

GONG TONG DI ZAO:
CHENG SHI ZHI LI XIAN DAI HUA DE
TAN SUO HE SHI JIAN
(XIAMEN · HAICANG)

共同缔造：

城市治理现代化的探索和实践
(厦门 · 海沧)

卓越 主编

中国社会科学出版社

GONG TONG DI ZAO:
CHENG SHI ZHI LI XIAN DAI HUA DE
TAN SUO HE SHI JIAN
(XIAMEN · HAICANG)

共同缔造：

城市治理现代化的探索和实践
(厦门·海沧)

卓越 主编

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共同缔造: 城市治理现代化的探索和实践: 厦门·海沧/卓越主编.
北京: 中国社会科学出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6181 - 4

I. ①共… II. ①卓… III. ①地方政府—行政管理—现代化管理—
研究—厦门市 IV. ①D625. 573

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 126005 号

出版人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 王佳玉
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 5 月第 1 版
印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17
插 页 2
字 数 261 千字
定 价 64.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

自从党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标以来，治理研究成为时代的主旋律，各类理论研究如雨后春笋，各地实践蓬勃发展。在这个大背景下，我们希望能够通过一个典型案例的解读，总结规律，以点带面，促进全面发展。

国家治理是一个完整的体系，在内容上，制度体系包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排；能力体系包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。在层级上，覆盖中央、省、市、县、乡等。其中，城市治理和社区治理是两个较为具体的对象层级。城市治理必须按照国家治理体系和治理能力现代化的总体要求，同时，地方城市治理也可以突出自身的个性特色。厦门市委、市政府制定的《美丽厦门战略规划》，开展的“共同缔造”活动，就是“推进国家治理体系和治理能力现代化”的地方实践，是城市治理的厦门实践。

本书以厦门市海沧区作为更为具体的实践案例，强调治理在共同缔造的核心理念与导向作用，以治理本质、治理特征和治理精髓作为解题思路，构建治理平台、治理体系和治理模式三维结构，通过平台解决理念问题，通过体系解决制度问题，通过模式解决实践问题。从一个特定的角度，对城市治理现代化进行整体性的设计和探索，着力体现政府价值层面的转变，进一步明确政府的执政目标和追求方向。

治理的本质就是政府在执政理念和价值层面的转变。从管理到治理不仅是形式上的改变，反映的是更深层面的理念差异和转变，是政府如何管理社会、实施行政运作的观念发生变化。共同缔造在总体框架设计

上首先解决的是理念、价值创新的问题，通过认识论、方法论和实践论三个视角，为厦门市城市治理体系和治理能力现代化提供一个创新的治理平台。共同缔造的认识论价值在于为城市治理体系和治理能力现代化提供解题思路和认识基础，明确了“为什么要做”；作为方法论指导，共同缔造通过机制体制创新提供动力，构建一个可持续、可复制和可推广的城市治理创新体系，指出了“怎样去做”；同时，共同缔造通过纵向到底、横向到边、纵横交错的经验总结，为实现社会协同、多层互动、民主协商、共治共享的格局提供了实践启迪，展示“做了什么”。

治理的特征就是要求重新理解政府的作用，科学合理界定政府与市场、社会组织与公民之间的关系。共同缔造以全面理解治理特征为导向，以结构—功能为分析方法，着力构建城市治理体系和治理能力现代化的完整体系。治理体系包括价值层面的内容，区别于一般性的管理体系和统治体系，治理体系总体是一个比较稳态的东西，不包括行为、活动和技术方面的内容。制度属于硬件设计，为治理现代化规定基本方向和路径，是整个治理体系的核心内容。制度设计必须遵循国家的制度要求，同时，地方城市治理体系可以结合具体的定位，形成自己的特色，在总体框架下展示个性内容。在结构层面，海沧区重视加强战略部署、统筹规划，全面涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各领域内容，通过“共同缔造”实践将“五位一体”各领域工作结合起来，通过四个版块结构，处理好三种关系、体现两大特色。以主体功能区为统筹，促进产业转型与城市转型；以社区治理为基础，促进社会转型；着力开展多项制度改革，不断深化政府治理结构。此外，海沧区加强两个融合为引领，重构社区共同体，打造两岸新家，形成城市治理现代化体系的亮点与创新。在功能设计方面海沧区主要通过主题呈现，积极回应时代诉求。将“法治”作为城市治理现代化体系的基础工程，始终贯穿并渗透于城市治理体系整体及其各版块结构，为整个治理体系发挥基础保障作用。

