



社会工作与社会政策智库论丛

上海市文教结合“高校服务国家重大战略出版工程”资助项目

# 宜城模式：

## 百强县域城市社会治理新常态

徐永祥 徐选国◎主编



华东理工大学出版社  
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



社会工作与社会政策智库论丛

上海市文教结合“高校服务国家重大战略出版工程”资助项目

# 宜城模式： 百强县域城市社会治理新常态

徐永祥 徐选国◎主编



华东理工大学出版社  
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

宜城模式：百强县域城市社会治理新常态/徐永祥，  
徐选国主编. —上海：华东理工大学出版社，2016.9

(社会工作与社会政策智库论丛)

ISBN 978-7-5628-3212-6

I. ①宜… II. ①徐… ②徐… III. ①城市管理—  
社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 223922 号

---

策划编辑 / 刘 军

责任编辑 / 刘 军

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址：上海市梅陇路 130 号，200237

电话：021-64250306

网址：www.ecustpress.cn

邮箱：zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 / 710 mm × 1000 mm 1/16

印 张 / 18.25

字 数 / 333 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版

印 次 / 2016 年 9 月第 1 次

定 价 / 78.00 元

---

**学术委员会**(按姓氏首字母排序)

范文武 关信平 何雪松 彭善民  
徐家良 徐永祥 杨发祥 张广利  
朱眉华

**编辑委员会**(按姓氏首字母排序)

高 洁 葛根托雅 侯利文 李少丹  
刘道会 刘 振 王 晗 王 杰  
王 顺 吴海红 徐立娟 徐选国  
严骏夫 张瑞莲 赵 阳 郑中瑞

## 序 言

社区治理创新一直是学术界、实务界普遍关注的问题。改革开放三十多年来,我国社会经历了快速转型,传统计划经济体制下的“单位制”也在较短的时间里解体,由此释放出的社会成员大量流入社区,直接面对社会和市场,这使得政府的传统社会管理模式面临前所未有的挑战。因此,各地政府以不同的方式,积极探索行政手段、经济手段与技术手段相结合的社区治理模式。自20世纪90年代中后期,我国大中城市掀起了社区建设的热潮,民政部首先选择在北京、上海、天津、沈阳、武汉、青岛等城市设立了26个“全国社区建设实验区”。通过几年的实践总结和经验概括,各地逐渐形成了江汉模式、朝阳模式、塘桥模式等多种城市社区治理代表模式。“撤镇设街”近十年来,宜城街道大胆实践、先试先行,亦探索出了一套具有宜兴特点、苏南特色、全国县域城市普适的“宜城模式”。

江苏宜城,山清水秀、人杰地灵、经济繁荣、文化发达,是宜兴政治、经济、文化中心,也是宜兴对外开放的重要窗口。加强社区建设、创新社区治理,不仅对促进宜城街道转型发展具有重要作用,而且对全国经济社会转型期加强和创新社区治理具有示范意义。“宜城模式”是一种重在加强党委领导,充分发挥政府的主导作用,多策并举鼓励和支持社会力量积极参与的多元主体共治模式。一方面,宜城模式在体制机制上最大的特点是“一核多元”。所谓“一核多元”即以党建引领为社区发展的核心,以多元主体参与为社区治理的基础,以体系建构的四级网络为社区建设的纵向架构,以条块整合的“两中心、一大厅”为社区服务开展的横向平台,最终以实现“建设和谐社区,打造幸福宜城”为目标。另一方面,在具体实践上,宜城模式以“扁平化管理、片区化服务”为抓手,开展社区党建、社区自治、社区文化、社区服务、社区管理“五位一体”的社区治理,有效实现了党建引领下,政府治理和

