



智 库 书 系

地 方 经 验 研 究 之 七

蕉岭创制： “四权同步”的基层治理模式

徐 勇 主编
邓大才 等著

中国社会科学出版社



智 库 书 系

地 方 经 验 研 究 之 七

蕉岭创制： “四权同步”的基层治理模式

徐 勇 主编
邓大才 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

蕉岭创制：“四权同步”的基层治理模式 / 徐勇主编；邓大才等著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.4

ISBN 978-7-5161-7751-8

I. ①蕉… II. ①徐…②邓… III. ①农村—地方政府—行政管理—研究—蕉岭县 IV. ①D625.654

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 051495 号

出版人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 张爱华

责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

网址 <http://www.csspw.cn>

发行部 010-84083685

门市部 010-84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2016 年 4 月第 1 版

印次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16

印张 24.25

插页 2

字数 396 千字

定价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

《智库书系》编辑委员会

主 编 徐 勇 邓大才

编 委 (以姓氏笔画排序)

丁 文	马 华	邓大才	王 静	王 勇
王义保	石 挺	卢福营	冯春风	刘义强
刘金海	刘筱红	李海金	朱敏杰	任 路
汤晋苏	何包钢	应小丽	吴晓燕	陆汉文
陈军亚	杨 嬛	张晶晶	张向东	郝亚光
徐 勇	徐 剑	徐小青	徐增阳	董江爱
黄振华	詹成付	彭正德	熊彩云	

本卷责任编辑 任 路 史亚峰

序

地方经验研究是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得力于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”。在搞活经济的过程中确立了市场机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践及其两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代开始，就关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查为我们的基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路 and 办法，由此有了地方创新经验。促使我们自觉主动与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。当年初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总结。至此，我们开启了地方经验研究的历程，并形成了基本的研究思路和框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举

措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往是不自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享。地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方研究便秉承以上目的，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱赞歌。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性；二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性；三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求解决问题的治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什么会产生地方创新？二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新向何处去，为什么值得总结推介？

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。地方经验研究书系因时代而生，随时代而长！

序 言

乡村治理伴随国家建设和农村经济社会发展而形成和发展，当下的乡村治理正处于基于外部性制度安排向基于内生型需求推动的制度创新大变革之中。蕉岭在这样一场历史变革中居于领跑者位置。

我国现有乡村治理体系是在现代化进程中形成的，具有鲜明的外部性制度安排的特点。一是基于现代化国家建构的需要。传统的乡村治理实行的双轨治理，“皇权不下县”，国家正式权力机构只到县级，县级以下主要是乡村自我管理。进入 20 世纪以后，先是依靠“政党下乡”，紧随其后的是“政权下乡”，国家权力一直延伸到村户，建立起中央权力与农民的纵向联系，将亿万分散的农民整合到国家体系之中，现代国家因此获得广泛的农村基础。二是基于国家现代化汲取农村资源的需要。我国是在一个有着深厚农业文明传统国家启动现代化的，现代化所需要的资源主要来自农村，国家在乡村的治理体系服从和服务于国家目的。基层干部因此长期为“三要干部”，由此导致农民对国家的离心离德。

进入 21 世纪以后，国家实行以工支农，以城带乡的发展战略，乡村治理随之转变，主要基于农村内生需要和动力，并由此推动治理创新，主要趋势表现为：

集体产权和集体治权的配套，产权和治权相配合。人民公社制度废除后，我国实行家庭承包经营，但由于村委会代行集体所有权，村委会由村民选举产生，以行使集体治权。但仅仅通过选举权行使集体产权远远不够，村民干部实际支配集体产权。特别是伴随工业化、城镇化的推进，土地日益升值，对土地支配产生的矛盾增多，甚至发生群体性事件，如广东“乌坎事件”。

集体产权必须有集体治权相匹配。集体治权与集体产权一样也是一束

权力，包括选举权、决策权、管理权和监督权，需要四权同步，四权配合。针对四权不同步，特别是监督权缺失，广东蕉岭率先建立村务监督委员会，对村级权力的运行进行全过程监督，不仅将权力关进制度的笼子里，更重要的是被监督的权力更有权威，更能得到群众的认可，这是蕉岭对乡村治理创新的重要贡献。

