

内蒙古自治区
社会科学研究课题
课题编号：17B10

内蒙古城市社区精细化管理研究 结项报告

课题类别：一般项目

课题负责人：张彬

课题依托单位：内蒙古大学

课题完成时间：2018年1月8日

内蒙古自治区社会科学界联合会

研 究 报 告

摘要

“城市社区”是指构成城市的有共同地缘、文化习俗、信仰、价值观念、消费习惯、基础设施、经济社会生活氛围的地域空间。中国语境下的“城市社区”主要是指城市“居委会辖区”。“社区结构异质性”主要体现为社区的人群结构、空间结构和组织结构等方面的差异性和多元性。具体而言，人口结构异质性表现在个人结构和家庭结构的差异性；空间结构的异质性表现为空间功能和空间质量的差异性和多元性；组织结构异质性表现为组织性质和组织活力的多元性。

中国的城市社区不仅类型多样、结构复杂，且处于动态变化之中，有着较为显著的异质性特征，这无疑加大了城市社区管理的难度系数。传统“一刀切”、“模式化”的管理方式已经无法跟上当前城市社区发展的脚步。然而，人们在研究和探索如何推动城市社区管理走向精细化的过程中，往往习惯于从管理者的主观视角出发去思考问题、提出对策，缺少对管理对象特殊性及其实际需要的切实关照。这是一种典型的“单边主义”思维，受此影响，当前的一些社区管理创新之举虽然有着良好的初衷，但却难以收获实效。为此，我们提出，城市社区管理要实现从“粗放式”向“精细化”的转变，需要针对城市社区的不同结构类型及其异质性特征做出有针对性的、个性化、订制化政策设计。

在国家新型城镇化战略“三个一亿人”目标和内蒙古新型城镇化规划的推动下，我区的城市化进程将进一步提速，这对城市社区管理者而言，既是一种机遇，也是一种挑战。目前，内蒙古的城镇化率虽然明显高于全国平均水平，但城市社区建设质量还不高，城市社区管理水平参差不齐，加之近年来内蒙古城市流动人口规模增长加快，对城市社区管理和服务水平提出了更高的要求。

此外，内蒙古属于边疆少数民族地区，其城市社区管理不仅要面对现代城市社区发展中的一些共性问题，还要兼顾民族地区城市发展的特殊性。在这样的背景下，如何提高内蒙古城市社区的承载力、包容性以及社区管理和服务水平已经成为我区城市社区管理者必须要加以解决的重大实践课题。

在本项研究报告中，我们在借鉴国内外城市社区管理实践的成功经验以及国内外学者对城市社区管理的前沿性研究成果基础上，结合课题组成员对自治区部分城市社区的调研和访谈结果，对内蒙古加快推进城市社区精细化管理提出了四点建议：一是树立正确的城市社区精细化管理理念；二是精准识别城市社区结构的异质性特征；三是精准设计城市社区的精细化管理模式；四是创新城市社区精细化管理手段和方法。

关键词： 内蒙古，城市社区，社区结构异质性，城市社区精细化管理

目 录

一、本课题研究情况概述	1
(一) 背景分析.....	1
(二) 文献分析.....	2
(三) 概念界定.....	7
(四) 调研情况.....	8
(五) 初步成果.....	9
二、内蒙古加快推进城市社区精细化管理的必要性.....	10
(一) 2012 年至 2016 年内蒙古自治区城镇化进程分析	10
(二) 内蒙古城镇化进程中存在的突出矛盾和主要问题.....	11
(三) 内蒙古新型城镇化规划带给城市社区管理的挑战.....	12
(四) 内蒙古城市社区的异质性和社区管理“同质化”	13
三、内蒙古城市社区管理面临问题的共性和差异性分析.....	17
(一) 内蒙古城市社区管理面临的一些共性问题.....	17
(二) 内蒙古不同类型城市社区面临的特殊问题.....	19
四、内蒙古加快推进城市社区精细化管理的对策建议.....	22
(一) 树立正确的城市社区精细化管理理念.....	22
(二) 精确识别城市社区结构的异质性特征.....	24
(三) 科学设计城市社区的精细化管理模式.....	27
(四) 创新城市社区精细化管理机制和方法.....	29
结 语	32

一、本课题研究情况概述

随着我国城市化进程加快和工作生活信息化程度的延展，原有以行政管辖为主的社区治理模式受到人口大规模流动所引发的公共服务需求多样化、复杂化的挑战，寻求动态、科学、有效的社区公共产品与服务解决方案，探索新的基层治理模式成为提升现代社会治理能力的重要抓手。

（一）背景分析

社区是城市的重要组成，包含了居民生活、城市文化与环境生态等内涵，要提高居民生活质量、建设具国际竞争力的城市，需要从社区开始。随着中国社会经济建设的快速发展，中国的城市化进程迅速加快。2012年，中国城镇化率首次超过50%，达到了51.27%，2016年达到了57.35%。内蒙古的城镇化率高于全国同期水平，2012年为57.7%，2016年达到了61.2%。^①从发展趋势看，内蒙古城镇化率尚有较大的提升空间。在国家新型城镇化战略“三个一亿人”目标的驱动下，内蒙古的城市化进程将进一步提速。在这一背景下，如何提高内蒙古城市社区的承载力、包容性和管理服务水平已经成为我区城市社区管理者必须要加以解决的重大实践课题。开展本项研究工作将为我区全面实施城市社区精细化管理提供有效的决策参考。

2012年，党的十八大报告第一次把社区治理写入党的纲领性文件，强调要加强城乡社区的民主建设和强化乡村社区的服务功能。2013年，十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次从国家治理的角度阐述了城乡社区治理的基本原则，即“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。”2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》从社区卫生服务、社区养老、社区自治、社区生活设施布局以及农村转移人口融入社区等方面对新时期社区建设提出了明确要求。2017年6月中共中央、国务院出台了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，这是新中国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件。《意见》指出，城乡社区治理的基本目标是“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”。这一目标的实现分为两步：第一步，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；第二步，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

^① 数据来自2013年、2107年全国国民经济和社会发展统计公报、内蒙古自治区国民经济和社会发展统计公报。

国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。2017年10月，党的十九大报告提出：“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。”

（二）文献分析

1. 文献检索和分析结果

在本项研究中，我们对中国知网（CNKI）和中文社会科学引文索引（CSSCI）数据库中有关社区管理、城市社区管理、城市社区异质性的文献进行了主题检索和关键词检索，并运用 Citespace 软件^②对检索结果进行了文献聚类分析。我们发现，在国内有关社区管理的研究中，城市社区、社区管理、社会管理、城市社区管理、单位社区、社区管理体制、社区建设等关键词之间的共现频率较高；有关城市社区管理的研究主要在社区人口、社会管理、管理主体、社会自治等线索上展开；有关城市社区的研究则是在居民自治、社区整合、社区公共性和异质性的线索上展开，城市社区管理与社区异质性之间尚未形成显著的关键词共现关系。由此，我们可以做出如下判断，基于社区结构异质性的城市社区管理研究还十分薄弱，开展这一研究有一定新意。除了对相关文献中关键词的共现关系进行聚类分析外，我们还就文献的来源类别、机构分布、期刊分布、学科分布、研究层次、研究者合作网络以及总体趋势等进行了聚类分析，受篇幅所限，这里不再细述。总而言之，运用 Citespace 软件对相关文献的分析为本项研究奠定了扎实的文献基础。

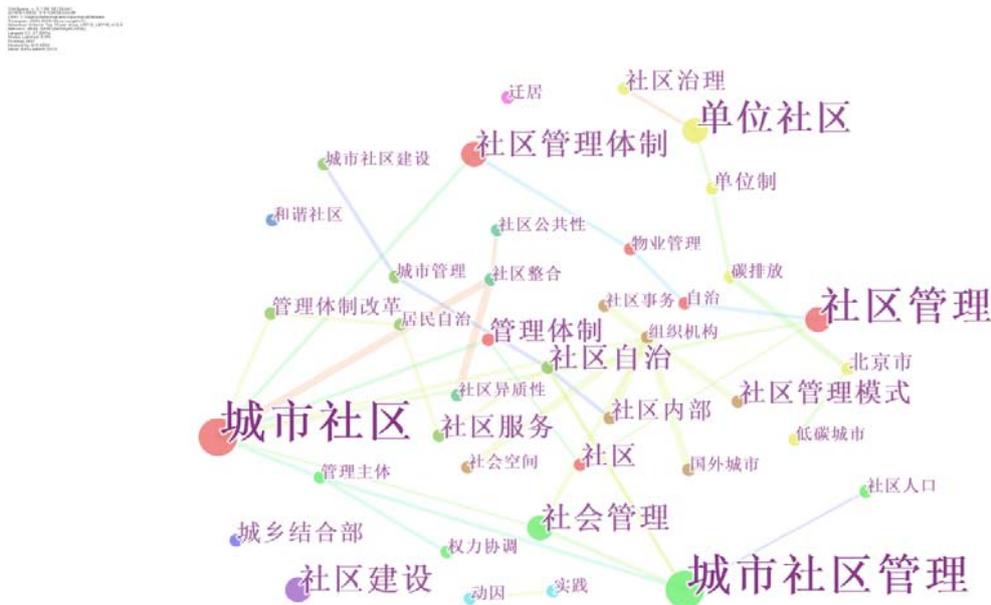


图 1-1 国内有关城市社区管理研究的文献趋势图

^② Citespace 软件是由美籍华人学者陈超美教授开发的一款科学文献趋势可视化软件。该软件可以从多个数据库中导入文献数据，在格式转换后进行文献的可视化分析，可以据此观察相关文献中关键爆发词或对爆发文献关系结构进行探测。

2. 国内外相关研究概况

(1) 社区、社区管理和社区治理

“社区”一词由德国社会学家滕尼斯（1887）首先提出，其原意为“聚集在一定空间范围内的人群和组织所构成的社会生活共同体”。百余年来，社区概念在社会学领域被广泛使用，同时也被植入其它学科领域。随着视角和语境的转换，这一概念的内涵和外延不可避免地要发生“偏离”。中国政策语境下的“社区”主要是指“居委会辖区”。

国外社区管理研究主要集中于政治社会学领域，精英论（精英阶层领导社区）、多元论（分散的、参与的人民团体领导社区）和“无决策制定”（政治集团对社区领导权的间接介入）是三大代表性理论。上述理论是针对国外社区高度自治、主体多元且地位相对平等的特点提出的，这些理论对解释中国的社区管理问题有很大的局限性。中国的社区管理主要是指以“居委会辖区”这一“准行政区”内的各种公共事务作为管理对象的“准行政行为”，因此，国内的社区管理研究主要集中于政治学、行政管理学领域。

国内社区管理研究主要涉及以下议题：一是中国社区管理兴起的背景，如刘继同（2003）提出，在改革开放的推动下，国家-社会一体化社会管理格局逐渐让位于国家、市场与社区三位一体的社会管理新格局；华伟（2000）认为，传统单位体制的解体是城市社区管理兴起的重要背景因素；徐勇（2001）提出，中国公民社会的发育，加速了基层社会自治组织的发展，这是社区管理兴起的重要社会基础。二是中国的社区管理模式，如唐士其（1996）和朱健刚（1997）提出，中国的社区管理应该是充分发挥国家行政职能的“强国家—强社会”模式；陶铁胜（2000）从政府和社会关系的角度出发归纳出行政主导型、半行政半自治型和自治型三种社区模式；毛明华（2001）以典型社区的管理实践作为划分标准，归纳出上海模式、沈阳模式、青岛模式、江汉模式等。三是社区管理的政治、经济、社会和服务功能等（吴志军等，2003；曾望军等，2006；邓恩远，2006；郑杭生等，2012；陈颀，2012等）。四是社区公共事务，如吴雪梅（2001）把社区公共事务归纳为人口管理、环境管理、治安管理以及社区服务、社区文化和社区保障等六个方面。五是国外社区管理经验，如国外社区管理模式（谢守红等，2004）、社区协作（张用会，2010）、社区服务（贾先文，2011）以及社区治安等。

