其有利于重塑基层治理价值,夯实党的群众基础,把制度优势转化为治理效能。

第一,满足居民需求,贯彻群众路线。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,基层治理的时代价值就

要体现在满足人民“美好生活”需要上。通过找回居民,把握居民需求,以需求把居民带回来,激发居民的公共性<sup>[25]</sup>,有利于贯彻群众路线,真正做到基层治理为了群众,依靠群众,全心全意为人民服务。

第二,凝聚公共价值,达成集体共识。党委政府、社会组织、企业组织、事业单位都已嵌入基层,多元共治已成为共识。但是,在具体的基层治理实践中往往只有“多元”,而没有“共治”<sup>[26]</sup>,治理主体碎片化特征明显,每个行动者都有自己的利益追求和目标任务,难以达成集体共识。通过找回居民,以保障居民的权利为主,以满足居民的利益为先,把各方都统筹到以居民为中心的行动轨道上来,有利于凝聚公共价值,化解矛盾冲突,规避各自为政、相互推诿的弊端,最终找到多方合作的最大公约数。

第三,转变政府职能,优化治理机制。当前基层治理过度依赖行政机制,偏重科层制建设、正式行政和专业化,忽视了群众动员、半正式行政和综合治理<sup>[27]</sup>。虽然政府在推动基层治理中有不可替代的主导作用,但大包大揽既会拖累自己,又会削弱社会。通过找回居民,一方面把一些力所能及的事情交给居民处理,使政府从琐碎的事务中解放出来,专注于更高层次的制度设计;另一方面,激活基层自治活力,使政府治理与自主治理相结合,自上而下和自下而上相结合,优化基层治理机制。

第四,促进居民参与,补齐治理短板。居民参与意识和能力不足是基层治理的短板,发动居民参与本是基层群众自治组织的核心职责,但现在已成为村(居)委会最头痛的事情。通过找回居民,让村(居)委会树立责任意识,增强公共意识,提升自治能力,在参与中保障自身权利,体现公共价值;同时,只有促进居民参与,才能践行群众路线,把群众路线的内生优势、结构优势和效用优势转化为治理效能,把国家的正确主张转化为群众的自觉行动<sup>[28]</sup>。

第五,增强社会认同,夯实执政根基。中国共产党面临的最大问题是如何长期执政的问题,而脱离群众是党执政后面临的最大危险。基层是链接国家和群众的桥梁,基层治理是否做到密切联系群众关系到对党的认同。强调找回居民,就是坚持基层社会治理为了人民,就是要让居民参与到国家的惠民工程、民生事务中去,把群众的日常生活与国家的前途命运联结起来,增强群众对党的社会认同和政治支持,夯实党的执政基础。

## 3. 群众路线时代化:从服务居民到组织居民

基层治理远离群众有悖于党的群众路线,找回

居民是贯彻和践行群众路线的必要选择。强调找回居民不仅意味着为居民服务,满足居民的需求,也意味着要组织居民参与,发挥居民的能动作用。片面强调服务而忽视参与则会违背群众路线的本质要求,也无法实现共建共治共享的基层治理目标。

进入新时代,居民的物质生活条件有了很大的改善,但各种社会矛盾和社会风险聚焦基层,基层社会面临的形势较之以往更为复杂。这就需要充分调动居民的积极性,把居民组织起来开展服务和自治,而仅仅依靠政府是无法应对众多具体的社会问题的。因此,从这个意义上讲,在新发展阶段,组织居民比服务居民甚至更为重要。毛泽东在《组织起来》的讲话中就谈到,“组织起来我们就不怕任何困难,就会是孟夫子说过的‘无敌于天下’”<sup>[14]333</sup>。管理学大师德鲁克直言:“没有人会把船只失事时一群无组织的、惊慌失措四处奔跑的人叫做‘社会’。”<sup>[29]</sup>基层治理更多地要与群众打交道,善于组织群众至关重要。社区工作者不仅要帮助居民争取眼前的需求,更重要的是要关注居民的成长和发展,使他们能够成功地组织起来<sup>[30]5</sup>。社区中的人民首先要自己组织起来,找出他们共同的需要和问题,拟定他们的共同计划以迎合其需要和解决其问题<sup>[31]</sup>。满足社区需要,解决社区问题和组织居民参与社会政策变革,提升居民的社会意识,促进人的发展,是社区工作的双重重点<sup>[30]12</sup>。

