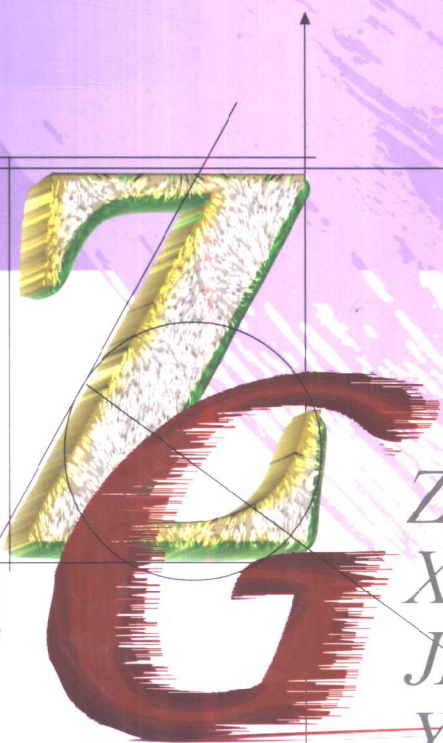


中国行政区经济与改革丛书

中国城市社区发展研究

程玉申 著



ZHONGGUO
XINGZHENGQU
JINGJI
YU
GAIGE
CONGSHU



华东师范大学出版社



华东师范大学出版社

中国城市社区发展研究

程玉申 著



图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区发展研究/程玉申著. —上海: 华东师范大学出版社, 2002.3

ISBN 7-5617-2876-X

I. 中... II. 程... III. 社区—城市建设—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 012667 号

中国行政区经济与改革丛书

中国城市社区发展研究

著 者 程玉申

责任编辑 刘国良

责任校对 郭绍玲

封面设计 黄惠敏

版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社

市场部 电话 021-62865537

传真 021-62860410

<http://www.ecnupress.com.cn>

社 址 上海市中山北路 3663 号

邮编 200062

印刷者 上海崇明晨光印刷厂

开 本 890×1240 32 开

印 张 7

字 数 202 千字

版 次 2002 年 3 月第一版

印 次 2002 年 3 月第一次

印 数 3100

书 号 ISBN 7-5617-2876-X/C·084

定 价 12.00 元

出版人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

序

“中国行政区经济与改革丛书”是我与我的学生们十数年科研实践心血的结晶。

我是从1983年介入中国行政区划问题研究的。那时我担任了中国科学院南方山区综合科学考察队第三分队队长,在安徽省皖南山区、浙江省西部和南部山区以及福建省闽江流域开展亚热带山区的综合科学考察工作。在皖南贵池县考察时,一次偶然的机会使我对行政区划问题发生了兴趣。我与几位同志曾就贵池县行政区划体制问题向当时的中央领导写信反映情况,出乎意料之外的是只过了十余天时间,华东师范大学党委就转来有关领导的批示,肯定了我反映的意见,这件事给了我莫大的鼓舞,也是我下决心从事行政区划问题研究的一个重要因素。

1990年经国家民政部批准,在华东师范大学成立了中国行政区划研究中心。这是目前中国唯一的专门从事行政区划问题研究的机构。我作为“中心”的主任,在民政部关怀与指导下,在华东师范大学党政有关部门支持下,十多年来,先后与我的学生们承担了40余项与行政区划相关的课题。这些课题主要有“浦东新区行政区划研究”、“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”、“江苏省‘三泰’地区行政区划调整研究”、“海南省设市预测与规划”、“社会主义市场经济条件下城市行政区与经济区关系综合研究”、“浦东新区行政区—社区体系”、“浦东新区城区街道区划调查”、“城市社区的行政分割及其整合”、“我国国民经济分级调控空间组织模式可行性方案研究”、“大城市城乡结合部行政管理体制改革”、“中国大都市公共行政组织与管理模式研究”、“上海创建国际大都市的行政区划改革研究”、“面向21世纪的上海城市管理”、“浦东新区建制镇区划调整方案与实施政

策研究”、“上海市南汇县乡镇区划调整与改革”等。上述研究成果，大多直接进入政府决策。其中“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”获国家教委首届人文社会科学优秀成果一等奖；“上海行政区划改革和浦东新区建制镇区划调整及调整后发展战略研究”获上海市第四届决策咨询建议一等奖。

