

华夏社会发展丛书·浦东系列

社区建设： 热土上的宏伟工程

吴铎 等著

当代中国出版社



华夏社会发展丛书·浦东系列

社区建设：热土上的宏伟工程

吴 铎 等著

当代中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区建设：热土上的宏伟工程/吴铎等著，－北京：
当代中国出版社，1997.7
(华夏社会发展丛书·浦东系列/鲍宗豪，张学兵主编)
ISBN 7-80092-572-2

I. 社… II. 吴… III. 社区-建设-研究-上海-浦东
IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 05177 号

当代中国出版社 出版发行
社址：北京地安门西大街旌勇里 8 号 邮政编码：100009
冶金印刷总厂印刷 新华书店 经销
787×1092 毫米 32 开本 6.25 印张 2 插页 132 千字
1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月第 1 次印刷
定价：14.00 元

67-01-17

华夏社会发展丛书·浦东系列

编 委 会

顾 问：雷洁琼 夏征农 王元化 尹继佐

名誉主编：邓伟志

主 编：鲍宗豪 张学兵

编 委：（以姓氏笔画为序）

马伊里 王正平 许纪霖 朱敏彦 吴 铎

沙海里 张 雄 张学兵 陈田初 赵开国

姚俭建 盛国生 鲍宗豪

策 划：华夏社会发展研究院
华东社会发展研究所

代 序

邓伟志

“以经济建设为中心”取代了“以阶级斗争为纲”，是一大转折，一大进步。没有“以经济建设为中心”，就不会有今天这般的经济速度。经济建设带动了社会发展，增强了“以社会发展为目的”的自觉性。社会发展的光辉实践，极大地提高了社会发展的理论地位，使得人们的认识产生了新的跨越，新的飞跃。

一、社会发展观高于可持续发展观。现在到处都在讲“可持续发展”，这是对竭泽而渔的短期行为的一种回敬，很有意义。不过，可持续发展只是回答了近期与远期的关系。以人的全面发展为目的的社会发展观，触及到了发展的本质，同时也包含了可持续发展，以及更早的综合发展观。

二、社会发展的内容是丰富的。有一篇权威性的文件指出：发展是指“社会生活的一切方面于一体的完整形象”。它包括社会、政治、文化、科技，甚至还包括经济。具体地说，在社会制度确定之后，社会发展包括人口、教育、科技、传播、社会参与、社会管理、社会生活、社会安全、社会秩序以及城市化等许多方面。

三、社会发展要求我们要多从提高人民的生活质量上着手。曾有那么一个国家，经济增长率为世界第16位，可是，社会动荡，民不聊生。连他们的总统也不得不承认，他们经

济很好，人民很苦，中国有一些有钱有权的人生活质量并不高，也很能说明这一点。怎样一种生活可以称得上生活质量是高的呢？十个字：富裕、健康、和谐、文化、贡献。富裕是经济前提。健康是身体条件。和谐是素质的体现。和谐即幸福。文化和贡献是高标准。无文不高。对社会没有贡献，生活质量也高不到哪里去。

四、社会发展要求我们多从提高社会生活的“含文量”考虑。“含金量”已成为人们的口头禅。好像还应该有个“含‘文’量”的概念。同样一个东西，经佛教界开光以后，价值就两样了。同一个螃蟹，经《红楼梦》里那一帮人作诗、猜谜，吃起来就更有味道了。花同样的钱装璜，有文的就雅，无文的就俗。因此，我们要努力开拓社会人文资源，优化社会人文环境。比方说，有些国家以成人人均年借书量达20本为自豪。我们什么时候能够把买书、借书、读书的状况写进各级政府的报告呢？

五、社会发展要求我们努力提高社会工作的水平。现在，一方面在讲“人口过剩”啦，“工人下岗”啦，另一方面还有大量工作没人做，这就是社会工作。由于社会工作水平不高，带来了一些地方生活质量低下。社会工作是专业化社会服务，是一种感情化的人文技巧。中国社会工作的大趋势是社会化、产业化、法制化。为了实现这“三化”，中国既要发展职业教育、成人教育，还要在高校设立社会工作专业，培养社会工作人才。当务之急，是实现零的突破。

六、社会发展要求我们在协调上要多下功夫。这里除了要协调好社会发展与经济发展的关系之外，还要协调好社会发展内部的种种关系：（1）处理好局部发展与全面发展的关

系。一花独放不是春，万紫千红才是春。现在，全国支援内地的任务很重，刻不容缓。(2) 处理好渐进与跃进的关系。历史有“一天等于二十年”的时候，也有“二十年等于一天”的时候。在中国，有的地区应稳中求进，好中求快；有的地区应进中求稳，快中求好。(3) 社会事业的投资要加大，社会发展的成本要降低。现在有些地区社会事业投资的比例赶不上许多发展中国家。有些地区社会发展的成本、学费，大得惊人。这种情况亟待改变。(4) 最根本的是协调，要协调好先进的社会制度同落后生产力的矛盾，先进的社会制度同落后文化力的矛盾。协调为了发展，协调就是发展。在协调中发展，在发展中协调，不能搞静止的协调。

