

公·共·管·理·书·系

DANGDAI ZHONGGUO CHENGSHI SHEQU ZHILI

当代中国 城市社区治理

刘娴静 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

责任编辑/贺小霞
封面设计/刘伟

当代中国城市社区治理

当代中国 城市社区治理



ISBN 978-7-5130-6064-6
定价：58.00元

公·共·管·理·书·系

DANGDAI ZHONGGUO CHENGSHI SHEQU ZHILI

当代中国 城市社区治理

刘娴静 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国城市社区治理/刘娴静著. —北京: 知识产权出版社, 2019. 9
ISBN 978 - 7 - 5130 - 6064 - 6

I. ①当… II. ①刘… III. ①城市—社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 201188 号

责任编辑: 贺小霞

责任校对: 潘凤越

封面设计: 刘 伟

责任印制: 孙婷婷

当代中国城市社区治理

刘娴静 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院

责编电话: 010 - 82000860 转 8129

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

版 次: 2019 年 9 月第 1 版

字 数: 120 千字

ISBN 978-7-5130-6064-6

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 10

印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

自序

本书是一部从组织和权力系统深入研究大城市社区治理的学术著作。该书以武汉的社区治理为研究对象，考察了武汉城市社区的沿革和20世纪80年代以来武汉城市社区的快速变迁，分析了当代处于转型中的武汉社区治理的现状和社区组织与权力的结构，描述了社区治理形态变迁过程中社区组织和权力展演的过程，探讨了当代中国城市社区治理中的组织与权力运行机制若干问题。

本书主要从三个方面入手：首先，探索中国政治建设在实践中的路径，巩固国家的基层政权。社区已成为中国政治建设发展的战略和发展空间。它主要基于两个方面：一方面，社区已成为中国社会结构的最基本单位，其作为社会的最基层，可以展开有效的民主实践。另一方面，社区的功能和作用也在不断扩大和深化，其发展可以使基层民主的发展得到有力的扩展和壮大。事实上，中国的民主增长应该是一个不断进步的渐进过程。在促进民主增长的过程中，不仅需要高层次的民主政治建设，还需要基层民主政治建设的推动和促进，同时需要基层民主政治的发展建设，基层政治民主的增长更具战略性。因此，研究社区空间对于当今中国的民主政治建设和发展，不仅具有深远的政治意义，而且还具有深刻的社会意义。

其次，为政治学科的发展和研究提供一些理论参考，同时有利于不断拓展社区研究的界限和范围。研究城市社区，进而从政治学的角度研究城市社区治理，将城市社区与政治联系起来，可以探讨社区治理在国家政治结构中具有的地位和体现的影响。可以预见，随着中国现代民主政治的发展，城市社区作为社区居民最基本的政治活动领域的地位将变得越来越重要。

最后，在国家城市建设的70年中，国家的力量通过组织和机构渗透到城市社区。城市社区的内部结构发生了巨大变化。这种变化与宏观的国家社会转型相互作用，社区与更广泛的权力系统之间的权力关系更加复杂。改变当前社区空间中多个权力组织之间的角色冲突和功能混淆的状态；界定或明晰代表社区内外政府、社会和居民的不同权力实体的性质和功能；构建和维护具有不同性质和功能的社区多样性权力主体之间关系的协调和有效运作是我研究的方向。

作为华中师范大学城市社区建设研究中心和武汉市江汉区政府联合课题组成员之一，我参与了个案社区治理全过程，经历、观摩了全程序阶段，调研收集了大量的材料，得到了许多实践感观，对社区以及社区的组织与权力有了更进一步的认识。2015年以来又多次进入长堤社区，收集到大量弥足珍贵的文献和口述资料。近年来社区实地调研结果的分析相比于以前我获得的感受已有了很大的改变，这引起我对中国城市基层政治更浓厚的兴趣，长堤社区正是作为城市政治社会的基本细胞进入我的视野。

刘娴静

2019年6月于北京

目 录

导 论	1
一、研究的缘由、问题及意义	1
二、已有研究和理论的检视	8
三、理论结构	16
四、研究方法与资料来源	21
五、结构安排	27
第一章 社区的背景	31
一、人文特征	32
二、历史沿革	37
三、组织状况	41
第二章 组织的转换与权力的更迭	45
一、保甲制的消解	45
二、“组织起来”：权力的重塑	49
三、初期的建政	51
第三章 全能主义架构中的社区政治	56
一、社区行政化：权力的集中与回落	57
二、单位制社会与社区真空化：权力的萎缩与解构	60

