

● 市治书系

中国城市 基层管理体制创新

● 以武汉市江汉区社区建设实验为例

ZHONGGUO CHENGSHI JI

CENG GUAN

LI TIZHI CHUANGXIN

尹维真 / 著

中国社会科学出版社

● 市治书系

中国城市 基层管理体制创新

● 以武汉市江汉区社区建设实验为例

ZHONGGUO CHENGSHI JI

CENG GUAN

LI TIZHI CHUANGXIN

尹维真 / 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市基层管理体制创新：以武汉市江汉区社区建设实验为例 / 尹维真著. — 北京：中国社会科学出版社，2003.12

(市治书系 / 徐勇主编)

ISBN 7-5004-4083-9

I. 中… II. 尹… III. 社区-群众自治-研究-中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 112902 号

责任编辑 冯春风

责任校对 杨 柳

封面设计 毛国宣

版式设计 炳 图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

电 话 010—84029453

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

版 次 2003 年 12 月第 1 版

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 10.75

字 数 265 千字

定 价 22.00 元

邮 编 100720

传 真 010—84017153

装 订 广增装订厂

印 次 2003 年 12 月第 1 次印刷

插 页 2

印 数 1—3000 册

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《市治书系》编委会名单

主 编 徐 勇

副主编 陈伟东 汤晋苏

成 员 (以姓氏笔画为序)

王时浩 王敬尧 石 挺

汤晋苏 陈伟东 徐 勇

总 序

在中国这样一个有着 10 多亿人口的大国进行现代化建设，无疑是人类文明史上的巨大工程。伴随现代工业文明生长的是农村城市化进程。城市作为经济、政治和文化中心，将成为工业文明前进的火车头，牵引着社会前进。而城市的发展必然要求对城市社会进行有效的治理。

在我国，城市治理是一个崭新而又十分紧迫的课题。我们通常讲中国历史悠久，是一个有着数千年文明史的古国。但是，中国历史悠久，主要是农业文明历史漫长，现代工业文明的历史却十分短暂。在长期的农业文明历史进程中，城市主要是政治统治的堡垒，“市”不过是依附于“城”而存在。这种城市只是农业文明的政治象征和浓缩。高高的城墙、封闭的院落，都不过是乡村宅院的放大和扩展。即使到了 20 世纪，工业文明迅速崛起，但城市也处处隐含着传统农业文明的痕迹。有形的城墙拆除了，无形的城墙却随处可见。一个个大宅院式的“单位”，将城市社会成员锁定在封闭的体系内，同时也锁住了蓬勃的社会生机。这使得中国的第二次革命不得不仍然要从城门外的乡村首先起步。

改革开放的重要特点就是打开一重重有形或无形的“城门”，推动生产力的发展。伴随大规模的现代化建设，城市的工商业和“市”的性质日益突出，开放性不断扩展，人口、资本、需求等

文明要素迅速向城市集中，城市社会构成愈来愈复杂。到 2000 年，城市人口已占总人口的三分之一以上。随着城市化进程的加快，中国的城市人口将在 21 世纪前所未有的超过农村人口。与此同时，“现代的历史是乡村城市化，而不像在古代那样，是城市乡村化。”^① 随着“农村包围城市”的改革的完成，社会发展愈益要求城市带动农村，城市的先导性愈益凸现。如果说在中国的 20 世纪，是由乡村推动城市发展，而在 21 世纪，则必然是城市带动乡村发展。不如此，中国的社会转型就不可能真正完成。

与城市迅速发展和其历史使命相对照的是，对城市的有效治理却很不适应。在中国，城市治理长期沿用自上而下单一的行政管理模式。这种模式是以政治型城市和“单位制”社会为基础的，已远远不适应日益开放复杂的现代城市社会。现代城市的开放性要求治理者具有宽阔的治理视野；现代城市的先导性要求治理者具有超前的思维；现代城市的多样性要求形成多样化的治理方式；现代城市的复杂性要求形成功能分化、结构合理的治理系统；现代城市的变动性要求治理体系能及时对各种挑战作出有效回应；现代城市发展的蓬勃活力则来自于更多的市民参与公共事务的治理……这一切都意味着中国城市的治理正在发生和将要发生根本性的变革。

