

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书

中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

袁方成  
著

——中国城市社区治理40年——  
国家治理与社会成长

1 9 7 8 — 2 0 1 8

40



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

CIUG

中国城市治理研究院

城市治理理论与实践丛书  
中国城市治理研究系列

总主编 姜斯宪

本书系国家社会科学基金重点项目  
「我国城市社区建设的方向与重点研究」(15AZD021)的阶段性成果

# 国家治理与社会成长

——中国城市社区治理40年

袁方成 著



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

## 内容提要

本书从国家治理体系和治理能力现代化的战略高度,立足于我国城市社会治理的实际,紧密结合“十三五”时期国家经济社会的发展需要,通过梳理改革开放40年来中国城市社区发展的基本脉络,深入考察社区转型(1978—1990)、社区建设(1991—2012)与社区治理(2013—2018)三个阶段的组织体系、权力结构、治理思路和政策举措,发掘和提炼各地社区治理的典型特征和实践经验,探索新时代我国城市社区治理的推进思路和具体路径。本书适用于国内外城市社区治理的研究者、相关政府部门人员和社会群体参考阅读。

## 图书在版编目(CIP)数据

国家治理与社会成长:中国城市社区治理40年/袁方成著. —上海:上海交通大学出版社,2018

ISBN 978-7-313-20540-7

I. ①国… II. ①袁… III. ①城市—社区管理—研究—中国—1978—2018 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第276127号

## 国家治理与社会成长:中国城市社区治理40年

著者:袁方成

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出版人:谈毅

印制:常熟市文化印刷有限公司

开本:710mm×1000mm 1/16

字数:403千字

版次:2018年12月第1版

书号:ISBN 978-7-313-20540-7/D

定价:89.00元

地址:上海市番禺路951号

电话:021-64071208

经销:全国新华书店

印张:27.5

印次:2018年12月第1次印刷



版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-52219025

# “城市治理理论与实践” 丛书编委会

总主编

姜斯宪

副总主编

吴建南 陈高宏

学术委员会委员

(以姓氏笔画为序)

石楠 叶必丰 朱光磊 刘士林 孙福庆  
吴建南 吴缚龙 陈振明 周国平 钟杨  
侯永志 耿涌 顾海英 高小平 诸大建  
梁鸿 曾峻 蓝志勇 薛澜

编委会委员

(以姓氏笔画为序)

王亚光 王光艳 王浦劬 关新平 李振全  
杨颀 吴旦 吴建南 何艳玲 张录法  
张康之 陈宪 陈高宏 范先群 钟杨  
姜文宁 娄成武 耿涌 顾锋 徐剑  
徐晓林 郭新立 诸大建 曹友谊 彭颖红

# “中国城市治理研究系列” 编委会

(以姓氏笔画为序)

王佃利 刘紫涵 李振全 吴金群  
吴建南 余敏江 张录法 陈 文  
陈高宏 姜文宁 袁方成 夏奇缘  
徐 剑 郭圣莉 唐皇凤 彭仲仁  
韩志明 锁利铭

# “城市治理理论与实践丛书”序

城市是人类最伟大的创造之一。从古希腊的城邦和中国龙山文化时期的城堡，到当今遍布世界各地的现代化大都市，以及连绵成片的巨大城市群，城市逐渐成为人类文明的重要空间载体，其发展也成为人类文明进步的主要引擎。

21世纪是城市的世纪。据统计，目前全球超过一半的人口居住在城市中。联合国人居署发布的《2016世界城市状况报告》指出，排名前600位的主要城市中居住着五分之一的世界人口，对全球GDP的贡献高达60%。改革开放以来，中国的城镇化率也稳步提升。2011年首次突破50%，2017年已经超过58%，预计2020年将达到60%。2015年12月召开的中央城市工作会议更是明确提出：“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。”

