

川陕革命老区 基层治理研究

CHUANSHAN GEMING LAOQU
JICENG ZHILI YANJIU

兰 奎 著



四川大学出版社

川陕革命老区 基层治理研究

CHUANSHAN GEMING LAOQU
JICENG ZHILI YANJIU

兰 奎 著



四川大学出版社

责任编辑:张伊伊
责任校对:罗永平
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

川陕革命老区基层治理研究 / 兰奎著. —成都:
四川大学出版社, 2018. 8
ISBN 978-7-5690-2251-3

I. ①川… II. ①兰… III. ①地方政府—行政管理—
研究—四川②地方政府—行政管理—研究—陕西
IV. ①D625. 71②D625. 41

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 188070 号

书名 川陕革命老区基层治理研究
CHUANSHAN GEMING LAOQU JICENG ZHILI YANJIU

著 者	兰 奎
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-2251-3
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170 mm×240 mm
印 张	13
字 数	243 千字
版 次	2018 年 9 月第 1 版
印 次	2018 年 9 月第 1 次印刷
定 价	52.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书, 请与本社发行科联系。
电话: (028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码: 610065
- ◆本社图书如有印装质量问题, 请
寄回出版社调换。
- ◆网址: <http://press.scu.edu.cn>

序

《川陕革命老区基层治理研究》一书即将付梓，作者兰奎是我在四川大学带的首届硕士研究生，作为导师，又是同行，欣喜之余，为他的书作序，以此鼓励他继续将基层治理研究推向深入，形成更多的研究成果，为实现基层治理现代化贡献力量。

川陕革命老区是中国共产党领导的红四方面军在川陕边界建立的革命根据地，是土地革命战争时期第二大苏区，为中国革命胜利做出了重要贡献和巨大牺牲。目前，已经有一大批关于川陕革命老区精神研究、文化研究、人物研究的学术著作问世，但关于川陕革命老区基层治理研究的著作较为缺乏。党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善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。”国家治理体系和治理能力现代化的基础在基层，关键、重点、难点也在基层。作者着眼于川陕革命老区的基层治理，坚持以“问题”为导向，依托主持的四川省教育厅、达州市哲学社会科学研究等10余项科研项目，对川陕革命老区的城市社区治理、乡村治理、绿色治理、贫困治理、基层服务型政府构建和基层干部治理能力提升等内容进行了长期而又“接地气”的探索，其研究成果具有较强的实用性。

社区是社会的“全息缩影”，是社会功能性结构的重要组成部分。社区被赋予社会稳定的“减压器”和基层民主“推进器”功能，更是党和政府的形象向基层群众心目中渗透的通道。城市社区治理直接关系到我国城市社会管理体制的根本变革、关系到我国城市化的推进，是实现国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。作者对我国城市社区治理历程和存在的困境进行了梳理和分析，得出结论：目前制约城市社区发展的主要因素是治理层级多、治理事务杂、治理流程繁、治理机制缺。在此基础上提出对策：缩短治理层级，实施治理主体多元化、治理事务精细化、治理流程科学化、治理机制现代化的“四化”治理理念和路径。同时，在探索乡村治理时，提出农村治理的“2+N”模式，在完善乡村“法治、德治、自治”的基础上，提出构建乡村“礼治”的

理念,从“法治、德治、自治”“三治合一”拓展为“法治、德治、自治、礼治”“四治合一”。在推进“四治合一”时,强调了治理技术和治理艺术的重要性,提出了制度创新和路径依赖。

《川陕革命老区振兴发展规划》(2016年)中的相关数据显示,川陕革命老区包括四川、陕西、重庆三个省(直辖市)和68个县(市、区),其中,68个县(市、区)中国家级贫困县(市、区)占55.9%。这意味着脱贫攻坚是当前川陕革命老区发展的第一要务。鉴于此,作者提出了基层贫困治理的设想,提出了消除贫困的策略和主张,那就是在中国共产党的领导下,实施“精准扶贫”,发挥好人的主观能动性和积极性,提升贫困治理能力;积极实施产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴,推动乡村振兴;大力发展基础教育,推进教育公共服务的均等化;实现教育资源在贫困地区全覆盖,做到扶“智”与扶“志”相结合,从“根”上消除贫困的代际传递,增加和提高基层贫困治理的数量与质量,效率和效能相统一。

