

SHEQU ZHILI

JICENG ZUZHI YUNXING JIZHI YANJIU

社区治理

——基层组织运行机制研究

刘伟红 著

上海大学出版社

SHEQU ZHILI

JICENG ZUZHI YUNXING JIZHI YANJIU

社区治理

——基层组织运行机制研究

刘伟红 著

上海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区治理：基层组织运行机制研究/刘伟红著.
—上海：上海大学出版社，2010.08
ISBN 978-7-81118-477-8

I. ①社… II. ①刘… III. ①城市-社区-治理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 097283 号

责任编辑 李 旭 高礼霞

封面设计 柯国富

技术编辑 金 鑫 顾林妹

社区治理——基层组织运行机制研究

刘伟红 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人：姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海叶大印务发展有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 787×960 1/16 印张 19.25 字数 162 000

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81118-477-8/D·120 定价：49.00 元

序 言

这部书稿的作者刘伟红博士原是山东师范大学的教师,2006年她以优异的成绩考入上海大学,在我的指导下攻读社会学博士学位。学习期间,她积极地投入到由我主持的两个研究课题中,分赴厦门和深圳进行实地调查,补上她在此之前研究方法上的不足。同时,她经过发复思考,厘定了她博士论文的研究计划,并以此作为一个课题,申请到了上海市的哲学社会科学项目,这无疑是她学术生涯的一次重大转折和提升。

立项之后的2008年,是刘伟红异常艰难而又硕果累累的一个年头。她在上海的数个研究点上来回奔波,以问卷和深度访谈的形式收集了大量的第一手资料。调查的空隙和夜晚,刘伟红则抓紧阅读相关文献,与她采集的资料进行比较分析,作综合思考。正是在这样的探索中,刘伟红完成了她的博士论文,顺利通过答辩并取得学位。这一年还因为她的努力而获得上海大学博士研究生的最高奖学金。

而现在眼前的书稿,就是刘博士在她论文的基础上修订而成的专著。尽管我对她的论文十分熟悉,但在应允她为此书作序之后,我还是在夏日炎炎中认真地通读了一遍。读罢掩卷,心中甚喜,因为她在修订稿中所强调的社区多元治理的观点,不仅与愚见契合,而且我认为必将被未来的社区治理实践所证明。由此可见刘博士的学术功力又长一寸,真可谓后生可畏。

当然,城市社区治理的话题,已有众多的研究者涉猎。由于研究者的学科背景不同,研究的方法、研究的重点也有较大的差异。而本书则在一定程度上融合了社会学与公共管理的相关理论和方法,取得了一定的成效。

从现实的城市社区治理实践来看,我国城市社区的治理格局已经相对成型,多元化的社区治理局面已经比较明显。这与城市本身的多元性特点是相吻合的,纵观城市发展的基本历程以及世界其他国家社区发展的基本经验来看,我们走到社区多元治理的阶段是历史的必然。

但是,趋势是趋势,现实的发展细节还是会受到各种因素的影响而体现

出程度不同的差异性。根据刘博士的调查,上海市在社区发展上已经体现出多元化的社区治理格局,但是同在多元的社区治理格局下,每个社区的公共设施配备却呈现了明显的差异。即便是在具有较高人员同质性的老公房社区,情况也是如此。针对这种现实,我们不得不说城市社区治理的成效是不均衡的。

问题是为什么在我国改革经历 30 多年的发展之后,社区还会出现如此明显的不均衡? 如果从社区治理的基本运行制度来看,究竟是哪些因素促成了这种不均衡?

