

社区建设创新

与社会管理

社会转型是当代中国社区建设的基本背景。20世纪后期以来兴起的城市社区建设，既不是人们主观想象的结果，也不是一种权宜之计，而是中国城市社会转型的客观要求和必然产物。在社会转型的过程中，作为人类生活共同体的社区，不仅在整合社会结构中的地位和作用发生“重大变化”，而且其内部结构和功能发生“一系列新的深刻变化”。社区建设是社会管理创新的重要领域。社区建设对于加强和创新社会管理的重要意义体现在五个方面：即社区建设是构建和谐社会的建设基础；社区建设是践行社会主义民主的基础性领域；社区建设是增强执政基础的重大工程；社区建设是提升政府公共服务水平的重要方面；社区建设是有效化解各种社会风险的重要举措。

尹保华◎著

SHEQU JIANSHE CHUANGXIN
YU SHEHUI GUANLI



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

社区建设创新与社会管理

尹保华 著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

责任编辑: 石红华 刘 畅

图书在版编目(CIP)数据

社区建设创新与社会管理/尹保华著. —北京: 知识产权出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5130-1304-8

I. ①社… II. ①尹… III. ①社会建设—研究—中国
②社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 087901 号

社区建设创新与社会管理

尹保华 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893

责编电话: 010-82000860 转 8130

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2012 年 7 月第 1 版

字 数: 307 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: shihonghua@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 18.25

印 次: 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

ISBN 978-7-5130-1304-8/D · 1488(4197)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

社会转型是当代中国社区建设的基本背景。20 世纪后期以来兴起的城市社区建设,既不是人们主观想象的结果,也不是一种权宜之计,而是中国城市社会转型的客观要求和必然产物。在社会转型的过程中,作为人类生活共同体的社区,不仅在整个社会结构中的地位和作用发生了重大变化,而且其内部结构和功能也发生了一系列新的深刻变化。从传统社会向现代社会转型的过程中,一方面是人们需求的满足更多地从家庭转移到社会或社区中来,需要在社区层面予以解决,另一方面却是社区满足人们需要的承载功能的减弱,出现了所谓的“社区失效”。由此决定了在迈向现代化社会的进程中,许多发达国家和地区纷纷开展了各具特色的社区建设或社区发展工作。与发达国家相比较,中国的社会转型有其特殊性和复杂性,这不仅增加了中国走向现代化之社会转型的难度,而且凸显了社区的重要性和社区建设的迫切性。首先,在宏观结构层面,社会转型表现为国家与社会的分离,即社会的宏观管理模式将由政府包揽一切转变为“小政府、大社会”,国家(或政府)、市场、社会三大部门分化的新格局逐渐浮现;其次,在中观结构层面,社会转型表现为单位组织的结构分化和功能专业化,社会组织类型多样化、功能专门化的新格局逐渐形成;第三,在微观结构层面,社会转型一方面表现为家庭结构功能的变化与社会人群出现结构性的群体分化,另一方面表现为人口结构的新变化,以及社会人际关系发生重大变化。因此,社区建设是与中国改革、发展与稳定相关的全局性的重大问题,是 21 世纪中国城市社会整合的基础性工程。

社区建设是社会管理实践创新的重要领域。社区建设对于加强和创新社会管理的重大意义主要体现在五个方面:社区建设是构建和谐社会的重要基石;社区建设是践行社会主义民主的基础性场域;社区建设是增强执政基础的重大工程;社区建设是检验政府公共服务水平的重要方面;社区建设是有效化解各种社会风险的重要举措。

