

城市社区治理与保障研究

◎ 王琳 漆国生 编著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

城市社区治理与保障研究

王 琳 漆国生 编著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

城市社区治理与保障研究/王琳,漆国生编著. —北京:北京理工大学出版社,2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5640 - 3342 - 2

I. ①城… II. ①王…②漆… III. ①城市-社区-治理-研究-中国
②城市-社区-社会保障-研究-中国 IV. ①D669. 3②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 125962 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 山东临沂新华印刷集团有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 16.5

字 数 / 292 千字

版 次 / 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

印 数 / 1~1 500 册

定 价 / 38.00 元

责任校对 / 王 丹

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题,本社负责调换

前 言

关于城市社区治理与保障内容的研究是目前我国公共管理理论研究领域的热点与难点。良好的社区治理是一个民主国家主要的标志之一，它作为一种基于自下而上的力量，可以起到发展基层民主，维护社会稳定的作用，也为人们参与社会、参与政治管理提供有效途径。社区治理不仅是当今国际社区发展的潮流，在我国也得到了越来越多人的认同，它是主体多元、伙伴关系、参与过程、结构多样的社区自治管理的模式。但是，我国目前的社区治理实践尚不成熟，亟需从理论层面加以探讨，以适应城市社区发展需要。由于社区治理的最终目标是为广大社区居民带来切身利益的满足，实现充分的社会保障。因此，本书把社区治理与社会保障两部分内容结合在一起，研究内容体系完整，体现出城市治理过程与治理结果的辩证统一。这在以往相关学术研究成果中还所见不多，体现有一定程度的理论创新。

本书通过深入系统研究，在理论上，有利于深化对社区治理与社会保障理论与政策的认识，有利于拓展我国公共管理研究的领域，并为我国公共管理理论与研究与学科发展提供第一手素材，为建设社会主义和谐社会提供理论指导。在实践上，可供决策部门参考，并有利于城市社区治理与社会保障政策的制定与执行，有利于构建城市社会保障体系，维护城市地方社会公平与稳定，实现构建社会主义和谐城市的目标，对社区治理实践及社会保障水平的提高都有较强的现实指导意义。

本书共分十一章，主要内容有：社区及其治理、城市社区治理主体、城市社区公共事务、城市社区治理规划、城市社区治理效能测评、城市社区社会保障、城市社会救助、城市医疗保障、城市社区就业保障、城市社区养老保障、社会保障政策的制定与执行。基本观点是：①城市社区治理是我国目前城市基层管理的重点，社区治理有多元主体的介入，彼此之间应该建构和谐的合作关系；②城市社区公共事务（客体）涉及内容非常广泛，其目标取向是社区民众获得充分的社会保障；③通过健全与完善社区治理效能测评体系，可以促进城市社区治理与社会保障的整体水平的提高；④城市社区保障主要为社区成员提供养老保障、就业保障、医疗保障、最低生活保障及相关社会保障政策的制定与实施。

在本书具体写作过程中，我们重点突出了以下几个方面：第一，理论研究内

容广泛丰富。这本书涉及了社区治理活动的主要领域。社区治理活动是以群体的多样性的方式进行的,要提高社区治理效率,就需要对社区治理进行多方面、多维度的理论分析,唯其如此,才能达到提高社区治理效率的目的。第二,注重与实践的紧密结合,紧紧把握社区治理、社会保障研究的潮流,比较集中反映城市社区治理与社会保障研究的热点问题。本书进行的理论研究不是纯理论的,而是非常关注现实的,尤其对我国社区治理与社会保障实践中出现的新问题、新情况,以及城市基层民主政治建设的新要求,我们十分重视对它们进行理论解析,期望通过相关理论研究解决现实问题。第三,对相关学科的研究成果和研究方法的吸取。随着科学技术的进步与发展,学科之间的交叉与融合的趋势日益明显,研究成果和研究方法的相互吸取和借鉴也日渐突出,这一点在本书写作中也得到具体体现。

本书在写作过程中,我们参考并汲取了学术界一些专家学者的研究成果,在此表示诚挚的感谢广州大学公共管理学院行政管理专业 2010 届研究生韦春艳同学在资料整理、校对中做了许多工作,我们在此表示感谢;同时,本书出版还得到广州大学著作出版基金的资助,也得到北京理工大学出版社对本书出版给予的支持与帮助,在此一并表示谢意。由于作者水平有限,加之时间仓促,不当和疏漏之处在所难免,敬请批评指正。

