

“下交群评”:迈向人民主体性的基层治理

——以北京市平谷区接诉即办改革为例

陈 锋

(北京工业大学 文法学院/北京社会管理研究基地, 北京 100124)

摘 要: 以人民为中心的发展思想日益成为主导基层治理的逻辑,在北京市接诉即办工作不断深化改革的基础上,以北京市平谷区“下交群评”工作为例,探索党建引领多元主体参与社会治理的机制,并重点关注如何引导群众成为基层治理的主体。研究发现,“下交群评”通过治理主体的组织嵌入化、治理单元的熟人社会化、治理规则的崇公抑私化、治理机制的交互整体化形塑了新时代“三治融合”的实践机制,为系统治理和源头治理提供了重要保障;从接诉即办的倒逼式治理到主动性治理,再到自主性治理,人民群众真正成为治理问题的发起者、治理过程的参与者、治理成效的获得者、治理情况的监督者。这是全过程人民民主的生动实践,体现了基层正在从被动的市民诉求驱动迈向人民主体性的治理。

关键词: 接诉即办; “下交群评”; 基层治理; 三治融合; 人民主体性; 全过程人民民主

中图分类号: C916

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2024)03-0029-12

一、问题的提出

党的十八大以来,习近平总书记反复强调“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”^①,形成了以人民为中心的发展思想,成为各级党和政府遵循的基本宗旨。北京市自2018年以来,深入推动基层治理从“吹哨报到”向“接诉即办”改革深化,是以人民为中心思想在京华大地上的生动实践。接诉即办通过不断推动对群众诉求的快速响应、高效办理和及时反馈,突出群众的主体地位,解决了群众许多急难愁盼的问题,有力提升了群众的获得感、幸福感和安全感。“12345,有事找政府”,随着接诉即办工作的有序开展,接诉即办工作逐渐深入人心,成为首都民情民意的晴雨表。随着改革的深入,社会影响力不断扩大,12345热线从2019年的696万件到2021年11月底的1335万件,而2022年1月1日0时至2022年12月31日24时,12345热线共受理群众反映17592.4万件^②。由此看出,12345热线受理总量不断提升,且速度较快。

北京市接诉即办工作作为撬动城市基层治理大变革的实践也引发了学者的广泛关注,学界主

收稿日期: 2023-09-10

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(19BSH024)

作者简介: 陈 锋(1985—),男,北京工业大学文法学院/北京社会管理研究基地教授,博士生导师。

① 2012年11月15日,新当选的中共中央总书记习近平,面对中外记者,以一句真诚、质朴的话语为新时代答卷起笔,“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”

② 数据来自北京市人民政府发布的《坚持人民至上 深化党建引领城市治理体制机制创新——北京接诉即办改革报告》与《2022年北京12345市民服务热线年度数据分析报告》。

要从政府回应能力和治理能力两个角度探析接诉即办工作取得的成效。一是从政府回应能力的视角出发,分析接诉即办工作机制的运行对政府回应造成的影响。学者认为,12345 接诉即办引导基层群众参与公共治理有助于破解基层治理难题,以畅通民众表达渠道的方式增强政府回应积极性^[1]。12345 热线破解了委托者和代理者之间的信息不对称难题,从而提升了政府对社会需求的回应能力^[2]。二是从政府治理能力提升的视角,分析热线系统对政府与社会治理产生的影响,以及接诉即办对干群关系的重塑。数据驱动与以民为本的政府绩效管理有利于提升政府治理能力,政务热线采集的数据为政府绩效管理提供了创新契机^[3],以政务热线系统为代表的数字治理范式,有助于增强超大城市的政府社会治理能力^[4]。接诉即办利用信息技术与大数据不仅赋能治理,而且通过压力型体制驱动与倒逼基层干部积极作为,密切了干部与群众的关系。同时,接诉即办通过反馈机制、考评机制、激励机制、披露机制、学习机制、认同机制等实现不同治理主体之间的有效互动^[5]。

然而,伴随着 12345 接诉即办的深入推进,北京市在治理上实现了从党政任务驱动向市民诉求驱动的转型,并形塑了“全域中心工作”^[6]的治理模式,但一些新的问题也相伴产生。学界已有研究发现,技术的便捷性与可视性直接推动了基层治理的积极性、规范化,但也导致了权责边界的模糊,如一些高度个体化的诉求和无理诉求涌现,基层治理空间遭受挤压,社区自主性治理能力降低^[7]。12345 热线增强了上级政府转办基层政府进行的“二阶治理”容易形成对基层政府自主进行的“一阶治理”的替代效应,导致基层治理的总体效率损耗^[8]。同时,由于领导重视服务便民热线,又以市民回访的解决率和满意率来考核部门和基层组织,造成服务便民热线的过热^[9]。《北京市接诉即办条例》^①实施一年来(2021 年 9 月 25 日至 2022 年 9 月 20 日),共受理 4 427 万件民意诉求,其中 2022 年 1—9 月受理 3 960 万件,是 2021 年全年总量(1 485.8 万件)的 2.7 倍,单日诉求案件也从 2019 年的 2.9 万件上升至 2022 年的 12.5 万件。这不仅意味着群众的诉求量明显扩张,而且也表明一些反复投诉的诉求件也频频出现,热线接诉能力与群众诉求之间的供需矛盾凸显出来。因而,北京市接诉即办如何推动向主动治理、未诉先办转变,成为当前各级政府推动接诉即办改革的重点。

