

B

北京蓝皮书®

LUE BOOK OF BEIJING

北京市社会科学院/编 刘牧雨/总编 戚本超/副总编

中国社区发展报告 (2008~2009)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT ON COMMUNITY DEVELOPMENT OF CHINA (2008-2009)

主 编/于燕燕



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2009
版



北京蓝皮书
BLUE BOOK
OF BEIJING

北京市社会科学院 / 编 刘牧雨 / 总编 戚本超 / 副总编

中国社区发展报告 (2008~2009)

ANNUAL REPORT
ON COMMUNITY DEVELOPMENT
OF CHINA
(2008-2009)

主编 / 于燕燕



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区发展报告 (2008 ~ 2009) / 于燕燕主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2009. 5
(北京蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0789 - 0

I. 中... II. 于... III. 社区 - 城市建设 - 研究报告 -
中国 - 2008 ~ 2009 IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 069123 号

法律声明

“皮书系列” (含蓝皮书、绿皮书、黄皮书) 为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权, 其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册, 社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权, 任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为, 社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任, 维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话: 010 - 59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问: 北京市建元律师事务所

睦邻点建设是和谐社会建设的好形式

(代序)

——对上海嘉定镇街道经验的一种社会学的简析

郑杭生*

小 引

从2005年5月起,上海嘉定镇街道,在18个社区大力开展“睦邻点”的建设,至2008年“睦邻点”已达70多个。这几年的实践证明,“睦邻点”建设是和谐社区建设的好形式。用当地管理者的话来说,就是“通过‘睦邻点’的建设,进一步融洽社区内邻里间的感情,活跃社区氛围,让陌生的邻居熟悉起来,让疏远的邻居亲近起来,让寂寞的楼道热闹起来,让困难的邻居幸福起来,让更多的社区居民走出家庭,走入社区,参与社区建设和管理,从而不断推进街道和谐社区的创建工作。”

这一段话说得非常好。参观了他们一些睦邻点,看了他们的经验材料,我详谈几点想法,算是学习的体会。不一定对,希望得到读者的批评指正。

一 社区建设的问题取向和服务取向—— 现代社区建设的复合品质

上海嘉定镇街道在分析“睦邻点”建设的主要动因时,指出了三条,第一,社区人群结构的分化和内心需求的合群化;第二,社区生活的分化和活动需求的多样化;第三,社区阶层利益的分化和管理需求的科学化。

* 郑杭生,社会学家,中国社会学会会长,中国人民大学教授、博士生导师。



这几点的表达，用的是比较典型的社会学话语，而且意义也很深刻。它们表达了现代社区建设的复合品性，即社区建设既是问题取向的，也是服务取向的；既是居民参与和基层民主的发展过程，也是政府管理和公共治理与社区自治自律的相互实现过程，是社区善治与社会善治的统一。建设过程显示，上述这些不同品质并非是彼此矛盾、相互排斥的，而是相依不离、互为基础、彼此成就的。

所谓“社区建设的问题取向”，是指“社会问题的社区化”。上面说的三个分化，即社区人群结构的分化、社区生活的分化和社区阶层利益的分化，意味着社会分化、社会分层、收入分配、社会贫困、弱势群体等问题，都在社区中表现出来，其解决最终往往亦在社区。

所谓“社区建设的服务取向”，是指要解决上述社区化的社会问题，需要通过社区建设搭建为社区成员直接服务的基层平台，实现多样性的服务：如以维护、确保社会弱势群体如老年人、残疾人及其他特殊群体的最基本生活为出发点和归宿的福利性服务，面向全体社区居民的日常生活、文化娱乐、卫生保健、环境保洁的便民利民服务等；如有利于促进社区居民民主参与和有所作为，个人自我表现和自我实现，培育居民的亲情、友情和邻里之情的服务，满足他们的多种多样的要求。

“睦邻点”的建设正是把社区建设的问题取向和服务取向结合起来，搭建了对社会成员直接服务的一种基层平台。这就是它的优势和生命力所在。

二 在社区建设中增进信任和安全—— 现代社区建设的重要课题

在当代中国社会的各个地区，“陌生人的世界”正在迅速扩大。人们必须逐渐面对各种不熟悉的文化现象、行为方式、制度现象，“陌生人的世界”反而成为我们生活中的一种“常规世界”。随着人与人之间的陌生关系的常规化，事件的可重复性或经验中的已知模式发生作用的范围日渐收缩，社会生活中的偶然性、不确定性及意外后果日益频繁。因此，在陌生人的世界中，信任与安全也成为一组新的问题。

