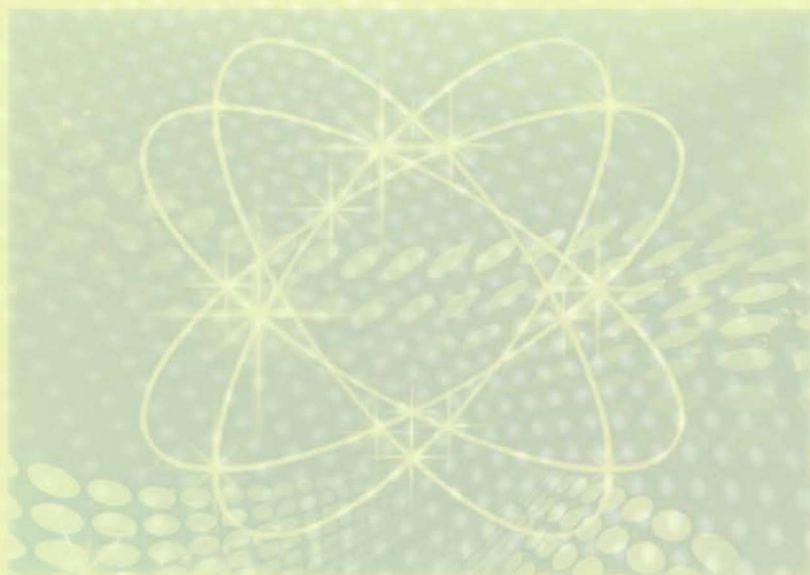


中国基层社会治理机制创新研究



目录

- 绪 论 1
- 第一章 中国基层社会治理的历史、现状与基本特征 10
- 第二章 美国公民治理与中国基层社会居（村）民自治 31
- 第三章 中国基层社会治理中的合作治理 45
- 第四章 成都市基层社会多元合作治理的主要模式 64
- 第五章 基层社会治理中社会组织的孵化与培育 92
- 第六章 村级公共服务资金运作机制撬开村级民主的成都模式 109
- 第七章 基层社会治理中社区文化建设的成都模式 119
- 第八章 基层社会治理中的社会风险治理机制创新 140
- 第九章 基层社会干部选任与考评的机制创新 182
- 总 结： 基本经验与若干思考 191

绪 论

一、研究的目的与意义

党的十八届三中全会提出了“全面深化改革的总目标是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”。而对于正走向现代国家的转型中国而言，国家治理体系和治理能力现代化的基础在基层，重点、难点也都在基层。如果没有基层社会的现代化，也就没有整个国家治理体系和治理能力的现代化。因而，基层社会治理体系和治理能力现代化，是我国建设富强、民主、文明、和谐的现代化国家的基础性和攻坚性工程。

本书所说的基层社会包括城市社区和乡村。在城乡一体化的今天，传统的自然村落日益社区化，基层社会基本上是指广大的城乡社区。城乡社区是构成我国社会的最基本单位，是承载社会生活的基本载体。城乡社区被赋予了社会稳定的“减压器”和基层民主“推进器”的功能，更是党和政府的形象向基层群众心目中渗透的具体通道。通过营造和谐城乡社区治理机制，建立起自下而上的、草根的社会生活体系，对于保证包括经济、政治生活在内的宏观社会的正常运转，具有重要的现实意义。

社会和谐是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证，而社会和谐的基础则是城乡社区和谐。构建社会主义和谐社会反映了我国建设“富强、民主、文明、和谐”的社会主义现代化国家的内在要求和全党、全国人民的共同心愿。社会主义和谐社会是由千百万个基层社会构成的，没有广大城乡基层社会的和谐，就没有整个社会主义中国的和谐。

我国已进入改革发展的关键时期，“经济体制深刻变革，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化”。这种空前的社会变革，在给我发展进步带来巨大活力的同时，也必然带来这样那样的矛盾问题，从而加剧了我国当前社会治理的困境。近年来，以“瓮安事件”、“孟连事件”、“石首事件”、“乌坎事件”为代表的一系列群体性突发事件的频发，暴露了我国社会治理体制，尤其是基层社会治理机制出现了比较严重的问题；而 2007 年以来的金融危机则进一步加剧了我国城乡基层社会治理的困境。加强社会治理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求，必须创新社会治理体制，整合社会管理资源，提高社会治理水平，“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，在服务中实施管理，在管理中体现服务。^①

党的十六届六中全会明确指出，要“全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，创新社区管理体制和服务机制，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”^②。国家“十二五”规划进一步明确了我国社区建设和社区发展的基本方向，即“全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，健全新型社区管理和服务体制，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”^③。加强和创新基层社会治（管）

^① 参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，北京：人民出版社 2006 年，第 25 页。

^② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，北京：人民出版社 2006 年版，第 26 页。

^③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，北京：人民出版社 2011 年版，第 107-108 页。

理，基层是基础，服务是重点，体系是关键，机制是抓手。党的十八大明确提出：“必须加强基层社会治理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能”。党在社会建设和社会治理方面的一系列路线、方针、政策，就为我国基层社会治理体制、机制创新，进而探索有中国特色的社会主义基层社会治理模式指明了正确的方向。认真分析近年来党的相关路线、方针、政策，我们不难发现：城乡基层社会治理机制创新，是社会主义和谐社会建设、国家治理体系和治理能力现代化的“抓手”与基础性工程。

自改革开放以来，深圳市不仅是经济体制改革的试点与先驱城市之一，也是基层民主政治的试验田，深圳市在基层社会治理机制创新方面一直走在全国的前面。2004 年以来，以“居站分离”、“一站多居”、“精细化管理”等为主要内容与特征的深圳基层社会治理机制不仅开创了“盐田模式”、“福田模式”、“南山模式”，而且直接推动了全国基层社会治理机制创新性发展。近年来，南京市高度重视以党建创新带动基层社会治理机制创新，尤其是通过构建“大党建”格局，直接推动“大社区”治理格局的形成与发展。北京、上海、沈阳，甚至一些中小城市也都在不同程度上创新着各具地域特色的基层社会治理机制。

作为全国统筹城乡的试验田，成都市在基层社会治理机制创新，尤其在村级民主政治建设和农村社区治理机制创新方面一直走在全国的前列。近年来，成都市按照以人为本的科学发展观要求，在统筹城乡的过程中，在积极稳妥地推进“三个集中”^①的基础上，打破了城乡“二元”分治的壁垒，以统筹城乡和“全域成都”的城乡一体化建设不断开创成都基层社会治理的新局面。成都市在城乡社区建设和社区治理的实践中积累了丰富的经验并取得了一系列令人瞩目的成就，特别是以村级公共服务机制创新撬开了村级民主，进而带动村级治理机制创新，并在此基础上逐步形成了村级合作治理的“成都模式”。此外，成都城市社区在实践“居站分离”、“一站多居”、“模拟拆迁”、社会组织孵化、基层群众文化和基层干部选任与评估等方面也有着其鲜明的地域特色。作为西部重镇和全国统筹城乡的综合配套改革试验区，成都市在基层社会合作治理机制创新基础上的基层社会治理创新模式，在全国基层社会治理方面有着重要的示范作用与推广价值。

