

上海社区发展报告

COMMUNITY DEVELOPMENT REPORT OF SHANGHAI

(1996—2000)

上海市社会科学界联合会
上海市民政局
上海市社区发展研究会

上海大学出版社

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题

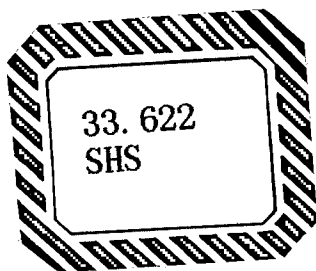
上海社区发展报告

(1996—2000)

上海市社会科学界联合会

上海市民政局

上海市社区发展研究会



上海大学出版社

·上海·

图书在版编目(CIP)数据

上海社区发展报告(1996~2000)/徐中振主编. —上海:上海大学出版社, 2000. 10

ISBN 7-81058-249-6

I. 上… II. 徐… III. 社区 - 社会发展 - 上海市 - 1996~2000 研究报告 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 52295 号

上海大学出版社出版发行

(上海市延长路 149 号 邮政编码 200072)

江苏句容市排印厂印刷 各地新华书店经销

开本 850×1168 1/32 插页 4 印张 27

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

《上海社区发展报告》编委会

名誉主任	冯国勤		
顾 问	许德明	王邦佐	姚海国
	潘世伟	吴 铎	
主 任	林炳秋	施德容	
副 主 任	武克全	谢玲丽	马伊里
	朱耀人	朱敏彦	施 凯
	徐中振		
委 员	(以姓氏笔画为序)		
	王维达	卢汉龙	孙慧民
	陈 宪	沈策人	周少云
	林尚立	顾 骏	曹锦清
	谢遐龄	戴星翼	
主 编	徐中振		
副 主 编	吴 铎	卢汉龙	林尚立

中国现代化城市对社区建设的再思考(代序)

费孝通

1995年,我以“农村·小城镇·区域发展”一文对我的社区研究历程进行了再回顾。这时我已看到一种新形势:跨越国界的经济联合体正在形成发展势头,国际经济朝着洲际经济的转变正出现更大范围的经济网络,世界经济增长的中心正在向亚太地区转移;我国东南沿海地区正面临经济全球化带来的挑战和机遇,城市计划经济体制正处于向市场经济体制转型和重新确立各自战略地位的重要时期。这种新形势将会对中国的社会文化产生什么样的影响?我们许多社会科学的研究者感到自己有责任去思考这个问题,我作为其中的一个思考者首先意识到有必要对自己的认识、理解和分析国际国内环境变化的能力作出贴切的估量,因此我对自己先前的思想和研究积累进行了反思,结果发现自己的知识体系需要“补课”。而这时,上海浦东新区领导也在呼唤社会学,希望我们学社会学的人去研究他们在经济社会变化中碰到的各种关系问题。可见,当现实社会的确要派我们社会学研究的用处时,而我们社会学研究者却还没有做好充分的准备。

上海是我国现代化工业发展的前沿,特别是开发开放浦东新区以来,它的改革步伐加快了,经济运作的市场化、国有大中型企

* 作者为原全国人大常委会副委员长,现上海大学上海社会发展研究中心主任

业经营机制的转换、新经济组织的成长以及随之而来的职业人口的流动、外来劳力的增加、居民生活区的重组和城市管理体制的创新都出现了突破性的进展。从某种角度看,上海的社会文化生活也进入了一个新的理性化过程,其实在我国城市首先提出“小政府、大社会”新体制的目标,而且最早在行动上投入现代社区建设的就是上海。这一社会现实引起了我的关注,因为我从这里看到了一种很有意义的实践,这种实践是在探索一个率先达到小康水平正向着富裕阶段前进的社会如何在社会主义初级阶段理论引导下进一步现代化的道路。去年,我来上海大学成立上海社会发展研究中心时,上海的领导建议我来研究社区建设,我当即便答应了,其实这也是我正要去做的事情。

近一年多以来,我与上海市的10个区的一些街道、社区和居委会的干部进行了面对面的访谈,并走访了一些居民家庭。在这个从实求知的过程中,我对上海城市社区这个社会结构的基础有了一些初步的认识,感觉到社区与市民日常生活各个方面有着广泛而深入的联系,包含政治、行政、经济、社会和文化等多种系统,其中最直接的联系是社区居民的衣食住行、生老病死。因此,社区所碰到的日常问题往往会超出一般街道组织管辖的范围。

