

论民本主义的社区发展观

王思斌

一、社区发展的民本主义本质

1. 民本主义——一种基本的社会价值观

自古以来，在社会生活中就存在着官民之分和民众的地位问题。这不仅表现在政治权力的分配方面也反映在经济利益分配、社会声望地位方面。平民是社会的主体，他们创造了物质财富，并用以支撑着官僚行政机构。同时平民也以自己的实践创造着他们所处时代的政治生活和社会生活。正是由于平民在经济、政治方面的重要性，所以历代统治者在加紧对平民管束的同时，也不得不对他们给以必要的重视。在中国历史上，一些开明的统治者和思想家都曾表达了重民思想，如孟子的“民为贵，社稷次之，君为轻”的民本思想，唐太宗的“民水舟君”思想。这是由中国农业社会培育出的、与集权主义相伴生的一种政治意识。

在西方，民本主义一度是以人本主义的形式出现的。文艺复兴时期，人们力求从神学和宗教的压抑之下解放出来，提出了“以人中心、一切为了人的利益”的口号。资产阶级启蒙思想家强调自由、平等、博爱，并把民权思想置于重要地位。政治理念对西方社会的经济、政治和社会生活产生了深刻影响。

进入现代以来，民众的地位在上理论得到进一步肯定。在一个民主的社会中，民众自然居于社会的中心位置。就是在欠发达国家，依靠民众、动员民众、为了民众的民本主义思想也大为张扬。民本主义成为一种基本的社会价值观和一种时代精神。

2. 社区发展中的民本主义

社区发展的内容十分广泛，发展经济、促进民主参与、改善社区居民生活、提高居民生活水平是社区发展的核心。

社区发展在原则上是充满着民本主义的。50年代以来，面对世界各地地区性经济和社会发展的困难，联合国在世界范围内推介社区发展。联合国为在不发达国家和地区推广社区发展确定了明确的原则，而在著名的社区发展个项原则中，民本主义是一个基本的价值观和指导思想。这反映在如下一些原则之中：根据社区居民之根本愿望及需要制定社区发展计划，要加强社区居民自信心和自动自发精神的培养，社区发展计划的拟订、执行均应由社区居民共同参加，发动并组织妇女与青年参与社区发展工作，对社区提出的自助计划政府应予重点或全面的积极协助，等等。实际上，如果我们把社区发展分为经济发展和社会发展，或社区物质设施和、经济条件的改善与社区居民思想状态和自主意识的增强这两部分的话(当然这种分割有时是不合适的)，那么社会发展部分就更集中、更直接地反映了民本主义的原则。这些原则与中国共产党的群众路线，即相信群众、依靠群众、教育群众、放手发动群众十分相似。

进而述之，社区发展是以人为本的。社区(community 或滕尼斯的 Gemeinschaft)就其本意来说，是指人们之间的关系模式及状态。它是对处于其中的人的关怀、相互信任、互相帮助为基础的，地域只是人们进行社会活动的必要依托和条件。物质层面的建设是为居民服务的，只有社区居民生活水平、生活质量的提高才是社区发展的目标，这就是人本主义，即“以人中心”的社区发展。社区发展就是人们广泛参与和为了人的发展的活动。在这一活动中，无论是其目标、动力与过程，还是结果，都应该以人中心，人是社区发展的出发点也是其归宿。

显而易见，人本主义并不等于民本主义。在西方社会思想史上，人本主义是相对于神本主义而言的，而民本主义则与“官本位”相对应。民本主义强调了平民(社区居民)在社区发展中的权利、作用、地位和利益。或者说，相对于人本主义而言，民本主义更关注社区中一般居民的作用和发展，强调要使他们在社区发展中得到好处。显然，在这里，民本主义概念

是以参与社区发展的人们的分化、分层为假设背景的。如此尖锐地提出这一问题并非没有根据，因为无论从国外社区发展的经验教训，还是从我国的城乡社区发展、社区服务的实践来看，都可以发现有忽略社区发展主体——社区一般居民的任用和利益的现象出现。实际上，正如国际上一些国家和地区的经验教训所表明的那样，社区发展并不是社区内部自生的行动，它是由外部力量推动、植入，并实现内外力量良好结合的过程。在这一过程中，行动者一般包括三种类型：政府官员、专业人员和社区居民，而在社区居民中又有社区精英和一般居民之分。在参与社区发展的过程中，上述行动者不可避免地带有自己的理念、观点，并影响其参与社区发展的活动，或者说社区发展本身已成为各种想法、各种力量互动的场域。民本主义强调的是社区居民，特别是一般居民在社区发展中的价值和目的上的重要性。社区发展中的民本主义就是倡导立足于社区广大居民和一切为了社区广大居民。毫无疑问，从理论上说，任何推进社区发展的人都不会否认“为了社区居民”这一价值目标，但由于社区发展的复杂性，如何真正实现这一价值目标，却需要人们从社区的实际出发，认真进行研究。

