

武汉市社会科学院学者丛书

变革社会中的街道办事处 治理体制研究

田祚雄 著
李立华 主编

武汉市社会科学院学者丛书

变革社会中的街道办事处 治理体制研究

田祚雄 著

李立华 主编

 武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

变革社会中的街道办事处治理体制研究/田祚雄著.

—武汉:武汉出版社,2015.11

ISBN 978-7-5430-9637-0

I. ①变… II. ①田… III. ①街道办事处—管理体制—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259973 号

著 者:田祚雄

责任编辑:廖国放

封面设计:邢冬梅

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉精一佳印刷有限公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:15 字 数:247 千字

版 次:2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。



序

田祚雄先生的《变革社会中的街道办事处治理体制研究》一书即将出版。作为他的同事，一方面为有机会成为这本书的第一位读者感到高兴；另一方面，也为作者三年心血凝聚的成果及所展现出来的刻苦求真精神感动。所以，觉得应该写几段文字，作为鼓励与推介。

田祚雄先生是“半路出家”的学者，三年多以前从管理岗位转到科研岗位。这一点与我的经历几乎一样。三年多来，作者承担和参与多项课题研究，先后发表多篇学术论文。这本书，就是作者努力探寻城市治理科学规律与武汉经验，在深入学习思考和调研总结基础上形成的阶段性成果。

—

我们生活在一个伟大的时代，比以往任何一个时期距离实现中华民族伟大复兴的中国梦都要近，但担子也更重。贯彻党中央“四个全面”战略布局，探索 and 实现国家治理体系和治理能力现代化的路径，任重而道远。我国的城市管理多为“市—区（县）—乡镇”三级政府机构，“街道办事处”作为区（县）政府的派出机构，实际上承担着类似一级政府的几乎所有职能。

街道办事处作为城市最基层的行政组织，是城市政府治理承接的基础平台。我们每个城市居民都生活于某一街道辖区，日常生活也少不了要与街道办事处打交道，各街道办事处的治理水平不仅关系到其辖区居民的生活幸福指数，也体现和反映着城市治理的现代化水准。截止 2014 年底，全国共有街道办事处 7696 个。对于这样数量庞大、功用明显的行政组织的变革进行研究，无疑具有重要的理论和现实意义。正是循着这样的理论逻辑和现实需要，作者选定街道办事处治理体制开展研究，应该说具有理论与实践的双重价值。

21 世纪初始，在转变政府职能、建设服务型政府理念的指引下，我国积极“探索实行职能有机统一的大部门体制”，政府横向组织结构和职能调整得到较大程



度的优化,取得了明显而积极的业绩。但政府纵向组织层级调整和职能转型依然任重道远。

从全球视野来看,在当代世界近200个独立国家中,除袖珍国家不设地方政府、少数国家只设一级地方政府外,大多数国家的地方行政层级实行两级制或三级制,而我国地方政府行政层级现有四级,即省级、地级、县级、乡镇(街道办事处)。从城市政府比较看,新加坡、香港等均只设一级政府。

近年来,人们对我国行政层级的诟病多集中于地级市和城市街道办事处两级建制。随着湖北、浙江、安徽等省推行“强县扩权”“省直管县”改革,地级市这一行政层级的职能、地位有弱化的趋势;随着安徽铜陵、湖北黄石、贵州贵阳等地先后开展“撤销街道办、建设大社区”为主要内容的改革,更是引发了学术界关于街道办事处存废的讨论。或存或废,至今也未有定论。

二

熟悉城市治理实践的人都知道,街道办事处在城市建设、管理和服务中,发挥着十分重要的作用。街道办事处是城市政府的神经末梢,是城市公共服务的直接提供者,是和谐城市建设的前沿阵地,是推进城市治理现代化的坚实基础。街道办事处直接面向基层一线,直接服务于社区居民群众,直接感知着人民群众的冷暖需求。街道办事处是链接基层民众与上级党委政府的桥梁纽带。

党的十八大报告明确提出“减少行政层级、优化行政区划、提高行政效率、降低行政成本、提升服务效能”的改革取向,关键是“减少什么、如何优化”。从理论上讲,对街道办事处治理体制进行研究很有价值,但实际上理论界对街道办事处的研究还存在一些不足:一是对街道办事处的研究重视不够,因为其属基层,所以容易忽视;二是现有研究的力度和深度都很不够,如对条块矛盾的研究、街道办职能研究、街道办法治化研究等都存在明显不足,理论研究甚至落后于实践探索,理论研究的前瞻性不足;三是对街道办事处治理体制变革存在广泛争议,且争议主要集中于其存废进退问题上,尚未形成共识,也缺乏理论和实务部门权威的声音。行政体制改革既具有鲜明的政治属性,但也有着很强的工具理性和技术属性,对研究主题的探索关键还在于把握其科学规律。

