

特稿

Feature

中国社区治理的守正与创新

张大卫 | 中国国际经济交流中心副理事长



- ◆ 在社会治理问题上，我们对社区本质、社区功能、社区与居民关系的认识还需要深化，社区实践也需要进一步丰富。如何运用马克思主义和习近平新时代中国特色社会主义思想指导并构建起科学的中国特色社会主义社区理论，中国的政治学与社会学研究还有很长的路要走。
- ◆ 社区的力量在于它是社区居民公共服务的保障者、生活服务的提供者、隐私安全的保护者、精神交流的沟通者。在加强和改善社区管理的同时，要把握好公共福利、基于自治的社群关系和宜居环境三个最重要的维度，推进管理型社区向社区治理转型。
- ◆ 当前我国社区建设与改造面临着重大机遇，同时也面临着紧迫任务。应在提升社区公共服务能力、创新社区治理模式、解决好“一老一小”难题、加强教育设施建设、丰富老旧小区改造内容和逐步解决农村社区建设问题六个方面予以重点落实。

2019年底暴发一直持续至今的新冠肺炎疫情，对世界各国的治理能力、治理体制、治理模式都是严峻考验。从研究问题的角度看，中国抗疫卓有成效的原因至少可以简要归纳为五点：一是以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，二是在应对重大公共事件时我国新型举国体制的巨大优势，三是广大医护、防疫人员和人民子弟兵舍身赴难的勇敢精神，四是中国人守望相助和严格自律的人文传承，五是社会治理的网格化管理。

这其中，中国实行社会网格化管理的情景让我们印象深刻。当疫情形势严峻时，必要的封闭措施、防疫人员的执守、政府工作人员的派驻、物业保安的一丝不苟，共同为城市社区构筑了铜墙铁壁。而在农村社区，则通过村集体组织动员以及村民自治的力量，维系了村庄的安宁。

这些措施产生了神奇的“硬核”效果，使社区治理的力量及作用凸显。人们看到，疫情期间很多管理部门处于停摆状态，一些单位的公职人员封闭在家不能上班，但靠加强基层（社区）治理，社会仍然正常运转。这不禁让人反思：我们设立了众多叠床架屋般的管理机构真是社会生活所必需的吗？政府的治理资源是否应该更多地向基层调整充实？看起来城镇里最大的力量不是混凝土建筑群，而是社区，但我们能否理性地理解和运用这种力量？

一、什么是社区

“社区”的概念，是由费孝通等一批燕京大学社会学系学生于20世纪30年代初自英文“community”一词引入的。英文的原意大致为“共同体”或“亲密的伙伴关系”。这一概念由德国社会学家滕尼斯于1887年最早提出，后被社会学界广泛运用。人们往往把社区定义为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。

我国在一些职业、专业用语中先行使用“社区”概念，如“社区矫正”“社区教育”等。在社会管理中广泛运用“社区”概念则始于本世纪初。当时国家大力提倡发展社区服务业，后随着农村地区小城镇的发展，一些地方积极推进“农村新型社区”建设。虽然在社会生活中逐渐有了较多使用，但人们对于“社区”内涵和空间边界的认知仍很模糊。这次疫情使我们对“社区”的概念得以全面认定并有了深刻的理解。

在人类历史上，社区的发展大体经历了聚落（氏族）—村落（血缘）—村庄（宗族）—村镇（社群）—城镇社区（社会）的沿革过程，推动其改变的是生产力的发展和社会组织程度的不断提高。中国考古学家在河南灵宝北阳平遗址，发现了距今5000—6000年前仰韶中晚期时人们对不同空间聚落实行分层社会管理的遗迹，这种类似于费孝通所说的“微型社会”和埃德蒙·伯克所说的“小单位”，应该就是社区的雏形。

社区在不同的理论体系中有着不同的定位。

（一）社会学定位

社会学对社会、社区和社群有不同的解释。法国社会学家、社会学奠基人涂尔干认为，社会是由很多具有独特功能的部门构成的系统，当系统的各部分都实现其功能时，社会就处于“正常”状态，相反则处于“病态”。社会呈不正常状态时，人们会处于一种没有归属感的迷糊状态，解决的方法是形成“小群体”（社群）。小群体是个人与社会间的缓冲器，如果没有它，社会这个大而无形的实体就会让人们感到压抑。这种“小群体”为人们提供了亲密关系，从而使人们生活有一种意义

