

中国城市社区的组织与管理

著者 张俊芳
导师 刘君德
学科 人文地理学
学校 华东师范大学

东南大学出版社

内 容 提 要

本书以 20 世纪 90 年代以来我国社会转型所引发的几大变化为思考原点,系统考察了国内外城市社区空间组织管理的历史脉络,揭示了不同的文化传统对我国当代城市社区管理形成的深刻影响。同时,笔者对曾经任职的天津市河西区进行了城市社区空间组织管理的实证研究。本书以围绕中国城市社区空间组织管理所做的十大思考为着力点,提出并分析了我国城市社区空间组织管理不可回避的一些问题。在此基础上,笔者提出了我国城市社区组织管理变革的新目标——“善治”,以树立“四个理念”、搭建“八个平台”为内容的“内化式”城市社区空间组织管理理念体系和以“分清社区类型,转变政府职能,确定管理主体,明确社区职责,实施分类管理,培育自治土壤”为途径的“分类式”城市社区空间组织管理操作体系。

本书视角独特、资料翔实、理论前沿、案例新颖,适宜广大城市规划与管理者,社区工作者和学校、研究所的专业人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区的组织与管理/张俊芳著. —南京:东南大学出版社, 2004. 6

(中国城市规划·建筑学·园林景观博士文库/赵和生主编)

ISBN 7-81089-711-X

I. 中... II. 张... III. 社区—城市建设—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 020064 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编:210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销

兴化市印刷厂印刷

开本:700mm×1000mm 1/16 印张:15.75 字数:323 千字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~3000 定价:25.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向发行部调换。电话:025—83795801)

前 言

20 世纪 90 年代以来,随着我国社会主义市场经济体系的逐步建立和经济转轨与社会转型,我国城市社会发展发生了翻天覆地的巨大变化:一是随着多种经济成分的出现和多元经济结构的形成,社会阶层分化日趋明显,即我国城市的社会结构发生了重大变化;二是随着单位人转为社会人,城市社区因成为我国城市最重要的社会组织方式而倍受重视,社区建设跃居于与经济建设同等重要的位置,即我国城市的社会组织管理结构发生了重大变化;三是随着城市社会结构的变化,加之城市房地产业的兴起和住房商品化的进程,城市社会空间结构,特别是居住空间结构变化急剧。所有这些变化汇集到一起的结果,是使城市社会管理的难度、广度、复杂程度进一步加大。而这些变化最终的归结点都集中在城市社会组织管理在空间上的最小单元——社区。

本书就是从这些变化及其所引发的中国城市社会整合及重构的需求出发,将探索的目光投射到更为久远的时空,将社区发展历程作为一种文化传承,并以追寻这一历程为开篇,寻访西方城市社区理论形成的历史过程,理清国内外城市社区空间组织管理的历史脉络,比较东西方城市社区管理在不同文化背景下形成的不同的管理方式和管理传统,以及这种差异对我国当代城市社区管理形成的深刻影响。

本书以对大城市中心城区的实证研究为基础,以笔者曾经任职的天津市河西区 12 个街道办事处 232 个社区居民委员会辖区为单位,进行城市社区空间组织管理的实证研究。探讨城市最基础的空间组织结构的变化特点;分析城区居民在空间聚集方式、人居环境选择、社区需求等方面的取向性与规律性;揭示因城市社区阶层化、空间结构分异化、组织管理地域化给城市社区空间管理提出的新问题。

本书以围绕中国城市社区空间组织管理所做的十大思考为着力点,提出并分析了我国城市社区空间组织管理不可避免的一些问题,包括构建新型城市社区空间组织管理模式的困难与困惑的思考、关于社区贫富

区位化与公共资源配置的思考、关于社区空间定位与社区规模的思考和关于有中国特色的社区组织管理体制的思考等。

在此基础上,笔者提出了我国城市社区组织管理变革的新目标——“善治”,以树立“四个理念”、搭建“八个平台”为内容的“内化式”城市社区空间组织管理理念体系和以“分清社区类型,转变政府职能,确定管理主体,明确社区职责,实施分类管理,培育自治土壤”为途径的“分类式”城市社区空间组织管理操作体系。

