

# 延承与转向:中国城市社区建设的探索与发展

纪毅南

(华东理工大学社会与公共管理学院,上海 200030)

**摘 要:**社区制是一种符合我国现行经济政治形态的新型社会管理制度,其作用在于帮助国家实现结构化管理,推动社会整合。我国的城市社区建设经历了上世纪90年代居委复位与服务产业发展的社区探索阶段,新世纪最初10年社区组织与人才发展的全面建设阶段,以及2010年后多元主体协同参与的社区治理阶段。城市社区建设在发展过程中表现出管理方式和管理工具的延续性,又在发展趋势上呈现出决策经营分离化、服务提供规范化、治理主体多元化的转变倾向。在社区治理的新阶段,需要以社区工作者专业化带动社区治理水平提升。

**关键词:**社区建设;城市;社会政策;阶段性发展

**中图分类号:** C916

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-3851(2018)04-0190-07

自20世纪80年代民政部以社区民政对象为服务主体率先开展社区服务以来,社区建设的概念逐渐进入政府视野,并在1991年由民政部正式提出。2000年国家开始在全国范围推进城市社区建设,并在2001年将社区建设列入“十五”计划发展纲要。2002年十六大报告中明确提出“完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区”;2007年十七大报告又加以强调,“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”;2013党的十八届三中全会提出“群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”,以居民自治性的发挥带动社区治理。

城市社区建设一直是国家政策的笔墨着重之处,并随时代变化发展出新的表现和倾向。追溯其历史可以发现,我国的城市社区建设是在单位制消解、原有社会保障体系及社会服务体系失效的情况下,国家以社区为载体通过健全基层组织、完善社区管理体制、动员社区参与力量开展的一项社会工程,由民政部于1991年正式提出。经济改革后所形成的“非单位型”社会使得传统的国家管理的微观基础发生了改变,国家无法通过由国家直接控制的

“单位”将社会成员整合到国家体系中来对社会加以国家结构化<sup>[1]</sup>,因此通过建设社区这一基层单位重新实现结构化管理,推动社会整合。

社区建设发展至今,既表现出很强的脉络性,又在不同时期产生重要转向,这些转向体现了各阶段的发展特征。目前少有研究对我国城市社区建设不同阶段的脉络性和转变性特征加以归纳,本文试图根据不同时期城市社区的代表性政策,归纳和总结城市社区建设的发展阶段和明显特点,使城市社区建设的延续性和转向性得以呈现,并由此探求社区建设的发展前路。

## 一、居委复位与产业发展的探索路径

20世纪90年代,在民政部正式提出社区建设的概念以前,国家已经着手探索改革后城市社会问题和服务管理体制问题的解决方法,以恢复计划经济时期国家的全面管理和控制。此时居委会作为一个合格的基层社会管理单元再一次受到重视,通过重新规范城市居民委员会,承接政策和各种指令的制度载体逐渐形成了,城市居民委员会延续了单位制时期的组织形态,但其职能已经发生了变化。在居委会复位的过程中,社区服务的缺位由社区服务

产业补足,并迎合了市场经济下以货币解决服务分配的习惯,这些都为社区建设策略的提出积累了经验。国家通过重建居民委员会形成基层管理载体,发展社区服务产业回应社区问题,开始了社区建设的探索。

### (一)重建基层管理单元,修复管理服务功能

居民委员会由来已久,现代意义上最早的居民委员会于1949年10月出现在杭州,当年12月由市政府发出《关于取消保甲制度建立居委会的工作指示》,以委员会制建立居民组织,建立起人民民主管理城市的基础。其后,居民委员会在上海、北京等城市四处开花,其中,1952年华东军政委员会拟定《关于十万人口以上城市建立居民委员会试行方案(草案)》,开始了居民委员会在华东区的试点<sup>[2]</sup>。

1954年《城市居民委员会组织条例》的通过,标志着城市居民委员会开始在全国范围建立。新中国成立之初建立居民委员会的目的是取消旧社会的保甲制度,建立新的控制城市基层社会的有效组织形式。随着三大改造的完成,我国建立了全面公有制的经济结构,开始了单位制管理的计划经济时代。当时的社会管理体制被称作“单位-街居制”,政府通过具体单位来对人们的社会生活进行全面的管理和控制,居委会只起到“拾遗补缺”的作用,其主要任务是组织、管理和控制社会闲散人员,并配合大跃进、人民公社运动以及文化大革命时期的政府活动发挥特定的职能<sup>[3]</sup>。

