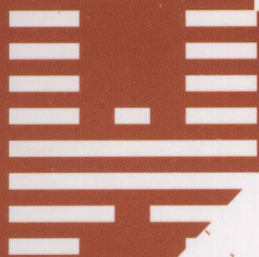


政·府·管·理·文·库

中国城市社区民主自治的 理论与实践研究

吴克昌 著

THEORETICAL AND PRACTICAL
RESEARCHES ON THE DEMOCRATIC
SELFGOVERNMENT OF URBAN
COMMUNITY IN CHINA



人民出版社

政·府·管·理·文·库

中国城市社区民主自治的 理论与实践研究

吴克昌 著

THEORETICAL AND PRACTICAL
RESEARCHES ON THE DEMOCRATIC
SELFGOVERNMENT OF URBAN
COMMUNITY IN CHINA

人民出版社

责任编辑：李椒元

装帧设计：肖 辉

责任校对：宋春燕

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区民主自治的理论与实践研究 / 吴克昌著. - 北京：
人民出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 01 - 008172 - 4

I. 中… II. 吴… III. 城市—社区—群众自治—研究—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 154527 号

中国城市社区民主自治的理论与实践研究

ZHANGGUO CHENGSHI SHEQU MINZHU ZIZHI DE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

吴克昌 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中文天地文化艺术有限公司排版

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：700 毫米×1000 毫米 1/16 印张：12.75

字数：173 千字 印数：0,001 - 3,000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 8172 - 4 定价：24.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

目 录

CONTENTS

导 论	1
一、选题的由来与意义	1
二、研究的现状	5
三、本书的结构思路与方法	8
第一章 社区及其本质的理论探讨	11
一、社区概念的起源	11
二、社区的本质	17
三、城市社区	28
四、影响社区制度变迁的因素分析	37
第二章 国家与社会关系的理论及其历史变迁	47
一、国家与社会的一般关系理论与无产阶级国家与 社会关系理论	47
二、中国传统社会的国家与社会关系及社会控制模式	61
三、我国计划经济时代的国家与城市社会关系	75
第三章 城市社区民主自治体制建设的必要性	89
一、由计划经济体制到市场经济体制	90
二、由政社合一到政社分离	102
三、由全能集权到专能分权	110
四、由城市社区自治到居民社区自治	114





第四章 社区权力分析	119
一、社区权力的性质	119
二、社区自治权力与国家政治权力的关系：社区自治与 国家政治控制	128
三、城市社区居民自治权利以及自治能力的问题	142
四、城市社区公共权力结构的构成	152
第五章 城市社区民主自治的制度与组织建设	157
一、当前我国城市社区民主自治体制建设的主体与 制度结构分析	157
二、城市社区居民自治的组织结构与关系分析	169
三、城市社区居民自治组织互动模式与组织发展	183
讨论和总结	195
参考文献	197
后 记	201

导 论

一、选题的由来与意义

20 世纪后 20 年是中国走向世界，世界关注中国的时代序曲；也是中华民族自鸦片战争以来从救亡图存走向强国富民，从强国梦想到富民实践发展的重要阶段。这个阶段学术界通常称之为社会的现代化转型时期。

理论始于现实的变迁，学术是对现实的观照和反映。本文的选题是笔者在我国城市社会急剧变迁的背景下，观察城市社区建设在我国的现实展开过程和学者的学术响应过程，产生诸多个体困惑，试着寻求解答的结果。

1. 选题的现实与理论背景

城市是现代文明的精华所聚。城市的现代化水平是一个社会现代化水平的标志，城市的可持续发展是一个社会持续的现代化进程的火车头。

中国的经济体制改革在农村家庭承包制取得初步成功之后，20 世纪 80 年代中期被迅速推广到城市。以市场经济体制的逐步形成，多种所有制形式的出现和企业自主权的获得为主要内容的城市经济体制改革引发了城市社会深刻的结构性转型。具体表现为：

在社会领域，身份制形式、社会组织功能、利益格局、社会阶层和成



分发生多元化转变：在身份制形式方面，所有制身份由单一国家集体所有制向个体、国家、集体、股份等多种所有制身份转变；单位身份由计划经济下的政府管理客体向市场经济下的市场经营主体转变；个体身份由单位人向社会人转变。在社会组织功能上由全能组织向专门组织转变，大量的社会管理和服务职能被析离出来。在利益结构上出现大规模利益分化，大量独立的社会利益和利益主体开始形成，利益一元化向利益多元化格局转变。在城市社会阶层和成分结构上，个体户、私营企业主、农民工、下岗职工等旧体制无法吸纳的社会阶层和社会成分大量涌现。

