



党校研究成果系列

章敏敏◎著

我国城市社区 社会组织自治性研究

Urban Community Social Organization's
Autonomy Study of China

天津出版传媒集团

天津人民出版社



党校研究成果系列

章敏敏◎著

我国城市社区 社会组织自治性研究

Urban Community Social Organization's
Autonomy Study of China

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国城市社区社会组织自治性研究 / 章敏敏著. —

天津: 天津人民出版社, 2017.8

(党校研究成果系列)

ISBN 978-7-201-12363-9

I. ①我… II. ①章… III. ①社区管理—社会组织管理—研究—中国 IV. ①C916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 220776 号

我国城市社区社会组织自治性研究

WOGUO CHENGSHI SHEQU SHEHUI ZUZHI ZIZHIXING YANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 郑 玥
特约编辑 王 倩
装帧设计 汤 磊

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787 × 1092毫米 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 200千字
版次印次 2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷
定 价 54.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

中共天津市委党校、天津行政学院学术著作出版专项经费资助

前 言

社区是社会构成的重要细胞,有效的社区治理是构建和谐社会的重要基础。和谐社区建设的目标之一是“居民自治”,党和政府把城市社区居民自治的实现主要寄托于城市社区居委会,并把城市社区居委会界定为群众自治性组织。但是由于种种历史和现实原因,城市社区居委会没有真正发挥自身的自治职能,反而成为政府的延伸机构,履行着政府职能,成了政府的“腿”。所以单靠社区居委会难以真正实现城市社区居民自治。为了更好地发展城市社区居民自治,国家特别重视发挥其他社会组织的社区治理功能,党的十八大报告更是明确提出要建立依法自治的社会组织发展机制。在城市社区中,推动居委会以外的社区社会组织自治成为建立城市自治社区、培育城市居民自治的重要渠道。

本书主要探讨非居委会城市社区社会组织的自治性及其影响因素。笼统地给我国城市社区社会组织自治性的高低下一个结论,难免有失偏颇,本书根据三分法分别选取了由政府、市场和社会主导成立的三个典型性城市社区社会组织作为案例分析的对象。本书拟通过分析影响我国城市社区社会组织自治性的因素,进一步探索我国城市社区自治的新路径,同时也为社会学分析不同类型的城市社区社会组织之间的复杂性、比较性研究提供一个组织自治理论分析框架。

社区社会组织自治性的定义:社区社会组织缘于其理性的品格而自己管理组织内部事务的程度。本书以马克斯·韦伯对组织的分类为基础,并结

合中外文献对组织自治性的衡量,最终选取组织秩序和组织权威两个维度来测量组织的自治性,每个维度又分别用3~4个指标进行测量。测量结果显示,由国家主导成立的城市社区社会组织自治性最低,由市场主导成立的城市社区社会组织的自治性处于中间水平,由社会主导成立的城市社区社会组织的自治性最高,这折射出不同主导主体对城市社区社会组织自治性的特定作用。

本书的主体部分是第四、五、六三章,这三章论述了三个组织在秩序和权威方面自治性的差异及这种差异的形成过程。总体而言,我国城市社区社会组织自治性呈现出如下特点:第一,由不同主体主导成立的城市社区社会组织的自治性存在着差异性。第二,能人效应是目前我国城市社区社会组织生存及争取自治的适应性策略。第三,专业型人才在争取社区社会组织自治的过程中缺失。影响我国城市社区社会组织自治性的因素是多元的,主导这些组织成立的主体直接或间接地对组织自治性产生了重要影响,组织自身也是影响其自治性的一个重要因素。概括起来,影响我国城市社区社会组织自治性的因素主要有三个:政府和市场对提供不同服务产品和对他们的权威具有不同挑战性的组织持不同态度、城市社区社会组织资源的自足性、社区组织权威与外界交往实践中的能动性。

