



Community Governance:
Dilemma and Solution in
the Transformation of the Patterns



社区治理：

模式转变中的困境与出路

赵小平 陶传进 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D669.3
20138

社区治理：

模式转变中的困境与出路

赵小平 陶传进 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社区治理：模式转变中的困境与出路/赵小平，
陶传进著. —北京：社会科学文献出版社，2012.11
ISBN 978-7-5097-3722-4

I. ①社… II. ①赵… ②陶… III. ①社区管理—
研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 204886 号

社区治理

——模式转变中的困境与出路

著 者 / 赵小平 陶传进

出 版 人 / 谢寿光

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

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 芮素平 关晶焱

责任校对 / 卢 康

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3722-4

定 价 / 38.00 元

印 张 / 10.2

字 数 / 183 千字

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

北京市哲学社会科学“十一五”规划项目

项目编号：06BeSH014

项目名称：北京市社区文化生活制度支撑体系研究



目 录

第一章 序言：社区与社区治理	001
一 社会学视角上的社区与公共管理视角上的社区	001
1. 公共管理视角上的社区	001
2. 社会学视角上的社区	002
3. 从公共管理学的视角看社区	003
二 社区治理：从理论上洞识到的实质	006
1. 治理的难点所在	006
2. 依据什么进行治理	007
三 社区治理模式的转变	009
四 从非营利组织管理的视角来看社区治理问题	011
第二章 共同体的治理功能	012
第一节 共同体：由生活的含义转化为治理的含义	012
一 共同体的生活含义	012
二 共同体的治理含义	014
三 共同体的组成成分	016
第二节 共同体作为治理手段的作用	018
一 由互惠到关系网络	018
二 社会声望	027
三 民间权威	033
四 “民间组织”	037
五 共同体治理特征的一个归总	040
第三节 共同体治理含义的进一步分析	041
一 互惠交换中的问题揭示	041
二 重新解读社会声望	046

三	民间权威与民间组织的再思考	050
四	一个在多个维度上全面出现问题的社会形态	050
五	对于治理问题的再思考	052

第三章 现代社区治理模式 053

第一节	几种现代治理的模式图	053
一	从传统到现代：摒弃与重建	053
二	现代社区治理模式	056
三	公司、基金会等组织类型	062
四	现代治理模式下的运作特征	065
五	现代治理模式的结构特征	070
第二节	现代社区治理所需要的社会基础	070
一	对公众参与能力的需求	071
二	对“权力层”成员的公民能力要求	075
第三节	治理能力的来源与新型的社会	077
一	总结：依靠什么来治理	077
二	这是一个怎样的社会	078
三	公民能力如何获得	080
第四节	一个“被省略”的时代	081
一	一个历史的“夹层”	081
二	“夹层”的治理意义	083

第四章 城市社区治理现状：缺乏利益代言人 085

第一节	居委会失灵：自上而下的属性是根源	087
一	名义上的自治组织，实质上的政府延伸	087
二	机会失灵：大量行政事务挤占了响应社区 需求的空間	089
三	动机失灵：行政控制下的理性人缺乏主动服务 社区的动机	093
四	能力失灵：除了行政控制、物质刺激，还能凭借 什么动员社区	096
第二节	物业失灵：缺乏约束的市场大鳄	100
一	物业公司是一类特殊的市场主体：与社区治理 紧密相连	101

二	缺乏约束的物业公司可能成为侵害社区利益的 市场大鳄	102
三	在社区中，物业公司也面临着一系列的难题	107
第三节	业主委员会失灵：公民素质与民主制度	110
一	物业冲突是业委会筹建的动因	111
二	成立业主委员会的过程很艰难	113
三	业主委员会成立后，运作依然艰难	119
第五章	U + B 结构：构建现代社区的操作化思路	122
第一节	“U + B 结构”的引出	122
第二节	“U + B 结构”之一：政府与社区草根组织的 双轴关系	125
一	从理论上政府与社会的关系	127
二	从实证来看政府对社区草根组织发育的影响	130
第三节	“U + B 结构”之二：专业机构带动社区草根 组织的发展	141
一	乐龄合作社：通过扶持草根小组构建社区文化生活	141
二	社区参与行动服务中心：帮助社区实现有效治理	150
第六章	现代社区利益代言人的候选：社区基金会	154
第一节	社区基金会：基于社区治理现实需求的设计	154
一	治理主体的动机、机会（成本）、能力问题	155
二	社区民众民主能力问题	158
三	与社区利益相关者的关系问题	158
第二节	社区基金会的历史、特点及法人资格	160
一	社区基金会的历史	160
二	社区基金会的特点	162
三	社区基金会的性质	163
四	社区基金会的法人资格	164
第三节	有机生长：社区基金会构建路径的现实选择	164
一	构建社区基金会的第一步：构建一个有专业 服务能力的 NGO	166
二	构建社区基金会的第二步：NGO 的品牌项目转为 专项基金	167