北京市平谷区在 2019—2021 年期间,接诉即办工单量也不断攀升,从 2019 年的 68 464 件上升至 2020 年的 106 973 件、2021 年的 119 468 件,面临着“不合理诉求对治理空间挤压”“农村地区历史积怨和矛盾纠纷催生各类投诉举报”,以及“权责边界交叉影响各类主体能动性发挥”“村居管理主动性、公开性、公信力不足”等痛点难点问题。基于此,2021 年 8 月起,平谷区探索创新接诉即办“下交群评”工作。“下交群评”主要指党建引领下多元主体参与社会治理,形成“民事民办、民事民调、民事民意、民事民评”的工作方法。至 2022 年 9 月,全区 269 个村居开展了这一工作,实现覆盖率 84%,并通过党建引领多元主体参与社会治理,引导群众理性表达利益诉求,实现了万人诉求比大幅降量,从月均 224.24 件/万人(2021 年 1—7 月)降至 199.85 件/万人(2021 年 8 月—2022 年 9 月),降幅近 10%。“下交群评”^②工作如何激活群众,实现从倒逼式治理向自主性的治理转变?乡村自主性治理的实现机制是什么?这一实践探索又具有怎么的理论内涵、经验启示?

本研究通过对平谷区政务服务局、XGZ 镇、JHH 镇、DG 村镇 SDZ 镇以及 8 个村庄开展实地调研,运用访谈法、参与观察法和文献法,收集了平谷区“下交群评”工作的一手材料和案例,呈现“下交群评”工作的实践探索过程和成效,分析接诉即办从倒逼向内生的治理逻辑转换和实现机制,进

① 《北京市接诉即办工作条例》由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议于 2021 年 9 月 24 日通过,旨在推动北京市接诉即办工作的常态化、制度化与法治化。

② “下交群评”工作目前已广泛用于各类诉求的解决,但整体而言平谷区的主要诉求矛盾仍集中于乡村,且在乡村熟人社会中实现“群评”的成效更好。

而总结提炼“下交群评”工作的理论内涵,揭示新时代“三治融合”乡村治理体系的实践机制。

二、从倒逼式治理到自主性治理：“下交群评”工作的探索实践

接诉即办工作在解决群众大部分诉求的同时,也引发了倒逼式治理困境,倒逼式治理的主体是各级干部,但是对于民众本身则是不设门槛且缺乏约束机制,使得民众诉求的不断扩张与膨胀,以及无理诉求的不断增长。与之对应的是,基层干部通过接诉即办的倒逼,作风获得较大转变,但基层治理的能力并未获得相应的提升。相反,基层干部受制于不同层级考核的压力,容易异化为“灭火员”角色,进而进一步催生一些不合理诉求,造成对基层治理空间的挤压。因此,基层组织如何将民众的诉求尤其是不合理诉求回归基层的情境中进行自主的解决,避免诉求案件的反复发生,实现源头治理和系统治理是走出倒逼式困境的关键。平谷区“下交群评”工作方法便是通过党建引领激发群众参与社会治理的内生动力,让群众成为治理的主体,主要做法体现在三个方面。

(一)党建引领社会建立高效便捷组织体系

“下交”是党建引领下的多元主体参与社会治理的工作方法,是通过构建党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的工作体系,以凸显全过程民主为基础,解决“接诉即办”市民诉求的工作过程。

“下交”形式主要有两种,一是乡镇(街道)将办理反馈“未解决”且不属于“上交”事项范围的诉求,经乡镇(街道)党(工)委分析研判后,“下交”给基层党组织,由基层党组织根据诉求内容,组织一定范围的基层群众自治组织成员、社会组织成员、专业人员、公众代表等进行集体评议,最大程度化解矛盾,引导群众理性表达利益要求。二是委办局承办的市民诉求需要进行“下交”办理的,经党委(党组)分析研判后,通过“镇村”两级党组织下交办理,或下交职权范围内管辖的“行业协会、工会等”组织办理。

在党建引领下,“下交”工作以镇村两级党组织为主体,乡镇(街道)党(工)委是核心组织者,对辖区“下交”工作统筹推动。村(居)党支部是具体组织者,负责具体工作的开展,通过整合纵向、横向资源力量,组织多元主体参与“下交”办理。

“下交群评”工作并非简单地将诉求全面交给群众,而是重点针对难点问题和不合理诉求,因此对于这些问题与诉求需要进行充分的研判,其研判的主体便是镇村两级党组织,进而确定适合“下交”办理的诉求,再转交村党支部等基层。例如,JHH镇确立了“两事宜三不宜”^①来判断是否使用“下交”处理。基层党组织充分考量诉求内容、民情民意、基层组织运行状况等因素,确定“下交群评”组织形式和评议人员,会商解决方案及诉求人思想转化方式;镇级选派专责干部对“下交”事项办理进行全程指导、督促落实,确保“下交群评”形成有公信力的调解、评议结果。

在“下交群评”工作结束之后,审议结果上传回上级党(工)委,记录下交调解转化结果并持续跟踪,在总结下交办理结果的前提下对村(居)完善本村生产生活规范进行指导。各村(居)党支部记录会议过程并录音录像,将参会人员签字确认的评议结果通过村(居)公开栏等载体公开评议结果,并报乡镇(街道)审核,由乡镇街道党(工)委书记签字确认,每月度报区委全面深化改革委员会“接诉即办”改革专项领导小组办公室审定备案;通过“下交”村(居)党支部快速办理,上传结果乡镇(街道)党(工)委备案跟踪的方式,诉求的解决能够既符合乡村社会情理,又在处理流程上符合法理,实现对“不合理诉求”的判定和诉求人的调解转化,从而实现针对“下交”诉求的长效治理。

