



政治文化与政治文明书系 “十二五”国家重点图书出版规划项目

民主的理论与实践系列

社会转型期城市社区 组织管理创新研究

Research on Management Innovation
of Urban Community
Organization
in Social Transformation Period

李璐◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



政治文化与政治文明书系 “十二五”国家重点图书出版规划项目

民主的理论与实践系列

社会转型期城市社区 组织管理创新研究

Research on Management Innovation
of Urban Community
Organization
in Social Transformation Period

李璐◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型期城市社区组织管理创新研究 / 李璐著.

——天津:天津人民出版社,2015.1

(政治文化与政治文明书系)

ISBN 978-7-201-09036-8

I. ①社… II. ①李… III. ①社会转型期—城市—社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 302458 号



天津人民出版社出版

出版人:黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com>

电子信箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 15.5 印张 2 插页

字数:240 千字

定价:42.00 元

政治文化与政治文明书系

主 编：高 建 马德普

民主的理论与实践系列

执行主编：佟德志

教育部人文社会科学研究青年基金项目：

“结构重组与功能调适：社会转型期城市社区组织体制创新研究”

（项目号：10YJC840038）

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院

资助出版



政治文化与政治文明书系

天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院·天津人民出版社

编 委 会

顾 问：徐大同 赵宝煦

主 编：高 建 马德普

学术委员会(姓氏笔画排序)：

马德普 王浦劬 王乐理 丛日云 任剑涛 孙晓春
朱光磊 何包钢 应 奇 肖 滨 张凤阳 张桂林
杨 龙 杨海蛟 周光辉 林尚立 徐湘林 徐 勇
高 建 韩冬雪 葛 荃 谭君久

编辑委员会(姓氏笔画顺序)：

马德普 王存刚 王 康 史瑞杰 刘训练
余金成 佟德志 高 建 常士闾 黄 沛

目 录

导论	(1)
一、问题的提出及选题的意义	(1)
(一)问题的提出	(1)
(二)选题的意义	(4)
二、学术界研究现状述评	(6)
(一)关于我国社区组织管理模式的研究	(7)
(二)关于国外社区组织管理模式的研究	(10)
(三)关于社区组织体制的研究	(12)
(四)关于社区组织结构的研究	(14)
(五)关于社区组织管理存在的问题及对策研究	(15)
(六)关于社区组织管理改革和创新的路径研究	(17)
三、逻辑思路与结构框架	(19)
(一)逻辑思路	(19)
(二)结构框架	(20)
四、概念与方法	(23)
(一)概念	(23)
(二)研究方法	(28)
五、创新之处与难点	(30)
(一)创新之处	(30)
(二)研究难点	(31)
第一章 基层社会管理体制的历史沿革	(32)
一、新中国成立初期的基层社会管理体制	(32)
(一)单位制	(33)
(二)街居制	(36)

二、“文化大革命”时期的基层社会管理体制	(39)
三、改革开放初期的基层社会管理体制	(40)
四、20 世纪 90 年代以来的基层社会管理体制	(41)
第二章 国家与社会关系视野中的社区组织管理改革	(44)
一、国家与社会:社区组织管理改革的宏观视野	(44)
(一)国家与社会关系:社区组织管理研究的理论分析模型	(44)
(二)从分化到互动:市场化推进中的国家与社会关系变迁	(45)
(三)从单位到社区:国家与社会关系背景下的社会管理体制改革的	(50)
(四)社区组织管理改革:社会管理体制改革的视野下的社区治理 结构优化	(52)
二、利益分化时代的社区组织管理创新	(65)
(一)利益分化:一个概念的解读	(65)
(二)利益分化:国家与社会互动的内在逻辑	(65)
(三)利益分化与社会整合:改革开放时代的新课题	(68)
(四)社区组织管理创新:利益分化中的社会整合	(73)
(五)社会公平正义与和谐社区建设	(74)
第三章 社区组织架构与功能运作	(77)
一、角色转换与功能调适:转型社会背景下的社会管理转型	(77)
二、基层社区组织的现状:结构与功能的分化及协调	(79)
(一)社区党组织	(80)
(二)社区自治组织	(84)
(三)社区民间组织	(88)
三、功能释放与互动协作:社区组织运行机制分析	(94)
第四章 社区组织管理体制改革的动因分析	(96)
一、社会转型期基层社会组织管理面临的挑战	(96)
(一)“单位制”走向衰落,社会管理呼唤社区功能的重新定位 ...	(96)
(二)传统的社会控制手段失灵,城市社会人口结构发生了急剧变化	(96)
(三)城市管理任务繁杂,自上而下的行政管理体制面临严峻挑战	(97)