川陕革命老区基层和全国其他地区的基层相比较,既有共性,也存在着一一定的差异性。可喜的是,作者正是抓住了这个差异性,以“五大发展理念”为引领,突出地方特色和区位优势,提出了川陕革命老区基层绿色治理路径。绿色治理是一种新的治理理念和治理思维,绿色治理具有全球在生态环境治理领域的一致性和共性,为21世纪治理理论和治理实践提供了新的视角。书中,作者倡议建立川陕革命老区区域跨界协作绿色治理联盟,从各区域存在的共同或相似性问题出发,共建、共治、共享,确保绿色治理的长期性、系统性、稳定性。同时,还提出了持续提升绿色治理能力和完善绿色治理机制的一系列举措。这对当前川陕革命老区深入推进精准扶贫、精准脱贫,以及后扶贫时代如何确保脱贫质量与效能相统一提供了很好的参考和借鉴。

要实现基层治理现代化,必须依靠党对基层的坚强领导,充分发挥政府的主导作用,构建一个阳光、公正、法治、廉洁、高效的基层服务型政府,以承接更多、更重、更细的“服务”。将“放管服”与构建基层服务型政府有机结合,“放管服”最终落实在“服”,如果基层不从“服”上发力,不在“服”上做文章,将导致“服务”成为空谈。基层治理现代化归根结底是人的现代化,阿历克斯·英格尔指出:“一个现代化的国家,要求它的全体公民关心和参与国家事务和政治活动”,“如果一个国家的人民缺乏一种能够赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运行着这些制度的人,自身还没有从心理、思想、态度和行为都经历一个现代化的转变,失败和畸形发展的悲

剧是不可避免的”^①。国家治理能力和治理体系现代化的过程，更是人的治理能力现代化的过程。推进基层治理现代化，基层广大干部队伍是排头兵、先遣队。作者把提升基层干部队伍执行力和治理能力作为全书的落脚点，彰显了全书逻辑结构的完整性，与开篇的“问题”相呼应。当然，由于篇幅所限，作者有些观点、理念还没有进一步展开，书中一些提法具有一定的前瞻性，也有个别观点存在需要进一步商榷的地方。这些问题对于一个青年学者来说，也属正常。也正是因为存在一些不足，才更有长进和发展的空间。

总之，作为一名青年学者，勇于创新，攀登学术高峰，并取得了一点收获和成绩，这些都是很值得肯定的。瑕不掩瑜，相信假以时日，作者经过更深层次的训练，在理论和实践中又会有新的启发、新的思考、新的认识，自然也就会有新的成果。中国特色社会主义进入了新时代，基层治理研究需要一代又一代的学者为之奋斗，期待有更多的青年学者以中华民族复兴为己任，将个人意志和奋斗融入到民族复兴大业中，投身到基层治理现代化研究的滚滚洪流中，为实现国家治理体系和治理能力现代化尽一个学者的使命和责任。

是为序！

史云贵

2018年8月16日于四川大学

^① 阿历克斯·英格尔：《人的现代化：心理、思想、态度、行为》，殷陆君译，成都：四川人民出版社，1985年版，第4～5页。

目 录

绪 论	(1)
第一章 川陕革命老区历史、现状与基本特征	(11)
第一节 川陕革命老区历史概述	(11)
第二节 川陕革命老区现状与基本特征	(13)
第二章 川陕革命老区城市社区治理	(16)
第一节 我国城市治理结构：治理层级变迁与运行困境	(16)
第二节 城市社区治理理论	(18)
第三节 城市社区治理的达州模式	(23)
第四节 城市社区治理的巴中模式	(33)
第五节 城市社区治理的汉中模式	(40)
第三章 川陕革命老区乡村治理	(44)
第一节 城乡融合发展下的农村社区治理“2+N”模式	(44)
第二节 农村社会风险防范与治理	(54)
第三节 以基层党建创新引领村级治理	(63)
第四节 农村村级公共事务决策中的村民参与	(69)
第五节 乡村治理技术与治理艺术	(75)
第四章 川陕革命老区基层绿色治理	(80)
第一节 绿色治理的全球行动与中国方案	(80)
第二节 川陕革命老区绿色治理路径	(86)
第三节 使基层绿色治理运转起来	(91)
第五章 川陕革命老区基层贫困治理	(95)
第一节 我国农村贫困治理演进与精准扶贫	(95)
第二节 新阶段农村精准扶贫及攻坚路径	(98)

