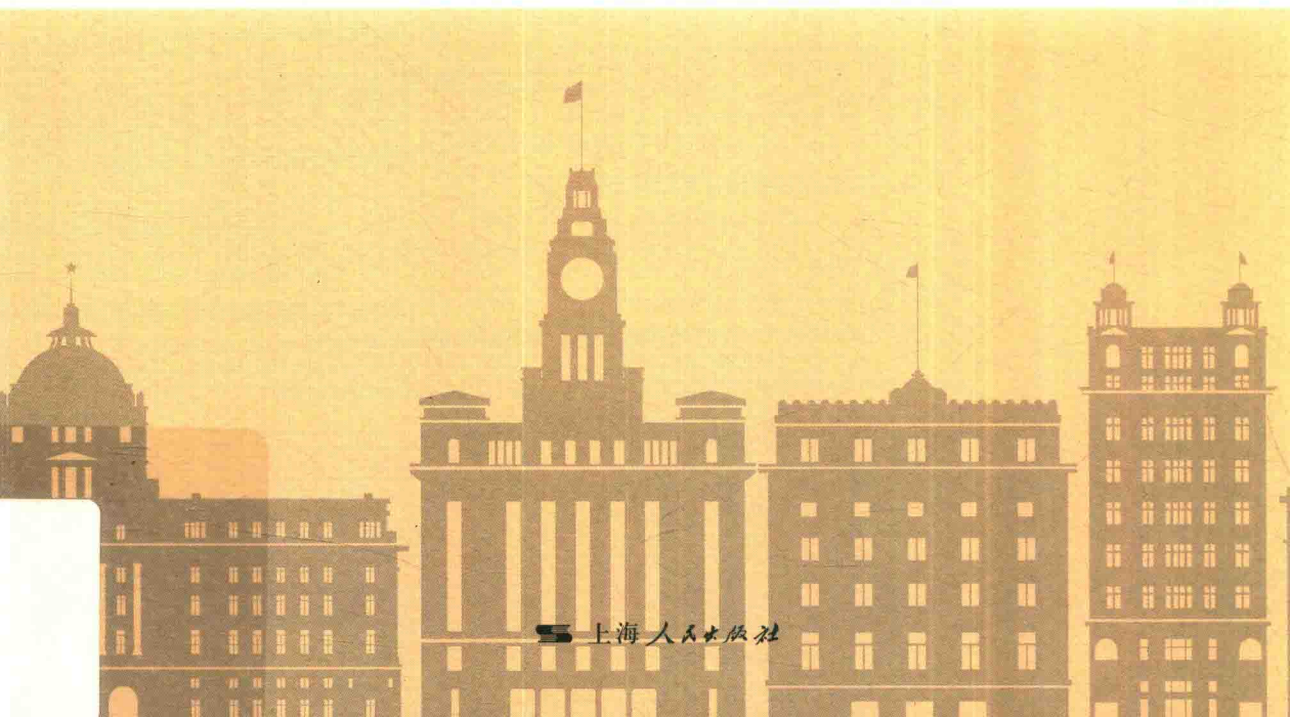


上海市纪念改革开放40年
研究丛书



改革开放40年中国城市 社区治理的实践与创新机制

郭圣莉 张良 著



上海人民出版社

上海市纪念改革开放40年
研究丛书

改革开放40年中国城市 社区治理的实践与创新机制

郭圣莉 张良 著

图书在版编目(CIP)数据

改革开放 40 年中国城市社区治理的实践与创新机制/

郭圣莉, 张良著. —上海: 上海人民出版社, 2018

(上海市纪念改革开放 40 年研究丛书)

ISBN 978-7-208-15473-5

I. ①改… II. ①郭… ②张… III. ①城市-社区管

理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 225068 号

责任编辑 张晓玲 姜雪梅

装帧设计 人马艺术设计·储平

上海市纪念改革开放 40 年研究丛书

改革开放 40 年中国城市社区治理的实践与创新机制

郭圣莉 张 良 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 27
插 页 4
字 数 301,000
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15473-5/D·3289
定 价 88.00 元



总 序

2018年，是我国改革开放40周年。40年改革开放历程波澜壮阔，中国人民用双手书写了一部国家和民族发展的壮丽史诗，中华民族沿着改革开放的康庄大道，续写从站起来、富起来到强起来的历史新篇章。