从现有研究资料来看,以街道办事处为主题的研究成果呈现“三多三少”的现状:即论文多、个案研究多、新闻报道多,但专著少、宏观研究少、比较研究少。同时,由于街道办事处治理体制变革研究具有较强的政治性、敏感性、政策性、现实性等特点,且先进发达国家少有设置类似我国街道办事处的机构,故要开展相关比较研究存在一定难度。



三

为了扎实深入开展本课题研究，田祚雄先生先后到武汉市有关街道办事处开展实地驻点调研、挂职锻炼，通过调查问卷、个别访谈、座谈研讨等方式，对街道办事处的职能定位、组织机构、运行机制、工作方式等进行详细的了解。多次赴黄石等地开展撤销街道办事处后的基层治理现状进行实地探究和访谈观察，收集了大量的一手材料。在此基础上撰写的咨政报告得到中共武汉市委、市人民政府领导批示，相关理论文章在重要报刊发表，为本专著积累了较好基础。

通读书稿，觉得有三个特点值得肯定。一是资料性强。作者通过文献综述和驻点调研，掌握了街道办事处研究的较为详实的资料。特别是通过梳理历史和域外文献，总结并评述街道办事处治理体制变革的五种方案的优缺，具有一定的新意。二是研究方法科学。作者以历史逻辑为经（通过仔细挖掘我国历史上的城市基层治理体制的演变）、以现实逻辑为纬（通过深入街道办事处开展驻点调研和对撤销街道办后城市基层治理的实地探访），辅以比较视角（借鉴先进国家和地区的城市基层治理体制构架），进而探寻我国城市街道办事处治理体制变革的未来取向，使其研究具有了一定的深度和效度。三是研究结论的现实性、可行性较强。社科研究应具有理想情怀，应超越一些陈旧思想观念和利益博弈的桎梏。但经验告诉我们，社科研究的操作方案往往不能过于理想化。书中提出的街道治理体制变革的“三步走”战略和三种当下策略选择，尽管不甚完美，但或许是震动小、成本小、阻力小的因应之策。

我国幅员广阔、各地发展情况千差万别，尽管作者的研究下了功夫，但其在各地街道办事处治理体制变革前后的横向比较、实证研究、理论提炼等方面还有许多探究空间。“实践发展永无止境，认识真理永无止境，理论创新永无止境”。期待并祝愿田祚雄先生不断求索，潜心研究，能够有更多更好的研究著作问世！

是为序。

李立华

2015年10月于汉口竹叶山

目 录

序

第一章 导 论	1
一、问题提出：从一个小区维权案例说起	1
二、选题背景	2
1. 国家对现代化的追寻	3
2. 变革社会的深刻影响	4
3. 政府自身改革的推动	6
4. 我国城市化进程加速	11
5. 街道办事处改革探索	13
三、研究综述	15
1. 街道办事处管理体制的演变历程	16
2. 城镇化背景下“镇（乡）改街、村改居、撤街强社”相关问题研究	18
3. 城市治理背景下街道办事处发展现状与改革创新研究	20
四、研究方法与主要内容	25
第二章 新中国成立前我国城市街道管理体制变迁	28
一、“城市”的形成与发展	29
（一）“城”与“市”	31
（二）“城”与“郭”	31
（三）“城”与“邑”	32

(四) “市”与“镇”	33
二、新中国成立前我国城市街道管理体制举要	36
(一) 里坊制	37
(二) 坊市制	40
【延伸阅读之一】《六街鼓赋》	42
(三) 厢坊制	44
(四) 保甲制	47
三、新中国成立前我国地方行政层级与城市街道管理	51

第三章 我国城市街道办事处的演进与现状 59

一、我国城市街道办事处演变历程	60
(一) 第一阶段：街道办初创发展及法定化阶段（1949-1958）	60
【延伸阅读之二】城市应建立街道办事处和居民委员会	62
(二) 第二阶段：膨胀扩张、曲折发展阶段（1958-1976）	63
(三) 第三阶段：拨乱反正、恢复发展阶段（1976-20 世纪末）	64
(四) 第四阶段：街道发展社区化阶段（21 世纪以来）	65
二、我国城市街道办事处的运行现状	68
(一) 街道办事处的设置	68
(二) 街道办事处的职能架构	71
(三) 街道办事处运行机制	76
(四) 街道办事处运行存在的问题	78
三、我国城市街道办事处管理体制的实践探索	84
(一) 上海“两级政府、三级管理”模式	84
(二) 街道社区化改革模式	86

