

R esearch on Urban Community Collaborative
Governance of Multi-subject Participation

多元主体参与下的 我国城市社区协同治理研究

李泉 / 著



中国财经出版传媒集团

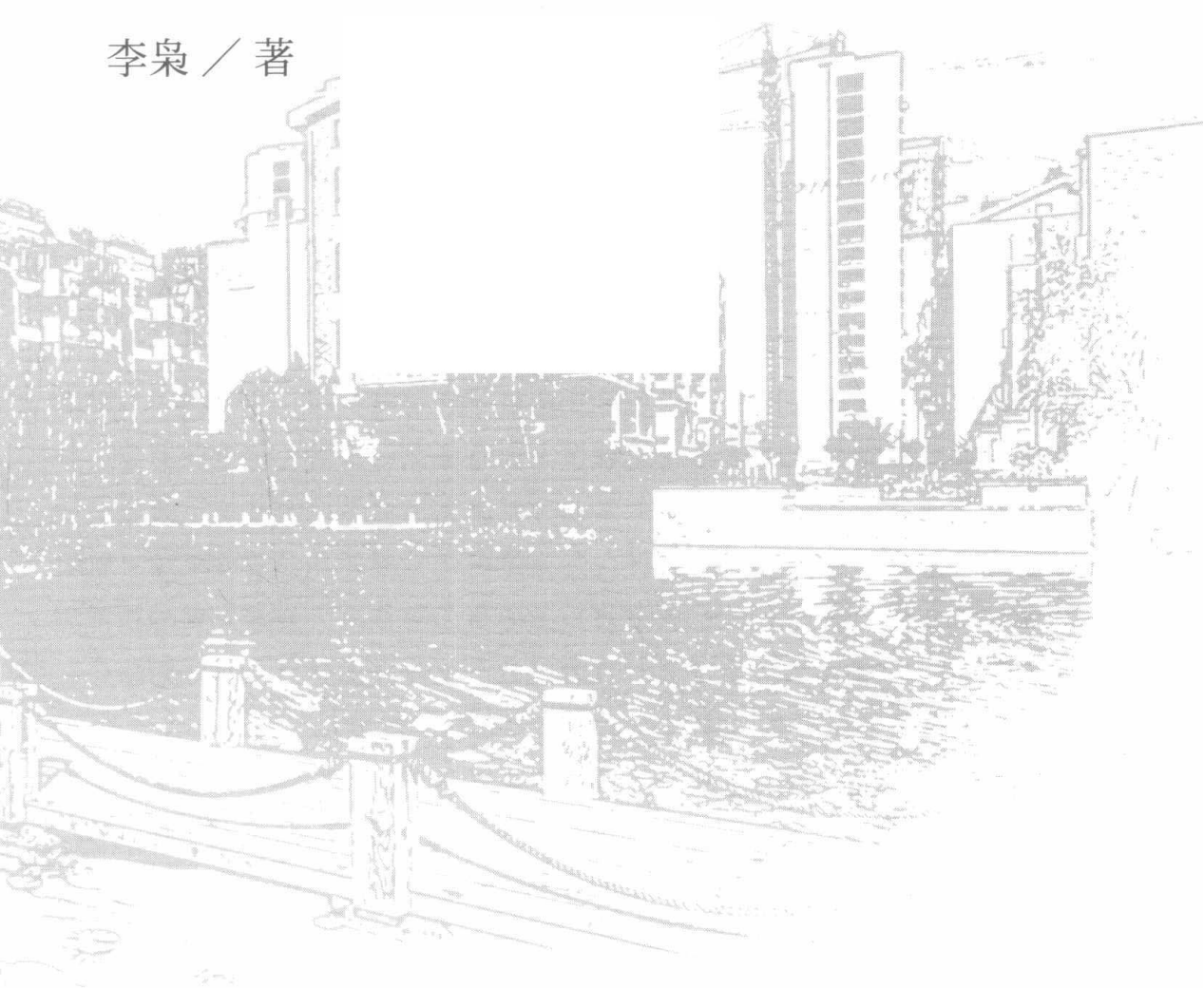


经济科学出版社
Economic Science Press

R esearch on Urban Community Collaborative
Governance of Multi-subject Participation

