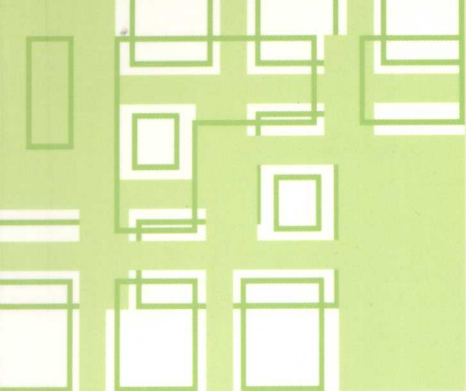




The Urban Community
Welfare of China

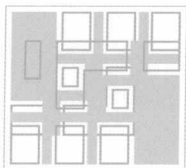
中国城市社区福利

江立华 沈洁等/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





中国城市社区福利

The Urban Community
Welfare of China

江立华 沈 洁 等/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市社区福利/江立华等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0279 - 6

I. 中… II. 江… III. 社区 - 社会福利 - 研究 - 中国
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 101311 号

中国城市社区福利

著 者 / 江立华 沈 洁 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 教材事业部 (010) 65281150

电子信箱 / jiaocai@ssap.cn

项目负责 / 杨桂凤

责任编辑 / 秦静花 谢蕊芬

责任校对 / 田 瑞

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/20

印 张 / 19.4

字 数 / 320 千字

版 次 / 2008 年 8 月第 1 版

印 次 / 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0279 - 6/D · 0115

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究



目 录

导 言	1
第一章 社区福利的概念及理论架构	13
第一节 社区福利的界定	13
第二节 城市社区福利：现实依据	35
第三节 社区福利的理论体系与研究视角	55
第二章 城市社区福利的供求现状	66
第一节 我国社区服务和社区建设的发展	66
第二节 城市社区福利的需求与供给现状 ——以武汉市为例	77
第三节 城市社区福利发展的问题解析与对策研究	114
第三章 城市社区福利的制度建构	145
第一节 城市社区福利组织体系建构	145
第二节 城市社区福利的设备系统建构	175
第三节 城市社区福利的规范系统建构	195
第四章 城市社区福利的服务体系与运作	202
第一节 城市社区福利的模式和类别	202
第二节 城市社区福利的服务体系	213
第三节 城市社区福利的运作机制	253

第五章 城市社区福利的评价体系	263
第一节 城市社区福利评价概述	263
第二节 城市社区福利评价的原则与方法	269
第三节 城市社区福利评价的形式与标准	276
第四节 城市社区福利评价指标体系的建构	282
第六章 城市社区福利发展的展望	306
第一节 城市社区福利发展模式的国际经验	306
第二节 我国城市社区福利发展的机遇与挑战	331
第三节 我国城市社区福利发展的趋向	340
附录一 中国城市社区福利调查问卷（居民卷）	351
附录二 中国城市社区福利调查问卷（社区卷）	357
参考文献	362
后 记	377

导言

城市社区建设问题是当前我国政府十分关注的问题。随着我国社会经济的快速发展和社会福利制度的改革,寻找社会福利的新型依托主体势在必行。我们在研究中提出了“社区福利”概念,不仅有助于进一步推进我国社会福利制度的改革,而且有助于推动社区建设工作的进一步开展,明确社区建设的长远目标和现实任务。

作为社会学范畴上的“社区”,或者说“自然社区”,其形成和发展的实践出现在前工业社会。在传统农业社会,社区的政治、经济等各种功能都较强,社区居民同质、价值观相同,关系密切、出入相友、守望相助、疾困相扶、乡亲邻里情感及心理上的认同感强。

在现代社会中并存着两种相反相成的社会发展趋势:一方面,由于通讯技术、大众传播、交通手段和标准化公共教育的发展以及居民流动性的增大,同时也由于市场的不断拓展和无孔不入的渗透,社会已经迈向一体化、全球化;另一方面,从工作到消费,从法律到道德,从教育机会、社会福利到社会流动,现代社会的各项正式与非正式的社会制度安排都以“个人”为执行单位,社会意识不仅允许而且还在或明确或潜移默化地鼓励个体积极主动地组织安排各自的生活形式,从而导致了现代社会生活的



