

“中国社区理论前沿”丛书

ZHONG GUO SHE QU LI LUN QIAN YAN CONG SHU

现代城市社区治理结构研究

XIAN DAI CHENG SHI SHE QU ZHI LI

JIE GOU YAN JIU

张宝锋 著

 中国社会科学出版社

“中国社区理论构建”系列

中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书

现代城市社区治理结构研究

中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书

中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书

中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书

中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书 中国社区理论构建系列丛书

现代城市社区治理 结构研究

张宝锋 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代城市社区治理结构研究 / 张宝锋著. —北京: 中国
出版社, 2006. 9

(中国社区理论前沿)

ISBN 7—5087—1498—9

I. 现... II. 张... III. 城市—社区—治理—研究—中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 110443 号

丛 书 名: 中国社区理论前沿

书 名: 现代城市社区治理结构研究

著 者: 张宝锋

责任编辑: 李春园 邢幼弢

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 220 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

作者简介

张宝锋，男，1966年出生。郑州轻工业学院法政系副主任，副教授。

1987年毕业于周口师范学院政治系。2003年毕业于陕西师范大学政治经济学院，获硕士学位。2005年毕业于中国人民大学社会学系，获博士学位。现为郑州轻工业学院社会学学科带头人，河南省教育厅“学术技术带头人”，郑州市社会学学会副秘书长。先后主讲社区工作、城市社会学、组织社会学、社会分层与流动等课程，发表论文30多篇，出版专著3部，承担省级以上课题10余项，多次获得上级部门表彰。

已发表或鉴定与论著有关的科研成果：

1. 管治视野下的城市社会性功能结构，《甘肃社会科学》2004年第5期（中国人民大学报刊复印资料《社会学》2005年第1期全文转载）。

2. 商品房小区居民参与的微观机制，《甘肃社会科学》2006年第2期。

3. 英国新工党的社区发展政策，《郑州轻工业学院学报》（社科版）2005年第5期（中国人民大学报刊复印资料《国际共产主义运动》2006年第2期全文转载）。

4. 城市社区自治研究综述，《晋阳学刊》2005年第1期。

5. 城市社区居民参与动力缺失探源,《河南社会科学》2005年第4期。

6. 布莱尔政府之社区发展及对我国社区建设的启示,《学术论坛》2005年第12期。

7. 治理的主要思想及对我国城市基层社会治道变革的启示,《理论探索》2006年第3期。

8. 单位型社区居民参与的微观机制——对Z社区的个案研究,《晋阳学刊》2006年第4期。

9. 我国城市基层社会管理体制创新的理念、原则和举措,《学术论坛》2006年第5期。

10. 治理概念的社会学辨析,《经济与社会发展》2005年第8期。

11. 我国城市社区治理结构研究综述,《华北水利水电学院学报》(社科版)2006年第1期。

12. 治理思想研究综述,《郑州轻工业学院学报》(社科版)2006年第3期。

13. 《社区工作》(国家普通高等教育十五规划国家级教材,合著),本人撰写8万余字,中国人民大学出版社2005年6月。

14. 我国城市社区治理结构研究,国家社科基金重点项目,主要完成现代城市社区治理结构研究。



目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究框架	(6)
第三节 研究综述	(18)
第二章 分析工具：治理理论及其理论基础	(45)
第一节 治理的兴起和概念辨析	(45)
第二节 治理理论的主要思想	(61)
第三节 极端自由主义和公共选择理论——治理的 思想渊源	(71)
第四节 社群主义、“第三条道路”理论、集体 行动理论——治理的理论基础	(80)
第三章 我国城市社区治理结构的转型	(94)
第一节 社区的涵义和功能	(94)
第二节 我国城市社区治理结构转型的历史背景	(107)
第三节 我国城市社区治理结构转型的历史脉络	(112)
第四章 居民参与	(116)
第一节 居民参与的概念和功能	(118)
第二节 单位型社区的居民参与	(124)
第三节 商品房小区的居民参与	(151)

第四节	“村改居”社区的居民参与	(165)
第五章	社区组织	(178)
第一节	社区居民委员会与业主委员会	(178)
第二节	业主委员会和物业管理公司	(190)
第三节	居民委员会、业主委员会和物业管理公司 关系的思考	(200)
第四节	社区内网络结构	(208)
第六章	政府组织	(218)
第一节	政府组织的应然角色	(218)
第二节	社区自治组织的应然角色	(225)
第三节	政府组织的角色错位与社区组织的 功能异化	(227)
第四节	政府组织和社区自治组织关系的思考	(237)
第七章	政党组织	(241)
第一节	必要与可能：政党的不可或缺	(241)
第二节	角色错位和矛盾纠葛	(245)
第三节	实现党在社区治理的主导作用的思考	(252)
第八章	社区中介组织	(260)
第一节	市场经济与多元主体：非政府组织的 不可或缺	(260)
第二节	政府组织的失灵和非政府组织的异化	(264)
第三节	政府组织与非政府组织关系的思考	(270)