关于当代中国城市社区的研究,我是一个新兵,但我对社区概念并不陌生。这个概念是在本世纪30年代从欧美引入中国的,那时我们正在燕京大学读书,首先接触了它。它的最初解释受到了西方人文区位学观点的影响,其含义简单地说是指人们在地缘关系基础上结成的互助合作的共同体,用以区别在血缘关系基础上形成的互助合作的共同体。这两种共同体对其成员行为的控制有各自不同的依据,前者通常是乡规民约和正式法律,后者则是具有自然性质的习惯或传统家教。

50年代以来,我国社区在权力高度集中的计划经济体制下逐渐发展了具有自己特色的现代行政形态,从改革开放开始逐渐建

设新的社区制度。因此,我们要想真正理解当前上海城市社区的建设问题,不仅要发展社区概念,而且要使这个概念建立在对当前上海城市社区的实际状态乃至中国的基本国情的深刻了解之上。上海作为带动长江流域地区经济腾飞的“龙头”,其经济发展战略已在高层次上作出了重要部署,而且在一些领域已形成了能够参与国际市场竞争的相当实力。上海的社会文化建设是否也能为长江流域地区带来一些可供借鉴的经验?我想这对于上海来说可能还是一个新课题。虽然人们早就开始研究区域社会经济的协调发展,但由于这个协调发展本身在实践上并不那么容易,其原因的真正认识更不容易,因此研究者难以找到促使这个发展的有效机制。上海的社会文化建设有其自己的个性,而这个个性的现时发展应该是体现先进的中国社会文化。中国的社会文化与中国的基本国情有着密切的联系,因此,上海的社会文化建设必须考虑中国的基本国情。那么何谓中国的基本国情?邓小平同志在 80 年代中期通过对当代中国社会发展阶段的经济特征的深刻分析,指出我国改革开放所处的历史阶段是初级阶段的社会主义。这个初级阶段的含义在总体上是指从半殖民地半封建社会进入社会主义社会的当代中国,在人口多、生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必须要经历的阶段。中国正在经历的这个历史阶段是具有中国特色的,其实就是中国共产党所坚持的“解放思想、实事求是”的体现。

历史是由人类自己创造的,但这个创造并不是随心所欲的。一个理论只有当它贴切地反映了中国的实际,才有可能被人们广泛地接受,从而变成一种物质力量。中国人民就是在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指引下,发挥自己的聪明才智积极参与我国社会主义市场经济的发展并不断改善着自己的生活环境。中国东部地区的经济发展和居民收入水平、生活质量从 1995 年起就整体而言已经实现小康目标,正在向富裕阶段前进。该地区进

而在“九五”发展规划中强调了深化转变经济结构和经济增长方式,使国有企业成为改革的重点,并推进了以信息电子为中心的高新技术产业的开发。长江三角洲地区和珠江三角洲地区因此出现了三次产业结构在更高层面上的理性化调整:国民经济所有制结构趋向多元化,现代企业经营制度的使用范围不断扩大。随着这些变化,城市管理的传统行政方式面临了重要挑战,社区建设的研究课题因而很快提到各级党政领导的议事日程上来,并纷纷以新型社区的试点活动来寻找或建立政府职能转变在新形式下的可行性。这种要求的如此迫切真可谓是“逼上梁山”。

我在上海社区的实地调查中深刻体会到,提高上海城市管理水平的出路在于深化体制改革,而这个改革的决策者必须是脚踏实地的又是高瞻远瞩的,也就是说,既要考虑现时上海市民的适应能力,又要考虑上海建设国际大都市的实际需要。

在我国城市社区生活的管理中,行政体系的作用占有重要地位。中国从1952年开始进入国家政权建设过程,1954年通过《城市街道办事处组织条例》统一了街道办事处的性质、任务和机构设置。上海随后逐渐健全了由市、区、街道和居委会组成的城市行政管理体制。在该体制的早期结构中,区政府是通过粮管所、房管所、派出所、菜场和卫生所将其各职能部门的工作延伸到街道;街道办事处作为区政府派出机构,以自上而下的指令方式实现其行政目标,具有明显的行政科层制特征;居委会作为街道办事处的工作基础,在法律上是一种自治性的群众组织,但在实践中执行街道行政机构下达的各项具体任务,人们称它为一种半官方式的群众组织。可以说,城市社区管理的这种行政体制完全是中国式的。直到80年代,上海对其城市社区生活的调节和治理始终是通过它所建立的这个行政管理体制来完成的。

