
构建现代形态的基层设立治理结构

——太仓市基层社会“政社互动”

的实践考察及其思考

邹农俭

【内容提要】基层社会与人的日常生活紧密相联，是社会和谐、稳定的基础，因而在实现现代化的过程中，迫切需要理顺基层关系，构建具有现代化理念的基层治理结构。然而，要构建基层治理结构可以沿着两条进路演进：基层经验的提炼和顶层制度设计。今天随着基层治理结构创新实践的丰富我们认为应当需要着重顶层制度设计的时候了。那么，构建现代形态的基层治理结构应如何在政府与社会的职能分工中展开？政府、社会组织、个人应如何在基层合作中共治？我们应如何充分挖掘基层社会的能动性，培育基层社会组织，实现事权与财权的对等在基层的实践等着力思考的问题。

【关键词】基层社会；治理结构；实践考察；顶层设计

邹农俭，南京师范大学社会发展学院教授 210036

基层社会是每个人日常生活的重要组成部分，是社会稳定的基础。一个国家要实现现代化，同样需要基层社会有一个与现代化相匹配的状态，或者说基层社会的现代化本身就是整个社会现代化不可缺少的部分。由于基层社会的现代化状态本身就具有现代化特质的基层社会治理结构，并依靠这一治理结构实现基层社会的长治久安，构筑起社会稳定、和谐的基础。

一、构建现代形态的基层社会治理结构的意义

由于基层社会治理结构的构建，最终要落实于实践活动，也就是说，制定的基层社会治理结构要能付之于实践，并能在实践中运作并见效。因此，这就需要实践活动要有理性化的实践基础。一般来说，实践活动理性化的实现路径有两个：基层实践和顶层设计。基层实践即实践探索，实践一般走在理论之前，实践先导具有永恒的意义，没有实践基础的所谓改革设计通常情况下很难取得理想的结果。而顶层设计是指将实践活动由经验层次上升为通用性规则，使实践活动更加理性化，具有制度化的特征，从而在更广泛的范围内展开，并实现可持续性。可见，实现这两者的对接对于构建具有现代化特质的基层治理结构意义非凡。

那么，我们为什么要探寻基层社会的治理结构呢？或者说构建具有现代化理念的基层治理结构有什么意义呢？一是我们正处于实现现代化的关键阶段，其基本任务之一就是要构建起一整套符合现代化要求的体制、机制，即今后的发展要依靠它的运作支撑起现代化的伟大事业。二是现代化事业是一项依照规制建设的实践活动，需要按照一定的设计长期坚持才能达到设定的目标，而不能朝令夕改。这一特征对现代化的后来者来说尤其突出，如果说现代化早发国家实现现代化的过程还具有一定盲目性的话，那么，现代化后来者按照规制、沿着特定的路径、朝着明确的目标奋进就是必然的了。因此，在这个历史阶段，制度建设十分重要，探寻具有现代化理念的体制、机制是这个时代的光荣使命、历史责任。

纵观，我国在各个方面取得的成就，在现代化的征途上成功实现了巨大的跃迁，不难发现这一历史性的跨越是通过改革开放实现的，是通过破除旧体制得来的。现在我们有条件将新中国建立后六十多年特别是改革开放三十余年伟大实践中的一系列成功的做法加以沉淀与规制，使之成为今后长期发展的定制，这是时代赋予我们这一代人的历史责任。新的体制、机制确立以后，今后就要依靠这种基本的体制、机制的运作来实现中华民族的伟大复兴。

改革，从一定的意义上讲是探索，改变过去的陈规。改革不是目标，我们的目标是要运用这一手段，探寻具有现代化理念的、适合中国国情的发展道路、发展方式，并以此成为我们长期发展的准绳。在旧的体制运行了数十年，惯性很大，体制僵化，积重难返的历史条件下，要寻找新生，唯有改革才能破除旧体制的束缚，才能浴火重生。而当改革进行了数十年之后，我们应当将精力集中于建设、集中于创新，特别是体制、机制的建设和创新，要将现代化运作的基本体制、机制建构起来、健全起来。要形成一个实现现代化的“局”，以确保现代化目标的实现。

作为现代化的后发国家，在构建现代化的体制、机制方面是具有特别的优势，即有大量世界文明成果可以借鉴，他人失误的地方也能引以为鉴，许多现代化建设中的陷阱能够避免。纵观世界上现代化建设成功的国家，都无一例外地创立了一系列先进的体制、机制，并长期坚持。

