



● 夏学銮 主编

社区管理概论

SHEQU GUANLI GAILUN

中共中央党校出版社

责任编辑 王彩琴 叶景山

封面设计 吴家凯

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

社区管理概论/夏学銮主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2005.6

ISBN 7-5035-3231-9

I. 社… II. 夏… III. 社区—管理—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 052664 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: 62805800 (办公室) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中央党校印刷厂印刷 三河市南阳印刷有限公司装订

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 11.875

字数: 306 千字 定价: 15.50 元

属印装质量问题印厂负责调换



夏学銮 北京大学社会学系教授、博士生导师，民政部专家咨询委员会委员、社区建设顾问。主要著作有《整合社会心理学》、《转型期的中国人》、《中国社区建设 理论 政策 实践》、《社区照顾的理论、政策与实践》4部，合著有《中国社会工作百科全书》、《社会工作概论》、《社会工作导论》等10余部；发表论文多篇。

说 明

社区管理是运用社会学、社会工作、政治学和公共管理学等多学科的理论和方法研究社区管理活动及其规律的科学,是一门既有学术底蕴又有实践基础的崭新学科。20世纪90年代以来,随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,随着政府和企业、事业单位的一部分社会福利、社会服务及社会管理的职能逐步剥离并转交给社区,社区建设在我国社会发展中的地位 and 作用日渐突出,加快社会管理体制改革的,研究并探索社区管理理论和实践,无疑已成为我国社会发展和社区建设的一项重要课题。为满足学员和读者学习社区管理理论的需要,我们诚聘北京大学社会学系夏学銮教授主编了这本《社区管理概论》教材。

全书共分上下两篇,上篇为理论六章,主要内容为社区管理的基础概念、学科基础和相关理论,下篇为实务六章,主要内容为中国街居管理、国外社区发展、中国社区建设、社区组织自治、社区居民参与和社区治理实践,共计十二章。该书具有三个鲜明的特色:第一,学术与现实交接;第二,理论与实务并重;第三,融价值教育、知识传授和能力发展于一体。适合于党校、行政学院、高等院校和其他高等教育有关专业使用。

参加本书编写的作者分别是:第一章、第二章:王迪;第三章、第七章:曾宪才;第四章、第五章:黄华征;第六章、第十二章:唐蕊;第八章、第九章:李静;第十章、第十一章:罗立群。全书由夏学銮教授设计框架并统改定稿。

书中如有不妥之处,欢迎读者指正,以便进一步修改。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2005年4月

目 录

第一章 社区管理的基础概念	1
第一节 社区概念	1
第二节 社区管理概念	17
第三节 社区管理在现代社会中的重要性	27
第二章 社区管理的学科基础	34
第一节 社区管理和社会学	34
第二节 社区管理和社会工作	50
第三节 社区管理和政治学	57
第三章 社区组织理论	67
第一节 社区组织理论的起源	67
第二节 社区组织理论的发展	78
第三节 社区组织和社区管理	88
第四章 社区自理论	98
第一节 社区自治的概念	98
第二节 社区自治的起源	100
第三节 社区自治的本质	109
第四节 现代社会的社区自治	118
第五章 市民社会理论	128
第一节 市民社会概念及其演变	128

第二节	政府、市民社会、市场三元互动关系·····	133
第三节	作为第三“场域”的社区·····	142
第四节	市民社会与社区管理·····	151
第六章	社区治理理论 ·····	160
第一节	治理概念与本质·····	160
第二节	治理与善治·····	168
第三节	社区管理与社区治理·····	178
第七章	中国街居管理 ·····	190
第一节	中国街居管理体制的确立·····	190
第二节	中国街居管理体制的变迁·····	203
第三节	社区管理体制的最新探索·····	212
第八章	国外社区发展 ·····	219
第一节	社区发展在美国·····	219
第二节	社区发展在英国·····	231
第三节	社区发展与社区管理·····	241
第九章	中国社区建设 ·····	252
第一节	中国社区建设的起源·····	252
第二节	中国社区建设的内容·····	262
第三节	社区建设与社区管理·····	275
第十章	社区组织自治 ·····	285
第一节	社区组织与社区组织自治·····	285
第二节	社区组织自治体系·····	291
第三节	社区组织自治和街道办事处功能转变·····	304

