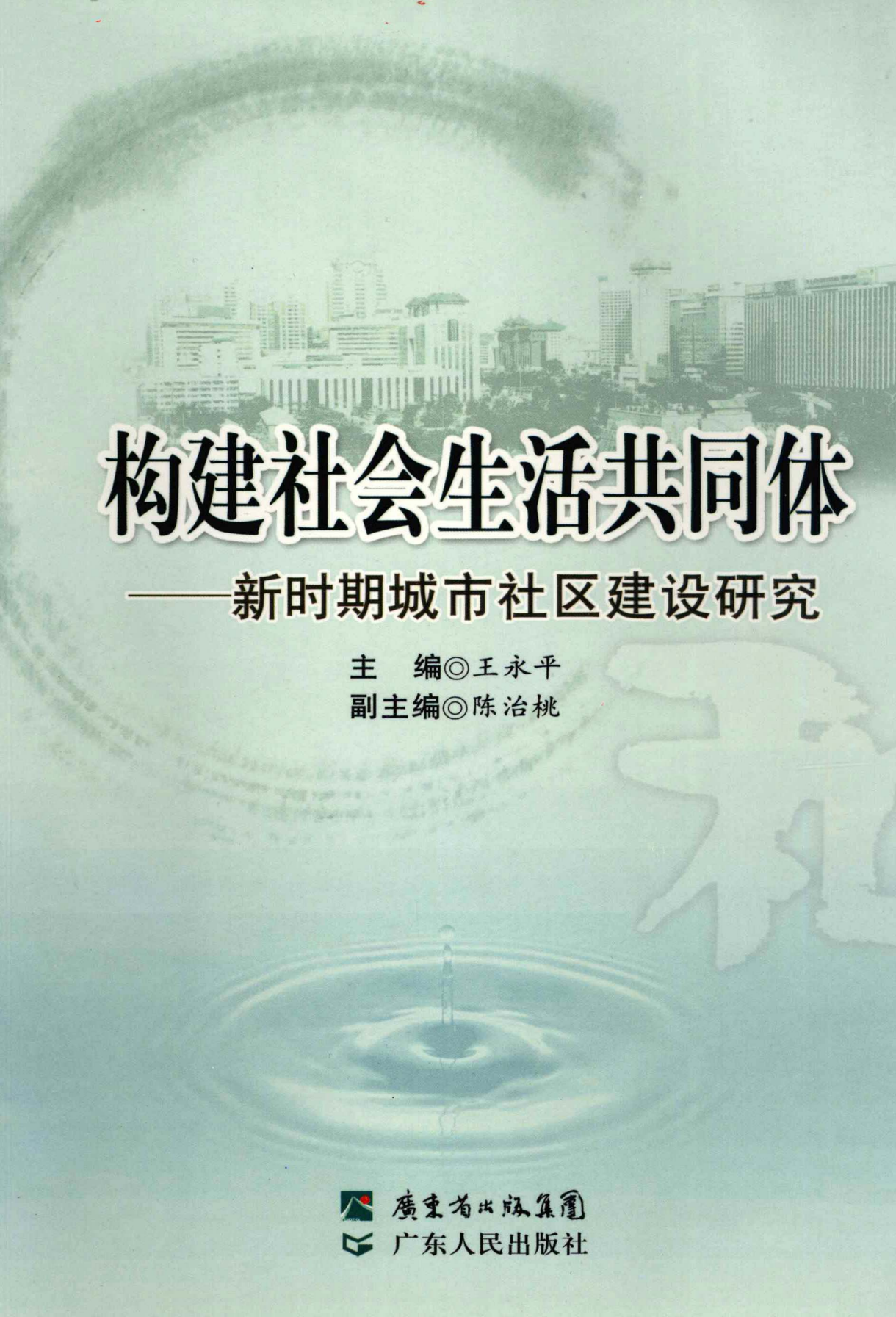




构建社会生活共同体

——新时期城市社区建设研究

主 编◎王永平

副主编◎陈治桃



广东省出版集团



广东人民出版社



构建社会生活共同体

——新时期城市社区建设研究

主 编◎王永平

副主编◎陈治桃



广东省出版集团



广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

构建社会生活共同体：新时期城市社区建设研究 / 王永平主编. —广州：广东人民出版社，2008. 11

ISBN 978 - 7 - 218 - 05975 - 4

I. 构… II. 王… III. ①城市—社区—建设—研究—中国 IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161757 号

选题策划	陈海烈
出版监制	黄彦辉
责任编辑	梁 晖 陈植荣
封面设计	乔 莼
责任技编	周 杰
出版发行	广东人民出版社
印 刷	广州市穗彩彩印厂
开 本	787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张	21
插 页	2
字 数	300 千字
版 次	2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 05975 - 4
定 价	30.50 元