在本书中,“空间组织管理”既是一个核心概念,也是笔者不断深化思考的基本线索。基于空间地域的城市管理方式,不同于类似“单位”体制下“编户齐民”式的“管理”。一方面管理的依据从单位归属转为地域归属;另一方面,也是更重要的,就是管理的主体是居民自身,管理的方式是自己管理自己,是自治,是治理。

这是一个划时代的转变,其意义绝不仅仅限于社区自治和发展,事实上,这也许是中国城市基层管理体制变革的根本方向。治理是多元而双向的,是人们自己开拓自己的美好生活,维护和管理自己的美好生活。

昔日,在单位体制下,中国社会各阶层的人们被逐一整合到一个个具体的社会组织即“单位”之中。单位不仅是中国城市社会整合的基本机制,也是国家实施社会控制的重要手段。绝大多数社会成员被一个个具体的“单位”赋予权利、身份和合法性,满足他们的各种需求,代表和维护他们的利益,控制他们的行为。今天,当城市社区按照地缘施以治理后,这一情况将得到根本改观。

事实上,对于中国的社区建设而言,更大的意义在于最终重新建构一个公民自治的基层社会。笔者认为,应在这一层面上,重新认识社区建设以及城市社区空间组织管理体制的变革,认识到这些事态的出现已不再是就事论事地解决一些燃眉之急,而是开启了一个更为远大的历史进程。

从统治到治理,再到善治,这是一个追求社会管理民主化、法制化的过程,是建立和巩固政府与公民之间信任与合作的过程。在中国,善治的过程就是一个还政于民的过程,就是重塑公民空间、重塑公民生活、重塑公民地位与责任的伟大过程,也只有如此,我们的城市才能成为人民诗意的栖所和理想的家园!

目 录

0 绪 论	(1)
0.1 选题	(1)
0.1.1 对研究内容的基本界定	(2)
0.1.2 选题的意义	(6)
0.1.3 研究进展	(7)
0.2 研究方案	(10)
0.2.1 研究重点	(10)
0.2.2 研究方法	(10)
0.2.3 主要观点	(11)
0.2.4 篇章结构	(13)
1 国外城市社区空间组织管理的理论与实践研究	(14)
1.1 西方城市社区空间组织管理的理论	(14)
1.1.1 古典时代的城邦理论——城市及社区研究的源头	(14)
1.1.2 近代以来的社区理论——近代社区研究的肇始及发展	(16)
1.2 国外城市社区空间组织管理的历史脉络	(19)
1.2.1 古代——随着克里特岛上米诺斯文明的诞生,西方文明已经展露其 独特的个性和魅力	(19)
1.2.2 古典时代(希腊、罗马时代)——西方创造了自己独特的、可以与东 方媲美的城市文明	(21)
1.2.3 中世纪时代——西方重新创造城市文明,在文艺复兴时代及其以 后,把古典时代的戏剧几乎重新上演了一遍,并续演了新的篇章	(22)
1.2.4 工业革命以来——人类社会开始自觉控制城市与社区的命运,城市	