把居民组织起来的作用有三:一是增强居民的归属感和凝聚力。现代社会是高度个体化、原子化的社会。把居民组织起来,有利于增进居民之间的互动互通,再造信任、规范和网络等社会资本,打破“独自打保龄球”的局面,提升居民的归属感和凝聚力,使基层治理从碎片化向整体性迈进。二是增强居民自我行动的能力。原子化的个体参与热情和参与效益不高,组织化的个体才是决定社区事务和权力的行动者<sup>[32]</sup>。个体加入组织,有利于加强居民与政府的对话,更好承接公益服务,为政府放权创造条件。三是丰富居民自治的形式。村(居)民自治是基层治理的核心内容,费孝通先生把居民自治作为社区建设的目标<sup>[33]</sup>。提升居民自治效能,关键在于探索有效的实现形式<sup>[34]</sup>。将分散的居民组织起来,让居民依托组织开展自治,是对自治形式的一种创新,有利于降低自治重心,深化自治实践,提升自治动力。

总之,具有积极能动性的公民不应只是纳税人和公共服务的消费者,更应该是社区公共事务的参

与者和治理者<sup>[35]</sup>。新时代的群众路线不仅要注重服务群众,也要注重激发群众,基层治理面临从服务居民到组织居民的深层转换。一味地强调服务,只能养成等靠要的懒惰思维,使居民的依赖意识越来越严重,最终变成“饭来张口,衣来伸手”的“巨婴”,宁愿坐享其成,也不愿开展自治。这是大家不愿意看到的,也是要坚决杜绝的。强调找回居民,重在找回居民的参与意识、责任意识、公共意识,其关键是要把居民组织起来,增强居民独立解决问题的自我服务能力。

#### 四、靶向发力:找回居民的重点方向与实现路径

找回居民要讲究方法,要在关键领域发力,从居民参与的薄弱环节着手。这既涉及宏观结构性关系的调整,要正确处理好政府、社区(村)和居民的关系,也涉及微观具体行动的调整,要在项目治理、技术应用、志愿服务等环节积极动员居民。

##### 1. 理顺权责边界,在关系重塑中找回居民

找回居民的关键是动员居民参与,“关系问题”是影响社会动员的重要因素<sup>[36]</sup>。政府与社区(村)关系失调,社区(村)与居民关系疏离是导致群众缺位的重要原因,因而重塑政府、社区(村)与居民的关系,厘清三者的权责边界尤为重要。一要理顺政府和社区(村)的关系,为找回居民塑造制度空间。政府和社区(村)的关系错位导致居(村)委会被行政化,一直是基层治理的一大顽疾。居(村)委会是法定的群众性自治组织,但其日常工作安排常常为行政事务所捆绑,被纳入政府的科层制架构,与政府的关系表现为“领导与被领导”,以致很难将时间和精力聚焦于组织居民的主责主业。为此,找回居民的首要工作是理顺政府和社区(村)的权责边界,明确双方的职能范围,规范属地管理工作,减少社区(村)的行政负担,为居(村)委会做好群众工作提供制度空间和时间保障。同时,在社会治理重心下移的背景下,政府要善于赋权社区(村),授予居(村)委会相应的权力和资源,使其有动员居民参与的抓手,以破解居(村)委会“权小责大”的问题。二要理顺社区(村)和居民的关系,确保居民权利和义务的统一。在基层治理实践中,很多居民往往表现为权利意识浓厚,而责任意识淡薄,错误地认为自己与居(村)委会是“服务与被服务”的关系,把享受服务当作理所当然,而对自身应尽义务置若罔闻<sup>[37]</sup>。找