与此同时，我还参加了民政部组织的“全国设市预测与规划”和各省（区）设市预测与规划的系列成果评审，以及山东、江苏、广西、广东、湖北、安徽、新疆、贵州等省（区）有关城市发展和设市规划的考察活动，掌握了大量资料及有关情况。这些实践活动使我深深体会到中国行政区划研究的重要性和紧迫性，解决区划问题的艰巨性以及行政区划问题自身的敏感性。同时认识到，中国现阶段由于行政区划对区域经济的刚性约束所形成的“行政区经济”与城市化进程中出现的“市制”问题的研究就显得更加紧迫，它应作为“中心”的重点研究领域。

中国行政区划研究中心成立之后，我们以主要精力从事中国行政区划问题的研究。十多年来，我们的成绩主要体现在三个方面：一是完成了一批有分量的研究成果，为中央主管部门和地方政府的行政区划改革提供了决策依据。二是理论研究方面有所突破，集中表现为：根据中国国情，提出了“行政区经济”理论概念与框架内容，并进行了较深入的分析研究，提出了“行政社区”的概念和构建城市“行政区—社区体系”的理论思维，并在城市社区建设的实践中得到应用。三是在科研实践中培养了一批具有跨学科特点的高级人才，包括硕士、博士和博士后，他（她）们都在各自的岗位上发挥了作用。正是这些年轻学者们的论文成果为“中国行政区经济与改革丛书”的写作提供了基础条件。

“中国行政区经济与改革丛书”是我国首部以“行政区经济”冠名、具有跨学科（行政学、区域经济学、区域社会学、区域管理学、区域人文地理学、企业经济学等）的意义特点，并力求符合中国国情、理论与实证结合的区域经济与管理及行政区划丛书。它以华东师范大学出版社的五本著作——《从封闭走向开放：中国行政区经济透视》、《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》、

《中国省区经济研究》、《中国城市社区发展研究》、《中外行政区划比较研究》——为主体,包括东南大学出版社的《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,复旦大学出版社出版、上海市哲学社会科学第一批博士文库丛书之一《中国行政区与经济区关系及其整合》和第二批博士文库丛书《国民经济区域调控——中心城市调控模式》,由中国环境科学出版社于1995年出版的《中国行政区经济与行政区划研究》,由华东师范大学出版社于1996年出版的《中国行政区划的理论与实践》,由科学出版社于1999年出版的《中国政区地理》,即将由东南大学出版社出版的《国外大都市区治理模式研究》和《大都市郊区的住区建设与组织——以上海为例》,以及将由湖南人民出版社出版的《中国政区通名改革研究》等在内,共14本著作,约320万字,它构成了中国行政区经济和行政区划管理研究的较完整的体系。

这套丛书本应一起出版,由于作者进度不一,2000年先行出版了汪宇明同志的《中国省区经济研究》,其余4册本次一起出版。

在这套丛书中,提出了一系列创新观点。首先是关于行政区经济的论点。20世纪80年代末,我在安徽省多次召开的国土规划评审会上,指出了中国区域经济发展对行政区划体制因素的强烈影响,提出“行政—经济区”^①的概念。并指出:“这种行政—经济区对推动我国社会主义生产力的发展起着主导作用。然而,正是这种行政—经济区,在地方分权体制下,使各级地方经济发展追求‘大而全’或‘小而全’,导致区域经济的封闭性特点,从而对整体经济发展带来消极影响。”1992年,在广州召开的全国首次沿海开放地带的行政区划研讨会上,进一步提出了“行政区经济”的概念,阐明了随着我国政治经济体制改革的推进,行政区政府的经济功能将逐步淡化的观点。但遗憾的是当时未形成系统的书面文字,因而这一理论思维未能及时发表。直至1993年《经济地理》杂志第一期发表了我与舒庆同志合写的《论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略》论文,对行