多元主体参与下的 我国城市社区协同治理研究

李泉 / 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

多元主体参与下的我国城市社区协同治理研究 / 李泉著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 5
ISBN 978-7-5141-9219-3

I. ①多… II. ①李… III. ①城市-社区管理-研究-
中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 077076 号

责任编辑: 初少磊

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

多元主体参与下的我国城市社区协同治理研究

李 泉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮箱: esp@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

710×1000 16 开 14.75 印张 230000 字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9219-3 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

前言

社区治理是城市社区建设与管理的一种新理念，能有效引导基层社区实现良好的自治局面，弥补政府和市场在社会管理中的“失灵”问题。在西方学界社区治理被喻为“第三条道路”的重要组成部分，在高效的政府、高度竞争的市场、界定清晰的产权背景下，社区治理是国内外倡行的解决城市基层社会管理问题的有效路径，能有效解决由政府和市场无法解决的诸多经济社会问题。改革开放以来，随着我国经济市场化转轨、政治体制改革和“单位制”逐步解体，国家、社会和市场三者之间的关系发生了很大的变化。20世纪90年代之前，政府在城市基层社会管理中占绝对地位，“单位制”和“街居制”体制是国家利用行政力量进行全方位城市社会管理的产物。但是，随着市场化的推进和社会的快速发展，市场和社会的力量不断壮大，居民民主意识和参与意识增强，物业管理水平的提高也能为社区的发展提供多样化需求，而且社区居民自治组织和社区志愿性组织的成熟壮大也承担了更多从以前政府“大包大揽”中分离的城市社会管理职能。这种变化催生了我国城市社区管理方式的变革，在20世纪90年代我国实行“社区制”以来，城市社区发展一日千里，政府作为行政主体逐渐从微观管理向宏观指导转变，社区居委会等群众自治组织在承担“政社分离”出来的社会职能方面发挥的功效越来越大，物业、其他企业等私人部门能够为社区建设与发展提供多样化服务，一些志愿性社会组织在弥补“政府失灵”和“市场失灵”方面的作用也在不断加大。多元主体有效参与城市基层社会管理，特别是在社区治理方面，其趋势越发明显，

原来社区治理的单一中心逐渐向多中心转变，社区治理的主体不仅是国家和政府部门，还包括了企业、其他社会组织及公民的参与，这种多元主体的参与合作治理方式就是协同治理，能够实现对国家、社会和市场三者力量配置的平衡，最大化发挥政府、私人部门、社区自治组织、社区志愿组织和社区居民等主体的作用，整合社区发展资源，促进城市社区的活力与和谐发展。当前，城市社区协同治理已经成为我国城市社区管理的发展趋势，且在一些地方城市形成了卓有成效的社区协同治理模式。党的十八大以来，国家倡导实现国家治理体系和社会治理体系现代化，及促进基层社会管理体制改革创新，在此宏观转型背景下研究我国城市社区协同治理的新趋势和新变化有其必要性。

因此，本书从多元主体协同参与的视角出发，探讨政府、居民自治组织、志愿性组织、私人部门和城市社区居民等多元主体如何协同合作参与城市社区治理；各主体间在社区治理过程中如何进行权力博弈，及协同治理视阈下良好的权力运行机制如何运行；当前作为社区治理效果受众的居民，其对协同治理的满意度如何；国外在促进城市社区治理方面有很多典范性经验，如何基于我国的实际情况进行借鉴以提升我国的城市社区治理水平，等等。在城市社区协同治理议题的研究框架下，对这些问题的深入探究符合社区建设发展的规律，同时，该议题的开展与深入也契合了“十八大”“十八届三中全会”以来政府关注的社会治理焦点主题。另外，本书的研究及相关观点能有效提升各界对城市社区协同治理问题的重视和推进该问题的解决，提供相应的政策思考和解决思路。研究视角、研究方法和研究结论的创新亦能丰富该领域和本学科的学术研究成果与研究深度，所以，深入研究多元主体参与下的城市社区协同治理问题具有重要的理论和现实意义。

