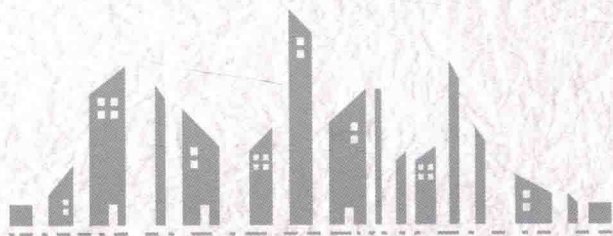


STUDY ON
MANAGEMENT
OF GRASSROOTS



城市化进程中的基层社区治理研究

COMMUNITY ——以深圳市沙井街道为例

IN THE
PROCESS

李德勋 © 著

STUDY ON MANAGEMENT OF GRASSROOTS COMMUNITY

IN THE PROCESS OF URBANIZATION

— *TAKING SHAJING STREET IN SHENZHEN*

CITY AS AN EXAMPLE



世界图书出版公司

本书受到安徽省教育厅人文社科重点项目基金的资助，项目编号：SK2017A0290

城市化进程中的基层社区治理研究

——以深圳市沙井街道为例

李德勋 ◎ 著

STUDY ON MANAGEMENT OF GRASSROOTS COMMUNITY

IN THE PROCESS OF URBANIZATION

— TAKING SHAJING STREET IN SHENZHEN

CITY AS AN EXAMPLE

 中国出版集团公司

 世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的基层社区治理研究：以深圳市沙井街道为例 /
李德勋著 . — 广州：世界图书出版广东有限公司 , 2017.11
ISBN 978-7-5192-3999-2

I . ①城… II . ①李… III . ①社区管理—研究—深圳
IV . ① D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 286793 号

书 名	城市化进程中的基层社区治理研究——以深圳市沙井街道为例 CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG DE JICENG SHEQU ZHILI YANJIU YI SHENZHENSHI SHAJING JIEDAO WEILI
著 者	李德勋
责任编辑	张 琼
装帧设计	黑眼圈工作室
出版发行	世界图书出版广东有限公司
地 址	广州市新港西路大江冲 25 号
邮 编	510300
电 话	020-84460408
网 址	http:// www.gdst.com.cn
邮 箱	wpc_gdst@163.com
经 销	新华书店
印 刷	北京振兴源印务有限公司
开 本	710mm × 1000mm 1/16
印 张	11
字 数	184 千
版 次	2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷
国际书号	ISBN 978-7-5192-3999-2
定 价	38.00 元

版权所有，翻版必究
(如有印装错误，请与出版社联系)

目录 | Contents

引言.....	001
第一章 相关概念.....	003
第一节 城市化与被城市化	003
一、城市化	003
二、被城市化	006
第二节 村民委员会与社区居民委员会	009
一、村民委员会	009
二、社区居民委员会	014
三、村改居	018
第三节 乡镇政府与街道办事处	021
一、乡镇政府	021
二、街道办事处	024
三、“乡转街”	027
第四节 社区股份合作社	029
一、集体产权问题	029

二、股份合作制	032
第二章 城市基层治理关系透视	035
第一节 城市社区主体关系分析	035
一、居民	035
二、城市基层治理组织	038
三、经济关系	042
第二节 被城市化后的主体关系变化	046
一、身份变化	046
二、组织变化	049
三、经济关系变化	053
四、治理方式变化	056
第三章 被城市化带来的机遇和面临的挑战	059
第一节 被城市化带来的机遇	059
一、新增公共设施与服务供给带来生活质量的提高	059
二、融入城市发展主流	060
三、集体经济有了转型升级的机遇	062
四、更高标准的社区治理	065
第二节 被城市化面临的挑战	068
一、被城市化的困惑与冲突	069
二、一“市”两制与二元城市化	072
三、自治意识与能力的萎缩	073
四、社区股份合作组织发展的瓶颈	076

