

城乡一体化进程中 社会管理创新研究

——基于温州模式的实证考察

熊 花 董政丰◎著



城乡一体化进程中 社会管理创新研究 ——基于温州模式的实证考察

熊 花 董政丰◎著

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化进程中社会管理创新研究——基于温州模式的实证考察 / 熊花, 董政丰著. -- 北京: 企业管理出版社, 2014.12

ISBN 978-7-5164-1024-0

I. ①城… II. ①熊… ②董… III. ①社会管理—创新管理—研究—温州市 IV. ①D675.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第043338号

书 名: 城乡一体化进程中社会管理创新研究——基于温州模式的实证考察

作 者: 熊花 董政丰

责任编辑: 申先菊

书 号: ISBN 978-7-5164-1024-0

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路17号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.com>

电 话: 总编室(010) 68701719 发行部(010) 68701073

编辑部(010) 68456991

电子信箱: emph003@sina.cn

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

经 销: 新华书店

规 格: 170毫米×240毫米 16开本 15.25印张 160千字

版 次: 2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷

定 价: 76.00元

前 言

自 1949 年以来,我国逐步形成了以“社队制”为载体的总体性农村社会和以“单位制”为载体的总体性城市社会,这是一种典型的城乡二元分割的社会格局。与此相适应,社会管理体制也实行“城乡分治”“一国两策”。经过改革开放三十多年来的市场转型,我国城乡关系发生了深刻变革,城乡总体性社会不断从固化走向流动、从封闭走向开放,城乡社会边界逐步模糊并趋于融合。在城乡一体化进程中,传统的社会管理已经难以化解城市化落后于工业化水平、城乡收入分配不均、城乡资源无法流动和资源配置难以优化等城乡“二元”结构的难题。具体而言,传统的社会管理已经难以解决来自经济成分、组织形式、就业方式、利益格局和分配方式日益多样化带来的问题,传统社会管理体制也时刻承受着来自诸如阶层结构、城乡结构、收入分配结构、人口结构和家庭结构等变化带来的压力。由此,加强和创新社会管理就成为推进城乡一体化的应有之义。

加强和创新社会管理,是在新的发展阶段推进党和国家事业的必然要求。中共十六届四中全会第一次明确提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2005 年胡锦涛总书记《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》是对中共十六届四中全会相关内容的完善和进一步拓展,指出“要深入研究社会管理规律,加强社会管理体制的建设和创新,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,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”。中共十六届六中全会对这些内容进行了更加全面系统的论述,并将其作为构建社会主义和谐社会若干重大问题其中的一个方面。2007 年“十七大”再次提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局概念。2011 年胡锦涛总书记第一次明确了加强和创新社会管理的八大重点任务,“加强和创新社会管理”成为整个国家发

展战略的重要组成部分。

党的“十八大”以来，习近平总书记面对我国经济转轨、社会转型的新形势和人民群众的新期待，从党和国家发展全局的高度，围绕创新社会治理提出了一系列新观点、新论断、新要求。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出，在未来的7年里，“创新社会治理体制”“建立科学有效的社会治理体制”将成为我国社会体制领域内全面深化改革的核心内容之一。从“社会管理”到“社会治理”，绝不仅仅是一个简单的概念转换，而是基于我国社会转型发生重大变化的战略抉择，是对加强和创新社会管理体制实践的重大理论提升，代表了党和国家执政治国理念的重大改变。这些新思想、新理念既与“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革总目标相呼应，又是我们党社会建设理论和实践的新发展。

创新社会治理体制是当前社会建设的一项重大课题和系统工程，既需要中央顶层设计，也需要鲜活的地方实践。本文之所以选择浙江温州为个案，研究城乡一体化背景下的基层社会管理创新问题，是因为温州社会管理创新实践和探索是一个具有相当价值的改革样本，某种意义上代表着区域性社会管理的一个重要的方向。作为我国民营经济的发祥地，温州曾经是商业市场的代名词、改革的代名词、创新的代名词、民营经济的代名词，许多方面走在全国的前列。但在传统城乡二元结构下，温州的体制障碍、区划分割、城乡分离、村组封闭等弊端对温州经济社会发展造成了巨大的影响，迫切需要进行社会转型和治理体系重构。温州创新社会管理的这一场浪潮，突出构建“以政府为引导、以城乡社区为基础、以社会组织为依托、以专业社工为支撑”的现代化社会管理体系，对传统的社会管理模式进行了一次整体式的变革。温州这一解答中国社会管理创新的局部性问题的尝试，对研究中国社会、经济、政治发展都具有重要的意义。虽然“温州模式”对国内其他地区社会管理不能提供固定的、放之四海而皆准的特定模式、选取路径，但作为中国经济的“晴雨表”、改革开放的前沿阵地，是我国工业化、城市化、信息化和全球化发展迅速的地区，“温州模式”的推进思路和取得的经验无疑具有重要的参考和借鉴意义。