如果发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpqh.com> 电子邮箱: sales@gdpqh.com

图书营销中心: 020-37579604 37579695】



目 录

导 论	1
一、社区建设的意义与新情况和新问题	1
二、中国社区建设的发展历程及其主要模式	10
三、探索中国特色社会主义社区发展道路	17
四、我国社区建设目标与指标体系构建	23
第一章 社区管理体制：转型路径与制度创新	26
一、我国社区管理制度改革与体制架构	26
二、社区管理体制转型的路径与实践	30
三、社区管理体制的比较与创新	42
第二章 社区运行机制：良性互动与高效运行	53
一、社区运行机制的结构分析与功能实现	53
二、社区运行机制的发展趋势与影响因素	60
三、构建良性高效社区运行机制的实践途径	68
第三章 社区党建：组织协调与资源整合	77
一、城市变迁对社区党组织提出的挑战	77
二、社区党组织在社区建设中的角色定位	84
三、强化党组织在社区建设中的核心作用	91
第四章 社区服务：功能完善与管理转型	98
一、社区服务功能及中外模式比较	98
二、政府角色转换与社区服务发展	106
三、社区服务体制创新与组织培育	115
第五章 社区文化：家园意识与人文精神	125
一、社区文化的构成要件与功能界定	125
二、我国社区文化建设及其主要经验	133

三、推进我国社区文化建设的路径与对策	142
第六章 社区流动人口：刚性管理与柔性治理	147
一、社区流动人口的形成及其特征	148
二、社区流动人口管理面临的新课题	155
三、社区流动人口的管理与服务	163
第七章 社区治安：精心维稳与综合治理	170
一、社区治安管理的特点与主体	170
二、当前社区治安面临的基本形势	178
三、构建维护社区治安的长效机制	186
第八章 社区教育：终身教育与学习型社区	197
一、社区居民的终身教育	197
二、国外社区教育模式的经验借鉴	213
三、创建学习型社区的进一步思考	221
第九章 社区环境：绿色生活与宜居生态	230
一、社区环境建设及其意义	230
二、社区环境建设存在问题及原因分析	240
三、社区环境建设的对策措施	245
第十章 国外社区发展：借鉴与启示	251
一、国外社区发展的主要内容	251
二、国外社区发展的经验分析及其启示	270
第十一章 走向善治：文明祥和社区公共治理	277
一、从城市治理到社区公共治理	277
二、文明祥和社区的公共治理体系要求	283
三、文明祥和社区善治的实践方法创新	293
附录：广州市天河区“村改居”社区治理研究	299
参考文献	330
后记	332

导 论

在我国深入贯彻落实科学发展观，全面建设中国特色社会主义的历史新时期，党的十七大对我国社区建设提出了新要求：“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”^①我国的社区建设是在我国城市化迅速发展，经济和政治体制发生深刻变化，社会处于整体性结构变迁的大背景下展开的，虽然起步较晚，但是取得了很大成就，同时还存在着不少问题，需要我们在进一步深化改革中逐步加以解决。作为社会生活的共同体，社区是居民生活的家园。把社区建设好、管理好，是构建社会主义和谐社会的基础工程。在新的历史时期，我们应当认真总结过去社区建设的经验，研究借鉴国外社区建设有关做法，从实际出发，因地制宜，组织和动员广大居民和社会力量，积极参加社区建设，建设和管理好居民的家园，努力探索中国特色社会主义社区建设道路。

一、社区建设的意义与新情况和新问题

“社区”是一个外来词，源于拉丁语，意思是“共同的东西”和“亲密的伙伴关系”。德国社会学家腾尼斯在1887年的《社区与社会》一书中第一次引入“社区”概念，把它作为一种生活共同体。在其后研究中，他进一步指出社区是基于自然意志，如情感、习惯、记忆等，以及基于血缘、地缘和

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年版，第30页。

心态而形成的一种社会有机体,包括家庭、邻里和城镇等。^①这一看法突出了社区的地域性和利益的共同性。在他看来,社区与单位组织的最基本差别是:前者是“居住单位”,后者是“生产单位”。在社区这种“居住单位”中的人们是自由选择的结果,是基于一定的产权、契约和利益关系而形成的权利空间。“社区”概念的提出,为人们研究社会、分析社会问题提供了一个重要的分析概念和方法,此后,中外社会学者纷纷从各自的研究视角和理论背景出发,对“社区”这一概念进行界定,用以分析各自研究的问题并寻找解决对策。在这些定义中,“社区”被界定为群体、过程、社会系统、地理区划、归属感和生活方式等等。