然而在我们今天的具体的实践中，常常会见到，今天这样改，明天那样改，今天改过来，明天又改过去的事例，这是值得警觉的。

尽管说古老的中国社会是有着自己的基层治理结构的，但面对现代化、全球化的浪潮，其中的很多内容已不符合现代化的基本理念了，因此，要构建具有现代化理念的、符合中国实际的基层治理结构既要吸取古老中国实践中的合理成份、又要参照世界现代的成功做法，设计出具有中国精神的、能够长期实践的基层社会运作体制、机制。现代化国家、现代化社会应当有相应的基层社会治理结构，或者说，具有现代化理念的基层治理结构本身就是现代化社会不可或缺的重要内容，离开了基层社会，整个国家的现代化就是残缺不全的。现代化社会具有一系列表象特征，而良好的基层社会治理结构是其中的一个重要方面。没有好的基层社会治理结构，宏观层面的现代化社会不可能呈现的。所以，今天我们应当从现代化的视角来审视基层治理问题，构建基层治理结构必须立意于现代化的大局或者说，构建现代形态的基层治理结构与宏观层面的现代化社会建设是一个事物的不同侧面。

二、太仓市“政社互动”的实践活动

构建具有现代化理念的基层治理结构，需要提炼基层经验，近年来，我们看到社会中，关于基层治理的实践活动相当活跃，它的出现正好为顶层设计准备了充足的实践素材。正如有的地方撤销了城市街道，区直接管理社区；有的地方组建大型社区；有的地方强调社区自治；可以说社区建设的所谓“模式”在实践层面精彩纷呈。并获得了可观的经验与成绩，由此我们认为，现在正是梳理基层经验的大好时机也是查找问题实现，着重于基层治理体制创新最佳阶段。为了将问题说得更加清晰、具体，本文以江苏省太仓市“政社互动”的实践为例，来说明构建基层治理结构中的若干基本问题。

太仓市基层社会“政社互动”的实践起始于2008年，其基本做法是：

1. 列出两份清单。即对政府与基层群众自治组织的职能进行分工，列出两份清单，一份是基层自治组织依法履行的职责，另一份是基层自治组织协助政府工作的事项。以明确政府和基层群众自治组织对于基层事务各自的职责。

基层群众自治组织依法履行的职责有：管理集体土地、财产；发展农村经济；维护村民的合法权利和权益；办理本地区的公共事务和公益事业；开展突发事件应急演练，组织群众开展自救和互救；动员和组织适龄公民献血；宣传法律、法规和国家政策；发展文化教育，普及科学知识，开展社会主义精神文明建设活动；推动、帮助村农业技术推广服务组织和农民技术人员

开展工作；组织开展全民健身活动；调解民间纠纷；家庭暴力、遗弃家庭成员调解工作；调解土地承包经营纠纷；保护和改善生态环境；开展社会服务；组织召开村（居）民会议并向村（居）民报告工作；督促村民遵守自治章程、村规民约；预防未成年人犯罪；妇女、老年人权益保护；残疾人工作；担任未成年人、无民事行为能力或限制民事行为能力人的监护人。

而在政府层面则是，参照法律和上级有关文件，对需要基层自治组织协助政府工作的78项事项进行梳理，保留有法律和文件规定依据的近40项，取消了30余项，具体有：协助维护社会治安；未成年人保护；禁毒防范和社区戒毒；协助查处赌博；暂住人口管理；租赁房屋安全防范和治安管理；养犬管理；开展消防宣传教育、群众性消防工作；农村公路建设、养护和管理；建立健全行政村和船主的船舶安全责任制；计划生育工作和流动人口婚育登记、查验等；社会抚养费征收；优抚救济；农村五保户供养；居民最低生活保障；城乡社会救助工作；出具收养证明；基本农田保护；土地调查；建立劳动保障服务站，做好农村基本保障工作；建立劳动争议调解组织；建立价格监督服务点；对依法被剥夺政治权利的村民、居民进行监督、教育、管理；古村落资源保护；辖区内卫星地面接收设施管理；公共卫生和传染病预防与控制；艾滋病防治；组织居（村）民接种疫苗；药品质量监督；农业、经济、污染源普查；代征房屋出租及提供家庭装修劳务税收；青少年教育，督促适龄儿童入学；扫除文盲工作；设立安全生产工作小组；开展安全生产活动，落实安全生产措施；做好抗旱措施落实；动物疫情应急处理；兵役登记及政审；气象灾害防御知识宣传和应急演练。

并对基层群众自治组织协助政府工作的事项实行委托管理，由镇政府与基层群众自治组织签订行政工作事项委托协议书，除法规规定的事项外，不再签订行政责任书。未列入公布事项的，不得以行政命令要求群众自治组织予以协助，基层群众自治组织也有权拒绝协助工作。凡属法定义务，自治组织依法履职；凡依法需自治组织协助管理事项，政府实行“支付协助”；凡法律未赋予自治组织的责任和义务，又确实需要，政府可以通过“购买服务”的方式予以落实。

