

# 基本生活单元是社区服务的立足点

凌远清

(顺德职业技术学院 人文学院 广东佛山 528300)

**摘要:**因错用社区概念,多年来国内部分镇街、不少村居委会直接改为社区建制单位。改制后,行政社区主导下的社区建设,因层级过高而成效甚微。只有让居民的生活基本单元回归社区本位,即把自然村落、城中村、商品楼小区作为社区建设的立足点,才能从根本上提高社区居民的自治能力,进而提升社区建设成效,从而让基层公共服务在新时代得到充分化发展。

**关键词:**社区概念;社区建设;社区服务;基本生活单元

滕尼斯提出的社区概念,其适用范围、内涵和定义在我国城市化进程中出现分歧,如将社区看作团体互动、社会系统、地理空间、共同生活方式、共同目标过程、自给自足等某一或几方面,而唯一相同之处是认为社区由人组成[1]。仅凭这点,就可以看出,学界对社区的理解尚未达成一致。从这个角度审视,足见不少人忽略了社区的自然与文化属性。而国内多年来一直在错用的社区概念,体现在把行政社区取代原有的街道办、村居委会。当立足行政社区推行各种基层服务后,就出现社区建设成效不大的状况。要改变这个现状,应紧扣社区原本的内涵要素,使之回归本位,并重新确立社区建设与社区服务的方向。

## 一、对社区概念及当前我国社区服务现状的浅析

社区是一个相对封闭的空间。滕尼斯的社区内涵离不开人与人之间共有的生活空间及其中所形成的共同文化意识,因此把社区看作共同体更能贴近滕尼斯的本意[2]。这个共同体因自然环境、历史文化、宗族血缘、商业规划等某一个或多个因素而形成,生活其中的居民为了共同体内的日常共同利益而凝聚一起。空间、人口和组织三者之间的循环互动塑造了不同的社区性和程度不一的社区共同体[3],但社区性与共同体的凝聚效果其实与当中的空间如道路、建筑、公共活动场地等物理环境紧密联系。当社区空间过于宽大而导致交通不便、建筑及公共活动场地又过于开放时,社区性与共同体就显得形同虚设。而空间过于开放的社区生活共同体,居民间的亲密关系、共有精神意识、归属感、认同感难以存在。

社区居民在聚居地开启共享的生活,在日常的各种合作中得到相应的现实利益。在此过程中,邻里间的互助和依赖关系亦使社区成为居民精神依恋的家园[4]。由此,存在亲密关系的社区居民,在日常生活中才能做到人人相助与邻里守望。显然,滕尼斯提出的社区概念与社会概念是有区别的,前者特别强调因邻里身份而形成的亲密关系及相同的归属感与认同感。但国内使用社区概念时都忽略其原有内涵,大多数都把原来的居委会村委会所在的层面作为基层服务的终端平台。把村居委会定义为社区,此类社区居民之间却不存在亲密关系、共同的习惯信仰、文化认同等因素。加上社区居民在日常生活中极少存在共同利益关系,因而不具备成为居民基本生活共同体的任何外在条件和内在可能性。

社区是居民日常居住、互动的场所,社区空间对居民生活影响

最为直接。首先,社区范围不能太大[5],空间过大的社区不利于居民参与社区公共事务。其次,有较为清晰边界又不脱离居民日常生活的社区,能增加居民的关注度。社区空间这两方面要素容易让居民生活获得生活便利并产生心理认同。其中,因生活便利、管理有方、环境整洁所带来的功能共享,又很容易转为情感认同。这种认同主要表现为居民是否在意他人对自己社区的看法、居民在情感层面对社区的接纳和认可。综合起来,社区认同反映居民对社区功能状况的认可程度以及居民与社区的情感联结强度[6]。空间区域太大的社区,虽说人口众多,但居民对社区的情况联结强度比较低,很不利于社区的日常建设和长期发展。

1987年,民政部首先倡导在城市开展社区服务,社区概念开始在很多场合使用。此后,社会学上的社区学术概念经行政化借用后远离了原本内涵。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(下称“意见”)对社区概念的解读为“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体;目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”。这个定义完全忽视社区自然形成的因素,而只依靠行政区划关系片面地确立起来[7]。有些地方把居委会直接改为社区的称谓,实质上依然是原有的一套机构人员、工作职能和工作机制。

各地的农村社区设置,基本上以城市社区设置为参照。可以说,政府所指的社区,在城市就是街道办事处辖区(如武汉百步亭社区)、居民委员会辖区以及一些城市新划分的社区委员会辖区,在农村就是村民委员会。这些所谓的“社区”组织,一直成为社区管理与社区建设的重要主体,同时又行使大量的基层行政职能。