社区建设的实践探索已取得了阶段性成果,但是还存在着许多困境,诸如管理体制还没有真正理顺,主管部门难以协调政府与居民自治组织的关

系,社区居民参与不到位,非营利组织作用发挥不足,以及资金投入、资源利用效率低和社区工作队伍职业化发展滞后等问题。为应对种种复杂问题,学习借鉴一些发达国家以及我国香港的社区建设的经验不失为一种明智的策略选择,因为它们在长期的实践中,形成了各具特色的社区治理的实践模式与具体做法。比如美国、日本、新加坡的社区治理体系和机制,一定意义上可以说代表三种不同的社区治理的理念与模式。我国香港的社区治理也形成了自己独特的理念和模式。香港社区治理的一些重要经验,诸如资源集中配置与分散使用,志愿机构、社区组织的参与和服务的专业化,社区建设重视人权、公民教育、公民参与等,对内地的社区建设极具参考价值。

当代中国社区建设的创新,需要跨学科的视野,从多学科理论整合的高度剖析问题和探讨对策。本书整合了如下四个理论分析框架,对社区建设展开了深入探讨:首先,从国家与社会关系理论的角度分析社区建设的创新对策,包括进一步理顺社区管理体制,完善社区运行机制体系,合理定位社区党组织、政府、社区居委会、非营利组织的职责。其中社区运行机制创新的核心应该是按照经济和社区发展新形势的要求,重构政府与社区的关系,重构社区党组织、群众自治组织与社区各成员单位、社区中介组织及社区居民的关系,重构社区建设中行政手段、市场手段与社区互助手段之间的关系。其次,从治理理论的角度分析,社区治理的必然性根源于市场失灵和国家失灵,即社区能够做到市场和政府不能做到的事情。社区治理的主体是多元的,包括政府的派出机构、居民自治组织、公民社会、自愿者组织、私人机构、公司及个人等;治理的方式是合作、自治、参与及建立更多的横向结构居民组织。由此,社区建设的创新对策包括确立多元中心治理模式、协调社区网状治理结构、充分发挥非政府组织的功能等。其三,从社会资本理论的角度分析,社会资本对社区建设有其特定的功效。社区建设中社会资本的培育策略主要有积极建立社区职能组织和多种多样的兴趣娱乐自愿组织,培养广泛、密集的居民参与网络,大力促进社区成员间的沟通和互动,培育平等交换的社区规范等。其四,从社会工作理论的角度分析,社会工作对社区体制创新及社区工作方法模式创新都具有不可替代的功能。社会工作介入社区建设的策略:一是在当前既定的社区建设体制内探索新路径;二是借助于强有力的政府力量直接进行专业社会工作的制度安排。需要注意的是,要使社会工作在社区建设中发挥更强大的功能,尚需采取以下一些具体措施:推进社会工作岗位设置,加强服务项目内容建设,落实服务效果保障与评价工作,优化支持资源获取结构等。

目 录

第一章 社区建设与社会管理概述	1
第一节 社区建设的基本理论	1
一、社会转型:社区建设的基本社会背景	1
二、社区建设概念的理论阐释	18
三、社区建设的原则与内容	39
四、社区建设分析的理论框架	43
第二节 社会管理的基本理论	49
一、社会管理的提出与概念阐释	49
二、加强和创新社会管理的必要性和重大意义	55
三、加强和创新社会管理:理念、机制与方法	59
四、西方社会管理的经验借鉴	62
第三节 社区建设:社会管理实践创新的重要领域	67
一、社区建设是构建和谐社会的重要基石	67
二、社区建设是践行社会主义民主的基础性场域	69
三、社区建设是增强执政基础的重大工程	71
四、社区建设是检验政府公共服务水平的重要方面	72
五、社区建设是有效化解各种社会风险的重要举措	73
第二章 社区建设的实践探索	76
第一节 社区建设实践的发展脉络	76
一、计划经济体制下街居管理体制的沿革	76
二、市场化进程中社区建设的发展历程	86
第二节 社区建设的实践模式	94
一、社区建设模式的类型划分	94

