

城镇化与城乡规划实证研究前沿丛书

社会资本视域下的 社区治理创新研究 ——以成都市高新区为例

李东泉 蓝志勇 徐传峰 著



中国建筑工业出版社

本成果得到国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费的资助，同时是国家自然科学基金
(项目编号: 71373277) 阶段性成果
城镇化与城乡规划实证研究前沿丛书

社会资本

视域下的社区治理创新研究

——以成都市高新区为例

李东泉 蓝志勇 徐传峰 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会资本视域下的社区治理创新研究：以成都市高新区为例 / 李东泉, 蓝志勇, 徐传峰著. —北京：中国建筑工业出版社, 2017.4

(城镇化与城乡规划实证研究前沿丛书)

ISBN 978-7-112-20657-5

I. ①杜… II. ①李… ②蓝… ③徐… III. ①社区管理—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第077118号

本书以成都高新区为研究对象, 深入总结其已经开展的社区治理创新实践, 从社会资本建设与运用的视角, 审视政府在社会管理与经济发展中的角色的新定位, 并从进行以院落自治为核心的居民能力建设和促进社会组织在社区治理结构中发挥桥梁作用等方面, 对今后社区治理的深化提出了建议。本研究将基层政府的社区治理创新与宏观社会经济发展背景以及地区发展转型紧密结合起来, 注重社区治理改革中的社区发展理念, 运用社会资本的概念解释社区治理对宏观社会经济发展以及社区生活质量的双重作用; 并通过实证研究, 深入剖析社区治理结构的构成与运行机制, 寻求社区治理的实施途径。希望为高新区的发展转型乃至全国的社区治理创新提供借鉴与参考。

责任编辑: 焦 扬

责任校对: 焦 乐 张 颖

城镇化与城乡规划实证研究前沿丛书 社会资本视域下的社区治理创新研究 ——以成都市高新区为例

李东泉 蓝志勇 徐传峰 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9 1/4 字数: 207 千字

2017年5月第一版 2017年5月第一次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978-7-112-20657-5

(30311)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

这是一本关于我们这个时代中基层社会治理创新的纪实。在世纪相交，中国工业化、城市化和现代化进程全面展开，迅猛发展，日新月异的历史时期，人们很容易看到经济发展、技术进步的成就，体验到 GDP 增长的欣喜和大国崛起的骄傲，但往往较少关注甚至忽略中国的社会也在经历迅速和猛烈的变化：土地兼并、人口迁徙、社会断层、家居变异、社区更新……在这个过程中，许多一线的基层工作人员与社区居民一起，努力适应新的形势和环境，不畏繁琐、不畏艰难、心存公益，用自己的辛勤和智慧，改革创新，发展新型社区，改造和提升自己的生活。他们在基层的创新，源于社会、回馈社会，是中国社会从过去走向未来、可持续发展的基础。

本研究起始于我们研究团队在成都进行的一次一般性的社区发展调研。在几个区域的调研中，与高新区有关领导有过接触，他们建议我们看看他们附近的社区。在访谈过程中，我们意外发现基层干部在面对十分棘手的社区管理问题时创造性地发挥了传统智慧中的工作方法优势，将新民主主义革命时期“支部建在连队上”的工作经验运用到将“支部建在院落的工作”中。在工作方法上，他们强调党员以社区居民的身份和志愿者的身份参与社区治理。他们对群众基本权利的尊重、还权于民、关注民生、注重公益和奉献精神导向，是党的群众路线在新时期的重要创新。基于此，我们又数次回到成都，进行了更深入的访谈和调研，与基层公务员、社区居民、社会组织中的许多人进行了交流。

通过对成都市高新区社区治理创新的深入考察和调研，本书认真描述了该街道社区如何将自己的基层创新与宏观社会经济发展趋势和地区发展转型相结合、如何将历史与现实相结合、如何将社会发展理论与社区治理实践相结合、如何将政府政策与社区居民需求相结合，鼓励和引导居民“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”，使社区更好、更有效地承担落实公共服务、发展公益事业、推进基层民主、维护社会稳定的责任。作者希望以窥一斑而知全豹的方式，剖析中国现阶段城市社区治理结构的构成、运行机制和创新路径，为现阶段中国社会改革和社区变迁留下一段脉络清晰的历史见证，记录下在当今时代的大背景下，许许多多一线的小人物默默无闻的努力和奉献。

