

体制改革中的城市社区建设的理论分析

王思斌

摘要：社区建设是一个复杂的经济、政治和社会过程。在建设公共设施、开展公共活动方面，社区建设需要经济的强有力支持。社区建设是发展基层民主的过程，也是一个多元行为主体的互动过程。社区成员参与是社区建设的关键。在社区建设中政府发挥着主导作用，但权力精英的过度参与并不有利于本质意义上的社区建设。在社会转型和体制转轨的过程中，社区建设也遇到了来自社区内组织的经济理性和社会成员的个人自主意识增强及传统的社会团结遭到破坏等方面的影响。据此，本文提出了社区建设的逻辑及政府、社区组织、社区成员三方合作，经济、政治、社会文化三种资源共同支持的社区建设的理论模式。

关键词：社区建设；经济和政治；社区参与；理论模式

体制改革以来我国城市基层社区组织(街道办事处和居民委员会)的结构、功能及运行方式发生了具有重要意义变化。同时在城市改革的过程中，它们所面对的压力也是十分沉重的。当前，政府已把城市社会组织和管理方式的转变置于相当重要的地位，城市社区建设策略的提出和推动就是这一转变的重要表征。为了进一步探索体制改革和社会转型中城市基层社区运行的规律，我们认为有必要对城市社区建设进行理论分析。

一、社区建设概念的提出及其背景

(一)社区建设的概念及其提出

第二次世界大战以后，一些发达国家面对城市失业、贫困和社会秩序的恶化，提出用社区规划、社区建设的思路去应对问题，社区建设的概念即出现于政府和社会工作的文献中。70年代，香港的工业化起飞，城市快速发展，人们之间的阻隔日益严重，于是港英政府提出社区建设计划，要建立“互相关怀和负责的社区”，并把社区建设具体化为三方面的工作：社区发展、社区参与和提高居民的地区意识。[1](P121—123)80年代以来，美国等一些发达国家又泛起社区主义(Communitarianism)的浪花^①。尽管这一思潮可能有复杂的经济和政治背景，但是加强社区居民之间的交往以实现互相关怀即是其直接目标。[2](P107)虽然这些国家并不一定使用社区建设的概念，但是其实质却是昭然的。另外，在西方社会工作界，社区建设也是一个重要的实务领域，它涉及到贫困地区发展、城市社区重建等多项内容。无论其表现形式如何，社区建设都表现为强化社区要素、增进社区机能的过程和活动，它是人们有意识地建设社区的过程。

(二)我国政府提出社区建设的背景及其意义

在我国大陆，社区建设这一概念由民政部于1991年5月首次提出。按照民政部负责人的解释，社区建设是从我国国情出发并借鉴了国外先进经验提出的。[3](P3)改革以来，民政部在城市广泛开展社区服务，但它又难以包含政府希望的城市基层社区组织所要承担的职能。在这种情况下民政部提出社区建设的概念，并力图以此去开拓民政工作。随着我国城市改革的进一步深入，城市的社会问题及服务、管理体制中的问题日益暴露出来。在这种情况下，中央将城市社区建设提上议事日程，江泽民总书记也于1996年指出，“要大力加强城市社区建设，充分发挥街道办事处、居委会的作用”。在这之后，社区建设作为民政部门的一项工作被纳入议事日程。1998年国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司，进一步推动了社区建设在全国的发展。现在政府已将社区建设上升到“改革、发展和稳定的高度”[4](P2)，即适应城市企业、体制改革和社会管理体制改革的需要，保证社会稳定，促进城市社会发展。在这里，可以明显发现政府对社区建设目标的诉求：支持和保障企业体制改革，化解社会压力，保障城市社会稳定。同时我

^① 这里我们把 Communitarianism 译为社区主义。

们不应忽略其中的另一重要涵义：城市社会组织方式、社会管理方式的转换。

近几年来，社区建设已在全国城市中轰轰烈烈地开展起来。但是，就目前的实际情况来看，各地对社区建设内涵的理解有一些差异(比如有的对社区建设作过泛的理解)，实现策略也有不同。为了对社区建设有更加清楚的认识，并推动社区建设事业的发展，本文从经济、政治和社会文化的角度尝试对社区建设进行理论分析。

