

第一章 相关的基本概念

列宁曾经说：“概念（认识）在存在中（在直接的现象中）揭露本质（因果、同一、差别等等规律）”。^① 它“是帮助我们认识和掌握自然现象之网的网上纽结。”^② 概念是人类在认识过程中，把所感觉到的事物的共同特点抽取出来，加以概括而形成的，是对客观事物的一般的、本质的特征的反映。研究概念既是对过去认识的总结和概括，也是认识继续深化的起点。澄清概念不仅有助于我们更深刻地认识研究对象的本质，而且也有助于促进概念本身的丰富和发展。因此，我们研究社区治理问题，首先应该对社区及其相关的概念作出一个较为明确的定义。

第一节 社区概念：内涵与外延

社区是社会学的一个基本概念，最早出自德文，汉语的这一词汇来源于英文的“Community”。虽然这一概念在上个世纪得到了普遍认同和广泛运用，但对其内涵和外延的界定却一直众说纷纭，莫衷一是，成了一个难解的“谜”。然而，这又是一个绕不开的难题。因为我们研究社区问题，首先必须做的就是澄清什么是社区。只有对社区所固有的学理规定性作出科学的阐释，才能为社区发展和社区治理的顺利推进提供理论指导。

① 《列宁全集》第 55 卷，人民出版社 1990 年 12 月第 2 版，第 289 页。

② 《列宁全集》第 38 卷，人民出版社 1959 年 9 月第 1 版，第 90 页。

一、社区概念的提出与发展

社区研究发轫于德国著名社会学家斐迪南德·滕尼斯（Ferdinand Tönnies），已有一百多年的历史。1887年，滕尼斯在其所著的《共同体与社会》（《Gemeinschaft und Gesellschaft》）一书中首次使用了这一概念，并对社区进行了系统论述。19世纪末20世纪初，美国的查尔斯·罗密斯翻译了滕尼斯的《共同体与社会》，将“Gemeinschaft”译为“Community”。“Community”一词的应用较为广泛，原义具有“社团”、“公社”、“共同体”、“群落”、“共有”、“共同性”等多种含义，在社会学上，主要指生活、工作在一起的人组成的团体。1933年，费孝通等燕京大学的一批青年学生在翻译美国著名社会学家罗伯特·帕克（Robert E. Park）的社会学论文时，第一次把“Community”译为“社区”，将社区概念引入了中国。这一术语一直沿用至今。

滕尼斯在《共同体与社会》一书中对人类群体生活的两种结合类型，即共同体和联合体，也即社区和社会，作了深刻的阐述和比较。他认为，社区是基于自然意志，如情感、习惯、记忆等，以及基于血缘、地缘和心态而形成的一种社会有机体，包括家庭、邻里、村落和城镇等。^①在这一共同体中，人们依自然意志而结合，具有共同的情感和传统价值观念，人与人之间是相互守望，相互信任、亲密无间的关系。共同体中的每个人都拥有自己的成员资格，并扮演不同的角色，寻求各自的归属感。人们加入这样的组织不是自己有目的选择的结果，而是因为他生于斯，长于斯，是自然形成的。社会则不同，它是基于人们的理性意志和主观利益而有目的建立的社会联合体。“在这里，人人为己，人人都处于同一切其他人的紧张状态之中。他们的活动和权利的

斐迪南德·滕尼斯将共同体分为三类：地缘社区，如村落、城镇等；精神社区，如宗教团体等；血缘社区，如家族等。

领域相互之间有严格的界限，任何人都抗拒着他人的触动和进入，触动和进入立即被视为敌意。^①由此可见，在滕尼斯看来，社区是一个以情感性为主旨的社会共同体，其主要标志是出身、地位、习惯和认同；而社会则是一个以法理性为主导的社会联合体，其主要标志是契约和利益。滕尼斯看到了以农村村庄为代表的共同体和以商业化城市为代表的社会的不同和对立关系，认为由前者向后者过渡是工业化进程中的历史必然。但同时，他亦指出，共同体与社会只是人类社会组织及人际关系的两种理想的类型，在现实生活中，它们都是不存在的，“真正的生活运动于这两种类型之间”。“共同体的力量在社会的时代之内，尽管日益缩小，也还是保留着，而且依然是社会生活的现实。”^②滕尼斯关于社区的理论在西方学术界产生了深远的影响，开了社区研究之先河。