我国的社会学界在20世纪30年代进行的有关学术研究中就开始使用“社区”概念,但将其引入城市管理的实践却是在20世纪80年代。综合我国学者的研究和我国民政部的有关文件精神,我们将社区定义为:聚居在一定地域范围内人们所组成的社会生活共同体。具体来说,社会生活共同体,就是指由若干社会个人、群体和组织在社会互动的基础上,依据一定的方式和社会规范结合而成的一个生活上相互关联的大集体,其成员之间具有共同的价值认同和生活方式、共同的利益和需求,以及强烈的认同意识。社会生活共同体具有经济性、社会化、心理支持与影响、社会控制和社会参与等多种功能。对于生活于其中的成员个体来说,依靠共同体获得身份、地位和权利,也依靠共同体帮助其满足各种依靠自身无法满足的需要,如应付重大的灾害、疾病等带来的困难,通过参加共同体的各种活动来满足其精神需要,如获得社会认同和归属感等。简而言之,社会生活共同体就是各种形式的社区。作为人类社会生活共同体的社区包括两大基本类型,即城市社区和乡村社区。本书主要研究城市社区,“城市社区是指以从事工商业及其他非农社会活动的居民所组成的,有一定人口规模的地区性社会生活共同体”。^②2000年11月,由中共中央办公厅和国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中对城市社区也做了较为明确的规定:“目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革作了规模调整的居民委员会辖区。”以下针对城市社区,就其意义、情况和问题作些考察。

(一) 我国社区建设的重要性分析

1. 社区建设是我国社会建设的基础工程。党的十七大报告指出,建设有

① 裴迪南德·腾尼斯:《共同体与社会》,林远荣译,商务印书馆1999年版。

② 吴增基等主编:《现代社会学》,上海人民出版社1997年版,第229页。

中国特色社会主义，是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的建设。报告还指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济建设的同时注重社会建设，着力保障和改善民生。”可见，社会建设在建设中国特色社会主义事业中具有重要地位。社区是居民生活的共同体，同时又是社会的基本单元，社会是由大大小小的社区组成的，因而，社区也是一个区域性的社会。社区建设是整个社会系统建设的基础工程，社区建设水平的高低，不仅影响到居民的生活，而且影响到整个社会的稳定和发展。随着我国的体制改革和社会结构的转型，城市居民逐渐从“单位人”转变为“社区人”，社区成为人们基本生活空间的作用越来越突出，社区建设就成为关乎民生的重大问题。作为区域性社会，社区包含了人口、地域、时间、文化、设施、归属感等多种要素，因而，使得社区建设的内容丰富多彩，包括社区文化、社区体育、社区教育、社区治安、社区卫生、社区医疗、社区养老、社区综合治理等多个方面。社区是人们的安居之所，人们生活的大部分问题，例如，生活、休闲、娱乐、医疗、教育、卫生、治安等各项需求都需要在社区内解决。只有通过加强社区建设，提供社区互助，提高社区服务水平；通过加强社区综合治理，使社区成为人们生活的平安乐园；通过加强社区文化建设，发挥社区的文化教育功能，培育人们的公德意识和互助友爱精神，使社区成为人们的精神家园，才能实现十七大提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”^①，也才能促进整个社会大系统的稳定和发展。

2. 社区建设是我国基层民主建设的重要载体。我国的社区建设是社会主义制度下的社区建设，是在我国宪法允许范围内活动，社区建设包括了社区自治的内容。社区自治是人民群众进行利益表达，参与国家管理事务的直接手段，是基层民主的主要形式，而基层民主又是社会主义民主的重要内容。政治学上所指的基层民主，是指发生在社会最底层的政治权力组织运行和管理的民主方式。在我国，基层民主实际上由两个层面的政治生活构成，一是以基层政权为主体所形成的政治生活；二是以基层群众自治为主体形成的政治生活。这两个层面政治生活互相渗透，互相作用，共同决定基层民主的基本面貌。我国的社区自治是指社区居民在党和政府的领导下，通过一定的组

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺得全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年版，第37页。

织形式和参与途径,依法享有的对社区公共事务进行管理的权利,它是居民实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的一种基层民主形式。

