

基层矛盾风险多元协同治理体系的 建构逻辑与发展面向

——基于H省X县的实践分析

杨 丹 汪 津

[摘 要] 提升基层矛盾风险防范化解能力是新时代基层治理的重要课题。多元主体协同治理已成为防范化解基层矛盾风险的路径选择，形成了丰富的治理实践。本文依据协同治理理论构建了基层矛盾风险治理情境下的协同治理分析框架，通过对H省X县实践的分析，总结出基层矛盾风险协同治理过程中呈现出来的四重建构逻辑：起始逻辑、动员逻辑、整合逻辑和保障逻辑。对协同治理体系建构过程中所浮现的问题从协同起点层面、协同动员层面、协同整合层面以及协同保障层面给出在发展面向上的思考。推进基层矛盾风险多元协同治理体系的实践发展，应形成从“被动回应”到“主动应对”的认知，促成“领导重视”与“群众自主”的结合，实现从“单打独斗”到“齐心协力”的转变，并达成“刚性约束”和“柔性塑造”的契合。

[关键词] 基层矛盾风险；协同治理理论；多元主体

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 07-0051-12

引言

基层矛盾风险防范化解是我国由传统社会到现代社会的发展进程中不可忽视的挑战。近年来，在推进国家治理体系和治理能力现代化

的战略指引下，建立多元协同治理体系已成为基层社会治理的题中之义。^[1]这意味着在基层矛盾风险治理中既要充分发挥政府作用，也要努力寻求多方主体参与。^[2]一些学者通过总结提炼治理实践中的基层矛盾化解举措，指出基层矛盾化解的多元主体参与已逐渐成为行动共识，形成属地

[基金项目] 国家社会科学基金项目“防范化解农村相对贫困人口脆弱性风险的社会支持研究”(21BSH093)；湖南省教育厅研究生科研创新项目“减贫战略转型下湖南省农村相对贫困识别与治理策略研究”(CX20221318)。

[作者简介] 杨丹，中共湖南省委党校（湖南行政学院）干部教育学院副院长、教授；汪津，中共湖南省委党校（湖南行政学院）干部教育学院研究生。

贤人参与治理^[3]、社会专业人员介入^[4]等多元主体参与形式。但是,多元主体参与共治如何形成治理合力?对这一问题的回答还不够明确。尽管各地通过多元主体共治的方式,实现了不少基层矛盾纠纷难题的处置,形成了一些工作方案,但对蕴藏其中的深层逻辑分析还不够充分。这使得实践经验在转化为行动指导,并上升为具有现实可操作性价值的基层治理策略方面还存在欠缺。从现代治理理念的发展来看,以协同治理理念构建多元共治格局,提升治理效能,推进国家治理体系和治理能力现代化,已逐渐形成广泛共识。^[5]故而将之运用于阐释基层矛盾风险化解中治理合力的形成逻辑,成为可行的方向。

在我国基层社会治理实践中,信访发挥着社会稳定的“调节器”作用,作为群众诉求的反馈渠道,也往往是矛盾纠纷的化解渠道。但在一些地方的信访实践中也蕴含着极大的社会风险,一些扰乱社会稳定秩序的行为与之存在密切关联,例如缠访闹访事件、大规模的群体性事件等。H省X县探索出一套“乡镇主导,以村为主,依靠群众,社会参与,多元化解,确保小事不出村、大事不出镇、难事不出县”的基层信访工作新模式,极大地防范化解了基层矛盾风险。该模式发挥功效的核心要素即是多元参与、协同运作的工作方法。X县通过对多元主体的动员和整合,构建出一套稳定的协同运作体系。这一体系正是对“在基层矛盾风险化解场域中如何形成治理合力”这一问题作出的实践回答。该体系在建构过程中遵循了何种逻辑?这是本文的第一关注点。为保持高效运转,这样的协同运作体系在实践中又该遵循何种发展面向?这是本文的第二关注点。通过对X县实践案例的剖析,本文试图对上述问题进行回答,为丰富基层矛盾风险化解的行动方式和促进基层矛盾风险化解能力的提升提供理论参考和实践指导。

一、理论基础与分析模型

(一) 理论基础:协同治理理论

德国物理学家哈肯于1971年首次提出“协同”这一概念后,协同学逐渐成为研究自然科学与社会科学领域的新兴理论。哈肯指出,“协同学是研究由完全不同性质的大量子系统所构成的各种系统”,^[6]“是一门研究普遍规律支配下的有序的、自组织的集体行为的科学。”^[7]在社会科学领域,多元主体参与治理的理念与协同理论的碰撞使得协同理论与治理理论的交叉研究不断增多,形成协同治理理论。协同治理理论本质是强调在治理过程中要实现优化的治理结构。在复杂的治理格局中,组织或个体间存在各式各样的竞争和冲突,如何在协作过程中发挥各个主体在面对复杂情形下的相互协作能力,呈现出整体效果的最优化,成为该理论的核心关注点。^[8]