作为一个地方政府的基层单位，肖家河街道的创新或许会被认为微不足道，是千千万万个中国地方政府创新案例中的一员，甚至都没有引起在全国设立了地方政府创新奖的委员会的关注。但他们面临和解决的问题，正是中国改革发展和现代化进程中的典型问题。他们有迅速城市化的压力，有新区建设和问鼎科技前沿的目标，有老城区居民，有大量农转非居民，还有从少数民族区域回来的离退休人员……他们开始以关注民

生、为民服务的新理念管理城市社区，突破了以往以单位为单元管理社区的方法，以区域发展推动小区建设；注重上下合作的联动方式，上有领导和顶层设计，下有社区能力建设和社会资本培养与使用。他们的地方干部参加国际管理学习，以开放的心态接受新鲜事物和思想，管理设计上不囿于原有的管理和制度基础，并且很好地运用了改革开放前我国社会治理的策略和党为政府和社会领导力量的历史传承和成功经验。最重要的一点是，他们成功地应对了大变化、大动荡时代的多种挑战，推动了社会的进步和人居条件的改善。我们真诚地希望这样的故事越来越多、越来越丰富、越来越精彩。在全国范围内，互相分享、互相激荡，让时代的赞歌唱响在每个人心中，让每个人都感到，时代变化就在我们生活的点滴之中，就在我们每一个人的努力和担当之中。而中国治理创新的未来，或许也正隐含在所有这些细小的努力之中吧。

在调研过程中，成都高新区的主管领导，肖家河街道办事处、社区、爱·有戏社区文化发展中心的工作人员以及社区居民，都给予了极大的支持，在此表示衷心的感谢！特别是时任肖家河街道办事处主任巫全根以及主管社区工作的副主任赵凯文等，他们对待自身工作的责任心和勇于探索创新的精神，给我们留下了深刻的印象，谨以此书向他们表达敬意。中国人民大学公共管理学院的不少博士研究生和硕士研究生参与了社区调研、文献梳理、问卷录入、数据分析等工作，他们是邢贺超、崔亚杰、黄衔鸣、于溯阳、杨名洋、沈洁莹、刘东颖、姜香、陈伟等。

作者

2016年11月

目 录

1	绪论	1
1.1	研究背景	1
1.2	研究意义	2
1.3	研究目标	3
1.4	研究方法与研究框架	3
1.5	内容安排	4
1.6	关于社区的界定	5
2	社会管理与社区治理创新	7
2.1	社区建设的提出	7
2.2	社会管理与社区管理	8
2.3	社区治理的内涵及其与社会管理的关系	9
2.3.1	社区治理的来源	9
2.3.2	社区治理的内涵	10
2.3.3	社区自治、社区治理与社会管理的关系	11
2.4	中国特色的社区建设历程	12
2.4.1	社区建设的社会背景	12
2.4.2	社区建设与街居制的结合	13
2.5	社区治理创新的经验与挑战	14
2.5.1	社区治理创新的典型案例	14
2.5.2	典型案例的共性分析	15
2.5.3	当前社区治理中存在的突出问题	16
2.5.4	有待进一步探索的问题	17
2.6	小结	18
3	成都高新区社区治理创新的必要性分析	19
3.1	国家发展趋势的要求	19
3.1.1	中国社会经济转型及新型城镇化要求重视社会发展，核心是人的发展	19
3.1.2	全球化形势下中国的可持续发展要求实施创新驱动发展战略	21
3.1.3	实现转型发展的路径之一是重视社会资本的培养	21