社区发展开始浮出水面	(24)
1.3 西方社区建设理论与实践的最新发展	(25)
1.3.1 新城市主义城市社区理论	(25)
1.3.2 新社会治理观理论	(29)
1.3.3 国外“未来社区”和“理想社区”的有关论述	(36)
1.3.4 学习型组织管理理论	(38)
1.3.5 “理想社区”与“学习型组织管理理论”对我国城市社区空间组织管理的实践意义	(39)
1.4 西方城市社区空间组织管理的主要特点	(40)
1.4.1 社区管理的功能和体制	(40)
1.4.2 西方城市社区空间组织管理的三种模式	(42)
1.5 小结	(45)
2 我国城市社区空间组织管理的发展过程研究	(47)
2.1 历史时期中国城市社区空间组织管理的发展脉络	(47)
2.1.1 先秦时代(夏、商、周)——等级制度下的城市	(47)
2.1.2 专制主义时代(秦—1840年)——“官本位”体制下的城市	(49)
2.1.3 近代(1840—1949年)——我国历史上最为发育的城市自治下的社会空间组织管理模式	(50)
2.1.4 新中国建国后五十年(1949—2000年)——从单位到社区:中国城市社会组织方式的变化	(51)
2.2 新时期中国城市社会的变迁与社区空间结构的变化	(61)
2.2.1 单位人变成社会人——社会组织管理地域化	(61)
2.2.2 经济多元化加速社会阶层化——城市社区阶层化	(63)
2.2.3 经济市场化促进住房商品化——社会空间分化	(64)
2.2.4 新时期我国城市空间组织管理的特征	(64)
2.3 中国城市基层组织管理变革历程	(66)
2.3.1 起步阶段(1991—1998年)	(66)
2.3.2 全面展开阶段(1999年—)	(70)
2.4 中国城市社区管理体制创新的重要模式	(72)
2.4.1 沈阳模式	(72)

2.4.2	上海模式	(73)
2.4.3	北京模式	(78)
2.4.4	江汉模式	(80)
2.5	中国当前社区建设的主要特征	(81)
2.5.1	社区建设的内涵和外延:是一种有方向性的社会变迁	(81)
2.5.2	社区建设的基本特征	(82)
2.5.3	社区建设的基本原则	(83)
2.5.4	社区建设的基本功能	(84)
2.5.5	社区建设的主要成效	(85)
2.6	小结	(88)
3	城市社区的多重空间属性与影响社区发展的因素	(90)
3.1	城市社区的多重空间属性	(90)
3.1.1	城市社区的复合构成与多重属性	(90)
3.1.2	在自然空间下的社区	(92)
3.1.3	在地理空间下的社区	(92)
3.1.4	在历史空间下的社区	(93)
3.1.5	在社会空间下的社区	(94)
3.1.6	在文化空间下的社区	(96)
3.2	诸重要因素对社区发展的影响	(99)
3.2.1	城市发展的历史特征与时代特征对城市社区的影响	(99)
3.2.2	城市宏观地域结构对城市社区的影响	(102)
3.2.3	经济发展水平与社会阶层分化对城市社区的影响	(104)
3.2.4	城市居住空间再造对城市社区的影响	(107)
3.2.5	人口素质对城市社区的影响	(109)
3.2.6	人文环境对城市社区的影响	(110)
3.3	社区构成各因素的关系	(113)
3.4	小结	(114)
4	我国城市社区空间组织管理现状与问题的实证研究——以天津市河西区为例	(115)
4.1	我国城市社区空间组织管理面临的主要矛盾	(115)
4.2	天津市河西区社区类型与空间组织管理实证研究	(117)

4.2.1	区域背景概述	(117)
4.2.2	实证研究的目的与方法	(118)
4.2.3	河西区社区类型的实证研究	(120)
4.2.4	河西区社区空间结构与组织管理实证研究	(127)
4.3	小结	(151)
5	我国城市社区空间组织管理的问题与思考	(153)
5.1	问题与思考	(153)
5.1.1	以自治为核心,以地域为载体——关于构建新型城市社区空间组织 管理模式的困难与困惑的思考	(153)
5.1.2	社区阶层化,管理地域化,需求多样化——关于社区贫富区位化与 公共资源配置的思考	(153)
5.2	关于社区组织管理的十大思考	(154)
5.2.1	思考之一:社区居民自治距我们究竟有多远	(154)
5.2.2	思考之二:沉重的居委会减负话题——真的能减下来吗	(161)
5.2.3	思考之三:政府对社区的管理——弱化还是强化	(165)
5.2.4	思考之四:社区空间与行政空间——冲突与整合	(166)
5.2.5	思考之五:社区贫富区位化——机遇与挑战	(170)
5.2.6	思考之六:社区公共资源配置——规划与优化	(175)
5.2.7	思考之七:社区空间定位——哪层为宜	(177)
5.2.8	思考之八:社区规模定位——多大为宜	(178)
5.2.9	思考之九:中国特色的社区管理体制变革——国情背景与变革方向	(179)
5.2.10	思考之十:中国特色的社区组织管理模式——特征与特色	(182)
5.3	小结	(183)
6	中国城市社区空间组织管理体制与模式创新设想	(184)
6.1	当前中国城市社区管理体制变革的障碍及症结	(184)
6.1.1	主要障碍	(184)
6.1.2	根本症结	(186)
6.2	中国城市社区空间组织管理的目标设想——善治	(189)

