



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

# —— 核 多 元

## —— 南山社区治理模式创新

MULTI-STAKEHOLDER GOVERNANCE UNDER ONE PRINCIPLE

THE INNOVATIVE MODEL OF NANSHAN COMMUNITY GOVERNANCE

胡 锦 著



海天出版社 (中国·深圳)



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

# ——核多元

## ——南山社区治理模式创新

MULTI-STAKEHOLDER GOVERNANCE UNDER ONE PRINCIPLE

THE INNOVATIVE MODEL OF NANSHAN COMMUNITY GOVERNANCE

胡 锦 著

 海天出版社（中国·深圳）

图书在版编目 ( CIP ) 数据

一核多元:南山社区治理模式创新 / 胡锦涛著. —  
深圳:海天出版社, 2015.3

(深圳改革创新丛书)

ISBN 978-7-5507-1293-5

I. ①一… II. ①胡… III. ①区(城市)—社区管理  
—研究—深圳市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第026217号

一核多元——南山社区治理模式创新

YIHE DUOYUAN — NANSHAN SHEQU ZHILI MOSHI CHUANGXIN

出品人 陈新亮

责任编辑 杨五

谢芳

装帧设计 伍金传



出版发行 海天出版社

地 址 深圳市彩田南路海天大厦(518033)

网 址 [www.htph.com.cn](http://www.htph.com.cn)

订购电话 0755-83460293(批发) 0755-83460397(邮购)

内文排版 深圳市龙瀚文化传播有限公司 0755-33133493

印 刷 深圳市美嘉美印刷有限公司

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 20.25

字 数 236千

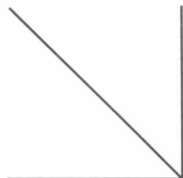
版 次 2015年3月第1版

印 次 2015年3月第1次

定 价 45.00元

海天版图书版权所有,侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题,请随时向承印厂调换。



## 《深圳改革创新丛书》

### 编委会

**主 任** 王京生 吴以环

**执行主任** 李瑞琦 张骁儒

**编委委员** (按姓氏笔画为序)

王为理 王伟雄 尹昌龙 刘石磊 孙 静

孙红明 李凤亮 杨立勋 吴定海 吴思康

张合运 陈 军 陈 寅 陈少兵 陈绍华

罗烈杰 岳川江 周子友 胡 谋 郭万达

黄启键 黄国强 彭建安 谭 刚

**特邀编辑** 杨 建 方映灵 罗 思 刘婉华 洪智明

关万维

**编 务** 李 岚 王 磊 陈 敏 秦 芹 郑海文

张 鹏 张 岚 潘勇辉



# 总 序

创新

改革创新是实现中华民族伟大复兴的强大动力。作为因改革而生、因改革而兴、因改革而强的经济特区，改革创新是深圳永恒的使命和追求。30多年来，在党中央、国务院的坚强领导下，深圳经济特区始终牢记使命，敢闯敢试、敢为天下先，勇于突破传统经济体制束缚，率先进行市场取向的经济体制改革，在我国实现从计划经济体制到社会主义市场经济体制的历史进程中发挥了重要作用，也使深圳从一个人口不足3万的边陲小镇，迅速发展成为一名人口超千万、GDP突破2000亿美元的现代化国际化城市，创造了世界工业化、现代化、城市化发展史上的奇迹。

党的十八届三中全会，吹响了全面深化改革的新号角，描绘了改革发展的新蓝图。当前，全国上下正深入贯彻落实十八届三中全会精神，在全面深化改革中奋勇争先，砥砺前行。在这一重大背景下，市委宣传部组织市社科联等单位编辑出版的《深圳改革创新丛书》，以历史唯物主义的视角，较为全面、系统地回顾了深圳在人



事制度改革、国际化城市建设、基本公共服务均等化、土地管理政策变迁和龙岗区、坪山新区推进新型城市化等方面的探索与实践，是深圳经济特区30多年来改革创新历程的一个缩影，具有一定的理论水准和参考价值。我相信，这套丛书的出版发行，对于进一步启迪改革思维，汇集改革智慧，凝聚改革共识，燃烧改革激情，将起到积极的推动作用。

改革不停顿，创新无止境。不改革创新，就没有出路，就没有未来。深圳经济特区将深入贯彻落实十八届三中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神，以义不容辞的责任担当和奋发有为的工作激情，坚持“深圳质量”的发展理念不动摇，牢牢把握市场化、法治化、国际化改革发展方向，以前海开发开放为突破口，把改革创新贯穿于经济社会发展各领域全过程，努力走在全面深化改革的最前列，积极推动有质量的稳定增长、可持续的全面发展，加快建设现代化国际化先进城市，早日实现“三个定位、两个率先”的目标任务，在全面深化改革的伟大历史征程中，做出经济特区新的更大贡献。