第四章 美、日、新及我国香港特区的城市街道治理体制 93

一、美国城市街道治理体制	94
1. 美国城市政府管理体制举要	94
二、日本城市街道治理体制	107

1. 日本城市政府管理体制举要	107
2. 日本城市街道治理：以东京为例	110
三、新加坡城市街道治理体制	114
1. 新加坡政治体制举要	114
2. 新加坡的城市街道（社区）治理	118
四、香港城市街道治理体制	122
1. 香港特区政府架构	122
2. 香港城市街道治理与社区建设	125

第五章 变革社会中的街道办事处治理体制选择 131

一、变革社会的主要特征	132
二、街道办事处治理体制变革的理论背景	141
（一）市民社会理论	141
（二）新公共管理理论	145
（三）治理理论	149
三、街道办事处治理体制变革的价值取向	154
（一）从专制到民主	155
（二）从管理到治理	158
（三）从中央集权到地方自治与分权	163
（四）从“叠床架屋”到行政层级优化	167
（五）从“管制政府”到“服务政府”	173
四、街道办事处治理体制的转型与选择	176
（一）街道办事处治理体制的两层面实践	177
（二）街道治理体制变革的五种备选方案述评	180
（三）街道治理体制变革的“三步走”战略	188
（四）街道治理体制变革的当下策略选择	190
【延伸阅读之三】武汉东西湖全省首创“区区合一”行政体制	194

附录一：城市街道办事处组织条例	198
-----------------------	-----

附录二：武汉市汉正街办事处演进简史	199
附录三：武汉市百步亭社区“二三六”工作法	201
附录四：武汉市洪山区社区建设“金桥模式”	204
附录五：国外城市社区治理模式	209
参考文献	210
后 记	230

图表目录

图表 1-1	中国社会转型度在不同时期的表现	5
图表 1-2	政府再造五 C 战略	8
图表 1-3	我国历次行政体制与政府机构改革	9
图表 1-4	国务院机构总数变化 (1949—2007)	10
图表 1-5	我国城市化率 (1949—2012)	12
图表 1-6	我国街道办事处研究文献时序分布	15
图表 2-1	部分国家或地区对城市的定义	30
图表 2-2	从邑制向县制的过渡	32
图表 2-3	战国主要都市基本情况	35
图表 2-4	唐代长安城坊示意图	36
图表 2-5	北宋汴梁城宫苑示意图	43
图表 2-6	长安城市管理职官体系	45
图表 2-7	北宋开封府厢制示意图	46
图表 2-8	新中国成立前我国历代地方行政层级	56
图表 2-9	中国古代基层 (“街” 乡) 管理体制	57
图表 3-1	全国街道办事处数量变动情况	70
图表 3-2	部分城市对街道办事处的职能规定	71
图表 3-3	部分城市街道办事处机构设置 *	74
图表 3-4	街道办事处行政运作组织场域示意图	76
图表 3-5	街道办事处与镇政府机构设置比较 *	83
图表 3-6	街道社区化改革趋势下各具体模式比较	87
图表 4-1	美国政府组成体系	95

图表 4-2	美国地方政府构成	96
图表 4-3	“弱市长制”组织结构示意图	97
图表 4-4	“强市长制”组织结构示意图	98
图表 4-5	城市委员会制组织结构示意图	99
图表 4-6	议会—经理制组织结构示意图	100
图表 4-7	美国市政体制发展状况	102
图表 4-8	美国凤凰城城市管理机构设置结构图	106
图表 4-9	东京都中野区地域中心管理模式	112
图表 4-10	新加坡政府部门管理的法定机构一览表(2012 年)	116
图表 4-11	新加坡政府组织结构图	117
图表 4-12	马林百列市镇理事会的组织结构	118
图表 4-13	新加坡城市管理方法体系	119
图表 4-14	香港政府组织结构图	123
图表 4-15	香港公共政策制定及执行流程图	124
图表 5-1	20 世纪末期世界民主国家及人口变动情况	137
图表 5-2	2011 年全球民主指数一览表	137
图表 5-3	发展中国家与发达国家城市化水平比较	139
图表 5-4	老公共行政、新公共管理与新公共服务观点比较	147
图表 5-5	政治文化分析框架:现代与传统之比较	152
图表 5-6	政府未来治理模式的主要特征	153
图表 5-7	中共历届三中全会关于“治理”的使用(1978 年至今)	159
图表 5-8	城市管理模式的类型比较	161
图表 5-9	不同治理机制的主要区别	162
图表 5-10	中国改革开放期间两种放权	166
图表 5-11	金字塔组织与扁平化组织结构特点比较	168
图表 5-12	20 个国家的一级、二级行政区数量及管理幅度	169
图表 5-13	社区工作站模式特征比较	179
图表 5-14	2013 年有关城市规模之比较	184



