

# 城市社区管理研究

CHENGSHI SHEQU GUANLI YANJIU

梁玉忠 编著

吉林人民出版社

# 目 录

第一章 导 论	001
第一节 研究背景与意义	001
第二节 国内外研究现状	004
第二章 城市社区管理的基本理论	016
第一节 城市社区发展历程	016
第二节 城市社区管理相关概念界定	018
第三节 城市社区管理的模式及存在的问题	031
第四节 国外城市社区管理	044
第三章 城市社区的组织体系	058
第一节 社区党组织	058
第二节 社区的政府派出机构	072
第三节 居民委员会	085
第四节 社区中介组织	097
第四章 城市社区的管理体制	107
第一节 社区管理体制的理论基础	107
第二节 社区管理体制的基本框架	111
第三节 社区管理体制与运行机制构建	117
第五章 城市社区民主政治	128
第一节 社区民主建设的背景和意义	128
第二节 社区参与	135

第三节	社区自治	145
第四节	社区民主建设的途径选择	159
<b>第六章</b>	<b>城市社区的公共服务管理</b>	<b>168</b>
第一节	社区公共服务的特征	168
第二节	社区公共服务的供给机制	174
第三节	社区公共服务的现状与发展趋势	187
<b>第七章</b>	<b>城市社区物业管理</b>	<b>199</b>
第一节	城市社区物业管理的理论概述	199
第二节	城市社区物业管理的原则与运作模式	213
第三节	城市社区物业管理存在的问题及对策	216
第四节	城市社区物业管理服务质量评价	223
<b>参考文献</b>		<b>229</b>

# 第一章 导论

## 第一节 研究背景与意义

### 一、研究背景

党的十九大报告指出，我国社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，并且指出“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。<sup>①</sup>为了有效回应这些新需要，解决社会的新矛盾，十九大报告在“加强和创新社会治理”方面，提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，进一步推动社会治理能力与治理体系的现代化。

社区作为城市社会的细胞，是城市的最基本组成单位。城市社区作为城市化的产物，其功能日益显现，城市居民由过去依赖于工作单位变为更多地依赖于社区，社区服务的内容也逐渐从衣、食、住、行向文化、体育、科教、医疗、就业、环境等方面满足社区居民的物质和文化需求转变。因此，社区建设和管理成为我国城市生活中的一个热点课题。随着社会结构、社会组织、社会群体的分化和社会价值观的变迁，城市社区日益成为各种社会群体的集聚区、各种利益关系的交织处、各种社会组织的落脚点、各种社会资源的载体，是构建和谐社会、学习型社会的基石。

---

<sup>①</sup>习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. 人民网, 2017-10-28.

社区管理作为一门新兴学科，伴随着城市化进程和政治体制改革于20世纪90年代开始快速发展。在城市化过程中，需要大量的社区管理人才，新型的社区管理模式，才能保证地方社会的稳定和谐。审视目前我国城市社区建设的现状，由政府单一主体的自上而下的社区管理模式也暴露出了一系列矛盾和问题：如社区凝聚力不够；社区关系不顺；服务部门缺乏合力，服务职能不到位；社区自治功能有待完善；社区工作不实，少数地方流于形式；政府功能全能化倾向造成居民、社会组织参与不足；社区管理者工作日趋繁重，社区居委会不堪重负等等。从20世纪90年代我国社区建设提出至今，我国城市社区管理已经得到了长足的发展，但仍面临诸多问题。

