

学者文丛·社会理论前沿书系

SHEQUHEZUOZHILISHIZHENGYANJIU

社区合作治理实证研究

李慧凤
许义平 著

重构现代社区研究 社会理论前沿

多元参与中的合作治理 社会理论前沿

社区管理体制创新 社会理论前沿 社区直选与社区治理 社会理论前沿

社区公共服务的实现方式 社会理论前沿

合作治理中的社区民间组织 社会理论前沿 社区社会工作的兴起 社会理论前沿

社区评估制度中的多元参与 社会理论前沿



中国社会出版社
China Society Press

SHEQUHEZUOZHILISHIZHENGYANJIU

社区合作治理实证研究

李慧凤
许义平 著



中国社会出版社
China Society Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社区合作治理实证研究 / 李慧凤, 许义平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2908 - 4

I. 社… II. ①李… ②许… III. 城市—社区—治理—研究—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 198945 号

书 名: 社区合作治理实证研究

著 者: 李慧凤 许义平

责任编辑: 秦 艳 杨春岩

出版发行: 中国社会科学出版社 邮 编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 300 千字

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

序

郁建兴

《社区合作治理实证研究》一书就要出版了，年轻漂亮的作者李慧凤君要我写上几句话。说实话，无论是社区治理，还是实证研究，我都没有话语优势。一推再推之后，想起当年自己缠着老师写序的情景，我就横下心来，把写这个序当做了一种责任。

多年来，我致力于我国的国家与社会关系转型研究。在基于中国本土经验检讨国家与公民社会理论范式的过程中，我选取了民营经济发达地区经贸领域的行业协会、商会，特别是浙江温州商会为研究对象。通过对温州商会的跟踪研究，我及其研究团队试着提出了“中国公民社会在参与中成长”的新分析框架，得到了学术界的一些关注。得益于宁波市海曙区委陈奕君书记、彭朱刚区长的支持，我在宁波市开展了一项名为“城市政府社会管理与公共服务能力研究”的课题。在宁波市的多次调研中，特别是对曾经获得第四届中国地方政府创新奖的“政府购买居家养老服务”项目的案例研究中，我为宁波市勃发的社会精神所感染。在政府购买居家养老服务项目中，政府扶持、非营利组织运作与社会参与之间得到了有机结合。政府通过年度财政预算，加大资金投入力度，向非营利组织星光敬老协会购买服务。星光敬老协会负责项目运作，承担审定服务对象，确定服务内容，培训服务人员，检查和监督服务质量等工作。在其中，政府通过与非营利组织的合作，吸引社会力量参与，从而增加了公共服务供给的新渠道，形成了多方位的公共服务参与格局。在进一步的调研中，我们还发现了社会精神勃发的更多领域，社区治理就是其中的重要方面。我们的课题组成员、清华大学贾西津博士曾经写道：“已有的社区治理如上海模式、沈阳模式、江汉模式和盐田模式，虽然都强调社区自治，但无一例外都是以政

府为主导的，把政府的职能延伸到社区层面，其区别仅在于政府直接参与的程度和方式略有不同，上海和深圳的社区治理模式强化政府作用体现得更为明显。宁波近年来对社区参与式治理模式的实践，将社区的自治权归还给社区，让居民自己决定社区内的公共事务，体现了社区自治的应有方向，非常值得总结借鉴和进一步推进。”有鉴于此，我在近几年不断拓展关注领域，特别是开始关注社区治理的发展，并把它看做中国公民社会在参与中成长的一种重要形态。

在社会主义市场经济条件下，政府需要全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。这已是关于政府职能的近乎标准表述。而事实上，政府并不是社会管理的唯一主体，政府开展社会管理，需要在充分尊重社会自主管理的基础上进行，包括社区组织在内，社会管理具有多元主体。就此而论，社区治理，特别是社区在地方公共事务治理中的作用发挥，对于构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局，具有重要意义。相应地，本书对于社区治理的宁波模式的提炼，不仅仅具有学术价值，而且更具有重要的现实意义。

