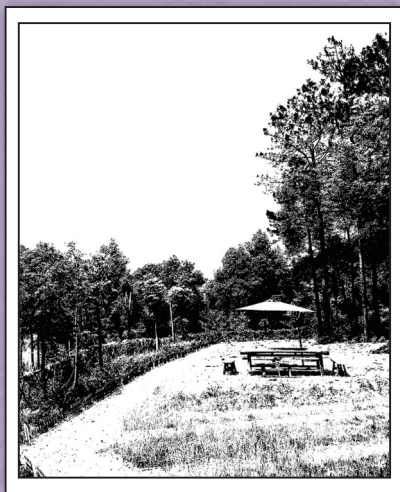


社会治理“双基”工程丛书

发展社区治理的 实证研究

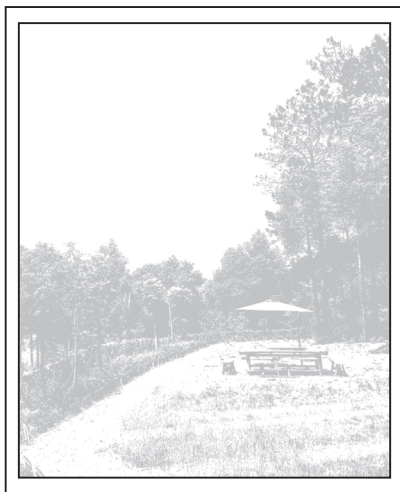
Fazhan Shequ Zhili De ShiZheng Yanjiu

主 编 / 覃国慈
副主编 / 许 伟 叶 宁



发展社区治理的 实证研究

主 编 / 覃国慈
副主编 / 许 伟 叶 宁



—— 社会治理体系研究编委会 ——

主 任：杨述明

副主任：覃国慈（常务） 徐昌洪 马德富

编 委：（按姓氏笔画为序）

马德富 叶 宁 许 伟 杨述明 李静萍

张 明 徐昌洪 覃国慈 程慧栋 蔡 玲

总 序

新时代社会治理体系的坐标原点

——城乡基层组织

党的十九大明确了我国新时代社会治理现代化的方向和任务，就是“打造共建共治共享的社会治理格局”“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。如果从社会治理现代化组织结构和体制角度出发，我们就会发现，其内涵就是要回答三个核心问题，即如何在坚持中国共产党长期执政的基础上推进社会治理体系现代化，如何在国家治理顶层战略思想指导下实现社会治理现代化，如何在新的历史背景下正确引导公众主动、积极、有序地参与社会治理实践。这三个重要问题存在着若干方面共同点，但最具基础性、广泛性和根本性的坐标原点还是城乡社区基层组织。因此，对于中国社会结构与社会形态的判断把握，无论是历史观视角，还是现实社会观察，我们都必须认同和强化城乡基层组织的理念与行动。虽然“基层”这个概念带有鲜明的历史时代性和社会阶层性色彩，并具有一定程度的社会群体边界模糊性特征，但是它在近代中国社会历史演进过程中却又异常地表现出坚强的稳定性。尽管我国不同历史社会形态对于它的称呼不同，但是作为以地域人文特征为主体的社会细胞却自然形成了中国社会结构的基本单元。这说明，城乡社会基层组织是中国社会孕育和沉积的自然基本结构，是中国社会运行重要生命力所在。历史走进了新时代，我们党和国家面对纷繁复杂的科技迅猛发展、文化演变多元、治理模式转型等元素冲击背景下的社会现象与社会事实，依然十分清醒而坚定地把社会治理体系现代化建设落脚点定位在“基层”，正如《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》（中发〔2017〕13号）文件开宗明义地指出：“城乡社

区是社会治理的基本单元。城乡社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实，事关居民群众切身利益，事关城乡基层和谐稳定。”党的十九大报告进一步明确指出：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”这更加充分证明，城乡基层组织是我国现代化社会治理体系的重要原点。