目前，中国整个社会格局正由“大政府、小社会”向“小政府、大社会”转变，“国家制”正日益向“社会制”演进。从微观角度看，城市基层社区管理体制创新是适应人们由“单位人”向“社区人”的转变以及建立科学有序、先进高效和结构合理的社区管理新模式的先决条件。社区建设的水平是政府执政理念、执政能力、执政方式的重要体现，是构建和谐社会、服务型政府、民主法治社会的基础。如何创新社区管理体制，打造多元主体积极参与的共建共治共享的社区管理格局，真正把社区作为解决城市下岗与失业、扶贫、帮困、社会保障等一系列社会问题的第一道“防护网”，作为预防和应对突发事件的一道“防火墙”，不但需要政府的管理理念、管理方式的转变，更需要全社会的积极参与，也需要学术界不断地总结国内外社区管理的经验与教训、探索新的管理模式，为我国社区管理实践提供宝贵的建议。本书在现有的国内有关社区管理理论研究成果的基础上，结合当前我国国情，回顾了城市社区管理模式的发展演变，并对国内典型社区管理模式进行利弊分析，提出在社区管理中，发挥党的核心领导作用，政府要引入治理理念，转变管理方式，创新管理体制，构建多主体参与、民主自治的特色城市社区管理模式。

## 二、研究意义

我国正处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制转型、传统的农业社会向现代的工业社会转型、封闭的社会向开放的社会转型时期。传统的与现代的、中国的与国外的、不同利益群体的思想观念交织在一起，观念的冲突和利益的冲突成为转型时期的一个突出特征。随着我国市场经济体制的深化，计划经济时代的利益格局被打破，在城市社区出现了许多新情况、新问题，社会经济成分、组织形式、利益格局、就业方式的多样化，带来了大量市场解决不了，政府又不容易解决的社会问题，城市社区管理面临许多困难和挑战。

### 1. 城市社区治理理论研究，为社区治理提供理论支持

社区是衔接政府与公民的纽带。可以说，社区是社会的缩影，社区治理的善与不善极大地影响人民的生活质量、社会稳定和发展程度。在社区治理理论方面，有诸多研究方向，各种治理理论表明，政府的定位、社区的定位、民众的定位都是十分重要的研究课题。应用到实践中，产生了不同的城市社区治理模式。国外主要有“社区自治、政府管理和介于两者”的三种模式。国内城市社区管理模式总体比较单一，呈现“管理主体单一、居民和社会组织参与不足；自上而下、自治能力弱”的问题，社区管理的现实与社区发展的需求之间产生矛盾，因此，学术界要承担起对社区管理模式研究的责任。治理理念在本世纪初引入我国，目前已有廿年左右，强调“多元参与、机制灵活、平等共商、利益共享”，该理念适合社会领域的管理，尤其是社区管理。如何将治理理念融入社区管理，以期为我国城市社区的实践提供合理化建议，这是学术界的重任。

### 2. 加大城市社区管理模式研究，提高城市社区管理活力

我国城市社区的管理类型总体单一，政府主导力度过大，社会组织力量较弱，社区居民参与的积极性不高，社区自治能力差，社会力量参与社区管理的渠道不畅。因此，本书根据现有国内外城市社区管理的模式入手，分析当前社区管理的现状及存在的问题，提出以政府

为主导，政府承担起搭建社区管理平台的责任，发挥“掌舵人”的作用，通过管理体制的创新，激发社会力量参与管理，使社会组织、企业、居民、各级各类学校等更多的主体参与到社区管理中来，提高社区管理的自治“划桨”能力，构建共建共治共享的管理格局。从大量的文献研究中可以发现，大多数学者认同政府管理重心下移，社区自治强化的模式，强调社区居民自治权利。

### 3. 加强城市社区管理功能研究，提高社区管理服务水平

社区居民委员会，是我国城市基层的群众性自治组织，它不是政府，也不是政府的派出机关，但它与政府的关系是血肉相连、鱼水不可分的。在计划体制下的居民委员会，没有活力，工作对象除了居住在社区的老年人外，就是没有单位的居民，管理功能非常单薄。而经济转轨、社会转型期的现代社区则不同了，除了原有的工作对象外，单位人逐渐演变成了社会人、社区人，流动人口已开始进入社区，总量大大增加，结构也越来越复杂，再加上大量的社会管理、社会服务、社会保障、社区教育的功能从政府和单位中不断剥离出来，让社区来承接，这就增加了社区的功能，丰富了社区管理的内容，拓宽了工作面，使它从微观的层面担当起了造就大社会的重任，成了能协调和凝聚方方面面的中心，成了功能比较齐全的“小社会”。研究如何更好地发挥社区的服务功能，既是实践工作者的责任，也是理论界的责任。

