

• 政治学研究 •

中国基层治理创新: 宏观框架的考察与比较

张小劲, 于晓虹

(清华大学 政治学系, 北京 100084)

摘要: 随着“社会管理创新”主题的提出, 中国社会管理的思路经历了新的发展与定型, 原有的行政主导体制与“大维稳体制”面临困境, 而强调社会力量、社会组织和社会公众参与的导向逐步占据了突出的地位。在上世纪 90 年代民政部主推沈阳、江汉、上海、盐田四大基层治理模式之后, 2011 年出现了两种基层治理创新模式, 即上级政府有意扶持与地方自我摸索的创新。在“社会管理创新”的新主题下, 中国县市一级的地方政府有了更大的自由裁量权和更多的创新空间, 运用社会力量特别是社会组织的基层治理模式正在成为一种新的尝试, 甚而有成为创新主流之势。

关键词: 社会管理; 基层治理; 社会协同

中图分类号: D693.62

文献标识码: A

文章编号: 1009-8860(2012)05-0072-08

自 2011 年 2 月以来在“加强和创新社会管理”主题下有关基层治理创新实践的描述、分析及其讨论, 为宏观层面的研究和多个案比较研究基础上的分析提供了一个难得的契机。本文即力图对这一主题的形成以及由此产生的基层治理创新实践后果进行宏观的描述, 并在此基础上对由此产出的实践个案发展进行初步的比较研究, 希望能够由此引出值得进一步探讨的问题。

一个时间线的描述

中国政治发展的不确定性以及独特的周期性波动往往是困惑政治学研究者的一个难题, 因而在特定的“时间窗口”进行聚焦式的观察便具有了特殊的价值。迄今为止的形势发展表

明, 2011 年也许是一个难得的“时间窗口”, 由此可以透视和分析中国政治发展的诸多面向。

确切地说, 进入 2011 年以来, 有三个时间节点最值得关注, 即 2 月 19 日, 5 月 30 日和 9 月 16 日。

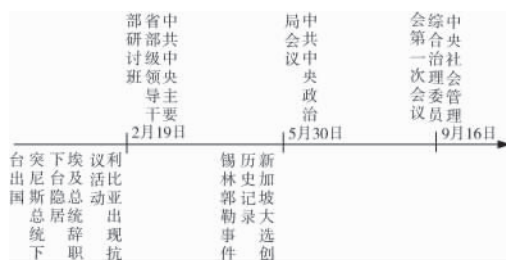


图 1 2011 年大事记

2 月 19 日, 中国传统元宵节过后第三天, 在只有 150 多人参加的中共中央省部级主要领导干部主题研讨班上, 以“社会管理及其创新”

收稿日期: 2012-04-12

作者简介: 张小劲(1958—), 男, 浙江湖州人, 政治学博士, 清华大学政治学系教授、博士生导师, 主要研究领域为中外政治制度; 于晓虹, (美国) 哥伦比亚大学政治学博士, 清华大学政治学系讲师。

为主题进行了长达五天的密集活动。引人注目的是,这是中共中央首次改变以往 10 多年来此类研讨班主要研究经济问题、布局当年经济政策的传统,转而讨论“社会问题”。按照政府的说法,举办专题研讨班的目的是“正确把握国内外形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,着重研究加强和创新社会管理,做好新形势下群众工作的思路和举措,为促进社会和谐、实现‘十二五’时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量”^[1]。在这次研讨班之前的中国传统春节期间,接受中央有关部门的紧急委托,中国社科院和重点高校的相关学者就中外历史上与现实中的社会管理模式、政策和利弊等等提交了研究报告。^[2] 据悉,研讨班既有全体报告,又有分组讨论,在充分交流信息和讨论的基础上,最后形成了若干共识。^[3]

5 月 30 日,中共中央召开政治局会议,专门研究了加强和创新社会管理的问题。这是本年度公开报道的第二次政治局会议。按照公开报道,这次政治局会议再次强调了加强和创新社会管理的主题和已经确立的原则。^[4] 具有实质性意义的是,本次会议决定将原有的“社会治安综合治理委员会”改名为“社会管理综合治理委员会”,并提升和扩充原有的机构设置,调整和扩大原有的职责范围。依据常规,本次政治局会议首先听取了形势汇报,接着就若干重大问题做出了决策,要求加速贯彻“219”研讨班所已经确定的部署。

