

2008年度宁波市社会科学学术著作
出版资助项目

XIANDAI SHEQU ZHI DU SHI ZHENG YAN JIU

现代社区制度实证研究

许义平 何晓玲◆著

学者文丛·社会理论前沿书系



中国社会出版社

China Society Press

现代社区制度实证研究

许义平 何晓玲 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代社区制度实证研究/许义平,何晓玲著. —北京:中国社会科学出版社,2008.11

ISBN 978-7-5087-1865-1

I. 现… II. ①许… ②何… III. 社区—制度—研究—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 156209 号

书 名: 现代社区制度实证研究

著 者: 许义平 何晓玲

责任编辑: 秦 艳 杨春岩

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 电传: (010)66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 160mm×230mm 1/16

印 张: 18

字 数: 248 千字

版 次: 2008 年 11 月第 1 版

印 次: 2008 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

前言

许义平

当我们从宏观角度鸟瞰社会发展时，却不得不把理念建立在坚实的微观基础之上。依托社区，通过社区发展促进社会的和谐，已成为二十一世纪中国社会发展的潮流。

在这一伟大的社会变革实践中，以何种方式引领人们走出一条经由社区发展建构社会和谐的路子？宁波市海曙区在不断的实践探索中，实现了从物质层面建设向制度层面建设的跨越。这是一个信号，也是一个转折。它标志着社区发展从初级向更高水平的跨越，标志着社区功能在深度、广度上的不断升华和完善。

现代社区制度是对海曙区在制度建设方面创新实验的理论概括，也是海曙区社区建设探索实践的一条主线。它指的是社区发展在一定的历史条件下形成的社区政治、社区经济、社区文化等各方面的体系，这一体系是由政府、社会、市场这三者在社区层面以其应该具有的行为方式而构成的一个富有张力的整体。本书试图以海曙区为样本，在这一框架内寻找各个主体系统之间的功能分工和衔接，从而在制度层面揭示社区发展的内在规律。我们认为，科学的方法不是在矛盾中排挤另一方面的存在，恰恰是在对其的尊重与兼容中找到可将其整合的方式和归宿。

现代社区制度建设的逻辑起点是人的发展、人的利益。以人为本是现代社区制度的本质核心。所有制度创新的成果都是这一永恒主题的不同变奏。社区的发展方式、发展目标，以及

一切实践成果几乎都可以在这里找到最重要的那份答案。

中国特殊的社会政治历史背景决定了政府将在社区发展中扮演主导角色。这种主导作用不仅体现在物质层面，更重要的、难度更大的还在于制度方面。只有在制度层面不断突破，社区发展才能获得更长远、更广阔的社会空间，使社区发展的总体走向更加符合社会和谐的要求。相对于全国社区建设实践来说，海曙区不是最早的先行者，但它在现代社区制度建设上各个方面的率先探索，走在了时代的前列，是具有前沿性、引领性的。它所创造的价值将对中国城市社区的发展产生重大的影响。研究认为，它在社区民主自治建设领域和社区服务领域所创设的一系列制度代表了社会未来发展方向，代表了人民群众的根本利益。分析这一“海曙模式”，我们可以从纵向上分为从基础设施建设→制度建设→能力建设这三个循序渐进的阶段；从横向上，分为选聘分离社区体制改革、民主直选制度和职业化社工队伍建设这三个互为因果、互相契合、缺一不可的制度创新环节和“81890”社区服务模式以及居家养老服务模式五个方面。

研究认为，海曙区在民主政治方面制度创新的阶段性成果，解答了人们在社区体制改革过程中曾经面临的种种难题，完善了城市基层社区民主自治这一和谐社区建设的重要目标的内容和方法，并有可能成为以下三个转变的有意义的一步：一是倡导性民主向自治性民主的转变；二是政府主导下的被动自治向居民自治转变；三是政府管理社会向政府、社会共同治理转变。尽管这种转变是漫长的、艰巨的，但是实践迈出的每一步都是十分可贵的。

研究认为，海曙区在社区服务层面制度创新的阶段性成果，有三个基本特征：坚持和保存了社区服务的初始宗旨，即为社区困难群众提供无偿、低偿服务；它从社区服务起步，又突破了社区服务的限制，把它延伸拓展为社会公众服务，这种

面向居民、面向企业，也面向政府的参与同互动相结合的社会服务，方便了群众，服务于企业，拓展了服务空间，增强了公共服务的生命力；它是政府实现公共服务的转换器，承载了政府转变职能的任务，打破了社区服务的空间边界和服务主体的角色限制，为我国公共服务产业的发展提供了新的模式选择，并有可能推动行政体制进行深层变革。

