

善治与自治 ——武汉社区治理实证研究

Good Governance and Self-rule: Empirical Research on Wuhan's
Community Governance

李立华 主编
谢金辉 著

善治与自治

——武汉社区治理实证研究

李立华 主编
谢金辉 著

 武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

善治与自治:武汉社区治理实证研究/谢金辉著.

—武汉:武汉出版社,2014.9

(武汉文化研究基地丛书/李立华主编)

ISBN 978-7-5430-8497-1

I. ①善… II. ①谢… III. ①社区管理—研究—武汉市

IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200474 号

著 者:谢金辉

责任编辑:张建平

封面设计:杨 敏

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华路 490 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail:zbs@whcbs.com

印 刷:武汉梅苑彩印有限公司 经 销:新华书店

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:9.75 字 数:130 千字

版 次:2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价:48.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

武汉文化研究基地指导委员会

主任：唐良智

副主任：李述永

成员：唐良智 李述永 刘英姿 郭胜伟

吴清 周学云 李立华

办公室主任：李立华

《武汉文化研究基地学者丛书》编委会

主 任：唐良智

副主任：李述永 刘英姿

委 员：郭胜伟 吴 清 周学云 陈汉桥

李 策 李立华 孙学光 黄红云

王开学 吴永保

主 编：李立华

武汉文化研究基地学者文库总序

文化是城市的灵魂。武汉是一座有着深厚文化底蕴的城市。丰富的历史人文资源，成就了昔日大武汉的辉煌，也塑造了勤劳智慧、重信守义、豁达坚韧的武汉人，涵养了敢为人先、追求卓越的武汉精神。

城市的复兴离不开文化的复兴。未来十年是我们建设国家中心城市，推进大武汉复兴的黄金发展期。国家实施促进中部地区崛起战略、武汉城市圈建设“两型社会”综合配套改革试验区、东湖新技术开发区建设国家自主创新示范区为武汉加速复兴提供了重大历史机遇。我们正大力实施工业倍增计划、服务业升级计划、自主创新能力提升计划、城建攻坚计划、国际化水平提升计划等“五大计划”，助推国家创新中心、国家先进制造业中心、国家商贸物流中心“三个中心”建设。我们深知，复兴大武汉，不单要在提升硬实力上下功夫，更要注重在增强软实力上做文章。近年来，我们一方面强化文化传承和创新，全面推进“文化五城”建设，打造“读书之城”、“博物馆之城”、“艺术之城”、“设计创意之城”和“大学之城”；另一方面加大力度振兴“汉派文化”，不断赋予“汉派文化”更广阔的国际视野和更鲜明的时代特色，使之成为推动大武汉复兴的强大精神动力。

文化是软实力的核心。围绕传承和创新“汉派文化”，2012年初，建立了武汉文化研究基地，致力于加强武汉全局性、战略性、前瞻性问题的基础研究，推进“文化武汉”建设，为武汉建设国家中心城市、实现伟大复兴提供理论和决策参考。两年来，基地以大文化的视野，努力建设区域性文化研究平台，着力推出一批高质量的研究成果。2012年出版了第一批《武汉文化研究基地学者丛书》，包括《汉剧大师陈伯华评传》、《中心城市建设研究——城市功能、生活成本与城市规模》、《城市形象传播研究》、《建设武汉区域金融中心：战略思路与创新实践》、《农村公共品供给模式研究》、《地方税体系研究》、《农村金融：体制突破与机制改进》、《村社治理研究》，从经济、政治、社会、文化等不同的

角度总结了近年来武汉城市的改革发展进程，引起了一定的社会反响。今年，又有一批研究成果即将付梓。《中华传统美德读本》、《从洋务运动到改革开放——武汉百年思潮研究》、《武汉空间结构与功能变迁研究》、《武汉市能源消费与产业升级实证研究》、《小城镇金融服务实证研究——武汉市黄陂区滠口街调查》、《企业劳资收入分配正义论——基于法律的视角》、《产业组织变迁实证研究——以武汉五大产业为例》、《住房保障模式改革研究》、《社会燃点研究》、《善治与自治——武汉社区治理实证研究》，围绕武汉改革发展的重大问题，调研扎实、论证深入，具有相当的理论和实践意义。

