

The Way
of Holistic Governance
on Fragmentary Community

善政思想与治理创新

主 编
郑万军

碎片整合：社区整体性治理之道

尹 浩 | 著

部门权力难以从基层社会抽身而退，为实现社区稳定的发展目标，
依然具有“权力控制”下渗的冲动。

整体性社区是多元治理主体共同构筑起的完整的社区公共生活空间，
映射着理想型的社会生活共同体状态。

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

善政思想与治理创新

主编
郑万军

碎片整合：社区整体性治理之道

The Way

of Holistic Governance

on Fragmentary Community

尹 浩 | 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PUBLISHING

图书在版编目(CIP)数据

碎片整合：社区整体性治理之道 / 尹浩著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.1

(善政思想与治理创新)

ISBN 978-7-5201-3397-5

I. ①碎… II. ①尹… III. ①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 208359 号

善政思想与治理创新

碎片整合：社区整体性治理之道

著 者 / 尹 浩

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞 陈 荣

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社 (010) 59366453

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16.25 字 数：216 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3397-5

定 价 / 85.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书系重庆市社科规划项目“习近平城市社会精细化治理思想的社区实现路径研究”
(2017QNZZ08)的最终成果

“善政思想与治理创新”编委会

(按姓氏笔画排名)

顾 问 朱光磊 周光辉 徐 勇

主 编 郑万军

编 委 刘昌雄 宋玉波 张邦辉

陈 跃 吴 江 邹东升

周学馨 周振超 谢来位

总 序

汤之《盘铭》曰：“苟日新，日日新，又日新。”历经四十余载的改革开放，中国迈入了新时代。实践是理论孕育、生发的沃土，伟大的实践需要理论的阐发与擘画。事实上，自近代以来中国学人就已积极投身创作迄今世界最为宏大的民族复兴史诗，尽管这一历史巨作时下方入佳境。民族复兴，大国崛起，既需勇于实践创新，又要及时进行理论建构，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。有效回应时代需求，是每个学人的责任与荣耀。作为政治学和公共管理学的青年学者，应自觉融入中国梦的伟大实践，为国家治理的“中国智慧”尽绵薄之力。基于此，我们策划出版了“善政思想与治理创新”丛书。

“善政”是古往今来治国理政的不懈追求，亦是国家或政府优良的评判标准。自夏商国家初成以往，历代思想家和政治家为今人留下了丰富的思想遗产和治理经验。新时代推进国家治理现代化，不仅要充分发掘中华民族先贤智慧的滋养功能，还应秉持国际视野和全球胸怀，善于在不同思想和文化的激荡、交融、扬弃中讲好中国故事、发出中国声音、坚定中国道路，以善政之举谋善治之效。

“创新”是社会发展的永续动力。“明者因时而变，知者随事而制。”国家治理既要勇于革故鼎新，及时完善顶层设计，也应发挥地方在实践创新中第一行动集团的作用。地方治理创新为我国政治改革、社会变革和经济发展提供了丰富的试验样本，实现了

单一制国家政体下地方差异化发展，推动了世界超大规模社会结构的整体性提升，为中国道路的合法性提供了有力支撑，具有“价值理性”和“工具理性”的双重意义。

本套丛书是诸位青年朋友学术兴趣的展现和已有学术成果的总结，也是对当下这场跨世纪社会变革的思考与回应，体现了青年学者应有的时代责任与担当。尽管小如苔花，但有前辈时贤的提携与编辑的支持，亦学牡丹开。时代在巨变，改革在继续，创新无止境。“维天之命，於穆不已。”我们将不忘初心，砥砺前行，以期对国家治理现代化研究和实践有所裨益。

谨序。

郑万军

2018年初秋于重庆嘉陵江畔

代 序

探寻城市社区整体性治理的支点

很高兴读到青年学者尹浩博士的探索性专著——《碎片整合：社区整体性治理之道》。社区治理是国家治理的重要组成部分，社区治理能力关系到国家治理能力现代化的水平，而社区建设则是社区治理的重要基础。在社区建设中掌握国家行政权力的政府组织与社区自治组织及社区公民和法人如何互动并将力量整合在一起，构建社区整体性治理的有力支点，从而实现共建共治共享社会治理格局，就是该书的探求。作为一本学术专著，该书在写作上有以下特色和闪光点。

首先，在问题意识上，该书主要围绕“国家权力介入基层社会共同体建构的可能”为核心，展开实证分析和学术对话。放置于中国时空下，该书认为社会组织化水平与政府功能整合程度相互影响，两者存在同步进行趋势。这项研究让我们可以解释在不同的文化背景下，社区结构与公共行政体制是如何影响了治理理论在中国不同的表现形式，有利于在理论上反思治理理论应用本土的适用和限度。

