

前 言

陈 启 能

20世纪80年代以来，社区在中国城市中得到了长足的发展，引起世人瞩目。事实证明，社区的发展是适应改革开放后中国社会迅速变化的需要应运而生的新事物，也是与各国现代化进程中出现的趋势相一致的。社区在中国有很强的生命力。它不仅与广大民众的生活密切相关，而且关系到中国经济政治结构的改革与完善，因而必须予以高度重视。在中国，由于社区的历史还很短，实际经验还很不足，因而亟需加强对它的研究，特别是深层次的理论上的研究和结合实际的调查研究。例如，社区建设与千千万万普通百姓，尤其是社会上的弱势群体（残疾人、老年人、失业者等）的日常生活息息相关；在计划经济向社会主义市场经济的转型

期，许多社会问题会随之产生，加上广大民众从过去的“单位人”变成“社会人”，社区在社会稳定和发展中的作用就更明显。这里有许多问题需要探讨。如怎样更好地坚持政府指导与社会参与相结合的原则；怎样努力培养公民的参与意识和自觉性；如何既继承发扬我国重视个人身心修养的伦理传统，又努力建设适应市场经济发展的公共生活伦理和制度性的道德建设；如何根据我国地广人多、各地差异很大的复杂情况，既注重我国社区建设的普遍问题，又顾及各地社区建设的多样性，如何根据我国的实际加强社区民主建设，制定切实可行的社区建设方面的制度和法规，等等，都是需要从理论和实践的结合上进行深入研究探索的重大问题。

在我国实行现代化和可持续发展的过程中，在当前经济全球化的背景下，社区建设还需要与整个社会的发展联系起来，不能仅仅局限于社区自身。例如，这里涉及到生态环境、人口、教育、文化、法制等有关社会发展的整体性问题。因此，社区建设应是一个综合性的社会性工程，是一项重大的基础性工作，是建设有中国特色的社会主义社会的重要内容之一。我们需要做大量的理论探讨和调查研究工作，需要结合中国国情探索

出具有中国特色的、与社会主义市场经济体制相适应的社区建设的理论和方法，以及不断完善的社区管理体制和运行机制。在这个过程中，我们不能关起门来进行研究，而是需要结合中国的情况，加强对国外社区发展的历史和现状的研究，加强与国外学者的交流，以取得必要的借鉴和更多的信息。

我们与加拿大的学者和研究加拿大社区的学者有着较多的合作和交流的机会。加拿大的社区有很长的发展历史，社区建设有许多特色和成功的经验。加拿大的学者在社区和相关问题的研究中取得很多成果。在社区研究方面，加拿大的学者与我们已有不少接触和合作。进一步加强与加拿大学者和其他国家学者在社区建设方面的交流和合作对我们的研究是很有益处的。

就中国和加拿大的社区问题，我们作过一些研究，也与加拿大的学者们讨论过。例如，1997年时加拿大学者简·詹森（Jane Jensen）和查尔斯·伯顿（Charles Burton）就曾在我们的陪同下参观访问过上海浦东的社区。1999年7~8月，我们曾专门出访加拿大，访问了多伦多、渥太华、埃德蒙顿等地的社区，并在图书馆中收集了不少社区资料，特别是与多伦多大学社会工作系的拉尔

夫·加伯 (Ralph Garber) 和曾家达 (A. Ka Tat Tsang) 先生等进行了学术交流。这次访问双方都感到很有收获。多伦多大学与中国社会科学院正考虑进一步进行有关社区问题的研究合作。1999 年 10 月, 我们又陪同加拿大不列颠哥伦比亚大学的林达光先生访问了青岛的社区。2000 年 6 月 26~29 日, 中国社会科学院加拿大研究中心与宋庆龄基金会、青岛市民政局联合在青岛市举办了“社区建设国际研讨会”。研讨会除邀请了国内研究社区问题的学者和社区工作者外, 还邀请了加拿大、美国、荷兰的学者参加。

在多次的座谈讨论和参观访问中, 我们十分关心诸如社区的概念、社区、国家与市场的关系, 社区与城市发展规划, 社区管理、社区自治和社区组织, 社区文化建设与社区教育, 社区福利与社区服务, 经济全球化与社区建设等问题。就这些问题我们与加拿大的学者进行了多次讨论。大家普遍感到, 研究中国和加拿大的社区, 并进行比较, 这是一件很有意义的工作, 特别是对中国方兴未艾的社区发展会有很大的参考价值。本书的内容只是有关研究中的一部分成果。我们希望这是一个良好的开始。相信今后一定会有更多更好的成果问世。

