

杭州市哲学社会科学重点研究基地项目



走向和谐“生活共同体”： 城市化进程中的社区分类管理研究

——以杭州市江干区为例

柯红波 主 编



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

杭州市哲学社会科学重点研究基地项目

**走向和谐“生活共同体”：
城市化进程中的社区分类管理研究**

——以杭州市江干区为例

柯红波 主编



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

走向和谐“生活共同体”:城市化进程中的社区分类管理研究:以杭州市江干区为例 / 柯红波主编. —杭州:浙江工商大学出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-5178-0015-6

I. ①走… II. ①柯… III. ①区(城市)—社区管理—研究—杭州市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 235213 号

走向和谐“生活共同体”:城市化进程中的社区分类管理研究

——以杭州市江干区为例

柯红波 主编

组稿编辑 任晓燕

责任编辑 吴岳婷 蒋红群

封面设计 王好驰

责任印制 汪俊

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail:zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话:0571-88904980, 88831806(传真)

排版 杭州朝曦图文设计有限公司

印刷 杭州杭新印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 12.25

字数 189 千

版印次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5178-0015-6

定价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88804228

序

社区作为一个地域性的社会生活共同体,是党和政府联系人民群众的基础平台,也是基层社会建设和管理的重要载体。正因为如此,人们常常将社区比喻为社会的细胞、沟通的桥梁。近些年来,随着我国基层社会管理体制的逐渐转轨和城市化进程的快速推进,城乡社区的基本类型日益呈现出多样化和复杂化的态势。除了传统的城市社区和农村社区外,还出现了撤村建居社区这种兼具城乡元素的过渡型社区,以及像商品房社区、商务楼社区、保障房社区等新型社区类型。不同类型的社区在地理位置、经济基础、居民结构、文化氛围、社会网络等方面都存在着明显的差异,对基层社会建设和管理工作无疑提出了新的挑战。

杭州市作为新中国第一个居委会的诞生地及全国社区管理和服务创新实验区,在社区建设和管理方面积累了许多富有成效的工作经验,而江干区的探索实践无疑是其中的重要组成部分。2001年5月,时任中共中央总书记的胡锦涛同志在视察江干区社区建设工作时指出:“要把为民服务作为社区一切工作的出发点和落脚点。”按照这一指示精神,近年来杭州市江干区一直按照“分类指导、分类管理、分类建设、整体推进”的工作思路,积极开展社区建设和社区管理的探索实践,并取得了显著的成效,获得了“全国和谐社区建设示范区”“全国义务教育基本均衡发展区”“全国家庭教育工作示范区”“全国计划生育优质服务先进区”“全国慢性病综合防控示范区”“全国养老服务示范区”“全国残疾人社区康复示范区”等荣誉称号。

当然,创新发展是一项永无止境的事业。在杭州从“西湖时代”迈向“钱塘江时代”的城市化进程中,作为杭州实施“城市东扩”发展战略的主战场,江干区委、区政府积极提出以“全域城市化、都市国际化”为主抓手,扎实推进经济现代化、社会现代化、治理现代化、文化现代化和生态现代

化,全面建设“城市新门户、都市新中心、浙商新高地、金融新蓝海”,全力打造国内一流的现代化中心区的宏伟发展目标。正是在这样的背景下,为进一步推进社区管理,完善社区服务,探索构建具有杭州特色并符合江干区情的社区服务管理模式,中共杭州市委党校、杭州市江干区民政局成立联合课题组,开展以江干区为研究对象的社区分类管理研究。在该项研究中,课题组以城市化进程为分析主线,以城市化水平为划分标准,将社区划分为农村社区、撤村建居社区和城市社区三种基本类型。在每一社区类型中,课题组又结合江干区实际,将社区类型进一步细分,形成了社区分类管理的基本谱系。例如,课题组将城市社区划分为传统社区和新建社区两大类型,又根据社区居民结构和社区文化的差异,将传统社区细分为街居社区和单位社区,将新建社区细分为商品房社区、特殊社区两种类型。针对每一种社区类型,课题组对相关管理工作经验都进行了梳理和分析。因此,在这项研究成果里,我们不难发现许多富有江干特色的社区管理经验,如以“分级分片、一岗多责、一片三长、数字管理”为主要内容的“责任社工”管理服务机制,以“凯益荟”为代表的社区社会组织培育机制,加强城市流动人口社区化管理服务的“彭埠经验”,等等。课题组在对江干区社区分类管理创新实践进行总结和分析的基础上,提出了走向和谐“生活共同体”的理论构想,为社区管理的创新实践提供了一个可资借鉴的努力方向。