随着西方治理理论在中国的传播和发展，一些国内学者前瞻性地提出了社区治理问题，如俞可平（1999）认为，与社区管理需要政府的权威自上而下运行所不同的是，社区治理具有合作的、协商的、多主体的特点。党的十八大以来，政府对社区的政策重心开始从“管理”转向“治理”，这使得国内的社区治理研究迅速升温。已有研究涵盖了社区治理中的国家与社会关系、社区治理主体结构以及社区治理中的自组织、协商民主和社会资本等问题。例如，郎友兴、葛俊良（2014）提出，社区治理主体的多元性意味着除了政府权威之外，个人、社

会组织和群体都应当广泛地参与到社区公共事务当中；赵毅旭（2014）把城市社区的成员主体扩大到非户籍居民和辖区各单位，提出社区治理主体包含了所有社区内利益相关者和对社区提供服务的组织和个人；陈伟东等（2014）提出，社区利益的空间范围、具体制度、技术条件和公共意识都直接影响着社区治理主体的数量和行为。**值得注意的是，国内的社区治理研究多是以西方治理理论为基础。尽管这一理论对中国有一定的借鉴意义，但其理论基础是平等主体的参与和合作，且带有明显的“去政治化”、“去行政化”色彩，其实践前提是参与主体充分发育并具备了较强的自组织、自管理能力。显然，这并不符合我国社区发展的实际。**

（2）社区结构和社区结构异质性

社区结构是指社区内各要素的内部及其相互之间形成的相对稳定的关系或构成方式，主要涉及六方面内容：**一是社区经济结构**，包括生产力结构和生产关系结构，是社区生活中起主导作用的系统，社区经济的空间分布结构、自然资源和人文资源的构成是分析社区经济结构的主要内容。**二是社区人口结构**，张鸿雁，尹京生（2000）认为中国城市社区人口结构呈现出老龄化、无单位归属人员增多、外来打工人员增多三种趋势。还有学者对城市社区人口的年龄结构、性别结构、民族和信仰结构、知识结构、群体结构和组织结构进行分析。**三是社区主体结构**，林尚立（2003）认为，社区居民委员会拥有国家赋权，是社区治理的关键力量，其他组织皆为非权威的边缘组织；陈伟东（2004）认为，社区党组织是社区组织的领导核心；夏建中（2012）认为，在商品房住宅小区，业主委员会在社区治理中起着不可替代的主体作用。**四是社区服务结构**，张鸿雁、尹京生（2000）从家政、医疗、消费、文化、老年人服务、教育、就业、治安、环境卫生、老年人服务等九个方面对社等。**五是社区组织结构**，朱健刚（1997）认为，街区的权力结构表现为“权力的三叠组织网络”。兰亚春（2013）将社区组织结构分为横向组织和纵向组织。**六是社区空间结构**，金峰、朱昌廉（2001）和常芳（2013）等对城市社区空间结构分布特征开展了专题研究。

社区结构异质性主要体现为社区的人口结构、空间结构和组织结构等方面的差异性和多元性。**社区人口结构的异质性**主要表现为个人结构和家庭结构的差异性。蔡禾（2014）将社区的异质性描述为即原本毫不相干的个体，诸如不同单位、不同职业、不同文化、不同宗教和不同民族的人经由住房的市场机制（购房或租房）开始居住和生活在同一个社区。王颖（2002）认为，城市移民人口增加（从其他城市吸引过来的有技术、高学历的外来人员和从农村流入城市的外来务工人员等）是社区异质性提高的主要原因。

社区空间结构的异质性表现为空间功能和空间质量的差异性和多元性。一般说来，社区的空间结构包括功能结构、密度结构、居住类型、形式结构、设施结构等。国内的相关研究主要社区的物理空间和社会空间两个方面。谭日辉（2012）、赵衡宇（2009）、刑晓明（2007）、

桂勇（2006）、杨军（2002）等人研究发现，城市空间扩张和空间重构的过程使得居民分散在不同社区，必然面临着社会整合的问题。社会整合的过程也是从异质化到同质化的过程。就社区住房类型而言，商品房小区要比老式小区异质性高，因此，邻里关系淡漠。蔡禾（2012）则采用社区社团活动举办的频率和参与率作为社区社会空间的衡量指标。他认为，社区公共空间供给越多，越有利于社区邻里关系的加强。

社区组织结构的异质性表现为组织性质和组织活力的多元性。黄晓星（2011）认为，社区性是影响社区运动的关键变量，社区性由人口、空间和组织所构成，三个要素互动形成了社区性的两个维度：其一，内在的社区居民（能动者）共同体，包括居民正式和非正式的联合体；其二，外在的社会（控制）结构层面，包括政府组织及政府组织在社区内的代理人这两个动态发展的维度。

20世纪90年代以来，一些学者倾向于把城市社区按照某种同质性的因素进行分类。吴缚龙（1992）将中国的社区分为四类：传统式街坊社区、单一式单位社区、混合式综合社区、演替式边缘社区；王颖（2002）将社区分为五类：传统街坊式社区、单位公房式社区、高收入商品房社区、中低收入商品房社区以及社会边缘化社区。张鸿雁和殷京生（2000）将社区分成了六类：传统街坊式小区、单一式单位社区、混合式综合社区、演替式边缘社区、房地产开发为主体的新型物业管理型社区、城市社会变迁中形成的“自生区”或移民区。

也有一些学者在研究中发现，同质性城市社区中也不同程度地存在着某种异质性因素。王颖（2002）认为异质性主要体现在两种类型的社区，一是“市场一个人”完全商品化的小区；另一种是“市场一单位一个人”的过渡社区。张晨（2011）指出，过渡性社区或者演替式社区是中国特色城镇化进程中的特定社区形态，这种社区既包含城市社区空间形态的特征，又延续一定农村社区的属性，呈现“非城非乡，亦城亦乡”的特征，也有学者称其为城郊社区、村改居社区、城乡接合部社区等。浩春杏（2009）提出，商品住房社区则呈现出鲜明的地位同质性、身份异质性的特征。他同时指出，单位制社区本质上是身份同质性、地位异质性社区的另一张名片。张鸿雁、殷京生（2000）认为，传统街坊式社区体现为用地类型和建筑类型的复杂、居民职业类型的复杂。吴缚龙（1992）认为，混合式综合社区主要体现的是经济实力和经济类型的差异。

总体看来，国内多数学者是按照某种同质性因素来划分社区类型，相关研究十分丰富也比较成熟。社区异质性因素在各类型社区研究中，即便出现也只是作为特征来分析，尚未对异质性社区的分类及其治理进行深化、细化的剖析。

（3）城市社区精细化管理

精细化管理是由日本著名企业家丰田英二在20世纪50年代首先提出并付诸于企业管理

实践的。国外的精细化管理研究以归纳和总结成功企业的精细化管理经验为主，如建立在专业化基础上的分工负责、建立在协同化基础上的整体推进、建立在数据化基础上的绩效评估、建立在信息化基础上的管理流程、建立在人本化基础上的弹性管理等。

国内的精细化管理研究起步于 20 世纪 90 年代中期，最初也是以企业作为研究对象。近年来，精细化管理越来越多地被引入到政府管理、事业单位管理、社会管理和社区管理的理论和实践中来，丰富了国内的精细化管理研究。刘辉（2007）认为，作为一种现代管理理念，它体现了社会分工的精细化和服务质量的精细化对现代管理的必然要求；作为一种现代管理技术，它是建立在常规管理的基础上，以最大限度地减少管理所占用的资源和降低管理成本为主要目标的一种管理方式，主要包括管理的程序化、标准化、数据化、信息化和精准化。

国内关于**城市社区精细化管理**的研究以实证性研究为主，如高远林（2007）对深圳市社区管理的研究；唐景明（2012）对成都市社区管理的研究；陈云（2013）对浙江余姚市社区管理的研究；崔咏梅（2015）对安庆市社区管理的研究等。此外，还有不少学者对近年来兴起的城市社区网格化管理（王保森，2007；陈志强等，2007；张楚文，2011；杨逢银，2014；余华，2014）以及城市智慧社区的建设标准（周洁等，2012）、实现途径（张彭等，2012）、关键技术（肖凌等，2014）、政府角色（伍堃，2013）等开展了专题分析。从相关研究的基本思路看，目前，国内学者主要是从社区管理制度和机制设计、社区管理技术和方法选择两个维度出发来探讨城市社区精细化管理问题。相比较而言，从社区结构异质性的视角出发来探讨城市社区精细化管理的研究还十分少见。

基于社区异质性的城市社区精细化管理，关键在于对城市社区结构异质性的识别和分析。社区结构指的是社区内的人群、空间及组织等要素内部及其相互之间所形成的相对稳定的关系或构成方式。因此，社区结构异质性主要体现为社区的人群结构、空间结构和组织结构等方面的差异性和多元性。具体而言，人口结构异质性表现在个人结构和家庭结构的差异性；空间结构的异质性表现为空间功能和空间质量的差异性和多元性；组织结构异质性表现为组织性质和组织活力的多元性。

3. 已有研究存在的不足

不同的学科或理论的视角催生了不同的社区治理模式，在实践中都有较为典型的应用案例。但随着我国城市化战略的快速推进，很多没有达到令人满意的效果，推广复制某种治理模式往往出现问题或副作用，其缘由在于没有深入研究不同类型社区结构形成的机理、城市社区结构异质性的主要影响因素，并针对其空间、人群、组织的异质性“对症下药”，实现精细化的治理。对城市社区结构的共性特征以及异质性构成的要素分析、内外部的有效治理机制尚缺少深入的实证研究。

内蒙古城市社区治理的研究基础还比较薄弱，已有相关研究主要涉及的领域包括社区治理（侯晓晖等，2014；付春华等，2015；）、社区服务（冯呼和，2014；吴炳东，2016）、社区教育（李雪等，2013；陈志平等，2014；立在红，2017）以及民族社区建设（付启敏等，2014；滕驰，2015；付启敏，2015）。对内蒙古城市社区人口结构、空间结构和组织结构的专题性研究还十分少见，对内蒙古城市社区结构异质性的研究尚属空白。

（三）概念界定

1. 社区和城市社区

“社区”一词最早由德国社会学家滕尼斯（1887）提出，原指那些具有共同价值趋向的同质人口组成的、关系密切、守望相助、疾病相抚、富有较强归属感和人情味的社会团体。随着美国经验社会学研究的兴起，“社区”被更多地赋予了“地域性”特征。20世纪30年代，费孝通先生和吴文藻先生把英文 Community 译为“社区”。这一译法一直沿用下来，成为社会学的一个专用概念。国内外学界对“社区”概念的界定存在多种理解，但对“社区”的一般性特征有着较高的共识度。这些特征包括：一定规模的人口；一定的地域；必要的社会生活服务设施；特有的文化制度、价值观念、风俗习惯和生活方式；社区居民对社区的认同感、归属感；有适合社区生活的制度与相应的管理机构等。^③

