

导 论

第一节 研究选题

任何一个国家或民族出于统治和生存需要，都十分重视发展问题。随着发展观认识的不断深化和理论演进，各国的发展道路也经历了一个曲折的实践过程。今天，对以人为本的经济社会协调发展问题的关注和研究，已经成为大多数国家有关新发展观理论的重要内核。

在发达国家，特别是在比较成熟的市场经济国家，政府往往“统筹”考虑经济发展和社会发展目标，承担发展社会事业和公共服务的主要职责，其出发点：一种是主动的情况，即出于执政党的意识形态标准与执政理念，或源于领导者的个人意志及其政治价值观；另外一种即大多数的是被动的情况，无论是执政党还是在野党，都必须顺应民意，考虑选民对发展社会事业和基本公共服务的需求，满足选民对生活保障和社会公平的要求，才能维持或取得执政权力。这就是为什么在不同政党的施政纲领或竞选纲领中，就业、税收（分配政策）、教育、医疗保健和社会保障等社会发展目标常常居于中心地位的原因。对于大多数市场经济国家，如果说经济领域资源配置的基础是市场机制，那么社会领域资源配置实质依赖的就是民主选举机制。如果政府统筹发展出了问题，将面临巨大的社会压力和政治压力，一场危机引发主管部门首长下台乃至政府改组的

情况并不鲜见。显然，不管执政者出于何种理由重视经济社会协调发展，但确实社会领域的进步有利于保证政权稳定，满足选民的公共需求，并提高国民的总体发展水平。

我国对发展问题的关注始于改革开放之后，邓小平同志指出，社会主义的根本任务是发展生产力，“发展才是硬道理”。在这一发展思想指导下，改革开放以来的经济社会领域取得举世瞩目的成就，比较平稳地渡过了起步发展阶段。但由于政治体制和行政体制改革的滞后，转型期的很多政策安排和制度创新还不能适应市场经济条件下经济社会协调发展的要求，顺利完成经济社会全面转型的任务相当艰巨。一段时期以来，政府职能和市场职能重叠交叉，认识上存在对经济增长迷信和对市场迷信的偏差，其结果一方面是政府“越位”，官员为突出政绩，好大喜功，挟巨额的公共资源，过多地介入本应由市场机制发挥作用的领域，其背后往往还带有强烈的个人或小集团利益驱动因素；另一方面是在社会事业和公共服务领域，政府管理和经费出现“缺位”，把责任推给市场，导致发展低效且分配不均。同时，体制上要求官员对上负责而不必对下负责，当“发展是硬道理”被曲解为“经济增长是硬道理”后，GDP成了衡量官员政绩的惟一标准，形成了目前经济社会发展‘一条腿长、一条腿短’的状况。

2003 年初的一场“非典”疫情，使人们对以往发展观中的片面认识和社会发展的滞后问题有所警醒。新一届党和政府领导人审时度势，坚持“三个代表”重要思想，强调了“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的执政思想，并在十六届三中全会上首次明确提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”的新发展观理论，并进一步指出“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对

外开放的要求”，推进改革和发展。这一科学的新发展观，是对见物不见人的以 GDP 为中心的旧的发展观的批判和扬弃，是全球性的发展观转变的必然结果和对发展中国家近几十年发展历程的经验总结。作为我国发展观指导思想的重大转变和党执政理念的一大飞跃，这一科学发展观将对我国全面建设小康社会，加快完成经济社会转型具有重大而深远的指导意义。

新世纪前二十年，我国将迈向第三步战略目标，按既定的部署和现行汇率计算，人均 GDP 将从 1000 美元提高到 3000 美元，这是实现现代化建设宏伟目标进程中的重要阶段，也是我国经济社会结构将产生深刻变化的关键阶段。许多国家正反两方面的经验教训告诉我们，在这一阶段，一定要统筹好经济发展和社会发展的关系。

发展到 21 世纪，我国经济建设成效显著，经过了以满足人们基本物质需求为主追求经济发展的阶段，基本解决了温饱问题，正在进入经济发展和社会发展并重，努力实现协调发展的新阶段。笔者认为，从根本上看，目前制约经济社会协调发展的主要矛盾，已经不是静态意义上的经济总量不足的问题，而是可配置资源分配不公的问题，这意味着即使经济持续增长，并不会自动地、必然地带来协调发展；而不能实现协调发展，经济增长的可持续性也难以保证。资源分配不公来源于政策缺失和制度安排不当。在转型期的关键阶段，如何通过制度创新，寻求和确定更为公平有效的政策安排，不断完善发展模式 and 策略方法，促进以人为本的经济社会协调可持续发展，应当成为公共政策和理论研究领域需要深入探索和着力解决的重大现实课题。这正是本书引入和提出社区发展的理论现实意义所在。