党的十八大报告指出,加强和创新社会管理,必须“加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能”。可以断言,社区作为基层社会管理创新的主要着力点和经验生长点,必将是社会管理者大有可为、必有作为的人生舞台。在此,我们期盼江干区和杭州其他兄弟城区一起在社区建设和社区管理方面继续大胆探索,为构建具有时代特征、中国特色、杭州特点的社区服务管理模式做出积极贡献,同时也衷心祝愿杭州社区建设和管理工作的明天更加美好!

目 录

第一章 研究背景	001
第一节 社区管理与基层社会管理创新	002
一、社区:社会管理的基本构成单元	003
二、中国的城市化与基层社会结构变迁	004
第二节 社区管理的现实困境	008
一、管理主体方面的困境	008
二、社区自治方面的困境	009
三、社区参与方面的困境	010
四、社区服务方面的困境	011
五、社区文化方面的困境	011
第二章 社区分类管理的理论框架	013
第一节 社区分类管理的理论依据与基本类型	013
一、社区分类管理的理论依据	013
二、社区分类管理的基本类型划分	016
第二节 社区分类管理的本质与目标	019
一、社区分类管理的本质	019
二、社区分类管理的目标	019
第三章 城市社区管理的探索与实践	031
第一节 城市传统社区管理	031
一、城市传统社区管理的现实困境及主要根源	032
二、江干区城市传统社区管理的典型探索	042
三、江干区城市传统社区管理的经验启示	058

第二节 其他城市社区类型的管理	063
一、流动社会的复杂化:城市新建社区的管理困境	063
二、困境产生的原因:国家—社会关系变迁中的秩序再造	069
三、江干区城市新建社区管理的典型探索	074
四、江干区城市新建社区管理的经验启示	082
第四章 撤村建居社区管理的探索与实践	094
第一节 撤村建居社区的发展优势与管理困境	095
一、撤村建居社区管理的优势	095
二、撤村建居社区管理的困境及根源	099
第二节 江干区撤村建居社区的类型及其特征	103
一、就地翻牌社区(双牌社区)	104
二、拆迁社区(空巢社区)	107
三、回迁安置社区(混合型社区)	109
第三节 江干区撤村建居社区管理的典型探索	112
一、江干区撤村建居社区管理的目标定位	112
二、江干区撤村建居社区管理的实践路径	115
三、江干区撤村建居社区管理的主要成效	132
第四节 江干区撤村建居社区管理的经验启示	136
一、撤村建居作为过渡方式是社区城市化的理性选择	137
二、撤村建居社区“经社分离”是走向城市社区的必由之路	140
三、地方政府是推进撤村建居社区转型的能动者和引导者	144
四、撤村建居社区的最终转型有赖市民赋权与城市文明构建	146
第五章 农村社区管理的探索与实践	148
第一节 农村社区管理的困境与根源	149
一、二元分治与城乡一体化之间的矛盾	150