在国家领域，政府职能转变使政府承担的部分社会职能回归社会，政府机构调整使政府收纳的社会组织获得独立，政府管理体制改革使政府集中的社会权力下沉基层。

体制改革和由此造成大量游离于旧体制之外的社会构成要素的生成，不仅使以单位制为主体，以街居制为补充形式的旧的城市社会整合机制逐渐解体，而且使现存机制的功能弱化甚至部分地丧失。这种解构过程中的重构不足，造成转型社会缺乏组织和整合的状况，在现象学上就是80年代中期以后的中国城市社会进入了矛盾多发期。社会服务体系缺乏、公共产品供应不足、社会利益冲突加剧、社会控制机制失效、新兴市场规范乏力，种种问题凸显了转型过程中的城市社会治理不足。国内一些学者将这种现象称之为“政府失效”和“市场失灵”（徐勇，2001）。在单位体制解体后，改革旧的街居体制，使其成为政府和单位组织转移职能的承接载体，似乎是转型过程中合逻辑的选择。

国家民政部在1986年借鉴国外经验，提出开展社区服务工作，满足人民生活需求的策略，从而第一次将社区概念引入社会管理领域。北京、上海、广州、哈尔滨、南京、杭州等大中城市先后提出了街道工作适应新时期发展以及走向现代化的指导思想和工作目标。

20世纪90年代初期，社区建设正式进入中国城市基层社会重组的政策规划和探索序列。1991年民政部从我国国情出发，提出以社区建设为切



入点，加强社区全方位建设，增强城市基层组织的凝聚力和战斗力的政策构想。自此以后，在全国逐渐兴起以全面提高生活质量为特征的基层社区建设探索。1995年5月，民政部公布了《关于加快发展社区服务的意见》以及贯彻落实文件的通知，全国许多省市随后纷纷制定了相应的政策文件。社区服务成为城市社区建设的龙头和主要目标。1999年民政部提出开展社区建设示范活动，并确定了26个全国社区建设试验区。我国城市社区建设开始进入广泛深入的探索实践阶段。各试验区对城市社区建设的目标模式、组织形式、治理机制和制度规范以及其他与城市居民相关的城市社会问题解决模式进行了广泛的实践探索。“基层民主政治”、“社区自治”开始进入中国城市社会的实践语汇。城市社区建设也开始步入高潮时期。2000年10月召开的党的十五届五中全会关于“十五”计划的建议，第一次以党的文件形式提出“扩大公民有序的政治参与，引导人民群众依法管理自己的事情”和“加强社区民主建设”的指导性意见。这一文件对于确定社区建设和城市管理体制改革的目标导向有着重要指导意义。中央办公厅、国务院办公厅于2000年11月9日向全国转发了民政部的《意见》（中办发〔2000〕23号），确定了地方党委和政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社区居民和社会力量广泛参与的新的社区建设工作体系，明确了社区建设的指导思想、基本原则、主要内容和目标任务，中办发〔2000〕23号文件宣告我国城市社区建设开始进入全面推进的新阶段。2002年民政部在吉林省四平市召开了全国城市社区建设现场会，经评审确认，民政部命名河北省保定市等27个市为“全国社区建设示范市”，北京市西城区等148个区为“全国社区建设示范区”。会议进一步明确了社区建设的任务、目标、思路和要求。2003年以后，一方面，社区居民直选的选举民主成为社区建设的新的热点和亮点；另一方面，社区建设模式的探索开始陷入缺乏明确理论指导的某种程度的停滞和困境状态。

自“社区建设”概念进入中国的政治实践语汇以后，20世纪80年代中期，学术界同步介入对城市基层管理模式的探索。90年代，随着社区建



设试验在中国的全面展开，社区建设的理论探讨渐成学术界理论研究的热点问题。目前，参与社区建设讨论的学科有社会学、人类学、政治学、心理学、文化学、历史学、经济学、地理学、城市规划和建筑学、管理学、教育学、法学等十多个学科。众多学科参与的社区建设研究拓展了社区研究的视野，丰富了社区研究的内容，但也存在着下述问题：

一是解释性研究多，指导性研究少。由于社区建设在我国仍处于探索性试验阶段，研究的基础薄弱，大多数社区研究停留在事象层面。对政策的解释性研究和对具体问题的对策性研究多，深层的具有指导意义的理论研究少。