中国的改革是从基层开始的，中国的城市治理体系变革也是从基层开始的。20 世纪 90 年代，随着城市经济改革的深化，封闭的“单位制”社会趋于解体，传统的单一行政管理模式失去必要依托，开放性的“社区制”社会迅速生长，并推动着整个城市管理体制的改革与创新。

如果说中国城市治理已远远不适应现代城市发展的要求，那

① 《马克思恩格斯全集》第 46 卷（上），人民出版社 1979 年版，第 480 页。

么对城市治理的研究就更为落后。因为，传统的治理模式使人的思想也模式化了，难有创新思维。尽管中国的城市历史漫长，却几乎没有研究城市治理的论著。改革开放以来，虽然一些高等学校开始开设《市政学》等课程，但大多搬用的是外国教材和理论，很少涉及中国城市的治理改革与创新。只是随着 20 世纪 90 年代中国城市社区建设和管理体制的改革，城市治理才愈来愈引起学术界的关注。显然，城市化进程的加快，特别是城市治理体制的创新，将会使城市治理问题得到更广泛的重视。如果说，在 20 世纪，中国社会发展的主题是乡村发展的“绿色崛起”，“村治”得以成为“显学”，那么，在 21 世纪，中国社会发展的主题将是城市发展的“都市突破”，“市治”将会成为一门新的“显学”。

20 世纪 80 年代，本书系的主编就认为，大一统整体内政治社会的非均衡性是中国政治的重要特征，其中城乡差别又是主要表现之一，为此开始对城乡基层政治进行比较研究，并于 1992 年出版了《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》一书。随后，主编者所在的华中师范大学农村问题研究中心（现更名为华中师范大学中国农村问题研究中心，是教育部人文社会科学重点研究基地）从村民自治着手，着重研究乡村治理问题，并于 1997 年推出以研究乡村治理为主题的“村治书系”（由华中师范大学出版，已出版 6 种）。20 世纪 90 年代末，城市改革不断深化，城市社区建设及相应的社区自治迅速崛起，成为继中国农村改革及村民自治之后的又一体制创新。在本书系主编的倡导下，华中师范大学城市社区建设研究中心得以建立，并运用乡村研究的经验，组织人员参与社区建设及城市治理的研究与实验。经过数年研究，我们决定推出的本套以城市治理为主题的“市治书系”。其目的是从变化的城市社会出发，根据城市发展的需要，以正在发生变革的城市治理事实为依据，探讨中国城市治理体系

的变革与创新。

希望通过我们的努力，“市治书系”能够与“村治书系”相映成辉！

“市治书系”编委会

2001年12月28日

序

科学研究贵在原创性。社会科学研究原创性的重要来源是创造性的实践。《中国城市基层管理体制创新》一书便是以一个城区在社区建设中创新基层管理体制为本源所进行理论探索的一部著作。

中国的改革是在没有现成经验基础上进行的。制度创新既受制于传统体制和思维的束缚，又缺乏明确而清晰的路向，所以才有“摸着石头过河”的说法。为积极稳妥地推进改革，我国的制度创新具有鲜明的特点，这就是首先少数地方自发地突破原有体制框架，或者是在中央精神下少数地方实验，然后中央加以认可和总结，并向全国推广。农村的包产到户、村民自治如此，城市的社区建设也是如此。而在这一过程中，基层地方政府及其领导人扮演着重要角色。在中央、基层地方和民众三个层面中，基层地方发挥着独特的作用。我曾经将政治分为两个层面，一是上层国家权力，具有整体性，一是基层社会政治，具有地方性、局部性。与上层国家政治不同，基层地方政治与社会密切相关，社会的各种矛盾及其变革要求首先反映于基层地方政治领域。基层地方领导人对社会的变化、民众的呼声有着更为直接和深切的感受。如果他们顺应时代趋势，满足民众的要求，就有可能首先突破原有体制框架，在制度创新过程中先行一步。正如改革开放总设计师邓小平所说的，我国改革开放的经验都是基层创造的。社区建设中的体制创新也是如此。与农村改革始于自发性稍有不

