



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



社区管理学

主 编 吴新叶

副主编 董江爱 董文琪 陈金英

Community Public Administration



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

本书出版受上海市政治学本科教育高地建设项目基金资助



社区管理学

主 编 吴新叶

副主编 董江爱 董文琪 陈金英



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社区管理学/吴新叶主编. —北京:北京大学出版社,2008.10

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-14339-1

I.社… II.吴… III.社区-管理-高等学校-教材 IV.D583

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第159934号

书 名: 社区管理学

著作责任者: 吴新叶 主编

责任编辑: 刘秀芹 朱彦 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-14339-1/D·2166

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 20印张 381千字

2008年10月第1版 2008年10月第1次印刷

定 价: 30.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 社区管理研究的兴起	(1)
第二节 什么是社区管理学	(6)
第二章 社区与社区系统	(15)
第一节 社区的概念	(15)
第二节 社区的要素、结构与功能	(22)
第三节 社区系统	(32)
第四节 社区环境	(40)
第三章 社区管理的体制与模式	(50)
第一节 社区管理概述	(50)
第二节 社区管理的组织结构与功能	(61)
第三节 我国社区管理体制的历史沿革与发展创新	(67)
第四节 国外社区管理体制的比较	(79)
第四章 社区公共服务及其管理	(99)
第一节 社区公共服务概述	(99)
第二节 社区公共服务的维系	(105)
第三节 社区社会保障管理	(114)
第四节 社区公共服务的比较	(120)
第五节 我国社区公共服务的展开与展望	(126)
第五章 社区公共事业管理	(139)
第一节 社区公共事业概述	(139)
第二节 社区教育管理	(142)
第三节 社区文化管理	(154)
第四节 社区卫生管理	(166)
第六章 社区公共安全与社区矫正	(182)
第一节 社区公共安全概述	(182)
第二节 社区治安综合治理	(189)

第三节 社区警务	(197)
第四节 社区矫正	(213)
第七章 社区物业管理	(228)
第一节 社区物业管理概述	(228)
第二节 物业管理与社区自治	(235)
第三节 社区物业管理的主要内容	(242)
第八章 社区参与	(256)
第一节 社区参与概述	(256)
第二节 社区自治与社区参与	(263)
第三节 我国的社区参与现状及制约因素分析	(271)
第四节 社区参与的经验比较	(280)
第九章 社区发展	(291)
第一节 社区发展的概述	(291)
第二节 社区发展的理论资源	(298)
第三节 国外社区发展的变迁与经验	(300)
第四节 我国社区发展的历程与面临的难题	(303)
第五节 我国社区发展的方向	(308)
后记	(317)

第一章 导 论

【内容提要】社区管理伴随着社区的形成而存在。原始社会的聚落社区形成之后,便有了社区公共事务的管理活动。相应地,社区管理的研究则要落后得多,它是人类主观能动性的体现,也是人类文明智慧不断积累的结果。社区和社区管理的研究始于国外,现已积累了比较完备的理论体系和方法论基础。我国的社区与社区管理研究借鉴了国外的相关研究方法,并取得了一定的成就。随着改革开放的逐步深入,社区管理研究为社区发展实践服务的传统一直延续下来。迄今为止,尽管我国社区管理学的学科体系尚待完善,但这一学科的重要性已经在理论界达成共识,并引起了广大社区管理实践工作者的共鸣。值得欣喜的是,社区管理学正在这种期盼中逐步前行,其边缘学科的趋势,尤其是汲取了社会学、政治学、公共管理学、经济学、地理学、运筹学、统计学等学科的营养,使其呈现出日益完善的发展态势。

第一节 社区管理研究的兴起

“社区”是一个新概念,但却有着悠久的历史。可以说,自人类产生以后,尤其是人类开始了定居生活以后,社区便成为人类生产和生活的载体。如何维持社区生活的秩序、维护社区公共利益便成为社区居民的共同要求。自原始社会时期的酋长管理,到现代社会的社区自治,概莫能外。因此,可以说社区管理是伴随着社区的出现而产生的。但是,对社区管理的研究则很晚才出现,首先是社会学的研究,然后进入政治学和公共管理学的研究视野。