在一个实践性很强的领域，清晰的方向感和务实的脚步是社区发展不可或缺的。而这一切，需要在制度层面找到根本的保障和动力。唯有如此，我们才能承载这个变动不拘的世界。

目 录

第一部分 总 论

一、现代社区制度研究的实践价值	3
(一) 现代社会制度下社区的本质属性	3
(二) 时代赋予社区前所未有的社会功能	9
(三) 紧迫实践需求与社区发展现状的错位与矛盾	12
(四) 制度建设在现代化社区建设中的地位和作用	18
二、现代社区制度的目标导向和主体内容	21
(一) 现代社区制度的目标导向	21
(二) 现代社区制度建设的主体内容	27
三、海曙实践对现代社区制度建设的创新价值分析	45
(一) 在探索中前进的海曙社区建设	45
(二) 海曙实践探索成果的创新价值及其所代表的未来 发展方向	50

第二部分 分 论

一、“选聘分离”的社区体制改革	69
(一) 社区体制改革的动力来源	70
(二) 社区负担过重的体制性原因	73
(三) “街聘民选”体制的利弊分析和社区工作站的兴起	80
(四) 社区体制改革的深化创新——选聘分离	86

(五) 社区直选——“选聘分离”改革不可或缺的 制度设计	89
(六) 职业社区工作者的规范化管理——“选聘分离”体制 可持续发展的制度保障	91
二、社区民主选举制度研究	94
(一) 全国城市社区居委会直接选举现状分析	94
(二) 社区直选的价值分析	98
(三) 社区直选的动机和需求分析	104
(四) 社区直选的信息对称性问题研究	107
(五) 社区直选制度的规范性要求和程序设计	111
附：海曙区社区居委会直接选举规程	116
(六) 海曙区全面开展社区直选的实践操作	132
附：联南、平桥、澄浪三试点社区选举实况调研报告	134
(七) 在社区直接选举过程中的制度创新分析	138
附：澄浪社区选举统计分析图表	141
三、“81890”社区服务模式研究	146
(一) 社区服务——从福利服务到公共服务的发展	147
(二) 市场化背景下的公共服务新秩序	152
(三) “81890”社区服务模式分析	156
(四) “81890”的成功元素和可复制性分析	175
四、以社区为依托的居家养老服务研究	180
(一) 老龄化浪潮下养老服务的世纪性难题	181
(二) 以社区为依托的居家养老模式是社会养老的 必然选择	185
(三) 海曙社区居家养老服务实践操作	195
(四) 需要进一步完善的社会化养老服务制度设置	205
五、职业化社工制度研究	209
(一) 建立职业化社区工作队伍是社会发展的必然选择	210
(二) 社区社会工作的性质、定位及目前面临的主要问题	213

（三）社区社工职业规范的基本要素	217
附：海曙区社区专职工作者管理办法	221
（四）群众满意度——社区工作评估的基本方法	225
附：海曙区社区工作群众满意度调查评估报告	229
参考文献	269
后 记	275

第一部分 总论

现代社区制度研究的实践价值

现代社区制度的目标导向和主体内容

海曙实践对现代社区制度建设的创新
价值分析

一、现代社区制度研究的实践价值

现代社区制度研究不是一个纯理性的过程，也不是一个为制度设置而设置的一个过程。恰恰相反，现代社区制度研究的动力和目标都是为了解决社区建设实践中已经存在与不可忽视的大量矛盾和问题，是为了这些矛盾和问题的解决寻找到根本和本源的保障与动力。

（一）现代社会制度下社区的本质属性

“社区”一词来源于拉丁语，原意是亲密的关系和共同的东西，含有公社、社会、共同体和同一地区的全体居民等多种意思。“社区”这个词作为社会学的一个范畴来研究，起源于德国社会学家斐迪南·滕尼斯（F. Tönnies, 1855—1936年），他在1887年出版的《社区与社会》（Gemeinschaft and Gesellschaft）一书中首先提出“社区”的概念，即“Gemeinschaft”（德文一般译为共同体、团体、集体、社区等）。之后，他进一步将“Gemeinschaft”一词与“Gesellschaft”进行对比分析，用来说明社会变迁的趋势和两种不同的社会团体。滕尼斯用“Gemeinschaft”（指社区）一词表示一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体，人们加入这种团体，并不是根据自己意愿的选择，而是因为他们生长在这个团体内。而 Gesellschaft（指社会）则是由具有不同价值观念的异质人口所组成，人们

之间是靠分工和契约联系的,重理性而不讲人情,人们加入这种团体是按照自己的意愿选择的结果。其后,美国人 CP. 罗密斯将德文“社区”英译为“Community”。Community 有公社、团体、共同体等含义。后来,美国社会学家 RE. 帕克等人又赋予了它地域性的含义。1933 年,燕京大学包括费孝通在内的一批青年学生翻译美国社会学家帕克的社会学论文集时,首次将“Community”译成中文“社区”。

