


上海高校服务国家重大战略出版工程资助项目
城市公共经济与社会治理创新研究丛书

总主编◎吴柏钧



城市社区治理中 整合性服务模式建构研究

——以上海新一轮基层治理改革为例

侯利文◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

上海高校服务国家重大战略出版工程资助项目

城市公共经济与社会治理创新研究丛书

总主编 吴柏钧

城市社区治理中整合性 服务模式建构研究

——以上海新一轮基层治理改革为例

侯利文 著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

城市社区治理中整合性服务模式建构研究:以上海新一轮基层治理改革为例/侯利文著. —上海:华东理工大学出版社,2020.12

(城市公共经济与社会治理创新研究丛书/吴柏钧总主编)

ISBN 978-7-5628-6234-5

I. ①城… II. ①侯… III. ①城市—社区管理—服务模式—研究—上海 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第100146号

内 容 提 要

本书在系统分析上海“1+6”文件推进落实具体情况、主要特点、总体效果的基础上,综合研判了在街道体制改革、政府购买服务、社区社会组织发展、居委会改革、社会力量参与社会治理以及社区工作者队伍建设等重点领域所展现的新情况、新探索、新发展,并进一步展开对基层社会场域中出现的治理元素、创新流程、关键环节以及多样实践的一种“以社区为中心、以社区为方法”的系统性、整合性研究,尝试建构一种特大城市基层社会治理的实践框架和实务模式体系,以此助推基层社会治理体系和治理能力的现代化。

本书可供从事社区治理的政府、高校、研究机构的专业人员借鉴阅读,也可作为高等院校相关专业的参考用书。

项目统筹 / 马夫娇 韩 婷

责任编辑 / 左金萍 李佳慧

装帧设计 / 吴佳斐

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址:上海市梅陇路130号,200237

电话:021-64250306

网址:www.ecustpress.cn

邮箱:zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 上海中华商务联合印刷有限公司

开 本 / 710 mm×1000 mm 1/16

印 张 / 14.25

字 数 / 207千字

版 次 / 2020年12月第1版

印 次 / 2020年12月第1次

定 价 / 138.00元

版权所有 侵权必究

本书是上海市教育委员会科研创新计划项目人文社会科学重大项目“城市公共产品有效供给机制研究”（2017-01-07-00-02-E00008）、国家社会科学基金青年项目“社会工作融入基层社会治理的路径差异与模式创新研究”（18CSH057）、国家社科基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”（16ZDA078）、中国博士后科学基金特别资助项目（2018T110354）、上海市浦江人才计划项目（18PJC023）的阶段性成果。

城市公共经济与社会治理创新研究丛书

编委会

总主编 吴柏钧

编 委 (按姓氏笔画排序)

刘晓亮 李嘉晨 杨上广 杨继波

吴柏钧 张晨峰 陈婉珍 赵方杜

侯利文 唐有财 唐茂钢 潘春阳

城市公共经济与社会治理创新研究丛书

总 序

当前，中国社会经济发展和结构变化呈现了许多新的特点。在经济增长与结构变动方面，一个显著的特点是公共经济部门对国民经济增长的贡献率持续上升。尤其是在 2008 年世界金融危机以后，为抵御经济衰退，维持较高速度的经济增长和社会稳定，我国政府在公共基础设施建设上持续投入了大量的资金。同时，在城市化和人口制度变革的背景下，为回应人们对保障公共安全和增进社会福利的需要，政府在对教育、卫生、安全和社会保障等公共服务领域的投入上也有了快速增长，这使得经济性和非经济性公共产品的供给成为社会总供给的重要组成部分，甚至在某些年份，公共产品投资和供给已成为边际经济增长的决定性因素。