二、社区发展计划中民本主义价值观的确立

1. 政府官员在社区发展计划中的地位

在国际社区发展实践中，一般有三部分人参与发展计划的制定和实施，他们是政府官员、专业人员和社区居民。专业人员一般来自于发展机构，它们是一些非政府机构。专业人员的职能是以他们的专业知识使社区发展计划更科学、更符合实际、更有利于社区的发展。在我国，研究和推动社区发展的非政府组织十分缺乏，也鲜有专业人员去实质性地参与和推动社区发展计划。这样，政府官员就替代专业人员承担了发展项目的专业规划、推动及评估职能。于是，我国社区发展常常成为政府官员和居民参与的事情。

政府官方在社区发展计划中的作用是十分重要的，因为他们掌握着国家和地区经济及社会发展的总政策，也控制着社区发展赖以推进的物质资源。从联合国有关社区发展的十条原则中，我们也可以发现政府官员在社区发展计划的制定和实施过程中的不可替代的作用。如政府官员对社区发展项目选择方向的影响(社区发展项目与国家、地区的发展计划相一致)，他们的介入对发展项目走向的影响(动员各方力量共同推进社区发展)，等等。可以说，没有政府官员的深入参与，社区发展项目的顺利推进是不可能的。当然，这并不是说，政府官员的积极参与就能带来社区发展项目的成功。实际上，政府官员的参与效果与他们的关于社区发展的价值观、自身素质、工作方法和政府投入密切相关。其中，价值观和素质是个分重要的因素，因为握有权力并控制着经济资源的官员，对社区发展项目的确定、走向乃至效果的影响，均是不言而喻的。

任何一个社区发展项目都有多重目标，在长期目标与近期目标、整体目标与局部目标、官方目标与民众需求之间，都可能存在着一些不尽协调甚至相互矛盾、冲突之处。作为掌握经济、政治和决策权力的官员应该慎重地选择那些既能满足民众迫切需要，又有利于社区长远发展的项目，这是民本主义的体现。目前在我国城市社区建设、社区发展、社区服务方面，强调政府官员的民本主义价值观并不多余。在社区建设实践中，那些急功近利的“亮点工程”，不问实际效果的“形象工程”，在很大程度上与某些政府官员的价值观偏差有关。因此，政府官员(包括政府部门中的专业人员)深入实际，真正向一般居民作调查，听取政府外专家的意见，是强化其民本主义价值的一个选择。

2. 社区发展计划中的居民参与

社区居民是社区发展、社区建设的主要力量。社区居民中蕴藏着巨大的参与社区发展、社区建设的积极性、现在的问题是如何将其变为具体的、持久的行动。显然，吸收社区居民参与社区发展计划的制定是极其重要的一环。这是社区发展的民本主义取向的基础。

实际上，任何一个真正对党和人民的事业负责，真心想搞好社区发展、社区建设的官员都不会从根本上拒绝居民参与。一些人之所以对居民参与决策不热心，是来自于他们对居

民参与能力的怀疑和居民参与影响决策效率的疑虑。这是可以理解的，但这并不是排斥居民参与制定社区发展计划的理由。这是因为，第一，居民的低参与能力是我国长期集权决策模式造成的，而后者正是在城市社区发展、社区建设和城市管理体制改革中应该解决的问题。第二，吸纳居民参与制定社区发展计划是启发和教育居民、提高是现代公民意识的过程，是一个绝好的造就现代公民的机会。第三，在计划制定过程中，因居民参与带来的成本，可能只是在未吸收居民参与制定计划的情况下实施计划所遇到的、无意或有意的抵制或不配合的“费用”的前移。实际上在许多情况下，居民参与成本小于因其不配合所带来的“费用”。社区发展中的居民参与可分为不同的等级，从低到高是居民拥有执行权、知情权、决策权。较高层次的居民参与更能反映民本主义的价值。另外还需要说明的是，居民也是分层的。一些官员在吸纳居民参与制定计划时基本上是着眼于居民中的精英人物，如社区中有名望、有较高社会地位的居民，或者是居民委员会成员或积极分子。这是重要的也是必要的，但还不够。要真正能够反映居民需求还要吸收、听取一般居民的意见。这不但因为一般居民是社区中的大多数，而且他们的生活状况和意见更能代表平民。

