



通过治理创新构建和谐社区

周红云

2008-01-18

【内容摘要】 社区是社会的细胞，建设和谐社区是构建和谐社会的基础，这是人们达成的共识。但是，如何构建和谐社区，人们却有不同的答案。在考察如何构建和谐社区时，理论界和实践界出现两种不同的倾向：一种是注重考察和谐社区所包含的内容或建设目标，例如，什么是和谐社区，和谐社区的内涵有哪些等；另一种则注重考察建构和谐社区的具体路径选择，如，是自上而下的行政推动还是自下而上的居民自治等。本文试图从后一种角度出发，透过城市社区的发展历程，考察社区建设和发展过程中出现的几种不同的社区治理创新实践，提出未来的和谐社区建设和发展过程中需要注意的几个方面。

【关键词】 社区；和谐社会

社区是社会的细胞，建设和谐社区是构建和谐社会的基础，这是人们达成的共识。但是，如何构建和谐社区，人们却有不同的答案。在考察如何构建和谐社区时，理论界和实践界出现两种不同的倾向：一种是注重考察和谐社区所包含的内容或建设目标，例如，什么是和谐社区，和谐社区的内涵有哪些等；另一种则注重考察建构和谐社区的具体路径选择，如，是自上而下的行政推动还是自下而上的居民自治等。本文试图从后一种角度出发，透过城市社区的发展历程，考察社区建设和发展过程中出现的几种不同的社区治理创新实践，提出未来的和谐社区建设和发展过程中需要注意的几个方面。

一、城市社区的发展历程

把社区定位为社会的细胞经历了一个历史发展的过程，它伴随着传统意义的社区向现代意义的社区转型。

考察中国城市社区发展的历史，我们可以发现，新中国成立以来，城市社区的发展一直处在“单位制”与“街居制”相互交织、相互渗透的阶段。所谓社区发展的“单位体制”，就是单位和社区在城市地理空间上的完全重叠，而且以单位的多元化功能完全取代社区功能的一种基层社会管理体制；而社区发展的“街居体制”，则是随着单位制的逐渐解体，以街道办事处和居民委员会这样两个行政建制的组织为管理主体的基层社会管理体制。中国城市社区曾一度在由“单位制”而形成的“国家结构化的社会”^①中处于边缘地位，而单位体系成为组织和管理全体社会成员的主要方式，在这个阶段，“社区单位化”和“单位社区化”过程就像一个事物的两个方面相辅相成地发展。然而，随着改革开放的进行和市场经济体制改革的深入，高度一元化的社会体制逐渐解体，“单位制”走向瓦解，一方面，“单位制”原来承担的许多功能逐渐外溢，从而转向原本具有一定管理功能但处于边缘地位的“街居体制”，另一方面，城市基层管理出现许多新情况新问题，解决这些新问题的任务也落到了街居这两级组织的身上，“街居体制”开始占据主导地位，但是，街居制在运转过程中面临的诸如职能超载、职权有限和角色尴尬等诸多现实难题和种种困境，也使得人们开始思考社区建设和发展的新思路。

在“单位社会”的影响还没有消解而街居体制又无法满足城市基层社会的组织和管理需求时，城市社区建设和社区改革被国家提上议事日程。20世纪80年代，社区的概念重新获得国家确认并逐步被官方文献所采用。20世纪80年代初，国家民政部提出“社会福利社会办”的口号，开始与“社会福利单位办”的模式分道扬镳，“社区服务”

的概念被引入；20世纪80年代后期90年代初，“社区服务”延伸扩展为“社区建设”，而且全国各地社区都开始社区建设活动；1998年，为推动社区建设的进程，作为国家主管部门的民政部开始在全国选择了26个国家级实验区进行探索；2000年11月，中共中央办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的文件。至此，城市社区建设以前所未有的速度在全国广泛推进。城市社区建设在全国推进的过程也就是街居体制逐步向社区体制转变的过程。所谓“社区制”，则是强调以“聚集在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”^②的社区作为基本治理单位的城市基层社会的组织和管理体制。

