

新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、 实践模式与发展路径

王 静

(南京师范大学社会发展学院,江苏 南京 210024)

摘要:健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效是党的二十大提出的最新要求。群众参与是基层社会治理不可或缺的内容,尤其是当前正值全面建设社会主义现代化新时代,群众参与与基层社会治理得到日益关注和重视。总结群众参与基层社会治理的理论基础、制度变迁和实践经验,全面分析新时代群众参与基层社会治理特征表现,将新时代群众参与基层社会治理划分为党建引领、群众自主参与、社区民主协商以及基层社会多元融合4种模式,并分述每种模式的内涵、意义和作用。针对当前群众参与基层社会治理存在的制度建设不完善、路径渠道不畅通、信息沟通不充分等问题,以加强基层社会治理体系和治理能力现代化建设为视角,提出通过完善基层社会治理制度体系,健全基层社会治理协同机制,提升群众参与治理能力,增强社区群众的自我管理、自我服务、自我教育和自我监督实效,实现中国式现代化基层社会治理。

关键词:新时代;社会治理;基层社会治理;群众参与;实践模式;发展路径

中图分类号:C916;D638 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)02-0097-11

基层社会治理是国家治理的基石,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,提升基层社会治理能力和水平已列入国家经济和社会发展的第十四个五年规划战略部署。基层社会治理关键在于,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。基层社会治理是一项全方位、系统化、综合性的治理工作,从治理主体来看,不仅包括基层党政机关及其派出机构,还包括基层社会组织、自治组织和居民群众等社会力量;从治理方式来看,由基层社会多元主体通过引导、协商、沟通等渠道实现良性互动,共同参与对基层社会公共事务的规范和疏导;从治理目标来看,通过建设人

人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,解决基层社会问题和矛盾纠纷,实现基层共建共治共享。由此可见,群众是基层社会治理的主要力量,实现基层治理体系和治理能力现代化离不开群众积极、广泛、有效的参与。

在基层社会治理领域,各地围绕如何激励群众参与、拓宽群体参与渠道、发展基层民主不断进行创新试点、积极实践、总结推广,并分别形成了以党员带头引导群众参与,群众主动、自发参与,社区成员民主沟通、协商参与以及多元主体融合、共同参与为主要特征的群众参与基层社会治理模式,为推动基层社会治理现代化建设发挥了不可替代的作用。党的二十大报告提出,“健全基层党组织领导的基层群众自治

引用本文:王静.新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2):97-107.

作者简介:王静(1989—),女,博士研究生,主要从事基层社会治理研究。E-mail:1497789230@qq.com

机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”^{[1]39}再次对增强群众自治、推进群众参与基层社会治理提出明确要求。面对中国式现代化基层社会治理新任务新要求,充分总结新时代十年来群众参与基层社会治理的实践模式,分析基层社会治理面临的现实困境,提出优化群众参与基层社会治理的现实思考,对于如何进一步发挥群众在基层社会治理中的作用,持续提升群众参与效能,创造具有中国特色的群众参与基层社会治理模式具有重要的现实意义。

一、新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑

在基层社会治理,群众参与是指社区居民参与社区公共事务决策、公共事务管理以及发展社区共同利益的过程。群众参与程度既是基层社会治理能力水平的直接体现,也是实现群众利益的有力保障。

1. 群众参与基层社会治理的理论阐释

以公众参与理论来看,社会治理不在于政府的命令和权威,而是政府通过发挥主导作用,与多元社会主体建立合作、协商、伙伴关系,共同参与对公共事务的管理^[2],其中就包括授权群众并大力发展群众自治组织,不断提升群众参与意识,培育和提升群众自主管理能力。群众参与不只是“参加”,更重要的是对公共政策发挥的作用。从参与效能来看,公众参与有不同阶段和层次:谢尔·阿斯汀从低到高将公民参与分为3个层级8个阶段,即第一层次为“非参与”,即在操纵、训导状态下,受到政府训导的公民只是“在场”,并未对公共政策产生影响;第二层次为“象征性参与”,即在告知、咨询、采纳状态下,公民通过民主参与对公共政策产生了一定影响;第三层次,也就是“最高层次”,即在合作、代表权、公民控制状态下,公民可以实现个人权益,并对公共事业和决策产生直接影响^[3]。在此基础上,安德鲁·阿克兰从更易于操作的层面对公众参与阶段进行了修正,并依据参与过程和阶段特点将公众参与分为收集和研数据、提供信息、咨询、参与、合作

和授权6个阶段^[4]。从参与价值来看,影响公众参与的重要因素包括公共政策的权威性、参与过程中沟通协调机制的运作情况以及公众行动和产出的联系等。有效的公众参与是政策合法性的基础,约翰·托马斯按照对政府决策的影响程度,将公众参与形式分为5个类型:自主式管理决策、改良的自主管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商和公共决策^[5],这对推动公众参与深入发展起到了规范和指导作用。

