

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

中国式 社区治理

基层社会服务管理
创新的探索与实践

吴群刚 孙志祥 著

Z HONGGUOSHI
SHEQUZHILI

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会出版社

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

中国式 社区治理

基层社会服务管理
创新的探索与实践

吴群刚 孙志祥 著

Z HONG
SHEQU

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国式社区治理:基层社会服务管理创新的探索与实践/吴群刚, 孙志祥著. —北京: 中国社会出版社, 2011. 1

(社会学论丛)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3474 - 3

I. ①中… II. ①吴…②孙… III. ①城市—社区—治理—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 258779 号

书 名: 中国式社区治理——基层社会服务管理创新的探索与实践

著 者: 吴群刚 孙志祥

选题策划: 社会管理分社

责任编辑: 郑双梅

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 **电传:** (010)66051713

编辑室: (010)66060000

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 18

字 数: 220 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

推进社会服务管理创新，一个非常关键的环节就是要强化基层基础工作。社区是社会的基本单元，是社会成员获取公共服务的重要场所，也是我们组织动员社会工作的主阵地，加强社会建设，推进社会服务管理创新，首先是要打牢社区这个基础。吴群刚、孙志祥同志的新作，结合工作实践对此进行了富有创见的思考和总结。希望本书的研究能够引起对社区建设问题更加广泛和深入的讨论，动员社会各方，共同为推动社会服务管理创新、加强以改善民生为重点的社会建设作出积极的贡献。

——中共北京市委常委 梁伟

中国正在经历人类历史上最大规模的人口流动迁徙和城市化的社会转型过程，如何构建中国特色的城市社区，实现旨在良治的社区治理是前所未有的伟大社会实践和社会创新。社会建设是中国特色社会主义现代化建设的重要组成部分，其中社区建设是社会建设的基础性任务。作者在亲自参与和积极推动北京市社区建设的实践中，认真总结了中国特色、首都特点的社区治理模式的基本理论和基本特征，比较了不同的社区管理典型案例和启示，精心设计了社会工作人才发展规划，提供了特大型城市组织和实施社区建设和社区治理主要经验和具体做法，是一部可为全国各地社区建设所学习、所借鉴、所分享的集理论与经验的智慧之作，也是一部可供几百万社会工作者提高专业素养的必读之书。

——清华大学公共管理学院教授 胡鞍钢

在转型时期，社区建设面临着“在陌生人世界中构建人际关系和谐的社会共同体”和“在价值开放多元的环境中构建社会认同度高的意义共同体”两大挑战。本书将“治理”理念与中国社区建设的具体实际紧密结合，对基层社会应对这两大挑战而进行的服务管理创新进行了全面而深入的研究和总结。我们强烈感受到，在理念和思路上领先的“中国式社区治理”一路走来，汇成了思想和实践的创新积淀，已然成为整个“中国经验”、“中国模式”中亮丽的一个篇章，应当在整个中国经验中占有重要的地位。

——中国人民大学社会学系教授 郑杭生

摘 要

社区是社会的细胞，在经济体制转轨、社会结构变迁的转型期，经济社会发展的阶段性特征既对社区管理的传统体制提出了严峻的挑战，也为新型体制的形成提供了前所未有的历史机遇与现实条件。本书在考察中国基层社会管理体制历史变革的基础上，分析了“单位制——街居制——社区制”的变迁关系，探讨了形成目前社区治理“困境”的主要表象及其深层次的原因，认为要把社区建设成为以认同感为纽带、居民和谐共处的社会生活共同体，需要依托内源性的、多主体的共同参与。必须坚持以政府的社会管理和公共服务职能为先导，以社区民主自治机制为基础，充分发挥社会组织 and 市场机制作用，在宏观层面，坚持加强党的领导、完善居民自治和严格依法办事的有机统一，在微观层面，理顺和规范社区组织体系各主体之间的关系，建构以社区党组织为核心、以社区自治组织为基础、以社区服务站为依托、以社区社会组织为补充、驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的具有时代特征、中国特色的现代社区治理结构，最后，基于社区复合治理结构的构建和社区 PPNP（Public - Private - Nonprofits Partnerships）模式的应用，从北京的实践出发，探讨了相应的公共政策取向和实证样本。

