

凡是属于多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事物；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。

「古希腊」 亚里士多德

——基于「多中心」的中国城市社区研究

重构与治理

◎ 吴海燕 著

中央文献出版社

浙江省省级社会科学学术著作出版资金资助出版

重构与治理

——基于“多中心”的中国城市社区研究

◎吴海燕著

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重构与治理：基于“多中心”的中国城市社区研究/吴海燕著

北京：中央文献出版社，2006.7

ISBN 7-5073-2097-9

I. 重... II. 吴... III. 社区—城市建设—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第036721号

重构与治理

著 者 / 吴海燕

责任编辑 / 张文和

封面设计 / 孙 圻

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾1号

邮 编 / 100017

销售热线 / 63097018

经 销 / 新华书店

排 版 / SK工作室

印 刷 / 浙江天成印务有限公司

880×1230 32K 10.6印张 22万字

2006年7月第一版 2006年7月第一次印刷

印数 1-1000册

ISBN 7-5073-2097-9 定价：30.00元

本社图书如存在印装质量问题，请与本社联系调换

版权所有 违者必究



吴海燕，男，1963年出生，浙江湖州人。2003年浙江省委党校政治学专业研究生毕业。现为湖州职业技术学院副教授，办公室主任。从事邓小平理论教学和当代政治问题研究，主持课题多项，研究成果多次在省、市获奖，多篇论文被《高等学校文科学术文摘》和中国人民大学书报资料中心全文转载。2005年评为湖州市“十佳”社会科学工作者。

治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。

《我们的全球伙伴关系》

序

陈永贵

我与海燕同志已相识多年。这位年青教师工作上的敬业、治学上的用功、为人上的厚朴给我留下深刻的印象。如今他有力作出版，为我省的社会科学研究又添新的成果，可喜可贺，邀我作序，只得欣然从命。

为配合城市经济体制改革，“社区服务”在1986年首先由国家民政部提出，旨在城市开展以民政对象为主的福利服务和便民利民服务。随着社区服务的普及与深入，社区服务的概念已无法涵盖实践中社区服务的内容，在这种情况下，“社区建设”便被作为加强城市基层政权建设，改革城市基层管理体制的重要思路和重大举措提了出来。

社区建设既是一项国家工程，又是一项社会工程，国家权力与社会权力在这里既分野又合作。但由于建国后我国一直奉行的是行政全能主义的管理模式，社区建设同样是由政府倡导、发动和运行的，自然体现出强烈的“行政化主导”和“行政化推动”的特征。城市社区作为国家与社会关系重构过程的产物，自然就成为社会自治的主阵地，并催生了“治理”。社区重构后的治理不同于传统的社区管理，这种新型治理模式的核心在于以社区居民为本，以社区居民的利益和需求为出发点和归宿，其基础的动力在于社区居民自主的理性参与，其架构在于政府、社区群众自治组织和参与社区发展的非政府公共组织之间建立互助合作关系，其最终目的是达到善治。建立这

样一种模式，是政治国家与公民社会的最佳状态，既是对我们在社会转型时期面临的压力和挑战的回应，同时又是构建“和谐社会”的必然选择。

《重构与治理》是海燕同志在对当代中国社会转型时期城市社区进行专题研究的基础上完成的，历时两年多，花费了不少精力，尤其是在兼任繁杂的行政工作的情况下能以科学、严谨的态度完成书稿的写作，实属不易。就同类研究而言，该书在选题、研究内容、研究框架等方面，较好地把握了由于社会转型所引发的社会问题，抓住了中国城市社区权力秩序重构和全球治道变革的结合点，并从历史发展和全球化的视角，在分析、比较中外城市社区共性与差异的基础上，借鉴公共管理中的“多中心”的理念，提出了城市社区的“治理”模式。特别是第四、五、六三章结合政府职能、社区政党组织和“第三部门”对社区公共权力、社会资本和公民社会培育的阐述，有一定的创新性。全书内容丰富，逻辑严密，结构完整，具有综合性。相信此书的出版将对城市社区建设乃至基层民主建设起到积极有益的促进作用。

当然，相对于城市社区研究问题多、牵涉广、难度大的现状，该书的研究并非是无懈可击的。希望作者下一步能更深入地研究社区治理的“多中心”格局，拓展研究的视野，尤其是加大实证分析的力度，以使该项研究取得更多的具有中国本土特色的成果。

