

B 北京蓝皮书®

LUE BOOK OF BEIJING

北京市社会科学院 / 编 谭维克 / 总 编 许传玺 赵 弘 / 副总编

中国社区发展报告

(2014)

ANNUAL REPORT ON COMMUNITY DEVELOPMENT
OF CHINA (2014)

主 编 / 于燕燕

副主编 / 宋 梅



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2014
版

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING



北京市社会科学院 / 编 谭维克 / 总编 许传玺 赵 弘 / 副总编

中国社区发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON COMMUNITY DEVELOPMENT OF CHINA
(2014)

主 编 / 于燕燕

副主编 / 宋 梅



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社区发展报告. 2014/于燕燕主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 2

(北京蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-7096-2

I. ①中… II. ①于… III. ①社区建设—研究报告—中国—2014 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 027283 号

北京蓝皮书

中国社区发展报告 (2014)

主 编 / 于燕燕

副 主 编 / 宋 梅

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希 奚亚男

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 290 千字

版 次 / 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7096-2

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B-2007-064

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究



北京市哲学社会科学规划办公室资助出版

北京蓝皮书编委会

总 编 谭维克

副总编 周 航

委 员 周 航 殷爱萍 许传玺 赵 弘

《中国社区发展报告》(2014)

主 编 于燕燕

副主编 宋 梅

摘 要

在中国的社区建设领域，政府一直是社区发展的主导者，作为社区建设的行动主体，政府虽然能有效地解决突出的社区基础设施问题，但对于社区居民的多层次、多元化需求难以充分满足，这也从一定程度上，削弱了居民参与社区事务的热情。2014年，由于国家“治理”概念的推广，我国各级政府也积极将“治理”的概念植入社区建设与发展的全过程中，北京、广州、上海、河南等地的社区治理案例全方位、多层次地展示了各地推行社区治理的具体做法以及出现的新问题、新情况，从学术的层面关注中国社区治理的现实困境并予以解释和分析是本报告的重点。

随着信息技术的不断发展，社会关系和人际关系日渐工具化，每个个体都在为自己的生存而奔忙，重视效率、看重技术进步、提倡竞争、推广标准化、尽量不打扰别人、什么事情能依赖市场服务就尽量不寻求他人帮助导致了当前社会成员变得既独立又自我，社区邻里关系既陌生又疏远，家庭成员之间因为工作时间和通勤时间过长，往往 24 小时也难得见到一面，这种个体化趋势、“原子人”现象将会使越来越多的社会问题变得难以解决。

我国目前每年大约有 1800 万来自农村地区的人口进入城市，越来越多的年轻人聚集到城市，子女不在身边的留守老人的照顾也成为一个个日渐复杂的社会问题。城乡二元结构造成了当前大部分留守老人没有稳定的养老保障，即使七八十岁的高龄仍然需要依靠劳动，自食其力；一旦身体出现问题，需要去医院治疗，就会遇到困难，中国农村老人很多都文化程度较低，挂号、看病对他们来说，都是非常困难的。尽管政府部门不断加大对农村的基础设施和养老设施的投入，但居住在中国农村的老人无论是在医疗条件还是享受社区公共服务方面，与大城市相比条件悬殊。此外，计划生育政策作为我国的基本国策，实施了 30 多年，这使得当前中国的家庭户均人口快速减少，而大城市的快节奏生活和昂贵的生活成本以及工作压力都使得家庭养老功能快速萎缩。

在强调以社区为中心的社会服务时，社区建设正面临着家庭成员越来越少的现实问题，家庭成员将很难承担照料老年人的责任，政府需要对负责照料老年人的家庭进行补偿。另外，最重要的是需要全社会支持“共同照料”模式的发展，即政府、社会、社区、个人，都需要对老年人进行照料。同时老年人也需要通过智能化养老服务设施的发展，不断提高自身的自理能力。

社区作为日常生活的重要场域，功能完善的社区服务是社会生活的重要



支持力量，而社区福利计划的提出，即通过推进生活在社区中的居民参与社区发展，制定“重视社区生活的政策”。对社区活动的参与，不仅可以消除社区居民之间的陌生感，还可以缩小因经济收入差距而导致的“社会隔离”，在不排斥社会弱者的情况下，在社区层面实现公平与效率并存。社区福利计划实施的根本目的是控制人口外流，构建与人口减少相适应的社会发展体系政策。

从社区福利计划提出的背景来看，其核心在于如何通过社区层面的政策调整，来应对人口结构变化和居民生活需求的变化。社区福利计划不仅关注经济层面的支持，更强调社会层面的参与和互动。通过制定“重视社区生活的政策”，旨在增强社区居民的归属感和凝聚力，从而有效缓解因经济差距带来的“社会隔离”问题。在社区层面实现公平与效率的并存，是社区福利计划的重要目标。其根本目的，在于通过构建与人口减少相适应的社会发展体系，来控制人口外流，确保社区的可持续发展。



