



金陵智库丛书



大都市社会治理：理论、实践与政策

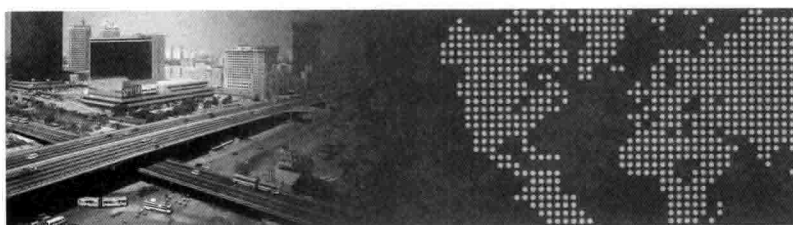
dadushi shehui zhili: lilun, shijian yu zhengce

许益军 等◎著

中国社会科学出版社

大都市社会治理：理论、实践与政策

dadushi shehui zhili: lilun, shijian yu zhengce



许益军 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大都市社会治理: 理论、实践与政策 / 许益军等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 9
ISBN 978-7-5161-4680-4

I. ①大… II. ①许… III. ①大都市—社会管理—研究—
中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 193416 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王福仓
责任校对 任晓晓
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>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 9 月第 1 版
印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 21.25
插 页 2
字 数 339 千字
定 价 65.00 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联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

金陵智库丛书编委会

主任 徐 宁

主编 叶南客 李程骅

编委 王道德 荆小平

朱未易 许益军

黄 南 谭志云

总 序

加强智库建设、提升智库的决策服务能力，在当今世界已经成为国家治理体系的重要构成部分。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确强调，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。我国正进入全面深化改革的关键阶段，充分发挥新型智库的功能，服务科学决策，破解发展难题，提升城市与区域治理体系与治理能力的现代化，对促进地方经济社会的转型发展、创新发展与可持续发展，加快全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要的战略价值和导向作用。

南京在我国区域发展格局中具有重要的战略地位，其现代化国际性人文绿都的定位已经广为知晓、深入人心，近年在科教名城、枢纽名城、文化名城以及幸福都市的建设等方面，居于国内同类城市的前列。在当前我国进入全力推进全面深化改革的新阶段，南京又站在经济社会转型发展和加速现代化的新的制高点上，如何在“五位一体”的总布局下，落实全面深化改革的各项举措，亟须新型智库立足时代的前沿，提供战略的指导与富有成效的实践引导，对一些发展难题提出具体的政策建议和咨询意见。值得称道的是，在国内社科系统和地方智库一直具有重要影响力的南京市社会科学院及其主导的中国（南京）城市发展战略研究院，近年来围绕南京及国内同类城市在转型发展、创新驱动、产业升级、社会管理、文化治理等方面的一系列重大问题、前沿问题，进行富有前瞻性的、系统的研究，不仅彰显了资政服务的主导功能，成为市委、市政府以及相关部门的重要智库，同时建立起了在省内和全国具备话语权的研究中心、学术平台，形成了多个系列的研究丛书、蓝皮书和高层论坛品牌，在探索新型智库、打造一流学术品牌、城市文化名

片方面，取得了令人瞩目的成绩，走出了地方智库开拓创新、深化发展的新路径。而即将付梓的这套金陵智库丛书，则是南京市社会科学院、中国（南京）城市发展战略研究院的专家们近年资政服务与学术研究成果的集成，不仅对南京的城市转型以及经济、社会、文化和生态等多个方面进行了深入、系统的研究，提出了一系列富有建树的对策建议，而且立足南京、江苏和长三角，从国家与区域发展的战略层面破解了城市发展阶段性的一些共同性难题，实践与理论的指导价值兼具，值得在全国范围内进行推介。

