

中国特色公民治理在社会管理创新中 运转的可能性与可行性论析

史云贵 冉 连

〔摘要〕 对基层社会治理模式的探索是社会管理创新的活力源泉之一，也是社会管理工作的重点与难点。当前，在社会管理创新中践行中国特色公民治理具有可行性。但我国在探索中国特色公民治理模式的过程中存在着对公民主体资格认识不清、公民话语权缺失、公民能力有待提高、社会自治组织发育不完善等障碍。今后，在社会管理创新中，在创新社会管理体制、培育社会组织、加强公民教育、培育公民能力的基础上，以基层社会合作治理为突破口，是践行中国特色公民治理的可行性路径。

〔关键词〕 社会管理创新；中国特色；公民治理；基层社会；合作治理

〔中图分类号〕 D523.5 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2014) 01-0049-06

社会管理创新作为维护基层社会稳定和实现善治社会的调和剂，在处于社会转型攻坚时期的中国，已成为我国党和政府工作的重心与焦点。我国正处于经济社会发展的转型期，同时也是社会矛盾的凸显期，基层社会治理过程中出现的诸多问题已成为影响社会稳定的潜在因素。因此，通过社会管理创新不断完善基层社会治理，形塑具有中国特色的公民治理构架，对推进我国社会主义和谐社会建设进程，实现现代国家与现代社会有机衔接和良性互动都具有重要的理论价值与现实意义。

一、公民治理是社会管理创新的基本要求与治理方向

“公民治理理论”是20世纪90年代后期由美国学者博克斯提出的以“公民中心”为治理导向的社区治理模

式，它重构了公民、代议者、公共服务职业者的角色定位，打破了以往政府绝对主导公共决策的制定和操作的局面，强调“公民本位”的治理价值观。在社区治理中，“公民成为社区的治理者而非消费者；选任官员的作用在于协调公民参与治理的种种努力，而不是替他们做出决策；实践者关注的焦点是帮助公民实现其社区治理目标，而不是着力控制公共权威机构。”^{〔1〕}公民成为社区真正的主人，自行管理社区和积极参与公共事务，抵制国家和州政府以及本地政治、经济精英对地方公共政策过程的控制，回归创建国家时社区治理的历史价值，即“地方控制而不是州或国家级控制的公共治理；小而富有回应性而不是庞大臃肿的政府；公共服务职业者是公民的咨询者和帮助者，而不是公共组织的控制者。”^{〔2〕}博克斯的公民治理理论意在倡导公民直接参与公共事务，在基层社会实现最

〔基金项目〕 国家社会科学基金一般项目“城乡结合部社会管理路径创新研究”（13BZZ036）；国家社会科学基金一般项目“党代表任期制的理论与实践研究”（11BDJ020）；江苏省邳州市科技镇长团专题调研项目

〔作者简介〕 史云贵，四川大学公共管理学院教授，博士生导师；

冉 连，四川大学公共管理学院硕士研究生，四川 成都 610064。

大限度的“强势民主”。巴伯认为，“强势民主不只追求选票，而且要求有好的理由；强势民主不仅仅追求对事物的看法，而且也重视理性的辩论。”⁽³⁾ 公民治理所彰显的直接民主，就是要求公民以社区为载体，通过对社区公共事务自主性治理的民主实践成为社区的真正主人。

当前我国正处于社会转型期，同时也是建设小康社会最重要的阶段，如何最大限度地增加社会和谐因素、排除社会不稳定因素就突出地摆在党和政府面前。可以说社会稳定与否与社会管理状况具有直接关系，社会管理水平的高低已成为政府政策合法性、公民满意度、社会管理格局、社会稳定度的衡量标准。2004年6月党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，2007年党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2009年党中央把“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作作为精神文明建设的重要纲领。“十二·五”规划纲要中也专门强调了“完善社会管理格局，创新社会管理体制，形成社会管理和服务合力。”党的十八大进一步明确指出，要通过社会管理创新“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”为基础的“五位一体”的社会管理体制。

