



# 完善基层自治 激发社会活力\*

李

强

中国社会学会会长  
清华大学社会科学学院院长、教授



- 改革开放36年来，社会结构、社区结构、居民构成、基层构成、基层组织已经发生重大变化，原来的组织架构已经与社会需求、社会实际不相适应。所以，推进社会体制改革，决不能忽视基层治理。
- 基层治理的关键在于让公众自主参与，激发社会创造与发展活力，实现“政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动”。
- 正确处理政府、市场与社会的关系，应当在积极借鉴各国成功经验的基础上，立足中国国情，在推进社会体制改革中注重激发社会活力。要充分认识到，居民自治是社会机制中最为重要的一环，也是社会活力的真正来源。应当创新居委会机制，实现政府与居民的顺畅沟通，从而让所有居民真正充分参与社区事务，完善基层社会治理。

中国是一个内地人口超过13.5亿的国家，中国社会孕育着极大的社会活力和社会潜力。中国社会的活力如果真正发挥出来，将展现无限的发展生机。中华民族的伟大复

兴，很大程度上依赖于中国社会活力的焕发。所以，无论是社会建设还是社会治理，一个重要目标就是如何使中国社会更具活力，同时使发展更为和谐。

\* 本文系清华大学亚洲研究中心2012年度项目“中韩社会管理比较研究”成果。

一般认为，政府、市场与社会是最重要的三个主体或三大机制，三者之间的平衡关系是实现和谐社会的必要条件。

## 政府、市场与社会的关系

一般认为，政府、市场与社会是最重要的三个主体或三大机制，三者之间的平衡关系是实现和谐社会的必要条件。改革开放以前，中国体制机制上的问题是市场严重缺位，所以产生了经济供给严重不足的问题。改革开放以后，逐步建立起社会主义市场经济体制，当然，这一市场体制的建立还只是初步的，还有很多不完善之处，其突出特征是政府仍占据主导地位，所以中共十八届三中全会关于全面深化改革的决定强调，要让市场在资源配置中起决定性作用。这就要求政府要让权和放权。当然，在处理政府与市场关系上，我们的“参照系”是基本清晰的，即按照国际一般规律来发展市场经济。20多年前邓小平同志提出社会主义也可以搞市场，之后国家将股市、股指、期货等市场机制大胆地引入。仅从这一点来看，市场改革的思路很清晰，市场的规范也很清楚，只不过有的时候没有处理好政府和市场的关系。

同政府与市场的关系比较，我们对政府与社会关系的理解还不够清晰。实际上，市场发展和社会发展同样重要，而且如果没有社会的发展，市场也不可能真正发展起来，这也是我们下一步发展面临的重大问题之一。现在市场已经有很大发展，但社会发展却严重滞后。

从国际已有的发展经验看，政府与社会的关系大概有四种模式。

第一种，社会和市场很强，政府干预能力较弱，这一模式最典型的的就是美国。美国

从建国起就强调用法律约束公共权力、约束政府的权力，政府对经济与社会的干预能力有限。托克维尔曾经比较在法国需要由政府出面、在英国需要由权贵出面的事情，而在美国则由民间社团来解决。当然也要看到，美国政府干预能力弱有明显缺点，尤其在遇到重大危机的时候，其社会动员能力比较有限。但是市场、社会强也有明显优点，这表现在美国市场与社会的自主能力强大，有强大的自我运行和自我修复能力，而这恰恰是中国社会尚不具备的。

第二种是欧洲模式，市场与社会均很活跃，但同时政府也保持了较强的干预能力。在欧洲，政府提供公共物品的职能很突出，尤其在北欧、西欧，政府建立了高水平、广覆盖的公共福利体系。相比较而言，北欧与西欧德国等国家明显好一些，而南欧国家公共福利体系方面的问题比较多。但是，政府承担过多的社会责任，有时候会变成巨大的包袱，这是我们今天思考中国社会体制、保障体制问题时必须注意的。欧洲的高福利模式，依赖于政府的高比例税收，其个人所得税的累进税率非常高，而高税收会伤害经营者和劳动者积极性。当然，北欧国家高福利的前提是人均国民生产总值(GDP)很高，大都在5万美元以上。在欧洲模式中，德国的经验是，政府、市场与社会各司其职，政府承担了比较多的公共服务和社会福利职能，但是市场和社会也很有活力，社会保障、养老保障做得恰到好处，既实现了社会公平公正，又使企业、劳动者都保持了竞争活力，市场与社会之间的配合也比较默契。

