



全面深化改革研究书系

城市社会治理

URBAN SOCIAL GOVERNANCE

李友梅 等 著

出版广电总局深入学习贯彻
习近平总书记系列重要讲话精神
主题出版重点图书



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 全面深化改革研究书系 ·

城市社会治理

URBAN SOCIAL
GOVERNANCE

李友梅 等 著

图书在版编目(CIP)数据

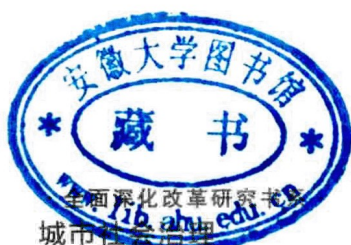
城市社会治理/李友梅等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 9

(全面深化改革研究书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6157 - 1

I. ①城… II. ①李… 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 (2014) 第 126387 号



著 者 / 李友梅 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 郑 燃

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 胡 亮

责任校对 / 赵贝培

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2014 年 9 月第 1 版

印 次 / 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6157 - 1

定 价 / 58.00 元

印 张 / 19.6

字 数 / 273 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

总 序

党的十八大以来，习近平总书记发表了一系列重要讲话，提出了许多富有创见的新思想、新观点、新论断，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循。这一系列重要讲话是对党的十八大精神的深化和拓展，是对中国特色社会主义理论体系的丰富和发展，是在我国经济社会发展的决定性阶段坚持和发展中国特色社会主义的政治纲领，是全面阐述事关中国特色社会主义前途命运重大原则问题的马克思主义文献，是指导我们推进中国特色社会主义伟大实践、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的行动指南。全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，是我们当前和今后一个时期的重要工作。

贯彻落实习总书记系列讲话精神，要求我们不仅方向明确，也要路径清晰，不仅要快速推进，更要注重成效，蹄疾而步稳。当前，在全面深化改革上，依然存在改什么、怎么改以及孰先孰后的问题；具体到改革的各个领域、层次、板块，具体到改革的策略与方法，依然存在争议、误解甚至盲区；在贯彻落实习近平总书记重要讲话精神上，依然存在如何落实、具体路径等问题。为此，既需要在实践中大胆探索，也需要在理

论上小心论证。而后者，为社会科学工作者乃至学术出版人提供了机遇，也是中国社会科学工作者义不容辞的使命。

中国社会科学院是党中央直接领导、国务院直属的国家哲学社会科学研究机构。长期以来，中国社会科学院秉承学术为社会服务、为大众服务的宗旨，辛勤耕耘，努力进取，时刻关注重大现实理论问题研究，为党和国家的发展建言献策。在改革开放以来的每一个历史节点，从党的大政方针到具体制度的构建，中国社会科学院都发出了自己应有的声音，切实起到了党和国家重要思想库和智囊团的作用。在当前全面深化改革、跨越中国历史三峡的重要时刻，中国社科院尤其要发挥自身理论优势，为改革释疑解惑、谋划布局。

为全面贯彻落实十八届三中全会决定和习近平总书记系列重要讲话精神，由中国社科院牵头，社会科学文献出版社具体组织实施，推出“全面深化改革研究书系”。书系选取了15个专题，约请国内该领域重要学者主持撰写，形成系列丛书。我们的设想是：

1. 所有专题都必须是当前深化改革实践中的难点问题、重点问题和关键问题。

2. 所有写作者必须是对这些问题深有研究的学者。他们不仅在理论上卓有建树，是某些重要理论观点甚至学派的创始人或者代表，还长期关注社会实践，参与党和国家某些重要政策的制定或论证。

3. 各专题的写作者对十八大精神和习总书记讲话的渊源以及理论与实践基础有深刻研究、深透认识。

4. 书系总体为应用对策研究，要求有观点、有论证、有

调研、有数据、有方案，实证性突出。

根据上述标准，我们选取的15个专题包括：改革开放与中国经验、经济体制改革、财政制度、企业绩效革新、人口问题、城镇化、国家治理现代化、依宪治国、文化市场、社会组织体制建设、生态文明建设等。这些专题覆盖了十八大报告所论及的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、党的建设、军队建设等主要方面，都属于改革中的关键点。各专题的写作者多数来自中国社科院，也有部分来自中央编译局、清华大学等国内重要研究机构与高校，全部是各领域的顶尖级学者。这些学者已有的学术积淀，以及他们长期为党和国家政策制定担当智识支持的经历，保证了书系的权威性、实用性和指导性。从各专题的成稿情况看，作者问题意识强，对当前改革的难点和重点反映多，理论探讨深入。书中提出的对策方案，也有较强的可操作性。总体而言，书系内容翔实，讨论深入，对现实有参考意义，基本达到了我们的要求。当然，学无止境，改革无止境，诚挚欢迎学界同道讨论批评。

