

基层社会治理创新何以持续?

——以桐庐县南门社区的“楼下书记”为例

杨文欢

(浙江工商大学 公共管理学院, 浙江杭州 310018)

[摘要] 近年来,基层社会治理创新虽然层出不穷,为什么有些创新能够持续且越来越有活力,而有些创新则不能持续呢?文章以桐庐县南门社区“楼下书记”为个案,研究基层社会治理创新得以持续的原因。本研究发现基层社会治理创新得以持续的关键在于它拥有一批献身公益的社会企业家,他们扎根于社区,以社会需求为导向,发现并持续地满足这种需求,持续地增加社会资本的存量,把创新嵌入到制度体制之中,采取合作而非挑战的策略,并具有自我修复和自我完善的机制,而且政府鼓励、尊重社会治理主体的创新行为,这些因素共同提高了基层社会自主治理能力。

[关键词] 基层社会治理,可持续性,“楼下书记”,自主治理能力

[中图分类号] D638

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2017)01-0057-07

当前,各级地方政府都在积极推进基层社会治理创新,努力推进国家治理体系和治理能力的现代化。党的十八届四中全会明确提出要深化基层组织和部门依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理,发挥市民公约、乡规民约等社会规范在社会治理中的积极作用。近年来,基层社会治理创新虽层出不穷,为什么有些创新能够持续且也越来越有活力,而有些创新则不能持续呢?尽管有学者从理论上探讨我国政府创新的可持续性,但是,这些研究基本上停留在规范的理论研究层面,缺乏深入的实证研究。更多的研究者往往关注制度创新的动力,如创新是政府的内在推动和社会的外在压力下产生的,^[1]创新是政绩驱动的,^[2]创新是被逼出来的;^[3]也有研究者十分强调制度创新的模式,如“中间扩散型”的制度变迁模式^[4]、政府主导型和民间自主摸索型、^[5]参与式治理,也有学者提出诸如适应型、应用型、学习型的创新模式。^[6]但是,现有研究很少关注为什么很多创新无法持续,以及可持续的制度创新的条件等问题。

为此,本文以桐庐县南门社区的“楼下书记”为

个案,深入探讨基层社会治理创新得以持续的原因。研究主要从四个方面展开,“楼下书记”产生与发展的动力机制、功能与限度、持续创新的机制以及持续创新的条件。

一、“楼下书记”产生与发展的动力机制

2008年5月桐庐县桐君街道南门社区建立了“党支部书记轮流值班制度”,在社区一楼设立党员会客厅,精心挑选5名党支部书记、1名党支部委员轮流义务值班,接待服务居民群众。他们都是企业退休党员干部,其中5名支部书记退休前是企业中层以上干部(2名是党委书记)。他们当中年龄最大的69岁,最小的62岁,平均年龄65.2岁,平均党龄31.3年。他们威信高、群众工作经验丰富,积极为居民排忧解难。由于他们每天都在“楼下”(党员会客厅)值班,下楼就可以找到他们,被居民亲切地称为“楼下书记”。

作为一个群众志愿团体,“楼下书记”建立后,倾听居民诉求、收集民意、调解居民矛盾纠纷、帮助维权、积极向党委政府建言献策等等,深得居民和

[收稿日期] 2016-11-26

[基金项目] 教育部人文社会科学研究青年基金项目:“社会自生能力与基层治理创新的因势利导机制的研究——以杭州市为例”(15YJC810018)

[作者简介] 杨文欢(1984—),女,山西大同人,浙江工商大学公共管理学院讲师。

政府的信赖,其影响力不断提升。自建立以来,“楼下书记”已经坚持了8个年头。2012年桐君街道开始在街道范围内的所有社区建立“楼下书记”,2013年6月,桐庐县委县政府把南门社区的“楼下书记”作为桐庐基层社会创新的品牌,向全县推广。

