

成都市城乡基层治理模式比较研究¹

田 昀，王 贝，袁 慧

(西华大学马克思主义学院，四川 成都 610039)

【摘要】：城市和农村基层治理是我国治理体系的重要组成部分，在基层治理模式的探索中，成都市城市基层治理相继出现了以街居模式、居社分离模式和社区自治模式为代表的传统治理模式，以及以“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式为创新的治理模式，农村基层治理典型的则有“村民自治”的运行模式和“村民议事会”模式，通过对城乡基层治理模式的横向与纵向比较研究，发现它们在治理主体、运行机制和治理绩效方面各有其特点，但同时，又有基层治理主体参与治理的能力有限、基层治理彼此封闭隔绝，未形成治理合力以及基层治理缺少顶层设计和制度保障等问题的存在，因而，成都市各城乡基层要因地制宜的选择适合自己的治理模式，最终推动国家治理体系和治理能力现代化。

【关键词】：成都市；基层治理；比较研究

【中图分类号】：D630 **【文献标识码】**：A

城市和农村基层治理作为我国治理体系的重要组成部分，直接关系到治理现代化的进程。城市和农村基层是国家和社会的细胞，基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。十八大以来，随着信息化、工业化、城镇化的不断推进与改革，成都市在城市基层社会治理、农村基层治理方面，探索出了许多经验模式，迎来了良好的发展态势。

1、成都市城乡基层治理模式概述

1.1 成都市城市基层治理模式概述

城市基层治理是指处于街道办事处以及社区居委会辖区范围内的政府、社区组织与社区居民等主体，共同参与管理社会公共事务的活动，促进社区发展、满足社区居民物质和文化需求，维持社区秩序，从而实现自我管理和自我服务。而基层治理模式则是指为了更好的实现基层治理的目标，各治理主体从治理结构、治理方式以及治理技术出发，通过全方位的探索与整合，从而形成的一种新的治理模式。

成都市城市基层治理经过多年的不断实践与探索，形成了传统与创新并存的基层治理模式：

一是街居模式。传统的街居模式是指由街道办事处和居民委员会作为治理主体构成的基层治理模式，现阶段街居模式沿袭了传统街居模式的特点，仍由街道办事处作为治理主体，但是将居民委员会纳入政府行政管理体系，进行统一管理。居民委员会与其他社会团体、社会组织等共同参与运作。

¹**【基金项目】**：成都哲学社会科学规划项目：“成都市统筹城乡基层治理机制及路径研究”（2017P12）。

【作者简介】：田 昀（1990-），女，硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化；王 贝（1973），男，博士，硕士生导师，副教授，研究方向：马克思主义理论；袁 慧（1991-），女，硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化。

二是居社分离模式。居社分离模式是指将居民委员会从行政事务当中剥离出来，设立新的社区工作站或者社区服务站来参与城市基层治理，从而更好地处理和解决基层社会矛盾。但是，居社分离模式并未实现真正的社区自治，它自身发展的局限性以及行政化色彩的浓郁性要求城市基层治理不断探索新的治理模式。

三是社区自治模式。社区自治模式是指在治理过程中，以社区居民为核心，社区其他自治组织与相关社会组织共同参与到自治中来，成为自治的中坚力量，共同管理社区自治，促进社区发展。在社区自治过程中，政府不再是自治的主体，而是通过制定法律法规、把握宏观调控等方式介入社区管理。社区居民作为自治主体，参与治理的主人翁意识不断增强，参与热情不断高涨，从而使社区资源进一步得到整合。成都市温江区的惠民社区、柳岸社区等成为国家试点社区。

四是“小单元治理”模式。“小单元治理”模式是对城市基层治理模式的一种创新，尤以成都市锦江区的治理最为瞩目。“小单元治理”模式是将人数众多的社区治理单元化小、化细到具体院落和具体楼栋，它突出强调党员的带动作用 and 居民的自治，进而演变成一种“一轭牵引”、“两翼平衡”的治理模式，在治理过程中，院落党支部是它的轭；院落议事会和自管小组是它的两翼。“小单元治理”模式通过全覆盖的网络组织与广大党员的带动作用，引导居民走出家门，参与到社区事物的管理当中，从而实现自我管理和自我服务。“小单元治理”的做法是推进基层社会治理“多元共治”的一种有益、有效的尝试，在“2014年全国创新社会典型案例颁奖典礼暨经验交流现场会”上，成都市锦江区的社区治理工作案例荣获2014年全国“社会治理创新十大最佳案例”奖。

