

中国城市的社区管理

吴春华

天津师范大学公共管理研究所教授

摘要

中国城市的社会管理，就是政府依据社会政策和法规，管理和规范社会组织和社会事务，化解社会矛盾，维护社会公正。完善与社会主义市场经济发展相适应的社区建设，对保持良好的社会秩序，有效应对各种突发事件，维护人民群众的根本利益，维护社会发展和稳定的大局，具有重大的现实意义。随着国家经济和社会持续健康地发展，如何适应全面建设和谐社会的要求，完善城市社区建设，是社会管理面临的重大而迫切的课题。

一、特定历史环境的产物：城市社区的基本特征

在近十年的时间里，中国的城市社区建设开展得如火如荼，取得的成绩有目共睹。然而，由于特定的历史条件，产生在特定历史环境中的我国城市社区，表现出四个方面的基本特征。

第一，社区基本功能的家居性。

中国的城市社区，并不具有社区的原始特征。传统意义上的社区，是社会中关系密切、守望相助、疾病相扶，富有人情味的人类生活共同体，这一点在我国城市社区形成中体现得不很充分。社区制度最初定位于作为单位体制补充和辅助的街居体制。一般是以原有的城市居民委员会为基础，根据实际需要调整居委会的规模，由此建设社区。如天津“对现有居委会，综合考虑地域、资源和认同感等因素，重新科学地划分，每个居委会规模由原来 500—1000 户，扩大到 1000—1500 户”¹。这样的安排使城市社区与行政区划表现出一种高度的重合性。

作为单位制“拾遗补缺”的街居体制，以及由此而建立起的社区体制较多地表现出“家居性”特征，居住性是城市社区的基本功能。随着城市现代化的推进，高层封闭性单元住宅的普遍化，社区中的人际关系互动相对减少，匿名性、冷漠

¹ 李盛霖：《加强社区建设 探索城市社区管理新路》，《中国市长》，2001 年第 4 期

性增强。社区的单纯居住性显得尤为突出。

第二，社区建设中政府的主导性。

中国城市社区建设所取得的显著成效，与各级政府的主导作用是分不开的。其主导作用体现在以下几个方面：一是社区发展是由政府发起和组织的，并且党和国家领导人多次强调社区建设的重要性。1996年3月7日，江泽民总书记做出“大力加强社区建设、充分发挥街道办事处和居委会的作用”的重要指示后，各级党政部门将社区建设工作提上重要议事日程，上海、青岛、南京、杭州等城市率先探索社区建设。从1999年开始，民政部和不少城市分别选择一些城区作为社区建设实验区，通过试点和推动，逐渐形成良好的氛围。2000年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅向各省、自治区、直辖市、各军区、各人民团体转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求各级党委政府高度重视城市社区建设，把城市社区建设工作摆上重要议事日程，切实帮助解决城市社区建设中的困难和问题。九届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》，用完整的一章提出社区建设的发展目标，将社区建设正式纳入“十五”计划，这在我国还是第一次，标志着社区建设成为我国社会发展的重要内容和目标。2001年7月11—15日，国家民政部又在青岛组织召开全国社区建设工作会议，标志着社区建设在全国全面推开。国务委员司马义·艾买提在会上作了重要讲话。他说：“社区建设是一项新的事业，要坚持体制创新和机制创新。各级政府要做到思想上高度重视、组织上充分保障、工作上落实到位，省市政府要进行总体规划、政策指导和组织推进，城区政府要建立有效的工作机制、负起领导责任，街道办事处要具体负责落实工作任务，各有关部门要找到与社区建设工作结合的切入点，各人民团体、群团组织要发挥联系群众的桥梁和纽带作用。”¹

二是各级政府均设有专门的机构和组织来具体负责社区建设，并把其作为政绩考核的重点目标之一。以天津市为例，“2001年6月，市委、市政府贯彻中央两办事处3号文件精神，批转了市民政局《关于在我市全面推进社区建设的意见》。在机构改革大幅度精减机关工作人员的情况下，在市民政局新设社区建设工作处、在市委组织部设立街道社区党建处、市委研究室设立社区处，为加强社区建设的工作力度，实现跨越式发展提供了组织保证。”“贯彻民政部在全国城市

