

SHEQU ZHILI XIANDAIHUA
TANSUO YANJIU

社区治理现代化 探索研究

顾 问：李立国 窦玉沛

主 编：顾朝曦 王蒙徽

执行主编：蒋昆生 钟兴国

 人 民 出 版 社

社区治理现代化探索研究

顾 问：李立国 窦玉沛

主 编：顾朝曦 王蒙徽

执行主编：蒋昆生 钟兴国

 人 民 出 版 社

责任编辑:鲁 静

封面设计:石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

社区治理现代化探索研究/顾朝曦,王蒙徽 主编. —北京:人民出版社,2015.6
ISBN 978-7-01-014820-5

I. ①社… II. ①顾…②王… III. ①社区管理-现代化管理-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 091597 号

社区治理现代化探索研究

SHEQU ZHILI XIANDAIHUA TANSUO YANJIU

顾 问:李立国 窦玉沛

主 编:顾朝曦 王蒙徽

执行主编:蒋昆生 钟兴国

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.5

字数:410 千字 印数:0,001-6,000 册

ISBN 978-7-01-014820-5 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

“推进社区治理体系和治理能力现代化建设”

课题组成员名单

一、课题组顾问

李立国 民政部党组书记、部长

窦玉沛 民政部党组成员、副部长

二、课题组组长

顾朝曦 民政部党组成员、副部长

王蒙徽 中共福建省委常委、厦门市委书记

三、课题组副组长

蒋昆生 民政部基层政权和社区建设司司长

王杰秀 民政部政策研究中心主任

钟兴国 中共厦门市委副书记、市政协副主席

臧杰斌 中共厦门市委常委、秘书长

四、课题统稿人

朱耀垠 民政部基层政权和社区建设司副司长 中共厦门市委副书记
秘书长（挂职）

李友梅 中共上海大学副书记、副校长、教授 中国社会学会副
会长

吴子东 中共厦门市委副秘书长、政研室主任

五、课题组成员

(一) 工作人员

- 刘平 厦门市民政局局长、市社区办主任
- 林勇鹏 厦门市缔造办专职副主任
- 郑一琳 中共厦门市思明区委副书记
- 吴伟平 厦门市海沧区人民政府副区长
- 陈晓东 中共厦门市委办公厅综合二处副处长
- 岳世洲 厦门市民政局基层政权和社区建设处处长
- 章再耕 厦门市湖里区民政局局长
- 王辛 中共厦门市委政研室干部
- 黄观鸿 民政部基层政权和社区建设司城乡基层民主处（村、居务公开处）处长
- 李永新 民政部基层政权和社区建设司城市社区建设处处长
- 郝海波 民政部基层政权和社区建设司基层政权建设处处长
- 高洪山 民政部基层政权和社区建设司农村社区建设（综合）处副处长
- 许亚敏 民政部政策研究中心研究一室副主任
- 王立标 民政部政策研究中心研究一室干部

(二) 专家学者

- 何增科 中共中央编译局当代马克思主义研究所所长、研究员
- 郭伟和 中国政法大学社会学学院教授
- 毛丹 浙江大学公共管理学院副院长、教授
- 杨贵华 集美大学法学院教授、福建省高校人文社会科学研究基地——“海西”社会建设与社会服务研究中心主任
- 张艳国 江西师范大学副校长、教授
- 郝海燕 北京师范大学哲学与社会学学院副教授、美国杜克大学博士后
- 黄晓春 上海大学社会学院副教授
- 牛君 中共厦门市委党校副教授

社区治理呼唤软法之治（代序）

我跟厦门颇有渊源，因为工作和生活关系，经常去厦门走走看看。2014年6月底7月初，我随致公党中央法制建设委员会调研团队走访厦门，考察当地社区治理、基层治理的实践，学习经验。在走访调研中，不时有热情的市民、村民真诚招待，诉说对比家乡建设的前后变化，印象很深，感触很多。感觉厦门的社会治理实践有很多可取之处，经验值得总结。