9 月 16 日,改名后的“社会管理综合治理委员会”召开第一次会议,六位副主任陪同主任周永康首次全部亮相。这七位领导人中有四位中共政治局委员和两个国务委员(相当于副总理),阵容之强超出早先的预想。按照公开报道,本次会议显示中共中央对“综治委”职责和功能的新调整,在“充实领导力量,增加成员单位,加强工作机构”的基础上对社会管理工作负有全责。^[5] 新的“综治委”仍与“政法委”合署办公,但在组织结构上与原“综治委”有明显的不同,一是其领导人构成的级别进一步提升,二是其成员由原先的“公检法”为主体扩充到几乎包括所有的政府部门,三是工作范围有明显扩大。各省市县的“综治委”显然也将进

行相应的调整。

在由这三个时点所构成的时间线上,可以看到的是包括突尼斯和埃及“茉莉花革命”、“新加坡大选”以及“内蒙古锡林郭勒旗的群体事件”为典型的一系列重大事件的发生及迄今仍未止歇的连锁反应。相对而言,外部事件主要起到了“警报”作用,中央最高领导人由此意识到整体的国际环境不仅可能会发生巨大的转变,而且会引发主要城市国内民众、特别是知识分子的连锁响应;内部事件的出现才真正改变了整体的政策思维,更确切地说,2010 年以来国内群体性事件的急剧上升,突显了所谓“大维稳体制”的困境和政府行政主导性体制的困境。

“大维稳体制”是指在全国范围,经历了 2008 年北京奥运,2009 年国庆 60 周年庆典,再到 2010 年的世博会和亚运会,已经形成的一种相对成功的维稳体制。这就是:围绕着重大的事件,汇集重大的投入,在特定的重大时间段针对重点地域,力求避免重大“恶性事态”的发生。问题是这一体制难以应付大量中小城市和农村地区日常化、多样化和复杂化的小型群体性事件。一方面,在那些有组织的群体性事件中,抗争者在组织技术上有明显提高,他们能够有意识地控制集体行为的激烈程度,例如以造成特定的影响为手段力求解决具体的问题,聚集活动不提出政治口号,以不对抗(上级政府)、不违背(政治规则)、不触犯(刑法规定)为底限。另一方面,偶发性的、非政治性的群体性事件层出不穷,而其中不乏处理不当有可能导致重大政治后果的事件。

“大维稳体制”与行政主导体制相关联。所谓行政主导体制,广义是指包括政府机关、政法机关以及公安机构等等在内的、面对民众的管理体系。就目前来看,这种行政主导体制的困境至少表现在三个方面,一是过去那种自上而下的、相当周密的政治动员体制完全失效了,而新的动员机制尚未发展出来,因而政府无法使民众采取统一和一致的行动,更不能有效解决群体性事件;二是现代司法和执法体制尚处在形成之中,“无法可依”的问题尚未解决,“司法不公”的问题便已经突显,“执法犯法”的荒

谬也屡见不鲜,因此,司法体系非但不能成为消弭和解决群体性事件的手段,反而成为许多群体性事件的渊薮;三是由于各种原因,特别是贪污和腐败,各级政府的公信力已受到极大的损害。但相对而言,上级政府的信任程度略高于下级,呈现出奇特的“差序格局”。

在这种情况下,寻找新的思路和新的办法显然是不可避免的。

一种思路的逐渐成形

相对而言,在整个政府体制中,是民政部提供了不同的社会管理思考路径。2004年9月,正是由于有民政部代表参加了报告起草工作,中共十六届四中全会首次提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”^[6];到2007年10月举行的中共第十七次全国代表大会,同样是在民政部代表的参与下,所谓“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”这一经典表述写入了大会的政治报告^{[7][8](P181)},尽管当时和此后一个时期,这一思路并未成为中共具有全局意义的战略认知,而还只是民政系统的部门性工作纲领。