近年来,桐庐县工业化、城镇化、市场化快速推进,经济结构、社会结构、利益结构发生了深刻变化,给城市社会管理和社区治理带来了新情况和新问题。作为一个基层社会治理的创新典型,“楼下书记”的产生与发展的动力机制至少有以下几个方面:

(一)社区结构的变化与矛盾的多发

南门社区位于桐庐县老城区的中心,面积0.6平方公里,辖区人口稠密、店铺林立,是桐庐县城主要商贸区块之一。近年来,社区结构发生巨变,主要表现在两个方面:一是人口、家庭结构发生变化。人口老龄化严重,60岁以上老人有1300人,占常住人口的27.8%,高于杭州市平均10个百分点;“空巢家庭”、单身家庭、“丁克家庭”增多;流动人口增多,登记外来流动人口2335名,占社区常住人口的49.8%;企业退休人员(869人)、下岗失业人员(417人)、社区矫正对象(132名)增多;私营企业主、中介组织从业人员、自由职业者人数增多。二是社会矛盾多发。大量“单位人”变成“社会人”,导致本地居民之间的矛盾多发,诸如家庭纠纷、房屋漏水、企业退休人员的待遇等小问题都可能引发大的冲突;外来人口传销和犯罪多发,仅2013年前10个月,县公安局在南门社区就捣毁27个非法传销窝点,遣散非法传销人员243人。

(二)社区居委会职能的变化和服务能力的不足

21世纪初,随着政府工作重心的下移,政府职能开始向社会组织、社区居委会转移和下放,政府各职能部门开始把服务职能下放到社区,并要求社区设立对应的服务机构,社区承担起越来越多的政府服务职能,尤其是就业、社会保障、社会救助等社会管理和社会服务。在南门社区,2008年,社区居委会仅有6名社工,服务于近万人的老社区,力量严重不足。“楼下书记”成立后,承担了社区服务和社会管理的部分功能,缓解了社区服务力量严重不足的问题。

(三)社区社会资本雄厚

“楼下书记”始于南门社区,还与南门社区的社会资本的存量密切相关。南门社区虽然是以老人和外来人口为主的老社区,但是,南门社区是原来县委县政府所在地,是县武装部、公安局等机关单

位和桐庐县大中型国有企业的家属院。居民属于党政机关、企事业单位,他们有共同的工作经历和关系网络,社会资本雄厚。譬如,6位“楼下书记”成员均为企业退休职工,他们不仅经验丰富,而且乐于奉献,“楼下书记”累计在义务值守超过3万小时,接待来访居民1.6万余人次,收集社情民意700余件;他们充分利用人头熟悉的优势,全面掌握了132名社区矫正对象、577名企业退休人员、1300名60岁以上老人的信息。

(四)党委政府的重视和积极推动

“楼下书记”的产生与发展,离不开党委政府的积极推动。“楼下书记”是以社区党建的形式出现,在社区、街道和县委组织部的大力推动下,“楼下书记”的作用日趋显著。2012年、2013年,“楼下书记”在桐君街道和桐庐全县全面推广。同时,“楼下书记”在发展过程中,得到了时任桐庐县委县政府主要领导,譬如县委书记毛溪浩、县委副书记县长方毅、县人大、县政协等领导的大力支持。

“楼下书记”能否发展壮大,在于它在社区服务供给和基层社会治理创新中扮演的不可取代的角色。

二、“楼下书记”的功能及其功能的有限度

“楼下书记”能够发展,在于它履行的功能及其功能的有限性。

(一)“楼下书记”的主要功能

“楼下书记”能够迅速发展在于它不可替代的功能,这些功能主要包括:民情联系、利益表达、矛盾调解、群众维权、服务传递以及政策宣传等。

1. 民情信息收集。“楼下书记”来自民众,与群众有密切的联系,群众有话愿意讲给“楼下书记”听。“楼下书记”实行轮值制,每天有一个值班负责人,负责人早上7点就来到党员会客厅,烧开水、打扫卫生,接待来访的居民,认真听取并记录居民的想法和意见。晚上、节假日或社区干部休息的时间段,“楼下书记”也会放弃休息,坚守在居民楼下或值守在党员会客厅。“家长里短烦心事,有事您和‘书记’聊”,已成为南门社区居民的一句“口头禅”。

