基于比较视角的美国、英国及日本城市社区治理模式研究

The Urban Community Governance Modes in the USA, the UK, and Japan: A Comparative Perspective

边防 吕斌

Bian Fang, Lyu Bin

摘要: 社区作为城市基本空间单元,是城市治理工作的重要组成部分。本文基于比较视角,系统梳理和分析美国、英国及日本城市社区治理发展历程和模式,通过分析不同国家城市社区治理发展背景、治理目标、治理参与主体以及组织方式来比较其中异同。与此同时,本文通过分析和评估美国、英国、日本城市社区治理绩效,即不同国家在所处特定阶段治理目标和政策实施效果之间的差别来更好地厘清不同城市社区治理模式的特征和差异。其中,第三方力量的崛起为美国社区治理带来生机;英国治理模式则具有较强政策驱动性;日本则更依赖其较高的社区居民自治能力。同时,美国、英国和日本社区治理具有一定共性。例如,政府和社区关系相对分离;公私部门互动合作较为紧密;居民参与意识及水平普遍较高;社区治理具有较强政策和资金支持。文章通过对中国社区发展阶段的反思,提出在引入和借鉴国外模式需要将“政府与社区关系”、“第三方组织参与程度”以及“居民自治能力”三个要素纳入考虑范围,同时,需要因地制宜地培育符合自身发展诉求的社区治理模式。

Abstract: Community is a critical spatial unit of the urban nexus, and has always been the key issue within urban policy-making process. This paper aims to investigate the developmental trajectories of community governance in the United State, the United Kingdom, and Japan so to shed lights on the community building in contemporary urban China. By examining the similarities and differences of the contexts, objectives, the key players as well as the organizational arrangements of the different modes in the three countries, the particularities of each community governance modes could be further identified. More specifically, the rising of the third-party has been the great engine behind the community governance development in the US; community governance in the UK is rather policy-driven; whereas the community governance in Japan substantially relies on its mature community autonomy. Additionally, numerous similarities also manifest, such as the relatively detached government-community relationships, the intensive interactions between the public and private sectors, enhancements of citizen's involvement as well as the consecutive financial and policy inputs. Considering the phase of China's urban community development, this paper argues that the adoption of foreign modes need adaptations. The relationships between government and community, the degree of engagement of the third party, as well as the self-governance capacity shall be tackled comprehensively. Furthermore, local communities should develop suitable governance modes based on their objective demands simultaneously.

关键词: 社区治理; 社区发展; 比较研究; 公众参与; 非政府组织

Keywords: Community Governance; Community Development; Comparative Analysis;

Public Participation; Non-Governmental Organization

作者: 边防, 香港大学建筑学院城市规划与设计系, 博士研究生。chrisbianpku@gmail.com
吕斌, 北京大学城市与环境学院, 教授, 博士生导师。binlu@pku.edu.cn

引言

社区作为城市社会系统的基础构成单元,与城市社会经济发展以及个体生活紧密相关。不同国家和地区的城市社区以及相关管理工作的实施,均于特定阶段提出相应的社区管理理念。1960年代以来,美国逐渐从城市更新向社区发展(Community Development)的理念转变。社区发展指社区成员通过集体行为活动来推动社区公共事务的解决^[1]。与此同时,1960年代的公民社会讨论极大地推动了公众参与(Public Participation)的发展。公众参与主要是指政府以外的公众和组织通过参与正式和非正式方式来参与和影响制定决策的过程^[2]。中国通过借鉴国外城市“社区发展”的实践经验,于1990年代初期提出社区建设(Community Building)的理念,强调通过党和政府的领导,通过动员社区资源来推动社区服务水平和城市基层管理工作的落实,并且强调社区组织体系的完善及社区空间环境的改善,具有较强的行政化和“自上而下”的色彩^[3]。

社区治理一般指为实现社区发展的目标,处理社区范围内公共事务的一系列决策和行动的动态过程。区别于“社区发展”及“社区建设”,社区治理不仅强调参与社区公共事务解决过程中的“赋权”作用,更强调其参与主体的“问责”机制^[4]。社区治理具有三个重要特征:(1)社区治理目标的长期动态性;(2)治理参与主体的多元性;(3)社区治理组织的互动性^[5]。面对城市社区出现的社区环境、贫困、

犯罪以及社区活力丧失等问题,在新自由主义和社区主义的影响下,发达国家开始积极拓展社区治理的新模式,经过多年的探索和实践,已经形成了较为成熟的社区治理行动框架^[6],为中国自身社区治理模式的发展提供了较多经验和借鉴。但由于不同国家的社区治理的发展皆始于特定社会经济背景下,因此在借鉴之时需要考虑其特殊历史背景,并且结合本土社区发展的所处阶段来建立和培育相应的社区发展路径^[7]。美国、英国和日本在处理各自社区问题过程中均衍生出适合自身的社区治理模式,对发展中国家提供了诸多经验教训。

社区治理的发展与当地社会经济发展水平、国家政治理念及背景紧密相关,具有较强的动态性和阶段性。目前,针对国外城市社区治理研究主要集中在案例探讨以及模式总结中,未能将社区治理的阶段性差异纳入研究范畴。本文基于比较分析的视角,通过系统分析美国、英国以及日本城市社区治理的发展轨迹,以及社区治理发展背景,探索其社区发展的根源和内涵。同时,本文将对各国不同时期的社区治理发展的历史沿革以及治理效果进行评价分析。其次,通过分析其不同时期社区治理目标,社区治理参与主体、组织参与方式以及治理绩效,系统比较不同国家城市社区模式的异同^[8]。同时,本文针对美国、英国和日本社区治理模式的引入进行批判性评估,结合中国本土社区治理发展阶段和现状,提出适应中国现阶段城市社区治理发展的社区治理体系构建的建议和指引。