第三种是后威权转型国家或地区的政



市场与社会具有一个共同的、突出的特点，就是公众具有广泛的参与性。市场最大的优点其实就是给每一个公民提供了参与的可能性。

府、市场与社会关系模式。这些国家和地区都或多或少受到传统儒家文化和集中管理体制的影响，重视政府的权威和干预能力，一般将韩国、日本、新加坡等归于此类。这些国家和地区集中管理能力强大，对社会运行干预能力也很强，在威权政府的规划整合下实现了经济起飞和持续的高增长。在现代化转型的大众消费阶段逐步完善市场机制和培育社会，政府逐步让渡权力并将之交给市场和社会，政府的传统官僚体制也随之发生了根本性变化。从多年的发展看，市场与社会的活力也逐渐凸显出来

第四种就是中国现时的政府、市场与社会关系模式。在三者关系中，中国最突出特征是党和政府处于主导地位。无论是改革的最初启动还是经济运行与社会运行，都是在党和政府的主导下完成的。改革开放以后，逐步建立起市场机制，逐步尝试通过市场配置资源，目前还特别强调要让市场在资源配置中起决定性作用。三者关系比较起来，目前社会最为弱小。上文已述，作为超巨型人口社会，中国孕育着极大的社会潜力，一旦发挥出来将生机无限。所以，激发社会活力就成为推进社会体制改革的十分重要的目标。

### 社会建设的意义：让居民都能参与进来

市场与社会具有一个共同的、突出的特点，就是公众具有广泛的参与性。市场最大的优点其实就是给每一个公民提供了参与的可能性。前一段时间我们做了一个数据统

计，分析在中国内地一个人怎么才能实现地位的上升。必须承认，目前中国社会结构大体上还是倒“丁”字型结构，虽然大家都期望地位上升，但真正能够升上去的人不是很多。我国人口普查数据证明，通过上大学实现地位上升的在全体人口中不是很多，虽然现在我们高校每年招生700多万人，但是能上拔尖高校的不是很多，高校学生一半以上是大专生，大专生的地位上升不容易。数据证明，在全国有经济活动能力的人口中，实现地位上升比例最高的是通过市场经营、市场营销等途径。可见，更大地发挥市场经济作用，是符合广大人民群众利益的。与此同时，我们也必须建立与市场机制相匹配的社会机制，否则市场发育不起来，因为完善的社会机制是完善的市场机制存在与发展的基础。市场存在的基础是什么呢？是社会信任，社会信任是社会机制的核心。没有社会信任就没真正的市场。中国社会现在存在一个重大的缺陷，就是社会发育严重欠缺，这样市场也就难以完善。目前的严峻问题是：市场的发育受到社会发育水平偏低的拖累。

社会治理就是让大多数人能够参与到治理中来。十八届三中全会的决定将“社会管理”改成了“社会治理”，为什么一定要改这个词呢？一般来说党中央的文件不会轻易更改概念的。社会治理是个新概念，治理强调双向、透明的方式，体现了现代治理理念，是具有广泛参与性的。反之，过去的社会管理更突出“管控”的特点，是从上到下单向度的思路。用这样的思路去管，虽然突出了维持稳定，但社会失去了活力，公众不能参与，大家都没有积极性，社会也不可能真

正稳定。社会没有活力，市场也就没有活力。

十八届三中全会的决定在说到社会治理时，提出了一个新的思路很有新意，即实现“政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动”。要让政府治理和社会自我调节、居民自治实现互动，而不是单方面的管控，这句话非常精彩。过去，我们总以为政府的规划很重要，但是，有时候由于不符合社会与市场的需求，这些规划往往会产生负效应。反之，公众开设了那么多饭馆、理发店、小卖部，建立了那么多公司、企业、施工队，都是在社会的自我调节中实现的，通常很符合社会需求。从我们日常的体验看，社会有很大的自我调节能力。过去我们总是一味强调政府管控的重要性，以为政府管得越多就越好，这种观念其实是不正确的，有时候管理太多反而成为负面因素。总之，十八届三中全会的文件提出社会有自我调节能力，社会和市场一样有自我循环能力，社会甚至有很强的“自愈能力”。就像人体有自愈能力一样，社会也具有类似这样的特性。因此，政府要转变以前的单一管控思路，要调整自己的心态、厘清自己的工作，明确政府应该干什么、不应该干什么，一些不该政府管的，政府就不要来管，这样才能培育社会的自治能力。