同，城市改革更具有规划性变迁特点。但这种规划不是先在的存
在于人的理念之中，而是更多来自于少数地方先行一步的实验。
本书最重要的特点，就是具体展示了武汉市江汉区社区建设中着
力于城市基层管理体制创新的过程，并通过这一过程概括出我国
城市基层管理体制创新的特点，提出所要遵循的基本规律和原
则。由此为整体规划城市社区建设和体制改革提供了有益的启示
和参考。

中国改革还有一个重要特点，就是首先从微观社会，从不起
眼的小事情开始，然后引发和推动着大变革。农村改革是从基本
的农户经营开始的，结果是包产到户造成延续 20 多年的人民公
社体制的废除。城市改革是最基本的企业改制开始的，结果是市
场经济造成整个计划经济体制的转变。体制的转变，必然要求重
新构造社会。新型城市社会的重构则需要重新构造社会共同体，
这就是社区。过去处于城市社会结构边缘的居委会走向城市舞台
中间，过去只有几个婆婆妈妈才管的社区小事，竟然成为中央及
至各级地方政府高度重视的大事。这反映了中国社会正处于深刻
的变革之中，尽管这种变革非常微小，很不起眼，且十分缓慢，
但所蕴含的意义并不亚于某些看似轰轰烈烈、急风骤雨的运动。
从本书中，我们便可以看出中国改革的这一特点。尽管最初人们
只是将社区建设当作一项服务于民的社会工作，但未曾预料它很
快触及到传统的城市管理体制，并引发出一场生动而又深刻的制
度创新，正在从根本上冲击和改变传统的城市治理理念和体制。
如本书所展示的城市基层政权重心下移，权随责走，费随事转，
由官管民到民评官，充分体现出“以人为本”的现代治理理念，
构造政府、市场、社区三者良性互动的新型治理体制。

本书得以充分展示中国改革的特点，与本书作者的特殊身份
密切相关。本书作者是一个勤于并善于理性思考的地方政府领导
人。作者先在市委直属部门工作，后到城区任职。在他调任江汉

区作区长之时，正值江汉区成为全国社区建设实验区，也正是他在职就读我的博士生之际。他一进校，我在给他开设阅读书目和课程的同时，更希望他运用所学的知识参与并领导所在区的社区建设实验。而他本人也早有这一意识，在职读书并不是为了时髦，戴顶博士帽，更重要的是掌握更多经世致用的理论与方法。由此，他将社区建设实验和就读博士生有机地结合起来，决心将社区建设实验工作当做学问做，努力使社区实验工作有更多的探索性、理论性。学者的超前意识与实际工作者的实践意识集于一身，使其得以在领导社区建设实验中具有更多主动性，又能够从实际出发，注重操作性和实效性，使体制创新得以稳步突破。经过数年的努力，他所在城区的社区建设实验由于在体制创新方面领先一步，为全国所瞩目。他也以这一实验为基础，撰写出博士论文，并得到较高的评价。本书便是在其博士论文基础上改成的，是其工作和学问的共同结晶。而这其中，还蕴含着作者为人为学的谦和。尽管，对于作者所从事的政府管理和社区建设工作，我一开始也非常陌生，难以进行具体指导。但作者十分好学，除了一般理论的指导外，他还希望我参与指导社区建设实践。我也乐得有这么一块地方调研，并在总结经验基础上获得理论启示。所以，我在指导作者的博士生学习过程中，也参与了一些实地调研，与作者更多的是社区建设实践中的双向交流和平等讨论。他的好学和勤于思考也使我增益不少。

