

融合型治理:县域城镇化何以助推基层治理有效

李海金,刘珊

(中国地质大学马克思主义学院,湖北 武汉 430074)

摘要:基层治理有效是国家治理现代化的重要目标,有赖于对基层社会和民众的多元化需求的及时回应与满足。当前,基层治理大多聚焦于治理资源的整合,而对于治理资源如何转化为治理效能的过程和机理则关注不够,在实践层面也忽视了不同单元、类型和需求下基层治理的差异性和非均衡性。县域城镇化与基层治理在场域、过程和目标上具有耦合性,县域城镇化助推基层治理的关键在于,以要素整合为基础实现资源要素与治理需求有效对接,平衡治理场域内的供需关系,以实现治理资源向治理效能的转化。从供需关系的视角出发,重点关注治理资源向治理效能转化的过程与机制,构建“资源整合-供需平衡-治理有效”的融合型治理分析框架,探析县域城镇化助推基层治理有效的实践路径和运行逻辑。四川省邛崃市的实践表明,借助治理要素、治理单元、治理路径和治理效能的有机融合,融合型治理能推动“供需对接-供需适配-供需调节-供需平衡”的供需关系转换,力求实现基层均衡型善治,为县域内不同治理单元撬动城乡发展资源、促进城乡融合、助推基层治理提供支撑。为此,未来要进一步细化县域城镇化进程中基层单元的类型,挖掘基层治理资源与要素,拓展县域城镇化与基层治理的链接方式,不断推动县域城镇化与基层治理的契合和互促。

关键词:社会治理;基层治理;县域城镇化;融合型治理;资源整合

中图分类号:D668

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2024)03-0084-13

一、问题的提出

党的二十大报告指出,“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”^{[1]54}基层治理是国家治理的基石,基层治理有效是推进农业农村现代化、实现乡村全面振兴的目标和手段。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出,以县城为基本单元推进城乡融合发展,发挥县城连接城市、服务乡村作用,增强对乡村的辐射带

动力。作为国家治理的基本单元,县城居于工业与农业、城市与乡村、国家与社会的关键节点,成为推进基层治理有效的重要载体与实践场域^[2]。我国城乡关系大致经历了从城乡分治、城乡互动、城乡统筹到城乡融合的演进过程,新时代城乡融合发展与县域城镇化的时代背景为县域内打破城乡二元壁垒、真正实现基层治理有效提供了条件。因此,以县城为基本单元,在城乡互动背景下探讨基层治理的实践脉络与发展路向,具有重要的现实意义和理论价值。

引用本文:李海金,刘珊.融合型治理:县域城镇化何以助推基层治理有效[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(3):84-96.

基金项目:研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目(21ZDA125);四川省哲学社会科学重大项目(SCJJ23ND01)

作者简介:李海金(1979—),男,教授,博士,主要从事基层治理与社会发展研究。E-mail:305284878@qq.com

近年来,学界围绕如何实现基层治理有效这一论题进行了广泛讨论,主要包括3种视角:其一,基于主体性视角的治理。从现代国家、基层政府、村(居)委会、群团组织、居民等主体的关系出发,根据主体之间主导地位与力量对比的差异,将治理类型划分为政党统领型治理与多元共治型治理:政党统领型治理大多以“政党-社会”或“国家-政党-社会”为研究范式,将政党作为社会“共同意志”的组织者、凝聚者和合法意志的承载者^[3],通过政党话语的构建和耦合过程,打造基于政党权威的“利益共同体”或“命运共同体”,充分发挥政党的领导能力、服务能力、治理能力和统合能力,实现对基层社会的政治引领、组织嵌入、利益整合和价值塑造^[4]。多元共治型治理关照协同治理、多元治理、协作治理、多中心治理、参与式治理、动员式治理等理念,强调政府、市场和社会组织、公民和公民各种形式的自组织在内的各类主体,通过对话、竞争、妥协、合作、集体行动等机制实现主体间共有权力、共同利益、共同价值和共同治理^[5],主体间理性表达、平等协商、合作治理是多元共治话语的题中本义^[6]。

其二,基于过程性视角的治理。为解决以行政村为单元的治理规模面临的行政与自治难以均衡的两难困境,学界从基层治理的全过程和各环节出发,探讨与治理单元的区位条件、规模层级等相适配的治理方式,大致形成了集中式治理、分散式治理、多层次治理共3类治理模式,成为贯穿基层治理全过程的内在逻辑,为探讨基层治理效能提升提供了新的思路。一是集中式治理。在合村并组、合村并镇的浪潮下,以治理单元上移为逻辑的集中式治理符合高效率、低成本的服务需求^[7],存在破解村民自治难题的可能。二是分散式治理。基于推动村民自治和治理重心下沉的目标,以治理单元下移为逻辑的分散式治理强调将自治单元由行政村下沉至村民小组、自然村落等规模更小的单元,以实现基层群众的广泛参与。三是多层级治理。伴随基层治理结构的变迁和基层治理内容的拓展,以复合单元和灵活单元为基础的多层级治理应运而生^[8],这一模式融合了成本效率的功能逻辑和集体行动的社会逻辑,强调了治理规模的灵

活调整,实现了行政与自治的均衡性发展。

其三,基于要素性视角的治理。在基层治理社会化、法治化、智能化、专业化的目标导向下,学界研究逐渐加强了对技术、法治、制度等要素的关注度,并尝试从不同维度探索基层治理有效的实践路径,初步形成了技术嵌入治理^[9]、法治嵌入治理^[10]、文化嵌入治理^[11]、民主嵌入治理^[12]等治理模式。基于要素性视角的基层治理强调资源要素与基层治理融合互嵌,通过话语、技术、法律等对场域内治理要素赋权,以关系与话语契合实现主体再造,以资本与技术耦合实现资源互补、以制度与法律协调实现功能升级^[13],从而实现资源优势向治理效能的转化。

现有研究从主体关系、层级架构、资源要素等视角对实现基层治理有效的路径进行了较为充分的讨论,为现阶段审视和深化基层治理创新提供了良好基础。然而,无论是基于主体性视角、过程性视角还是要素性视角,基层治理有效性的实现大多以治理资源的整合为侧重点,而对于治理资源如何转化为治理效能的过程关注不够,对于治理资源转化为治理效能的内在机理和运行逻辑阐释不深,一定程度上忽视了不同单元、不同类型和不同需求下基层治理的差异性和非均衡性,尚未系统性关注基层治理的实践需求,容易造成资源供给与治理需求的断层,影响基层治理有效地实现。

