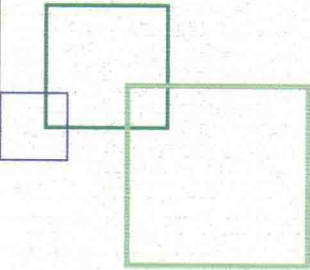




深圳改革创新丛书
(第三辑)



治理之变： 龙城“文明型街道”建设研究



◀ 李永清 张永会 吴晓琪◎著 ▶

中国社会科学出版社



深圳改革创新丛书
(第三辑)

治理之变：

龙城“文明型街道”建设研究

◀ 李永清 张永会 吴晓琪◎著 ▶

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治理之变: 龙城“文明型街道”建设研究 / 李永清, 张永会, 吴晓琪著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 7

(深圳改革创新丛书)

ISBN 978-7-5161-8398-4

I. ①治… II. ①李… ②张… ③吴… III. ①城市道路—城市建设—研究—深圳市 IV. ①K926. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 138274 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 王福仓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18. 75
插 页 2
字 数 279 千字
定 价 69. 00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》

编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：李瑞琦 张骁儒

编委委员：（按姓氏笔画为序）

王为理	王伟雄	王延奎	尹昌龙
刘石磊	孙红明	李凤亮	杨立勋
吴定海	吴思康	张合运	陈 军
陈 寅	陈少兵	陈绍华	罗烈杰
岳川江	周子友	郭万达	黄启键
黄国强	谭 刚		

总序：突出改革创新的时代精神

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变

成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、研究院（所）几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里都流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规更是司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，在向前迈出的每一步都面临着如十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到21世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退，每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革创新，改革创新是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现民族伟大复兴的中国梦产生重大而深远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化、国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，达成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希冀助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主

要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括那些为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供了持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

王东生

（现任国务院参事）

序：一个街道的文明建设样本

深圳是个创造奇迹的城市。作为改革开放的排头兵，深圳在过去30多年中“杀出一条血路”，创造了无数个全国第一，展现了无数个奇迹，为我国改革开放的全面深入开展探索新路，提供了弥足珍贵的经验，自身也取得了举世瞩目的成就。所以，中共中央总书记习近平履新后首次离京视察的地点就选择了深圳，对新形势下深圳的发展提出了新的要求，向全国人民也向全世界宣示了中国继续深化改革开放的决心。

我对深圳的改革开放和现代化建设进行了长期而深入的观察和思考。作为改革创新之城，深圳的改革创新精神来源于实践的要求并为未来发展提供动力。同时，改革创新实践也亟须从理论上加以深入探索、提炼提升，进而为改革创新实践提供理论指导。所以，实践理论化和理论实践化是一体两面、相辅相成的基础性工程，应该予以充分的重视。摆在我们面前的《治理之变：龙城“文明型街道”建设》就是这样一本实践与理论高度融合之作。

近年来，中国行政体制改革研究会与深圳龙岗区联系较多，并被研究会列入了地方观察点，合作开展了一些课题研究。龙岗区在改革创新方面做了大量卓有成效的探索，取得了许多令人瞩目的成绩，引起了国家有关部门和广东省的高度关注。而这本书更是让我们能够进一步深入观察和思索龙岗区在基层治理中所开展的一些最新实践探索。虽然龙城仅是龙岗的一个街道，但却是龙岗这些年来改革创新发展的一个精彩缩影。通过这本书可以看到，这几年龙城经历了“脱胎换骨”式的惊人变化，实现了华丽转身，政务环境优

良，经济形态高端，社会稳定和谐，人文素质提升，城市功能完善，生态优美宜人，已初步成为一座非常具有活力、富有魅力、极有吸引力的现代化、国际化先进城区。近年来，龙城获得国家、省、市、区荣誉奖近400项。而这样的“蝶变”原因何在？本书作者将此归之于2012年启动的“文明型街道”建设。从本书可看到，龙城的“文明型街道”建设涵盖了政治文明、经济文明、社会文明、文化文明和城市文明等多个领域，内容全面、内涵丰富、思路清晰，各项举措很有针对性并随着每年形势的变化而提出新要求。“五个文明”既具有各自的地位作用、内容特色、建设规律，又相互联系、协调统一，共同支撑起“文明型街道”的建设实践，全方位推动龙城建设，使之面貌发生根本性变化。