——“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方法,中外社会学者纷纷从各自的研究视角和理论背景出发,进行进一步界定设置,用以分析各自关心的问题,寻找解决对策。于是,在社区概念越来越成为社会科学领域的最基本、最重要的概念的同时,如同社会学科其他基本概念一样,人们对社区概念的理解和应用却因人而异,社区定义五花八门,莫衷一是。如美国社会学家 B·菲利浦斯在 20 世纪 70 年代应用较广的一本教科书中给社区下的定义是:“社区是居住在某一特定区域的、共同实现多元目标的人所构成的群体。在社区中,每个成员可以过着完整的社会生活。”日本社会学家横山宁夫在《社会学概论》中提出:“社区具有一定的空间地区,它是一种综合性的生活共同体。”中国著名社会学家费孝通在《社会学概论》一书中,明确界定:“社区是若干社会群体(家庭、民族)或社会组织(机关、团体)聚集在同一地域里,形成一个在生活上互相关联的大集体。”这些定义中,既有共识,也有歧义。但总体来说,现代社区的概念中体现了以下三方面的本质属性。

1. 社区是人们的生活共同体

在马克思、恩格斯以及韦伯等其他德国学者的著作中,共同体一般是指古代氏族部落、农村公社和古罗马及中世纪初日耳曼的小城邦国家。氏族部落在恩格斯看来,就是一种“婚姻共同体”,它是人类最早的“社区”形态。马克思形容说,氏族部落的人们离不开“共同体的脐带”。“社区”既是经济的“共同体”,又是文化形态的

“共同体”，也是政治的“共同体”。按照民族内部的通婚习俗，在社会生活上是“婚姻共同体”，在面对外来压力时，它们就是“军事共同体”。

为了赋予“生活共同体”一个明确的含义，帕克首次为这种“社区”下了一个定义：“社区”就是“占据在一块被或多或少明确地限定了的地域上的人群的汇集”。但这不能简单地理解为有人居住的地域就是“社区”，像今天人们所说的那样，“小区如今叫社区”。帕克强调，“社区”还是一些“组织制度的汇集”。这些组织制度包括“生态体制”和“文化和政治体制”。伯吉斯举例说，一个完整的“社区”，应既是“生态共同体”，同时也是“文化共同体”和“政治共同体”，即它的“三个层次”覆盖的“地域”必须是相互重合的。

一般来讲，人们在社会生活中，不仅结成一定的社会关系，而且总离不开一定的地域条件。人们会在一定的地域内形成一个个区域性的生活共同体，整个社会就是由这些大大小小的区域性生活共同体结合而成的。这种聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体就是社区。南开大学的唐忠新在他的《中国城市社区建设导论》中认为，社区是指由居住在某一地方的人们结成的多种社会关系和社会群体，从事多种社会活动所构成的社会区域生活共同体^①。民政部《在全国推进城市社区建设的意见》中将社区定义为聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。从上述的几个定义来看，基本上反映了我国城市社区是一种一定地域的社会生活共同体，具有地域性和社会性。现代社区以地域为范围，是人们在地缘基础上结成的互助合作的群体，用以区别在血缘基础上形成的互助合作的亲属群体。现代城市社区的地缘共同体可能形成的是比以前更接近于陌生人形成的群落，可能经济地位相似，但排除了血缘和身份联系。社区这个生活共同体还具有社会性，其成员有着各种稳定的社会和心理的联系，即人们在共同生活中存在和形成的功能上、组织上、心理情感上的联系。在此意义上，聚居于某个区域中而没有稳定的联系的人群不是社区，同样，类似于所谓的“网

^① 唐忠新，《中国城市社区建设导论》，天津人民出版社，2000年。

络社区”等也不是真正意义的社区，而只能是一种虚拟的“社区”。

2000年，根据我国城市的实际情况，民政部在组织专家学者进行反复论证的基础上，决定选择城市居民自治组织——居委会作为社区居民自治和邻里工作的基础，调整居委会的规模，重新按社区要素划分居民自治组织的区域，不断完善社区功能，建设管理有序、文明祥和的新型社区，以努力满足人民群众不断增长的物质和文化需求。因此，我国目前在社会生活中对城市“社区”的指称，还不完全是自然形成的生活共同体，而是一种制度选择或者说是在改革开放进程中所作出选择的制度变迁的一部分。随着社区建设的深入，社区功能的不断扩充和完善，城市社区将逐步形成能够为广大居民提供完整生活环境的自治实体。我国社区建设的目标，就是要立足于地域性和社会性这两个本质特性，通过各种硬件和软件的建设来促成和改善这样一种人民生活的共同体。