通过社区建设,推动社区自治对发展我国的基层民主,进而实现公正、科学、效率、法制的政治发展目标具有巨大的促进作用。社区是公民社会生活的基本场所,也是民主政治生活的起点,每个公民都生活在具体的社区中,通过社区自治,吸引更多的居民参加社区的管理事务,扩大公民的政治参与,为民主政治发展奠定基础。政治参与与民主政治是紧密相连的,政治参与是现代民主政治的核心,广泛的政治参与是民主政治的本质要求,现代民主政治的发展过程,就是政治参与不断扩大的过程,而人民群众的政治参与往往又与他们的日常生活息息相关,因此,他们的政治参与更多的是从社区开始,体现在社区大量的公益性、互助性和自助性的社区工作中。公民不断参与基层社会生活和社会事务管理,通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要形式的民主实践,不断推动我国的社会参与机制从间接参与向直接参与过渡,从间接民主向直接民主发展,推动我国的民主政治不断向前发展。

3. 社区建设是我国文化建设的广阔舞台。为了实现全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标,党的十七大提出了推动社会主义文化大繁荣的要求,通过加强文化建设,“提高国家文化软实力,使人民基本文化权益得到更好保障,使社会文化生活更加丰富多彩,使人民精神风貌更加昂扬向上”。^① 城市社区文化既是我国文化建设的重要内容,也是社区建设体系的重要组成部分,因此,通过加强社区建设,带动社区文化建设,对促进我国文化的大繁荣,提高我国文化的软实力具有重大作用。一是以社区文化建设推动社会主义精神文明创建活动,全面提高城市居民的道德与文明水平。构建社会主义和谐社会,必须首先构建和谐社区,社区的和谐体现在环境优美,管理有序,邻里和睦,社区居民的精神风貌和道德水平、文明素质的提高等方面。在社区开展精神文明创建等社区文化活动,可以有效提高社区居民的精神风貌和文化素质,形成尊老爱幼、互爱互助的社会风尚,提高社区的文明程度,促进社区良好风气的形成。二是通过社区文化建设,满足居民的文化需求,提高社区居民的生活质量。随着人民群众生活水平的提高,人们对精神文化方面的需求越来越高,只有开展丰富多彩、形式多样的社区文化活

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺得全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社2007年版,第34页。

动,才能有效开拓群众的文化活动空间,活跃群众的业余精神生活,最大限度地满足居民精神生活需要。三是通过社区文化建设,提升城市形象,树立城市品牌,增强城市的竞争力。当今城市之间的竞争不仅表现在硬环境方面,更重要的是体现在软环境方面。城市的软环境建设主要是通过城市文化建设来实现的,社区文化建设在城市的文化建设中有着举足轻重的作用。通过社区文化建设,构筑学习型社区,培育对外来文化的包容性和亲和力,才能增强对外来资本、知识和人才的吸引力,从而提升城市的核心竞争力。

4. 社区建设是我国经济建设的微观体现。随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义事业的总体布局,更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。可见,我国社会的经济建设与社区建设是紧密相关的,社会经济的发展要通过社区建设的成果体现出来。一是通过社区建设,扩大就业,从而促进社会生产力的发展。通过在社区中拓展职业介绍,强化技能培训,促进岗位开发,落实优惠政策措施等,促进社区居民就业,同时着力提高就业质量和效能,实现劳动力资源动态管理,提高劳动力的生产效率。二是通过社区建设,提高社区的环境质量,实现社区的生态文明。社区建设从美化居民的生活环境和提高日常生活质量入手,在优化、绿化、美化、净化社区生活环境的同时,加强社区环境基础设施建设,完善社区的环境保护制度,使整个社会的生态环境保护通过社区环境建设体现出来。三是通过社区共建,让社区内单位成为和谐社区建设的主力军。通过充分调动、发挥社区单位的积极性,积极参与社区文化建设和环保、基建、防汛等工作,实现资源共享和成果共享,使社区各项事业得到发展,体现社会发展的成果。四是以社区文化建设促进政府加大对社区文化事业的投入,逐步形成覆盖全社会的公共文化服务体系,使社区成为社会主义文化建设的重要阵地,从而为社会公共文化事业和文化产业体系的发展作出贡献。

（二）我国社区建设的新情况和新问题

当前,我国的社区建设是在城市化迅速发展和我国经济社会结构迅速转型的双重背景下进行的,面临着不少新情况和新问题。

1. 社区人口结构变化和流动人口增加要求加强社区管理。改革开放启动了我国的全面变革,改革的不断深入,引起了我国生产关系的重大的变化,逐步改变了原来单一公有制的所有制结构,建立以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这种生产资料的所有制结构在一定程度上