城市，让生活更美好！而美好的城市生活，离不开卓越的城市治理。全球的城市化进程带动了人口和资源的聚集，形成了高度分工基础上的比较优势，给人类社会带来了灿烂的物质和精神文明。但近年来，人口膨胀、环境污染、交通拥堵、资源紧张、安全缺失与贫富分化等问题集中爆发，制约城市健康发展，困扰着政府与民众，日益成为城市治理中的焦点和难点。无论是推进城市的进一步发展，还是化解迫在眉睫的城市病，都呼唤着更好的城市治理。对此，党和国家审时度势、高屋建瓴，做出了科学的安排和部署。2015年11月，习近平总书记主持召开中央财经领导小组第十一次会议时就曾指出：“做好城市工作，首先要认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想。”中央城市工作会议则进一步强调：“转变城市发展方式，完善城市

治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色城市发展道路。”

卓越的城市治理,不仅仅需要政府、社会、企业与民众广泛参与和深度合作,更亟须高等院校组织跨学科、跨领域以及跨国界的各类专家学者深度协同参与。特别是在信息爆炸、分工细化的当今时代,高等院校的这一角色显得尤为重要。在此背景下,上海交通大学决定依托其在城市治理方面所拥有的软硬结合的多学科优势,全面整合校内外资源创办中国城市治理研究院。2016年10月30日,在上海市人民政府的支持下,由上海交通大学和上海市人民政府发展研究中心合作建设的中国城市治理研究院在2016全球城市论坛上揭牌成立。中国城市治理研究院的成立,旨在推动城市治理研究常态化,其目标是建成国际一流中国特色新型智库、优秀人才汇聚培养基地和高端国际交流合作平台。

一流新型智库需要一流的学术影响力,高端系列研究著作是形成一流学术影响力的重要举措。因此,上海交通大学中国城市治理研究院决定推出“城市治理理论与实践丛书”,旨在打造一套符合国际惯例,体现中国特色、中国风格、中国气派的书系。本套丛书将全面梳理和总结城市治理的重要理论,以中国城市化和城市治理的实践为基础,提出具有中国特色的本土性、原创性和指导性理论体系;深度总结及积极推广上海和其他地区城市治理的先进经验,讲好“中国故事”,唱响“中国声音”,为全球城市治理贡献中国范本。

相信“城市治理理论与实践丛书”的推出,将有助于进一步推动城市治理研究,为解决城市治理中的难题、应对城市治理中的挑战提供更多的智慧!



上海交通大学党委书记

上海交通大学中国城市治理研究院院长

# “中国城市治理研究系列”序

农业社会的田园牧歌已经渐行渐远，当今世界是一个以城市为中心的世界。城市是政治、经济和文化的主要载体，是社会网络体系的重要节点。城市的发展和进步，直接关系到国家和社会的发展。作为现代文明的标志性成果，城市推动了人类文明的持续进步，也是现代国家治理的中心所在。如何提高城市治理的水平，实现可持续的城市发展，更好地发挥城市在引领经济和社会发展过程中的作用，让城市管理更加卓越，让城市变得更加美好，已经成为世界各国政府都高度重视的问题。

弹指一挥间，从1978年改革开放至今，已有40个年头。40年风云激荡，中国的城镇化率从改革开放前的不足20%，持续迅速发展到今天的60%左右，越来越多的人走出农村，聚集在城市中，享受城市发展所带来的现代化文明成果，享受便捷和舒适的城市生活，但也深受各种城市病的困扰。40年来，伴随着工业化的进程，中国城镇化的快速发展给政治、经济、社会、文化和生态等各个领域都带来了意义深远的影响，构建了中国特色的城镇化发展道路，也探索形成了中国特色的城市治理经验。

中国是大国，也是文明古国。从传统意义上来说，中国的“大”，不仅仅是指疆域辽阔，也意指人口众多。这样一个大国的快速城镇化，面临着一元与多元、集权与分权、效率与公平、发展与稳定等关系的多重挑战。而对于一个文明古国的快速现代化来说，遇到的则是从伦理社会转向功利社会、从熟人社会转向陌生人社会、从超稳定社会转向风险社会等方面的重大难题。不管是大国的城镇化，还是文明古国的现代化，在高速发展的时代背景下，必然经历着社会转型与改革发展的阵痛，这也对中国的城市治理施加了更



