



城市边缘社区 组织建设研究

宋辉◎著



人民出版社

国家社科基金青年项目“城乡一体化进程中城市边缘社区组织建设”(11CSH058)成果



城市边缘社区 组织建设研究

宋辉◎著



人民出版社

责任编辑：车金凤

图书在版编目（CIP）数据

城市边缘社区组织建设研究 / 宋辉著. —北京：人民出版社，2018.7

ISBN 978-7-01-019562-9

I. ①城… II. ①宋… III. ①城市—社区建设—研究 IV. ①D583

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 160586 号

城市边缘社区组织建设研究

CHENGSHI BIANYUAN SHEQU ZUZHI JIANSHE YANJIU

宋 辉 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

环球东方（北京）印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：18.5

字数：275 千字

ISBN 978-7-01-019562-9 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

改革开放以来,我国社会制度与社会结构发生了巨大变化,现代化进程明显加快,城市化快速发展。随着城市扩容,各种类型的高新技术经济开发区、工业产业园、大学城或新城区大量涌现,导致郊区土地被大规模地征用,农民原本赖以生存的基础环境已非从前,失地农民被政府通过统一规划、集中修建、合村并居的方式,规模化、低成本地集中安置到新建社区——城市边缘社区。作为城市化进程中演绎出的一种全新的社区形态,在面临“村改居”的转型以及城市新社区边缘化的同时,失地农民也面临着城市融入、身份认同、就业与生活等多方面的社会适应问题。推动城市边缘社区真正意义上与城市接轨,实现失地农民向城市居民身份的转变,不仅需要社区治理机制的创新,还需要多元化的社区服务。作为维系社区居民与基层政府之间桥梁的重要中介的社区管理机构,不仅是城市边缘社区建设的重要载体,也是社区可持续发展的基础保障。如何在城乡一体化进程快速发展的形势下,将理论与现实相结合,通过城市边缘社区组织建设来构建政府主导、社区自治、居民参与的城市边缘社区良性运行模式,是本书关注的重点和难点。

本研究以国家统筹城乡综合配套改革试验区重庆为例,结合城市边缘社区的区位分布、安置时间、经济社会发展状况和区域发展特征,采用典型抽样方法,将重庆都市功能拓展区范围内的北碚区 SXK、XTHY 和 HXJY 社区,沙坪坝区大学城 LY、WL 和 QD 社区,渝北区 JX 社区等 7 个各具特点的典型性城市边缘社区作为样本。根据重庆市城市边缘社区治理框架体系,将城市边缘社区组织划分为三种类型:自上而下嵌入型组织(社区党组织、物业管理公司)、

自下而上内生型组织（社区居民委员会、业主委员会和社会组织）和自外而内进驻型组织（驻区单位和社会工作机构）。城市边缘社区的治理格局，实质就是社区内组织运行机制的交互表现。城市边缘社区内不同组织在体制和功能上分别具有各自的关系系统和运行逻辑，基于理性行为者的选择，在社区治理格局中最大限度的维护自身利益以实现行动指向，并彼此协调以达到权力的相互强化，从而维持社区内权力结构的平衡状态。

城市边缘社区生存的被动性、政策性导致社区组织在参与社区治理时难以摆脱国家—社会—个人的秩序建构，在一定程度上制约着社区治理的民主化程度，延缓了社区城市化的进程。城市边缘社区组织融入城市治理面临的现实困境具体表现在四个维度：一是制度缺失，缺乏完备的城市边缘社区规划体系；二是经济困境，缺乏可维持生计的资源供给；三是传统文化与现代文化的交织与冲突，人际关系和思维方式转变带来的不调适给城市边缘社区的发展带来阻碍。前三个层次是城市边缘社区组织融入城市治理困境的外部因素，组织内在管理缺陷则是关键性的制约因素，首先呈现的是社区组织的行政化。居民委员会扮演政府的“代理人”角色，承担政府在征地拆迁、补偿安置、社区管理中的职能，成为政府的下属机构，把配合城市化、工业化建设当作工作重点。其次是社区组织具有政府背景。具有国有背景的物业管理公司通过政府委托进驻城市边缘社区，获取政府的物业补贴，缺乏市场运营规范和业主监督。最后是社区组织的政府依赖。社会工作机构依赖政府的购买服务项目维持运作，运作方式和资金来源缺乏多样性。居民委员会、物业管理公司、社会工作机构分别代表了居民、市场、社会作为主体的社区组织，政府在城市边缘社区治理中发挥引导作用的同时，也存在权责失衡、履责不明的问题。“居民—社区组织—政府”这一封闭的秩序最终阻碍社区组织职能的发挥，应当重构“居民—社区组织—社会”的秩序，通过政府的“退”与民间的“进”，构建一个开放的社区治理秩序，从而激活城市边缘社区组织的活力。