目 录

MULU

第九章 辖区单位	(278)
第一节 社区组织和辖区单位的关系	(278)
第二节 社区自治组织与辖区单位的资源共享形式	(280)
第三节 社区组织和辖区单位资源共享的几点思考	(282)
第十章 结 论	(286)
参考文献	(294)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、本文研究的理论意义和实践意义

胡锦涛总书记在中共十六届四中全会上提出建立社会主义和谐社会的战略构想,这是我们党对二十多年来片面追求经济增长、忽视社会进步的发展战略的反思,是对强力推进经济体制改革、极力回避政治体制改革的超越,是对目前存在的社会不和谐的一种深谋远虑。建设和谐社会关键在于创新包括社区管理体制在内的社会管理体制。目前我国社会管理体制总体上还属于政府主导型的社会管理体制。此种体制是社会不和谐的结构根源。原因在于:①政策输入机制的狭窄。在政府主导型的社会管理体制中,政治体系与社会体系之间的关系普遍表现为自上而下的单向度联结,即政府输出机制的强大和民间输入机制的窄小。在这种情况下,由于政治体系输入渠道不畅,民间的利益和诉求得不到表达和重视,许多深层次的利益矛盾被积累在社会层面上得不到解决,造成潜在的不稳定因素。为了实现稳定、控制社会,上层政治体系不得不一再地通过强制性压服的手段,使这些矛盾不致引发社会危机。②社会自治能力的缺失。在政府主导型的社会管理体制下,政府成了包打天下的全能管家,社会成了处处向政府伸手、事事仰政府鼻息的奴婢。一方面养成了社会基于对政府需要而产生的依赖。政府管理的事务越是具体细微,社会的自治水



平就越低。政府力量的调控和社会自治无法达到平衡，政府对社会的行政干预，前提是社会本身自治功能不足，但是行政权力干预反而强化了这一状况。另一方面造成了政府对社会的主导、控制和凌压。一个软弱的、分散的、无自我约束能力的社会既依赖于政府对它自身进行管理，当这种管理由于权力的本性而转变为一种暴政时社会又无能力去制约政府的行为。^③政府不堪重负和失灵。政府对于社会的控制越是全面，社会对政府权力的依赖就越严重，进而要求政府对社会更加深入地渗透。这种政府与社会关系恶性循环的后果是，“从国家主动广泛地介入社会经济生活最终导致国家完全卷入一切社会关系和社会事务中不能脱身”。所谓总体主义社会景观就是这样出现的。但最大的权力同时也意味着最大的责任。托克维尔描述大革命前法国中央集权的状况时说道：“大家都认为，若是国家不介入，什么重要事务也搞不好。种田的人平常对清规戒律反抗得最厉害，连他们也竟然相信，如果农业得不到改进，应主要归咎于政府，因为政府既不提供足够的咨询，也不能提供足够的帮助。……18世纪屡屡发生饥荒，各财政区的居民全都求助于总督，似乎只有从他那里才能得到粮食。的确，每个人都因贫困而指责政府。连那些最无法避免的灾祸都归咎于政府，连季节气候异常，也责怪政府。”^①任何一个总体化和力图达到总体化的国家都面临着这种由普遍不满所预示着的危险，而产生这种不满的原因则是政府没有很好地履行那些实际上根本不可能履行的职责。在这种情况下，政府应对政治不稳定因素的主要手段是强制或准强制的压服手段。但却不能解决根本性的、深层次的社会矛盾与问题。毕竟，政治稳定应是一种和谐社会的自然产物，它并不需要人们竭力去维护。

