

从社区服务到社区建设、再到社区治理

——我国社区发展的三个阶段

夏建中

(中国人民大学 社会与人口学院社会学系 北京 100872)

提 要: 20世纪80年代中期,我国开始进行城市社区服务,这意味着在城市街居制的辖区内开启了服务领域的现代化变迁;到新旧世纪之交,中央政府启动了社区建设,从而对传统的街居制管理体制进行了现代化的变革;再到2013年前后,党中央大力倡导社会治理和社区治理,这进一步为我国社区的发展注入了更强有力的动力,而其目标是社区治理体系和治理能力的现代化。梳理这30多年的历程,第一次将这一发展过程划分为三个阶段,并考察和分析了这三个阶段的主要内容和重要特点。

关 键 词: 社区服务;社区建设;社区治理;改革开放

中图分类号: D669.3 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2019)06-0024-09

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2019.06.005

自20世纪80年代中期开始的社区服务,到今天全国各地正在进行的社区治理,中国城市社区的发展,已经走过了30多年的历程。站在改革开放40年这个历史节点,梳理其历史脉络,考察与分析各个阶段的主要内容和重要特点,对我们从事社区研究和社区实践,以及把握今后的方向和发展趋势而言,无疑是很有必要的一项工作。

一、社区改革开放的起始

1986年,随着经济改革工作的重点由农村向城市转移,民政部及时提出了开展以社区各类弱势群体和优抚对象以及普通居民为服务对象的城市社区服务的工作要求。同年,民政部长崔乃夫首次提出在城市开展社区服务工作的构想。1987年,在大连市召开的社区服务座谈会上,崔乃夫将社区服务定义为:“在政府的倡导下,发动社区成员开展互助性的社会服务活动,就地解决本社区的社会问题,这就是社区服务。”^{[1]10}同年9月,在武汉召开了“全国社区服务工作座谈会”,这成为社区服务正式启动的标志。在会上,张德江指出“社区服务是指在社区内为人们的物质生活和精神生活所提供的各种社会福利与社会服务。”^{[1]21、[2]}

1989年,民政部在杭州召开了全国城市社区服务工作座谈会,推广交流试点经验,进一步有力地推动

了社区服务在全国更大范围的开展。1989年,全国人大通过了《中华人民共和国居民委员会组织法》,第一次将“社区服务”列入了法律条文。

1992年6月,中共中央和国务院在《关于加快发展第三产业的决定》中,要求社区服务向产业化和行产业化方向发展。1993年,民政部会同国务院其他14个部委联合颁布了《关于加快发展社区服务业的意见》的文件,这是社区服务发展中的第一个政策性文件。它要求将社区服务业纳入第三产业的发展规划,指出社区服务业是“以街道、镇、居委会的社区组织为依托,具有社会福利性的居民服务业”,“具有福利性、群众性、服务性、区域性四大特点”,社区服务业的方向是“社会化、产业化、法制化”,其“产值每年要以13.6%的速度增长”^{[3]200}。这个文件的本意是促进社区服务的繁荣发展,但是,也确实有将社区服务引向市场化和产业化发展的倾向,这肯定会引发一些潜在的问题。因此,1997年7月,民政部在青岛召开“社区服务理论与实践研讨会”,一些来自高校与科研机构的学者对社区服务产业化发展的路径提出了不同的看法。

虽然,在后来进行的社区建设中,开始逐步扭转社区服务市场化的倾向,但是,彻底地解决直到2006年才实现。这一年,国务院发布了《关于加强和改进

社区服务工作的意见》,该文件对社区服务提出了新的要求,反映了在社会建设、和谐社区建设新形势下社区服务新特点,这些特点包括:

第一,明确提出了加强和改进社区公共服务体系建设问题。社区公共服务体系建设是政府公共服务职能在社区的具体化,也是社区服务的重点发展领域。

《意见》坚持以人为本、服务居民的宗旨,对与群众利益紧密相关的社区就业、社区救助、社区卫生、社区文体、社区教育、社区体育、社区安全等各项公共服务作出了明确规定;对政府及相关部门开展社区公共服务的方式方法也提出了改进的具体要求。这有利于社区公共服务社会化,也为社区服务业和非营利组织活动提供了发展空间。

第二,进一步明确了社区居委会、民间组织、驻社区单位、企业和个人在社区服务中的职责。

首先,《意见》明确了社区居委会在社区服务中的角色,将社区居委会在社区服务中的角色定位在三个方面:(1)协助城市基层政府提供社区公共服务;(2)积极组织社区成员开展自助和互助服务;(3)为发展社区服务提供便利条件。这样的定位,符合社区居委会群众性自治组织的身份,有利于社区服务的发展。

