

# 城市社区治理初探

## ——以广州井眼<sup>1</sup>社区为例的社区组织与居民关系研究

中山大学人类学系 08 级博士 周如南

### 一、导言

改革开放政策实施以来，中国的城市化浪潮不断高涨。与城市化进程相伴而来的是国家治理视野下对城市社区建设的大力推行。“社区”在治理话语中常被用为行政地域单位。

“更多是指一种新的城市行政管理地域单元”。<sup>2</sup>社区建设在当代中国社会转型时期，被视为是改造国家权力结构并重组中国社会的实验，这场实验意味着单位制向社区制的整体转变，也意味着各种类型社区<sup>3</sup>的景观和结构变迁。社区建设如何进行，社区整合应遵循何种模式，在这场浩大而持久的运动中，中国城市基层治理将走向何方，诸类国家治理技术上的问题被广泛讨论。当我们眼光向下会发现在每一个微观社区，无论其是何种类型，其中的每一个人的日常生活都在这场运动中经历着或明显或细微的改变并产生体验。个人生活、微观社区图景和宏大社会背景以及历史的互动是笔者期待的研究视角。

基于血缘<sup>4</sup>和地缘的乡土生活转变为基于业缘、类缘和机缘的城市生活，常在关于中国的讨论中视为“现代化”和“全球化”过程的表现。十九世纪八十年代，滕尼斯首先提出 *Gemeinschaft* 和 *Gesellschaft* 这对概念来分别指代一种人们分享亲密和人情的共同体和一个理性选择、靠分工和契约来联系的异质性群体社会。这对词在汉语世界一般被翻译为社区和社。会、通体社会和连体社会或者礼俗社会和法理社会。这种二分逻辑上衍生出的对社会特征进行说明的成对出现的术语还有杜尔干的机械团结和有机团结，韦伯的实质合理性和形式合理性、传统性统治和合法性统治，库利的初级群体和次级群体、刘易斯的传统部门和资

---

<sup>1</sup> 社区名称为化名；

<sup>2</sup> 阿兰纳·伯兰德，朱健刚：公众参与与社区公共空间的生产——对绿色社区建设的个案研究，社会学研究，2007（04）；

<sup>3</sup> 参见王彦辉：走向新社区，东南大学出版社，2003 年第一版，P51- P 52 中对中国城市社区的分类：

- a. 单一式单位社区：是单位体制下的“单位办社会”形成的相对封闭的单位行政区域为特征的社区的延续。
- b. 混合式综合社区：主要建于 20 世纪 70 年代末至 90 年代初，为了用最少的资金解决更多人的居住问题，采用了“拆一建多”的方式，建筑多为条式盒状，布局多为兵营式模式，居民构成主要以就地安置的拆迁户为主，另外也包括一部分的出租户、商品房住户等。
- c. 传统式街坊社区：这种社区由于历史比较悠久，人口密度较高，而且常常是居民住宅与商业、甚至工业用地混杂相处，社区内的居民职业构成也较为复杂。
- d. 房产开发的物业管理小区：在新街口周边地区进行的房产开发，地价昂贵，品质高尚，属于高尚住宅区，居住者皆为高收入群体，规划设计追求设施的完善与齐全，环境的优美与典雅，并具有明显的隔离特征。

本主义部门等等<sup>5</sup>。这些不同指向的成对出现概念都源自“传统”和“现代”这样的分野。这种分野让我们感受到传统和现代似乎是对立的，而且是一种线性发展轨迹。这种逻辑在到国家话语中，表现为通过“发展”追求“现代化”。

现代扑面而来，传统何去何从？人类学家和社会学家们对社区生活层面进行了各个角度的阐释并提出不同的看法。学界的观点大致可以分成三个论派：社区消失论（community lost）、社区拯救论（community saved）和社区解放论（community liberated）：

社区消失论认为，由于分工的精细造成社会功能分化和社会结构分层，加之交通、通讯、大众传媒的发达造成的人口流动，人们的日常生活不再局限于邻里关系而远在社区之外导致社区认同感和社区团结感降低。这种论调在中国被翻译为社区失落论（夏建中：2000）或社区消失论（蔡禾、张应祥：2003），从最早系统研究城市生活与人际关系的齐美尔发出，经其学生帕克执首的芝加哥学派发扬一直延续今日。是社区邻里关系研究中持续最久影响最大的观点。社区拯救论随着对社区消失论的批评而逐渐清晰并在1960年代开始盛行。这一流派在国内也被称为社区幸存论（张应祥：2006）、社区继存论（黎熙元：2008）或社区发现论和社区转变论（程玉申：1998）。这一理论对社区消失论批评到：社区消失论认为社会分工和发展使人们的初级社会关系被弱化，而其实处于日常实践中的人们有能够在社会环境变迁的时候继承传统并适应变迁建构社区认同。费尔曼、雷顿等人在1970年代提出社区解放论。是他们提出不再强调基于地域的社区关注，而是关注超越邻里关系的初级群体关系。把研究视角从地域中解放出来而关注个人的社会网络。该流派还在社会人类学网络研究的基础上提出了用“社会网络”（Social network）作研究城市居民社会生活的可分析工具取代社区这一已经地域化的概念工具。这一理念和分析工具目前在中国的城市社区调查中被广泛使用。

中国的社区研究传统从上个世纪三十年代吴文藻、费孝通接受芝加哥学派帕克访学开始形成，老一辈学者将社区看成中国研究的可操单位和样本。这一时期以农村社区研究为主。出现了费孝通的《江村经济》、林耀华的《银翼》、杨庆堃的《华北地方市场经济》等一系列人类学民族志作品。这一传统一直持续到解放前夕。毛泽东的《湖南农民运动考察报告》也是社区研究的典范。解放后学科中断，直到改革开放学科复办社区研究的传统才得以延续。此时，城市社区研究伴随着国家的社区建设运动逐渐结出显著成果。很多学者在对中国城市正在进行中的社区生活进行实证研究的基础上提出观点与上述国外社区关系三理论进行对话。

---

<sup>5</sup> 项飏，跨越边界的社区，三联书店，2000年第一版，P7；

生活在其中的社区居民能否欢呼着奔向现代？笔者主要关注微观城市社区的居民生活和交往如何在日常实践中面对这种转变并发生变迁的，或者说“城市社区建设”与“社区关系”的框架正是笔者思考的出发点。

城市社区关系研究的是生活中一定地域中的人们交往、建立联系的实践过程和逻辑分析。笔者试图在社区这样一个生活地域，通过研究其内部组织化和非组织化的运行机制和逻辑，分析社区组织和居民在日常交往过程中凭借的社会资本和体现的实践逻辑框架，思考社区治理现状，对社区认同和城市共同体出现的可能进行探讨并发掘个案中理论验证和反思的可能性。

作为社会生活实践的实际单位，社区的建设和发展从工业革命时代就被关注。从 1765 年德国的汉堡福利制度，鼓励社区内部成员自我组织以增强社会认同到 20 世纪初英法美等国广泛实践的睦邻运动和社区福利中心运动，都是在面对社会变迁对促进社区资源整合和社区成员关系融洽的尝试。1950 年代以来在联合国倡导下在全球掀起“社区发展运动”。目的在于解决工业化和城市化带来的社会问题，推动经济和社会的发展。世界各国农村、城市社区都投入到这场实践中来。