“社会管理的重点难点在基层，活力源泉也在基层”，“要以维护好发展好人民群众利益为根本出发点和落脚点，以城乡社区为重点，以加强党的建设为根本，进一步夯实基层基础，把社会管理服务的触角延伸到社会的末梢”。⁽⁴⁾ 近年来，基层社会治理中诸如官民矛盾、公民政治冷漠等问题已经严重损害到社会主义民主政治的建设进程，也严重威胁到中国特色公民治理的效果。基层社会是公民进行民主政治实践的试验场，也是社会转型期矛盾的最大存储地，基层社会治理的好坏直接关系到国家政权的合法性和社会稳定性。因此，对基层社会治理体制机制创新也毋庸置疑地成为了创新社会管理的重点与难点。与此同时，基层社会的多样性与广泛性特点，也使城乡广大社区成为了社会管理创新的活力源泉和希望所在。社会管理创新的根本目的是更好地服务于人民，让广大人民群众在“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的基层社会自治活动中，充分发挥积极性、主动性与创造力，让广大城乡居民在自己的家园里真正实现人民当家做主，这是我国践行中国特色公民治理的基本要求，也是社会管理创新的基本方向。

二、践行中国特色公民治理的可能性

公民治理理论虽源于西方国家，但以公民为中心的制度设计理念与我国基层的村（居）民自治都是基于人民主权理论，因此公民治理的精神应是包括中国在内的任何

以人民主权为政治权力合法性唯一来源的现代国家所有。中国特色的公民治理，即党组织领导下的村（居）民自治，就是人民群众在基层党组织的领导下，依托基层群众自治组织，直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利，在自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的自治活动中实现人民当家做主。因此，中国特色公民治理无论是从理论上还是在现实需求上都具有可行性。

1. 坚持中国共产党的领导地位不动摇是建立健全中国特色公民治理的基础与保障

实践证明，我国“基层社会的自治发展中需要一个主导性的、有效的政治力量的支撑，这种力量在中国只能是中国共产党”。⁽⁵⁾ 中国共产党的领导地位不是自封的，而是历史的必然选择。从党的产生和壮大，到党的执政地位的取得和巩固，不仅是中国近现代史发展的必然选择，而且也体现了广大人民群众的共同愿望和基本要求。中国共产党是工人阶级的先锋队，同时也是中国人民和中华民族的先锋队，党及其领导下的政府“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”，党的利益和人民的利益是高度统一的。我国现行宪法中明确规定了“中华人民共和国的一切权力属于人民”，党的十七大、十八大都把基层群众自治制度作为我国必须长期坚持的四项基本的政治制度之一。这充分说明，中国共产党充分重视和肯定人民群众在基层社会中所起的主导性作用，充分肯定人民群众自治是基层社会治理形态的最佳形式和途径。因此，矢志不渝地坚持中国共产党的领导是建立健全中国特色公民治理的基础与保障。

2. 我国基层群众自治在价值取向上强调以人民主权理论为基石，并把在引导公民充分参与基础上的回归“自治”作为基本原则

首先，中国村（居）民自治把人民主权理论作为政治合法性的基石。“强力不构成权利，而人们只是对合法的权力才有服从的义务”。⁽⁶⁾ 作为人民主权理论的创始人，卢梭提出的“人民主权”思想从根本上解决了权力的合法性来源问题。我国宪法第二条就明文规定“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。国家的一切权力来源于人民，政府的权力只有得到人民群众的认同才具有合法性。人民主权在基层更加体现为公民自主性管理的直接民主形式。西方的公民治理强调公民不仅是消费者，他们还是社区的所有者，“公民有权利选择他们所想要的公共服务，需要多少公共服务，以及以怎样的方式提供公共服务，而不再是由选任官员或公共服务职业者自行决定”。⁽⁷⁾ 我国党和政府高度重视公民的主人翁意识和能力的培养，在基层民主建设进程中，充分发挥人民群众的主人翁权利。人民主权理论是我国践行中国特色公民治理的理论基础。

