

绪 论

近 20 年来国际社会重新重视社区，社区主义、社区政府，社区部门、第三条道路等各种理论纷纷登场，对社区的国际性再认识本身就是打破若干旧的理论范式，进行观念更新和思想革命的过程。

中国在一个世界经济交融策动、交相呼应的全球一体化的新时代中前进。这个新时代被三种力量作用着：其一，发生于全球的思想转变，人们在寻找国家与市场之外的第三种秩序或者第三条道路；其二，世界经济融合的步调明显加速，同时出现了跨国界体制例如欧盟的形成；其三，技术发展，其中国际互联网的迅猛发展影响极其深远。政府解除经济管制，从对国民经济的战略制高点上撤退，被认为是“20 世纪和 21 世纪的一个重大分界线”。^① 国家与市场的边界已经在重新划分，但是，全球性的这一根本性转变会导致怎样的政治、社会、经济后果和前景？这成为全世界人民共同的利益和 21 世纪的世纪话题。在市场的疆界迅猛发展的同时，另一个领域——社区也在扩展领土。如果说 19 世纪市场向先于市场而存在的社区扩张，形成以自由竞争的市场秩序为主导的时代，20 世纪中期以后，政府干预向市场经济扩张，形成以政府管制经济为主导的时代，那末，21 世纪到底会怎样呢？重建社区—社会秩序可能是人类的一种新的选择。当然社区—社会新秩序不是恢复人类历史中最先出现的社区秩序，而是不同于社区、市场和国家三种既存的人类社会秩序的第四种秩序。这种正在发育着的新秩序在世界各地都有征候出现，它的基本特点被笔者概括为以推进社区公共服务为社会事实，将市场秩序和国家秩序整合进社区—社会。

国际社会重新重视社区

社区一般是指聚集在一定地域范围内的，以一定规范和制度将个人、群体、组织结合在一起的社会生活共同体。它具有区域的含义又并

^① 丹尼尔·耶金·约瑟夫·斯坦尼斯罗：《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》，外文出版社，2000 年，第 3 页。

非简单的区域，而是落脚在区域社会，即由于长久生活在一个区域内从而形成了具有独有文化认同、情感认同和心理认同的生活共同体。社区作为一个社会学范畴，它的形成和发展的实践出现在前工业化社会，而工业社会在改变社会结构的同时也改变了社会的伦理，导致了社区的衰落。但在近几十年，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？它源于人们对于社区认识的飞跃。

国际社会对社区的关注自 19 世纪末期横扫整个欧洲和北美大陆的社区睦邻运动开始，世界上的第一个社区服务中心是由英国的巴纳德在伦敦东区建立的。由于福利国家兴起，国家的法定服务提供了从摇篮到坟墓的个人福利，这些由民间自行组织和规划的社会性的慈善救助行动在 20 世纪 50 年代终结了。这个终结曾被英国的拿但委员会（Nathan 视为“我们历史中最悲壮的失败之一”。^①社区在发达国家衰落的同时却在发展中国家再度兴起。由联合国于 1948 年首先在发展中国家发起的社区发展运动，20 年后之所以被发达国家接受，重新成为推动社会发展的重要力量运动，其根本原因在于发达国家饱受“现代病”的侵袭——现代工业社会在推进城市社会成为人口密集、福利密集、核心家庭密集的集中地的同时，人类的相互联系和情感生活、与地方的连属性、对于地方的归属意识变得越来越稀疏化了。

发达国家在建构了社会福利制度之后发现，物质主义非但未能像所制度建构时期期望的那样给人们带来幸福感，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出现难以支撑的严重桎梏，政府对于社会福利的管理效率低下成了公众抨击的主导方向——发达国家政府面临自国家成立以来最严重的集体性的合法性危机。正是在这种背景下，各国开始又一次将眼光投向社区，引起了有关社区范式的演变。传统社区理论范式将社区仅仅视为具有首属关系的地域性社群，它存在的基点是社区成员应该承担集体责任去实践一种共同的价值观。而这种集体责任主要被理解为一种“共同的善”，^②它限制个人选择和追逐自己生活方式的自由。而

^① N. Alvey, *From Charity to Oxfam: A Short History of Charity and Charity Legislation*, Chichester: Phillimore, 1995, p. 38

俞可平，《社群主义》，中国社会科学出版社，1998。

且，这种共同的善指各种美德，而将经济利益等所谓产品形式的公共利益排除在外。^①传统的社区范式认为人人都应积极地去完善自我并在社群中完成对自我的认同，如此即可达到社会团结而新的社区范式首先承认社区内的共同利益是由各种各样的社会福利构成的，社区自治和社区治理都要建立在社区公共经济发展的基础之上。公共服务的社区化推进了范式转化的基本实践。