3.2 成都市未来发展的要求	22
3.2.1 成都市总体上处于投资驱动发展阶段	22
3.2.2 引人瞩目的国际化趋势	23
3.2.3 生活环境质量是成都市未来发展的竞争优势	24
3.3 成都高新区“三次创业”的要求	24
3.3.1 成都高新区的发展历程	25
3.3.2 成都高新区发展阶段的判断	26
3.3.3 高新区创新转型发展面临的挑战	30
3.4 社区治理是转型发展阶段的必要性工作	37
3.4.1 创新驱动阶段政府的责任	37
3.4.2 社区治理是创新驱动阶段重要的间接政策抓手	39
3.4.3 高新区具备的社区治理创新优势	41
3.5 小结：社区治理与成都高新区转型和创新驱动发展之间的内在关系	42
4 成都高新区的社区治理创新实践	44
4.1 成都高新区的社会管理现实	44
4.1.1 以农转非和外来人口为主体的复杂的居民构成	44
4.1.2 以院落为主体的独特的街区空间形态	47
4.1.3 以街居制为主体的多元混合式社会管理体制，传统的社区管理方式面临挑战	52
4.2 院落自治的发展历程	53
4.2.1 培养意识，酝酿雏形（2009年至2010年初）	53
4.2.2 试点先行，积累经验（2010年5月至2011年初）	53
4.2.3 四区联动，全面推广（2011年初至今）	54
4.3 院落自治的主要内容	55
4.3.1 院落自治的组织架构	55
4.3.2 院落自治的成员组成	57
4.3.3 院落自治的运行机制	58
4.4 院落自治的具体事务	60
4.4.1 院落基础设施管理	60
4.4.2 院落居民事务管理	60
4.4.3 院落文化氛围营造	61
4.5 院落自治模式的特征分析	61
4.5.1 党建与民生建设相结合	61
4.5.2 政府管理与百姓的自我管理相结合	62
4.5.3 自下而上与自上而下相结合	63

4.5.4 统一与灵活相结合	64
4.6 院落自治推行的经验	64
4.6.1 制度建设先行, 规范行为准则	65
4.6.2 发动党员示范, 带动“三驾马车”	65
4.6.3 培养公民意识, 重塑熟人社会	66
4.6.4 培育社会组织, 助力居民自治	67
4.6.5 政府合理引导, “无限”走向“有限”	68
4.7 院落自治的成效	69
4.7.1 院落环境得到改善	69
4.7.2 社区治安明显好转	69
4.7.3 居民对政府的满意度不断提高	69
4.7.4 居民参与热情提升	71
4.8 存在的问题	71
4.8.1 组织模式横向沟通不足, 无法解决院落封闭性所导致的沟通不畅	71
4.8.2 自治模式较少考虑院落异质性及构成复杂性, “能人”的潜质挖掘渐成问题	72
4.8.3 自治组织成员职务重叠, 组织功能难以有效发挥	73
4.9 小结: 院落自治——破解社区自治困境的有效途径	73
5 转变思路: 培育社会资本促进区域发展转型	75
5.1 什么是社会资本?	75
5.2 社区治理的主要目的是提升以社会为中心的社会资本	77
5.2.1 社会资本的作用	78
5.2.2 创新驱动阶段最需要社会资本的投入	79
5.2.3 社会资本是社区治理的手段和目的	80
5.3 政府在社区治理中的定位: 引导、赋能、增权	81
5.3.1 坚持政府在社区治理创新中的主导地位	81
5.3.2 坚持居民的能力建设, 公民社会是治理的基础	83
5.3.3 坚持实施增权式参与, 支持社会组织参与社区发展	83
5.3.4 社区治理的目标是多方共赢和善治	85
5.4 实现社区治理目标的保障措施	86
5.4.1 政府转变观念、职能和领导方式是社区治理创新的前提	86
5.4.2 重视基层党组织的作用	87
5.4.3 建立多渠道交流平台, 支持多中心治理网络	88
5.5 小结: 政府的主导作用	89

