

市治书系
SHI ZHI SHU XI

使社区和谐起来： 社区公共事务分类治理

卢爱国 著

中国社会科学出版社

013045734

D669.3

181



使社区和谐起来： 社区公共事务分类治理

卢爱国 著



北航

C1653941

中国社会科学出版社

D669.3
181

图书在版编目 (CIP) 数据

使社区和谐起来:社区公共事务分类治理 / 卢爱国著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2399 - 7

I. ①使… II. ①卢… III. ①社区—公共管理—研究—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 067364 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 夏 侠
责任校对 周 昊
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.75
插 页 2
字 数 293 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

“市治书系”编委会

主 编 徐 勇

副主编 陈伟东 汤晋苏

成 员 (以姓氏笔画为序)

王时浩

王敬尧

石 挺

汤晋苏

陈伟东

徐 勇

总 序

在中国这样一个有着十多亿人口的大国进行现代化建设，无疑是人类文明史上的巨大工程。伴随现代工业文明生长的是农村城市化进程。城市作为经济、政治和文化中心，将成为工业文明前进的火车头，牵引着社会前进。而城市的发展必然要求对城市社会进行有效的治理。

在外国，城市治理是一个崭新而又十分紧迫的课题。我们通常讲中国历史悠久，是一个有着数千年文明史的古国。但是，中国历史悠久，主要是农业文明历史漫长，现代工业文明的历史却十分短暂。在长期的农业文明历史进程中，城市主要是政治统治的堡垒，“市”不过是依附于“城”而存在。这种城市只是农业文明的政治象征和浓缩。高高的城墙、封闭的院落，不过是农村宅院的放大和发展。即使到了 20 世纪，工业文明迅速崛起，但城市也处处隐含着传统农业文明的痕迹。有形的城墙拆除了，无形的城墙却随处可见。一个个大宅院式的“单位”，将城市社会成员锁定在封闭的体系内，同时也锁住了蓬勃的社会生机。这使得中国的第二次革命仍然不得不要从城市门外的乡村首先起步。

改革开放的重要特点就是打开一重重有形或无形的“城门”，推动生产力的发展。伴随大规模的现代化建设，城市的工商业和“市”的性质日益突出，开放性不断扩展，人口、资本、需求等文明要素迅速向城市集中，城市社会构成愈来愈复杂。到 2000 年，城市人口已占总人口的三分之一以上。随着城市化进程的加快，中国的城市人口将在 21 世纪前所未有的超过农村人口。与此同时，“现代的历史是乡村城市化，而不像在古

代那样,是城市乡村化。”^①随着“农村包围城市”改革的完成,社会发展愈益要求城市带动农村,城市的先导性愈益凸显。如果说在中国,20世纪是由农村推动城市发展,而21世纪则必然是城市带动乡村发展。不如此,中国的社会转型就不可能真正完成。

与城市迅速发展和其历史使命相对照的,是对城市的有效治理却很不适应。在中国,城市治理长期沿用自上而下单一的行政管理模式。这种模式是以政治性城市和“单位制”社会为基础的,已远远不适应日益开放的、复杂的现代城市社会。现代城市的开放性要求治理者具有宽阔的治理视野;现代城市的先导性要求治理者具有超前思维;现代城市的多样性要求形式多样化的治理方式;现代城市的复杂性要求形成功能分化、结构合理的治理系统;现代城市的变动性要求治理体系能及时对各种挑战作出有效回应;现代城市发展的蓬勃活力则来自于更多的市民参与公共事务的治理……这一切都意味着中国城市的治理正在发生和将要发生根本性的变革。

中国的改革是从基层开始的,中国的城市治理体系变革也是从基层开始的。20世纪90年代,随着城市经济改革的深化,封闭的“单位制”趋于解体,传统的单一行政管理模式失去必要依托,开放性的“社区制”社会迅速生长,并推动着整个城市管理体制的改革与创新。