二、农村社区发展的多重方式与配套机制之间的矛盾	151
三、公共服务需求多元化与供给有限性之间的矛盾	152
四、社区认同弱化与价值重建之间的矛盾	153
第二节 江干区农村社区管理的实践探索:以丁桥镇皋城村 为例	154
一、发挥党组织和村两委在治理中的中坚作用	155
二、推进公共服务覆盖农村社区	158
三、集体合力发展生态经济产业	160
四、提升社区文化认知	161
第三节 江干区农村社区管理的经验启示	162
 第六章 江干启示:分类管理视野下“四位一体”社区建设的理想模式	166
第一节 分类管理中的社区组织建设	166
第二节 分类管理中的社区服务建设	169
第三节 分类管理中的社区经济建设	172
第四节 分类管理中的社区文化建设	174
 第七章 走向和谐“生活共同体”:全球化视野下中国社区管理的追求与 出路	177
第一节 功能多元:意义共同体与利益共同体	178
第二节 合作善治:行政性复合与自主性合作	181
第三节 包容共享:结构异质性与社区凝聚力	183
第四节 统筹均衡:单向进化与多元共生	184
 后 记	187

第一章 研究背景

人是一种群居动物,并通过血缘、地缘、业缘等一系列联结纽带而相互组合成一个个“社会”。我国古代思想家荀子就曾精辟地指出:“人生不能无群,群而无分则争,争则乱,乱则离,离则弱,弱则不能胜物。”^①因此,如何对社会进行管理以获得良好的生活秩序和发展条件,是人类社会自身面临着的一个历久弥新的课题。应该说,在不同的经济社会背景下,由于地理位置、生产方式、社会结构、居住形态、文化传统等方面的不同,社会管理的体制机制、方式方法及重心重点也都会存有差异。对当前中国这个有着古老而灿烂的农业文明的超大型社会而言,在现代化和全球化双重力量的驱动下,“传统与现代的交织、农业与工业的更迭、压缩式的跨越发展,比发达国家面临着更加多元复杂的风险”,^②社会管理压力重重。特别是自改革开放以来,随着单位体制的不断解体,大量的“单位人”向“社会人”“社区人”转变,城乡社区作为我国基层社会管理主要载体的地位日益凸显。由此,在后单位制时代,社区管理也成了社会管理领域中的一个重大而紧迫的现实难题,亟待我们从理论和实践两个层面加以破解。和其他快速发展的中国城市一样,杭州市江干区也肩负着这一艰巨的历史使命。

江干区占地面积 210.22 平方千米,南临钱塘江,西依西子湖,中贯京杭大运河,坐落于杭州大都市 3068 平方千米的中心位置,横亘在杭州市南北发展轴和东西发展轴的轴心地带,是杭州接轨上海、连接南京、辐射浙江的中心节点,也是商家进驻杭州的“桥头堡”。近年来,在杭州从“西湖时代”向“钱塘江时代”阔步前行的城市化进程中,江干区已然成

① 《荀子·王制》。

② 范正伟:《如何应对“文明的风险”》,《人民日报》2010年8月5日。

为了杭州“城市东扩”“决战东部”城市战略和实现新一轮发展的主战场、主阵地。^① 据统计,目前江干区拥有人口 73.8 万人,其中户籍人口占 44%,流动人口占 56%,下辖闸弄口、凯旋、采荷、四季青 4 个街道和笕桥、彭埠、九堡、丁桥 4 个镇。在 133 个城乡社区中,城市传统社区 47 个,占 36.4%;城市新型社区 29 个,占 22.5%;撤村建居社区 51 个,占 39.5%;农村社区 6 个,占 4.7%。^② 江干区不断多元化的社区类型,在见证杭城日新月异的发展变化的同时,也给城市基层社会管理提出了诸多难题。与过去相比,江干区城乡社区的管理环境发生了深刻变化,过去一些行之有效的管理理念、管理制度、管理方法面临着新的挑战。尤其是当前随着居民和流动人口越来越多、服务要求越来越高、利益诉求越来越复杂的背景下,人们对社区的服务功能、服务专业水平都提出了更高更多的要求。对此,江干区提出了“城市新门户、都市新中心”的建设目标,并按照“分类指导、分类管理、分类建设、整体推进”的工作思路积极开展社区建设和管理的探索实践,可以说在社区管理方面形成了一些特色鲜明、成效显著有益经验。在本项研究中,我们将以城市化变迁为主要分析视角,全面梳理城乡社区管理的现实困境及其历史根源,并结合杭州市江干区近年来正积极开展的相关实践经验,就如何进一步做好社区管理问题作一番思考和分析。