二、社区建设中的经济和政治

(一)社区建设的社会发展目标

在西方社会，社区建设(Communitiv building)指的是强化社区要素、发展社区组织，增强社区活力，提高社区居民生活水平的活动。社区建设与社区规划、社区内外资源的发掘、社区力量的凝聚等相联系，是社区工作和发展领域的重要内容。社区建设与社区发展是十分相近的两个概念。联合国在 50 年代倡导的社区发展运动是指社区居民在政府和社会机构的支持下，依靠自己的力量，改善社区经济、社会和文化状况，改善社区居民生活，促进社区社会进步的过程。如果说二者有什么不同的话，那么社区建设更强调社区规划、强调社区结构的建构，而社区发展则更偏重于社区要素的强化和社区运行机制的改进。当然，要把社区建设同社区发展割裂开来是不可能的。因为社区建设的对象是社区，而社区从其最根本的意义上来说是人们生活的共同体。这种生活共同体的改善不但在于社区服务设施及组织体系的建设，而且在于社区成员对社区的认同感和相互支持网络的建立与增强，而这正是社区发展的精髓。这也就是说社区建设包含了社区发展的内容，它以社区的社会发展为目标。

关于社区建设本质的认识在实际工作部门并不一致，这在人们对社区建设包含的内容的看法上有所表现。例如有的认为社区建设包括社区政治、社区管理、社区卫生、社区规范。[5](P8)有的认为社区建设包括社区管理、社区服务、社区经济、社区文化、社区教育、社区卫生和社区治安等等。[6](P2)然而如果我们从更加本质的角度看问题，用“以人为本”的价值理念去看待社区建设，那么社区服务、社区卫生、社区治安、社区文化建设就应该成为社区建设的核心内容。[3](P4)因为这些方面的活动更能直接地促进社区居民生活质量的改善。当然，这不是说社区建设不需要发展社区经济、不需要进行社区管理。

(二)经济在社区建设中的地位

联合国在倡导社区发展运动时把发展经济放在十分重要的地位，因为对大多数社会问题严重的社区来说，经济落后是一个普遍的特征。在某种意义上，经济落后是社会问题恶化的最重要的原因之一。因此，对广大不发达国家、落后城市和农村来说，发展经济成为社区发展的首要任务。

社区建设同样需要经济的强有力支持。对于经济不景气从而社会问题严重的社区来说这一点十分重要，其原因已如上所述。对于一般社区来说，发展经济或获得经济的强有力支持也同样重要。在上述我们对社区建设内容的讨论中，并没有把发展社区经济置于中心地位，但这并不说经济问题不重要。从社区建设必须要求经费的投入这一角度来说，没有一定的经费投入，社区建设要取得明显成绩是相当困难的。对于一般的社区建设来说，它需要两个方面的经费投入：第一，在社区内建设公共设施，供社区居民进行公共活动之用。公共设施的建设对社区建设具有相当重要的作用。因为没有这些设施；社区居民就缺乏有效的共同活动的机会，也会影响他们的沟通、这不但直接影响他们的生活质量，而且对于形成相互关怀的社区文化也十分不利。第二，除了兴建(添置)设施需要经费的投入外，公共活动的开展也需要一定经费。经济支持对社区建设的开展有着举足轻重的作用。从当前我国城市社区建设的典型经验来看，社区经济实力与社区建设成就有着直接关系，不管这种经济实力是街道办事处和居民委员会自己的经济收入(通过发展街居经济)，还是上级财政拨款或者是转移支付(通过共建、责任分担等方式)。

当前，在我国城市，政府正在普遍增加对社区建设的财政拨款(包括费随事转)，而民政

部门则进一步强调社区服务在社区建设中的作用,并认为“抓社区建设首先要抓好社区服务,以社区服务为突破口,巩固和完善社区服务阵地,发挥社区服务在社区建设中的龙头和示范作用”[4](P4)。用社区服务带动和促进社区建设有两个方面的理由:第一,只有加强对居民的服务才能吸引居民参与社区事务、推进社区建设;第二,社区服务不但包括福利性服务,也包括收费服务。近些年来,社区服务已被纳入第三产业。城市街居组织通过社区服务也积累了一部分财力,其中一部分被投入社区建设事业。这样,对于城市街居组织来说,社区服务所获收入已成为他们推进社区建设的重要支持力量。