有关公共服务的理论行进线索

以往有关公共服务的研究被分别划入政治学、公共行政学和服务经济领域，社区学也在社区的层面上涉及公共物品，但是哪一个学科都没有以此为主题，将公共物品或公共服务的供给操作化。

公共选择理论

公共选择是一个独立的学术领域，又可以被视为政治学中的一个思潮或学派。作为一个独立的研究领域，公共选择被定义为“对非市场决策的经济学研究”；作为行政学中的一个思潮或流派，公共选择的特点是用经济学方法来研究政府的管理活动及各个领域公共政策的制定的执行。

公共选择理论认为政府机构的关键性特征之一 就是其产出的非市场性质，而非市场性质的产出的质和量难以测定和度量，如果对这类的产出的某种特定的公共服务采用政府垄断性提供方式，通常是为了避免由市场生产的浪费性重复，但是，其结果却导致由于免除了竞争压力而变得没有效率。从这个分析所引出的逻辑结果是：应该打破政府对提供公共服务的垄断地位，积极寻找由非政府组织直接生产的，为了避免市场浪费性重复的新的方式。

公共选择学派主张，可以根据公共服务的类型选择适当的社会组织进行生产，即将公共服务类型与社会组织类型进行理性组合。因为，从理论和实践两方面都可证明在私人企业、非营利机构、半独立性的政府公司以及政府机构等各种类型的组织，都可以提供公共服务，只是，在特定的情况下，对特定的服务来说，某一类组织会比其他组织干的更好。过去的错误是在对政府组织过分的依赖，尽管没有证据表明它在效率和服务质量方面比其他组织更胜一筹。

俞可平，《社群主义》。

到底由什么机制来选择担当某种类型的公共服务的机构？公共选择学派主张，以市场机制来选择。即在公共部门与私人部门，公共机构与私人机构之间，当然也在公共机构之间开展竞争，就像顾客通过对私人物品的选择来决定企业的命运一样，为什么不可以通过公民对服务机构的选择决定对单个公共机构的存亡呢？

为扩大公众自由选择的范围和便利性，他们还主张允许不同组织之间在职能和管辖区域的重叠交叉 这是一种权威分割 (Fragmentation of authority) 的分权化 和公共服务组织的小规模化。因为规模小数量才能多，数量多了，选择才会更为便利。规模多小为宜，他们提出四条考虑原则 便于控制 利于提高效率 政治代表性和体现地方自治。^①

服务经济的发展

经济学界关注服务经济与社会转变有关。社会进入了信息时代，知识经济在引导新潮流，人们一般认为，具有无形产品特征的知识（信息）自然应该归属服务业，由这个概念导出的国际标准统计体系以多年的统计数据证明，大部分国家的服务业增加值比重基本上从 60 年代 45%—55% 稳定上升为 1995 年的 65%—75%，就业比重从 35%—50% 上升为 50%—70%。^②

从制造业角度看，一方面，现代工业组织在生产自动化条件下，由于要更多地收集、处理、加工和生产有关的商品的生产、流通和消费信息，产生了商品生产体系内部展开的这种对服务的中间需求，应对这种中间需求，管理和信息部门逐渐强化并且与生产部门相独立，这部分工作也越来越知识化和专业化，工作越来越具有服务性质。形成了独立的信息服务产业和管理服务产业。从制造业开始的服务的产业化不断扩展 带动了整个现代新兴服务业 会计、法律、广告等专业服务发展起来，金融、等专业服务业也获得了空前的增长。人们惊呼世界进入了经济服务化的时代。

但是，人们越是希望以服务和服务业作为一个系统概念，来概括现代社会的发展特征，问题就出的越多，许多现象就越难以解释。例如，

^① Elizabeth T. Boris, "The Nonprofit Sector in the 1990s," in C. T. Clotfelter, et al., eds., *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Bloomington: Indiana University Press, 1999, p. 3.

^② 1960—1995 年 OECD 国际服务业占就业比重 见 OECD Historical Statistics, Paris: OECD, 1997, Table 2.12.

为什么发展中国家出现服务业比重上升、经济增长速度减慢甚至下降的现象？为什么将制造业、信息业中行之有效的服务产业化做法推广到之外的公共服务方面 例如教育、卫生、社区服务等等 就很难奏效。这到底是服务和服务业的概念和架构的问题，还是公共服务的概念和架构问题，需要进一步的研究。

从公共行政学走向新公共管理

有关公共服务的另一条线索循着公共行政学前进。

公共行政学是一个传统学科，早期的公共行政学与政治学联系密切，当时主要研究的是政府角色的理论规定性和与政治民主等价值观相关的范畴，而对于政府的实际运作，例如提供服务的过程和政策决策关注甚少。