城乡基层组织是现代化国家治理体系的基础。现代化社会治理体系首先是由治理主体按照共建共治共享原则所构建的组织体系。在组织体系建构中，以政府为主导、基层组织为基础，从而构成共建共治共享格局的支撑骨架，其中作为国家治理体系基础的城乡基层组织，主要指城乡社区和农村村级组织，核心是基层党组织与居民（村民）自治组织。中国社会千百年演变的历史证明，无论社会形态如何变迁，城乡社区和农村基层社会组织结构都是最基本、最稳定的社会细胞，这是中华民族社会、政治、经济、文化基因和中国国情所决定的。城乡基层组织具有群体认同的兼容性、沟通与协同社会治理主体间联系的传导性、贴近社会时代变化的灵活性、社会动态运行的标识性、社会风险防范的警示性、社会治理绩效评价的代表性、落实综合治理的主体性和辖区经济、政治、社会、文化与环境相关领域的统领性等重要特征，这一系列内在本质特征决定了城乡基层组织对于国家治理体系和治理能力现代化的基础性功能。

城乡基层组织是中国共产党长期执政的基石。由于城乡基层组织在密切党同人民群众联系中发挥着特殊的纽带、桥梁作用，所以，对于以“为人民服务”为根本宗旨的中国共产党长期执政来说，城乡基层组织是党的执政之基、力量之源。党的十九大提出社会治理“四化”，第一位的就是“社会化”。“社会化”的重心在基层，基层治理核心力量在党组织。党的十九大从理论上进一步阐释了党的基层组织与基层社会治理的关系及其新时代功能“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。要以提升组织力为重点，突出政治功能，把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”加强党的基层组织建设，其根本目的

就是坚持党的群众路线，发挥基层党组织在社会治理运行过程中直接联系群众、服务群众、组织群众，实现社会善治的政治功能。因此，我们无论是从坚持党长期执政的战略高度，还是从实现社会治理体系和治理能力现代化目标的历史角度，城乡基层组织的基石地位不可撼动。

城乡基层组织是新时代中国特色社会主义自治的基体。近代社会运行规律证明，社会治理现代化的主要标志之一在于公民参与社会治理的深度，而公民参与社会治理的深度又取决于社会自治制度成熟的程度，因此，与中国国情相适的基层社会自治制度与运行，毫无疑问是我国社会治理现代化的重要特色和基本组成。在我国基层社会自治体系中，城乡社区和农村自治组织是核心，并在社会文化演变中固化成为我国基层社会自治的基体。基体，一般意义指由群体、地域等特定文明共识积淀而构成的相对独立的社会共同体。它有两层含义：其一为社会文化基因传承的载体，其二指个体参与社会活动的时空区域平台。从此意义推演开来，城乡社区和农村基层组织的功能就是自组织治理，其主要目的就是由居民（村民）直接参与自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，有条件的地方实现自我发展。我国社会演进历史与实践表明，不管社会如何变化，城乡基层组织是我国目前汇聚人口最多、兼容性最鲜明、活动内容范围最宽泛、人民群众直接参与程度最深、与社会变化脉动最贴近的社会治理组织主体。所以，如果我们从主动引领公民积极有序地参与社会治理的现代理念出发，必须始终不渝地坚持推进基层社会组织自治制度建设，更好更快地构建体现地域群体文化特色，凸显德治、法治、自治有机结合和实现政府与社会良性互动的现代化基层社会治理体系。

对于城乡基层组织，我们党和国家不可谓不重视。自我党取得执政地位和新中国成立以来，党和国家以各种各样的渠道方式投入了无限的力量、资源进行基层组织建设，为巩固党的执政地位、实现国家长治久安奠定了坚实的政治社会基础。但同时我们必须清醒地看到，当前城乡基层组织随着经济、社会、文化的剧烈转型，其性质功能、组织建构、运行方式、制度机制、治理能力、基本保障等方面与社会治理体系和治理能力现代化的要求还相去甚远。其根本原因，还是在于理论上需要从国家治理现代化维度、我党长期执政维度、公民参与社会自治维度，将视角集中到城乡基层组织这个坐标原点，从顶层战略设计、微观原点着

