

石发勇
著

准公民社区

——国家、关系网络
与城市基层治理

Quasi-civic Community
State, Guanxi Networks and
Local Governance in Urban China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013067684

D669.3

190

准公民社区

——国家、关系网络与城市基层治理

Quasi-civic Community

*State, Guanxi Networks and
Local Governance in Urban China*



石发勇 著

D669.3
190



北航

C1675508



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

准公民社区：国家、关系网络与城市基层治理/石发勇著.
—北京：社会科学文献出版社，2013.8
ISBN 978-7-5097-4785-8

I. ①准… II. ①石… III. ①社区管理-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 144774 号

准公民社区

——国家、关系网络与城市基层治理

著 者 / 石发勇

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 杨桂凤

责任校对 / 黄利

责任印制 / 岳阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2013 年 8 月第 1 版

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4785-8

定 价 / 59.00 元

印 张 / 14.8

字 数 / 263 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

总 序

2010年，财政部拨款支持地方高校学科发展。这次的经费支持不是以通常的财政下拨方式进行，而是要求各校以项目形式自主申报，接受专家评审，立项后，地方财政和学校对项目的配套经费比例为1:1。承蒙学校领导的支持，本人领衔申报了“城市公共安全与社会稳定科研基地”项目，最终通过了评审，有幸获得立项。

申报这样一个项目，首先是缘于我国当前的现实需要。随着改革开放的深入和社会主义现代化建设的推进，中国正快速步入现代化的中期阶段。一方面，各种社会矛盾日益凸显，群体性事件越来越多，20世纪90年代初每年只有几千件，如今每年发生的群体性事件多达十几万件，社会的不稳定因素不断增加。另一方面，食品药品安全、生产交通安全等公共安全事故越来越多，恐怖主义和个人极端犯罪行为时有发生，地震等自然灾害频频出现，各种公共安全问题急剧增加，“风险社会”已经悄然来临。与此形成鲜明对照的是，我国学术界对于公共安全与社会稳定的研究还非常薄弱，过去仅有一些专科学校的少数学者有所涉猎，而且大多停留在技术层面。一些高校科研机构对这些过于现实的研究似乎不屑一顾，认为它缺乏学术含量，研究成果得不到学术界的承认，等等。然而，现实的需要是科研的最大推动力。要维护改革开放以来来之不易的社会稳定局面，不能仅仅依靠

公检法司等几个实际部门来“头痛医头，脚痛医脚”，必须要有相关学科的专家学者主动介入，在加强理论探索的基础上，不断提高中国共产党维护社会稳定的执政能力和执政水平，充分发挥人文社会科学在资政维稳方面的智库作用。

其次是缘于上海政法学院的发展定位及其依托的行业优势。上海政法学院是一所年轻的本科院校，诞生于20世纪80年代中期。1993年并入上海大学，成为上海大学法学院。2004年，经上海市人民政府批准，脱离上海大学，成为一所独立的市属本科院校。上海政法学院与其他高校相比有一个不同之处，就是它隶属上海市委政法委，具有得天独厚的特殊行业背景。上海市委政法委和上海市司法局对于学校的发展非常重视，尤其对学校进行公共安全与社会稳定方面的研究大力支持。学校长期以来致力于刑法学、犯罪学的研究，积累了一大批优秀的研究成果，形成了自己的特色和优势，在国内外学术界产生了良好的影响。

最后当然与个人的研究兴趣与学术积累有关。20世纪80年代末90年代初，本人开始涉及犯罪社会学的教学与研究工作，先后在安徽师范大学和华东师范大学开设了犯罪社会学的相关课程，并在社会学界出版了第一本犯罪社会学教材。但是，囿于学校的性质和发展定位的限制，这一研究无法深入展开。来到上海政法学院工作后，在学校领导的支持下，开始将这一个人的研究兴趣与学校的发展方向有机地结合起来，重点开展城市犯罪与社会稳定的研究，产生了一定的学术影响，《犯罪社会学》教材连续入选教育部“十一五”和“十二五”国家级规划教材，并获得2009年度国家级精品教材称号。所有这些都为本项目的申报奠定了相应的基础。