实现基层治理有效,首先要明确“基层”的内涵。习近平总书记指出,“我国的治理,基本单元是县(市、区),基层基础在乡镇(街道)和村(社区)。”^[14]从广义上看基层是县(市、区)及以下的组织和空间单元,从狭义上看基层是指农村的乡镇、村和城市的街道、社区^[15]。在当下中国,基层主要指县(区)以下以基层政权和城乡社区为轴心,由人民群众构成的部分^[16]。简而言之,本研究涉及的“基层”主要指县(市、区)内的乡镇(街道)和村(社区),基层治理就是“对基层的治理”,即对乡镇(街道)和城乡社区的治理。伴随城乡社会的流动与分化,基层逐渐突破空间单元的限制,更加强调开放性、跨空间与跨组织^[17]。在此背景下,基层治理依赖于经济、政治、文化、社会、生态等资源要素的全方位供给并形成合力,县域城镇化成

为这一统合性资源供给的重要来源和集中展现。从党的十八大到党的二十大,新型城镇化从“四化同步”逐步演变为“以县城为重要载体”的县域城镇化。县域城镇化与基层治理都强调链接城乡、服务基层,在场域、过程和目标上具有内在耦合性,县域城镇化背景下的基层治理以城乡社区为治理场域、以实现城乡社区居民自治为价值目标,强调城乡资源共享和城乡统筹发展。作为城乡融合发展的重要抓手,县域城镇化是工业化、市场化和信息化的综合体,促进了一定区域内资金、人口、信息等要素的快速流动,能够为基层治理带来显著的资本和人才聚集效应,为破解新形势下基层治理难题、推进治理有效提供了新的思路。县域城镇化如何助推基层治理有效,成为探讨乡村振兴和“中国之治”的重要命题。

基于此,本研究主要采用质性研究方法,将基层治理有效置于县域城镇化背景下进行考察,重点关注治理资源向治理效能转化的过程与机制。根据研究需要,选取四川省邛崃市及其下辖的4个村(社区)为典型案例展开分析,试图全方位展现县域城镇化助推基层治理有效的实践过程与理论逻辑。邛崃市隶属四川省成都市,属县级市,地处成都平原西南,距成都市区65公里,面积1377平方公里,辖18个镇(街道),人口66万人,村(社区)189个,其中社区72个、村117个。凭借毗邻省会的区位优势、“天府南来第一州”的地理优势、优秀传统文化富集的资源优势和现代产业互促共赢的经济优势,邛崃市成为成渝地区双城经济圈、国家城乡融合发展试验区、全国社区治理和服务创新实验区、四川省城乡社区治理试点等改革试验集成点,为推进县域城镇化和基层治理有效提供了发展机遇。2023年4月,笔者前往四川省邛崃市进行驻点调研,通过实地考察、座谈交流、查阅文件等方式获取数据资料。

二、融合型治理:理解城镇化背景下基层治理的一个框架

1. 基于供需关系的基层治理

治理是在一定社会范畴内进行的,社会并不只由个人所组成,它还体现着个人在其中发

现自己的各种联结和关系的总和^[18],以维护社会秩序为基础的社会治理实际上是处理社会关系的过程。“关系对国家具有支配性意义,并构成国家演进背后的决定性要素”^[19],良好的社会关系能够凝聚公共意志、构建利益联结、生成治理关系、形成治理共同体。社会关系是在社会交往中自然形成的,具有原生性,而治理关系是基于人为干预下由社会关系发展而来的具有次生性的公共关系,是不同治理主体在治理行动中形成的共同认可、共同依赖的社会关系^[20]。社会治理就是协调不同主体间的社会关系,提升治理主体、治理过程、治理资源等要素的公共性,促进社会关系向治理关系转化。就此而言,基层治理是以治理关系的联结为基础和核心的,构建公共性治理关系是推进基层治理有效的基本问题。

根据罗西瑙等学者的观点,治理是指在一个既定范围内运用权威维持秩序,满足公众需要^[21]。社会治理重心向基层转移,意味着关系网络的主体由政府、市场、社会等主体向居民个体倾斜。基层治理的目标是实现一定区域内社会关系和社会秩序的和谐,形成相对稳定有序的治理关系,而良好的治理关系依赖于个体需求的满足。伴随我国社会主要矛盾的转化,解决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成为基层治理有效的现实难题。囿于这一新的社会情势,需求成为基层社会治理的基本问题或对象。为解答这一问题,学界将经济学的“供给-需求”视角引入基层治理领域,“社会治理供给侧改革”^[22]等概念应运而生,提出了基层治理是包含和体现需求方和供给方关系的概念^[23],并致力于通过供给侧改革化解基层治理存在的“供给约束与抑制”^[24],从而完善基层治理体系,构成了基层社会供给与需求对接的逻辑起点与理论支撑。概言之,基层治理的根本问题是社会需求与社会供给的关系问题^[25],基层治理有效地实现依赖于供需关系的平衡。供需关系矛盾会影响基层治理效能的发挥,突出表现为资源分配不公引发的利益冲突、供需不足衍生的整体性贫困、资源供给滞后于社会需求导致的幸福感降低等一系列问题,协调供需关系迫在眉睫。供需关系

的解决能够缓解公共物品配给与个体需求的矛盾以及由此引发的一系列衍生性问题,增强个体的政治认同,畅通国家意志向基层落实。

2. 基于要素整合的县域城镇化

党的二十大强调,要深入推进新型城镇化战略,推进以县城为重要载体的城镇化建设^{[1]32}。自新型城镇化战略实施以来,特别是以县城为重要载体的城镇化建设思路提出后,县域城镇化在推动农业农村现代化、促进城乡融合发展等方面的作用日益凸显。县域城镇化注重内涵式发展,致力于推动城乡一体化发展,在中国式现代化的价值导向下,县域城镇化朝着高质量发展的目标迈进。高质量的县域建设强调县域发展的集约化^[26],具体表现为县域范围内城乡经济、政治、文化、社会、生态等资源要素的合理转移和高效集聚。现阶段,城乡二元结构依旧存在,阻碍着城乡资源要素平等交换和双向流动,影响新型城乡关系的构建,而社会资源是促进农村社会现代转型和城乡社区协调发展的重要因素^[27],因此,推动城乡要素流动与整合成为中国式现代化背景下县域城镇化的重点内容。

可以说,县域城镇化以城乡要素整合为基础,并呈现出公平性、自主性、整合性特征:一是公平性。县域城镇化关注资源要素占有和分配在城乡之间的差异性,致力于推动城市人才、资金、技术等资源向乡村转移,通过平等共享资源要素缩小城乡发展差距,实现城乡公共服务均等化。二是自主性。实现城乡一体化的基础是推动城乡要素自由流动,县域城镇化为城乡要素的自由流动搭建了载体,城乡资源共联共享需要发挥市场调节的自主性,根据乡村既有资源和发展需求,通过集聚资本、项目下乡等方式推动城乡之间良性互动。三是整合性。县域城镇化着眼于城乡融合的发展目标,重点关注城乡资源要素的分配调节与分类整合,推动城乡之间政治、经济、文化等不同领域和资金、人才、技术、土地等不同类型的要素整合,逐步推动以城带乡、以乡促城、城乡互促发展机制的建立。