第一章 导论

“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。研究、思考、确定全面深化改革的思路和重大举措，刻舟求剑不行，闭门造车不行，异想天开更不行，必须进行全面深入的调查研究。”

——习近平

一、问题提出：从一个小区维权案例说起

M小区是W市城投房地产开发有限公司（以下简称“城投公司”）于2001年开发的大型商业住宅小区。该小区在销售时高调宣传，该小区“以占地千亩的磅礴气势，以赛江南的秀美园林景色，以文人雅士聚集的高知氛围，傲立于W市”，号称乃该市江南地区“规模最大、配套最先进、设施最完善”的著名小区。其当初的一个重要卖点即是，小区主打“水岸文化生活定位和教育地产的理念”¹，具有低容积率、高绿化率的所谓高端特色；小区总规划图显示和实物呈现出一幅一致的美丽画卷：小区临城市主干道一侧保留有40亩左右的绿地，以阻隔主干道的噪音和灰尘，绿地中央建有供业主休闲娱乐的三层楼大型会所。正因其高调宣传的高端特色，故该小区每平米售价要比同时段其他毗邻小区高出数百至千元左右。

但自2007年该小区三期房屋售罄，开发商城投公司便开始酝酿改变40亩绿地和会所用途。同年10月，城投公司未知会小区业主，擅自将会所转租拟改建娱乐城，此举招致业主们强烈反对，以阻止现场施工、网络媒体曝光、法院起诉城投公司违约侵权等各种形式维权。²业主与开发商的第一轮维权博弈暂告平息，绿地得以保留，但小区会所被毁损沦为烂尾楼一直闲置。此后业主与开发商均搁

1 http://www.zgwhct.cn/xwzx/jtxw/200610/t20061008_15987.html，访问日期：2015/6/18；
http://www.zgwhct.cn/xwzx/jtxw/200504/t20050404_15337.html，访问日期：2015/6/18

2 参见 <http://bbs.cnhan.com/simple/?t557053.html>；<http://bbs.fdc.com.cn/showtopic-16056170.aspx>；<http://bbs.fdc.com.cn/forum.php?mod=viewthread&tid=12196094>；访问日期：2015/6/18



置争议未有再起纷争，直至 2013 年 10 月。

2013 年 10 月底，W 市国土资源和规划局突然到 M 小区张贴“W 城投房地产开发有限公司红星美凯龙全球家居生活广场——M 小区项目规划方案批前公示”¹，业主们方知城投公司启动了新一轮的变更开发。他们再次迅速行动，激烈反弹：业主委员会代表业主赴 W 市国土资源和规划局、区政府等部门说明情况和表达意愿。

业主与开发商的主要争议就是：40 亩绿地（含会所）的产权归属。业主们认为，开发商在买房宣传上作出的承诺，该地块属公共绿化，应为公共面积属全体业主所有；而开发商则认为其为绿地产权所有人。当二者争议尚未尘埃落定时，适逢绿地临街主干道修建高架快速路，存在政府征收补偿所有权人的问题。

区政府重点工程征收办拟直接将 3800 余万元的补偿款给付于城投公司，并在未告知业主的情况下，直接调集人员于 12 月 7 日开始强拆 M 小区围墙。激起业主们极大愤慨，纷纷现场维权，阻止施工，双方情绪激动，几度差点引发剧烈冲突。有人打 110 报警，警察来了也不便解决、也根本解决不了，“别引发流血冲突”成了警察出警的底线。有人称该喊街道办事处同志到现场处理，“街道的人来了，看了看说解决不了就走了”。