1917年，英国社会学家麦基弗（R. M. Maciver）在其所著的《社区：一种社会学的研究》（Community: A Sociological Study）一书中，强调了社区的利益共同性和地域性。他指出，社区是指任何共同生活的区域：村庄、城镇、地区、国家，甚至更广大的区域。不管什么地方，人们只要生活在一起，他们就会发展出某种有区别性的共同特征，如风俗、传统和说话方式等。这些特征有效的共同生活方式的标记和结果。他强调指出，社区必须建立在成员的共同利益之上，社区的主要特征是共同的善或公共利益。在他看来，利益共同体是可以有意识地创造出来的，但这必须是一种特殊类型的意识，也就是说其目的是为了共同的善或公共利益，或者是一个团体所共有的一系列利益。^③

裴迪南德·滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆1999年第版，第95页。

② 同前，第340页。

俞可平：《社群主义》，中国社会科学出版社1998年7月第1版，第57页。

继腾尼斯和麦基弗之后，美国的社会学家也对社区研究做出了巨大的贡献。20 世纪初，美国社会学界开始真正社会学意义上的社区研究，取得了许多具有重要理论价值和学术影响的研究成果。20 世纪初到 20 世纪中叶，在美国具有重大影响的芝加哥学派对社区问题给予了极大的关注。该学派立足于芝加哥都市化进程，从不同的角度对诸如犹太人聚住区、波兰移民区、上层人士居住区、贫民区等不同类型的社区及其变迁进行了深入研究，提出了人文区位学理论。芝加哥学派的主要代表人物之一，美国著名的社会学家罗伯特·帕克教授对社区作了明确的界定。他认为，社区的基本特征可以概括为：（1）有一定数量的按地域组成的人口；（2）这些人口程度不同地扎根于他们所生息的土地上；（3）这里的每一个人都生活在一种相互依存的关系之中。帕克关于社区本质特征的观点，对社区研究产生了相当大的影响，人文区位学说已成为社区研究中颇具影响的重要学说之一。

嗣后，社区研究引起了各国社会学者的广泛关注，越来越多的学者加盟进来，从不同的角度对社区进行了更深入的研究，对社区的界定也日益多样化。据美国社会学家 G. A. 希莱里的统计，到 20 世纪 60 年代，各种不同的社区定义已达 90 余种。到 20 世纪 80 年代，美籍华裔社会学家杨庆坤统计出的关于社区的定义已增至 140 多种。^① 这些定义因各自的侧重点不同而有所差异，但希莱里在对已有的 94 种有关社区的定义进行比较研究后发现，其中 69 种定义都包含了地域、共同的联系以及社会交往这三个方面的内容，据此认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。这一发现为人们全面把握社区概念提供了参考和依据，提示人们至少应该从多重角度的结合上来准确地界定社区。

赵辰昕：《城市社区发展与中国政治发展》，当代世界出版社 2001 年 11 月第 1 版，第 2 页。

二、社区概念的辨析

社区概念的界定是一个十分复杂和棘手的问题。虽然社区概念的提出已有一百多年了，但对其内涵和外延的争论始终没有停止过，至今仍然没有一个一致认可的定义。这是因为，“社区”一词含义丰富，但又欠明确，为人们提供了广阔的探求空间，使得人们可以从不同的角度给出不同的定义，广泛地使用这一概念：从地缘特征出发，人们可以把村落、城镇、居住区、街道、城市，甚至国家叫作社区；从血缘特征出发，人们可以把家庭、家族叫作为社区；从心理认同的角度出发，人们可以把各种社会的、政治的、宗教的团体称为社区；从传统记忆的角度出发，人们可以把民族、不同国度的人称为社区，如中国人、美国人、法国人等。随着高科技和信息技术的发展，现在又出现了网络虚拟社区。由此可见，社区是需要特定的环境和条件下加以界定的。不同的时期，不同的国家和地区对社区的理解和把握各不相同。同时，社区又是不断发展的，人们对它的认识也必然会随之发生变化。

但是，从各种不同的社区定义中抽取其普遍性和共同性，我们不难看出，就一般意义而言，社区是指聚居在一定地域中人群所组成的、具有利益相关性的社会生活共同体。它包括以下基本特征：一定的地理区域；一定数量的人口；成员之间有共同意识和利益，并有着密切的交往等。