回首40年光辉历程，我们对中国特色社会主义道路坚定不移，充满自信。我国从农村联产承包到城市经济体制改革，从深圳特区创建到中国加入世界贸易组织，从浦东开发开放到自由贸易试验区建设，从实行社会主义市场经济到全面推进依法治国，从沿海沿边开放到“一带一路”建设，改革开放一次次突破禁区，冲破禁锢，打破常规，革故鼎新。无数雄辩的事实和辉煌的发展成就充分证明，改革开放是党在新的历史条件下领导人民进行的新的伟大革命，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一招。改革开放道路是完全正确的，完全符合中国的国情。改革开放40年伟大实践昭示世人，中国之所以能够快速发展，最根本的一条是坚持改革开放。

“改革开放是我们党的历史上一次伟大觉醒，正是这个伟大觉醒孕育

了新时期从理论到实践的伟大创造。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央继续高举改革开放伟大旗帜，以更大的政治勇气和政治智慧推进改革，用全局观念和系统思维谋划改革，以自我革命的精神重启全面深化改革的进程，推动形成新一轮改革大潮，改革全面发力、多点突破、纵深推进，系统性、整体性、协同性不断增强，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要领域改革主体框架基本确立。

回首 40 年光辉历程，我们获得弥足珍贵的经验和启示。一个国家要发展、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。中国的改革开放之所以能够成功、必然成功，根本的一条是顺应了中国人民要发展、要创新、要美好生活的历史要求，契合了世界各国人民要发展、要合作、要和平生活的时代潮流。纵观当今世界，变革创新是大势所趋、人心所向，是推动人类社会向前发展的根本动力。世界各国都在加快推进改革创新，新一轮科技革命和产业革命正在孕育兴起，谁更有智慧、更有勇气，敢于变革、敢于创新，谁就会抢占发展先机，谁就会居于主导地位。可以说，改革是对执政党生命力的考验，是国家发展能力和竞争力的根本保证。能否改革、能否持续改革，是对当今世界各国执政党政治潜力和执政能力的最大考验。什么样的执政党具有锐意改革的哲学、文化支撑，就具有延绵不绝的竞争力和生命力，就能在未来的世界发展格局中立于不败之地。

回首 40 年光辉历程，我们对于改革开放自身规律的认识更加深刻。中国共产党领导下的改革开放之所以能够成功，重要的一条是把改革提升到哲学的高度、方法论的层面，用辩证思维把准改革脉搏，妥善处理各方关系，在整体谋划、系统思考中把准改革开放脉搏，在统筹兼顾、

综合平衡中把改革开放全面引向深入，这是中国共产党积累的一条基本的改革经验、执政经验。

一是妥善处理顶层设计与基层积累的关系。党的十八大以来，我们更加注重对一些必须取得突破，但一时还不那么有把握的改革，开展一系列先行先试的试点探索，投石问路，然后再把基层积累的可复制、可推广的成功经验，提升到国家顶层设计的层面。当然，决定在哪些领域改革、试点哪些举措、在哪些区域试点，这要从加强改革顶层设计和总体规划的角度去选择。党的十八大以来的发展历程一再明示，基层积累要在顶层设计的前提下进行，顶层设计也要在基层积累的基础上来谋划。

二是妥善处理系统推进和重点突破的关系。随着改革的全面深化，必须强调系统性、完整性、协调性，不可能再像改革初期在某个领域某个方面的单项改革那样，单兵突进，而是要把改革从以经济为主，延伸到经济社会、文化民生等各个领域。同时，改革又不能平均用力、齐头并进，搞一刀切、齐步走，而是要确立关键环节、重点领域，寻找到把改革推向纵深的着力点。整体推进和重点突破，这两者必须相辅相成，不可偏废。

三是妥善处理解放思想与实事求是，胆子要大与步子要稳的关系。搞改革肯定要打破现有的工作格局和体制机制，必然会有风险，不会四平八稳。触动利益的改革，不可能都是敲锣打鼓、欢欢喜喜、轻而易举。各级干部都要有胆量和魄力，必须解放思想，拿出勇气，认准的事就要甩开膀子大胆地干。还要坚持稳中求进工作总基调，推出改革的具体举措一定要充分研究、反复论证、科学评估，做到稳妥审慎，稳扎稳打，蹄疾步稳。

