

城市社区治理的

Chengshi Shequ Zhili de

Redian Wenti Yanjiu

◎ 胡祥 著

热点问题研究



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

中南民族大学科研基金项目

中南民族大学思想政治教育学院博士文库

城市社区治理的 热点问题研究

胡 祥 著



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

城市社区治理的热点问题研究/胡祥著. —武汉:中国地质大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-5625-2330-7

I. 城…

II. 胡…

III. 社区-城市建设-研究-中国

IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 008571 号

城市社区治理的热点问题研究

胡 祥 著

责任编辑:王文生

责任校对:陆慧琴

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号) 邮政编码:430074

电话:(027)67883511 传真:67883580 E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字数:250 千字 印张:9.00

版次:2009 年 1 月第 1 版

印次:2009 年 1 月第 1 次印刷

印刷:武汉中远印务有限公司

印数:1—1 000 册

ISBN 978-7-5625-2330-7

定价:20.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

——谨以此书献给我深爱的母亲！

题记

前 言

20 世纪 90 年代以来,国内外学术界特别是在政治学、行政学、管理学等领域,治理理论成为探讨的热点。对治理理论的一般性研究,学者们的著述颇多,那么作为治理研究的特殊领域——城市社区治理的内涵是什么?也即城市社区治理体系的诸要素有哪些?用治理理论来考察国内外城市社区建设的实践,可以区分出哪些类型、各有什么特点?城市社区治理的理想模式是什么?治理理论对我国城市社区管理体制的创新有哪些启示?这些问题是本书探讨的主要内容。

本书共分为五个部分。

第一部分是绪论。首先,就研究问题的缘起和选题的意义逐一阐释。其次,分析国内外城市社区研究中的代表性理论、主要问题、观点和存在的不足。同时,也对国内外治理理论研究的一般内容进行一梳理。再次,对本项研究所要运用的相关理论如国家与社会关系理论、公共产品理论、第三部门理论、公共管理理论作扼要的概括。最后,提出研究的假设,说明运用的方法,阐述分析的框架。

第二部分是城市社区治理体系的诸要素分析。城市社区治理的含义是什么?回答这样的问题,就必须研究清楚这个概念最基本也是最重要的几个变量或要素,如制度框架、组织形式、活动内容与手段方式这些方面着手分析。在制度框架的分析中借用新制度经济学对制度的分类方法将制度体系分为正式制度和非正式制度。正式制度是人们有意识建立起来的并以正式方式加以确定的各种制度安排,包括政治规则、经济规则、章程、公约和契约等,它们常借助于正

式的组织和机构来实施或保障。在现代社会,正式制度总是和国家权力及组织联系在一起,在国家层面上,法律是正式制度的代表;在社会层面上,各种组织的章程、规约也是正式制度的一种。就我国来看,社区的制度建设在空间上分三个层面进行,即国家层面、地方层面和社区层面。国家层面有关社区建设的法律法规文件主要有:宪法有关条文、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》、《街道办事处组织条例》、《社会团体登记管理条例》与《民办非企业单位登记管理暂行条例》、国家有关部委制定的行政规定和文件等。地方层面的制度规章适用于当地,在当地具有普遍意义和权威性,一些地方结合本地特色制定了地方性政策规章。社区层面的规章制度主要有:社区自治章程、居民公约、单项性规章等。非正式制度是指人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念及意识形态等对人们行为产生非正式约束的规则,是那些对人们行为的不成文的限制。制度在社区治理中的功能主要表现为行为规范功能、社会沟通功能、价值导向功能、心理凝聚功能、文化传承功能。在治理的组织形式中,主要对政府组织、社区自治组织、第三部门在社区治理中的角色和功能分别加以分析探讨。政府在社区治理中的作用,主要表现在政策指导、管理服务、组织协调、培育和发展社会组织。社区自治组织在城市社区治理中的作用是组织社区民主政治运行、协助政府进行社区行政管理、开展社区建设项目。第三部门在城市社区治理中的作用是弥补政府资源不足、拓展社区服务、扩大社区参与、促进民主。在活动内容上将社区治理定位于管理公共事务和提供公共产品。就治理理论的界定来说,治理是管理方式总和说的一种阐释,而管理公共事务必然联系着公共权力的问题,那么就要探讨治理的公共权力来源问题。公共权力存在于社会公共领域,以对公共事务的处理为内容。把公共权力体系划分为国家权力与社会自治权,将公共权力行使主体划分为作为国家机构的政府和非国家的社会公共机构和组织,这就在理论上回答了治理的权力来源问题。