2. 签订责任书。是在“政社”双方在平等协商的基础上，签订《管理协议书》，明确群众自治组织的工作职责，需要协助政府管理的项目和要求，明确政府必须提供的行政指导和财政支付，明确双方的履约评估和违约责任。政府与基层自治组织签订完成各自任务的责任书。双方签字，形成法律文本，进行契约式管理。权随责走、费随事转，凡是协助政府完成的事项都有配套经费。

3. 双向评估、考核。是指政府与基层自治组织根据责任书定期进行双向考核，并从过去都是政府年初下达指标，政府从上到下单向度考核基层群众自治组织，到现在是双向评估，双向考核，双方的责任都是事前明确的，双方的权利与义务是对等的。

太仓市“政社互动”的要义是：一是紧紧把握基层社会的两个责任主体：政府与基层群众自治组织。政府的职能、意义非常明确，群众自治组织主要是凝聚民间资源、汇集群众呼声、代表居民利益。两者既有区别又有联系，不可或缺。处理好了这两者的关系也就把握住了基层社会的大局，而“政社互动”则沿着这一基准线展开。二是在对基层事务进行梳理的基础上，明确政府与基层社会组织各自在基层的职能，是谁的事就是谁的事，是份内事就是份内事，是协助完成就是协助完成。过去大量的基层事务是不分的，政府叫自治组织去承办什么事情没有什么道理可讲，现在分清了职责，该怎么做就怎么做。将众多的基层事务分清楚了由谁负责，明确了责任主体，无疑有利于责任的落实。这从根本上改变了过去基层自治组织只是政府延伸、下属的做法。三是政府与基层社会自治组织实行契约式管理。签订协议，白纸黑字写清楚，有法律依据，分清职责，实行文本化管理。四是双向互动。政府与基层自治组织不再是单向度指向，双方有互动协商、合作、配合，有利于强化各自的责任，调动各自的积极性，发挥各自的能动性。五是政府与基层自治组织平等合作，共同把基层事务做好。基层的事务相当琐碎、具体，但也很重要，做得好与不好，直接关系到广大人民群众的日常生活的，“政社互动”显示政府与基层自治组织相互协调，共同做好基层工作，创立了调动多方面积极性、共同做好事情的经典模式^[1]。

¹ [1]该部分主要参考资料：陆留生、王剑锋、史卫民主编：《中国和谐社区：太仓模式——太仓市“政社互动”调研报告》，（北京）社会科学文献出版社2012年版。陆学艺、陆留生主编：《社会现代化：太仓实践（上册、下册）》，（北京）社会科学文献出版社2012年版。以及笔者自己的实地调查。

三、构建现代形态的基层社会治理结构的思考

处于现代化关键阶段的中国社会，制度建设特别重要，这就需要通过具有现代化理念的新型体制、机制的运作来管理我们的社会，实现可持续发展，达到长治久安。然而构建起基层社会治理结构也就是要追求现代化气质的新型基层社会管理体制。应当说，经过改革开放和建设中国特色社会主义的伟大实践，已经具备了构建现代形态的体制、机制的条件。

1. 政府与社会的职能分工在基层的实践。现代社会政府、市场、社会合作共治的趋向越来越明显，这可能是任何意识形态主导下的国家都具有这种基本特质。今天我们已经选择了社会主义市场经济体制，政府的职能正由原来全能型的转向有限责任型政府，具有中国气象的“社会”也正在培育、重塑之中。由于基层社会经济职能不是其主职，但大量事务的属性又是社会范畴的，所以，市场经济体制规定对基层社会的运作意义不大。从太仓市“政社互动”的案例可以看得很明显，政府的责任是什么？“社会”的领域在哪里？政府与社会如何实现互动？无论是社区建设还是社会矛盾的调解，都可能是政府与社会的有效合作，而不是谁退场、谁缺位或者谁大谁小的问题。关键是理清各自的职责，处理好两者的分工，分清责任主体，提高政府与社会的契合程度。这些将成为基层治理结构的重要内容。

2. 多元合作共治。调研中我们看到多元合作共治在基层社会体现得更加充分、更有必要。即参与基层社会治理的主体：有政府、有社会组织，即使个人参与也是合作共治的一部分。可以这么说，越在宏观层面，政府的作用越加突出、重要，而越到基层，越到微观领域，政府之外的其他主体发挥的作用越加明显，地位越加突出。因为微观领域，事无巨细，千头万绪，说重要很重要，缺了还不行，但政府不可能管理到所有领域、每一项具体事务。在基层社会，充分调动多个社会主体的作用，展现社会的自组织性，提倡志愿者活动，强调个人的自觉、自律等等可能更有必要，更加重要，政府之外的社会主体在基层社会发挥作用的空间更为宽广。