治理是一个富有中国特色的概念，治理的精髓在于通过实践丰富和发展治理体系，通过实践不断提升治国理政的能力。实践不仅仅是经验的累加，通过体现中国特色、地方特色的创造性活动，善于总结规律，发现内在联系。海沧区在共同缔造的活动过程中，形成元治理、微治理

和协治理三种实践模式。三个模式互相区别又互相联系。元治理模式强调核心引领与统筹主导,聚焦于“顶天”的战略定位;微治理模式强调扎根基层,行动于微处,着眼于“立地”的技术路线;协治理模式强调异质主体通过充分持续的互动来交换资源、谈判共同的目标,承接协贯元治理模式和微治理模式,贯穿于治理实践的全过程。元治理模式是在原有理论意蕴的基础上,结合中国情境进行了理论丰富和具体阐述。微治理模式则是对国家治理、社会治理以及社区治理的凝练概括,是对微观治理的醒目表达。协治理模式凝练统领了协商治理、协作治理、协调治理与协同治理的举措方式,是对“多元主体共同治理”的创新响应。

本书十易其稿,经过数十次的实地调研和数十次的讨论推敲,得以形成。本书由厦门大学公共事务学院卓越教授担任主编,负责编排全书大纲,组织写作力量,对全书进行统稿、定稿。本书各篇各章的作者为:卓越、李富贵(第一篇);李富贵、刘笑(第一章);李富贵、叶伟昭、黄剑敏(第二章);李富贵、陈剑平、曾涛(第三章);卓越、钟金玲(第二篇);钟金玲、林晓君(第四章);钟金玲、魏靖(第五章);钟金玲、林晓君(第六章);钟金玲、刘笑、庄玲(第七章);钟金玲、苏小芳(第八章);卓越、张晨舟(第三篇);张晨舟、叶伟昭(第九章);张晨舟、庄玲(第十章);张晨舟、黄剑敏(第十一章)。

本书的写作离不开海沧区委、区政府的全力支持,本书的出版得到中国社会科学出版社的积极帮助,孔继萍编审为编辑此书提供了不少创意,借此机会一并表示由衷的谢意。

卓越

2015年3月16日

目 录

第 一 篇

共同缔造:提供城市治理现代化的治理平台

第一章 共同缔造的认识论价值	(3)
第一节 共同缔造的内涵与实践进程	(3)
一 共同缔造的背景	(4)
二 共同缔造的内涵	(6)
三 共同缔造的实践进程	(7)
第二节 共同缔造为城市治理现代化提供解题思路	(8)
一 回应基层党组织核心领导弱化的问题	(9)
二 回应政府行政运营成本高的问题	(11)
三 回应社区群众基础不牢的问题	(12)
第三节 共同缔造为城市治理现代化提供认识基础	(16)
一 践行群众路线的具体形式	(16)
二 新常态下发展新路径的新探索	(17)
三 实现“五位一体”发展的新载体、新平台	(17)
第二章 共同缔造的方法论指导	(19)
第一节 以群众参与为核心,建立多元治理的共治机制	(19)
一 以群众参与为核心的价值	(20)