这一分析视角已被运用于基层矛盾风险防范化解场域。基层矛盾风险的实质来源在于部分个体或群体的利益损失,蒙受利益损失的个体或群体往往需要合理的解释和说明。在我国基层治理情境中,“有困难找政府”的行动依赖及信访所承载的诉求传递功能,使得信访成为利益损失后向政府部门反映诉求的主要渠道之一。然而囿于现代政府的职能特点,信访流程中所进行的交涉和协商存在大量不能满足诉求,甚至触发风险隐患、激化矛盾的空间。这也是“信访积案和重复信访”问题成为基层治理中难点问题的原因。显然,将矛盾风险的化解希望寄托于政府这个单一主体缺乏现实性,多元主体的参与共治成为问题解决的必然选择。政府亟须探索整合多元主体的力量,以协作的实现谋求对矛盾风险的有效化解,重塑社会中各类主体之间的信任。由此,化解基层矛盾风险的实践场域中呈现出的对多元主体协同共治的迫切需求与协同治理理论内核所展现的

多元主体协同的潜在价值高度契合，从协同治理理论角度入手探索基层矛盾风险化解路径具备理论层面的可行性。

（二）框架构建：基层矛盾风险情境下的协同治理

目前，学界虽未形成以协同治理理论阐释基层矛盾风险化解的共识性分析框架，但确已形成了在相关或类似场景应用协同治理理论展开分析的探索。一些具有代表性的分析框架被提出，例如 SFIC 模型^[9]和“跨部门协同”模型，^[10]以及旨在回应“5W 问题”的公共文化数据协同治理框架，^[11]由初始条件、领导力、制度设计、协同治理过程以及政策结果五个变量构成的协同治理模型，^[12]等等。本文在将基层矛盾风险治理作为研究对象时，考虑到基层矛盾风险治理的特殊性，尝试将其与协同治理理论相结合，探索构建基层矛盾风险治理情境下的协同治理分析框架，力求将基层矛盾风险协同治理的过程清晰呈现。

基层矛盾风险因具有隐蔽性、复杂性等特征，治理过程通常滞后于风险的发生且难以第一时间掌控，成为打破基层社会稳定运行的威胁因素。在我国基层治理情境中，这必然会引发行政体系对治理责任的关注。在明确治理责任主体后，治理行动被纳入议程并加以推进，从而构成基层矛

盾风险协同治理的起点条件。

在我国基层社会治理中，责任政府理念要求政府对诉求作出回应。要实现及时充分的回应，对治理资源有限的政府而言，拓展治理主体来进行协助成为可行选择。由于基层矛盾风险通常发生于基层社会内部的多元主体互动中，根植于基层社会内部挖掘多元主体、拓展治理力量是作出治理回应的明智选择，这是协同治理在动员主体环节中的实践逻辑。

协同主体间的协作能力关系到协同治理效果的好坏。在基层矛盾风险治理过程中，明确职能分工，保持多元主体在面对矛盾风险时形成行动配合是取得协同治理成效的必要条件，这反映出协同治理实践中的整合逻辑。

矛盾风险治理体系需要充分的运行保障才能有助于实现行动效果的长效化，这有赖于主体间在分工协作、规范明确的基础上保持良性互动，使多元主体在各自角色范围内展开互动，充分发挥主体功能，达成行动效果的稳固，促成协同治理体系的长效运行。

由此，本文从基层矛盾风险治理过程的四个节点（矛盾浮现、动员主体、职能分工与协作配合）出发，依据基层矛盾风险治理实践对节点的过程要求，明确节点间的联系链条，探索节点背

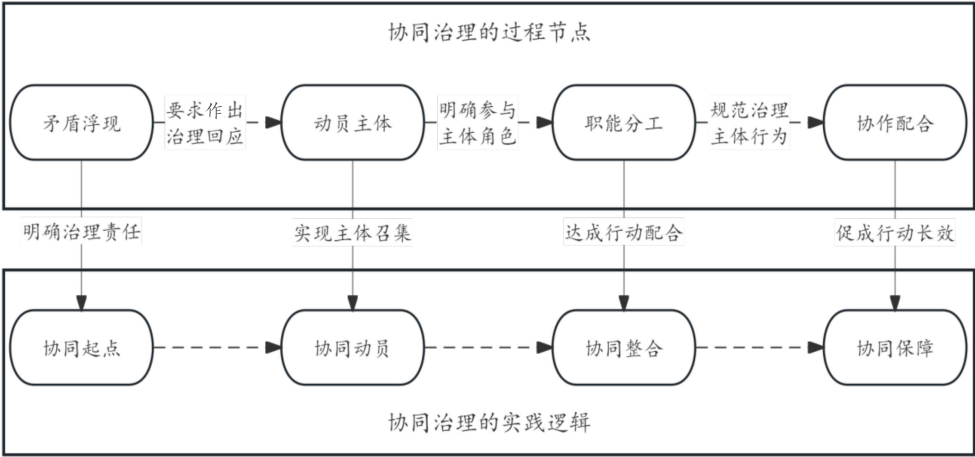


图1 基层矛盾风险治理情境下的协同治理分析框架

社会建设

后蕴含的实践逻辑,构建了基层矛盾风险情境下的协同治理分析框架(如图1所示)。

二、案例呈现:H省X县基层矛盾风险的多元协同治理实践

H省X县在基层矛盾风险化解中形成了较为成功的工作模式,体现为“乡镇主导,以村为主,依靠群众,社会参与,多元化解,确保小事不出村、大事不出镇、难事不出县”,在动员多元治理主体,发挥协同治理功效等方面形成典型做法,为探索基层矛盾风险的多元协同治理提供了实践借鉴。