3. 融合型治理:有效链接县域城镇化与基层治理

(1) 融合型治理的现实基础:县域城镇化与基层治理的内在耦合

有效链接县域城镇化与基层治理的基本前

提是二者具有内在耦合性,这也成为融合型治理生成和运转的现实基础。二者的内在耦合主要体现在3个层面:

一是场域耦合。县域城镇化与基层治理的场域都集中在县域,以县域为载体构建现代化的社会结构。2024年中央一号文件指出,要统筹新型城镇化和乡村全面振兴,提升县城综合承载能力和治理能力,促进县乡村功能衔接互补、资源要素优化配置,为推进以县域为基本单元的新型城镇化提供了政策支撑。与此同时,对于我国当前面临的“任务全面、责任重大、资源优先”的基层治理难题,推动县域治理体制改革、优化县域治理环境成为基层治理创新的重点任务。

二是过程耦合。在现代化进程中,县域城镇化与基层治理相互依赖、共享资源:一方面,县域城镇化是基层治理的社会基础,县域城镇化走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路^[28],促进一定区域内资金、人口、信息等要素的快速、有序流动,能够为基层治理带来显著的资本、人才聚集效应,推动基层社会治理机制的创新与重构^[29]。另一方面,基层治理是县域城镇化的有效手段,基层治理能够有效破解城镇化进程带来的农村人口外流、基层矛盾频发、乡村文化消弭、原有共同体破散等后续难题,对于促进城乡社会一体化、维护社会和谐、优化资源配置具有重要作用^[30]。

三是目标耦合。从宏观上看,县域城镇化的战略目标是构建城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的城乡一体化格局,缩小城乡发展差距,推动城乡融合发展,这与致力于产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的基层治理架构不谋而合;从微观上看,县域城镇化强调满足居民各类生产生活需要,提升居民生活质量^[31],构建以人为核心的新型城镇化。基层治理亦从个体出发,以满足人民群众对美好生活的向往为价值目标,关注居民幸福感、获得感的提升。县域城镇化与基层治理的耦合性表明,城乡基层治理的现代转型与城镇化建设能够形成相互推动的促进关系^[32],以县域城镇化助推基层治理有效

具有现实可行性。

(2)融合型治理的理论基础:以合作共享为导向的治理理念

县域城镇化道路的探寻,超越了西方经典现代性的“羊吃人”、消灭乡村片面单级城镇化道路,也超越了后现代的“逆城市化道路”,是以人民为中心、以产城结合、以城镇化和乡村振兴融合发展、生态化、包容性增长和可持续发展的道路^[33]。县域城镇化的价值目标与蕴含理念决定了县域城镇化助推基层治理有效,是以治理要素的深度融合为基础的,伴随城镇化进程的加快和过渡型社区的出现,“融合型治理”这一概念被引入基层治理,为应对县域城镇化背景下基层治理结构变迁、个体需求复杂,实现多元共治、成果共享提供了新的思路^[34]。“融合型治理”研究范式是以党政为主导和核心,以市场、社会 and 居民个体为参与力量的“融合共治”模式^[35],强调治理主体的多元共治、治理方式的差等协同、治理结果的利益共享、治理体制的多制兼容、治理形态的多样统一^[36]。区别于以往治理模式,“融合型治理”综合了科层治理模式下政党主导的引领性与新治理理论所倡导的多元共治的自主性,实现了治理权力的相对集中和多元主体的平等合作,摆脱了过去对国家-市场、国家-社会等二元对立思维^[37],为阐释中国式现代化进程中的县域城镇化与基层治理提供了有效范式。

与既有的“融合型治理”概念相比,县域城镇化背景下的融合型治理强调突破城乡二元壁垒,通过城乡之间治理主体、治理方式、治理资源、治理载体等维度的互融互嵌,达到一定范围内居民情感的高度认同,从而实现城乡协同发展和乡村社会现代转型,蕴含着多元、合作、共享等基本理念。本研究借鉴既有研究,综合县域城镇化背景下基层治理的目标要求、区位条件、资源要素、治理基础等因素,运用“融合型治理”分析框架,探寻城乡之间、城乡要素、城乡主体通过县域城镇化战略助推基层治理有效、实现融合发展的深层逻辑。本研究构建的“融合型治理”分析框架的创新之处在于:一是运用对象更为广泛以拓展其包容性,将“融合型治理”由单一运用在城中村、城郊村、过渡型

社区、村转居等某一治理单元,拓展到覆盖城乡的多类型治理单元;二是分析内容更加丰富以强化其解释力,在关注基层政府、社会、市场等多元主体融合的基础上,引入经济、政治、文化、社会、生态等不同维度,使“融合治理”概念更为立体。

(3)融合型治理的价值内涵:链接资源供给与治理需求

新时代基层社会治理初步解决了资源短缺、供给不足的问题,转向通过构建精准化、精细化的共建共治共享治理格局提升基层治理效能,这一目标对于资源要素的精准化配置提出了更高要求^[38]。实现多重资源的整合能够不断调适城镇化进程中乡村社会面临的问题,从而提升乡村社会治理效率与效果,形成乡村社会发展内生动力^[39]。依托市场经济的发展,县域城镇化推动了城乡之间资源要素的自由流动与整合,为县域内资源要素精准配置积累了资源条件,但从资源整合到资源精准配置的过程性转换还缺乏有效支撑。基层治理的核心是满足个体需求,其有效实现依赖供需关系的平衡。从这一角度而言,实现治理资源向治理效能的转化,关键在于链接资源供给与治理需求,即搭建基于要素整合的县域城镇化与基于供需关系的基层治理之间良性互动的渠道,推动县域范围内治理资源供需平衡。融合型治理结合县域城镇化战略的价值目标与发展特征,从供需关系视角出发,聚焦治理单元内资源供给与治理需求的有效链接,关注治理资源向治理效能转化的内在逻辑,以治理资源的融合推动治理单元转型、促进治理要素融合、实现治理效能转化,构建“资源整合-供需平衡-治理有效”的分析进路,为县域城镇化助推基层治理有效提供了具体路径。