其次，从纵向历史维度上看，该书基于社会建设的大背景，将社区建设划分为两阶段，分别为总体性社会下的社区建设和分化性社会下的社区建设。在前一个阶段，高度行政整合的社会几乎不存在社区居民自治体系发育的土壤。在后一个阶段，随着公域、私域、日常生活领域的分化，社区居民自治在政策制度体系

初步确立。行政主导下的社区建设，短时间内使社区硬件设施以及人员组织体系迅速得以完善，然而社区居民自治能力和自治水平依然较为低下。

再次，从共时性比较角度来看，该书将社区建设困境的主因归结为社区结构的碎片化和政府功能的分散化。其中，社区结构碎片化与政府功能分散化的关系并非单向度的因果关系，而是互为因果，相互影响。具体而言，一方面结构碎片化的社区无力组织自我服务，只能依靠行政力量、行政资源与行政方式填补；另一方面功能分散化的政府分割了社区事务和公共服务，造成社区行政化与负担不断加重。

最后，从社区整合实践反思角度上，借助于西方社区建设经验与中国地方实践探索，该书梳理了社区公益创投的模式、运行机理，及其对当下社区建设的作用和意义。通过对社区建设发展图景的展望，提出了整体性社区概念，构建了通向整体性社区的分析模型，得出政府主动介入社区社会组织和社会组织网络体系建构，同步推动政府部门功能整合，是实现共建共治共享社会治理格局的结论。

尽管该书的探索是初步的，有些观点也值得商榷，内容还需要完善的地方，但该书的选题和主要观点具有一定的创新性和实践应用性，是值得肯定和鼓励的，故向热心于此问题的广大读者推荐。

陈文权

2018年12月25日

于重庆歇台子

目 录

CONTENTS

第一章	导论	001
一	研究经历与问题提出	001
二	文献综述	011
三	研究方法	023
四	研究思路与篇章结构	026
五	创新及不足	032
第二章	变迁轨迹：中国城市社区建设的历程分析	034
一	中国城市社区建设的历程	035
二	中国城市社区建设的动力	068
第三章	“阿喀琉斯之踵”：社区治理与社区结构的碎片化	081
一	政府功能分散化的表象解析	084
二	社区结构碎片化的表象解析	094
三	追溯社区治理碎片化之源	111
第四章	公益创投：社区整合的阿基米德支点	127
一	组织共同体：社区碎片整合的黏合剂	128

二	前世与今生：公益创投的欧美之路	141
三	落地与生根：公益创投的中国实践	156
四	中国城市社区公益创投运作的理想模型构建	192
第五章	预见未来：走向整体性社区	196
一	整体性社区的内涵	197
二	整体性治理：整体性社区的理论基础	202
三	整体性治理应用中国城市社区分析的边界	212
四	城市社区整体性治理模型的建构	217
第六章	结论与讨论	235
一	基本结论	235
二	问题与讨论	240
参考文献		242
后 记		247

第一章 导论

一 研究经历与问题提出

问题意识是学术研究的立足点，它被学界认为是论文选题的指南针，因此，学者们常说问题意识如果对了，学术研究进程也就过半了。笔者理解，问题意识的来源无怪乎是对所发现的有悖常理现象的洞察和反思，是所体验的世界与知识世界之间的鸿沟所在^①，而选题恰是发现问题并对之反思或者说是对该类鸿沟重新解读的过程。它受制于人的知识积累、理论悟性等多种变量影响。而研究经历包含对现实的感性认识及对这种认识的理性思考，感性认识是引起研究者兴趣的主要来源，理性认识则使研究充满着理性的光芒。因此，一个人的学术经历无疑是众多影响变量中的重要元素。本书的选题恰恰是建立在实证观察与反思的基础之上。

（一）一个全国和谐社区的蹲点观察

2013年4月到6月近3个月时间，我们调研者一行7人，结

① 沃勒斯坦将英文中的“know”一分为二，一为我们所体验的世界，二为我们所理解的世界，也称为知识世界。参见〔美〕沃勒斯坦《所知世界的终结——二十一世纪的社会科学》，冯炳昆译，社会科学文献出版社，2002，前言。笔者认为人文社会科学理论界的问题意识，恰是来源于所体验的世界与所理解的世界的差异。正是这种差异性促使人文社会科学理论界不断地提出问题、分析问题与解决问题，不断推动理论知识体系的积累、传承与发展。

队成群，每天如上班族一般，奔赴各自要蹲点的社区。笔者所观察蹲点的 Z 社区位于 N 街道中心地带，是在原机场搬迁后旧址上建立的一个中高档居民小区，因当初科学的规划设计，小区与社区同为一体，属于典型的封闭式社区，入住居民呈高龄、高薪、高知、无低保户“三高一无”特点，连续 3 次获批为“全国和谐社区示范点”，荣获各类其他奖项无数。