我案头上这本大著《社区治理现代化探索研究》，是民政部和厦门市委联合组成课题组进行调研总结的成果。课题组阵容强大，包含了来自理论界和实务界各个单位的学者专家和实务人员，对十八大、十八届三中、四中全会以来党中央和习近平总书记对全面深化改革，推进治理现代化，全面依法治国有关精神做了深入领会，对中外社会治理、公共治理理论做了条分缕析，对厦门市的经验成就做了认真总结，也广泛借鉴了域外国家和地区的经验教训。这本书的成书和出版，对推进和完善我国社区治理、社会治理的理论和实践发展都具有重要参考价值。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发，提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。四个全面相辅相成、相得益彰，集中体现了中央治国理政的新思路、新举措和新要求。

社区是社会的基层单位，也是全面贯彻落实四个全面战略部署的重要领域。社区治理是社会治理的重心和基础，社区治理转型是治理现代化的重要内容，也是法治社会建设的重要组成部分。推进社区依法治理、提高社区

治理的法治化水平,必然要求更多发挥基层的主动性和自觉性。党的十八届四中全会明确提出,要发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。这些社会共同体创制的各类自治规范多属于软法范畴。

软法的兴起是世界范围内公域之治模式转换的大势所趋。20世纪以来,世界范围内公域之治模式的转换经历了由国家管理到公共管理再到公共治理的过程。公共治理尊崇民主参与的理念,广泛吸收公众参与,在治理方式上也更加多样化、民主化,更富有灵活性。随着公共治理转型的推进,公法规范也需要不断调整,以更好回应转型发展,为公共治理提供制度依据,提供更好的治理工具。软法与软法研究逐步兴起。

传统观念一般认为:法是体现国家意志的,由国家制定或认可,依靠国家强制力保障实施的规范体系。法有两个特点,一是“规则”特性,即法是调整人类行为的规则;二是“强制力”特性,即法是依靠国家强制力保证实施的。我们认为,在公共治理转型的大背景下,在建设社会主义法治体系目标的指引之下,对法的理解有必要进一步深化:法应是体现公共意志的,由国家制定或认可,依靠公共强制或自律机制保证实施的规范体系。相应地,法的特性则可由“规则性”和“影响力”来概括,一方面,仍要强调其规则性,另外一方面,则应淡化国家强制力色彩,而关注法的实际影响力大小。影响力有强有弱,有来自外部的影响力,也有来自内部的影响力。法的实施,既有可能借助国家强制力的运用,也可以借助舆论、媒体、道德等社会强制力(社会影响力),以及自律、互律机制的运用来实现。基于这一概念和特性,法律规范中由国家制定或认可,并由国家强制力予以保障的部分规范属于硬法;而另外一部分虽然也是国家制定或认可的,但是不借助国家强制力,而是依靠社会强制,或借助自律、自治机制来实现其效果的规范,我们称之为软法。

在推进法治社会建设、尤其是在推进社区治理现代化中,既需要国家硬法,更多的还是要依赖软法。软法在制定和实施过程中都体现了对社会多元主体的充分尊重,强调平等协商、自律互律,推动社会自我治理、自我规制,已经成为加强社会治理和推进法治社会建设的主要规范,正在发挥越来越

越独特、越来越大的作用。我们要加强对软法的研究,深入分析乡规民约、自治规范等社会规范发挥作用的方式和途径,深入考察我国社会主义法治建设中软法、硬法混合治理的模式和具体形态,既传承我国优秀传统文化,又切实体现社会主义核心价值观,促进国家治理体系和治理能力的现代化。

第一,加强乡规民约等软法与国家硬法的衔接。国有国法,家有家规。作为基层民主的产物,乡规民约体现了群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法进行的自我管理、自我服务、自我教育和自我监督。村规民约、居民公约等社会规范在社会共同体的共同参与下,秉承保护群众公共利益的原则,通过村民会议、代表会议等方式制订和修改,不断融入人们日常生活之中。但乡规民约也必须在国家硬法的框架之内,不能突破现有法律规定,不能替代硬法。《村民委员会组织法》明确规定,村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。软法与硬法一道,都必须在宪法一元之下,共同发挥作用。