在社会发展和结构变化方面，尽管整体的社会形态和权力结构变动较小，但非农劳动力、中等收入阶层和私人资本阶层等基于现代经济活动而产生的社会力量的影响力不断增强，其正潜移默化地改变着我国的社会结构，深刻影响着社会利益格局。在生产和生活方式日益市场化和社会化的过程中，基层民众的思想观念、社会需求和诉求发生了很大变化，这为政府在社会治理中如何精准掌握人们的需求偏好和行为动态增加了难题，对如何有效实施社会服务和社会保障提出了挑战。同时，社会流动的不断增强使得公共安全和环境风险持续上升，这对传统的行政管理体制和政府自上而下的治理机制形成了巨大挑战，对现代政治和经济建设中的中国如何重构基层社会治理结构与机制提出了新的要求。

当前社会经济变革与转型使我们对未来的发展形成了许多不确定的判断。但如果不考虑制度变迁因素，可能会为我们观察社会经济演化的规律

带来清晰一点的认识。纵观人类社会发展的历史，技术的变化、私人产品生产方式的变革和竞争机制等为人们摆脱自然束缚、追求自由丰富的生活提供了保障，但其却不能给予社会成员基础性的、公平享有的生活质量的提升和社会安全的保障。无论是实行政计划机制还是市场机制，公共产品和服务的供给在产品和服务性质上总能为社会成员提供共同享有的广义福利增进效用。与此同时，许多国家在私人产品部门发展、增加社会财富的过程中产生了贫富差异和社会不公，而公共产品部门发展在提升整体的社会福利和安全保障的过程中又产生了资源错配、供给效率低下、官僚特权和行政垄断等问题。所以，人们始终在寻求合适的制度去约束私人产品生产的过度竞争和分配不公，也通过制度安排在公共产品部门规模扩大的过程中改善供给效率。从全球经济发展趋势看，随着经济的发展和居民收入水平的提高，公共产品部门在经济社会发展中的功能和作用会逐步提升，其资产规模和占总供给的比重在不断增加，这反映了社会经济不断发展的一种状态和趋势。从这个角度去理解，可以认为中国公共产品部门的革新正是经济社会快速发展的体现。近几十年来，中国公共产品部门的发展在一定程度上反映了社会经济结构的根本性变化。

可以预期，在这样的社会经济结构转型过程中，不仅私人产品部门的发展会遇到技术、市场和制度的变革问题，公共产品部门也将面临许多新挑战：

第一，社会资源在私人产品部门与公共产品部门之间的配置问题。这要求政府根据经济增长、市场需求和社会需要在私人产品部门与公共产品部门之间合理地配置资源，以实现个人需求与社会需求的均衡状态，达到适度的经济增长和社会福利的增进，从而兼顾经济发展和社会公平。

第二，公共产品部门的供给有效性问题。根据中国的国情，从理论上解决真实地显示民众需求偏好的问题，采取合适的公共选择方式，并对公共产品实施高效管理，涉及一国的公共产品供给体制与机制，也涉及政治、技术、市场和社会文化等诸多方面，但核心问题在于政治经济体制的安排和机制的设计。如何破除原先“全能型政府”的窠臼，真正做到以人民为中心，政府应有所为而有所不为，放权于基层，为社会组织的发育及

其履行社会治理职能释放空间。同时，政府也要通过制度安排和政治程序，改革现有的政府主导的公共产品供给机制，探讨适合中国实际的多元合作的公共产品供给机制。

第三，如何打造共建共治共享的社会治理格局，建立“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体，怎样处理政府行政主导与社会组织生长问题。这要求服务供给方激发民众参与社区治理的热情，提高社区工作者、社区事务参与者的能力和水平。

第四，如何创新基层治理方式问题。这要求基层社会治理成为国家治理的重心和基石，成为国家治理体系和治理能力现代化的基础性环节。同时，政府要通过制度安排和法治手段消除基层治理的“空转”现象，建立适应多元治理主体的治理方式，摆脱社区机构及事务的行政化困境，构建去行政化的社区基层组织的有效运行体系和运行机制（包括资源筹措、公共服务提供、公共事务决策等）。