其次,《意见》明确了民间组织在社区服务中的地位,将民间组织纳入社区服务兴办主体之一,支持社区成立形式多样的生活服务类民间组织,积极开展活动,并进行必要的指导和监督。这符合我国社会主义市场经济和民主法制建设的发展方向,有利于社区服务社会化。

最后,《意见》倡导和鼓励驻社区单位、企业及居民个人参与社区服务,这对于社区服务资源的合理利用、发展第三产业、扩大社区就业,将产生积极影响。

第三,明确提出分类管理和分类指导的要求。社区服务刚刚起步时主要在公益性、福利性领域,近年来已超出这一范围。

《意见》将社区服务分为公共服务、互助性服务或者志愿性服务和微利性服务,并要求,对社区公共服务要在资金、场所和人员上给予保证;对社区组织开展的互助性服务、志愿服务和社会力量兴办的微利性社区商业服务,要给予政策和资金上的扶持;对营利性社区商业服务要强化自身发展能力,积极引导向产业化、市场化发展。实行分类管理和分类指导,既有利于保证基本的公共服务,促进社会公平,也有利

于满足不同居民群众的特殊需要。

第四,明确了社区服务的领导体制和工作机制。《意见》要求建立和健全政府统一领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会广泛参与的社区服务管理和运行机制,各有关部门要按照各自职能,按照社区服务的总体要求,加强业务指导和政策支持。“切实解决社区服务统筹协调力度不够、政策不完善、规划不及时、资源经费短缺等问题,综合运用行政、法律手段监督好、管理好社区服务。这样规定,有利于形成推进社区服务的整体合力和社区服务的健康有序发展。”^{[3]203-204}

《意见》最重要的突破就是:明确了社区服务最主要的就是社区公共服务,而社区公共服务理所当然地是政府的职能在社区的体现;因此,各级政府以及社区居委会会有责无旁贷的义务。其次才是互助或者志愿性服务以及市场性服务。这一突破基本上扭转了以往社区服务市场化的偏向。

社区服务包括特殊服务和一般服务,也就是为特殊对象提供的服务和为一般居民提供的服务。特殊服务是面向各类弱势群体和优抚对象的福利服务。包括老年人、残疾人、贫困者、优抚对象等。这是社区服务最基本的内容和任务,集中体现了社区服务的福利性本质。一般服务是面向普通居民群众的便民利民的日常生活服务。

总结社区服务的主要成绩和意义,本文归纳了以下几点:

其一,社区这个原本属于学术圈范围内少数人熟悉的社会学概念第一次进入中国政府的管理视野中,也逐渐成为亿万民众耳熟能详的日常话语。“随着社区服务的普及与深入,社区服务对象也逐渐由民政对象扩展到全体社区居民,社区服务所涉及的项目也越来越广泛。”^[4]

其二,非常重要的是“形成了一支专业化程度不断提高的,由专职、兼职和广大志愿者组成的社区服务大军”^{[3]202}。这个是改革开放后才出现的影响深远的新生事物。我国志愿者的两大主体:社区志愿者和青年志愿者就是在社区服务进行的过程中诞生和发展壮大起来的^①。据不完全统计,“截至2007年底,我国有社区志愿者组织27万余个,社区志愿者2000多万人,其中注册社区志愿者有567万人”^[5]。

其三,兴建了一大批社区服务网点和社区服务设施。到20世纪末,全国建立了区级社区服务中心745个,街道社区服务中心3385个,居委会社区服务站

435427 个,老人公寓 6529 个,其他老年设施(包括活动站、康复保健站、生活服务站、婚姻介绍所等) 162417 个,优抚服务设施 1355119 个,残疾人服务设施 37320 个,婚姻殡葬服务设施 149021 个,各类便民利民服务设施 1012233 个,社区福利服务设施已达 14.8 万处,便民利民服务网点 34.5 万个。

可以讲,社区服务是 20 世纪 70 年代末改革开放、特别是 1984 年改革重点从农村转向城市的需要。这种服务本身就带有改革开放的现代化因素,因为当时的基层社会管理体制仍然还是传统的街居制体制。