“城市社区”是指构成城市的有共同地缘、文化习俗、信仰、价值观念、消费习惯、基础设施、经济社会生活氛围的地域空间。城市社区的功能包括：空间功能，即为城市居民的生存和发展提供必要空间；集聚功能，即具有不同社会属性的城市居民汇集在一起，带来了文化、知识、技术、资金、信息等资源的集聚；联结功能，即社区集中了众多的家庭、个人、企事业单位，社区将这些单位、个人、家庭有序地联结起来，组成小社会；传播功能，即社区文化、知识、技术、资金、消费等密集，汇集了大量的信息，并且以极快的速度传播；场域功能，即社区是一种社会行动与互动的场域，在这个场域里，所有分子彼此发生影响，这个场域不受任何集团控制。^④

2. 社区结构和社区结构异质性

“社区结构”是指社区内各要素的内部及其相互之间形成的相对稳定的关系或构成方式，主要涉及六方面内容：一是社区经济结构；二是社区人口结构；三是社区主体结构；四是社区服务结构；五是社区组织结构；六是社区空间结构。

“社区结构异质性”主要体现为社区的人群结构、空间结构和组织结构等方面的差异性和多元性。具体而言，人口结构异质性表现在个人结构和家庭结构的差异性；空间结构的异

^③ 参见廖盖隆等主编：《马克思主义百科要览（下卷）》，人民日报出版社1993年版，第1617-1618页。

^④ 参见刘树成主编：《现代经济词典》，凤凰出版社、江苏人民出版社，2005年版，第119页。

质性表现为空间功能和空间质量的差异性和多元性；组织结构异质性表现为组织性质和组织活力的多元性。

3. 精细化管理和城市社区精细化管理

“精细化管理”是一种管理理念和管理文化，也意味着一整套在管理手段、技术和方法有别于传统粗放式管理的新型管理方式。目前，学术界对于精细化管理概念的界定存在多种理解，但对精细化管理具有的一般性特征有着较高的认同度。这些特征包括建立在专业化基础上的分工负责；建立在协同化基础上的整体推进；建立在数据化基础上的绩效评估；建立在信息化基础上的管理流程；建立在人本化基础上的刚柔相济等。

“城市社区精细化管理”是在借鉴了精细化管理思想基础上提出的一种全新的城市社区管理理念。目前，有关城市社区精细化管理在理论和实践上都尚处于摸索阶段，难以形成一个完备定义。在这份研究报告中，我们是从城市社区结构异质性出发来理解城市社区精细化管理。城市社区的类型多样、结构复杂，有着较为显著的异质性特征，这又主要表现为城市社区在人群结构、空间结构和组织结构等方面的差异性和多元性。因此，实施城市社区精细化管理需要针对城市社区的不同结构类型及其异质性特征做出有针对性的、个性化、订制化政策设计。

（四）调研情况

为开展本项研究，课题组经过反复讨论，根据成员的地域分布及其社会关系网络，在自治区 9 个地级市中选定乌海市（自治区城镇化率最高的城市）和呼和浩特市（自治区首府城市）作为重点调研城市，此外，还选定了呼和浩特市、乌海市、包头市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、赤峰市的部分城市社区作为调研点。在我们选择的调研点中，有老旧住宅占比高的社区（如呼和浩特市的团结小区社区、新春社区），有依然保留着一定单位制色彩的社区（如内蒙古大学社区），有典型的新建商住社区（如赤峰市的阳光社区），有城乡结合部社区（如鄂尔多斯市的铁北社区、呼和浩特市的后不塔气社区、乌海市的千里山镇新园社区），此外，还包括棚户区拆迁安置区、矿区搬迁社区、工业园区社区等。（调研分工情况见表 1-1）

课题组成员在调研中得到了多方帮助，但在数据采集方面也遇到一些困难：一是城市社区数据量大、变动性强、透明度差；二是一些关键数据涉及多个部门，数据采集难度大；三是当前的社区统计主要集中于一些常规数据，且对现有数据的利用率普遍不高；四是一些社区开展数据统计只是为了应付上级任务，统计工作比较粗糙，统计质量不高，甚至存在明显误差；五是各级社区管理部门对“城市社区异质性”普遍了解不多，工作中基本不会以此作为出发点，也未曾做出专门的统计分析。

我们发现，社区管理部门定期要对各社区的基础数据做出统计，但主要集中于一些常规

数据，如社区办公和活动用房面积、辖区面积、辖区户数、辖区人口、社会组织、志愿者队伍、志愿服务站等。对一些更为具体的数据，如各社区人口结构（年龄、性别、学历、职业、民族、政治面貌等）、社区组织结构（如辖区内单位的性质、规模等）、社区空间结构等，社区管理部门未曾做过全面统计，甚至各社区在未接到上级相关任务安排之前也不会做专项统计，即便是曾经做过统计，但数据留存也不够不完整。在我们掌握的材料中，乌海市社区办和呼和浩特市社区办提供的数据和资料相对完整，课题组成员对其他城市部分社区的调研也获得了一些较为可靠的数据和资料。

表 1-1 课题组成员调研情况一览表

调研人员	调研地点	调研时间	调研方式	调研成果
张彬	乌海市、呼和浩特市	2017年10月-11月	实地调研、访谈	掌握了乌海市和呼和浩特市社区数据
李娟	包头市青山区、呼和浩特市 新城部分社区	2017年11月	实地调研、访谈	获得社区部分数据
张琳	巴彦淖尔市临河区 部分社区	2017年9月	实地调研、访谈	获得社区部分数据
解昱瑶	包头市东河区北梁社区	2017年9月-11月	实地调研、访谈	掌握北梁社区数据
任鹏飞	赤峰市松山区部分社区	2017年9月	实地调研、访谈	获得社区部分数据
王茹慧	鄂尔多斯市东胜区、准格尔 旗部分社区	2017年11月	实地调研、访谈	获得社区部分数据

（五）初步成果

一是课题组成员对呼和浩特市、包头市、赤峰市、乌海市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市等城市的 21 个社区开展调研和访谈活动，积累了一定的实证资料，并与一些社区工作人员建立了良好的合作关系，这为我们今后继续深化本项研究工作奠定了基础。

二是在文献分析和调研访谈的基础上，在兼顾城市社区管理的一般特征和城市社区结构异质性的同时，对内蒙古城市社区管理面临的一些共性问题以及不同类型城市社区面临的差异性问题的分析。

三是在文献分析和调研访谈的基础上，对影响城市社区结构（主要是人口结构、空间结

构和组织结构)的各种因素进行识别,在征求多位专家意见的基础上初步拟定了一个城市社区异质性评价指标体系(见本报告第24-27页)。我们将在今后的研究中对这一指标体系做出检验并修正。

四是课题组成员分头撰写了三篇论文和一份研究报告。三篇论文分别为:城市社区精细化管理研究:出发点和路径选择;城市老旧小区准物业管理改革研究——以呼和浩特市迎新路街道两个试点社区为例;包头市北梁棚户区改造中的社区管理问题研究。其中,前两篇论文为2018年“两岸人文青年社会科学学术论坛”会议论文,第三篇论文尚未投稿。

二、内蒙古加快推进城市社区精细化管理的必要性

自西部大开发以来,内蒙古自治区的城市化进程明显提速。一方面是在撤盟建市的行政区划改革驱动下,城市数量和容量显著增长,另一方面是城镇常住人口规模迅速扩大,城镇化率大幅度提高。^⑤值得注意的是,内蒙古的城镇化率虽然明显高于全国平均水平,但城镇总体建设质量还不高,城市社区管理水平参差不齐,加之流动人口规模增长加快,这不仅加剧了城市社区人口结构的复杂性,对城市社区管理也提出了更高的要求。

(一) 2012年至2016年内蒙古自治区城镇化进程分析

2012-2016年间,内蒙古的城镇化率从57.7%增加到61.19%,年均增长率较之前十年有所下降,略低于同期全国平均城镇化率的年均增长水平。尽管如此,2016年,内蒙古的城镇化率仍高于全国平均城镇化率近4个百分点。在五个少数民族自治区中,内蒙古的城镇化率排名第一,比宁夏(56.29%)高出了近5个百分点,比新疆和广西高出了13个百分点左右,比西藏高出近32个百分点,内蒙古也是唯一一个超过了全国平均城镇化率的少数民族自治区。(见表2-1)

表2-1 2012-2016年五个少数民族自治区城镇化率及全国平均城镇化率变动情况

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
内蒙古自治区	57.70%	58.70%	59.50%	60.30%	61.19%
宁夏回族自治区	50.67%	52.00%	52.02%	55.23%	56.29%
新疆维吾尔自治区	44.00%	44.50%	46.07%	47.23%	48.35%
广西壮族自治区	43.53%	44.80%	44.82%	47.06%	48.08%
西藏自治区	22.75%	23.71%	25.75%	27.74%	29.56%
全国平均	52.6%	53.73%	54.77%	56.10%	57.35%

表中数据来自2012-2016年全国国民经济和社会发展统计公报、五个少数民族自治区国民经济和社会

^⑤ 2000-2011年的12年间,内蒙古的城镇化率增长了14.4个百分点,达到了56.6%,城镇常住人口规模增加了404.14万人,达到了1405.24万人(数据来自2000年、2011年全国国民经济和社会发展统计公报、内蒙古自治区国民经济和社会发展统计公报)。

发展统计公报。

从内蒙古自治区 9 个地级市的城镇化率变动情况看，2012-2016 年间，城镇化率增速最快的是赤峰市，增长了 7 个百分点，通辽市和乌兰察布市的城镇化率也分别增长了 4.4 个百分点和 4.3 个百分点，均超过了自治区城镇化率的增长水平，其他 6 个地级市城镇化率的年均增速有所放缓。在 9 个地级市中，乌海市的城镇化率最高，达到了 94.63%，高出自治区平均水平 33.4 个百分点。包头市、呼和浩特市、鄂尔多斯市和呼伦贝尔市城镇化水平也明显高于自治区平均水平，赤峰市、通辽市、乌兰察布市和巴彦淖尔市城镇化水平与自治区平均水平相比还有较大差距。（见表 2-2）

表 2-2 2012-2016 年内蒙古自治区 9 个地级市城镇化率变动情况

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
呼和浩特市	65.22%	66.24%	66.90%	67.50%	68.20%
包头市	81.40%	82.00%	82.30%	82.70%	83.00%
乌海市	94.48%	94.59%	94.57%	94.58%	94.63%
赤峰市	41.20%	44.90%	46.05%	47.10%	48.29%
通辽市	43.10%	44.28%	45.36%	46.35%	47.54%
鄂尔多斯市	72.00%	72.40%	72.80%	73.13%	73.54%
呼伦贝尔市	68.97%	69.73%	70.26%	70.84%	71.52%
乌兰察布市	43.57%	44.32%	45.26%	46.58%	47.85%
巴彦淖尔市	50.20%	51.00%	51.70%	52.60%	53.40%

表中数据来自 2012-2016 年内蒙古自治区 9 个地级市的国民经济和社会发展统计公报。

（二）内蒙古城镇化进程中存在的突出矛盾和主要问题

一是城镇化进程与城镇化质量的不同步。“十二五”期间，我区户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距由 14.6 个百分点拉大到 16 个百分点，有 400 多万农村、牧区进城人员未能充分享受到城镇基本公共服务，还有大约 180 多万矿区、林区、垦区的城镇户籍人口未能享受到同等待遇的城镇公共服务。

