

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家社科基金项目

社会学文库
Sociological Library

主编/郑杭生

夏建中/著

On the Community Governance
Structure in Urban China

中国城市社区治理结构研究

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家社科基金项目

On the Community Governance
Structure in Urban China

中国城市社区治理结构研究

夏建中/著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市社区治理结构研究/夏建中著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 12

(社会学文库)

ISBN 978-7-300-14851-9

I. ①中… II. ①夏… III. ①城市-社区-治理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 249370 号

社会学文库

主编 郑杭生

国家社科基金项目

北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国城市社区治理结构研究

夏建中 著

Zhongguo Chengshi Shequ Zhili Jiegou Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2012 年 1 月第 1 版

印 张 12.125 插页 2

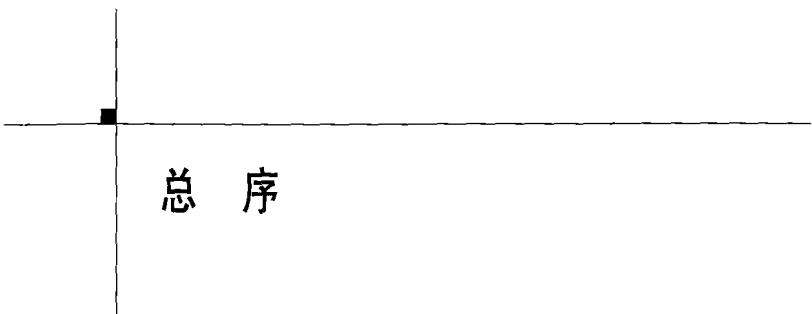
印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷

字 数 331 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序

现在，文库不少，社会学文库也有几个。在这样的情况下，接受中国人民大学出版社的委托，主持一套社会学文库，就不得不追问自己：这套文库只是单纯在数量上增加一个文库而已，还是应该在质量上力求有自己的某些特点？这就是本套文库不可避免要面对的定位问题。经过考虑，本套文库的定位至少涉及如下四个方面：

第一，它是一套研究性的文库。就是说进入本套文库的著作，必须是研究性、探索性的。研究性、探索性的必备要素是与某种新的东西联系在一起，即有某种创新性，因此，它们不同于一般资料性的、介绍性的、编译性的作品。这并不是说后者不重要，而是说，因为类别不同，后者应该有自己的出版渠道。

社会学研究无疑涉及诸多方面，有理论研究和经验研究，定性研究和定量研究；有对现实社会现象的研究，又有对社会学本身的研究，等等。本文库欢迎一切真正有研究的著作；同时，根据社会学国际化与本土化相结合的要求，根据本国的国情，把重点放在如下几个方面：

- 对转型中的中国社会的认识有所深化的研究著作。
- 对有中国特色的社会学理论有所贡献的研究著作。
- 对世界社会学的新发展和走向有所把握的研究著作。

第二，它是一套精品性的文库。就是说，在研究性的著作中，我们更看重精品之作。所谓精品，在内容上至少要符合下述几条中的一条或同时具有：一是能够从社会学的视角对人们普遍关心的社会热点和焦点问题作出有说服力的分析，公认有真知灼见，经得起时间和历史的考验。二是能够对实现“增促社会进步，减缩社会代价”的社会学深层理念有所贡献。三是对社会学的学科建设和理论创新有所推动。四是对中国社会学的国际化和本土化有所促进。而在形式上，要有与内容相匹配的叙述形式，要有较好的可读性，力求深入浅出，尽可能雅俗共赏，为大家所喜闻乐见。

第三，它是一套使社会学界新生力量脱颖而出的文库。就是说，通过研究性的精品之作，使那些在社会学界没有什么知名度，或知名度不高的“无名小卒”、新生力量、后起之秀程度不同地提高知名度，把他们实实在在地介绍给学界和社会，使他们尽快成为学界名人，在这个意义上，本文库也许能够成为培养社会学人才的有效渠道之一。众所周知，没有或缺少新生力量的学科和学界，是没有什么希望的。这当然在任何意义上都不是说可以忽视现在的学界名人，他们是我们最重要的依靠力量，他们负有提携后进的重任。我们真诚希望现有的学界名人和即将脱颖而出的学界名人，共同使本文库成为名副其实的名人文库，在学界和社会上发挥更大的作用。

