



云 / 南 / 大 / 学 / 公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 丛 / 书

政府与城市社区建设

——基于云南省城市社区建设的调查分析与理论探索

ZHENG FU YU CHENG SHI SHE QU JIAN SHE

——JI YU YUNNAN SHENG CHENG SHI SHE QU JIAN SHE DE DIAO CHA FEN XI YU LI LUN TAN SUO

崔运武 陈家喜 等著

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

云 / 南 / 大 / 学 / 公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 丛 / 书

政府与城市社区建设

——基于云南省城市社区建设的调查分析与理论探索

ZHENGFU YU CHENGSHI SHEQU JIANSHE

——JIYU YUNNANSHENG CHENGSHI SHEQU
JIANSHE DE DIAOCHA FENXI YU LILUN TANSUO

崔运武 陈家喜 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与城市社区建设：基于云南省城市社区建设的
调查分析与理论探索/崔运武，陈家喜等著. —昆明：云
南大学出版社，2011

ISBN 978 - 7 - 5482 - 0515 - 9

I. ①政… II. ①崔… ②陈… III. ①社区建设—研
究—云南省 IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 130754 号

政府与城市社区建设

——基于云南省城市社区建设的调查分析与理论探索

崔运武 陈家喜 等著

策划编辑	张丽华
责任编辑	宋 武
封面设计	刘 雨
出版发行	云南大学出版社
印 装	云南国浩印刷有限公司
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	17
字 数	320 千
版 次	2011 年 7 月第 1 版
印 次	2011 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5482 - 0515 - 9
定 价	35.00 元

地 址：云南省昆明市翠湖北路 2 号
云南大学英华园（邮编：650091）

发行电话：(0871) 5033244 5031071

网 址：<http://www.ynup.com>

E - mail：market@ynup.com

总 序

—

20 世纪 70 年代末期，在西方，由于经济滞胀和政府失败的出现，引发了一场声势浩大的政府管理改革运动。这场政府改革运动随之在世界范围展开，至今，仍在世界范围内以特有的方式走向深入。

从政府管理的角度看，这场政府改革运动与传统上的政府改革最大的不同，不仅仅在于基于现实条件下更加深入地认识政府与市场、政府与社会的关系，确定现代市场经济条件下的政府职能，即解决政府干什么的问题，更在于在行政职能的输出方式，即政府在行政方式上进行探索，着重解决政府如何干的问题。这一场政府改革中解决政府在市场经济条件下如何履行好自己的职能的问题，相当程度上是整个改革的一个主要内容和重大突破，其基本逻辑，是在强调政府管理的目标与价值的基础上，加强对公共产品属性认识，确认了私人和市场参与公共产品生产和提供的必要与可能，进而创新了政府管理的方法与技术，在现实中整合社会资源以满足公共需求，^①从而回应了公众基本生活需求和社会经济发展的需要，并且在一定程度上治理了传统的政府难以应对的问题，即政府机构的“精简—膨胀，再精简—再膨胀”的怪圈。

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展，而政府管理公共事务的方式，就是公共管理模式，它由公共管理过程中各公共产品提供者功能的定位、参与程度和参与方法等基本要素构成。在人类已有的公共管理实践中，主要出现过在公共产品的提供中政府为主并有限

① 崔运武：《当代公共产品的提供方式与政府责任》，载于《思想战线》2005 年第 1 期。

投入的公共管理保护模式，政府全面负责乃至完全垄断的干预模式，政府与社会和市场合作的市场模式。^① 因此，公共管理模式本质上是在公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场、政府与社会的分工方式。无疑，自从 20 世纪 30 年代中期第一次世界经济危机以后，以政府对经济和社会的全面干预为起点和标志，随着行政国家的出现，在政府作为公共事务主要甚至是唯一管理者的情况下，现实的公共管理模式就是典型的干预模式或垄断模式。然而，自 20 世纪 70 年代以来，现实政府管理的变革，现实的结果就是公共管理模式的变革，公共管理市场模式的出现和成长。^② 正是在这一现实变革的基础上，基于理论与实践的互动，尽管人们对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论的出现存在不同的观点，但可以肯定的是，正是现实变革的推动和新的公共管理理论的迅猛发展，越来越多的人基于对范式的深入的理解，认为即便不提公共管理已是一个新的理论或学科，但至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点，在我国，从 90 年代中期教育部规定的学科专业目录的调整，以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整，也足以说明。