第三节	提升精准扶贫效能·····	(103)
第四节	推进农村教育公共服务均等化·····	(121)
第五节	乡村振兴战略下基层贫困治理的实现路径·····	(131)
第六章	川陕革命老区基层服务型政府构建·····	(141)
第一节	公共理性视域中的基层服务型政府之构建·····	(141)
第二节	构建基层服务型政府与行政文化建设·····	(146)
第三节	“放管服”背景下的基层服务型政府建设·····	(149)
第七章	川陕革命老区基层干部治理能力提升·····	(157)
第一节	加强乡镇领导班子思想政治建设·····	(157)
第二节	构建党的作风建设常态化机制·····	(165)
第三节	“微时代”基层党的群众路线工作法·····	(174)
第四节	践行“三严三实”提升乡镇干部队伍执行力·····	(179)
结 语	·····	(187)
参考文献	·····	(189)
后 记	·····	(196)

绪 论

一、研究的目的与意义

党的十九大提出，“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我们发展新的历史方位”^①。新时代有新的历史使命，那就是实现中华民族伟大复兴，具体来说就是实现“两个百年目标”：一是建党 100 年时，要全面建成小康社会；二是新中国成立 100 年时，要把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。“实现中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。必须付出更为艰巨、更为艰苦的努力。”一个国家是由由千千万万个单位有机组成的，要实现社会主义现代化强国就必须关注到各个领域，其中基层现代化是国家现代化的基础。如果没有基层的现代化，国家现代化是不完整、不全面、不牢固的。

党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善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。”国家治理体系和治理能力现代化的基础在基层，难点、重点、关键也在基层。川陕革命老区^②是中国共产党领导的红四方面军在川陕边界建立的革命根据地，是土地革命战争时期第二大苏区，为中国革命胜利做出了重要贡献和巨大牺牲。川陕革命老区跨越川、渝、陕三省（市），区位优势明显，地理位置重要，文化底蕴深厚。要充分发挥好这些优势，顺势而为，通过不断创新基层治理机制和治理模式，实现川陕革命老区基层治理现代化，为实现国家治理体系和治理能力现代化强基固本。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017 年版。

② 本书中关于川陕革命老区的相关个案研究，主要以其所辖的达州市，巴中市，广元市，汉中市部分区县、乡镇、城市社区、农村为主展开研究和讨论。

本书关于基层的定位是川陕革命老区县（市、区）、乡镇、城市社区和乡村一级，主要通过治理理论来分析近年来川陕革命老区城市社区创新的治理模式，城市社区如何在经历了“街居制”向“社区制”转变历程，探索治理主体的多元化、治理事务的精细化、治理流程的科学化、治理机制的民主化，为推动城市和谐发展，激发城市发展活力，如何更好地为城市治理的最末梢提供“公共产品”“公共服务”，创造出更加适宜于社区发展治理的模式和路径。在乡村一级，针对党组织软弱涣散，党员管理难，村级自治组织形同虚设等一系列问题，提出了全面从严治党，将思想建党和制度治党有机统一，以党建创新引领乡村治理，加强领导干部思想政治建设，不断提升村民的参与意识和能力，在参与中增进共识，促进和谐，凝聚合力，为实现中华民族伟大复兴汇聚智慧和力量。

本书通过对川陕革命老区基层治理研究，进一步丰富了基层治理理论，研究的问题以及提出的对策建议，对川陕革命老区基层在推进有效治理具有一定的借鉴性和参考性。笔者通过深入基层实践调研，将基层在有效治理中的好经验、好做法归纳总结，形成了一定的理论成果，这些成果来源于基层的实践探索，具有较强的现实性和可操作性。同时，也结合基层在治理中存在的问题进行了认真分析，提出了相关对策建议，为政策制定者和治理主体提供参考。