¹ 徐勇、陈伟东：《中国城市社区自治》，武汉出版社，2002年，第143-144页

开展社区建设示范活动的部署，以社区建设示范活动为载体，以在全面推进社区建设为目标，努力创建社区建设示范区、示范街道和示范社区活动，再一次掀起了社区建设高潮。申报评比社区建设示范区、街和社区，检阅了工作成果。通过对申报全国社区建设示范城区的单位进行测评、评估、公示后上报国家民政部。和平区、河西区、塘沽区、河东区等 4 个区被民政部命名为全国社区建设示范区。市级社区建设示范区考评工作，经过规定程序评选出 7 个市级示范区、24 个示范街（镇）。”¹

三是地方各级政府为此投入了大量的人力、物力和财力。仅以社区服务为例，目前全国各城市中均实现了市、区、街道三级社区服务中心以及配套的社区服务网络。天津市社区服务在城区普遍扎根和稳步发展，“共建立起了覆盖全市街道的各种服务设施几千个，志愿者队伍已发展到 30 多万人，服务项目超过 100 多项；90% 的居委会建立了社区服务站，90% 街道建成了较高标准的社区服务中心，7 个区建成了区级社区服务中心。”2002 年第一批社区老年服务“星光计划”完成“总投资 1.16 亿元，建设 100 平方米以上的社区老年活动设施 217 个，总面积达 10 万平方米”。²至 2005 年，“天津在社区中共建立便民服务网点 3557 个，各种服务设施 1539 个，卫生服务站 480 个，医药网点 4400 个”。³

第三，社区管理机构的行政化倾向。

早在 1953 年 6 月，时任中共中央政治局委员、中共北京市委书记和北京市市长的彭真就向毛泽东并中共中央报告说：“城市居民委员会的组织是需要建立的。它的性质是群众自治组织，不是政权组织。它的任务，主要是把工厂、商店和机关、学校以外的街道居民组织起来，在居民自愿原则下，办理有关居民的共同福利事项，宣传政府的政策法令，发动居民响应政府的号召和向基层政权反映居民意见。居民委员会应由居民小组选举产生，在城市基层政权或其派出机构的统一指导下进行工作，但它在组织上并不是基层政权的‘腿’不应交付很多事情给它办。”⁴这一担忧果然在后来的社区建设的实践中应验了。有些地方政府习

¹ 《天津市社区建设综述》，来自民政部网站
<http://www.mca.gov.cn/artical/content/WSQ-DFSD/20031229165134.htm>

² 《天津市社区建设综述》，来自民政部网站
<http://www.mca.gov.cn/artical/content/WSQ-DFSD/20031229165134.htm>

³ 中共中央组织部组织局：《让党的旗帜在城市社区高高飘扬——关于天津市社区党建工作情况的调研报告》，《人民日报》，2004 年 10 月 10 日 第七版

⁴ 《彭真文选》，人民出版社，1991 年，第 241 页 转引自徐勇、陈伟东：《中国城市社区自

惯于计划经济时代的传统做法，自觉或不自觉地将非政府的社会组织作为依附于政府的附属单位或下属单位。街道办事处、政府职能部门与社区居委会的关系由法理上的国家—社会关系变异为上级政府一下级政府关系。在《城市居民委员会组织法》中规定了居委会有协助政府有关部门作好管理工作的职责。在这种条件下，各地都具体规定了居委会必须要帮助政府相关部门作好社区治安、流动人口管理、社区环境卫生、最低生活保障、失业职工就业、离退休人员管理、计划生育和青少年教育等职责。这些职责有的是通过居民教育、居民组织、居民服务等形式开展的，但是很多却是要求居委会替政府部门填表格、建档案、出具证明材料、代收费用等行政性工作。又加上，基层政府各部门临时性的统计、调查、通知、检查等任务都通过街道办事处落实到居委会来执行。使居委会工作的大部分时间都花在所谓的“协助”政府部门的工作上去。而《城市居民委员会组织法》规定的居民自我管理、自我教育、自我服务的本质工作职责恰恰没有时间落实开展。居委会进一步成了政府办事的“腿”，行政化趋势严重，居民民主自治被行政化工作覆盖。

