

【管理学学术前沿书系】

CONG GUANLI DAO ZHILI:
WOGUO CHENGSHI SHEQU
GUANLI MOSHI ZHUANXING YANJIU

从管理到治理

我国城市社区管理模式转型研究

黎智洪◎著



“管理”与“治理”，只有一字之差，却内涵深刻，在国家治理层面上体现了治国理政理念的重大转变，凸显了党执政理念的升华与治国方略的转型。城市社区治理是国家与社会治理的基础和重要组成部分，同样需要发生从管理到治理的转变。

 经济日报出版社

从管理到治理

我国城市社区管理模式转型研究

CONG GUANLI DAO ZHILI:
WOGUO CHENGSHI SHEQU
GUANLI MOSHI ZHUANXING YANJIU

上架建议：管理·学术专著

ISBN 978-7-80257-706



定价：42.00元

【管理学学术前沿书系】

从管理到治理

我国城市社区管理模式转型研究

黎智洪◎著

 经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

从管理到治理:我国城市社区管理模式转型研究 /

黎智洪著. —北京:经济日报出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-80257-706-0

I. ①从… II. ①黎… III. ①城市管理-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 217891 号

从管理到治理：我国城市社区管理模式转型研究

-
- 作 者 黎智洪
责任编辑 王 瑛
责任校对 孙 楠
出版发行 经济日报出版社
地 址 北京市西城区右安门内大街 65 号(邮政编码:100054)
电 话 010-63567960(编辑部)63588445(发行部)
网 址 www.edpbook.com.cn
E-mail edpbook@126.com
经 销 全国新华书店
印 刷 北京市宏泰印刷有限公司
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
字 数 200 千
印 张 14
版 次 2014 年 9 月第一版
印 次 2014 年 9 月第一次印刷
书 号 ISBN 978-7-80257-706-0
定 价 42.00 元
-

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

作者简介

黎智洪 女，管理学硕士，重庆社会科学院助理研究员。主要研究方向为公共经济管理。近年来，在《人民日报》、《人民论坛》等刊物上公开发表学术论文20余篇；主持省部级课题3项；获省部级奖励4项。

“管理”与“治理”，只有一字之差，却内涵深刻，在国家治理层面上体现了治国理政理念的重大转变，凸显了党执政理念的升华与治国方略的转型。城市社区治理是国家与社会治理的基础和重要组成部分，同样需要发生从管理到治理的转变。

内容摘要

城市社区治理是国家和社会治理的基础，对经济与社会发展以及维护国家稳定等方面发挥着重要作用。城市社区治理模式是对城市社区治理实践经验的总结与提炼，对研究城市社区治理模式转型在理论上可以丰富公共管理学基础理论，为公共管理学研究提供新材料和新视野；在实践中则为解决城市社区治理中的危机与矛盾、提升城市社区治理能力等方面，具有重要指导与应用意义。

从管理到治理既是贯穿本文的思想线索，也是研究城市社区管理模式转型的理论基础，内涵于文章各个部分。“管理”与“治理”，只有一字之差，却内涵深刻，在国家治理层面上体现了治国理政理念的重大转变，凸显了党执政理念的升华与治国方略的转型。城市社区治理是国家与社会治理的基础和重要组成部分，同样需要发生从管理到治理的转变。

完成从管理到治理的转变，首先需要研究管理与治理的本质含义，以及它们转变的内在逻辑。管理与治理，是两个既相联系又相区别的概念，两者之间的关系颇为复杂，有些学者甚至经常在使用时不加区分。迄今为止，学界对管理与治理的含义并没有形成完全统一的认识。本文所理解的管理是在公共管理层面上的管理，我国学界对此最一般的理解为：公共组织为有效地实现公共利益，运用其公共权力对社会公共事务进行管理的社会活动。而对于治理在理解上更显困难，全球治理委员会将“治理”界定为：“各种公共的或私人的个人和机构管理其共向事务的诸种方法之总和。这是一个使相互冲突或不同的利益可以得到调和并从中以采取合作行动的持续的过程。它包括有权强迫人们遵守的正式制度和政体，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。”“管理”与“治理”的差别不是这个符号本身，而是符号背后所反应出来的观念、理念等思想内涵的

