



改革开放四十年

上海城市社区治理的 制度变迁研究

孙荣 梁丽 汤金金 / 等著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革开放四十年上海城市社区治理的制度变迁研究/孙荣等著. —上海: 复旦大学出版社, 2020. 3
ISBN 978-7-309-14623-3

I. ①改… II. ①孙… III. ①城市-社区管理-研究-上海 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 208846 号

改革开放四十年上海城市社区治理的制度变迁研究

孙荣 梁丽 汤金金 等著

责任编辑/戴佳恬 邬红伟

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

上海崇明裕安印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 6.125 字数 135 千

2020 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-14623-3/D · 1009

定价: 30.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

目 录

引论	1
第一章 社区治理的兴起与发展	12
一、社区治理理论与发展	12
(一)“社区”的概念	12
(二)“社区治理”的含义	15
(三)社区治理理论与发展	17
二、全球社区治理的经验	21
(一)自治型社区	22
(二)政府主导型社区	24
(三)混合治理型社区	25
三、中国语境下的社区治理实践	27
四、国内外社区理论与实践对上海城市社区治理的 启示	28
(一)控制政府干预力度,培育社会力量	29
(二)鼓励多元主体参与,促进社区合作共治	30
(三)完善社区治理法律制度,促进社区依法 依规治理	31

第二章 上海城市社区治理的制度变迁与实践探索	33
一、上海城市社区治理变革历程	33
(一) 单位制的式微与社区服务的发展(1978—1986年)	34
(二) 从社区服务到社区建设(1986—1995年)	35
(三) “两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制(1995—2014年)	37
(四) 进一步加强以基层党组织为领导核心的社区共治阶段(2014年至今)	39
二、上海城市社区治理制度变迁的特点与规律	40
(一) 体制变革为主	40
(二) 行政力量驱动	42
(三) 局部试点探索	43
(四) 加强党的建设	44
第三章 城市化背景下上海新城区社区治理的制度变迁	47
一、上海新城区社区治理体制改革的背景	48
(一) 乡村管理体制	48
(二) 村民公共参与意识	50
二、基层治理变迁：“村改居”	54
(一) “村改居”社区的制度结构变迁	54
(二) “村改居”社区的治理结构变迁	58
(三) “村改居”社区公共生活变迁中面临的问题	62
三、上海新城区基层治理制度变迁的特点	64

(一) 重点完善基层治理组织体系和运行机制	65
(二) 积极营造“村改居”的社区自治环境	67
(三) 注重培育社区居民参与意识	68
第四章 上海社区治理制度变迁的动力	71
一、根本动力:经济社会体制转型	72
二、外部拉力:社区外部环境变化	72
(一) 单位制的衰落与解体	73
(二) 城市化与行政区划调整	74
(三) 政府社会管理理念转变	76
(四) 政府职能转变与行政管理体制变革	78
三、内部推力:社区内部环境变化	79
(一) 社区居民需求多元化	79
(二) 业主委员会的建立	80
(三) 社区组织互动模式的变化	81
(四) 多元主体参与意识增强	83
第五章 上海社区治理制度变迁的路径	85
一、上海社区治理制度变迁的路径	85
(一) 激活居委会的服务功能	85
(二) 政府行政管理重心下移	87
(三) 拓展街道与居委会的权能	88
(四) 推动基层社区民主自治	91
二、制度变迁的内在逻辑	96
三、上海社区治理制度的发展路径分析	
——以约请制度为例	98

(一) 居委会由行政事务执行者转变为社区事务 主导者	98
(二) 社会组织与行政体系双向互动	99
第六章 上海城市社区治理的制度绩效分析与问题梳理	101
一、上海城市社区治理的制度现状与制度内容	102
(一) 社区治理的正式制度	102
(二) 社区治理的非正式制度	104
二、社区治理的制度绩效评估体系构建与绩效评估	107
(一) 制度绩效的评估体系构建	107
(二) 上海城市社区治理制度的绩效分析 ——以社区法治专员制度为例	110
三、上海城市社区治理的制度体系现存问题分析	115
(一) 部分制度设计不合理导致治理主体角色错位	116
(二) 社区集体行动方面的制度不健全	117
(三) 制度在促进公共参与方面乏力	118
第七章 未来上海社区治理的制度需求展望与制度供给 设计	120
一、未来上海社区治理的制度需求分析	121
(一) 多重逻辑视角下社区治理的制度需求分析	121
(二) 城市社区治理的制度需求体系	125