其次，我国的村（居）民自治强调以公民为中心，倡导公民充分参与。长期以来，西方新公共管理一度提倡“以市场为导向的政府”，偏离了以“公民为中心”的价值诉求，“政府的职责是掌舵而不是划桨，直接提供服务就是划桨，可政府并不擅长于划桨”。⁽⁸⁾新公共管理强调了政府在公共行政的主导作用，把公民当作“顾客”，认为公民只是政府提供公共服务的“被动消费者”。而新公共服务是“关于公共行政治理系统的一系列思想，它将公共服务、民主治理和公民参与置于这些思想的中心地位”，⁽⁹⁾认为政府的主要职责既不是划桨，也不是掌舵，而是服务，在治理过程中应该彰显“以公民为中心”的治理导向。这就要求社会治理中提倡公民的充分参与，“管理者要求更多的信息以促进政策质量，这通常需要依赖更多的公民参与而不是更少的公民参与。”⁽¹⁰⁾此外，公民参与公共政策的制定和实施过程已成为政府合法性的衡量标准，“协商和公民参与决策已成为政府的中心工作，包括预算过程也需要协商和公民参与。如果没有公众的积极参与，政府很难使其行动合法化”。⁽¹¹⁾我国基层社会践行的村（居）民自治是社会主义基层民主政治的基本形态。它彰显了直接民主的治理精神，提倡人民当家做主，鼓励人民群众在基层治理中充分发挥自己的主观能动性和创造性，自主性管理社区公共事务。公民自主性管理社区公共事务是我国人民群众在基层社会真正实现人民当家做主的基本形式，也是践行“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”以实现群众自治目标的基层社会治理的基本要求。中国特色公民治理在价值取向上具有可行性。

再次，中国特色公民治理在制度设计上是以“自治”作为基层社会治理的设计原则的。中国的村（居）民自治在制度设计上强调基层群众自主性管理社区公共事务，即强调自治。我国宪法和村（居）民委员会组织法都明文规定，居民委员会和村民委员会都是基层群众自治组织，是社区成员和村民利益的代表，是发展基层民主，维护村（居）民合法权益的自治组织，它们不是行政派出机构，更不是附属组织。党的十七大则明确把基层社会自治制度确定为我国基本的政治制度之一，这为群众自治活动提供了重要保障。

3. 经济的可持续发展为我国践行公民治理等人民当家做主形式奠定了坚实的物质基础

经济基础决定上层建筑。在社会发展过程中，经济因素是一切因素的先决条件，政治活动归根结底是由一定的物质生产方式决定的。美国著名政治学家亨廷顿曾就经济发展水平与政治参与做过研究，他认为“社会、经济发展促进政治参与的扩大，参与基础的多样化，并导致自动参与代替动员参与。”⁽¹²⁾而在经济发展水平滞后的地区，公民相对参与的积极性会较弱。“严重贫困的群众，根本无法获知参与公共事务的足够的信息，对公共事务进行有效

的讨论。”⁽¹³⁾随着我国改革开放进程的进一步深化，经济发展水平得到了空前的提高，尤其是党的十六大以来，我国经济总量从世界第六位上升到第二位，社会生产力、经济实力、科技实力迈上一个大台阶，人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平迈上一个大台阶，综合国力、国际竞争力、国际影响力迈上一个大台阶，国家面貌发生了新的历史性变化。人们公认，过去的十年是我国经济持续发展、民主不断健全、文化日益繁荣、社会保持稳定的时期。党的十八大明确提出了，到2020年，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番，全面建成小康社会。这就为我国广大城乡居民积极参与民主政治、践行各种人民当家做主的民主形式提供了坚实的物质保障。近年来，随着公民自治意识的增强，他们能积极主动地参与到社会建设和社会管理创新中来，并在此过程中充分表达自己的意愿，在基层社会治理中彰显着“公民精神”，这为中国特色公民治理的完全实现打下了坚实的物质基础。

三、当前我国践行中国特色公民治理存在的主要问题

虽然从理论和实践的角度，在中国践行公民治理具有可行性。但是，目前要践行中国特色的公民治理还存在对公民主体资格认识不清，公民话语权缺失且缺乏制度性的保障，公民能力有待提高，社会组织发育不完善等障碍。这些因素严重制约着我国以人民当家做主作为终极目标的“公民治理”之路的实现。