转变，以及两者之间的内在逻辑演绎关联，其主要表现为：治理理念的转变、治理主体的转变、治理方式的转变、治理目标的转变、公共权力资源配置方式的转变等方面。

20 世纪 80 年代，治理理论在全球范围内开始兴起，正在形成一个蔚为壮观的治理理论体系，不断冲击着传统城市社区管理理论，建构出了一种新型的城市社区治理理论，将对城市社区自治建设产生深远影响，主要表现为：（1）关于城市社区治理的表述与本质内涵的转变。（2）在治理的主体上，突出非政府组织、居民个人的地位和作用。（3）在治理方式上，突出平等协商、公众参与的方式。（4）在治理目标上，突出为居民提供公共产品和公共服务。

长期以来，“管理”在我国国家与社会层面的管理之中占据了至高地位。在我国社区管理模式历史变迁中，从单位制城市社区管理模式到社区合作制城市社区管理模式，无不凸显了“管理”的地位与作用。但是随着市场经济体制的建立与完善，社区治理的呼声也随之高涨，一些城市的社区正在进行着一些有益的探索。迄今为止，我国的社区治理出现了多种模式并存的格局，可以总结为上海模式、沈阳模式、江汉模式等几种典型模式。研究这些社区治理模式的成功经验与存在的问题，为我国社区管理模式转型提供历史根据，也为我国未来社区治理模式转型提供经验素材和理论指导。

从历史回归现实，我国社区管理模式转型面临着观念陈旧、政府主导、制度欠缺、社会自治能力低下等现实制约因素。研究这些制约因素，分析其产生的历史与现实原因，为我国社区管理模式转型提供现实基础与方向。

由于我国社区建设的时间不长，城市社区治理方面经验比较缺乏。与此相反，国外社区治理模式已经产生和发展多年，有许多成熟和科学的方式、方法值得我们学习和借鉴。因此，介绍与研究美国、日本、新加坡等西方先进国家的社区治理模式可为我国社区管理模式转型提供经验借鉴。总结起来，主要体现以下几点：（1）坚持“以人为本”的社区管理理念；（2）建立服务需求导向的社区治理机制；（3）完善的社区治理法律制度体系；（4）多元主体参与的城市社区治理。

无论是我国社区管理的历史与现实，还是社区治理的理论与实践，都向我们昭示社区管理模式转型势在必然。社区管理模式转型是一项系统工程，需要站在国家和社会治理的高度，从理念、文化、制度的历史与现实等诸多

方面进行系统思考，深入研究城市社区管理模式优化与转型的路径。（1）在社区治理理念方面，从树立服务型政府的观念、转变社区居民“被管理”观念两个方面进行了阐述。（2）在社区治理结构方面，分别对传统社区管理结构与社区治理结构进行了比较，然后从党政部门、物业管理公司等主体方面阐述了社区治理结构中主体权力及其分配关系。（3）在社区治理的政治文化资源方面，分别从发挥社区基层党组织的模范带头作用、提高居民的政治角色认知意识、加强社区治理中各主体之间的民主协商、加强社区的文化教育建设等角度进行了阐述。（4）在社区治理制度方面，分别从正式制度与非正式制度两方面阐述了社区治理制度的完善路径。（5）在加强社区专项治理方面，从社区物业管理、社区环境管理、社区突发事件的管理、社区公共服务体系建设、社区信息化服务建设等方面进行了阐述。

目 录

第1章 绪论	(1)
1.1 研究背景与意义	(1)
1.1.1 研究背景	(1)
1.1.2 研究理论意义	(3)
1.1.3 研究现实意义	(5)
1.2 国内外研究现状综述	(6)
1.2.1 国内研究现状综述	(6)
1.2.2 国外研究现状综述	(8)
1.3 研究主要内容	(10)
1.4 研究思路与方法	(11)
1.5 研究创新点	(12)
第2章 我国城市社区管理模式转型的理论基础	(14)
2.1 从管理到治理的概念嬗变与逻辑演绎	(14)
2.1.1 管理的含义	(14)
2.1.2 治理的含义	(19)
2.1.3 管理与治理的逻辑演绎	(22)
2.2 治理理论的兴起与城市社区管理理论的重构	(26)
2.2.1 治理理论的兴起	(26)
2.2.2 治理理论的主要内容	(29)
2.2.3 社区治理的含义	(33)
2.2.4 社区管理理论的重构：迈向社区治理理论	(40)