^① 刘君德:《关于我国行政区划体制问题的初步探讨》,中国行政区划研究会编:《中国行政区划研究》,第45—61页。

政区经济的结构特征、淡化行政区的经济功能等问题进行了论述。

关于中国行政区经济的理论构架是由我的第一位博士生,现在国家环保局政策法规司工作的舒庆同志以博士论文形式完成的。这篇博士论文——《中国行政区经济与行政区划研究》得到吴传钧院士、李春芬教授、严重敏教授等老一辈地理学家和胡序威、胡兆量、崔功豪等经济地理学家的赞赏与认同。作者对行政区经济概念进行了科学的界定,对中国行政区经济产生的历史背景,形成发展过程,行政区经济的结构特征,运行机制、运行的区域差异以及如何突破行政区经济,使区域经济由无序走向有序等理论与实践问题进行了较全面系统的分析,构建了中国新型的行政区划体制。20世纪90年代后期,中国市场经济有了新的发展,作者根据新的形势对中国的行政区经济现象有了新的认识,突出了行政区经济的过渡性,增加了行政区经济发展趋势内容的分析,对如何从封闭走向开放,塑造有中国特色的区域经济新格局等问题补充了较多内容。在本套丛书中定名为《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》。周克瑜同志对该书的部分内容进行了充实,特别是关于中国行政区与经济区关系及其整合的理论分析是他的博士论文中的精华部分,也是对行政区经济理论内容的重要补充。

《中国省区经济研究》是汪宇明同志的博士论文。如果说《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》是一本理论著作,那么本书则是行政区经济理论与实践结合的省级行政区经济著作。在中国政体结构中省区居于承上启下的枢纽地位,省区经济的协调发展是中国经济持续健康发展的基础。以往有关中国省区经济的研究大多从地区经济的角度切入,并未回答如何适应市场经济体制,发展各具特色的省区经济问题。本书作者收集了大量资料,以“行政区经济”理论为主线,以20世纪90年代以来中国省区经济运行的绩效为内容,对省区经济问题进行了较全面深入的研究,探讨了如何突破省级行政区划形成的无形区域“篱笆”,在向市场经济转型与经济一体化过程中发展各具特色的省区经济的政策途径。作者强调了制度因素对省区经济发展的影响,指出“人为制度因素的影响加剧了当代中国区域经济发展的不平衡”,“中国省区既是经济区位,又是地方利益的综合

体,省区利益成为地方政府、企业与居民‘地方观念’的凝集点,它们之间的行为互动机制构成省区经济发展的基本动力,推动省区经济发展”。作者还运用定量分析方法对中国省区经济发展的变动趋势和经济增长实际差异进行了分析,揭示了中国省区经济发展的新特点、新变化,并针对存在的问题提出了发展各具特色的省区经济的调控目标,以及实现这一目标的政策措施,对指导和协调中国省区经济的发展是有一定决策参考价值的。

王德忠同志的《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》,是从企业性质与扩张的角度对中国行政区经济的特征、形成机制和突破行政区经济的企业改革思路进行的全面而深入的剖析。在该书的上篇理论部分,作者提出了许多新的概念,如企业场、扩张成本、行政成本、企业群扩张潜能等。特别是企业场和扩张成本概念以及对企业组织扩张机制、扩张方式、扩张中的企业空间组合等的详细解释,具有一定理论价值。在下篇的应用分析中,在较详细地分析传统体制下和体制转轨时期的区域经济运行规律之后,对企业突破行政区经济格局的改革模式与思路进行了探讨。应当说,从企业组织扩张角度研究中国的区域经济、特别是行政区经济问题是一个重要创新。本书还有另外两个重要特征:一是注重定量方法的运用,不仅给企业区位等传统理论以尽可能的量化表述,而且构建了许多定量分析模型,如扩张成本的测算方法,企业群扩张潜能和企业空间供需指数模型等;二是尝试将经济学、管理学、行政学、数学、物理学,特别是制度经济学和新古典经济学的理论方法进行有机的结合。这一尝试,有助于对问题的多角度分析和深入理解。

以上三本书反映了在中国国情与政体下,在现阶段体制转轨时期,中国行政区划体制对区域经济、企业的规模经济扩张的刚性约束,从而形成了具有过渡性特征的中国行政区经济的理论体系。实际上在现行体制下,行政区划不仅对经济产生明显的影响,而且对中国社会的发展,对文化、教育等各个领域,对城市体系、都市区发展,对城市规划、建设、管理都产生深刻影响。本套丛书第四册《中国城市社区发展研究》即是在全面论述城市社区发展的基础上,从行政区划与城市社会发展关系的角度,提出了建立具有中国特色的城市“行

