



联动的力量 基层治理创新

刘建军 宋道雷 李威利 等

著

以杭州市上城区
为研究对象

格致出版社



上海人民出版社

联动的力量：基层治理创新

——以杭州市上城区为研究对象

刘建军 宋道雷 李威利 等著

格致出版社

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

联动的力量:基层治理创新:以杭州市上城区为研究对象/刘建军等著.—上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.6

ISBN 978-7-5432-2877-1

I. ①联… II. ①刘… III. ①社区管理-研究-杭州
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 100911 号

责任编辑 忻雁翔

封面设计 人马艺术设计·储平

联动的力量:基层治理创新

——以杭州市上城区为研究对象

刘建军 宋道雷 李威利 等著

出 版 格致出版社

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 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 18

插 页 2

字 数 219,000

版 次 2018 年 7 月第 1 版

印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2877-1/D·112

定 价 69.00 元

序

陈 瑾

(杭州市上城区区委书记)

习近平总书记强调,我们必须坚持走中国特色社会主义社会治理之路。那么,这条道路的基本逻辑和基本内涵是什么呢?对此,习近平总书记提出了系统治理、依法治理、源头治理、综合治理的思想。特别是在党的十九大报告中,习近平总书记提出新时代要打造共建共治共享的社会治理格局。这就是说,中国的社会治理既是一项综合性、体系性的创新工程,又是在社会联动、社会协同、社会合力轨道上缔造出来的共建共治共享的新格局。其核心就是党建引领下的协同治理、合作治理、协商治理、联动治理。用“一核多元”来形容这一治理结构和治理格局是比较恰当的。当然,社会治理的重心在社区,社会治理的落脚点也在社区,社会治理成果的集中体现也在社区。这就是习近平总书记强调的,社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。近年来,杭州市上城区扎实推进全国社区治理和服务创新实验区建设,紧扣“三社联动推进协商共治”主题,积极探索,大胆实践,努力实现治理体制、协商机制、服务品质“三个再造”,确保人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。

一、改革基层治理结构，推动社区治理体制机制再造

杭州市上城区坚持以党建引领为核心,通过提升街道、社区治理能力和“三社联动”水平,推进社区治理体系和治理能力现代化目标,全面落实共建共治共享要求。一是强化党建引领。我们坚持党的领导是根和魂,区域党建引领与基层社区治理同时发力,全面推行街道党组织领导下的“区域性党建+行业性党建”交叉联动机制,完善社区“大党委”联席会议制度,大力推行“党建引领健康小营”“群众自治助力和谐上羊”“为民惠民打造馒头山社区综合服务体”等模式,构建多维立体的大党建格局。厘清社区党委、社区居民委员会、社区公共服务站的主体职责和配合职责,拟定可交由社会组织承接的工作事项。坚持党管人才发展战略,率先在全省推出“社区工作领军人才培养计划”,建立“红巷社工学堂”,着力锻造一支理论与实务兼备的社区工作“领头雁”队伍。二是深化平台整合。做实做强块抓条保、权责清单要求,在各街道设立综治工作、综合执法、市场监管、便民服务等协调组(简称“四个平台”)和综合指挥室,健全“综合指挥+四个平台+全科网格”的基层治理结构,在全区 268 个网格中配备网格长和志愿网格员。积极发挥职能部门作用,整合下沉全区 10 个部门 261 名专业条线力量进入“四个平台”,推动工作重心和人财物等资源向基层倾斜,进一步理顺基层社会治理体制机制。三是创新“三社联动”机制。积极探索社区、社会组织和社会工作互惠融合、协调发展的基本路径,推动“三社”相互支持、渗透融合、联动发展。充分发挥街道在深化社区居民自治、培育社会组织品牌、开发社区社会工作岗位中的主导作用,提升街道对“三社联动”的资源调配和属地管理能力。完善社区工作评价体系,