五是“网格化服务管理”模式。“网格化服务管理”最早缘起于成都市武侯区玉林街道黄门街社区。黄门街社区将辖区内街面和4000余套房屋划分成8个管理网格，每个网格配备相应的管理人员和楼幢长以及居民骨干等，负责收集民情、联系民意、调节矛盾、收集信息等具体事务，从而形成“网中有格、人在格中，联系有网，管理有格”的服务管理新格局。

1.2 成都市农村基层治理模式概述

农村存在的诸多问题实际上是农村基层组织机构和治理机制弊端的反映。因而，对农村基层治理模式的探索显得尤为重要。成都市农村基层治理模式出现了由传统的“村民自治”的运行模式向创新的村民议事会模式的转变。

一是“村民自治”的运行模式。“村民自治”是农村基层最基本、最传统的一种治理模式。它的产生是为了解决农村内部事务，随着对自治理论与实践的不断探索，我国村民自治逐渐形成了以合作社发展农村经济、村两委即村委会与村党委共同供给公共服务的一种治理模式。成都市新津县岷江对联合党委开展有意义的探索。合作社与村两委有效融合是农村治理结构渐趋完善的过程，也是农村治理体系转型的必然结果。

二是村民议事会模式。由于基层社会治理形式复杂、治理内容繁难、治理主体多元等问题，村民自治作为基层社会治理的重要组成部分，也在治理过程中衍生出诸多问题。因此，为了适应农村社会生产力与生产关系的变革，2008年以来，成都探索出了以“村民议事会”为核心的新的治理模式作为农村基层治理的典范。村民议事会模式是指在党组织的领导下，由议事会决策，村委会执行，其他经济社会组织广泛参与的一种农村治理模式。它最大的特点是决策权与执行权分开，政府职能与自治职能相分离。成都市大邑县的推广工作进展良好，对于其他农村具有借鉴意义。

2、成都市城乡基层治理模式比较

2.1 城市基层治理模式比较

综上所述，成都市城市基层治理传统的以街居模式、居社分离模式和社区自治模式为典型，以“社区小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式为创新，治理方式多样化。城市基层治理过程中，街道办事处直接领导居委会，社区党组织和社区自

治组织的合作运行，是城市基层治理结构最主要的载体。在城市，在传统的基层治理模式下，基层群众参与积极性不大，参与程度不高。在以“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式为创新的模式下，社区居民最大限度的参与到社区自治当中，治理主体呈现多样化的特征。

2.2 农村基层治理模式比较

在农村基层治理中，还是以村民自治为主，以“村民议事会”模式为转型，治理方式单一。农村村民自治过程中，是以村党支部和村委会为主的“二元混合结构”作为载体。在农村，由于村两委管理村级事务，因此使得村民对村庄事务参与程度不高。因此，处理好“两委”的关系，对于农村基层治理具有重大意义。

而在村民议事会模式下，政府自身有明确的定位，它们通过提供资金来推动农村公共服务均等化，进而进一步刺激村级组织，调动农民的积极性，从而有效的促进资源配置。村民议事会模式，是对“村民自治”运行模式的一种创新与发展，在转变过程中，由政府主导变成了政府引导，村民议事会充分发挥了其统筹的作用，也更加广泛的调动了群众的参与能力。

2.3 城乡基层治理模式比较

城市居民自治和农村村民自治是我国基层自治的重要组成部分，基层群众自治是我国特色社会主义民主最广泛的实践活动。对城乡不同治理模式的治理主体、运行机制以及治理绩效进行分析，可以为我国城乡基层治理提供良好的借鉴与选择。（见表 1）