20 世纪 80 年代以来，随着社区服务和社区建设在我国的兴起和发展，理论工作者和实践部门的同志对社区概念的思考和探求一直在进行着。归纳分析国内对社区的各种定义和社区建设的实践，可以发现，国内关于社区的各种定义基本都是在地域观点和基层政权的角度出发的。一般认为，社区是指由居住在某一地方的人们结成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地域共同体。它具有五个基本特征：（1）社区是一个社

会实体，它包括了社会有机体的最基本内容，是宏观社会的缩影。(2) 社区具有政治、经济、文化、社会管理和社会整合等多种功能。(3) 社区是人们参与社会生活的基本场所，是绝大多数社会成员的生活基地。人们在本社区范围内从事各种职业活动，解决日常生活问题，建立多种人际关系。(4) 社区是以聚落作为自己的依托或物质载体的。聚落既是人类居住、生活、休息和进行各种社交活动的场所，又是人类进行生产劳动的场所。(5) 社区是发展变化的。社区的发展变化是社会诸因素综合作用的结果，其中生产力发展是推动社区发展的最终决定性因素。^① 依据这一定义，目前我国社区大致指的是法定的基层社区，即农村的乡镇和村民委员会，城市的街道办事处和居民委员会，也就是城乡基层政权和基层群众性自治组织。这一定义有其合理性，可以启发我们对社区概念作更深入、更全面的思考。但是，从我国的社区建设是在社会主义市场经济体制已经初步建立，社会职能开始逐渐分化，“小政府、大社会”格局开始显露的背景下提出的这一现实来看，这一定义似乎显得过于的泛化，不能很好的体现社区的本质和特征；在实际操作中，往往也容易引起偏差，导致新瓶装旧酒现象的出现。

三、社区概念的界定

从我国推行社区建设的大背景出发，笔者认为，应该对社区做更严格的限定，即将其定义为居民社会生活共同体，以更好地体现社区的本质和特点。由此我们可以把社区界定为，由居住在一定地域范围内人群组成的、具有相关利益和内在互动关系的地域性社会生活共同体。这一定义的社区具有以下特征：(1) 它是

参见唐忠新：《中国城市社区建设概论》，天津人民出版社 2000 年 10 月第 1 版，第 4-7 页 多吉才让主编：《社区工作指南》中国社会科学出版社 2001 年 10 月第 1 版，第 4-7 页。

一个居民社会生活共同体，辖区内居民是社区的主体。（2）它是一个地域性社会实体，具有一定的地理边界。（3）它是一个利益相关的共同体，辖区内居民之间拥有共同的利益，具有共同的需求，面临共同的问题，因而会形成共同的生活方式、心理认同和价值取向，产生认同感和归属感。（4）它是一种相互联系、相互制约的有机体，辖区内居民因居住于此而产生社会交往，形成相互依存、互助互惠的内在的互动关系。按照这一定义，社区应以自然地缘为基础，以适度的人口规模和服务辐射力为条件，以居民的认同感和归属感为前提，按照有利于扩大基层民主、实现社区居民自治的原则划分。这样划定的社区主要具有四大功能，即满足居民生活需要的功能，促进社会协调和社会整合的功能，动员社区居民广泛参与的功能和满足居民开展社会互助的功能。

将社区定义为居民社会生活共同体，主要基于以下几个方面考虑：首先，从政府、市场和社会适度分离的观点出发，将社区定义为居民社会生活共同体，有利于厘清三者之间的关系，实现社会功能的分化；有利于“小政府、大社会”格局的构建，实现全能政府向有限政府的转变。其次，从社区的功能来分析，社区的最基本和最主要的功能就是满足社区居民的各种日常生活需要。社区发展的根本宗旨就是动员社区居民利用自身的资源解决所面临的问题，改善社区居民的居住环境，提升社区居民的生活质量。再次，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（以下简称《居委会组织法》）对居委会的性质作了明确规定，“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”作为群众性自治组织，它不应该，也无权过多地承担除与居民生活息息相关的社区公共事务和公益事业以外的其他事务（计划生育等少数与全体居民利益直接相关、涉及基本国策的事务除外）。如果将社区的管辖范围和管理权限扩大，超出居民区，那社区居委会就不仅要承担辖区内与居民直接相关的自治事务，还要承担大量辖

