

社区治理责任与治理能力错位及其化解

——基于对湖北 12 个社区的调查

陈伟东,许宝君

(华中师范大学 政治学研究院/湖北城市社区建设研究中心,
湖北 武汉 430079)



摘要 社区治理从“政府行动”逐步转向“社会行动”,以实现政府管理与社区自治有效衔接已成为共识。然而,通过对湖北省 12 个社区的调查发现,社区治理责任和治理能力错位阻碍了两者的转换和结合。这种错位集中表现在主体错位、认知错位、关系错位、职能错位和考核错位 5 个方面,错位的主要原因为社区行政化严重和社区治理能力不足。由此提出社区治理责任与治理能力错位的化解路径:减少社区行政责任,实现社区职能归位;增强社区治理能力,提升社区治理效益。

关键词 社区治理;治理责任;治理能力;错位

中图分类号:C 912.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)01-0101-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.01.013

党的十八大首次将“社区治理”写入了党的纲领性文献,明确提出“增强城乡社区服务功能”、“充分发挥群众参与社会管理的基础作用”的目标要求。党的十八届三中全会又进一步确立了“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”的全面深化改革的总目标,要求“在创新社会治理中增强社会发展活力”。通过社区建设创新社会治理,增强社会发展活力成为推进基层治理能力现代化的核心要求和重点内容。

社区是一个袖珍的社会,折射出个人与社会以及制度之间的关系^[1]。社区建设正逐步从“国家主导的政府行动”转向“国家主导的社会行动”^[2],迫切要求政府运用社会化政策和社会化方法,使其行为社会化,实现社会行动和政府行动的有机结合。然而,在“强政府—弱社会”的结构性约束下,我国社区行政色彩浓厚,社区建设往往表现为一种单一的、强势的政府行动,社会行动严重滞后,这显然不利于实现“政府行动”向“社会行动”转变,也不利于两者的有机结合。陈伟东等认为,我国社区建设仍是“国家在主导,政府在行动”,而不是“国家在引导、社会在行动”,社会行动的缺失不利于社区治理结构的合理转型^[3];孔娜娜认为,“政府行动多、社会行动少”是我国社区建设的阶段性特征,我国社区建设带有强烈的“国家中心主义色彩”,“只见政府,不见社会”的现实局面不利于政府角色的转变和基层社会治理的结构性转换^[4];徐志国等认为,由于“向下发包制”政府存在和社会资本匮乏,我国社区建设中的政府行动过多,社会行动不足,政府行动过强,社会行动偏弱,两者难以平衡^[5];张劲松等认为,政府直接管理着社区和控制着社区组织,行政力量的过多介入导致社会力量的羸弱,政府与社会难以互动^[6]。以上学者从不同的角度阐释了我国社区建设进程中,政府行动和社会行动有效转换和有机结合的困境。笔者认为,当前社区治理责任和治理能力错位进一步加大了两者转换和结合的难度,使得“政府管理与社区自治有效衔接”的社区发展战略带有浓厚的“乌托邦”色彩。本文以对湖北省 12 个社区的调查为依托,试图揭示社区治理责任和治理能力错位的现状,发生原因以及可干预的路径。

收稿日期:2015-10-16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“失独父母边缘化的内在逻辑及其社会再融入的社会工作干预研究”(14CSH060)。

作者简介:陈伟东(1964-),男,教授,博士;研究方向:当代中国社会发展与城乡基层治理。

本次调研采取分层抽样和整群抽样的办法,抽取大城市(武汉)、中等城市(黄石)、小城市(仙桃)各一个,并在各种不同类型的城市中按照社区类型(老城区社区、单位型社区、新建小区、村改居社区)分别抽取4个社区进行调查。调查主要采取开放式访谈和个别深度访谈相结合的方式,重点了解社区的主要工作事项,与区政府、街道办的权责关系,社区拥有人力资源、物质资源、技术资源等,社会组织以及辖区内企事业单位参与社区共建等情况。访谈录音编码为20140420xxx,其中20140420代表时间,xxx代表受访者姓名的首字母,未经特别说明,本文中所有的统计数据 and 典型案例均来自此次调研。