1 美国城市社区治理:第三方力量的崛起

“社区发展”多年来已成为当下美国规划较为流行的语汇和理念^{[1]5}。该理念强调通过保护和创造城市社区来抵御缺乏人文关怀、不安全感 and 缺乏社会交往的城市病^{[9]210}。从美国社区发展历史来看,社区就是为了帮助邻里建立亲密的社会关系,并由此创造更好的个体和更加健康的社会^[10]。1960年代,“社区治理”和“公众参与”的概念开始在美国本土兴起,极大地丰富了美国社区发展的内涵。与此同时,美国处于社会变革期,少数族裔以及妇女不断推动其政治权利的平等,公民权利意识不断得以觉醒,逐渐形成了美国尊重多元文化、民主的社会环境,公民也开始更多地渴望参与公共事务的管理。由此可见,美国社区治理重视公民参与,强调不同机构和组织的协调共存,在促进社区治理发展和公民权利意识觉醒过程中发挥了极大作用,具有高度的自治和自组织特征。

1.1 1940—1970年:起步期——社区行动计划的推行

二战后,随着西方国家郊区化的发展,内城不断衰落,

城市绅士化程度加剧,中产阶级向郊区迁移,内城变成了低收入和有色人种聚集区,社区环境不断恶化,给美国社区治理带来了较大的挑战^{[11]419-420}。1960年代,约翰逊政府发起“向贫困开战”(War on Poverty),即动员全国一切人力和财力资源解决社会贫困问题,并且推行社区行动计划(Community Action Program)来促进政府管理部门与社区服务机构的协调发展。值此背景下,民权运动的兴起,社会组织、社团、志愿者以及市民参与公共事务的热情和意愿逐步增强。在此浪潮中,约翰逊政府在越战后开始促进以公众参与为基础的“示范城市项目”(Model Cities Program),同时设立住房与城市发展部(Department of Housing and Urban Development),希望借此来促进市民公众参与,并且最大程度地促进社区尤其是弱势社区居民在社区建设和决策过程中发挥更大的话语权^{[12]21}。

但由于过度依靠政府来提供社区服务,诱发了投资成本过大、效率过低和服务机构难以适应社区诉求等弊病。1960年代以来,美国政府开始缩减财政,开始促使第三方力量来提供社区服务。在这一阶段形成了以“第三方组织为主要实施主体,社区为主要的治理单元,市民为主要的参与主体”的社区治理模式。社区行动计划的贡献在于跳出“物质空间规划”的视野,开始结合社会、经济、政治等视角来对社区问题进行综合性考虑。

1.2 1970—1990年:发展期——社区发展公司的兴起

“社区行动计划”的失败主要是因为其对社区的控制能力有限,同时,社区行动计划未能对社区经济和就业问题给予足够的重视,因此,需要加强社区吸引投资的能力来强化社区治理效果。在此背景之下,社区发展公司(Community Development Corporation)逐渐崛起。到1970年代末,美国全范围社区中大约有700家社区发展公司成立^{[13]216}。社区发展公司的本质是在社区代表管理下的非营利组织,着重提高社区物质和经济水平等,具有五项主要优点:(1)社区发展公司能够基于地方和社区的制定更有针对性的规划;(2)社区发展公司区别于政府及其他机构,治理目标更具多目标导向性,其中包括空间改善、社会福利和经济发展等;(3)极大程度扩大了社区服务能力,包括提高居民参与治理的领导力、技能培训以及宏观层面的政治经济领导者建立联系;(4)社区发展公司比一般公共代理机构具有更高效率;(5)社区发展公司在获得资金方面具有更直接和多元的手段与途径^{[14]177-200}。与此同时,1974年先后出台《社区发展法案》(Community Services Act)和《社区发展资助项目》(Community Development Block Grant),为社区发展公司的发展提供了资金和法律支持。

这一阶段社区治理过程中，社区发展公司的参与较好地整合了居民、地方力量和社区，综合集体行动来推动社区生活质量的提高。同时，社区发展公司进一步提高了社区的商业和工业空间，创造了更多的就业机会，社区的房产价值和品质也得以提升^{[15]6-13}。整体来说，社区发展公司是成功的，它极大地促进了私人部门、基金会、开发公司、政府部门和银行之间的合作，为中低收入社区带来更多经济发展和资金支持。但是，由于社区发展公司的自身特质，很难在更大范围内利用综合开发手段来扭转社区衰退的整体趋势^{[16]17}。

1.3 1990 年以来：成熟期——新社区项目的实践

1990 年代以来，美国经济逐渐复苏。1994 年，联邦政府向衰退城市和乡村提供 25 亿美元的税收增值投资以及 13 亿美元的拨款援助，其中 42 个州和 105 个社区受到资助，社区的社会经济得到进一步发展^{[17]130}。新千年以来，城市社区治理在美国形成了具有较强实践性、参与性和制度性的活动^{[18]90}。其中，芝加哥成为了社区综合行动措施的主要试点，并提出了新社区项目（new community program）。通过吸收其他城市社区治理的经验，运用在自身治理实践中。该项目覆盖了芝加哥 77 个社区中的 16 个，在近 10 年累计投资 4 700 万美元。社区发展项目基本由社区制定计划，确定优先发展项目。通过当地支援公司和基金会等组织获得资源，其中支援公司和基金会不参与目标制定，仅限于提供项目策划技术支持^{[19]9}。

新社区项目在每个社区都建立了一个专门机构协调社区各个组织间的关系，促进各个机构的协调配合，统筹社区发展目标的实现（其中包括经济适用房建设、社区就业及教育、公众参与和公共安全等）。领导机构则负责组织居民参与到计划的制定过程中，并且管理资金使其能够在社区组织间合理分配，使效益达到最大化。不仅如此，近年来美国社区的发展进入更广泛的维度，开始更加关注社区贫困、种族歧视和社会公平议题以外的议题，例如环境保护和能源保护等问题。

