

DOI:10.16515/j.cnki.32-1745/c.2018.01.012

# 社区组织共同体：“边缘性”社区的公共安全治理

李志强,张一彦,张晶蕊

(南京信息工程大学法政学院,江苏 南京 210044)

**摘要:**城市化的快速推进使“边缘性”社区的形态逐渐凸显,引致社区安全治理新问题。以政府培育下的社区组织共同体为视角,通过阐释社区安全治理的行政思维“脱域”社区实际、社区组织内生性动力不足、社区共同体重建困难等问题,提出如下对策:建构政府引导型的共同体,建设以社区组织为主体的多元治理网络,重建组织和谐的新社区场域共同体。

**关键词:**社区组织;“边缘性”社区;社区“共同体”;公共安全治理

**中图分类号:**C91

**文献标识码:**A

**文章编号:**1673-131X(2018)01-0051-05

## The Organization Community: Public Safety Governance in “Stadtrand Zone” Communities

LI Zhi-qiang, ZHANG Yi-yan, ZHANG Jing-rui

(Nanjing University of Information Science & Technology, Nanjing 210044, China)

**Abstract:** The rapid development of urbanization makes the form of “stadtrand zone” communities gradually prominent, resulting in new problems of community safety governance. From the perspective of communities organization community cultivated by the government, and explaining the problems of community safety governance: the administrative thinking divorced from the communities practice, the lack of endogenous power in the community organizations, the reconstruction difficulty of communities, this paper proposed the solution path: to reconstruct leading-type community by the government, to build the multi-governance network with community organization as the main body, and to reconstruct a harmonious field community of new communities.

**Key words:** community organization; “stadtrand zone” communities; community; public safety governance

城市化的快速推进使城乡空间的融合程度不断加深,城市社区要素的系统性和风险性指数急剧提升,城市治理的难度、广度、复杂程度进一步加大,城市社区安全成为新型城镇化形势下凸显的重要问题。在城镇化发展的初期阶段,在城乡结合和融合的区域会产生诸多“边缘性”社区,此类社区的

过渡性和复杂性极易引发社区安全治理新问题。随着城镇化进程的不断加快,传统乡村空间的大小、位置和格局都产生了新的变化和调整,导致社区形象、社区权力和社区关系也随之发生变化,即社区空间转型<sup>[1]</sup>。这种深刻转型对城市治理提出了新的挑战。因此,如何化解“边缘性”社区的公共

收稿日期:2017-11-20

基金项目:江苏省高校哲学社会科学基金项目(2016SJB630020)

作者简介:李志强(1982-),男,山东潍坊人,讲师,博士,主要从事农村治理、社区治理研究。

安全治理难题,培育和完善的社区安全的治理机制,提升政策执行能力,成为新型城镇化发展过程中亟待解决的问题。

因此,本文选取“边缘性”社区作为研究对象,将政府的传统公共安全防控式管理方式提升到公共安全共享式治理层面,从社区培育共同体的新视角,重新剖析城市“边缘性”社区的安全治理问题,为政府社区公共安全治理理论和实践研究提供借鉴。

## 一、“边缘性”社区公共安全治理的背景及评述

“城市边缘区”(stadtrand zone)概念最早由德国地理学家赫伯特·路易于1936年提出<sup>[2]</sup>。迪卡普里奥在此基础上提出了“乡村—城市边缘带”(rural-urban fringe)概念,他认为这一地域是城市区域增长边缘上复杂的过渡地带,后来“乡村—城市边缘带”概念逐渐由地理学进入扩展性的社会学。