(四)新情况、新问题不断出现,城市社区成为各种矛盾的交汇点	(98)
(五)陌生人的社会需要新的连接和整合	(99)
二、社区建设:和谐社会建设的路径选择	(119)
(一)社区:社会建设的战略性空间	(101)
(二)以社区建设推进社会建设	(102)
三、基层社会组织管理面临的现实困境	(107)
(一)街居体制严重滞后于社会发展	(107)
(二)政府职能转变与社区自治不同步	(109)
(三)社区居委会面临诸多问题	(110)
(四)社区民间组织缺失或发育缓慢,作用发挥有限	(114)
(五)社区组织和社区居民参与的积极性不高,社区建设的合力 有待形成	(118)
(六)与社区组织管理相配套的许多法律法规、制度亟待完善 ..	(120)
(七)社区工作者的整体素质还有待进一步提高	(121)
四、社区转型:从亚社区到现代社区	(123)
(一)社区转型:社会转型的微观呈现	(123)
(二)亚社区	(123)
(三)从“亚社区”向现代社区转型	(124)
第五章 社区组织管理:结构优化与制度创新	(125)
一、国际经验与国内经验:社区组织管理的实践模式	(125)
(一)国外城市社区组织管理模式	(125)
(二)国内城市社区组织管理模式	(130)
(三)比较与总结	(140)
二、路径选择:结构优化与制度创新	(141)
(一)结构优化:实现社区居委会自治功能的回归	(142)
(二)体系变革:积极探索社区管理体制新模式	(144)
第六章 社区组织管理模式的新探索——居站分设	(152)
一、社区组织管理模式的新探索	(152)
(一)“议行分设”:探索社区组织管理体制创新	(153)

(二)从“议行合一”到“议行分设”:广州、深圳两地探索社区组织管理体制创新的实践历程	(154)
(三)“居站分设”:“议行分设”组织管理模式的实践形态	(160)
二、问题与思考:“居站分设”后的社区组织管理模式	(170)
(一)社区居委会:“自治化”还是“边缘化”	(170)
(二)社区工作站如何良性运行	(171)
(三)居站关系如何协调	(172)
(四)“居企不分”问题如何解决	(172)
(五)社区工作站和居委会的范围应当怎样调整	(173)
(六)需要什么样的社区工作者	(173)
三、思路与对策——深圳社区组织管理模式改革的再探索	(174)
(一)推行“一站多居”体制	(174)
(二)实行“居站分离”	(176)
(三)剥离居委会的经济功能,积极推动“居企分离”	(177)
(四)改革基层民主选举办法	(178)
(五)试行流动人口管理办法	(179)
(六)推进物业管理进社区和社区服务社会化	(181)
(七)建立社会工作长效机制和职业制度	(181)
四、未来我国城市社区组织管理的发展方向	(184)
(一)顶层设计科学化	(184)
(二)社会组织“紧密化”	(184)
(三)参与主体多元化	(185)
(四)社会管理科学化	(185)
(五)运行机制长效化	(186)
(六)矛盾消解“萌芽化”	(186)
结语	(187)
附录:广州市社区调查问卷	(191)
参考文献	(222)
后记	(236)