各地基层社会治理机制创新的理论与实践需要研究者与时俱进地梳理、分析、总结与提炼，从而进一步推动全国基层社会治理机制创新实践，开创中国特色基层社会治理的新局面，努力推进基层社会治理体系和治理能力现代化。

二、国内外研究现状

基层社会治理研究无疑是基于社会治理的理论与实践的。西方发达国家有着比较成熟的社会治理理论。早在古希腊时期，亚里士多德就提出，通过创建最优良的政体以追求城邦治理的至善。世界银行于 1989 年首次提出了“现代治理”的概念。罗西瑙（J.N.Rosenau）在《没有政府的治理》（江西人民出版社，2001 年）等论著中比较系统地提出了现代治理理论。皮埃尔·卡蓝默在《破碎的民主——试论治理的革命》（生活读书新知三联书店，2005 年）

^① 2003 年成都开始探索实施“以城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障”的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略，战略的核心正是“三个集中”的统筹推进。“三个集中”指工业向集中发展区集中，农民向城镇集中，土地向规模经营集中。

一书提出了对现代治理模式进行全新革命的思想。盖伊·彼得斯(B·Guy·Peters)在《政府未来的治理模式》(中国人民大学出版社,2001年)一书中认为,市场式政府、参与式国家、弹性化政府和解制型政府是改善当代治理的主要方法。

当前,西方国家的合作治理理论对我国基层社会治理创新影响很大。在合作理论研究方面,美国学者罗伯特·阿克塞尔罗德在《合作的进化》(上海人民出版社,2007年)一书中论述了合作的产生与进化的历程。作者以组织的两轮“重复囚徒困境”竞赛为研究对象,结果发现在两轮竞赛中胜出的都是最简单的策略“一报还一报”。这一策略简洁明晰,具有善良性、宽容性和策略性,其出色的竞赛表现,为我们了解个人、组织和国家间合作产生与进化提供了积极的前景,其结论在社会科学诸领域产生了广泛深刻的影响。“囚徒博弈”是合作理论的一个经典分析模型,“囚徒困境博弈模型”最早是由梅里尔·费拉德(Merrill M. Flood)和梅尔文·德里舍(Melvin Dresher)提出的。其后,阿尔伯特·图克(Albet W. Tucker)对其进行了完善。西方国家的政府间关系,正是基于“囚徒博弈”的分析模型,从最优选择的角度出发,逐步从竞争关系走向了合作关系。帕特南在《使民主运转起来》(江西人民出版社,2001年)一书中多处论述了社会合作治理思想,如“自愿的合作可以创造出个人无法创造的价值,无论这些个人多么富有,多么精明。在公民共同体中,公民组织蓬勃发展,人们参与多种社会活动,遍及共同体生活各个领域。公民共同体合作的社会契约基础,不是法律的,而是道德的”。西方社会合作治理研究的重点侧重于对治理结构、制度和运行机制的设计与安排,以实现能够生成合作治理行为有效的“发生器”。正如卡蓝默所指出的:“无论是对生物圈的管理、经济规范还是整个社会组织,治理的艺术在于通过最大限度的倡议自由、团结一致和多样性达到最大的和谐。任何地方的革新只要更为恰当,能够增加社会资本,能够持久地扩大回应挑战的范围,同时又尊重一定的共同原则,对所有人来说,便是一种进步”^①。

西方合作治理理论的产生、发展与民众对政府和社会信任度的下降,以及由此带来的政府形象大跌和社会信仰危机有着很大的关系。以英美为首的西方发达国家为了重塑政府权威,再造政府形象,重新确立了新的公共行政价值理念,并开始了以政府与公民社会合作管理公共事务为特征的行政改革运动,“治理”、“善治”的理念与模式应运而生。伴随治理理论和实践的发展,政府治道的变革也进入了一个迅猛发展的时期。从20世纪80年代到今天,在世界范围内已经形成了三种既有逻辑联系又互有不同的社会治理模式,分别是参与治理、社会自治与合作治理。以此为逻辑起点,合作治理不仅是优于前两种的社会治理模式,并正在成为各国主流的社会治理模式。

荷兰学者库伊曼(Kooiman)在《新治理:政府与社会互动》(Modern Governance:New Government-Society Interactions)(1993)一书中指出:“一种倾向社会中心的治理模式逐渐在欧盟兴起,这是一种社会政治的治理改造工程,而不仅止于政府结构与员额的整并与精简;它是一种涉及政府与民间社会互动关系的行为面、过程面、结构面的动态结合。”此后,库伊曼在《将治理关系当作一种治理》(Governing as Governance)(2003)中提出了包括自我治理(Self-governance)、合作式治理(co-governance)、层级节制治理(hierarchy-governance)

^① 卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,生活读书新知三联书店,2005年,第101~102页。

在内的三种经典社会治理模式。库伊曼认为,“合作式治理”使民众与政府之间是相互呼应的,它可以调节政府与民间各自的动机与资源,以“伙伴”取代“代工”,使政府改变不够完美的“体制”与不够完善的“功能”。

“合作式治理”是一种基于共同参与(co-operative)、共同出力(co-llaboration)、共同安排(co-arrangement)、共同主事(co-chairman)等互动关系的伙伴情谊式的治理形式。它强调的是公民社会在政策制定的过程中,不只是依靠由上而下的专家指导和政府全能,更希望由公民、社会和民间组织共同参与制定政策,借此形成与政府间的互相对话,实现共识的凝聚。塔姆(Tam)指出,公私包容式的“合作式治理”旨在解决包括“共同价值与相互责任感”的相互依赖问题,“只有通过这种追求维护共同价值的共同责任,才能确保追求个人目标而不至于影响社会的共同价值”^①。“合作式治理”需要民众在政策议程阶段扮演有效参与的角色,需要政府在决策阶段基于互信机制建立与公民荣辱与共的生命共同体,使公民通过透明的程序和明确的责任成为政府过程监督的主要来源。国外学者皮埃尔(Pierre)和彼得斯(Peters)以“伙伴关系”的观点重新描述了国家与社会的关系,指出国家的权威是由社会建构的,而非国家本身建构的,“国家对于权威的主张必须表现在它能够适应处理问题的能力上,新的治理形式是对关于社会变迁管理的回应,因此,应该逐渐塑造一种朝向镶嵌的社会自主性,让社会本身逐渐能发展出广泛而且不同的网络连结关系”^②。合作治理体现了上述所谓的“伙伴关系”,它强调从契约文化转换为伙伴文化或合作文化的合超效应,通过以伙伴文化为导向的协力关系,实现活化资源连结、增强互动伦理、巩固共享意愿的成效,使“信任与互惠”和“网络与制度”的效用呈现在公民与政府的和谐互动中,实现政府信任的良性循环。

早已完成现代化的西方国家城市化水平高,城市治理理论更为成熟,而在乡村治理研究方面则不够充分,如博克斯(Richard·C.Box)、托马斯(John·Clayton·Thomas)等西方学者在《公民治理》《公共决策中的公民参与》等论著中,都是以城市社区为研究对象的。