金陵智库丛书首套6本，围绕南京城市与区域发展的新挑战与新机遇，分别从率先实现基本现代化、城市与区域的联动转型、法制建设与城市发展、城市治理与社会管理创新、城市产业结构的调整与升级以及城市地域文化建设等多个方面，来探讨创新驱动下的当代城市转型发展的路径与对策，相信对推动南京的全面深化改革，发挥南京在苏南现代化示范区建设、长三角新一轮发展中的示范带头功能，具有一定的战略引导与实践导向作用。我乐意为这套丛书作序，就是希望南京社科系统的专家学者，要以服务中心工作为使命，在资政服务、学术研究等方面，能有更强的使命感、更大的担当精神，敢于思考、勇于创新，善于破解发展中的难题，多出精品，多创品牌，为建设高质量、高水平的新型地方智库，为建设社科强市做出更大的贡献。



（作者系中共南京市委常委、宣传部长）

序 言

中国改革开放的 30 多年也是中国城市化突飞猛进的 30 多年，改革开放的历史就是一部生动的“城”长史。中国的城市化率由 1978 年的 17.92%，一路上升到现在的 53.7%，这意味着目前有超过一半的人口住在城市，据相关机构预测，2030 年中国的城市化率将超过 70%，到那时，“城市中国”的形象将更加突出。二战前夕，当芒福德还在思考到底什么是城市的时候，世界上只有伦敦和纽约两个城市的人口接近 800 万，再看当下中国，常住人口超过 800 万的城市有 13 座，其中，有 8 座城市的人口已超过 1000 万，按照目前这种城市化速度，1000 万以上人口城市的数量很快将突破两位数。城市是人流、物流、资金流、信息流高度密集且复杂交织的地方，在大都市的发展史中，高歌猛进总是与“城”长的烦恼并存，特别是随着“都市时代”的来临，在国家治理体系当中，城市治理问题将显得更加突出、更加重要，尤其是大都市的社会治理问题变得更加复杂，治理难度呈几何级数增长。当前中国的大都市社会治理还面临三个特殊的压力。一是作为发展中国家所面临的“时空压缩”压力。“时空压缩”是美国著名全球化和现代化研究专家哈维（David Harvey）首次提出的概念，意思是指发展中国家由于实行赶超战略和跨越式发展，可能会在短时间内走过发达国家在很长历史时段走过的路程，因此，相对于发达国家而言，发展的时间和空间似乎一下子被压缩了。例如，美国 1898 年的人均 GDP 约为 246 美元，1973 年它的人均 GDP 首次超过 6000 美元，前后用了 75 年的时间，而中国 1978 年的人均 GDP 大约为 241 美元，与美国 1898 年时的水平大体相当，2012 年人均 GDP 首次超过 6000 美元，这期间只用了 34 年时间。“时空压缩”现象主要源于发展中国家的“后发优势”，但是，它具有

双重效应，一方面，它为发展中国家实现“近道超越”提供了可能，另一方面，短时间内的快速发展也会给发展中国家带来前所未有的压力。二是发展模式中的问题。改革开放 30 多年来，中国的经济建设取得了举世瞩目的成就，但是，发展中的不均衡、不协调、不可持续等问题也很突出，就社会领域而言，社会建设的历史“欠账”较多，社会治理问题错综复杂，总体来看，社会发展落后于经济发展，社会建设落后于经济建设，民生投入、人的素质、价值观念、社会矛盾等很多方面的问题都迫切需要研究解决，社会改革任重道远。三是与现代化相关的问题。未来 30 年，将是中国从全面小康社会到基本实现现代化的关键时期，在走向现代化的过程中可能面临两个方面的挑战。一是所谓的“现代化陷阱”。美国学者亨廷顿提出，“现代化”与“现代性”不一样，他用大量的事实说明，“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱”，意思是说在实现现代化的过程中，如果制度化建设跟不上社会动员的速度，就可能导致社会冲突与不稳定，最终影响现代化的进程。二是“中等收入陷阱”。这个概念是世界银行在 2006 年提出来的，主要指中等收入国家因为既在工资方面无法与低收入国家竞争，在尖端技术研制方面又无法与富裕国家竞争，从而在竞争中无法获取优势，使经济增长长期陷入一种停滞状态，难以成功跻身高收入国家行列。由此可见，改革开放 30 多年后，一方面，经济发展取得巨大成就，国家经济实力显著增强，人们的生活状况明显改善，另一方面，国家治理问题特别是大都市社会治理问题也变得更加重要。

