

中国城市治理创新实证研究丛书

——深圳观察系列

主编 黄卫平

深圳大学城市治理研究院

深圳大学社会管理创新研究所

缔造社区共同体

深圳基层治理创新案例研究

唐娟◎著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

本研究得到了2014年度国家社会科学基金项目支持，项目名称：城市社区群众积极分子的秩序链合功能与制度激励研究，项目批准号：14BZZ086。

缔造社区共同体

深圳基层治理创新案例研究

唐娟◎著

DIZAO SHEQU
GONGTONGTI



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

缔造社区共同体: 深圳基层治理创新案例研究 / 唐娟著.

—北京: 中国社会科学出版社, 2016.12

(中国城市治理创新实证研究丛书 / 黄卫平主编. 深圳观察系列)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5553 - 3

I. ①缔… II. ①唐… III. ①地方政府—行政管理—研究—深圳

IV. ①D625.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第326221号

书 名: 缔造社区共同体——深圳基层治理创新案例研究

著 者: 唐 娟

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 彭先芬

责任校对: 高建春

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124808

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124850

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1 / 16

印 张: 23.5

字 数: 340千字

版 次: 2018年3月第1版

印 次: 2018年3月第2次印刷

定 价: 68.00元



中国社会科学出版社天猫旗舰店



中国社会科学出版社微信公众号

总 序

黄卫平

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，也是我国参与全球区域竞争的基本组织体与空间单位，城市的治理状况直接影响着我国的发展，因此，城市治理在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位，城市创新是实现城市科学发展、城市有效治理的根本。改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，常住人口城镇化率从 1978 年的 18% 上升到 2014 年的 55%，城市发展成就举世瞩目。城市发展带动了整个经济社会发展，城市建设成为现代化建设的重要引擎。但异乎寻常的城市化进程也使我国越来越多的城市患上了各种类型复杂的“城市病”。

2015 年，中央专门召开中央城市工作会议，从国家发展战略的高度特别强调要“贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。”在此背景下，加强对创新型城市的理念、技术、产业、治理、文化、制度和机制等方面的系统研究，探索逐步解决各种“城市病”，有利于促进中国城市创新和有效治理。

本套丛书的研究热点主要包括城市基层社会治理、城市可持续发展、大



数据应用与智慧城市建设、城市安全与风险应对、城市规划与市政服务、城市管理行政执法、市民参与与群众自治、公益事业与社会组织发展等方面，通过开展广泛而深入的城市治理研究，为中国城市治理发展提供智力支撑和决策支持，使理论界和实务界共同应对城市治理的机遇和挑战，使现代城市治理能够弹性适应环境的变化。

本套丛书的特点主要体现在三个方面：

第一，立足于地方创新。以观察地方经验为出发点，着眼于城市治理中最新遇到的问题、最新发生的改革创新实践，坚持研究方法的实证性，重视田野调研，注重治理细节，践行求实精神。

第二，着眼于对策研究。以为城市政府和市民服务、为城市现代化建设服务为出发点和落脚点，坚持政府需求、社会需求、市民需求为问题导向，围绕城市治理现代化建设过程中的实践和理论课题，从多个学科、多个层次、多个角度去进行应用对策研究，秉持研究成果的效用性，坚持学以致用，发挥智囊咨政和服务社会的功能，将成果转化为推动城市善治进步的现实力量。

第三，探索前沿理论。自近代城市社会兴起以来，有关城市的理论研究大体上经历了城市权力结构论、经济增长机器论、城市联盟论、城市政体论等学说。进入 20 世纪 90 年代以来，城市越来越处于全球竞争网络的枢纽，城市治理研究已经逐渐成为学术界的重点。本丛书站在时代的高度，密切追踪城市治理的前沿理论，关注当代城市治理研究的显性话题，在实证研究的基础上，努力推动理论进步。

本丛书推出的第一个序列是对深圳的系列观察和研究。深圳不仅是改革开放的排头兵和先行区，也是中国最时尚的先锋城市，是国家发改委批准的全国第一个创建国家创新型试点城市（2008），以及住房城乡建设部公布的首批 90 个国家智慧城市试点城市（2013），在城市治理创新方面具有独特的优势和基础。深圳作为中国创新型城市建设的典型模式之一，改革创新已经成为深圳的城市标识，在推动科技产业发展、城市公共服务均等化、外来人口城市融入、跨区域城市治理等方面，具有“问题先遇、探索先行、经验先出”的突出特点，先后获得了“中国大陆最具创新能力城市”“中国十大