二是形成的理论共识少，歧见多。当前我国的社区研究，从社区的概念、定位到管理模式、社区建设取向、制度规范、组织架构等所有问题上，几乎鲜有共识。

三是社区建设被当成解决中国转型时期城市社会问题的万应灵药。社区建设自进入中国的理论和实践视野后，不仅在实践领域，而且在学术研究中，都把居民社区当成解决所有当前面临的城市社会问题的试验田。社区建设被寄予了远超过其承载能力的期望。从社会保障、下岗失业、贫困人口到子女上学入托、老年活动、精神文化、健身娱乐、环境卫生、社会治安、医疗保险、社区服务、社区秩序等，几乎一切政府治理问题和社会转型问题都被置入居民社区中寻求解决良策。

2. 问题和问题域

从我国城市社区建设的理论论争和实践困境中，产生的问题是：社区究竟是什么？何种因素决定社区治理模式？中国当前的城市社区建设发生的背景是什么，即为什么要进行城市社区建设？城市社区建设在城市社会转型和现代化发展背景下的目标诉求是什么？发展取向是什么？当前的居民社区建设能在多大程度上承载城市社会问题？如何建设城市社区以适应城市社会的变迁与发展？上述相互紧密关联的问题构成本文研究的问题

域：社区是什么？为什么要进行城市社区民主自治体制建设？如何进行城市社区民主自治体制建设（目标、内容和途径）。

3. 选题的意义

当前社区建设面临的问题是，一方面，社会的转型和变迁日益凸显出基层社会重构的紧迫性，基层社会重构在现代化的加速进程和国家推动体制变革的压力下，无法等待其内部结构和秩序的缓慢的自发生成，它只能是国家规划下的重构，这就迫切需要理论的指导，需要理论对社会的变革作出准确的解释，并提出适应整体社会转型需要的基层社会重构模式和路线图。另一方面，理论研究的不足和政策解释式的理论发展路线造成了理论面对实践的尴尬。因此在社会转型背景上深化社区理论研究无论对于促进社区自治实践的发展，和谐社会的建设，还是丰富和发展政治学理论都具有积极而重要的意义。

二、研究的现状

1. 对城市社区的定位研究

在城市，社区是否存在？城市社区应当定位在哪一个空间层面的问题上，国外学术界出现过两种观点：一种观点是社区消失论的观点。这种观点的理论渊源可以追溯到滕尼斯和韦伯等古典社会学者对19世纪产业革命和城市化的社会意义的研究。认为城市化产生了人们生活方式、价值观和抱负的差异，使社区的存在失去应有的基础。因而城市只是社会而不是社区。另一种观点是社区发现论和社区转变论的观点。20世纪60年代以来，甘斯等人通过一系列个案研究发现，无论是发达国家还是发展中国家的城市中都存在着具有内聚性和认同感的“都市村庄”，城市化引起的大规模社会变迁既没有造成城市社区的衰败，更不会使城市社区趋于消失而只是



带来了城市社区的转变（程玉申、周敏，1998）。在城市社区空间层面的定位上，国外学者有不同的理解和做法。按国际惯例，一个大都市是一个社区，一个城市是一个社区，一个区、一个村镇是一个社区，一个居民聚集区也是一个社区。我国学术界对城市社区的研究起源于城市社区建设的实践探索，因而以城市社区的当然存在为研究前提。但在城市社区的空间层次定位上，无论理论还是实践都存在很大歧异。在实践上出现了沈阳的介于街道与居民小区之间的空间定位，上海、天津、广州的街道定位和南京鼓楼区的区定位。理论研究上徐晓军认为社区自治应定位在新兴的住宅小区上。新兴住宅小区已经阶层化或正在走向阶层化，同质性强，用费孝通的话讲是熟悉社会，容易培养认同感、归属感。陈伟东等认为社区自治定位在小于街道办事处大于居委会辖区的规模上，在这一范围内便于资源整合。朱健刚、丁超等认为应将社区自治定位在街道办事处层面上，空间太小难以形成有规模的基础设施，不利于人们的交往，无法形成社区认同感（张宝锋，2005）。