自20世纪90年代我国开展社区建设以来,学者们结合各地基层社会治理实践,对群众自主参与基层社会治理进行了研究分析,为群众参与理论和实践的发展贡献了中国模式。从国家与社会关系理论视角看,贾玉娇总结出社区居民在内生精英辐射式、行政主导层级式、多元共治纵横式共3种社会动员框架中参与基层社会治理^[6];张勤等基于“赋权—聚能—归位”探索基层社区治理的高质量发展^[7];从民主发展的视角看,向德平等根据基层社会发展的不同阶段,将居民参与分为社区动员式参与、公众自发式参与以及居民合作式参与^[8];徐敏宁则提出,公民参与协商分为决策型、动员型与咨询型三种内生模式和建议型、压力型两种外生模式与融合型模式,通过内生型模式与外生型模式有效对接,实现公众参与长效运行^[9];从社会共同体构建视角来看,影响社区居民参与的因素有群众基础、空间地域、社会交流、认同与归属感等^[10],并通过组织嵌入、技术嵌入与文化嵌入3条路径^[11]引导公众参与基层社会治理共同体建设。

基于已有研究,新时代群众参与基层社会治理在民主参与、多元参与方面有了更为鲜明的导向:一方面,基层群众参与的方法和路径更加多元化,在构建治理格局中先后增加的社会协同、科技支撑等要素,充分调动了每一名社会成员参与基层社会治理的积极性;另一方面,面对社会发展过程中层出不穷的公共危机风险,提出在公共危机治理中引入情感场域维度,构建了自觉治理的理论框架^[12],并形成基层应急社会动员模式,即基层群众根据赋权赋能程度不同,按照自上而下的行政型动员、党员模范的志愿型动员、社会赋能的组织型动员和多元参与的互动型动员等4类模式^[13]参与基层治理。

2. 新时代群众参与基层社会治理的制度基础

改革开放以来,通过治理重心下移、政府减负增能,推动实现人人参与、人人尽责、人人共享,社会自治、法治、德治,中国特色社会主义基层社会治理制度逐步形成。1990年1月,全国人民代表大会常务委员会颁布实施了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,明确居民委员会为基层群众性自治组织,具有群众自我管理、自我教育、自我服务属性,从此开启了群众参与基层社会治理的制度建设;2000年10月,党的十五届五中全会审议通过《中共中央关于制定“十五”计划的建议》,指出“加强城乡基层政权机关和群众性自治组织建设,扩大公民有序的政治参与,引导人民群众依法参与经济、文化和社会事务的管理^[14]”,这是第一次以党的文件的形式阐释群众参与。同年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,明确提出了加强社区居民自治组织建设的要求。2002年11月,党的十六大报告进一步明确了“完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区^[15]”目标要求;2007年10月,党的十七大报告对群众参与的作用和功能进行阐述,通过“扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度”实现“政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用”^[16],同时也确立了基层群众自治制度作为我国一项基本政治制度的地位,明确了群众在基层社会治理中的主体地位。

新时代以来,党中央对社区治理的发展进行了新的战略部署,一系列围绕基层社会治理创新发展的理论政策给群众参与带来了丰富的实践指引和制度保障。如,党的十八大首次将“社区治理”写入大会报告,并提出在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。这一转变从现实层面打通社区居民参与社区治理的有效渠道,构建起规范有序的表达和参与机制^[17]。2017年6月,中共中央、国务院颁布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,总结了社区治理体系的四大主体、六大能力,并明确将“提升社区居民参与能力”成为社区治理重

要能力之一,从而奠定了群众参与在基层社会治理中的基础和地位。党的十九大则对社会治理提出了新要求,从构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制。党的十九届四中全会进一步将社会治理完善为“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”,尤其是提出了“民主协商”“科技支撑”,从制度供给上为实现群众自治提供了良性互动的渠道,打造了多元化的参与平台和多样化的参与途径。2021年4月,《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》,指出:力争用5年左右时间,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。

中国式现代化基层社会治理就是要构建共建共治共享的基层社会治理格局,通过治理制度建设,给予群众自主式参与空间,保障群众平等参与、直接参与、全面参与基层治理活动。经过新时代十年的发展,本土化群众参与基层社会治理的理论体系逐步构建,创造了具有中国特色的基层社会治理和群众参与经验,基层社会治理实效得到不断提升^[18]。

3. 群众参与基层社会治理的实践经验

改革开放以来,群众参与实践经历了从事务性参与、民主管理式参与到多元化参与,并逐步实现自主性参与的过程。改革开放初期,群众参与延续了“单位制”管理下居民群众参与模式,主要围绕基层政府交办的各项事务,开展治安“群防群治”,治理小区脏、乱、差环境,为“五保户”提供生活照料等事务性管理任务进行参与活动,因而群众自发、主动参与能力较弱,群众主体作用也未得到体现。

1991年12月,民政部提出开展社区建设,基层民主建设作为其中一项重要内容逐渐得到各级管理者的重视。为解决基层社会存在的管理问题,政府将管理重心不断向基层倾斜,并将社会职能逐渐交还给社会,基层社会有了自治能力、自治空间和自治的基础和条件。1999年,民政部在全国确立了26个国家级“城市社区建设实验区”^①,试验区主要任务是以“扩大

民主、居民自治”为基本要求,在基层民主决策、民主管理和民主监督方面探索,逐步形成群众民主管理式参与模式。通过创新实践,各地涌现出一些独具特色的典型样板,如“上海模式”探索实行“两级政府、三级管理”治理办法,将群众自治组织——社区居民委员会作为基层治理的“四级网络”,通过建立矛盾协调会、听证会、评议会和居民公约等“三会一公约”制度,推动群众参与社区治理;“沈阳模式”坚持社区自治、推行“议行分离”,在社区构建社区事务决策层、执行层和监督层,发挥群众自治职能;“南京模式”以社区群众自治组织建设为重点,建立社区居民代表大会、居民论坛、民意建言会、民主协商会、居民听证会、社区议事园等民意交流活动制度,扩大居民参与范围。通过试点,各地不断给基层群众赋权,让居民群众积极主动参与解决自己的问题。通过群众民主管理式参与,群众开始逐渐关注基层社区管理,同时在参与中积极争取并保障自身民主权益。