这种情况正像上海嘉定镇街道目前面临的“居住条件越来越好，邻居关系越来越淡”，不同职业、不同身份、不同单位甚至不同城市的人买了同一个小区



的商品房，大家虽然成了邻居，却“老死不相往来”。这样的情况，谈不到信任和安全。

现在，社会信任出现了明显的变化。随着我国社会结构的转型、体制和制度的变迁、群体和组织的解体和重组，社会关系的稳定性也大大降低，传统意义上的社会信任遇到了很大的挑战。

我们看到，社会信任在状态上不稳定化了，在时效上短期化了，在价值取向上实用化了。民众对政府的信任越来越取决于政府提供的服务对于他们需求的满足度和满意度，常常表现出一种富于变动的“将信将疑”心态。

事实上，公信力受到削弱的不仅是政府，“人们并非仅仅是对政治家的信任比从前减少了，他们对于其他权威人物（例如警察、律师或者医生）的态度同样也是如此”^①。除此之外，媒体、网络甚至公共舆论本身的公信力也常常会面对来自不同方面的质疑。所以，重建社会信任的重要性怎样强调亦不为过。

社会信任也离不开社区信任这一“生活的信任”所构成的微观基础。社区信任、生活信任可以说是社会信任的一项“草根工程”，需要通过草根方式，坚持不懈、见微知著，最终达到标本兼治的效果，不断培育基层社会团结的黏合剂。“制度的信任”与“生活的信任”之间的传导机制逐渐成熟，使得两者形成相互增进的良好关系。

“睦邻点”的建设，在深化相识、相知、相助的邻里关系，拉近邻里的距离，促进邻里情感交流，增强人们之间的联系，增强百姓的社区凝聚力和归属感、责任感，为打造和谐社会、创建文明城区和新的邻里之间重新建立诚信友爱的关系找到了具体有效的载体。

三 社会治理微观化的有效形式—— 现代社区建设的一个特质

社会治理的核心是国家力量与社会力量的合作，共同来管理一个社会。在当前社会重心日益下移的情势下，在政府行政职能“下沉”过程中，就有一个“社会治理的社区化”和“社会治理微观化”的问题。这是现代社区建设的一个特质。

^① 安东尼·吉登斯：《第三条道路》，北京大学出版社，2000，第二章。



嘉定镇街道“睦邻点”建设中形成的“三个自”、“三个一”、“三个心”的模式，就部分地体现了这种“社会治理微观化”的趋势。

“三个自”是指“睦邻点”的建设由社区热心公益的居民自觉发起，“睦邻点”的成员由社区志趣相同的居民自发参加，“睦邻点”的活动由参与居民自由设计。“三个一”是指“睦邻点”的建设标准包括一个发起组织者、一套住房或一间活动室、一本活动记录台账。“三个心”是指“睦邻点”的发起组织者必须具备“爱心”，乐于奉献；“公心”，善于团结；“恒心”，勤于组织。

他们的具体做法是：第一，发挥社区党（总）支部的领导作用，确保“睦邻点”的健康发展；第二，发挥社区居委会的指导作用，促进“睦邻点”的自治建设；第三，发挥社区居民骨干的带头作用，丰富“睦邻点”的活动内容；第四，发挥街道办事处扶持保障作用，形成“睦邻点”的长效机制。

这里既有由街道代表的政府的“扶持保障作用”，由社区党（总）支部代表的党委的“领导作用”，又有由社区居委会这一自治组织代表的社会的“指导作用”，还有由社区居民骨干所代表的公众的“带头作用”。应该说，这种模式非常符合中央提出的“党委领导、政府负责、社会参与、公众参与”的社会治理格局和模式，只是在社区的具体情况下，有些方面有所不同而已。

