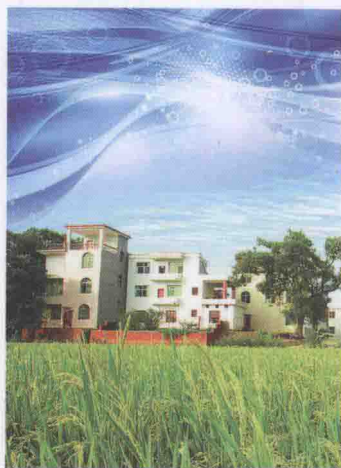


行政体制 与农村社会管理创新

XINGZHENG TIZHI
YU NONGCUN SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

◎米正华 李燕凌 著



行政体制与农村 社会管理创新

米正华 李燕凌 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政体制与农村社会管理创新/米正华, 李燕凌著. —北京: 北京理工大学出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-5640-8394-6

I. ①行… II. ①米…②李… III. ①农村-社会管理-管理体制-体制创新-研究-中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 238182 号



出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

82562903 (教材售后服务热线)

68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 11.5

字 数 / 210 千字

版 次 / 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

定 价 / 49.00 元

责任编辑 / 申玉琴

文案编辑 / 施胜娟

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

本著作得到湖南省“十二五”重点学科公共管理学科、湖南省第三批高校科技创新团队资助，特别致谢！

序 言

当今时代，公共管理体系在促进人类福祉、增进社会公平与正义等方面发挥着不可替代的作用。理论与实践充分证明了良好的政府与公共管理体系对于提升国家核心竞争力、维持整个社会的可持续发展是必不可少的。特别是自 20 世纪 70 年代末以来，一方面，现代科技革命日新月异，传统社会结构迅速瓦解，全球化趋势进一步加剧，各种社会风险普遍凸显；另一方面，传统社会治理机制失灵成为一种普遍现象，人们对公共产品与服务日益增长的需求与落后的政府与公共管理体系供给之间的矛盾愈加突出。因此，在世界范围内兴起了一股重塑公共行政与公共管理的热潮。在这一潮流中，我国自 1978 年十一届三中全会以来，伴随着经济体制改革的不断深入，与社会主义市场经济体制相适应的公共行政与公共管理体制正在形成。这是一个伟大变革时代的崭新主题，实践领域的突飞猛进也催生了对理论研究的迫切需求。而在我国，公共管理依然是一个处于发展中的、非常年轻的新兴学科，理论研究的不足与现实公共管理的强劲需求形成了鲜明的对比。

在这一现实背景下，我校将公共管理学科较早列入了重点学科发展计划，力求在研究农村公共管理、地方公共行政问题上形成特色。自 2010 年我校公共管理学科获得一级学科硕士点授权后，相继进入湖南省“十二五”重点学科行列，“农村公共危机演化机理与防控政策”研究团队获批为湖南省高校科技创新团队，建成了湖南省新农村建设研究基地、农村社会管理与中国特色社会主义理论体系研究基地等省级研究基地。借助于这些理论研究的平台，一大批优秀的中青年专家加入到了公共管理学科研究的团队。这些团队成员利用他们自身以及湖南农业大学的特色资源，在农村社会管理、农村公共危机管理、农村公共产品供给等领域已取得了丰硕的成果。

李燕凌教授与米正华副教授的这本《行政体制与农村社会管理创新》，充分利用了我校公共管理学科平台的优势，根据党的十六大以来确立的“将解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重”的战略思想，以及加强和创新社会管理，建设中国特色社会主义社会管理体系的要求，紧紧围绕农村社会管理中普遍存在的管理理念落后、管理主体结构残缺、权力配置不合理、管理权责职能不清、管理方式简单等诸多问题，在全面审视行政体制的