第四，它是一套供不同学派观点争鸣的文库。一个没有不同学派争鸣的学界，不能说是成熟的。我在社会学界多次强调“要多一点学派，少一点宗派”。因为学派之争是学术问题、学术观点的争论，用的是学术标准，可以争得面红耳赤，但过后仍然是朋友；宗派之争则用非学术标准，党同伐异，大有“谁不和我们歌唱，谁就是我们的敌人”的“气概”。因此，学派之争，与人为善，相互切磋，推进学术；宗派之争，与人为恶，相互攻击，阻碍学术。如果

本文库在促成不同观点的社会学学派形成方面、在促成不同学派展开富有成果的争鸣方面，起到了应有的积极作用，我们将会感到非常高兴和欣慰。本文库将对各种不同观点的学派一视同仁。

总之，我们真诚希望本文库能够出研究成果、出精品、出名人、出学派。简言之，我们把“四出”作为中国人民大学出版社社会学文库的定位。

古人曾说过这样的意思，定位于“上”，可能得乎“中”，定位于“中”，可能得乎“下”。本文库这种“四出”的定位，从目标上说应该属于“上”，但结果仍有两种可能：或“上”或“中”。我们希望能够争取前一种可能，避免后一种。最后究竟如何，当由读者和时间来鉴定。

应当指出，本文库是在一个不平常的时候出版的。

首先，无论是就政策环境和体制条件来说，还是就国内氛围和国际环境而论，中国社会学正处在新中国成立以来最好的大有可为的发展时期。现在，社会学的学科地位，即作为要加强的哲学社会科学基本学科之一，得到了确认。人们越来越体会到社会因素即非经济因素对改革、发展、稳定的重要性，从而也认识到以非经济因素为切入点的社会学，也和以经济因素为研究对象的经济学一样，是一门与每个人的实际生活息息相关的学问，是一门推进改革、发展、稳定的科学，感受到有许多问题需要从社会学的视角来看待和解读，并领悟到社会学的理论研究和经验研究是制定符合实际情况的社会政策的基础环节。人们对社会学从不了解、不甚了解甚至误解到逐步了解；一些社会学的用语（如社区、社会化、弱势群体、社会转型、良性运行等）日益普及化、大众化，其中一些还被政府部门所采纳和使用。这使中国社会学的发展不仅有了自上而下的体制条件，而且有了自下而上的社会氛围。经过激烈竞争，中国社会学界获得了第三十六届世界社会学大会的主办权，该届会议的主题是“全球化背景下的社会变迁”，将于2004年7月在北京召开，由中国社会科学院社会学研究所承办。现在欧美社会学界都十分关注中国的变化、中国社会学的研究。无疑，在世界社会学的格局

中，与欧美强势社会学相比，无论从规模、投入，还是从成果、影响等方面说，中国社会学仍然是弱势社会学。强势社会学界如此关注中国社会的研究，对植根于本土社会的中国社会学界来说，既是一种沉重的压力，同时又是进一步发展的强大动力。在这样的情况下出版本文库，应当说是正当其时。我们希望不要辜负这样好的条件。

其次，这种不平常性还表现在世界社会学正处在自我反思和重建的过程之中。这种自我反思和重建的趋势并不是凭空而生，而是有现实根据的。这就是旧式现代性的衰落、新型现代性的兴起。我认为，这种旧式现代性的衰落、新型现代性的兴起，既影响着中国社会学的国际化，又影响着中国社会学的本土化。关于这一点我想多说几句。

所谓旧式现代性就是那种以征服自然、控制资源为中心，社会与自然不协调、社会与个人不和谐，社会和自然付出双重代价的现代性。20世纪向21世纪的过渡时期，全球社会生活景观呈现出重大转折的种种迹象，人们看到：人类对自然的倒行逆施造成了越来越严重的“绿色惩罚”，导致了天人关系的紧张，甚至“人类对自然的战争，变成了人类自我毁灭的战争”；人欲的激发和资源的匮乏所引发的对资源控制权力的争夺，又不能不导致价值尺度的扭曲、伦理准则的变形、个人与社会的关系的恶化。旧式现代性已经进入明显的危机时期。这样，在世界、在中国，探索新型现代性便成为一种势在必行的潮流和趋向。

