



社会治理角度下的社区建设丛书

农村治理体系和治理能力现代化

—— 慈溪农村专职干部制度研究

张小劲 张 汉 汪吉庶 孟天广 著

NONGCUN ZHILI TIXI HE ZHILI NENGLI XIANDAIHUA

CIXI NONGCUN ZHUANZHI GANBU ZHIDU YANJIU



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

农村治理体系和治理能力现代化

——慈溪农村专职干部制度研究

张小劲 张 汉 汪吉庶 孟天广 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村治理体系和治理能力现代化：慈溪农村专职干部制度
研究 / 张小劲等著. —北京：中国社会出版社，2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5227 - 3

I. ①农… II. ①张… III. ①农村—社会管理—现代化
管理—研究—中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 303903 号

书 名：农村治理体系和治理能力现代化——慈溪农村专职干部制度研究
著 者：张小劲 张 汉 汪吉庶 孟天广

出 版 人：浦善新

终 审 人：李 浩

策划编辑：孙武斌

责任编辑：杨 非

责任校对：苗俊杰

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑室：(010) 58124841

销售部：(010) 58124848

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：16.25

字 数：220 千字

版 次：2016 年 2 月第 1 版

印 次：2016 年 2 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元



中国社会出版社微信公众号

《社会治理视角下的社区建设丛书》

编辑委员会

编辑委员：（按姓氏笔画排序）

毛寿龙 米有录 张 静

张小劲 李 强 周有华

景跃进

总 序

张小劲

一、作为国家治理之基础的社区治理

2013年11月举行的中共十八届三中全会，经历了近一年的酝酿、起草和修订工作，以及会议期间高密度的审议工作，最终通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）^①。这一文件既体现了中央领导层的战略共识，更凝聚着全党上下的集体智慧，按照《决定》起草组组长习近平总书记的说法，这一文件充分考虑了社会的期待和诉求，直接因应着现实生活中的挑战和问题，要求以全面深化改革引领社会发展。“面对未来，要破解发展面临的各种难题，化解来自各方面的风险和挑战，更好地发挥中国特色社会主义制度优势，推动经济社会持续健康发展，除了改革开放，别无他途。”^②

更为重要的是，《决定》将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”表述为全面深化改革的总目标。围绕

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），载编写组编著：《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2013年版，1~60页。本文引述《决定》的文本均来自同引处，不另说明。

② 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，载编写组编著：《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2013年版，85页。

着这一总目标的设定,《决定》全面论述了国家治理体系和治理能力的概念构成。2013 年新年伊始,习近平总书记又专门发表文章,强调“切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来”,对国家治理体系和治理能力问题做出了进一步的阐释:“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①

这些论述实际上已经完整地说明了国家治理体系和治理能力的概念体系。结合《决定》的文本,我们可以用图 1 的概念图示解释这些论述。

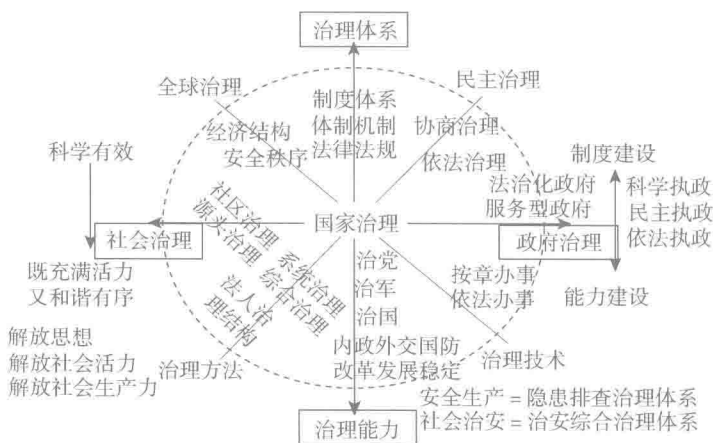


图 1 治理概念的框架性理解

从中可以看到,涉及政治、经济、文化、社会和生态文明五大领域的制度体系、体制机制和法律法规的完善、健全和配套发展,将是全面深化改革新阶段的重点所在,其核心在于执政党本身的制度法规建设,其关

^① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《人民日报》2014 年 1 月 1 日第 2 版。

键就是民主治理。由此而形成的国家制度安排，就是国家治理体系。实施和运用完备的制度法规从事国家事务的管理，包括治党治军治国，包括完成改革发展稳定的任务，包括处置内政外交国防事务的职责，意味着执政党必须实现科学执政、民主执政和依法执政，政府部门必须严格按照章办事、依法办事，履行作为法治型政府和服务型政府的职能。国家治理能力就体现在这样的履职执政行为之中，政府治理首先就要治理政府。同时，对于整个国家而言，科学有效的治理还意味着要实现全社会既充满活力又和谐有序，因此，要有一系列方式方法的健全和完善，要注重解放思想，解放社会活力和解放社会生产力。

同时，从《决定》所强调的“五大建设”即政治建设、经济建设、社会建设、文化建设和生态文明建设的概念体系来看，那么，治理作为关键词在其中均占有关键性的位置。换句话说，治理在这五大领域均成为重要术语，在一定意义上讲，治理在这五大领域中具有一种重要的联结作用。但治理作为关键术语的使用又有相对聚集的一面。一如图2所示，治理在

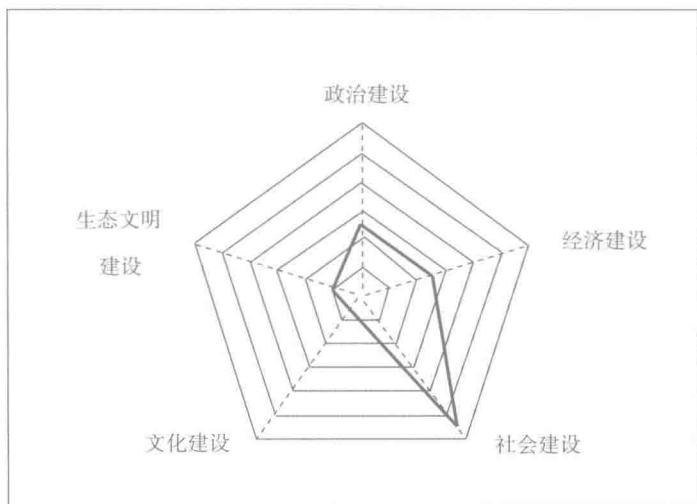


图2 治理在五大建设领域的出现频率比较

社会建设领域出现的频率最高，相关论述也最多。这无疑说明，治理作为关键术语和重要概念在社会建设领域居于最为重要的地位，也在相当程度上成为《决定》的最突出的特点之一。同时，这一描述性结果实际上还提

示着另一种反向观察,《决定》文本中没有提到治理问题或没有将治理作为关键术语所使用的领域,主要是《决定》文本所新增的“国防和军队”以及“党的领导”两个论题范畴。这在某种程度上提示着治理之于这两个论题的意义,或者说“无意义”,进而在特定的意义上说明了治理作为关键术语和重要概念所包含的特定语义。易言之,在这两个论题领域,强调自上而下的管理、强调由下而上的服从,显然要远重于治理作为关键术语和重要概念所包含着的多元参与和平等互动的内涵。

再次,从类型学的角度来看,以24次的频率出现在14处且体现为16种构词方式的“治理”,可以用图3所示的矩阵加以归纳。所谓涵盖层次中的宏观与微观,主要是指治理作为关键词而与其他实词组合而成的词组所指称的对象物,大体上可以区分为宏观与微观两类,宏观是指相对宽泛、抽象和宏大的事物或领域,而微观则是指那些微型和具体的事

