

当代地方治理

Contemporary Local Governance

—— 面向21世纪的挑战 ——

◎ 孙柏瑛 著

 中国人民大学出版社

当代地方治理

Contemporary Local Governance

——面向21世纪的挑战——

◎ 孙柏瑛 著

图书在版编目 (CIP) 数据

当代地方治理：面向 21 世纪的挑战/孙柏瑛著.

北京：中国人民大学出版社，2004

ISBN 7-300-05480-3/D·1009

I. 当…

II. 孙…

III. 公民-参与管理-研究-中国

IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 032567 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

当代地方治理：面向 21 世纪的挑战

孙柏瑛 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 **邮政编码** 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市新世纪印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 4 月第 1 版

印 张 17.5 插页 2

印 次 2004 年 4 月第 1 次印刷

字 数 320 000

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



序

理论源于实践并指导实践，因此，大变革的时代必然是理论发展的黄金时代。在行政管理或公共管理领域，如果说构成 20 世纪五六十年代“理论丛林”的“树木”是中观、微观层次理论的话，那么，当今理论舞台上争奇斗妍的可谓“植物群落”，即宏观层次的理论。这也许是由社会转型、理论范式转换、公共管理模式转轨的大背景所决定的。与“新公共管理”一样，“当代治理理论”是由一系列假定、理论、信念、原则等构成的“植物群落”。与新公共管理不同的是，当代治理理论在我国学术界受到的重视远为逊色。因此，《当代地方治理：面向 21 世纪的挑战》的出版是值得庆贺的。

把治理研究聚焦于地方具有重要的意义。实事求是地说，我国对治理问题的学术研究起步较晚，目前还没有超越概念、理论的介绍和引进阶段。在这种情况下，地方治理体现了研究视角和研究领域的拓展，无疑有助于有关研究的深入。更为重要的是，聚焦于地方和社区体现了治理的内在品格。我认同本书作者的看法，“治理本质上是地方性的”；“地方治理是最贴近社会和公民的生活、直接向公民提供公共服务、与公民日常生活最密切相关的治理层次，所以，它被人们认为是实施分权化治理和民主治理的理想场所，是公民围绕着地方具体的公共问题，参与地方公共政策过程，实行自主自治管理的实验和训练场”。同时，由于

存在较好的制度基础和激励结构，地方和社区是现代治理理念开花结果的主要场所。换句话说，地方和社区不仅是当代治理理念的试验场，也是当代治理理念展示其风采和魅力的场所。忽视了地方和社区层次，我们就难以把握当代治理的真谛。

作为一个“植物群落”，当代治理理论是一套十分复杂的理论和思想体系。“作为一种分析和解释途径，它力图说明在激变的社会发展中，世界、国家、地方、社区、组织和秩序发生的变化，解释当今国家与社会间关系、公共政策过程中出现的新结构形态；而作为一种创新性实践行动，它则力图引导传统政治、行政制度的变革，构建分权、参与、多中心的公共政策体系”。对于这样一个庞杂的理论和思想体系，基础性研究是不可逾越的。作者在书中界定了当代地方治理的基本范畴和范式，分析了当代地方治理发展的背景与动力，梳理和归纳了相关的理论，继而在明确地方治理的目标与绩效标准的基础上，着力探讨分权化改革、地方政府重组和公民参与等相关的重大问题。就“地方治理的基础性理论研究”的目标定位而言，全书圆满地实现了所确定的目标。

