

系列丛书

SHEQU
FAZHAN
CONG
SHU



社区自治与政府职能转变

于燕燕 著

中国社会出版社

社区自治与政府职能转变



中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区自治与政府职能转变/于燕燕著.—北京:中国
社会出版社,2005.1

(社区发展丛书)

ISBN 7-5087-0319-7

I. 社... II. 于... III. ①社区-群众自治-研究
-中国 ②国家机构-行政管理-研究-中国
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 113676 号

社区自治与政府职能转变

著 者 于燕燕
责任编辑 秦 艳 向 飞
出版发行 中国社会出版社
地 址 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
邮政编码 100032
电 话 (010)66020531(策划部)
(010)66051698(发行部)
(010)66060275(邮购部)
传 真 (010)66026806 66051713
印 刷 山西惠民福利印刷厂
经 销 新华书店
开 本 880×1230 1/32
字 数 190 千字
印 张 8.5
版 次 2005 年 1 月第 1 版
印 次 2005 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-5087-0319-7/D·199
定 价 15.00 元

未经出版者许可不得摘编、转载本书

中国社会版图书,版权所有,侵权必究。

中国社会版图书,印装错误可随时调换。



辽宁省锦州市
北岗保社区正
在筹备漫画展

写在前面的话

对于中国人来说，社区建设不仅是一个崭新的实践过程，也是一个崭新的理论研究课题。实践发展与理论探索本身存在着相互促进的关系，正是20世纪90年代末期开始的社区建设，才使社区以及社区自治这个沉默了多年的研究课题逐步受到学术界和政府的重视，并成为研究的热点问题。

社区自治作为社区建设的一个重要目标和中国社会基层民主的增长点，历来是社区发展中的热点和难点问题。对于什么是城市社区自治，这是一个没有解决而亟待解决的问题。地方政府和社区建设的实践者提出，十几年的社区建设，社区自治组织的自治程度没有提高，其行政负担却一天比一天重，长久下去，社区能自治吗？学者们对此问题的观点不尽相同，有的学者认为，“政府与社区不可能合作，自治就是该由政府管理。”也就是说，社区建设与社区自治的核心问题就是：如何在国家与社区的功能分化和国家与社区的功能互补之间寻找一种平衡机制。因此，什么是社区自治的问题、它的空间结构和范畴的构成，以及它与政党、政府的关系是什么是需要探讨和必须回答的问题。研究和回答这个问题对于解决中国社区自治和政府与社区的关系问题具有重要的实践意义和理论价值。

社区建设作为社区的一种有计划、有目标的积极性变迁，

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲



北京市东城区
图书馆一景

政府行为对其具有极其重要的作用。从社区建设的范围来说，它涉及政治、经济、文化、社会等各个方面的工作，因而是一项全方位的、整体性的综合工作，既包含物质文明建设，又包含精神文明建设。从社会科学理论视角看，它是行政学与社会学在社区发展中的有机结合。因此，社区建设既不完全是政府行为，也不完全是基层群众的自治行为，而是一个政府行为、社会管理、群众自治相结合的产物。针对当前我国城市社区建设的实际情况以及社区建设对政府行为的内在要求，正确认识和把握城市社区建设中的政府行为，充分发挥政府行为的作用，对加强我国城市基层政权建设和推动社区自治都有重大的理论意义和现实意义。

城市社区建设中的政府行为，即是城市政府对社区建设实施指导和调控的各种具体的行为和过程，它与政府的整体职能有着直接的关联。从我国目前的行政管理体制看，城市政府（通常指区、街基层政权组织）是本社区中最具权威性的组织，在社区建设中具有形成决策和执行决策的能力。由于城市政府是城市中具有相对独立性的组织，它拥有属于自己控制范围的经济组织、政治组织和文化组织。因而在社区建设中，它的决策决定社区建设的方向、速度，这就有利于在城市总体设计中按照社会化社区建设的要求，根据当地实际，制定社会经济发展规划，使社区建设有计划地、协调地纳入城市建设进程。城市政府在本社区具有最强的综合协调能力，在社区建设中最能组织和协调社区的各行各业、方方面面，形成整合力量，形成社区化的内在联系和社区内各种组织间跨行业、跨地区的联系。从而可以在政策上启动社会各方面、各部门的力量，进行立体延伸服务，使各部门各司其职。