最有名的两位重量级学者伍德罗·威尔逊和马克斯·韦伯所提出的理论，构成了世界公共行政思想主流的基础。威尔逊的理论预设是任何政府体制内部都有一个权力中心，权力越分散久越容易不负责任，所以要建立单一的权力中心。而且等级制的组织的完善会使效率最大化。韦伯的官僚制理论即依靠等级命令的公共行政体制——官僚制，是现代社会文明所内含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或者组织手段。这种行政理性依靠的是等级关系的结构。它可以导致准确、速度、知识、连续性、灵活、统一、严格服从、摩擦少、成本低等特性，自然，强化这些特性的主要方式是提高单一行政权威的首长的权力。此时，尽管政府也在实施为公众提供公共服务的行为，不过，这些行为却一直被认为是行政权力下的一种行事，并不带有我们所言的公共服务的任何含义。

“公共服务”这个词频繁地被提起，是在公共行政向着公共管理发展之后。20世纪初年在美国企业界首先兴起的“科学管理运动在不到半个世纪的时间里波及到西方所有的发达国家，管理学家们开始挑战传统的行政学理论。20世纪60年代以后，美国学者赫伯特·西蒙提出的决策理论，拓宽了行政学的研究领域，突出了管理在其中的重要性，对政府的研究开始被引向政府的政策目标的选择和各项服务运作本身和方法、效率的层面。

行政的含义由此宽泛化了，被理解为一个包括各层级的广义政府、政府出资兴办的各种企事业等公用事业部门，甚至还包括由中央或地方政府兴办的政策性金融机构。公共行政学发展为公共管理学。

但是，真正对公共行政学起到颠覆性作用的，不是一般的公共管理而是新管理主义或称新公共管理。

新管理主义的兴起

新管理主义源于新泰勒主义。两者的区别在于一个是内部理性化，重在提高行政活力，一个是生产私有化，将公共服务的行动责任从国家向市场转移。新泰勒主义强调强调政府要效仿企业搞好内部管理，认为只要借重管理的力量严格财务控制和管理绩效，就可以达到既定目标。而新管理主义则将改革从政府内部引向外部，重点在于将政府供给公共服务的提供者角色与生产者角色分开，打破公私界限，把过去由政府机构直接提供生产的社会服务，以各种方式鼓励非政府机构、半政府机构共同承担。

其中的主要形式有四：即政府业务合同出租；鼓励私人资本投入到原由政府投资的中小学教育、社会保险、廉租住宅、医务服务等领域 建立政府部门与私营企业的伙伴关系和公共服务的社区化。政府业务合同出租的形式主要指由竞标获胜者与政府主管部门签订合同，完成任务并达标者，可以得到合同约定的报酬方式。20世纪70年代到80年代以来，出租浪潮席卷了西方各国。这一时期走向市场的政府业务工作包括环境保护、公共设施维护、消防和救护服务、社会福利服务、讨还债务、选民登记、公共管理人员录用、犯人的监护管理 决策咨询与政策设计、公共项目的调查与规划 政策效力评价、项目影响评价、公共组织绩效评估等领域和方面。^① 其间将近一半的工作是由非营利组织承担的，有些还是非营利组织与企业合作承担的。

新管理主义的这一套方法 被视为提供了开创“公共企业”(public entrepreneurship)的可能性。

由于新管理主义出现于社会重组和经济重组的过程当中 源自范围广泛的社会转变和经济转变，鉴于它与更早些年代出现的公共管理学派方向一致而价值观和方法论更清晰，所以又被称之为新公共管理。

着重在公共服务供给体系方面进行重新设计和变革的新公共管理，关注绩效及成果重于活动、程序和规范，它给予服务项目责任者在人员、资源和方案管理方面较高的优先性，它强调消费者的主动参与提

周志忍，《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社，1999年，第37页。

供和与生产者的合作而不是被动接受，这些无一不体现了公共服务的理念和供给体制的重大转变。

西方国家最近一项关于福利变迁的研究指出，公共行政实务和价值的体系已经被另一套新的价值和实务体系所取代，即强调效率、善用资源、竞争、市场、消费主义和消费者照顾的新公共管理的福利供给新体系。总而言之，世界正在变，正在由过去相对独立的线性关系、民族经济、政府官员所熟悉的离散变量甚至常识等组成的世界，变成一个全新的世界。^①

新公共管理与社区—社会新秩序

新公共管理思潮正在从西方国家走向全球。受到这股潮流的影响，在福利服务供给上，强调福利多元主义的供给模式逐渐抬头，即福利提供由过去单一的政府模式，转变为由政府、市场、非营利组织和社区来共同提供。美国的一本流行的教科书，甚至提出社会政策应包括政府社会福利政策、志愿社会福利政策和公司社会福利政策，从而将非政府的社会福利功能正式纳入到社会政策的整体框架进行探讨。^②

