

# 社区组织与社区发展

Community Organization and Community Development

魏娜 著

红旗出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

社区组织与社区发展/魏娜著. — 北京: 红旗出版社,

2003.5

ISBN 7-5051-0836-0

I. 社… II. 魏… III. ①社区—组织机构—中国②社区—城市建设—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 037652 号

## 社区组织与社区发展

魏 娜 著

责任编辑: 肖景华 责任校对: 刘冰远

封面设计: 飞天创意 版式设计: 翟国兴

红旗出版社出版发行

邮政编码: 100727 地址: 北京市沙滩北街 2 号

E-mail: hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部: 64037145 发行部: 64037154

印刷: 北京市铁成印刷厂

2003 年 5 月北京第 1 版 2003 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 21 字数: 230 千字

ISBN 7-5051-0836-0/Z·207

定价: 32.00 元

# 序

ix 序

联合国所倡导的“社区发展”，是指社区居民积极参与社区生活并与政府组织合作，以促进社区的经济、社会和文化的发展；进一步协调和整合各社区，使它们与整个国家的生活合为一体，进而使社区发展成果为国家的繁荣和进步做出积极的贡献。我国政府在社区服务的基础上，进一步提出了推动社区发展的内容与目标，正如中共中央办公厅、国务院办公厅在转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知中所指出的：“社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。”可见，社区建设就是联合国社区发展思想在我国的具体实践。

社区发展问题受到政府、社区民众以及理论研究者的广泛的关注，魏娜博士的《社区组织与社区发展》是一本研究社区问题的有价值的著作。该书的最大特

点是，从构建新型的政府与社会、政府与公民关系的角度来把握社区发展的基本方向。这就为社区研究提供了一个新的视角。组织与机制的创新又是影响和决定社区发展的重要因素，作者从这方面入手进行研究，无疑是抓住了问题的核心，从而使该研究既具有重要的理论价值又具有实际的指导意义。

作者把我国城市社区发展放在一个政府与社会关系调整这样大的制度背景下进行分析，提出城市社区发展来源于政府与社区两种力量的推动，政府是社区发展的主要推动者，但是这种推动是建立在政府职能转变与治理模式改革的基础上，即从包揽一切经济与社会事务的“全能”政府，向承担必要的社会公共事务职能的“有限”政府转变，政府对社区事务的管理也相应地从包揽向授权，从划桨向掌舵转变。社区组织与社区民众参与社区公共事务并自主决定一定范围内的自治事务，是推动社区发展的另一种力量。社区正在承接政府在社会管理方面转移出来的大部分职能。我国城市社区的发展就是这两种力量共同推动的结果。作者由此提出了建立“合作主义模式”下的政府与社区的新型互动关系的观点。

在“合作主义模式”理论指导下，作者重点对社区组织体制的创新进行了研究，提出通过建立社区管理委员会来逐步代替城市街道办事处，实现政府与社区在这一层次上的合作与发展的观点。社区管理委员会是一个半官方、半民间的组织，它不同于以往的政府与社区组织，它既有政府组织的规划、协调和指导功能，同时又具有社区自治组织的特征与功能，是实

现政府与社区合作的组织与制度平台。

作者对宪法和法律规定的我国城市社区基层群众的自治组织——居民委员会的产生、发展过程以及在新时期其所面临的问题进行了深入的探讨，尤其是对居民委员会自治性的法理基础、理论依据的分析，具有一定的深度；同时，对如何提高居民委员会的自治程度的建议具有可操作性，对实践具有指导意义。

作者对国外社区发展的经验尤其是在组织体制和社区发展机制方面的做法进行了研究，指出政府与社区的责任与合作机制值得我们借鉴，如政府承担着社区发展主要资源的提供、社区发展法规的制定、社区组织的协调和监督等重要职能；而社区营利与非营利组织、社区民众则扮演社区计划的落实者与社区经济、文化、环境、教育等社区任务主要执行者的角色。