一、社区治理责任和治理能力的内涵及关系

责任是一种职责或任务,一种普遍存在于个体之间、个体与群体之间,以及群体与群体之间的社会关系、行为要求和心理体验^[7]。社区治理责任是指社区在社会基层治理中所承担的职责和任务,主要包括两方面:一方面是行政性治理责任,即承担政府部门分配的行政性任务,如计划生育、城市管理、劳动就业、社会治安、综治维稳等;另一方面是服务性治理责任,即社区承担的为居民服务的任务,如残疾人帮扶、矛盾纠纷调解、组织居民开展自治活动、了解和反映民意、贫困救助、为老服务等^[8]。

社区治理能力是指广泛存在于社区组织、社区成员和社区机构中,能够被个人或集体用于提升社区整体生活质量的一连串的优势资源^[9],这些资源包括人力资源、物质资源、技术资源、关系资源、文化资源和组织资源等;社区治理能力还表现为社区开发、调动和整合这些资源的能力。一言以蔽之,社区治理能力就是指社区所拥有的资源及其这些资源相互整合而形成的,以实现社区发展目标的行动力^[10]。

社区治理责任和治理能力相辅相成。一方面,社区治理责任要根据社区整体的治理能力而定,适当的治理责任可以促进社区整体治理能力的发展;另一方面,社区治理能力可以通过治理责任来考察、锻炼和提高,从而获得承担更多治理责任的能力。从衡量标准上看,社区治理责任和治理能力应该遵循对等匹配的原则。政府给予社区的治理责任应当与社区现有的实际治理能力相一致,否则就会造成两者的结构性失衡。过多的责任会增加社区的工作负担,过少的责任会造成社区资源的浪费。然而,调查发现,社区治理责任和治理能力已发生错位,两者不能有效对接,也无法合理匹配,其主要表现为社区治理责任超出了其治理能力。这种错位不仅会增加基层社区的治理负担,而且还会造成政府和社区关系的紊乱,阻碍政府行动向社会行动的转换和衔接,不利于政府角色与职能的转变和基层社会治理结构转型。

二、社区治理责任与治理能力错位的表现

1. 主体错位:社区协助变社区负责

自20世纪90年代欧美发达国家的新公共服务浪潮以来,社区发展的趋势成为“国家主导的社会行动”。我国社区建设选择了政府指导下的社会行动,即社区建设是在党和政府的指导下,依靠社区人力、物力、财力解决社区问题,强化社区功能,促进社区发展。在这种语境下,政府应该是指导和支 持,社区应该是协助和参与。同时,根据《城市居民委员会组织法》(简称居委会组织法)和《城市街道办事处组织条例》,“居委会协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生,计划生育,优抚救济,青少年教育等工作”,“人民政府及其职能部门需要居民委员会协助进行的工作,应当经市、市辖区的人民政府或者它的派出机关同意并统一安排”。因而居委会只是协助政府部门的工作,而不是独立承担。但实际中,政府职能部门不作为,将大量行政事务层层下沉至社区,社区协助变为社区负责(见表1)。

由表1可知,社区承担了安全生产、开拓税源、治安维稳等事务,而这些事务都应当是政府及其职能部门的工作责任,社区只是协助完成相关事项。然而,政府及其职能部门通过“层层分配”的方式,将其全部下放至基层社区,使社区承担了大量超出自身职责范围的事务,造成了“上面千条线,下面一

表 1 事务承接主体错位情况列举

行政事项	应然状态	实然状态
安全生产	质检部门负责,社区协助	社区负责,质检部门指导
劳动就业	劳动保障部门负责,社区协助	社区负责,劳动保障部门指导
计划生育	计生部门负责,社区协助	社区负责,计生部门指导
经济普查	统计部门负责,社区协助	社区负责,统计部门指导
开拓税源	税务部门负责,社区协助	社区负责,税务部门指导
房屋拆迁	拆迁办负责,社区协助	社区负责,拆迁办指导
信访维稳	信访部门负责,社区协助	社区负责,信访部门指导