二、社区管理体制的现代化变革

早在社区服务进行的 20 世纪 90 年代初,民政部就提出了社区建设的概念。1991 年 5 月,崔乃夫明确指出城市基层组织应该着重抓好社区建设。他提出开展社区建设主要基于以下考虑:社区服务已经不能容纳社区出现的新情况新问题,需要在此基础上提升出一个包容量更大、更全面的概念来促进社区服务和整个社区全方位的发展;社区的事情不能光靠政府,还要充分发挥社区居民的力量,两条腿走路;社区建设是健全、完善和发挥城市基层政权组织职能的具体举措;在企业转换经营机制和政府转变职能的前提下建立“小政府、大社会”的国家模式是我国政治体制改革的方向,社区建设就是建立这一模式的基础工程。

1996 年 3 月,江泽民在参加八届人大四次会议上海团的讨论时指出:要大力加强城市社区建设,充分发挥街道办事处和居委会的作用。根据总书记讲话的精神,上海市委、市政府积极探索新形势下的城市管理体制,摸索出一条“两级政府、三级管理”的新体制。上海市推进社区建设和管理的做法和经验对全国产生了较大的影响。

1999 年,民政部启动了“全国社区建设试验区”工作,并制定了《全国社区建设试验区工作实施方案》,提出要改革城市基层管理体制,培育和建立与社会主义市场经济体制相适应的社区建设管理体制和运行机制。

2000 年 11 月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进社区建设的意见〉的通知》。通知指出:大力推进社区建设,是新形势下坚持党的群众路线、做好群众和加强基层政权建设的重要内容,是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。这一文件具有划时代的重大意义,标志着此前多年的

试验探索阶段宣告结束,即将在全国进行正式和全面地推广。应当讲,社区建设是被作为加强基层政权建设、改革城市基层管理体制的重要思路和重大举措提出来的。社区建设的核心已经不是社区服务,而是管理体制的创新。在中央的指示下,各地迅速掀起了社区建设的热潮,社区建设在全国蓬勃开展,步入了整体推进、全面拓展的新的发展阶段。

2001 年 3 月,九届人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出“推进社区建设是新时期我国经济和社会发展的重要内容。努力建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。”^[6]这为社区建设的快速发展提供了有力保证,把社区建设推向了一个新的高潮。

在 2002 年的党的十六大会议上,江泽民在报告中明确提出“应当健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。完善城市居民自治,建立管理有序、文明祥和新型社区。”^[7]

根据民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》文件精神,社区建设的指导思想是以邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导,从我国基本国情出发,改革城市基层管理体制,强化社区功能,巩固党在城市工作的组织基础和群众基础,加强城市基层政权建设和群众性自治组织建设,提高人民群众的生活质量和文明程度,扩大基层民主,密切党群关系,维护社会政治稳定,促进城市经济和社会的协调发展。

第一 社区建设的基本原则和目标。

社区建设的基本原则是:(1)以人为本、服务居民。(2)资源共享、共驻共建。(3)责权统一、管理有序。(4)扩大民主、居民自治。(5)因地制宜、循序渐进。

今后五到十年社区建设的主要目标:一是适应城市现代化的要求,加强社区党的组织和社区居民自治组织建设,建立起以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区,构建新的社区组织体系;二是以拓展社区服务为龙头,不断丰富社区建设的内容;三是加强社区管理,理顺社区关系,完善社区功能,改革城市基层管理体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制;四是坚持政府指导和社会共同参与相结合,“充分发挥社区力量,合理配置社区资源,大力发展社区事业,不断提高居民的素质和整

个社区的文明程度”^{[8]114-115}。

第二,社区建设的基本内容。

(1) 社区组织建设: 党组织建设、街居管理体制、居民自治组织、中介组织。

(2) 社区服务。包括面向社区残疾人、老年人、优抚对象和社会困难群体的福利性服务,面向全体社区成员的便民利民服务和面向社区单位的社会化服务,面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。

(3) 社区卫生。包括社区的公共卫生、疾病预防、保健、康复、医疗和计划生育等。

(4) 社区治安。包括社区的治安保卫、民事调解、帮教失足青年、防火防盗和其他社会治安综合治理工作。

(5) 社区文化。包括各种群众性的文化、教育、科普活动,以及其他形式的社会主义精神文明建设活动等。

相对于20世纪80年代开展的社区服务,社区建设对于我国基层社会的管理体制的改革来讲,其历史意义是前所未有的。因为,社区服务业是在政府倡导下,主要由社区福利服务业、便民利民服务业组成,而从1987年至1999年,城市基础社会管理体制的主要改革是建立和发展社区服务的机构与相应的制度。而自2000年开始的社区建设,无论是从深度还是广度都要远远超过单一的社区服务。社会建设的推行开始了由街居制向社区制的转型。