		涵盖层次	
		宏观	微观
论说重点	方略	国际经济治理	
		国家治理(体系/能力)	
		政府治理	社区治理
		社会治理(体制)	学校内部治理结构
		依法治理	法人治理结构
		A	B
方法		C	D
		环境治理	隐患排查治理体系
		系统治理	社会治安综合治理
		综合治理	
		源头治理	

图3 治理构词的类型分析

物或领域;所谓论说重点中的方略与方法,是指治理与其他实词组合而成的词组所指称的对象物,可以划分为与路径和战略有关的方略问题以及与技术、手段和策略有关的方法问题。这样的区分当然是相对的,但这两个区分维度交叉所构成的4个象限,有助于我们更好地认知治理作

为关键术语所构成的词组的确切语义。由此而值得注意的是，倘若以创新的角度来观察，则可以发现，在治理的4种构词方式中，宏观和方略维度交叉形成的A象限中所包含的五种构词方式具有极其重要的意义，凸显了创新的取向。这些正是《决定》文本首次以正式的政治文件方式加以采纳的关键术语，并且进一步上升为重要概念的名词组合。也正是在这样的意义上，长期以来一向作为学术概念的“治理”，第一次上升到了国家战略的更高层次和法理高度，成就了改革理论和改革战略的一次重大突破。^①

也正是在这样的意义上讲，在国家治理的框架内，社区治理的问题也有了实质意义上的提升，这意味着社区治理已经被纳入了国家治理的整体框架和战略布局，是国家治理的重要维度和基础构成。更确切地说，社区治理体系和治理能力走向现代化，也将是“全面深化改革”的重要任务之一。

二、什么是社区治理体系

从十八届三中全会《决定》的文本以及相关解释来看，国家治理体系主要涉及有关国家治理的体制、制度和机制。在这里，国家治理体系是指为了实现特定时期内的国家治理目标以及相应的国家发展战略及其规划设计，根据特定的国家意志以及相应的国家治理方略、原则、规范、政策方针而实施治理行为的组织结构、制度构成及其运转机制的统称。作为一种包容性的概念，国家治理体系所强调的是国家治理的系统化、配套性和协调性特征，所关注的是相对固化、稳定和长效的结构性因素，以及结构性因素之间的联结关系、结构性因素的相互作用形式及其功能指向。在这个意义上讲，《决定》所强调的“国家治理现代化”就是在实现伟大的“中国梦”、在走向小康社会的发展目标的进程中，中国的国

^① 徐晓全：《从“管理”到“治理”：治国方略重大转型》，载《学习时报》2013年11月18日，第3版。

家治理体系应当相应地实现现代化。这是与宏观的发展目标相匹配的、既为实现这个目标提供坚实保障又在目标实现过程中不断优化的治理体系。更确切地说,“国家治理现代化”在目前全面深化改革中又体现为“四个全面”的战略部署,这就是为了“全面建成小康社会”,要通过“全面深化改革”的路径,要坚持“全面依法治国”的原则和“全面从严治党”的方法。

而国家治理体制、制度和机制,则是各有侧重的概念,尽管在实践中经常出现的是这三者的连用和混用。仔细分辨起来,国家治理体制是涉及国家治理的实质性组织形式、根本性权力配置和关键性重大制度的统称;按照中国宪法的规定,中国的治理体制是由人民代表大会制度、共产党领导的多党合作制度、政治协商制度以及民族区域自治制度所构成;与此相关且与之配套的则是各级人民代表的选举制度、党内民主制度、政府决策制度、司法制度、公务员制度等。国家治理制度,是构成为国家治理体制的诸多制度的统称,既包括前述各项重大制度,也涉及更加具体的制度形态和制度安排,例如政府决策制度中的集体决定制度、专家咨询制度、公众听证制度、成本核算制度、决算审计制度、绩效评估制度、信息反馈制度等。根据层级、范围和时效等属性的不同,还可以将这些具体的国家治理制度划分为不同的类型。相对而言,所谓机制,就是指由这些根本性的重大制度所决定的、由那些具体形态的制度运行和落实所产生的综合功能和集成效应的统称。例如,诸多政府决策制度的配合及其共同作用,即决策机制,其功能指向为产出既回应民众需求又适配资源条件的正当且合理的公共政策。也就是说,有什么样的制度构成和制度配套,就会产生什么样的机制。由此观之,就体制、制度和机制的概念区别而论,体制所强调的是诸多制度安排所构成的结构状况,机制所强调的是诸多制度安排所形成的功能作用;两者均关涉制度,且立基于制度的形态与性质:诸种制度的总和即构成为特定的体制,制度之间的契合、联结及其功能作用,即所谓机制。

