

激活和谐社会的细胞

——“盐田模式”制度研究

侯伊莎 / 著

**Activating Cells of the
Harmonious Society:**
An Institutional Study of Yantian Model

只有强国家才能强社会
只有强社会才能强国家



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

激活和谐社会的细胞

——“盐田模式”制度研究

侯伊莎 / 著

**Activating Cells of the
Harmonious Society:**
An Institutional Study of Yantian Model



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

激活和谐社会的细胞——“盐田模式”制度研究/侯伊莎著.

—北京:中央编译出版社,2007.2

ISBN 978-7-80211-396-1

I. 激…

II. 侯…

III. 社区-体制改革-研究-中国

IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 020000 号

激活和谐社会的细胞——“盐田模式”制度研究

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话:(010)66509360 66509365(编辑部)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址:<http://www.cctpbook.com>

经 销:全国新华书店

印 刷:北京金瀑印刷有限责任公司

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数:310 千字

印 张:19.25

版 次:2007 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:38.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所 首席顾问律师鲁哈达



序 一

社会生活需要规范，社会事务需要管理，大概没有人对此会有异议。然而，当工商管理和管理行政已经成为一门独立学科时，社会管理却只是在最近几年才受到重视，社会管理体制这一概念也只是在近几年才被人关注。究其原因，是因为我们的传统社会体制，是一种高度一元化的体制。党政不分、政企不分、国家与社会不分、政治生活与经济生活不分，是传统体制的特征。改革开放后，我们引入了社会主义市场经济体制，绝对一元化的社会体制开始发生根本性的变化。党和政府之间开始逐渐分开，于是行政管理便应运而生：政府和企业也开始逐渐分开，于是工商管理便随之兴起。现在，以民间组织、中介组织、行业组织和社区组织等社会组织为主要载体的公民社会，也终于开始相对独立于国家和政府，于是，社会管理便成为继行政管理和工商管理之后的又一个重要管理领域。

社会管理变得越来越日益重要了，就迫切需要制订和修正相应的政策、法规和制度，换言之，就需要建立和健全新的社会管理体制。社会管理体制问题便顺理成章地受到了党和政府的高度重视。中共十六届四中全会的决定和六中全会的决定，都对改革和完善社会管理体制做出了专门的论述，一致强调要不断加强社会建设和社会管理，努力推进社会管理体制的改革创新。十六届四中全会和六中全会分别从提高党的执政能力和构建社会主义和谐社会的高度，向各级党和政府明确提出了“深入研究社会管理规律，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”的要求。

因而，社会管理体制的改革和创新，已经成为我国现实生活中一个新的重大课题，不仅受到党政官员的重视，也引起了专家学者的热切关注。



一方面，一些有开拓和创新精神的地方党政干部开始积极探索加强和改善社会管理的新办法和新制度，另一方面，一些政治学者和社会学者日益关注社会管理问题的研究，关于改革和完善我国社会管理体制的研究也渐渐多起来。然而，无论在理论上还是在实践上，社会管理在我国毕竟还是一个新的课题，实践探索和理论研究都刚刚起步，实践经验和理论成果相对不足，许多体制亟需完善，许多问题亟需研究。故而，这方面的理论研究和实践探索，都特别值得鼓励。

展现在读者面前的这本《激活和谐社会的细胞——“盐田模式”制度研究》就是这样一份特别值得鼓励的成果。作者侯伊莎女士既是北京大学政府管理学院的博士，又是深圳市盐田区民政局局长，这一特殊的身份使她有较好的条件能够在理论与实践的结合点上去深入观察和思考社会管理体制的一系列理论与现实问题。侯伊莎博士是一位极富开拓创新意识的年轻干部，在担任盐田区民政局长期间，对基层社区管理体制进行了许多大胆而又富有成效的改革，得到了基层群众、上级领导和专家学者的充分肯定。深圳市盐田区改革基层社区管理体制的理念、措施、体制被学界称为“盐田模式”，并荣获第三届“中国地方政府创新奖”。本书从一个“盐田模式”的策划者、组织者、实施者、观察者的特定角度，对盐田区基层社区管理体制的改革实践进行理论上的总结和概括，这对于进一步推动我国社会管理体制的改革创新来说，其价值是不言而喻的。由此我也希望，侯伊莎博士的这一研究成果，其理论价值也能与其推动盐田社区管理体制改革的实际价值一样，再次受到人们的关注和重视。