书稿初成之际，得知书系入选国家新闻出版广电总局的“深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神主题出版重点图书”，并获得国家出版基金支持，不胜欣喜，也很受鼓舞。2014年是中国的马年，也是全面深化改革的开局之年，正当扬鞭奋蹄，开启新程。

是为序。

王伟光

2014年2月5日

摘 要

《城市社会治理》一书汇集了关于城市社会治理的最新研究成果。本书首先从社会组织体制建设、社会治理的结构性问题深入探讨了城市治理转型的艰巨性和重要性。通过对城市阶层结构、城市流动人口、老龄化、中等收入群体、环境问题、社会治理的多元主体与微观基础的研究，以及美国、日本城市社会治理的国际经验研究，提出了关于城市社会治理的一些普遍性问题。本书对社会学、政治学、经济学、公共管理等学科的学生和研究工作者具有很强的学习和参考价值。

Abstract

The book of *Urban Social Governance* is a collection of the latest research results about urban social governance. The book begins from the social organizational system construction, structural problems of social governance to deeply discuss the importance and arduousness of urban governance transformation. Through the research on urban class structure, the flowing population, aging, middle-income groups, environmental problems, multi body and micro foundation of social governance and international social governance experiences in USA and Japan, We can put forward some common problems on urban social governance. The book has strong learning and reference values for students and researchers of sociology, political science, economics, public administration and other disciplines.

序 言

李友梅

目前，全球的大城市都面临着如何在开放性、流动性和各类风险剧增的背景下可持续发展的严峻挑战。从中国的情况看，近 20 多年来，大城市持续推进的市场经济改革在使经济快速发展的同时，也引发了社会结构的快速分化、人口流动的加速以及社会依赖关系的重要变化，因而使大城市的社会治理创新成为越来越紧迫的任务。

外来人口规模剧增与公共资源承载能力有限、公共服务配置体制转变滞后的矛盾日益凸显，这种现象几乎存在于我国所有大城市。据统计，与 1978 年相比，北京、上海、广州三城市的常住人口分别增长了 2.37 倍、2.16 倍和 2.67 倍，其中主要是外来常住人口数量的增加，这些外来人口的集聚很可能会引发频繁的社会矛盾并导致人口结构调整期社会治安压力的剧增。除此之外，我国大城市所在区域还会延续高能耗的工业化发展方式，各种垃圾废弃物排放总量还会持续增加。因此，环境污染问题对居民生活质量的负面影响将会不断加重。数据显示，我国城市每年产生的生活垃圾量高达 1.6 亿吨，到 2015

年全国城市生活垃圾量将达到 1.79 亿吨。污染废弃物的大规模排放直接导致了近年来城市人居环境质量，尤其是空气质量的急剧恶化。2013 年全国有 104 个城市遭遇雾霾。与此同时，城市社会群体利益诉求的多元化、复杂化，导致社会分化出现了新特征。一些城市中的“新二元结构”问题日益凸出，外来人口的基本公共服务需求难以得到满足，给这些城市的教育、医疗、交通等公共资源配置带来了巨大压力。目前我国城市居民社会阶层结构从“金字塔形”向“橄榄形”转变缓慢，这种现象不利于缓解贫富差距问题。我国许多城市正处于产业结构的转型升级过程中，它们将不同程度地承受由此带来的经济发展速度放缓、失业人口增加、贫困人口增多、居民收入差距扩大、生活负担加重、生活成本上升等结构性的社会问题。这些结构性社会问题很可能长期伴随中国城市的发展，如果缺乏有效预判，拿不出合理的治理方案，还有可能引发一系列的社会负面后果。比如：