党的十六届六中全会提出“全面开展城市社区建设……健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”^[19]围绕社会生活共同体建设,多元化治理成为基层社会治理新趋势,也推动群众逐步向多元化参与发展。各地陆续推出“两级政府、三级管理、四级网络”“三社联动”“一委一居一站一办”“网格化”等基层社会创新管理模式,建立社区群众民意交流活动制度,增加群众对社区事务决策、执行和监督,建立群众与基层社会治理之间的密切联系。同时,为提升基层自治能力,各地不断在实践中培育发展社会组织和专业社会工作力量,打造社区邻里中心、社区联合会等综合性服务平台,鼓励群众在文化娱乐、公益服务等领域更广泛地参与,进一步保障群众参与权利,满足群众发展需求。

党的十八大以来,社区治理全面取代社区管理,社区自治与多元共治成为城市基层社会治理的基本共识,在基层社会治理实践中,群众多元化、自主性参与成为这一时期的主要特征:社区通过构建社区居民协商平台、社区综合治理平台等多元化参与媒介,形成了以信息共享、服务公开为导向,有助于建立群众自助、自主参与的治

理体系;借助互联网等媒介的快速发展和普及,群众通过网站、微博、QQ群,到如今的微信群、公众号、App等渠道,可以实时便捷地发表言论,阐述观点,监督问题解决。在基层社会治理走向共建共治共享的发展道路过程中,群众从接受赋权、要求参与的状态转变为自我赋权、主动参与,构建起规范有序的表达和参与机制^[14]。

二、新时代群众参与基层社会治理的实践模式

1. 新时代群众参与基层社会治理的4种模式

根据群众参与基层社会治理理论基础、方式路径和作用影响的不同,新时代群众参与基层社会治理可划分为党建引领、群众自主参与、社区民主协商以及基层社会多元融合4种模式(表1)。

(1) 党建引领模式

党建引领模式是通过党员带头、主动参与,调动广大群众参与基层社会治理的积极性,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层社会治理共同体。基层社会治理实践证明,党建引领是社区治理的第一推动力,是开启居民社会参与的发动机^[20]。2013年6月,四川省广元市最先提出开展党员“双报告”工作,即在职党员在其居住地社区报到,主动承担社区管理职能,开展社区建设和社区服务;2019年,中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,提出“推动市、区两级机关和企事业单位党组织、在职党员到社区报到全覆盖,采取承诺践诺、志愿服务等做法参与社区治理、有效服务群众”^[21];随后,各地积极部署、广泛推广“双报到”工作,让党员结合自身特长、能力和条件等认领岗位,由党员带头提供社区服务、组织协商议事、解决社区矛盾。

党建引领通过发挥党员、党组织核心引领

①26个国家级“城市社区建设实验区”分别为:北京市西城区,杭州市下城区,天津市河西区、和平区,重庆市江北区,上海市卢湾区,西安市新城区,石家庄市长安区,长春市朝阳区,哈尔滨市道里区、南岗区,本溪市溪湖区,沈阳市沈河区、和平区,南京市鼓楼区、玄武区,合肥市西市区,济南市历下区,青岛市市南区、四方区,武汉市江汉区,漯河市源汇区,厦门市开元区,佛山市市区,海口市振东区,克拉玛依市克拉玛依区。

表1 新时代群众参与基层社会治理的模式分析

模式	理论依据	方式路径	典型案例	实际作用
党建引领模式	中国共产党的领导是中国特色社会主义社会治理的最大优势	通过党员带头,调动群众参与积极性	基层党员“双报告”“街乡吹哨,部门报到”	健全基层党组织领导的基层群众自治机制,推动实现基层社会治理现代化
自主参与模式	坚持自治、法治、德治相结合,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体	群众自发、主动参与基层社会治理和基层事务决策	“参与式社区规划”“掌上云社区+积分制”	激发群众主人翁意识,保证人民当家作主地位的实现
民主协商模式	积极发展基层民主	通过民主沟通、协商议事、建立议事规则和居民公约等形式参与基层治理	协商制定“居民公约”、新时代“枫桥经验”	保障群众依法参与权益,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效
多元融合模式	构建“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	吸纳多元主体参与,形成协同共治的基层治理格局	构建社区综合治理平台“1+N”治理模式	拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,有助于构建共建共治共享的基层社会治理体系

作用,完善基层治理资源协调、服务保障、协商议事等机制,从而将群众凝聚起来共同参与社区治理事务。党建引领模式在社区环境治理、矛盾纠纷化解、垃圾分类治理、疫情防控治理等方面发挥重要作用,其中最典型的做法有北京的“街乡吹哨,部门报到”。通过吸纳社区党组织、党员深度参与社区治理,发挥统筹协调职能,建立与社区各职能部门、广大人民群众的互联互助的网络平台,平时广泛听取民意、汇集民智,在遇到突发状况和群众诉求时,基层一线“吹哨”,多元共治的资源力量能够及时“报到”,实现问题第一时间发现、第一时间上传、第一时间响应、第一时间处理。