值得一提的是，慧凤的研究合作伙伴、宁波市民政局许义平副局长是我的好朋友，他与慧凤同是“城市政府社会管理与公共服务能力研究”课题组成员。我与义平兄因宁波市海曙区开展购买居家养老服务项目而得以相识，他就是当年的主事者。义平兄追求执著，做事认真，既对事物有深刻洞见，又敢于付诸实践，既不轻易改变自己，又能虚己服善。在国内社区理论研究中，义平兄具有相当的影响力。两位研究者在出色完成我主持的上述课题的分工任务后，进而延展出对宁波市的社区治理模式进行系统研究。通过大量实证研究，他们把宁波市的社区治理模式概括为“选聘分离+社区直选+职业化社工”等三项制度的有机结合，并且阐述了这些制度运行的机制、原则和形成合作治理的条件，在此基础上，他们得出结论，这种城市基层群众自治与以社区为依托的公共服务供给制度，实现了政府行政管理与群众自治的有效衔接和良性互动。这种概括是准确、可信的，这种模式也是可以推广的。

当然，即使在宁波市，社区在经济社会生活中所能发挥作用的领域仍然比较狭窄，程度仍然较浅。已有的社区治理诸种形态，仍然多属政府“在

社区中的治理”，而“社区的公民治理”程度较低。社区的公民治理并不一定以独立于政府为前提，但它必然体现为公民对公共事务治理的参与。就此而言，进一步在社区发展参与式的公民治理，推进政府与各种公民社会组织之间合作共治关系的建立，将是我国社区发展的目标，或可构成李慧凤君今后学术研究的一种取向。

是为序。

2009年7月21日于杭州

目 录

第一章	重构现代社区研究	1
第一节	共同体与现代社区	1
第二节	中国社区组织的本土化特征	6
第三节	基于功能区分的社区组织	10
第四节	现代社区建设面临的挑战	13
第二章	多元参与中的合作治理	15
第一节	治理的兴起与社区治理变革	15
第二节	多元参与中的合作治理：一种分析框架	26
第三节	治理视角下的政府定位和行为方式	31
第三章	社区管理体制创新	35
第一节	社区治理与社会管理体制创新	35
第二节	社区管理体制沿革	38
第三节	“选聘分离”：社区管理体制创新的宁波模式	41
第四节	“选聘分离”体制下的社区工作职业化制度	48
第四章	社区直选与社区治理	55
第一节	社区民主选举制度的现状	55
第二节	社区直选的实践探索	57
第三节	社区直选的制度创新	86
第四节	社区直选制度与社区治理	99
第五章	社区公共服务的实现方式	105
第一节	概述	105
第二节	以需求为驱动、以项目为载体的服务供给模式	111

第三节	多元伙伴式治理：以宁波“81890”服务模式为例	131
第四节	社区服务向公共服务制度的演变——以宁波市居家养老服务制度创新为例	150
第六章	合作治理中的社区民间组织	180
第一节	政府在培育社区民间组织中的作用：以北仑区社区民间组织建设为例	180
第二节	社区民间组织与社区自治：以镇海区招宝山街道社区民间组织为例	187
第三节	社区民间组织参与研究：以海曙区白云街道社区民间组织为例	195
第四节	社区民间组织的发展之道——基于案例的比较研究	203
第七章	社区社会工作的兴起	208
第一节	社区社会工作：社区发展的新视野	208
第二节	社区社会工作的实践研究	210
第三节	社会工作人才队伍建设的“海曙模式”	228
第四节	社区社会工作的制度创新	246
第八章	社区评估制度中的多元参与	274
第一节	传统考核体系的缺陷	274
第二节	“群众满意度”评估制度的建立	277
第三节	“群众满意度”评估制度的主要内容	279
第四节	“群众满意度”评估制度的操作程序	290
参考文献		308
后记		314