6.2.1 治理和善治	(189)
6.2.2 善治的基础	(191)
6.2.3 善治与社区空间组织管理的变革	(192)
6.3 中国城市社区空间组织管理体系的创新设想	(194)
6.3.1 “内化式”城市社区组织管理理念体系	(194)
6.3.2 “分类式”城市社区组织管理操作体系	(207)
6.4 小结	(213)
结语	(214)
附表 1 天津市河西区社区居民委员会辖区社会状况数据分级表	(216)
附表 2 天津市河西区社区类型与基本特征表	(217)
参考文献	(227)
后记	(237)

序 言

社区是聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。随着改革开放的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的逐步确立,城市经济社会的迅猛发展,居民生活质量的提高,我国城市基层社会结构和居住空间结构发生了重大变化,“单位人”逐步转为“社会人”,作为城市社会的基层单元——街道和居委会面临着改革和调整的任务,社区的地位和作用显得日益重要,社区建设的要求非常迫切,而社区组织管理体制的有效运作是推进城市社区建设的基本保证。2000年“民政部关于在全国推进城市社区建设意见”中明确将“加强社区管理,理顺社区关系,完善社区功能,改革城市基层管理体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制”作为今后我国城市建设的主要目标之一。城市社区组织管理问题是当今我国社区建设中一个急需解决的重大实践性问题,也是广大社会工作者需要进一步深入探讨的重要理论命题。张俊芳同志的博士论文选题正是在这一背景下确定的。另一个重要因素是2000年张俊芳同志考取我的博士生的时候,正担任天津市河西区的副区长,分管社区建设工作,她在实践中深感社区组织问题的重要性,并有很多亲身体会,选择中国城市社区空间组织管理问题进行系统的理论与实证研究有助于将研究成果直接指导和应用于社区建设实践。

本篇博士论文以问题为中心,以地域为载体,就构建我国新型城市社区空间组织管理模式进行了系统认真的研究,提出了许多有价值的观点与建议。论文的成功之处主要有以下三点:一是将社区历史发展过程作为一种文化传承,在理清西方城市社区理论形成的历史过程、把握国内外城市社区空间组织历史脉络和不同社会文化背景下对中国当代城市社区建设管理的深刻影响的基础上,较准确地分析研究了我国城市社区组织管理的特点与规律,从而为探索具有中国特色的城市社区空间组织管理模式提供了较深刻的理论背景基础。二是充分利用她在天津市河西区任职的有利条件,以该区的12个街道办事处所属的232个社区居委会为单

