

社区建设

与社会治理创新

佟岩 刘娴静 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

北京信息科技大学学科与研究生教育提高项目（编号：5028223702）
北京信息科技大学本科教学质量提高项目（编号：5028023702）

社区建设 与社会治理创新

佟岩 刘娴静 等著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设与社会治理创新/佟岩, 刘娴静等著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3292 - 6

I. ①社… II. ①佟… ②刘… III. ①社区建设—研究—中国
②社会管理—研究—中国 IV. ①D669.3 ②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 013014 号

内容提要

创新社会治理体制, 改进社会治理方式, 激发社会组织活力, 更新社区治理模式, 是党的十八届三中全会提出的提高社会治理能力的要求。本书收集的 9 篇论文紧紧围绕我国社区建设和社会治理创新中的若干重要问题, 分别进行了较为深入的探讨, 这些论文各自独立, 结合起来却又构成了一个整体; 每篇论文都有各自的特色, 有的侧重宏观层面上的深度描述和分析, 有的则强调细致入微的调查和扎实的经验研究。相信读者收获的不仅是具体的结论, 更有方法上的启迪。

责任编辑: 张水华

责任出版: 孙婷婷

封面设计: 刘伟

责任校对: 谷洋

社区建设与社会治理创新

佟岩 刘娴静 等著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

责编电话: 010 - 82000860 转 8389

责编邮箱: miss.shuihua99@163.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15

版 次: 2015 年 6 月第 1 版

印 次: 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数: 255 千字

定 价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 3292 - 6

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

上篇：社区建设

城市社区治理及其案例分析	刘娴静	3
我国社区治理机制创新的途径探索	张 琰 刘永林	25
我国新型养老服务模式探讨与思考 ——基于兰州市城关区虚拟养老院的实证研究	张振飞 任婧玲	49

下篇：社会管理创新

我国政府向社会组织转移职能研究	伊 强	71
中国社会组织发展面临的问题及对策分析	杨文龙 何深思	127
我国社会企业的发展现状与可持续发展路径探析 ——以北京市同心希望家园为例	谷隶粟	155
电子政务绩效评估研究	佟 岩	178
运用土地政策参与房地产市场调控的实践与探讨 ——以北京市为例	陈 童	206
能人带动型农民专业合作社的转型发展研究 ——基于 30 个样本数据的分析	陆传英	217

社区建设

上篇

城市社区治理及其案例分析

刘娟静

(北京信息科技大学公共管理与传媒学院)

摘 要：论文从探讨中国城市社区治理中多元权力主体关系的角度着眼，设计中国城市社区空间的未来发展图景，使社区内外多元权力主体相互协调并形成合力，建立一种共强的模式，从而实现中国城市社区治理的稳定与秩序和谐，实现城市社区民主自治，这也是面向未来的中国城市基层民主发展的路径选择。

关键词：社区组织 社区权力 社区治理

一、城市社区多元权力主体的和谐治理

(一) 治理理论——城市社区政治与社区治理研究的新视角

1990 年年初社区制建设的提出，引起了社会学界和政治学界诸多学者的极大关注。在研究和关注中国城市社区的过程中，“国家与社会理论”一度成为学者们热衷的理论分析视角，在他们看来，国家与社会的分野是分析城市社区不证自明的预设前提。但经过笔者对中国许多城市社区的调研，对于利用这一理论框架来分析中国城市社区感到力不从心，甚至于对一个城市“村居型”社区的个案研究，笔者意识到国家与社区的分界非常困难，国家与社会理论只能看到一种有限的解释模式，中国的国家与社区研究中存在的“国家中心理论”与市民社会理论均存在推测性：市民社会理论依据西方市民社会概念对中国社会做应急性判断，或者仅仅从宏观上着眼，缺乏实证剖析作为支撑；国家中心理论同样也在做应然性推断而缺乏经验的描述。中国城市社区治理仍然需要多元的解释来进一步揭示社区