大的压力,提出了更高的要求与期待。

近年来,随着城市的重要性日益凸显,党和政府逐渐将工作重心转移到城市治理上来,正在实现从“重建设”到“重管理”的重要转变,先后多次召开高层次的城市工作会议,提出了城市治理的方略和部署,形成了推进城市治理的新契机。为深入贯彻习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话,落实十九大的重要精神,推进中国城市治理体系与治理能力现代化,上海交通大学中国城市治理研究院邀请国内外相关领域的专家学者,组织撰写了“中国城市治理研究系列”著作。

本书系立足于中国改革开放40年的伟大探索,紧扣当代中国社会转型和治国理政的特殊国情,聚焦于快速城镇化进程中波澜壮阔而又各具特色的城市治理实践,从政治、经济、社会、文化和生态等方面全面回顾、总结和分析中国城市治理的典型经验,阐释当代中国城市治理进程中的风云变幻,回应当前中国城市治理方面的重大问题,寻找解答中国城市治理发展道路的关键“钥匙”,为城市治理方面的重大决策提供理论支持和经验支撑。

本书系以时间脉络为经,以发展阶段为纵轴,明确城市治理不同领域的重要时间节点,划分城市治理40年演进和发展的关键阶段;以事实梳理为纬,以要素分析为横轴,深入梳理改革开放40年相关治理领域的基本事实和主要经验,重点关注相关领域的改革举措、实践演变和制度变迁,结合具体实践阐述和诠释相关的理论观点,致力于探讨和提出有中国特色的城市治理逻辑。这是我们所有编著者共同的心愿和追求。但由于各方面的原因,我们可能离这个目标还有一定的距离,还有很多心有余而力不足的遗憾,因此期待各位同仁和读者的批评指正。

本书系编写工作自2018年3月份确定下来之后,时间紧、任务重、要求高。各位编著者快马加鞭,在日常繁忙的教学和科研之外,投入了大量的时间和精力,如期顺利完成了高质量的研究工作,展现出非同凡响的学术素养和职业水准。在此向他们表示由衷的敬意!

书系的编写和出版工作,得到了社会各方的关注,尤其是得到了上海市人民政府发展研究中心、上海交通大学文科建设处、上海交通大学出版社等方面领导的关心和支持,出版社的工作人员进行了认真、细致和专业地编辑,在此一并表示衷心和诚挚的感谢!

# 前 言

社区是社会的缩影，也是基层社会服务管理的基础。城市社区作为城市基层治理的基本单元以及居民生活的共同体，在国家大政方针的落实、社会稳定秩序的维护以及城市文明的发展中，都发挥了不可替代的作用。而社区的治理能力与治理水平，则直接影响着基层社会的稳定发展和全面深化改革目标的实现程度。

城市社区治理与经济体制改革、行政体制改革、社会转型联系密切，在经济、社会的不同发展阶段呈现出不同的发展特征和表现形式。对中国城市社区治理的观察，从纵向时间维度，需要追溯改革开放40年以来社区的缘起和成长的真实历程，需要将其置于长时段的“创生和发展”的独特进程中来考察；把握城市社区的组织结构、阶段性特征、内生动力和变革逻辑等关键性要素，更深入地洞悉当下社区治理改革与创新的本质，探索社区治理的现代化方向。

改革开放40年来，城市社区治理的实践探索成就斐然，变化巨大。自改革开放以来，随着经济体制改革的不断推进，1949年在城市建立的以“单位制”为主、“街居制”为辅的一整套社会管理体制逐渐解体和失效。在寻求适应于经济建设的社会管理变革中，包括城市社会结构在内的国家各个层面都发生了巨大变化，以“社区制”为主体的新的城市基层社会治理体制逐步建立起来。在城市社区治理的变迁过程中，社区发展的理念和机制不断创新，社区服务内容不断丰富，社区功能不断完善和强大。在世纪之交的“社区建设”和新世纪的“社区治理与服务创新”实践过程中，越来越广阔的社会空间和越来越强大的活力被释放出来。

对于欧美发达国家而言,在前资本主义和资本主义时期,社会就经历了长时的发育阶段,日臻成熟和完善。相比较而言,当代中国的工业化、城镇化、信息化、市场化和国际化交织前进,现代化的总体进程中各种潜在和显性的社会矛盾和压力无处不在,社会治理体制的改革与创新更加迫切。中国和西方国家不同的治理传统背景,决定了各自基层社会体制的差异。