个体化。^① 这种社会一体化和生活个体化的双重趋势无疑会极大地挤压作为地域性社会生活共同体的社区，剥蚀它赖以生存和发挥功能的各个方面，消解它在居民生活中的地位和意义。社区不再是居民就业或谋生的主要场所，人们可以在一个社区居住而在另一个社区工作，使社区的经济功能淡化。同时，由于居民的异质性增强，血缘、职业、教育水平和社会地位等都有了较大的差异，从而使社区传统的政治管理功能难以实现。此外，由于城市单元式住宅及新的生活方式如电视机的普及、私生活得到社会的尊重等也很大程度上影响了人际交往，从而淡化了社区的社会功能。正如卢克（T. Luke）所描述的：“社区变得……脆弱，这是因为在发达的工业社会，地理和社会都具有很大的移动性。工作场所和居住场所、生产和消费、认同和兴趣、管理和分配是分裂的。兴趣的分裂，共同历史意识的丧失，共同信仰的减少，对生态责任的减少，这一切使得我们都必须用另一种方法来理解社会。”^②

总之，工业化、城市化的发展所释放出的社会、经济和文化因素极大地动摇了社区的基础，在改变社会结构的同时也改变了社会的伦理。因此，大多数西方现代社会批评家提出“社区消失论”。英国社会学家马丁·阿尔布劳（M. Albrow）指出：资本主义所带来的必然结果，早已使作为社会经济生活的一种原则的地域性成为明日黄花，家与工作的分离在现代早期就已发生，如今，社会生活已经完全“去领土化”（De-territorialization）了。从社会性的意义上讲，地域性已不再具有任何明确无误的重要意义。在全球时代，共同体（Community）是没有地方性的中心的，它已和地点脱钩，成为“脱域的共同体”（Dis-embed Community）。如果想表明在全球化条件下居住在同一区域中的人们之间的

① 王小章：《何谓社区与社区何为》，《浙江学刊》2002年第2期。

② 转引自阿瑟·梅尔霍夫著《社区设计》，谭新娇译，中国社会出版社，2002，第16页。

关系特点，最好是把他们叫做“互不相关的邻里”^①。

具体地说，工业化时代城市社区之所以衰落，其原因主要有以下三点。

一是大工业的发展和市场交换打破了传统社会的种种局限。物质交换的范围扩大、频率加快、手段和途径日益多样化，社区在提供生活必需品和基本安全保障方面的效用大大降低。市场经济的发展还冲击了社区内部人与人之间利他、密切和亲善（good will）等伦理道德观念，感情服膺于“理性”，破坏了亲朋和邻里之间的道义、人情关系。

二是城市化的发展改变了人们的生活方式。城市的社会关系是正式的、契约性的、非人格化的、专门化的。城市是一个“流动的世界”，人们会随着社会流动（地位和身份的改变），随着“家庭生命周期”（Family Life Cycle）的不同阶段（个人和家庭的发展），随着频繁的旧区改造和新区开发而不断流动。这种流动使社区建立守望相助的人际关系十分困难。同时，社区不仅不一定是居住者的生产场所，而且不是居住者的全部生活活动范围。一个拥有市场、学校、娱乐场所、健身设施、酒楼、文化场所等资源，居民可以足不出社区而能满足所有生活需要的，完全自足的社区是不切实际的，也是没有合理利用城市资源的办法。