6 培养能力：居民自治是实现社区治理的基石	91
6.1 院落自治的启示	91
6.1.1 概况	91
6.1.2 问卷调查的基本情况	93
6.1.3 居民对院落自治的了解和认可情况	95
6.1.4 院落自治的执行情况	98
6.1.5 发现的问题	103
6.2 院落自治的目标：积极推动居民参与	108
6.3 推动院落自治的实施措施	109
6.3.1 差别化的政策设计	109
6.3.2 实施小规模院落自治	112
6.3.3 培养社区领袖，发挥“能人”作用	114
6.3.4 加大宣传，居民参与从孩子抓起	116
6.3.5 搭建平台，鼓励外来人口融入社区	117
6.3.6 立足院落环境质量改善，鼓励开展社区营造活动	117
6.4 需要注意的问题	118
6.4.1 防止院落自治的行政化与形式化	118
6.4.2 提高居民的社区政治效能感	119
6.4.3 加强“三驾马车”成员的凝聚力	120
6.5 小结：居民的主力作用	122
7 搭建桥梁：社会组织是社区治理的助推器	123
7.1 社会组织在社区治理中的作用	123
7.2 成都高新区的社区社会组织现状：以肖家河街道为例	124
7.2.1 基本情况	125
7.2.2 主要特点	125
7.3 促进社区社会组织发展的措施	127
7.4 需要注意的问题	128
7.5 小结：社会组织的助力作用	129
8 以新带旧：以技术和经济发展为契机，创新社区治理	130
8.1 高新区社区治理创新的必要性	130
8.1.1 高新区旧有的压力	130
8.1.2 高新区创新的动力	131
8.2 成都高新区社区治理创新的主要特点	133

8.2.1 顺应社会发展要求，用新的理念推动社区建设 133

8.2.2 扎根本地实际情况，创新了社区居民自治组织的体制和机制 133

8.2.3 将院落自治作为社区治理的核心内容，培养居民的公民意识 134

8.2.4 重新发挥基层党组织的作用，找到了居民自治组织领导力建设的着力点 134

8.3 社区治理创新对成都高新区转型发展的作用 135

8.4 小结：社区治理是高新区在新时期和新的发展阶段制度创新的努力 137

9 结语 138

参考文献..... 139

1 绪论

1.1 研究背景

当前的中国在迅速发展的进程中面临着诸多问题与挑战。从公共管理的视角看，政府包揽一切的体制和机制需要改革。虽然经济发展的成就归功于政府在经济领域的放权，但政治体制和社会管理机制相对滞后，国家没有在经济发展的同时培养出高素质的市民阶层，他们参与社会管理的能力不能与社会发展的现实需要相匹配。以社区治理来说，当前存在的主要问题可以简单总结为：政府依然扮演着主导性角色，社区组织体制落后以及社区发展机制单一的局面没有得到根本改变，居民的参与意识不强，多元利益主体不能理性参与政府决策等。这些现象也促使地方政府在社会管理和社区建设领域开始转变思路，力行创新，成都市高新区的肖家河街道办事处便是其中的一个典型案例。

高新区是中国改革开放以后，以经济发展和管理体制改革为目标而创立的试验田，在促进中国经济增长方面做出了突出贡献。但随着新区建设规模的扩大和产业结构的升级，不少高新区开始从单一产业园区向综合性城区转型。在这一过程中，社会管理的压力增大，甚至成为发展的短板。高新区如何运用自己的新人口、新产业、新制度、新思路、新经济的特点，进行社会管理创新，满足自身发展需要，并引领社会发展，成为了一个十分迫切的问题。面对这一具有普遍性的问题，成都市高新区肖家河街道率先在创造新型社区治理方式，促进基层社区建设，进行体制、机制的改革等方面，努力开拓、大胆探索、不断思考、认真实践，做了大量细致的工作，取得了可喜的成就，其以院落自治为主要内容的社区治理创新模式在成都市高新区范围内得到推广。

由于历史原因，成都市高新区内居住着大量外来人口、农转非居民以及大量行政村。先进发达的高新技术产业定位和相对落后的社会人群之间存在着巨大的落差，为高新区今后的可持续发展带来了挑战。高新区已经意识到这一现状，在努力施行《推进成都高新区“三次创业”建设世界一流高科技园区》的同时，推行社区建设和社会管理改革，推行院落自治，发挥基层党组织的社区领导和政府购买服务的作用，加强社区建设和服务，丰富了社区文化，强化了居民的社区意识和自治意识。这一改革和创新过程，也暴露出了一些问题：传统管理方法中政府大包大揽，对居民的日常生活干涉过多；基层政府专业程度相对较低，不了解居民的具体需求，导致管理效果较差；基层政府时间精力有限，基层居民自治管理的覆盖面和深度都受限；虽然推行院落自治，放权给居民，但