社会自我调节、居民自治的良性互动,是县域城市社区治理创新的新探索、新体制、新机制和新常态。

本书由华东理工大学科研团队和宜城街道合作完成,是社会工作学者和实务工作者共同努力的结晶。这使得本研究既具有一定的理论高度,同时又能够深入基层实践。本书分为上下两卷。上卷回顾宜城模式的历史变迁,提炼宜城模式的实践经验,总结宜城模式的具体成效,展望宜城模式的未来趋向,从总体上把握宜城模式的发展脉络。下卷由五篇子报告组成,分别从社区党建、社区自治、社区文化、社区服务、社区管理五个方面展开论述,是对现有社区治理中存在的具体问题的一种回应,渗透着作者对这些关键问题的深入思考,不乏真知灼见。最后值得注意的是,该书以在中国数量众多、行政功能完整且与国家治理关系最为密切的县域城市社区治理模式为研究对象,在一定程度上填补了现阶段城市社区治理研究中的区域空白,可为广大县域城市社区治理创新发展提供范本和参考。

华东理工大学上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”院长  
国际社会工作教育联盟(IASSW)执委兼国家代表  
现代公益组织研究评估中心(粤、沪)理事长  
教授、博士生导师  
徐永祥

# 目 录

## I 总报告 宜城模式——百强县级市社会治理新常态

一 总论 .....	003
(一) 研究缘起 .....	003
(二) 文献回顾：社区治理的模式取向 .....	004
(三) 研究问题 .....	015
(四) 理论视角与分析框架 .....	015
二 宜城社区治理的历史变迁 .....	019
(一) 宜兴：一个百强县级市的概貌 .....	019
(二) 宜城街道的两次社区转型 .....	021
(三) 宜城社区转型的动力 .....	025
三 宜城模式：机制与实践 .....	030
(一) 一核多元：宜城模式的基本构成 .....	031
(二) 扁平化管理、片区化服务，统领“五位一体”的宜城实践 .....	042
四 宜城模式：功能与成效 .....	051
(一) 党的社会性的体现 .....	051
(二) 服务型治理的转变 .....	053
(三) 适度自治的构建 .....	055
五 宜城模式：发展与展望 .....	059
(一) 党社交互发展：构建新时期的党社关系 .....	059
(二) 合作共治：构建现代化社会治理结构 .....	060
(三) 参与式治理：社区再组织化与公共性生产 .....	063

## II 子报告 “一核多元”：基层党建的宜城探索

六 基层党建的时代脉络 .....	069
七 宜城街道基层党建的创新模式 .....	071
(一) 一个目标：加强服务型党组织建设,打造幸福宜城 .....	071
(二) 两个助力：在理论和实践中提升党性修养 .....	071
(三) 三支队伍：提供有力保障 .....	073
(四) 四级网络：全面覆盖党建工作 .....	076
(五) 五个方面：党建引领的基层治理 .....	078
八 宜城街道基层党建的实践与成效 .....	083
(一) 宜城街道基层党建的实践 .....	083
(二) 宜城街道基层党建的成效 .....	095
九 迈向“一核多元”：宜城街道基层党建的效应与展望 .....	098
(一) 宜城街道基层党建效应 .....	098
(二) 宜城街道基层党建未来展望 .....	101

## III 子报告 “睦邻互助”：社区自治的宜城实践

十 新华社区睦邻互助建设的背景和发展 .....	109
(一) 社区空间的打造：新华睦邻互助社的发展历程 .....	109
(二) 公共性和自主性：新华社区睦邻互助社的特征 .....	112
十一 合作共治：新华社区睦邻互助社的运作机制 .....	122
(一) 资源整合 .....	122
(二) 行动参与 .....	126
(三) 主体培育 .....	130
(四) 因地制宜 .....	134
十二 充分自治：新华社区睦邻互助社的实践探索 .....	140
(一) 与老人结对子：北门巷的探索历程 .....	140
(二) 共同体打造：交通局小区的实践过程 .....	142
(三) 多主体协同：紫金名都小区的自治实践 .....	144
十三 走向善治：新华社区睦邻互助社的治理成效与挑战 .....	148
(一) 新华社区睦邻互助社的治理成效 .....	148



