

# 社区治理中基层政府与社会组织关系探讨

## ——中国台湾M县“村里”与“社区发展协会”案例研究

李 强 陈孟萍

**内容提要:**中国共产党的19大报告提出“推动社会治理重心向基层下移”,就是说,在社会治理中要特别加强基层社区治理的工作。本文通过对台湾M县的案例研究,分析了中国台湾基层社会治理、基层社区治理的历史演变过程。本研究指出,台湾的基层社会治理主要可以分为两大参与主体,其一是作为居民参与载体的“社区发展协会”,其二则是发挥政府基层行政功能的“村里”机构,两者在基层社区治理中发挥着不同的作用与功能。在两者互助合作的前提之下,台湾的基层社会治理往往能够良好地运作,但是,当两者发生冲突与竞争关系的时候,基层社会治理又往往遇到很多难题。最后,本文还从对基层社区治理的重视、基层政府与社会组织关系、政府与社会调节的关系和如何实现社区居民自治等四个方面,比较了中国大陆与台湾的基层社会治理的特点。

**关键词:**基层社会治理;基层社区治理;社会组织;居民自治;社区营造;社会调节

党的19大报告提出“推动社会治理重心向基层下移”,从社会学角度看,这意味着,在社会治理中要特别加强基层社区治理的工作。对于中国大陆的基层社区治理模式,我们一般都比较熟悉,而对于中国台湾的基层社区治理模式,我国学界还不是特别熟悉。正因为如此,本文以台湾M县的基层社区治理为实证研究案例,深入分析了台湾基层社区治理的特征,并进而思考台湾的基层社区治理的范式对于大陆基层社区治理有何启发与鉴戒的意义。

台湾学界通常使用的是“社区营造”概念,自20世纪90年代开始正式推动社区营造,近30年以来基层社区治理有了较大进展,取得了一些成果。笔者以为,近30年来,台湾基层社区治理的一个最为突出的变化,就是从单一治理到多元治理模式的转变。台湾基层社区治理早期是作为政府基层行政功能的“村里”发挥较大功能,后来逐渐发展出了代表居民参与的“社区发展协会”,本文所说基层政府与社会组织关系,或者说表现为竞争与合作的特殊关系,就是对台湾基层社区两大主体关系的一种剖析。本文是以台湾M县的基层社区案例为研究对象,进行制度与运作模式的分析,希望能够对于大陆学界的基层社区治理研究提供一些参考。

**作者简介:**李强,清华大学社会学系教授,主要研究方向为社会分层与流动、城市社会学;陈孟萍,清华大学社会学系博士研究生,主要研究方向为社区规划、社区营造、社会组织。

**基金项目:**清华大学自主科研课题“社会治理创新与清河实验”(项目批准号:2015THZWYX02)。

## 一、台湾基层社区治理模式的发展历程

### (一)台湾基层社区治理演变概述

综观台湾的社区发展,是从单一向多元转变的过程,每一个阶段的改革都与当时的政治与社会背景息息相关。因此,若要探讨台湾基层社区治理的运作模式,就需要从发展历程来深入剖析。从20世纪60年代台湾地方政府颁布的“社区发展工作纲要”开始,到20世纪90年代以后的“社区总体营造计划”及“新故乡社区营造计划”等,台湾的社区发展是一连串具有历史延续性的实践过程,逐步发展出具有台湾特色的社区治理模式。

20世纪中叶是台湾历史的重要转型期,传统的管理思维无法有效地解决众多的社会矛盾与社会问题,为了应对转型时期的诸多挑战,当时的台湾地方政府开始探索一种更具有自我调节能力的社区发展模式。20世纪60年代,台湾地方政府颁布“社区发展工作纲要”与“台湾省社区发展八年计划”等相关文件,正式引入“社区”概念。1970年,在外国专家的影响下台湾成立了“社区发展研究中心”,引进了欧美国家新兴的社区协力政策,着力于社区发展的研究工作及培育社区人才,主要目的为提升社会自治能力与维护社会稳定。直到该研究中心于1994年被正式撤销前,引进了世界各地很多好的社区发展经验,为后续的台湾社区营造推动提供良好的基础。20世纪60年代到80年代是台湾社区发展的萌芽阶段。当时的基层社区治理模式是以政府主导为主,将社区作为实施社会福利与公共服务的最基本单元,通过行政手段来自上而下地执行各项社区政策。