20世纪90年代以来,上海社区建设体现更多的是行政区划意义上的社区事务发展。其中闵行区梅陇镇明显侧重于从行政社区的角度去推进一系列常规工作,即在异化后的社区中开展行政化工作。只不过,这类行政化工作大多带有“社区”的街头,而本质内容和目标指向却跟原有工作只能没有本质的区别。

湖北省武汉市百步亭社区建设模式,闻名国内。百步亭花园社区面积4.8平方公里,2017年底人口13万余人。百步亭派出所配备民警33名,是全国第一个不设街道的新型社区[8]。但从其面积、人口、派出所机构设置及人员配置来看,百步亭社区就不是一个居

民生活社区范畴,实为街道、具有乡镇级别的行政单位。用社区的名称显得耳目一新,但跟同等级同规模的行政单位在工作职能上没有两样。

深圳市在城市社区管理创新中产生的盐田模式,目标是解决转型期我国社区管理诸多问题。其“一会两站”社区治理模式由居委会决策,辖下的社区工作站和社区服务站负责执行。其中,社区工作站主要承担政府交办的大量行政性工作,包括社区环境、社区治安、社区文化、社区卫生、社区计生等工作。但我们知道,每一个居委会都有十多个、几十个居民生活空间如居民小组、商品楼生活小区。相对独立的各个居民生活区有成千上万居民,日常诸多的社区事务仅靠居委会两个工作站的人员去组织和落实,其推动力度和工作成效有多大不难想象。可见,深圳盐田社区管理创新工作模式,充其量还是一个改良版的行政管理模式,与真正的社区服务与社区自治没有多少联系。因其行政模式不变,依然难以破除“强政府管理、弱社区自治”的不平衡发展格局。

## 二、概念错用后的社区服务弊端分析

社区本来是居民日常生活的共享空间,居民在其中因日常的普遍联系而产生情感认同。改革开放后,社区概念被错用后,社区就成为城市行政管理的基本单元。以城市行政管理或政权建设的基层组织来定义“社区”,完全舍弃社区本有的邻里关系、归属感、认同感等内容,几乎是对滕尼斯社区涵义的翻转[9]。把社区替换为原来的居委会村委会,从此社区服务、社区建设以及基层治理工作的落脚点跟原来并无二致,基层治理依然处于“横不到边、竖不到底”的状态。

2000年的《意见》认为,社区“是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”,“目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”。这个社区概念的内涵已经把传统社区中的文化要素剔除。此前居委会作为“类行政组织”扮演着“准政府”的行政角色[10],行政化倾向严重。因错用概念而来的社区,依然扮演着原先村居委会的角色。在这样的行政社区内,为了推进社区建设,也培育了文艺康乐类的社会组织和志愿服务团体。这些“飘”在行政社区层面的社会组织,其社区服务工作大多停留在整体的面上或下边某一个点上,而不会与所有的居民生活空间发生紧密的、长期的、对应性的服务联系。

其实,为了配合社区建设运动,1999年国内居委会工作人员的身份大多改称为“社区工作者”。显然,在实际运作过程走向了“内卷化”的居委会,其组织性质和实际运作机制却没有根本改变,因而难以促使居民通过自助、互助和他助来发展居住地的服务与管理,进而增加情感归属和认同[11]。总的说来,由于对社区概念错用后,国内社会服务领域和基层治理在基层管理、社会资源引导、志愿服务等方面都没有取得应有的社会效果。

### (一) 社区行政色彩依旧,导致居民参与积极性不高

20世纪90年代初,社区建设逐渐成为国内城市管理改革的核心。政府试图通过下沉的社区建制取代原有村居制,以此推动更多

的居民参与到社区建设中来,从而提升基层治理成效。这个出发点很好,但在实际操作中社区的落脚点依然停留在街居层面,就出现“换汤不换药”的状况。此后我国城市行政社区在社区建设中依然强化其行政性色彩,行政社区的管理模式与原来做法大同小异。结果难以在广大居民当中催生自治的欲望,社区自治的能力从来没有激发成功。

社区服务的兴起源于政府原来的行政职能转移后,由政府通过指导协调的方式而在基层推行的一系列事务[12]。可惜,以行政社区的形式开展社区服务,基层依然受制于事无巨细的行政事务,无法真正实现行政体制改革后所倡导的“小政府,大社会”的目标。又因传统行政管理理念无法与居民的实际需求进行有效对接,诸多服务项目得不到居民的理解和支持,积极参与其中的居民少之又少。行政社区培育的社会组织,大多都属于社会型而不是居民生活社区型的性质,无助于居民生活社区事务的组织、协商与解决。这些社会组织只在特定时候在行政社区指定的空间区域开展活动,而绝大多数居民生活社区内却极少有类似的活动。空间的阻隔,信息传递的不畅,再加上极低的认同感,都是居民不愿意参与此类社会组织活动的重要原因。