(二) 挑战与展望 .....	154
-----------------	-----

#### IV 子报告 文化治理：文化建设引领宜城社区转型

十四 宜城文化：社区转型、文化引领 .....	163
(一) 转型：宜城社区文化建设的实践历程 .....	163
(二) 创新：宜城文化模式的特点、特色 .....	167
十五 改革创新：宜城社区文化模式的体制与机制 .....	174
(一) 社区文化的治理体制 .....	174
(二) 社区文化的运行机制 .....	180
(三) 社区文化的拓展机制 .....	184
十六 文化治理：宜城社区文化建设的实践与成效 .....	188
(一) 基层党建：引领社区文化前行 .....	188
(二) 三大举措，推进社区文化发展 .....	192
(三) 文化共治，促进社区多元融合 .....	195
十七 文化的力量：社区文化建设的意义与展望 .....	198
(一) 意义：社区文化建设与社区公共性的形成 .....	198
(二) 展望：提升社区文化魅力的途径 .....	200

#### V 子报告 乐龄养老：县域城市居家养老服务的宜城实践

十八 宜城乐龄养老模式——县域城市居家养老的新实践 .....	205
(一) 宜城街道养老工作开展背景 .....	205
(二) 宜城乐龄养老模式的内涵 .....	206
十九 宜城乐龄养老模式运行机制 .....	211
(一) 养老需求、服务资源的传递机制 .....	211
(二) 政府引导、多元参与的动力机制 .....	212
(三) 错落有致、整体配套的保障机制 .....	216
(四) 裨补阙漏、总结提升的发展机制 .....	220
二十 宜城乐龄模式的实践逻辑 .....	223
(一) 专业服务：三级服务网络的先行探索 .....	223
(二) 冠名服务：企业力量参与的养老实践 .....	226
(三) 乐人乐己：社区老人自主的文化养老 .....	228

(四) 社区互助：草根组织参与的养老实践 .....	229
二十一 宜城乐龄养老模式的成效与展望 .....	233
(一) 宜城居家养老模式取得的成效 .....	233
(二) 宜城居家养老未来发展展望 .....	235
VI 子报告 过渡型托底：县域城市物业管理的宜城经验	
二十二 县域城市物业管理 .....	241
(一) 物业管理的相关概念 .....	241
(二) 县域城市物业管理经验 .....	243
(三) 宜城物业管理发展的背景 .....	245
二十三 宜城物业管理模式的机制与特色 .....	247
(一) 宜城物业管理模式 .....	247
(二) 宜城物业管理“四位一体”的共治机制 .....	247
(三) 宜城物业管理模式的特色 .....	251
二十四 宜城街道物业管理的实践与成效 .....	256
(一) 宜城物业管理的发展进程 .....	256
(二) 类型化属地管理：因地制宜的物业管理实践 .....	258
(三) 宜城类型化属地物业管理实践的成效 .....	261
二十五 稳步市场化：宜城物业管理面临的挑战与展望 .....	264
(一) 挑战：宜城物业管理面临的现实困境 .....	264
(二) 宜城物业管理的发展路径展望——稳步市场化 .....	266
参考文献 .....	274
后记 .....	279

I  
总报告 宜城模式  
百强县级市社会治理新常态





# 一 总 论

社区是社会的细胞,社区和谐是社会和谐的基础。和谐社会的根基在社会的微观层面,没有基层社会的和谐,整个社会的和谐就无从谈起。正因为如此,建设社会主义和谐社会就要加强城乡基层社区治理,从建设和谐社区入手,使基层社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用,在密切党和政府同人民群众的联系上发挥枢纽与桥梁作用,在维护社会稳定、创造群众安居乐业的良好环境上发挥促进作用,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,这也是基层社区治理的初衷和根本目标所在。这是因为“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”。

