

王国平 著

城市论

(下册)



人民教育出版社

王国平 著

城市论^①

——以杭州为例



图书在版编目(CIP)数据

城市论:以杭州为例/王国平著. —北京:
人民出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-01-007986-8

I. 城… II. 王… III. 城市建设—研究—杭州
IV. F229.275.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第090433号

城 市 论

作 者 王国平

责任编辑 张秀平

特约编辑 钱登科

特约美编 赵 辛

人 民 出 版 社 出版发行

地 址 北京市朝阳区门内大街166号

邮政编码 100706 www.peoplepress.net

制 版 美虹电脑设计有限公司

印刷装订 影天印业有限公司

经 销 全国新华书店

开 本 889×1194 1/16

字 数 1500千字

印 张 93

印 数 10000套

版 次 2009年6月第1版 2009年6月第1次

书 号 ISBN 978-7-01-007986-8

定 价 288.00元(全三册)

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

回杭州担任市委书记，已经十个年头了。作为特大型城市的管理者，天天都在品尝酸甜苦辣，体验喜怒哀乐。每当夜深人静的时候，毛泽东主席于1949年3月5日，在河北平山的一个小山村——西柏坡的一段讲话，就会在耳边响起：“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。”我，一名后来的共产党人，能够用自己的辛苦和智慧，回答好这一历史性的重大课题吗？“城市论”就是我的一份极不成熟的答卷，并想以此来纪念60年前那篇著名的讲话。

作者

2009年3月5日于杭州





目 录

下 册

城市的社区

一、城市社区理论与治理模式	983
二、杭州社区建设的基本要求	994
三、杭州社区建设的体制创新	999
四、杭州社区服务的功能提升	1020
五、杭州社区建设的保障机制	1037

城市的“三农”

一、国际城市边缘区发展的主要趋势	1045
二、中国城市边缘区的“三农”问题	1053
三、杭州城市“三农”的基本特点	1058
四、杭州“三农”工作的重要意义	1064
五、杭州“三农”工作的总体要求	1068
六、杭州“三农”工作的主要举措	1071
七、杭州“三农”工作的推进机制	1094

城市的农民工

一、农民工产生与发展的历程	1101
二、城市农民工的作用、面临的主要问题及其原因分析	1105

三、妥善解决城市农民工问题的重要性和主要难点	1113
四、解决城市农民工问题的总体思路和阶段目标	1118
五、实现城市农民工“安居乐业”的杭州实践	1122
六、推进“离土又离乡”农民工市民化的思路建议	1135

城市的文化

一、城市文化的地位和功能	1145
二、杭州文化发展的历史	1151
三、杭州文化发展的总体要求	1171
四、杭州文化发展的战略目标	1185
五、杭州文化发展的精神内核	1194
六、杭州文化遗产的保护	1205
七、杭州文化事业的繁荣	1214
八、杭州文化创意产业的发展	1221
九、杭州文化发展的动力	1226

城市的教育

一、国外教育发展的研究	1235
二、杭州对教育发展的认识	1241
三、杭州教育发展的意义	1245
四、杭州教育发展的理念	1247
五、杭州教育发展的要求	1252
六、杭州教育发展的目标	1254
七、杭州教育发展的举措	1256
八、杭州教育发展的动力	1288

城市的人才

一、国外人才理论的研究	1296
二、杭州人才工作的意义	1303
三、杭州人才工作的理念	1306

四、杭州人才工作的要求	1308
五、杭州人才工作的目标	1310
六、建设一支高素质的城市管理人才队伍	1313
七、培养一支全方位的城市建设人才队伍	1330

