

当代中国非政府公共组织研究丛书



Non-Governmental  
Public  
Organization

国家社会科学基金项目

山东人民出版社  
Shandong People's Publishing House

窦泽秀 著

# 社区行政

——社区发展的公共行政学视点

国家社会科学基金项目

当代中国非政府公共组织



# 社区行政

——社区发展的公共行政学视点

窦泽秀 著

山东人民出版社

Shandong People's Publishing House

## 图书在版编目(CIP)数据

社区行政：社区治理与发展的公共行政学视点 / 窦泽秀著. — 济南：山东人民出版社，2003.8  
(当代中国非政府公共组织研究丛书 / 赵立波主编)  
ISBN 7-209-03288-6

I. 社... II. 窦... III. 社区 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 067311 号

山东人民出版社出版发行

(社址：济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码：250001)

<http://www.sd-book.com.cn>

新华书店经销 青岛星球印刷有限公司印刷

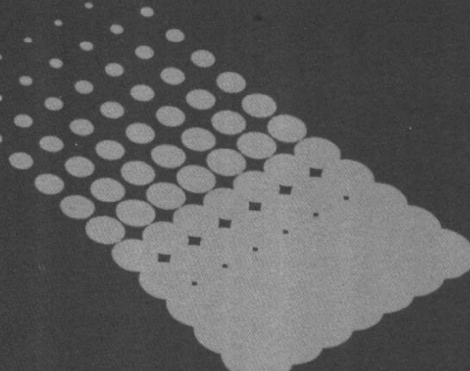
\*

850×1168 毫米 32 开本 11.25 印张 2 插页 260 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—2000 定价：20.00 元

# Non-Governmental Public Organization



## 内 容 简 介

本书以国家与社会关系理论、治理理论为理论基础，以非政府公共行政理论为分析工具，从立论基础、组织体制、权力运行、功能目标等层面建立起分析探讨社区行政的基本理论框架，并实证研究了我国社区行政的生成与发展、存在的问题及对策。

本书认为，社区行政是非政府公共行政的重要组成部分，是政府委托行政与社区自治行政的有机结合。社区的有效治理和可持续发展，需要政府与社会这二大结构性力量的通力合作和有机协调，其中，职能的科学界定和功能的充分发挥是实现二者之间协调合作的基础，而充分发育、健康发展的公民社会是实现“强政府弱社会”模式向“强政府强社会”模式转变的决定性力量。

# 总序

现代化是一个不可逆转的历史发展趋势。具体到各个国家,现代化可以是一个自然演进的过程,也可以是一个自觉选择的过程。

我国的现代化进程肇始于国门被列强的坚船利炮打开、民族面临生死存亡的晚清时代。在异质文明重力打压与强烈示范下,延续了几千年的文明被迫中断了它迟缓、稳定、田园诗般的自然演进过程,被迫在“生存还是毁灭”的抉择中开始一种新的历史发展进程。从形式上、从特定历史事件看,中国的现代化似乎是由外部世界强加给我们的,但从本质上、从一个长的历史发展线索看,中国的现代化却是一个具有强大生命力的民族面对危机、不甘毁灭、勇于挑战、救亡图存的自觉选择的过程,尽管自觉、选择经历了漫长、艰难、苦痛的心路历程,经历了无数曲折、失败、血与火的洗礼。

迄今,中国的现代化进程大体经历了维新、革命、改革三个阶段。维新在政治上失败了,但第一批“睁眼看世界”的人毕竟

为后人留下“西学东渐”、“洋务运动”、“公车上书”、最初的近代工厂、一批新式商人与产业工人等一系列物质的、文化的乃至政治的遗产。这些遗产为后两个阶段的现代化提供了极为重要的条件。