第一章 重构现代社区研究

中国开展社区建设已有二十多年的历史，社区不仅成为城市基层社会的基本组织形式，也逐渐成为人们社会生活的重要理念和方式，这是改革开放 30 年来中国社会取得的巨大进步标志之一，尤其是始于本世纪初开始的城市社区建设的快速推进标志着中国城市社会的基础管理和基础服务的格局发生了根本性的变化。社区建设不仅是一个崭新的实践过程，也是一个崭新的理论探索，伴随着全球化、现代化和城市化进程，社区已经被赋予新的内涵和特征，一个不同于以往任何一个时期的共同体抑或是社区。因此，探讨社区建设和社区发展首先必须界定清楚现代社区的本质和特征，重新思考现代社区的内涵和外延，这也是研究的逻辑起点和分析前提。

第一节 共同体与现代社区

学术界普遍认为，“社区”概念进入学科领域，应当是从德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tönnies 1855—1936）在 1887 年出版的一本著作 *Gemeinschaft und Gesellschaft*（英文本译为 *Community and Society*）中最早提出来的“*gemeinschaft*”这个概念。在《共同体与社会》中滕尼斯认为，“*gemeinschaft*”表示的是一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体。^①他所指的这种共同体是生活于同一地区的人口，或者由一群具有共同意识和认同感或相同国籍、身份或宗教信仰的人组成的特定群体及其建构的制度或

① 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会 [M]. 商务印书馆, 1999: 7.

生活方式,而当时的社区是地域范围较小的、其居民具有较紧密的相互关系的、传统性较强的地方性社会。在滕尼斯看来,共同体主要是建立在自然的基础之上的群体(家庭、宗族),它也可能在小的、历史形成的联合体(村庄、城市)以及在思想的联合体(友谊、师徒关系等)里实现。在滕尼斯的体系中,“‘共同体’是自然形成的、整体本位的,而‘社会’是非自然的即有目的人的联合,是个人本位的。‘共同体’是小范围的,而‘社会’的整合范围要大得多。‘共同体’是古老的、传统的,而‘社会’则是新兴的、现代的”。^①

从滕尼斯提出“*gemeinschaft*”概念的一百多年以来,社区的内涵和外延都得到了不断的丰富。美国社会学者希勒里(George A. Jr. Hillery)在1955年统计社区的定义有94种,1981年美籍华裔社会学者杨庆堃统计有140多种。^②对社区各式各样的不同界定,也给社区研究提供了不同的角度。在中国,社区研究有三个因素是共通的,这三个因素也体现了社区的本质属性:

第一,社区是生活共同体。现代意义上的社区是以地域为范围,人们在地缘基础上结成的互助合作的群体,它用以区别在血缘基础上形成的互助合作的亲属群体。这种生活共同体具有更明显的社会性,其成员有着各种稳定的社会和心理的联系,即人们在共同生活中存在和形成的功能上、组织上、心理情感上的联系。在社区中,居民可以得到社区提供的各类便民利民、公益性的社会服务,包括低偿服务、无偿服务、有偿服务等,社区通过完备的生活服务机构和设施来满足个人的基本生活需要,社区还通过专门化服务体系,对老年人、残疾人、优抚对象、贫困者和少年儿童等提供福利性服务,为社区居民代买生活用品,代护理病人,代照料老人、孩子等,减轻其家务负担,提供完善的便民利民服务。社区是个人与社会发生交互作用的最初始、最基本的场所,人们参与社区活动的过程,就是一个使个体学习和传承社会文化、群体价值以及行为模式并逐渐内化的过程,从而使一个“自然人”转变为“社会人”。

① 秦晖.共同体·社会·大共同体——评滕尼斯《共同体与社会》[J].书屋,2000(2).

② 黎熙元,何肇发.现代社区概论[M].中山大学出版社,1998:4.