总体而言,我国在基层社会治理研究方面有着很好的基础:俞可平、孙柏英分别在《治理与善治》《当代地方治理》等论著中把西方治理理论同我国的治理实践有机结合,二人是国内研究社会治理的代表,其翻译和相关研究成果为我国基层社会治理研究奠定了一定的思想与理论基础。王邦佐、林尚立、吴志华等学者在中国城市社区治理方面颇有研究。张康之在《行政伦理的观念与视野》等相关论著中从行政伦理的学科角度提出了基于“信任”的社会合作治理模式。徐勇、于建嵘、党国英、温铁军、金太军、贺雪峰、贺东航等学者对转型中国农村基层社会治理进行了比较系统的研究。姚永玲、余钟夫、冯晓英等对我国城乡结合部治理有着比较深入的研究。此外,还有不少专家学者从国家—社会关系、合作治理、公民治理、社会风险等方面对我国基层社会治理问题进行了系统的研究。

具体而言,从基层社会治理的场域划分,国内学者对我国基层社会治理的研究可划分为对“城市社区”、“农村社区”与“城乡结合部”三个层面。

1.王邦佐、林尚立、吴志华等学者对我国城市社区治理进行了系统而深入的研究

著名政治学家王邦佐教授及其课题组较早对我国城市社区居民委员会进行了系统研究,《居委会与社区治理:城市社区居民委员会组织研究》(上海人民出版社,2003年)是他系及其课题组研究我国城市社区治理,特别是社区居委会渊源、发展、角色、功能的奠基之作。

^① Am, Henry: Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship, New York University Press, 1998, P105.

^② Pierre, J. & Peters, B. G.: Governance, Politics and the State, Macmillan Press Ltd, 2000, pp. 194.

林尚立教授与他的课题组在长期“蹲点”与追踪的基础上,从党组织建设、社区选举、居民自我管理、公共生活、社区稳定、协商政治、利益均衡、网络民主等方面对上海市相关社区进行了一系列实证研究。研究成果《社区民主与治理:案例研究》由社会科学文献出版社2003年出版。吴志华、翟桂萍、汪丹的《大都市社区治理研究:以上海为例》(复旦大学出版社,2008年)一书在总结全国城市社区治理模式的基础上,对上海社区治理的现状、问题与创新进行了系统性研究。其它关于城市社区治理研究的专著还有:潘小娟的《中国基层社会重构:社区治理研究》(中国法制出版社2004年版);张宝峰的《现代城市社区治理结构研究》(中国社会出版社,2006年);李东泉、刘晓玲的《城市社区数字化管理》(中国人民大学出版社,2009年);许义平、李慧凤的《社区合作治理实证研究》(中国社会出版社2009年版);赵毅旭的《城市社区治理路径》(四川大学出版社,2010年);刘伟红的《社区治理:基层组织运行机制研究》(上海大学出版社,2010年);马西恒的《社区治理创新》(上海学林出版社,2011年);陆鹏举的《中国和谐社区:建邺模式》(中国社会出版社,2011年),等。特别值得注意的是由广东人民出版社2011年出版的《创新社会治理机制》的作者殷昭举是一位学者型官员,他积近20年基层社会管理工作实践之力,历六载心血,集“理论研究、政策探讨、实践探索”三位于一体,以广东中山市为个案,对基层社会治理科学化进行了积极有效的探索,在基层社会治理机制创新的研究方面有较大的突破。在中文期刊网上以“城市社区治理”为关键词进行搜索,自1993年到2012年1月,共有研究城市社区治理的论文196篇。代表性的研究论文有陈天祥的《城市社区治理:角色迷失及其根源——以H市为例》(《中国人民大学学报》2011年第3期)、魏娜的《城市社区治理的网络参与机制研究》(《教学与研究》,2011年第6期)等。此外,以“基层社会治理”为关键词进行搜索的论文中涉及“城市社区治理”还有12篇。

2、以徐勇、于建嵘、贺雪峰、金太军等为代表的专家学者长期致力于我国乡村治理问题的研究,为我国基层社会治理机制创新奠定了坚实的理论基础

著名政治学家徐勇教授的《中国农村村民自治》(华中师范大学出版社,1997年)、《乡村治理与中国政治》(中国社会科学出版社,2003年)等一系列农村治理的研究专著奠定了我国农村治理研究的基础。近几年来,徐勇教授所在的政治学研究院每年发布的“中国农村研究报告”,不仅是对我国每年乡村治理研究的系统总结,而且直接推动着我国乡村治理研究向纵深发展。于建嵘等一批学者长期致力于“三农”问题研究,并取得了举世瞩目的研究成果:《抗争性政治:中国政治社会学基础问题》(人民出版社,2010年)、《底层立场》(上海三联书店,2011年)、《农民组织与新农村建设:理论与实践》(中国农业出版社2007年版)、《岳村政治:转型中国乡村治理结构的变迁》(商务出版社,2001年);贺雪峰教授的《村治模式:若干案例研究》(山东人民出版社,2009年)、《村治的逻辑:农民行动单位的视角》(中国社会科学出版社,2009年)、《社会主义新农村建设的理论与实践》(中国经济出版社,2006年);程同顺教授的《农民组织与政治发展:再论中国农民的组织化》(天津人民出版社,2006年);金太军教授的《村庄治理与权力结构》(广东人民出版社,2008年)、《乡村改革与发展》(广东人民出版社,2008年);卢福营教授的《当代浙江乡村治理研究》(科学出版社,2011年)等。由于专门研究中国农村基层社会治理的专著、论文实在是枚不胜数,限于篇幅,著者不再一一列举。

3、以姚永玲、余钟夫、冯晓英为代表的专家学者对我国城乡结合部的深入研究,丰富发展了我国基层社会治理的理论与实践

姚永玲的《北京城乡结合部管理研究》(中国人民大学出版社,2010年)、余钟夫的《北京城乡结合部问题研究》(北京出版社,2010年)都以北京为例,在系统梳理、分析现状与问题的基础上,提出了破解城乡结合部治理困境的对策。其中,冯晓英等在《由城乡分治走向统筹共治——中国城乡结合部管理制度创新研究:以北京为例》^①(中国农业出版社,2007年)一书中提出了“统筹共治”、“合作治理”等破解城乡结合部治理困境的机

^① 冯晓英、魏淑华、陈孟平:《由城乡分治走向统筹共治——中国城乡结合部管理制度创新研究》,中国农业出版社,2007年。

制创新与路径选择。谢宝富认为,建立“一元兼顾”、“小而强”的管理体制、重建社区管理与服务机构等,是破解城乡结合部治理困境的管理创新之路^①。史云贵等在《我国城乡结合部社会风险评估与群体性事件预警论析》一文中(《社会科学研究》2012年第1期)通过构建城乡结合部社会稳定风险评估指标体系与群体性事件预警模型对我国城乡结合部社会风险治理进行了实证研究。