（作者系深圳市委副书记、市长）



# 引言：突出改革创新的时代精神

王东生

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明都产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试



验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，不仅使深圳占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革创新的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、研究院所几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到新世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进





退，每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往向前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍的走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革创新，改革创新是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

前不久召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦产生重大而深远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、



国际化和前海合作区战略平台)重点攻坚来牵引和带动全局改革,推动新时期的全面深化改革,实现重点领域和关键环节的率先突破;强调坚持“质量引领、创新驱动”,聚焦湾区经济,加快转型升级,打造好“深圳质量”,推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列,加快建设现代化国际化先进城市。

如今,新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信,又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下,深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展,继续当好全面深化改革的排头兵,为全国提供更多更有意义的示范和借鉴,为中国特色社会主义事业和实现民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献,这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题,需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践,加大理论研究,强化改革思考,总结实践经验,作出科学回答,以进一步加强创新文化建设,唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情,形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如,近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整?各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就?这些成就如何在理论上加以总结?形成怎样的制度成果?如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引?等等,这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果,深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》,通过汇集深圳市直部门和各区(新区)、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总



结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括那些为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

第三，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究需强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。



事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

（作者系中共深圳市委常委、宣传部长）



## 前言 构建“一核多元” 社区治理体系的时代背景

### 一、国家治理体系与治理能力现代化的提出

党的十八届三中全会《决定》提出，“全面深化改革的总目标是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”。（《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月15日）

我们所说的国家治理体系，就是保证党领导人民有效治理国家的制度体系。我们所说的国家治理能力，就是运用国家制度管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的能力，也就是制度执行力。这种能力体现在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。本书在出版之际，正值党的十八届四中全会召开，我们的理论观点和实践探索也与中央的依法治国要求相一致，这为我们贯彻落实全会精神提供了良好的契机。

社会主义是一种新生的社会制度，还处在实践和发展的初期。怎样治理社会主义社会这样全新的社会，世界社会主义历史上没有成功的经验，只能在实践中探索。随着经济社会发展，我国正在经历从传统社会向现代社会，从农业、农村社会向工业、城市社会，从



“熟人社会”向“陌生人社会”转型，这种转型是实现现代化的必然趋势。长期以来农业、农村社会形成了深厚的“人治”传统，而工业化、城市化的现代社会则以“法治”为主要特征。计划经济，人是被固定在单位，是单位人、“熟人社会”；市场经济，市场决定人的流动性、自主性，是人的利益主体的多元化。如果说“熟人社会”难免是“人情社会”的话，那么“陌生人社会”则必然要求是法治社会。就是说，我国社会转型已经对国家治理提出了新要求，推进国家治理现代化就是对时代要求的回应。

习近平在庆祝全国政协成立65周年大会上的讲话中提出，“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是保证和支持人民当家做主，找到全社会意愿和要求的最大公约数。人民是否享有民主权利，要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利”。（《习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，2014年9月21日）

## 二、当前国家治理体系和治理能力的现状

改革开放30多年来，我国社会发生了翻天覆地的变化，现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就，创造了世界经济发展史的奇迹。之所以能够取得如此的成就，一个基本的原因就是，我们不仅对经济体制进行了深刻变革，也对政治体制进行了重大变革。我国的改革开放过程，是一个包括经济生活、政治生活和文化生活在内的整体性社会变迁过程。但是，中国的政治改革不是许多西方学者理解的那种政治体制改革，这种改革不涉及基本政治框架的变动。如果



按照多党竞争、全民普选、三权分立的标准来看，改革开放30多年来，中国政治确实没有什么变化。然而，如果从国家治理的角度看，那么就会发现中国的政治生活在过去35年中也发生了重大的变革。例如，在从严治党、依法治国、公民参与、民主决策、社会治理、公共服务、政府问责、政治透明、行政效率、政府审批、地方分权和社会组织发展等方面，我们都可以看到巨大的变化。中国经济发展和社会转型的成功，或者说，中国能够在社会基本稳定的前提下保持经济的长期发展，首先得益于中国治理改革的成功。

