

 当代社会科学文库

# 城市社区治理现状 与社区养老服务保障

郜庆 董金秋 贾志科 著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

当代社会科学文库

17668.1

222

# 城市社区治理现状与 社区养老服务保障

郜庆 董金秋 贾志科 著

对外经济贸易大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区治理现状与社区养老服务保障 / 郜庆, 董金秋, 贾志科著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015  
(当代社会科学文库)  
ISBN 978 - 7 - 5663 - 1368 - 3

I. ①城… II. ①郜…②董…③贾… III. ①城市 - 社区管理 - 研究 - 中国②养老 - 社区服务 - 社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3②D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 136478 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

## 城市社区治理现状与社区养老服务保障

郜庆 董金秋 贾志科 著

责任编辑: 阮珍珍

---

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010 - 64492338 发行部电话: 010 - 64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: [uibep@126.com](mailto:uibep@126.com)

---

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 170mm × 240mm 11.25 印张 220 千字

2015 年 10 月北京第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5663 - 1368 - 3

定价: 35.00 元



## 上篇：社区治理模式和社区工作人才队伍建设

---

第一章 城乡社区治理机制 .....	003
一、研究背景与意义 .....	003
二、国内外社区建设与治理的模式和实践经验 .....	009
三、河北省保定市社区建设与治理的经验和探索 .....	014
第二章 我国城市社区综合治理现状调研 .....	017
一、研究背景 .....	017
二、样本与资料 .....	018
三、结果与分析 .....	019
第三章 城市社区社会工作者队伍建设现状调研 .....	040
一、问题提出 .....	040
二、设计与研究内容 .....	041
三、结果与分析 .....	041
四、社区工作人员队伍建设思路 .....	063
第四章 推进河北省城乡社区建设与治理的对策与思考 .....	066
一、当前社区建设与治理中存在的突出问题 .....	066
二、社区建设与治理问题存在的原因分析 .....	075
三、推进河北省城乡社区建设与治理的对策思考 .....	076

四、社区社会工作人员队伍建设思路 .....	091
------------------------	-----

## 下篇：社区养老服务保障及其创新模式

<b>第五章 社区养老服务现状调研报告 .....</b>	<b>097</b>
一、问题的提出及研究设计 .....	97
二、城市社区组织老年服务保障职能的凸现 .....	101
三、保定市社区老年人服务保障现状 .....	106
四、调查的主要结论 .....	122
<b>第六章 社区组织在养老服务中面临的困境及其功能定位 .....</b>	<b>124</b>
一、新中国成立以来中国社会福利制度的历史变迁 .....	124
二、哈贝马斯“公共领域”与中国“社区组织”的契合 .....	125
三、中国实现“社会福利社区化”的前提条件 .....	126
四、社区组织在老年服务保障中的功能定位 .....	128
五、社区老年服务的对策及措施的思考 .....	133
<b>第七章 社区养老服务保障的创新：农村社区集中养老模式 .....</b>	<b>136</b>
一、与本课题研究相关的概念和理论分析 .....	136
二、国外社区集中养老的实践与经验 .....	138
三、河北省社区养老模式研究 .....	141
四、河北省城市老人社区集中养老民意调查分析 .....	143
五、河北省农村养老社区服务体系建设和方案设计 .....	160
<b>参考文献 .....</b>	<b>171</b>

# 上篇

社区治理模式和社区工作人员队伍建设





# 第一章 城乡社区治理机制

## 一、研究背景与意义

随着改革开放的不断深入和经济社会的快速发展，以及城市化进程的加快，社会组织形式发生深刻变化，原有的城乡二元结构正在向“城乡一体化”格局发展，新经济组织和新社会组织大量涌现，人口流动性增强，许多“单位人”变成“社会人”，特别是农村大批人口流向城市社区，使城区社区建设工作形势面临许多新情况、新问题。近年来，我国各地在社区建设与治理实践中进行了一系列的制度创新，并在此基础上形成了各具区域特色的新鲜经验。2006年10月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重要问题的决定》中，明确作出了“全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，健全新型社区管理和服务体制，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的战略部署。近年来，已基本形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的管理与服务的格局，初步实现了政府依法行政管理与社区依法自治的有机衔接和良性互动。在此背景下，对我国社区建设与治理的各地经验进行总结，科学评价当前社区建设与治理的基本现状，在此基础上，发现其中所存在的问题及原因所在，并有针对性地提出对策建议，具有十分重要的意义。

