



导 论

社区营造及社区规划理论概述

第一节 社 区

一、社区的基本含义及其由来

社区(community)一直以来多指具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动领域。

“社区”实际上是从英文翻译过来的,汉语中原本没有“社区”这个词。根据老一代社会学家费孝通先生回忆,1933年美国芝加哥学派的重要代表人物帕克到燕京大学讲学,讲课中使用了 community 的概念,这个词最初曾被翻译成“地方社会”。后来,费孝通等人一起讨论,认为还是不够准确,于是进一步提出了汉语的“社区”概念。今天我们理解的所谓社区,就是社会学所强调的地域生活共同体,它既是一个空间地域概念,也是一个“人群聚集”的社会群体概念。

当然,社区这个概念还有更为长远的历史传承,多数人认为是德国著名社会学家滕尼斯(F. Tonnies)将共同体、社区概念引入社会学的。滕尼斯的重要著作《社区与社会》(亦译为《共同体与社会》或《礼俗社会与法理社会》)讨论了社区与社会的不同,实则比较传统社会与现代社会的差异。滕尼斯所说的社区(德文为

Gemeinschaft),还是指那种比较传统的农村社区、熟人社会。所以,其本质是有密切互动关系的“共同体”。

然而,今天我们大多数人都居住在城市社区。城市社区高楼林立、规模不等,居住在同一个楼层的邻居可能相互不来往,这是否还算是一个共同体呢?比如,北京的回龙观是个巨大的居住社区,居住人口大约有60万。回龙观社区的形成也有近20年的历史。调查发现,居住在这里的大多数人连同一楼栋的邻居都不认识,更谈不上是一个社会生活的共同体。所以,滕尼斯所说的社区或共同体概念,给我们以很大的启发,启迪我们去建设一种守望相助、邻里和谐、睦邻友好的共同体生活。

历史上,社会学家开创过很多重要的社区研究,比较著名的如法国学者托克维尔(C. A. Tocqueville)对美国社区共同体的观察与研究;上文提到的美国著名社会学家帕克带领学生对芝加哥城市诸多社区进行的研究;美国社会学家怀特(William Foote Whyte)的名著《街角社会》对底层群体社区活动进行的深入研究;林德夫妇(Robert Lynd & Helen Lynd)的《中镇》创造了社区研究的基本范式;普特南(Robert D. Putnam)的《独自打保龄》阐释了美国基层社区生活发生的重大变迁。

根据美国社会学家希勒里(George A. Jr. Hillery)统计,从文献中发现的社区定义就有94种之多,其中69种定义中,形成共识的仅有两点:地域性和公共联系的纽带。根据美籍华裔社会学家杨庆堃教授的统计,文献中发现的社区的定义有140种之多,而绝大多数社区定义所涉及的要素是三个:地域、共同联系、社会互动。^①

早年帕克的社区定义最为简单,他用三要素来定义社区:“社区的基本特征可以概括如下:1. 它有按地域组织起来的人口;2. 这些人口程度不同地深深扎根在他们所生息的那块土地上;3. 社区中的每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。”^②

不过,虽然社区概念历史悠久,但是在很长一段时期里,也就只有学者们在论著中使用社区概念。所以,社区概念的知晓范围曾经很小,普通老百姓对于这个概

^① 参见何肇发、黎熙元:《社区概论》,广州:中山大学出版社,1991年,第3页。

^② 同上。

念并没有什么接触。

然而,时至今日,社区概念已经深入到中国人民的日常生活之中了。今天,说起社区,广大老百姓几乎无人不知、无人不晓,这又是从什么时候开始的呢?这与中国官方积极推进社区建设密切相关。从文件溯源看,最早是2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发〔2000〕23号)。从此以后,社区概念在全国迅速普及开来。在这一时期,城市中与老百姓生活密切相关的基层组织城市“居民委员会”也正式更名为“社区居民委员会”。它是老百姓身边的基层组织,老百姓当然最为熟悉。值得注意的是,2017年6月中共中央国务院发布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,在文件中对城市和农村都称“社区”。所以,今后社区的概念会更为普及,在社会学者看来这也更符合社会学的社区本义。