政区—社区”这一新的概念与理论模式。应当说这也是中国行政区划研究中心成立后,近几年广泛参与城市社区研究的一个重要理论与实践成果。早在1994年一次偶然的时机,我参加了上海浦东新区社会发展局组织的“浦东新区现代化城市社区管理模式研究”课题论证会,这是我首次接触城市社区问题。在这次论证会上,从行政区与社区的关系出发,提出了将城市社区分为行政社区和非行政社区(自然社区)两大类的设想,同时提出了根据中国国情,构建城市行政区—社区体系的观点。紧接着,根据这一理论思维对浦东新区的行政区—社区体系问题进行了较深入的研究。^①正是在这一思想和背景下,程玉申同志选择城市行政区—社区模式问题进行了系统的研究,完成了他的博士论文。经过修改充实,本次出版定名为《中国城市社区发展研究》。

近几年来,城市社区建设引起党和政府的高度重视。全国许多大、中城市,尤其是经济发达地区的城市,都纷纷把社区建设作为城市工作的重点内容之一,许多城市开展了轰轰烈烈的文明社区创建活动,对推进城市两个文明建设起了重要作用。1999年国家民政部选定全国21个城市的26个城区作为社区建设实验区。可见,在这一背景下将《中国城市社区发展研究》纳入本丛书之中并尽快出版具有重要理论与实践意义。以往的社区研究基本都是社会学界参与的,该书与一般已出版的社区方面的著作显著不同点有两个方面:一是作者十分重视国内外城市社区研究评述,这部分是在充分收集了大量国内外文献资料的基础上写成的,内容相当充实;二是将行政区与社区结合起来进行研究,提出城市行政区—社区模式的概念与理论分析构架,并从中国国情出发,提出了改革与完善城市行政区—社区模式的基本思路。

《中外行政区划比较研究》,是我与冯春萍、华林甫、范今朝同志合作撰写的。原出版方案这部分由两本书组成,一本为《外国行政区划模式》,在冯春萍同志的博士论文基础上修改出版;另一本为《中国

^① 该研究成果《上海浦东新区行政区—社区体系及其发展》,详细摘要刊登于《城乡建设》1995年第9、10两期。

行政区划的发展与改革》，由我负责完成。但由于本套丛书字数容量有限，决定将两册合为一册，定名为《中外行政区划比较研究》。这样安排还避免了与其他已出版的同类书籍的重复，使内容更具特色，重点更加突出。该书内容由三部分组成，上篇是外国行政区划模式的系统介绍，由冯春萍同志独立完成。这是迄今为止，我国较为详尽的外国行政区划系统研究的成果，读者可以较全面地了解国外典型国家的行政区划体制模式，从中可以获得许多启迪。中篇与下篇由我和华林甫、范今朝共同完成。中篇专门论述中国行政区划模式的演变过程与发展特点。该篇字数虽不太长，但规律性较强，某些史料是作者最新研究的成果。特别是将中国大陆与港、澳、台地区的行政区划体制模式分别专章介绍论述，脉络更为清楚，读者可以更清晰地了解当今中国在不同社会制度下不同的行政区划模式。其中对台湾地区行政区划的介绍是作者在1999年2月和2000年12月至2001年1月两次访问台湾时收集大量有关资料的基础上写成的，是目前大陆学者对台湾地区行政区划体制研究的较新成果。下篇对中外行政区划模式比较是该册的一个难点，侧重对中外行政区划的功能、层次与幅度、名称等问题进行对比分析研究，同时分别对地域型和城市型两类政区进行了中外对比，读者可以了解中国与外国行政区划体制的方方面面的异同，在此基础上对如何借鉴国际经验，改革我国目前某些不合理的行政区划体制问题进行了论述，提出了21世纪中国行政区划体制改革方向性的意见。