居民也无法在短时间内掌握自治组织的运行与管理方法，还有基层社区治理可持续发展的挑战等。

我们的故事就从这里开始。重点要讲述的是入园区最早，占地面积不大，但具有所有高新区特点的肖家河街道的社区治理创新的故事。

1.2 研究意义

成都高新区肖家河街道办事处首先推行的院落自治模式，为探讨有效的社区自治途径开辟了思路。高新区先行先试的精神，为基层治理创新提供了机遇和制度支持，也是高新区在政府治理创新、体制和机制改革方面的动力来源。高新区作为中国改革开放以后探索经济体制改革的新生事物，在 20 多年的发展历程中，取得了令人瞩目的经济成就，成为了各地政府创造就业、承载企业、技术升级、增加税收的掌上明珠和当地经济增长的热点。但随着社会经济转型的逐步深入，高新区长期注重经济发展、忽视社会发展所导致的问题逐步暴露出来，它很大程度上是中国快速城镇化和社会经济转型的缩影。当前，中国特色的发展模式面临转型，高新区也同样面临产业结构升级以及从单一的产业园区向综合性城区等全方位的转型，以应对不断加深的全球化给中国未来发展带来的挑战。在这一过程中，社会发展无疑是转型发展的一大短板。高新区迫切需要充分运用自己在体制创新、经济与社会基础等方面的优势，率先思考社会管理创新的方向和路径，应对自身发展的需要，并为全国的社会发展转型作出表率。因此，成都高新区的社区治理创新，拓宽了经济发展创新之外，高新区在基层治理、社区建设等体制、机制方面的创新。

十八大之后，新型城镇化成为热门话题。这一目标的提出基于中国快速城镇化进程中对社会问题的忽视，也表明在下一阶段，政府的角色定位和努力方向将发生重大转变。十八届三中全会进一步指出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，这是我国首次提出“国家治理”的概念。社区作为社会治理体系的最基层单位，其治理能力显然是体现国家治理能力的重要方面。

见微知著，国家发展的宏大叙事，需要每个个体与不同尺度的社会单元的参与，国家发展目标的实现^①，也需要一步一个脚印地完成。高新区的产生和发展历程有其独特性，但这种独特性同时具有映射改革开放以来所谓“中国模式”发展路径的典型代表性。成都市高新区与其他国家级开发区和新区一样，是中国改革开放的产物，与中国经济高速增长和城镇化最快速发展的时期同步，其面临的问题以及为解决问题所采取的诸多创新措施，对全国新型城镇化路径的探索以及国家治理体系和治理能力现代化的探索，无疑都具有研究意义。

总之，新时期的改革与过去仅仅在经济领域的改革相比，显然是全方位的；社区治理作为社会管理创新的重要手段，将在地区转型发展过程中扮演重要角色，深刻改变旧有

的自上而下的社会管理方式。但社区具有明显的地方特性,单一的社区发展政策不能与多样化的地方发展阶段和地方文化的差异性相适应;因此,应鼓励各地根据自身特色,进行探索创新。在此过程中,及时总结和深化这些地方经验,不仅有助于从理论与实践相结合的角度进一步推动我国的社区发展实践,也有助于各地的经验交流与相互学习。从主、客观的角度,成都市高新区推行社区治理创新都具有深远的意义。

1.3 研究目标

本研究以肖家河街道为具体调研对象,对成都市高新区的社区治理创新实践进行全面总结、深化与提升,主要研究目标有三:

(1) 从实证的角度评估肖家河的社区治理创新。以肖家河街道所辖院落为研究对象,通过院落规模、院落居民构成、居民社会属性等因素,评价院落自治的实施效果,深入分析影响院落自治效果的因素,提炼可推广的内容与实施要素,并为今后的社区发展以及进一步完善这一实践创新模式提出建议。

(2) 提炼中国城市社区自我管理的理论。根据肖家河院落自治模式的实施效果,探讨中国城市社区自治的理论框架,向国际社会介绍有中国特色的社区发展经验,丰富社区发展的实施途径。

