

# 社区治理成果要报

2014 年第 6 期

(总第 19 期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

---

本期摘要:

社区分化：表征分析与治理应对

——以南京市为例

孙旭友

- 对南京市区的社区调查发现，城市社区不断呈现“分异”的趋势。
  - 地方区域的社区分化是社区复杂性不断增强的过程，其“景观”表征体现为不同区域、不同类型社区居住形态的聚合和单一社区的社区层系等。
  - 城市社区分化给地方治理带来了挑战，在社区治理与应用原则下，提出“三个共识”与“三个差异”并重的应对思路。
- 

2014 年 6 月 10 日

# 社区分化：表征分析与治理应对

——以南京市为例

孙旭友

## 一、引言

随着工业化与城市化的加速与蔓延，中国社会的转型与变迁给城市带来了显著的影响，一个关键性的表征就是城市社区分异即“城市社区的分化与变异。”（李晓蕴和朱传耿，2005）相关学者对城市社区分化的原因、机制、后果等做了有意义的总结。<sup>1</sup>社区分化不但深受社会环境与社区结构的影响，呈现出复杂多样的“复杂社区”面貌与表征，亦给社区治理带来了挑战。

当前学界对地域社区的“偏爱”，在城市社会变迁、国家与市场机制、社区建设等宏观社会背景下，城市社区分化研究形成了“分析性”与“工具性”两个互相交融的路径。分析性路径即肖琳（2011）所说的“‘分化的社区’与‘社区的分化’”，多注重社区类型、阶级认同与空间布局和社区人群分化的客观分析。<sup>2</sup>夏建中（2010）认为城市社区是多元复合社区即“居民委员会的辖区和商品房小区等多种层次复合的居民社区，而不是某种单一社区。”郑中玉（2012）提出“多元社区不单纯指涉现代化过程中社区类型的多元化，同时强调的是同一社区具有的不同的社区利益和兴趣。”孙炳耀（2012）更是通过口述史方法动态的分析了一个单位大院的异质性增多、同质性减

---

<sup>1</sup>详见：程玉申、周敏，1998；苗艳梅，2000；李晓蕴、朱传耿，2005；秦瑞英，周锐波，2011等

<sup>2</sup>详见：徐晓军，2000；王颖，2000；张鸿雁，2002；李洁瑾等，2007等

少的过程。工具性研究路径带有以社区分化来透视中国社会变迁或以不同社区类型考察社区问题复杂性的实用价值诉求，力图从社区治理的维度对城市社区分化在现实社区中呈现的多彩面貌、多样性等现实问题提出应对。<sup>3</sup>李国庆（2007）从传统主义、社会主义和市场经济三大因素归纳了城市社区形成的三种基本类型：街道平房社区、单位社区和商品楼社区，并以此为因变量对不同社区类型的邻里关系做了分析。郑杭生（2012）等学者从社会组织的分类管理与社区类型的分类治理两方面提出分类治理模式，并认为“分类治理成为我们社区治理的必然选择。”陈伟东（2009）等也认为“社区体制改革的走向是建立社区事务分类治理”。相关研究者一致同意：城市社区类型复杂多样且影响因素错综复杂，需要对城市社区做类型划分，对不同社区做出不同解释和分析，在社区治理上也需因“类”制宜。

笔者认为除了对城市社区复杂多样的现实做宏观描述与微观社区分类与分析外，还需要秉承区域社区理念与地方治理原则，对“中观层面”的地方区域内复杂社区的现实做出分析，提出具有启发性与指导性的治理方式。区域性城市社区分化“景观”体现在单一社区、类型化社区以及不同城市区域等不同复合层面，复杂社区的“嵌套”或“社区层系”已成事实。复杂社区一方面是具体社区生成、变迁、发展、衰落、治理各环节的统和性过程；另一方面涉及社区形成过程与现状、单个社区与不同类型社区、不同城市区域与不同区域的城市社区。现实城市社区不但呈现多样性的“复杂社区”及其聚合的景

---

<sup>3</sup> 详见：沈毅，2007；魏姝，2008；黎熙元等，2011；郭宇华、沈原，2012等

观形态，而且展现出各种社区分异结构与影响要素互相交叉、问题错综复杂的交织特征。遵照地域社区的空间设置和地方治理的应用原则，通过南京社区调查，<sup>4</sup>具体呈现南京市社区分化的表征—复杂社区的现实形态，在此基础上提出具有一定普适性的治理方式。