表 1 城乡基层治理模式比较

类型	治理主体	运行机制	治理绩效	典型代表	城乡基层治理存在的问题
街居模式	街道办事处	自上而下的行政指令式	促进社会资源整合，但不能调动社区居民参与治理的热情，易引发治理危机	锦江区	1、治理主体参与治理的能力有限 2、基层治理彼此封闭隔绝，未形成治理合力 3、基层治理缺乏顶层设计和制度支撑，使得城乡基层公共服务水平低
居社分离模式	社区工作站（社区服务站）	双轨运行式	有效了解居民诉求，化解居民矛盾，但行政化色彩浓郁	锦江区	
城市基层 社区自治模式	社区居民	多元参与	社区居民广泛参与，基层民主显著提高	温江区的惠民社区 柳岸社区	
“小单元治理”模式	院落党支部、院落议事会和自管小组	“自下而上”，调动多元社会力量参与	民主参与、民主决策得到贯彻落实，提高基层治理效率，提高社区治理压力	锦江区	
“网格化服务管理”模式	社区党组织	“自上而下”，转变政府管理方式	民主参与、民主决策得到贯彻落实，提高基层治理效率，提高社区治理压力	武侯区玉林街道 黄门街社区	
农村基层 “村民自治”的运行模式	合作社、村两委	村党委与村委会交叉运行	公共物品供给能力弱化、“小事出村”问题出现	新津县岷江	
村民议事会模式	村党组织	政府引导、村级统筹、村民参与	满足了政府对农村基层的治理目标，增加了村民参与治理的主动性	都江堰市向峨乡棋盘村	

2.3.1 城乡基层治理主体比较。街居模式是以政府作为治理主体，治理主体单一。在街居模式之下，社会团体参与基层治理的资源被政府掌控，因而不能及时有效的提供公共服务。居社分离模式呈现出治理主体多元化的特征，政府、社区自治主体、社会团体以及社区居民等都可以参与到基层自治中来，他们是基层自治的参与者和管理者。同时，居民委员会从繁重的行政事务中抽身出来，充分行使其自治功能，社区工作站和社区服务站能更好的行使其服务功能。社区自治模式中，社区居民、社区自治组织和社会团体都是自治的主体，他们有秩序的参与到社区公共事务的管理当中，使社区的发展形成一种良性运行的发展态势。

在成都市基层治理中取得显著成绩的“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式则强调治理的“一核多元”。“小单元治理”模式以院落党支部“一轱牵引”，院落议事会和自管小组“两翼平衡”为特点，可以看出，它是将院落党支部、院落议事会和自管小组作为治理的主体。“网格化服务管理”模式则是在治理过程中，以社区党组织为领导核心，社区居民、社区自治组织以及志愿者服务组织等共同参与社区治理，他们都是治理的主体。这两种治理模式将“还权、赋能、归位”与“网格”相结合，“还权”就是将居民自己管理自己事务的管理决策权交给居民；“赋能”则是赋予社区居民自治的能力；“归位”则是强调政府和社区的职能归位。“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式可以充分调动居民的积极性，优化整合资源，实现资源共享。

传统的“村民自治”的运行模式是将合作社和村两委作为农村基层治理的主体。成都“村民议事会”模式，则是在党组织的领导下，通过村级议事会决策，由村委会来执行，并且广泛吸收了其他社会组织广泛参与的一种新型治理模式，它作为村民自治的转型，可以广泛接纳政府和群众参与到其中。

然而，随着治理现代化进程的加快，社区自治组织、社会团体以及广大居民、村民等逐渐成为城乡基层治理的重要力量，他们通过提供公共服务以及供给公共产品来满足城乡居民对城乡基层的社会服务需求。但是在长期形成的传统的城乡基层治理模式的影响下，不少基层社区及乡村治理仍由政府主导，它们并未产生独自管理基层的自信与能力，社区自治组织、社会团体以及广大居民和村民参与基层治理的意识不强，参与能力有限，他们对社会公共事务了解甚少，从而导致参与基层治理的自主性难以有效发挥。