导 论

一、问题的提出及选题的意义

(一)问题的提出

中国的城市社区建设正处于蓬勃发展时期,各地均对城市基层社区管理体制进行了探索和创新。选择城市社区组织管理作为研究主题,是由社会转型的宏观时代背景与建设和谐社会的现实社会需要决定的。

其一,社会转型的时代背景给基层社会管理带来了巨大挑战。在传统的计划经济体制下,单位是居民一切工作和生活的中心。伴随着传统社会向现代社会的转型和计划经济体制向市场经济体制的转轨,过去依托“单位”体制来实现社会调控的社会管理方式已随着“单位”组织的衰落而式微,我国城市基层社会结构发生了重大变化,多元化的城市社会群体和社会组织开始出现并脱离了原来的“单位”体制框架,社会人群的组织方式呈现出一种多元而复杂的状态。城市“单位”的社会职能外移,现有的城市管理体制和功能难以承接,往往会引发一些社会问题。城市各种社会问题,诸如贫富差距问题、农民工权益保障问题、困难群体救助问题、戒毒问题、医疗卫生服务问题、社会治安问题等等都向社区聚集,社区正在成为城市各种社会矛盾的交汇点。

同时,城市社会人口结构性变化加剧,进行管理和维护稳定的难度增大。主要表现在:下岗、失业人员出现,复杂因素增多;人口老龄化趋势明显;体制外人员和流动人口不断增多;城市贫困人群开始出现等。而且随着今后几年经济体制改革和产业结构调整,城市社会人口的结构变化将会进一步加剧,新型社会管理机制亟须建立。在此背景下,社区建设的意义凸显出来,社区建设对化解社会矛盾、维护社会稳定起着越来越重要的作用。

其二,社会连接方式发生了变化。社会结构转型造成了社会流动加快、

社会分化加剧,经济体制转轨引发了人际关系疏松,人与人之间的传统联系减弱——所有这些都从各个方面促进了市场经济条件下陌生人世界的形成。以往基于血缘关系和地缘关系所构成的“熟人社会”的分量逐渐减少,建立在契约关系基础之上的“陌生人社会”的成分快速增长。城市流动人口、工业和政府组织及市场经济秩序的建立,也都表明现代化的社会在本质上是由制度控制的分工合作的陌生人社会。于是新的社会整合的需要、社会团结的要求以及对人际和谐的期待,都成为摆在社会和人们面前急需解决的问题。陌生人的世界需要新的连接和整合,^①而社区恰恰构成了陌生人世界中社会团结与人际和谐的连接点。

其三,社区正在经历从“亚社区”向现代社区的转型。改革开放前居民生活的居住地并未承担社区的角色和功能,有的学者将改革开放以前传统计划经济体制下的“居住地”看作一种“功能萎缩、发育不全”的“亚社区”。^②所谓“亚社区”是指中国及其他一些社会主义国家在计划经济时期国家管理地区社会(居民居住地)的一种模式,是指内在价值被严重低估、社会角色不清、社会功能萎缩、社会机制发育不良、居民参与度较低、单一行政化了的社区。随着改革的不断深入和社会主义市场经济的发展,人们的利益需求越来越丰富和多样化,各种社会组织的功能也开始分化并愈益多元化,社区的内在价值越来越清晰地呈现在人们面前,社区的社会功能的实现获得了丰厚的土壤与条件,“亚社区”体制已经无法适应经济与社会发展的要求,因此改革“亚社区”体制,建设现代意义上的、功能完善的共同体社区,就成为一项紧迫的历史性任务。从“亚社区”向现代的、完整意义上的社区的过渡和发展,有赖于整个经济、政治和社会发展模式的改革和转型。经济体制改革和社会主义市场经济的发展,构成了社区过渡和发展的客观性历史前提,而各种社会组织之职能的分化则为社区的过渡和发展提供了必要条件。^③