第一节 社区管理与基层社会管理创新

一般而言,社区管理是指一定的社区内部各种机构、团体或组织,为了维持社区的正常秩序,促进社区的发展与和谐,满足社区居民物质和文化活动等特定需要,所进行的一系列自我管理或行政管理活动。在当前中国正处在大转型的经济社会背景下,社区管理创新构成了基层社会管理创新的主要内容。

^① 此处关于江干区的简介内容主要参考《走进江干·自然地理》,载杭州市江干区政务网: <http://www.jiangan.gov.cn/20090812000002/>。

^② 在本文中的城市社区,如果没有特别说明,指的是城市社区居民委员会辖区。

一、社区：社会管理的基本构成单元

准确把握“社区”的本质和内涵,是做好社区管理工作的前提和基础。从词源学来看,“社区”一词德文为“gemeinschaft”,源于德国社会学家滕尼斯 1887 年出版的《社区和社会》(又译为《共同体与社会》),后在英文著作中被译为“community”传入美国,主要指的是人与人之间关系密切、守望相助、富有人情味的社会团体。在汉语世界中,“社区”这一概念最初是燕京大学的学生(费孝通等)在 1933 年介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学著作时,用来翻译英文“community”一词的,之后该词渐渐成为中国社会学者的通用语。因此,“社区”的原初意义不能简单地从词源考证上以“社+区”的形式加以解释。但是,随着社会的不断变迁和社会学学科不断发展,“社区”一词的界定也发生了较为明显的分歧,归纳起来主要有两大类: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,更倾向于“共同体”的字面含义;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,更倾向于“社区”的字面含义。在何谓“社区”这一问题上,我国大部分社会学者采用的是地域主义观点。^①例如,邓伟志主编的《社会学辞典》就认为,社区“是指在一定地域内,按照一定的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”。^②钱永祥主编的《社区工作》也认为,社区是指“一定数量居民组成的、具有内在互动关系和文化维系力的地域性的生活共同体”^③。

我国的“社区”概念是改革开放之后才逐步流行和发展起来的。1986 年,为配合国家经济体制改革和社会保障制度建设,民政部率先倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务活动,第一次将“社区”概念引入到政府的实际工作中来。1989 年 12 月 26 日,全国人大通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,第一次将“社区服务”的概念

① 姜振华、胡鸿保:《社区概念发展的历程》,《中国青年政治学院学报》2002 年第 4 期。

② 邓伟志主编:《社会学辞典》,上海辞书出版社 2009 年版,第 19 页。

③ 徐永祥主编:《社区工作》,高等教育出版社 2004 年版,第 8 页。

以法律条文的形式固定下来。^①但由于改革开放以来,中国社会的快速转型打破了以往精神共同体常常与地域共同体合一的传统格局,汉语译名“社区”“共同体”两者之间的裂隙日益扩大,^②这也造成了当前我国社区建设和管理在具体实践和价值理念之间出现偏差。对此,有研究者就指出,中国的社区建设理念主要是围绕“区”做文章,“区”就像一只箩筐,政治、经济、文化、社会都包含进来,从而社区可以从宏观社会中被边界清晰地切割来自成体系。^③但不管怎样,在具体的工作实践中,偏重行政区划意义上的“社区”已普遍地被作为基层社会的基本构成单位,并成为了国家经济社会发展的基础平台以及构建社会主义和谐社会的前沿阵地。“社区治,则社会安”,社区管理的重要性由此也可可见一斑。正因为如此,胡锦涛同志2011年5月19日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话中明确指出,要进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,努力夯实基层组织,壮大基层力量,整合基层资源,强化基础工作,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。

