

中国基层社会重构

——社区治理研究

潘小娟·著



中国法制出版社

中国基层社会重构

——社区治理研究

潘小娟 著

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基层社会重构——社区治理研究/潘小娟著.
—北京:中国法制出版社,2004.1

ISBN 7-80182-189-0

I. 社… II. 潘… III. 中国基层-重构-中国
IV. D923.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017619 号

中国基层社会重构

社区治理研究

ZHONGGUO JICHENG SHEHUI CHONGGOU

著者/潘小娟

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/8 字数/298 千

版次/2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-189-0/D.1155

定价: 14.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

序 言

社区是社会的细胞，是社会发展和稳定的基础，在社会进步和现代化建设中具有十分重要的地位和作用。许多国家社区发展的实践证明，社区发展对于推动国家经济与社会的协调发展，加快国家政治的民主化进程，提高居民的生活质量和社会的管理水平，都有着十分广泛的现实意义。

社区就其本意而言，是指在一定地域范围中居住的人群因所具有的认同感而自发形成的一种利益共同体。社区概念暗含的是政府权力的淡出，社会自组织能力的提升，体现的是社会的自助、自主、自治，是社区居民对社区发展责任的共担和社区发展成果的分享。社区发展的目的在于不断满足社区居民的需求，提高社区居民的生活质量，最终促进人的全面进步，实现社会的协调发展。社区居民参与是社区本质特征的体现，是社区发展的内在动力和根本保证。由此可见，社区不是一个单纯的地域区划概念，它超脱于政府的行政辖区，是一个具有政治、经济、社会、文化等多重含义的概念。社区不是街道和传统居委会的翻版，不是政府权力的延伸，而是衔接政府和个人，承接政府分离出来的管理一定区域内与居民生活密切相关的公共事务和公益事业的社会组织。

在我国，社区是改革开放后适应社会变革的需要而发展起来的。在建立社会主义市场经济体制，以及由此导致的整体性社会转型过程中，社会体制和社会结构面临深刻的变化和调整，各类社会组织的功能面临新的分化与合理定位。社区，作为一个与传统计划经济相对立的、由政府与社会相剥离而产生的组织，在这

2 中国基层社会重构

一转型过程中将为国家、社会、个人关系的调整提供广阔的回旋余地，为进一步的制度创新提供必要的空间和载体。同时，社区也是适应从“单位人”向“社会人”转变的需要而发展起来的。从“单位人”到“社会人”的转变是社会主义市场经济发展的必然要求，是社会整体结构变迁的必然反映。“单位人”和“社会人”是相对而言的两个概念。“单位人”是与计划经济相适应的，而“社会人”是与市场经济相适应的。“单位人”是由我国传统计划经济体制下社会管理体制的核心——单位制繁衍出来的我国历史上的一个特殊的阶层。“单位人”的基本特征是个体依附于单位，很难有选择的自由。市场经济是建立在人的解放和个体人格独立、自由基础之上的。社会人的最主要标志就是个体是独立的、自主的、自由的。由此可见，“单位人”和“社会人”有着本质的不同。从“单位人”向“社会人”的转变不能简单地理解为从属关系的改变，即个体由单位管理变为由社区管理。其本质的意义在于使人真正成为一个大写的“人”，即一个独立、自由、自主的人。社区发展从根本上说应该以人为目的，应该以有利于人的全面发展为最高标准。因此，加快社区发展，完善社区发展机制，必须以政社分开为前提。首先必须对政府的角色进行合理的界定，对政府的权力进行必要的限制和剥离，使人民群众充分享有知情权、参与权、监督权，以便充分发挥社会自我管理、自我调节的能力，提高社会的自组织化程度。其次，必须对社区进行合理的定性和定位，明确社区发展的根本方向，以保证社区健康、有序、协调地发展。不论是从社区产生的背景还是从其发展趋势来看，社区居民参与始终都是社区发展的一个基本特性。走向居民自治应该成为社区发展的基本方向。再次，必须合理地把握社区的功能定位，理顺社区居民自治组织的内部和外部关系，正确区分社区居民自治组织与其他社会组织的基本功能，既要防止社区居民自治组织功能的萎缩，又要防止其功能的过度膨胀和错位。

