

基层治理的话语体系建构 与演进轨迹(2012-2022)

吴新叶 马瑜寅

摘要:基层治理话语体系建构是立足中国实践,进行话语生产、话语影响力提升与话语塑造的过程。近年来基层治理研究多从空间、主体、逻辑与制度四种话语结构展开论述,在复杂多样的话语要素中凝练出“社区治理、乡村治理、党委领导、基层政府、社会协同、三治融合、治理能力与治理体系、制度路径、项目制”九大话语主题。从演变轨迹来看,话语要素出现了长期和短期热点;话语主题呈现出延续、合流、断裂与重构特征;话语结构的融合并构、对立与不平衡发展趋势并存。中国基层治理话语生产能够对治理实践作出一定的阐释与回应,并通过学科互动和建立自主议题等方式提升了话语影响力;与此同时,也存在对实践中治理秩序辩护力度有限、知识生产中自我言说现象明显等问题。

关键词:基层治理;话语体系;话语要素;话语主题;话语结构

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5804(2023)04-0120-13

《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》明确指出,“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。习近平总书记也多次强调“基层强则国家强,基层安则天下安,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”^①,可见基层治理在国家战略体系中发挥着至关重要的作用。改革开放以来,中国基层社会出现了很多结构性变化,目前治理仍处于转型期^②。近十年来,基层治理在经济、政治、文化、社会、生态等领域不断创新,治理实践不乏成功经验。与此同时,学术界在基层的治理逻辑^③、治理机

作者简介:吴新叶,同济大学政治与国际关系学院特聘教授、中国特色社会主义理论研究中心研究员,湖北工程学院楚天学者特聘教授;马瑜寅,同济大学政治与国际关系学院博士研究生,上海,200092。

本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“党的十八大以来党领导社会建设的实践与经验研究”(22ZDA089)和湖北省高等学校哲学社会科学研究重大项目“新时代特色保护类村庄文化振兴的路径研究”(21ZD119)阶段性成果。

- ① 《习近平春节前夕赴贵州看望慰问各族干部群众 向全国各族人民致以美好的新春祝福 祝各族人民幸福吉祥祝伟大祖国繁荣富强》,《人民日报》2021年2月6日。
- ② 周庆智:《改革与转型:中国基层治理四十年》,《政治学研究》2019年第1期。
- ③ 贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。

制^①、治理主体^②等相关研究中形成了丰硕成果,但是标志性本土化话语体系成果有限,大量解释工具显示出依赖西方学术话语的“学徒状态”^③特征。

话语体系建构是中国特色哲学社会科学建构中的紧迫任务。2016年,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的讲话中提出,“要按照立足中国、借鉴国外,挖掘历史、把握当代,关怀人类、面向未来的思路,着力构建中国特色哲学社会科学,在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派”^④。基层治理命题内含着国家与社会在基层实践中的互动逻辑^⑤,政治议题是一个结构性存在,从这个层面讲,基层治理是随着时间动态演化的政治话语。因此,基层治理话语体系建构既要厘清其中存在的诸多议题,又要考量历史、文化、制度、社会等多重因素来分析话语体系的演变。由此,本文针对2012-2022十多年来的相关文献,分析基层治理话语体系建构过程及演进轨迹。具体而言,本研究以中国知网数据库中的中文社会科学引文索引(CSSCI)期刊文献作为数据来源,重点讨论基层治理有哪些核心话语要素,凝练出哪些话语主题,这些主题又在怎样的话语结构下展开论述,话语要素、话语主题、话语结构在十年内发生了哪些变化,其中的机制是什么,基于这些演进轨迹,基层治理话语体系的建构要朝哪个方向发展。回答这些问题,既是总结现有治理经验,从实践中构建本土化的基层治理话语体系,又是对治理方向的探索,从而为推动治理实践提供理论指导。

一、文献回顾与研究设计

(一)文献回顾

语言研究一直是西方哲学的传统。20世纪70年代以来,语词、句子、语境等话语构成要素被当作分析对象进入社会科学研究领域,语言学开始作为一种新研究方法出现并形成了大批成果,“语言学转向”思潮出现。从西方语言哲学到“语言学转向”思潮,理论上渐成结构主义和建构主义两条主流学术脉络,方法上演变为文本分析和语境分析两种路径,推动了话语研究在社会科学领域的进展。

结构主义创始人索绪尔指出,语言不会离开社会事实而存在,^⑥他将社会性作为语言的内在特性之一,从而规定了语言的外在客观性。马克思指出,“不是意识决定生活,而是生活决定意识”^⑦。整体而言,结构主义学者认为,语言是由社会事实塑造而成的。建构主义学者则认为,语言系统具有内部自主性,不只是社会系统的衍生物。哈贝马斯指出,语言必须是使对方相信的、真诚表达行动者内心活动的话语^⑧。这要求话语沟通主体必须相互理解并达成共识,反映出话语的实质是主观世界的相互建构。

① 黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。

② 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

③ 李友梅:《中国特色社会学学术话语体系构建的若干思考》,《社会学研究》2016年第5期。

④ 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年5月19日。

⑤ 徐选国、徐永祥:《基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市H社区的探索》,《社会科学》2016年第7期。

⑥ [瑞士]索绪尔:《普通语言学教程》,高名凯译,中国社会科学出版社,2009年,第89-94页。

⑦ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,2012年,第152页。

⑧ Habermas J., *On the Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, Cambridge: MIT Press, 2001, p. 94.