在当代中国，自 1993 年建立社会主义市场经济体制的改革展开以来，可以说正是得益建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入，以及社会主义市场经济体制的初步确立，公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之，这一客观进程的内在逻辑是，一方面，建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入，导致了公共需求的日益丰富和复杂，对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面，正是随着建立社会主义市场经济体制改革的展开和深入，使作为公共管理模式从干预走向市场的重要因素——以民间组织或非盈利组织为基本组织形式的社会（公民社会），相当程度上从无到有，不断发展，而党中央和国务院及时地认识了当代中国的公共需求的发展变化，把握了公共管理发展的内在逻辑，因而随着改革的深入，提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能，必须大力培育和发展社会中介组织，并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策，要求加强社会管理和公共服务职能，提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质，建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致，又符合中国特点的新型公共管理体制。一句话，当今中国，公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如同当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管

① 郎佩娟：《公共模式研究》，载于《政法论坛》（中国政法大学学报）20 卷第 1 期，2002 年 2 月。

② 崔运武著：《公共事业管理概论》（第二版），高等教育出版社 2006 年版，第二章。

理有明显的不同，因而在理论与实践的互动中形成了对传统的公共行政理论进行重大变革，进而形成“新公共管理理论”一样，当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实，一种在中国未曾有过新的公共管理实践，它为能够对这一实践作出解释并作出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此，在当代中国的社会科学领域，自20世纪90年代中期至今，公共管理研究已成为一个理论热点，成为一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

二

在当代中国，对公共管理理论的探索，我们认为基本目标有二：

第一，总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之，即审视当代世界范围内，尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践，总结其经验和教训，研究其新公共管理理论之所以产生的动因、理论发展的脉络，如从管理主义、公共选择理论，到新公共管理理论，再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势，追踪理论发展前沿的基础上，探求公共管理中具有普适性的因素，本着“他山之石，可以攻玉”的原则，促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二，探索有中国特色的，能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理，是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展，在当代中国特定的社会经济发展条件下，在有中国特色的社会主义政治制度下，在中国共产党的领导下展开的，是公共管理有中国特色的一种管理模式。因此，对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究，归根到底，就是要探索有中国特色的公共管理理论，尤其是要通过这一理论的探索和建构，对改革开放以来我国经济的高速而持续增长，社会稳定，民主进步，人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足，公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明，为未来的进一步发展基于公共管理作出有价值的参考的预测。

如何展开这一探索，从理论建构的角度看，我们认为最基本的就是要基于学科综合的基础上来进行。当代公共管理理论的产生和发展，正如人们所公认的，当代正在成长的公共管理理论，它的关注焦点由“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，其中心问题的“如何提供公

共利益和服务”，它提供的一整套管理的方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。

而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法融合到公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论，必须走一条基于以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以公共行政学为基本视野，但又必须同时关注相关的多学科，即基于以公共事务管理为核心，基于公共管理又必须逸出公共管理，逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

三

云南大学在国内对公共管理理论的探索者的行列中，不是先行者，但肯定是一个积极的、孜孜不倦的参与者。

云南大学有较悠久的政治学和行政学的研究传统。1923年云南大学正式建立后，即于1925年建立了政治学系，展开了政治学和行政学的探索。新中国成立后，云南大学政治学和行政学走过的是和其他兄弟院校一样的历程。改革开放后，云南大学迅速恢复了政治学学科，并于20世纪80年代初结合地方社会经济发展的需要，开办了少数民族干部行政管理大专班。这一行政管理干部大专班沿至20世纪90年代末，在为云南省培养了大批合格的素质不断提高的少数民族行政管理干部的同时，也促进着我们对行政管理理论和教学的探索。1986年，云南大学获得了政治学理论硕士授权，即在这一专业中根据当时学科划分的要求，开设了行政学方向，培养行政管理方面的高级专业人才。随之，在国家学科专业调整，明确地建立行政管理专业后，云南大学先后获得了行政管理的本科专业和硕士点，开展了行政管理的专业教育。