一、社区研究的渊源与发展

社区首先是作为一个社会现象而为人们所知晓,并加以注意,进而进行研究的。可以说,自人类出现以后,社区便存在了。不过,最初的“社区”是与原始人的情感联系起来的,血缘性的特征处于第一位,属于“心灵”社区的范畴。随着人类征服自然能力的提高,生产力水平不断提高,社区的意义得到进一步的拓展,成为人们从事生产和生活的载体,于是成就了今天所谓的“社区”,其内涵和外延都得到大大拓展。总体上,早期社区管理的研究是人们认识和改造生活的结果。

(一) 社区管理研究源于人们对社区的关怀

客观地看,关于社区及社区管理的系统研究始于国外。尽管有人认为国外的社区研究始于15世纪,但真正具有现代意义的社区研究是在产业革命蓬勃发展之后。尤其是自18世纪中叶起,一些欧洲国家为解决工业化所引发的一系列问题,开始考虑倡导由社区成员的自助和互助增进社会福利。^① 学者们发现,伴随着产业革命和城市化而来的,是人们对于社区疏离感的忧虑。因此,人们关心社区首先源于对城市社区的关注。专家们发现,在城市化社会里,人们的相互接触多了,但与家庭、朋友那样紧密的首属关系却不容易获得;同时,社会的分异导致了人们生活方式、价值观和抱负的差异,社区的认同感也正在削弱。他们担心这一结果会使社区的存在失去应有的基础。值得一提的是,持这些观点的人并不在少数,滕尼斯(F. Tönnies)、迪尔凯姆(E. Durkheim)、齐美尔(G. Simmel)和韦伯(M. Weber)等都对此表示出深切的关怀。

在这批学者的观点中,大体有三类社区关怀:一是对传统人际情怀的留恋。在前工业社会,社区的特征是小规模、相互熟识、同质性强,居民参加同类的工作并具有类似的兴趣,思想和行为趋于一致,容易认同某种价值观和行为规范。但是,工业化和城市化却正在使这类社区“消失”。^② 二是对社区精神塑造的关怀。学者们认为,工业化带来了社区的发展变迁,城市社区正呈现出从传统社区或俗民社会向“有限责任社区”转变的趋向。因此,重塑社区精神、培育社区意识是促进城市社区持续运行的重要任务。^③ 三是对社区区位与生活的关怀,即关注社区空间组织、居住区位变动等问题。著名的芝加哥学派就是从人类生态学角度研究人类为对环境和文化作出反应而组织起来的空间关系和支持关系,代表学者为帕克(R. E. Park)、伯吉斯(E. W. Burgess)和麦肯齐(R. D. McKenzie)等。此外,芝加哥学派还关注价值观等文化因素对塑造城市社会空间组织的作用,认为非人情化的经济竞争在总体上支配着城市空间组织的构造,而文化因素或社会价值观的认同则会影响城市空间组织的微观结构。^④

尽管国外的早期社区研究多是社会学视角的研究,但内容远不止如此简单,而是十分丰富的。这些理论成果在丰富人类知识的同时,间接对管理社区提供了知识的支撑。例如,从不同视角认识社区并对社区进行分类,使人们在管理社区的实践中可以区别对待、甄别处理。

^① 参见夏学奎主编:《社区管理概论》,中共中央党校出版社2005年版,第69—71页。

^② See B. Wellman & B. Leighton, *Networks, Neighborhoods and Communities*, *Urban Affairs*, 1979, *Quarterly*, Vol. 14, pp. 363—390.

^③ See J. D. Kasarda & M. Janowitz, *Community Attachment in Mass Society*, *American Sociological Review*, 1974, Vol. 39, pp. 328—339.

^④ See R. E. Park, *Human Ecology*, *American Journal of Sociology*, 1936, Vol. 42, No. 1.