根针”的局面,社区协助变为社区负责,事务承接主体出现错位。

2. 认知错位:自治组织变行政组织

《居委会组织法》十分明确地将社区的性质界定为“自我管理、自我教育、自我服务”的“自治组织”。但是社区的这种自治定位似乎没有得到社会各界的认同和遵守,目前行政系统和社会系统对社区性质的认知都出现了错位,这种错误的认知甚至成为“共识”。突出表现在:一方面,上级政府部门把社区看作是政府的派出机构或下属组织;另一方面,居民和其他企事业单位把社区当成一个拥有行政权力的全能型政府组织。

案例 1:DZY 社区周书记表示,我们居委会已经完全被政府看作是它的派出机构,每年年初,街道办事处与社区签订各种责任状,每个责任状都有明确的考评分细则和评分,社区工作人员考核、工资、奖金都与考核结果直接挂钩。(20140428ZHP)

案例 2:NHSZ 社区王书记谈到,我们社区工作者角色很尴尬,简直成了政府眼中的“临时工”,居民眼中的“公务员”。政府、街道可以随便给我们下达任务,想下多少就多少。居民也不了解居委会的性质,认为我们就是基层政府,什么事情都来找我们,他们认为“有事找政府”是天经地义。可是我们不是一级政府,没有行政权力,一些必须要有一定行政权力才能完成的事务,我们也无能为力,如部分居民要求我们让建筑施工单位晚上十点以后不许施工,以免产生噪音,影响休息。但这是环保部门的职责,我们没有权力让别人不施工。可是,居民不理解,认为我们不作为,不为民服务。(20140425WDC)

由案例 1 可知,街道对社区的种种作为,如签订责任状、绩效考核等都是行政系统内部的行政策略,处处折射出“街道将社区作为下属机构”的思维,而并没有把它当作是一个自治组织。由案例 2 可知,居民潜意识地把社区居委会当成是一级政府组织,认为找社区居委会办事就是在找政府办事,有事只要找居委会,它就有责任和义务办理。然而,居委会不是一级政府组织,没有行政权力,有些事情无法办理,但是居民不理解,认为居委会不作为,往往引起矛盾。由此可见,虽然法律上规定社区居委会是自治性质,但实际认知中,社区居委会被视为政府眼中的“下属组织”,居民眼中的“基层政府”,社区的性质存在认知错位。

3. 关系错位:指导与协助变领导与被领导

《居委会组织法》明文规定,政府与社区是“指导与协助”“服务与监督”的关系,但实际中却演变成了“领导与被领导”的关系,社区对居民负责却演变成了社区对政府负责。政府及其职能部门每年下发大量文件,发布大量命令,制定多项考核。政府与社区关系严重错位,平等主体关系变为行政隶属关系。

案例 3:HNX 社区赵书记说,居委会相对政府来讲,是一个非常弱势的组织,居委会名义上是一个群众自治组织,而实际上却是一个行政隶属组织,居委会成员与政府人员实际上是一种上下级关系,“上面一个电话,下面加快步伐。”因为上级部门管住了我们的“帽子”和“票子”,我们被迫“乖乖地听话”。(20140426ZM)

案例 4: QY 社区周书记谈到,我们就是政府的“丫鬟”,居民的“保姆”,我们不是什么自治组织,没有什么自主权,区政府、街道以及其他各个层级的政府部门都能管住我们,上级政府说是指导工作,实际上就是命令,我们也不得不做,道理很简单,不做就没饭碗,别人直接把帽子给你摘掉就是了。(20140426ZHP)

由案例 3、案例 4 可知,由于政府管住了社区居委会的“帽子”和“票子”,两者权力和地位不平等,名义上两者“指导与协助”、“服务与监督”的关系实际变为“领导与被领导”的关系,“上面一个电话,下面加快步伐”这句话正形象地印证了这一点。由此可见,政府对社区负责变成了社区对政府负责,政府为社区服务变成了社区为政府服务,至于社区监督政府则更是无从谈起,法定的两者间的关系在实际中已经发生错位。