1999年，世纪之交，世界范围内公共管理模式的变革和我国建立社会主义市场经济体制改革的步步深入，使正在成长的公共管理学科，展现出了前所未有的蓬勃生机。针对云南省社会经济发展的需要，感觉到了时代的脉动，以及公共管理这一高度整合的新兴学科必将成为社科领域的一个显学，一个极为重要的人才培养基地的巨大需求，云南大学依托学校既有的相关学科优势资源，以原政治学与行政管理学系为基础，于1999年7月正式建立了公共管理学院，云南大学公共管理学院也得以成为全国第一个正式建立的公共管理学

院,从而使我们对公共管理理论的追踪关注,对新型的具有公共管理理念、掌握当代公共管理技术和方法的多学科的交叉型、复合型、应用型的人才培养,有了坚实的学科平台和新的人才培养条件。

云南大学公共管理学院建立后,我们积极追踪公共管理理论,展开公共管理学科的建设。我们的建设战略,一是以行政管理学科建设为基本支撑,二是积极将教学与研究相结合,将理论与实践相结合,将科学研究与教学研究相结合。如此,“九五”期间,行政管理学科被列为云南省重点建设学科。在复旦大学等高校的支持下,我们行政管理重点学科建设获得了极大的发展,获得了一大批国家社科基金、教育部基金、教育部青年教师奖基金、国家新世纪重大教改项目等,支撑了整个学科建设,使学科力量不断得到发展,于2003年获得了MPA教育授权,2005年获得了行政管理博士授权,并建立了省部共建的公共管理实验教学中心。

“十一五”伊始,得益于正在深入发展的改革现实对公共管理的需求,基于我们从“九五”开始的以行政管理为基础的学科建设,以公共管理学科建设为目标——一个以公共管理为核心,一个更加综合的学科整合的建设,即公共管理学科建设,被列为云南省“十一五”重点建设学科。我们基于公共管理的学科特点和基本内涵,确定了公共管理理论与公共事业管理、公共政策与地方政府治理、公共经济与政府理财、区域高等教育发展与管理、电子政务五个建设方向,从更宽广的视野或学科入手,依赖于以往建设的基本路径,展开了新的积极的探索。而在“十二五”即将启动之际,根据以项目带动学科加强学科建设的相关要求,我们的“相当程度上区域公共服务的体制与技术及公共危机管理能力研究”项目,被列为云南大学“211”工程三期重点学科建设项目,从而使我们对公共管理理论的追踪和探索,有了新的更高的平台。

为了记录和展现我们探索的结果,我们编辑了“云南大学公共管理研究丛书”。当然,尽管当今世界已是一个信息社会,资讯的传递和使用已非传统社会可比,但由于原有的学科基础和研究力量,以及地域等条件所限,我们对当代公共管理理论的追寻和探索,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为,对在一个诱人的,但实际上又充满艰难、困惑,迷宫般的思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅仅在于所得,还在于有一种为理想而追求的锲而不舍的探索精神,一种为中国公共管理理论发展贡献一得之愚而带来的创造的欢乐。

是为序。

崔运武

2011年2月15日于昆明

目 录

引言：当代中国城市社区建设中的政府职能及其研究	(1)
-------------------------------	-----

第一部分 云南省城市社区建设管理中的政府职能及实施：

现状与对策	(7)
一、云南省城市社区建设现状	(8)
二、云南省城市社区建设中的政府职能分析	(17)
三、对云南省城市社区建设中政府职能状况成因的思考	(25)
四、加强云南省城市社区建设与管理的基本对策及具体建议	(32)