20 世纪 90 年代，“治理”一词开始进入人们的视野，作为一种新的社会管理方式，在最一般意义上，它指的是公共利益最大化的社会管理过程，其关键在于实现国家与社会两种力量的有机结合，并通过互动合作方式实现共赢。因其具有较强的解释力，并符合时代发展要求，治理理论一经产生，很快被运用于多个领域，如全球治理、国家治理、区域治理、公司治理以及社区治理等。新的历史阶段，中国明确提出把推进国家治理体系和治理能力现代化作为深化改革的总目标，历史上第一次把改革与治理问题紧密地结合在一起，并提到十分重要的高度。大都市社会治理，就是要在国家治理体系和治理能力现代化的目标导向下，按照治理的理念、思路与方法，有效解决大都市社会发展中的矛盾

与问题，科学架构都市发展的新秩序和新体系，努力建设一个善治都市。善治的概念源于治理，是一种良好的治理状态，它强调治理过程的民本、法治、效率及责任的价值，概括起来，善治都市至少应具备以下几方面的特征与要求。一是合法性。这种合法性不仅体现在都市的社会治理过程要合乎法律规范的要求，更为重要的是，都市的社会治理要坚持以人为核心，最大限度地反映民意需求，回应民意关切，维护市民利益，得到市民的支持与认可。二是责任性。善治都市把民生问题作为社会治理的首要责任，在民生建设中，政府与社会之间要形成良性互动，协同治理，责任共担。重视培育与激发社会组织活力，发挥社会组织在社会治理中的主体作用。三是有效性。社会活力与和谐有序是善治都市的两个重要目标维度。要创新治理的方式方法，凸显透明治理、开明治理、精明治理，实现治理效率、效能与效益相统一、治理目标与过程相统一，力求降低治理的行政成本与社会成本。

大都市社会治理是一个复杂而细致的过程，每个城市的市情不同，治理的思路与方式也各有特点，正如美国城市化研究学者布赖恩·贝利所言，“尽管城市化存在很多共性，但可以肯定不会只有一种，而是有多种路径，各自的成因及相应后果不同”。基于此，本书在写作过程中，特别注重个案呈现，充分运用近年来南京在地研究中的具体案例与数据，力求把理论研究、实践个案与政策分析结合起来。南京是一个既特别而又具有典型性的城市，深厚的人文底蕴赋予了这个城市独特的文化魅力，承东接西、连南接北的地理空间位置使这个城市极具包容性与代表性。改革开放以来，特别是进入 21 世纪以后，南京的战略定位更加明确，大都市社会治理的思路及路径更加清晰，逐步走出了一条既有南京特色又能体现现代大都市发展规律的社会治理模式，“三个文明协调发展特色区域”、“和谐南京”、“两个率先”、“三都市、三名城”、“创新驱动、内生增长、绿色发展”、“现代化国际性人文绿都”等一个个带着鲜明地方特点、时代特色的发展印记，丰富了都市治理的时代内涵，也极大地激活了学术探索的想象空间。本书在南京市实践探索基础上，概括形成了“一核两维五轴”的分析结构，力图构建一个现代大都市社会治理的路线图。

“一核”，就是大都市社会治理以建设幸福都市为核心。早在 2000

多年前，亚里士多德就曾说过，“人们之所以愿意来到城市，是为了生活得更好”。城市的价值就在于为人们追求与实现幸福生活创造更好的条件。幸福都市就是把城市居民的幸福作为城市建设与发展的核心目标，从城市的发展理念、政策设计到实施过程，都要把提升老百姓的幸福感作为最高准则。从个人幸福感到幸福都市，实现了个人与城市、梦想与现实、理念与行动、理论与政策的有机融合，建设幸福都市是大都市社会治理的总纲。

“两维”，指的是大都市社会治理以促进社会既充满活力又和谐有序作为两条基准线。社会活力是一个社会的生命力所在，没有活力的社会是没有发展前景的社会，社会治理应有利于最大限度激发社会活力。同时，社会也要在活力基础上实现和谐有序，和谐有序是社会正常运行的基本保障，没有良好的社会秩序，社会建设就无法推进，一切社会价值与计划都难以实现。社会治理应摒弃简单的“管控”思维、自上而下的单线思维及其工作方式方法，而应立足于增强社会的“活性”、“有机性”，这是建设现代善治都市的基础工程。