回居民不仅要引导居民增强依法维护自身权益的权利意识,更要培育居民的责任和义务意识,确保居民权利和义务的统一。居(村)委会要摒弃大包大揽的“保姆式”思维,把社区(村)自治事务进行分流,明确自己和居民的各自事项,引导居民完成力所能及的事情,鼓励居民参与社区(乡村)志愿服务,要使其认识到参与公共事务是自己的责任而非负担。

## 2. 优化运作机制,在项目治理中找回居民

在“项目治国”的背景下,基层治理也大量地运用项目制,各种专项资金纷纷进入农村和社区,“跑项目、抓项目”成为基层政府和居(村)委员会的重要任务。但是,项目强调规范化、标准化、程序化,项目制的技术理性与以人为本的价值理念存在一定的冲突<sup>[38]</sup>,普通群众往往被排斥在项目之外,在项目找回居民是促进居民参与的重要渠道。具体而言,一要确定需求导向的项目购买机制。通过项目的形式购买社会服务已成为政府推进基层治理的重要抓手。针对政府在通过项目招标形式购买服务过程中常常出现的供需错位问题,要着力改变根据政府工作需要设计招标目录的工作方法,在整体项目过程中做好社会调研的前期工作,并根据居民的实际需求设计项目,使服务供给与居民的现实诉求相匹配。政府可以通过公益创投等形式筛选有价值的项目,使项目制真正成为解决基层治理问题的有效手段。二要确定多方参与的项目执行机制。政府一般将涉及社区的公共服务项目委托给具有专业资质的社会组织、企业、社工机构来执行,但这些组织在项目执行过程中往往紧盯或对标数量化的考核指标完成服务供给,而很少发动居民参与其中,容易造成服务供给与服务享受“两张皮”脱节问题。为此,今后应要求服务供给组织在项目执行过程中运用专业优势将居民纳入执行主体,使其参与到社区服务的供给过程中。尤其是,在一些场景营造、小区改造类的社区项目执行过程中,一定要让居民参与前期的规划设计,充分考虑居民的意见表达,强化社区居民的空间归属感。三要提高居民在项目评价中的话语权。基层治理项目大多是民生项目,项目做得好不好,应该由居民说了算。针对项目评价验收以政府为主导而居民话语权不大的评价方法,需要在项目评价中提高群众满意度所占比重,听取居民的意见和建议,通过参与评价激发居民关心项目、参与项目的积极性和主体性。

## 3. 增添人文情怀,在技术应用中找回居民

在“技术治理”的背景下,互联网、物联网、区块

链等现代技术融入居民日常生活,“互联网+基层治理”已成为一种战略选择。毋庸置疑,科学技术在治理效能提升方面的作用明显,但也要认识到大数据的“去人性化”潜藏忽视主体价值的治理风险<sup>[39]</sup>。从社会学角度看,数据的本质是有关“人”的符号,如果脱离人的社会价值本性,只关注“客观数据”而忽视“主观数据”就可能本末倒置,最终产生许多难以预期的后果。因此,在技术中找回人性就显得十分迫切。党的十九届四中全会通过的《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》指出,要“创新互联网时代群众工作机制,始终做到为了群众、相信群众、依靠群众、引领群众,深入群众、深入基层”。这为以人民为中心加强网络群众工作提供了根本遵循。具体而言,一要注重利用技术整合信息资源,提升办事效率。切记,技术不是控制和折腾基层的工具,相反,要利用技术征集居民需求,整合基础信息,建立大数据库,做到信息共享,不要让技术本身成为一种问题。针对基层治理中重复采集、重复填报现象严重的情况,要加快推动全国基层政权建设和社区治理信息系统实现前端数据综合采集,推进系统融合和数据融合,积极落实系统分层管理和数据下沉赋能服务,让数据多跑路,让群众少跑腿,精简居民开具证明等事项的办事流程。二要善于利用技术开展对话协商,打造社区生活共同体。智慧社区建设需要以激发社区的“社会”参与面向、实现以人为纽带的资源要素智慧联结<sup>[40]</sup>为首要任务。为避免智慧社区发展呈现过度技术化倾向,智慧社区建设需要“技术”与“社会”的双向赋能,致力于基于社区的地域公共性重建,利用信息技术匿名化、便捷化的优点,打破时间和空间的限制,引导居民开展对话,协商解决治理难题。为实现线上空间与线下空间融合发展,需要结合居民生活实际,积极推进切实可行的网络文化与技能反哺工作,简化技术运用规则,帮助老年群体发挥智慧建设中的“银发活力”。