革命是 20 世纪大部分时间现代化的旗帜。1911 年的辛亥革命推翻了帝制,建立了中国历史上第一个共和国,共和的观念深入人心,“敢有帝制自为者,天下共击之”。1949 年,中华人民共和国成立,中国人民从此站立起来了。革命的胜利引发了对革命的功能、意义、作用的极度颂扬与无限崇拜,“不断革命”、“继续革命”等成了 20 世纪 50 年代到 70 年代末的主流话语,汇集在“革命”旗帜下的各种形式的政治运动、政治斗争成了社会活动的中心,政治领域的各种革命占据了这一时代人们的大部分智力、精力,直到 1976 年国民经济濒于崩溃。

改革从 20 世纪 70 年代末走上历史舞台,并成为中国现代化新的主题。改革被定位为“社会主义制度的自我完善”:不是激烈的政治革命,不是大规模的群众运动,因而是温和的、渐进的;改革并非一开始就目标清晰,而带有“摸着石头过河”的特点,随着改革的不断深入与社会的发展,不断明确改革的方向,调整改革的任务,丰富改革的内涵,因而具有鲜明的实践理性;改革以经济始发,始终坚持以经济建设为中心,但又不限于经济,政治、社会、文化、对外开放等领域也伴随经济体制改革的深入与经济的迅速发展不断发生着变革,因而改革是全方位、整体性的。

改革促进了中国经济的极大发展,1978~2001 年我国的经济年均增长率为 9.4%,是世界上经济增速最快的国家。但改革的价值绝不仅仅限于经济增长。从某种意义上说,开始于 20 世纪 70 年代末的改革最重要的贡献是初步实现了中国社会的现代转型,由以政治权威、计划体制总揽全部社会事务、支配所

有社会资源的“强国家、弱社会”或“国家主义”的“总体性社会”，开始向国家、市场、社会三元分立格局转化。在政府职能收缩、计划体制解体过程中，首先经济领域从政府的绝对控制下逐渐独立出来，市场在资源配置中的基础性作用得到肯定。其后，以各类学会、行业协会、俱乐部、慈善组织、志愿者协会等组成的社会组织（公民社会）兴起并不断壮大，与国家、市场并立的“第三域”初现端倪。国家（政治）、市场（经济）、公民社会三元结构的初步形成意味着社会权力格局的调整，意味着无所不在、无所不包的政治向应有位置回归，而经济、社会获得了“自治”并不断强化其功能，意味着资源由单一的计划分配转向国家机制、市场机制、社会机制三种机制共同配置资源、分别供给各类物品与服务，意味着中国初步的现代转型。自 20 世纪 70 年代末开始的改革开放是中国历史最重要的社会变迁之一。

## 二

在相当长时期里，经典理论是这样描述社会基本分工的：物品分为私人物品与公共物品，政府提供公共物品，市场提供私人物品，由此可将社会组织分为提供公共物品的政府部门（又称为公共部门），与提供私人物品的企业部门（又称为私人部门）。但物品的公共性可以从 0 到 100%，介于纯公共物品与纯私人物品之间的就属于准公共物品或准私人物品。由此产生的问题就是：生产这类准公共物品或准私人物品的组织归属什么部门？

20 世纪 70 年代末期由英美等国发起并迅速席卷全球的政府改革运动，其核心问题是重新界定政府的职能，将政府不该做或做不了、做不好的事务交还给社会，其中，私人物品交给市场，准公共物品或准私人物品部分继续由政府提供，部分交给市场，但其主体部分却由非政府、非企业或非公非私的“第三部门”承

接下来。当然,“第三部门”绝非仅仅是政府改革的“副产品”,事实上,以志愿求公益为基本机制的“第三部门”是人类一种古老的组织形式,这类组织在不同的国家、不同的时代有各种各样的名称:如非营利组织、非政府组织、志愿组织、慈善组织、公民社会组织等。20世纪后期世界范围的“全球社团革命”(global associational revolution)再次凸现了其价值。自上而下(政府改革)与自下而上(社团革命)两股力量交汇,极大地促进了“第三部门”的发展,使其真正成了与“第一部门”的政府、“第二部门”的企业并驾齐驱的“第三部门”。