还需要说明的是,老百姓日常生活中还常常使用一个概念:“小区”。小区与社区又是什么关系呢?小区与社区并没有本质区别,但小区是一种民间俗称,不是学术规范用语。在多数老百姓约定俗成的理解中,小区往往是指城市居民居住的、有围墙的、属于同一个院落或房地产开发项目的、由同一个物业来管理的社区。所以,社区是一个更为规范化的、学术化和官方的用语,而小区是所指规模比较小的民间用语。

根据中国近年社区发展的实际情况,要定义社区,以下五个要素都不可忽视。所以,也可以说,社区是以下五要素综合在一起的共同体。

第一,地域要素,社区脱离不开土地、空间,社区存在于自然地理、人文地理空间,当然,目前又产生了“网络社会”,出现了跨空间的现象,也产生了虚拟社区的说法,但那毕竟不是完整的社区。

第二,人口要素,社区的基础是一定数量的人口。当然,这里也要处理好本社区居民与非本社区居民的关系。

第三,结构要素,这是指社区的组织、群体、团体、制度、规范等。

第四,心理要素、文化要素,这是指居民的归属感、传统、习俗、生活习惯、生活方式等。

第五,公共服务要素,是指为社区提供各种公共设施。提供这些服务的主体主要来自三个维度,即政府提供的、市场提供的和居民互惠互助提供的。

那么中国有多少个社区呢?在中国官方统计中,一般将社区看成从中央到地

方的组织体系中最为基层的组织单位,如村民委员会、社区居委会。当然从学术角度看,这些村民/社区委员会还不是社区本身,而是社区的管理组织。根据民政部统计:截至2017年年底,中国共有基层群众性自治组织66.1万个,其中村民委员会55.4万个(村民小组439.7万个),城市居民委员会10.6万个(居民小组137.1万个)。^①这些组织单位管辖着社区,所以,这些管辖单位的数目也就等同于同层次的基层社区的数目。

那么在这些社区中的城镇与农村的人口是怎样分布的呢?到2017年年底,中国农村常住人口与城镇常住人口百分比分别为41.73%和58.27%,即农村常住人口5.8亿,城镇常住人口8.1亿^②。常住人口方面城镇已经超过了农村,可见城乡社区居住人口发生了很大变化。由于城镇好找工作、好挣钱,越来越多的劳动者与家庭进入城镇。当然,如果统计户籍的话,很多到城镇劳动的劳动者及其家庭还是农村户籍。很多农村户籍的人会生活在城市、城镇社区,所以中国进行社区治理的过程中,户籍与实际居住相互分离的现象是比较突出的。

二、社区的学理分类

社区有众多类型,学术界历来也从不同维度对社区进行分类。下面试从四个维度对社区的学理类型做一下区分。

第一,从纵向历史变迁看,可以将社区分为传统社区、转型社区和现代社区。

传统社区通常是指农村社区,也就是滕尼斯所说的那种有着密切交往的、相互熟悉,甚至是有血缘关系、共同参加劳动的乡村共同体^③。

转型社区是指变迁中的社区,中国目前城镇化速度很快,城乡接合部的很多地方都是变迁中的社区,可以称之为转型社区。

现代社区则是指已经完成了城市化、城镇化,具备了现代化条件的社区,这种现代化社区在我国大城市、特大城市都可以看到。

第二,从横向分类来看或者从社区性质差异来看,可以将社区区分为法定社

① 数据来源:《2017年社会服务发展统计公报》,中华人民共和国民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/2017/201708021607.pdf>。

② 数据来源:国家数据-年度数据-人口-总人口,中华人民共和国国家统计局国家数据网站, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

③ 参见[德]斐迪南·滕尼斯:《共同体与社会》,北京:商务印书馆,1999年,第61~67页。

区、自然社区、专能社区以及精神社区等^①。

法定社区是指政府行政管辖规定的社区,有法律、法规规定的社区边界,设有管理组织,前文所说的农村村民委员会社区、城市居民委员会社区,就是此类社区。

自然社区是在人口聚集过程中、市场经营过程中自然形成的社区,比如,我国行政村管辖的很多自然村落,城市社区居委会管理的很多小区,都属于自然社区。

专能社区,是指有着专门职能的社区,如我国的工业开发区、自贸区、科技园区等。

精神社区,是指居民因文化、信仰、价值观联系而形成的共同体,比如宗教信仰的共同体。精神社区可以与地理空间相重叠,比如教区的划分。

第三,对于我国今日变迁中的社区的分类。

改革开放以前,我国社区类型比较简单,农村都实行统一的人民公社体制,城市里大体有两种,一种是由各单位来管的“单位社区”(通常成立“家委会”),另一种是由基层街道、居委会管的社区。