位,在深入调查访问、座谈的同时,利用 2000 年的人口普查资料,对 8 项指标进行分类分级的统计分析和空间分析,制成《天津市河西区社区空间分析系统》,探讨了社区空间组织结构变化的特点、居民的空间积聚方式、人居环境的选择、社区居民需求的取向等问题,在此基础上进一步揭示由于社区的社会分层、空间结构的分异、组织管理的地域化对城市社区空间组织管理带来的影响,从而为不同类型的社区因地制宜地选择和确定组织管理模式提供了科学依据。三是作者在理论与实证分析的基础上,以河西区为例,提出了“内化式”的城市社区空间管理理念体系和“分类式”的城市空间组织管理操作体系,以及树立“四个理念”、搭建“八个平台”、进行“分类管理”的设想,对我国城市社区空间管理体制的创新与完善具有重要指导意义,也具有很强的可操作性。上述几个方面的突出优点为答辩委员会的专家们所一致肯定,给予了高度评价。我作为张俊芳同志的导师感到十分欣慰。

纵观世界各国,社区的组织管理模式大体有三种:自治型模式,行政主导型模式和半行政、半自治模式。西方国家的政治经济体制和“市民社会”,使绝大多数国家的城市社区的性质和管理模式属于社区自治体。主要特点是:其一,在自治政府下实行完全的社区自治,但这种自治体大多与城市政府的分级行政管理基本一致;其二,大量的社区服务主要由社会服务组织和市场组织提供与承担。中国的政治经济体制背景和经济社会发展水平及历史文化传统决定了我国城市社区组织的模式基本属第二类,即行政主导型模式。目前各地在推进自治组织建设的进程中自治的发育程度和实现自治目标的路径有所差异,有各种不同的模式和经验,诸如沈阳模式、武汉市江汉模式、南京市下关模式、上海市卢湾模式、青岛模式,北京市西城区、天津市河西区、杭州市下城区、哈尔滨市南岗区、石家庄市长安区等也都根据自身的特点创造了新的模式,取得了许多好的经验。但从总体看,我国现行的城市社区组织与管理体制还存在诸多缺陷,还不够成熟,需要进一步探索与实践。

我曾在多种场合发表过对社区本质理念的看法。社区是社会生活共同体,其体质姓“社”,而非姓“政”,社区建设与管理要在“依法自治”上下功夫。从社区的本质属性来看,“依法自治”应是我国社区建设的终极目标之一。然而,目前我国社区组织的性质已经大大走样,完全是一种行政化的外制型模式。虽然这种模式由于其集中性便于统一分散的力量,它的超强行政性克服了特定社会发展阶段的无序状态,对于巩固和加强国

家对城市基层行政区的建设和管理,稳定社会秩序,满足当地居民的需求,起到了积极作用。但也必须指出,这一模式本身存在诸多缺陷:

1. 社区的社会组织很不发育。街、居组织行政性机构过多,而社会团体和中介性社会组织则发育不足,缺乏独立性。

2. 社区的组织管理职能混淆。街道办事处从一级基层政权的派出机构逐步演变为一个集行政管理、社区管理与服务为一体的综合性机构,职能相互混淆的情况严重。

3. 社区的组织管理目标偏差。目前过分注重经济目标,相对忽视“以人为本”的社会发展目标;社区管理行政化严重,社区居民的自助、互助和自治不够,影响社区的凝聚力。

4. 社区组织管理制度不规范。街道办事处越权管理、制度缺失时有发生,条块分割严重。城市社区作为居民自己的家园,无论从其本质还是从其发展来看,实行自治应该成为城市社区组织管理体制建设的基本方向和终极目标。当然,这要有一个循序渐进的过程。在当前和今后的一段时间,应当实行以下路径:

1. 优化社区组织结构,发展各种社区组织(如议事、决策型组织,咨询、智囊型组织,有偿服务型组织,联合经济组织等),明晰社区组织功能,在社区决策组织统一协调管理下,各组织各司其职,各负其责,共同推进社区的发展。

2. 实现社区党建属地化,充分调动社区党建资源,增强党的凝聚力,发挥党员精英的社会感召力作用,带头推进社区的社会化发展,做社区公众的模范,推进社区自治。

3. 健全社区组织管理法律制度,以法律的形式确立新建立的社区管理委员会等决策组织的法人地位,赋予其相应的权利和义务,依法划定其与政府行为的边界;根据各社区的特点,制订本社区组织管理条例,确立居民共同遵守的“乡规民约”,维护大多数居民的利益。