王琳 漆国生

2010 年 5 月

目 录

第一章 社区及其治理	1
一、社区与城市社区.....	1
二、治理及社区治理.....	5
三、城市社区治理的发展轨迹	12
第二章 城市社区治理主体	22
一、以街道办事处为代表的政府组织	22
二、以社区居委会为代表的社区自治性组织	30
三、城市社区非政府组织	37
四、社区经济组织	43
第三章 城市社区公共事务	47
一、社区服务	47
二、社区教育	57
三、社区参与	60
四、社区党建	66
五、社区警务	75
第四章 城市社区治理规划	80
一、社区治理规划制定	80
二、社区治理规划实施	89
第五章 城市社区治理效能测评	102
一、社区治理效能测评的内涵及价值体现.....	102
二、影响社区治理效能提升的制约因素.....	104
三、社区治理效能测评的原则.....	106
四、建立社区治理绩效测评指标体系的真善美标准.....	108
五、社区治理效能测评的路径选择.....	113
六、构建社区治理主体效能测评指标体系注意的问题.....	117
第六章 城市社区社会保障	122
一、城市社会保障概述.....	122
二、城市社区社会保障的理论考察.....	129

三、我国城市社区社会保障的实践与创新·····	131
第七章 城市社会救助保障 ·····	138
一、社会救助及其对社会发展的影响·····	138
二、政府社会救助责任及实现·····	139
三、社会救助政策及有效执行·····	143
四、城市最低生活保障制度·····	148
第八章 城市医疗保障 ·····	163
一、城市医疗保障制度概述·····	163
二、我国城市医疗保障中的政府职能·····	171
三、城市医疗保障中政府职能履行不足及原因分析·····	175
四、强化我国城市医疗保障政府职能的建议·····	180
第九章 城市社区就业保障 ·····	186
一、城市社区就业保障的含义及现实需要·····	186
二、城市社区就业资源的开发·····	191
三、城市社区就业指导·····	198
第十章 城市社区养老保障 ·····	205
一、城市社区养老基本概述·····	205
二、推进城市社区养老的可行性及基本原则·····	211
三、国外老年社区保障的经验借鉴·····	214
四、我国城市社区养老的具体实践·····	216
第十一章 社会保障政策的制定与执行 ·····	225
一、社会保障政策的制定·····	225
二、社会保障政策执行·····	232
三、社会保障政策的完善·····	241
参考文献 ·····	253

第一章 社区及其治理

一、社区与城市社区

(一) 社区

社区是城市的基本空间单元和社会单元，同时也是城市管理体制中最基层、最基本的组织单位。“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”），意思是共同的东西和亲密伙伴关系。社区研究起源于西欧，一般认为，“社区”这一概念最早是由德国社会学家斐迪南·滕尼斯在 1887 年出版的《社区与社会》（或《共同体与社会》，*Gemeinschaft and Gesellschaft*）一书中提出来的，标志着社区研究的开始和社区理论的诞生。滕尼斯把人类共同生活的表现形式区分为两种类型：社区与社会。“社区”主要存在于传统的乡村社会中，具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、守望相助、富有人情味的社会关系和社会利益共同体。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。人们把 *Gemeinschaft* 一词译作“共同体”更贴近滕尼斯的本意。

随着社区研究的逐步深入，至今学术界对社区的理解也在不断发生变化，对社区所下定义已有 140 多种，20 世纪 20 年代美国学者查尔斯·罗密斯将滕尼斯的“社区”一词由德文翻译成了英文“Community”，意指公社、团体、共同体的意思。20 世纪 30 年代，“社区”一词在传入我国后，由费孝通等燕京大学学生从英语“Community”翻译成“社区”，费孝通在《略谈中国的社会学》一文中谈到了这个词的由来，“人际关系可以分出两个层次。基层是共存关系，和其

① 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会 [M]. 林荣远, 译. 北京: 北京商务印书馆, 1999: 95.