2.3.2 城乡基层治理运行机制比较。街居模式中，由于政府是基层治理的主体，故在治理运行过程中，是由政府将具体命令逐层传达到街道办事处和居民委员会，然后由街道办事处和居民委员会具体负责执行，这是一种自上而下的行政指令式的运作方式，呈现一种直线结构。居社分离模式中的城市运行机制呈现出双轨运行的特征，它主要有基层政权行政与社区自治两条路线并行，并同时成立了社区工作站和社区服务站来承担不同的职能，分担不同的责任。社区自治模式的运行强调自治主体的多元性，在这种治理模式下，政府、社区居民以及其他社会组织多元参与、多元合作，政府不断下放其管理职能，社区在基层治理中处于核心地位，这样可以使得政府和社区共同承担社区公共资源的供给，进而逐步提高社区自治能力。

“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式的运行机制强调的是“多元共治”和“寓服务于管理”，前者侧重于“自下而上”、调动多元社会力量参与，后者则侧重于“自上而下”，转变政府管理方式。在基层社会治理过程中，二者均是以创新基层社会治理机制为核心，以深化行政管理体制改革为牵引，以激发社会组织活力为辅助，以调动社区居民参与为动能，形成“小单元治理”与“网格化服务管理”互促融合的运行机制。村民自治模式下，出现了村党委与村委会交叉的运行机制，这可能出现村党委插手村委会的工作，从而导致在农村基层治理过程中出现矛盾。而“村民议事会”则强调政府引导、村级统筹，村民参与，这样可以实现政府治理与村民自治的有效对接，从而进一步推动村民自治的转型。

改革开放以来，我国在城乡基层治理模式方面做了许多有益的探索，基层治理模式的调整成为我国基层政府创新社会治理的切入点。然而，由于我国固有的城乡发展极不平衡，因而对城乡基层治理模式的探索也就不能一概而论，而是要根据各地的

经济发展水平以及城市化的进程来因地制宜的选择相应的基层治理模式。但是，由于传统的政治、经济以及社会文化的影响，我国城市基层和农村基层在治理方面彼此封闭隔绝，互相之间没有形成有效的借鉴，城乡基层治理未拧成一股绳，未形成治理合力。

2.3.3 城乡基层治理绩效比较。街居模式下政府可以充分行使其治理的权利，政府作为治理主体，能充分调动政治、经济、社会等方面的资源，促进社区的资源整合。但是随着经济和社会的变迁与发展，街居模式的弊端逐渐显露出来，它不能调动居民参与社区治理的热情，从而在很大程度上抑制了社区发展的活力。同时，在没有外界环境监督，政府这个单一主体的治理下，容易导致政府工作效率低，从而使得财政负担过重，引发地方治理危机等连锁反应。居社分离这种使居民委员会和社区工作站或社区服务站双轨运行的治理模式，在治理过程中，能使得治理工作更好的得到落实，居民委员会可以更加专心于社区事务，能更有效的了解居民诉求，化解基层矛盾。居社分离模式下，居民和其他社区组织参与基层治理的积极性更高，这可以有效的扩大基层民主。社区自治模式是为了适应城市经济转型升级而发展的一种城市基层治理模式。它确保多元主体参与到基层治理中，这更大程度的调动了居民和社区组织参与基层治理的积极性，从而使社区居民的利益得到充分表达，社区资源得到有效整合。社区自治模式下，社区居民成为社区真正的主人，社区居民的广泛积极参与，使得基层民主有了更大的提高。

“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式的根本目的是为了满足不同社区居民日益多样的服务化需求。它们均强调社区居民参与基层治理的主动性、积极性和创造性。在这两种模式下，各类社会力量被广泛动员起来，营造了良好的小单元治理和网格化服务管理的外部秩序环境，民主参与、民主决策得到贯彻落实，这极大的提高了基层治理的效率，减轻了社区治理的压力。

村民自治模式会导致在治理过程中出现村内公共物品供给能力弱化与村内矛盾化解能力弱化等问题的产生，“小事出村”成为农村基层治理过程中出现的新问题。村民议事会模式下，政府对自身角色有了清晰的界定，它引导农村基层的治理，而不是主动干涉农村基层事物的管理。政府通过提供资金、输入资源和提供治理策略等，将农村基层治理纳入到政府治理的轨道，这不仅满足了政府对农村基层的治理目标，而且增加了村民参与治理的主动性。