如果说中国城市治理已远远不适应现代城市发展的要求,那么对城市治理的研究就更为落后。因为,传统的治理模式使人的思想也模式化了,难有创新思维。尽管中国的城市历史漫长,却几乎没有研究城市治理的论著。改革开放以来,虽然一些高等学校开始开设《市政学》等课程,但大多搬用的是外国教材和理论,很少涉及中国城市的治理改革与创新。只是随着20世纪90年代中国城市社区建设和管理体制改革,城市治理才愈来愈引起学术界的关注。显然,城市化进程的加快,特别是城市治理体制的创新,将会使城市治理问题得到更广泛的重视。如果说,在20世纪,中国社会发展的主题是乡村发展的“绿色崛起”,“村治”得以成为“显学”,那么,在21世纪,中国社会发展的主题将是城市发展“都市突破”,“市治”将会成为一门新的“显学”。

^① 《马克思恩格斯全集》第46集(上),人民出版社1979年版,第480页。

20 世纪 80 年代，本书系的主编就认为，大一统整体内政治社会的非均衡性是中国政治的重要特征，其中城乡差别又是主要表现之一，为此开始对城乡基层政治进行比较研究，并于 1992 年出版了《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》一书。

随后，主编者所在的华中师范大学农村问题研究中心（现更名为华中师范大学中国农村问题研究中心，是教育部人文社会科学重点研究基地）从村民自治着手，着重研究乡村治理问题，并于 1997 年推出以研究乡村治理为主题的“村治书系”（由华中师范大学出版，已出版 6 种）。20 世纪 90 年代末，城市改革不断深化，城市社区建设及相应的社区自治迅速崛起，成为继中国农村改革及村民自治之后的又一体制创新。在本书主编的倡导下，华中师范大学城市社区建设研究中心得以建立，并借鉴乡村研究的经验，组织人员参与社区建设及城市治理的研究。经过数年研究积累，我们决定推出本套以城市治理为主题的书系，即“市治书系”。其目的是从变化的城市社会出发，根据城市发展的需要，以正在发生变革的城市治理事实为依据，探讨中国城市治理体系的变革与创新。

希望通过我们的努力，“市治书系”能够与“村治书系”相映生辉！

“市治书系”编委会

2001 年 12 月 28 日

目 录

导论	(1)
一 选题由来与研究意义	(1)
二 研究现状与研究主题	(16)
三 研究框架与基本概念	(23)
四 研究方法与资料来源	(29)
五 研究的特色与限度	(31)
 第一章 社区体制改革宏观背景:社会再次转型与和谐社会建设 ...	(34)
一 社会再次转型与和谐社会建设	(34)
(一)第一次社会转型与社会矛盾的转换	(36)
(二)社会发展滞后与构建和谐社会的提出	(42)
二 和谐社区建设与社区体制改革	(51)
(一)单位功能社区化与社会建设社区化	(51)
(二)和谐社区建设与社区体制改革	(60)
 第二章 社区体制现状和问题:部门垂直整合与居委会内卷化	(72)
一 社区体制现状与特点	(72)
(一)部门垂直整合	(78)
(二)居委会内卷化	(88)
二 社区体制问题与后果	(111)
(一)社区体制存在的问题	(111)
(二)社区体制不顺的后果	(122)

第三章 社区体制改革新探索:多元模式与有限改革	(142)
一 公司治理模式	(143)
(一)公司治理模式的特征	(145)
(二)公司治理模式的绩效与限度	(148)
二 社站内置模式	(153)
(一)社站内置模式的特征	(154)
(二)社站内置模式的绩效与限度	(160)
三 居站并行模式	(164)
(一)居站并行模式的特征	(165)
(二)居站并行模式的绩效与限度	(169)
四 居站分离模式	(172)
(一)居站分离模式的特征	(173)
(二)居站分离模式的绩效与限度	(179)
第四章 社区体制的理想模式:社区公共事务分类治理	(191)
一 社区公共事务治理价值取向	(192)
(一)公共事务治理价值取向的演进	(192)
(二)社区公共事务治理的价值取向	(199)
二 社区公共事务分类理论模型	(202)
(一)社区公共事务分类标准	(204)
(二)重新细分社区公共事务	(211)
三 社区公共事务治理主体秩序	(220)
(一)公共事务治理主体秩序建构的国际经验	(220)
(二)社区公共事务治理主体秩序的中国选择	(226)
四 社区公共事务治理机制	(235)
(一)社区行政事务治理机制	(236)
(二)社区公共服务供给机制	(240)
(三)社区自治事务治理机制	(246)