从研究视角或方法来看,可从“国家—社会”、“和谐社会”、“合作治理”、“公民治理”、“风险评估”、“个案”等方面,来划分国内学者对我国基层社会治理的研究。

1、从“国家—社会”关系角度研究我国基层社会治理的主要成果

代表性专著:徐勇教授的《乡村治理与中国政治》(中国社会科学出版社,2003年)、《现代国家、乡土社会与制度构建》(中国物资出版社,2009年);彭勃教授的《乡村治理:国家介入与体制选择》(中国社会科学出版社,2002年);于建嵘教授的《岳村政治:转型期中国乡村政治结构的变迁》(商务印书馆,2001年)、《抗争性政治:中国政治社会学基础问题》(人民出版社,2010年);谷更有的《唐宋国家与乡村社会》(中国社会科学出版社,2006年);史云贵的《现代国家构建进程中的社会治理研究》(上海人民出版社2010年版);李姿姿的《中国农民专业合作社研究:基于国家——社会关系的视角》(中央编译出版社,2011年)等。

主要相关论文:贺东航的《现代化进程中国家与社会关系的重新定位——晋江模式的一个尝试性解答》(《经济社会体制比较》,2005年第4期);彭勃的《国家权力与城市空间:当代中国城市基层社会治理变革》(《社会科学》,2006年第9期);杨敏的《作为国家治理单元的社区:对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》(《社会学研究》,2007年第4期);谢金林的《城市基层权力变迁与社区治理的发展——基于国家—社会关系的视角》(《云南社会科学》,2011年第4期)等。

2、从“和谐社会”视角研究我国基层社会治理的主要成果

代表性专著:唐忠新的《迈向和谐社会的社区服务》(中国社会科学出版社,2005年);陈如,等的《和谐社会的基石:和谐社区的实践与理论创新》(东南大学出版社,2006年);尹伟中、张满生的《和谐社会理论视野下的社区警务》(中国人民公安大学出版社,2007年);侯伊莎的《激活和谐社会的细胞:“盐田模式”制度研究》(中央编译出版社,2007年);刘义强的《民主和谐论:现代国家构建中的基层民主与社会和谐》(西北大学出版社,2008年);民政部基层政权与社区建设司主编的《全国和谐社区建设理论与实践:社区居民自治与社会组织创新》(中国社会科学出版社,2009年);李腊生、李金红主编的《社区民主与社会和谐》(社会文献出版社,2010年),等等。代表性论文:李安增的《社会主义和谐社会视角下的中国基层政府治理》(《政治学研究》,2008年第2期);杨博文的《和谐社会背景下的基层治理机制转变》(《西南石油大学学报》,2010年第2期)等。

3.从“合作治理”视角研究我国基层社会治理的主要成果

作为国内较早研究社会合作治理的代表,张康之教授在基层社会合作治理方面的研究一直引领和推动着国内基层社会治理研究的发展。他在《论合作治理的制度设计和制度安排》(《齐鲁学科》2004年第1期)提出了合作治理理论与合作治理的制度设计和制度安排。后来,张康之教授在《社会治理的历史叙事》(北京大学出版社2006年版)、《行政伦理的观念与视野》(中国人民大学出版社2008年版)等专著中系统论述了合作治理理论,并在《南京大学学报》、《中国人民大学学报》、《社会科学研究》、《行政论坛》等很多杂志上进一步论述了合作治理理论及其运用。此外,从“合作治理”视角研究我国基层社会治理的代表

^① 谢宝富:《中国城乡结合部地区政府管理体制创新初探——以北京市城乡结合部为例》,《政治学研究》2010年第1期

性专著还有：许义平、李慧凤的《社区合作治理实证研究》（中国社会科学出版社 2009 年版）；梁莹、姚军的《草根社区中的合作治理与公民治理：地方政府社会管理与基层群众自治的有效衔接与良性互动》（研究出版社，2011 年）等。代表性论文：李春的《合作治理：城市街居管理体制的创新取向》（《兰州学刊》，2009 年第 6 期）；陈朋的《从任务型自治民主到民主合作型治理：构建合理的城市街居治理体制——以上海市 35 个街居调研的案例启示》（《理论与改革》，2009 年第 6 期）；闫建的《多元合作治理视角下的西部新农村建设——基于西部八省（市）的调查研究》（《陕西行政学院学报》，2009 年第 2 期）；谢来位的《新农村合作治理主体的培育与公共治理能力的提升》（《重庆社会科学》，2008 年第 5 期）；王宇颖的《自主治理：中国农民合作经济组织的路径选择》（《特区经济》，2008 年第 7 期）；翟桂萍的《社区共治：合作主义视野下的社区治理——以上海浦东新区潍坊社区为例》（《上海行政学院学报》，2008 年第 2 期）；张润君的《合作治理与新农村公共事业管理创新》（《中国行政管理》，2007 年第 1 期）；吴光芸的《利益相关者合作逻辑下的我国城市社区治理结构》（《城市发展研究》，2007 年第 1 期）；孙荣的《社区共治：合作主义视野下业主委员会的治理》（《中国行政管理》，2007 年第 12 期）；中国西部新农村治理模式研究课题组的《西部新农村建设中的多元合作治理》（《甘肃行政学院学报》，2009 年第 2 期）；俞楠的《自治与共治：“合作主义”视角下的社区治理模式》（《理论与改革》，2006 年第 6 期）；黄祖辉的《基于能力和关系的合作治理——对浙江省农民专业合作社治理结构的解释》（《浙江社会科学》，2006 年第 1 期）；李玉连的《社群合作与共享资源的自发治理》（《当代财经》2006 年第 1 期）；苑丰等的《缺乏分层与缺失记忆型村庄的农民互助合作问题初探——以乡村治理与农民组织化为分析框架》（《中国发展》，2005 年第 4 期）；贺雪峰等的《乡村秩序与县乡村体制——兼论农民的合作能力问题》（《江苏行政学院学报》，2002 年第 4 期）；黄天柱的《治理视野中的乡村政治：走向合作之路》（《浙江省委党校学报》，2002 年第 1 期），等等。

4.从“公民治理”视角研究我国基层社会治理的主要成果

公民治理是现代西方基层社会治理的基本形式。以美国为代表的西方国家，其基层社会盛行的“公民治理”，一般是指由美国学者博克斯（Richard·C·Box）系统提出的一种社区治理模式。在该治理模式下，社区公众主导社区公共事务的治理，而代议者、公共管理者只不过是促进社区践行公民治理模式的顾问与服务者。截止到 2012 年 1 月，国内研究公民治理的文章主要有：蒋文能的《政府成本研究的视角转向：从新公共管理到公民治理》（《广西社会科学》，2011 年第 6 期）、《公民治理失败风险分析》（《国家行政学院学报》，2010 年第 1 期）；徐善登的《社区公民治理的新视阈：基于强势民主政治》（《云南社会科学》，2010 年第 6 期）；孙友祥的《公民治理视角下的公共服务型政府建设》（《国家行政学院学报》，2009 年第 4 期）；黄显中的《行政共和主义的基本概念——基于西方公民治理理论的解构与重构》（《南京社会科学》，2009 年第 3 期）；董秀的《公民社会、公民治理与城市社区治理模式创新——基于深圳社工与义工联动治理模式理论与实践分析》（《湖北行政学院学报》，2009 年第 1 期）；马长山的《公民社会与公民治理》（《求是学刊》，2009 年第 1 期）；李玉华的《论我国“公民治理”现状与发展——透视“景洲现象”的分析》（《社会科学论坛》，2008 年第 10 期）；徐君的《公民治理理论及其对中国街政改革的启示》（《学海》，2007 年第 3 期）、《公民治理理论析论》（《北京行政学院学报》，2006 年第 3 期）；唐荣蓉的《从新公共管理走向公民治理》（《湘潭大学学报》，2003 年第 5 期）等。关于中国特色的公民治理，著者在《当代中国基层社会践行公民治理的障碍及可行性路径论析》（《天津社会科学》，2009 年第 5 期）一文中已有了初步的探讨。以此为基础，著者在《社区合作治理：完善中国特色公民治理的可行性路径论析》（《社会科学研究》，2010 年第 3 期）一文中认为，基层社会合作治理是实现中国特色公民治理的纽带和桥梁，在《社会科学》2011 年第 2 期上，著者又从 4 个维度对中美两国基层社会自治模式进行了比较论析。