(1) 社会不满情绪快速集聚。《2012 年中国 35 城市生活质量报告》显示，北京、上海、广州、深圳几个主要城市的居民生活质量满意度指数无一进入前十名。不满情绪最直接的反映就是城市信访数量的增加。北京的信访数量高居全国之首。2012 年，北京共接待来访群众 60.1 万人次。社会不满情绪具有较强的传导性、互动性和扩散性，如果失控，将会对公共安全产生严重威胁。

(2) 大规模群体性事件或社会运动频发。我国 2012 ~ 2013 年的群体性事件中 50% 是由征地拆迁导致，30% 是由环境污染和劳资矛盾导致。近年来，环境问题越来越成为引发城

市群体性事件的新诱因。

(3) 各类非常规社会风险高发。当代非常规风险包括金融风险、恐怖主义袭击、大规模失业、社会冲突、流行性疾病等，与信息、人员、资金等决定国计民生的重要因素的加快流动密切相关，使得城市在风险预防、识别、治理以及善后处置等方面遇到了各种严重挑战。

(4) 执政党合法性可能衰减。目前，我国正处于从“绩效合法性”向“程序合法性”转变的历史进程中，但绩效越来越取决于经济与社会的协调发展。上述负面社会后果的出现会在很大程度上影响公众对党和政府的信任和预期，容易导致各项改革难以得到社会的响应与支持，会进一步冲击社会秩序与社会稳定，挑战和削弱党和政府的重要社会基础和治理社会的合法性，而且有可能与全球化所带来的巨大社会风险汇聚在一起，形成类似于“阿拉伯之春”这样具有多米诺骨牌效应的区域性社会动荡。

当前中国城市既有的社会治理不仅在政策、策略和模式上，而且在基本理念和价值取向上越来越不适应经济社会发展的新要求。加快改进城市社会治理方式，促进社会和谐有序，直接关系到我国的全球竞争力和国家的长治久安。自十六届四中全会以来，党和国家开始强调要加快形成“党委领导，政府负责，社会协同，公众参与”的社会管理新格局，党的十八大明确提出基于依法保障的社会管理体制，十八届三中全会进一步提出要创新社会治理体制，包括改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制等。2014年“两会”期间，习近平同志在参加上海代表团会议期间深

刻指出：加强和创新社会治理，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，并提出，上海加强和创新社会治理的基础好，条件也成熟，希望上海努力走出一条符合特大城市特点和规律的社会治理新路子，深入研究治理体制问题，深化拓展网格化管理，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好地为群众提供精准有效的服务和管理。习近平同志的这番讲话为我国城市社会治理进一步指明了实践方向。

目前，我国一些大城市仍然延续 20 世纪 90 年代中期的以居住地管理为核心的社会治理模式。这种治理模式强调以规模庞大、日趋精细化的行政管理体系来全面覆盖社会生活领域并提供各类公共物品。其主要特征是：强化自上而下的行政执行力，在行政体系内大量下放事权和自由裁量权；重视“技术治理”和单一目标的项目化运作；倾向于“工具性”的动员社会。近 20 年来，这套治理模式已经形成了一种自我强化机制，而且紧紧嵌在行政科层管理架构，严重影响着管理实践者的态度取向。由此来看，我国城市社会治理模式的深入改革将会触及某些权力结构和利益结构调整的问题，而这些问题与中国特有的传统社会文化有着微妙的联系。由此可以说，我国城市社会治理模式的转型是一个极为艰巨复杂的过程。我们不能寄希望于借助西方的现成理论就能解决这一过程中出现的重要问题，必须重视对既有治理模式自我强化的主要逻辑及其实际运作的规则环境有深刻的认识。今天，我们虽然看到了城市社会治理不仅涉及政府职能和公共政策配置问题，还涉及互联网风险传导的机制问题，如果我们不能意识到这样的认识在很大

程度上还只是形式层面的，那么就很难提出具有强针对性的解决方案。对此，研究者们不仅要有承担社会责任的自觉，还要能够运用更科学更深入的推论方式，这样才能为推进我国城市社会治理创新做出更多有成效的贡献。

城市社会治理创新的深入研究在我国还刚刚起步，不但缺乏真正适合的分析工具，而且缺乏能够与西方理论对话的本土理论。因此，“如何从中国的社会现实出发”会成为我们首先碰到的方法论上的问题。