《城市社区管理研究》将在充分研究城市社区治理理论的基础上，对于城市管理模式进行分析研究，总结国内外经验，同时结合我国国情和地区社会发展现状，探究我国城市社区管理的模式和发展趋势。

## 第二节 国内外研究现状

### 一、国内社区管理研究综述

#### 1. 关于社区概念及内涵的研究

“社区”一词最早是由德国社会学家斐迪南·腾尼斯1887年在其

著作中提出的，意思是说：“共同的东西和亲密的伙伴关系，含有公社、团体、社会、共同体。”后由费孝通先生译介国内。有关社区的理论研究方面，我国有一些学者将社区的定义、构成要素、基本类型作为研究内容，在此基础上对社区管理的内容、体制等进行详细的探讨。如费孝通将社区概念界定为：“社区是若干个社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体。”徐永祥在《社区发展论》中将社区定义为：“由一定数量居民组成的，具有内在互动关系与文化维系力的地域性的生活共同体，地域、人口、组织结构和文化是社区构成的基本要素。”当代著名社区教育专家邵晓枫认为：“我国的社区是由街道、乡镇指导下的居民委员会与村民委员会的自治群体组织。”可见，社区包括地域、共同文化、社会交往三方面。所以社区是生活在一定区域内，具有共同文化意识和共同利益，相互交往的社会群体。从我国官方来看，民政部在1987年召开的全国城市社区服务工作座谈会上首次采用了社区的概念，这标志着社区管理工作已经成为政府部门的重要工作内容。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）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。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”<sup>①</sup>这些有关社区概念的理论性的研究成果和官方文件，为我国社区管理相关研究的展开奠定了基础。

## 2. 关于社区管理研究的重要观点

### （1）城市社区管理的“行政化”倾向问题

20世纪80年代以来，原有的部分政府权力下放至街道，街道办事处成为社区工作的重要依托和依靠。鲍宗豪、史云贵的观点代表了大多数学者对于“行政化”倾向的意见。他们认为：政府的大量职能被基层的街道社区所行使，这直接导致社区的身份变得不明确，将社区

---

<sup>①</sup>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）〔N〕. 光明日报，2000-12-13.

定位于街道的管理形成了习惯性的行政管理手段，无法顾及社区需求，导致街道的工作方向与居民需求错位；社区管理的合法性不足；社会组织发育不足，缺乏独立性，成为街居党政组织的附庸。

## （2）城市社区管理的基本理论

从学术渊源来看，“社区”一词最早是由英国的斐迪南·腾尼斯提出来的，它的本来意义是指那些具有相同价值取向和人口同质性比较强的社会共同体。随着社会的发展，社区的含义变得多元化了，社区管理也随之有了不同含义，我国学者对城市社区管理概念的认识和分析主要有以下几种代表性观点：顾建健、刘中起认为城市社区管理就是在一定的社会环境下，社区基层政权组织与社会居民、社区单位等，为维护社区整体利益、推进社区全方位发展，采取一定的方式，对社区的各项事务进行有效调控的过程。

罗璐瑶认为：城市社区的管理不是一般的普通管理，它是一种通过本身进行的自主管理，它是城市管理工作的基础，它不像政府行政部门那样进行管理，它是一种独立的管理模式，我们可以认为它隶属于一种基层自治模式。

陆云飞学者指出：城市社区管理是一种过程，这种过程是通过行政部门和社会的各种第三部门甚至个人来根据有关的法规文件来进行的，它的主要内容是对各种涉及到社区居民生活等公共事务和社会福利事业的规划、控制、组织，等等。城市社区管理的涵义目前还存在不同的理解，但学术界目前有一个基本的认识，城市社区管理是一种基层的自主管理模式，它的目标是为了推动社区公共事业的进步和发展。