目

录

第1章 绪论 1

- 1.1 研究背景与研究意义 / 1
 - 1.1.1 研究背景 / 1
 - 1.1.2 研究意义 / 4
- 1.2 文献述评 / 5
 - 1.2.1 国外研究述评 / 5
 - 1.2.2 国内研究述评 / 15
- 1.3 研究内容和研究思路 / 27
 - 1.3.1 研究内容 / 27
 - 1.3.2 研究思路 / 29
- 1.4 研究方法和主要创新点 / 30
 - 1.4.1 研究方法 / 30
 - 1.4.2 主要创新点 / 32

第2章 城市社区协同治理的理论分析框架..... 34

- 2.1 相关概念界析 / 34
 - 2.1.1 社区概念的理论溯源 / 34
 - 2.1.2 行政管控和社区治理 / 36
 - 2.1.3 多元主体参与及公民参与 / 36
- 2.2 分析框架构建的理论基础 / 37

- 2.2.1 治理理论 / 38
- 2.2.2 新公共管理理论 / 39
- 2.2.3 制度变迁理论 / 42
- 2.2.4 满意度理论 / 44
- 2.3 分析框架的构建 / 46
 - 2.3.1 分析框架构建的内在机理 / 46
 - 2.3.2 分析框架的构建 / 48
 - 2.3.3 分析框架的子维度分析 / 49
- 2.4 本章小节 / 53

第3章 我国城市社区治理的制度变迁历程..... 54

- 3.1 强制性制度变迁：“单位制”与“街居制”的形成和发展 / 54
- 3.2 诱致性制度变迁：“单位制”的衰退和“社区制”的萌芽 / 56
- 3.3 路径探索：“社区制”的创新发展 / 58
- 3.4 协同治理：城市社区治理新的变迁路径 / 61
- 3.5 本章小结及思考 / 62

第4章 多元主体参与下的城市社区协同治理现状分析 65

- 4.1 城市社区协同治理的发展成效 / 66
 - 4.1.1 城市社区建设与发展成绩显著 / 66
 - 4.1.2 形成成熟且稳定的运行管理机制 / 78
 - 4.1.3 治理理念由“管理”向“服务”转变 / 80
 - 4.1.4 城市社区协同治理实践模式初显 / 81
- 4.2 城市社区协同治理存在的问题 / 84
 - 4.2.1 城市社区协同治理主体的单一性 / 85
 - 4.2.2 城市社区治理管理体制的行政化 / 88
 - 4.2.3 城市社区协同治理的自治权力虚化 / 91
 - 4.2.4 社区居民有效参与不足 / 92
 - 4.2.5 城市社区治理体系薄弱 / 95
- 4.3 本章小结及思考 / 98

第5章 多元主体参与下的城市社区协同治理权力分析 102

- 5.1 多元主体的社区协同治理权力界定 / 103
- 5.2 多元主体权力的博弈关系 / 105
 - 5.2.1 多元治理主体的权力冲突 / 105
 - 5.2.2 社区组织间的权力制衡 / 108
 - 5.2.3 协同治理：多元治理主体权力博弈的均衡结果 / 111
- 5.3 城市社区治理权力运行的现状及问题 / 114
 - 5.3.1 城市社区权力结构的演变 / 114
 - 5.3.2 城市社区权力运行的现状 / 116
 - 5.3.3 社区权力运行机制失灵的原因 / 117
- 5.4 协同治理下的社区治理权力运行机制选择 / 118
 - 5.4.1 城市社区治理权力合理配置与运行的原则 / 119
 - 5.4.2 协同治理下的城市社区治理权力配置 / 120
 - 5.4.3 协同治理下的城市社区权力运行机制选择 / 121
- 5.5 本章小结 / 122