综合而言,结构主义和建构主义争论的焦点在于,话语是由客观塑造而成还是由主观建构而成,其本质是关于理论与实践关系的探讨,即前者认为话语完全来源于实践,后者认为话语是主观思维活动。本文基层治理话语体系的建构综合借鉴了这两种理论路径,既承认话语体系建构是对治理实践的经验总结,又接受话语的自主性及其自我建构过程,从话语分析中回应实践中的治理困境。

文本分析和语境分析是现有话语研究中最为常用的两种方法。文本分析指将话语中的语词、语义、语法等汇集成一个数据库,通过词频分析的方式对信息分类汇总,从而反映文本内容。文本分析应用范围广,门槛低,但对单一概念的分析损失了文本的语境信息。剑桥学派认为,文本书写时,作者通过固定词语传达特定意图,同时会受到语词、修辞、表达习惯等所限制。^①换句话说,话语语境亦是一种传达话语内涵的方式。作为一种不同于文本分析的话语分析方法,语境分析由此应运而生。在分析话语文本的基础上,它将语词的前后位置、作用及相互关系纳入分析范围,不脱离话语的时空、历史、文化情境对话语进行分析。并且随着人工智能和大数据技术的快速发展,智能算法的优化与进步为分析话语语境提供了现实可能,从而弥补了文本分析的不足。

语言学被引入政治学学科后,出现了“语言的政治化”和“政治的语言化”两种转向,既可以将语言视作政治现象,也可以将语言视作方法论。^②由此可见,政治话语生产既是政治实践的合理辩护,又是政治知识生产的重要一环,对已有知识进行话语分析可以成为构建学科话语体系的有效路径。近年来,国内学者在话语研究中已经取得一定成果,比如周绍东对百年来经济政策话语体系的建构^③;宋雄伟等对国家治理话语体系的构成与演化进行分析^④。本文通过话语分析的方式建构基层治理话语体系是有先例可循的,但是无论基于现象逻辑还是方法逻辑,话语体系建构都必须处理好理论与实践、文本与情境两组关系。

(二) 研究设计

1. 数据来源

本研究以“中国知网”作为数据平台,以“基层治理”为主题,时间限定为2012年到2022年,文献来源限定在CSSCI期刊,共获取文献3093篇。随后对所得文献以学科范畴、文献内容进行筛选,剔除报纸、会议综述等文章,最终有2512篇文献进入分析范围。本文的分析一定程度上借助了CiteSpace软件,以发现话语体系的形成脉络与逻辑关系。

2. 研究方法

基层治理话语体系的研究并不局限于话语本身,而是考虑与此相关的制度设计、权力冲突与政治实践在基层话语中的转换与互动,是从微观到宏观、从内到外的话语建构过程。基于此,本文话语体系建构主要分为以下三步。

第一,话语要素的测量。话语要素作为话语体系的最基本单位,是以语词形式出现的、用来描述文

① [英]昆廷·斯金纳:《国家与自由——斯金纳访华讲演录》,李强、张新刚主编,北京大学出版社,2018年,第159~161页。

② 郭台辉:《语言的政治化与政治的语言化——政治学方法论的“语言学转向”问题》,《政治学研究》2019年第4期。

③ 周绍东:《中国共产党经济政策话语的百年变迁和创新成果》,《中国高校社会科学》2021年第4期。

④ 宋雄伟、张婧婧、秦曾昌:《中国国家治理话语体系的构成与演化:基于语词、概念与主题的分析》,《政治学研究》2020年第6期。

章主体内容的“串珠”。关键词是表达文献主题的核心概念,分析关键词是揭示知识结构、发现研究热点、探究发展进程的主要技术方法之一。^①本研究正是借助关键词的共现关系来发展话语要素网络模型,并使用共词分析及突变方法来寻找核心话语要素、相关研究热点及衡量话语要素之间的关联度。本文遵循这样的判断:某个关键词出现的频次越多,该词越有可能成为核心话语要素;如果某个关键词频次突然呈现急速增长,这个词语则是该时期的研究热点。

第二,基于话语要素共现网络的主题提取。话语主题是包含一组具有共现关系的话语要素群,它通过聚类对话语要素进行创造性提炼,以有效反映出相关文献主体内容之间的组合关系。话语要素共现网络系统统计两个关键词在同一篇文章中共同出现的频次,并以此为基础进行聚类,继而揭示主题结构。基本原理是两个关键词在同一篇文献中出现的次数越多,两者越可能归属于同一研究主题。也即是说,本研究基于共现网络的链接关系而非单个关键词的节点属性进行话语主题聚类,并通过对数最大似然率(Log Likelihood Ratio, LLR)来提取聚类结果中贡献最大的几个词语。本文在考虑话语语境的前提下,通过贡献度较大的几个关键词来决定主题群的命名。

第三,基于主题关系的话语结构构建。话语结构是从经验活动对话语主题进行的归纳总结,从话语语境的角度来说明话语主题之间的联系,强调话语的阐释逻辑及其所处的话语系统。由多个话语要素之间的关系扩展到多个话语主题间的关系,即形成话语结构。聚类结果形成后,话语主题之间可能存在极大的相似性,并且同一主题可能由于历史阶段有所差异存在不同的表达方式。进一步而言,即使两个完全不同的话语主题,也很有可能是在同一个话语结构下进行的话语表达。因此,在构建基层治理话语体系时,还需要基于学科背景,结合话语主题,进行话语结构的统一化、标准化处理。