项目申报获得立项后，在学校央财项目领导小组的支持下，我们立即组织队伍，明确建设目标，设置研究课题，在充分发挥上海政法学院的传统、特色和优势，整合校内外相关资源与研究力量的基础上，力图将“城市公共安全与社会稳定科研基地”建设成为国内有一定影响力的维稳智库，通过产出学术论文、研究专著和资政报告，为维护中国社会的公共安全和稳定提供理论与智力支持。与此同

时，根据申报书的设计方案，适当支持与基地性质和主题相一致的学位点建设，并安排一定资金资助大学生的自主创新活动。

作为科研基地建设项目，一个很重要的内容是平台建设，如基地组织机构建设、研究队伍建设以及资料室建设、网站建设、办公条件建设。同时，还要开展各种学术交流活动，举办学术会议和学术讲座，等等。但是，三年来，我们一直将学术研究置于最重要的位置，每年的研究经费绝大部分用于课题研究。截至目前，共设置了3个重大课题、7个重点课题、32个一般课题，并与实际部门开展了多项横向合作课题研究。这些课题涉及公共安全和社会稳定的许多方面，包括民间纠纷调解、基层社会治理、居民维权抗争、进城农民犯罪、民间融资纠纷、金融风险与经济危机，以及大型体育活动中的聚众骚乱等。先后有数十位教授和年轻博士参与到基地的课题研究中，这些教师本来分属于全校各个学院不同的学科和专业，通过基地把他们联系在一起，形成了一个统一的研究团队。大家朝着同一个目标前进，共同打造了一个以研究城市犯罪、公共安全和社会稳定为学术主旨的科研平台。

如今，三年的研究周期即将结束。除了在学术期刊上发表大量学术论文和向党政部门提交资政研究报告外，一些专著类研究成果也将陆续出版。这些成果分属于不同的类型，有些是重大课题和重点课题的最终成果，有些是其间举办的学术会议的论文集，有些是为今后同行们进一步研究提供方便的专题性资料的综述整理，有些甚至是普通大学生自主创新活动的稚嫩之声。应该说，这些不同学者的研究成果既有一孔之明、一得之见，也难免有这样或那样的不足，其间得失，尚待相关专家评判与读者指正。我们希望通过这些著作的出版，不仅能集中展示该项目三年来的建设成果，而且能够成为今后推进这方面研究的一个好的基础。若能如此，那么我们几年来在设计规划、组织管理与研究方面所付出的辛苦就没有白费。

吴鹏森

2013年仲夏于上海佘山

前 言

全球化进程和市场经济改革对中国城市的社会政治生活产生了显著而深远的影响。自 20 世纪 90 年代以来，随着城市改革的推进，以计划经济体制为基础并作为国家开展城市管理和控制支柱的“单位制”逐渐瓦解。为维持对城市社会的管治，国家开展了广泛的社区建设来加强基层治理，以应对上述转型所带来的大量问题。

社区建设内容及其引发的后果与 18 世纪欧洲和 20 世纪早期中国的国家政权建设有相似之处，主要表现在以下几个方面：地方管理的官僚化和理性化、行政机构汲取资源的冲动、市民新式利益表达和集体抗争的兴起，乃至社区层面上新的权力关系的形成等。其结果是，本轮新的国家政权建设对基层治理和社区权力结构造成了很大冲击和影响，并引发了学术界关于基层治理以及市民社会和社区民主等相关论题的热烈争论。

基于在上海的一个长期跟踪调查，本研究系统检视了政府机构、商业组织、社区组织和普通市民等社区建设主体的作用和相互关系，进而探索基层行政体系的正式制度变迁和传统的文化因素对社区政治的影响及其相互作用的后果，以揭示当前中国城市治理变迁的动力机制。此外，现有的关于当代中国城市基层政治的研究大多倾向于检视其中的一两个方面。本研究则力图从整体上阐明社会转型期基层政治

秩序如何重新建构，以及权力关系是如何变迁的。具体而言，本研究系统检视了社区政治的主要方面，如基层政府和商业管理机构对社区的操控、普通市民对这种操控的反应和利益表达、社区组织如居民委员会和业主委员会选举以及社区居民内部的派系斗争等。