❖ 皮书起源 ❖

“皮书”起源于十七、十八世纪的英国，主要指官方或社会组织正式发表的重要文件或报告，多以“白皮书”命名。在中国，“皮书”这一概念被社会广泛接受，并被成功运作、发展成为一种全新的出版型态，则源于中国社会科学院社会科学文献出版社。

❖ 皮书定义 ❖

皮书是对中国与世界发展状况和热点问题年度监测，以专业的角度、专家的视野和实证研究方法，针对某一领域或区域现状与发展态势展开分析和预测，具备权威性、前沿性、原创性、实证性、时效性等特点的连续性公开出版物，由一系列权威研究报告组成。皮书系列是社会科学文献出版社编辑出版的蓝皮书、绿皮书、黄皮书等的统称。

❖ 皮书作者 ❖

皮书系列的作者以中国社会科学院、著名高校、地方社会科学院的研究人员为主，多为国内一流研究机构的权威专家学者，他们的看法和观点代表了学界对中国与世界的现实和未来最高水平的解读与分析。

❖ 皮书荣誉 ❖

皮书系列已成为社会科学文献出版社的著名图书品牌和中国社会科学院的知名学术品牌。2011年，皮书系列正式列入“十二五”国家重点图书出版规划项目；2012~2014年，重点皮书列入中国社会科学院承担的国家哲学社会科学创新工程项目；2015年，41种院外皮书使用“中国社会科学院创新工程学术出版项目”标识。

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）之品牌由社会科学文献出版社最早使用并持续至今，现已被中国图书市场所熟知。“皮书系列”的 LOGO () 与“经济蓝皮书”“社会蓝皮书”均已在中华人民共和国国家工商行政管理总局商标局登记注册。“皮书系列”图书的注册商标专用权及封面设计、版式设计的著作权均为社会科学文献出版社所有。未经社会科学文献出版社书面授权许可，任何使用与“皮书系列”图书注册商标、封面设计、版式设计相同或者近似的文字、图形或其组合的行为均系侵权行为。

经作者授权，本书的专有出版权及信息网络传播权为社会科学文献出版社享有。未经社会科学文献出版社书面授权许可，任何就本书内容的复制、发行或以数字形式进行网络传播的行为均系侵权行为。

社会科学文献出版社将通过法律途径追究上述侵权行为的法律责任，维护自身合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的侵权行为进行举报。电话：010-59367121，电子邮箱：fawubu@ssap.cn。

社会科学文献出版社

权威报告·热点资讯·特色资源

皮书数据库

ANNUAL REPORT(YEARBOOK)
DATABASE

当代中国与世界发展高端智库平台

皮书俱乐部会员服务指南

1. 谁能成为皮书俱乐部成员?

- 皮书作者自动成为俱乐部会员
- 购买了皮书产品(纸质书/电子书)的个人用户

2. 会员可以享受的增值服务

- 免费获赠皮书数据库100元充值卡
- 加入皮书俱乐部, 免费获赠该纸质图书的电子书
- 免费定期获赠皮书电子期刊
- 优先参与各类皮书学术活动
- 优先享受皮书产品的最新优惠

3. 如何享受增值服务?

(1) 免费获赠100元皮书数据库体验卡

第1步 刮开附赠充值的涂层(右下):

第2步 登录皮书数据库网站

(www.pishu.com.cn), 注册账号;

第3步 登录并进入“会员中心”——“在线充值”——“充值卡充值”, 充值成功后即可使用。

(2) 加入皮书俱乐部, 凭数据库体验卡获赠该书的电子书

第1步 登录社会科学文献出版社官网

(www.ssap.com.cn), 注册账号;

第2步 登录并进入“会员中心”——“皮书俱乐部”, 提交加入皮书俱乐部申请;

第3步 审核通过后, 再次进入皮书俱乐部, 填写页面所需图书、体验卡信息即可自动兑换相应电子书。

4. 声明

解释权归社会科学文献出版社所有

皮书俱乐部会员可享受社会科学文献出版社其他相关免费增值服务, 有任何疑问, 均可与我们联系。

图书销售热线: 010-59367070/7028

图书服务QQ: 800045692

图书服务部邮箱: dazhe@ssap.cn

数据库服务热线: 400-008-6695

数据库服务QQ: 2475522410

数据库服务部邮箱: database@ssap.cn

欢迎登录社会科学文献出版社官网

(www.ssap.com.cn)

和中国皮书网(www.pishu.cn)