但是相对于有复杂任务的社区建设来说,社区服务所积累的支持经费是十分有限的。要实施诸如铺路、美化环境等社区建设项目必须有另外的经济支持。从挖掘社区内部资源的角度看,驻街企事业单位的经济支持相当重要。改革开放以来,中央政府再三要求给企业“减负”,其中包括拒绝对企业的“乱摊派”。但是,对企事业单位参加社区建设应另当别论,因为它不但惠及社区,而且也是自我受惠的活动。社区是企业的微观外部环境;社区环境的优劣对于企业的形象、经营和发展都有直接影响。参与所在社区建设是企事业单位的义务,是它的外部环境投资。这种投资不但产生社会效益,也产生经济效益。

(三)社区建设中的政治

社区建设是一个公共活动,自然也是政治发挥作用的领域。有学者将政治分为政权政治和政权外政治。[7](P7)自然,我国的社区正是政权政治同政权外政治相互作用的场域。长期以来,由于居民委员会在相当大程度上扮演着政府代理人的角色(政府的“腿”),行使着按政府的指令管理社区的职能,因此政府外政治并不发达。改革以来,随着城市居住格局的变化和基层社区民间组织的发育(如社区建立各种民间组织,新建小区建立业主委员会等),政府外政治力量在成长,这也使得政府政治与政府外政治相互作用的情景更加复杂。

在我国,社区建设概念的提出和社区建设运动的推进是同政治联系在一起的。90年代,我国城市推行社会管理体制变革,政府管理权力下沉和居民委员会能力的薄弱,以及城市在我国政治生活中的重要地位,使得城市社会的民主管理成为难以绕过的问题。在城市尚未找到一个“说法”[4](P2)的情况下,社区建设作为一个思路被提出来,这就使得这一概念充满了政治意涵。

社区建设中的政治互动是相当复杂的。这不但是因为社区建设参与主体的多元化,而且在于社区建设活动本身的复杂性。参与社区建设的行为主体是多元化的,其中包括上级政府、作为政府派出机构的街道办事处、居民委员会、驻街企事业单位、民间组织和社区居民。在社区建设中他们的宏观(或理论上的)目标追求是相近的,即实现社区的社会稳定和居民参与下的社区繁荣。但在具体活动中他们的参与和追求又有一些差异。政府力图通过社区建设减少对社区管理的直接干预,同时又必须保证城市社会秩序的稳定。居民委员会作为法定的自治组织希望通过满足政府和居民两方面的需要而增强其独立性和自主性。驻街企事业单位的目标追求较为单纯,即通过社区建设建构优良的社区环境,并在可能的情况下释放社会性责任。民间组织对社区建设的企盼是改善社区环境、增进社区民主。至于居民则以其需要结构不同而对社区建设持不同的态度。在当前情况下,政府对社区建设的目标诉求最清楚,参与行为也最主动、最积极。这是因为政府要进一步推进企业体制改革,大量的“单位人”将变为“社区人”,而社区组织的薄弱尚不足以像计划体制下的单位那样有效地管理其成员。近几年来因缺乏对回归社区居民的有效管理,一些城市发生了各种类型的冲撞政治秩序的集体行为更强化了政府加强社区管理的意志,而这已成为社区建设的重要组成部分。至于驻区企事业单位、社区居民则尚处于被动的被组织状态。而处于关键部位的街道办事处一、居民委员会则仍以近乎习惯的行为适应着来自政府的任务安排。