第十一章 社区管理中的居民参与	315
第一节 居民的社区归属与社区参与.....	315
第二节 社区居民的特征及其参与方式.....	321
第三节 居民参与的现状与问题.....	332
第十二章 社区治理实践	342
第一节 社区治理中的几个重要关系.....	342
第二节 社区治理的问题.....	348
第三节 社区治理的实践：案例分析.....	359

第一章 社区管理的基础概念

虽然社区管理是在中国社区建设中浮现的一个带有实务性的词语，但是我们依然并且应该对它进行概念和理论上的探讨。概念和理论探讨有助于揭示事物的本质，有助于指导实践沿着正确的方向快速、平稳发展。这既是本教材区分理论篇和实务篇的基本依据，也是第一章设置的重要目的。本章主要讨论社区管理的基本概念——社区和社区管理，并在此基础上进一步讨论社区管理在现代社会生活中的重要性。

第一节 社区概念

社区是人类个体为了生存和发展而自然结合起来的一种初级社会组织。作为自然产生的社会事实，社区有其发生、成长、成熟和灭亡的内在运行规律。即使不存在关于社区的概念和理论，它依然发生，依然成长，依然成熟，依然灭亡。事实和概念的关系大抵有两种情况：一是先有事实，后有概念；二是先有概念，后有事实。社区及其概念的关系属于前者，而手机及其概念的关系属于后者。从事实到概念的发生逻辑是传统社会发展缓慢的原因之一，而从概念到事实的创生逻辑则是现代社会发展迅速的重要原因。

在社会学和其他社会科学的文献中，关于“社区”的概念涵义和应用范围随着时代推移而不断发生变化。迄今为止，学者们根据各自的理解对社区概念的不同界定，竟有 150 种之多！其实，人们通常所使用的“社区”概念有很大跨度：小到村庄、居委会，大到城市、地区、国家、国际社会乃至整个地球，都有可

能被称为社区。比如欧盟的前身“欧洲共同体”（the European Community）就是一个社区，“地球村”概念则是把整个地球当作一个社区来看待的。那么，社区到底是什么？它有无确定的内涵？它最早是由谁提出来的？

一、社区概念的提出

（一）滕尼斯的《社区与社会》

“社区”作为一个学术概念，最早见于德国社会学家斐迪南·滕尼斯（Ferdinand Tönnies）1887年出版的《社区与社会》一书。在这本被后人称作奠定了社会学分析基础的著名著作中，滕尼斯同时提出了在社会学研究中两个极其重要的社会学概念范畴——社区与社会。滕尼斯所处的时代正是欧洲工业化、都市化和现代化大发展的时代，他以敏锐的社会学眼光和创造性洞见发现了社会转型及由此造成的两种社会组织分野：一种组织是传统的，以氏族公社和农村为代表，其人际关系具有熟悉、同情、信任、相互依赖和社会粘着等特性；一种组织是现代的，以社团和城市为代表，其人际关系具有陌生、反感、不信任、相互独立和社会连接等特性。对前一种传统组织，他叫做“社区”，对后一种现代组织，他称为“社会”。它们不仅是两种不同的社会组织，而且是两种不同的精神状态、行为范式、人际关系和社会类型。在以工业化、都市化和现代化为标志的社会转型中，前者正在被后者所取代。正是这种让人极不情愿的取代，把人类带进工业文明时代。

在滕尼斯眼中，社区是在前工业化、城市化、现代化的农业村落基础上自然形成的一种社会组织形态或人际关系类型，是社会成员之间唇齿相依、感情醇厚、关系协调，靠习惯、集体良心和共同价值来维系的社会组织形态，即原生社区。这种社区有三个特点：