2014年是新一轮改革的开局之年。我希望，全市哲学社科战线的同志们深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，紧紧围绕武汉国家中心城市建设和改革发展大局，坚持基础研究和应用研究并重，坚持以重大现实问题为主攻方向，强化辅助决策、服务社会职能，推出一批对社会产生重要影响的精品力作，为武汉的国家中心城市和国际化大都市建设作出新的贡献。是为序。

武汉市市长



二〇一四年四月

序言

一

《善治与自治——武汉社区治理实证研究》一书是谢金辉响应武汉市社会科学院驻点调研的产物，体现了社科工作者服务决策、服务社会的担当。社科院是党委政府的智库，具有独特的功能定位。当前，为武汉建设国家中心城市提供精神动力和智力支持，就是社科工作者的重要职责和光荣使命。为此，我很乐见谢金辉该书的正式出版。

近年来，中共武汉市委（以下简称“武汉市委”）、武汉市政府提出，武汉建设国家中心城市，就要在五个方面走在全国前列，其中之一就是民生幸福要走在全国城市前列。为此，武汉市还出台了全国首个幸福城市专项规划。幸福城市，正成为武汉市民生工程的重要落脚点。社区是整个社会的细胞，武汉要建设幸福城市，首先就要建设社区。因此，研究武汉社区治理是一件很有意义的事情。

二

作为九省通衢，武汉市是全国较早开展社区建设试点的城市之一。长期以来，武汉市委、市政府以改革城市基层管理体制为突破口，以建设文明团结、安居乐业的城市新型社区为目标，统筹规划，先行试点，逐步推开，努力探索社区工作的新机制，全面推进社区建设，取得了明显成效。武汉社区已历经创建达标、提档升级、深化发展三个阶段，基本上解决了长期影响居民生活和民主自治的“老大难”问题。目前，社区建设的当务之急就是进一步提升服务水平，建设社区文化，以全方位的社区服务，让居民感受到幸福就在身边。

在社区工作的不少方面，武汉市一直走在全国前列，并积累了可资借鉴的经验和模式。比如，合理地调整划分社区，培育社区居民生活共同体；加强社区组织建设，切实解决社区工作者的配备、待遇、素质问题；明确政府与社区的职能分工，为社区依法自主自治创造外部环境；发展社区服务，促进社区建设项目的落实等等。在武汉市社区建设的进程中，各城区积极探索、大胆创新，呈现百舸争流、各具特色的良好发展态势。全市社区服务、社区文化、社区卫生、

社区治安、社区环境等社区建设的各项内容健康发展，社区的硬件设施建设得到加强。

然而，对于武汉市甚至全国而言，社区毕竟不是一件自然发展的成熟事物，社区的建设和发展历程不可能一蹴而就，需要艰苦的理论探索和科学实践来支撑。从理论上讲，社区作为社会学的一个基本概念，是指以一定地域为基础的关系密切的社会群体，应该是一个自然的、历史的过程，而非人为创造的产物，并且具有相对独立性。但在武汉社区建设的实践中，我们所走过的基本上是一条由政府倡导、政府投入、政府参与、政府监督和政府评价的行政型发展模式。在新的历史时期，社区先天地染上一种政府色彩，对比社会治理的新要求，的确还有很多值得改革与调整的地方。

三

仔细梳理武汉社区治理的历史轨迹，可以发现这种轨迹其实与中国社会发展的历史进程在逻辑上是比较一致的。改革开放后，中国的社会管理经历了一个从传统的社会管理到现代的社会治理的演变过程。1992年党的十四大确立了社会主义市场经济作为我们经济体制改革的目标和方向，1993年党的十四届三中全会提出政府部门要强化社会管理职能，不能继续从前计划体制下那样大包大揽的管理模式。2002年，党的十六大明确确定政府的职能是“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。2004年，中央正式提出社会管理格局是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”，突出了社会管理主体的多样化，体现了社会治理的思想。党的十八大提出“加强和创新社会管理”，构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”的社会管理体制，已经形成了社会治理的执政理念。党的十八届三中全会进而提出要创新社会治理体制、改进社会治理方式。这些变化体现了中国共产党执政理念的根本性转变。我想，这也正是作者进行研究和梳理相关命题的意义所在。

“社会治理创新”意味着在大量公共事务中，政府层面不仅要向市场放权，也要向社会放权；不仅要解放生产力，也要解放社会活力，即是要求政府简政放权，还权于社会。党的十八届三中全会《决定》指出，“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。”但这并不是说，政府对社会可以撒手不管、放任自流，而是如何管住、管好、管活的问题，换言之，就是正确处理好政府与社会的关系问题。