第五，如何基于互联网、大数据和人工智能等新技术，创新公共产品生产和供给方式，提高公共服务效率，改善社区基层治理。这要求服务供给方利用信息技术获取社会成员对公共产品和服务的真实需求，为公共政策的决策提供充足信息，为政策实施的监督和绩效评估提供技术手段，以实现有效配置资源和有效供给的目标。

基于上述对中国社会经济长期发展和结构变化的理解，华东理工大学社会科学高等研究院在成立之初就确立了研究宗旨，希望在宏大的社会经济变迁格局下，立足社会基层和微观经济层面，对中国社会经济的发展有一个细微的观察和局部的剖析。这些年来，在华东理工大学成长起来的一批公共经济学、社会学和公共管理学科的年轻教师聚焦于公共经济与基层社会治理研究领域，承担了诸多国际合作和国家基金的课题，他们大致围绕三大主题开展了一系列研究：一是研究公共经济部门发展的基本理论与中国的实践，特别是通过学科交叉研究和多研究范式融合，探讨社会发展过程中公共经济与社会治理的结构关系和内在机制；二是在互联网、大数据和人工智能等新技术条件下研究公共经济和社会治理的新方式与新形态；三是对公共基础设施、公共服务、社区基层治理等领域开展社会调

查、田野实验和经验实证分析，试图发现一些有中国特色的、有益的实践经验，以检讨和修正经典的理论观点，拓展理论研究的范畴。本丛书就是我们对前期研究工作的一个初步总结，各分册也大致体现了这几个方面的研究主题。

本丛书的内容主要涉及公共经济、社会治理和社会政策领域。不论属于哪个学科，研究大都基于公共经济学和公共管理学理论，以跨学科的方式来探讨公共经济和社会治理中的科学问题；针对政策问题，我们也以不同学科的视角加以研究。

本丛书中 5 本著作可以归属于公共经济领域。其中，《城市公共产品有效供给机制研究》梳理了公共产品供给理论和研究文献，探讨了我国公共产品供给的机制及其改革得失，重点对城市公共基础设施和公共服务领域的投融资、生产和分配进行了实证分析。《城市基础设施与经济发展研究》总结了中国社会 70 年来在基础设施建设方面所取得的成就与面临的挑战，从财政分权和比较制度分析等理论视角揭示了基础设施影响地区经济发展的内在机制；其利用计量经济分析探索了中国基础设施建设对市场融合、开放发展和民生改善的影响，从政治经济学的理论视角提出了促进基础设施供给模式创新的治理基础与实现路径。《环境公共品的有效供给机制及路径研究》对多种环境公共品的供给机制进行了研究，重点研究了人们较少关注的家庭部门在环境治理中的功能与行为模式；其把家庭部门作为供给主体，将代际因素纳入考虑范围，并基于环境公共品的三种价值评估法构建了环境公共品的有效供给理论模型。《城市公共服务空间布局特征及综合能力评价》基于大数据技术，对城市公共服务的发展过程、资源规模、空间布局及服务能力等状况进行了综合分析，客观分析了影响城市公共服务的因素，并提出了优化城市公共服务的策略。有意思的是，《城市共享平台的多元协同治理研究》以共享经济为研究对象，探讨了广泛存在的私人产品公共性问题，该书全面梳理了国内外城市共享平台的发展模式、治理经验及作用机制，提出了自行治理优先、政府监督、社会辅助的共享平台多元协同治理的概念。这项研究突破了传统的城市公共产品供给限制，对新技术环境下私人产品公共消费及生产方式的革命性变化进

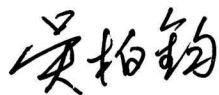
行了开创性研究。总体上，这些著作以基础设施、环境保护、污染治理等城市主要公共产品和服务为研究对象，分析了我国城市公共产品和服务供给的特征及内在运作机制，并对这些领域的公共产品有效供给提出了制度性改革等政策建议。