城市的法治

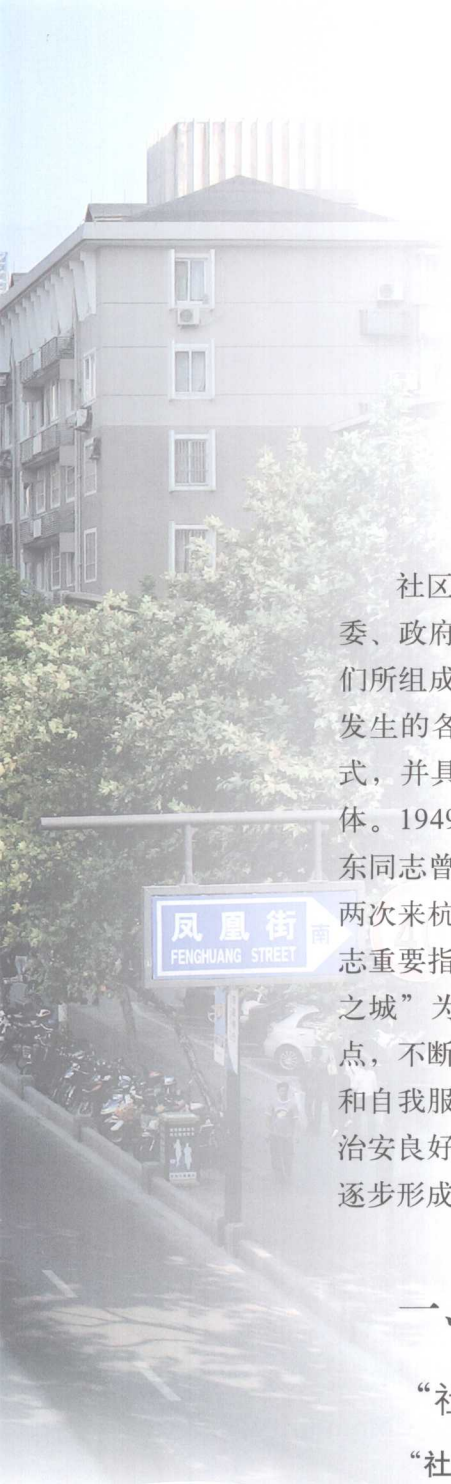
一、城市法治的内涵、定位和原则	1349
二、杭州法治建设的背景与意义	1357
三、建设“法治杭州”的理念与思路	1365
四、坚持和改善党的领导，支持人大、政协和司法机关依法履行 职权	1368
五、全面推进依法行政，加快建设法治政府	1374
六、加强法制宣传教育，提高全民法治意识和法律素养	1381
七、加强“平安杭州”建设，保障广大人民群众生命财产安全 ...	1384
八、加强基层民主政治建设，保证人民共享改革发展成果	1390
九、加强地方性法规规章建设，为推进杭州城市化保驾护航	1394

城市的公共治理

一、城市公共治理概述	1415
二、培育社会复合主体的背景	1420
三、杭州培育社会复合主体的实践探索	1426
四、社会复合主体的特征	1440
五、社会复合主体的作用	1443
六、培育社会复合主体的总体要求	1448
七、培育社会复合主体的重要举措	1450

主要参考文献

后 记



社区是城市的“细胞”，是市民群众的“娘家”，是城市党委、政府工作的基础。社区通常是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。具体而言，社区就是在一定地域内发生的各种社会关系和社会活动的总和，它是由特定的生活方式，并具有成员归属感的人群所组成的一个相对独立的社会实体。1949年10月杭州诞生了全国第一个居委会，1958年1月毛泽东同志曾视察了杭州小营巷居委会，新世纪以来胡锦涛同志先后两次来杭考察社区工作。近年来，杭州社区工作坚持以胡锦涛同志重要指示为指导，以共建共享与世界名城相媲美的“生活品质之城”为目标，始终把为民服务作为社区工作的出发点和落脚点，不断推进社区体制改革和机制创新，增强社区自我管理能力和自我服务水平，努力建设“居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和”的“和谐社区”，在实践中，逐步形成了社区建设的“杭州模式”。