## 4. 释放居民活力,在基层自治中找回居民

提到基层自治就会联想到民主选举产生村(居)委会的场景,但选举完成后居民就不见踪影了,较少参与民主管理、决策和监督的环节。这种只在投票时被唤醒而投票后就进入休眠期的居民工作模式容易掉入“西式民主”陷阱。找回居民就是要在日常事务中发动居民,让他们全过程全方位全链条地参与公共事务。这就需要深化基层自治,创造

条件让居民持续行动起来。为此,一要以利益相关为原则优化自治单元。利益相关是居民自治的重要原则,利益相关度越大,自治的可能性就越大<sup>[41]</sup>。如果以社区(村)为单元的自治规模太大,就很难精确识别内部群体的利益关系,影响居民参与的动力。因此,要进一步缩小自治规模,优化自治单元。城市社区可以以小区、楼栋、院落为单元开展自治,农村可以以自然村、村民小组为单元开展自治。城乡社区都可尝试以基于业缘和趣缘关系建立的各种社区社团为单元开展社区自治事务。二要以民主协商为原则制定自治公约。公约本是约束居民行为的准则,但由于大多数居民没有参与公约的制定过程,很多社区居民公约是由政府或街道办事处直接制定的,导致居民的遵守意愿和认同感不强,使公约效力在实施过程中大打折扣。因此,在居民自治中,需要推动居民公约由“包办型”公约向“协商型”公约转变<sup>[42]</sup>。社区(村)自治组织要用民主协商的方法,根据居民的实际需求和社区(村)的现实问题,引导居民自定规则、自我约束,把应该由居民自己做的事以公约的形式固定下来,积极发挥公约调动居民参与公共事务的功用,打破“有公约、没自治”的基层治理困境。

### 5. 培养公共精神,在志愿服务中找回居民

志愿服务是发动居民参与公共事务、培育居民公共精神的有效载体。居民通过参与志愿服务加强自身与社区其他各类主体的协同配合,有利于社区自治能力的提升<sup>[43]</sup>。然而,调查发现,很多社区(村)志愿者都是“电脑里的志愿者”“登记册里的志愿者”“挂在墙上的志愿者”,只是为了应付上级检查,而根本没有行动起来。找回居民的一个有效办法就是鼓励社区居民参与志愿服务,以实际行动真切地融入社区(村)公共活动。新冠肺炎疫情防控中,积极投身一线抗疫的广大社区志愿者在基层党组织的带领下展现了来自人民群众的深沉力量。近年来,国家把志愿者纳入“五社联动”体系,强调利用社会慈善资源开展志愿服务。在基层治理实践中,一要鼓励居民成立志愿者组织。志愿服务组织是开展志愿服务的重要主体,国务院颁布的《志愿服务条例》明确了志愿者组织是“非营利性组织”的法律定位,并鼓励成立各种形式的志愿者组织。社区(村)开展志愿活动的传统方式是发布志愿服务公告,居民志愿报名,但实际上这种分散化、碎片化、被动型的动员效益不高。鼓励和帮助居民自主成立志愿者组织,依托组织开展服务有利于把居民需求