七、不管怎么说，都应该成立同国家经委相平行的“社会发展委员会”，统一管理各项社会事业，改变过去都管又都不管的沼泽状态。

八、落实到社区。社区是经济发展和社会发展这两种发展的载体、前沿、基础。近年，社区工作普遍受到重视。可是，在重视的同时，要防止搞新的政、社合一。政府领导社区，政府不宜代替社区。社区可以同行政区划耦合，社区也可以不同行政区划重叠。一个社区可以包含许多行政区划，一个社区可以属于几个行政区划。把政、社的两个积极性都发挥出来了，社会事业就发达了，社会发展就一往直前了。即使不是直线发展，也可实现阶梯式发展、枝节型发展、循环式发展，或者是不等式发展。总而言之是在发展，而不是倒退。

前 言

人类的纪元历史正处在即将从 20 世纪跨入 21 世纪，即将从第二个 1000 年跨进第三个 1000 年的转折时刻，在浦东——这片“20 世纪最后的处女地”上，中国人正以令人瞩目的速度进行着跨世纪的大规模开发。

浦东的跨世纪开发，无疑是中国着眼于新世纪发展的一次战略突破。六年多来，浦东崛起的辉煌成就，犹如中国描绘新世纪的一首赞美诗，将成为中国人在重大转折时刻迅速发展的典范。

浦东的崛起，不仅仅在于它开发了一片空白的土地，更在于它深层次全方位的社会开发。中共中央决定在“九五”期间赋予浦东新区一系列新的功能性政策，这为浦东的开发注入了新的活力，将促使浦东在一个更高的水准上开发与发展。

为了反思浦东开发六年多来的成就，揭示浦东着力于深层次、全方位社会开发的精髓，促进浦东在中国经济与世界经济接轨中发挥“龙头”作用，我们特编撰“华夏社会发展丛书·浦东系列”。

这套丛书的最大特色在于：(1) 它紧贴浦东近年来开发的实际，从不同的侧面反映了浦东社会发展的辉煌成就；(2) 它是我们理论工作者第一次从理论上对浦东区域社会发

展模式的探索；(3) 它是我们华夏社会发展研究院研究人员集体的创造、集体的智慧、集体的成果，从这些成果中可发现我们研究人员近年来深入浦东城区、农村、企事业单位调研的足迹，以及反思和研讨的线索。但愿我们的探索能给新区政府部门、以及关注浦东开发开放的学术界同仁、国内外各界朋友提供参考，并引起深入的研讨，这将是对我们撰写这套丛书的最大支持。

华夏社会发展研究院院长 **鲍宗豪**

(1996 年 10 月)

目 录

代 序	
前 言	
引 子	1
一、社会功能开发	3
1. 浦东的经济腾飞	3
2. 社会变迁引起的思考	6
3. 一种新的“开发”观念	13
二、社会事业的兴起	19
1. 社会事业的发展机遇	19
2. 社会事业的社会化	22
3. 社会事业的产业化	27
三、社会保障体制	32
1. 高速发展的安全网络	32
2. 城市社会保障的构思	39
3. 城郊社会保障的新课题	46
四、社区发展规划	52
1. 有效的社区发展方法	52
2. 规划的目标与原则	58
3. 规划的全面与重点	64
五、社区发展指标	73
1. 社区发展的科学尺度	73
2. 社区发展指标体系的构建	78

目 录

3. 浦东新区部分社区发展指标及其比较	89
六、社区精神文明	95
1. 社区文化新氛围	95
2. 社区教育新格局	100
3. 社区体育与娱乐	109
七、社区建设主体	115
1. 发挥“三种法人”的作用	115
2. 社区成员的广泛参与	122
3. 社区工作者的培训	126
八、街道社区发展	135
1. 街道社区的由来	135
2. 街道社区的社会功能	143
3. 街道社区的定位	150
九、城乡社区变迁	157
1. 城市化进程	157
2. 农村“大郊区”发展思路	165
3. 城乡一体化发展战略	169
十、社区前景展望	175
1. 宏伟的发展蓝图	175
2. 优化区位结构和人口素质	177
3. 完善服务和管理网络	182
编 后	190