第3章 我国城市社区管理模式转型的历史根源与现实基础	(48)
3.1 社区管理模式的历史变迁	(49)
3.1.1 街居—单位二元制城市社区管理模式 (1949~1992)	(49)
3.1.2 社区合作制城市社区管理模式 (1992~1999)	(55)
3.1.3 社区自治制城市社区管理模式 (1999年至今)	(59)
3.2 当前我国城市社区管理的几种典型模式	(62)
3.2.1 上海模式：党政主导型	(62)
3.2.2 北京模式：多元化社区管理型	(66)
3.2.3 沈阳模式：政府推动和社区自治相结合型	(75)
3.2.4 江汉模式：社区主导与政府支持相结合型	(80)
3.2.5 青岛模式：政社分开、居民自治型	(83)
第4章 我国城市社区管理模式转型的制约因素及其原因	(87)
4.1 社区转型的制约因素	(87)
4.1.1 社区管理观念陈旧	(87)
4.1.2 政府行政主导明显	(89)
4.1.3 社区治理体制欠缺	(90)
4.1.4 社区自治能力较弱	(92)
4.2 社区转型制约因素形成原因分析	(94)
4.2.1 历史原因	(94)
4.2.2 现实原因	(95)
第5章 国外城市社区治理模式的经验借鉴与启示	(97)
5.1 国外社区治理模式的经验	(99)
5.1.1 美国社区治理模式	(99)
5.1.2 日本社区治理模式	(103)
5.1.3 新加坡社区治理模式	(107)
5.1.4 加拿大社区治理模式	(110)
5.1.5 澳大利亚社区治理模式	(112)
5.1.6 德国社区治理模式	(114)
5.1.7 英国社区治理模式	(115)
5.2 国外社区治理模式的比较与启示	(116)

5.2.1 国外社区几种典型治理模式的比较	(116)
5.2.2 国外社区治理模式的启示	(119)
第6章 迈向社区治理：我国城市社区管理模式的优化与转型	(134)
6.1 重塑社区治理理念	(134)
6.1.1 树立服务型政府的观念	(134)
6.1.2 树立社区居民参与治理的理念	(139)
6.2 重构社区治理结构	(142)
6.2.1 我国社区治理结构的趋势	(142)
6.2.2 构建“合作—平衡”型社区治理结构	(144)
6.3 整合社区治理的政治文化资源	(148)
6.3.1 加强社区民主政治建设	(150)
6.3.2 加强社区文化建设	(153)
6.4 建立健全社区治理制度	(156)
6.4.1 完善社区治理的正式制度	(157)
6.4.2 完善社区治理的非正式制度	(162)
6.5 加强社区专项治理	(163)
6.5.1 完善社区物业管理	(163)
6.5.2 提升社区环境管理	(167)
6.5.3 强化社区突发事件管理	(170)
6.5.4 构建社区公共服务体系	(174)
6.5.5 加快社区信息化服务建设	(177)
6.6 本章小结	(181)
第7章 结论	(185)
社区治理调研报告	(189)
参考文献	(198)
后 记	(213)

第1章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

社区是社会的细胞，是社会发展与进步的基础。随着工业化与城镇化的发展，城市社区建设与发展速度加快，社区地位显得越来越重要，将引导人们重新思考社会组织管理，乃至国家建构的新设想。正如英国著名学者吉登斯所言：“社区这一主题是新兴政治的根本所在。”^① 城市社区治理是社会治理的基础，是基层群众自治制度的重要内容，也是我国基层民主制度的重要体现，在实现经济与社会发展，以及维护国家稳定等方面发挥着基础性作用。我国正处在经济体制转轨、政治体制变革、社会结构变迁的转型时期，社区及其治理理论与实践发生了巨大变化，在面临前所未有的历史发展机遇与现实条件的同时，也面临着严峻的挑战，需要不断创新理念，调整新的思路，重构城市社区治理结构，建立社区治理制度，确保我国城市社区从管理到治理的顺利转型。本书的研究主要基于全球治理理论的兴起以及中国社区管理实践与理论需要两个大的背景下展开的。

第一，全球治理理论的兴起。全球治理（Global Governance），不仅是一种理论，更是一种实践。全球治理理论最初由社会党国际前主席、国际发展委员会主席勃兰特于1990年在德国提出。它是顺应世界多极化、多元化的趋势的需要，旨在对全球政治事务进行共同管理的理论。1992年发起成立了

^① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京：北京大学出版社，2000年版，第83页。

“全球治理委员会”（Commission on Global Governance），并由卡尔松和兰法尔任主席，该委员会于1995年发表了《我们的全球友邻》（Our Global Neighborhood）的研究报告，较为系统地阐述了全球治理的概念、价值以及全球治理同全球安全、经济全球化、改革联合国和加强全世界法治的关系。随后，这一概念与理论得到了世界各国政府的普遍认同。在国际关系中，各种不同类型的政府间国际组织活动频繁。全球治理理论与实践的兴起势必影响到国内政治以及治理方式的转变。非政府组织治理、公众参与等国家治理形式也随之呼声高涨。尤其是在社区等基层社会，国家与居民之间、政府与非政府组织之间权力与权利的博弈也越来越成为现实实践。社区管理观念发生着前所未有的改变。社区管理在全球治理之中难以维系，迫切需要一种新的治理观念与模式进行调适。

