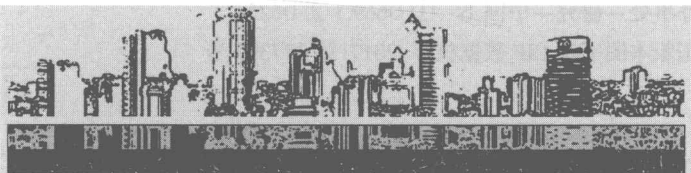




我国城市街居关系研究： 制约结构下的治理形态

A Research on the Relationship between Subdistrict Office and
Neighborhood Committee in Urban China: the Governance Form
under the Influence of Constraint Structure

田舒 著



我国城市街居关系研究： 制约结构下的治理形态

A Research on the Relationship between Subdistrict Office and
Neighborhood Committee in Urban China: the Governance Form
under the Influence of Constraint Structure

田舒 著

图书在版编目 (CIP) 数据

我国城市街居关系研究：制约结构下的治理形态 /

田舒著. -- 北京：中华工商联合出版社，2017.7

ISBN 978-7-5158-2051-4

I . ①我… II . ①田… III . ①城市—社区管理—关系—街道办事处—研究—中国 IV . ① D669.3 ② D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 177395 号

我国城市街居关系研究：制约结构下的治理形态

编 著：田 舒

责任编辑：李 瑛 袁一鸣

装帧设计：北京东方视点数据技术有限公司

责任审读：李 征

责任印制：迈致红

出版发行：中华工商联合出版社有限责任公司

印 刷：北京德富泰印务有限公司

版 次：2017 年 7 月第 1 版

印 次：2017 年 7 月第 1 次印刷

开 本：710mm × 1020mm 1/16

字 数：110 千字

印 张：12

书 号：ISBN 978-7-5158-2051-4

定 价：45.00 元

服务热线：010-58301130

工商联版图书

销售热线：010-58302813

版权所有 侵权必究

地址邮编：北京市西城区西环广场 A 座
19-20 层，100044

http://www.chgslcbs.cn

凡本社图书出现印装质量问题，请与印务部联系。

E-mail: cicap1202@sina.com (营销中心)

联系电话：010-58302915

E-mail: gslzbs@sina.com (总编室)

序言

社区是由聚居在一定地域范围内的居民所构成的社会生活共同体。它的构成元素是人口、地域、设施、文化和组织。社区是社会管理的基本单元。社区管理的组织是社区居委会。我国城市居民委员会组织法规定，社区居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。社区居民委员会的任务是承担国家法律、法规、政策的宣传，教育居民依法履行义务；办理本社区的公共事务和公益事业；调解民间纠纷；协助维护社会治安；协助人民政府或其派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作；代表居民向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。社区居委会的领导核心是社区党委。三十年来，社区居委会在宣传法律法规和国家政策、办理社区公共事务、协助人民政府工作及上传民意方面发挥了重要作用，是社会治理至关重要的主体之一。

在社区治理过程中，社区居委会与人民政府的派出机构街



街道办事处之间存在不可分割的密切关系。街道办事处属于区政府的派出机构，社区居委会是基层群众的自治机构。但街道办事处的工作涉及政治、经济、社会生活的诸多方面，既承担行政管理职能，又承担服务居民职能，这使街道的工作职能与社区高度重合。这导致了另一个问题的产生，即社区居委会自治职能弱化，行政职能越位。街道办事处凭借其社区居委会人、财、物的控制，将政府职能延伸到社区居委会，导致社区居委会偏重行政职能，过于注重计生、治安等管理工作，变为政府职能部门工具，承担起不该承担，也无力承担的政府职能，造成了街道与社区职责同化的问题，从而使社区行政化问题比较严重。而另一方面，社区本该承担的自治功能长期遭弱化，以致基层社会管理缺位。由于过度的资源依赖，社区居委会管理力量薄弱，社区面临的诸多公共事务得不到及时处理，居民对此时有怨言。在社会矛盾多发，亟待化解矛盾的今天，社区管理的重要性凸显。这也提出了一个长期存在，有待解决的问题——社区管理体制问题，如何理顺街道与社区的关系，使二者能够做正确的事，履行正确的职能，是社区治理改革无法回避的问题。