最后,探讨了我国社区社会组织自治性对社区自治及社区治理的影响,并分析了城市社区社会组织自治如何促进社区自治及社区治理。同时也对我国城市社区社会组织的自治性与公民社会的发育路径进行了探讨,得出的结论是:我国自治性社区社会组织的横向联结是构建公民社会的关键所在。

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 问题的提出 / 1

第二节 研究价值 / 5

第三节 研究的创新之处 / 6

第四节 研究设计 / 7

第二章 文献综述 / 17

第一节 自治理论研究综述 / 17

第二节 社区社会组织研究综述 / 27

第三章 我国城市社区社会组织自治的背景及测量 / 38

第一节 我国城市社区社会组织自治的背景 / 38

第二节 我国城市社区社会组织自治性的测量 / 54

第四章 不同类型城市社区社会组织秩序方面自治性的差异 / 65

第一节 不同类型城市社区社会组织秩序方面自治性的区别 / 65

第二节 政府主导成立的社区社会组织秩序形成的过程分析 / 67

第三节 市场主导成立的社区社会组织秩序形成的过程分析 / 92

第四节 社会主导成立的社区社会组织秩序形成的过程分析 / 108

第五节 不同类型城市社区社会组织秩序方面自治性的对比分析 / 122

第五章 不同类型城市社区社会组织权威方面自治性的差异 / 124

第一节 不同类型城市社区社会组织权威方面自治性的区别 / 126

第二节	政府主导成立的社区社会组织权威形成的过程分析	/ 127
第三节	市场主导成立的社区社会组织权威形成的过程分析	/ 142
第四节	社会主导成立的社区社会组织权威形成的过程分析	/ 149
第五节	不同类型城市社区社会组织权威方面自治性的对比分析	/ 160
第六章	研究发现与讨论	/ 163
第一节	我国城市社区社会组织自治性的特点	/ 163
第二节	影响我国城市社区社会组织自治性的因素	/ 172
第三节	探讨:城市社区社会组织自治性对城市社区自治及 社区治理的影响	/ 184
第四节	社区社会组织自治性与中国公民社会的发育路径	/ 189
第五节	本书的不足及未来的研究方向	/ 193
附录		/ 195
参考文献		/ 202
后记		/ 208

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、城市社区自治面临困境

我国正处于“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化”的历史时期,正如历史上每一次历史转型都必然引发社会治理变革一样,当今也正面临着一场深刻的社会治理变革。

从 20 世纪 50 年代开始,我国城市基层社会管理一直实行“街居制”,此管理体制是计划经济体制和政府全能主义的产物。随着我国改革的深入、单位制的解体、政府职能由全能到有限的转变,党和政府逐渐意识到我国需要重新建构城市社会管理的微观基础,改革传统的行政管理体制。1989 年社区自治被适时地提出来,同年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定:城市居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织。现实中,城市居委会至今仍承担着政府管理终端的角色,我国城市社区建设和社区治理一直固守着“区—街道—居委会”的路径依赖。

居委会沦为政府的“腿”,带有很强的行政色彩,变成了政府的下属机构,没有充分发挥其作为城市社区自治组织的应有作用。但是新的历史转型期,社会自治的呼声日益高涨,各种各样的多元主体在城市社区治理中展开合作与博弈,冲击着传统的以政府垄断为显著特征的治理格局。其中,城市社区社会组织作为城市社区治理中的一支重要力量正引起社会越来越多的关注,城市社区社会组织自治正逐渐成为我们所期待的解决社区自治问题的重要途径之一。

党和国家非常重视社会组织和社区自治在社会治理中的重要作用。2006年4月,《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》(国发[2006]14号)提出,大力培育社区生活服务类民间组织,鼓励和支持居民成立各种类型的社区组织,使社区居民在参与各种活动中,实现自我服务、自我完善和自我提高。^①2007年10月,胡锦涛在党的十七大报告中指出,完善社会管理,维护社会安定团结,要重视社会组织建设和管理。2011年3月,胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上强调:扎扎实实提高社会管理科学化水平,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。2011年3月,国家“十二五”规划纲要提出,要积极促进社会组织发展,积极培育社区服务性、公益性、互助性社会组织。2012年11月,胡锦涛在党的十八大报告中指出,要加强和创新社会管理。提高社会管理科学化水平,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。2013年1月,《民政部关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》(民发[2013]13号)中指出,我国要紧扣“推进社区治理,增强社区自治和服务功能”主题,不断创新体制机制,增强社区自治功能。增强社区自治功能的一个重要任务就是完善发展社区居民自治的具体制度,不断发展和完善院落(楼宇、门栋)自治、业