① “两适宜”指经初步判断,事权在村且适宜公议及村民自治的诉求,或已有相关部门明确办理结果,但诉求人不认可的。“三不宜”指经初步判断,一是应办未办诉求,二是裁定、调查结果尚未明确的诉求,三是非区级“下交”挂账范围诉求,暂不宜“下交”。

“下交群评”从具体实施而言,首先需要在村庄中建立“群评”的队伍,建立议事团成员库。村级成员库包括包村干部、包村警察、包村律师、村两委、党员代表、人大代表、村民代表、志愿者、乡贤、调解委员、监督委员、网格员、说事评理中心、三老等人员等;同时,结合具体诉求,各街镇也通过整合纵向、横向资源力量,吸纳各类治理主体,如律师、包村干部、科室干部,形成“下交群评”队伍。例如,MF 镇成立村居调解议事团、XEZ 乡成立“三老”乡贤团队、SDZ 镇成立“助力调解队”等。以 JHH 镇 ZS 村议事成员库为例,人员共计 31 人。党员及村民代表 15 人,镇人大代表 2 人,退休公职人员 2 人,老书记 1 人,法律人士 1 人,致富带头人和乡贤共 4 人,优秀退伍军人、优秀人才、优秀共产党员、杰出人才共 4 人。这样的成员身份结构,能够较好地兼顾成员代表性、权威性与适应“下交”评议工作的多种形式,对村民代表大会群评决议形成有效补充,在群评小专班、党群议事会、微版向前一步等工作形式中,灵活多变地抽调本村议事成员库人员,以成员库人员为核心吸纳更广泛的群众参与,调动诉求人与相关各方面的观点碰撞,最终实现对诉求人的诉求解决与心态转换,在村庄内部形成较好的示范效应,引导公平、公开、公正、正义的舆论导向。

“群评”的队伍构成并非封闭的,在评议的实践过程中,往往是富有弹性且开放的,以服务“下交”问题为导向,核心是在党建引领的基础上围绕诉求内容相关人员构建适宜的评议人员队伍。同时,“下交”工作灵活的评议形式也为多元主体参与评议提供基础,能够依据诉求类型调整评议人员范围。例如,复杂诉求评议人员可在一般性诉求评议人员范围基础上扩大参评人员范围,内容涉法涉诉、涉干部、涉区级相关部门的,诉求内容相关人员应参与评议。

(二) 组织动员群众构建基层民主协商格局

与行政管理中以政府主导不同,乡村治理的“群评”主体是村民,通过村民自治的方式,用村民的力量解决村民自身遇到的问题。因此,群众工作的重点在于通过“群评队伍”对相关诉求的调解、评议,促进相关问题的解决,或改变诉求人对问题的认知;当然,在一些复杂诉求中,还可通过“多向吹哨”下交办理,多方协同化解疑难诉求。委办局、街乡镇、村党支部之间可多向“吹哨”,联合力量化解专业性、社会性、跨区域等疑难诉求,并对长期拨打诉求反映多个问题的诉求人进行教育引导。当前,平谷区乡村社会最为集中的矛盾便是宅基地纠纷,“下交群评”工作方法在处理宅基地纠纷上取得了明显成效。

以 DGC 镇的南宅庄户为例,该村村民 L 多次拨打 12345 反映西院邻居老房翻盖超过自家房屋面积,反映邻居的房比自家房子宽了 1.5 米。针对这一问题,DGC 镇党委与村两委联系核实,L 邻居宅基地此前确实存在超高问题,镇政府已于 2019 年 7 月 26 日下发责令改正通知书,被反映人已经将违建部分拆除并重新翻盖,派出所已经进行一次调解,并签订和解协议,但 L 又反悔,继续阻挠邻居家盖房。经过研判,镇党委将此工单下交给 NZZH 村。此次下交群评人不仅有 L 周边邻居、村内德高望重的老人、党代表、村民代表,还邀请了镇农业服务中心人员与镇派出所民警等多方参与。在处理过程中,先是镇农服中心人员拿出房屋测量数据,告知 L 邻居整改后已经没有超占行为,希望他不要继续阻挠,派出所也拿出当初的和解协议,希望他可以遵守承诺,村民代表也群策群力劝他邻里和睦才是和谐生活之本,参与人员从法理、情理等方面与他积极沟通,最后,L 同意调解,放下邻里矛盾,也不再拨打 12345。

在宅基地类纠纷相关的下交诉求件中,往往可以发现诉求的难以解决并非由于有关部门没有出具相关证明或数据导致事实厘定不清,而是诉求人与利益相关方的已有矛盾。这种情境化的,在农村场域内围绕“气”这一情绪所产生出的诉求纠纷,无法通过接诉即办的工作流程得到直接化解,而需要在村庄评议的过程中得到疏解。在“下交群评”工作开展前,下派到村庄中的诉求件中,最让村干部头痛的便是少数居民反复拨打 12345,有干部抱怨“90% 的精力花在 10% 的人上”。这些诉求人所提交的诉求往往在看似明确的表面下隐藏着个人的利益目的,有些甚至会损害乡村公共性,用“故意挑毛病”“出气、不舒服”的方式表现矛盾。这些特殊诉求件的合理与否,难以被接诉

