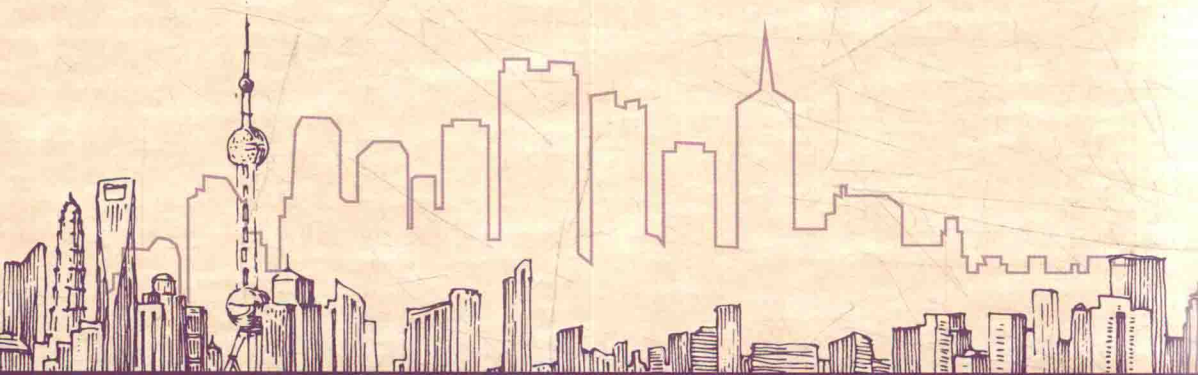


城市化进程中 转制民族社区建设研究

唐 梅◎著



科学出版社

国家民委重点学科社会学一级学科建设项目资助

城市化进程中 转制民族社区建设研究

唐 梅◎著



科学出版社
北京

内 容 简 介

在我国快速城市化的过程中,产生了一种既不同于城市社区也不同于农村社区的特殊社区类型——转制社区。社区建设是转制民族社区发展的重要途径。在转制民族社区建设中,政府、社区组织和居民是社区建设的三大主体。从社区建设的内容看,转制民族社区建设与一般的城市社区建设、农村社区建设的不同点在于:一是要重视转制居民市民化的问题;二是要特别关注少数民族的生活风俗及精神信仰;三是要考虑基层管理体制的转变。本书在已有研究的基础上,结合实地调查的案例,对转制民族社区建设进行了深入探讨。

本书适合对城市化、社区建设感兴趣的学生、研究人员及社会人士参阅。

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中转制民族社区建设研究/唐梅著. —北京: 科学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-03-050351-0

I. ①城… II. ①唐… III. ①少数民族-社区建设-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 259450 号

责任编辑: 付 艳 苏利德 高丽丽 / 责任校对: 郭瑞芝

责任印制: 徐晓晨 / 整体设计: 楠竹文化

编辑部电话: 010-64033934

E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 10 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2016 年 10 月第一次印刷 印张: 15 3/8

字数: 311 000

定价: 79.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

前言



城市化是世界各国尤其是发展中国家的选择和发展趋向，也是目前中国各地正在积极推进的一项工程。在城市化过程中，“由于征地撤村、村庄合并、村落并入都市等原因，现在在中国的行政版图上，几乎每天都有约 70 个村落消失……每一年都有上万的村落在中国行政版图上消失”^①。村落在行政版图上消失后并不是就此从社会中完全消失，它有一个过程，在这个长期的过程中，转制社区就登上了历史的舞台。这些消失的村落大多都成为处于农村社区和城市社区之间的转制社区，在我国不断提高城市化水平的过程中，还将有越来越多的转制社区产生，这种社区与城市社区（如单位社区、商品楼社区）、农村社区及近年新兴的虚拟社区都有许多不同点，这些差异使得转制社区很有研究价值。“这种社区地处城乡结合部，兼有城乡生活方式的特征，因而不同于一般概念中的郊区或农村”^②，是一种“在城市和村落之间存在的‘混合社区’”^③。可以说，转制社区既是一种过渡社区类型，也是一种特殊社区类型，需要得到更多、更进一步的研究，本书所关注的正是这样的社区。