此外,本文在研究方法上做了以下几点个性化处理。一是“基层治理”的主题处理。文献搜索使用“基层治理”术语无疑是本文的主题,从宏观意义上讲,所有话语要素都可以划归到该主题范畴内。尽管CiteSpace的聚类结果中存在这一主题,下文仍不再对其作单独阐述。二是聚类结果的处理。CiteSpace软件直接以频次最高的词语对聚类结果进行命名,这种命名方式只阐明了话语主题下的单个话语要素。本文根据每个类别中贡献度较大的关键词,对聚类结果进行重命名,继而得到话语主题。同时,为防止话语主题命名过于片面,本文进一步对所有关键词进行识别与辨析,发现这些关键词可以被得出的话语主题涵盖,从话语语境出发检验和论证了话语主题的科学性与合理性。三是话语要素的整合性处理。CiteSpace软件聚类后的话语主题存在交叉重叠,这意味着话语要素会在不同主题中重复出现。对此,本文采取的办法是首先合并同义关键词,随后选取与某一话语主题情境高度相关、特色鲜明且频次较高的关键词作为该主题下的核心话语要素。

二、基层治理话语体系的呈现:要素、主题与结构

党的十八大以来,基层治理相关研究数量呈现逐年上升趋势,近几年更是井喷式爆发,成为学界热

^① 牟冬梅、琚沅红等:《基于时间-关键词共现分析的学科动态知识结构研究——以国外图书情报学为例》,《图书情报工作》2017年第12期。

议的话题。为研究基层治理话语体系的演变轨迹,本研究根据 CSSCI 数据库中基层治理相关的文章刊发情况作出了时间区分。根据表 1 的发文数量,相关研究被划分为三个阶段:从 2012 到 2014 年,发文量不足 100 篇,整体较少,这个时期被认为是基层治理研究的萌芽期;在 2015 至 2018 年这个时期,发文量稳步提升至 200 篇左右,属于发展期;从 2019 年开始,发文量增长迅速,属于基层治理话语体系建构的爆发期。2021 年 7 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》的颁布为基层治理研究进一步提供了制度依据,学界紧跟政策前沿,到 2022 年相关论文已经超过 500 篇,据此可以认为目前基层治理研究仍处于爆发期。本文通过分析过去十余年来的数据发现:基层治理已经形成了以“空间结构、主体结构、逻辑结构与制度结构”为主的话语结构特征,每种结构涵盖着不同层次的话语主题,形成了以多个话语要素为节点的网络关系(见表 2)。

表 1 发文数量表

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
发文量	45	52	82	130	165	213	212	275	358	479	501

表 2 关键词聚类结果与话语体系构建过程

话语结构	话语主题	话语要素(Word Frequency)
空间结构	社区治理	社会治理(175);社区治理(170);社区(29);社会工作(18);三社联动(4)
	乡村治理	乡村治理(225);乡村振兴(125);精准扶贫(62);乡贤(24);脱贫(21);农民(10);土地(8)
主体结构	党委领导	党建(128);党的领导(16);群众路线(13);第一书记(7)
	基层政府	基层政府(120);形式主义(27);政权(23);村干部(20);内卷化(13);条块关系(13);属地管理(11);基层减负(10);痕迹管理(8);权责关系(7)
	社会协同	协商民主(69);协同治理(58);社会组织(37);公民参与(30);枫桥经验(21);动员(16);社会调解(13);共同体(11);政社互动(7)
逻辑结构	三治融合	自治(121);法治(61);德治(24);公共事务(22);信访(15);村规民约(13);善治(6);三治融合(4)
	治理体系与治理能力	技术治理(103);治理效能(58);治理能力(57);国家治理(54);民主(36);治理体系(21);治理结构(17);治理单元(17);治理转型(16);情感治理(12);治理路径(8);简约治理(7);韧性治理(4)
制度结构	制度路径	制度(49);创新(42);机制(36);城镇化(24);政策(21);现代化(19);体制(19)
	项目制	项目制(32);公共服务(24);资源下乡(19)

注:本表的话语要素仅包括进行同义词合并后的高频关键词,并非所有关键词。

(一)空间结构的话语呈现

基层治理是一个基于地理位置形成的政治话语,空间性、场域性必然是其内在的重要特征。相较于西方关于“国家与社会”二元对立的争论,围绕城乡关系展开的空间结构特征是中国基层治理话语的一大主题,呈现出“社区治理与乡村治理”两条主线。

“三社联动”是“社区治理”话语主题的主线。根据表 2 可以看出,“社区治理”主题主要由“社会治

理、社区治理、社会组织、社区、社会工作、三社联动”等话语要素构成。“社区”作为空间要素重塑着“国家与社会”的关系格局^①,在基层自治中实现了国家与社会的互动融合;以社会组织为代表的社会力量在社区中的参与,体现了社会与社区的共建共治;专业社会工作者以政府购买服务的方式深度嵌入社区,同样会对原有的治理机制和权力结构形成挑战^②。因此,社区、社会组织与社会工作者通过在基层实践中互联互通,共同塑造着社区治理新格局,这是中国社区治理实践的最重要特征。