中国大陆各地的情况也有比较大的差异，很多地方的社会治理实验也很成功。总的来看，东部经济发达地区的社会发育具有

一定的优势，比如长三角、珠三角两大经济区的社会体制改革就很有优势。这些地区的社会培育、社会组织建设和社会建设是走在前面的，在培育社会这方面广东等地区已经进行了很多尝试，取得了很多有益的经验。社会建设的推进，有待于社会自身的发育，有待于全国各地更多的实验，以及更大地激发社会活力。研究证明，中国经济的潜力还远远没完全发挥出来，如果能够通过社会体制改革使每一个公民都有活力，这个改革就成功了，如果每一个公民都认为改革与自己没有关系，改革就难以推进。邓小平同志推动的改革之所以能取得极大的成效，最主要的一点就是受益面极其广大，比如最初的改革开放，受益者达到了七八亿人。社会体制改革的重要性，就在于通过社会改革让群众能更多地参与进来，最核心的目标就是让社会有活力。这个活力实际上恰恰是经济改革得以推进的前提，如果社会没有活力，这个社会的经济一定不会很好地发展下去。

### 完善基层社会治理

应该承认，直到今天我们的社会也没有很强的自治能力，尽管中央文件说了，要“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。要真正实现这一目标，还是有很大难度的。居民自治就意味着，在最基层，居民自己管理自己，也就是说在最基层的





## 只有真正完善基层社会、基层社区的治理体系，才能最终实现中共十八届三中全会全面深化改革决定中提出的“创新社会治理体制”的宏伟目标。

居委会里，实现居民的自我管理和自我发展。

最近，我们在北京做了一些基层社区调研，看看在城市的最基层，群众是怎样治理的。调查中发现一个问题，很多居委会成员，不是本社区的居民。一些老的、传统的居委会工作人员，还能够找到本社区居民，然而，随着城市建设发展，新生社区、小区非常多，在这些商品房小区里，很少有居委会工作人员来自本社区的。根据《中华人民共和国居民委员会组织法》，居民委员会是什么性质呢？是城市居民的自治组织，而如果居委会成员都不是本社区的居民，都是外面招聘来的，那就失去了自治的性质。近年来，居委会成员也是考试的，本社区居民参加居委会的就越来越少了。

我们再进一步考察，居委会每天究竟在做些什么事情呢？居委会主要就是完成上级街道布置的任务，上面布置的任务非常多，居委会为完成上级任务已经忙得不可开交，哪里还顾得上自治？而且，居委会成员的工资也是上级发的，居委会就是街道的一条“腿”，是代表上级来工作的。这就产生了一个大问题，名义是叫做“自治”而实际上没有自治。

应该承认，在目前的实际工作中，居委会确实是街道的助手，是协助政府工作的，这也是必需的，因为它是党和政府在城市里最基层的组织。但是同时也应知道，居民自治是社会机制中最为重要的一环，也是社会活力的真正来源。各个社区的居民有强大的社会参与的积极性、孕育着巨大的社会资源，如果能够参与进来对社会建设无疑是个

极大推动。所以，应该研究怎样在居委会一级建立一种机制，实现政府与居民的顺畅沟通，培育一个让居民能够跟政府实现充分沟通的桥梁和纽带。

如果没有真正实现居民参与，社区里所有事情的责任最终都会归结为政府的责任。许多地方的“创建全国文明城区”的活动，忙坏了街道和居委会的干部，广大居民却袖手旁观，这便是例证。广大群众都不参与，社区肯定也建设不好。那么，居民有参与的动力吗？我们最近的调研发现，房改以后，多数城市居民成了房屋的主人，居民买了房子以后，他们很关心自己的社区，社区建设好了与广大居民的利益密切相关。当今矛盾的现实是：一方面，居民有很高的参与的积极性，另一方面，从过去沿用下来的居委会成员招聘、组成的机制又无法让社区居民真正参与进来。居委会成员要每天上班、拿工资，而本社区的成员没人愿意拿这样的工资上班实际的局面是居委会的组织方式与本社区居民严重脱节了。

总之，改革开放36年来，社会结构、社区结构、居民构成、基层构成、基层组织已经发生重大变化，原来的一套组织架构已经与社会需求、社会实际脱节了。所以，我们要真正推进社会体制改革，决不能忽视基层治理。只有真正完善基层社会、基层社区的治理体系，才能最终实现中共十八届三中全会全面深化改革决定中提出的“创新社会治理体制”的宏伟目标。

编辑

（责任编辑：刘逸帆）