二、社区建设的典型模式	102
第三节 社区建设中的主要问题和应对之策	149
一、社区建设存在的主要问题	149
二、应对社区建设问题的对策探讨	156
第三章 先发社会社区建设的经验借鉴	160
第一节 国外社区建设的理念与实践	160
一、美国纽约的社区治理	160
二、日本东京的社区治理	167
三、新加坡的社区治理	172
四、国外社区建设的特点与启示	175
第二节 香港社区建设的理念与实践	181
一、香港社区建设的主要内容	183
二、香港社区建设的管理及资助制度	188
三、香港社区建设的运作者	191
四、香港社区建设的特点与启示	194
第四章 国家与社会理论视角的社区建设创新	196
第一节 国家与社会理论概述	196
一、国家、社会及其关系	196
二、国家、社会、市场的三元互动	201
三、四个板块的分析架构:政府、市场、社会、政党	205
第二节 国家与社会理论视角下社区建设的问题与对策	207
一、社区建设存在的问题分析	207
二、社区建设的创新对策	210
第五章 治理理论视角的社区建设创新	219
第一节 治理理论概述	219
一、治理概念的涵义	219
二、治理与善治理论	223
三、全球治理、民族国家治理和地方治理	228
四、社区治理:治理理论在社区建设中的运用	231

第二节 社区治理的策略	234
一、确立多元中心治理模式	234
二、协调社区网状治理结构	236
三、充分发挥非政府组织的功能	236
第六章 社会资本理论视角的社区建设创新	242
第一节 社会资本的涵义与功效	242
一、社会资本的概念解读	242
二、社会资本对社区建设的功效	246
第二节 社区建设中的社会资本缺失与重构	254
一、社会资本的缺失问题	254
二、社会资本的培育与重构	258
第七章 社会工作理论视角的社区建设创新	267
第一节 社会工作及其对社区建设的作用	267
一、社会工作的涵义	267
二、社会工作对社区建设的作用	269
第二节 社会工作在社区建设中的运用策略	278
一、体制内探索专业社会工作介入社区建设	278
二、借助强大的政府力量介入,寻求制度创新	279
三、社会工作运用于社区建设的具体策略	280
后 记	284

第一章 社区建设与社会管理概述

第一节 社区建设的基本理论

一、社会转型：社区建设的基本社会背景

社会转型是当代中国社会变迁的总体特征,是和谐社区建设的基本背景,也是和谐社区建设的基本社会原因。“一般来说,社区建设是由社会转型引起的”。^①中国20世纪90年代以来兴起的城市社区建设,既不是人民主观想象的结果,也不是一种权宜之计,而是中国社会转型的客观要求和必然产物。

社会转型是一个标示特定社会变迁的社会学术语。学术界对社会转型的理解有不同的认识:有的认为社会转型就是从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型;有的认为社会转型是从传统农业社会向现代工业化社会和后工业社会的转型;有的认为社会转型是从匮乏型社会向发达型社会的转型;有的认为社会转型包括文明转型、形态转型、制度转型和体制转型四个方面。^②陆学艺、景天魁等人在《转型中的中国社会》一书中,对社会转型概念依次递进地给出了三级规定:①社会转型是指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭型社会向开放型社会的社会变迁和发展。这是事实性规定。②社会转型是在传统与现代(性)的张力作用下实现的社会变迁和发展。这是实质性规定。③社会转型是从中国的传统社会结构向现代社会结构的转换,是在社会形态层次之下的社会生活具体结构形式和发展形式的转变。这是结构性层次性的规定^③。刘祖云则认为社会转型是一种特定的社会发展过程,

① 刘祖云:《中国社会发展三论:转型·分化·和谐》,北京:社科文献出版社2007年版,第291页。

② 唐忠新:《中国城市社区建设概论》,天津:天津人民出版社2000年版,第96页。

③ 陆学艺、景天魁:《转型中的中国社会》,哈尔滨:黑龙江人民出版社1994年版,第23页。

是从传统型向现代型转变的过渡过程,是传统因素与现代因素此消彼长的进化过程,是一种整体性的社会发展过程^①。综合学术界的观点,可以把社会转型的一般解释简要表述如下:社会转型就是一个特定社会从传统型社会向现代型社会转变的过程,是社会现代化的过程,是一种整体性的社会发展与社会变迁的过程。

