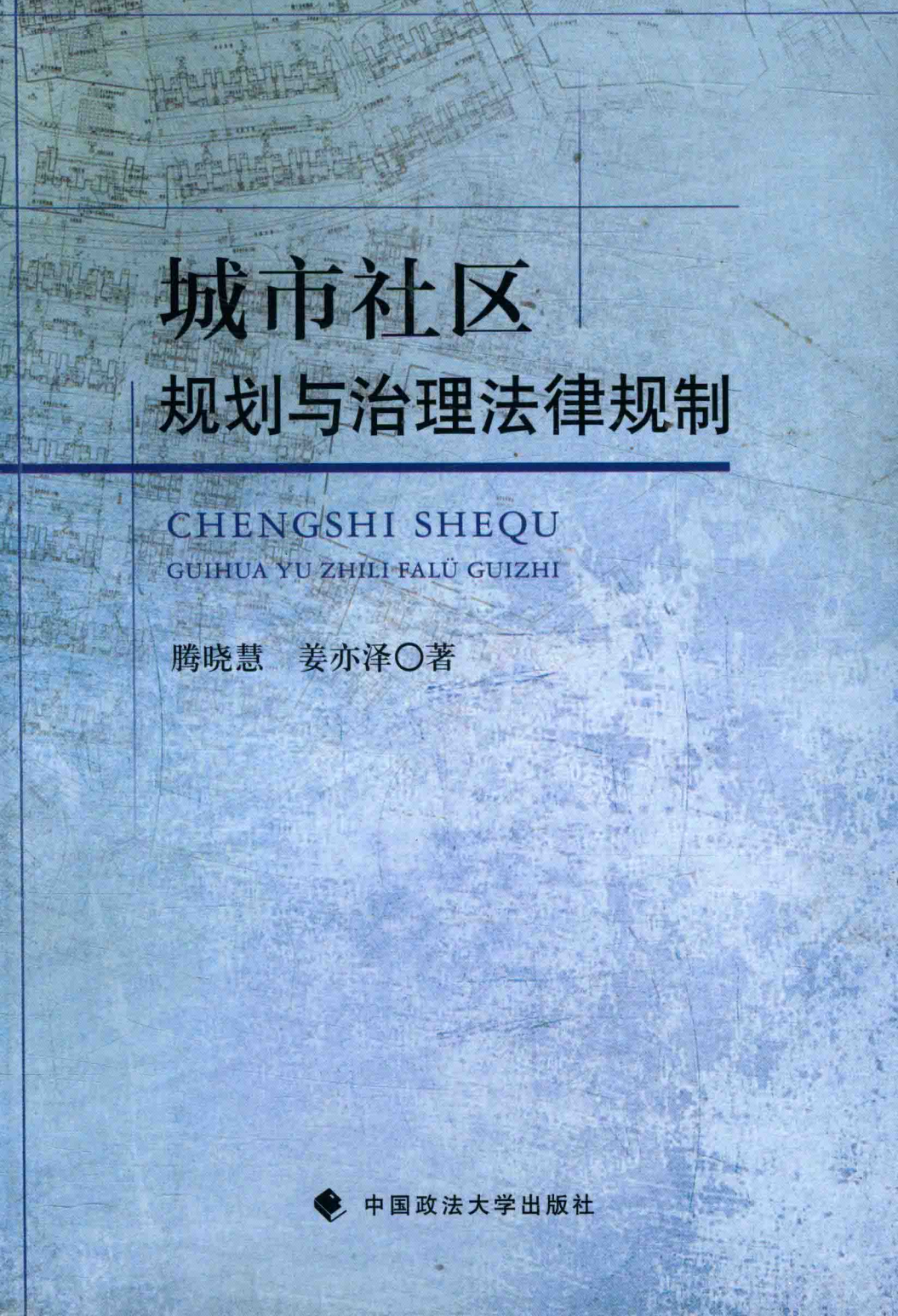




城市社区 规划与治理法律规制

CHENGSHI SHEQU
GUIHUA YU ZHILI FALÜ GUIZHI

腾晓慧 姜亦泽○著



中国政法大学出版社

城市社区

规划与治理法律规制

CHENGSHI SHEQU

GUIHUA YU ZHILI FALÜ GUIZHI

腾晓慧 姜亦泽○著



中国政法大学出版社

2016 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

城市社区规划与治理法律规制/腾晓慧，姜亦泽著. —北京：中国政法大学出版社，2016. 11

ISBN 978-7-5620-7165-5

I. ①城… II. ①腾…②姜… III. ①社区—城市规划—法规—研究—中国②社区管理—法规—研究—中国 IV. ①D920.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第278713号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 6.75
- 字 数 188 千字
- 版 次 2016 年 11 月第 1 版
- 印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷
- 定 价 32.00 元