即办热线系统所捕捉,而是需要乡镇(街道)和村(居)干部的研判裁定。因此,在“下交群评”工作中,最重要的一环便是“群评队伍”对诉求件的评议。“群评队伍”通过熟悉村庄内部事务、了解诉求矛盾纠纷的评议人员的调解,使诉求人情绪化的“气”得到疏导,从而使诉求人和利益相关方在法理和情理的标准下,公正地看待诉求的合理与不合理,依据村规民约和法律法规解决诉求。例如,LJD镇G女士与邻居M女士自2012年起因建房发生矛盾,区法院、市三中院、市高法及市三分检针对两人矛盾上诉情况共作出《民事判决书》《民事裁定书》等14余篇,但多年来两人矛盾一直未平息,LJD镇自2015年共收到郭女士与马女士的12345工单57件。针对这一诉求,LJD镇在处理时做到专人、专班、专责,确保工作开展的持续性。同时为消除双方心理隔阂,镇长到诉求人家里分别倾听意见、接受抱怨、感受心酸,寻找双方的契合点,从情感上得到双方的认可。经过双方矛盾的逐渐化解,镇司法所对法院判决、宅基地纠纷等以往事实理性分析,YD村说事评理议事普法中心协调,双方最终握手言和并签订人民调解协议书,彻底解决了历时10年的历史遗留问题。

(三)群评结果转化形塑基层长效治理机制

平谷区下交群评工作实施一年多以来,在区级层面实现了万人诉求比大幅下降近10%,而在乡镇和村级层面,也取得了良好的结果。以DGC镇为例,共开展“下交群评”595人次(2021年327人次、2022年268人次),包括宅基地纠纷类122次、村务工作类89次、邻里矛盾类63次,占地补偿类61次、污水改造类59次、环境类43次、赡养纠纷类8次,其他诉求150次,全部为不合理诉求。“解决率”较高的诉求有赡养纠纷100%、环境类84.7%、村委工作类诉求79.3%、邻里矛盾73.3%;“解决率”较低的诉求有宅基地纠纷类39.1%、污水改造类诉求38.7%、占地补偿类27.8%。其中不再拨打12345的人次有424人,“下交解决率”达到了71.3%,每月诉求接单量从2021年8月前月均700余件减少到月均400余件,重复诉求从月均400余件减少至月均100余件,未解决诉求从月均400余件减少至月均80余件,转化“长期多次拨打无理诉求”电话的重点诉求人21名,市级软弱涣散村前台头村工单量由每月40余件下降到每月5件左右,同比下降87.5%。

“下交群评”不仅在于具体诉求的解决,而且关键在于群评的过程中,形成了解决一类问题的方式方法,并通过及时总结“下交群评”办理结果,深入分析诉求背后原因,不断完善生产生活规范,厘清职责范围,以秩序规范影响群众自觉的行为习惯,形成价值引领、合法合规、群众认可、管用有效的治理模式。如HSY乡的“三上三下三见面”^①、ZLY镇的“三个一”^②、SDZ镇的“四民机制”^③、DGC镇的网格“前置下交”^④等。“下交”工作法在处理实际工单的同时,也推动基层村(居)积累群众工作方法,密切与群众的联系,产生出一批诉求处理方式方法、沟通技巧等方面的治理经验,最大限度地邀请广大人民群众自觉主动参与基层治理,强化支部组织力和群众自治力,培养心系群众、掌握群众工作方法的干部队伍,(相信群众、发动群众、依靠群众)引导群众旗帜鲜明的提倡正能量、反对负能量,从而形成公众参与、共治共享的良好格局。

平谷区经过“下交群评”工作法的不断完善,逐步建立系统完备、运行高效的组织体系,为“下交”诉求的长效治理提供组织保障。上级党委研判与指导、基层党组织执行的工作流程初步建立,

① 三上:第一时间了解百姓诉求,主动上门问需、主动上门问计、主动上门解难题;三下:律师、心理咨询师下村、领导班子下户、纪检监察下科室;三见面:每周下村与诉求人见面、召开下交会前与诉求人见面、下交定性后回访见面。

② 三个一:培养建设一支队伍、评议处置一类难题、教育引导一批群众。

③ 四民:民事民办、民事民调、民事民议、民事民评。

④ DGC镇在解决前期复杂的宅基地纠纷问题的经验上,形成了网格“前置下交”工作法,在建房户提交建房申请时,村委会、网格员、调解委员会、机关干部等议事成员提前介入,及时召集建房户、四邻当面商议并签订调解协议书,对在房屋建设中可能引起的纠纷问题提前干预化解,一年来收集调解协议书50份,建房前有效调解纠纷12起,其中化解了1起长达20年宅基地纠纷。

议事成员库的搭建激发了已有基层自治组织和基层议事组织参与村庄治理的活力,吸纳各类治理主体,为“下交群评”打造评议的多元平台,使群众身边发生的问题能够在群众身边解决;同时,通过下交群评的工作方法,诉求人和评议人员都在这一过程中形成合议,诉求的不合理性经过代表决议的方式,将私人诉求转化为具有公共性的村庄议题,在村庄自治的基础上,依据情理法判断诉求的合理与否,从而使村民自觉维护村庄的利益,借助群评群议和村庄舆论实现对不合理诉求人的再教育。

