

城市社区仿企业化管理的路径研究

闵学勤 丁宏

内容提要 大规模快速城市化引发的城市社区巨变,对城市新型社区的管理不断提出挑战,仿企业化社区管理模式的提出打破了低效运作的“区一街一居”社区行政管理模式长期占据主流地位的格局,从根本上改变了社区管理对政府负责的习惯,而导向居民满意度的提升。社区仿企业化管理通过效仿企业在人员管理、团队管理、财务管理以及绩效考核等方面的管理模式,导入市场机制,优化社区资源,为社区的可持续发展提供了一条创新型路径。

关键词 城市社区 仿企业化 社区管理

中国近三十年的城市化浪潮引发了城市社区一轮又一轮的变迁,从1986年社区概念的引入,到社区建设的大规模兴起,再到社区多元化基层组织体系的构建以及替代单位型社区的新型社区的探索实践等,城市社区的不断演变对社区管理模式提出了可持续的、创新性的要求,“青岛模式”、“沈阳模式”、“上海模式”、“江汉模式”等新型社区管理模式的涌现及时回应了差异化、突变式的社区发展格局。但直至2000年后,随着城市经济的发展以及“全能政府”向“小政府、大社会”的转型,社区自治才呼之欲出。理论上,社区自治是城市社区管理的一种创新模式,也是政府让渡部分权力于社会的一种表现,但实际上来源于西方,又植根于刚刚兴起的中国城市社会的社区自治管理模式表现出明显的水土不服。

首先,社区自治缺乏组织和制度保障。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定社区委员会仅有协助政府之责,受制于街道的社区委,由于其人事权、财政权的缺失,即使其成员经过社区直选仍很难在工作中以居民利益为先。其次,社区自治缺乏市民根基。西方城市社会的发展区别于中国、日本的最大特征就是市民社会。从自由市场经济到商业行会、职业团体,逐步培育了由市

民参与议事、行事的市民社会,这为西方城市社区的自治模式建构奠定了历史基础。而在中国,城市往往是行政中心或军事要塞,市民长期依赖于行政力量,丧失了主动参与城市管理的意识。笔者2004年在南京、上海两地开展的市民调查显示,有60%以上的市民从未参加过任何社区活动。^①再次,社区自治缺乏结构完善、有序运行的自治组织。社区自治需要依靠社区内所有居民、各团体、各组织的共同参与。但业主委员会、社区中介组织、群众社团等非政府、非营利性组织在结构和功能上都不够健全,使得社区委员会作为自治的唯一组织载体,孤掌难鸣、不堪重负。

尽管社区自治管理模式较之以前的“区一街一居”一体化的组织结构模式有较大的创新,各地方政府也在竭力推广,但是没有适宜的土壤,社区自治难免有“南橘北枳”之嫌。而面对城市新型社区迅速、大范围的崛起,城市市民地缘关系的不断重组,人们对社区的生活需求和精神需求越来越迫切,社区管理亟待寻求根本性的解决方案。

社区仿企业化管理模式的提出

经历了单位型社区的转型,目前城市社区的主体模式虽然仍呈现多元化格局,但社区的外在

形式正在向滕尼斯界定的“地缘共同体”靠近。以“异质性”著称的城市居民同在一个社区,共享地域文化、地域经济和地域社会发展的成果,结成了仅次于血缘共同体的第二种共同体——地缘共同体。按照滕尼斯的理论,地缘共同体直接表现为居住在一起,并可发展成为共同体的第三种形式——精神共同体,如果说地缘共同体可以被理解为在占有土地基础上的相互有关联的生活共同体的话,那么“精神共同体在相同的方向上和相同的意向上的纯粹的相互作用和支配,是真正的人的和最高形式的共同体”^②。显然,社区自治模式便是追求精神共同体这种最高境界组织的直接产物。但是,从地缘共同体到精神共同体是一个漫长而复杂的过程,特别是没有时间积累更没有血缘关系的城市地缘关系,如果没有其他利益的介入,有可能仅仅就停留在地缘这一层面。所以,对城市社区而言,由地缘共同体首先过渡到利益共同体,再由利益共同体向精神共同体过渡应更具可行性。城市社区仿企业化管理模式的提出也正是基于上述的理论分析。