基础上,对农村社会管理的生态与环境、农村社会管理的权力体制、农村社会管理职能、农村社会管理组织等我国农村社会管理体制创新的核心问题进行了探索性研究。这是在新的时期,对农村社会管理与“三农”问题实践创新、理论创新、制度创新做出的非常有意义的尝试。两位学者认为,当前我国农村社会管理生态环境发生了深刻变化,农村经济社会发展成绩斐然,但农村社会也同时进入了高风险时代,农村社会管理面临更加复杂的形势,特别是农村社会的高度分化,利益主体多元化,迫切要求遵循效率与公平相统一的价值原则,创建中国特色的农村社会管理体制,建立政府与社会自治互动的多元管理模式。这些研究在以下三个方面形成了鲜明的特色:其一,以行政体制为视角,拓展了农村社会管理的研究视野,并认为农村社会管理体制创新之关键在于通过行政体制改革为农村社会管理释放更大的权力与作用空间。其二,用管理生态学的理论分析了农村社会管理系统中的三大平衡关系,认为农村社会管理的创新深深植根于它所处的各种自然地理、政治、经济、文化与社会条件,农村社会管理体制创新的实质在于准确把握其中的各种动态平衡关系。其三,以解构主义思维,较为系统地论述了农村社会管理中权力运行体制、组织体制,农村社会管理职能创新的基本理论、需解决的核心问题以及创新的路径。这些探索,对深化农村社会管理理论研究、加强农村社会管理具有一定的指导意义。

我作为湖南省行政学会的副会长,在为我校公共管理学科蓬勃发展的势头感到高兴的同时,也有幸能参与这一团队,与这些对农村公共管理领域问题一直保持激情的学者们一道进行探讨。他们的热情时刻都在感染着我,我也时刻在思索行政体制与社会管理的这些问题,本书的许多观点是对我的著作《行政体制与政府效能》一书的进一步深化与具体化,在某种程度上是一种突破。看到我校公共管理学科团队的茁壮成长与他们取得的一大批关于农村公共管理的科研成果,我感到由衷的欣慰,也殷切期望他们在公共管理的研究上取得更多、更大的成绩。所以,当李燕凌教授和米正华副教授托我为此书作序时,我欣然应允,写下这些文字。

是为序!

湖南农业大学党委书记、校长



2013年9月8日

目 录

第1章 导 论	(1)
1.1 研究的缘起	(1)
1.1.1 科学发展	(2)
1.1.2 和谐社会	(2)
1.1.3 社会主义新农村	(3)
1.2 行政体制与社会管理体制	(4)
1.2.1 体制与行政体制	(4)
1.2.2 社会管理体制与农村社会管理体制	(7)
1.2.3 行政体制与农村社会管理体制的关系	(8)
1.3 既往研究概略	(10)
1.3.1 农村社会管理界定	(10)
1.3.2 我国农村社会管理体制的历史变迁	(12)
1.3.3 当前农村社会管理的主要困境	(13)
1.3.4 关于农村社会管理创新的研究	(18)
1.3.5 农村社会管理的相关对策研究	(22)
1.3.6 一些其他热点问题	(26)
1.4 本书基本框架与内容	(27)
第2章 农村社会管理的生态与环境	(30)
2.1 社会管理系统中的生态平衡	(30)
2.1.1 管理环境与生态	(30)
2.1.2 管理与环境的平衡理论	(36)
2.1.3 社会管理系统中的三大平衡关系	(39)
2.2 农村社会管理面临的生态与环境：现状与问题	(42)
2.2.1 大变革的时代	(42)
2.2.2 自然地理、政治、经济与文化条件	(45)
2.2.3 农村社会管理环境的新变化	(55)

2.3 农村社会管理体制构建需要回应的问题	(59)
2.3.1 国外社会管理体制模式的有效性	(60)
2.3.2 公平还是效率	(62)
2.3.3 组织体制的选择	(63)
第3章 农村社会管理的权力体制创新	(66)
3.1 社会管理权力生成	(66)
3.1.1 权力面面观	(66)
3.1.2 权力或社会管理权力生成的过程	(70)
3.1.3 社会管理权力构成要素	(77)
3.2 多元化的农村社会管理权力结构	(80)
3.2.1 逐渐弱化的“集权主义”	(80)
3.2.2 权力多中心趋势与社会管理权力的回归	(83)
3.2.3 国家、市场、社会与个人的农村社会管理权力网络	(87)
3.3 农村社会管理权力体制创新的三个关键问题	(89)
3.3.1 释放权力空间	(90)
3.3.2 培育权力主体	(93)
3.3.3 规范权力运行	(95)
第4章 农村社会管理职能创新	(98)
4.1 行政职能与社会管理职能	(98)
4.1.1 社会管理职能的体系	(98)
4.1.2 社会管理职能的特性	(103)
4.1.3 由行政管理职能走向社会管理职能	(104)
4.2 农村社会管理职能创新的理论基础	(110)
4.2.1 西方社会管理职能确定的经验与启示	(110)
4.2.2 影响我国农村社会管理职能确定的主要因素	(116)
4.3 我国农村社会管理职能的内容创新	(121)
4.3.1 创建良好的社会制度与政策体系	(121)
4.3.2 提供农村公共产品与社会服务	(124)
第5章 农村社会管理组织创新	(133)
5.1 农村社会管理组织释义	(133)

