

社会组织与社会治理丛书

冯钢/主编

Public Sphere and Urban Community
Self-governance

公共领域与 城市社区自治

董小燕 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

社会组织与社会治理丛书

冯钢/主编

公共领域与 城市社区自治

董小燕 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共领域与城市社区自治 / 董小燕著. --北京:
社会科学文献出版社, 2010. 6
(社会组织与社会治理丛书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1507 - 9
I. ①公… II. ①董… III. ①城市 - 社区 - 群众
自治 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 090687 号

· 社会组织与社会治理丛书 ·
公共领域与城市社区自治

著 者 / 董小燕

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 童根兴

责任编辑 / 海 丹 郑 嫻

责任校对 / 高忠磊

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 13 字 数 / 210 千字

版 次 / 2010 年 6 月第 1 版

印 次 / 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1507 - 9

定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

- 1 第一章 导论
 - 第一节 选题研究的背景 / 1
 - 第二节 国内外研究现状与问题 / 3
 - 第三节 研究思路与基本框架 / 13

- 20 第二章 公共领域与城市社区
 - 第一节 公民社会、公共领域与社区 / 20
 - 第二节 公共领域与社区自治 / 32
 - 第三节 中国社区的基本类型 / 37

- 54 第三章 社区自治及其理论
 - 第一节 社区自治的背景与内涵 / 54
 - 第二节 社区自治模式论 / 61
 - 第三节 中国问题与困境 / 71

- 81 第四章 社区自治与社区治理
 - 第一节 “治理”的概念及其运用 / 81
 - 第二节 社区治理的组织结构 / 89
 - 第三节 社区自治与共治 / 98

114 第五章 社区自治与社区参与

第一节 社区参与的内涵与特点 / 114

第二节 社区自治中参与的有效性 / 120

第三节 社区参与的体制创新 / 128 、

140 第六章 社区自治与社区教育

第一节 社区教育及其发展 / 140

第二节 社区教育的特点与运行机制 / 148

第三节 社区教育与自治的关系 / 153

167 第七章 社区自治与政府角色

第一节 政府职能的理念变革 / 167

第二节 政府角色现状分析 / 173

第三节 社区自治与政府的关系 / 177

192 第八章 非政府组织与社区自治

第一节 非政府组织与现代社区 / 192

第二节 中外非政府组织现状比较 / 198

第三节 非政府组织的社区角色发挥 / 205

215 第九章 总结与展望

224 附录

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知

(2000年11月19日 中办发〔2000〕23号) / 224

2. 全国社区建设实验市、区名单 / 232

3. 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》 / 236
 4. 中共杭州市委办公厅杭州市人民政府办公厅关于转发《市
社区建设领导小组关于明确社区居民委员会职责的意见
(试行)》的通知 (市委办发〔2002〕11号) / 240
- 247 参考文献
- 254 后 记

第一章 导论

当今世界是一个充满着变革与动荡的世界。一方面，由于生产力的不断进步与发展，物质财富极大丰富，人类生活有了前所未有的提高与改善。各国之间的相互依赖进一步加大，世界迈向了全球化与国际化的新时期。另一方面，由于经济的发展与物质的进步，世界发展的不确定性增加，尤其是 2008 年由美国次贷危机所引发的金融海啸与全球经济危机，在促使世人进一步反思当今的社会发展模式的同时，也考验着各国政府的治理能力。在新时代和新形势面前，自治、平等、民主、人权等精神价值得到前所未有的推崇。尤其是在发展中国家，在世界经济发展的全球化、国际化的趋势指引下，其社会和政治发展也开始呈现民主化、多元化的局面。

第一节 选题研究的背景

以 1978 年的十一届三中全会为标志，中国开始改革开放，确立了以经济建设为中心，建立社会主义市场经济的新的社会发展路径。自此，中国开始了一系列的改革。30 年的改革开放所带来的变化是极其明显的。首先，30 年改革时期中国经济经历了高速增长，GDP 增速始终保持在 10% 以上，平均在世界 GDP 中的份额从 5% 增长到 15%，全要素生产率每年增长接近 3%，人均收入增长