第四章 沙井街道社区治理现状、经验和问题分析····· 080

第一节 沙井街道社区治理现状及经验 ·····080

一、沙井街道治理的现状概述 ·····080

二、沙井街道社区治理的主要经验 ·····083

第二节 沙井街道社区治理面临的问题 ·····085

一、社区治理主体职能出现错位现象 ·····085

二、社区间的发展及服务水平不均衡 ·····087

三、尚未建立专职化的城市管理队伍 ·····089

四、尚未形成制度化的投入保障机制 ·····091

五、社会力量参与治理的机制不健全 ·····093

六、社区工作整体性和系统性不够强 ·····097

七、社区自治与股份合作的矛盾 ·····097

第三节 沙井街道社区治理问题产生的原因 ·····099

一、结构缺陷明显，存在条块矛盾 ·····099

二、服务意识不强，选拔机制失效 ·····101

三、法律法规不全，权责利不统一 ·····102

四、服务理念匮乏，服务主体单一 ·····103

五、小农意识犹存，激励机制缺乏 ·····105

第五章 被城市化地区社区治理模式的创新

——基于宝安区沙井街道的调研实践····· 108

第一节 “一核多元”的公民参与体制 ·····108

一、社区治理的主体结构：“一核”与“多元” ·····110

二、社区治理的动力：公众参与 ·····112

三、社区治理的方式：协商共治	112
四、社区治理的运行机制：政治民主与经济民主	115
第二节 “一核多元”公民参与体制的运行	121
一、公共参与制度的建设	121
二、人财物等投入的高效	123
三、社区治理结构的优化	125
四、协同善治体系的建立	127
五、管理监督体系的完善	128
六、技术支持服务的创新	130
七、社区集体经济的规范	131
八、民主决策机制的创新	132
第三节 提升沙井街道社区治理能力的具体措施	138
一、理顺市、区、街道、社区、股份合作社的关系	138
二、转变街道办事处管理职能	142
三、探索公共服务主体多元化	144
四、改革社区股份合作制	146
附录 调研实施方案	157
一、前期准备工作内容	157
二、组织实施过程	158
三、数据分析及评价工作	159
参考文献	160
后记	170

引 言

城市化是现代化的必由之路，是我国最大内需潜力和发展动能所在。改革开放30多年来，我国经济社会获得了蓬勃发展，城市化快速迈进，中华人民共和国国家统计局公布的数据显示2016年我国城镇化率已达57.35%。“十三五”期间城市化建设在新的起点上稳妥推进，其关键点是：以人民群众的利益为根本出发点和落脚点，建立高水平的现代化城镇体系。

作为改革开放的前沿阵地，2004年深圳市在宝安区探索由传统乡镇体制向社区自治转换的新型城市化治理路径，深圳市宝安区的城市化是由经济快速发展和政府主导推进的双重驱动力完成的。其规模之大、速度之快、影响之深为全国罕见，且带有十分明显的“被城市化”特点。被城市化社区主要是由政府主导转换而来的，加之大量外来非户籍常住人口涌入社区，但游离于社区管理之外，社区居民在心理、情感、观念上都缺乏准备，他们只是被动地融入城市生活中。被城市化是城市化进程中的常见现象，其带来的诸多问题使得城市化进程中基层社区治理的作用日益凸显，也是本书考察的主要内容和探索的起点。

深圳市基层社区在实行社区民主自治的同时，对集体产权进行股份合作制改造，形成股份合作社。社区股份合作是集体经济的新的实现形式。从实践来看，社区股份合作制本身的完善与社区自治的民主过程是紧密相连的，股份合作制改革对社区自治起到了推动的作用，社区自治对股份合作组织的公共服务提出了很高的要

求。这种公共服务需求与股份合作社个体私利间的矛盾，要求股份合作与社区自治在制度上互相兼容，在职能上分离，构建新的适合基层社区实际的民主体制与经济体制平衡关系。从而在实现政治民主与经济民主融合的同时，找到股份合作社发展的长效机制，化解社区民主自治的“一人一票”和股份合作的“一股一票”矛盾、股份合作的公平与效率矛盾，突破社区股份合作发展的瓶颈，这是解决基层社区治理中深层次可持续发展的重要动力机制。