所谓新型现代性，是指那种以人为本，人和自然双赢、人和社会双赢，两者关系协调和谐，并把自然代价和社会代价减少到最低限度的现代性。从中国社会转型加速期取得的巨大社会进步和付出的种种社会代价中，我们都能从正反两方面，亲身体会到新型现代性的深刻意涵。

就两种类型的现代性与社会学的关系而言，过往的旧式现代性锻造了以往的社会学——它的感受力和想象力、设问和眼界，甚至它的理论抱负和期望所能达到的限度。当现代性面临重大转折之

时，必定也是社会重构、个人重塑、个人与社会的关系发生重建之日。社会学不可避免地卷入其中，经历预设的根本变化、视野的重大调整、理论的重铸和再生过程。

对旧式现代性作出反应的，不仅有新型现代性，而且还有后现代性。如果说，新型现代性是对旧式现代性的一种积极、正面意义的反思，那么，主张后现代性的后现代主义则一般是对旧式现代性的一种消极、否定意义的反应。后现代主义批评旧式现代性的弊病是对的，但它的解决方法不是革除弊病，而是连现代性也加以抛弃，从而走向了极端。它对社会和知识基础的所谓“解构”，无助于增进社会的和谐。

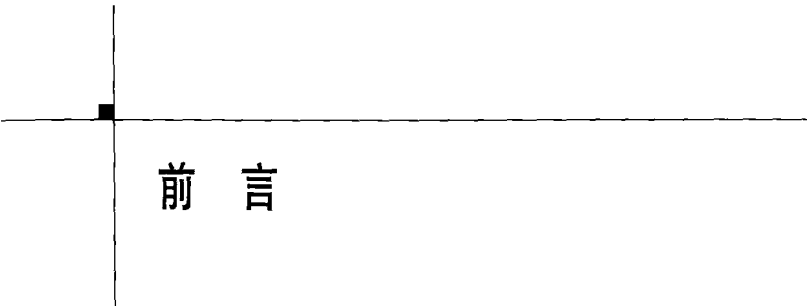
因此，处在这样一个旧式现代性步入没落、新型现代性勃然兴起的历史时期，中国社会学必须顺应时代的要求，跟上世界社会学重建的步伐，结合中国的实际，在理论研究上开拓出新的学理空间。而经过我国快速转型期独特经验的熏陶，中国社会学界的主体性、自觉性和敏锐性已经大为提高，将有助于达到这一目标。

我们也真诚希望，本套文库能在实现上述目标的过程中发挥应有的促进作用。

以上权且作为本文库的序言，与大家共勉。

郑杭生

2003年8月于气和文轩



前言

本书主要是通过对社区研究理论、社区治理理论以及我国社区建设原则和目标的全面把握，在对不同类型的社区进行调查的经验材料基础上，考察我国社区建设中的社区治理结构，以及主要由这些不同的治理结构影响的社区居民参与、社会资本培育等主要问题。

本研究首先指出了社区治理研究的理论、实践和学术意义，回顾了与社区治理有关的国内外的研究，并对国内的有关研究进行了归纳。

研究的理论视角主要是治理理论，同时还涉及社会资本、理性选择等理论。书中回顾了治理理论的兴起和发展，指出了治理理论包括全球、民族国家、地方治理，以及社区治理和公司治理等多种理论。以往有关治理的研究从未有过对这些不同的治理理论的区别，而往往是笼而统之地使用。本书对这些不同的治理理论进行了全面的梳理，在此基础上，指出了各种治理理论的异同点，并创新性地论述了社区治理理论的特点。

书中还系统地叙述了近几年来发达国家社区研究的最新理论进展,即以社会为中心的社会资本理论。

在总结了各种治理理论的共同点之后,本研究提出了社区治理的内容、特点和定义,并且阐述了本研究的研究框架,即界定了主要的理论概念,明确了本研究的主要理论视角、研究假设和分析思路。