比较改革前的街居制和改革后的社区制,我们可以明显看出以下的不同:

20世纪80年代以前的城市街居制管理体制,基本上都是计划经济体制下对城市基层社会的管理模式。这种管理模式的特点是:

(1) 指导思想基本上是以阶级斗争为纲,街道办事处和居委会对于辖区内的居民,更多的是从专政的角度思考问题,因此对居民的控制甚至监督多于对居民的服务。

(2) 在国家政权体制中的地位是“单位制”管理的补充,实际工作中多是配合国家各职能部门设在街道的工商、市容、环卫、房管、粮管、税务、公安派出所等部门的工作。

作为“单位制”管理补充的街居制,其管理对象多为无工作的家庭妇女或者老人和未成年人。

(3) 由于管理工作的性质相对简单和管理对象比较单一,所以,管理队伍的成员多是文化水平较低、

年龄较大,但是,绝大多数都是认真听话的实际工作人员,其中大部分是退休职工或者家庭妇女中的积极分子。管理队伍的人员较少,职级地位较低,待遇也很低,不少居委会的工作人员近乎义务工作。

(4) 无论是街道办事处干部还是居民委员会的工作人员,基本上都是由上级组织任命。即使是被称为居民自治组织的居委会干部,也不是由居民自己选择;即使有选举,也不是召开居民大会并且按照严格的选举程序进行,多是采取个别征求居民意见的方式或者是“走形式”地开个会。

总的来讲,这种管理体制完全是一种国家对整个社会包括社区进行统治的模式。在这种模式内,“党政不分”“政企不分”、党和政府“包办一切”,且凌驾于一切社会组织之上,控制了全社会的所有资源,对所有社会事务和社会活动全面插手。非政府的组织、志愿者组织或居民社会组织根本没有存在的可能。

从社区制改革后的情况看,社区制存在以下几方面的特点:

(1) 在社区管理组织即街道办事处和社区居民委员会的结构中,党委或工委仍然是领导核心。

(2) 在社区管理组织与政府其他管理组织,即“条”上各政府职能部门派出的组织之间的关系,以及与社区内其他社会组织,包括国家、事业和企业单位以及其他居民组织的关系。“块”起着居中协调的作用,辖区或社区内的所有政府职能部门机构、各种所有制的单位、各种社会团体或者居民自治组织都必须接受街道办事处和社区居民委员会的领导。这与以前的“以条为主,块做配合”有了根本的变化,说明形成了新的条块权力格局。

(3) 社区内已经不是党和政府包办一切的局面。除了党组织和政府派出机构以外,出现了越来越多的居民自治组织、志愿者组织、社团组织、企业以及个人等。这些组织之间已经开始初步形成了一种社区合作共治的机制。在社区层面上,政府部门、社区组织、各种社会组织、驻区单位、物业服务企业等主体要在社区党组织的领导下,建立起相互依存、分工合作的伙伴关系,确定共同的目标,实施对社区公共事务的共同治理。其中,社区居民委员会发挥主导作用,利用社区协商议事会议等形式,组织发动各方力量,搞好社区共治,并积极反映各方利益诉求,广聚民智民力。对具有社会性、公益性、群众性的社区事务,定期进行议事、协商、监督、评议,加强沟通,增进理解,协调利益。正在开始形成共同治理的议事规则、工作制

度,以及合法、合适的社区民主组织形式。社区发展的各项规划、社区建设的实施以及社区事务的处理等逐步努力地体现社区居民的广泛参与,与居民的要求相适应。

总的来讲,在社区制的管理模式已经形成了社区内多种组织并存的局面,这些组织开始形成合作共治即治理的结构与机制。

此后,在2004年的十六届四中全会上,新一届党中央明确提出了“构建和谐社会”的思想。2005年2月19日,胡锦涛在中央举办的省部级主要领导干部“提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班”上指出,“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”^[9]。在全国建设和谐社会的热潮中,和谐社区建设自然成为题中应有之义,因为,社区是社会的基本单元,社区和谐是社会和谐的基础,如果每一个社区都和谐了,那么社会自然也就和谐了。和谐社区概念的界定,基本上是参照胡锦涛“和谐社会”28字的定义。不过,民政部部长李学举进一步具体界定了和谐社区:“我们所要建设的和谐社区,应当是居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和的社区。”^[10]

如果说,2000年开始的全国城镇社区建设在2004年之前主要是进行传统的街居制为社区制的结构性改革;那么,2004年以后直到2012年,和谐社会与和谐社区建设就是社区建设工作的主线。