组织与权力的真相，20 世纪 90 年代初兴起的治理理论给了学者极大的启示。

治理理论认为，国家和市场的作用及能力都是有限的，在管理社会共同事务、提供公共管理方面存在着多个中心，应提倡通过平等协商与合作达到协调，国家市场和公民社会组织之间在职能上是一种相互补充和彼此合作的关系，应倡导自组织和社会的形成及社会自律自治，减少政府不必要的干预，由单一中心独挑重任变为平等协商的伙伴关系。因此，治理理论关注的核心是：公共部门、私人经济部门以及由非营利组织机构构成的第三部门之间在管理社会事务、提供公共的事务方面建立起相互补充、彼此合作的伙伴关系。为了最大限度地增进公共利益，地方政府与社区组织应通过分权的做法，使社区组织获得充分的权能和自主性来处理有关的问题。治理理论认为，政府并不是国家唯一的权力中心，各种机构比如社会组织、私人组织、民间组织、法人团体等，都可以成为社区权力的中心；在强调国家与社会合作的过程中，公私机构之间的界限和责任是模糊的；强调国家与社区组织间的相互依赖、相互合作关系；强调参与对象的多元化，形成一个自组织网络，强化系统内部的组织性和自主性。

在中国目前的城市社区空间里，已有的权力与组织的性质及职能并未廓清，体制不顺、职责不清、利益纷争的现象层出不穷，法律规定与实际运作之间有很大的距离，各个权力主体由于各自利益的考虑，它们之间尚缺乏有效的沟通与协调渠道，缺乏联合与合作的机制。已有的关于城市社区的理论研究，包括国家与社会理论仅仅从宏观历史着眼，缺少对当代中国国家与社会关系的微观层面的描述。从这一角度讲，治理理论作为对城市社区分析的理论框架，较之“国家中心理论”和“市民社会理论”更接近于中国城市社区的实际，有利于我们探讨城市社区治理中组织与权力的现状，探讨城市社区治理中不同性质的多元权力主体结构、组织网络、治理方式与过程状态，设计中国城市社区发展的未来图景。

作为一种分析方法的治理理论对于我们研究和分析中国城市社区存在的问题有着重要的参考价值，尤其是对合作精神、自组织网络以及多中心自主治理的意志有助于我们采取一种更开阔的视野，正确对待城市社区发展中出现的问题，从而构建合理的公共权力行使框架。因此，在运用治理理论来解释和分析中国城市社区时，应在结合中国城市社区实践的基础

上，审慎且切合实际地提出理论主张和政策建议。

（二）城市社区——多元权力主体的和谐治理

1. 政府：从单一走向网络

在当代中国城市社区形成的过程中，政府所具有的权威与资源决定了政府是社区治理的主导者。政府始终是中国城市社区治理与发展的推动者，这是由中国城市社区治理的特点所决定的：一是社区组织的生存依赖于政府的支持，它不仅包括政策支持，还包括财力、物力、人力的支持。二是社区组织的生存本身是政府行为的结果。政府社区治理的实体目标取向对于现代化国家的建设要求无疑是最有效的。但这种城市社区管理体制实际上是单一的、条块分割的行政管理模式，是全能型政府模式在城市基层社会治理中的集中表现。这种管理模式的弊端凸现：机制缺损、功能缺损和力量缺损。即在城市基层社会管理中，仅有行政调控机制，无居民自治机制；仅有政府管理功能，无居民自治功能；仅有政府力量，无社会力量；社会资源得不到充分利用，居民社区内组织和辖区单位参与辖区公益事业建设和公共秩序治理的积极性低；政府作为社区唯一主体依靠自上而下的行政命令垄断社区资源；政府及其“准政府”对社区公共事务实行单一的强制性管理，政府通过对社区组织与社区资源的强力控制来达到治理的目的。

为此，笔者认为，重构中国城市社区关键在于社区治理主体由单一走向网络，权力由单向走向多元，从制度上规范政府权力与社区权力的边界。

（1）合理界定政府权力与社区权力边界。政府权力无限，则造成社会萎缩，社区没有自治、自政和自理能力。在社区治理中，政府要避免行政权力扩张，避免政府利用自己超越社会权力之上的行政权力去分割和随意干涉社区自治权，把属于社区的自治权还给社区，通过列举的方式罗列出基层政府及其派出机关的各项权力和城市社区的各项权利，做到政府不越位、不缺位，城市社区不错位、不失位。

（2）明确合理划分政府和社区组织的职责和功能，塑造政府和社区组织的“伙伴关系”。政府和社区属于不同性质的组织，拥有不同的职能及相应的管理手段。因此应该根据各自组织性质进行明确的分工，同时又进