1. 自发的、重感情的人际关系，具有亲密性、持久性的特

点，通常产生于血缘关系、地缘关系，相同或相似的生产、生活背景。

2. 人们并不是根据自己的意愿选择而加入社区群体的，而是他们生长在某个群体里的客观事实，决定了他们从属于该社区，因此，原生社区是自然意志的产物。

3. 相比于工业化之后形成的城市社会，即次生社区而言，原生社区的人际关系同质性较高、专业分工较低、组织结构及其功能相对简单。

（二）社区的区别性特征：地缘性

虽然社区并不是一个正式的行政区划和地理区划概念，但是它必然有一定的地理区域作为其存在的基础。因此，地缘性是社区的原初区别性特征。作为社会学的一个概念，社区是由有地缘关联的人们所形成的互动群体。我们可以依据不同的社会属性对社会群体进行不同的分类和范畴化，例如年龄、性别、阶级、民族、宗教等等，根据它们都可以把人区分为不同的利益或兴趣共同体。以马克思主义为例，它强调人群的阶级属性，认为阶级性是人的最重要的本质属性。作为阶级或阶层的成员，由于其阶级、阶层地位相同或相似，彼此更容易团结起来，采取共同的行动，争取共同的利益。还可以从其他视角把人们范畴化，而社区这个概念则主要从地缘性视角来分类人群的。今天学界更加关注共同的生活地域对人们行为方式的影响，这种影响主要体现在这样几个方面：

1. 在共同生活地域的基础上，人们形成了共同的对生活利益、环境利益的诉求，他们需要依赖共同的体育运动场地、文化教育场所、公共服务设施。因此，在与环境互动中，容易形成一个声音。

2. 在共同的生活地域中，人们毗邻居住，生活范围和工作范围比较狭小，更容易发生日常互动，产生感情交流，形成感情依恋，发展身份认同，这有助于促进社区亲密人际关系的形成。

3. 共同的生活地域、共同的生活习惯、共同的身份认同，容易形成共同的文化和共同的心理，区域内著名的学校、自然—人文景观和历史文化遗产会增加居民的身份自豪感和对社区的文化认同。

所以，作为以特定地理空间为载体的生活“场域”，社区促使居民跨越职业、阶级、民族和宗教等界限而发生亲密接触，产生互动关系，形成以熟悉、亲密、信任、互相依赖、粘着为特征的人际关系。在这个意义上，我们可以说社区是由以共同地理区域、共同生活空间为载体而相互关联在一起的人群所形成的共同体，它是不同于阶级属性和民族属性的一种“亚社会”结构和人际互动关系。

社区的地域界限取决于社区的性质，原生社区或农村社区的地域界限十分清晰；次生社区或城市社区因为是行政区划的产物，其地域界限就比较模糊了。除了地域界限外，生活方式也是区别社区界限的重要变项，比较而言，农村社区生活方式贫乏简单，城市社区生活方式丰富多彩。

从“地域社区”到“虚拟社区”

社区是由一个或多个大小不等的人群所组成的。一般的社会群体或组织通常都不以特定的地域条件作为其形成的前提，但社区是一种“地域性”的群体——它与一般社会群体或组织的不同之处在于，社区以一定的地域为基础；离开“地域”这个前提条件，无所谓社区。

但在有些情况下，社区一词也被用于“跨地域空间”的人群，比如在上世纪末开始兴起的网络社区。互联网进入了人们的生活之后，“虚拟社区”就指那些在互联网上无地域、无种族、无宗教、无身份、无贫富界限的人际关系和互动模式——以数字、文字等符号形式代替了人类直观具体的行为方式。这种虚拟社区增加了人际沟通形式的多样性，但同时也是现代社会人际关系疏远以及内心孤独感的真实反映。