序

党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。这份规划执政党依法治国路线图的纲领性文件指出，全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。法治国家的标志是形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。其中，高效的法治实施体系要求各级政府必须坚持在党的领导下，依法全面履行政府职能，健全依法决策机制，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。法治保障体系要求各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。可以说，法律规制在我国各行各业已全面推广开来，并且在城市治理创新中的重要性更加显著。

城市社区是城市的基本组成部分，是城市的缩影，是人与城市环境融合的集中体现，城市社区规划要受到城市总体规划的制约；城市社区治理是政府引导与群众自治相结合的治理。我国现阶段处于城市化快速发展时期，城市化率达到51%。城市化的弊端也凸显出来：贫富差距拉大、环境污染严重、失业问题、资源浪费、情感淡漠、违法犯罪增加等，这些问题与我国现阶段人们所追求的稳定、舒适、幸福的生活格格不入，从各个方面采取多种手段来综合治理城市问题成为必然。在众多的方法中，法律规制应当是最重要的手段。

首先，城市社区规划需要较为完善的立法体系、严格的法定实施程序和依法监督的责任规制。目前我国城市规划法律体系基本形成，但是在规划实施过程中却出现了许多乱象，比如城市规划制定

缺乏科学性、前瞻性,规划变更随意,规划实施违法等,这些行为不但造成了重复建设、资源浪费,而且造成了群众对于政府的信赖危机。规划行为是政府治理城市的一个方面,是一种行政行为,只有依法行政,才能杜绝行政乱作为和行政不作为的乱象,才能节约资源,保护资源,满足城市居民各种需求,才能形成井然有序的城市物质环境,才能为形成良好的城市社区人文环境提供条件。

其次,城市社区治理是在城市规划基础上的小环境的管理,其本质是对社区居民行为的引导和规范。由于人是具有思想的不同的个体,依法享有行使权利的自由,社区很难为其设定统一的行为标准,而法律规范是一个人行为的底线,因此,让社区居民树立规则意识是社区治理的基础和动力。

最后,建立城市社区治理所需的城市社区治理机构、依法确认和保障社区治理机构的职权是社区治理机构开展工作的前提要件和当务之急。我国城市社区的治理机构属于政府引导与居民自治相结合的治理机构,社区治理机构一般由市县各级政府或其派出机构(即街道办事处)、居民委员会、社区业主委员会、物业公司等构成。根据我国《城市居民委员会组织法》《物业管理条例》等法律的规定,社区治理机构依法行使其职权,但是我国目前很多城市社区没有建立或没有建立完整的社区管理机构,法律规定的职权在执行中界限不清,导致许多城市社区治理不完善。

城市社区规划与治理离不开严密的法律制度,更离不开人们的法律信仰。所谓信仰,一般指人们对某种主张、思想、规范极度地相信和尊敬,并把它奉为自己的行为准则。法律信仰是社会主体对法的现象在理性认识基础上油然而生的一种心悦诚服的认同感和依归感,是人们对法律发自内心的信任、信服乃至敬畏,并自觉将其作为行为规范的法律情感,它是法律意识的升华。法律必须被信仰,否则就形同虚设。当法律成为一种信仰时,公众会形成尊崇和敬畏法治精神这种公共规则意识,自觉相信法律、依靠法律、执行法律,一种良性的秩序也自会形成。信仰不会自发产生,信法守法的深厚土壤需要精心培育。法律信仰的生命力在于科学民主的立法

程序，在于对执法的信任；法律信仰的实质在于司法公正的彰显，在于对公平正义理念的维护和对公民基本人权的保障；法律信仰的标识在于深植于民众的日常生活和心灵深处。法国思想家卢梭说过，一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。法律信仰的践行，意味着公民不仅应当知法、守法，而且更要积极主动地投入法治社会的建设。

