



基层治理之路

TO THE ROAD OF
GRASSROOTS GOVERNANCE

The Chinese Dream from Grassroots Practitioners

来自基层实践者的中国梦

唐奕◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

基层治理之路

TO THE ROAD OF
GRASSROOTS GOVERNANCE
The Chinese Dream from Grassroots Practitioners

来自基层实践者的中国梦

唐奕◎主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基层治理之路：来自基层实践者的中国梦/唐奕

主编. —北京：中央编译出版社，2016.1

ISBN 978-7-5117-2901-9

I. ①基…

II. ①唐…

III. ①地方政府—行政管理—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 309281 号

基层治理之路：来自基层实践者的中国梦

出版人：刘明清

出版统筹：董巍

责任编辑：侯天保

责任印制：尹珺

出版发行：中央编译出版社

地址：北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612339 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传真：(010) 66515838

经销：全国新华书店

印刷：河北下花园光华印刷有限责任公司

开本：880毫米×1230毫米 1/32

字数：202千字

印张：12

版次：2016年2月第1版第1次印刷

定价：56.00元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>)

(010)52612349

本社常年法律顾问：北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010) 55626985

顾 问：俞可平 房 宁 王长江 王振耀 林尚立

徐 勇 何增科 徐湘林 黄卫平

主 编：唐 奕

副主编：林电锋 何良海 李海颖

编委会：唐 奕 林电锋 何良海 李海颖

高丽霞 陈泽钧 张 琦

序 言

基层治理，是人类政治社会的普遍现象。在所有的文化和历史背景下，不同时期的治理有着不同的内涵，同一时期不同国家对于治理的价值判断、制度设计等也不尽相同。古今中外，王朝的兴衰、城邦的起落，概莫如此。无论是我国历史上的乡里制度、保甲制度等乡村治理，还是当代西方国家强调政府与社会多元互动的社区治理，均体现为国家如何为社会订立规则并获取服从的问题。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的基层治理都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着国家基层政权建设的始终。就基层而言，如何总结经验教训，为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引，就显得极其重要和难得可贵。

中国社会科学院作为党中央和国务院的思想库、智囊团，有责任深入研究基层治理体系与治理能力现代化

问题，并及时地、有针对性地提出相应的对策和建议。为此，我们选取江苏太仓、广东深圳、陕西汉中等有代表性的若干城市社区，作为长期观察基地，深入调研城市社区治理的制度化、规范化之路。在调研过程中，深圳南山区的基层社会治理创新给我们留下了深刻的印象，尤其是南山区社工委等一群基层工作者，他们长期从事基层社会治理，在“一核多元”社区治理、和谐企业工作室、来深建设者服务中心、社会组织孵化基地、人大代表联络工作站、社区工作人员管理体系改革等多个创新项目中作出了积极的探索，在国内引起极大反响，如南山区和谐社区建设“双向互动”制度创新，荣获第四届“中国地方政府创新奖”。我们多次邀请他们到北京进行研讨交流，专题介绍深圳的社会治理经验，每一次都对我们启发很大。更难得可贵的是，他们在工作之余，还致力于理论研究，牵头组织编写了《中国社会建设大辞典》，在国内公开出版发行。

这次，他们再次编写了《基层治理之路》，邀请我来写序，我也深感荣幸。该书完全由基层工作者编写，在国内是比较少见的，较好地解决了当前理论与实践相脱节的问题，能够给国内的同行们以启迪与借鉴。他们凭着多年来的基层工作实践和感悟，以历史唯物主义的视角，较为全面、系统地回顾了我国和世界先进城区在基

层治理方面的探索与实践，着眼于解决现实问题，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时兼顾基于实践的推广性，以及对未来的展望和构想，是我国基层治理历史进程的一个缩影，具有一定的理论水准和参考价值。

党的十八届三中全会提出，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”。十八届四中全会谋划全面推进依法治国方略，既为全国基层工作者指明了前进的方向，也为继续编撰好此书提供了强大的时代背景和动力。我相信，这本书的出版发行，对于进一步启迪基层治理思维，汇聚基层治理智慧，凝聚基层治理共识，燃烧基层治理激情，将起到积极的推动作用。