二、国内外研究现状

川陕革命老区基层治理研究是中国基层治理研究的缩影，与全国其他地方的基层相比较，既有共性，也存在着一定的差异性。在研究时，充分借鉴了国内外先进治理经验和治理理论。比如詹姆斯·N. 罗西瑙《没有政府的治理》中提出的现代治理理论；罗伯特·D. 帕特南《使民主运转起来》中提出的社会合作治理思想；B. 盖伊·彼得斯《政府未来的治理模式》中提出的市场式政府、参与化国家、弹性化政府、解制型政府等四种治理模式，主要围绕城市社区治理、乡村治理及其治理理念、治理手段、治理能力来展开；约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》强调公民参与的重要作用和参与途径等。国内有俞可平《治理与善治》、林尚立《社区民主与治理：案例研究》、徐勇《乡村治理与中国政治》、张康之《合作治理》等研究成果，从不同视角对我国基层治理理论、城市社区治理、农村治理进行了系统研究。

（一）关于社区及社区治理研究

现代意义的社区起源于西方，这与西方国家最早进入工业化和城市化的历史背景有关。国外社区研究的源头是古典时代的城邦理论，亚里士多德认为国家就是一种社会团体，是一种最高、最广泛的社会团体，“这种至高而广泛的社会团体就是所谓‘城邦’，即政治社团（城市社团）”^①。人不能离开社会而孤立生存，也不能离开国家而生存，人既是社会动物，又是政治动物。古典时代讨论的国家，其实就是城市，讨论的是城市空间组织的管理问题，即城市生存和发展中的政治问题，而一以贯之的精神就是保持和维护公民的自由。^②

社区理论研究的开端是1887年德国学者斐迪南·滕尼斯的著作《社区与社会》，标志着社区理论的诞生。滕尼斯认为，社区中社会关系的基础是某种自然意愿，这种自然意愿包括感情、传统和人们之间的共同联系；社区的特点是人们对本社区的强烈认同感、情感主义、传统主义和对社区内其他成员的全面的概念。

滕尼斯的社区理论提出后，传播到美国等国家，并不断得到修正和充实，大约20世纪20—50年代进入兴盛期，形成了一些影响较大的流派。一是芝加哥学派。代表人物有帕克等，他们研究的理论基础来自于生物学，借用生物学中竞争、共生、进化和支配这些本来用于解释动植物之间相互关系的区位学概念，来解释美国都市的结构和发展动力。路易斯·沃思在1938年发表了《作为一种生活方式的都市》，解释了人口规模、密度和异质性这3个区位学变量如何共同产生了一种更富有法理社会色彩的生活方式。二是林德夫妇对中镇的综合研究，该研究描述了社区生活的各个部分，然后解释它们之间的相互关系，开创了社区综合研究的先河。三是对社区权力的研究。代表人物是美国社会学家弗洛伊德·亨特，他在从事社区计划和发展工作时发现，社区计划委员会和社区内的其他一些组织在有计划的社区变迁中遇到了严重的困难和障碍，这就迫使他去研究当地的权力分配情况，从而找出社区中真正的领导者，以克服社区变迁过程中的障碍。

20世纪五六十年代，对社区的研究势头逐渐减弱，直到70年代开始，又出现了复兴。这期间，区位学家阿布·鲁格霍德和格林伍德分别在1971年和1975年提出了社区结构和增长的两个模型。20世纪90年代，新城市主义等当

