

政府推进社区多元共治 的体系与过程

重构社区认同

付春华 著

ZHENGFU TUIJIN SHEQU DUOYUAN
GONGZHI DE TIXI YU GUOCHENG
CHONGGOU SHEQU RENTONG



中国政法大学出版社

政府推进社区多元共治 的体系与过程

重构社区认同

付春华 著

ZHENGFU TUIJIN SHEQU DUOYUAN
GONGZHI DE TIXI YU GUOCHENG
CHONGGOU SHEQU RENTONG



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

政府推进社区多元共治的体系与过程：重构社区认同/付春华著. —北京：
中国政法大学出版社，2015. 12
ISBN 978-7-5620-6465-7

I. ①政… II. ①付… III. ①社区管理—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第278717号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	7
字 数	155 千字
版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价	28.00 元

■ 前 言 Preface

“国家治理”是中国共产党一种全新的政治理念，标志着党在治国理政上理念的重大突破和方式的与时俱进。有效的国家治理涉及三个基本问题：谁治理、如何治理、治理得怎样。自 20 世纪 90 年代善治理论兴起，国内理论界就将善治理论广泛应用于对国家治理问题的研究上。国家治理的理想状态，就是善治。

善治是对整个社会的要求，既要有好的政府治理，又要有好的社会治理。善治是国家与公民社会之间的最佳状态，需要政府与公民的共同努力。在善治理念的影响下，“政府与社会对公共事务的合作治理”愈来愈为社会所认同。而我们党和国家在治国理政上也与善治理念不谋而合，党的十八届三中全会在国家治理的新理念下，提出了“创新社会治理体制”的新命题，对政府、市场、社会三者之间关系

的深化和融合给予了及时而准确的回应。由此，“多元共治”成为自上而下关于社会治理模式的基本共识，这一共识下的社会治理改革创新已在全国各地纷纷实践起来。而这其中一个极其重要且基础的实践领域就是社区治理，社区治理是社会治理创新的重要突破口。

多元共治的核心有两个维度：横向的多元协同，纵向的上下互动。一方面，治理不再是政府的“独角戏”，而是政府、市场、社会协调共治的系统化运作；另一方面，治理不再是政府自上而下、你说我做的单向指挥，而是政府、市场、社会各归其位、各尽其责，良性的双向互动。要达到协同、互动这样一种状态，作为推动社会前进的“火车头”——政府的传统行政理路已无法实现，而是应当通过一种具有柔性、弹性、人性、理性的方式去激发公民社会的内生动力。那么，在与政治学、社会学等学科理论进行多元对话的基础上发展而来的社会认同理论，恰可以为实现这种方式提供可行方案。只有公民社会建立起对多元共治模式的理念认同、价值认同和行动认同，多元共治才能真正实现。

社区作为社会治理的基础性平台，是国家治理的最基础单元，同时也是公民社会的微观基础。因此，对于“精神共同体”意义逐渐退化的现代社区，政府既有推进多元共治的现实要求，又有发力的基础优势。另外，社会认同理论因其具有的研究具体性和发展实用性，也有其充分

运用的空间。“社区认同”作为社会认同理论的独立子命题，成了一种具有实践基础的理论工具，承载了实现社区多元共治、重构“社区共同体”的使命。

付春华
2015年9月

目 录 Contents

前 言	1
-----	---

第一章 导 论	1
---------	---

- 一、从社会管理到社会治理：党的执政理念的发展和成熟 / 1
- 二、政府是社会治理转型的第一推动力 / 4
- 三、新中国城市基层社会管理体制沿革和现阶段社区治理模式 / 8
- 四、政府与社会的多元共治是社区治理的必然趋势和现实需要 / 17
- 五、国内外社区理论研究的焦点和本书研究的意义 / 23

第二章 社区认同：实现社区多元共治的一个体系分析框架	26
----------------------------	----

- 一、关于“认同” / 26
- 二、关于“共同体”与“社区” / 32

2 《政府推进社区多元共治的体系与过程：重构社区认同》

- 三、社区认同的含义和要素 / 46
- 四、社区认同建构的理论解释：社会资本培育 / 50
- 五、以社区认同作为体系分析框架的社区多元
共治模式建构分析 / 57
- 六、多元共治理念的理论源起 / 60