社区—社会新秩序是笔者提出的一个概念，意指区别于传统社区范式的将社区、国家、市场三种人类社会秩序在社区重整而形成的第四种秩序。笔者认为，这种秩序目前尚在形成中。它主要表现在公共服务社区化上，即政府鼓励社区和帮助社区组织建立社区的公共服务事业，以实现政府的压缩式管理和降低财政支出，提高服务效率，与此同时，公司也将目光投向社区，对社区实施社会投资。社区正在通过增加公共服务设施的方式积累社区财产，从而增强了社区—社会这个主体的实力。

例如在英国，社区照顾政策在 20 年间历经重大转变，改革的目标主要是将地方政府集社区公共服务的提供与生产于一身的传统角色改变为只负责服务的提供，而将生产功能转移给私人部门。中央政府采用双重策略，促进私人部门的成长和压缩地方政府提供的社会服务。一方面降低地方机构可以使用的资源，以减少地方政府的社会服务机

叶海儿 德洛尔，《逆境中的政策制定》，上海远东出版社，1996，第 135-136 页。

张秀兰，“从欧美国家社会福利政策变化趋势谈我国社会福利政策取向”，第二届全国社会福利理论与政策研讨会，2001 年 12 月。

构在社区照顾供给上的角色，并鼓励将社区福利服务生产由公共部门转向私人部门。另一方面，政府对于社区照顾的费用予以补助。这就促进了私人部门的大量成长。

有学者将这种改革归纳为三个面向：供给分散化——鼓励比较便宜的非正式照顾，用以抑制地方政府机构在服务供给上的独占角色；市场化——公共部门受到财政抑制而紧缩，私人部门受到鼓励而成长，买方与卖方分离，政府由服务供给角色逐渐转向规范性角色；双轨制的政策——政府在对资源集中控制的同时，分散社会服务实务，为使用者提供更多的参与机会。^①

在日本，“福利社区化”成为新的发展方向。福利社区化是以社区作为基本社会单位，所有的活动以社区为范围，注重社区住宅和公共服务，社区规划考虑不同人群，不同的需要及不同问题，社区的发展与建设以建构社区扶持、消除相互间差异，提升生活品质为最终目标。例如在日本琉球，由地方自治会建构社区居民参加的地方网络，实施适合居民需要的全面福利。自治会、民生委员、老人会、友爱访问员、妇女会共同组成社区居民组织，共同分摊和分配服务工作。这些服务包括健康会谈、健康教育、健康指导、家庭访问、饮食照顾、打扫清洗、访视慰问、联系接洽机构等等。自治会进行活动设计和实行各种活动计划，并定期召开服务联络会，以适时发现问题调整制度，在执行期间更以交流、亲睦为目标，鼓励居民积极参与。

在发展中国家，公共服务的社区供给也已经进入了改革的视野。例如在埃塞俄比亚有一个叫做古拉哥的地区公路组织，专门负责地方公路维护，这个项目是受到政府支持的当地社区自助性计划的一部分。这样一类被统称为“消费者合作组织”的非营利机构，都是自治性的自愿组织，它被广泛用于发展中国家的社区内的小型基础设施，如农村支线公路、社区供水和卫生系统、灌溉配水渠以及当地排污系统的维护，从而成为对国家公共服务的一种有效补充。

在社区公共服务发展过程中，社区经济被认为是一个新兴的重要领域。“服务信用”即以时间货币为基础建立起来的社区服务经济在美国、日本、墨西哥的一些城市广泛流行，香港最近也开始了这类尝试。

^① A. Walker, "Community Care Policy: From Consensus to Conflict," in J. Bornat, et al., eds., *Community Care: A Reader*, London: Macmillan, pp. 196-220.

它是以社区居民广泛参与社区交换，进行自治管理，充分利用社区资源，构建新型社区公共管理架构，实现社区公共利益为目标的。这个新型的社区公共管理架构或称社区治理结构要实现政府、市场和社区相互信任、相互依赖、相互合作和相互制衡。因此，这的确是一种完全不同于传统社区秩序的新秩序。

“一个越来越具有反思性的社会必定是一个以高度的自治组织为标志的社会。”^①英国的著名社会学家吉登斯在《第三条道路》一书中如是说。他认为，这个高度自治的社会需要通过积极培育公民社会来实现，而公民社会的复兴需要通过激发地方的主动性实现社区的复兴。