特别可贵的是，上述“三个自”（即“居民自觉发起、居民自发参加、居民自由设计”）表明了“公众参与”的内容有血有肉，丰富而具体。“三个一”（即一个发起组织者、一套住房或一间活动室、一本活动记录台账）包含了一个微型社会组织除章程以外的几乎所有要件。而“三个心”（即“睦邻点”的发起组织者必须具备“爱心”、“公心”、“恒心”）表明“睦邻点”这一微型社会组织的公益性。

“社会治理的社区化”具有多种具体形式，这就是治理的微观化、基层化、生活化、日常化和细节化，使社会治理融入社区生活、楼门建设、邻里关系等。“睦邻点”就是这种治理的微观化、基层化、生活化、日常化和细节化的有效形式，它在现代社会建设中，具有广阔的前景，有非常大的推广、试点的价值。

最后，正如嘉定镇街道自己指出的，“睦邻点”建设还要继续努力，还要不断探索和研究如何将其发展更加规范化、合理化、个性化、人性化、多样化，使其能更好地满足不同层次居民日益增长的精神文化需求，成为街道和谐社区建设中的一朵靓丽的奇葩。我相信，这个目标一定会实现！

目 录



睦邻点建设是和谐社会建设的好形式（代序）

——对上海嘉定镇街道经验的一种社会学的简析 郑杭生 / 001

主 报 告

我国社区复合治理的特点与发展 于燕燕 / 001

社区治理的发展

从街居制到社区制：城市社区 30 年的变迁 夏建中 / 021

我国城市社区治理变革历程、现状与前瞻 王时浩 / 035

四川汶川地震灾区的灾后社区重建 陈 涛 王小兰 / 051

价值观到方法论的变革：重建社区发展新秩序 许义平 / 069

政府与社区的治理

政府与公民社会的伙伴关系

——上海普陀区社区民间组织管理体制改革“长寿模式”

案例分析 周红云 / 081

政府公共服务与社区组织互助服务的有效衔接

——以杭州四季青街道社区建设为例的实证研究 陈 萍 马 良 / 105



社区管理的有益探索及进一步思考	张洪武 / 123
“一网协同”的社区治理模式	宋晓辉 / 133

社会组织与社区治理

走向开放式治理

——北京市社区治理的新趋势	刘 铎 / 138
---------------------	-----------

善治的社区

——以深圳桃源居社区为例	陈 雷 王 名 / 153
--------------------	---------------

城市社区治理中的组织与权力

——“村居型”社区案例研究	刘娴静 / 166
---------------------	-----------

社会化视角下的城市社区危机管理	孙 昊 / 178
-----------------------	-----------

培育社区社会资本，改进社区治安状况

——基于北京社区的调查分析	袁振龙 / 195
---------------------	-----------

物业管理与社区治理

物业“管理”与“服务”的比较分析	戚本超 / 209
------------------------	-----------

业委会治理结构及其构架安排	顾 骏 / 218
---------------------	-----------

物业管理与社区治理	蔡若焱 / 226
-----------------	-----------

社区治理与社区志愿服务

后奥运时期社区志愿服务的基本取向	沈 杰 赵 凝 / 240
------------------------	---------------

社区志愿服务的发展现状与趋势分析	宋 梅 / 255
------------------------	-----------

志愿服务是公民的社会责任	张 宁 / 267
--------------------	-----------

社区休闲志愿行为解析	赖 勤 / 277
------------------	-----------

社区治理与社区服务

城乡社区全民医疗保障制度的框架特征与政策要点	刘继同 / 285
我国社区养老的现状、问题和对策	邬沧萍 周俊山 / 311
老年社区卫生服务的需求与江苏社区卫生服务网络的建设	吴亦明 / 325
城乡社区互动：江西社区建设的新发展	王明美 / 336
北京市社区服务中心的现状与发展	张素改 / 355

大 事 记

2008 年中国社区建设大事记	/ 370
-----------------------	-------

CONTENTS



Construction of Neighborhood Spot is a Good Way to build
a harmonious society(As Preface)

—*A Sociological Analysis on Experiences from Jiading Town Street in Shanghai*

Zheng Hangsbeng / 001

Main Report

Characteristics and Developments of Compound Governance Model
of Chinese Community

Yu Yanyan / 001

Developments of Community Governance

A change from the Jie-Ju system to Community system in Urban China
since 1978

Xia Jianzhong / 021

Transformation, Current Status of and Prospect for China's Urban
Community Governance