### （一）我国社区建设与治理的演进历程

在长期的城乡二元体制分离背景之下，我国城市与乡村地区的社区建设与治理是不同步的，具有较为明显的分步进行之痕迹，城乡差异较大。

#### 1. 城市社区建设与治理

我国市场经济体制下的城市社区建设与治理大致经历了三种形式的发展和演进。

第一，倡导社区服务。1980年以后，我国经济体制开始转型，社会主义市场经济体制作为一种新的经济体制在我国逐步确立和发展，集体经济松动，个体经济与私营经济得到了生长的空间，获得了快速长足的发展。与此同时，经济发展不平衡，贫富分化明显，社会结构分化，城市社会的经济、政治、文化、价值观等各个方面都发生了根本性的变革。因此，面对社会转型，我国城市二元管理



体制承受着空前的压力与危机，面临巨大的艰难与挑战，传统的二元城市基层管理体制面临着崩溃的危机，主要表现在：“单位人”转变成为“社会人”；社会组织结构正在发生变化；人口的社会流动性越来越快；人们的价值取向、生活方式和人际关系等都发生了一系列变化；社会人群经济地位发生了“阶层性”的分化；城市基层组织的不管理内容越来越多。因此，随着社会体制改革和社会转型的不断深化，迫切要求社会管理全面创新和发展。上述六方面的变革表明，“单位”制度整合社区居民、组织社会的功能日益弱化，它不再能适应社会的转型，将会被时代所淘汰，在社会结构分化、社会转型的背景下，其必然走向衰落和瓦解。因此，城市二元基层管理体制以“单位”组织为主，以街居组织为辅的管理结构已经不能应对社会形势的迅猛变化，为了适应新的社会形势，也必须进行相应的变化。1986年，国家民政部以承接企事业单位转移社会服务项目为出发点，开始倡导在全国范围内开展社区服务工作。当时的社区服务仅仅局限于居民之间有组织的救贫帮困、社区互助、个体形式的小修小补、小商业、服务社区弱势群体和满足居民日常简单的低层次生活需求。随着社区实践的逐步深入和从满足并提高社区居民生活质量的实际要求出发，包括社区卫生、社区绿化和社区治安等在内的其他社区工作逐步得到了发展和规范，同时社区服务还包括推进下岗再就业、加强流动人口管理等。至此，社区服务的概念已概括不了各个方面的社区工作，更是不能从根本上应对和解决经济体制改革过程中出现的新的基层社会管理方面的薄弱问题。

第二，探索和实践社区建设。20世纪90年代初，随着社区服务的发展，社区中出现了一些已不能被社区服务所容纳的新情况，这需要有一个比社区服务更全面、更完善、更系统的工作内容来取代侧重于服务功能的社区服务工作。但是光靠政府的力量把社区的事情全方位搞好是不可能的，还必须动员和发动社区的力量，调动辖区单位和居民的积极性。因而，民政部以拓展社区服务为基础，进一步改革城市基层管理体制，并且提出了一个新的口号和思路——“社区建设”。企业转换经营机制和政府职能转变，需要基层自治组织为城市的发展提供良好的社会环境，也要求基层工作必须依靠社会力量，协助各单位和各部门共同搞好社区工作，这种情况下，“小政府、大社会”和“小政府、大服务”成为了政治体制改革的发展方向，与此同时，“社区”正在形成城市社会管理的微观重心。经过十来年的不断探索，城市社区建设的社区规模调整基本完成；社区组织逐步建立健全；社区的各项规章制度逐步建立和完善，办事程序和管理方式逐步透明规范；居委会干部结构得到了优化；社区服务广泛开展；居民的社区意识和参与积极性有所增强；社区服务组织得到了培育和发展，社会工作者队伍逐步专业化和职业化；社区基础设施建设得到加强；社区自治水平提高。这些成绩得到了全社会的认可与肯定。