1. 对公民主体资格认识不清

对公民主体资格的正确认识是践行公民治理的基本导向。一方面，民众对于自己的主体地位认识不清，表现为公民的参与意识不强，“积极公民”的形塑任重道远。博克斯指出，公民治理的目标是“在最基层的社区层面上，通过成立必要的治理机构来协助公民持续、便利地参与社区公共事务的决策与实施，形塑出‘积极的公民’，从而最大限度地实现‘强势民主’。”这里指的“积极的公民”是指那些积极参与到各种各样社区事务和社区组织中的公民，他们关注社区发展，希望自己在社区事务中发挥积极、持续的影响。⁽¹⁴⁾在我国，基层的村民自治和社区自治都存在着公民参与意识淡薄的困境。目前受机会主义的影响，大多数公民只关心与自己切身利益密切相关的眼前利益，否则他们不会主动参与城乡社区公共事务的管理活动。我国的广大人民意识不到自己的主人翁地位，很多城乡居民意识不到他们是社区治理的主体，城乡村（居）“两委”只是帮助他们实现当家做主的工具，从而导致参与意识淡薄。

另一方面，中国特色的公民治理，治理的主体是基层社会自治组织，而不是党组织和基层政府组织。受中国传

统“官本位”思想的长期侵蚀，一些地方乡镇（街办）认为自己是村（居）委会的上级直接领导，经常借口对基层社会的“领导和指导”，无视公民的主体性地位，在村（居）两委的自治过程中，把“官方意志”强加给村（居）自治组织，利用行政手段干预村（居）委会工作。甚至在关乎村（居）委会负责人选举等问题上，乡镇（街办）也可以通过直接的行政干预，让基层自治组织无力按照自己的意愿行事，从而让人民当家做主在城乡社区被“虚化”。当前，在城乡基层社会实行自治的过程中，由于在自治组织的运作资金等方面依附于基层政府，特别是一些基层政府在为城乡社会提供公共服务的过程中，进一步加强了对城乡社区的间接控制，致使城乡基层社会自治工作滞留于形式表面。

2. 公民话语权缺失，且缺乏制度性保障

“话语民主”是指人们围绕公共事务展开自由、平等的辩论、对话、商讨并最终形成政治共识的过程。“政治是实践和说话能力在其中共同形成的领域，这是一个真正的公共活动领域”。^[15]因而，话语民主是民主的一种有效实现形式。公民充分表达自己的利益诉求有利于公共事务的良性循环发展，但是目前我国存在着公民在基层社会自治活动的话语表达不受重视或者直接被屏蔽的情况，这极易引发群体性事件，从而给社会稳定带来严重威胁。此外，对于公民的话语权没有形成制度化的保障，是公民“不敢言”的根源。当一个社会处于转型期时，“如果我们能有良好的政治制度作为支撑，就可以通过制度化的自治性和内部协调性作用来化解社会的不稳定因素”。^[16]而当前，虽然我国宪法和相关法律都规定了公民有言论自由的权利，但在实际的操作过程中，公民话语权在我国还没有完全形成健全的制度化保障。一些（村）居民怕被“请喝茶”和被“培训”，在权益受损时，经常敢怒而不敢言，这种话语权的缺失是群体性事件的重要潜在风险。

3. 公民能力有待提高

阿尔蒙德认为“公民是指有能力部分参与管理政治系统的人”。^[17]他把公民能力又划分为公民的主观能力和客观能力。所谓公民的主观能力，是指公民对自己影响和参与政府决策、参与行政的能力和认知、情感和态度。对于一项政府决策，“如果他相信自己能够行使这样的影响，那么他就是有主观能力的。公民的客观能力是指公民影响和参与政府决策、参与行政的实际能力”。^[18]显然在中国特色公民治理中，自治所需要的公民的主观和客观能力都没有得到良好的培养。由于公共政策的制定过程与民众缺乏交流，民众的知情权受到阻挠，以至于民众没有机会或很少有机会参与公共事务决策，导致主观能动性的缺乏。此外，公民受教育程度总体偏低也是制约公民客观能力培养的阻碍。在当前，我国广大城乡社区，精英式的治理结构、管控式制度和臣民文化，使很多城乡居民习惯了管制