在人民公社体制废止后,作为负责建立乡镇政府和推行村民自治,并在城市负责建立居委会体制的政府机构,作为负责城市和乡村低收入群体生活保障和救济的专门机构,民政部显然对于社会和社区有着不同的认知。在此之前,政府文件中所提到的社会,往往是“全社会”,即一种整体的、集合的、包括全体民众的概念;但在民政部的政策文件中,社会已经转换成一种全新的概念,成为一种外在的、相对于且独立于政府或国家而存在的实体概念。在新的社会概念基础上又生成了新的社区概念,用于指称社会最为基本的构成、最为基础的单元和最为基层的组织。社区被定义为多维度的生活共同体,在这个意义上讲,社区概念的使用,有别于过去常用的单位宿舍区、居民区或行政村的概念。正是在所谓“社区建设”的基础上,民政部在自己的文件中又提出“社会建设”的概念,用以指称在“社区建设”之上的、更高层次的“建设”问题。

到2004年9月,中共中央的文件终于接受民政部的意见而有了“社会建设和管理”的提法。到2006年10月,中共中央十六届六中全会全面论说“和谐社会构建”的设想时,社会建设与经济建设、政治建设和文化建设并列为和谐社会建设的“四位一体”的构成之一。在此之后,中央又将城乡社区建设的主要职责指派给了民政部,规定“由民政部牵头,公安部、建设部、农业部等部门参与”。^{[8](P311)}至此,“社会建设”终于得到了切实的肯定。

中央文件指出,“社会建设”要以改善民生为重点,而在民政部的管辖和职能范围内,改善民生更多的是与在社区层次改善公共物品的供给,提高社会服务的质量、启动城市和农村低收入群体生活保障和大病救助有关,也与加强基层法治工作、推行自治选举和加强村务公开联系在一起。在这个意义上讲,基层社会建设可以用社区管理、社会管理加以概括。在民政部的推动下,2009年,“社会管理”开始替代“社会建设”成为中共中央文件的主题词。相对而言,社会管理更强调管理的要素和内涵,强调完善和健全公共服务的供给,包括基本的社会秩序、医疗保障、纠纷调解、互助互利等等。在偶然的场合,民政部还会使用“社会治理”的概念,这其中自然包含着强调社会力量的介入和参与,强调互动中的建构与完善。在此同时,政法系统也开始使用“社会管理”提法。随后,在“维稳”框架内,民政部的作用也得到了突显。

在此同时,民政部的“试点”做法也得到了推广。此前,民政部曾经分别在2006年、2007年和2008年启动过“村务公开民主管理示范单位测评”、“和谐社区示范单位测评”和“农村社区建设试验区”等计划,特别是后者,先后有5个批次,将251个县级行政区被列为试点地方。在2010年10月的“全国社会管理创新试点工作推进会议”上,又从90个地方中选出了35个地方,列为“社会管理创新试点”。到2011年2月的省部级研讨班召开之际,“加强社会管理创新”的基本思路在一定程度上已经成形,试点地方的选择也已经完成。针对新的形势,这次研讨班形成了新的理论认知,大大提升了“社会管理”的地位,将其上升到与“经济发展”

并驾齐驱的高度,政府提出了“加强和创新社会管理”的战略构想,强调社会管理在整个国家的战略发展、规划重点、资源配置和政策部署等多个方面的重要性和优先性。5月的政治局会议最终决定由中共中央政法委员会主管此项工作,加速推进落实,加快各个试点地方的实验工作进度。

值得注意的是,尽管“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的“社会管理格局”是十七大政治报告中正式提出的,而且带有明确的中国政治特色,但在真正的执行中,在2011年以后的试点地方的实验中,“社会协同和公众参与”才是真正的关键所在,也是试点地方的创新重点。民政部基层政权和社区建设司司长詹成付对此有很好的解读“将社区建设的力量进行分类,实际上可以划分为三个方面:一是党政的力量,二是社会组织的力量,三是群众的力量”^[8](P181)]。但在他的论述中,所谓群众的力量并不具体,党政的作用则是投入与政策环境的问题,包括规划确定、日常议事、财政投入和政策配套;而真正具有意义的是社会组织。

