

Politics and Public Administration Study Series (6th Collection)
政治与公共治理研究文库 (第六辑) 主编 金太军

MPA

城市化进程中的“过渡 型社区”：空间生成、 社会整合与治理转型

张晨 著

"Transitional
community"
in Urbanization
Progress
Space
Production,
Social
Integration and
Governance
Transition

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (Collection VI)

政治与公共治理研究文库 (第六辑)

主编 金太军

城市化进程中的“过渡 型社区”：空间生成、 社会整合与治理转型

张晨 著

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的“过渡型社区”: 空间生成、社会整合与治理
转型 / 张晨著. —广州: 广东人民出版社, 2014. 4
(政治与公共治理研究文库. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 08765 - 8

I. ①城… II. ①张… 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 (2014) 第 061113 号

CHENG SHI HUA JIN CHENG ZHONG DE GUO JIAO XING SHE QU
KONG JIAN SHENG CHENG SHE HUI ZHENG HE YU ZHI LI ZHUAN XING
城市 化 进 程 中 的 “ 过 渡 型 社 区 ” :
空 间 生 成 社 会 整 合 与 治 理 转 型
张 晨 著



版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 肖风华 钱丰

责任技编: 周杰 黎碧霞

封面设计: 林小玲

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 中山市国彩印刷有限公司

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08765 - 8

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 31.25 插 页: 2 字 数: 459 千

版 次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 52.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781421

“当代中国政府管理与社区治理”丛书

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (按姓氏笔画为序)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

王浦劬 (北京大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

孙学玉 (中共中央组织部)

许耀桐 (国家行政学院)

吴志华 (华东师范大学)

杨 龙 (南开大学)

严 强 (南京大学)

汪大海 (北京师范大学)

陈国权 (浙江大学)

张立荣 (华中师范大学)

张成福 (中国人民大学)

张康之 (中国人民大学)

张桂林 (中国政法大学)

周 平 (云南大学)

周光辉 (吉林大学)

马德普 (天津师范大学)

王卓君 (苏州大学)

文 军 (华东师范大学)

田晓明 (苏州大学)

朱正威 (西安交通大学)

刘 峰 (国家行政学院)

肖 滨 (中山大学)

杨光斌 (中国人民大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

汪玉凯 (国家行政学院)

陈振明 (厦门大学)

张凤阳 (南京大学)

张学栋 (中国行政管理学会)

张贤明 (吉林大学)

张锐昕 (吉林大学)

张 雷 (东北大学)

周志忍 (北京大学)

竺乾威 (复旦大学)

林闽刚 (南京大学)

房 宁 (中国社会科学院)

郁建兴 (浙江大学)

阎小波 (南京大学)

贺雪峰 (华中科技大学)

赵 晖 (南京师范大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

高 建 (天津师范大学)

徐晓林 (华中科技大学)

唐亚林 (复旦大学)

黄卫平 (深圳大学)

鲍 静 (中国行政管理学会)

薄贵利 (国家行政学院)

林尚立 (复旦大学)

卓 越 (厦门大学)

胡 伟 (上海交通大学)

施雪华 (北京师范大学)

娄成武 (东北大学)

桑玉成 (上海市社科联)

高小平 (中国行政管理学会)

徐 勇 (华中师范大学)

徐湘林 (北京大学)

崔运武 (云南大学)

靳江好 (中国行政管理学会)

薛 澜 (清华大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”（M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页）的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。

这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此，总结经验，反思弊端，剖析成果，探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用20年左右的时间编写《当代中国政治与公共治理研究文库》（原名为《当代中国公共管理与社区治理》）若干辑，内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力横向与纵向结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，公共政策制定与执行的优化，权力的制约监督与腐败的治理，行政制度的变革创新与重大政策的案例分析，乡村的改革发展与治理结构的改善，执政党执政能力提高与服务型政府建设，政府关系的完善与乡村改革与发展，区域生态治理与社会管理创新等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合，立足国情，以管理学、政治学的理论研究为基础，紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论，等等，赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵；同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望，这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的行政管理和社会管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，能够产生积极作用。

需要说明的是，我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理文库”，即增加了“政治”，删除了“社区治理”，并将“管理”易为“治理”，主要是基于以下几点考虑：一是从本质上说，“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”，只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的：离开了政治，公共管理就可能偏离正确方向，离开了公共管理，政治也可能变得空洞乏味；二是从我国政治学研究现状看，与

公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也就是说，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。但为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式，好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：一是合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；二是透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性；三是责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；四是法治（rule of law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；五是回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。六是有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本（参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页）。在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级

形态,但却推动了政府管理向治理(善治)的变迁。有鉴于此,我们把城乡基层治理包括村(居)民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中,坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导,吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法:①制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。②过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料,对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳,进而提出了相应的对策建议。③生态分析法。运用这种方法,考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件,以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑(即第五辑)丛书中得到充分体现。④比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到互补互通,相得益彰。