我国社区发展还是一项崭新的事业。1986年民政部首次把“社区”概念引入了城市管理，提出要在城市中开展社区服务工作。1990年代初，在社区服务蓬勃开展的基础上，民政部又进一步提出了“社区建设”新思路。嗣后，社区建设在全国各地如火如荼地展开。尽管社区建设已经取得了积极成效，促进了城市基层社会管理水平的提高，社区居民生活环境和生活质量的改善，但是，由于社区发展时间短，许多认识还没有厘清，制度建设还很薄弱，因而存在着一些需要引起重视的问题，其中最主要的问题是，我国的社区建设在很大程度上仍是政府为实现对社会的全面管理和控制而提出，并自上而下地推动的。如斯社区建设在现实中便被简单地演释为政府管理重心由单位转移到社区，政府对社会生活的控制也就简单地由以单位为中介变为以社区为依托。社区成了一种替代单位的组织约束，这是与社区的本意和社区发展的初衷背道而驰的。如何改变这一状况，使社区获得持续发展的内在动力，这就要求我们去思考，去分析，去研究，去探索。

本书的目的在于探究社区的本质及其生命力之所在，证明社区建设中出现的政府越位、居委会错位、非营利组织缺位等问题皆源于制度性缺陷和结构性矛盾，解决问题的关键在于合理地限制国家的权力。为此，本书将以社区的兴起和发展沿革为脉络，采用历史与现实，理论与实践，静态与动态相结合的研究方法，力图通过对社区及其相关理论的梳理和对我国社区建设实践的实证研究，来全面诠释社区的内涵和社区发展的本质，从理论和实践两个层面对社区进行合理的界定，准确把握社区的功能定位，系统阐述社区发展的动力以及影响和制约社区发展的主要因素，探究调动居民广泛参与社区管理的有效途径，构建与社会主义市场经济相适应的社区治理模式，为我国正在进行的城市基层管理体制提供理论依据和有参考价值的对策建议。

笔者试图以国家与社会的关系作为分析框架，以国家与社会

4 中国基层社会重构

的分野和合作作为预定假设,来展开全文的论述。第一章首先界定社区、社区发展和社区建设的概念,阐述其本质、特征、原则、目标,分析比较社区发展和社区建设的同异。这一章阐述的内容将扩展我们的视野,有助于我们对社区本质的认识,为全书的论证奠定基础。第二章简要地回顾我国居民自治的发展历程,追溯其在过去五十多年中的变化轨迹,分析促使其演变的历史条件和制度成因。第三章考察我国社区管理体制的基本架构以及社区的组织结构和职能结构,检讨现行社区管理体制存在的问题,揭示其面临的挑战。第四章讨论社区服务问题。社区服务是社区发展的核心内容。通过对社区服务现状和存在问题的系统分析,重点说明我国社区服务所具有的双重性,必然导致其在目标选择和价值取向上的混乱,使其陷入自相矛盾的境地,偏离自身的发展宗旨和终极目标。第五章关注的是社区居民参与。在探究社区居民参与的内涵、功能和途径的基础上,评估我国社区居民参与的现状和成效,剖析影响社区居民参与的因素,指出社区居民参与在很大程度上取决于参与的实效性,证明社区居民参与是社区发展的生命力之所在。第六章以国家和社会关系理论作为分析基础,提出构建新型社区治理模式的思路,即在社区居民自愿、自主参与的基础上,在政府、社区群众性自治组织(代表全体居民)和非营利组织之间建立起分工合作、相互支持的良性互动关系。在三者之间建立良性互动关系的前提是,明确界定三者的角色,合理划分三者的权限,厘清三者之间的关系。

社区是社会的缩影,“在一个特殊社区之内,社会生活的各个方面都密切的相互关联而成一个整体”,^①社会中各种复杂的关系和种种问题都会通过社区反映出来。社区治理是一个复杂的系统工程,涉及社会生活的方方面面。对于涉及社区和社区发展

^① 费孝通 王同惠:《花篮瑶社会组织》,江苏人民出版社1988年11月第1版,第7页。

的包罗万象的种种问题，不论就笔者的能力和水平，还是以一本书的篇幅，都不可能一一穷尽。因此，笔者对本书的研究范围作了一定的限定，从研究对象来看，本书的研究对象仅限于我国大陆的城市社区，它既不包括港、澳、台地区的社区，也不包括我国大陆的农村社区和集镇社区。从研究内容来看，本书主要以国家与社会的关系为切入点，从政社分开的角度，对我国社区发展问题进行阐述。本书是笔者在对社区发展进行了一定的研究和调查的基础上所做的理性思考。由于水平有限，不当和疏漏之处在所难免，敬请读者批评赐教。如果笔者在书中提出的一些拙见能激起人们对社区发展作更深入的探求和尝试，将甚感欣慰。这足以补偿笔者为完成此研究项目所付出的一切。