美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)曾归纳出“第三部门”五个基本属性:组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性,这被看作是“第三部门”属性的权威性概括。如果严格按照萨拉蒙概括的上述属性分析,中国并不存在典型意义的“第三部门”,即使有少量组织符合组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性等要求,也不会成为可以与政府部门、企业部门等量齐观的一个部门。原因是:第一,中国的社会转型尚处在起步阶段,计划体制的印痕依然烙在经济、政治、社会的各个方面,尤其是在社会领域;第二,从总体上看,我国改革的基本进程是:经济始发,政治体制尤其是政府体制改革紧密配合,其后向社会领域延伸,因此,相对于经济、政治领域,社会领域的改革明显滞后。因而,目前我国尚不具备形成一个规模庞大、功能完整、能够与政府、企业并驾齐驱的“第三部门”的条件。

不存在典型意义的“第三部门”,并不意味着我国在政治组织、企业组织之外就是一片空白。事实上,在政府、企业之外存在着数百万个组织,这些组织虽不具备或不完全具备萨拉蒙所归纳的“第三部门”的五个基本属性,但在性质、功能、组织特征诸方面与非营利组织、非政府组织极为相近,而且其发展趋势是逐渐向“第三部门”靠近乃至接轨。对这类组织,中国学者选择

了“非政府公共组织”这一概念概括这类组织,这一概念相当准确地反映了现阶段的我国国情特别是我国组织分类现状,极具中国特色又有很强的解释力:“公共组织”强调其公益性(或非营利性),从而将其与企业等营利性组织区别开来;“非政府”强调其与政府机关(可以扩大到全部所谓的“党政群机关”)的区别,在这里“非政府”指的是“非机关”,而“机关”即使用行政编制(亦称国家机关编制)和一般拥有公共权力的机构。这样,我们就可以将机关、企业之外的所有组织纳入“非政府公共组织”范畴,形成了中国特色的“第三部门”,它包括:事业单位、社会团体、民办非企业单位(即民办事业单位)、自治性社区组织等等。

### 三

本丛书为国家社会科学基金研究课题“我国城市非政府公共行政发展问题研究”的最终成果之一。该课题的最终研究成果包括著作与研究报告两部分,大致分工是:著作侧重于宏观性、基础性研究,研究报告则是一份简要的对策性发展报告。根据上述分工,著作部分包括以下四本专著:《事业单位改革——公共事业发展新机制探析》,研究事业单位(包括民办事业单位即民办非企业单位)改革与发展问题;《社区行政——社区治理与发展的公共行政学视点》,研究社区自治组织的管理与发展问题;《社团革命——中国社团发展的经济学分析》,从经济学角度研究我国社会团体发展问题;《政府组织与非政府组织——法律实证和比较分析的视角》,则从法学角度对我国的非政府公共组织进行实证与比较研究。

作为课题负责人,有幸邀请到任进教授、毕监武副教授、窦泽秀副教授共同合作进行本课题的研究。在研究过程中彼此坦诚相待,友好协商,相互启发,相互激励,终于将课题的著作部分完成。

在研究过程中,得到许多学界前辈的教诲与指导和同行的帮助与鼓励,这使我们受益匪浅。在这里,我们特别感谢国家行政学院张德信教授,中国行政管理学会刘怡昌研究员,中国人民大学朱立言教授,山东省社会科学联合会包心鉴研究员,香港中文大学王绍光教授,清华大学王名教授,他们不仅长期关心本课题研究,而且对本课题研究从研究思路、方法设计、具体观点诸多方面提出了许多有价值的指导意见,这些关心时刻激励着我们,这些指导意见又常常使我们拨云见日,茅塞顿开,少走许多弯路。山东人民出版社于宏明先生不仅对本丛书的出版、编辑做了大量工作,而且对丛书的写作提出了很好的建议,使本丛书能尽快与读者见面。

由于水平、时间所限,疏漏与不当之处难以避免,恳请学界前辈、同行与实际工作者批评、指正!