最具经济活力城市”“中国最年轻的城市”等一系列美誉。

深圳大学地处深圳，毗邻港澳，处于珠江三角洲城市群和粤港澳合作区域的中心位置，具有开展城市治理创新研究的独特地缘优势。深圳大学城市治理研究院作为专门从事城市治理研究的学术平台，长期以来承担中央部委和地方党政有关部门委托的调研课题，积极为党和政府提供现代城市治理创新方面的咨政服务，积淀了比较扎实的实证研究经验。

因此，我们首先推出的丛书序列，集中研究深圳本土的问题，梳理深圳城市治理中，特别是基层治理中改革创新成果，努力从理论的高度，从大视野剖析具体而微的问题，考察深圳城市治理各方面的实际成效和不足，先行探索与滞后因素，探究深圳的城市精神和价值追求，以期为中国城市治理实践及有关理论探索提供一个独特的样本。

深圳大学城市治理研究院院长

前 言

所谓基层，在我国政权体系中，县级及以下都被称作基层；在城市中，一般指街道和社区。城市基层治理创新首先意味着要探索整合街道和社区的行政治理、公共服务资源，合理调整治理幅度，缩短治理链条，实现扁平化治理，并按照权责一致的原则，理顺基层治理主体的职能及相互关系，建立有效的基层组织工作机制，规范各职能部门执法和服务行为，提升社区群众自治组织的自治能力，实现多元主体分权共治，提高城市精细化治理水平。

深圳自建市迄今，在基层治理体系上屡有改革创新，如全面推进社区居委会与社区股份合作公司分离，全面推行社区工作站制度，全面推进社区居民委员会直接选举，全面推广物业治理进“城中村”社区，全面推进社区综合服务中心制度，全面实行城市治理重心下移和综治网格化，全面实行楼栋长制度等等，并取得了令人瞩目的成绩，广为外埠关注，被誉为“深圳经验”。但是，在取得瞩目成绩的同时，实践中的困惑、理论中的争议、政策中的矛盾也一直存在。深圳的基层治理体系在运行中还存在着如下主要问题：

第一，城区、街道、社区之间纵向责、权、利配置依然没有彻底理顺。城区政府成为市政府的“二传手”、街道办成为交办区政府工作的“三传手”，公共政策的执行演变成一种“漏斗”状的操作格局，社区工作站处于该漏斗的末端，成为最终的贯彻实施者。而由于社区工作站自身的定性和资源约束，公共政策执行的效益、效率和效果都没有达到尽如人意的程度。

第二，街道和社区规模配置失衡。全市有三个街道办的辖区人口规模超



过百万，管辖面积超过 100 平方公里的有五个；有的街道办辖区只有 1 万多人。但是，行政治理资源的配置却没有明显差异。有的社区所辖人口达到 20 多万、甚至 30 多万，有的社区却不足万人。

第三，有关社区属性的制度设计与社区建设的制度实践大不相符。在制度设计上，社区是一定地域内社会生活的共同体；而在制度实践中，社区是最小意义上的“行政区划”和国家治理单元，既是社会生活的共同体，也是社会生产、公共治理的空间性载体。从社区形成来源及其治理体系看，目前全市存在着三个层次的社区，与街道办事处一起共同构成了深圳城市治理的“底基层”，社区的内涵究竟是什么，需要进一步厘清。

第四，社区治理体系结构与机构驳杂，各类治理主体之间横向的职能关系混合不清。因政府职能转变不到位而引发的社区工作站自我膨胀问题；因社会发育不足而呈现出的社区居民自治意愿缺乏、社区居民委员会自治资源不足及自治能力不高、业主委员会发展不顺的问题、社区社会组织发育不全和结构失衡问题；社区综合服务中心运行中供需之间的不对称；农城化社区股份合作公司的公共治理负担过重，等等。归根到底，国家公共行政事务与社会自治事务如何细分，政府与社区社会组织、社区经济组织、社区居民如何在分工的基础上实行合作、促进社区建设，都是要进一步探讨的问题。

第五，城市社会治理体系层级过长。从市长到社区楼栋长，虚虚实实六七个层级，行政体系与居民自治体系交织，但在结构和功能上，一定程度上却趋向同构同质。

上述问题导致的结果在全市普遍存在。总体看来，可归纳为三大矛盾：改革目标与改革手段之间的矛盾；整体性改革设计与多样性基层治理现状之间失调的矛盾；不断产生的基层治理体制创新经验与这些经验升华为系统化的制度并得以持续发展之间的矛盾。正是因为上述问题和矛盾的存在，持续创新基层治理体系成为一项长远任务。