对转制社区的关注，始于笔者个人的生活经历和学术兴趣，从 2004 年开始关注转制民族社区建设相关问题，至今已然过去十余年。在这个时期，笔者个人也经历了硕士、博士的求学生涯，以及高校教师的工作历程，从新疆乌鲁木齐市到北京市再到甘肃省兰州市，亲历了少数民族自治地区的撤村建居，也目睹了超级大城市中少数民族聚居社区的村改居，还调查了非少数民族自治地区的省会城市的城中村改造。这些经历和学术研究造就了本书。本书以北京市 CY 地区转制社区 MZJY 社区的社区建设为

①（法）H. 孟德拉斯. 农民的终结. 李培林译. 北京：社会科学文献出版社，2005.

② 周大鸣，高崇. 城乡结合部社区的研究——广州南景村 50 年的变迁. 社会学研究，2001（4）：99-108.

③ 李培林. 巨变：村落的终结——都市里的村庄研究. 中国社会科学，2002（1）：168-179.

主线，辅之与新疆乌鲁木齐市转制社区 DW 社区的社区建设进行比较。这两个社区一个是笔者曾经居住的社区，一个是笔者多次调研的社区，具体情况及对两个社区的一些思考如下。

MZJY 社区与 DW 社区都是转制社区，都是少数民族聚居的社区，在转制民族社区建设中面临着一些相同的问题，当然也有各自的特点和特殊的需求，可以作为研究转制民族社区建设的案例，因此本书对这两个社区进行了比较。不过书中选择以 MZJY 社区为主线，主要是基于以下考虑：首先，这是一个有着 600 多年历史的典型世居回族社区，正在经历农村到城市的转制过程。其次，MZJY 社区的转制社区建设的发展模式成为政府部门和新闻媒介关注的焦点，MZJY 社区的城市化工作模式已成为一种典范。^①再次，笔者攻读博士学位期间对这个社区进行了长期调研，积累了丰富的第一手资料，有较好的田野基础。最后，本书的主题是“城市化进程中转制民族社区建设研究”，MZJY 社区作为北京郊区少数民族规模最大的民族聚居社区之一，正处于农村社区到城市社区的转型过程中，社区建设实践具有典型性。

新疆乌鲁木齐市转制社区 DW 社区是 2004~2006 年笔者一直居住的社区，那是一个撤村建居的社区，居民的户口已经转为城镇户口，但还是实行村管理体制，而且居住环境和基础设施建设等公共事业还是乡村的模样和管理体制。社区居民主要为回族、维吾尔族及少量汉族。居住在那里的两年期间，笔者也入乡随俗，坚持清真饮食。那些日子经历了多次停水停电事件，有时甚至一停就是半个月到一个月，水虽然是自来水，但那是村里很早以前自己安装的，管道已旧损，经常跑水、漏水（居民要平摊这部分浪费的水费），水质也很不好；电还是农用电，比城市的用电价格高且不稳定；健身器材和路灯都没有；那里的路基本没有等级，就是石子路和土路；但与其相隔一条路的 HYC 电厂社区却完全是另一幅景象，站在路中间就能感觉到明显的城乡差异……这些经历给笔者留下了深刻的印象，让笔者开始思考关于城市化的一系列问题：只是户口的转变和统计上

^① 于宁. CY 城市化工作模式成典范. 品常社区报, 2009 年 6 月 18 日, 第 46 期第 2 版. (考虑到地名匿名化处理, 此处标题中的地名也统一用字母代替)

的城市人口数量增加，就是城市化率提高吗？仅是将农村地区划归城市管辖，就是城市化水平提高吗？真正的城市化、实质上的城市化应该是怎样的呢？需要哪些条件？于是，在做硕士毕业论文时，笔者就结合当时的专业将侧重点放在了“撤村建居后公共事业建设”方面。当时调查得出的认识是：如果说户籍和管辖级别的变化是城市化的制度保障的话，那么公共事业建设就是撤村建居点实现实质上城市化的基础和助推器，政府应加强对撤村建居社区公共事业的投入，为转制地区及其居民实现实质上的城市化创造条件。但是，在笔者完成硕士论文之后，仍感到遗留了许多需要进一步回答的问题。