他认为,社会组织包括四类,即社区自治组织、物业服务组织、经济合作组织、其他类社会组织以及“社区外的力量”,这些组织的存在和活跃,是使社区实现“自我服务、自我完善和自我提高”的关键。在我们的田野调查中,在对其他那些试点地方目前的试验状况的归纳和概括中,我们已经得到初步的印证,目前,所谓“社会协同”,即强调社会力量、社会组织和社会公众参与的导向已逐步占有了突出的地位,成为“加强社会管理与创新”的新一轮地方治理创新改革的主要内容。

一项比较研究的结果

从有关地方的基层治理创新典型案例的比较中,我们可以发现有关社会管理的基本思路经历过一个逐步发展和定型的过程。

在90年代,在民政部的框架内,曾经形成了四个以试点地方的地名命名的著名模式。在相当一个时期里,这四个模式成为许多地方模仿学习的对象^[9](PP13-15)]。其概要如表1所示。

表1 20世纪90年代的“四大模式”

沈阳模式	明确社区定位;合理划分社区;建立新型社区组织体系=社区成员代表大会,社会管理委员会和社区议事协调委员会;公开招选社区干部
(武汉)江汉模式	权力下放社区,强化基层社区功能,建立社区自治组织,促进政府转变职能
上海模式	新政府社会=两级政府,三级管理,四级落实再造街道,行政导向,强化基层,精细管理
(深圳)盐田模式	“一会二站”即居委会,社区工作站和社区服务站重心在街道,人员雇用制

相对而言,这四个地方的创新模式,属于所谓“社区建设”和“社会建设”的初期,是在实行居民委员会自治选举后对于社区发展的一种探索。因此,它们在强调建立社区的行政区划地位和上下级权力关系网络方面具有共同点。但是,分析四个地方在社区建设中的重点和关键,就可以发现其间又有很大的不同。如果用偏于行政强化导向为一端与侧重于自治强化导向为另一端建立一个谱系,就可以将这四个模式置于这个谱系上的不同位置(见图2)。

这里,在所谓行政强化导向这一模式中,地方治理创新所强调的重点在于建立和规范地方政府对于基层社区的行政管控网络,强调通过地方政府向社区加大财政投入和完善基层党组

织及其外围组织的方式,来完成“社区建设”。而自治强化导向模式,则更强调社区自身治理”。

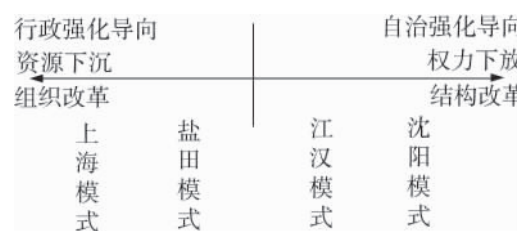


图2 早期的社区治理模式创新

结构的建构及其治理能力的培育,希望通过社区自治推进社区建设。有意思的是,这两个类型的划分似乎也透露出地方经济发展的程度高低不同以及本地政府的财力大小之别。这种差别在此后也成为其他地方选择和探索自己的治

理模式时的一种依据。值得注意的是,在深圳,由于社会自身的发展,后来的社会治理模式中更多地增加了社会组织和民主管理的内容,而上海则在强大的政府财力的支撑下始终维持着强行政导向的治理模式。

如前所述,2010 年 12 月,有 35 个地方被确定为“社会管理创新”的试点地方,这些地方之所以能够从候选名单中脱颖而出,一是因为

此前它们已经在各类试点计划中在社会管理方面有所建树,二是因为这些试点地方又有相对均衡的地域分布,能够代表中国目前经济发展水平和社会发展程度的不同类型。在进入 2011 年后,部分试点地方率先产出了创新成果及其经验。表 2 汇集了部分试点地方已经公开报道的经验和做法。