“社会管理”、“社会治理”的概念实际上是相互衔接的。但是，从理论上讲，社会管理与社会治理又存在着很多区别。传统的社会管理主要是政府和国家对社会公共事务进行管理，带有强制性、强调行政性，大多表现为单向式的、从上至下的管理；而社会治理除了国家和政府之外还强调社会力量，除了行政还强调法制建设、思想道德建设、制度建设等多种方式，强调的是与不同社会群体进行沟通、协商的双向互动。在当前国家全面深化改革、正确处理政府与市场关系的新形势下，对于如何转变政府职能、推动社区从治理走向善治，值得学界研究、社会实践。

四

读罢该书，我感触良多，并能体会到作者在字里行间中所流露出对武汉这个城市的深深热爱。“一切理论都是灰色的，唯生命之树常青。”诚如斯言，任何理论只有关注现实、关注生活，才更加富有生机与活力。在书中，作者运用现代社区理论，紧密结合武汉实践，做到了立论中肯、材料详实，使人读来不觉枯燥，相关论述令人耳目一新，有着很强的理论与现实意义，也反映出作者在学术上奋力探索、在实践中勤于思考的可喜努力。

在其著述中，作者在厘清社区治理与中国实践相关命题的基础上，认真梳理了中外因国情不同而在社区治理方面形成的不同模式，总结了中国社区治理的历史演变及模式，勾勒了武汉市社区治理的历史轨迹，自然而然地引出了政府与社区一对视域，同时进一步深化视界，挖掘出了政府善治、社区自治分别在社区治理中运行的重要元素。在研究社区治理与社会管理创新的相互关系中，作者对政府及社区功能、作用及其各自在社区治理中的定位进行初步探索，并提出了一些具有启发意义的观点。

比如，作者提出，社区治理是社会管理创新的现实基础，治理理论与中国城市社区建设有着实践上的一致契合；政府善治成为社区治理能否成功实现的关键要素，为此必须转变政府职能、培育社会组织、运用市场机制；对社区治理而言，必须厘清基本的思维逻辑，最终建立并形成—个较为稳定、切合实际的社区治理结构，才是开展社区治理研究的目的，等等。尤为可喜的是，作者大胆认为，政府善治和社区自治作为作用于社区治理的“两只手”，可以借用自然科学中的耦合概念来阐释两者之间的关系，并由此探索社区治理的合理逻辑，为建立较为科学的社区治理结构开辟道路。

当然，该书还有很多需要完善和补充的地方，需要进一步深化研究。特别是社区的概念和内涵怎样从城市拓展到乡村，社区治理的模式如何切合实际进一步多元化，对政府与社会的关系进行法制化的精准定位，在本书中也还缺乏细致的探讨。我相信，作者本人也有这样的足够认识，并且有相应的后续工作。

任何关于思想理论的探索最终都要落脚到推动实践上来，古今中外概莫能外。同样，社区治理是个需要不断探索、努力实践的新命题，更为重要的是，这个命题与人们的幸福生活息息相关。总而言之，在这方面，我希望作者在今后的研究工作中能够继续努力学习前人、丰富知识储备，深化驻点调研，获取有说服力的详实资料，不断把社区治理研究推向前进，为武汉的科学发展做出新的更大贡献。

李立华

2014年5月28日于竹叶山

目 录

引 言	1
一、导论——社区治理与中国实践	3
(一) 社区治理：社会管理创新的现实基础.....	3
(二) 治理理论的源起与拓展	6
(三) 治理理论与中国城市社区建设的契合.....	9
(四) 中国社区治理过程中需要厘清的几个概念.....	11
二、中外社区治理模式比较及启示	15
(一) 中国社区治理的基本范式	15
(二) 国外社区治理的典型模式	17
(三) 中国社区治理的历史演变	21
(四) 武汉市社区治理的历史轨迹	25
(五) 武汉社区治理的新样本及重要启示.....	31
三、政府善治：社区治理的外生之手	36
(一) 政府善治：社区治理的关键要素.....	36
(二) 管理：转变政府职能	39
(三) 共治：培育社会组织	43