城市政府具有控制的能力。由于城市政府掌握着决定社区

新疆克拉玛依市
克拉玛依区天山
路街道组织宣传
“与文明同行”



辽宁省锦州市
北岗社区正
在筹备漫画展

生存与发展的主要政治力量和经济力量，能有效地运用行政、经济和法律手段，准确而有效地引导社区建设的方向，合理运用场地、设备和资源，限制任何偏离社区建设总目标的组织行为和个人行为，保障社区建设的健康发展。

政府行为在社区建设中有着十分重要的位置，但并不意味着包揽一切，而是要求政府在社区建设中，运用行政、经济、法律等手段，组织社区内的不同组织和成员密切合作与协调，达到条块结合、上下结合，使社区建设充满生机和活力。

中国社区自治建设是以社区自治组织的建设为基础的。中国的社区自治组织是指社区的主体组织，即居民委员会。社区居民委员会的成员经民主选举产生，负责社区日常事务的管理。社区居民委员会的根本性质是党领导下的社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性自治组织。

显然，城市基层群众自治是随着新中国的发展而发展起来的，由于各种政治运动的冲击，经历的发展过程是比较曲折的。但是，实践证明，这种群众自治与中国的政治和社会发展具有很强的契合性，是当代中国社会主义政治建设中所不可缺少的重要组成部分。

与城市基层群众自治相类似的居民自治，在世界上其他国家也有。但是，中国的城市基层群众自治有自己的特色，具体体现在它的功能上。概括来说，城市基层群众自治组织具有如下几方面的功能：

第一，协助功能。城市基层群众自治组织，即居委会，是基层群众性的自治组织，因而属于政权体系外的组织。但是，由于它是国家政权所没有触及到的基层社会的主要的自治组织，而且以中国共产党的基层组织为领导核心，所以，它的早期活动就很自然地被纳入由国家政权主导的整个政治

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲



北京市东城区
图书馆一景

过程中，成为国家调控社会的重要辅助组织。最早由石家庄提出的“二级政府，三级管理，四级落实”的城市管理体制，就是基于这样的现实而形成的。居委会的协助功能主要体现在协助政府宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、贫困救助等工作。

第二，自治功能。从根本意义上讲，中国城市基层群众自治不是从社会直接发展起来的，而是国家政权建设和制度设计的产物。所以，这个群众性的自治组织，一开始就是作为与国家政权体系有深刻内在联系的组织而存在的，其性质、组织样式和制度形态都是由国家设计和确定的，从而决定了其性质，即其所具有的协助功能是其存在和发展的前提。但是，依据宪法和法律规定，居委会是自治性的组织，自治是该组织的本质属性，具体体现为居委会所具有的自治性和自治功能。这也就意味着居委会所承担的协助功能应以居委会的自治性和自治功能的发挥为基础。依据组织法，居委会的自治功能体现为自我管理、自我教育和自我服务上，而这些功能的自治性是以居委会由居民选举产生、其工作由居民承担以及接受居民监督为前提的。

第三，协调功能。实际上，协调功能既是政治功能的一部分，同时也是自治功能的一部分，我们之所以将其独立出来强调，是因为居委会的这方面功能对中国社会具有特殊的意义。长期的计划经济和政府主导型的发展模式，使中国的国家与社会关系形成“强国家，弱社会”的格局，社会中具有自主地位的权威性组织发展有限，于是居委会就成为基层社会最重要的

新疆克拉玛依市
克拉玛依区天
山路街道组织文
明宣传
“与文明同行”





辽宁省锦州市
北秀保社区正
在筹备漫画展

权威性组织，自然而然地承担起协调各种关系和矛盾的使命。居委会协调的主要关系有：居民与政府的关系、居民与单位之间的关系、居民之间的关系、家庭内部的关系。其中在调解民间纠纷方面，居委会中的“人民调解委员会”起了十分重要的作用。