涉及村民利益的村庄事务由村民议事决定。以往村庄事务主要是政府事务，更多的通过自上而下的行政力量加以完成，村民参与极少。近些年，伴随废除农业税和建设新农村的推行，农村大量公共事务产生于农村内部，与农民利益密切相关，如土地流转，美丽乡村建设，大量内生事务需要农民共同处理，由此产生村民理事会、议事会等议事组织，村务决策由村民共同参与决定。广东蕉岭将协商机制引入乡村治理过程中，建立协商议事会，由利益相关者参与公共事务的讨论与决策，并制定协商议事规则，让权力在共同规则下运行。这是蕉岭对乡村治理创新的又一贡献。

探索多层次多类型的乡村治理有效实现形式。在外部性制度安排下，乡村治理以建制村（行政村）为中心和主要单位进行。随着废除农业税和建设新农村的进行，大量事务来自于农村内部，并呈现多样性，因此需要基于内生需求的多样性寻求多层次多类型的乡村治理有效实现形式。当以村委会为主要载体的乡村治理机制面临“山重水复疑无路”的困境时，广东清远等地将治理重心下移，实现“柳暗花明又一村”（自然村），通过治理形式的多层次化、多样化，充分发掘乡村内部的治理资源和动力。

内生改革，以服务为导向重塑政府。在外部性制度安排下，基层政府的主要职能是面向上级，对等对口进行行政管理。随着国家宏观战略的变化，基层政府基于农村内部需要加以改革，以公共服务为导向重塑政府，建立以政府公共服务为核心的社会化服务体系，促进农村经济社会持续发展。

徐勇

2014年11月22日

目 录

导 论	(1)
-----------	-------

理论研究篇

第一章 全面推进基层治理的制度创新	(11)
第一节 直面农村基层治理的“蕉岭困境”	(12)
第二节 激发农村基层治理的“蕉岭思路”	(19)
第三节 探索农村基层治理的“蕉岭路径”	(25)
第四节 创造农村基层治理的“蕉岭规则”	(30)
第二章 创设基层治理的草根监督制度	(37)
第一节 基层监督弱化引发治理困境	(38)
第二节 基层社会中诞生的草根监督力量	(45)
第三节 基层政府助推下的草根制度升级	(50)
第四节 村“两委”到村“三委”大转型	(55)
第五节 第一轮蕉岭创制与村组法修改	(62)
第三章 发掘基层治理的传统决策制度	(68)
第一节 草根监督之后的民主决策难题	(69)
第二节 自然村里面内生的宗族理事会	(74)
第三节 在宗族理事会中实现民主决策	(79)
第四节 宗族理事会的功能定位	(82)
第五节 宗族理事会的局限和未来	(89)
第四章 探索基层治理的民主决策制度	(93)
第一节 新农村建设项目难以落地	(93)

第二节 政府引导建立村民理事会破局	(99)
第三节 以规范制度力促改革持续深入	(105)
第四节 第二轮蕉岭创制与中央“一号文件”	(109)
第五章 再创基层治理的协商议事制度	(112)
第一节 自然村的村民理事会向上发展	(112)
第二节 最早诞生的村级协商议事会	(119)
第三节 村级协商议事会的规范化建设	(124)
第四节 基层治理三级联动体系的探索	(127)
第六章 重构基层治理的总体规则制度	(133)
第一节 “三会”带来基层治理结构调整	(134)
第二节 校地合作推动“蕉岭规则”的建立	(139)
第三节 探索完备的基层治理规则体系	(142)
第四节 第三轮蕉岭创制与“蕉岭规则”的形成	(149)
第七章 走进基层治理的“四权同步”时代	(153)
第一节 蕉岭“四权同步”的制度基础	(153)
第二节 以村务监督委员会落实民主监督权	(158)
第三节 以村民理事会制度落实民主决策权	(162)
第四节 以协商议事规则落实民主管理权	(168)
第五节 从“四权不同步”到“四权同步”	(172)
结 语	(176)

专题报告篇

协商共治：基层治理“减负增能”

——基于广东省蕉岭县基层治理创新的调查与思考	(185)
------------------------------	-------

规则型治理：领跑中国基层治理现代化之路

——基于广东省蕉岭县基层治理创新的经验与启示	(190)
------------------------------	-------

四权同步：破解后选举时代权利失衡困境

——基于广东省蕉岭县基层治理创新的调查与思考	(195)
------------------------------	-------

跨越治理陷阱：基层治理体制的大转型

——基于广东省蕉岭县基层治理创新的调查与思考	(200)
------------------------------	-------

协商下乡：寻找基层社会的最大公约数

- 基于广东省蕉岭县村级协商议事会的调查与思考 (205)

草根议会：在基层群众中开展协商民主

- 基于广东省蕉岭县基层治理实践的调查与思考 (210)