三 构建社区基金会的第三步：专项基金转变为社区基金会 168

第七章 新型社区中的共同体成分 170

第一节 两种社区治理方式的对比性反思 170

第二节 现代共同体的新型基础 171

一 文体活动 172

二 公益慈善 173

三 社区服务 174

四 现代互助 174

第三节 共同体的新型形式 175

一 组织化的共同体 175

二 组织化的共同体：牵涉出相应的运作技术事项 177

三 组织化共同体的扩展存在 179

四 如何看待社区“空壳化” 180

第四节 共同体的新型内容 181

一 “人”，还原为其本身 181

二 普遍关系取代了特殊关系 181

三 公民社会性成分 182

四 社区组织已经成为中国公民社会发展的重要道路 ... 182

第五节 现代社区的结构 183

一 两个序列的分离 184

二 分离之后的共同体成分 184

三 对人性的强调进入治理性的空间 184

四 共同体需求的满足场所也是社区服务的提供场所 185

五 将社区的需求格局完善 186

参考文献 187

第一章

序言：社区与社区治理

一 社会学视角上的社区与公共管理视角上的社区

1. 公共管理视角上的社区

本书首先从公共管理的角度谈社区，这是一个新视角，因为更多的人是从社会学的角度来讨论社区的。

从公共管理角度讨论社区，显然不像社会学那样重点关注人们在社区内的生活等内容，而是关注社区内的公共服务是如何提供或者社区是如何进行治理的。可以作这样一个类比，以便更深入地理解社区：一个国家需要进行公共服务的提供与公共事务的管理，即公共管理，而在一个社区里也是这样；一个国家内公共事务的管理由一个国家的政府体系为主负责完成，其中权力体系、公共财政是实现公共管理的重要手段。但是这一切在社区中往往都不具备，这也正是社区治理的难点所在。当然，我们可以围绕这一难点继续追问更多的问题，如：社区内的公共事务由谁来提供？以何种方式提供？需要什么能力与条件？如何才能具备？

这几个问题就是本书要回答的关键问题，也是公共管理问题在社区层面上的体现，因为这是一个把社区当成社会的全部来看待时，如何解决其治理或公共管理的问题。

人们自然会认为社区治理问题并不是一个新问题，关于这些已经写出来的东西实在不少，但本书的特殊之处就在于，力图切入社区内部的最深层，建设性地解析：我国在由传统共同体意义上的社区向现代民主治理意义上的社区之转型过程中，社区治理的深层难题。

在深入分析这一更具挑战性的问题之前，我们先进入社区的最基本含义之中，于是，又回到了社会学的视角。

2. 社会学视角上的社区

在社会学的视角下，社区是人们生活的场所，并且在这一场所内还形成了丰富的熟人关系，因而，成为人们生活的家园。以下就从对比两个视角下的社区含义做起，由此进入我们更加关注的那一个含义上。

首先从社会学意义上来看社区。在这一意义上，社区既包含一群人生活其中的地域，又包含这一地域内生活的人，以及人们之间所形成的熟悉的关系、密切的网络。而且，社区经常将地域、人与社会关系等同时包含了进去。

社区关系通常都是产生于一个村庄、一个小区、一个教区之中的，这就是地域与社会关系二者时常重合的原因所在。一个范围不大的地域里的一群人，自然而然地形成一套密切的社会关系体系。如果一个特定地域里人们只是居住在一起，却没有形成这样的熟人乃至亲密式的社会关系，那么这个社区便“空洞化”了，即只有地域，没有内涵。

我们所见到的社区定义里并不总是既包含地域的成分，又包含丰富的社会关系，而是这二者的分离：一种情形的社区单指地域，如同中国百姓话语体系中的“小区”。同一个小区里的人们就属于同一个社区，而不管这里的人们是否有密切的社会交往与社会纽带。另一种情形单指社会关系体系，一个小规模的人群，只要人们相互熟悉，密切交往，形成了较为稳定的熟人关系，就构成了一个社区。例如一个由同学关系构成的共同体，一个与同事构成的共同体，甚至在艾滋病防治中，由基层的感染者构成的一个群体也被称为“社区”。在后一意义上，英文中“社区”的单词“community”，又被翻译为“共同体”。