第6章 城市社区协同治理居民满意度分析 125

- 6.1 问卷设计及抽样样本说明 / 126
 - 6.1.1 问卷设计 / 127
 - 6.1.2 样本抽样 / 128
 - 6.1.3 问卷发放及回收情况 / 133
- 6.2 居民满意度调查的现状描述 / 134
 - 6.2.1 居民对社区协同治理效果的满意度 / 135
 - 6.2.2 居民对多元参与主体的感知情况 / 142
 - 6.2.3 居民对社区的期望情况 / 145
 - 6.2.4 社区居民的参与状况 / 146
- 6.3 实证分析 / 150
 - 6.3.1 变量选择 / 150
 - 6.3.2 实证结果 / 154

6.4 本章结论及政策启示 / 158

第7章 城市社区协同治理的国际经验及启示 163

7.1 国外城市社区协同治理模式 / 164

7.1.1 自治型社区协同治理模式 / 164

7.1.2 政府主导型社区协同治理模式 / 165

7.1.3 混合型社区协同治理模式 / 166

7.2 国外社区协同治理经验借鉴 / 167

7.2.1 促进社区非营利组织的发展 / 168

7.2.2 增强社区居民的参与意识 / 168

7.2.3 拓宽社区治理资金的来源渠道 / 169

7.2.4 实现社区治理的法制化 / 169

7.3 本章小结及思考 / 170

第8章 提升城市社区协同治理水平的对策建议 172

8.1 实现社区协同治理理念在多元主体思想观念层面的突破与创新 / 172

8.2 重塑“国家—社会—市场”间的城市社区治理关系 / 174

8.3 实现城市社区协同治理的规范化和制度化 / 176

8.4 促进城市社区协同治理的机制化 / 178

8.5 构建合理的城市社区协同治理模式 / 181

第9章 主要结论及研究展望 184

9.1 主要结论 / 184

9.2 未来研究展望 / 188

附录1 城市社区协同治理居民满意度调查问卷 / 190

附录2 调研访谈纲要 / 196

参考文献 / 200

后 记 / 226

第1章

绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

城市社区 (urban community) 是指城市一定地域范围内的聚居居民所组成的社会生活共同体, 这个地域范围一般指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。^① 城市社区不仅是政府向底层民众提供服务和救济的渠道, 也是强化城市基层控制、实现社会和谐和城市长治久安的重要载体。^② 社区治理 (community governance) 是指政府、私人部门、第三部门、社区自治组织和居民等通过共同参与和通力合作, 解决社区诸多问题的过程。社区治理是城市社区建设与管理的一种新理念, 能有效引导基层社区实现良好的自治局面, 弥补政府和市场在社会管理中的“失灵”问题。在西方学界社区治理被喻为“第三条道路”的重要组成部分,^③ 在高效的政府、高度竞争的市场、界定清晰的产权背景下, 社区治理是国内外倡行的解决城市基层社会管理问题的有效路径, 能有效解决由政府和市场无法解决的诸多经济社会问题, 比如动员民众广泛参与来克服由于“政府

① 中央办公厅. 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见. 中央政府门户网站, <http://zqs.mca.gov.cn/article/sqjs/zcwj/200912/20091200044439.shtml>, 2000-11-19.

② Wong L., Poon B., 2005, “From Serving Neighbors to Recontrolling Urban Society”, *China Information*, 19 (3): 413-442.

③ [美] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行译. 上海: 格致出版社, 2008: 13, 74.