4. 提升社区居民的民主参与意识,积极拓宽居民参与的渠道和途径,依托各种社会的力量,合力推进社区建设,实现社区自治。

用社区的本质理念来衡量,中国城市社区的出现还只有几年的历史,城市社会公共管理从单一的行政管理到多元化的社会管理也还刚刚开始,要走的路还很长。城市基层群众自治要真正发展起来,还需要进行积极的探索、有效的实践和合力的推动。我国社会主义市场经济的发展以及由此所形成的民主发展的大趋势已使基层群众自治的发展成为中国社

会与政治发展的必然趋势，这一大趋势将不会逆转。人们有理由相信，一个民主、繁荣、安康、文明、公众认同的新型城市社区定将在中国大批涌现。

这里我特别要指出的是，张俊芳同志考取博士生时已经 44 岁，期间由河西区的副区长到天津市教委副主任，再到副市长，正是她行政工作最繁忙的时候。由于工作繁忙，学习只能在晚上和周末进行，整整三年，1000 多个夜晚，坚持不懈，终于以优异的成绩完成了学业，顺利通过了答辩。人们可以想象她在这三年的在职学习生活之中付出了多少艰辛劳动，我深为她的这种精神和毅力所感动。

还应当指出，张俊芳同志的论文在 2003 年 2 月就已经完成，但 3 月以后，中国发生了震惊世界的 SARS，举国上下投入“抗非典”斗争。肩负着天津“抗非”一线协调工作的张俊芳同志无法离开“抗非”一线来校答辩，而答辩的专家大多在上海，也无法去天津组织答辩。如何准时完成答辩成了一大难题。在同志们的建议下，我们选择了“可视远程答辩”方式。在华东师范大学和天津师范大学双方领导的支持下，经过两校信息中心 10 多天的准备、调试和我们的精心设计与安排，于 6 月初组织了答辩。两个小时的答辩，取得了异乎寻常的成功。“可视远程答辩”开创了我国博士论文答辩方式的先河，它为我们特殊情况下，运用特殊方式完成论文答辩提供了一个很好的范例和经验。这也是我十分高兴的事。这里，我要感谢主持张俊芳同志答辩的王桂新教授和靳润成教授、汤建中教授、宁越敏教授、桂世勋教授，特别是天津师范大学校长靳润成教授，不仅对张俊芳同志的论文进行过指导，而且直接支持了“可视远程答辩”方式。正是因为有了大家的共同努力，才使得这次答辩得以顺利完成。

在本书得以出版之际，我们要再次感谢东南大学出版社的领导特别是本书的副编审徐步政同志的大力支持，他们的热情、真诚的服务，使我深深感动，并愿意继续真诚地进行合作，期望有更多的优秀博士论文在东南大学出版社出版。

刘君德

2004 年 5 月 22 日于华东师大三村

0 绪 论

20世纪90年代以来,随着我国社会主义市场经济体系的逐步建立和经济转轨与社会转型,我国城市社会发展发生了前所未有的几大变化:变化之一是随着多种经济成分的出现和多元经济结构的形成,社会阶层分化日趋明显,即我国城市的社会结构发生了重大变化;变化之二是随着单位人转为社会人,城市社区因成为我国城市最重要的社会组织方式而备受重视,社区建设跃居于与经济建设同等重要的位置,即我国城市的社会组织管理结构发生了重大变化;变化之三是随着城市社会结构的变化,以及城市房地产业的兴起和住房商品化的进程,城市社会空间结构,特别是居住空间结构变化急剧。所有这些变化汇集到一起的结果,是使城市社会管理的难度、广度、复杂程度进一步加大。而这些变化最终的归结点都集中在城市社会组织管理在空间上的最小单元——社区。