（二）政治发展的需要

二战以后,社区管理的研究成果更多地体现在政治发展的动力上。战前,欧美国家倡导“睦邻运动”,试图借此促进社区成员之间的沟通和融合,培养社区成员的自治精神,改善社区的生活条件。但是,欧洲国家的政治体制设计首先打破了这种社区主导的基层生活方式,福利国家及其影响使得社区自治的精神有所降低,而社区却在后发展国家得到了蓬勃发展。理论上,政治现代化的发展使社群主义的思潮得以膨胀,无论在发展中国家,还是在发达国家,都面临来自于政治认同的压力,只是前者更加迫切需要民族的政治认同,而后者更加需要公众的政治认同。但是,社区凝结历史文化和习惯与共同语言等文化方面的特征,使得基于文化的认同更加为政治和政治家所利用,凸现了社区的意义和地位。例如,政治投票的民主机制,利用多数原则,社区参与可以有效动员社区成员、家庭、种族、社区组织团体等力量;在基层自治方面,社区民主培育了个人的自主权利和责任心,成为体现西方政治价值观的工具。

到了20世纪60年代,联合国的推动使社区发展走向一个高潮。联合国的介入和推动是在“增长”与“发展”不能很好结合的背景下出现的。继1951年通过的《社区福利中心计划》和《社区发展计划》等议案之后,联合国又在1960年颁布了《社区发展和经济发展》,号召政府和市民采取双边合作行动,以政府支持和公众参与的方式促进社区的发展。值得一提的是,联合国的计划主要是针对发展中国家,倡导这些国家开展以乡村为单位的社区发展运动。发展中国家的成功对发达国家有所启示,使其在联合国的建议下,重新拾起社区发展计划,以社区发展应对工业化和城市化中出现的一系列问题。^①随着社区运动的不断开展,社区开始进入政治议程,并成为政党政治的策略对象。比如,在英国,工党和保守党为了扩大各自政党的影响力,积极致力于在社区的层面开展政治社会化的政策活动。社区成为不同政治意识形态斗争的重要空间,成为具有不同价值倾向的政党争夺选民的阵地,客观上促进了社区空间在政治层面的发展。可以说,政治生活的准则是社区公共生活的放大,社区化的政治成就了微观政治的未来。

正是在这个意义上,关于社区管理的研究被提上了日程。其中,桑德斯(Sanders)的社会互动系统研究最具影响力。他从人、社会关系、社会团体、社会类群、次体系(社会网络)和主体系六个层次上剖析了社区结构,认为社区是由家庭、经济、政府、宗教、教育与媒介、卫生、福利及娱乐等主体系构成的整体。作为一个复杂的开放系统,社区运行受到各种环境因素的影响,如自然生态环境、人口特征、文化或社会遗产、社区人格特点、时间因素和社会背景等。桑德斯因

^① 参见程玉申:《中国城市社区发展研究》,华东师范大学出版社2002年版,第48—49页。

此更为关注社区运行的过程：(1) 通过生育和移民保证社区人口的新陈代谢；(2) 通过各种学习或教化使新居民完全参与社区活动；(3) 通过各种工具促进居民间的接触与交流，并造成社区舆论；(4) 通过各种活动产生分工与角色的专门化，使社区居民占据不同的社会地位；(5) 通过各种分配体系进行物品与服务的分配；(6) 建立各种机构和组织维持社区秩序、控制越轨行为；(7) 根据居民对社区的价值表现决定其社会声威，或根据居民的社会阶级区分其身份差异；(8) 根据社区及其各子系统的功能进行各种权力的分配；(9) 在各种因素作用下产生社会流动性，即阶级内或阶级间的流动；(10) 通过社区结构间的动态平衡与社区整合使社区成为一个社会体系。^①

还有一些研究致力于对社区居民生活方式的研究。如二战后初期，陷入生活困境的人和地位下降的人居住在灰区 (gray area 或 gray belt) 的社区，他们和居住在寄宿区、种族村、贫民窟等不同社区的居民各有自己独特的文化传统和生活方式。^② 欧洲也有类似的研究，如怀特 (P. White) 对西欧城郊社区类型的系统研究，他把西欧的郊区社区分为四种类型：以工人阶级、老年人和移民居住为主的工业郊区、面积不大但独立的中产阶级郊区、当地人和新移入的中产阶级居住的通勤村庄和新工人阶级郊区，彼此之间存在相对的独立性和差异性。^③ 这些研究大多是关于社区变迁的研究，理论依据是新古典经济学的观点，研究对象是以发达的资本主义市场经济为背景，缺乏针对规律等的理论提炼。^④ 但是，无论如何，这些研究促进了社区发展，尤其是社区管理与社区民主的进步。

(三) 社区管理研究是跨学科发展的自然结果

对现代社区管理的研究是一项更为“科学”的努力，尤其是现代科学技术的发展和学科间的交融与借鉴，使这一趋势表现得更加明显。正如诺克斯 (P. L. Knox) 所说的那样：“不管最终关注的焦点是什么，对城市的正确理解都需要跨学科的研究。”^⑤