他动植物一样,通过适应竞争,在空间获得各人所处的地位,相互间可以互相利用,维持生存,也就是我们通常所说的利害关系;但人际关系还有一个层次性质不同于前者,就是痛痒相关、荣辱与共的道义关系。前者形成的是 Community,而后者形成的团体是 Society”。明确认为“社区是以认同的意愿、价值观念为基础的,血缘、邻里和朋友关系则是社区成员之间合作的主要纽带,对其成员行为的控制通常是依据传统、习惯或乡规民约。”^①美国社会学家帕克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:①有一定数量的按地域组织起来的人群;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社区中的每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。

多年来,国内一些学者关注社区研究,从不同的角度对社区的概念也进行了界定。目前《中国大百科全书》对社区的定义为:以一定地理区域为基础的社会群体。其特征有:有一定的地理区域,有一定数量的人口,居民之间有共同意识和利益,并有着较密切的社会交往。此后,社区概念又进一步引用到其他研究领域。根据我国的实际情况,2000年国家民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》中指出,社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。

社区作为居民生活的社会共同体,通常包括以下几个基本要素:

一是地域要素,即指有一定界限的地域,其界限一般来说是比较明确的,是社区的自然地理与人文地理的空间载体,也可以说是社区成员互动交往所能够影响到的范围。

二是人口要素,即指具有一定数量的、以一定社会关系连接起来的、参与社会共同生活的人群,它是社区活动与发展的主体力量。没有人就不成为一个社区,这和地区的概念是不同的。

三是社会互动要素,这种互动分正式组织化互动和非正式的自然交往互动。不管是哪种互动方式,都属于社会交往,也只有社会交往,才能使人们相互之间形成一定的社会关系,结为一个特定的社会生活共同体,从而满足由单个人无法满足的人类需求和功能。

四是组织结构要素,即指社区内部各种社会群体和组织之间的相互关系及其构成方式,是社区活动得以展开的社会组织形式。

五是文化要素,一般来说是指生活在其中的社会成员在情感和心理上所具有的、一定的共同的依附归属感和心理上的认同,这是在社区长期生活的必然结果。

^① 费孝通.当前城市社区建设一些思考[J].社区,2005,7:23.

以上所述社区构成的五个基本要素,也是社区形成的必要条件,任何一个地方只要拥有或具备这五个条件,并且五个要素之间形成相互依赖、有机统一的关系整体,就可以构成一个相对独立的社区。其中地域是社区的地理环境要件,人口是社区生活的主体条件,组织与群体是社区居民交往和整合得以实现的客观机制,而文化则是社区居民交往与整合得以实现的精神要件。而在不同的历史背景之下其功能与模式的表现形态又往往是不尽相同的,必然会呈现出与各个发展阶段相适应的时代特征。

(二) 城市社区

城市社区是指以大多数从事工商业或其他非农业活动的一定规模的人口组成的地域生活共同体。城市社会是人类居住的基本形式之一,是城市的细胞和基础,与社会各方面的关系最密切,是社会问题最敏感、最集中的地方。城市社区的范围在我国一般有两种定位,一是指经过社区体制改革后作了规模调整后的社区居民委员会辖区,经过调整后的居民委员会是指“街道办事处管辖范围以下又大于原有居民委员会规模”这样一个地域范围;另一种是指作为城市区政府派出机关的街道办事处所管辖的范围,目前我国以后者居多。

城市社区是我国城市管理体系中的重要环节,由于其具有一定的规模、空间范围和经济基础,使其不仅在关爱社会弱势群体等方面能发挥组织协调作用,而且在构筑人与人、人与自然和谐共存、处理效率与公平等关系方面有一定的自主权和发展空间,在城市社会活动组织和协调发展中能起到其特定的作用。

(1) 城市社区中街道办事处是相应的最高社会管理机构,能代表政府行使城市管理权,具有很强的社会组织和协调能力,可以触及社会、经济、环境各个方面,如城管、环卫、计生、卫生、安全管理等。

(2) 城市社区具有一定的规模,不仅是指成员多少,还包括地域空间规模。在这一等级的地域空间范围内包含了众多的人文和自然资源,通过对这些资源的充分挖掘和利用,可以从多角度、多领域协调人与人、人与自然的和谐共生。

(3) 城市社区可以通过聚集一定的财力,为创建和谐社会奠定经济基础。城市社区中,分布着大量的单位和企业,并且街道办事处也有自身所属的企业,可以通过政府、企业、个人共同出资的形式来完成城市社区需要建设的一部分项目,如老年人公寓、文化娱乐中心、失业下岗人员职业培训学校等。