是世界平均水平的4倍。经济成就举世瞩目，人民生活水平有了很大提高。其次，社会政治局面改观。由于计划经济体制向市场经济体制的转轨，政府不再直接承担资源配置的功能，市场逐渐成为资源配置的主要渠道。而国家对社会的控制在手段上发生了一定的改变，在控制程度上也有逐步减弱的趋向。这样，原来由国家统揽的社会管理职能逐步回归社会，社会的自主性大大增强，国家与社会的关系开始出现某种程度的分离。随着政治领域中政府垄断整个社会权力的局面开始松动，社会各领域开始逐步明晰化。

政府从包揽一切经济与社会事务的“全能”政府尝试向承担必要的社会公共事务的“有限”政府转变，促进了政治民主化的进程。在这一进程中，“公域”和“私域”开始有了分化，多元利益群体自主性逐渐体现与增强，民众的参与意识和民主观念逐步提高。这些新事物的萌芽若想发展壮大，就迫切需要构建一个不同利益主体表达利益诉求的“平台”，而且这个“平台”必须是与传统中国不同的、具有独立意志与利益的舞台。因此，基层与地方自治成为一种逻辑的必然。

20世纪90年代以来，随着市场经济的逐步确立，“单位办社会”的模式已完全不适应社会经济的发展，计划经济时代所形成的中国城市“单位制”开始解体，“单位人”逐步变成“社区人”。这种转变使城市社区的单一性受到挑战。社区中的下岗职工多了、流动人口多了、老龄人口多了、无单位人员多了，社区的人群与利益开始多元化。社区的这种复杂性又使其地位与功能得到进一步显现。客观形势的发展要求对原有的城市基层管理体制进行改革，并建立一种新的社会治理和社区整合机制。在这一背景下，城市社区自治应运而生。

我国城市社区自治发端于20世纪90年代末期开始的社区建设。1999年，根据中共中央关于“加强城市社区建设，充分发挥

街道办事处、居委会的作用”的要求，民政部在全国先后选定 26 个“国家级社区建设实验区”开展社区建设实验。2001 年社区建设在全国范围内铺开。各省市结合本地区实际进行了大胆的改革和创新，积累了较为丰富的经验，出现了“上海模式”、“沈阳模式”、“江汉模式”、“青岛模式”等各具特色的社区建设典型。社区自治在中国大地上蓬勃展开。

第二节 国内外研究现状与问题

西方国家对社区自治的理论研究与实践探讨起步较早。西方城市社区形成于 18 世纪 60 年代工业革命到 19 世纪末大规模的城市化时期。由于市场经济与资本主义的发展，工业化进程加快，大批农村人口进入城市。城市化给西方社会带来急剧变化的同时也带来了新问题。城市中的人们种族、宗教各异，风俗习惯不同，以及贫富差距悬殊等因素，使中世纪田园诗歌般的以情感为纽带的庄园生活不复存在。物以类聚、人以群分，城市社区由此开始形成。

在西方学界最早尝试界定社区概念的是德国社会学家滕尼斯。滕尼斯在 1887 年出版的《共同体与社会》^①一书中，提出了由具有共同价值观的同质人口组成了关系紧密的、富有人情味的社会共同体概念，从而开创了西方社区研究的新领域。但在滕尼斯这里，“社区”是温情脉脉的场所，体现的是一种亲密无间、守望相助、出入为友、疾困相扶、富有人情味的社会关系。这似乎与现代社区在内涵与性质上都有所差别。