而自单位制解体,城市社区建设事业开展,城市居民委员会的作用和潜能重新受到重视。1989年12月,第七届全国人大常委会通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,废除了原有组织条例,对城市社区委员会的选聘及履职重新进行了规范,使其组织性和功能性得到加强。居民委员会被定义为居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,其主要任务包括法规政策宣传、公益事业办理、民间纠纷调解以及综治、卫生、优抚等各项工作。居委会的功能转变及普遍设立为“单位-街居”制向社区制转变提供了管理载体,此外《居委会组织法》新规定了居委会开展社会服务的功能,使社会服务业的社区化开展具备实施平台。

由此可见,改革后的居委会延承了单位制时期的组织结构,但其性质已经转变为集管理和服务功能于一体的社会单元,服务对象由社区内的弱势群体转变为全体社区居民。民政部于1991年5月在“社区服务”的基础上首次提出“社区建设”概念,以

居委会为基础着手建立新的社会保障体系和社会化服务体系。

### (二)整合城市社区资源,发展社区服务产业

整肃后的居委会颇具雏形,但羽翼未丰,尤其在社区服务的提供上存在弱势,因此国家通过发展社区服务业,回应新体制下居民对社会服务的需求问题。1993年8月民政部下发《关于加快发展社区服务业的意见》,以企事业单位无偿、低偿、有偿地在社区内开展社区服务为切入点,形成了以社区服务中心为骨干,以老年人、残疾人、优抚对象和便民利民服务为主要内容,以发展社会服务实体来增强自我发展能力的社区服务业格局。

这一时期的社区服务总体上缺乏非营利性的特征,作为一项“第三产业”其经济功能受到重视。在由社区服务中心承担缺失的福利提供功能之外,主要通过企业的市场化行为进行补充,以产业化的方式发展并交由市场调控,以商品的形式由居民通过购买获得。但面对庞大的需求群体和多样化的服务要求,事业单位在从事社会服务时表现出力量不足,企业单位自然的逐利目的又与社会福利性冲突,出现了公共服务提供中的失灵问题。另外,尽管社区服务整合了企事业单位等社会资源,但总体的社区服务力量仍旧有限,因此民政部门尝试通过舆论引导、评优奖励、多渠道筹资、建立志愿者协会等手段发掘社区志愿服务力量,以回应政府职能转移、市场调控失灵下的社区服务提供问题。

总的来看,20世纪90年代居民委员会的管理角色刚刚复位,仍以近乎习惯的行为适应着来自政府的任务安排,在城市广泛开展的社区服务又难以包含政府希望的城市基层社区组织所要承担的职能<sup>[4]</sup>,在缺乏对回归社区居民有效管理的情况下,各类冲撞政治秩序的集体行为自然产生。面对难以绕过的基层社会民主管理问题,城市社区建设的思路被提出来,并于1998年在26个国家级社区建设实验区首先试点,其后以居委会为基础的社区建设在全国范围正式展开。

## 二、社区组织与社区人才的主体建设

2000年11月中共中央办公厅转发民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见的通知》,文件要求以社区体制改革后的居委会辖区界定城市社区,具体任务涵盖服务、卫生、文化、环境、治安等多方面,这意味着全面系统的城市社区建设开始在全国范围内迅速推进。在“十五计划”、“十一五规划”提

出的十年发展时间内,城市社区建设主要是围绕管理和服务的行动主体建设展开的。作为一个包含了多方参与的过程,政府尤其重视社区内生组织和社区工作者队伍的规范化发展,并通过强化双重管理体制以限制外部社会组织过度活跃。这些政策倾向延续了国家加强结构化管理、迅速实现社会控制的管理思路,但同时一些地区开始现出对社区社会组织的态度转变,替代传统限制发展、双重管理的培育引导、合作互补的管理方式逐渐萌芽产生。