从社会学角度看，一个真正意义上的社区至少包含以下几个方面：居住在一定地域内以社会互动为纽带的生活共同体；具有共同利益；共同遵从一定的制度和规范。如果以此作为判断一个社区是否真实存在的标准，那么，可以说，目前中国大部分城市还鲜见真正意义上的社区，或者说，出于组织和管理需要而建构的社区与真正意义上的社区相去甚远。因此，在法定社区主导中国大部分城市基层社会的现实情况下，在我国社区建设和发展的过程中，由传统意义的社区向现代意义的社区转型，由“单位制”、“街居制”向真正意义上的“社区制”的转变，仍然任重道远。

二、社区治理创新实践

在推进以社区作为基本治理单位的社区建设和发展的实践中不乏许多社区治理创新的努力。所谓社区治理，是指党和政府、居民自治组织和社区自组织三大板块力量在社区建设和发展中合作互动并管理社区范围内的公共事务的过程，以达到和谐社区建设的目标。从目前社区治理的创新实践来看，有多种模式，但可分为两个层面：第一，将社区定位在街道层面，将街道办事处纳入基层社会管理体制改革的轨道上来，围绕街道办事处的改革处理市、区、街道和居委会这四层之间实与虚、领导与指导等关系；第二，将社区定位在居委会层面，并在居委会层面开展以自治为主导的社区体制改革，这在全国是更为普遍的情况。下面简单描述几种社区治理改革的实践：

北京鲁谷街道社区管理体制^③。2003年7月，北京石景山区利用区划调整增设鲁谷街道办事处的契机，在街道层面正式成立鲁谷社区。该社区由19个居委会组成，人口近10万。鲁谷街道社区管理体制^③改革的主要做法是：

(1) 在社区内构建党的领导、行政管理和社区自治相结合的三套组织体系。社区党工委作为区委的派出机构，对辖区内地区性、社会性、群众性工作负全责；社区行政事务管理中心作为区政府的派出机构，对辖区城市管理、社区建设及社会事务实施管理、协调、指导、监督和服务；社区代表会议及其委员会是代表社区居民和社会单位利益的群众性自治组织。

(2) 转变政府职能，理顺政府、市场与社会之间的关系，将社区不应承担的各项带有行政审批和执法的职能归还给政府职能部门，把原来由政府直接管理的一些社会事务归还给社会自治组织和中介组织。

(3) 积极培育自治组织和社团，提高基层民主治理能力。在积极培育和发展义工协会、爱心家园等社团组织的同时，鲁谷社区创建了街道层面的居民自治机制，成立社区代表会议，并设立常设机构社区委员会和办事机构社区委员会办公室。

江苏南京淮海路街道管理体制^④。为了顺应“小政府，大社会”的要求，以减少管理层次来推进政府职能转变和增强社区自治，2002年，南京白下区政府提出了“改革街道管理体制，强化居委会的社区自治功能，弱化街道办事处行政职能，直至撤销街道办事处”的设想。他们的主要做法是：

(1) 在全国第一个撤销了街道办事处，打破了传统的城市管理模式，原街道的行政职能归位到区职能部门。对一些需要延伸到社区的工作，由政府职能部门招聘或派人承担。建立淮海路社区党工委，作为区委的派出机构实现党对基层组织的领导，监督政府活动实施，支持和保障社区自治，下设综合协调的工委办公室、社区综合治安治理办公室和武装部。成立过渡性质的行政事务受理中心，作为区政府有关职能部门在辖区内直接面对居民服务的平台。

(2) 把自治权下放给居委会。撤销街道办事处后，属于社会性、群众性的工作，由社区居委会全面承接，社区居委会直接面向居民。社区居委会普遍建立银行独立账户和理财小组，实行自主支配和民主理财。社区内实行“议行分离”，建立“社会工作站”和专职化的社区工作者队伍，负责长期由居委会统揽的社区公共服务和福利保障事务，促进社区居民参与公共事务的服务与管理。

深圳盐田“社区治理体制改革”^⑤。深圳盐田将社区定位在居委会层面，其社区改革始于1999年，其基本思路是围绕理顺政府与社区关系，增强政府管理水平和社区自治功能，采取“议行分设”的理念，确立了“一会两站”和“居站分开”的社区治理模式，以使社区建设有政府主导变为社会主导，从而推动社区居委会自治。盐田模式的具体做法主要如下：