治道变革与社区政府

治道变革是一个正在兴起的新领域。

“道”是指成体系的思想和方法；治道变革”专指政府发动的关于政府治理体系的思想和方法变革。

治道变革的提出与推进有 3 个原因。一是来自垄断资本或跨国资本的压力。支持本国的跨国资本在全球市场上的竞争是各国政府治理体系改革的客观需要。二是源于各国政府的不同历史问题和现实境遇。西方福利国家在 70 年代不约而同地遇到财政困扰、长期失业、养老金支出不断上涨等问题，导致制度危机。而高福利政策及实施过程中的平均化，使人们产生了对政府和社会的依赖，引发了文化危机或观念危机。迫于形势，福利国家的制度改革如箭在弦上，不得不发。大多数发展中国家的政府，由于其在 60 年代形成的国策是以强调“市场缺陷”和国家干预为基础的，结果造成大量的“政府失效”和内外财源枯竭等问题，引发政府的财政危机。三是人类的第三次文明（知识经济文明）对不同国家的冲击。信息沟通和经济一体化的拓展，甚至包括来自跨国组织的压力（世界银行、国际货币基金组织等联合国机构，都把受援国政府行政改革作为提供经济援助的条件），推动了世界各地政府方向大体一致的治道变革——趋向西方模式的全球性变革。

世界银行在 1992 年的研究报告《治道与发展》中指出，治道就是好的治理模式，而好的治理模式的基础在于政府的职能从“划桨”转变为

安东尼·吉登斯，《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京大学出版社、三联书店，2000 年，第 84 页。

“操舵”。

“政府”这个词的词根来自希腊文，意义是“操舵”。政府的职责应该是如何操舵而不是划桨。直接提供公共服务，生产公共服务，就是划桨，可政府并不擅长划桨。政府需要越来越经常地规定自己扮演催化剂和促进者的角色，规定自己的任务是确定问题的范围和性质，然后把各种自愿手段结合起来让其他人去解决问题，将自己局限于决策和指导，穿针引线把稀缺的公私资源结合起来，让他人去操作，以便达到目标。这样的政府不是一个“实干”的政府，不是一个“执行”的政府，而是一个治理的政府。

1997年，世界银行进一步提升了治道的概念。在其发表的《理解治道：政治网络、治道、灵活性与责任》一文中，新的政府治道至少包括6个方面的基本含义：最低限度的国家、公司治理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制、自组织网络。除了公司治理模式之外，其他5个方面都与公共服务相关。

治道变革的第一个重要观点是，重新定位政府的职能，实施政府体制和机制改革。为此美国学者提出了以企业精神改革政府部门的新范式，认为在现行政府和公共事业机构内建立企业化的管理机构是这一代人最重要的政治任务。

第二个重要观点是建立社区所拥有的政府。通过参与式民主向社区的公民授权，让公共服务的需求者变成所有者或提供者。问题的提出是从现实生活中没有人感到他们拥有或者控制自己的政府开始的。这是因为人们过分依赖专业人士解决问题，不知不觉把几乎所有的公共事务控制权都交给了警察、医生和社会工作者，人们让官僚主义去控制公共服务，同时丧失了作为服务对象的自我的任何控制权。为了改变这种状况，人们必须建立社区，拥有“社区的政府”，实现所有权从官僚机构和专业人员到社区的转移。关于社区的各项计划要真正起作用，一定要让服务的对象拥有它们。所以，处理好从接受服务到授权的过渡，才能使社区的种种好处显露出来：

社区对成员的责任关切超过了服务提供系统对服务对象的责任关切；

社区里专业人员更加了解自己的问题；

专业人员和政府机构提供服务，社区则解决问题；
 专业人员和机构提供服务 社区则提供“关心”；
 社区比提供的专业人员花费更少；
 社区的政府机构和专业服务人士更有效地实施行为规范标准；
 社区针对能力，服务系统针对欠缺。

中国社区服务与社区建设的发展

在 20 世纪 50 年代，正当我国一步步用国家的行政力量囊括和包办社区的社会事务时，社区内在的机制性效能却因联合国推动的社区发展运动在国际社会备受重视。社区发展的方法先在发展中国家的农村中推行，后被推广到发达国家的城市，利用发展社区的方法来解决城市的社会问题。实践证明，社区发展对于推动经济与社会的协调发展、加快政治民主化进程、提高社区生活质量、改善城市的社会管理水平都有着广泛的现实意义。

改革开放的中国在经济增长和经济发展上已经取得了令世界瞩目的成就，但是只有经济增长没有社会成长，不可能达到可持续发展的终极目标。始于 80 年代、成长于 90 年代的中国社区服务与社区建设，标志着中国正在跟上经由社区发展走向社会发展的世界潮流。