依法抗争，合法维权，本来就是公民权利和法治的践行。但是，如何在多重社会矛盾、多样利益冲突中，将这种维权抗争纳入法治社会公共秩序的建构之中，更好地释放这种维权抗争对于治道变革、社会进步的良性效应，还是需要求解的问题。历史是由人民创造的，文明是由人民创建的，法治也是由人民推进的。法治，是治国理政的利器，是社会价值的核心，也是我们每一个普通民众权利和力量的源泉。

本拙著试图以城市社区为基点，通过对城市社区规划和治理中常见的法律问题进行探讨，以便推动城市治理创新的发展，推进城市社区法治化建设，提高人们的法律意识，培养人们的法律信仰。本书的选题是发散型的，所以在形式上没有采用一般著作中强档逻辑体系的形式，而是采用了具体问题探讨的形式，并附加具体的新闻事件作为引导，以减少其体系性，加强其可读性和灵活性。全书共分为四大部分：第一部分为城市化与城市社区，具体介绍城市化的现状与弊端、城市社区与城市的关系、城市社区的内涵及法律规制的意义。第二部分为城市社区规划的法律规制，具体介绍城市规划中的规划行为的性质、规划行为实施中公权力与私权利博弈的法律规制、城市社区规划的前瞻性分析、邻避运动、中国古代城市规划的特点及法律规制、国际城市规划法律运动简介等。第三部分为城市社区治理的法律规制，具体介绍城市社区治理过程中常见的纠纷及其法律规制的建议，如车位问题纠纷、饲养宠物问题纠纷、殡葬习俗纠纷、社区矫正等。第四部分为社区治理机构，具体介绍我国城市社区治理机构的组成、业主委员会与居民委员会的关系、业主与物业公司的关系等。

腾晓慧

2016年10月16日

目录 | contents

序.....	1
第一章 城市化与城市社区概述.....	1
导言：鲜活而温情的城市才是人类的城市.....	1
第一节 社区的存在感.....	3
第二节 城市社区的内涵探讨.....	5
第三节 城市化的判断	10
第四节 城市化的负效应	15
第五节 中国城市病形成的原因	21
第六节 城市社区发展法律规制的意义	27
第七节 我国城市社区的发展与政策法律	29
第二章 城市社区规划的法律规制	33
导言：城市规划法律规制的意义	33
第一节 城市社区规划的特点及法律性质	35
第二节 城市社区规划理论简介	38
第三节 中华味道的古城市规划	41
第四节 城市社区规划中的依法行政	47
第五节 城市社区规划的国际规范化运动简介	51
第六节 我国城市规划法律体系	53
第七节 城市社区规划的前瞻性与法治化	58
第八节 城市规划实施中的行政不作为	60
第九节 从社区拆迁行为看行政公权力与私权利	64

第十节 城市规划的行政行为分析	67
第十一节 以人为本, 彰显土地征收、征用中的 价值基础	74
第十二节 公共企业的社会责任	87
第十三节 浅析邻避运动	93
第十四节 国外社区规划法律规制的典型介绍	100
第三章 城市社区治理中的法律规制	107
导言: 城市社区治理法律规制的意义	107
第一节 典型国家和地区的城市社区治理法律规制	111
第二节 城市社区殡葬习俗探讨	119
第三节 城市社区垃圾处置的法律规制的必要性	125
第四节 城市社区矫治探析	136
第五节 小区车位权属分析	144
第六节 饲养宠物的法律规制	150
第七节 社区居民法律意识探析	154
第四章 社区治理机构	160
案例导引: 业主与物业公司之争	160
第一节 我国社区治理机构模式探析	161
第二节 城市社区治理机构的制度建设	167
附录 城市社区规划与治理主要法律法规	173
中华人民共和国城乡规划法	173
中华人民共和国城市居民委员会组织法	187
物业管理条例	190
参考文献	203

第一章 城市化与城市社区概述

导言：鲜活而温情的城市才是人类的城市

《词源》曰：“城市是人口密集，工商业发达的地方。”城市是社会生产力发展到一定阶段的产物。远古时期，人类数量有限，处于群居状态，但是并没有形成规模。随着社会生产的发展，经济上有了剩余产品，有了产品交换，有了社会分工，有了商品；政治上有了私有制社会，有了对国家权力的争夺，有了抗击自然灾害和敌对势力入侵的需要，大规模群居形成；宗教活动、祭祀活动的神圣，也使得楼堂庙宇成为必须。在这种情况下，城市自然而生。