《社区治理——基层组织运行机制研究》一书偏重于从社区组织运行机制的角度来评估这些不均衡。

谈到社区组织,居民委员会就成为不能不谈的重要话题。对居委会的研究可以说已经是成果丰富,但是介入居委会工作细节、了解居委会的各类资源、评估居委会工作成效的研究还是比较少见,可以说这也是本书的一个亮点。居委会作为居民自治组织的身份是法律赋予的,而作为政府附属组织的身份则是现实赋予的。这两种赋予方式,刘博士并不偏爱任何一种,相反,她认为这两种方式都有利于居委会权威的确立和作用的发挥。凡事有其利必有其弊,也正是这种优势地位给居委会的长远发展带来了问题。居委会如何突破它的发展瓶颈? 政府到底应该发挥何种作用? 在社会力量尚缺乏支持力度的时候居委会会有别的选择么? 这些是刘博士尚需深入探讨的问题。但是就我国社区改革与发展的具体实践来看,我们还应该在这些问题上多做调查,多做思考。

作为新兴的社区组织——业委会,它的发展处境正如刘博士所言: 贫弱。这种贫弱的处境一方面与业委会的发展时间有关,另一方面也与业委会发展的制度环境有关。刘博士的探讨主要是针对售后公房的,其实在商品房小区,业委会的处境也不容乐观。相对于售后公房小区,商品房小区业委会的生存空间并不广阔,关系也非常复杂。可以说两种房产类型带来的影响对业委会的运作还是产生了较大影响的。刘博士提出的政府扶持市场化的改革方略有一定的前瞻性,但是从实践上来看,还需要在制度设计上慎之又慎。原因非常简单,就如刘博士所言,业委会过于贫弱了,他们缺乏基本的运行制度来保障市场化运作目标的达成。如果政府由支持物业公司转化为支持业委会,业委会这个没有基本运行制度与实际监督部门的组织能够良好的实现物业服务的市场化运行么? 如果真是那样,我们的商业小区的物业管理就不会如此混乱了。

发展社区工作站是政府的一项实验,这项实验在推进过程中难免有设计不周的地方。但是“试”本身是没有错的。在“试”的过程中发现了问题,这就是“试”的价值所在。刘博士在论述中阐述的社工站存在的问题,正是这个“实验”发展阶段提供的重要信息。社工站是想通过细化社区服务的专业分工,提升社区服务的质量。但是我国当前的社区社会力量与社工的专业化发展还没有达到成熟的程度,只能在发展中求完善。社区中的各类居民组织也是如此。虽然不能避免行政化带来的问题,但是我们不能否认社区各类组织在社区中的生根发芽大大丰富了社区居民的生活,化解了基层矛盾,提升了社区居民的生活品质。

从本书的论述来看,社区组织间协调机制的建立还相当的不完备。我想这个与各类组织的建立时间有很大的关联性。虽然社区管理体制的改革转型已经历了 20 年的时间了,相对于制度发展的基本历程来看,这个时间不算短。但是从各类组织发展的具体情况来看,这个时间也不算长。社区管理体制变革之初直接的改革对象就是居委会,随之就是居民组织的兴起,但是大规模的居民组织发展是在 20 世纪 90 年代后期,而业委会出现时已经是 20 世纪 90 年中后期,社工站则是到 20 世纪 90 年代末期甚至 21 世纪初才登上历史的舞台。组织间协调制度不同于组织内部的制度运作,它更加需要时间的累积,事件的累积。

总体来看,本书的分析是有相当见地的,提出的观点和建议都是由经验资料支撑的。但我相信,无论对刘博士的学术研究,还是对我国的社区发展实践而言,这部专著都只能说是一个起点。我更愿意相信,刘博士将有更深邃的专著能在不久面世。

我期待着。

沈关宝

2010 年夏于上海

摘要

随着我国经济、社会转型的快速展开,城市基层社会原来的管理方式逐步显露出不足,众多需要基层协理的问题在单位制衰弱、解体之后缺乏合理的承接机制,影响到了城市社会的稳定和发展。由此以民政部为首的相关组织在全国范围内发起了社区服务、社区建设的号召,社区管理体制变革得以启动。本书以新制度主义和公共产品理论为主要分析工具,试图通过对上海市十个居委会的调查研究了解上海社区管理体制发展的现状、具体成效及存在的问题。