城市边缘社区要实现治理的精细化，形成与城市社区相一致的组织治理体系，就需要社区组织以实现专业化、社会化和职业化为目标，以扩大居民参与为基础、以政府与社区组织的双向互动为保障、以优化组织结构为纽带、以创

新组织职能和协调机制为核心，以服务供给主体和方式的社会化为助推创建新型城市边缘社区治理模式。这一多元参与、协同共治为目标的新型治理模式有三方面的创新之处。第一，市场化与“去行政化”。以市场运作的方式对社区组织进行改革。按市场规则建立社区网格站分担居委会的负担，物业管理公司按市场规范进驻社区，推动居民自发组织的商业化演出。第二，社会化与“去政府依赖”。丰富服务供给的主体，拓展资源来源，提升服务水平。充分利用社会组织的力量，发挥群团组织和公益创投在城市边缘社区治理中的作用。第三，推动职能重组、职能置换、职能联合，构建“小联合，大网络”的社区组织体系。以居民委员会、物业管理公司、社会工作机构为职能核心联合开展服务，加强社区组织之间的合作，为构建协作制度积累社会资本。

城市边缘社区在城乡二元体制、户籍制度的限制下，需要完善的法律法规保障，管理主体的清晰以及分配合理，社区组织的有效建设以及社区居民的积极配合，不仅要借鉴城市社区治理模式的合理之处，有效运用到城市边缘社区中，更要立足于实际探索新的发展路径。本研究构建的城市边缘社区组织善治模式，有利于提高社区居民的自主能力和社区组织的自组织水平，为构建新的社区治理体系，保障社会安定、和谐发展提供决策依据和实践支点。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的缘起	1
第二节 选题的意义	2
第三节 研究文献述评	4
一、城市边缘区研究	4
二、城市边缘社区研究	6
三、城市边缘社区组织研究	11
四、文献述评	16
第四节 城市边缘社区研究的理论基础	17
一、治理理论	17
二、行动理论	19
三、冲突理论	20
四、公民社会理论	22
五、社会资本理论	23
第二章 研究设计	25
第一节 基本概念阐释	25
一、城市边缘社区	25
二、社区组织	26
第二节 研究方法	27

一、资料收集方法	27
二、资料分析方法	28
第三节 研究区域	29
一、北碚区城市边缘社区	31
二、渝北区城市边缘社区	33
三、沙坪坝大学城城市边缘社区	34
第四节 研究的逻辑思路及结构框架	36
一、逻辑思路	36
二、结构框架	37
第三章 城市边缘社区的形态演变及特征	40
第一节 城市边缘社区的形态演变	40
一、1978 年以前：较为纯粹的城市、农村社区阶段	40
二、1978—1991 年：城市边缘社区萌芽阶段	41
三、1992—2011 年：城市边缘社区快速发展阶段	43
四、2012 年至今：城市边缘社区规范化发展阶段	44
第二节 城市边缘社区的特征	46
一、社区生成的被动性	46
二、社区居住的类城性	48
三、社区结构的多元性	52
四、社区治理的过渡性	58
第三节 小结	61
第四章 国外城市社区组织建设的经验借鉴	62
第一节 欧美国家城市社区组织建设的模式	62
一、英国：社区自治与多元化服务	62
二、俄罗斯：中央集权下的地方自治	63
三、美国：居民自治	64