目 录

导 论	1
一、中国城市社区研究概要	1
二、本书的基本思路 and 主要观点	8
三、研究的基本方法与分析框架	14
 第一章 中国城市社区及其变迁	16
一、城市社区及其功能	16
二、历史视野中的中国城市社区	26
三、新中国成立后城市社会组织演变	37
四、转型时期中国城市“社区建设”	62
 第二章 国际视野中的“生活共同体”	85
一、社区发展的人文价值追求	85
二、发达国家社区发展模式	95
三、国外社区发展模式比较	113
 第三章 社区治理的全球化与本土性	125
一、治理的全球化趋势	125
二、中国城市社区建设的本土性诉求	147
三、全球化与本土性互动中的城市社区建设	168

2	第四章 社区公共权力与政府职能	190
	一、社区公共权力秩序	191
	二、中国城市社区权力重构与互动	200
	三、中国城市社区治理格局中的政府	209
	第五章 社区政党组织与社会资本	232
	一、城市社区党组织的定位	233
	二、治理视域下的社区社会资本	246
	三、社区党建与社会资本重建的共赢	258
	第六章 “第三部门” 自治与公民社会	273
	一、“第三部门”与公民社会	274
	二、城市社区的“第三部门”	280
	三、治理格局中的“第三部门”	292
	结 语 以治理求和谐	319
	后 记	325
	主要参考文献	327

导 论

和谐社会的提出，标志着中国社会生活和社会发展模式正由过去的单一中心时代转向多中心时代。发达国家社区发展和国内部分地区的社区建设实践表明，社区建设对于推动地方经济与社会协调发展，加快政治的民主化进程，提高居民的生活质量和社会管理水平，都有着十分广泛的现实意义。“草根民主”弥足珍贵，面对社会转型，如何通过组织和制度建设有效解决社会调控方式变革所带来的一系列社会问题，将是中国城市政治和社会生活中的主题之一。

一、中国城市社区研究概要

社区研究不仅属于理论范畴，更倾向于是一种综合性的社会实践。它源于二次世界大战后联合国倡导的世界性社区发展运动，社区研究在国际上倍受关注，并普遍成为多学科交叉研究的学术领域。

欧美国国家早在欧洲工业革命之后，为应对当时工业发展带来的社会问题，对原有社会福利制度和社会救济制度进行了改革。先后经历了社区睦邻运动、社区发展运动和“第三条道路”的社区建设过程。1955年联合国在《通过社区发展促进社

会进步》的文件中，提出了十条社区发展基本原则，突出社区及社区建设所蕴含的人文价值。由于各国国情不同，实践中形成了具有不同类型的社区模式，如美国模式、日本模式、新加坡模式等，而“社区”在中国语境中曾一度消失。上世纪八十年代末，随着政府、市场和社会功能的逐步分化，中国开始了社区建设的历程，虽然中国的社区建设是在理论准备严重不足的背景之下发展起来，但变化之大，变化之快，令世人惊叹。

近年来对中国城市社区研究产生较大影响的有美国学者华德（Andrew Walder）的《共产党社会的新传统主义》和奥斯特罗姆等人的“多中心治理”系列研究等，他们为中国学者研究城市基层社会提供了新的视角和分析框架。十多年来，从实践出发，中国城市社区研究取得重大进展，主要体现在单位制理论与社区治理结构转型、社区治理结构模式、社区组织网络中的重要关系等方面。

（一）社区治理转型的研究

中国城市社区建设过程既不是行政化过程，也不是简单的社区化过程，而是由街居行政体系推广到政府派出机构、社会经济单位、各种群众自治组织和社区社会团体、全体社区成员，由街居行政权威推广到社区空间中所有的人力、物力、财力资源的整合和利用。随着社区建设的深入，社区将成为一个非行政性的中介体和网络组织。

◎ 计划经济体制下，城市社会管理是通过单位制、街居制来

实现的。单位制管理有单位的人，街居制管理没有单位的人。前者是城市微观社会管理的主要手段，后者是“拾单位管理之遗，补单位管理之缺。”随着市场经济的发展、现代企业制度的建立，单位制逐渐解体，城市基层社会管理的方式也由单位制向社区制转变。路风是第一个运用单位理论研究城市社会管理和整合的国内学者。他认为，单位是一种社会组织形式，是中国政治、经济和社会体制的基础，是整个社会得以整合不得不依靠的组织结构，不理解单位组织的特性以及由此所决定的单位的行为倾向，就不能理解我国现行体制的特点及其运行机制。^①李汉林等学者在他们的研究中也体悟到，随着社会结构的转型和利益的分化，作为政府调控和整合城市社会的单位组织已经危机四伏，捉襟见肘，一种新的社会整合机制——社区制必将浮出水面，接管城市基层社会整合和重构的重任。单位制理论的研究成果构成了探索社区治理结构变革和创新的基础和起点。^②