将社区工作绩效与居民满意度、社会组织服务效果、社会工作发展水平挂钩,有效推进“三社”良性互动。

二、激发多方主体参与,推动基层协商民主机制再造

人民民主是社会主义的生命,也是基层协商民主的根本。杭州市上城区通过完善协商架构、协商程序和协商平台,不断增强多方主体参与社区治理的能力。一是着眼多层协商。健全完善“区—街道—社区”多层次、多主体、多过程的基层协商民主架构,努力寻求民意的最大公约数。在区级层面,建立“17654”民主协商互动机制(即17个主要职能部门和6街道54个社区之间的协商),开展“民情半月谈”,不断汲取民智、汇聚民意、凝聚民力。在街道层面,成立具有社情民意收集、民生项目评议立项、矛盾纠纷调处功能的社区发展联合会,开展协商共治。在社区层面,建立社区发展协会,引导居民代表、物业公司、业主委员会和社会组织等多方力量通过协商实现共治。二是着眼节点协商。创新推出“五时五议”工作机制,即重点工程推进时主动议、群众反响强烈时及时议、发现重大事件苗头时跟进议、涉及热点焦点问题时积极议、破解历史遗留问题时联动议。2017年,上城区完成了5600多户的危旧房改造征收,创下历史之最,但工程推进过程中无一例集体信访。这极大得益于我们依法有序组织居民群众参与节点协商,适时组织“两代表一委员”进驻指挥部反映民意、加强监督,这些措施让我们赢得了主动、赢得了好评。三是着眼平台协商。总结推广湖滨晴雨、清波话坊、红巷议事厅、邻里值班室等协商平台工作经验,形成了政府“主导”、社会“搭台”、群众“唱戏”的协商成果落地机制。区政府每年开展社区治理“金点子案例评选”,投入100万元专

项经费,推动协商成果落地落实。2017年,清波街道新民村加装电梯自管会采取柔性协商方式,多层协商、节点协商、平台协商共同发挥作用,最终催生杭州老旧小区首部加装电梯问世,“众人的事情由众人商量”真正落到实处。

三、统筹社区公共资源,推动社区服务品质再造

上城区第十次党代会提出争当“四个标杆区”、建设高品质的国际化现代化城区的奋斗目标。整合社区资源、提升社区服务品质是争当“四个标杆区”题中应有之义。一是优化服务空间。全面推进社区“3+X”为民惠民综合体建设,以一“厅”迎客、一“岗”受理、一“坊”议事为功能支撑,同时设立长者照护、邻里食堂、卫生服务站、农贸市场、儿童乐园等X项服务项目,有机整合社区服务资源和服务空间,不断提升社区服务水平。截至目前,以馒头山社区邻里中心为试点,全区已完成10个社区服务综合体建设,总面积达18000平方米,计划用两年时间实现社区服务综合体全覆盖。二是简化办事流程。精简社区办事窗口,设置“百通岗”一站式办理窗口和“全科社工AB岗”,实行“一窗受理、集成服务”,实现服务流程再造。全面梳理行政审批服务事项,将失业登记、低保申请、临时救助对象认定、养老服务补贴给付等52项便民服务纳入社区便民服务平台,社区可统一受理,保证居民“最多跑一次”,实现居民办事“网上办、简化办、就近办”的服务承诺。三是丰富服务供给。优化社区社会组织发展环境,加强社区社会组织服务能力建设,提高社区社会组织的数量和质量。成立上城社会组织发展指导中心、社会组织孵化园、社会组织发展基金会,整合区、街道两级公益创投经费,资助社会组织开展各类多样化、个性

化项目服务,逐步缓解社区服务供给不充分、不均衡的难题。2017年,上城区共计资助社区服务项目64个,投入经费500万元,极大丰富社区服务内容。

作为“新中国第一个居民委员会”诞生地、中国社区建设展示中心所在地和浙江省第一个党小组诞生地,杭州市上城区担负着创新社会治理、优化治理结构的重要责任。特别是作为民政部第三批全国社区治理和服务创新实验区,在过去三年中,我们将“三社联动”和协商共治贯穿于创新基层治理的整个过程之中,使多种资源汇聚到社区之中,充分展现了“三社联动”和协商共治的制度优势和机制优势。我们进一步将“三社联动”扩展到社会联动范围,将社区治理提升到社会治理层次,缔造了一种联动主义的社会治理的新范式。本书就是杭州市上城区与复旦大学当代中国研究中心联合课题组,对全国社区治理和服务创新实验区进行系统、深入研究的成果。这一成果将杭州市上城区创新社区治理和社会治理的逻辑、机制、格局和成果充分展现出来了。在新时代,杭州市上城区将始终秉承以人民为中心的发展思想,做强党建、做实管理、做优服务,力争为国家治理体系和治理能力的现代化作出更大贡献。

目 录

1	导言
2	一、联动主义：一种新的范式
6	二、行动者：联动式治理的主体
7	三、联动机制
9	四、联动式治理的实践形态

第一部分 社会联动原理

13	第一章 联动式治理
14	一、个人主义、社群主义与关联主义
17	二、联动式治理：理解当代中国的社区治理
22	三、重塑社区联结：联动式治理的基础
25	四、从联结到行动：联动式治理的动力
28	五、“联”与“动”的多维机制：联动式治理的路径

32	第二章 “三社联动”与社会联动
34	一、“三社联动”与社会联动
38	二、动“专业”：“三社联动”和社区治理转向
41	三、治理鸿沟与治理专业化
43	四、参与、协同与链接
47	五、“3+X”：“三社联动”与社会联动的实践平台