本书扼要论述了我国社区建设的历史发展,指出了街居制向社区制变革的历史背景或社会原因,特别是比较了街居制与社区制的不同,强调指出我国的社区制已经完全取代了街居制,形成了社区内多种组织并存的局面,这些组织初步形成了合作共治的机制。但是,由于我国城市的社区建设主要是由政府推动的,又由于绝大部分社会资源是由上而下地分配的,所以,社区制既承担着政府的管理任务,也承担着居民和社会的自治诉求。而社区居委会也就具有“行政组织”和“自治组织”的双重性,而这种双重性也决定了当前我国城市大部分社区治理结构的双重性,即管理或控制与自治的双重性。我们还认为,居委会不是真正的居民自治组织,而基本上应当被看作政府在社区的派出组织。

本书的大部分篇幅是社区治理结构的实证研究,从第五章至第十章共六章对三种不同类型的社区进行分析和考察,即政府主导型的社区治理结构模式、社区自治型的社区治理结构模式、政府与社区合作型的社区治理结构模式。本书深入分析了这三种社区由于治理结构的不同,造成的居民社区在参与情况方面的重要区别。书中还本书对政府主导型的社区和自治型的社区中各种不同社区之间的关系进行了全面的剖析,对于合作型的社区则重点讨论了居民参与对社会资本培育的重要意义。

本书对政府主导型、社区自治型与合作型的三种社区治理模式进行的分析表明:从居民参与的角度看,政府主导型的社区居民参与最不积极。而单位型社区由于与以前街居制下的家属委员会模式没有太大的区别,单位作为政府的管理机构,控制着绝大部分的社会资源,包括权力资源,所以,社区内几乎所有的事务都没有居民

可以过问的空间，而居委会等社区组织也基本上是眼睛盯着上级政府的喜怒好恶，不大关心普通居民的需要和利益诉求。所以，居民没有参与的动力，也没有参与的必要。自治型社区中的居民由于有与房产权相联系的经济利益，制度上可以形成业主的自治组织——业主委员会。在该种社区治理结构中，居民的参与积极性最高，居民通过参与初步得到了社区组织的经验，并且也品尝到了自治带来的好处。由此，他们进一步开始了对社会事务和政治活动的参与。合作型社区中，由于居委会等社区组织能够积极支持居民的社团活动，社区内横向结构的居民兴趣团体呈现欣欣向荣的局面。居民的参与同样相当积极，参与形式和活动的丰富多彩，甚至在某些方面超过了自治型社区。

本研究在以下几方面进行了一些创新：

1. 第一次对治理理论进行了全面的梳理，在此基础上，第一次指出了社区治理的必要性，社区治理的定义、主体、目的和方式等。

我们认为：

- (1) 社区能够做到市场和政府都不能做到的事情。因为，社区拥有社区成员行为、能力和需求的信息，社区治理利用这些分散的私人信息，并根据其成员是否遵守社会规范进行奖励和惩罚。与国家与市场相比，社区能更有效地培育和利用人们传统上形成的规范自己共同行为的激励机制：信任、团结、互惠、名誉、尊敬等社会资本。

- (2) 社区治理就是在接近居民生活的多层次复合的社区内，依托政府组织、民营组织、社会组织和居民自治组织，以及个人等各种网络体系，应对社区内的公共问题，共同完成和实现公共服务和社会事务管理的改革与发展过程。这里讲的“多层次复合”的社区，主要指的是居委会的辖区和商品房小区等多种层次复合的居民社区，而不是某种单一类型的社区。

- (3) 治理的目的是为居民提供公共产品。这些公共产品包括物资的和非物资的两方面，前者指的是满足社区居民的基本设施建设

等，而后者更重要，主要是社会资本。治理的方式是：合作、自治、参与，以及建立更多的横向结构的居民组织。

2. 本研究提出了目前我国社区治理结构存在的三种模式，即政府主导型的社区治理结构模式、社区自治型的社区治理结构模式、政府与社区合作型的社区治理结构模式，并且分别对这三种类型的社区进行了考察，指出了它们在居民参与和治理结构上的不同。回顾此前我国学术界的有关研究，我们将学者的观点概括为三种社区治理结构模式，即政府主导型的强政府、强社会的治理结构，社区主导与政府支持的小政府、大社会的自治型的治理结构，政府推动与社区自治相结合的合作型的治理结构。这说明我们提出的这三种模式应当是有学术界共同认知基础的。