第二节 亚洲国家城市社区组织建设的运行机理	66
一、日本：政府与社区组织的合作	67
二、印度：政府与社会组织的合作式管理	68
三、新加坡：政府主导下的社区组织建设	69
第三节 拉美国家典型的城市社区组织建设经验：巴西贫民区的治理	71
第四节 不同国家城市社区组织建设的共性经验	72
一、政府的合理引导	72
二、财政的大力支持	73
三、组织的通力协作	73
四、居民的积极参与	74
第五节 不同国家的经验对中国城市边缘社区组织发展的借鉴与启示	74
一、科学规划城市边缘社区建设	75
二、充分发挥各类社会组织的作用	75
三、高度重视基层社区治理的协调	76
四、努力扶持社区内在力量的培育	76
第六节 小结	77
第五章 城市边缘社区的组织形态	78
第一节 城市边缘社区组织形态的变迁	78
一、组织结构的多元化	79
二、组织职能的异质化	80
第二节 城市边缘社区组织体系架构	81
一、自上而下嵌入型组织	81
二、自下而上内生型组织	83
三、自外而内进驻型组织	88
第三节 城市边缘社区组织运行的逻辑	91
一、作为社区各项事务领导的党组织	91
二、作为政府“代理人”的社区居民委员会	92

三、作为政府“合伙人”的物业管理公司	94
四、作为业主利益“捍卫者”的业主委员会	95
五、居民自发组建的社区内生性组织	95
六、参与社区共促共建的驻区单位	96
七、提供专业服务的社会工作机构	97
第四节 城市边缘社区组织网络的关系逻辑	99
一、社区党组织与居民委员会之间边界关系模糊	100
二、居民委员会、业主委员会和物业管理公司的关系	101
三、居民委员会与社会工作机构的协作关系	111
第五节 小结	113
第六章 城市边缘社区组织建设中的公众认知与公众参与	115
第一节 数据的获取及样本特征	115
一、数据的获取	115
二、城市边缘社区居民的主要特征	116
第二节 城市边缘社区组织建设中公众认知的基本现状分析	120
一、居民对城市边缘社区生活满意度的测量	120
二、居民对城市边缘社区组织建设的认知与评价	136
第三节 城市边缘社区组织建设中公众参与的回归模型构建	145
一、模型设定与结构	145
二、变量选择与说明	146
三、模型运行结果与数据分析	150
四、结论与讨论	157
第四节 居民对城市边缘社区组织发展的诉求	158
第五节 小结	159
第七章 城市边缘社区组织融入城市治理的现实困境	161
第一节 制度空缺：政策设计机制不完善	161

一、政策制度导向不明	161
二、规划真空，政策惯性模糊	163
第二节 经济困境：后安置时代经济维系存在的困境	164
一、社区周边产业布局相对单一	164
二、社区利益分配不均，集体资产不透明	165
三、虚耗与等待：居民经济生活写照	166
第三节 利益矛盾：文化冲突导致多重矛盾的发生	168
一、传统乡土习俗与新型市民文化的碰撞	168
二、居民身份的困惑	169
第四节 治理缺陷：多元治理格局下的管理困惑	169
一、居民主体参与不足	170
二、政府引导指向不明确	171
三、社区党组织职责不清晰	174
四、社区居民委员会定位不准确	177
五、业主委员会作用空间受限	179
六、物业管理公司模式半行政化	182
七、社区社会组织培育不健全	186
八、驻区单位与社区互动乏力	190
第五节 小结	191
第八章 城市边缘社区组织的结构优化与制度创新	193
第一节 城市边缘社区组织演绎的逻辑	193
一、以政府为主导	194
二、以城市化发展为导向	194
三、以居民需求为导向	194
第二节 城市边缘社区组织发展的目标与基本思路	195
一、发展目标	195
二、基本思路	196

第三节 城市边缘社区组织发展的策略	198
一、组织理念创新——引导居民主动参与	198
二、组织结构创新——优化组织结构体系	202
三、组织管理创新——构建双向互动关系	205
四、组织功能创新——推动供给主体的社会化	207
五、组织体制创新——重构主体职能与行动选择	213
第四节 小结	222
第九章 城市边缘社区融入城市的保障机制	223
第一节 完善相关法律法规,为城市边缘社区融入城市打好基础	223
一、现有征地制度的不健全	223
二、完善征地拆迁补偿安置办法	227
三、制度定位城市边缘社区	229
第二节 科学规划社区发展,促进城市边缘社区融入城市	231
一、社区选址和空间规划科学化	231
二、社区组织建设和定位明晰化	233
三、社区产业规划新型化	235
第三节 完善统筹城乡的社会保障体系,为失地农民提供基础保障	238
一、推行城乡互通的医疗保障体系	238
二、促进分类养老保障体系的构建	239
三、探索符合失地农民多元化需求的就业保障体系	241
四、完善城乡一体化的最低生活保障体系	242
五、塑造无差异化的户籍保障体系	244
第四节 小结	245
第十章 结论与展望	246
第一节 主要结论	246
第二节 研究局限	251