### (二) 社区建设层级隔断,社会资源介入性差

在居民认知中,社区就是居委会,居委会代表的是政府。在内涵及实际应用都发生转移后,社区概念不可避免走向异化[13]。结果,基层治理与社区建设成为政府亲力亲为的主推事务。由于行政社区范围大,居民生活空间距离相隔较远,很难有积极性参与其中。社区活动参与者寡,居民背后的社会资源也就不可能进入其中。

街居工作范围主要是社区行政管理,街居工作与社区服务的政治化色彩浓厚。先不管其工作成效如何,从工作人员的配置数量和工作内容,可看出居民生活社区层面的很多工作是居委会做不来做不好的。居民生活社区的物业管理公司和业主委员会,前者主要负责生活区地面保洁、区域治安、设施维修等事务,后者事务以维护业主权益为主。然而,生活社区居民更多的其他日常事务,则不是物业管理公司和业主委员的服务范围。当生活社区内的卫生、治安、物业、日常维修、日常纠纷等得到有效解决后,居民再也不会与行政社区即居委会有太多管理与治理上的联系。反过来说,社区建设推行多年的城市,在大多数居民生活社区内极少出现除物业与业委之外的其他针对居民开展的日常服务。居民的生活状况与生活质量依然如故,没有因社区建设推行多年而得到明显的提升。

在紧急时刻,居民所需的很多社会资源同样难以做到、快速而准确的配置。行政社区人员再多,工作做得再细,在紧急时刻都比不过生活在不同小区居民的信息来源广,人手也不会比居民参与进来后更多。拿本次新冠疫情来说,有多少行政社区能够为其管辖下居民及时联系到急需的口罩?疫情之下生活必需品的联络、组织、运输与发送,若各个居民小区都有相应的志愿服务组织参与,其效率所呈现出来的才是“小政府、大社会”所应有的效果。遗憾的是,国内行政社区已成为社区建设、社区发展、社区参与的最后层级,

众多生活社区的居民却一直没有得到有效组织起来。日常生活中,居民为自家杂事自顾不暇,信任度较低的社会大环境又使得邻里间难以发生互助的可能。任何时候,居民的生活缺乏社会组织有效介入其中,居民生活都是“各自为战”,社会资源介入更是无从谈起。

### (三) 行政社区层级过高,居民志愿服务脱离实际

当前国内城市的行政社区与行政区划重合,社区建设项目离不开街道办事处及村居委会的策划、组织、资助乃至操办。于是,本意为减轻政府负担的城市社区建设,因行政包揽反而让社区工作成为政府的又一包袱[14]。行政因素向社区弥漫式渗透,完全挤占基层社会的自组织空间,使得正常的自组织力量和机制难以形成并发挥作用。社区行政化之后,政府包揽社区事务而成为社区唯一资源来源,导致居民很少意识到自己对社区和对社会的责任,自行解决问题的能力也从未得到提高,凡事都依赖政府提供的资源。

借助村居委会或者社区委会,国家仍然能够对基层居民进行思想渗透和各种动员,但却难以再像改革开放之前一样实施全面管理与服务。对于基层行政及社会稳定而言,现有行政社区只要投入足够多的人力、物力和财力,其效率和效果均不成问题。但要在新时代化解居民不断增长的服务需求与不充分发展公共服务之间的矛盾,不转变工作模式实在难以做到。为此,必须重新定义社区内涵,并在社区发展、社区服务、社区建设方面扭转方向。而要充分发展基层的公共服务,离不开广大居民的积极参与。居民的参与社区服务的最好方式,则是成为社区志愿者,就近为邻里提供服务。

然而,我国社区志愿服务不少流于形式,只是在节假日或特殊时期开展活动,临时性、流动性高,短期行为较多,无法真正取得服务居民的实际效果[15]。前述由于行政社区区域宽广,且开展的大多是行政服务,居民参与其中的积极性不高。不少社区服务项目即便有居民热心参与,其效果也差强人意。最明显的是行政社区志愿服务,参与其中的居民在交通上浪费时间,服务对象大多是素未谋面的居民。此类高大上的志愿服务,表面上热热闹闹,实际上因难以常态化而收效不大。