上海城市行政管理在1984年之前虽然有所变化,但其实际的运行基本上还是“两级政府,一级管理”的旧模式,区一级政府那时

甚至没有独立的财政。在这之后的10年中,随着经济开发开放的不加加快和国有企业制度改革的不加深入,城市管理的任务变得日趋繁重,尤其是解决突然出现的大批下岗人员再就业的困难越来越艰巨。上海市委、市府因此实行了“两级政府,两级管理”的新体制,1995年又提出了“两级政府,三级管理”的新体制,并将这后一个新体制放到10个区的10个街道进行的试点探索,为调动社会力量的参与而创造必要的条件。从1996年开始,上海市委书记每年都在全市城区工作会议上作重要讲话,每年要为推动城市社区管理新体制的完善拿出相应的政策意见。可见,社区生活日益成为城市发展的决策者所关注的一个重要方面。

改革至今,为什么人们还要再提社区建设的问题?依我的看法,这个问题的解答要从上海的实际出发,尤其不能忽视上海所具有的“单位人”这个传统。上海是在新中国的历史上受传统计划经济体制影响很深,国有大中型企业最集中,居住密度较高和人口城市化速度较快的大都市。这就意味着它越是发展市场经济,越是引进现代企业经营制度,越是加大开发开放的力度,它要解决的问题也就越多越复杂。据我所知,自90年代初中期以来,上海有越来越多的职工离开了“单位包干制”而带着“毛将焉附”的问题转入了社区。由于他们技能过时,且长期养成了“依赖”组织的观念,加上社会保障体系尚未健全以及个人资本的积累还很缺乏,他们的许多困难因此只能求助于社区来解决。但社区自身在多大程度上能提供这种服务呢?从现实看,社区建设所涉及的方面变得头绪繁多,以某种方式说,这些方面既可以反映工业社会的现象,又可以反映农业社会的现象,比如杨浦区五角场街道南茶居委会党支部书记对我说:“他们居委会希望在管辖的新兴小区里创建一种熟人社会,但这种熟人社会不是建立在血缘基础上的,而是建立在邻里基础上的。这样的熟人社会可以促进居民之间互相帮助,共同为社区生活负起责任来,因为人熟了就会讲面子。”这番话表达了

基层社区管理碰到的问题并不都是经济上的和行政上的,也有人类学意义上的,更直接地说,是人类自身的问题,而且它们的解决不但要求针对性和规范性,也要求灵活性和创新性。

我从上海市普陀区甘泉街道总体情况的介绍中,了解到它的组织管理系统中有街道党工委、街道办事处、社区管委会和社区党建研究会。社区管委会(简称“社管会”)的主任由街道办事处主任兼任,委员由街道所属区的有关职能部门派出的单位和社区单位的领导、居委会主要负责人组成。社区党建研究会由社区内支部以上单位的党组织负责人参加,带领党员在社区建设和管理中发挥先锋模范作用。除此之外,街道办事处还下设五个委员会:社区市政管理委员会、社区发展委员会、社区保障委员会、社区治安综合治理委员会和社区财政经济委员会。可见,街道办事处要对社区进行综合管理,社区几乎成了街道全部工作的内容。

然而,尽管上海的城市社区管理体制不断得到发展,但这个发展尚未能够为人们解析社区生活系统提供足够的要素,换种方式说,现行的上海城市社区管理体制的发展还应该考虑基层社区管理和居委会工作所需要的实际条件。根据我的体验,只要人们去认真听取居委会的主任所反映的情况,就有可能发现居委会在社区生活系统中的作用发挥还没有固定模式,这是因为居委干部处理的问题常常是具有偶然性的。看起来,这些不确定性可以给他们的行为带来一些自由度,而实际上,他们在这种状态下很难根据已有的规定履行自己的职责。但不管怎么说,他们在工作中经常是缺乏自主性的,比如他们要代表社区居民的利益,因为他们是由社区居民选举产生的;他们要对街道及其部门负责,因为他们的工资从属于街道财政支出;他们要善于与居委书记协调工作关系,因为书记是由街道组织直接任命的。而且,居民甚至社区以外的单位有时也可以要求他们做一些超出他们职责范围的事务,因为他们的角色定位始终是模糊不清的。用他们自己的话来解释:居委

会的工作如同一个针眼,随时要接受四面八方来的“线”。由此推论,居委会工作所涉及的面可以包含一个小社会。因此,要建设和管理好社区,首先要充分估量现阶段居委会的有效运作所必需的条件。我想这些条件也应该成为政府转变其职能时需要考虑的因素。