一、城市社区理论与治理模式

“社区”概念的起源与发展

“社区”概念的提出。西方是社区理论与实践的发源地，最早提出社区概念的是德国社会学家滕尼斯（F. Tönnies）。他于1881年将社区（Gemeinschaft）首先用于社会学。滕尼斯认为，社区（Gemeinschaft）是指那些具有共同价值取向的同质人口组成的、关系密切、出入相友、守望相助、疾病相抚的、富有人情味的社会关系和社会团体。人们加入这种团体，并不是自己有目的选择的结果，而是因为他生于斯、长于斯，是自然形成的。而



加勒比海沿岸城市



瑞士城市



社会（Gesellschaft）则是由目的和价值取向不同的异质人口组成的，由分工和契约联系起来，人们加入这个团体是按照自己的意愿选择决定的。社会的发展趋势就是逐步从前者向后者过渡。后来美国学者将滕尼斯的社区“Gemeinschaft”翻译成英语的“Community”，这个词的意思就是公社、团体、共同体等。

“社区”内涵的变化。“社区”一词从滕尼斯提出到现在，其含义发生了很大变化，人们在使用这个概念时，提出许多不同的定义。但从定义的出发点来看，不外乎两大类：一类是功能主义观点，认为社区是由共同目标和共同利害关系的人组成的社会团体；另一类是地区性的观点，认为社区是在一个地区内共同生活的有组织的人群。它



德国城市社区

的着眼点不是社会关系的亲疏性质，而是社会关系的地域界限。随着认识的深化，社区这一概念的含义逐步固定在“地域性社会共同体”上了。因此，社区不是一个单纯的自然地理区的概念，也不是社会组织、社会群体的概念，而是社会空间和地理空间的结合。

“社区”概念的积极意义。美国社会学家内斯比特（Robert A. Nesbit）评价：“社区是最基本、最广泛的社会学单位概念。毫无疑问，社区的重新发现标志着19世纪社会思想最引人注目的发展，其他任何概念都不能如此清晰地将19世纪与前一时代，即理性时代区别开来。”社区研究热的兴起，表明西方社会对现代资本主义社会的一种有限的反抗。现代工业文明的发展，在给人们带来巨大的物质利



捷克小镇卡罗维瓦利

益的同时，也使人普遍地产生了一种“社区衰落感”。现代工业社会秩序混乱、人情淡漠、非人性，人际关系中“利己”主义盛行，见利忘义，麻木不仁，失去了关系亲近、富有传统和人情味的“社区”特质。为了改善人与人的关系、重建社区的气氛与环境，西方社会学家倾注了很大的热情来研究社区。有些现代西方社会学著作，在有关“社区”的章节中，对在美国20世纪六七十年代出现的嬉皮士、乌托邦式的共同生活公社进行了深入研究。有西方社会学家指出：“共同生活公社运动的出现，一方面是因为人与社会间隔离愈来愈深，另一方面是因为人希望尝试新的生活方式，最直接的动机是希望在复杂、非人性的社会里重尝一些基本关系的滋味。”可见，西方社会学者在使用“社区”概念时，往往自觉或不自觉地流露了他们激进与改良主义的社会情绪。

西方社区治理模式与趋势

西方的社区治理模式。以政府和社区之间权能关系的不同，西方发达国家城市社区治理模式可分为三种类型，即政府主导型治理模式、混合型治理模式和自治型治理模式。政府主导型治理模式的基本