(一)背景概述

X县位于H省西部,户籍人口93.3万,历史遗留问题多,社情民情复杂,曾经是一个因“上访多、告状多”而闻名的地方。在党的十八大以前,X县先后发生过特大火灾事故、受灾户群体性非正常上访、库区移民非法聚集、部分乡镇村民非法冲击当地乡镇政府以及村民卧轨拦截铁路等蕴含巨大矛盾风险的事件。全县各类社会矛盾高发、多发,非访、缠访、闹访、冲击基层党政机关、围堵办公场所等现象都曾发生。

以库区移民安置导致的矛盾风险为例,20世纪70、80年代应发展需要,X县共有两万多名群众搬房腾地,退田上山,成为库区移民,库区移民安置问题随之成为历届县委县政府的工作重点。库区移民因为安置问题多次上访,X县信访局工作人员在接受访谈时提到:“当时由于邻省的政策补助与本地存在差距,出现了库区移民集体上访的情况,后面等到政策了,大部分村民就不再上访了,但个别年纪大的村民还是经常性坐到政府门口,影响了正常办公。”^①库区移民安置问题成为当时各类社会矛盾的一种。

在多种矛盾风险的影响下,2008年X县的综治民调、综治工作在全省分别排在第115位和第105位,X县一度被列为H省社会治安综合治

理挂牌整治县。基层社会矛盾风险成为当地基层治理的重要内容。

(二)实践呈现

X县逐渐将治理矛盾风险从单一主体的努力转变为多元主体的协同参与。从协同治理过程来看,当地主要围绕以下几个方面实现了全过程构建。

1.协同起始

因社情民意复杂导致各种矛盾冲突多发,信访案件激增,很大程度上影响到当地的经济社会发展,以防范化解基层矛盾风险为主要目的的维稳任务被高度重视。市委、县委两级在多次工作会议上指出,X县要将信访工作创新纳入县域治理的常规工作。基于对治理需求与工作创新的双重需要,X县逐步开始探索推进基层矛盾风险的多元协同治理。

2.体系建构

继协同治理的起点在双重回应中得以明晰,“哪些主体应当进入协同治理体系?”成为第二个关键问题。从X县的实践来看,县级层面的工作方案推动了“乡镇主导,以村为主”,属地层面的工作创新实现了“依靠群众,社会参与”,促成从县、乡两级的压实责任到村委一级的关口前移,再到基层群众的社会参与,形成了一套源于当地实践的工作模式,有效地回答了“协同治理谁来参与”这一问题,实现了基层矛盾风险协同治理体系的初步构建。其主要做法如表1所示。

(1)“乡镇主导,以村为主”

在“乡镇主导,以村为主”的实践中,从县委到村委三个层级分别定期开展轮流坐班接访,按照事项的严重程度和处理难度分别交办不同层级,促成三个级别的纵向配合。

涉及政策咨询、矛盾纠纷等处理难度相对较小的常规事项,直接在乡镇综治中心由轮班村支

^① 本文所有案例及访谈资料均来自笔者的调研访谈。

表1 X县基层矛盾风险协同治理的主要做法

“乡镇主导，以村为主”		“依靠群众，社会参与”	
主体	主要做法	主体	主要做法
县乡党委政府	1. 县领导每月轮流坐班接访； 2. 县领导包干联系督办工作机制； 3. 乡镇党委政府定期召开信访联席会议，督办常规信访事项； 4. 开展大接访活动，各乡镇领导干部轮流坐班接访。	基层群众	1. 以“四支队伍集村部”划分选配网格员，进行网格管理，为微信群提供管理服务； 2. 召开“民意恳谈会”，“清单式”管理诉求及矛盾，公开测评信访事项并邀请群众参与； 3. 制定村规民约，组建红白理事会、道德评议委员会、人民调解委员会等村民自治组织。
村委	1. 村干部分片包户服务群众制度； 2. 村（社区）党支部书记坐班接访。		

书依相关政策作出回应。如，以下场景记录了坐班接访制度：S镇信访接待室门口的电子显示屏上显示“村（社区）支部书记坐班接访，今日接访：B村党支部书记X”，同镇Y村脱贫户L进入接待室，询问患病的家人是否还能继续享受精准脱贫相关政策，支书X根据当时的政策予以答复，L收到答复，表示“那就放心了”。

对难以在乡镇综治中心由轮班村委直接回应的事项，依据事项重要程度依层级上交，由上级职能部门负责督办，难题、积案直接以领导包案方式处理。

由“县—乡—村”三级配合，不同处理难度的诉求在各个层级均设有相应的化解渠道，将矛盾纠纷的化解重心放置于乡镇一级，依托乡镇综治中心收集最基层诉求，充分发挥村委干部“懂