从社会分工的角度看，人类社会大约经历了三个时期：第一时期是远古农业与牧业的分离，形成农业部落和游牧部落，自给自足的自然经济占主导地位，人类出现了定居和群居，但是群居没有形成规模。第二时期为手工业与农业的分离，从物物交换到商品交换，出现了手工业者和固定的商品交换场所即集市，有了相对集中的群居，城市雏形出现。第三时期为商业与农业和手工业的分离，固定的商业阶层形成，频繁的商品交换出现，在相对集中的地方出现人群聚居的现象，围墙出现，城市正式产生。

在中国，“城”的含义为围墙，目的是防御水灾和外地入侵。“市”的含义为聚集货物进行买卖之地。由此推断城市是进行货物买卖的由围墙环绕的地方。《墨子·七患》曰：“城者，所以自守也”，即城廓不具备，不可以自守。《易·系辞下》有曰：“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”，即在中午开设市场，召集各地的民众，聚集了各地的货物。交易之后，各自

得到了想要的东西就离开了。我国城市出现较晚,大约始于公元前2100年~前1700年左右。

农业发展是城市化的原始动力,农业为城市提供劳动力、生产原料和市场,因而“城”的作用较大。工业化是城市发展的根本动力,工业化使“市”的地位越来越重要,城市已经跨越了围墙的阻碍,成为经济中心、贸易中心、文化中心和政治中心。

工业化尤其是重工业的发展,促使大批农业生产者涌入城市,从而促进了小商品生产和文化娱乐等第二产业、第三产业的兴旺,城市化迅速发展。但是城市化不可避免地带来了许多弊端,诸如贫穷人口的大量出现,违法犯罪频繁,垃圾丛生,空气污染,尤其是人与人之间的“工业化”造就了冷漠的人情关系。在这种情况下,社区理论从乡村引入城市,目的是使城市居民之间能够互助互爱,消除冷漠,提高生活质量。城市社区从地缘上看是城市的组成部分,社区的规划设计和管理自然是城市发展的重要组成部分,社区的发展从微观角度来看也是城市发展的缩影。在城市发展的过程中,各国都非常重视法律的调整、规范作用,并根据自己国家的特色纷纷制定了一系列城市社区相关法规和政策,引导和调整城市社区的规划和管理,形成了各国不同城市社区规划和管理的特点。

著名的心理学家托马斯·马斯洛将人的需要分为生理需要、安全需要、尊重需要、爱的需要和自我实现的需要五个层次。就人类个体而言,在低级需要满足的情况下,人的欲望是不断向高级需要发展的。就整体社会发展而言,城市化高度发展的现代化社会,当人类温饱问题基本满足的情况下,人类对于安全、尊重、爱的需要和追求(幸福指数)显得更为突出,城市社区的人性化的规划和群众自治的管理,能够最大限度满足人们的这些需求,所以打造一个环境优美、功能齐全、和平稳定、互助友好的城市社区成为每个城市居民的美好愿望。从人类社会性的本质而言,城市产生和发展的历史就是一部人类情感的发展史,鲜活而温情的城市才是最适合人类居住的城市。

第一节 社区的存在感

“社区”起源甚早，一般认为，人类是群居动物，当他们为应对共同的敌人，解决共同的问题，便会产生群居并互助合作的集体行动，社区就会产生。最早提出“社区”概念的是德国社会学家斐迪南·滕尼斯（1855～1936年）。中文的“社区”一词是辗转翻译而来的，它经历了从德文的 *Gemeinschaft*（一般可译作“共同体”，表示任何基于协作关系的有机组织形式）到英文的 *community*，然后到中文的“社区”的语言的旅行过程。业内人士一致认为，“社区”这一概念进入社会学视野，当从1887年滕尼斯的《社区与社会》（*Gemeinschaft and Gesellschaft*）一书算起。滕尼斯提出社区是相对于社会的一个概念，“社区”和“社会”这两个概念分别表征人类共同生活的两种表现形式。“社区”主要存在于传统的乡村社会中，它是人与人之间关系密切、守望相助、富有人情味的社会团体，连接人们的是共同利益和集体至上主义。“社会”则是以个人意志至上、理性和契约为基础形成的缺乏感情交流和关怀照顾的社会团体，是一种机械的聚合后的人工制品，在社会这一共同生活的形式里，契约关系是人际交往的主导形式。滕尼斯在提出“社区”这一概念时，并没有明确提出社区的地域性特征，而是将社区作为一种类型与社会对立。所以 *Gemeinschaft* 一词译作“共同体”更贴近滕尼斯的本意。滕尼斯所提出的“社区”逐渐引起了社会学家的研究兴趣。20世纪20年代，即第一次世界大战以后，美国的社会学家把滕尼斯的“社区”（*Gemeinschaft*）译为英文的 *community*，并很快成为美国社会学的主要概念。以帕克为首的芝加哥学派及其人文区位学，将社区由一种类型学概念转变为一个实体研究单位，他讲到社区特征时提到：社区的特征之一是