“五轴”，指的是大都市的社会治理应围绕五个方面的轴心推开及运行。一是推动民生为先。民生，民之本也，“民之所欲，天必从之”。民生是社会治理的基础，离开民生改善的社会治理是虚妄的，社会治理首先要致力于民生改善。二是促进人的现代化。人是社会治理的主体、目的与尺度。“加强和创新社会治理，关键在体制机制，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序”。人的现代化是人的思想、素质、行为等各方面符合现代社会的要求，进而呈现出的人的全面、协调发展的状态与过程。人与都市总是处于相互作用之中的，促进人的现代化与建设善治都市密不可分，从都市的角度来看，人的现代化是实现善治都市的主要基础，从人的角度来看，善治都市又是实现人的现代化的重要条件。三是引导都市心态。都市社会心态是大都市社会治理的心理基础，掌握和了解都市心态是加强和创新社会治理的必要条件，现代都市社会心态多样多变，在大都市社会治理过程中要加强对都市心态的有效引导，发挥社会主义核心价值观对都市社会伦理生活与道德实践的导引作用。四是建立城市认同。对于大都市社会治理来说，都市居民对城市认同程度直接影响治理成效，缺少城市认同的社会治理，不管表面看

起来方式如何有效，其最终效果必然是分散的、低效的，因为缺少城市认同的背后往往是因制度缺失而带来的对城市信心与信任感的失落。五是激发社会组织活力。现代社会组织是社会治理的重要主体，社会组织健康发展是现代社会的重要标志。大都市社会治理需要深度激发社会组织活力，加强社会组织能力建设，让社会组织在现代社会治理体系中更好地发挥作用，使之真正成为推动政府与社会协同治理的重要力量。

正如本雅明所言，“城市乃是古代人类梦想的实现，是迷宫。行而不知的漫游者，献身的正是这个现实”。都市社会治理也如城市本身一样，是一个迷宫，而本书正像一位“行而不知的漫游者”，试图透过“城市之镜”了解些微中国转型中的大都市社会治理过程，此时，“发现”什么已经是次要的，一切尽在“遭遇”之中。

目 录

序 言	(1)
第一章 幸福都市：社会理论与政策实践	(1)
一 从幸福感到幸福都市	(2)
二 幸福都市的指标测评	(12)
三 幸福南京的实践探索	(23)
第二章 社会活力：价值及其现实考量	(35)
一 社会活力的基本内涵及其价值	(36)
二 社会活力的指标分析	(43)
三 激发大都市社会活力的实践探索	(53)
第三章 和谐有序：多元路径下的战略选择	(62)
一 转型社会的秩序问题	(63)
二 基于民意调查的公共决策	(68)
三 秩序的多元之维：南京实践	(73)
第四章 民生为先：倒逼机制与方法创新	(97)
一 经济建设与社会建设关系之辩	(97)
二 民生倒逼机制的基本内涵与结构	(103)
三 社会治理标准化	(113)

第五章 都市心态：流变、疏导与调适	(123)
一 都市心态：以南京为个案的分析	(123)
二 居民心理健康分析：以南京市 X 区为例	(146)
三 发挥社会主义核心价值观的牵引作用	(172)
第六章 人的现代化：社会治理的核心议题	(195)
一 人的现代化的内涵及其测量	(196)
二 人的现代化的现实考察：基于南京市的调查	(199)
三 人的现代化问题的政策建议	(222)
第七章 城市认同：城市想象与身份共识	(233)
一 “我们”的城市	(233)
二 新生代农民工的城市融入——以南京为例的调查	(242)
三 社区归属感：以南京郊区为例的调查与分析	(255)
第八章 社会组织：在激发活力中深化发展	(277)
一 社会组织反映转型社会深刻变革	(278)
二 社会组织的微观视角：以南京市 Q 区为例	(285)
三 社会组织的有序政治参与	(306)
主要参考文献	(321)
后 记	(324)