力，统筹党的基层组织建设、城乡基层政权建设、社会治安综合治理、经济社会文化发展以及地方政府治理等资源力量，尊重经济、社会、政治、文化发展规律，尊重基层广大人民群众意愿和创造，因地制宜、深化改革、统筹谋划、整合资源、协同推进。

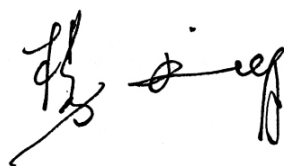
基于上述理论逻辑，湖北社会治理体系研究中心、湖北省社会科学院社会学所在推进“社会治理双基工程”第二期工作中，选取了武汉市发展社区、谷城县堰河村和鄖阳区樱桃沟村为样本点，进行了为期一年多的实证跟踪研究，并从不同的角度深入探索城乡社区基层组织在社会治理实践中所折射出来的基本经验和规律。堰河村立足村情，坚持以经济发展为中心、以致富群众为根本、以基层党组织为统领、以村民自治为支撑、以共建共治共享为构架，走出了一条贫困山村发展与自治协同之路；樱桃沟村转变治村理念、善抓市场机遇、发掘本地资源、立足致富共享、凸显城乡融合，不断探索乡村振兴的新模式；武汉市发展社区红色党建引领、社会组织深度融合、辖区居民广泛参与、智能服务不断延伸，拓展了城市社区不同时期的治理内涵。凡此等等，不仅充分彰显了城乡社区在新时代社会治理体系中的重要地位与功能，更加显现了新时代城乡社区治理在新时代所体现出的新规律。

诚如本人在“双基工程”第一辑总序中所言：“社会治理‘双基工程’既是一项系统的理论研究，更是指导社会治理实践的具体工作，与过去研究和指导基层社会工作的方法比较，存在诸多方面的不同，体现许多方面的创新：在研究理念上，坚持共性个性的统一，通过系统、全面和深入的个性积累，揭示共性。所以，‘双基工程’在坚持全面、深入、大量的个别实证研究的基础上，始终将每一个实证研究，都贯穿在基层社会治理基本规律这条主线上，始终体现着形散神聚的原则。在研究对象上，突破传统的典型研究和指导工作方法。坚持突出具有一般性特征的对象研究，关注全面指导意义，强调共性主体原则，避免一叶障目；坚持突出具有特别性特征的对象研究，做到分类指导，因地制宜，增强社会实践的指导性；坚持突出具有典型性的对象研究，提升理性成果，指导社会实践。同时，坚持城乡社区同步推进，充分体现城乡一体的社会发展趋势，把握我国社会整体变动规律。在研究内容上，既注重研究对象的全面性，又注重其个别特殊性，更加突出特殊性。始终在总

结分析、研究提升和指导工作的基础上，把每一个研究对象在社会治理实践中所体现的特殊性，尤其是所面临的重要问题的破解作为研究的重中之重，力求做到一个实证研究就是一个鲜活的社会样本的剖析。在研究方法上，特别注重专题研究、追踪研究和开放研究。在问题导向的引导下，以解决好我国当前社会治理实践中所面临的突出问题为目的，按照轻重缓急、分类研究的原则，确定重点内容和领域，分阶段、分类别地集中力量展开专题研究。”这一系列基本观点和原则同样在第二辑的编著中得到充分体现，也因此而成为“双基工程”一定时期的核心内涵并将持续坚持。

