



## 我国城市和谐社区建设模式的理论探讨

董欢

2008-10-06 10:25:27

**摘要：**加强城市和谐社区建设模式的理论研究是深化社区理论研究和创建中国特色社区理论的突破口。为此，必须联系我国实际正确定义城市社区，构建理论平台，找准功能定位。这种功能定位包括对政府、社区居委会、社区民间组织的定位等几方面。

**关键词：**社区；城市和谐社区；模式；功能

城市和谐社区的本质是人与人之间关系的和谐，即社区多元主体之间能够和谐相处，共同发展。城市和谐社区的内涵可以从两个层面理解：一是从目标性层面理解，城市和谐社区是指以城市地域和人口的一定比例的划分为基本形态，以稳定协调和平衡发展为目的，在构建社会主义和谐社会指导下，结合人本理念和法理精神，完善行为规范，健全整合机制，顺畅人际关系，优化系统结构，并能反映居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和等特征的充满活力的社区。二是从形成性层面理解，城市和谐社区建设是社区多元主体的不断发育和培育的过程，是社区多元主体持续互动的过程，也是社区多元主体在矛盾的持续生成和化解中追求发展的过程。所以，必须采取有效措施，才能保证我国城市社区持续、健康、协调发展。

### 一、构建理论平台

#### 1、我国城市和谐社区建设模式的多样化

目前，随着全国各地城市和谐社区建设运动的蓬勃发展，城市和谐社区建设模式也出现了多样化的局面，不同城市、不同社区根据自己的区域特征、特定需要、特定标准等形成多种多样的社区建设模式。理论界对“模式”的界定，主要有“标准样式”、“服务形态”、“模型与范式”和“工作模式”四种基本取向。随着对城市社区建设实践的不断总结，学者普遍认为，我国城市社区治理模式的发展与演变，可以概括为三种模式或三个阶段：一是行政型社区——政府主导型的治理模式；二是合作型社区——政府推动与社区自治结合型的治理模式；三是自治型社区——社区主导与政府支持型的治理模式。有的学者认为，全国城市社区建设可以分为四大模式：组织构建模式、行政推进模式、提升功能模式、自我革命模式。这主要是依据社区发展的路径来划分的。也有学者把我国现阶段城市社区建设模式概括为五种类型：社区服务升华模式、政府体制改革牵引模式、自治社区建设模式、地域功能社区模式、创建文明社区模式。这主要是依据社区自治程度来划分的。另有学者根据社区管理活动的主体不同，将社区管理模式分为企业主导型、政府主导型、市场主导型、社会主导型四种类型。还有学者认

为,当前在我国城市社区发展实践中已产生出若干典型模式,如青岛模式、上海模式、沈阳模式、江汉模式、百步亭模式等。笔者认为,当前我国城市和谐社区建设模式之所以会出现如此多种多样的分类局面,其根本原因在于人们使用的标准或根据不同,缺乏一个统一的城市和谐社区建设模式的理论分析框架。

2、我国城市和谐社区建设模式的理论分析框架科学、合理地确定城市和谐社区建设模式的构成要素是模式研究的理论基础。笔者认为,可以借鉴欧美国家社区实务模式理论,并以我国城市和谐社区建设实践为基础,构建我国城市和谐社区建设模式的理论分析框架。

社区实务(Community Practice)是英美国家常用的概念,泛指所有在地域社区中组织、规划、发展和变迁的过程、方法和实践技术。组织是为了有更好的社会环境和社会公平将人们组织起来;规划是从短期、中期和长期角度设计人类服务;发展是指社会经济和可持续发展以改善生活状况和保护环境;社会变迁是指从教育运动到旨在强化服务联合,或是由改变政策到社会运动,以解决社会问题的一系列社会行动和社会变迁战略。这意味着社区实务是一个十分宽泛的概念。社区实务模式是对社区实务规律与社区工作本质特征的理论概括。美国著名社区专家罗斯曼认为,模式是专门、具体和结构严谨的结构关系,是组织化“理想类型”。社区实务模式是对某类社区实务共同特征的高度理论概括和概念化抽象,是对社区实务活动的类型化概括,是对社区工作基本规律与社区实务本质特征的理论化说明。

我国社会缺乏社区实务概念,与其相对应,从狭义上理解是指社区建设,从广义上理解是指街居工作或城区工作。可见,我国社区实务的含义比较具体和狭义,主要是指社区建设,间接的行政管理、组织动员和有计划的社会变迁等没有纳入社区实务范畴,其范围远远小于英美国家。因此,社区实务模式常常等同于社区建设模式。<sup>①</sup>