第二,社区的核心价值是以人为本。社区的完整性,主要体现在它的功能结构上,体现在独立满足社区全体成员基本生存和发展的能力。从人的缺位到以人为中心,从为民做主到由民做主,展示了社区建设的核心价值和基本趋势。服务群众、方便群众、造福群众,是和谐社区建设的根本出发点和落脚点;人的发展、人的利益,是社区建设的内在动力;最大程度地解决社区生活中的问题和矛盾,减少社区内的不和谐因素,是社区建设以人为本理念的体现。社区作为社会的基本组成单元,已成为各种社会组织的落脚点、各种群体的聚集点、各种利益关系的交汇点和党在城市执政的支撑点。在人的全面发展意义上,社区是人们的组织形式,是人们实现人的价值的重要场所,也是体现人的本质的重要领域。社区建设的终极目标是实现人的全面发展。通过社区建设,使人人能充分地享有现代城市文明,从而得到全面的自由的发展。社区发展中的以人为本的实质就是要通过社区发展来缩小社会不平等程度,把对社会整体的关注具体化为对每一个个体的照顾,通过社区服务来关注社会各类群体,保证他们基本的、体面的生活。

第三,社区是实现社会公平和正义的渠道和平台。说社区是实现社会公平和正义的渠道和平台,具有两方面的含义:一方面是协调好社区居民利益与整体社会利益的关系,让社会的公平和正义在社区得到实现和体现;另一方面是帮助人们协调好相互之间的关系,达成在共识基础上的相互之间的妥协和契约,以实现社区的和谐和发展。随着市场经济带来的利益群体分化、利益矛盾突显,城市各种社会问题,诸如下岗失业问题、贫富差距问题、农民工权益保障问题、弱势群体救助问题、吸毒问题、医疗卫生问题、社会治安问题等都向社区聚集。因此,社区成为不同阶层和利益群体社会利益诉求的渠道,成为解决人民内部矛盾、维护社会公平和正义的平台。在社区建设中,充分尊重居民群众的民主自治权利,通过民主的程序不断完善根据居民意志制定而又能得到社会认可与尊重的规则体系,真正体现和平衡社区各个群体的愿望和利益,使居民能够自由地表达自己的诉求,平等地主张自己的权益,有效地治理自己的内部事务,这是社区作为实现社会公平和正义之渠道和平台的意义。

现代社区的提出是针对传统社区的,在传统社区中,血缘共同体、地

缘共同体和宗教共同体等作为共同体的基本形式,是由聚集在一定地域内按一定社会制度和社会关系组织起来的、具有共同人口特征的地域生活共同体。而现代社区在形式和内容上都与传统社区大不一样,主要体现在以下三个方面:

首先,相对于传统社区的严格地域性,现代社区则表现出一种“脱域(disembedding)”性,即社区生活不仅超越了地域关系的限制,而且还超越了传统的各种地方性制度的制约,在一个更广阔的空间中展开了新型社会关系。吉登斯把“脱域”定义为社会关系从彼此互动的地域关联中,从通过对不确定的时间的无限穿越而被重构的关联中“脱离出来”。^①吉登斯认为,在前现代社会,空间和地点总是一致的,因为对大多数人来说,在大多数情况下,社会生活的空间维度都是受“在场”(presence)及地域性活动支配的。^②这就意味着,在传统社会中,人们的社会关系都是在特定的地域中发生的,这种社会关系是人们彼此互动的直接的交往关系,由于交往的人群和他们处于其中的地域都是具体的存在,所以尽管人与人之间有许多不确定的因素存在,但是这种“在场性”仍然可以被具有“无限穿越”作用的社会制度限制,因此是一种在具体条件中展开并受到地方性制度限制的社会关系。而现代社会是一个与传统“在场”的社会不同的“缺场”(absence)的社会。吉登斯指出,现代性的降临,通过对缺场的各种其他要素的孕育,日益把空间从地点分离出来了,从位置上看,远离了任何给定的面对面的互动情势。现代社区就趋向于这种特征。

其次,相对于传统社区中人员组成和价值观念的同质性,现代社区则具有更大的异质性。按照滕尼斯的说法,传统社区(也可以称之为自然社区),是一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体。^③而现代社区更倾向于是一种由不同价值观念的异质人口所组成,人们之间更多的是靠分工和契约相联系,重理性而不讲人情,关系松散且现代性较强。这种现代性所带来的一种新型不确定性,给人产生一种紧张不安的感觉,出现一种持续的

① 吉登斯.现代性的后果[M].译林出版社,2000:18.