经过30多年的改革开放，中国特色的社会主义现代化进入了一个新的发展阶段。社会中不同的利益群体已经形成，各种利益冲突日益明显。这就意味着我们在国家治理体制和能力方面，正面临诸多新的严峻挑战。仅以政府治理和社会治理为例，我们就可以发现存在着许多亟待解决的突出问题，包括选举、协商、决策、监督等基本民主治理制度还不健全，公共权力还没有得到有效的制约，公民参与的渠道还不畅通，公共利益部门化现象相当严重，官员的腐败和特权屡见不鲜，政府的公共服务还相当不足，动态稳定的机制尚未完全确立，政治透明程度相对较低，行政成本高而效率低下，社会组织发育不健全，社会自治的程度相当低，主要公共权力机关之间的关系还不够协调，等等。

十八届三中全会强调要推进国家治理体系和治理能力的现代化，说明我们现存的治理体系和治理能力还相对落后，跟不上社会现代化的步伐，不能满足人民日益增长的政治经济社会文化生态需求。如果不采取突破性的改革举措解决国家治理中存在的紧迫问题，那么我们目前的局部性治理危机有可能转变为全面的统治危机和执政危机。化解治理危机的根本途径，就是以巨大的政治勇气，推进国家治理体系和治理能力的现代化。



当前,改革已进入攻坚期和深水区,各领域改革的关联性、互动性明显增强,要求更加注重改革的系统性、整体性、协同性,更加注重从制度上解决问题。

### 三、南山区经济社会发展的现状分析

深圳市南山区处于改革开放的前沿,是一座“移民城市”,流动人口多,社会分化突出、社会结构复杂、社会要素活跃、利益诉求多元,社会问题早发、易发、多发、新发,正处在社会的转型期与社会关系的重构期。

#### (一)城区居民高度流动,社会管理压力大

众所周知,深圳是一座移民城市,其典型特征之一是人口的高度流动性。深圳实有人口1800多万,户籍人口只占总人口比例20%,但还有八成的非户籍人口和流动人口的行政登记信息不全面、不完整,缺口较大。据统计,居住在出租屋的非户籍人口月流动率为26%。而根据市统计局历年人口变动抽样调查,户籍人口中离开户籍登记地半年以上和流出深圳半年以上的人口分别占户籍总数的7%和2%。也就是说,即使你是户籍人口,但在统计调查中,离开深圳未在深圳居住半年的也不会统计纳入常住人口。此外,近年来随着居民生活水平提高,房地产交投活跃,跨市购(租)房、跨区购(租)房的现象突出,产生了为数不少的住房、户口与人三者分离的“人户分离”状况。特别是港澳台同胞及外国人的流动性更强,有房没人的情况更为严重。以南山区为例,2013年年底,全区户籍人口61.6万人,常住人口110.9万人,流动人口139.8万人,实际管理人口201.4万人。





## (二) 城区公共资源匮乏, 公共服务压力大

近年来, 深圳市政府屡屡在各种公开场合, 表达目前深圳发展面临“四个难以为继”: 一是土地、空间难以为继; 二是能源、水资源难以为继; 三是实现万亿生产总值需要更多劳动力投入, 而城市已经不堪人口重负, 难以为继; 四是环境承载力难以为继。不可否认, 改革开放以来, 以深圳为龙头的“小珠三角”地区以“三来一补”经济为主要发展模式, 尽管工业化、大城市化程度高, 经济增长速度快, 但增长的可持续性正在减弱, 这表现为资源短缺、市场狭窄、腹地缩减、发展的空间日益受到挤压。

比如道路和公共交通, 在过去十年, 南山区的深南大道、南海大道等城市的主干道已经进行多次扩建, 深南大道甚至从四车道变成了双向六车道, 但是堵车依然日益严重, 深圳目前的车辆拥有量已经超过300万辆, 且每月以4~5万辆的数量在增长, 空气污染在加重。比如水资源, 作为全国最缺水的城市之一, 深圳市目前可供的水资源量仅为12.59亿立方米, 而深圳2003年的用水量已达到12.3亿立方米。也就是说, 深圳年用水需求已基本达到供水能力的临界点, 而需求量每年仍以约7000万立方米的速度增长。土地也在告急。深圳三面环山, 一面临海, 根据2003年的统计数据, 平均每平方公里土地上有3597人生活。单凭这一个指标, 总面积不足2000平方公里的深圳就足以号称“超大城市”。根据同期统计数据, 总面积约16万平方公里的北京, 人口密度不过881人/平方公里。根据深圳第六次全国人口普查数据, 2009年深圳市每平方公里居住人口高达4564人, 远高于全省、全国平均水平, 在全国大中城市排名第一, 成为中国最拥挤城市。