一、研究样本区域的广度不够	251
二、理论模型需要进一步验证	252
三、微观层面有待深入研究	252
第三节 后续思考	253
一、社区公共精神成为城市边缘社区居民的核心价值	253
二、市场和资本成为城市边缘社区资源配置的常态机制	254
三、社区内生性社会组织成为城市边缘社区治理的主要载体	255
四、城乡一体化实质性的融合	255
参考文献	257
附录一 城市边缘社区组织建设调查问卷	264
附录二 访谈提纲	275

第一章 绪 论

第一节 研究的缘起

1978年，随着改革开放的实施，社会开始进入快速转型期，社会制度与社会结构得到较大的调整，现代化进程明显加快，城市化快速推进。进入21世纪，构建“以人为本”的新型城镇化发展理念，实现城镇化与现代化的有机结合，成为我国当下亟须关注的一个重大议题。

随着城市化进入高速发展的运行轨道，城市周边的郊区不断被纳入到城市规划当中，土地被大规模征用，涌现出大量失地农民。这些被动地、完全失去生存依赖的农民在政府的安排下，被集中安置在新建的社区里，形成了城市边缘社区。根据国家统计局数据显示，2014年我国城镇人口总数为7.49亿，城市社区单位数为96693个，折算下来我国每个城市社区人口规模大约在7747人左右。按照一个社区7700人的配置推测，目前我国约有8050—10780个城市边缘社区，且每年还在以285—430个的速度递增。城市边缘社区和大批失地农民的涌现，势必对城市的容纳能力和社会的稳定运行带来严峻的考验，这一发展趋势也促使整个社会应给予失地农民及城市边缘社区更多的关注与重视。

城市边缘社区作为城市化进程中的产物，具有其内在的生成逻辑，是外在宏观经济发展和地方政府共同作用的结果。城市边缘社区地理位置特殊、居民

构成复杂、结构性失业严重、生活方式异质、利益分化严重，导致社区组织缺乏建设的自觉意识，出现了治理主体不明确、责权利不统一、多重利益主体相互纠结、服务与管理理念滞后等一系列制约社区有序发展的问题。将城市边缘社区建设成全民共建共享、和谐共处的城市生活共同体，需要居民、社区组织和基层政府等各种利益相关方协同共治。社区组织，作为维系城市边缘社区居民和基层政府桥梁的重要中介，不仅是社区建设的重要载体，也是社区可持续发展的基础保障。因此，实现城市边缘社区组织的结构优化和制度创新，构建一个能充分调动社区组织系统功能发挥最大化的社区组织体系，对于提高失地农民自助能力和社区自治水平、构建统筹城乡一体化的社区治理新体系、维护社会安定与团结具有较强的现实意义。

第二节 选题的意义

新型城镇化的快速推进，无疑将改变城市的空间结构。而城市空间的拓展将首先触及由农转非新移民所组成的城市边缘社区。解决城市边缘社区特殊群体的利益、身份、归属及社区建设等问题，事关统筹城乡发展、协调城乡关系的力度，维护社会公平正义和社会主义和谐社会建设。因此，着力研究城市边缘社区组织建设，促进城市边缘社区及其群体顺利地嵌入和融入城市发展之中，有着重要的理论和实践意义。有鉴于此，本研究力图在以下几个方面有所突破：

一是城市边缘社区建设研究尚未建立独立的理论模型。城市边缘社区建设中出现的问题其实也是当下社会长期日积月累、亟待解决的现实问题。当前，学术界在该领域做了不少尝试，取得了一系列的研究成果，但在研究视角上相对单一：如有的学者从建筑学、城市规划学的视角入手，对城市边缘社区外部空间公共适应性、绿化环境重构、社区规划设计等方面进行的研究；还有一些学者站在管理学的角度对城市边缘社区治理机制进行了探讨，但是对社区组织在城市边缘社区中的定位、如何参与社区治理、组织之间的关系平衡、提升