本丛书中有5本著作研究了城市社会治理问题。《城市移民与公共治理研究》把城市治理放在城市化过程中加以考虑，研究了如何从移民管制转化为移民服务，并借以提升移民治理水平，使移民尽快融入城市。《城市公共安全风险防控体系研究》针对城市公共安全事故频发的现实，系统分析了城市公共安全问题的源头和类型，在深刻解析城市安全风险发生原因的基础上，探讨了有效的安全风险防控内在机制，构建了城市安全风险防控体系。《城市基层矛盾纠纷化解的社会机制研究》以近年来蓬勃发展的人民调解组织为例，剖析以其为代表的社会力量参与城市基层矛盾纠纷化解的现实需求、功能定位、组织网络、运作机制与发展逻辑等，以探索“中国式风险社会”的社会治理机制。《城市社区治理中整合性服务模式建构研究》以上海社区基层治理实践为例，从街道体制改革、政府购买服务、社区社会组织发展和社会力量参与社会治理与社区工作者队伍建设等各个角度考察了基层社会治理的发展状态，深度揭示了基层社会治理存在的新问题，深刻剖析了深层次的社会性和结构性原因，并在此基础上探索现代基层社会治理的治理元素、创新流程及关键环节，提出了构建特大城市基层社会治理体系和实务模式的新设想。《中国城市社区基金会发展及运作研究》选择了城市社区基金会为研究对象，对行政驱动逻辑下社区基金会的成长环境、本土化特征、治理结构、功能作用进行了实证分析，以此探讨了中国政治体制下的基层社会组织的发展路径和运行机制。

本丛书出版之际，中国刚经历了新型冠状病毒感染的肺炎疫情。在经历“非典”疫情不到20年的时间里，此次规模巨大的全球性公共卫生灾难的暴发再次证明人类尊重自然规律的重要性，同时也提醒我们，应不断反思公共卫生体制和机制改革的有效性问题，反思现行社会治理体制的弊端和公共政策实施的偏差问题。值得欣慰的是，疫情在我国很快得到控制，特别是抗疫措施在全国范围内得到严格实施，这充分显示了社区基层

组织在公共事件中的动员能力和应对能力，体现了社会治理制度变革中建立基于社会组织和民众参与的多元供给机制的重要性，也再次证明了在现代化强国的建设过程中建立有效的公共产品供给制度的重要性。本丛书若能为此做出一点贡献，也就达成了我们的预期目的。

本丛书的出版得到了上海市文教结合“高校服务国家重大战略出版工程”资助项目的资助。能够获得资助且得到高质量的出版，要感谢华东理工大学出版社，在此谨致谢忱！丛书中的部分著作是上海市教委科研创新计划项目重大课题“城市公共产品供给机制研究”的成果，特此说明，并感谢资助部门！



2020年5月20日

前 言

foreword

社会治理重心下移与社区治理创新存在明显的时空并置，是推进和实现社会治理现代化的关键。上海的社区治理实践是一种历史中的实践，经过新一轮改革的深入推进，上海的社区治理与社会建设在一些重点领域和关键环节取得了积极成效，并在相应的方法和举措方面达成了广泛的共识，形成了一些典型做法与经验，为探索特大型城市社区治理积累了一定普适性的经验。与此同时，城市社区治理也面临着诸多问题，例如，存在体制和机制的进一步理顺、多元主体的联动与协同，以及社会组织功能角色的进一步明晰等上海市委“一号课题”在执行落实中的政策匹配与落地问题；存在由于对社会治理发展态势与规律的认识不足而导致的未预期后果；存在对“创新”的过于强调而造成创新与服务的目标置换、创新成果与做法的不可复制和扩散，并产生了大量的“展示性治理”成果和“有增长无发展”的治理内卷化现象等。特别是，精细化治理所内含的“碎片化”逻辑对社区治理整体性、协同性的解构效应，需要引起足够的关注并得到充分的研究。