(4) 城市社区可以通过有组织、自愿参加的形式,开展文化宣传娱乐活动,增强成员的凝聚力,形成有特色的社区文化,进而培养社区成员的自信心和自豪感。

(5) 城市社区在规划编制和实施过程中能发挥强大的公众参与作用,特别是

在规划编制阶段,从资料搜集、规划发展设想到规划方案的交流和规划成果的认可,公众可以积极参与全过程,激发起社会参与规划编制的热情,继而为规划的实施和管理创造良好的环境。

(三) 社区发展

社区发展是指社区居民在政府机构的领导和支持下,依靠社区内部成员的努力,发挥社区内部的力量,利用社区自身的力量改善社区经济、发展社区组织、增强社区活力、提高社区居民生活水平和促进社区有计划变迁的过程。最早提出这一概念的是美国社会学家弗兰克·法林顿,其在1915年出版的《社区发展:将小城镇建成更加适宜生活和经营的地方》一书中首先使用了这一概念。此后在社会学家们的讨论下逐步完善。第二次世界大战以后,针对新兴国家在经济和社会各方面亟需发展的需要,联合国以工业国家社区组织发展工作的经验为基础,结合发展中国家开展的成人教育、合作化运动以及乡村建设方面的经验,于1955年正式倡导和发动了社区发展的世界性运动。

社区发展的主要宗旨是全面推动社区的发展,围绕这一点,联合国和许多国家都制定了社区发展的指标体系,提出了社区发展目标是:①提倡社区自主精神,鼓励社区自力更生地解决社区问题;②培养社区居民的民主意识,促使社区居民积极参与社区公共事务;③加强社区成员的互助合作,提高社区的整合程度,推动社区的发展与变迁。

为实现这一发展目标,各个国家以联合国《通过社会发展促进社会进步》的报告中提出的社区发展的基本原则为基础,根据各国自己的实际情况,制定了社区发展的原则,主要内容可概括为:

(1) 民主自治原则。社区发展必须依靠自己的力量,对社区发展的目标、实现目标的步骤、措施等都展开深入讨论与协商,充分发挥广大社区成员的自主作用,自主抉择和解决社区问题。

(2) 大众参与原则。社区事务是社区所有成员的集体事务,必须依靠社区成员广泛参与社区的管理与建设,协商解决社区问题、促进社区发展。

(3) 广泛合作原则。社区发展中遇到的问题,在坚持民主自治的基础上,还需要借助社会各方面力量的合作,包括政府部门的引导和支持、社区与周边环境的合作与协调,共同解决社区问题、促进社区繁荣发展。

(4) 突出重点与全面规划相结合原则。社区发展既是全方位发展又是长远发展,因此在制定社区发展目标、解决社区问题时,既要长远着眼、立足全局、统筹兼顾,制定长远的和全面的规划,同时又要分清轻重缓急,优先解决社区迫切需要解决的具体问题。

我国的城市社区建设历经了三个阶段。第一个阶段是传统的社区管理阶段。建国后,我国的社区管理主要体现于行政权力导向的街道居委会制和单位型社会。国家依靠行政和政治力量控制了所有的社会与经济资源,并将资源全部纳入单位建设。第二个阶段是我国的城市社区建设的实践阶段。随着20世纪80年代的改革开放和市场经济的发展,单位开始向资源配置更为有效的市场领域转移,单位制社会的资源配置功能逐渐弱化,大量的“单位人”流入社区,变成“社区人”。尤其是1986年民政部首次提出了在城市开展社区服务的要求,表明我国城市社区建设实践的标志性开始。第三个阶段是我国城市社区建设的发展阶段。1991年,面对急剧的社会变迁和传统街居制作用的弱化,以及单位人社会的解体,国家提出了“社区建设”的发展思路。在政府的领导和指导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,公民通过自助、互助和他助,发展居住地域的服务与管理等,使居民增加情感归宿和认同,逐步实现社区自治。^①同时为了加快社区发展,社区制改革通过“责权利”的统一,实现政府权力对街道的下放,实现街道中的行政权力的重新整合,赋予街道办以人、财、物以及制度等资源,加强街道办自身能力建设。

二、治理及社区治理

治理理论是国外政治学、社会学研究的一个热点,其核心理念已成为公共权力运行和公共事务处理的基本准则。在城市社区治理的研究领域,西方学者目前已形成较为稳定的社区治理模式;注重参与社区治理组织与机构健全,权责清晰划分;注重非政府组织以及社区志愿者在社区治理中的作用发挥。其研究成果在社区治理实践中得到普遍的推广和应用。