俞可平

2007年3月3日于京郊方圆阁



序 二

侯伊莎博士的博士论文经修改后即将付梓问世，我很高兴，要我作序，欣然应允。

伊莎是我近百个博士、硕士学生中的一个，给我留下了极为深刻的印象。伊莎学过英语，学过哲学，学过新闻，当过教师，当过记者，当过经理，当过副总编，再当局长，学历和经历都很丰富。伊莎在北京大学学习期间，表现出悟性高、创新意识和研究能力强，非常刻苦、勤奋、高效、严谨、认真和务实，身上绝少时下社会流行的浮躁毛病。她聪慧过人、才德俱佳、精明能干、处事果断，同时，她应用所学理论和知识指导自己的工作，积极参与创建“盐田模式”，在社区管理体制改革的取得突破。不仅做到学习、工作两不误，而且两者都取得了骄人的成绩，博士论文又要出版，真是可喜可贺！

中国正处在社会转型期，必须调整政府与社会关系，进行社会管理体制的改革，构建社会主义和谐社会，以减轻社会转型之痛。这不仅需要从理论和观念层面上而且还需要在制度及实践操作层面上，构建一整套国家与社会关系的新型理论模型、制度、法规和一系列具体办法。这是一项创新而艰苦的工作，需要一批有志于解决社会发展深层次问题的人们，用非凡的勇气和智慧，理智、宏观的思考和丰富的实践经验去完成。可喜的是本书作者工作单位盐田区委、区政府在深圳市委、市政府的正确领导下，大胆创新和实践，把理论的视角和改革的出发点放在社区，把理顺政府与社区关系作为起点，变革以政府一元主体主导为特点的传统社区管理体制，构建以政府与社区非政府组织、社区居民多元主体合作为特点的社区治理体制，以此促进我国传统的、缺乏效率和活力的民间社会向现代的、



政治稳定又活力充沛的公民社会转型。

即将问世的《激活和谐社会的细胞——“盐田模式”制度研究》，是研究中国城市社区管理体制改革的力作，描写和分析了盐田区经过8年的艰苦卓绝的改革努力，建成了“盐田模式”社区治理体制的过程和成效。“盐田模式”生长的程序性特点是：根据“议行分设”和“会站分离”理念，把原来长期由居委会承担基层的行政、自治和服务三种功能进行分解，把政府行政职能和公共服务功能从居委会中剥离出来，通过创建与居委会平行的政府组织——社区工作站和居委会的下属机构即非政府组织——社区服务站分别承担，同时由居民直选产生宪法规定的基层群众性自治组织——社区居委会来履行社区自治功能，形成了“一会两站”的社区管理体制。以此来理顺政府与社区的关系，从而理顺国家与社会的关系，达到强国家和强社会的目的。基本制度安排体现了对“强国家—强社会”的理念追求。

改革基本完成二年来，经过多次的定量和定性的研究分析证明，这个制度设计是有效的：强化了党和政府的行政管理能力和社区自治能力，建立了体现党的十六届六中全会所要求的“适应我国社会结构和利益格局的发展变化，形成了科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。”

难能可贵的是，作者不仅在实践中积极创建社区治理体制，而且通过查考大量的国内外政治学、社会学、行政学等学科及盐田社会历史发展的资料，也通过“盐田模式”的实证研究，提出了在社会向现代化发展的转型期，“只有强国家才能强社会，同时只有强社会才能强国家”的理论命题，大胆推论并进行了扎实的论证“在国家与社会关系上，两者的关系是可能走向合作与正和博弈的”。她的论点为：“国家与社会之间的关系是非常复杂的，并不一定遵循着零和博弈的逻辑，它们存在着多种组合方式。由于国家的自主性和能力在不同的社会中或在同一个社会中不同的发展阶段存在很大的差异，因而国家与社会的关系也就有不同的表现形式。过去的理论研究根据国家自主性强弱的程度，把国家和社会的关系分成强国家—弱社会模式、弱国家—弱社会模式、弱国家—强社会模式。这三种模式都可以看作是国家与社会关系的传统模式，它们各自具有比较系统的