社区居委会的行政化还体现在其角色错位上：社区是在原居委会的基础上组建的，它吸收了原居委会的管理长处，并在组织结构上予以强化。新组建的社区一般包括社区成员代表大会、社区居委会、社区协商议事会以及社区党支部等组织。其中，社区居委会又下设社区服务工作委员会、环保工作委员会、治安民调工作委员会、妇联计生工作委员会、文教卫生工作委员会等。从组织机构上看，一个社区俨然就是一个“准行政组织”或微型政府。社区组织成员总是以管理者身份自居，把服务对象——社区居民作为管理对象对待，使社区自治变形。

社区组织方面羽翼未丰，提供公共产品的能力不足。由于原来社区内部非政府的社会资源很少或几乎没有，而现阶段这些非政府的专业性社会组织又处于刚刚发育和开发阶段，无论是组织的数量还是有关的人力资源都还相当稀缺，在现有体制下，社区运作完全依赖政府，社区负责人的津贴由地方政府提供，社区工作经费由地方财政负担，提供基础设施和兴办公益事业的权限分掌在政府有关职能部门手中，这种格局使社区提供公共产品的能力极其有限和低下，它们在社区中的信赖度和权威性也相当有限，居民对其工作缺乏认同，只把社区组织看作是政府行政力量的延伸。

第四，单向化的社区作用。

目前，我国的社会组织还仅限于对政府的协助功能，而对政府的监督制约功能并没有得到发挥。社区组织也同样，它主要着眼于如何协助政府工作，按照政府的意志去组织与管理社区内的公共事务和公益事业，至于如何通过有效途径去监督政府的管理，制约政府的权力，防止政府侵犯社区以及社区居民的权益，则还没有提到议事日程。这主要是因为：一是在我们的观念中，社区组织仅仅起着润滑剂的作用，即在政府与社区居民之间保持和谐，为政府服务，它所做的工作一般是政府所要求的。这实际上是把社区组织这个中介的作用单向化了，只在“自上而下”中起作用而忽视了其在“自下而上”方面的功能。这也是在社区实践中，作为社区组织主体的社区居委会一直没能改变其作为政府的延伸和附属的原因所在。社区管理组织必须与政府保持一致，只能协助政府进行管理，而不能给政府添麻烦。这样的观念使得社区组织无法监督政府。二是从组织体制来看，社区居委会实际上一直作为我国的基层政权而存在，政府对其管理职能也放在各级民政部门的基层政权和社区建设等内设部门；社区组织建设也一直是基层政权建设的重要组成部分；政府不仅掌握着其行政费用，而且在一定程度上决定着其领导人的产生。社区组织与政府之间这种实质上的隶属关系使得社区居委会无法形成独立的主体意识，更无法以平等的身份来对政府进行监督。三是从法律规定方面看，《城市居民委员会组织法》规定其“自我管理、自我教育、自我约束”的自治地位和自治权，但是，如何认定这种自治权？怎样保护自治权？对侵犯自治权的行为有什么处理措施？如何规范运行等等诸多问题，并没有进一步的详细规定，尤其是在监督和制约政府权力方面缺乏实质性的认定和规范。

产生这一问题的原因，从政府方面看，政府在社区建设中存在着越位问题，政府对社会的领导与控制是不容置疑的，“强政府”的观念影响着人们的意识和行为；从社会生活方面看，居民的自我管理意识和能力欠缺，或对于参与社会生活缺乏应有的认识，或完全依赖政府而不愿自我管理。改革开放以来，个人在市场上对政府的依赖日渐减轻，但在市场外的社会生活中，至少相当部分的人对政府的依赖却日渐加重，这种现象形成了一种鲜明而又耐人寻味的反差。

二、城市社区自治：是手段也是目的

随着市场经济的发展，原先纵向垂直的行政隶属关系大量地被横向的、选择性的交换关系所取代。对于政府来说，长期以来，城市政府包揽了对社会资源的支配权和经济与社会生活的管理权，面对着越来越复杂的社会事务和急剧增加的城市管理职能，城市政府陷入了新功能与旧体制的摩擦所造成的困境。社区建设就是顺应政府职能社会化潮流的选择，它承担了政府分离出来的职能，促使政府从繁琐的具体事务中解脱出来。此外，改革开放过程中还产生了一些导致社会不稳定的因素，其中有产业结构调整和企业转制、改革所带来的下岗问题；有历史遗留下来的问题；有外来流动人口剧增所带来的就业竞争、社会环境和治安状况的问题；有地方经济发展不平衡带来的投入状况、建设水平的差异以及由此形成的人们心理失衡问题；还有在深化改革的过程中，一些改革措施影响了一部分人的切身利益，从而引起社会的不稳定，如养老、住房、医疗、教育等方面的改革，都会触动一部分人的切身利益，引起这部分人的不满也是情理中的事了。要切实有效地解决这些问题，关键在于将问题解决在萌芽状态、解决在基层、解决在当地，避免这些问题积少成多，聚小成大。而身兼“基层”、“本地”双重要素的社区则恰好能起到社会稳定“第一道防线”的作用。社区建设作为一种手段的意义由此凸显出来。