(一) 社区建设是社会转型的必然要求

1. 社区建设是迈向现代化的社会转型的一般要求

从特定意义上说,社会转型就是社会进行结构性变革的过程。在社会转型的过程中,作为人类生活共同体的社区,不仅其在整个社会结构中的地位和作用会发生变化,而且其内部结构也会发生一系列新的变化,社区的功能更是会发生变化。譬如,传统社会中的社区,一般具有相对的独立性、封闭性和稳定性,社区成员之间直接互动较多,互动频率较高,联系比较紧密,社区认同意识和社区归属感较强,社区凝聚力和社区向心力较大,社区成员之间的相互关照、相互帮助即“守望相助”的社区功能得以较好发挥。随着从传统社会向现代社会的转型,特别是随着工业化和城市化进程的加快、现代传播媒介的发展、人口流动的频繁及人们居住方式的变化,社区的封闭性减弱,开放性增强,稳定性减弱,流变性增强,社区成员之间的直接交往或以社区为纽带的交往减少,社区凝聚力和社区向心力及社区功能减弱。从传统社会向现代社会转型的过程中,一方面是许多人类需要的满足更多地从家庭转移到社会或社区中来,需要在社区层面予以解决,但另一方面却是社区满足人类需要的承载功能的减弱,出现了所谓的“社区失效”。参照华伦(Warren)的观点,“社区失效”主要表现在三个方面:

(1) 许多问题难以在社区层面得到解决。当今社区面临的许多问题很多都是来自较大社会层面的问题,或者说社会结构转型与社会变迁引发的涉及面广且比较复杂的许多问题,显然已经超越了社区自身进行解决的能力。想要有效地解决问题,往往涉及社会或社会政策层面的改变,例如中低收入人群的住房问题,引起上述问题的原因之一是市场经济的客观规律,但另一个不可忽视的原因是社会转型过程中住房保障性政策不足与保障性制度没有发展出来。

^① 刘祖云:《从传统到现代当代中国社会转型研究》,武汉:湖北人民出版社2000年版,第41~52页。

显然,这类问题是社区自身难以解决的。

(2)社区缺乏自主能力。现代社会发展促进了科层组织的产生和发展,科技的发达、人口的增长和影响人们当今生活的各方面问题的复杂性,使得行政官僚化的管理体制成为必需。以往由家庭、朋友和邻里这一类的首属群体所提供的许多社会功能正逐渐为政府机构、志愿机构、公共卫生及福利机构、私人的商业公司等科层组织所取代,这不仅使得人们的日常生活深受其影响,更为重要的是科层组织通过其下属的基层部门为地方社区提供服务,同时由于所有涉及这些大规模机构的主要决策通常都是由最高管理层决定,因此地方社区很难影响这些基层性科层部门的事务,这就在相当大的程度上影响了社区的自主能力。

(3)缺乏社区认同感。现代城市生活的环境并不强调个人对社区的情感,也培育不出个人对社区的归属感,社区中的人们并没有感觉到他们需要彼此密切的联系,对参与社区事务也无动于衷,人与人之间的态度相对冷漠。缺乏社区认同环境因素包括:城市化的发展和交通事业的发达加速了社会人口的流动和迁移,比如为了寻找较好的工作,人们经常迁移,居住的流动性因而增加,人们往往有一种“过客心态”,这在很大程度上摧毁了人们对社区的依赖性和归属感;现代工厂制度和就业结构的发展导致了人们在共同职业或其他利益上的联系增加了,职业性的联系往往超越了邻里间的关系,因而也就削弱了人们与其居住社区的情谊;大众传媒及资讯的发展,比如卫星电视、网络技术等,使得人们更加关注国际事务、“社会大事”的报导,很少有心思再去关心社区层面的一些区域性的所谓鸡毛蒜皮的事情,所以也就增强了人们对国际及“社会大事”的认同而忽略了地方性的事务和对社区的认同。^① 所以,为了适应现代社会发展的需要,阻止社区功能的弱化,恢复社区应有的满足人类需要的特定功能,社区建设便应运而生。