欧美国家社区实务模式构成要素通常以“实务变量”著称,实务变量的不同组合产生不同的实务模式。实务变量可分为社区环境、国家角色与社区建设实务三大层面。笔者认为,我国城市和谐社区建设模式构成要素应是多元和综合取向的,从横向看,应包括社区环境,国家、市场与社区关系,社区服务等实务变量,以充分体现城市社区建设工作的全面性与综合性特征;从纵向上看,应抓住城市和谐社区的本质,妥善处理好社区多元主体之间的关系,为城市和谐社区建设提供动力机制。总体来说,我国城市和谐社区建设模式构成要素与分析框架主要由六部分组成:一是社区环境,包括社区性质与类型,宏观社会环境,社会价值观与制度环境等。这是社区建设模式背景,要将社区建设模式放在特定的时空关系中动态考察。当前,研究城市和谐社区建设模式,应放到我国社会结构整体转型这一特定的时空结构中进行考察;二是党的领导和政府职能,包括社区党建与党的领导,政府职能转变与社区管理体制,说明国家与社区关系,从国家与社区关系角度分析社区建设过程;三是市场作用与影响,包含市场机制作用与影响,有计划变迁与社区规划等,主要说明市场与社区建设关系,从市场与社区关系角度分析社区实务;四是社区组织的地位与角色,包括社区自治组织(主要指居民委员会)、社区民间组织等。主要说明社区自治组织、社区民间组织在社区建设中的功能和职责,从社区组织与社区关系角度分析社区发展运行机制;五是社区服务对象、服务内容和范围,包括社区居民与社区服务过程等,主要说明社区实务活动与工作过程,分析社区实务的特征;六是社区资源结构与状况,包括各式各样社会资源分布与资金筹集渠道,主要说明社区物质基础与资源结构状况。简言之,社区环境、国家角色、市场作用、社区组织等因素,既是社区建设模式的主要构成要素,又构成分析社区建设模式的理论分析框架。

简而言之,构建城市和谐社区建设模式,就是要构建推进城市社区和谐发展的操作化工作模式。这一操作化工作模式,对外,依托社区与政府、市场的良性互动,促进整

个社会的和谐发展；对内，依托社区多元主体之间的良性互动，促进社区内部的和谐发展。

## 二、找准功能定位

社区建设的最基本要素是社区建设主体，主要包括政府部门、社区居民委员会、社区民间组织、社区居民等。因此，构建城市和谐社区建设模式，关键是要找准社区多元主体的功能定位，从而为社区主体间的和谐互动打好基础。

### 1、政府的功能定位

政府在社区发展中的作用可以形象地概括为“掌舵”，而不是“划桨”。政府要明确自己的理想角色是促进者、组织者和指导者，应将自己的职能限于制定政策和把握方向方面，把具体事务交由他人操作，以保证社区沿着居民自治的方向健康发展。

第一，提供支持。政府应该运用自己的力量去大力培育和发展社区自治组织、社区民间组织等，向它们提供必要的支持和帮助，使它们能够更好地发挥自己应有的作用，满足社区居民的各种需求。政府对社区建设提供的支持主要包括政策支持和财政支持两个方面。第二，统筹规划。政府应该坚持以民为本的原则，根据社区居民实际需要以及经济和社会发展水平，对社区发展作出总体规划，即把社区建设的发展与行政区划、行政体制、社会发展目标等宏观方面情况紧密联系起来，使社区建设的发展与社会的其他各方面发展同步运行。第三，指导协调。政府应该对城市和谐社区建设工作给与必要的行政指导，指导社区自治组织和社区民间组织进行组织建设和制度建设，建立和完善运行机制，实行规范化管理。同时要积极协调有关问题，解决有关矛盾，使各项工作协调一致，密切配合，保证社区建设工作顺利向前推进。第四，监督评估。政府应该对社区自治组织和社区民间组织实行有效的监督，对可能出现的偏差行为予以预防，发现问题及时纠正，以规范它们的行为，维护社区居民的合法权益。同时还应对社区发展规划和社区发展项目的运行状况、实施效果和达到预期目标的程度等进行科学地评估，作出价值判断，以适时地进行各种必要地调整，更好地实现既定的目标，或及时中止不可行的计划和项目。

