

中国大陆社区工作的知识与实践

北京大学社会学系教授 王思斌

一、80 年来大陆社区工作的断续

1. 华北平民教育运动及中国化社区发展的实践

20 世纪 20-30 年代主要由知识分子直接推动、并得到多方支持的社区组织与社区发展工作被看作是中国社区工作的发端，这是本土的社区社会工作，也是在一定程度上可以与国际社区工作相比较的工作，因而得到学术界的关注（徐震，1980；苏景辉，2003）。在这场运动中，晏阳初领导的华北平民教育运动无论在内容上，还是在方法上都与国际上的社区工作更加接近。晏阳初书写的乡村改造运动的“九大信条”集中反映了平民教育的宗旨：民本主义，深入民间，与平民打成一片，向平民学习，与平民协商，因事制宜，开发平民潜力，协助平民解决问题，改造社会（宋恩荣，1989），这些基本的价值信条指导着平民教育的实践，并不逊于当时国际上的社区工作。在定县实验区开展的“四大教育”、“六大建设”及其实践则彰显了社区工作的基本价值。晏阳初的平民教育运动的“与平民打成一片”，民本主义价值观，对农民的知识力、生产力、强健力和团结力的培养都具有本土特点，也可以说是本土社区工作的实践。正如晏阳初所希望的，平民教育协会能“以中国的社会事实一般的学理原则，促立中国化的社会科学”（杨雅彬，2002），也可以发现其对本土经验建设之追求。

2. 梁漱溟的乡村建设运动

乡村建设运动是 20 世纪 20-30 年代一系列乡村建设活动的总称，当时由 600 多个学术团体和教育机构为主动力推进这一运动，而各种实验区有 1000 多处。这一运动甚至也包括晏阳初领导的平民教育运动，而梁漱溟等人的乡村建设则是其中最具有代表性者。此外比较著名的还有以教育为中心内容的无锡实验区，中华职业教育社举办的徐公桥实验区等。这些实验区有的注重教育、有的注重地方自治，有的注重政权建设，有的注重农业技术推广，它们从不角度探索着重整农村、发展农村的途径（郑大华，2000）。

梁漱溟的邹平乡村建设在学理上和实验上与晏阳初的定县平民教育有一些不同。梁漱溟对当时中国乡村的判断是“文化失调”，即在西洋文化的冲击之下，中国原来的文化暴露出其弱点，不能起到整合社会的作用。而这种文化失调又表现为社会结构的崩溃和政治上的无办法。于是其救治中国乡村之道就是要建立一个新的社会结构（梁漱溟，1937）。于是，在乡村自救、救济乡村、重建社会结构、积极重建中国的目标下，梁漱溟走上了通过乡村组织来从事乡村建设的道路，其办法是办乡学、建乡约，成立乡村组织。这种通过文化的角度去促进乡村建设的做法，从社区工作的自度来讲有深刻的寓意（苏景辉，2003）。如果从一般的意义上来看，晏阳初的定县平民教育更注意人的改变，由此进到社区经济和社区社会发展，而梁漱溟则更注重宏观的文化和社区的结构与社区组织。二者相较，前者与西方的社区工作更相似。

3 社区发展的中断与延续

抗日战争爆发，日本帝国主义日益深入地侵入内地，使乡村建设运动失去了进行实验的社会条件。虽然那些痴心于中国社会改造的人士总想把这一运动延续下去，但是它还是不得不在动荡中走向消弥。

1949 年后，大陆进行的社会改造和社会主义建设运动基本上与改良主义的乡村建设运动没有继承关系，持续不断的政治运动也与社区发展目标相左，因此，社区发展作为一种思想体系和行动被中断。尽管有学者指出大陆的社会工作有行政性、非专业化的特点（王思斌，

1995),但是在社区层面的工作基本是政治动员式的活动,它们是国家政治动员的组成部分,而不应属于社区工作。

80年代之后,大陆又开始了社区发展的活动。这主要发生在两个方面:一是农村扶贫,二是城市服务和社区建设。1978年大陆实行经济体制改革,农村反贫困成为一项极为重要的任务。最初,农村扶贫主要是救济贫困农户,这被称为“小扶贫”,实际上并不具有社区工作的基本性质。随后开始并于90年代中期实施的以农村社区为对象的经济社会发展项目则具备了社区发展的某些特征。政府实施的“八七扶贫攻坚计划”将政府动员、社会参与、社区自力更生作为农村扶贫发展的指导思想,在新形势下从新的角度去开展农村社区发展工作,尽管其中带有明显的政治色彩,但其目标则是为了民众的。