中国改革开放以来，经济体制转变相应的社区制基本代替了单位制，但社区建设仍然处于摸索阶段。从上个世纪九十年代将社区建设提上日程以来，各地结合实际情况进行了有益的探索，各种社区模式不断出现。中国的社区建设是一场国家主导、市场共谋、城市居民卷入的运动。党的十六大报告提出，要“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”。对社区内关系的关注具有强烈的现实意义。笔者试图从一个个案社区的组织与居民关系的定性研究中寻求其他社区发展可能借鉴的经验。

## 二、井眼社区的组织与居民关系：以绿色社区建设为例

笔者选取的调查点井眼社区位于广州市越秀区洪桥街，南邻中山纪念堂，北接越秀山南麓。面积 0.42 平方公里，由井眼、豆腐寮、接龙巷，大华园等街巷组成，根据居委会提供的资料，社区共居民 4859 户，14464 人，是一个人口结构多元化大型的“综合性开放型社区”<sup>6</sup>。据《广州市志》记载，该社区自古（南宋）就已形成较为密集的居民聚居地。因此地有三口甘甜的水井而得此名。解放后 1950 年代初形成井眼社区。上个世纪 80 年代末，老社区出现衰败现象，催生了旧城区的改造和重塑。该社区解放后作为市政府机关宿舍的单位制社区存在，居民构成比较单一，基本为机关人员。1990 年代以来，许多拆迁户政策性移居到该社区；随着经济体制改革的深入，商品房的建设也在该社区兴起。以上行为引

<sup>6</sup>越秀区洪桥街党工委、办事处：《洁净平安的家园，文明和睦的社区——越秀区洪桥街井眼社区介绍》，2007.1；

起的直接结果就是居民性质异质性增强。商品房的进入也带来经济市场因素在社区事务上影响力的加强。据居委会陈主任介绍：目前井眼社区共有六家物业公司入驻。

社区内组织情况：有一个社区居委会、6间物业公司、一个业主委员会，还有一些依托政府机构的或者自发组织的民间组织等。这些都构成了社区治理的权力主导者或者影响者，是社区治理依靠的组织力量和资源。该社区既有单位制时代的遗留特征又有市场经济体制后商品房社区的特征，是个综合性社区。它能够较好的反映当今社会发展背景下的社区建设中各种关系的交织，故选择该社区做为田野调查点。

以社区居委会为研究重点主要基于以下两点考虑，首先，居委会是宪法中规定的社区自治组织机构。要实现草根民主，居委会的作用十分重要。其次，本社区是传统单位制社区演变而来的综合型社区，居委会一直是该社区治理的主要机构。现在虽然出现了其他一些社区内组织，但是居委会在社区治理中的地位没有发生根本改变。因此，笔者拟以居委会做为切入点，对街道办事处，居委会，社区内其他组织和居民的关系进行探讨。

井眼社区由井眼、豆腐寮、接龙巷，大华园等街巷组成，是一个人口结构多元化、大型的综合社区。笔者进入社区进行田野调查时，社区正在进行市“六好社区”创建。“六好社区”评比是广州市政府提出的一个促进广州市社区建设的举措。目的在于在2010年广州召开亚运会之前基本完成改善社区环境，完善社区服务的工作，向世界展现新的城市形象。市政府提出：2008年全市20%的社区达到六好，2010年要80%的社区达到六好。六好内容为：“管理好，服务好，自治好，治安好，环境好，风尚好。”在这里，我们可以看到处于国家层面的广州市政府对于自治的一些认识偏差。《组织法》中规定自治职能就是自我管理、自我教育、自我服务。而“六好”中，将“管理好”、“服务好”和“自治好”并列起来。可见政府机构自身对于社区自治的理解也是有模糊的，主要从行政评测角度将自治做为一个与服务、管理并列的考核居委会成绩的标准。

井眼社区居民委员会申请了参加第一批“六好社区”的创建评比。第一批“六好社区”的评比活动在2007年上半年举行。在结果尚未出来之前，居委会陈主任就对评比显得信心十足。陈主任认为：申报创六好活动是为了对以前社区工作做出肯定，“我们小区已经具备了创六好的硬件和软件条件！”

井眼社区居委会在社区公共事务中扮演重要角色。以几乎是新社区居委会成立（2002年6月）以来就致力进行的“绿色社区”建设为契机，社区已经组织过长期（六年）的社区全面改造。成果是非常显著的，这从社区得到的荣誉可以体现出来：2003年被广东省环

境保护局评为全省绿色社区；2005年荣登首批市卫生模范街区，被国家环境保护总局评为首批全国绿色社区；2005年11月被广东省政府评为平安和谐社区；2006年4月和12月先后被广州市委，市政府命名为广州市先进集体。广州市文明社区标兵和广州市首个科普社区示范社区等等。

井眼社区居委会主要做为政府基层组织街道办事处下派机构行使权力，进行工作，由街道办拨款支持。它直接上面对政府下面对居民，是居民和政府的中间机构。在居民眼中，居委会是“政府”，代表政府行使职能；在政府眼中，它也被看作是政府的下属。身份的错位带来职能的错位。虽然出现自身定位的错误，但居委会在社区事务的管理中却一直发挥着重要作用，是社区内唯一权威的管理组织机构。虽然有些作用超出它的职能，而又在应做的一些方面存在不足。这就是笔者做这次研究的立足点：理清居委会的越位和缺位，确定居委会的定位。笔者认为，在当今社区建设过程中社区居委会是突破点，社区居委会的作用将是建设成败关键。

### （一）社区居委会定位——“强政府，弱社区”下的管理

性质上，社区居委会是推进社区建设的核心组织。社区居委会是法定的基层群众自治性组织。在社区发展初期，社区居民自治意识淡薄，社区自治组织发育不成熟，社区居委会作为社区内唯一法定的自治性组织，不仅要培育和发展各种独立的社会中介组织，还要通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的方式，培养居民行使民主权利、实行自治的意识、习惯和能力。只有使社区居委会的自治功能高效地运转起来，社区自治才有可能实现。

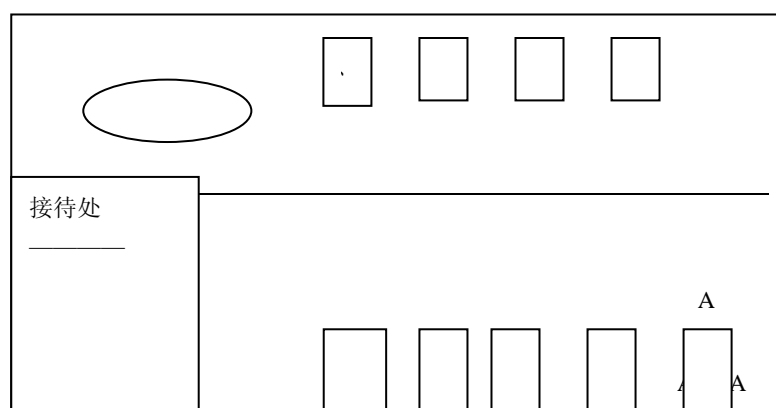
井眼社区居民委员会位于社区中心地带一栋居民楼的一楼一隅，是一间面积在一百平左右的办公室。