① 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京：商务印书馆，1981年版，第3页。

② 刘君德等：《中国社区地理》，北京：科学出版社，2004年版，第18页。

代城市社区理论成为当代社区研究的最新成果，主张借鉴第二次世界大战前美国小城镇和城镇规划的优秀传统，目标是塑造具有城镇生活氛围、紧凑的社区，以取代郊区蔓延的发展模式，其主要理论框架有两部分，即传统邻里社区开发（安德雷斯·杜安尼，伊丽莎白·普拉特兹伊贝克）和使用公共交通的邻里社区开发（彼得·卡尔索尔普）。新城市主义对世界城市与社区建设起到了很大的影响，但其存在一定的缺陷，因此也遭到一些人的反对。20世纪80年代以来，NGO（非政府组织）在全球兴起，NGO在参与社区管理、社区服务等方面发挥了重要的作用。美国的理查德·C. 博克斯在《公民治理：引领21世纪的美国社区》一书中从公共行政管理和城市政治角度出发，对美国公民治理的历史进行反思和批判，重新界定现代公民、代议者和行政职业者三者的角色、地位和关系，建构现代美国社区治理的模式——公民治理，并对美国公民治理的未来进行了展望：公民具有积极能动的公民资格，不仅是国家的“纳税人”和公共服务的消费者，更是社区公共事务管理的直接参与者，是社区的“治理者”，不仅享受公共服务，而且直接参与决定公共产品提供的种类和质量，参与社区事务的决策和执行。同时民众又是社区的所有者和主人，他们承担着社区治理的责任。^①

如果我们回顾社区研究的历史，可以发现，西方的城市文明从一开始就是建立在空间地域组织管理基础之上的。以宗教为核心，以居住社区为基础，是西方城市组织管理方式从古至今的传统。20世纪以来，形成了以居住社区自治组织为主体的城市社区空间组织管理模式。叶南客在《都市社会的微观再造——中外城市社区比较新论》一书中将目前国外社区的治理模式概括为三种类型：一是政府主导模式。其基本特点是政府行为与社区行为紧密结合，政府对社区的干预较为直接和具体，并在社区设有各种形式的派出机构，社区管理的行政性较强，官方色彩浓厚。新加坡是这种治理模式的代表。二是社区自治模式。政府对社区的干预主要以间接的方式进行，其主要职能是通过制定各种法律法规去规范社区内不同集团、组织、家庭和个人的行为，协调社区内的各种利益关系，并为社区成员的民主参与提供制度保障。社区内的具体事务完全实行自主自治，与政府部门并没有直接的联系。美国是这种治理模式的代表。三是混合模式。政府对社区发展的干预较为宽松，政府的主要职能是规划、指导并提供经费支持，官方管理与民间自治在社区发展的许多方面交织在一起。

^① 理查德·C. 博克斯：《公民治理：引领21世纪的美国社区》，孙柏英等译，北京：中国人民大学出版社，2005年版，第4页。

日本、澳大利亚、新西兰等国家是这种治理模式的代表。^①

以上三种社区管理模式共同之处在于，它们都依赖政府对社区建设的调控与大力支持，这样有利于促进社区发展与社会发展的相互协调，有利于推动社区发展与经济社会持续发展。

总之，不管经历怎样的历史进程，拥有怎样的文化背景，实行怎样的治理模式，民主和自治是城市基层社会管理的发展方向，西方国家长期对社区理论的研究和积累，其多学科研究视角，丰富的理论和研究方法为我国社区治理研究提供了宝贵的经验和有益的启示。

在我国，最早倡导进行社区研究的是著名社会学家吴文藻、吴景超、费孝通等，“社区”一词从英文“community”翻译而来则是在20世纪30年代。我国的社区研究自20世纪20年代开始，已在理论构建和研究方法方面逐步奠定了基础，培养出了一批社区研究工作人员。20世纪二三十年代，教育家晏阳初在河北定县从事的乡村建设运动，被一些学者认为是我国提倡和推动社区发展的最早实践者。吴文藻在《现代社区研究的意义与功能》《中国社区研究的西洋影响与国内近状》等论文中，主张把社区作为社会学的研究对象，进行本土化的实地调查研究，并运用这种研究成果启发或修正一般的社会学理论，对当时的社区研究起到了重要的启迪作用。1937年1月，在中国社会学社第六届年会上，赵承信发表了《社区研究与社会学之建设》一文，主张以社区实地研究作为中国社会学建设的道路。这次年会还一致通过了陈达提出的“国内各大学积极推行社区研究”的议案。^②从此，社区研究开始在中国生根发芽。