0.1 选题

近几年,有关社区的实践探索和理论研究受到高度重视,民政部在全国确定了26个社区建设实验区并进而评选了一批示范区,对在全国推进社区建设起到了很好的带动作用。中共中央办公厅和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》,更在全国各城市掀起了社区建设的热潮。许多专家、学者、政府领导、社区实际工作者就社区组织与管理体制、社区居民自治、社区中介组织培育、深化社区服务等众多问题进行了卓有成效的探索与研究。但是,对我国城市社会空间结构的变化及以城市社区为单位的空间组织管理研究却非常之少。为此,本论文拟在对国内外城市社区空间组织管理理论与实践研究及发展脉络与过程的总体特征和总的趋势的把握基础上,以天津市河西区为研究案例,深入分析城市社会空间结构发展演化的条件、机理、特点与结果,城市社区阶层化趋势与特点及其给城市社区组织与管理带来的机会与问题,希

望能为我国城市社区空间结构和空间组织管理研究及我国正在推进的城市社区建设做一些工作。

0.1.1 对研究内容的基本界定

1) 关于城市社区的界定

关于城市社区的概念与范围的界定一直是一个有争议的话题。人们从不同的视角去观察、了解、研究社区,会对社区的含义提出不同的理解。在我国,城市社区到底有多大?是指一个城市,还是指城市中的一个城区、一个街道或一个居民委员会所管辖的范围?当我们听到或看到“社区”这一字眼儿时,时常会对其所谓的社区之空间定位产生疑惑。这也是为什么本文在其开篇就首先把这一问题提出来的原因。

社区是社会学的一个基本概念。“社区”一词源远流长,可远溯至西方的古典时代。法国社会学学者波顿和波里考特指出,希腊哲学家亚里士多德在论及作为政治组织范式的城市时就谈到过社区(Boundon & Bourricaud, 1989,转引自程玉申,2002)。“社区”一词被纳入社会学范畴,应归功于德国社会学家斐迪南·滕尼斯(1855—1936年),他在1887年出版的《共同体与社会》一书中最先使用了“社区”(Gemeinschaft)一词,用来描述那些存在于前工业社会的、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、富有人情味的社会关系和社会利益共同体。第一次世界大战后,社区研究在美国兴起。美国学者查尔斯·罗密斯把滕尼斯的“社区”(Gemeinschaft)译成了英文“Community”,意思是共同的东西和亲密的伙伴关系,这与滕尼斯“社区”一词的原意已有很大的区别。1932年末,美国社会学家罗伯特·帕克接受燕京大学邀请来华讲学,把“社区”一词引入中国。1933年,费孝通等一批燕京大学的学生在翻译帕克的社会学论文时,将英语“Community”一词,翻译成“社区”,此后成为中国社会学的一个术语。从那时起,我国的社会学家就对社区进行了不懈的探究,吴文藻在20世纪30年代就提出社区是观察和了解社会的重要视角。费孝通认为“社区是若干社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体”(费孝通,1984)。方明认为“社区是指聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织,根据一套规范和制度结合而成的社会实体,是一个地域性社会生活共同体”(方明,1991)。吴铎认为“社区是一个地域内的主要社会活动或者生活方式基本上属于同一类型的相对独立的地区性社会”(吴铎,1998)。

尽管直到目前我国学术界还没有对社区作出清晰的、完整的和统一的表述,但对社区的概念的理解表现出较之国外学者更强的一致性,基本上都强调社区的地域性,有的学者甚至把地域性看成“社区”概念最重要的特性(黎熙元,1998)。