4. 职能错位:社区居民服务为主变社区行政服务为主

根据《居委会组织法》,社区居委会的职能无外乎是“社区服务”和“社区管理”,其中又以居民服务为主,服务内容涉及调解民间纠纷、协助维护社会治安等。然而在社区实际工作中,其工作内容并非如上述法律中的规定,而是承担了大量行政性工作,社区居民服务变为社区行政服务。统计调查发现,社区每年要承担 215 项工作。然而,在这些工作中,行政性工作就有 170 项,占 79.07%,而服务性工作只有 45 项,占 20.93%。

案例 5: HNX 赵书记说道,我来这个社区已经有 5 年了,刚开始来的时候,我打算用 2 年的时间,走访完本社区三分之二的住户,去了解他们家庭的基本情况,有什么样的需求,需要什么样的帮助,但是到目前为止,已经有 5 年了,我还没有走访完三分之一的住户,说来也惭愧,不过,上级部门分配的行政任务也实在是太多了,我实在抽不出时间。(20140426ZM)

案例 6: ZSQ 社区陈主任说道,说实话吧,我也想为居民办点实事,社区嘛,本来就是应该为居民服务的,但是,我们也是心有余而力不足,每天要处理大量的行政事务,各个职能部门都有,今天要交这个材料,明天要交那个材料,今天要交这个考核表,明天要交那个考核表,一天从早到晚根本就没有时间和精力去为居民服务。(20140427CJ)

由案例 5、案例 6 可知,社区工作整天围着上级部门的安排转,要应付大量行政性工作,这严重挤压了社区为居民服务的时间,耗散了社区为居民服务的精力,为居民服务只能是“心有余而力不足”。由此可见,社区本以服务居民为主,但在实际工作中变为以应付行政事务为主,社区职能出现错位。

5. 考核错位:群众考核为主变行政考核为主

2009 年中央政治局在《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》中要求,“扩大考核民主,加大群众满意度在考核评价中的分量”,因此,要认真搞好群众满意度调查,坚持用群众评价意见说话。社区作为居民的自治单位,是具有共同利益和意志的人们形成的一个具有文化维系力和心灵归属感的共同体,其管理效果和管理质量应当主要由本社区居民来评判。但实际中,社区工作主要是由政府来考核,而且考核标准也主要是以完成政府及其职能部门交代的行政事务的质量为依据,没有或很少采用群众满意度或社情民意知晓度的考核方式(见表 2)。调查发现,湖北省政府及其职能部门对社区考核多达 68 项,社区每年应对检查、评比多达 140 次,其中涉及群众满意度的考评几乎没有。

从表 2 可知,群众民主测评只占 20 分,占总体分值的五分之一,而征地拆迁和一些经济指标等行政事务的考核分值却达到了 48 分,占总体分值的近二分之一,如果将社区基础工作中的行政事务计入其内,行政事务所占据的比重还会更大。由此可见,政府设定的社区考核指标本末倒置,本是以“民意”考核为

表 2 HS 区区委区政府对社区的考核办法

考核内容	征地拆迁	经济指标	社区基础工作	民主测评
所占分值	24 分	24 分	32 分	20 分

主,然而在实际的考核中,“民意”考核不但未能成为“主导”,反而还不及“行政事务”考核的二分之一,群众自身失去了话语权,“群众意见”也未能凸现出来,社区考核出现错位。

三、社区治理责任与治理能力错位的原因分析

1. 社区行政化严重,政府下移大量行政责任

我国社区实际上是一种“行政社区”,而不是“自治社区”^[11],社区行政化日趋严重。国家强制把社区居委会纳入政府行政架构之内,但只是处于行政层级的最底层,这样,政府及其职能部门就可以通过行政命令,将大量行政责任层层分配给社区,处于行政末梢的社区居委会成为总代理。