^① 《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_303523.htm。

主自治、社团自治等民主形式。2013年11月,党的十八届三中全会强调,我国要改进社会治理的方式,实现政府治理和社会的自我调节、居民自治的良性互动。同时要激发社会组织的活力,理顺政府和社会的关系,加快政社分开的进程,推进社会组织明确全责、实现依法自治、最大限度地发挥社会组织的作用。

通过这些文件可以看出党和国家加快推进社会治理变革的决心,并把加快推进政社分开作为推进社会治理变革的重要抓手。政社分开的一个重要体现就是推进社会组织依法自治,通过行政放权赋予社会组织更大的权力以便其更好地完成服务。自治是现代城市社会的本质特征,是城市社会组织和管理的核心基础。城市及市民在整个国家政治生活中所具有的影响力,决定城市基层群众自治的发展,对中国民主政治建设和发展具有全局性的重要意义。

美国著名管理学大师彼得·德鲁克的经典管理语录:“一个健康的社会要由三个重要部分组成,卓有成效的政府、卓有成效的企业以及卓有成效的社区组织。”^①所谓“卓有成效的社区组织”,就是指社区组织能真正地发挥它的应有作用,体现出比政府和市场在特定场域的优势。美国政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆认为自治理模式是一种自下而上的有效方式,能够直接体现合作群体的需求,并有效克服政府模式的低效率和市场模式的不公平。^②所以城市社区社会组织的自治不单是弥补居委会自治性缺失的重要举措,也是克服政府和市场失灵并促进整个社会健康运行的重要推动力。城市社区社会组织自治性的发展将从根本上改变国家、社会与个人的关系,推动公民社会的生长,在今天有着重要的理论意义和现实意义。

① [美]德鲁克基金会主编:《未来的社区》,中国人民大学出版社,2006年,扉页。

② 罗家德、孙瑜:《自组织运作过程中的能人现象》,《中国社会科学》,2013年第10期。

二、城市社区社会组织自治理论的缺乏

从国内外已有文献看,学术界缺乏一套系统的研究城市社区社会组织自治的理论工具,如此重要的城市社区社会组织自治性这一议题还没有引起学术界的充分关注。托马斯·库恩在《科学革命的结构》中指出,在缺少理论或范式的情况下,与某特定科学发展可能有关的所有事实,看来都是同等相关的。^①由于缺乏有效的理论,重要的事实可能会被疏忽或误解。所以在城市社区社会组织自治理论比较缺乏的现状下,探讨与完善城市社区社会组织的自治理论非常有必要。但是如果笼统地讨论城市社区社会组织的自治性如何,显然有失偏颇,因为社区社会组织并不是同质的,不同类型社区社会组织的自治性也是不一样的。在变动不居的社会转型中,任何一种笼统的结论都会面临现实经验的挑战。

葛兰西和哈贝马斯坚持对社会进行“三分”,他们把社会分成政治社会、经济社会和公民社会三部分。在当代语境中,第一部分政治社会的主体指政府组织,第二部分经济社会的主体是企业,第三部分公民社会的主体是民间组织。^②所以本书在三分法的基础上,研究三种类型的城市社区社会组织的自治性:第一种,是由政府主导成立的;第二种,是由企业主导成立的;第三种,由居民自下而上形成的。通过三种类型城市社区社会组织自治性的研究,进一步探索推进城市社区自治及社区治理的可行路径。

① Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, 1962, p.57.