## 3. 有关社区管理体制的研究

社区管理体制改革日趋紧迫，学者们从不同角度提出了社区管理体制的创新路径。根据何海兵的观点，随着我国经济转轨和社会转型，城市社区发生重大变化，单位体制逐渐解体，街居制也面临诸多管理困境。因此，迫切需要全新的管理体制和组织形态来承担整合社会的功能。我国城市基层管理体制发生着变迁，即从单位制、街居制

到社区制。

魏娜把我国城市社区管理模式的发展与演变概括为三种模式或三个阶段：第一，行政型社区——在单位制背景下政府主导型的管理模式；第二，合作型社区——随着单位体制的弱化和社区体制的强化，政府与社区关系变为指导与合作、政府推动与社区自治相结合的管理模式；第三，自治型社区——社区组织成为社会基层组织的主体，社区主导与政府支持相结合。<sup>①</sup>

刘君德在论述建立社区管理新体制时提出可试行的两种方案：第一，实行“街道政府化”模式，从而形成市（政府）—区（政府）—街道（派出机关）—社区（自治组织）“两级政府、三级管理、四级网络”的新型“行政区—社区”管理体制。宜在规模庞大的城区政府实施。第二，实行“街道社区化”模式，形成市（政府）—区（政府）—社区（自治组织）的“两级政府、两级管理”的新型“行政区—社区”管理体制。宜在规模较小的中等城市推行。<sup>②</sup>

王邦佐等应用治理理论，站在政府的角度研究了社区居委会的组织体系、资源体系、社会网络的体制创新和法律地位的重新定位。<sup>③</sup>

冯志均从社区服务和自治的视角提出以基层党组织为核心、以民间组织为主导、以居委会为主线的城市社区管理模式。<sup>④</sup>

冯灵基于我国经济结构的变迁对城市社区管理的影响展开分析，认为影响我国社区管理模式变化的核心因素是资源配置结构的变化，提出社区管理主体多元化的思路。<sup>⑤</sup>

除此之外，还有一些学者基于一些社区管理体制的实践探索，提出了自己的一些研究观点。何晓玲一方面在实践操作层面就当前我国社区建设情况从社区服务、社区民主自治、社区体制改革三方面进行

①丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

②丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

③丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

④丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

⑤丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

了回顾。她在社区体制改革中创新地提出了撤销街道办事处的理念。另一方面在个案研究层面就八个省市地方案例提供了大量实证研究的方法和数据，具有很强的实际参考价值。<sup>①</sup>

尹维真结合武汉市江汉区社区建设，分析了政府与社区自治的关系，提出了构建一种政府与社会双向互动的管理与社区自治互为优化、协作共生的新型城市基层管理体制。<sup>②</sup>

陈伟东立足于武汉市江汉区的社区建设实践，研究方法借助管理理论和自治组织理论，认为社区自治即社区各利益相关方以协商作为常规方式合作管理社区事务，排除外力的强制性干预，从而使社区运行进入“四自”秩序的过程。进一步提出构建一种政府力量与社会力量互动、行政资源与社会资源整合、行政功能与自治功能互补、行政调控机制与社区自治机制结合的社区管理模式。<sup>③</sup>

夏建中通过对鲁谷社区管理体制改革的 basic 内容、主要特点进行分析认为，该社区的改革是对“街居制”的全面改革，代表了基层民主扩大的趋势，体现了社会管理中的管理理念，并体现了现代社会管理体制的特点。<sup>④</sup>国内研究成果相对于国外的研究，虽还未形成自己成熟的理论体系，社区管理研究任重而道远。但总体来说国内研究也具备了一定的理论和实践基础。在理论研究中，专家学者们一方面引进国外先进理论，在中国语境下对社区内涵、社区功能、社区组织、社区管理体制等方面进行了理论研究，另一方面则对各地创新案例和经验进行了实证研究，这对于创新城市社区管理体制、促进城市社区组织的进一步发育成熟、充分发挥社区管理功能都起到了积极的推动引导作用。我们有理由相信，我国社区管理的相关研究定会在未来赢来更美丽的春天。

---

①丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

②吴亦明. 现代社区工作[M]. 上海: 上海人民出版社, 2003: 236.

③丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

④丁丁. 国内外城市社区治理相关研究综述[J]. 天水行政学院学报, 2015(2): 39.

## 二、国外社区管理研究综述

### 1. 有关社区概念的研究

德国社会学家滕尼斯在1887年出版的《社区和社会》中，通过对“社区”与“社会”的比较分析首次提出社区的概念。即社区是基于亲族血缘关系而结成的社会联合，而社会是由人们的契约关系和由“理性的”意志所形成的社会联合。“人们在社区里与同伙一起，从出生之时起，就休戚与共，同甘共苦。”<sup>①</sup>

美国芝加哥学派代表帕克则提出了人文区位说，认为“社区是社会团体中个人及其社会制度的地理分布，每个社区都是一个社会，但每个社会并非是一个社区。”<sup>②</sup>

戴维斯的社区定义则强调了地理与社会因素的重要地位，“社区是最小的人群的地域单位，它包括人类生活的各个方面……这一地方团体包括各种主要的社会制度、社会职能和社会利益，而且成为一个完整的社会。”<sup>③</sup>

除此之外，日本社会学家横山宁夫认为在一定空间内的综合性生活共同体，即社区。美国社会学家菲利普斯则认为构成社区的目标群体——每个成员可以在社区中过着完整的社会生活。道特森对社区的定义是从社会学角度出发的，“具有认同感和归属感的人组成的社会组织空间或地域单元”。<sup>④</sup>

### 2. 有关社区组织的研究

法国社会学家迪尔凯姆在对社区组织结构研究中提出两种社区组合思想，即机械的团结和有机的团结。美国芝加哥学派在对人文区位学说研究的基础上提出多核心理论、同心圆理论、扇形理论等社区组

①滕尼斯. 共同体与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1999: 3.

②蔡宏进. 社区原理[M]. 台北: 三民书局, 1998: 54.

③蔡宏进. 社区原理[M]. 台北: 三民书局, 1998: 54.

④李媛睿. 城市社区自治组织体系与机制创新研究——以哈尔滨市为例[D]. 中国地质大学硕士学位论文, 2010(9).

织模式及理论。麦基文则认为一个社区可以被视为一个更大的社区的组成部分，任何社区都是一个程度问题。美国社会学家索尔阿林斯基则运用一种应用性符号互动论方法，认为社区组织发展的目标之一是要使本地居民认识到社区与更大社会结构单位的关联。社区组织的角色就是要充当社区政治经济利益的捍卫者，任务是要保护和支本地利益。

### 3. 有关社区管理与建设的研究

西方学者对于社区管理与建设进行系统研究的理论有很多，具有代表性的主要有：芝加哥学派将社区视为一种地域单位与空间现象，以支配、共生、竞争、进化等生物学中描述动植物关系的区位学概念来阐释城市结构与社区发展动力。

林德夫妇通过对中镇的研究，提出了社区的精英控制模式，开创了社区权力结构的研究分支。

有关社区管理的模式，波普尔认为主要涉及工作机构类型与活动、社区工作战略、社区工作者的角色、代表性人物等。

罗斯曼则认为涉及实践者角色、服务对象概念及角色、服务对象系统、问题假设与结构、社区行动的目标、群体利益假设、权力取向、变迁传媒、变迁技术策略特点等。

日本学界的研究强调社区居民和活动团体共同参与社区建设，强调邻里之间消除隔阂、彼此交往的合理性和重要性，从而为城市社区带来良好的软环境和新的公共性特点。

英国吉登斯则提出了要将社区建设整合于“公民社会问题”的社区发展新思路，“主张政府和公民重新建立相互信任和合作的关系，在大力发展社区建设和社区教育的基础上建立‘新型民主国家’”。

此外，美国弗朗西斯·福山在2005年的“城市管理与社区发展”国际学术研讨会上提出社区发展需要政府和非政府组织的介入，更需要公众参与。公众参与的高级阶段即社区居民自治，社区发展的内在动力便是公众参与和社区自治。