三是科层制度的“普遍主义”原则（一切按规章制度办事、不徇私情、对人一视同仁）破坏了人情与义气。

20世纪中叶，社区重返政治舞台，倡导回归社区、致力于社区建设和社区发展逐渐形成了一股世界性的潮流。现代社会为什么会重归社区呢？要重返什么样的社区呢？

人们之所以要重建社区、复兴社区，主要是为了解决工业化、城市化所带来的一系列社会问题和发展问题。

社区发展成为现代化发展的一种强劲趋向，是人类发展观变

^① 马丁·阿尔布劳：《全球时代：超越现代性之外的国家与社会》，高湘泽、冯玲译，商务印书馆，2001，第252页。



革的结果。西方发达国家所走过的工业化道路，实际上是一条牺牲社区这个与人类文明一样悠久而且曾经占据主要地位的共同体形式为代价的道路。吉登斯把这种现代化称作“简单现代化”，这是“旧式的、直线发展的现代化”^①。“工具理性”发展观和资本主义发展方式主宰一切，工具价值冲击着生活世界的价值，市场关系支配了整个生活方式和生存环境。由此人类在创造高度繁荣的物质文明的同时，造成了环境污染、资源浪费、生物灭绝、臭氧层破坏等严重生态环境问题；另外，资本主义发展方式对利润的无限追求造成了物质丰饶下的精神贫困症，如吸毒、暴力、颓废、人际关系冷漠等。与此同时，城市人口急剧膨胀，市场机制以及市场的组织模式的扩展，加上大众传媒的普及等，也导致了社区的衰落和解体，社会成员越来越真实地直接从属于一个更广大的社会，而不是具体地归属于一个与他接近的、更明确真实的生活共同体。这种工业化道路所带来的负面后果当然不符合人类的本性和需求。因此，城市化和现代化的实践，在“社会”这种现代城市组织不断吞食“社区”这种农村组织形式的同时，反而进一步凸现了“社区”的意义和价值。人们发现，如果人和社会选择了与自然对立，个人与社会的关系也将趋向恶化，人们在赢得对自然控制的同时，却丧失了整个人类自由和解放的理想前景。社区传统人际关系是人类原初的、永恒的营养液，离开了这种营养液，人类的感情之源就会衰竭，人类的精神之花就会枯萎。以亲情、邻里情和伙伴情为代表的首属人际关系，即使在现代社会生活中也是不可或缺的。

于是，人们开始理性地思考发展的模式，认识到要想避免社会的中空化，避免失去归属感和安全感，避免社会发展失掉人的发展这个中心，就要重视社区这个现代社会的细胞，经由社区发展来获得社会的发展。这是一条既能达到宏观社会发展目标，又

① 吉登斯等：《现代性——吉登斯访谈录》，尹宏毅译，新华出版社，2001，第199页。

不损害微观团结基础的现代社会发展之路，在强调区域社区的社会现代化和人的现代化两条路向上，解决了如何使宏观社会发展战略贯彻执行到具体的社会单元上，如何把以人为本的可持续发展观落实体现在每一个社区人身上，这样两个重大的战略问题。“从方法论的角度看，社会发展经由社区发展，是先将宏观问题微观化，再由微观整合成宏观的过程。这样，人们可依据自己的理念能动地构建社会，而不是为社会的自然形态所左右。”^①

吉登斯“反思性现代性”的提出实际上揭露了西方现代性的虚假性，重申了理想主义的人类自我解放目标。社会发展规划要从以物的法则为中心的社会法则向以人为本的社区法则转变。正如郑杭生教授所说的，“新型现代性必然是能够充分发挥本国特色优势，包容吸纳西方现代性的一切优点的现代性，是能够促进物质文明和精神文明共同发展、全面改善生态环境系统、使人与自然永远相携共存、使人类社会自身获得永久安全的现代性。简言之，所谓新型现代性，是指那种以人为本，人和自然、人和社会双赢，并把自然代价和社会代价减少到最低限度的现代性”^②。

从福利制度发展的角度来看，西方发达国家在建构并实施国家福利制度后发现，物质文明程度的提高非但未能实现制度建构时所期望的给人们带来幸福感和安全感，反而成为酿就新的城市贫困、社会排斥边缘群体的温床。同时，维持这种福利制度的政府资源也陷入入不敷出的窘境，政府管理社会福利的官僚主义、低效率、高成本也成为公众抨击的目标。因此，重构社会福利制度成为各国面临的一项紧迫任务。重构福利体系的价值观基础是自由主义和个人主义，以争取公民权利为目标的新的社会福利运动蓬勃兴起。这一运动意在摆脱向政府要福利的习惯，探求一种通过公助、自助、互助实现自我保障的模式。社区作为这种以互