综上，美国社区治理具有高度的自治性，第三方力量的崛起发挥了极大的作用。政府在社区治理过程中多以辅助和补充的作用出现，主要是完善法律法规以及提供资金及政策支持。社区治理大多依靠居民公众参与、公共服务企业和公共服务组织机构等第三方的公平平等参与。治理过程中，公众参与为社区带来活力和发展动力，促使美国社区治理的民主化、市场化、制度化、多元化，逐渐形成了政府引导监督，第三方组织主导实施，社区居民为参与主体的社区治理模式（图 1，表 1）。

2 英国城市社区治理：多方互动合作

英国率先经历工业化和城市化，城市社区治理具有较长历史。最早，英国城市社区治理主要是针对城市管理效率、社区贫困、内城更新及旧工业区产业衰落等城市问题提出的。总体而言，具有三个主要特点：（1）政府对社区治理实施去

图 1 美国城市社区治理模式
图片来源：作者绘制

中心化和市场化；(2) 社区治理参与主体的多方互助合作化；(3) 政府鼓励第三方组织的参与^[20]。城市社区治理的发展极大地推动了政府和第三方部门的合作伙伴关系，并且极大地提高了居民利益最大化和社区服务供给效率。英国社区治理可以分为三个主要阶段。

2.1 1940—1970 年：探索期——社区运动的兴起和“社区发展项目”的出台

1940 年以前，英国社区治理工作除了本土以外，还在海外殖民地实时推动社区发展运动。二战后，英国开始呈现出社会两极分化、高失业率、高犯罪率和贫困人口增加和旧城社区环境恶化等问题，也是英国城市社区治理的重要内容。1960 年代以来，英国城市社区治理在城市复兴的背景下，进入了初级探索阶段。社区运动的兴起到“社区发展项目”的颁布，标志着政府开始积极探索新政策来应对社区发展问题。社区运动主要目的是创造更有效用的地方服务，以及探索具有鼓励性的自助精神的社区治理模式来处理社区各项事务。其中，在社区环境恶化、内城贫困等议题上，城市社区得到政府的大量支持^{[21]55-67}。与此同时，居民开始自发实验性地进行自下而上的社区参与，吸引和整合了多种社区治理资源^{[22]56}。随后，针对社区贫困问题，英国政府出台了“社区发展项目”（Community Development Projects），即通过社会组织和居民自愿行动的方式，参与社区治理，缓解政府压力。“社区发展项目”在英国各个城市进行试验，主要针对落后地区、弱势群体和贫困社区，政府主要担当协调和组织

的作用，社区治理逐渐从依附、被动逐渐走向主体、主动的治理方式转变，极大地促进了社会力量参与社区治理的深度和广度。

由于英国的社区运动处于萌芽阶段，其作用和影响相对较小。城市社区治理急需更多资源和力量，而社区运动由于缺乏一个有组织有计划的明确治理框架，很难更大程度地解决社区发展问题。相较之下，社区发展项目的出台弥补了社区运动的治理能力及制度设计缺陷。但由于社区治理的理论研究和治理实践严重脱节，社区实践过程中出现诸多问题。例如在城市社区治理工作过程中，社会团体及组织逐渐超越政府管理范畴，成为社区治理的主体行动者，进而引发地方政府不满。加之中央政府在针对地方城市社区管理的工作效率偏低，社区发展项目最终走向衰落。

2.2 1970—1997 年：发展期——多方互助合作治理的强化

1980 年代后期，英国城市在众多方面发展存在诸如城市社区贫困、社区安全、公共交通和住房建设等问题。在尝试市场化后，英国社区居民并没有获得太多利益。由于城市社区开发公司等具有官僚性质，公共利益未能给予充分考虑^{[23]61-73}。正视市场和规划的有限理性后，英国政府开始寻求城市社区治理的新方案。在 1970 年代后期，“社区主义”（Communitarianism）的重新回归标志着“市民社会”将赋予市民更多的社会责任及义务^{[24]24-38}。同时，对于市民社会的广泛讨论，人们开始反思城市、国家、社区与公民的关

表 1 美国社区治理发展一览表

时间进程	主要政策及治理	治理重点	治理主体及组织形式	治理绩效
1940—1970 年 (起步期)	1) 社区行动计划（CAP: Community Action Program）：强调中心城区社区发展问题； 2) 模范城市计划（Model City Program）：给予贫困和少数族群社区更多发言权和参与权	1) 社区贫困； 2) 市民参与； 3) 提高社区生活质量	政府引导； 第三方主导实施； 社区居民参与治理	1) 政府和社区服务部门合作不断加深； 2) 社区居民参与程度进一步提高
1970—1990 年 (发展期)	1) 特别发展计划（SIP: Special Impact Program）：为早期社区发展公司提供资金和政策支持； 2) 社区发展法案（Community Services Act）：提供社区发展公司所需资助； 3) 社区发展资助项目（Community Development Block Grant）：提供社区发展公司所需资助； 4) 综合社区协议项目（Comprehensive Community Initiatives）：推动当地居民、地方力量参与社区集体行动	1) 提高就业机会； 2) 提高社区吸引投资能力； 3) 提高社区服务水平； 4) 促进市民参与	社区发展公司主导； 社区居民参与治理； 地方政府协调各方机构和组织	1) 社区治理资金来源不断多元化； 2) 社区管理效率不断提高； 3) 社区服务能力不断提高
1990 年 至今 (成熟期)	1) 邻里和家庭动议（Neighborhoods and Family Initiative）：支持综合社区复兴计划； 2) 社区再投资法案（Community Reinvestment Act）：促进结构性改革，促进城市中心区和少数族群社区的投资； 3) 新社区项目（New Community Program）：促进公民参与，社区发展	1) 社区贫困； 2) 提高社区服务水平； 3) 促进市民参与； 4) 关注社区公平、安全、环境等问题	第三方组织主导实施； 市民参与； 政府协调各方机构和组织，提供政策支持	1) 社区治理的参与进一步制度化和多元化； 2) 社区公平问题进一步得到关注； 3) 社区生活质量进一步提高