台湾的社区发展在20世纪80年代后期迎来转型的契机。众所周知,台湾地方政府于1949年实施戒严,严格控制人民集会、言论等自由,所以,此一阶段的社区发展基本上作为政府控制社会的一种手段,主要目的除了提供政府的基本福利与服务外,也有约束地方势力崛起的功能。1987年的全面解严前后社会风气大变,台湾一般民众对生活环境品质的追求逐渐提高,进而产生了居民参与公共事务的渴望。加上因为快速经济发展产生的诸多环境与社会问题,让台湾的社区发展经历了另一次的转型契机。在此背景下,20世纪90年代,为了解决台湾城乡二元发展、区域发展不均等问题,以及为了重建没落的农村社区,台湾相关部门请来在日本从事社区营造多年的宫崎清教授,传授日本的造町运动经验,并提出须以“人、文、地、景、产”的五个面向来实现社区的经营与创造。台湾在充分吸收外来的社区经验后,“行政院文化建设委员会”(即后来的“文化部”)于1994年正式提出“社区总体营造计划”的施政理念与政策,强调社区共同体重要性以及自下而上的居民参与,而后又陆续通过其他相关政策措施来推动社区治理的转型,例如2004年的“六星计划”及2008年的“新故乡运动”等。自1994年开始,经过不断地尝试与修正,台湾社区营造得到充分发展,到今天已取得明显成效。

### (二)台湾基层社区治理的基本架构

若要充分理解台湾的基层社区治理模式,就必须沿着历史发展的脉络,来分析社区发展各阶段的体制机制变迁及背后的逻辑。从20世纪40年代开始,台湾的基层社区治理结构基本形成,从1946年开始,台湾地方政府将最基层的行政单位由“保甲制”转为“村里制”,农村地区设村,城市地区设里,各设村里长来管理地方事务工作。20世纪60年代,西方的社区思潮进入台湾,台湾地方政府逐渐意识到仅靠行政力量难以满足社区基本需求,对于日益上升的生活品质要求则需要更精细的管理模式,于是,各村里开始

推动社区理事会(社区发展协会的前身),由热心居民参与,并由村里长“指定”理事会理事。当时的居民参与意识尚处于萌芽阶段,尽管社区理事会作为社区自治组织,但是,实际上受到村里长等行政力量的很多干预,基本上成为村里长的“下属单位”,协助落实政府颁布的各项行政事务。随着现代化与全球化的推进,随着台湾老百姓追求地方自治与社会民主,村里长与社区理事会的身份与角色也逐渐转变,进而形成了目前的行政制度与地方自治双轨并行的治理结构。下面我们回顾一下台湾基层社会治理主体结构变迁的历史过程。

台湾基层社会治理的建构过程,可以溯源到17世纪末期。自郑成功收复台湾后,就有大陆居民大量迁移台湾的记录,有学者认为台湾在日本人统治时期之前的“庄”就是承袭清代时期中国传统“村”的概念而来,在本质上是相同的(戴炎辉,1979;曾旭正,2013)。台湾居民在农村中建庄形成聚落,并在聚落中形成共同的生活规则,地方政治主要掌握在乡绅或耆老的手中,成为共同体的代言人或仲裁者,居民共同处理公共事务,并共同管理公共财产,形成紧密的社会关系网络。直到1895年,这种地方自治的传统才被逐渐打破。在当时,日本殖民政府为了达到有效控制与管理的目的,在原有保甲制度的基础上实施严格的警察制度,传统聚落中的自治功能被削弱,“村”“里”成为行政体系中的最基层的治理单元。而社区发展协会的发展则可以追溯到20世纪60年代左右,当时台湾社会尚处于动荡不安的年代,为了有效控制基层势力,台湾地方政府推动“由上而下”的社区建设工作。1991年,台湾地方政府正式修改法律将社区发展协会更改为人民团体,社区发展协会逐渐转型为社区自治组织。1999年,台湾地方政府颁布“地方制度法”,将村里定位为最基层的行政组织。从此以后,台湾基层社会治理主体中的二元结构就真正形成了。