真乃一波未平一波又起，业主与开发商的争议尚未厘清，又加上了区政府，两方矛盾演变成了三角纠纷。业主们迅速将矛头直指区政府，称其居间不公，偏袒开发商（城投公司乃政府投资平台），野蛮拆迁，枉法行政。“拆墙”行为被迫中止。

但重点工程不能停止，征收补偿还得进行，维权博弈仍在持续……

纵观整个小区维权，一个奇怪的现象是：作为居民自治组织、办理社区公共事务、向政府部门反映居民意愿的社区居委会始终是缺席的。同样，作为城市治理的政府基层行政组织街道办事处在处理此事上也是缺席的。

为什么会这样？居委会、街道办事处为什么会“缺席”？是不知不为还是知而不为、知而难为？街道办事处在这类事件的处理上能够做什么？应该做什么？循着这些疑问，笔者开始认真检思街道办事处的功能定位、运作机制、演变轨迹、发展现状和未来去向。

二、选题背景

回溯近代中国历史，我们一直在追求民族独立解放和实现国家现代化的征途上砥砺前行。以毛泽东同志为代表的中国共产党第一代领导人带领千百万中国人

1 <http://www.wpl.gov.cn/pc-78-51782.html>，访问日期：2015/6/18



民浴血奋战，随着 1949 年 10 月 1 日下午那句带着浓厚湖南韵味的“中国人民从此站起来了！”，庄严宣告中华民族独立解放事业的实现。但如何实现国家现代化，中国共产党带领全国人民努力着、探索着、创造着、追寻着……“实现中华民族伟大复兴的中国梦”正激励着中华儿女不断前行！

1. 国家对现代化的追寻

我国是一个地域辽阔、人口众多、历史久远、发展差异明显的统一多民族超大型国家。超大型国家要实现现代化自然比小型国家、城市国家实现现代化难度更大。一个最明显最简单的事实是，对于一个拥有庞大人口基数且经济社会发展水平落后的超大社会，如何组织化这样庞大的人口，建立一个秩序社会，是国家治理必然面对的首要任务。因此，新中国成立后，为了“把城市里的各种人都组织起来”，遂在全国逐渐建立了街道办事处体制。

分散社会的再组织化是新中国国家治理体系构建的逻辑起点，组织化调控是新中国国家治理的本质特征，组织而不是制度成为国家治理的核心媒介。¹ 执政党主导下的组织化调控是中国国家治理的显著特征。不仅如此，由于庞大中国的改革是一种渐进式的、增量化的改革，必然要求对改革调控的精致化。调控组织化和精致化是中国社会转型的基本特点和必然要求。

就新中国建立的独特历史境遇而言，组织化主要是解决两个有深刻内在联系的问题：一是超越传统的家族主义的社会观念，确立国家观念和意识；二是超越由小农经济所决定的马铃薯式的分散的社会结构和无政府主义观念，使国家和社会形成一个有机的整体。² 于是就有了超大规模、全域覆盖、上下一体、严密规整的单位制+街居制的组织化体系，建立了覆盖城乡、企业、学校、社团的党组织。党组织成为国家治理体系的核心主导力量。利用执政党组织网络的强大社会渗透能力，借助国家政权理论，迅速实现了底层社会结构的重大变革和重组，进而实现了超大规模社会的再组织化和再制度化。社会成员的高度组织化，为整个国家组织化调控体系和国家治理体系的确立奠定了坚实基础。但仅仅把人民组织起来不是目的，最终目的是要通过组织化的管理运作，在不断满足人民物质文化需求的同时，努力建构一个现代化国家，让中华民族巍然屹立于世界民族之林。

对国家建设现代化的追寻，是中国共产党人始终不移、接续奋斗的坚定目标。周恩来早在 1954 年就明确提出，要把我国建设成为“一个强大的社会主义现代化的工业国家”，在 1963 年的一次讲话中，再次谈到我国现代化建设问题，“我

1 唐皇凤：《新中国 60 年国家治理体系的变迁及理性审视》，《经济社会体制比较》2009 年第 5 期

2 林尚立：《当代中国政治意识形态研究》，天津人民出版社 2000 年版，147 页



们要实现农业现代化、工业现代化、国防现代化和科学技术现代化,把我们祖国建设成为一个社会主义强国,关键在于实现科学技术的现代化……”¹而“现代”这个词,在指称和置于现代化语境中时,至少具有两层含义:一层是作为时间尺度,泛指从中世纪结束以来一直延续到今天的一个“长时程”;一是作为价值尺度,指区别于中世纪的新时代精神与特征。²显然,追寻国家建设现代化更多侧重于价值层面。建设现代化国家必然涉及国家观念、权力架构、权利保护、执政行政理念与方式等的重大变更。