三、社区治理体制和治理能力的现代化

时间进入到2013年前后,情况开始出现更新的变化,即创新社会(包括社区)治理体制,推进国家治理体系和治理能力现代化,开始成为当时并直至今日仍然在进行的主要工作。

2012年11月,党的十八大召开,报告指出“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。”这是我党第一次将城乡社区治理的基本思想和理念写入重要文献中。

2013年11月,十八届三中全会召开,会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,全会发表的公报指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”要“加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。

《决定》针对基层社会指出:要“发展基层民主。畅通民主渠道,健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进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”。同时强调建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。

社区治理和社会治理概念的提出,是党的社会建设理论与实践的重大创新。因为此前一直讲的是:要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。比较社会管理,社会治理更具现代化的特征。虽然只有一字之差,两者区别的含义相当大,可以讲,是执政理念的变化。

以往讲社会管理体制有五句话,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”;而创新社会治理将法治放到了更为重要的位置上。在社会治理中,法治是前提、基础和保障。

2014年“两会”期间,习近平总书记在参加上海代表团分组审议时,就社会治理再次强调,社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。要深入调研治理体制问题,深化拓展网格化管理,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,更好为群众提供精准有效的服务和管理。

2015年10月,党的十八届五中全会提出了共享发展新理念,并强调要“推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”。

“全民共建共享的社会治理格局”的新理念,不仅明确了全体民众都是社会治理的主体,同时还强调了社会治理的成果也应让全体民众共享。

为全面提升城乡社区治理法治化、科学化、精细化水平和组织化程度,促进城乡社区治理体系和治理能力现代化^[11]。2017年6月,中共中央、国务院颁布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。这是我国有关城乡社区的工作领域中第一个由党中央和国务院联合发布的纲领性文件,文件明确指出:城乡社区是社会治理的基本单元,并提出了我国城乡社区治理的总体要求,规定了完善社区治理体系、提升社区治理能力、补齐社区治理短板等方面的内容。这一文件是社区建设新治理观的深入阐释,开创了我国社区治理实践的新纪元。

同年10月,党的十九大召开,报告指出“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。”^[12]报告还进一步提出,要“打造共建共治共享的社会治理格局”,“共治”的提出,不仅丰富和发展了社会治理的内涵,而且也为新时代所要构建的社会治理格局指明了方向。全民共建共治是社会治理的必然选择。

“党的十九大报告还在十八大和十八届三中全会的基础上,进一步强调了‘党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障’的‘五位一体’思路。这一思路最早见于十八大报告,当时强调的是社会管理体制,‘管控’依然是重点。十八届四中全会一度将‘五位一体’的要求改为‘党委领导、政府主导、社会协同、公众参与和法治保障’。党的十九大报告重新回到十八大报告提出的‘五位一体’要求,但明确定位为‘社会治理体制’,与十八大报告相比尽管只有一字之差,但重心显然从党政承担的公共“管”理转向了共建共治共享的协商共“治”。”^[2]

党的十九大报告明确要求,要提高社会治理的社会化、法治化、智能化和专业化的水平,社会化与前述“共建共治共享”的治理格局相呼应,强调依靠社会力量实现社会治理;法治化则强调避免社会治理的人治而必须坚持法治;智能化突出强调社会治理要充分运用现代科技进步特别是大数据、移动互联网和人工智能等科技成果,依靠科技实现社会治理;专业化则强调培养专业人才,打造专业队伍,运用专业知识、技能和艺术实现社会治理。

在中央一系列重要文件的引领下,民政部也开始紧锣密鼓地进行贯彻、执行和落实城乡社区治理方面的各项任务。2017年6月,民政部举行专题新闻发布会,解读《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》。2018年4月,民政部主持召开了“全国基层政权建设和社区治理工作会议”,民政部副部长顾朝曦指出,面对城乡社区治理的新形势、新任务,迫切需要提升各级民政部门指导推动基层政权建设和社区治理的工作本领,迫切需要培养造就一支讲政治、懂基层、善作为的基层政权建设和社区治理工作队伍。

2018年8月,民政部部长黄树贤在《求是》上发表了题为“奋力开创新时代城乡社区治理新局”的文章,指出要:把贯彻落实《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》作为当前和今后一个时期

城乡社区治理工作的中心任务,推动所有省份出台加强和完善城乡社区治理的具体实施意见。加强城乡社区治理领域相关法律法规立、改、废和相关政策制度制定完善工作。推动建立以社区居民满意度为主要衡量标准的社区治理评价体系和评价结果公开机制。建立基层社会治理统计制度,规范城乡社区治理统计口径,科学研判城乡社区治理形势任务^[13]。