现代意义的社区研究开始于 20 世纪初的西方发达国家。随着

^① 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆，1999。

西方城市化进程加快，各种挑战与问题层出不穷，使城市社区成为学术研究的重要对象。可以说，由于城市特殊的地位与功能，社区研究自始就呈现一幅欣欣向荣的局面。20世纪20~30年代，著名的美国芝加哥学派对人文区位、邻里关系、人口、种族、犯罪、贫民窟等问题的研究，都是城市社会学研究的范例。这一时期芝加哥学派的主要学术成果有：帕克等人的《城市——对都市环境研究的提议》（1925）、《都市社区》（1926），伯吉斯的《家庭——相互影响的个性之统一体》（1926），沃思的《作为一种生活方式的都市主义》（1938），H. 佐巴夫的《黄金海岸和贫民窟》（1929），F. R. 思雷舍的《团伙》（1927）等。芝加哥学派的经验社会学路径对后来美国社会学研究方法的发展产生了方向性的重要影响。其中，以罗伯特·帕克（Robert E. Park）、威廉·怀特（William Foote Whyte）和林德夫妇（Robert S. Lynd and Helen Merrel Lynd）等人的研究为代表，他们的理论与观点对后来的研究产生了广泛而深远的影响。芝加哥学派的著名代表人物罗伯特·帕克开始强调社区的区域特征，他概括了社区的三大特征：有一定数量的地域组成的人口；这些人口不同程度地扎根于他们所生息的土地；每一个人都生活在一种相互依赖的关系中。这极大地拓展了滕尼斯对社区的概念的限定。帕克对社区本质特征的概括，本身也表明了社区研究理论的发展。尤其值得一提的是林德夫妇实地田野调查，其成果《米德尔顿：当代美国文化研究》^①，开创了社区研究中以定性方法与定量方法相结合对某一特定社区的变迁进行动态研究的经典范例。

1938年，沃思（Louis Wirth）在《作为一种生活方式的都市主义》中首次提出了“社区消失”的观点。他认为都市环境产生了

^① R. S. 林德、H. M. 林德：《米德尔顿：当代美国文化研究》，盛学文译，商务印书馆，1999。

一种特殊的社会生活，他把这种社会生活称为都市主义。他认为城市化引起了社会生活方式的变革，造成社会价值观差异性增大和认同感削弱，所以城市社区的存在基础被动摇甚至摧毁了。在“社区消失论”的影响下，学界对社区的研究一度陷入沉寂。笔者以为，这种“社区消失论”实际上已经暗示了随着社区的发展，社区的内涵与性质已经发生了转折性的变化。

20世纪60年代，随着第二次世界大战后重建和经济的复苏，发达国家的城市化有了新的发展，对社区的研究重又进入了学者的视野。此时的代表人物是美国社会学家路易斯（Oscar Lewis）和甘斯（Herbert Gans）。他们认为城市化和工业化虽然带来了城市社会中的科层分化和价值观分化，但并没有导致城市社区的消亡，社区中的人际关系依然存在，并表现出新的特征与特点。桑德斯的《社区：一个社会系统导论》应用帕森斯的社会体系综合理论，从四种不同角度^①讨论社区发展。欧美国家开始于60年代的“新社会运动”、“反贫困之战”以及形式多样的社区发展项目，在实践上有力地推动了社区的发展。与此同时，联合国也顺应时势，积极倡导“社区发展运动”，普及了社区建设与发展的观念，进而使社区发展备受世界各国关注。社区服务在社会发展中扮演着越来越重要的角色，社区研究进入繁荣时期。人们不仅从传统的社会学视角出发，而且从政治学、心理学、行为学、管理学、犯罪学、医学等多学科的视角综合研究社区建设与发展。跨学科的研究使社区理论呈现多