2015年8月

目录 <<<

第一部分 基层治理的内涵

第一章 我国基层治理的概况 / 3

一、我国传统社会基层治理的历史变迁 / 4

二、建国后城市基层治理的历史变迁 / 12

三、20 世纪 90 年代后我国城市基层治理的历史变迁 / 17

第二章 基层治理的多维度视角 / 30

一、国家治理战略下的基层治理 / 31

二、基层工作者眼中的基层治理 / 45

三、老百姓眼中的基层治理 / 59

第二部分 基层治理的顶层设计

第三章 基层治理的主要内容 / 73

一、从社区建设到社区治理 / 74

二、对基层治理主要内容的思考 / 77

三、基层治理体系的构建 / 110

第四章 基层治理的制度设计 / 114

一、顶层设计 / 114

二、系统设计 / 122

三、动态设计 / 129

四、差异化设计 / 135

第三部分 基层治理的工作体系

第五章 基层治理主体 / 145

一、治理主体的概念 / 146

二、基层治理主体的时代变迁 / 152

三、我国现阶段城市社区主要治理主体存在的问题 / 160

四、基层治理主体的理想状态 / 162

第六章 基层治理结构 / 166

一、治理结构的概念 / 167

二、我国基层治理结构的变迁 / 169

三、我国现阶段城市基层治理结构存在的问题 / 172

四、基层治理结构的理想状态 / 174

第七章 基层治理方式 / 177

一、治理方式的概念 / 178

二、治理方式的国际经验 / 178	
三、理想状态下的治理方式 / 186	
第八章 基层治理机制 / 193	
一、治理主体的相互关系 / 194	
二、基层治理机制的核心——平台建设 / 201	
三、理想状态下的工作机制 / 204	
第四部分 基层治理的社会共治	
第九章 筑牢党的执政基础 / 211	
一、基层党组织在共治中的地位和作用 / 212	
二、制约基层党组织发挥作用的问题及原因 / 216	
三、基层党组织成功案例分析 / 222	
四、基层党组织在共治中的理想模式 / 237	
第十章 有效的政府治理 / 243	
一、基层政府治理存在的问题 / 243	
二、政府治理的发展方向 / 245	
三、政府治理的四大职责 / 247	
第十一章 让市场撬动社会资源 / 260	
一、市场在基层治理中的作用 / 261	
二、我国社会治理有利用市场资源的传统 / 265	
三、撬动社会资源的理想状态 / 269	

第十二章 社会组织是共治的基础 / 273

一、国外社会组织的发展状况 / 274

二、我国社会组织的现状 / 276

三、充分发挥社会组织的作用 / 279

四、社会组织的理想状态 / 286

第十三章 居民是基层治理的主人翁 / 289

一、居民自治的历史变迁 / 290

二、基层民主与专制的关系 / 292

三、当前居民自治存在的问题 / 297

四、居民自治的理想状态 / 299

第五部分 基层治理的未来之路

第十四章 站在城市化视野下的基层治理 / 309

一、基层治理理念应融入城区发展规划 / 310

二、基层治理应与市民融入发展同步 / 321

第十五章 站在全球化视野下的基层治理 / 337

一、基层治理法治化 / 338

二、基层治理信息化 / 348

三、基层治理国际化 / 356

参考文献 / 367

后 记 / 371



第一部分 基层治理的内涵

❖ 我国基层治理的概况

❖ 基层治理的多维度视角

“基层”，一般来说，既包括广大农村，也包括城市街道社区。按照《宪法》和《地方组织法》的规定，在农村，是指乡、民族乡、镇一级；在城市，是指不设区的市、市辖区一级。为了便于行政管理，我国城市基层政权一般设有自己的派出机关——街道办事处。

“治理”一词自20世纪90年代以来在全世界政治、经济及社会领域得到了广泛的运用，主要目的是为了弥补国家和市场在社会资源配置过程中的不足或失效之处。

“基层治理”，笔者在本文中特指城市基层治理（包含并不等于街道治理、社区治理），是基层政府、基层组织、盈利组织、非盈利组织、辖区单位以及居民等基于市场原则、公共利益和家园认同，协同合作，有效供给公共物品，满足居民需求，优化基层秩序的过程与机制。城市基层治理，是我国基层治理的基础和切入点。在我国城镇化建设大浪潮中，在人口大规模流动的社会融合中，基于城市的地位及重要性，城市基层治理的好与坏，在某种程度上，更能反映我国国家治理的成效。