“乡村治理”话语主题围绕“乡村振兴”战略展开,包括两项重要任务:一是土地管理,代表性话语为“土地、农民”;二是经济建设,代表性话语有“精准扶贫、脱贫”。乡村振兴是党的十九大报告中提出的、关于乡村发展的重要战略方向。翌年,中共中央国务院颁布了《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,既是对过去治理成果的总结与肯定,又为乡村发展指明道路和方向。过往治理实践中遇到的土地流转、土地复垦、土地利用等发展难题得到了制度回应,又将“打好精准脱贫攻坚战作为乡村振兴战略的优先任务”,推动乡村治理的现代化进程。因此,乡村振兴是对乡村实践难题的有效回应与解答,是中国乡村治理实践中的话语创新。

(二)主体结构的话语呈现

党的二十大报告指出,要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。“共建共治共享”作为基层治理的建设目标,多元主体参与机制是其中的制度要求。政党、政府、社会组织及公民个人都应成为基层治理的主体,主体结构理应成为基层治理话语体系建构的一个重要维度。十年来,基层治理话语主体结构呈现出“党建引领、基层政府和社会协同”三个主题,基层治理的多元主体参与样态初步形成。

“党委领导”话语主题中存在两个重要命题,首先是党的领导,代表性话语要素有“党建、党的领导、群众路线”。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,党的领导制度是社会主义的根本制度。相较西方国家而言,党的领导是中国基层治理逻辑的显著特征^③。其次是党员干部下沉,代表性话语要素为“第一书记”。第一书记是党员干部下沉到农村基层的重要人力资源,既可以吸纳人力、物力等各种要素向村庄聚集,为基层治理积聚资源,又可以通过第一书记与村干部的决策共商和责任共担增强基层组织力量^④,激发基层治理活力。因此,构建中国基层治理话语体系必须把党的领导贯穿基层治理全过程、各阶段,重视党员干部下沉机制,聚焦“党委领导”在基层治理实践中的核心地位。

“基层政府”话语主题呈现出以“行政队伍建设和行政机制建设”为重点。在行政队伍建设方面,代表性话语要素为“基层政府、政权、村干部”等;在行政机制建设方面,强调对“形式主义、基层减负、内卷化、痕迹管理、权责关系”等精细化问题的治理。这些话语要素的出现都是以基层改革为背景。对于政

① 徐选国、徐永祥:《基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市H社区的探索》,《社会科学》2016年第7期。

② 朱健刚、陈安娜:《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》,《社会学研究》2013年第1期。

③ 祝灵君:《党领导基层治理的基本逻辑研究》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第4期。

④ 何得桂、公晓晔:《制度创新视角下农村基层治理主体间的回应与互动机制》,《党政研究》2021年第6期。

府行政体制建设而言,通过“条块关系、属地管理”等方式提高基层治权,实现治理重心的下沉,可以为建立常态化的基层自治与法治机制创造条件。^①

“社会协同”话语主题的价值追求是通过多元主体的协同参与构建基层治理共同体,“协商民主、社会调解”问题与社会协同相伴相生,是社会协同的着力点。就“共建共治共享”的发展要求而言,基层治理离不开不同主体的协商治理及公民有序参与。基层治理话语建构必须基于基层这一特殊的场域,关注“协商民主、协同治理、公民参与”等本土化的话语要素。“枫桥经验”是自上而下和自下而上相结合的基层制度供给状态,^②是充分发挥国家、社会、公民的协同作用进行社会调解的模式,是社会协同治理的本土化话语与经验。

(三)逻辑结构的话语呈现

中国基层治理的话语体系,并不仅仅是基层治理实践的镜像表达,也是契合中国特色话语逻辑、话语方式的总体显现。从基层治理话语的逻辑结构来看,基层治理的任务离不开治理体系建设和治理能力两个方面,话语体系建构必须对这两个方面的理论关照和现实关怀进行有效整合。

“三治融合”体系建设在话语体系建设中成为独立的话语主题,代表性话语要素有“自治、法治、德治、公共事务、村规民约、善治、三治融合”。“自治”是基层治理的主要方式,指的是通过建立基层群众自治制度、完善基层自治机制、增强组织动员能力等方式提升群众对基层公共事务的参与水平。“法治”指在全面推进依法治国的国家战略下,基层治理需要完善法律服务体系,确保基层工作在法律法规和公序良俗的指导下进行。其中,以“村规民约”“居民公约”等为代表的软法治理已经成为基层法治的关键路径。^③“德治”是指在基层社会中加强思想道德建设,抵制封建迷信活动,真正发挥家教家风在基层治理中的作用。综上,基层治理既需要自治增强治理活力,又需要法治保障治理秩序,还需要德治弘扬治理正气。^④相较于西方的法治社会,自治、法治与德治相结合的“三治融合”体系可谓中国治理模式的特色话语。在基层治理话语体系中把握“三治融合”的理论内涵及实践要义,是对自治、法治与德治学术生命力的展示,目的是追求中国式“善治”。

“基层治理体系与治理能力”话语主题蕴含着制度体系和实践路径两个方面,前者揭示的是制度话语的学理阐释,后者指出的是基层治理的方式方法。在制度体系建设方面,代表性话语要素有“治理效能、治理能力、国家治理、民主、治理体系、治理结构、治理单元、治理转型”等。治理体系和治理能力是宽泛的概念,包括治理主体、治理场域、治理方式、治理机制等各个方面,成功地将基层治理的各个话语主题串联起来。实际上,基层治理的治理体系和治理能力是一个有机的整体,两者相辅相成,治理体系效能的发挥离不开有效的治理能力,治理能力的提高也需要治理体系提供制度保障。国家治理能力的提