引 子

社区建设是在上海浦东新区这片热土上正在进行的一项巨大的社会工程。

开发开放浦东的伟大战略于1990年开始实施。《上海市浦东新区90年代社会事业发展战略及规划研究》、《上海浦东新区90年代社会保障发展规划研究》的出版问世,是新区社区建设工程奠基的标志。几年来,在红红火火的社区建设过程中,又先后涌现了浦东新区社会服务行业协会组织以及《浦东新区社会发展报告》、《社区社会工作读本》(实验本)等具有标志性的读物。《浦东新区年鉴》、《浦东新区统计年鉴》、《浦东开发》杂志等,用生动的材料和精确的数据,记录了新区社区建设的动人业绩。

社区是经济、社会、教科文协调发展的基本单位。社区发展是经济发展和文明发达程度的重要标志。社区发展的主要目的在于,以人的全面发展和提高人的素质为中心,充分开发社区资源,有效利用各种援助,提高社区综合发展水平;健全和发展社区的自治组织,培养社区成员的民主意识,提倡互助合作精神,增强自治、互助能力,鼓励社区成员自力更生解决社区问题;提倡有助于社会进步的伦理、道德,发展科学、教育、文化、体育、卫生事业,建立社区内部良好的人际关系和社区结构,加强社区整合,推动社区建设,促进社会全面进步。

浦东新区正在崛起。社区开发的速度惊人。城市社区正实施结构性重组,加速人和各种物质条件现代化的进程,以便更好地适应并推进经济发展。大量新兴社区,尤其是新型居住社区迅速出现在这片热土上。城郊结合部成片进入城市化轨道,城郊变为城区,村民变为市民,村乡组织变为城市居委会和街道办事处组织。大量来自国内外的新居民,成为浦东新区的常住群体。在这种高速发展变化的进程中,人际关系、社会网络、人们的思想观念、生活方式、社会习俗、心理状态、文化模式等等,都处于“变革”之中。浦东新区进行的社会工程,就是要通过社区建设,解决新出现的问题,实现社区整合,满足人们不断增长的物质和精神需求,提高全体居民和全社会的生活质量。

从实施开发开放浦东的战略开始,我们便被这片热土深深吸引,参与到社区建设的工程中来。这项工程为社会学、社会工作、社区理论等学科提供了丰富的养料,同时也企盼这些学科为社区建设工程贡献知识和智慧。我们这些长期在高等学校从事教学和研究工作的学人,与社区建设工程第一线的实际工作者,密切配合、精诚合作,已经五个年头了。《社区建设——热土上的宏伟工程》,在一定意义说就是我们合作的记录,也可以说是在社会主义建设新时期,社会学、社会工作学理论与实际相结合的产物。我们预期,这种结合,将持续到21世纪,让社会学、社会工作学科为浦东新区的开发开放以及我国伟大的社会主义现代化建设事业,做出更多的贡献,在社会建设工程的发展进程中,留下更深的足迹。

社会功能开发

1. 浦东的经济腾飞

熟悉浦东昔日面貌的人们,不能不惊诧于这个地方在短短的几年开发建设中所发生的巨变。昔日破旧低矮的房屋正被一幢幢摩天大楼所取代,门庭冷落的店铺已发展成富有现代气息的商业街。陆家嘴、金桥、外高桥和张江等开发区的建设,推动了整个浦东经济的高速发展,“宁要浦西一张床,不要浦东一套房”的陈旧观点被浦东经济发展的潮流冲得无影无踪了,东方明珠电视塔、南浦大桥、杨浦大桥、第一八百伴商厦的落成,使人们能够深刻地感受到浦东经济腾飞的脉动。

几年来浦东经济迅速发展。1995年,新区国内生产总值(GDP)达到411.80亿元,按可比价格计算,与开发之初的1990年的60.24亿元相比年均递增23%。GDP占全市的比重由1990年的8.1%提高到1995年的16.7%,经济运行的质量和总体素质同步提高,产业结构明显改善,第三产业占GDP的比重由1990年的20.1%上升到1995年的31%,年均增长30.8%^①。新区的外

^① 周禹鹏:《二十一世纪新上海的象征——浦东》,《上海综合经济》1996年第1期。

向型经济自开发开放以来一直保持强劲的增长势头,1994 年出口创汇达 18 亿美元,保持了三年来平均递增 50% 的高记录。投资高潮迭起,为浦东的经济发展注入强大的活力。投资规模越来越大,跨国公司越来越多成为浦东引进外资的显著特征。至 1995 年底,浦东新区已累计引进外资项目 3501 家,总投资 142.45 亿美元,协议外资 91.4 亿美元,一批著名的跨国公司,如美国的杜邦、福特、吉列,德国的西门子、巴斯夫,日本的日立、松下、夏普等,港台地区的面臣、邱永江落户浦东,构建起了浦东现代化的产业结构。新区固定资产投资,1994 年完成 256.5 亿元,比 1990 年增加了 17.7 倍,新区的投资强度,按固定资产投资额占 GDP 的比重,比上海市平均水平高 36%,与深圳相比高出了 76%,其中基础设施投资规模十分巨大,至 1994 年新区基础设施累计完成投资 168 亿元,占五年固定资产投资总额的 31.1%。到 1994 年底,新区内累计在建大楼达 130 多幢,在建面积 387 万平方米^①。