一是资源整合。在城镇化背景下,伴随城乡治理单元的分类细化与结构重组,县域内城乡资源的类型特征发生了历史性变化。城镇化是现代性有机融入乡村社会的过程,整体上沿袭原始型城镇化-传统型城镇化-过渡型城镇化-现代型城镇化的脉络逐步发展。根据城镇化进程的差异,基层治理单元大致表现为自然村落、集镇部落、老旧院落、城市聚落等不同类型,分

别以生态资源、经济资源、文化资源、社会资源的集聚为主要特征,基层治理单元类型深刻影响着城乡资源要素流动方向与基层治理需求特征。在县域城镇化背景下重构基层治理单元,能够进一步整合城乡资源要素,为县域城镇化助推基层治理有效奠定基础。

二是供需关系。马克思认为,供给与需求是一个问题的两个方面,具有内在统一性,“要给需求和供给这两个概念下一般的定义,真正的困难在于,它们好像只是同义反复”^[40]。供给需求理论始终伴随着中国特色社会主义道路的探索过程,特别是中国特色社会主义进入新时代以来,我国社会主要矛盾发生转化,这一转化本质上是需求和供给之间矛盾的转化^[41]。在基层治理有效的目标导向下,解决供需关系问题成为化解社会矛盾、满足治理需求的必要举措。供给就是县域城镇化背景下城乡之间自由流动的资金、技术、人才、项目等资源要素,需求是居民、村“两委”、社会组织等主体对于乡村振兴、共同富裕等战略目标的憧憬。解决供需关系问题涉及从供需对接、供需适配、供需调节到供需平衡的整个过程,基于治理单元的重构、治理资源的整合以及治理需求的剖析,实现资源供给与治理需求在治理单元内的对接与适配,并通过融合型治理模式将融合、共享理念运用于基层治理过程,以党建引领、生态协同、产业互促、文化融合、服务联动等方式调节治理单元内的供需关系,从而达到供给与需求的平衡状态。

三是治理有效。治理有效是乡村振兴战略总体要求之一,是在城乡社会面临重大及整体变迁过程中基层治理现代化的重要目标,是地方治理研究的重要议题^[42]。基层治理是地方性公共权力权威性、市场化、公平公正配置公共资源或公共利益的政策过程^[43],实现基层治理有效实际就是实现资源供给与治理需求相平衡。供需平衡推动了城乡之间公共资源或公共利益的有效配置,通过利益共生吸纳政府、企业、社会组织、居民等多元主体参与公共事务,实现了从有效供给到有效治理的跨越。融合型治理模式建构从资源整合到供需平衡再到治理有效的基层治理路径,能够有效应对资源要素与基层需求之间的张力,重建基层公共性,积累

治理单元政治势能^[44],在城乡要素流动的基础上实现基层治理单元组织健全、生态宜居、产业兴旺、乡风文明、治理有效的整体性目标(图1)。

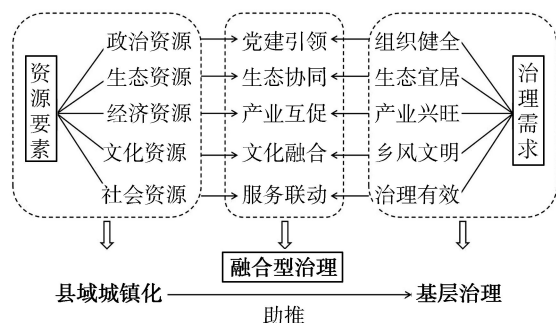


图1 县域城镇化助推基层治理的分析框架

三、案例描述：县域城镇化助推基层融合治理的实践路径

“资源整合-供需平衡-治理有效”的分析范式为研究县域城镇化如何助推基层治理有效提供了新的视角,其核心在于县域城镇化背景下,资源要素如何以基层实际为指向优化资源统筹与配置。融合型治理强调在城乡统筹范畴下,以治理资源的融合推动治理单元转型、促进治理要素融合、实现治理效能转化,这一模式以县域城镇化、治理单元、治理资源的类型细化为基础和前提,表现为党建引领下生态协同、文化融合、产业互促、服务联动等不同实践形式。根据现代性特征的程度,县域城镇化大致包括原始型城镇化、传统型城镇化、过渡型城镇化、现代型城镇化等类型,而全域型城镇化是以基层党建引领、统筹各类型城镇化的县域城镇化;根据村(社区)的发展历程,基层治理单元大致包括自然村落、老旧院落、集镇部落、城市聚落等类型;根据城乡融合发展的方向,基层治理资源大致涉及经济、政治、文化、社会、生态等维度。以四川省邛崃市的实践为样本,能够分类考察不同城镇化水平、不同治理单元、不同资源要素背景下基层治理的实践过程,为回答县域城镇化何以助推基层治理有效这一命题提供现实依据。

1. 党建引领:全域型城镇化背景下城乡基层要素统筹

县域城镇化加速了城乡资源要素的流动与重组,其中率先影响的是城乡政治资源。政治资源主要包括法律法规性资源、政策性资源和

组织资源^[45],即借助行政手段和公权力调整合城乡分散资源。在我国社会治理制度的改革进程中,党建引领基层治理能够将基层党组织的政治优势、组织优势转化为治理效能^[46],为基层公共性有序生长提供重要支持^[47],党建引领已成为推动多方主体协同共治和提升基层治理效能的制度性安排。特别是在城乡要素自由流动背景下,党建引领能够有效发挥整合性、组织性、动员性优势,打破城乡发展壁垒,统筹城乡资源要素,推动基层社会全域发展。

邛崃市通过建立区域化党建,以基层党建融合统筹县域资源要素,为基层融合型治理提供政治保障。邛崃市搭建区域化大党建平台,与驻区单位建立“上门走访-了解诉求-解决问题-及时反馈”联系服务机制和“社区-单位”双向服务机制,形成以社区党总支为核心,开发商、业委会、物业公司等为主体,企业、学校、事业单位、“两新”组织等驻区单位共同参与的治理模式,凝聚区域党建强大合力,推动城乡基层实现治理联抓和资源联享。伴随城乡社会结构的转型和基层自主性的增强,新时代党建引领基层社会治理面临基层社会治理“脱嵌”和基层党建“悬浮化”的双重问题^[48]。邛崃市基于县域城镇化和城乡融合的时代背景,突破过去以社区、村为治理单元的党建模式,寻求党建引领城乡资源要素的统筹与整合,成为县域内资源供给与治理需求匹配的政治基础。