和市场失灵”而导致的公共产品或服务生产与供给困境问题；通过社区治理来培育公民意识和与多部门协同的信任机制，解决城市生活中如人际淡漠、缺乏归属感和安全感等“社会病”，以及“政治参与冷漠症”等问题。

在社会转型期，随着社区自治权力的加强、单位制的解体和户口制的取消，我国城市管理正经历从纵向以等级为基础的管理模式向横向以地域为基础的管理模式转变，基层的属地化治理主体如街道、居委会等在城市治理中的重要性逐步提升。^① 当前我国现代化、城镇化的速率明显加快，2011年全国城镇人口6.91亿人，占总人口比重为51.27%，首次超过农村人口。^② 截至2013年底，我国基层群众自治组织共计68.3万个，其中城镇居委会达到94620个，居民小组135.7万个，居委会成员48.4万人。^③ 城市社区组织的蓬勃发展有力地促进和满足了我国城市经济、社会、文化等对于社会服务的需要，为我国城市的发展进步发挥了巨大功效。城市社区作为国家政权作用的末梢领域，直接面向广大居民，在整个社会治理过程中发挥了极其重要的作用。党的十八届三中全会为今后全面深化我国经济社会体制改革做出了战略性布局，在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“要创新社会治理体制，提高社会治理水平，在政府主导作用下，促进社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的局面”。^④ 依赖于创新社会治理体制，城市社区治理今后在国家和社会治理体系中的地位将日益重要，成为国家和社会治理的关键环节及治理体制的基础，能从根本上保证基层社会活力以及实现基层社会的可持续发展。

同时可以看到，改革开放以来，随着我国经济市场化转轨、政治体制改革和“单位制”逐步解体，国家、社会和市场三者之间的关系发生了很大的变化。20世纪90年代之前，政府在城市基层社会管理中占绝对地位，

① Wu F., 2002, “China’s Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-Oriented Economy”, *Urban Studies*, 39 (7): 1071-1093.

② 国家统计局. 2013年中国统计年鉴. <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>.

③ 民政部. 2013年社会服务发展统计公报. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>.

④ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 新华网, http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm, 2013-11-16.

“单位制”和“街居制”体制是国家利用行政力量对城市社会进行全方位管理的产物。但是，市场化的推进和社会现代化的加速发展，市场和社会的力量不断壮大，居民民主意识和参与意识增强，物业管理水平的提高也能为社区的发展提供多样化需求，而且社区居民自治组织和社区志愿性组织的成熟壮大也承担了更多从以前政府“大包大揽”中剥离出来的城市社会管理职能。这种变化催生了我国城市社区管理方式的变革，因此，自90年代我国实行“社区制”以来，城市社区发展一日千里，政府作为行政主体逐渐从微观管理向宏观指导转变，社区居委会等群众自治组织在承担“政社分离”出来的社会职能方面发挥的功效越来越大，物业、其他企业等私人部门能够为社区建设与发展提供多样化服务，一些志愿性社会组织在弥补“政府失灵”和“市场失灵”方面的作用也在不断加大。多元主体有效参与城市基层社会管理，特别是在社区治理方面，其趋势越发明显，原来社区治理的单一中心逐渐向多中心转变，社区治理的主体不仅是国家和政府部门，还包括了企业、其他社会组织及公民的参与，这种多元主体的参与合作治理方式就是协同治理，能够实现对国家、社会和市场三者力量配置的平衡，最大化发挥政府、私人部门、社区自治组织、社区志愿组织和社区居民等主体的作用，整合社区发展资源，促进城市社区的活力和和谐发展。当前城市社区协同治理已经成为我国城市社区管理的发展趋势，且在一些地方城市形成了卓有成效的社区协同治理模式。“十八大”以来，国家倡导实现国家治理体系和社会治理体系现代化，及促进基层社会管理体制改革创新，在此宏观转型背景下，研究我国城市社区协同治理的新趋势和新变化有其必要性。