### (一)内生组织与外部组织建设

社区建设之初,社区内生组织结构的零散不利于政府命令的上传下效和社区资源的整合。全面铺开的社区建设着重对社区内生组织,以及作为社区服务力量的外部社会组织进行培育和发展。根据其和社区的关系,围绕于社区各类组织可分为社区内生组织,以及外部社会组织。所谓社区内生组织,首先包括作为社区管理基础的基层党组织和基层群众性自治组织,其次还涵盖传统党群组织、国家法规规定的社区社会组织、未注册备案的社区团体<sup>[5]</sup>,如各类社区社团、各类社区协会、社区基金会等,这些组织植根于社区,主要组成人员及服务对象就是社区居民。外部社会组织是以社区为服务点,但服务范围不限于社区的正式注册社会组织。

首先,社区建设过程带有一定的党建特征,基层党组织建设是社区建设的优先操作环节。政府于2004年将基层党建工作作为考核领导干部工作绩效的一项重要内容,明确街道、社区党支部在其辖区各项工作中的领导地位和主要职责,使得基层党建工作在全国迅速开展。通过党建措施,党在社区事务的管理和调控能力明显提高,因此也使得党员在“街聘民选”制度下的城市居委中占较高比例。

其次,在党建的基础上进一步强化基层群众性自治组织即居委会的管理作用。在此时的社区建设过程中,居委会更加表现出其强化社区行政化管理的作用,而掩盖了社区作为居民自主参与实践的自治属性。居委会作为政府的办事机构,成为传达实施命令的助手,符合了政府开发社区作为社会基本管理单元的愿望,却影响到居民自主性社区参与的体验:大部分居民认为社区就是改制后的居委会,社区承担的仍是过去居委会执行的功能<sup>[6]</sup>。

而对于其他社区内生组织以及外部社会组织,由于1999年中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,强化了之前提出的民政部主管登记管理,并

受业务主管部门管理的“双重管理”模式,限制了其自由发展的积极性。此时社区内生组织数目少且规模大多较小、人员数量少、组织结构松散、制度建设不完善,缺乏独立性和可持续性<sup>[7]</sup>。但与此同时,上海等地开始出现以枢纽式管理提升管理效率、以孵化培育引导社会组织发展的实践探索。2006年上海普陀区下发《民间组织枢纽式管理试点工作的意见》,依托区街两级民间组织服务中心建立管理枢纽;2007年上海浦东新区成立上海浦东非盈利组织发展中心,开启了孵化式的社会组织培育机制,并鼓励社区内生组织参与社区服务和社区建设,对备案性的群众活动也给予政策上的支持。这些政策实践表明由政社同构的社会管理思路向政社分离、对社会力量放权的转变逐渐萌芽产生。

### (二)社区工作者队伍建设

社区工作者是伴随社区建设出现于20世纪90年代的新兴概念,这一名称的来源至少有二:一是伴随着社会工作专业的发展出现,一是源自上海等地出现的社区工作站<sup>[8]</sup>。社区工作者的前身是计划经济时期在政府部门、人民团体、企事业单位中为社会成员直接或间接提供行政性帮困解难服务的人员<sup>[9]</sup>,单位制消解后,原由单位负责的社会保障及社会服务职能部分转移到基层自治组织当中,居委会成员等人群就成为社区工作者的代表。

社区建设建构了社区工作者的概念。2000年民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见的通知》中,规范了社区工作者的选聘制度和激励制度,这时的社区工作者主要包括社区居委会干部队伍、社区党组织成员以及相关社区工作人员。其后,各地开始了对社区工作者队伍建设的积极探索,包括:以“街聘民选”扩大社区工作者来源,调整人员结构;实行直接选举,加强了选民和当选者之间的关系;培训社区工作者,提升其理论水平和业务素质等<sup>[10]</sup>。但全国范围的调查显示,当时的社区工作者队伍仍旧存在男女比例不均、年龄结构偏大、文化程度偏低、收入水平不高、人员来源复杂、名义地位尴尬、社保待遇不全的问题<sup>[11]</sup>,影响到社区自治组织的工作水平和工作效能。

为了解决以上问题,各地方政府对社区工作者的职业化路径进行了摸索,加强了对社区工作者队伍的职业化、规范化管理,如这一时期沈阳市出台《沈阳市社区工作者管理办法》、南京市出台《关于加强社区专职工作者队伍建设的意见》、天津市出台《关于加强社区工作者队伍建设的指导意见》、上海