目 录

第一章 概 论 / 1

一、问题的提出与研究意义 / 3

二、相关研究综述 / 8

三、研究方法 / 20

四、研究思路和论文框架 / 22

第二章 温州社会管理创新的背景 / 25

一、温州城乡结构的历史变迁 / 27

二、温州社会管理的社会基础 / 34

三、温州传统社会管理模式 / 47

第三章 构造温州社会管理创新的基础框架 / 51

一、重构区划格局 / 53

二、“1650”大都市圈构建方案及城镇体系远景规划 / 57

三、重点建设带动支撑发展的城镇群 / 62

四、加快创新农村基层社会管理 / 72

第四章 探索基层社会管理的民主治理模式 / 79

一、温州城乡社区党建现状 / 81

二、以社区党建与社区自治引领基层社会管理创新 / 83

三、温州新型城乡社区党建工作部署 / 85

四、温州各县（市、区）基层社区党建创新案例 / 87

第五章 转变传统社会管理中的政府角色 / 91

一、明确职能定位，打造“结构优化、财事平衡”的服务政府 / 95

二、转变政府职能，建立“理性扩张、廉洁高效”的服务政府 / 101

三、提倡法治理念，构建“依法行政、执法透明”的服务政府 / 107

第六章 加快新型社会管理角色的培育 / 109

一、温州社会组织的功能定位 / 111

二、优化温州社会组织的管理制度 / 114

三、温州社会组织建设的总体规划 / 118

四、温州社会组织建设的长效机制 / 121

第七章 温州社会管理创新的特点 / 123

一、从城乡分割到城乡一体 / 125

二、从居民自治到社区自治 / 130

三、从单位党建到社区党建 / 134

四、从管理到服务 / 139

五、从传统管理到现代治理 / 143

第八章 温州社会管理创新的成效及限度 / 147

一、温州社会管理创新的成效 / 149

二、温州社会管理创新的限度 / 156

第九章 结论和展望 / 163

一、结 论 / 165

二、展 望 / 171

参考文献 / 185

附 录 / 191

附录一 关于加快城乡统筹综合改革的若干意见（试行）/ 193

附录二 温州市城乡社区规范化建设暂行办法 / 205

附录三 关于开展 2012 年度全市城乡社区建设考核的通知 / 219

附录四 截至 2012 年年底各县、市、区“三分三改”工作总结 / 221

附录五 市委办公室、市政府办公室关于实施新居民积分制管理的
意见 / 222

附录六 温州市人民政府办公室关于政府购买社会组织服务的实施
意见 / 227

第一章 概 论



一、问题的提出与研究意义

(一) 问题的提出

当前,我国提出的推进社会管理创新与我国阶段性特有的社会的大环境息息相关,即我国社会中呈现的城乡“二元”结构是我国长期以来形成的社会存在状态。从传统农业社会向现代工业社会演变过程中,城乡“二元”结构是出现在城市和农村不相对称、差距甚大的组织形式和社会存在,主要表现为城乡间普遍的生产和生活方式的巨大反差。所谓的城乡“二元”结构理论源于刘易斯的“二元”经济模型,然而,我国的城乡“二元”结构却与之有所不同。陆学艺认为,“我国长期实行计划经济体制下的制度,所形成的城乡‘二元’结构,同国外讲的这一理论不完全一样:刘易斯的‘二元’结构,主要是指城乡‘二元’经济结构;而中国的城乡‘二元’结构既是经济结构,同时也是社会结构,应该称为城乡‘二元’经济社会结构”^[1]。我国城乡“二元”结构形成于建国初期,鉴于当时苏联模式的成功,决策层为了刺激经济复苏,步入走上实现民族复兴的轨道,“以高度集中的计划经济体

[1] 陆学艺.破除城乡“二元”结构,实现城乡经济一体化[J].社会科学研究,2009(4).

