

三峡流域城市
社会治理研究丛书

丛书主编：谭志松



三峡流域城市社区自治的 理论与实践研究

李见顺 著

SANXIA LIUYU CHENGSHI SHEQU ZIZHI DE
LILUN YU SHIJIAN YANJIU

中国社会科学出版社

三峡流域城市
社会治理研究丛书

丛书主编：谭志松



应用社会学文库

三峡流域城市社区自治的 理论与实践研究

李见顺 著

SANXIA LIUYU CHENGSHI SHEQU ZIZHI DE
LILUN YU SHIJIAN YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

三峡流域城市社区自治的理论与实践研究 / 李见顺著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 5

(三峡流域城市社会治理研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7710 - 5

I. ①三… II. ①李… III. ①三峡—城市—社区管理—研究
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 041308 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 吴连生
责任校对 周 昊
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 5 月第 1 版
印 次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 306 千字
定 价 72.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

湖北省人文社科重点研究基地三峡大学区域社会管理创新
与发展研究中心开放基金重大项目“三峡流域城市社会治理研究”资助

《三峡流域城市社会治理研究丛书》

编辑委员会

主 编：谭志松

副 主 编：王 俊 李敏昌 邓莹辉

顾 问：李建林（三峡大学党委书记、二级教授、博导）

何伟军（三峡大学校长、二级教授、博导）

主 任 委 员：谭志松（三峡大学原副校长、二级教授、博导）

马学军（中共宜昌市委常委、秘书长）

副主任委员：杨 敏（中央财经大学教授、博导）

张宗益（中共宜昌市委原副秘书长）

胡孝红（三峡大学马克思主义学院院长、教授）

委 员：王 俊 李敏昌 唐祖爱 田 强 李卫平

邓莹辉 宋仕平 陈金明 童 潇 黄家亮

骆东平 田世铎 吴正彪 朱祥贵 胡俊修

黎建春 覃美洲 朱 静 梁贤艳 周成刚

宋发新 丁晓艳 胡宜春 李见顺 黄利红

余菲菲 吴 军 郑来春

总 序

《三峡流域城市社会治理研究丛书》（以下简称《丛书》）是湖北省人文社科重点研究基地三峡大学区域社会管理创新与发展研究中心（以下简称社管研究中心）开放基金的一项重大研究课题“三峡流域城市社会治理研究”的系列成果。本课题由笔者主持，下设九个子课题，每个子课题用一本专著结题，分别由研究中心部分教授和博士主持完成。经过课题组和编委会近几年的艰苦努力，成果将陆续由中国社会科学出版社出版。

本课题研究对象是三峡流域中各大中小城市的社会治理研究。这里涉及两个社会空间概念：一个是大范围概念，即所谓“三峡流域”社会空间，这里指长江三峡段涉及的流域区域和汇入三峡流域段的三江（乌江、清江、沅江）所经流的流域区域共同连片构成的地域的社会空间，它涉及湖北、湖南、重庆、贵州等四个省市的15个地市州区及其94个县市区（其中重庆的12个县为副地级县），国土面积23万平方公里，总人口4607.8万余人。这个区域有四大特点：一是水域和水电特色，举世瞩目的三峡水电工程和葛洲坝水电工程等引起世界关注；二是民族山区特色，这一区域覆盖了武陵山区的大部分地域，土家族、苗族、汉族等30余个民族共居此地，具有独特的民族和地域文化；三是自然风景和民族文化构成了丰富独特的民族旅游资源；四是远距省会之外，处于边缘地带而分属四个省市，且有相当一部分地区还处于需要国家大力扶贫状况。另一个区域概念是三峡流域中的城市社会。第一，按现在划分，这一区域内有一个大城市——宜昌市城区，其余全是中小城市（地市州首府和县市区首府城市）；第二，这些城市都在具有国家发展战略和省市发展战略的四个城市圈、群（武汉“8+1”城市圈、湖南“长株潭”城市群、

2 三峡流域城市社区自治的理论与实践研究

重庆城市群和贵阳城市群)之外。第三,在这些城市中有一个被确定为首批38个全国城市社会治理的试点——宜昌市,且经过五年的努力,已形成了行之有效的城市社会治理“一本三化”体系和模式。^①因此,笔者认为三峡流域社会是一个值得关注和研究的社会空间,并首次选择了“三峡流域城市社会治理研究”为我们的研究课题。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,并强调要“创新社会治理的体制”。其现实意义就是维护最广大人民根本利益,最大限度地增加社会和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,确保人民安居乐业、社会安定有序。它体现了我们党对社会发展规律认识和把握的又一次新飞跃,实现了我国社会建设理论和实践的又一次创新。《决定》的精神,提升了《丛书》研撰的重要现实意义。