第二,推动乡规民约等软法的现代化。就文化角度而言,中华传统“和合”文化中强调合作、注重和谐、淡化对抗等理念与软法的特征相契合。中华优秀传统文化中的“礼治”在规范内容和实施机制上都与国家制定的法律有很大不同,但在社会生活中却发挥着非常大的作用,是宣示价值和进行社会教化的有效方式。《周礼》中就有乡里敬老、睦邻的约定性习俗。北宋时期的“吕氏乡约”,倡导并践行德业相劝、过失相规、礼俗相交、患难相恤的道德规范。明、清两朝地方正式推行“乡规”、“社约”。作为社区治理的工具之一,乡规民约往往能够填补硬法的不足,比如,促进家庭和谐、解决邻里纠纷、开展环境治理、发展乡村事业等,但也有一些违背现代社会价值理念之处。我们应该充分发挥乡规民约的积极作用,挖掘其规范社区治理的现代价值,汲取优秀传统文化中有效的制度法则,审慎地摒弃落后的、不合时宜的规制内容,使其成为支撑法治社会的重要基础。

第三,鼓励各地开展乡规民约方面的探索创新。我在广东、福建的基层城市调研发现,现在基层法治、基层治理有了很大进步,软法之治、柔性治理在基层治理、社区治理中是很普遍、很常用的一种治理方式。他们通

过协商形成规则，通过协商完成治理，整个社会气氛相当和谐、相当活跃。“美丽厦门共同缔造”行动就是典型的代表，他们通过广泛发动群众、依靠群众，按照“共谋、共建、共管、共评、共享”的要求，在激发基层组织活力、创新政府公共服务两方面做足文章，促进群众参与社会治理。如，厦门市同安区新民镇溪林村制定了首部村级自治《微法典》，包括村规民约、村级自治组织职权、村级组织运作系统及其他制度建设、祖德家训、圣贤经典语录等内容，还将村自治组织运作系统划分为决策组织、执行组织、监察组织、评议组织、降噪组织、纠错组织、信息反馈组织等，通过形成一个完整的微型自治系统进行柔性治理。

事物总是在成长中的，新的经验也有待进一步验证和完善。推进社区治理体系和治理能力现代化是一个系统工程，是社会治理领域一场广泛而深刻的革命。希望我们理论界能继续深入钻研，实务界能继续大胆探索，创新体制机制，多管齐下，软硬结合，综合运用软法之治与硬法之治这两种方式，既发挥硬法的基础性、框架性调整功能，也发挥软法的延伸性、辅助性规范作用，把法治思维和法治方式贯彻到社区治理的全过程、各领域，全面回应人民群众多样化利益诉求，推动法治国家、法治政府、法治社会的一体建设，促进依法治国方略全面实现。

罗豪才

2015年5月6日

序

中央历来高度重视社区治理问题，多次就城乡社区治理创新作出部署。党的十八大首次把“城乡社区治理”写入党的纲领性文件。党的十八届三中全会确立了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标，把城乡社区治理作为社会治理的重要基础，置于国家治理的全局中来谋划。党的十八届四中全会从加快建设社会主义法治国家的战略高度，强调了推进社区依法治理是全面依法治国的基础。习近平总书记对加强和创新社区治理也多次作出重要指示，“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”；“社区虽小，但连着千家万户，做好社区工作十分重要”；“社区在全面推进依法治国中具有不可或缺的地位和作用”。这些重要论述深刻阐释了社区治理在党和国家发展全局中的独特地位和作用。

党中央的决策部署和习近平总书记系列重要讲话精神为加强和创新社区治理指明了发展方向。近年来，民政部贯彻落实中央决策精神，一手抓实践推动，一手抓理论研究，深入探索具有中国特色的社区治理现代化道路。2014年，民政部和厦门市委市政府合作开展了“推进社区治理体系和治理能力现代化建设”课题研究紧扣习近平总书记提出的“四个全面”战略布局展开，围绕国家治理体系和治理能力现代化用力，以社区建设多年形成的政策积累为基础，充分总结各地特别是厦门市创新社区治理的宝贵经验，着力构建理论与政策相贯通、政策与实践相衔接、实践与理论相联系的社区治理制度体系。