就社区含义来说,虽众说纷纭,但在社区的基本特征和基本要素上还是达成了普遍认同。即:社区是由居住在某一地方的人们结成多种社会关系和社会群体,从事多种社会活动所构成的社会区域生活共同体。这当中包含了社区的5个基本特征:(1)社区是一个社会实体。它是具有一定数量与质量的人口和由他们组成的社会组织与地域;(2)社区是具有经济、政治、文化、社会整合与协调多重功能的社会组织空间;(3)社区是人们参与社会生活的基本场所;(4)社区是以居住聚落为主要形态,以有形生活设施为物质载体,以居民自治为主要组织方式的生活空间;(5)社区是发展变化的,它是一定历史时期社会生活的缩影。由此也可以勾画出构成社区的几个基本要素:以一定社会关系组织起来的、共同生活的人群,一定的地域,一定的生产和生活设施,一定的组织管理机构,一定的归属感和认同感、一定的思维方式、行为方式和生活方式为特色的文化。

本书对城市社区空间范围的界定与2000年12月中共中央办公厅和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》中对社区的范围界定是一致的,即:“目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”。之所以这样定位,基于以下几点:

第一,城市社区居民委员会辖区能够最完整、最贴切地体现上述社区特征和要素。从理论上说,城市的本质可以简单地认为就是人类居住生活的一种新的形式,因而人在城市社区中的个体环境、社会联系、情感关怀应该备受重视。在城市社区管理中,我们最应当重视的是城市居民文化、风俗、思想、生活方式的管理。从这个意义上说,以城市社区居民委员会辖区为单位的组织管理是将居民从个体组织为群体的最基层、最具体、最具实际意义的城市基层社会管理。

第二,我国城市实行的区—街—居组织管理体系实际上是一个“城区—街区—社区”的地域组织管理体系。城区即指市辖区,是一个行政区域概念。街区即指街道办事处所辖的区域,是城区政府的派出机构,也是我国城市现行的最小一级的行政区域。社区对应的是居民委员会辖区,是城市社会组织的最小区域单位,但不是行政区域。可见,将社区定

位于居民委员会辖区,会使城市地域组织管理体系的层次更加清晰。

第三,在我国城市特定的“行政区—社区体系”中,将社区定位于“居民委员会辖区”这一层面,使社区有几个从根本上有别于城区和街区的特征:首先,从空间上看,社区是社会组织的最小区域单位,但不是行政区域。其次,从规模上看,社区是指“经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区”,它通常较社区体制改革前的居民委员会辖区大,而较街区小。根据多数城市社区体制改革的实践看,大多数社区居民委员会辖区的规模为1 000—1 500户。

第四,从性质上看,社区居民委员会是城市基层群众性的自治组织,而不隶属于政府行政管理系统。

以上几个特征又决定了社区作为社会组织的“细胞”,是自上而下的行政力和自下而上的自治力作用的交点,是居民个体和居民群体相链接的结点,也是实现城市社会稳定和人民安居乐业的着力点。目前我国有城市居民委员会11.5万个,居委会干部50.2万人,它们联系、服务、管理着全国近4亿的城市人口,以及城市里的7 000多万流动人口^①,在我国城市实现经济发展、社会稳定、人民安居乐业中发挥着无可替代的重要作用。

2) 关于城市社区空间组织管理

长期以来,社区一直是社会学家关注的领域。德国社会学家藤尼斯(Ferdinand Toennies, 1855—1936)在19世纪末提出社区概念也主要是基于社会学研究的视角。随着社区研究的深入及研究相关学科领域的学者的介入,特别是城市地理学者和社会地理学者的介入,使社区的地域性特征突现出来。事实上,社区是以地理空间为基础的,“地域性”是其“社会性”的基础。不论是以涂尔干为代表的英美社会学界进行的关注社会分化,包括社会地位、宗教和种族的变化的基层社会(Substrate Society)研究,还是以劳韦(C.D.Lauwe)为代表的法国社会学界有关邻里(neighborhood)和人与人之间交往的研究,都是以一定地域为研究范围对社会组织形式和管理进行研究。在上面讨论的社区特征与要素中,一定的地域空间是社区最主要的特征和要素。

社区空间与社会空间是两个虽有联系但又不同的概念。社会空间是

^① 姜春云.关于检查《城市居民委员会组织法》实施情况的报告.2000年10月28日全国九届人大常委会第十八次会议