作者还对社区非营利组织、社区志愿组织与志愿服务等进行了探讨。这是社区研究的新领域。社区非营利组织是社区发展的重要力量，国外在非营利组织发展中，政府注意为其提供一定的制度环境和资源，同时采取一定的监管措施，这对我国政府在新的时期鼓励和扶持非营利组织的发展有着重要的借鉴价值。同时，志愿组织与志愿服务在社区发展中的作用也值得进行研究并加以推广。

作者对社区发展理论研究有很多新的见解，比如关于政府与社区关系的界定、关于社区治理模式的提出、关于我国城市社区发展三个阶段的划分、关于居民委员会自治基础的分析、关于社区发展的合作机制与参与机制等等。这些见解丰富了我国社区发展研究

的内容，扩展了社区研究的领域，因此无论是对学科的发展还是对实际工作都具有积极意义。

尤其值得肯定的是，作者在书中用了很多案例，使读者对中国社区发展的现实有了一个感性的认识，从而也更有利于理解社区发展的理论。作者对社区建设居民参与情况所进行的大量调查和分析，为作者的理论研究打下了深厚的基础，这种研究问题的科学态度和严谨的学风值得肯定。

本书是在作者大量前期研究成果及博士论文的基础上，又补充了若干新的内容之后完成的。作为魏娜同志的博士生导师，在指导其论文写作的过程中，我真切感觉到她研究作风的踏实严谨。她通过刻苦努力，取得了较丰硕的成果，是水到渠成的事。本书具有理论与实践的价值，可以为社区研究人员、教学人员、社区政策制定者、社区工作者，以及广大关注社区发展的读者提供有益的参考，特为之作序。

刘熙瑞

2003年3月于国家行政学院

# 导 言

## 一、研究的视角与思路

社区是指聚居在一定地域范围内的社会共同体。社区事务是一定范围内的社会公共事务。

联合国 1960 年出版的《社区发展与经济发展》（《Community Development and Economic Development》）一书指出，社区发展是一种过程，通过这一过程，社区居民积极参与并与政府组织合作，以促进社区的经济、社会和文化的发展；并进一步协调和整合各社区，使它们与整个国家的生活合为一体，进而使社区发展成果为国家的繁荣和进步做出积极的贡献。

我国的社区建设是联合国倡导的社区发展运动在我国城市社区中的具体实践。我国的城市社区建设是建立在政府与社区互动基础上的，依靠社区力量，利用社区资源，改善社区环境，提高社区成员生活水平和生活质量的过程。

社区发展的范围非常广泛，所涉及的因素也非常

多，尤其是我国社区建设刚刚起步，需要研究的内容非常多，既有理论问题，也有实际中的问题；既有社区本身的问题，又有社会大环境的问题；既有组织体制和发展机制问题，又有服务、保障、文化等具体的问题。这些问题都是社区发展中必须研究的问题。但是，我认为从目前我国社区建设的实践来看，社区组织与机制建设是一个重要的问题，因为社区服务、社区文化、社区教育等社区建设的内容必须建立在一定的组织体制基础上，社区民主参与、社区互动合作也必须以一定的机制为基础。因此，本书把研究的重点放在了社区组织与机制的研究上，这样能够以一个相对集中的视角来探讨影响和制约我国社区发展中的基本因素和主要问题，同时，也为借鉴其他国家社区发展的经验提供了一个平台。

社区发展研究是一个运用多学科理论与知识进行的综合性研究。本书从两个方面来把握研究的基本思路。

(一) 从改革开放与市场经济的推进过程中，构建新型的政府与社会、政府与公民的关系角度来把握我国社区发展的基本方向。我国城市社区建设来源于两种力量的推动：一是经济发展以及经济体制的改革所带来的社会公共权力的转移以及治理方式的转变。我国改革开放的过程从本质上是政府还权于社会、还权于民的过程，政府从包揽一切经济与社会事务的“全能”政府，向承担必要的社会公共事务职能的“有限”政府转变。在这一过程中“公域”与“私域”开始分化，基层民众的参与意识与民主意识逐步增强，社会