市出台《上海市社区工作者队伍管理办法(试行)》等。这些法规政策从职责规范、招聘管理、绩效薪酬、培训及生涯规划等制度入手,在人员管理层面建构了职业化制度体系。

由此可见,社区工作者所发挥的职能,继承了我国在计划经济时期形成并广泛发挥作用的社会服务实践及制度,但已经发生了转变。目前其功能的发挥与社区建设是一致的,社区工作者所从事的工作相应被赋予了满足居民需求、解决社区问题、缓解社区矛盾的要求,因此必须通过职业化、规范化的建设使其具备发挥较高社会效益的能力。

### 三、多元参与,协同合作的治理格局

社区建设像一支强心剂,使政府在失序的环境下重新掌握对社会群体的控制权,但强烈管理倾向却无法回应日益复杂的社会矛盾,随着一元化管理思维遭遇困境,启动社会组织、公民群体的治理力量迫在眉睫。2010年后的社会发展新时期,国家统治方式开始由管理向治理转变,社区建设因此迎来了新的发展转向。

2013年党的十八届三中全会提出创新社会治理体制,以鼓励和支持社会各方面参与的形式实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,在社区层面,逐渐形成城乡社区治理的发展态势。十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,认为加强和创新社会治理是实现“十三五”规划的重要保证。2017年6月中共中央、国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,提出到2020年,基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与共同治理的城乡社会治理体系。由此可见,社区治理依然延续了基层党组织、基层群众性自治组织以及社区工作者在社区中的功能定位,继续扶持和规范这些组织和群体的发展。同时社区治理拓展了新的社区建设策略,即强调治理主体的多元性,社区治理被认为是包括政府、社区社会组织、企业、社区居民在内的多主体共治。各治理主体通过合作协调、共享共治,解决单一主体管理功能缺位、效率低下的问题,有效回应社区问题和社区需要。同时,更加注重社区资源整合,以项目制或团队建构等制度形式整合不同主体的资源和优势,回应特定范围的治理需求。

目前,社区层面创新的治理方式包括引入社会组织力量的政府购买服务机制、以调动社区居民自治力量的社区协商机制、项目制以及整合社区资源

的三社联动机制等,在历史传统下,政府作为治理网络中的重要节点,通过政策对社会治理体制的创新起主要的推动和引导作用。

#### (一)政府向社会组织购买社区服务

社会组织是基于某种共同的社会目标而以一定方式自觉结成的群体集合,是社区治理的重要参与主体<sup>[12]</sup>,具有非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性等基本特征。购买服务,是政府将公共服务签约承包给私人部门的形式。市场、政府与社会在单一提供公共服务时都存在失灵的现象,因此购买服务这一政社合作机制得以产生。

2013年10月国务院颁发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,第一次从顶层制度设计的角度阐述了购买服务的相关思路。社会组织作为购买服务重要的承接主体,通过有序承接购买服务项目参与公共服务提供,进而成为社会治理的一个重要环节。政府向社会组织购买社区服务,是政府将社区公共服务内容外包,采用公开竞标、公益创投的方式由合格的社会组织获得,如针对社区残疾人的康复照料项目、针对社区老年人的医疗保健项目、针对社区青少年的科普教育项目等。政府也会通过监督管理、评估兑现、追踪管理等形式对项目进行监督控制,保障项目实施效果。

在这一过程中,政府与社区社会组织理想上是平等的合作关系。政府扮演购买者、监督者和评价者的角色,对回应社区居民需求、保证服务效果负责。社区社会组织扮演服务提供者的角色,承接政府的公共服务职能,发挥反应迅速、回应确切、服务高效的专业性优势。二者通过契约合同巩固关系、明确分工。

另外,政府购买服务与社区社会组织自身的生存发展紧密相关。政府资金的项目化注入一定程度上缓解了社会组织的资源短缺局面,在北上广等社会服务较发达地区,向社会组织购买服务已成为许多公共服务的主要提供方式。除此之外,各地方政府还采取兴建公益孵化基地及培育中心、提供税收减免优惠、开展城乡社区社会组织备案制试点等措施,助力社会组织发展及社会服务开展。

#### (二)居民自治中的社区协商制与项目制

有学者认为,一个成熟的社会不是一切依靠政府,而是应该遵循“剩余管理原则”,即社会事务和公共事务首先依靠社会组织和公民个人进行力所能及地处理,处理不了的再交由地方政府,最后才由中央政府进行承担管理和服务的责任<sup>[13]</sup>。不论学界对