(3) 从区域与国家发展的角度对社区治理的重要性进行提升。结合开发区的特点,以成都高新区的实践和理论为基础,探讨快速城市化进程中的社区治理结构改善与相应的实施措施,为中国实现新型城镇化和治理能力现代化的目标献计献策。

1.4 研究方法与研究框架

本研究以成都市高新区率先推行社区治理创新的肖家河街道办事处为主要关注点。在2013~2014年,由中国人民大学公共管理学院师生组成的课题组多次到成都高新区进行实地考察和调研。其中有三次课题组成员比较集中的大规模调研:第一次是2013年1月,与成都市高新区和肖家河街道办事处的工作人员进行了两次座谈会,了解其开展院落自治这一社区治理创新的背景、主要做法及实施效果。第二次是2013年8月,分别与街道办事处和社区工作人员以及四个社区居民代表进行了多场座谈会,同时按照分层抽样的方法,对社区居民以及院落自治“三驾马车”成员分别进行了问卷调查。第三次是2014年4月,对街道办事处工作人员和社区社会组织负责人分别进行了访谈和问卷调查。

在研究过程中,除采用实地观察、访谈、问卷调查以及统计分析等常规社会科学研究方法以外,主要采用了多案例比较研究的方法。根据当地以院落为主要居住空间组织形态的现实特征,按照院落的不同属性,将院落分为三类:自管院落(农村回迁、城市回迁)、

单位院落、商品房院落；又按照院落规模，分为大、中、小型院落，分别考察其院落自治的实施结果，并提出相应的发展建议。

在深入分析成都高新区社区治理创新实践的基础上，从社会资本的理論视角，构建社区治理的理论框架，探讨通过基层社区治理推动区域宏观社会经济发展以及国家治理体系和治理能力现代化的途径。本书研究框架如图 1-1 所示。