① 桑德斯的角分分别是：（1）过程论：社区发展作为一种过程，是一系列变迁中进行的若干阶段，即从少数精英决策、最少合作、依靠外部提供资源，转变为社区人民自己决策、最大合作和充分利用自身资源的情况，强调的是居民在社会关系和心理态度上的转变。（2）方法论：实现一种目的的工作方式，其中，特定的目的是否有益于社区发展是重要的判断标准。（3）方案论：社区发展是由一个项目计划构成的，强调有计划地解决社区所面临的实际问题。（4）运动论：社区发展是一项人民献身并致力于社区整体发展的社会运动。

元化发展趋势，各种理论和观点争奇斗艳，学术著作也层出不穷。

国际上通行把社区实践称为“社区发展”。其总体指导理论是从社区到社会的现代化理论。西方城市社区的治理模式大都有自己的特色，发达地区如欧美、澳洲、日本等，由于社会政治、经济制度和专业化社会的发展，到现代大多已形成了比较完备的城市社区治理模式，归纳起来主要有三类：自治型治理（欧美等发达国家）、政府主导型治理（新加坡等亚洲新兴国家）和混合型治理（以色列、日本等）。

关于西方城市社区权力的研究也是社区发展研究的主要问题。在研究方法上主要存在三类途径：一类是“精英”途径。这类研究通过对城市社区内精英的研究讨论权力配置问题。他们认为社区内权力分配是不平等的，由选举产生的官员对社区的一些重要决策并没有影响力，权力主要掌握在没有官职的商业精英手中^①。

二类是“多元”分析途径。这类研究通过对社区内决策过程的分析，认为城市社区内部存在多头民主，社区政治权力分散在多个团体或个人的集合体中，各个群体都有自己的权力中心。在各种少数人团体的相互影响下，选举产生的行政长官在决策中起着核心作用^②。

三类是吉尔耐和吉登斯提出的“民族—国家”途径。吉尔耐认为，从传统到现代的社会转型就是社区受国家和全民文化的全面渗透的结果。吉登斯则进一步说明民族—国家的成长史是社区内部人民不断从地方性中“解放出来”，直接面对国家的全民性规范、行政监视、工业管理、意识形态的影响和制约的过程。社区从以往的较为自主的区位走向全民社会的行政细胞化，并成为

^① Hunter, Floyd, *Community Power Structure*, University of Carolina Press, 1953.

^② 罗伯特·达尔：《论民主》，李伯光、林猛译，商务印书馆，1999。

国家、社会的有机部分。^①

目前，西方国家的社区研究已经结合城市社会学，运用多学科的研究方法与工具模型，深入到社区教育、社区文化、志愿者与社区服务等细节问题，有效地推进了城市发展。

我国的社区建设与研究起步较晚，这与我国工业化和城市化发展相对滞后于发达国家有关。20世纪90年代以来，伴随着改革开放和市场经济的发展，社区建设开始提上了议事日程。在社区建设的实践中，政府与学界开始认识到社区建设不仅是一项单一的社会工作，更是一项重构城市管理体制、实现城市现代化、建设社会主义政治民主的基础工程。在历史经验、现实挑战和未来发展的三重碰撞下，社区自治的理论和实践研究酝酿并大力开展起来。目前，国内学界对城市社区自治的研究大体主要从以下几方面展开。

首先，关于社区自治的内涵问题。什么叫社区自治、社区能否自治，一直是理论界研究的热门话题，也是社区自治实践所要解决的首要问题。这个问题不解决，全部研究将会缺乏必要的根基。综观学界研究，主要有三种见解：^①社区自治是政府管理之外的社会自治。这种观点强调政府与社区自治组织的分权，不主张政府介入社区管理。^② ②社区自治就是地方自治。该观点认为社区自治就是社区的居民直接选举产生社区政府和社区议会，由民选的社区政府（组织）管理地方事务。^③ ③社区自治是政府、社区组织、居民合作治理社区公共事务的过程。^③