从系统和整体意义上观察研究深圳的基层治理创新，可以从一个基点、一个角度来进行。所谓一个基点，是指要立足于深圳的市情，即面对处于工业化和市场经济发展阶段、人口结构倒挂严重、特区内外社会生态不平衡这



样的现实，了解城市基层治理的机遇与挑战。所谓一个角度，即从结构的角度观察总结已然发生的多层次、多样性的基层治理体制机制创新实践。深圳有三个层次的基层治理制度创新供给主体：在最高层次上，是在符合国家上位法规定的前提下创设的具有深圳本土特色的政策体系和一般性制度，它贯彻中央、省、市的改革总体部署，引导着全市范围内基层治理体制改革的方向，确保改革创新的正确方向及其系统性、整体性、协同性。中间层次是多样性的城区（新区）基层治理体制改革模式，它们基于不同城区（新区）多样性的经济社会结构而兴起；第三个层次是多样性的社区治理形态，它们基于不同社区的居民结构、生存环境、资源基础及政府对社区的不同定位等，建构出充满活力的基层共治模式。基层治理体系的结构变革的实质，折射的是政府上下级之间权力关系的变革、政府与社区及其他各类社会主体关系的变革。

本书把落脚点放在第二和第三个层次，这两个层次彰显了深圳市基层多样性的创新探索。这些创新探索可以用“一市一制，一区一策，一社一色”来形容，即在全市统一的制度安排下，不同城区、街道、社区都基于本辖区的历史基础和经济社会发展态势，创造出独特的基层经验，展现出多姿多彩的基层变迁风貌。对这些创新实践和举措，笔者从六个维度着眼：主体结构；理念或理论基础；现实基础；运行机制；运行绩效；存在的问题及对策建议，它们共同构成了不同创新模式。但没有哪一种模式是最好的模式，每种模式都有其优势和缺陷，都呈现出具有区域属性的特点。

从一定意义上看，深圳基层治理创新是政府与市场、社会互动的结果，把市级制度设计的统筹安排、区级多形式主导推动、街道和社区多样化的摸索融汇在一起。首先，基层治理体制创新有赖于市区两级政府具有高度的胆识和全新的思维，拿出决心和勇气，转变政府职能。从20世纪末深圳市把创新基层治理体制提上议事日程，到新世纪最初几年的一系列制度创新安排，如建立健全相关组织机构体系、制定完善一系列政策规定，着力从制度层面解决基层治理中的瓶颈问题等等，都彰显了社会治理创新中“党委领导，政府主导”的角色和功能。其次，基层治理体制创新着力吸纳世界先进城市社会治理体制的特点，在社会主义市场经济条件下，在社会生活流变和社会流



动加快以及城市化、民主化、多元化过程中，强力培育和促进治理主体的多元化，通过一系列创新性的日常行动和制度安排，把基层社会治理具体化、日常化、生活化、实在化，在沟通协商的基础上重建基层公共秩序，形成了颇具深圳特色的经验景象。^①再次，强调渐进式改革路径，基层治理体制改革多是微动手术，是在本土情势和既有经验的基础上的不断创新、不断提升，而不搞颠覆式的改变，确保改革创新的持续性、稳定性。

本书以个案研究方法描述深圳市基层治理创新的现状、经验、问题及原因。根据基层创新的内容和领域，将其分为社区政治创新、社区管治创新、社区服务创新、社区参与动员、社区自主治理五个板块，每个板块择取两个产生了一定影响力的案例，见微知著。

在对每个案例开展研究的过程中，笔者得到了许多基层政府部门及当事人的帮助。感谢罗湖区委组织部的高延勇先生和唐黎明先生，罗湖区草埔西社区“同乡村”党支部书记魏中彪先生，盐田区海山街道办的杨世平先生和王磊先生，宝安区城市管理行政执法局的陈才苏先生，龙岗区城市管理行政执法局的尹志雄先生和李国涛先生，南山区南山街道办的乐丽华女士和钟国忠先生，南山区招商街道办的黄立新先生、向心韵女士、刘鹏南先生，坪山新区社会建设局的郑永旭先生和吴文娟女士，坪山办事处的黄露繇先生、伍美英女士、廖昌平先生、吴华冬先生、高彩虹女士，西头新村业主委员会主任周明生先生和景洲大厦业主委员会主任邹家健先生，他们在案例调研、资料收集、联络沟通等方面给予了无私的支持。

感谢我的同事和朋友黄卫平教授、陈家喜教授、马卫红副教授、邹树彬副教授、陈文副教授、章平副教授，他们在本书不同案例的研究过程中，或鞭策指导，或实地陪伴，或参与研讨，或指点匡正。这群充满激情的人所给予的温暖支持，是笔者学术追求之路上不竭的动力源泉。