仿企业化^③的社区管理模式,简言之,就是围绕优质服务于社区居民、构建和谐社区的管理目标,模仿企业管理模式,以最低管理成本获取最大社会效益——社区居民的高满意度。提出社区管理体制改革的仿企业化模式,除了试图将城市社区建成利益共同体,并以此作为地缘共同体和精神共同体的中间过渡形式之外,来自于社区内部、制约社区管理优化的因素普遍存在企业化倾向也是这一模式的发轫契机。无论国内城市社区正在试行的各种管理模式如何创新,其本质仍未脱离长期形成的“区—街—居”的行政管理模式,集中表现在社区意识、权力、机制、人员、资金等方面都存在制约因素,而且社区面临的困境与企业发展可能遭遇的瓶颈有极其相似的地方:如果将目前国内城市社区管理过程中所面临的困境归纳为“社区意识薄弱”、“社区权力有限”、“基层组织缺失”、“社区人才匮乏”、“社区活动较少”、“融资渠道不畅”六个方面,那么相应地采用企业化注解“主人翁意识差”、“权力下放不够”、“部门管理不力”、“技术人才不足”、“企业文化缺失”、“资金周

转不灵”就显得更简洁明了。而且从结果看,企业管理不善的直接反应就是企业效益低下,员工流失严重,对社区管理困境的企业化注解有利于直接感悟社区管理的疏漏对社区效益的损害,即居民满意度的下降。

另外,提出社区仿企业化管理的思路还得益于新加坡市镇管理模式。众所周知,新加坡市镇管理以标准的企业化管理著称,新加坡16个市镇理事会管理均为典型的总经理负责制,每个市镇理事会都由一位总经理,一位副总经理,及以产业部为主,包括财务部、公关部在内的5~6个部门组成,且产业部下属的7~8个分部门分别由产业经理领导4~6个城管执法人员对其进行管理,确保整个市镇管理职责清楚、高效运行。^④借鉴新加坡市镇企业化管理模式,虽然仍存在包括法制基础、资金运营、公民参与等诸多不适应问题,但与借鉴美国社区自治模式不同的是,新加坡文化同源源于儒家文化,同根同祖,缺少的仅仅是培育机制以及相应的实践积累。

社区仿企业化管理的路径分析

无论是社区管理的类企业化困境,还是新加坡市镇管理的企业化模式,都在客观上支持了社区管理选择仿企业化之路,那么社区的居民在主观上又将如何应对这样的仿企业化模式,这在某种程度上决定了社区仿企业化管理的路径选择。

社区作为城市市民在家庭和单位之间的中间体或过渡体,它的存在没有像家庭和单位一样提供足够的社会利益和经济利益,市民习惯通过社区外的组织获得日常生活和情感的满足,以及实现自己的社会地位和人生目标的构建。社区外组织对市民强烈的利益牵引与社区意识的建构需要市民的广泛参与这两者之间存在矛盾。Janowitz认为每个人总是倾向于在社区里得到比他本人所能贡献的还要多的东西。他与社区的关系是当社区不能达到他的需求时,他就会迁出这个社区。^⑤Janowitz无法想像社区成员如何会在回报不明确的情况下,为社区整体利益做出贡献。正如韦伯所言,社区意识唯独不是那种想把社会结合形式作为追求个人利益最大化的手段来利用的观

念。^⑥鲍曼也认为个体往往对“良好社会”或“公正社会”的“公共利益”处之冷淡,疑心重重,或是采取一种谨小慎微的态度。除了让个体自身感到满足之外,公共利益还有什么意义吗?无论个体聚集到一起会做些其他什么事情,都预示着会限制他们自由地追求自认为适合于自己的东西,而不会对这种追求有丝毫帮助。^⑦当然这并不意味着社区与其居民之间无法架起沟通的桥梁,只是当居民明显受到强烈的来自社区外部利益吸引的同时,如果社区管理的目标仍不能满足其居民高质量生活的需求,还仅仅是为了完成上级布置的行政任务,那么居民的社区意识终将无法建构。显然,社区管理选择仿企业化之路最终必须以满足居民的意愿、提升他们的满意度为管理目标,这将从根本上打破长期以来社区作为行政中心而不是管理中心、服务中心、邻里中心的惯习。