综上,经济体制转轨和社会结构转型相互交织,社会分化趋势加剧,社

① 参见郑杭生:《破解在陌生人世界中建设和谐社区的难题——从社会学视角看社区建设的一些基本问题》,《学习与实践》,2008(7)。

② 按照徐永祥的观点,“亚”只是相对于完整、成熟而言的,具有非成熟、残缺和次级的含义;“亚社区”则是相对于比较成熟的、居民主体性特征明显的社区而言的一种表述。参见徐永祥:《社区发展论》,华东理工大学出版社,2001年,第72页。

③ 参见徐永祥:《社区发展论》,华东理工大学出版社,2001年,第70~81页。

会联结减弱,利益多元化格局明显。面对新的社会结构和社会组织方式,以社区为基本单位来建立新的社会调控、社会整合和沟通体系,是中国社会建设发展的战略性选择。社区发展是社会建设的基础,构建社会主义和谐社会,在社会微观领域有巨大的实践空间。社区作为社会的微缩景观,以社区为基本单元构建制度体系来消解社会矛盾、调整社会利益结构,从而更好地在制度上和观念上真正落实社会公平正义的价值理念,是构筑和谐社会的现实路径选择。推进社区建设是构建和谐社会的有效切入点,是让社会弱势群体共享社会发展成果、妥善解决社会矛盾的重要途径,是实现社会善治的重要措施。今天,我们迫切需要解决这样一个新问题,即在一个市场经济的陌生人世界里如何构筑人际关系和谐的新社区?社会建设、社区建设,也正是为了在一个市场经济的陌生人世界里,构筑人际关系和谐的、互助合作的新的社会共同体。

社区作为一个系统化的整体,其有序运行有赖于合理的社区组织结构。社区建设的实质,在价值层面上体现为社会公平正义理念的落实,在制度框架上体现为新型城市基层社会管理体制,也就是社区组织管理体制的构建过程。其中制度框架是手段,是途径,价值理念则是目标。价值的提升有赖于制度功能的释放。从这个角度来说,社区组织管理作为社区建设的基础,其创新方向反映着社区建设的基本走向。

随着改革开放的不断深入,我国原有的社区组织管理面临着新情况、新问题,街居管理体制严重滞后于社会发展,社区自治组织深陷于“行政化”的泥潭无法自拔,基层民主发展有限,居民参与积极性不高。社会实践的结构性巨变所造成的“去集体化”、“去组织化”趋势^①构成了社会组织模式的改

① 郑杭生、杨敏将社会实践结构性巨变归纳为八种代表性趋势:第一,当代科学技术的创新和应用引领着社会的信息化、符码化、数字化和网络化,提供了使失谐因素被激活的结构性条件,从而更易形成社会矛盾、更易引发社会动荡;第二,当代社会“去集体化”和“去组织化”趋势的进一步发展,对社会分化过程形成了更强的催化作用;第三,劳动与资本的传统关系的破裂进一步推动了社会的两极化趋势,导致了新的二元化现象;第四,有形劳动的社会地位急剧下滑,失去了传统上的轴心地位,形成了社会分层的消极动力;第五,经济活动性质的转变使社会风险不断扩大和加深,对经济与社会的安全基础都形成了极大的销蚀;第六,财富分配和风险分配所带来的双重社会压力,使得社会矛盾的根源更为深刻、表现更为复杂;第七,生活世界与系统世界的不平衡关系为世俗事物的神圣化添加了助力,对社会信念和价值观造成了深度腐蚀;第八,社会中的各种因素和传统之间的关系更加盘根错节,这种影响仍在不断助推社会生活中的一些复杂症候的出现。参见郑杭生、杨敏:《社会实践结构性巨变的若干新趋势——一种社会学分析的新视角》,《社会科学》,2006(10)。