第三章 多元共治为核心的社区文化价值体系的 认同建设

71

- 一、社区文化的含义和功能 / 72
- 二、群体价值意识与文化认同 / 75
- 三、多元共治为核心的社区文化价值体系建设
应以社会主义核心价值观为引领 / 79
- 四、推动“多元共治”文化价值观实现社区认同的
社区精神文明建设路径 / 84

第四章 基于多元、平衡、合作意义的社区 主体权利体制认同建设

90

- 一、社区治理中的权利与权力 / 90
- 二、社区多元共治模式中治理主体的功能及
权利关系 / 94
- 三、保持权利关系的政府行动取向：行政权与
自治权的平衡与合作 / 127
- 四、多元共治模式的社区组织结构和权利运行
规则 / 132

五、实现社区主体权利体制认同的主要路径	/ 138
---------------------	-------

第五章 基于社区服务和社区自治的社区需求 回应机制建设	146
--	-----

一、社区服务的多元供给需求	/ 146
二、多元共治模式下的社区自治发展需求	/ 149
三、回应社区服务和社区自治需求的根本途径： 公民参与社区协同治理	/ 154
四、多元协同共治导向下的社区需求回应机制 建设路径	/ 166

第六章 社区认同建设实证研究： 包头“精街道强社区”改革实践	176
---	-----

一、包头市“精街道强社区”治理体制改革	/ 176
二、包头市社区治理改革的社区认同建构和 效应分析	/ 180
三、包头市社区治理改革的积极成果	/ 188
四、进一步加强社区认同建设的对策建议： 强化社区参与	/ 195

参考文献	197
-------------	-----

后 记	207
------------	-----

第一章

导 论

一、从社会管理到社会治理：党的执政理念的发展和成熟

社会管理有广义和狭义之分。从广义上说，“所谓社会管理，就是把社会看作一个有机整体，通过运用计划、沟通、协调、控制、指导等手段，使社会系统协调有序、良性运行的过程”。^{〔1〕}从狭义上讲，“社会管理是政府和民间组织运用多种资源和手段，对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程，其目的是为了满足不同社会成员生存和发展的基本需求，解决社会问题，提高社会生活质量”。^{〔2〕}当前党和政府所强调的社会管理，是指狭义上的社会管理。

“社会管理”一词最早出现在1998年的《关于国务院机

〔1〕 风笑天、张小山、周清平编著：《社会管理学概论》，华中科技大学出版社1999年版，第6页。

〔2〕 何增科：“论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制与社会工作发展研究之一”，载《毛泽东邓小平理论研究》2007年第8期。

构改革方案的说明》中，强调政府的基本职能在于宏观调控、社会管理和公共服务。2002年，党的十六大报告提出“社会管理”一词，这也是党的报告首次提出社会管理，同时，社会管理创新被放在构建社会主义和谐社会的国家战略高度上提出，并被列为维护社会稳定的重要途径。之后，中共十六届四中全会审议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》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”，这一论述将以往强调的政府单一管理转变为政府、社会、公众的多主体管理，深化了党对社会管理的认识。2007年，党的十七大报告在重申社会管理格局的同时，提出了要“最大限度激发社会创造活力、最大限度增加和谐因素和减少不和谐因素”的新要求，这体现出党的社会管理思想更加关注社会力量的作用和影响。

2012年，党的十八大报告将社会管理作为与改善民生同等重要的社会建设内容，从法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设等方面对加强和创新社会管理提出了具体举措，特别指出了“改进政府提供公共服务的方式”、“增强城乡社区服务功能”、“引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”等，这体现出党的“治理”理念已逐步成熟。随着理论与实践的发展，2013年，中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“社会治理”的概念并专设一章——创新社会治理体制——进行阐述。在改进社会治理方式、激发社会组织活力等方面提出了明确思路，例如“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”、“适

合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”等等，标志着党从“社会管理”到“社会治理”理念的全面转变。

从社会管理到社会治理，虽仅一字之差，但概念的转换带来的却是一种全新的执政理念的升华，蕴含着深刻的现实意义和时代价值。

社会治理与社会管理有着明显区别，它坚持共识、共治、共享的核心理念，强调引入多元治理力量，厘清政府参与角色，促进政府与市场主体、政府与社会组织、政府与社会成员之间的协商合作，具体表现在以下几方面：一是强调多元主体合作共治。社会治理是党政机关、企事业单位、社会组织及公民等力量通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理，是多元主体之间的持续互动过程。二是强调社会自治。社会治理强调尊重社会成员的社会政治权利，强调最大限度地发挥社会组织和社区的自治功能。三是强调多种手段的综合运用。社会治理注重加强心理疏导、思想引导、情感激励，强调综合运用法律、经济、市场、道德和必要的行政手段。四是强调协商互动。社会治理需要公共部门、企事业单位、社会组织、公民等多种社会主体进行广泛沟通、协商、合作。