群评诉求中最难处理的便是一些无理诉求。村级组织通过村庄议事团形成对“诉求”无理的认定与“晒丑”,有助于形成良好的社会风气。如 XGZ 镇、DGC 镇、SDZ 镇部分村庄探索通过民主程序,将“下交群评”办理结果纳入村规民约,将较为集中的不合理诉求通过村规民约加以约束,对于认定为不合理的诉求仍然反复拨打 12345 电话的村民,经过村民决议,将其与村庄集体福利进行利益捆绑。如《SDZ 镇 L 村村规民约》第一章乡风文明第六条规定,对无故上访、缠访、恶意反复拨打 12345、无正当理由长时间占用 12345 热线及其网络平台资源的(特别是由村界定为“不合理诉求”的),取消该村民的福利待遇一年,待遇恢复时间视具体情况而定^①。XEZ 乡实行文明积分公示制度,推动各村通过村民代表会纳入村规民约,将经过“三老合议”认定为无法解决的诉求之后,仍反复通过 12345 热线反映的行为认定为不文明行为,进行按次扣分,以 100 分为基数,每次扣 10 分,每季度张榜公示一次积分。因而,基层乡镇通过实施文明积分进行正向激励和反向约束,让村民全员亮相、让个别人红脸出汗,以此形成舆论压力,且以个别案例教育大多数村民,倒逼诉求在基层反映,问题在基层解决,弘扬社会正能量。

三、“下交群评”与“三治融合”的实践机制

我国农村构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,是新时代推进基层社会有效治理的必然要求,也是实现基层治理体系与治理能力现代化的必然路径。目前,各地的“三治”建设实践虽然也取得一定的成效,但如何突破还原论基础上自治、法治、德治简单组合的 1.0 版本,走向高质量的具有整体视角和体系视角的“三治”融合,在实践与理论上都有待进一步揭示。平谷区的“下交群评”工作作为党建引领多元主体参与社会治理的方法,正是通过构建党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的治理体系,并在接诉即办的工作实践中取得了良好的成效。那么,以“下交群评”工作为基础的“三治融合”体系究竟是怎样的实践机制。

(一) 治理主体的组织嵌入化

“三治”融合机制的有效实践首先在于治理主体的有机融合,因此如何整合不同的治理主体形成合力共同推动基层治理问题的解决尤为关键。当前,中国社会正处于急剧转型之中,基层治理所面临的问题细小琐碎且愈加复杂,通常一些问题的解决需要协调各方力量共同参与,在治理主体上表现为,只有基层政府、村两委、村庄精英(乡贤、党员、村民代表)、普通村民和社会组织的组织嵌入,才能有效应对基层治理中的痛点难点问题。

学界既有研究发现,12345 接诉即办工作机制对基层治理责任和逻辑产生了重塑效果,有可能引发社区治理权责失衡的负面效应,其原因主要体现为,不合理诉求对治理空间的挤压,治理单元自主性消解和服务异化等。12345 接诉即办工作机制在畅通民意表达渠道,提高政府回应能力的

① 本村规民约所指的取消福利待遇由村委会视具体情况确定取消的内容。农户福利待遇是指由村集体发放的子女大学补贴、过节物资等物质待遇,以及由村委会对本人及其家属提供的其他待遇;非农业户口和外来租户福利待遇,是指由村委会对本人及其家属提供的其他待遇。

同时,也出现对以不合理诉求为主的诉求类型鉴别困难的现象,使诉求治理与村庄脱节,沦为对少数破坏村庄公共性的诉求人的服务。“下交群评”工作法的有效之处,恰恰在于对村庄中不合理诉求的处理与化解,通过党建引领,依托基层党组织为载体,将村庄中代表村庄利益的居民再组织化,激活村民代表大会这一基层自治组织和党群议事会等基层议事组织对诉求决议的参与,通过治理主体的组织嵌入在群评群益的过程中再次生产出村庄公共性。

“下交群评”工作中,基层党组织建立了系列的组织化的整合机制,使各方治理主体围绕问题诉求的解决共商共治,发挥了党建引领多元主体参与社会治理的作用。一是将高度原子化的群众组织起来,建立了下交群评的队伍,发挥了老党员、老干部等乡村精英的引领作用,有效解决基层治理中的群众参与不足的问题,且能因地制宜地选择相应的治理队伍^①。二是充分利用“吹哨报到”机制,多向吹哨,将条块部门整合起来,将民警、法律顾问等专业力量吸纳进来,联合化解专业性、社会性、跨区域等疑难诉求。正是在此基础上,基层党组织解决了“谁”来治理和“组团”治理的困境,通过党组织的引领统筹,实现治理主体的组织嵌入,培育了群众参与的主体性,防止基层治理主体“缺位”“卡位”和“越位”情况的发生^[12]。

以 ZS 村荷花池护栏加建诉求件处理为例,荷花池周围是否加装护栏和安全标语,居民意见不一致。JHH 镇党委经过研判之后决定采取“下交”的方式解决问题,村党委通过党员代表大会、村民代表大会的形式,村民自己举手表决,并将多数人的意见进行总结,形成决议。在此过程中,村民自己发表意见自己决定村级事务的方式,极大地提高了群众的参与感和对决议的认可度,实现了村级自治组织的议事功能,借助于“下交”诉求的事件处理,激发了村庄治理的内在动力。村庄内部生产的诉求,经由接诉即办机制,通过“下交群评”的方式再次回到了村庄治理的场域之中,并通过群众参与评议,实现对诉求公开公正的解决。