(三) 社区的构成要素

社区的构成要素主要包括人口、区位、经济、组织、制度和文化等六个基本要素。社区其实是一个“缩略版”的社会，其构成要素是整个社会各种构成要素在地方上不同程度和不同形式的体现。

1. 人口。社区的主体是达到一定规模的人口，他们具有一定的社会利益联系，参与共同的社会生活。因此，相当数量的、且具有相互联系的人口是社区存在的首要条件。社区人口数量、质量、构成、密度等方面的状况，会直接影响于社区生活，关系到社区发展。

2. 区位。是社区赖以存在的地理空间位置，即上面所说到的地域位置。社区作为一个具有地理空间意义上的生活区域，有比较明确的地域界限。区位性是社区赖以存在和发展的地理基础，对社区的形成和发展有着重要的影响。区位不仅包括区域内的土地以及在其上的各种资源，而且包括区位在社会生态环境中的优劣及该区位中的经济、社会、文化资本。社区如果没有这种地域区位所提供的资源，社区和人们的共同社会生活就无法运转。

3. 经济。共同的经济生活是社区居民赖以维持生计的重要活动，是社区生存、运转和发展的基础。经济发展状况直接影响到社区的兴衰存亡，经济关系是社区中最重要的社会关系，经济活动是社区居民最重要的社会活动，人们在经济活动中形成生产、交换和分配关系以及其他形形色色的社会关系。

4. 组织。社区还包括一套相互依赖的社会组织和制度设施，原生社区的组织制度是自生的，把社区成员按照某种方式紧密地结合在一起。次生社区的组织制度是社会自上而下垂直化发展的产物，虽然它们打破了社区的自给自足和独立性，但它们的确为现代城市居民的社会生活提供了许多便利。

5. 制度。制度是组织的伴随物，哪里有组织，哪里必然有

制度。社区制度是维持社区规范运转和功能发挥的一套程序和结构设计。制度有自生的和建立的两种类型，氏族、家庭和传统农村社区的制度大都是自生的，风俗习惯、民俗民德和习惯做法作为制度发挥作用，现代社会即城市社区的制度是建立的。

6. 文化。社区文化是社区居民在长期的共同生活中由组织制度积淀而成的有范式的生活方式、风俗习惯、民俗法律和价值理念的总和，具有鲜明的地方特色。依靠社区文化，居民维持共同的行为范式和生活期待。生活在社区中的成员，在感情上和心理上既有既定的社区认同感和社区归属感，在行为上有既定的社区规范约束，皆由社区文化所致。

一般来说，上述六种因素在社区概念中是相互联系、缺一不可的，并且它们与社区的某种功能相联系。按照美国社会学家华伦的观点（Warren, 1973），一个社区不可避免地会发展一套基本的功能，以满足居民的各种社会需要。这套功能包括提供必要的基本经济活动、社会化、社会控制、社会参与和相互支持等。从理论上来说，社区必须有一定的人口规模，适当的生活方式，有相对完整的社会化、社会控制制度和生活服务设施，还有比较完备的教育、商业、交通、医疗、卫生和治安体系，只有满足这些功能需要，才是适合人类居住的、功能齐全的社区。

表 1—1 社区的功能

社区的功能	
经济功能	经济生活的功能是首要功能；不同的社区有不同的经济组织形态和经济制度。
社会化的功能	社区组织将共同的价值观念、行为规范、基本常识等传递给社区成员；每个人的社会化总是在具体的社区里进行的。
社会控制功能	社区通过社会化实现对成员的内在控制；通过组织规范、法律途径或行使公共权利以及社区舆论和团体压力等实现对成员的外在控制。
社会参与功能	社区是居民就地参与社会事务和活动的场所。实现社区参与功能可通过正式的政治途径，但更多的是通过各种自愿结合的社会群众团体来解决社区问题。
社区保障功能	提供就地、直接、及时的帮助。形成以“社会互助”为核心的社会支持系统。

