

GOUJIAN
CHENGSHI
HEXIE
SHEQU
YU
SHEQU
ZHILI
CHUANGXIN
YANJIU

构建 城市和谐社区与 社区治理 创新研究

康之国 著



知识产权出版社

构建城市和谐社区与 社区治理创新研究

康之国 著

知识产权出版社

内容提要

本书主要以构建城市和谐社区的主要内容与任务作为切入点,按照构建城市和谐社区的管理体制、社区参与、社区服务、社区文化、社区安全和社区环境等六大方面依次展开论述,为我国城市和谐社区建设提供具有一定参考价值的对策建议。

责任编辑:宋云

图书在版编目(CIP)数据

构建城市和谐社区与社区治理创新研究/康之国著.

—北京:知识产权出版社,2008.5

ISBN 978-7-80247-279-2

I. 构… II. 康… 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(2008)第056132号

构建城市和谐社区与社区治理创新研究

康之国 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责任编辑: 010-82000860 转 8324

印刷: 知识产权出版社电子制印中心

开本: 880mm×1230mm 1/32

版次: 2008年5月第1版

字数: 230千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责任编辑: songyun@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9.25

印 次: 2008年5月第1次印刷

定 价: 28.00元

ISBN 978-7-80247-279-2/D·641

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

和谐，是指世间的事物处于均衡、协调、平顺的发展状态。在中华民族传统文化中，“和谐”的内容源远流长，“和”被应用到天、地、人之间，无所不在。如老子提出“万物负阴而抱阳，冲气以为和”，孔子提出“君子和而不同”，其精神就是要通过协调或包容差异，达到新的和谐统一。

当前，我国正处在社会转型的时期，改革的深化触及到的深层次矛盾和问题进一步凸显；人民群众的物质文化需要不断提高并趋于多样化，社会利益关系也趋于复杂，统筹兼顾各方面利益的难度加大。在这个关键时期，党的十六届四中全会提出了在我国“促进社会公平和正义，建立一个社会主义和谐社会”的目标，正是适应了我国社会转型的重要战略举措。构建社会主义和谐社会是一项复杂而又系统的社会工程，需要方方面面的和谐，如经济与社会之间的和谐、个人与社会之间的和谐、人与人之间的和谐、人与自然之间的和谐等。

社区是社会的基本单元，也是社会的缩影。同样，城市社区是城市社会的基本构成单元，包含着人们的多种社会关系、多种社会群体与多种社会活动，社会存在的一些现象都可以在社区内反映出来，人们能够透过社区观察到千变万化的社会现象。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的逐步转变，过去的“单位人”逐步转变成现在的“社会人”，社会成员的“单位”属性逐渐减弱，给现代城市管理带来一系列的问题。虽然近年

来，我国城市社区建设有了很大的发展，但随着我国经济结构、社会结构发生的深刻变化，社区特别是城市已经由原来单纯居民住区演变成各种社会群体的聚集点、各种社会矛盾的交汇点。公共设施不足，社区服务功能亟待提高；社会分配的两极分化现象日益突出，一部分群众陷入生活困境，少数群众被边缘化，社区扶贫济困工作日益突出；城市化、现代化进程加快，房屋拆迁，土地征用，引发了许多新的社会矛盾。这样一来，诸如贫富差距的扩大和贫困人口问题，流动人口的合理安置及流动人口中的儿童教育问题，扩大就业与再就业问题，艾滋病、吸毒问题，拐卖妇女与儿童问题，老龄人的服务以及残疾人和其他社会边缘群体的救助问题等，还有大量的工作需要去做。这些问题很容易产生矛盾，如果处理不好，势必增加城市的不稳定因素。在这种条件下，城市社区的作用比以往任何时候都显得突出，构建和谐社区的要求比以往任何时候都显得迫切。只有社区和谐了，整个社会才具备了和谐的前提。

对和谐社区的理解，国内存在多种观点。根据2005年8月在吉林省长春市召开的全国社区建设工作会议精神，以及民政部部长李学举在会议上的讲话内容，将和谐社区界定为：居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和的社区。据此，笔者认为，和谐社区就是指在政治经济发展的特定时期，追求一种基层政治民主化、社会管理多元化、邻里关系和谐化、居住环境生态化，并具有浓郁的人文精神和地方文化特色的特殊地域空间。构建和谐社区的实质，就是在坚持“以人为本”的基础之上，促进社区各构成要素自身的发展及相互之间关系的和谐，使社区达到人的自我身心统一以及人与人、人与自然、人与社会的统一和谐。