考察现代意义上的社区发展史，可以发现，为了发展的需要，为了解决发展中面临的经济社会问题，很多国家不约而同

地把目光投向社区。笔者认为，社区发展是发展观在社区层面的反映与实践；现代社区选择与发展的过程，就是发展观逐步受到重视，理论认识不断深化，并指导和运用于实践中的过程。通过社区发展实现发展观的发展方向、发展目的和发展方法，既是发展的理论，也是发展的选择。

第一，社区发展体现了发展观对经济社会发展问题的关注。半个世纪以来，在越来越多的国家和地区的重视与推动下，社区发展的全球战略已经形成，其对经济社会问题和人的需求的关注与解决，随着发展观的认识发展而在实践的广度和深度上不断拓展。

第二，社区发展与社会发展的融合体现了发展观从以物为中心到以人为本的转变。社区发展的程度和水平往往带动了整个社会的发展，直接反映了社会发展水平；社会的发展必然表现为社区层面的、具体的发展，正是将整个社会的发展牢固地建立在一个个社区的发展之上，并保持它们之间的整体性和协同性，人类社会才更可能实现良性与持久的发展。

第三，社区发展体现了把“发展观”引入社区，以社区为单位、载体与机制，促进经济社会协调发展的新趋势。社区发展以满足社区成员生存、享受和发展的需要为中心，不断提高社区成员的生活质量，促进社区成员个性和潜力发挥的过程，从根本上贯穿了发展观“以人为本”的核心理念。国内外社区理论与实践的发展趋势越来越表明，社区发展正在成为解决经济社会问题的有效方法、体现以人为本价值观的重要载体和促进经济社会协调发展的实现机制。

需要进一步指出，本书是在经济社会发展的全局意义上认识和提出社区发展的。为了实现发展，加快发展，顺利完成转型的任务，我们既要清醒地认识到——经济相对落后仍然是社会主义初级阶段必然面临的相当长时期的根本问题，又要深刻

总结发展的实践策略——由于产生和影响经济问题的因素越来越多地超出经济本身而与社会发展领域密切相关，单纯强调以经济办法发展经济，往往受到经济以外的因素制约而效果有限，单纯靠国家和各级政府包揽政策制定和执行全过程，因难以充分调动其他市场主体积极性而效率有限。因此，为突破就经济论经济的习惯思路，必须把包容社区发展在内的社会发展战略纳入宏观视野，运用包括通过教育和人口控制提高人的素质，完善社区保障，增加人力资本，发挥社区环境对人的作用等社会策略，配合经济办法来共同解决经济问题。当然，重视和加快社会发展，是以继续坚持经济主导战略为前提的，不是改变以经济建设为中心，更不能盲目压缩短的“一条腿”，而是在“长腿”的生长中，更快地增长“短腿”，促进经济社会能够协调持续发展。

本书研究的基本结论是：社区的历史、经济、文化和社会特性，使其能够对我国转型期的经济社会协调发展发挥重要的积极作用；社区发展是新发展观理论指导下的实践选择，是实现以人为本的经济社会协调进步的发展模式与发展机制。

第二节 研究背景：转型期及其基本特征

我国处于以市场化和现代化为取向的转型时期，这是经济与社会的全面转型，其实质和基础是经济转型——从传统计划经济向社会主义市场经济的转轨。经济转型是社会转型的基础，社会转型的很多内容本身也是经济转型的组成部分，二者密不可分，共同构成了广义上的社会转型——整体性变动或结构性变迁，这是一个具有重大历史意义的现代化转型阶段。