① 吕德文:《属地管理与基层治理现代化——基于北京市“街乡吹哨、部门报到”的经验分析》,《云南行政学院学报》2019年第3期。

② 汪世荣:《“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究》,《中国法学》2018年第6期。

③ 上海市徐汇区司法局软法治理课题组:《基层治理中的软法定位与实现——上海四个社区的调查》,《天津行政学院学报》2022年第1期。

④ 冯留建、王宇凤:《健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系》,《中国高校社会科学》2021年第4期。

升除了制度因素外,治理主体的素质也是非常重要的因素。^①落实到基层,即基层群众的民主治理能力,这也就解释了为何“民主”成为“治理能力与治理体系”话语主题中的核心话语要素之一。实际上,基层治理体系和治理能力实现的方式方法同样应该成为基层治理话语建构的重点。在实践路径方面,学界已经形成了“技术治理、情感治理、简约治理、韧性治理”等话语要素,这些实践性话语是实现治理体系和治理能力现代化的重要手段。中国的改革开放是治理话语体系建构的基石,要通过中国文本有效解释、凝练和归纳中国社会治理的实践经验,重视对“中国故事”的洞察,凝练治理模式、探索治理路径、总结治理经验、突破治理困境是构建实践性话语的核心任务。^②

(四)制度结构的话语呈现

基层治理话语作为一种宏观层面的制度话语,必须为国家建设和社会发展服务。基于这种逻辑,基层治理的中国话语体系建构需要回应制度诉求和民生诉求。过去十年内,中国基层治理的制度结构形成了“制度路径”和“项目制”两个话语主题。

回应制度诉求和民生诉求是“制度路径”话语主题的根本任务,该主题的核心话语要素为“制度、创新、机制、城镇化、政策、现代化、体制”等。在基层治理实践中,通过政策工具创新完善制度和体制机制,是回应、解决治理难题的重要方式。政策工具创新只是制度手段,根本任务在于回应民生诉求,满足人民群众日益增长的美好生活需要。

在基层治理话语体系中,“项目制”是一个单独的话语主题,话语要素有“项目制、公共服务、资源下乡”等。分税制改革强化了中央政府的财政集权,由此中央可以通过项目的方式实行财政再分配^③,项目制就是基于这种机制实现了制度体制的积极运转。在项目治国的背景下,中央及地方的专项财政资金多用来支持公共服务项目,^④项目制多与基层政府提供和购买的公共服务相联系,这是项目制回应民生诉求的体现。然而,项目作为资源下乡过程中的重要资源输入,其在乡村治理的运转效果并不如预期理想。项目资源在农村的分配由少数群体掌握,一方面消解了基层自治,导致村庄权力格局失衡^⑤;另一方面这种特殊的分利秩序将公共资源私人化,导致基层治理内卷化^⑥。如何通过体制机制创新来突破项目制带来的乡村治理困境既是制度难题,也是实践难题。

三、基层治理话语体系的演变轨迹

在基层治理的话语体系中,哪些话语要素一直存在?新的话语要素何时出现?话语主题的演变是延续上一阶段的主题,还是出现了话语断裂、合流与重构?为了回答这些问题,本研究通过话语要素突变、分阶段的话语主题演变等方法来动态捕捉话语发展态势,揭示基层治理话语体系的变化规律。

① 俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前线》2014年第1期。

② 吴新叶:《中国社会治理话语体系的当代建构》,《中国高校社会科学》2018年第3期。

③ 陈硕:《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,《经济学(季刊)》2010年第4期。

④ 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。

⑤ 桂华:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》2014年第4期。

⑥ 王海娟、贺雪峰:《资源下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》2015年第2期。

(一) 话语要素的长期与短期热点

近年来,基层治理形成了以“社区治理、自治、协商民主、公共事务、社会治理、基层、乡村治理、基层政府、基层治理、制度”为核心的话语要素。这些话语要素在过去十余年的不同阶段持续存在,显示出较强的稳定性。在长期热点延续不变的前提下,基层治理话语要素也出现了短期变化(见表3)。这些短期热点呈现出随国家中心工作与政策文件在特定时期集聚的趋势,具体表现为以下几点。

1. 第一阶段(2012-2014):土地、制度、农民、城镇化等关键词开始成为研究热点。2011年,国务院颁布了《土地复垦条例》《国务院关于出让国有土地使用权批准权限的通知》等文件,使土地、制度等成为基层治理的核心话语要素。直到2014年中共中央、国务院办公厅联合印发了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,土地流转得到制度确认,土地研究热潮才逐渐散去。2014年,中共中央国务院印发了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》,与此同时,城镇化作为一个全新的话语要素出现在基层治理研究中。

2. 第二阶段(2015-2018):民主、协商民主、国家治理、项目制、精准扶贫、枫桥经验开始成为关注热点。协商民主是我国独创的民主制度形式,已经被写入十八大报告。2015年,中共中央发布的《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》提出,要“稳步推进基层协商”,此后,民主、民主协商成为基层治理研究热点。2013年底,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标,随着实践推动与理论发展,国家治理逐渐被学界热议。项目制是一种以项目为核心建立起的国家治理体制,学界对其关注实践与国家治理基本吻合。精准扶贫的思想最早出现在2013年,2015年由习近平总书记在贵州考察时提出,扶贫开发“贵在精准,重在精准,成败之举在于精准”,“精准扶贫”自此成为基层治理热议的关键词。“新枫桥经验”是由浙江省绍兴市枫桥镇创造的发动和依靠群众就地解决社会矛盾的治安经验,随着社会调节实践的推进,如何发展新时代的枫桥经验成为学界关注的新议题。