于政府管理边界的争论如何,在社会自主性不断增强的现实条件下,国家越来越重视由公民个人自主解决自身问题。在社区层面,这一倾向表现为对居民自治的重视,如倡导以民主协商机制和项目制为代表的社区治理创新。

2015年国务院发布《关于加强城乡社区协商的意见》,提出用社区协商的方法实践社区自治精神。一个完整的协商过程由以下步骤构成:明确协商内容、确定协商主体、拓展协商形式、规范协商程序及运用协商成果。许多社区在实际的操作过程中,逐渐形成了一些稳定有效的操作模式,如在上海社区内较为流行的“走帮议联”模式。这些模式在解决老式公房小区及商品房小区内居、业、物矛盾中发挥着重要作用,同时社区协商作为民生表达的渠道代替了社会行动、上访等激进民意表达方式,促成了居民情绪的合理表达。

目前,上海等地出现并推行的社区居民自治的项目制,是实现居民再组织的社区治理新形式。项目强调在一定的时间和资源条件约束下,采用一种特定组织形式完成明确目标的一次性任务。对于社区自治项目而言,项目针对的都是社区中具体而微的实际问题,例如居民养狗、停车困难、垃圾分类等。项目设计和主要参与者都是社区工作者及社区居民,一般由街道统筹拨款,并邀请专家在项目设计阶段和实施阶段进行督导评估。由于回应居民自身问题,有具有较高的参与性,项目制在动员居民参与社区治理中作用明显。

### (三)三社联动模式

“三社联动”是居委会、社会组织和社会工作者三方主体在社区领域、围绕居民开展的社区治理活动,其目的是实现基层民主、促进社区内生性发展<sup>[14]</sup>,是一种社区治理创新模式。社区组织通过三社联动机制整合了社区居民资源、社区工作者资源及社区居委会资源,实现不同主体优势互补、融合发展、互相联动,从而更加有效地回应社区问题和居民需求。

三社联动意味着发挥社区平台的作用,在完善社区公共服务的同时,释放社区管理的空间给社会,使其成为居民自治的滋生地;发挥社会组织载体的作用,为社区输送专业服务,使其成为社会工作者成长的摇篮;发挥社会工作者的作用,强化社会福利制度的发送体系<sup>[15]</sup>。事实上,上述政府购买社区社会组织服务的方式,以及各种引导居民参与的社区机制,都可以看作三社联动的实现路径。三社联动是

一种合作整合机制,在保证多元主体参与的同时,重视多个主体共同发展所形成的合力,由管理网络和项目化机制等将人、财、物、信息等资源整合在一起,发挥各自优势并互相受益。

## 四、社区建设新阶段的发展策略

2017年10月18日,习近平总书记在十九大报告中提出,要“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”,其中包括“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。由此,目前社区建设的发展策略,仍是实现共建共治共享的多元治理局面。在城市社区中,政府购买社会组织服务、三社联动等机制将社会组织、社会工作者等治理力量嵌入社区,使得社会力量能够参与社区治理。

目前看来政府向社会组织购买社区服务、三社联动等机制,在发挥作用的同时仍存在诸多缺陷。首先,其稳定性不够,项目合同所能保证的服务时限是短期的,同时其资金供给受制于政府决定,如部门领导换届或政府资金调配不及时都会导致项目无法延续,这就使得这些外来的社会力量无法与居民建立长久关系,所提供的服务也不能长期跟进,关系中斷可能会使服务对象产生被抛弃感,严重影响其服务成效。其次,社会组织和社会工作者,常常不能真正融入社区,存在与社区内部工作者的不能较好合作的问题,尤其在目前社会工作本土化未完成的情况下,社区内部工作者如果不认同社会工作者的专业性,或者认为其薪资待遇相对社会工作者不公,就会出现消极配合、忽视甚至冲突的行动。