改变了我国原来的阶级阶层状况，使社会的阶级、阶层迅速分化，并出现了一些新的社会阶层。新社会阶层的出现，使利益格局和相互关系发生变动，导致阶级、阶层之间的矛盾日趋复杂；社会流动的增加，又使城市人口结构发生很大的变化，这些矛盾和变化都反映到社区，给社区管理带来了很大的难度。

一是弱势群体流向社区。我国在计划经济体制时期，由于实行低效率的高就业政策，城市居民的就业率很高，居民中的失业人员较少，居民从工作到生活的大部分事情都在单位得到解决，社区的人口结构比较单一，社区管理的任务相对较轻。随着体制改革的不断深化，城市中下岗的工人大量增加，他们逐渐成为城市中的弱势群体流向社区。特别是随着城市产业结构和劳动力结构性调整，使更多的人失去工作，失业问题更趋严重。这些下岗工人和失业人群，逐渐沦为城市的贫困群体，由于他们没有单位，只能沉积在社区，同时由于他们没有收入或收入很少，他们的生活质量、生活状态都令人担忧，随着改革进程的深化，城市贫困人口还有可能增加。解决城市贫困群体的问题，除了政府的一系列相关政策、制度保障之外，还需要通过加强社区建设，强化社区服务来解决。另外，随着城市管理体制的改革，大部分退休人员不再由单位管理，他们的退休金由社保发放，日常的大量事务则由街道管理，给城市社区管理带来不少新问题。

二是城市流动人口增加迅速聚集在社区。随着社会转型和体制改革的不断深入，我国城市的流动人口将持续增加。城市流动人口是我国户籍制度的产物，主要是指在城市行政管理辖区内暂时居住但并不具有该行政管辖区的户籍，以各种方式牟取生活来源和收入的人员。虽然流动人口涌入城市在一定程度上实现了农村劳动力的分流，为城市的社会生产力发展、经济增长注入了新的动力，尤其是解决了城市发展过程中劳动力相对不足的问题。但是庞大的城市流动人口也引发了一系列社会问题，给城市管理带来了新的难题。一方面，大量流动人口的涌入打破了城市正常的管理体系，增加了城市运行和管理的负荷，造成居民生活必需用品供给紧张；也使交通运输、文化教育、医疗卫生等各种城市基础设施面临前所未有的压力；与此同时，对流动人口的管理不善也严重影响了城市规划和市容环境。另一方面，城市流动人口由于生活、就业的不稳定，加上又主要从事体力劳动和处于相对较低的社会地位，往往遭到社会的排斥，所以心理危机和社会转型时期内的种种道德失衡极易使其中的少数人走向犯罪。目前对城市流动人口管理采取的政府主导模

式,其管理权限主要集中在市、区两级政府的公安、劳动、民政三个职能部门,以政府出台政策、用行政手段管理为主。在流动人口就业的企业等营利组织,由于追求利润的最大化,为流动人口提供各种公共物品的积极性、主动性都不高,所以单纯依靠市场机制无法为城市流动人口提供足够的服务和保障。由于城市中的流动人口规模大、数量多、居住分散、构成复杂,又没有固定的所属组织,所以城市政府很难在宏观上随时随地对其进行管理。因而,流动人口的管理就逐步走向社区,即根据属地原则,按流动人口的居住地对其进行管理,这也是城市社区管理出现的新问题。

2. 社区管理模式的变革凸现加强社区建设的紧迫性。改革开放以前,我国社会的基层管理模式基本是“单位制”,虽然从行政管理上有街道办事处和居民委员会两级层次对社区进行管理,但社区居民大多数事务都是由单位解决,出现了单位办社会的现象。20世纪80年代后,随着我国计划经济向市场经济的转轨,引发了城市社会关系的变化和社会结构的调整,单位制逐渐趋于瓦解,以行政隶属关系和中央集权为特征的金字塔式组织结构开始松动,出现了没有主管部门的单位和没有单位的个人。在解决单位办社会问题的同时,许多从单位组织分解出来的社会功能自然而然地落到了居住小居,使这个原本无实质组织意义的居住单位,逐步变为地域性的,单位、社团、个人多方利益整合的,具有多种实际功能的城市基层社会实体。同时,居民委员会作为旧有的城市社会基层组织形式,其功能日益不能适应新形势发展的需要,于是,城市基层社区管理的方式就发生了改变,社区制逐渐取代单位制成为基层治理发展的方向。于是,以整合社区内的资源、提供社区服务、完善社区管理、维护社区稳定与发展等为主要内容的社区建设就被提了出来,国家民政部在1991年提出“社区建设”的发展思路,从此迈开了城市社区建设的新步伐。

