

中国城市社区治理的 微循环

社区公民的生成机制研究

刘晓丽

著

ZHONGGUO
CHENGSHI
SHEQU
ZHILI DE
WEIXUNHUAN



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

海外借

中国城市社区治理的 微循环

社区公民的生成机制研究

刘晓丽

著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区治理的微循环：社区公民的生成机制研究 /
刘晓丽著. —北京：中央编译出版社, 2018.8

ISBN 978-7-5117-3467-9

I. ①中… II. ①刘… III. ①公民-参与管理-社区
管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 309961 号

中国城市社区治理的微循环：社区公民的生成机制研究

出 版 人：葛海彦

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：苗永姝

特约编辑：郑 锦

责任印制：刘 慧

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京紫瑞利印刷有限公司

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：280 千字

印 张：19.5

版 次：2018 年 8 月第 1 版

印 次：2018 年 8 月第 1 次印刷

定 价：85.00 元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换。电话：(010)55626985

本书获得 2017 年度河南省教育厅人文社会科学研究项目资助（项目批准号：2017-ZZJH-139；项目名称：微循环：城市社区公民的生成机制）

本书是 2017 年度河南省哲学社会科学规划项目（项目编号：2017CSH020，项目名称：构建城市社区治理新机制研究）的最终研究成果

本书获得河南科技大学博士科研启动基金资助

本书获得河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划资助（项目编号 2016-CXTD-06）

本书获得全国高校思想政治理论课教学科研团队择优支持计划资助

本书获得河洛思想文化传承创新研究中心资助

目 录

第一章 导 论	1
一、选题缘由与问题意识	1
二、研究意义	3
三、研究现状及简要述评	7
四、基本概念与研究主题	23
五、研究思路与研究方法	41
六、创新之处与不足之处	47
第二章 我国城市社区管理体制和治理模式的理论基础和变革历程 ...	50
一、城市社区管理体制和治理模式的理论基础	50
二、我国城市社区管理体制的变迁轨迹	61
三、我国城市社区发展的治理模式演变过程	73
第三章 当前我国城市社区治理主体困境的表现、原因及其影响	78
一、当前我国城市社区治理主体困境的表现	78
二、当前我国城市社区治理主体困境的原因	97
三、当前我国城市社区治理主体困境的影响	104

第四章 社区居民转变为社区公民：当前我国城市社区治理主体中的多重赋权	110
一、理顺政府和社区居委会的关系	110
二、政府赋权给社区居委会和居民	113
三、社区工作者赋权给社区社会组织和居民	115
四、治理主体的增能	116
第五章 社区社会组织培育的案例析：公民生成的事实逻辑	143
一、互助类社区社会组织：月半弯单亲妈妈之家公益服务项目	143
二、治理类社区社会组织：“我爱我楼”门栋自管组公益服务项目	159
三、志愿类社区社会组织：老“外”缘圈志愿协会公益服务项目	173
第六章 社区治理的微循环：四微机制	190
一、微群体：居民自治有效实现形式的组织基础	191
二、微项目：居民参与生成的诱因和支撑	196
三、微社团：社区公民生成的载体	209
四、微自治：社区公民生成的目标	211
第七章 基本结论和讨论	214
一、基本结论	214
二、两个讨论	220
附录一 HB 省社区负担专项调查清单列表	225
附录二 社区工作者实务能力训练课程表	255

附录三 天星桥街道小正街社区“3311”工作模式相关制度及三字经 等作品摘选	258
参考文献	273
后 记	295

图 目 录

图 1-1 研究思路技术路线图	042
图 4-1 海曙区参与式能力提升工作体系网络（多重增能工作 体系）	118
图 4-2 社区工作者实务能力培训框架图	119
图 4-3 专业社工应具备的七大要素	120
图 4-4 开放空间会议技术	122
图 4-5 开放空间会议技术流程	123
图 4-6 三类社区社会组织生长模型	125
图 4-7 爱心银行卡	131
图 4-8 存储凭证	131
图 4-9 兑换凭证	132
图 4-10 志愿者发展问题	133
图 4-11 635 点子群表格	135
图 4-12 635 点子群技术流程	136
图 4-13 鱼骨图法（探寻式）	139
图 4-14 鱼骨图法（冲突式）	139
图 4-15 心智图法	140
图 4-16 问题树分析法	141
图 5-1 “家有考生” 活动图片 1	145