深圳市各级政府十分重视经济建设和社会治理的协调发展，众多基层的街道和社区都针对城市化进程的实践不断进行探索，总结了不少社区治理的相关经验。据此背景，本书的研究以深圳市宝安区沙井街道基层社区治理作为调研个案，在研究过程中我们走访了沙井街道六个社区，运用问卷、座谈会、文献分析等多种方法，收集、整理了相关数据与资料，据此分析了深圳市宝安区基层社区治理环境、面临的挑战及存在的问题，在总结其实践经验的基础上，提出了“一核多元”的治理体制及其配套的运行机制，在经济治理方面在适应社区民主自治基础上改革股份合作社结构和运行机制，并就如何实行这一治理体制提出了切实可行的对策、建议。理顺市、区、街道、社区、股份合作社的关系，厘清政府和市场边际，是城市化进程中的基层社会政治稳定和经济发展亟待解决的重要课题。这有助于解决快速城市化进程下基层社区治理中存在的问题，提高城市社区治理水平，以点带面，为在新型城镇化浪潮下的中国城市基层社区自治的创新提供一种值得探索的选择。

第一章 相关概念

第一节 城市化与被城市化

一、城市化

(一) 城市化的内涵

“城市化”一词历史悠久，最早由西班牙工程师于 1867 年提出，伴随着英国工业革命，现代意义的城市化应运而生，并随其发展逐步向欧美蔓延。一般来讲，城市化是指由于社会生产力的发展而引起的城镇数量增加及其规模的扩大，人口、非农产业向城市集聚，城市物质文明和文化不断扩散，区域产业结构不断转换升级的过程。^①它是国家文明与人类进步的重要标志，也是我国实现现代化和发展社会主义市场经济的必然趋势。

城市化包含社会、经济、文化等多方面的内容，是一个综合转化的过程，其本质特征主要包括四个方面：一是，城市化的前提——人口转移和集中，指的是农村人口不断涌向城市的过程，城市空间逐渐拥挤的过程。二是，城市化的内容——经

^① 姜爱林. 论城镇化的基本涵义及其特征 [J]. 大理学院学报, 2003(6).

济活动集聚。市场经济活动过程中的资金、劳动力、技术等资源汇集最佳发生地点在城市。三是，城市化的核心——社会经济结构转变。要想实现城市现代化，提高人民的生活水平，关键在于转变社会特别是农村地区民众的生产和生活方式，实现社会经济结构的转变。四是，城市化的基本方式——农村和城市互动。城市化必然涉及农村和城市两大主体，实现城市化也必然需要两大主体多维度互动。

伴随社会经济飞速发展，20世纪90年代以来我国步入快速城市化的发展时期。1996年，中国的城市化率为29.6%，进入快速城市化阶段，此后中国历年城市化速度均在1.0以上，其中，1996—2000年的简单平均城市化速度为1.39，2000—2010年的简单平均城市化速度为1.34。^①中国城市化率2010年为49.68%、2011年达51.3%、2012年达52.57%、2013年达53.73%、2014年达54.77%、2015年达56.1%，如图1.1所示。



图 1.1 2010—2015 年中国城镇化率

城市化率是一个量化的指标，是根据城市化人口数值计算而来的，具体而言，是城镇人口占城乡总人口的比重。因此，城市化率只反映了城市化关于人口数量及相关占比的情况，但并不能反映城市化质量方面的实际情况。要了解城市化的真实图景，必须将城市化的数量和质量结合起来。

（二）经济发展与城市化

近年来中国城市化率快速上升，表明我国的城市化进程不断加快，“十三五”

^① 檀学文. 稳定城市化——一个人口迁移角度的城市化质量概念 [J]. 中国农村观察, 2012(1).