新时期、新阶段、新改革，迫切需要对上海 2014 年以来的社区治理经验进行回顾、梳理和整合，也需要在此基础上观测、谋划以及推进新的发展。因此，本书以上海 2014 年以来的新一轮基层社区治理改革为例，系统分析上海“1+6”文件推进落实的具体情况、主要特点、总体效果，在此基础上综合研判社区治理的“上海模式”在街道体制改革、政府购买服务、社区社会组织发展、网格化管理与街区开放、社会力量参与社会治理以及社区工作者队伍建设等重点领域所遇到的新情况、新问题，深度揭示导致这些新情况、新问题的深层次的结构性和社会性原因，继而对基层

社会场域中出现的治理元素、创新流程、关键环节以及多样实践进行一种“以社区为中心、以社区为方法”的系统性、整合性模式重构，即社区为本的整合性服务模式建构，旨在探索形成一种面向“五个中心”、全球城市和全球科创中心的特大城市基层社会治理的实践框架和实务模式体系，以此推进上海基层社会治理体系和治理能力的现代化。

实际上，城市社区治理整合性服务的提出正是基于对以往社区治理碎片化、个体化以及原子化现象的纠偏，但它不是简单地将社区场域中的多方主体、策略逻辑以及经验做法放在一起的综合，而是在全新的服务理念、逻辑基础以及服务流程上的综合架构，它改变了以往的服务策略和方式，是一种全要素、全流程以及全场域的治理重构。城市社区治理整合性服务关注的是社区治理的场景化，推崇一种合作治理的关系以及整合性的团队工作方式，倡导一种能力为本或者社区为本的增能服务。这种服务模式注重服务供给、服务集成与需求结构、治理情势的动态耦合和匹配联动，也是一种治理主体、治理策略及创新元素在服务于社区这一过程中的有效整合。

整合性治理视域下的基层社区治理，主要包括两个维度。一是社区为本的整合性服务模式建构。社区为本，是一种价值理念，也是一种整体论意义上的方法论和本体论。社区为本，意味着“社区”应该成为基层社会治理与服务的基本单元和出发点，在这一场域中不同主体展开以社区的公共议题和公共事务为中心的多方互动和协商。在各地不同实践探索的基础上，要将社区治理的理论范式、实践推进、方法技术、服务基础及行动策略等方面进行主体、机制、资源、方法、逻辑以及效应等维度的整合与联结，实现模式整合、过程整合和要素整合的统一。二是社区治理整合性服务的现实推进。要夯实党的组织力、整合多种理论范式、联合多方主体、采用多种方法、打破专业分界、再造服务流程，以实现党对基层社会治理的有效整合与共建共治共享基层社会治理格局的建构。

总之，城市社区整合性服务模式的建构是推进社会治理共同体达成的关键，要将基层社会治理放置于国家治理现代化的脉络中来考察。社区治

理共同体的建构，不是政府行为，也不是一种纯粹的民间活动，而是各类社区主体、各种社会力量共同参与、民主协商的过程；不同的主体、要素及环节在社区场域中的治理结构的形成过程，需要一系列体制和机制的纵横建构和联动，以使社区治理的不同主体之间能够相互协作，形成社区治理的合力，进而推进社区治理共同体的建构。

侯利文

2020年2月

目 录

contents

第1章 导论	► 001
1.1 研究背景/001	
1.2 研究意义/004	
1.3 创新之处/005	
1.4 研究思路与结构/006	
第2章 基层社会治理相关概念与模式比较	► 009
2.1 基层、基层建设以及社区相关核心概念厘定/009	
2.2 “国家与社会”：基层社会治理中的主导性分析范式/013	
2.3 理想类型：城市基层治理模式纵览及其比较/028	
2.4 已有研究评述/033	
第3章 理论基础与分析视角	► 036
3.1 治理的初始缘起与概念厘定/036	
3.2 社会工作与基层社会治理创新/039	
3.3 迈向共治的新阶段：合作治理及其在中国的适用性/042	
3.4 分析框架与进路/043	
第4章 上海模式：社区为本的服务整合	► 048
4.1 逻辑起点与阶段分期：上海创新社会治理的历史沿革/048	
4.2 深度探索与实践逻辑：新时代基层社会治理的上海经验/063	
第5章 社会治理重心下移与服务集成实践	► 084
5.1 “家门口”服务：社会治理工作重心下移的浦东实践/084	