3. 第三阶段(2019-2022):学界关于基层治理的研究越来越精细化,形式主义成为研究热点。这同高层推动不无关系,如2020年4月中共中央办公厅印发《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》中提到,党中央将2019年确立为“基层减负年”,着力解决困扰基层的形式主义问题。为响应国家政策要求,形式主义开始作为新的话语要素出现在基层治理话语体系中。

表3 关键词突变年份图

keywords	Strength	Begin	End	2012-2022
土地	3.6	2012	2014	
制度	2.94	2013	2014	
农民	2.8	2013	2015	
城镇化	4.92	2014	2017	
民主	3.95	2014	2018	
协商民主	6.98	2015	2018	

国家治理	3.96	2015	2017	
项目制	3.46	2015	2018	
精准扶贫	9.98	2017	2020	
枫桥经验	4.19	2018	2019	
德治	2.92	2018	2020	
形式主义	3.2	2019	2022	
第一书记	3.07	2019	2020	

注: Citespace 共得出突现词 18 个, 本表汇报了强度 2.8 以上的词语。

(二) 话语主题的延续与演变

本文通过分阶段关键词共现关系的变化情况来展示话语主题的演进轨迹。在分阶段的共现网络中, 如果某个话语主题附近与其存在连接关系的话语要素发生变化, 我们认为该话语主题出现了一定的演变。上文提到, 目前基层治理研究已经形成了“社区治理、乡村治理、党委领导、基层政府、社会协同、三治融合、治理能力与治理体系、制度路径、项目制”九大话语主题, 并随着过去十余年的演变, 话语主题呈现出话语延续、断裂、合流与重构等特点。话语主题的演进不仅是政治话语体系的动态演化, 也是我国政治实践的创新发展。根据分阶段的共现网络图, 可以看出话语主题的演变。

1.“基层治理”主题始终伴随着社区、乡村等治理场域, 与治理体系、治理能力建设深度互动, 体现出基层治理话语建构的空间性与时代性趋向融合。这突出表现在第三阶段(2019-2022), 治理效能作为一个全新的话语要素开始出现在基层治理话语体系中, 体制机制建设越来越重视制度绩效。在中国的国家治理方案中, 提升基层治理效能是坚持和完善中国特色社会主义制度的题中要义。因此, 实现基层治理体系和治理能力现代化, 既要求完善顶层设计与总体布局, 建设现代化、符合基本国情的基层治理制度; 又要求基层积极回应民众真实需求, 将我国的制度优势更好地转化为治理效能。

2.“党委领导”是基层治理十年来不变的主题, 显示出话语主题的延续性。党建引领几乎与每个话语主题都有着密切联系, 包括加强基层党组织建设、党委领导下的基层管理体制建设和党建引领的社会参与制度建设等内容,^①可见党的集中统一领导是我国基层治理实践中始终坚持和贯彻的原则。2021年颁布的《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, 要“坚持党对基层治理的全面领导, 把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面”, 这是由社会主义制度决定的、基层治理的工作原则。“党委领导”在未来很长一段时间内依然是基层治理的话语主题之一。

3.“乡村治理”主题随国家中心工作进行话语重构, 经历了从“以土地产权为主的乡村社会建设-以精准扶贫为主要任务的乡村振兴建设-以公共事务为主的乡村自治体系建设”三个阶段。在第一阶段(2012-2014年), 国家颁布了关于土地复垦、土地流转等相关条例, 这个阶段乡村治理的话语体系主要围绕土地产权展开。到了第二阶段(2015-2018年), 乡村治理的中心工作是脱贫与振兴, 话语建构

^① 吴新叶:《党建引领社会治理的中国叙事——兼论国家-社会范式的局限及其超越》,《人文杂志》2020年第1期。

也离不开精准扶贫、乡村振兴等要素。在第三阶段(2019-2022年),乡村治理出现了自治、公共事务、协商民主等话语要素,可见乡村自治体系建设成为重要任务之一,同时乡村振兴、精准扶贫等任务依然是这一时期的核心话语要素。这三个阶段的演进同国家战略部署是吻合的,说明学术话语重构的实践转向。

4.“社会治理”与“社区治理”两个主题出现话语合流。社会治理强调吸纳社会组织等多主体参与,对社会公共事务进行治理。^①2012-2014年,社会治理与基层、资源整合、创新等要素相连接,社会治理与社区治理几乎是两个完全分离的主题,社区治理与公民参与、自治等要素相结合,两者之间泾渭分明。2015-2018年,社会治理与社区、乡村两个场域的治理都联系密切,成为基层治理的重要力量。2019-2022年,社会治理与社区治理基本合流,两者周边的话语要素高度重合,这说明在城乡二元结构背景下,学术界对社会治理的关注越来越集中于城市。这种合流趋势可能是由城乡发展历程和发展任务的差异导致的。从发展历程来看,社区治理比乡村治理的现代化程度更高,2012年,社区治理就强调动员居民参与和自治,故相较于乡村而言,如今社区中社会力量已经得到一定发展,融入社区治理的机会更大。从发展任务来看,乡村治理近些年的中心工作是脱贫致富,是政府主导下的自上而下地完成政策目标,社会力量发展有所落后。然而随着乡村治理第三阶段的到来,社会治理与乡村治理的话语合流是必然趋势。