② 吉登斯.现代性的后果[M].译林出版社,2000:16.

③ 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].商务印书馆,1999:7.

焦虑不安的状态,借用舒茨(Gerhard Schulze)的话来讲,“是一种不知何为终点目标的不确定性取代了传统的不知何为工具方法的不确定性”。^①人与人之间的陌生和疏离,使得守望互助变得困难,流动性的增强也使社区的归属感减弱,加上价值观念的不同,导致社区的认同感和参与意识也十分淡漠,市场经济过分追求效率而导致个人在收入、教育等方面不平等,这些都加深了城市社区分化的程度,所谓的“我们”这个词其实是带有非常强烈的异质性结构的群体。

这种异质性一方面有可能会降低社会互动,因为社区内部人群的差异会引起居民心理上的相互不认同,增加矛盾和摩擦的发生;另一方面,多样化的社区成员也有可能更容易激发起更高层次的泛化信任和更广泛的社区参与。随着工业化和全球化进程,社区成员的责任感、投入感和归属感都发生了变化,社区组织的凝聚力也相应减弱,社区已不再是传统的那个感觉总是很美妙的共同体,即“一个温暖而舒适的场所,一个温馨的家,在这个家中,我们彼此信任,互相依赖”,“一种我们热切希望栖息,希望重新拥有的世界,一个失去了天堂,或者说一个人们还希望找到的天堂”。^②

最后,伴随着社会发展的多元化趋势,呈现出城市各类机构组织的多样化,社区群体的多样化,个人需求、组织需求、社会需求的多样化,服务方式的多样化、个性化,生活方式、居住方式的多样化,城市各项事务、各种组织、各种活动、各种服务等都经历着分散化、多样化、个性化的过程。而在此过程中,政府对整合各种关系已大不同于以往,政府如何与多样化的社会建立良好的关系,并与其共同治理社会都是值得探讨的问题。

社区内各种组织的发育和发展,使得现代社区与传统社区相比,在组织管理和服务供给方面都发生了深刻的变化,现代社区中的社会组织 and 志愿团体对促进社区发展和增强社区福利都发挥了重要的作用,使社区服务的种类更加多样化、服务方式更加灵活化、服务分工更加专业化、服务对象更加具体化、服务资源更加多元化。现代社区更像是哈贝马斯所称的介于国家和社会之间的“公共领域”,“公共领域”的一部分由各种对话构成,

① 齐格蒙特·鲍曼. 流动的现代性 [M]. 上海三联出版社, 2002:93.

② 齐格蒙特·鲍曼. 共同体 [M]. 江苏人民出版社, 2003:1-5.

在这些对话中,作为私人的人们来到一起,形成了公众。那时,他们既不是作为商业或专业人士来处理私人行为,也不是作为合法团体接受国家官僚机构的法律规章的制约。当他们在非强制的情况下处理普遍利益问题时,公民们作为一个群体来行动,因此,这种行动具有这样的保障,即他们可以自由地集合和组合,可以自由地表达和公开他们的意见。^①公共领域的公共生活表现出一种“复数性”^②特征的生活状态,在这种生活状态下,社区的组织和个人,“他们知道当他们在进行意见争论、争取更大影响时,是在参加重构和维持公共领域的结构和共同事业”。^③

第二节 中国社区组织的本土化特征

中国的社区概念是20世纪30年代初以费孝通为首的燕京大学社会学系的学生根据滕尼斯的原意首创的。^④费孝通指出,“以全盘社会结构的格式作为研究对象,这对象并不能是概然性的,必须是具体的社区,因为联系着各个社会制度的是人们的生活,人们的生活有时空的坐落,这就是社区,每一个社区有它一套社会结构和制度配合的方式。因此,现代社会学的一个趋势就是社区研究,也称作社区分析”。^⑤费孝通和吴文藻都把社区看做是有边界的相对封闭的实体,认为以全盘社会结构的格式作为研究对象,这对象必须是具体的社区,只有在一个边界明晰、自成一体的社会单位里,才能研究整体文化中各个因素的功能。

① 哈贝马斯.公共领域[J].汪晖、陈燕谷主编:文化与公共性:125、126.