第三，社区建设从行政推动转换为社区治理。随着社区建设实践的不断深入，从实际操作层面来看，政府的主导和推动在社区建设起步阶段是必需和可行的，因为在社会组织、社区自治力量还没有充分发育完全的情况下，比起进行广泛的社区动员，依靠行政体系甚至运用行政手段更为简单有效。然而，随着社区建设和社区发展的推进和深入，社区逐渐呈现出开放性的结构，社区居民的需求也呈现出多元化发展，社区建设已然不能只依靠行政力量来推动，政府自己设计、自己提供服务的状况已经越来越不能适应新的社会发展要求。这需要政府通过社会功能的发育，明确政府与社会的功能，把一些原本由社会承担的职能归还给社会，政府要做的是当好自己的裁判和教练角色，跳出体制内循环的封闭状态，调动更多的社会力量，让社会力量提供服务，满足居民多样化需求，这将使城市社区管理进入到社区建设和治理的一个新阶段。

## 2. 农村社区建设与治理

相较城市而言，农村社区建设与治理的发展虽然起步较早，但是进程缓慢，其发展过程主要具备以下特点。

第一，由传统的治理向民主的村民自治演进。改革开放前的计划体制不仅是一种经济体制，也是一种社区治理方式。当时农村的集体分为三个层次：生产队、生产大队和公社。生产上的工分制和消费上的配给制是该体制的典型特征。生产大队的主要功能是在大队范围内进行生产要素的调度以及大队范围的公共设施的建设与维护，如医疗、教育、道路、电力、农田水利等。老百姓的生产、生活主要是在这两个集体层次上进行，农村社区的治理也主要在这两个层次上完成。这种传统的农村社区治理方式带有某种准军事主义的治理色彩，老百姓主要作为集体中的生产要素而存在，其自由度是十分有限的。随着人民公社体制的瓦解，上述集体主义治理方式逐渐失去其存在的经济社会基础，一种新型的农村社区治理方式村民自治逐步发育起来。人民公社被乡镇政权取代，生产大队被村民委员会取代，生产小队则演化为村民小组。新的三级治理与旧的三级治理有着根本的不同。现在的乡镇政权已经不再是政社合一的政权组织，而是最基层的人民政府，负责全乡的经济社会治理。现在的村民委员会（行政村）是依照村民委员会组织法经由本村选民海选后组成的自治性组织，而不是原来集体主义的政权组织。由于第二轮土地承包的实施，村民小组对土地的集体所有权被进一步分解，其处置土地（含宅基地）的权利也主要由行政村或片区（村民小组之间的合并、重组等）负责。总之，以村民自治为核心的村社治理模式已基本成型。

第二，由韦伯式的层级化治理向扁平化的现代治理演进。计划体制下的农村社区是一种类似韦伯式的层级治理模式。改革开放后，以村民自治为核心的农村社区治理大大改变了，由生产大队、生产小队演化而来的行政村和村民小组不再

服务于国家的计划，家庭恢复为最基本的生产、消费单位，村民小组除了对土地拥有名义上的所有权外，原生产队时期所拥有的一切生产资料早已在大包干的初期被分配殆尽。除了少数发达地区的行政村继承了原生产大队的集体资产外，大多数地区行政村一级的集体资产也都所剩无几，传统意义上集体的经济职能已大大弱化。这些情况的出现使韦伯式的层级化治理不再适合，一种朝向扁平化的农村社区治理方式正逐步形成。

第三，由非制度化的经验治理向制度化的专业治理演进。市场经济的进村入户深刻改变着计划体制下的村社治理模式。20世纪80年代以来，由于农村经济的快速成长，在我国许多地区出现了各种各样的专业化发展趋势，围绕这些专业村或专业户，一种新型的专业化治理应运而生。专业化的发展要求社区治理的技术化、制度化和专门化，比如共同的技术、市场、营销甚至外贸服务等，这些都需要专门的技术型、知识型人才，单单依靠社区自身可能满足不了对这些人才的需求，外聘职业经理人实现对农村社区的专业化治理正逐步成为一些发达地区农村的选择。

第四，由村落治理资源的逐渐湮灭向其悄然复兴演进。农民从其集体人状态到自然人状态的回归，农户家庭从其要素供给者的尴尬地位到自主、自立的生产者地位的转换，使农村社区的治理方式发生了根本的变化，传统农村社区的优秀治理资源的复兴也就水到渠成。尽管政府权力已下至乡镇，但村落、家庭、农民已恢复其本来的模样，并在市场经济的冲击下表现得更为丰富多彩。随着经济的发展和社区建设与治理工作的逐渐推进，社区建设和治理工作从城市扩展到农村。现在，无论是城市还是农村，社区建设与治理都成为政府和地区的发展重点，形成了一些具备典型特点的城市和农村的社区发展模式，为我国的社区建设和治理提供的宝贵经验。