2. 对城市社区自治和公共治理权力的研究

政治学对城市居民社区公共治理权力的研究，相对于国家政治权力和一般社会权力以及公民权利研究而言，无论国内还是国外都要薄弱得多。在西方国家，自德国社会学家滕尼斯于1887年提出社区概念以来，社区成为了社会学、经济学、政治学等众多学科长期观察和研究的重要对象。但由于西方社会长期的地方自治传统，国家和地方分权的政治体制，以及将城市社区界定为城市整体而不是我们的城市行政性居民区，因而从政治学角度对社区公共权力及其治理机制的大量研究，是以城市政府治理为对象的，即从城市（城镇）自治（国家与地方的政治性分治）的角度展开的。我国当前发展的城市社区民主自治在性质上属于社会自治（国家和社会的功能性分治）而不是地方自治，在范围上是城市（城镇）中的居民区而不是整个城市，在领域上是居民公共生活中的单纯社会事务而不是地方政

治、经济、社会的全部生活面相。因而西方社区自治研究的丰富的理论成果虽然具有一定借鉴意义，但不具有适用性。

国内对社区的研究和试验开始于20世纪的20年代。大约在1926—1937年间，梁漱溟、晏阳初等知识分子发起了“乡村建设运动”。到20世纪30—40年代，在吴文藻教授倡导下，对村落社区的社会结构和社会关系进行了系统研究。40年代费孝通先生创造性地提出“乡土中国”、“差序格局”、“礼制秩序”、“长老统治”等概念工具，对中国传统农村社会结构和由此产生的农村传统观念进行了理论概括。解放前对社区及社区权力的研究主要集中于乡村社区。新中国成立后，一些国外学者利用解放前获得的中国乡村社区调查资料，研究中国传统乡村社区的权力结构，出版过一些有影响的成果。主要有黄宗智利用满铁“惯行调查”对20世纪上半期华北农村宗族与村政关系的研究，他深入分析了现代化所导致的国家权力扩张对于新型的国家与村庄社会关系的影响（黄宗智，1986）。美国芝加哥大学教授、美籍印度裔学者杜赞奇（Prasenjit Duara）从大众文化的角度，运用“文化的权力网络”概念探讨了村庄的政治权利与文化网络的脱节过程，分析了20世纪上半期国家在基层乡村丧失合法性的原因（杜赞奇，1994）等。

国内20世纪50年代以后，社区研究基本陷入停滞状态，直到80年代，随着城市社区民主政治建设在我国的兴起，城市社区民主政治发展及城市社区自治研究才渐成政治学研究的一个重要领域。近20余年来，发表相关学术论文达200多篇，出版学术专著10余部。代表性的有：费孝通对居民自治的目标研究（费孝通，2002），朱健刚从国家与社会关系变迁角度对街区权力的研究（朱健刚，1997），徐勇对城市居民自治背景、价值目标的研究（徐勇，2001）等。这些研究都不同程度地涉及社区自治权力性质、自治权力与国家权力关系、自治权力与社区党组织、社区物业组织权力关系。但我国学术界在城市社区居民自治的研究领域至今仍然缺乏对城市社区公共权力的系统全面研究。



三、本书的结构思路与方法

本书正文共分五章，由三个部分构成。

第一部分（第一章）为基本理论的建构，主要解决社区是什么的问题。该部分的研究以马克思主义历史唯物主义理论为方法论工具，从社区产生与发展的历史和逻辑维度探讨了社区的本质，决定社区形态及其治理形式的因素，提出我国城市社区民主自治的理论分析框架。

第二部分（第二、三章）为城市社区民主自治的历史和现实背景研究，主要解决为什么要进行城市社区民主自治体制建设的问题。第二章主要通过对国家与社会关系的一般理论和我国改革开放以前，国家与社会关系模式的历史变迁及其社会政治后果的探讨，试图确定城市社区建设的价值取向（社区自治），解决当前城市社区建设的着力点问题。第三章主要通过对市场经济体制建设背景下引发的社会结构、国家与社会关系全面转型及其社会政治效应的分析，试图得出城市社区建设的必然模式（民主自治），解决城市社区民主自治体制建设的必然性问题。

第三部分（第四、五章）为城市社区民主自治的体制建设研究，主要解决如何进行城市社区建设的问题。自治的核心是权力问题，权力通过组织运作和依靠制度规范。因此，权力、制度和组织构成自治体制的三个基本要素。本文在实践部分以城市社区自治的公共权力结构和机制建设为重点，从上述三个方面对居民社区自治的体制进行了分析。第四章主要探讨国家政治权力与社区自治权力的关系；社区公共权力与居民自治权利的关系；社区公共权力构成和结构关系。试图解决的问题是，如何通过社区公共治理权力的性质、作用范围、作用方式和结构形式的界定，确保城市社区自治体制能纳入国家宪政体制和发挥社区的自主性。换句话说，试图解决如何保障社区公共权力的产生和运行机制在适应城市社会变迁和未来发展需要条件下的合法性和民主性的问题。第五章主要通过对当前城市社区