和社区需要结合起来,提升广大居民的参与效益,是把居民组织起来的重要方法。二要制定持续参与的激励机制。如何激励居民持续参与是发展志愿服务需要解决的核心问题,因为常态化的志愿活动仅仅依靠个人爱心是很难长久坚持下去的,需要科学合理的志愿者服务工作机制作为制度支撑。为此,需要不断推进志愿服务制度化建设,采取物质激励和精神激励并重的方式,完善志愿者激励保障机制,通过“公益银行”“时间银行”“积分兑换”“星级评定”等形式,提升居民参与动力,形成“助人为乐、助人自助”的良好氛围;充分挖掘辖区人才资源,吸纳党员、大学生等人员加入志愿者队伍,通过各类志愿者培训活动帮助志愿者实现个人技能提升;同时,地方财政也需提供启动资金并逐年适当支持,建立以社会募资为主的多元化募集资金机制。

### 6. 提供参与载体,在组织培育中找回居民

大力培育社区社会组织,把原子化的居民组织起来是推动社区参与的重要手段。2020年12月,民政部出台《培育发展社区社会组织专项行动方案(2021—2023年)》,地方政府也非常重视这项工作。但有的地方为了快速取得成绩,没有广泛发动居民,而是采用“揠苗助长”的方式进行“催熟”,导致这些组织最终成为“僵尸组织”,没有运转起来。找回居民就是要让居民参与社区社会组织培育的全过程,让居民愿意为组织发展出谋出力。为此,一要合理选择社区社会组织的培育方法。社区社会组织本质是一种草根组织和自治组织,不能简单地用行政工作的方法进行培育,而是要采取社会工作的方法,在充分收集居民需求的基础上,找到意愿共同体。组织的规章制度、人员架构、运行方式等都需要征集组织成员的意见,不能由领导随意指定,否则,组织的约束力就会降低。二要合理选定社区社会组织的负责人。找回居民骨干是找回居民的重要突破口。培育有意愿、有能力、群众威信高的居民骨干担任社区社会组织的负责人,使之产生榜样效应,有利于吸引和聚集普通居民参与社区公共事务。

### 7. 拓展生活空间,在场景打造中找回居民

在“有亮点、有看头”的考核要求下,场景打造以其一目了然、抓眼球的空间视觉优势成为很多地方衡量社区工作成效的显著标志。以场景打造为重点的硬件基础设施建设确实是居民所需,但需要注意的是,在场景打造的设计和实施过程中要避免领导或专家的“一言堂”,要切实重视居民的意见和建议。找回居民就是要让居民参与社区(村)规划,共

同打造宜居的生活场景,提升居民的空间归属感和认同感。具体而言,一要以居民需求为导向打造场景,使场景打造与居民的生活需求紧密结合起来。为此,各地要因地制宜,在场景打造前的设计阶段广泛征集居民需求和意见,以居民体验为设计着力点,树立“参与式规划”的理念,按照“需要什么、打造什么”,而不是以“别人有什么,我就要什么”的逻辑进行规划和建设。二要着重打造互通互融的邻里场景。针对邻里之间不认识、不熟悉、不来往的社区弊病,地方政府和社区要注重营造自由、舒适、开放的社区场景空间,吸引大家到社区的公共空间说话闲聊、休闲娱乐。比如,可以考虑在社区公共空间规划出社区健身房、文化活动室、共享书吧等生活化的场景,并植入亲子类、文化类、趣味类等社群活动,让居民在共享公共空间中增加交流、促进自我发展,从而营造和谐融洽、积极向上的社区氛围。

## 结 论

当代著名的思想家彼得·德鲁克在《未来的社区》中讲:“未来的社会必须是这样的:人们可以在其中轻松生活,所有人都感到自己被需要,都各尽其力,为未来而努力。”<sup>[44]</sup>其实,在中国语境中就是“人人有责、人人尽责、人人享有”的治理图景。基层是国家主体、市场主体和社会主体相互作用的场域,也是其与居民群众联系最为紧密的场所,基层治理的本质是社区居民的积极参与。要坚持人民群众在基层治理中的主体地位,就要紧紧依靠人民群众,把人民的意见建议作为制定有关政策和规定的参考依据,形成群众参与机制,让其固定下来,在日常生活中发挥作用。要解决“政热民冷”“治理悬浮”的基层治理难点痛点,就需要在坚持党委和政府主导的基础上,将找回居民作为实现基层治理效能提升的首要任务。