“占据了一块或多或少被明确限定了的地域上的人群的汇集”^[1]。20 世纪 30 年代, 费孝通等燕京大学社会学系的部分学生首次将英文的 community 译为“社区”, “社区”逐渐成为中国社会学的通用语。

从滕尼斯提出“Gemeinschaft”(社区)概念至今的一百多年来, 随着社会的变迁, 在不同国家、不同地域、不同文化以及不同的历史发展阶段中, 社区研究有着不同的实践, 因此学者们对于社区内涵和外延的界定出现了多元化的趋向, 社区的定义众说纷纭。但归纳起来不外乎两大类: 一类是功能主义观点, 认为社区是由有共同目标和共同利害关系的人组成的社会团体, 即功能性社区; 另一类是地域主义观点, 认为社区是在一个地区内共同生活的有组织的人群, 即地域性社区。如, 英国社会学家麦基文在《社区·一种社会学的研究》中提出: 社区, 是指任何共同生活的区域: 村庄、城镇或地区、国家甚至更为广大的区域。^[2]

1955 年, 美国社会学家希勒里 (Hillery) 作出结论, 认为除了人包含在“社区”这一概念内之外, 有关社区的性质, 没有完全相同的解释。在 1968 年《国际社会科学百科全书》(第三卷) 中, 社会学家伯纳德和桑德斯将社区概括为: ①社区是居住于特定地区范围内的人口; ②社区是以地域为主并具有整合功能的社区系统; ③社区是具有地方性的自治自觉地行动单位。1979 年, 美国社会学家邓肯·米切尔的《新社会学词典》将社区界定为: 社区是人们的集体, 这些人占有一个地理区域, 共同从事经济活动和政治活动, 基本上形成一个具有某些共同价值标准和相互从属的感情的自治的社会单位, 城市、城镇、乡村或教区就是例子。这里包括了地理区域、社会互动和共同情感三个特征。1974 年世界卫生组织集合社区卫生护理界的专家, 共同界定适用于社区卫生作用的社

[1] Lyon, Layyy, *the community in urban society phiadelphia*, temple univeraity press, 1987, p. 5.

[2] [英] 麦基文:《社群: 一种社会学的研究》, 华夏出版社 1987 年版, 第 25 页。

区 (community) 定义: “社区是指一固定的地理区域范围内的社会团体, 其成员有着共同的兴趣, 彼此认识且互相来往, 行使社会功能, 创造社会规范, 形成特有的价值体系和社会福利事业。每个成员均经由家庭、近邻、社区而融入更大的社区。”

费孝通认为: “以全盘社会结构的格式作为研究对象, 这对象不能是概然性的, 必须是具体的社区, 因为联系着各个社区制度的是人们的生活, 人们的生活有时空坐落, 这就是社区。”^{〔1〕}

近些年, 我国的很多社会学家开始对“社区”进行深入细致的研究, 大部分社会学者则采取地域主义观点给社区下定义, 认为社区是由居住在某一地方的人们组成的多种社会关系和社会群体, 从事多种社会活动所构成的区域生活共同体。2000年, 民政部《关于推进社区建设的意见》中指出: 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。不可否认的是社区的本质是社会互动和共同情感。

总之, 社区如果不强调地域性, 在中国就会仅仅成为一种学术词汇, 缺乏应用性, 真正具有生命力的社区就应该有其存在感和实在性, 所以地域特征是其外在写实性的体现, 因此城市社区应该是聚居在一定城市地域范围内的个人或组织形成的相互关联的, 按照一定制度或规范组成的社会有机体, 是宏观社会的缩影。