## 二、复杂社区：社区分化的表征

地域性“复杂社区”既体察社区分化特征即各种类型、因素、机制、问题交织于社区；又指向不同城市区域、社区形态和单一社区的“社区层系”。

### （一）不同城市区域的社区复杂多样

由于不同的地理环境与社会经济文化水平、区域性制度差异以及各种因素合力产生的“集合效应”，导致同一城市不同区域的社区复杂程度不同、社区类型不一。在社区调研中，复杂社区不但具有感官的冲击力，也具有理性的认知。以南京市浦口区与鼓楼区为例：

南京市浦口区常住人口 71 万人，其中户籍人口 56 万人（2012 年），现有 7 个街道办事处、4 个镇、134 个村居、72 个社区居民委员会、6 个家委会、19 个村居合一的村（居）民委员会、43 个村民委员会。<sup>5</sup>在城市化进程中浦口区不断扩展和铺开，形成纯城市社区、村改居社区、村居合一社区、农村社区、拆迁安置新型社区、超大型楼盘居民小区等社区类型。浦口区社区类型复杂多样，社区影响因素也是互相交织。既受商业化、城市化与户籍制度等显性宏观结构的影

---

<sup>4</sup> 本文材料来源于“老旧社区物业管理模式研究”课题组的资料汇总，特此说明。

<sup>5</sup> 南京市浦口区民政局.2012 年《南京市浦口区最新行政区划统计表》。

响，也与浦口区处于城乡与省际接壤的地理位置、经济形式的工农商多样以及各级地方政府的城市规划、社区建设规制等区域微观因素密切相关。浦口区社区及其类型的城乡结合部的特点较为显著，传统型社区与乡村特点更为直观，城市商业化与农村城市化混杂，城市社区处于城市不断扩展和农村不断城市化的“碰撞”之中。

鼓楼区作为南京市老城区，人口 93.66 万人（2011 年），现辖 13 个街道办事处、116 个社区。<sup>6</sup>嵌入鼓楼区的社区更多是纯商品房、老旧小区、封闭社区、单位大院、房改房社区、回迁户社区、楼宇社区、老城社区、棚户区等众多类型及其组合形态。与浦口区有着类同化社区形态和形成因素，其型构具有某种程度的相似动力和形成机制，如市场化、传统文化与国家力量。两者也存在显著性差异，与浦口相比，鼓楼区社区类型乡村性少些，城市味浓些，而街坊文化、传统制度、单位制等因素更为突出，商业化与城市更新等存在更大的关联。这与鼓楼区区域的传统政治与经济中心化、地理位置密集化与省政府所在地、政府干涉力度、人口流动等因素密切相关。

城市不同的区域内，社区既有类同化的构因、类型化的形态又同时表现出较为显著的差异，即使是同一类型的社区在不同的城区可能面临的问题也不一样。这就需要在整体分析不同城市区域的社区形态复杂性的同时对不同的社区类型及其不同的社区问题做出分析。

## （二）社区形态与社区问题的复杂多样

---

<sup>6</sup> 南京市鼓楼区网站，<http://www.njgl.gov.cn/>。2013 年 4 月份在地方政府行政干预下，鼓楼区与下关区合并形成“新鼓楼”，行政区域扩容，社区类型与复杂性增加

1. 城市社区形态复杂多样。现实城市存在在外在特征差异颇大的社区类型及其聚居的居住形态：封闭社区、单位大院、城市边缘本地—外来人口混合社区等。这些社区类型不但特征鲜明、形态各异，而且从空间样式上容易被察觉和感知。例如北京西路西康路三号是小区出新后的封闭社区，这种“为阻止外来者进入，用围墙、栅栏或绿化隔离带包围起来的居住区域，”（William Falk, 2007）是在安全、环境、隐私保护等现代城市的社会现实要求下生成的社区类型，有明显的围墙、栅栏、大门以及严格的准入机制与安保系统。居住空间的封闭性与私人化在物理设置和人为制度的双重标示下，不仅规划了明显的城市社会空间，而且通过居住者与外来者之间“积极共谋”达成“进出”机制的共识。另外，还存在以房屋产权、人际关系甚至居民身份等要素为标准的社区类型：拆迁安置社区、房改房社区、经济适用房等。此类社区强调因社区要素之间的关系而形成的实质性差异，往往会与外在形态的社区重合或包含多种类的社区样式。例如，商品房是推行房改政策的直接产物，产权归业主所有，而且空间样式上多样且不易从“外观”分辨。但是围绕产权构成所带来的居民权利、社会位置、社区认同等却是其内在和根本的特征，其“内核性差异”也被相关者所认知与制度所规定。