第二，中国社区管理理论与实践的需要。如何加强城市社区治理关系到社会稳定和国家发展大局，是摆在各级政府面前的重大理论与现实课题。中国社会正在经历前所未有的变革。经济高速发展、科学技术日新月异、新思想新观念层出不穷。作为社会底层的社区强烈地感受到了社会的巨大转变，面临着从熟悉社会到陌生人社会的转变以及人际关系的重新整合，也经受着价值多元化的考验。如何适应这种转变，不仅需要现实社会慢慢接受现实，也需要学术界在理论上深入剖析，把握社区变革的内在力量与脉络，为人们迎接社区的转型提供指导。受行政管理思维的影响，无论在社区理论还是在社区实践中我国城市社区长期停留在管理之治的层面上，不能真正摆脱行政传统思维的束缚，阻碍了社区走向治理的道路。这已经严重影响到社区的建设与发展，也影响到我国社会主义法治的进程。要实现社区健康稳定发展，要实现社会主义民主与法治的建成，必须从基础做起，培养具有自治能力的社区居民，养成对自己负责、对社区负责、对社会负责的民众基础。

党的十八大报告明确提出，需要“加强基层社会管理和服务体系建设”。党的十八届三中全会决定提出：“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。”这为我国城市社区管理模式转型指明了方向。目前，越来越多的人已经认识到，城市社区治理是社会管理的重点，城市社区治理的水平和效果直接关系到社会治理的好坏和社会稳定的大局。因此，总结我国城市社区治理的经验，研究城市社区治理模式转型，是时代的需要，是社会发展的需要。

1.1.2 研究理论意义

第一,推进公共管理理论的研究创新。国家管理、行政管理、新公共管理,不同的标签表征着不同的管理学理论与思想,说明管理并不是一塘死水,而是随着国家与社会存在环境的变化而变化。在不同的情势之下就需要不同的管理理论。从历史的角度看,公共管理是在公共行政的基础上提出并发展起来的。公共行政是指政府依法对社会公共事务和自身事务进行管理的活动。作为一种特殊形式的管理活动,公共行政是与国家的产生联系在一起的,先有了政府才有了公共行政,也可以说,有了政府的同时就有了公共行政。美国行政学家沃尔多曾言:“就其作为一种过程而言,公共行政的历史是与政府同样悠久的。那就是说,一旦组织机构上的发展与分化使得人们有可能谈到其一个社会的政府时,就会产生制定法律的行为(法律是政府对价值所做权威性分配的一种表现),就会产生怀着一种较有成效或者并无成效的企图去实施法律的行为。”^①

新公共管理(New Public Management)的出现是对公共行政的反叛与更新,是适应新形势下所产生的国家管理理论。公共管理由“公共的”和“管理”两词组合而成,“公共”是一个与“私人”相对的概念。现代公共管理作为一种新的管理模式和科学研究领域,它的发端,可以追溯到第二次世界大战结束后。二战后,受资本主义经济危机的影响,在行政管理方面,西方各国政府极力推行凯恩斯主义,对社会经济生活实行了全面的干预。虽然在一定程度上缓解了资本主义危机的产生,但是也导致高失业、高通胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现。同时政府权力扩张、机构臃肿、效益低下、政策失效乃至政府失灵等不良现象,也层出不穷。从长远来看,国家干预主义下的行政管理进一步加深了资本主义的危机。这就说明需要一种新的管理理论来对现实社会问题进行回应。管理学理论领域来看,公共行政学理论无法解释政府管理所面临的这些新问题,更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。于是,在上世纪七八十年代,在西方国家掀起了一股管理学改革的浪潮。但是到底什么是新公共管理?新公共管理本质到底是什么?由于缺乏足够的实践经验加以印证,迄今为止,这些问题在理论