乡村“小管家”：唤醒基层沉睡的社会资源

- 基于广东省蕉岭县创建村民理事会的经验与启示 (215)

村小组自治：探索村民自治的有效实现形式

- 基于广东省蕉岭县村民理事会的调查和思考 (220)

村民理事会：落后地区新农村建设的“加速器”

- 基于蕉岭县新农村建设示范片的调查与思考 (226)

四权同步：村民自治有效实现的新探索

- 广东省蕉岭县协商议事会首“议”启示 (231)

内生内动型自治：宗族理事会参与村级治理

- 基于广东蕉岭创新村级治理的探索与实践 (237)

学术研讨篇

第十届中国农村发展论坛暨“全面深化改革与农村可持续

- 发展”全国研讨会实录 (245)

新闻报道篇

- 蕉岭土地确权探路农村综合改革 (311)

- 蕉岭创新村级治理体系 探索协商议事制度 (312)

- 农村综合改革的“蕉岭探索” (317)

- 蕉岭基层治理改革：“一办一中心”村民很舒心 (321)

- 蕉岭以产权改革为导向为农村改革闯新路 (323)

- 广东农村综合改革向深水区迈进 (325)

- 蕉岭探索创新村级治理体系 大事小事怎么办 村民商量

- 说了算 (332)

- 蕉岭县“农村改革”先行先试惠百姓 (337)

新农村建设开创新局	(342)
蕉岭农村综合改革与基层治理创新	(349)
蕉岭建立协商议事会制度初步构建“一核三元四权同步多层 共治”村级治理体系	(352)
蕉岭村级治理创新是国家治理体系能力现代化样本	(354)
梅州蕉岭镇级机构或仅设“一办一中心”	(358)
广东梅州镇级机构“大部制”改革 仅设“一办一中心”	(361)
打造社会治理蕉岭模式	(365)
推动村务监督，其实是爱护村干部	(369)
后 记	(375)

导 论

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》中明确提出全面深化改革的总目标是国家治理体系与治理能力的现代化，国家治理现代化对于中国未来发展，乃至整个社会主义现代化事业来说，具有重大而深远的理论意义与现实意义。在整个国家治理体系中，基层治理是整个治理体系的基座，没有基层治理就没有国家治理，没有基层治理的现代化就没有国家治理的现代化。托克维尔在论述美国民主的时候，特别提到乡镇自治的基层治理传统是国家民主的重要条件。其实，在中国历史上也曾经存在基层治理的独特优势，除了乡官、保甲等国家权力系统之外，还有族长、乡绅等民间自治系统，正如费孝通所言的“双轨政治”。显然，乡绅自治等为中国帝制的延续或者说国家的大治提供了坚实的基础，并创造了令世界瞩目的政治遗产，只不过随着世界现代化的进程，尤其是现代国家的建设，传统的国家治理形态发生了深刻的变化。与先发国家相比，后发国家的国家治理变迁明显带有外部性和规划性的特征，更多的是从先发国家的国家治理中寻找合适的制度工具，并自上而下地推动制度变迁。虽然整个国家在制度体系上实现了现代化的转型，但是基层治理仍然未有大的变化，或者说在制度外壳下基层治理的内在逻辑依然如旧。基层治理的滞后，反过来又影响了整个国家治理，导致国家治理现代化举步维艰，甚至伴之以体制的动荡与转型的阵痛，始终徘徊于国家治理现代化的门口。作为后发国家的一员，中国的国家治理现代化并不能完全摆脱后发的劣势，尤其表现在高层的国家治理体系与基层治理体系难以衔接，外部性的制度设计与内生性的制度需求难以协调等。非如此，不足以形成国家治理的坚实基础，也不足以推动国家治理的现代转型。但是，到底如何来推动基层治理的现代化，并没有现成的答案，必须

在实地中进行探索，这就为全国各地的基层治理的创新提供了广阔的发展空间。在这样的背景下，广东省蕉岭县着力于基层治理体系，通过数次卓有成效的制度创设，探索了新时期基层治理现代化的有效实现形式。