行有机合作。政府主要是管理社区自治难以管理好的公共事务。

(3) 改革政府传统的自上而下的权力运作方式,建立政府、社区组织、非营利组织、社区单位及社区居民之间的多元互动的网络运作模式,使社区治理组织主体由科层制结构演变横向网络结构,建立以社区归属感和认同感为基础的、社区具有能动性和自主性的治理模式。

(4) 政府应允许非政府组织进入社区,拓展非政府组织在社区治理中的持续资源。政府在社区政策方面进行变革,由此形成社区治理“不再由国家‘指导’,而且由国家和私营部门合作”。

2. 社区——从行政走向自治

目前,作为社区自治组织的社区居委会表现出对政府及其派出机关的全方位依赖,其与政府之间的关系不是相对独立的关系,而是全面依附关系。政府全面指导了社区居委会的工作,从而使社区居委会日益与社会脱离,日益与社区居民脱离,成为代表政府管理社会的力量,社区居委会正在逐渐或完全失去其自治性,而成为行政性的组织。表现为:社区的独立性、自治性、群众性和民主机制受到限制,社区成为基层政权组织及其派出机构的“附属物”;政府、社区组织、社区单位、非政府组织及社区成员多元互动网络还远远没有形成;治理组织主体的体系的科层制;社区自由的、竞争性的选举仍然没有得到充分的展现。

为了改变这一现状,减轻社区居委会的过重负担,充分发挥社区居委会的自治作用,关键在于转变政府职能,减少政府下派任务。

(1) 对目前社区居委会承担的任务进行清理归类,根据事项的性质和特点,确定哪些需要社区居委会协助办理,哪些应当由社区服务体系承担,哪些应当由政府部门自己去完成。

(2) 建立社区居委会评议考核街道各职能部门的制度,并以此作为奖惩的主要依据。这既有利于增强政府部门的行政调控功能,又为社区居委会“松绑”,有利于增强社区的自治功能。

(3) 促进社区制度创新,促进社区集体选择规则、社区操作规划与宪法选择原则的互补性,促进社区制度结构的自我繁殖。一是政府组织、非政府组织、社区单位、私人组织和法人团体等要建立合作、协商、伙伴关系,确立认知和共同的目标,来实施对社区公共事务的共同管理。二是确定社区参与各方的适度分权,授权社区参与各方与其角色相对应的社区决

策权、管理权、执行权和监督权。三是强化社区治理主体之间的自愿平等合作关系，运用合作网络实现各个主体间的协调和沟通，实现社区治理模式与治理理念的转变。

3. 居民——从依赖走向参与

当代中国城市社区治理中，作为社区内最基本的权力主体的居民是社区制建设与发展的真正主体。作为社区主体的居民的广泛参与是社区治理的生命力，是实现社区建设目标的根本动力。尽管中国城市社区制建设已取得显著成绩，社区参与的内容、形式、深度和广度也得到前所未有的扩展，然而笔者的调查状况表明：社区居民的参与意识与参与行为目前仅仅处于起步阶段，社区参与的制度建设和环境支撑都还需做出更大的改进。社区参与的发展过程中仍存在着以下制约因素。

(1) 社区成员参与的主动性差，社区意识不强，社区参与治理的能力普遍偏低，社区成员参与社区治理活动和行使民主权利的广度和深度都还远远不够。相当一部分居民的社区参与意识还比较淡薄，无论是在观念上还是在行动上，还没有摆脱“单位意识”和“单位参与”的习惯，因而造成居民不热心参与社区事务的现状。

(2) 社区参与的制度化环境还不够完善，缺乏参与的渠道，因而阻碍了居民参与向纵深发展。没有相应的法规制度，社区工作职能缺乏界定，社区参与的运行机制还待理顺。

(3) 社区居民对政府和单位的依赖性较强，治理关系为依附与庇护关系。社区居民的自治观念与归属感欠缺，导致目前社区参与主要体现在动员或执行参与和被动性的非政治参与，其参与的理性化程度较低，难以形成一种公共参与精神。

针对城市社区参与中所出现的问题，笔者认为应构建“公民社区”的理论，树立有限政府的理念，使中国的城市社区从“行政社区”走向“公民社区”。

(1) 培育并增强社区成员的社区意识、权利意识，增强其认同感和归属感，提高其参与意识，实现社区居民利益社区化。

(2) 健全社区组织体制、机制和管理制度，拓展社区居民参与社区治理的制度路径。政府、社区居民、社区单位、非政府组织、私人组织等都是社区治理的主体，鼓励社区居民自发性组建小社团，构建社区参与网

