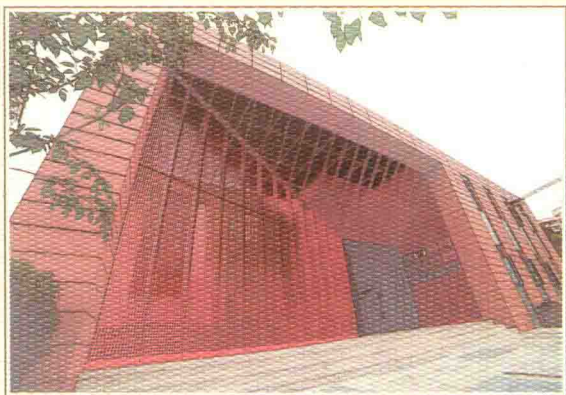




SOCIAL TRANSFORMATION AND EVOLUTION OF URBAN
GRASSROOTS GOVERNANCE FORM

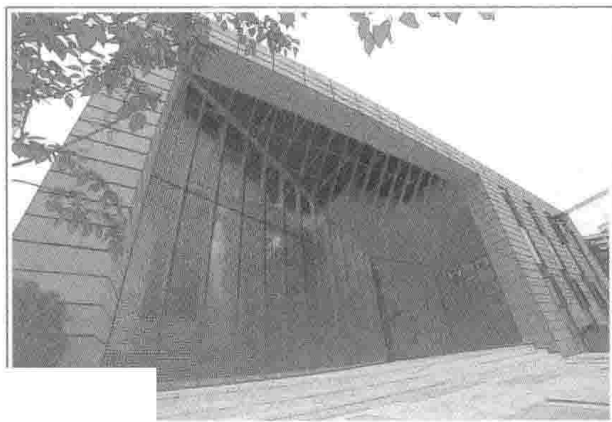
A CASE STUDY OF THE PRACTICE OF LINFEN COMMUNITY IN
JING AN DISTRICT OF SHANGHAI

社会转型与城市基层治理形态演进

——以上海市静安区临汾路街道的实践为例

郑长忠 杨景明 等著

复旦大学出版社



SOCIAL TRANSFORMATION AND EVOLUTION OF URBAN
GRASSROOTS GOVERNANCE FORM

A CASE STUDY OF THE PRACTICE OF LINFEN COMMUNITY IN
JING AN DISTRICT OF SHANGHAI

社会转型与城市基层治理形态演进

——以上海市静安区临汾路街道的实践为例

郑长忠 杨景明 等著

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型与城市基层治理形态演进:以上海市静安区临汾路街道的实践为例/
郑长忠著. —上海:复旦大学出版社, 2018. 11
ISBN 978-7-309-13929-7

I. ①社... II. ①郑... III. ①城市道路-城市建设-研究-静安区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 212228 号

社会转型与城市基层治理形态演进:以上海市静安区临汾路街道的实践为例
郑长忠 杨景明 等著
责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853
外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845
江阴金马印刷有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 8.5 字数 159 千
2018 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13929-7/D · 956
定价: 58.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究

前 言

发展与秩序的有机统一是文明发展与社会进步的基本条件。现代城市是现代文明发展的重要产物,而为了保证生产与生活的有序发展,实现对众多人口的组织与各个结构的整合,就要求城市必须通过建构相应的权力体系,来处理各个层面的公共事务,以实现城市有效治理。相对于传统农村来说,现代城市,不仅人口密度极大,而且内部结构更为丰富,由此城市治理的难度也就较大,所涉及的公共事务更为多样,所形成的权力体系更为复杂,并且这两方面随着地区不同与时代不同都将发生着变化。

其中,城市基层社会是由具体民众与各类组织直接组成的,涉及的需求、利益与关系都相当具体与复杂,城市基层社会也是公共权力与具体民众和各类组织直接打交道的环节,涉及的各类公共事务也就比较琐碎。同时,这些公共事务与公共权力又与每个民众有着密切联系,并能够使民众产生直接感受。因此,城市