(1)社区建设行政化。我国社区自诞生之日起,就带有强烈的行政色彩,且随着社区建设的推进,社区卷入“行政捆绑”就越深。从我国居委会成立的历史渊源上看,成立社区居委会主要是政府为了弥补“单位制”解体后出现的社会管理真空的需要。20世纪90年代,单位制解体后,大量下岗工人涌入社会,给社会治安、社会稳定带来不利影响,基层社会问题日趋严重,在这种情况下,国家提出加强社区建设、巩固基层政权。因此,政府主要是把社区建设看作是加强基层社会管理和基层政权建设的主观需要,而弱化了为居民提供社会服务的主体需要,社区建设也只是政府依靠行政力量由外向内、自上而下重构“纵向到底、横向到边”的管理体制^[12],这种自上而下的社区建设路径必然会导致社区行政化^[13]。由此,国家主导的政府行动促成了政府行政权力、行政职能和行政责任进社区,社区被强制纳入到政府行政架构之内,政府运用行政权力,将大量行政事务分配给社区,处于行政层级末梢的居委会成为总代理。同时,由于存在“层层加码”效应,一级政府出于安全或政绩的考虑,往往运用数量化的分解机制,在时间上增加一个“提前量”,在指标数量上增加一个“增超量”^[14],一些行政任务和行政责任下达至社区时,数量剧增,社区往往会承担比实际更多、更大的责任。

(2)社区管理行政化。居委会的角色是“自治组织”,其功能应当是组织和引导居民自治,政府的角色应该是“宏观调控”,其功能应当是宏观规划和指导社区建设。然而,在社区管理的实践中,居委会的角色是“服从安排”,政府的角色演变成“全面介入”——政府将居委会和非政府组织全部纳入到自己的行政架构内,用行政化的方法干预各方力量。比如本应该是由居民共同协商制定的自治章程,现在几乎都是由街道办事处来负责制定,社区的资金来源、考核评估、干部任免等几乎全部是由街道负责,社区管理行政化严重。由此,社区被强制束缚在政府的行政体制内,政府及其职能部门很容易将自身的行政责任和意志偏好转嫁给社区,而处于最底层的社区既没有“倒逼”机制,也没有“下沉”余地,因而只能独立承担。此外,城市管理重心下移加剧了社区管理行政化风险。名义上,把城市管理重心下移至社区能够更好地为基层群众服务,实际上,这项改革在具体操作中严重被异化,形式主义现象严重,各部门只是热衷于“挂牌子、铺摊子”,部门工作“进社区”实际就是“给社区”。这不但没有达到“更好的为民服务”的目的,反而还增加了基层社区的行政责任,导致社区创建活动多、报表多、台账多、盖章多、考核多。

2. 社区治理能力不足,难以承担众多治理责任

无论是社会媒体的报道,还是社区工作者与笔者的交谈,大多数都把社区治理责任超出其治理能力的原因归结于政府。无可厚非,政府种种行为致使社区被行政化是其重要原因。但是,笔者认为,这也与社区自身治理能力不足有关。社区由于人力资源、物质资源、组织资源和技术资源的匮乏,自身能力不足,难以应付繁重的社区事务。

(1)社区工作者队伍整体素质不高。虽然目前社区人才工作得到了政府一定的重视,社区工作者的来源渠道有所扩大,一批优秀人才进入到社区工作,但总体而言,社区工作者整体素质不高,与社区所从事的工作任务、工作要求和居民的期望相比,还有一定的差距。首先,社区工作者的年龄结构不合理。大部分工作人员年龄偏大,40岁至50岁的占绝大部分,中青年人员较少,新生力量薄弱,呈“老龄化”趋势。其次,文化层次不高。社区工作者中拥有本科以上学历的很少,大部分都是专科学历,且绝大部分不是在校文凭,没有社会工作专业的学科背景,知识较为陈旧,更新速度较慢。再次,专业化程度低。现有的社区工作者专业化程度低,缺乏专业知识和专业训练,难以提供多样化、系统