周红云教授将“社会治理”的内在逻辑和价值概括为以下几点：“权利社会”与“社会本位”；自治与服务；平等与合作；参与与协商。她指出：“从‘权利社会’到‘社会本位’，要求政府与社会共治，要求‘政府本位’让位于‘社会本位’；从自治到服务，要求政府的恰当退出，要求有限政府与服务政府的建立；从平等到合作，要求公民社会的

成长，要求政府与公民社会的理性参与；从参与到协商，要求恰当的参与渠道和机会，要求有效的参与途径与方式。惟有达成这些条件，才能符合社会治理的逻辑，才能从社会管理走向社会治理，才能从社会治理走向社会善治。”〔1〕

二、政府是社会治理转型的第一推动力

从社会管理到社会治理，从“政府本位”到“社会本位”，其中最关键的内容、最核心的要素就是社会自治的充分发展。善治取决于国家与社会的良性互动，有赖于政府善政与社会自治的协调配合。社会自治的程度反映着社会成员自由、自主、自决、自律的水平，也显示了一个社会个人幸福和社会繁荣的程度，因此，从根本上说，显示了一个社会的治理水平。〔2〕在以发展社会自治为核心的中国社会治理模式转型过程中，政府起到了第一推动作用。政府自觉谋求治理模式的转变，分阶段推行了有针对性的改革政策，有意识地大幅减少了国家干预社会的范围，并不断扩大社会自治和自我管理的空间，不断增强社会力量参与社会管理的广度和深度，政府承担起了制度设计、政策供给和行为引导的职责。

中国政府为何能自觉推动社会治理模式的转变？正如燕继荣教授所说，根本原因在于政府的“危机驱动”（crisis - drive）。新中国成立以后，全国建立起基本统一的社会生活

〔1〕 周红云：“从社会管理走向社会治理：概念、逻辑、原则与路径”，载《团结》2014年第1期。

〔2〕 参见俞可平等：《中国的政治发展——中美学者的视角》，社会科学文献出版社2013年版，第192页。

秩序，农村人民公社、国有企业、国家公办机构等成为干预社会的主要工具，实行高度集中的、政府包揽一切的“政府全能型”社会管理模式，社会本身基本上没有相对独立的发展空间。这种国家管控社会、包办社会的方式，极大地增强了国家对社会的组织动员能力和控制能力，但也带来了一系列弊病。一方面，这导致社会自身缺乏自我组织、自我管理、自我调节的机制，几乎所有社会成员都被管理在一个个相对封闭的单位之中，既使他们缺乏对于社会事务的自治自觉，又阻碍了正常的社会流动，社会活力和创造力不足；另一方面，这又导致生产效率低下，社会福利和公共服务短缺，从而成为既不富裕又不民主的社会现实的总根源。这些问题已经构成了执政党的执政危机，促使政府积极寻求变革。随着生产责任制的推行，特别是1992年党的十四大正式确立建立社会主义市场经济体制的目标后，经济转轨推进了社会转型，社会领域发生了重大变迁，各级政府试图逐步减少对社会领域的干预，催生了“新公共领域”和对“新公共管理”的需求，对国家现有的社会管理体制构成了巨大挑战。从而迫使政府更加积极地转变社会治理方式，加强和创新社会管理，发展社会自治，构建社会自我管理、自我服务体系，构建与社会主义市场经济相适应的、不断趋向治理和善治理念的社会管理模式。在党的十六大、十七大的精神指引下，政府的社会管理理论和实践创新进一步推进，党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局基本形成，多元治理的理念和思路呼之欲出，为党的十八届三中全会关于“社会治理”理念的提出和社会治理模式的全面转型奠定了坚实基础。