第四，治保功能。居民委员会组织法明确规定在居委会下设治安保卫委员会，其任务是协助维护社会治安。早在1952年，由当时的政务院批准，公安部颁布了《治安保卫委员会暂行组织条例》，1980年又重新公布了这一条例。条例规定，治安保卫委员会是群众性的治安保卫组织，在基层政府和公安保卫机关的领导下进行工作。这个功能使居委会成为保障社区安全的重要的组织力量。居委会所展示的这些功能是一种完全有中国特色的基层社会组织。这种组织既为社会的自主发展提供了合法的空间，而且也为民主自治提供了组织基础。

目前国内及境外对社区各类问题的研究颇多，但很大程度上是局限在社会学上，注重的是社区自身和基层群众的参与，很少从政党、政府和社区三者关系的角度研究社区自治，因此既不能解决现实中国社区发展的问题，也未能论及构筑中国社区自治理论体系。

本书通过对中国社区建设中的政党、政府与社会的分析，呈现中国社区体制的基本现状，并从社区理念的形成、政党与政府的关系、政府的职能与架构、政府的职能转变、公民的参与、政府在社区建设中的行为、社区自治、社区治理的理念等多方面，论述了社区自治与政府职能转变的关系，全面阐述了政府职能转变是社区自治的前提和基础。在此基础上，归纳和描述中国社区自治的未来模式是由社区居民参与

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲



北京市东城区
图书馆一景

的社区和政府的合作治理，以最终实现社区的“四个自我”和“四个民主”。因此，我们希望，在理论上，本书对社会转型期的国家与社会关系和城市基层社会管理能有微薄的贡献，在实践上，能为政府管理社会和社区自治提供决策依据和现实的可能。

张明亮

2004年10月

6

新疆克拉玛依市
克拉玛依区天山
路街道组织文明
交通志愿者宣传
“与文明同行”



目 录

第一章 社区从近代走来	1
一、社区鼻祖滕尼斯	1
二、共同体的纽带	5
三、芝加哥学派的理念	7
四、地域的群体	9
五、多元文化的积淀	13
第二章 龙之乡社区的繁衍	17
一、社区的中国情结	17
二、政体内的社区	21
三、“小脚侦缉队”的演变	25
四、街道的困惑	32
第三章 核心堡垒的社区特色	45
一、党的核心与权力	45
二、党组织与党员	53
三、政府的有限性与政党	59
四、党领导的社区自治	68



第四章 社区自治的源泉	77
一、自主的自治	77
二、集体的自治	80
三、地方自治	83
四、合作协商的治理	86
第五章 社区自治的伙伴	94
一、政府基本职能的架构	94
二、现代政府的职能	97
三、发达国家的政府职能	100
四、社会主义国家的政府职能	113
第六章 社区自治的深水区	125
一、政府职能转变与结构调整	125
二、政府职能转变的困难与障碍	127
三、政府职能转变的能力	135
四、政府职能转变的创新模式	137
第七章 公共利益与公共服务	143
一、西方公共服务的演变	143
二、美国政府公共服务的机制	146
三、中国公共服务的起点	154
四、一个新生儿的诞生	156



辽宁省锦州市
北岗社区正在
筹备漫画展

第八章 公民的参与	166
一、理念中的参与式国家	166
二、自治过程的参与	171
三、角度不同的参与类别	176
四、缺憾与借鉴	181
 第九章 社区的自治与治理	 194
一、治理的一般概念	194
二、善治的理念	200
三、市民社会的民主	207
四、善治的自治典范	209
 第十章 社区自治与政府的理想模式	 216
一、政府行为的述说	216
二、政府的“越位”与“缺位”	222
三、社区中政府行为的内涵	226
四、社区中政府行为的基本模式	232
五、NGO组织的健全与绩效	237
六、“强国家、大社会”模式的结构	250
 参考书目	 254