二、未来上海社区治理的制度设计框架	128
(一) 社区治理制度设计理念	129
(二) 多元复合型社区治理的制度供给体系 设计	131
三、未来上海城市社区治理的制度供给分析	134
(一) 重视元治理,保持制度供给的外部路径	135
(二) 开创社区内部制度供给路径	136
(三) 赋权社区社会组织	138
(四) 积极推进公民教育,积累社区社会资本	139
四、总结与展望:未来社区治理的“五化”蓝图	141
(一) 社区治理专业化	143
(二) 社区治理社会化	143
(三) 社区治理法治化	144
(四) 社区治理精细化	145
(五) 社区治理智能化	146
附录一 中共上海市委、上海市人民政府关于加强街道、 居委会建设和社区管理的政策意见	147
附录二 上海市街道办事处条例	153
附录三 中共上海市委关于加强社区党建和社区建设 工作的意见	160
附录四 上海撤县设区进程	173
主要参考文献	174
后记	184

引 论

“社区作为具体化的社会，是社会的窗口和缩影。”^①作为国家治理体系的重要组成部分，社区治理是国家治理在城市社区场域内的具体表现形式。实现良好社区治理的关键在于构建起健全有效的社区治理制度。制度是建立和维护现代社会秩序的基石，也是调整社会秩序的重要杠杆。相较于社会道德和社会舆论，制度在约束力、规范性和公平性等方面具有明显优势，因而在现代社会管理中发挥着越来越重要的作用。当然，要适应社会的变化发展，发挥制度维系社会秩序的功能，就意味着制度不能是一成不变的，而必然处于动态发展的过程当中。社区治理的制度变迁是一个外部环境和内部力量交互作用的基层社会构建过程，随着社会条件、社会需求和历史背景的变化，社区治理制度需要进行调适性的变革。

改革开放四十年来，我国逐渐建立了市场经济体制，经济发展速度加快，经济生活水平的提高促使群众的需求不断趋于精细化、复杂化和多样化；同时，市场经济体制的深化使生产资料和社会流动更为频繁，在优化资源配置的同时，增加了社会治理的难度。作为我国改革开放的前沿城市，上海市

^① 李正东：《关于我国城市社区几个发展趋向的思考》，《浙江社会科学》，2001年第6期，第92页。

基于我国的社会治理政策以及上海市自身的社会治理情况，以敢为天下先的精神在城市管理和社区治理方面进行了先行先试的探索和实践，通过不断完善其社会治理的相关制度体系，推动了上海社会治理的创新发展，形成了基层社会治理的上海经验。具体而言，在改革开放之初的 20 世纪 80 年代，上海市政府就提出建立“四个层次一条龙”的街道社会福利工作网络，为各类困难人群提供生活服务。20 世纪 90 年代，上海陆续开展了以社区民主义事制度、居民直选居委会、社区事务公开、民意测验制度为代表的试点和制度创新工作。2006 年，上海开始建设社区代表会议、社区委员会等多元治理平台，逐步形成了“条块结合，以块为主，各方参与”的社区工作机制。上海城市社区的管理体制、治理理念、治理制度体系趋于完善，基本建立了基层党组织领导下多元共治的社区治理制度体系。为了应对复杂的社区治理形势，党的十八大提出要不断推进社会治理创新。为了落实十八大提出的要求，上海市在 2014 年年底把“创新社会治理加强基层建设”列为一号课题，在实际调研的基础上制定并出台了“1+6”系列文件，在深化街道体制改革、推进区域党建、加强居民自治、培育社会组织参与基层治理、实施网格化治理等方面做出了具体规定，推动了上海基层社会治理的创新发展。

1. 深化街道体制改革。完善街道的职能定位。街道办事处作为区政府派出机关，依法行使相应的政府服务和管理职能。街道主要履行加强党的建设、统筹社区发展、组织公共服务、实施综合管理、监督专业管理、动员社会参与、指导基层自治、维护社区平安等职能。取消街道招商引资职能及相应考核指标和奖励，街道经费支出由区政府全额保障，推动街道工作重心切实转移到公共服务、公共管理和公共安全等社会治理

工作上来。

理顺条块关系。坚持重心下移、资源下沉、权力下放，赋予街道党工委对区职能部门派出机构负责人以人事考核权及其他相关权力，赋予街道规划参与权和综合管理权。赋予街道对区域内事关群众利益的重大决策和重大项目的建议权。实行市、区职能部门职责下沉街道的准入制度。