在国内,直到20世纪80年代中期,学界才开始关注和探讨这一地域现象,最初也仅从概念层面展开有限讨论。学者们通过从国外引进的“城市边缘带”等概念入手,结合土地管理部门提出的“社区公共安全治理”框架,阐释了“边缘性”社区公共安全治理的基本含义,即“城市市区与郊区交错分布的接壤地带”的治理,并提出了“城乡交缘带”“城市边缘区”“城乡边缘带”“城乡过渡带”“半城市化地区”等相关概念。2002年,国务院《关于加强城乡规划监督管理的通知》提及了“城乡结合部”的概念,明确指出“边缘性”社区包括规划中确定为城市建设用地、国有土地和集体所有用地混杂地区及规划确定为农业用地、在国有建设用地包含之中的地区<sup>[3]</sup>,进一步明确了“边缘性”社区的概念。作为我国城市化过程中呈现社会属性和管理体制的交叉性和人员流动复杂性的特殊地域结构,“边缘性”社区多元化、动态性和复杂性等特点决定了其极易发生公共安全事故。当前城乡社区发展遭遇的“内卷化”困境使社区异质性增加,社区总体性功能衰竭,社区公共性衰落,社区组织“空心化”状况日益严重。因此,要改变此种困境,需要政府回归社区场域,利用有效的制度和政策工具引导社区“共同体”发展,更好地发挥社区组织在共同体公共安全中的

作用和优势。

城乡融汇过程中,社区居民生产模式和生活方式、消费观念的改变带来新的社会生产和生活方式,由此也带动了城市居民组织方式的变革。城市治理对象由单位人向社会人的转变,也改变了社区居民与社区环境的互动合作联系状态,社区组织管理进入新的变革时期。随着人与社区的关系日渐紧密,社区在社会发展建设中的地位逐步提高,居委会的功能和地位也发生了明显的改变,从最初的承接街道办事处事务的自治机构逐步向能够有效发挥社区矫正、安全教育和社区文化建设的组织转变。自治自主模式逐渐取代原政治性动员模式,推动了居民社区生活和日常社区活动的开展。因此,基层政府特别是社区相关职能部门的合理引导,对于社区组织共同体的健康发展、社区公共安全治理功能的发挥意义重大。随着城市治理系统现代性和复杂性程度的不断加深,城市治理机制的复杂性和风险性要素会持续下延到社区组织层面,社区安全问题将日益凸显,并成为当前基层社会治理的重点关注领域。

## 二、“边缘性”社区公共安全治理的困境

目前,我国正处于的社会转型期。一方面,新的社会体制尚未完全建立,旧有的社会管理体制仍在发挥作用;另一方面,社会发展带来的新变化又反过来对社会体制变革提出更高的要求。二者相互作用,共同构成了当下我国社会公共安全治理体制错综复杂、新旧并存的现状。

### (一)行政思维“脱域”社区实际,传统治理方式失效

传统经济下,人们与单位的关系要强于同社区的联系,而随着现代市场社会化程度的增强,社区原子化趋势明显,个人流动性的增强导致传统“动员式”治理逐渐失效。与之相应,城市社区的自治模式要求充分动员社区治理系统的所有主体参与社区治理的整体过程,并形成一种稳定、持久与和谐的常态化合作治理的机制。而现实中,城市社区管理组织长期脱离快速变革的社区治理情势,高度行政化的居委会使社区与居民的关系由主动参与变为管理与被管理。这种社区组织管理模式在一定时期内对城市的建设发挥了重要作用,但随着大规模现代城市建设的推进、城市治理机制的成熟和政策体系的完备,传统的街道、居委会两级行政机

构的设置方式以及政府行政动员为主的综合治安管理模式,已经难以适应现代城市社区开放式组织机制和共享式的发展趋势。在社区内部,尤其是在商居混合性社区中,行政执法复杂性和公共服务多元化的治理诉求叠加状态非常明显,传统社区治安的“条块分割”式治理已经难以为继,迫切需要开辟一条以创新社区公共安全治理体制为切入点的、政府引导型的整合治理新路径<sup>[4]</sup>。这种新诉求也成为现代城市社区组织机构走向培育型、引导型和协同性治理的客观前提。

## (二)社区组织内生性动力不足,传统组织要素流失

与发达国家相比,我国的社区服务业传统组织要素流失严重,发展相对滞后。要想社区发挥整合功能,完善规范、制度是必要前提。由于市、区和街道的行政关系尚未有效理顺,角色分工不清晰,权责关系没有得到较好的规范,街道办事处与三者的隶属关系缺乏明确的法律法规界定,更加模糊了城市社区治理的组织秩序和运作流程<sup>[5]</sup>。另外,传统组织要素流失也导致社区内没有共同有效的组织行为规范供社区居民共同遵守<sup>[6]</sup>。