第二部分 云南省城市社区建设分类调查研究

——基于政府与社区关系的视角	(39)
调研报告之一：城市社区法制体系建设的现状及对策	(41)
调研报告之二：城市社区组织建设现状调查	(49)
调研报告之三：城市社区居民委员会的现状与改革	(58)
调研报告之四：城市社区公共财务体制建设的调查研究	(66)
调研报告之五：城市社区中介组织的培育与管理	(75)
调研报告之六：城市社区居民社区参与的调查与分析	(82)
调研报告之七：城市社区医疗卫生体系的调查研究	(87)
调研报告之八：准城市社区组织建设研究 ——以新迎社区为个案	(97)

第三部分 理论探索：当前中国城市社区建设的若干基本问题

一、关于当代中国城市社区建设的基本性质和特点	(104)
二、关于城市社区建设的基本目标	(106)
三、关于当代中国城市社区建设的阶段性和政府职能定位	(108)

四、关于政府在城市社区建设中职能的阶段性配置	(110)
五、关于城市社区的民主形式和内容	(115)

附录 思考中国城市社区建设的心路历程

当代中国的城市社区建设及其意义	崔运武	(118)
论城镇基层民主政治建设及居委会的改革	崔运武 彭 艳	(120)
欠发达地区城镇街居体系改革探析	崔运武	(126)
组织建设是城市社区建设的关键	崔运武	(132)
论当代中国城市社区建设与管理的问题 (代序言)		
.....	崔运武	(134)
街道办事处: 历史变迁与改革趋向	陈家喜 刘 军	(144)
论城市社区建设中政府职能界定和实施的三个基本问题		
.....	崔运武	(151)
论当代中国城市社区建设的若干基本问题	崔运武	(160)
论当代中国城市社区建设中政府的地位及其目标	崔运武	(169)
论城市社区建设中的居民参与		
——以昆明市 S 社区居委会为例	陈家喜	(175)
政府在社区建设中的作用	陈家喜	(181)
参与不平衡		
——当前居民社区参与的现实	崔运武 陈家喜	(184)
让居民成为社区建设的参与者	崔运武 陈家喜	(191)
培育居民社区参与意识	崔运武 陈家喜	(195)
居民参与: 社区自治的根本	崔运武 陈家喜	(197)
社区应当在抗灾救灾中有所作为	崔运武 陈家喜	(199)
把组织嵌入社会: 对深圳市南山区社区党建的考察		
.....	陈家喜 黄卫平	(201)
中国城乡基层民主: 差异与互动	崔运武 陈家喜	(211)
探索社区和谐的治理之道		
——南山模式的创新与启示	陈家喜 黄卫平	(224)

后 记	(254)
-----------	-------

引言：当代中国城市社区建设中的 政府职能及其研究

一

城市社区建设，是我国一场兴起于 20 世纪后期，目前正在向纵深发展的改革，是当前我国社会管理变革和社会建设的一项基本内容。

社区，指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前在中国，城市社区的范围，一般是指经过作了规模调整的居民委员会辖区。社区的基本构成要素，是基于一定社会关系的共同生活的人群，一定的地域，一定的生产、生活设施，一定的管理机构，一定的以社区意识为核心的特色的文化。城市社区建设，就是指在党和政府的领导下，依靠社区的力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社会问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。从社区发展来看，社区建设的最终目标，就是要使社区变成城市居民依法实行自我教育、自我服务、自我管理的具有自主性和能动性的新型社区。

进行城市社区建设，是我国政治、经济和社会体制改革走向深入的迫切要求。概而言之，这种迫切的要求主要来自两个方面：

一是经济的发展和经济体制改革所导致的社会结构的变化，对城市基层的既有社会管理形成了巨大的压力。这主要表现在大量农村劳动力进入城市后，因身份限制无法融入现有城市社区生活所产生的无序；城镇基层管理对由于“政社分开”和“企社分开”改革的实施剥离出来的社会职能的承接，以及面临在这一过程中被迫或主动地告别“单位”进入社区生活给既有的服务与管理带来的冲击。