结论	(253)
----------	-------

参考文献	(258)
------------	-------

后记	(268)
----------	-------

表格、插图目录

表 2—1	武汉市“四到社区”中社区居委会的责任	(93)
表 2—2	武汉市“四到社区”社区居委会协管社区公共 事务项目比例	(94)
表 2—3	江汉区 MZ 街社区公共环境管理奖惩制度	(94)
表 2—4	2003 年武汉市 CQ 社区和 CT 社区公共事务统计	(96)
表 2—5	2003 年江汉区 CT 社区公共事务来源分布	(96)
表 2—6	2003 年江汉区 CT 社区居委会来源于政府的公共事务	(96)
表 2—7	江汉区社区协理员配备标准	(111)
表 2—8	江汉区 FX 社区和 HP 社区基础数据	(112)
表 2—9	江汉区 FX 社区和 HP 社区部分社区协理员配备情况	(113)
表 2—10	2006 年江汉区社区建设专项经费分配标准	(113)
表 2—11	江汉区社区协理员管理机制	(115)
表 2—12	江汉区社区协理员信息采集项目统计	(124)
表 2—13	江汉区社区协管员职责履行情况	(126)
表 2—14	2005 年全国和湖北省社区居民需求问卷统计	(132)
表 2—15	2006 年湖北省十个城市社区公共服务供给状况统计	(133)
表 2—16	2005 年武汉市社区居民的主要困难	(134)
表 2—17	2005 年湖北省社区公共服务评价情况统计	(135)
表 2—18	2003 年武汉市 CQ 社区和 CT 社区居民求助情况	(135)
表 2—19	2005 年 10 月至 2006 年 11 月江汉区网格化管理 与服务系统案件统计	(137)

表 2—20	全国城市社区关系评价状况	(138)
表 2—21	武汉市社区常住人口与外来人口参与意愿调查	(138)
表 3—1	宁波市海曙区社区工作经费来源比较	(153)
表 3—2	钟祥市直部门向社区转移职能情况	(158)
表 3—3	宜都市社区工作经费分配情况	(168)
表 3—4	宜都市部分政府部门承担的公共服务职能	(171)
表 3—5	社区工作站模式特征比较	(186)
表 3—6	社区工作站模式绩效与限度比较 (一)	(187)
表 3—7	社区工作站模式绩效与限度比较 (二)	(188)
表 4—1	社区公共产品属性及分类	(209)
表 4—2	社区公共事务分类	(211)
表 4—3	社区公共服务事务分类	(213)
表 4—4	社区协理员事务梳理	(217)
表 4—5	社区居委会事务梳理	(217)
表 4—6	经合组织国家公共服务提供者的组织形式	(222)
表 4—7	部分经合组织国家与服务提供者有关的机构、权力 机关和其他政府实体名称	(224)
表 4—8	中国服务提供者的可能组织形式	(226)
表 4—9	社区公共事务分类治理的组织形式	(228)
表 4—10	社区公共事务治理机制	(235)
表 4—11	社区公共服务供给方式	(242)
图 2—1	武汉市江汉区社区公共事务垂直管理模型图	(80)
图 2—2	武汉市江汉区社区居委会“内卷化”模型图	(91)
图 3—1	公司治理模式模型图	(148)
图 3—2	社区公共服务社模式模型图	(156)
图 3—3	宜都市社区体制模式模型图	(166)
图 3—4	居站分离模式模型图	(174)
图 4—1	社会组织与社区居委会关系	(230)
图 4—2	公共信息采集运行机制	(237)
图 4—3	社区出租屋与重点人群监管事务运行机制	(240)
图 4—4	街区综合执法运行机制	(241)

图 4—5	特定人群服务运行机制	(243)
图 4—6	市政服务运行机制	(244)
图 4—7	街区物业服务中心运行模式	(245)
图 4—8	社区法定组织事务运行模式	(247)

导 论

改革是一个持续不断的过程，改革能解决某一段时期内存在的问题，但在改革过程中又会出现新的问题，进而又引发后续的改革。

——盖伊·彼得斯 (B. Guy Peters)