图 5-2	“家有考生”活动图片 2	145
图 5-3	重庆小正街社区“3311”工作法	176
图 6-1	利益相关者结构图	195
图 6-2	公益创投大赛流程	204
图 6-3	项目书撰写流程	205
图 6-4	公益创投运作模式	206

表 目 录

表 1-1	1915 年以来“篇名”涉及“社区治理”的全部期刊论文统计	008
表 1-2	1915 年以来“主题”涉及“社区治理”的全部期刊论文统计	009
表 1-3	按年代进行统计的“书名”涉及“社区治理”的著作数量分布	010
表 1-4	按学科进行统计的“书名”涉及“社区治理”的著作数量分布	014
表 1-5	案例研究的类型	046
表 1-6	斯蒂芬·范埃弗拉提出的 11 条案例选择标准	047
表 2-1	城市社区发展阶段与治理模式	077
表 3-1	武汉市 C 社区 2003 年社区事务统计情况	081
表 3-2	您觉得居委会是一个什么性质的机构	082
表 3-3	2013 年社区工作量统计表	084
表 3-4	社区检查、考核、评比统计表	085
表 3-5	社区台账状况统计（单位：本）	086
表 3-6	社区盖章证明统计情况列举	087
表 3-7	HB 省信息平台系统（部分）概况	088
表 3-8	调查对象基本情况	092

表 3-9	WC 区备案社区社会组织情况	093
表 3-10	部分社区社会组织治理结构情况	095
表 3-11	T 社区与 M 社区直选中居民参与情况统计	105
表 4-1	社区社会组织的分类及与社工介入的关系	116
表 4-2	海曙区治理能力培养工作体系的构成要素	117
表 4-3	开放空间会议模式和传统的行政会议模式的区别	122
表 4-4	参与式需求调查流程（卡片法）	124
表 4-5	互助类社区社会组织孵化流程	126
表 4-6	志愿类社区社会组织孵化流程	127
表 4-7	治理类社区社会组织孵化流程	130
表 5-1	问卷调查汇总表	157
表 5-2	某某项目中组织者、引导者和观察者个人信息及角色扮演 情况	159
表 5-3	楼栋公示牌	171
表 6-1	资金获取途径	201
表 6-2	传统公益补助与公益创投	201
表 6-3	HB 省公益创投与国外公益创投	203
表 6-4	HB 省首届社区公益服务项目创投大赛获奖项目情况	207
表 7-1	行政工作模式与社会工作模式比较	217

第一章 导 论

一、选题缘由与问题意识

把“中国城市社区治理的微循环：社区公民的生成机制研究”作为研究主题，主要与笔者从事的社会科学研究的经历有关。2012年9月，笔者有幸考入了华中师范大学政治学研究院，成为华中师范大学湖北城市社区建设研究中心的一员，开启了自己新的学术研究生涯。中心自2000年3月成立以来，秉承“立足本土、借鉴境外、教学用一体、政学研协同”的发展思路，致力于我国城乡社区建设的重大理论和实践问题研究，以促进“中国基层社会治理创新”为发展方向和发展目标，积极努力地开展田野调查、政策咨询与社会实验相结合的科学研究，并通过规范研究和实证研究相结合的方法，形成了独具特色的分析工具和研究路径，以此解释相关社会现象和达成相关公共政策的建构。本中心组织专业的学术团队强化基础理论研究，借鉴研究学界具有共识的社会资本理论、治理理论、共同体范式、新制度理论，以“把握前沿、提升思想、促进学术”为基本原则，以中国本土经验为依据，在中国特色社会主义理论的基础

上，加强相关理论的本土化研究，从而有效地提升了中心的科研能力。我很高兴能在这个“大家庭”里和各位有志于“中国基层社会治理创新”的中心团队成员共同研究、共同进步，并由此体验到了田野调查带给我的酸甜苦辣。