中华人民共和国成立以后，由于特定的历史原因，整个社会科学的发展处于停滞状态，“社区”一词几乎被人们忘记。“社区”重新得到重视是在改革开放以后，尤其是20世纪80年代以来，随着改革的深入、社会的转型，人们逐步认识到，社区建设在推进改革开放、保持社会稳定、促进经济发展、提高城市质量和人民生活水平等方面扮演着越来越重要的角色。社区研究日益受到专家、学者、政府官员和社会的广泛重视，全国各地社区建设活动相继展开。1987年，国家民政部在湖北省武汉市召开了部分城市社区服务的座谈会，座谈会上初步明确了社区服务的主要内容和任务等。这期间许多学者开始借助国外的社区理论研究我国城市社区，一些研究认为，社区的形成涉及历史因素、

① 叶南客：《都市社会的微观再造——中外城市社区比较新论》，南京：东南大学出版社，2003年版，第35~43页。

② 徐永祥：《社区发展论》，上海：华东理工大学出版社，2001年版，第17~18页。

土地功能规划布局和分房制度等许多方面。修春亮等人从我国城市发展的特殊社会经济背景出发,从总体上分析了我国城市社区的空间特征、形成过程和空间结构趋势。城市社区类型研究也是城市社区建设研究的重要内容之一,基层行政社区和居住社区是我国城市社区中具有重要实践意义的两类社区。吴缚龙根据生产功能和生活功能的空间关系,将中国城市社区统一划分为四种类型:单一式单位社区、混合式居住社区、传统式街坊社区和替代式综合社区。卢汉龙等人在研究上海城市社区时,根据功能标准划分出商业区、工业区、居住区、过渡区和文教区五大类型,并在此基础上将居住区分为改造区、旧宅保留区、近郊居住区和新批居住区。

2000年12月18日,经中共中央、国务院同意,中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》规定,城市社区建设的基本原则是以人为本、服务居民,资源共享、共驻共建,责权统一、管理有序,扩大民主、居民自治,因地制宜、循序渐进。至此,全国各地开始探索城市社区治理,北京、上海、天津、沈阳、南京、武汉、杭州、青岛等城市相继召开了研讨会,因地制宜地总结了各地社区建设的经验,在我国城市社区发展实践中形成了各具特色的社区治理典型模式,如沈阳模式、江汉模式、上海模式、青岛模式等。也有人提出了行政主导型模式、半行政半自治型模式和自治型模式。目前学界对于城市社区治理的模式争论在于,应该采用混合型还是自治型的治理模式。混合型社区治理模式强调,由于我国的基本国情,在一定阶段社区的治理仍然是政府主导,倡导合作的治理模式;自治型社区治理模式则强调,政府作为一个主体,它不应该是社区公共产品的唯一提供者,而应该采取一种多元化的供给方式,倡导在社区治理过程中政府的地位与其他治理主体应该是平等的。通过对我国社区研究的综述,我国的社区治理模式的发展和演变可以归纳总结为:由行政型到合作型再到自治型三个阶段。^①

综观我国社区研究的情况,不难发现两个鲜明特征:一是偏重于“本土研究”,多从国内的实际情况出发,注重社区建设中实际问题的应用研究,如上面提到的立足本土、因地制宜的社区治理模式研究;二是比较偏重于“舶来研究”,多借助于西方的社区理论,研究中国的社区发展。如运用社会学理论研究社区的夏学銮,他在探讨社会运行机制时,以研究社区运行机制为基础,用

① 马西恒:《社区发展是现代城市文明的载体和依托——加强上海城市社区建设调研报告》,《学术月刊》,1996年第12期。

社区重建模式、社区授权模式和社区自治模式三种模式来概括社区。^① 运用第三部门理论来研究社区的侯玉兰等指出,在我国改革开放向纵深推进的新的历史时期,在社区建设中引入非营利组织是一种可以借鉴的方法。因为非营利组织突破了传统行政体制的投入机制和运行机制,它通过模拟市场化的一系列动作,为社区建设的顺利开展提供了一种弥补的途径。^② 运用市民社会理论来研究社区的孙立平和黄杰等指出,社区在培养公民精神,培育基本的社会信任,促进社区发育,社会资本的创造方面具有重要作用。^③ 董秀则从公民社会、公民治理来探讨城市社区治理模式。^④