研究城市社会治理,必然要考虑城市社会空间的特点和社会转型期社会结构变化情况,要以马克思主义社会空间理论为指导,来构建城市社会治理研究的框架和体系。马克思主义社会空间理论源于马克思“土地空间”理论所导出的社会空间思想。20世纪70年代以来,以列斐伏尔、卡斯特尔、哈维、詹姆逊等为代表的新马克思主义者们循着马克思和恩格斯的思想进一步推进了马克思主义的社会空间思想,进而逐步形成了马克思主义社会空间理论。^②马克思主义社会空间思想的核心是“社会空间是人类社会实践活动的产物”。“实践”是马克思主义哲学的立足点也是目的地。马克思指出:“从前的一切唯物主义(包括费尔巴哈的唯物主义)的主要缺点是:对对象、现实、感性,只有从客体或者直观的形式去理解,而不是把它们当作感性的人的活动,当作实践去理解。”^③由此可见,马克思的“实践”,“不单是指人类的物质生产实践活动,还

① 这部分内容的详细论述见笔者著,本《丛书》著作之一:《三峡流域城市社会治理概论》。

② 王晓磊:《社会空间论》,中国社会科学出版社2014年版,第95页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第54页。

包括人类的精神生产实践活动、人的生产实践活动和社会交往实践活动”^①。也就是说，社会空间是人类物质生产实践、精神生产实践、人的生产实践和社会交往实践等人类的四种实践活动的产物。

从马克思主义社会空间理论去思考，研究城市社会治理必须考虑城市社会与城市自然空间（城市区域位置）和再现的城市空间（政府主导下人们建造的城市空间）的关系；要考虑城市社会与该城市的精神空间的关系；还要考虑城市社会与该城市的人口规模、民族结构和文化的的关系；更离不开与该城市的经济发展状况以及治理体制和机制的关系。因此，我们是在这个基本思想的指导下构建的本《丛书》内容体系：

首先，《丛书》第一次提出“三峡流域”的概念，对“三峡流域”概念的界定及其意义的阐释，以及对该区域城市社会治理综合状况的梳理，包括研究区域城市社会的一些基础性理论论述，是整个《丛书》基础性的重要工作。这方面以题为“三峡流域城市社会治理概论”的著作，由谭志松教授完成。

其二，我们选取宜昌市城市社会治理为研究范本，进行全面系统的研究，拟作为三峡流域城市社会治理可以循借的样本，以指导实践和找出规律。这样做的理由有四：一是，宜昌市府城区是三峡流域中规模最大、经济基础较好的城市（现城区人口130余万）。二是，区域位置处该流域中部核心位置，中国水电主要枢纽工程：三峡水电工程和葛洲坝水电工程所在地，有“中国能源的心脏”和“世界水电之都”之称，有重要的社会影响和社会地位；三是，宜昌市已作为全国城市社会管理创新首批38个试点城市之一进行了五年的实践探索，取得了开创性的成果，形成了特色鲜明的社会治理体系：“一本三化”城市社会治理模式，并得到了中央和湖北省委的肯定和重视，已经产生了重要影响。这个体系和模式对于三峡流域乃至全国城市社会治理具有重要的示范和推广意义。四是，宜昌城市发展的历史变迁、社会文化结构、经济生活方式与地理生态环境等与三峡流域内城市基本相近，因此，选择宜昌市做样本具有直接指导意义。我们用三本专门著作全面研究宜昌城市社会治理模式和经验：《现代城市社会治理创新“一本三化”模式研究——来自宜昌的中

^① 王晓磊：《社会空间论》，中国社会科学出版社2014年版，第87页。

国经验》(谭志松教授和王俊教授等编著)、《现代城市政务信息化大统一模式研究——宜昌市电子政务实践与实效》(王俊教授等编著)、《宜昌城市变迁史研究》(李敏昌教授等著)。

其三,围绕城市社会治理涉及的各个方面,结合三峡流域城市社会治理状况,从五个方面作专题研究:

邓莹辉教授的《三峡流域城市社会文化管理创新研究》一书,主要分析了政府行使文化管理职能过程中所面临的困境及其产生的原因,厘清了城市文化管理和创新文化创新的基本思路及有效路径,其间,特别注意到地方文化建设、发展和管理对城市社会治理的影响和作用。