二是城镇体系发展不协调。由于我区地广人稀，城镇布局相对分散、距离较远，城市数量偏少、规模普遍较小，城市间经济联系较弱，导致人口和城镇发展空间分布不相匹配。在西部地区，盟市经济发展虽然势头强劲，但多以资源型产业为主，就业弹性较低，经济发展对人口集聚的作用有限；在东部地区，各盟市经济发展相对落后，城镇化率比西部地区低 17 个百分点左右。

三是城镇规划、建设和管理水平总体不高。我区城镇规划多以向外拓展和新增建设用地

为主，相对忽视了对旧城区的更新、改造和综合开发。民族文化特色、历史底蕴和自然环境在城镇规划中体现的不够充分。主要市政设施及相关配套设施在设计、建设和投入使用上难以同步，重复建设问题比较突出。城市污水和垃圾处理能力不足，城市环境污染加剧。

四是城镇化体制机制不够健全。城乡分割的户籍制度、土地管理制度、社会保障制度以及财税金融制度、行政管理制度等，导致城乡利益失衡，严重制约了我区农牧业转移人口市民化和城乡发展一体化。由于城乡统一的户口制度尚未实现，林区、垦区企业职工和被征地农牧民、农牧民工等各类群体的养老、保险等社会保障制度还不能很好的融合，制约了城镇化健康发展。^⑥

（三）内蒙古新型城镇化规划带给城市社区管理的挑战

新型城镇化建设对城市社区是难得的发展机遇，但对城市社区管理者而言，则又是一种新的挑战，对城市社区管理和服务水平提出更高要求。

在 2016 年出台的《内蒙古自治区“十三五”新型城镇化规划》中，绝大多数的规划主题都与城市社区建设相关。《规划》中直接提及“社区”达 34 次之多，其中多指城市社区。如将农牧业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系；推进农牧民工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，建设包容性城市；依托社区构建服务管理平台，积极营造农牧业转移人口参加社区活动、参与社区建设和管理的良好氛围，培养农牧业转移人口的市民意识；加快低碳社区建设，优化社区土地使用空间、功能布局和社区生活圈，促进社区生活方式、运营管理、楼宇建筑、基础设施、生态环境等方面绿色低碳化；推动智慧城市试点，加快智慧社区公共服务综合信息系统等专业化公共服务平台建设；塑造城市文化品牌，加快社区文化中心建设；优化社区生活设施布局，推动社区内公共设施向居民开放；建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系；加快公共服务向社区延伸，推进社区工作人员专业化和职业化，依法民主管理社区公共事务和公益事业；加大城市棚户区改造力度，把城镇棚户区改造成为建筑质量优良、功能设施齐全、人居环境优美的新型社区等。

上述规划的实施无疑将改善城市社区的基础设施条件和环境卫生状况，对加强城市社区医疗、社区文化、社区养老、社区治理等都将有所助益。但我们同时应该看到，这些规划虽然由自治区各职能部门负责实施，但城市社区作为规划的落脚点，既要承担一定的协助义务，也要承担起更多的管理事项和管理责任。在我们的调研活动中，不少社区干部都反映了同样一个问题，既希望有新的规划项目能够落户社区，这不仅造福社区居民，也是工作成绩，但同时又怕规划项目落地后，随之而来的是应接不暇的考核、检查和报告，这又让他们往往不

^⑥ 参见 2016 年 12 月出台的《内蒙古自治区“十三五”新型城镇化规划》。

堪重负。

（四）内蒙古城市社区的异质性和社区管理“同质化”

按照课题组的最初构想，我们计划对自治区 9 个地级市城市社区的人口结构、空间结构和组织结构做聚类分析，由于最终获得的数据资料不够充分，要做整体性分析尚不具备条件。因此，我们将以乌海市为例来分析其社区结构的多样性和复杂性。

乌海市是自治区城镇化率最高的城市，城镇化水平达到了 94.63%；设有海勃湾区、乌达区、海南区三个市辖区，5 个建制镇和 15 个街道，共有 67 个城镇社区、13 个行政村。其中：海勃湾区辖 1 个镇、6 个街道、35 个社区、5 个村；乌达区辖 1 个镇、7 个街道、22 个社区；海南区辖 3 个镇、2 个街道、10 个社区、8 个村。

从社区类型看，67 个城镇社区中，有 6 个典型的城乡结合部社区（其中 1 个尚未完成“村改居”），5 个矿区搬迁安置社区（这又包括 3 个矿区搬迁社区、1 个矿区搬迁临时保留安置社区、1 个新建矿区搬迁安置社区），3 个棚户区拆迁安置社区，1 个工业园区社区。按照乌海市社区办负责人的说法，其余 52 个社区难以做出类型划分，属于混合型社区（如有的社区以新建商住小区为主，有的社区老旧小区占比较高，有的社区单位小区占比高等）。

从社区人口规模看，辖区人口超过 2 万人的有 1 个社区，辖区人口介于 1 万人至 2 万人之间的有 24 个社区，辖区人口介于 5000 人至 1 万人之间的有 26 个社区，辖区人口介于 1000 人至 5000 人之间的有 15 个社区，辖区人口不足 1000 人的有 1 个社区。

从社区辖区面积看，超过 100 平方公里的有 1 个社区，辖区面积介于 10 至 100 平方公里之间的社区有 16 个，辖区面积介于 1 至 10 平方公里之间的有 41 个社区，辖区面积不足 1 平方公里的有 9 个社区。

从社区办公条件看，全市社区用房平均达 1151 平方米，其中，3000 平方米以上的 7 个社区；2000-2999 平方米的 8 个社区；1000-1999 平方米的有 13 个社区；500-999 平方米的 17 个社区；300-499 平方米的 22 个社区。（参见表 2-3）

从上述分析不难看出，乌海市社区在人口结构、空间结构方面存在着比较显著的异质性，各社区办公条件、基础设施、居民构成、辖区单位等也存在明显差异。此外，各社区的社会组织、志愿者队伍、志愿服务站数量方面也存在较大差距。^⑦

尽管社区结构存在异质性，但从社区管理和服务的具体事项、工作程序、组织结构、经费安排、人员工资和福利标准等来看，又呈现出一定的“同质化”特征。

^⑦ 从我们获得的乌海市社区资料来看，关于各社区人口结构的统计还比较粗糙，缺乏更为具体的信息，例如年龄分布、性别分布、少数民族比例、学历层次、居住时长、职业分布、收入状况等。据社区办负责人反映，上述信息应该也有相关统计，但分属不同职能部门，全面汇总的难度很大。此外，有关各社区的空间结构和组织结构的信息，社区办所掌握的材料同样十分有限，其它城市的社区信息统计工作也存在相似问题。

从社区服务事项来看，乌海市各社区工作精力主要在完成各部门、街道下派的事务，12345市民服务热线派件，社区无物业小区的卫生、水、电、暖等公用事业服务，维稳，填报各部门的统计台账和报表，创城资料准备和社区卫生环境整治等。其次，才是在走访入户、调解邻里矛盾、代办服务、办理居民公共事务、推动社区互助服务和志愿服务活动等社区自治和社区服务工作。

从社区组织结构来看，乌海市的社区由街道办事处或镇直接领导，社区组织体系包括社区党组织、社区居委会、社区服务站、社区议事协商监督委员会。社区党组织发挥领导核心作用，社区居委会引导、组织居民开展自治活动，初步实现了网格化管理服务，但网格管理员工的无补贴，大多数都是由社区两委成员带居民中的积极分子组成，由于无报酬、人员少，作用发挥欠佳。

从社区活动经费安排来看，乌海市社区党组织活动经费按照每名党员每年不低于 500 元标准核定，办公经费按照辖区居民 1500 户以下的，每户每年不低于 40 元标准核定，1500 户以上的，每年不低于 6 万元（即通俗所说的社区办公经费）。此外，自治区安排每个区为民服务专项经费 10 万元，市财政安排每个社区民服务专项经费 10 万元。

从社区工作人员福利待遇标准看，乌海市社区（村）两委成员（不包括行政事业编制下派人员）报酬待遇目前为 3000 元/月左右，工资结构为“基础（1460 元）+岗位（500.300.200 元）+绩效（300 元）+工龄（一年 25 元）+五险（财政另缴约为 800 元）”。社区（村）聘用的工作人员报酬为 2600 元/月（1800 元+五险 800 元）。此外，还有一部分大学生村（居）官报酬为 2900 元/月（2100 元+五险 800 元）。

从上述分析不难看出，乌海市的城市社区管理又呈现出一定的“同质化”特征。这种情况在我们对其他城市社区的调研中也能看到类似特点。对异质性社区是否应该实行“同质化”管理？这是我们在探讨城市社区精细化管理必须要认真思考的一个问题。

表 2-3 乌海市社区概况统计表

序号	社区名称	区	街道或镇	办公和活 用房面积 (平方米)	辖区面积 (平方公里)	辖区 户数 (户)	辖区 人口 (人)	社区类型
1	新海社区	海 勃 湾	新华	1700	2.5	4600	12316	
2	康乐社区			2300	0.8	2700	7064	
3	清泉社区			300	1.5	4100	10600	
4	和谐社区			300	2.3	3752	9144	

5	幸福社区		300	175	1262	3787	城乡结合部社区
6	新南社区		600	1.7	520	1500	
7	海达社区		1100	0.9	6130	15500	
8	新华社区	新华西	300	2.7	4079	9970	
9	滨水社区		1100	3	3816	10225	
10	盛世社区		2151	1	2732	6378	
11	长青社区		945	2	4918	13216	
12	蓝天社区		300	4.2	3103	7838	
13	新城社区	凤凰岭	416	2	4676	10761	
14	公园社区		1287	1.8	4280	9961	
15	墨香梨园		1830	1	4216	9345	
16	和平社区		785	1.5	3984	9684	
17	和平东社区		1610	2	1850	5127	
18	青山社区		593	1.8	3657	7126	
19	黄河社区		433	3.2	3640	7112	
20	狮城社区	海北	640	0.27	2165	5416	
21	长青东社区		300	3.5	4100	14360	
22	佳苑社区		300	2.7	2614	4344	
23	东环路社区		630	2.5	3108	8800	
24	东山北社区		535	9.6	4760	10040	
25	镇北社区		380	8	2988	7117	城乡结合部社区
26	中河源社区	2500	6.5	1680	4448	农村社区	
27	白楼社区		1854	3	7220	18840	
28	滨河社区		2090	24	6328	13894	
29	海馨社区	林荫街道	4600	1.5	5655	10285	棚户区拆迁安置区

30	温馨社区	乌 达 区		470	1.28	4800	10871	棚户区拆迁安置区
31	大庆社区			1330	4.1	5996	14310	
32	依林社区			1500	0.21	2820	7049	棚户区拆迁安置区
33	金裕社区			308	8	1774	5740	城乡结合部社区
34	千钢社区			3120	18	2865	8596	工业园区社区
35	新园社区		400	6	760	2413	城乡结合部社区	
36	先锋社区		巴音赛	310	3.1	4007	10391	
37	团结社区			500	2	3590	8122	
38	幸福社区			400	2.6	4071	10467	
39	矿山社区		苏海图	460	7.6	672	1485	矿区搬迁社区
40	振华社区			310	13.2	800	1100	
41	铁西社区		五虎山	400	30	1952	4023	
42	育红社区			800	26	2599	6824	
43	民达社区		新达	360	4.5	7064	13060	
44	安居佳苑社区			2000	0.48	5638	12585	
45	新达佳苑社区			1500	0.23	4622	11592	
46	爱民佳苑社区			3200	0.32	4585	10723	
47	永昌佳苑社区			5200	3.1	3579	9188	新建矿区搬迁安置社区
48	泽园社区		乌兰淖尔 镇	730	49	637	1808	农村社区
49	富民社区			340	28.25	317	865	城乡结合部社区
50	滨海社区		滨海	3228	4.5	3872	9580	
51	团结北路社区	400		4.2	4085	11324		