二是随着社会主义市场经济体制改革的深入,城镇广大居民在生活条件、文化层次逐步提高的基础上,自主意识、利益保护意识、政治参与意识及能力都在不断增强,对通过一定方式表达自己的愿望,维护自己的利益,以及自己管理自己的要求日益强烈,尤其是对计划经济体制下所形成的以分房制度、医疗制度和保险制度等为基本内容的传统福利制度的改革的展开,居有住所的城市居民开始关心社区的环境卫生、治安、绿化等,以及社区的医疗等服务。但是,既有的城市基层管理无论是在体制上,还是在职能和管理人员素质等方面,都难以适应新的要求,改革势在必行。

城市基层管理任务的加大不能依靠政府不断地扩大政府机构去解决,必须走公共管理社会化的路径,将社会能承担的服务与管理职能交由社会完成。于是,一个有别于传统的街道办事处和居委会的行政性管理的社区建设,开始在中国展开。1986年民政部首次把“社区”概念引入城市管理,提出要在城市中开展社区服务工作。1989年公布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定:“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动。”社区服务的概念进入了法律条文。这样,社区的概念逐步为全社会接受,社区服务活动逐步在全国开展起来,一些城市开始以建设新的社区为核心对城市基层管理进行改革探索,取得了积极的成效。

在这一基础上,1999年,民政部在全国737个市辖区中确定了北京市西城区、天津市河西区、上海市卢湾区等26个社区为社区建设试验区,进行了更加全面而深入的改革试验。通过对26个试验区工作的总结,2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于转发民政部〈关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》(中办发[2000]23号),此后,以构建城市社区管理的新模式为目标的城市社区建设工作在全国广泛展开。

从2002年开始,党的十六大和十六届三中、四中全会逐步深入地提出了建设社会主义和谐社会的目标和要求,从构建和谐社会的高度,进一步明确了社区建设的目标、方向和任务,为城市社区建设注入了“和谐社会”的理念,城市社区建设进入崭新的阶段。2005年10月,胡锦涛在天津考察工作时走访了河西区富裕广场社区。在考察中,胡锦涛强调,加强城市社区建设,是全面建设小康社会的重要内容,也是实现好、维护好、发展好人民群众利益的重要途径;要按照构建社会主义和谐社会的要求,把服务群众、造福群众作为社区工作的主题,积极探索开展社区党建工作的新途径,进一步做好社区的服务、文化、环境、卫生、治安等工作,充分发挥社区在提高居民生活水平、密切党和政府同人民群众的联系、为群众创造安居乐业的良好环境等方面的重要作用。胡锦涛的讲话为城市社区建设提出了新的具体要求。

总的来说,2001年以来,我国的城市社区建设在广大城市社区居民的支持参与下取得了较大进展,特别是相关部门、街道和广大社区工作者围绕城市社区建设做了大量卓有成效的工作,拓展了社区服务领域,增强了社区服务功能;扩大了基层民主,提高了社区的自治能力和凝聚力;增强了基层管理力量,促进了社会治安和城市社会的稳定。城市社区建设工作取得了显著的成效。

二

综观现阶段我国城市社区建设的现实可以发现,目前,我国城市社区建设总体上显现出以下两个鲜明的特点:

其一,城市社区建设是政府主导的社区自治形成过程。即虽然所形成的社区自治管理的目标是群众自治,建设的主体是社区群众,但现实表明,当代中国的城市社区建设是由政府发动的,政府在建设中给予人员、经费等全方位支持,并对整个建设全面负责。

其二,城市社区建设是政府城市社会管理的新方式的形成过程。从中国政府改革的进程看,社区建设实际上是政府以推动社区建设为内容,以调整自身社会管理方式为目的的又一次政府管理改革。故城市社区建设过程是政府社会管理职能及方式的改革过程,是政府以公共管理社会化为目标而发动的以自己为对象的改革过程,是一个在职能上从积极地全面推动、介入到逐步退出某些领域的过程。

这充分反映出,当前的城市社区建设与政府息息相关,而且,政府作用的发挥在其中起着举足轻重的作用,政府所为决定着城市社区建设的成败。

但是,我们在对现实中城市社区建设实验(如云南省)进行较全面的观察跟踪中发现,为数不少的地区展开的城市社区建设实验基本上是以“沈阳模式”^①,即以自治导向展开的,然而,在学习先进地区开展建设确立了基本的社区组织模式后,却普遍存在着政府完全包干,代为建设,新的社区居委会只忙于应付和完成政府任务、社区单位和群众对社区建设参与不高甚至不参与等情况,整个建设基本上处于表面化、形式化的状态,相当程度上陷入无法进