② 俞可平:《中国公民社会研究的若干问题》,《中共中央党校学报》,2007年第6期。

第二节 研究价值

一、理论价值:自治理论在微观层面的拓展

已有研究中,学者们主要用自治理论分析国家自治、民族自治、社区自治,鲜有学者注意到社区社会组织如此微观层面的自治性,但社区社会组织的自治性恰恰又是实现社区自治的基础,其自治性的研究具有重要的理论意义。

第一,本书把自治理论与社区社会组织相结合,实现自治理论在微观层面的拓展。社区是社会的细胞,社区社会组织是这些细胞进行排列与组合的重要载体。对于西方的自治理论,我们不要盲从某一派的观点,硬要把西方的理论注入中国的经验中,而要秉持一种兼容并包的态度,通过理论与中国经验之间的往返对话,最终提出符合中国现实的自治理论与社区社会组织相结合的科学理论解释。

第二,为社会学分析不同类型的社区社会组织之间的复杂性、比较性研究提供一个理论分析框架。社区社会组织分为不同的类型,不同类型的组织之间往往会进行比较,本书从社会学的视角出发,力图为分析不同社区社会组织之间的复杂性和比较性研究提供一个理论分析框架。

二、实践意义:促进城市社区自治和社区治理

第一,城市社区社会组织自治性研究有利于探索促进城市社区自治的发展路径。城市社区自治需要载体,社区社会组织即是重要的载体之一。本

研究通过探索影响城市社区社会组织自治性的因素,进一步为促进城市社区自治探索新路径。

第二,为城市社区治理提供一种可供参考的经验。随着单位制的解体和政府职能的转变,我国城市社区治理开始由政府垄断的单一治理模式向多中心治理模式转变。社区社会组织是社区多中心治理体系的重要组成部分,其自治性是保证社区社会组织能真正拥有发言权、能独立地建立各种利益表达渠道、参与社区治理的重要保证。社区社会组织的自治性能促进社区治理不断地趋于合理化,有利于凝聚更多的社区社会资本,进一步形成制度惯性,从而更好地促进居民和政府良性互动,这也是国家权力回归社会的必经之路。

第三节 研究的创新之处

第一,目前学术界还没有一套成熟而又系统的有关城市社区社会组织自治及其他组织自治的理论,国内有关自治理论的系统梳理也比较少。本书首先对自治理论进行比较系统的梳理,然后把它与本土三种类型的城市社区社会组织相结合进行科学的分析和解释。

第二,学术界对不同类型城市社区社会组织自治性进行对比研究的结果寥寥无几,所以本研究丰富了不同类型城市社区社会组织自治性的对比研究,为社会学分析不同的组织机构之间的复杂性、比较性研究提供了一个重要的理论分析框架。

第三,揭示了由企业主导成立的社区社会组织自治性的现状。由企业主导成立的城市社区社会组织数量有限,学术界对其关注比较少。这类组织的自治性有其特殊性,因为它们的自治性与资助企业有千丝万缕的联系。随着社区治理主体越来越趋向于多元化,将会有越来越多的企业参与到社区治

理中,受其资助的社区社会组织也会日益增多,所以这种类型的社区社会组织亟须引起学术界的关注。

第四,以往的研究往往忽视社区社会组织内部成员关系这一重要议题,本书认为社区社会组织的自治性不但受其与外界互动关系的影响,也与内部成员间的关系有关。社区社会组织的发展离不开成员对组织的关注、认同和参与,内部成员关系对一个组织自治性的维持非常关键。如果一个社区社会组织内部四分五裂,有可能在很短时间内导致该组织走向衰亡,一个趋向衰亡的组织根本谈不上自治与否。所以研究组织内部成员关系,对于深入认识并研究行动者的行为逻辑具有重要作用。

第四节 研究设计

一、理论视角

本书将通过城市社区社会组织的个案研究来揭示不同类型社区社会组织自治性的差异并进一步分析影响社区社会组织自治性差异的主要因素。本书主要借助以下三个理论视角分析问题:自治理论视角、理性选择视角和结构二重性视角。