资料来源：作者整理

系维度,从而进一步地促进市民参与城市和社区治理的热情和积极性。与此同时,英国政府不断推动城市治理发展,并提出“合作伙伴组织”(partnerships)的理念,即通过促进中央政府和地方政府、政府和非营利组织、政府和社区、社区和非政府组织以及非营利组织的伙伴型关系来促进城市社区公共事务的解决。

这一阶段,社区治理开始进入发展期,社区服务水平逐渐改善,各部门参与社区治理的热情也不断提高,但治理效果相当有限,主要原因有二。首先,各个层面的组织和机构具有不同政治意见和利益诉求,未能良好地协调统一。私人部门和其他公共部门未能充分被调动起来促进城市及社区发展;其次,1979年英国推行的全面市场化政策在强化了政府和私有部门合作的同时,使公共部门和志愿者组织的影响逐渐趋于边缘化,社区组织的利益诉求未予以充分考虑^{[25][349-369]}。

2.3 1998年以来:成熟期——社区治理的多元化发展

1990年代,信息化和全球化改变了世界各国的发展格局。社会经济资源在此开始重组和再分配,公共管理面临了更多的挑战。许多国际重要组织认为,治理是解决当前发展问题最好的方法和最有效的途径。在此发展背景和城市治理思维的影响下,英国政府各政党派别开始在“社区治理”的理念上取得一致,即公共部门与私人部门以及地方社区参与治理是城市更新和社区再生的重要政策^{[26][30]}。1991年,英国政府提出“城市挑战”计划,提倡重塑和构建城市“社区魅力”,强调将多层次合作伙伴关系和“社会公平公正”作为城市社区治理的重要思想。在目标方面,英国开始着眼于市民社会的发展,提高市民参与治理的热情和信心,推动城市更新和社区再生;在组织方面,形成了“多维深层次伙伴关

系”,即中央政府和地方政府、政府与公共部门及私人部门、政府与营利及非营利机构的合作关系的横向参与模式。这一阶段的城市社区治理效果不断提高,多方参与城市更新及社区再生,市民参与社区公共事务的深度和广度不断强化,城市社会经济效益逐渐提高^{[27][846-860]}。

英国社区治理为城市发展带来了重要的影响,不断地丰富了社区服务,促进社区治理的制度化 and 民主化,推进城市的多元化,成为了英国独特的社区治理模式,即社区主体化、社区治理多目标化、参与主体多元化、居民参与民主化。与此同时,社区治理和市民参与不断促进城市社区治理水平,尤其是在分配社会资源和公共服务过程中,不断强调决策机制过程中的多方合作以及协同生产,极大地推动了英国社区治理的发展。

综上所述,英国社区治理具有较强的政策驱动性,逐渐形成和完善为政府和公共及私有部门,政府与营利及非营利机构的多方互助合作参与社区治理模式(图2,表2)。同时政府通过对第三方部门提供财政拨款和减税减息等政策,通过引导和监督各部门配合来推动社区治理目标的实现,具有较强的实践意义。

3 日本社区治理:居民自治的发展

1950年代以来,日本经济不断增长,在1960年代,日本经济进入了高速增长阶段,大量人口向大城市迁徙,地方人口大量下降,中小城镇和村落日益衰落。以发展为前提所引发的环境和公害等问题严重损害了市民的生活和环境^{[28][12]}。与此同时,在全球“市民社会”和“公众参与”的影响下,日本国内开始反思经济发展对于人居环境的影响,并着手进行社区治理。社区营造(まち作り)作为一种特殊的日本社区治

图2 英国城市社区治理模式
资料来源:作者绘制

理方式应运而生。社区营造的概念生成于 1960 年代。根据日本建筑学会社区营造支援建筑会议营运委员会会长、早稻田大学教授佐藤滋的定义，社区营造是以地域社会现有资源为基础，通过多样的合作，改善身边的居住环境、提高社区活力、改善生活品质，而进行的一系列行为和活动^{[29][16]}。经过几十年的发展，逐渐形成了由政府、社区营造协议会（まちづくり協議会）、非营利组织、普通社团和公司等协调参与，市民广泛参与的社区治理模式。社区营造的发展可分为三个阶段。

3.1 1960—1970 年：探索期——市民参与型治理的探索

二战后，随着日本经济的不断发展，城市也逐渐出现了一批经济“衰败区”。1972 年提出了“日本列岛改造计划”，随后推出“日本新全国综合开发计划”，极大地促进了大批产业的诞生，与此同时，社区和历史街区开始面临销毁和拆迁的威胁。这一阶段，日本的社区治理内容主要是针对环境公害、历史街区的保护和住区环境改善等问题，同时，这也是都市区发展最为核心的议题之一。日本政府也随之制定了《古都保存法》《文化财保护法》等规定，推动社区发展和历史文化遗产的保护^{[30][17]}。这一阶段，市民团体发挥了较为突出的贡献。专家、高等院校的教师和学生也通过调查和评估对历史文化遗产进行系统的研究，并且通过新的社区营造方法对其进行修整及保护。

不难看出，在日本，1970 年代之前是社区治理的起源期，这一时期极大地促进了市民、民间组织和政府等机构组织参与社区营造和治理的热情和信心，推动了社区治理在日本的发展，促使日本社区治理从“诉求与对抗型”向