与社会学意义上的社区相关的一个核心话题就是“社区的失去”，这是指一个地域范围内的人们，虽然居住在一起，相互关系却出现了巨大的变化，人际距离在增加，人们之间变得越来越疏远。

许多社会学话题是与此相伴而产生出来的，我们在感叹：到哪里去找回曾经的社区？从这一问题中能够看出我们的内在失落。

社区失去的话题又与组织产生的话题联系起来，我们更多地见到正式的组织取代了人情化的社区。例如，在社会学家滕尼斯的理论体系中，社区与社会的对立构成了其概念划分的一个特色。滕尼斯在《共同体与社会》（也译为《社区与社会》）一书中最早提出社区这一概念时认为，社区是通过血缘、邻里和朋友关系建立起的有机的人群组合，而社会则是靠人的理性权衡建立起的人群组合，是通过权力、法律、制度的观念组织起来的。从中世纪向现代的整个文化发展就是从“社区”向“社会”的演化（滕尼斯，1999）。

社区向社会的演化又是以正式组织的产生为标志的，现代社会拥有越来越多的组织，而与此同时，共同体的形式则趋于不断减少。

一个研究比较了1952年的美国与1852年的美国：在1852年，政府之外的组织主要就是教堂、少数地方性的慈善协会，还有政党。而在1952年，1500万工人加入工会，至少一半的农民加入了三大农会，特大型公司主导工业中的大多数领域，所有的行业都有一个或多个行业协会；各个专业都组织起了专业协会；有数不清的组织在为特殊利益群体表达利益诉求。不仅数量多，而且规模大，组织得好。这被称为组织的革命（Stern and Barley, 1996: 146 - 162）。

由社区进入更正式化的组织，可以看出社会在变成更加强大的功能主体，它可以去实现一些复杂的经济功能、社会功能，不过同时，它是以失去社区中所包含的那些重要的人情关系为代价的，比如熟悉、密切、认同、归属等。

接下来再从公共管理学的角度来看社区。

3. 从公共管理学的视角看社区

公共管理同社会学一样属于一级学科，但关注的内容不同。公共管理最直接的理解就是对于公共事务的管理，落实到社区

中，就是对社区中集体事情的管理。这些事务包括社区中的社会秩序、公共设施的建设与维护、社区环境的改善、集体性的社会活动、社区内的利益关系的协调以及社区整体与外部利益主体的关系处理等等。这些事情不能依赖一家一户的单独行动得到解决，需要大家的协同努力。这就使得问题复杂化了，尤其是解决问题的方式，甚至人们会想到一整套的组织与制度体系，例如自治委员会。

在整个社会中，公共管理的职责主要是通过政府（行政体系）来实现，目前，政府的这一职能有更多地被称作“公共服务”的趋势，而不再是“管理”。但是，相应的学科仍然叫作“公共管理”，所以，后面这两个词之间的使用并没有严格区分。

但在一个社区中，政府体系有时并不受欢迎。虽然政府可以通过提供服务获得人们的好评，但有时这样的服务成本太高；更多的时候，政府的服务往往伴随着行政权力的过度使用，而这往往是社区民众极其反感之处。

在社区层面，在这样一个“狭小”的范围内，人们更有理由抛开权力体系而采用更加人性化的方式来解决。但是，离开了政府的权力，社区中的公共事务如何“管理”呢？或者如果不愿意使用“管理”二字，那么，公共服务的提供该如何实现呢？这些都是人们所关注的问题。而其实，在找到最终的答案之前，人们首先要在词语上下一番功夫。在社区内一整套的集体利益满足方式上，不再叫作“统治”“控制”，甚至不叫“管理”，而叫作“治理”。请注意治理（Governance）与统治（Government）在词源上的异同。

虽然不同的人对“社区治理”的表面界定存在差异，但其实质是基本一致的。它强调社区中的人们一同来实现社区的公共管理，而不是某一方。“一同”体现出了社区公众的参与性，而不再是单纯的被管理对象和被统治对象；这同时也解决了“没有政府，谁来做”的问题。以下提供三种对于社区治理的典型界定或解释：

第一，社区治理是指在一定区域范围内，政府与社区组织、

社区公民共同管理社区公共事务的活动。社区治理要求社区组织和社区公民与政府共同承担社区建设的责任，负责任的政府与有责任感的公民在社区治理中具有同等重要的地位（魏娜，2003：135-140）。