② “复制性”(plurality)是阿伦特政治哲学中所使用的概念,是指人类在地球这个世界中生存,不是单个的人,而是复数的人。在人与人之间发生活力的正是复数性存在。公民社会正是复数的人群所组成。这一事实是“公民的条件”之一。“复数性”包含“平等”和“差异”这两重性质。一方面,如果公民相互之间是不平等的,那么寻求相互之间的理解也是困难的。另一方面,如果公民之间只是共性的存在,而没有差异性,那么作为政治共同体公民社会的活动也是不必要。公民的“平等性”是公民存在的共性存在,而公民的“差异性”便成为公民的个性存在。

③ 哈贝马斯.在事实和规范之间[M].三联书店,2003:146.

④ 费孝通.二十年来之中国社区研究[J].社会研究,1948(7).

⑤ 费孝通.乡土中国[M].生活·读书·新知三联书店,1985:94.

不同于西方社会结构,^①中国的传统社会是“以‘己’为中心,像石子一般投入水中,和别人所联系成的社会关系,不像团体社会中的分子一般大家立在一个平面上的,而是像水的波纹一般,一圈圈推出去,愈推愈远,也愈推愈薄。”^②因此,中国的基层社会结构是一种所谓的“差序格局”,即是一个“一根根私人联系所构成的网络”。这种格局和西方的“团体格局”不同。“在团体格局里,个人间的联系靠着一个共同的架子,先有了这架子,每个人结上这架子,而互相发生关联”。^③因此,中国的社区研究也应当是从对中国的现实社会特征出发进行的实证研究。

中华人民共和国建立以后,杭州率先废除保甲,建立城市居委会,开宗明义地倡导“人民民主管理城市”的理念,但是在组织结构上,居委会仍然沿袭了“按户分设”的方法。自20世纪50年代至改革开放初期,我国一直处于较为集中的计划经济时代,国家对企事业单位直接管理,城市社会由一个个企事业单位构成。国家通过单位管理社会、覆盖社会。在这种情形下,城市社会成员大都属于单位人。在这种企事业单位办社会的体制之下,企事业单位具备了居委会所有的功能,城市社会成员的生产、生活、劳保福利等都在“单位”全封闭式的管理、统配之下。“单位制的高度组织化使得全部社会生活呈政治化、行政化趋向,社会的各个子系统缺乏独立运作的条件,而且单位通过严格控制单位成员的社会自由流动,造成了单位成员空间的封闭,最终造就了依赖性的人格”。^④

改革开放以来,随着完全依附于单位的“单位人”开始向“市场人”和“社会人”发生转变,传统的单位制开始动摇,单位制的弱化使得一些社会职

① 费孝通指出,美国这个社会,从这个角度看,是很别致的,大体说来它是早年截去了两头的层次,只剩下了个中间梯阶的结构。我说这是别致的,是因为梯阶是发生在两端之间的,没有两端也就没有梯阶了。其实美国的两端不在美国,它是个移民社区,是从欧洲中间梯阶爬横了,到了这新大陆,结果保持这梯阶的精神,永没有顶地往上爬。费孝通:《费孝通文集》第五卷,群言出版社1999年版第7页。

② 费孝通.乡土中国生育制度[M].北京大学出版社,1998:27.

③ 何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J].管理世界,2003:(6).

④ 何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J].管理世界,2003(6).