(二) 治理单元的熟人社会化

在传统时期,我国乡村社会通常是生于斯死于斯,社会缺乏流动,也因此以血缘地缘为主要纽带联结的乡土社会被称之为熟人社会。改革开放以来,伴随着市场经济的深入发展,乡村社会的流动不断加速,我国乡村社会的封闭性逐渐被打破;与此同时,许多地方的村庄也进行了一系列的合村并组等行政整合;乡村社会逐渐从传统的熟人社会向半熟人社会转变,村庄日益出现“原子化”^②的现象,村庄的公共舆论日渐式微,村民的集体行动能力也日益下降,村民之间的纠纷也日益增多。因此,我国传统礼治的社会基础在行政村范围内逐步解体,新时期重构自治、法治、德治相结合的治理体系并使“情理”发挥作用,仍要建立在熟人社会的基础上的。由此,“三治融合”体系有效实践便在于治理主体所嵌入的治理单元是否匹配,能够在文化与利益关联度较高且农民能够直接参与的治理单元中推行并实现。

在“下交群评”工作中,村级组织虽然组建了系列的多元主体参与的议事团成员库,但并非均质化地参与村民诉求的调解工作,而是根据事情的性质和所处的情境治理单元来选择参与方。如此一来,乡村社会中的人情、面子等熟人社会资源才能获得最大化的调动。比如,在 LYL 宅基地纠纷案件中,村级组织重点选择的是邻居、村庄中德高望重的老人参与,正是通过这些熟人的参与,不仅有助于厘清真相,而且有助于确立诉求的性质。治理单元的熟人社会化保证了评议时的判断标准——情理,能够保持高度一致,从而使诉求人和评议人对评议结果有较好的认同感,保障评议结果的有效性,实现对诉求人的约束,避免重复评议等消耗村庄治理资源的行为出现;同时,群评群议

① 为了保障下交群体队伍的广泛性、代表性、权威性、关联性,区级层面对议事团成员库的 4 699 名人员全部进行了严格的背景和政治审查。

② “原子化”主要指称村民之间的高度个体化,人与人之间关系变得陌生而有距离,与传统的熟人社会人与人之间的强联结形成鲜明对比。

过程中评议人员在运用诸如村规民约、法律条文为决议提供支撑时,也会兼顾诉求人诉求的合理之处,找到个人和村庄公共利益的平衡点。例如,DXZ 镇 X 女士反映村内新装的路灯不合理,夜间出行存在安全隐患的工单,镇包村领导到村专题调度,核实实际情况是牌子房胡同每排四盏灯,符合要求。而 X 女士说黑暗一事原因是她家西边就有一盏灯,但是 X 女士想让施工方把灯安装到她家前方东面,但调查东边是矮房,如果安装则对邻居造成不便,因此无法安装。工单“下交”后,村两委召集村内党员、村民代表等 30 人,组成议事代表团对此事进行评判,有代表们研提解决方案,并投票解决。代表们就此事首先表示暂时不同意路灯移位方案,因为不能因此事导致其他邻居无法使用路灯,但同意在 X 女士门口安装一盏路灯,待邻居家盖完房后再作拆除。最终,X 女士门前出行黑暗一事得到解决。X 女士反映出行黑暗一事,既有其实际情况的合理性,也有其提出路灯移位方案的不合理性,在村两委协调议事代表会议的调解决议下,最终形成了满足合理个人诉求和村庄公共利益的平衡,在诉求治理的熟人社会化中实现群众诉求的合理解决。

目前,平谷区正在不断推动下交群评工作与网格化工作的深度融合,其中网格便是基层治理的最小单元,也是具有熟人社会性质的治理单元。值得注意的是,村庄治理单元的熟人社会化主要针对的是村庄范围内的诉求和纠纷,这类诉求和纠纷通常占到基层治理中的大多数,且在熟人社会的治理单元中,能够更好地发挥村民自治的功能,提高村庄的德治水平,但对于跨区域、诉求复杂性的问题,则需要跳出村庄,寻求更大的资源支持。

(三) 治理规则的崇公抑私化

“三治融合”的乡村治理规则是以村民自治制度和公共精神为根本,融合法治的外部规则和德治的内部规则,弥补自治、法治和德治治理规则的断层^[13]。自治、法治与德治依据不同的制度与规约,并非自然融合,个体和组织如若最大化地利用这些规则,甚至可能存在一定的冲突。因此,村庄治理规则的自治的重点在于将主要依托于法律、政策的正式制度体系与非正式的地方性共识为基础的村规民约通过自治进行有机的衔接,而这一内外规则的统一性仍然在于确立村庄的公共精神或公共性,进而约束基于“原子化社会”所生产出来的只讲权利而不讲义务的“无公德个人”^[14]。

本文在调研过程中发现,被“下交”的“不合理诉求”工单中,诉求人并非不知道自己诉求的不合理性,而是试图从诉求处理中得到好处。显著表现为诉求人不参与群评群议的议事大会,但是会遵守议事会决议。可见,诉求人同样对自己诉求的性质往往有着明确的判断,会视村庄拨打 12345 提交诉求的风气而调整自己的行为。如 XGZ 村的党委书记评价本村的不合理诉求时认为,“不能惯着反复拨打不合理诉求的诉求人,要传递村两委不怕打电话、不怕解决村民合理诉求的态度,为了诉求人个人私利的满足而妥协便会助长村内的歪风邪气,引发效仿。”基层自治组织和议事组织通过所产生的决议,在村内公开结果时,也会在诉求人和村庄中产生正向影响。一是通过诉求人的矛盾化解,瓦解反复拨打电话号码的现实土壤,对同类事件的处理在村庄中产生示范效应。二是培育村庄治理的良好风气,引导居民合理合法地表达诉求,参与到村庄评议等公共性事务中来,培养关心村庄的村民。