不过，我们在此考察的三种模式仍然与我们概括的三种模式有所区别：政府主导型的社区治理结构不是强政府、强社会的模式，而是一种强政府、弱社会的模式；合作型的社区治理结构则是一种政府及其派出机构和基层组织与居民社团组织、自愿者组织互相合作、相互支持的模式；自治型的社区治理结构是居民成立真正的社区自治组织，通过民主自治的制度来管理自己的社区，目前来看，政府及其派出机构在其中的作用并不明显。这三种社区治理结构是我们根据调查材料分析归纳出来的，其中，只有合作型的社区治理结构与前人的研究基本相同。

3. 本研究特别强调了社会资本对社区治理的重要意义，并且专门进行了这方面的研究。本研究认为，社区治理的主要目的是为居民提供公共产品，这些公共产品包括物资的和非物资的两方面，前者指的是满足社区居民对基本设施建设等的要求，而后者更重要，主要是社会资本，也就是著名学者青木昌彦指出的，社区居民自治组织“最主要的意义也许不在于提供公共产品本身，而是……成员所创造的独特的社会资本，从而……形成对公共产品供应大有作用的市民规范和职业伦理”^①。实现社区治理和培育社会资本的

① [日] 青木昌彦：《比较制度分析》，56页，上海，上海远东出版社，2001。

主要途径是合作、自治、参与，以及建立更多的横向结构居民组织。

4. 本研究还指出，中国城市社区治理结构目前的特点是已经基本上完成了从政府统治型向社区治理型的转变，形成了社区内多种组织并存的局面，开始初步形成了合作共治的机制。但是，转型的程度不一，因此存在三种不同的社区治理结构。而在今后的发展中，政府与社区合作型的治理结构与社区自治型的治理结构应当是主要的两种模式，在这两种模式中，最重要的是通过发展社区自治和居民参与来培育社区的社会资本。

5. 我们认为，社区应当更多地建立横向结构的社区居民组织，尽可能拒绝和减少纵向结构的社区组织。因为，只有前者才可能形成社区治理主体的平等合作关系，居民在平等互利的前提下，才乐于参与社区的各种活动。而纵向的领导与被领导的科层制结构，只能产生上级政府的权威和行政命令，形成下级对上级的服从，而无法形成自愿参与基础上的网络联系和互惠基础上的信任循环。

6. 本书还从治理理论的“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。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，是促动居民参与、重构居民与社区组织互动关系的根本举措。

本研究在研究方法上：

(1) 将个案研究、定量研究和文献研究相结合，特别是第一次对不同类型的社区进行了调查，这些社区包括传统性社区、单位社区、商品房社区等，所研究的社区类型比较全面。

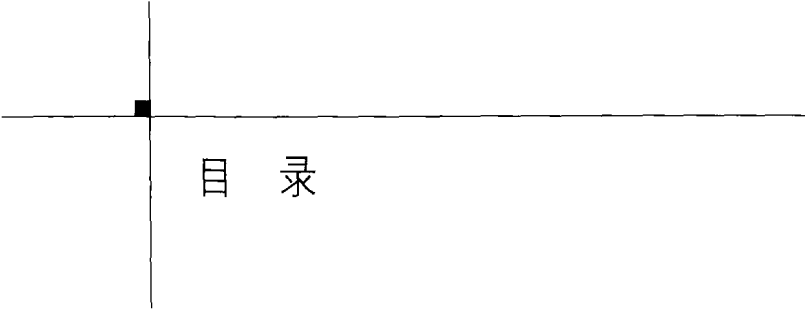
(2) 研究还运用了比较研究方法，即利用在国外进行学术研究的机会，对发达国家社区研究的理论和实践进行了比较详细和深入的考察，用这些最新的理论指导本研究，同时，将考察的国外有关商品房社区的管理制度列在本课题的最终成果中。