田舒博士的论著正是表达了对此问题的深度关切。田舒博士全面梳理了国内外相关文献，掌握了学术界对社区治理的研究现状。在此基础上，她深入实际，运用调研方法对多个基层社区进行了细致调查，获得了街道与社区关系的第一手资料。她的研究揭示了一个无可否认的经验事实——社区居委会受制

于街道办事处的行政控制，社区自治流于形式。对此，论者提出了两种思路，一是取消街道办事处，实行区政府直管社区，二是减少行政干预，实现社区真正民主自治。论者提出的第一种观点，在国内也有例可循，国内一些地区已经启动社区管理体制改革，撤销街道办事处，社区由区政府直管已在安徽省铜陵市、贵州省会贵阳市付诸实施。这种改革的益处显而易见。一方面，撤销街道办事处是实行政府机构的扁平化管理，消除机构臃肿，提高办事效率，减少政府行政开支，提高政府办事效能及公信力的必然趋势。另一方面，也是减少公共资源浪费，解决街道与社区职能重叠的有力举措。论者提出的第二种观点，则需要街道办事处自我约束，不要把行政事务过多推给社区，给予社区自治空间。

截至 2015 年底，我国共有 10 万个城市社区。随着经济社会的快速发展和“四个全面”战略布局的协调推进，城市社区在协助政府治理、增进居民福祉、维护社会和谐等方面的作用充分发挥，加强城市社区自治和服务功能，提升社区治理能力意义日益凸显。而改善社区管理体制，理顺政府与社区的关系则是推进社区组织建设，改进社区服务质量，提升社区服务能力的重中之重。论者的研究无疑切中肯綮，提出了一个值得重视的现实问题，并提出了解决问题的若干见解，非常值得肯定。

近年来，强化城市社区自治和服务功能，全面开展城市社区建设，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是我国社区治理的主要目的。理顺政社关系，推



进社区管理体制改革是关键一环，也是加强和创新社会管理、实现国家治理体系和治理能力现代化的基础。这需要党和政府的大力支持，需要基层社区组织和社区工作者的不懈努力，需要学术界众多学者的智力支持。期待政府、社区与学者共同努力，谋划出社区未来发展建设的美好蓝图。

魏淑艳

东北大学文法学院教授

目录

第一章 导论	001
一、当前社区治理创新研究的价值意义	001
二、社区治理主体角色偏离与关系错位	009
三、制约关系的相关理论视角	015
(一) 已有研究的理论视角	015
(二) 官僚制理论	018
(三) 社会交换理论	020
四、研究思路与研究内容	023
第二章 制约关系中的行政控制过程	027
一、案例背景介绍	029
(一) S街道办事处简介	029
(二) N社区居委会简介	031
(三) T社区居委会简介	032
二、街道办事处对社区居委会的资源控制	033
(一) 财务管理	034
(二) 人事管理	040
三、街道办事处对社区居委会的职能控制	067
(一) 信息传达	067
(二) 工作落实	072