理论和实践经验，具有历史的合理性，同时也具有现实的局限性。”

在前人研究的基础上，作者探讨了国家社会强弱新的判断新标准。为此她还根据英国思想家安东尼·吉登斯提出的现代国家是因为与高度监控、资本主义、工业主义以及暴力工具的集中化程度四种“制度丛结”相联系而成为强国家的设定，提出强社会的制度基础大致也表现为市场经济、自主治理、财产权利、公民社会的集中化程度四种“制度丛结”。

为了深入对国家和社会关系的研究，作者还首次提出了“社会能力”这一概念对应“国家能力”概念。认为强国家的核心是国家能力的强盛，强社会的核心则是社会能力的强大。衡量国家能力和社会能力的指标体系有所不同，二者的结合点是它们之间的相互合作能力。

作为社会管理体制改革的先行者和探索者，作者的这些认识和所进行的实践创新，为我们改革社会管理体制，无论是在理念上还是在制度层面上都提供了借鉴和启示。根据我对伊莎博士论文的指导和重读本书书稿，认为该书具有“三强一高”的特点：

第一，创新性强。必须有创新，这是北京大学对博士论文的第一要求。该论著不管在理论上还是在实践上，都体现了强烈的创新意识，理论观点和实践安排不落俗套，都具有新意。

第二，理论性强。该书不是把理论当作标签和符号，而是根据对实践的思考和理论的改造，提炼出新的理论观点，提出“强国家—强社会”的新模式和“议行分设”、“会站分离”等观念，并用大量篇幅进行论证，理论色彩很浓厚。

第三，实践性强。本书以案例研究为基础，以“盐田模式”的形成和发展为实证资料，在理论的指导下，来论证“盐田模式”制度安排的合理性和有效性，实践性表现强烈。

第四，理论结合实践的程度高。理论脱离实际，是一些著作的通病。该书理论紧密联系实际、指导实际，两者结合的程度相当高。

最后，我想说的是，在这个年代里，只有敢于任人评论功过和勇于“为生民立命”的人才能仆下身子搞改革。由于伊莎跟我学习了三年及我对这项改革的了解和认识，我感到她对党和国家非常热爱，很想通过自己的努力使国家发展得更好、更快，应该说她对党和国家时时处处表现出



“大忠诚”的情怀：她既有有知识分子的“庙堂之上”和“江湖之远”的“忠君爱民”情怀，也有基层行政管理人员所应具备为民行政的果敢的决策能力和踏实的操作能力。尽管她有时所进行的改革不被一些人所理解，但仍能百折不回、不屈不挠、孜孜以求地埋头苦干、埋头苦学和埋头苦“改”，“宁爱真理，不趋功利”。惟有如此，她才能站在时代前沿，以“我不下地狱谁下地狱”的大无畏的气慨，在理论和实践中同时进行大胆创新。希望也相信她在今后的社会管理改革和工作实践中能够作出更大的贡献。

限于篇幅所限，佳作内容不能作一一介绍。仅就我的理解，所陈之言也未必道出书中真谛和作者本意。惟冀其他读者，在这处“富矿”中，能够淘出更多的真金，也难免会有砂石，敬请读者鉴别。是为序。