社区建设提上行政日程以来，政府对社区居委会的硬件设施有了很大的投资。广州市民政局规定居委会办公面积至少应达到80平方米。井眼社区居委会办公场所就在原来的基础上进行了空间上的扩展，管辖范围也由原来的井眼小区扩大到井眼、豆腐寮、接龙巷、大华府等数个地理上连成片的跨街小区。这似乎表示了社区居委会在社区管理中的作用日益得到更大的重视。

办公室门口挂了三块牌匾，上面一块是“中国共产党井眼社区委员会”再一块是“广州市越秀区洪桥街井眼社区居民委员会”。门的另一侧是写在一块牌匾上的一些并列组织名称，据统计共十项之多：井眼社区民事调解治保委员会、井眼社区福利委员会、井眼社区卫生环境委员会、井眼计划生育委员会、井眼文化教育委员会、井眼居委会劳保服务工

作站、井眼社区老年人协会、井眼社区绿色家园亲子街坊会、广州大学绿色行动协会合作基地、井眼“古韵和声”街坊音乐会筹备组等。

从这些牌匾我们可以解读出一些信息：1 井眼社区党委和居委会是两位一体的。至少在办公过程中处于同一空间领域。在微观社区中体现出社会党政不分家的背景特征。党委牌匾挂在居委会牌匾之上，表明社区内的事务都是在党的领导下进行的，党委在社区内地位高于居委会。2 居委会职能繁多，种类庞杂，承担各种功能。具体职能将在下文解析。



居委会办公室示意图

如上图所示，居委会内部进门是接待处，墙壁书写着“党员之家”。中间是一张椭圆形形状会议桌。在四周墙壁上挂有一些居委会的简介、职能之类。墙壁下方的木柜中有街道派出所的第二代居民身份证办理通知、暂住人口开暂住证明的通告；街道计划生育委员会的育龄妇女统计文件；民政科关于死亡人口上报的通知等等。这些文件按单位分成一排一排摆在柜子上，供到居委会的居民随时免费取阅。通过解读笔者发现，办理这林林总总的上报、证明、申请等的地点都是居委会。

“党员之家”右拐就是居委会办公室。办公室共有 15 人上班。办公桌分两行排列，中间有低矮的屏风带隔开。办公室布置和一般企业单位布置没有太多差异。A 位置就是居委会陈主任的办公地点。在这个位置，整个办公空间都在她的视野内，可以无形的监督到其他工作人员的行为。另一点，办公桌之间也没有隔开，有利于工作人员的办公透明化和交流。

### 虚无民主

居委会 15 名工作人员中，日常上班的 10 人，另 5 人是街道办事处下派的名义上的社区工作人员，平时不来社区居委会上班。日常工作人员的上岗程序是：首先应聘街道办事处的招工，经过考核合格，派到社区居委会上班。不定期（根据街道办事处指示）由居民代表进行投票票选下次居委会工作人员。

据对居民进行调查，得到的情况是：居民区每楼设楼长一名，在居委会登记。要进行民主投票选举居委会工作人员的时候，居委会根据“上级”要求，从楼长选出30或50人做为居民代表进行投票。一般都会通过。表面上看，这基本上还是一套间接选举的程序。但是，从有关选举权与被选举权的规定来看，居委会成员是从本地区的居民中选举产生。而井眼社区居委会的成员都不居住在本社区，不是“本地区居民”，只是在居委会上班的“工作人员。”因此格来，他们是不具有被选举权的。因此这种民主选举从法理角度应该是无效的。

社区居委会做为社区自治组织，是实现群众自治的重要机构，但不是最高权力机构。居委会权力合法性来源是社区居民。社区内的最高权力机构应该是由居民或居民代表产生的居民会议，社会管理机构居委会只是社区居民会议的执行机构。但是，在井眼社区中，居委会是最有权力的组织。井眼社区在进行社区动员，进行比较大规模的社区建设，如绿色社区建设、六好社区创建宣传时，会有不定期的居民代表参加的居民会议举行。这时召开的居民会议，是社区居委会领导下的动员宣传会，而不是决策会议。“决策—执行”模式在运用中走样成“执行—传达”模式，有本末倒置之嫌。而且参加会议的成员“居民代表”多是社区中的“门面人物”：楼长或企业家，教员，干部，年龄层面上，基本是老年人。他们在程度上不能代表居民主体的中下层居民利益，代表身份值得质疑。之所以井眼社区中的居民会议不能成为合法合理的议事层，原因在于代表是居委会选出来产生的，议事层居民会议居于执行层居民委员会之下，居民委员会成为实质上的权力机构，居民会议只是形式上的。我们思索这种现象出现的根本原因，还是政府不进行实质改革的产物。政府不进行行政化居委会这条“捷径”，而“本位”思想影响下，居委会人员也不太情愿从居民区领导的角色转变成受直选居委会聘任的社工。

健全的社区自治运行除了决策机构（居民会议）、执行机构（社区居委会），还应当包括监督机构和议事机构。监督机构可以是多元的，居民群众，楼门的监督委员会、居民代表大会、社区党工委都是居委会进行自治的监督源。多元监督才能保证自治不会在执行中走样。但是在井眼社区我们发现，监督机构基本上只有社区党工委。而党工委班子和居委会班子是基本重合的。也就是“一班子，两个身份”。居委会陈主任同时任职社区党委书记。基层党委的政治监督作用就大。而调查中发现包括居民群众，楼门的监督委员会、居民代表大会在内的民主监督体系在井眼社区中是不存在的。井眼社区没有成立

<sup>7</sup> 党组织体系和行政组织体系构成国家在街区中的“双重组织体系”。但因为两个组织边界有高重合性，居委会（包括党支部）做为双重组织的下派单位面对居民个体的时候，就带有了双重性。党政边界模糊的大背景下和限于篇幅，本文不展开讨论二者的问题。

门的监督委员会，而居民代表大会又反过来在居委会的领导下只传达任务。所以，社区自治缺乏有效监督，实施过程中容易出现独权现象和行政化倾向。实际上，只有社区居委会的“上级”街道办事处和政府才能在实际工作中对居委会形成有效对监督和制约。街道办事处每年对居委会会有各种各样的评比，检查和任务。而这种监督属于行政监督，本身成立的基础就是把居委会看成一级政府下派机构，社区居委会工作行政化，不仅不属于民主监督规范，而且破坏了民主自治。

制度化的议事组织机构也不存在。这样社区其他组织还有居民就缺乏一个参与公共事务讨论的渠道。不能很好的将社区中的物业公司、业主委员会、志愿者组织等等各种社区资源整合到居委会的权力运行之下。

从对居民的访谈可以证实上述的问题。

1 居民，女，36岁，社区一商品楼一楼开小商店（笔者简称为A）

A：家住在这里吗？

：是的，就在楼上。

A：对你们社区的居委会熟悉吗？

：知道，就在楼边路口栋楼一楼。

A：了解居委会做什么工作？

：什么都管，有事情去找他们。代表政府。

A：和居委会打过交道吗？

：不多，就每个月他们来收30块钱治安费。其他事情没有。

A：社区有居民会议吗？大家有没有在一起商量社区的事情过？

：这个不清楚，没说过。

A：你们这栋楼有楼长吗？

：有，这个楼里住了个干部的干部，以前是市政府的。他是我们楼长。

A：楼长主要做些什么。

：也没见到做什么，不清楚。好居委会他当的。

根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定和以社区自治为取向的社区建设实践的经验总结，居委会的职能和任务按事务的功能性分类可以分为两大类 一是社区公共