三、社区发展过程中民本主义的实现

1. 政府动员与居民主动参与

尽管居民参与社区发展计划的水平决定着居民主动投入社区发展活动的程度，但是在社区发展中，特别是在我国目前的“国家与社会”关系的格局下，完全依赖居民进行社区发展是不现实的。社区发展、社区建设需要政府及其代理人大力动员，需要居民的主动参与。

要动员居民参与社区发展是因为：第一，社区发展(社区建设)的号召常常来自于政府，并非所有社区居民对它的意义都能准确把握。第二，由于社区发展项目的复杂性，并非居民都能对其近期与长期效果有清楚的认识，而是需要政府去解释、说明和引导。第三，鉴于社区居民对社区发展项目的态度往往不一致，也要求加强沟通、磋商和动员。第四，社区建设和社区发展是群众性活动，需要统一意志和一致性行动。动员有强制式动员和关联式动员之分。强制式动员是靠外在压力强行让人们按照某种计划行动的动员方式。在一段时期内我国的许多政治动员就是如此。关联式动员是将动员人们参加的活动同参加者的真实利益联系起来的动员方式，它用相关利益去激励人们参与活动。改革开放以来，我国政府运用政治动员方式越来越少，与此同时，关联式动员变得越来越重要。但是关联式动员要求做许多思想工作，需要交流和磋商，这比简单的政治性动员要困难得多，工作量也大得多。由于社区发展、社区建设主要是社区居民的活动，他们对社区发展、社区建设项目的理解程度会直接影响其进程和结果，所以，让社区居民深入地理解社区发展、社区建设项目的意义十分重要。

同样十分重要的是居民的主动参与，实际上这是社区发展成败之关键。社区发展的核心内容之一是增强居民对社区的认同感，增强其参与社区公共事务的主动精神。社区居民消极地参与甚至逃避社区公共事务，不但会使社区发展项目难以得到认真执行，也会给社区的长远发展带来不利影响。要实现社区居民的主动参与，就必须有真切关怀社区居民生活的的项目，即有民本主义取向的发展：项目，这是居民主动参与社区发展的最深厚基础。在此基础上再加上项目执行者(政府或其代理人)的社会动员和社区教育，社区居民的主动参与积极性就可以激发、调动起来。当然，在社区居民主动参与方面并非没有困难，特别是由于社区需求和社区资源的断裂(最有需求的社会弱势群体的积极性和最富资源的社会群体的消极态度)而形成的困难，但是这并不是说最大限度地动员社区居民参与社区发展是不可能的。通过广泛的社区教育，形成一种有利于社区发展、社区建设的舆论即是一项重要措施。上海的“社区是我家”的宣传教育就是促成居民参与的范例。

2. 社区发展中的增权(empowerment)

增权(empowerment)是社区发展和社会工作理论的重要概念，有的将其译成授权或增能，指在社区发展或助人过程中提高或增强服务对象解决问题的能力及决策能力的过程。强调增

权是社区发展和社会工作模式的一种转变，即改变以往那种发展项目或服务者(包括专业人士)自以为处于强势地位，服务对象只是受助的一群的价值观念，而把服务对象作为积极的行动者。这种转变不是理论和口头上的，而是实际行动上的，即把服务对象的发展、自置于重要地位。这实际上也是民本主义的一种表现。当然，增权(授权)绝不是发展项目的推进者撒手不管，而是他们有意识地培养居民和服务对象的参与能力的措施和技巧。在授权增能过程中，发展项目的推进者把居民、服务对象的能力(包括参与决策和自我管理能力)的增强作为自己的工作目标。这实际上是融居民发展与问题解决和持续发展为一体的工作思路和方法，早已成为国际社会工作界的共同价值与经验。