另一方面,在我国的社会转型中,社会机体发育和自我管理不断增强,新的社会事务层出不穷,迫切要求政府职能转变。在实现政府职能转变过程中,必然会使政府的管理重心下移,把部分管理职能通过“漏斗”效应下移到政府的基层组织。党的十六届三中全会《决定》提出政府改革的重要任务是“加快转变政府职能,继续完善行政管理体制改革,建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的政府体系”。政府职能的转变就是从计划经济体制下的管制型政府向市场经济体制下的服务型政府转变。美国学者戴维·奥斯本和特维·盖布勒在《改革政府》一书中提出了一系列政府运行的具体

方式,如“掌舵而不是划桨”、“预防而不是治疗”、“奖励而不是命令”等^①,主张建立服务型政府。服务型政府的主要任务就是更多地运用市场规律进行管理,政府还要动员民间组织参与提供公共服务,对公共服务的生产和供给进行有效的监督。政府控制职能的削弱和服务协调职能的不断增强必然要求政府把一切具体的社会事务逐步交给各类社会组织去办,这样,社会基层组织的服务和管理职能就会不断增强。社区是政府转变职能,承接政府的管理和服务功能的最好载体。政府将权力下放给地方社区,由社区自主提供本社区公民所需的公共物品。我国从20世纪80年代末期开始,在政府的推动下,就逐步推进社区建设和社区服务,到21世纪初我国城市社区不论是在服务的对象、内容和领域,还是在法律法规和制度支持上都取得了长足发展,使社区服务内容不断丰富,服务的领域也不断拓展。但是,社区建设这种自上而下的路径选择,又使我国社区建设凸现明显的行政化倾向。一是职能行政化,随着行政管理的“管理重心下移”、“权力下放”、“费随事转”等原则的提出,一些政府部门开始名正言顺地向社区转移事务、下派任务,使社区居委会职能不清、角色错位,成为政府的附属物;二是成员公职化,一些社区居委会成为政府安置就业的一条途径,有些地方甚至将社区居委会列为事业编制;三是工作方式机关化,习惯行政命令,工作时间与机关同步,使社区居委会难以深入居民中为他们排忧解难;四是权力行使集中化,由于实际操作困难和成本较高,社区居民民主权力的行使出现集中化趋势,居民会议(居民代表大会)的议事制度流于形式。这些问题的出现,加剧了在新形势下推进社区建设的紧迫性。

3. 社区承担任务的复杂性使社区建设面临挑战。由于城市社区具有多种多样的功能,使得社区承担的任务相当繁重和复杂,使社区建设面临巨大的压力和挑战。一般而言,城市社区具有如下功能:经济功能,即为社区居民提供就业机会和消费场所的功能;政治功能,即维护社区秩序,保障居民人身财产安全,为居民行使民主权力提供机会的功能;教育功能,指通过托儿所、幼儿园、中小学校和其他各类学校,为居民提供学前教育、基础教育和社会教育等机会的功能;社会功能,指通过社区中的公共集会和其他各种形式的活动,为居民提供交往机会的功能;休闲娱乐功能,指通过社区内各种娱乐设施、公园和场所为居民开展各种娱乐活动提供方便,促进居民身心健

^① 戴维·奥斯本、特维·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社1996年版,第34页。

康的功能；福利功能，指通过社区内的福利机构，为老、弱、病、残等弱势群体提供特殊照顾和帮助的功能。要完成以上功能，城市社区建设就要通过社区环境建设、社区卫生建设、社区文化建设以及提供社区服务、社区教育、社区保障、社区治安等来实现，更重要的是通过社区组织建设、社区工作者队伍建设来组织和领导社区各项工作的开展。可见社区建设的内容非常广泛，任务相当复杂。