5.1.1 作为行动主体的社会管理组织	(133)
5.1.2 农村社会管理组织的规定性	(138)
5.1.3 我国农村社会管理的组织格局	(142)
5.2 农村社会管理组织的结构途径	(145)
5.2.1 两种基本的组织模型	(145)
5.2.2 官僚制结构途径的经验与启示	(150)
5.3 农村社会管理组织创新的策略	(155)
5.3.1 互动型的结构	(155)
5.3.2 网络状的结构	(158)
5.3.3 弹性化的结构	(162)
参考文献	(165)
后 记	(173)

1.1 研究的缘起

社会管理作为政府最基本的职能之一，一直是政治与公共行政领域中探讨的重要问题。在公共管理学科视角下，它研究的是政府在社会领域为调整社会利益关系、谋求社会公正秩序过程中应当承担何种角色，发挥什么样的作用。当然，在不同的时间与空间条件下，这一问题的答案并不是一成不变的。一方面，它必须取决于社会的需要，伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的时代产生伟大的理论，一种成熟理论的产生是与这一时代的需求相一致的，它不会因为某一理论家的主观臆想而凭空出世；另一方面，一定阶段内的理论发展程度又与这一时期理论与实践工作者对这种需求的识别有很大的关系。正如胡锦涛同志指出，“‘三农’问题在我国一直有着极其重要的意义而受到理论与实践工作者广泛的关注，‘三农’问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。在新世纪新阶段，我们必须始终不渝地高度重视并认真解决好‘三农’问题，不断开创‘三农’工作的新局面”^①。在这一背景下，讨论农村社会管理创新的问题便具有了非同寻常的理论与实践意义。它与我们当今所倡导的科学发展、和谐社会建设、社会主义新农村等时代主题是内在统一的。也就是说，研究农村社会管理创新是因它是科学发展的重要体现，是和谐社会建设的关键，是社会主义新农村建设最重要的内容之一。

^① 2006年2月14日，胡锦涛同志在中共中央举办的省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班开班仪式上的讲话。

1.1.1 科学发展

发展指的是事物由简单到复杂,由低级阶段到高级阶段,由新事物替代旧事物的过程,它是社会变迁的一个必然趋势。但发展的理论和方式千差万别,而且不同发展途径选择的代价与效率是不同的。中共十六大以来,党中央将科学发展观作为我国新时期重大发展战略予以贯彻有其深厚的理论基础。它是在对近代西方发展历程的深刻反思和借鉴,与对当前我国进入新的发展时期所碰到诸多问题的理性考量的基础上提出来的。在这一特殊的历史时期,科学发展不仅仅是一种发展方式的转变,而更是一场发展范式的革命。官方文本指出,“科学发展观的深刻内涵是坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展观,促进经济社会和人的全面发展,科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,这三个方面相互联系、有机统一,其实质是实现经济社会又快又好发展”^①。这其中,全面、协调、可持续发展方式也包括了农村社会的可持续、平衡与城市一体化发展,“城市像欧洲,农村似非洲”的社会发展状态悖于科学发展。因此,科学发展观的贯彻对农村社会的发展提出了新的任务和要求。而时至今日,我们所采取的农村社会发展方式由于受到传统思想与计划经济时期计划至上、政府至上等理念的影响,其僵化、落后的特征没有发生根本性的改变,而农村社会改革发展过程中所出现的多种突出矛盾比以往任何时候都更加复杂化,无法用传统的管理方法予以协调。我们常常听闻,“发展和改革中出现的问题要用改革的方法来解决”,事实上,也只有通过改革与创新的方法才能去解决这些因为发展而显露,以及发展本身所带来的诸多问题。坚持科学发展观就必须用科学态度对待农村社会中新出现的各种突出矛盾,就必须加强农村社会管理创新,只有创新农村社会管理,才能实现城乡一体化发展的目标,才是真正的科学发展。