5.“技术治理”成为近年来的新亮点。2015-2018年,技术治理一词就出现在基层治理话语体系中,而到了2019-2022年,技术治理已经成为治理能力与治理体系建设主题中最重要的话语要素之一。一方面人工智能和大数据的发展在信息化建设、数据资源整合、应用场景拓展等方面为智慧治理能力建设提供了技术支撑^②;另一方面新冠疫情的出现使得无接触的数字化智能化线上办公成为常态。因此,治理实践中孕育出的“技术治理”已经成为基层治理话语体系的重要构成。

(三)话语结构的变化与发展趋势

话语结构的发展趋势研究既是时代发展的实践问题,又是话语体系建构的理论难题。基层治理话语结构在回答“中国之治”方面出现了以下两大发展趋势。

1.话语结构内部的融合互构趋势明显。从空间结构来看,国家治理与社会治理逐渐嵌入基层治理,成为基层治理的重要一环。从主体结构来看,基层治理越来越强调多元主体共治,尤其是政党、政府、公民及社会组织的参与,重视“自上而下”的政府治理与“自下而上”的民主治理之间的互动。从逻辑结构来看,基层治理现代化包括基层治理体系和基层治理能力两个方面,一方面以建构“自治、法治与德治”三治融合的基层治理体系为目标,另一方面将技术治理、情感治理、协同治理等各种模式融入基层治理路径,提升基层治理能力和效能。从制度结构来看,制度性话语和实践性话语的建设齐头并进,一方面坚持“摸着石头过河”,通过试点试验来完善制度结构和体制机制,另一方面坚持以重点政策与中心工作指导实践,协力攻克治理困境。

2.话语结构内部的对立与不均衡问题。从空间结构来看,城乡发展差距作为我国基层发展的现实

^① 王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》,《社会学评论》2014年第3期。

^② 吴新叶:《算法赋能的场景议题与应用框架——以数字政府建设为对象》,《人文杂志》2022年第6期。

问题,治理水平差距依然是一个需要长期面对的难题;从主体结构来看,民主与自治的观念在基层已经被普遍接受,但公民参与公共事务的热情与积极性仍存在较大的提升空间;从逻辑结构来看,治理效能与治理合法性之间的矛盾难以调和,必须具体问题具体分析;从制度结构来看,制度指导下的实践困境和实践路径中的制度缺位等问题仍需要从理论和实践两方面深入探讨。

四、研究结论与讨论

本文以“要素-主题-结构”三维框架开展中国基层治理学术成果的话语研究,抽取十年来发表于CSSCI期刊的2512篇文献作为样本,兼顾了针对性和广泛性相结合的原则。经分析结论如下。

第一,现有话语体系成果是对中国基层治理实践的部分升华,反映了十余年来学术界关于基层治理实践的话语生产能力。话语生产建立在知识生产之上,并通过中国基层治理实践的验证,形成作为知识体系重要一环的话语体系。由于话语生产能力直接体现在表征现实世界治理秩序的学术能力,因此话语建构必然需要再回到实践中来。从基层治理的实践依据看,话语建构的源头是颇具中国原创特征的社会治安综合治理,先后经历了社会管理、社会治理等不同阶段。^①本研究发现,基层治理的话语生产已经形成了基于以“社区治理、乡村治理”为主题的空间结构、以“党委领导、基层政府、社会协同”为主题的主体结构、以“三治融合、基层治理能力和治理能力”为主题的逻辑结构及以“制度路径、项目制”为主题的制度结构。其中构成每种话语结构和话语主题的核心话语要素,以解释基层治理经验为主要特征,颇具中国特色。如果从现有学科知识体系中寻找答案,则能够发现基层治理的理论体系在政治学、社会学、公共管理和马克思主义框架下都得到了知识支持,诸如社区、党建引领、协同治理、民生政策等概念甚至成为多学科共享的学术概念,并形成了大量具有学科交叉特征的命题。本文搜集近十年来的2512篇CSSCI期刊论文不过是一次断面式的知识呈现,因此学术界话语建构的努力实质上是对过去十年基层治理实践的回应,其科学性还有待回到基层治理实践中加以再验证。基层治理话语建设肩负着赋予中国改革经验升华的价值使命,只要这一实践仍然在继续,那么话语体系的实践指向就是仍待探究和不断阐释的。概而言之,基层治理话语生产取决于知识生产,对“中国特色”基层治理实践的理论阐释能力决定着话语体系建设的未来。

第二,话语建构的自我批判与学术认同存在差异性。这主要表现在三个方面:一是话语要素热点的变化周期出现分化,二是话语主题呈现出延续、断裂、合流与重构等不同态势,三是话语结构表现出融合互构、对立与不平衡等特征。这反映出当前的话语体系建设尚未形成裴宜理所谓的“生产形态”,即“令一般比较研究者感兴趣的原创性分析”^②较少,其中学者们的自说自话较为突出。比如,“治理体系与治理能力”话语主题内部出现了“技术治理、国家治理、治理效能、民主、治理结构、治理转型、治理单元”等要素。这些跳跃性的、间接的逻辑层次说明此类话语要素是缺乏对话的,进一步推论得出,学术界在话语建构过程中鲜有充分的对话。前文有述,话语生产能力体现在两个“互动”上:一是理论与实践的“互