5.从“社会稳定风险”或“社会稳定风险评估”视角研究我国基层社会治理的主要成果

社会稳定风险评估实践源于四川遂宁和江苏淮安等地方政府在平衡经济发展与社会稳定中的创新实践。目前,社会稳定风险评估已成为全国制度化的社会治理创新机制。代表性专著:付翠莲的《重大事项社会稳定风险评估机制研究》(中国社会科学出版社,2011年);胡建一、黄玮、杨敏的《公共项目社会稳定风险评估与评估概论》(上海社会科学院出版社2011年版);唐钧的《政府形象与民意思维:政府直面群众与群众博弈政府》(中国传媒大学出版社2009年版),等等。代表性论文:陈辉的《基于社会稳定的城市基层治理研究》(《理论探讨》2009年第4期);李宇征的《风险社会视角下的乡村治理》(《社会科学论坛》2009年第12期);熊跃根的《风险社会中的大城市治理与社会政策的发展》(《探索与争鸣》2011年第2期);廉如鉴的《社会管理创新视野下重大事项社会稳定风险评估》(《湖南社会科学》2011年第6期),等等。

6、从社会资本视角研究我国基层社会治理的主要成果

在运用社会资本理论研究基层社会治理方面,对我国学者影响最大的是美国著名政治学罗伯特D·帕特南。他在《使民主运转起来》(江西人民出版社,2001年版)一书,运用社会资本、治理和善治等新的政治分析框架,对意大利进行个案考察。在经历长达20年的实证研究后,他论述了意大利如何在法西斯专制崩溃后,成功地利用意大利深厚的公民传统,建立起一套有效的民主机制,逐渐使意大利社会走向善治与繁荣。国内研究基层社会治理的代表性专著:周红云的《社会资本与社会治理:政府与公民社会合作伙伴关系》(中国社会科学出版社,2010年版);梁莹的《社会资本与公民文化的成长:公民文化成长与培育中的社会资本因素探析》(中国社会科学出版社,2011年版),等等。代表性论文:俞可平的《社会资本与草根民主》(《经济社会体制比较》,2003年);姜振华的《社会资本下的社区治理》(《河南社会科学》2005年第4期);陈捷的《共通性社会资本与特定性社会资本——社会资本与中国的城市基层治理》(《社会学研究》,2009年第6期);王益的《社会资本与基层民主治理》(《以泽国镇2010年民主恳谈会为例》(《浙江社会科学》,2011年第2期)等。

7.运用“个案”研究中国基层社会治理的主要成果

从著者对我国基层社会治理研究成果的梳理与统计的相关数据来看,无论是对农村社区、城市社区,还是对城乡结合部的研究,约85%以上的研究者都运用了“个案”研究的方法。其中,翟桂萍的《社区共治:合作主义视野下的社区治理——以上海浦东新区潍坊社区为例》一文,在合作主义视野下,以上海浦东新区潍坊社区的现实发展为蓝本,建构了一个以社区自治为基础的,党政融合、条块整合、多元互动的社区共治架构。陈恒彬在《合作主义视角下农村非政府组织对村庄治理的影响——以张高村老年协会为例》一文中,借用合作主义理论,以在外力推动下成立的农村非政府组织——张高村老年协会为例分析了合作主义视角下农村非政府组织对村庄治理的影响,进而提出了村庄治理需要农村非政府组织和正式组织之间进行合作的观点,等等。

此外,还有一些专家学者从“抗争性政治”、“群体性事件治理”等视角对我国基层社会治理进行了一系列的相关研究,限于篇幅,著者在这里不再一一列举。

三、研究方法

本书树立了高度的“问题意识”,以“问题”与“过程”为基本导向,从“问题决定方法”的研究路径出发,在研究过程中运用了跨学科的研究方法:以政治学的相关理论为理论基础,充分借鉴了社会学、管理学、法学、经济学、历史学等学科的基本原理和研究方法,在规范研究的基础上,辅以必要的实证分析;在总体研究的基础上,辅以个案研究与重点突破,努力实现宏观研究与微观分析的有机统一。

具体说来，本书采取“结构—过程”的分析路径，把基层社会治理机制创新与和谐社会、现代国家建设三者有机结合起来进行动态过程分析，变单向因果关系分析为系统分析，既抓住了三者的内在逻辑联系，又能与重大现实问题紧密结合，增强了研究问题的学术价值与现实意义。

第一章 中国基层社会治理的历史、现状与基本特征

长期以来，无论是官方还是学术界都没有对“基层社会”这个常识性的概念作出明确的界定。作者认为，广义上的基层社会是指老百姓生活的底层社会共同体，而狭义的基层社会是与传统乡土社会相区别，为现代国家所建构的现代城乡社区，是一个“国家社会化”与“社会国家化”交织的现代底层社会共同体。在重农抑商的传统小农社会，乡土社会是传统中国社会的最重要组成部分。以乡村自治为基本特色的传统中国基层社会治理机制在历史的承袭中也正在发生着一些变异。乡村自治在传统中国有着很强的路径依赖，这种自治传统所形成的乡村文化积淀和治理路径，对转型中国基层社会治理机制创新无疑也有着重要的影响。

第一节 传统中国基层社会治理的历史演变

自秦汉以来，整个中国传统社会虽然可以说是一个专制社会，但从历史宏观角度来看，传统中国的政治权力一般不下县，即王朝政权一般只控制到县一级。“传统国家的统治集团缺乏左右其臣民日常生活的固定手段”^①，这在中国乡村社会表现得就更加明显了。传统中国的基层社会往往由乡村精英主导，乡村在乡绅这些精英的主导下实行乡村自治。即使在秦始皇如此专制的郡县制下，楚国贵族项梁、项羽叔父二人却得以在吴中长期隐姓埋名并成为名震郡县的乡村精英，积极发展造反武装；另一位六国落魄贵族张良在博浪沙刺杀秦始皇未遂，竟然能够在皇帝严厉通缉的眼皮底下溜走。这些历史事实都说明了，在传统中国，政治国家对社会的控制远不如现代国家控制得那么严密。中国老百姓不直接与官府打交道，而与地方乡绅互动，村民只有在完纳“皇粮国税”的时候才能感觉到国家政权的存在，乃至在汉代还出现了老百姓“但闻嗇夫，不知郡县”的局面。