但同时我们也应该看到，改革开放以后，尤其是社会主义市场经济体制确立以来，政府与社会、社会与个人、个人与个人之间的关系发生了变化，社区居民的生产方式、生活方式、财产结构、权利意识以及利益要求发生了变化，组织化社会生活开始向个体化的社会生活转化，人们的自我发展空间从单位组织转向空间更为广阔的社会。伴随着人的生活空间的位移，社会资源配置和社会调控中心也就开始逐渐转移出单位组织，向社会积聚。于是，以人们的生活和居住空间为核心的社区开始逐渐上升为社会结构的基本单位。从这个意义上说，社区建设是出于社会发展和经济发展的需要，是历史的趋势，是我国走向现代社会要达到的目标。

如果只强调政府加强对社区控制的一面或一味强调政府放权、实现社区的绝对自治，都有失偏颇。前者看到了社区建设的手段性的一面，却缺乏对目标的正确认识；后者对社区发展的趋势的认识是正确的，但其手段却不适合我国国情。

我国的城市社区建设应将手段与目的有机地结合起来，两方面都不可忽视。城市社区自治是手段也是目的。一方面，发展社区、走向社区自治是民主建设的目标；另一方面，开展社区建设有利于社会发展和政治稳定。

三、指导、协调、服务——城市社区建设中的政府作用

社区建设和治理离不开政府，政府的作用是不可替代的，那种试图以“政社分开”为借口，放弃政府的社会管理职能、社会服务职能，把沉重的社会负担全部推向社区的想法和做法是要不得的。这一认识在我国显得尤为重要。首先，从工具性方面讲，我国的现代化是一个超常规的发展过程，随着利益的分化与多元化，不稳定的因素逐步增加。而要维持这种超常规的发展，维护政治稳定，政府的作用是不可或缺的。其次，把培育自治的社区作为目的，政府的作用也不可或缺。长期以来，我国民间社会的组织资源相当匮乏，社会成员的“单位人”并未完全转变成真正意义上的“社会人”，居民意识和社区的归属感都比较低，社区参与的积极性不高，在这种情况下，无论是科学地规划社区、合理地配置社区资源、改善社区的基础设施与环境、培育各类社区自治组织和服务机构、培育居民的参与意识和参与能力，都离不开政府的推动。问题的关键不在于社区建设和治理需要不需要政府，而在于政府在社区建设和治理中应该承担怎样的职能，发挥什么样的作用。这涉及到政府在社区建设和治理中如何定位，角色如何确定的问题。

市场经济的发展，一方面使政府获得更多的税收，另一方面使政府通过投资规模的扩大和调整更多地扶持社区。政府通过监督、调整市场规划和稳定秩序为市场服务，通过国民收入再分配为社区服务。社区则应体现以人为本的原则，追求和培育博爱互助扶助贫困的精神，这是人们在选择市场机制之后，对其负面影响的自我修复。因此，政府、市场与社区三元一体关系的维持不可能是暂时的、阶段性的，而是长期的、基本稳定的。无论“强社会”达到何种程度，都不能离开政府的支持。从实践上看，上个世纪 60-70 年代，西方社会的问题层出不穷，政府作用的力度和深度空前加强，美国实行了《社区行动计划》，英国实行了《社区计划》，韩国在 80 年代开展了“新社区运动”。1989 年，英国公布了《关怀民众：90 年代和未来的社会照顾》的报告。今天，西方社区工作的内容已经覆盖到了社区的方方面面，社区工作的主体不仅包括民间的、非营利组织和机构，也