许多发达国家和地区在走向现代化的社会转型过程中,都纷纷开展了各具特点的社区建设工作。譬如,美国和加拿大社区建设的实践和特点就十分明显。

(1)政府高度重视社区建设,计划性、规范性强。美国、加拿大两国的社区建设在形成和发展的初期带有自发性质,随着社区地位、作用的突出,特别是20

① 林香生、黄於唱:《社区工作》,香港:香港理工大学出版社2002年版,第8~11页。

世纪 50 年代联合国推行社区发展后,社区建设成为两国政府有计划、有目的地引导社会发展的重要内容,进而成为国家实现现代化必不可少的环节之一。两国政府每年对社区工作都要制订一系列的工作计划,每项计划包括工作内容、组织措施和目标要求等,大多数都有数量指标。如每年对老旧社区的改造数量,新社区福利机构、文化娱乐设施的建设,安全教育培训中心的设置标准,社区居民就业、贫困、医疗、老年、青少年与儿童等方面的各类发展计划,廉价住房计划,济贫计划等。但两国政府在社区建设中的作用与以往有很大的不同。据加拿大安大略省社区事务官员介绍,过去政府既要负责掌舵,又要划船,现在只负责掌舵,不再参与划船,将具体事务交给社区组织和民间团体,政府只负责宏观调控,这样做既大大减轻了政府的负担,又发挥了政府在社区建设中的主导作用。在美国纽约,政府和官员在社区建设中的职责都有明确的分工。

(2)大量具体工作主要由民间团体承担,工作机制、组织体系健全。美、加两国的社区工作组织体系是由政府各职能部门、政府资助的社区组织和民间组织举办的非营利机构组织组成,他们被称为“三大板块”或“三个部门”。政府在社区工作体系中承担的主要职责:①制定相关政策和立法,并通过制定规划来贯彻执行。②财政支持。政府每年要拨出专项资金用于社区发展事业。安大略省 1999 年用于社区建设方面的资金达 69 亿加元,占全年财政支出的 3%。财政拨款的主要依据是社区组织和民间团体就社区内拟帮助对象和服务内容所提出的申请,政府根据每年的监督、检查情况,确定下一年的财政资助。③实行严格的宏观控制与管理,政府通过制定标准,发执照等进行管理,民间团体及所举办的非营利服务机构是政府在社区建设和社区服务上的合作伙伴和具体执行者。他们在政府组织、协调下独立地开展社区内的各种有偿、低偿或无偿服务,以自己的服务争取政府、社会各界和居民的支持。特别值得注意的是,加拿大的企业界对社区建设也给予了极大关注,他们不仅为社区捐款捐物,而且主动投资社区事业,直接提供商业性的服务。

(3)非政府、非营利组织发达,专职人员都受过社区工作的专业训练。非政府、非营利组织是指不以营利为目的,主动承担社会公共事务和社会福利事务的社会中介机构。在两国的社区建设中,非政府组织是一支重要的社会力量,发挥了不可替代的作用:①数量多。仅在加拿大多伦多市,与社会有关的非政府、非营利性组织就有 300 多个,美国现有非营利性组织 140 万个;②分布广泛。涉及社区服务、文化、治安、卫生等居民需求的方方面面,可以说群众有需

求,他们就有服务。非政府组织的作用主要表现在:为社区居民提供具体的服务,拓展奖金来源,了解和反映社区居民的需求和利益。值得一提的是,两国从事专职社区工作的人员,无论是在社区管理组织中,还是非营利性组织或志愿机构中都要经过专业训练。

(4)社区参与广泛,自治和自助能力不断提高。社区参与广泛主要体现在社区参与的结构上。参与人员不仅有老年人、中青年,而且还有中小學生;不仅有社区内的非营利性组织和志愿者,而且还有驻区企业单位。加拿大的志愿者受到全国的高度重视,国家规定中学生每年必须到志愿组织义务劳动一段时间,否则不能毕业。据统计,美国现有80%以上的成年人参加过各种志愿活动,其中有50%以上的人曾为社区发展事业和社区组织提供过某种志愿服务^①。