本文是在上海市哲学社会科学规划项目“城市社区管理体制创新”研究的基础上展开的。

全文在重新厘定城市特性以及社区概念、社区治理方式发展历程的基础上指出城市社区治理已经进入多元共治的发展阶段,上海社区多元共治的复杂交易制度造成了社区公共产品供应在类别上的明显差异。论文通过对居委会运行制度的分析,指出在社区管理体制发展的过程中居委会的双重身份交互促进并得到进一步的发展,但是居委会本身的发展方向正面临巨大的制度瓶颈。论文通过对业委会工作环境及运行制度的分析,指出由于业委会本身及其运行制度上存在的缺陷使其在与其他组织的各类交易活动中明显居于弱势,市场制度并未充分进入物业领域并赋予业委会充分的权力。论文通过对社工站以及社区居民组织发展状况的分析,指出社工站的基本定位在当前的制度规划中还存在明显缺陷,未能良好的承担体制转型的任务,而居民组织作为社区自治力量发展的重要表现形式仍然缺乏自主发展的、稳定的、可持续的制度支持。论文通过对社区组织间协作制度的基本描述,指出社区组织间已经初步建立了以会议制度为典型代表的协作制度,但是受到关键性资源、共同事件、信任程度等因素的影响社区组织间协作的交易行为还远未在一一般意义上构成制度体系。

通过以上分析,论文指出我国城市社区管理体制的发展应该进一步突破

基层政权建设的局限,构建多元化的、相对均衡的社区发展目标;应该从更高的法律层面完善居委会运作的制度体系,增强居委会独立运作的的能力;在物业领域进一步引入市场机制,更加完善的将政府对物业的支持纳入市场运作范围,增强业委会实际运行的制度性支持体系;在进一步转化政府职能的前提下,独立化社工站的运作,放开社区居民组织的运作,引导性的促进社会力量的发展。

关键词: 社区 管理体制 社区组织 公共产品 交易

目 录

第一章 导 论 1

第一节 研究缘起、研究目的与意义	2
第二节 相关研究综述	3
一、国外前期相关研究成果综述	3
二、国内前期相关研究成果综述	7
第三节 论文内容结构与研究方法	14
一、论文内容、结构	14
二、研究方法	17
第四节 个案选取的理由及调查对象基本情况	19
一、湖南街道调查对象基本情况	19
二、漕河泾街道调查对象基本情况	20
三、潍坊街道调查对象基本情况	21
四、高境镇调查对象基本情况	22

第二章 城市社区与社区治理方式的发展 24

第一节 城市的产生、发展及城市的特性	24
一、城市的产生与发展:从宗教政治聚集体到工商业、金融贸易产业聚集体	24
二、城市的特性:异质性、流动性、开放性、聚集性	29
三、城市的渴望:分离中的联合	31
第二节 城市社区概念的厘定	33
一、社区理论的发展	33
二、城市社区概念的厘定	35

第三节 城市社区治理方式的发展	36
一、传统的城市社区:政治、宗教统领的社区治理	36
二、近现代的城市社区:经济与政府力量冲击下的社区治理	38
三、当代城市的社区渴望:社会力量引领下的社区治理	40
 第三章 我国城市社区管理体制的演变发展	 43
第一节 城市街—居体制的建立:边缘与自主的协作	44
一、街—居制的初步建立	44
二、基层资源的初步协理:边缘而自主	45
第二节 基层管理的曲折退步:从自主到盲从	46
一、从边缘走出:基层管理的无序与“革命化”	46
二、基层自治资源的破坏	46
三、组织脆弱性的根因:制度惯性	47
第三节 社区管理的复苏与发展	48
一、社区管理体制变革的经济社会背景	48
二、社区建设的展开与发展	49
三、对我国社区管理体制发展变革的思考	53
第四节 上海市的社区管理体制变革	54
一、社区管理体制变革的历史背景	54
二、街道职能权力的扩充与社区建设的发展	55
三、对上海市社区管理体制变革的思考	65
 第四章 社区资源与社区管理	 69
第一节 社区资源的类型与特征	69
一、城市社区组织传统的单一资源支持模式	69
二、当前上海市多元化的城市社区资源	73
第二节 社区管理的效果	83
一、可见公共物品的供给状况	83