制,对有限的资源进行了计划配置,快速提高了积累率,确保了重工业优先高速发展”^[1]。当时,要避开客观的工业基础弱、资源稀缺、资本不足所带来的发展阻力,不得已选择走农业支持工业、农村支持城市的路子。此后,逐渐形成了中国特色的城乡“二元”经济社会结构。十四届三中全会后我国逐步建立社会主义市场经济体制。由于我国现代工业体系主要集中在城市,发展的重点必然地放到了城市,不仅仅是因为城市长期以来的资源、资本积累,而且还在于城市具有的开放性、人才集中、公共服务供给能力和最为重要的政策重心,使得城市在市场选择中的优势扩大化,最终造成了城乡差距进一步加大,城乡“二元”分割形势更为严峻。

为了巩固和加快工业化发展,实现战略目标,从中央到地方,自上而下地形成了所谓的城乡“二元”或者“城乡分割”两极格局的社会管理体系,在二十余年里,整个社会在这一体系运转中逐渐固化。尽管党中央早在20世纪80年代中后期就提出了“城乡一体化”发展,但是长期形成的城乡“二元”结构造成的后遗症无法被完全治愈。尤其是进入21世纪后,伴随着经济社会的快速发展,“抢跑”的城镇化开始暴露了严重的城镇病,极大地阻碍了中国社会进一步发展。这种城镇化现象的背后夹杂着大量的半城镇化现象,其根源就是固化城乡“二元”经济社会结构的“二元”化社会管理体系,其核心当属这一体系中的制度,包括现阶段的户籍制度、保障制度、土地制度等,这些制度束缚着城乡交流和城乡发展。“我国城乡‘二元’结构背景下的社

[1] 王勇.中国城乡“二元”结构成因探析[J].社科纵横,2012(4).

会管理制度是一种维持城乡‘二元’结构的‘二元’化管理制度。这种‘二元’社会管理制度不仅难以解决由城乡‘二元’经济社会结构所引发的各种社会问题,其本身更是生成、固化与强化城乡‘二元’结构的罪魁祸首,也是引发诸多社会问题的直接原因”^[1]。正是在“二元”化社会管理制度“支配”下,衍生出一系列问题,从而严重阻碍了我国经济社会的发展。这些问题主要包括:一是城乡收入差距加大。“1978年我国城乡收入比为2.55比1,2000年为2.78比1,2011年3.12比1”^[2],尽管中间有几个年份差距缩小,但是城乡收入差距总体上呈扩大趋势。二是公共服务供给和基础设施建设的差距。一些农村地区缺乏科学规划,少之又少的基础设施由于年久失修已破败不堪,公共服务的供给相当缺乏。相反,在这些方面,城市具有更多的“得天独厚”。一直以来,农村教育发展滞后,缺乏良好的师资条件、完备的硬件设施,使得农民无法接受与城市相对等的义务教育、高等教育和职业教育。是社会保障差距大。农村居民社会保障水平较低,大部分农村居民缺乏必要的最低生活保障、医疗保险、养老保险、失业保障等。近年来,农村居民部分社会保障水平逐渐跟上城市,但是外来的流动人口群体仍然享受不到等同的保障,而这部分人又大多是来自农村。其四,居民“二元”身份问题。在“二元”化社会管理体系中,城乡居民被贴上了“城市居民”“农村人口”的“标签”,客观上享受有区别的公共服务。尤其是对当前超过两亿多数量的流动人口来说更是如此。由于

[1] 黄爱宝.我国城乡“二元”结构破除中的社会管理制度创新[J].南京工业大学学报(社科版),2011(12).

[2] 数据来源:中国民政统计年鉴,2012.

他们大多来自农村，受限于传统土地制度和管理制度，“在多处设置了层层障碍和苛刻条款限制农民的流动”^[1]，便使得土地无法流转造成资源浪费，也使得“三农”问题越来越严峻，可见制度屏障是主要原因。

“二元”社会管理体系所衍生的问题不仅仅局限于城市和农村，它已经直接或间接地影响到社会各个部门和领域。因此，在对城镇化路径的抉择中，打破“二元”结构是必然选择，改革传统的“二元”社会管理体制，“在进入城乡一体化的关键时期，清除城乡分割的社会管理体制障碍，消减城乡经济发展不平衡，缓解城乡矛盾冲突，缩小城乡贫富差距，社会管理创新已刻不容缓”^[2]。通过创新社会管理来破除城乡“二元”结构，实现城乡一体化，解决半城镇化问题，最终推动城镇化的健康、有序发展。近年来，我国在多个地区建立了综合试点推动社会管理创新，取得了一定成效，形成了上海、沈阳等多个颇具特色的社会管理创新典型模式，“温州模式”就是其中一个典型。

至此，本书已阐述了社会管理创新的背景，说明了加强创新和社会管理的迫切性。接下来，本书提出的主要研究问题是：城乡分割在温州的具体表现是什么？温州社会管理创新的背景是什么？温州社会管理创新提出了一些什么举措，效果如何，有哪些局限？温州社会管理创新会如何发展，未来的方向在哪里？“温州模式”对中国社会管理创新的启示是什么，具有何种价值？

[1] 陈世伟. 土地流转背景下村社治理研究——基于浙江镇海乡村社区的实证考察[M]. 北京中国社会科学出版社, 2012-9: 24.