5.2 “邻里汇”：社会治理创新中的徐汇探索/094

第6章 社会组织参与基层治理的整合实践 ▶ 104

- 6.1 新时代社会组织的战略地位与治理功能/104
- 6.2 结构优化与治理创新：新时代社会组织的发展态势与特征/105
- 6.3 新社会组织：内涵、特征以及发展原则/108
- 6.4 实践演变与现实镜鉴：新时代社会组织发展的结构限定与困厄/121
- 6.5 整合治理与系统推进：社会组织参与社会治理创新的路径想象与建构/127

第7章 网格化管理与开放街区：治理整合的两种范式 ▶ 131

- 7.1 网格化与居站分离：逻辑、困局与反思/131
- 7.2 开放的街区空间及其治理：社区空间私有化及其突破/143
- 7.3 现实诘难：社会治理新常态下的封闭社区困厄/155
- 7.4 破墙开围：封闭社区的当下命运及其应对/158
- 7.5 未来出路：街区制如何可能？如何可为？/160

第8章 项目为本与技术治理：基层社会治理的整合难题与结构困境 ▶ 168

- 8.1 项目为本：公益招投标的项目化实践及其困境/168
- 8.2 悬浮式发展：社会组织参与基层治理的实践困境/172
- 8.3 身份张力：社区工作者职业进阶的意外后果/175
- 8.4 二元治理：城乡社区发展与服务存在不均衡、不充分的鸿沟/177

第9章 治理共同体：社区为本的整合性服务模式建构 ▶ 180

- 9.1 基层社会治理的现实之困/180
- 9.2 社区为本的整合性社会治理服务/181
- 9.3 社区治理整合性服务的推进方略与发展方向/184

参考文献 ▶ 195**后记** ▶ 207

第1章 导 论

1.1 研究背景

随着市场经济体制的确立，与计划经济体制相嵌套的以单位制为主体、以街居制为辅助的基层社会管理体制逐步解体，与市场经济体制相契合的以社区制为主体的基层社会管理体制浮出水面。为应对“总体性社会”解体之后可能出现的社会原子化以及国家整合上的困难，国家试图重建其联系居民、关联基层的“新通道”，这一过程即国家渗透能力建设的过程，也是社会治理重心不断下移的过程。由此，社区慢慢走到基层社会治理的前台，在社会治理创新中占据基础性地位，成为基层治理多元主体发挥作用的背景场域、“新通道”的重要构成，发挥着重要的社会整合功能。同时，困囿于单位制的思维惯性、初始条件以及控制秩序的建设取向，社区在基层社会管理实践中演变为高度行政化的组织，变成了继单位之后的第二个单位或单位第二，与政府将社区发育成“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”的生活共同体的初衷相悖。为了纠正社区行政化的走向，解决困扰基层社会秩序建构的“行政整合过度与社区自治能力不足”的积弊，各地在创新社会治理的大框架下积极探索内部的治理结构创新和体制机制重组，因此，“创新社会治理、加强基层建设”开启了上海社区治理与服务创新的新阶段。

实际上，社会治理重心的不断下移是历史脉络中的传承沿革。党的十六届六中全会提出了“构建和谐社会”的目标，标志着国家越来越重视社会的秩序与稳定，重视为社会发展创造稳定的环境。党的十七大以来又提出“创新社会管理”，强调转变管理理念和方式，实现社会的柔性管理。