由此观之,社区治理体系是指为处理社区公共事务和共同事务、进行社区治理的体制、制度和机制的统称。也就是说,与社区治理有关的

制度、机制以及体制，统统包括在社区治理体系的概念之中；社区治理体系也包括了社区治理体制、社区治理制度和社区治理机制三个概念构成；而这三者也是既有关联又有区别的概念。其中，社区治理制度是指为从事社区公共事务治理而建构和形成的诸多制度安排；从纵向结构而言，包括中央政府主管部门和省市自治区、地级市、区县以及区县以下的政府相关机构和派出机构，以及这些机构为履行社区治理职责所实施的各项制度；从横向结构来看，包括有为满足社区居民各种需求而提供公共秩序、公共物品和公共服务的诸多公共部门以及受托受聘受雇承担相应公共职责和公共服务的私营机构和公益组织，以及这些公私组织在履行自身职责时所建立的各种制度；在社区内部，政府派出机构、居民自治组织、居民志愿组织、居民联合组织等，以及由法律法规、行政条令以及公共约定所规定的功能职责、所设定的活动形式，以及所调节的相互关系等，同样属于社区治理制度的范畴。这些制度的落实贯彻及其产生的实际功能和实践结果，由这些制度共同塑造和形成的综合作用和集成效应，就是社区治理机制。依据功能目标的不同、作用范围的大小以及功能指向的差异，社区治理机制还可以区分为更加具体的类别，例如社区自治组织代表选举产生机制、社区自治组织与各种驻地组织的议事机制和决策机制、公共服务供给机制等。

在比较宽泛的意义上讲，这些社区治理制度及其相应形成的社区治理机制，可以统称为社区治理体制。但在更狭义的理解中，社区治理体制又特指那些具有关键性作用、根本性影响和基础性意义的社区治理制度以及相应的社区治理机制。这些居于核心地位的制度及其机制，作为国家治理体系的组成部分，既受到国家治理体系的制约和影响，也必然随着国家治理体系的变化而发生着变化。因此，社区治理体制也经历了不同的变迁，呈现出不同的形态特点。

按照一般的理解，中国先后出现过多种各具特征各有差异的社区治理体制形态，其中包括，最初出现于根据地、曾在新中国建立初期盛行一时、至“文化大革命”动乱年代又曾一度复兴的“准军事管理体制”；立足于计划经济时代企事业单位体制之上的“强行政管理体制”；以及改

革开放后曾作为过渡形态出现的“弱行政管理体制”，以及在近些年来逐步显现的“行政管理—服务体制”以及目前正处在发展中的“现代治理体制”。当然，这样的分类，是根据不同形态的主要属性和关键特征而加以概括的观察结果，也是“同构异质”的制度演化理论所提示的认识结论。在实践中，这意味着，尽管某些制度的结构构成也许持续未变，但其内在的某些重要因素却发生了变化，全新的结构要素开始介入发展过程，新的制度机制也随之产生出现，而制度运行的结果也就发生了很大的变化。

应当说，分析和认知社区治理体制的历史变迁和形态变化，是改革和完善社区治理体制的认识前提。正是在这样的认识基础上，才能进一步明确社区治理体制改革的形势与任务，才能理解社区治理体制改革的目标和意义。正是从这个意义上，本丛书试图对当代中国社区建设与治理问题进行专题式的梳理和分析，并从国家治理体系和治理能力现代化、特别是其中关于创新社会治理体系的论述出发，对社区治理体系、制度和机制加以全面审视，以发现作为国家治理之基础的社区治理的发展路径和动力。