### 2、社区居民委员会的功能定位

社区居民委员会是一个非政府的专司社区公共事务的社会领域中的自治组织，也是一个维护居民权益、民主管理居民公共事务的、具有政治民主性质的自治组织。也就是说，居民委员会是一个兼具社会属性和政治属性的居民组织。笔者认为，在构建我国城市和谐社区建设模式中，社区居委会应从自身性质和法律地位出发，找准自身的应然角色，正确发挥其功能和职责。第一，发挥中介作用。社区居民委员会一方面是社区居民的代言人，负责向政府及其他社区民间组织表达社区居民的公众利益，反映社区居民的意见和要求，并提出相应的建议；另一方面负责向社区居民传达党的各项方针政策，国家的法律法规，政府的工作计划，尤其是有关本社区利益的政策、措施，告知社区居民相关的社区服务规划、服务项目的开设等，以加强社区、社区居民与政府之间的了解和沟通，建立起相互理解、相互信任、和谐共生的良性互动关系。

第二，发挥协调作用。社区居委会负责协调社区邻里之间、社区居民与社区自治组织、社区民间组织之间的关系，调解社区居民之间的纠纷，促进居民之间的团结以及和睦相处，维护社区居民的合法利益，整合本社区居民的利益，维护社区的公共秩序和社会稳定。第三，发挥自治作用。社区居委会要负责组织社区居民对本社区的社区建设规划和涉及全体社区居民利益的重大事项进行讨论并作出决定；组织社区居民进行民主选举，

依法选举、更替或罢免社区居委会成员；召集和主持社区居民大会或社区居民代表会议，向其报告工作；组织社区居民制定和修改社区自治章程和社规民约，建立健全社区的各项规章制度，完善社区的运行机制；动员和组织社区居民参与社区公共事务的管理，参与各种公益性的社区劳动和社区服务；组织社区居民对政府社区发展项目的设立及实施情况、政府及其工作部门的工作情况及业绩进行监督和评估；通过组织社区居民实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，逐步实现社区居民的自我管理、自我教育、自我服务。②

### 3、社区民间组织的功能定位

社区民间组织大致可以分为三类：第一，活动类。其特点是以消闲或文化娱乐为主，如养花协会、读书会、秧歌会等；第二，权益类。其目的在于合法权益的表达和维护，如业主委员会、老年人协会等；第三，服务类，其功能是为社区居民提供服务，如社区志愿者组织、社区互助组等。社区民间组织类型各异、性质不同，其功能也有所差别。概括而言，其基本功能主要包括：一是提供公共服务。社区民间组织的服务功能主要表现在弥补市场失灵和政府失灵方面。社区民间组织应利用基层的活力和非营利性、志愿性等特点，在政府和市场无效或低效的领域，如社区服务、公益事业等领域，发挥它们无可替代的重要作用，以填补由国家不足所带来的空白和市场在创造足够的集体产品时所具有的内在缺陷。二是整合社区资源。社区民间组织，一方面以专业化的分工履行着满足社区居民的多样化要求的任务；另一方面通过有目的、有组织地开展社会福利服务等活动，发动居民积极参与，从而达到整合社区资源的目的，在社区服务社会化中发挥重大作用。三是培育社会资本。从社区发展的实践来看，社区的整体意识、凝聚力、认同感和归属感，是在社区居民共同解决问题并共同享有整体利益的过程中产生。在社区民间组织的活动过程中，社区居民并不是经济学意义上的“理性经济人”，而是一个与其他居民有共同体验的人。他们之间的关系建立在持续合作的行为预期之上，是一种互惠和信任的关系，这有利于增进社区凝聚力，培育社会资本。

在社区多元主体中，社区居民是社区建设的主要参与者。社区居民参与社区政治、经济和文化活动，通过自我服务、自我管理、自我监督和自我教育，实现社区自治。上述社区建设主体的角色定位和功能发挥都离不开社区居民的参与。虽然政府、社区居委会和社区民间组织等社区主体在城市和谐社区建设中的角色和功能各不相同，但是它们之间的关系并不是相互割裂、相互分离的，而是相互影响、相互依存的。构建城市和谐社区发展模式，其实质就是要在政府、社区居委会、社区民间组织、社区居民等社区建设多元主体之间建立起相互合作、相互协调的良性互动关系，以保证城市社区持续、健康、协调的发展。

注释：

①刘继同：《中国城市社区实务模式研究——二十年来的发展脉络与理论框架》，《学术论坛》，2003年第4期。

②潘小娟著：《中国基层社会重构——社区治理研究》，中国法制出版社，2004年版，第208页。

作者简介：

董欢，女，江苏连云港人，中共中央党校科社教研部博士研究生。研究方向：构建社会主义和谐社会。



责任编辑：陈文兴

文档附件：

编辑： 文章来源： 《中共云南省委党校学报》2008 年第2 期

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]