1.1.2 和谐社会

社会主义和谐社会建设是党在新的历史阶段确立的全面建设小康目标的重要任务之一。2004年12月,胡锦涛同志曾在中央经济工作会议上强调将“坚持以人为本,努力构建社会主义和谐社会”作为全面建设小康社会和现代

^① 参见2003年10月14日中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》;邢贲思:《科学发展观读本》,人民出版社2006年版。

化建设的重要任务。它有着深刻的内涵,是一个“经济发展,人民生活水平普遍提高,社会实现公平正义,绝大多数人能够分享改革和发展的收益,政治民主,政通人和、稳定有序并且充满活力,法制健全、社会秩序良好,人们和谐相处,文化繁荣,道德风气良好,有共同价值认同,人与自然能够和谐相处的社会”。^①但是,目前我国农村社会的政治、经济、文化与社会领域的状态与这一目标还存在很大的冲突。正如陈锡文等所指出,“在中国经济社会发展中,不和谐的最明显之处实际上就是农村各方面的滞后,所以建设和谐社会最重要的是要加快农村各方面的发展”^②。在我国,特别是农村,长期以来过分注重经济发展,忽视政治、社会、文化和生态建设,导致农村社会关系严重失序失衡,积累了许多的社会矛盾,如城乡发展不平衡,农村基础生产和生活设施的缺乏与落后,乡村文化生活贫乏,多元化的思想冲突,信念淡漠,道德意识滑坡,黄赌毒,封建迷信,宗族势力、黑恶势力猖獗,社会环境恶化,人与生活环境的矛盾导致的农村生活质量低下,干群关系紧张,社会保障不足等,严重影响了农村的稳定,制约了农村的发展。对于我国这样一个农村地区占大部分,农村人口占总人口半数以上的大国而言,没有农村和谐发展,我们的全面小康社会建设目标就永远只是不能实现的梦想,整体的社会主义和谐社会也就没有着落。这就迫切需要创新农村社会管理,从根本上寻求解决的办法。

1.1.3 社会主义新农村

党的十六届五中全会指出:“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整治、管理民主的要求,扎实稳步地加以推进。”^③这是在新的历史背景下,党中央统揽全局、着眼长远、与时俱进所做出的,关系国家长治久安的重大战略举措,是我国农村改革与发展在全新理念指导下的一次全面、系统、综合变革的新起点,也是我们在当前社会主义现代化建设的关键时期必须完成的一项重要使命。农村社会管理创新与社会主义新农村建设的密切关系就体现在:其一,社会主义新农村建设的宏大目标与任务对农村工作提出了比以往任何时候都更加紧迫的要求。根据中共十七大报告中社会主义新农村建设的要求,在未