造和重组,尤其是社区组织管理模式改革和创新的时代背景。社会建设的推进、社会管理体制的改革呼唤着基层社区组织管理的转型。社区组织管理转型指的就是,在社会转型的背景下,传统的社会整合和社会控制方式发生了变化,原有的社区组织在结构和功能上所进行的调整、明确和归位的过程,其中也包括新型社区主体组织的构建及其与其他各社区组织之间的互动协作过程。社区组织的转型包括:组织结构的转型、组织功能的转型、组织互动模式的转型和组织协作方式的转型。社区组织转型的目标就是重新构造社区组织,培育自治、自理机制,改革政府管理体制,转变政府职能,建立健全政府、市场、社会组织协调互补、合作共治,各类社会资源互相促进而又相互制衡的规范体系。

因此,如何实现社区组织的结构优化和制度创新,构建一个运转协调、各组织功能发挥及整体社区组织系统功能发挥最大化的社区组织结构,就成为当前我国经济体制转轨和社会结构转型所面临的一个重大理论问题和实践问题。它既涉及政府职能的转变、社会组织管理的创新,还涉及基层民主发展等方方面面,因此是个比较复杂的系统工程。从这个意义上说,对社会转型期社区组织管理进行研究,对社区建设乃至整个和谐社会的建设都具有非常重要的意义。

(二)选题的意义

对社区组织管理的关注及对新型社区组织体系的研究,在实践层面和理论层面都具有重要意义。

1. 实践意义

社区组织不仅是社区建设的重要载体,也是构建和谐社会的结构性要素。因此,如何进一步提高中国城市社区组织管理水平,使社区的功能得到切实有效的发挥,已成为当前社区建设的迫切任务。通过对现代化进程中的城市社区组织结构、社区组织运行机制、社区组织结构关系、社区组织制度及社区管理方式与方法的构建,探索我国城市社区组织发展新模式,将有益于加速我国现代化建设与和谐社会构建的步伐。

广州、深圳社区建设中的城市基层组织管理体制创新,是一个适应社会需要、政府自觉推动的实验过程。这一实验尽管时间还不长,其绩效也才初步显示出来,但作为一种对原有体制的改革,并在改革中建构新型体制的微观实验,蕴藏着许多具有普遍性的特质。通过对广州、深圳“议行分设”新型

社区组织管理体制产生、发展过程的分析,不仅可以发现两地所存在的体制问题具有相当程度的普遍性,而且体制创新过程也具有一定的普遍意义。

本书以笔者的实地调研为基础,通过对广州、深圳两地的社区建设实践过程的描述,探讨社会转型背景下社区建设中城市旧有基层组织管理体制所面临的问题和任务,展现广州、深圳两地社区组织管理体制创新的探索和实践过程,总结社区建设中城市基层组织管理体制创新的经验和特色,进一步了解这种创新后的体制在社区建设实践中遇到的新问题及应对这些问题的思路,从而对城市社区组织管理体制的变革和发展作出理论总结和概括,并从改善城市治理、推进基层民主发展的角度,就社区建设中城市基层组织管理体制创新中的理论与实践问题进行概括和探讨。这对于学术界充分认识城市社区组织管理体制创新的状况及走向有一定的价值,从中我们可以就中国社区建设中体制创新的一些具有规律性的东西作出总结,并从理论上作出进一步的探讨,为政府的相关决策提供一定的参考。这对于进一步推进社区组织管理体制创新实践也具有深远的指导性意义。

2. 理论意义

从社会学的视角,考察、分析和谐社区建设和基层制度创新所涉及的一些基本问题,是当前正在全国范围内展开的社区建设所不能不涉及的。进行社会学研究不仅需要有深入基层的草根精神,还需要一定的理论积淀。理论的价值和意义在于:它一方面源自实践,是实践的产物,另一方面又应当经过实践的检验,指导实践,同时理论还应当根据实践的不断向前推进而进一步深化。社区建设要深入发展,需要不断实践,需要对社区建设理论进行深层次、前瞻性研究,需要不断在实践中总结、提炼出带有规律性的东西,从而为进一步检验社区组织管理体制改革实践、把城市社区建设推向新的发展阶段提供理论指导。因此,从理论上分析、研究和回答社会转型的时代背景下社区组织管理面临的诸多问题,是现阶段城市社区建设的迫切需要。比如社区组织体系在社会转型的背景下应如何进行结构调整、传统社区组织体制还存在哪些现实问题、怎样创新社区组织管理体制等问题。同时,社区组织管理体制的创新方向,也是一个学术界与基层政府都致力于探讨的理论问题。