如何构建城市和谐社区？这是当前社区实践工作者和理论研究者共同探讨的焦点问题，本书写作的根本目的也在于此。笔者

通过近年来在社区教学、研究（包括主持省部级社区文化建设项目研究）的基础上，以城市社区建设的历史与现实发展的比较以及和谐社区建设内容所涉及的方方面面为脉络，运用理论与实践、比较分析及综合分析等方法，以治理理论为指导，力图通过对我国城市社区建设的实践及相关理论的梳理，探寻构建和谐社区中存在的主要问题，分析生成问题的原因，提出解决问题的有效对策。在解决问题的同时，把创新机制作为构建和谐社区的重中之重。希望通过这些探索，能为我国城市和谐社区建设提供有一定参考价值的对策建议。

本书在内容与结构安排上，主要从构建城市和谐社区的主要内容与任务作为切入点，按照构建城市和谐社区的管理体制、社区参与、社区服务、社区文化、社区安全和社区环境等六大方面依次展开论述。

本书在写作过程中，得到了许多同仁的帮助，在此一并表示感谢；同时，也感谢知识产权出版社的宋云编辑。由于本人水平有限，加之时间仓促，不当和疏漏之处在所难免，敬请批评赐教。

目 录

前言 / 1

第一章 构建和谐社区的历史逻辑与现实问题 / 1

第一节 构建和谐社区的历史逻辑 / 1

一、社区的含义与特征 / 1

二、从社区建设到构建和谐社区 / 7

第二节 构建城市和谐社区的作用与主要任务 / 18

一、和谐社区的含义与特征 / 18

二、构建城市和谐社区的作用 / 21

三、构建城市和谐社区的主要任务 / 26

第三节 构建城市和谐社区面临的现实问题 / 30

一、构建城市和谐社区面临的现实问题 / 30

二、完善与创新：解决现实问题的路径选择 / 35

第二章 治理视域中的城市社区管理体制改革创新 / 39

第一节 城市社区管理体制创新的理论基础与实践依据 / 39

一、城市社区管理体制创新的理论基础：治理理论 / 39

二、城市社区管理体制创新的实践依据 / 46

第二节 城市社区管理体制创新与社区治理模式分析 / 53

一、国外三种类型的城市社区治理模式 / 53

二、我国各具特色的城市社区治理模式 / 57

三、我国城市社区治理模式的比较与分析 / 65

第三节 城市社区管理体制改革创新面临的问题 与解决途径 / 71

- 一、社区管理体制创新面临的问题 / 72
- 二、城市社区管理体制改革创新面临问题的原因分析 / 76
- 三、解决社区管理体制改革创新面临问题的途径 / 78

第三章 完善城市社区自治 提升社区参与 / 83

第一节 完善城市社区自治是促进社区和谐的重要途径 / 83

- 一、城市社区自治的内涵与职能 / 83
- 二、我国城市社区自治的组织运行特征 / 89
- 三、完善社区自治是促进社区和谐的重要途径 / 93

第二节 完善社区自治重在提升社区参与 / 96

- 一、我国城市社区自治面临的问题 / 97
- 二、对城市社区自治面临问题的后果分析 / 102
- 三、完善社区自治重在提升社区参与 / 105

第三节 制度创新：完善社区自治、提升社区参与的有效路径 / 108

- 一、完善社区自治与制度创新的路径 / 109
- 二、卢湾区的“三会”制度与完善社区自治 / 111
- 三、鲁谷社区改革与完善社区自治 / 112
- 四、天津和平区兴河里社区的“三会一站”与完善社区自治 / 115
- 五、“盐田模式”与完善社区自治 / 117
- 六、鞍山推行“错时工作法”促进社区居民自治 / 119