20多年来的改革开放，我国经济发生了三个方面的巨大变

化：从供给型经济转向需求型经济；由封闭和半封闭的经济转为开放型的经济；从温饱型经济转为小康型经济。到目前，经济转型的任务还没有完成，突出表现在经济市场化仍处于初级状态，且发展极为不平衡。有的学者认为，改革开放以来的转型，大致可以划分为三个阶段：一是自发启动阶段，从 1978 年—1991 年；二是自觉推进阶段，从 1992 年—2000 年；三是全面加速阶段，从 2001 年开始。当前所处的向现代市场经济过渡的加速转型期，已经不完全是某个领域的变化过程（尽管这些是必要的条件），也不完全是某项制度的变化过程（尽管制度创新是重要的前提），而重点是指经济结构和社会结构呈现加速度的整体性跃迁过程。这是由我国特殊的国情、特殊发展阶段和当今世界的经济社会发展总趋势共同决定的^①，是 20 多年发展和改革的积累效应。笔者认为，在这一阶段，许多体制性、内生性的问题趋于复杂化和多样化，由于解决其中很多问题的代价太大，成本过高，甚至阻碍发展势头，因此，政策选择上，通过加快发展速度，在发展中缓解、消灭问题，或者使这些问题转化，动员大量资源和各种力量推进和保持较快的发展速度，已成为加速转型阶段的重要特征。今后一段时期，经济与社会发展将在不均衡中进一步提速，在工业现代化没有全部完成的进程中开始向知识现代化迈进，经济结构与社会结构的变动和变化明显加剧，客观上在发展实践的某些方面呈现出较大的不确定性。

2001 年以来的加速转型期的基本特征和取向主要是以下几个方面：

一是保持经济持续较快的增长。根据经济起飞（take-off）理论发展阶段分类，人均收入 400 美元以下为经济起步阶段，

^① 国家发展和改革委员会经济研究所课题组：“加速转型期的若干发展问题”，《经济决策参考》，2004 年第 1 期。

人均收入 400—2000 美元为经济起飞阶段，人均收入 2000—10000 美元为经济成长阶段，人均收入 10000 美元以上为稳定经济增长阶段。以人民币官方汇率估算，目前中国的人均 GDP 为 1000 美元，理论界认为有些低估。尽管如此，大多数经济学家认为，中国过去的 20 多年已经实现了经济起飞，未来的几十年仍将处在经济高速成长的发展阶段。摩根士丹利首席经济学家斯蒂芬·罗奇的“火车头论”和中国经济体制改革研究会樊纲教授的“理想状态论”，是具有代表性的两种说法。北京大学中国经济研究中心的林毅夫博士从比较优势理论的角度出发分析，也认为中国经济以现有的或稍低的速度增长至少还能维持十几年。

二是产业结构加快升级。2001 年，我国第一、二、三产业占国内生产总值的比重分别为 15.2%、51.2% 和 33.6%，与 1978 年和 1989 年相比，三次产业增加值中第一产业的比重分别下降了 12.9 个和 9.8 个百分点，第二产业比重分别上升 3.1 个和 8.1 个百分点，第三产业比重分别上升 9.9 个和 1.6 个百分点。产业结构的不断改善，一方面从根本上改变了市场状况，实现了由短缺经济向低层次的过剩经济转变，一度制约经济发展的一些瓶颈产业，如原材料、燃料动力、交通运输的紧张状况有所改变，今后相当长一段时期，一般消费品供过于求将成为市场的常态，这对于经济发展的手段和工具提出了更高的要求。由于经济体制的转变，经济运行的机制发生着深刻的变革，在竞争机制和价格机制的作用下，资源约束型经济正朝着需求约束型经济转变。另一方面，通过第三产业的稳步发展，弥补了传统产业由于缺乏市场需求而对经济持续稳定增长造成的影响，大量吸收了越来越多的过剩劳动力，产业结构逐步趋向合理，我国将由生产主导型转向为流通主导型，第三产业增加值的比重将逐渐赶上并超过第二产业增加值的份额。

三是政府宏观调控发挥主导作用。经过 80 年代末 90 年代初的治理整顿，“八五”时期的“软着陆”；“九五”和“十五”时期的扩大内需的实践，符合市场经济要求的政府宏观调控能力增强，计划经济体制下的集权式管理方式已经转变。主要表现为：运用财政货币等各种政策工具，提高了宏观调控的综合性、灵活性和适应性；减少直接宏观干预的同时，重点加强了间接调控。在加速转型期，既要善于利用宏观调控政策促进经济转型，宏观经济调控本身也要为适应现代市场经济而进一步“转型”防止类似“凯恩斯依赖症”的出现。