实际上,当前在城市开展的社区建设与以往进行的“社区性”活动有很大不同。以往的“社区性”活动是有组织、有计划的政府工作的一部分,而现在的社区建设的目标追求是社

区相对独立的稳定运行。以往上级政府是决策者，街道办事处是执行政策者，居民委员会则是服从者，社区居民在严密的组织约束下主动或被动地参与着上级发动的社区活动。现在这一情况发生了变化。市、区政府不再像从前那样用政治动员的方式直接干预社区事务，但对社会稳定的希望并没有降低。街道办事处虽不是一级政府，却对社区管理、社区稳定负总责。居民委员会在法律上是自治组织但缺乏自治能力，而在一些城市政府正在通过选派干部将居民委员会行政化。社区居民既缺乏自我管理的经验也缺乏社区自治的能力，或者说中国城市的“市民社会”发育相当缓慢。这样在社区管理的委托与代理、集权与分权、管理与自治方面就充满着复杂的互动关系。这些是民主化和国家与社会的关系在社区中的表现。

三、社区建设中的参与

(一)社区建设是社区成员参与的过程

如前所述，社区建设是强化社区要素，增进社区机能的过程，是以社区为对象的增能(empowerment)过程。如果我们不把社区建设看作管制社区的手段，而是从发展社区即以建设繁荣而有序的社区为根本目标，那么社区成员的积极而有效的参与就是头等重要的。从社区建设的本质和社区持续发展的角度看，它是一个内在发展过程，其中包括社区成员的社区意识的增强、社区资源的挖掘与合理配置、社区成员参与社区公益活动的积极导向、社区成员对于社区的责任感和承担力的增强等等。这些都是增能的过程。由此可以说，社区成员的参与与状况决定着社区建设的效果。

社区参与有不同的形式。依照程度的不同，有学者把参与分为观察、表态、执行、管理和决策。[8](P7)显而易见，参与程度不同反映了参与者对社区活动的不同责任，在某种程度上也反映着他们对社区活动的贡献。一般说来，深度参与更能将参与者的能力贡献于社区的公共事业。在社区建设中深度参与并不是指简单的管理社区建设项目和决策，而是指参与社区建设项目的各个环节，包括意愿的表达、项目计划的确定、计划的执行、项目结果的评估等。这些活动构成了责任义务的链条，是一个全面参与的过程。它不但有助于社区建设计划的科学化，可以提高计划的合法化程度，而且也有利于社区建设活动的落实。

(二)政府在社区建设中的角色

政府在社区建设、社区发展过程中发挥着关键作用，这在世界范围内是共同的，在我国这种作用更加明显。长期以来，我国也有群众参与的传统，但这多是执行性参与，即在党政领导决策之后动员群众去执行，从而形成典型的权力精英主导模式。但是对于以追求内在发展和持续发展为目标的社区建设来说，政府(或权力精英)的过度参与(包办)显然不合适。这在明智的、真正想推进社区建设的领导者那里已经形成共识，更不用说“小政府大社会”模式的建构目标制约着政府过度干预(“参与”)社区事务的行为。当然，这并不是说在我国推进社区建设的过程中不存在权力精英过度参与的现象。相反，受政绩评价机制的影响，不少行政领导不顾社区需要而创造业绩，制造“亮点”。这种业绩和“亮点”的指向在于上级领导而不在于基层群众。这样，权力精英创造业绩的行动常常得不到基层群众的响应和支持，而只成了权力精英升官晋级的“敲门砖”。这种现象在社区建设领域也有所表现。

当然，这并不是要否定政府在社区建设中的主导作用，而是说政府应该正确地发挥其主导作用。政府在社区建设中的主导作用表现为倡导、动员、一定的经济和政策支持、监督、评价和经验推广，是用政策去促进社区建设资源的聚集和社区的持续发展。在社区建设的不同领域和不同阶段，政府所扮演的角色是不同的。在当前情况下，由于企事业单位缺乏参与社区建设的热情，致力于社区发展的民间组织很不发达，加之社区居民长期以来养成的依赖政府的习惯，因此政府应该发挥更加积极的作用，负起推动社区建设的责任，又不要“越位”。这对政府来说是一个考验，是在体制转轨、社会转型条件下对政府的角色意识和角色能力的考验。

四、社区建设中的张力与整合

(一)社区建设中的张力

在社会科学中张力被视为碍于社会结构的稳定和社会整合的力量。当我们把社区建设视为寻求和建立稳定的社区结构的活动时,就不难发现在此过程中存在着不利于推进社区建设的因素和力量。我们将其称为社区建设中的张力。如前所述,社区建设的目标是建立相互关怀和负责任的社区,而其关键则是社区意识、社会凝聚力的强化。在这方面,社区建设所遇到的有力挑战至少有以下两点:不同社区成员期望上的差异乃至冲突和现代化对社区意识的摧残。