一 现代国家治理的基础性工程

所谓基层治理，首先从什么是基层入手。基层是与中层、高层相对的概念，在政治研究领域，有诸多“基层+”的组合式概念，比如：基层民主、基层干部、基层政府、基层工作、基层组织、基层政权等等。这些概念中的基层都有一个比较明确的指向。一方面，基层是涉及政治结构的概念，是国家政治体系之中一个组成部分；另一方面，这个部分处于整个国家权力的末端，在它下面再也没有正式的国家权力组织。治理则是公共权力围绕公共事务，将不同的主体纳入其中，并形成集体行动，以实现了对公共秩序和公共服务的供给。显然，治理与统治、管理等还是有所差别，同时也有一些共同的东西。其实不论是统治、管理还是治理都是一个变量概念，或者说可以将这三个概念放置在一个概念光谱上，按照强制、主体、目的等进行分析，从统治到治理，强制性在减弱，主体在增多，目的公共性增强等等。综合上述分析，基层治理是在乡镇及以下的范围内，包括政府在内的多主体之间围绕公共秩序的建立和公共服务的供给而进行的有目的的公共活动。在整个国家治理体系之中，基层治理是国家治理的基础性工程。

第一，基层治理是国家治理体系的组成部分。国家治理是一个整体性的概念，囊括了整个国家的政治、经济、文化等方方面面的工作。当然，国家治理内部也是由不同的部分所组成的，与实体性概念相比，国家治理的组成部分可以进行多面性的梳理，如此，更能够明确国家治理内在逻辑与外在表现形式。一般来说，国家治理体系按照功能角度分为政府治理、公司治理和社会治理等，但是从层次来看，国家治理体系应该包括顶层治理与基层治理，顶层治理主要是国家权力的分配与制度框架的确定等宏观政治层面的治理活动，基层治理既承担着国家制度的贯彻执行的使命，又肩负着解决基层民众具体问题的重任。因此，任何国家治理都需要在基层治理中得到实现，包括政策的贯彻落实、公共服务的落地等等。

第二，基层治理是国家治理能力的关键所在。国家治理能力关键指标

是回应性，即国家能够及时有效地回应民众的需求。如何才能够有效回应民众需求？首先要能够快速获悉群众的需求信息，基层治理由于贴近民众，空间距离小，时间反应短，为及时回应民众需求提供了便利条件。其次是基层治理能够根据民众的需求有效地组织公共服务，民众对于自己需要什么最为清楚，这样可以使得公共服务更具有针对性，同时，满足民众多样化的公共服务。最后，民众能够参与到基层治理当中，从而培养民众的参与意识和参与能力，进而为参加国家治理创造主体性的基础。由此可见，基层治理是提升国家治理能力的重要构件。

第三，基层治理是国家治理现代化的重要基础。综合各个国家治理现代化的历史经验，无不以基层治理现代化为其基础。即使在国家制度上实现了现代化转型，但是基层治理没有发生相应的变化，国家治理也只是空中楼阁。基层治理是国家治理体系的重要组成部分，也是国家治理能力的关键所在。因此，国家治理现代化须臾离不开基层治理，而且从长远的发展来看，基层治理更具有决定性的影响，它与整个基层社会联系在一起，国家治理始终是矗立在基层社会之上。为了让国家治理有一个庞大而坚实的底盘，必须着力基层治理的现代化，从基层重建整个国家治理体系，并不断提升国家治理的能力。

因此，不论是从国家治理体系，还是从国家治理能力，甚至是整个国家治理现代化来讲，基层治理都具有基础性的作用，要推动国家治理体系和治理能力的现代化必须将基层治理作为基础性工程，不断完善基层治理的体系，提升基层治理的能力，推进基层治理的现代化建设。

二 中国基层治理的原型与转型

基层治理是一个历史产物，并不是突然出现的，也不是一直都存在的，而是在一定的历史条件下产生与发展起来。在漫长的历史长河中，中国诞生了悠久的政治文明成果，与辉煌的帝制传统相对应的是传统基层治理中的双轨政治。不管王朝如何更替，基层社会依然按照自身的逻辑运转着，看似纷繁复杂的传统中国基层社会建制，又能够化繁为简，不外乎“官治”与“民治”的变奏曲。

