

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

城市治理转型研究

后单位时代中国城市治理的
困境与出路

陈 文◎著

CHENGSHIZHILI
ZHUANXINGYANJIU



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

国家社科基金项目：社区治理转型

广东省高校人文社科重点研究基地项目：城市基层社会管理体制创新研究（11JDXM04003）

广东省高校特色创新类项目：国际大都市建设与城市治理创新研究

深圳大学创新型城市与治理研究中心项目：深圳自贸区的社会治理创新研究

城市治理转型研究

后单位时代中国城市治理的
困境与出路

陈文◎著

CHENGSHIZHILI
ZHUANXINGYANJIU



中国社会出版社

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

城市治理转型研究：后单位时代中国城市治理的困境与出路 / 陈文著.

—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 - 5516 - 8

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市管理—研究—深圳

IV. ①F299.276.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第299624号

书 名：城市治理转型研究——后单位时代中国城市治理的困境与出路

著 者：陈 文

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：14.75

字 数：215千字

版 次：2018年3月第1版

印 次：2018年3月第2次印刷

定 价：48.00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

编 委 会

丛书主编：黄卫平

执行主编：唐 娟 邹树彬

编 委：张定淮 陈家喜 陈 文 张树剑

王大威 谷志军 聂 伟 劳 婕

殷 俊 郭少青 李丹舟 雷雨若

罗文恩

支持单位

深圳大学城市治理研究院

深圳大学社会管理创新研究所

深圳大学当代中国政治研究所

深圳大学管理学院公共管理系

深圳大学创新型城市建设与治理研究中心

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

随着中国经济市场化改革的深入和高速城市化的推进，中国城市社会形态发生了深刻嬗变，城市社会总体上正逐步走出传统“单位体制”的桎梏而进入利益日益多元化的“后单位”时代。如何从以国家权力为维系手段、以组织力量为控制形式的传统权力中心主义的单位体制管制模式，转向以社会权利为治理基础、以多元参与为实现路径的现代城市合作型治理体系，是推进中国城市治理体制转型和提升城市治理能力必须直面和解决的重要现实课题。

中共十八届三中全会明确强调：“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”中共十八届四中全会从建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，促进国家治理体系和治理能力现代化的高度，明确提出了全面推进依法治国的总体目标、基本原则和重大任务，强调要“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。2015年12月，时隔37年，中央再次召开城市工作会议，会议强调“要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”。会上明确提出了六点要求，可以简单理解为“一个规律五个特性”。（1）发展规律：尊重城市发展规律。（2）全局性：统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性。（3）系统性：统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性。（4）持续性：统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性。（5）宜居性：统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。（6）积极性：统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。

从现代城市治理理论和实践来考察，在促进城市治理体系和城市能力现代化的过程中，有必要构建和完善“城市三治制”，即完善党政依法“管治”、社会有序“自治”与多元主体协同“共治”的体制机制。党政依法“管治”主要着力于政治层面公共秩序的构建，社会有序“自治”主要着力于社会层面自发秩序的构建，多元主体协同“共治”主要着力于国家与社会互动层面交往秩序的构建；在城市治理实践中，通过完善“城市三治制”重点提升党政依法“管治”、社会有序“自治”与多元主体协同“共治”的三种城市治理能力。充分发掘和激活现行体制内的制度资源，合理区分政党统治、政府管理、社会自治与多元共治类事务，明晰政府在城市基层治理中的法定职责，切实保障公众参与权利，实现城市治理体制科学合理、城市政府职能规范明晰、社会组织培育和监管体系全面完善、社会自治功能得到充分激活、市民参与城市治理的方式丰富多样，形成“党－政－社－群”协同参与现代城市治理新模式，推行国家与社会合作互动的网络型治理。

城市治理体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内涵，其目的是提升城市治理体制对于现代城市社会的适应性，以及对公民参与扩大化的有效调适和疏导，由单向度政府管制逐渐向治理民主化和多元共治的方向转变。本书试图结合中国城市治理面临的各种现实问题，重点以市场经济先行地区的深圳经济特区为例，从城市治理体制的演进、公民运动的兴起、治理改革的经验比较、社会组织的孕育发展以及城市治理体制的现实问题等方面，见微知著，探析城市治理体制改革的进路与限度。



改革开放后，我国经历了史无前例的快速城镇化，城市治理问题亦日渐凸显。在现实中，我国城市治理面临着治理理念滞后、治理体制局限、依法治理能力不足、市民参与欠缺、治理方式粗陋、大都市协同治理机制缺失等困境。