在本书付梓之际，我要特别感谢在我研究社区发展和承担本项研究工作过程中，曾经提供过大力帮助和支持的人们。首先要感谢中国社会科学院政治学研究所与我共同参与“基层民主政治建设研究”课题研究的同事们，他们是史卫民、张辰龙、周少来、允杰、田小红、赵秀玲、李梅、林国基。与他们的合作使我受益匪浅。同时我要感谢许许多多民政部门的工作人员和社区实践工作者，他们在过去十几年中坚持不懈地努力和大胆探索为我的研究打下了坚实的基础。我特别要感谢在我研究和调研过程中给予我关注，为我提供大量方便和帮助的人们，他们是民政部基层政权和社区建设司的工作人员，沈阳市、上海市、杭州市、温州市、青岛市、成都市民政局及其有关区民政局、街道办事处和社区居委会的工作人员，因所涉及的人员太多，恐有疏漏，恕不在此一一列出他们的名字。

本书系人事部留学回国人员科技活动择优资助项目的研究成果，人事部为本研究项目提供了资助。中国法制出版社对本书的出版给予了大力支持。在此，谨一并表示我衷心的感谢。

目 录

序 言	(1)
第一章 相关的基本概念	(1)
第一节 社区概念：内涵与外延	(1)
一、社区概念的提出与发展	(2)
二、社区概念的辨析	(5)
三、社区概念的界定	(6)
第二节 社区发展：本质与特征	(8)
一、社区发展的由来	(9)
二、社区发展的内涵和特征	(13)
三、社区发展的目标	(14)
四、社区发展的原则	(15)
五、社区发展的方法与步骤	(18)
第三节 社区建设：目标与内容	(20)
一、社区建设的内涵和目标	(20)
二、社区建设的原则	(23)
三、社区建设的基本内容	(25)
第二章 居民自治的沿革	(29)
第一节 传统的居委会建设时期	(29)
一、初创确立阶段（1949 - 1954 年）	(30)
二、发展巩固阶段（1954 - 1958 年）	(34)

2 中国基层社会重构

三、曲折反复阶段（1958 - 1976 年）	（36）
四、恢复完善阶段（1976 - 1990 年）	（39）
第二节 社区建设时期	（45）
一、社区建设兴起的背景	（46）
二、社区建设发展的脉络	（51）
三、社区建设的初步成效	（62）
第三章 社区管理体制	（65）
第一节 社区管理体制的基本框架	（65）
一、党委政府主导	（65）
二、民政部门主管	（67）
三、社区居委会主办	（68）
第二节 社区组织架构	（69）
一、沈阳模式	（70）
二、上海模式	（75）
三、青岛模式	（84）
第三节 社区居委会的功能和角色	（91）
一、社区居委会的职能结构	（91）
二、社区居委会面临的问题	（93）
三、制约因素分析	（101）
第四章 社区服务	（106）
第一节 社区服务探源	（106）
一、社区服务的起源	（107）
二、我国社区服务的沿革	（110）
第二节 现行的社区服务体系	（117）
一、社区服务的主要内容	（117）
二、社区服务管理体制	（121）
三、社区服务管理机构	（125）

四、社区服务运行机制	(126)
第三节 社区服务监测	(132)
一、社区服务发展面临的问题	(132)
二、社区服务的再认识	(136)
三、社区服务发展的新模式	(143)
四、社区服务发展的对策	(149)
第五章 社区居民参与	(153)
第一节 社区居民参与的概念和意义	(153)
一、社区居民参与概念的界定	(154)
二、社区居民参与的分类	(156)
三、社区居民参与与社区居民自治	(158)
四、社区居民参与的意义和功能	(158)
第二节 社区居民参与的途径	(161)
一、选举社区居民委员会	(161)
二、社区居民代表会议	(165)
三、社区居民参与的新途径	(167)
第三节 完善社区居民参与的思考	(187)
一、社区居民参与面临的问题	(187)
二、影响社区居民参与的因素	(189)
三、完善社区居民参与的对策	(192)
第六章 构筑新型社区治理模式	(197)
第一节 关于国家与社会关系的思考	(197)
一、国家与社会	(197)
二、适度地限制国家权力	(200)
第二节 从统治到治理	(202)
一、治理理论	(202)
二、治理的本质	(204)

4 中国基层社会重构

第三节 社区治理的构想	(205)
一、社区居委会的应然角色	(206)
二、政府的职责	(209)
三、非营利组织的作用	(214)
四、三者之间的互动关系	(220)
结 论	(224)
主要参考资料	(231)