52	胜利社区			520	3.5	2334	6331	
53	富强社区		三道坎	670	6.3	1408	3777	
54	胡杨社区			350	26.7	1943	4958	
55	兴华社区		梁家沟	1100	8.2	1160	2768	矿区搬迁社区
56	复兴社区			500	5.5	1300	3000	矿区搬迁社区
57	黄白茨社区			500	16.7	1032	2745	矿区搬迁临时保留安置社区
58	华苑社区					22.3	7806	21023
59	金海社区		拉僧仲	3100		4250	12000	
60	新世纪社区			2000	7.5	3256	10195	
61	新苑社区	海 南 区		800	0.9	5300	13000	
62	新桥社区			3560	0.7	3010	10300	
63	建设社区			1900	24.5	2653	7300	
64	小康社区		公乌素镇	4100	17.87	1434	5100	
65	利民社区			600	15.8	2029	4876	
66	民乐社区		2240	17.38	1200	6456		
67	祥苑社区		拉僧庙镇	1560	69.95	2940	7200	
			西卓子山	2000	29.5			
全市社区合计				84945	762.44	222793	557343	

表中数据由乌海市民政局社区办提供。根据社区办负责人的解释，社区类型处未做明确标注的社区难以简单归类，为方便统计，我们在这里把这类社区统称为“混合型社区”。

三、内蒙古城市社区管理面临问题的共性和差异性分析

我们在文献分析和实地调研中发现，当前城市社区管理面临诸多问题，但不能一概而论。一些问题几乎在所有城市社区中普遍存在，属于共性问题，如社区居委会“过渡行政化”、职责不匹配、队伍不稳定、经费有限等；一些问题则比较特殊，只是某种类型社区甚至个别社区的特殊问题。

（一）内蒙古城市社区管理面临的一些共性问题

1. 社区居委会“过渡行政化”

目前，城市社区管理普遍沿用了机关自上而下的管理模式和考核方式，这也导致了社区干部“只唯上、不唯下”，眼睛盯着上面，在与居民联系少、沟通少，服从“上级”意识强，服务群众意识相对薄弱。通常情况下，设在城市社区的站、办、所都会对应某个政府职能部门，居民情况调查、基础资料填报、各种证明开具、各项费用代收等，大量“代办性”业务都集中于社区。社区工作人员在完成本职工作的同时还要代办大量的指派任务。乌海市某社区工作人员在给我们介绍他的日常工作时讲到，“现社区工作精力主要在完成各部门、街道下派的事务，12345 市民服务热线派件，社区无物业小区的卫生、水、电、暖等公用事业服务，维稳，填报各部门的统计台账和报表，创城资料准备和社区卫生环境整治等。其次才是在走访入户、调解邻里矛盾、代办服务、办理居民公共事务、推动社区互助服务和志愿服务活动等社区自治和社区服务工作。”

2. 社区干部队伍流动性强

近年来，各城市为加强社区管理工作，采取一系列措施来充实社区干部队伍。然而，在实际工作中，社区干部特别是年轻干部的流动性较大是一个不争的事实，主要流动方式包括轮岗（各城市街道办事处普遍采取了定期调整社区干部的做法）、调动以及考录等。例如，呼和浩特市从 2008 年开始，每年为社区公开招考 200 名全日制本科及以上学历的毕业生，到 2013 年基本实现了社区干部队伍的专业化和职业化。2013 年，呼市社区工作人员为 3094 人，其中正式干部 2053 人，公益性岗位人员 1041 人，大专以上学历人数 1717 人。应该说，呼市的社区干部队伍从规模到层次在全区范围内位居前列，然而，流动性问题同样存在。据呼市社区办负责人反映，在同一岗位上连续工作三年以上的社区干部不足三分之二。

3. 社区工作经费普遍紧张

随着城市社区提供的公共产品和服务日益多样化，社区工作需要更多的经费支持来维持日常运作。一些城市也出台了具体措施来保障社区工作的正常开展。乌海市规定，社区党组织活动经费按照每名党员每年不低于 500 元标准核定，办公经费按照辖区居民 1500 户以下的，每户每年不低于 40 元标准核定，1500 户以上的，每年不低于 6 万元（即通俗所说的社区办公经费）。此外，自治区安排每个区为民服务专项经费 10 万元，市财政安排每个社区民服务专项经费 10 万元。呼市规定，社区办公经费列入市、区两级财政年度预算之中，其中市财政为每个社区补助 5000 元，其他部分由区财政列支补贴，社区办公经费标准从 2006 年的 2000 元提高到 2013 年的 10 万元，并建立了按财政收入水平逐年提高的机制。社区经费虽然稳定增长，但社区工作成本也在不断提高，这在一定程度上又部分抵消了经费增长的作用。例如，设在社区服务中心的各种活动室长期开放，设施损耗、管理员工资以及水电暖等费用也随

之增加；社区办公用房面积的扩大，也造成了运行成本和后期维护费用的增加。虽然不少城市都致力于改变社区“无房办事、无钱办事、无人办事”的尴尬状况，但上述现象还在一定程度上普遍存在。

除上述所列问题，城市社区管理中的共性问题还有很多，受篇幅所限，本报告不再逐一列举。我们重点要探讨的是一些特殊类型社区面临问题的特殊性。

（二）内蒙古不同类型城市社区面临的特殊问题

受人口结构、空间结构和组织结构等多重因素的影响，城市社区类型众多、结构复杂，其社区管理所面临的问题也不一而同。在调研中，我们尽可能地选择了不同类型城市社区作为调研对象，并对结合调研和访谈资料对各种类型社区面临的主要问题及突出问题进行了汇总。（见表 3-1）在此基础上，我们对城乡结合部社区、依然保留着一定单位制色彩的社区以及老旧住宅占比较高社区面临问题的特殊性做具体分析。

1. 城乡结合部社区管理面临的突出问题

城乡接合部社区有着相对特殊的社会样态，属于“说城非城、说乡非乡、非城非乡、亦城亦乡”的混合型、过渡型社区。城乡接合部社区管理既是城市管理的薄弱项，也是城市管理的难点和困点所在。它兼具城市社区和农村社区的一些特点，“总的特征就是亦城亦农。”^⑧

从产业结构的变化趋势看，城乡接合部更接近于城市早期发展阶段，第二产业和第三产业发展较快，但以第二产业为主；从人口结构及变化趋势看，城乡接合部外来人口多且来源复杂，人口异质化程度高，人口流动性强，暂住居民较多，人口分布不均，聚居区与散居区并存；从社会关系状况看，城乡接合部社区成员的关系结构相对松散，由于缺乏共同的心理和文化基础，社区归属感普遍不强；从土地结构和布局来看，一方面是“城乡接合部的土地利用模式处于持续改变的状态”^⑨，工业用地和住宅用地不断挤占农业用地，另一方面是各种土地利用类型呈插花般分布，形成了“城中有村、村中有城、城市包围农村”^⑩的特殊格局。此外，城乡接合部社区在管理体制上的相对混乱是一个十分突出的问题。

目前，城乡接合部社区管理体制主要包括“镇管社区”、“街管社区”和“交叉管理”三种模式。例如，呼和浩特市的南苑社区和一家村社区由成吉思汗街道办事处管辖；厂汉板社区、塔布板社区等由攸攸板镇管辖；桥靠社区、后巧报社区由昭乌达路街道和巧报镇共管；什兰岱社区、后不塔气社区由敕勒川街道和西把栅乡共管等。管理体制的混乱是制约这些城乡结合部社区发展的一个重要因素。

2. 老旧住宅占比较高社区面临的突出问题

^⑧ 周大鸣等，“城乡接合部社区的研究——广州南景村 50 年的变迁”，《社会学研究》，2001 年第 4 期。

^⑨ R. G. Gollege. Sydney.sMetropolitan Fringe: A Study in Urban-Rural relations. Australian Geographer, 1960 (7): 243-255.

^⑩ 张玉伶：“野百合也有春天”，《三农中国》，2005 年第 3 期。

呼和浩特市迎新路街道办事处管辖的团结社区和新春社区是老旧住宅占比较高的典型社区。团结社区始建于1984年，是呼市最早兴建的住宅小区之一，占地面积为0.43平方公里，社区内共有居民住宅楼127栋，社区居民人数为15887人。新春社区也是呼市早期兴建的住宅小区之一，该社区最老的一栋住宅楼始建于1982年，占地面积为0.175平方公里，社区共有居民住宅楼71栋，社区居民人数为9061人。

这两个社区的共同特点：一是社区基础设施和居住环境普遍较差，住宅年代久远，楼宇陈旧，部分住宅经过老旧小区改造后，条件有所改善；二是社区人员年龄结构偏大，文化水平普遍不高，多为从国有企业退休、下岗的职工，收入水平偏低，低保户和低保边缘户数量较大；三是由于住宅老旧、设施不完备，加上物业费收取困难等因素，许多物业公司都不愿入驻，致使这两个社区长期处于无物业管理状态。

自2010年起，迎新路街道办事处物业办在包括上述两个社区在内的所有无物业管理社区（共7个社区）开展“准物业管理”¹¹试点工作。这项工作的开展使得老旧住宅占比较高的社区能够得到基本物业服务，整体面貌有了较大的改观，但问题同样存在。如社区硬件设施仍然不够完备，社区空间格局紧张，部分居民仍然拒缴物业费，准物业服务项目还比较单一、服务质量难以保障，多头管理问题突出。¹²

3. 保留了单位色彩的社区面临的突出问题

“单位”曾经是中国共产党和中国政府联系广大人民群众的一条重要途径，曾一度承担着资源分配、社会控制和政治整合等重要功能。可以说，在长达半个世纪的时间里，“单位”一直是政府社会管理职能的非政府“延伸”。20世纪90年代中后期，随着市场化改革的全面推进，国有企业改制和事业单位转型已成为大势所趋，中国传统的“单位体制”开始走向解体，“单位”固有的社会管理和公共服务职能不断弱化。正是在这一背景下，中国的社会管理体制开始了由“单位”向“社区”的转型。经历了近20年的发展后，城市社区已经成为城市社会管理的基本单位，承担起了一定的原本由“单位”负责的社会管理和公共服务职能。然而，这一转型过程并未彻底完成，“单位”的社会功能虽然在减弱，但“单位观念”却依然根深蒂固。我们在调查中发现，在许多依然保留着比较明显单位制色彩的社区中，社区居民对原“单位”的认同感和归属感明显要高于对现“社区”的认同感和归属感。而许多社区管理问题也往往需要“单位”的介入和参与。这种情况在我区城市社区中也比较普遍。

鄂尔多斯市东胜区天骄街道铁路社区是保留着一定单位色彩的典型社区。1998年以前，

¹¹ 所谓准物业管理是指“由乡镇政府或者街道办事处对老旧小区实施以公共秩序维护、卫生保洁、绿化养护为主要内容的物业服务活动”。（参见《呼和浩特市老旧小区准物业管理办法》呼政发〔2012〕45号）