二 实现多元共治机制的路径	(23)
第二节 以分类统筹为手段,形成整体治理的整合机制	(31)
一 以分类为基础,为统筹整合做好准备	(32)
二 以统筹为中心,形成整体治理的整合机制	(34)
第三节 以项目活动为载体,形成契约治理的激励机制	(37)
一 项目管理在契约治理中的激励作用	(38)
二 以奖代补形成稳定的契约治理激励机制	(39)
第四节 以奖励优秀为动力,强调绩效治理的评估机制	(42)
一 奖励优秀在共同缔造中的重要价值	(42)
二 建立绩效治理的评估机制,明确奖励对象	(44)
三 实施绩效评估机制,表彰优秀对象	(46)
第五节 以培育精神为根本,倡导过程治理的引领机制	(47)
一 精神培育对于共同缔造的重要价值	(48)
二 过程治理作为培育精神的重要途径	(49)
三 通过活动过程,引领共同缔造精神培育	(51)
第三章 共同缔造的实践论启迪	(55)
第一节 实践探索在共同缔造中的作用	(55)
一 通过实践实现共同缔造的认识论价值	(55)
二 通过以点带面探索共同缔造的方法论	(56)
第二节 纵向到底、横向到边、纵横交错的海沧实践	(58)
一 纵向到底,实现系统治理	(58)
二 横向到边,实现源头治理	(61)
三 纵横交错,实现综合治理	(62)
四 互动共治,实现共治治理	(64)
第三节 海沧实践的推广价值	(65)
一 海沧实践具备扎实的基础	(65)
二 海沧实践具备完整的可操作化机制	(67)
三 海沧实践取得阶段性成效	(71)
四 海沧实践赢得社会广泛赞誉	(73)

第 二 篇

共同缔造:构建城市治理现代化的完整体系

第四章 以主体功能区为统筹,在产业与城市转型中建设城市

治理现代化体系 (80)

第一节 发挥主体功能区在治理体系中的统筹作用 (81)

一 主体功能区的实践构想 (81)

二 主体功能区在促进“两个转型”中的统筹作用 (82)

三 深化主体功能区拓展的海沧实践 (84)

第二节 以产业转型加快升级城市治理现代化体系 (86)

一 城市治理现代化体系中的产业转型 (87)

二 产业转型助力城市治理现代化体系的升级路径 (90)

第三节 以城市转型推动完善城市治理现代化体系 (93)

一 城市治理现代化体系中的城市转型 (93)

二 城市转型助推城市治理现代化体系的优化机制 (97)

第五章 以社区治理为基础,在社会转型中完善城市治理

现代化体系 (103)

第一节 发挥社区治理促进社会转型的基础作用 (104)

一 社会转型的现实困境 (104)

二 社会转型需要发挥社区治理的基础作用 (106)

第二节 以社区治理为基础促进社会转型的海沧实践 (108)

一 顶层设计,健全社区建设组织领导 (109)

二 措施到位,推进社区管理服务提升 (110)

三 加强保障,确保社区建设有效开展 (112)

四 多元参与,构建和谐社区互动共治新格局 (114)

第三节 以社区治理为基础促进社会转型的实践成效 (116)

- 一 社会转型理念更加深入人心 (116)
- 二 以“法治化”打造服务型政府,转变了作风和民风 (116)
- 三 以“软治理”搭建起治理平台,形成了共建和共享 (117)
- 四 以“微自治”催生治理内动力,激发了自治和自强 (117)

第六章 以深化政府治理结构为抓手,优化城市治理现代化

- 体系 (119)
- 第一节 深化政府治理结构,推动完善城市治理现代化体系 (120)
 - 一 深化政府治理结构在城市治理体系中的重要意义 (121)
 - 二 海沧区深化政府治理结构的架构设计 (122)
- 第二节 优化行政流程,提高运行效率 (123)
 - 一 深化审批制度改革,重新解构行政管理流程 (124)
 - 二 推行商事制度改革,厘清政府市场治理边界 (125)
- 第三节 拓展平台载体,改善服务效果 (126)
 - 一 建立行政服务中心,打造行政管理精细化服务 (126)
 - 二 创建三级网格化体系,运用新技术改善治理成效 (127)
 - 三 开展双月座谈,四下基层,构建治理主体合作协商
平台 (128)
- 第四节 创新管理机制,提升行政能力 (129)
 - 一 实施多规合一,保护生态红线,提升法治化治理水平 (129)
 - 二 改革干部考评与财税制度,优化政府组织结构和
运行机制 (130)
 - 三 加强政务公开,制定权力清单,建立权力制约和协调
机制 (131)

第七章 以“两个融合”为引领,凸显城市治理现代化体系

- 海沧特色 (135)
- 第一节 以两岸融合为导向,打造两岸新家园 (136)
 - 一 加强“两岸融合”的实践进程 (136)
 - 二 “两岸融合”治理的模式探索 (141)
- 第二节 以新老厦门人融合为导向,重构社区共同体 (146)