“双基工程”已经推进两年了，第二辑著作出版应该是该工程迈出的第二步。尽管前面两步脚印还很轻浅，但是只要我们一步一步坚定地走下去，一定会走出一条具有我院自己特色的探索之路。祝愿社会学所课题组的同仁们一年一大步，诚恳地欢迎各方面专家学者和社会工作实践者们不吝赐教！

以此文为总序



2018年2月10日

前 言

自 2000 年民政部出台《关于在全国推进城市社区建设的意见》，社区建设和社区治理逐渐提上各级政府的议事日程，经过多年的努力，我国社区建设和社区治理取得了显著成效。就社区治理而言，组织体系已经建立、治理平台逐渐完善、治理机制得以创新、治理的透明度明显增强、治理中的协商民主日渐形成、减负增效工作有序开展、信息化服务水平大幅提高、共建共治共享格局初具雏形。辩证地看，尽管社区治理取得了长足进步，但也还存在一些不容忽视且亟待解决的问题，包括治理体制不够顺畅、共治力量较为薄弱、资金投入难以保障、自治本领有些恐慌、社区服务水平偏低、居民的精神文化生活比较单调、群众的一些服务需求没有得到满足，等等。

近几年，全国上下致力于“推进国家治理体系和治理能力现代化”，积极创新社会治理体制、推进城乡社区治理，形成了从国家治理到社会治理再到社区治理一脉相承的治理体系。在国家推进治理体系和治理能力现代化的背景下，尽管社区治理处于治理体系中的末端，但却起着最为基础的作用，因为社会转型期，各种矛盾叠加、风险隐患增多，提高社会治理现代化水平必须从源头做起，以基层治理为支撑。社区是社会的基础单元，只有社区治理好了，社会治理才有底气，正如俗话所言“基础不牢，地动山摇”。

2017 年 6 月，中共中央、国务院印发并实施《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，作为新中国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件，提出了城乡社区治理的基本目标：即努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园；同时，明确了城乡社区治理的四大任务：即健全完善城乡社区治理体系、提升城乡社区治理水平、补齐城乡社区治理短板、强化城乡社区治理组织保障。此后，社区治理受到各界进一步重视，关于社区治理方略的讨论越来越多，关于社区治理的实践探索如火如荼。

2017 年 10 月 18 日习近平总书记在中共十九大报告中明确要求打造共建共治共享的社会治理格局，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向

基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。习近平总书记的重要讲话为新时代的社区治理指明了前进方向。由于我国的社区数量众多、社区类型多种多样、每个社区的具体情况也千差万别，尽管社区治理在基本目标、发展方向等方面具有一致性，但在治理水平上相差悬殊。究竟为何有的社区治理得很好，居民安居乐业，可是有的社区却治理得不尽如人意，群众有诸多怨言，这与每个社区的治理主体、治理方式、治理手段都密切相关。要夯实社区治理，不能盲目而为，必须在深入了解其成效、隐忧的基础上有的放矢地进行。因而，有必要根据社区类别开展典型示范社区研究，挖掘其治理经验、总结其治理特质，为政府出台相关政策提供参考，为同类社区的治理提供借鉴，进而提高社区治理的效率，降低社区治理的经济成本和时间成本。

正是基于此目的，湖北省社会科学院社会学研究所和社会治理体系研究中心的9名科研人员，在湖北省社会科学院副院长杨述明研究员的带领下深入武汉市拥有“全国和谐社区”殊荣的发展社区调研，了解其治理历程，分析其治理秘诀，洞察其面临的挑战，讨论其治理中的困惑，探究其可持续发展的路径。

本著共分九章。第一章梳理了发展社区的变迁历程，以体现该社区的特殊性和治理成绩的来之不易；第二章通过大量实例，呈现了党建引领治理创新的龙头作用；第三章借助居民物业治理方面的创举，阐述了居民自治能有效激发社区居民参与治理的积极性；第四章描述多元服务如何嵌入百姓生活，进而提高居民对社区的满意度；第五章展现多样化、个性化的贴心养老服务大力提升居民的幸福指数；第六章着重说明丰富多彩的家园文化建设为居民融合搭建桥梁；第七章分析志愿服务助力社区治理的方式和功效；第八章从心系群众冷暖和带动社区治理两方面探究社区能人如何领衔家园治理；第九章归纳了发展社区在治理过程中彰显的有别于其他社区且值得推广的特质。