第三章 制约关系中的社会交换过程	079
一、集体层面的社会交换	081
(一) 既定角色地位的不平衡与交换中的单向服从	081
(二) 社会期望引发职能履行的风险	087
二、个体层面的社会交换	093
(一) 个体之间的交换过程	093
(二) 双方期望的不同及个体化差异	113
第四章 制约关系的形成原因及其影响	121
一、制约关系形成的深层次原因	122
(一) 政府的主导角色与职能优势	122
(二) 政府所掌握资源的相对有限性	125
(三) 党建工作在社会治理中的重要作用	129
二、制约关系对社区治理的消极影响	132
(一) 行政管理力量过度压缩社区治理空间	132
(二) 监管职能缺位影响社区治理工作水平	135
(三) 社区有序参与观念薄弱降低治理效能	138
第五章 当前社区治理模式创新的实践探索	141
一、当前社区治理模式创新的两种典型思路	141
(一) 取消街道办事处, 实行区政府直管社区	142
(二) 减少行政干预, 实现社区自我管理和服务	146
二、国内社区治理模式创新的实践探索	149
(一) “撤街强社” 模式.....	149
(二) “三社联动” 模式.....	158
第六章 结论与展望	169
一、结论: 对制约关系运作机制的描述与阐释	169
(一) 本研究的描述框架	170
(二) 本研究的解释框架	175
二、展望: 未来社会治理创新趋势与关系变革	178
后记	182

第一章 导论

社区是社会治理的基本单位，社区治理创新对全面推进社会治理体制改革、完善政府与社会和谐关系具有深刻意义。目前我国城市社区治理主体在理论与实践层面之间存在角色偏离和关系错位，削弱了社区应有的自我管理与自我服务等功能。明确街居关系在社区治理中的核心地位，从新的理论视角探索街居关系的运作过程及其对社区治理的影响因素，并提出有效的应对措施，是破解城市社区治理困境的有效思路。

一、当前社区治理创新研究的价值意义

21 世纪的人类社会正在进行一场深刻的历史变革，目前正处于由工业化社会到后工业化社会的逐步转型期。在这场极富意义的变革进程之中，社会整体所呈现出的高度复杂性和高度不确



定性，都对社会治理模式提出了新的要求。面向后工业化社会的社会治理方案，意味着政府与社会之间的关系格局重构以及政府角色的转变，“管理行政”的模式正趋向于演变为“服务行政”。^①这一变革的发生影响范围是全球性的，然而我国在历史沿革、政治体制与文化背景等一系列因素方面都和西方国家有着根本区别；这种区别造就了我国当前特有的社会治理模式，进而形成了中国特色的政社关系——政府与社会的关系状态。

单位制的瓦解与社会主义市场经济体制的建立，构成了20世纪90年代以来我国社会治理模式创新的出发点；政府与社会不再是一个自上而下的全能性动员整体，而是逐渐发生了相对的分离。在积极理顺政社关系、促进政府职能转变的方针指导下，政府不再对社会进行全面直接的管理，而是通过对社会组织的扶持规范和基层社区治理的建设完善，使整个社会得到健康有序的发展。对于我国社会转型期逐步形成的政社关系定位，学术界从不同视角做出了各异的理论阐释。有的学者认为社会组织的发展促生了社会多元化治理格局，意味着“公民社会”即将到来；^②有学者指出在“行政主导”的大前提下，国家与社会表现为“不对称融合”状态，政府以适度限制和功能替代的手段来对社会施加影响，是“行政吸纳社会”的逻辑在发挥作用；^③还有学者提出多

① 张康之. 公共行政的行动主义 [M]. 南京：江苏人民出版社，2014：20-24.

② 王名. 走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势 [J]. 吉林大学社会科学学报，2009（3）：5-12.

③ 康晓光. 君子社会——国家与社会关系研究 [M]. 新加坡：世界科技出版公司，2013：104-119.

元社会治理模式是满足公共服务需求矛盾、提高社会治理水平的有效途径,倡导“多中心治理”的公共治理模式,^①等等。诸多百花齐放、百家争鸣的理论探索,为党和政府在社会治理领域的政策创新提供了深厚的基础:党的十八届三中全会决定改进社会治理方式、坚持系统治理,提出要“加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”;^②十八届五中全会更提出了“社会治理精细化”和“构建全民共建共享的社会治理格局”;^③《十三五规划纲要》更坚持必须“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。^④尽管概念和提法有所变化,但其一脉相承的核心仍然保留:多元主体、协同合作是未来的发展方向,而政府在此过程中始终都扮演着重要角色。

可以看出,在新的政社关系格局中,政府的角色已不再是单一的“管制操纵者”,而是作为具有重要意义的“服务提供者”而存在。“服务型政府”这一理论概念指出政府运行和发展的基本目标是为社会公众服务;服务型政府的理念是坚持以社会为本位、在市场经济条件下和有序参与政治实践中建立健全社会的运行机制,通过政府职能转变和社会有序参与、最终实现社会治理,

① 孙晓莉.多元社会治理模式探析[J].理论导刊,2005(5):7-9.