感和目的感，并有利于防止社会失衡与失范。

滕尼斯认为，社会是靠人的“理性权衡”建立的人群组合，是以权利、法律、制度观念为基础的机械聚合和“人工制品”；社区是通过亲戚、邻里和朋友关系建立的有机的“人群组合”。人们之于社会，一切依托契约实行交换，利益在其中起着主导作用；而社区则是特定地域上人群的生活方式和人生内涵，社区内的社会关系是紧密的、合作的和富有人情味的。滕尼斯强调人们的精神生活和社会交往通常发生在自己的社区——工作社区和生活社区。也有社会学家指出，社区还应包括人们的网络和宗教社区。

英国社会学家米切尔在由她编著的《新社会学辞典》里认为，“社区”是指人们的集体，这些人占有一个地理区域，共同从事政治或经济活动，基本上形成一个具有共同价值标准和相互从属的、情感的、自治的社会单位。其主要特征包括特定地理空间、互动关系和共同情感三部分。

美国社会学家詹姆斯·汉斯林认为：“城市不仅由……陌生人构成，它还包括了一系列更小的世界，在这里人们可以找到归属感。人们对他们居住、工作、购物、玩耍的小环境感到非常熟悉。”以上这些观点，清晰地表达了社会学家对社区功能与性质的认识。

（二）政治学定位

社区是社会政治生活的基本单元，它在西方社会政治领域里是一个很重要的概念。政治学关注社区的目的，主要是为了探究政府和个人权利在政治生活中的分野。它认为社区是社会结构的一部分，而社群型团体和社团型团体则内嵌于这一结构中，形成社区政治。这些自治型团体行动自愿，具有共同的利益、期望和态度，但它与机构型、阶层型、公益型团体和利益集团的政治追求是不同的。

政治学家把社区视为“小单位”。在讨论公共的与私人的、政治生活与市民社会（Civil Society）问题时，会涉及到社区生活的权利、责任、义务、自我发展等问题，涉及到居民间的互动和民众与政府间的交往问题（汉娜·阿伦特）。关于社区的治理，政治学家多强调“自治”的重要性。占主流地位的社会契约理论家则认为，虽然社区治理应更多依靠咨询和协商，但若没有某种权威性价值的分配机制，社区将彻底分崩离析。这一判断，强调了政府参与社区治理的重要性。

社区是社会结构的一个重要组成部分。政治学家分析社区的视角往往从功能—结构主义的理论框架出发，把社区自治和人的活动作为重点。这样一来，社会建设、社会教育、社会文化、社会民生、社会公正、社会组织、社会运动、社会性别、社会转型、社会风险……理论都会涉及到社区层面。

在社会治理问题上，我们对社区本质、社区功能、社区与居民关系的认识还需要深化，社区实践也需要进一步丰富。如何在马克思主义和习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，构建起科学的中国特色社会主义社区理论，中国的政治学与社会学研究还有很长的路要走。

二、中国的社区

中国的社区建设与发展理论正在不断积累，并结合中国国情和中国的社会实践不断有所创新。因国情不同，中国人对社区的理解与西方有一定差别。由于居民身份长期受“单位”的影响，人们往往把社区看作是家庭生活的居所，而政府与社区关系长期看也主要是“管理”而非

社区名称	管辖面积 (平方公里)	下辖楼群数 (栋)	居民户数 (户)	总人口 (人)
北京市西城区百万庄东社区	0.26	36	2031	6049
北京市西城区百万庄西社区	0.23	58	2089	5822
河南省郑州金水区卫生厅社区	0.3	38	2056	6206

表1 三个典型中国社区的疆界与规模

“治理”关系。

社区治理是国家治理的基本单元。党的十九届四中全会强调，要促进国家治理能力与治理体系现代化。习近平总书记多次强调社区治理在党和国家战略中的重要地位，多次对社区建设作出“以邻为善”“以邻为伴”“将社会治理的重心落到城乡社区”“把更多资源、服务、管理放到社区”等一系列重要指示，因而中国社区建设的关键是如何做好由“管理”向“治理”的转型。