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲





辽宁省锦州市
北岗保社区正
在筹备漫画展

第一章

社区从近代走来

“社区”从近代迈入我们的世界，带着团团疑云而流行，成为生活的时尚，却令人捉摸不定。20世纪50年代有人统计“社区”的定义就有94种之多，而到80年代，统计显示竟超过了140种。看来还有继续发展下去的可能。今天，“社区”已经成为学者们民主的代言词、官员的政治时髦术语、房地产商人兜售房屋的金牌和街头小贩叫卖的幌子。它的伟大是作为书面用语写进各个国家的政策法规，以至联合国议案。“社区主义”不仅作为社会思潮，而且是作为社会运动正在全球范围展开。人们对这一“狭窄”领域如此旺盛的热情和发明创造欲，无不激起我们的兴趣，探究社区的奥秘。

一、社区鼻祖滕尼斯

纵然今天人们对“社区”有上万种说法，初始也只有一个。“社区”最初在社会学上的表述，是关系社区理论的一个关键问题。然而，对于很多社区工作者来说，这个问题从来就只是教课

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲



北京市东城区
图书馆一景

书上的只言片语，那么轻描淡写，不可捉摸。

(一) 滕元斯的社区

何谓社区？所谓社区就是一个小社会。社区概念的提出始于德国社会学家滕尼斯（*Ferdinand Tonnies*，1855年~1936年）。社区的德文为 *Gemeinschaft*，它是指与 *Gesellschaft* 相对立的一种传统的精神状态、生活方式和组织形态。1887年，滕尼斯的著作 *Gemeinschaft and Gesellschaft* 问世，此后，美国社会学家罗密斯第一次把该书译成英文，书名为 *Fundamental Concepts of Sociology*（《社会学的基础概念》），后来，他再一次把它译成 *Community and Society*（《社区和社会》），划分了社区和社会的概念，提出社区和社会是有区别的，社区是自生的，而社会是结合的；社区是同质的或异质共生的，而社会则是异质的；社区是相对封闭的、自给自足的，而社会则是相对开放、相互依存的；社区往往是单一价值取向的，而社会则是多元价值取向的；社区是人们感情和身份的重要源泉，而社会则是人们理性和角色的大舞台。

滕尼斯认为，从传统乡村社会向现代城市的转变，是引起社会关系变化的原因，他把社区与社会视为社会结构的两种理想类型，提出社区内的社会关系是紧密的、合作的和富有人情味的。而社会关系是非人情化和独立的。因为，在社会内，正式的契约主宰着经济交换，货物只是被买进或被卖出，人们更加关心自身的利益。由此他认为，社区是传统乡村地域的代表，而社会则是工业化和城市化的产物，所以认为社会变迁的总体趋势是社区向社会的转变。

在滕尼斯的体系中，“共同体”是自然形成的、整体本位

新疆克拉玛依市
克拉玛依区天山
路街道组织文明
交通志愿者宣传
“与文明同行”





辽宁省锦州市
北岗保社区正
在筹备漫画展

的，而“社会”是非自然的即有目的人的联合，是个人本位的。“共同体”是小范围的，而“社会”的整合范围要大得多。“共同体”是古老的、传统的，而“社会”则是新兴的、现代的。显然，滕尼斯不同于马克思，后者把传统的巨大群体“亚细亚”国家与社会都算作共同体，而滕尼斯的共同体则是小群体。滕尼斯也不同于哈耶克这类持理性批判立场的自由主义者，后者认为公民社会（即滕尼斯所讲的“社会”）是自然形成的，而生活在理性主义时代的滕尼斯则强调“社会”是人为的理性建构物。但有一点是三人共同的，即他们都倾向于个人本位的社会。

从我们的角度可以把滕尼斯的观点概括为“小共同体”理论。在西方社会学与人类学领域这种看法很流行。英语学术界把“共同体”译为 *Commune*（公社、村社）或 *Community*（社区），而波兰社会学界则用 *okolica*（“周围环境”、社区）来称之。他们都以传统乡村为例，认为这种群体秩序很大程度上是靠“闲言碎语”来维持的，社区主要通过议论成员来调节其成员的行为。如美国经验社会学奠基人 W.I. 托马斯曾引述波兰农民的话说：“关于一个人的议论能传到哪里，*okolica* 的范围就到达哪里；多远的地方谈论这个人，他的 *okolica* 就有多远。”不少学者都认为，传统乡村是“这样一些共同体：它们通过口头传播来传递其文化内容”。由于这种传播不依赖于文字、书籍等中介，因而“这种传播模式总要涉及直接的人际接触”。这样，农村社区便应当是一个大家能互相见面并且互相认识的群体。而传统时代对个人的压抑，则主要在这一层次发生。