(四) “社区”与“社会”

著名社会学家索罗金(P.A.Sorokin)在《社会学的基本概念》(《社区与社会》的第一个译本)一书序言中这样写道:“社区”和“社会”既是两种不同的精神状态、行为模式,又是两种不同的组织形态、社会类型。的确,“社区”是一种简单的初级传统社会组织形态,而“社会”则是一种复杂的高级现代组织类型,它主要是指城市和国家。从社区到社会的发展是社会生产力的发展所推动的,社会的发展和演变归根结底依赖于社会经济形态的变革。

城市社会与传统社区截然不同,是指由从事各种非农业生产为谋生手段的、一定规模的人口所构成的异质性较高的地域性生活共同体。所谓“异质性”就是城市社会成员具有非常不同的社会特征,包括不同的职业、文化背景、生活经验、价值观念、风俗习惯、生活方式等。此外,城市社会还具备以下一些特征:

1. 人口规模相对较大,人们相互之间并不熟悉。
2. 社会分工复杂、多样化,居民从事更专业化的工作,彼此工作背景相差很大。
3. 人们可以根据自己的意愿,选择相应的社会团体参与。
4. 人们之间的关系依靠分工和契约来连接,理性达到了空前的高度,而且相对于传统社区来说,人际关系趋向功利化、理性化和冷漠化、疏远化。虽然现代社会关系与传统社区关系是相互对立的存在,但其功能却是互相补充的。
5. 家庭和初级群体作用减弱,取而代之的是各类正式组织,社会的组织管理变得复杂,传统社会团结的社会关系基础趋于瓦解。
6. 城市社会存在和包容了更多的文化差异,具有文化多元性的特点。

跟同时代的许多著名社会学家一样,滕尼斯也深受进化论影响,从宏观上将人类社会发展历史分为两个阶段,即“社区”和

“社会”，也就是说人类历史是从“社区”到“社会”的演进过程，就相当于涂尔干的机械团结和有机团结、斯宾塞的军事社会和工业社会。在滕尼斯看来，“社区”是一种由具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的、彼此关系非常密切、守望相助、富有人情味的团体（陆学艺，1996）。与“社区”相对应，“社会”则是由具有不同习俗、价值观念、靠契约关系维持、彼此有分工的异质性人口所组成的。“人们在社区里与同伙一起，从出生之时起，就休戚与共，同甘共苦。人们走进社会，如同走进他乡异国”（滕尼斯，1999 [1991]）。

所以我们说，人类从“社区”向“社会”发展的过程，也就是从同质性社会向异质性社会的发展和变迁过程。涂尔干认为，人类发展是一个社会分工越来越细、功能越来越专的变迁过程，即从“机械团结”到“有机团结”的变迁过程，这只是跟滕尼斯的具体提法不一样罢了；实际上，滕尼斯的“社区”与涂尔干的“机械团结”有着非常相近的含义，滕尼斯的“社会”概念很接近涂尔干的“有机团结”。

（五）社区概念提出的意义

自滕尼斯《社区与社会》德文版“Gemeinschaft und Gesellschaft”问世之后，到1935年这部社会学的理论著作已经先后出了八版——这在理论社会学研究领域是一件十分罕见的事情，由此不难看出这本书在现代社会学研究中的基础地位和重要作用。1940年，美国社会学家罗密斯第一次把该书译成英文时，给它取名为《社会学的基础概念》（Fundamental Concepts of Sociology），这也反映出这本书在社会学研究中的基础价值和核心地位。不得不说，滕尼斯关于“社区”和“社会”的发现和区分，为现代社会学的分析奠定了基础。那么，社区概念的提出，到底有什么样的深刻意义呢？