2. 利益表达。“楼下书记”不仅收集民情信息,还代表社区和居民表达利益。南门社区是老社区,设施陈旧,停车场无序管理,居民反映强烈。“楼下书记”先后与《今日桐庐》记者、桐庐电视台“大刘热线”、县交警局联系,都未取得好的管理效果,随后,“楼下书记”又把该问题以提案的形式提交给县政协和县人大。南门社区有一批原桐庐煤矿患矽肺病的退休工人,他们反映周边其他县市都执行了新

的工伤政策,而桐庐的政策未变,他们多次向有关部门反映,都石沉大海,“楼下书记”张生良把该情况反映给县委书记,县委毛溪浩书记很重视这个问题,要求县人社局解决该问题,后来,该问题得到圆满解决。

3. 矛盾调解和群众维权。“楼下书记”还发挥着调解群众纠纷,帮助群众维权的功能。自建立以来,“楼下书记”调解纠纷成功的案例就有 600 余件,内容涉及婆媳纠纷、老人赡养、小区停车等,不少其他社区的居民遇上邻里纠纷,也慕名前来请求帮助调解。在多年实践中,“楼下书记”总结出“缓、暖、理”的调解工作的方法。“楼下书记”在社区消费维权联络站中也发挥着主力军的作用,帮助居民解决 180 余起消费纠纷,为居民挽回几十万元的经济损失。

4. 服务传递。为社区居民提供志愿服务一直是“楼下书记”的重要功能之一。“楼下书记”在日常生活中真诚为居民群众提供各种贴心服务,在社区营造了互帮互助的和谐氛围。居民如在办理市民卡、老年证、屋顶漏水等方面需要帮助,“楼下书记”会力所能及地为居民跑腿联系,累计为居民代办服务 2000 余次。社区的老年人、困难群众生病住院,“楼下书记”带头前往慰问。社区 56 名高龄居民,每月都有党员志愿者上门探望,为他们提供买菜、送饭、修理家电等服务,“楼下书记”累计探望慰问困难群众近 1000 户。

5. 宣传政策,做政府的帮手。“楼下书记”积极发挥着政策宣传员的角色。“楼下书记”既关心社区日常的琐碎事,也关注国家的大事,尤其是每年的全国、省级、市、县的两会以及党的重要会议,“楼下书记”都及时向居民宣传新政策。在地方层面上,宣传县政府的政策。譬如,2013 年 3 月,开元街区即将改造,很多居民来社区咨询情况。南门社区 6 名“楼下书记”轮流值班,答疑解惑,向居民宣传城市改造方案,配合街道和拆迁指挥部做好签约工作,支持改造工作,做好政府的助手。

（二）“楼下书记”的限度

“楼下书记”并不是全能的,它的产生与发展正是基于其功能的有限性。而个人能力、新的书记人选、在社区治理结构中的地位、居民自主治理能力等问题成为困扰着“楼下书记”关键因素。

1. 能力有限。“楼下书记”是志愿组织、自治组织,也是一个能力有限的组织。“楼下书记”的 6 名成员年龄都在 65 岁以上,在诸如修理电灯、清理路障等看似简单的服务,都超出“楼下书记”的体力范

围。另外,与其他社会组织一样,“楼下书记”也是纯公益性的组织,并没有资金支持;在诸如具体的法律政策方面的专业性问题,他们也无法单独解决。

2. 人选的不确定性。人选问题一直是“楼下书记”持续发展的难题。现在的 6 位“楼下书记”的年龄已经很大了,当他们无法承担这份公益事业时,谁来担任“楼下书记”? 具备什么条件的人才可以担任“楼下书记”? 具备这些条件的人是否愿意担任“楼下书记”? 南门社区是老小区,并不缺少有公益心、服务观念的老年人,但是,这样的人选范围并不是太宽,新任的“楼下书记”能否能够形成一个团队,也是个未知数。