尽管术有专攻，但有更多的学者型官员，能够将工作当成学问做，用理性的眼光观察分析繁杂的政务，对于我们这个伟大的变革时代未尝不是一件有益的事情。

徐 勇

2003年5月18日于武汉

前 言

进入 20 世纪 90 年代，随着城市经济体制改革的不断深化，中国开始兴起社区建设。城市社区建设不仅仅是一项创造城市文明的社会工作，更重要的是对整个城市治理体系，特别是城市基层管理体制的改革与创新。这一体制创新与我国农村的包产到户、村民自治一样，是在党的领导下，依靠人民群众自己创造自己的幸福生活的伟大实践。当然，中国的城市社区建设才处于起步阶段，特别是城市基层管理体制创新正处于探索和实验之中。本书选择社区建设中城市基层管理体制创新这一题目作为博士论文选题，其目的是，通过对武汉市江汉区社区建设实验过程的描述，探讨社区建设中城市基层管理体制创新所面临的问题、任务、目标和方式，总结社区建设中城市基层管理体制创新的经验和特色，并从改善城市治理，推进基层民主发展的角度，就社区建设中城市基层管理体制创新中的理论与实践问题进行理论概括和探讨。

本书的重点是探讨通过社区建设中的体制创新，建构一种政府与社会双向互动、政府管理与社区自治协作共生、互为优化的新型城市基层管理体制。这种管理体制是对与传统计划经济体制相适应的城市管理体制的改革和创新。传统的城市管理建立在行政化的单位制为主、街道一居委会制为辅的体制基础上，权力高度集中，实行单一的行政化管理。随着市场经济和现代城市的发展，这种体制的弊端日益突出。为解决紧迫的城市社会发展问

题,国家推动社区建设,并试图通过社区建设实验,探索新型的城市管理体制。江汉区作为国家级实验区,在社区建设实验中,不仅仅是将社区建设作为一项解决城市社会发展问题的社会事务,更重要的是以此为契机,着力于对传统城市管理体制的改革,并从市场经济发展和现代城市管理的需求出发,努力构建新型的城市管理体制,从而形成了社区建设中的“江汉模式”。

建立政府依法行政与社区依法自主相结合的社区治理模式,出发点和落脚点都是要培育社会自治管理能力,提升社区自治功能。有效的组织是培育社区自治能力和提升社区自治功能的基础。因此,城市基层管理社区体制创新的重要内容和第一步,就是根据体制创新的要求,重新构造社区自治组织体系,以替代原有体制下的居委会。在社区建设中首先是建立社区。这种社区不是简单的划分区域,也不是简单的合并原有的居委会,而是建立一种新的制度平台,以实现资源共享、居民自治的目标。因此,在社区组织的构造中,通过议事分开,建立社区成员代表大会、社区协商议事委员会和社区居民委员会组织,来替代原有议行合一的委员会体制。江汉区在建立社区自治组织的构造中,建立了一系列规范和程序,使组织构造得以平稳地进行。建立新的社区组织后,还必须着力于培育其自治能力。首先是通过改善政府与社区的关系,为培育社区组织的自治能力创造宽松的外部环境。其次,也是更为重要的,就是通过各种方式吸纳社区居民的广泛参与,提升社区组织的自主性。在这方面,江汉区通过发现和总结群众自己创造的经验,产生了多种卓有成效的形式。主要包括社区协商议事委员会的民主协商机制、居民小组自治机制、外来人口管理中的自治机制、居民公决机制、居民论坛、社区中介组织参与管理、党组织与社区自治组织的互动机制等。