第四章 社区的再造	64
一、街居制的重建	64
二、权力的扩张与失序	66
三、社区制建设的进入	70
第五章 建设“社区”：权力结构的调整	75
一、组织网络的生长	75
二、权力的重组与分化	80
三、社区精英的角色和行为	85
第六章 契约化与组织化：权力的适度分化	92
一、契约化的社区环卫	92
二、社区治安的组织机制	97
第七章 社区公共权力秩序的调控与维系	102
一、长堤社区权力结构与运行模式	102
二、矛盾与冲突：利益的调适	108
三、沟通与合作：社区资源的共享路径	114
第八章 结语：社区中的政治与政治中的社区	119
一、多维架构中的社区组织与权力网络	120
二、政府与社区：两种力量的整合	125
三、城市社区民主：面对未来的选择	131
四、社区民众：在国家与社会之间	136
参考文献	140

导 论

一、研究的缘由、问题及意义

城市作为国家经济、政治和文化中心，是现代化文明的载体。城市发展对社会的发展具有全方位的意义，其发育必然要求对城市社会进行有效的治理。^① 1980 年以来，城市现代化建设的步伐逐步加快，这一现象的出现导致传统城市管理体制的效用发挥受到限制，甚至表现为同现代城市经济社会的发展不相适应。之所以会出现这一问题，可以说是多方面原因所导致的。具体来讲主要包括以下几个方面，其一为“单位体制”逐步消失和解体，其二为政府职能实现了一定的转变，其三为结构分化以及体制转轨现象的产生使得社会矛盾逐步集聚，这些原因在某种程度上加重了社会治安的任务。

① 本书所使用的“治理”一词是一个政治概念，主要指统治者或管理者通过公共权力的配置和运作，管理公共事务，以支配、影响和调控社会。俞可平，治理与善治 [M]，北京：社会科学文献出版社，2000：引论。

1990年以来，封闭“单位制”^①社会的解体，再加上城市经济改革的不断发展和推进，使得单一行政管理模式的发展空间逐步变小。与此同时，同封闭“单位制”社会相对应存在的开放性“社区制”^②社会得到了长足的发展和建设，而这一开放性“社区制”社会模式的产生和出现要求建立相应的完善的城市基层管理体制。从国家层面来讲，国家对这一问题非常重视，中央高层领导针对这一问题在多次讲话中强调要不断建立起完善的城市基层管理体制，进而不断加强对社区的建设和发展。中共中央、国务院于2017年6月12日印发并实施的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》第一次以党和国家联合发文的形式提出“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进‘五位一体’总体布局和协调推进‘四个全面’战略布局，坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，健全体系、整合资源、增强能力，完善城乡社区治理体制，努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园，为实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供可靠保证”，确定了城市基层管理体制改革的目标导向。2017年10月18日，中共十九大报告也明确要求：“加强社区治

① “单位制”是指这样一种组织结构，即大多数社会成员被组织到一个个具体的“单位组织”中，由这种单位组织给予他们社会行为的权利、身份和合法性，满足他们的各种要求，代表和维护他们的权益，控制他们的行为。李路路，李汉林，王奋宇，中国的单位现象与体制改革[J]. 中国社会科学季刊（香港），1994（1）。

② “社区制”是指在社区工作中居民之间的深入互动，居民和社区组织的切实联系，以及社区成员对有关公共事务的参与。这种联系和参与逐渐定型化，即形成为我们所说的“社区制”。项飏，宋秀卿，社区建设和我国城市社区的重构[J]. 战略与管理，1997（6）。

理体系建设，推动社会重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”^①正是基于这一研究背景，笔者对中国城市基层政治有非常浓厚的兴趣；同时，笔者还注意到在进行研究的过程中应实现对政策性研究和纯理论研究这一局限的突破，强化实证研究，通过开展相应的实地调研，为这一主题的研究提供第一手的翔实资料，笔者认为通过对这一问题进行更加深入的研究将会为我国城市基层社区治理提供良好的发展思路。

1. 现实问题

1980年以来，“社区”这一概念再次成为上到国家下到每一个社会公民所关注和讨论的问题和话题，同时也引起了学界的极大关注与研究讨论，社区治理已然成为新时期城市基层社会治理的重点和重心，从某种意义上来讲甚至是城市基层管理体制改革方向的主导话语。^②之所以会产生这一现象，其中一个最为主要的原因在于社区是经济社会发展和城市基层治理过程中所产生问题的集聚点和最佳体现点；同时，社区作为城市最基本的治理单元，再加上城市社区的质量成效直接关系到人民群众的日常生活，种种原因使得“社区治理”成为新时期城市基层治理工作的重中之重。通过研究发现，在城市化进程不断推进的过程中所产生的城市基层治理问题主要表现为如下四个方面：

(1) 随着改革开放事业的不断推进，我国逐步由计划经济体制

① 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告单行本 [M]. 北京：人民出版社，2017：29。