时代在进步，社会在发展，社区也在变迁，因而，社区的治理理念、治理体制、治理主体、治理内容、治理策略等方面都不能一成不变，墨守成规必然落后，与时俱进才能跟上时代步伐。同理，随着居民生活质量的提升，居民的服务需求和对社区的期望值也会改变，这意味着社区治理不能一劳永逸、关于社区治理的研究不能停歇，我们这个致力于研究社区治理的团队也会一直在路上！

编 者

2018年2月8日

目 录

第一章 社区发展变迁历程.....	1
第一节 “街居制”下的城市住宅小区发展阶段	1
第二节 旧貌换新颜的“社区营造”发展阶段	8
第三节 多元共治的新型社区建设发展阶段	14
小 结	21
第二章 党建龙头引领治理创新	22
第一节 当前社区党建面临的难题	22
第二节 区域化党建统筹社区治理	26
第三节 网格化党建优化社区治理	32
第四节 党员队伍建设夯实社区治理	42
小 结	46
第三章 自治探索带动公民行动	47
第一节 居民自治何以可能	47
第二节 居民自治网格化实践	56
第三节 居民自治下的思考	60
小 结	68
第四章 多元服务深植百姓生活	69
第一节 发展社区多元服务的类别	69
第二节 发展社区多元服务的特点	82
第三节 发展社区多元服务的成效	89
第四节 发展社区多元服务供给面临的困境	90
第五节 完善社区多元服务的几点思考	92

小 结	97
第五章 贴心养老提高幸福指数	99
第一节 发展社区养老服务的基本情况	99
第二节 发展社区养老服务具体举措	104
第三节 发展社区养老服务经验及问题分析	115
第四节 提升发展社区贴心养老服务的思路	120
小 结	125
第六章 家园文化搭建融合桥梁	126
第一节 发展社区的家园文化建设实践	126
第二节 发展社区家园文化建设的功效	144
第三节 家园文化建设之我见	146
小 结	154
第七章 志愿服务助力社区治理	155
第一节 志愿服务点亮社区生活	155
第二节 志愿服务在社区治理中的作用	166
第三节 志愿服务薪火相传的思考	174
小 结	182
第八章 社区能人领衔家园治理	183
第一节 发展社区能人治理的现状	183
第二节 社区能人在治理中的苦恼与期待	199
第三节 促进社区能人领衔家园治理的建议	203
小 结	209
第九章 治理实践彰显社区特质	211
第一节 基于需求的社区治理导向	211
第二节 民本主义的治理精神	218
第三节 多元共治的治理模式	225
小 结	232

附 录.....	234
附录 1: 发展社区荣誉清单	234
附录 2: 发展社区获得的奖牌	236
附录 3: 社区工作人员及社区居民获得的荣誉证书	242
后 记.....	243

第一章 社区发展变迁历程

武汉市硚口区宗关街发展社区（以下简称发展社区）的形成、发展过程，是改革开放以来，我国工业化、城市化和现代化进程中，城市经济社会发展及其影响下城市居民住宅区变迁的一个缩影。回顾其发展变迁历程，根据社区基础设施条件和社区治理主体、治理手段、治理成效等的变化，大致可以划分为三个阶段，即街道居委会管理下城市住宅小区发展阶段、旧貌换新颜的“社区营造”发展阶段及多元共治的新型社区建设发展阶段。经过近 30 年发展，一个昔日默默无闻的普通居委会建成全市乃至全国闻名的先进社区。