最后还要说明一点，本书的出版得到了加拿大驻华使馆发展处公民社会项目的资助。我们在此表示衷心的感谢。

导 言

拉尔夫·加伯 (Ralph Garber)

由于中国社科院加拿大研究中心陈启能研究员和他的同事的努力，人们对中国社区发展的兴趣大大地提高了。自从几年前他们开始这一领域的研究以来，他们与加拿大大学者同行进行了合作，召开了一次国际会议，并产生了一些准备出版的研究成果。

在这两个截然不同的国家中，各自的社区具有不同的历史和不同的现状。它们在为各自共同的利益组织起来的时候，代表着迥异的但又可认同的人类经历。将加拿大和中华人民共和国的社区发展经历并行放在一起论述，需要进行比较分析。虽然在开展这一项目时脑子里并没有比较的想法，也没有有意识地采用一些比较的标准，但表面上的某

些相似性使这一尝试更具可信性。经济合作与发展组织（OECD）推荐了一系列能为社区发展的相互借鉴提供更多例证并能提高社会资本的“最好的做法”。本书所提供的许多个案阐释了促进社区发展的许多努力和成功的事实。

事后对这些标准的罗列可以帮助读者对后来认识到的一般利益进行比较。通过对有关文献的评论，也可以基本上同意社区发展应包含哪些因素，而不需要事先由某一特定的社区作出实际的选择。

社区发展应包括由社区组织社会发展和公民参与、自助和互助，这些思想并不新鲜。社区不论大小，他们都经历了特殊的困难和问题，但他们不能得到上级的援助，这使得他们依靠自己作出决定，并组织起来改善他们的生活。

始于 19 世纪的合作社运动是以下各种因素的产物：英国工业革命中的劫掠行为，工厂区和相应的剥夺性公司商店的建立，为集体购买和降低分配成本所使用的过时的社区决策方法。在工厂和矿井，工人在开始建立工会的同时，工会本身也成为通过组织和自身资本而创建社区的形式。19 世纪 80 年代，社会服务运动开始在伦敦兴起，

它起因于伦敦新移民和其他平民窟居民恶劣的生活条件。运动的参加者们帮助地方居民由于各种原因或为了满足具体的需求代表自己而采取行动，虽然在早期这些措施具有明显的家长制色彩。“实验性”社区开始于 17 世纪的英国和 19、20 世纪的美国、加拿大、澳大利亚。有些社区可能有玷污指导他们社区事业的乌托邦理想，因此他们试图从这些社区中分离出来。他们对他们的社区或与他们指导思想相似的社区采取了空想主义的立场。他们追随 18 世纪八九十年代的法国大革命和 1848 年的革命年代。这些也是乡村人口减少和非人性化的城市工厂文化建立的结果。也有政府鼓动和指导的社区发展计划，如斯里兰卡和坦桑尼亚的甘地式乡村化运动、革命后前苏联和中国的农民和工人的集体化运动。

过去的这些例证是许多国家为改造他们的社会而进行大规模革命行动的预演。某些原则是相同的，如组织地方和全国性的参与，证实共同的命运，确认共同的敌人或反对者，这全是社区发展所尝试过的。有意思的是，为了找到医治一些靠全国性政策和实践难以完全或可以成功解决的地方性问题的药方，一直需要地方一级的小规模的“革命

行动”。特殊国家在意识形态上似乎并没减少这一需求，即通过地方的主动性精神解决地方性问题。

虽然加拿大以最适合人类生活的国家而自豪，但她有贫困的人口，有被忽视和衰败的城市孤岛和许多空气和水被严重污染的地区。在 20 世纪八九十年代，政府的反应往往是缓慢的，不充分的或不存在的。社区发展成为地方解决这些问题的手段之一。中国却自从 1949 年革命以来一直在改造她的社会。问题一直很多，人口规模本身需要国家和公民的大量努力。有许多空白需要填补，有地方问题需要解决，有许多资源需要重新分配。社区发展本身成为有用的手段，并与这一新国家的立国传统相一致。

同样，在以下方面出现了世界范围的趋势 欧洲的地方分权和补助 拉丁美洲的“责任意识”美国的索尔·阿林斯基方法^①地方自治，对人口和问题的解决方式的多样性的承认。尽管由于最近 30 年以来的经济全球化，出现了以地方内部的行动为内容的反向