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(3).

③ 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[N].人民日报,2015-10-29(1).

④ 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[N].人民日报,2016-3-18(1).



因此在某些情况下“对社会的控制和干预”也是“从属于服务的目的”；较之现代西方行政学理论所倡导的“管理型政府”而言，我们所讲的“服务型政府”要求政府摒弃原有的“管制”定位和机械化的体制设计、改变单一的“政府中心化”格局，从而令政府规模膨胀却仍然行政效率低下的状况得到改善。这也是我国行政学理论研究的重要创新成果。^①党的十六大之后，“服务型政府”的概念首次融入了政府的发展政策之中，指出全面和正确履行政府职能、努力建设服务型政府，是加强党的执政能力建设和落实科学发展观的必然要求。^②党的十八大则提出要“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”，着力凸显政府在促进改善和保障民生方面的作用。^③

总体而言，当前我国的政社关系正在由原有的封闭一体结构中的单向管制关系向着开放多元结构中的合作互动关系转化；政府角色亦由原本的管理型政府逐渐向着服务型政府转变，是社会治理格局中具有独特功能的必要存在。这是当前转型期社会治理模式创新的立足之本，更是深入理解当前基层社会治理创新探索实践的重要前提。在全面创新社会治理体制的大背景之下，加强社区治理与建设、探索基层政府与社会组织关系发展的重要意义

① 张康之. 限制政府规模的理念 [J]. 行政论坛, 2000 (4): 7-13.

② 温家宝. 提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话 [N]. 人民日报海外版, 2004-03-01 (1).

③ 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2012-11-18 (2).

被进一步确认并凸显，为社区治理创新的路径指出了更加明确的方向，也预示了未来的发展轨迹。

早在2000年11月，《民政部关于在全国推进城市社区的意见》中已经提出要充分认识到城市社区建设的重要性，在调整原有居民委员会辖区的基础上冠名社区并建立社区居民自治组织，即社区居委会；要加强社区党组织建设，逐步建立社区工作者队伍，努力形成党委和政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社区居委会主办、社会力量支持、群众广泛参与的推进社区建设的整体合力，^①由此而掀起了推进城市社区建设的浪潮。2005年8月，民政部在吉林长春召开了“全国社区建设工作会议”，对自全面推进社区建设以来的工作经验进行了总结交流，部署了建设和谐社区工作的新任务。2009年11月，《民政部关于进一步推进和谐社区工作的意见》提出要进一步完善以民生需求为导向的新型社区服务体系，提出要大力推行社区公共服务事项准入制度，属于基层政府及其职能部门职责范围内的事项不得转嫁给居民委员会。^②2010年11月，《民政部关于加强和改进城市社区居委会建设工作的意见》发布，提出在社区居委会承担的社会管理任务更加繁重、维护社会稳定的功能更加突出、群众对社区居委会的服务需求更加迫切的同时，有不少社区居委会还存在着组织不健全、工作关系不顺、社区工作者素质偏低、服务设施比较薄弱、工作经费难以落实等等

① 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见[S].2000.

② 民政部关于进一步推进和谐社区工作的意见[S].2009.