将社区管理目标定格为提升居民满意度,其实社区已经走上了仿企业化管理之路。居民之于社区和顾客之于企业有极其相似之处:任何企业都视顾客为生存之本,顾客满意,顾客盈门,企业就获得了生存价值和社会价值。社区中的居民处在主体和客体的双重地位,一方面居民融于社区大家庭,主人翁身份不容置疑;另一方面居民是社区管理的承载者和评估者,其满意度高低决定了社区的和谐程度及可持续前景。不同的是,市场经济规律决定了顾客在企业面前有上帝之尊,而社区如果长期坚守行政管理的使命,居民不仅不能享受社区大家庭的关爱,而且两者之间将不断加深淡漠和鸿沟。

确立了提升居民满意度为管理目标之后,接下来最关键之处就是社区仿企业化管理的整体方案设计:

1. 人员管理

沿着仿企业管理之路,最先遇到的瓶颈来自人员管理。自我国城市社区存在以来,就自然形成了所谓“二级政府,三级管理”的格局,这一格局中的关键人物——社区委主任,至今仍大多属街道办事处委派,导致这一社区管理的主角面朝政府而不是居民,其将肩负的政府行政使命同样传递给了下一级成员,包括用少量行政经费聘用的

专职或兼职社区工作人员。近几年,在大量行政指派工作的压迫下,社区委工作人员不堪重负,低效运作。

建构仿企业化模式将打破已经实行几十年的社区科层体系,而启用“总经理负责制”。社区总经理其实仍然可以由街道委派(相当于企业董事会任命),但是有任期、有合约、有年度计划和实施方案、有一定的权限,并享有与其业绩相匹配的年薪,作为社区的一把手,其将行使类似企业法人代表职责和权力。总经理替代主任,并不仅仅是名称的更改,更重要的是管理内涵以及管理者身份的转换。担纲者在这一称谓下会不由自主地类比企业总经理的定位,如果责、权、利也相仿,那就很容易嵌入企业总经理角色。

下属管理人员的聘任同样可以模仿企业招募的方式,在社区通过公开招募、竞争上岗来择优录取。以往社区也采取类似方式选聘工作人员,只是受制于薪资以及人们长期对社区工作人员的偏见,有较高素质及社工背景的专业人才很难安心于社区工作。在融资成功的前提下,甚至可以高薪吸纳优秀人才以改善社区管理长期低效运行的局面。当然,与之配套的绩效考核、权责分明、优胜劣汰的人力资源管理方式也可以在社区完全复制。

2. 团队管理

团队管理或曰部门管理在以往的社区管理体制中并不明显,也没有理顺。例如,北京、上海、青岛、南京、沈阳等城市试行的社区自治模式一直都希望培育社区的自治组织,分担社区繁重的工作,但国内非常薄弱的市民自组织基础以及发育不良的中介组织都限制了社区自治的良性运行。

社区实行仿企业化管理需建构以社区委员会领导下的精良团队作为管理的执行层,包括以参政议政为主的社区居民代表大会、以社区活动为主的邻里中心、以社区照顾为主的NGO组织(非政府组织)和NPO组织(非营利组织)、以社区居住环境维护为主的物业公司以及其他驻区单位等。社区通过民主选举、民主表决形式成立社区居民代表大会这一点已获得国内大多数社区管理者的认同,只是这一机构有名无实的情况较为常见。随着房地产型社区的普及,这一团队可以与