第一章 我国基层治理的概况

“县治则国治”，在一个县域国土面积占全国 90% 以上、人口数量占全国 70% 以上的国家，基层治理向来是我国政治的“稳定器”；而广袤的乡村和城市社区更一直是我国经济、政治、文化变迁中的厚重基石。为打造强有力的基层治理支撑点，近年来，中央大规模集中轮训县委书记、县级公安局长等基层干部，就把基层视为重点、难点和关键点。

基于此，对基层治理的关注，就成为一个事关政权建设的重大问题。现实正在说明这一点：无论是上访问题，还是群体性事件，矛盾冲突的根源常常在基层；从安徽小岗村的“大包干”，到四川白庙乡的“全裸账单”，改革创新的动力也往往来自基层。改革发展的主战场，保持稳定的第一线，服务群众的最前沿，这就是基层在党和国家治理中的作用和位置。

经历了百余年艰难探索和 30 多年改革开放后，我国基层社会正在经历着剧烈而深刻的变化。在单位制变化、户籍制松动的背景下，基层治理的结构该有何种变化？社会管理的新抓手是什么？在不断推进城市化进程中，个人权益与公共利益如何平衡？在“流动大军”超过两亿的当下，市民化的公共服务和管理如何实现？在一个权利意识日益萌发的时代，治理思路如何跟上时代步伐？

从我国 3000 多年的基层治理实践来看，没有最好的治理，只有最恰当的治理。不同的历史时期，不同的社会发展阶段，不同的经济基础，就会有不同的治理标准，产生不同的治理方式。

一、我国传统社会基层治理的历史变迁

我国古代社会，传统乡村社会存在着国家、士绅和村庄的三角结构，形成了纵向到底的统治秩序。历朝历代统治者对于管控乡村、治理乡村十分重视。中央集权的封建皇权专制体制在我国延续数千年，与之相适应的是以乡里制度和保甲制度等为主要类型的乡村治理制度。在数千年的历史中，乡村治理模式屡经变迁，经历了几个较为明显的历史阶段，表现出不同的制度规定和具体

实践，乡村治理组织称谓多变、功能各异，其自治色彩也各有不同，体现出不同的特点。

自秦朝到清末，历代统治者在国家统治中一直奉行“皇权不下县”的治理理念，县以上由国家委派官吏治理，乡以下则设立半行政性质的“乡”或“保”或“甲”或“里”作为传统乡村社会的基层治理组织，国家行政权力不直接统治乡村，大多依靠士绅地主和宗族制度通过替国家征收各种赋税和摊派，对下负责管理地方的公共事务来实现乡村的治理，乡绅可以代表民意与当地官员进行谈判。台湾现在的社区精英有点类似古代的乡绅，台湾的“邻”、“里”制度，也脱胎于古代的保甲、乡里治理。

笔者认为，古代社会基层治理，主要有三个重要载体及其治理规则。

（一）保甲制度

保甲制度作为国家控制乡村社会的制度安排，是与官僚体制相区别的治理体制。^① 我国传统社会自建立郡县制以来，国家行政权力一般只到县一级，县以下建立的

^① 于建嵘：《乡村自治：皇权、族权和绅权的联结》，见爱思想网：<http://www.aisixiang.com/data/264.html>（2002年4月6日）。

正式组织是保甲制度。十户为牌，立牌长；十牌为甲，立甲长；十甲为保，立保长。但各朝各代设立保甲制度的目的并不一样。比如清朝，“以地方之人、按地方之意、治地方之事”，大体是这样一种地方自治的制度规则。

从某种意义上来说，我国城市社区居委会、居民小组、楼栋长，以及网格化管理，可称为“现代版的保甲制”。

第一，保甲组织的执事人员须是本地域内的居民

清代对保甲组织执事人员的资格标准和选任办法均有明确规定。乾隆二十二年《户部则例》通令规定，保甲长由“士民公举诚实、识字及有身家者，报官点充”。保正甲长牌头，向例由各地域范围内之居民，公举德才兼备及家道富有者，呈地方官任之。事实上，清代的保正甲长牌头及更高一级的“团总”均为当地人士。清《刑部条例》规定，保正甲长牌头选正直老练之人任之，若豪横之徒，藉不正名义贪利者，当该长官，严为取缔，并饬其退職从严处罚。

当前我们的城市社区居委会选举，一般都是居住和工作在本地域的户籍居民，这一点与保甲制度类同。

第二，保甲组织的执事人员通过选举和推荐产生

在封建官僚政治下，官员一般都是由朝廷任命，他