二、无形公共物品的供给状况	94
第三节 社区资源共治的边界	100
一、理论争论中的边界:清晰与模糊的理论探讨	101
二、实践中的边界:分异与融合	103
三、游移的边界:资源购买力渗透下的话语权交换	105
四、边界的划分与治理能力	107
 第五章 体制运行的基础性组织之一:双重身份的居委会	 109
第一节 居民委员会组织的基础性地位	110
一、时间的累计塑造出居委会组织在社区组织框架中的特殊地位	110
二、居委会权威来源的强政治性色彩	111
三、居委会资源的可持续性与稳定性	111
四、居委会制度建设的相对完整性	112
第二节 行政性与自治性的复合:居委会的双重身份	112
一、居委会的身份双重性	113
二、行政化侵蚀下的居委会组织	116
三、作为自治组织的居委会	129
四、居委会对政府的谈判能力与权力变通	148
第三节 居委会发展的制度性困境	150
一、居委会组织法对居委会定位的矛盾,必然引致居委会丧失自己的定位	151
二、居委会在政府扶植下自觉找到社区自治的路径非常困难	151
三、群众的支持力度的异常薄弱,成为居委会发展的重要的限制之一	153
四、居委会自身的自主资源太少,使其无法放手开展工作	157
 第六章 体制发展的新型社区组织:贫弱的业委会	 161

第一节 业委会的生存空间	162
一、不受业主待见的业委会	162
二、业委会的工作绩效	168
三、业委会、物业公司的特殊关系	170
第二节 业委会行动的制度环境分析	178
一、依靠“良心”支撑的业委会日常运作	178
二、业委会运行的制度环境分析	180
三、优化业委会制度环境的几点思考	196

第七章 体制转型的承接性组织: 社工与社区居民组织 199

第一节 社工站的引入与制度发展困境	200
一、国外社区社会工作的发展	200
二、社区工作站的引入与发展现状	201
第二节 社区居民组织的制度生存空间	208
一、社区自发组织基本状况	209
二、社区自发组织发展的制度空间	216

第八章 组织间的沟通协作制度 222

第一节 社区组织间协作制度的主题	222
一、社区组织间协作的必要	223
二、社区组织间协作制度的主题	225
第二节 社区组织间协作的基本现状	226
一、社区组织间协作制度的初步发展	226
二、社区组织间协作制度存在的问题	232
第三节 社区组织间协作制度的发展空间	242
一、关键性资源存在状况及其对协作机制建设的影响	243
二、共同事件的存在及其对协作制度建设的 影响	247

第九章 结论与思考 254

第一节 结 论 254

一、公共产品品质提升与供给不均衡共存 255

二、居委会的双重性身份与发展瓶颈并存 256

三、业委会处于双重贫弱的制度环境 257

四、社工站与居民组织的发展都具双重性 257

五、组织间协调制度空间大但构建困难 258

第二节 思 考 259

一、社区建设与支持体系需切实多元化 259

二、居委会组织发展的制度环境亟需完善 260

三、加强物业的市场化运行,扩充业委会运行的制
度空间 261

四、社工站定位需端正,居民组织发展需放开 263

参考文献 264

附录 274

后记 293

第一章 导 论

自 20 世纪 70 年代末期以来,世界范围内对政府组织的不满情绪日渐增长,回归市场、回归社会的理念再次居于优势地位。这次对市场与社会力量的回归对各个国家政策的调整产生了巨大的影响。由于我国特殊的经济社会发展背景,这次世界范围的变革对我们的影响也在以特殊的形式表现出来。其中社区管理体制的变革就是这种表现形式的一种形态,这种形态具有我们自己的特殊性,但是这种特殊性并非是我们刻意追求的特色。

由于我国特殊的行政体制以及基层自治发展的薄弱,社区管理体制的变革不可能在社会力量不足的情况下走出一条以自发发展为主导的社区管理体制变革之路,政府的引导与指导甚至规划在基层管理中的作用不仅仅是一种制度的惯性,同时也是我们现在提升社区生活品质不得不依靠的重要路径。但是随着我国城市市场制度的发展,居民生活品质的提升、自我权力意识的觉醒,社区自治组织多元化的发展,城市社区管理体制的发展也正在逐步走向多元共治的局面。从当前参与社区管理的各类力量的对比来看,多元共治局面的成形还需要一段时间的累积,但是在这个过程中考量各种力量的作用范围、作用形式、力度的增减也具有一定的价值。