传统的乡村精英是文化精英与经济精英的复合体，是乡村社会的凝聚力和向心力。在传统社会里，政治国家主要靠以儒家思想为核心的意识形态的灌输来对乡村社会进行整合，而不是依赖国家政权的强力。传统中国对农村基层社会的管理一般承袭秦汉以来的乡里制度。秦汉乡里，“乡置有秩、三老、游徼”，有秩为郡所署，秩百石，掌一乡人，如果是小乡置乡嗇夫一人，又有乡佐辅佐之。三老掌教化，游徼禁盗贼。乡有秩或嗇夫的主要任务就是帮助郡县征税皇粮国税。“里有里魁，民有什伍”，里魁掌百户，什掌十家，五主五家。^②可见，在汉代乡里制度中，仅有大乡的“有秩”才是拿百石俸禄的小官，嗇夫及其以下的乡村社会具体治理者全是当地有一定民意基础的村民。

在汉代乡村自治的过程中，掌教化的“三老”通过向村民灌输国家主流思想文化和意识形态，从而对乡村社会影响颇大，“凡有孝子顺孙，贞女义妇，让财救患，及学士为民法式者，皆扁表其门，以兴善行”。关于掌教化的三老制度的设立，《汉书》云：“举民年五十以上，有修行，能帅众为善，置以三老，乡一人。择乡三老一人为县三老，与县令丞尉以

^① [美]吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，生活读书新知三联书店 1998 年版，第 11 页。

^② 参见《后汉书·百官志》。

事相教，复勿徭戍。以十月赐酒肉。”^① 三老在县、乡的权力非常大，他们不仅有教化乡里之责，“与县令丞尉以事相较”^②，而且必要时还可以干预国家大事。在“重农抑末”和“以孝治天下”的汉代，君主还经常设置“力田”、“孝弟”等乡官协助“三老”教化乡里。史载：“三老、孝弟、力田皆乡官之名……所以劝导乡里助成风化。”对此，颜师古注云：“特置孝弟、力田官而尊其秩，欲以劝厉天下令各敦行务本。”^③ 可见，这一时期基层社会整合以德治为基调，而不是法治，它奠定了我国传统社会以德治整合为基础的基层社会整合式治理模式。

秦汉魏晋时期，专制皇权对乡村社会的有效控制是借助于自上而下的专制官僚的统治与地方精英主导的乡村自治的二元化互动模式来实现的。行政权与自治权的并存是传统中国乡村治理体系的最重要特征。正如日本学者西岛定生所云，传统中国的乡村权力体系是“以通过二千石、令长这种郡县制实行地方统治为目的的官僚机构同三老、力田、父老这种具有地方自治共同体性质的机构之间的二元性结合”^④。秦汉以后，传统中国乡村制度的变迁主要表现在北朝的“三长”制度、宋代的“保甲制”、明代的“粮长制”及明清的士绅精英政治。传统中国乡里制度无论在历史表象上发生着多少具体的变化，都无不是秦汉以来乡村制度随着王朝财政的轻重缓急，在专制皇权支配下的官僚统治与地方精英主导下的乡村自治理性博弈与伙伴相依的结果与表现。汉代以后的传统乡里社会，尽管某些时期国家出于财政税收的需要，实行过“三党制”、“保甲制”与“粮长制”等，但基本上还是在秦汉乡里制度基础上的变化。

隋唐承袭并恢复了汉代的乡里制度。安史之乱后的变局及其财政问题的凸显，使得唐宋乡里制度更加凸显财政职能并一度出现了乡村基层组织财政单一化的趋势。唐宋在传统乡里制日趋崩溃，乡都制与保甲制逐步确立的过程中，更加强化了以儒家思想为核心的主流意识形态对乡村社会的渗透与整合。专制皇权借助社会意识形态等非正式制度在与民间社会有效“互动”的过程中，强化了意识形态在经济，特别是在财政税收方面的功能。皇权在与民间社会互动的过程中出现了制度化的互动机制与平台，乡村民众在专制皇权政治与乡村社会有效互动的过程中认同专制皇权诸符号的政治合法性，并自愿服从传统国家财政税收方面的一系列制度安排。

明代前期实行乡里制度与粮长制度并行的乡村制度，但由于“皇粮国税”的征收是政府最重要的事情，以粮食的征缴与解运为己任的粮长制，事实上在乡村社会的治理中居于支配性地位。明清在汉唐乡里制度和宋代保甲制的基础上，逐渐把乡里制与保甲制结合起来，奠定了中国近现代乡村治理的基本模式和社会基础。

财政重压下的宋代是中国传统社会乡村制度变迁极其剧烈的时期。在财政压力、商品经济和两税法的冲击下，汉唐传统乡里制度走向崩溃，而以保甲为基本特征的乡村组织得到了重建和发展，这也从根本上奠定了明清乡村制度的基础。

严格意义上的保甲制度始于宋神宗时期的王安石变法。基层以五家为一保，十家为一大保。地方以路为单位设提举保甲司，“掌什伍其民，教之武艺，视其优劣而进退之。”^⑤ 保甲制度是在地方州县政府的导引下，乡村村民自己组织起来的一种有效的防盗治安体系，基本不需要耗费国家财政，是一种节约机会成本，实现“零”交易费用的有效制度安排。由于保甲制在宋代的功效及其所形成的“路径依赖”，明清在承袭的基础上进一步强化了这一乡村治理模式。

明初通过编造《户籍》《户帖》，特别是“黄册”、“鱼鳞册”的编撰，使国家政权牢牢

^① 《汉书·高帝纪》。

^② 《汉书·高帝纪》。

^③ 《文献通考》卷十二《高帝纪上》。

^④ 参见[日]西岛定生：《中国经济史研究》，北京：农业出版社，1984年，第79页。

^⑤ 《宋史·职官七》。

地掌握了各地乡村编户的情况，并以此为基础建立了里、甲二级制的乡村行政性组织。里甲是按照一定户数组成的，一里十甲，计有一百一十户，每甲十户，另有里长十户。大抵每甲就是一个自然村，十个以上的村合为一里。里长一般由“丁粮多者充之”，其职责为“一里之中，一年之内，所有追征钱粮，勾摄公事，与夫祭祀鬼神，接应宾旅，官府有所征求，民间有所争斗，皆在见役者所司”。^①实际上“里正、甲正只掌册总，不管催粮”，即是说里甲虽是明代乡村基层组织，本应对基层事务全面负责，但粮食的征税、解运主要由粮长负责。由于明代高度重视儒家礼教，耆老在乡村治理中发挥着非常重要的作用，里长、甲长调解乡村争斗、诉讼等职能也在很大程度上为耆老所侵夺。自明中期以后，人口流徙频繁，以黄册、鱼鳞册为代表的版籍制度遭到了极大的破坏，里甲制度也随之名存实亡，社会也开始动乱不堪。在这种背景下，保甲制度再次被提上了重要的日程。针对各地的流民，明英宗“令勘籍，编甲互保，属在所里长管辖之。设抚民佐贰官”^②。因保甲制具有有效、独特的乡村防御职能，这在很大程度上补充了明初以来里甲制度疲软之不足。保甲制虽然是随着里甲制的崩溃而出现的，但保甲制度并没有完全取代里甲制。从保甲的职能来看，保甲制度的实施，恰恰是为了补充里甲制所不及的治安和防盗功能。