公共产品是对公共事务形成和效能的实际描述。由于配置资源的国家机制和市场机制的缺陷以及公共产品自身的特性,公共产品供给主体和方式的多样化是解决实际中公共产品供给不足困境的有效途径。社区治理通过治理主体行使各自的功能来促进和保证治理目标的实现必须借助一系列行之有效的手段和方式。一般说来,社区治理的手段主要有行政手段、法律手段、经济手段和教育手段等。在本部分,分析了城市社区治理的制度框架(正式制度与非正式制度)、治理的组织形式(角色与功能)、治理的活动内容(管理公共事务与提供公共产品)、治理的手段方式等问题。通过上述分析,城市社区治理指的是在一定地域范围内,政府组织与非政府组织(包括社区自治组织、第三部门等)在一定的制度下,采用一定的手段和方式,管理社区公共事务与提供公共产品,实现社区公共利益的过程。

第三部分是我国城市社区治理的现状分析。本部分选取国内城市中经笔者实地调研考察的上海市卢湾区五里桥社区、青岛市市北区浮山后社区、武汉市江岸区百步亭花园社区为个案,通过对这些城市社区建设和治理实践的考察,梳理这些地方在社区建设和治理中发展的基本脉络,归纳出他们各自的特点,进而分析我国城市社区治理的一般经验,主要表现在以下几个方面:改革管理体制,打破条块分割,突出社区的地位和作用;转变政府职能、下放管理权限,促进城市管理重心下移;建立和完善社区组织体系,努力做好社区党建和基层民主工作;建立和完善社区服务体系,满足居民多样化的生活需求;三地的可贵探索积累了一些有益的经验,也面临一些亟待解决的问题和困难,主要表现在以下几个方面:社区建设的组织管理体制不健全;社区建设缺少充足的资金保证;社区居民参与意识薄弱;社区工作者队伍薄弱等。从上海、青岛、武汉三地社区治理的运行模式来看,社区组织架构和功能基本相同,大都包括四部分:其一是社区党组织,一般是街道(社区)党工委、居民区党支部;其二是街道办事处(或相当于街道办事处部门)代行政府部门有关职能;其三是社区自

治主体组织,一般是“一委二会”,即社区居民(代表)大会、社区居民委员会、社区事务协调会议;其四是社区中介服务组织或社区居民自组织。在这里,社区党组织是社区组织的核心,是社区建设的领导层。社区党组织是社区自治的根本保障,这是中国社区建设与社区发展所独有的特色。街道办事处(或相当于街道办事处的组织)在区政府授权下,代行政府的行政管理职能。社区居民(代表)大会、社区居委会、社区事务协调会议分别是居民区公共事务的决策、执行、咨询与监督机构。社区中介组织与社区居民自组织则在社区居委会帮助、指导、监督下,开展有益的社区活动。三地社区模式的运行机制从某些方面说有些趋同,一个重要原因在于它们都是在完全相同的时代背景下发生的,都是在基本相同的社会条件中形成的。与此同时,还与国内各种模式之间的频繁交流、互相借鉴、取长补短分不开的。显然,在这些模式的共性中蕴含着当前中国城市社区治理中有规律性的经验。

第四部分是国外城市社区治理的实践与中外比较分析。不论中外城市,也无论是发达国家,还是发展中国家和地区,社区治理涉及的基本关系都是政府行为与社会组织行为的相互关系,从这一角度出发,根据国内外专家、学者对世界各地城市社区发展及组织管理现状的考察研究,将国外城市社区治理模式概括为三种类型:以美国为代表的自治型模式,以新加坡为代表的政府主导型模式,以日本为代表的混合型模式。它们的主要区别在于政府与社区、社会组织结合的紧密程度不同,这种相互之间结合紧密程度的不同,使社区治理也各具特色。通过对它们在社区发展和治理方面成功经验的分析,提供一些启发性的参考,并概括出我国从政府主导型的社区治理走向政府推动与社区自治结合型的社区治理的总体特征。

第五部分是我国城市社区治理体系创新的理论与实践思考。在前面几部分,对城市社区治理的内涵进行了分析,对国内外城市社区治理的实践进行了考察,本部分将运用公民社会理论与治理理论继