表 2 2010 年以来先行试点地方的改革创新内容

浙江宁波	系统化与配套化: 八大体系(社会化公共服务保障体系、多元化社会矛盾调处体系、现代化新型城市管理体系、系统化综合信息管理体系、人性化实有人口管理体系、法治化依法规范管理体系、集成化社会力量联动体系) + 十二重点项目(创新基层社会服务管理模式, 包括建立基层社会服务管理平台, 推进基层矛盾联调、治安联防、问题联治、工作联勤、平安联创和实事联办)
天津滨海新区	层级化与系统化: 一个格局(党委领导、政府负责、社会协同、公众参与), 两个体系(防备与处置并重、管理与服务相融、公平与效率统一的服务管理体系 + 海陆空立体化的打防管控结合、点与线结合、人防物防技防结合、专群结合的全方位、多层次、动态式的社会治安防控体系), 三项机制(矛盾纠纷的防备和化解机制、重点地区排查整治的长效机制、能动的司法保障机制), 四大亮点(四级综治信访服务中心、四级联运的工作体系、多样化的流动人口管理)
大连普兰店	机制化: 六机制(社会矛盾化解机制、实有人口和房屋的管理服务机制、社会防控机制、网络虚拟社会管理机制、新经济组织和新社会组织管理服务机制、社会公共安全管理控制机制) + 一体系(社会管理组织体系)
四川德阳	规范化: 以社区规范化建设管理为重点, 围绕服务民生、矛盾纠纷化解、“两新组织”服务管理、互联网管理等工作, 建立新的管理体制和运行机制
北京东城	网格化 + 精细化: 三大特色(网格化社会服务管理模式、强化政府在社会事业中的服务功能、创建社会管理新格局), 六大体系(网格化社会服务管理体系、社会保障全覆盖工作体系、社会公共服务体系、社区服务管理体系、社会组织服务管理体系、社会领域党建工作体系)
山西太原	专项化: 管控绩效的七大课题(警务联动联勤工作机制、防赌反毒联动机制、交通事故处理联动、司法执行合作机制、刑事和解制度、法律援助机制、政务信息公开制度)

相对而言,这些先行地方的创新经验显然还更加着重于维稳的考虑,还未能充分体现 2011 年“219”研讨班之后中央政策思路的调整和变化。但即便如此,我们也仍能得到一些有意思的初步发现。这些先行一步的试点地方,其经济发展程度大多较高,如浙江宁波^[10]、北京东城^[11]和因为资源开发而获得较强财力的太原^[12];城市重建的程度也较大,如天津滨海^[13]和四川德阳^[14],前者是科技发展新区,后者因 2008 年地震而大部分农村地区均得到重建。在这种情况下,它们的治理创新更注重管控体系的完善和管理手段的精细化,因此,它们的治理创新实践似乎处于图 3 所表示的分类中的一端。但通过更加具体深入的考察也会发现,较之于 90 年代以来上海那样的案例,这些 2010 年以来的先行试点案例均在一定程度上将社会组织参与社区管

理、加强社会管理工作的民主化纳入了创新工作的要点。例如东城尝试为社区的社会组织和志愿团体提供办公和活动场所,宁波在老城改造中推行了社区居民民主协商和投票表决机制。又如德阳和滨海在全面完善社区服务体系的过程中,强调所谓“寓管理于社区服务之中,求和谐于治理绩效之中”的原则,充分体现了“柔性维稳”