3. 社区公共事务治理制度安排的不确定性。“楼下书记”只是志愿性组织,在社区公共事务治理的制度安排中,它与社区的关系是不确定的。虽然南门社区 6 位“楼下书记”中的 3 人是南门社区党委委员,1 位是纪检委员,但是,其他社区以及未来南门社区的“楼下书记”和社区的关系,在社区公共事务治理的制度安排上,仍然是不确定的。如果“楼下书记”与社区关系紧张或冲突,社区不配合他们的时候,那么,“楼下书记”是否还有发展的空间?

4. 社区居民的参与意识和社区自主治理的能力并未提高。从 2008 年到 2014 年上半年看,“楼下书记”带动了社区居民参与社区事务的治理,尤其是老年人。但是,年轻人、中年人参与社区事务的并不多。尤为重要的是,“楼下书记”满足居民需求的方式除了是自己解决,就是寻求媒体、政府相关部门等,但是,社区内居民并没有形成更多的志愿团体,来满足社区内部的需求,社区居民的自主治理的能力并未得以提升。

如果“楼下书记”不寻求突破,那么,它就只能停留在原地,继而不断萎缩。

三、“楼下书记”持续创新的机制

虽然,“楼下书记”在持续发展中遇到了能力不足、新的人选、在社区治理安排中的地位以及居民自主治理能力的问题,但是,作为基层党建和社会治理创新的“楼下书记”,它并非被动地接受现实的安排,而是主动寻找出路,并使它更加有活力。

（一）提炼矛盾纠纷的解决方法

口勤、手勤、脚勤是楼下书记服务居民的工作方法。见面问声好,坐下来聊聊天,拉拉家常,工作就好做了;居民反映的每件事和调解纠纷都记录在案;居民家里有难事、急事或出现矛盾纠纷,楼下书记及时赶赴现场,进行调处。在长期实践中,南门

社区“楼下书记”根据矛盾的特点归纳了十种类型的矛盾应对方法:1.简单的矛盾用勤快的方法;2.复杂的矛盾用慎重的方法;3.突发的矛盾用果断的方法;4.家邻的矛盾用和事的方法;5.涉众的矛盾用冷静的方法;6.困难的矛盾用帮扶的方法;7.冲动的矛盾用理性的方法;8.不当的矛盾用劝解的方法;9.正当的矛盾用支持的方法;10.重大的矛盾用联动的方法。南门社区“楼下书记”在桐庐全县推广以后,这些方法也越来越被全县各社区采用。

(二) 拓宽服务内容,扩大服务对象范围

随着影响力的提高,“楼下书记”的服务内容和服务对象也不断拓宽。在服务内容上,“楼下书记”在早期调解家庭矛盾、邻里纠纷等的基础上,扩大到后来为居民提供消费维权和诸如企退人员待遇、企退人员矽肺病等较为专业的政策咨询服务,并进一步扩大到外出志愿服务,2013年5月到6月,“楼下书记”团队连续18天在桐君医院为体检的市民和农民做向导,维持秩序;“楼下书记”之一的郑松娜每天都在校门口带孩子们过马路,做护学志愿者。在服务对象上,“楼下书记”服务南门社区的居民逾万人次,口碑渐丰,认可度也与日剧增,周边社区的居民纷纷找到南门社区的“楼下书记”调解纠纷,再到后来扩展到其他乡镇的居民,更有甚者,2013年10月24日南门“楼下书记”调解了来自义乌苏溪镇一位80多岁的老人的家庭经济纠纷。另外,“楼下书记”还不断地创新服务方式,由早期被动调解到后来的上门调解,建立“微心愿”墙和网上“楼下书记”(<http://www.tjjdnmsq.com/>),服务内容的拓宽、服务对象范围的扩大以及服务方式的创新,不仅提高了“楼下书记”的知名度,而且进一步推动着“楼下书记”与时俱进,不断创新。