而后在经过 3 个月的观察与访谈中，笔者发现该社区有以下显著特点。

一是部门项目专项资金集中于 Z 社区。Z 社区重点打造的品牌化取得了上级政府部门的认同，因此，政府部门专项资金集中进驻该社区。这可能是因为社区书记曾经是某县文化局宣传部副部长，精通政府项目申报运作逻辑，常借助网页寻找政府项目资源，并利用自己的行政工作经验，积极申报项目，主动与相关部门对接，申请政府各级项目资源。因此，仅在 2012 年一年，该社区就获取了所在基层政府、科协、文体部门、环保部门、计生部门、民政部门等下拨的专项资金多达 1369800 元。

二是社区宣传展板更换频率高，几乎每周都要更新。如果说申请资源是对外工作的核心，那么对外宣传窗口则是对外展示的重点。相比于其他社区，每逢大检查才换宣传栏的习惯，Z 社区则根据社区政策主题变动，利用现有社区资源，深挖社区每次活动内涵，适时更换宣传图片。在 2013 年上半年，仅换大型展牌一项就达 8 套 80 块（320 平方米），记录展示的活动照片多达八百多幅。宣传栏精彩丰富的内容，时常得到省市区来视察和调研的领导的认可，学习参观团队的高度评价，极大满足了政府部门领导对项目成效政绩观的需求。与此同时，也有利于赢得居民的认可与支持，即通过为居民带来实惠、利益，赢得社区居民对社区工作的理解。书记主任一肩挑的 Y 书记在间歇时跟我说：

每次争取上级政府的项目以后，我们都要将这个项目做成精品，并得到居民的认可。比如前段时间，我们争取到气象局、气象协会的气象站项目，就建立在大门附近，开始居民都不理解，认为我们作形式，没有什么用。但现在建好后，你再问问居民，居民都开始说，未来几天的天气变化，一出门都能看见，上班方便多了。就因为这个，附近的房子出租都涨了好多。现在我们在争取政府项目，居民都开始默默支持了。比如另一个地方，我们争取修建的篮球场，周末的时候好多人在那里玩，丰富了居民生活，其他社区的居民看了都羡慕我们这里。还有地埋式垃圾箱，居民不理解，现在干净了，整洁了，他们对我们的工作也开始支持了。我们之所以申请成功，就是因为我一方面劝说他们这是我们社区的需要，同时，我们保证做好，并为他们推广。政府都是追求为居民办事的，他们也想干好事，正好我们合作。他们取得了政绩，而我们则又为居民服务了^①。

三是社区自治组织的行政化倾向严重。社区居委会工作方式行政化的主要根源是社区自治组织与政府行政组织对接不顺引起的。社区居委会作为社会自治组织，其自治功能法律早有定位，但实际上受制于中国现有条块分割，分权化下的集中政治体制影响，社区居委会成为了街道的腿，两者原本的指导与协调功能实际工作中变成了上下级关系。因此，在与行政机关对接过程中，自治性质受到权力资源分配干扰，导致居委会职位安排等级色彩严重、对行政机关的关注度要远远大于对居民服务的关注度。这点集中反映在社区对政府机关的接访工作中。

Z社区先后斩获全国、省、市、区众多荣誉。正因为如此，相应的日常检查活动也比其他社区多出很多。根据笔者所在的

^① 资料来源于湖北城市社区建设研究中心的访谈录音整理稿。

这3个月估算，平均每两天就有1次检查。根据领导检查级别，居委会要组织动员社区内党员、居民代表、业委会成员、物业管理公司工作人员、社区文体队领袖等众多积极分子，参与社区表演活动，营造社区和谐气氛。每当这个时候，社区居委会全部工作人员都投入到迎接检查中去，作为一名准社区工作者，笔者也曾因人手不够，而扮演过群众演员，体会出基层一线社区工作者在面对领导时的紧张和忙碌。每当这个时候，“一站式”服务大厅仅留一名办公人员值班，前来办事的居民只能在大厅等候。

四是居民参与社区活动积极性不高。Z社区居民素质虽然较高，但参与社区公共事务积极性并不如当初设想的高。一方面，虽然居委会做了大量工作，如利用党员带动居民参与社区活动，充分利用社区设施为居民提供服务。但因所提供的服务，并非居民实际需求，居民仍然是处于被动参与和被动围观状态。通常，居民为支持帮助居委会活动，临时拼凑过来助势，拍照一结束，人群就自动离散。另一方面，中青年人因忙于工作，较少参与社区活动。更多层面上，社区活动多以老年人为主体。老年人关注自身团体协会活动较多，对自己的文娱活动热情高涨，而对于居委会举办的社区活动，态度却冷淡许多。但他们在活动场地方面得到了居委会协助，绝大部分协会会员，会在居委会倡导下开展各类丰富居民和接待上级检查的活动。