感谢深圳大学原副校长李凤亮教授，社会科学部主任田启波教授、副主

^① 参见杨敏：《社会学视野中的“深圳经验”》，载郑杭生、段华明、杨敏主编：《和谐社会建设的理论与实践——以广州深圳实地调查为例的广东特色分析》，北京·党建读物出版社，2009年版。



任王瑜女士，研究生院院长汪永成教授，他们尽心竭力地推动着深圳大学社会科学研究的进步，构筑研究平台，铺设研究网络，从而能够汇聚各层次的咨政项目，也使案例研究能够依托本土化的咨政项目而实现了咨政支持和学术演进两个目的。

感谢深圳大学社会科学部的曾坤才先生、王宁女士、李艳凌女士、王占军先生、杨亮先生，他们为包括笔者在内的深圳大学文科学者提供了外人看不到的支持。他们耐心细致地、一遍又一遍地重复着课题合同审查、签章放行或结项验收等琐细的工作，为每一个实证研究项目的合规性把关。

感谢深圳大学城市治理研究院的研究生们，他们是李军涛、梁玉柱、刘世伟、殷冬冬、王梦旸、罗苗、张玉洁、蔡家祥、刘婷婷、李夏茹、赵楠，他们曾跟随着笔者深入这个城市每个街道的社区角落，进行实地调查，收集资料，整理数据，制作图表等等，出色地履行着各自的责任，在观察这个城市的同时也选择了自己的研究主题，脚踏实地地成长起来。

最后，特别感谢中国社会出版社编辑彭先芬女士。十多年的合作，友情似青青绿草、淡淡花香，这位朴实低调、睿智耐心、善解人意的女士，已经成为笔者身边又一道温暖的风景线。

还需要说明的是，上述个案研究的时间跨度较长，自2011年始、2016年8月止，因此内容比较分散，文中不尽如人意之处，皆为笔者能力不逮之故。

目 录

第一篇 社区政治创新

- 报告一 “同乡村”治理中流动党支部的角色与功能：以罗湖区为
分析对象 2
- 报告二 社区共同体缔造中的执政力建设：盐田区海山街道党建创
新观察 50

第二篇 社区管治创新

- 报告一 “城管进社区”工作机制研究：宝安区城市管理机制创新
调查 80
- 报告二 “城管在社区”工作机制研究：龙岗区城市管理机制创新
调查 120

第三篇 社区服务创新

- 报告一 以社区服务全域化促进人群融合：坪山办事处促进社会融
合的实践探索 166
- 报告二 社区外籍人士管理服务创新观察：以蛇口国际化社区建设
为对象 201



第四篇 社区参与动员

报告一 重塑社区积极分子：南山区南山街道办“社区专员”机制
探讨 232

报告二 “双向模式”下的群众动员机制与参与实况：以坪山新区
为例 252

第五篇 社区自主治理

报告一 “城中村”小区的治乱共享之道：以民治办事处西头新村
为个案 306

报告二 契约式业主自治：景洲大厦的个案分析 337

第一篇 <<<< 社区政治创新

报告一

“同乡村”治理中流动党支部的角色与功能：以罗湖区为分析对象

前 言

传统乡土社会向现代都市社会转型过程中，农村人口在产业之间的转移和地区之间的大规模流动已经成为当代中国社会生活中的一个“结构性”事实，^①这些流动的人群中包括大量的流动党员。所谓流动党员，是指由于就业或居住地变化等原因，在较长时间内无法正常参加正式组织关系所在地党组织活动的党员。^②流动人口依靠地缘、血缘等传统的初级社会关系网络，同乡之间相携相带，聚居一起，并相互帮助介绍工作或抱团创业，逐渐形成了一个地缘血缘色彩浓厚的“同乡村”。于是，“同乡村”治理及其中的流动党员管理，成为当今城市基层治理和执政党建设的时代课题。

早在1994年，中共十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》就提出，党的组织要制定有效管理流动党员的措施。随之，各地方党委开始探索设置流动党支部以加强对流动党员的管理。