从社区及社区管理研究的角度而言，社会学是贡献最为突出的学科。地理学的研究集中于社区的居住环境与区位条件，尤其是社区规划方面的研究具有积极的指导意义。此外，经济学、法学、人口学、组织学、管理学等也在社区与社区管理的研究中提供了方法论的营养和丰富的研究成果。比较而言，政治学的研究介入时间较晚，但与公共管理学等学科一样，学科研究的突破却是有目共睹

① 参见 [美] 桑德斯：《社区论》，徐震译，台北黎明文化事业股份有限公司 1982 年版，第 80—139 页。

② See H. J. Gans, *Urbanism and Suburbanism as Ways of Life: A Re-evaluation of Definitions*, in Callow, A. B. Jr. (ed.), *American Urban History*, 2nd ed., London: Oxford University Press, 1977, pp. 507—521.

③ See P. White, *The European City: a Social Geography*, 1984, London: Longman.

④ 参见程玉申、周敏：《国外有关城市社区的研究述评》，载《社会学研究》1998 年第 4 期。

⑤ P. L. Knox. *Urban Social Geography*, 2nd ed., NY: John Wiley & Sons, Inc., 1987.

的。实际上,社区与社区管理的研究并非只是社会学科的专属领域,运筹学、计量统计学、应用数学、心理学等也被广泛应用于社区的研究中,并产生了一大批边缘性的研究成果。

二、社区管理研究在中国

我国的社区管理研究是建立在对国外社区理论引进的基础上而逐步本土化的。早在20世纪初叶,我国第一代社会学、人类学家吴文藻和吴景超就开始了社区研究的本土化尝试。他们主张把社区作为社会学的研究对象,进行本土化的实地调查研究,并且用这种研究成果启发或修正一般的社会学理论,如吴文藻的论文《现代社区研究的意义与功能》、《中国社区研究的西洋影响与国内近状》等,对当时的社区研究起到了重要的启迪作用。吴文藻不但是中国社区研究的倡导者,也是中国社区研究的教育家,他先后培养出了费孝通、李安宅、林耀华等一批专门从事社区研究的人才,其最大贡献也在于此。他还组织燕京大学的一批学生开展社区调查与研究,希望通过本土化的调查与研究,走出一条具有中国特色的社会学之路,培养一批植根于中国土壤的科学研究人才。1937年1月,在中国社会学社第六届年会上,赵承信专门发表了《社区研究与社会学之建设》的论文,主张以社区实地研究作为中国社会学建设的道路。这次年会还一致通过了陈达提出的“国内各大学积极推行社区研究”的议案。^①从此,社区与社区管理的研究在中国扎下根来。

新中国成立以后,社区的研究伴随着新中国的基层政治体制而展开,主要是针对街道办事处和居委会体制(简称“街居制”),完善社会主义民主制度的研究。这些尝试既有学术突破的成就,也有对新中国基层治理的实践贡献。但是,这一良好的研究局面并没有持续太久,由于众所周知的原因,政治学、社会学等学科的发展受到政治的影响,中国社区研究本土化的努力也就停滞下来。直到改革开放之后的恢复和重建社会学学科之后,政治学、社会学等才沐浴到发展的春风,关于社区的研究也日益走向兴盛,多学科的研究局面逐步形成。尽管这一时期的研究存在很多问题,如费孝通所谓的“见社会不见人”等,^②但学者们的努力使社区与社区管理的研究呈现“百花齐放”的态势,而且这种态势还在继续。

值得一提的是,改革开放后的社区及其管理方面的研究,反映了改革的特征,并显示着从经济体制改革到各方面体制改革的历史进程,是为改革开放服务的。比如,为了解决行政全能主义所导致的“单位人管理”模式和“地区管理”模式,使“单位”从政治控制、社会管理、社会服务、社会福利、社会保障的行政框架

^① 参见徐永祥:《社区发展论》,华东理工大学出版社2001年版,第17—18页。

^② 参见费孝通:《乡土中国·生育制度》,北京大学出版社1998年版,第344页。

下解放出来,使“单位人”摆脱对单位的依赖感和依附性,社区的“居住地”成为替代,以培养人们的社区归属感、认同感和社区意识,让社区在公共服务中承担应有的职能。显然,这一时期的社区研究主要是以发现和解决改革开放下出现的“问题”为主,并为推进改革开放尤其是为基层民主政治发展提供智力支持。