本书是国家社会科学基金重点项目“城市社区建设中的治理结构研究”的最终成果，本人是该项目的主持人，项目的主要承担者还有张宝锋和姜振华，张宝锋协助主持人做了许多有关课题的研究工作，姜振华承担了第九章、第十章的撰写工作；项目组成员还包括焦若水、阎臻和张菊枝，焦、阎二人参与了本书第二章第二节的撰写；张菊枝对本书的参考文献进行了整理。

最后，谨向中国人民大学出版社的潘宇博士以及为此书付出辛勤劳动的责任编辑表示衷心的感谢！

夏建中

2010年8月于中国人民大学



目 录

第一章 导论 / 1

第一节 中国社区治理研究的理论和实践意义 / 1

一、党和政府建立和谐社会的战略构想 / 1

二、社区建设实践的需要 / 5

三、社区有关学术研究发展的必要 / 7

第二节 社区有关研究的综述 / 10

一、地方与社区治理研究 / 10

二、与社区治理结构有关的研究 / 16

第二章 理论视角：治理理论与相关理论 / 29

第一节 治理理论的兴起和概念辨析 / 29

一、治理理论兴起的社会背景 / 29

二、治理概念辨析 / 32

第二节 治理的主要理论 / 41

一、全球治理理论 / 41

二、民族国家治理 / 47

三、地方治理 / 51

第三节 以社会为中心的社会资本理论 / 63

一、社会资本的发展 / 63

- 二、社会资本的要素、主要内容 / 66
- 三、社会资本的作用或者社会意义 / 68
- 四、社会资本的测量 / 72

第四节 社区的定义与功能 / 76

- 一、社区的定义 / 76
- 二、社区的功能 / 80

第三章 社区治理、治理结构与研究框架 / 87

第一节 各种治理理论的异同点和社区治理的特点 / 87

- 一、各种治理理论的异同点 / 87
- 二、社区治理的内容与特点 / 95

第二节 概念界定、研究视角、研究的问题、分析思路 与研究方法 / 99

- 一、概念界定 / 99
- 二、研究视角、研究的问题、分析思路 / 102
- 三、研究方法 / 103

第四章 我国城市社区的历史发展与街居制向社区制的转型 / 105

第一节 中国城市社区的概况与历史 / 105

- 一、中国城市社区组织的概况 / 105
- 二、城市社区组织的历史发展 / 107

第二节 我国城市社区从街居制向社区制转型的社会背景 和历史脉络 / 116

- 一、城市社区转型的社会背景 / 116
- 二、城市社区转型的主要脉络 / 119

第三节 社区制的确立与特点及其与街居制的比较 / 123

- 一、社区制的确立与特点 / 123
- 二、社区制与街居制的比较 / 128

第五章 政府主导型社区中各种组织之间关系的分析 / 133

第一节 政府组织的角色错位与社区组织的功能异化 / 134

- 一、有权者的属性造成政府部门及其成员存在着
自利性与公共性的矛盾 / 137
- 二、街道办事处变成了一个“大居委会”，与其
自身角色严重错位 / 138
- 三、社区自治功能的缺失 / 139

第二节 政府组织和社区自治组织关系的思考 / 143

- 一、转变观念，明确定位 / 143
- 二、再造制度与规则，为社区立法 / 144
- 三、合理界定政府组织和社区自治组织的职责和
角色 / 145

第三节 党的组织与社区组织的关系 / 146

- 一、角色错位和矛盾纠葛 / 147
- 二、实现党在社区治理中的主导作用的思考 / 153

第四节 社区中介组织 / 158

- 一、社区内非政府组织存在的必要性 / 158
- 二、社区内非政府组织的现状 / 160
- 三、政府组织与非政府组织关系的思考 / 164

第六章 政府主导型社区治理结构中的居民参与 / 167

第一节 居民参与的概念和功能 / 168

- 一、社区参与的概念 / 168
- 二、社区参与的功能 / 171

第二节 单位型社区的居民参与 / 174

- 一、居民的政治参与 / 174
- 二、居民的经济、文化和社会参与 / 179
- 三、社区参与不足的原因分析 / 181
- 四、关于政府主导型社区居民参与的几点思考 / 187