一	加强“新老融合”的实践价值	(147)
二	以“共同缔造”促进“新老融合”的治理机制	(152)
第八章 以法治为先导,为城市治理现代化体系提供基础保障		(158)
第一节 发挥法治在城市治理现代化完整体系中的基础保障作用		(159)
一	法治的内涵意蕴	(159)
二	法治在城市治理现代化体系中的基础保障作用	(160)
第二节 全面落实法治城市建设任务的海沧实践		(167)
一	维护法律权威,确保宪法法律全面正确实施	(168)
二	坚持依法行政,加快建设法治政府	(168)
三	严格公正司法,维护社会公平正义	(170)
四	促进全民守法,加强法治社会建设	(172)
五	发挥区位优势,做好涉台法律事务工作	(174)
六	注重人才培养,建立高素质法治工作队伍	(175)

第 三 篇

共同缔造:创新城市治理现代化的实践模式

第九章 元治理模式		(180)
第一节 元治理的一般意蕴与中国情境		(180)
一	元治理的一般意蕴	(181)
二	双主体:元治理的中国情境	(182)
第二节 深化党建工作,加强党委核心领导		(184)
一	打造“主导式”党建	(184)
二	探索“嵌入式”党建	(186)
三	推进“服务式”党建	(188)

四 延伸“协商式”党建	(191)
第三节 夯实统筹工作,强化政府主导地位	(193)
一 顶层设计,从“管控”到“掌舵”,构建“领唱型”政府	(193)
二 减负增效,从“全能”到“放权”,构建有限型政府	(198)
三 服务下沉,从“碎片”到“综合”,构建服务型政府	(200)
第十章 微治理模式	(203)
第一节 微治理的缘起与内涵	(203)
一 微治理的缘起	(204)
二 微治理的内涵与结构	(206)
第二节 以微心愿为起点,搭建需求表达体系	(208)
一 信息化征集:技术性治理的新手段	(208)
二 组织化征集:参与式治理的新渠道	(209)
三 制度化征集:服务型治理的新形式	(210)
第三节 以微志愿为载体,构建民生项目体系	(211)
一 文明创建微项目	(211)
二 公共服务微项目	(213)
三 社区治理微项目	(215)
第四节 以微机制为支撑,创建互动共治平台	(217)
一 建立多元参与机制	(218)
二 创设网格服务机制	(220)
三 创新宣传发动机制	(221)
第五节 以微自治为核心,组建基层自治网络	(223)
一 社区层面服务型自治	(223)
二 网格层面功能型自治	(225)
三 楼栋微自治	(227)
第十一章 协治理模式	(230)
第一节 协治理的缘起与内涵	(230)
一 协治理的缘起	(231)
二 协治理的内涵与结构	(232)

第二节 协商共治:破解“主体缺位”难题	(234)
一 搭协商平台,保证有事可商量	(234)
二 建协商组织,保证有事能商量	(236)
三 拓协商技术,保证有事好商量	(237)
第三节 协作共管:破解“全能管理”难题	(238)
一 政企协作,引入市场组织	(238)
二 政社协作,激活社会组织	(240)
三 社社协作,培育社区组织	(241)
第四节 协调联动:破解“政社失衡”难题	(243)
一 综合式服务,横向到边全覆盖	(243)
二 回应式服务,纵向到底全响应	(246)
第五节 协同共融:破解“本土治理”难题	(247)
一 文化共融,吸收两岸先进理念	(247)
二 平台共创,融合两岸缔造方式	(248)
三 社会共治,汇聚两岸主体参与	(250)
参考文献	(252)

第 一 篇

共同缔造：提供城市治理现代化的治理平台

“推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的十八届三中全会提出的新理念、新思路。治理最为突出的特征就是要求重新理解政府的作用，科学合理地界定政府与市场、社会组织、公民之间的关系。社会治理的本质是地位平等的多元主体在其自愿基础上的一种有效合作，从而形成一种良性和有效率的互动。^①从社会管理到社会治理不仅形式上发生了改变，更反映了政府在执政理念和价值层面的差异与转变，使政府如何管理社会、实施行政运作的观念发生了深刻的变化。