读者可以看到，书中对地方治理概念框架的描述分析带有明显的西方话语特征，“一时难以与中国地方制度的现状和现有研究途径对接”。所以，作者对我国的地方治理没有花费很多的笔墨。在我看来，这种偏重甚或疏漏是值得称道的。国内学者之所以很少使用地方治理框架来描述、研究中国的地方制度和地方组织改革状况，重要原因是许多基础性工作还没有做到家。把一个还没有完全把握的理论框架应用于新的情境无异于机械式的嫁接，难免流于生硬和肤浅。此外，从学术研究方法看，我赞赏小题大作，不羞于“挂一漏万”。小题大作的前提是研究视角的合理划分，这大致有横向和纵向两种方式。横向划分既涉及研究领域和主题进一步细分，又涉及研究视角的划分和选择。只有在从多种视角对所有涉及的小问题都搞清楚的时候，我们对一个大问题的理解才能说是系统、深入的。用多伊奇的话说，真知存在于多重研究视角所得出的多种独立证据的汇流之处。纵向划分涉及研究阶段和重点的选择。举例来说，如果把特定问题的研究简单分为问题描述、原因诊断、对策研究等三个层次的话，纵向划分就意味着可以集中于其中某一个层次深入下去，不必“毕其功于一役”。

聚焦于地方层次，《当代地方治理：面向 21 世纪的挑战》体现了研究视角和研究领域的拓展；聚焦于地方治理中的基本理论，该书为我们提供了一个系统的概念和理论框架。那么，在做了这些基础性工作之后，是否可以使用地方治理框架来描述、研究中国的地方制度和地方组织改革呢？恐怕未必。在我看来，其中还差一个环节，这就是对西方地方治理实践的操作研究。我曾就公共管理的治道

变革表达过这样的看法：“面对五光十色、光怪陆离的‘新理念’万花筒，人们难免产生一种困惑：许多行政学早期文献中频繁出现的提法和概念如民主、参与、市场机制等，怎么就成了当代政府管理的全新理念？……严格地说，许多政府管理的新理念并不是全新的东西。然而，正是特殊的时代背景和新背景下的特殊体现方式，赋予这些似曾相识的‘老’概念和提法以新的内涵，使之成为‘新’的理念。因此，理解和领悟当代政府管理的新理念，必须把这些概念和提法置于独特的历史背景中，必须深入了解新理念在政府改革实践中的具体体现方式”。这一观点对地方治理同样适用。值得指出的是，从视角选择、目标定位、框架结构、逻辑层次、语言表述、学术规范等方面看，该书不仅较圆满地完成了治理研究的一个阶段性工作，而且展示了作者的理论功底和研究能力。所以，我期待着作者的下一步行动。

周志忍

2004年2月

于美国哈佛肯尼迪政府管理学院



目 录

第一章	导论 / 1
	第一节 当代地方治理问题的提出 / 1
	第二节 地方治理研究状况与研究途径 / 9
	第三节 本书的写作框架和结构安排 / 14
第二章	当代地方治理释义 / 18
	第一节 治理与当代治理理论 / 18
	一、不同角度的“治理”概念界定 / 18
	二、当代治理理论的主要思想 / 23
	第二节 地方治理含义阐释 / 28
	一、什么是地方治理所指的“地方” / 29
	二、地方治理的内涵 / 33
	第三节 当代地方治理的类型及特征 / 35
	一、从规范性研究角度划分的地方治理模型 / 36
	二、以地理区域和面对问题划分的地方治理类型 / 39

第三章	当代地方治理发展的背景与动力 / 48
	第一节 经济全球化和区域一体化浪潮的冲击 / 48 一、全球化的性质与特征 / 48 二、全球化与地方化 / 52 三、全球化与地方治理发展的动力 / 56 四、全球化给地方治理提出的任务 / 59 第二节 政府改革与政府间权力关系调整的压力 / 64 一、分权化改革与府际间关系变化的要求 / 64 二、新公共管理运动的影响 / 71 第三节 现代网络信息技术的支持 / 72
第四章	当代地方治理实践的理论基础 / 77
	第一节 “多中心”治理观念：地方治理是必然的吗 / 78 一、打破“单中心”的传统权威模式 / 78 二、构建“多中心”的地方治理结构 / 80 第二节 “第三条道路”理论：地方治理往哪里去 / 84 一、地方治理模式选择的意识形态基础 / 84 二、地方治理模式的理念与政策导向 / 85 第三节 集体行动理论：地方治理的实践依据 / 87 一、以理性个人选择为基础的集体行动逻辑 / 88 二、制度主义的集体行动思想 / 92 第四节 社群共同体思想：将地方治理运转起来 / 97 一、社群共同体思想的基本逻辑 / 97 二、社群共同体思想的理论养分 / 99
第五章	地方治理的目标与绩效导向 / 105
	第一节 当代地方治理的总体目标 / 105 一、提高地方可持续发展的战略管理能力 / 106 二、消除社会贫困状况与遏制社会排斥现象 / 112 三、实现地方政府重组与发展参与型地方治理网络 / 114 第二节 当代地方治理的绩效评价标准 / 115 一、当代地方治理的绩效评估体系 / 116