2. 生态协同:原始型城镇化背景下自然村落村民自治

尽管县域城镇化强调农村人口向城镇转移,但这一导向并不等同于农村人口全部市民化和自然村落的消亡,在县域城镇化进程中,自然村落依旧扮演着重要角色,构成原始型城镇化的主要支撑。原始型城镇化以自然村落为基础,具有原始性、乡土性、封闭性等特征,是县域城镇化演进的初始阶段。原始型城镇化强调村庄在村落布局、居住方式、生活习惯、社会结构、乡土文化等方面呈现最为原始的自然村样态,但又区别于以往自然村落的“边缘化”治理,能够将自然村落的自然环境、宗族血缘、乡土文化等优势发挥到最大化,实现乡土性与现代性的有机结合,这一理念为自然村落整合利用乡村

生态资源、实现村民自治指明了方向。

针对大量人口外迁、产业发展活力不足、生态资源严重浪费、传统文化加剧流失的难题,邛崃市泉水村立足自然村落的资源优势,通过深入挖掘本村乡愁元素,并结合天然的生态文化资源,推行“乡愁”与“生态”并轨,逐步实现村民自治。泉水村充分利用本村特色资源,以党员带头汇集乡愁资源,带动村民收集家乡的老物件、老建筑、传统文化,通过深化农村生态内涵,深度挖掘乡愁元素和民俗元素,推动资源转化经营,逐步形成具有乡村特色的果蔬种植、特色康养、民俗文化、乡村旅游、乡村体育五位一体的乡愁新经济发展模式。在此基础上,动员村民参与村庄公共事务,邀请爱心企业、爱心人士、党员群众积极筹资公共基金,邀请社区治理专家参与社区规划发展建设,为乡村发展凝聚力量,初步实现了以生态资源助力村民自治。

3. 文化融合:传统型城镇化背景下老旧院落民政协商

改革开放以来,我国城市社区管理体制经历了从单位制到社区制的转变,城市社会逐渐形成了规模庞大的单位老旧小区,老旧院落成为传统型城镇化的具体表征和重要载体。传统型城镇化以单位老旧小区为基础,在城镇化的演进过程中变化相对较小,在此背景下形成的老旧院落建设时间久远、基础设施落后、熟人关系显著,形成了较为稳固的社区邻里关系网络和浓厚的市井文化,为居民参与基层治理提供了文化基础。

邛崃市考棚社区的“书院雅居”院落曾经是单位制宿舍,目前约90%住户为退休教师,60岁以上老年人占60%以上,居民大多从院落建成就一直居住在此。为破解老旧院落公共精神缺失、矛盾纠纷不断、活动空间房屋破败等治理难题,考棚社区以小组改制创新“红色大管家队伍”治理机制为基础,依托老旧院落的熟人关系网络,选举60岁左右的居民作为院落大管家,以大管家为中心,以楼栋长、单元长、自治小组成员为点,以点带面,形成用“一片人”治理代替“一个人”治理的院落自治模式。各院落推行居民委员会、大管家、院委员会、楼(栋)长“四级共管”机制,通过发挥熟人文化作用调

动居民积极性,从而提升治理效能。同时,探索“九步议事”协商民主模式,有效化解居民协商意识薄弱、议题质量不高、协商保障不足、协商成果难以落实等问题,营造民主协商的文化氛围,进一步突出老旧院落文化特色,构建起以社区党组织为核心、居民为主体、各方社会力量共同参与的新型社区治理和服务体系,以文化资源的融合发展促进老旧院落治理创新。

4. 产业互促:过渡型城镇化背景下集镇部落互利共赢

在城镇化的演进过程中,一部分城中村、近郊农村、城乡结合部等区域凭借地理区位、交通要道、政府旧址、物资齐全等优势,成为固定的集市和商品交换场所,并逐渐演变为具备城镇化特征的集镇部落,集镇部落是指具有一定规模、聚集在建制镇以及乡政府所在地(狭义上的乡镇)且主要从事非农活动的人群聚落^[49]。以集镇部落为基础的过渡型城镇化成为传统农村向现代城镇转型的过渡形态,在向县域城镇化迈进的过程中,过渡型城镇化兼具城市社区与农村社区的特征,其“乡头城尾”的优势赋予了集镇部落文化双重性和中介性特点,使得集镇部落凝集了乡土性与现代性的双重特性,更能适应城镇化的未来走向^[50]。

作为邛崃市重要的产业区和农村集中居住示范区,郭山村是川西地区重要的交通枢纽和西藏连接四川的重要物资集散地,拥有丰富的物产资源和土地资源,具备乡村融合发展的基础。与此同时,土地资源浪费、营收渠道单一、产业发展疲软的困境倒逼郭山村产业发展的实践探索。基于此,郭山村按照梯级思路,以茶兰林盘建设为契机,以土地腾退向土地价值蝶变为核心,在推动林盘资源开发、盘活川西林盘经济、带动“农商文旅体”融合发展等方面进行了有效探索。郭山村采用租赁农户房屋、农户以宅基地及周边土地参与并入股分红、集体建设用地流转等3种模式,依托交通便利、生态良好的资源优势发展乡村旅游产业,采取“企业+合作社+基地+农户”模式,助推传统农业升级,建设集种植、观光、体验、消费为一体的农家园,引导农户以租赁、入股分红、货币置换等模式参与茶兰酒庄、民宿聚落和文创项目开发,真

正实现群众获益。

5. 服务联动:现代型城镇化背景下城市聚落共建共享

城镇化进程带来市场经济的快速发展和土地性质的转变,推动了商品房小区、搬迁安置小区等生活共同体的形成,具有现代属性的城市聚落应运而生。城市聚落是指人口规模和密度较大,社会关系向外开放,居民大多从事非第一产业的地域社会^[51]。以城市聚落为基础的现代型城镇化是依赖于市场经济和城市化建立起来的生活共同体,其现代性更为凸显,更接近县域治理现代化的目标要求。现代型城镇化背景下的居民个人素质较高、基础设施更加完善、治理主体更加多元,丰富的公共服务资源为城市聚落实现治理有效创造了条件。

邛崃市文昌宫社区65岁以上老年人占比约22%,老年人数量庞大、为老服务设施不完善、助老服务资源不丰富等成为基层治理面临的重要问题。文昌宫社区立足社区实际情况,把握社区自组织、爱心企业及商家数量多,商企资源丰富的特点优势,组建“商居联盟助老服务”闭环式联单机制。按照“居民点单、单位备单、社区拼单、团队履单、党组织评单以及分类兑单”的模式,充分考虑社区老人、辖区商户的多样化需求,通过基层党组织的引领带动,利用辖区内个体商户资源丰富的优势,以协作方式共同提供社区助老服务,并通过广泛动员,不断吸纳辖区范围内更多行动者参与进来,建立社区、居民、驻社区商户及商圈协作提供社区服务的创新服务机制,形成了“一核多元”的社区志愿服务格局,提升了居民参与公共事务的主动性和积极性,增强了社区治理和服务的长期性和持续性,有效推动了社区居民服务、商户创收、治理主体和共享模式的长效发展,探索了城市聚落以服务联动构建现代基层治理体系的新模式。