包括各级政府部门。显然，即使是在市场经济充分发展的情况下，社区的建设与管理也离不开政府部门或直接或间接的支持和扶助，完全自治的社区是不存在的。

政府不可或缺的作用表现在社区建设的整个过程中。在社区建设的初始阶段，政府主要起指导者的作用。现有城市社区不可能从根本上改变其家居性的性质，在缺乏深层自治结构的条件下，外在力量的影响十分重要。不断深化的社区建设将逐渐从环境、设施的外部推动，变为社区心理的内在层面，实现社区建设和治理由外源性向内源性的转变。政府应运用大众传播媒介等多种手段宣传社区建设的重要意义和基本知识，营造有利于社区建设与发展的舆论氛围，城市各级政府通过组织社区文体活动、社区知识竞赛、社区标识征集、社区义务服务等多种活动，培养和提高社区居民、企事业单位、社会团体和机关对社区建设的责任意识和参与意识，促使那些解脱了对单位的依附和彼此分离、隔离的居民，开始关注社区建设，提高对社区的认同感，参加社会公益活动，参与社区的管理，形成社区居民共建温馨家园的良好环境。

随着社区建设的发展，政府作为协调者的角色更加鲜明地表现出来。政府应围绕城市功能的要求、现有资源配置合理性与适度性的要求，本着社区就业充分、城市管理有效、地缘关系紧密和社区整合有利的原则，规划社区发展。给予社区必要地政策支持和资源支持，搞好协调工作。

我国城市辖区中存在有不同类别的组织：一是党政机关，包括街道办事处和政府各职能部门的办事机构，如公安派出所、工商所、税务所、园林所、环卫所等等；二是各种企事业单位组织，在市场经济条件下，他们是多种所有制并存的多元化实体；三是社会团体，主要是自发形成的独立组织。政府要理顺城市社区各行各业、上下左右、方方面面的关系，将这些组织调动起来，使之形成合力，共同建设社区。在政府的协调下，最终实现社区的自我管理。在社会结构转型和行政改革的情况下，政府不能完全以行政指令的手段来协调各方，而是要通过政策运用，通过制度与机制的创新，通过具体工作的指导与支持进行协调。

随着我国政府行政职能的转变，政府的管理手段与方式也相应要做调整：由微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主。城市政府通过行政、经济、法律等多种手段推动社区开展建设，通过财力投入和提供服务等多种方式加大社区发展的步伐，通过检查、监督等形式预防和控制社区建设中可能出现的偏

差，从而确保社区建设沿着正确的轨道前进。由于城市社区建设本身就是政府的一项重要工作，政府对社区卓有成效的服务，必将为整个城市的全面发展奠定坚实的基础。

在当前，中国面临着从计划经济体制向市场经济体制，从农业社会向工业社会和信息社会转型的双重任务。在转型期间，社会公共事务呈全方位膨胀的态势。这就对政府社会事务管理方式提出了挑战，政府社会事务管理方式必须进行相应的改变，才能跟上经济发展的步伐，推动整个社会的进步。

城市社区的发展，对城市政府履行服务职能提出了更高的要求。社区建设的目标是建立一个由具有自我控制与协调能力的人所组成的社会，人们在有共识基础的制度环境中，共同选择集体的生活方式或目标，而达成此目标的方法就是民众参与公共事务的讨论并做出选择。

社区建设的主体日趋多元化，政府作为社区建设的主体之一，应越来越多地采取诸如指导、协商、合同、奖励、调解、资助、提供信息等柔性手段来服务公众、服务社区，使社区建设的各个主体之间协调地配合，各司其职、各安其位，为社区建设提供更好的保障。可见，政府服务职能的有效发挥是城市社区建设的必然要求。而城市社区的发展也必将有利于政府效能的提高，有利于基层民主的加强，有利于政府职能的转变。

参考文献：

- 1·林尚立主编：《社区民主与治理：案例研究》，社会科学文献出版社，2003 年
- 2·徐勇、陈伟东：《中国城市社区自治》，武汉出版社，2002 年
- 3·叶南客：《都市社会的微观再造——中外城市社区比较新论》，东南大学出版社，2003 年
- 4·邓恩远、赵学昌：《社区建设政策与法规》，中国轻工业出版社，2003 年
- 5·陈伟东：《社区自治：自组织网络与制度设置》，中国社会科学出版社，2004 年