制度的发展是个渐进的过程,在这个过程中充满了各种力量、资源的交换与博弈,交换与博弈的结果不是单纯依靠任何一方的力量能够厘定的。政府的作用发挥到什么程度,社会组织的力量影响到什么范围,都会各类博弈与交换行为中通过各种微细的差异表现出来。任何一种组织,任何一种集体行动,一旦产生就会随之伴随生成一种左右组织和行动的力量,这种力量本身不是单向的,而是多维的。因此探索城市社区管理体制的发展不仅仅是探讨城市政府组织及其代理机构的制度变迁,也是在探讨城市社区各类组织参与社区治理的制度变迁过程。

第一节 研究缘起、研究目的与意义

随着我国市场经济的发展,“单位”正在日渐萎缩其影响力并逐步回归其“工作场所”的基本定位,人们工作之余的大部分时间都将发生在自己家庭所在的社区中,对那些没有工作、退休在家的人来说,社区更成为其各类活动的最重要场域。这样社区管理体制的品质就将直接影响人们的生活质量,因此探讨社区适宜的管理体制,适应当今社区居民的多样化需求就成为社区研究者的重要任务之一。

从 20 世纪 80 年代末期以来,在民政部以及相关组织的引导与支持下,我国各大城市都陆续展开了社区服务、社区建设的系列改革活动,城市社区管理体制的变革成为我国基层社会管理体制变革的重要内容并引发了一系列其他领域的制度创新。经过了近 20 年的制度探索许多地方的社区管理体制发展已初见规模,经验层出不穷,同时问题也逐步显现。由经济领域的变革而引发的这场社会、政治领域的制度变迁开始提出种种的问题:城市社区管理体制变革的根本目的何在?社区管理体制变革的主导方面应该是什么?政府在社区管理体制变革的过程中到底应扮演什么样的角色?社区自治组织与政府组织之间的基本定位是什么?政府组织下放的职能由什么部门来承担?社区组织间已经是一种什么样的关系,为什么形成这种关系,这种关系对社区建设有何影响等等……

城市社区管理体制的变革看起来仅仅是城市基层社会管理体制变革的一个组成部分,但是在制度变革的过程中却会牵涉到政府组织、企业组织、社区自治组织等三大领域的各类问题同时也会涉及社会保障制度、市场机制等等具有宏观意义的制度发展问题。小小社区作为组成社会的细胞,成为映射社会发展的一面多棱镜,在社区中我们会考察到政府组织在管理社会的过程中面临的种种问题以及存在种种制度障碍,会发现市场体制的发育程度对于社区发展的显著影响,也会感受到社区自治组织要获取可持续的健康发展需要克服的种种困难。因此探索城市社区管理体制的发展不仅仅是在探索城市政府组织对社区的制度、态度转型,更要探讨在政府组织变革基层社会管理体制的各项规章制度下,社区自治组织、社区经济组织是如何实现制度转型中的身份、职能转化的。

我们对上海市 10 个居委会以及相关组织的调查研究,就是要在简单论述

上海市近 20 年来城市社区管理体制发展基本政策体系构建的基础上,展示在体制变革的推动下上海市居委会社区内各类公共物品的基本供给状况以及各类社区组织的基本运作制度,探讨社区组织在体制改革过程中的基本发展态势、存在的制度问题以及组织间协作制度发展的基本空间。

由于本文是针对上海市的社区管理体制发展的现实展开的,在资料准备与案例实践调查取证上都存在较强的地方性特点,这使得其研究的价值和意义主要是对上海市社区管理体制变革实践的一次总结和归纳,同时对于其他地区与城市的社区管理体制变革也能在一定程度提供一定的借鉴。具体来看本文的研究意义主要体现在以下几个方面:

首先,对城市居委会社区各类公共物品供给状况的考察能够为我们比较形象的展示上海市在近 20 年的社区管理体制发展进程中所取得的部分现实成就,并展现体制变革的具体进程对于不同区位社区发展的现实影响;其次,对社区内各类组织的发展现状的分类考察有利我们较为深入的了解在体制变革的过程中各类组织的发展现状及存在的现实问题,现状与问题的考察正是对社区管理体制发展变革绩效的一次阶段性总结;再次,体制变革不仅仅是在塑造单个组织的制度发展环境,更是在理顺各类组织间的关系,构建良好的组织间协作的制度环境比之培养单个组织的自治能力更为重要。因此加强对体制变革中的社区居委会组织、业委会组织、物业服务组织、社工组织关系的联合考察,对于厘定居委会社区范围内各类组织之间的关系,展现社区组织在体制发展中面临的复杂组织环境具有积极的价值。

第二节 相关研究综述

一、国外前期相关研究成果综述

国外对城市社区管理体制发展的研究可以大致从国家与社会关系问题的研究、社区权力问题研究、社区工作研究、社区公共管理研究四个方向来总结。

(一) 国家与社会关系的梳理

城市社区作为城市社会的基层单位和基本细胞,其管理体制变革走向往往与政府、社会关系的基本价值定位有关。政府与社会关系的基本定位也成

为影响社区管理体制变革方向的基本价值导向之一。国外学术界在政府与社会的关系问题上基本存在着三种不同的观点：一是自由主义的公民社会理论；二是法团主义理论；三是国家至上理论。其中，自由主义的公民社会理论居于主导地位，而法团主义和国家至上理论则居于次要地位，且对自由主义的公民社会理论持批判态度。

自由主义的公民社会理论以洛克为代表的“市民社会先于或外于国家”的理论为典型代表。这一理论观点强调政府是“不得不忍受的恶”，个人权利的天赋性以及公民社会对国家优先性的观点，在根本上构成了对国家侵吞公民社会可能性的抵抗，这一架构在某种意义上否定了国家及其置于公民社会之上的正面意义。泰勒(Taylor)在一篇影响广泛的论文中总结了公民社会的特征，他指出公民社会应包含三组不容层次的内容：(1) 最基本意义的公民社会：当存在着不受国家力量支配的民间团体时，这就是公民社会了；(2) 较严格意义的公民社会：当通过不受国家支配的公民团体、社会完全可以自我建设及自我协调时，这才是公民社会；(3) 作为对第二重意义的补充，我们可以说，当这些民间团体能够有效的影响国家政策的方向时，这就是公民社会了。(Charles Taylor, 1995 转引自 张静, 1998)由此我们可以看出自由主义的公民社会观强调的是社会与国家的分离以及社会对国家的对立与抵抗。在这种观念与理论指导下的社区管理体制改革往往强调社区发展方向的强自治定位，对政府介入社区建设保持高度的警惕和不信任，推崇自下而上改革与发展的模式。

法团主义的国家—社会观与自由主义的公民社会观的不同主要在于利益团体与国家体制的关系问题上，法团主义并不认为国家是不得不忍受的恶，社会先于国家产生并凌驾于国家之上，相反它认为“国家是影响利益构成和团体作用的决定性力量，应当寻求在利益团体和国家之间建立制度化的联系通道”。(张静, 1998)施密特认为法团主义的核心理念是“经济、社会、政治行为不能仅仅依据个体选择和偏好，或者仅仅依据公共机构的习惯和指令来理解”，(P. C. Schmitter, Jurgen R. Grote 转引自 张静, 1998)当社会进入组织化资本主义阶段后，为了避免团体斗争危及秩序，国家需要将它们(介于国家与市场之间的半自治的组织团体)吸纳到体制中，让他们在制定公共决策时发挥作用，同时接受国家的统一管理。如此，这些团队就成为协调国家与个体之间关系的中介。而法团主义强调正式这种具有协调作用的制度化结构。施密特归纳了法团主义的六大特征：1. 在某一社会类别中社团组织的数量有限；2. 社团组织形成非竞争性的格局；3. 社团一般以等级方式组织起来；4. 社团机构具有功能分化的特征；5. 社团要么由国家直接组建，要么获得国