和服从，不善于表达自己的见解，缺乏批判精神，不管是从参与的主观能力还是客观能力来说都处于较低水平，与中国特色公民治理真正需要的“公民”差距甚远。

4. 社会组织发育不完善

社会组织发育是否完善是检验人民群众的能力和社会公共领域发育是否完善的试金石。随着我国多元化社会的发展，社会组织在经济建设和社会治理中凸显了越来越重要的角色。托克维尔曾说，“不论老幼、不论贫富、不论性格的差异，美国人总是在不停的结社”。^[19]可以说西方社会组织是与国家建立一同发展起来的，有其深厚的根基。在我国截至2008年底，依法登记的社会组织已经超过41.37万个，登记的社会组织仍在以每年10%—15%的速度增加，其中多数是基层社会组织。^[20]虽然我国公民组织的数量在不断增长与壮大，但其无论是数量还是质量与美国等发达国家相比，差距还较大。一方面受外部环境制约，例如法律的不健全、政府的干预、社会组织缺乏合法的独立性等因素严重制约了社会组织发育与成长。另一方面，由于我国社会组织的发展还处于起步阶段，社会组织自身的管理体制、人员素质和监督机制不像西方发达国家那样健全，还远没有形成让社会组织能够持续发展的成熟机制。就健全中国特色公民治理而言，我国当前社会组织的培育与发展依然是任重道远。

四、让中国特色公民治理运转起来的可行性路径

在当前，为了让中国特色公民治理能够有效地运转起来，应结合我国的基本国情，立足于我国的政治生态进行创新。这就要求我们必须矢志不渝地坚持中国共产党的领导以打造合作治理的良好环境，健全人民参与表达机制，大力培育社会自治组织，加强公民自身素质建设，这才是真正实现中国特色公民治理的理性路径。

1. 社会管理创新要求打造“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障”“五位一体”的多元合作治理格局

在社会管理创新背景下，基层社会的发展只有在中国共产党的坚强领导下才能真正实现基层自治，人民群众才能真正当家做主。中国共产党的领导地位为公民治理提供了方向指导和力量支持。同时，政府应该完善服务职能，提高行政效率和服务水平。要积极推进基层民主建设，规范民主选举，倡导公民参与，这样才能积极有效地推进公民治理的进程。社会组织对于公民治理的作用是不言而喻的，社会团体如果能够发挥其活力作用，吸纳更多的公民加入社会组织，就能提高公民进入“公共领域”的能力。公民的积极参与是政策合法性的来源，同时也是政府与民众有效交流的方式。在一个多元化的社会，“政府治理+公众参与”模式的替代模式应当是一种“合作治理”模

式。⁽²¹⁾ 现代社会是一个依法治理的社会，法治保障是创新社会管理的基础与重要前提。任何社会主体都必须在法治的框架下参与社会治理活动，党依法执政、政府依法行政、社会组织、公众依法参与是打造“五位一体”合作共治格局的基础性工程。在法治保障下，加强“党群、政府与民众、政府与社会组织的多元合作治理”的良性互动关系，不仅是社会管理创新的目标，也是打造具有中国特色合作治理，并借助基层社会合作治理走向公民治理的美丽蓝图。“昆明治理模式”是近来学术界比较热门的话题，其“滇池治理”的个案就是在法治框架下，构建了党委领导下的“政府—市场—社会”合作治理模式，即在党的领导下，由政府依据相关法律法规，以治理市场化来吸纳更多的资金，当地居民积极配合、自觉维护周边环境，这就为滇池环境综合治理提供了制度性保障。