化和个性化的服务。以武汉市为例,近年来,虽有 600 多人通过了全国考试取得了社工职业资格,但这仅占社区工作人员总数的 2%。

(2)社区组织居民参与社区事务的能力较低。居民是社区的主人,理所应当也是社区事务的有效承接主体。但是,当前居民社区参与意愿不强,未能融入社区建设中来,这一方面是由于居民本身参与意识淡薄,大多数居民只对自己的单位有归属感、责任感和认同感,而对社区并无此感受^[15];同时叠加上居民“原子化”、“个体化”以及关系网络的“碎片化”的原因^[16],他们不愿意参与社区事务。另一方面,社区居委会缺乏组织居民参与社区的方法。他们大多数还是沿用传统的“老群干”思维,采取“动员式”的行政方法,而这也是一种“被动参与”,未能上升到“主动参与”的层面,因而居民“主人翁”意识不强,参与意愿低下,即使参与,很多也只是一“表演性参与”或“仪式性参与”^[17];同时,社区未能将居民的“参与行为”和他们的“切实利益”结合起来,只是片面地强调“志愿精神”,而不探寻其服务背后的利益动机,这种不计“参与回报”的方式,难以提高居民社区参与程度。

(3)社区开发和整合资源能力较弱。任何一个系统的生存都离不开与外界环境的资源交换,社区作为城市的基本单位系统也不能脱离与外界环境资源的联系。但是,当前社区开发和整合资源的能力较弱。一方面,社区开发资源能力较弱。社区往往只是专注于如何让上级部门审批资源的问题,而忽略了自身如何开发资源的问题,他们缺乏相应的意识和能力去开发社区内的物质资源、人力资源以及技术资源;同时,也未能积极与辖区内的企事业单位建立良好的合作关系,这些单位基本上都还是游离在社区内的“独立王国”,未能参与到社区治理中来。另一方面,整合资源能力较弱。无论是外部注入社区内的行政性资源还是社区自身筹集到的内生性资源都带有“分散”、“零碎”、“碎片化”的特点,而社区缺乏相应的能力去整合这些资源,从而导致“投入的资源越多,其边际效益递减”的现实困境。

四、化解社区治理责任与治理能力错位的路径

1. 减少社区行政责任,实现社区职能归位

社区是居民自治的共同体,在其职责的界定上,要体现“为民服务”的理念,社区建设的目标是无形的社区文化建设与人文环境的“社区发育”^[18],不断培育“文化共同体”^[19]。然而,社区实际承担了大量行政职责,背离了社区建设的理念和目标,造成了社区责任和能力错位,因而要减少社区行政职责,实现社区职能归位。

首先,明确政府与社区居委会的角色,理顺两者的关系。政府应当是社区治理中的宏观规划者、调控者和掌舵者,对社区治理起规划、指导、调控和支持的作用,社区居委会应当是一个自治组织,是社区自治工作的引导者、组织者、和践行者,两者是“指导与协助,服务与监督”的关系,而不是“领导与被领导”的关系。

其次,明确政府与社区居委会的职能。按照政社分开、政事分开、权责利一致的原则,合理界定两者的职能边界,制定出两者的“工作清单”,建立健全政府及其职能部门工作进社区“准入制度”。政府和社区居委会都必须严格按“工作清单”和“准入制度”办事,以实现两者的职能归位,避免两者职能移位、越位和错位。

最后,政府及其职能部门逐步建立和完善工作责任制。政府及其职能部门要切实承担起属于自身职责范围内的工作事务,不能随意将自身工作任务摊派给社区居委会,让居委会有更多的时间和精力投入到自治服务中去。对于一些确实需要社区协助的事务,应当征得社区同意,规范协助程序,加强业务指导;同时,政府可采取购买社会服务的方式,创新服务供给方式。

2. 增强社区治理能力,提升社区治理效益

社区治理责任与治理能力错位,固然有行政因素,但社区治理能力不足,难以应付众多的社区事务也是不争的事实。若要解决此问题,必须增强社区治理能力,提升社区处理事务的效率。

首先,培养一批年轻化、专业化、职业化的高素质社区工作者队伍。树立“内育社区社工为主,外引机构社工为辅”的新思路,扩大社区工作者来源渠道。按照“公开、公平、公正”的原则,选聘能力强、