业主委员会合二为一开展工作,以强化其参政议政的职能。邻里中心的设置可以帮助社区居民真正体会到“远亲不如近邻”的中华美德。在持续工业化的侵蚀下,邻里价值越来越被忽视,邻里点头之交或互不相认的情况并不鲜见。打造以社区活动为主的邻里中心,其实就是建构社区居民生活的聚合场和人心的聚合场,无论老人、孩子还是忙碌的上班族都能在邻里中心感受大家庭的温暖。NGO 和 NPO 组织由于各种原因在国内的发育较为滞后,但随着人们物质生活的渐渐富足,民间涌动着越来越浓烈的志愿情结,加之养老问题的日益突出,社区养老将成为继家庭养老之后的首选,因此培育社区照顾为主的 NGO、NPO 组织有利于和谐社区的建构和发展。将物业公司纳入社区的团队管理就目前而言也许时机并不成熟,一旦社区仿企业化管理成形,物业公司将或蜕化为社区管理团队中的一个部门,或以子公司的形式存在。

居民代表大会、邻里中心、NGO 和 NPO 组织、物业公司在社区管理团队中各司其职、分工协作,由社区总经理领衔的社区居委会统一管理、统一协调,才能共同服务于社区居民。

3. 财务管理

一直以来资金问题都是制约社区发展的主要障碍之一,但没有引起足够重视,导致社区发展“就米下锅”的状态成为一种必然。大多数社区的资金来源靠街道自筹,街道自筹的主要方式是依赖街道经济的退税返利,形成街道的“小财政”。但是,街道并非一级完整的政府,难以监督计划外收支,况且社区发展所需资金主要依靠街道“小财政”,这就导致贫富街道苦乐不均,也加大了城市内部不同区域的社会差距。^⑧即使这样,街道以及区政府对社区的资金投入仅占社区管理成本的 5%~10%,远远不能支持社区的良性运行,社区管理人员学会如何筹款、融资,如何进行财务管理已成为当务之急。

就政府的财力和居民的社区意识而言,等待制度性拨款终究不能解决长远发展问题。在新加坡,法律规定居民必须向市镇理事会交纳杂费以供日常管理所用,而这就占总费用的 70%~80%,同时政府根据所收杂费的一定比例(一般为

20%~30%)进行补贴。据笔者在南京、上海两地的调查,仅有 15%的居民认为有必要向社区交纳管理费(物业费除外),大部分居民认为政府拨款、社区内单位交纳和企业赞助是社区管理费的主要来源。

其实许多社区都有志于社区的可持续发展,包括为残障人士和老年人、儿童提供特别看护,建构社区康复医疗中心和以社区活动为主的邻里中心等,但这些都受制于资金。在仿企业化管理的推动下,社区总经理如若建构一个财务状况良好以及乐观向上的组织,首要的工作就是开发可行的筹款项目,为自己的未来实施创收战略。筹款不仅仅是为组织年复一年的生存或者是组织的扩张及发展争取必要的资源,它还要有助于创建自立的和强大的,以至于能够在未来持续发展的组织。^⑨除了多渠道、全方位融资外,企业化的财务管理,包括财务公开、收支平衡等将有助于社区获得持续良好的信誉评估,只有这样,各类支持社区发展的企业、NGO 和 NPO 组织以及政府和所有的居民才能一如既往地热心社区事业,共同参与社区发展。

4. 管理评估

嵌入仿企业化管理的社区在完成总经理负责制的推行、管理团队的组建和财务模式的重新梳理之后,进行科学高效的管理评估将成为重中之重。在“区一街一居”模式下,管理评估自然流于传统的自上而下评估形式,而且评估内容通常也会限于上级委派任务的实施状况,由社区内自发的、为社区居民服务的工作评估最多只能成为附加题。长此以往,向上一级政府负责,而不是对居民负责的工作导向将继续扭曲社区工作的根本要义。

仿企业化社区管理下的管理评估类似于企业的绩效考核,一方面,考核方式要遵循上级考核、自我考核、下级考核并行的原则;另一方面采用一些新的、前沿的企业考核方法以更有利于提升而不是降低社区管理工作者的积极性和凝聚力。

采用上级、同级、下级三级并行的企业考核方式源于西方 20 世纪中期,即工业化的后期,当时白领员工和知识型员工的增加迫使企业不得不采取以人为本的管理模式。同样,社区管理单纯依