络,从而增强社区信任和合作,实现社区共同利益。

(3) 拓展社区参与的政策支持和行政资源保障。政府应进一步对社区参与提供良好的政策环境,在政治导向上引导居民的社区参与。行政组织要充分利用对社区的指导协调功能,为社区参与提供主要的资源保障。

总之,中国城市社区治理结构转换的理性取向是:城市社区治理主体体系由单一化(政府)转变为多元化(政府、社区单位、非政府组织、私人组织、社区居民、法人社团),治理过程由行政命令、行政控制转为民主协商、合作共治,治理组织体系由垂直科层制转变为横向网络型结构,治理关系由依附、依赖与庇护关系转变为信任、互助与互动关系,最终实现社区内外多元权力主体的和谐治理。

二、重构社区社会资本——中国城市社区治理的路径选择

(一) 问题的提出

社会资本理论是当前社会科学的前沿理论之一。20世纪80年代初“社会资本”一词被提出以后,社会资本理论便被广泛运用于经济学、社会学、政治学和其他学科领域,并使这些学科获得了另一种审视的角度,从而扩大了这些学科的使用范围。所谓社会资本理论,就是社会内部的个人和组织在长期的内外互动中形成的,在互惠规则规范下的互利关系,“能够通过推动协调的行动来提高社会效率的信任、规范和网络”。其特点包括:①在使用上可以达到互惠的效果;②不可让渡性,存在于人与人或组织与组织之间;③无形性;④纯粹的公共物品;⑤合作通过不同主体实现,利用的效果具有社会性。无疑,这种新的理论及其特点为分析中国城市社区建设提供了可利用的学术资源和理论框架,提供了一个比较性的参照系数。当前中国城市社区建设中公民的参与、制度的创新、社区的规范以及社区信任、社区凝聚力等,都是摆在城市社区面前的重大研究课题,正需要找到一种有效的解释范式。因此,如何通过城市社区自治组织的黏合作用重振公民精神,提高社区成员的参与意识,重构城市社区社会资本,是政界和学界面临的一个重要课题。本文试图叙说在社会资本理论下的中国城市社区的社会资本现状,并在此基础上探讨中国城市社区建设的路径选择。

（二）理论的检视

1980年，法国社会学家皮埃尔·布尔迪厄在《社会资本随笔》一文中正式提出了社会资本概念。此后，美国社会科学家科尔曼和帕特南各自提出了自己的社会资本理论。布尔迪厄认为：社会资本是一种通过对“体制化关系网络”的占有而获取的实际的或潜在的资源集合体。这种“体制化关系网络”是与某个团体的会员制相联系，获得这种身份就为个体赢得“声望”，进而为获得物质或象征的利益提供保证。科尔曼认为：社会资本是许多具有两个共同之处的主体。它们都由社会结构的某些方面组成，而且它们都有利于行为者的特定的行为——不论他们是结构中的个人还是法人。他还进一步指出，诸如权威关系、信任关系、规范信息网络、多功能的组织、有意创建的组织等都是社会资本的特定形式。帕特南认为：社会资本是一种组织特点，如信任、规范和网络等，像其他资本一样，社会资本是生产性的，它使得实现某种无它就不可能实现的目的成为可能，社会资本通过合作的促进从而提高了社会的效率。其他学者如波特、波茨等都从不同的角度阐述了社会资本理论。

国内学者也从不同的视野对社会资本理论做了本土化的论述：第一种认为社会资本从表现形式上就是社会关系网络；第二种认为社会资本是行动主体与社会的联系以及通过这种联系摄取稀缺资源的能力；第三种认为社会资本是个人成长时期的一些社会、社区和家庭等环境因素。

由于各自的知识背景和立论的角度不同，国内外学者对社会资本理论给出了不同的解释，但都认为社会资本是一种资本的特殊形态，具有工具性。首先，社会资本主要是由公民的信任、互惠和合作有关的一系列态度和价值观构成，其关键是使人们倾向于相互合作、去信任、去理解、去同情的主观的世界观所具有的特征；其次，社会资本的主要特征体现在那些将朋友、家庭、社区、工作以及公私生活联系起来的人格网络；最后，社会资本是社会结构和社会关系的一种特性，它有助于推动社会行动。