本研究发现，经过十多年的社区建设，城市基层治理在某些方面有了一定程度的推进，总体而言逐渐趋向理性化，行政机构与普通市民就社区公共事务更多地进行对话和协商就体现了这一点。社区建设也促进了市民的增权和公民性水平的提升，社区参与频率和参与水平有了较大程度的提高。再加上城市改革导致的政治机会结构变迁，使得一些市民能够利用社会网络发动“踩线抗争”以维护其合法权益。社会网络发育良好的社区能够在一定程度上发展自主权。总体而言，城市基层治理状况因为各种因素的影响而呈现较大的差异性，其权力结构状况处于从“地方形象促进联盟”的完全操控到市民参与相对发达、拥有一定自主权被我称为“准公民社区”的连续谱中。但当前社区民主化由于城市管理体制和市民自身的原因而仍然难以充分推进。一方面，由于威权政体以及高度功利性的城市管理体制和政绩评价机制等原因，近年来的城市社区建设导致“地方形象促进联盟”的形成，进而造成国家政权“内卷化”问题；另一方面，即使对各方面发展相对较好的“准公民社区”而言，虽然它们能够在一定程度上抵制“地方形象促进联盟”的操控，但却又面临市民群体自身的派系冲突问题。因此，尽管社区自主权有所扩展，仍很难充分体现普通市民的利益。

在影响基层治理的主要因素中，国家和非正式社会网络最为重要，但其影响又是变动不拘的。比如，一方面，传统的关系网络能够促进市民参与和社区自治，因为市民能够利用这些非正式网络进行动员，抵制“地方形象促进联盟”的操控，维护自己的合法权益；另一方面，“关系”是建立在个人之间特殊化的信任和利益基础之上的，对其的过分利用又可能导致派系政治和少数既得利益市民精英排斥大众参与的寡头统治，进而有损于基层民主和市民权益。此外，

“地方形象促进联盟”在社区中借助关系网络施行的操控还加剧了国家政权“内卷化”。当前城市基层治理由此一方面展示了现代社会的理性化趋势，另一方面又印证了传统的关系网络的作用。

本书章节主要内容如下：第一章讨论本研究主要概念和理论框架。第二章介绍本课题研究方法和田野工作。第三章聚焦于检视社区建设的主要内容和“地方形象促进联盟”的形成。本章将描述国家所启动的基层治理正式制度变迁，并进一步探讨基层政府和物业公司等商业组织管理社区和施行操控的主要方式。第四章通过检视城市管理末梢——居民委员会——改革的过程和结果，来反映在“地方形象促进联盟”的操控下，社区政治正式参与渠道存在的局限，进而揭示现有城市管理体制对市民参与和基层民主发展的制约。第五章基于在两个相邻小区开展的问卷调查，用定量方法考察了在上述行政和商业组织的极力控制下基层社区治理绩效的状况。本章还进一步比较了这两个小区在治理绩效上的差异，并用公民性水平来初步解释这种差异。为了探究导致上述社区治理绩效和公民性水平差异的原因，第六章检视了发生于这两个相邻小区的一个持续长达十年之久的社区集体抗争案例，这样的抗争代表着一种非正式渠道的市民参与。通过详尽考察当地居民如何运用社会资本进行集体动员以影响公共决策，本章展示了国家、基层政府、商业组织和普通市民之间复杂的互动和权力关系。第七章通过对社区另一个正式参与渠道——业主委员会——的深入考察，探索了这些相对独立的市民组织及其吸纳的市民参与在基层治理中发挥的作用。本章和第六章说明，在基层政府和商业管理机构的极力操控下，有些城市居民通过合法的非正式集体抗争以及相对独立的正式市民组织的积极行动，有效地改善了社区治理状况。但第七章也揭示了业主委员会和相关的市民参与存在的问题。与第三、四章重点检视行政体制约束相对照，第七章更多地关注市民群体本身的问题。第八章总结上述研究发现，并进一步讨论城市基层治理的动力机制以及国家、关系网络、社会资本与基层治理的关系。

目 录

第一章 国家、关系网络与城市基层治理 / 1

- 一 引言 / 1
- 二 中国基层政治发展的现有理论阐释 / 10
- 三 一个替代模型：准公民社区 / 16

第二章 研究方法 / 29

- 一 引言 / 29
- 二 比较个案研究和问卷调查 / 29
- 三 个案选择和社区基本情况 / 32
- 四 研究的操作化 / 36
- 五 资料来源 / 39
- 六 田野工作 / 42