(三) 扩大社会参与,建立综合性志愿服务体系

社区居民个性化服务的提供和社会公益服务的参与,并不是完全都由“楼下书记”团队来完成,而是通过“楼下书记”团队的善举,激发有公益心的市民的社会志愿行动。经过几年的发展,“楼下书记”社区个性化服务体系不断完善,于2013年下半年形成了“楼下书记”+志愿服务队+公职服务团队的综合服务体系。在这一服务体系中,“楼下书记”成员仍然轮流值班,提供经常性、特色型服务,并在居民个性化需求与志愿服务之间做好沟通衔接工作;社会志愿者服务团队通过“楼下书记”平台,为居民提供专业化的志愿服务,这些志愿团队

有律师志愿团队、媒体工作者等;机关党员服务团队根据部门职能开展有针对性的服务,并通过“楼下书记”的对接,回应群众所需。综合志愿服务体系的建立,在科层制和市场化之外,找到了有效地解决社区居民个性化服务供给难题的方法。

(四) 跨界合作的资源整合机制

由“楼下书记”、志愿服务队、公职服务团队构成的综合志愿服务体系仅仅是“楼下书记”资源整合网络的一部分。在长期的实践中,为满足居民的个性化服务需求,“楼下书记”的资源不断增加,建立的关系网络不断延伸。网络往往被视为一种重要的多组织的治理形式,无论是在公共部门还是私人部门,网络协调的优势较为明显地表现为:强调学习、更加有效地利用资源、提高解决复杂问题的能力、更大的竞争力、为客户和消费者提供更优质服务等。^[7-8]律师志愿服务团队、桥北派出所、媒体工作者(《今日桐庐》记者、“大刘热线”记者)、帮扶结对的党政机关单位^①、县政协、县人大等,这些组织既有社会组织,也有政府机关单位,它们共同在“楼下书记”的平台上开展跨界合作治理。在这个跨界合作整合资源的平台上,“楼下书记”并不是采取强制命令的方式,而是“用善意来整合碎片化的资源和权威”^[9],“向居民提供整体性服务”。^[10]

(五) 形成社区治理的品牌

除了简单地做好事,“楼下书记”还在做好事的基礎上,在心灵和精神层面上发掘社区的内涵,把老人做社区公益的奉献行为与社区治理结合起来,与我们现时代的价值观、居民的需要和党的执政理念有机结合起来。“楼下书记”通过不断地改善工作方法,拓宽服务领域和服务对象,完善服务体系,动员各界资源等等一系列的制度创新,形成当代基层社会治理创新的品牌。在调研中,“楼下书记”张生良认为,“楼下书记”的成长离不开勤劳、志愿、爱心、自助、草根、服务、团队、奉献等社区文化元素的支撑,它可以说是时下雷锋精神的延续;如果没有这些文化元素的支撑,“楼下书记”不可能走到今天。“楼下书记”凝聚着社区共同体精神归属的文化符号,在2012年在桐君街道推广,2013年6月又在桐庐全县推广。它成了桐庐县基层党建、社会治理创新的品牌,具有品牌的影响力。