特点是政府行为与社区行为紧密结合，政府对社区的干预较为直接和具体，并在社区设立专门的社区治理管理部门，政府行政力量对社区治理有较强的影响和控制力。混合型治理模式的特点是由其政府部门人员与地方其他社团代表共同组成社区治理机构，或由政府有关部门对社区工作和社区治理加以规划、指导，并拨给相当经费，但政府对社区的干预相对比较宽松和间接，社区组织和治理以自治为主。自治型治理模式的主要特点是政府行为与社区行为相对分离，政府对社区的干预主要以间接方式进行，其主要职能是通过制定各种法律法规去规范社区内不同集团、组织、家庭和个人的行为，协调社区内各种利益关系并为社区成员的民主参与提供制度保障，而社区内的具体事务则完全实行自主与自治。在这种模式下，社区发展规划由政府部门负责并拨专款加以实施，但在规划过程中却充分体现自上而下与自下而上相结合的原则。自治型治理模式已成为西方社区的主要治理模式，其主要原因是：第一，社区是有自治性的人类生活共同体，来自基层，本身即蕴涵着自治精神。社区是居民出于维护自身利益、加强统一管理这一动机，自然形成的完全意义、自主式的居民组织，其行为是民间行为而不是政府行为。随着社区地位、作用的突出，社区建设才成为政府有计划、有目标地引导社会发展的重要内容，但其自治内涵并未消解。第二，相对比较完善的市场经济体制为自治型治理模式的发展提供了坚实基础。西方发达国家城市社区的主体是由政府各职能部门、社区组织和民间组织举办的非盈利机构以及商业性的服务企业所构



国外街头雕塑



快乐的年轻人



斯洛文尼亚首都卢布尔雅娜城堡（郑浙民 摄）

成，称之为“三大板块”。城市社区的发展是在相对稳定成熟的社会中，在相对完善的市场经济体制下展开的，有充足的市场手段和市场竞争提供各类社会服务。现在，西方发达国家社区建设的主体已呈现出政府与社区共同管理，社会各方力量参与的局面，而社区内部的力量在社区管理中占居主导地位。社区建设的经费来源，也已形成了各级政府扶持和基金会、教会募捐、私人公司及各大银行等共同支持的局面。

西方城市社区功能的变迁。19世纪中后期，英国等工业国家的失业与贫困问题日益突出，各种慈善组织纷纷成立。慈善组织会社运动带动了城市社区建设和社区服务的兴起，早期西方城市社区建设的重要目标是解决居民的贫困问题。20世纪20—30年代，为解决工业化和城市化进程中遇到的矛盾和问题，许多国家开始把国家负担、高度集中的社会福利和社会服务转向由政府和社会负担，分散于社区，形成小型、多样的社会服务。50年代，美国的城市社区发展项目包括社会福利、医疗卫生、预防犯罪、廉价住宅建设、大众教育等。这使得社区工作的范围更加广泛，并以解决社会问题为主要内容。80年代末，由于经济全球化，人口多元化、老龄化等因素影响，社区的社会功能越来越受到重视。90年代，社区建设更成为克林顿政府实现其“再创政



杭州小营巷社区

府”、“复兴美国”的重要手段之一。现在，西方发达国家社区具备了多重功能，具体包括：经济功能，为成员提供工作，并进行各种经济及商业活动；教育功能，对成员灌输知识、消息及价值观；感情功能，成员的互相支持与互相帮助，可以满足成员在感情上和物质上的需要；社会参与功能，把社区看作联系社会的桥梁和解决社会问题的重要手段；社会控制功能，社区对成员在行为及思想上进行监管，以保持社区及社会的稳定。

我国城市社区的基本定位

随着我国社会的深刻变革和城市化的快速推进，社区已日益成为完善基层管理的平台、拓宽基层民主的渠道、服务人民群众的载体、开展社会工作的舞台，在经济、政治、文化、社会、环境建设中的地位和作用日益突出。

社区是城市社会的“细胞”。城市社区是城市最基本的“细胞”，是城市社会的基本组成单元。社区是由聚居在一定地域范围内的城市居民所组成的社会共同体，是城市化的必然结果和重要内容。城市社区可以随时了解居民的需求、意见和问题，及时有效地把社会矛盾和冲突化解在第一线，是城市社会的“减压阀”。城市社区的发育程度，直接影