一 选题由来与研究意义

(一) 研究经历与选题由来

选择“城市社区体制改革”作为研究主题，是与我和我所在团队——华中师范大学湖北城市社区建设研究中心^①的研究经历密切相关的，也是对三年来我参与社区建设实验和从事实证研究的总结。要说清楚研究选题的由来，需要联系我们的研究经历。

2005年9月，笔者开始参与城市社区研究^②。迄今为止，先后参与了武汉市江汉区社区协作机制实验、第三届社区居委会换届直接选举观察、社区公共服务和社会管理体系改革实验。为总体上把握我国社区体制改革

① 以下简称“研究中心”。

② 笔者接触城市社区研究纯属偶然。2005年9月，我有幸进入华中师范大学科社所攻读博士学位，在已故恩师李会滨教授推荐下，2005年9月19日加入了华中师范大学湖北城市社区建设研究中心团队，从而开始参与城市社区研究。

新进展的基本情况,先后到武汉市(江汉区、武昌区、江岸区、洪山区、汉阳区)、十堰市(茅箭区、张湾区、丹江口市)、襄樊市(樊城区)、随州市(曾都区)、黄冈市(麻城市)、黄石市(黄石港区、西塞山区)等诸多城区政府、街道办事处和社区进行深入调查。以下是笔者参与武汉市江汉区社区体制改革实验和湖北省“十五”社区建设调查(抽查)活动的过程以及从中获得的启示。

1. 参与江汉区社区协作机制改革实验

江汉区社区协作机制实验始于这样一个背景:自2000年我国启动第一轮大规模社区建设以来,在行政化逻辑运作下,我国城市社区建设呈现出一种封闭化的发展趋势,社区之间缺乏横向协作机制,社区之间的资源难以有效整合,城市基层社会的总体性系统呈现分割态势,因而,深化社区建设亟须在社区体制和机制上进行创新,使社区建设过渡到社会建设,拓展社区的自主行为空间,调动社会分散化资源。2005年9月,江汉区提前完成社区建设“883行动计划”^①,进一步探索社区体制改革。江汉区政府选取水塔街和唐家墩街作为板块社区建设改革实验试点街道,但没有找到恰当的突破口。2005年10月,研究中心常务副主任陈伟东教授针对唐家墩街香港北路板块社区提出“以社区协作机制创新为突破口,进行板块社区建设改革实验”,其基本思路是:建立非刚性的社区发展联席会,协调社区集体行动,整合社区资源,提高社区服务和居民自治效能;在具体操作上,“社区发展理事会”由5位社区居委会主任、1位街道办事处成员(社会事务科科长)、3位居民代表共9人组成,理事长由社区居委会主任轮流担任,聘请专职秘书1人,政府每年拨给1万元,主要用于理事会秘书工资发放,理事会运转基金按照“成本分摊、分级定价”原则向社区提取。这一改革思路得到了江汉区政府的认同,并邀请研究中心设计改革方案。2005年10月25日至27日,中心研究人员进入唐家墩街道唐蔡社区、香江新村社区进行试调查,了解街道和社区基本情况,调查方式以座谈和访谈为主,通过与街道办事处领导座谈,了解他们的改革

^① 社区建设“883行动计划”是武汉市政府于2002年至2005年在7个中心城区883个社区推行的政府职能社区化行动。

思路；通过访谈社区居委会主任，了解社区资源情况和他们的改革思路。随即我们组建了“江汉区板块社区协作机制研究”课题组，成员除笔者外，还有陈伟东、张大维，后来中心研究人员熊光祥、李霞、姚华平、赵丹相继加入了课题组。2005年11月21日至12月20日，课题组采取深度访谈、实地考察和原始数据采集等方法对街道办事处、社区居委会、社区民间组织和社区居民四个层次进行了为期1个月的调研，获取了大量数据。课题组在深入调研基础上，经过多方（街道办事处、社区居委会、课题组）多次协商讨论，设计了《武汉市江汉区唐家墩街香港北路板块社区发展理事会章程》。笔者执笔撰写了《武汉市江汉区唐家墩街关于构建香港北路新型板块社区的论证报告》。2006年1月，笔者代表课题组向江汉区政府、民政局、唐家墩街道办事处递交了这两项研究成果并被采纳。此后，社区协作机制改革实验进入运作阶段，其间课题组一直扮演着改革指导者的角色。江汉区社区协作机制创新是笔者首次参与的社区改革实验，从中深刻感受到“田野调查”的魅力和艰辛，领悟到研究团队的力量和研究方法的重要性；同时，也深深感受到城市贫民的困境、地方政府行政力量的强烈冲动^①、社区居委会的负荷。这一切促使笔者反思：如何使社区和谐起来、如何实现“强政府、强社会”、社区居委会在城市社会管理和公共服务中到底应扮演什么样的角色，等等。