四是金融风险 and 失业等问题的诸多压力加大了治理风险。20 多年改革累积的矛盾和问题不容忽视，加速转型期能否平稳渡过，关键是在发展中能否使其缓解或有效转化。其中的金融风险包括银行坏账和社会保障支出压力等，带有一般市场经济的共性，即表现为道德风险和逆向选择问题、金融体系的脆弱性问题和投机问题等，同时，这种金融风险又是在没有外部冲击，在经济转轨时期逐步形成、转嫁和上升的，其核心是体制改革过程中的摩擦和风险的转化机制。另一个重大问题是持久的就业压力。上世纪 80 年代是高增长高就业，经济增长率和就业增长率分别为 4.3% 和 3.0%；90 年代是高经济增长低就业增长，经济增长率和就业增长率分别为 10.1% 和 1.1%，大部分劳动力仍然就业于低技能岗位和低生产率部门，农业劳动生产率只相当于印度的 75%、美国和法国的 5%^②。此外，失业以及社会保障体系不健全等问题也相当严峻，这主要是制度性原因造成的。为促进劳动力自由流动，需要建立全国性劳动

“凯恩斯依赖症”论由杨继绳等人提出，主要观点是：1998 年实行的积极财政政策本来是一种短期的救急政策，现在短期政策变成了中长期政策，想淡出也淡出不了。因为中国经济缺乏内在的自主增长力，一离开整个政策，经济就要下降。而越依赖，自主增长力越差；自主增长力不够，就越依赖。

李曙光：“中国的经济转型：成乎？未成乎？”，《战略与管理》，2003 年第 3 期，第 17—25 页。

力市场，而全国性的社会保障体系建设将会极大地促进这种流动，以省为单位的保障体系可能会带来重大的负面影响。加速转型时期的各项改革和发展都将进入超临界状态，只有加快改革，不断进行制度创新，并学会驾驭新的制度，才能建立起成熟而现代的社会主义市场经济。

五是社会结构在分化中整合。市场机制既有激励竞争、刺激经济发展的方面，也具有分化社会、扩大贫富差距的内在冲动。在经济系统向市场化转变、社会系统向公民社会的转化过程中，系统转换的风险增加，不确定性也越来越大，一定程度上降低了转型社会的控制能力，威胁着经济与社会转型的进程。扩大的不平等不仅反映在收入差距上，而且反映在影响社会成员生活质量的各个方面，转型过程中社会发展的各项主要指标的变动，都或多或少地与不平等状况联系在一起。一些转型国家把解决贫富差距的希望寄托在经济增长上，但人均收入的提高实际上并没有自动减少收入不平等。同时，市场化发展加快社会结构分化，社会价值从一元化走向多元化，其负面效应往往要靠举行社会对话（或者谈判）和建立社会伙伴关系来解决，调和分化加速的力量也在形成之中，这在客观上有利于增强社会发展的主动性和适应性。随着审批经济走向法制经济和自主经济，社会组织结构从以政府、企业为主，向政府、企业、第三部门^①三方并立的良性互动的主体架构转变，第三部门不断发育壮大，“小政府、大社会”的格局将加快形成。

六是全球化和加入 WTO 的影响显现化。经济全球化不仅带来贸易的全球化 and 投资规则的全球化，而且必然带来社会全球化，即社会条款（social clause）的全球化和社会标准（social

^① 第三部门一般指既不属于政府公共部门，又不属于以营利为目的的社会组织，经常和非营利组织（nonprofit organizations）、慈善组织、非政府机构等交替使用，既承担不同于政府的社会事务管理功能，又履行有别于一般商业经营的社会服务义务。后面将有进一步论述。

standard) 的全球化, 这势必对我国经济和社会各个方面产生显著的影响, 使包括中国在内的所有转型国家的转型进程不可逆转。我国以往的经济改革和转型其实早就受到 WTO 和全球化的压力与影响, 随着封闭型经济发展为半封闭型经济, 在全球化的进一步推动下, 今后的发展方向必然是完全开放型的经济和社会, 由此需要从模仿追赶型经济向研发创造型经济转变, 建立适应当代科技创新和产业化要求的国家创新体系, 从整体上提升我国的创新能力、综合国力和竞争能力。

第三节 研究设计

一、研究框架

在我国全面建设小康社会, 经济社会加速转型的新阶段, 理论界和决策者都在深入思考发展问题。科学发展观的提出, 为理论研究和公共政策提供了与时俱进的指导思想。如何把新的发展观运用于实践, 更好地服务于发展的需要, 是宏观领域急需研究把握的重大问题。