第四章 完善城市社区服务 创新社区服务机制 / 121

第一节 我国城市社区服务的功能与发展历程 / 121

- 一、城市社区服务的内涵与特点 / 121

- 二、城市社区服务的功能 / 126
- 三、我国城市社区服务发展的历程 / 128
- 第二节 构建和谐社区亟须完善城市社区服务 / 135
 - 一、构建和谐社区与完善城市社区服务的必要性 / 135
 - 二、当前城市社区服务存在的主要问题 / 137
 - 三、完善城市社区服务的思路 / 145
- 第三节 完善城市社区服务重在创新服务机制
——以天津市完善城市社区卫生服务为例 / 151
 - 一、城市社区公共服务供需矛盾：地方政府创新机制的动因 / 151
 - 二、社区公共服务创新：解决供需矛盾的重要途径 / 154
 - 三、地方政府制度变革：实现公共服务创新的保障 / 157
- 第五章 加强社区文化建设 实现社区文化和谐（上） / 160
 - 第一节 社区文化的功能与特征 / 160
 - 一、社区文化的概念与内涵 / 160
 - 二、社区文化的功能 / 165
 - 三、社区文化的特征 / 169
 - 第二节 社区文化建设对构建和谐社区的作用 / 173
 - 第三节 构建和谐社区与社区文化建设创新发展 / 177
 - 一、社会转型与我国城市社区文化建设 / 177
 - 二、我国城市社区文化建设的主要内容 / 180
 - 三、构建和谐社区中的社区文化建设创新发展 / 190
- 第六章 加强社区文化建设 实现社区文化和谐（下） / 201
 - 第一节 我国城市和谐社区文化建设面临的困境 / 201
 - 一、我国城市社区文化建设取得的主要成就 / 201
 - 二、我国城市和谐社区文化建设面临的困境 / 205

第二节 对造成和谐社区文化建设困境原因的分析 / 212

- 一、观念滞后、服务意识不强是造成管理理念偏差的主要原因 / 212
- 二、城市政府职能转变不到位导致社区文化建设管理机制不完善 / 213
- 三、利益机制缺失影响社区居民的参与度 / 213
- 四、多种原因导致社区文化部分功能弱化 / 214
- 五、政府有关部门重视不够使社区文化资源不能有效整合 / 215
- 六、社区文化工作者待遇低,民间组织力量弱是社区文化建设队伍人才资源匮乏的主要原因 / 215

第三节 消解城市和谐社区文化建设困境的对策 / 216

- 一、发达国家社区文化建设的经验与启示 / 216
- 二、消解城市和谐社区文化建设困境的对策 / 221

第七章 加强城市社区治安防范体系建设 确保社区平安 / 230

第一节 社区平安:社区和谐的重要保障 / 230

- 一、社区治安防范及其功能 / 230
- 二、我国城市社区治安防范开展的必要性 / 235
- 三、加强城市社区治安防范体系建设对构建和谐社区的意义 / 237

第二节 城市社区治安防范体系的构建 / 239

- 一、构建城市社区治安防范体系的任务与要求 / 240
- 二、健全城市社区治安防范体系在于创新 / 243

第三节 城市社区治安防范体系建设存在的问题及解决对策 / 247

- 一、城市社区治安防范体系建设存在的主要问题 / 247
- 二、解决城市社区治安防范体系建设存在的问题的对策 / 250

第八章 加强城市社区环境建设 实现人与自然的和谐 / 254
第一节 社区环境建设对构建和谐社区的意义 / 254
一、社区环境建设的主要内容 / 254
二、社区环境建设对构建和谐社区的意义 / 259
第二节 社区环境建设的途径:打造绿色社区 / 261
一、我国绿色社区提出的背景 / 261
二、构建绿色社区的原则与基本要求 / 263
三、构建城市绿色社区创新的案例分析 / 272
第三节 城市社区环境建设存在的主要问题及解决对策 / 276
一、城市社区环境建设存在的主要问题 / 276
二、解决社区环境建设面临问题的对策 / 278
主要参考文献 / 280

第一章 构建和谐社区的历史逻辑与现实问题

构建和谐社区是构建和谐社会的重要基础，而构建和谐社区的目标就是营造社区成员都享有平等的发展机会，促进社区成员间的和谐，关注社区弱势群体，促进人际关系的和谐，丰富广大社区居民的精神文化生活，提高广大社区居民的生活质量。

第一节 构建和谐社区的历史逻辑

一、社区的含义与特征

（一）社区的概念与含义

“社区”是社会学中的基本概念，最早是由西方社会学家提出和使用的。“社区”一词最初来自德文 Gemeinschaft（一般译为“共同体”、“团体”、“集体”、“公社”或“社区”），德国社会学家斐迪南·滕尼斯（1855~1936）于1887年出版了《社区与社会》（或《共同体与社会》，Gemeinschaft and Gesellschaft）一书，创立了社区理论。滕尼斯把人类共同生活的表现形式区分为两种类型：一种是社区，一种是社会。“社区”主要存在于传统的乡村社会中，其特点是人与人之间关系密切，人们对本社区