第二部分 社会联动机制

55	第三章 党群联动:新时期的“联动式治理”
56	一、磁场效应:党群联动引领“三社联动”
61	二、红色空间生态圈
64	三、党员:积极行动者的重塑
67	四、治理中的群众路线
71	五、联动式治理:中国社区治理的政治优势
74	第四章 政社联动
74	一、政府负责与政府主导
79	二、社会组织与联动式治理
84	三、家社联动
89	四、良性互动治理

94	第五章 政企联动
94	一、从分离到共生：“波兰尼悖论”之克服
98	二、“资本相亲会”：政企联动之平台
103	三、资本的社会属性
111	第六章 网络联动
112	一、社会联动新空间
114	二、从网络抗争到网络参与
119	三、社区大脑
123	四、社区神经
127	五、社区通

第三部分 社会联动成果

135	第七章 综合性规划与社区再造
137	一、整体性社区规划
141	二、城市更新与社区再造
148	三、社区大规划
153	四、社区微更新
157	五、社区服务综合体

162 第八章 社区产业链

162 一、社区经济

168 二、社区产业

172 三、社区产业链

174 四、社区产业链的延伸空间

176 第九章 文化社区

177 一、关联主义

180 二、社区文化治理

183 三、优秀传统文化

186 四、红色革命文化

189 五、现代先进文化

192 六、社区文化善治

200 第十章 公益社区

201 一、公益为体与联动为用

207 二、社区公益主体

213 三、社区公益形态

216 四、社区公益精神

221 第十一章 民生社区

221 一、民生政治

226	二、社区：民生政治的实践空间
228	三、联动轨道中的社区公共产品供给
234	四、家社联动：应对老龄化时代的中国逻辑
237	五、以民生系民心：构建联动的和谐社会
239	第十二章 社区可持续发展
239	一、联动主义：打破社区和社区组织内外的界线
241	二、社区内部推动：内生性社区发展
247	三、社区外部推动：外界资源如何注入社区
251	四、社区发展中的需求侧与供给侧：基于演化增长视角的考察
254	五、可持续发展社区与中国基层社会之未来
257	结语
258	一、党建引领：中国城市治理的政治生命线
262	二、核心议题与外围议题的联动治理
263	三、“四化融合”与联动式治理
265	参考文献
272	后记

导 言

习近平总书记在党的十九大报告中提出,打造共建共治共享的社会治理格局。这是新时代引领中国社会治理和社区治理的基本理念和基本目标。共建共治共享是与中国的社会主义精神和天下为公的政治传统相契合的。这样一种格局,与建立在私有物权、私有制和个人主义之上的社会治理格局是完全不同的。共建共治共享的基础在于联动。联动的基本要素有两个:一是关联或联系机制的塑造,二是行动者的涌现。只有关联或联系,而没有行动,共建共治共享的社会治理格局也是无从建立起来的。从这个意义上来说,迈向社会善治就是一个重塑积极行动者的过程。不仅党组织、政府、基层群众自治组织是积极行动者,居民、社会组织、楼组、志愿者、企业、基金会组织都可以成为积极行动者。多元行动者的能量汇聚才能催生出共建共治共享的社会治理格局。中国社会经过近四十年的转型,已经进入了一个崭新的历史阶段。经过我们对过去十年一些城市的民生大数据的初步分析,我们有一个初步的判断,那就是中国从抱怨社会、情绪社会、私利社会向理性社会、责任社会、公益社会转变的迹象开始显现。在这样一个转型过程中,我们发现社会和社区中的积极行动者在迅速成长起来。积极行动者的成长是共建共治共享之社会治理格局的基石所在。

一、联动主义：一种新的范式

关联主义或联动主义是我们解读中国社会治理的基本理论范式。在经典的社会理论中,有两大范式是占据主导地位的。一是冲突论。这一范式把社会进步的动力归因于不同要素之间的斗争和冲突。二是功能论。这一范式把社会秩序理解为各个要素之间的功能互补。这一互补是外在于人的一种结构。它是任何个体所无法超越的一种社会事实。我们认为,无论是冲突论还是功能论,对于理解中国改革开放时期的社会治理尤其是新时代的社会治理,都是有其难以克服的缺陷的。中国社会治理塑造出了一种新的理论范式,我们称之为关联主义或联动主义的范式。这一范式既与中国绵延已久的整体主义哲学传统相吻合,又与现实的政治制度安排相契合。所谓关联主义或联动主义的范式,就是指整个社会难以划分为泾渭分明的私人领域与公共领域、社会领域与国家领域、生产领域与生活领域。不同领域运行逻辑的不同不能遮蔽不同领域之间的内在关联。