2. 以健全公民“表达机制、参与机制”为突破口，推进中国特色公民治理

完善公民表达机制和参与机制是现代社会实现公民治理的突破口。表达机制和参与机制的完善是回应政治民主的最有利因素，健全的表达机制、参与机制是培养“积极公民”的温床。在建立健全包括法律制度、信访制度、听证制度的基础上，建立健全政府与公民之间良性互动的双向表达与沟通机制，是通过合作治理走向中国特色公民治理的基础性路径。政府与民众的双向互动沟通是公共政策合法性的源泉。此外，应完善政府回应机制，做到有求必应。应加快政府职能转变，增强政府的回应能力，尤其对于社会弱势群体，要为他们提供绿色通道以捍卫社会公平正义。⁽²²⁾ 在完善参与机制方面，应完善村（居）民委员会的自治功能，而不是视其为一个封闭的环节，要让更多民众参与村和社区的事务，为城乡居民自主性管理基层公共事务提供广阔的平台。福克斯和米勒把公共能量场中的话语分为“少数人的对话”、“多数人的对话”、“一些人的对话”三类，并认为少数人的对话其实是独白性的操纵，多数人的对话则导致表达主义的无政府状态，而“一些人的对话优于少数人的对话和多数人的对话，它的针对特定语境的话语和不愿遭受愚弄与任随差遣在某种程度上限制了参与。但是切合情境的意向性和真诚性的提高大大地超过了它的缺点。”⁽²³⁾ 因此，政府官员与公民代表要充分进行对话、协商与合作，这样才能让公民在基层社会自主性管理中的“话语权”得到充分保障。党的十八大把协商民主作为人民民主的重要形式，并强调要“积极开展基层民主协商”，以实现人民群众在城乡社区可以真正“当家做主”。近年来，以浙江温岭的“民主恳谈会”、四川成都的“131N”村级治理模式为代表，基层协商民主机制创新大大推进了城乡居民在基层社会当家做主的人民民主进程。甚至社会管理一度落后的贵州遵义农村近年来也通过“党员群众集中诉求会议”、“村民议事会”等新的基

层民主协商机制抛弃了传统的“为民做主”，真正实现了村民“自我管理”的人民民主。⁽²⁴⁾

3. 大力培育社会组织，增强社会资本与社会活力

大力培育社会组织，既能在一定程度上弥补政府失灵，又能在一定范围内弥补市场缺陷；既能减少政府成为社会矛盾焦点的概率，又能较好地处理市场不能或无力处理的问题和矛盾。社会组织能为维护公民权利、社会稳定发展，实现公民治理提供支持与保障。可以说，社会组织愈发达，社会自治组织水平就愈高，就愈有利于政治国家与人民的良性互动与繁荣发展。从参与的有效性、可行性和现实性来看，公民通过自治性组织方式的集体参与更为有利。因为社会利益分化和利益聚合速度的加快，必将促使公共问题建构和议程确立由政府统合转向为公民自治组织之间的利益博弈，建立有共同目标和价值诉求的自治组织有利于增强公民参与的博弈力量、降低博弈成本和促进利益整合。⁽²⁵⁾ 帕特南的社会资本概念包括信任、规范以及网络，这也是社会组织的特征，它们能够通过多元化的合作来提高社会效率。社会资本越丰富的地方，社会组织就越发达，从而更有利于实现公民治理。应大力培育新兴社会组织，为社会组织的良好发育提供一个良好的制度环境。此外，社会组织应该健全内部操作制度，尤其是建立科学的运行机制与监督机制来保障社会组织可持续发展。

4. 加强公民教育、提升公民素质和参与能力

提升公民参与能力的最重要途径是加强公民教育。迄今为止，我国尚未形成严格意义上的公民教育体系，更多的是以政治教育、纪律教育来替代公民教育。公民教育的内容应该既包括公民意识的培育，也包括公民政治能力的锻炼和提升。⁽²⁶⁾ 公民意识是公民对自己在国家中地位的自我认同，公民意识的提升有利于公民对于自己主人翁地位、权利和义务以及责任感有更清晰的认识，从而在实践中能够充分发挥自己的主观能动性和创造力。为此，应加大宣传力度，调动城乡居民参与公共事务的积极性，组织社区成员参与公共活动，在活动中增进彼此之间的友谊，同时增强社区的凝聚力。一些社区应建立自己的公共图书馆、体育活动室、议事会、邀请专家定期给予其指导等，以此为基础，城乡居民在“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”的自治管理活动中，会逐步提高他们的公民意识与公民能力。党政部门应为公民能力的培养提供便于操作的平台和可行性路径，在实践中帮助城乡居民掌握政治参与的技巧与方法，培养他们理性的公共视角和与利益相关者协商的能力。近年来，成都市以村民议事会为基层社会自治平台，以村级公共服务资金的民主使用为“抓手”，走出了一条农民在自主性管理活动中不断提升公民意识、公民能力的理性之路，⁽²⁷⁾ 实现了基层民主实践与公民教育的良性互动，丰富和发展了以“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督、自我发展”为基本内容的中国