简言之,“楼下书记”产生以后,并不是原地踏步,而是不断地改进工作方法,满足社区居民个性化需求,用爱心、善意来拓展服务领域,号召社会参

^① 南门社区的机关帮扶结对单位有:桐君街道、县委老干部局、县直机关党工委、县档案局、县公安局、县统计局、县国税局、县政法委等。

与公益,跨界整合资源,扩大社会影响力,形成社区治理品牌。

四、基层社会治理持续创新的条件

为什么南门社区的“楼下书记”能够不断创新?它一定具备或者创造了一些持续创新的条件。

(一)一批献身公益的社会企业家

有一批献身公益的社会企业家是“楼下书记”能够持续的不可或缺的条件。什么是社会企业家(social entrepreneurship)?戴维·伯恩斯坦认为他是“为理想驱动、有创造力,质疑现状、开拓新机遇、拒绝放弃,构建一个理想世界的人。”^[11]奥斯丁等人认为社会企业家是创造社会价值的生产活动,这个生产活动可以发生在非营利组织、商业组织或政府部门内部或者它们之间。^[12]在南门社区“楼下书记”产生和发展的过程中,张生良、叶秋玉、魏义清、洪诗清、郑丰娜、曹光明,作为企退人员,他们有改变社区现状的理想,有爱心、创造力、适应力,对社区居民的个性化的需要有敏锐的判断力,善于发现机遇,并通过踏踏实实的公益志愿行为,建立“楼下书记”服务服务平台,创造社会价值,满足居民个性化需求。当社会需求超出他们能力范围的时候,他们持续创新,不断适应和学习,建立跨界合作的综合性志愿服务体系,整合资源,持续满足社会需求。

(二)持续地满足社会需求

“楼下书记”能够持续创新,并成为桐庐县基层社会治理的品牌,最关键的一个条件是它能够持续地满足社区需求,并引领社会需求的自我满足。起步之初,“楼下书记”团队通过倾听社区居民诉说,解决社区居民的家庭矛盾、邻里纠纷,通过帮助联系律师志愿者解决社区居民的财产纠纷,通过帮忙联系政府机关帮助解决居民养老、医疗以及各类补助问题等。随着影响力的扩大,“楼下书记”的服务领域和服务对象也不断拓展,这已经超出它的能力范围,而建立综合志愿服务体系,跨界整合资源,解决了“楼下书记”能力不足的问题,持续地满足了社会的需求。同时,“楼下书记”不仅满足社区居民的各类现实性的需求,而且,还通过他们公益、奉献的身体力行,满足社区、社会对爱、善良、勤劳、奉献、进取等共同体精神层面的需求。“楼下书记”不仅用行动解决居民一个个难题,而且,用善意、信念引领全社会互助、奉献和进取之心。

(三)持续增加社会资本的存量

释放正能量、增加社会资本的存量是南门社区“楼下书记”持续创新的动力机制,也是它一直保持活力的原因。社会资本理论认为公民参与的经历

和社会网络使他们能够更好地消除分歧,增进信任,采取合作。普特南强调志愿组织的正式网络产生信任的重要性,他认为人们通过合作学会互相信任,并学习妥协和为共同的目标而努力;^[13]在日常生活中,友谊和其他类型的非正式的社交行为集体行动提供重要的社会支持。^[14]林南把调动非正式的个人社交网络作为社会资本的核心。^[15]“楼下书记”增加社会资本的存量主要表现在四个方面:一是提高了居民参与程度。在“楼下书记”产生以后,来社区读报室看报、聊天的居民越来越多。二是建立了一套社区居民行为规范。“楼下书记”在实践中,不仅总结了化解矛盾的十种方法,还提炼出“邻里相处十要”、“邻里相处十忌”等行为规范。三是增加了社会信任。“楼下书记”不仅提高了居民对他们的信任,还提高了居民之间的信任。信任的提高减少了不确定性,增加了合作行动的可能性。四是“楼下书记”经验的推广,整合了社区内部热爱社会公益的老年人、机关在职党员,推动了其他社区的创新。