Wang Shibao / 035

Re-building Communities in Sichuan's Disaster Area
after the Wenchuan Earthquake Chen

Chen Tao, Wang Xiaolan / 051

Reform from The Values to The Methodology: Reconstruct A New
Order for The Community Development

Xu Yiping / 069

001



Governments and Community Governance

Partnership Building between Government and Civil Society

—*A Case Study on “Changshou Model” from Putuo District, Shanghai*

Zhou Hongyun / 081

The Effectively Connection between Public Service of Government
and Mutual Aid Service of Community Organizations

—*The Empirical Study of Community Building in Sijiqin Street, Hangzhou*

Chen Mang, Ma Liang / 105

Community Management and Useful to Explore Further Reflection

Zhang Hongwu / 123

The Model of Community Governance — “Networking Cooperation”

Song Xiaohui / 133

Social Organizations and Community Governance

Towards Open Governance

—*A New Trend of Community Governance in Beijing*

Liu Duo / 138

The Good Governable Community

—*Take The Tao Yuan Ju Community in Shen Zhen for Example*

Chen Lei, Wang Ming / 153

Organizations and Power in The Governance of Urban Communities

—*Case Studies of The Villagers-occupied Community*

Liu Xianjing / 166

The Crisis Management in City Community From the View
of Socialization

Sun Hao / 178



Enhancing Community Social Capital, Improving Community

Security Status

—*Analysis Based on Investigations of Beijing Communities*

Yuan Zhenlong / 195

Property Management and Community Governance

The Comparative Analysis of Property “Management” and “Service”

Qi Benchao / 209

The Governance Structure of Apartment Owner Committee and

Its Organizational Framework

Gu Jun / 218

The Property Management and The Community Governance

Cai Ruoyan / 226

Community Governance and Community Volunteer Services

Community Voluntary Service: Fundamental Orientation of The Voluntary

Service during Post-Olympic Period in Beijing

Shen Jie, Zhao Ning / 240

Current Status and Trend Analysis of Community Volunteer Services

Song Mei / 255

Voluntary Service is Citizens’ Social Responsibility

Zhang Ning / 267

Analysis on the Voluntary Behavior inside the Leisure-time Activities

in Beijing Urban Community

Lai Qin / 277

Community Governance and Community Services

China Universal Medical Security System Framework Feature

and Critical Policy

Liu Jitong / 285

Community Supporting for the Aged in China

Wu Cangping, Zhou Junshan / 311



Old People's Demand for Community Health Care Service
and The Construction of Jiangsu Community Health Care
Service Network

Wu Yiming / 325

Interaction between Urban and Rural Communities: A New
Development in Community Construction of Jiangxi

Wang Mingmei / 336

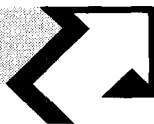
Current Status and Development of Beijing Community Service Center

Zhang Sugai / 355

Important Events

Important Events of China Community Construction in 2008

/ 370



主 报 告

我国社区复合治理的特点与发展

于燕燕*

摘 要：本文提出了我国社区复合治理的模式，即社区的复合公共责任。阐述了复合治理的六个基本特征，即公共责任的属性、主体的多元化、多维度、合作互补、成员的参与和及时地解决问题。探讨了实践中社区复合治理的体制和机制设置问题。

关键词：社区复合治理 社区公共责任 合作互补 社区参与

我国社区发展从 20 世纪 80 年代中期开始的社区服务，经历了 20 多年的历程，开始了一个新的纪元，即从单一的政府管理社区向多元的社区治理转变，在这些社区的治理中，正在形成中国特色的社区治理模式，即社区复合治理

* 于燕燕，北京社会科学院研究员，北京社区研究基地主任，主要研究领域：政府与社区的关系，著有《社区建设基础知识》、《社区自治与政府职能转变》、《社区：自治与和谐》等。



模式。

社区党组织核心作用的加强、社会组织的壮大及参与，社区居委会自治能力的提高与发展，社区服务站的规范建设与应用，社区居民的参与，这些都为我国社区复合治理模式奠定了“四位一体”的主体模式基础，其价值基础也相应发生了变化，人们对社区的认同与热爱，对社区公共事务的关心，对社区道德的遵守，对社区互助服务的参与，都在一定程度上有所提高。社区工作人员的服务意识和提供服务更加贴近社区百姓，社会组织和市场组织为社区提供的服务更为广泛，一个复合治理的新格局正在形成。