在治理理论的推动下,我国近年来开始对城市社区治理进行实践探索和相关理论的构建。但是,由于社区治理实践在我国的时间不长,社区治理整体效能不高,我国理论界对城市社区治理也尚未进行系统和深入的研究,在实践领域中还有很多的现实问题,有待于通过更深入的理论研究予以解释。

(一) 治理

治理是研究社会关系的新理念,就治理而言,英语中的治理(Governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。治理概念产生于西方国

^① 冯玲,李远志.中国城市社区治理结构变迁的过程分析——基于资源配置视角[J].人文杂志,2003,1:135.

家,“治理”的概念最初用城市治理,主要解决日益复杂的城市发展问题,后来被用于企业层次的公司治理和国家层次的国家治理。最新的用法是全球治理,用于解决全球化和信息化条件下全球范围内经济社会的发展问题。它的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。

治理的概念作为社会控制体系的治理,指政府与私人部门之间的合作与互动,认为政府并不是国家唯一的权力中心,各种公私机构只要得到公众的认可,就可以成为社会权力的中心。作为社会组织网络的治理,指的是建立在信任与互利的基础上的国家、公共组织、私人机构及社会个人等各种活动主体之间的社会协调网络。治理的目的是在各种不同的制度、关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。

在诸多关于治理的定义中,最具代表性和权威性的当属全球治理委员会发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告,报告中指出:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的诸多方式的总和。它是使互相冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动思维持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也保留各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”。基于对这一定义的认识可以看出,“治理”是一个比“统治”更宽泛、更丰富的概念,其主体是多元的,既可以是公共机构也可以是私人机构,还可以是公共部门与私人部门的合作;其运行也是多向度的,是一个上下左右互动的管理过程;支持方式是多样化的,主要通过合作、协商、确立认同和共同的目标等方式实施对于社会公共事务的管理;其权威性则是建立在自主和自愿基础上的全体公民的认同和共识。俞可平教授认为:“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益”^①。它强调通过合作、协商的方式实施对公共事务的管理,弥补国家和市场在社会资源配置过程中的不足或失效之处。“作为一种政治管理方式,治理有以下四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。”^② 概而言之,治理就是各种利益相关者共同参与共同事务管理的过程,它特别强调治理是一个持续的过程,这种过程的核心是平等的协商和对话,并通过协商对话形成一致性的契约,约束各方参与者的行为,从而实现某种公共利益的最大化。

① 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2000: 32.

② 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2000: 33.

（二）社区治理

20 世纪 80 年代末治理理论逐渐兴起,该理论适应了全球民主化的进程,凭借其突破传统性的思维,迅速渗透到社会的各个领域,以其强大的生命力改革着各种组织,其中包括社区基层组织。其在西方社会的管理实践中收到良好的效果,现已逐渐成为社会管理与治理的一个重要理念和价值追求,这对于城市社区治理也有重要的理论价值和借鉴意义,它以其崭新的视角为社区发展指明了新的道路。

1. 社区治理的涵义与特征

社区治理是运用治理理论对社区管理进行探索、解释和建构,是治理理论在社区层面上的运用,具体是指在社区的范围内,不同治理主体之间基于共同的目标支持,而共同管理社区公共事务的活动或管理机制。它强调以一定区域范围内的社区为基础,运用权威维持秩序,通过多方互动,满足公众的需要,实现政府与社区组织、社区公民共同管理社区公共事务的活动,是一种集体选择过程,它体现在城市社区范围内,政府、社区组织、非政府组织、社区成员等不同治理主体依托各自资源而进行的相互作用、共同管理社区公共事务的活动。社区治理强调各行为主体间权责利的合理划分和有效配置,从而实现社区的民主自治和居民福利的提升。它强调随着资源配置结构的复杂、多元、动态化,社会治理结构从政府单极统治走向网状水平发展。它涉及政治、经济、文化、社会等各个方面的工作,是一项全方位的、整体性的综合工作,其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。社区治理作为社区发展策略的具体落实和实施过程,是一项庞大的社会系统工程,其基本目标就是优化城市基层社会的治理结构,减少治理成本,提高治理效率。美国政治学者埃莉诺·奥斯特罗姆经过研究发现:“社区治理通过借助既不同于国家,也不同于市场的制度安排,可以对某些公共资源系统成功地实现开发与调适。”^①

社区治理的行为主体是多元化、多样性的;它的行为指向是社区中的公共事务;它的权力运行的方向并不是单一的、自上而下的,而是一种多向度的、上下互动的过程,通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式来实施对公共事务的管理;它是一个长期的过程,其目标除了完成特定的、具体的经济和社会发展的任务外,更注重社区基本要素的培育。

良好的社区治理是一个民主国家的重要标志之一。就社区的功能而言,它

^① [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道 [M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海三联出版社, 2000.