2. 社区的核心价值是实现人的生存和发展

社区的完整性，主要体现在它的功能结构上，体现在独立满足社区全体成员基本生存和发展的能力。所以，滕尼斯对于社区发展前景的悲观是对工业革命和快速城市化造成人民生活异化的反思。滕尼斯的同时代人，马克思和恩格斯，也关注到了这类问题。马克思和恩格斯研究了现实的人，即在一定的历史条件下和社会关系中从事生产劳动及其他社会实践活动的人，并批判地吸收了近代西方哲学关于身与心的关系学说后，揭示了人不同于动物的社会特征。马、恩把人看作是身体和精神的统一体，把人的全面发展看作是人的身体和精神的全面发展。此外，马、恩也曾论述了人的意识、思维、情感、意志在指导、推动、调控人的生产劳动和其他社会实践中的作用。与滕尼斯不同的是，马克思和恩格斯是从宏观层面上研究这个问题的，而滕尼斯关注的是微观社会变迁。尽管滕尼斯不看好社区发展前景，但他给了人们一个永远难以忘怀的启示：人需要社区，也需要社会——个体从社区中获得地位和归属感，在社会中发挥功能。因此，德鲁克建议：“如今的当务之急，是创造过去从未

有过的都市社区。我们需要一个有别于传统的社区，它不仅具有自由和自发的特性，也要让城市里的每一个人有机会创造成就，作出贡献，而且跟社区息息相关。”

到了 20 世纪中期，有计划的社区概念在美国流行，其社区建设与管理的价值观是明确的，即自由选择，个人发展，为居民提供一切必要的服务，最成功的社区应该是通过其具体形式最大限度地促进人的发展的社区。英国的社区工作以市场化服务及国家的福利保障补助为基础，以基本生活需要为重点，以各种服务为手段，以挖掘社区人际支持网络为支撑，并由政府提供主要的财力、物力和政策支持。德国社区工作的最高机构是德国社会福利、文化工作协会联合会，其工作目标在于改善居民的生活条件，特别是帮助居民通过自己的努力去争取自己的利益。这些社区工作理念都体现了“以人为本，实现人的发展和生存”这一社区本质。

随着我国经济体制改革的逐步深入，单位意识的淡化和单位所有制消失，社区成为人们生活的重要组成部分，成为中国社会结构的重要环节。在构建社会主义和谐社会过程中，“社区作为社会的基本组成单元，已成为各种社会组织的落脚点、各种群体的聚集点、各种利益关系的交会点和党在城市执政的支撑点”。在人的全面发展意义上，社区是人们的组织形式，是人们实现人的价值的重要场所，是体现人的本质的重要部门。社区建设的终极目标是实现人的全面发展。通过社区建设，实现社区发展，使人人能充分地享有现代城市文明，从而得到全面的自由的发展。因此，社区的核心价值是以为人为本，实现人的生存与发展。在社区建设的实践中，“以人为本”不是一句空洞的口号，而是一系列具体的制度、理念、规范和措施，并以此凝聚人、吸引人、关心人，使一切回到人本的立场上来。以人为本的社区建设或许是最平民化的工作之一，但它的确是十六大提出的全面建设小康社会目标中不可或缺的一项。只有把人的发展作为社区建设的出发点，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，而不是一种作秀、一种时髦，我们离社会主义新型社区的目标才会越来越近。

3. 社区是实现社会公平和正义的渠道和平台

公平正义的社会就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现的社会。

说社区是实现社会公平和正义的渠道和平台,具有两方面的含义:一方面是协调好社区居民利益与整体社会利益的关系,让社会的公平和正义在社区得到实现和体现;另一方面是帮助人们协调好相互之间的关系,达成在共识基础上的相互之间的妥协和契约,以实现社区的和谐和发展。

在我国,随着市场经济带来的利益群体分化、利益矛盾凸显,城市各种社会问题,诸如下岗失业问题、贫富差距问题、农民工权益保障问题、弱势群体救助问题、吸毒问题、医疗卫生问题、社会治安问题等都向社区聚集。调节利益关系、化解社会矛盾、维护社会稳定,需要在政府管理与社区自治之间建立良性互动机制,需要社区组织发挥重要作用。社区成为不同阶层和利益群体社会利益诉求的渠道,成为解决人民内部矛盾、维护社会公平和正义的平台。

同时,社区建设要建设的是人民群众的生活乐园、温馨家园,是一个能让所有成员和睦相处的社会生活共同体。要达此目的,就要在社区这个平台上,通过民主自治的方式,建立一套能够让各成员认同和接受的社会公平和公正的准则。在这个准则下,各个群体和阶层能够“各美其美、美人之美、美美与共、天下大同”。

在这个过程中,充分尊重居民群众的民主自治权利,通过民主的程序不断完善根据居民意志制定而又能得到社会认可与尊重的规则体系,真正体现和平衡社区各个群体的愿望和利益,使居民能够自由地表达自己的诉求,平等地主张自己的权益,有效地治理自己的内部事务。这就是社区作为实现社会公平和正义之渠道和平台的意义。