了解更多信息

社会科学文献出版社 皮书系列
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (SSAP)

卡号: 851337779841

密码:

S 子库介绍

Sub-Database Introduction

中国经济发展数据库

涵盖宏观经济、农业经济、工业经济、产业经济、财政金融、交通旅游、商业贸易、劳动经济、企业经济、房地产经济、城市经济、区域经济等领域，为用户实时了解经济运行态势、把握经济发展规律、洞察经济形势、做出经济决策提供参考和依据。

中国社会发展数据库

全面整合国内外有关中国社会发展的统计数据、深度分析报告、专家解读和热点资讯构建而成的专业学术数据库。涉及宗教、社会、人口、政治、外交、法律、文化、教育、体育、文学艺术、医药卫生、资源环境等多个领域。

中国行业发展数据库

以中国国民经济行业分类为依据，跟踪分析国民经济各行业市场运行状况和政策导向，提供行业发展最前沿的资讯，为用户投资、从业及各种经济决策提供理论基础和实践指导。内容涵盖农业，能源与矿产业，交通运输业，制造业，金融业，房地产业，租赁和商务服务业，科学研究，环境和公共设施管理，居民服务业，教育，卫生和社会保障，文化、体育和娱乐业等 100 余个行业。

中国区域发展数据库

以特定区域内的经济、社会、文化、法治、资源环境等领域的现状与发展情况进行分析和预测。涵盖中部、西部、东北、西北等地区，长三角、珠三角、黄三角、京津冀、环渤海、合肥经济圈、长株潭城市群、关中一天水经济区、海峡经济区等区域经济体和城市圈，北京、上海、浙江、河南、陕西等 34 个省份及中国台湾地区。

中国文化传媒数据库

包括文化事业、文化产业、宗教、群众文化、图书馆事业、博物馆事业、档案事业、语言文字、文学、历史地理、新闻传播、广播电视、出版事业、艺术、电影、娱乐等多个子库。

世界经济与国际政治数据库

以皮书系列中涉及世界经济与国际政治的研究成果为基础，全面整合国内外有关世界经济与国际政治的统计数据、深度分析报告、专家解读和热点资讯构建而成的专业学术数据库。包括世界经济、世界政治、世界文化、国际社会、国际关系、国际组织、区域发展、国别发展等多个子库。

目 录



Ⅱ I 主报告

- Ⅱ.1 协同共治：社区治理新思路 于燕燕 / 001

Ⅱ II 社区建设与社区融合

- Ⅱ.2 社区民主自治的实现途径及其困境 于显洋 / 014

- Ⅱ.3 大城市老城区社情民意状况调研
——以广州市越秀区为例 陈玉生 / 041

- Ⅱ.4 转型社区的特征与治理模式分析
——以北京大兴区庞各庄镇御佳园社区为例 吴 军 / 058

- Ⅱ.5 河南省新型农村社区建设现状的调查报告 李怀玉 / 071

Ⅱ III 社区治理与体制改革

- Ⅱ.6 北京市涉外社区治理现状调研
——以朝阳区为例 马晓燕 / 081

- Ⅱ.7 我国街居制改革进展与展望 焦若水 安 琦 / 094

- Ⅱ.8 社会组织参与城市社区治理的路径研究 谭日辉 / 110

- Ⅱ.9 关于社区非营利组织的兴起及其体制创新探讨 宋 梅 / 120



ⅢⅣ 社区服务与社区养老

- Ⅲ.10 浅论北京市社区养老现状及展望 黄斯涅 王小龙 / 130
- Ⅲ.11 城市社区养老服务项目化运作方式的调研分析
——以上海市彭浦新村街道为例 金 桥 / 149
- Ⅲ.12 老年犯适用社区矫正的可能性及应对策略 周俊山 / 163

ⅢⅤ 社区实务与社区文化

- Ⅲ.13 社区组织的变迁模式 刘继同 / 173
- Ⅲ.14 场域理论视角下社区调解信任机制研究
——以 M 社区和 K 社区为例 黄家亮 韩 愈 / 187
- Ⅲ.15 道里区中心社区建设模式的实践与思考 袁振龙 / 201
- Ⅲ.16 上海基层社区共治的探索与思考 冯 猛 / 217
- Ⅲ.17 社区文化建设的“品牌”效应 张 宁 / 234

ⅢⅥ 海外观点

- Ⅲ.18 作为推动社区福利战略的社区福利计划 罗 佳 / 248
- Abstract / 263
- Contents / 264



主 报 告



B.1

协同共治：社区治理新思路

于燕燕

摘 要：

社区居民需求的变化向政府和社会公共生活提出了新的要求，从“社会管理”到社会治理虽一字之差，但体现了党和政府在社会领域内治理思路的变化，构建“多元主体、协同共治”的新格局是未来社区治理的新方向和新目标。