坚持和推进全面改革开放，最重要和最根本的一条，是坚持党的领导不动摇，落实人民中心思想不松劲。我们要始终坚持在中国共产党的领导下，尊重人民群众的主体地位，把改革开放伟大事业深深植根于人民群众之中，紧紧依靠人民的力量推动改革。我们要紧紧围绕人民所思所想所盼，深入开展社会化宣传教育活动，为改革开放事业凝聚力量人心，营造有利氛围。尤其要增强党员干部对改革开放事业的认同感和使命感，引导广大干部群众真心诚意接受改革、拥护改革，引领社会成员自觉地把个体的命运与改革开放事业的兴衰成败相联结，牢固树立以人民群众幸福感获得感和满意度，作为衡量改革发展成败的标尺的执政理念。

“一个时代有一个时代的问题，一代人有一代人的使命。”中国特色社会主义进入了新时代，改革开放又到了一个新的历史关头。我们已经处于“两个一百年”奋斗目标的交汇期，处于迈入实现第一个百年目标、向第二个百年目标进军的关键期，美好的目标就在眼前，更大风险和考验也摆在面前。潮平两岸阔，风正一帆悬。改革开放 40 年伟大历程告诉我们，始终高举改革开放的旗帜，坚定不移，坚韧不拔，不断把改革开放向全面、系统、纵深推进，是中国特色社会主义伟大事业从胜利走向新的胜利的唯一选择。我们要按照党的十九大和十九届一中、二中、三中全会的战略安排和部署，贯彻新发展理念，深化供给侧结构性改革，加快完善社会主义市场经济体制，推动形成全面开放新格局，深化机构和行政体制改革，改革生态环境监管体制，继续深化国防和军队改革，健全党和国家监督体系。

当好“改革开放排头兵、创新发展先行者”，是习近平总书记对上海一以贯之的要求。党的十八大以来，上海承担了一系列全面深化改革的

先行先试任务。上海自贸试验区改革，是通过负面清单的方式解决政府管得太多、太全的问题，探索形成以简政放权、转变职能为核心，以创新方式、提高效能为重点，符合现代治理体系要求、对标国际高标准贸易规则的政府服务管理新模式；上海建设科创中心，是要让我国在从要素驱动、投资驱动发展为主，向以创新驱动发展为主的发展模式切换中，能够走到世界前列；上海为创新社会治理、加强基层建设推出“1+6”文件，是要走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子；上海率先出台国资国企改革“20条”，是要实现从“管企业”向“管资本”的转变；上海积极探索司法体制改革，是要率先建立符合司法规律和职业特点的人员分类管理制度。此外，上海还承担了“营改增”税制改革、群团改革、高考综合改革和教育综合改革，等等。这一系列改革使得我们的各项制度、政策更加符合经济社会发展需要，这种勇于改革、善于改革的精神，也成为上海和国家保持发展活力、前进动力的重要支撑和思想驱动。在庆祝改革开放40年之际，总结上海经验，为深化我国改革开放事业源源不断提供上海的新思考和新方案，是我们责无旁贷的时代重托与使命担当。

广大社科理论工作者要以庆祝改革开放40年为契机，继承和发扬改革开放精神，把我国改革开放基本进程、主要成就、基本经验和内在规律系统总结好、深入挖掘好、广泛传播好，切实转化为学习思考能力、理论创新能力和学术原创能力，使之成为构建中国特色哲学社会科学的出发点和着力点。我们要更好地结合当代中国实际，立足各自学科领域，坚持问题导向、需求导向和价值导向，以中国理论解读中国实践，以中国实践丰富中国理论，在守正出新、博采众长中推进理论和学术创新，