四、供需关系:县域城镇化背景下融合型治理的运行逻辑

四川省邛崃市的实践探索深刻诠释了县域城镇化助推基层治理有效的必要性与可行性,作为链接资源供给与治理需求的中介,融合型

治理蕴含着通过统筹要素整合、划分治理单元、选择多元路径最终满足治理需求的供需逻辑,贯穿了“供需对接-供需适配-供需调节-供需平衡”的整个过程,为城乡资源要素转化为基层治理效能提供了参照路径(图2)。

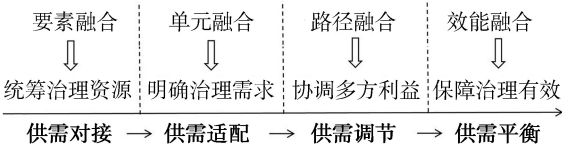


图2 县域城镇化背景下融合型治理的运行逻辑

1. 供需对接:以要素融合统筹治理资源

从城乡关系的历史演进来看,城乡二元结构始终是阻碍城乡资源交换的重要因素。市场化及信息化背景下,产业集聚化、集群化发展趋势对城乡资源要素的统筹融合提出新的要求,为破除城乡壁垒创造了新的环境。党的十八大以来,新型城镇化战略以建立工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系为方向,以促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置为重点,致力于解决城乡资源分布不均、资源要素分散、资源利用率偏低等问题。县域城镇化背景下实现资源要素整合主要包括两种途径:一种是行政手段,即依托区域化大党建、党建联合体等方式,有组织、有计划地统筹某一地区或行业内的党员干部,通过基层党建引领区域内多元主体参与基层治理;另一种是市场手段,主要依靠市场主体的趋利导向,采取资本下乡、项目下乡、人才返乡创业等方式推动城市资源向乡村转移,实现县域内资源要素的整合重组。基于城乡一体的要素整合为统筹基层治理资源、明确资源供给范畴、实现供给需求对接提供了可能,邛崃市在结合县域城镇化经济、政治、文化、社会、生态等维度的基础上,通过建立区域化大党建,以党建引领统筹县域内城乡人才、资金、技术、土地等资源,初步实现了城乡资源要素的整合,有效推动了县域内资源供给与治理需求的对接,为平衡供需关系奠定了良好基础。

2. 供需适配:以单元融合明确治理需求

县域城镇化进程加速了人口的流动和资源的聚集,造成空间内部的异质性特征。不同群体在特定空间区位上的聚集进一步导致更大尺

度上的居住空间分异现象,即不同社会属性的居民聚居在不同的空间范围内,整个城市形成一种居住分化甚至相互隔离的状况^[52]。明确县域城镇化背景下基层治理需求,需要切实把握县域城镇化的异质性特征。综合考量县域城镇化建设的功能定位、区位条件、经济水平和城镇化进程等因素,合理划分居住空间的不同类型。当前县域城镇化背景下的基层治理单元大致概括为自然村落、老旧院落、集镇部落和城市聚落4种类型,不同类型治理单元的治理需求分别侧重于要素统筹基础上实现村民自治、民主协商、互利共赢、共建共享等内容,并最终指向构建组织健全、生态宜居、产业兴旺、乡风文明、治理有效的基层治理格局。需要强调的是,这一划分主要依据生活共同体的聚集样态及其在城镇化进程中的发展阶段,更多呈现的是理想类型,各个单元之间并非非此即彼、难以跨越的关系,不同治理单元在一定条件下可以相互转化。基于治理单元的流动性和治理需求的差异性,邛崃市以基层党建引领为前提,统筹区域治理资源和治理主体,推动城乡要素自由流动,实现了基层单元范围内资源要素和治理需求的聚集,初步形成了供需适配的基层治理格局,推动了不同单元之间的资源共享。实践表明,基层治理单元的划分与融合具有多重意义:第一,以县域城镇化进程为依据的治理单元一定程度上缩短了县乡村的治理距离,促进了县乡村功能的衔接互补,有助于推动资源要素向基层下沉;第二,将基层治理的概念具体化,能够进一步明确基层治理需求;第三,推动资源要素与治理需求在单元范围内聚集与适配,实现资源利用最大化。

3. 供需调节:以路径融合协调多方利益

资源供给与治理需求的对接意味着更小治理场域内治理行动的开始,供需适配实现了治理单元范围内供需的初步平衡,但距离理想的供需平衡状态还存在一定差距,需要借助多重路径协调各方利益关系,进一步发挥资源要素对基层治理的推动作用。根据马斯洛的需求层次理论,在基层社会治理中,影响社会稳定发展、层次相对较低的需求优先得到满足。对于较小范围的生活共同体而言,迫切需要解决关

乎绝大多数个体利益的矛盾,如自然村落的空心化难题、老旧院落的无人管理难题、集镇部落的转型困境与现代聚落的公共服务需求等。需求状况的不同决定了利益协调的侧重点与治理路径的差异化,优先满足了基层最为迫切的治理需求,实现了资源要素总量一定和治理水平受限情况下的供需调节。尽管城镇化背景下不同单元所采取的治理路径有所区别,但不同治理路径之间存在一定重合,只是各有侧重。例如,集镇部落以产业发展提升基层治理效能,同时也提升了人居环境、实现产业生态绿色发展;老旧院落以文化融合推动基层民主协商,通过多元参与逐步完善了基础设施和社区服务。遵循这一逻辑,融合型治理强调治理路径的互利互促,从而实现基层治理单元的全方位、多维度发展。邛崃市对标经济、政治、文化、社会、生态等县域城镇化的目标要求,以基层治理单元的迫切需求为切入点,通过党建引领、生态协同、文化融合、产业互促、服务联动等方式促进多方利益协调,在满足个体底层治理需求的同时,为更高层次治理需求的满足提供了实现路径。

4. 供需平衡:以效能融合保障治理有效

受县域城镇化的影响,基层社会内部的异质性增大,乡土性与现代性的碰撞成为基层社会治理的重要表征之一。构建自治、法治与德治相结合的治理体系是适应现代基层社会发展、实现社会治理有效的必然要求^[53]。自治、法治、德治既是实现基层治理有效的一种方式,又是基层治理成效的一种表现形式,三者在一定条件下可以单独达致善治,但并非最优选择。由于自治、法治、德治的功能不同,三者之间两两组合或者三者组合能够提高善治的水平和质量^[54]。在融合理念的引领下,邛崃市以经济、政治、文化、社会、生态等某一要素与基层治理的互联互动,确保资源供给与治理需求达到相对平衡,逐步推动基层社会全面发展,最终实现“三治合一”的均衡型善治。邛崃市基层治理实践表明,融合型治理以治理效能融合为目标,通过治理路径的融合互嵌实现场域范围内的供需平衡,以此推动基层自治、法治、德治的均衡发展,弥补单一型治理的不足,发挥治理效能的组合效应。基于供需平衡的基层治理有效主要