理论来源于现实，是对现象的高度抽象概括，却也掩盖了事实的生动表达，这注定社会科学在研究中会存在理论的“应然”和现实观察的“实然”之间的差距。这次蹲点经历，使笔者初步对社区管理和运行体制有了不同于理论上的理解，即居委会在与外部行政部门对接过程中，运用的多是行政性思维，对内尤其是居民事务则需要社区工作思维方式。换句话说，社区居委会首先要取得居民与政府的认同，其次在认同之中求得社区稳定，最后才是发掘社区特色。Z社区很好地把握了行政

工作逻辑，稳中大打品牌建设牌，通过品牌得到政府认同，获取各级行政资源项目。但也使笔者产生了众多困惑，社区一词从提出到现在的实施近 60 年，社区建设实施十多年，在政府推动下，社区硬件一改往日，焕然一新，然而社区软件，尤其是在治理理念大力盛行的今天，社区治理运行的事实和理论竟然有如此差距！这背后的运行逻辑是什么，笔者一直不得其解。随着 6 月湖北城市社区建设研究中心新一轮项目调研的推进，答案逐渐浮现在眼前却忽明忽暗。

（二）参与社区治理综合配套改革调查

本次调研正式开始于 2013 年 6 月底，结束至 2013 年年底，前后调研、访谈长达半年。在导师的带领下，笔者参加的课题组于 2013 年 6 月 30 日至 7 月 5 日分别对 W 区 J 与 L 两个街道办事处及其所辖的 9 个社区进行了实证考察，于 2013 年 7 月 16 日至 7 月 23 日，对 W 区内的其他 3 个街道办事处及所属辖区内的 5 个社区进行了实验方案验证性调研，并对第一轮调研过的 5 个社区进行了重点回访。其间，与街道领导、相关职能部门领导重点座谈 13 次，访谈各类社会组织 42 个，实地访谈社区干部、社区专干 200 余次，居民访谈 110 余次。调研内容主要涉及社区的“八大员”管理工作状况、党组织与居民委员会工作现状、城市社区服务设施的配置与使用现状、社会组织的发育与运行状况、志愿者组织运行情况、街道大部制改革情况等。2013 年年底，在导师指导下由笔者执笔撰写的《社区治理结构与治理机制综合配套改革调研报告》获得 W 区民政局领导批示，并于其后参与并完成了该区申报民政部“和谐社区示范城区实验区”的申报工作。

如果说上次社区实习蹲点是个案解剖的话，那么本次调研更加侧重于面上排查。通过对 W 区社区建设基本情况的梳理，发现该区存在区 - 街 - 社区体制衔接不顺、服务购买力度和购买层级

低、社会组织发育不足、社区管理体制运行不顺等诸多问题，尤其管理体制运行不顺，集中表现为社区工作者理念以等、管、控、劝服为主，工作运行与组织架构设计行政化倾向严重，工作开展依靠行政力量、行政资源、行政方式推动，工作载体以网格责任承包为主，重管理轻服务，与居民关系冷淡。社区公共事务信息公开透明度不高，社区工作者专业技能低，取得社工资格证的人数屈指可数，社区居民多被动参与，主动参与积极性低，社区居民委员会自我管理、自我教育、自我服务的功能没有得到充分有效发挥。结果就是行政吸纳下的社区负担不断加重，甚至出现了部门创新程度越高，运用技术越频繁，社区负担就越重的奇怪现象。当笔者试图通过文献搜集揭开背后的答案时，却又陷入另一种困惑。文献通常以压力型体制、条线关系不顺、社区建设转型、公民社会发育不足等理论概念解读此类现象，而我们通过访谈却又发现另一种声音。区街领导告诉我们，这都是常规工作，我们已经减少了很多检查，现在好多了。有些街道办负担其实也很重，一个口子对好多部门，一个人负责好多项工作，他们也应该进行减负。但社区工作者告诉我们，部分街道办的负担还在不断增多，当问及原因时，社区工作者通常将这个问题归结为领导不体恤下属、不懂基层一线的实际情况或政府管理体制弊端造成。而对于体制弊端是什么，大家的理解却各不相同。笔者又陷入了沉思，是什么因素导致社区自身的行政化、社区负担加重？同样属于行政序列的街道办事处，它的处境到底是什么样的，与社区负担又有什么关系？是不是在现有政治体制下，与社区建设相关的部门单方面创新程度越高，技术运用越复杂，社区负担就会越重，社区就会被分割得越细小？造成此类问题背后的逻辑是什么，如何有效突破现有社区建设的困境？

（三）参与省“和谐社区”评估检查

2013年12月连续10天的行程被安排得紧张有序。作为省级