年纪轻且热爱社区工作的优秀人才到社区工作,同时,加大对社区工作者的培训力度,将社区工作理论和实际技能相结合,尤其注重实务技能培训,切实增强其处理社区事务的综合能力。

其次,增强社区组织居民参与社区事务的能力。社区工作者要抛弃传统“为民包办”的思想,运用社会工作方法和理念,发挥“助人自助”的精神,让更多的居民参与社区事务,为此,一方面要建立健全居民参与社区事务的民主机制,增强居民自治意识,拓宽居民参与渠道;另一方面也要提高居民参与事务与自身利益的关联度,建立健全居民参与社区事务的激励机制,增强居民的参与效益和参与回报。

最后,提高社区开发和整合资源的能力。“社区服务搞的好不好,很大程度上取决于投入社区及社区自身所能利用的资源的数量和质量,离开了资源谈社区服务,只能是无本之木,无源之水”^[20]。因而社区必须具备开发、联结、整合和集聚社区资源的能力。为此,一方面要大力开发和利用社区内的人力资源、物质资源和行业性资源,充分运用政府财政资金和资源来撬动各类社会资源,加大与辖区企事业单位的合作深度和广度,让其参与到社区事务中来;另一方面要打通社区自生资源和社区外部资源之间的联系通道,通过设立社区发展基金等方式,统筹、整合社区外部资源和内部资源,充分发挥资源的整体性效益,将碎片化的社区服务上升到整体性的社区治理^[21],提升社区治理效益。

参 考 文 献

- [1] 沈关宝.社区研究的地位与领域[J].社会,2001(3):22-24.
- [2] 张平.中国和谐社区——江汉模式[M].北京:中国社会科学出版社,2010.
- [3] 陈伟东,孔娜娜,卢爱国.政府行动与社会行动衔接:中国社区发展战略[J].社会主义研究,2010(5):56-60.
- [4] 孔娜娜.行动者、关系与过程[D].武汉:华中师范大学政治学研究院,2012.
- [5] 徐志国,马蕾.难以摆脱的行政化——城市社区自治改革的困境初探[J].云南行政学院学报,2013(6):69-73.
- [6] 张劲松,秦梦.论社区自治组织行政化倾向的治理[J].湖北社会科学,2004(11):96-97.
- [7] 沈国桢.浅析责任的涵义、特点和分类[J].江西社会科学,2001(1):54-57.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国城市居民委员会组织法[R].1990.
- [9] EASTERLING D, GALLAGHER K, DRISKO J, et al. Promoting health by building community capacity[M]. Colorado: Aspen CO, 1998.
- [10] 黄云凌,武艳华,徐延辉.社区能力及其测量——以深圳市为例[J].城市问题,2013(3):20-27.
- [11] 顾骏.“行政社区”的困境及其突破[J].北京行政学院学报,2001(1):12-14.
- [12] 陈伟东,李雪萍.社区行政化:不经济的社会重组机制[J].中州学刊,2005(2):78-82.
- [13] 潘小娟.社区行政化问题探究[J].国家行政学院学报,2007(1):33-36.
- [14] 曹锦清.黄河边的中国[M].上海:上海文艺出版社,2000.
- [15] 张宝峰.城市居民社区参与动力缺失原因探源[J].河南社会科学,2005(4):22-25.
- [16] 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[J].社会学研究,2007(4):118-136.
- [17] 陈伟东,尹浩.“多予”到“放活”:中国城市社区发展新方向[J].社会主义研究,2014(1):96-102.
- [18] 孙立平.社区、社会资本与社区发育[J].学海,2001(4):93-208.
- [19] 刘继同.国家话语权与社区实践:中国城市社区建设目标解读[J].社会科学研究,2003(3):104-109.
- [20] 黄家亮,郑杭生.社会资源配置模式变迁与社区服务发展新趋势——基于北京市社区服务实践探索的分析[J].社会主义研究,2012(3):70-74.
- [21] 孔娜娜.社区公共服务碎片化的整体治理[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2014(5):29-35.

(责任编辑:金会平)