(四)合作与嵌入

作为一种基层社会治理创新,“楼下书记”能够持续,离不开他以合作的姿态把自己嵌入到现有的制度和体制中的行动策略。在居民个性化服务的提供过程中,超出“楼下书记”能力范围的事务,他们不是坐等问题的进一步恶化,也不是置居民的需求于不顾,而是积极地与能够解决问题的相关党政机关、政府部门、新闻媒体、律师等联系,寻求他们的帮助,合作解决居民面临的问题。同时,“楼下书记”还把自己嵌入现有的社区治理体制之中:“楼下书记”叶秋玉、洪诗清、张生良是南门社区的党委委员,魏义清是南门社区的纪检委员,“楼下书记”与社区党委是一体的,二者相互依赖、积极互动与相互支持;“楼下书记”与媒体合作,嵌入到媒体之中,南门社区的“楼下书记”是《今日桐庐》报的信息联络员,向媒体提供新闻素材;“楼下书记”还嵌入到党政机关之中,成为市民代表,积极配合人大、政协做好相关议案的前期调查工作。

(五)自我修复和自我完善机制

基层治理创新能够持续,离不开创新主体对创新活动和行为的自我修复和自我完善机制,尤其是,当一项创新遇到问题的时候,创新主体如果缺乏自我修改和自我完善的机制,那么,这些创新就很可能终结。“楼下书记”能够持续在于它强大的自我修复和自我完善的机制,主要表现为两个方面:首先,“楼下书记”有一套自我学习和修复机制。

“楼下书记”是一个团队，他们之间有大致的分工，相互配合，定期或不定期举行碰头会，一方面分享经验，另一方面是发现问题；他们还通过值班记录，指出“楼下书记”遇到的限制和可能的突破方向，其他轮值成员可以看到，并在值班记录中做进一步阐述。其次，“楼下书记”的外部交流机制。“楼下书记”团队经常与县域内外的基层制度创新主体相互交流、切磋、分享经验，通过比较，完善自己。譬如，2013年9月5日“楼下书记”与杭州的“钱塘老娘舅”蒋致一交流、切磋纠纷调解的经验。因此，正是通过自我反思、自我修复和自我完善，诸如“楼下书记”的基层治理创新才得以推陈出新，越来越有活力。

简言之，南门社区的“楼下书记”能够持续创新，关键在于它拥有一批献身公益的社会企业家，他们扎根于社区，发现并持续地满足社会的需求，利用社会资本并持续地增加它的存量，他们把自己嵌入到制度体制之中，采取合作而非对抗的策略以及自我修复和自我完善机制。

五、结论

由于“楼下书记”还在持续发展和完善之中，现有研究仅是阶段性的，得出的结论也是初步的。通过桐庐县南门社区的“楼下书记”个案的研究，不难发现，基层社会管理持续创新所需要的条件。

一是它必须能够解决基层社会特有的问题，满足人民的特殊需要。任何制度创新都是为了满足人民的正当而合理的需要。基层社会治理创新如果不能满足人民的需要，就失去了群众基础，成了无源之水。越是能够不断满足人民需要的制度创新，它就越来越有生命力。

二是必须挖掘基层社会的优势资源。为满足人民的需要，必须从基层社会自身寻找解决渠道，尤其是发现和培育有能力的愿意投身于公益事业的社会企业家，尊重、鼓励他们创新社会治理方式，通过他们发掘和转化我国传统社会许许多多的互助、合作等文化和制度资源。

三是基层社会治理创新应该嵌入到社会之中，而不能脱离社会。社会治理创新是社会治理主体的创造性解决问题的过程，创新主体和可用资源均来自于社会。创新主体要嵌入在社会的各种关系和体制机制之中，而不是与社会相脱节。

四是基层社会治理创新应该立足于民间自发生成的基础上，政府适度的扶持有助于创新的持续。基层社会治理创新能否持续，离不开社会与政府的相互增效的互动。但是，如果创新不是扎根于

基层社会和人民的需要，而是出于作秀、政绩，那么，创新注定不会持久。因此，基层社会治理创新必须立足于民间自发产生，且有一定的功能和生命力之后，政府再给予适度支持，这种创新更可能持续。

总之，从基层社会出发，挖掘我国传统中的文化和制度资源，鼓励民间自发创新，尊重社会治理主体的创新行为，并给与适度支持，这是提高基层社会自主治理能力的关键。只有基层社会自主治理能力真正提高了，国家治理体系和治理能力现代化才有可能实现。