第一节 “街居制”下的城市住宅小区发展阶段

发展社区地处武汉市硚口区西北部的城郊接合部（图 1-1），是以拆迁还建户为主体的社区，始建于 1988 年 6 月。在 2000 年 7 月改成社区之前，一直被称为“发展一村”。

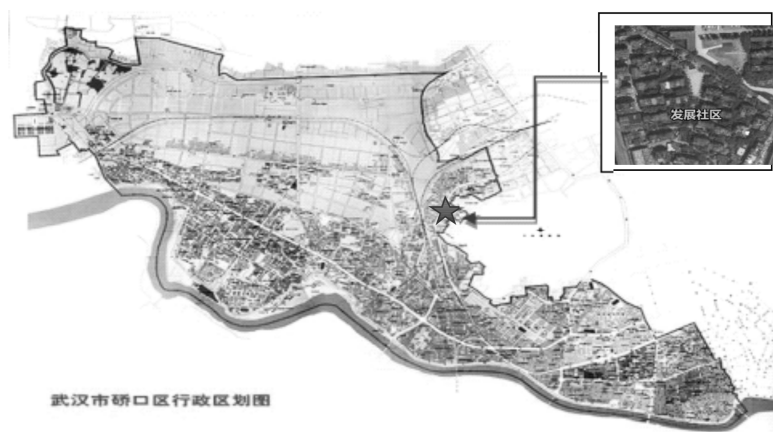


图 1-1 发展一村在硚口区的位置

一、形成动力：工业化、城市化催生的城市拆迁还建小区

城市拆迁还建小区是我国工业化、城市化的产物。从 20 世纪 80 年代中期开始，随着我国工业化、城市化进程的加速推进，城市工业、商贸和社会公共服务的集中连片用地需求日益增加，从而催生了我国城市拆迁还建潮。

发展一村所在的硚口区，位于长江、汉水交汇处，有通江达海的交通便利，早在明末清初就成为全国四大名镇之首。进入近代，更是得风气之先，成为汉口民族工业的发源地。新中国成立后，成为武汉市重要的工业基地，尤其是改革开放后，个体、民营经济迅速兴起，汉正街小商品市场享誉全国。^①

20 世纪 80 年代，发展一村所在的硚口区宗关街道办事处，按照硚口区委政府的统一部署，加大力度推进经济体制改革，工业、商贸服务业得到快速发展，迅速成为硚口区两大支柱产业，从而推动了区域内分散、用地低效的城市老旧居住小区的拆迁，以此来为辖区内工业、商贸服务业发展腾地，同时改善、优化城市发展环境。

第一，发展一村所在辖区工业经济得到快速提升发展。20 世纪 60 年代，宗关街道组织社会闲散劳动力创办五金厂、针织厂、铸造厂、加工厂和化工厂，有职工 502 人，产值近 200 万元，年利润 18 万元。70 年代，街道办工业有了进一步发展，到 1979 年全街道共创办“五七”企业 57 家，职工 1527 人，年产值 330 万元，年利润 32 万元。进入 80 年代，发展进一步提速，到 1987 年街道办工业企业 43 个，年产值 1200 万元，年利润 88 万元；到 2000 年，全街道街办工业企业年产值 71552 万元（含商贸业产值），入库税金 1370 万元（含商贸业税金），自有财力 900 万元。同时，发展一村所在的硚口区的工业经济亦进入快速发展期，1973 年全区厂（组）52 家，到 1984 年底，工业企业增加到 199 家，其中省、部属 16 家，市属 73 家，区、街属 110 家。至 2000 年，境内有省部属工业企业 14 家、市属工业企业 107 家、区属工业企业 130 家、街属工业企业 106 家、乡属工业企业 53 家、私营工业企业 229 家。^②

第二，发展一村所在辖区商贸服务业迅速发展起来。改革开放前后，宗关街道办事处的商业网点较少。进入 20 世纪 80 年代后期，辖区商业开始发展，到 1987 年，建成太平洋农贸批发市场；1995 年，西汉正街市场开发