能逐渐向社区转移,以街道办事处和居民委员会进行管理的街居制代替了单位制。街居制不仅承接了单位剥离出来的职能,还增加了许多新的管理职能;不仅承担了行政功能,还承担了经济功能和社会功能,这使得街居制的负荷大大超载,而街居的权力却十分有限,不仅在财政和人员编制上受制于上级政府,而且没有独立的行政执法权和完全的行政管理权,只能受制于各职能部门的委托或充当行政职能“传递者”的角色,因此街居的角色非常尴尬,完全背离了居委会的自治功能,尤其在出现物业公司、业主委员会等组织后,居委会的工作面临着更大的挑战。社区制是对单位制和街居制的一种超越和重整,它顺应了经济体制改革和行政体制改革的要求,在管理理念、形式和目标上都做出了相应的调整。社区制强调对人的关怀,关注与居民息息相关的日常事务,变管理为服务;从强调行政控制到强调居民参与,要求社区发展的各项规划、社区建设的实施以及社区事务的处理等都必须体现社区居民的广泛参与;同时社区制强调政府与社区的合作,改变政府管理主体的单一化,提倡管理主体的多元化。^①

中华人民共和国成立 60 年来,我国经历了从以“单位制”为主、“街居制”为辅的城市基层社会管理体制转型为“社区制”的基层社会管理体制。^②在这种社会环境和制度背景下成长的中国社区,必然具有相应的本土化特征,中国社区的本土化特征主要体现在:

一方面,社区居委会是社区居民自治组织,具有自治性的特征。

根据我国宪法第 111 条的规定,城市按居民居住地区设立的居民委员会是基层群众性自治组织,居民委员会的主任、副主任和委员由居民选举,居民委员会同基层政权的相互关系由法律规定,居民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。

1989 年的城市居民委员会组织法以及相关通则和条例,规定了城市居民委员会的性质和职能:(1)居民委员会的性质。居委会组织法明确居民

① 何海兵.社区制的理论、实践与思考[J].理论文萃 2003:(2).

② 夏建中.从街居制到社区制:城市社区 30 年的变迁[J].中国社区发展报告 2008—2009,第 21 页.

委员会的性质是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

(2) 居民委员会的任务或职能。主要涉及公共服务职能、民意表达职能、协助政府职能。(3) 居民委员会的产生与组成方式。居民委员会由本居住地区全体有选举权的居民选举产生,法定选举方式有居民直选选举、户代表选举和居民代表选举三种方式。居民委员会由主任、副主任和委员共5~9人组成,每届任期3年,其成员可以连选连任。(4) 居民委员会与政府及其他组织的关系。两者关系包括相辅相成的两点:一是工作协助关系,即:居民委员会有义务协助政府及其派出机关开展工作,机关、团体、部队、企事业单位应当支持所在地居民委员会的工作;二是业务指导关系,即:政府及其派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助,政府部门需要居民委员会及其下属委员会协助进行的工作,应当经市、市辖区政府及其派出机关同意并统一安排。

另一方面,客观上社区居委会又被定位在基层政权的范畴之内。

计划经济下的基层管理体制,是自上而下的层级控制体制,社区组织或者被边缘化,或者充其量就是政府基层管理的末梢,主要承担着街道及其上一级政府的“腿”和“嘴”的角色,履行政府行政职能。虽然在经济体制改革和行政体制改革的推进中,这种行政性的功能不再占据唯一或主导地位,但是,行政性职能在整个社区事务中仍然占有一定比例,在新的历史条件下,这种行政性的事务主要表现在协助政府做好社会保障等部分公共管理和公共服务职能。

尽管在某种程度上这是一个悖论,但又是一个客观的事实。不承认这一点,就无法理解社区发展中的种种逻辑和历史轨迹。对于社会而言,社区居委会是社区居民的自治组织,维护社会公益,提供公共服务,表达公众利益;对于政府而言,它是政府与社会的“中介体”,一旦政府与其连接,它就成为政府调控社会的重要“末梢”。正是社区居委会这种兼自治组织和基层政权于一身的复合形态,连接了政府和居民,使社区居委会在社会生活中发挥越来越重要的作用。社区组织的双重属性要求中国社区的研究不仅要努力建构新的理论分析框架,而且也要积极探索新的实践发展模式。