笔者根据“问题——解决——创新——路径分析”的逻辑结构, 研究引入社区与社区发展, 以此作为我国转型期促进经济社会协调发展的有效方法、重要载体和良好机制, 力求探索出适合我国国情的实现经济社会协调进步的一种更为具体的发展模式。

在上述逻辑结构的基础上, 本书试图提出并建立一个以“转型”、“社区发展”、“经济社会协调发展”共同构成的三角结构为主体的理论框架, 大体说明如下:

转型是本书理论研究的基本背景和时限基础, 转型期引入社区, 是一个制度选择的过程; 经济社会协调发展是转型发展

的目标，没有经济社会的协调发展，转型就难以有效完成。

社区发展和经济社会协调发展是在转型背景下的两个平行点，在经济社会发展的宏观意义上引入社区发展，就是为了经由社区发展，促进并实现经济社会协调发展；其具体路径就是通过社区经济、社区就业和社区保障等三个主要方面，来解决转型过程中的经济问题、社会问题和经济社会不协调问题，从而对促进经济社会协调发展发挥传导作用，实现发展目标。

社区发展体现了发展观，社区发展必然是发展观理论指导下的实践过程。经济社会协调发展本身是科学发展观的重要组成部分，只有以科学发展观为指导，才能实现经济社会协调发展。从发展观到科学发展观反映了发展观的发展过程和认识过程，体现了批判与扬弃的发展史观。

引入社区和发展社区依赖于政府干预。政府干预的政策和方式是多样的，当前制约社区发展的主要矛盾就是投入不足，现阶段加快社区发展主要靠政府主导的投资机制及相关的政策安排。

这一理论框架，在建立逻辑结构和理清研究脉络的基础上，形成了本书的理论体系。

二、研究内容

按照以上理论框架及其逻辑结构，本书的主体内容分为两大部分共七章。第一部分包括第一、二章，重点考察国内外的社区理论和社区实践，论述社区发展观的理论与实践意义，提出社区发展是促进转型期经济社会协调发展的有效方法、重要载体和良好机制。第二部分包括第三、四、五、六、七章，进一步论证了引入社区的选择机制，从实证方面阐述了社区促进经济社会协调发展的三方面主要路径及其传导作用机制，并研究提出了创新社区投资的制度安排的有关政策建议。

本书第一章，在界定“社区”、“社区发展”和“社区建

设”等核心概念的基础上，考察了国外有关社区与社区发展的理论和实践，详细论述了我国的社区发展、实践模式及其组织结构与功能。

国外大多数研究对社区的定义建立在某个共同点之上，这个共同点或是阶级、地理位置、文化价值、性别、种族、宗教、某方面的弱势、工作单位或年龄，也可能是建立在特定利益之上或者自定义的共同点。国外的社区概念，虽然关注地域和区位结构，但更强调人，认为社区的重要内涵是社区居民间的紧密互动和协作网络，正是人的利益共同体才把社区和行政区划这两个互相关联的东西区分开来。从行政区划的角度看，发展的目标主要在物质，在地域、环境、经济和设施；而从社区的角度，发展的目标主要在人，在于人的精神，人的满意度，人的归属感，人的凝聚力。我国 1986 年才在官方话语中引入“社区”概念，与国外社区概念相比的一个突出特点，就是一直把地域性作为必不可少的内在因素。

社区发展与社区建设，比较而言，后者是在社区本身的意义上，主要从外部人为推动的，以组织和设施为核心的自身建设的过程；前者是在接近经济社会发展的更宏观、更整体的意义上，对社区随时间变化而变化的描述和分析。理论研究往往关注社区发展，原因在于实践中的社区发展可以作为发展或解决发展中的问题的一种方法、一个载体、一种机制，而不仅仅是一个过程。笔者主要引用和强调的是社区发展，理由也在于此。国外有关社区的理论研究主要包括两类：一是对社区本身的静态研究；二是对社区发展和建设的过程和结果的动态研究。根据研究对象的不同也可以做出不同的分类，大体上包括社区形成理论、社会变迁理论、社区关系理论、社区行动理论、社区治理理论等。社区的演进与人类历史一样久远，但自 20 世纪 50 年代联合国提出社区发展计划之后，人们才在更大