笔者的博士导师一直致力于城市社区建设的研究，近几年来更是专注于社区治理的研究，先后与民政部、湖北省民政厅、地市的民政局等部门建立了横向课题的合作。作为导师的学生，我们有幸参与了多个课题的调研和咨询报告的撰写工作。2013年年底，笔者的导师和湖北省武汉市的某个街道签订了协议，进行了一场大胆的社会实验，即社区工作者实务能力培训暨首届公益创投大赛。笔者全程参与了此过程，亲自见证这次社会实验的成果，为笔者后续的研究建立了极大的信心和奠定了良好的基础。这次社会实验在湖北省引起了巨大的影响，其他区民政局和一些街道纷纷找笔者的导师继续开展这样的培训，笔者有幸参与了多场培训，并担任培训助理师，对培训的各个环节有了全面的了解，对培训的内容有了更深的体会，在培训中与参加培训的学员建立了良好的关系，为后续的顺利调研做了充分的准备。在培训过程中，笔者的导师基于自身多年的研究经验、相关的理论研究基础，多次和笔者交流和讨论，结合笔者自身的研究基础和兴趣，最终确定了笔者的研究主题。笔者的导师精心指导笔者一步步深入思考本研究主题的问题意识是什么，理论关怀有哪些，研究的切入点是什么，分析框架怎么建构，变量有哪些以及变量之间的关系是怎样的，学术发现怎么提炼，调研怎么开展等。

本书要讨论两个问题：第一个问题，单位制解体后，原子化的居民，过多地关心个人的利益，从个人的价值取向去行为，缺乏公共参与意识、公共参与能力和公共精神，离社区公民的角色差距甚远，怎么促成社区居民转变为社区公民？第二个问题，社区治理中，采取什么样的方式才能促进社区自治和居民自治？本书的前提假设有三个，分别是：（1）政府管制

的程度和公民的生成可能性成反比；(2) 居委会包办的程度和公民的生成可能性成反比；(3) 社会工作者的介入和公民的生成可能性成正比。

二、研究意义

社区是社会的细胞和微观基础平台，是研究社会的起点，一个小社区相当于是一个大社会的缩影。无论从社区角度还是社会角度，社区研究都十分有意义。城市社区作为国家和社会的基本地域性单位，它发展的好坏与居民的政治、经济、社会和文化生活紧密相连，直接关系到社区居民的日常生活水平的高低。目前，城市社区治理已经成为许多国家研究的重大课题之一。如何加强城市社区治理，还关系到城市和整个国家、社会的稳定和发展大局，是摆在国家面前的重大课题之一。作为社会治理基础的城市社区治理，是基层群众自治制度的重要内容，也是我国基层民主制度的重要体现，在实现经济与社会发展以及维护国家稳定等方面发挥着重要作用。正如英国著名学者吉登斯所说：“社区这一主题是新兴政治的根本所在。”^① 习近平总书记多次强调指出：“社区虽小，但连着千家万户，做好社区工作十分重要”，“社会治理的重心必须落到城乡社区”。党的十八届三中、四中、五中、六中全会明确提出“统筹城乡基础设施建设和社区建设”、“增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”等重大任务。2017年6月12日，中共中央、国务院也正式出台了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，这对城乡社区治理作出全面、系统、深入部署，是推进我国治理体系和治理能力现代化建设的纲领性文件。党的十九大报告明确提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，

^① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京大学出版社2000年版，第83页。

“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协调、公众参与、法治保障的社会治理体制”，同时强调“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。这已经为我国城市社区治理模式转型吹响了号角。推进社区治理体系和治理能力现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。现在，人们已经意识到城市社区治理才是社会管理的重点，社区治理好坏的一个关键因素是居民的参与程度。城市社区治理的水平和效果的好坏直接关系到社会治理的好坏和社会稳定的大局。因此，梳理我国城市社区治理的经验，研究社区居民转为社区公民的路径，这不仅是时代的需要，也是社会发展的需要。

（一）研究的现实意义

1. 本书的研究有助于中国特色社会主义社区建设和居民自治，应对城市社区治理中的各种危机和挑战。

随着我国社会主义市场经济体制的基本建成，社会结构发生了重大变化，从封闭走向开放，由高度集中统一、关联性较强的社会逐步转变为局部性、分散性的社会。碎片化、非规则化的现象在城市社区演变中不断呈现，社区治理的张力不断扩大，潜藏的危机随时可能爆发。