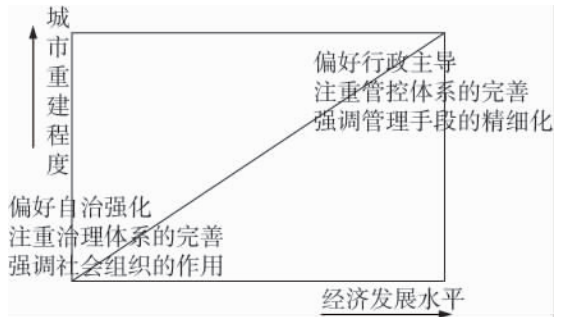


图 3 2010 年以来先行试点地方的创新类型

的考量,力求实现从过去那种“防外、防大、防恐”向“防内、防小、防险”转变。在这个意义上讲,新的思路和新的思维已经进入了地方治理创新的实践。

与我们同时,清华大学政治学系也自行以“基层治理创新”为主题进行了一些田野调查,主要包括2011年3月对南京建邺区的社区管理创新的实地考察,5月在重庆巫溪对乐和农社和乐和社区实验的田野调查,以及9月刚刚完成的对山东新泰“平安协会”的调查。再加上目前引起不少争议的安徽铜陵创新实验的有关报告,我们可以得到一些很有意思的初步发现,这些地方的实验共同体现了一种新的变化,即由强调政府自上而下的层级管辖变成了强调减少管理层次、资源下沉和抚育基层发展;由主张“政府包打天下”转变到运用社会力量,特别是社会组织的力量;由单纯的行政管控手段转变到依赖多种方式,包括依靠非强制、非官方和非正式的方式实现社会治理。

表3 2011年以来的最新进展

安徽铜陵	撤销街道,强化社区
南京建邺	一委一居一站
重庆巫溪	乐和农社:五大维度
山东新泰	平安协会:三维立体

当然,这四个案例也有所不同,又构成了两两相对的区别。其中,铜陵案例和建邺案例带有上级政府有意扶持和实验的特点。铜陵是民政部特意安排的改革试点,其改革内容主要是撤销街道,强化社区,将重新规划后的社区直属地方政府。据报道,这种做法的关键是将原先作为地方政府派出机构的“街道”予以撤销,理由是“街道”既不是居民自治组织,其负责人员的产生不经过居民选举产生,因而与居民有着深刻的“隔膜”;又不是一级正式政府机构,其功能只是代办代管代行政府事务,没有独立的决策权和管辖权,因而不能像一级独立的政府那样决定相关事务。相反,由于“街道”的存在,居民与政府之间的沟通反而受阻,而“街道”工作人员也因自己的身份特殊而在相当程度上游离于居民的监督与上级政府的问责之外。为了维持“街道”撤销后所遗留的服务功

能,铜陵对原有的社区进行了重新规划,加大社区的规模,将部分公共服务项目“外包”给特定的服务公司,而保留下来的部分政府事务则由“工作站”承担。^{[15][16]}这一改革的力度相对较大,似乎是民政部规划中的实验重点。学界认为,这是从过去的“单位制”、目前的“街居制”转向未来的真正意义上的“社区制”改革的初步尝试。

建邺改革据说有中共中央组织部的参与,是加强基层党组织以及党组织参与居民事务的一项尝试。作为一个原本属于南京市郊城乡结合部的区域,建邺区近年来成了快速发展中的南京新城区,原有的居委会和新建的居委会交错存在,体制混乱,功能交叉。为此,在新的改革中,建邺区首先确立了“区域党建一体化”的原则,实行“一委一居一站”的制度。其核心就是在社区一级建立了“党委”,配备得力人员,再通过交叉任职的方式打通与作为居民自治组织的居委会的关系、加强对负责公共服务的“工作站”的管理。在此基础上,利用各种形式推动社区居民参与社区活动和社区事务决策,引入社会志愿组织开展文化教育活动。有意思的是,建邺改革还提出了所谓“新三民主义”的口号,即“民主向前,民生优先,民心向上”,以此来保证其改革方向的正确。^{[17][18]}

与之形成对照的则是重庆巫溪和山东新泰的改革案例。这两个案例属于由地方自我摸索、而后得到上级和外界首肯的改革尝试。而在我们看来,这两个案例更充分地体现了中国社会的变迁以及地方官员对这一变迁的认知。巫溪是重庆地区最偏远的贫困山区县,由于过去历次政治运动冲击以及市场经济发展后外出打工人员的剧增,城乡居民中的人际关系淡漠;而退田还林、封山育林以及公路建设等措施的实行和相应的工程建设又引发了诸多邻里纠纷和上访兴讼。2010年7月,巫溪引进了以北京“地球村”倡导人廖晓义所提出的“乐和”理论,引入了北京“友成扶贫基金会”的志愿者工作站,进而整合了此前所已经启动的治理创新,在县城推行“乐和社区”,在农村推行“乐和农社”,强调“乐和治理、乐和礼仪、乐和生计、乐和养生、乐和人居”五个维度,在基层以村(居)委会-党支部、公益组