^① 我国的城市社区建设始于20世纪90年代初。民政部于1991年提出社区建设的概念拉开社区建设探索、实验和研究的序幕。经过10年的实验和试点,形成了若干社区建设模式。从政府与社区的关系来看,最主要的有“沈阳模式”和“上海模式”。前者主要以建立社区自治为目标,建设中社区居民的主体性体现较充分;后者主要以改革政府城市管理模式为目标,组成三级政府四级管理,政府主导并对社区建设负全责。

一步深入的停顿之中。这种以自治为目标的建设设计,实际也走向了一种行政导向的社区建设。此仅从政府的角度看,这种城市社区建设已使政府管理成本不降反升,与政府社会管理方式改革的初衷和社区建设的最终目标明显相违。

造成这种现状的原因是多方面的,但其中的一个重要原因,无疑与政府在社区建设中的职能定位及其输出有关。具体言之,一方面,随着经济改革的深入,原有城市规模的扩大和大批中小城镇的建立,使得城市社会公共事务日益增多和复杂,急需政府从总体上调整管理方式,引导城市社区建设以提供更多更好的公共产品以解决社会问题;另一方面,由于一些地区(特别是西部欠发达地区)原有的城镇基层社会管理体系相对薄弱,以及社会经济发展相对滞后、群众素质相对较低而导致的群众参与社区建设的自主意识和参与意识较低,社区建设必然主要依靠政府进行推动。这一切,决定了这些地区的城市社区建设是一个较为长期的发展过程,而政府主导社区建设的特点较之发达地区表现得更为充分,其作用和职能定位也在建设过程中表现得更为关键。

通过调查,我们深切地感到,现实中在处理政府与社区建设关系上,有诸多的问题急需进行必须的认识,在认识提高的基础上去加以解决,如,现阶段社区建设的性质是什么?社区建设中政府是否是主导者?主导者是否对社区建设的基本性质、过程,以及自身的角色有清醒的认识?从政府推动社区建设来看,政府参与和推动社区建设是否应有自己的与整个社区建设密切相关但又有所不同的明确的目标,以及根据整个建设过程而形成的目标体系?在一定的总目标和目标体系之下,政府的工作是否也具有阶段性、各阶段的基本职责和任务是什么?等等。我们认为,在相当程度上,这些问题不解决,诸多地区城市社区建设的目标将难以达到。

三

理论的价值,在于对现实做出解释,对未来发展做出预测与设计。针对上述问题,我们认为,只有及时地开展针对具体区域的围绕政府职能的界定和输出方式的理论与实践相结合,并旨在推动实践而不是首先构建理论的系统的对策性研究,才能及时向政府有关部门和实验区进行反馈,给政府在如何科学地发挥作用方面提供决策参考和依据,促进城市社区建设和管理的改革走向深入。

我们通过一定的调查和检索发现,由于中国的城市社区形成完全不同于发达国家,因而目前国外对此问题少有研究。国内理论界虽在一定程度注意到了这一问题,不仅研究不系统,而且还没有从政府社会管理方式改革、从把城市

社区建设作为一个不断发展的过程的角度进行深入的系统的动态的探讨，尤其是从此角度对西部地区大开发过程中如何正确发挥政府的作用来推进城市社区建设和管理进行研究，目前还是一个空白。

我们认为，从政府与社区建设的关系入手，重点研究社区建设中的政府职能问题，在理论上还可以进行如下的探索，从而更理性地指导现实中的城市社区建设：

第一，明确当代中国城市社区建设两个方面的基本内容和两个有机结合的建设目标，理清政府与城市社区建设的基本关系。

第二，把握正在进行的城市社区建设是政府主导型的社区自治建设，凸现包括云南省在内的西部地区政府在城市社区建设中的重要地位，并结合现实指出当前建设的问题的症结所在，从深化政府社会管理的角度对城市社区建设进行研究。