龙城“文明型街道”取得巨大成功的做法，概括起来主要有以下几点：一是在各个领域建设中坚持文明导向和要求。这保证了街道建设的方向和效果的正向性，符合经济社会发展的规律性要求和人民群众对于更美好的健康生活的向往。比如，经济建设中坚持文明导向，就可以避免那种忽视环境保护、高投入、高能耗、低产出的粗放式发展，注重提高经济发展的质量和可持续性。二是在各个领域建设文明全面发展。龙城“文明型街道”建设是以政治文明为先导，“五个文明”一起抓，统筹协调全面发展，共同进步，坚持走科学发展之路。三是充分体现文明建设中的人民性价值追求。龙城“文明型街道”建设始终贯彻全心全意为人民的宗旨意识，时时处处从人民利益出发推进各方面工作，得到了街区民众的理解和大力支持，达到了共建共赢的理想状态。

我认为，龙城的这种“文明型街道”建设模式具有创新性，至少有两个方面是比较明显的：首先，这是对街道职能作用的再提升。在我国社会经济特殊的转型背景下，街道的职能定位与实际履职随着时空转换而存在差异性变化，这在深圳也不例外。因而，“街道到底要做什么”无论是在“党的领导”的层面还是“政府行政”的层面都需要与时俱进、不断创新。龙城街道“五个文明”建设从自身建设、经济发展、社会管理、文化提升和城市管理全覆盖，这固然加重了街道的负担，但是一个全面又相互支撑的职能体系对于辖区

面貌的全面提升显然是有正向合力作用的。其次，这是对基层治理体系和治理能力现代化的积极探索。要实现党的十八届三中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面改革总目标，必然需要顶层治理设计与基层治理实践的相互结合，顶层设计为基层实践提供方向和指导，而基层实践则为顶层设计提供鲜活的丰富经验。就基层治理而言，首先是治理主体的多元化，其次是治理客体或内容的多领域，只有这样才能真正实现治理效果的良性提升。“五个文明”五位一体的“龙城模式”显然符合这一点。所以，龙城的“文明型街道”建设为基层治理的实践提供了鲜活的样本，值得深入研究。

龙城的“文明型街道”建设具有极大的理论探索价值和实践推广价值。这本书的作者显然在这方面具有敏感性。首先，深入分析了龙城街道“蝶变”背后的原因，并提出了“文明型街道”建设的观点；其次，从理论和方法论层面对“文明型街道”进行了系统的梳理和总结；再次，在具体分析龙城治理困境与解决之道的基础上，对“五个文明”建设进行了详尽的理论分析和实践总结；最后，在总体上对龙城“文明型街道”进行了价值提炼、特点概括和经验总结，并对深入推动“文明型街道”建设从法治化、精细化、常态化、协同化、项目化、网格化、群众化以及标准化等诸方面提供了具体的对策建议。全书内容丰富、结构合理、逻辑严密、论证充分、叙述流畅，理论阐述与实践总结结合紧密。我相信，本书的出版将会引起人们对“龙城文明街道建设模式”的关注和研究。

伟大的时代必然伴随着波澜壮阔、丰富多彩的实践活动，并在理论层面显现出来。我们正处于一个前所未有的宏伟的变革时代。在这个伟大时代，深圳具有得天独厚的优势，其“与生俱来”的改革创新“因子”必然会诞生更多如龙城这样的创新性成果并惠及于民，实现社会主义物质文明、精神文明、政治文明、制度文明全面协调发展。在这个意义上，我衷心希望龙城“文明型街道”建设实践和经验能够被更多街区所借鉴、吸收并充分发挥作用，为基层治理实现善治作出贡献。

我真诚祝愿深圳龙城街道文明建设再接再厉，取得更多的创新成果！

魏礼群

原国家行政学院党委书记、常务副院长

2015年6月2日于北京

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 “文明型街道” 建设的研究意义	(1)
第二节 研究方法、研究框架与篇章结构	(9)
第二章 “文明型街道” 理论与验证方法研究	(13)
第一节 “文明型街道” 论	(13)
第二节 “文明型街道” 验证方法研究	(37)
第三章 困境与突围：“文明型街道” 破冰前行	(48)
第一节 龙城街道打造“文明型街道” 的 SWOT 分析	(48)
第二节 以治理转型走出治理困境	(65)
第三节 以“文明型街道” 建设引领治理转型	(69)
第四章 政治文明建设	(72)
第一节 政治文明建设是实现社会全面文明的先导	(72)
第二节 基层良性治理需要政治文明建设奠定坚实的 执政基础	(81)
第三节 “一心五建” 打造龙城政治文明	(86)
第四节 龙城街道政治文明建设的成效及特点	(96)
第五章 经济文明建设	(103)
第一节 经济文明建设打造“五位一体” 文明建设硬实力 ...	(103)
第二节 创新中的龙城经济文明建设	(111)