## （二）相关政策与文件

1991年，民政部提出了“社区建设”的概念。1998年，国务院确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司，以达到推动社区建设在全国发展的目的。由此，自20世纪90年代以来，在我国城市里兴起了一项旨在改革城市基层管理体制的社会工程——社区建设运动。城市社区建设运动主要体现在国家一系列的社区建设文件中，自2000年以来，国家层面上关于社区建设的主要文件包括以下：2000年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知；2001年7月，民政部关于印发《全国城市社区建设示范活动指导纲要》的通知；2006年4月，《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》；2007年5月，《国家发展改革委、民政部关于印发“十一五”社区服务体系发展规划的通知》；2008年10月，《全国和谐社区建设示范单位指导标准（试行）》；2009年11月，《民政部关于进一

步推进和谐社区建设工作的意见》；2010年8月，《中共中央办公厅、国务院关于加强与改进城市社区居民委员会建设工作的意见》；2011年12月，《国务院办公厅关于印发社区服务体系建设规划（2011—2015年）的通知》；等等。

从这些文件及现实的调查中可以看出，目前开展的社区建设主要着重于以下方面：基层社区组织架构（包括组织机构的设置和规章制度）的建立；社区建设保障机制（包括领导机制、投入机制、人才机制等）的建立；社区服务体系（包括各级社区服务设施和信息网络等）的构建。在现实的操作过程中，社区建设主要是通过从国家到省、市、县各个层面的创建、达标、评比和考核来达成的。总体而言，自2000年国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》算起，社区建设已经走过了十余年的历程。目前，社区作为中国社会最基层的自治组织，已经拥有了一定的组织基础、制度保障、物质条件、设施场所和社会资源，开始在社会管理中发挥着特定的作用。

### （三）社区建设与治理的相关概念及特征

#### 1. 社区的概念

最早提出社区概念的是德国著名社会学家滕尼斯，他在1887年出版的《社区与社会》一书中指出，社区是指那些由具有共同价值取向的同质人口组成的，关系密切、出入相友、守望相助、疾病相扶的、富有人情味的社会关系和社会团体。与社区最初定义的情感因素不同，丁元竹教授认为，社区概念的界定必须将空间关系引入，在空间关系中分析社区才能使其具有可操作性的意义。美国著名社会学家帕克在社区概念中引入地域性特征，他认为社区具有以下特征：有一定数量的按地域组成的人口；这些人口不同程度上扎根于他们所生息的土地上；社区中的每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。学者潘小娟则把社区界定为：“由居住在一定区域范围内人群组成的、具有相关利益和内在互动关系的地域性社会生活共同体。”美国匹兹堡大学社会学教授杨庆坤分析认为，从多种社区定义的出发点来看，主要有两类观点：一类是功能主义观点，认为社区是由共同目标和共同利益关系的人组成的社会团体；另一类是地区性观点，认为社区是一个地区内共同生活的有组织的人群。国外的理论界逐步完善了社区的概念，认为社区的基本要素主要有：有按一定的社会制度和社会关系组织起来共同生活的人口；有一定的地域和环境条件，包括地理位置、地势、资源、气候、经济、交通和公共设施；有自己特有的文化、制度和生活方式；在情感和心理上有共同的地域观念、乡土观念和认同感。我国的社区概念由费孝通先生等社会学家引入，他们首次将英语“community”译成“社区”，并为我国社会学界广泛引用。现阶段我国社区的概念强调国家减少干预，公民通过自助、互助和他助发展居住地域的服务与管理等，使居民增加情感归属和认同。

## 2. 社区建设的概念

国内关于社区建设的概念最早是由民政部于1991年提出的。根据2000年11月中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，社区建设这一概念将社区服务、社区党建、社区环境治理和社区文化都已纳入到其中。从实践来看，社区建设主要包括社区自治组织建设、社区党建、社区服务、社区环境治理和社区文化五方面的内容。