上海大学的一些年轻学者和国内其他学者较早地意识到城市社会治理研究的重要性，而且还认识到这个重要性首先在于能够真正发现城市治理创新可能遭遇的实际困难及其深层来源，但这有赖于人们能够运用恰当的分析工具和推论方式，然而这样的分析工具和推论方式实际上还没有形成。因此，我们所开展的城市社会治理研究既有实践剖析又有理论构建。这是一个长期而艰苦的学习和探索工作，需要应对挑战的勇气和精神。《城市社会治理》是他们涉足城市社会治理领域的初步成果，希望在与读者的交流中获得进一步的启发。

《城市社会治理》共分为十一章。第一章主要分析在新时期创新社会治理体制过程中形成的社会组织体制建设的理论思考与现实路径。第二章从产业结构、城市人口结构、社会结构、空间结构、治理结构五个方面论述城市治理转型的重要性。第三章到第六章主要从城市社会结构探讨社会治理问题。第三章以上海为例来分析中国城市社会阶层结构的变迁。第四章主要以广州、深圳、中山、珠海四个城市为例，分析大城市和中小城市在流动人口积分管理政策实施成效上存在的差异。

第五章讨论如何应对城市社会的老龄化问题。第六章主要探讨如何发挥中等收入者群体在社会治理中的重要作用。第七章主要分析如何应对城市化发展的环境问题以及做好城市空间布局。第八章、第九章主要分析社会治理的多元主体与微观基础。第八章主要分析城市社会治理转型中社会组织的重要功能与政策着眼点。第九章主要从社区自治与共治、社区服务与管理、业主自治三个方面研究基层治理问题。第十章和第十一章主要论述城市社会治理的国际经验。第十章以美国芝加哥为例,从历史制度变迁的路径出发,分析产业转型与城市治理之间的重要关系。第十一章以东京所泽市社区建设经验为例,探讨“协同型”社区建设对落实社会福利政策的作用。

城市社会治理创新是一个全新的研究领域,参与研究的年轻学者所坚持的探索精神应该得到肯定,但由于他们刚刚起步,围绕一个大主题开展协作研究时,难免存在许多不足,恳请读者不吝指正,以鼓励他们继续探索,在城市社会治理创新的研究中不断获得好的进展。

2014年8月8日

目 录

CONTENTS

序 言	李友梅 / 1
第一章 新时期社会组织体制建设的若干思考	李友梅 / 1
第二章 城市社会中的结构性问题与治理转型	张海东 王庆明 / 19
第三章 城市社会阶层结构变迁 ——以上海为例	仇立平 / 53
第四章 流动人口积分制管理政策区域差异化探究	黄苏萍 / 106
第五章 转型社会中的城市老龄化与治理	汤艳文 / 128
第六章 中等收入者群体与社会治理	袁 浩 / 172
第七章 城市蔓延和环境问题	范明林 / 217
第八章 社会组织发展与公共政策创新	虞锦美 叶 珩 黄晓春 / 234

第九章 社区治理	金 桥 盛智明 / 262
第十章 产业转型与城市治理战略变迁	
——以美国芝加哥的经验为例	
.....	梁 波 杨艳文 / 306
第十一章 日本城市“协同型”社会治理：应对高龄	
社会的社区建设案例研究	杨 铨 / 335
索 引	/ 366
后 记	/ 370

目 录

CONTENTS

Preface	<i>Li Youmei / 1</i>
Chapter 1 Reflections on the construction of social organization system of China in the new period	<i>Li Youmei / 1</i>
Chapter 2 The structural characteristics and transformation of governance in urban society	<i>Zhang Haidong, Wang Qingming / 19</i>
Chapter 3 The changes of social class structure in urban society	
—a case study of Shanghai	<i>Qiu Liping / 53</i>
Chapter 4 Regional differences in floating population integral management policies	<i>Huang Suping / 106</i>
Chapter 5 Aging and governance in social transformation	<i>Tang Yanwen / 128</i>
Chapter 6 Middle – income groups and social governance	<i>Yuan Hao / 172</i>
Chapter 7 Urban sprawland envioronmental problems	<i>Fan Minglin / 217</i>