- 二、实现地方治理绩效指标的行动框架 / 120
- 第三节 影响地方治理绩效水平的因素 / 123
 - 一、特定地方或社区的基本性质 / 123
 - 二、社会资本状况与地方治理的组织网络构建 / 127
 - 三、国家与地方政治制度、府际关系与分权结构 / 131
 - 四、学习型社会与学习型组织的形成 / 134
 - 五、地方政府领导人的能力和智慧 / 135

第六章 地方治理中的分权化改革 / 138

- 第一节 地方治理中分权化改革的基本形式 / 138
 - 一、地方治理中分权化改革的实质 / 138
 - 二、地方治理中分权化改革的基本形式 / 142
- 第二节 地方治理中分权化改革的政策取向 / 149
 - 一、地方治理中分权化改革的政策目标 / 149
 - 二、地方治理中分权化改革的基本政策取向 / 157
- 第三节 地方治理中的均衡分权框架 / 170
 - 一、分权化改革带来的主要问题 / 170
 - 二、地方治理中的均衡分权框架 / 173

第七章 地方治理中的地方政府重组 / 178

- 第一节 地方政府组织结构调整 / 180
 - 一、地方政府组织结构调整的法律规范 / 180
 - 二、地方政府组织结构调整的原则与方式 / 186
- 第二节 地方政府的功能调整 / 198
 - 一、强化地方战略规划与管理 / 199
 - 二、促进地方和区域经济发展 / 203
 - 三、强化社会冲突斡旋与管理 / 207

第八章 地方治理中的公民参与 / 213

- 第一节 地方治理中的公民参与网络 / 214
 - 一、公民的角色与公民参与的作用 / 214

	二、地方公共政策中的公民参与网络 / 220
第二节	地方治理中公民参与的基本途径 / 225
	一、地方公民参与途径发展的阶梯 / 226
	二、地方治理中的公民参与形式 / 229
	三、公共政策过程中公民参与的程度选择 / 240
第三节	地方政府促进公民参与发展的责任 / 245
	一、地方治理中公民参与遇到的主要问题 / 245
	二、地方政府推进公民参与发展的责任 / 248

参考文献 / 250

后记 / 268



第一章

导 论

20 世纪 80 年代中期以后,地方治理运动逐渐发展成为一个遍及欧美发达国家及许多亚非拉发展中国家的国际性现象。当代地方治理的兴起绝不是为了追赶或迎合某种理论时尚,也不是为了刻意创造一套标新立异的改革口号;相反,它是在民族国家受到经济全球化冲击,社会形态和国家权力性质发生重大变化的背景下,政府组织为有效回应环境变化和危机挑战而选择的一条新型发展道路。地方治理以其创新的思维、制度设计和实践行动,力图突破单中心、“政府与市场”二元对立等价值局限,建立一套与传统公共行政截然不同的社会管理模式,创造社会可持续发展的机制。尽管今天的地方治理发展,成功与失败并存,但是,正是在这一不断学习、反思和制度演进的过程中,充分展示出人类对社会善治目标的不懈追求。