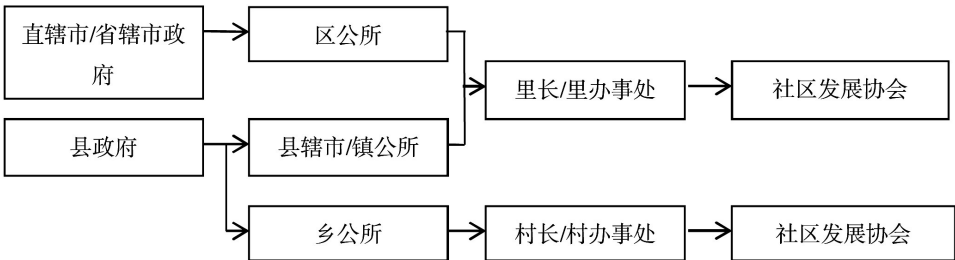


图1 台湾社会治理基本架构

二、“社区发展协会”在基层社区治理中的功能与作用

社会学认为,探讨社会治理的三大维度或三大机制是:政府、市场与社会。在政府与市场高度发展的同时,社会的自我运行与自治能力也需要齐头并进,以平衡整体社会的发展。有学者认为,社群主义可以作为基层社会治理的理论依据。从社群主义的观点来看,社区居民为了维持社区的运作与协调发展,自组织将是必然的产物,它承担了社区群体生活的社会功能,也是居民自治的突出表现。

从1983年开始,台湾地方政府就意识到社区自组织对社区发展的重要性,于是,逐渐强化社区自组织在社区治理体系中的作用,其中,对于社区自治发展而言,则以“社区发展协会”最为关键。根据台湾“社区发展工作纲要”的定义,“社区发展协会”指的是“经由乡(镇、市、区)社区发展主管机关划定,依法设立并作为推动社区发展工作之组织”,社区发展协会由本地户籍居民组成,需设立理事会与监事会,为志愿性服

务、无薪金的居民自组织,社区发展协会设理事长与总干事,由理事会选举产生,任期四年。“社区发展工作纲要”中明确将社区发展协会的工作项目分为三类,即公共设施建设、生产福利建设和精神伦理建设。社区发展协会须视工作项目需求向政府部门直接申请补助,而后作为实施主体来完成具体工作项目的推动。因此,在台湾的基层社区治理体系中,社区发展协会已然成为公共事务的决策者与执行者。从社区发展协会与社区自治与治理发展的推动模式看,社区发展协会主要有以下功能:

### (一)满足社区参与公共事务的行政功能

在社区行政管理方面,笔者以为社区发展协会的作用分别反映在外部功能与内部功能两个方面。外部功能指,从1987年后,一般大众对于公共参与的诉求越来越高,例如因环境议题而走上街头的各种社会运动,组织者多以当地的社会团体或社区组织为主。因此为了有序地处理地方力量的崛起,社区发展协会便成为居民参与公共事务的渠道与平台,满足社区的管理需求,例如“D社区”的风车事件,即是在社区组织的动员下与政府进行协商沟通的活动。而内部功能则是指以社区精英群体为代表的社区发展协会等自组织,他们作为社区居民的代言人,以社区公共利益为目的来推进社区发展工作。

### (二)社区产业与经济功能

社区发展协会在执行社区发展工作时,除了能够依据工作内容向各级政府申请补助款支持之外,也可以依据社区的生产、消费等情况来获得运作资金。台湾“社区发展工作纲要”中提到:“……社区发展协会为办理社区发展业务,得设置社区生产建设基金……”在产业转型的背景下,台湾的传统农村面临了产业萧条的危机,农村社区的产业发展即是在寻求转型机会的一种手段,例如许多农村社区推动的社区体验活动,将文化“产业化”“产品化”,获得收益后持续推动社区发展工作,社区的经济功能除了有复苏地方经济的作用外,对于社区组织本身运作的持续性也有一定的帮助。