基层又懂政策”的特点，形塑了乡镇的“中转站”角色，推动“乡镇主导，以村为主”的纵向体系建构。

（2）“依靠群众，社会参与”

“小事不出村，矛盾不上交”作为协同治理体系的核心目标，通过充分动员群众，依托社会参与，达成多元主体在村庄内部的互相协作，主动发现问题、解决问题，将潜在的风险问题化解在萌芽状态，于源头弱化这些问题被放大的可能性。

在X县，参与矛盾风险协同治理一线工作的主体分布较为广泛，包括网格员、村两委、党员、村民代表、“五老”等人员，经由各项工作制度黏合于基层矛盾风险治理的工作实践中。他们通过各自途径及时处理和上报群众反馈的问题和走

社会建设

访中发现的问题，有效避免处于萌芽状态的问题放大为基层矛盾。

增进群众在基层治理事务中的参与感，达到让群众自行解决问题的效果。X县各个村庄通过定期召开的民意恳谈会扩大群众参与，民意恳谈会的主题既有政策宣讲，也有村级事务讨论，还有矛盾评议，在村民们“七嘴八舌”的探讨中，一些矛盾纠纷迎刃而解。

村级自治组织的组建拓展了基层治理的力量。X县大部分村庄建有“金牌调解队”、红白理事会、道德评议会等自治组织，乡镇或村委会给予不同程度的经费资助，村民们经由这些自治组织切实进入治理主体的队伍中。在村庄场域内以不同的组织形式动员群众，完成了“依靠群众，社会参与”的村庄内部横向构建，其效用已不仅仅局限于基层矛盾风险的应对，而是拓展到了整个基层事务的处理。

3. 制度完善

协同治理体系的运作需要多元参与主体间的有效配合。在X县的工作实践中，对于基层社会治理过程中的常规信访事项，“联席会”“坐班接访”等常规机制确保级级有回应，级级能化解；针对基层治理中蕴含风险的复杂疑难事项，不断形成“四级会诊三级化解”“信访说事”“公开评议”等专门制度来促成协同配合。

“信访说事”制度用于“老大难”信访问题。通过众人评议的方式，组织村民代表、人大、政协代表委员或是五老乡贤等进行公开评议，将一些不合理诉求摆出来作为公开评议事项。主要做法是：对于争执不休的“老大难”问题，邀请代表委员、老党员、老干部、教师、乡贤、法律人士以及村民代表组成“和事顾问团”，依法评定诉求合理与否。例如，X县B村两兄弟因宅基地纠纷吵闹不休，村干部多次协调始终无法有效解决，在“和事顾问团”的帮助下，通过讲述事实道理、摆出凭证等途径，两家人签订了和解书。

此外，在“互联网+”大背景下，不断推进完善回应群众的线上诉求和网上信访事项的制度，如：搭建全县监督服务群、“一村一群”服务微信群、实现“互联网+矛盾纠纷调解”平台远程会诊，依托网络建设两级调解平台，组建调解队伍，实现线上线下的调解互动等。一方面，减少群众“跑路”，足不出户即可反映诉求；另一方面，通过线上线下联动配合，做到线上反映诉求和问题及时实现线下处理和化解，保证对于线上事项的认领、核实、解决以及回复均以最快速度予以交办处理。例如，X县一网民在微信群里反映社区内的电线杆被车辆撞断，存在安全隐患，负责网络巡查的工作人员在第一时间内向该镇领导汇报后，即刻联系有关部门进行妥善处理。

4. 后续保障

稳定的协同治理体系离不开保障措施的落实与和谐关系的塑造。保障措施的落实主要侧重于抓协同主体责任的强化落实。例如：对县乡主要领导干部抓实督办问责，对重大信访问题开展提醒督办、电话督办、书面督办、实地督办，完善问责办法，对于思想不重视、责任不落实要严格追责；对坐班接访的村干部建立激励保障和考核评价，组织村党委成员定期学习政策，提升接待能力。

基层社会和谐关系的塑造则一方面借助强制力巩固公正依规的认知，一方面依托村规民约营造文明和谐的氛围。公正依规的认知是塑造和谐关系的基础。X县注重发挥接待室综合协调作用，用法律知识现场解惑释疑，引导来访群众依法理性表达诉求，还对23项非法上访行为进行了明确规定，予以严厉打击。例如，L镇Y等3人，因对征地拆迁补偿不满意，并对人民法院就该问题的两次判决表示不服，多次上访，期间涉嫌违法犯罪，于2018年立案侦查，2021年被判处有期徒刑。

村规民约是塑造和谐关系的依托。X县基层

仍保持着关系社会的特性，村规民约能够成为对基层群众行为的正面引导。例如，X县P村由村党组织牵头，围绕红白喜事、赡养老人、村民建房等群众事务，成立了村规民约执行委员会；还通过新时代文明实践模范评选完成道德建设，被评为全国文明村。

（三）成效显著

2020年，X县信访总量由2012年的1280批次、5118人次下降至562批次、1791人次，连续7年综治民调位居全省第一方阵，连续6年保持“H省平安县”荣誉称号，先后被评为国家信访工作“三无”县、H省综治工作先进县、国家卫生县城、省级文明县城，成功跻身中国“最具幸福感百佳县市”。通过将基层社会的多元主体真正动员起来，在面对基层矛盾风险时做到协同参与，共同推动了X县基层矛盾纠纷的源头化解。