本丛书是以苏州大学政治与公共管理学院一批中青年学者为主的政治学与公共管理学科团队集体努力、精诚合作的结果。作为主编,我本人负责丛书的选题与思路设计以及书稿的统稿、定稿工作,并参与了部分章节的撰写。本辑丛书受江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“地方政府与社会管理”、国家社科基金重大项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”(08&zhd010)、江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“公民社会视野下的社区治理路径研究——基于苏南、苏中、苏北的比较分析”(2011ZDAXM014)、教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新研究”等资助。各有关单位与领导特别是苏州大学党委书记王卓君教授、副校长田晓明教授从诸多方面给予了大力支持和扶助,从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第六辑继第五辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是江苏省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2013年10月于苏州独墅湖畔

1 导论 // 1

- 1.1 研究缘起2
- 1.2 研究思路4
- 1.3 研究内容7
- 1.4 研究方法10

2 文献回顾与理论基础 // 14

- 2.1 城市化、社区与社区治理15
- 2.2 城市化进程的加速与社区治理论域的开拓24
- 2.3 当前社区治理问题研究的局限与不足29
- 2.4 “过渡型社区”：社区治理问题研究的新领域31
- 2.5 本章小结35

3 城市化进程中的过渡型社区：生成、特征与演进 // 36

- 3.1 “规划的变迁”：政府主导的“被动城市化”37
- 3.2 过渡型社区生成的动力机制39
- 3.3 过渡型社区的基本特征45
- 3.4 过渡型社区的转型与走向51
- 3.5 本章小结55

4 城市化进程中过渡型社区的空间与规划 // 56

- 4.1 空间场域:从城市化到城乡一体化——苏州工业园区过渡型社区58
- 4.2 过渡型社区空间规划评价调查:体系构建与应用73
- 4.3 过渡型社区空间规划问题的政治社会学解析89
- 4.4 过渡型社区空间规划问题研究的跨学科视角102
- 4.5 城市化进程中过渡型社区空间规划的优化路径112
- 4.6 本章小结118

5 城市化进程中过渡型社区居民的经济生活 // 120

- 5.1 工作与生计:“后动迁时代”的生活何去何从121
- 5.2 过渡型社区生活基础设施和居民消费状况134
- 5.3 社区股份合作社:社区变迁中集体经济的运行153
- 5.4 本章小结165

6 城市化进程中过渡型社区的社会融合 // 167

- 6.1 城市化进程中过渡型社区本地“新移民”的市民化169
- 6.2 城市化进程中过渡型社区外来“新移民”的本地化176
- 6.3 城市化进程中过渡型社区整合的条件:社会资本及其测量197
- 6.4 城市化进程中过渡型社区整合的路径219
- 6.5 本章小结230

- 7 城市化进程中过渡型社区治理体制：结构与过程 // 233**
- 7.1 过渡型社区治理体制构建的理论之维234
 - 7.2 过渡型社区治理体制的结构分析245
 - 7.3 过渡型社区治理体制运行的过程分析269
 - 7.4 过渡型社区治理体制的转型与创新279
 - 7.5 本章小结316
- 8 城市化进程中过渡型社区善治的动力机制：居民参与 // 317**
- 8.1 城市化进程中过渡型社区居民参与的理论 and 现实
.....318
 - 8.2 城市化进程中过渡型社区居民参与的实证分析
.....326
 - 8.3 城市化进程中过渡型社区居民参与的培育348
 - 8.4 本章小结354
- 9 过渡型社区的公共产出：社区公共事业与服务 // 356**
- 9.1 过渡型社区的环境保洁：构建宜居生态358
 - 9.2 过渡型社区的医疗卫生：家门口的健康卫士367
 - 9.3 过渡型社区的养老服务：制度化的良知374
 - 9.4 过渡型社区的文化建设：“胜浦三宝”的启示
.....382
 - 9.5 过渡型社区的青少年教育：守望者的未来389
 - 9.6 本章小结396

10	基于社区居民满意度的过渡型社区治理绩效评估 // 398
10.1	过渡型社区治理绩效评估的理论基础.....399
10.2	过渡型社区治理绩效的第三方评估：社区居民满意度测评.....406
10.3	过渡型社区居民满意度的影响因素分析.....416
10.4	过渡型社区居民满意度提升与社区治理绩效的改善.....425
10.5	本章小结.....434
11	结论 // 436
11.1	过渡型社区是城市化的驿站.....437
11.2	过渡型社区的发展模型.....439
	附录 // 448
	参考文献 // 466
	后记 // 486