(四) 服务：运用市场机制	49
四、社区自治：社区治理中的内生之手	53
(一) 社区自治的必要性	54
(二) 居民自治	56
(三) 社会组织与居民自治	61
五、构建科学的“内外双手”耦合机制	64
(一) 社区治理的合理逻辑	64
(二) 优化社区组织网络建设	67
(三) 创新社区自治模式	70
(四) 理顺政府和社区自治组织关系.....	75
(五) 核心价值观与社区精神	81
六、国家治理体系现代化背景下的社区治理	86
(一) 国家治理理念的更新对社区治理的新要求.....	86
(二) 社区治理现代化的基本内涵	89
(三) 社会组织与社区治理现代化	91
(四) 实现武汉社区治理现代化目标的基本理路.....	94
七、武汉城市社区治理的政策支持及解读	99
主要参考文献	135
后 记	143



引言

随着人类社会的发展，世界日益复杂化的趋势在不断增强，各类社会问题也会不断出现，解决社会问题、处理社会矛盾需要更加协调高效的理念、方法和手段。在当前中国，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的趋势一直未曾停歇，社会管理不断面临着复杂而严峻的新形势。同时，作为社会主体的人口，社会分层现象加剧，价值取向日益多元，流动更加提速，所有这些潜在或现实的问题都给社会管理如何提升科学化水平提出了新的课题。

对中国而言，加强和创新社会管理，党和政府责无旁贷。可以说，执政党越来越认识到，把社会管理推进到社会治理层面，是适应社会发展新形势的需要。2013年11月，中国共产党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，全面深化改革的总目标是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。同时把进一步明确“必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制”。其中的“提高社会治理水平”、“改进社会治理方式”等新提法都为今后不断提高社会发展的质量提供了有力的政策保障。

当我们回顾历史，执政党关于社会管理理念的与时俱进其实有着深厚的历史渊源。中国改革开放的总设计师邓小平同志曾经指出，社会主义的本质是要“解放生产力，发展生产力”，“贫穷不是社会主义”，同时他也强调社会主义生产目的是要最大限度地满足人民群众日益增长的物质和文化需要。这些观念虽然产生于改革开放之初，但已经成为中国特色社会主义的重要内容，并随



着中国特色社会主义历史进程的推进而与时俱进。最大限度地满足人民群众日益增长的物质和文化需要，实际上就是解决好民生问题。解决民生不光是经济繁荣就足够了，没有强有力的社会建设是难以为继的。长期以来，我们片面强调生产力发展，注重经济建设，但忽视社会建设，造成社会事业“短腿”，可以说是造成群众的满意度、幸福感不高的重要原因。这就要求政府更多地关注社会建设，把更多的公共资源投向社会事业，让群众的生活水平提高的同时，也不断提升人民群众的幸福感。

政府虽然作为上层建筑的重要构成要件，对社会管理责无旁贷，但离开政权组织之外的基层基础，做好社会管理就是带有“单边主义”的味道，是无法做好社会管理工作的。中国共产党作为执政党，反复强调在社会管理中，要发挥党委、政府的主导作用和人民群众的主体作用，构建“党委领导、政府负责、社会协调、群众参与”的社会管理新格局。事实已经证明，这种理念和策略是完全正确的。我们在现实生活中可以看到，也能够亲身体会到，大量的社会管理工作，如果统统由党委、政府来管，既管不了，也管不好。必须改变政府在社会管理中“包打天下，单打独斗”局面，推动社会管理社会化、管理主体多元化、管理模式网格化，构建社会管理人人参与、发展成果人人共享的生动局面。这样一来，在城镇化快速发展的今天，随着新社区大量涌现、旧社区改造转型的新旧社区并存的新趋势，充分发挥居民社区自治组织、各类社会组织的作用，做到政府善治与社区自治同步进行，就成为社区治理的创新之策，也是推动社会建设的重要抓手。

实际上，加强和创新社会管理并不是一句空话。加强和创新社会管理，就是要解决群众社会生活工作中的生活、养老、居住、服务等实际问题，增强安全感、提升幸福感，抓好教育引导、关爱救助、贴身管控等环节，这些在社区治理中都是接地气的切入点。同时，随着依法治国方略的推进和实施，实行社区治理的法制化，是保证社区治理质量和效应的坚实基础。特别是政府如何通过法治轨道介入社区治理，既体现政府善治，又引导社区自治，依照法定权限和程序行使权力、协调利益、化解矛盾，应该大力研究和探索。