根据著名学者梁鹤年先生的看法,西方文明的文化基因主要是由两组基因构成的,一是“唯一”与“真”的组合,二是“人”与“个人”的组合。这两组基因是相互勾连在一起的。较早登场的理性主义中,“人”是包括个人与人人,可称人的主义(humanism)。稍晚出台的经验主义中,“人”只是个人而已,是彻底的“个人主义”(individualism)。西方文明追求的是唯我独尊、排他性的秩序。因为自西方资本主义世界崛起之后,他们就试图为全世界的人们定制一双统一号码的鞋子。这与他们追求“唯一真”的文化基因是密切相关的。“唯一真”的文化基因衍生出了西方人的排他性

和扩张性。至此,个人主义与唯一真实现了一种奇妙的组合,但西方文化基于“分”的逻辑也为人的性格分裂和文明危机埋下了伏笔。梁鹤年先生非常深刻地指出了西方文明所潜伏的这种以“分”为基本格调的轨迹:理性主义的笛卡尔以“我”为主体,以别于“世界”(客体),开启了现代西方主/我、客/他二元的世界观,创出个人的理念。这个二元世界有两个层面:我与外界、我的思想与我的身体。随后,经验主义的洛克把个人的意识建立在经验上:个人像块白板,通过经验和教育而成形。这定义出个人自由与权利、个人与个人之间的社会性契约关系,并开启盎格鲁—萨克逊式的个人主义——一种在道德、政治与社会层面上强调个人价值的意识形态。个人价值与个人自由将支配西方文明的轨迹。^①成也萧何,败也萧何。西方文明在近代的勃兴根源于个人主义,西方文明的内在困境也根源于个人主义。在个人意识无限膨胀的轨道上衍生出来的追求私利和自由竞争在创造出具有异化性的物质文明和资本主义世界的同时,也将西方世界带入了资本化和私利化的不归之路。西方社会治理中出现的很多问题是因为个人主义的泛滥,导致了社区共同体和生活共同体的终结。普特南所说的“独自打保龄球”正是基层共同体终结的最好写照。以至于有学者喊出了“太多的权利、太少的责任”(too many rights, too few responsibilities)这样的呼声。激进的个人主义者基本都是把任何权威都视为是潜在的“威权”,他们极力阻止合法性、民主化的调控以及实质性的公共权威。^②社区精神的衰落是西方个人主义社会陷入危机和困境的最为重要的体现。普特南提出的社会资本理论就是试图填补传统的黏连资本(bonding capital)衰退之后留下来的社会真空。基于志愿组织的关联资

① 梁鹤年:《西方文明的文化基因》,生活·读书·新知三联书店2014年版,第73页。

② Amitai Etzioni, 1993, *The Spirit of Community*, New York: Simon & Schuster, pp.163—164.

本(bridging capital)和基于横向联结的共同利益,可以超越在不同社区和网络之间形成的基于阶层、种族和其他异质性差别。与此同时,基于纵向关系而形成的联结资本(linking capital)可以帮助个人从社会经济发展的正式制度中获取资源。^①

与之相反,中国的国家治理和社区治理并未脱离社群主义、家国一体主义以及关联主义所构成的文化基因。习近平总书记对中国的“文化基因”有着非常深刻的理解。他提出“使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调,以人们喜闻乐见、具有广泛参与性的方式推广开来”。^②中国优秀传统文化文化体现着中华民族世代代在生产生活中形成和传承的世界观、人生观、价值观、审美观等,其中最核心的内容已经成为中华民族最基本的文化基因,是中华民族和中国人民在修齐治平、尊时守位、知常达变、开物成务、建功立业过程中逐渐形成的有别于其他民族的独特标识。这就是说,中国的国家治理体系和基层治理体系尽管以开放的态度和胸怀吸收了很多外来优秀因素,但从骨子里来说,它是中国的“文化基因”孕育出来的。如果说西方社会治理和国家治理根源于唯一——真、泛人——一个人这两组文化基因在文化、制度、政策和法律中的落实和展现,那么中国社会治理和国家治理就根源于合一——义、家——国这两组文化基因在文化、制度、政策和法律中的再现与发扬。任何文明都有追求真理、追求大道的秉性,但达到真理彼岸的路径却是不一样的。中国人达到大道的路径是“天下定于一”,“阴阳合于一”,“天地合于一”,“天人合于一”。同样是达成一,西方是追求抽象的、排他性的“唯一”,中国追求

^① Mark Gottdiener, 2016, *Leslie Budd and Panu Lehtovuori, Key Concepts in Urban Studies*, Second Edition, London: Sage Publication Ltd, p.21.

^② 中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社、人民出版社2014年版,第104页。