笔者以为，前两种观点着重社区自治与独立，符合我国城市社

① 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽等译，生活·读书·新知三联书店，1998。

② 桑玉成：《从五里堡街道看城市社区管理体制建设》，《政治学研究》1992年第2期。

③ 陈伟东：《社区自治》，中国社会科学出版社，2004。

区自治发展的方向，但西方经验与中国问题的有机结合是一大难题。第三种观点反映了当前我国城市社区自治的现状，但在具体治理机制，尤其是这种治理与自治的关系上尚需进一步厘清和阐述。

其次，关于城市社区自治的动力机制和治理模式问题。目前国内学者的研究认为，社区自治与发展的动力既来自政府，也可来自社会，亦可来自政府与社会的合作。正是基于这种取向，学界提出了三种治理取向：政府主导型、合作型或混合型、自治型。在实践上也已经形成了相应的三种社区类型：上海模式、江汉模式、沈阳模式。笔者以为，三种治理取向和模式各有千秋，也都颇具代表性。一般而言，政府主导型的价值理念是群体主义的，注重个体对政府意志的服从，实用色彩浓厚，缺乏对社区发展趋势的战略考虑。但该模式由于比较切合当前实际，因而运用也较为广泛。自治型模式的值理念是个人主义的，符合社会历史发展走向，但由于其从西方理论出发，对中国国情认识不足，因而在治理的理想目标上缺乏必要的推动机制与资源。混合型模式实际上是上述两种模式的折中。尽管其价值取向是自治主义，但认为政府介入社区是当前经济发展与社会进步水平下的必经阶段，希望在政府的推动下培育社会，在社会的发展下制约政府，最终随着社会的强大，政府将淡出社区，由社区完成自治。这种理想状态固然诱人，但其前景具有不确定性。

另外，就具体的社区治理机制与模式问题，学术界还有如下几种有一定代表性的观点。

(1) 社区制 卢汉龙认为，中国城市的社区发展是经济市场化改革的重要结果之一。但由于各种原因，社区作为独立的社会主体与独立的市场主体地位相对缺失，因此，社区制改革本质上是国家与社会关系的重新调整。通过对“上海模式”与“沈阳模式”的比较，他提出上海市社区建设的方向应该是从党政管理转向社区管理，

认为“社区的管理将是一个自理与治理的过程，任何外力均只能起辅助的作用”。同时，他认为由于政府内部实行“科层制”，因而多一级政府，就多一级管理成本，这种成本高于社区自理成本^①。

在笔者看来，“社区制”研究者倾向于“小政府、大社会”，主张政府权力向社区转移，政府的干预越少越好，应该说这是社区自治的发展方向。但由于该主张在理论上是以国家与社会的分离作为预设前提，而现实社会中这种分离远未完成，因此他们提出的对策思路在实践中就常常缺乏实施与推动的独立主体。换言之，在理论上，社区制主张政府行政权力的淡出，在实践中却又将政府作为预设的推动主体，这使理论与实践都带有某种尴尬。

(2) 街道新型政府 朱健刚通过对上海市“吴街”的实证调查，发现街区权力结构不是转向“小政府、大社会”，而是相反：在社区建设中，街道办事处权力由虚变实。基于这一事实，论者不主张削弱街道办事处的行政权力，而是主张通过街区行政建设与社区自治的磨合与共同发展来建立“街道新型政府”。这种观点一方面主张将街道办事处升格为一级新型“街区政府”，将原来的城区政府改为市政府的派出机构以负责协调工作，直接选举产生“街区”居民代表大会，加强对街区政府的民主监督；另一方面主张培育街区企业组织和志愿者组织，从而将“街区政府”所承担的经济职能和社会职能转移给相应的企业和志愿者组织，促进社会自我管理^②。似乎这样，地方治理与社区自治便达到了有机的整合。