再如,新加坡的社区建设工作也形成了自己的特色。新加坡从国情出发,提出了具有亲和力的社区建设理念:个体——具有社会责任感,家庭——温馨而稳固,社群——积极并有爱心,社会——富有凝聚力和复原力。社区建设的总体目标是发现并满足社区居民的共同需要,提升社区生活环境,开发和利用社区资源,开展社区服务和社会援助等。政府积极鼓励社会团体、宗教团体、中介组织参与社区建设,建立纵横交错的社区基层的组织网络,引导各族公民积极参与社区管理。^②

又如,香港由于其所处的特定位置和历史,其社区建设也是发展出了适合自身特点的理念及实践运作模式。香港20世纪70年代提出和实施了社区建设计划,其宗旨是要建立“互相关怀和负责的社区”^③。20世纪80年代以来,美国等一些发达国家兴起了社区主义(Communitarianism)活动,尽管这一活动有其复杂的经济或政治背景,但其直接目的是为了加强社区居民之间的交往以实现相互关怀。总之,社区建设是社会转型的必然结果之一,是一个国家实现现代化必不可少的环节之一。

2. 社区建设是当代中国社会转型的特定要求

简而言之,当代中国社会已经处在深刻的转型期,随着由传统计划经济体制向市场经济体制的转轨,已经引发了社会结构、生活水平、生活方式、思想文

① 刘春元:“国外社区建设经验的启示”,《哈尔滨商业大学学报(社会科学版)》,2008年第1期。

② 赵大生:“新加坡的社会建设”,《社区》,2003年第2~3期。

③ 香港社区教育工作者联席会议编:《社区理论与实践》,香港:香港中文大学出版社1994年版。

化及行为规范等方面的深刻变化。与先发国家相比较,当代中国的社会转型有其特殊性和复杂性,这不仅增加了中国走向现代化之社会转型的任务和难度,而且使得社区或社区建设的作用越来越凸显出来,社区建设的需要也就越来越迫切和重要。这主要体现如下。

(1)在宏观结构层面,社会转型表现为国家与社会的分离,即社会的宏观管理模式将由政府包揽一切转变为“小政府、大社会”,国家(或政府)、市场、社会三大部门(结构)分化的新格局逐渐浮现。随着社会主义市场经济制度的逐步建立,政府逐渐改变了在社会生活中的地位和职能,弱化了国家或政府以往对经济生活的直接干预,改变了对各项社会事业全面包揽的状况,逐渐发育和发展了新的市场经济领域及更为广泛复杂的社会生活领域,并由此引发和培育了政府、市场和社会之间的结构性分化。这种分化突出表现在:一是形成了以市场为基础的经济资源的多元化配置。“政企分开”使企业 and 市场逐步从政府行政体制中分离和发育起来。尤其是现代企业制度的全面建立和股份制的改革使企业直接面对市场,成为自主经营、自负盈亏的独立法人,逐步由原来的生产生活一体化组织转变为单纯的契约化经营性组织。作为市场要素和资源,它按照利益最大化的原则配置,通过竞争及其带来的活力和效率,广泛地提供私人消费物品和服务。二是形成了以公共利益、公共事务为基础的社会资源的多样化配置。政府行政资源、市场经济资源的结构性分化及重新确定各自的资源配置原则,必然会剥离原先政府和企业组织所承担的许多不应承担的社会功能,社会福利与社会保障、文化、教育、体育及人们的日常生活中的大量社会事务正在逐渐回归社会。社区作为社会领域刚刚发育起来的新的结构性因素,将在承担起政府行政组织难以有效提供、市场营利组织不愿提供的许多社会功能等方面,发挥越来越大的作用。