前 言

2007年，伴随着党的十七大关于构建经济、政治、文化、社会建设“四位一体”新格局的战略部署的提出，社区建设作为社会建设的重要基层基础性工作愈发受到社会各界的关注与重视。尤其是在首都北京，以专门的社会建设工作机构在全国率先成立、市与区县两级社会建设大会陆续召开、加强社会建设“1+4”文件等系列规章全面出台等事件为标志，首都的社会建设站在了新的历史起点上，同时，社区建设和基层社会管理服务管理创新之船也驶入了深水区。作者有幸作为市委社会工委、市社会办的一分子，亲身见证、参与了首都社会建设的谋新局、开新篇之旅。

从2008年初开始，按照既定的工作部署，我们全身心地投入到了新时期首都社区建设发展思路、政策措施、实际操作路径的研究设计和落实推动之中。面对全新的工作领域、深层次的结构性难题和社会各方面的殷切希望，我们尽量以更加严谨的作风和加倍的努力完成每一项工作。在繁忙的工作之中，我们也深深感到，社区建设领域是集合了社会学、经济学、政治学、公共管理学等多个学科资源的理论和政策研究的“富矿”，其中很多问题都值得深入研究、挖掘和破解。为此，我们在工作之余稍一得闲，就大量地查阅文献、求教专家，结合推动工作开展了社区服务站设置模式、社区工作者队伍建设等多项专题研究和田野调查，掌握了大量翔实、可靠的数据和资料，并以此为基础进行了深入的分析和思考。随着资

料积累的不断增加和理论探索的逐步深化，到2009年初，对转型时期构建具有时代特征、中国特色的社区治理模式问题进行全面、系统研究并编撰成书的想法和思路逐步清晰，我们开始设计框架、整理素材，满怀激情而又谨慎认真地启动了这部书稿的撰写工作。其间，经历了许多挑灯苦读的不眠之夜，也经历了多次严肃认真的讨论修改，终于经过半年多的努力，这部书稿的主体内容基本完成。但由于我们都有繁忙的本职工作，写作只能利用业余时间零零星星地推进。乃至2009年下半年由于工作任务越来越重和对于“社区复合治理”等创新性论述总感觉还没有讨论成熟等原因，书稿的撰写一度停笔。直到2010年初，中央提出了加强社会管理创新的新要求，北京市也结合实际加快了推进社会服务管理创新的步伐，并于7月21日召开了全市社会服务管理创新推进大会，首都的社会建设再次提速。这些振奋人心的举措给予我们极大的鼓舞。我们感到，我们所从事的社区建设事业正是新时期社会服务管理创新的重要基础性内容，其核心正是对传统的基层社会管理模式及相应的管理方式和方法进行创造性地改造、改进和改革，从而建构新的基层社会管理机制和制度，以实现新的社会管理目标。我们对于中国式社区治理的研究尽管还很粗陋，但终归可以为社会管理创新的大厦添砖加瓦。同时，社会服务管理创新的理念也对我们的写作大有启发，对于我们认识中国式社区治理提供了一个新的角度，于是我们又抽出时间对于已有的书稿进行了修改完善，对“社区复合治理”进行了新的深化和提炼，使之更加契合基层社会服务管理创新的要求。终于在2010年11月底完成了现在呈现给各位读者的这部书稿。

全书共分八章和一个附录，依然遵循“提出问题－分析问题－解决问题”的一般思维习惯展开。其基本框架为：第一章是导论，从社区和社区治理的基本概念辨析入手，对社区的本质和社区治理相关理论进行了认真

梳理，同时提出了本书的写作背景和创新意义。第二章旨在总结和梳理我国从秦汉到现代基层社会管理的历史线索和社区治理结构的变迁轨迹，从而为我们构建中国式社区治理提供纵向的比较和参照。第三章重点从七个方面分析了现阶段社区治理面临的困境和难题。这种“困境”也就是中国式社区治理应运而生的现实起点和依据。第四章是全书的理论支点，详细讨论了社区复合治理的逻辑，深入分析了社区复合治理的结构、要素和模式，提出了把握中国式社区治理核心内涵的若干要点。第五章专门深入探讨作为复合治理核心维度的社区服务平台的设置问题，围绕理顺和规范社区组织体系各主体之间的关系，提出了建构现代社区治理结构的新路径。第六章从推动形成有效率的制度安排出发，引入公共政策分析所惯常使用的目标矩阵法，基于社区复合治理理念，提出了创新基层社会服务管理的政策取向和实施方案。第七章归纳提炼了区县、街道、社区三个层面的社区复合治理个案样本和公共政策的实证应用，为本书提出的相关理论进行了实践解释和补充。第八章分析提出五点结论性阐述，不是对全书内容的简单的总结，而是在照应全书观点基础上的进一步提炼和升华。通过上述内容的渐次展开，我们尝试基于社区复合治理结构的构建和社区 PPNP (Public - Private - Nonprofits Partnerships) 模式的设计，勾勒出中国式社区治理具有逻辑自洽关系的完整架构。