社区诸成员对社区建设的理想目标可能有较高认同,但对具体的行动及过程目标可能有不同的企求。社区建设的现实行动直接表现为资源的投入。但是,在社区建设资源日益部门化、“私有化”的情况下,如何使这些资源的占有者释放资源为社区建设所用是一个现实的问题,因为在这种情况下,资源占有者的行为更多地表现为经济理性,即以自己的投入是否获利来选择自己的行为。社区建设不同于经济上的交易,这不但在于社区建设产品的非计量性,而且在于它一般属于“公共物品”。这样,如何增强企业(及其他驻区单位)对所处社区的关心就是一个问题。

一种张力来自于有较多社会资源但却“无求于人”的社会阶层。由于他们拥有较多的经济资源和社会关系资源,可以在区域性社区之外(或主要不依靠其居住社区)解决自己的问题。因此,他们为社区建设、社区发展作贡献的热情就可能受到影响。社区建设强调社区的内在发展,而社区成员中的强势群体却具有强烈的外向性,这使社区建设遇到了深刻的内部矛盾或张力。

社区张力的另一个方面来自于现代化的冲击。如前所述,现代化是一个破坏传统社区(Gommunity)的力量,它以经济理性和社会流动的力量冲击传统社会中普遍存在的共同体意识和情感性联系并造成颠覆性后果。我国正处于现代化的初始阶段,现代化进程对社区的破坏是不可避免的。人们对经济利益的追求,社会流动加剧和私人领域的强化都给社区建设带来严重的挑战。

在传统社会中,由于人们活动的范围比较狭小,因此人们之间形成的社会关系也比较密切。就是在我国的城市中,“四合院”和单位社区也常常生长出较为密切的感情关系。经济体制改革以来,人们对经济利益越来越看重,工具理性越来越多地渗入到人们之间的关系中来。另外,城市重建和社会流动也破坏着原有的共同体关系,原来相互熟识的邻里关系被陌生的关系所代替。还有,随着西方价值观的侵入,一部分城市居民的私人领域意识不断强化。随着对计划经济时期公共领域无限扩张、私人领域被吞噬现象的批判,白领和知识群体的私人空间开始形成并不断扩展,家庭生活、个人生活正在成为与公共事务相对分离的领域,并被置于十分重要的地位。这样,日益膨胀的私人活动空间就同以扩展公共领域为特征的社区建设社区发展可能发生冲突。

(二)社区建设中的整合

社区整合是指社区诸要素相互协调成为一个整体并有效发挥社区功能的过程和状态。在社区建设中,社区整合既是手段也是目标。社区整合可能发生于物质(经济)层面、人力资源层面和意识层面。从增强社区意识的角度来说,社区整合就是增进社区的社会团结。迪尔凯姆认为,社会团结是一种建立在共同情感、道德、信仰或价值观基础上的、人们之间以结合或吸引为特征的联系状态。[9](P137)它是社会共同体存在的基础和基本特征。他认为在由传统社会向现代社会的过渡中传统的社会和亲属联系被削弱,而新的社会联系尚未建立起来,于是会出现社会解组,从而影响社会团结。迪尔凯姆所说的社会转型中社会团结被削弱的情况在我国现阶段也有突出表现。前面我们所讨论的社区建设中的张力就是如此。