从国家与社会的关系的角度看,不同的历史时期和发展阶段,社区治理的出发点和所依据的现实逻辑不同。其中,国家的角色和作用最为根本。现代化的启动,意味着历史上传统国家与社会之间相对分离的关系发生了深刻的变化。中国城市社会的发展,本身就是国家权力驱动和资源注入的结果;国家始终扮演着主导者的角色,不论是“全能主义模式”还是“选择性治理”,都是国家在城市发展的不同阶段中权力运作的反映。

从城市社区发展的历程来看,国家是城市发展速度和效益的重要保障,甚至在某些阶段发挥着决定性作用。与此同时,当作为生活共同体意义上的城市社会和社区的发展内生了自主发展力量和逻辑时,国家成为作用和影响这些社会主体和要素的重要外部变量,并同样要承认、尊重和依循城市社会发展的内在逻辑,来调整 and 改变与之对应的关系。

在社会的快速转型中,面临着观念更新、社区工作行政化、社区治理居民参与度有待提高等诸多挑战。特别是在全面建成小康社会的目标迫近、深化改革和经济社会发展方式转变任务更加艰巨的重要时期,经济体制深刻变革、权力结构深刻变动、利益格局不断调整、思想观念剧烈变化、居民权利意识和意愿诉求更加复杂的情况下,迫切需要通过全面深化改革,提升社会治理水平。

党的十九大报告指出:“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”这是在国内经济体制改革、行政体制改革和社会治理面临的新问题与新形势下,对我国社区发展所提出的更高要求,即通过体制引领和机制创新,强化政社合作,扩大居民参与,提升社区治理的现代化水平。

社区治理的阶段划分,体现了不同时期城市社会治理的重点转移、方式转换和体制转型过程中的差异性特征。当然,社区治理不同阶段蕴含的

思路、体制、模式、机制等,既具有继承性和延续性,也具有替代性和创新性。对城市社区治理40年进行历时性考察与分析,发掘不同阶段之间复杂的继替性关联,明晰以治理现代化为主线的城市社区治理变迁的历史基础、实然路径及其价值,能为理解中国这样一个超大型国家追求现代化宏大事业提供一项重要的基础性视角和经验参照,从而深化洞察当代国家治理现代化的逻辑。

基于此,本书立足于中国特色社会主义现代化和国家治理体系及治理能力现代化的战略高度,立足于我国城市社会治理的实际,紧密结合“十三五”时期国家经济社会的发展需要,以国家与社会关系为理论横轴,以中国社区改革开放以来40年的建设和发展为历时纵轴,通过梳理中国城市社区发展的基本脉络,深入考察不同发展阶段城市社区的组织体系、权力结构、治理思路和政策举措,发掘各地社区治理的典型特征和实践经验,总结中国城市社区治理的实践道路及其成效,探索新时代我国城市社区现代化治理的推进思路和具体路径。

# 目 录

## 第一章

### 社区与国家

第一节 社区：城市与国家的基础单元/002

第二节 社区治理：国家治理现代化的时代命题/038

## 第二章

### 服务(1978—1990)：后“单位制”城市社区的转向

第一节 基层管理体制变迁与组织定位/060

第二节 单位福利的退场与社区服务的兴起/089

第三节 体系分化与关系调适/119

## 第三章

### 建设(1991—2012)：社区管理与服务的新拓展

第一节 政社分离与治理重心的下沉/144

第二节 政府职能社会化与服务社区化/164

第三节 模式创新及其驱动机制/191

第四节 国家的再扩张与社会生长/220

#### 第四章

### 治理(2013—2018): 社区治理与服务创新的探索

第一节 理念更新与发展转向 /252

第二节 国家嵌入与社区赋权 /276

第三节 多样性治理与增能社会 /299

#### 第五章

### 国家治理与社会成长: 社区治理的道路与逻辑

第一节 社区治理现代化的中国道路 /328

第二节 国家与社会: 社区中国的治理逻辑 /341

#### 第六章

### 新时代的城市社区治理

第一节 新时代城市社区治理的新图景 /360

第二节 社区治理现代化的新格局与新路径 /384


参考文献 /407

索引 /419



第一章

社区与国家



社区是社会的缩影,与国家的持续互动贯穿了由传统向现代转型的整个进程。20世纪中叶,社区发展受到各国重视,政府与居民相互配合,将社区整合进国家生活,并使其对国家进步作出了重要贡献。在这一过程中,社区成为国家治理社会的基础场域,其在执行国家大政方针、维护社会和谐稳定、促进社会文明发展等方面发挥了不可替代的作用。