事务和公益事业的管理和开展，这一类事务体现的是自治的功能，是居委会的主要职能。二是协助政府行政，体现的是行政的功能，这两种功能，法律层面都有明确的规定。<sup>8</sup>

在井眼社区实际工作中，居委会对于这两个方面的功能的分工是不明确的。表现为承担各种行政职能的任务大，工作负担重。因为广州和其他许多大中城市一样实行的是“两级政府”（市、区）、“三级管理”（市、区、街道）的行政管理体制，各级行政机关、每个行政机关的各行政职能部门，对城市基层的管理几乎都要通过居委会下去。这样，居委会承担着各级党委机关、国家行政机关部的、指派的、委托的、层层加的繁重工作任务。而每一项工作任务又都是来自一定上级的主管部门，都是完成的，没有讨价还价的地。由此出现了“上面一条线，下面一根”的局面，居委会不得不应来自上级布置的各项工作，每年要同上级有关部门定各种类型的“责任书”、“合同”、“达标书”，完成各项名目繁多的查。调查显示，内容及环境卫生、绿化、计划生育、人口普查、民事调、社会治安综合治理、文明社区建设、普法教育、少年教育、“两劳”人员释解、党建、理论学习、群众组织、老年人工作、人、下岗职工再就业等问题，查单位及几十个，居委会日常工作基本上是做行政性工作。居委会实际上成为行政机关的属物，应各种查用了居委会成员大部分时间，影响了居委会正常应该开展的法律规定的公共事务自治和民主管理工作。

这从前面提到的居委会门口挂牌匾的现象可以体现出来，从居委会工作人员的内部组织结构也能看出来。井眼社区在洪桥街街道办事处管辖区内，洪桥街道办事处机构设置为：社管科、城管科、党办、派出所、站、工妇委员会、经济科、部、社区中心办证大、计生办、管办、出租处、社区服务处、司法所、工业局、文化站、环卫站和综治办。是一级小而全的政府下派机构。街道办事处是最基层的政府机构，职能行驶就通过行政划分的社区执行下去。社区居委会为了应各种行政任务，也建立相对应的职能划分。井眼居委会15位工作人员，主任1名，全面管理；主任2名，分管计划生育和治保管理工作；3人民政工作；3人计生；3人卫生工作；3人人民调解。分别对应上面政府机构的下派任务。基层政府过度地介入了社区建设和管理，成为社区自治的，使得社区居委会出现行政化向。而且社区居委会担的行政任

---

<sup>8</sup>林尚立：《社区民主与管理：案例研究》，社会科学文献出版社2003年5月第一版，P34；

超出居委会的权力之外，据统计发现，并眼居委会就执行了代城管部门收卫生费，代计划生育部门做入户调查等份外工作。这很 不让居民认为居委会是“一个政府部门”。

他们（10人）周一至周 8：00-12：00，14：00-17：30上班，周末 。不仅组织结构上 政府设置，作风也有相似之处。上班时间人一般是到不齐的。没有 格的考 制度，靠主任的监管。而笔者有两次工作日去居委会调查，主任本人却外出 未 。因为居委会“子 ”比较多，在 的时候就会三 个聚在一起 。这些机关单位熟 的情景在居委会也有发现。这也从侧面反映出居委会工作有消 的一面，习惯了“上级”政府和有关部门的发 施 ，在任务下达以后才去做，自身没有积 主动进行社区自治的法。

## 行政化

创建绿色社区的例子也表明了社区居委会的行政化 向。绿色社区建设本质上就是一项街道办事处承担的行政任务。绿色社区建设在社区自治理 模式应该运行为：社区举行居民代表大会，通过民主讨论和决策，社区在自身实际情况基础上达成在社区内实施绿色社区建设的共识。大会 权居委会执行。居委会与社区内业主委员会，物业管理，其他自治组织组成的议事机构结合，整合社区资源，齐心齐力，在监督委员会的监督下。广泛发动居民参与进来进行绿色社区建设。但在实际操作中，绿色社区建设是这样进行的：这首先是一项政治任务。是在国家提倡建设和谐社会的大背景下，国家环境保护总局提出绿色社区建设以之为促进。其下属机构广东省环境保护局和省政府下属机构广东省精 明建设委员会办公室在文件的精 下，做出“关于开展创建绿色社区活动的通知”（环 2002 144 文件），向市、区环保局、文明办下达文件，成立省创绿色社区办公室， 召广东省市、 、区先创省级绿色社区，然后申创国家级绿色社区。申报条件中指出：“创建绿色社区以自 为原 ，以社区居委会为单位进行。”

实际执行中，洪桥街街道办事处对辖区内对井眼社区下达命 文件，要创省级绿色社区。洪桥街办事处 门制定了《洪桥街创建 井眼绿色社区 工作方案》。从题目和落款单位可以看出，行为主体是洪桥街街道办事处。政府机构对法 上定义的自治空间进行作为，自治组织在强大的国家机 面前成为 和国家意识 传的工具。基层政府的“创绿”都远在自治视野下有越 代 之 ，而社区居委会在“创绿”过程中没有过多体现自治组织的特性，而是表现出一定的行政性。

虽然是对居民居住环境很有益的事情，但创绿工作在性质上是作为一件体现基层政绩的政治任务的执行的。在“创绿”过程中，区环保局和区政府是资金投资者，投入大量资

金进行社区绿化。程序如下：越秀区政府拨款到洪桥街街道办事处的城管科，城管科直接请业工程进入社区进行、古木保护、广场建等事。据统计，2002年井眼绿色社区建设在办事处的实施计划中，分“营造绿色社区环境文化围”（13），“整治两和清理六”（80），“社区内道，绿化进行改造和扩建”（27），扩大社区委员会办公场所，使居委会备齐全”（23），“对社区内兴平市场及店的音，源进行整治”（治理对象自出资），“开展分类，增加，实行16小时卫生保洁制，四”“引进物业管理公司”项，共投资143元进行创绿。居委会在绿色社区建设中主要工作在于向居民动员、传和调查，发现问题，反映城管科，由城管科采取行动。在洪桥街党工委，办事处向区政府提交的一份《绿山绿水绿人间——洪桥街2003年创建绿色社区工作报告》的报告，直接自然的将创绿主语定位为洪桥街党工委和街道办事处。报告中也提到居委会在“创绿”过程中的作用：“组织居委会与务室一起，定期上门向居民住户派发示和绿色取传资料，举办学习培班等。”通过文件解读我们发现，街道办事处才是“创绿”行动的主角，因为这本身就是政策影响下的政府作为的行政行为。居委会在这个过程中，也以政策实施代言人的身份出现在社区居民的视野中，虽然可以增强其在社区事务处理中的权威，将成为或已经成为社区中最有权力的组织，但是前提却是突显行政性的一面，对居民对居委会是自治组织这一性质的认识有面影响，日后居委会自治组织身份的社区认同会比较。