该研究从现代国家治理的学术传统和理论演进中寻求定位，强化社区治理与国家治理、社会治理和城市治理的理论关联，构建概念清晰、逻辑严密、要素完备的社区治理理论模式，为深化社区治理打牢理论基础；从建国60多年特别是改革开放30多年来的基层建设经验中汲取养分，借鉴国外和我国港澳台地区社区治理模式，构建具有发展前瞻性、政策操作性、实践指导性的社区治理理论政策框架，为深化社区治理创新提供推进指引；从基层实践特别是“美丽厦门共同缔造”实践创新中发现亮点，把握各地社区建设和治理的问题意识、改革举措、运行机理和具体成效，构建顶层设计与基层探索有效对接的社区治理实践平台，为深化社区治理创新丰富基层要素。

《社区治理现代化探索研究》一书汇集了“推进社区治理体系和治理能力现代化建设”课题研究的初步成果，相信这些成果既能够为从事社区研究的理论工作者提供帮助，也能够为社区实际工作者提供参考，必将有力引导党政干部学习新知识，帮助各级领导干部了解社区治理理论源流，认识社区治理内在规律，研究社区治理创新机制，找准社区治理创新的突破口和着力点，引导改革探索的正确方向；引导各地基层开展新实践，通过系统梳理不同类型地区推进社区治理创新的经验做法，特别是厦门“微治理”经验，为各地提供具体细致的工作指导，提升基层开展社区治理实践的能力，创造性地推进社区治理创新；引导学术理论界创造新成果，通过系统梳理社区治理的理论创新成果，提出社区治理现代化的分析维度，预测社区治理创新的未来发展方向，为理论工作者提供新的研究领域、提出新的研究问题、启迪新的研究思路，推进社区治理理论研究不断深入、日趋完善。

社区治理创新方兴未艾，未有穷期。创新社区治理是时代赋予我们的光荣使命。希望《社区治理现代化探索研究》有助于各级党政干部、理论工作者和实践工作者共同投入社区治理创新的改革大潮，共同营造社区治理创新的良好社会氛围，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”贡献力量！

是为序。

李立国

2015年5月14日

目 录

社区治理呼唤软法之治（代序）.....	罗豪才 1
序.....	李立国 1
导 论.....	1
第一章 社区治理体系和治理能力现代化.....	44
一、“社区”的内涵和特点	44
二、中国特色的社区治理	54
三、中国社区治理体系和治理能力现代化	63
四、从传统社区治理到现代社区治理的历史转型	70
五、推进中国社区治理现代化的主要目标和努力方向	86
第二章 改革开放以来我国社区治理创新的实践探索.....	94
一、从单位制为主、街居制为辅到以社区制为基础： 改革开放以来我国城市社区建设的发展历程	94
二、从地方自发探索到全国部署试点：农村社区建设逐步兴起	121
三、统筹推进城乡社区治理现代化面临新机遇、新挑战和新任务	137
第三章 以“美丽厦门共同缔造”行动为载体的社区治理创新实践.....	147

一、“美丽厦门共同缔造”行动是厦门现代化进程中的战略选择	48
二、“美丽厦门共同缔造”所蕴含的现代治理理念和思路	160
三、“美丽厦门共同缔造”所体现的现代社会治理体制机制	166
四、“美丽厦门共同缔造”所展示的现代社会治理方式方法	190
五、“美丽厦门共同缔造”的成效及其对全国社区治理现代化的 价值与意义	199
六、面向未来的基层治理创新：进一步的挑战与思考	210
 第四章 国外社区治理的主要经验	214
一、唯物史观社会形态理论视角下的社区人际关系发展	214
二、当代西方学者视野中的社会治理术：从传统到现代的 历史转型	221
三、欧洲国家的典型社区治理模式	232
四、美国的社区治理模式：偏重自治的协同参与式社区治理	247
五、亚洲国家典型的社区治理模式	257
六、拉美国家社区治理的典型经验	276
七、国外社区治理的发展趋势及其对中国的借鉴意义	282
 第五章 我国港澳台地区的社区治理模式	286
一、香港地区的社区治理模式	286
二、澳门地区的社区治理模式	299
三、台湾地区的社区治理模式	308
四、港澳台社区治理对内地的启示与借鉴	326
 第六章 社区治理体系和治理能力现代化的未来走向	336
一、社区治理理念加快从传统向现代转变	336
二、多元参与、有效合作的新型 社区治理结构进一步形成	342
三、市场机制在优化社区治理资源配置中的作用进一步强化	362
四、多层次、强机制、高效能的社区服务体系加快建立完善	367