① 李培林、景天魁等:《努力构建社会主义和谐社会》,载《中国社会科学》,2005年第3期。

② 陈锡文:《建设和谐社会必须加快农村发展》,载《中国经济时报》,2005-03-14。

③ 参见2005年《中国共产党十六届五中全会会议公报》。

来的七年内,农村改革与发展的目标是使社会主义:①在经济上,现代农业建设取得显著进展,农村经济体制更加健全,基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制,农民收入大幅度增长;②在政治上,农村基层组织建设进一步加强,村民自治制度更加完善,农民民主权利得到切实保障,城乡基本公共服务均等化明显推进;③在文化与教育上,农村文化进一步繁荣,农民基本文化权益得到更好落实,人人享有接受良好教育的机会;④在社会生活领域上,基本社会保障制度更加健全,社会管理体系进一步完善;基本形成可持续的资源节约型、环境友好型农业生产体系,人居和生态环境明显改善^①。显然,这些艰巨的任务不在农村社会管理体制上做根本性的改革与创新是很难在如此短的时期内完成的。其二,农村社会管理创新本身就是社会主义新农村建设的主要内容。农村社会管理的重要目的之一就在于提供稳定与公正的良好社会秩序,其必然要通过对农村经济生产秩序、政治民主秩序、文化与社会发展秩序进行全面的协调与管理,而“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整治、管理民主”正是农村社会管理的全部内容,所以农村社会管理创新与社会主义新农村建设在内容上是内在一致的,在一定程度上农村社会管理创新既是手段,也体现了社会主义新农村建设的丰富内涵。

1.2 行政体制与社会管理体制

1.2.1 体制与行政体制

在汉语体系中,“体”可谓为“事物的法式和规矩”^②，“制”被解释为“成法、准则,如规定、法制、制度和法式”^③,因此,体制是指“规定组织的机构与运行纲领”^④。这一含义可以被理解为对体制最一般意义上的解释。在实际使用过程中,很多人直接将其解释为“国家机关、企业事业单位机构设置、领导隶属关系和管理权限划分方面的体系、制度、方法、形式等的总称,如政治体制和经济体制”^⑤。在英语中,我们日常所使用的“体制”一词为“system”,其内涵大体上与汉语的解释相同,而且在某些情景中,“system”

① 参见 2008 年 10 月 12 日中国共产党十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

② 《辞源》(修订本):商务印书馆 1979 年版,第 3475 页。

③ 《辞源》(修订本):商务印书馆 1979 年版,第 353 页。

④ 《辞源》(修订本):商务印书馆 1979 年版,第 3476 页。

⑤ 夏征农:《辞海》,上海辞书出版社 2000 年版,第 644 页。

还直接意指政府或行政系统，如“*These feelings are likely to make people attempt to overthrow the system*”。这说明体制在公共管理领域中是一个不可回避的主题，谈及公共管理必然要涉及体制问题。当然，从汉语与西方语境对体制的解释讨论中，我们至少可以从三个方面来把握和定义体制：① 它应该是一种组织构成或形式，由许多不同的组成部分构成一个共同的体系；② 体制表明某种关系，不同的组织元素按照某种规则排列、组合与互动，形成多种关系；③ 一定的体制说明是某种特定的行为规则。了解体制的一般性定义之后，我们可试图以此为尺度来理解行政体制的内涵。

目前，学术界对行政体制有诸多纷繁复杂的定义，似乎尚无定论，也有人做过比较系统的梳理^①。有学者指出“行政体制是行政系统围绕行政权力划分、政府机构的设置以及运行等各种制度与关系的总和”^②；或者认为“行政体制是行政权力物化的结果，是诸种行政组织、行政制度和行政关系的集合体，是为了实现国家行政权力意志而设计和创造出来，并在行政管理活动中不断改进和成长的，目的在于确保国家行使权力的存续、运行和实现”^③；有学者更为具体地指出“行政管理体制应包括相互关联的双重含义：一是行政管理的组织结构体制；二是行政管理的运行机制。也就是说，政府的组织结构体制和运行机制的有机统一构成了政府行政管理体制。行政管理的组织结构是指由机构设置、人员配备、职能分工、法规制度等要素相互联结的组合形式。科学的行政组织结构体制，是政府行政行为规范化的组织保障。行政管理的运行机制，是指按照行政管理的运行规律、特点，为实现其总体目标所采取的调节手段、方式和方法”^④，还有一本在国内被普遍使用的公共行政学的教科书内写道，“行政管理体制可作广义和狭义之分，广义的行政管理体制涉及与国家公共行政管理相关联的诸方面的法权主体及其相互关系，并以这些法权主体相互关系的改变或调整为体制改革的核心内容；而狭义的行政管理体制特指以狭义政府即国家行政机关为中心的行政系统”^⑤，诸如此类的定义还有“国家行政机关的设置、职权的划分与运行等制度的总称。……主

① 如薛刚凌等在其《行政体制改革研究》（北京大学出版社2006年版）一书中将目前所有的这些关于行政体制的定位划归为两类：一种是从主体的角度来界定行政体制；另一种是直接从事务或者要素的角度来界定行政体制。