三、H省X县多元协同治理的建构逻辑及问题探析

遵循本文建构的基层矛盾风险协同治理分析框架，从协同起始、协同动员、协同整合、协同保障四个方面对X县基层矛盾风险协同治理实践进行深入分析，可对X县多元协同治理建构逻辑归纳如下。

（一）起始逻辑：协同缘何发生

第一重起始逻辑在于自下而上的风险传递。比如因历史原因和政策原因造成的库区移民安置等问题如处理不好，甚至会极大程度地影响当地的经济社会发展。较大的控制难度和治理风险自下而上的层级传递，易于引向社会治理困境。因此，源头化解矛盾风险，阻断矛盾风险的传递传导成为协同治理的一个逻辑起点。

第二重起始逻辑则在于自上而下的压力回应。当现实的风险事件发生时，信访治理的属地原则要求当地必须作出回应，X县也确实曾被省

委省政府列为整治县，多次被要求整治。基于应对外部压力的考虑，X县探索出一套有效的治理方案成为必然选择。其中从县委到村委的多级干部接访清晰地呈现了X县对治理压力的回应。多元协同参与成为对维稳压力的有力回应，切实缓解了困扰当地发展的基层风险治理难题。

在双重起始逻辑的催化作用下，X县面向基层矛盾风险治理的协同得以发生。但从X县的协同治理来看，基于治理风险和外部压力的建构逻辑根源于压力型体制下的被动回应，对矛盾风险的主动回应还未充分体现。同时，领导干部的重视程度极大地影响着X县协同治理体系中协同起点的构建。在协同治理体系搭建中如何保持高度重视，如何摆脱风险治理中的被动回应，这些问题值得关注。

（二）动员逻辑：主体缘何参与

基于动员主体参与协同治理的行动逻辑，X县的动员主要分为两个层面。

其一是政治性目的的行政动员。从当地协同治理体系的构建来看，综治民调排名的存在使得X县在多层级压力传导体系中的治理压力经由数据反映出来，如何化解基层矛盾风险并防止其传导扩大，成为一项政治任务。在治理过程中，能即刻动员的力量主要集中在行政体系内部。由此，从县委到乡镇党委两级的主要领导干部自然成为协同治理体系的稳定力量，X县通过出台相关方案和政策对地方主要领导干部作出责任划分，强调责任落实，完成了协同治理体系的行政动员。

其二是社会性目的的基层动员。单独依靠行政动员无法打通抵达矛盾风险的“最后一公里”，基层动员成为X县协同治理体系建构的重要环节。通过社会面动员多元主体参与，形成了X县防范化解基层矛盾风险的底层逻辑。在搭建治理框架中，依托村两委、网格员、村民代表、村内五老乡贤等具备良好乡村声誉的主体参与其中，这些主体经由不同类型的自治组织嵌入治理的各

社会建设

个环节，借助协商沟通等方式实现基层矛盾的源头化解，实现对基层主体的动员，并扩大协同治理体系在社会面的辐射范围，促成基层社会内部主体的积极参与。

不过，在X县的实践中尽管形成了对行政体系和社会层面的两方面动员，但是这样的动员依然存在着较大的优化空间：依托行政动员很大程度上能够实现对于即时困难的有效化解，但行政体系反应链条较长，反应需时较多。从社会面动员应该是基层矛盾风险治理的更好答案。然而，从X县的动员逻辑来看，行政动员占据主导，这与X县社会组织、群众主体性培育力度不足有关。值得引起注意的是，一旦形成依靠行政主导而忽视对社会层面的主体性培育，可能会因治理成本增大，难以做到可持续的有效治理。

（三）整合逻辑：协同如何实现

借助各项制度规范和行动机制增强多元主体间的向心力，有助于实现对协同治理体系多元主体的有效整合。X县主要完成了两类整合：以职责规范促行政整合和以平台建设促基层整合。

行政整合主要体现于对各级领导责任的压实。比如要求各级领导干部（包括村干部）定期轮流坐班接访，对各级领导干部所督办的事项设置规定要求等。通过行政整合将行动要求进行层级传导，使各级都能够保持对基层矛盾风险的重视，进而维持协同治理体系中较高的领导注意力。前文述及的村干部坐班接访与县委书记领导包案均在制度设计上体现了对责任压实的重视，确保了群众找得到人、办得了事。在X县的协同实践中，这种整合逻辑成为关键要素。通过让领导干部在协同治理体系中始终保持“在位”的局面，促成行政体系内部各主体的行动目标一致。

面向基层群众的行动整合主要体现于平台建设。由于基层矛盾风险通常蕴藏在村民的日常生活中，多与群众的利益诉求相关联。通过在基层社会内部的恳谈会、调解队伍或微信群等线上线

下协商表达场域打造协同平台，让群众在基层事务的治理上获得发言机会和协商途径，促推基层内部的适当成员通过完成社会角色转变，成为治理力量。笔者在X县的调研中发现，无论是关于发展事务的恳谈协商还是涉及矛盾纠纷的众人评议，群众角色均被凸显出来，在治理体系内部的参与主体角色得到体现。