城市基层治理体系的转换,是由单一行政管理模式转变为政

府与社区互动的治理结构。在社会自主管理能力未得到充分发育的背景下，体制转换必须以政府自身革命为先导，来推进社区自治。江汉区的社区建设之所以引起全国关注，重要原因就是社区建设中，主动进行政府管理的自我创新，以此促进城市治理体系的转换。江汉区在社区建设初始制度的选择时，就确立了管理体制创新的目标：建立政府依法行政与社区依法自主自治相结合的互动机制。同时，把转变政府职能的出发点放在促进社区自治上。体制改革的基本原则是：面向社区，重心下移；事权下移，责、权、利配套；以人为本、资源整合；扩大民主，依法自主。主要内容包括：明确街道、职能部门与社区居委会的关系是“指导与协助、服务与监督”的关系；界定政府部门、街道与社区居委会各自的职责和权限，防止将社区居委会作为政府部门的“一条腿”；创新政府行政管理机制，实行政府工作人员配置到社区，工作任务落实到社区，服务承诺到社区，考评监督到社区，工作经费划拨到社区，重心下移；形成政府行政管理与社区自治管理的互动机制，如政府与社区的“双向服务承诺制”、“双向公示制”、“多形式的功能互补机制”、“多层次的民主评议和考核机制”等；建立社区评议街道和政府职能部门的考核监督机制，特别是将“民评官”制度化。

江汉区的基层管理体制创新的绩效可以从四个方面理解：从宏观层面看，它适应了宏观体制改革和社会结构转型的客观需要；从中观层面看，它创设出新的组织结构，并使其对社会需求做出快速和灵敏地反应；从微观层面来看，它能够为居民提供更多更好的服务，促进了社会稳定与发展；这一制度还具有普遍推广价值，取得了示范效应。江汉区社区建设中的城市基层管理体制创新，是一个适应社会需要，政府自觉推动的实验过程。这一实验尽管时间还不长，其绩效也才初步显示出来，但作为一种对原有体制的改革，并在改革中建构新体制的微观实验，蕴藏着许多具

有普遍性的特质。其中，需求导向的规划型体制变迁、社会结构转型与城市社会关联结构的重构、城市基层治理体系创新的路径与方向选择等，对于进一步的体制创新都有重要意义。

Preface

Entering the 90' s of the twentieth century, community construction began to rise in China with continuous deepening of economic restructuring in the cities. Urban community construction is not only a branch of social work to create urban civilization, but in a more important sense, the reform of the whole urban management system, especially at the grassroots level and also blazes new trails into the system. This innovation, which is in the same case with the fixing of farm output quotas for each household and self - government of villagers in countryside in China, is under the leadership of the Party and can surly be regarded as a great practice of relying upon the people to create a happy life for themselves. Certainly in China, the community construction is just beginning, and the innovation of the urban management system at the grassroots level needs further study and more practice. This paper focuses on the innovation of urban management system at grassroots level in urban community construction, and this thesis for the Doctor' s Degree attempts to inquire into the problems, tasks, goals and methods with the description of the experimental process in the community construction of JiangHan district in the city of Wuhan of Hubei Province, to sum up the experiences and features in this innovation of management system, moreover, from the perspective of improv-

ing city urban administration and developing of democracy at primary level, the thesis studies and summarizes theoretically the theory and practice of the urban management system at the grassroots level in community construction.

The focal point of this book is to inquire into the possibility of constructing a new mode of urban management system at the grassroots level through the innovation of system in community construction, and thus government and society can interact with each other, government administration and community autonomy can cooperate, accrete, and optimize with each other. This mode of management system is the reform and innovation of the urban management system suited to the traditional planned economy. The traditional urban management was an administrative management built on the basis of the system, in which administrative units took dominant position while neighborhood committee the supplementary one, and unitary administration was implemented with high centralism of power. With the development of market economy and modern cities in China, the disadvantages of the traditional system are becoming increasingly conspicuous. To solve the urgent problem of society development in the cities, the state promotes community construction, and attempts to probe into a new urban management system through the community construction experiment. As a national region of experiment, JiangHan district not only regards the community construction as a social affair to solve the problem of society development in the cities, but more important is that, in the experiment it takes the experiment for a turning point, and dedicates to the reforming of the traditional management system. Moreover, it proceeds from the needs of the development of market economy and modern city man-