附录部分是一篇关于新时期社会工作者队伍建设的专题论文，尝试从中长期规划的视角对北京市社会工作人才队伍建设进行相对深入的分析和讨论。考虑到建设一支高水平、专业化的宏大的社会工作者队伍建设是实现社区复合治理必不可少的条件之一，也是推动基层社会服务管理创新的一支重要力量，我们依然将此看似与本书主旨并无直接关联的内容一并列出，供有兴趣的人士参考。

最后，有必要向各位读者朋友报告并求得谅解的是，虽然本书力图在理论和政策层面上有所创新和突破，也大胆提出了“社区是典型的复合治理地带”、“建构以社区党组织为核心、以社区自治组织为基础、以社区服务站为依托、以社区社会组织为补充、驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的具有时代特征、中国特色的现代社区治理结构”、“社区 PPNP 模式”等新的观点和思路，但由于我们的学识和水平有限，加之时间仓促，书中必有诸多疏漏乃至错误之处，我们怀着忐忑的心情将此书呈现出来，权且作为抛砖引玉。我们一方面希望学界同仁给予关注，另一方面也籍此求教方家，真诚欢迎各位的批评指正，共同为繁荣中国的社会建设事业作出新贡献。

作者谨识

2010 年 12 月

目 录

1 导 论	(1)
1.1 社区的初始含义	(3)
1.2 社区概念的泛化与辨析	(5)
1.3 作为地域性构成单元的社区	(7)
1.4 社区建设的提出	(10)
1.5 社区治理的兴起	(14)
1.6 中国式社区治理：探索与实践	(22)
2 社区治理结构的变迁	(26)
2.1 基层社会管理的历史线索	(26)
2.1.1 秦汉时期的基层社会组织	(26)
2.1.2 魏晋至隋唐时期的基层社会组织	(28)
2.1.3 宋代至民国时期的基层社会组织	(29)
2.2 新中国成立后城市社区的变迁和转型	(32)
2.2.1 “街居制”与“单位制”的形成和各自发展阶段 (1949—1958)	(32)
2.2.2 “单位制”全面膨胀、“街居制”高度萎缩阶段 (1958—1976)	(41)

2.2.3 “单位制”逐渐解体、“街居制”逐步恢复和“社区制” 萌芽发育阶段（1976—1999）	（49）
2.2.4 社区制的探索发展阶段（2000 至今）	（60）
2.3 延伸性讨论	（63）
3 社区复合治理的起点	（70）
3.1 社区建设的现实困境	（71）
3.1.1 管理主体单一化	（71）
3.1.2 管理机制行政化	（76）
3.1.3 社区自治浅层化	（89）
3.1.4 社区参与初级化	（93）
3.1.5 支撑体系薄弱化	（101）
3.1.6 发展水平非均衡化	（102）
3.1.7 工作队伍低度专业化	（104）
3.2 延伸性讨论	（108）
4 社区复合治理的逻辑	（111）
4.1 治理的汉语语境	（111）
4.2 社区治理	（114）
4.2.1 社区治理的提出	（114）
4.2.2 国家与社会理论视角中的社区治理	（116）
4.2.3 国家与社会框架下的社区治理模式分析	（127）
4.2.4 延伸性讨论	（135）
4.3 社区复合治理	（137）
4.3.1 社区复合治理的定义	（137）