职责规范与平台建设的整合逻辑兼顾了协同治理体系中的多元主体，让不同主体能够在协同治理中承担相应的角色，形成行动层面的整合。其中存在两方面问题。其一，促使领导干部和基层群众的协同行动整合不足，强化干部“对上负责”的导向并不能主动增进他们“对下重视”；让基层以自我管理为主要形式完成基层社会矛盾风险治理的介入，现实可行性还不具备。其二，实践中的各类协同形式略显简单，是否能够实现整体行动层面的统一还尚存疑虑，导致部分主体在协同治理体系中的参与感不足，实际效果还有待深入检验。这两方面问题也反映出当前协同行动中的核心困境：如何保障“单打独斗”的各方主体在行动上形成协作之势？

（四）保障逻辑：协同如何稳定

为实现协同治理体系的稳定，X县提供了两种形式的保障逻辑：诉诸刚性形式的稳定保障与诉诸柔性形式的稳定保障。

刚性形式的稳定保障体现为对不同参与主体的行为约束。例如，对未能积极应对重大信访事项的领导干部进行工作问责、对村干部群体的坐班接访设置相应的考评机制、依法处置群众的非法上访行为等。刚性制度明确参与主体的行为边界，借助刚性保障形成推动领导干部的责任压实和基层群众的行为规范。

柔性形式的稳定保障体现为对不同参与主体的行为激励，往往下沉到村社一级。对村干部发放误工补贴，发布符合当地文化传统的村规民约，组织评选各类荣誉和模范，将诉求摆在台面上进

行众人评议,设立“幸福基金”投入到村庄事务中,实现村社内部的互助,进而提升群众的乡土归属感,将乡土氛围带入基层事务的治理中去,等等。

刚柔并济的稳定保障逻辑使得X县完成协同治理体系的初步建构,驱动协同治理体系发展。但是长期运行将面临以下问题:刚性保障是否会加重工作负担?柔性保障能否被广泛接受?对这些问题的妥善回答是协同治理体系能够稳定运行的基石。

四、基层矛盾多元协同治理体系的发展面向

H省X县基层矛盾风险治理实践展现了对多元协同治理体系的现实运用和价值体现。其中所呈现出的治理逻辑可以为优化基层治理提供实践参考。基于X县实践,及对其存在问题的回答,可以从协同起点层面、协同动员层面、协同整合层面以及协同保障层面对未来基层矛盾风险多元协同治理实践的发展面向展开探讨。

(一)协同起点层面:形成从“被动回应”到“主动应对”的认知

X县基层矛盾风险治理多元参与的过程中遵循的起始逻辑更多地源自自上而下的外部压力。从基层矛盾风险的主要形式来看,除一些历史遗留问题(拆迁、搬迁等)易于形成治理压力,迫切需要寻求法律途径或信访渠道来推动解决以外,大部分的基层矛盾风险主要表现为基层社会内部的民间纠纷、利益纠葛,具有通过协商方式在基层化解的可能性,但若不及时解决,亦有可能演变放大为深层次矛盾。在基层治理的实践过程中,如果治理资源被大量消耗于已形成治理压力的矛盾,向潜在的矛盾风险投入不足,“被动回应”的状态就难以避免。因此,在协同治理的认知层面,需要协同主体摆正态度,主动关注蕴藏在基层社会内部的细微风险,做好基层治理中

的细致工作。

那些基层矛盾风险治理中难以被有效监测和感知的小矛盾、小纠纷,才应当是当前治理实践中需要投入更多关注的部分。要降低此类治理风险发生的可能性,亟需提升协同主体的风险感知能力和主动回应能力。

以当前治理意志传递的主要工具—公共政策为例。基层内部的利益关系错综复杂,各式各样的细小矛盾发端于简单的利益关系中,公共政策如若无法关注到群众的切身利益诉求,协调基层社会利益关系的功能发挥失当,相应的治理目标就难以达成,治理风险也随之增加。可以将风险感知能力培养与公共政策全过程相结合,实现自上而下的风险把控,将风险置于可控的范围内。从公共政策的运行全过程来看,首先,要在政策制定环节做好充分的风险评估,做到对基层实际情况的精准把握。这就需要政策制定者下沉到基层社会实践中去,将政策制定置于充足的实地调研基础之上,使政策制定与群众诉求密切联系。其次,政策执行过程中要给予执行者适当的操作空间,过分限制政策执行者的行动可能导致政策无法关照到真正有需要的群体,潜在的利益冲突也会浮现,影响政策落地的实效性。最后,要拓宽群众反馈渠道,公共政策是服务于治理意图的,而治理的受众才是政策意图得以实现的基础所在,主动贴近群众才能推动政策的有效落地。

将风险感知的要求置于基层治理,把认知提升融入治理行动,将风险治理过程中协同建构环节的被动回应转换为主动应对,才能更好地实现跨越层级的沟通与联系,为协同治理体系的搭建营造积极的初始环境。