体现在3个层面:一是推动城乡一体化发展,突破了以往基于城乡属性进行城镇化建设的限制,进一步弱化了城乡二元界限,为构建以城带乡、以乡促城、城乡互补的新型城乡关系奠定了基础;二是探索多样化治理路径,生态协同、文化融合、产业互促和服务联动是县域城镇化背景下自然村落、老旧院落、集镇部落和城市聚落基于自身优势特征作出的最佳选择,实现了治理模式与治理单元的较高适配,为初级城镇化阶段实现供需平衡和基层治理有效提供了创新借鉴;三是实现均衡型善治模式,融合型治理推动了治理要素的自由流动,进一步加快城市人才、资金、技术等要素向乡村地区的转移,实现了治理要素的效能最大化,发挥出县域城镇化对于基层治理有效的推动作用。

五、结论与讨论

基层社会治理是县域内多要素、多维度的治理过程,实现基层治理有效需要统筹城乡范围内的多元主体、多种资源、多维价值、多类单元,实现各类要素的和谐协同,形成治理合力。本研究以四川省邛崃市基层治理实践为研究对象,深入分析了县域城镇化助推基层治理有效的路径与逻辑,进而得出以下结论:第一,基层治理现代化是国家治理现代化的重要体现,是国家意志向基层延伸的实践表达。县域城镇化与基层治理在场域、过程和目标上具有耦合性,基于要素整合的县域城镇化建设能够为基层治理聚集经济、政治、文化、社会、生态等各类资源要素,为县域城镇化助推基层治理有效提供了可能。第二,基层治理实际上是满足基层治理需求的过程。县域城镇化助推基层治理发挥作用的关键在于实现资源供给与治理需求有效对接,达到一定治理场域内的供需平衡,将既有资源效能发挥最大化,以实现治理资源向治理效能的转化。第三,县域城镇化情景下的基层社会形成了自然村落、老旧院落、集镇部落和城市聚落等不同治理单元,治理单元的异质性决定了治理需求的差异性,实现基层治理有效需要分类考察、辨识、满足不同单元的治理需求。第四,融合型治理以合作、共享为基本理念,不断突破城乡二元结构壁垒,通过治理要素、治理单

元、治理路径和治理效能的融合发展,初步实现了基层均衡型善治,为县域范围内撬动城乡发展资源、推进城乡融合提供了新路径。

事实上,以合作共享为基本理念的融合型治理是基层社会治理向现代转型的过程,其中蕴含着中国式基层治理现代化的价值取向。“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”^[55]面对城乡社会的流动变迁与基层治理的日趋复杂,中国式现代化背景下的基层社会治理强调秩序与活力的有机统一^[16],成为应对县域内社会结构变动的有效举措。而融合型治理从城乡关系出发,关注城乡之间资源要素的合理配置与治理单元内部的供需平衡,这一模式打破了中国社会长期存在的城乡二元壁垒,是对“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”的积极回应,有助于进一步丰富中国式基层治理现代化的实践内涵。在中华民族伟大复兴战略全局与世界百年未有之大变局“两个大局”的时代潮流下,融合型治理与流动性、复杂性、现代性的基层社会高度契合,为调适国家与基层关系、维护县域内秩序和谐稳定提供了可能。

尽管融合型治理模式初步实现了治理资源向治理效能的转化,为县域城镇化助推基层治理有效提供了现实路径,但无论是县域城镇化还是基层社会治理,依旧处于起步阶段,与城乡融合发展和基层治理有效的目标存在一定的差距或张力,以县域城镇化助推基层治理还需要在实践、政策与学理等层面进一步拓展和深化:一是进一步细化县域城镇化影响下基层单元的类型,尤其是处于城镇化过渡形态或脱贫攻坚过渡期的村庄或单元,需要依据区位条件、历史演进、发展定位等因素,厘清单元的类型特征和治理需求。二是进一步挖掘县域城镇化背景下的治理资源要素,基于更大范围内调动、统筹、分类资源要素,规范场域内的配置性资源与权威性资源。三是进一步拓展县域城镇化与基层治理的链接方式,除基于供需视角链接资源要素与治理需求的融合型治理,从关系视角、权责视角、结构视角等多维度寻求县域城镇化与基层治理的契合与互促。

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] 黄振华. 县域、县城与乡村振兴[J]. 理论与改革, 2022(4):156-165.

[3] 潘泽泉,辛星. 政党整合社会:党建引领基层社区治理的中国实践[J]. 中南大学学报(社会科学版),2021,27(2):153-163.

[4] 陈文华,李海金. 政党统领社会:新时代中国式乡村治理现代化的演化逻辑[J]. 理论月刊,2023(1):5-14.

[5] 王春婷. 社会共治:一个突破多元主体治理合法性窘境的新模式[J]. 中国行政管理,2017(6):30-35.

[6] 曾哲,周泽中. 多元主体联动合作的社会共治——以“枫桥经验”之基层治理实践为切入点[J]. 求实,2018(5):41-51.

[7] 李华胤. 走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析[J]. 东南学术,2019(4):89-97.

[8] 郭瑞敏,蒋雨泓. 多层次治理:后功能主义视角的基层治理单元调整——基于湖北省秭归县B村的个案考察[J]. 财经问题研究,2022(10):120-129.

[9] 张铤. 人工智能嵌入社会治理的逻辑、风险与政策应对[J]. 浙江社会科学,2022(2):70-74.

[10] 李霞. 新时代“枫桥经验”的新实践:充分发挥法治在基层社会治理中的作用[J]. 法学杂志,2019,40(1):28-35.

[11] 贺芒,陈彪. 文化嵌入视域下的社会治理共同体构建:缘起、模式与路径[J]. 东北大学学报(社会科学版),2021,23(6):65-72.

[12] 贾双跃. 迈向“新集体行动的逻辑”:全过程人民民主嵌入基层公共事务治理的内在机理与优化路径[J]. 政治学研究,2022(6):86-98.

[13] 王薇,李祥. 农业产业集群助推产业振兴:一个“主体嵌入-治理赋权”的解释性框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4):39-49.

[14] 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于基层治理论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023:4-5.