能够起到一种维持稳定的作用,因为它是一种基于自下而上的力量,是一种人们参与社会、参与政治管理的渠道。众所周知,民众参与是非常重要的,因为民众需要表达自身利益。其参与渠道与方式的合理,就会直接影响到参与的效果,进而影响社会的稳定度。社区治理要求社区组织和社区公民与政府共同承担社区建设的责任,负责任的政府与有责任感的公民在社区治理中具有同等重要的地位。

城市社区治理在我国是一项崭新的事业,随着时代的进步和观念的更新,城市社区治理在得到认同的同时,越来越受到重视,成为社会走向和谐的基础。十七大报告明确提出要“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。与我国过去的基层社会管理相比,社区治理的特征有:

一是就主体而言,由过去的单一化转变为多元化。我国过去在对基层社会的管理中,管理主体单一化,只能是政府。而在社区治理中,主体呈现多元化,除了政府作为城市基层治理主体之外,还有社区居民、社区自治性组织、非营利组织、辖区企事业单位等。因此,社区的公共事务需要多元主体的参与和决策,政府与社区之间要形成积极而有成效的合作信任关系,以善治(即良好的治理,使公共利益最大化的社会管理过程)^①为目标,达至社区公共利益的最大化。

二是就过程而言,由过去强调行政控制到强调居民参与。我国过去的基层社会管理,不论是单位体制,还是街居体制,行政功能都非常突出,命令式的上下级层级色彩浓厚。政府与单位之间、单位与职工之间都是服从与被服从的行政命令关系,市、区政府、街道办事处和居委会之间的互动关系也是按照行政命令模式运行。而社区治理则强调居民参与,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,与居民的要求相适应。居民不再依附于单位或街居组织,更不受它们的庇护,而是彼此形成平等互惠的关系。

三是就结构而言,由过去垂直科层结构转变为横向网络互动结构。我国过去的街居体制结构是从上级政府到街道办事处,到居委会再到居民,单位体制结构是从上级单位到下级单位再到居民,只有垂直的关系,没有横向的联系。而在社区治理结构中,社区主体多元化,街道与居委会之间、居民与政府之间的关系由单向运行转变为双向互动;大量社区中介组织的培育和发展,在居民和政府之间又是一道沟通和联系的桥梁,从而将社区中行政力量、自治力量和社会力量构筑成横向的网状结构。^②

① 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

② 冯玲, 李志远. 中国城市社区治理结构变迁的过程分析 [J]. 人文杂志, 2003, 1: 136.

2. 社区治理的基本原则

第一，多元主体原则

社区治理的理念，意味着政府如果要想实现其社区管理的目标，就必须和当地社区的各种组织特别是强调自主自理的第三域组织相互信任、相互支持、相互合作。更重要的是，社区治理的理念不认为有一些特别的事务是专属公域组织、专属私域组织或专属第三域组织。社区治理的过程是一个政府逐渐转变职能的过程，是一个社区与社会渐趋成长的过程。社区治理主要不是一项“政府工作”，而是一项社会工作，扮演主要角色的不应当仅仅是政府，而是社会力量和居民群众。从社区发展的长远目标看，多方参与、共同管理是社区管理的大趋势。我国过去在对基层社会的管理中，管理主体单一化，只能是政府。而在社区治理中，主体的多元化是必然要求，社区治理既不完全是政府行为，也不完全是基层群众的自治行为，而是一个政府行为、社会管理、群众自治相结合的产物。任何一个多元权力组织在社区中都无法单独进行有效的治理，每个组织都有自己的优势和缺陷。政府和非营利组织无法发挥市场经济条件下资源配置的基础性作用；非营利组织和营利组织无法像政府那样采取合法的强力手段实行公共管理和保护公民的公共安全与人权；政府与营利组织又不能像非营利组织那样对社区弱势群体提供志愿的、不计报酬而又受到受助者欢迎的服务。政府、市场、非营利组织都存在缺陷，相互之间的合作、协商、目标意志的达成，则可以弥补各自的缺陷而达至善治之目标。因此，社区的公共事务需要多元主体的参与和决策，政府与社区之间要形成积极而有成效的合作信任关系，以善治为目标，达到社区公共利益的最大化。同时，要注意各种社区治理机构其结构和功能有所不同，因此，不同的被评价主体应有所侧重，应注意评价指标及标准的取舍与调整。