### (三)社区基本福利与服务功能

从1994年推动社区总体营造开始,社区逐渐成为政府提供基层社会福利与服务的单元,而这些福利服务的执行者,也从过去的村里行政单位为主,转变为以社区发展协会等自组织为主。2004年开始,“台湾行政院”推动六星计划,是第一次通过多元力量共同推动社区发展,其中第二方面“社福医疗”中,包括了三项重点工作:发展社区照护服务、强化社区儿童照顾和落实社区健康营造等项目,社区发展协会配合政府实施福利政策,设立关怀据点、卫生服务站与老年大学等机构,由政府以福利方式进行补贴,社区的志愿者或社工提供服务。

从以上三点来看,台湾的社区发展协会与政府的基础服务形成了紧密的合作关系,政府部门的分阶段“赋权”行动强化了社区自治的发展,为社区营造提供了良好的基础。我们看到,在台湾的基层社区治理体系中,村里作为政府的行政机构,与社区发展协会的涵盖范围往往是相同的,工作职能也多有重复,彼此之间往往既有竞争,也有合作的关系,这种关系对社区发展的影响非常大。下面专门探讨一下台湾的村里制度。

## 三、“村里”在基层社会治理中的地位与作用

自20世纪40年代到60年代,台湾基层社区治理的结构基本形成了二元主体的发展框架。1946年,台湾地方政府制定“台湾省各县乡镇组织暂行条例”,将自古以来建立的传统保甲制度正式转型为村里制度,



即“保”改为村里,“甲”改为“邻里”,乡以下设村,市以下设里,设置村里办公室、村/里长一名,村/里干事若干名,村里长由村里民通过选举产生,为任期两年的无薪酬职务。1949年后,台湾地方政府将村里组织作为控制基层社会的一种制度,削弱了村里的自治功能,成为趋向于政府行政管理的基层组织,主要工作为协助与配合政府各项政策的执行。然而,到了20世纪90年代初期以后,随着台湾社会的转型,地方自治全面开放,政府将地方建设的资金与资源下放到村里层级,村里才逐渐从被动的政策执行者转变为主动的政策推动者。

1999年颁布的“地方制度法”将村里定义为台湾地方自治中最基层的行政编制,成为台湾地方政府与一般民众之间联系与沟通的第一条渠道。村里长的职务角色也有所调整,从原本的无薪酬到现在的可领取事务补助费的形式,任期改为四年一任,由村里民直选产生,工作上受辖区上级乡镇市长的监督指挥,1999年后,地方自治的相关制度更多地强化了村里长在基层社会行政体系中的正式作用与法律地位。

村里长的正式作用与工作内容在“地方制度法”中有明确的规定:“村(里)置村(里)长一人,受乡(镇、市、区)长之指挥监督,办理村(里)公务及交办事项。”具体的工作内容包括,开办各种证明文件、公文文书处理与传递、协调与向上级报告社区公共事务与问题,以及作为地方政府第一线的基础服务与福利的推动者等。从村里制度在地方自治中发挥的功能来看,村里组织具有以下功能与特点:

#### (一)提供基础服务与福利的基层行政单元

在地方自治法等相关政策的推动之下,村里办公室成为政府推动地方建设工作与基本社会服务与福利功能的基层执行单位,大幅地提升了政府的行政效率。例如贫困家庭学生、外籍新娘的各项福利补助、社区环保义工与社区巡守队等,都是由各县市政府直接将补助款拨付村里办事处,由村里长直接处理。

#### (二)正式与非正式的角色与社会地位

村里制度从传统的自治化转向行政单元,村里长的角色也逐渐表现出泛政治化的倾向。传统聚落中的村里长多半是具有一定威望、魅力的乡绅,他们作为村庄老百姓的代言人,负责协调村内的大小事务与关系,社会地位较高,过去在闽南村落中,将村里长尊称为“里长伯”,显示传统意义上的村里长其实更趋近于“大家长”的形象。1999年的“地方制度法”除了明确地界定村里长的行政色彩之外,补助费的改革也为村里长的角色带来巨大的影响。在此之前的村里长为无薪酬,在制度法出来后,同为原本无薪酬的村里长职务每月新编列了将近1万元人民币(约45000元台币)的事务补助费,还加上其他各项福利补贴(三节津贴、交通工具补贴等),使得许多人对竞选村里长趋之若鹜,无形中也造成了村里长在地方派系关系中,发生竞争与博弈的现象。