“市民参与型”转变。但由于理论及技术手段处于发展初期，且主要针对历史街区保护和环境公害等问题，其作用相对有限。

3.2 1970—1990 年：发展期——社会力量及居民参与水平不断提高

1970 年代以来，社区治理在日本开始进入深化探索和发展阶段。这一阶段，日本的社区营造主要关注市民参与、社区环境改善、社区福祉提高、历史街区保全和社区地域活性化等。在此期间，日本各地出现了“革新自治体”，不断推行“参加与分权”，为市民参与公共治理进行行政改革，推行“地域会议”和“市民会议”等制度对社区治理的参与进行改造^[31]。与此同时，市民参与社区治理的深度和广度进一步加深，社区住民也开始直接参与“市民参与型”的社区营造体系构建。市民参与社区治理遵循自治、责任和民主三个原则。1970—1990 年期间，社区治理水平不断提高，市民参与的意识被极大唤醒，同时市民参与社区治理的各项事务深度不断强化，逐渐形成了具有规模和组织的市民参与体系，市民和町内会等市民组织在这一阶段成为主要的参与主体，政府仅负责提供相关资金和技术支持，日本的社区营造形成了准自治和自组织的治理形态。

这一时期，日本社区治理处于探索和发展阶段，对不同的社区治理模式进行探索，同时市民参与的热情和意识也不断高涨，逐渐从“官督民办”转向“民督官办”，但由于市民参与过程中个体的有限性，无法充分调动可利用资源进行社区营造。不仅如此，该阶段主要局限于社区环境改造和历史街区保全，其社区治理深度和广度具有一定的局限性。

表 2 英国城市及社区治理发展一览表

时间进程	治理目标	治理重点	治理主体及组织形式	治理绩效
1940—1970 中期（探索期）	《社区发展项目》： 1) 社区运动的兴起，满足居民生活需求； 2) 社区发展项目的出台，完善社区服务体系	1) 社区环境； 2) 社区贫困； 3) 社会参与； 4) 社区衰败	市场作用驱动； 地方政府引导； 居民共同参与	1) 进一步满足社区居民生活需求； 2) 解决社区环境恶化； 3) 社区治理的民主化制度得以发展
1970—1997 年（发展期）	《合作伙伴关系》： 1) 调动和鼓励居民参与社区以及城市治理的积极性； 2) 面对全球化挑战和机遇，强化城市和区域整体发展，积极调动各方力量进行城市更新和社区再生	1) 社区贫困； 2) 社区环境； 3) 社区再生； 4) 社区安全； 5) 就业问题等	中央政府协调监督； 多机构参与； 相关政策完善	1) 各个部门逐渐开始参与协调社区公共事务； 2) 进一步促进多方互助合作的思维和合作方式，社区治理水平不断提高； 3) 由于各个部门政见和利益诉求的冲突，未达到预期效果；
1998 年至今（成熟期）	《城市挑战计划》： 1) 重新唤起市民参与信心； 2) 推动城市及社区复兴和再生； 3) 促进市民社会（Civil Society）的发展； 4) 重塑社区魅力	1) 城市及区域的整体协调发展； 2) 社区活力； 3) 社区服务水平； 4) 提高社区魅力	“多方互动合作参与治理”： 中央政府与地方政府； 中央或地方政府与私有部门； 政府部门与非营利组织	1) 多方力量更好地参与社区治理； 2) “社区新政计划”的实施进一步推动了社区居民参与社区事务的深度和广度； 3) 城市社区社会经济效益不断提高

资料来源：作者整理

3.3 1990 年以来：成熟期——社区营造和居民自治趋于成熟

1990 年代以来,日本进入了经济产业结构调整转型期,阶级结构和政治结构开始发生深刻变革和转变。日本市民活动也随之发生变化,不再强调与“开发主义”相对立的居民为主的社区治理,而是强调市民运动团体与地方自治组织的协调合作^[32]。随后,1995 年的阪神大地震成为了日本社区营造的转折点,日本政府和市民认识到非营利组织、非政府组织、市民团体和市民的积极作用。随后市场和社会力量开始承担提供公共服务的责任,而政府的主要职能是通过制定政策、监督、执行和法律等方式来确保公共利益和服务的平衡。1998 年,日本政府制定了《特定非营利活动促进法》,促进了社会组织在参与社区治理的合法身份,促进其健全的发展^{[33][163]}。

这一阶段,日本的社区治理进入了成熟期,更多的社会力量开始介入社区营造。其中,NGO 和 NPO 发挥了极大的促进作用,并且逐步形成“NGO 主内,NPO 主外”的参与合作模式^{[34][52]},即 NPO 以市民为主体,以“职业化”的形式参与社区营造,主要针对社区环境、社区服务和社区文化等方面的改善和提高,并且在资金和技术上得到政府和财团的支持。NGO 则在组织市民、动员社会力量、扶贫环保、开发援助等方面提供技术和资金支持,发挥了政府和企业均无法发挥的特殊作用^[35]。这一阶段,日本社区营造更加成熟,市民参与治理更加制度化、法制化和民主化,基本形成了“市民参与为主体,政府行政为辅助”的治理模式,其中市民参与的主要形式有町内会、市民组织、自治会或者 NPO 等。在技术和资金支持方面,逐步形成了以 NPO 机构为主体的“中间支援组织”,为社区营造提供人力、物力、财力和技术信息支持(图 3)。

综上所述,从 1990 年代以来,日本社区治理的发展理论趋于完备,技术不断成熟,组织不断完善,市民参与意

识不断提高,形成了具有日本地域特色的社区治理模式。社区治理实现从“市民参与”到“市民主体”转变,具有许多借鉴意义。但是不可否认的是,日本的社区营造是在日本社会经济文化的基础上形成的具有日本社区特色的治理机制,这有赖于公民意识的觉醒、社会资本的积累、法律的规范、市场开放以及非营利和非政府组织多方参与等因素^[36](表 3)。