第二节 城市社区的内涵探讨

在中国, 不少人对于社区不熟悉, 但是说起街道、单位、小区、村庄却如数家珍, 寄予了很多的情感, 这是因为这些名词伴随了几代人成长和学习认知的过程, 可谓根深蒂固。相对而言, “社区”一词的出现, 是一种时尚, 是与世界接轨的体现, 是由理论到实践的逐步宣传和推广的词语, 可以为年轻一代普遍接受。

〔1〕 费孝通: “关于当前城市社区建设的一些思考”, 载《上海改革》2000年第9期。

事物的内涵的判断来自于它的特征、性质、功能、作用。城市社区的内涵,至少可以从其特征、种类和功能等三方面加以分析。

首先,从社区特征的角度分析,一个社区至少包括以下特征:有一定的地理区域;有一定数量的人口;居民之间有共同的意识和利益,并有着较密切的社会交往。世界卫生组织将社区的特征概括为:①人民。社区由人组成。不论何种类型的社区,因人聚集与互动,方能满足彼此的需求,但多少人才能够形成一个社区,并无定论。社区太大、人数过多,将使彼此互动困难;但人数太少就一定不可能形成利益互惠与生活维持的团体。②地理疆界。以地理的范围来界定社区的大小是一般人最能接受的对社区的定义。但是,并非所有的社区都有明确的地理划分,如果界定的区域不合适,将会对社区资料的收集造成一定的困难。③社会互动。社区内居民由于生活所需彼此产生互动,特别是依赖与竞争关系。如社区居民的食、衣、住、行、育、乐皆需与他人共同完成,相关的经济、交通、娱乐等系统因此而形成。社区经由不同的社会系统发挥功能,满足居民生活必需,建立社区规范。④社区认同。社区居民习惯以社区的名义与其他社区的居民沟通,并在自己的社区内互动。同时社区居民形成一种社区防卫系统,居民产生明确“归属感”及“社区情结”。

其次,从社区种类分析,所站的角度不同,类型也不同。社区种类的划分有助于深入地了解和研究社区的内涵并进行针对性的治理。夏建中先生将中国城市社区划分为五类:传统街坊式(改革开放之前长期存在,居民居住在旧式大杂院、筒子楼中);商品房小区式;城乡演替式(村改居的社区);混合式(以上两种或两种以上的社区混合类型);单一单位式(以家属委员会为基础的社区)^[1]。

[1] 夏建中:《中国城市社区治理结构研究》,中国人民大学出版社2012年版,第106页。

一般而言,根据社区外显的物质条件,可以将社区划分为高档社区、普通社区、低档社区。高档社区,有着优美的自然环境或人工环境,各项基础设施及配套设施高端化,各种服务功能(养老功能、教育功能、娱乐功能、生活功能)齐全,交通便利,是生活或工作的良好承载区域,社区物业费、维修费等费用很高;普通社区,有着基本的基础设施和配套设施,能够满足基本生活需要,有着一定的绿化带,交通便利,各项管理费用中等;低档小区,往往人口过度密集,基础设施和配套设施质量问题较多,没有或少有绿化带,缺少许多服务功能,卫生环境差,但是各项管理费用较少。

根据社区的主要社会功能,可以将社区划分为居住社区、商业社区、工业社区、行政社区、学校社区等。这种划分规划在我国近几年很多城市中比较常见。这样的社区划分,一方面有利于城市规划的发展与完善;另一方面便于城市管理,便于收税、减缓交通和维护治安。因此,在一些国家,通过法律政策对城市社区加以引导,以便促成这种功能社区形式的普遍化。

根据社区的地域区划,可将社区分为乡村社区和城市社区。乡村社区一般是指一定乡村地域上具有相对稳定和完整的结构、功能、地域文化特征以及一定认同感的社会空间,是乡村社会的基本构成单元和空间缩影。人们从事的经济活动主要是农业和牧业。随着社会的发展,许多乡村社区也开展了商业活动,成为新型的“城市化”的乡村社区。城市社区是指在城市区划内大多数人从事工商业及其他非农业劳动的社区,它是人类居住的基本形式之一,是一定区域内有特定生活方式并且具有成员归属感的人群所组成的相对独立的社会共同体。中共中央办公厅、国务院办公厅 2000 年 11 月在转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发[2000]23 号)的通知中提出,“城市社区”一般是指对原有街道办事处、居民委员会所在辖区进行调整,以调整后的居民委员会辖区作为社区地域。城市社区经济、政治活动集中,以工业、商业、服务业为主,人们的居住和工作场所非常集中,人口密度往