织、乐和农社(社区)和 对口网格单位的四方联席会议的方式实行“自治、共治和法治”。从目前的效果来看,巫溪的社会风气、社区关系和经济发展都有一定的改善。^{[18] [19]}

新泰则略有不同,尽管经济发展远高于巫溪,但由于矿产资源乱采、贫富差距加大以及汉回居民矛盾,当地的各种纠纷不断,群体事件时有发生,地方官员为应付各种事件疲于奔命。从最初由各村组织“平安守夜”以防范小偷小摸的成功中得到启发,政府开始由点到面地广泛扶持成立“平安协会”。目前,所谓“平安协会”已经在城乡村镇一级普遍建立,在县一级也有了总部机构。这一治理创新的关键在于,“平安协会”作为一种准-非官方的组织,其领导人由那些已经退出公职而在社区中有着广泛人际交往联系的居民担任,其作用是及时觉察可能引发群体性事件的线索和苗头,通过平安协会利用各种非正式关系的劝说、调解,使纠纷得到解决,冲突得到缓解,对抗不至发生。^{[20] [21]}通过调查,我们的印象是,在目前中国社会官民对立、民众“信上不信下、信大不信小、疑下不疑上”的环境中,在民间互信遭到破坏而相互间矛盾和冲突频发的情境下,“平安协会”确实能够起到“担保”的角色和“修补”的作用:平安协会在官民之间充当中介,以自身的信誉为担保而缓解了官民的对立;在民众之间充当“裁判”。以自身的公正而重建着民间的互信。随着“平安协会”的成功,新泰政府又在考虑和尝试在社区发展和经济开发方面采用类似的机制引入民众参与决策。

巫溪和新泰在建立和引入社会组织、注重社会自我治理方面确有创新,而地方政府的创新能力也显然超出了其他地方。我们在调查中发现,这种创新主要的关键在于如何认知社会和社区,如何对待社会和社区的自我管理和自我完善,如何营造必要的政策环境以确保在“政治正确”的同时引入和开发社会组织的功能。当前,创新的难点和地方政府官员的政治顾虑大概就在这里。

从上述三组案例的比较研究中,我们可以看到,在目前强调“加强社会管理与创新”的情势下,中国地方的基层治理创新已经显现了一种新的发

展趋势。这个趋势反映了改革创新在方向上的趋同性,这是值得人们认真思考的根本问题。

一个初步引申的结论

改革开放以来,有关中国政治发展的特征描述层出不穷,不同的观点之间更是争议不休,但相对能够得到学界更多共识的意见之一,就是认为中国省级以下县市一级的地方政府有着更大的自由裁量权和更多的创新行动空间,因而能够在制度创新和治理创新方面开展更多的改革尝试。这在某种程度上也被视为所谓“中国道路”或“中国经验”乃至“中国模式”的经验之一。^[22]对于这种局面的形成,学界有着不同的解释,有人认为是“压力型体制”使然,因为作为承载着上级行政单位的发展诉求和考绩压力以及下面一般民众的民生诉求和抗争压力的“中间层”,县市级政府不能不以“另辟蹊径”的方式求得出路;也有人认为,目前的官员晋升方式和规则,使得那些有政绩意识且具基本条件的政府官员会在本职业务中努力地“除旧布新”,以争取上司的青睐、民众的好评和外界肯定,从而获得升职的机会。总之,体制制度因素,加之体制之内政治精英的个人计算“政治锦标赛”,导致今日中国政治发展中的一种独特场景。