第一节 当代地方治理问题的提出

其实,地方问题研究并不是一个新的领域,在政治学和行政学中,对地方自治、地方分权和地方民主等经典问题的讨论,一直伴随着学科的发展。我们从民

族国家绵延发展的历史可以看到，作为国家政治生活的重要组成部分，地方制度设计一直与国家结构、中央与地方关系、政府间关系的构建与演变紧密联系在一起；作为国家权力和利益的主体之一，地方组织的作用与发展状况又始终取决于中央与地方间集权与分权、集中与分散、控制与自治等关系结构调整与变革的方向。对于中央与地方的关系格局，人们抱有一种执著的理想和追求：一方面是建立强有力的国家，实现国家整体目标，最大限度地提升国家能力；另一方面是保证地方富有发展、创新的活力和能力，促进地方经济的持续发展，形成繁荣发展的社会。为此，人们一直努力协调二者之间的关系，力图通过制度建构来不断完善中央与地方的权力均衡机制。单一的中央集权制、单一的地方自治体制、联邦制均是在不同理念支持下的制度模式选择。从历史发展的角度看，当代“地方治理”（local governance）运动无疑是人们这一努力的进一步延续，是人们在新的环境下寻求新型权力关系结构和发展道路的探索。

当代地方治理思想和实践首先发源于 20 世纪 80 年代初中期的英国，紧接着向欧洲大陆国家（法国、德国、西班牙等）、北美国家（美国、加拿大）和大洋洲国家（澳大利亚、新西兰）扩展，逐渐成为 80 年代以后发达国家政治与行政改革的一个重要方向，并成为西方国家政治舞台上引导改革潮流的一支不可忽视的力量。在大多数西方国家，地方治理模式的应用并不只局限于某一个联邦制国家或者某一个单一制国家，而是存在于不同国家结构模式的民族之中。换句话说，它突破了联邦制与单一制这一传统国家结构性质的界分，打破了以往府际间要么中央集权，要么地方分权的二元对立的思维结构，开始寻求一条府际间（intergovernmental）合作、政府与公民社会间合作的新型发展道路。所以，无论是在联邦制国家，还是在单一制国家，地方治理的理念都吸引着各国的政治领导者，并被作为当今政治、行政改革的一条重要途径引入现代公共管理实践。

在二十多年的发展历程中，地方治理回应着民族国家面对的各种挑战，探寻着解决日益尖锐的公共问题的方案。它依靠地方的活力和贴近于民的优势，创造出社区公民治理与创新（citizen governance or civic innovation）、地方功能性的公共事务治理网络组织体系、跨社区或跨城市的互动与合作治理、府际间多层合作治理等一系列色彩纷呈的地方治理形式。^①与此同时，在这些国家中，伴随着实

^① Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*. Hampshire: Palgrave; Sirianni, C., and L. Friedland (2001). *Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*. Berkeley: University of California Press; Box, R.C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publications.

践的推进,地方治理理论及其逻辑得到了比较全面、系统的论证,政治学、经济学、社会学和公共行政学的诸多思想和知识,为其提供了重要的理论支持。

90年代中期以后,在联合国、世界银行、OECD、亚洲发展银行等国际组织的推动下,作为一种改善国家政治与行政管理状况的手段,地方治理的观念及其实践经验逐渐被输入到亚洲、非洲、中南美洲等一些发展中国家。这些国家力图将政府改革和政治民主化进程融合在一起,通过地方治理模式和分权化改革策略,解决其日益严峻的社会贫困、妇女权益、环境恶化、社会排斥(social exclusion)等问题。^①在实践中,当代地方治理和善治观念向发展中国家的渗透过程,恰恰与这些国家从集权的、国家控制的政治经济体系走向分权化的、市场化体系的改革脚步相吻合,因而,在自由主义思潮输入并产生重大影响的同时,治理理念和思想作为另一种改革思路和可供选择的公共管理模式,也同样深刻地影响着这些处在全球化冲击和政治民主化要求双重压力之下的国家。然而,在发达国家社会环境中产生、造就的治理理念及其标准,移植到不同政治、经济、社会、文化和传统的国家中运用,产生的效果和有效性尚需时日验证。一些拉美国家分权化改革的失败与现存的社会危机状况,使得人们对发展中国家地方治理改革的制度绩效能力产生了某些质疑,由此引起了人们对地方治理实施中环境变量与治理制度安排之间相关性的关注,旨在论证地方治理模式在不同文化背景国家中的适应程度,解决地方治理模式“本土化”的问题。^②