增进社区的社会团结就要提高社区成员对社区的认同感,增强他们的凝聚力和相互关怀的意识,强化他们与所在社区的联系和他们之间的相互联系。在当今情况下,再企求在社区

中恢复像 80 年代以前的那种社会联系可能是不现实的。因为现在的城市正在或已经失去了形成那种密切的社会联系的社会体制和社区生活条件(当然这并不是说以往的社区联系是完全被留恋和被肯定的)。这样,在哪些层面和何种程度上去增强社区成员之间的相互联系,以增强他们的社区意识,实际上已成为不得不认真考虑的问题。因为如果说传统社会中的社区意识是内生的,计划体制(主要表现为高度集中的组织管理体制)的力量可以衍射并对社区建设有所帮助的话,那么当今城市社区凝聚力的强化就必须进行有意识的建构,即通过设计(或社区计划)去有意识地激活社区成员对社区的兴趣,促进社区成员之间的互助和支持性联系。毫无疑问,在现代社会中,社区成员之间的相互联系的需要是存在的,有时甚至是十分强烈的。现代化隔离或肢解人们之间的密切联系,并从相反的方面提出问题。对于现代化对人性的异化,西方学者根据西方社会的弊端曾对之有过强烈的抨击和批判。[10](P176)今天我们也呼唤人们的相互联系和相互关怀,呼唤社区意识,其背景与西方社会有不同。因为我国社会的现代化刚刚起步,人们受过长时期的严格管束,正处于自我价值伸张和寻求自由发展的阶段。但是我们从现在起就尽量避免现代化对社会的破坏性影响,这可能是理智的。

从社区建设的角度去激活人们的相互需要,从而增强支持性社会联系。强化社区联系,关键是要设计好的、能吸引社区成员参与的共同活动。通过组织这些利益相关的活动,可以加强社区成员间、不同群体间和代际之间的社会团结。在这里,社区共同活动的内部效益性相当重要,即组织各类社区活动是为了增进社区成员的福利,而不是为了博得一个外在名声(在相当一段时间内,不少地方热衷于创造炫耀式经验,其主导思想是值得反思的)。另外,社区活动的多样化和持久性也是增进社区成员之间相互了解、强化社区支持网络所必需的。而那些有较多经济、政治、技术或服务资源的社区成员(包括社区单位)的积极参与会更有效地推进社区建设活动,有利于社区整合。

组织社区活动需要投入一定的经费,在这方面政府给予一定的诱导性投入(支持)是必需的。所谓诱导性是指基层政府及其派出机构对有重要意义的社区活动给予一定支持,同时希望能借此动员更大的社区资源的投入。政府的诱导性投入的直接目标是支持某项社区活动的开展,而深层目标则是促进社区资源的开发和动员,促进社区成员的参与。当社区成员在各种社区活动中相互了解、发展出社会支持关系之后,社会团结开始形成了。社区建设中的一个不利因素是拥有资源的社区成员并不一定需要其他社区成员的直接帮助,因而他也缺乏参与社区活动的积极性。但是,如果人们有如下意识:社区是人们共同生活的场所,个人和家庭生活需要良好的社区环境,人们都可能会有现时的或将来可能遇到的困难需要别人帮助,那么动员那些资源握有者参与社区公共事务就是可能的。这样看来,社区教育是促进社区整合、社区团结的重要手段。

五、社区建设的逻辑及理论模式

(一)社区建设的逻辑

如上所述,社区建设包括设施建设和社区支持网络的建设。物质性的设施建设是必要的基础,社区支持网络的建立和强化、社区凝聚力的增强则是社区建设的核心,而社区凝聚力或社会团结的增强又有赖于社区成员共同利益意识的增强,有赖于社区建设的推动者去设计有效的共同活动和进行社区教育。这样社区建设在实质上是一个社区发展过程,也是一个持续发展的过程。由此,我们可以借鉴社区发展的思路来理解社区建设的逻辑:

1. 社区建设的基本涵义是建设社区,它是改善社区成员的生存环境并有利于他们发展的活动。
2. 社区建设是经济与社会发展在社区层面的反映,它是一个经济、政治和社会过程。
3. 社区建设是政府支持下的社区自组织过程,是经济力量支持下的社会过程,是设施建设背景下增强社区成员的共同体意识的过程。
4. 社区建设的主体是社区成员(包括驻区单位和居民),他们是社区建设的主要力量和