区内的其他社会事务，那么它就难以摆脱“政府的腿”的命运，其自治性质也就难以得到保证。第四，从自治的角度考虑，把社区定义为居民社会生活共同体将更利于居民对它产生认同感和归属感，更有利于促进社区居民参与，实现社区居民自治。因为，一般说来，参与的“强度——即真实性和有效性——同参与者的数量成反比。”每个参与者的作用（份额、影响力、重要性等）将会随着参与人数的增加而相应递减。因此，从一定的意义上讲，“只有在小团体范围内，参与才是有意义的和真正的参与。”^①最后，目前我国所有规范性文件提出的都是“社区居民参与”、“社区居民自治”。所谓自治，其核心就是基于共同约定基础上的共同管理。通俗地说就是自己处理自己的事务，自己决定自己的利益。^②同理，社区居民自治就是社区全体居民自己处理自己的共同事务，自己决定自己的利益。由此看来，如果社区超出了居民社会生活共同体的范畴，那么它就可能因利益相关性的弱化和目标认同的差异而遇到多重障碍，从而难以保证居民自治的实现。

第二节 社区发展：本质与特征

社区发展是整个社会发展的重要组成部分，它不论是对经济和社会的协调发展，还是对人本身的全面发展，都具有十分重要的意义。社区发展一经联合国倡导便引起了世界许多国家的普遍关注和高度重视，并因其所取得的显著成效而受到越来越多的国家和地区政府的欢迎，在全球得到迅速的推广。与此同时，社区

乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年 12 月第 1 版，第 127～128 页。

松村岐夫：《地方自治》，孙新译，经济日报出版社 1989 年 11 月第 1 版，第 117 页。

发展的内涵在这一逐步普及的过程中也得到了不断的丰富和发展，它已从最初的为解决种种社会现实问题而采取的应时性举措演进为有计划的社会变迁理念和社会发展战略，其内容也由济贫助弱拓展到社区政治、经济、文化、教育、卫生、环境、治安等社会生活的方方面面。它既具有工具性，又具有目标性，已成为以人为本的社会发展的必然要求。

一、社区发展的由来

“社区发展”(Community development)一词最早由美国社会学家 F·法林顿提出。他在其 1915 年出版的《社区发展：将小城镇建设成更加适宜生活和经营的地方》一书中首次使用了这一概念。1928 年，美国社会学家 J·斯坦纳在其所著的《美国社区工作》一书中专门设置了“社会变迁和社区发展”一章，对社区发展的内涵进行了论述。1939 年，美国社会学家桑德森和波尔斯在其合著的《农村社区组织》一书中，对社区发展的基本内容和方法进行了较为系统、全面的阐述。嗣后，许多学者又进一步从不同的角度对社区发展的基本理论、目标和方法等问题做了深入的阐释和论述，在学理上为这一概念的发展和广泛应用奠定了基础。

社区发展在全球范围内的普及和推广得益于联合国的推动。1951 年，联合国经济与社会理事会通过了“390D 号议案”，正式倡议开展“社区发展运动”，设想通过在各基层地方建立社区福利中心来推动全球经济和社会的发展。不久又将“社区福利中心计划”改为“社区发展计划”，提出要以乡村社区为单位，由政府有关机构同社区的民间团体、合作组织、互助组织等通力合作，发动全体居民自发地投身于社区建设事业。1952 年，联合国成立了“社区组织与社区发展小组”，专司试行和推广世界各地社区发展活动之责。1954 年，联合国又将该小组改组为联合国社会事务局社区发展组，致力于在全世界范围内更积极地推动

社区发展运动。1955 年，联合国发表了题为《通过社区发展促进社会进步》（*Social Progress Through Community*）的专题报告。该报告认为：“可以暂时把社区发展定义为旨在通过整个社区的积极参与和全面依靠社区的首创精神，来为社区建立一种经济条件和社会进步的过程。”并进一步解释，社区发展是“通过社区居民共同努力，且与政府合作，以促进社区经济、社会和文化发展，并进而促进社区协调和社区整合的过程。”此后，联合国还举办了多次研讨会，探讨社区发展理论和方法，先后发表了《社区发展与有关服务》（1960 年）、《都市地区社区发展报告书》（1961 年）、《社区发展与国家发展》（1963 年）等专题报告。1966 年，在英国剑桥召开的一次非洲行政官员会议对社区发展又作了如是界定，社区发展是指“通过整个社区的积极参与和首创精神，旨在提高整个社区生活质量的运动。”从此，社区发展作为一个重要的理论概念和发展战略得以在全世界迅速推广和普及。