清初在一定程度上沿袭了明代的里甲制度。清代的里甲是专管户口和赋役的基层行政性组织；而对于乡村的治安管理等事务则主要通过专门的保甲制（牌甲制）来实施。编制牌甲由州县负责实施，每十户立一牌长，十牌立一甲长，十甲立一保长，另设地保一人。每一户给挂一个门牌，上面记有户主的姓名与丁口数，并登记入册，“出则注所往，入则稽所来”。如果乡里发生反抗皇权等严重事件，“一家隐匿，其邻右九家、甲长、总甲不行首告，俱治以重罪不贷”，这是典型的连坐制度。可见，清代在乡村基层社会实行的是两套治理机制：以里甲制管理基层社会的户口、征发赋役，又通过保甲制从思想、言论和行动上对基层民众进行严密的统治，即所谓的“保甲行于平时，而编审则丁赋之所由出也”^③。清代以保甲制取代明代耆老对乡村社会思想、舆论的控制，说明清代对乡村基层社会的意识形态控制大大加强了。

明清时期固然存在着专制皇权企图通过保甲制度把专制国家政治权力的触角深入乡村社会每一个角落的现象，但这是日益走向没落的专制皇权政治在乡村控制过程中的反动表现。传统中国乡村社会自治的历史传统及其所形成的“路径依赖”，特别是宋明理学支配下的乡村社会“族民自治”的传统，使得乡村社会有限自治的权力深深扎根于中国乡土社会的土壤之中，它在中国乡村社会的影响和作用往往比自上而下的行政权力更大、更有效，也更为持久。林语堂先生正是从这个角色出发认为，建立在家族相邻基础上的“乡村精神使当地人民能够建立一种公共管理制度，这是中国真正的政府”，即具有自治性的乡村自治政府；这种“乡村地方政府是无形的……是由年长者凭借自己的年岁从精神上予以领导，也由士绅们凭借自己对法律及历史的知识从精神上予以指导。从根本上来说，它是用习俗和惯例这些没有文字记录的法律进行统治的”^④。这也是费孝通先生在《乡土中国》一书中，所谓的“长老统治”。乡村社会的“长老”，正是通过主持家族祠堂祭祀、族产分割，制定族谱、族规、族训，制定并监督乡民遵守“乡约”，以及主持乡村道路、水利、桥梁等公共物品的修造活动来获得世俗与“泛宗教”合法性的。

作为支配力和改造力的权力，主要是通过制度性的配置和控制体现出来的。吉登斯教授就认为，支配存在于制度之中并通过制度展现出来，而正是制度，使那种深深地内嵌入社会生活的连续性得以呈现出来。^⑤在国家行政权与乡村有限自治权二元政治权力并行的

^①（明）丘浚：《大学衍义补》卷三一《傅算之籍》。

^②《明史·食货一》。

^③《清史稿》卷一二〇，户口田制。

^④林语堂：《中国人》，杭州：浙江人民出版社，1988年，第178~179页。

^⑤ [美]吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，生活读书新知三联书店1998年版，第9页。

传统中国社会，专制皇权对乡村社会的“支配”主要通过制度化的“乡村共同体”等自治模式来实现的。自秦汉以来，专制国家为了更好地控制乡村与税源，在全国普遍推行乡里制度以确保国家财政的安全。历朝统治者从“经济人”理性出发，为实现国家财政税收的安全与丰盈对秦汉以来的乡里制度屡有变更，如北朝的三长制、宋代的保甲制和明代的粮长制，无不是为解决财政问题而在秦汉乡里制度基础上的适时调整。唐宋乡里制度在王朝财政压力及其由此衍生的商品经济、两税法冲击下而发生的乡村制度变迁，不仅具有历史的普遍性，在传统中国乡村制度的变迁中还具有着典型性和独特性。明清以来，在很多地方，作为基层政府治理地方代表的保、甲长与作为主导乡村社会自治的士绅等地方精英日益复合，特别是地方精英的“权力化”与“劣绅化”，给中国乡村社会带来了更大的灾难。在中国传统社会里，以儒家思想为核心的传统社会意识形态、乡里制度与基于小农经济的国家财税制度是相辅相成的，国家政治权力与乡村社会自治权力的有效互动，在很大程度上保证了传统中国王朝“皇粮国税”的征收和国家政治权力的正常运转。

第二节 转型中国基层社会治理的承袭与变异

尽管传统中国乡村治理也出现过“三党制”、“保甲制”、“粮长制”等传统政治国家对乡村社会进行权力渗透的管制形式，但从乡村治理的总体形态和历史实际效果来看，传统乡村治理总体上是一种“县政村治”模式，即传统国家政治权力“止于县”，县以下的乡村社会在乡村精英的主导下，实行“乡村自治”。而传统国家由于交通不便、人口总体布局的农村化、经济主体的小农化、社会精英的农村情结等因素造就了乡村社会自治的可能性和现实性。

然而到了晚清社会，随着西方列强不断打开“闭关锁国”的中国大门，西方资本主义经济、政治、文化对我国的持续冲击，我国乡村治理结构发生了明显的变化。尤其是近代城市经济的迅速发展，现代城市文明业已成为国家政治、经济、文化的凝聚中心，特别是大量乡村精英单向度的向城市集聚，逐步造成了农村的衰落与空心。开明绅士移居城市后，滞留在乡村社会的剩余乡绅，更多的是那些没有文化积淀的土豪劣绅，他们在“经济人”理性的支配下，不断强化对乡村社会利益与资源的巧取豪夺，从而加剧了乡村社会的利益冲突与社会矛盾，打破了传统国家状态下，政治国家与乡村社会之间的动态平衡，乡村自治也由此走向没落。

在各地起义不断，政权风雨飘摇的清末，统治集团为了维护摇摇欲坠的满清王朝的统治，不得不在各界的压力下实行“预备立宪”，并认为“地方自治为立宪之根本，城镇乡为自治之初级，诚非首开办不可”^①，并以《城镇乡地方自治章程》为指导，在全国城镇、乡普遍设立以“议事会”、“董事会”为基础的乡镇自治组织。^②但是，清末中央政府在基层社会治理方面的改革，并没有，也无法改变乡村政治、文化精英流向城市的趋势。

乡村文化精英远离农村移居城市后，南京国民政府在承袭传统中国乡村自治传统的基础上，力图通过在乡村社会建立合理的官僚制加强对乡村社会的权力组织渗透，以填补乡村治理乏力的真空，而基层政府官僚与乡村土豪劣绅的一体化，不仅没有解决乡村社会固有的矛盾问题，还进一步加剧了基层政权与乡村社会之间的张力。尽管南京国民政府和一些地方实力派也在不同程度上进行了乡村自治的改革，但从总体上来看，那一时期乡村精英日益土豪劣绅化，土豪劣绅加大对农民的盘剥与掠夺，以贫雇农为主体的农民阶级最终