背景和更深意义上注意和重视社区发展和社区建设，其价值内涵不断拓宽和提升。80年代后一些经济社会问题的加剧以及相关理论认识的演化，影响、主导并推进了社区的进一步发展，由农村到城市，由发展中国家到发达国家，社区发展已成为一项世界性的运动。我国现代意义上的社区发展与城市化进程密切联系，作为社会管理结构的重要组成部分，社区发展的基础是经济发展的市场化和公共管理的社会化。20世纪上半叶，我国是从传统社区向法定社区（市政层级）过渡，20世纪下半叶经历了一个否定之否定的过程，先从以法定社区为主转向以单位体系为主，再由单位制向社区制回归。改革开放以来，许多城市社区根据自身实际情况和面临的具体问题，在社区发展实践上进行了丰富的探索，逐步形成了一些典型的社区发展模式。随着政府逐步退出微观经济活动和企业社会职能的转移，社区对居民生活方式的影响越来越大，正在成为联结政府与居民的重要中间环节。

第二章，基于国内外发展观的认识演进，研究我国转型期的社区与经济社会协调发展的互动关系，提出一个以“转型”、“社区发展”、“经济社会协调发展”为主体的理论框架，从而确立本书的逻辑结构和研究体系。

发展观是关于发展的宏观理念和指导思想，国外理论界对发展观问题的研究兴起于二战之后，从传统发展观到新发展观的演变大致经历了四个阶段，最终“以人为本”的广义的可持续发展观念在全球取得了共识。我国有关新发展观的理论是对基本国情和经济社会发展所处的历史阶段深刻认识的基础上提出的。通过总结有关经济社会协调发展的国际经验，以及对我国社会发展滞后于经济增长问题的研究，本书指出以人为本的经济社会协调发展是中国转型期新的发展观的重要内核。社区发展是发展观在社区层面的反映与实践，社区发展作为一种理

论或方法，本身就是发展观的一个组成部分。国外的社区发展理论与实践和国内的社区发展趋势充分证明，在促进经济社会协调发展的理论研究和实践中，社区发展正在成为有效方法、重要载体和实现机制；通过社区发展实现发展观的发展模式、发展目的和发展方法，既是发展的理论，也是发展的选择。这正是笔者引入社区的探索的理论与实践意义所在。

在以上研究认识的基础上，本章进一步提出了一个以转型、社区发展、经济社会协调发展共同构成的三角结构为主体的理论框架。

第三章，针对市场机制失灵、政府机制的有限性以及二元经济结构这三方面结构性的制约，阐述社区发展对创新公共物品提供机制、发展第三部门和加快城市化进程的特殊作用，提出了引入社区创新某些中间问题或策略解决机制的社区选择理论。

本章指出了相当长一段时期经济社会发展问题中比较突出的结构性制约问题。首先，市场失灵不仅在我国“先有政府，后有市场”的转型阶段仍然存在，而且在“市场化”的进程中，由于政府和市场同时不足，反而造成公共资源配置“真空”的扩大化；在公共物品提供领域，除了市场机制有限外，由政府直接生产与提供还存在效率和需求满足度的问题。引入社区作为制度选择存在纠正上述问题的可能性。公共物品的提供到底是经由公共服务或是私人服务，关键在于哪种制度安排更能提高效率，接近最优均衡，而公共服务和私人服务是可以相互转化的。从公共物品提供的主体结构、公共物品提供的体制结构、相对于市场正式机制存在的非正式机制以及制度选择背后的价值追求等方面，可以认为，社区对创新公共物品提供机制，提高供给效率和满足群体需求具有特殊作用，经由社区的集体交换是最小化集体决策成本的最好途径。

其次，现实的政府职能“越位”与公共物品提供“缺位”并存。在行政体制改革过程中，政府微观职能弱化，可支配资源减少，基层调控能力下降，政府越来越需要通过扶持社会基层组织，特别是社区居委会，来贯彻公共意图，进一步获得社会民众的支持，并参与经济和社会问题的解决。面对政府机制的有限性，社区等第三部门成长的主要意义在于：有利于创新政府行政理念，推进社会管理体制变革；沟通政府与社会的关系，促进民主行政的建立；实质性推进政府机构改革，加快行政职能转变；满足社会多元化需求，缓解转型期的非稳态效应。由于社区具有稳固的地域性、天然的合法性、与政府关系的亲和性、群体的互通性以及组织管理服务的平台及基础性，使社区有更多的优势发挥比其他类型的第三部门更好的经济和社会效益。