(1) 建立社区工作站和社区服务站。社区工作站主要解决政府公共服务没有基层承接的问题，社区建设委员会办公室（区民政局）——街道社区建设委员会办公室（社会管理科）——社区工作站的垂直管理体制是政府的职责、任务、资金、人员等可直接到达社区工作站，推动了政府管理重心下移。社区服务站隶属于社区居委会，主要解决社区居委会被弱化和边缘化的问题，提高社区居委会的凝聚力和活动能力，增强社区居委会的自治能力。

(2) 建立新型社区服务机制。设立社区服务专项资金，按照“政府购买服务”的方式，对社区服务站从事的无偿服务进行评估和补贴。社区服务在社区建设工作中起到重要作用，一方面，政府通过购买社区服务，向社区居民提供品种多样的福利和公共服务；另一方面，隶属于居委会的社区服务站提供的低于市场价格和优质的各种服务，也提高了社区居民对居委会的认同，社区中的公共服务提高了全体居民的生活质量，加强了社区居民对政府和作为社区居民自治组织的居委会的信任和认可。

(3) 建立社区居委会的直接选举制度。社区居委会成员全部采取选民无记名投票直接选举产生，候选人可以进行公开、公平的竞选活动；选民的范围也逐步扩大，选民范围从户籍居民扩大到部分非户籍居民。

浙江宁波海曙区“参与式社区治理改革”^⑥。宁波海曙区将社区定为在居委会层面，改革的要点在于街道和社区进行合作治理，并通过项目制充分培育和提高社区居委会组织的自治能力和居民参与社区自治的能力。他们的主要做法如下：

(1) 理顺街道与社区的关系。政府承担放权和支持的角色，社区事务由社区自治决定。在项目制的合作治理中，作为基层政府代表的街道起到提供资金支持、审批和监督项目实施并评估项目成效的作用。作为居民利益代表的社区居委会组织负责进行居民需求调研、决策并实施和监督项目。

(2) 对社区居委会承担的事务进行分类处理。对于居民个人选择性事务，政府撤出，将居民的自理权归还居民，给居民予自治空间。对于既属于政府公共事务范畴，又与社区密切相关的社区和社会公共事务，则进行合理分工和明确职责，属于政府职能范围的由政府统一规划、统一组织，属于社区职能范围的由社区负责完成。对于政府委托事务，则采取政府购买服务的方式，在社区有余力的情况下协助政府完成任务。

(3) 建立“社区准入”制度和社区居委会“选聘分离”制度。浙江省2004年出台了《城市社区政府工作申报准入实行办法》，规定除法律法规有明确规定以外，政府各职能部门和有关单位，原则上不得在社区内设立行政性机构，如确需在社区内设立组织机构或向社区居民委员会下达工作任务的，必须向同级城市社区工作（建设）协调（领导小组）提出申请，实施准入申请。“选聘分离”制度是指社区居委会有本社区成员组成，经居民差额选举产生，社区居委会下设办公室，工作人员由专职社区工作者组成，由社区居委会或街道办事处聘用，政府支付成本，主要承担居委会交办的自治性工作以及政府在社区层面的相关公共管理和服务工作。

三、和谐社区的未來

关于社区发展的未来，中国社区研究出现两种理论分野：一种将社区建设和发展定位在街道层面，将社区看作是政府加强对基层社会控制的工具，以解决基层社会管理面临的日益严峻的问题，他们的解决思路是，将街道作为大社区，明确授权街道作为一级行政组织和管理平台，整合原有的街道范围内居委会组织和其他社会资源，而街道以下的居委会组织作为落实社区建设任务的平台，共同推动社区的发展；另一种则将社区的建设和发展看作是完善国家与社会关系的途径和方式，强调政府、市场和社会的分离，注重政府职能转变、市场发育和社会成长，他们的解决思路是，政府退出市场和社会领域，政府管理好本该自己管理的公共事务，把不该管和管不好的交给市场和社会，具体到社区，街道一级应该由对上负责转变为服务于社区居民，充分培育社区内各种中介组织和自治组织，从而使社区逐步走向自治。学术界将这样两种理念和倾向归纳为行政性导向和自治化导向的社区建设和发展思路。