有学者梳理了我国城市社区治理的主要危机和挑战，主要有以下几个方面。

一是社区矛盾越来越复杂和突出。在市场经济条件下，随着城乡社会转型，利益分化越来越严重，多元化的格局逐步形成，不同组织、不同群体、不同层次的利益目标差异越来越明显，利益矛盾和冲突越来越复杂多变。家庭矛盾与社会矛盾、干部矛盾与群众矛盾等，大量涌现。由于传统化解矛盾的方法和手段逐渐解体，新的矛盾化解方式还有待成熟，诸多矛盾交集在一起，造成基层社会可能极度不稳定。

二是社区治理中多种权力不平衡。社区治理的本质在于对各种权力(利)进行制衡,以维持一种均衡状态。城市社区中存在各种权力(利),如政府权力、公众权利、社区社会组织权力等,这些权力(利)间通过各种方式和途径发生各种各样的关系。目前看来,我国更多地强调了政府权力,忽视了公民权利和社会组织权力,造成的后果是政府权力膨胀、公民权利和社会权力不足,导致各个主体行动和治理的无序。

三是城市社区管理创新单一性与多元性冲突的困境。我国社区管理以前一直是政府主导型,政策目标内容单一,政策目标选择的路径单一,公共服务供给的方式单一,公共话语交流的渠道单一,无法应对经济社会转型后的群众需求多元、利益多元等各种多元性复杂状况。

城市社区治理模式的创新研究,对化解上述危机和挑战具有特别意义。研究城市社区治理模式及其转型的有关理论,对解决上述城市社区治理以及基层社会治理中的危机与矛盾,具有借鉴与应用意义。

2. 健全和完善城市社区治理体系,提升城市社区治理水平。

一直以来,我国大多城市社区展开了各种治理创新的社会实验,在化解社会矛盾、稳定社会秩序、发展社会经济等方面取得了一定的成绩。但是我国城市社区治理还需进一步创新,尤其在制度创新方面更需要加强。具体为:第一,城市社区治理结构不健全,基层党政组织社会管理职能有待提高;第二,中国民间社会组织(尤其是社区社会组织)发展缓慢,企事业单位社会管理权责不明;第三,公民参与社会管理的途径不畅;第四,社会管理尚未全部展开。构建能够规范社会行为、协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会和谐的社会管理体系,就需要不断加强和创新城市社区治理模式,进而使我国城市社区发展的阶段从行政社区发展到公民社区。

(二) 研究的理论意义

城市社区治理是公共管理的重要组成部分,研究城市社区治理模

式转型有利于丰富公共管理学理论、治理理论等，为各个领域的研究提供新的研究视野。在城市基层社会管理中大力推进公众参与，通过平等协商、服务管理的方式实现基层社会管理，无疑是基层社会管理的基础与重要环节。这对一些传统理论起着一定的冲击与重塑作用。

从社区治理的角度研究社区公民，在我国还属于新的研究领域，这方面的研究多集中在社会学和政治学领域，并且对社区居民转变为社区公民的研究还未产生具有实质性影响的研究成果。作为一种将来社区发展的趋势，社区最终目标是实现社区居民的自治，即“在一定的时空范围内，各种利益相关者主体通过民主协商，增进相互的信任，整合各种资源，合作式参与治理社区公共事务，并逐步使共同体实现‘自我维护’的状态”^①，完成从居民到公民的转变，进而达到公民社区的理想治理模式。而目前由国家自上而下推动城市社区治理，社区治理结构实际不平等。公民参与多为国家动员的模式，公民往往缺乏日常性的、深层次的参与历练，尤其是部分社区公民对参与社区公共事务十分冷漠，导致社区治理中公民参与严重不足。公民参与还没有发挥出推动基层城市社区治理变革的作用，公民参与意识、公民参与能力和公共精神等还没有形成，这就注定了变革的过程必然是一个漫长的过程。我们对“正在路上”的社区治理及刚刚兴起的公民参与不能苛求。随着经济的迅速发展，国家和社会逐步分化，基层民主逐渐发育，将会对行政社区管理体制产生巨大影响。因此，我们必须从理论上探讨如何实现从“社区居民”转变为“社区公民”，为今后这种变革做理论准备。

但是，对社区公民的转变过程不能操之过急。从社区治理的实践看，公民参与的行为较为复杂，需要我们进行更深入的实证调研和理论研究，为促进公民参与社区治理和基层民主发展，为中国城市社区从行政社区转

^① 陈伟东：《城市社区自治研究》，华中师范大学博士学位论文，2003年4月。