续进行深入探讨。从逻辑上说,公民社会理论与治理理论有内在的契合性。公民社会的发展,改变了“强国家、弱社会”的状况,使得国家与公民社会的相互型塑成为可能。治理理论的兴起与实践的发展拓展了国家与公民社会的架构,它超越了自由主义与国家主义的传统对立,凸显了国家与公民社会合作关系范式的可行性。只有国家与公民社会实现合作和互动层面上的治理,相互协调相互促进,经济增长、政治稳定和社会进步的和谐才成为可能。社区治理的公共领域不应是把国家与社会对立起来的领域,而是国家与社会都参与其中的领域。这一领域同时受到国家与社会的影响,但又不消融到国家或社会里或同时消融到国家和社会里,它不再陷入国家与社会的简单化对立,我们甚至能说这一领域是部分的国家化或社会化。这意味着在社区治理的公共领域是各个层次的力量通过互动与合作而形成的解决公共问题的网络 and 空间,是各个层次的力量之间沟通协商的一种中介和机制。通过这种网络、空间、中介和机制,可以使政府、非政府组织、市场主体之间的合作更为顺利,行动更为协调。通过理论分析并结合前文对国内外社区治理实践的考察,提出城市社区治理的理想模式——合作网络治理模式。

城市社区合作网络治理模式是指在一定地域范围内,政府组织与社区自治组织、第三部门等通过一定的制度安排,采用一定的手段方式,合作管理社区公共事务、提供公共产品,实现社区公共利益的运行机制。城市社区合作网络治理的构建是一个系统工程,它涉及到我国城市基层管理体制、民主政治建设、公共产品和服务的供给模式,更涉及到政府与社会二元结构的关系调整等,因此必须通盘考虑、整体规划。本部分试从政府在城市社区治理中的角色与行政改革,完善城市居民自治与加强社区民主政治建设,培育发展第三部门,实现城市社区公共产品供给的多样化,创新治理方式等方面展开分析与探讨。从政府行政改革创新的方向来看,政府要从包揽走向社会参与,要从集权走向分权,要从统治转向服务,要从人治走向法

治。政府要积极培育和发展第三部门、支持居委会依法行使自治权利,进一步完善制度建设,提高社区民主建设的制度化水平。城市社区公共产品供给的多样化包括供给主体的多样化和供给方式的多样化。公共产品的供给不单单是政府,或者是市场,抑或是社会一方的事,它需要这些主体共同承担起责任,形成一种多元互动的制度安排。社区公共产品可供选择的供给模式有:政府直接供给、政府间接供给(合同承包、特许经营、政府参股、政府补助等)、集体合作供给、私人供给、其他供给。在城市社区治理方式的创新上,可供借鉴的新公共管理方法有:企业化政府、顾客导向基础上的绩效管理、分权与公众参与、公共服务的民营化等,国内社区建设中形成的创新方法有:划分权限、明确职责、绩效评估;居民参与、合作协商;社区公共服务设施托管等。

作 者

2009.1.1

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 研究的缘起与选题的意义	(1)
第二节 国内外关于城市社区研究的发展	(4)
第三节 社区与治理——对本书基本概念的界定	(18)
第四节 本书研究方法与分析框架	(34)
第二章 我国城市社区治理体系的诸要素分析	(50)
第一节 城市社区治理的制度框架	(50)
第二节 城市社区治理的组织形式	(69)
第三节 城市社区治理的活动内容	(97)
第四节 城市社区治理的手段方式	(116)
第三章 我国城市社区治理的现状分析	(120)
第一节 我国城市社区建设的推动背景	(120)
第二节 国内城市社区治理的实践模式	(124)
第三节 我国城市社区治理的经验及存在的问题	(160)
第四章 国外城市社区治理的实践与中外比较分析	(166)
第一节 国外城市社区治理的实践模式	(166)
第二节 中外城市社区治理的比较分析	(183)
第五章 我国城市社区治理体系创新的理论与实践思考	(188)
第一节 城市社区治理模式的理想型构——合作网络治理	(189)
第二节 政府在城市社区治理中的角色与行政改革	(210)

第三节	完善城市居民自治与加强社区民主政治建设	(224)
第四节	培育发展第三部门	(231)
第五节	实现城市社区公共产品供给的多样化	(236)
第六节	创新城市社区治理方式	(244)
参考文献		(259)
后 记		(273)