#### 4. 有关社区发展的理论基础

##### (1) 公民社会理论

公民社会的起源，最早可以追溯到洛克。洛克认为，“在政治社会出现之前，人类就形成了一种共同体。这些共同体是根据他们所必须遵守的自然法而形成的，而这种自然法则出自于上帝的命令，任何政治社会都必须遵从这一较高级的法则。”<sup>①</sup>而对公民社会进行比较系统研究的是戈登·怀特。他认为“公民社会是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域，这一领域由同国家相分离的组织所占据，这些组织在同国家的关系上享有自由权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值。”<sup>②</sup>公民社会由各种非政府和非企业的公民组织组成，包括社区组织、民间的公益组织、公民的维权组织、利益团体、各种行业协会，等等。公民社会是处于第一部门（政府部门）与第二部门（市场组织）之间的“第三部门”。公民社会具有独立性、自治性、组织性、自愿参与性等特点。根据公民社会理论，社区组织作为联系国家与公民的桥梁，要充分发挥自身的独立性和自治性，也就是说在社区管理体制改革中，要逐步引导社区走向自主和自治。

##### (2) 新公共服务理论

新公共服务理论以组织人本主义思想、民主公民权理论、社区与公民社会理论、后现代公共行政理论为理论基础。包括以下几个方面的基本观点：服务而非掌舵；公共利益是目标而非副产品；战略地思考，民主地行动；服务于公民而不是顾客；责任并不是单一的；重视人而不只是生产率；公民权和公共服务比企业家精神更重要。新公共服务理论强调的是一种以公民为服务对象，以尊重公民权、实现公共利益为目标，政府公共管理的多元主体、多元参与，

---

<sup>①</sup>伍满桂. 城市基层社区管理体制改革的背景、现状与未来取向 [D]. 厦门大学硕士学位论文, 2002: 10.

<sup>②</sup>(英)戈登·怀特. 公民社会、民主化和发展: 廓清分析的范围 [A]. 何增科. 公民社会与第三部门 [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 64.

社会协调运作的综合管理模式。这对于社区管理体制的改革具有借鉴意义。

### （3）治理理论

自世界银行在1989年概括当时非洲情形时首次使用“治理危机”，“治理”一词便逐步发展成为一个在经济学、管理学、政治学、社会学、教育学等领域内涵丰富、适用价值广泛的概念。有关治理的涵义，不同的学者有不同的理解。其中，全球治理委员会的定义具有较大的权威性。该委员会1995年的研究报告《我们的全球伙伴关系》中将“治理”界定如下：“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”从行政学来说，治理理论强调非意识形态化的、民主的、多元的、合作的一种公共行政；从政治学来说，治理囊括对公共资源的管理、处理政治事务的方式以及政治权威的规范基础，即一个政治管理的过程。治理作为一种新的管理理念与方式，具有四个特征：“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；治理既包括政府和国际组织，也包括非政府组织（NGO）、公民运动、跨国公司和全球资本市场。”治理理论应用到城市社区管理中即“城市社会治理”，更强调多元参与主体之间的协调、互动与合作。由统治到管理、由管理到治理，是人类社会管理的两次飞跃。

### （4）非政府组织理论

“非政府组织”又被称为“非营利组织”、“第三部门”等。1980年以来，非政府组织在全球性社团革命的大背景下迅速成长。美国著名的非营利组织（非政府组织）专家莱斯特·M·萨拉蒙在《第三域的兴起》中写道：“一场有组织的志愿运动和创建各种私人的、非营利的及非政府组织的运动，正在成为席卷全球的引人注目的运动……民众正在创建各种团体、基金会和类似组织，去提供人道服务，