(2) 自主参与模式

自主参与指的是在一定政策引导和鼓励下,群众自发、主动参与基层社会治理和基层事务决策的过程。作为社会治理中的“理性人”,群众自主参与源于行动者的理性选择,也是基于社会成员之间共同的兴趣爱好和价值认同的利益选择。社区治理全面取代社区管理后,群众参与实现了从形式化参与向实质性参与的转变,突出表现为群众从接受赋权、要求参加的状态转变为自我赋权、主动参与,群众的参与积极性和主人翁意识有了明显提升。如,上海市浦东新区实行的“参与式社区规划”就是典型做法,即在制订社区发展规划过程中,让群众直接参与讨论、提出意见,使人人有机会成为社区发展的“规划师”,真正做到能影响基层社会公共政策制订和执行。同时,借助网络技术的快速发展和普及使用,使用网站、微博、QQ群、微信

群、公众号、App等媒介,让群众参与可视、可测、可量化,以此激发群众的参与热情。例如,在南京市栖霞区马群街道成功试点后现已大力推广的“掌上云社区+积分制”项目,将群众参与社区公共治理、安全宣传、日常服务等工作换成相应数额的积分并存入个人“积分银行”App,可作为个人在“积分银行”中兑换免费公益服务、抵扣常规交费、优惠购买商品等,为群众参与赋能增效。

拓展群众参与路径,打破基层治理与群众之间的空间隔阂是提升群众参与的重要因素。基层治理新路径,让群众既可实时跟踪查询公共事务办理情况,共同决定讨论社区公共事务、人员管理、权力运行等重大事项,也可将群众参与和个人利益、个人喜好、个人发展结合起来,让群众参与更加零距离、接地气,进一步增强群众自主参与意识,提升自主参与效能,合理激发并释放基层群众的参与需求。

(3) 民主协商模式

民主协商模式是指社区居民、志愿者等社区群众,在社区党组织、居民委员会、社会组织等自治组织和专业人士的协助下,通过民主沟通、协商议事等方式,共同参与基层社会治理的过程。民主协商模式常运用于社区综合治理,将人、事、地、物、情、权一并纳入网格管理,实现全员参与、相互约束。如,“枫桥经验”是中国特色社会主义社会治理模式在基层成功实践的典型经验,基层群众参与与切实利益密切相关的公共生活和公共事务管理,民事民议、民事民办、民事民管,为基层民主政治的发展创造了条

件^[22]。新时代“枫桥经验”在继承传统经验的基础上,坚持自治、法治、德治“三治融合”,在社区中心建设协商议事室,定期组织居民群众召开村(居)民议事会、村(居)民论坛、民主恳谈会、民主听证会,推动形成“有事好商量,众人的事情由众人商量”的基层民主协商机制,及时把基层矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。针对小区车辆乱停乱放、占用公共区域、养宠物、流浪猫等高频易发的公共治理难题,南京市鼓楼区挹江门街道、建邺区兴隆街道等多个街道组织社区居民在法律顾问、社区工作者的帮助下,制定《居民公约》,用民主协商的方式构建基层群众自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的行为规范。

民主协商参与是基层社会综合治理的成果和表现。随着社区共同体向开放的“扁平化社会”转型,社区事务与社区群众之间联系日益紧密,以点带面、以“网格”带动整体,形成社区联动,强化社区共同体建设,是实现基层社会有序治理的题中之义。通过群众与多元化社会治理主体之间协商,形成共建共治的社会力量,并广泛运用于化解基层矛盾纠纷、解决社会发展问题、提升基层民主等方面,充分体现了中国式现代化基层社会治理的显著特征。

(4)多元融合模式

多元融合模式是指通过搭建综合性协商治理平台,完善群众参与基层社会治理的制度化渠道,形成优势互补、资源共享、协同共治的基层治理格局。多元融合的参与模式是在“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”的社会治理体系下,包括社区居民、积极分子、社区志愿者、社区工作者在内的社区各行业从业人员,邻里中心、社区联合会、社区文化娱乐团体等各类社区组织,以及基层综治中心、派出所、司法所、信访办、基层法庭、民政部门等基层行政部门,均视为基层社会治理的“合伙人”,在社区综合治理平台的连接作用下,共同参与处置基层社会事务的过程。比如,各地探索实践的“1+N”基层社会治理模式,即通过整合基层资源打造社区事务管理平台,构建以社区党组织为核心,小区业主委员会、物业企业、居民多方参与的,在公共事务管理、重

大政策制定执行等方面形成党群互动、政府治理、社会调节和居民自治良性互动的治理模式,形成“有序参与-有序治理”的良性循环。

多元融合逐渐成为基层社会治理的基本形态,充分证明了群众既是基层社会治理的参与者,又是治理成果的受益人。作为基层社会治理的主体,群众具有全过程参与监督、管理、决策的权利,平等参与和共同讨论保障居民的权利,多元化参与力量的加入更是为群众参与提供了人、财、物、技术等方面的必要保障。同时,在以人民为本的治理理念下,事关基层民生和群众利益的问题成为基层社会治理重点,群众决策共谋、发展共建、效果共评、成果共享的中国特色基层社会治理体系已逐步构建完善。