二、中国的城市化与基层社会结构变迁

传统中国是小农之国,悠久的农业文明孕育了中国基层社会的乡土本色。正如著名社会学家费孝通所言:“从基层上看,中国社会是乡土性的。”^④不过,城市化是社会现代化的重要评价指标,城市社区是人类现代生活的基本空间载体。从世界发展趋势来看,人们生活空间样态的“乡—城”转换已是一种不可阻挡的历史潮流。我们可以预见,随着城市化进程的不断推进,越来越多的中国农民将告别祖祖辈辈赖以生存和维系的农耕生活,逐渐蜕变为服务于现代工商业发展体系的城市居民。当然,城市化并不仅仅意味着农民在身份和职业方面的简单转换,更意味着他们在

① 鲁哲:《论现代市民社会的城市治理》,中国社会科学出版社2008年版,第268页。

② 胡鸿保、姜振华:《从“社区”的语词历程看一个社会学概念内涵的演化》,《学术论坛》2002年第5期。

③ 马西恒:《社区治理创新》,学林出版社2011年版,第47页。

④ 费孝通:《乡土中国》,上海人民出版社2006年版,第5页。

价值观念、生活方式等领域的深刻变迁。正如学者罗西所指出的,城乡差别主要体现在三个方面,即人口、景观和文化价值观。据此,城市化可以分为两个过程,人口和景观的变化是城市化的第一个过程,而文化价值观的改变是城市化的第二个过程。如果只有人口的集中,而没有人们在价值观和文化上的变迁,就成了假城市化(pseudo-urbanization)。^① 众所周知,由于历史的原因,中国社会长期处于城乡二元分割体制之下,城乡之间存在着明显的经济社会边界。但在工业化、市场化和城市化等多力推动下,当下中国正处于从“乡土中国”向“城市中国”快速转型的社会变迁过程中,并涌现出了形态各异的行政建制社区:农村社区、撤村建居社区、城市社区等。这些不同类型的社区星罗棋布,犹如泼洒在画布上那大小不一、斑驳杂呈的油彩,构成了中国现代化进程中城乡社会的基本格局和形貌。相对于农村社区而言,城市社区具有社会要素的密集性、社会功能的复合性、社会生产的先进性、社会生活的多样性、社会分工的专业化、社会关系的陌生化、社会控制的制度化等诸多特点(具体参见表1-1)^②,塑造了现代中国人的多样化生活方式。

表 1-1 城市社区与农村社区的主要区别

项 目	城市社区	农村社区
社区规模	相当大	相当小
人口密度	比较高	比较低
人口构成	异质性强(比较复杂)	同质性强(比较单一)
工作环境	室内	室外
职业	非农业,差异很大	农业,差异很小
技能	高度专业化	普遍但差异明显
家庭人口	较少	较多
家庭与工作场所	相距较远	接近
社会接触	机会较多,以间接为主	机会较少,以直接为主
社会阶层	很多	少
社会地位	不稳定且多为赢得的	稳定且多为规定的

① 郑也夫:《城市社会学》,中国城市出版社2002年版,第107页。

② 龙冠海:《社会学》,三民书局1986年版,第252页。

续 表

项 目	城市社区	农村社区
社会流动性	高	低
生活水平	高	低
机构团体	多且庞大复杂	少而简单
教育娱乐机会	多	少
社会心理	思想较自由、易变化	思想迷信、保守
社会病态	多	少
社会控制	法律	民俗、民德