往比乡村社区大得多。

一个成熟的社区具有政治、经济、文化、教育、服务等多方面的功能，能够满足社区成员的多种需求。当前中国城市社区的重要性日益突出，从公共管理角度看，社区是城市管理的神经末梢。从政府权力的角度看，社区是国家行政权力在城市延续的最低层，是城市公共权力的起点和发展之基。社区的发展水平直接反映着一个城市社会的整体发展状况与和谐程度，所以，城市社区是城市管理的重要内容。由此，有学者给出城市社区这样的定义，即指聚集在城市范围内的社会群体和组织按一定的规范和制度结成的社会实体。如果联系我国实际情况，我们认为，中国城市社区的性质是法定社区，属城市管理体制中的城市基本单位，是与街道办事处等行政管辖区域重合的特定地域相对应的城市居民自我管理区域。

最后，从社区的功能分析，社区功能是指社区的环境和基础设施等硬性条件和社区管理、社区服务等软性条件对社区中人们的影响及作用。对于社区的功能，国内学者也多有概括。如夏建中在其《中国城市社区治理结构研究》一书中认为，社区的功能有五，即：生产、分配、消费功能；社会化功能；社会控制功能；社会参与功能；相互支持功能。尽管学者对于社区功能的概括各异，所站视角不同，但是大多为表述方式的不同，实质是趋同的。一般而言社区的功能表现为以下四种：①安全与稳定功能。社区通过其特有的自治组织和规范，达到对于社区环境和社区成员行为的管理与控制，从而形成稳定的生活工作场所和稳定的成员特质，化解矛盾，解决纠纷，合法合理地发动或制止群体性活动，真正做到平安大社会，稳定小社区。②服务功能。这是现代社区功能中最基本的功能之一，一般而言管理完善的社区有着如经济的、政治的、生活的、教育的、帮扶的、养老的等不同层别和不同类型的丰富多彩的服务，这些服务依赖于较为科学化的各种基础设施和规范化的管理，它也是评价社区质量等级的客观表现。社区良好的服务功能的实现最基本的根源在于健全的城市规划与建设的政策、法律规范体系以

及政策、法律规范的合法实施。如果没有城市规划与建设规范的指引,城市建设就会乱象丛生,作为城市最基本的网络单位——社区,也很难达到环境和基础设施的完善,各类社区服务功能的效果就会大打折扣;如果将政策、法律规范束之高阁,或违法违规实施,社区建设中所造成的矛盾与纠纷的解决以及社区服务就几乎是天方夜谭。③自治功能。现代社区自治功能是社区的最本质功能,是与其他政治经济组织的最根本的区别,是形成社区成员归属感和共同意识的关键所在,也是判断是否为真正社区的基本条件。社区自治在我国应该表现为居民广泛参与社区治理,并与政府行政管理良性互动,功能互补。社会参与和社会民主必须借助社区这个微观场所实现,任何真正的参与和管理往往都是从社区开始的,离开了这个场所和平台,任何高层次的抽象的参与和自我管理都无从谈起。④社区认同和归属功能。认同是心理学上的概念,《辞海》将认同解释为认识与感情的一致性,经过认同,形成人的自我概念。美国《心理学百科全书》认为,认同是精神分析理论中的一个核心概念,是主体同化、吸收其他人或事,以构建自身人格的过程。在日常语境中,认同亦可解释为认可、赞同。归属也称隶属。心理学上的归属感,或称隶属感,指个人感觉被他人或被团体认可与接纳时的一种感受。社区认同和归属功能是指长期在同一地域生活的人们因共同的生活方式、信仰、背景、利益而形成的地理上和文化上的隶属与趋同感。社区归属感和认同感是维系社区成员关系的精神纽带,可以将社区居民组织起来,统一、协调社区成员的行为及思想,保持社区乃至社会的稳定。社区认同的渠道是多样化的,但是最主要来自于社区成员的社会化过程,来自于社区成员民主参与过程,来自于社区成员对于社区的肯定与归属感。人的社会化包括初级社会化、发展社会化和再社会化三个阶段,社区在人的社会化的三个不同阶段都发挥了功能。初级社会化是从生物人向社会人的转变过程,即社会或社区通过家庭、邻里、学校和同辈群体来培养个体的健全人格,使他们掌握基本的生活技能并适应社会。发展社会化是在社区通过各种企事业单位的工作实践和多样化的培训来实