五、支撑社区共同体的社区公共精神得到进一步培育和提升	375
附录一 推进社区治理创新和社会治理现代化的有益探索	384
——“美丽厦门共同缔造”试点行动的主要情况	
附录二 关于厦门市“开展美丽厦门共同缔造推进社会 治理创新”的调研报告	396
附录三 “推进社区治理体系和治理能力现代化建设”课题 研究专家评审意见	411
后 记	424

导 论

改革开放以来，我们党开始以全新的角度思考国家治理体系建设问题。党的十八届三中全会明确把完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。这是我国从坚持和发展中国特色社会主义、实现国家长治久安的战略高度提出的重大历史任务，也是适应国家现代化总进程和全球治理转型时代潮流的一项系统工程。

习近平总书记指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既要改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又要不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，新华网北京 2013 年 12 月 31 日电。

更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”^①这就为在新的历史条件下不断创新国家治理指明了方向。

推进国家治理体系和治理能力现代化必须把握正确方向。

一是把国家治理作为系统工程,切实加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。从坚持和发展中国特色社会主义全局出发来谋划和推进国家治理创新,把国家治理现代化融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,促进现代化建设各个方面、各个环节相协调,以国家治理的思想观念、体制机制、方式方法和作风建设等各方面的最新成果促进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局的落实。

二是围绕建设社会主义法治国家不断推进国家治理的制度化、规范化、程序化。不断改革、完善国家治理制度,推动中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型,加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。在制度设计过程中,需要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系,既不能以局部代替整体,也不能以整体代替局部;既不能以灵活性损害原则性,也不能以原则性束缚灵活性。

三是在继承我国优良传统和吸收人类文明成果的前提下不断推进国家治理向现代化转化。习近平总书记指出,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力。

^① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,新华网北京2013年12月31日电。

中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长的历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西转化成我们自己的东西，这才形成了我们的民族特色。没有坚定的制度自信就不可能有全面深化改革的勇气。同样，离开不断改革，制度自信也不可能彻底、不可能久远。推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。坚守我们的价值体系，坚守我们的核心价值观，必须发挥文化的作用。民族文化是一个民族区别于其他民族的独特标志。要加强对中华优秀传统文化的挖掘和阐发，努力实现中华传统美德的创造性转化、创新性发展，把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去。

四是围绕有利于扩大公民有序政治参与、更好地实现人民当家做主的权利，着力形成全社会以各种形式和途径参与国家治理的强大合力。政党、政府、市场、社会、公众共同构成了国家治理体系的多元主体。协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定的重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。面对改革开放进程中利益格局深刻调整的新形势，面对社会新旧矛盾相互交织的新变化，面对市场经济条件下思想观念多元多样的新情况，面对世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战，必须主动适应新形势，拓宽协商渠道，完善协商程序，着力加强政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商，建立健全各类治理主体，建立合作、协商、伙伴关系，形成协同互补、效果最优的治理格局。

五是着力夯实国家治理体系和治理能力现代化的基层基础工作。现代化建设必须坚持以人为本，以人为本必须落实到人民生活的方方面面和细枝末节。城乡社区是中国共产党治国理政的着力点和支撑点，是落实“五位一体”的中国特色社会主义总体布局的基层平台，是深入推进“四个全面”战略布局的重要依托，社区工作是党的群众工作的有效载体，社区治理现代化是国家治理现代化的重要基础。社会治理的重心必须落到城乡社区。要从社