本套丛书得以顺利编写、出版，首先要感谢华东师范大学出版社的领导和编辑以及校社科办许红珍同志，没有他们的支持，本丛书是难以出版的。同时要感谢出版社的各有关责任编辑，他们对丛书结构、内容以及若干论点、文字都进行了认真的编审把关，提出了许多修改意见，付出了辛勤的劳动。第三，要感谢本丛书的作者，他们为本丛书的写作、出版花费了不少心血；“中心”的几位同志和我的学生们也不同程度提供了帮助。本丛书的出版是师生们共同努力的结果。这里，我还要特别感谢台湾朋友林唯圣先生，我在台湾访问时他给了我不少帮助，回到大陆后，仍不断给我寄来许多台湾地区行政区划的资料，这是我完成有关台湾地区行政区划写作的基础和重要条

件。

应当指出,行政区划涉及政治学、经济学、行政管理学、社会学、地理学、城市科学、历史学等各个领域,是一个十分复杂而敏感的综合性、高层次理论和实践课题。中国作为一个文明古国和大国,是世界上行政区划内容最丰富的国家,与世界各国相比,中国行政区划是最具有现实意义、应用性很强的研究领域。中国行政区经济 and 行政区划改革是一项开拓性的研究成果,同时也是探索性的研究成果。我们目前的研究无论从广度和深度上看都还不够,都还要继续努力,特别是由于时间和篇幅关系,我们所做的大量工作和某些最新资料未能在丛书中得到全面反映。丛书中的一些有关中国行政区划体制改革的设想也会有不同看法,许多观点与思路有待理论分析的进一步深化和实践的进一步检验,其中也肯定有不足之处,恳请同仁和广大读者批评指正。我们希望通过讨论,有助于解决中国行政区划体制发展中的问题和矛盾,为推进中国经济社会的发展和现代化建设及行政区划体制改革作出贡献。

华东师范大学中国行政区划研究中心

主任、博士生导师 刘君德

1999年10月一稿

2002年2月23日改定

编辑委员会

主编：刘君德

编委：（以姓氏笔划为序）

王德忠 冯春萍

刘君德 汪宇明

张玉枝 周克瑜

程玉申 舒 庆



程玉申，1962 年出生，浙江富阳人，理学博士。1982 年在杭州大学地理系本科毕业并留校任教，1989 年至 1990 年被教育部派往美国爱克伦大学地理与规划系作访问学者。现为浙江大学地球科学系副主任，兼任浙江省地理学会副理事长。主要从事城市与区域发展规划、风景旅游规划、社区建设规划和行政区划等方面的研究工作。

目 录

绪 论	1
第一章 社会变迁中的城市社区	4
1.1 社区的概念与内涵	4
1.2 城市社区的形成与发展	9
1.3 现代城市社区的性质与特点	14
1.4 城市社区的地域界定	18
第二章 城市社区的结构、功能与类型	25
2.1 城市社区的结构	25
2.2 城市社区的功能	33
2.3 城市社区的类型	38
第三章 城市社区发展的主题与主体	47
3.1 社区发展与社会发展	47
3.2 社区发展的主题	51
3.3 社区发展的主体	59
3.4 国外城市社区发展的主要模式	66
第四章 中国城市行政区—社区发展模式	71
4.1 行政区—社区模式的形成	71
4.2 行政区—社区模式的强化	77
4.3 改革与完善行政区—社区模式的必要性	82
4.4 改革与完善行政区—社区模式的基本思路	89
第五章 城市社区服务	97
5.1 欧美城市社区服务的实践	97
5.2 中国城市社区服务的发展	106
5.3 社区服务的范围	109

第六章 城市社区建设	112
6.1 街道经济与城市社区建设	112
6.2 城市社区物质设施建设	120
6.3 城市社区精神文明建设	128
第七章 城市社区物业管理及其相关问题	133
7.1 社区物业管理及其发展	133
7.2 社区物业管理的内容与要求	135
7.3 社区物业管理体制的构建	139
第八章 城市社区发展案例研究	144
8.1 街道社区经济及其管理问题(以上海市为例)	144
8.2 跨街道社区的服务与管理问题 (以上海市曹家渡社区为例)	163
8.3 从行政社区迈向自治社区 ——杭州市建设新型自治社区的实践探索	167
第九章 国内外城市社区研究进展述评	177
9.1 国外城市社区研究进展述评	177
9.2 国内城市社区研究进展述评	186
文献索引	194
后 记	209