近百年来,追寻现代化梦想的中国人对城市化可谓情有独钟。改革开放以来,特别是新世纪以来,在各地政府“规划性变迁”的大力推动下,中国的城市化进程正不断加快,由此被政府部门纳入城市版图的地域面积也在日益扩大。据中国社科院社会学所李培林教授的统计,在1990年到2010年的20年时间里,我国的行政村数量,由于城镇化和村庄兼并等原因,从100多万个,锐减到64万多个,每年平均减少1.8万个村落,每天减少约50个。^①对此,我们也可以从全国乡镇、街道的变化情况略见一斑。据统计资料显示,从2004年到2011年的8年间,我国乡镇的数量由37426个减至33270个,而街道数量则由5829个迅速增加到7194个(见图1-1、表1-2)。^②在城市化进程快速推进的同时,国家对社区建设和管理的重视程度也与日俱增,“社区”一词频现于各类政府文件和研究著述之中,俨然已成为社会建设和管理领域的一个关键词。从字面上看,“社区”一词应该包含两个要素,即作为社群要素的“社”和作为空间要素的“区”。^③“从内涵来看,‘社区’概念也主要侧重一种共同的生活形态,强调的是这种共同体的自然性(亲密性,如邻里、朋友等)和公共性(基于共同需求、共同利益和共同体验的一种共同品格)。而在逻辑上,任何共同生活形态的构成都少不了这样几个基本条件,即共同的需求、共享的利

① 李培林:《“从农民的终结”到“村落的终结”》,《财经》2012年第5期。

② 图1-1、表1-2数据资料来源于民政部网的《2011年社会服务发展统计报告》, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201210/20121000362598.shtml>。

③ 马西恒:《社区治理创新》,学林出版社2011年版,第2页。

益以及共有的认同感。共同的需求,即构成共同体的所有主体的主观欲望,是形成共同体的内在动力;共享的利益,也就是维持和驱动共同体采取共同行动的外在动力;而共有的认同感,则是一个共同体的基本的价值取向和心理体验,是一种共同体身份意识。”^①但如前所述,在具体的基层社会管理实践中,“社区”更多的是被作为一种地域化的社会治理单元来看待,突出的是其包含的“区”的要素,而往往淡化或忽略其应具有“社”的要素和对居民需求、利益及体验等方面的共同品格的塑造。随着我国经济与政治体制改革的不断深入,城市基层社会的结构、功能及运行方式都发生了历史性的变化,过去作为基层社会管理主要依托的单位体制已经逐渐瓦解,使得越来越多的“单位人”向“社会人”“社区人”转变。然而,当社会旧有的规范体系被打破,而新的整合机制又尚未很好地建立时,基层社会的管理问题就显得十分突出。由此,在城市化浪潮汹涌而至的大背景下,如何改革社会管理体制,促进基层社会的和谐稳定问题就成了国家的一个重大议题。2004年,党的十六届四中全会首次明确提出社会建设的概念,强调“加强社会建设与管理,推进社会管理体制创新”。2006年党的十六届六中全会又进一步丰富了社会建设的内涵,并提出必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。显然,从治理理念更新的意义上看,这“实际上标志着中国社会宏观结构由‘整合控制’向‘协同参与’转变,堪称是单位社会走向终结的重要标志”^②。

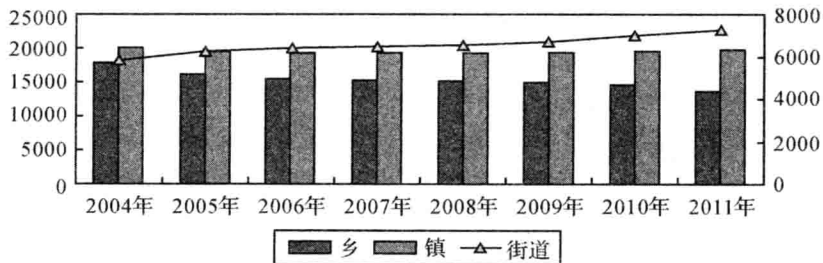


图 1-1 乡镇、街道变化情况 (2004—2011 年)