① 杨团：《社区公共服务论析》，华夏出版社，2002，第38页。

② 郑杭生、杨敏：《现代性的新发展与社会互构的时代》，《广西民族学院学报》2004年第1期。



助、自助立足的新兴福利模式的载体获得了极大发展。

从社会结构的角度来看，社区是社会的基本单元，社会整体上的各项发展，离开社区充分的发育与进步是难以想象的。没有无数个具体社区的充分发展，社会发展不可能真正实现，无社区发展的社会发展势必造成社会的“中空化”状态和“无根基”局势，终究是难以为继的。因此，回归社区、以社区为载体发展是社会发展的理想选择。

社区不仅可以利用自己贴近民众的优势发展自身的福利服务，改善人们生活，增进人际关怀，提高物质和精神生活质量，而且可以作为社会福利体系、社会保障体系和社会救助体系的承接“平台”。

社区赖以生存和发展的基础是什么呢？我们认为，社区的价值在于社区原则和社区精神，社区的原则是一种以人为本的原则，社区的精神是亲密交往、相互信赖、守望相助的精神。人在满足了基本生活需要后，最需要的就是安全需要和人际交往需要。社区不仅可以为人们提供情感慰藉，而且是人类生存的依赖。因此，重建这种美好的精神家园是我们回归社区的本质所在。新人文主义者埃莫森曾说过：“有两条法则并立而行且不可调和，这就是人的法则和物的法则。”^①物的法则就是理性法则、“社会”法则，人的法则就是人文法则、“社区”法则。过去数个世纪的发展，人类背离了追求自我解放的目标，被物所异化，在贪婪、野蛮理性的驱动下，逐渐由自然的主人转变成机器的奴隶，经济理性蚕食了亲情、友情，把人与人之间的关系变成赤裸裸的金钱交易关系。历史告诉我们，社区是最能体现以人为本价值观的载体，同时社区也是调节和维系社会秩序的最基层的社会单位。社区的生活方式、价值观念以及人际关系中的精华部分应当继续保留和发扬。正如滕尼斯所预言的：“共同体的力量在社

^① J. David Hoeveler, *The New Humanism: A Critique of Modern America, 1900 - 1940*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1977, P. ix.

会的时代之内，尽管日益缩小，也还是保留着，而且依然是社会生活的现实。”^①

社区赖以存在的基础还在于，社区是解决现代化进程中出现的社会经济问题的最好载体。完善的社区机制、良好的社区设施是解决与城市化相伴随的社会问题的重要保证条件。旧式现代性在给人类带来高度繁荣的物质文明的同时，也带来了高污染、贫富分化扩大、资源掠夺性使用等问题，直接损害了人们的社会生活质量。20世纪80年代，人们认识到经济的增长不是发展的目的而只是手段，人的全面发展、社会的进步才是发展的目的，于是，提出了可持续发展观、均衡的发展观，也就是要以人为本，保证政治与经济、地区与全国、环境与发展、物质文明与精神文明的均衡发展。

美国居集区联合会（National Federation of Settlement, 1958）提出，邻里中心的服务目标应包括以下6个方面：

第一，提供一种人的面对面的关系，以协助他们达到整体生活状况的改善；

第二，协助地方民众认识当地的优点、传统与责任；

第三，实验解决人类问题的新知识与新技巧；

第四，为邻近地区的民众服务；

第五，协助促进文化活动的开展；

第六，提供设计及执行城市更新计划的服务。^②

虽然并不是所有工业化发展带来的社会秩序解构问题都能通过社区得到解决，但是大多数还是可以得到处置或缓解的。社区作为人们生活中除家庭以外最直接接触的社会单位，是离“人”更近、更可感、更有人情味也更明确的生活共同体，能够削弱现代社会对人的异化和物化，避免人们失去归属感和安全感，因此