另外,城市也开展了有特点的社区工作。在80年代中期以后主要是社区服务,而90年代中期以后则是社区建设。虽然社区服务、社区建设开始源于社会管理体制变革的要求,但是后来的发展则融入了社区工作的理念,也吸收、使用了一些社区工作的方法。由于在思路与方法上农村反贫困和城市社区服务、社区建设与国际上的社区工作有某些相似之处,所以它们可以视为社区工作的某种延续。

二、当前中国大陆的社区问题

1. 社会转型与社区问题的特点

社区问题的性质和特点决定着社区工作的模式与方法。1978年以后大陆在农村和城市开始推进改革,这在社会科学界被称为社会转型。大陆的社会转型具有如下内涵:从传统社会向现代社会转变,从农业社会向工业社会转变,从计划经济体制向市场经济体制转变。新的社会运行机制,新的社会视角,新的目标设定使社会问题凸显出来。

在农村实行以家庭为基础的土地承包制度,接着取消了人民公社体制,于是在大多数农村,其主要任务变为促进经济发展,即反贫困。由于农村贫困既有制度性原因,又有地域原因,所以农村贫困具有区域化、结构化特征,农村贫困在一定程度上是结构化的。这就要求,解决中西部农村的贫困问题必须从结构、制度入手,而不只是一般方法的运用。

城市的改革是从国有企业开始的,目标是改变在计划经济体制下形成的、束缚企业生产力和竞争力的“单位办社会”的状况,将单位的社会服务职能外移到社会或社区中去,这就是社区服务产生的原因。社区服务以及后来大力推行的社会保障制度改革是要解决为企业减轻负担的问题。后来政府大力推动的社区建设也是要解决社会转型中的社区组织,包括社区服务、社区秩序方面的问题。这样,城市社区问题也具有结构性特征。

上述问题并不是社区问题的全部,但却是被普遍承认的主要的社区问题。这些社会问题影响着社区工作的模式及方法。

2. 农村社区发展问题

在农村实行家庭联产承包责任制后,农村社区的社会问题逐渐明显和多样化。比如80年代末以来的农村贫困问题、社会秩序问题、农村文化传承等,都越来越引起政府、学界与社会的注意。当农民获得经济经营的自主权后,由小农经济所承载的农民散漫、农村的非组织化也逐渐表现出来,这些都会影响农村的发展。但是,从大陆农村经济和社会发展的最迫切的问题来看,一定区域(成片)的农村的经济不发达仍然是首要问题,这就要求解决贫困农民的温饱问题。

自然,区域性的农村反贫困不但是经济问题,也是社会问题,因为解决贫困问题并使其成果可持续的基本条件之一就是社区内部潜力的挖掘和社区支持体系的建立。然而,从最直接的现实目标来看,直接发展农村经济,增加农民收入,使他们尽快地走出贫困是最基本的理性选择,况且,贫困农民从其现实理性出发自然把如何增加自己的收入置于首位,而其它

目标会暂被搁置。

3.城市社区服务与社区建设

城市社区问题由两类不同但又相关的部分组成。一类是民生问题，即城市居民如何能获得必要的服务，其中包括一般民众的日常生活中的服务，也包括面对老人、儿童、残障人士、失业者等脆弱群体的服务。另一类是社区组织和管理模式转变所产生的问题。城市实施“单位制”改革以后，市场的力量逐步扩大，社区居民和各种社会群体的利益表达明显加强，原来靠工作单位进行的行政整合逐渐失去效力。这种转换的机制是政府十分关心的，政府既希望保持社会稳定，又想使基层社会走向自治，而二者之间有时是相互冲突的。

社区服务在解决脆弱群体的生存问题时，常常带有政治意涵的背景，但是日益强化的社区服务的市场化倾向也对面向脆弱群体的福利服务提出了挑战。至于社区建设所包含的利益分化与整合，基层民主与自上而下的管理之间的张力也是十分明显的。大陆的社区工作就是在服务民众和行政框架两种目标和背景下展开的，由于至今大陆的非营利组织并不发达，所以，社区工作在很多条件下是由政府、准政府部门主导或实施的。一些非营利组织开展的社区工作也需要同政府部门、准政府部门合作才能实行。这样，现阶段大陆的社区工作就呈现出自己的特点。