序 言

2013年10月24日，在浙江省慈溪市崇寿镇傅家路村，举行了一场别开生面的“全市村专职干部聘用工作现场会暨傅家路农村社区服务中心专职工作人员聘用会议”。此次会议的主要目的，是以公开选聘的方式产生傅家路“农村社区服务中心专职工作人员”，又称为“农村专职干部”，也就是受聘于本村村级组织、在本农村社区专职从事社区管理与公共服务工作的农村社区工作者。

本次现场会的召开地点是慈溪市崇寿镇傅家路村。崇寿镇近年来一直高度重视农村村级组织建设工作，大力推行农村专职干部制度，实施村级管理中决策、执行、监督的适度分离，以优化村级治理机构，首创“农村社区工作人才库”制度，为农村专职干部队伍的规范化选拔、管理和培养提供了重要的制度依托。在崇寿镇召开本次现场会，具有重要的示范意义。

参加本次现场会的有：1. 崇寿镇各村党组织书记、村委会主任和政工负责人；2. 傅家路村党小组长、村民小组长、两代表一委员（党代表、人大代表、政协委员）及各界代表（共50名左右）；3. 慈溪市各镇（街道）组织委员和组织干事。

现场会的流程如下。首先由崇寿镇党委书记作动员讲话，然后由崇寿镇组织委员介绍《农村社区专职工作人员聘用办法》。之后进入正式的农村专职干部民主评议环节，由出席会议的傅家路村村民代表对8名傅家路农村社区服务中心专职工作人员候选人进行现场评议，然后对所有评议票进行计票，并现场公布结果。结果8名候选人全都顺利通过民主

评议。傅家路村的镇联村领导宣读聘用人员名单，并颁发聘书，农村专职干部现场签订工作承诺书，然后由专职干部代表（傅家路村党组织副书记和村委会主任）作表态发言。最后由慈溪市委组织部副部长作总结讲话。

傅家路村的此次现场会，实际上是慈溪市农村专职干部制度十多年探索的一个缩影。从2001年开始，慈溪市分阶段逐步探索推行农村专职干部制度。其基本做法是，在农村党组织、村民委员会、村经济合作社这三套村班子之外，选聘一批农村专职干部从事村务管理与公共服务工作。农村专职干部以公开选拔的方式产生，向村三套班子负责。村三套班子成员与村专职干部主体一致，但适度分离，三套班子是议事机构，专职干部是执行机构。专职干部的工资由市镇两级财政负担，同时还享受养老保险等福利保障。

农村专职干部制度的探索，具有重要的政治意义和学术研究价值，反映了城镇化与农村社区建设深入推进背景下农村治理体系与治理能力的现代化。该制度的探索，进一步巩固了村党组织在农村的领导地位，进一步发展了农村基层民主，同时创新设计了农村专职干部聘用制，提高了村级治理的职业化和科学化水平，同时进一步保障了普通党员村民对村务管理与公共服务工作的监督权。由此，农村治理体系与治理能力的两大维度——民主与绩效，都得到了有效提升和保障。

本书以慈溪农村专职干部制度为个案，研究新时期农村治理体系与治理能力现代化的政治选择与实践机制。农村治理体系与治理能力现代化的政治选择，是在进一步完善和发展农村村级民主的基础上，把提高农村治理绩效摆在更为突出的位置上，大力提升农村治理的职业化和科学化水平。农村治理体系与治理能力现代化的政治选择与实践机制，则没有统一答案，各地因地制宜的创新之举都是积极有益的探索，也值得相互借鉴。慈溪的实践机制，就是农村专职干部制度，它以创新农村干部管理制度为核心，采用组织人事制度创新的方式来达到农村治理体系与治理能力现代化的目标。