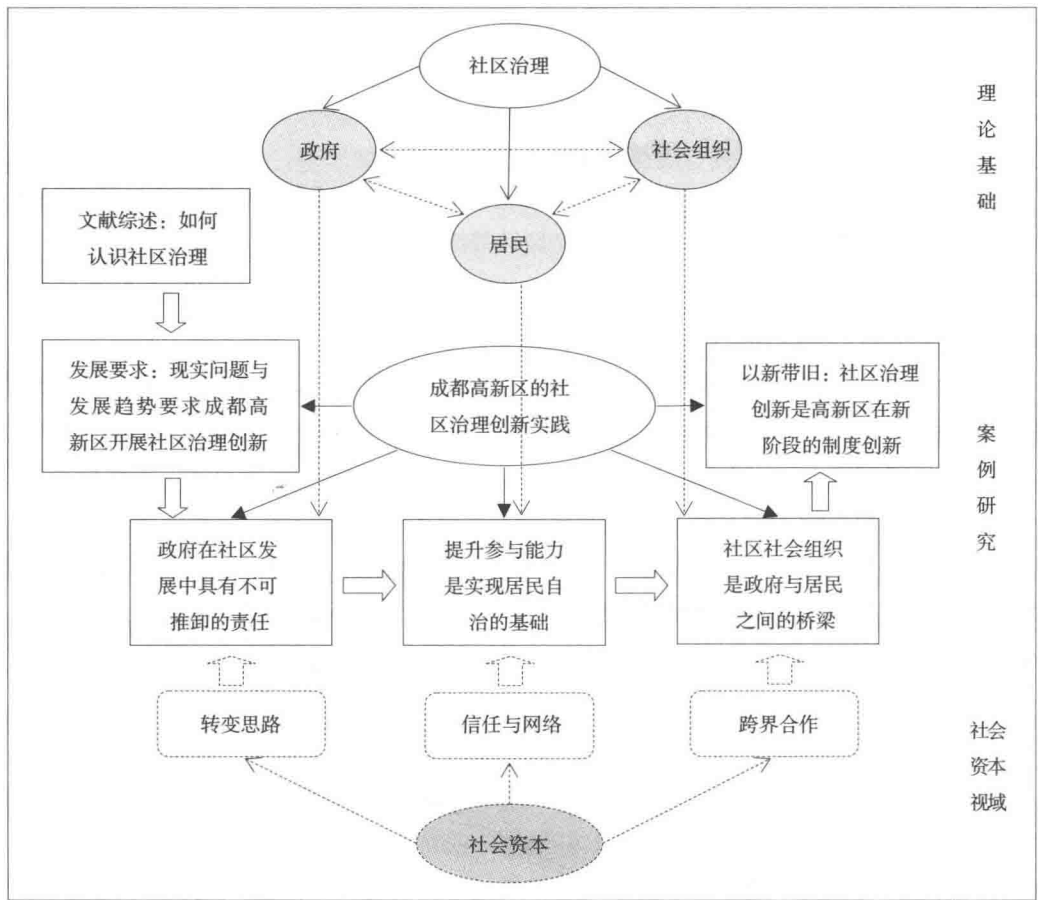


图 1-1 研究框架

1.5 内容安排

根据上述研究框架，全书内容共分 9 章。第 1 章绪论，介绍研究背景、研究意义、研究目标和研究方法等。第 2 至第 8 章内容的逻辑关系已经反映在图 1-1 的研究框架中。第 2 章通过文献综述，对与社区治理相关的基本概念进行界定，梳理和总结当前各地的社区治理实践，认为当前社区治理实践面临的挑战需要从新的角度进行思考并付诸实践。

第3章对成都高新区的发展历程及发展趋势进行分析,说明在新的发展阶段进行社区治理创新的必要性。已有学者从经济学的角度论证了社会资本对中国经济转型与发展的重要性(张克中,2010)以及社会资本对国家治理和政治发展的作用(燕继荣,2015)。本章结合研究对象的发展要求,具体说明通过社区治理培育社会资本推动地区发展转型的必要性。第4章主要介绍成都高新区近年所推行的院落自治模式。第5至第7章,针对社区治理的三个主体——政府、社区居民和社会组织,从培育社会资本的角度,分别提出实现社区治理目标的实施建议。这些建议的提出,一方面基于成都市高新区肖家河街道既有实践的总结,希望为其他城市的社区治理提供经验借鉴;另一方面,针对实践中出现的不足和问题,在社会资本理论的指导下,对今后的社区治理工作提出改善和提升的建议,希望推动地方社区治理实践更深入、广泛、可持续地发展下去。第8章将成都市高新区社区治理创新的经验与区域社会经济发展要求进行综合分析,阐释了社区发展与基层制度创新对社会发展目标实现的重要性。第9章是全书的结语。

1.6 关于社区的界定

本书谈到的社区,并不简单地等同于当前在中国被广泛接受的行政社区——居委会辖区,而是更多地从社区发展的角度界定的社区。

社区本是社会学概念,最早由德国社会学家滕尼斯(Tönnies)在1887年发表的《礼俗社会与法理社会》(德文名为“Gemeinschaft und Gesellschaft”)中提出,表示的是一种由具有共同价值观念的同质人口组成的,关系亲密、守望相助、疾病相抚的,存在一种富有人情味的社会关系的社会团体(滕尼斯,1999),强调共同的文化意识以及成员的归属感和认同感。在翻译成英文时,用community表示德文Gemeinschaft的含义。随后,美国社会学家弗兰克·法林顿在1915年出版的《社区发展:将小城镇建成更加适宜生活和经营的地方》一书中提出了“社区发展”的概念,改变了滕尼斯视“社区”为传统乡村社会地域性群体的观点,开始把“社区”视为现代社会的区域性共同体。这样,就把“社区”概念融入了现代社会的发展过程中,而不再是与现代社会相对立的传统社会的代表(马仲量,2004)。

滕尼斯之后,对社区概念的发展和城市社区研究作出巨大贡献的是芝加哥学派。芝加哥学派的领军人物帕克提出了社区的本质特征,包括:①按区域组织起来的人口;②这些人口不同程度地扎根于他们赖以生息的土地;③社区中的每个人都生活在相互依赖的关系中。与之前对社区的认识相比,芝加哥学派增加了社区的空间属性(丁元竹,2009)。1955年,美国社会学家希勒里(G. A. Hillery)发表了《社区定义:共识的领域》一文,在文中,他收集了当时已经出现的94个关于社区的定义,并进行了统计分析。最终,希勒里归纳出的三大核心要素是大多数定义中都会提到的,即一个特定的地点、共同的关系、