80 年代中期，国家民政部在推动城市福利社会改革的进程中，将发动“社会力量”办社会福利事业冠之以“社区服务”的称呼以示与民政部门传统经办的社会福利事业相区别，从此掀开了中国社区改革与发展的第一页。它的意义有 3 个方面：一是引进了国际社会关于社区的概念，为中国的社会发展落实到社区这个基层平台奠定了基础。^①二是提供服务的主体发生了实质性的变化。传统的民政福利服务始于新中国建立之初，向三无对象和残疾人提供由政府全面包揽的福利服务。服务的提供者是民政部门，操作者为城市街道办事处和居民委员会。而自民政部倡导社区服务以来，操作者不变，服务的提供者扩大为“社会力量”从而拓展了社会服务的资源来源渠道，也为日后形成多中

民政部门当时将中国的城市社区规定为城市街道和居民委员会两级行政区划所属地域，使社区这个社会学术语在中国有了一个操作性的定义。直到 2000 年底国务院出台新的文件，才将中国的社区规定为调整以后的居委会的辖区，一般为 1500—2000 户。

心服务秩序打下基础。三是服务的对象扩展了，从民政福利对象扩展到社区全体居民。

中国的社会改革自社区始。之所以产生这种情况，是因为社区的重要性自改革开放以来越发明显。80年代中期，正是以国有企业改革为标志的中国经济体制改革进入高潮的时期，它导致原来的社会结构开始“解构”——有了自主权的企业在进军市场的同时也为职工松绑，企业职工“单位人”身份动摇了。经济发展、人民生活水平提高，生活需求开始多样化起来，人们对于择业自由、居住自由乃至思想自由的追求从向往、尝试、实施到须臾不可离开。短短的十余年间跨越了发达国家几乎一个世纪才能走完的路程。当计划体制刻意建构的社会结构开始被改革重构的时候，社区这个人类生存栖息地的本色再也掩盖不住了。社区服务的出现正是社区的历史本色显露的逻辑结果。社区公共服务产业的出现则是社区服务向前发展的逻辑结果。

关于在这一时期社会发生的巨大变化，有学者总结为6点：

第一，改革迫切要求企业，继而要求其他单位，将原来承担的社会职能还给社会；第二，由于多种经济单位的出现，无主管单位人员剧增，这部分社会群体的社会服务需求需要社会以新的方式加以满足；第三，随着城市化步伐的加快，城市人口迅速增加，社会服务需求随之增长；第四，城市人口老龄化趋势出现，我国一些大中城市已进入老年社会，北京、上海、天津、武汉等城市60岁以上的老年人在总人口中的比例都已超过10%，迫切要求为老年人提供的社会服务进一步扩大、充实和完善；第五，市场经济的发展使人们生活节奏加快，家务劳动向社会转移，同时家庭结构小型化的趋势削弱了家庭自我服务的功能，家庭服务的部分功能外移；第六，由于经济迅速增长，社会成员生活水平普遍有了较快提高，对社会服务有了更广泛、更高、更多样化的需求。

在这样的历史背景下，民政部提出了城市社区服务的概念，将原来由国家包办的社会福利服务体制逐步转为国家、集体、个人一齐办，调动街道、居委会及其他社会力量，共同面向社会，多渠道、多层次、多种形式地在社区开展各种社会福利事业。

社区服务与社区建设的发展阶段

社区服务与社区建设大体经历了三个发展阶段：

第一阶段自 20 世纪 80 年代中期至 90 年代初期。1986 年国家民政部提出在全国开展社区服务，并于次年召开了“全国社区服务工作座谈会”，标志着社区服务进入实质性起步阶段。这一时期的社区服务内容主要是便民利民服务和民政福利服务。但这一时期各地政府的投入还不大，服务的设施和项目也比较少，沿海和经济发达地区发展较快，其他地区则较慢。

第二阶段：90 年代初至 1998 年。起动的标志是民政部、国家计委等 14 个部委于 1993 年联合发出的《关于加快发展社区服务业的意见》。该文件一是将社会服务提升到社区服务业，提出发展社区服务要走社会化、产业化、实体化的道路，二是社区服务从民政部一家倡导扩展到政府主要部门的集体倡导。

1993 到 1998 年，是政府对发展社区服务加大投入，进行政策性指导和规范的阶段，也是社区服务全面发展的阶段。首先是设施建设有了规模，全国各个城市街道、居委会都建立了社区服务活动中心、各类活动站、便民利民服务网点等等。到 1998 年，全国建成区级社区服务中心 745 个 街道社区服务中心 3 385 个 居委会社区服务站 435 427 个 各类社区福利服务设施如敬老院、老年人活动站、残疾儿童寄托所、精神病人活动站等 100 多万个。其次，服务内容也由原来单一的生活救助服务，扩展为人群服务（老年人、残疾人、生活困难人群、育龄妇女）科普服务、家政服务、康复和文娱娱乐服务等多种社区服务类型。与此同时，广泛开展了以社区为载体，面向全体社区成员的便民利民服务和与企事业单位的双向服务，从而建立起以无偿服务、低偿服务和有偿服务相结合，专职服务和志愿服务相结合，福利服务和便民利民服务相结合的社区服务网络。