第一章

幸福都市：社会理论与政策实践

幸福是人类生活中一个永恒而充满魅力的主题，问题在于现实生活中如何才能真正构筑起一条通往梦想的“幸福小道”？对于大都市社会治理而言，提升居民幸福感应是引领社会治理体系的首要价值追求，换句话说，一个良善的社会治理体系首先要有助于民生福祉增进的体系架构与功能实现。由此，从幸福感到幸福都市必然是大都市社会治理的内生逻辑。如果说“城市，让生活更美好”是一种价值定位，那么，“治理，让人们更幸福”则是一种实施路径。幸福都市作为一种政策实践，与单纯的理论研究不同，它虽然需要与幸福感这一复杂的社会理论之间实现勾连，但更多表现在一种现实主义取向以及具体操作空间的构建，即重点定位在如何建立一个从制定、执行到评估、反馈等一系列环节构成的政策链条，从而使得带有理想主义色彩的都市幸福追求真正能从“天上”来到“人间”。在此过程中，对幸福感的测评是一个具有核心意义的环节，虽然学界对此争议颇多，但是，实践取得的成效或许已经远远超越理论之争。2011年开始的南京幸福都市建设实践，以指标化设计、考评化机制、政策化布局构建了一个幸福都市的社会治理典范。本章分为三部分，首先梳理“幸福感”和“幸福都市”的理论研究成果和政策论述，然后结合“幸福都市”的理论研究和建设实践构建指标测评体系，最后以南京市为个案，分析南京市幸福都市建设的实践过程及其政策启示。

一 从幸福感到幸福都市

幸福是社会学等多学科理论研究的中心问题，追求幸福也是人生而为人的权利，人类的一切目的都在于追求幸福。幸福感是一种心理体验，既是对生活客观条件和自身所处状态的判断，也是对生活的意义与满足感的价值评判。幸福都市是一个新的时代课题，是幸福感研究的新要素，^①是幸福感研究在实践层面的延伸和拓展。

（一）“幸福感”的理论起源与研究进展

幸福是古往今来人类社会追求的理想境界。在中国古代文化中，很少有对“幸福”的直接研究，现代学术意义上的“幸福”研究，主要起源于古希腊的哲学家。古希腊居勒尼学派提出的“快乐主义幸福观”，在禁欲主义盛行的中世纪受到较多批评，直至17世纪，英国经验论哲学家洛克才将这一观念继续发扬光大。而古希腊的“完善论幸福观”，从一开始就站在批判快乐主义幸福观的立场上，如赫拉克利特和亚里士多德都对快乐主义幸福观持批判的态度，这一观念，后来经由弗洛姆和马斯洛得到进一步地发展。^②

在古希腊幸福观念提出后，随着时代的发展，不同学科开始了幸福感的研究工作，而有关幸福感的实证研究，则是在现代科学心理学的发展之后出现的。在世界范围内，幸福感的研究历程可分为三个时期。^③一是20世纪50年代中后期至60年代初期的形成时期，它得益于生活质量研究运动和积极心理学运动的推动，主要以二战后的美国为代表。美国的经济学家加尔布雷思在《丰裕社会》一书中首次提出了生活质量的概念，开始关注主观精神生活水平对人的存在和社会发展的意

① 叶南客、陈如等：《幸福城市论：现代人与文明城市的理想诉求》，江苏人民出版社2009年版，第31页。

② 同上书，第9—10页。

③ 同上书，第12—14页。

义；^①其后，一些经济学家、心理学家和社会学家通过编制量表来开展研究，例如，以“自我标定量表”来测量人们生活质量的主观感受，以情感平衡量表来研究幸福指数和幸福感。^②二是20世纪60年代中期至80年代末期的迅速发展时期，这一时期的研究与西方社会指标运动相结合，幸福感的研究逐步走向深化，开始向幸福感研究的理论构建方向发展。自1966年美国的鲍尔主编《社会指标》后，^③出现了20世纪70至80年代的北欧的“生活水平”调查报告、“物质生活质量指标”研究等。^④心理学和社会学等学科也进一步开展深入研究，如20世纪70年代坎贝尔在全美开展的生活质量满意度抽样调查。^⑤三是20世纪90年代至今的跨学科、跨文化、政策化的幸福感研究。首先，是不同学科之间研究成果的相互借鉴，例如，在吸收了心理学的研究方法和成果后，有学者以经济学的方式证明了快乐的基数可量和人际可比性；^⑥其次，是基于对幸福感测量的文化差异性的认识，研究者开展了一些跨国、跨地域的调查研究，例如，纽黑文开展的世界幸福数据库幸福感调查；最后，是幸福感的学术研究得到了政府部门的关注，而这一点最早始于20世纪70年代不丹王国对国民幸福感总值的关注，之后许多国家和地区都将幸福感纳入了政策研究体系。