2.新时代群众参与基层社会治理的实际作用

群众参与是基层社会治理重要组成部分,是基层社会治理能力和治理水平的具体表现。中国特色社会主义进入新时代以来,群众参与实践内容和社会意义得到日益关注和重视。理解新时代群众参与的价值和意义有助于更好地衡量中国式基层治理现代化建设的价值标准和实际成效。

(1)群众参与是实现基层社会治理现代化的关键因素

基层社会治理现代化在于通过促进自治、法治、德治相融,实现共建、共治、共享同频,提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。完善群众参与制度,健全群众参与机制,是现代化基层社会治理的题中之义。调动群众力量和群众资源,使群众自觉主动地参与社会公共事务决策和管理,打通堵塞政策落实的“最后一公里”,形成社会群众与基层政府、社会组织等社会治理主体持续稳定的互动关系,是实现基层社会治理民主化、规范化、现代化发展的必由之路。

(2)群众参与是实现人民当家作主的有力保障

基层社会治理的目标就是化解基层社会潜在的矛盾,解决基层面临的实际问题。基层民主发展不仅表现在群众平等地参与社区文化、娱乐活动,更表现在群众民主选举、民主决策、

民主管理、民主监督等政治参与方面。基层社会治理过程始终将群众利益放在首位,围绕群众关心、揪心、烦心的问题,通过整合数据资源、运用平台媒介、构建网格平台、利用智能手段,激发群众的参与意识、认同意识和主人翁意识,扩大群众有序的政治参与,营造出人人都能有序参与、人人享有成功机会、人人感受归属认同的基层治理环境,这既是实现基层现代化治理的基础和保障,又是维护人民群众主体地位的重要措施和方法。

(3) 群众参与是推动基层民主建设的核心环节

中国式民主是人民的民主,基层民主是全过程人民民主的重要体现。之所以在民主建设过程中突出群众的广泛持续参与,关键在于基层群众自治制度是中国特色社会主义民主制度体系的重要支柱,而落实好群众自治就是在社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,提升群众参与意识,增强群众参与能力,养成群众参与习惯。通过打通群众参与社区治理的有效渠道,构筑起规范、有序的群众参与机制,让群众能够自主围绕涉及自身切身利益的实际问题,积极发表意见建议、持续协商讨论、约定解决措施,以协调基层群众利益、有效化解基层矛盾,促进基层稳定与和谐安宁,也为中国式现代化基层民主发展不断注入新的动力。

(4) 群众参与是构建共建共治共享治理体系的重要组成

共建共治共享分别从治理主体、路径、目标3个维度揭示了基层社会治理体系的构成要素。其中,“共建”指的是治理主体的多元化,既需要党和政府合理有效的管理决策,也需要广大基层群众充分发挥主体性效能;“共治”指的是治理路径的多样性,既通过“民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”将群众反映的社会热点问题纳入施政决策,也要通过“元治理”“智治理”“微治理”等方式,回应群众关切问题,实现社会决策的及时跟进调整,实现自上而下的垂直管理体系与自下而上的信息反馈体系相结合;“共享”指的是治理成果的全面性,即实现公共资源向基层延伸、向弱势群

体覆盖,破除影响基层群众平等、公平、民主、参与的社会力量与思想障碍,夯实公众参与社会治理所需具备的政治经济社会基础,使人人平等享有社会发展成果。

3. 新时代群众参与基层社会治理的现实困境

依托上述4种模式,群众参与效能有了很大提升,继而有利于基层社会治理发挥日益重要的效能和作用。然而,身处“压力型体制”,掌握着“有限资源”却承担着“无限责任”的基层社会在面临突发事件治理时,往往会出现制度建设不完善、路径渠道不畅通、信息沟通不充分等问题,这不仅影响了基层社会有效治理,更为群众参与带来了现实困境。

(1) 群众参与制度建设不完善

群众参与的制度化水平直接影响群众的参与意愿、参与效果及参与的可持续性^[14]。制度顶层设计与基层落实之间存在差距,既有的制度虽然明确提出了群众参与社区公共事务的决策、管理和监督,但实践过程中过于笼统,缺乏可操作性的内容和安排。比如在社区民主协商过程中,要求“采取会议或听证方式听取居民意见”等形式召开社区民主座谈会,但对于会议的组织、时间、参与人员,以及群众的权利、义务等内容均未有体现。

(2) 群众参与路径渠道不畅通

有效的民意表达和利益沟通渠道是保障群众自主参与的首要条件。从参与方式看,很多社区通过微信小程序、手机群聊功能动员群众参与,但只停留在形式上参与,群众参与的作用和意义没有得到深层发挥。比如,群众参与社区睦邻项目推广讨论,通常只在第一轮的民意代表恳谈会中发表意见,项目预算和实施方案仍由基层政府拍板决定。

(3) 群众参与信息沟通不充分

基层社会治理精准度不足,信息沟通不畅,无法及时调整和构建精细化的基层治理体系^[23]会给群众参与带来困扰。基层民主发展依赖群众与多元治理主体之间的沟通配合,但实践中,部分基层社会组织和管理者往往只关注社区显性资源,对基层进入度不深^[24],导致基层社会信息分散、信息传播不对称,群众参与的潜力和活力并未完全激发出来,造成群众与