“下交群评”工作的发端在于要应对接诉即办背景下村民诉求的扩张尤其是无理诉求增长的问题。“群评”也即意在让村民长期拨打 12345 服务热线的诉求让群众一起来研判,依托群众的力量,发挥村庄老干部、老党员、宗族长辈等村庄权威,以公序良俗为标准进行说理评议、定分止争,发挥社会道德、村规民约对普通群众的引导约束作用;对于一些反复拨打 12345 的无理诉求人进行“晒丑”教育,实现“道德的社会权力化”^[15],促使正气得以弘扬;同时,充分发挥自治功能,利用村规民约、文明积分形成对村民利益捆绑的“连带式制衡”^[16],正向激励,反向约束,崇公抑私,进而形塑村民权利与义务的总体平衡。

(四) 治理机制的交互整体化

自治、法治与德治相结合的治理体系建设,强调自治激发基层和群众的创造力和凝聚共识,法

治合理规范群己界限和定分止争,德治强化对共同体的责任弘扬正气。然而,自治、法治和德治三个维度并非平行的关系且独立运行,或者简单的治理组合,也不仅仅是一体两翼,而是一个有机交互的整体化运作,以问题为驱动,并实现综合治理的目标。“三治融合”机制的交互整体化也是应对转型期基层治理复杂问题的关键,只有在“下交群评”工作实践中,自治、法治、德治通常交替循环才最终实现问题的根本解决。

以宅基地纠纷为例,NZZH村G与邻居存在20年的积怨,G多次拨打12345反映邻居H阻挠翻建,而邻居H也多次拨打12345反映两家房之间滴水的纠纷问题。该案件于2003年经镇政府开展了调解,并形成了协议,H在2003年建房时留出了40公分滴水^①。G加对镇里出具协议不认可,又于2003年向法院提出诉讼,2004年法院判决G败诉。G家的房屋提交翻建申请,村干部提醒其按照规定留出40公分滴水,但其未履行判决书规定。因此,H家对其翻盖进行阻挠,而G仍未意识到自己的问题,而是串联煽动亲戚朋友拨打诉求件,一个月内打了23通电话。DGC镇面对这一纠纷,利用“下交群评”工作方法,邀请村干部、三老劝和团、网格员和左邻右舍参加此次“下交评议会”,通过话家常、解疑惑、化疙瘩,经过反复地做思想工作,G与H终于签订了调解协议书,双方表示今后和睦相处。

由此可以看出,村干部通常首先会进行调解,但双方调解无法达成时,便会引导和协助诉求方通过法院进行判决。如果诉求方无理,法院判其败诉,并非可以使其息诉,可能仍然会反复拨打12345电话,这时候村干部会组织村民议事团对其进行评议调解,并将情理法相结合对双方进行劝解。因为有了法院判决这一合法性为依据,村干部的调解也就更有底气,但仍要化解诉求人心中可能存在的怨气,否则仍然无法实现息诉罢访的目标。由此可以看出,自治、法治和德治形成了交互影响,单一运行都很难达到复杂问题的解决。

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》^②对我国乡村治理体系进行更完善的政策布局,如加强农村基层党组织建设、深化村民自治实践、建设法治乡村、提升乡村德治水平,以及建设平安乡村等。北京市平谷区的“下交群评”工作以问题为导向,以自治为核心,充分利用一切可利用的资源,形塑基层治理的正当性,“下交”工作法是践行全过程人民民主的有力抓手,是在公开表达充分相信群众、依靠群众、尊重群众、拥抱群众的坚决信心。法治有助于化解乡村重大矛盾,这在“下交群评”中处理“无理诉求”尤为重要,成为乡村治理的基础保障和强大后盾。德治发挥提升乡风文明的基础功能,村庄社会中的情理道德,能够协调个人利益和公共利益的平衡,以公共决议的形式安排村庄治理资源,形成公平公正公开的村庄风气,成为乡村治理体系的重要支撑。如此一来,自治、法治、德治便构成不可分割的有机治理规则体系,有助于规范各个治理主体的行为,明确各方的权利与义务,推动乡村治理的有序运转。

四、人民主体性与基层“善治”

习近平总书记指出,“要树立以人民为中心的工作导向,把服务群众同教育引导群众结合起来,把满足需求同提高素养结合起来。”^[17]北京市接诉即办改革实施以来,牢固树立以人民为中心的发展思想,通过市民诉求驱动超大城市治理变革,有效地倒逼政府治理体制改革和基层干部作风转变,增进了干群关系,取得了巨大的成就。与此同时,我们也看到,接诉即办这一倒逼式治理仍然

① 滴水是农村老百姓在建房屋或楼房时,为了不让自己家房顶上的雨雪水不直接滴落或流淌到邻居家的宅基地上,专门留下的空隙地。

② 2018年1月2日,中共中央、国务院发布《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,自2018年1月2日起实施。