久久为功，善作善成，着力推进改革开放史和相关理论研究，为形成布局合理的学科体系、植根中国的学术体系、融通中外的话语体系，加快构建中国特色哲学社会科学作出贡献。

2017 年，在中共上海市委宣传部指导下，上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室、上海市哲学社会科学规划办公室启动实施了上海市“改革开放 40 周年”系列研究。复旦大学、华东师范大学、上海社会科学院等上海多所高校和社科研究机构的专家学者，历时一年辛勤工作，爬罗剔抉，刮垢磨光，探赜索隐，钩深致远，按照“论从史出”“史论结合”的研究路径，在回顾中国和上海 40 年改革开放伟大实践的基础上，尊重学术规律，凝练理论思考，打造标识概念，构建话语体系，取得了“纪念改革开放 40 年”系列研究成果。现在选取其中的一部分，汇编成这套“上海市纪念改革开放 40 年研究丛书”。本丛书囊括经济、政治、社会、文化、哲学、法律、科技、教育、国际关系等多个学科领域，对中国改革开放 40 年的发展历程，进行全方位阐释和理论解读，对当下我国发展面临的众多问题，进行深入剖析，展开学理论证，谋划应对举策，为我国改革开放再出发提供学术性探索和学者版建议。本丛书能够代表上海学术界对于改革开放 40 周年的思考水准，呈现了上海社科理论界应当具有的历史责任，反映了社科理论界对我国改革开放未来发展和综合国力继续提高，最终实现中华民族伟大复兴中国梦的美好愿景。

是为序，以纪念改革开放 40 年！

燕 爽

中共上海市委宣传部副部长、上海市社联党组书记

序

郭圣莉教授长期以来致力于城市社区治理的研究，成绩斐然。《改革开放 40 年中国城市社区治理的实践与创新机制》是她和其博士研究生的倾力之作，也是上海市哲学社会科学“改革开放 40 周年系列”重点课题的研究成果。在本书出版之际，作为她曾经的博士后合作导师，我感到由衷地高兴。

有关我国城市社区治理创新的著述很多，研究者对目前城市社区治理表现出来的囿于地方格局的分割式创新和形式化创新，力图运用一些理论来对它进行解释。西方的“国家—社会”理论或中国的“双轨制”理论尽管对此有一定的解释力，但总使人感到难以尽兴。分割式创新造成了城市社区治理的碎片化，而形式化创新又使城市社区治理在自治化与行政化取向上模糊不清。城市社区治理的这一困境需要学者给予一个更好的解释。

本书作者的研究则从简单的历史学设问开始：第一，城市社区在中国是如何发育生长的？它的发展历程是什么样的？第二，城市社区在中国到底是什么？城市社区为什么会如此成长？其背后的推动力是什么？

为什么这一推动力会出现？它们赖以发挥作用的机制是什么？作者通过对大量的文献材料深入细致地调查分析，从宏观、中观、微观三个维度，依照历时态的脉络对城市社区治理进行阶段划分，并依据三个阶段对不同层次的演进进行了总结，并在此基础上归纳出中国城市社区治理的推进机制。

该书的特色和主要价值在于以下几个方面：

一是系统梳理了中国城市社区治理的四十年发展历程。通过对现有研究成果、中央和各地相关文件、资料和地方创新案例的研读分析以及实证调查，作者从纵向与横向对我国城市社区发展历程进行了系统的资料收集与整理，形成了一个具有全局性的概括。在浩繁的资料中进行筛选和整理，使本书的论述尽可能准确地呈现城市社区治理发展的脉络，然后再进行理论上的检视，这是一个很有挑战性的工作。作者的努力使本书清晰地呈现了四十年社区的发展进程，这也为后续进一步研究提供了基础。

二是分析的角度较新。现有研究一般是将社区作为观照国家或社会转型的一个案例，而作者则从国家来透视社区，认为社区是国家宏观变迁的一个直接结果，同时也是这一变迁本身的组成部分。作者运用了整体性治理的分析框架，将城市社区治理置于国家宏观发展的系统发展过程中，从国家整体层面来透视社区的变迁，力图在社区层面跳出行政与自治之争。

三是提出了中国城市社区治理发展的四个机制，即“政策与示范：中国城市社区治理演进的中央推动机制”、“问题导向与学习创新：中国城市社区治理的地方创新机制”、“学者与民间精英：中国城市社区治理

实践的微观创新机制”、“党建引领：中国城市社区治理发展中党的领导与整合机制”。这四个机制既相互独立又交互作用，共同推进了中国城市社区治理的不断演进和发展。这是一个比较有创见性的观点。仅仅进行历史的追踪容易陷入“复原历史”的泥沼，但作者规避了这一陷阱，不仅完成了史料的梳理，更是清晰地提炼出了社区治理的运行机制，这对于理解城市社区治理的创新与发展提供了有价值的思考。