社区组织的内生性不足导致以下三方面的问题。一是社区组织与政府难以有效互动。由于社区不能有效承接基层政府职能部门的相关社区公共安全服务职能,导致政府不得不深入社区安全治理的各个方面,这不仅不利于社区组织的成长壮大,而且抑制了社区治理的相对独立性,也使社区安全治理的整体性机制难以有效建立。二是社区与企业、社会组织难以开展良性合作。目前,与在资金、设备、技术、人才方面有更多优势的企业相比,非政府、非盈利性的社会组织和团体的社会话语权相对较弱,双方的地位也是一种失衡状态。三是社区与民众的合作机制建构困难。社区组织是打造社区参与文化、提升社区参与能力的载体。内生性动力不足使社区居民参与热情不高,自治思维缺失,社区资本和文化要素难以有效集聚。因此,培育社区组织要素和合作机制,是提升社区自治质量和水平的根本路径。

## (三)社区共同体重建困难,社区公共性缺失

社区公共性的流失是影响社区居民参与热情的重要因素。目前,民众对社区建设的参与性较低,多以被动参与为主,实质性参与程度和组织化程度都较低,究其原因主要有以下四个方面。一是与地区政府在社区建设过程中的行政主导力度

和边界有关。政府在社区建设的决策治理过程中,对民意的了解和尊重不到位,没有建立相应的利益诉求表达机制,从而导致社区居民在社区建设中原本应该处于的主导地位转变为了服从地位,造成“被社区化”现象<sup>[7]</sup>。二是城市边缘社区的基础安全设施较为缺乏,一旦发生突发性公共安全事件,难以及时有效应对。近年来,社区公共安全问题日益严重,成为建设和谐社区的大敌,因此做好社区公共安全工作是社区工作的重中之重。三是土地制度改革后,形成了小家庭模式,公众利益被社区居民个体经济利益淹没,导致民众漠视公共利益。四是在劳务经济的影响下,贫困地区大量青壮年劳动力外出务工,妇女、老人以及儿童成为留守社区的发展主体,导致社区内生组织资源匮乏。这些因素都是导致“边缘性”社区公共性结构流变和要素离散的主要表现,也是导致社区公共安全困境的基础性问题。

## 三、“边缘性”社区公共安全治理路径

在城市的治理工作中,社区公共安全的地位日益凸显,管理任务也随之加重。因此,构建一种新型的共同体治理模式成为当下公共安全治理的重要课题。

### (一)社区共同体的治理视角

从现代管理学的角度来看,引导是政府管理的一种行为方式,也是管理流程的关键环节。政府在公共事务管理活动中对客观规律有正确认识,才能够科学地组织、引导、协调社会管理过程。从政治学的角度来看,就是在服务型政府建设中提出一种政府职能的引导型体系<sup>[8]</sup>,这种引导性体系也属于服务型政府的职能范畴。在历史发展过程中,不同类型的政府职能在不断的更替和转变,引导型共同体也是社区发展到一定阶段后而产生的新事物。可以说,引导型共同体的治理是促进社区公共安全治理发展的客观要求和重要任务。社区共同体,旨在从治理的框架、机制和路径层面建构一种由政府引导、社会协同和民众参与的治理结构,形成系统化、网络化的社区公共安全治理体系,充分发挥共同体对社区安全的整体效能和稳固作用。