面临市民诉求不断扩张和无理诉求增长等困境,急需基层治理从被动治理向主动治理转变,从主动治理向自主治理转变。

目前,北京市级层面推动的“每月一题”“治理性街乡”便是主动治理的体现,而在区级层面,平谷区的“下交群评”工作提供了有益的创新探索,以党建引领多元主体参与社会治理,尤其是调动基层和普通群众的积极性参与社会治理,来实现治理主体和治理逻辑的转变。平谷区通过治理主体的组织嵌入化,治理单元的熟人社会化、治理规则的崇公抑私化、治理机制的交互整体化形塑新时代“三治融合”乡村治理体系的实践机制,为系统治理和源头治理提供了重要保障。同时,治理主体的组织嵌入解决了“谁”来治理的困境,培育了群众参与的主体性,而且治理主体需要嵌入在文化和利益高度关联的“熟人社会”这一治理单元中,使得乡村社会中的人情、面子等熟人社会资源获得最大化的调动。此外,在规则上以村民自治制度和公共精神为根本,通过“晒丑”等手段实现道德的社会权力化,以及自治中的正向激励、反向约束、利益连带等崇公抑私,保障村民权利义务的总体平衡。面对乡村社会转型时期基层治理中的复杂问题,自治、法治、德治并非并行或割裂地运行,而是有机交互的整体化运作,以问题为驱动进而实现综合治理的目标。

因而,接诉即办工作改革的推进不仅仅要从“倒逼式治理”向“主动治理”转变,更需要将群众纳入治理主体中,形成基层的自主性治理,要使人民群众真正成为治理问题的发起者、治理过程的参与者、治理成效的获得者、治理情况的监督者。这也是全过程人民民主的生动实践,体现了基层正在从被动的市民诉求驱动迈向人民主体性的治理。值得注意的是,基层治理强调人民主体性并非是推向村治主体的“去精英化”^[18],而是在党建引领下推动多元治理主体参与,尤其是要推动运用群众的力量来解决人民内部的矛盾,进而实现基层的“善治”。

参考文献:

- [1] 马超,金炜玲,孟天广.基于政务热线的基层治理新模式——以北京市“接诉即办”改革为例[J].北京行政学院学报,2020(5):39-47.
- [2] 张楠迪扬.“全响应”政府回应机制:基于北京市12345市民服务热线“接诉即办”的经验分析[J].行政论坛,2022,28(1):78-86.
- [3] 马亮.数据驱动与以民为本的政府绩效管理——基于北京市“接诉即办”的案例研究[J].新视野,2021(2):50-55,120.
- [4] 孟天广,黄种滨,张小劲.政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例[J].公共管理学报,2021,18(2):1-12,164.
- [5] 李文钊.超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例[J].电子政务,2021(11):12-21.
- [6] 陈锋,王泽林.全域中心工作:市民诉求驱动的基层治理——基于北京市“接诉即办”工作的实践研究[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,52(2):138-148.
- [7] 陈锋,宋佳琳.技术引入基层与社区治理逻辑的重塑——基于A市12345政府服务热线的案例分折[J].学习与实践,2021(4):84-94.
- [8] 安永军.应用强度:技术治理效率悖论的一种新解释——基于B市“12345”热线的实践分析[J].探索,2022(1):149-162.
- [9] 贺雪峰,郑晓园.周期性 with 适应性:论社会关系调整的模式均衡[J].江淮论坛,2022(5):122-127,157.
- [10] 陈锋.村庄政治:理解农民集体上访的一种解释框架——基于北镇的田野考察[J].江苏行政学院学报,2016(6):73-80.
- [11] 雷望红.被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J].公共管理报,2018,15(2):43-55,155.
- [12] 侯宏伟,马培衢.“自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J].华南

师范大学学报(社会科学版), 2018(6): 141-146, 191.

- [13] 张明皓. 新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(5): 17-24.
- [14] 阎云翔. 私人生活的变革[M]. 龚小夏, 译. 上海: 上海人民出版社, 2017: 247.
- [15] 郭道晖. 道德的权力和以道德约束权力[J]. 中外法学, 1997(4): 21-27.
- [16] 陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012, 32(1): 104-125.
- [17] 习近平谈治国理政: 第1卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 154.
- [18] 望超凡. 村治主体的“去精英化”: 形成原因与治理后果——基于对皖南禾村的经验考察[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022, 22(3): 110-122.

"Downward Transfer and Mass Evaluation": Towards Grass-roots Governance of People's Subjectivity

——Take the Work of in the Reform of Immediate Handling of Complaints in Pinggu District of Beijing as an Example

CHEN Feng

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Abstract: The idea of people-centered development has increasingly become the dominant logic of grass-roots governance. Based on the continuous deepening of reform in the work of handling complaints in Beijing, taking the "Downward transfer and Mass Evaluation" work in Pinggu District, Beijing as an example, this paper explores the mechanism of party building leading multiple entities to participate in social governance, and focuses on how to guide the masses to become the main body of grassroots governance. It has found that the practical mechanism of "three-governance integration" in the new era is shaped by governance subjects embedded in the organization, the socialization of acquaintances in governance units, the respect for public and private restraints of governance rules, and the interactive integration of governance mechanisms, which provides an important guarantee for the systemic governance and the source governance. From the passive governance to the initiative governance, and then to the autonomous governance, the people really become the initiators of governance issues, the participants in its process, the winners of its effectiveness, and the supervisors of the governance. This is a vivid practice of people's democracy in the whole process, which reflects that the grass-roots level is moving from passive citizen appeal-driven to people's subjective governance.

Key words: handle the case immediately after receiving the complaint; "downward transfer and mass evaluation"; grassroots governance; three-governance integration; people's subjectivity; people's democracy in the whole process

(责任编辑: 冯 蓉)