以上现象所导致的治理效果不佳,迫使各地政府急切寻找其他出路。例如,上海市采取的网格化管理,将社区再细分为一个一个网格,每个网格由社区工作者负责到位,颇有一种以人盯人的态势,这反映出政府在社区治理方面已做了很大的投入。同时目前社会服务发展有去院舍化的趋势,养老服务的开展、精神疾病患者的康复、服刑人员及两劳释放人员的矫正等都逐渐回归社区,社区治理的难度和压力会逐步加大,因此政府迫切需要在社区建设新阶段提出相应发展策略。笔者认为,提升社区治理能力应从社区内部入手。社区工作者作为社区管理和服务的主要力量,具有天然的场域和关系优势,尽早实现社区工作者的专业化转向是改善社区治理局面的有效出路。习近平总书记2015年参加十二届全

国人大三次会议上海代表团审议时曾强调,要建立素质优良的专业化社区工作者队伍,推动服务和管理力量向基层倾斜,实现从管理向治理转变。

笔者认为,实现社区工作者的专业化发展,为社区治理提供高素质人才支持,应该从以下方面入手:

### (一) 促进社区工作专业知识体系的积极建构

专业化意味着专业人员应该具备专业知识和技能,目前社区工作者颇为人诟病的地方在于其专业性不足,随着基础社会管理方式由管理向治理转变、社区居民需求由单一被动向多层次的服务自治转变,社区工作者职能的发挥越来越依靠专业的知识技巧。而社区工作严格来说是伴随社区建设而兴起,其发展历史较短,具有较强的政府建构性,专业知识体系建构相对滞后。因此政府需要在现有学科的基础上,厘清社区工作者包含的多学科知识集合,同时需要将社区工作者在实践中形成一些有效的工作方法和实践策略,这些零散的实践经验知识加以总结并抽象化,促使其由实践经验知识向逻辑科学知识转化。

### (二) 社区工作者专业教育模式的优化

通过培训的继续教育方式对社区工作者进行不断的知识传授,能够提升社区工作者的治理能力。如上海市现阶段依托各级党校、社区学校、社工机构、高等院校、实训基地等,根据社区工作者不同类别和工作岗位,设立初任培训、专业培训和进修培训,为社区工作者专业化起到了推动作用。笔者认为,社区工作者专业教育应注重时间和空间上的灵活性,应适当增加远程网络培训和结合岗位实际的自修培训形式。同时,社区工作者应尤其重视前辈和上级的经验传授,许多资深的社区工作者在长期的工作实践中累积了一定的人脉,掌握了在社区情境中行之有效的经验性工作方法,因此通过建立“以老带新”的工作机制,能够帮助新入职者迅速获取工作经验。

### (三) 有效改进既有社区工作者管理制度

自上海市“创新社会治理,加强基层建设”一号课题发布以来,社区工作者管理的规范性颇受重视。笔者认为,社区工作者的有效管理首先需要有序提升总体薪资水平,由于社区工作者会与其他行业工作者进行薪资方面的横向比较,各级政府在社区工作者的薪酬管理上,一方面需要稳步提升社区工作者的平均工资水平,防止出现工作者薪酬明升实降的现象,另一方面需要注重职业资质等、专业学历等因素在社区工作者薪酬分配中的比重。其次,在痕

迹管理方面,推行标准化的台账文件和电子化台账管理为工作者减负。再次,应加强政府内部监督,防止政府官员不合理的政绩追求影响工作者自主性的发挥。社区工作者不应再是“居委会大爷、大妈”的刻板代言,而是一批具备社区知能的高素质人才,其应当成为社区治理的中坚力量。

## 五、结 语

通过对城市社区建设的发展历史进行梳理,可以发现我国的社区建设经历了比较清晰的阶段性发展过程,这一过程与国家重要政策的提出同步。20世纪90年代,国家以居委会的复位回应基层管理问题,以社区服务产业的发展解决服务供求矛盾,从而开始了城市社区建设的探索;21世纪的最初十年,国家通过加强基层党组织、居委会等社区内生管理组织规范化建设,加强社区工作者这一社区管理力量的规范化建设,进行全面系统的城市社区建设;2010年后的社会发展新时期,国家开始意识到单一主体在社区管理上的失灵,逐渐注重社会组织、社区居民等治理力量参与的重要性,并创新机制调动其积极性,实现多元主体的社区共治。