由于学科视角和研究方法的差异，幸福感研究存在分歧，例如，经济学视野下的快乐感研究与GDP扩展模式、心理学视野下的主观幸福感测量模式、社会学视野下的生活质量满意度模式。^⑦在每一模式下，

① [美] 加尔布雷思：《丰裕社会》，徐世平译，上海人民出版社1965年版。

② 邢占军：《生活质量研究的重要领域：主观幸福感研究》，载李培林主编《社会学：理论与经验》（第二辑），社会科学文献出版社2005年版，第256页；郑雪等：《幸福心理学》，暨南大学出版社2004年版，第46页。

③ [美] 克利福德·科布、克雷格·里克斯福德：《社会指标的历史教训》，宾建成译，《经济社会体制比较》2011年第5期。

④ 周长城等：《全面小康：生活质量与测量——国际视野下的生活质量指标》，社会科学文献出版社2003年版，第17页。

⑤ 王培刚、衣华亮：《中国城市居民主观生活质量满意度评价分析》，《社会科学研究》2007年第11期。

⑥ 黄有光：《经济与快乐》，东北财经大学出版社2000年版。

⑦ 叶南客、陈如等：《幸福城市论：现代人与文明城市的理想诉求》，江苏人民出版社2009年版，第15页。

都存在较为成熟的理论范式和典型研究案例，但是经济学、心理学和社会学的幸福感研究在某些方面相互交叉也是一个事实，因此有必要以幸福感研究的内容或主旨来归纳幸福感研究文献。

“幸福”与否，通常不仅来自个人的自我感受，也确实存在一些影响幸福感受的外在因素。因此，研究幸福感首先需要确定一个幸福的衡量标准，但这又是一个有争议的问题。总体上，幸福的衡量标准可以划分为客观标准和主观标准两大类，这一点已经得到较为广泛的学术认同。

客观标准是指可以通过那些被观察到的事实，例如，以经济、社会和环境方面的数据来衡量幸福，由此个人的幸福感可以通过这些检测数据而被间接地加以评估。在客观标准方面，单一维度的经济标准长期以来被作为测量幸福感的唯一标准，这一点在经济学研究中更为明显。因为，标准的经济学分析假设，人们的幸福会随着消费的增加而增加，由此，幸福感被等同于物质地位，GDP 通常被认为是衡量幸福的标尺。但是，由于 GDP 被作为衡量幸福指标的缺陷，也因为对幸福感研究的不断深入，越来越多的研究认为，尽管各国之间的横向数据显示人均 GDP 与衡量生活质量的客观指标之间存在相关性，但对时间序列数据的纵向分析几乎并不支持人均 GDP 与客观指标的改善之间的因果关系。甚至是，经济增长有时会同时使人们吞下某些降低幸福的“恶果”。^①于是，研究者开始努力构建一个比经济指标更为全面的多维度幸福感测量标准。一种方法是建构其他客观标准来补充 GDP 标准，它包括了经济因素之外的社会和环境因素，例如教育、健康及营养、环境因素；另一种方法是通过赋予那些没有被 GDP 衡量标准囊括在内的不同因素（例如社会和环境因素）以价值来调整 GDP 这一衡量标准，例如认可国家之间的购买力平价、考虑收入分配上的差异性，或者是将休闲的重要性或环境破坏这样的社会和环境因素考虑在内；还有一种方法是通过建构那种能够抓住幸福的多个维度的综合性衡量标准来代替 GDP 标准，

① [美] 威廉·伊斯特利：《在增长的迷雾中求索》，姜世明译，中信出版社 2005 年版。