居民没有普遍地参与到这项社区建设中来，只有一些比较心、和居委会比较熟的居民义务承担起派发传单、进行传、入户建议、点绿色等事情。大部分居民在自家和楼进行绿化，主要参与范围还是自的居住的域空间，公共空间建设参与力度明显不足。

应该以居委会主导的自治式社区绿色建设，权力主动上到基层政府，居委会成为行政行为的执行者。因为组织结构，传统思，政限制，人员素质等各种原因导致出现的这种情况，笔者试将其称之为“强政府弱社区”治理模式。

居委会的身份的微在于，在宪法中规定是自治组织，但实际操作中却似乎成为政府的一级派出机构，服从街道办事处。指导关系变成领导关系。其性质是半自治半行政的。而且在个案中，自治不足，行政化却比较明显。

从政府视野向下看，中国现行的社区管理体制是行政型管理体制，以党委和政府领导，以民政部，社区建设被纳入城市建设的总体规划。中要求各级政府和党委的“一把”亲自社区建设，把社区发展作为考核各级部门政绩的一个重要标准。可以说，社区

建设是得到前所未有的关注并且取得突飞猛进的发展，但这并不是因为自治组织发育成熟、居民民主参与意识提高的结果，也不像西方国家一样是自下而上“自下而上”的结果，之所以会有如此好的成效，完全是政府一手催生的结果，是通过自上而下的行政力量来推动的。在参与社区建设的过程中，政府超越了应有的职能和权限，扮演的不只是“领导者”和“划路人”的角色，实际上也执行了“划路人”的职能。

伴随着社区建设的深入开展和政府机构的“放权”与职能转移，街道办事处的政府职能，居委会的行政化色彩有更加明显的表现，自治性质无法落实，这些都是政府过度介入社区建设的直接后果。政府在社区中的职能不清，还习惯或习惯于为民做主，过度介入了社区建设，超越了本应具有的职权，干预基层自治，使城市自治组织难以发挥作用，这延缓了社区自治的进程。

而并非社区居委会自身方面原因是由于自身自治程度也不高，内部没有实现真正意义上的民主选举和监督。更重要的是，居委会经费完全依靠洪桥街街道办事处。居委会开支主要包括：工作人员的工资、办公费用、水电费。这些费用都以越秀区区政府的名义由民政局拨款街道办事处发社区居委会。居委会基本上没有其他收入来源的<sup>9</sup>（只有在自治性的群群治中，社区居委会可以对没有物业管理的住户收取治安费用于治安员工资发放和基本支出，每月一次）。政治上对政府的依赖也是导致缺乏自治能力的一个重要原因。前面提到，居委会工作人员是街道办事处聘用的，这在一定程度上保证了居委会人员的素质，待遇和工作效率，但却更有职业干部化和行政化倾向，很容易产生“政府的为政府办事”的观念，相对远离并独立于居民。居委会成绩的考核评议，也是由街道办事处，因此居委会工作实质是向政府组织而不是向居民。

政府对居委会的财政投入增强了居委会对政府资源的依赖，也弱了居民的自治能力，使社区内资源得不到有效的整合和利用。居委会行政化也降低了在居民中自治组织的影响力。居委会社区权力权威是建立在背后政府支持的基础上。而政府支持是建立在居委会处理行政事务的条件之下。这样，居委会忙于应付行政事务，对居民了解不足，切实服务也就跟不上。而居委会在居民中自治组织的认同感降低，将得不到居民的社区自治参与热情，进一步将居委会推向政府组织。如此循环，自治就进入困境。

从以上分析我们可以看出，个案中的社区居委会自称为社区自治组织，实际表现成是政府街道办事处在社区中的下派机构。法律上定位为自治组织，行为上却表现出很强的行

---

<sup>9</sup>社区居委会主任介绍：“居委会不许创收，是非营利的服务机构。”辖区内也没有企业单位入驻，作为一个居民生活社区，缺少社会资源来源。

政化 向。自治进程表现的力不从心。而行政性 向 然影响到居委会的自治程度，进一步  
社区建设进程，偏离自治方向。

## （二）从治理参与看居委会与物业公司，业主委员会，社区内组织、居民等自治社会资源<sup>10</sup>的关系

井眼社区治理的内部组织机构主要是居委会，而且是权力最大、权威最高、最被居民认可的治理组织。因为它的权力行使是依靠政府权威，被国家承认是社区自治组织。虽然经常被政府用来承担行政任务但因为处于社会最基层，是直接和居民日常生活 交道的，形象还是相对亲民的。基于以上原因，社区居委会对社区事务治理 有较大权力。但是社区内还有其他的组织主体存在。性质上分，有按 市场制度运行的物业管理公司，有以产权为基础自发由下而上组成的制约物业管理的业主委员会，有以居民兴 为基础自发组织的“古韵和声”街坊音乐会等民间组织

笔者认为，这是一个 向层层行政管理“线”之外的在基础社会以社区共同利益为基础形成的 向权力“块”。这些社区内部资源的整合将可以形成一 力量，可以 展出一个“公共领域”，以自治权为依靠，与国家行政力量在社区管理中进行对话，达到 一种二元制的 ，参与到权力决策，对社区事务进行影响。这对 正的自治的实现和公民社会的出现意义重大。

在“创绿”、“创六”这些活动过程中，社区内 了居委会外，其他组织的参与程度如何？如何依靠自身资源参与到社区治理中来，有没有得到自 的话语权？有没有资源整合？居民参与程度如何？有没有在参与过程中产生公民意识？林林总总的问题 得思考。

下面，我们可以通过“创绿”过程看下井眼社区内社会资源的整合情况。

### 物业管理组织

社区内按 地域划分为井眼、豆腐寮、龙巷，大华等街巷。不同街巷居民身份有所不同。居住房 的性质也有差异。有房改房、商品房、 迁房、单位房 有的单位社区性质比较强，如豆腐寮小区是机关宿舍区，该小区实行封闭式的小区管理。由一家物业管理。进出都有保安站岗。该物业公司由单位为单位成员 备，支出由单位支 。接龙巷是商品房比较集中的区域。由于属于不同房地产开放商投资，与 楼同时 备的物业管理公司也不是同一家。井眼社区共六家物业公司入驻。

<sup>10</sup>此处引用陈 其下的定义：为了因应 要， 足 求，所有能提供而足以转化为具体服务内 的体，皆可称为社会资源。（陈 ：2001）

法上，物业管理是指物业经营者受物业所有者的委托，在国家法律范围内按合同或契约对已投入使用的物业进行统一管理，并对物业周围环境、卫生、保卫、绿化、道养护等统一实施业管理，并向物业所有者和使用者提供相关服务。作为社区内物业管理对象，物业是单位性房地产的统称，包括社区内已经建成并投入使用的实际存在的各类房和属设施。

在市场经济条件下，和其他企业一样，物业公司也是以利为目的，以利最大化为目标，是第三产业中为居民生活提供服务的特行业。它的特还在于是市场断性的。物业公司一准进入社区进行物业管理，就意味着它在合同期内得一个带有一定断性的市场。

社区内的六家物业公司界限清晰，分别不同的区域的物业管理。在“创绿”过程中，它们主动承担了各自物业管理区域内的绿化任务，一定程度上了政府部门和居委会的担。其实它们的工作也是份内事情。只是借政策影响和政府推动，把份内事出“公共利益”牌，取居民的感情分。这是一种明的做法，有利于和业主形成一种好的对话围。当有问题出现的时候，方本着协商的原进行交。