4 国外典型社区治理模式的比较以及适用性分析

通过系统梳理和分析美国、英国和日本的社区治理模式,不难看出社区治理与其特殊背景、社区发展需求,以及当地社会经济水平息息相关。相较之下,美国社区治理在城市社区贫困和社区环境衰败的社会背景下,社区被赋予自主规划和治理的权利。政府和社区的关系相对分离,社区发展公司成为重要的社区治理主体,具有较高的自治水平。政府仅对社区发展公司进行评估、管理和监督。英国社区治理主要起源于英国城市的旧城更新,主要针对社区贫困和社区环境恶化的问题,政府在对社区进行治理的过程中,通过放权于社区,促进了英国城市社区的自治水平,居民的民主意识不断提高,不仅如此,英国社区治理通过“多方互助合作关系”促进政府与非政府组织、社区、私人部门和各公共部门的合作和协调。相比之下,日本社区治理的主要形式是社区营造,其发生的主要背景是日本历史街区和环境的破坏。日本具有较高社区自治水平,为社区治理提供了较好基础。其社区治理的主要主体是町内会和市民组织,是居民参与社区治理的重要途径和方式。

相较之下,中国社区发展相对滞后。改革开放以来,市场经济不断发展,中国逐渐从“单位制”转向“社区制”,城市基层社会管理主体缺位,政府和市场在配置社会资源和提供社区公共物品方面效率不足^{[37][186]}。针对各地区社区不同诉求,中国不同地区不断探索出了不同的模式来弥补政府及

图 3 日本城市社区治理（社区营造）模式
资料来源：作者绘制

市场机制的局限性。目前形成了“上海模式”、“沈阳模式”和“江汉模式”等社区治理模式^{[38][530-549]}。不仅如此，截至2016年底，我国已建立10.3万个居委会、居民小组142.0万个、居委会成员达54.0万人。同时，全国各类社区服务机构达38.6万个，社区服务机构覆盖率达79.3%。其中，社区服务站13.8万个，社区志愿者服务组织11.6万个^[39]。可以看出，我国城市社区治理水平不断提高，治理人员不断壮大，服务范围不断扩大。同时，由于我国长期处于“强政府、弱社会”的城市社区治理发展阶段，街道办事处和社区居委会作为城市基层管理机构，负责协调和组织社区公共事务的解决。但由于对政府具有较强的依附性，自治能力相对缺乏，因此需要不断提高社区治理力和公共资源配置效率来应对居民多元化、复杂化和碎片化的发展诉求。

国外社区治理模式在引入中国本土社区治理过程中，必须在中国社会经济发展的背景的基础上，借鉴和发展适合自身客观诉求的社区治理模式。基于比较分析，美国社区治理模式相对适用于地方政府政策驱动力较强，城市第三方组织、市民团体、社区基金会和志愿者等参与水平较高，以及市场化程度较高的城市社区。与此同时，在引入美国模式过程中，需要将非政府组织的服务范围和能力与我国当地社区客观发展诉求相结合，即第三方组织可通过参与社区物业管理、公共卫生、教育、残障、养老等社区服务的提供来协调和补充公共部门服务供给的不足，继续强化政府、社区以及第三方的共同参与^{[40][129]}。同时，由于不同城市市场化程度、社会团体数量及其服务能力发展的差异性，不同地区政府对于第三方组织通过“政府购买服务”的途径来参与社区公共事务的深度和广度设置不同限制。因此，在借鉴过程中，一方面，需要适当降低非政府组织成立和参与社区治理的门槛；另一方面，需要建立相应的激励机制和监督管理制度来规范非政

府组织参与社区公共事务的决策和实施。在借鉴英国社区治理模式的过程中，需要考虑社区各个参与主体的组织合作程度，英国社区治理通过“多方互助合作”极大地促进了公私部门、政府、市民组织和社区的合作关系，即通过协商和合作的方式促进社区公共事务的解决。因此，在引入英国城市社区治理模式时，需要建立在社区公共利益和社区认同的基础上，通过协商及讨论的方式来降低分歧，达成社区治理的基本共识。并在此基础上，构建社区治理的利益相关者系统，明确各个参与主体的权责范围和互动合作机制。同时，政府亦可通过其较强的行政资源和手段，积极促进居民及社会团体的参与，并且通过充分发挥其多级政府及当地居民的能动性，进一步强化各部门合作伙伴关系^{[41][82]}。相比之下，日本社区治理具有较强的“自下而上”特征，居民具有较强的参与意识和责任感，适用于民主意识较强和社区自治水平较高的社区。因此，在引入日本社区治理模式时，需要考虑我国当地社区居民自治发展阶段。一方面，政府需要转变社区管理理念，适当将工作重心下移至社区，通过制定政策和完善法规来推动社区居民自治水平的发展^{[42][82]}；另一方面，社区自身也需要强化自身治理队伍建设，即可以通过强化和明确社区居委会职能，与当地高校建立合作关系，成立社区居民工作小组以及通过调动居民参与意识等方式来培育和发展社区居民自治水平。

除此之外，我国在引入和借鉴国外成熟社区治理模式的过程中，需要妥善解决本土社区治理的三个不足：（1）处理好政府和社区的关系。在发展社区治理的过程中，政府行政“越权”和“错位”需要逐步解决，同时，应逐渐赋予社区更多自治权利；（2）鼓励第三方机构参与。政府需适当降低社会团体和市民组织成立门槛，并且通过政策和法规手段对其进行支持和管理；（3）提高居民参与意识。一方面要强化