台湾的村里制度一开始是基于地方自治的角度来建立的,但是,由于上述诸多原因,村里组织已经不是什么“自治能力”的表现了,变成了受政府机关分配与控制的行政机关。因此,笔者以为,在村里的行政功能逐渐固化的背景下,“社区发展协会”实际上弥补了社区自治的不足,而成为真正代表基层自治的社会组织。

### 四、台湾基层社区治理主体间的竞争与合作关系

台湾基层社区治理的主体架构在社区总体营造计划与社会治理的完善下逐渐成形。“村里”作为政府

在基层的代表与主要执行者,从原本的自治性转变为行政性,甚至是泛政治性的组织,于是,作为社区自组织的社区发展协会就有了补充地方自治代表的功能,两者之间在相辅相成的情况下,往往能够很好地推动工作。因此,台湾的基层社区治理两大主体间既有竞争又有合作,此种关系对于社区总体发展的影响非常大,在运行良好的社区个案中,村里长与社区发展协会常常维持协力合作的关系;相对而言,若是两者之间产生矛盾不和的现象,对社区发展工作的推动则会产生极大的威胁。

在分析台湾基层社区治理两大主体间的竞争与合作关系时,笔者发现主要的原因表现在以下几个方面:

### (一)社区自组织的独立性不足

社区发展协会本身具有经济功能,他们可以依据社区的产业内容来获得利润,作为支持协会持续运作的资金,然而这种可自我持续的社区发展协会并不在多数,并且多集中在农村社区中。目前大部分的社区发展协会必须仰赖于政府补助的资金来完成社区工作,而决定社区补助款多寡的单位即是村里的行政上属机关(村里本身无法申请补助款),甚至于很多情况下政府机关的补助内容完全不符合社区的实际需求,而是基于管理者自身的选举或是个人利益考量。因此社区发展协会若是在经济上无法独立自主,则受到行政上的制约或是压迫的程度就会越大。举例来说,M县某社区因为参与社会运动的问题,当地政府在考量实际情况后有意地减少社区提出的其他项目申请,导致社区发展协会基本上拿不到政府的任何补助款,目前他们仅能靠社区本身产业或是民间的支持来维持运作,而对于其他无法自行获得财源的发展协会来说,这种情况无疑是更大的威胁。

### (二)工作内容与性质多有重叠

台湾自从推行“一村里一社区”政策后,已有87.6%的村里辅助成立了社区发展协会。根据台湾2016年政府统计资讯网数据显示,台湾目前有7851个村里,共有6881个社区发展协会。这项政策使得村里的范围与社区发展协会的服务覆盖范围基本一致。其次,在工作性质上,两个组织都属于基层社区服务与福利的一线执行者,依托政府委托与补助完成社区工作,许多工作内容都会重复。因此在工作分配上难免会造成问题,这种情况下,村里长与社区发展协会理事长之间的个人关系好坏就成为影响社区发展的关键,许多工作项目可以通过协力合作的方式办理,例如乡镇工作指定村里办事处承担的社区巡守工作,许多村里长会依托社区发展协会的志愿者来组成社区巡守队,并给予巡守队适当的补助。若是村里长与社区理事长之间存在矛盾,这种协力合作的机会就会减少,因此在相同工作内容的推动上,就会有资源重复或是浪费的情况发生。

### (三)泛政治化的竞争关系

村里长和社区发展协会的理事长及主要干部在本质上是属于在村里中群众声望较高的精英分子。村里长的产生是基于村里民选举,在许多村里长选举中都有家族继承的现象,他们可以获得较为优势的地方资源,对于家族的兴盛十分重要,许多地方的村里长竞争十分激烈,对于许多村里长而言,获得选民的支持是他们执行社区工作的主要动力。另一方面,社区发展协会的理事长尽管不需要通过全体村里民选举的程序,但是其产生来源也是经由社区理事会等社区精英群体的遴选,一定程度上也代表了民意所向,因此许多人会通过先参与社区发展协会,来作为晋升村里长选举的渠道,获取群众认可与声望,他们在理事长任期内若是遇到村里长换届选举,于是常会发生,因社区发展协会的理事长参选而停止其在社区中的所有服务工作,导致社区无法正常运作的情况。另一方面,社区发展协会理事长的