（二）社区的多学说

英国社会学家麦基文进一步发挥了滕尼斯的学说，他把社

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居
民在休闲



北京市东城区
图书馆一景

区界定为“共同生活的任何领域”，例如村庄、城镇、地区、国家，乃至更为广大的地区。麦基文认为，所有的社区都是一个程度问题，一个社区可以被视为一个更大社区的组成部分。他的观点集中体现在 *Community* (《社区》) 一书中。

美国学者桑得斯 (Sanders, I.T.)，根据不同学者在研究方法上的不同，把国外对社区的理解归纳为四种类型：(1) 定性的方法：把社区理解为一个居住的地方；(2) 生态学的方法：把社区理解为一个空间单位；(3) 人类学的方法：把社区视为一种生活方式；(4) 社会学的方法：把社区当作一种社会互助。而从社会体系的角度出发，社区是以某一地方为中心的比较持久的互助系统，从社会冲突的角度看，社区是资源、财富、权利和威望等分配不公平的一种互动的场域，不同的理解必然会产生各种不同的社区定义，但这并不意味着社区是一个捉摸不定的概念。

据英国学者 C.拜尔和 H.钮巴研究发现，近百种有关社区的定义，没有一个是相同的，1955 年，希勒里 (Hillery, G.A., Jr.) 通过对这些定义的分析提出，尽管不同的学者对社区概念的理解和表述各不相同，但其主要含义是相同的，即：地域、共同关系和社会互动。这种提法，得到了国外不同学科领域的学者的认同，1986 年，道特森 (Dotson) 从社会学角度把社区定义为具有认同感和归属感的人组成的社会组织的空间或地域单元。1987 年古达尔 (Goodall) 则从人文地理学角度理解社区，认为社区既是指为居住和工作而占有和分享有限地域空间的互动人群，又代表着包容社会日常生活主要特征的最小空间系统。英国工党主席巴克雷 (Barclay) 在 1980 年的工作报告《社会工作的作用与任务》中，一开始便指出：社区是个广泛的词，在某一地区内生活的人，无论其社会地位如何，政治态度怎样，

新疆克拉玛依市
克拉玛依区天山
路街道组织宣传
“与文明同行”



辽宁省锦州市
北秀社区正在筹备漫画展

他总会与周围人建立某种社会关系，如：传递信息，给予同情、理解或帮助。正是这些地方关系网及其调动周围群众参与活动的的能力，构成了我们所谓社区最实质的内容。

二、共同体的纽带

由于社会学者研究角度的差异，社会学界对于社区这个概念尚无统一的定义。但许多学者认为，社区概念是以一定的地理区域为前提的。1955年美国学者 G.A.希莱里对已有的 94 个关于社区定义的表述作了比较研究。他发现，其中 69 个有关定义的表述都包括地域、共同的纽带以及社会交往三方面的含义，并认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。因此，人们至少可以从地理要素（区域）、经济要素（经济生活）、社会要素（社会交往）以及社会心理要素（共同纽带中的认同意识和相同价值观念）的结合上来把握社区这一概念，即把社区视为生活在同一地理区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。

（一）同一地域

其实，早在社会学者形成社区这一概念之前，社区这种人类社会生活的重要现象就已存在。人类总是合群而居的。人类社会群体的活动离不开一定的地理区域，具有一定地域的社区就是社会群体聚居、活动的场所。从这个意义上说，社区是农业发展的产物。在远古游牧社会中，居民逐水、草而居，并无固定的住地。严格说来，那时的游牧氏族部落只是具有生活共同体性质的一种社会群体，不是今天所说的社区。其后，随着

辽宁省沈阳市
苏家屯社区居民在休闲