表3 日本社区营造发展一览表

时间进程	治理目标	发展重点	治理主体及组织形式	治理绩效
1960—1970年 (探索期)	1) 针对衰败社区进行环境改造； 2) 《古都保存法》、《文化财保护法》等法律的制定推动历史文化遗产的保全； 3) 对社区环境公害问题予以控制和治理	1) 住区环境改善； 2) 历史街区保全； 3) 促进市民合理参与	市民组织主导； 居民参与	1) 市民社会不断发展，居民参与社区治理的热情和信心不断提高； 2) 历史文化遗产和街区的保护开始法制化和规范化
1970—1990年 (发展期)	1) 促进市民参与社区营造； 2) 促进各方参与社区治理； 3) 强化社区抗灾害和环境公害的能力	1) 社区环境提升； 2) 社区福祉的培育； 3) 社区地域活性化	市民及町内会为参与主体； 政府提供资金和技术支持	1) 市民参与社区营造的程度进一步提升； 2) 市民组织和地方自治组织的合作与协商； 3) 历史文化街区的保全得到进一步落实
1990年至今 (成熟期)	1) 继续对社区环境进行改善； 2) 促进和规范第三方参与社区治理； 3) 提升社区服务水平和质量	1) 社区文化提升； 2) 社区组织完善； 3) NGO组织规范化； 4) 社区服务水平提高	市民参与为主体； 政府辅助为辅助； 市民组织、町内会等组织积极参与	1) 社区营造逐渐从“市民参与”向“市民主体”转变； 2) 社区教育、体育和医疗水平进一步提高； 3) 社区营造的法律体系趋于完善； 4) NPO组织数量不断增加

资料来源：作者整理

社区居民参与热情，另一方面需要通过社区活动等手段提高居民参与社区治理的能力。总而言之，中国必须通过提高自身社区治理能力，适当借鉴国外成熟社区治理模式，才能更好地培育适合自身发展诉求的社区治理模式。

5 结语

通过系统分析美国、英国和日本城市社区治理历史沿革以及模式发展可看出，不同国家社区治理发展均在特定社会环境和发展诉求下产生。美国针对城市社区贫困和环境恶化等问题，通过发展社区发展公司等第三方力量提高社区治理能力；英国则采取了较强的政策驱动型治理模式，促进政府、社区以及非政府组织间的多方互动合作关系；日本则针对历史文化街区保护和环境问题，发展社区营造。町内会和市民组织积极参与社区治理，具有较强的居民自治能力。于此同时，美国、英国和日本社区治理发展具有一定相似性：

(1) 政府与社区相对分离；(2) 第三方组织积极参与社区公共事务的决策；(3) 市民参与意识普遍较高；(4) 市场机制的介入。对中国城市社区治理模式的探索和发展具有重要的实践意义（表 4）。

与此同时，由于我国各城市社区治理发展程度尚处于探索阶段，政府和社区权责划分较为不明确，社会团体和民间组织参与社区治理深度有限，加之居民参与意识不足，社区自治水平整体偏低。在引入国外成熟社区治理模式之时，需要考虑当地政府与社区互动机制的特点，可以适当考虑以城市为单位引入相应国外治理模式，同时需要将当地社会经济发展水平、社区居民自治水平以及社区治理目标纳入考虑范围。相较之下，美国模式适用于城市第三方组织参与机制较为完备、市场化发展程度较高的社区。我国城市社区可以通过构建“政府引导、第三方实施、社区居民参

与”的治理模式来促进公共事务的解决；英国模式则适用于政府具有较强组织、协调和政策执行能力，同时具有良好鼓励和监督各方参与治理机制的社区。因此，在借鉴之时，中国城市社区可通过构建“多级政府之间、政府机构和非政府机构之间、政府与社区居民之间”的“互动合作关系”来促进不同时期社区治理目标的实现；日本社区营造模式则适合社区自治水平较高，居民具有较强责权意识的社区。因此，在引入和借鉴的过程中，政府可适当将其社区工作重心下移至社区本身，并赋予社区居委会更多自主性和独立性。同时，亦需要通过提高社区居民归属感和认同感来提高居民参与社区公共事务决策的热情，从而进一步实现社区居民自治水平的提高。UPI

参考文献

- [1] BHATTACHARYA J. Theorizing community development[J]. Community Development, 2004, 34(2): 5-34.
- [2] 王周户. 公众参与的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 345.
- [3] LEUNG J C B. Community building in China: from welfare to politics[J]. Community Development Journal, 2000, 35(4): 425-427.
- [4] SOMERVILLE P. Community governance and democracy[J]. Policy & Politics, 2005, 33(1): 117-144.
- [5] ROSENAU J N. Governance in the twenty-first century[J]. Global Governance, 1995, 1(1): 13-43.
- [6] PETERSON J. Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis[J]. Journal of European Public Policy, 1995, 2(1): 69-93.
- [7] SULLIVAN H. Modernisation, democratisation and community governance[J]. Local Government Studies, 2001, 27(3): 1-24.
- [8] PETERS B G, PIERRE J. Governance without government? rethinking public administration[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1998, 8(2): 223-243.
- [9] ROHE W M. From local to global: one hundred years of neighborhood planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2009, 75(2): 209-230.
- [10] AHLBRANDT R, CUNNINGHAM J. A new public policy for neighborhood preservation[M]. New York: Praeger, 1979: 31.