规划对新型城镇化建设大力倡导,我国城市化在质量和数量两方面均不断提升。城市化进程的推进也加速和推动了我国经济的发展,在世界经济持续低迷的背景下,我国经济仍能稳中求进,有力地证明了我国强大的经济实力。而我国经济的稳健发展也有力地推进了城市化进程。经济发展与城市化,不是单向带动的关系,而是一个复杂的双向的互为动力的过程。城市化是经济发展的必然结果,同时,经济发展动力来源于城市化。

城市化是经济发展的必然结果。社会经济的发展尤其是工业化的发展,极大地提升了劳动生产效率,第二、三产业的产值和就业构成份额都会增加。产业结构和产值的变化极大地提高了经济的拉力,并且城市完善的基础设施和优越的生活条件、工作条件吸引着人群涌入城市地区,他们的生产方式和生活方式逐步被城市同化,由此形成城市化。

城市化为经济发展提供动力。城市是各种资源要素最密集的地区,经济的增长离不开人力、物力、技术等要素,城市自身的优势能够为经济发展创造优越的条件。“追梦改革万里春,农民潮涌作工人,荒滩野岭高楼起,立体网联城市群”说的就是数以万计的农民流向城市,为其提供了充足的劳动力,为城市建设贡献了巨大的力量。城市化为经济发展搭建平台,是促进经济增长的关键因素,并将仍然是今后中国经济增长的重要来源。

城市化也是解决经济建设过程中出现的各种问题的重要举措。城市化刺激内需。城市化的表现之一在于城市人口数量的增加,在一定程度上也提高了城市居民的购买力,人口数量的增加和消费能力的提升能有效刺激内需。城市化推进了消费主导的转型与改革,在这种优势下,进一步为我国经济结构的升级和转型提供良好的环境基础。经济结构的转型有利于促进产业效益的提升,能够提高社会整体生产率,增加国民收入,提升人民幸福感,是全面建设小康社会不可或缺的途径。

(三) 深圳市宝安区的城市化

深圳市城市化是中国当代快速城市化进程中的一个特例。深圳作为经济特区,自改革开放以来始终保持快速发展,城市化速度不断加快。在短短 30 年进程中,深圳从一个户籍人口不到 3 万的边陲小镇,发展成为一个户籍人口达 300 多万、常住人口保持 1 200 万左右的超大型都市。为了使深圳市的建设达到现代化中心城市和国

际化城市的战略高度，城市内外全面协调发展，深圳市大力推进农村城市化进程。2003年出台《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意见》，配套出台了《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》和《深圳市宝安区、龙岗区城市化人员基本养老保险过渡办法》^①，两区18个镇218个行政村分别被改造为街道办事处和居民委员会，原有集体经济组织改为社区股份合作公司。原农村集体土地一次性转为国有土地，近30万人由“村里人”变成“城里人”。2004年深圳市全面城市化正式启动，宣布全市年内彻底告别农村，成为全国首个全面取消农村建制和农村管理体制的地区。

实行城市化后的宝安区取得了辉煌成就，宝安区已经成为全市重要的经济大区、产业大区。2014年宝安区的生产总值达2368.41亿元，在全市6个行政区位居第一。近年来，全区坚持经济和社会协调发展，初步呈现出全面提升的态势，医疗卫生、社会保险、文化教育、体育休闲、社会治安等方面取得了发展，群众的观念、卫生观念、绿化观念、计划生育观念、民主与法治观念逐步树立。

二、被城市化

（一）被城市化的内涵

被城市化具有中国特色，目前国内对其做出的明确定义还不多。熊易寒将“城市把乡城迁移者当做劳动力、消费者或者一个生产要素，而不是一个移民或公民，在经济上加以吸纳，在政治上加以排斥”这样一种城市化模式称为“半城市化”。^②章征涛从城市化的质量出发，认为“被城市化”的出现是由很多城市化的指标“被计入”而形成的，这是一种被动的且只是为达到城市化的指标而提供数据的过程，不是一种真正意义上的城市化。章光日将被动城市化定义为，农民主观上不愿意被城市化或还没做好城市化的准备，但由于受各种客观因素的影响而不得不放弃农业生产方式和乡村生活方式，最终融入城市的过程。在被动城市化过程中，农民并不主动要求城市化，甚至抵触城市化（或反城市化），但又无法抵挡或逃避城市化的

① 张岩鸿.深圳原住民城市化的政策演进[J].特区实践与理论,2014(3).

② 熊易寒.“半城市化”对中国乡村民主的挑战[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(1).