(一)自治理论视角

“自治”的概念在使用上有些复杂,有政治意义上的自治、管理意义上的自治、哲学意义上的自治,也有社会学意义上的自治,本书主要采用社会学意义上的自治理论视角。

学术界虽然对社区社会组织自治性研究得不多,我们可以借鉴学者们对其他组织自治研究的成果,把自治定义为:个体或集体缘于其理性的品格而自己管理自己内部的事务,选择自己的行为方式并能承受行为后果的状态。自治主要包括三个基本特点:基于理性选择、自主治理、能承担自主治理的后果和责任。本书从自治理论视角,主要研究城市社区社会组织的自治性,实际上是研究不同类型的城市社区社会组织的自治程度如何;即在运行的过程中由于理性选择采取了哪些行为策略;组织的自主治理情况如何,组织自治的后果是什么,这一后果对组织产生了什么影响。这些方面都贯穿在对组织自治的衡量指标——组织秩序方面的自治性和组织权威方面的自治性中进行解释与分析。

(二)理性选择视角

在社会科学中,基本上所有的理论都隐含着一个预设:社会行动者到底是理性的还是非理性的?不同学科和一个学科内部不同理论之间的分野主要起源于对行为的不同预设。在社会学领域中,理性选择理论有逐渐兴盛的迹象。^①许多学者都以理性选择理论研究和解释社会生活领域,其中美国社会学家詹姆斯·科尔曼立足于理性选择理论,并进一步发展出解释社会行动的理论,成为社会学领域中理性选择理论的标志性人物。

理性选择理论的四个前提预设:第一,社会行动者追求自身的最大利益。第二,在不同社会情境中,社会行动者有不同的行为策略可供使用。第三,社会行动者意识到不同的行动策略会带来不同的结果。第四,社会行动者在主观上对这些策略有不同的偏好序列。总之,理性选择理论强调理性的社会行动者倾向于采取最优的策略,以最小的代价获得最大的收益。

^① 丘海雄、张应祥:《理性选择理论述评》,《中山大学学报》(社会科学版),1998年第1期。

本书运用理性选择理论视角,分析由政府、市场和社会主导成立的三种类型城市社区社会组织的自治性。首先,从理性选择方面,分析与社区社会组织经常互动的街道、居委会、社区服务中心等主体为了更好地维护自己的利益而对社区社会组织的自治性采取了何种态度?这种态度对社区社会组织的自治性产生了什么影响?社区社会组织又是如何理性地通过各种正式与非正式的交往方式来回应这些影响的?其次,在自主治理方面,不同类型的社区社会组织是如何自主地管理内部事务的?组织秩序方面的自治性如何?组织权威方面的自治性如何?最后,承担选择行为的后果方面,社区社会组织的自主管理给它带来了什么影响?给社区自治和社区治理带来了什么影响?

(三)结构二重性视角

个人与社会的关系是社会学家关心的重要问题之一,因为这一问题社会学理论的根基。从某种意义上说,社会学史也是一部探索个人与社会关系的历史。在个人与社会关系问题的回答上,历来有微观与宏观、个体与整体、主观与客观二元对立的答案。有的社会学家试图弥合这种对立,建立一种二者统一的观点,英国社会学家安东尼·吉登斯的结构二重性理论即是这一观点的代表。

吉登斯把结构定义为在一定时空和场域中,实现社会再生产的规则和资源。规则主要指行动者面临的各种正式制度和非正式制度,资源则被划分为配置型资源和权威性资源。结构是吉登斯结构二重性理论的基石。结构二重性理论的含义:一方面,社会结构对行动者具有约束作用,而且也是行动得以进行的前提;另一方面,行动者的行动却又维持并改变着结构。可以看出,结构二重性理论强调的是结构性和能动性之间的关系,两者在互动的过程中实现了行动的生产与再生产以及结构的再生产。同时,该理论也强调结