① 斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆，1999，第340页。

② 转引自丁少华著《小组工作》，社会科学文献出版社，2003，第63页。



是实现以人为本的可持续发展和提高人类福祉的最佳载体。正如吉登斯所说,社区这一主题是新型政治的根本所在,是全球化进程的推进,使得“以社区为重点”不仅成为可能而且变得十分重要,因为这一进程可以产生向下的压力;社区不仅意味着可以“重新找回已经失去的地方团结形式”,而且还是一种“促进街道、城镇和更大范围的地方区域的社会和物质复苏的可行办法”^①。

二

中国社区福利是在“社会福利社会办”的大背景下出现的。之所以产生,原因主要有四点。一是中国逐步迈入老龄化社会,老年人的福利需求增加。社会中老年人口的数量在不断增加,而且随着年龄的增长,伤残率直线上升,总体自理能力和照料资源呈现递减的趋势。因此,仅靠政府兴办的福利院、养老院提供服务或由家庭来供养显然难以解决。二是政府职能转变和“单位体制”解体。政府将社会责任外移,国有、集体企业将原来自己所承担的劳保福利、就业保障、子女入学入托、生老病死等社会功能推向社会。同时,体制转轨、产业结构调整也使失业和下岗人员大量增加,社会救助事务急剧膨胀,这些都需要社区来承接。三是社会流动与分化的加剧。人员的流动包括城市内部的流动、乡村向城市的流动、中小城市向大城市的流动,以及不同所有制之间的流动,职业多元化,体制外人员大量出现,不同阶层、不同身份者、市民与外来人口之间有着不同的福利需求,使具有就业关联、单位关联性特征的社会福利制度必须改革。四是家庭模式的多样化。城市化、工业化进程的加速,使家庭的规模、结构和功能发生了变化。核心家庭、丁克家庭、单身家庭、单亲家庭和空巢家庭的大量出现,不仅使原先由家庭承担的部分福利功能

^① 安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社、三联书店,2000,第83页。

难以实现,而且带来了新的福利需求,特别是家务、老人赡养和儿童照看的急需社会化问题。非婚生子女和离婚后的单亲家庭子女数量日益增多,他们的抚养和教育也需要通过广泛的社区服务来支持。

面对这些问题,1986年我国国家民政部提出了在城市开展社区服务。1987年,民政部召开会议,明确了社区服务的内容和任务。1990年实施的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定居民委员会(简称居委会)应当开展社区服务活动,使社区服务上升到法律层面。20世纪90年代,“社区服务”被纳入社会化服务体系中,是具有福利性质的第三产业。

“社区服务”是中国的概念,是指在政府的统一规划和指导下,以一定层次的社区组织为主体和依托,以广泛的群众参与为基础,既突出重点对象,又面向全体社区成员的区域性社会服务。它比西方的“院舍服务”(Institution Care)和“社区照顾”(Community Care)两者的范围要大。除了为生活不能达到自理的个人和家庭提供家政、保健、护理等社会性福利外,逐渐加入了社区卫生、社区文化、社区治安、社区教育、社区体育、社区科技、社区法律等内容。这么多内容使“社区服务”概念已经无法包容和涵盖。20世纪90年代末“社区服务”发展为“社区建设”。

“社区建设”也是中国自己在实践中创造的概念,它的含义与国际上通用的“社区发展”(Community Development)比较接近。其共同点是:两者都以社区为对象;都体现了社区主义的价值观;目标取向都是强调改善人们生活、发展社区能力、提升社区意识、实现社区变迁。区别在于:社区建设强调建构新型社区组织体系与运行机制,社区发展则强调社区要素的强化;社区建设是带有一定政治色彩的实践活动,社区发展则体现了一种新的“发展观”,是一种以社区为单位进行的当代社会发展实践的一种新的演进趋势。

社区建设尽管包含多方面的内容,但主要目标是发展社区福



利，解决社会变迁与都市化带来的社会问题。本书所说的“社区福利”是指在政府相关部门的指导下，以社区为基础，整合和协调社区内外的社会资源，为解决社区居民特别是生活不能自理的个人和家庭的生活问题，提高居民的生活质量，由政府的公共体系、社区组织、非营利组织所提供的社会性福利服务。它是社区服务的核心内容，也是社区建设的现实任务目标。