加强中心建设。理顺街道党政机构与各中心的关系，建立健全资源统筹、联动支撑的运行机制，按照服务基层、服务群众的要求，进一步强化各中心直接为群众办事的功能，实现机关服务窗口化、平台化。继续优化社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心的基本公共服务功能，进一步建立完善城市网格化综合管理中心、社区党建服务中心（原社区党员服务中心更名为社区党建服务中心）和社区综治中心。

街道是上海基层治理的重要场域，同时也是基层治理的重要力量。以往街道承担了许多行政性任务以及招商引资等工作，分散了街道公共服务的力量。“1+6”文件明确规定了街道的工作重心是提供公共服务、进行公共管理和保障公共安全，对街道职能进行了重新定位；取消了街道招商引资的功能，街道经费由区财政全额保障，为街道工作重心的转移提供了财力保障。同时通过资源下沉和将条块关系捋顺，赋予街道统筹协调相关职能部门形成基层治理合力的权力，利于街道整合相关资源进行服务提供和基层治理。

2. 完善乡镇治理体制。建立乡镇城市网格化综合管理中心。科学界定乡镇规模，按照分类赋权、分类施策原则，实施乡镇差别化管理，推动执法管理力量和公共服务资源向城乡接合部、大型居住社区、人口集中导入地区倾斜，适当增加区域

面积较大、人口较多、社会治理任务较重的大镇的编制数量。加快产城融合，形成产业大镇与镇域开发区良性互动、协同合作机制。

加强镇管社区。深化完善镇管社区组织架构和运作机制，形成党委领导、行政主导、社会广泛参与治理的格局。设立社区党委，发挥党的政治组织优势和领导核心作用；建立社区委员会，发挥议事协商的共治平台作用，赋予其社区事务协调权、建议权、监督权等；建立社区中心，作为镇政府服务居民的工作平台，就近为居民提供行政事务和基本公共卫生、文化等服务。完善大型居住社区配套规划，落实配套建设责任制，加强公共服务资源配置，着力解决物业管理等突出问题。

作为超大型城市，上海的城市治理具有其特殊性和复杂性。城市化的快速推进使上海的城郊接合部出现了大量的大型居住社区，大型居住社区的居民以当地农民、外来务工人员、动迁安置人员为主，具有人员来源广泛、背景复杂、体量较大等特点，增加了社区治理的难度。通过网格化治理可以降低社区治理的难度，提高社区服务质量和治理成效。镇管社区模式是基层群众在实践中形成的有益模式和经验，对于当前的大型居住社区的治理具有重要参考价值，可以在已有的镇管社区模式的基础上继续完善党委领导体系，并整合治理资源，完善镇管社区的组织架构和运作机制。

3. 推进居民自治。理顺组织体系。建立健全以居民区党组织为领导核心，居委会为主导，居民为主体，业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众活动团队等共同参与的居民区治理架构。健全居民区联席会议平台，推行居民区党组织兼职委员制度，增强居民区党组织统筹社区资源的能力，切实保障居委会、业委会依法履行职责。

推进减负增能。坚持依法依规、规范准入原则，明确居委会依法协助行政事项清单，建立居民区工作事项准入机制。减少和规范居委会台账，加快居委会电子台账建设。认真落实居民区服务群众专项经费。加大居委会经费保障力度，优化居委会经费资金使用办法。鼓励居民区引入专业社会组织，提供法律援助、文化建设、物业管理、社会工作、科学健身等专业服务，切实提高居委会动员社区力量、协调社区资源、组织居民自治、服务社区群众的能力和水平。

居委会是居民自治的重要组织依托，以往居委会承担了大量的行政性工作，居民自治的功能和作用并未显现。“1+6”文件通过规范居委会职责范围，对居委会进行减负增能的改革，明确了居委会进行居民自治的责任，并提倡通过引入专业社会组织参与，增强居委会服务社区居民的能力。

4. 加强村级治理。深化村民自治机制。完善村民会议、村民代表会议制度，有效扩大村民参与村务治理。深化村务公开制度，推进村务事项从结果公开向全程公开转变。完善村民议事协商机制，切实落实“四议两公开”制度。规范村委会选举程序和机制。建立健全村务监督委员会，完善制度设计，进一步规范监督内容、权限和程序，确保监督有章可循、务实管用。建立以村民评议意见为重要权重的村委会工作考核机制。

推进美丽乡村建设。推动乡镇公共服务延伸到村组，建立多层次农村社区公共服务体系和多元化参与机制，提高农村社区公共服务和管理效能。围绕人口、土地、房屋建设使用、环境卫生、生态保护、生产安全等重点，加强农村社区综合治理。