我们以城市管理体制改革历程为例来说明政府的推动作用。20世纪90年代以来，政府主要进行了两轮改革。第一轮改革以实现“两级政府、三级管理”体制为内容。1997年1月，上海市第十届人大常委会通过了《上海市街道办事处条例》，用法律确定了“两级政府、三级管理”的新体制。体制核心是强化政府在街道层面（第三级）的行政权力和行政职能，逐步扩大街道办事处的管理权限，相应配套下放人、财、物的支配权；明确由街道办事处对辖区内社会性、群众性、公益性的工作负全面责任。“上海模式”在全国产生了重要影响，之后大多数城市基本都按“两级政府、三级管理”的思路对街道办事处体制进行了改革。此次改革被认为是中国城市居民自主、自治、参与意识的首次觉醒，是政府主动转变自身，寻求单位、市民与政府新的契合点，向更贴近市民的社区主动下放权力、转变城市管理体制的结果。

针对“两级政府、三级管理”体制带来的作为社区群众自治组织的居民委员会行政化的弊端，2000年以后，政府实行了第二轮改革。此次改革以“街道社区化”为内容，改革目标是推动社区居委会的自治化。在这一轮改革中，各地形成了许多不同的模式，如“深圳模式”、“北京鲁谷社区模式”、“南京模式”等，几乎所有改革的街道都实现了社区化。此次改革强化了社区管理理念，创建了大社区民主自治组织，确立了中国城市社区自治发展的方向。^{〔1〕}

〔1〕 参见俞可平等：《中国的政治发展——中美学者的视角》，社会科学文献出版社2013年版，第205页。

党的十七大进一步强调加强社会管理以来,尤其是自2011年起,由国家民政部牵头的全国社区管理和服务创新实验工程在各地深入推进。特别是党的十八届三中全会明确“创新社会治理体制”后,一些地区政府紧随“政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”的改革目标并紧扣“推进社区治理,增强社区自治和服务功能”的主题,积极创新体制机制、拓展理论实践、完善制度规范,将社区治理多元化、社区自治法治化和社区服务标准化等方面作为重点攻坚领域,在街道管理体制改革、社区社会组织培育、微观治理机制建构等多重层次,在创新社区管理体制、丰富社区自治形式、完善社区服务制度、优化社区服务手段等领域进行了积极探索,在夯实基层、做实社区方面积累了初步经验。与此同时,国家层面先后确认了一批全国社区管理和服务创新实验区,评选和推介了一批社区治理创新成果,起到了很强的引领示范作用,推动社区治理不断向深度和广度拓展。2015年7月27日至28日,全国社区治理创新工作会议在福建省厦门市召开,中央及地方各有关部门单位与会,总结、交流厦门市等全国社区治理和服务创新实验区经验,努力将社区治理创新推向新的发展阶段。

可以说,基层社会治理转型从开始就是由政府推动的,所有的政策、措施源于政府,始于政府。在当前全国各地深化社会治理创新和基层社会体制改革的浪潮中,各级政府特别是基层政府应继续坚定不移地发挥好引领助推作用,强化制度设计、科学规划、综合施策,以“政府放权”和“社会自治”为着力点,理顺政社关系,优化社会治理主体的格局,不断扩大社会自治和自我管理的空间,加大社会力量参

与治理的力度，发挥社区及各类社会组织等社会力量动员社会资本的优势和提供资源的能力，在社会治理体制机制的创新上不断有新突破。

三、新中国城市基层社会管理体制沿革和现阶段社区治理模式

（一）新中国城市基层社会管理体制沿革

新中国成立 60 多年来，我国城市基层社会管理体制经历了从新中国成立初的“单位制”到改革开放初的“街居制”、再到目前的“社区制”的变迁。^{〔1〕}

第一个阶段即自 20 世纪 50 年代至改革开放初期，城市实行“单位制”为主的社会管理体制。这一阶段，我国正处于高度集中的计划经济时代，政府几乎垄断了所有资源，成为社会管理的唯一主体。简而言之即国家对企事业单位进行直接管理，并通过各类单位组织对资源进行调控和配置，从而使单位成为国家控制社会的基本单元。这种社会管理体制以行政性、封闭性、单一性为特征，集政治、经济、社会功能为一体。有学者将这种“单位制”下的国家与社会的关系称作“社会被国家体系结构化”，还有人将当时的社会及其民众描述为“总体性社会”和“依赖性人格”。“单位制”下的社会子系统缺乏独立运转的条件，单位成员几乎被封闭在各自的空间内而缺乏流动空间，同时，单位以外的社会成员则被边缘化，国家通过以户籍为基础的居民委员会将其组织起来，但居民委员会在社会中影响甚微，角色和功能上从

〔1〕 参见夏建中：“从街居制到社区制：我国城市社区 30 年的变迁”，载《黑龙江社会科学》2008 年第 5 期。