## 3. 社区治理的概念与特征

一般认为，社区治理是指政府与非政府部门（如社区自治组织、社区中介组织或居民个人）以社区为平台，发挥多元主体优势，共同参与社区公共事务，相互博弈、合作、协调、消除分歧，寻求共识，以求社区资源最大程度地合理化配置、利用的一种过程。我国学者刘娴静认为，城市社区治理的特征是：（1）城市社区权力的多元化。城市社区存在多元主体，参与社区活动的不仅有政府组织、社区组织、社区居民还有非营利组织和社区成员单位，从而形成多个权力中心。（2）城市社区治理手段与方式的多样化。城市社区治理强调各治理主体之间的自愿平等合作。各主体通过协商、伙伴关系来实现对社区事务的管理。（3）城市社区治理的参与性。各治理主体都是社区治理的参与者，具体体现为安排者、生产者、监督者的角色分工。（4）城市社区治理的网络化。由于参与主体的多元化，在管理过程中需要各个主体间的协调与沟通，需要凭借合作网络实现社区治理的组织性和自主性，最终将形成一个自主的网络。

### （四）研究的理论与实践意义

#### 1. 理论意义

党的十八届三中全会在《全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“创新社会治理体制”的要求，社区作为社会的组成部分，加大社区建设与治理的理论研究对于建设美丽中国，实现中华民族伟大复兴具有重要意义。

社区建设与治理是一个长期而复杂的过程。随着我国市场经济体制的不断完善，社区建设与社区治理已经成为提高人民生活质量、促进社会和谐发展的重要任务。研究社区建设与社区治理的相关理论，不仅是促进社区管理体系的科学化、合理化探索，也有利于进一步充实、完善我国社会学学科理论，不断提高我国关于社区建设与治理的学术水平和理论水平。

当前，我国城市社区的内部结构正在发生重大意义上的变化，同时在社区建设与治理的进程中，深化其相关理论研究是社会发展的内在性要求，为了进一步探索与分析在社会转型时期城市社区的运行规律，我们认为有必要深入研究城市社区建设与治理的理论模式和基础，为推动社区建设打下坚实的基础。

#### 2. 实践意义

第一，缩小城乡社区建设差距，推动城乡协调发展。通过对河北省城乡社区

建设与治理机制的研究,探索城乡社区发展的的问题与差距,充分发挥城市社区的辐射带动作用。以城市社区的建设与治理为先导,以城市社区的先进经验为基础,以国家的社区发展鼓励政策为契机,改变农村社区治理与建设进程缓慢的现状,达到城乡社区协同发展的目标。

第二,借鉴具备典型特点的社区发展模式,为我国的社区建设与治理提供新鲜经验。我国城乡社区建设起步较晚,虽然在政府的推动下,各地形成了极具特色的实践模式,但总体而言,我国目前仍然存在社区建设与治理体制机制不健全、组织结构不明确,地区发展不平衡的弊端。对城乡社区建设与治理机制的研究在一定程度上能为我国社区的健康持续发展指明方向。

第三,探索社区发展过程中政府职能与社区自治的迷思。在我国社区发展的起步阶段,政府行政力量强有力的支持与保障减少了社区发展的障碍,加速了我国社区建设的进程。但在现阶段市场经济快速发展的现实下,政府职能转变不到位,出现政府管得过多、社区活力不足、社区发展缓慢的问题。基于现实的需要,城乡社区建设与治理机制这一研究课题能够为政府职能的转变提供依据,为城乡社区自治活力的发挥提供可能。

第四,推动非制度化治理向专业化治理的演进。社区建设的核心在于构建起社区居委会和职业化社会工作者“选聘剥离”的社区管理体制,加强专业化社区人才队伍建设。通过对城乡建设与治理机制的研究,能找到社区建设发展活力缺失的原因,为政府购买服务和当前加强社区社会工作人才队伍建设等一系列相关政策的出台提供理论和现实依据。

第五,通过社区建设与治理机制的研究,推动和谐社区、和谐社会目标的实现。社区是社会的细胞,是国家与社会的接口,对城乡社区建设与治理机制的研究,是解决现阶段我国社区发展缓慢,城乡社区发展不平衡的问题的重要举措,是缩小城乡发展差距、推进城乡二元体制向一元体制转型、实现构建和谐社区与和谐社会目标的必由之路。