农村治理是基层社会治理的重要方面和组成部分，是推进中国基层治理民主化的重要阵地，在推进城市社区治理的同时

也不能忽视对农村社区的治理。对于当前的中国农村而言，公共服务滞后是其面临的主要问题，因此村级治理需要以推动农村公共服务体系建设为前提，并综合考虑农村土地使用以及环境卫生等重点方面。

5. 推进区域化党建共治。完善组织体系。建立多层次的区域化党建平台，在区县、街镇、居村层面进一步健全区域化党建组织网络。充分发挥街道党工委、乡镇党委在区域化党建工作中的领导核心作用，动员驻区单位和在职党员参与社会性、群众性、公益性工作。切实发挥街道行政组织党组对职能部门派出机构的综合协调作用。撤销原社区（街道）党工委下设的综合党委和居民区党委，新建社区党委，以负责区域化党建和“两新”组织党建、居民区党建工作，通过党建引领，推进社区共建共治和居民自治。

形成共治合力。街道要健全和落实社区代表会议和社区委员会制度，积极引导各方参与社区共治。充分发挥驻区单位在公益服务、资源支持、秩序维护、关系融合等方面的作用。完善党代表、人大代表和政协委员联系基层制度和相关配套机制，支持他们在反映民意、帮助基层解决问题中发挥作用。充分发挥人民团体和社会组织、群众活动团队作用，广泛集聚力量，开展社区共治。在街道、乡镇层面探索建立社区发展基金（会），有序拓展社会资源参与社区治理的渠道。

党建是区域协同治理的重要抓手，通过建立党支部等形式可以发挥党组织协调区域职能部门的作用，进行齐抓共管，联勤联动，有利于形成共治合力，促进资源下沉和治理力量下沉的治理政策的落实。

6. 培育和动员社会组织参与基层治理。落实政策支持。进一步放宽准入，降低门槛，重点扶持发展社区生活服务类、

社区公益慈善类、社区文体活动类和社区专业调处类社会组织。完善和落实有利于社会组织发展的财税政策。结合政府职能转变，制定“政府购买服务”指导目录和承接社区服务的社会组织指导目录，使“政府购买服务”逐步成为区县和街道、乡镇提供公共服务的重要方式。

激发组织活力。加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。坚持政府直接提供与政府购买服务相结合，将适合社会组织提供的服务和承接的公共事项交由社会组织承担，支持社会组织积极、有序地参与基层治理。建立政府购买服务公共平台，加大政府购买服务力度，完善购买服务机制、流程和绩效评估办法，鼓励和引导社会组织跨区域承接政府购买服务项目。

完善枢纽载体。积极探索培育、引导枢纽型社会组织发展的有效机制。建立健全社区志愿服务网络体系，做好志愿服务项目设计、推广和宣传，更好地实现社会发展需要、社区居民需求与志愿服务供给的有效对接。进一步弘扬志愿服务精神，吸引更多群众自觉参与。

作为超大型城市，上海的城市治理离不开社会组织的参与。“1+6”文件建议通过相关政策优惠等方式促进社会组织参与社会治理，以政府购买服务等方式落实社会组织参与社会治理的政策。但我国目前的社会组织发展尚不成熟，在推进社会组织参与社会治理的过程中还需要对社会组织进行培育，同时应建立和完善居民需求与社会组织服务供给的平台，枢纽型社会组织的建立有助于解决这一问题。

7. 以网格化管理提升城市管理效能。明确职能边界。将城市网格化管理延伸拓展到城市住宅小区和农村地区。以城市网格化管理中的责任网格为基准，以有利于精细化管理、有利

于治理资源整合、有利于管理责任落实为原则，科学设置管理网格。将治安巡逻防控网、武装应急处置网、群防群治守护网与城市综合管理网格充分结合，确保城市管理、社会治安等各类网格可相互叠加、减少交叉。城市网格化管理主要承担对可巡查发现的城市管理、市场监管、街面治安等领域相关问题的巡查发现、派单、处置、监督、考核，强化对需要多部门协同解决的城市管理顽症问题的牵头协调处置责任。各区县可根据工作实际，按照规定程序，逐步将其他适宜的社会管理和公共服务事项纳入城市网格化管理。

完善体制机制。推进网格化与联动联勤融合，建立全市相对规范统一的城市网格化综合管理体制。依托城市网格化综合管理平台推动重心下移、力量下沉、权力下放，强化街道、乡镇在城市综合管理中的统筹协调作用，做实街道、乡镇城市网格化综合管理中心，建立以城管为骨干，公安为保障，市场监管、房管等相关职能部门派出机构、执法单位共同参与的联动工作机制和相对稳定的联勤队伍，增强对城市管理顽症的快速发现和处置能力。积极探索建立源头防控和治理机制，完善社会化发现监督机制，加大对问题发现和处置的督办和督查力度。