第一章 相关的基本概念

列宁曾经说：“概念（认识）在存在中（在直接的现象中）揭露本质（因果、同一、差别等等规律）”。^① 它“是帮助我们认识和掌握自然现象之网的网上纽结。”^② 概念是人类在认识过程中，把所感觉到的事物的共同特点抽取出来，加以概括而形成的，是对客观事物的一般的、本质的特征的反映。研究概念既是对过去认识的总结和概括，也是认识继续深化的起点。澄清概念不仅有助于我们更深刻地认识研究对象的本质，而且也有助于促进概念本身的丰富和发展。因此，我们研究社区治理问题，首先应该对社区及其相关的概念作出一个较为明确的定义。

第一节 社区概念：内涵与外延

社区是社会学的一个基本概念，最早出自德文，汉语的这一词汇来源于英文的“Community”。虽然这一概念在上个世纪得到了普遍认同和广泛运用，但对其内涵和外延的界定却一直众说纷纭，莫衷一是，成了一个难解的“谜”。然而，这又是一个绕不开的难题。因为我们研究社区问题，首先必须做的就是澄清什么是社区。只有对社区所固有的学理规定性作出科学的阐释，才能为社区发展和社区治理的顺利推进提供理论指导。

① 《列宁全集》第55卷，人民出版社1990年12月第2版，第289页。

② 《列宁全集》第38卷，人民出版社1959年9月第1版，第90页。

一、社区概念的提出与发展

社区研究发轫于德国著名社会学家斐迪南德·滕尼斯 (Ferdinand Tönnies), 已有一百多年的历史。1887 年, 滕尼斯在其所著的《共同体与社会》(《Gemeinschaft und Gesellschaft》) 一书中首次使用了这一概念, 并对社区进行了系统论述。19 世纪末 20 世纪初, 美国的查尔斯·罗密斯翻译了滕尼斯的《共同体与社会》, 将 “Gemeinschaft” 译为 “Community”。“Community” 一词的应用较为广泛, 原义具有 “社团”、“公社”、“共同体”、“群落”、“共有”、“共同性” 等多种含义, 在社会学上, 主要指生活、工作在一起的人组成的团体。1933 年, 费孝通等燕京大学的一批青年学生在翻译美国著名社会学家罗伯特·帕克 (Robert E. Park) 的社会学论文时, 第一次把 “Community” 译为 “社区”, 将社区概念引入了中国。这一术语一直沿用至今。

滕尼斯在《共同体与社会》一书中对人类群体生活的两种结合类型, 即共同体和联合体, 也即社区和社会, 作了深刻的阐述和比较。他认为, 社区是基于自然意志, 如情感、习惯、记忆等, 以及基于血缘、地缘和心态而形成的一种社会有机体, 包括家庭、邻里、村落和城镇等。^① 在这一共同体中, 人们依自然意志而结合, 具有共同的情感和传统价值观念, 人与人之间是相互守望, 相互信任、亲密无间的关系。共同体中的每个人都拥有自己的成员资格, 并扮演不同的角色, 寻求各自的归属感。人们加入这样的组织不是自己有目的选择的结果, 而是因为他生于斯, 长于斯, 是自然形成的。社会则不同, 它是基于人们的理性意志和主观利益而有目的建立的社会联合体。“在这里, 人人为己, 人人都处于同一切其他人的紧张状态之中。他们的活动和权利的

① 斐迪南德·滕尼斯将共同体分为三类: 地缘社区, 如村落、城镇等; 精神社区, 如宗教团体等; 血缘社区, 如家族等。

领域相互之间有严格的界限，任何人都抗拒着他人的触动和进入，触动和进入立即被视为敌意。”^①由此可见，在滕尼斯看来，社区是一个以情感性为主旨的社会共同体，其主要标志是出身、地位、习惯和认同；而社会则是一个以法理性为主导的社会联合体，其主要标志是契约和利益。滕尼斯看到了以农村村庄为代表的共同体和以商业化城市为代表的社会的不同和对立关系，认为由前者向后者过渡是工业化进程中的历史必然。但同时，他亦指出，共同体与社会只是人类社会组织及人际关系的两种理想的类型，在现实生活中，它们都是不存在的，“真正的社会的生活运动于这两种类型之间”。“共同体的力量在社会的时代之内，尽管日益缩小，也还是保留着，而且依然是社会生活的现实。”^②滕尼斯关于社区的理论在西方学术界产生了深远的影响，开了社区研究之先河。