3. 挖掘基层社会的能动性。长期以来，我们对社会自身蕴藏着的能动性认识不足。正如在计划经济条件下更是到处充斥着统制、管制，社会管理也是着眼于管、控、监督，特别是从上到下的管制随处可见，以至于形成了僵化的体制，社会缺乏必要的活力、张力、弹性。政府是全能型的，无所不能，无所不包，于是缺位和越位现象往往同时并存，现在是到了必须改革这一模式的时候了。那么何谓能动性，它即是社会的一种自组织、自觉。正如人本身具有一定的抵御疾病、修复身体机能的本能，有些病，不就医服药也能痊愈。社会也具有这种本能，即在不少场合下，社会并不需要管理，不去管理并不会像我们想象的那么糟糕，这一特性越在微观层面体现得越明显。就基层社会而言，个人的自觉、我为人人，人人为我、志愿者活动、利用社区资源为社区服务等案例随处可见。基层社会，可以说充斥着大量可以利用的资源，一个理性的社会一定是一个能够充分调动所有积极力量、调动全社会能动性的社会。因此构建好的基层治理结构，务必要将挖掘社会的能动性摆上重要位置。这一点，在我国自上而下建构起来的社会中表现的特别缺乏，特别不被重视。我们习惯于管理，从上到下实施管理，没有一定的自由空间，个人的能动性、自主性被剥夺了。全面管制的结果是，主体自身的能动性泯灭了，缺乏自觉，被动应付，社会缺乏必要的张力，社会运行的成本又很高。面对建设一个现代化的国家，我们应当将社会的多种积极力量充分调动起来。现代化是一项全新的事业，现代化需要巨大的能量，是要调动全社会的积极力量才能完成的宏伟事业。现代化不仅是若干硬件设施，更是人的精神面貌进入了一个崭新的境界。设想，如果所谓的现代化，就是吃得很好，住的像宫廷，穿的很有气派，但缺乏自由，没有自主性、能动性、选择性，这样的现代化多数人不会喜欢，也不符合现代化的理念。所以，在探寻现代形态的基层治理结构的实践过程中，我们务必要充分挖掘社会的能动性。

4. 基层社会组织的培育。社会组织是“社会”领域的重要内容、多元共治中的重要一极，是社会治理中的重要抓手，承接一系列社会事务的载体。现在面临的问题是，社会组织在我们这个社会本来就非常薄弱，所以无论是政府职能转变也好，进行社区建设也罢，原来大量由政府承揽的事务要摆脱而往往难以找到承接主体。所以很多场景下政府也无奈，想摆脱因为找不到落实主体而难以抽身，只能勉强顶着。在基层社会建设中，要理顺关系但很多事务没有对应的责任主体。在具体的实践过程中，我们常常会看到，政府一边着力于购买服务，一边努力培育着社会组织，购买服务的需求与提供需求的主体培育同时展开，甚至购买服务的事情已迫在眉睫，而执行主体还未成长起来，于是，往往带着项目去培育承担主体，这样的事做起来总有点别扭。

所以，在我国构建基层社会治理结构的过程中，必然有个社会组织的培育问题。

社会组织的成长还是件有风险的事情，特别是前些年一些国家出现的所谓“颜色革命”，一些同样是称为社会组织的“组织”起了非常不光彩的作用，这是需要警惕的。同时，我们不能因噎废食，特别在基层社会，大量社会组织活跃于社会生活的方方面面将是现代社会的基本特征。所以，我们应当在规范、法治的框架下培育基层社会组织，真正造就出符合中国实际的、能够在社会生活中发挥应有作用的基层社会组织。

5. 事权与财权的对等。从道理上讲，事权应当与财权一致，权随责走，费随事转，但由于我们长期以来是政府包办一切社会事务，政府对“社会”都是上级对下级，上级要求下级做什么，做得如何还得考核、问责，现在则是政府与“社会”在基层的合作，这就有个重大的转变，特别是对于政府而言，有个角色的转变、身份的转变、观念的转变、职能的转变。政府要将职能真正转变到管理与服务上来，该管理的就严格管理，该服务的就要提供优质服务。正如，大量的具体事务要基层社会承担或者协助，就有个事权与财权、责任与义务的对等问题。处理好这一关系的主导权在政府，政府要在转变职能的过程中，自觉担当起社会的引领者，自觉地、主动地建构起责任与权利的平等关系。