### 三、应立足于基本生活单元开展社区服务

2017年10月18日,习近平同志在十九大报告中强调,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。为解决这个主要矛盾,除了集中力量发展社会生产力,还必须在社区建设、社区服务方面充分发挥成效。这就要求我们降低原有的工作重心,以居民需求为导向,加强源头治理,才能夯实社会协同、公众参与的治理基础。

按照《意见》和社区体制改革精神,为适应社会管理重心下移的需要,如何整合社区资源和建立稳固的社会基础已成当务之急。为此,城市社区服务与管理对象空前扩大,即由原来的弱势群体和弱势群体转变为社区所有成员[16]。与此同时,为适应社区社会化的发展趋势,要求社区管理方式转为社会化管理与科学化,由

政治管理转变为社会管理与服务。要实现这个目标,与之相对应的社区管理与服务立足点应定位在基本生活单元[17],即物业公司管辖下的一个独立单位。这种基本生活单元是相对独立和相对封闭的公共居住空间。空间内,居民可来去自由,具有安全感。外来者对他者的生活基本单元则是陌生的,不能随便进出。

基本生活单元因自然环境、历史文化、商业发展等因素形成,其区域小范围窄,生活其中的居民拥有更多的互动机会,又因存在共同利益而显得关系亲密。从国内实际来看,基本生活单元就是生活社区,即自然村落(生产队)、城中村(居民小组),以及商品楼小区。基本生活单元以其小范围的空间和适量的人群数量,在交通便利和交流频繁的基础上,与居民生活相联系的各种利益诉求能快速得到满足。在基本生活单元空间内的居民,在长期居住和互动交流过程当中,容易形成熟悉的邻里氛围和人际关系网络[18]。这与滕尼斯社区概念中的人口、文化、公共空间等因素紧密联系,也符合国内实际。

随着城市化进程的加快,住房商品化让来自各行各业的人士同住商品楼小区而组成邻里关系。居民间素不相识,加上工作繁忙、公共空间供给不足等原因,造成彼此间的交往可能性进一步降低。在这样的生活单元里,没有专业的社会组织介入其中,邻里间的互动也仅限于点头致意之举。在此情形下,居民参与行政社区的活动更显得不可能。近年来,各地组织部门让党员到所在的社区报到,其实是到村居委会报到。如果是在自己的基本生活单元里报到并参与服务,不但省时还高效。问题是,国内所有基本生活单元里都没有能发挥作用的民间组织机构,多年的社区建设与社会工作服务对居民影响甚微。换言之,即便党员同志报到后行政社区把党员安排在其所生活的基本生活单元开展服务,由于缺乏社会组织去对接居民的实际需求,党员的服务效果也难以体现。

社区异质性是指社区内的差异性,即社区内的居民在某方面呈现差别的程度。国外社区的异质性研究主要聚焦于收入不平等或种族异质性两方面。收入不平等主要代表阶层差异,种族异质性不仅反映了文化、价值观、生活方式等的差异,还具有综合性意义[19]。社区内异质性程度越高,居民的社区依恋指数越低,社区活动参与率也越低。社区空间中的异质性是形成居民隔离的因素之一,这种隔离现象仅在异质性程度较高的社区较为明显,在异质性水平中等或较低的社区则不明显[20]。但在基本生活单元中,居民的异质性程度相对较小,或者大家总存在某一方面的同质性。比如,村民在文化、生产生活方式方面相同,城中村居民在习惯、生存方式方面相近,商品楼小区居民经济收入差别不大等,这些同质性基本生活单元,经过有效组织后若能出现社区领袖,居民将较易就单元范围内的公共事务达成一致协议,从而发挥基层自治的效力。如果从行政便利的角度去划分社区,或者说仅从原有行政区域范围去确定一个大的社区空间,那么在充满异质性的大社区开展各种服务活动并取得较好效果,其困难程度可想而知。

可以说,立足基本生活单元开展社区建设,基层的社会组织培育、志愿服务开展、公共服务推行以及社会资源介入等将落到实处,并产生良好的社会效果。通过在基本生活单元开设的社会工作服务站,在居民中培育社会组织,再由社会组织带动居民开展邻里志愿服务。居民以所学专业、自身特长以及背后的社会资源介入邻里街坊志愿服务,其服务效率、服务效果、服务成就感自然大不一样。若有组织的邻里志愿服务普遍出现,就不会出现国内普遍存在的“一屋不扫而扫天下”的志愿服务状况。以这种方式开展志愿服务,才有可能出现“我为人人,人人为我”的志愿服务效果。