¹² 值得注意的是，对地级市而言，社区建设经费主要由市辖区政府承担，由于各市辖区政府财政汲取和分配能力有别，这也使得一些社区管理工作难以在同一水平上同步推进。例如，呼和浩特市老旧小区“准物业”管理改革在赛罕区和新城区取得了比较显著的效果，但在回民区效果则不尽如人意。

该社区 95% 的居民为铁路职工，单位大院公共基础设施齐全，住房、医疗、教育、就业、娱乐等服务一应俱全。单位既为职工的生产活动负责，也为其日常生活负责，单位内部有较为完备的管理体系，单位基本不接受地方领导，凡涉及地方性的事务，由单位各职能部门出面协调解决。1998 年以后，随着住房改革的深入，铁路社区的人口结构发生了一些变化。一是该小区由职工住房自住的占有率仅为 50.2%，而 46.8% 住房被出租或出售；二是伴随着大量非单位居民迁入，居民的工作环境、文化程度、收入水平显出了很大的差异，居民高度异质化；三是“单位制”解体后，部分公共设施对外开放，但还有一些设施至今还保留着“单位特权”，如职工子女幼儿园等。类似情况在其他由单位社区转制而来的城市社区中普遍存在。虽然在管理体制上实现了转制，但社区成员的身份属性没有发生变化，更为重要的是社区成员的单位认同感和归属感远大于对社区的认同感和归属感。这也使得一些社区事务的处置仍然需要单位发挥一定的作用。

表 3-1 不同类型城市社区的特点、主要问题及突出问题汇总表

社区类型	主要特点	社区管理面临的主要问题	突出问题
老旧社区	建设标准低、功能配套不全、设施设备落后、缺乏长效管理机制	基础设施条件较差；小区空间结构不合理；拒缴物业费居民比例较大；多头交叉管理现象	老旧小区历史遗留问题多，社区管理行政化色彩浓厚、社区管理体制不健全，管理主体职责不清
单位社区	社区居民的同质性较高、社区内住房面积差异较大、人际关系友善、社区环境良好	物管企业参与度低；业主主体缺位现象严重；业主缴纳物业费态度消极	管理体制和机关事业单位改革方向不一致、管理方式与相关法律法规不一致、管理机制跟不上社会发展变化、小区业主缺乏民主管理意识
商住社区	流动人口较多、人员结构多样、居民学历跨度较大，以特定的商业文化为支撑，用以满足不确定人群特定消费用途的商业集聚地	社区商业服务水平参差不齐，配套商业设施的的开发建设和经营存在诸多问题，离市场化目标还有比较大的距离；原有配套商业网点改变使用性质	原有配套商业网点改变使用性质
城乡结合部社区	社区景观特殊、经济结构复杂、人口结构多样、居住形式多元、文化高度异质、意识冲突剧烈、社会属性交叉、管理体制多元	违法犯罪严重，社会危害性大；资源归属混乱、补偿机制不合理；管理体制无序、管理效率低下	盲目开发建设、基础设施滞后
传统街坊式小区	由城市道路或居住区道路划分，用地大小不固定，无固定规模的住宅用地。	公民缺乏自治基础；资金投入不足、渠道少；缺少非营利组织帮助；物业管理服务体系不完善	公民缺乏自治的意识，相当依赖社区提供的服务

混合式综合社区	建设标准高、配套设施完善、功能混合、社区内联系紧密、节约高效、安全便捷	业主自治效果发挥存在局限、社区与民众仅为单向互动，管理冲突与矛盾较多，牵涉面广	管理矛盾与冲突频发
演替式边缘社区	人员构成的复杂性、成员关系的业缘性、管理体制的交叉性、城乡文化的混杂性、动态发展的过渡性	体制机制转换尚未真正到位；社区工作力量比较薄弱；社区服务功能滞后；城乡二元结构障碍；政府管理错位缺失；内源动力培育不足	社区服务功能滞后于居民需求
城市社会变迁中形成的“自生区”或移民区	自我封闭的社区结构、处于不断变动之中，流动性强、地域范围大	社会设施配套不完善、教育严重滞后；科技投入不足；社区冲突种类多样化，犯罪事件频发，对社会工作者和社会工作接纳程度低	管理体制混乱、社区配套工作机制不完善

表中内容是课题组成员根据相关文献整理后形成。由于社区管理部门没有统一的社区类型划分标准，学术界在这一问题上也有颇多争议，故上表中的一些社区类型划分未尽合理，其所指代的社区对象可能会存在交叉甚至重叠情况，这一问题需要我们在今后的研究做出更为清晰明确的类型划分。

四、内蒙古加快推进城市社区精细化管理的对策建议

在借鉴国内外城市社区管理实践的成功经验以及国内外学者对城市社区管理的前沿性研究成果基础上，结合课题组成员对自治区部分城市社区的调研和访谈结果，我们对内蒙古加快推进城市社区精细化管理提出了四点建议：一是树立正确的城市社区精细化管理理念；二是精准识别城市社区结构的异质性特征；三是精准设计城市社区的精细化管理模式；四是创新城市社区精细化管理手段和方法。

（一）树立正确的城市社区精细化管理理念

一是在充分尊重现行制度和体制的前提下寻求城市社区精细化管理之道。

在调研中我们发现这样一个现象，一些社区管理部门负责人在探讨城市社区管理创新时存在着一种思维定势，即习惯于拿制度和体制“说事儿”。在他们看来，城市社区管理中的所有问题几乎都与制度和体制相关，如果不打破现行的管理体制就不能从根本上解决社区管理问题，就无法正常开展社区管理工作。实事求是地讲，“有些问题的根本症结的确在于现行体制的不合理，而有些问题则不然。我们不能把所有问题都归结于体制性障碍，打破现行体制也并不是万全之方。更何况，没有哪一种体制是尽善尽美的。新的体制必然会带来新的问题。因此，在大谈现行体制的种种弊端之前，我们首先应该学会尊重现行的体制和制度。”¹³与此同理，我们研究和探讨如何推动城市社区精细化管理时，也不能一味做制度和体制文章，而应就如何在现行制度和体制内，就如何加强城市社区管理和服务水平的现实路径做出更多思

¹³ 田雨、张彬：“呼包鄂城市群府际合作问题研究”，《内蒙古社会科学》2016年第1期。

考，应该把思考和实践的重点更多地聚焦于那些更具操作性和实效性的环节上来。

二是要充分认识到城市社区精细化管理的核心主旨不在如何“细分”，而在有效“整合”。

在调研中我们观察到这样一种工作思路，即为了把城市社区管理工作做好，一些社区管理者想尽办法把工作细化。例如，某市辖区政府推出了以“走、记、办、回、评”为主要内容的社区管理“五步工作法”。“走”是指每个社区保留1至2人负责社区服务站的日常工作，其他人员深入管片走动服务，做到五个“必看”、“必问”、“必访”；“记”是指所有参与走动的人员要记录所见、所听、所问、所感，认真填写“一册、一表、一帐”，并按要求将各类问题收集、梳理、归纳、分类；“办”是指采取“横向分类、纵向分站”的解决办法，由社区、网格负责办理“小事”，由街道负责办理“中事”，由区委、政府负责解决“大事”；“回”是指将为居民个人申请办理的事项结果，通过入户当面告知、电话通知等形式回复给所反映问题的居民，对群体性问题，通过召开座谈会和在小区张贴公示等方式予以答复；“评”是指通过两种渠道开展评价，一是由街道及社区“两委”进行评价，二是年终由社区工作人员向居民代表、网格员等做述职，居民代表、网格员等对社区工作人员绩效进行评议。“五步工作法”不可谓不细，收到了一定的成效，但也存在一些问题。在对该市辖区部分社区工作人员的访谈中，我们了解到，实施“五步工作法”让他们工作量倍增，大量的笔记、记录、报告和总结占去了工作的大半时间，以“写”代“行”几乎成了一种默认行为。可见，只考虑“细化”还不足以从根本上改变城市社区管理现状。

三是推进精细化管理不能成为政府、街道和社区的“单边行动”，社区单位特别是社区居民的有效参与至关重要。

城市社区精细化管理应该是一个多方合作、良性互动的过程，党委、政府、街道、社区、社区单位和社区居民在这一过程中都应该发挥各自的作用。长期以来，我们在社区管理工作中较好地落实了党委领导、政府主导的原则，但在如何实现社会协同、公众参与、法治保障方面则有所欠缺。这也使得城市社区管理工作呈现出一定的“单边行动”色彩。在我们的调查、访谈中，一些社区工作人员常常抱怨自己的辛苦付出得不到社区群众的理解、支持和配合，甚至还要找茬儿、挑刺儿。这种现象固然与社区群众自身的问题有关，但与我们的工作态度、工作方式方法关系更为密切。一些社区管理者以“官”自居，以“令”代行，拿红头文件压人的事例不在少数。这不仅污浊了社区管理者和社区群众的正常关系，也造成了双方的态度、情绪甚至行为上的对立。由此可见，如果不改变“单边行动”的传统工作方式，纵然有良好的意愿、完善的规划、全力的投入，但缺失了社区群众的积极参与，城市社区管理难以取得令人满意的效果。

（二）精确识别城市社区结构的异质性特征

一是加快城市社区综合信息数据库建设。

城市社区精细化管理的一个基本前提是社区综合信息的完备度、可靠度、共享度。为开展本项研究，课题组成员利用各自的社会关系先后多次进行实地调研和访谈活动，希望尽可能地全面搜集各地级市城市社区基础数据。然而，我们在数据采集中发现：城市社区数据（特别是一些社区的人口数据）变动性强，这给社区统计工作制造了难题；一些社区关键数据由多个职能部门分头统计并留存，受部门权力所限，社区管理部门要实现相关数据的整合难度极大；一些社区对基本数据的统计存在明显误差。此外，我们在数据采集过程中发现，社区管理部门虽然定期要对各社区的基础数据做出统计，但主要集中于一些常规数据，如社区办公和活动用房面积、辖区面积、辖区户数、辖区人口、社会组织、志愿者队伍、志愿服务站等，而对一些更为具体的数据，如各社区人口结构（年龄、性别、学历、职业、民族、政治面貌等）、社区组织结构（如辖区内单位的性质、规模等）、社区空间结构等，社区管理部门未曾做过全面统计，甚至各社区在未接到上级相关任务安排之前也不会做专项统计，即便是曾经做过统计，但数据留存也不够不完整。为此，我们提议由自治区民政厅社区管理部门牵头负责，地方社区管理部门具体负责实施，其它部门通力配合，尽快建立自治区城市社区综合信息数据库。这不仅有助于相关研究工作的开展，更是推进我区城市社区精细化管理的基础和前提。

二是在城市社区综合信息基本完备的情况下，对我区城市社区结构的异质性特征做出较为精准的分析判断。

课题组在借鉴了国内外相关研究成果的基础上，在广泛听取了南开大学、厦门大学、内蒙古大学、内蒙古财经大学等多位专家意见的基础上，初步设计了一个城市社区异质性评价指标体系。（见图 4-1）

该指标体系主要考察城市社区人口结构、空间结构和组织结构的异质性。（见表 4-1）

衡量城市社区人口结构的异质性主要包括 2 个二级指标（个人和家庭）和 10 个三级指标（性别结构、年龄结构、教育程度结构、收入结构、职业结构、户籍结构、民族结构、类型结构、规模结构、家庭收入结构等）。