问题，这些因素限制了社区居委会功能作用的发挥，进而影响到城市社区建设的整体推进。^①2011年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》当中，就倡导推进“社会管理”创新，提出要完善和健全现有的在社区党组织领导下的基层群众自治制度，大力推进社区居民对本社区公共事务和公益事业依法进行自我管理，实现政府管理与基层群众自治的有效衔接与良性互动；要继续完善社区居委会的组织体系，积极培育社区内公益性、服务性、互助性的社会组织，发挥社区内部的物业管理机构、业主委员会以及驻区单位的积极作用，引导各类社会组织、志愿者参与社区管理和社区服务；以及鼓励因地制宜创新社区管理和服务模式，等等。^②2012年11月，党的十八大报告强调了加强并创新社会管理的重要性和紧迫性，提出要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制；要加强基层社会管理和服务体系的建设，增强城乡社区的服务功能，并且充分发挥人民群众在参与社会管理当中的基础作用；要努力畅通和规范群众进行诉求表达、利益协调与权益保障的渠道。^③而2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则突出了“社会治理”的提法，指出要建立健全居民、村民监督机制，

① 民政部关于加强和改进城市社区居委会建设工作的意见[S].2010.

② 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[N].人民日报,2011-03-17(1).

③ 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2012-11-18(2).

促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。^①

由“社会管理”到“社会治理”的概念进化可以看出，政府与社会组织之间的关系描述在某种程度上发生了位移：“管理”往往带有进行单向调控的意味，表示仍然是围绕着政府这个单一优势中心来构建社会格局的，社区依旧是层级管制下的服从对象；而“治理”则体现着社会公共事务的共治性、强调了社会共治主体的多元化，进而为社区治理提供了更加广阔的发展空间。因此，社区治理创新作为在基层进行实践社会治理体制创新的重中之重，其发展趋势对全面深化社会治理体制改革、对促进社区有序参与，以及对进一步完善与建构政府与社会之间的和谐关系，都将施加极为深远的影响。而社区治理创新的核心，则是明确认识街道办事处和社区居委会之间存在的制约关系。

我国城市街道办事处和社区居委会之间的制约关系往往被简化表述为“街居关系”一词。依据我国《城市居民委员会组织法》的规定，社区居委会的性质属于“社区居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，它和作为政府在基层派出机构的街道办事处之间形成的也应当是一种“指导与被指导”的关系。从这个概念定义出发，可以得出实际上“街居关系”是政府与社会组织关系在基层的拓展和延伸，代表着最广泛意义上的一种“政社关系”。然而长期以来，社区居委会在现实运作过程中

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报, 2013-11-16(1).



经常会受到行政力量的制约影响，从而使得其本应有的自我管理与服务功能被较大程度地弱化了，其与街道办事处之间更呈现出一种类似于“领导与被领导”的关系，换言之即“准行政管理关系”；这是和社会治理创新的大方向、新要求难以相符的。既然现有的“街居关系”在理论与实践两个层面都出现了矛盾，那么街道办事处和社区居委会之间的互动逻辑就应当需要重新加以定位、描述，并给予更为清晰的解释。

本研究试图回答这样一个问题：既然法律已经规定了街道办事处和社区居委会的“指导与被指导”关系，那么，为何现实中的社区居民居委会仍然难免受到行政干预、从而难以正常发挥其应有的基层治理功能呢？根源在于，街道办事处对社区居委会施加的是一种全方位的影响，这种影响力存在于社区居委会日常运作的诸多方面，构成了一种特定的“制约关系”。也就是说，一方根据自身地位及其掌握资源而使另一方服从自己的运作安排、从而形成了一种独特的关系形态。换言之，本研究试图探讨街道办事处和社区居委会这两类组织之间存在的制约关系，研究街道办事处是如何通过对社区居委会的监督规范影响、来使得社区居民居委会服从于它的工作安排，并且按照其偏好行使自身职能的；通过对日常社区治理形态的展示，对街道办事处和社区居委会二者之间的制约关系进行描述和解释，阐释二者之间的功能不平衡状态，以及由此引发的矛盾冲突和社会交换过程；进而明确由“街居关系”所折射出的“政社关系”当中存在的困境，寻找基层社会治理创新的突破点，以促进社区自治的进一步完善和发展。这