2018年10月,民政部举办“全国社区治理和服务能力建设示范培训班”,“进一步深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,贯彻落实《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》要求,提高各级民政干部社区治理改革创新能力,推动各地区城市社区治理工作再上新台阶。在会上,顾朝曦强调,当前和今后一个时期,推进新时代城市社区治理改革创新,各级民政部门要强化统筹协调,立足‘牵头、协调、统筹’的职能定位,凝聚各方力量、团结各类主体、整合各种资源,形成推进社区治理的强大合力”^[14]。

2019年伊始,民政部的“基层政权和社区建设司”也改为“基层政权建设和社区治理司”。

通过以上的梳理,我们可以清楚地看到,我国自2000年开始的城乡社区建设,到2013年前后已经转变为城乡社区治理。这一转变无论是从时间上来讲,还是从社区建设自身的发展逻辑上来讲都是合理、自然的。

首先,从时间上来讲,当年进行社区建设的部署时,就明确提出了用五到十年的时间完成社区建设的各项任务,而到2013年,已经12年过去了。

其次,社区建设开始提出的主要任务已经基本完成。可以讲,社区建设最主要的任务是结构变革,即社区组织的建设,包括党组织建设、街居管理体制改革、居民自治组织、中介组织即民间组织或者社会组织的建立;至于社区服务、社区卫生、社区治安和社区文化都属于社区常规性的工作。而社区组织建设中的党组织建设、街居管理体制改革、居民自治组织建设,到2005年前后,全国都已经完成。而社会组织双重管理体制的变革始于2006年党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,决定指出“支持社会组织参与社会管理和公共事务”,“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局;培育发展与管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策”^[15]。

2013年1月,国务委员兼国务院秘书长马凯在十二届全国人大一次会议第三次全体会议上作关于国务院机构改革和职能转变方案的说明时指出,要更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用。行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类这四类社会组织,可以直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意^[16]。

同年,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记”。到2014年,全国已经有27个省、自治区和直辖市开展或试行了社会组织直接登记工作^[17]。

所以,到2013年前后,社区建设当年部署的主要任务已经基本完成。

(一) 社区治理的意义

从学术研究的角度讲,社会治理这个概念,产生时间并不长,肇始于20世纪八九十年代的全球治理的兴起,后来逐步扩展到民族国家和地方政府以及社区的治理。

在主要原则和方式上,治理是与统治或者管理相对的概念和理论。虽然治理与统治或者管理一样,都是对社会公共事务的介入,都需要权威性,也都要承担主要的责任,但是,至少在以下两方面有着显著的不同:

第一,统治的主体是一元的,治理的主体是多元的。传统理论认为,政府组织是行使国家公共事务管理的唯一权力中心和最高权威,不仅垄断管理公共事务的所有资源,而且直接生产公共物品和公共服务。治理理论认为,政府虽然在整个社会中仍然扮演非常重要的角色,特别是在合法地使用暴力、决定重大的公共资源的分配方面和维护公民基本权利、实现公平公正等方面,起着其他组织无可替代的作用;但是,政府不再是实施社会管理的唯一权力主体和至高无上的权威,包括非营利组织、社会或者社区组织、公民自助组织等在内的第三方部门也加入了公共事务管理的行列,同政府一道共同承担公共事务管理的责任。

第二,统治的权力运行是单向的,治理的权力运行是双向的。统治的权力运行是自上而下的,它运用政府的权威,通过发号施令、制定政策、实施政策,对社会公共事务实行单向度的管理。治理的权力运行是上下互动的,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。

治理的实质是建立在市场原则、公共利益和集体行动基础上的合作,它所拥有的管理机制主要不是依靠政府的权威,而是合作网络的权威,其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的、自上而下的。

我国的社会治理和社区治理与国际上广泛推动的国家和地方治理在理念和基本原则并没有多大区别,都是变一元主体为多元主体,治理的方式都是各主体之间的合作。但是,我国的社会治理和社区治理仍然有自己的特点,这就是:

第一,主体包括四个部分,即党委、政府、社会与公众;这就是党的十九大报告指出的,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的“五位一体”思路,即从一个主体变为党委、政府、企业和社会组织以及公民个人多个主体共同参与社会公共事务的治理。同时,用法治进行规范和保障。