② 所谓“话语”指的是一个社会组织根据某些成规以将其意义传播确立于社会中，并为其他组织所认识、交会的过程。

向市场经济体制转变，这一转变带来了诸多方面的转变和变化，具体来讲主要表现为上下级单位之间的关联程度逐步降低，一些社会保障功能不再由相应的企业提供，相反的是将这一社会保障功能归到社会之中去，“企业办社会”的状况得到一定的改变。此时，职工也面临着寻找新的服务与保障承载者的问题。同时，随着市场经济的不断发展，市场竞争也越来越激烈，再加上国有企业的逐步改革，社会中的事业人员和下岗人员逐步增多，这会在很大程度上加大社会治安的压力。

(2) 城市化进程的逐步推进，从“推拉理论”来看这一问题，此时，城市的拉力逐步增大，正是拉力的增大，使得我国农村的推力也同步增大，这将导致农村人口大量涌向城市，使得城市人口急剧增加。当农村人口进入到城市之后，因缺乏一定的城市生活经验，同时又没有稳定的工作和固定的住所，以及后续的子女教育及医疗等诸多问题的存在，使得原本复杂的城市社会治理工作变得更加复杂。此外，随着市场经济的快速发展与推进，个体、私营从业人员也逐步增加，这些现象的存在都为社会治理工作带来了新的挑战。

(3) 随着社会主义市场经济和政治的发展，当前社会的主要矛盾也有了一定程度的变化，人们已经从原来的温饱需求逐步向多元化的需求转变，人们更加注重生活质量的提升，对于休闲娱乐的需求大大增加。同时，人们对于居住环境和社会服务也提出了新的要求和期待，这些现象的产生和存在使得城市基层社会治理工作也需要不断实现创新发展。

(4) 随着城市化进程的不断加快，城市规模的不断扩大，需要对一些城市旧区进行相应的改造和规划，就会建设新的社区，在这一过程中就会产生诸如安置居民搬迁等一系列问题以及与之相关的

一系列纠纷，这同样为城市基层社会治理工作提出了新的要求，也带来了一定的治理难题。

在对以上问题进行研究的基础上，通过一定的梳理和探讨会发现理论界和实务界对于这些问题的解决大致形成了两种解决思路。第一种思路强调要加强基层政权的建设，逐步实现对城市管理权力的下放，实现政府权力在社区治理中良好高效的运用和整合。第二种思路强调要加强社区共同体的建设和发展，在开展相应的社区治理过程中应加强对社区居民力量的发挥和重视，强调社区治理的自主性。简言之，这两种不同的思路和立场可以归纳为“行政化”同“社会化”两者之间的一种争论和探讨。^①

2. 研究的问题

研究的问题可以说是整个研究最为重要的也最为关键的部分，研究的出发点是为了解决相应的问题，以问题为导向也是展开研究的正确思路和方法。具体来讲本文所要研究的主要问题主要包括如下几个方面：

(1) 我国在进行基层社会治理过程中，尤其是对社区进行治理的过程中是如何实现将国家权力同社区治理工作进行良好整合；同时，在这一整合与渗透的过程中我国城市社区内部结构发生了何种变动，紧接着的一个问题就是这一变动同国家治理模式变革之间的影响又是如何体现的。

(2) 基于宏观社会发展这一背景，不同的组织主体如何在社区

^① 徐中振. 社区行政框架设计构想 [J]. 公共行政与人力资源, 1997 (5).

这一场域中行使自己的权力，基层民众如何维护自身合法权益，同时“权力主体”与“权利主体”究竟如何互动，这些问题同样构成了我国基层社会治理进程中的重要方面和部分。

(3) 通过研究发现，在基层社区治理过程中往往存在着多种不同类型的权力组织，那么如何实现不同类型社区权力的协调和整合，就是一个非常重要的问题。同时，在社区治理过程中治理的主导力量是什么，这一问题也值得展开研究和探讨。此外，在这一转型发展的过程中如何保持秩序稳定与公共安全，这一问题也是非常重要的。正如前文所讲，社区治理中社区居民如何良好地发挥自身的作用，如何真正保障社区居民参与社区治理的权利等。对这些问题的研究和探讨，将更好地把握我国基层社区治理的发展建设主线。

(4) 在基层社区治理进程中存在着多元的治理力量，那么如何实现对不同治理主体和治理力量之间职能定位的清晰界定，并良好实现对他们相互之间关系的协调与梳理，是摆在我们面前的关键问题。而这也是本研究所要重点解决的问题。

3. 选题的意义

通过对城市社区治理历史和现状的分析总结可知，在整个基层社区治理中最为关键和重要的两个要素即为“权力”和“组织”，这两个要素实现了对社区治理资源的调动和整合，其对于社区治理成效起着决定性的作用，需要予以高度的重视。同时，这也是本书所要重点研究和探讨的问题，那就是探讨和研究“权力与组织”的具体架构对于社区治理的作用和功能影响。通过对这一关键问题或