索尔·戴维·阿林斯基(1909~1972年)美国的社会组织者。多年从事犯罪研究。1938年开始社会组织活动，两年后用他的方法训练组织工作干部。战后，将其训练方法推广到全国各社区，并在家乡芝加哥组织城区黑人居民方面取得显著成绩。——译者注

运动，但这些行动有可能转化为社区发展的主动精神。

在 2000~2001 年，反全球化分子聚集在西雅图、魁北克、热那亚，他们带来了世界社区的各种要素，正如“无边疆医学”在健康领域所做的，他们正在形成一个没有边界的社区。

以地方性标准界定的社区定义也许需要修正，因为技术进步所导致的国际发展已超越了作为地方性的标准。当社区被界定为包括相互承认属于同一社区的人们时，空间和地理是可能的、但不是惟一的标准。跨极联盟的土著民族都把北极看成是他们的社区，尽管他们所在的洲和国家不同，但在他们各自国家被尊重、忽视、虐待的方式方面，他们找到了共同点。

社区的定义其数不定。1956 年一位作者指出有 94 种定义，到 20 世纪 90 年代，另有作者认为还有其他的定义，他们批评那些“不正确的、自相矛盾的和有争议的定义”。人们似乎越来越同意，集体义务和责任源于共同的契约或对社区所面临问题的认同。“特定社区”接受这些责任的能力是界定社区的一个条件。若没有这一能力，则说明这一社区正在形成中。本书的研究会发现

令人感兴趣的社区，同时本书比较了一些看起来不同却有许多相同特性的社区。这些研究可以将多余的社区定义限定到更少更有效的数量。

有一界定社区发展进程的标准，即“从下而上”的方法似乎已被普遍接受。有感染力的人可能被看成是发展进程的参与者，但比起地方公民的民主参与，他并不重要。这并不是好像忽略了真正的目标，而是由参与者自身决定这些目标应该是什么，它们可能如何被衡量，或谁是实际的受益者。这些行动有助于形成“社会资本”。社会资本在随后的社区项目中将被利用，用不着重新开始。

技术援助是可以接受的，只要控制权掌握在人民的手里。在“底部”的项目可能需要财政援助以建设基础设施，但所接受的资金不能因为他们的来源而被玷污。如果上级当局没有或没能提供资金，这就进一步证明了基层所承受的偏见。我们仍需要研究基层社区之间的权限和权力的分配。对“底层”的理想化可能模糊通常的行为模式，而在这一行为模式下职位会以并不民主的理由授予。浪漫化能一时逃避公民的生活体验，但它不是现实，正如真相迟早会暴露。为了社

区的继续发展，必须找到正当的理由。政府将与地方活跃分子达成协议，他们通过决策结构将地方性社区纳入他们的决策程序。他们有可能认为地方发展活动不利于国家目标而把它们解除掉。

在加拿大，省政府以提高效率为名解散了地方的教育委员会、环境保护与健康委员会和社会服务管理局，但公众并没被误导。各地方委员会依靠自身行动起来，要求省政府作出回应。政治领导人相信，这些社区行动会削弱他们的权威，同时地方社会资本的收益以牺牲更高的目标为代价。英国的玛格丽特·撒切尔和美国的罗纳德·里根在 20 世纪 80 年代提供了许多例证。撒切尔宣称没有像社区之类的东西，只有家庭和个人。

地方社区发展所激发的兴奋并不一定等同于一般的社会政策。一些社区参与而许多社区不参与的不平衡为全面覆盖政策的失败提供了一个很好的说明。如果一个社区的问题不在其他社区被重现，那说明“自下而上”的方法是有道理的。如果问题到处都有，那就说明缺乏相应的公共政策。由于将促进地方的主动性作为对国家和省级行动的替代，问题就变得更严重。

对“自下而上”的一个替代显然是“自

上而下”。主动性来自政府这一思路往往遭到社区发展专家的反対。他们担心民主经验不会来自强加的计划。国际货币基金组织和世界银行所推行的经济政策以及这些政策所引发的某些社会灾难正好提供了一个主要的负面例证。但是，联合国发展计划署和联合国粮农组织通过自上而下的计划提供基础设施，由此“自下而上”的发展才得以进行。位于利马郊区的撒尔瓦多市就是一个很好的例证。20世纪80年代，国际非政府组织将他们帮助一个大型贫民窟城市的重建与创造他们自身的社会和经济资本结合起来。但是，这一实验并没有在秘鲁得到重复，因为国际非政府组织的财力不允许他们这样做，政府也没有足够的财力来接替它所留下的一切。