2008 年到北京攻读博士学位后，笔者在 2009 年参与了导师的一个研究课题，走进了北京 CY 地区 MZJY 社区。此后多次暑期实践调查，笔者都将调查点选在了那里。经过调研，笔者发现那个社区也是一个正在经历转制的社区，也是以回族为主的民族社区。不过其情况是，只有一部分居民的户口转成了城镇户口，但整个社区的基础设施建设得都很好，与一般城市小区并无二致，而且正在进行由村到社区的转制，只是访谈中居民还是大都认为自己仍然是农民，他们在生产方式、生活方式、思想观念和身份认同等方面还面临一些问题。因此，笔者开始反思硕士论文中的一些思考，开始认识到，仅仅是基础设施等公共事业建设得到了改善，转制地区和转制居民依然难以实现实质上的城市化。那么，关于转制社区还应该关注什么呢？经过多次在 CY 地区的实地观察和与居民的交谈，笔者感到包括基础设施建设和社区体制转变在内的系统的社区建设工程对转制社区来讲应该是一个重点和突破口，而且其中转制居民的市民化更应是关注的重点，城市化的实质也是人的城市化、市民化。正如王青山所言：“社区建设之所以应该以城市化为主题，这是因为社区建设原本就是城市化的产物。所谓城市化的产物，其实主要是指正是为了解决工业化、城市化以及现代化所引发的一系列社会问题，概括说就是要解决城市化的社会问题，才需要社区建设的。社区建设从其历史使命而论，说到底是为城市化服务的。”^①由此，笔者在关注转制社区时把关注点放在了社区建设上。

① 王青山，刘继同. 中国社区建设模式研究. 北京：中国社会科学出版社，2004：329.

本书资料收集的方法主要包括问卷法、访谈法和观察法。问卷法主要收集社区人口构成,居民对社区环境、社区服务的评价,居民间的社区交往,居民的社区参与、社区认同、社区归属等资料。访谈法主要收集居民对社区变迁、居民思想观念变化等方面的信息。观察法主要用于对居民在公共活动空间的活动及交往进行观察,如公园、社区居民活动中心、清真寺等。

对这两个社区的调查经历如下。

对新疆乌鲁木齐市 DW 社区的调查主要是在 2007 年 1~2 月进行的,调查中访谈 12 个村队的居民 41 户,访谈撤村建居后成立的股份公司负责人和工作人员 6 位,撤村建居居民所在的社区居委会、街道办 9 个,以及原 DW 乡、TS 区党委、民政局相关领导和乌鲁木齐市社会保险基金中心工作人员等。调研期间共做观察记录 12 份,拍摄相关照片 346 张。

根据本书的研究框架,笔者在 MZJY 社区进行了多次调查,每个阶段都侧重不同的主题,选择不同的调查对象,以获得对所调查社区更全面的了解。实地调查的具体过程如下。

第一阶段:在 2009 年 1~2 月主要运用座谈会和问卷法了解社区概况。先后召开了 CHY 区和 CY 地区相关人员座谈会。那时居民虽然已经上楼但还是由原来的各村管理,所以在居民的问卷调查中,调查对象的抽取还是按以前村队情况进行,根据各村人数不同,分别抽取 12~14 户,共调查村(居)民 102 户。此次调查主要是采用访谈式问卷法。根据设计好的问卷,与调查对象进行一对一的调查。

第二阶段:在 2009 年 7~9 月的调查主要采用的是访谈法和观察法。主要关注政府角度的社区建设内容。先后到 CY 地区民政科、组宣科、社保所、文化站、劳动科、MZJY 社区党委、社区居委会、社区服务站、《品常社区报》编辑部等有关部门和单位做访谈,同时还在 CY 公园、社区服务站、CY 清真寺、CY 清真菜市场等做非参与式观察。

第三阶段:2010 年 5~6 月主要运用了访谈法和问卷法,关注的是社区社会组织的情况。访谈了书法队、乒乓球队、空竹队等一些社区社会组织负责人,并对其组织成员进行了问卷调查。