纵观我国改革开放以来的社区管理研究,我们发现两种动力:一是学者们的学术冲动,为了繁荣社区管理研究而作出的努力;二是官方的推动,目的是促进改革开放的发展进程,尤其是促进基层民主发展的进程。在政府推动的力量中,民政部作为基层政权建设的主管机构发挥了主导性的作用。在最近的二十余年中,民政部先后出台了大量的法律法规和行政性规范,并资助和领导了国内社区研究的学者们从事社区建设的实证研究与理论建构。从研究的实际效果看,民政部的介入极大地推动了中国社区研究的发展。

改革开放以来的社区研究取得了丰硕的成果,主要的领域和内容有:小城镇研究、城市社区研究、城乡关系研究、社区组织和制度研究、社会心理研究、社区发展研究、社会主义现代化建设与社区发展、文明社区的目标和指标体系、社区发展与资源利用、社区环境、社区人口、社区经济、社区行政模式、社区文化、社区服务、社区法制、社区工作、社区党建,以及社区及其管理的理论与方法研究等。这些研究在持续的基层民主改革实践中,为社区的实际工作者提供新的思路和理论指导,以促进社区管理的科学化、民主化和法制化。

第二节 什么是社区管理学

一、社区管理学的性质

字面上,社区管理学是研究社区管理的学科,以社区管理的活动、主体结构、行为规范和管理规律为研究对象,目的是探究社区管理活动产生、发展和演变的基本规律,为社区管理的实践提供理论指导。换句话说,社区管理学的性质体现在它是社区管理实践的产物,并反过来指导社区管理的实践。

如前文所述,社区管理学是一个综合性的、跨学科的研究领域,它不是社区研究和管理学知识的简单“加总”,而是一个全新的研究领域,具有综合性和交叉性的边缘性学科特征。总体上,社区管理学综合了政治学、(公共)管理学、社会学、法学、地理学以及经济学等学科的知识和方法论基础,具备边缘性学科的特质。

社区管理学的学科性质还表现在其明确的价值导向上。无疑,社区管理学需要弄清楚社区管理的事实,以探究社区管理的基本规律。但是,社区管理学显然不能只是简单的事实描述,还应该是规范性的,即以一定的价值倾向剖析社区

管理的是非曲直,作出“好与坏”、“正确与错误”、“值得与不值得”等价值判断,为社区管理决策提供知识参考,建议社区管理作出相应的行动选择。公益、共享、参与、分担、安全、正义、公平、平等和自由等,都可能是社区管理中的选择,需要在社区管理的实践中作出选择。显然,这些已经不是简单的技术问题,而是渗透了社区伦理的取舍问题了。

在我国,社区管理学的价值体现在为改革开放和社会主义民主政治建设提供知识基础和精神动力。根据我国宪法设计,基层民主的任务之一是促进包括社区自治在内的公民参与,实现人民当家做主的理想。通过社区研究,一方面有助于正确认识中国社会,实现对“社情”和“民意”的把握,掌握中国社会的脉搏,综观中国社会的变迁趋势,进而正确认识中国社会的变迁趋势,从而正确认识中国社会发展的客观规律;另一方面有助于推动我国基层民主政治发展,推动社区建设和改革,增进社区与社区之间及社区居民之间的了解,从而解决改革和发展中所存在的各种社会问题。

二、社区管理学的研究途径与方法

社区管理学汲取了既有学科体系中的很多营养,并创设了自己的研究途径、方法和观点。一般认为,社区管理的研究方法最初是以人类学的方法展开的。这要归功于国外学者的努力,他们既是社区研究的开拓者,也是方法论研究的拓展者。例如,林顿夫妇(Robert and Helen Lynd)对美国的中镇(Middle Town)进行了长达二十余年的参与式研究,利用观察法、档案分析法和问卷法等,综合剖析了中镇社区的社会、文化、生活、政治等诸多方面。其他的人类学研究成果,如雷德菲尔德(Redfield)的《提波兰:一个墨西哥村庄》(Tepoztlan, A Mexican Village)、沃纳(W. Warner)的《扬基城》(Yankee City)也都是类似的社区研究案例。不过,最初的这些研究多是关注于社区功能,对社区管理着墨并不多。