**赵立波**

2003年7月于青岛

# 目 录

|                                         |         |
|-----------------------------------------|---------|
| 总序 .....                                | 赵立波 (1) |
| 导论 .....                                | (1)     |
| 第 1 章 社区:从传统到现代 .....                   | (9)     |
| 第 1 节 滕尼斯与传统意义上的社区 .....                | (10)    |
| 第 2 节 社区的构成要素、特征及分类 .....               | (19)    |
| 第 3 节 现代意义上的社区 .....                    | (28)    |
| 第 4 节 现代社区的功能定位 .....                   | (45)    |
| 第 2 章 社区公共行政的理论基础 .....                 | (50)    |
| 第 1 节 政府与市场关系理论 .....                   | (50)    |
| 第 2 节 国家与社会关系理论 .....                   | (62)    |
| 第 3 节 公共领域理论 .....                      | (71)    |
| 第 4 节 治理理论与公共行政的发展 .....                | (76)    |
| 第 5 节 公民参与与民主行政理论 .....                 | (87)    |
| 第 3 章 社区行政:非政府主体公共行政 .....              | (96)    |
| 第 1 节 发展中的公共行政理论 .....                  | (96)    |
| 第 2 节 非政府公共行政 .....                     | (105)   |
| 第 3 节 社区公共行政:政府公共行政? 非政府<br>公共行政? ..... | (115)   |

|              |                                       |              |
|--------------|---------------------------------------|--------------|
| 第 4 节        | 社区自治公共行政 .....                        | (123)        |
| 第 5 节        | 社区公共行政的功能定位 .....                     | (132)        |
| 第 6 节        | 社区自治公共行政与政府公共行政的<br>关系探讨 .....        | (138)        |
| <b>第 4 章</b> | <b>社区组织:社区公共行政视角之一 .....</b>          | <b>(147)</b> |
| 第 1 节        | 社区组织的形态描述及本质特征 .....                  | (147)        |
| 第 2 节        | 作为系统的社区组织 .....                       | (153)        |
| 第 3 节        | 社区组织体制的重构 .....                       | (164)        |
| 第 4 节        | 超越原有制度壁垒—社区组织体制<br>创新 .....           | (176)        |
| <b>第 5 章</b> | <b>社区权力及其运行:社区公共行政视角<br/>之二 .....</b> | <b>(186)</b> |
| 第 1 节        | 权力:来源与本质 .....                        | (186)        |
| 第 2 节        | 社区权力 .....                            | (193)        |
| 第 3 节        | 多维架构下的社区权力网络 .....                    | (198)        |
| 第 4 节        | 现实与理想:社区权力运行机制及<br>创新 .....           | (206)        |
| <b>第 6 章</b> | <b>社区服务:实践中的社区公共行政 .....</b>          | <b>(217)</b> |
| 第 1 节        | 社区服务:理论的困惑与实践的迷茫<br>.....             | (218)        |
| 第 2 节        | 分类的社区服务 .....                         | (233)        |
| 第 3 节        | 我国社区服务的运行机制 .....                     | (239)        |
| 第 4 节        | 发展社区服务必须解决的几个问题 ...                   | (253)        |
| <b>第 7 章</b> | <b>社区参与与社区治理 .....</b>                | <b>(259)</b> |
| 第 1 节        | 多元化的社区参与 .....                        | (259)        |
| 第 2 节        | 社区参与的重要性与我国城市社区<br>参与的现状透视 .....      | (267)        |
| 第 3 节        | 提高社区参与程度的途径分析 .....                   | (275)        |

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| <b>第 8 章 社区治理中的政府:掌舵而不划桨 .....</b> | <b>(290)</b> |
| 第 1 节 社会被国家淹没——国家行政全能主义 .....      | (290)        |
| 第 2 节 政府的社区抑或公众的社区 .....           | (297)        |
| 第 3 节 为政府在社区中设置适当位置 .....          | (310)        |
| <b>第 9 章 规制与发展</b>                 |              |
| ——青岛市对社区民间组织实行备案制的做法与思考 .....      | (323)        |
| 第 1 节 青岛市对社区民间组织实行备案制的基本做法 .....   | (324)        |
| 第 2 节 对社区民间组织备案制的初步评价 .....        | (327)        |
| 第 3 节 相关研究及讨论 .....                | (331)        |
| <b>主要参考书目 .....</b>                | <b>(338)</b> |
| <b>后记 .....</b>                    | <b>(346)</b> |