居委会和物业公司在这次“创绿”活动中也有对话，居委会主要是物业公司下达“任务”，让其将管理区域内的物业进行整顿，主要是绿化。而任务的传达是以街道办事处行政命令为依据的。这了居委会的担，但却是行政对市场的一种干。物业公司的行为应该主要受到业主求的监督和制约。

居委会和物业公司在社区公益事业治理职上其实是有重的。比如公共绿化带的建设，对居委会和物业公司来说都是份内的事情。处理上，社区居委会一般会以对待行政任务的度合街道办事处出资请来的业工程进行绿化。物业公司在社区事务管理上是没有过多的发言权的。而物业公司大多情况下也表现出不心的度。

居委会和物业公司的关系，按陈主任的说法，就是“通协调”的关系，但是“比较少联系”。由于依靠的资源不同，运行机制不同，二者不存在领导关系。确实应当是平等的通协调关系。应当将各自的资源整合，将物业公司纳入权力决策体系，共同进行社区公共事务工作。

业主委员会是随着市场经济发展，住房改革，以产权有化为基础出现的共同护物业利益的自发的自治组织。由于产权有化，出现了斯所言的建立在人所有权和

人独立性、自主性基础上的公共事务决定问题<sup>11</sup>。业主委员会主要对应物业管理公司。业主委员会是产权人代表，物业是受委托进行服务。二者依靠商业合同构建经济关系，进行对话。业主委员会是个新生事务，它的走向还要进一步的观察。

业主委员会性质上也是自治组织，而且是自下而上产生的，虽然目前还没有法上的确认。社区内两个自治组织同时存在会不会产生在井眼社区内，这个并没有显，因为只有个别物业公司对应下有业主委员会。社区事务主要是居委会管理，物业公司在强的以行政力量为背景的居委会监督下，区域内的物业管理也没有大的问题出现。因此业主和物业的不突出。业主委员会存在的重要性比较弱，相对的在社区事务处理上的地位也比较弱。居民表示：“不知道业主委员会平时做。”，“有解决不了的事情还是会到居委会寻求”。

业委会因为没有事情做，在社区基本形同虚设。通过对居委会的访，发现有些工作人员甚至也不知道业主委员会的存在。问到业主委员会事情时候，他们对是否存在业委会表示了不肯定。问到如果存在业委会居委会和业委会关系将如何处理。一位工作人员认为：“平等合作关系。业委监督物业，我们管的是社区的人。”认为不存在突。“他们解决不了的事情可以由居委会协调。”这就将居委会放在高于业委会的位置。调查也表明井眼社区内，业主委员会不可能对社区治理权力有大的影响。社区内权力中心还是在“准政府的自治组织”社区居委会这里。如在创绿过程中，业主委员会基本没有、也没有能力参与进来，所以基本没有产生影响。

### 社区内居民组织<sup>12</sup>

社区内居民根据自身要和兴自发组织了一些团体。这些组织包括街坊合团、洪桥家山、洪桥古韵术中心、老年人协会、社区志者组织、社区绿色家园亲子街坊会等。根据性质有的挂靠到行政管理的“线”上，如老年人协会挂靠老龄委。有的自成一派，如街坊合团就由社区内几个老干部自发组织，自筹经费，自我管理，表演，了社区的生活。

这些社区内居民组织做为国家和居民之间的中介组织。是提高社区自治能力的重要条件和基础，对于转变政府职能，优化社会资源配置，推进和 大社会志者，护社

---

<sup>11</sup>陈： 斯市民社会理论探析，教学与研究 2004（04）；

<sup>12</sup>学术上有国家，市场，社会三分法。非政府组织包括了公共企事业单位、基层自治组织、社团组织、志者组织等。笔者使用“社区内居民组织”等概念，是以地域为准线，从社会资源角度出发免性质分类，又与党组织、政府组织、市场组织等概念相对应。

会经济 序以及不同利益集团的权益，完善社会化服务功能等具有十分重要的意义。对居民来 ，这些社团和自身生活 密相连，确认和扩大了公共空间领域。这些群体 了一定的社区居民的生活状况与居民的 求信息，可以代表广大社区居民的利益，将社区居民的意见和建议反映 政府，影响政府关于社区政策的制定，也可以向居民传 政府的政策和信息，促进社区居民以居民组织为依托的“有序参与”社区治理。而其中文 有关的组织活动，为社区居民开 了 好的文体活动空间.这样既能引导居民自 遵 公民道德规范， 居民的情操，提高居民的公益意识、集体意识和精 风 ，又能接受社会 ， 纳更多的民资民力。

居委会不直接参与这些组织的活动。但是有权指导这类组织的活动和工作，发挥社会中介和社团组织的作用，形成社区自治的 性机制。如“古韵和声”街坊音乐会筹委会、社区绿色家园亲子街坊会就在居委会挂靠，居委会 一定的资金支持。居委会还组织举办了2006年“都市放 ”“街坊音乐会”等文 演出。二者互相利用对方的资源，共同进行了有效的社区自治。是一个 得借鉴的 。这些组织的出现，在 人空间之外，建立了一个社区居民 此进行对话和 通的公共领域，并可以进一 规定人们共同生活的 序。其实这可以看作公民社会成长的土 。

但是社区内居民组织的比例还很小，比较集中在老年人范围内。影响不大，而且要注意行政化的居委会的指导带来这些组织的行政化可能性。

### 其他组织

在调查过程中，笔者还发现一种在社区存在的组织：以广州大学绿色行动协会为代表的跨地域性的非政府组织介入了社区建设。虽然这个协会具有一定特 性，它是一个大学生志 社团。但是，这种组织的存在就是一个 标志。表明一种社区治理力量的一个资源来源。虽然目前来 ，它的作用很小，对于社区治理决策没有明显的影响。这种社区外社会志 者的进入，也可以起到 社区居民自治意识和公共意识的作用。

### 居民

居民是社区的主体，因此是社区自治的主体，也是自治成果的受体。自治就是自治组织领导下的居民自治。居民是社区自治权的权源也是自治 要依靠的重要资源。所以居民对于社区事务的参与是 量社区建设程度的一个重要标准。

在进入居委会的访 中，陈主任在向笔者表述社区不 举的荣誉时表情中 自 自信，可是言语中却强调：因为社区居民素质高，参与 情高，所以老城区社区的改造进行 顺利。



该社区居民基本由三部分组成,原政府工作人员家属、老城改造拆迁居民和商品房或租 使用者。

井眼社区中的豆腐寮小区现在仍是机关宿舍区。上个世纪九十年代后期房地产开发商在此地 续建设楼 以后,因该社区本身的地理位置较为优越,有2 线纪念堂站、5 线小北 站 正在建设中,属市中心的核心地带,而邻 的小北 更是东风 和环市 的

段,交通四通八达。邻 越秀公园、空 好,绿化 大, 中带 的优 是老城区里十分 得的。而且部分物业可入读 的小北小学 省级重点 和2中 省级重点 等名,基于这些利好因素,该区的商品房和房改房都很,今年来房价一直在较大 度涨。 者一般是比较 足者。