当代地方治理理论与实践同传统地方自治理论提出的一系列基本问题密切相关,因为,它关注的焦点依然围绕着地方政治与民主制度、中央与地方权力分配、地方权力行使的空间和行使方式等一系列涉及地方政治权力基础的问题展开,它尤其重视和强调不同层级政府间的分权结构和分权形式对于地方治理发展具有的重要意义。从这一点来讲,政府间权力结构和利益关系、地方政府组织的构建形式仍然是地方治理研究的基本切入点。

但是,地方治理又不同于传统地方自治问题的研究。原因在于,地方治理是在民族国家特定的发展环境和社会背景下产生出来的,它应对的是不同以往的公共问题挑战,它力图运用新的思维和管理模式来回应社会发展的要求。所以,当代地方治理对于现今公共管理性质的思考与解释方式,对公共问题的解决途径,

① UNDP (1997). Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centred Development. Part One: Global Changes in Governance. Retrieved from <http://undp.org/docs/dec>.

② Teune, H. (1995). Local Government and Democratic Political Development. In Henry Teune (Ed.), *Local Governance around the World. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Thousand Oaks: Sage Periodical Press.

又具有明显的特点和创新性。

首先，当代地方治理的改革动力直接来源于经济全球化和政府大规模改革带来的种种压力与挑战，是政府为解决一系列公共问题而做出的积极反应，故此，它是当今国家和社会谋求改革与发展的产物。

其次，地方治理理论及其发展策略展示了当代公共行政特征发生的变化，体现了公共事务管理理念和方式的根本转变。表 1—1 中所列的是当今公共行政与治理发展的新理念，这些理念正是地方治理模式内在的要求。可见，地方治理也是替代传统公共行政模式而选择的改革道路之一，它承载着推进公共行政发展的责任。

表 1—1 传统公共行政与新兴公共行政的理念比较

传统公共行政的基本假设与逻辑	新兴公共行政的基本假定与逻辑
政治与行政二分论	政治行政的交互关系
政治中立	伦理责任
效率与生产力	问题解决的有效性
集权与控制	分权与参与
跨文化比较	跨文化或区域比较
功能维持	功能与职责的重新设计
广泛而理性的规划	参与性的社会规划
被动性的问题解决、改变与学习	前瞻性的问题解决、改变与学习
事实与价值分立	事实与价值的批判检视
强调特殊利益集团的影响	强调多元性与参与性民主
注重专家在政策分析中的作用	注重公民在解决社区问题时的参与
垂直性的协调与权威关系	水平性的合作与人际间的互动网络
在充裕资源下实现组织成长	在有限资源下追求卓越
信息累积	信息共享与相互交流

资料来源：[美] 全中燮：《公共行政：设计与问题解决》，88 页，台北，五南图书出版公司，1998。

再次，地方治理的思考建立在与传统地方自治不同的视野之上。地方治理并非将思路仅仅局限于政府部门之间权力的此消彼长，或局限于中央与地方间的纵向权力分配格局上，它更加注重在政府、市场和公民社会的三维关系中，寻求更广泛的治理支持力量，发展更有效的公共事务治理道路。所以，从地方治理兴起并构建其理论体系的那一天起，它就努力在“政府统治”和“市场权力”之间发掘“第三条道路”，试图避免由“政府失败”与“市场失败”带来的管理问题，着力探索多种社会资源广泛合作，共同促进地方公共问题解决的治理途径与策略。