就在这一阶段，社区的发展引起了全社会的关注，教育、文化、科技、卫生、公安等政府部门纷纷向社区延伸 构筑设施、安排活动 社区正在成为城市的社会基础平台。这些本属于社会公共服务的内容进入社区，面向全体居民，明显超越了民政福利服务范围，给居民带来了家门口的社会公共生活，在得到居民好评的同时，也带来了社区内新的服务组织和一批新岗位。各地对于这些完全超越民政部门管辖的社区福

利服务范围的各种活动如何规范和促进其发展，对于社区服务和社会服务业的内涵、性质以及运营方式等展开了热烈争论，并因各种不同的认识产生了各种做法。

社区服务究竟是福利性的社会事业还是经营性的服务产业，社区服务要不要走产业化的道路，怎么走产业化道路，社区服务发展的模式究竟是什么？

第三阶段：1998年政府机构改革以后至今。1998年，国务院明确赋予民政部指导社区服务管理工作、推进社区建设的职能。2000年底，国务院发布了关于在全国推进城市社区建设的文件，将社区建设总结为社区组织、社会卫生、社区环境、社区服务、社区文化和社区安全6项内容。这个文件肯定了政府各社会职能部门将基础工作放到社区的做法，并将社区服务与其他各项社会服务工作并列，从而大体划清了社区服务与其他社会服务的边界。文件还提出统领社会建设工作的是社区组织即居民委员会和社区党支部的建设。

文件的发布标志着包括社区服务在内的社区建设已经被中央政府明确规定为城市各级政府的重要管理职能。历时十几年，在发动包括地方政府、驻区企业、居民在内的各种“社会力量”共办的社区服务及其他的延伸，被正式纳入了党和政府加强城市基层组织建设的轨道。

在这一阶段，出现了多种社区建设模式。与传统模式不同的是，它们在组织形式上冲破了区-街-居自上而下的纵向统制模式，横向的社会参与模式正在试验中。天津模式、沈阳模式都建立了吸收社区各类组织代表参加的横向机构：社区成员代表大会和社区协商议事委员会。沈阳沈河区还以政府出台文件的方式进行“八项明确”以政府的权威来保障社区的民主自治。例如，社区有权抵制不合理摊派，有权要求政府“费随事转”每个社区选聘一名社区人民联络员，由区人大赋予其“准人大代表”的资格与权利，建立社区公益金制度，形成以政府投入种子基金为诱导的资金投入机制等等。^①

就在这一阶段，社区在中国社会经济生活中的地位提升。1996年开始、1998—1999年加速进行的国有企业改革，导致大批职工下岗、失业，离开原有单位回到社区，救助他们的生活、推动再就业的社会保障

沈阳市沈河区社区建设指导委员会，“试论社区制度建设与社区建设的深入发展”，2世纪中国北京社区建设王府井国际理论研讨会论文，2002年10月。

工作成为社区的一项重要任务。社区又成了具有包容性的新就业组织的创业平台。许多组织创新、机制创新在这里发生，一批新的创业者从这里走向更广阔的天地。

由此可见，中国社会发展的脉络不仅仅在企业，而且在社区显示出明晰的走向，传统单一中心的、以企业单位制为标志的社会结构让位于多中心、多样化的社区社会结构。

从社区服务发展的三个阶段中，可以清楚看到贯穿中国社区发展全过程的两条主线：第一是中央政府在行动。中央政府是所有政府行动的核心，在社区服务向全国推开并进入社区建设的轨道中，起着决定性的作用。第二是“社会力量”在行动。这个社会力量既包括民政部、卫生部、劳动与社会保障部等所有承担社会职能的政府部门和各级地方政府，也包括社区居民委员会、社区建设管理协调委员会等社区的非政府组织，以及区内外的企业、事业和非营利机构等等。中国社区的发展不是其中任何一家创造的，而是所有这些机构共同参与的结果。

在社会发展总体水平不高、总体经济实力不强的背景下，在不到 20 年的时间内，建构了如此庞大规模的中国社区服务与社区建设，这种速度和成效在世界城市发展史上是史无前例的。因此，从理论的层面总结这种经验，将中国社会变革伟大实践背后的理性规律揭示给世界，应是中国社会科学界不可推卸的一份责任。

同时，发生在中国社区的这场社会变革一旦拉开帷幕，马上进入了快行道。目前变革的速度明显加快，社区基层不胜重负的持续呼吁启动了城市各级政府政事分开、政社分开的新一轮体制和机制改革的浪潮。这场改革正在穿透复杂的社会现实，直指政府行为的核心。若改革得以成功，其意义绝不亚于 20 年前中国发起的经济体制改革。那场改革曾经震惊世界，而这场改革将使中国真正进入世界强国的行列。