^① 托克维尔著，董果良译，《论美国的民主》，北京，商务印书馆1998版，第107页。

因此,建设和谐社会首先要改革适应计划经济体制需要的政府主导型的社会管理体制,建立社会主导型的社会管理体制。在城市,社区是最基层,社区和谐是城市和谐的基础。社区管理体制是微观中蕴涵着宏观的战略问题。表面上看,社区管理体制是一个微观问题,实则不然,作为整个社会管理体制链条的末端,它的变化会牵动整个社会管理体制乃至政治体制、政治制度的变化,可谓是牵一发而动全身,因此,绝不可小视。从大的方面来讲,社会和谐关键在于社会管理体制的创新;从小的方面来讲,社区和谐的关键在于社区管理体制(基层社会管理体制)的创新。而社区和谐又是城市和谐的基础,因此社区管理体制(基层管理体制)的创新是建设和谐社会的基础工程。和谐社会是当今中国政治生活和社会生活的主题,建设和谐社区则是当今我国城市社区建设的主题。未来几年将是我国现代化建设的关键时期,既充满机会,也潜伏矛盾。在这一时期,我国城市社区的地位、作用将更加突出,将承担加速社会发育、降低社会风险、促进经济社会协调发展的历史重任。如果不能尽快建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的新型的社会管理体制,我们将难以抵御社会风险,从而丧失发展机遇。2005年民政部副部长贾治邦指出:“当前,城市社区建设的推进,要以建设和谐社区为主题,以重构城市基层社会管理体制为突破口。这是积极应对体制改革和社会结构转型所出现的各种新情况和新问题的客观需要。”胡锦涛总书记2005年2月19日在中央党校省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上指出了革新社会管理体制是建设和谐社会的必要途径的思想:“各级政府要进一步完善社会管理和公共服务的职能,改善公共服务质量,提高依法管理社会功能的能力和水平,推动建立政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络,形成对社会进行有效覆盖和全

面管理的体系。要加强城乡基层组织建设,从建设和谐社区入手,使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用,在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用,在维护社会稳定,为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用。”曾庆红副主席在这个研究班总结讲话中也进一步强调了社区、社区管理体制在建设和谐社会中的作用:“社会建设和管理的中心在基层,要充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用,发挥城乡基层自治组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织等的作用,形成社会管理和服务的整体合力。社区是社会的细胞,建设和谐社区是构建和谐社会的基础。要坚持以服务群众为重点,以居民自治为方向,以维护稳定为基础,以文化活动为载体,以党的领导和建设为关键,努力把社区建设成为各种社会群体和谐相处的社会生活共同体,为构建社会主义和谐社会奠定建设的基础。”

二、本文研究的学术意义

(一) 学术界研究的不足

各种研究成果是本文进一步研究的阶梯。从研究视角上看,政府主导型的社区治理结构模式采用的是西方国家的地方自治和国家能力理论,社区自治型的社区治理结构模式借鉴的是西方传统政治学的以强调行为主体自主权为核心的自治理论,政府与社区合作型的社区治理结构模式撷取的是治理理论和公民社会理论。前两种模式的理论视角虽然不是治理理论,但在其指导下所建立起来的实践范式为本文的研究提供了比较框架。后一种模式虽然以治理理论作为分析框架,但其在实际的研究中存在着如下不足:①成果方面——理论阐释得多,实证性的个案研究少;偏重于某一个治理主体的实证研究多,全方位的实证研究少;目的论倾向明显,政策诠释得多,学理探讨得少。②研究内容——对作为社区治理基础的居民参与研究得不够不透,尤其是未将“经

济人”的假设引入到居民参与中来，未从人性的角度揭示居民参与的微观机制；没有紧紧围绕社区治理结构的内涵全面探讨多个治理主体之间的相互作用关系，只是着力于政府组织与社区自治组织双边关系的研究，尤其是未从资源交换和竞争博弈的角度对政府组织和社区自治组织的相互作用关系进行动态的分析；在研究居民参与和社区组织内部关系时，多是从行政社区出发，忽略了不同小区的个体差异；未将村改居社区作为城市社区的研究对象，降低了理论成果的适用性。^③研究不是过于正统，缺乏独立于政府和领导人讲话之外的学术思考；就是过于激进，不太符合中国的实际。

（二）本文研究的贡献

1. 本文旨在建构一个由政府组织、社会组织、社区组织参与合作、分工负责、平等协商，以社区组织为主导的社区治理结构。本文虽然汲取了上述三种治理结构的研究成果，但就其架构来讲，与它们还是有较大的差别。政府主导型的社区治理结构过分强调政府的作用，也极力主张发育社会，实现政府与社会的共生共长、互助互强，但在实际的运作中强政府与强社会的状态很难实现，现实情况不是政府吞没社会，就是社会脱离政府，它们之间是一种此消彼长的关系，强政府、强社会的治理结构只能停留在理论上。社区自治型的治理结构虽然强调社区组织在社区治理中的首要地位和自治权利，主张最小化政府，但对社区组织内部、社区组织与社会组织之间的运行机制缺乏明确的界定。如果社区内外社会组织之间没有建立相应的协调机制，在强调权利主体利益的同时，受利益的驱动，社区组织之间、社区组织和社会组织之间是难以摆脱狼与狼的紧张状态的。政府与社区合作的治理结构虽然主张限制政府的权力，明确界定政府的职责和角色，但其对政府的作用依然估计过高，其合作治理依然是在政府的推动之下的政府主导型的合作治理，在实际的运作中，自治取向被