(二) 关于乡村及乡村治理研究

由于西方发达国家大多已经完成了现代化的转型,城市化水平相对较高,关于城市治理的研究较乡村治理研究成果要多得多。因此,笔者主要侧重于根据国内的研究成果来梳理乡村治理研究的基本概况。

自 20 世纪 20 年代起,研究农村问题专著的出版以及徐勇、贺雪峰、于建嵘等一批乡村治理问题研究专家学者的出现,为我国乡村治理研究奠定了坚实基础。1998 年,在治理理论的基础上,华中师范大学学者提出“乡村治理”的概念。围绕乡村治理,主要研究成果和方向有乡村治理主体、乡村治理目标、价值、乡村治理模式等。比如,赵树凯认为,“乡村治理中多种主体参与,通过协商谈判等方式来解决分歧,实现共同治理”^⑤。郭正林提出,“乡村治理的主体应该是乡镇的党委政府及其附属机构,以及村委会等村级组织和各种民间团体”^⑥。贺雪峰认为,“乡村治理是指如何对中国的乡村进行管理,或中国乡村如何可以自主管理,从而实现乡村社会的有序发展”^⑦。党国英认为,“乡村治理是指以乡村政府为基础的国家机构和乡村其他权威机构给乡村社会提供公共产品的活动”^⑧。苏静媛提出,“乡村治理主体多元化是结合当前乡村治理实际情况的必然趋势,在乡村治理中不仅要划清乡镇政府的权力责任范围,还

① 夏学鏊:《中国社区建设的理论架构探讨》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2002 年第 1 期。

② 侯玉兰:《美国社区建设中的非营利组织》,《中国社会科学文摘》,2002 年第 1 期。

③ 孙立平:《社区、社会资本与社区发育》,《学海》,2001 年第 4 期。

④ 董秀:《公民社会、公民治理与城市社区治理模式创新》,《湖北行政学院学报》,2009 年第 1 期。

⑤ 赵树凯:《新农村建设呼唤新的治理》,《中国发展观察》,2006 年第 3 期。

⑥ 郭正林:《乡村治理及其制度绩效评估:学理性案例分析》,《华中师范大学大学学报》,2004 年第 4 期。

⑦ 贺雪峰:《乡村治理研究与村庄治理研究》,《地方财政研究》,2007 年第 3 期。

⑧ 党国英:《我国乡村治理改革回顾与展望》,《社会科学战线》,2008 年第 12 期。

要关注村民认可的当地权威组织以及私人机构在乡村治理中所起到的重要作用”^①。党国英认为,“中介机构在乡村治理中起到了关键作用,如农协等,这类中介机构不仅能够促进乡镇政府与村民之间的沟通互动,同时也能把村民与市场联系起来”^②。徐勇和朱国云提出,“乡村治理主体包括乡镇党委和政府、村党支部、村委会等构成的政府权力组织、农村民间组织及介于上述政府权力组织和民间组织之间的半官半民组织等三类”^③。

目前,乡村社会治理的基本制度为村民自治,主要通过“乡政村治”的治理模式来实现。徐勇认为当前的乡村治理模式应该进行结构性的转换,提出实行“县政、乡派、村治”的新型治理模式。^④温铁军提出应该实行村镇并列自治的乡村治理模式,把乡政府改成乡公所这一上情下达的机构。^⑤郑风田从地方经济发展的角度来考虑乡村治理模式的创新,他认为未来乡村治理的结构模式应该是:“强县政,精乡镇,村合作”,即通过取消地级市,由省直管县的方式,减少中间环节,强化县级政府的经济宏观管理的能力。对县乡村的发展进行合理分工,增强小城镇的经济集聚和辐射能力。而在基层农村,要提高经济合作能力,增强农民与市场之间的联系,加强村域合作,完善农民自治制度。^⑥党国英认为,通过扩大农村基层自治体的治理半径,合并村庄、公共服务和经济发展的职能分工,建立农村大社区治理模式,推进城乡一体化建设,提高农村公共服务水平和宏观经济调控的能力。^⑦