第四阶段：2010年7~8月，主要采用问卷法和访谈法，重点关注居民的社区归属感和转制居民市民化等相关问题。随机抽取200户，由于有人不在家或拒访的，实际发放问卷180份，回收165份，有效问卷158份。回收的有效问卷中本地居民为146份，租房居民为12份；书中以原住居民的146份为主要分析样本。调查中还包括对10位调查对象的深入访谈。具体调查过程是：于7月7日在MZJY社区会议室召开了楼长座谈会，并做了问卷的试调查；然后，7月8~9日根据了解到的基本情况和试调查的结果，对问卷进行了修改，做正式调查的准备工作；7月10~20日实施问卷调查。对于调查对象能自己填写的就做自填问卷，对于不识字或其他原因而无法填写的，由调查员根据问卷的问题做结构式访谈。然后，7月21日~25日调查组成员对问卷资料做大致整理，确定重点访谈对象。7月26日~8月9日对确定的重点访谈对象，根据访谈大纲做深入访谈。

鉴于两次的居民问卷调查在调查时间上有一年之隔，调查对象也有一些不同的特点，所以在书中会对两次的居民调查数据做一些比较分析。

书中所引数据，如未做注释和说明的，则皆为笔者的实地调查所得。

书中对具体的社区名称及访谈对象的姓名都做了匿名处理。另外，对于一些包含所调查社区名称的文献题目也做了相应的匿名处理。

结合已有调查研究和思考，本书试图在以下方面进行尝试：

本书选择了学术界目前开始关注但相关成果较少的研究主题——城市化进程中的转制民族社区建设问题研究。在已有的社区建设模式讨论中，主要是关于城市社区建设、农村社区建设和一般转制社区建设模式问题的探讨，而关于转制民族社区建设模式的研究很少。本书是一种积极的尝试，为进一步的相关比较研究提供了基础；为进一步认识中国城市化，特别是少数民族城市化的途径和特点，提供了案例。

在理论视角上，以社区治理理论和社会空间理论为研究视角。对于这两个理论，在其他研究领域中有很多介绍和运用，但在社区建设模式的研究中应用得很少。本书以社区治理和社会空间理论为基础，在探讨转制民族社区建设中政府、社区组织、居民三大主体及主体间的关系的同时，从社会空间理论的视角探讨空间生产和居民行为的关系，由此拓展已有研究

中多基于国家-社会关系视角下进行社区建设问题探讨的研究思路。

在内容架构上,选择从转制民族社区建设主体及主体间的关系、转制民族社区建设的内容两个角度进行全篇布局,改变了以往大多数社区建设研究主要从内容入手的模式,而且重点突出了转制民族社区建设中的转制居民市民化、少数民族习俗及宗教信仰等问题的探讨。通过与其他民族地区和一般模式的比较,总结提出转制民族社区建设研究的框架,即在社区治理理论和社会空间理论下关注社区建设的主体和特殊内容,提出转制民族社区建设中应重点关注的三方面:一是要重视转制居民市民化的问题;二是要特别关注少数民族的生活风俗及精神信仰需求;三是要考虑基层管理体制的转变。

唐 梅

2016年6月

目 录



前言

第一章 社区与转制民族社区 1

第一节 社区 3

第二节 社区建设 3

第三节 转制社区 5

第四节 转制民族社区 8

第五节 城市化进程中的少数民族 8

第二章 社区变迁 11

第一节 社区历史变迁 13

第二节 居民生活变迁 18

第三章 政府角色及其实践 25

第一节 基础设施建设 27

第二节 公共空间建设 28

第三节 社会保障体系建设	32
第四章 社区组织建设	41
第一节 社区三大组织建设及社区服务	43
第二节 社区社会组织	55
第五章 居民参与及角色转变	67
第一节 居民参与及诉求	69
第二节 市民化过程中的角色转换及其认同	76
第三节 居民的社区归属感	101
第六章 DW 社区转制后社区建设情况	111
第一节 DW 社区概况	113
第二节 DW 社区转制后社区建设现状及存在的问题	114
第三节 DW 社区转制后社区建设中存在问题原因的分析	124
第四节 对 DW 社区转制后社区建设的建议	128
第七章 转制民族社区建设的总结与思考	135
第一节 基于几类转制社区建设的比较	137
第二节 对转制民族社区建设的进一步思考	140
参考文献	142
附录	151