成果的享用者。

5. 社区建设的社会基础是社区成员的参与，社区建设是参与和共享的体系。

6. 社区参与的动因来自于社区成员的相互需要和共同需要，激发他们的需要和促使其相互结合是社区建设的心理的和文化的基础。

7. 社区设施或社区活动项目是社区参与的物质载体，社区建设需要必要的物质基础。

8. 社区建设的关键是挖掘、动员和整合社区内部资源，同时也需要外部支持!包括经济支持，但外部支持应以满足社区成员的需要为目标。

9. 在社区建设中社区外部组织(包括政府和其他组织)与社区组织是合作关系，为了推进社区建设，建立由相关各方组成的社区建设委员会(或类，似组织)是必要的。

10. 社区建设、社会团结可能会遇到阻力或破坏性力量，社区建设要通过持续投入去增强社区要素并促进其整合。

以上是社区建设的逻辑和基本原则，是有效推进社区建设必须关注的方面。

(二)社区建设的理论模式

社区建设是经济和社会发展在社区层面的具体体现。作为一个有价值取向的社区发展活动，它需要动员各种力量不懈努力，可以大略地表达为如下模式：

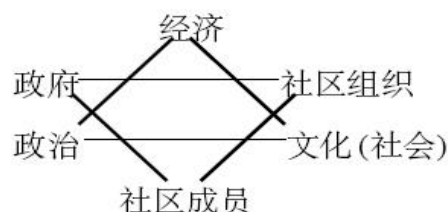


图1 社区建设体系的理论模式

图1是社区建设体系的理论模式。从理论上讲，社区建设是由三大行为主体在三个层面互动的过程。政府(及其派出机构)、社区组织(自治组织和其他社会组织)和社区成员(驻区企事业单位和居民)是社区建设的共同推动者。三者形成一个体系。社区建设不能没有政府的力量。在我国现阶段，在强政府、弱社会格局没有发生实质性改变的情况下更是如此。当前，政府是社区建设的倡导者和推动者，它以转换体制、服务居民和有效管理为目标。社区建设常常需要解决一些重要的、深层次的问题，这些问题一般与政策相关，所以政府参与社区建设是必然的。社区组织一般指各种类型的社区自治组织和社会服务机构。在外国，社会服务机构常常被委托来执行社区发展项目，推进社区建设。我国的社会服务机构不发达，作为社区自治组织的居民委员会(某些城市的居民议会)就更多地负起推进社区建设的责任。现在，居民委员会的功能定向是满足政府和居民的双方需求。未来其取向将较多地偏向为居民服务，其进程则取决于政府对社区管理层面的相关经济、政治和社会政策的调整。但是不管怎样居民委员会在社区建设中都扮演着不可替代的角色。从实质意义上讲，社区成员，特别是居民是社区建设的第一主体，因为社区成员的参与及其程度是社区建设成败的最重要标准。没有他们的参与社区建设就失去了主体，没有他们的参与社区建设也就丢失了意义和根本目标。

社区建设需要动员经济、政治和社会文化等力量，并力图使它们整合。如上所述，社区建设需要经济的投入，这是就一般情况而言的。对于经济落后的社区来说，经济的投入与经济发展有着密切关系。例如在社区居民收入低或有较多下岗的情况下，帮助他们提高职业能力(如进行职业培训、介绍就业机会等)，是减少社区问题、提高社区凝聚力的重要手段。在这里经济发展同社会发展的目标结合在一起。政治因素对社区建设的影响是不言而喻的。在我国城市，社区建设是政府建构“小政府大社会”格局，在向市场体制过渡的进程中探索服务民众、管理社会策略的活动。这既是政策制定和执行过程，也是权力重新分配过程，而且

其中包括了各种利益群体的复杂的互动。社会(社区)文化在社区建设中的作用是深层的,也是不能忽视的。社区文化主要是指社区成员的心理上的联系,他们对社区的认同和相互支持关系,以及由此形成的社区生活的氛围。在增强社区成员的传统的社区认同的努力下促进他们在现代社会中的社区认同是建设优良的可持续发展的社区的关键。毫无疑问,在社区建设中经济、政治和社会文化力量(因素)也是密切相关的,它们之间的相互作用也影响着社区建设的面貌与进程。