目前,对社区组织管理的研究已具备了诸多有利条件,如各具特色的地方实践性经验资料的纷纷“亮相”,丰富多元的国内外相关理论视角的引入,

各学科专家、学者对社区组织管理的共同关注及出谋划策等。但是在社区组织管理研究这个领域,笔者个人认为理论研究是滞后于现实发展的,尤其是随着一些新型社区主体组织,诸如社区工作站、社区服务站等的设立,对新型社区组织网络的功能运作、新型社区主体组织与原有社区组织的协作动态、新型社区主体组织与社区管理部门之间的互动关系等等都缺乏探讨,现实中还有许多问题迫切需要得到理论上的回答和指导。

尽管已经有一部分学者对于这种基层组织制度的探索与创新表现出一定的兴趣,但是对于社区组织管理体制的最新进展和现实中遇到的新问题,学术界给予的关注还不够。目前学术界对社区组织管理的研究也存在一些问题,主要包括对社区的内涵和意义认识不一致、对基层社区组织的层次和目标定位不够明确、对最新社区组织管理体制创新的实践缺乏关注、一些理论与实践严重脱节等,这些都与社区建设及发展的目标和方向有较大差距,还需要进一步加强相关理论研究。

二、学术界研究现状述评^①

近年来,随着城市社区建设的不断推进,社区组织管理吸引了社会学、政治学、管理学等多门学科的目光,不同学科分别从不同角度对其进行了研究。且诸学科的研究视角和研究领域日趋融合,相互参考、吸收,产生了一定数量的研究成果。这些研究成果为我们进一步深刻认识中国社区组织管理中的相关问题,更好地推动社区建设与社区管理的理论研究和实践探索提供了借鉴意义。就公开发表的学术专著和学术论文而言,国内学术界专门就城市社区组织管理进行研究的成果数量有限。其中涉及城市基层组织管理体制历史变迁、改革开放以来城市基层社会组织管理权力格局的变动、基层社会管理体制变革的目标模式等方面的较多,对现有基层社会组织管理体制改革的、城市社区组织创新实践、未来社区组织发展方向等方面的研究相对较少,涉及城市基层社会组织管理创新的又往往在深度上略有不足。理论性的分析较多,实证性的研究相对较少。此外,学者的研究水平也存在很大差异,相当一部分研究成果还具有一定程度的重复性。鉴于时间和现实因素的考虑,笔者仅就与城市社区组织管理联系紧密的研究成果进行了

^① 李璐:《城市社区组织管理研究综述》,《湖北社会科学》,2014(8)。

梳理。

目前有关社区组织管理的研究主要围绕我国社区组织管理模式、国外社区组织管理模式、社区组织体制、社区组织结构、社区组织管理存在的问题及对策、社区组织管理改革和创新的路径等方面展开。这些研究对于探索我国城市社区组织管理创新方向,调整和改善社区的组织结构、组织运行机制、组织结构关系,提高城市社区组织管理水平都有着重要意义。

(一)关于我国社区组织管理模式的研究

1. 社区组织管理相关概念

目前在学术界,对社区组织并没有一个明确而统一的定义。就以往的研究来看,对社区组织的理解和认识可归纳为三种不同的视角:第一,认为社区组织是社区中所有的组织,按照组织结构及组织功能主要分为三类——社区党政组织、社区自治组织和社区民间组织。它们各自执行着一定的社会职能,完成特定的社会目标,并通过相互联结构成一个完整有机的社区组织系统。第二,把社区组织理解为一种社区过程,在这个过程中首先确立社区的需要和目标,再进一步调查研究内部和外部的资源,然后采取措施和行动,满足需要和达到目标。第三,社区组织是一种社区行动体系——把社会成员、社会群体和其他社会组织联结起来,采取有组织、有计划的集体行动,发现社区中的社会问题,开发和运用社区资源。^①