2. 不同社区类型呈现出不同问题。如商品房住宅小区面临的首要问题是如何增进业主之间的交流和互动，逐步培育和提升社区社会资本；棚户区如白下区的皮市街是一个存在 1000 多年的老城区，贫困、脏乱差问题以及如何能更好的实现居民从“传统村民到现代居民”的

身份与思想转变是最为关键的；而商品房—回迁房混合社区要处理的不仅仅是业主（商品房）之间认同感与社区意识的养成，而且回迁户与商品房业主之间的融合也是必须直面的问题所在。

3. 同一类型社区问题的重点、难易程度也有偏差。在不同的社区情境下，社区问题可能变异，并生成新的动向和特征。以边缘性社区统筹的城中村、棚户区以及城市边缘本地—外来人口混合社区等社区类型，既有安全、卫生、人口等相通性的社区问题又有差异性，如城中村的乡土关系向城市文化的转变、棚户区的单位制效应的后遗症、城市边缘本地—外来人口混合社区居民内部融合与关联度问题。这些社区类型化的社区问题在鼓楼区、浦口区等都可以找到社区原型。

### （三）单一社区复杂多样

#### 1. 社区问题复杂多样

城市社区直观上是以居委会为中心的行政区划以及居委会社区与院落社区的合体，居委会社区问题纷繁复杂。“居委会实际承担的三大类事务分别有 22、61、21 小项之多，共达 104 项。”（杨爱平和余雁鸿，2012）在行政化和压力型体制下，城市行政社区（居委会社区）不但是一个行政化的地域社区，而且是其他社区样式的聚合。这些问题既有自上而下的“强制性”工作，又有自下而上的“自发性”事务，不但关涉政府政党与社区不同问题和不同人群，而且有来自不同类型社区的不同问题。

#### 2. 社区内部异质化增强

在多元化社会、人口流动以及信息技术、单位制影响等背景下，

社区越来越出于人们的兴趣、需要呈现多元化,社区异质性增强。鼓楼区中央门街道观音里社区是一个多样性的行政规划社区,有 15 个院落,商宇楼三栋,其中有物管的 1 个,半封闭的小区 4 个,部队管理的 4 个,敞开式小区院落 6 个,其中四栋是拆迁房。7 社区内既有房改房、安置房、商品房也有单位房;而且产权不清、管理主体不明,涉及到产权单位有房管所、金陵石化等 11 个;其人员构成较为复杂,流动人口、单位退休人员、拆迁户、残疾人、低保户等群分各不相同。尤其是居委会驻地一观音里小区,更是人员庞杂,空间错位,卫生堪忧;不但涉及金陵石化、公交公司、南汽等单位的产权与遗留问题,也存在“院中院”<sup>8</sup>问题。随着社区异质性和复杂化不断加大,城市社区也表现出社区及其问题的一致性和同构性交织的特征如小区物业管理存在单位管或不管导致的对比、单位意识与集体主义思维、退休人员不需要、流动人员找不到、在职居民无所谓与低收入人群不愿意缴费等。这些社区问题与社区事实既是观音里小区特有的,也可以在其他同类社区寻觅,并且给物业管理和社区治理带来极大的困境。

### (3) 社区分异是一个历史过程

社区分化的表征发生着时代性和结构性的变迁,社区分异化是一个历史过程。社区历史性的发展轨迹,不但是社区异质性的现状与社区问题、事件“个案拓展”的延伸,而且是复杂社区形成的背景。观

---

<sup>7</sup> 鼓楼区老旧小区调研汇报:《观音里社区老旧小区情况》,2013 年 4 月 27 日。

<sup>8</sup> 观音里小区内的 21#、29#、33#等楼原为金陵石化家属院,现仍为金陵石化单位统一、封闭式管理,形成物理空间上的“院中院”。与周边其他后单位社区无人管理形成了极大反差且成为周边居民羡慕、嫉妒和攻击的口实以及对政府、单位怨恨的现实参照。