## 二、国内外社区建设与治理的模式和实践经验

目前,在国外已经形成了较为成熟的社区建设与治理模式,而国内由于社区建设与治理起步相对较晚,其管理模式尚未定型,各地由于不断进行的社区建设与治理实践,也逐渐积累了很多宝贵的实践经验,并形成了各具地方特色的实践模式。

### (一) 国外社区建设与治理模式

国外社区建设与治理的理论研究与实践经验主要源于发达国家社会学者对贫民的生活状况和贫民有关的社会问题所作的社会调查。整体而言,其相关研究较我国更为发达,治理举措也较为合理,治理效果明显,对我国社区建设与治理有

着重要的启发意义。概括而言，主要包括以下三种模式。

### 1. 以美国为代表的社区自治型模式

社区实行高度民主自治，依靠社区自治组织来行使社区管理职能。政府只负责宏观调控，将具体事务交给社区自治组织。政府主要以间接的方式对社区进行干预，政府通过制定各种法律法规协调社区利益主体之间的关系，同时为社区成员的民主参与提供制度保障。社区内的具体事务完全依靠社区居民选举产生的社会自治组织实行自主自治；社区服务则由非营利性组织承担，政府根据服务成本和效果给予资助；社区企业为居民提供私人化的市场服务和公益性的福利服务。美国的社区治理一直被认为是公民自治的典型形态，是自治型社区治理模式的代表。

### 2. 以新加坡为代表的政府主导型模式

在政府部门中设立专门的社区组织管理部门，行政力量对社区的组织管理有比较强的影响和控制力。政府通过设立专门的社区组织管理部门或者委任、推荐社区组织的领导成员来行使对社区的影响和控制，设立国家管理机构负责对社区工作的指导和管理，包括规划和建造社区公共服务设施、培训社区领导者、以特定的社会价值观以及从财政上支持社区建设和社区活动。这种治理模式在管理取向上不断弱化，其弊端是政府对社区管理成本过高。新加坡是行政性社区治理模式的代表之一。

### 3. 混合型模式

政府和社区自治组织分工合作，在社区治理中都占据重要地位，政府提供政策、制度和基金，社区自治组织是政策与制度的主要建议者。政府将大量的具体事务交给非营利性组织和社区承担，并鼓励企业参与，但在规划指导、法律环境、项目组织和资金支持等方面，政府发挥着越来越重要的作用。混合型社区建设模式就是在强调政府行政监管职能的基础上，积极引导非政府组织广泛参与社区事务。日本、以色列等国家是混合型社区治理模式的代表。

## （二）我国社区建设与治理模式

目前我国的社区建设与治理所形成的模式，尚未完全定型，但也呈现出一定的特点，归纳起来，主要包括以下三方面的内容：

### 1. 社区重建

社区重建模式是社区建设的理论基础。这一模式的主要观点在于，社区建设之所以成为必需，就是因为社区在工业化、都市化进程中遭到了破坏，需要重建。社区重建包括概念重建、组织重建、能力重建和机制重建等四项内容。

### 2. 政府授权

政府授权模式是社区建设的主要方法。这一模式包含着权威体系自上而下的授权和社区自下而上的增权，是调动政府和社区积极性的最佳手段，是建设小政



府大社会的最佳方式，是政府和社区结成伙伴关系的最佳途径，也是实施政治民主化的最佳形式。

### 3. 社区自治

社区自治是社区建设的首要目标，即要把社区建设成自给自足的实体，它是一个社区在不依赖外部援助下有能力独立地自我存在和自我发展，是一种开放性的自给自足，但其中并不排除市场交换或者市场取向。

#### （三）我国城市社区建设与治理的实践

我国城市社区建设与治理经过近些年的快速发展，尽管起步较晚，但在政府的行政推动下，发展迅速，各地形成了极具特色的实践模式。其中，比较有代表性的主要包括：

##### 1. 上海模式

街居一体化进程中的上海模式。“两级政府、三级管理、四级网络”，上海社区的管理体制的基本模式是：以政府为主导，以社区为支点，以居民参与为核心的一体化管理体系。其模式的价值在于，能够有效地利用政府部门的主导优势，统一各方面力量，形成合力，搞好协调，减少纠纷。上海社区管理的最大特点是将社区定位于街道，即所谓的街道社区，在实际的社区管理中，存在着街居一体化的倾向，并依靠行政力量，在街居联动的过程中发展社区各项事业。上海将社区管理视为巩固城市基层政权的重要基础，并使之成为四级网络中的重要一环。