最后，地方治理理论的论证运用并融合了来自多学科的思想、学说和知识，其中包括一些新的理论假设，如“第三条道路”理论、社会资本和信任理论、集体选择与集体行动理论、社群共同体理论、学习型组织与共同愿景理论等等。地方治理力图将这些理论融合进其理论体系，从多个角度论证其思想的合理性与可靠性，从而为治理实践行动建筑扎实的理论基础。

由此可见，在人类迈入 21 世纪的前十几年，作为当代世界多层治理结构（包括公司治理、跨国跨地区治理、全球治理等）有机组成部分的地方治理模式，成为许多民族国家应对日益复杂繁多的社会政治问题的探索性改革途径。对于当代地方治理现象及其新的管理模式，人们有疑问，也有争论。但是，在经历了“市场失败”和“政府失败”以后，人们对发展“第三条道路”的治理思想寄予了深切的期望，希望依托于民主参与的、多种社会组织共同合作的公共事务治理制度设计，使地方建立起足以应付经济全球化冲击和后现代社会转型的可持续发展机制与能力。正如美国的全中燮（Jong Jun）教授指出的那样：“在当今全球化政治和超发展社会（transdevelopmental society，指与工业文明相对应的，体现当代全球化发展特征的社会与组织体系——作者注）中，政治与行政发展的一个重要议程就是，在地方政治变革进程中，如何实施有效的治理。因为，在全球、跨国区域组织乃至国家级政府层次上做出的政治决策，常常需要在民族国家内的各级次国家（sub-national）政府组织及地方公众中获得广泛的政治认同和一致，才能协力解决一些严重的社会问题。这就使得通过对话和共同的政治行动来形成共识性政治话语（discourse）成为一种必然。由此导致了人们要求权力分享和参与政策制定的呼声日益强烈，从而迫使一个国家的政治改革日趋选择地方化、民主式的治理发展模式。”^①

在中国，促进地方经济、社会的全面进步，发展基层民主政治，提高地方公民自主管理能力，也是中国社会、政治发展追求的战略目标之一。改革开放以来，在国家经济体制和政治、行政体制改革的大背景下，发展城乡基层组织的自主管理能力，提高公民参政议政的水平，加强公共政策制定的科学化和民主化进程，成为中国政治改革战略和中国特色社会主义民主政治建设的重要组成部分。伴随着计划经济向社会主义市场经济转轨、行政与市场分权化改革的进程，政

^① Jun, J.S. (1996). The Political and Administrative Challenges in Korea's Future: Thinking Globally, Acting Locally, Perceiving Critically. In Chung-hyun Ro (Ed.). *Korea in the Era of Post-Development and Globalization: Tasks of Public Administration*. Seoul: The Korea Institute of Public Administration, pp. 67-100.

企、政社、中央与地方之间的权力关系经历了重大调整。

20 世纪 80 年代以后，中国政府首先进行了以分权让利为主导思想的行政性放权改革，改革的核心内容围绕着中央与地方政府间计划、财政、税收、金融、外贸经营、区域政策等方面权力的重新划分展开。分权化改革重塑了中央政府与地方政府之间的权力关系，将以计划经济为基础的中央集权体制逐步转型到以市场经济为主导的地方分权体制，形成了中央与地方分权化的格局。行政分权化改革带来了一系列负面的后果，诸如地方保护主义，“诸侯经济”，消极性投资，以及由地方政府利益驱动和反市场化行为造成的市场割据、重复建设、资源配置效率低等问题。另外，由于财政“分灶吃饭”和“地方大包干”、地方政府截留财政资源而导致的中央财力比重下降，也直接影响了中央政府的宏观调控能力，制约了中央政府整体目标的实现和权威作用的发挥。^① 然而，不可否认的是，中央政府通过行政分权化改革措施，赋予地方促进经济发展的动力与活力，调动了地方政府制度创新的积极性，释放了其创新和自主发展的能力。在分权化的框架下，地方的经济、社会发展水平迅速提高，人民的生活水平也不断增长。最为关键的是，经过分权化改革，地方政府拥有了一定的决策与管理的空间，能够依据本地的具体情况，创造多样性的发展模式，形成有利于本地经济发展的产权组织形式（如激励和保护非国有经济发展），并逐步建立起与市场组织相互依赖的社会、政治关系。