关键词：

协同共治 社区治理

一 社区治理思想的历史演变

随着计划经济时代的结束，“单位制”开始向“社区制”转变。社区既是社会生活的基本平台，又是社会治理的神经末梢，对社会变革的感受最为深



切。社区治理是当下社会治理的重要基础。

“社区”一词起源于德国社会学家斐迪南·滕尼斯（Tönnies, F.）。他在1887年出版的《社区与社会》一书中，首先提出了 Gemeinschaft 这一概念，然后进一步将 Gemeinschaft 与 Gesellschaft 进行对比分析，指出前者是由亲族血缘关系而结成的社会联合，在这种联合中，情感的、自然的意志占优势，个体的或个人的意志被情感的、共同的意志所抑制；与此对应，他将由人们的契约关系和“理性的”意志所形成的联合称为“社会”^①。其后，美国社会学家 C. P. 罗密斯（C. P. Loomis）将 Gemeinschaft 英译为 Community，含有公社、团体、社会、公众、共同体、共同性等多种含义。接着，美国社会学家 R. E. 帕克（Robert E. Park）等人又赋予了它地域性的含义。他将 Community 定义为：“社区”就是“占据在一块被或多或少明确地限定了的地域上的人群的汇集”。1933年，包括费孝通在内的一些青年学者在翻译帕克的论文集时，将 Community 译成中文“社区”^②。无论哪一种表述，“社区”都传递出“共同体”追求。

社区治理思想源于治理理论，在关于治理的各种定义中，全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，并在报告中指出，治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使不同的或相互冲突的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程^③。社区治理就是国家和社会组织对社区公共事务的管理活动，通过政府与社区组织、居民的共同努力，改善社区环境，提高社区居民生活质量，促进社区经济发展。在这里，社区治理强调国家和社会之间的良好合作，社区治理离不开国家，更离不开社会。其主体由单一的政府转变为政府、社区组织、其他非营利组织、居民等多元行动者。各主体因掌握的资源不同，彼此间在协商、合作、碰撞过程中共同为社区建设贡献力量。

① 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》，林荣远译，北京，商务印书馆，1999，第265～267页。

② 费孝通：《学术自述与反思》，北京，三联书店，1996，第22页。

③ 俞可平：《治理与善治》，北京，社会科学文献出版社，2000，第33页。

社区治理是一个动态的过程，在这个动态的过程中，国家与社会这两种力量此消彼长，相互依存。而现代的、高度自治的社会治理模式应在弱政府—强社会的背景下产生，这种模式有待于公民参与意识的增强和政府控制能力的主动削弱。

1991年5月，民政部提出基层组织要抓好“社区建设”。这也是我国首次提出要开展“社区建设”，社区建设的大幕也就此拉开。我国社区建设已经经历了二十余个春秋。二十几年的探索在使我国社区建设取得巨大成就的同时，也为我国社区治理积累了宝贵的经验。在过往二十年的发展中，我国城市社区建设经历了“三轮改革”，形成了“四种模式”。只有理顺我国城市社区治理的发展脉络，明确各种治理模式的利弊得失，才有机会站在时代的节点上，立足本土社会特征，做出正确的选择，进而形成我国城市社区治理的新思路。

我国城市社区建设改革发轫于20世纪90年代，经历了由“行政主导模式”向“政府分权与社区自治模式”“社区工作站模式”的转变，分别形成了“上海模式”“沈阳、武汉模式”和“盐田模式”。

我国城市社区建设的第一轮改革形成“行政主导模式”，以上海市为代表。1995年，上海市提出将社区建设与“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制紧密结合在一起。“上海模式”将街道直接定义为社区，在这一过程中，不仅将社区的边界与街道的边界重合，更重要的是，社区拥有了国家派出机关的力量。这一模式同时强调依靠行政力量，在街居联动的过程中发展各项社区事务，从而构建以政府为主导，以社区为支点，以居民参与为核心的一体化管理体系。但此模式的弊端是政府干预力量过于强大，压抑了社区内生的自我调控机制的发育和成长。我国城市社区改革实际上可以视为“国家—社会”两股力量进行不断博弈的过程。两股力量此消彼长，但整体上是一个国家力量不断减轻，政府不断放权，社会力量日渐强大，在社区治理中发挥越来越大作用的趋势。“上海模式”具有它的时代烙印，是强政府时代我国社区建设的典范。

我国城市社区第二轮改革形成了“政府分权与社区自治模式”，以沈阳和武汉为代表。“沈阳模式”是农村村民自治向城市社区的延伸，具有以下几个特点。一是社区定位。在沈阳社区体制改革中，将社区明确地定位在小于街道