第二,采用的“共建共治共享”的方式;就是党的十九大报告提出的,“打造共建共治共享的社会治理格局”。重心在于一个“共”字,共建强调资源整合、合力合资,是治理的前提;共享强调共益共赢、成果共同受益,是治理的成果;而共治则体现着整个治理过程,强调协商合作,共治的核心是多元主体共同治理,即党委、政府、社会和个人共同推进的治理过程。“共建共治共享”的突破在于党委、政府、社会和民众个人构成一个共同体,超越了传统的“国家、市场、社会”单纯的合作关系,在此共同体内,各主体权责明确、相互之间合作协商,共同治理;治理的成果各主体共享,惠及更广泛的民众,从而实现“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。

(二) 社区治理的必要性

与社会治理的原因一样,社区治理首先根源于市场失灵和国家失灵,社区能够做到市场和政府不能做到的事情。研究社区问题的著名学者萨缪尔·伯勒斯和赫尔伯特·基提斯在“社会资本与社区治理”中曾经指出^[18]，“与国家和社会相比,社区能更有效地培育和利用人们传统上形成的规范自己共同行为的激励机制:信任、团结、互惠、名誉、傲慢、尊敬、复仇和报应,等等”^[19]。

由于社区能够通过面对面的交往、邻里互助和非正式的行为规范满足社区成员的情感需求、人际交往需求和生活需求等,并影响社区成员的思考和行为的方式。又由于社区是一个介于初级群体和次级群体的组织,对于居民有着具情感性和易接近性的功能意义,是每一个人从家庭走向社会的第一个空间,所以,

社区治理应当是全部治理系统的基础。

再者,“社区”这个概念的首倡者滕尼斯就认为,社区的特征就是“亲密——单纯的共同生活”,“从出生之日起,就休戚与共,同甘共苦”;其“成员由共同的价值观和传统维系在一起,他们有共同的善恶观念、有共同的朋友和敌人,在他们之间存在着‘我们的’意识的共同体”^[20]。“共同体是持久的、真正共同生活。社会只是一种暂时的、表面的共同生活。因此,共同体本身应该被理解为一种生机勃勃的有机体,而社会应该被理解为一种机械的聚合和人工制品。”^[21]

所以,作为民众生活的共同体与治理的“共建共治共享”共同体在社区治理中统一起来,在学术逻辑上也在社会现实中得到了完美的结合。两者的出发点一致,目标也一致,这无疑说明了社区治理是非常必要的。

更为重要的,“城乡社区是人民群众安居乐业的家园,是党和国家许多政策措施落实的‘最后一公里’,它对于巩固党的执政基础具有重大意义”^[22]。

(三) 社区治理的指导思想和目标

社区治理的指导思想是全面贯彻党的十八大以及以后历次“全会精神”,坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力、健全体系、整合资源、增强能力,完善城乡社区治理体制,努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供可靠保证”^[11]。

根据党的十九大报告的表述,加强和创新社会治理和社区治理的根本目标是“完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义”,要“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”^[23]。

(四) 社区治理的基本原则^[11]

第一,坚持党的领导,固本强基。加强党对城乡社区治理工作的领导,推进城乡社区基层党组织建设,切实发挥基层党组织领导核心作用,带领群众坚定不移贯彻党的理论和路线方针政策,确保城乡社区治理始终保持正确的政治方向。

第二,坚持以人为本,服务居民。坚持以人民为中心的发展思想,把服务居民、造福居民作为城乡社区治理的出发点和落脚点,坚持依靠居民、依法有序组织居民群众参与社区治理,实现人人参与、人人尽力、人人共享。

第三,坚持改革创新,依法治理。强化问题导向和底线思维,积极推进城乡社区治理理论创新、实践创新、制度创新。弘扬社会主义法治精神,坚持运用法治思维和法治方式推进改革,建立惩恶扬善长效机制,破解城乡社区治理难题。

第四,坚持城乡统筹,协调发展。适应城乡发展一体化和基本公共服务均等化要求,促进公共资源在城乡间均衡配置。统筹谋划城乡社区治理工作,注重以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高,促进城乡社区治理协调发展。

第五,坚持因地制宜,突出特色。推动各地立足自身资源禀赋、基础条件、人文特色等实际,确定加强和完善城乡社区治理的发展思路和推进策略,实现顶层设计和基层实践有机结合,加快形成既有共性又有特色的城乡社区治理模式。

(五) 社区治理的总体要求

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、共同治理的城乡社区治理体系,城乡社区治理体制更加完善,城乡社区治理能力显著提升,城乡社区公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障。再过5到10年,城乡社区治理体制更加成熟定型,城乡社区治理能力更为精准全面,为夯实党的执政根基、巩固基层政权提供有力支撑,为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