##### 2. 盐田模式

深圳盐田区社区管理体制改革的在社会主义市场经济和民主政治新的条件下社区管理体制的一次重要创新，它将传统的“议行合一”，行政权和自治权交叉的管理体制，转变为两会一站、自治和服务相分离的治理模式，其创新之处表现在三个方面：第一，新的社区治理理念，重点突出基层自治组织的自治功能，淡化政府管理色彩；第二，新的社区治理结构，政府部门、居民组织、服务机构都积极地参与到了社区治理之中；第三，新的社区治理体制和机制，如一系列的新的社区选举机制、社区管理机制、社区服务机制、养老扶贫机制、后勤供给机制等等。盐田在社区治理模式的改革方面取得了明显成效，有学者认为，“盐田模式”探索了一条移民社区、国际化社区的治理结构，它是一种多赢模式，政府赢得了执行力，居委会赢得了法定地位，居民赢得了自治权，非户籍人口赢得了选举权和归属感，股份公司赢得了公司治理权。

##### 3. 沈阳模式

沈阳市社区管理体制改革的，主要包括三个方面内容：一是社区定位。从有利于推进民主和优化资源配置出发，将社区定位在小于街道办事处、大于原来居委会的层面上；二是社区划分。依据居民居住的地缘关系、心理认同感等社区构成



要素，按照有利于群众自治和管理、优化资源配置、提高工作效率；三是社区组织体系。这个组织体系包括决策层、执行层、议事层和领导层。沈阳市的做法，体现了“社区自治、议行分离”的原则。

#### 4. 江汉模式

江汉模式是武汉市江汉区社区建设的重要经验，是以主动转变政府职能为核心特征，在体制创新中体现“小政府、大社会”的理念。这一模式不仅重构了社区微观组织体系及运行机制，而且转变了区、街政府部门的职能和行政运行机制，试图建立社区自治系统与政府行政系统的共生机制，形成政府自觉依法行政、社区组织自主管理、社区人自愿参与相结合的治理模式，并在制度变迁上选择渐进式的道路，即将社区建设规划为三个阶段：近期新型社区培育阶段、中期现代社区发展阶段和远期社区自治完善阶段。江汉模式属于合作型的社区治理模式，而当前我国大部分城市的社区建设都处于从行政主导型到合作型转变的时期。

#### （四）我国农村社区建设与治理的实践

我国近年兴起的农村社区建设，虽还处于试点探索阶段，但已在各自的探索实践中形成了诸多卓有成效的建设模式，概括起来大致分为以下几种典型模式：

##### 1. 江西模式：“一会五站”

作为欠发达省份的江西是全国农村社区建设的“第一块试验田”，在实践中创造性地把农村社区建设的落脚点放在了自然村落，摸索出了符合江西农村特点的建设模式。“一会五站”是江西农村社区建设模式的核心，具体而言，是在村落社区中成立以老党员、老干部、老农民、老教师、老复员军人和无职党员为主体，热心村落社区建设的志愿者参加的村落社区志愿者协会。通过志愿者协会下设社会互助救助站、环境卫生监督站、民间纠纷调解站、文体活动联络站、公益事业服务站和科技信息传递站，组织村民开展各类活动。在村落社区建设中，强调坚持自愿参与、量力而行、服务村民、互帮互助、形成合力、公道正派的原则，社区建设不背负任何的硬性任务、指标，也不给村民添任何麻烦。

##### 2. 秭归模式：“组织再造”

杨林桥镇是湖北秭归县农村社区建设模式的典范。杨林桥镇地处山区，自然条件差，经济发展相对落后，受到当地运行良好的“红白理事会”等农民自组织协会的启发，杨林桥镇领导人提出了划小村级管理单位，撤销村民小组改建社区的工作方案。“组织再造”是秭归杨林镇社区建设模式的内核。按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的原则，全镇14个村成立社区306个，互助组1034个。每个社区30个左右农户，设理事长1人，理事2~4人，共“海选”出理事会成员1028人，建立了“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”的新型农村社区自治组织机构。理事会的运行按照“自我教育、