从政权建设角度看,“任何现代化国家建设都包括相辅相成的两个方面,一是以治理为诉求的政权建设;二是以发展为诉求的现代化。其本质特征都在于国家政权组织对基层社会的渗透,力图用外生性的控制网络来实现对整个社会全面性和实质性的治理,在汲取资源和动员基层社会的政治支持之间寻求动态平衡。”³治理诉求与发展诉求的日益彰显,必然深刻地影响到作为最基层行政组织的街道办事处的结构功能、运行机制和行为方式。那么这种影响和变革究竟何以发生、如何发生、如何发展,便自然激起笔者的探究欲望。

2. 变革社会的深刻影响

马克思主义基本原理表明,运动是普遍的、永恒的、绝对的。人类社会的发展是绝对运动与相对静止的有机统一。当代中国社会的最大特征就是变革。从史学角度看,1840年以降,中国社会便从“宗法地主专制社会”(亦称“非封建”的“皇权时代”)⁴沦为“半殖民地半封建半资本主义社会”⁵;经过无数仁人志士的流血斗争,中国社会实现经旧民主主义到新民主主义再到社会主义的转变;改革开放后,又从传统形态的社会主义过渡到中国特色社会主义,为21世纪中国崛起和中华民族伟大复兴奠定了坚实的物质、思想基础。

从社会学的角度看,中国社会正从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会转型。著名社会学家郑杭生教授认

1 《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年,136页,412-413页

2 罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,商务印书馆2004年版,5-6页

3 唐皇凤:《新中国60年国家治理体系的变迁及理性审视》,《经济社会体制比较》2009年第5期

4 冯天瑜:《帝制时期的中国并非“封建社会”》,《领导者》2010年12月;清华大学历史系教授张绪山主张用“皇权社会”指称秦汉至清代的中国社会,参见张绪山《拨开近百年“封建”概念的迷雾——读冯天瑜〈“封建”考论〉》,《湖北社会科学》2007年第1期

5 中央党校吴忠民教授认为,20世纪上半叶的中国社会,若考虑社会转型、现代化等因素的话,称之为“半殖民地半封建半资本主义社会”可能更为准确一些。参见吴忠民:《20世纪中国社会转型的基本特征分析》,《学海》2003年第3期



为转型是中国的基本国情之一。“当前中国的各种现象无不带有转型的特点，社会成员也无不这样那样受到转型的影响和制约。”¹他认为，中国社会的转型总体上是从1840年鸦片战争正式开始的，至今大致经历了三个阶段；并先后提出“社会转型度”（包括速度、广度、深度、难度、向度等）和“社会转型势”（包括势位、势级、势极等）的概念，来衡量中国社会现代化程度和能力²（见图表1-1）。

图表 1-1 中国社会转型度在不同时期的表现

阶段 转型度	第一阶段 1840-1949	第二阶段 1949-1978	第三阶段 1978 至今
速度	慢速	中速	快速
广度	片面	相对片面	全面
深度	表层	较深层	深层
难度	军事上的难	建设上的难	利益大调整难、 建设上的难
向度	寻求资本主义现代化 道路和模式	接受苏联社会主义 现代化道路和模式	探索中国特色社会主义 现代化道路和模式

从经济学的角度看，我国社会从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，经济体制的转轨必然要求政府职能转变，由主要依靠政府行政手段配置资源的方式转向主要依赖市场配置资源，行政权力的运作方式、覆盖领域、主要任务等均要相应发生变化。

从政治学角度看，我们党的历史方位发生了重大变化，即党的十六大明确提出，“我们党历经革命、建设和改革，已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。”³党的历史方位的变化必然影响和要求党的执政理念、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源、执政环境等发生变化。

从法学角度看，我们党和政府治国理政、执政行政的方式也发生着重大变化，随着依法治国方略的确立和推进，随着中国特色社会主义法制体系的基本形成，

1 郑杭生：《中国特色社会学理论的探索——社会运行论 社会转型论 学科本土论 社会互构论》，中国人民大学出版社2005年版，256页

2 郑杭生：《中国特色社会学理论的探索——社会运行论 社会转型论 学科本土论 社会互构论》，中国人民大学出版社2005年版，203-205页，266-304页

3 《江泽民在党的十六大上所作的报告》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632254.htm，访问日期：2015/6/18