② 齐明山：《行政学导论》，大众文艺出版社1998年版，第67页。

③ 马敬仁：《行政改革论述》，西苑出版社1998年版，第213页。

④ 汤庭芬：《行政管理体制改革应把握和处理好的几个问题》，载《求是》，1998年第18期。

⑤ 张国庆：《行政管理学概论》，北京大学出版社2000年版，第599—560页。

要体现在国家行政机关的设置上”^①……尽管我们还可以找出更多对行政体制的不同描述，但在总体上，所有这些研究者对行政体制所要体现的关键词是大致相同的，如权力、组织、运行、制度，等等。

即使是从广义或狭义层面来讨论行政体制，也只是它们所指涉的范围不同而已。要么特指国家行政机关的体制问题，要么就是包括了全部与公共管理相关联的如政党、司法部门、群团组织的管理体制问题。事实上，广义性与狭义性定义分歧的实质是不同的人对“行政”一词所描述的范围的不同理解而形成的。它很接近西方社会理论界与学术界对“行政”一词的理解。在国外的大部分公共管理者看来，行政“在最广泛的层次上，有些组织理论家认为，行政（管理）就是行政（管理），而不管它的背景如何，对人们加以组织、领导和为他们完成任务提供资源这些事情是相同的，不管是在何种背景中”^②。那么，在公共的背景下就称之为公共行政，相应地，私人背景中的行政则称为私人行政，当然也只有在加上“公共”二字时行政才会进入公共领域研究的视野。这里，公共行政的范畴就与国内广义行政体制定义的范畴差不多。但在国内，绝大部分将行政管理体制或行政体制看成是狭义上的行政体制，尽管国家包含了“党、人大、政府、政协、法院”几大政治权力与组织结构系统，但行政只是针对政府而言，即行政体制只指国家行政机关的体制。因为绝大多数人习惯所使然，本书也将从狭义上去理解行政体制，而不考虑政党、立法机关与司法机关的行政管理问题。

同时，我们认为应该坚持从“组织、关系、规则”的尺度去理解和使用行政体制这一概念。概括地说，行政体制就是围绕行政权力形成的组织、关系与规则。它是一个围绕行政权力配置与运行这一核心而形成的政府构成与部门划分的结构体、组织机构之间关系、运行规则设计的静态结构与动态运行体。^③从这一定义可以看出，既然是围绕行政权力而形成的关系结构，那么，行政权力分割的不同，便会使政府行政组织结构、政府部门间关系，以及行政权力的运行规则发生变化，由此就会形成不同类型的行政体制。古德诺说，“世界上所有的行政体制都不同程度地属于两种主要类型中的一种。即要么是握有国家意志执行权的官员具有极大的处理权力，而事实上成了具体

① 《中国大百科全书（政治学卷）》，中国大百科全书出版社1992年版，第413页。

② Harold F. Gortner, Julianne Mahler and Jeanne Bell Nicholson: Organization Theory: a Public Perspective (Chicago: Dorsey Press, 1987), 16; 转引自詹姆斯·W·费斯勒、唐纳德·F·凯特尔：《行政过程的政治——公共行政学新论》，中国人民大学出版社2002年版，第8页。

③ 吴松江、李燕凌：《行政体制新论》，北京理工大学出版社2011年版，第3页。

地表达国家意志的机关；要么是这些官员几乎没有任何处理权力，他们只是其他不仅决定应该做什么，而且决定应该怎样去做的国家机关的工具而已”^①。古德诺所说的第一种类型就是集权的行政体制，第二种类型就是分权的行政体制。当然集权制和分权制是相对的，正如日本行政学家西尾胜所说，第二次世界大战以后，集权与分权的界限越来越趋向模糊，集权型的体制朝着分权化方向、分权型的体制朝着融合化方向发展，我们很难找到明显的分界线。所以到底是集权型的体制好，还是分权型的体制好，要集权要集约到什么程度，要分权又要分到何种状态，这正是本书为创新行政与农村社会管理体制，提高农村社会管理效能将要予以认真探索的问题。