在联合国的推动下，社区发展经历了由点向面，由农村向城市，由发展中国家向发达国家，由侧重解决经济发展问题向经济和社会协调发展的扩展过程。联合国最初推动社区发展运动的目的在于为新独立的民族国家找到一条有效发展的道路。因此，第二次世界大战后，联合国首先在发展中国家的农村地区试行和推广社区发展工作。主要方法是依靠经济和技术援助，以社区的自助和互助力量来发展生产，改善当地人民的生活。当时联合国支持与资助的社区发展项目主要有，以发展农业为主的农村社区发展计划，以社会福利和社会保障为中心的项目，以教育和培训为目标的计划等。在 20 世纪 70 年代以前，许多发展中国家都把社区发展作为乡村发展战略的重要组成部分，以促进乡村经济的成长，使之成为引导社会变迁的动力。联合国也希望通过“扶贫性”开发来促进当地的经济发展和社区进步。这个时期的社区发展计划以经济方面的为主，具体内容包括：土地改革、水利建

设、垦荒、剩余劳动力的安置和转移、发展农村手工业活动、促进合作社的发展等。例如，在阿富汗，社区发展计划的重点是农业和农村手工业活动；在尼日尔，重点是为失业青年提供经济收入的机会；在沙特阿拉伯，重点则是促进合作社的发展等。70年代后，这一状况发生了变化，社区发展的重心由经济层面转向了社会层面，侧重于解决各种社会问题。人们不再把社区发展仅仅作为一种引导社会变迁的手段，而是更加强调对社会问题的解决和治理，更加强调经济与社会的协调发展，更加强调社区参与社区服务的提供及社区居民的自助。社区发展计划也从“社会变迁”取向转向了“社会服务”取向，多以社会事务和综合协调发展方面的内容为主。

城市化进程的加快导致了城市社会问题日益增多，社会关系恶化。面对这一严峻的现实，1961年，联合国发表了《都市地区社区发展报告书》，指出尽管城市社区人口流动性大，人际关系不同于乡村，但居住在同一社区就会有共同的利益要求，也就会有共同的行动基础，并提出要在城市推广社区发展计划。1962年，联合国在新加坡召开了“亚洲都市地区社区发展研讨会”，提出了印度新德里市的实验报告。随后，社区发展计划开始在亚洲许多国家的城市实施。城市社区发展在原则和方法上与乡村基本相同，都强调自助、参与、合作和专家援助等，其目标在于培养社区情感、社区凝聚力、社区归属感、社区责任感，协调社区的组织与人际关系，建立和协调各种社区服务机构，加强社区保障和福利服务，力图在城市恢复和重建守望相助、睦邻友好的社区生活，并通过社区居民的共同努力，治理各种社会问题。城市社区发展的内容一般包括城市住宅和贫民区改造、社区环境的改善、社区教育、社区领导人的培训、社区保障和福利服务等。

1957年，联合国开始研究社区发展计划在发达国家的应用，试图通过推动社区发展解决后工业化与城市化带来的诸多社会问题。1959年，联合国在英国举办了“欧洲社区发展与都市社会

福利研讨会”，促进了社区发展在发达国家的推广。社区发展在发达国家的推广大大丰富了传统“社区组织”的内涵，拓展了传统“社区组织”工作的内容，使其超越了社会福利服务的范围而进入了更为广阔的领域，在消除贫困、预防犯罪、减少失业、保护弱势群体、整治环境、发展乡村等方面发挥着独特的作用。20世纪60年代以来，许多发达国家在不同的地区、不同的领域都实施过社区发展计划。美国肯尼迪—约翰逊政府在20世纪60年代提出了“向贫困宣战”（War on Poverty）和“大社会”（Great Society）的大规模社会改革计划，并将“社区行动方案”纳入了其中。美国各城市先后成立了社区行动机构，旨在通过实行外援和社区自助相结合的社区行动计划来解决公民权、贫困等社会问题。后来美国的社会工作者一直热衷于推动社区发展，其基本内涵就是鼓励居民参与社区事务，实行社区自治，反对政府对社区事务的过分干预。法国在实施国土整治、振兴落后地区的一揽子计划过程中，也广泛地运用了社区发展方法，收到了积极的成效。此外，英国、德国、荷兰、意大利、加拿大等国家也都不同程度地实施了社区发展计划，促进了本国经济、社会的协调发展。