基层社会能否实现有效治理,既直接关系到民众的需求与利益的满足,也关系到城市的秩序与发展,还关系到民众对公共权力的认同。

而城市基层社会要实现有效治理,就要求城市基层治理形态,必须适应不同地区与不同时期的城市发展的需要、民众生存形态、各类具体事务以及治理技术条件等变化,对于同一个城市来说,城市基层治理形态也因此需要随着社会发展而不断变迁与演进。而所谓城市基层治理形态就是在城市基层治理中以权力体系为中心,以公共权力与各类权力围绕各类公共事务处理而形成的权力运行机制为关键,以公共权力以及各类权力实现的稳定的组织结构为基础,以整体权力运行的价值取向为灵魂而形成的整体政治与社会的公共生活的总和。

在中华文明历史逻辑、现代文明发展逻辑与共产主义运动逻辑的共同演绎下,中华民族选择了由中国共产党领导人民,驾驭军队,建立现代国家,推动现代社会发展的现代文明建构的中国路径。由此,中国共产党成为建构面向未来的人类现代文明的中国形态的中轴力量。现代城市的建设与治理,也在中国共产党领导下而展开,中国共产党也同样成为城市文明建构的中轴力量。

作为现代政党,中国共产党可以联系政府与社会,作为领导力量,中国共产党可以领导与整合各方力量,由此,在城市基层治

理中,党组织可以成为联系政府与社会,其他政治、经济和社会力量,以及民众的一种领导权力与组织网络。这就意味着,以中国共产党为领导核心与组织网络,使城市基层治理形态具有非常强的韧性与弹性,能够根据不同历史时期的民众生存形态与社会权力结构,围绕着各层次和各领域的公共事务的有效处理进行调整与适应,保证基层社会的发展与秩序的有机统一,参与主体与整体社会的协调发展,从而走出了一条以党建引领基层治理为主要内容的中国特色社会主义城市基层治理道路。

由于改革开放特别是社会主义市场经济建立之后,城市民众生存形态开始发生变化,城市基层治理的参与主体多样性开始出现,并且,随着市场经济发展与网络社会生成,这些变化不断呈现出迭代性与叠加性发展,保证每个时期的城市治理有效性,对城市基层治理形态发展来说都是一次又一次的重大考验。不过,从历史发展来看,我们可以看到,整体来说,改革开放以来城市基层治理是有效的。从这一角度来说,以党建引领基层治理为主要内容的城市基层治理形态的韧性与弹性得到了充分验证。

在中国,对于现代文明发展来说,上海是一座具有“年轮性”意义的城市,现代文明发展的每一阶段的模式与成就,都以某种方式沉淀下来,并在历史发展过程中不断被扬弃,成为整个城市文明内涵的一个个重要环节或要素,而这些要素也以某种内在逻辑

辑与机理被组织成为具有中国特色的城市文明形态。因此,研究上海文明发展的内在逻辑与机理,就成为我们研究中国现代文明特别是城市文明发展的一个重要典型样本。这样一个典型样本意义,不仅仅体现在城市建设与发展的方方面面,也体现在作为基础工作的城市基层治理上。

通过对上海这样一个典型城市进行研究以把握城市基层治理形态变迁的内在逻辑,可以通过多种方式来做到,我们可以将中华人民共和国成立以来上海市基层治理的整体情况作为对象来研究,也可以选择其中具有代表性的某个基层单位进行深入的个案研究来实现。在这本书中,我们选择了后者,以静安区临汾路街道建立以来的实践为例进行研究。

我们之所以选择临汾路街道,主要基于以下两方面考虑:

一是临汾路街道成立于 1988 年,并且是基于上海改革开放后城市发展需要而设立的,既面临过计划经济体制向市场经济体制转型而带来的困难,也遇到了市场经济发展以及网络社会生成而带来的冲击,因此,临汾路街道的治理实践与治理形态的发展,能够体现改革开放以来上海城市基层治理形态变迁的基本逻辑与内在机理。