政府取向所取代。

2. 从治理理论的“经济人”假设出发,解析居民参与社区公共事务的微观机制,提出如下观点:参与行为是行动者为追逐个人利益而做出的理性选择,参与程度取决于治理主体被激励的程度,没有利益驱动,就不会生发参与行为,因此,将个人利益嵌入社区利益,使社区成为真正的居民利益共同体,是促进居民参与、重构居民与社区组织互动关系的根本举措。

3. 透过对社区组织网络中治理主体间的动态博弈关系的分析,提出如下观点:权力是行动者依据其占有的资源进行交换和竞争的结果,权力大小取决于治理主体掌握资源的多寡以及现存的用于竞争的制度规则和交换环境,社区治理结构就是在此基础上多个治理主体之间竞争博弈的结果,没有资源或者资源配置不平衡,没有公平的游戏规则和交换环境,所谓的合作协商必然演绎为一方主导,因此,合理划分政府组织、非政府组织、市场组织的权力界限,在政府行政力量和社区自治力量之间找到一个均衡点和链接机制,是社区治理的关键。

4. 将村改居社区纳入城市社区治理的研究对象,拓展理论的适用性。

5. 通过实证研究,揭示出我国城市社区治理结构的一般模式和运行机制。

第二节 研究框架

一、概念界定

(一) 社区

社区是基于一定地域、一定利益、一定互动、一定文化基础之上的生活共同体。目前学术界将城市社区分为三种类型:单位型社区、商品房小区和混合型社区,但尚未将“村改居”社区纳

入城市社区的研究范围。而本文将“村改居”社区作为城市社区的一种纳入研究之中。之所以如此，主要是基于“村改居”社区在城市社区治理中的地位和作用的考虑。“村改居”社区地处城乡接合部，在近些年的城市扩张中，它们已经成为“城中村”，是整个城市的重要组成部分，村民不再是农民而是具有城市户口的市民，其生活方式、价值观念逐渐与城市居民趋同。此类社区的治理状况直接影响到整个城市的环境和治安。由于本文所研究的个案——郑州市J区D街道办事处所辖社区没有混合型社区，因此，对混合型社区的治理状况本文不再涉及。

（二）治理

治理是各种公共的和私人的个人及机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。治理意味着政府组织已经不是唯一的治理主体，政府之外的公共机构和私人机构也是合法的治理主体；治理的权力运行呈现上下互动、纵横结合的多元向度；形成了多样化的社会网络组织从事公共事务的共同治理。

（三）社区治理

社区治理属于地方治理的一个类型。在社会学研究中，“地方”不仅是一个表示地理区位的概念，而且还包含着地方公民间的文化连接、惯例认同和心理归属等文化与心理的内涵，这些维系了地方整合与发展所需要的传统、地方性知识和观念。国外地方可以分为几个层次。一是本地的或地方的中心。大约在一个居民区的方圆 250 米的范围内，主要设施有小学、邮局、中心商

店、诊所、绿地等。二是邻里地方。大约在方圆 400—600 米的范围内，主要设施有：中学、社区中心、运动场、小型街心公园、保健或社保中心等。三是区或城镇。大约在方圆 2—6 公里的区域范围内，主要设施有教堂或集会的设施、大型超市或商店、休闲或艺术中心、职业教育体系、大型医院或医疗机构、大型公园等。四是城市。大约在方圆 10 公里或 20 公里以上的范围内，主要设施有中心医院、大学、地区的文化设施、市政厅等。五是多区的复合型大城市地区和各种跨地方的功能性合作体系，如伦敦市区。

社区治理就是在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内，依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间公民组织等各种组织化的网络体系，应对社区的公共问题，共同完成和实现公共服务和社会事务管理的改革和发展过程。其目的在于达成以公民为中心，面向公民需要的、积极回应外部环境变化的、促使地方富有发展活力的新型社会与公共事务管理体系。

社区治理是具有弹性的地方制度与组织结构的安排。社区治理涉及多元治理主体的参与和投入，这其中既包括政府组织，也包括众多的民间组织。由如此众多的角色构成的集体行动，应该以怎样的规则使用、分配公共权力和资源？在传统权威力量削弱的情况下，怎样将多元化的利益、分割化的力量加以整合？怎样促使不同组织和人群之间达成共识与合作呢？这就依赖一套新型的治理制度体系。社区治理研究首先集中在制度设计层面。在地方治理初始时期，治理制度具有自发创新的性质，但在地方治理发展到一定阶段以后，就必然需要建立一系列日益完善的制度。作为制度安排，社区治理主要体现为地方政府及其他组织权力关系、动力机制和利益结构，这是社区治理实践得以进行的基础。其中，最主要的权力关系和体制包括：政府间的决策权、事权和财权关系的划分；地方选举制度或领导人的产生方式；地方政府