本研究是一项实证社会科学研究。课题组由清华大学政治学系主任

张小劲教授领衔，对外经济贸易大学国际关系学院讲师张汉博士、清华大学政治学系在读博士生汪吉庶和清华大学政治学系博士后研究人员孟天广博士参与。课题组于2012年12月、2013年5月、2013年6~8月和2013年10月共四个时段，进行了为期共约100天的深入调研。采用了实地观察、小组座谈、问卷调查、深度访谈和文献研究的方法收集研究资料。课题组对慈溪全市所有行政村的党组织书记进行了问卷普查，对全市除了村书记之外的村一般专职干部进行了概率抽样调查。课题组还在坎墩街道进行驻点调研，访谈街道主要领导干部及11个行政村的村书记和其他专职干部。同时也在崇寿镇、周巷镇和宗汉街道进行了调研。此外，课题组还收集了慈溪市党政有关部门及主要镇、街道在农村治理方面的文件，在慈溪市图书馆收集了相关地方文献，进行文献研究。课题组随后采用了定性与定量相结合的方法进行资料分析。

本书的章节结构如下。第一章从农村治理体系和治理能力现代化的角度，分析“中央一号文件”中所体现的农村治理中民主与绩效的有机结合的基本精神，并简要介绍慈溪农村专职干部制度的缘起。第二章介绍了与农村专职干部制度的起源有关的背景要素，包括村庄合并、村庄经营、城乡统筹和社会治理。第三章呈现的是慈溪原有的农村治理体系在城镇化的新背景下所暴露出的众多问题和困难，而农村专职干部制度，正是对这些问题和困难的积极回应和重要创新。第四章详细介绍了农村专职干部制度的探索目的和探索历程，具体的村专职干部选聘规则，以及镇（街道）在村专职干部选拔上的创新试点。第五章详细介绍了农村专职干部制度中对村专职干部的考核、培训和保障机制。第六章介绍了作为一种新型吸纳式村级民主平台的村级“和谐促进会”，它能够吸纳外来人口参与本村的村务管理工作，是农村专职干部制度重要的配套性制度设计。第七章对农村专职干部制度的运行效果进行全面的分析和评估，包括农村专职干部的构成以及履职和管理情况。第八章简要介绍了美国的城市经理制度，该制度在发展民主政治的同时建立起职业化的公共管理者队伍与科学化的公共管理体系，从而为农村专职干部制度的探索提供有益的参考。第九章从农村治理体系与治理能力现代化的理论视角，

审视慈溪农村专职干部制度探索的成效并展望未来进一步完善和发展的方向。

本书写作的具体分工是：第一章由张汉博士负责撰写，第二章由汪吉庶负责撰写，第三章由张汉博士和孟天广博士负责撰写，第四章由张汉博士和汪吉庶负责撰写，第五章由张汉博士和汪吉庶负责撰写，第六章由张汉博士负责撰写，第七章由张汉博士和孟天广博士负责撰写，第八章由张汉博士负责撰写，第九章由张汉博士负责撰写，全书由张小劲教授统稿和定稿。

目 录

第一章 农村治理体系和治理能力现代化：民主与绩效的有机结合	(1)
一、现代农村治理的两大基本维度：民主与绩效	(4)
二、完善农村治理机制的战略决策：对“中央一号文件”的分析	(7)
三、城镇化背景下的慈溪：农村专职干部制度的缘起	(20)
四、小结	(27)
第二章 政情与乡情：慈溪农村专职干部制度产生的背景	(29)
一、村庄合并：规模扩张的村治版图	(31)
二、村庄经营：集体经济重新起步下的能人需求	(39)
三、城乡统筹：公共服务体系的全面植入与政府职能下移	(46)
四、社会治理：农村社区建设背景下的干部职业化要求	(58)
五、小结	(70)
第三章 结构与运行：慈溪农村治理的基本状况及其问题	(72)
一、村务管理	(73)