(2)在中观结构层面,社会转型表现为企业、学校、医院等单位组织的结构分化和功能专业化,社会的中观管理模式由“单位办社会”转变为“社会办单位”,社会组织类型多样化、功能专门化的新格局逐渐形成。随着传统计划经济体制逐渐被突破,市场经济的发展必然造成社会分工的高度发展和社会组织功能的不断分化,集中统一的行政组织模式被高度专业化、独立化和多样化组织模式取代,逐渐形成一种社会组织类型多样化、功能专门化的新格局。在当代中国的社区建设过程,已经产生并不断孕育着许多新型的社会化组织,如各类行业协会、各类志愿者组织、业主委员会等。这些大量兴起的公益性、互助性、

自治性组织,不仅以专业化的趋势和更为精干、高效、灵活的方式满足人们日趋丰富和复杂多样的需求,而且在由“单位人”向“社会人”转变过程中,使那些已成为具有“社会人”特性的广大社会成员重新组织起来,以全新的组织方式和行为方式,广泛参与社会活动。

(3)在微观结构层面,社会转型表现为家庭结构功能的变化与社会人群出现结构性的群体分化。在家庭方面,由于家庭结构的核心化和家庭规模的小型化,必然导致家庭职能及家庭事务的外移,因此作为家庭结合体的社区无疑就成了家庭外移职能或事务的责无旁贷的承担者。在群体分化方面,在市场经济体制下,随着资本市场和房地产市场的不断发育,尤其是在人们的个人能力作为人力资本,以及个人资产等共同作为生产要素参与分配的情况下,个人之间的收入差别将进一步转化为资本和财产的差别,这种差别构成了社会人群出现结构性群体分化的现实经济关系的基础。如何使“单位人”与“准社会人”重新自觉认同和形成社会的共同利益和整体利益,这些都是需要探索和新情况、新问题。社区的发育、成长,在为广大社区成员提供互相交流、互相合作的新型社会联系和参与方式,培养不同人群之间相互关心、相互帮助、相互信任的新型的人际关系等方面,将能够发挥十分重要而切实的积极作用。

(4)在微观的个体成员层面,社会转型表现为人口结构的新变化及社会人际关系发生的重大变化。一方面,“三多人口”(失业或无业人口在一定时期内增多,社会流动人口增多,老年人口增多)的许多问题都将表现在社区层面,满足这些人口不同需求的繁重任务将主要由社区来承担。另一方面,随着市场经济的发展,人与人之间是由以往的亲情关系、熟人关系向业缘关系、法理关系转变。尤其是在市场经济活动中,无情的市场竞争原则正在撕破由计划经济所构建的温情的熟人交往纽带,使社会活动过程中的人际关系更多地表现为功利取向和利益契约的关系。随着城市老社区的改造、变迁和新社区的建设、延伸,居民的搬迁促使许多传统社区瓦解,新的高楼单元化的居住格局正在使社区成员之间形成强烈的陌生感、疏远感和孤独感,严重阻碍了人们之间友爱互助精神的发展。而社区共同体的形成和发展,在帮助人们树立起高尚的精神要求,培育和提升人际交往境界,实现人际交往的价值理想与规范伦理的统一,道德精神和道德实践的统一,构建高素质、高水平、高层次的社区文明,具有重要的作用。

(5)从特定意义上讲,社区建设将对中国社会的改革、发展与稳定这一事关

全局的重大问题具有十分重要的意义。众所周知,经过三十多年的改革开放,中国经济持续高速发展,在社会体制转轨和市场经济体制不断确立的过程中,社会利益关系也变得异常复杂,无论从经济发展的数量、质量来看,还是从利益格局的分化、贫富差别、阶层差异等方面来看,中国的经济社会发展都已经处于关键的“临界点”。许多国家的发展进程表明,处在这一临界阶段的社会已进入“矛盾凸现时期”,在未来的发展进程中有可能出现两种结果:一种是进入“黄金发展时期”,政策把握得当,经济社会协调发展,就会进入一个良性运行和健康发展的轨道;另一种是进入“风险社会时期”,即经济社会发展脱节,各种社会差距扩大,社会矛盾加剧,导致经济社会发展徘徊不前,甚至出现社会动荡和严重的动乱局面。因此,这一时期对中国以后的发展具有特殊而重要的作用。比如,在原有的利益格局已发生了重大的调整、分化、重组,并出现了许多新的社会阶层及其日益多样化的利益诉求的情况下,能否在社区层面发展出有效的利益诉求机制、及时反馈社情民意、合理协调社会各阶层的利益关系,以便进一步有效整合社会资源,维护社会稳定,建设和谐社会等,就成了中国保持未来经济社会继续健康持续发展所要解决的十分重要的课题之一。