(二)协同动员层面:促成“领导重视”与“群众自主”的结合

X县在协同主体的主体动员中主要关注到“行政体系”和“基层社会”两个场域。在行政

社会建设

体系场域,科层架构中领导者的注意力往往会影响到科层体系运作的偏好方向。^[13]在X县协同治理体系的构建中,不少制度对领导干部作出了明确要求,以实现领导干部注意力的长期集中。领导干部在行动上参与也确实对基层矛盾风险治理产生了积极效果。因此,要优化基层矛盾风险协同治理体系,充分发挥领导干部在行动引领上的作用仍是重中之重。在基层社会场域,借助群众力量来实现基层矛盾风险的收集和整理,通过各类协商形式促使矛盾风险化解在基层。从基层矛盾风险的来源看,将矛盾风险控制在基层社会内部是实现社会稳定的逻辑,民意恳谈会、集中测评、网格管理等形式就是将基层矛盾风险纳入到基层社会内部自主治理范围内,辅之以业务部门、专业人员的指导,实现群众的自主治理。

在优化协同治理体系的动员层面,应注重实现领导重视与群众自主的结合。尽管领导注意力对基层矛盾风险的化解具有较高价值,但是需要认识到领导注意力作为科层体系中的“稀缺资源”,不能过度依赖。基层治理事务纷繁复杂、治理效果浮现较慢,在基层矛盾风险治理上就要充分挖掘基层力量,将协同动员的落脚点放在基层群众身上,让群众积极参与公共事务,培养群众的自主意识,实现体系内部的主体动员。

具体而言,可考虑从以下两方面入手。其一,以县域治理为基础探索细化基层治理中的各类事务,让领导注意力聚焦于核心事务,对严重影响到基层稳定的问题执行严格的责任落实制度,对基层事务中影响力较小的问题适当采取激励方式引导领导干部投放注意力。其二,以村(社区)为基础进行广泛基层动员,借助现有网格员、微信群组等形式将村级事务、公共政策等关系到群众切身利益的事项公开,定期在村社组织政策宣讲会、民意恳谈会,设置激励机制让群众主动发现并积极上报问题。只有将基层活力激发出来,方能使领导干部在聚焦县域治理核心领域的同时

保障基层事务治理的有效性,实现对群众在基层治理中价值的充分挖掘。

(三)协同整合层面:实现从“单打独斗”到“齐心协力”的转变

协同治理的核心要求是多元参与主体的相互协作。在基层矛盾风险治理的协同框架中如何实现主体间的协作是亟需回应的问题。从X县的实践看,来自行政体系的主体在责任驱使下完成职责范围内的事务,来自基层社会的群众借助角色转变实现治理力量的内生性,但其中各个主体间的行动常常缺乏稳固的关联性。在当前的治理情境下,不同主体响应能力的差距仍可能导致“单打独斗”的窘境,矛盾风险也将因某个环节的应对乏力而扩大。如何做到协同治理体系内部的“齐心协力”,成为优化基层矛盾风险协同治理在行动整合上所要回答的问题。

“齐心协力”要求各个协同主体将防范化解矛盾风险作为核心诉求。为实现这一目的,可从以下角度入手。一是探索对基层增加可调配资源,扩大社会治理权限,使基层具备在察觉到矛盾风险的第一时间召集相关治理主体的能力,促使大量的基层矛盾风险消弭于产生之初,而非仅得到有限回应。北京市强化党建引领基层治理、促进城市精细化管理而形成的治理经验——“街乡吹哨、部门报到”,为探索协同主体的行动整合提供了思路。^[14]二是尝试搭建县域数治平台,回应治理过程中响应速度慢的问题。随着信息技术的迅速发展,其高效、稳定的优点赋予其嵌入基层治理过程的可能,^[15]因此搭建区域内部的数治平台不失为优化协同治理过程的可行思路。^[16]让基层群众借助手机端口反映矛盾风险,经由数治平台作出回应,通过信息响应机制告知各个职能主体,发挥出信息在串联协同主体时的作用。通过上述两种思路的结合,在基层矛盾风险治理上实现主体间的无缝对接,达到行动整合的效果,摆脱传统治理的低效率,做到从“单打独斗”到“齐

心协力”的转变。

(四) 协同保障层面: 达成“刚性约束”和“柔性塑造”的契合

各个参与主体实现通力配合, 达成协同目标往往需要基础保障条件。X 县初步形成了刚性约束与柔性塑造的双重保障, 刚性约束旨在保障协同治理体系中行动者的高关注度, 而柔性塑造则注重对基层主体的自主意识培养。两个保障逻辑大相径庭, 前者存在责任转嫁, 诱导行政体系内部主体主动向下传递压力的潜在可能; 后者不具备强制力, 可能会流于形式。由此, 达成刚性约束与柔性塑造二者间的契合十分必要。

首先, 要基于人性假设做到对多元主体的再认知。矛盾风险治理通常是基层治理中最为复杂的, 也常常是政绩浮现最慢的领域。随着目前在治理中越来越强调责任落实, 从理性角度分析处于科层体系的领导干部, 他们极有可能选择规避责任。对处于基层的群众, 风险治理并不能被充分认知, 对相关制度的接受度也远不及日常生活中的默认规范。在建构协同治理体系时, 需要把准这些主体的差异所在。