第二，社区治理通过借助既不同于国家，也不同于市场的制度安排，可以对某些公共资源系统成功地实现开发与调适（埃莉诺，2000）。

第三，社区治理的客体是社区公共事务，而社区治理的实质就是在多元主体共同参与的情况下对社区公共事务进行的一系列管理活动（刘娴静、邝凤霞，2004：72-74）。

通过这样的界定很容易清晰地理解治理的含义，但问题是我们没有在其中看到应当如何去实现治理的具体方法与技术。我们只是看到了它在使用排除法，排除了行政权力，然后，在没有权力的情形下该怎么做却并不清楚。

而我们对此的理解就是：这里需要一种不通过行政权力而进行的公共管理的方法，并且也将公共管理的主体特别扩充到那些非权力的场所或机构——非营利组织（NPO）、社区组织、社区内的非正式纽带等等。

请注意这里为我们所带来的难题：我们在本来的“公共管理”层面上，也就是在国家事务的公共管理层面上，就已经显示出了科学性缺乏的问题。本来建立一整套的行政体系都是为了去做公共管理的事情的，但是，公共管理在相当程度上退化成了对于这套体系本身的管理，至于如何利用这套体系去从事真正的公共事务的提供与管理，却涉及的不多，也缺乏体系。而在社区这个层面上，连这样一套行政体系也没有了，于是令人似乎更加束手无策。怎么办呢？这正是我们本书要回答的问题。

在这里其实也蕴含着一个对于公共管理学科本身的超越。公共管理本来是要借助于社会科学各门学科来解决公共事务的管理或治理问题的。因而，社会学意义上的社区及其研究应当构成管理学研究的基础。与此同时，政治学、民俗学等学科所进行的社区研究成果也应当进入公共管理的学科视野之中。

但是，看一下当前的公共管理学理论，似乎全然没有关注到这一点，而是在一个新的地平面上重新构建了一个新的学科堡垒，按照这里所发生的新的现象进行全新的建构。例如，这里的人们关注公共事务的概念，关注公共组织的管理层次与管理幅度，关注政府组织的结构、政府间关系、政府的改革、政府的职能以及其中的人力资源管理等等。

我们所看到的是，这里只是针对新出现的一组现象进行研究，得出现象间关系的一些描述或归纳，而缺乏来自各门类社会科学的知识积累与运用。其根源就在于，这里还没有一套理论化的体系来承接更多的社会科学的知识。

于是我们看到，在社区层面上研究治理问题的重要性。

二 社区治理：从理论上洞识到的实质

1. 治理的难点所在

这里才开始借助于理论而深入下去，从而不再是单纯地界定社区治理是什么，而是要呈现出，我们在此能看到什么、能通过阅读本书收获到什么。

我们从这样一个问题入手：社区治理是为了解决问题的，那么，问题是什么？问题的解决，难点在哪里？从这里入手，马上就牵涉公共事务的性质问题。如果没有公共事务，一个国家就不需要公共管理，一个社区也不需要社区治理。公共事务与私人事务不同，它们的解决不能完全依赖私有化机制，而必须通过大家的共同努力来实现。关于公共事务的这一实质，陶传进（2005）曾引用萨德勒（Sandler）的说法，阐述了社会科学的两个定律：

第一定律：有些时候，当每个个体追求他自己的利益之时，对整个集体最合理的结果就会自动出现。

第二定律：有些时候，不管一个人多么聪明地追求他自身的利益，都不会同时出现对整个社会来说最合理的结果。

其核心思想是，由于公共事务（或集体事务）属于大家的利益关联在一起的事务，因而，就需要大家的合作来协同提供。借助于“合作”这一关键的黏合剂，人们可以一定程度地形成一个

整体，以“集体人”的形式来最大化地实现人们的集体利益。

但是，如果一旦黏合剂缺乏，就会出现集体事务提供的困境，其根源在于，如果别人不行动，那么，每一个人都愿意以一己之力来实现大家的集体利益；而如果别人行动，则自己也可以坐享其成，出现所谓的“搭便车”行为。

一般将这种大家为解决问题而采取的共同行动称为“集体行动”，其中所体现出来的合作难度则被称为“集体行动的难题”（奥尔森，2006：2）。对于集体行动的难题能够找到怎样的解决办法呢？人们可能会采纳“选择性激励”的方式，即设计出谁努力，就给谁奖励，谁搭便车，便给谁惩罚的制度措施。甚至可以更加彻底：实施严格的监管制度，监管的最终依托手段甚至可以就是指令、布置任务、控制……于是，我们看到了又朝向政府行政方式的回归，这也是奥尔森著作中所找到的最终解决方案。但这不是我们所欢迎的，社区治理不想堕入同样的逻辑轨道。