社区发展自提出到现在已有了很大的发展，在全球范围内得到了普及。据联合国社会事务局的报告，20世纪50年代初，全球只有7个国家推行了社区发展计划；50年代末，有30个国家具有了全国性的社区发展计划；到20世纪末，社区发展运动已遍及世界上70多个国家。其中，美、英、法、德、加以及北欧的发达国家等都普遍开展了社区发展工作。实践证明，社区发展在解决社会问题，提供社会服务，改善人际关系，维护社会秩序，改变地区发展不平衡状况，振兴落后地区等方面发挥了富有成效的作用，产生了广泛的积极影响。目前，社区发展已得到了世界许多国家政府和人民的广泛认同和高度重视，成为整个国家和地区发展的有机组成部分，成为重要的社会发展战略。

二、社区发展的内涵和特征

通过上述对社区发展进程的回顾，我们可以清楚地看到，社区发展的内涵是随着其不断的推进而充实和丰富起来的。不同的国家、不同的时期，人们对社区发展内涵和目标的理解各不相同：有的侧重于它的工具性，把它解释为一种达到一定目标的手段和途径；有的侧重于它的实务性，把它看作是卫生、福利、教育等有序开展的活动；有的仅仅把它当作“社区组织的工作模式之一”；而有的又把它视为“一项居民自助、自觉、自治的社会运动”。然而，综观对社区发展的各种不同理解和不同定义，我们可以发现，其中还是具有许多共同之处的，如都强调社区居民的互助和参与，都强调社区居民民主意识和自治能力的培养，都强调政府和民间组织的合作，都强调经济和社会的协调发展等。把这些共同之处抽取出来，加以归纳，再结合世界各国的社区发展实践，我们可以对社区发展作如下表述：社区发展是指在政府和相关社会组织的合作与援助下，社区居民依靠自己的力量，整合社区资源，改善社区环境，提高社区生活质量，以促进社区经济、社会和文化协调发展，进而促进社会的全面进步和人的全面发展的过程。

从上述定义中，我们可以发现，社区发展包含两大根本要素：一是社区居民的自主参与；二是政府和相关社会组织提供服务和支持的努力。对于社区发展而言，这两大要素是相辅相成，缺一不可的。但是，这并不表明，它们二者在社区发展中的地位和作用是同等的。事实上，它们有着根本的不同。在这二者之间，社区居民参与是根本，起主导作用；而政府和相关社会组织的支持则处于辅助地位，起支持和协助作用。因为，社区发展固然需要外部的支持和协助，但从根本上说，它必须也只能依赖其自身的力量，合理利用其自身的资源；否则，就不可能有真正意义上的社区发展。因此，这两者之间的关系是不能混淆的，更不

能倒置。

上述定义表明，社区发展具有内源性、自主性和互助性三个本质特征。所谓内源性，就是说社区发展的动力来自社区内部，社区发展规划的制定和社区发展项目的设立必须源于社区居民的实际需要，社区是在社区居民的推动下发展起来的。所谓自主性，就是说社区发展主体是全体社区居民。社区的公共事务要由社区居民自主决定，自主处理。所谓互助性，就是说社区发展特别强调社区居民的广泛参与以及在此基础上的互助互惠，使社区居民“通过参与实现共同目标，享受共同创造的成果”。^①换言之，社区发展的动力和力量来自社区内部。满足社区居民的需求，体现他们的价值，促进他们的全面发展始终是社区发展的出发点和归宿。社区发展本身就是一种依靠居民群众联合起来的力量解决各种社会问题，满足居民群众的各种需要，提升居民的生活质量的社会变革。因此，社区发展必然要求社区居民共同分担社区发展的责任，必然要求变少数人的决策为广大社区居民的决策，变少数居民的参与为全体社区居民的主动的、共同的参与。否则，社区发展便只能是镜中之花，水中月。

三、社区发展的目标

社区发展是社会发展的基础。社区发展的最终目的在于促进人的全面发展，进而实现社会的全面进步和持久、健康、协调发展。具体而言，社区发展的目的主要有：

(1) 提倡互助合作精神，鼓励社区居民自力更生解决社区的问题；

(2) 培养社区居民的民主意识，在社区发展过程中促进居民

吴铎：《城市社区发展探微：中国社会结构变迁的一个视角》，载袁方等：《社会学家的眼光：中国社会结构转型》，中国出版社 1998 年 9 月第 1 版，第 87 页。