市场化、分权化改革不仅推动了政府间权力关系的重新调整，而且使得社会生活中的多元利益主体逐步获得了独立、自主的地位，激发了它们的利益表达的要求。在这一大背景下，中国公众权利观念开始觉醒，自主参与意识开始萌发，产生于乡村和城市地方的基层民主政治开始悄然发展并日益活跃起来，形成了中国政治生活极富特色的一种景象。

村民自治制度的实践已经在全国各地有声有色地开展起来。村民们通过直选自己的村民委员会的方式，表达自身的政治利益和要求，积极参与到基层的公共政治生活中。这一里程碑式的地方民主政治形式的发展，推动了中国广大农村“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的制度化进程，成为有中国特色政治体制改革的一个重要标志。^② 中央领导人对农村村民选举和自治的创举给予了充分的肯定。自中国共产党第十五次全国代表大会以来，江泽民同志多次重申

① 参见杨光斌：《中国经济转型中的国家权力》，110～128 页，北京，当代世界出版社，2003。

② 参见刘亚伟编：《无声的革命：村民直选的历史、现实和未来》，4 页，西安，西北大学出版社，2002。

了这样的观点：扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。而在中国共产党第十六次全国代表大会报告中，江泽民同志再次强调了“完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”的重要性。^①在农村自治实践中，中国村民开始逐步形成了政治参与意识，他们通过选举代表、召开村民大会、公开听政、监督公共账目等公共参与行动，促进了村级公共事务管理的公开化与透明性，积极影响着乡村公共事务管理的运作。

在城市中，以邻里社区为地缘中心的居民参与和社区居民自治制度也蓬勃发展起来。近年来，一方面，居民开始直选他们所在区域的居民委员会主任及主要工作人员，这意味着居民将通过自己的民意代表行使对社区公共事务的管理责任，而居委会的组成人员将从对上级政府组织负责转向对邻里社区的居民负责，为社区居民提供服务。另一方面，由社区居民选举与组成的维权组织的发展方兴未艾，开始活跃在社区事务管理中，发挥了越来越明显的作用。例如，围绕着房屋物权、小区公用地使用、物业管理义务与责任、物业服务收费等问题，居民通过自组织（如社区委员会、业主委员会等）形式，不断影响并参与这些涉及居民共同利益和生活质量的政策制定，表达居民利益，与社区管理方进行讨论和磋商，监督社区管理者的行为。最近在一些大城市形成的一定规模的“业主运动”，已经对城市社区管理模式，乃至国家有关的法规、政策产生了重要影响。^②

虽然城市社区居民自治治理刚刚起步，各项制度还处在初创和探索时期，居民从过去对单位的依赖转向对社区的心理认同和归属还需要时间，居民的观望和政治冷漠态度也还需要逐步改变^③，但是，毕竟是在中国经历了两千多年的“国家中心”、“官本位”政治文化传统之后，公民开始尝试着管理那些发生在他们身边的，影响他们生活质量的社区公共事务了。这意味着中国公民独立和自治管理意识的萌芽，表明蕴涵在民间的自治管理力量开始出现和成长，标志着中国民主化进程迈出了重要的一步。

2003年3月，我们又看到一个具有深刻意义的案例。在第十一届全国人民代

① 江泽民：《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，33页，北京，人民出版社，2002。

② 参见卢山荣：《业主运动》，载《南方周末》，2003-08-14。

③ 参见孙柏瑛等：《公民参与，任重道远：北京市居民参与社区决策情况的调查与评析》，载《国家行政学院学报》，2001（2）。