①② 王绍志等 《硚口志》，武汉出版社 2007 年版，第 1、57、268 页。

后,商业迅速发展;1998年汉西一路、汉西二路建材市场相继开业;1999年,汉西车站建材市场建成;2000年,武汉长江建材装饰城(即原武汉长江电源厂)、西汉正街智友饮品专业市场、华中建筑装饰材料市场相继建成,辖区共建有专业市场15个,市场范围东起汉西一路,南临解放大道,西至汉西一路、汉西二路,北抵常码头,市场面积达2平方公里。发展一村所在的硚口区在80年代后期,迅速发展成为各类市场的密集区之一。至2000年,全区有商业网点21288户,从业人员104990人,其中国营商业网点583户、集体(股份)商业网点1496户、私营商业网点950户、个体商贩18259户、外资商业企业17家,商业已发展成为硚口区经济的重要行业。

如上所述,从20世纪80年代到2000年,发展一村所在硚口区及宗关街道办事处的工业、商贸服务业等产业快速发展和集聚,极大地推动了所在区域的人口集中。首先,国有工业企业和商贸服务企业的快速发展壮大,使发展一村所在的硚口区常住人口快速增加(表1-1)。

表1-1 1980—2000年硚口区人口数量变化

单位:户、人

年份	总户数(不含流动人口)	总人数(不含流动人口)	几个重要年份常住人口(含流动人口)
1980	115842	461894	
1981	120149	467782	
1982	123314	475087	485971
1983	127518	481540	
1984	130928	484816	
1985	137610	499142	
1986	139869	503299	
1987	143606	508487	
1988	147867	513516	
1989	152146	517354	
1990	155418	519556	553615
1991	160229	515606	
1992	163113	520264	

续 表

年份	总户数（不含流动人口）	总人数（不含流动人口）	几个重要年份常住人口（含流动人口）
1993	164657	522524	
1994	165337	524993	
1995	166758	526694	
1996	167532	528600	
1997	168735	631082	
1998	169097	530917	
1999	170330	530866	
2000	171729	535317	686436

注：数据来源于《硚口志》及《硚口统计年鉴（2007）》。

从表 1-1 可以看出，从 1980 年到 2000 年，全区常住总人口逐年增加，由 461894 人增加到 535317 人，净增 73423 人。相对常住人口，增加更快的则是流动人口，1982 年全区流动人口为 10884 人，到 1990 年，增加至 34059 人，到 2000 年，进一步增加至 151119 人。无论是前述产业集聚还是人口增加，都对发展一村所在区域的城市用地规模、结构及城市人口管理提出了新的要求。^①

正是在上述背景下，1988 年，发展一村作为城市拆迁还建小区应运而生，在当时的新合路（南起新合正街，东北至新合后街）上建成如今的发展一村。小区建成之后，随着所在辖区城市人口规模逐渐增大，发展小区的规模也由 1988 年最初的生活住宅 30 栋、1000 户和 2760 人增加到 2000 年的 32 栋、1524 户和 4724 人。到目前，整个小区占地面积 5 万平方米，现有生活住宅楼 38 栋，住户 2604 户，6533 余人。

二、存在形态：大城市中的拆迁还建集中住宅小区

发展一村住宅小区自 1988 年建成至 2000 年 7 月，其存在形态为大城市中的拆迁还建集中住宅小区，其功能是承接原来居住于发展一村区域内的分散居住居民——原住宅地（或小区）因发展工业、商贸服务业而拆迁还建于此，成为硚口区独立城市住宅小区。当初小区兴建时，发展一村居住环境差，整个社区杂草丛生，地面坑坑洼洼全是泥巴路，蚊蝇到处可见，社会矛

^① 王绍志等《硚口志》，武汉出版社 2007 年版，第 35、169 页。