四是提出了中国城市社区治理的多层次交互式分阶段推进的发展模式。从治理层次和时间维度来看，这种多层交互的阶段式推进机制的特征表现为启动者与合作者之间的互动、制度化及再启动。在不同时期，不同层次的行动者出于自身的角色和目标对当时环境变化的敏感度不同，或者说不同时期的环境输入对系统的不同部分产生的影响不一、压力不同，从而出现了不同的启动者、引导者、合作者与追随者，并进行新的范式建构。作者基于宏观、中观、微观三个维度的事件史分析，提炼出了这一发展模式。因循这一模式的分析，可以对社区治理演进的每个环节的启动者、引导者、合作者与追随者有清晰的认识。这一论述具有很强的理论意义和实践意义。

总体来说，这是一部在史实梳理、调查方法和理论研究上很有特色的社区治理研究著作。本书思路清晰、框架合理、论证规范，可读性与可信性都较强，它丰富了我国城市社区治理的研究，有助于完善我国的城市社区治理的制度架构，对于开展城市社区治理，实现共建共治共享的社会治理格局具有重要的学术价值与应用价值。

本书也有一些不足的地方，比如描述性较多，分析性相对较少；对一些有意思的问题还可以进一步地细致论证和展开讨论。本书作为“改

“改革开放四十周年系列”的献礼之作，由于交稿时间的紧迫可能影响了作者进一步精雕细琢。但瑕不掩瑜，本书是中国城市治理创新研究中一部很有价值的作品。一些没有在本书中进一步深入探讨的问题，如就社区改革和发展来说，社区的自治化和行政化究竟哪一个是我们的目标选择？理论上的自治化追求与现实中的行政化运行之间的张力到底该如何去弥合？书中所提出的社区创新机制主要表现为行政性，而社会性如何体现？这对未来社区发展走向有何影响？所有这些（当然也不止于这些）问题，我很期待作者在今后的研究中再次向我们展示她的出色成果。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2018 年 8 月 30 日

前 言

改革开放 40 年，中国取得了举世瞩目的伟大成就，勇于变革代表着改革开放的时代精神。改革开放 40 年的宏观制度变迁是城市社区治理研究的宏观背景和框架，也是本书研究的纵轴坐标。而 40 年各城市社区模式及其体制机制创新则是本书展开城市社区治理研究的横轴坐标。研究中国特色的城市社区治理，需要建构新的分析范式，在理论与实践的互相关照中总结社区在中国的历程，进行阶段划分，展现这一段波澜壮阔的宏观历史进程及其运行机制，发现社区治理进程中的地方差异，进而分析动力和创新机制，并根据时空与事件分析制度要件、约束条件以及功能限度。本书主要是通过对 40 年的整体城市社区治理历史进程的梳理与分析，在对不同类型城市社区进行经验材料总结和分析的基础上，考察中国城市社区治理的阶段特性、动力机制与演进逻辑。本书回答两个基本问题：第一，城市社区在中国是如何发育生长的？它的发展历程是什么样的？即展现出城市社区在中国是如何孕育、出生、生长及发展的历程；第二，城市社区在中国到底是什么？解释城市社区为什么会如此成长？其背后的推动力是什么？为什么这一推动力会出现，它们赖以发

挥作用的机制是什么？即解释改革开放 40 年中国城市社区治理发展的推动机制。本书的安排从宏观、中观、微观三个维度，依照历时态的脉络对城市社区治理进行阶段划分，并依据三个阶段对不同层次的演进进行总结，对以上问题加以回答，归纳中国城市社区治理的体制改革及其动力机制，建构有中国特色的本土化理论，解释中国特色的社区治理的演进过程。