我们之所以使用“社区福利”(Community Welfare)概念，首先是因为这有助于重新界定“社区服务”的内涵，改变其难以承载的、无序的多目标状态。由于社区服务运行中的行政化和市场化趋向，社区建设要面对多功能的目标定位，而且多重目标的优先次序随政府中心工作的变动而变动。例如，当前国企改革，失业下岗职工增多，就业压力沉重，社区服务业就被看作增加就业、扩大内需的新的经济增长点。市场化的趋向则使社区服务背离其福利性的宗旨。其次，“社区福利”概念中，“社区”作为地域，“福利”指明性质，范围和性质一目了然，容易获得社会的认可，同时也便于社会工作理念和技术手段的专业化和规范化，有助于进一步明确发展社区福利是社区建设的现实任务目标。社区建设的主要目标是发展居民的福利，培育文化共同体是长远过程目标，主辅关系不能颠倒，先后次序不能改变。而现实中，我们对此认识是模糊的。再次，能有助于社区更明确其承担落实政府委托实施的社会保障和社会救助工作的责任，促进社会保障的社区化。

必须指出的是，社区福利只是政府举办的社会福利的承接者和补充，是对国家福利制度缺陷的弥补，并不意味着社会福利制度发生了根本性变革。社区福利是作为新型社会福利体系的重要组成部分，与社会福利相互补充、有机结合而存在的。两者的有机结合、有机配套是适合中国国情的新型社会福利制度形成的有力保障。两者之间存在的差别主要表现在以下两个方面。

(1) 两者的目标层次不同。社会福利是指国家和社会为改善并不断提高国民的物质文化生活水平而采取的政策措施，体现了

宏观政策性与条状特征，目标比较宏观，并由不同部门具体执行；社区福利则以解决社区居民的生活问题及尽可能地提高居民生活质量为目标，其福利服务强调以社区为主体，成块状特征，而且注重福利的服务性，贴近居民生活，主要是解决其生活中遇到的具体问题。

(2) 两者在社会福利体系中扮演的角色不同。社会福利主要充当福利的宏观资金支持和超越地区的福利建设的角色；社区福利则承担项目具体落实和开拓的任务。两者是相互补充，相互配套的。目前，由于社区福利刚刚开展，出现社会福利与社区福利相混淆的现象，社区所承担的主要是社会福利由行政命令下达到社区中的行政任务，不能有效地体现社区福利的优势和充分发挥社区福利的作用。所以，两者的配套运行，除了社区福利的实践性与灵活性推动社会福利的发展和完善及社会福利为社区福利提供坚固的后盾之外，更为重要的是不能抹杀两者各自的独特性和优势，两者并不是简单的宏观与微观的对应关系，而是独立个体间出现部分交叉的关系，只有发挥各自的特色，互相补充，才能形成一个完善的新型社会福利体系。

我国社区福利经过十几年的发展取得了巨大成就，主要表现在以下几个方面。

首先，服务内涵不断拓展。从服务对象看，有老年人服务、优抚对象服务、残疾人服务、生活困难人群服务、育龄妇女服务等；从服务内容看，有科普服务、卫生服务、便民利民服务、生活救济服务、康复和娱乐服务等；从服务形式看，有单项服务、邻里互助、协同包户和热线电话服务等。

其次，兴建了一大批社区服务网点和服务设施。许多城市在城区、街道、居委会三个层面分别建立了社区服务中心和各种专项的服务设施。但是，在发展中也还存在不少问题，如对社区福利的主体认识比较模糊、发挥社区组织的主动性和自主性不够、服务人员素质有待提高、居民的参与意识不强和非营利组织发育不良等。



社区福利的发展反映了居民对一个伦理型社区的需求和居民对社区内人际间形成互助、和谐的关系的需求，它可以带来社区内人际关系的改善，促进社区向“熟人社会”、“半熟人社会”的回归。我国正处于社会转型时期，社区建设的任务十分艰巨、繁重，因此，对我国社区福利的发展现状、管理体制和运行机制等方面进行探讨，揭示社区福利发展的趋势和国际潮流，将会有助于政府和学界理清思路、统一认识，使我国社区福利的发展步入快速、健康的发展轨道。