附录一 调查问卷与访谈提纲	153
附录二 访谈记录整理	178
后记	232

社区与转制民族社区

第一节 社区

自滕尼斯提出社区概念以来,社区的内涵和外延已发生很大变化,学者对社区也已形成许多不同的定义。对社区的界定,我国在实践和理论上都有一些不同的观点,有的主张按城市中的街道划分,一个街道就是一个社区;有的主张界定在居委会,一个居委会辖区就是一个社区。对于转制社区,其乡或地区相当于城市的街道一级,事实上这两个层面很多时候也是很难区分开的。比如,在本书中,如何定位“社区”也不是一件易事,因为本书选择的 MZJY 社区在成立社区以前是 CY 乡的 8 个村(居),与东三村共同组成以前的民族乡;虽然转居上楼后, MZJY 社区只是目前 CY 地区的 6 个社区之一,但社区建设的很多方面与 CY 地区的政策是息息相关的。本书所关注的主题决定了将在不同层次的社区之间切换来展开研究。总之,虽然笔者聚焦在 MZJY 社区,但在许多内容的展开上会涉及 CY 地区的层面。政府主导的转制社区建设现状决定了研究中无法局限于一个具体的社区层面。所以,本书中的社区既在具体的社区层面使用,也在地区或乡的层面使用,因为在社区建设的许多方面,单个的小社区与所在地区的大社区总是相互联系、相互影响的,而且很多社区服务项目都是地区组织或地区出资在各社区落实。因此,本书中涉及的许多社区建设项目会提到地区或乡。

第二节 社区建设

自从 1991 年中国社会工作协会首届会长崔乃夫公开提出和使用“社区建设”一词,至今已有 20 多年。在这 20 多年中,各地积极开展社区建设活动,已经形成了多个社区建设模式。1999 年,民政部在全国选择和命名了 26 个“全国社区建设实验区”;2002 年又正式命名了 27 个全国社区建设示范市、148 个全国社区建设示范城区。民政部在全国选择和命名的“全国社区建设实验区”及全国社区建设示范市、城区很多都发展成社区建设模式,根据文献检索,公开报道并被称为模式的有 20 多个。^①随着各地社区建设实践的开展,关于社区建设模式的研究也逐渐多了起来。比如,王青山和刘继同编著的《中国社区建设模式研

^① 王青山,刘继同.中国社区建设模式研究.北京:中国社会科学出版社,2004:205,314.

究》、黎熙元等著《社区建设——理念、实践与模式比较》等，还有一些研究社区建设模式的论文，如胡宗山的《全国社区建设模式评析》，尹立家、尤红洁、顾锁群的《构建具有中国特色的社区建设模式》，陈伟东的《江汉：社区建设的模式创新》等。这些研究涉及了镇江模式、青岛模式、上海模式、沈阳模式、武汉模式、天津模式、北京模式、南京模式、江汉模式、四平模式等，这些模式都各有特点，但都是有关城市社区的探讨，几乎不涉及转制社区的研究。

在转制社区的研究中，转制社区建设研究是重要的研究议题之一。转制社区建设得好坏直接影响着当地城市化水平及社会稳定。目前，现有的一些相关研究成果，从学科上讲，主要是政治学与行政管理学和社会学的研究，前者侧重于从政府的角度，主要研究社区建设中公共事业的建设和公共服务的提供情况、存在的问题和解决措施；后者侧重于从社区建设中居民的社区参与和社区认同感、归属感方面进行研究。这两方面的研究成果都很多，不过各学科都主要是在自己的领域进行研究。但社区建设的实践则是综合而复杂的，需要结合各学科的优势进行系统研究。在本书中，笔者将结合自身行政管理和社会学的专业背景，对转制民族社区建设进行系统综合研究。