一、导论——社区治理与中国实践

社区治理的概念本身是舶来品，植根于西方社会的发展进程，与西方文明的价值观、政治体制、经济社会现实都有十分紧密的关系。我国的社区建设历史不长，主要是为顺应市场经济体制的发展而在基层社会进行的以政府为主导的自我调整。甚至在某种意义上说，特别是在我国社区建设开展探索的初期，社区治理的目的与社区自身发展的自然历史过程并不完全契合，而是带有比较浓厚的“强制性”色彩。因为“政府推动社区建设、重构社区的主要目的是寻求新的管理体制和组织体系，寻求政治社会的稳定。对于高层决策者而言，宏观层面上的社会失范是下决心推进社区建设的触发因素。”^①尽管如此，这种外力推动的社区建设在发展过程中毕竟也触发了社区治理的内部因素，从社区自治意识的觉醒到社区居民自治的多重参与，都体现了现代社会的合作范式。因此，我国的社区治理产生于特定的历史文化条件，其强调的参与、合作与共享的理念与我国政府自我调整的方向和趋势有同向性，也与社区治理的民主化相辅相成，日渐成为我国社区建设的重要思路，值得在理论和实践层面予以重视和探索。

（一）社区治理：社会管理创新的现实基础

人类社会生活是一种群体生活，群体生活必须以基本的秩序作为保障。传统社会强调单一权力和权威力量治理，但我们现在身处其中的是一个更为复杂、更具风险的世界，过去单纯依靠政府、组织、企业或者个人的力量来解决社会问题的场景已经远去，共同协商、参与治理、相互合作已经成为人类解决社会问题、处理社会矛盾、构建稳定秩序的基本范式。从国家治理以及国家和社会的关系的发展历史来看，经历了从单一主体统治到多元主体管理、再到多元主

^① 窦泽秀著：《社区行政》，山东人民出版社2003年8月第1版，第35页



体治理的进程。最初的管理模式采用的是“国家统治”，强调“政治国家”对于民间社会的完全控制，社会则处于从属和完全服从的地位，管理主体具有唯一性的特点。随着我国由计划经济向市场经济的转型，国家在管理模式上也对应做出政策调整，由原来的“国家统治”逐渐转变为“国家管理”，管理的“政治性”逐渐弱化，民主参与为社会组织甚至公民个体参与管理创造了条件，但管理模式仍然以管理者对被管理者之间的管理为主，随着民主参与的扩大，管理者对被管理者之间的互动日益频繁并制度化，这类方式更符合时代发展的需求。社会危机与矛盾频发使当今社会是“生活在文明的火山之上”，给社会治理提出了更高的要求。

社区是社会的缩影，或者说就是社会的微观形式，更需要在弱化政治性、凸显管理性、增强互动性上下功夫，使“文明的火山”更加平和、理性。何为社区？简而言之，社区就是聚集在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。这种特定区域内人类生活的共同体，具有范围较小、贴近生活、触角广泛等特点，更具有某种共同的精神文化特质。就像美国学者罗威廉研究十九世纪汉口社会历史时指出的那样：“尽管汉口是个形形色色、鱼龙混杂的城市，但本地居民和往来客商在谈起所谓‘汉口特性’时有着惊人的一致。”^①随着武汉城市化建设的潮流，新的大型社区不断涌现，社区愈来愈成为社会活动的主要场所。虽然现代社区的特点远非十九世纪可比，但共同的物质和精神需求则是生活其中的居民不可或缺的。人口生活区域的相对集中，既有利于基础设施的建设与利用，同时应该看到，与简单的乡村社会比，城市社区是一个更复杂的社会板块，复杂的社会生活客观上要求一种更有效的综合治理能力。这种能力的拥有与运用，不是消极的被动应付，不是“头痛医头脚痛医脚”式的“局部微创手术”，而是以主动的建设和变革为手段，以改善社区治理状况、实现社区善治为目标的积极管理。这就呼唤政府与社区相互之间构建良性科学的互动机制，如此才能协调各方关系，应对复杂的局面，整合社会生活的秩序。而且，更为重要的是，要理解管理本身不是目的，管理只是一种手段，通过整合社区秩序、打造和谐社区，从而为实现真正的社会管理创新奠定扎实的中、微观基

^①（美）罗威廉著：《汉口：一个中国城市的冲突和社区（1796—1895）》，中国人民大学出版社，2008年3月第1版，第19页。