因此，本书将从多元主体参与的视角出发，探讨政府、居民自治组织、志愿性组织、私人部门和城市社区居民等多元主体如何协同合作参与城市社区治理；各主体间在社区治理过程中如何进行权力博弈，及协同治理视阈下良好的权力运行机制如何运行；当前作为社区治理效果受众的居民，其对协同治理的满意度如何；国外在促进城市社区治理方面有很多典范性经验，如何基于我国的实际情况进行借鉴以提升我国的城市社区治理水平，等等。在城市社区协同治理议题的研究框架下，对这些问题的深入探究符合社区建设发展的规律，同时该议题的开展与深入也契合了党的十

八大、十八届三中全会以来政府关注的社会治理焦点主题。另外，本书的研究及相关观点能有效提升各界对城市社区协同治理问题的重视，推进该问题的解决，提供相应的政策思考和解决思路。研究视角、研究方法和研究结论的创新亦能丰富该领域和本学科的学术研究成果与研究深度，所以，深入研究多元主体参与下的城市社区协同治理问题有其重要的理论和现实意义。

1.1.2 研究意义

本书的理论意义主要体现于以下几个方面。

第一，将当前如火如荼进行的社区治理问题纳入学术研究范畴，把时下的社会现象和社会问题上升到学术高度，研究其背后的理论机理和内在逻辑，并把表层问题内质化，最终提出相应的对策与思考。这丰富了当前学界对城市社区问题的研究成果，具有重要的理论研究意义。

第二，演绎了社区治理理论，将协同治理理念引入城市社区治理分析中，拓宽了协同治理理论的应用范围。基于治理理论、新公共管理理论、制度变迁理论和满意度理论的理论支撑，按照“提出问题→问题视角化→分析问题→解决问题”的研究范式，构建多元主体参与下的城市社区协同治理理论分析框架。该理论分析框架对于研究社区治理问题是一大理论创新，具有重要的理论研究意义。

第三，借鉴制度变迁理论，将我国城市社区治理的历程界定为“强制性制度变迁”“诱致性制度变迁”“路径探索”三个阶段，用以梳理我国城市社区治理“自上而下”和“自下而上”的变革过程，同时用“制度变迁的新路径”来诠释协同治理的改革趋势。这使本书对城市社区发展历程的概述具有深厚的理论基础和研究深度，且有别于其他学术研究成果对发展历程流水账式的梳理方式，该种分析范式于行政管理研究来说，具有重要的理论意义。

第四，应用博弈分析思维来梳理多元主体治理的权力失衡问题，这对梳理复杂的社区治理权力利益问题有重要的理论启示。欧美国家在社会管理中广泛运用治理理念来突破发展过程中遭遇的“瓶颈”，权力不再局限于政治学的研究领域，而是通过与行政管理学相结合，在治理的过程中研

究各主体间的权力来源和作用。我国城市社区作为城市基层管理末梢单元,受国家制度、经济体制等因素影响,与西方社区存在诸多不同,社区在转型过程中存在多元主体间社区治理权力配置不均衡问题。本书运用博弈分析思维来研究多元主体间的社区治理权力问题,一方面刻画出多元主体间治理权力的失衡性问题;另一方面也为设计良好的社区权力运行机制提供了理论启示,具有重要的理论研究意义。

第五,借鉴顾客满意度理论的内在机理,构建城市社区协同治理居民满意度分析的指标体系,针对问卷调查获取的一手数据进行计量实证分析,不仅扩大了满意度理论在公共行政和公共管理学科的研究范围,而且延伸和深化了社区治理的研究深度,该研究方法具有重要的理论意义。

本书的现实意义在于:

第一,引入协同治理理论来分析政府部门、社区自治组织、物业等企业、志愿性组织和社区居民等多元主体如何有效地协同合作;如何解决各主体间的社区治理权力配置问题;如何更好地提高社区居民的协同治理满意度;如何使各主体更有效率地参与社区治理,以实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的社区治理目标。