与民间力量的推动是社区生成与发展的原动力。二是政府的推动，政府在城市社区建设中起到了不可忽视的推动作用。随着城市的发展以及城市经济和社会结构的变化，出现了大量市场解决不了、政府又解决不好的问题，这些问题又直接关系到城市居民的切身利益以及社会的稳定与发展。因此，政府通过社区建设，发挥政府的组织与资源优势，在社区居民广泛参与下，共同推动社区的建设与发展，从而达到社区的有效治理。这是社区建设的外部推动力量。目前，我国政府在社区建设中发挥的推动作用对社区建设是非常必要的，也是我国社区建设的一个优势，但是也应看到，社区的发展最终还要依靠社区组织自治能力的提高以及社区居民的积极参与。政府过分包办既不利于政府职能的彻底转变，也不利于社区自身组织能力的提高和社区民主建设的发展。因此，在社区建设中采用合作主义的互动模式，使社区从过于行政化的治理方式，向政府与社区合作下的半行政、半自治的治理方式以及社区自治主导下的治理方式发展，这是我国社区发展的基本方向，也是符合中国国情的有中国特色的社区建设的道路。

（二）从社区民主自治与基层民主建设的角度，把握社区发展的基本方向。通过提升社区自治组织的能力，完善社区民主参与的机制，将城市社区民主建设纳入秩序化发展的轨道。自治是社区居民自我治理与自我做主的一种状态，它是通过社区居民的自我管理、自我服务与自我教育的过程来达到社区建设的最终目标。从目前来看，我国城市社区组织自治能力还非常

薄弱，社区组织如居民委员会的行政色彩较浓，因此，对我国城市社区组织的自治性进行理论探讨，对如何提高居民委员会的自治能力进行对策性研究，以及对非营利组织及其在社区发展中的作用的研究是社区组织与机制研究的重点。

(三) 从推动社区发展主体的多元化角度，探讨政府组织、社区自治组织、社区非营利组织以及社区企业组织的合作与互动的关系，构建社区民主参与、合作互惠的新型治理结构。

当前我国社区发展是建立在政府与社区合作互动基础之上的。发挥政府与社区的优势，在“合作主义模式”指导下进行社区组织建设和开展社区各种活动，从而达到政府治理与社区自治的协调发展。因此，由行政型社区向合作型社区以及自治型社区发展是社区发展的基本脉络。

伴随着社区自治力量的增强，国家（政府）的力量从客观上得到了制约，社区力量和政府力量在新的层次上得到了平衡。社区不仅是平衡政府组织的力量，同时，也是平衡市场的力量。社区比起政府及市场而言，能提供更快、更好、更有效率的公共服务，而且社区组织在了解和解决社区问题方面更直接、更便捷、更有创造性。因此，通过社区建设，尤其是由“社区制”逐渐取代“街道制”，在客观上起到了转变政府职能、减少管理层级、减少管理成本、提高管理效率的作用。

## 二、基本内容与框架

第一章，对国内外社区研究者关于社区概念的界定进行了基本的梳理，分析了社区与社会等基本概念的区别与联系。以一定社会关系为基础进行共同生活的人群、一定的地域空间、一定的社区结构与制度、一定的文化心理特征等是社区的基本要素。“城市社区”既是一个地理概念又是一个文化、政治概念。本书分析了在“社区地域”划分上国内外的不同认识，以及我国城市社区地域的基本界定。社区与社会既有区别又有联系，社会的发展与变化必然影响社区的发展与变化，同时社区又是社会的一个缩影，它反映了相对完整的社会结构和社会变化的情况。我国社会的转型与发展直接影响和决定着我国城市社区的产生与发展，同时，城市社区居民的生活方式、交往互动的方式以及社区组织结构、社会文化特征又是转型时期我国社会发展的一个缩影和真实写照。

联合国在社区发展计划中提出了社区发展的概念：“社区发展为一种过程，即由人民以自己的努力与政府当局的配合，一致去改善社区的经济、社会、文化等环境，统一各社区，纳入国家生活之中，为促进国家进步做出最大贡献。”我国的社区建设是联合国倡导的社区发展运动在我国城市社区中的具体实践。我国的城市社区建设是建立在政府与社区互动基础上的，依靠社区力量、利用社区资源、改善社区环境、提高社区成员生活水平和生活质量的过程。