赖上级评估的方式将助长社区管理的情性,甚至腐败。而引入社区居民自下而上的评估,特别是来自社区居民代表大会的评估,更能有效地评价社区工作的优劣,同时也能将社区管理纳入为居民服务的良性轨道上来。来自管理者的自评,最大的功效便是对社区工作者的尊重。工业生活,正如我们所知,已不再由补偿性合作来维系,而靠自愿的合作,它使人们逐渐适应了独立的活动,使他们懂得在尊重别人权利的同时,也要强调自己的权利,加强了管理者对个人权利的意识。

历经百年的企业绩效考核有许多具体方法值得社区管理借鉴,例如关键事件法、交替排序法、图表评定法等。在社区仿企业化管理实施的初期,从理念到组织机构、管理细则都有较大的差异,通过关键事件法来进行绩效评估有利于社区管理者将更多的时间精力用于适应新模式上。进入仿企业化管理的中期,管理者已培育出相对成熟的企业化意识,采用更全方位的评估体系才成为可能。

社区推行仿企业化管理的几点思考

就如在市场化程度较高、市民社会较成熟的西方进行政府仿企业化改革仍有争议一样,在中国城市社区推行仿企业化管理仍需要实践的验证和时间的考量。通过将城市社区这样一个地缘共同体进行仿企业化管理使之首先达成利益共同体,并最终向精神共同体过渡,目前还需要解决以下问题:

第一,社区管理的最大挑战是如何使其居民产生一种归属的感觉、一种为住在该地区而自豪的感觉以及对社区负有责任的感觉。而被快速工业化和城市化冲击的市民以及准市民显然无法在短时间内提升社区意识,所以社区管理关键不在于是否推行仿企业化管理,而是仿企业化管理是否能获得市民的认同,让他们迅速找回大家庭的感觉,并愿意共同参与它的建设。

第二,仿企业化管理并不意味着社区就是企业,仿企业化仅仅为一种操作系统,它提供了一种“目标—考核—管理”的新思路,但与企业管理有根本的区别:企业以获取最大利润为首要目标,而

仿企业化管理以社区居民最大满意度为目标。社区是否全面推行仿企业化管理或在多大程度上施行仿企业化管理,仅仅是一个技术性问题。

第三,在社区推行仿企业化管理既源于其内部的发展需求,还受到来自外部的城市化和全球化的冲击。在中国城市化即将过半,城市社会即将全面袭来时,社区管理将越来越被推向城市管理的前沿,与此同时全球化也逼迫中国城市社区管理与国际接轨,尽快寻找既契合中国国情,又符合国际潮流的社区管理模式,才能最大限度地节约改革成本。

总之,孕育于中国城市土壤的社区在历经了20年的风风雨雨之后,既获得了独一无二的社区管理经验,也面临着可持续发展的困境。在社区管理中导入市场机制,进行成本分析,追求高效率,以及推行仿企业化管理仅仅是社区管理的一种创新模式,更重要的是政府、社区和居民树立共同参与社区改革的决心和勇气。

- ① 闵学勤:《城市人的理性化与现代化》,南京大学出版社2004年版,第283页。
- ② 斐迪南·滕尼斯:《共同体与社会》,商务印书馆1999年版,第65页。
- ③ “仿企业化”的理念肇始于20世纪80年代西方公共行政改革,并迅速在美国、英国、荷兰、丹麦、新西兰等西方国家的行政改革实践中蔓延,这一创新实践表明以下放权力、扁平机构、强调质量、接近顾客为主旨的企业改革模式也完全适合于政府。
- ④ 曲华林、翁桂兰、柴彦威:《新加坡城市管理模式及其借鉴意义》,《地域研究与开发》2004年第6期。
- ⑤ Morris Janowitz. *The Community Press in an Urban Setting*, Chicago: The University of Chicago Press, 1967, p. 136.
- ⑥ 冯钢:《现代社区何以可能》,《浙江学刊》2002年第2期。
- ⑦ 齐格蒙特·鲍曼:《个体化社会》,上海三联书店2002年版,第48页。
- ⑧ 董淑芬:《科学发展观与南京城市新型社区建设》,《南京社会科学》2004年第5期。
- ⑨ 米歇尔·诺顿:《全球筹款手册》,中国人民大学出版社2005年版,第3页。