综观国内外学者的社会资本理论，我们发现其至少包括三个方面的内容：社会资本形成的长期性；个人、组织在构建社会资本中的能动性；认同关系的互利性。

（三）社区的现状

20 世纪 80 年代以来兴起的中国城市社区建设无论是在软件方面还是在硬件方面都取得了可喜的成就。然而，社区自治化进程与经济领域的市场化却不可同日而语，迅速的社会变迁使信任、规范和网络都发生了重大变化，原有的信任破坏了，新的信任尚未建立，原有的规范已经失去效力了，而新的共识性规范未能确立，原有的社会网络被打破或不再有效了，新的社会网络不能发挥效用或尚未形成。一方面，社区居民逐渐失去了“单位”的社会资源。另一方面，“关系”从改革开放前的情感交换倾向转变为非情感交易倾向，使得社区居民对“关系”对象的信任被金钱交换所取代。社区居民社会资本的依托方式或源头发生了改变，而新的社会资本方式或源头又没有建立起来。居民的社会资本不可避免地丧失而又得不到补偿，社会生活的活力和城市社会的社会效率因此而受损。城市社区建设如果不能补偿社区居民丧失的社会资本，它就既得不到社区居民的支持，更无法实现“善治”的目标。参照社会资本理论，我国城市社区建设中社会资本的利用存在的主要问题有：

（1）社区处于分化状态中，各种新社区要素的介入使旧的规范和制度越来越不适应。

（2）社区要素彼此间发生联系的结合力还较为脆弱，且具有过渡性，因此新的规范和制度的建立还不具备一定的方向性或选择性。

（3）整体性社会被分离为众多相对独立的异质体，在社区的整体与局部、宏观与微观、局部与局部之间造成许多利益边界，这些边界成为规范真空的主要部位。

（4）社区结构不协调、不平衡的变动，使各结构部分所使用的规范之间出现了距离，甚至相差悬殊以至尖锐对立，以致社区规范不能迅速地达到平衡、协调。

总而言之，20 世纪 80 年代以来中国城市社区建设出现的迹象表明了一点：城市社区社会资本在下降。因此如何重建社会资本，促进社区发育是中国城市社区建设的根本任务。

（四）治理的路径

经过对城市社区建设中社区资本现状的分析，笔者认为：加强社区建设就是加强社区建设各行为主体之间特别是社区基层参与者之间的整合，发挥社会资本对社区建设的作用，实现“社会生活支持网络”从单位到社区的转变，充分利用社区内的社会资本。从社区建设的角度看，城市社区内的社会资本主要涉及以下几个方面：①社区成员参与社区组织的自愿性和积极性；②各个社区组织之间的良好协作关系；③社区宏观管理上的政府间的协调关系；④社区组织和外界社会进行协作的能力；等等。因此，抓住关键点，重构社区内社会资本，是我国城市社区建设的路径选择。

（1）培育和引导社区成员进行社区参与。社区成员包括社区居民、社区单位、社区正式和非正式组织。城市社区社会资本包括个人社会资本、组织社会资本、社区共同体社会资本，其中个人社会资本是其他两项的基础。提高个人社会资本，必须使城市社区居民成为社区建设的主体，构建社区参与平台，以社区成员代表大会、社区议事会、社区小组会议等法定性平台为主，以社区服务中心、社区志愿者服务队等非法定性平台为辅，调动社区居民广泛参与的积极性；提高社区单位社会资本，要提高社区单位的社区意识，构建社区参与机制，完善利益引导机制；提高社区非正式组织的社会资本，必须培育社区中介组织，组建社区非政府组织。

（2）培育社区信任网络和体系。培育社区信任网络就是要重建信任关系、重建社会协调的共识性规范、重建社区网络。一要解决因为政府能力有限、社会价值观的嬗变和社会成员对自我物质利益的非理性追求而导致的社区居民对政府、对社区组织、对他人的信任丧失。二要解决由于城市改革和发展的不配套、不平衡导致的规范混乱和失范问题。三要解决由于原有基于单位制的社会网络在全局性的对自我物质利益的追寻中被破坏或变质而导致的社区居民孤立无援的问题。在一个普遍信任感较强、人们愿意在信任和互惠的基础上从事活动的社会中，交易成本无疑要小得多，这个社会也就会更有效率。