改革开放以后,社区发生巨大变迁。农村废止了人民公社,实行家庭联产承包责任制,后来又经过一系列的演变。今天,中国农村的社区类型极其复杂,大多历经乡镇企业和城镇化发展。从景观上看,一些农村地区与城市并没有什么区别,只是户籍还是农村户籍。城市社区也发生了巨大变化,仅粗略地区分就可以发现如下的一些类别:传统老社区(后单位制社区)、传统单位大院、旧城保护区、新型商品房社区、高档别墅社区、居民回迁社区、城中村社区、城市中的纯农村社区等。对于这些新的不同类型的社区需要创新社区治理模式。

第四,实体社区与虚拟社区的区分。

传统上社区都是建立在地理、地域的基础之上,都是实体的,但是,今天,科学技术的发展、网络社会的形成,也创造出了很多非实体的共同体或非实体的社区。

我们看到,现代交通、通信手段的革新极大地改变了人们的交往方式。特别是在互联网出现以后,跨地域的、跨空间的社会联络变得极为普遍,形成了不是建立在地域基础上的、跨空间的社会交往群体、社会网络、社会共同体。比如,微信群就是一种新的共同体,老战友微信群、老同学微信群、同事微信群比比皆是,成为今天人们密切交往的新型共同体,这就促使学界对社区的认识中产生了虚拟共同体、虚

^① 参见郑杭生、李强等:《社会学概论新修》(修订本),北京:中国人民大学出版社,1998年,第368页。

拟社区的概念。

所谓虚拟社区(virtual community)是与传统的实体社区(real community)相对应的,是互联网时代以来的新的社会现象。它是从网络、互联网衍生出来的社会互动群体、社会共同体现象。如果要给一个定义的话,可以说,虚拟社区是指在跨空间的条件下,具有一定规模的、比较持续地进行社会互动的,在互联网中形成了比较稳定的人际关系共同体。虚拟社区之所以得到迅速发展,是由于非物理空间的互联网、电子网络空间的形成,提供了便利的跨空间交往的可能性。这种跨空间的虚拟社区的出现,也使得我们去重新思考社会治理:我们的社会治理也有可能是超空间的。虚拟社区的“居民”通常称为“网民”(netizen)。当然,虚拟空间、虚拟社区的交往也有其特征,包括:互动交往的符号特征、社会关系的扁平特征、地位平等特征、资源共享特征、关系松散特征等。

自从步入网络社会之后,虚拟社区、网络社区就进入了高速发展的时期,而且虚拟社区与实体社区还可以互相结合、互相促进。举例来说,有一个网络社区叫“回龙观社区网”,号称全国第一社区网,由创始人刘强于2000年3月创建,十年前就已注册公司。该网站主要是为回龙观地区数十万社区居民服务,其突出特点是虚实结合,并不是纯粹的虚拟社区网站,与社区居民线上、线下的互动都很密切。该网站还多次成功举办了回龙观地区广大居民参与的“春晚”表演活动,极大地增强了回龙观地区居民的社区认同。

三、实务操作角度看城市社区的治理形态

中国城市社区存在各种形态,从物理区域上可分为封闭式社区和开放式社区;从价值上可分为高、中、低档社区;从购买方式上可分为商品房社区、经济适用房社区、安置房社区;从产权方式上可分为产权房社区、小产权房社区、公房社区、集体房社区;从新旧程度上可分为老旧小区和新建小区等。

在社区治理类型中,传统型社区特指没有任何行政力量、市场力量影响到的社区。在现实中,传统型社区已基本不存在。自治型社区特指没有任何行政力量影响,而完全靠社会自治来实现的社区,在我国的现实中也是几乎不存在的。在社会转型过程中,我们清醒地认识到,一个善治的社会需要政府、市场和社会多元力量之间互相吸收补充而结合重构的良性互动。在全面打造共建共治共享的社会治理