如果对国家政策的修正或实施依赖于地方的参与，那么社区发展就为达到这一目的提供了手段。国家政策制定者所面临的风险是，一旦放开，地方社区可能采取出乎意料的或不受欢迎的行动。用于评估“自下而上”社区发展计划覆盖面的标准可同样适用于“自上而下”的由政府主导的发展计划。应在社区发展的包容性方面对政府进行评估。将所有合格的社区而非“陈列橱”式的

社区都包括进去才是考验包容性的标准。对成功和失败的衡量也可以包括所有国家规划者并不熟悉或并不通常引用的变量。“最好的做法”是进行定性分析和有深度的比较分析，以决定社区发展进程的效力。

比较“自上而下”与“自下而上”方法的第三条途径是城市（地方政府）与志愿组织追求同一目标的相同结构。加拿大在社会服务部门、艺术和环境方面的志愿活动是主动性和保守性的混合。不能保证一项事业因为是由志愿者发动和领导，就会不可避免地引发正面的社会变迁。

食品银行产生于许多西方经济发达国家。加拿大是一个例证，自 20 世纪 70 年代以来，由于社会住房和福利开支的削减，导致许多家庭缺乏足够的资金购买食品和租赁房屋。这些食品采集和分配机构已成为固定的社会援助项目，但他们的临时性是不变的。现在城市和省级政府用一笔很少的专款资助这些食品分配组织，他们庆幸在节省的同时，又使地方志愿者忙于做“好事”。当他们试图影响省和联邦政府采取更加广泛和有效的保护措施时，环保社区群体充当了市政府的帮手。有地方志愿组织资助的社会服务机构网络非常周密，它们有效地补充和完

善了市政府的服务系统。由于这些努力具有激励和满足需要的作用，它们是有价值的社区发展尝试。由于他们不断地提供服务，并允许公共机构逃避责任，他们的职能可能被扭曲，并有可能被充当不负责任政府的走卒。在 20 世纪 30 年代经济大萧条时期，拥有社会、艺术和健康服务责任的加拿大市政府财政破产，省和联邦政府出面解救，从地方政府接过了财政赠予的任务。50 年以后，在退步的社会政策和低税收的经济制度的压力下，高层政府推卸了他们自大萧条以来承担的责任。他们正将负担转移给市政府，但市政府没有相应的征税能力，以支付现在必须由他们提供的社会服务。

加拿大的市政府是上一级政府的造物。中华人民共和国有许多具有省级地位和自治权利的大都市，加拿大则没有。乡村和历史惯例主导了省政府和城市的需求，但这种需求与他们的人口规模不成比例。市政需要地方志愿活动和社会发展工作，以提高他们自身的工作，减少或控制市民的税收负担。虽然加拿大有 3/4 以上的人口居住在所谓的城市区，但许多加拿大的立法结果并不有利于这些人口。

一个社区解决持久和长期问题的能力部

分地取决于它能获得的基本设施。一个问题如果达到紧急和危机的程度，它往往为创造解决这一危机的基本设施提供了动力。大多数可就业者的突然失业可以促使社区行动起来，找到可代替的经济工作。问题的规模将影响这些社区行动成功的可能性。由于省和中央政府推行了主要是“自由放任”的政策，中国和加拿大农业生产的变化已导致了劳动力自愿的重新配置。在加拿大，如果出现严重的旱灾，或由于国际竞争所导致的农产品价格的急剧下降，政府要出面干预，维持或支持地方农业和农场主，但对农业工人并不提供充足的支持。在过去的加拿大，这些事件会激发地方公民为了他们的邻居和自身的利益而进行社区发展和合作工作。由于问题的规模和劳动力的流动性都太大，往往不能依靠地方的主动精神。在渔民面临鱼群减少或消失的时候，林务员面临病虫害和禁止性关税的时候，加拿大政府帮助他们。在某些地方所面临的困难可以通过地方行动加以解决。将社区发展引入这些地方是对公共政策的显著和有益的补充，但它不能保证解决所有社区的所有问题。本书所阐释的“最好做法”显示了创造社会资本过程中的各种成功和希望。个案研究表明，一个社区

可以做些什么，并不决定于有没有存在一般的公共政策。这些应付和解决地方性问题的活力，智慧和能力为其他具有类似情况和问题的社区提供了范例。

(徐再荣译)