第一章 绪 论

第一节 研究的缘起与选题的意义

在我国传统的计划经济体制下,“单位”是城市社会的基本组织形式。“国家犹如一个巨大的‘蜂巢’一样将一个个单位吸附于其中,而单位又如‘类蜂巢’将一个个社会成员吸附于其中,从而形成一个‘蜂窝状’社会。因此,‘单位’是城市社会的基本组成单元,是国家体制分支上的一个‘系结’。国家通过单位管理社会,并事实上覆盖着全社会”。^① 正是因为“单位”在中国城市社会中的特殊地位,所以有人将体制改革前的中国城市社会称之为“单位中国”。在这种“单位社会”体制下,城市社会由一个个行政单位和企事业单位构成,单位包揽其成员的就业、住房、医疗、福利等所有事务,单位成为所有资源的载体,个人完全依附于单位。另一方面,国家则通过以户籍管理为基础的居民委员会将其他缺乏就业能力的人组织起来,居委会成为单位体制之外拾遗补缺的“权力剩余”。因此,在计划经济体制下,国家主要通过单位和居委会对城市基层社会进行管理,形成政府包揽所有事务的“全权全能”的行政管理体制。

随着传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,中国的城市社会正在发生一系列深刻的变化。城市人员的“单位”、“组织”属性逐渐弱化,社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制

^① 徐勇:《论城市社区建设中的社区居民自治》载《新华文摘》2001年第9期,第14页。

已被打破,大量“单位人”转为“社会人”,同时大量农村人口涌入城市,社会流动人口也急剧增加,而现有城市社会管理体制和服务功能已难以适应这一新的形势变化要求。随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快,现有城市的管理尤其是城市基层社会管理比较薄弱,城市居民委员会原有的行政化管理方式难以适应形势发展的需求,加强和完善城市管理水平,发挥社区居民自治组织的作用,提高居民素质和文明程度显得十分紧迫。随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能,企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能,大部分要由城市社区来承接。建立一个独立于企事业单位之外的社会保障体系和社会化服务网络,也需要城市社区发挥作用。同时,随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入,城市居民与所在社区的关系愈来愈密切。他们不仅关注社区的发展,参与社区的活动,而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设,拓展社区服务,提高生活质量,已成为广大城市居民的迫切要求。因此,这就需要城市基层管理体制的变革,通过社区建设整合和动员社会资源重新构造城市基层管理的微观社会基础,建立全新的城市基层管理体制。城市社区治理问题正是随着社区建设及城市管理体制的改革并承继以往居民自治的传统资源这一背景而提出来的。

在我国,城市社区治理研究是一个全新的课题。长期以来,我国城市社区沿用自上而下的行政管理模式。这种以“单位制”和“街居制”为基础的模式已远远不能适应日益开放复杂的现代城市社会。现代城市社会的多样性、复杂性要求形成功能分化、结构合理的治理体系。选择城市社区治理作为选题,其目的是通过对城市社区治理中的理论与实践问题的思考和探讨,从理论上对城市社区治理的内涵作一基本的探讨,从实践上摸索构建一种政府与社会双向互动、政府管理与社区自治协作共生、相互优化的新型城市社区管理体制的

可能。要解决这些问题,就必须理清好以下三个方面的问题。

(1)在城市社区治理体系中,治理的制度框架是什么,治理的主体有哪些,它们的角色功能、相互关系如何,治理的活动内容怎样定位,治理的手段方式何为,在一定规制下治理机制该如何管理好社区公共事务,提供公共物品以实现社区公共利益的最大化。如果从治理的角度来考察现实,那么从国内外城市社区治理的实践中获得什么样的经验与启示。就国内目前城市社区建设来看,社区自治能否有效地实现社区内资源配置和动员整合,需不需要政府的引导和帮助,“第三部门”该如何培育与介入参与社区治理。另外,城市政府及其派出机构职能角色有哪些转换,等等。

(2)用合作治理视角理清社会公共事务的政府管理和社会自主管理的关系,以实现政府管理和社会自主管理的相结合。在我国,市场经济体制的建立,使得政府不再对社会公共事务大包大揽,而是有所为有所不为,同时社会也在政府的放权中获得其自主发展的空间。政府对全局性的社会公共事务和公益事业的组织管理体现在相关政策的制定上,体现在对社会组织与管理的协调和监督控制上;社会对局部的、具体的公共事务和公益事业的组织管理体现在依法“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”上。合作治理的关系模式,并不意味着政府系统和社会系统各自为政、各行其是,而是两者之间紧密配合,是政府管理和社会自主管理的有机结合。实现合作治理的关系模式,显然依靠政府或社会单方面的努力是不够的,必须是政府和社会双方的共同努力,将政府管理和社会自主管理结合起来以实现“善治”。