20世纪50年代的杭州城区

响着整个城市化的进程，直接反映着城市经济社会的发展水平。

社区是市民群众的“娘家”。城市社区是城市居民的生活家园，社区是城市居民实现安居乐业的主要场所，是城市居民的“生活共同体”、“社会共同体”、“道德共同体”与“情意共同体”。社区通过专业化分工的社区服务，满足社区成员日常物质和文化生活的多种需求；社区通过居民委员会、业主委员会等群众性自治组织满足了人们广泛的社会参与需求；社区中大量存在的邻里互助、相互照顾的传统习俗和以社区公益性、福利性事业为目标的组织，解决了许多市民日常生活中的困难和问题，营造了“我为人人，人人为我”的高尚和谐的人际关系，满足了人们的道德情感需求。

社区是城市党委、政府工作的基础。社区是城市社会组织的一个层面，城市社会是由大大小小的社区组成。社区已经成为城市社会建设和管理的基础环节，城市各种社会矛盾的交汇点。从公共管理角度看，社区是城市管理的“神经末梢”；从政府权力的角度看，社区是国家行政权力在城市延续的最底层，是城市公共权力的起点与发展基础。可以说，社区建设是创建和谐社会和文明城市的基石，也是城市党委、政府工作的基础。



新世纪的杭州社区

我国城市社区的一般作用

改革开放后，我国经济结构、社会结构发生深刻变化，城市化的加速发展，推进了城市社区管理体制的改革。随着城市社区居委会的建立，城市管理重心的下移，城市社区发生了新的变化。首先，城市社区由原来单纯居民居住区演变成各种社会群体的聚集点；其次，城市社区由原来单纯的自治区域演变成各种社会任务的落脚点；第三，城市社区由原来单纯的生活家园演变成各种社会矛盾的交汇点。随着城市社区的新变化、新发展，其作用日益显现，主要表现在：

社区的社会服务作用。社区是居民生活的共同体，满足居民的各种生活需求是社区第一位的任务。社区承接着由企事业单位剥离出来的行政、服务、福利、保障等方面的大量事务，面对的是社区中的老年人、残疾人、优抚对象、婴幼儿和全体居民。社区公益性、福利性事业组织的建立，政府部门机构或人员的入驻，增强了社区的治安、救济、保健、就业、家政服务和社区矫正等多方面的社会服务功能，不断满足社区成员的不同社会服务需求，为社区成员营造了良好的社区环境，使居民对社区产生强烈的依存意识和认同意识，社区已成为

农转居安置房：
一般是指城市
“撤村建居”
地区，用于安置
“农村居民”转
为“城镇居民”
人员的住房。



杭州农转居安置房

全体居民的生活家园。

社区的城市管理作用。社区作为地方政府派出机构的街道办事处下设的一个基层群众性自治组织，具有自治性与管理性的两重特性。社区在承载服务功能的同时，也必然要承载起管理的功能。由于社区是按照群众居住的自然地缘关系、资源配置、适度的管辖人口和人们的心理认同组建起来的组织，最贴近群众、最了解群众，是群众自我约束、自我管理的有效载体，必然成为城市管理的基础。

社区的文化建设作用。社区文化活动，是社区实行寓管理和教育于服务之中的最好形式，是凝聚人心的工程。社区建设的主体是居民群众，通过开展丰富多彩的社区文化活动，不仅能吸引广大群众积极参与健康向上的文化活动，而且可以密切邻里关系，化解邻里矛盾，建立良好的社区关系，增强社区凝聚力，改善社会风气。

杭州社区建设的意义

从落实科学发展观、打造和谐社会的高度，认识社区建设的重要性。新世纪以来，随着杭州政治、经济体制改革不断深化，城市化、现代化进程的日益加快，大量的“单位人”进入社区变成“社会人”，大量的郊区“城中村”变为新型城市社区，大量“新杭州人”