其他治理主体之间的沟通和整合程度不够。

三、新时代提升群众参与效能的路径选择

中国式现代化基层社会治理离不开群众的广泛参与,为进一步实现“完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”的发展目标,群众参与必须在中国式现代化社会治理的视角下,完善配套制度、搭建参与平台、建立沟通机制来改善群众参与环境,提升群众参与意识和参与能力,规范参与方式,引导群众积极参与,以达到稳定化、规范化、有序化和长效化的基层群众治理(图1)。

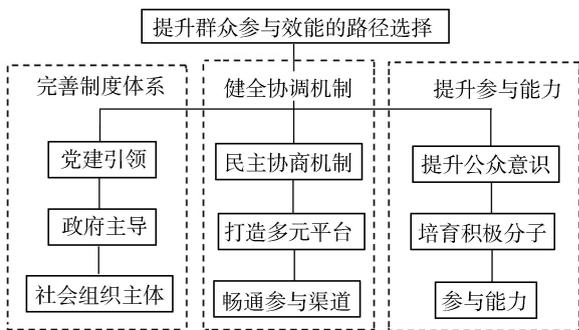


图1 提升群众参与效能的路径选择

1. 完善基层社会治理制度体系,建设有利于多元参与的基层社会治理环境

解决群众参与基层社会治理过程中制度建设与实际情况脱节、制度执行存在落差等问题,以顶层制度建设为指引,加强基层党组织对群众参与的统一领导,是引导群众自发参与、发挥群众参与效能的根本所在。

(1) 党建引领推动社会整合

中国共产党的领导是中国特色社会治理的最大优势。在群众参与过程中,突出党在制度中的引领力,形成以基层党组织为中心推进基层社会治理的党建型治理网络,打破各部门、各制度之间的壁垒,真正确保政策制度贯彻执行^[25]。当前基层社会治理实践中,针对基层社会资源整合效率低、沟通交流不畅等问题,必须充分发挥基层党组织的“黏合剂”作用,提升基层党组织社会治理的责任性和协同性以实现有效治理,将党的领导落实到基层社会治理各领域、各方面、各环节,通过组织嵌入治理领域、吸

纳整合社会资源、倡导规范公共事务、组织协调公共利益等方式,以实现基层党组织在推动实现居民群众关系转变、基层民主自治中的根本性影响^[26]。

(2) 政府放权提升治理效能

党的二十大报告指出,要完善办事公开制度,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业^{[1]39}。具体来说,就是要充分给予群众参与的制度环境:一方面,通过政府放权赋能、服务购买、组织培育等方式,支持社会组织、社会工作、志愿服务等力量发展,以建强社会力量、完善社会组织,推动社会治理和服务中心向基层下移,进一步优化社区服务,拓展基层自治空间;另一方面,政府坚持放管结合,主动承担起社会治理和公共服务促进者职能,自觉接受基层社会和群众监督,尤其是在公共事务管理、重大政策制定执行等方面,与基层社会、社会组织和群众之间形成利益协调、相互监督的良性互动关系,不断夯实基层社会治理基础,打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

(3) 社会组织激发治理活力

党的二十大报告指出,要拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业^{[1]39},而培育和发展多元化基层组织则是拓展群众参与渠道的有效路径。多元化基层组织细化了集体行动的空间和群体,便于将其与邻里网络链接,从而获得社区群众内生性意识的认同^[27]。针对当前基层社会治理过程中群众参与程度不高、利益诉求分散、作用发挥不明显等问题,应大力培育各类社区社会组织,以激发群众参与意识、拓宽参与途径、规范参与行为,这是持续推动群众参与的重要方式。一方面,大力培育社会组织,增强社会组织的多样性和多元化,激发社会组织带动群众参与的灵活性和有效性,并通过专业培育的形式,提升其发现问题、利用资源、组织整合的能力;另一方面,通过政府购买、公益创投等方式给予组织发展必要的经费保障,逐步建立起居民组织、志愿性组织、社会服务组织、社会事务管理组织相互结合的组织体系,既为社区群众提供专业化、社会化、差异化的服务保障,

又为基层民主选举、民主决策、民主管理和民主监督提供平台和载体。

2. 健全基层社会治理协同机制,构建共建共治共享社会治理体系

治理机制的健全程度直接决定了社会治理效能的高度^[28]。当前,基层社会治理存在机制运行不畅通、信任程度不高、沟通互动不足、社会资源分配不均的问题,使基层社会群众不敢参与、不愿参与,特别是遇到突发事件和公共危机时,基层群众与基层治理者之间的疏离感更会减弱社区凝聚力,削弱群众的参与意愿。因此,加强基层社会治理和群众参与机制建设的过程,也是基层社会治理各主体间互动协作的过程,通过不断完善基层社会治理共建共治机制,明晰社会治理主体各自职责分工,建立群众参与、资源共享、相互信任的合作关系。

(1) 健全民主协商机制

党的二十大报告指出,基层民主是全过程人民民主的重要体现,要健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层直接民主制度体系和工作体系^{[1]39}。民主协商机制以解决基层社会问题矛盾为主要目标,通过利益表达、议事协商、责任共担与利益共享、矛盾预防与化解等工作机制和工作指引,构建协同治理的良性运行机制^[29]。在基层社会治理中推动健全民主协商机制,使基层党组织、基层社会组织、社区居民、志愿者等多元主体共同参与,应用选举表达、日常监督、决策管理等参与方式,围绕社区公共安全、公共环境、矛盾纠纷、公共设施、公共文化等民生问题进行民主对话、公开讨论、共同协商。同时,在日常工作中建立群众评估机制,社区协商议事会、居民恳谈会、业主委员会等社区组织协商议事机制,让群众充分表露观点、表述利益,保障群众平等参与和共同讨论的权利,打通公众参与的无形壁垒,让群众敢于迈出社会参与的第一步。