总的看来,改革开放40年来,围绕城市社区、农村社区和乡村治理研究已经积累了丰硕的成果,形成了以社会学、政治学、经济学、管理学等为主的多学科研究视角,在社区和乡村研究中既借鉴国外的先进理论和经验,又立足我国的基本国情,从我国各地的具体实际出发,因地制宜,研究总结出了许多典型的社区和乡村治理模式。但由于我国长期以来实行的自上而下的政府管理模式,使得我国社区、乡村治理仍以政府管理为主,这种管理模式带来的直接

① 苏敬媛:《从治理到乡村治理:乡村治理理论的提出、内涵及模式》,《经济与社会发展》,2010年第9期。

② 党国英:《我国乡村治理改革回顾与展望》,《社会科学战线》,2008年第12期。

③ 徐勇等:《农村社区治理主体及其权力关系分析》,《理论月刊》,2013年第1期。

④ 徐勇:《县政、乡派、村治:乡村治理的结构转换》,《江苏社会科学》,2002年第2期。

⑤ 温铁军:《如何进行新一轮农村改革》,《山东农业》,2003年第3期。

⑥ 郑风田等:《新农村建设视角下中国基层县乡村治理结构——“强县政、精乡镇、村合作”》,《中国人文社会科学论坛暨新农村建设与和谐社会论坛》,2006年。

⑦ 党国英:《城乡一体化进程中如何解决乡村人口布局问题——山东德州市建立农村大社区治理结构的做法》,《中国党政干部论坛》,2010年第8期。

后果就是社区、乡村治理明显滞后。因此,加强城市社区治理、乡村治理现代化对实现国家治理体系和治理能力现代化具有重要的指导意义和实用价值。同时,要进一步拓展治理视野,创新治理理念、方法和手段,关注治理技术、艺术的提升,从而为实现基层治理现代化提供理论参考。

除此之外,目前学界以贯彻“五大发展理念”为契机,兴起了绿色治理理念或绿色治理观,用绿色治理解决基层治理问题。比如,廖小东等提出了“以绿色发展理念为指引,构建适合西部地区的发展方式,实现经济社会生态的高效协调和谐可持续发展。构建了政府引导、社会自治、公民参与、法治保障的西部地区绿色治理机制”^①。苑琳等论述了“政府绿色治理创新,是传统政府治理向现代政府绿色治理整体转型特别是政府绿色治理不断发展完善的过程,是国家治理体系和治理能力现代化的极为重要的有机组成部分”^②。李维安论述了有效践行绿色治理不仅要识别企业、政府、社会组织和社会公众等多元治理主体,更要构建协同治理和网络治理等治理机制。^③史云贵提到,“绿色治理应成为实现人民美好生活的一种可行路径。而达成绿色价值的重叠共识、构建绿色治理体系、完善绿色治理机制谱系、强化绿色治理质量测评是推动绿色治理真正运转起来,进而实现人民美好生活的着力点”^④。

还有基层贫困治理、精准扶贫、服务型政府建设、治理能力提升等,在此就不再一一列举。

三、主要研究思路与方法

本书树立的“问题意识”,以“问题”为导向,在问题研究中突出了个案分析,着力通过解剖微观,构建中观,展望宏观,做到了微观、中观和宏观相统一。全书以川陕革命老区所辖的达州市、巴中市、汉中市、广元市等为代表,在城市社区、乡村治理模式、路径、机制等方面进行了探讨,同时,又结合当前基层治理的热点问题,在绿色治理、贫困治理等方面做了一些尝试。笔者认为,基层治理无论是区域治理还是创新治理的理念、举措、模式,推进基层治理现代化,离不开基层强有力的服务型政府和治理团队。因此,在本书最

① 廖小东等:《西部地区绿色治理的机制研究——以贵州为例》,《贵州财经大学学报》,2016年第5期。

② 苑琳等:《政府绿色治理创新:内涵、形势与战略选择》,《中国行政管理》,2016年第11期。

③ 李维安等:《绿色治理准则:实现人与自然的包容性发展》,《南开管理评论》,2017年第5期。

④ 史云贵等:《实现人民美好生活与绿色治理路径找寻》,《改革》,2018年第2期。