积极参与本社区的公共事务，认识本社区的共同需要；

(3) 加强社区内部组织与居民的互相合作提高社区的整合程度；

(4) 促使社会变迁有计划地进行，加速社会进步的进程。

从这些根本目的出发，联合国和许多国家政府在它们所制定的社区发展指标体系中，又进一步确定了社区发展的目标。这些社区发展的目标不是单一的，而是多元的；不是相互分离的，而是相互关联的；不是同一的，而是因国情和地区状况的不同而有所差异。综合归纳起来，社区发展的目标可分为直接目标和终极目标。

直接目标主要包括：

(1) 协助社区认识其成员的共同需要；

(2) 协助社区运用各种援助；

(3) 协助社区开发和利用社区资源；

(4) 协助社区改善物质、文化生活条件等。

终极目标主要包括：

(1) 经济发展，提高社区的经济发展水平及经济收入水平；

(2) 社会发展，建立良好的社区内部人际关系和合理的社区结构；

(3) 政治发展，发展社区居民的民间团体和组织，培养社区居民的民主意识和自治、互助能力；

(4) 文化发展，提倡有利于社会进步的伦理、道德，发展科学、教育、文化事业。^①

四、社区发展的原则

社区发展的原则是指社区发展所依据的准则，一般分为基本

参见方明王颖：《观察社会的视角——社区新论》，知识出版社1991年10月第1版，第298-299页。

原则和工作原则。

1. 基本原则

1955 年，联合国在《通过社区发展促进社会进步》专题报告中，对社区发展的基本原则作了完整的阐述，提出了 10 条基本原则：

(1) 社区发展的各项活动必须符合社区的基本需要，并以居民的愿望为根据制订首要的工作方案；

(2) 虽然社区局部的改进可以由某一部门着手进行，但全面的社区发展，则必须建立多目标的行动计划，并组织各方面，各部门联合行动；

(3) 在推进社区发展的初期，改变居民的态度和改善物质环境同等重要；

(4) 社区发展的目的在于促进居民积极参与社区事务，从而改进地方行政机构的功能；

(5) 选拔、鼓励和训练地方领导人才，是社区发展计划中的主要内容；

(6) 社区发展工作应特别重视妇女和青年的参与，以扩大参与的公众基础，获得社区的长期发展；

(7) 社区自助计划的有效实现，有赖于政府积极而广泛的协助；

(8) 实施全国性的社区发展计划，必须有完整的政策，建立专门的行政机构，选拔与训练工作人员，运用地方与国家资源，并开展研究、实验和评估，使之逐步配套地进行；

(9) 在社区发展计划中应该注意充分利用地方的、全国的与民间的民间组织资源；

(10) 地方性的社会、经济进步必须与全国性的发展计划相互结合，协调进行。

此外，美国学者邓纳姆（A. Duuham）在对社区发展的理论和实践作了深入研究的基础上，在其《社区福利组织：原则与实践》一书中，概括地提出了社区发展应遵循的七项原则：

（1）民主自治原则。社区发展应该将发扬民主放在首位。社区发展理事会之类的组织应该能代表全社区各方面的力量和意见，使各种社团组织都能参加，而不受任何政治力量的控制。

（2）基层自发原则。社区发展应该是地方性的基层工作。发展计划应该由社区人士自发发起，而不是来自外界。外来的发展计划往往不能持久。

（3）大众参与原则。必须使社区居民了解社区发展工作，从而支持和参与这一工作。应该以社区自助的力量进行各种服务；必要时，由社区以外的机构提供技术性的指导和帮助。

（4）社区合作原则。社区工作人员应该将社区内各类机构、各个部门和公共事业设施联合起来，协调合作，共同为社区发展服务。

（5）满足需要原则。社区福利服务项目应该基于社区大多数居民的需要，所以社区服务项目应该根据当地情况来确定，无需统一规定。

（6）全面规划原则。社区发展计划虽然应该因地制宜，符合社区的需要，但必须进行全面的综合规划，以便既能适合社区需要，又能符合整体社会发展的长期目标。

（7）重视预防原则。社区发展应该体现预防重于治疗的原则，要在社会问题出现之前采取必要的措施。所以社区发展工作并不仅限于福利工作，还应该包括经济、教育、卫生、文化等多方面综合性建设，以消除各类社会问题产生的根源；同时，还要加强预测性研究，以便防患于未然。

参见李汉林等：《寻求新的协调——中国城市发展的社会学分析》，测绘出版社 1988 年 12 月第 1 版，第 433—434 页。