作者简介:闵学勤,1967年生,社会学博士,南京大学社会学系副教授; 琰,1974年生,社会学博士,江苏省社会科学院助理研究员。

〔责任编辑:丁惠平〕

non-personality sequence are the results of the contradiction, the deadlock and the confrontation. Yet, Weber's worries are only superficial uneasiness brought forth in the misunderstanding of the form analysis, while the true story is that the government is captured and enslaved, and the "steel coat" of bureaucracy is only the technician uniform or political full dress of the social strong group. This true story continues in the form of governance and good governing, which is proved by the difficulty of "meta-governance".

(6) On Path of Enterprise-Imitating Management of Urban Community *Min Xueqin Ding Hong* °119°

The great changes in urban community resulted from large-scale fast urbanization keep challenging the new urban community management. The appearance of the community management imitating the enterprises will break the dominance of managing community by government, that is, the traditional low-efficiency management which is named "Section-Street-Community". It will essentially change the habit of managing community which is responsible for the government, and result in advanced satisfaction of inhabitants. The community management imitating the enterprises will import the market system, optimize community resources, and provide the innovative path for the sustainable development of community by imitating the enterprises in personnel management, team management, finance management, performance review and so on.

(7) Corporation Types and Economic Attributes of Cooperation *Zhang Guoping* °131°

The corporation system first appeared as the contradictory of the capitalist system, it has been altered into a brilliant tool to ease up the class contradictions in capitalist countries; this system which agglomerated human kindness and wisdom suffered many mishaps in its life in socialist countries. This paper has discussed the corporation types and the economic attributes; the corporation types should be the mean corporation between payoff and non-payoff; the economic attributes should be the stock economy with clear property right instead of the collective economy.

(8) Education Examination, Authority and Popularity Loss of Kuomintang Government in Recaptured Regions after the Anti-Japanese War *Zhang Fuyun* °149°

An education policy with short duration indicated a political party's destiny. The abuse of moral standard in the policy of education examination, which was designed to punish people, directly endangered the examinee's benefits and caused the estrangement between people and the Kuomintang government in recaptured regions. The authorities' dilemma in the policy practice not only intensified the contradictions between the examiners and the examinees, but also destroyed the examiners' image and authority. The history panorama of the policy's careless execution and termination reveals that the Kuomintang lost its basis to recover the popular support and that the dynamic variable came which started the political authority decline of the Kuomintang government.

(9) Labor Employment and Development of Chinese Modern Agriculture *Zhao Rukun* °171°

Without question, the studies on labor employment can be a key to understand economic and social development. The traditional view, however, disturbs these studies. A look at the history of labor employment may lead to the finding that it birthed not from the inequality of property but from the objective needs of social distribution. This labor development is closely related to commodity economy. In fact, there are three characters: non-commodity production, small commodity production and commodity production. The character of labor employment in modern Chinese agriculture is pluralistic of non-commodity production and small commodity production. Restricted by the land system and the development of social commodity economy, labor employment in modern Chinese agriculture could not reach the next stage of development.

(10) Aesthetic Style of Li Jianwu's Criticism on Fictions *Huang Hui* °201°

Li Jianwu undertakes criticism of novels with appreciation instead of trial, and with a conscientious aesthetic awareness. He intends to seek a pattern that not only pays close attention to reality of the time but also sticks to literary quality and style independence. With the view of modern criticism, Mr. Li Jianwu has activated flexibility, comprehensiveness and compatibility of critical thinking pattern of Chinese traditional criticism. He is trying converging western literary criticism pattern and theoretical thinking pattern with Chinese literary criticism pattern and theoretical thinking pattern. In his articles of criticism he mostly adopts the combination of empathy and comparison to express his meanings. He uses terse and poetic writing to illuminate and communicate his personal reading feelings and the spirit of the work. Mr. Li Jianwu's literary criticism reveals both sense and sensibility, both poetic charm and rational cognition. On account of that, his criticism of novels has become an artistic activity which is full of aesthetic perceptions.