在不同的学科框架下,社区管理学可以形成不同的研究途径,如社会学途径、政治学途径、经济学途径、(公共)管理学途径等。当然,也可以认为,这些途径本身已经具有边缘性的学科特征了。以下综合不同学科研究的成果,作七个途径的分类:

(一) 系统途径

政治的系统论由美国学者戴维·伊斯顿(David Easton)所创设。在社区管理中,这种研究途径强调社区与周围环境之间的关系,尤其注重社区环境与政治体系的相互作用。它有三个要素:一是系统输入,是在现有的法律制度框架下为社区居民及其组织以及社区发展需要而向政治系统提出的权利主张;二是系统交换和处理过程,是社区系统对各种主张等信息进行加工处理的环节;三是系统输出,是社区系统作出反应的环节,是对社区管理的决策等管理活动。系统途径

的完成是一个螺旋式上升的环节,因为一个社区系统的输出就可能会产生新的要求(输入),而这种要求将进一步催生新的输出。在这种循环反复中,社区管理活动因之不断得以延续和展开。

(二) 团体途径

这是政治学中的多元主义理论的研究路径,强调民主的作用及其机制。在社区管理中,这种研究途径尤其关注社区内的各类组织活动,并把社区管理的实践看成是由居民组成的不同组织间的互动过程。社区与政治系统、社会系统,以及社区团体之间,进行彼此的协商、谈判和妥协,并最终达成一致。从“冲突”到“一致”,社区团体之间要实现管理上的互动,同时还要与政治系统之间实现互动。实际上,近年来关于社区民间组织、非政府组织、非政府公共组织、社会团体等方面的研究,都是在这个框架下展开的。

(三) 精英途径

精英理论认为,社会结构中总是存在着有权势的少数人,他们的对立面便是没有权力的多数人,精英主导着社会资源的配置情况,对社会体系起着维持作用。当然,政治学的精英理论也认为,为实现社会的稳定,民主的社会应该为精英的产生和淘汰提供流动的机会和机制。

在社区管理中,精英的标准是宽泛的,可能是以财富和受教育程度为标准,也可能是以个人的人际关系和活动能力为标准,还可能以与官方等外界系统的社会资本网络为标准。无论是怎样的精英,他们都能够对社区、对社区中的全体或部分居民产生一定的影响力。实际上,在我国社区管理实践中,精英的角色身份和权力资源相当复杂,除了财产、受教育程度和法权(政治的和宗族的)的标准之外,还应考虑基层社会的组织和权力的多元性,以及与此相关联的个人的社会关系、能力和公众形象等等,这些因素都可能成为他们介入社区活动的条件。无论如何,社区结构的主导方面是由社区内的这些精英所主宰的,他们活跃在社区活动的不同方面,并对政治系统产生影响力,促使政治系统为了社区利益而制定相应的政策。在阶级论下,精英代表的是特定的社区阶层,他们的利益追求和利益表现与大众的利益追求和利益表现不尽相同,因而在社区管理中会产生与大众利益之间的偏差冲突,这是社区管理控制的环节。

(四) 新公共管理途径

新公共管理产生于20世纪80年代中后期,是在当代社会科学、管理科学的整体化趋势和公共部门管理实践特别是政府改革实践的双重推动下展开的。新公共管理运动起始于英美等国,目标是以公共部门管理问题的解决为核心,融合多种学科的相关知识和方法,创立一个新的公共管理尤其是政府管理的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。新公共管理学更多地从经济学的角度研究公共管理尤其是政府管理问题,以处理政府与市场、企业和社会之间

的关系等。

在社区管理上,新公共管理的意义表现在两个方面:一是强调向基层社区的充分授权,二是强调公共服务的社区化。新公共管理认为,政府应将社会服务与管理的权限通过参与或民主的方式下放给社区等社会基本单元,让它们自我服务、自我管理,即“社区拥有的政府”：“当家庭、居民点、学校、志愿组织和企业公司健全时,整个社区也会健康发展,而政府最基本的作用就是引导这些社会机构和组织健康发展。……那些集中精力积极掌舵的政府决定其社区、州和国家的发展前途。它们进行更多的决策。它们使更多的社会和经济机构行动起来。”^①对于社区管理而言,新公共管理的核心价值观在于对社区“公共”性质的关怀——社区层面的公共目的、公共利益、公共权力、公共行为、公共责任等。