表 4 美国、英国和日本社区治理模式的比较及适用性分析

治理模式类型	主要特征	共同点	差异点	适用范围
美国社区治理模式	1) 社区被赋予自主规划和治理的权限； 2) 第三部门发展程度较高，在城市社区治理过程中发挥较大作用； 3) 借助市场化机制完善社区治理	1) 政府和社区关系相对分离； 2) 社区自治发展水平极高； 3) 促进公私部门之间的合作和协调；	1) 最早起源于针对社区贫困的环境质量的恶化； 2) 社区发展公司是重要的社区治理主体	适用于城市第三方组织体系成熟（市民团体、社区基金会、志愿者）和市场化发展程度较高的城市及地区
英国社区治理模式	1) 建立了政府、NGO、NPO、社区、私人企业等多方的多方互助合作关系； 2) 政府下放权力，培育社区自治能力	4) 居民参与社区事务的热情和民主意识普遍较高； 5) 社区治理的发展受到了较强的政策和资金推动	1) 最早起源于旧城更新、社区贫困和社区环境衰落； 2) 政府具有较强决策和行政力	适用于政府、社区以及非政府组织等具有紧密合作关系的城市及地区
日本社区治理模式	1) 社区居民具有较强的参与意识； 2) 市民组织和町内会等组织成为了社区居民多方式参与社区治理的重要途径		1) 最早起源于城市历史文化街区破坏和环境问题； 2) 町内会和市民组织是主要的社区治理参与主体	适用于城市社区自治水平发展较高，社区居民具有较强责权意识的社区

资料来源：作者整理

- [11] BOWLES S, GINTIS H. Social capital and community governance[J]. The Economic Journal, 2002, 112(483), 419-436.
- [12] 姜雷, 陈敬良. 美国城市社区治理实践及其对我国社区工作的启示 [J]. 北京工业大学学报, 2011, 11(5): 20-24.
- [13] PERRY S E. Communities on the way: rebuilding local economies in the United States and Canada[M]. Albany: SUNY Press, 1987: 2-16.
- [14] ROHE W M. Do community development corporations live up to their billing? a review and critique of the research findings[M] // KOEBEL T. Shelter and society: theory, research and policy for non-profit housing. Albany: State University of New York Press, 1998: 177-200.
- [15] GALSTER G, LEVY D K, SAWYER N, et al. The impact of community development corporations on urban neighborhoods[R]. Washington DC: The Urban Institute, 2005.
- [16] STOECKER R. The CDC Model of urban redevelopment: a critique and an alternative[J]. Journal of Urban Affairs, 1997, 19(1): 1-22.
- [17] 夏学鑒. 中国社区建设的理论框架构建 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2002, (1): 127-134.
- [18] 李东泉. 美国的社区发展历程及经验 [J]. 城市问题, 2013, (2): 89-92.
- [19] MOSSBERGER K. From gray areas to new communities: lessons and issues from comprehensive US neighborhood initiatives[R]. Chicago: Great Cities Institute, University of Illinois at Chicago, 2010.
- [20] GREENWOOD J R, WILSON D J. Public administration in Britain today[M]. New York: Routledge, 1989: 13-52.
- [21] LONEY M. Community against government: the British community development project: a study of government incompetence[M]. London: Heinemann Educational Books, 1983: 55-67.
- [22] 倪赤丹, 苏敏. 英国社区发展经验及对当代中国的借鉴 [J]. 理论界, 2013, (1): 53-56.
- [23] ROBINSON F, SHAW K. Urban regeneration and community involvement[J]. Local Economy, 1991, 6(1): 61-73.
- [24] 巴纳德, 朱维. 城市治理: 通向一种新型的政策工具 [J]. 国际社会科学, 2009, (4): 24-38.
- [25] ALDRIDGE M, BROTHERTON C J. Being a programme authority: is it worthwhile?[J]. Journal of Social Policy, 1988, 16(3): 349-369.
- [26] OATLEY N. Cities, economic competition and urban policy[M]. London: Paul Chapman Publish Ltd, 1998: 30.
- [27] BOVAIRD T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services[J]. Public Administration Review, 2007, 67(5): 846-860.
- [28] 胡澎. 日本“社区营造”论——从“市民参与”到“市民主体” [J]. 日本学刊, 2013(3): 119-134.
- [29] 于海漪. 日本公众参与社区规划研究之一: 社区培育的概念、年表和启示 [J]. 华中建筑, 2011, 29(2): 16-23.
- [30] 于海漪. 日本公众参与社区规划研究之二: 社区培养的起源与发展 (上) [J]. 华中建筑, 2010, 28(12): 177-179.
- [31] 谢守红, 谢双喜. 国外城市社区管理模式的比较与借鉴 [J]. 社会科学家, 2004(1): 47-50.
- [32] VOSSE W. The emergence of a civil society in Japan[J]. Japanstudien, 1999(11): 31-53.
- [33] 于海漪. 日本公众参与社区规划研究之三: 社区培养的起源与发展 (下) [J]. 华中建筑, 2010, 29(3): 162-165.
- [34] 王名, 李勇, 黄浩明. 日本非营利组织 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 92-94.
- [35] HIRATA K. Civil society in Japan: the growing role of NGOs in Tokyo's aid and development policy[M]. New York: Macmillan, 2002: 247-249.
- [36] FUKUYAMA F. Social capital, civil society and development[J]. Third World Quarterly, 2001, 22(1): 7-20.
- [37] CHAI Y. From Socialist Danwei to New Danwei: a daily-life-based framework for sustainable development in urban China[J]. Asian Geographer, 2014, 31(2), 183-190.
- [38] BRAY D. Building “Community”: New Strategies of Governance in Urban China[J]. Economy and Society, 2006, 35(4), 530-549.
- [39] 中华人民共和国民政部. 2016 年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. (2017-08-03)[2017-01-06]. <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgh/201708/20170800005382.shtml>.
- [40] 韩俊魁. 当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较 [J]. 经济社会体制比较, 2009(6): 128-134.
- [41] 吴光芸. 利益相关者合作逻辑下的我国城市社区治理结构 [J]. 城市发展研究, 2007, 14(1): 82-86.
- [42] 徐祖荣. 社区治理中的政府定位——以杭州市为例 [J]. 城市问题, 2006(6): 79-83.

(本文编辑: 秦潇雨)