衡量城市社区空间结构的异质性主要包括 2 个二级指标（功能和质量）和 10 个三级指标（用地结构、建筑构成、空间分布、产权构成、建筑形式构成、住房价格构成、公共服务、市政设施、使用强度和公共安全等指标）。

衡量城市社区组织结构的异质性主要包括 2 个二级指标（性质和活力）和 8 个三级指标（政党组织、行政组织、自治组织、社会组织、活动类型、活动频率、活动参与率、活动影

响等)。

该指标体系是本项研究的一个重要学术成果,我们希望能够在自治区城市社区精细化管理实践中得到检验、修正和应用。

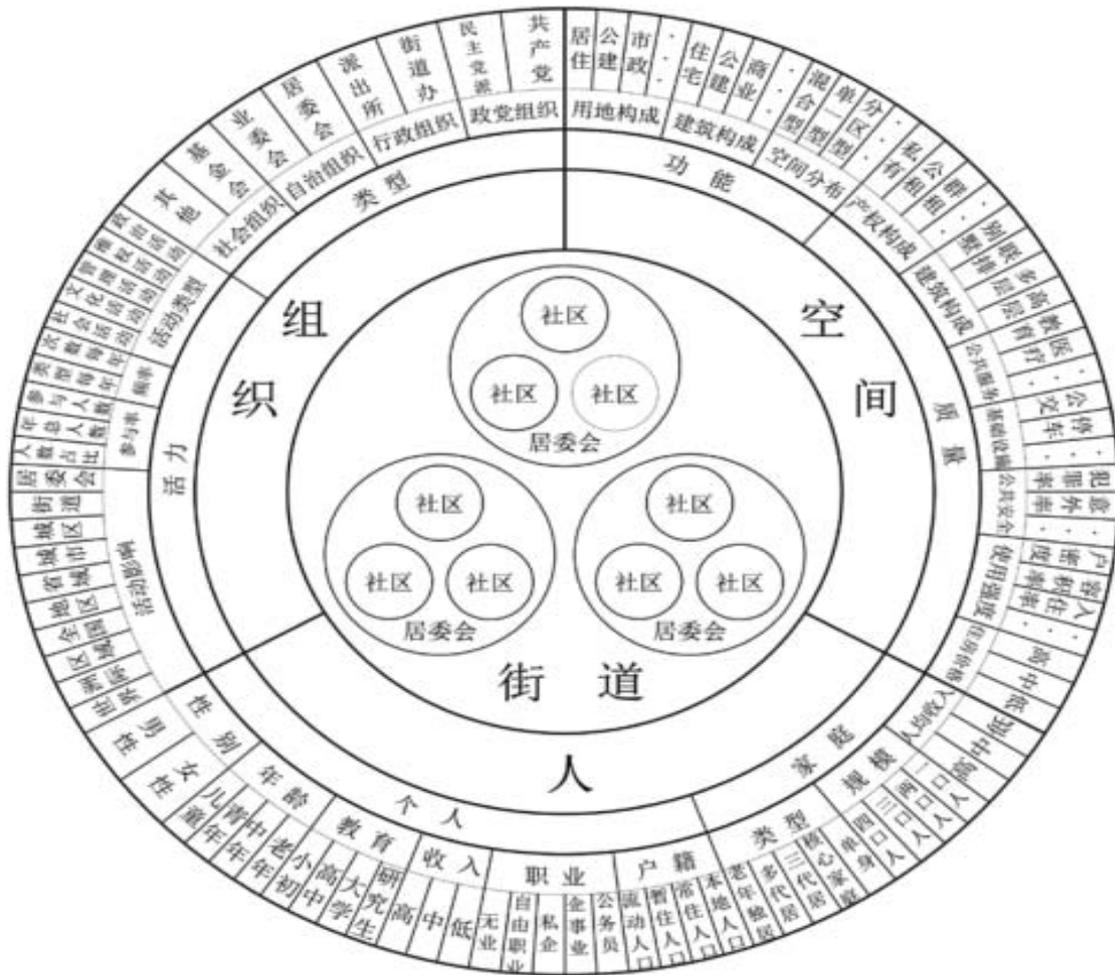


图 4-1 城市社区人口结构、空间结构、组织结构异质性评价方法图示

表 4-1 城市社区人口结构、空间结构、组织结构异质性评价指标体系

维度	层次	指标	内涵
人口结构	个人	性别结构	男, 女的比例分布
		年龄结构	儿童, 少年, 青年, 中年, 老年的比例分布
			高, 中, 低的比例分布

		教育结构		
		收入结构	高，中，低的比例分布	
		职业结构	公务员，企事业单位，私企，离退休等比例分布	
		户籍结构	常住人口，暂住人口，流动人口等比例分布	
		民族结构	少数民族人口构成等比例分布	
	家庭	类型结构	单身，核心家庭，三代居，多代居等的比例分布	
		规模结构	一口人、两口人、三口人、四口人、五口人等的比例分布	
		家庭收入结构	高、中、低的比例分布	
	空间结构	功能	用地结构	居住用地，商业用地，办公用地，交通用地，公建用地，配套设施等用地比例
建筑构成			居住建筑，商业，办公，配套公建等面积比例	
空间分布			单一式，混合式，区划式	
质量		产权构成	自有住房，公租，廉租，群租，私租等比例分布	
		建筑形式构成	别墅，联排，多层、高层单元楼，高层公寓比例分布	
		住房价格构成	高、中、低的比例分布	
		公共服务	教育、医疗卫生、体育、休闲、社区服务等人均面积和等级	
		市政设施	公交、停车、广场、公园、社区绿地等人均享有量	
		使用强度	人口密度，户密度，建筑密度等	
		公共安全	犯罪率，交通事故率，灾害及意外率等	
组织结构		性质	政党组织	基层党组织及其他民主党派组织
				街道办、派出所

		行政组织	
		自治组织	居委会、业主委员会
		社会组织	社区基金会及其他社会组织
	活力	活动类型	政治活动、维权活动、管理活动、文化活动等
		活动频率	次数/年、类型/每年
		活动参与率	参与人数/总人数
		活动影响	邻里/小区/社区/区/市/省/全国/世界

（三）科学设计城市社区的精细化管理模式

1. 基于社区人口结构异质性的城市社区管理模式设计思路

以社区的人口结构（如阶层、种族、职业、收入水平等）为主要标准，测量社区的异质化程度，是最常见的研究思路。伴随着市场经济发展，城镇化进程持续加速，贫富和阶层分化的加剧，劳动力自由流动和住房的商品化，城市原有的以“单位大院”为代表的“熟人社区”开始被打破，取而代之的则是主要以经济收入为主导的居住格局。这种分化呈现在社区中是其异质性的增加，即原本毫不相干的个体，如不同单位、不同职业、不同文化、不同宗教和不同民族的人经由住房的市场机制开始聚居和生活在同一个社区（见图 4-2）。

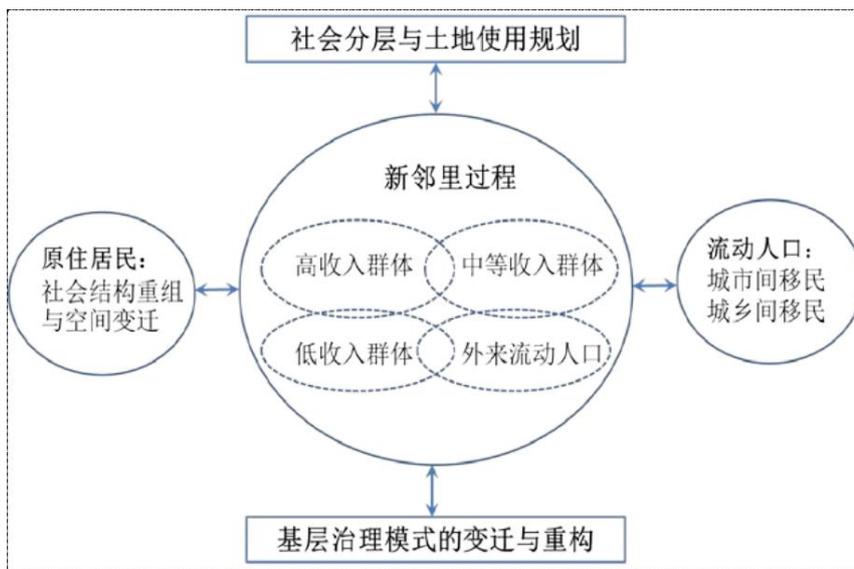


图 4-2 城市社区人口结构异质性与社区管理

在我区，呼市、包头、鄂尔多斯等城市普遍呈现这样的居住格局：高收入群体主要分布在豪宅区；中高收入群体分布在高档住宅区；普通工薪层主要分布在中档商品房；低收入和贫困群体主要分布在传统旧街坊、破旧老公房及中低收入安置区；近年来，则开始迅速向各类保障性住房迁移；除少量自购商品房外，绝大部分的外来人口聚居于工厂密集区、“城中村”、城乡结合部的出租屋及自建棚屋。从总体上讲，我区城市社区管理结构已经突破了计划经济年代的“单位——熟人社会”模式，但与社区人口结构变化相适应的城市社区管理体系尚未构建起来。这是今后社区管理者需要积极探索的一个重要实践难题，也是课题组今后研究工作的一项重要内容。

2. 基于社区空间结构异质性的城市社区管理模式设计思路

如果说市场化因素导致了普通商品住宅社区内部的人口结构呈现出异质化，而公共政策因素则造成了各类还迁房（拆迁安置、棚户区改造、城中村改造）和保障性住房（经济适用房、公租房、廉租房）社区与普通商品住宅社区之间社区类型的异质化。相比较普通商品房社区，各类还迁房和保障性住房社区普遍存在选址偏远、集中连片和配套设施滞后等规划布局特点。这种空间布局长远来看，有可能造成各类还迁房和保障房社区居民的居住空间和社会地位的双重边缘化，引发或加剧了社会分层标签化、贫困的聚集与再生产、纵向社会流动不畅等问题，最终成为居住隔离的催化剂。

考虑到住房具有长久的使用寿命，不同社会群体在城市的居住空间格局一旦形成，往往很难短期内改变，久之易形成特定的地缘文化。考虑到各类还迁房和保障性住房社区的居民主要以低收入群体为主，他们在社会地位、经济收入、价值观念、生活方式、工作状况等方面具有很强的共性，这使得他们在居住空间方面变得具有易识别性，易于固化为群体的空间身份标签。长期来看，这种标签化的排斥机制，有可能导致这一群体偏离主流社会价值观，从被标签化走向整体被边缘化（见图 4-3）。