一 复合治理中的体制设置

在西方的社区发展进程中，政府的作用一直为大家所重视，政府通过各种形式实现对社区发展的引领（Leadership）。在我国社区发展的今天，政党对社区发展的引领成为中国社区复合治理体制的一个突出特色。在这里我们不仅看到了在党和政府的支持和引导下的社区社会力量的成长，不论是作为个体的社区人还是作为整体的社区民间组织，都获得了前所未有的发展，而且看到了国家对社区的创新和探索，以及一批致力于社区发展的社区政治人所具有的先进理念，这些都为中国社区未来真正共治的实现提供了基础。

体制的设置是复合治理的枢纽，这一枢纽的开通，才能盘活复合治理的整盘棋。在社区复合治理的体制设立中，首先要改变的是有名无实的省、市社区建设指导委员会，北京市社会工作委员会的建立就是一个典型的案例。中共北京市委社会工作委员会（简称“北京市委社会工委”）、北京市社会建设工作室（简称“市社会建设办”）成立于2007年，完善于2008年“北京市社会建设实施纲要”的制定与颁布。

北京市委社会工委、市社会建设办公室作为市委的派出机构和市政府的工作部门，实行合署办公。其主要任务是，按照市委市政府要求，着力搭建宏观管理平台，研究制定首都社会建设的总体规划，统筹推动社会建设各项任务的分解落实和督促检查；着力加强基层基础工作，加强城市社区建设；着力扩大载体，积极培育各类社会组织；着力加强“两新”组织党的建设、加强社会工作者队伍和社会志愿者队伍建设。着力加强社会建设的薄弱环节，使社会建设进入全面推



进、重点突破、有序建设的阶段。

北京市委社会工委、市社会建设办的基本职能概括起来有六项。第一，制定规划，按照中央方针和市委市政府要求，制定全市社会建设的发展规划，研究提出相关政策。第二，协调工作，根据全市社会建设规划，统筹协调、宏观指导社会建设工作。第三，负责社区党建和“两新”组织党建工作。第四，负责社区建设总体规划、综合研究、宏观指导、统筹协调工作。第五，负责社会组织建设、管理服务的协调工作。第六，负责社会工作者队伍建设和社会志愿者队伍建设的综合协调工作。

据北京市委社会工委书记宋贵伦介绍，北京市委社会工委、市社会建设办的工作宗旨是“以人为本，关注民生，构建和谐，服务社会”。近期工作构想：一是搭建一个协调平台，要通过北京市社会建设领导小组各成员单位的共同努力，通过建立社区党建和“两新”组织党建协调机制，通过社区建设联席会议、社会组织协作会等机制，加强协调、沟通信息、督促检查，确保全市社会建设工作落到实处。

二是共建共享。发挥新机构的纽带作用，在党和政府的宏观政策指导下，积极培育各种类型的民间组织，发挥其应有的作用。逐步建立起能覆盖全社会的社会工作网络，不断完善居民自治等基层民主制度，通过建立专业化的社会工作者队伍，特别是宏大的社会志愿者队伍，动员广大市民积极参与社会建设，形成共建共享的生动局面。

三是搞好服务。成立北京市委社会工委（市社会建设办），就是要进一步畅通市委市政府为社会服务的渠道。社会建设工作要牢固树立服务第一的思想，全心全意为党和政府大局服务，为社会服务，为百姓服务，为社会组织和社会工作者服务；坚持在服务中搞好社会建设和管理，在加强社会建设和管理的过程中搞好服务。

从北京市社工委的六项职能中，我们可以看到在这种复合的责任中，政府对社会、对社区的管理首先是一种治理，其最重要的功能是协调与共建，即从体制上完成对社区居民的公共服务责任。北京市委社会工委的成立，为社区复合治理提供了根本性的体制保障，使政府组织的公共责任落实有了直接的制度和组织的保证。

为了使这种体制得以明确实施，北京在2008年社区复合治理中，明确提出