在我国社区发展实践中，进一步强化增权(授权)观念是必要的。这是因为：第一，长期以来形成的全能政府体制常常把民众作为动员对象来看待，行政权力成为社会运行的主要推动力，而这种自上而下的推动模式并不符合社区发展的本质。第二，目前的社区发展、社区建设在很大程度上还处于政府倡导阶段，似乎只有倡导者才最清楚它们的意义与目标。第三，社区发展和社区建设是作为政府的工作(在某种意义上是在新形势下加强对社区的管理)而提上议事日程的，一些人只看重目前的社区管理(这从某些社区机构的名称可以看得出来)，而没有关注城市基层社区管理模式的实质性转换——建立符合社会主义市场经济的民主管理模式。基于上述理由，政府官员应该确立一种基本的价值观念：当社区居民愿意参与、能够有效参与和管理社区发展活动时，社区发展的目标在很大程度上就实现了。实际上，增权(授权)是社区发展、社区建设民主化的过程，它应该成为社区发展、社区建设的一个措施和目标。当然，在最近我国城市的社区发展、社区建设实践中，吸纳社区居民参与计划和管理已经开始，但从各地情况看，被吸纳的社区居民以知名人士、有丰富资源的人士居多。这是一个可喜的现象，但又远远不够。增权(授权)应该面向更广大的一般居民，这既是社区发展、社区建设取得成功的更深的基础，也是民本主义在社区发展中更深刻的体现。

应该说明的是，增权(授权)并不是社区居民自发成长的过程，也不是无政府主义的散乱。这一概念本身就包括了发展项目的推进者具有重要地位的意义。它绝不等于项目推行者的撒手不管和无所作为。实际上，增权(授权)理念向项目推进者提出了更高的要求。在这里，项目推进者的任何大权旁落、无所作为、功绩淹没的观点都是误解，而所要解决的问题则是把管理(权力)观念变为服务意识，将近期目标与远期目标结合起来。

四、社区发展的民本主义评价

如果承认我们的一切工作都是为了人民的，那么用民本主义观点来评价社区发展的效果就是必要的。运用江泽民总书记的三个代表”理论，对社区发展的评价就要看它是否代表了社区广大居民的根本利益。提出对社区发展进行民本主义评价并不多余，因为我国在经济与社会发展中出现的种种不负责的官僚主义和腐败现象屡屡向社会提出警示。对社区发展的民本主义评价就是要看社区居民(包括一般居民)对社区发展的评价，而且应该以他们的评价作为最重要的标准。这里绝不是不相信政府官员和其他类型的社区工作者。因为在社区发展实践中，事与愿违的现象有时会出现，这在居民参与不充分的情况下不仅是想象的，而且往往是现实的。社区发展需要社区居民的参与和付出，社区发展项目也会带来社区的变化。这种改变是否符合社区居民的意愿，是否有利于社区居民生活质量的改善，并不是没有疑问的。这样，通过居民的参与就可以对社区发展的效果作出正确的评价。另外，我们提出民本主义的评价机制是因为居民特别是一般居民常常缺乏参与评价的机会。在某些社区发展项目中，从项目的计划、实施到其评估、验收，几乎完全是在官员范围内运行，即使吸纳某些社区居民参与也往往是形式上的。这实际上会影响对社区发展的效果进行客观的、科学的评价。社区发展事业应该尽量避免不利于社区居民的事情发生，应该尽量使各种投入获得最大社会效益——这就是有利于社区居民生活的改善和社会的稳定发展。为了实现这一目标，吸纳社区居民参加社区发展项目的评价是必要的。同时建立由政府官员、专业人士、社区居民和学

者组成的评估队伍、建立科学的评估机制，这也是促进社区发展提高其社会效益的措施。

社区发展从本质上来说是为民众的和民本主义的，民本主义价值观应该浸润于社区发展的全过程之中，即在社区发展计划、实施和评价阶段，都要贯彻以人为中心、以民为基础的思想。这实际上是与长期以来中国共产党奉行的为人民服务的指导思想相一致的，也是与党和政府以群众接受不接受、满意不满意来衡量自身工作好坏的标准相符合的。这样，将上述思想与现代社会工作、社区发展理念结合起来，将会有利于社区发展和社区建设实践。诚然，与前面我们已经论及的那样，民本主义价值的强化和实现并非不存在困难乃至阻力，其中最重要的是来自传统的社会管理体制的影响。这就需要我们转变观念和不断学习。

（本文发表于《社会科学》（上海），2001年第1期）