(2) 完善基层沟通平台建设

党的二十大报告提出,要通过完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道^{[1]54}。打通群众参与渠道、实现群众持续参与的关键,就是要从营造基层参与环境

等方面予以支持。首先,加强群众自治平台建设,建立社区工作者、社区志愿者、社区居民工作参与的多元化治理队伍,将基层人员、机构和单位系统地整合起来,促进“网络”与“网格”相结合,解放和增强社会活力^[30],在社会多元主体的协调互动中提升群众动员水平和参与能力。其次,建立信息公开机制,采取舆论引导和网络监管方式,既做好常态化基层治理中的信息公开共享,又结合实际制订出应急状态下的治理预案,实现实时公布基层社会矛盾问题、突发事件、环境变化等情况,打破各主体之间因信息壁垒、职能冲突等因素造成的群众参与困境。最后,搭建完善网络化治理组织结构,构建社区关系网络,明确社会主体责任义务,通过经常性组织开展共建共治活动、志愿服务,让社会多主体可以充分融入、联合凝聚,尤其在紧急状态下提升应急能力,及时为群众参与基层社会治理活动提供必要的人、财、物等保障支持。

(3) 保障群众多样化参与路径

随着基层社会呈现多元化发展趋势,单一途径的宣传和简单的组织动员已无法有效调动广大群众的参与意愿,甚至无法获得群众的深度认同。要激发群众参与潜能,打破基层治理中存在的信息壁垒和职责冲突,应不断丰富群众参与路径和方式,借助互联网、大数据、人工智能等现代科技手段打造线上线下服务平台,实现对基层社会人力、物力等资源动态共享,打通群众参与路径,确保群众随时随地、自由自愿参加基层治理和各类事务活动。除此之外,还要打造实体化群众参与场所,建成社区综合服务中心,完善社区社会组织、企事业单位、邻里中心以及群众性组织机构协作对话机制,让群众在参与基层事务决策中获得信任和依赖。

3. 提升群众参与治理能力,培养具有责任感、参与能力的现代公民

基层治理要不断拓展吸收群众参与、吸纳群众意见的机制和平台,借助基层群众的力量,把动员组织群众广泛参与基层公共事务的治理建设成为习惯性行为,有效发挥共建共治共享整体成效。

(1) 提升群众公民意识

群众既是基层社会治理的参与者,也是基

层社会治理的受益者。提升群众参与质效,首先要从强化群众参与意识出发,提升群众民主意识,既要强化主人翁意识,破除“搭便车”“反搭便车”等旁观者心理,又要提高群众规则意识,避免“理性无知”“旁若无人”的思想,为群众参与基层治理打好思想基础,通过媒介宣传、激励引导等方式,引导居民群众将参与社区治理内化为一种主体责任。同时,为群众制度化参与社区治理创造条件和空间,给予群众利益表达空间,营造共建共治共享的氛围,增强社会参与能力,推动群众实现从被动参与到主动参与的转变,不断提升群众参与社区治理的积极性。

(2) 发挥积极分子带动作用

新中国成立之初,为广泛动员群众参与新中国建设,在基层社会通过依靠积极分子对群众宣讲政策、与群众沟通交流,加深群众对党和政府的了解,带动群众投身国家建设,这样的动员方式如今也具有较好的借鉴意义。基层社会需要主动与群众搭建起沟通纽带,而社区积极分子就是其中的关键。通过挖掘培养社区积极分子,以少数积极分子的参与带动广大群众的参与,最后实现全面参与,既通过权力下放的方式把群众动员的主体交给基层社会,以减少群众对参与行为的盲目感,又赋予群众参与一定的引导,避免因群体性无意识带来的人云亦云、缺乏主见,影响群众参与效果的发挥。

(3) 培养群众参与能力

社会参与也是一项社会实践活动。党的二十大报告指出,要发展壮大群防群治力量,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^{[1]54}。群众力量的提升,需要基层群众具有较强的能力素质,克服动员过程中的难题,实现有效的组织动员。作为现代基层社会治理体系下的治理主体之一,社区一方面应针对居民群众普遍关注的问题,开展文化宣传,组织群众培训活动,在活动中引导群众不断适应现代化公民的身份和群众政治素养,改善群众参与的治理效果,实现群众更加有序、规范、高效参与基层社会治理;另一方面应不断提升群众参与能力,明确居民参与和基层治理各项事务的要求和规则,定期开展针对居民参与能力培养的业务培训,引导居民群众共同维系良好的参与秩

序,提升居民群众参与基层社会治理的基本素质和能力,包括表达、沟通、判断、组织、协同、配合及突发事件应急处置能力等,助力群众更加有序、规范、高效地参与基层社会治理。

基层社会治理是一项面对基层群众、组织基层群众的工作,基层社会治理大多源自群众社会生活中需要解决的问题,治理效果直接影响群众日常生活水平。建设中国式现代化基层社会治理就是在坚持“以人为本”的理念下,让群众更多参与、自由选择、共治共享;就是在平等、公平、民主的基础上,夯实群众参与社会治理所需具备的政治经济社会基础,促进公共资源向基层延伸、向弱势群体覆盖;就是不断拓展治理科学化、法治化、智能化、精细化水平,加强制度建设、组织建设、体系建设、机制建设,实现基层社会既充满活力又安定有序。