有强烈的认同感和对社区内其他成员全面地了解。“在这里，人人为己，人人都处于同一切其他人的紧张状态之中。他们的活动和权利的领域相互之间有严格的界限，任何人都抗拒着他人的触动和进入，触动和进入立即被视为敌意。”^①“社会”则与社区不同，在社会中，人们相互关系的基础是某种理性意愿，这种理性意愿主要体现为个人主义与感情淡漠。可见，滕尼斯在提出“社区”这一概念时，更多的是强调人与人之间所形成的亲密关系和对社区的强烈归属感与认同感，并没有明确提出社区的地域性特征。由于在滕尼斯的视野中，社区的含义十分广泛，所以，人们把 Gemeinschaft 一词译作“共同体”更贴近滕尼斯的本意。

随着研究的深入，人们对社区含义的理解也不断发生变化。20世纪20年代美国社会学家查尔斯·罗密斯把滕尼斯的“社区”译成英文“Community”，30年代，以费孝通先生为主的燕京大学的一批青年学生，在翻译美国著名社会学家帕克的论文集时，第一次将英文“Community”这个词译成了“社区”，“社区”一词开始引入中国。在英文中 Community 有三种含义：一是由同住于一地方、一地区或一国的人所构成的社会机构，比如活动中心、公共会堂等；二是由同宗教、同种族、同职业或其他共同利益的人所构成的团体，如华侨社区、殖民社区、乡镇社区等；三是共同分享，比如城市广场，共同占有物等。美国社会学家帕克（1864~1944）是最早对社区下定义的社会学家之一。他于1936年提出社区的基本特点可概括为：（1）有一定数量的按地域组织起来的人口；（2）这些人口程度不同地深深扎根在他们所生息的那块土地上；（3）社区中的每个人都生活在一种相互依赖的关系之中。

此后，社区定义日益向多样化发展。根据美国社会学家希勒

① 滕尼斯·共同体与社会 [M]·林荣远译·北京：商务印书馆，1999：95。

里的统计,到20世纪60年代,各种不同的社区定义已达90余种。到80年代初,美籍华裔社会学家杨庆坤统计出不同的社区定义达140多种。^①这些定义是根据不同的标准对社区做出不同划分的。按主要功能,社区可分为经济社区、政治社区、文化社区、军事社区等类型。按规模大小,可分为大、中、小型甚至微型社区,一个村、一个乡、一个城市乃至一个国家都可以称之为一个社区。按形成方式,可分为自然形成社区(典型的如农村中的自然村)和法定型社区(典型的如城市中居委会辖区)。按结构完整程度,又可分为整体性社区和局部性社区。在这众多的定义中,只有一点是完全一致的,即社区是由人组成的。当然,在这些定义中,有相当一部分都涉及五个要素:人口、地域、区位、共同联系和社会心理。

多年来,国内研究者从不同的角度对社区的概念也进行了界定,存在一定的分歧。如郑杭生认为:“社区是进行一定社会活动、具有某种互动关系和共同文化维系力的人类生活群体及其活动区域。”^②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,是一个地域社会生活共同体。”^③而何肇发认为:“所谓社区,就是区域性的社会,换言之,社区就是人们凭感官能感觉到的具体化了的社会。”^④唐忠新认为:“所谓社区,是指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。”^⑤

① 赵辰昕. 城市社区发展与中国政治发展 [M]. 北京: 当代世界出版社, 2001: 2.

② 郑杭生主编: 社会学概论新编 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1987: 274.

③ 方明. 观察社会的视角——社区新论 [M]. 北京: 知识出版社, 1991: 5.

④ 何肇发编. 社区概论 [M]. 广州: 中山大学出版社, 1991: 3.

⑤ 唐忠新. 中国城市社区建设 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2000: 12.

笔者认为，在界定现代社区的涵义中，必须搞清楚社区的基本构成要素。一般来说，构成现代社区必须具备以下要素：一是要有以一定社会关系组织起来的具有一定数量和质量的人群，这是社区的重要体现。二是有一定的地域边界，尽管有人认为从社会学的角度看，社区之“区”并不是纯粹的自然地理区，而是指一个人文区域，是人类在自然与经济规律的指导下系统地劳作所形成的区域实体，但现实中的社区仍然具有明确的地域界限。三是社区的核心内容主要体现在社区居民的各种社会活动及其互动关系上，因为社区居民在经济的、政治的、文化的各项活动中和日常生活中产生互动，形成了各种关系，如邻里关系、职业关系等。四是生活在该地域的居民具有一种地缘上的归属感和心理上的认同感。社区中共同生活的居民由于面临某些共同的问题，具有共同的需要而结合起来进行活动，产生了共同的行为规范、生活方式及社区意识，如共同的文化传统、习俗、归属感、认同感等。五是有一个维系社区的管理组织，在社区中，为谋求人际关系的互相协调产生出种种社会规范和行为准则，为保证这些行为准则或规章制度的落实，社区都有一个能维护该地域居民公共利益与秩序的管理组织。六是要有文化维系力，文化是社区的灵魂，文化与社区是不可分割的。