中国城镇社区的概念，目前一般以城镇街道办事处下辖的居民委员会管辖空间和管辖人口为基本内涵。而农村社区基本上是“行政村”或较大的自然村的概念，其治理机制在法理上属于“村民自治”，但与乡级政府有明确的管辖与被管辖关系。正是基于这一概念，才使我们在疫情防控时，能够按行政隶属情况将城乡精准地划分为若干“网格”；也正是居委会、村委会的管理体现着政府垂直管理权力的直接介入，才使我们能够有效调动社会资源、唤起居民的自主意识，从而对突发的社会风险进行了有效的防控。目前，中国的“社区”都有切实存在的制度、机构和设施，其在实行对辖区的管理时，也向辖区内居民提供一定的服务。这使“社区”这种社会统一体能够正常运行，并使社区成员的生活有着基本保障。这些能对中国社会进行有效管理的做法还应予以总结和提升。

经初步调查，一般我国城市居民小区≤社区≤街道居民委员会，社区管辖内容并不一致。中国的城镇居住区经历了传统社会由闾里制→里坊制→街巷制的转变。进入现代社会，又引入了“邻里单位”制、“大街坊”等概念。近些年逐渐被人们认知的“社区制”，则是伴随着城镇化和现代化进程加快而出现的（如表1）。

我国现行的城镇居民社区主要有以下三种功能：管理功能、服务功能和保障功能。为维持这些功能，社区设有一些岗位，接受着来自若干管理层级下达的管理任务，正所谓“上面千条线，下面一根针”，如民政、计生、社保、医保、党宣、综治、统计、武装、环卫、文教、卫生、住建、城管、民族宗教、地方税收等方面。有社区人员统计，社区的工作任务有时多达120多项。过重的管理任务，常使社区忽视其基本功能，对社区的社会化服务、文化建设、健康医疗与养老、弱势群体救助、居民间的交流与沟通、邻里家庭矛盾疏解等就显得力不从心，也不易构建起富有温情的社区邻里关系。对一些问题的简单化处理，也经常是好心办事而达不到好的效果，还容易引发新的矛盾。再如，在这次疫情防控中，中国政府的效率和社区的应急管理经受住了考验，但疫情过后如何从严格管制措施恢复到常态化管理，仍有很多问题需要研究。藩篱易建不易拆。疫情有效控制后，这些措施给居民常态出行和交往带来了不便。在电子身份识别系统已很发达的情况下，应尽量

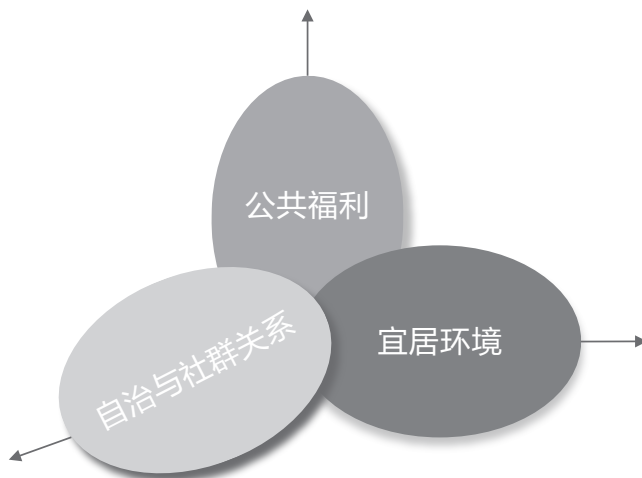


图1 社区治理的三个维度

减少物理隔离对社区居民生活造成的影响，并加强对居民隐私和基本权益的保障。

社区的力量在于它是社区居民公共服务的保障者、生活服务的提供者、隐私安全的保护者、精神交流的沟通者。它要为居住者的休憩、生活和学习营造一个适宜的环境与空间。对于居民来讲，其在社区生活中最看重的是：（1）有安全感和归属感；（2）基本权益得到保障；（3）宜居环境与良好的邻里关系；（4）有利于年轻一代纵向流动。因此，在加强和改善社区管理的同时，要把握好公共福利、基于自治的社群关系和宜居环境三个最重要的维度(图1)，推进管理型社区向社区治理转型。

三、社区建设与提升

当前我国社区建设与改造面临着四个重大机遇。一是党的十九届四中全会将“推进国家治理能力和治理体系现代化”作为新时代的重大战略任务，强调要加强和创新社会治理，坚持共建共治的社会治理制度，坚持和完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。这为我国社区治理指明了方向，形成了强大的政治推动力。二是疫情使人们深刻认识到社区功能（如医疗救治功能）缺失对城市和农村的损害，也认识到了社区工作对全国大局稳定所发挥的基础性作用是不可替代的。这一社会共识减少了社区建设不必要的“摩擦阻力”。三是全国正在推进城市老旧小区改造和乡村振兴工程，为城乡社区建设提供了良好的环境与条件。四是科技特别是互联网、物联网、大数据、人工智能等的发展，为基于信息化的智慧社区和未来社区建设提供了可能。