(五) 新制度主义途径

新制度主义强调制度在政治生活中的决定作用,认为制度是人类设计的产物,是工具指向的结果。在社区管理中,制度既包括正规的成文法,也包括非成文的规范与社区成员之间约定俗成的习惯和风俗等。显然,制度的存在减少了社区管理的交易成本,但同时也会产生路径依赖的惰性,不利于创新和组织灵活性的创造。

(六) 组织途径

把社区看做纯粹的组织具有两种意义:第一,社区是某些具有共同爱好和归属感的群体形成的某种组织,即精神社区;第二,或者理解为,社区是把一定地域内的个体组织起来,为了共同的目标,共同努力解决共同问题而产生相互认同的一个大型组织。社区具有组织的特征,它有固定的社区居民,有社区发展的目标,有确定的社区行为规范或社区风俗,有权威的领导等。同时,社区具有一定的物质基础,即社区有公共物质资源,这些物质资源可以成为社区居民的生存和发展资本。为了生存和发展目标,社区居民以某种生产或生活方式结合在一起,形成团结一致的组织,共同应对环境挑战,促进社区发展。^②

(七) 治理途径

政治学意义上的治理含义比较广泛,既有削减公共开支,以最小的成本获得最大的效益的诉求;也有对政府公共服务,如强调效率、法治、责任等的体现。作为一种社会控制体系的治理,是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动的方式。^③

在社区管理上,治理途径至少有五层含义:一是强调社区作为自治组织网络

① [美]戴维·奥斯本·特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海译文出版社2006年版,第7—8页。

② 参见夏学奎主编:《社区管理概论》,中共中央党校出版社2005年版,第80页。

③ 参见俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第86页。

的管理基础,它建立在社区信任、规范与网络的社会资本之上,社区管理的绩效体现了社会资本的存量基础,二者是彼此相关的关系;二是社区公共权力的配置与运作,治理强调社区能够从政府获得相应的权力,如政府权力的下放和让渡,从而实现治理过程中的政府组织的权力与非政府公共组织的权力间的互动;三是非政府公共组织的治理,它源于社区公共权力的配置与运作,实现社会资源配置方式的多元化,要求在社区的层面出现政府组织、非政府组织以及其他社会组织共同参与社区公共事务管理的格局;四是社区自治与责任的相关性,社区公共行政的运行机制决定了不同参与主体的多元化以及彼此权力的依赖和合作伙伴关系,相应的责任因此形成,如社区中政府的责任相对有限,而合作、参与和共享决定着社区资源的享有与配置方式;五是社区民主的体现,社区事务的自我管理使社区的民主生活得以具体化,具有事务性和切实性的特征,如民主选举、民主管理和民主监督。

三、社区管理学研究的主要内容

从学科的角度看,社区管理学的研究对象非常明晰,即社区管理活动。由于社区管理学的边缘性学科特征,研究的内容得以大大拓展。概括起来,社区管理学的研究内容至少包括以下几个方面:

第一,社区与社区管理的概念。厘清社区概念的基本内涵及其发展,发现社区管理的基本特征,比较不同社区管理主体的差异性和相同性;研究社区的结构特征及其要素,认识社区作为基层生活的公共空间所具备的主体性、公共性和社会性等特征;研究社区的人口要素、地域要素、组织结构要素和文化心理要素,比较分析社区的功能及其任务,如社区参与、社会化、社会管理与社会控制、社会福利与社会保障等;研究社区环境的功能耦合,加强社区资源与信息交换的作用,尤其是作为主体的人在社区环境中的主体地位。

第二,社区管理体制。体制在管理学中是机构设置和管理权限划分的制度,它是制度的中间层次,系指管理系统方面的制度,如组织体制、分配体制、领导体制等。社区层面的管理体制包括社区管理体系、社区工作体系和社区监督体系及其相应的机制。社区管理体制是国家制度安排的结果,也是居民生活方式的体现。