^① 吴新叶:《社会治理的政党逻辑》,华东师范大学出版社,2022年,第6~7页。

^② 张海慧:《北美中国学:研究概述与文献资源》,中华书局,2010年,第325页。

动”,学术话语需要反映基层治理实践的真实面貌,否则无法再次回到实践中来;二是学术对话,即学科“互动”和学者“互动”。从本文的研究对象看,不同学科间的对话是存在的,多学科共享的学术概念就是例证。另外,随着学术界对创立自主知识体系和话语体系的响应,基层治理研究成果也出现了主动摆脱过度依赖西方学术话语的态势。从现有研究来看,无论是话语要素、话语主题抑或是话语结构,在一定程度上都是紧随国家政策与中心工作的变化而变化,如“党建引领”“精准扶贫”“重心下移”“属地管理”等议题,是对制度设计和发展道路的学术响应,显示出议题自主的特征。本文的研究表明,关于基层治理的知识对话和沟通是不充分的,既存在对实践中的治理秩序辩护力有限的问题,又存在知识生产中的自我言说的现象,这些对话语影响力的提升是不充分的。

除了话语生产与话语影响力,可以进一步讨论的话题则是话语塑造。话语体系的重要功能是价值塑造,从而形成对中国基层治理的价值认同。现有文献中已经有成果显示出这种自觉,比如,针对“自治”关键词的聚类结果显示出“三治融合”的研究旨趣,与其说这种偏好是学者们迁就基层治理现实,^①毋宁说是学者们试图塑造一种社会认知。因此,可以进一步讨论的问题依然很多,而且还颇具争鸣性。其一,话语塑造的指向,是针对实践部门的政策供给,还是要形成一套具有价值倾向的话语权?比如,在今天的“建设”话语和“治理”话语叙事方面,依然需要创造性地建构话语体系。其二,在话语生产和治理实践的互动中,基层治理的知识生产和话语生产必须基于治理实践来阐释中国式现代化道路。目前学术界已经有所突破,如“精准扶贫、乡村振兴”等相关议题源于全面脱贫的治理成果,是伟大实践的反映。未来,基层治理话语需突显中国特色、中国风格、中国气派,力图从“中国之治”中建构话语体系。其三,在话语沟通与话语对话方面,“双百”方针如何得到体现?当前,学术界的基本立场是有共识的,即实现对西方学术话语的超越和吸收中华优秀传统文化成果。

责任编辑:徐 阳

^① 王者洁、刘心蕊:《“枫桥经验”的法治实践与基层矛盾化解机制》,《天津法学》2019年第2期。

mote cross-regional cooperation. In terms of substantive cooperation, seeking technological innovation, and improving cooperative supervision and evaluation mechanisms, we will promote the political construction of mobile party branches and the integration of cross-regional social governance.

Keywords: mobile party branch; cross-regional grassroots social governance; leadership of party building

Construction and Evolution of Grass-roots Governance Discourse System (2012–2022)

Wu Xinye, Ma Yuyin

Abstract: This paper shows that that grass-roots governance research mostly discuss nine themes, including community governance, rural governance, party committee leadership, grass-roots government, social cooperation, three governance integration governance system and capacity, institutional path, and project system. From the perspective of evolution process, discourse elements have performed long-term and short-term hot spots. Discourse themes show the characteristics of duration, rupture, fusion, and reconstruction. Also, features of integration, opposition, and unbalanced development coexist in the discourse structures.

Keywords: grass-roots governance; discourse system; discourse element; discourse theme; discourse structure

Media Technology in the Information Age Promotes the Construction of Virtual Body Image in Art

Yang Shuwen, Bao Lin

Abstract: On the one hand, the rapid development of digital media technology in the information age has changed the living habits and thinking mode of the public. On the other hand, it has deepened the individual's understanding of the body and broadened the artistic language to express the body. With the promotion of media technology, especially with the cooperation of technology, media, space and object, body image presents a diversified pattern in the fusion of technical rationality and artistic sensibility, thus constructing a new virtual body image. This paper takes the virtual body image in the digital media art in the information age as the research entry point, focuses on the discussion of the historical background, presentation mode and aesthetic characteristics of artistic creation at this stage, and deconstructs its creation language, in order to enrich the academic circle's research on body image in art.

Keywords: the information age; media technology; virtuality; body image; art

"Implosion": the Performing Arts Industry's Reconstruction of the Performing Arts

Chen Min, Shan Shilian

Abstract: Under the background of the mutual penetration and integration of culture, economy and politics, the performing arts industry restructures the performing arts. Through the "decentralization" of the leading elements (actors, works and theaters) in the performing arts, the boundaries between artists and audiences, between monistic and pluralistic, and between real and virtual are broken. Such "implosion" of the performing arts industry is mainly realized through the reconstruction of openness and theatricality, the reconstruction of non-linear narrative and the reconstruction of reality and virtuality. Therefore, the theory of "implosion" can effectively explain the cultural representation of the performing arts industry, but the practice of China's performing arts industry also helps us to reflect on the excesses of the theory: "Implosion" expands and dilutes the aesthetic characteristics of the performing arts, but it does not completely cancel but endows the aesthetic and cultural characteristics of the performing arts in a new form.

Keywords: implosion; performing arts industry; performing arts; reconstruction