总之，借鉴国内外学者对社区下的种种定义，结合中国的具体国情，笔者认为社区就是指聚居在一定地域中的人们，按照一定的组织制度和社会关系组织起来，并从事多种社会活动所构成的社会生活共同体。其含义有以下几点：（1）具有一定的人口，因为社区离不开人群；（2）社区的核心是其中的人们的各种社会活动及其互动关系；（3）具有一个相对稳定、相对独立的聚居场所；（4）生活在该区的人们具有一种地缘上的归属感和心理上的认同感；（5）丰富多彩的文化是维系社区的灵魂。

（二）社区的特征

根据社区的定义及其含义，我们可以将其主要的特征概括如下。

（1）社区是人们参与社会生活的基本场所。由于社区是社会最基本的单元，社会成员的基本生活活动大都是在本社区范围内进行的。人们在本社区范围内，可以从事商业经营、文化教育、社会服务等各种活动。人们的生活方式，包括劳动生活方式、消费生活方式、文化娱乐方式、人际交往方式等，都应是多样化的。人们通过长期共同生活建立了多种人际关系，并且借助这些人际关系互通有无，交流感情，共同解决生活困难和思想难题。

（2）社区具有多重功能性。社区的功能是多方面的，从社会、经济、政治与文化等角度考察，社区功能主要有：服务功能，即以社区为一定的活动空间，直接针对社区居民的需要和问题提供服务；社会控制功能，任何社会要发展，首先必须维护正常的社会秩序，保持社会稳定，而社区的社会控制功能主要体现在各类组织与团体，如行政执法机关、居民委员会、物业公司、社区保安、志愿者组织等在维护社区秩序、防范和打击违法犯罪、保障社区安定安全等方面发挥应有的作用；社会整合功能，社区在促进各种社会力量、各种社会因素的整合中起着非常重要的作用；社会参与功能，社区为居民提供了参与经济、政治、社会、文化等各方面活动的机会，使社区成为居民参与社会事务的舞台；文化建设功能，社区组织开展群众性文化、娱乐、体育活动，培养扶植社区文化，创建社会精神文明。

（3）社区是社会的缩影。社区具体表现的形态或者是一个村镇，或是一座城市的某一部分，但其人口是社会总人口的一部分，其设施也是社会生活条件的一部分。从更深入的角度来看，社区是具有相对完整意义的社会实体。由于社区生活是多方面

的，人们扮演的各种角色叠合在一起，就构成了一个完整的社会成员角色。人们的社会关系网络也是以所在社区为中心向外扩展的。同时，社会普遍存在的一些现象都可以在社区内反映出来，人们能够透过社区观察到千变万化的社会现象，能够倾听到社会生活浪潮发出的细微呼声。因此，社区是社会的缩影，人们的个人生活同社区生活联系在一起，其主要活动范围同社区的空间范围基本一致。

(4) 具有各具特色的社区文化。各具特色的社区文化，是社区居民在长期的共同生活中积淀而成的，是许多社区相对独立、相互区别的一个主要标志。由于不同社区的形成过程、历史传统、地理条件、发展水平、结构、性质等有明显差异或有所差异，在此基础上产生、形成的社区文化也各具特色。社区文化包括一定的行为规范、价值观念、传统习俗、生活方式、社区意识、语言等，它融合、渗透到社会生活的各个方面。社区文化是社区认同感、归属感和社区凝聚力、影响力的重要基础。社区居民对自己所属的社区有一种认同、喜爱的感情及心理感觉。这是社会生活对其成员的思想观念长期影响的结果。如果一个地方的居民毫无社区意识，就意味着他们之间毫无凝聚力，很难生活在一起构成一个社会共同体。

(三) 社区类型

由于不同的自然地理状况、人口状况及文化传统，以及不同的发展水平与经济、社会与文化等因素的影响，现实中的社区是多种多样的。在划分社区的类型时，标准也是多种多样的。如按主要功能分，有经济社区、政治社区、文化社区、军事社区；按规模大小分，有巨型社区、大型社区、中型社区、小型社区、微型社区；根据社区内部组织形式分，有整体性社区、局部性社区，等等。在此，我们无意详细探讨众多的社区类型，只是想简单谈谈本书要涉及的社区类型。