与此同时，社区建设与改造也面临着一些紧迫任务。主要包括以下六个方面。

（一）提升社区公共服务能力，完善布局、优化配置，将政府的公共产品资源更多地向社区倾斜（如环境卫生、社区防疫、医疗救治、社区矫正、弱势群体帮扶等等）。同时要调整国家公务人员编制的配置结构，增加基层社区人员岗位，加强社会学科人才培养，注重培养社区工作者。

（二）创新社区治理模式，吸收更多的社会资本、社会力量参与到社区治理中来。物业的管理


与服务社区居民贴得最近，政府可采取购买服务和委托管理的方式，开放一些政府管理项目和数据资源，与新型社区的开发商开展合作，调动城市开发商和各类物业管理公司向城市与社区运营商转型的积极性，为其打开社区服务的价值空间。例如，保利集团的“保利模式”节约了社会资源、提高了政府公共管理效率，值得推广；河南建业集团向新生活服务商转型的创新也值得借鉴。

（三）解决好“一老一小”难题，缓解“中产焦虑”，建设和谐社区。目前我国少子、老龄化问题非常突出，且日益加重，而我们的能力和条件却准备不足。我国城市人口养老的格局大体是“9073”，即90%的老人在家庭养老，7%在社区养老，3%在机构养老。既然97%的老人都会选择在社区的辖区内养老，因此一定要在社区建设上着力化解好这一矛盾。日本与我国上海等发达城市在构建社区养老体系上已为我们做出了良好的示范，城市社区要牢固树立以人民为中心的思想，力戒形式主义，在综合利用政府医疗保障平台、社会保险平台、社区服务平台、互联网平台（“互联网+社区”）上多用心，把社会养老资源和个人健康财富管理的理念引入到老人身边和社区居民家中。

（四）加强社区教育设施建设。教育设施是社区建设的重要内容。新中国成立后，我们一直借鉴欧美和前苏联的模式，把小学校配置作为小区建设的标准。随着我国人口结构的变动和城乡人口的大规模流动，社区幼儿园和托育场所的空缺使很多家庭陷入困窘之地。今后，应把托育服务和家庭教育、儿童教育辅导场所与能力建设作为社区建设与改造的重要内容。

（五）丰富老旧小区改造内容。现在各级政府都对加装电梯和供暖等设施改造比较重视，在条件许可的情况下，也应把交通便利性、绿色生态环境营造、增加多元文化与户外活动空间、建设老年和青年友好型社区等作为改造和规划的内容。在新社区建设时，更要重视这些因素，注意利用新技术、新业态发展，促进实现职住平衡。

（六）逐步解决农村社区建设问题。农村社区与城镇社区有很多本质上的区别：（1）农村集体组织在法律上有着“村民自治”的组织定位；（2）农村社区既是农村居民的生活空间，也是他们的生产空间；（3）农村社区既是社会管理单元，也是市场经济单元（农民有生产资料经营权）；（4）农村社区有着开放和尺度较大的自然环境空间；（5）农村社区的公共设施与公共服务基础薄弱；（6）农村的文化传统使农村社区居民之间有着远比城市居民更密切的感情或亲情联系。这些特征为农村社区建设带来了新课题、新挑战。

当前对农村社区的关注，应聚焦以下几点：一是农村社区的发展要和生产力、生产关系发展相匹配，避免过快使农村社区化；二是积极在农村社区发展分布式能源和农业生态的微循环系统，改善农村环境和居民生活条件；三是在发展农村社区时，政府要更多地购买社区服务岗位，以增加居民的非农就业；四是利用农村的优质生态资源和文化资源，吸引城市资本下乡，促进乡村经济振兴与社会文明进步；五是理顺农村集体自治组织和农村市场经济组织的关系，使农村的治理机制既能在乡村振兴中发挥好村民自治组织的管理作用，又能引导好农村市场经济发展和城镇化与现代化进展。农村社区的养老问题、医疗问题、儿童教育问题比城市社区更为突出，各级政府更应该通过不断推进基本公共服务均等化和改善收入分配机制等措施，逐步加以解决。

（责任编辑：葛云）