中国社会转型在事实上从促进分化转向实现整合，而城市社区建设则为社会结构分化后的重新整合提供了黏合剂。在这里，政府、居民、社团、专业性组织等各种主体存在面对面地接触，因而社区共同体的整合方式无疑表明了社会整合方式的发展。^③

①路风：单位——一种特殊的社会组织形式，《中国社会科学》，1989(1)。

②陈伟东：《社区自治——自组织网络与制度设置》，北京：中国社会科学出版社，2004. P22。

③徐勇：治理转型与竞争——合作主义，《开放时代》，2001(7)。

（二）社区治理结构研究

社区治理结构的变迁源于单位制的解体。社区治理主体包括居民、社区自治组织、社区内非政府组织、社区党组织、政府组织、社区外非政府组织、市场组织、辖区单位等。围绕政府、市场、社会等相互作用关系，学术界提出了三种社区治理结构模式。

强政府、强社会的政府主导型治理结构：研究认为，从1949年至今，街区权力经历了一个由虚拟状态向一级政府实体化的转变过程，这一转变促进了国家政权在全国范围的建设。而当前社区内政府的权力也并未按人们通常认为的“小政府、大社会”的方向缩小，相反较之以前街区权力正在强化，由此进一步促进了国家对基层社会的控制方式由单位制向社区制过渡。同时，街区行政权力在重组的同时也存在着向社会分化的趋向，权力中心正在由以往的单纯的政府控制向半行政半自治的社区管委会过渡，因此在中国街区内部，国家与社会自治空间并非一定是此消彼长的关系，而是有可能处于一种共生共长、良性互动的关系，从而形成强国家、强社会的双强态势。^①

政府主导型的社区治理结构比较适合现阶段的中国国情，有一定的可行性，但有悖社区未来的发展走向。有学者指出：“行政取向的社区建设可以在比较短的时间里整合社会，但所构造的社会与传统体制具有同构性，即社会仍然为政府所吸

①朱建刚：城市街区的权力变迁：强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析。《战略与管理》，1997（4）。

纳，社区的工作主要是落实政府的任务，在这一体制下，政府难以超脱各种利益群体，专事履行公共管理的职能。^①从本质上讲，这一模式不是为了社区的可持续发展，而是为了更好地控制社会，理念是收不是放。因此，在政府占据主导地位、其权力不受监督、政府和社会的权力边界没有制度性划分的当代中国，强社会的目标能否达到值得怀疑。

社区主导与政府支持的“小政府、大社会”的自治型治理结构：该研究强调政府和社会的分权，认为社区自治组织和社会组织应是社区治理的主体，它们在社区治理中具有根本的作用，政府的功能仅在于提供博弈规则和基础性、普适性的公共产品。有学者认为，上海模式的前提是政府拥有雄厚的财力、官员具有为社区居民谋福利的良好愿望以及国家具有良好的规范官员行为的机制，但这三个条件尤其是第一个条件并不是每个城市都具备的，即便具备这种模式也不值得效仿推广。原因是以行政推动为主的工作机制，存在着效率和可持续发展的问题。而沈阳模式更能代表我国大多数城市社区建设的初始条件，更符合我国社区发展的未来走向。沈阳模式“最重要的贡献在于它在基层社会管理中注入了社区治理的新观念，在实践中认识到社区共同体在市场经济条件下的积极意义，并将走出单纯依靠党政行政管理的方法来实行社会公共生活的整合与管理”。^②

①徐勇：论城市社区建设中的社区居民自治，《华中师范大学学报》，2001(3)。

②卢汉龙：中国城市治理的模式，《上海行政学院学报》，2004(1)。

“小政府、大社会”的自治型结构，对一贯不太重视公民及其组织的自主权的中国具有积极的意义，也符合未来中国的发展走向。其不足之处是忽略了社区治理主体的多元化（除了社区组织之外，还有政府组织、社会中介组织、邻里组织、辖区单位等）以及多元化的治理主体之间的自我协调机制。由于社区自治型的治理结构脱离了当代中国的现实，在现阶段缺乏实施的制度条件和社会环境。