城市社区作为城市居民生活的共同体,也是城市基层治理的基本单元。其治理能力与治理水平,不仅影响社会的发展进程,而且关系到国家治理现代化和全面深化改革目标的实现程度。对于社区以及由其呈现的国家与社会关系的研究,具有深刻的历史意义和现实价值。

## 第一节 社区:城市与国家的基础单元

社区是社会的重要构成,蕴含并展现着社会发展的所有可能性。从传统国家产生到现代国家建构的过程中,国家与社会之间的持续互动,二者之间的关联最终落脚到社会最基层的社区。因此,社区成为国家治理社会的基础单元组织。

学界对社区的早期研究集中从社会和社会组织的角度切入。随着城市化的推进,在社区这一微观场域中,国家与社会互动的鲜活实践及其关系特征逐渐被不同领域的学者们所捕获并进行分析和归纳,产生了诸多颇有影响的发现。尤其是对于中国这样一个超大型的观察样本,城市社区成为理解和解读当代中国国家治理与社会成长逻辑的重要基点。

### 一、社区与城市社区的发展 ▶▶

理论研究以社会实践为基础,如若缺乏历史长远的发展眼光,便会缺乏



前进的动力<sup>①</sup>。探寻社区和城市社区发展的起源和轨迹,有助于从更广泛的背景和视野中来观察这种社会组织。

### (一) 西方世界的社区兴衰

社区发展的纵向历史演变形态,既显现于外在的空间面貌,更根植于丰富而深刻的文化渊源和社会根基。从其源头追溯至今,西方社会的社区生活大致经历了三大阶段:蒙昧时代中由一个家庭或若干家庭组成的流动性社区以及半永久性的村舍式社区,传统农耕文明时代的农村社区,以及工业革命以来以工业为基础的新型城市社区<sup>②</sup>。社区发展与社会的发展是同步渐进式的过程,其内在动力来自社会内部要素和组织结构变化的推动。

#### 1. 传统社区的历史起源

最早出现于西欧的人群,由一个较大的家族或社群组成,他们过着居无定所的采集、狩猎生活,只在一些特殊的时段返回固定的承担祭祀的场所。这些场所大多是墓葬群所在,共同进行礼仪活动<sup>③</sup>。这些相对固定的活动场所,是人类社群聚落的原初状态。在相当长的时间内,人类原始社会的萌发,地理因素发挥着重要作用。在那些土地肥沃、地理条件得天独厚的地区,主要是河流两岸水源充沛之处,人们定居于此,形成村社式的聚落,群体内部处于相对稳定的状态。

按照马克思和恩格斯的经典著述,人群一旦定居下来,从事畜牧业、种植业,有了资本积累的条件,占有私产(最初主要是农产品的形式)较多者最终会处于支配地位<sup>④</sup>。其中,远古西欧文明最具代表性的人类早期村

① 蒋大椿.历史的内容及其前进的动力[J].近代史研究,1981(4):206-231.

② GEORGE A. HILLERY J R. Villages, cities, and total institutions[J]. American Sociological Association, 1963, 28(5): 779-791; LEIGHTON B, WELLMAN B. Networks, neighborhoods, and communities: approaches to the study of the community question[J]. Urban Affairs Quarterly, 1979, 14(3): 363-390; MCMILLAN D W, CHAVIS D M. Sense of community: A definition and theory[J]. Journal of Community Psychology, 1986(14): 6-23; 周文建, 宁丰. 城市社区建设概论[M]. 北京: 中国社会出版社, 2001: 6.

③ 恩格斯. 家庭、私有制和国家的起源[M]. 北京: 人民出版社, 1976: 19-20.

④ 马克思. 资本论(中文版): 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1975: 201-202; 马克思恩格斯全集(第46卷下册)[M]. 北京: 人民出版社, 1961: 462.