在目前，城市治理体制改革正陷入依赖传统政府管制与迈向多元共治的胶着状态，徘徊在“城市管理”与“城市治理”之间，民间力量与体制力量处于“挤入与吸纳”“抗争与排拒”“管控与服务”的拉扯之中。即一方面权利意识逐渐觉醒的一批“积极公民”正极力寻找和发掘现行体制的民主因子，在社会日益多元化进程中勃兴的公民运动产生了“挤入效应”，形式多样、彼此起伏的“抗争式参与”正在对传统的城市治理体制构成现实挑战；另一方面，城市管理者为回应现实挑战，不得不创新一些城市治理机制和服务方式，试图在有限范围内予以“体制吸纳”，但局限于传统“自上而下”的压力型城市管理模式，往往会产生“体制回缩”现象，依赖传统的政府管制形式对社会予以“排拒式管控”。一些基层的治理机制创新往往需要开明的“官方精英”与理性的“社会精英”之间的默契与互动方可出现和延续。

由于深圳在城市治理体制层面并未如经济改革那般获得中央授权，其仍受制于计划时代所建立并延续下来的权力集中式城市管理模式，最终沿袭了国内传统的“两级政府四级管理”城市体制，市—区—街道—社区工作关系呈现出“倒三角漏斗”形政府管制特点。在整个城市治理体制的演进进程中“放松管制”与“依赖管制”相互纠结和彼此拉锯，诸多城市治理体制层面的改革往往难以推进，诸如“议行分离”“居站分设”等一些以还原居民自治权为初衷的城市基层治理体制改革，还是难以摆脱居民委员会被“边缘化”和“空心化”的宿命，城市治理体制改革进入顿挫或徘徊的“锁定”状态。

由于长期以来受传统计划体制的影响，目前城市治理体制仍然残留着较浓厚的“政府管制”色彩，其内在逻辑在于行政权力对于自治领域的过度延伸，从而导致城市治理体制的“行政屈从”现象。即一些以社会自治为导向的改革不得不“屈从”于以行政权力控制为逻辑的政府管控模式，致使居委



会、业委会、社会组织、社区工作站等基层各类组织难以正常发挥组织功能，产生了各类组织的“功能集体性障碍”问题。

在我国城市治理的实践过程中，亟待完善城市治理立法体系，健全城市管理执法体制，压缩城市管理层级，建立健全部门协调联动机制，促进公众有序参与，提高城市治理的精细化和信息化水平，完善城市群协同治理机制。

陈文

2016年10月于深圳

目 录

第一章 研究缘起与分析视角：城市治理的问题逻辑

一、问题的提出：从理念到体制的反思	3
（一）宏观视阈：城市治理的现实困境与制约因素	3
（二）微观视阈：经济市场化与治理民主化的地域经验	10
二、研究现状述评：分析视角与体制意义的不同解读	12
（一）经济体制改革分析视角	12
（二）行政体制改革分析视角	13
（三）基层民主建设分析视角	13
（四）政治发展分析视角	13
（五）国外学者的相关论述	14
（六）研究现状述评	14
三、理论视阈与分析框架	15
（一）“制度变迁”与“路径依赖”视阈	16
（二）“精英主义”与“积极公民”视阈	16
（三）“多元主义”与“协同共治”视阈	18
（四）分析框架和研究方法	22

第二章 城市治理体制：放松管制与依赖管制的纠结

一、城市治理体制改革的进程与特点：体制的有限度调适	24
（一）“撤区建镇”与“撤乡建村”	24

(二) “村改居”与“街-居”体制	24
(三) “撤镇改街道”与“居企分离”	26
(四) “议行分设”与“居站分离”	27
二、城市治理体制改革的现实束缚：压力型体制的路径依赖	29
(一) “两级政府、四级管理”的体制依赖	29
(二) “主管责任”与“属地责任”的冲突	31
(三) “压力型体制”与“倒三角漏斗”的管制模式	36
(四) “违法难究”与“无法可依”的窘境	39
(五) “公民社会”理念的提出与沉寂	43

第三章 城市社会运动：从利益性参与到政治性参与

一、城市社会运动的“挤入效应”	46
(一) 城市有产者的维权抗争行动	46
(二) 城市积极公民的政治参与行为	49
二、房产业主维权运动的类型分析	53
(一) 经济利益性维权、自治权利性维权与政治权利性维权	53
(二) 行政式维权、司法式维权、技术式维权、商业式维权、职业式 维权与政治参与式维权	55
(三) 个体自发式维权、群体自觉式维权与团体组织化维权	58
三、房产业主维权运动的现实影响	60
(一) 维权动机多元化的影响	60
(二) 维权主体组织化的影响	61
(三) 维权方式多样化和专业化的影响	61
(四) 维权活动政治化的影响	62
四、城市积极公民的参与行动：以律师参政为例	63
(一) 律师参政的行动逻辑：职业特质、权利自觉与社会关怀	63
(二) 律师参政的方式：从体制内表达到自主性竞选	67
(三) 律师参政的影响：积极公民的示范效应与体制吸纳的可能性	72
五、城市社会运动中公民参与的特点阐释	74
(一) 参与主体：利益来源的市场化与参与行为的高自主性	74