社会互动(夏建中, 2010), 可见社区这一概念的复杂性。

英文“community”(社区)一词最早由帕克于1933年介绍到中国。费孝通等人在翻译“community”时, 选择了具有祭祀、宗社意义的“社”字与具有地域意义的“区”字的结合, 创造了“社区”一词(费孝通, 2001)。他认为, 以全盘社会结构的格式作为研究对象, 这对象必须是具体的社区, 因为联系着社会的是人民的生活, 具有时空的坐落, 这就是社区(费孝通, 1998)。这一中文译词, 奠定了“社区”的概念在中国长期采纳地域主义的视角, 特别是在后来的面向公共管理的实践中, 强调以法定社区作为操作单位, 即地域界限明显、与大社会沟通联系便捷的社会区域(姜振华、胡鸿保, 2002)。在农村通常指的是行政村或自然村。城市社区的范围一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区(中央办公厅, 2000)。

本书研究的社区治理创新属于社区发展的实践领域, 所以采用社区发展中关于社区的四要素界定法(Christenson James A., Robinson Jerry W.(Eds) ., 1989):

(1) 人(People), 社区的存在离不开一定的人群, 他们是社区内各种活动展开的主体。

(2) 领域(Territory), 社区都有一个相对稳定、相对独立的地理空间, 这一地理空间并没有特定的规模限制。

(3) 社会互动关系(Social Interaction), 社区中的居民在经济、政治、文化等各项活动和日常生活中产生互动, 形成了各种关系。

(4) 社区情感(Identification), 生活于该社区的居民所具有的一种地缘上的归属感和心理、文化上的认同感。

按照这样的社区界定, 中国当前城市社区可以分为不同类型, 如新型商品房社区、单位社区、旧城社区、城中村和城郊村等。

2 社会管理与社区治理创新

社区这一概念虽然在 20 世纪 30 年代就介绍到了中国,但直到 20 世纪 80 年代,中文语境下的社区研究才再次蓬勃发展,并首先在社区服务的基础上产生了社区建设的概念,之后又产生了社区自治、社区治理等概念。为指导社区治理创新实践,应首先从这些基本概念入手,对它们在渊源和内涵等方面存在的差异与相互关系进行梳理。

2.1 社区建设的提出

虽然社区概念被视为“19 世纪社会思想最引人注目的发展”(谭英,1999),但“社区”概念运用于中国的公共管理实践,则迟至 20 世纪 80 年代。20 世纪 80 年代中后期,在民政部的倡导下,城市基层开始逐步推进以老年人、残疾人、优抚对象和便民利民为内容的社区服务工作。1986 年,民政部在推进城市社会福利工作改革、争取社会力量参与社会福利事业时,将其称之为“社区服务”。

随着经济社会转型的深入发展,社区服务已无法涵盖社区工作的全部内容。20 世纪 90 年代初期,在学术界的推动下,借鉴西方的社区发展理念,进一步提出了本土特色的社区建设概念。1991 年,时任民政部部长崔乃夫指出,“基层组织建设应着重抓好社区建设”,为官方首次出现“社区建设”一词。1992 年,在杭州召开的“全国城市社区建设理论研讨会”,从理论和实践两个角度对社区建设问题进行了探讨,将社区服务推向了社区建设的新阶段。1998 年,民政部在基层政权司的基础上设立了基层政权与社区建设司,意在推动社区建设在全国的发展。1999 年,在全国范围内开展了“社区建设实验区”工作,先后确定了 26 个城区作为实验区。2000 年,中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《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》(即中办发[2000]23 号文件),就社区的范围及社区建设的定义、原则、目标、具体工作等做出了说明,成为社区建设的纲领性文件。根据“中办发[2000]23 号文”的表述,社区建设是指“在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程”,其主要工作是拓展社区服务、发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安等,要坚持以人为本、服务居民,资源共享、共驻共建,责权统一、管理有序,扩大民主、居民自治等原则(中央办公厅,2000)。可以看出,社区建设涵盖了社区服务