回顾和总结我国自城市社区服务到社区建设再到社区治理这短短30余年的发展历程,可以看出,社区方面的工作可分为三个主要阶段,每个阶段的工作任务和主要特点不尽相同,但确实是越来越向纵深发展,越来越丰富,也越来越制度化、现代化和越来越精准全面。

社区治理总体要求中提出到2025年或者2030年,“城乡社区治理体制更成熟定型,城乡社区治理能力更精准全面,为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础;而‘推进国家治理体系和治理能力现代化’是我们进行全面深化改革的总目标”^[11],也是更为长期的过程。长远来看,这个总目标对于中国的政治发展,乃至整个中国的社会主义现代化事业来说,必将产生重大和深远的影响;因为这是“四个现代

化”之后的“第五个现代化”,这一现代化加上“工业化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化”,如果都能达到,将肯定会让我国进入发达国家行列,从而实现我们的“两个一百年”奋斗目标和中华民族的伟大复兴。

注 释:

①1988年3月18日天津和平区新兴街成立了全街道统一的社区服务志愿者组织“天津市和平区新兴街社区服务志愿者协会”,这标志着我国社区志愿者组织的诞生。1993年,共青团中央开始发起“青年志愿者行动”,并于第二年12月5日正式成立“中国青年志愿者协会”。此后,我国的社区志愿者和青年志愿者的组织与活动在全国各地轰轰烈烈地展开。

参考文献:

[1]社区服务工作文集[M].北京:中国出版社,1991.
[2]夏建中.从参与社区服务到参与社区治理——论青年志愿者的工作转型[J].青年学报,2019(3):72-79.
[3]夏建中.城市社会学[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
[4]夏建中.从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁[J].黑龙江社会科学,2008(5):14-19.
[5]潘跃.我国全面推行社区志愿者注册制度[EB/OL].(2007-12-07)[2019-02-11].http://politics.people.com.cn/GB/1027/6623562.html.
[6]2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准,国民经济和社会发展第十个五年计划纲要[EB/OL].(2001-03-18)[2019-01-21].http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20010318/419582.html.
[7]江泽民.在党的十六大上的报告[EB/OL].(2002-11-18)[2019-01-19].http://hi.people.com.cn/2002/11/18/39168.html.
[8]夏建中.中国城市社区治理结构研究[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
[9]胡锦涛.在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话[EB/OL].(2011-04-13)[2019-01-22].http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/13/content_22350443.htm.
[10]李学举.建设和谐社区 为构建和谐社会奠定基础——在全国社区建设工作会上的讲话[J].社区,2005(17):6-13.
[11]中共中央,国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL].(2017-06-12)[2019-01-24].http://www.gov.cn/

zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm.

[12]习近平.在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2019-01-24].http://www.china.com.cn/19da/2017-10/27/content_41805113_5.htm.
[13]黄树贤.奋力开创新时代城乡社区治理新局面[J].求是,2018(8).
[14]民政部.推动各地区城市社区治理工作再上新台阶[EB/OL].(2018-10-25)[2019-01-24].http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/25/content_5334231.htm.
[15]中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[EB/OL].(2016-10-17)[2019-01-23].https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJY7we.
[16]马凯.更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用[EB/OL].(2013-03-07)[2019-01-26].http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_132222040.htm.
[17]民政部.已有27省市区开展或试行社会组织直接登记[EB/OL].(2014-09-24)[2019-01-24].http://politics.people.com.cn/ywks/n/2014/0924/c363762-25725297.html.
[18]夏建中.治理理论的特点与社区治理研究[J].黑龙江社会科学,2010(2):125-130.
[19][美]萨缪尔·伯勒斯,赫尔伯特·基提斯.社会资本与社区治理,曹荣湘选编,走出囚徒困境:社会资本与制度分析[M].上海:上海三联书店,2003,135.
[20]夏建中.社区概念与我国的城市社区建设[J].江南论坛,2011(8):7-8.
[21][德]斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999,52-54.
[22]人民日报评论员.努力开创城乡社区治理新局面[EB/OL].(2017-06-13)[2019-01-22].https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnK3s5x.
[23]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2019-01-26].http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.htm.
基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社区建设与社区社会组织发展研究”(13JJD840007)。
作者简介:夏建中(1952—),男,江苏镇江人,中国人民大学社会与人口学院社会学系教授,博士生导师。

责任编辑:胡政平;校对:暮雪