音里小区以前的单位大院各自为政和单位全能，随着单位制度影响的弱化和市场化、商品房改革的塑造，当前社区呈现居住形态多样、产权分布多主体、空间与人员混论、管理失序的复杂现实；而且单位、政府依然在社区事务、居民思维中发挥着实际和想象的作用。社区分化的现实必须在社区的历程进程及其变迁中来发现和分析。

### 三、差异化治理：社区分化的应对

差异化治理是依据地域性社区的不同区域、不同社区类型和不同社区情景的“社区文本”而采取“情景化”的治理方式。差异化治理既提倡“因地、因类、因时”的差异化治理框架，又要求有统和性监管机制与规定性目标。

#### （一）治理的统和性

在地方区域性社区治理语境下，差异化治理不仅要求多边合作与尊重差异，还需要遵从制度性统和框架的“三个共识”：目标共识、监管共识与问题共识。

##### 1. 治理目标共识

差异化治理须在本土化治理语境下，体现两种治理目标即“不仅是国家基层政权建设的过程，同时也是基层社会发育的进程。”（李友梅，2007）一方面，差异化治理的实施要借助国家力量，体现国家意志。在当前中国城市基层社会、国家及其代理人在权力合法性、资源汲取能力、行政系统的有效运作等方面，都具有主导性的优势；而且国家通过社区建设，使基层政权建设不断加强和稳定已成事实。就像“完全没有组织因素的社会动员在现实中是苍白无力的”（何艳玲，

2007) 一样, 在中国城市社区治理中, 脱离国家因素与忽视国家意图的社区治理是不可想象的。

另一方面是借助社会力量和体现社会多元主体的利益与诉求的必要。随着多元化社会的形成, 自主流动的空间和资源不断扩大, 来自市场、民间的社会力量获得了更大的体制空间和行动能力。“政府并不是国家唯一的权力中心, 各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可, 就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。”

(俞可平, 2000) 社会力量不仅得到国家的承认和对话, 而且关系到基层社会的稳定。社区公共事务的多元化治理机制成为基层社会治理的主导模式, 社会力量不容小觑, 基层民主与自治、不同治理主体的利益诉求必须获得回应。

## 2. 监管机制共识

差异化治理要求在社区治理中既要体现“自治”的目的, 也要实现自治与社会控制的统一。宏观层面上社会自治与社会控制的统一, 在寄希望于国家权力自我让渡和社会权力的自我争取以取得自治的认可的同时, 社会力量要有组织性, 更要善于制定有效的行动对策和形成有效的行动机制, 力图达成自治与控制的平衡。另外, 在城市社区这种微观场域内, 要避免“过度自治”和“过度控制”问题, 就必须构建出多元、有效的监管机制和机构“嵌入”进社区治理格局内, 实现动态化的权力监管与主体行动考核, 更要具有平等、合作、互惠的合作框架及其行动的规制和第三方机构作为监管机制。

## 3. 社区问题共识

差异化治理在强调问题差异性的同时，需要强调本地视野下的社区共性要素与共同背景，更加尊重和倡议提炼出具有类同化和相似性的社区问题。社区统合性问题既可以是同类社区存在的共性问题，也可以是不同社区类型的相似问题，甚至还可以跨越城市与区域。比如不同城市、不同类型社区都会面临物业管理、社区归属感与认同感的重建、社区环境与服务问题甚至居民社区自治“增能”等一系列共性问题。因而，差异化治理不仅需要具备社区共性的问题意识，还需要对社区共性问题具有发现、提炼和解释、解决的准备。

## （二）治理的差异化

差异化治理在不同城市区域、不同社区层次、不同社区类型的基础上构建出“三个差异”：治理理念差异、治理情景差异与治理方式差异。

### 1. 治理理念差异

中国城市社区治理，一方面需要在不同的地区、不同的城市以及不同城市区域等形成因地制宜的治理理念。比如西部城市与东部城市面临不同的经济、宗教、文化、制度，可能会导致出现不同的社区问题和不一样的治理方式。即使在同一地区的不同城市区域也可能面临的社区问题和居民需求不一样，如浦口区与鼓楼区。另一方面需要对城市社会的变迁、社区建设程度以及不同社区层次、不同的社区类型、不同的社区问题、不同社区居民的需求等做出具有差异化的判断和感知。如观音里、青石村等老旧小区之间问题的差异性、同构性与类同化，小区与居委会社区的问题及其差异等。