2. 依据什么进行治理

这里再回到上面遇到的那个根本问题上：不使用权力，我们依据什么来实现社区的治理？

最基本的一种方式说出来或许还令人吃惊，它就是依据人与人之间自然结成的人际关系来进行，而不必再借助于什么更高级的形式。比如，村东头的张家与村中间的李家经常往来，其目的可能就包含了以下两种情形之一种或全部：

——张家在农忙的时间，可以找李家帮忙；李家在果树采果的时候，可以找张家帮忙。

——张家与李家的农田相邻，庄稼熟了的时候不能相互破坏或偷盗。

在两家的关系建构中，实际上就已经包含了合作互助的功能，由此可以解决一家无法解决的问题。

而这样的户与户之间的两两关系可以扩展到整个村庄，使大家整体上连成一片，最终形成整个村庄内的乡俗民约、社会声望。于是，出现了大年初一的相互拜年，出现了刘家的孩子做了好事便大家口口相传。而这一切，其背后都蕴含着为促使村庄公共事

务的提供、社会秩序的实现、互助合作的产生提供一个更好的基础的作用。

那些看起来显得温情脉脉的村民礼仪、人情面子、社会声望等等，都在起着这份作用。而在这些非正式的利益往来、人情关系、口碑相议之中，则蕴含着集体利益如何维护、公共道德如何保持的法则。

再进一步，则可以看到民间的权威的产生机制，看到这些民间权威如何在上述人情礼仪的基础上发挥作用。

这就是中国传统社会里典型的社区治理模式，在本书后面有时会被称为“第一种治理模式”。

但是，当前来自西方社会的另一种治理观念与模式已浮出水面，这就是社区成员走到一起，通过协商、谈判以及一整套的程序而建立起一个正式的治理组织，然后利用该组织对社区事务进行治理。我们称此为“通过正式的程序与组织结构而进行的治理”。

这样的治理结构依赖的是人们通过参与、协商而形成的一套正式的规则、正式的组织结构。只要这套正式的成分形成了，社区治理就可以运作，其间不要求牵连人与人之间的熟人纽带、特殊关系，也不需要长期的生活共处中去形成制度规则。本书后面有时会称之为“第二种治理模式”。

两类治理方式能引起人们兴趣的地方在于，这颇有些类似于传统的中国文化与西方文化的区别：中国文化强调人与人之间的非正式的、特殊化的关系，从另一个角度上看就是熟人关系，所以，许多事情都是通过人际关系、非正式的人际网络、小群体的特殊关系解决；而西方文化中，正式的、普遍主义的关系更有特色，陌生人之间可以通过民主的参与与正式的制度来解决问题。

在后面的章节中，我们将通过几个视角，借助于以下几种关系的对比来分析二者的区别：

- 熟人社会与陌生人社会
- 人治与法治
- 非正式制度与正式制度

● 特殊关系与普遍关系

社区代表了最基本的社会空间。一块地域、一个群体，其内部有他们自己的事情要做，从社会学的角度看，社区是社会的最基本构成单元；从公共管理的角度看，社区则是社会治理的最基本单元之一，社区的秩序稳定、服务良好、治理合理可以形成整个社会的良好局面。

三 社区治理模式的转变

当前社会中的一个变化就是社区治理模式的转变：由第一种主导转变为第二种主导。

转变的原因在于：传统社区成分的逐渐失去。这已经在上面的内容中阐述出来。因而，就不能继续过重地依托第一种方式来解决社区治理问题。社区失去的原因可能包含这样两个方面：

第一，社区中出现了更高频率的人口流动，更为复杂的利益关系。社区不再是传统上的那些社区成分，比如邻里之间的红白喜事，街邻中的公共秩序，村民之间如何在农业生产上的相互照应，等等。

第二，这一条也许是最为重要的：同一个社区内的人们，不再是生产劳动所需要的一种自然的相互依赖关系，比如，一家出牲口、另一家出犁具的相互依赖关系，或者是双方的耕地连在一起，庄稼成熟之后都需要对方不偷自家庄稼的信任关系；也不再是日常生活中所需要的一种相互依赖关系，比如，你出门在外，家里的事情需要邻居帮着照料，或者缺个油盐酱醋到邻居家借一点，等等。

由这样的转变引导出了这样一个严肃的问题：如果一个文化中长期地具有第一种治理方式的传统，而第二种方式还没有成为习惯，或者人们还没有产生那种治理所需要的能力时，那么当前这个社区治理的过渡阶段就可能遭遇“垮塌”的风险，于是社区问题开始出现。本书中将会看到这一问题的严重性，而由此带来的直接后果就是：找不到一个合格的社区利益代言人。虽然人们生活在一起并且各自满足着自己私人庭院内的利益，但在那些能