① 董小燕:《公共领域与城市社区自治》,社会科学文献出版社2010年版,第29页。

② 田毅鹏、吕方:《单位社会的终结及其社会风险》,《吉林大学社会科学学报》2009年第6期。

表 1-2 乡镇、街道变化情况(2004—2011 年)

指标	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
乡(个)	17534	15951	15306	15120	15067	14848	14571	13587
镇(个)	19892	19522	19369	19249	19234	19322	19410	19683
街道(个)	5829	6152	6355	6434	6524	6686	6923	7194

注:图 1-1 和表 1-2 中乡包含民族乡、苏木、民族苏木。

第二节 社区管理的现实困境

当前,伴随中国城市化进程的快速推进,社区类型多样化和社区事务繁复化的特征不断凸显。由此,社区管理遭遇了一系列的现实困境,归纳而言,主要体现在以下五个方面。

一、管理主体方面的困境

随着经济社会的日益复杂化,社区管理越来越成为一项复杂的社会工程,如何实现这一情况下的有效治理是一个新的挑战。这一问题在城市社区的管理过程中表现得尤为突出。例如,在城市居民住房日益商品化的背景下,业主委员会和物业管理公司也随之成为社区治理的重要主体。按照住房和城乡建设部《关于印发〈业主大会和业主委员会指导规则〉的通知》(建房〔2009〕274 号)的规定,业主委员会是由业主大会依法选举产生,从事与物业管理相关活动的社区民间组织,“对业主损害他人合法权益和业主共同利益的行为,有权依照法律、法规以及管理规约,要求停止侵害、消除危险、排除妨害、赔偿损失”。而“物业管理公司”是一种新的社区物业管理模式。它是城市化的发展和居民需求日益多元化的产物。由于职业生活与社会生活、工作空间与生活空间的分离以及住宅的商品化和产权的私有化,传统的行政化公房管理模式失效,新型物业管理公司应运而生。^①由此可见,按性质来分,目前我国的城市社区管理组织主体主要包括政府组织(街道办事处)、企业组织(物业管理公司)和介于

^① 董小燕:《公共领域与城市社区自治》,社会科学文献出版社 2010 年版,第 96 页。

政府组织和企业组织之间的中间组织(居民委员会和业主委员会)。从内容上看,社区管理包括了社区组织管理、社区服务管理、社区治安管理、社区环境卫生管理、社区文化教育管理、社区人口管理、社会保障管理等诸多方面。这些管理工作的有效开展,单凭某一治理主体是根本无法实现的。因此,如何规范这些管理主体之间的关系,如何明确各管理主体的职能,以形成适应城市基层社会发展的管理模式,是目前摆在政府面前的一大难题。

二、社区自治方面的困境

基层民主制度是我国的一项重要政治制度。党的十八大报告明确指出:“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。”对此,我国在法律上也有着明确的规定。按照全国人大常委会1989年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。但自从“社区制”取代“单位制”以来,城市社区居委会就面临着严重的体制性困境,并集中表现为“行政化困境”和“边缘化危机”。^① 同样,在农村社区管理过程中,由于乡村社会分化和流动日益显著,村民委员会的自治环境不同程度地遭受破坏,一方面,政府(包括经常作为基层政权“代理人”的村干部)与农民的联系纽带已松弛,互动频率在锐减,彼此渐趋疏离和陌生;另一方面,处于弥散化状态的农民(特别是新生代农民)空间流动频繁,他们的民主权利意识在增强,个体诉求差异在凸显,容易引发各类社会矛盾和冲突。有些地方的村民自治组织由于受到宗族势力和流氓势力的干扰,甚至已蜕变成一些小团体攫取自身经济利益的工具。在社区类型日益多元化的背景下,社区自治如何摆脱上述困境也是一个重要的现实课题。

^① 郑杭生、黄家亮:《论我国社区治理的双重困境与创新之维》,《东岳论丛》2012年第1期。