北京大学政治发展与政府管理研究所所长 谢庆奎
北京大学政府管理学院教授、博士生导师

2007年3月于燕园

目 录

第一章 导论：意义、方法与框架	1
第一节 研究缘起和意义	3
一、社区发展的现实关怀	3
二、个案选择及其理由	8
三、理论创新和贡献	10
第二节 国内外既有研究述评	12
一、社区理论：发展脉络与研究范式	13
二、中国学术界社区研究状况	23
三、社区研究新视角——治理	30
第三节 研究方法	33
一、制度主义分析方法	33
二、文献分析方法	36
三、个案研究方法	36
第四节 研究框架	36
第二章 “盐田模式”的理论基础	39
第一节 国家与社会强弱的判断标准	40
一、国家与社会强弱概念的提出	42
二、功能性标准	44
三、自主性标准	47
四、合作性标准	50
第二节 国家与社会关系的传统理论模式	54



一、“弱国家—强社会”理论模式	54
二、“强国家—弱社会”理论模式	57
第三节 “强国家—强社会”新理论模式的提出及其特点	63
一、“强国家—强社会”新理论模式的提出	63
二、“强国家—强社会”新理论模式的特点	69
第四节 “强国家—强社会”新理论模式的制度基础	71
一、强国家的制度基础	72
二、强社会的制度基础	73
三、“强国家—强社会”的互相依存和互相型塑	81
第五节 当代中国“强国家—强社会”模式的内在逻辑关系	84
一、中国国家与社会关系的变迁脉络：以社区体制为视角	84
二、中国国家与社会关系良性互动的逻辑特征	91
本章小结	93
 第三章 “盐田模式”的制度创新	95
第一节 “盐田模式”的历史基础	96
一、历史深处的积淀：盐田地区的社会传统	97
二、近 20 年盐田地区的行政制度变迁	103
三、社区管理体制改革的社会背景	106
第二节 盐田区创建社区治理体制过程	112
一、第一次制度创新：“居—企”分离及其绩效	112
二、第二次制度创新：“议行分设”理念下的“一会（合） 两站”体制	114
第三节 第三次制度创新：“会站分离”的社区治理体制	121
一、“一会（分）两站”的制度框架	121
二、创建“一会（分）两站”制度的动因分析	131
三、制度创新的 Z 字型博弈过程分析	133
四、“一会（分）两站”制度的执行过程分析	156
本章小结	166



第四章 “盐田模式”的初步绩效	169
第一节 “盐田模式”的民意评价：2005 年民意测评	170
一、分析的事实基础	170
二、调查对象及分析维度	174
三、盐田区公众对社区居委会选举改革的满意度测量	181
四、盐田区公众对个人与社区共同体关系的意向性测量	189
五、盐田区公众对“盐田模式”的认知和价值判断	193
第二节 “盐田模式”的民意评价：2007 年民意测评	202
一、2007 年民意调查情况概述	202
二、盐田区公众对区委区政府工作满意度测量	203
三、盐田区公众对社区治理体制的建议	204
四、盐田区公众对推进基层民主政治建设的建议	204
五、调查中发现的问题	205
第三节 “盐田模式”的实践绩效	206
一、政治层面	207
二、行政层面	212
三、社区层面	219
四、政府和社区的关系层面	232
第四节 “盐田模式”的学理评价	236
一、“盐田模式”的创新性	238
二、“盐田模式”的成效性	241
三、“盐田模式”的普适性	242
四、“盐田模式”的过渡性	247
本章小结	249
第五章 “盐田模式”的成功要素、思考和启示	255
第一节 “盐田模式”的成功的要素	256
一、社会资本与路径依赖	256
二、香港的影响	258
三、市场经济体制的建立	259
四、政府主导的渐进改革策略	260



五、政府精英—社区精英互动	262
第二节 “盐田模式”的思考	263
一、以“一会两站”化解社区行政化	263
二、以多元主体解构一元主体	265
三、以“强政府”达成“强社区”	266
第三节 “盐田模式”的启示	268
一、创新社会管理体制是构建强国家—强社会的基础工程	268
二、社区管理体制创新是社会管理体制创新的最佳起点	270
三、培育社会资本是社区管理体制创新的重要任务	271
四、政府肩负主导强社区的重任	275
五、激活制度也是制度创新	278
参考文献	280
后 记	289