第三节	经济文明建设成效显著	(118)
第四节	龙城经济文明建设中的政府服务	(131)
第六章	文化文明建设	(140)
第一节	文化文明形成基层治理的精神软实力	(140)
第二节	文化文明建设打造“和合”共融的精神家园	(157)
第三节	龙城文化文明建设的成效及特点	(168)
第七章	社会文明建设	(177)
第一节	社会文明建设激发“五位一体”文明建设原动力 ..	(177)
第二节	打造“一核多元”社会文明共建模式	(184)
第三节	社会文明建设亮点纷呈	(197)
第四节	龙城社会文明建设的经验启示	(208)
第八章	城市文明建设	(221)
第一节	城市文明保障城市发展高品质和可持续	(221)
第二节	“五好四美”模式提升龙城城市文明	(231)
第三节	龙城城市文明建设的成效及特点	(241)
第九章	思考与超越：“文明型街道”建设永远在路上	(249)
第一节	龙城“文明型街道”建设总结	(249)
第二节	龙城“文明型街道”建设面临新挑战	(267)
第三节	打造龙城“文明型街道”建设的升级版	(272)
主要参考文献		(280)
后 记		(283)

第一章

总 论

本书的研究对象是从2012年开始进行的龙城“文明型街道”建设。通过对龙城“文明型街道”建设的研究，以点带面地认识 and 把握当代中国文明街道建设的实践取向及其内在规律，提升基层治理体系和治理能力现代化水平。

第一节 “文明型街道”建设的研究意义

研究课题要有生命力，必须获得充分的必要性、重要性和迫切性，具有鲜明的时代特色、理论特色和实践特色。

一 时代意义

每一个时代的学术研究都取决于时代的需要，因此，必须紧扣时代主题和特征。“文明型街道”建设研究紧紧抓住中国特色社会主义文明建设以及国家治理体系和治理能力现代化这两个关注度很高的时代课题，具有强烈的时代意义。

（一）加强“文明型街道”建设研究，是中国特色社会主义文明建设实践的学理呼唤

中国特色社会主义文明理论形成于中国特色社会主义实践之中，又随着我国经济社会实践的发展而不断丰富和完善。改革开放以来，以邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平为代表的中央领导集体准确把握时代发展脉搏，深入研究中国特色社会主义文明的基本特征，及

时总结中国特色社会主义文明建设的基本经验，推动中国特色社会主义文明理论的不断发展和中国特色社会主义文明建设的不断深入。

中国特色社会主义文明建设实践的深入发展，迫切 need 要加强中国特色社会主义文明基础理论研究。中国特色社会主义文明建设不仅要立足于社会文明、国家文明、城市文明，还要基于街道文明的视角进行深度挖掘。因为街道文明建设不仅是社会文明、国家文明、城市文明建设的基础性工程，更是现代城市文明与进步的重要标志、重要载体和渠道，在社会主义文明建设中具有十分重要的意义和不可替代的作用。然而，目前学术界对文明街道建设研究还拿不出有分量的突破性研究成果。

“文明型街道”建设研究顺应中国特色社会主义文明理论自身发展的内在逻辑需要，从学理上对改革开放以来中国特色社会主义文明理论及其建设实践在街道的新发展进行深入研究，既能进一步丰富、完善和发展中国特色社会主义文明理论，又能使中国特色社会主义文明理论真正接地气，深深根植于活生生的现实中，从而焕发出更加强大的生命力。

（二）加强“文明型街道”建设研究，是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

党的十八届三中全会提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系和治理能力是由多个层面的治理组合而成的，其中，基层治理具有基础性地位和功能，它既是理解国家治理整体性转型发展的基本方式，也是研究国家治理路径的一个重要切口。国家治理的立足点和落脚点都在基层。因此，在这样的时代语境下，实现基层治理体系和治理能力的现代化已成为当前一个紧迫而现实的任务。

我国的基层治理主要包括三个方面的内容：一是乡镇的治理，二是村级的治理，三是城市街居的治理，三者构成一个有机的整体。我国大部分城市实行“两级政府（市、区）、三级管理（市、区、街道）、四级网络（市、区、街道、居委会）”模式。受改革开放以来中国城市“五千年未有之大变局”的冲击激荡，这种管理模式正处于急剧的变革之中，位于三级管理和四级网络中的第三级的街