## 2. 治理情景差异

社区治理情景不仅是对社会变迁与结构转型以及社区的历史、现实、未来的把握，而且是对社区内部要素、问题、矛盾及其复杂关系的认知。以浦口区珠泉路七里桥、白马、光明等过渡型社区为例，在城市化与市场化等社会背景下，其人口结构是失地农民与外来人口的聚合；从组织结构看，是村委会到居委会的转换；资源结构有土地补偿、房屋租赁以及集体分红等治理情景。“都市村社共同体这一特定时空场景中，它所体现出来的是传统与现代、城市与村社在冲突与共生中的交融，在传承与创新中的超越。”（蓝宇蕴，2003）在不同的社区类型、影响因素以及社区问题交织的城市社区中，不仅要做到社区类型定位准确、影响因素及其“集合效应”清楚和形成脉络清晰，还要对不同社区的社区人口结构、人际关系、资源结构、文化习俗、权力结构以及功能变迁等社区治理情景有动态的把握。

## 3. 治理方式差异

不同社区治理情境的差异化治理方式，既需要符合社区现实状况，也需要贴近社区发展。比如过渡型社区由于其特殊的社区环境、条件和治理情景，就需要形成过渡型社区的差异化治理方式即“应该秉承管理与服务的双重理念，实现管理与服务的协调统一，称之为管理式服务”。（沈承诚，2012）这种管理式服务是一种“以管理促进服务、先管理后服务以及边管理边服务”的“管理-服务”交叉治理方式。既要注重基层行政管理的介入和有序，又需要完善过渡型社区向城市社区转型转向所需的规制、人员与资源等要素，以便实现对流动人口

的管理、社区组织重建、提供“过渡性”公共资源与服务等从“他治”向“自治”、从“乡村”到“城市”过渡的平稳有序。

#### 四、结语

复杂社区是城市社区分化的后果与表征。以地域性为关注点的城市社区，其类型的多样，影响因素的互相作用以及社区问题的差异，都对区域性社区治理提出新的要求。我们在关注同一城市的不同城市区域、不同社区类型以及单一社区内复杂社区问题的同时，也需要比较不同的城市以及不同的地域可能带有不同的社区问题。差异化治理方式的倡导即是对复杂社区的现实与要求的回应，不仅需要把差异化治理统和性的“三个共识”作为标准和一致性的文本原则，也需要对“三个差异”的治理范式做出情景化运用。

复杂社区与差异化治理只是对城市社区分化现实的理想化和宏观性分析。不论是对复杂社区的理论分析还是差异化治理的实践运作，这种精细化与有效性工作的完成，都需要在不同地方、不同类型的社区蓝本和社区治理实践进程中，经过不断的“研究与实践”的循环才能逐步接近。

## 参考文献:

- [1] 李晓蕴, 朱传耿. 我国对城市社区分异的研究综述[J]. 城市发展研究, 2005, (5): 76-81.
- [2] 肖林. “社区”研究与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011, (4): 185—208.
- [3] 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.
- [4] 郑中玉. 个体化社会与私人社区: 基于中国社区实践的批评[J]. 学习与实践, 2012(6): 91—98.
- [5] 孙炳耀. 社区异质化: 一个单位大院的变迁及其启示[J]. 南京社会科学, 2012, (9): 49—53.
- [6] 李国庆. 邻里关系特质——以北京为例[J]. 江苏行政学院学报, 2007, (2): 59—65.
- [7] 郑杭生, 黄家亮. 当前我国社会管理与社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学, 2012, (6): 1—8.
- [8] 陈伟东, 张大维. 社区事务分类治理: 体制环境与流程再造[J]. 社会主义研究, 2009, (1): 61-66.
- [9] William Falk. Gated Communities and Spatial Inequality. Journal of Urban Affairs, 2007, (2): 109-127.
- [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] 李友梅. 社区治理——公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007, (2): 159-169.
- [12] 何艳玲. 都市街区中的国家与社会: 乐街调查[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [13] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 24.
- [14] 蓝宇蕴. 都市里的村庄——关于一个“新村社共同体”的实地研究[R]. 中国社会科学院研究生院博士论文, 2003: 6.
- [15] 沈承诚. 论经济性特区的社区治理: 二元社区形态与差异治理模式[J]. 南京师大学报(社科版), 2012, (9): 2012: 78—83.

作者简介: 孙旭友 河海大学社会学博士, 黑龙江齐齐哈尔大学讲师。

## 社区治理成果要报

---

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

---

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail: [shgl@znufe.edu.cn](mailto:shgl@znufe.edu.cn)