参考文献:

- [1] 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[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:6.
- [3] SHERRY R A. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Planning Association, 1969 (35):216-224.
- [4] 安德鲁·弗洛伊·阿克兰. 设计有效的公众参与[M]//蔡定剑. 公众参与:欧洲的制度和经验. 北京:法律出版社,2009.
- [5] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛,等译. 北京:中国人民大学出版社,2014.
- [6] 贾玉娇. 基层社会动员的机理与结构——一个透视国家与社会关系的分析框架[J]. 社会科学辑刊,2021(1):52-58.
- [7] 张勤,宋青励. 新时代基层社区治理高质量发展何以推进?——基于“赋权—聚能—归位”的路径探索[J]. 行政论坛,2022,29(4):106-114.
- [8] 向德平,王志丹. 城市社区管理中的公众参与[J]. 学习与探索,2012(2):37-39.
- [9] 徐敏宁. 我国民生政策制定中公民参与协商模式探究[J]. 江苏行政学院学报,2021(2):116-122.
- [10] 王志立. 城市社区治理中的公民参与问题探究[J]. 经济研究导刊,2019(23):173-174.
- [11] 阙为,钱伟. 基层社会治理共同体构建中的公众参与:理论逻辑与嵌入路径[J]. 贵州社会科学,

- 2021(8):88-95.
- [12] 蒋澎. 自觉治理:公共危机基层社会共治的行为动机及作用逻辑[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(1):64-72.
- [13] 徐明,郭磊,任韬. 疫情防控中基层应急社会动员的逻辑、机制与优化策略[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(3):40-51.
- [14] 中共中央关于制定“十五”计划的建议[EB/OL]. [2020-10-09]. <https://www.cctv.com/news/china/20001019/484.html>.
- [15] 全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2008-08-01]. http://www.gov.cn/test/2008-08/01/content_1061490.html.
- [16] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2007-10-26]. <http://www.scio.gov.cn/37231/Document/1566887/1566887.html>.
- [17] 蒲新微. 群众参与社区治理的制度化建设:问题与路径[J]. 江海学刊,2020(3):248-253.
- [18] 王宗礼,李连军. 新中国70年来基层社会治理的演进逻辑与主要启示[J]. 青海社会科学,2019(6):9-15.
- [19] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 十六大以来重要文献选编(下)[M]. 北京:中央文献出版社,2008:663-670.
- [20] 刘亚秋. 特大城市基层社区治理与重建社会性联结[J]. 社会学辑刊,2021(5):84-92.
- [21] 中共中央办公厅. 关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见[EB/OL]. [2019-05-08]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/08/content_5389836.htm.
- [22] 蒲新微,衡元元. 还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J]. 南京社会科学,2021(2):68-73.
- [23] 王欣亮,任毅,刘飞. 基于精准治理的大数据安全治理体系创新[J]. 中国行理,2019(12):121-126.
- [24] 田毅鹏. 治理视域下城市社区抗击疫情体系构建[J]. 社会科学辑刊,2020(1):19-27.
- [25] 赵俊鹏. 基层社会治理制度的完善路径——基于制度要素的分析框架[J]. 学术交流,2021(5):116-127.
- [26] 容志,陈志宇. 社区参与何以持续?——对上海基层楼组党建的政治—社会分析[J]. 中国治理评论,2021(2):75-89.
- [27] 孔娜娜. 网格中的微自治:城市基层社会治理的新机制[J]. 社会主义研究,2015(4):90-96.
- [28] 姜晓萍,阿海曲洛. 社会治理体系的要素构成与治理效能转化[J]. 理论探讨,2020(3):142-148.
- [29] 李晓燕. 社会动员的双重逻辑:社会理性和精英治理[J]. 党政研究,2020(5):109-118.
- [30] 郁建兴,任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊,2018,50(12):64-74.

(收稿日期:2022-09-15 编辑:高虹)

The Generation Logic, Practice Mode and Development Path of Mass Participation in Grassroots Social Governance in the New Era/WANG Jing (School of Social Development, Nanjing Normal University, Nanjing 210024, China)

Abstract: The Twentieth National Congress of the Communist Party of China put forward that we should improve the mechanism of grassroots mass autonomy under the leadership of grassroots CPC organizations, strengthen the construction of grassroots organizations, improve the system of direct democracy at the grassroots level, and enhance the effectiveness of self-management, self-service, self-education and self-supervision. Mass participation is an indispensable part of social governance at the grassroots level. Especially in the new era of Chinese-style modernization, the practical content and social significance of mass participation are increasingly concerned and valued. By summing up the theoretical basis, institutional changes and practical experience of mass participation in grassroots social governance, this study comprehensively analyzes the characteristics of the mass participation in grassroots social governance, and then divides it into four modes: CPC leading guidance, independent participation, democratic consultation and pluralistic integration. Finally, to solve the problems in grassroots social governance, we should constantly improve the grassroots social governance system, improve the coordination mechanism of grassroots social governance, and enhance the ability of the mass to participate in governance, so to achieve Chinese path to modernization of grassroots social governance.

Key words: the new era; social governance; grassroots social governance; mass participation; practice mode of mass; development path