公民绝不仅仅是社会公共服务的被动消费者,也不是西方传统公民理论所界定的选择代议人的投票者,而是自身利益表达、社区决策参与和公共服务供给的有生力量<sup>[45]</sup>。在基层治理中强调找回居民,不仅是要为居民做好服务,更重要的是要把居民组织起来参与公共事务。基层是行政的末梢,是服务的前哨,基层治理的价值在于为国家治理奠定坚实的群众基础。如何走好新时代的群众路线是基层治理必须关注的问题。找回居民就是坚持以人民为中心的具体表现,就是在贯彻党的群众路线中重塑

基层治理价值,回应“为谁治”“谁来治”“如何治”的理论命题。

来自人民、依靠人民、为了人民是100年来中国共产党的发展逻辑和胜利密码<sup>[46]</sup>,新时代的基层治理面临从工具性到价值性的深度转型。本文以“找回居民”为切入点,围绕“为何找”“如何找”“哪里找”等议题做了初步讨论,以期更多研究目光关注此类话题,回应新时代群众工作和基层自治的现实需要。

### 注释

①2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话指出,做好党和国家各项工作,必须把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,更加自觉地使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。②两份文件是指中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》(中发〔2017〕13号)和《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(中发〔2021〕16号)。

### 参考文献

- [1]张继亮.元治理:为何以及如何将国家带回到治理中来[J].国外理论动态,2018(1):91-99.
- [2]任剑涛.找回国家:全球治理中的国家凯旋[J].探索与争鸣,2020(3):26-41.
- [3]段德敏,邢昌新,王晶晶,等.重新找回政治:西方政治思想研究回顾与展望[J].北大政治学评论,2021(2):67-99.
- [4]景跃进.将政党带进来:国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣,2019(8):85-100.
- [5]叶本乾.找回“政治”:新时代基层党组织引领治理的实践运行逻辑转换与回归取向[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2020(4):9-16.
- [6]张广利,赵云亭.非正义化与找回社会:空间城市化中社会风险质变研究[J].吉首大学学报(社会科学版),2018(2):89-95.
- [7]李永萍.找回家庭:理解中国社会活力的微观基础[J].文化纵横,2019(4):114-120.
- [8]刘笑言.找回家庭:重构现代国家建设的社会基础[J].上海大学学报(社会科学版),2016(6):86-97.
- [9]吴晓林.理解中国社区治理:国家、社会与家庭的关联[M].北京:中国社会科学出版社,2020:278.
- [10]刘建军,莫丰玮.国家从未离场,何须找回:兼与任剑涛教授商榷[J].探索与争鸣,2021(1):75-85.
- [11]吴晓林.社区里的国家:国家行为的转变与社会传统的底色:以英美国家的百年实践为例[J].政治学研究,2022(2):44-57.
- [12]吴新叶.社区中的政党:领导与赋能的基层治理迭代:基于石家庄一个老旧社区“红色物业”的调查[J].同济大学学报(社会科学版),2022(3):20-29.
- [13]陈伟东,陈艾.居民主体性的培育:社区治理的方向与路径[J].社会主义研究,2017(4):88-95.
- [14]毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [15]俞好爱,王向阳.找回“群众工作”:当前农村基层治理形势研判及其战略选择[J].科学社会主义,2022(2):98-105.