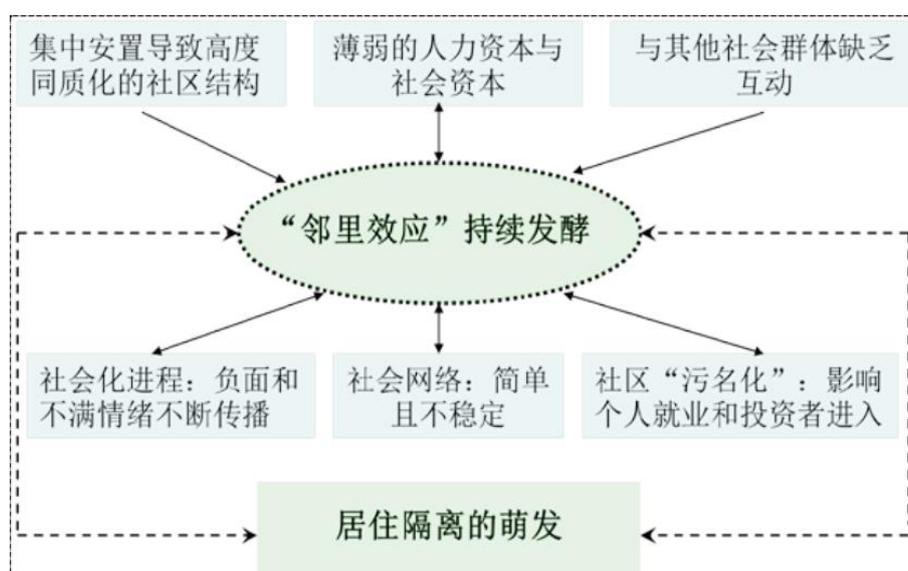


图 4-3 政策性住房社区的循环下降过程

3. 基于社区组织结构异质性的城市社区管理模式设计思路

从“政府—社会”关系视角，可以将社区治理分为“自下而上”与“自上而下”两种模式。期待主要“由下而上”的方式推动，其前提条件是民间自主性的力量够大，而且居民的自治素养与组织能力要足够高，才能脱离对政府的依赖。因此，“由上而下”或“由下而上”两种模式应被视为连续体，依据每个社区的条件与政府政策加以调整。

“由下而上”与“由上而下”需要相互搭配“由下而上”的理念，但不排斥“由上而下”的作法。当社区能力尚且不足之际，工作重点在于透过外力的协助以提升其能力，当其具备能力则外力不宜过度介入。即通过不同时段、不同要素的调整，构建利于社区治理的良好政府社会关系（见图 4-4）。

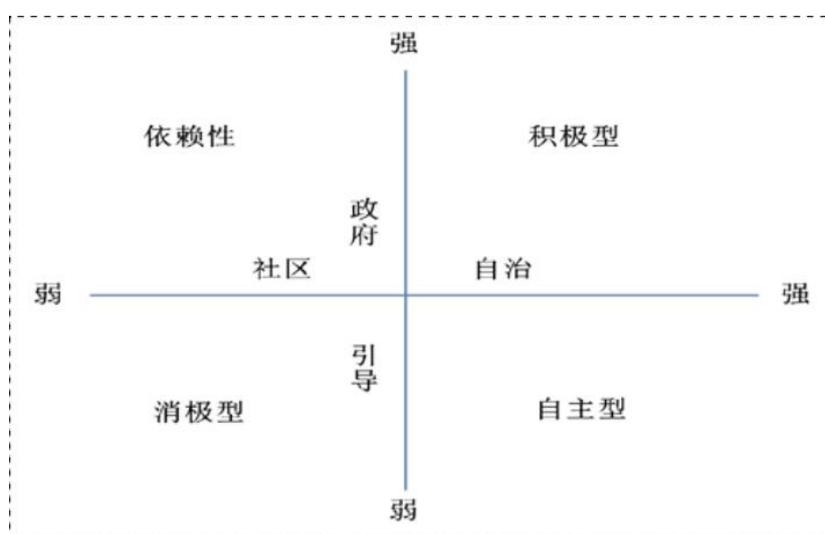


图 4-4 基于社区管理主体结构异质性的四种社区类型

（四）创新城市社区精细化管理机制和方法

一是加快建设“城市社区精细化管理专家库”，利用专家咨询机制来提高我区城市社区规划、设计、管理和评估工作的科学性。

城市社区精细化管理是一项复杂的系统工程，社区发展规划、社区管理制度设计以及社区管理评估工作涉及方面广、专业化程度强、技术含量高，这客观要求社区政策制定部门和社区管理部门要有充足的人力资源和智力资源做保障。就目前的情况看，我区在开展社区规划、设计、管理和评估等方面都不同程度地存在人力资源和智力资源相对不足的问题，这是影响社区管理质量的一个重要因素。

当前，聘请专业技术人员辅助制定社区规划、设计、管理和评估工作已成为一种趋势，

一些地方已经初步建立了社区管理专家库。普遍存在的问题是，专家库成员数量偏少、遴选方式不科学、成员组成较为固定、专业结构不尽合理，这容易造成工作中对少数专家、个别专业的过度依赖，也容易形成一些专家的惯性思维、惰性思维甚至是领地意识，从而弱化了专家的作用。加快“专家库”建设，一是要在人员规模上适当扩容；二是要在专业结构上适当丰富；三是要适当增加专家的流动性。这样做，可以让社区政策制定和社区管理部门在聘请专业技术人员时有更多的选择性，也能够在“专家库”成员间形成一种良性的竞争关系，不仅能激励专家们更好地参与到社区规划、设计、管理和评估工作中来，也能切实提高社区管理质量。

二是设立“自治区城市社区精细化管理创新奖”，通过科学的评奖机制来激励社区管理者积极探索社区管理创新的途径和办法，为提高我区城市社区精细化管理水平提供示范效应。

设立“自治区城市社区精细化管理创新奖”就是要建立一套比较科学的、客观的、可以操作的城市社区管理行为评估体系或绩效评估体系，推进我区城市社区管理体制、机制、手段和方法的创新。通过设立这一评奖机制，一是能在一定程度上调动社区管理者创新实践的积极性；二是能及时发现、总结我区基层社区管理创新经验；三是能促进我区城市社区管理水平的整体提高；四是为我区社区政策制定者、社区管理者提供有益的参考和借鉴。

近年来，国内其他省份虽然也曾开展过相关奖项的评选活动，但总体上看，效果并不理想。究其原因，主要体现在这样几个方面：一是评奖制度和机制不健全、不科学；二是政府单方主导评奖活动，评选结果的公信力不足；三是一些地方为了评奖而创新，致使一些创新举措脱离实际，也缺乏可持续性；四是激励措施较为单一，物质激励固然重要，但这只是一种消极激励措施，难以达到长久的激励效果等。课题组建议借鉴“中国地方政府创新奖”¹⁴的评奖办法，结合我区城市化发展的特点以及城市社区管理实际，设计一套较为完备且具有可操作性的评奖体系。

三是在城市社区管理中增加“对话”环节，通过有效的“对话”机制来促进我区城市社区管理党政群共商共治的治理格局的形成。

在城市社区管理中增加“对话”环节，就是传统行政管理的“单边主义”倾向，让社区政策制定者、社区政策执行人、社区社会组织、社区单位、社区群众都能参与到社区管理中来，以面对面的方式对一些具体的社区管理问题进行及时有效的沟通、对话和协商。

¹⁴ “中国地方政府创新奖”由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心于2000年联合组织发起，是中国国内第一个由专业机构举办、以科学的标准和程序对政府创新进行评估的民间奖项。

增加“对话”环节的难点主要有二：一是客观条件问题，特别是对话双方在时间上的协调问题，考虑到线下“对话”要受多重因素制约，可以尝试使用在技术上已经十分成熟的电视电话会议或网络论坛来提高“对话”的可能性、可行性；二是主观意愿问题，这是社区政策制定者、社区政策执行人、社区社会组织、社区单位、社区群众能否进行有效“对话”的关节点，建立“对话”形式并不难，难在如何变“消极对话”为“积极对话”，变“被动对话”为“主动对话”。在这方面，杭州市已经实践多年的“以民主促民生”的城市管理经验值得我们学习和借鉴。

四是运用大数据技术升级城市“网格”功能，为城市社区精细化管理提供必要的技术支持。

现代信息技术的飞速发展，特别是网格技术的兴起为现代城市社会管理提供了重要的技术支持，同时也为现代城市社会管理机制创新开辟了一条新的思路。城市社区网格化管理模式的创设不仅要借鉴网格技术的设计原理，同时也需要把包括网格技术在内的现代信息技术更好地应用于其中，以此来提高城市社会管理水平。

“网格”(Grid)是构筑在互联网上的一种新的信息技术，它将高速互联网、高性能计算机、大型数据库、传感器、远程设备等融为一体，为科技人员和普通百姓提供更多的资源、功能和交互性。其目标是实现网络虚拟环境上的高性能资源共享和协同工作，消除信息孤岛和资源孤岛。管理学家们借鉴网格技术的基本理念，创造性地提出了“网格化管理”理论。“网格化管理”(grid management)指的是借用计算机网络管理的思想，将管理对象按照一定的标准划分成若干网格单元，利用现代信息技术和各网格单元间的协调机制，使各个网格单元之间能有效地进行信息交流，透明地共享组织的资源，以最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理思想。

目前，这一理论在企业管理中已被广泛应用，在城市管理中也取得了初步的成效。城市社区网格化管理被视为一种新的社会管理模式，它和传统的社会管理方式相比，最突出的特征就是利用现代信息技术打破城市管理部门与行政区划之间空间的界限，因此网格化管理具有及时发现问题、解决问题、管理服务高效等特点。目前，包括呼市在内的一些城市所开展的网格化管理工作主要是借鉴了网格技术的设计原理，但对包括网格技术在内的现代信息技术的应用还不够充分。北京市朝阳区运用大数据技术升级“网格”功能，建立了“全模式社会服务管理体系”，这一做法值得我们学习和借鉴。

结 语

根据已基本完成城市化国家的经验，在城市化过程中，就社区层面而言，是一个由同质化到异质化、再到同质化的演进过程。在这个过程中，有效的治理和成功的城市规划会使社区进入良性循环，通过控制人口异质化的程度和速度，并利用规划及时调整社区的空间功能和质量以适应居民的需求，使社区尽快达到稳定状态。处于稳定状态的社区通常具有高比例的长期居住人口，他们不仅有相似的人口学特点，而且秉持着类似的价值取向；稳定的人口维持了社区空间功能结构的稳定，相似的价值取向使得社区空间质量能够持续地满足居民的需求。同时，稳定的人口也强化了各类社区组织的产生和发展，而趋同的价值观则会增强组织的能力，从而更有力地维护社区的空间功能和质量。可以说，在整个的演化过程中，对社区异质性的了解和政府在规划上的管控成为能否实现良性发展的关键。

目前，中国城市社区的发展正处于“异质化”阶段。城市社区不仅类型多样、结构复杂，且处于动态变化之中，社区之间以及社区内部都呈现出较为显著的异质性特征，社区认同感普遍较低，这无疑加大了城市社区管理的难度系数。提高城市社区管理水平，首先要对当前城市社区的结构类型及异质性特征有一个比较准确的认识，这是我们探讨城市社区精细化管理的基本前提，是做出相关政策设计的重要基础。

近年来，我区的城市社区管理水平有所提升，但在总体上依然带有“粗放式”管理的痕迹。这集中表现在以下几个方面：一是城市社区发展规划不够明确，也不够科学；二是城市社区管理“单边主义”色彩浓厚；三是城市社区基础信息的统计工作存在明显缺陷；四是城市社区管理队伍稳定性差，整体素质不高；五是由于缺乏有效的激励机制，致使城市社区管理创新乏力；六是异质性社区与同质化管理矛盾比较突出；等等。本课题组认为，我区开展城市社区精细化管理需要从以下四个方面入手：一是树立正确的城市社区精细化管理理念；二是精准识别城市社区结构的异质性特征；三是精准设计城市社区的精细化管理模式；四是创新城市社区精细化管理手段和方法。上述建议只是我们的一些初步思考，课题组将在今后的研究工作中进一步修正完善。