组织能力建设等问题关注明显不够,而这些都是现阶段城市边缘社区建设面临的现实问题,切实需要从宏观理论上予以引导。本研究力图通过社会学研究社会现实的指向,以城市边缘社区组织建设为主线,基于治理理论、社会行动理论、冲突理论等相关理论,研究多元功能空间背景下的治理方式,从而丰富和发展我国社区管理理论。

二是系统分析城市边缘社区组织及其网络对社区建设发展的影响。力求打破以往研究中就组织谈组织的局限,着眼于描述城市边缘社区组织形态的变迁、分析社区组织网络的功能运作、剖析不同组织间的关系及在社区治理中的表现、探讨组织结构优化与制度创新等问题,努力实现社区内自组织与他组织之间的衔接与互补,促使城市边缘社区更快融入现代城市管理体系。通过对城市边缘社区组织内外纵横结合研究,实现研究视角独特化。

三是从微观实证检验的层面探讨城市边缘社区组织运行状况。当下已有的研究多从宏观结构即国家和社会层面分析城市边缘社区及其组织政策的制订及执行等情况,从微观层面即居民的视角折射城市边缘社区的研究相对较少。城市边缘社区的良性运行和社区组织有效运转的前提是居民的积极介入。居民主动参与社区事务的管理既是权衡城市边缘社区民主化水平高低的标准,也是社区内在建设的现实需求。因此,本研究从居民的视角探讨其对当前城市边缘社区组织建设的认知及评价,从微观上获取城市边缘社区组织运行的真实状态,从而能从深层次的层面来阐释转型期城市边缘社区治理面临的困惑,对于社区研究的进一步深化有着积极的意义。

四是选取统筹城乡综合配套改革试验区——重庆市都市功能拓展区的7个城市边缘社区作为调查样本。重庆市是集大都市、大农村、大山区与大库区为一体的特大城市。都市功能拓展区被确定为重庆市未来新增城市人口的重要集聚区,重庆主城未来几年待开发用地也大都集中于此。作为中国城市化进程和现代化发展的样板,对重庆城市边缘社区的探讨具有较强的现实性和代表性。本研究将在重庆城市边缘社区实证研究的基础上,总结出新型城镇化建设体系下城市边缘社区组织运行现状的困境,提出应对策略和解决机制,从中归纳提炼经验模式,为其他地域缩短城市边缘社区发展的无序期,为政府完善

社区治理的政策、构建起城乡一体化的社区组织“善治”模式提供决策依据和实践支点。

第三节 研究文献述评

城市边缘社区是伴随着城市化的进程而产生的。早在 20 世纪 30 年代,国外学者就对城市边缘社区问题给予了关注,但系统的理论和应用研究到了 20 世纪 70 年代才有了较大的发展。

一、城市边缘区研究

(一) 国外研究

早在 1936 年,德国地理学家赫尔伯特·路易斯对德国柏林城市结构进行探讨时就使用了“城市边缘区”一词来形容乡村到城市的过渡。安德鲁斯在 1942 年提出“乡村—城市边缘区”概念进一步诠释了城乡边缘地带所涉及的领域。威尔文首次界定了城市边缘区,认为它是村庄农业土地和城市建设土地之间的置换区域。1968 年,普利沃给出了全面且精确的定义:城市边缘区处于乡村和城市两个中心区域之间的交界地带,具有农村和城市两类社区的复合特质。

由于国家环境和时代背景的不同,如何定义城市边缘区成为学者们研究的要点。20 世纪 50 年代,奎恩(Queen)和托马斯(Thomas)将城市地域空间结构分为内域、城市边缘区和城市腹地三个版块。黄业徽认为城市边缘区一般指的是城市中心区的边缘地带,或是指城市中心地带向城市远郊区过渡的地带^①。1975 年,学者洛斯马姆(L. H. Russwarm)从城市内部结构将其划分为城市中心区——城市核心建成区;内边缘带——紧邻都市中心区域,城市建设用地利用特征明显;外边缘带——仍然以农业用地为主导,但城市扩张势头开始

^① 黄业徽:《上海市边缘社区流动人口管理模式研究》,上海师范大学,2013 年。