导 论

伴随着工业化和经济社会的发展，城市化作为一种世界性的社会经济现象在全球范围内兴起。诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾经将中国的城市化与美国的高科技并称为 21 世纪推动世界经济增长的两大因素。改革开放以后，我国也掀起了汹涌澎湃的城市化浪潮，地方政府迫于赶超型经济和压力型体制，追求高速的城市化。在滚滚而来的城市化浪潮中，发达地区的城市正以空前的速度向四周蔓延、扩展，吞噬着乡村的土地，越来越多的农民被卷入到城市化的大潮中，乡土田园生活顷刻间被打上了城市的烙印，众多农村社区因政府的强势介入而被动纳入到城市空间中。无论是为逝去的昨日而哀叹的怀旧者，还是为即将到来的明天而欢呼的战略家，都不得不承认，这是一个剧变的时代，每一个人都无法超越这个时代。正是这一宏大的社会变迁过程构成了本研究得以展开的厚重的时代背景。

1.1 研究缘起

引发笔者深深好奇并想从学术上进一步追问的直接动因，是围绕在苏州工业园区独墅湖科教创新区周围的动迁社区。无论从哪个方向进入独墅湖科教创新区，首先映入眼帘的都是淡灰色的外墙，统一的红色屋顶，整齐划一排列的住宅楼，这些住宅楼就单栋的建筑单位而言都很具有现代韵味，与城市中的社区相比丝毫不逊色。但是当转换角度从整体上打量这些建筑的时候，尤其是在夏天从高处鸟瞰时，在给人以震撼的同时也充满了压抑之感。

在进一步的研究中我们发现，某种程度上这些将科教创新区围成一个“飞地”的周边动迁社区的形成是和我们有一定的关联的，这些小区正是由于苏州工业园区及其独墅湖科教创新区的兴建才得以生成的，这更激发了我们研究这些社区的兴趣。当然这并不是单纯的情感因素作用，实际上自1990年代以来，伴随着我国工业化和城市化进程的加速，尤其是沿海发达地区为扩大城市和工业区规模而实施的大规模的土地征用，成为了城市化进程中司空见惯的经济行为，成为了我国城市化进程中不可避免的常见行为，尤其是城郊农村土地被征用的力度越来越大。在一片片新开发的土地上，在耸立起一座座厂房、一幢幢高楼的同时，也出现了大量的由政府投资的失地农民动迁社区。无疑，作为长三角重要城市的苏州的失地农民动迁社区能在一定程度上反映、浓缩了我国城市化进程中失地农民动迁社区的生成、发展与未来走向，故而成为了本研究需要进行“解剖”的“麻雀”。

当我们真正进入这些社区之后，发现其实在社区中生活的并不仅仅是失地农民，还有更多的是超过了本地人口的外来人口，使得这种动迁社区变得异常复杂，事实上成为了某种意义上的由失地农民和外来人口共享的

“移民社区”^①。由于该类社区的形态及其居民的社会生活带有明显的从乡村向城市过渡的特征，从而形成了有别于传统城市街道社区和农村村落社区形态的新型社区——“过渡型社区”，其社区建设和治理面临不同于以往城市或农村社区治理的全新挑战。尤其是社区中的失地农民（原住民）市民化和外来人口的社区融入问题，成为该类社区建设和治理需要同时面对的两大核心问题。无论是单从失地农民入手，还是单从外来人口入手来研究这类“过渡型社区”的治理问题，都无法揭示问题的复杂性和内在本质。当前，我国许多地区城市化进程中这一难以回避的问题能否妥善解决，直接影响城市化进程和经济的健康发展及社会稳定。因此，本研究对于贯彻落实党的十七大、十八大精神，推进新型城镇化，把社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”具有重要意义。

正是基于上述问题的考虑，又有幸获得了2009年度国家社科基金青年项目的资助，我们开始了此项研究。我们希望借此研究在理论上突破国家与社会二分法视角的局限，重视过渡型社区作为城市化空间所具备的独特价值，将过渡型社区治理问题研究、失地农民市民化研究与外来人口的社区融入研究结合起来。摒弃当前对于由失地农民和外来人口共享的过渡型社区的治理研究中存有的单方面关注失地农民或外来人口的研究方法的不足，进而提出真正有说服力的解释框架和对策措施；在实践上，苏州工业园区处在我国改革开放的前沿，在城市化和城乡一体化的制度创新上都具有相当的特色，同时也面临着诸多现实问题的挑战，如何让失地农民和外来人口更好地融入新型社会生活共同体，实现过渡型社区的社会融合，构建和谐社区，仍将是当前苏州工业园区社区治理无法回避的重大问题（实际也是当前我国许多地区城市化进程中所无法回避的问题）。我们希望通过自己的研究能够为苏州工业园区的过渡型社区治理问题，提供一定的政策参考；更希望通过解剖苏州工业园区的这些过渡型社区形态及其治理的现实案例，总结归纳出具有一定普遍意义的过渡型社区治理的经验和规律，

^① 无论是原住民还是外来流动人口相对于传统社区来讲都是“移民”，因此，可以将这一群体组成的社区定义为“移民社区”。