格局的时代背景下,社区营造的实务操作工作者面对不同形态的社区,在挖掘社区资源促进居民参与的过程中,需要对其中呈现出的治理主体的结构特点进行识别,以便更清晰地认识不同形态社区的治理问题和着手点、侧重点。本手册从治理的视角出发,根据治理主体呈现的不同形态及其主要问题,将目前在城市社区营造实务工作中面临的社区形态分为行政依赖型、委托市场型、发展参与型、共识共治型。从行政依赖型到共识共治型可以说是社区治理变化的连续过程的体现,凸显了三个主要特征的变化:一是社区治理主体逐渐从单一走向多元;二是社区治理路径逐渐从自上而下为主转变为自上而下和自下而上相结合;三是治理手段逐渐从单一化走向多元。

1. 行政依赖型

这种社区形态中出现的社区治理主体较单一,对行政力量的依赖度较高,行政手段是社区治理的主要方式,社区治理路径以自上而下为主。该形态主要出现在老街区、城中村、无物业管理的零散老旧小区、拆迁安置小区、农民安置社区、村改居社区、经济适用房小区、廉租房小区等地区,主要依靠政府提供公共服务,或由政府购买社会组织服务,没有物业企业或是准物业服务状态,居民对政府的态度普遍是“等、靠、要”,对社区公共事务没有积极性。

社区治理主体:社区两委(党委、居委会)。

社区营造着手点:政府话语权相对强势,可采用以社区党委和居委会为核心,结合管区居民代表形成管委会的机制,居民代表参与社区网格化管理,分梯级展开居民议事体系,细分每个梯级的权利和义务,赋予居民参事议事的权力,同时提高其参与社区事务的能力,从而有效进行基层社区治理。

2. 委托市场型

这种社区形态多出现于聚集高净值人群的高档小区、别墅区,居民更认同自身的业主身份,对小区有强烈的封闭性要求,他们将提供小区服务的职责委托给市场力量如物业企业,希望享受高品质的专业服务,但不希望外界包括政府介入过多的日常生活,对政府没有期待和要求;居民之间缺乏交流沟通,公共事务参与度低,矛盾和问题多聚焦于居住者与房地产企业或物业服务公司之间。

社区治理主体:物业、业委会。

社区营造着手点:这类社区由于社区内人员相对稳定,物业或者业委会拥有

较多话语权,甚至于不需要社区居委会的介入。此时社区居委会或社区营造的社会组织可将工作重点放在业委会的赋能和居民的文化活动上,培育社区自组织,激发居民自身对社区参与的热情和积极性。这种社区生活形态也对物业企业提出了比较高的专业要求,因此物业企业也可以引入社区营造理念,以满足此类社区中业主的精神文化需求。

3. 发展参与型

这种形态的特点是,社区治理主体较单一局面开始出现改变,社区治理路径仍以自上而下为主,自下而上开始出现。这种形态出现在绝大多数商品房社区之中。居民需要基础的公共服务,对政府有一定的期待和要求;社区各方矛盾较多,需要居委会协调矛盾;居民之间缺乏交流沟通,虽有一定数量基于兴趣爱好聚集的小团体,但公共事务参与度较低。

社区治理主体:物业、业委会、居委会、社会组织、居民。

社区营造着手点:大量的发展参与型社区都会出现社区中组织力量不均衡、各自为政的情况。在这种情况下,建议社区居委会主要做好本职工作,进行政策梳理和倡导,导引政策和资金进入,赋权社区组织,并进行长期有效的赋能和培力。此外,居委会可将网格化管理与业委会管理结合起来,网格负责人与业主代表结合,避免多头管理。业委会作为业主共有资产共同决定的主体,必须通过业主大会选举出真正能够代表业主的委员,完善小区管理制度,同时强化单元(楼栋)楼栋代表、片区代表等多层级议事制度,建立涵盖小区制度建设、建筑规划、设备设施、安保、卫生、景观绿化等的各个专业委员会,对小区物业服务进行指导和监督,同时避免寡头业委会的出现。通过长时间的努力挖掘没有私心、不违背良心的社区领袖,培育社区自组织。

4. 共识共治型

该类型的社区治理主体多元化,自上而下的行政主导手段与自下而上的社区自治协商全面融合,社区居民有较高的社区认同感和满意度。其中各种社区组织的力量相对均衡、优势互补;居民有一定趋同性,人员组成相对稳定,社区生活舒适度较高;居民主动参事议事,有相似的生活追求,愿意为了实现共同的目标进行努力以及妥协;会经常出现矛盾,但也较易通过协商妥善解决。