总体来说，本书偏重于史实及其机制，从事件史着手，展现城市社区生长发育的体制机制演变及其总体逻辑。然而，事件史的研究，需要避免两个倾向，一是受到宏大历史叙事逻辑的框定，逻辑取代了事实。二是陷入“复原历史”的泥淖，过度重视历史叙事中的场景再现，流连于琐碎细节的局部场景，无法展开对历史复杂逻辑的追溯。我们的策略是，将事实还原于当时的历史背景之中，将概念生成植根于经验研究的发现，形成一定的理论假设，再将其投入经验材料中加以验证。限于时间与资料的庞杂，这一研究方法未在书中详细说明，而是将其运用于历史资料的收集、分析和框架建构中。从理论上说，从西方引入国家理论、公民社会理论、精英主义理论、多中心理论、社会资本理论等已然形成城市社区治理研究的理论簇。这些理论针对一个时期、一个具体案例有其一定的解释力，却难以统合 40 年中国城市社区治理的整体变迁。通过将 40 年的城市社区发展演变及其横向的实践操作的经验、模式纳入整个国家的发展进程，本书形成了具有概括性的整体分析框架。本书借鉴社会系统理论，运用国家整体发展观，以宏观上的主体、行为与政策，中观上的主体、模式及其比较，微观上的主体、行为逻辑与创新为坐标，分阶段、分层次地展示城市社区治理的过程，寻找前述问题的答案，并

以此为基础，提出一个基于中国本土经验和系统论的分析框架来解释这一段波澜壮阔的历史进程及其推进机制。本书的结论是，城市社区发展是国家整体变迁的一个部分，社区作为一个构建出来的概念，有效地整合了原有街居组织体系，形成了新的城市基层治理框架，迎合了改革后中国城市迅速发展的社会管理需要，因此，将社区看成是国家与社会关系在基层的反映，或者认为它的生长与发展仅代表着改革后社会的增长与自我运行的逻辑都是不尽准确的。社区是一个外来的概念，但在中国的建构及其发展却是一个中国式的创造。这一创造的推动源于几个相互作用的机制，包括：政策与示范——中国城市社区治理演进的中央推动机制；问题导向与学习创新——中国城市社区治理的地方创新机制；学者与民间精英——中国城市社区治理实践的微观创新机制；党建引领——中国城市社区治理发展中党的领导与整合机制。这些机制并不是分立的，而是系统性地发挥作用，只是不同阶段、不同地方居主导作用的机制存在差异，我们总结为“多层次交互式分阶段推进机制”。从系统角度出发，结合宏观、中观、微观层面和多行动者加以分析，这种“多层次交互式分阶段的推动机制”的特征表现为启动者、合作者之间的互动和制度化。在不同时期，不同层次的行动者出于自身的角色对其面临的环境变化的敏感度，或者不同时期的环境输入对系统的不同部分产生的影响不一、压力不同，从而出现了不同的引导者。

第一章，绪论部分的内容主要涵括以下几个方面：第一，改革开放40年中国城市社区治理所发生的总体性变化与存在的关键问题。第二，对城市社区与城市社区治理等核心概念进行本土化的界定。第三，回顾并评述与城市社区治理有关的国内外的研究。第四，提出分析框架，从

国家透视社区。以社区为本位，将社区治理的发展置于国家整体发展框架下，将社区视为国家治理系统运行的一个组成部分，分析系统结构中的行动者在社区 40 年发展过程中的行为及其作用，阐明分析框架的理论依据与研究思路。

第二章，主要是在宏观层面探讨中国城市社区治理 40 年的变迁与逻辑。在辩证分析社区治理研究中国家本位、社区本位两种视角后认为，中国城市社区治理是一个综合发展的逻辑，既不完全从属于国家，也不是社区的本位，而是互嵌的统一整体。综合现有研究，主要从城市社区治理内容的角度将城市社区治理划分为三个阶段，并就每个阶段的社区治理发展进程进行实证解析。阶段一是启动阶段（1978—1999）：从社区服务到社区建设的进程，这一时期在地方需求和中央统一部署下，社区服务在全国各地开花，迅速发展起来。阶段二是发展阶段（1999—2013）：从社区建设到社区治理，在这一阶段社区服务持续发展完善，社区建设与组织变革飞速发展，居委会改革和规范化迅速推进，网格化的社区管理开始凸显。阶段三是转型阶段（2013 年至今）：开拓社区治理的新时代，对该阶段基层社区实践显现出的社区内涵进行归纳，以基层党建为核心，强调多元参与、协商共治，多方投入，构建社区多元化治理新格局，在实践中引入社会组织力量，规范街居体制，建立新型工作机制，培育社会组织，由政府购买社会组织服务。在城市社区治理演进的三个阶段过程当中，一直贯穿的是党的领导。党在社区建设与治理过程中的体系构建中领导地位突出，并且近来各地涌现出多种地方创新实践。

第三章，从中观模式维度对改革开放以来的城市社区治理地方实践