第三章 社区建设与城市“地方形象促进联盟”的形成 / 47

- 一 引言 / 47
- 二 社会转型与基层政府行为：现有研究回顾 / 48

- 三 正式制度变迁：社区建设与城市基层管理体制重构 / 51
- 四 非正式政治：关系网络与“地方形象促进联盟”的形成 / 59
- 五 后果：物业管理和“地方形象促进联盟”的统治 / 64
- 六 讨论：利益导向的社会和“地方形象促进联盟”的行动逻辑 / 71
- 七 结论 / 74

第四章 行政体制与社区民主建设

——绿街居民委员会改革研究 / 76

- 一 导言 / 76
- 二 社区民主化何以实现——现有研究回顾 / 77
- 三 上海街居制改革缘起 / 80
- 四 绿街四村居委会“三自”改革历程 / 84
- 五 居委会改革成效评价 / 86
- 六 讨论：社区民主和基层治理面临的制度约束 / 95
- 七 结论 / 101

第五章 公民性与社区治理绩效 / 103

- 一 导言 / 103
- 二 社区治理状况的定量测量 / 104
- 三 社区公民性测量 / 115
- 四 公民性与社区治理：治理绩效差异的定量解释 / 122
- 五 结论 / 130

第六章 关系网络与日常性公民社会运动

——绿街集体抗争研究 / 132

- 一 导言 / 132
- 二 当代中国集体抗争研究 / 133
- 三 绿街抗争：一场持续十年的社区环保运动 / 136
- 四 讨论：关系网络与城市日常性公民社会运动 / 161
- 五 结论 / 170

第七章 市民组织与准派系政治

——绿街业主委员会研究 / 175

- 一 导言 / 175
- 二 市民组织与基层治理研究论争 / 176
- 三 业主委员会和绿街社区治理 / 179
- 四 讨论：业主委员会、社区发展和准派系政治 / 201
- 五 结论 / 220

第八章 结论：国家、关系网络与“准公民社区” / 222

- 一 导言 / 222
- 二 社区建设与“准公民社区”的形成 / 223
- 三 国家、社会资本与中国城市基层治理 / 236
- 四 结论 / 244

参考文献 / 246

后 记 / 278

第一章 国家、关系网络与 城市基层治理

在 21 世纪，中华人民共和国民主建设的结果将比其他任何发展更加深刻地影响全球的和平与繁荣……对于民主制度的绩效来说，至关重要的因素是普通公民在公民社会中充满活力的群众性基层活动。

——罗伯特·D. 帕特南 (2001: i-ii)

一 导言

(一) 基层治理转型与社区建设

全球化进程和经济改革对中国城市的社会政治生活产生了显著而深远的影响。20 世纪末期的苏东剧变在整个世界范围内引起了震动，也向现有的社会主义政权提出了如何改善基层治理^①以应对市民社会

① 在本研究中，基层和社区是两个紧密关联但又略有区别的概念。二者都指普通民众生活于其中的地理和社会空间，但覆盖范围又有所区别。社区是指特定地域范围内的市民生活共同体，强调地域性；基层一般指组织中最低的一层，通常也泛指与普通民众密切相关的社会空间，强调“草根”性。治理指（转下页注）

的崛起和增强政权合法性等新问题。实际上，改善基层治理并不仅仅是中国或社会主义国家面临的问题。当今的全球化影响和工业社会向后工业社会的转型已经引发了普遍性的国家治理危机（Jessop, 1998）。基层治理状况不仅关系到普通民众的切身利益，而且也影响到社会稳定和政权的合法性。因而，如何改善基层治理成为各方关注的一个热点问题。很多国家都在基层推行各种社会改革以求达到“善治”的理想状态。在学术界，如何实现“善治”也成为政治学、社会学等相关学科的一个研究热点问题。实际上，基层治理状况在很大程度上受制于社区权力结构^①和民主化程度。很难想象，在一个少数人垄断权力的金字塔式权力结构中，处于底层无权的社区成员会真心拥护和协助统治者进行治理。换言之，只有在民主和多元化的权力结构的基础上，“善治”才有可能实现。