### 结论

行政社区显然不是实际意义上的基本生活单元,居民在行政社区里没有邻里关系,缺乏日常互动。行政社区的管理与服务方式,无异于原有的居委会模式。虽说行政社区也有意识注重居民自治能力的培育,但脱离基本生活单元的社区建设、社会组织培育、志愿服务开展,难以提升成效。一方面,居民对行政社区缺乏归属感,参与性不足。另一方面,行政社区服务模式忽视了社区内生的自我调控机制,无视居民的自我管理与组织能力。缺少居民的参与,社区活力又无法体现,这样的社区建设与社区服务难以化解新时代的社会主要矛盾。

诚然,行政社区在组织动员社会资源和社会力量方面存在一定的优势,但这种模式仅是原有基层行政机构的翻版,远不符合社区自治服务的发展方向。因此,让社区建设与社区服务下放到生活基本单元,当前社区建设才有可能走出困境。立足基本生活单元开展社区建设,基层治理工作将引发一系列连锁反应,必将在志愿服务、社会资源介入、党群服务、日常生活服务、社区养老服务、邻里互助等方面有新的突破。随之而来的,是新时代我国社会主要矛盾将逐渐被消解。因此,目前首要的是转变观念,以基本生活单元为立足点,在社区自治方面早定位、早改革,力争在公共服务与社会发展方面走出全新模式。由此,我国必定在社区服务与基层治理方面取得更大成就,从而强有力地彰显社会主义制度的优越性。

### 参考文献:

- [1]George. Hillery, Definitions of community: areas of agreement[J]. Rural Sociology, vol. 20, pp,111 - 123, 1955.
- [2]胡鸿保、姜振华.从“社区”的语词历程看一个社会学概念内涵的演化[J].学术论坛,2002(5):123-126.
- [3]黄晓星.社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充[J].社会学研究,2011(1):41-62.
- [4]刘玉东.基于中国的语境对社区概念的诠释—视角的差异与实然的内涵[J].陕西行政学院学报,2011(2):16-20.
- [5]国内大城市提出生活圈发展规划,认为“15分钟社区生活圈”属最大范围。这是对较为活跃、行动利索的居民而设想的生活圈。显然,针对所有年龄段居民提供的社区服务,其路程范

围若超过15分钟路程,参与人数会大幅度下降。张波等.小区“15分钟社区生活圈”空间聚类研究——基于POI数据[J].调研世界,2019(1):49-56.

[6]辛自强、凌喜欢.市居民的社区认同:概念、测量及相关因素[J].心理研究,2015(5):64-72.

[7]杨淑琴、王柳丽.国家权力的介入与社区概念嬗变——对国内城市社区建设实践的理论反思[J].学术界,2010(6):167-173.

[8]郭永安、唐时杰.“停不下步子”的百步亭派出所[J].派出所工作,2017(12):33-35.

[9]李文茂、雷刚.社区概念与社区中的认同建构[J].城市发展研究,2013(9):78-82.

[10]杨爱平、余雁鸿.选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例[J].社会学研究,2012(4):105-126.

[11]何艳玲、蔡禾.中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J].中山大学学报(社会科学版),2005(5):104-109.

[12]郭学贤.城市社区建设与管理[M].北京:北京大学出版社,2010:166.

[13]于小杏.社区建设——异化的社区概念[J].南方论刊,2007(10):52-53.

[14]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.

[15]李学斌.现代社区建设专题研究[M].北京:中国社会科学出版社,2016:133.

[16]多吉才让.城市社区建设读本[M].北京:中国社会科学出版社,2001:206.

[17]张军民.1998提出“基本生活单元”概念,从公共建筑服务对象、居民出行时间、旧住区改建规模、组织居民生活出发,旨在让城市旧住区改造中公共建筑得到合理配置。从公共服务、基层治理、社区服务有效实施的角度看,基本生活单元也是一个最佳的立足点,也是基层治理的源头。由于社区概念被误用太久,本文舍弃生活社区、自然社区等概念而使用基本生活单元,以示区别。详见张军民.“城市—基本生活单元”——适合旧居住区改造的公建配置结构[J].住宅科技,1998(2):6-9.

[18]侏炜.基于地理学视角的浙北乡村聚落空间研究[D].浙江大学博士学位论文,2009:41.

[19]贺霞旭.空间结构类型与街邻关系:城市社区整合的空间视角[J].社会,2019(2):85-106.

[20]贺霞旭、刘鹏飞.中国城市社区的异质性社会结构与街坊邻里关系研究[J].人文地理,2016(6):1-9.

[作者简介]凌远清(1967-),男,广西桂平市人,顺德职业技术学院副教授,研究特长:地方文史与社会工作。