也许这些都是居委会认为居民素质高的一些原因。然而 使居民相对“素质比较高”,但和参与 情却没有 然联系。对居民的访 过程中,笔者发现虽然社区进行创建、 得荣誉一定程度上增强了社区居民的群体认同和自 感,但对于社区的这些活动,参与的居民住户却不多, 其是中 年龄阶段的居民,因为 于工作,交际 重心在社区以外,对于社区事务不是很了解。很多居民表示知道这些活动的举行,但只看到一些代表荣誉的牌匾挂在社区门口。个别居民甚至认为,是因为社区中有些有权 的居住者“有关系”,所以可以得到这些荣誉。参与比较多的是社区的比较 的老年人。他们会组成志 者

合居委会进行各家各户的 传动员工作。这可视为居委会利用的一种社会资源,以人情为动力发动参与。

利用 人关系发动居民参与,是 得思考的一种工作方式。人情构成了一种社会性的权力,其内生于社会关系本身,外在 得到文化传统强制力的保证 当然,其所运用的资源基本上是社会资源,也就是传统道德、社会关系等等 至于表现形式,其采用得更多的是一种非正式的协商 运用在社会动员、组织与运行过程中,是 有成效的。在乡土社会,这种社会动员有很重要的作用。但是,在大城市异质性较强的居民来说,靠人情广泛动员参与是不可能的。这里更多依靠利益的 使和制度的完备。

由上可见,社区建设群众参与性尚有不足,基本上还是居委会在作为。居委会应该以绿色社区建设为契机发动居民积 参与社区事务,调动居民自治 情,参与到自治建设中。但因为“创绿”主要是一项行政任务,虽然与居民生活密切相关,但仍没有 分调动居民的参与 情。其他如创卫生社区、文明社区、六好社区等社区建设活动中,居民参与程度也不是很高。

但是我们可以看到，“创绿”对于居民还是有影响的。首先，在这次活动中，依靠政府人力物力，社区的危房、破旧房、落围墙和违章建筑都以拆除。据今年居委会创绿的申报文件中的不完全统计，先后清拆违法建筑213处，整治不规范管网1237户，粉刷外墙1564处，拆除违章建筑87栋。新建4个绿化广场，115块绿化地，种树3200株。从2002年“创绿”开始，社区共增加了33500平方米绿化面积，绿化率达到了39.7%，社区自然环境发生了根本变化。建立卫生监督员制度，由社区热心老人担任卫生监督员，加强对社区内商户店排放的监督整理。坚持16小时保洁，坚持上门，定点收运和密封运生活垃圾。对社区内的井、下水道定期进行消毒，消杀等。同时，居民在动员下基本都在自家种了花木。这些都让居民感到生活环境和质量的变化。虽然没有实现充分参与，但是居民的社区认同感有很大提高。这为以后的社区参与下了一定的基础。访谈中一位老人说：“这些都是政府办的，我们也很受益。以后大家应该自己搞小区绿化。”

### 三、方法与对策

以上从社区居委会内部分析看到，民主选举，民主监督，最根本的是基层民主制度在社区还没有很好的建立起来。由于政府权力的强大，直行政的惯性，权责不明，政绩等原因，社区治理存在行政化的倾向。同时有社区内资源整合不够等问题存在。社区自治任重而道远。但我们可以看到，社区居委会在个案社区治理中起到主导作用。应该成为未来社区自治的突破点和关键。自治组织的发育成熟是领导条件，社区资源整合是社区自治的依靠，居民民主参与是自治的群众基础。

自治理论视野下，应该是社区内各类组织的共生共力，整合社区内部资源，做好自治。社区核心的组织和机构，在适应社会变化，并与其他社会组织协调共生的过程中，通过自身努力促使自身组织结构不断进化，组织机制和功能不断优化，进而实现自我生存，自动发展，逐渐完善，不断强大的能力。具有了这种能力，社区成员就能够通过协商取得共识，消分歧，调解冲突，增进信任，共同参与社区合作网络的治理，使得社区自组织不要外部指令的强制就能够进入自我系统状态。如帕特南所指出的：社区自组织网络是社会资本的基本组成部分。在一个共同体中，此类网络越密集，其公民就越可能进行了共同利益而合作。而居委会就是双向网络体系和单向行政体系的交点。是社区自治的实权机构<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 伯特·帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，江译，江西人民出版社2001年版，P61；

首先，居委会会有成为社区自治领导组织的法保，现实中，井眼社区内没有其他有力的构成权的自治组织权力体存在，只是以一种资源的形出现。自治的领导权就落在居委会上。这就要求居委会对国家行政权力要调整关系，摆行政化担；对自身，进行民主改革，增强自治性，调动居民参与情，培养居民的公民意识；对社区内，整合各类组织资源，共同管理社区事务。

### （一）调整社区与政府关系：国家与社会的视角

社区行政化是社区自治的，但是在“强国家弱社会”的现实情况下，让社区离开政府依靠完全实行自治也是不可能的。当前的社区自治不是不要政府的介入，而是要政府角色、社区组织角色、居民角色的转，从根本改变过去种直型的管理模式政府是“决策者”，居委会是“管理者”，居民是“被管理者”，重新建构政府、社区自治组织、社区居民之间平等、互动、合作的水平式民主参与关系模式。

目前国内有两种不同的解决街道办事处与社区居委会之间问题的方案。一是主张强化街道办事处的权力，比如上的坊试点；一是主张弱化街道管理，扩大居民自治，比如模式。强化街道办事处权力的主张者认为，应该继续强化国家政府对城市基层的主导作用，大力加强街道办事处体制建设<sup>14</sup>。“两级政府、三级管理”模式是要求加强街道权力的典范。目前上、北、家都是采取此种管理方式。持弱化街道管理、扩大居民自治观点者认为，随着社会民主政治的发展，扩大基层自治是民主政治发展的然。汉龙是这种观点的代表，他认为，社区的管理将是一个自理与治理的过程，任何外力只能起的作用。同时他认为由于政府内部实行科层制，因而多一级政府，就多一级管理成本，这种成本高于社区治理成本<sup>15</sup>。问题在于现在情况下，政府力量然出社区治理，社区在没有分整合社区资源，转变居委会角色的时候是没有能力自治的，这样会产生权力空，引起社区序的混。

因此，笔者认为，对于井眼社区目前自治空间不够成熟的情况，上模式的“两级政府，三级管理”模式是可以借鉴的。国家权力的社会透背了自治的本质。但是我们应该相信，中国的国家性质和自治是一致的，都是以人民利益最大化为目的。所以，一个目的，两种权力。行政权和自治权有可能很好的合起来，进行社区治理。当社区发育成熟，公民空间足够强大的时候，国家应当逐渐将权力弱化，政府资源和权力“让”到社

---

<sup>14</sup>刘德：中国的城市社区自治走——上坊街道社区居委会民主建设实践的示，州范大学学报人文社科版 2001（01）；

<sup>15</sup>汉龙：从党政管理到社区管理，我国城市社区建设模式讨论会集，2002.11:29-30；

区主体，正实施基层自治。人民和国家的二元结构将发生基因改变式发展，以公民自治空间为带，社会定和谐。

借鉴的前提是政府和社区要权明确。街道办事处和社区居委会的关系不是领导与被领导而是政府下派机构和社区自治机构的关系，可以指导但不能成为上下级。这是当前最做到的。较时间内也不能很好解决。