4.3.2 社区复合治理的本质	(139)
4.3.3 社区复合治理的特点	(142)
4.3.4 延伸性讨论	(152)
5 作为复合治理维度的社区服务平台	(154)
5.1 社区服务平台设置分析	(154)
5.1.1 社区服务平台的产生	(154)
5.1.2 不同类型的比较分析	(156)
5.2 北京市社区服务平台设置现状	(162)
5.2.1 东城做法	(163)
5.2.2 西城做法	(164)
5.2.3 朝阳做法	(165)
5.2.4 东城、西城和朝阳做法的异同	(165)
5.3 作为治理维度的服务平台设计	(167)
5.3.1 设计时机的选择	(167)
5.3.2 新型社区服务平台的目标模式	(168)
5.3.3 分析与建议	(176)
6 基于社区复合治理的政策取向	(182)
6.1 政策目标的确定	(182)
6.2 政策方案的设计	(185)
6.2.1 规范社区服务站建设,实现社区公共服务的有效承接	(185)
6.2.2 规范社区工作职能,实现社区治理主体的适度分化	(187)
6.2.3 规范社区运行机制,实现社区治理关系的有效互动	(189)
6.2.4 规范社区志愿服务,实现志愿服务的常态化	(192)

6.2.5	规范社区工作者管理，实现社区工作队伍的职业化、专业化	(194)
6.2.6	规范社区基础设施配置，实现社区硬件建设水平的提高	(197)
6.2.7	规范社区经费投入，实现社区建设资金保障的制度化	(198)
7	典型样本：社区复合治理的个案	(202)
7.1	区县层次的样本：朝阳区构建社区复合治理结构的探索	(202)
7.2	街道层次的样本：东城区和平里街道建设“1510 便利生活服务圈”	(206)
7.3	社区层次的样本：海淀区华清园社区的“三化”案例	(210)
8	结 论	(215)
附录	创建中国特色的社会工作者队伍：基于中长期规划的视角	(226)
	主要参考文献	(257)
	后 记	(266)

Contents

Chapter 1	Introduction	(1)
1.1	The initial meaning of community	(3)
1.2	The generalization and discrimination of the concept of community	(5)
1.3	Community as a regional constitutive unit	(7)
1.4	The proposition of community building	(10)
1.5	The rise of community governance	(14)
1.6	Chinese community governance: research and practice	(22)
Chapter 2	The changes of the community governance structure	(26)
2.1	The history of grass – roots social management	(26)
2.1.1	grassroots social organizations during the Qin and Han Dynasty	(26)
2.1.2	grass – roots social organizations from Wei and Jin to Sui and Tang Dynasty	(28)
2.1.3	grassroots social organizations from Song Dynasty to the Republic of China	(29)
2.2	The changes and transformation of urban community after the founding	

of the People's Republic of China	(32)
2.2.1 The formation and respective development stage of street level government – community model and system of units model (1949—1958)	(32)
2.2.2 The stage of system of units model's overall expansion and street level government – community model's highly atrophy (1958—1976)	(41)
2.2.3 system of units model's disintegrating, street level government – community model's progressively recovering and community model's budding stage (1976—1999)	(49)
2.2.4 The stage of community model's exploratory development (2000—today)	(60)
2.3 Furthering discussion	(63)

Chapter 3 The starting point for the compound community

governance	(70)
3.1 The real dilemma of community governance	(71)
3.1.1 The simplification of management subject	(71)
3.1.2 administrative management mechanism	(76)
3.1.3 community autonomy in low level	(89)
3.1.4 community participation in primary stage	(93)
3.1.5 the weakness of the support system	(101)
3.1.6 development level of non – equilibrium	(102)
3.1.7 workforce's specialization in low degree	(104)
3.2 Furthering discussion	(108)

Chapter 4 The logic of compound community governance	(111)
4.1 The Chinese context of governance	(111)
4.2 community governance	(114)
4.2.1 The proposition of community governance	(114)
4.2.2 Community governance in the theory of state and society	(116)
4.2.3 The analysis of community governance's model under the framework of state and society	(127)
4.2.4 Furthering discussion	(135)
4.3 Compound community governance	(137)
4.3.1 The definition of compound community governance	(137)
4.3.2 The essence of compound community governance	(139)
4.3.3 The features of compound community governance	(142)
4.3.4 Furthering discussion	(152)
 Chapter 5 The compound governance dimension of community service platform	 (154)
5.1 The analysis of community service platform's settings	(154)
5.1.1 The emergence of community – based services platform	(154)
5.1.2 The comparative analysis of different types	(156)
5.2 The status quo of Beijing municipal community service platform	(162)
5.2.1 Dongcheng's practices	(163)
5.2.2 Xicheng's practices	(164)
5.2.3 Chaoyang's practices	(165)
5.2.4 The similarities and differences between Dongcheng, Xicheng,	