第二,为政府制定相应的城市社区治理政策提供制度需求基础。制度需求是制定和执行制度的保障基础,脱离制度需求的制度安排就无法实现良好制度设定的初衷。本书针对城市社区协同治理的制度变迁历程、多元主体参与的城市社区协同治理现状及问题、城市社区权力运行机制、社区协同治理的居民满意度等内容研究,及提出的改进建议和思考,不仅强调了协同治理是城市社区管理的变迁路径,而且通过实证分析反映了城市社区居民在社区协同治理过程中的有效诉求,这些需求结果为政府制定合理政策、推进我国城市社区治理改革、促进其他主体的发展等提供了制度需求保障。

1.2 文献述评

1.2.1 国外研究述评

社区和社区治理均引自于西方的管理概念。社区在国外一直是理论界

与政策研究者关注的热点议题，英国学者吉登斯（1998）^① 将社区看作新兴政治的根本。当前全球社会日趋扁平化，国际间联系也不再是简单的合作，而是加速一体化进程。但是，在发展过程中，无法忽视发达资本主义国家因公民素质衰退而导致社会问题凸显。问题表现为因乡村社区与城市街道社区间的疏远致使集合度过低、公民交往中所搭建的关系结构退化和进而上升为婚姻不和谐、离婚率与犯罪率的居高不下等。在新自由主义市场经济模式和福利国家模式均陷于窘境的困难时期，资本主义国家不可能大规模地提升公民福利水平，也不可能完全依赖于新自由主义的市场经济调节贫富差距，如何使国家在资本全球化时期保证竞争力便成为一大难题。^② 所以，在政治、经济与社会发展过程中面临政府失灵与市场失灵等诸多问题时，社区与社区治理能够为新形势下解决社会问题提供新的解决思路。社区治理在国外被称为除国家和市场外解决社会问题的“第三条道路”，^③ 因为单纯依靠政府管理或者市场调控难以协调很多业已存在的社会“痼疾”，而利用社会第三种力量，可以更大范围调动更广泛的资源及实现现有资源的整合，从原有国家和市场固有的解决思路中脱离出来，推动社会进步。

当然，单纯依靠社区这个载体来承载“第三条道路”的运行还缺乏实际操作的手段，^④ 治理作为西方对自身社会危机的反思而催成的理论则成为最佳的管理手段。它一方面强调政府的行政管理职能；另一方面强调第三部门动员社会的群体力量实现共同管理。传统社会科学研究范式已无法适应现实世界，在政治学与行政管理学的研究中，新公共管理中的“治理（governance）”与“善治（good governance）”打破了以往国家社会两分法，力图建立一套全新的公共事务管理机制。因此，从国外学界的研究来看，对社区与社区治理的研究奠定了本书分析多元主体参与社区协同治理的基础。在治理的发展历程中，国外的科学研究理论工具与方法优于中国，值得我国社区治理汲取经验，有必要对国外在这方面的研究进行认

① 安东尼·吉登斯. 社会的构成 [M]. 北京：生活读书新知三联书店，1998：82.

② 安东尼·吉登斯. 现代性的后果 [M]. 田禾译. 北京：译林出版社，2000：9.

③ 安东尼·吉登斯. 第三条道路：社会民主主义的复兴 [M]. 北京：北京大学出版社，2000：9.

④ Toole, Burdessa, 2004, "New Community Governance in Small Rural Towns: The Australian Experience", *Journal of Rural Studies*, 20: 433-443.

真梳理。

国外学者对社区和社区治理议题的研究起源较早，也对与之相关的社会问题进行了较多关注，并在政治学、社会学、管理学等学科领域取得了较为丰富的研究成果。本书立足于公共行政、公共管理学，并结合其他学科的研究范式，就国外学者对该议题的研究状况进行了梳理。