## (一) 研究缘起

所谓“县域”一般是指在市级地域内的,以县级行政区划为地理界限,以县城作为县域中心且有若干乡镇、广大村社所组成的县级区域。县作为最基础性的区域政权设置,一直以来在我国政治、经济和社会生活中发挥着重要作用。有学者认为,县制之所以长盛不衰,是因为县的设置不是权宜的或任意的措施,而是由于经济、政治、行政等种种因素结合而成的。因此,县域城市在其发展过程中,逐渐成为在社会、政治、经济、文化等方面都具有团块结构的稳定社区,能够在任何国家制度下,都以不可轻易分解的行政实体而发挥作用。县,实际上是构成当代中国政治实体、区域经济和综合社区的基本单元。

随着中国社会转型不断地向纵深发展,体制转轨亦不断深入,“单位制”和“街居制”作为与计划经济时期国家整个城市社会相适应的管理体制已逐渐式微,而“社区”作为国家与社会之间的联结枢纽与缓冲地带,开始在居民生活中扮演越来越重要的角色。

在社会转型背景下，“促进国家治理体系与能力的现代化”是党的十八届三中全会提出的一项任务。它要求城乡以及社区的建设要共同发展，在社区治理中侧重依靠“自我服务、自我管理、自我监督以及自我教育”。日益变革创新的国家与社会治理大格局势必要求我们不断探索和正确理解国家与社区之间的治理关系，熟知这种治理关系的根本属性与特点，以期实现社区治理的创新与发展。其中，县域城市在中国行政体制中是完善、稳定且角色与功能重要的一级基层政权，在科层管理方面发挥着传递力量的中间作用。从县域城市这一研究端点切入，来研究城市社区治理工作，是学术界关于社区治理研究的一个创新基点，也是深化和拓展城市社区治理理论体系的有力探索。

宜兴市处于全国百强县域城市中的先进行列，其经济社会发展水平与现状具有特定的典型性、代表性和前瞻性。而宜城作为宜兴市的城区主体，更是上述特性的缩影。“麻雀虽小，五脏俱全”。本研究希冀通过对宜城社会治理经验与模式的深入研究，进一步探讨具有同质性的县域城市社会治理的体制机制创新等关键议题。

## （二）文献回顾：社区治理的模式取向

随着我国改革开放的深化拓展和社会经济的进一步转型发展，社区建设与社区管理体制改革成为一个越来越突出的现实问题。传统“单位制”的动摇导致政府职能和单位角色都发生了深刻的变化，社区成员也由完全依附的“单位人”开始逐渐向“社会人”“社区人”转变，社区成为城市治理的基本单元和满足居民需求的首要社会空间。目前，我国已进入社区管理体制转型的新阶段，社区作为国家与社会治理的基本单元日益受到政府和人民群众的关注和重视。

### 1. 从“单位制”到“社区制”：社区治理机制的嬗变

中国城市社区治理机制的演变，在 20 世纪中期以后主要经历了由以法定社区(市政)为主转向以单位制为主，继而由单位制向社区制的回归与转型。并且，针对复杂变动的社区实际，社区治理在近几年又出现了“网格化”思维与实践取向，并不断推广。

#### （1）单位制：城市社会的刚性整合

在新中国成立后计划经济时期，中国处于总体性社会中。“单位制”是计划经济时代中国城市社会最根本的组织方式与整合制度。“对于从革命战争中走向执政党地位的中国共产党而言，如何重建国家体系和社会生活，

是其应首先解决的关系到合法性的整体性问题。”面对新中国成立前中国旧社会的普遍凋敝和散裂的现实，“总体性社会”体制的建构是重建中国国家体系与社会生活的制度化过程的核心逻辑，“而社会生活领域的全面单位化则构成了总体性社会的最重要特征之一”。<sup>①</sup>

“单位制”是中国社会所特有的现象，国内外学者从社会学、政治学角度对此进行的研究颇多。将“单位”作为分析中国社会组织和制度的基本单元，国外的“单位制”研究始于20世纪80年代末90年代初斯坦福社会学系的魏昂德(Andrew Walder)。他在1986年出版的《共产党社会的新传统主义：中国工业中的工作环境和权力结构》中通过对中国国有工厂中权力庇护关系形成过程、工作与权威的分析，重新诠释了国家与社会的关系。世纪之交，孙立平、李猛等国内学者有关“单位制”现象的研究，多以魏昂德的观点为基础。一般认为，国内学者对单位制的探讨研究始于路风在1989年发表的《单位：一种特殊的社会组织形式》，以及随后其又在1993年出版的《中国单位制的起源和形成》。之后，关于“单位”和“单位制”林林总总的研究呈现出不同的研究取向与路径。