我们这里所讲的社区建设在总体上是指我国改革开放以来上海率先创建的现代城市的基层软件建设。这可以说是上海在增强综合实力活动中的一项基本工程,也是我们城市居民解决了丰衣足食的经济问题后进入安居乐业的社会建设。社区建设是我国城市现代化进程中的产物,或者说,是一项正在若干大城市的社区试点中逐步完善的中国现代化城市的基本建设。我们作为社会学工作者有责任对这个与人民相关的基本社会建设跟踪追迹,总结经验,出主意想办法。我建议上海大学社会发展研究中心,以上海这个处于日新月异发展的大城市为基地,深入参与观察它的生长过程,通过我们的科学研究,为中国城市现代化的伟大事业作出贡献。

上海作为中国的一个率先现代化的大城市,自从改革开放以来在城市建设上已经先走了一步,它从原有传统的基层社会结构,即从居委会起步在党的领导下,发展便民利民的社会服务,不断根据居民的切实需要扩大服务范围,增建服务设备和改进服务作业。上海的居委会干部正在思考一些问题,概括起来说,就是如何使那些在改革开放中从计划经济的单位体制中释放出来的市民能够继承我国古代已有的守望相助的传统精神;如何发展居民邻里间的合作互助的社会关系,使之适应当前城市的新格局,逐步由一切依赖上级安排的习惯心理改变为人人相互关心,出力自理解决问题的社区自立的精神;如何从社区自理进一步发展出基层自治的组织,进入有中国特色的社会主义的“草根民主”。

这一社区建设的过程基本上勾画出了当前正在试行社区建设

的各大城市所面对的形势,而且已经得到了各大城市市民的广泛参与和积极反应。目前,各地城市正在社区建设的实践中取长补短,有先有后地使硬件软件相辅相成地逐步向前发展,并在逐步转向依靠市民群众自身的力量来稳定现代城市化的社会生活。我们相信按照这样思路发展可以达到普及的安居乐业的美好生活的初步目标。

目前,我们正处于社会主义的初级阶段,我们的生产力还有待不断提高,经济实力现在还不够满足市民的社会生活中包括衣食住行、生老病死多方面的基本需要,而且各地发展水平也不一致,所以要实事求是地对待和评价全国各地城市的建设步伐,不能希望他们齐头并进,同步发展,只能承认参差不齐,有先有后。总之,我们不能要求他们的前进步子一下子得以全面完备和整齐划一地发展城市社区管理,只能鼓励因地制宜,根据各城市的具体条件,经过一条不尽相同的道路向一个目标前进。因之,我们不主张规定模式,只想从各城市已有经验中清理出一些先进经验作为模范,以作参考。

经过我们初步调查,各地城市在社区建设过程中碰到了一些共同的问题,这些问题需要我们进一步去实地研究,以创新的思路发现解决问题的经验和提出进一步试行的可行办法。我想社区研究者可以就下列问题先作思考:

(1) 如何在社区建设中通过党员的模范作用增强社区的凝聚力。

(2) 如何在硬件建造者的物业机关和居民之间建立沟通机制;如何使管理居民人际关系的社会机构与硬件建设及维护者之间的职权关系达成明确规定,具体说,也就是物业管理、业主委员会和居民委员会之间怎样配合和协作。

(3) 集权体制的行政系统即自上而下的行政机构与居民之间、个人与个人之间、住户和住户之间以及他们和自理自治的社区

机构关系怎样协调,如何避免“社区是个筐一切往里装”的弊病,也就是要避免行政机构把自理自治性的社区作为自己的一条“腿”来使用。为此,希望用立法手段规定社会和政府的关系。

(4) 社区机关工作需要的资源如何筹处也应有法律上的保障。

社区建设是一个长期的任务,社区管理体制的发展因此也要有相应的计划,要体现基层社区的现实要求。我们研究社区的人更应从社区生活的实际出发,在分析和思考社区问题时要避免以不贴切的理论为依据。我希望我们努力的结果都能够成为推进社区管理现代化的一种物质力量。

2000年10月16日

目 录

主 题 报 告

上海社区建设的回顾与展望	(3)
一、绪论	(3)
二、当代中国社会转型与社区发展	(19)
三、社区建设的现实体制背景	(25)
四、探索“两级政府、三级管理”新体制	(28)
五、社区组织与社区参与	(36)
六、党的建设与社区发展	(44)
七、社区服务与社区保障	(53)
八、社区文化与精神文明建设	(60)
九、深化上海社区建设的若干思考	(68)