^① 参见故宫博物院明清档案部编：《清末预备立宪档案史料》（下册），中华书局1979年，第750页。

^② 参见金太军等：《乡村关系与村民自治》，广州：广东人民出版社，2002年，第42~43页。

只能在中国共产党的领导下走上土地革命的道路，以实现“耕者有其田”的目标。

新中国成立初期，为巩固新生的共和国政权，党把国家政权组织直接延伸到乡村社会底层，建立了由村级党组织、村人民代表会议和村人民政府组成的村级人民政权。随着新中国乡村社会的稳定和国家政权的巩固，1954年后，我国逐步在全国范围内建立了乡镇政权，并把它作为国家最底层的政权组织形态，事实上取消了村级政权。随着党和国家以“一化三改”为基本内容的“过渡时期总路线”的提出，党和国家确立了以农业高积累来支撑我国工业化的赶超战略。从1954年开始，为了配合基层人民代表大会的组织选举，各地逐步恢复了行政村制。但1956年以来如火如荼的合作化运动，给很多行政村赋予了合作经济组织的功能，村级组织逐渐成为一级重要的经济和社会单元。^①为实现国家经济上的赶超战略，党和国家取消了乡镇政权，建立了“政社合一”的人民公社，以强化政治国家对乡村社会强有力的动员与控制。在人民公社体制下，乡村由人民公社、生产大队、生产队三个等级森严的经济、政治一体化组织构成，广大村民被束缚在公社体制下，从事共同劳动、共同分配的“大锅饭”式样的基层社会生活。

这一时间，城市社区组织也相继建立起来了。从1949年底到1950年初，在一些城市中出现了由群众自己组织起来的防护队、防盗队和居民组等名称不一的群众性自治组织。1954年12月召开的第一届全国人大常委会第四次会议制定并颁布了《城市居民委员会组织条例》，第一次用法律的形式肯定了居民委员会的性质、地位与作用。这个条例的贯彻和实施，有力地推动了我国城市社区组织的建设与发展。到1956年底，城市社区自治组织不但在全国各个城市普遍建立起来，而且得到了进一步巩固和发展。从1958年至1966年，在“大跃进”、大办人民公社的“左倾”思潮影响下，有些城市将街道办事处和居民委员会合并在一起，改称“人民公社”，其主要任务就是大办工业和商业，实际上已严重背离了城市社区的基本功能，对城市社区的发展造成严重的影响。

由于人民公社体制本质上是为了通过强化对乡村资源的汲取和对乡村社会的控制，因而，该体制虽然在一定时期有力地支撑了计划经济一时的高速发展，但由于城乡群众，特别是农民的生产经营权被取消和分配中的平均主义，农民的积极性被严重挫伤，这样，经济的低效和农民的普遍贫困，决定了人民公社体制难免最终走向瓦解。

党的十一届三中全会后，我国开始了改革开放的新征程。随着农村土地家庭联产承包责任制的实施与推广，人民公社体制已不能适应农村经济发展的需要，从而“寿终正寝”，我国基层政权又重新回到了乡镇政权治理的形态。但随着人民公社体制的解体、农民经营的逐步个体化，人民公社权力退出后的乡村社会曾经一度沦为“失序”状态。“后人民公社”的农村社会治安、公共设施、社会福利、土地整治、水利兴修、环境保护等问题一度陷入无政府状态。记得小时候，著者所在的村实行家庭联产承包责任制后，原来属于村里的公共物品几乎一夜之间被村民抢光，农田里、路边的树木也不几日就被村民砍光，甚至连一些护堤岸的小树和灌木也未能幸免。更甚的是，分田单干的那两年，村民处于无组织状态，基干民兵也名存实亡，强盗们却趁机组织起来，到各个村去偷鸡摸狗，甚至有些村庄遭到整村的洗劫。

为了尽快填补人民公社退出后乡村社会公共权力的真空，党和国家在健全农村基层党组织的基础上，逐步在全国范围内建立健全了村民委员会作为村民自治组织，在基层党组织的领导下，通过村民的自我管理活动加强对乡村社会的治理。1982年我国通过宪法废除了人民公社，重建了乡镇人民政权。在此基础上，从1982—1985年，我国逐步在全国范围内组建了具有村民自治性质的村委会。1987年《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布，从法律上确定了我国村民委员会在乡村社会的角色与地位，明确了乡镇政府与村委会之间

^① 参见金太军等：《乡村关系与村民自治》，广州：广东人民出版社，2002年，第71页。

是指导与被指导的关系，这为我国在市场经济背景下进一步完善村级治理机制、健全乡村社会治理模式奠定了坚实的法律和制度基础。当然，乡镇政权建立和村民自治实施的初期，我国农村治理的整体制度化水平较低，不少农村基层社会秩序还很不稳定，一些社会黑恶势力趁机兴风作浪、鱼肉乡里的事情还时有发生。^①

党的十一届三中全会以来，我国城市社区组织建设也得到了全面恢复与发展。1980年1月，全国人大常委会重新公布了《居民委员会组织条例》《人民调解委员会暂行条例》和《治安保卫委员会暂行条例》。1982年，现行宪法在总结我国居民委员会实行群众自治经验的基础上，首次以根本法的形式明确规定了居民委员会的性质、任务和作用。根据现行宪法的规定，全国各地对城市居民委员会组织进行了整顿，并建立了符合现行宪法规定，体现城市居民“自我管理、自我教育 and 自我服务”精神的城市居民委员会，健全了城市居民委员会的组织机构和各项规章制度。

为了充分保障城市居民各项民主权利，在经过多年调查研究和总结《居民委员会组织条例》实施经验与教训的基础上，1989年12月26日，全国人大常委会第11次会议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》。这标志着我国城市居民委员会组织建设进入了一个全面发展的新时期。

随着社会主义市场经济和改革开放的深入发展，我国基层社会治理结构在改革开放初期“村（居）两委”的基础上正发生着一系列的可喜变化。如以成都为代表的成渝地区，逐步形成了包括“村（居）两委”、议事会、监事会、村（居）经济合作组织、村（居）社会合作组织在内的多元合作治理结构。这些基层社会治理构成要素的不同配置与组合方式，推动着我国基层社会治理机制创新，并在此基础上形成了具有区域特色的基层社会治理新模式。

第三节 当前中国基层社会治理的基本特征与主要问题

由于历史原因和现实国情等因素，长期以来，我国基层社会治理具有党化、社区化、行政化、短板化等基本特征。随着社会主义市场经济的深入发展和城乡一体化建设的推进，转型中国基层社会治理还面临着市场化、阶层化、民主化、科学化、专业化等带来的一系列挑战性问题，如政府与自治组织职责不清、社会组织发育迟缓、公民参与意识和参与能力较低、社区治理经费来源渠道较少、社区治理专业性低、社区治理机制不健全等。

一、坚持中国共产党的领导

在中国共产党取得国家政权之前，“近代中国的现代化进程，一直存在一个对于后发展国家至关重要的问题，即一直缺少一个具有充分合法性和有效性的国家控制权力，以组织和动员全社会物质资源与战略资源，实现现代化发展目标”^②。中国新民主主义革命、社会主义革命和社会主义现代化建设的历史和现实证明了，在中国现代化的过程中，这种具有充分

^① 参见程同顺：《当代中国农村政治发展研究》，天津：天津人民出版社，2000年，第48~75页。

^② 高汉荣：“社区党建与我国基层社会自治组织的重构——从党的执政建设来考虑”，《甘肃社会科学》，2003年第3期。