政治意图对于其他地方派系的人也会产生影响。举例来说,M县T社区发展协会一直以来运作良好,理事长的能力突出,社区声望也很高,在某年的里长选举中,因为理事长参与竞选,与争取连任的现任里长发生许多冲突,后来理事长更在竞选失败后退出社区发展协会,导致社区事务停摆,短时间内基本上很难恢复运作。

再一个案例是X社区发展协会的理事长,他本人回忆当时会接手理事长职务是基于乡绅们的请托,在公职退休后毅然回乡服务,然而,刚开始接手工作时并不是很顺利,除了其他原因之外,主要原因就是当时的村长对他不是很熟悉,误解理事长是想要与他竞争下一届村长选举才回乡担任理事长职务,因此许多由社区发展协会向村里办公室申请的补助设施或是物资都一直没有下文,造成许多社区工作无法顺利推展。后来经由乡绅提醒,理事长就直接找到村长,明确表示自己没有政治意图后,社区的工作才逐渐恢复正常。“……我直接在我家的客厅墙上贴了我自己写的书法,上面就直接写着‘我不参加任何竞选’然后请村长来我家喝茶,后来,之前一直申请不到的东西马上就到了”。这些案例虽然仅是单一个案,但是也能显示出台湾的基层社区治理两个主体之间的微妙关系。

## 五、处理基层社会治理、基层社区治理问题的几点思考

台湾的社区发展从20世纪60年代开始历经多次的转型,从社区建设到社区发展,再从社区发展迈向社区治理。许多学者将台湾的社区营造经验归功于社区发展协会等社区草根组织的作用。不可讳言的是,社区自组织确实能够实现社区自治的全面发展,但是本文认为,社区治理的完整模式,除了需要仰赖社区的社会功能外,基层政府在其中的作用也是不容忽视的,特别是对于社会关系网络复杂交错的社区单元来说,政府从原本的全面掌控到后来适当的将社会治理的权力释放到社区,在社会治理的层面上搭建了完整的多元治理协同平台,才是台湾社区营造工作取得卓越成效的主要原因之一。那么,从社会学角度研究中国台湾的基层社会治理、基层社区治理,可以给我们带来什么样的启发与思考呢?

中国共产党的19大报告提出“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”(习近平,2017:49),这告诉我们:首先,基层社会治理、基层社区治理在社会治理中占据主要位置,“基层不牢、地动山摇”,只有将基层治理好了,基层都能够和谐稳定了,整个社会才可能良好运行。其次,在基层社会治理中,要处理好基层政府与社会组织之间的关系,中国大陆的特点是政府功能十分强大,所以,当前尤其应注意更好地发挥社会组织的功能。再次,基层社会治理中,还要处理好政府与社会的关系,中国大陆的特征是政府处于主导的位置,但是,也要注意,政府也不要什么事情都“大包大揽”,那样的结果会造成社会十分被动,社会有很强的调节能力,更好地发挥社会的调节能力有助于整体的良性运行。最后,绝不能忽视了居民自治的重大作用,居民是参与社会治理的重要主体,居民自治是社会治理的基础,当然,居民自治与政府治理应该是一种良性的互动关系。

在所有这四个方面,如果对比大陆的情况与本文所探讨的台湾之变迁的话,都可以获得很多的启发与思考。首先,通过本文介绍的台湾经历看,台湾也历来重视基层社会治理,当然,台湾的基层社会治理经历了由“村、里”的体制到村里与社区发展协会二元结构的演变过程。这里面也有很多创新,包括推进社区营

造,等等。大陆在改革开放以后,城乡社区都经历了重大变迁,为应对这种变迁,城乡基层社区治理都做出了众多创新。大陆社会治理的基本框架是:党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障。