专 题 研 究

社区与社区发展规划	(91)
一、社区建设和发展规划工作概述	(91)
二、社区建设和发展规划的作用	(97)
三、社区规划的指导思想和原则	(99)
四、社区规划的基本内容	(101)
五、社区规划的主要方法	(106)
六、社区规划工作的经验与展望	(109)
社区组织与基层重建	(114)
一、地区组织的结构	(114)
二、从地区工作到社区发展	(118)

三、社区功能的再造	(122)
四、社区发展中的组织创新问题	(126)
五、组织体制与发展机制的同时转变	(131)
六、发扬社会主义民主,实现社区组织重建	(134)
社区文化发展的回顾与展望	(142)
一、社区文化的本质与内涵	(142)
二、城市社区文化的内容体系	(151)
三、社区文化的运行机制评析	(161)
四、社区文化发展面临的问题及对策研究	(166)
社区服务的发展与趋势	(173)
一、上海市社区服务大背景	(173)
二、社区服务的三年进程	(177)
三、社区服务的典型案例	(186)
四、社区服务面临的若干问题	(190)
五、面向新世纪:社区服务的前景展望	(194)
社区安全与综合治理	(200)
一、社区安全与综合治理发展总趋势	(200)
二、社区安全与综合治理的难度增大	(202)
三、完善社区安全与综合治理体制和机制的探索与改革	(205)
四、社区安全与综合治理的发展趋势	(219)
社区经济:从何处来,向何处去	(222)
一、引言	(222)
二、社区经济的前身:街道经济	(223)
三、街道经济改革与发展的目标模式:社区经济	(231)
四、社区经济发展的展望	(239)
物业管理和社区建设	(252)
一、上海居住物业的快速发展	(253)
二、上海市居住物业管理体制的改革历程及其实际运作	

状况	(260)
三、居住小区的物业管理与社区建设	(274)
居委会组织建设与社区民主发展	(282)
一、居委会组织与上海城市社会	(283)
二、政府、社会与居委会	(290)
三、制度创新与居委会管理体制的完善	(299)
四、依法推进城市基层群众自治建设	(308)
五、推进城市基层群众自治发展的理论思考	(313)
六、城市基层群众自治发展与中国民主发展的道路	(318)
社区党建与社区政治发展	(322)
一、无声的跨越:从基层党建到社区党建	(323)
二、有力的支点:从战略上把握社区党建	(325)
三、积极的探索:社区党建的实践与创新	(331)
四、合理的定位:社区党建中的理论问题	(347)
五、未来的取向:社区党建的战略与策略	(358)
志愿服务与社区建设	(361)
一、发展社区志愿服务活动的体制背景	(362)
二、社区志愿服务活动的状况	(369)
三、社区志愿服务活动的实证分析	(379)
四、社区志愿服务活动的理论分析	(384)
五、深化社区志愿服务活动面临的问题与对策思考	(393)

个 案 剖 析

关于南京东路街道社区参与状况的调查报告	(407)
一、调查综述	(407)
二、数据统计分析	(408)
三、社区认知情况	(411)
四、社区参与情况	(416)

五、社区评价情况	(421)
六、有关问题的交互分析	(423)
七、总结和建议	(426)
街道经济:是耶,非耶——凉城街道的案例分析	(428)
一、引言	(428)
二、一个两难选择	(428)
三、就业和钱,就业更重要	(430)
四、上海街道经济的现状与走向	(432)
五、北京市街道经济的改革	(434)
六、北京与上海:“不搞”与“搞”的比较	(438)
七、全额拨款与改革税制,哪个更好	(441)
八、若干结论	(443)
徐汇区康健街道“业主委员会调查”的分析报告	(445)
一、业主与业主委员会	(446)
二、业委会的实际运作状况	(451)
三、业主与居民,业委会与居委会	(462)
四、业委会、居委会与物业公司三者关系	(464)
源竹居委会民主选举个案分析	(469)
一、源竹居委会概况	(469)
二、民主选举概况	(471)
三、民选过程分析	(474)
Y 居委会“三自”建设试点回顾	(479)
一、“三自”建设有关方面的参与动机	(479)
二、居委会“三自”建设效果分析	(485)
三、居委会“三自”改革所面临的主要制约因素	(492)
四、居委会“三自”建设问题的对策探讨	(499)
走进受助人群	(501)
一、下岗科长和他的家庭	(501)