第二章，国外社区组织与社区发展的经验以及对

我国社区建设的启示。由于各国政治制度、社会发展程度不同，国外在社区发展中也存在着一定的差异性，但是国外社区发展组织的模式，以及一些国家社区建设的实践经验，给予我们很大的启示：社区发展受到政府的高度重视，政府在社区发展中起到了引导、支持的推动作用；社区发展是建立在政府与社区的合作互动基础上，在社区自治的基础上通过政府与公民的互动，推动了社区的发展；社区发展过程与社区民主参与过程相一致；社区组织完善、管理科学；社区组织具有有效动员社会资源的渠道与机制，等等。这些都值得我们学习与借鉴。

第三章，对我国肇始于20世纪80年代的中国城市社区建设的实践进行了探讨。对我国城市社区的产生、城市社区建设的提出以及社区建设的意义、原则和基本内容进行了总结与研究。并重点研究分析了沈阳、上海、青岛、武汉等具有代表性的城市社区试点的经验与特征。指出了我国城市社区建设中存在的主要问题，如在社区与社区建设的基本理念上存在着模糊的认识，直接影响到对社区建设方向的总体把握；对社区建设中政府与社区的责任关系缺乏正确的认识；社区组织建设滞后，组织机制不完善直接影响了社区建设的深入发展；缺乏社区居民有效参与社区建设的组织机制等等。这些问题也是本书研究与分析的主要问题。

第四章，对我国当前进行的社区建设的制度背景进行了分析。我国的城市社区建设不同于西方国家，它是在我国经济与政治体制改革的大背景下，在政府

与社会关系的不断调整中逐渐产生和发展起来的。单位制的弱化促使“单位人”向“社会人”转变、“单位制”向“社区制”转变。市民社会的萌芽与发展以及城市政府管理职能与管理方式的转变，是我国城市社区建设的制度基础。新型社区的出现，则是我国改革开放与社会转型的真实写照。同时，它的出现不仅改变着社会自身，也改变着社会与国家的关系。

本章在分析的基础上提出了“合作主义模式”是处理我国政府与社会、政府与社区关系的基本模式，这一判断符合我国民族传统以及社会文化心理。根据这一理论判断，我国城市社区建设的基本发展过程应当是：由行政型社区（政府主导）向合作型社区（政府推动与社区自治结合）最终向自治型社区（社区自治主导、政府支持）方向发展。

第五章，对城市社区组织体制及其创新进行了研究。组织建设是社区建设的重要内容，也是社区群众民主参与的组织基础。本章分析了社区组织的权力基础和社区组织的机制，对社区发展的主体组织进行了设计。

社区管理委员会是建立在街道办事处层次上的一个半官方、半自治型的组织机构，它起到了在政府指导下有效动员社区力量，进行社区建设的作用。同时，这一机构又是城市基层管理最终实现由“街道制”向“社区制”转变的重要的组织形式。社区居民代表大会和社区居民委员会是社区自治组织中的主体组织，是社区居民群众参与社区建设和实现民主自治的重要组织形式。本章还对社区管理委员会、社区居民代表大

会以及社区居民委员会的关系进行了分析。

第六章，重点对居民委员会的自治性进行了探讨。居民委员会是目前我国宪法和法律中承认和确定的城市基层群众性自治组织，“自我管理、自我服务、自我教育”是其重要的特征，也是其自治性的重要内容。居民委员会从建国后产生、发展到今天走过了曲折的发展过程，发挥了一定的作用。但是，随着我国经济与社会的发展，以及城市社区建设的提出，如何认识和看待居民委员会这一城市基层群众的自治组织，以及它在社区建设中发挥什么样的作用，居民委员会的自治性如何体现等问题就成为影响社区组织建设和居民委员会组织发展的重要问题。因此，本书从分析自治的法律与文化基础入手，对居民委员会的自治性进行了研究。居民委员会的自治属于社会自治的范畴，社区自治是建立在社区具有共同意志能力的居民对社区共同体内公共利益的追求上，这是社区自治的法理基础。同时，人民自治是马克思主义学说的重要内容，也是我党民主管理思想的重要体现，是社区居民委员会自治的重要理论与思想基础。在目前社区建设中，居民委员会作为社区建设的主体组织，通过组织体制的创新和自治能力的提高，会发挥越来越重要的作用。