其次,既然台湾基层社会治理是一种二元结构,所以,其核心问题就是处理好基层政府与社会组织的关系。本文阐释了台湾基层社会治理两个主体之间存在着竞争与合作关系,这是由台湾社会发展经历所致。本文还提到,两者之间的竞争也产生了不少负面作用。大陆的社会组织是到了20世纪90年代,特别是新世纪以后才慢慢发展起来的。所以,大陆也有特别注意处理好两者之间的关系。当然,目前,大陆政府处在主导的位置上,所以,要特别注意更好地发挥社会组织的功能。目前大陆正在探索多种政府委托社会组织、政府购买服务的方式。

再次,在政府与社会调节的关系方面,台湾经历了最初的政府主要控制,到后来是更多发挥社会调节的功能。当然,台湾的政府与社会关系有其特殊性,走向了竞争与合作的关系。而大陆非常强调党的领导、政府主导,社会还主要是一种协同的作用。大陆也正在探索社会调节的多种渠道。

最后,台湾的经历也证明,居民自治,在基层社会治理中非常重要。笔者以为,中国大陆的居民自治正在探索创新的方式,中国大陆城市的基层自治组织是“社区居民委员会”,在新的形势下,社区居民委员会也在试图创新将政府的基层治理工作与居民自治两者融为一体的方式,这样可以避免台湾基层治理中发生的冲突与竞争关系。笔者所组织的“新清河实验”,就是在探索社区居委会、党支部、服务站,一方面完成上级街道交给的任务;另一方面,通过在居委会里增加“议事委员”的方式,拓展居民的自组织和自治功能。这些都体现了大陆的基层政府与居民自治不是竞争关系,而是新的统筹关系和协调一致的关系。总之,大陆和台湾的经验都证明,居民自治非常重要,通过增加居民参与公共事务的多种渠道,才能真正达成社区治理的良性互动。

#### 参考文献:

- 戴炎辉,1979,《清代台湾之乡治》,台北:联经出版社。
- 李强、黄旭宏,2011,《“被动社会”如何变为“能动社会”》,《人民论坛》总第323期。
- 闽学勤,2009,《社区自治主体的二元区隔及其演化》,《社会学研究》第1期。
- 申学庸、陈其南,2000,《文化建设与国家发展》,台北:中国国民党中央委员会政策研究工作会。
- 翁文蒂,1998,《落实福利社区化之探讨》,《社会福利》总第135期。
- 习近平,2017,《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社。
- 徐震,1996,《社区文化建设》,三重:财团法人林荣三文化公益基金会。
- 中国台湾文建会,2004,《新故乡社区营造计划政策说明书》,台北:“行政院文化建设委员会”。
- 中国台湾文建会、文化环境基金会,1999,《社区总体营造的轨迹》,台北:“行政院文化建设委员会”。
- 曾旭正,1999,《台湾社区营造政策的回顾与展望》,台北:文化生活出版社。
- 曾旭正,2013,《台湾的社区营造》(新版),台北:远足文化出版社。



# Exploration on the Relationship between Grassroots Governments and Social Organizations in Community Governance: Case Study on the “Village” and “Community Development Association” in M County, Taiwan, China

LI Qiang CHEN Meng-ping

**Abstract:** The government work report delivered at the 19<sup>th</sup> CPC National Congress proposed to “shift the focus of social governance to grassroots organizations”, that is, grassroots community governance should be highlighted in social governance. Based on the case study of M County, Taiwan, this article analyzes the historical evolution of grassroots social governance and grassroots community governance in Taiwan, China. According to this study, the grassroots social governance of Taiwan has two major participants, namely, the “community development association” which is the carrier of residents’ participation and the “village” as the grassroots administration of the government. They have played different roles and performed functions in grassroots community governance. The grassroots social governance of Taiwan can usually run well when they cooperate with each other, but when they conflict and compete with each other, the grassroots social governance usually meets many difficulties. Finally, this article also compared the characteristics of the grassroots social governance in Mainland China and Taiwan from four aspects, namely, emphasis on grassroots community governance, relationship between grassroots governments and social organizations, relationship between governments and social adjustment, as well as how to realize self-governance of community residents.

**Key words:** Grassroots Social Governance; Grassroots Community Governance; Social Organizations; Residents’ Self-governance; Community Building; Social Adjustment

(责任编辑:王水雄、刘少杰)