绪 论

社区建设与管理是我国经济社会体制转型和城市现代化进程中提出的一项重大实践课题。我国长期实行计划经济体制的代价之一是国家与社会的关系含混不清、国家代替社会的现象十分严重,而城市的社会职能却日趋萎缩;代价之二是城市管理以垂直型行政调控为主,城市经济社会生活缺乏分级综合调控的机制。随着社会主义市场经济的逐步建立、完善与城市现代化建设的推进,一方面国家与社会的职能分化正在加速进行,政府和企事业单位长期承担的许多社会职能正在向社会转移,其中相当一部分职能需要由城市社区承接;另一方面,城市规模的扩大、城市职能和居民生活的多样化又推动着城市管理重心向基层社区的转移。基于上述情况,近年来越来越多的城市已将社区发展列入城市经济社会发展战略,学术界对此也给予了极大的关注。

社会空间历来是人文地理学关注的焦点之一。伴随着二战后城市社会地理学的兴起,包括集团空间、活动空间、居住空间和空间识别方法等方面的城市社会空间研究在西方国家日益受到重视。20世纪90年代以来,城市社会空间研究也引起了我国学术界的重视。但已有研究多侧重对社会空间类型、区划和极化等方面的单项研究,对社会空间的运行机制和演变过程尚缺乏规律性的研究。对城市社区运行模式的研究,将不仅有助于揭示基层社会空间的演变规律,而且将有助于推动社会空间研究从单要素研究向综合研究和整体研究的转变。另一方面,社会空间一般规律和理论的建立必须依赖于不同国家或区域的广泛研究。中国的城市社会空间是在特有的经济社会变迁过程中形成和发展起来的,深入研究中国的城市社区,将有助于揭示中国城市基层社会空间的内在逻辑和特有构架,从而为社会

空间一般理论的建立和完善作出贡献。

作为最基础的社会单元,城市社区的发展必然同时受到政治、经济、社会等各种因素的综合影响。相应地,城市社区研究也就要涉及社会学、人类学、区域政治学、地理学等多种学科。国外城市社区研究兴起于 20 世纪初,迄今已相继形成人类生态学、功能主义、社会互动和比较社会学等具有广泛影响的学术流派。众多学科的参与和不同流派的出现,极大地拓展了城市社区的研究视野,并由此涌现出大量研究成果。但由于研究的方法论和出发点的不同,对城市社区进行的跨学科整体研究尚不多见,对城市社区发展的探索仅存在于若干发达国家的个案层面上。

改革开放以来,城市化和现代化进程的加速推动了我国学术界对城市社区的研究。社会学和人类学率先对城市社区给予关注,内容包括社会结构、社区组织和制度、社会心理、社区发展等方面。随着 20 世纪 80 年代后期兴起的城市社区服务和社区建设热潮,包括管理学、政治学、规划学等在内的众多学科对城市社区服务、社区规划建设与管理进行了大量研究。进入 90 年代以来,城市社区研究已开始进入地理学者的视野。但总体而言,我国城市社区研究仍处在起步阶段,理论研究明显滞后于城市社区发展的实践。迄今为止,系统论述城市社区发展的著作仍是凤毛麟角,这不能不说是我国学术界的一大憾事。

作者自 1982 年以来一直侧重城市地理方面的教学和研究。1989—1990 年对美国的访学使自己对国外社区有了切身的体验和感受。攻读博士学位期间,先后随导师刘君德教授参加了“上海社区经济及其管理问题研究”、“海南省琼山市社会发展战略”、“安徽省合肥市行政区划与城市发展研究”和“广西南宁市行政区划与城市发展研究”等课题的研究,并由此产生了研究城市社区的興趣。

本书是在博士毕业论文《中国城市行政区—社区模式研究》的基础上修改、扩展而成的。作者希望能从人文地理学的独特视角来观察和审视社区,并通过吸收多学科的理论成果和借鉴发达国家的实践经验,对中国城市社区发展进行比较深入和系统的、理论与实践相结合的研究。全书共分九章:第一章着重分析在社会变迁的整体背