1.2.2 社会管理体制与农村社会管理体制

按照体制的定义框架，社会管理体制自然应该指的就是社会管理过程的组织、关系与行为规则。一些学者试着如此去描述社会管理体制的含义：“社会管理体制是国家就各种社会管理主体在社会生活、社会事务和社会关系中的地位作用、相互关系及运行方式而制定的一系列富有约束力的规则和程序性安排。”^② 这一定义基本上是比较准确的。为进一步理解社会管理体制的内涵，有学者从社会管理的主体角度提出社会管理体制包括“国家机构系统、各种企事业单位系统、民间组织系统、社区组织系统”^③，行政学者谢庆奎教授则从结构功能角度将社会管理体制看作一个包含有功能子系统、结构子系统和信息子系统的开放的、动态的自动控制系统。综上，我们认为，社会管理体制是指在社会管理过程中，为维护社会秩序而围绕社会权力分割、配置与运行而形成社会管理主体的组织构成，不同主体及各主体内部之间关系，社会管理系统运行的程序、规则、机制、制度等的总和。一方面，它是一个静态的结构系统，社会管理的各个主体（在我国，如共产党与其他民主党派、政府、各级人民代表大会、政协、司法部门、群团社会组织、基层自治组织、企事业单位、社会公众等）按照某种规则体系（如科层制的形式）形成一个静态存在的组合；另一方面，它同时是一个动态的运行结构系统，社会管理系统围绕既定的社会管理秩序目标按照一定的规则程序运转。

相应地，就一般性社会管理体制概念而言，农村社会管理体制所指涉的

① [美] F·J·古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第52页。

② 何增科：《论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义》，载《毛泽东邓小平理论研究》，2007年第8期。

③ 戴均良：《社会管理体制改革创新体制求和谐》，载《人民日报》，2005-06-24。

是专门针对农村社会管理事务和与之相关事务而言形成的体制。在形式上的组织、关系、规则的组成部分没有变化,只是在具体内容上,农村社会管理是一般社会管理的特定区域,体制的表现有些部分与一般社会管理体制相同,但又会因为管理对象的具体而在管理组织构成及具体运行规范等上表现出不同。根据我国农村社会管理的历史与现实情况,我们可以认为,农村社会管理体制指的是为实现农村社会管理秩序的目标,围绕农村社会管理的权力划分、配置与运行,而形成农村社会管理的不同主体,即政党、各级政府部门、社会组织、村民自治组织等在农村社会管理过程中形成的主体结构与关系、管理体系运行程序、规则与制度的总和。

1.2.3 行政体制与农村社会管理体制的关系

如前所述,行政体制所指涉的是国家行政机关的体制构成,从我国农村社会管理的实际情况看,它与农村社会管理体制的关系相对而言是比较清晰的,在很大程度上是部分与整体的关系。行政体制决定了农村社会管理体制,甚至可以说农村社会管理体制等同于农村行政体制。这是因为在计划经济时代,整个社会高度统一,政党、政府、社会、市场没有明显的分野,“大政府小社会”,或者政府即社会,政府作为唯一的权力中心控制着整个社会的一切。当然,有很多学者认为,目前的农村社会管理体制还深受传统计划经济时代僵化、落后的体制的影响,处在特定权威地位的政府在农村社会管理中发挥着绝对的作用,忽视了社会力量在农村社会管理中的积极作用。但理论认识上的新发展,以及当今社会变化的新形势使得行政管理体制与农村社会管理体制的关系变得复杂起来。

理论上,社会管理与行政管理是存在差异的。尽管纷繁复杂的行政与行政管理的概念不能定于一是,但一般地,我们都认为行政是立法、行政、司法并立“三权”中的行政权或行政权行使,行政管理是指“行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。这一概念侧重于技术的问题,追求行政行为的效率”^①。尽管行政管理的客体构成中存在社会事务,但是行政管理的主体严格意义上讲,一般是指政府行政机关及其工作人员,而不是其他的社会组织,行政管理的客体是国家事务、自身事务、社会公共事务,而不是一般社会组织或社会团

^① [美] L·D·怀特:《行政学导论》,麦克米伦出版公司1955年版,第3页。