# 导 论

开始于 20 世纪 80 年代的改革浪潮使得中国社会发生了巨大变化,整个社会处于全面的转型时期。在这个时期里,政府与社会的关系发生了深刻的变化,表现在:一方面,政府通过自身改革转变职能,向社会放权,无所不在的政府正在从社会领域逐步地、适当地撤离;另一方面,社会自主程度提升,社会力量迅速增长,以“自我管理、自我教育、自我服务”为特征的自治组织(如社区自治组织、民间组织等)发展势头迅猛:中国正在发育和生成一个强大的公民社会。

## 一、本书所关注的理论焦点

我国的社区服务、社区建设和社区治理与发展如果从 1986 年民政部提出“社区服务”开始,已有 16 年了,在这 16 年里,我国的社区服务和社区建设已在全国各个城市中普遍展开,并形成一个声势浩大的运动。实际上,伴随着我国在农村所进行的经济体制改革,乡村社会的治理结构也发生着巨大的变化,以村民自治为典型特征的乡村治理运动的兴起和发展,实际上就是乡村社区建设过程。伴随着城乡社区建设运动,政治学、公共行政学和社会学等诸多学科的专家学者对其进行了广泛深入的理

论研究,并取得了丰硕的成果。但无庸讳言,这些研究与社区实践相比还远远不够,研究中还存在着不足或盲点,突出体现在:作为村民自治和社区居民自治本质内涵都是由群众自治体对社区内公共事务和公益事业进行“自我管理、自我教育和自我服务”,既然是对公共事务和公益事业(无论是社区内还是全社会的)的组织与管理,那么,城乡社区自治应否从整体上纳入公共行政研究的范畴?如果回答是肯定的话,那么,社区公共行政是一种怎样的公共行政?它与政府公共行政的关系又是怎样的?如何按照“强国家、强社会”的治理模式来实现政府公共行政与社区公共行政的有机结合?进而实现公共行政学与社会学两大学科的有机结合?要解决这些重大的理论问题,我们必须厘清三个关系,或者说必须解决三方面的问题。

(一)厘清社会公共事务的政府管理与社会自主管理的关系,实现政府管理社会公共事务与社会自主管理相结合

有的学者曾作过一个著名的论断:中西方政治——行政文化中,一个重大的差异是,在西方国家的社会中,老百姓有事不是先找政府,也不是主要找政府,而是找社会组织,就像朱镕基同志在一次谈话中所讲的,即便是国有企业,总经理有事也是先找社会,找行业协会之类的组织,而不是先找市长,先找政府。这里有一个很显现的道理,西方发达国家在几百年的自由经济发展过程中,已形成了一个强大的公民社会,这一强大的公民社会造成了良好的社会自我管理、自主管理的习惯,它们的社会自我管理、自主管理的能力和意识非常强大。正像有的学者在西方所见所闻后所说,那里的婴儿出生后,就不习惯于母亲或保姆抱着;学会走路后,就不习惯有人扶着、牵着,而是自己在滚爬摔打中学会走路;满18周岁便宣布成为独立自主、独立承担法定权利与义务的公民。而在中国,改革开放已20多年,虽然社会自治力量在增强,公民社会也在不断的发育成长,但是,由于历史的惯性和社会