强大力量。^① 司林波认为被城市化是指在农村经济不发达、社会条件不成熟的条件下,由于政府政策“被迫”拉入“城市化的进程”。^② 综合学者们的研究,“被城市化”内涵要义主要集中在以下诸点:①被城市化是低质量的由农村向城市转变的过程;②被城市化主要是由政府政策主导的;③被城市化中未尊重农民的主观意愿;④被城市化下的居民从心理、情感上来说没有真正融入城市中。

本书综合借鉴上述学者们的研究成果,将“被城市化”定义为:在政府主导农村社区化进程中,农业户口、农村生产方式向非农业户口、城市生产方式被动转变的过程,被城市化相对来讲是一种不完全的城市化形态。被城市化的“被”主要体现在人口和土地两个方面。

人口的被动城市化是指农民在制度、心理、工作、生活等方面并未完全融入城市之中。由于配套的制度改革尚未完全确立,这些被城市化下的居民无法完全享受到真正市民的权利;被城市化下的居民不能及时或不能为原城市居民所接纳,这部分人对城市社会有着十分复杂的情绪;由于农民思想意识的转变需要一个过程,在快速城市化进程中他们的生产方式、生活方式依然遵循固有的方式,因此这些人长期处于城市社会的边缘。

土地的被动城市化集中体现在经济、社会和景观的特征上。大量的土地用于建设盖房,传统种植业面积减小,以加工为主导的制造业如雨后春笋,经济结构急剧变化;由于外来人口大量涌入,被城市化地区出租业务发达,这些冲淡了传统农村的旧有观念,农耕文化退化;土地类型快速转变,非农用地急剧增加,村落景观逐渐消失,第一、二产业和生活居住用地混合错落,所谓“城中村”景观被呈现。

城市化不仅是一个地理位置流动迁移的过程,而且是城市自身建设与其所处的社会环境进行良性互动、互相调适的过程。如果农民只是僵硬、机械地融入城市,那么农民身份的转变绝不是真正的城市化,只是徒有城市化的形式而已。在这种被动城市化的过程中,农民向城市转移只是单纯地提高了城市化上的数字,却没有贡献“城市性”,城市化的结果只不过呈现出众多的“城中村”。

① 章光日,顾朝林.快速城市化进程中的被动城市化问题研究[J].城市规划,2006(5).

② 司林波,孟卫东.农村社区化进程中的“被城市化”现象及对策分析[J].城市发展研究,2011(4).

（二）城乡二元体制与被城市化二元结构

改革开放 30 多年来，城乡二元体制实质并未被触动。在这种体制下，城市和农村实行不同的资源配置制度，城乡二元户籍制度给予城乡居民不同的社会身份，而这种不同直接导致了各种福利保障的差异。城乡二元体制影响下的农村在观念、能力、经济力量等方面远远落后于城市，制约了乡村生产力的发展，延缓了农村城市化进程，带来诸多问题，这也是如今城市化处于一种不彻底状态的內源。

本来，城市化是打破城乡二元体制的根本途径，但是被城市化作为城市化的一种不彻底状态，却形成了一种新的二元结构矛盾，即在城市中呈现出主流社会和边缘社会现象。由于乡村原有的社会结构在没有根本改变的情势下，农民（包括土著村民与外来农民工）被生硬地嵌入城市社会，导致这些农民在城市化转变中遭遇重重困难。加之城市的排斥力量，迫使他们被动地适应着城市化过程，成为城市的“边缘社会”。他们虽然住在同一个城市，但是在观念上却生活在两个不同的世界里，无法融入城市主流社会生活中，也未能享受到应有的公共服务，这不利于实现真正的城市融合。

（三）深圳市宝安区的被城市化

深圳市宝安区的城市化是由政府主导的，呈现出自上而下的特点，并不是农村社区的主动融入，因此，深圳市宝安区的“被城市化”现象明显。

首先是违法建筑问题。这是“被城市化”最显著的表现。违法建筑在深圳市宝安区随处可见。在城市化进程中，地价节节攀升，原有的农村集体经济、原住民以及其他利益主体强烈的自我发展、自我建设的冲动，在已征转或未征转国有土地上大量建设违法建筑，在已经划定为公共区域的城市广场、主次干道摆卖经营，对自有的建筑物实施没有规划许可的大量的违法搭建。这都是相关利益主体追求自身利益的表现。城市化应该是从全局的角度出发，局部利益服从整体利益，而不应该出现这样的“城市农村化”现象。