通过对居民委员会自治性的分析，指出当前在居民委员会自治过程中存在的问题，并提出了提高居民委员会自治能力的具体建议。

第七章，非营利组织与社区发展。非营利组织是社区发展中的重要力量，它以既区别于政府组织又区别于市场营利组织的特点和作用，为社区提供着公共

服务。本章主要对非营利组织的理论基础、非营利组织的法律地位、政府对非营利组织的监管以及在推动社区发展中的作用等进行了探讨。同时，还对我国非营利组织与社区发展提出了建议。

第八章，社区参与机制与社区发展。社区民众的广泛参与是推动社区发展的主要动力。社区公民参与，对于构建新型的政府与社区的关系，以及公民社会的产生都具有重要的意义。本章从社区意识、社区参与的理论基础、社区参与的主体与参与的方式进行了研究，并以实证数据为依据分析和研究了我国社区居民的参与意识与参与行为。

第九章，志愿服务与社区发展。志愿组织与志愿服务是社区发展的重要人力资源，也是推动社区发展的重要力量。本章研究了志愿服务的动机、志愿服务的特征、志愿服务的作用和方式、志愿人员的选拔、培训与管理，并分析了我国志愿服务与社区发展的具体情况，提出志愿服务社区化的观点。

第十章，社区公共服务的合作机制。社区公共服务的提供是社区建设的主要内容，通过政府与社区、政府与企业、社区与非营利组织的合作与互动，构建社区公共服务的新框架。本章提出了社区公共服务的新理念，它改变了政府对社区的治理模式，即由社区公共服务主体的单一主体向多元主体转变，社区公共服务提供方式由行政化向专业化和社区化相结合转变。

总之，在我国经济和社会发展的制度背景下，政府与社区的合作互动是使政府治理与社区自治达到协调发展的重要途径，在这一思想指导下对社区组织进

行重新设计，对社区力量进行重新整合，是当前社区发展的关键所在，也是本书的主要研究内容。

### 三、研究的技术路径

本书的研究方式主要采用理论与实证研究相结合的方式。具体的研究方法是：

#### 1. 文献研究

通过文献研究，掌握社区发展的基本信息。社区研究的文献主要分以下几类：一是关于国内社区建设基本情况、社区组织产生与发展的概括、国外社区组织与社区发展情况的政府文件、报告、统计数据、经验介绍等文献。二是有关社区建设与社区发展的理论著作和学术论文。这些文献内容比较多，且比较分散。但对这些文献的收集与整理，对于建立研究的基本的假设和进行基本的判断是非常有价值的。

#### 2. 问卷调查

调查是实证研究的基本方法。它是在了解研究对象“实然”的基础上，经过分析得出“应然”结论的必要步骤，也是社会科学研究的基础。本研究采用了这一方法。通过国家社会科学基金项目“城市社区居民参与行政决策研究”以及“城市发展中的基层组织建设研究”两个相关课题的问卷调查、访谈调查和相关研究，掌握了我国社区建设中的基本信息，尤其是社区群众对社区服务的满意程度、对社区组织的认可程度、参与社区建设的意愿、社区居民之间的认知程度、社区归属感等有了一个基本的把握。



### 3. 访谈调查

由于我国社区建设是一项政府与社区组织、社区群众共同参与的活动，因此，他们对社区建设的认识也是研究收集信息的重要渠道。主要进行了以下访谈工作：

首先，到政府部门了解情况。先后多次走访了国家民政部基层政权与社区建设司、社会福利司、民间社团管理处以及北京市民政局等部门，与有关领导和具体负责同志进行了交流与沟通。

第二，到街道办事处进行调研，并参加了“街道办事处主任培训班座谈会”，了解了北京市城市管理体制改革、城市管理重心下移以及加强街道办事处综合管理职权的实际情况以及在管理体制改中出现的的问题，走访了具有代表性的十几个街道办事处和居民委员会，并做了具体的访谈记录。

第三，通过问卷调查深入到社区和居民群众中，了解社区建设中居民的愿望、社区工作人员的想法以及社区建设中亟待解决的问题。