政府引导公共安全的价值主要体现在三个方面。首先,社区民间组织具有的特征包括社区性、群众性、非营利性和志愿性等,这些都反映出“共同

体”具有的自治性。引导型共同体能够改变政府对社区组织共同体的行政化主导和控制;其次,政府引导型的共同体能够推动社区安全建设中的府民合作,加强社区民间组织的自治,促使政府从社区安全建设的主导者逐步变为引导者,最后成为监督者和评估者,引导社区组织自发解决社区内部问题;最后,政府引导与社区自治协同下的共同体应该是在社区居民安全健康地工作和生活的共识下,合理利用社区资源,社区组织中的负责人、服务机构从业人员、安全专业人员等都能以身作则参与到安全建设中,不断消除社区内的各种安全隐患,构造邻里间互相关爱、互动协作的社会关系。因此,通过不同主体间的协同共治,社区治理才能有效运转,这也是引导型社区治理根本原则所在。

## (二)共同体视角下的“过渡性”社区公共安全治理路径

就处于城镇化发展初期的社区而言,无论是在自身系统结构建构的要素层面,还是治理场域的重塑方面,都带有明显的尝试和实验性质。特别对于新型的城镇“边缘性”社区而言,因整体结构系统不成熟导致的自身安全问题更明显。社区安全治理的重要任务就是加强对安全领域“模糊地带”的有效管控,这有赖于我们对社区安全风险的有效管控和高效治理<sup>[9]</sup>。新型城镇社区的话语本身就更容易带来更多的风险和不确定因素,因此,城镇社区公共安全背后是政府传统社区治理模式转型的话语意涵。

1. 构建政府引导型共同体。一是政府权力模式由强制动员走向协商合作。在建设社区组织的过程中,同样需要以居民要具有自身素养为基础,尤其是居民要具有自我权利意识,如此才能更好地承担相应的义务以及维护自身的权利。政府作为公共安全的提供者,需要转变职能,从行政管理转变为社会性服务的提供者,切实履行执政为民的职责,为社区居民提供安全保障<sup>[10]</sup>。要不断加强对居民权利意识的宣传和教育的力度,发挥核心领导作用,促进公民权利意识觉醒。二是为社区治理提供合作环境。在社区组织的治理过程中,政府应提供制度保障,保证社区组织中从事社区服务的机构能够得到相应扶持,并做到“政社分离”<sup>[11]</sup>。例如,宁波市海曙区就通过新建社区平台探索出“一块三统”的整合治理模式,即以新建社区为“块”,统一协调机构,统一政府管理,统一自我防范。在社区安

全治理过程中,一些社区还通过对外招聘的方式建立巡查队,并将综合协管员派驻到各村居委会,帮助居委会进行日常治安管理。有些农村社区还建立了晚间巡逻制度,并建设三级监督体系,由专人进行安全检查工作,有效地保障了社区安全。三是应加快制定社区民间组织员工就业、社会保障方面的政策法规,促进社区民间组织与社会团体的人事和保障制度等方面更好地衔接,营造良好的社区氛围,为社区治理提供合作环境。

2. 建设以社区组织为主体的多元治理网络。一是强化社区组织功能培育。进一步改革政府服务方式,明确权责关系,切实强化社区组织功能培育。建立健全相关办事代理机制,有效解决审批项目过程中的各种困难,保证政府相关服务的开展。政府的职能单位要严格依据管理规定,完善安全责任制体系,履行相关义务,提高为民服务水平<sup>[12]</sup>。优化指挥中心的管理体系,利用网格化管理方式提高管理效率、水平,加强公共服务管理能力和服务水平。二是建立健全街道财政体系建设,建立财务预算后管理体系,严格按照政府的相关规定加大社区资金援助力度,加快安全社区的建设。三是加强组织体系的建设。政府通过对社区内部力量的把握,以社区平台安全管理体系为基础,指导社区内成员与单位组成自我管理的组织,利用网格化方式建立社区安全体系。四是建立组织间的信任关系与情感网络。架设社区感情网络与信赖关系之间的桥梁是社区民间组织的重要职能。特别是在志愿性的团体当中,人们之间的互帮互助能够有效地加强合作,并能对彼此产生一定的信用<sup>[13]</sup>。社区的民间组织为组织内部人员提供了沟通的平台,不仅能够加强组织内部人员之间的信任,而且有利于促进安全社区的建设。应通过“情感+利益”关系中的熟人逻辑再造建立社区组织间的情感网络与信任关系,并逐步建立起人们对社区以及政府机构的信任,激发参与社区建设的热情。