浦东四个重点开发区的建设取得了卓有成效的进展。陆家嘴金融贸易区、金桥出口加工区、外高桥保税区以及张江高科技园区通过招商引资、城区建设等方面工作,已呈现出现代化功能小区的面貌。

浦东的各类要素市场建设已形成一定规模,新区在大力发展生产资料保税市场、物资流通市场、房地产市场、资金融通市场和人才、劳动力市场的同时,着力加快培育金融、保险业市场,到 1994 年底,新区的各类金融分支机构及网点已达 363 家,是 1990 年的 2.8 倍;各银行存贷款余额已达 837.6

① 《上海浦东新区统计年鉴(1995)》,上海社会科学出版社 1995 年版,第 13 页。以下数据,如无特别标出,均引自该书。

亿元,是开发初期 1990 年的 12.8 倍。

经济的发展带动了人民生活水平的提高。从职工年平均工资水平来看,1990 年职工年平均工资 2939 元,1993 年达到 5999 元,1994 年为 7906 元,其中 1994 年为 1993 年的 131.8%。居民收入水平提高的一个突出表现是城乡居民储蓄存款年末余额的增长。1993 年,居民年末存款余额总额为 65.81 亿元,1994 年猛增至 116.18 亿元,1994 年为 1993 年的 176.5%。其中,城镇居民的年末存款余额 1994 年为 1993 年的 179.3%;农村居民 1994 年的年末存款余额为 1993 年的 161.6%,城镇与农村在储蓄发展速度上是比较平衡的。

居民收入的提高使得消费水平相应提高。1993 年新区社会消费品零售总额为 419200 亿元,1994 年为 827400 亿元,1994 年比 1993 年增长 97.4%,按消费品的用途来分,吃的方面增长最快,1994 年比 1993 年增长 181.9%,穿的方面增长 36.5%,用的方面增长 58.2%,烧的方面增长 81.9%。扣除物价上涨因素,仍有较大的涨幅。这表明随着经济的增长,人们有余力把越来越多的钱用于生活消费。

浦东开发开放取得的巨大成就为世人所瞩目,它的腾飞表明了中国经济发展的强劲力量。今日的浦东能取得如此辉煌的成就,得益于它得天独厚的优势;中国十几年来的改革开放的经验为浦东提供了有益的参考;上海雄厚的经济基础和人才、技术、信息、资金的输入为其腾飞奠定了坚实的基础;地处长江流域经济区的“龙头”位置,以广大的长江流域为其腹地,起着“外引内联”的门户作用。这种优势,使中央关于浦东开发开放的决定刚刚作出,就产生了巨大的影响,国内外的资金、客商纷纷而至,掀起了浦东开发建设的高潮,浦东的面貌

在短时期内发生了巨大的变化。

浦东的发展与世界经济的发展是密切相联的。近年来,由于西方发达国家经济不景气,投资效益下降,这些国家为追求利润,纷纷把资金投向经济发展势头良好的国家和地区。东南亚地区这几年经济的蓬勃发展,对他们产生了极大的诱惑。东南亚各国为大量引进外资,加快本国的经济发展,纷纷制定一系列政策,采取措施优化投资环境。引进外资和项目是中国改革开放的一项重要内容,在争取外资和项目的过程中,具有优越条件的浦东终于应运而生,谱写了中国改革开放的新篇章。

2. 社会变迁引起的思考

浦东开发开放造就了浦东经济腾飞的奇迹,同时,也对社会的其他方面产生了冲击,形成了浦东的社会变迁。在这个变迁过程中,当我们把眼光投向整个社会层面时,许多问题显现出来。

(1)环境问题

浦东在开发之初,就吸取了浦西工业发展过程中环境污染严重的教训,严格控制重污染企业,加大工业废水处理能力。据不完全统计,1994年,新区环保部门注销了52户重污染企业,对新建企业的“三废”处理严格实行“三同时”,促进新区企业努力提高废水处理率、纳管率和重复使用率,以有效减轻工业污染对环境的危害。由于在控制污染方面采取了严格措施,新区开发开放以来,工业污染没有对环境造成什么恶化后果,工业废水排放量还呈现有所下降的趋势。但目前浦东