（3）培养社区价值观，完善社区规范。社区规范是城市社区社会资本的重要部分，社区规范是社区成员在共同价值观和利益的基础上形成的。信任组成网络，为维护网络而建立规范。因而社区规范对城市社区社会资

本具有重要性。社区规范为社区成员的行为建立起一种行为的秩序,进而使社区成员的行为有了一定的规则、取向,促使社区成员自觉地防止行为的“犯规”。首先,要依法选举社区自治组织,推广直接选举制度;其次,要规范社区居民日常议事程序,规范社区内各权利主体活动,不同的社区要依据本社区的实际情况制定一套详细的、操作性强的议事规则;再次,要推行社区事务公开,社区事务的决策情况、实施情况、存在问题等都要及时向社区居民公布,便于居民监督。

总之,社区社会资本的重构意味着一种更为和谐的人际关系,意味着一种更好的人文环境,同时也意味着其能够为社区的发展提供一种更有利的条件。因此,重构中国城市社区社会资本,可以更好地促进社区的发育,从而更加有利于社区的建设和发展。

三、城市社区治理中的组织与权力——北京市“村居型”社区案例研究

(一) 研究的缘起

城市社区是城市社会 and 空间结构的重要组成部分,是城市的基本细胞和城市发展的缩影。自改革开放以来,伴随着城市化的进展,城市社区建设取得了巨大的成就。首先,城市化进程的加快促使原来城郊的地域变成城区范围,城市的人口向城区集聚,城市社区的数量和规模随之增加;其次,改革开放的深入使社区内的基础设施、公共服务设施更趋完整,社区的现代化水平上了新台阶。然而,城市经济体制的变革和城区地域面积的扩张,引发了城郊地区居民职业结构与生存方式的主要指标向城市社区转型,由此产生了城市社区和农村社区的并存,在城郊存在着一个个自然村落。这种村落在基本素质上仍缺乏城市社区的内涵特征,我们称之为“村居型”社区。

20世纪90年代,中国政府主管部门正式提出了社区制建设的思路,社区建设才受到社会各界的普遍关注,成为中国社会发展的重要议题,城市社区研究也才大规模地展开。不过,这时的研究大都从宏观上阐述城市社区的现状、存在的问题及其治理对策,研究者已逐步注意到城市社区建设的动力机制和治理模式;但是由于尚未对社区结构做出深入的描述和分

析，缺乏理论研究和深入思考，更不用说对“村居型”社区研究进行探讨。在笔者看来，缺乏对当代经验研究正是社区制理论难以进一步深化的一个重要原因。这引起笔者对中国城市社区治理微观研究的极度追究，“村居型”社区正是作为城市社区治理中的“另类”进入笔者的视野。

（二）框架与目的

一项科学研究需要依据所研究的问题确定一个适合的理论分析框架，帮助我们确定研究的基本思路 and 理论出发点。根据研究主题，本文的分析框架建立在“治理理论”的基础之上，其要点是：

（1）治理是指国家、公共组织、私人机构及社会个人等各种活动主体之间的关系，是各种公共的或私人的机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。

（2）治理主体是多元的，在管理社会共同事务、提供公共的事务方面存在着多个中心。它除了政府之外，还可以是其他各种公共组织、民间组织、非营利组织、私人组织、行业协会、科研学术团体、社会个人等。

（3）治理是一个上下互动的管理过程，它主要是通过合作、协调、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实现对公共事务的管理，以建立市场原则、公共利益和认同上的合作，其管理机制所依靠的主要不是政府的权威，而是合作团结的权威，其权力内容是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。

（4）治理强调管理对象的参与，希望在管理系统内形成一个自组织网络，加强系统内部的组织性和自主性。作为自组织网络的管理，它有权促使公民服从正式的制度和规则，也包括人们同意或认为符合其利益的各种非正式的制度安排。管理手段既包括政治法制的，也包括经济市场的，还包括社会的、文化的手段和采取的方式。

（5）治理关系为信任与互利关系。它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。

肇始于 20 世纪 90 年代初的中国城市社区制建设，随着经济体制与社会体制改革深入，使城乡结合部的社会结构发生了深刻的变化。这种“村居型”社区主体呈现多元化，社区内外组织参与到社区权力的分配中