① 项飏：《传统与新社会空间的生成》，载《战略与管理》1996年第9期，第99—111页。

② 中共中央办公厅：《关于加强和改进流动党员管理工作的意见》（中办发〔2006〕21号）。



理。^①不过，这一时期的流动党支部，主要是流出地的党委组织部门在本地、或流出党员长期务工的城市外派或外建的，受流出地党组织领导和管辖。这类性质的流动党支部，并不参与流出党员务工地的社会治理过程。2006年，中共中央办公厅印发中组部起草的《关于加强和改进流动党员管理工作的意见》，要求构建流出地与流入地党组织密切配合、有机衔接的流动党员管理机制，进一步推动了地方党委的相关探索。2011年，广东省发布的《关于加强社会建设的决定》要求：在外省籍人口较集中的地区，探索建立以地籍为纽带的党（团）组织，推行“党群工作一体化”党建模式，探索吸收优秀流动人口参与社会管理工作的多种途径，推动社会融入和生活融合。这些政策，都为流动党员管理创新提供了制度基础。

与其他城市早期所采取的以流出地承担主管责任的流动党员管理方式不同的是，深圳市罗湖区结合辖区内因流动人口聚居而形成的“同乡村”现象，采取政治嵌入手段，以流动党员流入地管理为主的形式，把对流动党员的管理服务与“同乡村”治理有机结合在一起，取得了明显的成效，吸引了实务界和舆论界的广泛关注。

罗湖区曾有40多个“同乡村”，其中千人以上、成规模的有20余个。在这些“同乡村”中，普遍存在流动党员不亮身份、不交党费、不参加组织生活的现象。“同乡村”治理以及流动党员管理，是该区基层社会治理长期存在的双生难题。基于此，罗湖区委把探索“同乡村”流动党员流出地和流入地共管、以流入地管理为主的有效形式作为突破口。2007年4月19日，罗湖区委与四川达州市委组织部、达县县委组织部共同努力，在黄贝街道黄贝岭社区——驻深达州人聚居规模最大的“同乡村”，成立了全市首个“同乡村”流动党支部，将散落在“同乡村”中的流动党员组织起来，纳入罗湖区党组织的管理范畴。同年7月，罗湖区委组织部发布了《关于加强和规范“同乡村”

^① 例如，1994年湖北省孝感县委组织部提出在各级组织部门设立流动党员管理办公室；1997年河北省安国市在中药集散市场组建临时党支部；2005年广西田东县、安徽省铜陵县、江西省东乡县、四川省南充市嘉陵区以及江、浙一带的党委组织部门也纷纷在本地党员流出比较集中的城市设立流动党员党支部。

党建工作的通知》(罗组通〔2007〕57号),在全区推进“同乡村”党建工作,并把“同乡村”流动党员党组织定性为“在农村人口大规模城市化的特定历史时期成立的基层组织”。到2007年底,全区建立了12个“同乡村”党组织,320多名流动党员纳入了管理。^①目前,罗湖区共有13个“同乡村”流动党支部,建立了覆盖城区的流动党员管理体制,通过“以党员带群众,以同乡管同乡”这种“政治+情理”的办法,促进“同乡村”流动人口自我管理、自我服务、自我提高,在“同乡村”中内生的乡土秩序基础上建构市民社会秩序,改善了“同乡村”治理。

如今,“同乡村”流动党支部已经成为罗湖区基层社会治理的枢纽性力量,在一定程度上破解了“同乡村”流动人口管理和流动党员管理的双难题。作为基层党建工作中党员流出地和流入地共建双赢的一个创举,这一做法已经得到中央和省市组织部门的充分肯定。不过,罗湖区“同乡村”流动党支部也面临着一些困惑,主要是可持续运行的动力机制问题,表现为至少三个方面的不确定性:一是基层党委支持的可持续性,实质上也是创新的可持续性问题。“同乡村”流动党支部的建立是基层政治创新的结果,而之所以进行这项政治创新,既是落实中共中央有关流动党员管理的规定,同时也出于纾解城市基层社会治理压力的需要。不过,受党委换届、创新绩效追求等因素影响,“同乡村”流动党支部能否持续运行,取决于循期更替的区、街党委负责人能否一以贯之的支持。二是“同乡村”流动党支部负责人群体的政治发展空间、日常工作报酬等要素。这些要素涉及当事人的切身利益,也影响着该项政治创新的可持续性。三是从城市管理、城市形象、城市发展的角度看,地方政府对“同乡村”社会空间的戒备并没有因流动党支部的建立而减小,通过城市更新而打散之是一个常态化的办法,在此情况下,流动社群的管理就不断地面临着秩序重建、反复轮回的问题。

本案例报告用“半根植性”“政治嵌入”和“情理政治”三个概念,分析“同乡村”的秩序重建问题。具体考察了深圳市罗湖区13个“同乡村”流动党支

① 中共深圳市委组织部:《2007年度“基层基础年”工作情况通报》(罗组通〔2008〕6号)。