促进基层社会发展，防止环境退化，保障公民权利，以及成百上千先前无人关注的或由国家承担的种种目标。”根据世界银行的定义，“非政府组织就是以非政府的方式介入原本应由政府关注的公益事业的组织。”萨拉蒙认为非政府组织具有志愿性、组织性、自治性、非营利性、非政府性这五个特性。其中非营利性、非政府性是公认的基本特征。尽管不同的表述有很多，但是他们都把非政府组织作为区别于政府与企业之外的社会组织。非政府组织的特性决定了它能承担部分原来由政府承担的职能，可以提供公共服务。因此，在城市社区管理体制改革的改革中，非政府组织理论可以为其提供更广阔的思路，非政府组织可以在社区管理中发挥重要的作用。

#### 5. 国外社区管理的典型模式

根据社区管理主体之间的权利义务分配和关系，具有典型性的主要有以美国为代表的自治型社区管理模式，以新加坡为代表的政府主导型社区管理模式和以日本为代表的混合型社区管理模式。

##### (1) 以美国为代表的自治型社区管理模式

美国城市社区自治理念是在自愿社区团体影响下的“地域归属与文化共享型”的自治。社区管理的主要特点是政府与社区的行为分离，城市社区实行高度民主自治。政府设立派出机构或基层组织间接管理社区，主要以协调利益关系的方式为社区成员提供民主参与的制度保障，并借助法律手段规范社区内不同个人、家庭和组织的行为。社区管理主要由不隶属于任何政府部门的社区自治组织进行，有较大的自主权决定发展路径，只需在法律上保证不影响国家整体发展。美国这种“小政府，大社会”的管理模式所提供的社区服务体系是多层次、全方位的，其重要作用发挥体现在缓解社会矛盾、提供充分就业、维持社会稳定、保障居民生活等方面。

##### (2) 以新加坡为代表的政府主导型社区管理模式

政府主导型社区管理模式主要应用于一些新型工业化国家，如新加坡。主要特点体现在政府与社区行为的紧密结合，政府设立专门的社区组织管理部门，通过行政力量自上而下对社区管理进行比

较强的控制和干预。社区管理职能分明、结构严密、体系完善。社区主要有居民顾问委员会、社区中心管理委员会和居民委员会三个组织。地位最高的居民顾问委员会管理社区事务，并负责协调其他两个委员会工作，且为增进社区福利而募集社区基金。社区中心管理委员会负责整体社区运行，作为人民协会（全国社区组织总机构）的代表享有建设和管理社区民众俱乐部的职权，并在民众与政府间充当桥梁的角色，主要负责组织社区体育、娱乐、教育、文化等各种活动。新加坡的居民委员会设立于所有的社区中，主要负责环卫、治安、活动组织等任务，必要时向其他两个委员会进行信息反馈，或提供人力帮助。也借助民防演练、居民对话会、联谊舞会等活动，不仅使社会更团结、邻里更和睦，还能使居民充分理解并积极响应政府的措施政策。

### （3）以日本为代表的混合型社区管理模式

混合型社区管理模式是介于自治型与政府主导型之间的一种过渡模式，其特点是由政府官员、地方人士及其他社团代表共同组成社区组织管理机构。政府对社区发展主要采用指导、规划、提供经费支持等间接干预形式，令社区发展兼具官方与民间色彩。比如日本，一方面社区工作部门独立于政府，另一方面在社区管理中政府依然监督与指导。在机构设置上，中央由自治省牵头工作，地方由社区建设委员会牵头工作。日本还在城市基层社区设立了颇具行政色彩的自治组织，即“町会”和“町会联合会”两个层次。在具体操作上，政府对社区发展提供支持经费，是在明确资金使用要求的基础上，并通过设定预算和规定条例的标准来使其规范化。

国外社区管理体制的实践虽然有不同的模式，但可以从中总结出一些共同的社区管理经验。一是政府通过法律和政策，对社区发展进行调控和支持，并大力扶持基层社会组织的发展，法治理念贯穿于整个社区管理中。二是社区管理体系健全，权限职责明确。各国社区管理组织机构都比较健全，层级分明，教育、生活、娱乐等方面的社区基础设施配备较为齐全。三是充分发挥社会力量的作用。这主要体现