当前对于中国而言，尽快在城市基层建立良好的治理秩序是国家面临的紧迫任务。城市是中国现代化建设的中心。但在计划经济体制

（接上页注①）“在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要”（俞可平，2000：2）。它与传统的“管理”的区别在于其实施主体不但有政府，而且包括民众。良性治理或“善治”（good governance）则指政府和民众合作开展公共事务管理以使公共利益最大化的社会管理过程。俞可平（2000）指出，“善治”有以下几个基本要素：合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质与状态；透明性（transparency），即政治信息的公开性；责任性（accountability），即人们应当对自己的行为负责；法治（rule of law），即法律是公共政治管理的最高准则；回应（responsiveness），即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应；有效（effectiveness），即管理的效率。

① 所谓“权力”，马克斯·韦伯认为是“一个特定社会关系圈中的行动者不管他人反对与否都能实施自己意愿的能力或可能性”（Weber, 1947：152）。社区权力结构则指特定社区中行动者之间相对稳定的权力关系，即由谁以及通过什么样的方式实施权力，反映了特定社区中主要行动者之间的权力分配状况。Dennis H. Wrong 认为，权力结构主要有两大类型：集权型（integral power）和多元分散型（intercursive power）。集权型权力结构指决策制定与发起行动的权力集中和被垄断在某一方手中。与之相反，多元分散型权力结构的特征是各方处于相对平衡的关系之中，都有各自的势力范围，每一方的权力都在不同程度上受到他方的制约，他们在遇到涉及各方目标和利益的公共事务时通过讨价还价等程序共同做出决策（Wrong, 1993：13）。

时期，城市和农村一样陷入发展停滞状态。自 20 世纪 80 年代开始，政府^①为了革除原有计划经济体制的弊端和在提升“政绩”的基础上重建合法性，在城市开展了一系列市场导向的经济和社会改革，如国企改革、住房制度改革、劳动力分流和管理体制改革等，从而导致城市经济、社会生活乃至市民心理的急剧变化。这些巨大的社会和心理转型也影响着城市政治，引发了学术界关于国家权力延伸、基层治理转型和基层民主化的争论（Davis et al., 1995；俞可平，2000；Lu & Perry, 1997；Perry & Selden, 2000；郑永年，1997；Saich, 2004；Wu, 2002；刘春荣，2005；何艳玲，2007；桂勇，2008）。

国家现代化战略的根本转变也给城市基层治理和社区权力结构带来了巨大冲击。改革不仅导致快速的经济增长，为社区建筑形态和物质环境的改善奠定了坚实基础，而且导致社区发展的社会基础发生根本性变化。具体而言，由于国企改革等原因，原先覆盖市民经济和社会生活领域的单位的服务和整合功能逐渐弱化，以计划经济为基础并成为国家赖以进行城市管理和社会控制的“单位制”再也难以适应新的治理需求，国家在城市的管理和控制能力因而被大大削弱（徐中振，2000；朱健刚，1999；Tang & Parish, 2000；Wu, 2002；Yang, 2002；桂勇，2008）。正如 Wu Fulong（2002：1071）所指出的：“人力、资本、物质生产、基础设施和空间等组织方式的根本变革需要新型城市治理。”在此情况下，为维持对城市社会的管治，并向市民提供一定的服务，国家开始着手激活垂直的地方行政管理系统（包括区、街道办事处和居委会）以取代等级

① 在本书行文中，如“政府”前无特指，一般指中央政府。另外，上海的行政体系分市、区两级政府，区政府下设街道办事处作为派出机构。上海作为直辖市，其区政府和街道办事处级别也相应较高。20 世纪 90 年代后，上海的街道办事处被定位为正处级单位，其机构越来越庞大，掌握的资源越来越多，担负的工作也越来越繁重，以至于有人呼吁应把街道办事处转变为一级政府（见第三章）。故本书将街道办事处定位在基层政府层面，而将区政府定位为地方政府，并在某些相应的语境下用“上级政府”指称市政府及其部门，用“高层政府”合称中央政府和市政府。