另一方面，大量的理论和实践经验表明，社会加速变迁时期，往往也是各种社会矛盾和社会问题的多发期。由于城市在现代社会中的重要地位，使得大量社会问题和社会矛盾集中在城市。当前我国的体制改革和社会转型，使城市社区不可避免地承担着一些特殊功能，这又进一步加深了社区建设的复杂性。一是社会稳定功能。改革使得社会成员的利益关系发生变化和重组，使社会矛盾容易激化，成为社会不安的导火线，例如，计划经济体制下统包统配的就业制度、住房制度和公费医疗制度被打破，这在一定程度上成为许多社会问题的诱发因素，如下岗失业人数增加、贫富差距扩大、违法犯罪率上升等等。因此，化解社会矛盾，减少改革风险，维护社会稳定就成为政府的重要任务。要完成这项艰巨的任务，单靠政府的力量是不够的，必须依靠全社会的力量。作为地域性的社会共同体，城市社区具有接近民众的天然优势，因而理所当然地被赋予了社会稳定的功能。二是社会整合功能。社会转型不仅是体制的转换和产业的升级，还包含社会结构的嬗变。在这过程中，社会成员的角色、生活方式和价值观念都会发生变化，使社会的传统规范受到削弱甚至被消解，使社会进入失范状态。当前中国正面临这种情况，例如，个人主义、金钱至上的价值观消解了社会主义的主导价值观，使社会不良风气蔓延；改革中出现的弱势群体地位的下降，使他们难以及时调节自己的心态，从而滋生厌世和敌对的情绪。这些情况的出现都会瓦解社会的整体性，需要在政府的引导下进行社会整合。社会整合具有非强制性的特点，通过开展创建文明社区活动，规范社区居民的行为，是具有中国特色的行之有效的社会整合手段。三是社会化服务的替代功能。我国的体制改革使城市居民生活和工作节奏加快，但由于城市的第三产业起步晚、起点低，服务业的发展明显落后于工业化的进程，社会化服务的水平低，使居民的岗位工作和家务劳动产生矛盾。另外，城市居民的实际支付能力和他们对社会化服务的预期成本之间的差距，也使某些社会化服务难以解决他们的需要。在这种情况下，城市社区在政府的支持下，依靠社会力量和社区居民的参与，积极开展社区



家务服务,如照顾老人、代请保姆、代送小孩等等。由于收费低廉且服务方便,使社区服务起了部分替代社会化服务的功能。

4. 人民群众要求的多样性推动社区建设。如果说政府由于城市管理体制的变革产生了城市社区建设自上而下的推动力量,那么来自社区居民的自下而上推动城市社区建设的另一股力量则是居民多方面的需要。除了最基本的生活、娱乐、医疗、卫生、教育、养老、安全等需要外,随着我国现代化进程的加快和向小康社会迈进,人民群众的需求进一步提高。主要表现为:第一,居民私有房产的形成导致的从经济利益出发对社区事务的关注。在过去年代住宅属于公有的时候,人们不太关心住宅环境的保护,因为那是公家的事情,但当住宅私有化以后,为了住宅的保值和增值,业主会更关心住宅和社区环境的建设和保护。近年来,不乏城市社区居民为保护社区环境,抵制周边噪音污染、空气污染而举行的抗议活动,这正是自下而上的社区建设力量的明显表现。第二,随着社会进步和人民生活水平的提高,居民从提高社区生活质量的利益出发,提高了对社区事务的关注程度,这种关注有力促进社区生活质量和社区服务水平的提高。第三,随着物质生活水平的提高和精神生活需求的增长,居民从丰富闲暇生活、追求个性表达的利益要求出发积极关注和参与社区事务,充分表达了居民的个体性、自主性、社群性要求。我们要充分认识到这股来自社区居民的自下而上的社区建设力量,通过各种社区建设活动,增进居民之间的了解,加深居民的互动,满足人们物质和精神层面的各种需求。

二、中国社区建设的发展历程及其主要模式

我国的社区建设与研究早在 20 世纪 30 年代就已经开始,但限于当时特定的政治社会环境,所取得的成效很有限。新中国建立以后,特别是改革开放以来,随着城市化的迅速发展以及我国经济和政治体制发生的深刻变化,我国的社区建设快速发展并取得了较大成就,其历程大致分为几个发展阶段,并出现若干发展模式。

(一) 中国社区建设的发展历程

第一阶段:新中国成立后到改革开放前。新中国建立后,我国的社区发展和社区建设根本上是从确立社会管理体制和社会控制方式开始的。虽然当时还没有明确提出“社区”和“社区建设”的概念,但是,新生的中国人民