第三，城乡分割的二元结构是造成现阶段城镇化滞后于工业化、经济结构优化升级缓慢、市场有效需求不足的总根子，二元结构转变的切入点重在加快城市化进程。城市管理和提供服务的能力与水平是影响乃至制约城市化进程的关键。社区是城市管理体制中最基层、最基础的组织要素，其对城市化的支持主要体现在缓解社会矛盾，融合进入城市的农村人口，应对旧城改造和城市更新带来的社区问题，承担“单位体制”弱化后的公共职能等方面。城市的发展就是社区的发展，城市化步伐的加快，城市发展、治理和吸纳人口能力的提高，都需要社区发挥组织的、机制的、载体的平台功能和支持作用。

第四章，论述社区经济作为一种新型服务经济形式，促进经济社会协调发展的作用机制。

社区经济不是传统的“社区内的经济”，而是“服务于社区的新经济”（把社区内从事工业生产的工厂企业以及提供泛化服务的组织排除在外），是适应开放市场经济和居民多元化

需求而兴起的一种新型服务经济。社区经济是为服务社会化提供社会化服务的载体，通过将多种同质服务提供给广泛的顾客群，降低了供需双方的交易成本，可以在边际成本较低条件下，取得服务的规模经济，本质上体现了现代化服务经济的特征，未来必将成为城市经济发展的新增长点。

社区经济以各种社区服务业为主，既包括规模的或散在的营利性服务，也包括经过制度选择的公共服务业，本章分别研究了这两个方面，强调相对于社区商业——营利性社区经济，社区服务业的公共性和增长性使其成为新型社区经济的发展核心。社区经济对经济社会的协调发展的促进作用表现在提高经济运行效率；为社区发展提供经济支持和物质保障；拉动居民消费，扩大内需；有利于吸纳城乡剩余劳动力；提高人民生活质量和文明程度；加快社会结构的转型，促进传统社区向现代文明社区的转变等。

第五章，阐明社区就业作为一种新型就业形式与就业机制，促进经济社会协调发展的现实意义。

社区就业既是欧美国家社会经济政策的重要组成部分，又是福利制度创新与政策调整的基本途径，反映了市场、社区、国家、家庭和个人互助关系模式的最新发展趋势。我国的社区就业指社区部门上的就业，包括由社区组织所提供的就业和在社区内的面向社区居民的各种公共服务就业，相对于传统的就业形态体现了就业形式与机制的创新，其产生和发展的理论解说包括蓄水池论、社会公共空间论、需求拉动论和经济结构调整论，更深层次背景在于经济社会转型和城市居民服务需求的拉动。

根据社区就业调查和有关课题研究，本章指出了社区就业具有地域差异性。作为一种非正规就业，其内容广泛，就业容量大，就业形式便捷，需要劳动力的层次多样化。有利于实现

社区居民的多层次就业。发达国家的社区服务从业人员约占就业总人口的 20—30%，我国只有 3.9%，当前制约社区就业发展的主要问题是有效需求和有效供给双向不足，就业管理和体制落后，基础设施薄弱，缺乏创业人才，基层政府干预不当和职能部门缺少协调等，为此，本章强调了政府主导、分类指导和规范管理的发展原则，并提出了创新社区就业政策和制度安排的若干可操作性的建议。

第六章，通过国内外的整体考察和典型分析，阐述社区保障作为一种新型保障制度，促进经济社会协调发展的重要功能。

国外学者普遍认同，社区发展不仅是社会保障社会化的具体内容，而且体现了社会保障的基本要求和根本目的。社会保障对于促进我国转型经济发展同样具有重大意义。我国社会保障制度改革的目标表明社会保障正在加快由“单位化”向“社会化”的转变，在其实施过程中，社区建设表现出不可替代的基础性作用，无论是社会保障的基础制度建设，还是包括国有企业下岗职工再就业服务体系在内的过渡机制安排，都离不开社区发展的支持，这也是经济体制改革走向深入的一个必然选择。作为一种制度或机制，社区保障的出现绝非偶然，既有经济社会发展的客观必然性，又有社会服务实践、社会结构变迁、理论研究和体制改革的客观现实性。

社区保障不只是社会保障在社区范围内的简单实施，更重要的在于它是在转型时期社区重要性日益突出的条件下，一种在含义、性质、特征以及功能上都有自己特点的全新的社会保障。社区保障有着自身特殊的功能和作用：一是区域针对性有利于构筑多层次、有地方特色的社会保障体系，提高社会保障的有效覆盖面和保障效率；二是资源的多元性有利于充分挖掘社区民间的人力、财力和物力，为国家社会保障资金和服务的