雷洁琼以北京市的基层社区组织为研究对象,对新中国成立以来的城市基层组织——街道办事处和居民委员会的结构与功能进行了描述,探讨了基层社区组织与社区内其他组织的关系、单位体制改革对基层社区的影响、城市体制改革中的基层社区组织与社区建设等内容。^② 吴鹏森、章友德认为,社区组织的功能是社区组织依据自身的宗旨、目标将社区内的个体纳入组织体系,以一定的策略实现目标和发挥作用的过程。城市社区组织主要承担着政治载体、社会整合、文化传播、社会中介四个方面的功能。^③

有学者对社区组织管理进行了静态和动态的阐释。从静态层面理解,

① 王振海、王存惠:《新视角下的政治——关于社区政治的专题研究》,中国社会科学出版社,1995年,第126页。

② 雷洁琼:《转型中的城市基层社区组织——北京市基层社区组织与社区发展研究》,北京大学出版社,2001年。

③ 吴鹏森、章友德:《城市社区建设与管理》,上海人民出版社,2007年,第110页。

社区组织管理是社区组织体系的管理框架及结构网络,从动态层面理解,社区组织管理则涉及社区组织系统内各组织的有机联系、职能分工、功能发挥、互动关系及协作形态等诸多方面。其动态性表现在,在社区组织这个整体系统内,各个组织的角色职能、力量对比及组织间的关系虽然在不断进行着调整、变化,但总体上还维持一种相对稳定的组织运作格局。社区组织管理的目标是,通过一定的管理手段,达到组织间的规范运转和有机协作,以实现社区的稳定和发展。^①从社会组织管理系统的角度出发,其组织结构与组织功能是否协调,组织目标能否得以有效实现,众多参与主体及社会个体之间的关系是否和谐,社会资源和发展机会是否得以合理分配,能否有效满足社会各个层面的合理需求等,是判断组织系统合理与否的重要依据。^②

2. 社区组织管理模式

根据我国居民住所所在地主导城市社区建设组织主体的不同,有的研究把城市社区建设中的组织管理模式归纳为三种:政府主导型——由居民住所所在街道办事处主导城市社区建设的组织管理模式;企业主导型——由居民住所所在企业主导城市社区建设的组织管理模式;社区主导型——由居民住所所在社区居委会主导城市社区建设的组织管理模式。其中政府主导型和企业主导型是城市社区建设早期的组织管理模式,社区主导型则是当前及今后城市社区建设的组织管理模式。目前我国大多数城市中政府主导型模式居多,且由居委会作为街道办事处的执行机构代表政府行使各种行政管理职能,社区居委会职责、功能错位,大部分精力用于应付各种行政下派的事务性工作,这就难以发挥社区居委会群众自治组织的作用。“政社不分”导致居委会角色冲突,使得政府主导型社区组织管理模式无法充分发挥社区居委会在社区建设中的主体作用。^③

国内社区组织管理模式创新实践也是一个研究热点,研究主要围绕“深圳模式”、“上海模式”、“青岛模式”、“沈阳模式”、“江汉模式”、“杭州模式”

① 李璐:《社区组织结构优化:城市社会管理体制创新的应然选择——以杭州“上城模式”为例》,《理论导刊》,2013(6)。

② 马伊里、盛国生、宋宪东:《城市社区组织管理体制的初步研究》,《毛泽东邓小平理论研究》,1996(5)。

③ 纪尽善、周晓明、王波:《创新社区建设组织管理体制探讨》,《成都行政学院学报》,2004(5)。