- [16] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4):50-56.
- [17] 付建军,张春满.从悬浮到协商:我国地方社会治理创新的模式转型[J].中国行政管理,2017(1):44-50.
- [18] 陈锋.悬浮的社会组织[J].文化纵横,2020(6):78-85.
- [19] 唐亚林,钱坤.“找回居民”:专家介入与城市基层治理模式创新的内生动力再造[J].学术月刊,2020(1):84-96.
- [20] 何艳玲.人民城市之路[M].北京:人民出版社,2022:11.
- [21] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[J].党建,2021(7):4-9.
- [22] 刘建军.社区中国[M].天津:天津人民出版社,2020:201.
- [23] 孙柏瑛.新时代中国城市基层治理的价值基石与制度能力[J].教学与研究,2022(4):35-44.
- [24] 许宝君,陈伟东.社区治理理念创新及其技术实践[J].中州学刊,2017(7):73-79.
- [25] 杨莉.以需求把居民带回来:促进居民参与社区治理的路径探析[J].社会科学战线,2018(9):195-201.
- [26] 冷向明,郭淑云.提升社区动员能力:从个体到组织的多重嵌套体系[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(3):46-56.
- [27] 吕德文.找回群众:基层治理的探索与重塑[J].领导科学,2016(10):4-6.
- [28] 衡霞.基层社会治理中群众路线制度优势的理论阐释[J].行政论坛,2020(3):19-24.
- [29] 德鲁克.社会的管理[M].徐大建,译.上海:上海财经大学出版社,2003:7.
- [30] 侯均生,陈钟林.发达国家与地区社区发展经验[M].北京:机械工业出版社,2004.
- [31] 范斌,赵欣.结构、组织与话语:社区动员的三维整合[J].学术界,2012(8):77-84.
- [32] 桂勇.邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家-社会的粘连模式[J].社会,2007(6):102-126.
- [33] 费孝通.居民自治:中国城市社区建设的新目标[J].江海学刊,2002(3):15-18.
- [34] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1-8.
- [35] 博克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:3.
- [36] 周延东.社区治理的“关系式动员”研究[J].中国特色社会主义研究,2020(1):81-87.
- [37] 俞祖成,黄佳陈.城市社区治理的困境:居民权利与义务的失衡:基于上海社区田野调查的思考[J].上海大学学报(社会科学版),2021(5):56-67.
- [38] 黄祖军,陈长虹.项目制下基层治理风险分析[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版),2013(4):6-10.
- [39] 文军,吴晓凯.找回失去的传统:“大数据”研究范式的反思与重构[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(1):63-71.
- [40] 吴海琳.找回“社会”赋能的智慧社区建设[J].社会科学战线,2020(8):231-237.
- [41] 徐勇,贺磊.培育自治:居民自治有效实现形式探索[J].东南学术,2014(5):33-39.
- [42] 许宝君.社区居民公约的制度逻辑及效力检视:基于两类公约的比较分析[J].社会主义研究,2021(3):114-121.
- [43] 徐向文,李迎生.志愿服务助力城乡社区自治:主体协同的视角[J].河北学刊,2016(1):164-170.
- [44] 德鲁克.未来的社区[M].魏青江,译.北京:中国人民大学出版社,2006:28.
- [45] 托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2010:2.
- [46] 中共中央宣传部.中国共产党的历史使命与行动价值[M].北京:人民出版社,2021:7.

## Recovering Residents: Value Remolding and Deep Transformation of Grass-Roots Governance in the New Era

Xu Baojun

**Abstract:** At present, grass-roots governance innovation is in full swing, and “where are the residents” has become a question of the times and a puzzle. Bureaucratic pressure and the drive for political achievements make grass-roots governance the central work. However, due to decline of mass work, the dilemma of “hot government and cold people” and “governance suspension” has emerged. Therefore, recovering residents has become an inevitable choice to break the dilemma. In the new era, grass-roots governance should first answer the theoretical propositions of “for whom to govern” “who govern” and “how to govern”. Recovering residents is an important measure to adhere to the people-centered principle of reshaping the value of grass-roots governance and implementing the mass line. However, to recover residents, we should not only focus on serving residents, but also on organizing residents, stimulating the enthusiasm, initiative and subjectivity of residents to participate in grass-roots governance, and improving their ability to solve problems independently. The key to recovering residents is to make efforts in key areas, focusing on relationship reconstruction, project governance, technology application, grass-roots autonomy and voluntary service, so as to properly handle the structural relationship among the government, community (village) and residents, and help build a grass-roots governance community that everyone is responsible for, everyone does his duty for, and everyone enjoys.

**Key words:** recovering residents; grass-roots governance; value remodeling; mass line; organizing residents

责任编辑:翊明