#### ① 作为宏观社会体制的“单位制”

对单位制在宏观层面上的考察，主要是把“单位制”看作具有一定的稳定性繁荣的中国社会城市的基本制度设置，对社会的整合和发展有着重要意义。而且，这种研究取向还强调对单位组织及单位制变迁与走向的关注。

一方面，作为计划体制时代政治、经济和社会体制的基石，单位制度对社会体制转轨和社会结构转型产生了极为广泛与深刻的影响。路风在国内最早对“单位现象”进行研究。他指出“单位体制”形成于社会主义国家对社会重新组织与整合的过程中，其基本内容是：个人归属于单位，而单位成为国家对社会进行直接行政管理的组织手段和基本环节(路风，1989)。一切微观社会组织都是单位。与党的组织系统密切结合的国家行政组织构成控制和调节整个社会运转的中枢系统。在单位体制下，所有基层单位都表现为国家行政组织及关系的延伸，社会的整合依靠自上而下的行政权力，单位成为稳定的内部组织形式。国家的意志按照行政隶属关系下达到各个单位，再通过单位而贯彻到全社会。离开单位，我国社会就无法正常运转(李路路，2002)。

李汉林认为，“单位”是城市社区的整合机制，在城市社区中，国家对人的控制是通过单位制来实现的(李汉林，1993)。王沪宁、刘建军在其研究中强调“单位制”对于社会调控与控制的意义。单位制在资源分配、社会调控

<sup>①</sup> 李友梅，黄晓春，张虎祥等，从弥散到秩序：“制度与生活”视野下的中国社会变迁(1921—2011) [M]，中国大百科全书出版社，2011：130。

和组织管理三个方面成为整体社会调控的基层体制(王沪宁,1995)。刘建军认为,研究单位首先要对其有一种“宏观审视”,即认为单位制是巩固新政权的社会基础之需要,也是在社会资源总量贫弱的前提下,通过国家力量推进社会现代化进程,是新社会资源总量不足和新调控形式交互作用的产物,为社会管理机构对各种社会力量的调节和控制提供了新的制度架构,因而也是社会调控体系的基本单元(刘建军,2000)。

另一方面,单位制本身也处于不断的变迁之中。“在我们现在的研究中实际上是将单位作为静态的‘理想型’来处理的,但单位的‘长期动态学’是理解单位特征的一个不可或缺的方面。我们描述的单位特征也只有放在单位的长期发展中,才容易理解。”<sup>①</sup>但对于单位制的变迁及走向,有两种基本的分野观点。

一种观点认为,单位制度是计划经济体制下建立起来的,因此随着我国从计划经济到市场经济制度转变,随着改革的不断发展,单位制必然随之变化,甚至已经开始解体,并最终消亡。这些变化主要包括:单位角色职能化、单位利益独立化、单位责任具体化和内向化、单位的家长角色强化等,组织的职能正在发生实质性变化。在单位制解体后,留下的问题将是原来的“单位”将向什么方向演变的问题(孙立平等,1994,1998)。曹锦清和陈中亚在《走出“理想城堡”——中国“单位”现象研究》中,遵循梅因著名的“从身份到契约”的论断指出,中国从计划经济体制向市场经济体制的转型,实质上意味着从以抽象整体利益为主的单位组织转向以具体个人利益为导向的契约组织的运动过程。随着资源配置手段和社会结构的变革,单位体制的解体和个人化的发展是同样不可避免的(曹锦清、陈中亚,1997)。也有学者以工业基地大型国企为主要案例,研究认为“典型单位制”<sup>②</sup>其内部结构中的关系发生了重组,传统体制已经发生了改变,一种具有共同体特征的“新单位制”表达着劳动力的内部市场特征(田毅鹏,2007;刘平、王汉生等,2008)。我国20世纪50年代以后形成的城市社会以“单位制”为主体,各企事业单位均从属于各级政府,城市成员从属于各个单位,而单位自成一体,包揽其成员所有的事务。单位制的有效运行是以传统的计划经济体制为基础的,而计划经济长期累积的种种矛盾和不断调整之后,最终开启了20世纪70年代末以来市场经济体制改革之路。