1. 社区与社会的区分揭示了社会现代化的发展趋势。滕尼斯的《社区与社会》于1887年问世。那时，西方几个主要的资

本主义国家都已经完成了工业化，并且形成了资本主义世界体系，与工业化同步发展的是席卷世界的都市化和现代化浪潮。正如马克思所说：“资产阶级使乡村屈服于城市的统治。它创立了巨大的城市，使城市人口比农村人口大大增加起来，因而使很大一部分居民脱离了乡村生活的愚昧状态。”农村人口大规模向城市流动，传统农村社区变成现代城市社会，导致了人们在生活方式、思想观念、人际关系和社会类型等诸多方面的变迁。尽管农民的土地被大量征用，人类的传统家园被无情破坏，人类原始的“首属”关系和价值理念受到了严重挑战……但是，面对工业化、都市化和现代化的历史潮流，人类别无选择。所以，“社区”概念的提出，揭示了从“社区”到“社会”，从农村到城市的社会现代化发展趋势。

2. 社区与社会的划分奠定了社会学分析的基础。滕尼斯运用马克斯·韦伯的“理念类型”方法，同时建构了“社区”和“社会”这两个概念，它们是相互界定的对立面。他明确区分了“社区似的关系”和“社会似的关系”。其中，“社会”概念是社会现代化发展的直接产物，“社区”概念则是社会现代化发展的反思产物。

“社区”概念的提出，揭示了现代社会学的研究主体和分析方向。这个“研究主体”就是“社会关系”。滕尼斯在《社区与社会》一书中明确提出：“社会学是对人的研究，不是研究他的身体，也不是研究他的生理，而是研究他的社会和文化，研究他的社会关系”。而“分析方向”就是沿着从“社区关系”到“社会关系”的方向展开，亦即沿着为后来社会学家发展出来的从“首属关系”到“次属关系”方向展开。“社区”和“社会”的二分法从理论上为社会学的研究分析奠定了基础，整个现代社会学就是建立在“社区”和“社会”这种理想类型概念划分的基础之上的。

3. “社区与社会”关系的研究彰显了传统社区人际关系的情

义价值。19 世纪后 25 年之中，资本主义世界发生了四次经济危机，对资本主义的世界秩序和社会生产力造成了极大的破坏。频繁爆发的资本主义危机使人们对资本主义社会的“理性”秩序和非人格化的社会关系产生了怀疑和批判，对田园式的社区秩序和人格关系产生了怀旧和眷恋。从某种意义上说，《社区和社会》就是滕尼斯以一种学术的形式，对资本主义社会非人格关系的批判和对传统社区人际关系的眷恋。

由于工业化、都市化和现代化的实践推动，在“社会”这种现代城市组织大量从“社区”那种传统农村组织中分化出来之际，“社区”的意义和价值就更加凸现了出来。因为在传统人际关系受到破坏的情况下，“社区”概念化的意义就是它第一次确认和彰显了“社区”在现代社会生活中的地位和作用、意义与价值。

人类的发展正处在一个非人性化的大众社会，尽管伴随科技进步而来的交通和通讯革命，使人际交往越发容易和频繁，劳动分工的日益专业化使人们变得更加相互依赖，但是个体间的心理感觉却呈现逆向的变化，即越来越冷漠，越来越疏远。究其原因，大众社会理论指出：在当代社会，“家庭和地方社群的古老而原始的团结纽带已被摧毁；自古以来形成的地方观念的信仰受到了怀疑；没有统一的价值观念能取代它们的位置……结果，社会习俗和道德处在不断变动之中，人与人之间的关系不再是有机的，而是全部表面化和细分化……个体丧失了前后一致的自我感，焦虑不断增加，并产生了对新信仰的渴望。”（丹尼尔·贝尔，2001 [1988]）。在这样一个高度异化的社会里，人们希望找回失落的精神家园，只有社区才能满足人们的感情需要，建设和谐社会必须从建设和谐社区做起。所以，“社区”概念越来越被人们所重视。

在社区中，人们有着亲密的交往，有着情感依恋和认同归属，有着言论和行动自由，有着以自然秩序为机制的非正式控