也正是在这种背景下,为了防患于未然,顺利度过发展的“临界点”。2002年,中共“十六大”提出了“全面建设小康社会”,把“小康社会”的内涵扩展为“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”。2003年,中共十六届三中全会又适时提出了“坚持以人为本,树立全面协调可持续发展的科学发展观”。2004年,中共十六届四中全会进而明确地把构建社会主义和谐社会作为党的执政目标,从而使构建社会主义和谐社会成为建设有中国特色社会主义的一项基本任务。2006年,中共第十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》更是明确指出,在构建社会主义和谐社会的进程中必须继续大力“推进社区建设,完善基层服务和管理网络”,“全面开展城市社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体;完善居民自治,支持居民委员会协助政府做好公共服务和社会管理工作,发挥驻区单位、社区民间组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区建设中的积极作用,实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动;加强流动人口服务和管理,促进流动人口同当地居民和睦相处;完善社区公共服务,开展社区群众性自助和互助服务,发展社区服务业”。

2007年,中共“十七大”报告提出,要在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。执政党的这一系列诉求,特别是十六届六中全会和“十七大”的精神,不仅是新形势下进一步推进社区建设的强大动力,同时也为社区建设提出了新的任务和更高的目标要求,更是说明了在这种特定背景下开展社区建设的重要性和迫切性。

(二) 社区建设:21世纪中国城市社会整合的基础工程

社会整合作为社会学的一个重要范畴,历来为社会学家所重视。从特定意义上说,社会学也是研究社会整合的学问,早期的社会学家斯宾塞、孔德、迪尔凯姆、韦伯等分别从维护现代资本主义制度的角度提出并探讨了社会整合的问题,比如迪尔凯姆有关社会团结的理论——“在一定意义上可以说,迪尔凯姆的基本社会学理论是以社会团结为主线而展开的,这一理论包括:社会团结的产生(宗教研究),社会团结的类型、特征和功能(机械团结和有机团结),社会团结的基础(集体意识、道德),影响社会团结的因素(社会分工),社会团结的维持(中间职业团体)及破坏(社会解组、失范状态及越轨行为)等”^①。马克思则是从批判资本主义或者是从“冲突论”的角度研究了社会整合的问题。

现当代的西方社会学者更是把社会整合作为了社会学的核心概念之一进行研究,其中最具有代表性的就是美国著名社会学家帕森斯。1977年帕森斯在《社会体系和行动理论的演进》一书中,把社会整合的含义规定为:①社会体系内各部分的和谐关系使体系达到均衡状态;②体系内已有成分得到维持,以对抗外来压力。帕森斯认为,一个社会要达到整合的目的,必须具备这样两个不可缺少的条件:①要有足够的社会成员作为社会行动者受到适当的鼓励并按其角色体系而行动;②使社会行动控制在基本秩序的维持之内,以免形成离异或冲突的文化模式。其实,在帕森斯的整个结构功能主义理论中,研究社会整合是其基本追求之一,这在他的AGIL模式中得到了明确体现。

帕森斯认为,行动系统的基本结构是由系统必须满足的功能要求决定的,这些功能要求由下述范畴表示:适应(A)、达鹄(G)、整合(I)、维模(L)。适应

^① 贾春增:《外国社会学史》,北京:中国人民大学出版社2000年版,第137~138页。