3. 重建组织和谐的社区场域共同体。加强社区凝聚力是建设过渡性平安社区的前提,其中最为关键的就是重建和谐的社区场域共同体。首先,社区公共生活的培育是社区安全场域环境营造的基础。社区公共产品供给中,社区居民不仅是消费者,也是监督者和生产者。在社区公共安全生活中,社区居民需要提升自我素养,转变落后观念,从社区整体发展的层面考虑问题。其次,社区居民需

要树立主体意识,通过积极的交流互动,形成良好的邻里氛围,累积社区社会基础,最终在社区建立互惠机制、声誉机制和信任机制,形成行之有效的社会公共生活<sup>[14]</sup>。政府可以通过加强宣传,让居民学习公共安全知识,促使社区居民树立群防群治理念,最终创造良好的治安环境。最后,建构社区安全场域的和谐组织生态。社区民间组织在构建和谐社区的整体战略中具有特别优势,是发展社区服务、增强社区管理和推进社区自治的重要部分,社区民间组织能够帮助居民建立社区意识,并利用社会资源解决社会矛盾,凝聚社区力量。随着政府治理实践的深入,社区民间组织在社区公共安全治理过程中必将发挥更大作用。

在城市治理层面,社区整体性、系统性和可持续性安全成为基础的治理问题。对于“过渡性”社区而言,政府培育性共同体的社区安全模式不仅弥补了社区自治性安全治理要素的不足和能力的欠缺,为培育和健全社区安全环境的组织架构提供制度支撑和政策保障,而且还有利于合理引导“边缘性”社区向成熟社区转变,最终建构常态化和持续性的社区安全治理体系。

#### 参考文献:

- [1] 周延东. 形象、权力与关系:“村改居”社区安全空间治理新框架[J]. 社会建设, 2017(4): 78-84
- [2] 付承伟, 陈明星. 国内城乡结合部研究进展[J]. 地理科学进展, 2010(12): 1525-1531
- [3] 谢炳庚. 基于蚁群算法的长沙市城乡结合部乡镇土地利用结构优化研究——以长沙县的榔梨镇和干杉乡为例[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2013
- [4] 陈伟东, 李雪萍. 社区公共安全体制创新——以浙江省宁波市海曙区“一块三统”的整合治理模式为例[J]. 社会, 2002(12): 15-17
- [5] 李莉, 陈秀峰. 城市社区组织管理体制改革的探讨[J]. 中国行政管理, 2001(4): 26-28
- [6] 侯学元, 孙燕. 社会组织在现代社区建设中的功能解析[J]. 社团管理研究, 2010(3): 31-33
- [7] 梅祖寿. 深度推进村民自治 促进农村和谐稳定——秭归“幸福村落”创建的调查与思考[J]. 湖北社会科学, 2013(2): 84-86
- [8] 黄显荣. 引导型政府职能模式中的社区治理研究[D]. 南京: 南京理工大学, 2012
- [9] 袁振龙. 社区安全治理格局与应急管理思路探索[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2016(6): 52-60
- [10] 李志强, 沈静. 城镇化视阈中“村改居”社区公共安全治理——社会燃烧论的分析维度[J]. 长白学刊, 2017(4): 120-127
- [11] 董鸿扬, 邢晓明, 董静爽. 哈尔滨市在创建文明城市中社区角色定位实证研究[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2011(3): 84-87
- [12] 陈振明. 提升公共服务质量的战略与策略——福建省“十二五”公共服务发展的案例研究[J]. 电子科技大学学报(社会科学版), 2011(3): 1-13
- [13] 魏明侠. 个人信用资源形成的博弈分析[J]. 科技管理研究, 2004(4): 133-136
- [14] 郑永君, 张大维. 新型城镇化背景下后发型社区的“发展陷阱”及其破解路径——以桂林市花园社区公共产品供给现状为例[J]. 上海城市管理, 2014(2): 22-28

(责任编辑:刘鑫)