特色公民治理的创新之路。总之,千方百计通过各种方式方法提高公民素质,就能够让中国特色公民治理良性运转起来。

结语

通过分析我国当前践行中国特色公民治理的主要问题,创新一条适合我国政治生态环境的公民治理之路,这既是社会管理创新中基层社会治理的基本方向,也是真正

实现人民当家做主的基本路径。在当代中国,让中国特色公民治理真正运转起来,就必须坚持中国共产党的领导,努力打造以“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障”“五位一体”的社会合作共治体系。在党的领导与整合下,在大力推进中国特色公民教育、健全公民参与机制、培育社会自治组织的基础上,以基层社会合作治理深入推进城乡基层社会人民当家做主的民主实践,是让中国特色公民治理良性运作起来,实现人民群众在城乡家园真正当家做主的可行性路径。

(参考文献)

- (1) [2] [10] [11] [14] [美] 理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区 (M). 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005. 3, 4, 29, 59, 63.
- (3) Barber, B. R. *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 567.
- (4) 周永康. 夯实基层基础, 完善社会管理体系 (N). 人民法院报, 2012-12-04.
- (5) 张宝峰. 城市基层社会管理体制创新的理念、原则和措施 (J). 学术论坛, 2006, (5).
- (6) 卢梭. 社会契约论 (M). 何兆武译. 北京: 商务印书出版社, 2010. 10.
- (7) Richard·C·Box. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. California: Sage Publications, Inc. 1998. p. 9.
- (8) [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府 (M). 周敦仁, 等译. 上海: 上海译文出版社, 2008. 21.
- (9) Janet·V·Denhardt, Robert·B·Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003. p. 24.
- (12) [16] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 (M). 王冠华, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008. 20, 10.
- (13) 科恩. 论民主 (M). 聂崇信, 朱秀贤译. 北京: 商务印书馆, 1979. 111.
- (15) [英] 约翰·基恩. 公共生活与晚期资本主义 (M). 刘利圭, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999. 140.
- (17) 加布里埃尔·A·阿尔蒙德. 公民文化 (M). 徐湘林, 等译. 北京: 华夏出版社, 1989. 282.
- (18) 许江桥. 公民能力浅析 (J). 中国特色社会主义研究, 2005, (4).
- (19) Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*, N. Y.: Anchor Books, 1969. p. 153.
- (20) 孙伟林. 我国社会组织发展现状、问题与建议 (J). 中国党政干部论坛, 2009, (8).
- (21) 张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿 (J). 社会科学研究, 2012, (3).
- (22) 陶根苗, 杨挺. 公共行政视野下我国民意表达机制的重构 (J). 改革研究, 2010, (11).
- (23) [美] 查尔斯·J·福克斯, 休·T·米勒. 后现代公共行政——话语指向 (M). 楚艳红, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 143.
- (24) 孟娜, 王丽. 中共通过基层民主协商完善社会管理农户决定占地补偿 (EB/OL). 新华网, 2011-06-14.
- (25) 孙友祥. 公民治理视角下的公共服务型政府建设 (J). 国家行政学院学报, 2009, (4).
- (26) 史云贵, 刘晓燕. 中国基层社会践行公民治理的障碍及可行性路径探析 (J). 天津社会科学, 2009, (5).
- (27) 中共成都市委, 成都市人民政府. 关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见 (成委发〔2008〕37号 [Z]).

(责任编辑: 石本惠)