其次是农民市民化过程僵硬。身份的转变可以瞬间完成，但是观念的转变却不是一蹴而就的。原有农村的生活方式、生产方式依然影响着现在的宝安区市民，这些市民的工作技能、文化素质普遍不高，接受新事物的能力不强。虽然宝安区已经

全面实行城市化，但是市民的福利保障机制尚未配全，主观和客观的因素让宝安区农民市民化过程显得僵硬，只是表面机械地融入城市中。

深圳市宝安区在被动城市化的过程中，违法建筑不断涌现、公共服务基础设施和社会公益设施明显落后于原城区、环境卫生差、人口无法与城市社会融合等现象引发了一系列社会问题，在推进宝安区由被动城市化向完全城市化的进程中，我们必须关注这些不利因素。

第二节 村民委员会与社区居民委员会

一、村民委员会

（一）村民委员会的内涵

20世纪80年代初期，村民委员会已经初步成形，它是村民自治体系的最重要的组成部分。1980年，广西壮族自治区宜山县和罗成县的村民在全国率先组建村民委员会，成功将原来混乱的管理局面转变为农村事务民主管理，村民自我教育和自我服务的有序管理模式。在借鉴这两个县成功经验的基础上，政府迅速在全国范围内推广组建村民委员会，以达到农村善治的目的。例如，1982年，我国宪法规定：

“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任由居民选举”。1983年，发布《中共中央 国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》，这标志着乡政府和村民委员会的组建工作在全国正式开展。《中华人民共和国村民委员会组织法》对村民委员会的性质、职能、组成结构等做了较为详细的规定，这从制度上保证了村民委员会的组建和运转。《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称村组法）第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、

要求和提出建议。”村民委员会具备基层性、群众性和自治性，主要承担以下三块任务：管理农村公共事务和维护农村公共秩序、协助基层政府开展工作、经营和管理村集体财产。^①

（二）村民委员会的组织架构

根据村组法的规定：村民委员会的组成人员由本村居民直接选举而来，应遵守法律法规，按照少数服从多数的原则管理村事务。村民委员会的组织架构主要由村民委员会与村民小组、乡镇人民政府、农村基层党支部的关系，以及乡镇人民政府、各工作委员会和村经济组织等各个主体之间的关系构成。村民委员会与村民会议、村民代表会议、村民小组的关系如图 1.2 所示。村民委员会与乡镇政府的关系如图 1.3 所示。

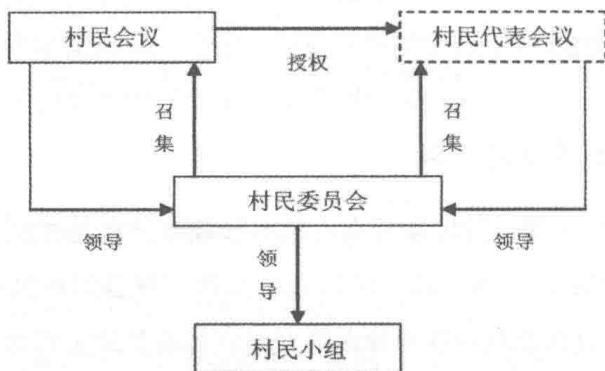


图 1.2 村民委员会与村民会议、村民代表会议、村民小组的关系

法律规定，村民会议（包括村民代表会议）是村庄的权力机构，村民委员会是村民会议的执行机构，负责向村民会议报告工作。村民会议由村民委员会召集。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作。^②村民会议的设立由当地实际情况而定，村组法中对此无硬性要求。村民小组是村的具有地区特色的机构，前身为生产队。村民委员会是整体，村民小组则是部分，前者领导后者，后者则接受前者的决议和决定。

① 黄荣英. 村民委员会的性质、职权及其在行政法上的定位 [J]. 经济与社会发展, 2009(8).

② 李俐. 村民代表会议法律地位及运行机制探讨 [D]. 华中师范大学, 2009.