2013年7月，厦门市委、市政府制定《美丽厦门战略规划》，在海沧区和思明区开展“美丽厦门共同缔造”的试点工作。共同缔造活动在内涵与方法上与治理相一致，取得初步成效。2014年年初，在两个行政区试点的基础上，共同缔造活动在全市推开。共同缔造以治理的核心理念为导向，体现了政府在价值层面的转变，影响和决定着政府的执政目标和追求方向，对政府行为的调节、社会问题的解决起到关键性的作用。作为一种战略思想，共同缔造不单作为一项治理技术和治理机制，而是厦门城市治理的新方略，是对城市治理理念、治理结构、治理机制、治理环境进行的整体性的设计和探索。共同缔造不仅彰显了城市治理的基本理念和价值取向，并且蕴含着认识论、方法论和实践论的价值。共同缔造作为认识论，为城市治理体系和治理能力现代化提供解题思路和认识基础；作为方法论指导，通过机制体制创新来提供动力，使共同缔造成为一个可持续、可复制、可推广的城市治理创新体系；同时共同缔造作为城市治理现代治理平台，为实现社会协同、多层互动、民主协商、共治共享的格局提供了实践启迪。

^① 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社2002年版。

第一章

共同缔造的认识论价值

认识来源于实践，是适应实践的需要产生的，但同时认识能够反作用于实践，用于指导实践，因此认识又高于实践。“美丽厦门共同缔造”，作为一个认识论，它的实质就是坚持以人为本，坚持一切为了群众、一切依靠群众，通过决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享实现共治理念和共治方法。共同缔造的认识论能够帮助海沧区政府正确认识城市发展的规律和现阶段发展困境，科学规划海沧发展，有效解决海沧现实问题，指导其全面改革以适应社会治理的需要。共同缔造对现阶段海沧发展具有巨大的指导作用，是一种具有重要现实意义的认识论。

第一节 共同缔造的内涵与实践进程

2013年，厦门市海沧区委、区政府按照党中央深化改革的重大战略部署，根据厦门市委、市政府提出的《美丽厦门战略规划》要求，积极探索新常态下践行党的群众路线、创新城市治理的路径与方法。海沧紧扣“美丽厦门·活力海沧”定位，通过试点探索到全面实施，全力推进共同缔造和城市治理创新工作。共同缔造活动以群众参与为核心，以培育精神为根本，以奖励优秀为动力，以项目活动为载体，以分类统筹为手段，积极改进城市治理方式，着力构建起“纵向到底、横向到边、纵横交错、多元共治”的城市治理新体系。

一 共同缔造的背景

1. 十八届三中全会提出全面深化改革的战略部署

海沧开展“美丽厦门共同缔造”行动有着深刻的时代背景。党的十八大提出把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力实现两个百年的奋斗目标,即到建党100年时全面实现小康社会,到新中国成立100年时建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。党的十八届三中全会指出:“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义、深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。”这是在十八大提出五位一体建设后,党对社会建设的重要战略部署,也是党深化社会治理创新的重要安排。党的十八届三中全会提出全面深化改革、全面依法治国,而深化改革的目标则是要完善中国特色社会主义体系,推进国家治理体系与治理能力现代化。从全局看,当前社会领域改革面临三大课题:一是计划经济体制遗留下的一些老问题,亟待继续解决;二是改革开放以来出现的一些新矛盾不断积累和激化,必须抓紧消化;三是网络社会和现代化事业快速发展,给社会治理和建设提出更多的新课题,也需要积极应对、预为之谋。加强和创新社会治理体制,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要,是全面深化改革的必然要求,是最大限度增加社会和谐因素的必然要求,是维护最广大人民根本利益的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求。

2. “美丽厦门共同缔造”的战略规划

厦门作为改革开放“窗口”“试验田”“排头兵”的经济特区,其建设和发展得到了中央领导的高度重视和大力支持。习近平同志对厦门发展做出了重要指示,希望厦门在深化改革上先试先行、加快城市转型、加强对台交流与合作、加强生态文明建设,以更大的决心和勇气深化各项改革,以更宽的事业扩大对外开放,从而在全省、全国树立典范,起到带头作用。在国家深化改革、推进治理体系和治理能力现代化的政治背景下,厦门市委结合福建省委有关指示,根据城市发展现状于2013年