(3)用合作治理视角理清政府管理服务功能与社区自治组织、第三部门的管理服务功能的关系,以实现政府功能与社会组织功能相配合。从实际运作来说,政府不可能也没有能力将社会的公共事务和公益事业全部承担起来,即使政府有能力提供全部的公共服务,也会产生效率低下以及寻租现象。因而现代政府一般只负责全局性的

公共事务和公益事业,对于局部性的、具体的公共事务和公益事业的管理和服务职能可以转移给非政府组织。在我国,社区自治组织和第三部门起着上联结着政府、下联结着人民群众,承接沟通政府和群众联系的桥梁和纽带作用。从改革发展和实际举措的效果来说,由社区自治组织和第三部门管理社会公共事务和提供公共产品与服务,既在一定程度上减轻了政府的负担,又提升了社会公众参与社区治理的积极性和社会自主管理的能力。

理论本身的生命力在于它既是对实践的合理抽象与归纳,同时又能在实践中获得丰富发展。治理理论是新近国内外研究的热门领域,将治理理论用于城市社区的研究,通过多学科的理论 with 路径对城市社区治理的基本内涵作出回答,同时,从国内外城市社区治理实践经验的概括与升华中,对治理理论进行验证和完善,进而探求城市社区治理的理想模式。这样,才能从研究中获得理论与实践的双重意义。

第二节 国内外关于城市社区研究的发展

现代意义的社区研究起源于西欧、发展于美国、流行于西方发达国家,并逐渐传播于发展中国家。中国的社区研究自 20 世纪 30 年代起,由西方引进社区理论和实证研究方法之后,才慢慢地发展起来。^①

^① 社区研究发轫于德国著名社会学家斐迪南·滕尼斯(Ferdinand Tönnies),已有一百多年的历史。1887 年,滕尼斯在其所著的《共同体与社会》(《Gemeinschaft und Gesellschaft》)一书中首次使用这一概念。19 世纪末 20 世纪初,美国的查尔斯·罗密斯在翻译滕尼斯的《共同体与社会》一书时,将 Gemeinschaft 译为“Community”。1933 年,费孝通等燕京大学的一批青年学生在翻译美国社会学家罗伯特·帕克的社会学论文时,第一次把“Community”译为“社区”,将社区概念引入中国。

一、国外社区研究的发展

在社会学界,一般认为,1887年德国社会学家斐迪南·滕尼斯出版的《共同体与社会》一书,第一次系统地描述了社区,从而标志社区理论的诞生。当时以滕尼斯、齐美尔、韦伯为代表的“社会类型学”的社区理论学派,开创了社会学角度研究社区的先河。滕尼斯在《共同体与社会》一书中对人类群体生活的两种结合类型——社区与社会,作了深刻的阐述和比较。他认为,社区是基于自然意志,如情感、习惯、记忆等,以及基于血缘、地缘和心态而形成的一种社会有机体,包括家庭、邻里、村落和城镇等。在这一共同体中,人们依自然意志而结合,具有共同的情感和传统的价值观念,人与人之间是相互守望、相互信任、亲密无间的关系。社会则不同,它是基于人们的理性意志和主观利益而有目的建立的社会联合体。“在这里,人人为己,人人都处于同一切其他人的紧张状态之中。他们的活动和权利的领域相互之间有严格的界限,任何人都抗拒着他人的触动和进入,触动和进入立即被视为敌意”,^①在滕尼斯的社区理论中,社区与社会都是被假设出来的极端的结构,虽然它们都可作为一种理想类型的社会关系,但两者是截然不同的对立物。滕尼斯认为,社会学的社区研究应该重点探讨传统社会关系如何不断地被现代社会关系所取代的过程,以及由这一转化过程所引发的一系列社会问题。齐美尔注重于研究大都市社区,他认为社区是社会和社会制度的最小单位,它是社会结构中的原子和原始因素。社会可以被分解到社区的层次上,从而在社区的各种关系上可以探索社会存在的基础。韦伯把人类分为两种类型:一类是社区,在这一类社会中人们的关系是非理性的;另一类是社会,在这种社会中的人与人之间的关系是法理性的。

社会学著名的芝加哥学派创始人是芝加哥大学社会学系主任罗

① [德]斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆 1999 年版，第 95 页。