(三)社区建设的时序模式

时序模式是指某一社会现象在时间一过程向度所表现出来的显著特征。我国政府主管社区建设的官员在规划社区建设的工作目标时指出社区建设大致分为二个阶段:第一阶段,改革城市基层管理体制,完善街道和居委会的管理、服务功能,增强社区意识;第二阶段,发掘社区资源、发展社区事业,提高居民生活质量;第三阶段,建成居民自治体制^{o[4](P3)}以上所表述的社区建设的过程模式是行政体制改革——社区发展——建构社区自治体制,它以行政体制改革为实质性线索。当然,如果我们不是从社区建设的战略,而是从具体的社区建设着眼,社区建设可能会展现另一种模式。如前所述,社区建设是同我国体制改革和社会转型相联系的,它综合反映了从单位体制主宰向社区体制主导,从行政管理型向社区自治型转变的客观要求。这是一个城市经济、政治、社会文化综合体的变化过程。鉴于这一过程的复杂性,具体的社区建设大致可分为如下过程:社区建设前期,政府在单位——社区体制的选择上,加大社区的责任,权力下沉。社区建设初期,在政府的支持下,街居基层组织成为社区运行的行政主体,并以此为基础去动员、组织社区居民参与社区建设。在这一时期,社区成员对社区的要求增加。社区建设的发展期,街居基层组织与社区成员在服务和管理层面共同建构合作关系,社区中的社会因素明显成长。社区建设的成熟期,形成较强的社区自组织体系,作为政府代理人的街道办事处同作为自治组织的居民委员会相对分离,并形成街道(政府)居委会(自治组织)——社区民间组织(经济、文化及服务组织)——社区成员(居民与驻区单位)既合作又相互制约的关系体系。社区建设的结果是形成由政府(或其代理人)依照法律为社区成员进行服务和管理,社区成员自我服务、自我约束和自我管理相结合,并以后者为主的社区运行体制。实际上,上述时序模式是社会管理体制转变和社会生活组织模式转变的叠加,是我国城市社会由单位——行政制,经过行政——社区制,再达到社区——行政制的过程(其中行政制是指由政府直接干预社会生活)。

六、结 语

以上我们对体制改革中我国城市的社区建设作了比较理论化的分析。我们可以清楚地看出,社区建设是我国城市行政管理体制改革的需要,也是建构与社会主义市场经济体制相适应的城市社会组织方式的需要。这是一个由政府推动的社会体制的改革,又是政府由权力、责任中心脱离出来,通过培育社区社会组织,形成政府与社区组织共同服务和管理社区(社会)的过程,即由单位体制主导转向社区体制主导的过程。由于长期以来城市街居体制孱弱,民间组织不发达,政府把社会稳定置于首要目标,因此将权力和责任向街居体制转移并实现服务到位,保持社会稳定并不是容易的事。社会的急剧变化也使社区建设面临着众多困难。在这种情况下,一方面要求有强有力的推动,一方面又要实现政府权力的下沉甚至让渡,这对政府是一个考验。社区建设是一个长时间的过程,具体的社区建设项目是包含经济、政治、社会文化等多种因素的复杂的复杂过程。对社区建设作简单化、浅薄化的理解不利于它的顺利发展。本文从理论上对社区建设作理论分析,但笔者清楚,对社区建设的过分理想化的追求并不一定有益。随着改革的深化,随着政府和社会对社区建设理解的深入和实践发展,具有中国特色的社区建设模式和理论也会逐步发展起来。

[参考文献]

- [1] 香港社区工作教育工作者联席会议. 社区工作理论与实践[M]. 香港: 中文大学出版社, 1994.
- [2] 韩震. 公共社团主义的兴起及其理论[J]. 中国社会科学, 1995(2),
- [3] 李宝库. 关于社区建设的几个问题[J]. 城市街居通讯, 1999(12).
- [4] 李宝库. 夯实城市基层基础积极发展社区建设[J]. 城市街居通讯, 1999(6).
- [5] 马学理. 切实抓好“一把手工程”——社区建设[J]. 城市街居通讯, 1998(1).
- [6] 李学举. 社区建设大有作为[J]. 城市街居通讯, 1998(10).
- [7] 王振海, 王存慧. 新视角下的政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995.
- [8] 莫泰基. 公民参与: 社会政策的基石[M]. 香港: 中华书局, 1995.
- [9] 贾春增. 外国社会学史[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1989.
- [10] 杨善华. 当代西方社会学理论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.

(本文发表于《北京大学学报》2000 年第 5 期)