制度和组织架构的实证分析，试图解决如何围绕社区公共权力机制的建设形成与之配套的有效的制度和组织形式问题。

在研究方法上，主要采用了理论分析、历史研究和实证研究的方法。本文以历史唯物主义理论为方法论原则，对社区的本质和国家与社会关系进行了深入的理论分析，建构了城市社区民主自治的理论分析框架；通过对社区形成与发展、国家与社会关系变迁的历史过程的考察，解决了城市社区建设的价值取向问题；通过对沈阳、长春、湘潭、广州、长沙等城市示范社区的实地考察和国内相关实证研究资料的收集，分析当前我国城市社区建设存在的问题，提出了城市社区民主自治体制建设的应然模式。

第一章 社区及其 本质的理论探讨

一、社区概念的起源

社区（Community）一词作为学术术语源于德国社会学家滕尼斯。在1887年出版的《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》（Community and Society）一书中，滕尼斯概括出个体结合成群体生活的两种基本类型：共同体与社会。他使用“共同体”（社区）一词来指称那些基于血缘和地缘关系自发形成的人际关系紧密、信仰和习俗相同的社会结合体，并将其和“社会”加以对比和区分。滕尼斯认为，结合是指统一地对内和对外发挥作用的人和物，关系本身即是结合。共同体本质上是一种“现实的和有机的”结合，社会则是一种“思想的和机械的”结合。“共同体是持久的和真正的共同生活，社会不过是一种暂时的和表面的共同生活。因此，共同体本身应该被理解作为一种生机勃勃的有机体，而社会应该被理解作为一种机械的和人工制品。”^① 血缘共同体、地缘共同体和宗教共同体是三种基本的共同体形式。血缘共同体作为行为的统一体发展为和分离为地缘共同体，地缘共同体又发展为精神共同体。精神共同体在同从前的各种共同体

^① [德] F. 滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆1999年版，第54页。



的结合中可以被理解为真正的人的和最高形式的共同体。^①

滕尼斯认为无论是作为社会基本构成的共同体还是社会本身都是人与人之间的关系体系，或者说人与人的社会结合，其区别在于两种关系的性质和结合方式的不同。共同体是基于亲族血缘关系而结成的社会联合。在这种社会联合中，情感的、自然的意志占优势，个体的或个人的意志被感情的、共同的意志所抑制。人们在共同体中亲密无间，守望相助，患难相扶。社会则是由人们的契约关系、法律关系和个人“理性的”意志所形成的联合，“在这里，人人为己，人人都处于同一切其他人的紧张状况之中。他们的活动和权力的领域相互之间有严格的界限，任何人都抗拒着他人的触动和进入，触动和进入立即被视为敌意。……没有人会为别的人做点儿什么，贡献点儿什么，没有人会给别人赏赐什么，给予什么，除非是为了报偿和回赠。”并要求报偿和给予至少是等价的。这种斤斤计较的等价交换关系“是这些权力主体相互之间的正常的和总是基本的关系，而且表明社会处于安宁的状态”^②。因此，“人们在共同体里与同伙一起，从出生之日起，就休戚与共，同甘共苦。人们走进社会就如同走进他乡异国”^③。显然，滕尼斯力图使用“社区”和“社会”两个概念来区分在传统农业社会向现代工业社会、封建社会向资本主义社会转型的背景下所出现的两种相互对立的社会人际关系。前者是自然经济条件下形成的以人伦和睦和等级服从关系为基础的社会人际关系；后者是市场经济条件下形成的以等价交换和契约平等关系为基础的社会人际关系。19世纪由于资本主义生产方式和政治统治在西方社会生活中主导地位的确立，城市化、工业化的高度发展，出现了传统社会人际关系和现代社会人际关系的对立以及由传统社会人际关系向现代社会人际关系的全面转型，以资本主义生产方式为基础形成的社会人际关系已成为主导的社会人际关系。滕尼斯看到了这种对立和

① [德] F. 滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆1999年版，第65页。

② [德] F. 滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆1999年版，第95页。

③ [德] F. 滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆1999年版，第53页。