我们现在哪里

尽管近 20 年来社区服务取得了蓬勃的发展，同时吸引了研究界的大量目光，丰富了关于中国的社区服务与社区建设的理论，但是深层次的问题仍然处于混乱状态；尽管研究界对此做出各式各样的解释，但迄今为止，仍缺乏真正贴近实践、具有解释力和指导力的理论。

针对中国的改革，埃莉诺·奥斯特罗姆教授曾经对中国学者说：我们要进行改革，最重要的是首先确定我们在什么地方，然后才能确定我们要走向哪里，即进行什么改革。因此，对于实践者来说，存在着迫切行动的压力，即使没有弄明白是怎么回事，也需要有政策举动来解决迫在眉睫的问题。但对研究者来说，应该尽可能为复杂的问题寻求更详细的理解，不能没有理解，就轻易下判断。这一席话既中肯又富于启发性。中国的学者是到了花大气力研究中国的实际问题，认准前进路向的时候了。

社区服务与社区建设发展中的问题

中国的社区建设有两个来源，因经济体制改革、单位制解体导致由单位提供的集体物品要转由社区提供，从而开始了以社区服务为标志的社区的经济建设；因政府职能体制改革，政企分开、政事分开和政社分开，导致大量公共事务转由社区操作，从而开始以社区公共事务、公共服务为标志的社区的管理和组织建设。

从表面看，社会事实或问题现象主要有：

第一 社区面对着难以承载的、外来的、无序的多目标。

从社区服务的内容看，客观上既承担着发展社区福利，提高社区居民生活质量的社会服务功能，又承担着配合中国社会保障制度改革和国有企业改革，建立新的社会保障体系的改革功能，还承担着安排下岗职工再就业和发展地方经济、扩大内需的社会经济功能。

这种多功能的目标定位，不是社区而是政府决定的，而且多目标之间的优先次序明显地随政府中心工作的变动而变动。例如，现阶段由于国有企业改革深化，失业下岗职工增多，就业压力沉重，地方政府就把发展社区服务看作增加就业、扩大内需的新的经济增长点。一些地方还订出具体指标，要求社区服务的发展在几年内解决多少人再就业，增加多少产值，拉动经济增长多少个百分点等等。政府的政策目标直接影响和制约着社区的公共目标，导致中国社区功能目标的特殊性和

毛寿龙“中文版序”奥斯特罗姆、帕克斯和惠特克，《公共服务的制度建构》，上海三联书店，2000年，第1页。

多重性。^①

第二，社区自治与政府职能转变不同步。

总体而言，中国的社区建设是国家经济、政治体制改革的产物。在实践发展中，社区建设正在走向两个不同方向。一是成为政府部门向基层延伸的行政性主体，表现在以居委会为单一中心组织社区的一切活动，而居委会仍沿袭传统定位，即街道办事处这一区政府派出机构的派出机构。社区建设加强了区-街-居的纵向统制模式的力度。另一个方向是走向区域自治的相对独立的社会主体，表现为社区内的横向机构增多，不再以居委会为第一中心，社区的自治性体现在，社区的各类组织和居民正在按自己的意愿作出有利社区公共利益的选择。社区走向自治方向的前提条件是，政府实施职能体制改革，政事分开，政社分开，将本应由社区自主和自决的功能还给社区。但在目前，政府职能的转变滞后于社区自治组织发展的需要。

例如，与社区建设相关性最强的社会组织——街道办事处和居民居委会日常承担的工作中约有 80%并不在职责范围之内，其中大部分工作本应由政府职能部门或社会中介组织承担。仅强调社区走向自治，不能解决自上而下派发大量事务、冲击社区自治权益的矛盾。要真正确保社区组织在辖区公共事务和公益事业中依法行使自治管理权利，自上而下而不是自下而上地进行政府职能体制的配套改革是当务之急。

第三 社区服务运行过程中的行政化、市场化趋向。

经过十几年的发展，中国的社区服务业已经由最初的为社会特困群体提供社会救助和福利服务，转向同时面向社区居民提供便民利民服务、面向社区单位提供社会化服务、面向下岗职工提供再就业服务和社会保障社会化服务等等。服务项目由过去的十几项到现在的数百项，反映了居民物质与精神需要的方方面面。

但是，在如何进行社区服务运作、满足居民需要的过程中出现了两种倾向：一是行政化。政府部门将社区视为一种行政执行工具，直接干预社区的各种事务，从组织、人事到工作、项目以及资金筹募和资源配置，统统由政府机构说了算；二是市场论，把社区服务当作营利性行业

参见吴亦明，“中国社区服务的基本特征和发展模式研究”，《社会工作实践和评估学刊》（香港），2001年，第 117页。