1917年，英国社会学家麦基弗（R. M. Maciver）在其所著的《社区：一种社会学的研究》（Community: A Sociological Study）一书中，强调了社区的利益共同性和地域性。他指出，社区是指任何共同生活的区域：村庄、城镇、地区、国家，甚至更广大的区域。不管什么地方，人们只要生活在一起，他们就会发展出某种有区别性的共同特征，如风俗、传统和说话方式等。这些特征有效的共同生活方式的标记和结果。他强调指出，社区必须建立在成员的共同利益之上，社区的主要特征是共同的善或公共利益。在他看来，利益共同体是可以有意识地创造出来的，但这必须是一种特殊类型的意识，也就是说其目的是为了共同的善或公共利益，或者是一个团体所共有的一系列利益。^③

① 斐迪南德·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆1999年第1版，第95页。

② 同前，第340页。

③ 俞可平：《社群主义》，中国社会科学出版社1998年7月第1版，第57页。

4 中国基层社会重构

继腾尼斯和麦基弗之后,美国的社会学家也对社区研究做出了巨大的贡献。20世纪初,美国社会学界开始真正社会学意义上的社区研究,取得了许多具有重要理论价值和学术影响的研究成果。20世纪初到20世纪中叶,在美国具有重大影响的芝加哥学派对社区问题给予了极大的关注。该学派立足于芝加哥都市化进程,从不同的角度对诸如犹太人聚住区、波兰移民区、上层人士居住区、贫民区等不同类型的社区及其变迁进行了深入研究,提出了人文区位学理论。芝加哥学派的主要代表人物之一,美国著名的社会学家罗伯特·帕克教授对社区作了明确的界定。他认为,社区的基本特征可以概括为:(1)有一定数量的按地域组成的人口;(2)这些人口程度不同地扎根于他们所生息的土地上;(3)这里的每一个人都生活在一种相互依存的关系之中。帕克关于社区本质特征的观点,对社区研究产生了相当大的影响,人文区位学说已成为社区研究中颇具影响的重要学说之一。

嗣后,社区研究引起了各国社会学者的广泛关注,越来越多的学者加盟进来,从不同的角度对社区进行了更深入的研究,对社区的界定也日益多样化。据美国社会学家 G. A. 希莱里的统计,到20世纪60年代,各种不同的社区定义已达90余种。到20世纪80年代,美籍华裔社会学家杨庆坤统计出的关于社区的定义已增至140多种。^① 这些定义因各自的侧重点不同而有所差异,但希莱里在对已有的94种有关社区的定义进行比较研究后发现,其中69种定义都包含了地域、共同的联系以及社会交往这三个方面的内容,据此认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。这一发现为人们全面把握社区概念提供了参考和依据,提示人们至少应该从多重角度的结合上来准确地界定社区。

^① 赵辰昕:《城市社区发展与中国政治发展》,当代世界出版社2001年11月第1版,第2页。

二、社区概念的辨析

社区概念的界定是一个十分复杂和棘手的问题。虽然社区概念的提出已有一百多年了，但对其内涵和外延的争论始终没有停止过，至今仍然没有一个一致认可的定义。这是因为，“社区”一词含义丰富，但又欠明确，为人们提供了广阔的探求空间，使得人们可以从不同的角度给出不同的定义，广泛地使用这一概念：从地缘特征出发，人们可以把村落、城镇、居住区、街道、城市，甚至国家叫作社区；从血缘特征出发，人们可以把家庭、家族叫作为社区；从心理认同的角度出发，人们可以把各种社会的、政治的、宗教的团体称为社区；从传统记忆的角度出发，人们可以把民族、不同国度的人称为社区，如中国人、美国人、法国人等。随着高科技和信息技术的发展，现在又出现了网络虚拟社区。由此可见，社区是需要特定的环境和条件下加以界定的。不同的时期，不同的国家和地区对社区的理解和把握各不相同。同时，社区又是不断发展的，人们对它的认识也必然会随之发生变化。

但是，从各种不同的社区定义中抽取其普遍性和共同性，我们不难看出，就一般意义而言，社区是指聚居在一定地域中人群所组成的、具有利益相关性的社会生活共同体。它包括以下基本特征：一定的地理区域；一定数量的人口；成员之间有共同意识和利益，并有着密切的交往等。

20世纪80年代以来，随着社区服务和社区建设在我国的兴起和发展，理论工作者和实践部门的同志对社区概念的思考和探求一直在进行着。归纳分析国内对社区的各种定义和社区建设的实践，可以发现，国内关于社区的各种定义基本都是从地域观点和基层政权的角度出发的。一般认为，社区是指由居住在某一地方的人们结成多种社会关系和社会群体，从事多种社会活动所构成的社会地域共同体。它具有五个基本特征：（1）社区是一个社