2. 参与湖北省社区建设调查（抽查）活动

为全面、准确把握湖北省各地、市、州政府推进社区建设状况，2006年6月至9月，湖北省民政厅与研究中心组建联合调查组（抽查组），先后开展了两次大规模的社区调查和一次评估检查。两次社区调查旨在编撰《2001—2005年湖北省城市社区建设发展报告》。第一次调查的时间是2006年5月25日至6月25日。课题组兵分六路，分赴鄂州、咸宁、黄石、黄冈、襄樊、十堰、孝感、宜昌、荆门、荆州等10个城市开展调查。

^① 社区发展理事会是一个自治性的民间组织，这是课题组一以贯之的理念。但在多方博弈和制度设计过程中，街道工委书记、街道办事处分管社区工作副主任、街道办事处社会事务科科长纳入了社区发展理事会，从而使社区发展理事会带上了行政色彩。

2006年6月1日至3日、6日至9日,笔者带领第三调研组,先后调研了黄冈市、麻城市(龙池桥街城西社区和西畈社区)、黄石市黄石港区(沈家营街池湖社区、楠竹林社区)和西塞山区(陈家湾街十五冶社区)的社区服务、社区自治、“村改居”、改制企业社区重建等问题。第二次调查时间是2006年9月25日至28日。笔者再次带队调研了黄石市黄石港区和西塞山区,此次重点调研了西塞山区八泉街和平社区的“民间调解”、黄思湾街田家墩社区的国有企业改制与社区重建、黄石港区沈家营街楠竹林社区的社区党建和街道社区物业服务等情况。调查结束后,笔者又广泛参与了研究中心组织的汇报交流、数据录入、统计分析、大纲修改、报告撰写等系列工作。2006年10月,笔者向课题组提交了《湖北省“十五”城市社区管理体制的改革与创新》和《湖北省社区自组织发展报告》两份调研报告。2007年9月12日至17日,湖北省委、省政府开展“湖北省创建和谐社区评估检查活动”,省民政厅组织专家学者和部分市州民政局基层政权建设科科长,分成8个组分赴各市州开展社区建设检查考评工作。笔者参与第七检查组,对申报“全省创建和谐社会示范活动先进单位和社区”的武汉市江岸区、十堰市(茅箭区、张湾区、丹江口市)、襄樊市(樊城区)、随州市(曾都区)进行抽查,重点考察了社区体制改革、政府职能转变、政府财力投入和社区自治情况。抽查活动结束后,笔者执笔撰写了《武汉市江汉区、十堰市、襄樊市创建和谐社区先进单位抽查结果报告》并递交省民政厅。这三次调研活动令我感受至深的有四点:一是街道办事处与社区居委会的权利关系严重失衡,社区居委会责大权小^①;二是中小城市与大城市相比,社区居委会扮演着更为复杂的角色,中小城市社区居委会尤其是“村改居”的社区往往身兼生产经营者、行政代理人、公共服务替代者、居民代言人四重角色;三是大、中、小城市在社区公共服务供给和需求结构上存在差异,但总体上失衡,资源枯竭型城市(如黄石市)尤其显著;四是在实践中出现了

^① 2005年9月25日,在采访中,一位社区居委会主任用朴素的语言讲述了社区居委会“接访”的故事,她说,“为了上访户,社区出了很多资金。去北京接人(上访者),街道派人去,但钱由社区出,2004年社区为此花了3000元,2005年花了5000元,今年街道又要社区为接上访户出7000元。为此,我还在街道办事处哭了一场。”在2005年9月12—17日评估检查中,我们普遍发现政府部门与社区居委会签订目标责任制。