二是临汾路街道在党建引领基层治理方面取得了较好成就。自街道建立以来的 30 年里,有关上海城市基层治理的历次改革

试点工作几乎都在临汾路街道进行,街道党工委因此也获得了全国先进基层党组织、全国思想政治工作先进典型等 40 多项国家级荣誉称号,习近平、江泽民、胡锦涛等党和国家领导人都曾视察过临汾路街道,就党建引领基层治理情况进行调研。由于临汾路街道实践比较突出和相对丰满,因此,从质量上可以保证其作为上海市的这方面的典型,具有较强的代表性。

从 2002 年开始,我就开始对上海市党建引领城市基层治理情况进行调研,为此走访与调研过上海许多社区与街道,其中就包括临汾路街道。十多年前,围绕物业党建联建的情况,我到临汾路街道进行调研,还以此发表了一篇文章,随后就一直关注临汾路街道的实践,从一定意义上说,我对临汾路街道还是比较了解的,也有一定的感情。因此,这次以临汾路街道实践为例进行研究,以把握社会转型与城市基层治理形态演进的逻辑与机理,也算是就我这十多年来对上海城市基层治理研究的一次总结性表达,以及这些年来对临汾路街道关注的一次系统性梳理。这里包含着这些年我对中国特色城市基层治理道路的理解与心得,恰逢今年是改革开放 40 周年以及临汾路街道建立 30 周年,本书也就成为了我们的一项献礼之作。

在调研基础上,本书的观点和思路主要是由我提出的,并写了详细提纲,之后由我给每位执笔者作了详细讲解,因此,书中

有不足之处,主要由我来承担。

在调研和写作过程中,临汾路街道的党工委领导们参与了讨论,提出了许多意见,接受了我们详细的采访,陪同我们进行调研,还参与了书稿的修改,还有许多工作人员为我们提供了大量原始资料,做了大量协调性工作,感谢他们的努力。

当然,还要感谢参与写作的每位作者,他们或是我的学生或是我的同事,他们的理解与高效,使我的思路能够得到较好的落实,并能够准时拿出文稿,这也体现了我们智库的同志们的战斗力,谢谢他们的支持与辛苦!

郑长忠

2018年8月18日于复旦大学

目 录

第一章 社会发展与城市基层治理逻辑变迁： 临汾路街道的实践 / 1

- 第一节 改革开放与城市治理体系发展：临汾路街道设立的历史背景 / 4
- 第二节 居民自治、社区建设与治理力量衔接：市场经济初期的临汾治理 / 18
- 第三节 社区共治、网格化管理与社区共同体建设：本世纪初期的临汾治理 / 31
- 第四节 智能社区建设、治理体系创新与新时代城市基层发展：网络时代的临汾治理 / 43

第二章 社会转型与城市基层多维立体治理形态生成:

临汾路街道的经验 / 57

- 第一节 社会转型与城市基层多维立体治理形态生成:机理
与内涵 / 60
- 第二节 从党政力量到多元主体:城市基层治理参与主体
变化 / 73
- 第三节 从行政化单一机制到多方面机制相结合:城市基层
治理运行机制变化 / 90
- 第四节 从单一空间到多维空间:城市基层治理作用空间
变化 / 108

第三章 城市基层党建与多维立体治理形态发展:

临汾路街道的探索 / 121

- 第一节 城市基层多维立体治理形态发展与“组织力”工程
提出:基于社区治理现代化的逻辑 / 124
- 第二节 “组织力”工程建设与城市基层治理形态重构:内涵
与框架 / 136
- 第三节 “组织力”工程建设与城市基层多维立体治理形态
发展:战略与内容 / 150
- 第四节 坚持党的领导与“组织力”工程建设:原则与任务 / 163

第四章 基层治理与政党发展的双向建构:

临汾路街道的逻辑 / 177

第一节 寓于服务中的领导与治理:城市基层社会构建中的
政党功能 / 179

第二节 城市基层治理形态变迁与基层党的领导方式发展:
基于政党领导功能考察 / 193

第三节 城市基层治理形态变迁与基层党组织形态发展:基
于政党治理功能考察 / 207

第四节 城市基层治理与政党组织发展的双向建构:中国逻辑
在临汾路街道的演绎 / 220

结语 多维立体治理形态建设与中国特色城市基层治理逻辑:
临汾路街道的启示 / 233

后记 / 257

第一章 社会发展与城市基层 治理逻辑变迁： 临汾路街道的实践



2018年是改革开放40周年。在这40年里,在党的领导下,在国家力量的推动下,中国的社会空间不断扩大,社会的主体性越发完善,社会形态实现了整体转型发展。尤其是伴随着国家城镇化进程的推进,作为改革开放排头兵的大中型城市实现了高速发展,成为改革开放伟大成就的牵动力量和重要标志。中国社会的发育发展在城市中具体表现为社会框架结构的完善和社会多元主体的生成,这两个维度在广大基层社会体现得尤为明显。

因此,城市的基层治理也就彰显着中国社会发育和发展的面貌状态和实践步伐。城市基层治理的好坏也深刻影响着整个社会的发展和稳定。因此,探究中国城市基层治理逻辑的变迁是观察中国社会的整体发展的重要维度。反过来,随着时代的变迁,社会整体的发展状态与态势也在深刻影响着城市基层治理逻辑的变化。所以说,中国社会发展与城市基层治理是一个互相影响、双向建构的过程。

上海市临汾路街道于1988年正式被上海市人民政府批准设立,至2018年整整建设发展了30年。在改革开放以来的每一个重要历史时期,临汾路街道都紧扣时代脉搏,是上海乃至全国城市基

层治理先行先试的典范。上海乃至全国城市基层治理的各种各样的试点任务也大都率先在临汾路街道启动。与此同时,临汾路街道也自觉自发地开拓和探索了众多城市基层治理的新形式、新方法,为上海和全国基层城市治理积累了丰富经验。因此,临汾路街道也就成为透视改革开放以来中国城市基层治理的典型样本。临汾路街道治理展现了中国城市基层治理从“初治”到“自治”再到“共治”直至“精治”的完整发展轨迹和形态变迁过程。

2018 年不仅仅是改革开放 40 周年,还是贯彻党的十九大精神的开局之年,决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。在这样一个重大的历史时间节点上,完整回顾临汾路街道的基层治理实践,探究其背后所体现的中国城市基层治理的变迁逻辑,对于在城市基层治理层面上总结中国经验,发掘中国智慧,发现中国道路,讲好中国故事,具有重要意义。因此,本章将临汾路街道的基层治理从四个历史时期进行回顾和梳理,即改革开放时期、市场经济初期、21 世纪初期和网络时代。以期通过临汾路街道的实践及其内在变迁逻辑的分析来完整地勾勒出上海乃至全国城市基层治理演变的大逻辑。

第一节 改革开放与城市治理体系发展:临汾路街道设立的历史背景

上海市临汾路街道于改革开放之后的 1988 年正式设立。它

的设立是在国家恢复中华人民共和国成立初期已经初步实行的街道办事处和居民委员会等城市基层治理形式的政策之下应运而生的。因此,深入探究改革开放初期临汾路街道的起步并找到其发展的逻辑原点,必须要回归到建国之后和改革开放之前的历史时期。在计划经济时期形成的上海基层治理体系对于改革开放之后上海基层治理的体系建构存在着前后相续的密切关系,既是一种延续,也是一种扬弃。1978年,党的十一届三中全会的召开标志着改革开放正式起步。在改革开放之后的10多年时间里,计划经济体制逐渐瓦解。计划经济时期,尤其是“文化大革命”时期所形成的上海城市基层治理的模式及其组织制度设置逐渐被打破和改造。上海城市基层治理的工作范畴进一步拓展。恢复建立的街道办事处逐渐承担起城市管理、经济发展、治安防卫、计划生育、科教文卫等众多功能,居民委员会也在街道办事处的指导下逐渐完善功能和机制。临汾路街道及其下属居委会正是在这样的历史背景下建章立制,并按部就班地完成了管理体系的初步搭建,为下一步社区建设奠定了良好基础。

一、政权建设、社会管理与计划经济时期上海基层治理体系

1949年,中国共产党取得了新民主主义革命的胜利,建立了新生国家政权,从在革命战争时期的局部执政转变为全国范围的