1. 社区及社区治理的理论渊源

德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tönnies，1887）在其代表作《共同体与社会》中首次提出“社区”一词，他认为社区是建立于地缘、情感等具有人情气息的概念基础上的社会生活的共同体。其后，西方学者以芝加哥学派为代表的帕克和伯吉斯（Robert Ezra Park & Ernest Burgess，1925）创立了人文区位理论，认为社区分为内城社区和郊区社区两种，伯吉斯提出的“同心圆”模型以及中央商务区的过渡带紧密相邻研究，将社区分为寄宿区、种族村、贫民窟和灰区四类。随后，霍伊特（Homer Hoyt，1936）与之相对应地提出了“扇形”模式，哈里斯和乌尔曼（Harris & E. L. Vllman，1945）在《城市的本质》一文中提出了多核心模式。这三大经典模式创造性地提出了居住区在城市的分布。同时，由于受历史和现实等诸多因素影响，根据郊区社区研究对象的不同，国外早期学界又分为美国郊区社区研究和西欧郊区社区研究。马勒（Muller P. O.，1981）根据郊区居民社会互动方式 and 经济特征将美国郊区社区分为高收入社区、中产阶级社区、世界主义者社区和蓝领阶级社区。怀特（P. White，1984）则将西欧郊区社区分为四类，即工业郊区、中产阶级社区、通勤村庄和新工人阶级。

发达国家工业化水平较高，城市化进程较快，也相应地带来了大量的社会问题。伴随着社区理论的发展，社区治理变成社区研究的主要主题。西方公民社会的发展相对成熟，也意味着城市社区的自我管理意识较强，反映出其自主性较强，西方国家大多将整个城市统一作为社区进行管理，城市的管理也就是社区的管理。威格里·斯托克（Gerry Stoker）同样支持多元主体参与到社区公共事务治理中。他指出，相对以往的管理理念，政府作为治理的重要参与者，应与私营组织和中介组织合作，共同提供社区

服务；倡导主体间地位的平等，当然对权威性组织的要求相应应提高。

综合西方学界的社区治理理论观点，主要包括：以奥斯特罗姆（Ostrom）夫妇、帕克斯（Parkes）和惠特克（Whitaker）为代表的“多中心理论”，他们认为社区治理主体由政府、私人组织和志愿组织共同构成，这里不再存在传统管理概念中的单一统治与被统治或者领导与被领导的服从关系，而是各主体间在保证平等地位基础上发展的协同合作关系；世界银行于2002年发布的《世界发展报告》里对“非正式机制”与“第三部门”的存在与发展进行了明确的阐述；借鉴社会学中的“单位制度”，以单位机制模式为主要研究对象的学者分析了单位制解体之后解决分配机制和体制内腐败问题；社区在“公共选择理论”视角被视为公共物品，而这种公共物品不同于私人物品，并不能通过市场机制获得，因此，社区治理被公共选择学派认为是一种对公共物品的集体选择过程；“治理理论”是集各学科理论于一体的管理理论，结合之前的“多中心理论”突出强调国家的权力中心不能唯一，而是除政府之外，鼓励营利性社会组织、中介组织等第三部门和公民均参与到公共事务的决策中，也就是治理的主体既可以纵向独立运作，也可以横向合作共同解决问题。

2. 协同治理的发展脉络

治理理论中的重要分支——协同治理，作为一个新兴学术概念，近年来成为学术领域研究的重要主题之一，对“协同治理”的相关实践已潜移默化的在国际上运用已久，但是直到进入21世纪之后，才涌现出大量研究成果。早期的研究中，大多将协同治理与“公司伙伴关系”“民营化”等概念相混淆，因为它们都强调协同合作的核心理念，这种紧密联系的关系中也蕴含着很多重叠的概念定义。综合已有研究成果，可以大致梳理出西方学术界对协同治理的发展脉络。

最早对这种协同/合作概念的提出，始于1962年埃拉扎尔（Elazar）在其发表的“*The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*”一文中，认为美国政府行为虽然随着社会的变革而发生重大变化，但其核心联邦制度并未根本转变，形成的稳定伙伴关系反映了政府在管理方面不再是原有传统的统治方式，而是逐渐形