同时发展社区居委会为主要领导组织的社区内部资源“第四级网络”，与国家力量一起，实现社区共建，形成“强国家强社会”的局面。居委会要记自己的自治组织身份，展自治空间，培养居民的公民意识。

## （二）居委会自治：民主改革

居委会要确立自治组织身份，改变自己的地位，就要切实实行民主选举，建立民主机制。笔者认为，居委会人员任命要正由社区居民代表会议产生。而不是由街道办事处下派或者为了应政府的选举要求进行走过场的形式主义选举。监督机构和议事机构也要在社区建立起来。四班子运行共同保证在社区事务处理时的社区民主制度的实行。民主的正实行才会调动居民对社区事务参与的积极性，发动居民进行社区建设，自治就更有保证。

## （三）社区组织联合起来：社会资源理论下的第四层网络建构

费林认为：一个入意的社区有能力应广泛的成员要，解决他们在日常生活中到的和问题。费孝通指出：每个社区有它的一社会结构，以及各种制度合的方式。认为：社区是各种社会系统的组合，主要社会功能就完成其中。<sup>16</sup>

我国当前社区建设的指导思也是要通过“促使政府组织、社会团体、各类企事业单位、社区居民都成为城市社区建设、管理、服务的参与者，形成政府主导，社会支持，市民参与的社区新型结构”。提出了“在推进社区建设的工作中，力形成党委和政府领导、民政部门、有关部门合、社区居委会主办、社会力量支持、群众广泛参与的推进社区建设的整体合力”<sup>17</sup>的协作模式。因此在当前的社区建设中探寻有效的社区组织协作模式，促进社区组织的发展是体现民主自治和推动社区发展的重要。

社区做为一个系统，对自身资源进行整合，形成资源网络，可以政府担。政府的放权也会改善居委会行政化向。居委会行政化向弱化就可能出现民主化和社会化性质，体现出其正的自治组织性质。而资源整合的主导任务又落在了居委会的上。居委

<sup>16</sup>王：改革社区居委会 构建新型社区自治组织，四大学行政管理士学位论文，2005年4月；

<sup>17</sup>民政部关于在全国推进城市社区建设的意见，2001年11月3日；

会为核心的资源网络在上 模式中，被称为市政府、区政府两级政府，市政府、区政府、街道办事处三级管理之后的第四层网络。

井眼社区内组织类型 ，虽然在行政化居委会处理社区事务的强大权力 影下，显得不够活 。但是我们相信，居委会处理好与政府的关系，明确自身职 ，实行民主制度后，作为资源存在于社区内的各类组织，都会纳入居委会主导下的社区资源整合，内发式的以处理事务为基准，各种力量都会成为社区自治的依靠资源。分享治理权力。这一环的成败，居委会也要起到很大作用。

#### （四）居民参与

社区自治组织结构的完善是自治的制度上保 。要 正实现自治，还要有 分的居民参与才能使制度为社区事务所用，发挥功能。自治制度就 ，居民的参与才是源源不断的 流，让机制运转起来，点 自治之 。

理论上 ，社区自组织应当为居民提供互相作用的心理上的空间场域，使其具有共同的价 观念、 属感 、理 目标、生活方式、风俗习惯和行为规范。社区的公益性运动享有广泛的 度上的支持，在没有或很少 到反对的情况下来施加影响力。 聚力能够使成员依靠心理的促进力量 和 事物向消 发展，不断 展解决问题的思 ，在公共精 主导下不断提高。在工作、学习、生活和交流的过程中形成共同的价 取向，促进社区成员的广泛参与。

在我们的个案社区中，我们发现，提供互相作用的心理上的空间场域使得其具有共同的社区意识是有现实可行性的。虽然社区在很多居民看来，只是家所处的地域。现代人交流 早已超越地缘性。但家在中国人的观念中还是代表了 宿和安全，具有特 的感情托。

因为居民组成上的异质性，形成广泛共同公共利益基础上的社区认同比较 。但是我们看到，居委会在创造社区认同感和共同的社区价 取向上有意识的做了很多有益的工作。虽然这些工作是在创绿这一行政任务执行过程中作为政绩评测的标准进行的。创造社区共同价 主要是通过具有特色的街坊文化 传。居委会以“我们是街坊，我们心连心”为主题开展了系列的街坊联 ，增进了居民间的交流， 与居委会的 离。居委会创作的《街坊 》把 词中“同居一地，邻里 ， 相 “的街坊意识 居民。等等此类的活动都起到构建社区认同的作用。

因此，笔者认为，在个案社区，居民的自治基础是比较好的。参与问题关键还是参与机制问题。随着前面 到的基层民主制度的完善，居民的参与 情有了发挥的 ，居民

的民主自治权利通过集体行动机制的建构上 为公共权力的时候，居民参与问题也可随之解决。

## 、 结语

笔者主要以个案社区中的居委会为切入视角，以绿色社区和六好社区创建事件为线索，将社区内外影响到社区治理的各类组织和组织关系以及与居民群体的互动都纳入视野做社区治理的全景式 述。

个案社区是由原单一的单位制社区随着社会环境的变化逐渐演变成的包括了单位房，商品房，拆迁房等类型住户在内的综合型社区。社区的复杂性决定了社区治理影响因素的复杂。在各种力量的博 中，由于居委会承担大量的行政职能，得到了来自政府的更多资源与支持；又因为居委会工作直接面对社区居民， 了与居民生活息息相关的各种内容，使得它成为社区内与居民关系最为密切的组织机构。这些都是其他社区内组织不具备的优 。而作为社区强 组织的居委会定位模糊，法 上虽为自治机构但现实中行政化程度高的机构，这种权力的行使虽然立 见影但是不 理直 。学理上，自治组织的权源是产生它的人群。现实中，居委会是被行政机构 权。这种 既是现实的无 也是研究上的 境。

笔者认为，社区建设要在协调好政府和社区的关系，明确各自的权 之后，把目光投向社区内部。各种组织是居委会要融合的资源，民主改革是居委会成为 正自治组织的保 ，居民 是居委会要依靠的力量。居委会 正成为自治组织，社区才会实现自治。

可 的是，政府在逐渐有意识的 少行政 迹，而居民自我管理意识在提 。比如在“创绿”过程中，这一政府行为做事低调，将居委会推在前面， 出社区自我管理的 ， 立居委会的独立形象；而另一方面，在一系列政府主导下的行为促使下，居民有意识的参与到社区事务中来。“创绿”中，居民在自身利益推动下不同程度的 合了这项政府提倡的社区工作，社区事务的参与兴 和参与能力得到提 和 。这对居民公民意识的 起到积 的推动。

社区建设是个刚 开的话题，社区自治是我国城市社区建设的 ，对于和谐社会与公民社会的出现都是 经之 。社区治理的实现是个长期的过程。根据 方国家社区建设经验，要经过数百年时间才能比较完善。虽然“ 其 远 ”，但 辈仍要“上下而求索”。在中国，社区自治虽然是较新事物，但是因其 合社会发展的规 ，有强大的生命力。相信社区建设在国家和公民的 重推动下，将来可以得到更好的发展。