主义市场经济体系没有完全建立,社会自治赖以生存发展基础的公民社会也不够强大,社会的自我治理能力还很低。一方面,我们的国有企业、事业单位以及方方面面的社会主体的独立意识和自治能力应该说与西方发达国家仍有较大差异,“等、靠、要”现象依然存在,仍然对政府有着严重的依赖,有事不是找社会,而是找政府、找市长;另一方面,我们的政府仍然像一个传统中国妇女,对社会、对社会方方面面的主体像对待自己的孩子一样,不敢也不愿放手,怕“摔着、磕着”,仍习惯大包大揽。中西方的这种差异实际上反映的是国家与社会关系的不同,在发达的西方国家,是一种“弱国家、强社会”的模式,而在中国则是一个“强政府、弱社会”模式。西方发达国家的“弱国家、强社会”模式是与自由主义、市场经济和公民社会相联系的;而中国的“强国家、弱社会”模式是与二千多年的封建专制统治及建国后实行的高度集中统一的计划经济相适应的。在当今,这两种典型的国家与社会关系模式都显得过时、陈旧了。中西方的改革方向都是在朝着“强国家、强社会”关系模式发展。在我国,市场经济体制的建立,使得政府不再对社会公共事务大包大揽,而是有所为,有所不为;而社会也应有其自主发展的空间。这种“强政府、强社会”的关系模式不再是“此消彼长”的“零和关系”,也不再单纯强调国家与社会间的制衡与对抗,而是引进“互惠”概念,加强国家与社会间的互动与合作,建立起互惠关系,以达到国富民强的双赢目标。<sup>①</sup>政府的“强”体现

---

① 奥尔森教授对集体利益作了区分,具体有两种:一种是相容性的,另一种是排他性的。前者指的是利益主体在追求这种利益时是相互包容的,如处于同一行业中的公司在向政府寻求更低的税额以及其他优惠政策是利益就是相容的,即所谓的“一损俱损、一荣俱荣”。用博弈论的术语来说,这是利益主体之间的一种正和博弈。而后者指的是利益主体在追求这种利益时却是互相排斥的,如处于同一行业中的公司在通过限制产出而追求更高的价格时就是排他的,即市场份额已定,你多生产了就意味着我要少生产。这时各主体之间的利益是排他的,是一种零和博弈。——参见(美)奥尔森著:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社1995年版,“译者的话”第5页。(转下页)

在对全局性的社会公共事务和公益事业的组织管理上,体现在相关政策的制定上,体现在对社会组织与管理的协调和监督控制上;社会的“强”集中体现在对局部的、具体的公共事务和公益事业的组织和管理上,体现在依法“自我管理、自我教育、自我服务”上。“强政府、强社会”的关系模式,并不意味着政府系统和社会系统各自为政,各行其是,而是两者之间的密切配合,是政府管理社会公共事务与社会自主管理的有机结合,是“善治”。要彻底改变“强政府、弱社会”的关系模式,实现“强政府、强社会”的关系模式,显然但靠政府或社会单方面的努力是不够的,必须是政府与社会双方共同努力,将政府管理与社会自主管理结合起来。

(二)厘清政府管理功能与非政府公共组织功能的关系,实现政府管理与发挥非政府公共组织的功能相结合

开始于 20 世纪 70 年代末的西方发达国家行政改革发展至今,遇到一个不可逾越的难题:一方面要求政府给社会提供的更多质优的服务,另一方面又要求政府是一个“少而精”的廉价政府。因此,改革的举措之一,就是政府职能向外输出,向社会转移,政府不可能也没有能力将社会的公共事务与公益事业全部承担起来,即使政府有能力提供全部的公共服务,也会产生效率低下以及寻租现象和以权谋私等腐败问题,因而政府“只掌舵而不划桨”,只负责关系到国计民生等全局性的公共事务,只负责宏观调控,对于局部性的、具体的公共事务管理职能应转给社会,转给非政府公共组织,甚至转给民营机构。在美国,城乡的

---

上述经济领域的概念同样可以用来分析政治领域的现象。在国家与社会之间,也存在着不同的博弈关系。传统政治理论认为,国家与社会之间是你强我弱的“零和博弈”,因此,在以国家为主导的制度中必然以牺牲社会力量为代价;以社会为主导的制度中则必然要严格限制国家的权力,此所谓两者不可兼得。而建立新型的“强国家、强社会”的国家与社会关系则认为,国家与社会之间并不是你死我活的对立关系,而是可以通过和谐合作寻求共同的利益,即形成一种正和关系。