第一，古代中国的双轨治理。一轨是自上而下的官治，从中央到郡县，再到乡里。国家正式权力机构设置到县一级，“皇权不下县”，但县

以下设立具有官府功能的基层组织，在秦汉为乡亭里制，唐宋之后为保甲制，一直延续到民国。基层组织负责人身份为民，但做官事，是官府与民众之间的桥梁。其职位卑微，但能量很大。一轨是社会内部的民治，是基于社会内部的血缘、地缘关系而生成的自我管理，费孝通先生称之为“长老统治”。以乡绅大户、宗族首领、家长户主等社会头人为治理主体，主要运用民间习俗进行治理，治理内容主要是当地公共事务和社会秩序。传统国家的“双轨治理”功能简单。官治主要是收税、判案、教化等，民治主要是与民众日常生活相关的社会事务，如修桥补路、社会救助、民事纠纷等，由此形成“官事官办、民事民办”的治理架构。孙中山所说，“在清朝时代，每一省之中，上有督抚，中间有府道，下有州县佐杂，所以人民同皇帝的关系很小。人民对于皇帝只有一个关系，就是纳粮，除了纳粮之外，便和政府没有别的关系。因为这个缘故，中国人民的政治思想就很薄弱，人民不管谁来做皇帝，只要纳粮，便算尽了人民的责任。政府只要人民纳粮，便不去理会他们别的事，其余都是听人民自生自灭。”

第二，近代中国的并轨治理。伴随着近代化而来的是千年未有之大变，对于农村基层社会来说，清末废科举和兴新式教育后，以及国家政权建设实施，士绅阶层才逐渐退出乡村权力结构，社会内部的民治失去了重要的基础。同时，国家也在尝试着向农村延伸权力，清末民初的乡镇自治是一种全新的尝试，只是由于后来的军阀割据和多年内战，乡镇自治并未大规模推行，各地实力派从维护统治的角度进一步强化了保甲制度。到民国中后期，国家权力对农村社会的渗透更加明显，并且推动了新一轮的基层政权建设，“官治”和“民治”逐渐并轨，形成以“官治”为主的基层治理体系。此时的“官治”主要目的是为了在近代化进程中完成国家政权建设，同时从农村汲取近代化所需要的税赋资源等。由于缺少有效的监督，基层政权建设陷入“内卷化”的境地，新增的税赋被基层政权本身所消耗，而且使得原来的具有“保护型经纪人”角色的乡绅让位于作为“营利型经纪人”的税收中介。整体上，由于当时国家整合能力有限，“官治”并未完全取代社会内部的民治，而是不断地压缩民治的空间，将以往由社会内部处理的公共事务变成国家政权的行动，将基层治理体系中的“官治”与“民治”双轨逐渐并轨为“官治”。

第三，现代中国的单轨治理。新中国成立后，与土地改革相伴的是民主建政，下派工作队进行土地改革，并在土地改革中组建贫农协会，从中发现积极分子，组建党的基层组织，最终建立其乡和行政村的体系。之后的合作化运动，到人民公社时期，党政合一，我国形成以党政为主体的基层治理构架，其主要成果是将国家权力自上而下延伸到农村社会，将分散的农村社会整合到国家体系，实现行政权力的纵向到底，长期在政治之外的农民进入到政治体系之内。人民公社是近代以来第一次建立较为巩固的农村基层政权，不论是公社干部，还是普通农民都能够感受到国家权力的存在。在人民公社体制下，农民服从生产队，生产队服从生产大队，生产大队服从人民公社，形成类似蜂巢的农村组织结构，同时，人民公社政治经济高度集中，依靠超经济的手段管理着农民的生产和生活，建立了以党政为中心的单轨治理模式。

第四，当代中国的三轨治理。人民公社解体之后，开展大规模的撤社建乡，建立基层政权的工作，国家正式权力上移到乡镇一级，相比于单轨治理，20世纪80年代以来，我国基层治理体系形成了“一核乡政村治”的治理架构：“一核”就是以中共党组织为核心领导；“乡政”指在乡镇设立政府，对所辖地域进行行政管理；“村治”指在乡镇以下设立村民委员会，实行村民自我管理。承继之前的党政为主体的治理架构，却改变了人民公社时期党政不分，以党代政的治理格局，强调党政分开，形成了党组织系统与行政系统相对独立的格局。基层党组织从乡镇一直延伸到行政村的党支部，之下村民小组还有若干党小组等，承担着党对农村的领导作用。行政系统从乡镇人民政府延伸到行政村的村委会，虽然村委会是法定的群众自治组织，但是也需要协助乡镇政府开展工作，在某种意义上是乡镇等行政体系的现实延伸。除党政系统之外，这一时期最为显著的变化是恢复了社会内部的民治体系，即村民自治，乡镇以下的村民委员会拥有法定的群众自治组织地位，并形成了村民委员会、村民小组等组织架构和村民会议、村民代表会议等组织载体，与基层党组织和基层政府的关系也得到制度性的明确，村民委员会在基层实践中也发挥了自我管理、自我教育和自我服务的作用。自此，党政系统加上村民自治系统形成了基层治理的三个支柱，可以称之为“三轨治理”。