政府推动与社区自治相结合的合作型治理结构：主张政府组织通过向社会赋权、分权，把原先由政府组织承担的社会职能交由社区内的社会组织来承担，在政府职能转变的同时，不失时机地强化社区组织的自我管理、自我服务、自我教育的职能。治理中，政府组织和其他组织之间的关系将不再是单纯的管理与被管理的关系，而是协商合作、指导监督的关系，政府也不再是公共事务的垄断者，其他组织也可以参与协商、决策、执行或监督的各个环节。^① 合作型治理结构看到了社区治理主体的多元化以及主体之间面对面地协商合作的关系，其理论来源是国家与社会合作互动的公民社会理论和各权力主体参与共同事务管理的治理理论，具有现实指导性。

（三）社区组织网络关系研究

社区结构要素增多、差异增大的分化趋势，是社会转型期间无法回避的必然现象。根据滕尼斯对社区的界定，社区是成

员之间休戚与共、出入相友、守望相助的具有共同意识和情感的社会生活共同体，社区关系成为社区的本质要素。

社区自治组织与社区非政府组织：社区居民委员会是国家法律认可的权威性组织，国家通过赋予其“官”“民”双重身份，使其由国家权力的“末梢”一跃成为联系国家和民间社会的枢纽，在社区治理中成为不可替代的关键力量。^①也有学者认为，城市社区物业结构的交叉错落使业主委员会与居民委员会成为社区中并驾齐驱的两个共治主体。甚至认为，在商品房住宅小区——城市新型社区，业主委员会是真正的居民自治组织，是公民社会的先声，在社区治理中起着不可替代的主体作用。^②

社区自治组织和社区党组织：在社区组织网络中，党组织和居委会是最重要的组织。如何处理两者的关系，是学术界研究的热点。社区党组织介入社区公共事务的管理，是当代中国政治不可回避的选择。问题不在于党组织是否介入，而在于怎样介入。从理论与实际、历史与现实相结合角度看，城市社区党组织和居委会的关系既不同于农村的党支部和村委会的关系，更不同于街道党工委与街道办事处之间的关系。事实上，社区党支部和社区居委会同属“第三部门”的社区组织，社区党支部在社区中的领导功能主要是直接参与社区建设和社区公共事务的管理，并在参与中从政治上、法律上把握自治的方

①林尚立：《社区民主与治理：案例研究》，北京：社科文献出版社，2003。P167。

②夏建中：中国公民社会的先声——以业主委员会为例。《文史哲》，2003(3)。

向。社区居委会是民间群众自治组织，它与社区党支部的关系是相互支持、协商合作，不应该等同于国家领域中的党政之间那种上下级领导与被领导关系。因此，说服与交流、合作与协商是社区党支部与居委会的关系准则。^①

从研究的理论成果来看，近十年来国内已有《居委会与社区治理》（王邦佐）等多部专著，^②发表的论文更是不计其数，既有理论性的应然研究，也有社区个案的实证研究。但基于“多中心”视角的社区研究并不多见，尤其是著作类目前还是空缺。

二、本书的基本思路和主要观点

对城市社区的关注源于笔者申报的省社联重点课题《城市化进程中城乡社区政治的考察——以湖州市“村改居”为个案的分析》。从微观社区建设的目标分析，建立社区归宿感是其终极目标，从整个社会的角度来看，社区建设的宏观目标在于克服社区分化的力量，推进社区和社会的可持续发展。

①陈伟东：《社区自治——自组织网络与制度设置》，北京：中国社会科学出版社，2004。P195。

②据不完全统计已有《社区研究的理论与方法》（丁元竹）、《社区研究：社区建设与社区发展》（奚从青）、《中国城市社区自治》（徐勇）、《社区：整合与发展》（冯钢）、《社区自治——自组织网络与制度设置》（陈伟东）、《当代中国城市社会结构—现状与趋势》（郑杭生、李路路）、《社区政治论——人们身边悄悄进行的社会变革》（王振海）、《社区民主与治理：案例研究》（林尚立）、《城市社区发展》（孙慧民）、《中国城市社区建设概论》（唐忠新）、《中国基层社会重构——社区治理研究》（潘小娟）、《参与式治理——中国社区建设实证研究》（王敬尧）等著作数十部。