三、大陆社区工作的主要实践

1.农村反贫困

尽管农村社区工作也有文化发展、养老事业方面的探索，但是就其总体而言，农村社区工作则是围绕着经济发展展开的。在农村社区工作领域，最有代表性的是经济落后农村地区的社区发展项目-开发式扶贫。

开发式扶贫是以政府主导、社会参与、以社区（区域）为基础的经济-社会发展项目。1994 年中央政府制定了《八七扶贫攻坚计划》，确定了国家级贫困县和省级贫困县（即分别由中央政府负责任和地方政府负责任的贫困县），进而确定了贫困乡、村，以解决贫困农民的基本生活问题。为了实现到 2000 年底基本解决农村贫困问题的目标，中央政府与政府部门、地方政府及其部门都被赋予责任，支持贫困地区。一方面，上级政府通过财政拨款支持地方基本建设，改善饮水和卫生条件，发展基础教育，改善交通，改善当地农民的基本生存条件，通过发展经济项目改善其经济状况。另一方面，在中央政府的统一计划下各级政府和部门也投入人力、物力、财力，支持扶贫对象，这就是对口扶贫。还有，通过小额信贷等政策，增强农民自身反贫困的能力，引导农民的经济发展。客观地说，这些扶贫活动在为贫困农村兴办教育、改善生活基本条件等方面做出了许多努力，也取得了不应忽视的成就。应该指出的是，这种支持贫困农村社区的活动基本上是由政府主导的，其中包含了部分社区工作的元素。

另一类反贫困活动是政府与国际民间组织合作开展的。在中西部地区，国际民间组织以执行经济社会发展项目的方式与政府合作，介入贫困地区的发展工作。在这些发展项目中，国际民间组织一般派有项目官员，参与发展项目的计划与评估。他们将国际上通行的社区发展理念带入项目，将某些社区工作方法运用于实践，取得了较好的效果。至 2000 年底，大陆农村贫困人口从 1994 年的 8000 万下降至 3000 万。

从另一方面来看，上述社区工作特别是政府主导的社区扶贫工作也存在着一些不容忽视的弱点。其中包括：自上而下的行政色彩明显，任务承担者的政绩意识突出，而居民参与不足，这会影响社区可持续发展的能力。在政绩意识的引导下，某些扶贫资金被挪用，出现了资金渗漏。另外，扶贫的瞄准机制存在问题，最贫困者未能得到最好的帮助。这是与专业社区工作理念的差异所导致的。

2.城市社区建设

如上所述，城市社区建设于 90 年代后期成为政府城市工作的主体，社区建设也同社区工作发生了多重联系。城市社区建设是适应市场化改革而提出的改善社会管理和社会服务的政策，它包括社区服务、社区卫生、社区文化、社区环境、社区治安等内容。社区建设的工作目标有三个层次：第一层次是建立与市场经济体制相适应的社区建设管理体制和运行机制，强化社区功能；第二层次是建设和谐的文明社区；第三层次是扩大基层民主，推进社区民主（多吉才让，2001）。可以发现，在服务居民、实行社区民主等方面，有许多社区工作的内容，社区工作的理念和方法也可以运用于社区建设。

实际上，在各地竞相推进社区建设的过程中，特别是按照《城市居民委员会组织法》促使居民委员会走向真正的自我管理、自我教育、自我服务的自治地位的进程中，许多地方的实际工作者吸收了社区工作的理念和方法。那些有成就的街道、居民委员会不但对其成员进行社会工作的专业培训，而且聘请社会工作教育者作为社区建设专家指导工作。在这一过程中，社会工作的理念和方法得到宣传。虽然实际的社区工作在运用社区工作专业价值和方法时会有多方面的考虑，但是至少社会工作已在一定程度上进入城市基层工作。在政府倡导“以人为本”的执政理念的背景下，社会工作价值和方法显示出某种亲和性。