第三，提出必须以城市社区建设的最终目标为依据，将建设作为一个发展的动态过程，以过程来确定政府与社区关系的不同模式，即阶段性的职能配置及输出方式。

如何展开这一研究，以一定区域为对象的个案无疑是一个值得采用的方法。因为一般来说，个案不能提供总体的全部，但可以提供特定环境中相关事宜的组成因素、变项及相互关系、变化情况，从而在一定程度上展现总体的某些值得关注的问题。当代中国社区建设的总体要求是一致的，建设的性质是一样的，即都属于政府主导的、外力推动下的城市社区形成过程，但当代中国地区发展是有明显差别或地域性的，如西部地区就与东部甚至与中部地区不完全相同。通过对一定地域城市社区建设中政府职能配置与输出方式等相关问题的研究，既能从一个特定层面，显现当代中国城市社区建设的上述基本问题的实质和要求所在，而且能给出一定环境及其相似环境下，城市社区建设中政府职能如何确定和输出的有价值的参考与借鉴。

云南省则是西部地区的一个具体个案。云南省有组织 and 全面的城市社区建设工作是从2000年后开始的。2000年之前，云南省有若干地区进行了城市社区建设的试点。在中央的统一布置和要求下，2001年4月，云南省委、省政府在昆明召开了“全省社区建设实验区工作会议”，确定昆明市五华区、盘龙区，曲靖市麒麟区，红河州个旧市和大理州祥云县为省级实验区，进行社区建设实验。2002年3月，在5个实验区实验工作取得成功经验的基础上，云南省委、省政府又召开了“全省城市社区建设工作会议”。会后，下发了中共云南省委、云南省人民政府《关于加强社区建设的意见》、《云南省城市社区建设工作实施方案》等一系列文件，对全省社区建设提出了明确的建设目标和

具体的建设措施。自此，城市社区建设实验工作在云南省全面展开。通过我们的观察与追踪研究，我们发现，云南省城市社区建设既与全国城市社区建设有相似之处，也展现着自己的方式与特点。

故此，我们在原有相关研究（请见“附录”），并承担完成云南省哲学社会科学规划项目“云南省城市社区建设中政府职能研究：对云南省城市社区建设的跟踪与思考”的基础上，以“西部地区城市社区建设管理中的政府职能阶段性配置及输出方式研究”为题，主要以云南省城市社区建设为研究对象，申请2002年度国家社科基金并获准立项。

经过3年多的研究，侧重于政府与城市社区建设的角度，我们对云南省城市社区建设有了进一步的认识和思考，基于课题的要求，最终形成一个总报告（即本书的“第一部分”），支撑研究的八个调研分报告（即本书的“第二部分”），并通过这一个案（云南省），对当代中国城市社区建设的若干基本问题进行进一步的归纳与理论思考（即本书的“第三部分”）。

第一部分 云南省城市社区建设 管理中的政府职能及实施： 现状与对策

云南省作为西部主要省区之一，其城市社区建设工作的全面展开始于2002年3月。2002年8月以来，在进行了必要的基础理论研究的基础上，我们基于政府职能与社区建设的关系，从不同的侧面对云南省城市社区建设的主要地区进行了较长时期的跟踪调查（各方面调查的情况详见本书“第二部分 云南省城市社区建设分类调查研究——基于政府与社区关系的视角”）。调查显示，如果将城市社区建设作为一个长期的分阶段的建设过程，那么，云南省构建社区组织体系和初步开展社区服务工作的启动阶段的工作已较好地完成，但目前，整个社区建设一定程度上趋于有待深入的状态。通过对调查进行分析发现，虽然社区建设启动阶段工作的完成首先并在很大程度上得益于各级政府积极努力的工作，但目前建设工作的趋于停顿相当程度上却也与政府的职能没有及时的调整和科学地实施有关。适时而合理地配置并科学地实施政府在社区建设中的职能，是推进云南省城市社区建设走向深入并最终达到预定目标的关键。