其次, 根据主体异质性对协同治理体系中的保障逻辑进行再思考。一方面, 要释放科层体系内部主体的压力, 使之处于适当水平; 另一方面, 也要提高基层群众对新制度的接受度。

最后, 则是对保障机制进行再设计。一方面要适度运用刚性约束, 在“压实领导干部在重大矛盾风险治理中的责任”和“兼顾不影响治理稳

定的情况下给予相应的免责空间”中找到平衡; 另一方面要夯实基层保障的柔性塑造, 让基层群众能够合理运用自身治理资源, 留足基层主体的行动空间, 拓宽基层矛盾风险就地化解的可行路径, 提升基层社会内部群体对社会矛盾风险的应对能力。

结语

“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢, 地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”基层治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环, 而基层矛盾化解在基层治理中又是基层社会稳定的重要构成, 能否有效推进基层矛盾化解深刻影响着基层治理实效。

本文基于协同治理的视角, 梳理 H 省 X 县的基层矛盾风险化解经验, 对其协同运行的四重逻辑进行了归纳, 并针对其潜在问题展开了分析讨论, 提出对基层矛盾风险协同治理未来发展面向的思考。尽管 X 县的做法在现实中已取得明显成效, 但其经验的参考价值仍然有待后续研究论证。同时, 虽然 X 县案例具有典型性, 但基于单案例研究, 以对一地的剖析提出基层矛盾风险化解优化建议尚具有一定局限性。期待本研究为后续开展的基层治理中多案例研究和比较研究提供研究素材和可借鉴的价值。

【参考文献】

- [1] 杨敏, 李明德. 多元主体协同推进基层社会治理探讨[J]. 理论导刊, 2022(11).
- [2] 杨永伟, 夏玉珍. 风险社会的理论阐释——兼论风险治理[J]. 学习与探索, 2016(5).
- [3] 邓泉洋, 费梅苹. 属地贤人: 城市基层社会治理能力建设的主体发现——以上海市 X 区基层社会矛盾化解为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2019(3).
- [4] 王山, 兰庆庆. 社会心理服务体系嵌入基层社会矛盾化解: 效应及其限度——基于西县信访治理实践的思考[J]. 宁夏社会科学, 2020(1).
- [5] 汪伟全. 论构建新时代基层社会矛盾治理新格局[J]. 社会科学辑刊, 2023(4).
- [6] [德] 赫尔曼·哈肯. 高等协同学[M]. 北京: 科学出版社, 1989: 1.

- [7][德]赫尔曼·哈肯.协同学——大自然构成的奥秘[M].上海:上海译文出版社,2005:9.
- [8]李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(1).
- [9]杨丹.基于SFIC模型的基层社会风险协同治理路径选择——以L市村(居)民议事会公开评议信访事项为例[J].湖湘论坛,2022(2).
- [10]田培杰.协同治理:理论研究框架与分析模型[D].上海交通大学,2014:96-97.
- [11]韦景竹,王政.公共文化数据协同治理研究:内涵、范畴与理论框架[J].图书情报知识,2022(6).
- [12]孙大鹏.协同治理的理论框架及案例考察[J].财经问题研究,2022(8).
- [13]庞明礼.领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J].中国行政管理,2019(4).
- [14]孟天广,赵金旭,郑兆祐.重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验[J].中国行政管理,2021(4).
- [15]孟庆国,王友奎.数字经济视域下政府治理创新的取向与逻辑[J].行政管理改革,2023(12).
- [16]孟子龙,任丙强.地方政府数字治理何以有效提升基层治理效能?——基于S市A区“一网统管”的案例研究[J].中国行政管理,2023(6).

责任编辑:刘翠霞

Construction Logic and Development Orientation for Managing Conflicts and Risks at the Grassroots Level in a Diversified and Coordinated Manner

——Based on the Practice Analysis of X County in H Province

Yang Dan & Wang Jin

[Abstract] Improving the ability to prevent and resolve the conflicts and risks at the grassroots level is an important topic of grassroots governance in the new era. The multi-subject collaborative governance has become the path choice to prevent and resolve the conflicts and risks at the grassroots level, and has formed rich governance practice. Based on the theory of collaborative governance, the paper constructs an analytical framework of collaborative governance in the context of grassroots conflicts and risks governance. Through the analysis of the practice in X county, H province, it summarizes the four-fold construction logic presented in the process of grassroots conflicts and risks collaborative governance: initiation logic, mobilization logic, integration logic and guarantee logic. The development orientation thoughts are given to the problems arising from the construction of the collaborative system from the perspectives of collaborative initiation, collaborative mobilization, collaborative integration and collaborative guarantee. To promote the practice development of grassroots conflicts and risks multi-subject collaborative governance, it is necessary to form the cognition of "active response" instead of "passive response", promote the combination of "leadership attention" and "mass autonomy", realize the transformation from "fighting alone" to "concerted efforts", and achieve the match between "rigid constraints" and "flexible shaping".

[Key Words] Conflicts and Risks at the Grassroots Level; Cooperative Governance Theory; Multi-subject