[15] 钱玉英. 城镇化背景下的基层治理:中国的问题与出路[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),

- 2008(5):1-4.
- [16] 徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向[J]. 政治学研究, 2023(1):3-12.
- [17] 马卫红, 喻君瑶. 何谓基层? ——对当前城市基层治理基本概念的拓展[J]. 治理研究, 2020, 36(6):66-72.
- [18] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集:第三十卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 译. 北京:人民出版社, 1995:221.
- [19] 徐勇. 关系中的国家:第一卷[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2019:43.
- [20] 李华胤. 集成式联结:党组织何以引领社会治理共同体的构建[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 62(1):43-51.
- [21] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000:5.
- [22] 赵辉. 社会治理体系供给侧改革路径分析[J]. 学术探索, 2019(6):39-44.
- [23] 燕继荣. 从经济发展到社会治理:基于需求-回应的中国社会稳定性分析[J]. 治理研究, 2023, 39(2):4-19.
- [24] 王素侠, 孟凡会. 供给侧改革促进我国城市社区治理创新研究[J]. 学术界, 2017(7):185-194.
- [25] 张昱, 曾浩. 社会治理治什么? [J]. 吉林大学社会科学学报, 2015, 55(5):145-152.
- [26] 王邹, 孙久文. 以高质量的县城建设推进县域现代化:事实与路径[J]. 中国农村观察, 2023(6):2-23.
- [27] 王晓征. 新型城镇化视域下的农村社区社会资源整合研究[J]. 中州学刊, 2016(9):62-66.
- [28] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. “十四五”新型城镇化实施方案[EB/OL]. [2022-7-28]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/202207/t20220728_1332050.html.
- [29] 谢国根, 蒋诗泉, 赵春艳. 区域经济、城镇化与社会治理耦合协调水平分析[J]. 统计与决策, 2020, 36(1):127-130.
- [30] 吴理财, 杨桓. 城镇化时代城乡基层治理体系重建——温州模式及其意义[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2012, 51(6):10-16.
- [31] 钟万玲. 新型城镇化、多元化就业与扩大消费的关系[J]. 商业经济研究, 2022(5):58-61.
- [32] 周庆智. 城镇化建设与基层治理体制转型——基于中西部城镇化建设的实证分析[J]. 政治学研究, 2015(5):55-66.
- [33] 任平. 新中国70年:新现代性的中国发展道路及其世界意义[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2019, 72(6):5-21.
- [34] 卢福营. 融合型治理:城中村治理创新的目标与依据[J]. 中国治理评论, 2020(2):39-53.
- [35] 刘开君, 王鹭. 融合型治理:城郊村秩序重构的接点互动、运转逻辑与模式转型——以浙江省G镇治理实践为例[J]. 上海行政学院学报, 2022, 23(6):84-96.
- [36] 卢福营. 二元到三元:基层社会治理的结构变迁[J]. 社会科学, 2020(5):72-81.
- [37] 符平. 缔造引领型融合治理:脱贫攻坚的治理创新[J]. 学术月刊, 2021, 53(7):121-131.
- [38] 谢宇. 共建共治共享格局中的社区治理精准化研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2019(2):158-164.
- [39] 许垚, 申鲁菁. 社会资本整合与治理效能提升:乡村善治的逻辑路径——基于浙江的经验研究[J]. 浙江学刊, 2021(4):35-41.
- [40] 马克思. 资本论:第三卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 译. 北京:人民出版社, 2004:207.
- [41] 汤究达. 从需求侧看我国社会主要矛盾的转化[J]. 中国发展观察, 2018(10):35-37.
- [42] 许源源, 邓敏. 国内地方治理研究的热点议题和未来展望[J]. 地方治理研究, 2020(1):66-77.
- [43] 彭勃, 杨志军. 参与和协商:地方治理现代化问题[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(3):20-27.
- [44] 贺雪峰. 乡村治理中的公共性与基层治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, 76(1):166-174.
- [45] 任艳妮. 多元化乡村治理主体的治理资源优化配置研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2012, 12(2):106-111.
- [46] 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.
- [47] 叶敏. 政党组织社会:中国式社会治理创新之道[J]. 探索, 2018(4):117-122.
- [48] 陈亮, 李元. 去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J]. 探索, 2018(6):109-115.
- [49] 吴忠民. 集镇社区服务研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 1996(3):194-201.
- [50] 魏智慧. 乡土性与现代性:集镇社区动员机制的可行性分析[J]. 社会科学战线, 2016(8):194-201.
- [51] 富永健一. 社会学原理[M]. 严立贤, 陈婴婴, 杨

栋梁,等,译.北京:社会科学文献出版社,1992:202.

[52] 吕露光.城市居住空间分异及贫困人口分布状况研究——以合肥市为例[J].城市规划,2004(6):74-77.

[53] 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.

[54] 邓大才.走向善治之路:自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象[J].社会科学研究,2018(4):32-38.

[55] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等,译.上海:上海人民出版社,2008:31.

(编辑:高虹)

Integrated Governance: How County Urbanization Promotes Effective Grass-Roots Governance/
LI Haijin, LIU Shan(School of Marxism, China University of Geosciences, Wuhan 430074, China)

Abstract: The effective grass-roots governance is an important goal of the modernization of national governance, which depends on the timely response and satisfaction of the diverse needs of the grass-roots society and the people. At present, most grass-roots governance focuses on the integration of governance resources, but not enough attention is paid to the process and mechanism of how governance resources are transformed into governance effectiveness, and the difference and non-equilibrium of grass-roots governance under different units, types and needs are ignored in practice. County urbanization and grass-roots governance are coupled in field, process and goal. The key to promoting grass-roots governance by county urbanization is to realize the effective docking of resource elements and governance needs on the basis of factor integration, balance the supply and demand relationship within the governance field, and realize the transformation of governance resources into governance efficiency. From the perspective of supply and demand relationship, this study focuses on the process and mechanism of transforming governance resources into governance efficiency, builds an integrated governance analysis framework of “resource integration-supply and demand balance-effective governance”, and analyzes the practical path and operational logic of county urbanization to promote effective governance at the grassroots level. The practice of Qionglai City in Sichuan Province shows that with the organic integration of governance elements, governance units, governance paths and governance effectiveness, integrated governance can promote the transformation of supply and demand relationship between “supply and demand docking-supply and demand adaptation-supply and demand adjustment-supply and demand balance”, and strive to achieve balanced and good governance at the grassroots level, providing support for different governance units in the county to leverage urban and rural development resources, promote urban and rural integration, and boost grass-roots governance. To this end, in the future, it is necessary to further refine the types of grass-roots units in the process of county urbanization, excavate the resources and elements of grass-roots governance, expand the link between county urbanization and grass-roots governance, and constantly promote the compatibility and mutual promotion of county urbanization and grass-roots governance.

Key words: social governance; grass-roots governance; county urbanization; integrated governance; resource integration