在不同的发展阶段，城市和农村对公共产品和公共服务所提出的要求有所不同。在新世纪新阶段，则会对城乡基层公共服务水平有更高的要求。随着城乡经济社会的发展，城乡基层对公共服务的要求不只体现在城乡秩序的维护以及政务信息的公开与传递等。除了传统的公共服务，城乡居民和村民愈加关注特色基层文化活动以及科技、教育、医疗、卫生等与他们自身切实相关的活动，这对城乡基层治理提出了新的、更具挑战性的要求。但是，很多城乡基层在治理过程中缺乏顶层设计和制度支撑，这导致其在满足城乡居民和村民需求的配套设施方面比较被动，很难满足他们复杂化和多元化的需求，从而使得城乡基层公共服务水平低。

3、成都市基层治理模式的选择

3.1 城市基层治理模式的选择

通过对成都市城市传统的街居模式、居社分离模式和社区自治模式以及创新的“小单元治理”模式与“网格化服务管理”模式的比较分析，我们发现创新的“小单元治理”模式和“网格化服务管理”模式在近几年的城市基层治理中卓有成效，二者均强调社会力量的多元参与，强调“精准化、精细化、便捷化”的社区服务与社区管理方式，并且注重基层治理的顶层设计与制度支撑。二者侧重于政府、社区以及社会组织、社团组织与居民的良性互动，这在很大程度上促进了社区居民的有序参与，可以更好地促进城市基层治理。无疑，“小单元治理”模式、“网格化服务管理”模式或者以二者互促融合的模式，即“小单元治理”“网格化服务管理”模式可以成为未来几年成都市城市基层治理的模式选择，各基层社区可根据自己社区的实际情况因地制宜的选择治理模式，从而更好的实现基层自治。

3.2 农村基层治理模式的选择

新形势下，迫切需要对成都市农村基层治理模式进行创新。在农村基层治理过程中，成都市以“村民议事会”为典范的试点模式可供其他农村基层借鉴，“村民议事会”模式将农村自治功能下沉到村民小组或自然村，这赋予了它们进行社会管理和自我服务的功能，未来农村基层治理中，以村民小组或自然村为单元的村民自治很可能成为农村基层治理中最富有生命力的治理模式。

3.3 城乡基层治理模式的协同选择

城市居民自治和农村村民自治之间既相互联系，又相互影响。成都市城乡基层在治理过程中，均根据自身的特点因地制宜地探索出了自己的治理模式，且在不断的进步发展。但是，由于我国城乡之间发展巨大的不平衡性，城乡基层在治理方面也出现比较大的差异。近年来，随着经济与社会的快速发展，我国城乡社会结构发生了一系列深刻的变化，这就要求我们在城乡基层治理过程中，要结合城乡的发展社会、经济以及文化差异来选择基层治理模式，进一步缩小城乡差距，加快完善城乡治理模式。总的来说，要依托多元主体进行治理，优化基层治理资源和治理制度，在城乡资源利用方面做到优势互补，基本实现公共服务均等化，打破城乡治理封闭隔绝的局面，形成治理合力，共同把城乡基层治理为管理有序、治理绩效斐然的社会共同体，最终推动国家治理体系和治理能力现代化。

[参考文献]

[1]蔡小慎，牟春雪. 治理现代化背景下我国城市基层治理模式的比较与选择[J]. 学习与实践，2016（2）.

[2]成都市政法委、成都市社科院联合课题组. “小单元治理”与“网格化管理”的互促融合——成都创新基层社会治理研究[J]. 四川省社会主义学院学报，2015（4）.

[3]王 进. 中国农村新型治理体系转型与村社一体化融合发展研究[J]. 经济学家，2016（10）.

[4]杜 鹏. 村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J]. 会现象与社会问题研究，2016（2）.

[5]王伟鹏，吴 丹. 比较城乡基层治理模式与经验研究[J]. 知识经济，2014（15）.