^① [美] 斯蒂尔曼:《公共行政学》(上册),李方等译,北京:中国社会科学院出版社,1988年版,第10页。

上仍然是众说纷纭，没能得到统一的答案。于是，形成了奥斯本的政府再造理论、巴泽雷的“后官僚范式”等多种理论。

我国是社会主义国家，也是发展中国家，在国家管理实践与理论方面主要停留在行政管理层面上，无论对于新公共管理理论研究还是实践都还是一个新事物。我国传统公共管理理论认为，公共管理是一般管理范畴中的子集，其特点就在于公共性，即通过依法运用公共权力、提供公共产品和服务来实现公共利益，同时接受公共监督。可以看出，我国公共管理理论强调了公共管理计划、组织、领导与控制。20世纪90年代以来，随着我国经济和社会改革的不断深化，社会公共事务的内容迅速增加，“公共”领域不断扩展，旧有的管理模式已不能适应新形势对公共管理的要求。于是，对公共管理的研究成了我国学术界的研究热点之一。受意识形态与传统管理理念的影响，我国新公共管理主要还停留在纸上谈兵层面上，很难在社会实践中找到实践经验验证。但是社区管理的实践却为新公共管理理论实践提供了很好的现实素材，城市社区治理经验与理论却表明，公共管理更需要协商、沟通、合作与民主。

从社区管理入手，以社区管理实践中的经验与问题为对象，可以为推进公共管理理论的研究创新提供了新的平台。城市社区治理是公共管理的重要组成部分，研究城市社区治理模式转型有利于丰富公共管理学理论，为公共管理学，尤其是新公共管理学研究提供新的研究视野。在城市基层社会管理中大力推进公众参与，通过平等协商、服务管理的方式实现基层社会管理，无疑是基层社会管理的基础与重要环节。这对公共管理传统理论起着一定的冲击与重塑作用。

第二，为我国社区管理到治理的转变提供理论指导。在我国，社区管理的概念是在我国由传统计划经济体制向市场经济转轨时期，伴随着改革的不断深化，社会结构、人们的生活方式、思想文化以及行为方式等各方面的变化而提出来的。随着经济社会的发展，以及广大人民群众法治意识的提高，传统的社会管理面临着诸多问题。到底如何解决这些问题，为了社区管理的方向与出路何在？无论是政府机关还是社区居民，由于缺乏足够的理论指导，对这些问题都颇感迷惑。

长期以来，社区“行政管理”的痕迹非常明显，在社区中形成的由政府控制单位、单位管理社会成员的体制及观念，根深蒂固，影响了居民对所居住社区管理的参与，也影响了社区管理到治理的转变。在法律上，社区本来

是我国基层社会自治性组织，社区居民应该是社区管理的主体，但是由于社区提供居民参与的渠道和机制并不健全，居民参与社区管理，缺乏利益保障和实际诉求的动力，社区居民对所居住区的社区环境、社区治安以及其他社区公共事务参与的愿望普遍不高，也没有参与的渠道。与此同时，居民的参与是建立在对社区共同利益的追求上，社区居民利益的维护需要组织和制度上的保障。社区、社区管理、社区治理，对中国居民来说仍然是一个新生事物，没有形成自觉参与社区治理的观念，这是造成他们对社区治理工作不关心甚至是不配合的根本原因。

1.1.3 研究现实意义

第一，应对城市社区管理中的各种危机和挑战。随着我国社会主义市场经济体制的基本建成，社会结构由封闭走向开放，过去高度统一、集中、关联性极强的社会，正在逐步转变为更多带有局部性、分散性特征的社会。城市社区演化呈现出碎片化、无规则化的现象在不断增加。社区治理的张力在积蓄，潜藏的危机不断显现。具体而言，我国城市社区治理主要危机和挑战表现为：

一是社区矛盾越来越复杂和突出。在城乡社会转型期以及市场经济条件下，利益不断分化，并呈现出多元化的格局，不同层次、不同组织、不同群体的利益目标越来越独立，利益矛盾和冲突越来越复杂多变。家庭矛盾与社会矛盾、历史矛盾与现实矛盾、干部矛盾和群众矛盾等，不断涌现。由于传统化解矛盾的方法和程式逐渐解体，新的矛盾化解方式还有待成熟，诸多矛盾交集在一起给基础社会带来了极大不稳定因素。

二是社区治理中多种权力（利）关系失衡。社区治理在本质上来说，就是对各种权力（利）进行权衡，以维持一种均衡关系。在我国社区存在着多种权力，如政府权力、公众权力、社会组织权力等。这些权力之间通过各种社会媒介发生各种各样的关系。长期以来，我国强调了政府权力，忽视公众权力和社会组织权力，导致了政府权力膨胀、公众权力和社会权力式微之势。在权力失衡状态下，不仅公众个体行动无序，社会组织行动无序，社区管理者的行动也会出现无序状况。

三是城市社区管理创新的单一性与多元性冲突的困境。长期以来，我国社区管理是以政府主导型，面对经济社会转型的多种变量，政策目标单一、