制单位系统（参见华伟，2000；陈伟东，2000；Read，2000；王思斌，2000；Wu，2002；桂勇，2008）。从20世纪90年代中期开始，国家又在城市中开展了广泛的社区建设来加强基层治理，以应对上述转型所带来的大量问题。

在上海，社区建设最重要的内容涵盖以下几个方面：首先，政府改造和加强了社区中包括街道办事处和居委会在内的行政体系，并赋予其更大的权限，以增强其对基层社区的管理和服务；其次，为利用市场力量促进地方发展，国家鼓励物业公司等商业组织参与社区管理；最后，国家也推行基层民主改革，如居民委员会和业主委员会选举等，并借此赋予市民一定的民主权利，期望其通过政府设定的渠道和方式参与基层治理。概言之，在城市基层，国家期望商业组织和普通市民与基层政府合作开展社区治理。

社区建设的内容及其引发的后果，与18世纪欧洲及20世纪早期中国的国家政权建设有相似之处，主要表现在以下几个方面：地方管理的官僚化和理性化、行政机构汲取资源的冲动、市民新式的利益表达和集体抗争的兴起，乃至社区层面上新的权力关系的形成等。社区建设也与1949年新中国成立以来政府在基层进行的种种社会变革和政权建设的努力一脉相承，但其具体施行方式和改革之前有了很大差别。如在50年代新政权建立之初，政府为巩固政权而发动了诸如“镇反”之类的政治运动，在城市基层清洗了大量在国民党时期控制社区的“反革命分子”，如前政权基层行政管理人員和帮会分子等（张济顺，2004；郭圣莉，2006）。但在当前的社区建设中，政府则采用更为温和的手段实现其目标。总之，20世纪90年代以来，国家在管理城市社会的途径和方式方法上都发生了巨大变化。

市场化改革也导致社会价值观发生巨大变迁，进而影响到基层治理。为了配合经济改革，国家不再像过去那样宣传共产主义意识形态，而是更加强调和宣传实用主义。^①政府的宣传鼓励和商业活动的

^① 如对国内生产总值（GDP）的极度重视和追求。

迅速发展导致人们的思想观念发生了巨大变化。其结果是，原来的意识形态逐渐弱化（Walder, 1995）；实用主义盛行，成为社会主流价值准则。人们对事物的评价标准以及在行动上越来越趋向于实用主义或物质利益。正如郑永年所指出的，中国已经逐步转变为“利益导向的社会”（Zheng, 2001）。

为了摆脱此前的“人治”所带来的消极后果，政府也开始强调和宣传“法治”，并从20世纪80年代开始了大范围的“普法”工作。国家对“法治”的宣传以及普通百姓通过出国或上网等方式与西方民主社会交流的日益增加也导致人们在过去三十多年计划经济体制下被压制的权利意识逐渐苏醒（如Pei, 2003）。此外，由于经济改革，人们获取经济或其他资源的渠道大大增加，无须像在计划经济时代那样依赖政府。所有这些社会生态条件的变化使得普通百姓不再像以往那样畏惧政府权威，他们对政府的反应也与以往大不相同。这些社会价值观的变迁和民众新的反应方式也大大影响着社区建设和基层治理秩序的重构。

显而易见，城市改革和社区建设的启动从根本上改变了基层社会的政治图景，导致很多新变化，如在社区层面上政府行政机构的重新改造和新的管理体系的形成、商业组织的勃兴及其在社区开发和管理中的参与，以及市民群体面对新的治理形势开始做出自己的适应性反应和利益表达等。在社区建设过程中，社区中除了原有的基层政府机构（如街道办事处、派出所、房产办事处等）和政府控制的“群众组织”（典型的有居委会、工会、共青团、妇联）外，还出现了大量的新型组织，如参与社区开发和管理的商业组织（房地产开发公司、物业公司等）、正式的市民组织（如业主委员会），以及非正式的居民团体（如文化娱乐、锻炼团队）等。这些组织和团体有的是封闭性的，有的是开放性的，分别具有不同的治理功能，涵盖了社区社会生活的方方面面。国家希望这些组织和团体按照其设定的途径和渠道进行合作，参与基层治理，以达致其所期望的目标。在互动过程中，这些组织和团体之间也发展了各种正式和非正式的关系。这些社区组