在这些不同的发展阶段,城市社区建设的延续性体现在两个方面:首先是管理方式上的延续性,在社区建设的探索时期和全面建设时期,国家的社区建设思路延续了计划经济时期一贯的国家主导、政社同构的管理方式,以社区这一基层管理单元的组织 and 结构化实现社会控制。其次是管理工具上的延续性,社区建设向来重视的城市居民委员会和城市社区工作者,都是计划经济时期就存在的社区行动主体,社区建设延续了之前的组织结构和人员结构。

城市社区建设在延承之外又表现出明显的转向特征。首先城市社区建设本身就是一项制度创新,国家将以社区所代表的地域实体建构为基层管理单元,解决了单位制消解后的社会失序问题。其次,国家在社区建设的过程之中,表现出由社区管理向社区治理的思路转变。特别是2010年后社区建设的新时期,强调多元主体共治、强化居民参与、规范化社区工作者队伍等政策实践,反映出国家开始以新的治理思路回应社区问题。在社区建设的未来发展阶段,笔者认为,实现社区工作者的专业化转向是社区建设新阶段改善社区治理局面的有效策略。

城市社区建设一直在不断的方向选择中进行,在城市社区建设中期,就有学者提出社区建设面临的诸多两难抉择。社区建设的本质特征,是地域性



实体还是脱域共同体? 社区建设的行动主体,是政府主导还是社会多元复合? 社区建设的理想图景,是国家治理单元还是独立公民社会<sup>[16]</sup>? 社区建设发展至今,这些问题逐渐得到解决。在由基层党组织、基层群众性自治组织、社区工作者及社区社会组织合力构成的基层社会管理制度已接近完备的情况下,目前的社区建设正逐步实现由政府包办向决策与经营分离、由单一主体管理向多元主体治理、由产业化服务向专业化服务、由注重居委行政性向注重居民自治性的多个转向。在这个市场经济背景下的陌生人世界里,人际关系和谐、居民互助合作的社会共同体正在形成。

#### 参考文献:

- [1] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2001, 40(3): 5-13.
- [2] 韩全永. 新中国成立初期城市居民组织的发展历程[J]. 中共党史资料, 2007(1): 127-136.
- [3] 祝广庆. 居委会职能的历史演变研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2008: 6-11.
- [4] 王思斌. 体制改革中的城市社区建设的理论分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(5): 4-13.
- [5] 夏建中, 张菊枝. 我国城市社区社会组织的主要类型与特点[J]. 城市观察, 2012(2): 25-35.
- [6] 杨敏. 作为国家治理单元的社区: 对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4): 137-164.
- [7] 王名. 社会组织与社会治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 165-168.
- [8] 金桥. 社区工作者队伍建设与发展的反思[J]. 南通大学学报: 社会科学版, 2013(5): 77-83.
- [9] 王思斌. 中国社会工作的经验与发展[J]. 中国社会科学, 1995(2): 97-106.
- [10] 薛惠芳. 我国社区工作者队伍建设现状、问题与对策[J]. 江西行政学院学报, 2006, 8(1): 65-67.
- [11] 向征. 目前我国社区工作者队伍的现状调查[D]. 武汉: 华中师范大学, 2008: 17-22.
- [12] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98-120.
- [13] 范明林. 非政府组织与政府的互动关系: 基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究[J]. 社会学研究, 2010(3): 159-176.
- [14] 徐永祥, 曹国慧. “三社联动”的历史实践与概念辨析[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 48(2): 54-62.
- [15] 吕青. 创新社会管理的“三社联动”路径探析[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2012, 27(6): 7-12.
- [16] 黄锐, 文军. 走出社区的迷思: 当前中国社区建设的两难抉择[J]. 社会科学, 2013(2): 62-67.

## Inheritance and change: Exploration and development of urban community construction in China

Ji Yinan

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** The community system is a new kind of social management system which conforms to the current economic and political form in our country, and its function is to help the country realize the structural management and promote the social integration. The construction of urban community in China has experienced the community exploration stage of the restoration and service industry development in 1990s, the comprehensive construction stage of the community organization and talent development in the first 10 years of the new century, and the community governance stage of the coordinated participation by multiple subjects after 2010. City community construction generally exhibits the continuation on management style and management tools during its development process, and also exhibits several changes including separation of decision making and management, standardization of service supply and diversification of governing subjects. In the new stage of community governance, it is necessary to promote the community management level by the specialization of community workers.

**Key words:** community construction; city; social policy; stage development

(责任编辑: 任中峰)