陈金明教授等的《三峡流域城市社会文明教育创新研究》一书,着重分析三峡流域城市社会文明教育的结构体系,从实证研究的角度,总结了三峡流域城市社会文明教育的重要举措及基本经验,同时也对城市文明教育对城市社会治理作用的理论进行一定的探讨。

骆东平教授等的《三峡流域城市社会治理法治化研究》一书,以全国社会管理创新的试点城市——宜昌市的城市社会治理法治化实践为研究对象,重点就宜昌市城市社会治理法治化、社会稳定风险评估与应急管理法治化、特殊人群管理法治化、非政府组织法治化和“智慧城市”建设等几大方面的实践与理论问题进行了研究。以探究当下城市社会治理中本地优势资源的开发与本地社会服务水平提升中的诸多理论与实践问题。意在阐释城市社会治理需将创新社会治理置于法治化的轨道中,需科学规划社会治理立法进程、有序推进公民参与公共决策、积极营造社区法治文化氛围和全面保障社会组织服务民生。

李见顺博士的《三峡流域城市社会社区自治的理论与实践研究》一书,从逻辑的、历史的和现实的三个层面探讨了三峡流域城市社区自治的理论问题和实践模式,对三峡流域社会建设背景下城市社区自治的产生与发展进行理论总结,并提出适应社会建设需要的城市社区自治重构模式和路线图。

朱静博士和梁贤艳副教授等的《三峡流域城市社会安全治理研究》一书,主要选择了我国各地运行较好的城市社会安全治理模式进行比较研究,这些城市包括山东烟台、浙江平阳、辽宁沈阳、江苏淮安、四川遂宁、湖北宜昌等,通过比较研究,归纳出这些城市社会安全治理的特

征和经验。

《丛书》的研撰经过了艰辛努力，也得到了多方的帮助和支持。2012年，在宜昌市政协主席、市社会管理创新领导小组办公室（以下简称“市创新办”）主任李亚隆同志的支持下，三峡大学应用社会学研究所与宜昌市社会管理创新办公室联合申报湖北省人文社科重点研究基地三峡大学区域社会管理创新与发展研究中心并获得成功，开始实质性合作研究。我们派出朱静博士等到市创新办挂职工作，学习宜昌市社会管理创新工作，参与市创新办相关工作。多次请市创新办相关领导和工作人员来社管研究中心讲座，介绍宜昌市社会管理创新工作，并一直保持紧密合作关系，进行了政校联合攻关。

2014年8月，笔者率《丛书》编撰人员赴三峡流域中的恩施土家族苗族自治州、利川市、黔江区、涪陵区、湘西土家族苗族自治州、张家界市、怀化市、铜仁市等地区进行了为期20余天的实地调研，2014年10月又在宜昌市、荆州市等调研三周，各书作者还分别进行了专项实地深入调研。其他地方我们也通过其他途径联系获得了需要的资料。各地政府和部门的相关领导和干部都给予了大力支持和热情接待，使我们的调研得以顺利进行，并获得了近两千万字的第一手重要资料。借此，笔者要向以上各地党委政府及其部门的相关领导表示衷心的感谢！

著名社会学家、中国人民大学一级教授郑杭生先生生前是我们社管研究中心名誉主任，他十分关心《丛书》的研撰和出版工作，并对《丛书》框架和各著作的提纲给予了许多具体的指导性意见。我们也以《丛书》的出版表达对郑先生的深切怀念和万分感激之情。

我们还得到中国社会科学出版社副总编辑曹宏举编审的细心指导和大力支持，责任编辑张林主任也给予了大力帮助，在此一并致谢。

《丛书》得以顺利出版，还要特别感谢三峡大学党委书记李建林教授、校长何伟军教授，他们不仅出任编委会顾问，在《丛书》研撰的整体方向上把脉，还给我们全体编撰人员以极大的鼓励和支持。还要感谢三峡大学科技处（社科处）许文年处长、周卫华副处长，马克思主义学院胡孝红院长、胡俊修和黎见春副院长等给予的大力支持。

《丛书》涉及社会学、文化学、民族学、管理学、法学、教育学等多个学科，虽然各著作的负责人属于在相应领域里有较深造诣或者有一定

6 三峡流域城市社区自治的理论与实践研究

研究特长的专家、教授和博士，但毕竟着眼于一个区域的城市社会治理的研究的知识和经验有限，所以，书中定有不足或不妥之处，还请各位学者、广大读者和三峡流域各地的领导、干部批评指正。