（二）参与动机：鲜明的维权特征与凸显的公益代言角色	75
（三）参与方式：从“体制内表达”到“挤入式参与”	77

第四章 城市组织形态：“政治服从”与“行政屈从”

一、失能型自治组织：居民委员会的“边缘化”和“空心化”	78
（一）“一套人马、多块牌子”的体制束缚	79
（二）“居站分离”之后的组织自我发展乏力	79
（三）“兼职低薪”难以吸引和留住专业化人才	80
（四）新兴权益性自治组织的“排挤效应”	80
二、衍生型行政组织：社区工作站的机关化趋势	81
（一）作为“派出机构”的“派出机构”	81
（二）组织定性的“三不是”尴尬状态	82
（三）没有执法权的“末端执法机构”	83
（四）社区工作人员整体专业素质不高	83
三、自发型权益组织：业主委员会的成长羁绊	85
（一）成立难、运作难问题突出	85
（二）法律主体资格不明确	87
（三）运作资源的相对劣势	87
（四）专职化和职业化问题	89
（五）组织认同的缺乏	90
四、社会组织管理制度发展历程	90
（一）政府为发展经济主动倡导设立行业组织	90
（二）提出“人员自聘、工作自主、经费自筹”	91
（三）成立行业协会服务署推进行业协会民间化	92
（四）实现行业协会由民政部门直接登记	92
（五）扩大直接登记管理的社会组织类别	92
五、社会组织发展中的行政化后遗症	93
（一）仍然残留行政化管理色彩	94
（二）社会组织能力不足	96
（三）人均占有量相对较少	96



(四) 内部运作机制欠健全	97
六、变异型经济组织：农城化股份公司的发展瓶颈	98
(一) 经济组织承担的社会管理职能	98
(二) “三资”不明诱发的社区冲突	98
(三) “公司选举”导致的社会矛盾	99

第五章 城市治理经验比较：居民自治、党政嵌入、企业主导和多元协商的模式差异

一、城市社区的类型特点	102
(一) 商品房社区	102
(二) 城中村社区	104
(三) “村改居”社区	107
二、居民自治为特色的“盐田模式”	109
(一) 从“议行合一”到“议行分设”	109
(二) 从“一会(合)两站”到“一会(分)两站”	111
(三) “居站分设”之后的居委会边缘化问题	114
(四) “居站分设”之后的工作站行政化问题	115
三、党政嵌入为特色的“南山模式”	116
(一) 社区党组织嵌入	117
(二) 党员(公职人员)嵌入	119
(三) “一核多元”机制的社会认同问题	120
四、企业主导为特色的“桃源居模式”	121
(一) 社区经济组织：社区服务的经济基础	122
(二) “六位一体”：社区服务的实践模式	123
(三) 社区福利：社区服务的现实保障	125
(四) 企业主导的市场失灵问题	126
五、多元协商为特色的“和谐共建促进会模式”	128
(一) “节外生枝”的共治性组织	128
(二) 制度设计不清影响组织运行效果	130
(三) 功能定位不明确导致自治作用难发挥	134

（四）运行机制不顺畅导致议事项目标准参差不齐	136
（五）保障机制不健全影响议事活动正常开展	138

第六章 城市人口融合：身份认同与福利共享

一、国外移民“积分制”及其相关理论阐释	140
二、“积分制”改革的背景与动因	144
三、“积分制”改革的具体做法及其创新之处	148
（一）中山市流动人口管理“积分制”改革的主要阶段	149
（二）中山市流动人口管理“积分制”改革的举措及其创新之处	151
四、“积分制”改革的现实问题与发展趋向	158
（一）下改上不改：“积分制”的推进仍面临一系列体制性问题	158
（二）制度建设困境：“积分制”涉及的相关法律法规相对滞后	160
（三）计分认定困难：积分指标体系的全面性和科学性有待完善	160
（四）改革延续性问题：如何发挥“积分制”的持续激励功能	161
（五）参与欠缺性问题：流动人口参与城市共治的渠道有待拓展	162

第七章 城市治理能力：管治、自治与共治的三维视角

一、提升党和政府在城市治理中的依法“管治”能力	164
（一）提升依法维护城市社会秩序能力	165
（二）提升依法协调城市社会利益能力	167
（三）提升依法化解城市社会矛盾能力	168
（四）提升依法调适城市社会关系能力	168
（五）提升依法规范城市社会行为能力	169
（六）完善城市治理法律法规	170
（七）逐步理顺城市治理体制	171
（八）切实转变城市政府职能	172
（九）提升城市精细化治理水平	174
二、提升城市治理中的社会有序“自治”能力	174
（一）激活居民委员会的法定自治功能	175