第二，加强党的领导原则

城市社区是我们党在城市工作的组织基础和群众基础，是城市的基层政权。社会主义的社区治理离不开共产党的领导，如果社区治理离开了党的领导，很可能导致中国政治动乱。因此，在社区建设与治理中，必须坚持党组织对社区内多种组织和各项工作的领导核心地位。但党的领导并不意味着党来包办社区建设与治理，更不能包办社区治理，党的领导应是政治上的领导、思想上的领导；党在社区自治过程中的作用也主要是通过发动社区党员积极参与社区建设，发挥党员的模范带头作用来获得社区居民的认同和支持，从而扎根于社区；坚持党的意志应通过法定程序进入社区决策，党应充分支持和保证社区治理各主体对社区内公共事务和公益事业的自主决策权和组织管理权。

社区党组织是本社区的领导核心，它对上级街道党工委负责，对社区的重大问题负有直接责任。要使各自独立的具有特殊利益的组织达成目标意志和为

了共同目标采取共同的行动,在我国则必须坚持党的领导,多元权力对社区治理的参与更需要党的领导。社区居委会的选举产生都是在社区党组织的领导下完成的。但在社区治理中,党的领导主要体现在政治导向上,体现在对社区居委会通过的重大事项进行最终决策上,体现在对社区内各类组织以协调、对话为主的软控制上,体现在发挥党员的先锋模范作用、积极参与社区志愿服务活动并通过这种活动带动社区其他居民参与社区建设上,而不是“我说你做”的行政权力领导上。在我国社区治理中,从共产党的理论优势、组织优势和政治优势、人才优势上看,还没有任何组织可以像党组织那样对社区组织起组织协调作用。社区党组织通过在社区非营利组织和营利组织中发展党员、建立党组织、开展党的工作对他们实行组织覆盖和工作覆盖,并通过组织和活动实现党对社区治理的领导。

第三,以人为本的原则

现代社区管理观念应该注重人的主体性,充分发挥主体的自主性和参与性。在对社区工作者绩效评估主体进行选择的时候,“以人为本”的理念实际上包含着两层涵义:一是要以居民为本,让居民来监督社区工作者;二是要以社区工作者为本,帮助其在组织内的发展,以激励其发挥潜能,实现人性化的绩效评估。在社区治理中,要求我们首先承认和尊重各主体的自身利益追求,特别是社区居民的利益追求,要创造条件满足他们的利益需求,激励他们在关心自己利益的同时更多地考虑和关心别人的利益、集体的利益,调动他们参与社区治理的主动性、积极性。其次,要设计一种激励机制或制度安排,从机制或制度上激励每一社区主体积极主动参与社区治理。

社区治理强调现代社区利益关系的整体性,无论是个体利益还是群体利益的实现,都要依赖于社区整体利益的协调一致。也就是说,在社区治理实践中,居民或利益群体某种特定利益的实现,不是居民或利益群体自身孤立的行动,而是社区中不同居民、不同群体之间相互作用、相互影响的过程。以全心全意为社区人民群众服务作为社区政府工作决策的出发点和落脚点,充分发挥社区功能保证人民群众安居乐业促进社会的稳定和发展。要真正落实始终代表最广大人民群众的根本利益,社区政府就必须要以群众需要为第一信号,做群众拥护、赞成、答应、高兴的事,不做群众不拥护、不赞成、不答应、不高兴的事,多做得人心、暖人心、稳人心的工作。紧紧抓住群众最关心、反映最强烈的“急、难、愁”问题,因地制宜地做一些实事,把工作做到群众的心坎上,使社区群众得到实实在在的利益。

第四,开拓创新的原则

开拓创新是社会进步的动力,也是社区服务工作富有活力的重要保证。在社区建设实践中,我们探索形成了社区服务工作中一些好的工作思路、工作方法,