由于转制社区处在农村社区和城市社区的过渡阶段，所以讨论转制社区建设也需要关注有关农村社区建设模式的研究。自从我国大力开展新农村建设运动以来，农村社区建设也随之受到重视。目前，关于农村社区建设模式的成果也陆续出版，比如，潘屹的《家园建设：中国农村社区建设模式分析》等著作，从中可以看到农村社区建设与城市社区建设的不同。而转制社区建设是兼有两者的特点，还有一些自己的独特之处，值得单独研究。

在本书中，笔者主要通过社区建设的主体及主体间关系、社区建设的主要内容和目标等方面来讨论转制民族社区建设。

转制民族社区建设的特殊性主要是源于其“转制”和“民族”的特点。由于是转制社区，其在社区建设的主体和内容上都与城市社区有较大的区别。从社区建设的主体来看，转制社区都是城市化的产物，而政府推动的城市化又是我国城市化的主要特点。所以，在转制社区建设中，政府的作用比一般社区大，而社区社会组织则发展欠缺，还难以承担社区建设的主体作用。从社区建设内容上看，转制民族社区建设中还特别关注农民市民化问题，要关注少数民族特殊的生活需求，比如，对穆斯林社区的清真饮食的满足和做礼拜的清真寺等活动场所。

在社区建设主体及主体间关系的定位方面已有许多研究成果，也有一些不同的看法，笔者认为社区治理理论视角下的社区建设主体间的关系和角色定位的发展过程应是：从强政府、强社会的政府主导型治理模式，经政府推动与社区自治相结合的合作型治理模式，向社区主导与政府支持的小政府、大社会的社区自治型治理模式转变，比如，居站分设。从这个角度讲，笔者比较赞同王青山等提出

的“从社区建设行为主体考察,我国社区建设过程表明,社区建设行为主体的角色是变迁的。其基本走向是政府主导→政府与社区相结合主导→社区主导的漫长过程。现阶段由政府启动,由政府主导。这既是客观事实,也是实践需要的,是实事求是的。因为资源主要集中在政府手里,因为在人民群众心目中政府有绝对权威和诚信。显然,在这样现实条件下如果一味强调社区主导是不现实的,因而不合理的。下一步,当‘社区’建设起来,社区建设将会是政府与社区相结合的实践活动过程。政府与社区都是社区建设的行为主体。再发展下去,终将会是社区主导。当然,社区主导是有条件的”^①。

关于社区建设的内容,在民政部发布的相关文件中,主要归纳了社会建设五个方面的内容:社区服务、社区卫生、社区文化、社区环境、社区治安。民政部同时还要求各地结合实际不断丰富内容。因此,各地在实践中发展出了自己的社区建设内容体系。一些以实践为例的研究著作也将社区建设内容体系扩大,从5项到14项乃至更多项内容。社区建设的内容是随着社区的发展而不断发展和变化的,总的趋势是越来越丰富,包括的内容越来越多。转制民族社区建设有着与其他社区相同的社区建设内容,如社区服务、社区卫生、社区文化、社区环境、社区治安等。但还有与一般城市社区建设中不同的内容,比如,要特别关注农民市民化问题,要关注少数民族特殊的生活需求,包括对穆斯林社区的清真饮食的满足和做礼拜的清真寺等活动场所的建设。

第三节 转制社区

目前,有关转制社区的研究成果主要探讨了以下内容。

一、对转制社区定义和特征的探讨

转制社区产生于我国城市化过程中,兼有城市社区和农村社区的特点,但又是与二者不尽相同的特殊社区,而且在全国各地都有不同的表现形式,所以在已有的相关研究成果中,对这种社区也有不同的概括和提法。有些研究偏重农村转变的角度,如村落的终结^②、新村社共同体^③、超级村庄^④、城中村、城郊村等;

① 王青山,刘继同.中国社区建设模式研究.北京:中国社会科学出版社,2004:317.

② 李培林.村落的终结:羊城村的故事.北京:商务印书馆,2004.

③ 蓝宇蕴.都市里的村庄——一个“新村社共同体”的实地研究.北京:生活·读书·新知三联书店,2005.

④ 折晓叶,陈婴婴.超级村庄的基本特征及“中间”形态.社会学研究,1997(6):35-43.