3.城市反贫困

城市基层社区工作由行政管理向服务的转变，在促进就业和反贫困过程中得到了比较明显的表现。近 10 年来大陆城市的下岗失业现象比较严重，城市贫困成为不可忽视的社会问题（关信平，1999）。面对大量失业和贫困现象，政府一方面完善社会保障制度，另一方面通过培训、提供服务来提高他们的能力。在这一过程中，由于受原来制度和自身能力的影响，在城市低收入群体接受最低生活保障的过程中出现了复杂的现象。某些地方政府部门出于管理的需要，对有劳动能力的领取最低生活保障金的人员实施比较严格的登记、管理和排查制度，这在一定程度上可能会伤害领取者的尊严。社会政策方面的专家在介入该制度设计时引入了社会工作理念，用尊重人的社会权利的思路去改进过分管理化的做法，同时将发展的社会政策的理念、社会工作的专业方法引入对有劳动能力的领取最低生活保障金人员的服务（杨团、葛道顺，2002）。由于这种方法既能坚持政府的管理要求，又顾及到对弱势群体的服务，所以被许多地方政府部门接受。社会工作的理念和方法实现了与政策的良好结合，也改变着政府部门的行政模式。

四、大陆社区工作的模式与发展

1.大陆社区工作的基本模式分析

当我们审视当今大陆社区工作的基本特点时，会发现它与历史上（20 世纪 20-30 年代）的社区工作有某些相通之处，即社区工作关注两类问题：对贫困群体的救助、服务和结构性的制度建设问题。在对贫困群体进行救助、服务时，政府采取仁政的思路，主要运用行政组织体系去处理问题，但是，社区工作的专业方法也有条件地被采用。当传统的行政方法不能很好地发挥作用时，社会工作专业方法就成了可资利用的新方法。这样大陆的社区工作就是行政主导模式，其本质上仍然是行政性的、半专业化的服务模式。不过与十几年前比起来，这种半专业化的水平有所提高。

在处理有关建设社区方面的问题时，大陆主要采取了行政化工作模式。由于涉及到体制改革，所以社区工作主要由行政部门实施，但在建立与市场经济体制相适应的现代社区的过程中，政府也在吸收专业社会工作的某些经验。

很明显，社区工作模式的选择与社区工作的主体，社区工作得以开展的经济、政治和文

化背景有关。那些适应这些条件的社区工作将会取得比较明显的成果，而不适应者将困难重重，这一点已经被大陆的经验多次证明。

2.大陆社区工作的发展前景

从农村扶贫、城市反贫困和城市社区建设的实践来看，大陆的社区工作正处于发展和转变时期。一方面，社区工作与市场经济体制的建立不能分离；另一方面，现代化的后果正重新呼唤着社区精神。在这种背景下，社区工作在大陆可能会有较大的发展空间。在中国传统社区的温馨尚未被现代化的无情完全毁灭的情况下，注重和加强社区工作，强化和重建社区社会资本就是一种理性选择。

由于大陆的社会工作已有了较大发展，政府部门在一定程度上吸纳专业社会工作方法，再加上在许多国际合作的社区发展项目中，国际社会发展的原则日益被接受，所以，社区工作的价值与方法会越来越多地进入社区发展执行系统。参与式反贫困、发展型社会政策、以民为本的社区建设思路、社区矫正制度被政府采纳反映了这种趋势。

另一方面，在新的条件下，非营利组织在社区工作中也扮演着积极角色。一些非营利组织致力于贫困农村的经济与社会发展，有的在帮助农民寻找适应市场经济发展的途径，有的对进城务工群体开展服务，这些都与传统的社区工作有某些关系。有学者认为“新乡村建设运动”正在到来。或者可以乐观地认为，社区工作会在大陆得到较快而持续地发展，并有可能形成自己的知识，以贡献给民众和社会工作共同体。

参考文献

- 多吉才让，2001，《城市社区建设读本》北京：中国社会科学出版社
- 关信平，1999，《中国城市贫困问题研究》，长沙：湖南人民出版社
- 梁漱溟，1937，《乡村建设理论》，邹平：乡村书店
- 宋恩荣，1989，《晏阳初文集》，北京：教育科学出版社
- 苏景辉，2003，《社区工作：理论与实务》，台北：巨流图书公司
- 王思斌，1995，“中国社会工作的经验与发展”，北京：《中国社会科学》第2期
- 徐震，1980，《社区与社区发展》，台北：正中书局
- 杨雅彬，2002，《近代中国社会学》，北京：中国社会科学出版社
- 杨团、葛道顺，2002，“社区公共服务社：消除边缘性的社会政策研究与应用”，《江苏社会科学》第4期。
- 郑大华，2000，《民国乡村建设运动》，北京：社会科学文献出版社

（本文发表于张振成等主编：《华人社会社区工作的知识与实践》，台北：松慧有限公司，2006.12）