[2] 陈文胜等. 城乡一体化, 社会管理创新关键点[J]. 人民论坛, 2011(8).

(二) 研究意义

本书研究的理论意义：一方面，本书从宏观角度考察社会发展的一般规律，以我国经济社会高速发展为背景，结合当代社会发展的需求动因，分析社会管理创新的必要性和紧迫性，通过研究加深这一领域的理论认识。另一方面，结合社会学、政治学理论，思考温州在社区自治、社区党建中各种举措的合理性，了解在社会管理创新中温州提出的建构服务型政府、推动基层自治、完善社会管理体制机制、促进社区团结和谐、推进区域经济协调发展等举措所起到的作用。

本书研究的实践意义：通过对城乡一体背景化下社会管理创新的现状和理论分析，选取“温州模式”作为研究对象，通过实地调查、取证，提出“温州模式”的创新点和可行性，用实践检验理论的正确性，用理论指导进一步的实证研究。深入了解温州地区区划格局变动、城乡社区统筹，服务型政府建立等举措，研究其发展路径，提出不足，得出结论。同时，通过研究温州社会管理创新的举措，分析成效和局限，再联系我国社会管理创新的发展路径，总结温州模式可借鉴的价值所在。

二、相关研究综述

社会管理是政府职能的重要组成部分，是指国家根据制定的一系列社会政策、法律制度，对社会组织、社会事务进行规范、管理和引导，确保社会和谐、稳定的总过程。包括调整社会结构、利益关系，回应社会诉求，及时化解社会矛盾，维护社会公正和秩序，促进社会稳定，打造和谐的社会内外部环境。社会管理创新是指通过对传统的社会管理模式进行改造、改进和改革，运用现有的资源和经验，依据政治、经济和社会的发展态势，以实现社会管理新目标的活动。社会管理的主要目的在于解决经济社会发展不平衡的问题，有效促进经济、公民、社会的协调发展，以此推动社会进步，实现社会的和谐、稳定。

社会管理创新在我国提出较晚，西方国家在社会管理创新这一领域开拓较早，所以，西方关于社会管理创新的许多理论相对成熟。然而，针对当前我国社会管理的现状和相关问题的对策而言，国内学者研究成果更具有针对性。因此，本书在研究综述中列举了国内外研究综述，为我国城乡一体化背景下社会管理创新研究提供参考借鉴。

（一）国外研究综述

作为一个涉及民生的公共性问题，社会管理是世界各国所共同关注的领域。几百年来，西方国家涌现出许多可供借鉴的、具有相当价值的社会管理理念、思想和理论，这些思想和理论在构建具有中国特色的社会主义中国中，它发挥了重要作用，成为了建设小康社会的可借鉴的理论经验。

1. “公民社会”理论

“公民社会”一词源自马克思主义经典著作，它“强调公民对社会政治生活的参与和对国家权力的监督和制约”^[1]，公民社会的存在取决于公民、统治阶层对公民社会概念的认识。在17世纪到18世纪的政治哲学表达方式中，公民社会概念与国家（State）概念基本重合。也就是说，在那个时代背景下，两个概念还未厘清，在人们的意识中，公民社会即是国家的代名词，公民社会的治理就是对国家的治理。但是，两者的概念随后便被分离开了，“公民社会”更多地被用“市民社会”表达出来。马克思指出，“由于私有制摆脱了共同体，国家获得了与市民社会并列的并且在市民社会之外的独立存在；实际上，国家不外是资产者为了在国内外相互保障自己的财产和利益所采取的一种必要组织形式……国家是属于统治阶级的各个个人借以实现其共同利益的形式，是该时代的整个市民社会活动集中表现的形式”^[2]。界定公民社会概念与国家概念，是实现配置社会利益的启动点，如凯恩斯倡导的由国家宏观控制经济社会，以社会福利最大化的社会福利理论带来

[1] 邓志伟. 创新社会管理体制 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2001: 71-72 页.

[2] 马克思恩格斯选集, 第一卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 69 页.