与第一种观点（它是以“社会本位主义”为价值理念以及以“上海模式”与“沈阳模式”比较为实践依据）不同，“街道新型

① 卢汉龙：《中国城市社区的治理模式》，《上海行政学院学报》2004年第1期。

② 朱健刚：《城市社区建设：在实践中反思理论》，《北京社会科学》1999年增刊。

政府”观点从理论和实践渊源上看，既来源于“国家能力理论”，又借鉴了欧美的地方自治经验。一方面，“街道新型政府”认为“社区制”低估了政府在社区建设中的作用（作者以吉登斯的观点为佐证），因而主张强化行政权力对社会的整合；另一方面，“街道新型政府”又借鉴西方地方自治理论，将街区（街道办事处所辖区域）作为地方自主治理区域，由居民直接选举产生社区议会，进而由社区议会产生街道政府官员，实现街区权力格局的重组。

笔者以为，“街道新型政府”与“社区制”的观点的一个共同点即都以上海“两级政府、三级管理”体制改革实践中所出现的“条块分割”、政府包揽过多的问题为切入点，只不过两者因为价值理念和实践依据不同而开出了不同的“药方”。“社区制”观点更注重未来发展目标，而“街道新型政府”更着眼于体制转换时期的街区行政权力格局转换这一短期目标；或者说，前者偏重“价值理性”，后者偏重“经验判断”。

（3）多元合作论 徐中振等认为，社区是各种组织实现其组织目标的行动“场域”。在社区中，政府组织与其他组织之间的关系将不再是单纯的管理和被管理关系，而是通过建立合作的关系来实现社区公共目标。这要求政府特别是政府的基层组织改变其一贯垂直式的“科层制”工作模式，以适应社区以横向联系为主的网络化结构，也就是说，社区公共事务的处理不是依靠简单的、刚性的行政手段，而更多的是依赖沟通、协商、合作^①。马西恒认为，分化和整合是社会结构走向现代化的中心议题，而城市社区建设则为社会结构分化后的重新整合提供了黏合剂；社区建设过程既不是简单

^① 徐中振、徐珂：《走向社区治理》，“组织与体制：上海社区发展理论研讨会”会议资料汇编，2002，转引自陈伟东《社区自治——自组织网络与制度设置》，中国社会科学出版社，2004。

的“行政化”（政府主导下的社区建设）过程，也不是简单的“社区化”（社区组织主导下的社区建设）过程，而是由“街居”行政体系推广到包括政府派驻机构、社会经济单位、各种群众自治组织和社区社会团体、社区居民在内的全体社区成员，由“街居”的行政权威推广到社区空间中，对所有的人力、财力、物力资源的整合和利用。这是社区建设走出资源不足，开创社区建设新局面的最终出路。随着社区建设的深入，社区将成为一个中介体和网络组织，并在内部实现非行政性的纵向沟通和横向联系，在这里，政府、居民、社团、专业性组织等各种主体面对面接触，因而社区共同体的整合方式无疑表明了社会整合方式的发展。^①

这种观点吸收了治理理论和合作主义理论中关于各种权利主体参与共同事务管理的观点，看到了社区治理主体的多元化以及各种组织之间面对面的协商关系，反映出社区领域与国家领域的区别——不是行政等级式关系而是平等协商关系，进而着眼于如何整合社区资源的问题。但至少从目前来看，形成公、私等多元主体间平等的合作治理的协商关系还缺乏必要条件和制度保障，多元合作也需要一个长期的探索过程。

最后，关于社区自治的自治组织问题。社区自治组织是社区自治的载体。目前由于社区非政府组织发育不充分，实际上居委会成了实施社区自治的主要载体，也是社区组织体系建设中最为关键的环节。因此，如何建设社区居委会并使其切实承担起自治的责任，成了学界关注的焦点。应该说，城市居委会最早是一种群众性自治组织形式，后经党和政府的改造和推动，成了我国城市基层的一种制度模式。由于“准政府组织”的架构，居委会成了政府的“一

^① 马西恒：《社区建设：理论的分立与实践的贯通》，《浙江社会科学》2001年第11期。