然而，综观上述社区治理创新实践，严格地说，我国各地进行的社区治理实践既没有完全的行政性模式，也没有完全自治性模式，我国社区治理的实践还处在从行政性倾向向社区自治的过渡和发展阶段，因为在一些行政性倾向较明显的社区治理模式中，政府也致力于社区自治的培育和发展；而在那些朝自治性方向努力的社区治理实践中，社区自身的力量还没有成长和强大到可以支撑社区发展和建设的全部过程。可以说，各地社区治理实践基本上都采取的是自上而下的行政建设和自下而上的自治建设双轨推进的策略，只不过有的表现出更为依靠行政力量推动，而有的则更倾向致力于培育自治力量，甚至有的在通过自上而下的行政建设推动社区自治的发展和通过自下而上的方式培育公民社会成长的两条路上都走的更远。

与所有事物的发展一样，中国社区建设和发展也遵循“路径依赖”的原理，和谐社区的未來必然取决于社区发展的历史背景和社区发展的现实条件。因此，在中国情境下，社区建设和发展必然源于两种结构性力量，一种是政府的行政力量，另一种则是基层社会自治的力量，这两种力量的相互补充和博弈构成了不同模式的社区治理实践。

总体上看，大多数学者赞成自治性社区治理实践的取向，而否定行政性社区建设模式，认为社区居民自治应该是我国社区建设和发展的未来。

笔者认为，在我国社区发展的历史背景和现实条件下，我国和谐社区的未來应该遵循以下几条基本原则：

第一，政府和社会共治。在中国，随着市场经济体制的建立，社会出现不同利益群体和多元化利益诉求，对于社会的整合和再造，以前依靠政府力量包揽一切的做法已经失灵，仅靠政府单方面的力量既不能满足市场和社会发展的需要，也不能弥补市场和社会自发发展中失灵。因此，从整合多元化社会的角度来说，社区作为社会整合的细胞单位，其建设和发展离不开政府和社区自组织力量的共同治理。为满足社区不同利益群体的利益诉求，社区共同治理必须发挥政府、社区自治组织和社区居民等多元主体的力量，首先，政府在社区培育、社区服务以及提高社区自治能力等方面发挥重要作用，其次，在政府放权和转变职能的前提下，鼓励社区居民自我组织、自我管理和自我服务，支持社区居民自治组织的发展和社区居民的自治。

第二，政府在社区建设和发展中起着主导作用。有学者提出，未来和谐社区的建设模式应该是政府主导型自治。笔者赞成这一看法。所谓政府主导型自治，一方面，坚持社区建设和发展中的自治导向，并不否认和弱化政府的作用，相反，对政府的要求更高；另一方面，政府主导也并不表示政府行政权力的无限扩大，相反，政府要下放权力，培育社区自治组织和社区自组织的发展，形成社区与政府对社区的合作管理，并通过社区自治实现政府对社区的管理和民主治理。

第三，社区层面的自组织发展。社区居民自治和公民社会的成长应该是政府在社区建设和发展中要达到的最终目的。因为只有社区居民自治和公民社会成长才能实现政府对社区的管理和民主治理。而要培育社区居民自治和公民社会成长需要培育社区层面的自治组织和各种民间组织。

注释：

①[这个概念是指国家通过“单位”直接控制社会成员，并将所有社会成员整合到国家体系中来。见徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，载《华中师范大学学报》，第40卷第3期。

②《关于在全国推进城市社区建设的意见》中这样定义社区，它是指“聚集在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”

③ 第三届“中国政府创新奖”十大优胜奖之一，关于该项目更为详细情况可参看中国地方政府创新奖组委会编发的《中国地方政府创新（2005-2006）》。关于中国地方政府创新奖的详细情况，可登陆www.chinainnovations.org查询。

④第三届“中国政府创新奖”入围奖之一，关于该项目更为详细情况可参看中国地方政府创新奖组委会编发的《中国地方政府创新（2005-2006）》。

⑤第三届“中国地方政府创新奖”十大优胜奖之一，具体情况可参看中国地方政府创新奖组委会编发的《中国地方政府创新（2005-2006）》。

⑥更为详细的案例介绍可参见：《城市社区的参与式治理——以宁波海曙区参与式治理为例》，载公民参与研究课题组，《公民参与：经验与模式案例集》，清华大学NGO所，2007年1月。

（作者：中央编译局当代马克思主义研究所所长 博士）（来源：《甘肃行政学院学报》2007年第4期）

上一条 中国地方政府创新：特点和问题
下一条 协商民主：构建和谐社会的途径选择

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处