但是,由于中国政治发展所特有的不确定性以及特定的政治周期的存在,地方政府推行改革创新的动力和压力并不能持之以恒,改革创新的指向也不是始终不变的。这意味着,对于地方政府而言,中央政府对于整体形势的判断以及在新的判断基础上所做出的政策调整,无疑具有重要的意义,因为这将是衡量和评价地方政府改革创新是否能够获得肯定和赞赏的标准。由此观察,如果说地方政府及其主官在改革创新方面拥有独特的“机会结构”,那么也就可以说,这些改革创新是否能够真正发动并取得成功,又在相当程度上受制于特定的“时间窗口”。这也就是官场口号“有些事不能做也不能说,有些事只能说不能做,有些事只能做不能说,有些事又能做又能说”的由来。如果说第一句是强调政治的“红线”,那么,后三句所意涵的就是“时间窗口”的问题。在本文所讨论的主题下,2011 年的事态

发展和中央政府决策思路的变化,无疑相当于打开了新的“时间窗口”。于是,无论是那些已经被官方确定为改革试点的地方,还是那些正在自我摸索改革路径的地方,基层治理创新将会有更大规模的发展,而这些发展极有可能汇集成特定的指向。

参考文献:

- [1]胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上强调扎扎实实提高社会管理科学化水平建设中国特色社会主义社会管理体系[N].人民日报,2011-02-20.
- [2]20110310 访谈记录[Z].
- [3]20110312 访谈记录[Z].
- [4]中共中央政治局召开会议研究加强和创新社会管理问题[N].人民日报,2011-05-31.
- [5]周永康在中央社会管理综合治理委员会第一次全体会议上强调认真贯彻中央决策部署切实履行各项职责任务协调各方面力量推动解决社会管理面临的突出问题[N].人民日报,2011-09-17.
- [6]中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[N].人民日报,2004-09-27.
- [7]20040812 访谈记录[Z].
- [8]民政部基层政权和社区建设司编.中国农村社区发展报告 2009 [Z].西安:西北大学出版社,2011.
- [9]沈荣华.社区体制创新:以苏州平江社区为例[M].

北京:中国社会科学出版社,2010.

- [10]宁波社会管理创新试点的“8+38+12”布局[Z].领导决策信息,2011,(13).
- [11]北京东城区探索网格化社会管理新模式[N].北京日报,2011-06-02.
- [12]太原市社会管理创新《行动方案》圈定十大项目[Z].领导决策信息,2011,(9).
- [13]天津:滨海新区社会管理新实践[Z].半月谈,2011,(17).
- [14]从绵阳德阳看社会管理创新[N].四川日报,2011-03-21.
- [15]“铜陵模式”备受关注[N].中国日报,2011-07-30.
- [16]铜陵“四突出”探路社会管理新模式[N].安徽日报,2011-05-19.
- [17]清华调查报告,20110330_01和20110330_02[Z];“建邺模式”:探索有中国特色的社区管理创新[N].新华日报,2011-04-07.
- [18]清华调查报告,20110515_02[Z].
- [19]乐和家园幸福磁场:巫溪县探寻社会管理新模式[N].今日重庆,2011,(2).
- [20]清华调查报告,20110908_02[Z].
- [21]包心鉴,李锦,刘玉.平安之路[Z].北京:人民出版社,2010.
- [22]燕继荣.民主之困局与出路:对中国政治改革经验的反思[J].学习与探索,2007,(2).

责任编辑 周文彬

Innovation of Grassroots Governance in China: Investigation and Comparison in Macro Framework

ZHANG Xiao-jin & YU Xiao-hong

(Department of Political Science, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: With the proposal of the theme of “innovation in social administration”, China’s concepts concerning social administration has undergone new development and orientation, and the previous administrative-led system and “overall stability maintenance system” are confronted with difficulties. On the other hand, a new trend that emphasizes social forces, social organizations and public participation gradually took a prominent position. During the 1990s, the Ministry of Civil Affairs implemented grassroots governance in four major cities: Shenyang, Jiangnan, Shanghai, Yantian. In 2011, two innovation modes in grassroots governance emerged as the result of government support or spontaneous experiments at local levels. With the new theme of “innovation in social administration”, local governments at city and county levels are given greater discretion and more room for innovation, so they can use social forces, especially the social organizations, as a new attempt in reforming grassroots governance modes. These attempts are likely to become the mainstream among innovation endeavors.

Key Words: social administration; grassroots governance; social coordination