另一种观点认为,虽然市场化的进程已达到了较高程度,但整个社会的统治形式和权力结构的变革却有限,单位制的再分配体制特征仍被基本保持着,社会基层组织的单位特征也仍然保持着;原有单位体制的某些特质甚

① 李猛,周飞舟,李康.单位:制度化组织的内部机制[J].中国社会科学季刊,1996(16).

② 田毅鹏.“典型单位制”的起源和形成[J].吉林大学社会科学学报,2007(4):56-62.



至有扩大或加强的趋势(孙立平,1994;李路路等,1996;刘建军,2000)。而且,单位组织和单位体制仍然是理解中国社会结构,特别是城市社会结构的一个重要视角(李路路、李汉林,2000)。也有学者认为,单位制在中国并未瓦解,而是在行政和社会职能弱化的同时,“单位”的利益更加独立化和内部化(孙立平、王汉生、王思斌等,1994)。

目前,大多数研究都认为“社区制”必将取代“单位制”成为中国社会基层的管理体制(郝彦辉、刘威,2006;田毅鹏,2007;轩明飞,2003;何海兵,2003)。而也有学者认为“国家一个人”这个中介组织可以有多种替代选择,所以单位制并不一定会向社区制发展;互联网技术的发展,使公民和国家的直接互动成为可能(马卫红、桂勇,2008)。

但纵观改革开放三十多年的进程,市场化改革改善了国家的治理绩效,提高了国家的合法性程度,也动摇和颠覆了传统的单位制,对“单元化隔离”的社区治理模式造成了巨大冲击,其社会整合功能也随之大大衰弱。在此过程中,一方面,国家开始必须直接面对社会结构的复杂性,多层和多向流动的社会开始暴露在国家的面前,急剧增加了国家治理的工作强度和难度;另一方面,单位制社会的解体也使得本来溶解和渗透在单位制社会中的国家权力,开始逐渐剥离出来。

## ② 作为微观权力结构的“单位制”

对“单位制”进行微观研究主要指对“单位”内部的权力结构以及个人与单位之间的互动关系进行研究。在一定意义上,“单位”实质上指的是在科层制基础上的具有明确目标导向的特殊组织形式。李猛等认为,“单位”是一种德治性再分配体制内的制度化组织,其制度化的基础在于:国家成为组织所需资源的唯一或主要提供者,组织领导者完全取决于等级体制中上级的决定,结构科层化与功能科层化分离,以及单位成员的永久性就业(李猛等,2000)。而且,以往研究对单位内部机制和单位体制中各种制度安排的意外后果分析不够,忽视了普通行动者如何在单位这一特殊组织的各种约束条件下有策略地行动,从而产生制度和组织中独特的行动结构,反过来对制度和组织的各种权力关系与制度安排产生巨大影响(李猛等,2000)。

李汉林、李路路主要从资源和交换的角度分析中国单位组织中的依赖性结构。他们认为,中国的单位组织并不仅仅是一种纯粹的社会组织,更多地表现为一种“组织化”的统治形式和工具,个人在单位中获得资源的多少影响和制约着人们对单位的依赖性行为与对单位的满意度;同时,人们对获取资源的满意度,也会影响和制约人们的依赖性行为。在此基础上他们还讨论了中国单位组织中资源与依赖交换过程的全面性、强制性和政治性等特征(李汉林、李路路,1994)。

揭爱花认为,单位作为一种特殊的生活空间,其特征是封闭性,它形成