社区治理主体:社区自组织、居民、物业、业委会、居委会、社会组织。

社区营造着手点：可以说这是社区营造工作所望实现的理想社区类型。各方力量协同合作，尤其是社区自组织发挥在社区治理中的积极作用，活化社区氛围。

四、当前需要完善社区治理的主要任务

城乡社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实，事关居民群众切身利益，事关城乡基层和谐稳定，需要政府治理和社会调节、居民自治良性互动。2017年6月中共中央国务院发布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。该意见针对当前我国城乡社区治理中存在的问题，提出了以下五方面主要任务。

第一，改善社区人居环境。

这主要是指城乡社区基础设施的建设。与城市社区相比，农村社区基础设施建设的任务显然更为繁重，临近大城市的一些农村社区的基础设施往往条件好一些，但是，中西部地区、边远地区农村社区的基础设施、公用设施建设往往比较落后，这些社区都应该在“乡村振兴”的大潮中，积极推进人居环境的建设。我国城市社区的建设也有很大差异，一线、二线的城市基础设施建设相对要好些，而三线、四线城市就要滞后得多。在城市基础设施的建设方面，尤其要加快城镇棚户区改造、城中村改造和危房改造等。

第二，加快社区综合服务设施建设。

一个优质的社区、老百姓满意的社区，关键就是要提供多方面的良好服务。所以，此次的文件特别强调了要加快城乡社区综合服务设施建设，并且将这种建设纳入当地的发展规划。按照此次文件，社区中，每百户居民拥有的综合服务设施面积不得低于30平方米。这样，如果社区有1000户居民的话，就要配置不低于300平方米的公共活动空间，这样就会极大地改善社区的公共服务和增进老百姓的日常交往活动。当然，现在的很多老旧社区还远远达不到这样的标准，所以，这方面社区建设的任务还是很重的。

第三，优化社区资源配置。

目前，我国社区的发展还很不平衡。正如党的十九大报告所表述的，发展的不平衡、不充分是主要矛盾。不仅仅城市与农村之间的发展不平衡，即使是同一个城市，不同社区的发展也不平衡或差异很大。所以，优化社区资源配置的任务就极为突出和紧迫。这就需要城乡社区的管理者、需要党和政府优化资源配置，对于老旧

社区、资源严重缺乏的社区给予更多的投入。目前在资源配置上的另一个突出问题是财权由上面掌握,而急需资金的都是基层社区。所以,此次文件提出,要推动人财物和责权利对称下沉到城乡社区,增强城乡社区统筹使用人财物等资源的自主权。

第四,推进社区减负增效。

目前,基层社区工作者的任务极其繁重,而上级部门总是更多地将行政任务施加给基层社区工作者。所以,此次文件特别强调:要建立社区工作事项准入制度,应当由基层政府履行的法定职责,不得要求基层群众性自治组织承担。社区的主要工作应该是为社区老百姓服务的工作,不应该将完成上级指令作为工作主责。此次文件还特别强调,党和政府要为基层社区工作提供经费和必要工作条件。

第五,改进社区物业服务管理。

目前,在城市社区管理中,社区物业的功能越来越突出了,社区服务的大部分工作是由物业完成的,一般情况下,只要物业尽职尽责,与居民关系融洽,社区就会和谐与运转良好。所以,此次文件特别强调改进、改善、推进物业管理服务。为实现此目的,文件指出,要加强基层党组织、社区居委会对于物业服务企业的指导和监督。

五、推进城乡社区治理

党的十九大报告提出,要“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”。改革开放40年来,中国城乡社区发生了天翻地覆的变化,也出现了很多基层社区治理中的新问题。为此,我们要从以下六个方面入手:

第一,提供社区服务。社区是广大老百姓、广大居民生活居住的地方,为广大老百姓提供服务就是社区管理者最重要的任务。当然,我们必须认识到,有三种不同的社区服务。第一种是社区的公共服务,这是社区的管理者、是党和政府提供的公共服务,这种服务是为每一位社区居民提供的,是由政府财政承担的。第二种是市场服务,这是居民在市场交易中得到的服务。当然,政府也应该监督市场,以避免市场失灵。第三种是居民之间互助的、互惠的或志愿者的服务,这种服务也很重要,但目前多数社区这种互助的服务比较弱小,所以,也要通过社会建设来推进。