表 目 录

► 表 1-1: 部分国外学者对社区概念的理解	21
► 表 1-2: 部分国内学者对社区概念的理解	24
► 表 3-1: 盐田区各社区户数情况统计表	159
► 表 3-2: 盐田区各社区选民数量分布表	159
► 表 4-1: 被调查对象的年龄结构	170
► 表 4-2: 被调查对象的性别结构	170
► 表 4-3: 被调查对象的职业结构	171
► 表 4-4: 社区居民样本分布情况	171
► 表 4-5: 被调查对象在社区居住时间	172
► 表 4-6: 被调查对象的户籍结构	172
► 表 4-7: 被调查对象的政治身份	172
► 表 4-8: 被调查对象的婚姻状况	172
► 表 4-9: 被调查对象的文化水平	173
► 表 4-10: 被调查对象的经济收入	173
► 表 4-11: 被调查对象的住房性质	173
► 表 4-12: 对选举的感性态度和行为取向	181
► 表 4-13: 对选举改革影响力的评价	183
► 表 4-14: 对政府的选举管理工作的满意度	185
► 表 4-15: 对选举过程规范性和公正性的评价意向分布	185
► 表 4-16: 对选举结果的认同情况	186
► 表 4-17: 对选举改革目的的评价意向分布	187
► 表 4-18: 对个人与社区共同体的关系的认知	189



► 表 4-19: 居民对社区活动的参与意向	190
► 表 4-20: 社区主体参与社区公共活动的影响因素	190
► 表 4-21: 对参与社区活动的价值判断	191
► 表 4-22: 社区居民对社区和社区居委会的社会期待	192
► 表 4-23: 对社区管理体制改革的模式的一般认知	193
► 表 4-24: 盐田区民众对社区体制改革的情感倾向数据	194
► 表 4-25: 对社区体制改革所持情感立场的背景因素	195
► 表 4-26: 对社区改革动因的认识	196
► 表 4-27: 对两种社区体制模式的评价	197
► 表 4-28: 对实现改革目标的预期和判断	197
► 表 4-29: 对社区管理体制改革的影响力的认识和判断	198
► 表 4-30: 对社区管理体制改革的政府与社区关系的认识	199
► 表 4-31: 对社区治理改革可持续性的认知	201
► 表 4-32: 盐田区民众对区委区政府工作满意度 (2007 年)	203
► 表 4-33: 各社区调查样本空白率和未回答比例	205



图 目 录

► 图 1-1: 深圳市盐田区平面图	8
► 图 2-1: 现代强国家的四种“制度丛结”	72
► 图 2-2: 现代强社会的四种“制度丛结”	73
► 图 3-1: 盐田区 4 个街道和 17 个社区分布图	97
► 图 3-2: “一会(合)两站”的社区管理体制组织框架	120
► 图 3-3: “一会(分)两站”社区治理体制组织框架之一	122
► 图 3-4: “一会(分)两站”社区治理体制组织框架之二	139
► 图 4-1: 盐田区民众关于政府(国家)—社区(社会)关系变迁的 意向性测量指标	175
► 图 4-2: 对选举改革的意向与参与行为的差异	182
► 图 4-3: 对选举改革态度和行为取向的分布格局	182
► 图 4-4: 对选举改革影响力的评价层次分布	183
► 图 4-5: 对选举改革影响力的总体意向格局	184
► 图 4-6: 调查样本对 2005 年社区居民委员会选举改革的意向性分布	187
► 图 4-7: 盐田区民众对 2005 年社区管理体制改革的认知意识	194
► 图 4-8: 盐田区民众对社区体制改革的情感倾向分布面积	195
► 图 4-9: 对社区体制改革动因的认识取向	196
► 图 4-10: 对实现改革目标的认知水平分布	198
► 图 4-11: 对社区管理体制改革中政府作用的评价取向	200
► 图 4-12: 对有关政府与社区关系的价值取向分布	201
► 图 4-13: 盐田区社区治理体制改革前后政府行政成本对比图	219

第一章

导论：意义、方法与框架

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证……社会和谐是我们党不懈奋斗的目标。

——《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》