第三,社区服务管理。在西方,社区服务即为居民的福利服务,主要职能是了解并根据社区居民的需求,设立、健全社区服务网络,完善社区服务体系,广泛开展社区服务,并对服务质量进行监督、保障,以提高社区居民对社区的满意度,提高居民的生活质量。社区服务具有公益性的特征,不以营利为目的,而是关注社区的公共利益;社区服务具有互助性的特征,通过居民间的相互帮助,体现邻里和睦的社区精神。

第四,社区公共事业管理。这主要包括社区的文化、教育、医疗卫生、体育保健等领域的管理。这里,“社区文化”是一个广义的概念,是指包括文化、娱乐、群众性文体活动及全民健身活动内容在内的大文化概念。针对社区公共事业管理的设施进行规划和建设,组织健全各类文体活动团体,组织和发动社区居民广泛参与各种如普法、科普、时事政治、实用技能、兴趣爱好、思想政治、道德伦理、人文知识、自然知识、医疗卫生常识等内容不同、形式多样的教育活动。号召和组织居民加强医疗保健,开展形式多样的体育活动,提高居民健康水平等。

第五,社区公共安全与社区矫正。安全是人们文明、祥和生活的基本保障,也是经济社会发展的必要条件。由于社会利益的多元化,社会矛盾更加繁复,社区公共安全也面临更加严峻的挑战。社区公共安全的基础是社会治安综合治理,打击、防范、教育、管理、建设、改造等多元手段和多元途径是保证社区公共安全的重要机制。其中,社区警务和社区矫正是新形势下社区公共安全管理的重要内容。

第六,社区物业管理。物业管理是伴随着基层政治建设而出现的新事物。随着产权制度改革的推进,物业管理成为社区管理的一个必要环节。物业管理包括对社区物业自身的管理,也包括对社区公共服务设施的综合利用和管理,因此具有公共性的特征。物业管理的目的是通过对社区内的各类设施设备、园林绿化、道路交通、治安、环境卫生等进行定期的保障、维修、整治,以及为居民的日常生活提供服务,使社区成为优美、便捷、舒适、安全、卫生的场所。

关键术语

社区管理,研究,国外,社区管理学,边缘学科。

思考题

1. 社区管理研究的基本规律有哪些?
2. 国外社区研究的成就主要集中在哪些方面?
3. 简单评价西方社区研究及其成果。
4. 简单描述我国社区研究的发展轨迹。
5. 为什么说社区管理学的生命力在于为社区管理实践服务?
6. 试述社区管理研究的途径方法。
7. 简单列举社区管理学的学科框架。
8. 你对我国社区管理学的发展持怎样的态度?

参考书目及文献

1. 夏学奎主编:《社区管理概论》,中共中央党校出版社2005年版。
2. [美]桑德斯:《社区论》,徐震译,台北黎明文化事业股份有限公司1982年版。
3. 徐永祥:《社区发展论》,华东理工大学出版社2001年版。
4. 费孝通:《乡土中国·生育制度》,北京大学出版社1998年版。
5. 娄成武、孙萍主编:《社区管理》,高等教育出版社2006年版。
6. 顾建键:《现代社区管理概论》,上海人民出版社2007年版。

拓展阅读书目

1. 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版。
2. [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海译文出版社2006年版。
3. 侯伊莎:《透视“盐田模式”:社区从管理到治理体制》,重庆出版社2006年版。
4. 折晓叶、陈婴婴:《社区的实践——“超级村庄”的发展历程》,浙江人民出版社2000年版。
5. 戴星翼、何惠琴:《社区发育与社会生活——上海闵行区龙柏街道研究报告》,上海大学出版社2000年版。

案例分析

直面“零距离”服务

——透视五里桥街道社区网格化管理的集聚效应(节选)

位于卢湾区南部的五里桥街道曾经是上海第一批实行“两级政府、三级管理”新体制的试点街道。2003年11月份,按照市委和区委关于探索和研究社区网格化管理的有关要求,它又成为了卢湾,同时也是上海最先启动社区网格化管理试点工作的街道之一。两个多月的时间过去了,社区网格化管理试点的情况特别是效果究竟如何?在走访五里桥街道的过程中,一个个生动的事例让我们真真切切地感受到:信息的沟通更加畅捷了,条块的配合更加有力了,干部的作风更加务实了,社区居民对政府及社区工作也更加满意了。信息、资源、信念和民心在社区网格化管理这张大网下集聚。