网格化管理是实现超大城市精细化治理的重要举措和手段，通过分解管理区域，可以有效落实管理责任和管理目标。网格化管理与资源下沉和治理力量下沉的政策精神相一致，就上海而言，街道是网格化管理的重要单位。网格化管理的有效实施需要以相关机制的完善为制度保障，通过对街道的赋权增能，推动街道与区职能部门的协同合作与联动联动，整合治理力量，提高问题的发现和处置效能。

8. 以职业化体系建设推动基层治理队伍的规范化。建立

社区工作者职业化体系。社区工作者是指在本市居民区和街道、乡镇公共事务岗位直接从事社区服务和管理，由街道、乡镇承担全部经费保障和统一管理使用的就业年龄段全日制工作人员。职能部门下派社区的专职工作人员，可分批认定、逐步纳入。根据岗位特点、工作年限、受教育程度、相关专业水平等综合因素，建立社区工作者岗位等级序列。畅通优秀社区工作者进入党政机关、事业单位的通道，同等条件下优先录用。

推进社区辅助队伍整合。按照总量控制、规范运作原则，推进各类协管队伍转制整合，并结合城市网格化管理等，将其逐步整合配置到相关中心或网格中。实施由区县确定人员数额，街道、乡镇统筹使用和考核的管理机制，加强对社区辅助队伍规范化管理。探索通过政府购买服务方式，逐步提高基层人力资源社会化、公共服务专业化水平。

社区是城市基层治理的基本单位，随着上海城市化的推进，社区人口来源日益复杂化，生活空间的紧张、土地价格的上涨以及城市更新的加快使社区利益纠纷增多，居民的心理健康等也面临挑战，亟需专业社区工作人员的介入，因此，对现有的社区工作人员进行职业化的专门培训具有一定的必要性和现实意义。此外，城市管理的精细化对城市管理人员的数量和素质都提出了更高的要求，需要进一步强化第三方参与治理的政策实践，并对社区治理辅助队伍进行必要的整合和规范化的管理。

至此，上海在社区治理制度建设、社区居民委员会自治能力建设、社区工作者队伍建设以及社区党建等多方面均实现了制度性的突破，并在社区治理实践中取得了明显成效。

在推进社区治理制度创新的同时，上海市的社区治理在实际运行中依然面临着诸如治理主体单一、形式大于内容、治理

成效不显著等问题，需要进行持续性的社区治理体制改革。如何破解难题，进一步完善社区治理的制度体系，促进上海社区的良好发展，成为了社区治理实践者和学术界关注的焦点。进一步完善上海社区治理制度体系的关键在于正确把握改革开放以来上海社区治理制度变迁的历史，发掘上海城市社区治理制度变迁背后的逻辑脉络，总结上海社区治理制度变迁过程中，制度变迁的特点、动力及路径等制度变迁规律，在梳理上海市社区治理制度体系现存问题的基础上，以需求为导向，进行社区治理制度的建构与完善。因此，本研究聚焦于如下三个问题：第一，上海城市社区治理制度变迁经历了哪几个阶段，制度变迁的动力和路径依赖是什么？第二，如何对社区治理的制度绩效进行分析，目前上海城市社区治理的制度体系存在哪些制度问题和制度需求？第三，促成上海城市社区的善治需要什么样的制度体系？如何进行制度设计和制度供给？

社区治理研究具有较强的实践性和应用性，围绕上述研究问题，本研究对上海市杨浦区、静安区和浦东新区等基层社区的治理制度创新实践进行了实地调研，总结了上海市社区治理制度创新实践中存在的问题与治理制度现状，并综合运用比较分析法、历史研究法等方法对上海市社区治理制度变迁的路径和阶段过程进行了历时性的分析。在章节安排上，本书正文内容由七章构成。第一章主要讲述在全球治理的背景下社区治理的兴起与发展，阐述了社区治理的相关概念以及国内外社区治理的探索实践，并讨论了国外社区发展经验及其理论总结对于我国社区建设的借鉴意义。第二章与第三章在分别描述改革开放以来上海城市社区和新城区社区治理制度变迁历程的基础上，总结了上海市社区治理制度变迁的特点。第四章从制度环境与制度变迁的关系入手，从根本动力、外部拉力、内部推力