〔参 考 文 献〕

- [1] 吴建南,马亮,杨宇谦.中国地方政府创新的动因、特征与绩效[J].管理世界,2007(8).
- [2] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4).
- [3] 周红云.社会管理创新[M].北京:中央编译出版社,2013:3.
- [4] 杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论[J].经济研究,1998(1).
- [5] 张小劲,于晓虹.中国基层治理创新:宏观框架的考察与比较[J].江苏行政学院学报,2012(5).
- [6] 陈雪莲,杨雪冬.地方政府创新的驱动模式[J].公共管理学报,2009(3).
- [7] Keith G. Provan & Patrick Kenis. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007,18(2): 229 - 252.
- [8] Chris Huxham & Siv Vangen. Managing to Collaborate[M]. London: Routledge, 2005:6.
- [9] R. E. Goodin. Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector[J]. European Journal of Sociology, 2003, 44(3): 359-396.
- [10] Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002:20.
- [11] 戴维·伯恩斯坦.如何改变世界[M].北京:中信出版社,2013:6.
- [12] J. Austin, H. Stevenson & J. Wei-Skillern. Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both? [J]. Entrepreneurship Theory and Practice, 2006, 30(1), 1-22.
- [13] R. D. Putnam. Making democracy work: civic traditions in modern Italy[M]. Princeton: Princeton University Press, 1993:40.
- [14] R. D. Putnam. Bowling alone: the collapse and revival

of American community[M]. New York: Simon & Schuster, 2000:95.
[15] N. Lin. Social Capital. Cambridge[M]. Cambridge:

Cambridge University Press, 2001:19.

(责任编辑: 闫卫平)

How to Sustain the Innovation of Grass-roots Social Governance ——A Case Study of “Downstairs Clerk” in the Nanmen Community of Tonglu County

YANG Wen-huan

(School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: In recent years, grass-roots social governance innovation emerges endlessly. However, some lasted and became more and more dynamic while some can not be sustained. This paper takes Tonglu County Nanmen community "downstairs clerk" as a case to explore why grass-roots social governance innovation sustains. This study finds that the key to the sustaining is that it has a group of dedicated social entrepreneurs who are rooted in the community, oriented to the needs of the community, finding and sustaining that demand, using and increasing the stock of social capital, embedding innovation into the institutional system, adopting cooperative rather than challenging strategies, owning self-healing and self-improvement mechanism. Moreover, the government encourages and respects the innovative behaviors of the social subjects. The grass-roots social self-governance capacity is improved jointly in this way.

Key words: Grass-roots Social Governance; Sustainability; "Downstairs Clerk"; Self-governance Ability

(上接第 56 页)

The Evolution of the Regulatory Path of the Resale Price Maintenance of the Anti Monopoly Law and Its Enlightenment

ZHANG Jun

(School of Law, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China)

Abstract: For the regulation of resale price maintenance, proper antitrust analysis framework needs to balance the economic theory and legal certainty. Due to its dichotomy model, American antitrust analysis framework can not balance these factors; meanwhile, the diversity of European antitrust analysis framework can be eclectic. The establishment of appropriate anti-monopoly law analysis framework needs the guidance of economic theory. But, there is considerable deviation between the economic analysis and empirical investigation. It is unable to confirm how often resale price maintenance is to promote competition or how often it harms competition, even not sure which element dominated. Therefore, well-established anti-monopoly regulation system should be effective, low cost to distinguish beneficial or harmful resale price maintenance. At this point, the European antitrust analysis framework is more desirable. In addition, the European competition law has accumulated some valuable experience which can perfect the counterplea illegal presumption rules, the anti-monopoly law in China can draw lessons from it to perfect the related regulations, rather than blindly transplant the rational rule of the United States.

Key words: Rational Rule; Counterplea Illegal Presumption Rule; Economic Theory; Certainty of Law