者说是核心问题进行把握和解读，以此来实现对国家、城市以及社区三者之间关系的梳理和掌握。

从政治学的角度来看，对于一个民族国家来说其任务主要包括：一是政权基础的巩固；二是政权体系的完善；三是政治生活的优化。^① 随着改革开放的不断推进和发展，再加上社会主义市场经济的快速发展，使宏观层面（国家）、中观层面（社会）与微观层面（个体）等不同权力（权利）主体之间的关系发生了深刻变革。基于这一发展背景，相应的传统意义上的以单位组织为主体的社会结构也开始发生一定的变化，个体化的社会生活模式逐渐取代了组织化的社会生活模式，这一转变使得个人的自我发展空间获得了更大的延伸和扩展。而为我们所熟知的就是个体的最终归宿在于社区之中，因此，社区建设成为了整个系统性工作中的核心与关键部分，国家也必须认识到和重视社区在整个社会调控、整合与沟通中的重要作用。因此，从某种意义上来讲社区发展建设逐渐成为国家政治建设过程中的新的战略空间和重要层面。^②

社区对于中国的政治建设发展居于一种新的战略性空间的地位，之所以这么讲，主要可以从如下两个方面来把握。一方面随着中国城市化进程的逐步推进，社区已经逐步改变中国社会结构的基础，基层民主实践与社区建设是相辅相成、相向而行的关系。另一方面社区的功能和作用不断实现了多元化的发展，其重要性日益凸显。通过文献分析发现当前对于我国民主化路径仍然没有达成共识，主流观点包括两种：高层民主是一种“自上而下”的

^① 林尚立. 社区民主与治理：案例研究 [M]. 上海：复旦大学出版社，2003：312.

^② 林尚立. 社区民主与治理：案例研究 [M]. 上海：复旦大学出版社，2003：314.

发展建设模式；基层民主是一种“自下而上”的发展建设模式。通过进一步研究发现中国民主成长和发展的过程是一种渐进式的推进过程，在这一渐进式的发展进程中需要实现高层民主与基层民主的融合发展，在融合发展的过程中也应更加注重对基层民主作用的发挥，遵循这一发展思路，将会极大地促进我国民主的发展建设。

正如前文所述，本研究的重点问题或者说关键问题是对城市社区治理过程中的“权力与组织”这两个基本要素的探讨。社区这一概念发端于西方国家，被引入我国后，主要被当作社会学的概念加以运用，社会学对于社区这一概念的研究也仅仅局限于社区制度的安排等层面，并未展开更为深入的研究和探讨。从政治学角度深入剖析基层社会治理过程中的“权力与组织”这两个基本要素，具有重要的意义和价值，将社区治理同政治联系起来，为社区治理提供新的发展路径，这也是本研究的一个创新点。因此，从某种意义上讲本研究不是简单从社会学或者政治学角度的探讨，而是在实现把社会学和政治学进行整合和有机结合的基础上来进行新的研究和探讨，简言之即为实现社区治理与政治的有机结合。

二、已有研究和理论的检视

对于学术观点和理论的研究，往往需要站在前人的肩膀上进行更深层次的挖掘。在已有的中外城市社区治理的文献中，对组织与权力虽有涉及，但比较集中地进行专题研究的尚不多见。但是“不

管最终关注的焦点是什么，对城市的正确理解都需要跨学科的研究”。^① 因此，这可能是政治学、社会学乃至政治社会学研究中的一个新的视点。对已有的、与本书主题研究密切相关的有影响的文献进行研究，可能有助于本书将研究进一步深化。

1. 已有的研究

对城市社区组织与权力的研究起源于西方。20 世纪二三十年代，美国纽约的社会学家罗伯特·林德和海伦·林德夫妇（Robert S. Lynd, and Helen M. Lynd）对门奇市（Monice）——位于美国印第安纳州境内的一个被林德称为“中镇”（Middletown）的普通小城市——进行长达 18 个月的实地调查。林德夫妇以这个约 3.8 万人的美国社区为特定对象，用定性与定量相结合的方法，对这一特定社区的变迁进行动态的综合研究。他们在亲自参与地方生活的基础上，进行大量的整理历史文献、编纂统计资料、访谈、问卷调查等研究工作，详细地记录了中镇人的主要谋生手段、住房与家庭、子女教育、闲暇时间的利用、宗教生活、参与社区活动等众多方面的生活及其变迁，并分析了中镇这一社区生活的特点及其变化的原因。1929 年，他们研究的名著《中镇——当代美国文化研究》（*Middletown—a Study in Contemporary American Culture*）出版。在此书中，他们对这个社区内居民的日常生活和各种社会活动进行了详细的客观描述，并且解释了社区生活各个部分之间的相互关系。几年后，林德夫妇又重返中镇继续研究，并于 1937 年出版了《转变中的中

① Knox. P. L. Urban social Geography [M]. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons, Inc, 1983.