共和国通过法律的形式确立了城市的基层组织，对基层组织的管理就是我国社区建设的雏形。在这一阶段，我国的社区建设实际上是一个从法定社区向单位制社区变化的过程。1954年通过的《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会条例》，标志着街道和居委会组织体系正式形成。由于我国实行计划经济和高度集权的行政管理体制，城市的行政管理从市、区一直延伸到街道，地域社区范围主要是城市街道办事处与居民委员会行政管辖的范围。同时，我国的基层行政管理又通过对党、政、军机关的控制并进一步扩展到所有国营和集体性质的基层企事业法人组织，而形成了一种单位制。到了20世纪六七十年代，在社区单位化和单位社区化的双向发展过程中，单位社区进入了全盛时期，法定社区几乎下降到城市社会的边缘。那些无法进入各类单位的弱势群体，例如，老弱病残孤、家庭妇女、待业青年；还有弱势群体，例如，地富反坏右和两劳释放人员、社会闲散人员和因各种原因被单位、学校开除者都由法定社区进行管理。单位社区的盛行，使国家机关、国有企业、事业单位和人民团体成为人人向往的好工作单位，而集体企业特别是由街居组织兴办的小集体企业则是弱势群体就业的场所。单位社区使得单位的所有制性质、拥有的权力与资源、组织规模与行政级别、职能范围与工作任务等因素决定单位的社会地位。国家机关、国有企业、事业单位在国家的政治、经济与社会生活中处于优势和支配地位，而街居社区则处于次要地位。街道和居委会不过是国家行政过程的最末端，成为行政机关的“脚”，是一种与单位制相配合的辅助性社区组织。总体来说，在计划经济时代，由于社区的这种边缘性和辅助性的性质，使社区工作基本局限在行政管理方面，社区建设和社区发展还没有受到重视。

第二阶段：20世纪80年代初到2000年初。党的十一届三中全会掀开了我国改革开放的新一页，使我国的社会结构发生了翻天覆地的变化。经济体制的改革要求政企分开、企业转变职能，企事业单位的组织机构与社会功能发生了重大变化，原本不应该由企业承担的社会职能特别是社会福利和社会服务被逐渐分离出来，开始向社区转移。与此同时，国家推行福利社会化的政策，使街居社区成为福利社会化的主要组织载体和场所。1987年，国家民政部在湖北武汉召开了全国城市居民生活服务座谈会，正式提出了“社区服务”的概念。随着我国社区服务要求的提出，我国的社区建设就在社区服务的基础上逐步发展起来。我国的城市社区服务包括一般服务和特殊服务，一般服务是指为全体社区成员提供的生活、安全、文化、环境等方面的服务；

特殊服务是指为老年人、残疾人等生活有困难的人提供的福利服务。1989年《城市居民委员会组织法》关于“居民委员会应当开展便民利民的社区服务”的规定，首次以法律的形式定位并推动社区服务在全国开展。1992年国务院发布《关于加快发展第三产业的决定》，将社区服务纳入社会化服务体系，要求社区服务向行业化和产业化方向发展。1993年，中央14个部委联合发布了关于社区服务发展的第一个政策性文件——《关于加快社区服务业的意见》，明确规定了社区服务业发展的目标、要求、基本任务和相关扶持保护政策。1995年党的十四届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景规划的建议》，进一步对社区服务作了统一的倡导和规划，社区服务在服务对象、项目内容、资金来源等方面得到了更大的发展空间和有利条件。这一阶段，社区建设由社区服务带动，在城市逐步展开，此后发展得相当迅速，服务内容、服务范围不断扩大，设施不断增多，社区服务队伍发展壮大，社会互助活动广泛开展，社区服务管理不断加强，逐渐向产业化、实体化方向发展，同时，社区服务工作得到各级党委的重视，逐步被列入地方经济社会发展规划。1996年中央明确提出了“大力加强社区建设”的要求，中央各部委通过一系列的政策和文件，将具体工作落实到社区，促进了社区建设在全国的普遍开展。1999年2月，民政部在全国选择了北京、南京、杭州和沈阳等城市的11个区作为城市社区建设实验区，后来又确定15个城市作为实验区，使实验区总数达到26个，开始了城市社区建设的综合性探索工作。到了20世纪90年代末，我国的社区建设向社区规划、社区卫生、社区服务、社区体育、社区教育、社区文化等多方面发展。

第三阶段：2000年到现在。2000年11月，经党中央、国务院同意，中共中央办公厅、国务院办公厅发出通知并转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求各地、各部门结合实际情况，认真贯彻执行，从此，我国的社区建设进入了全面推进的新阶段。民政部把“社区建设”界定为：在政府倡导和指导下，依靠社区力量，利用社区资源，解决社区问题，强化社区功能，发展社区事业，促进社区经济和社会的协调发展。与社区建设实践全面开展的同时，我国关于社区建设的理论研究也蓬勃展开，理论研究进一步强化了我国“社区建设”的思路，促使社区建设要从内容单一的社区服务逐步拓展为包括社区政治、社区经济、社区服务、社区教育、社区文化和精神文明建设、社区治安、社区城建、社区党建及行政管理等全方位的建设。这一阶段的城市社区建设逐步暴露出传统的城市管理体制条块分割的