谭志松

于三峡大学云锦花园专家楼

2015年3月1日

目 录

前言	(1)
一 问题的缘起	(1)
二 研究方法	(6)
三 分析思路与基本框架	(7)
 第一章 社区自治概述	(11)
第一节 社区概述	(11)
一 社区的起源与发展	(11)
二 社区的含义、要素与特征	(13)
三 社区的类型与功能	(17)
第二节 社区自治的含义、要素、特点与表现形式	(19)
一 自治的含义、演进与类型	(19)
二 社区自治的含义与要素	(24)
三 我国城市社区自治的特点	(28)
四 社区自治的实现途径和具体目标	(31)
第三节 城市社区自治的产生与演进	(32)
一 城市社区自治的发展历程	(32)
二 国外城市社区自治模式	(36)
三 三峡流域城市社区自治的发展历程	(40)
第四节 城市社区自治的必要性、基本原则和特性	(45)
一 城市社区自治的必要性	(45)
二 城市社区自治的基本原则	(49)
三 城市社区自治的特性	(50)

2 三峡流域城市社区自治的理论与实践研究

第五节 三峡流域城市社区自治案例分析	(51)
第二章 社区民主选举	(57)
第一节 选举的产生与发展	(57)
一 选举的产生	(57)
二 选举的发展	(60)
第二节 三峡流域城市社区民主选举的含义、原则、基本要求与 发展历程	(67)
一 社区民主选举的含义	(67)
二 三峡流域城市社区民主选举的原则与基本要求	(68)
三 三峡流域城市社区民主选举的发展历程	(81)
第三节 三峡流域城市社区民主选举的形式与程序	(85)
一 国外城市社区委员会成员的产生方式	(85)
二 我国城市社区民主选举的方式	(86)
三 三峡流域城市社区民主选举的程序	(87)
第四节 三峡流域城市社区民主选举存在的问题与对策	(181)
一 三峡流域城市社区民主选举存在的问题	(181)
二 完善三峡流域城市社区民主选举的对策	(186)
第五节 三峡流域城市社区民主选举案例分析	(189)
第三章 社区民主决策	(191)
第一节 社区民主决策的内涵与意义	(192)
一 社区民主决策的内涵	(192)
二 社区民主决策的意义	(192)
第二节 三峡流域社区民主决策的机构、形式与内容	(195)
一 社区民主决策的机构	(195)
二 社区民主决策的形式与内容	(201)
第三节 社区民主决策的原则与程序	(203)
一 社区民主决策的原则	(203)
二 社区民主决策的程序	(205)
第四节 三峡流域城市社区民主决策存在的问题与对策	(209)

一 社区民主决策存在的问题	(209)
二 完善社区民主决策的对策	(211)
第五节 三峡流域城市社区民主决策典型案例分析	(212)
第四章 社区民主管理	(217)
第一节 社区民主管理的含义、发展历程及意义	(217)
一 社区民主管理的含义	(217)
二 社区民主管理的发展历程	(218)
三 城市社区民主管理的意义	(222)
第二节 三峡流域城市社区民主管理的主体、制度与 实现形式	(225)
一 三峡流域城市社区民主管理的主体	(225)
二 三峡流域城市社区民主管理的制度	(227)
三 三峡流域城市社区民主管理的实现形式	(233)
第三节 三峡流域城市社区民主管理的发展、内容与程序	(233)
一 社区民主管理的发展	(233)
二 社区民主管理的主要内容	(235)
三 社区民主管理的程序	(249)
第四节 三峡流域城市社区民主管理的问题与对策	(250)
一 三峡流域城市社区民主管理存在的问题	(250)
二 完善三峡流域城市社区民主管理的对策	(253)
第五节 三峡流域城市社区民主管理案例分析	(256)
第五章 社区民主监督	(260)
第一节 监督的起源与特点	(260)
一 监督的起源与发展	(260)
二 监督的特点	(261)
三 监督的类型	(262)
第二节 社区民主监督的含义与意义	(262)
一 社区民主监督的含义	(262)
二 社区民主监督的意义	(263)

4 三峡流域城市社区自治的理论与实践研究

第三节 三峡流域城市社区民主监督的主体和对象	(266)
一 社区民主监督的主体	(266)
二 社区民主监督的对象、内容、目的	(272)
第四节 三峡流域城市社区民主监督的形式	(272)
一 三峡流域城市社区民主监督形式的发展	(272)
二 三峡流域城市社区民主监督的方式	(276)
第五节 三峡流域城市社区民主监督的问题与对策	(284)
一 三峡流域城市社区民主监督存在的问题	(284)
二 完善三峡流域城市社区民主监督的对策	(285)
第六节 三峡流域城市社区民主监督案例分析	(285)
参考文献	(291)

前 言

一 问题的缘起

城市社区自治的本质是公民治理。公民治理是一项高度系统性的理论与实践问题，涉及我们对社区功能的理解，对社区发展的态度，对社区治理模式和社区政策导向的抉择。政府的治理价值观最终会左右社区政策导向的选择，并且决定政府对公民、居委会、社会组织的态度以及公民、居委会、社会组织的关系，所以社区治理者要给予特别关注，要用行动去践行公民治理的理念。在社区治理中，最关键的是对政府、居民、居委会、社会组织的角色及其互动关系的定位，即我们是偏好于一个封闭的、排斥性的、政府包揽一切的社区治理体系，还是更加偏好于一个公民高度参与的、公民和社会组织易于进入社区政策过程的治理体系；我们是将公民定位为纳税人和公共服务的消费者，还是将公民定位为可以获得更多权力的、承担起公共事务管理的积极能动的治理者；我们是将行政管理者当成社区的控制者，还是当成公民自主治理的促进者、协调人、专业咨询者和辅助者。

本书所讨论的问题并不是全新的或完全原创性的，而是历史悠久的基本问题。社区治理实践起源于乡村社区的产生及城市社区的创立。^①社区源于生命的本能需要，而生命的社区本能无所不在。自然界中的生命体，从微生物到最复杂的物种，总是迫不及待地相互寻找，创建被称为“生态系统”的关系网络。利用这种社区，生命体既保持个体的相对独立，又在与关系网络的持续互动中获取新的生存技能。人类社区同样产

^① 在本书中作者使用了“治理”一词，目的在于说明在理想的公民治理中包含着参与社区公共政策制定和执行的公民、选任代表者和公共服务提供者的全部活动。

生于两种需要：自主的需要和对关系的需要。自主是人类的第一需要，人类利用自由，自我创造，自主选择生存之道。因此，自主是人类存在的根本。人类的第二需要是对关系的需要。个体不能独自生存，个体只有在与其他个体的关系中才能成为完整的自我，并且发现有意义的生活。对关系的需要迫使个体突破自我，创建社区。

人类最早创建的社区是乡村社区。乡村社区是熟人社会，它给成员提供了稳固的人际关系网络和情感支持，但由于乡村社区相对封闭而具有强制性、限制性和侵犯性，社区成员受到很多的约束。11 世纪到 12 世纪，意大利、英国、法国等欧洲国家，很多农奴逃离乡村社区，创建城市社区。从 19 世纪开始，随着工业革命的进行，世界越来越都市化。迄今为止，欧洲、美国、日本等发达国家，传统的乡村社区已经基本上转变为现代城市社区。第二次世界大战后，在广大的发展中国家，城市化成为现代化的重要标志，创建城市社区也已成为国家转型和社会变迁的主要趋势。

西方城市社区自治实践已历经了六个多世纪之久，积累了实质性的知识和经验。城市社区自治是近代以来西方城市文明化和政治民主化的重要内容，是西方现代化的重要体现。很多欧洲城市具有悠久的社区自治的传统。中世纪时期，欧洲的城市在产生时受到封建领主的控制，并没有自治权。随着商业的发展，15 世纪至 16 世纪，欧洲的部分城市通过特许权、暴力或赎买的方式获得了自治权，为社区自治奠定了基础。近代以来，英国、法国等欧洲国家通过政治革命建立了民主政府，城市自治进一步稳固和发展，社区自治的发展空间得到极大的拓展。美国是欧洲移民建立的国家，因而美国的城市是以自治的社区为基础发展起来的。美国的城市从殖民地时期就拥有自治权，美国建国后，城市社区自治是美国城市社区治理的基本形态，也成为美国民主政治最为坚实的根基。第二次世界大战后，为弥补政府与市场失灵之缺陷，在联合国的推动下，欧美主要发达国家均以社会组织为载体，大力推动社区自治，并倡导社区发展工作，力图把社区建设成为保障最高水平的个人福利、彼此紧密联络、互相交易、共享文化的理想生活空间。包括社区自治在内的社区发展问题也因此进入欧美主流学术界的视野，成为社会学、政治学与管理学关注的学术热点。