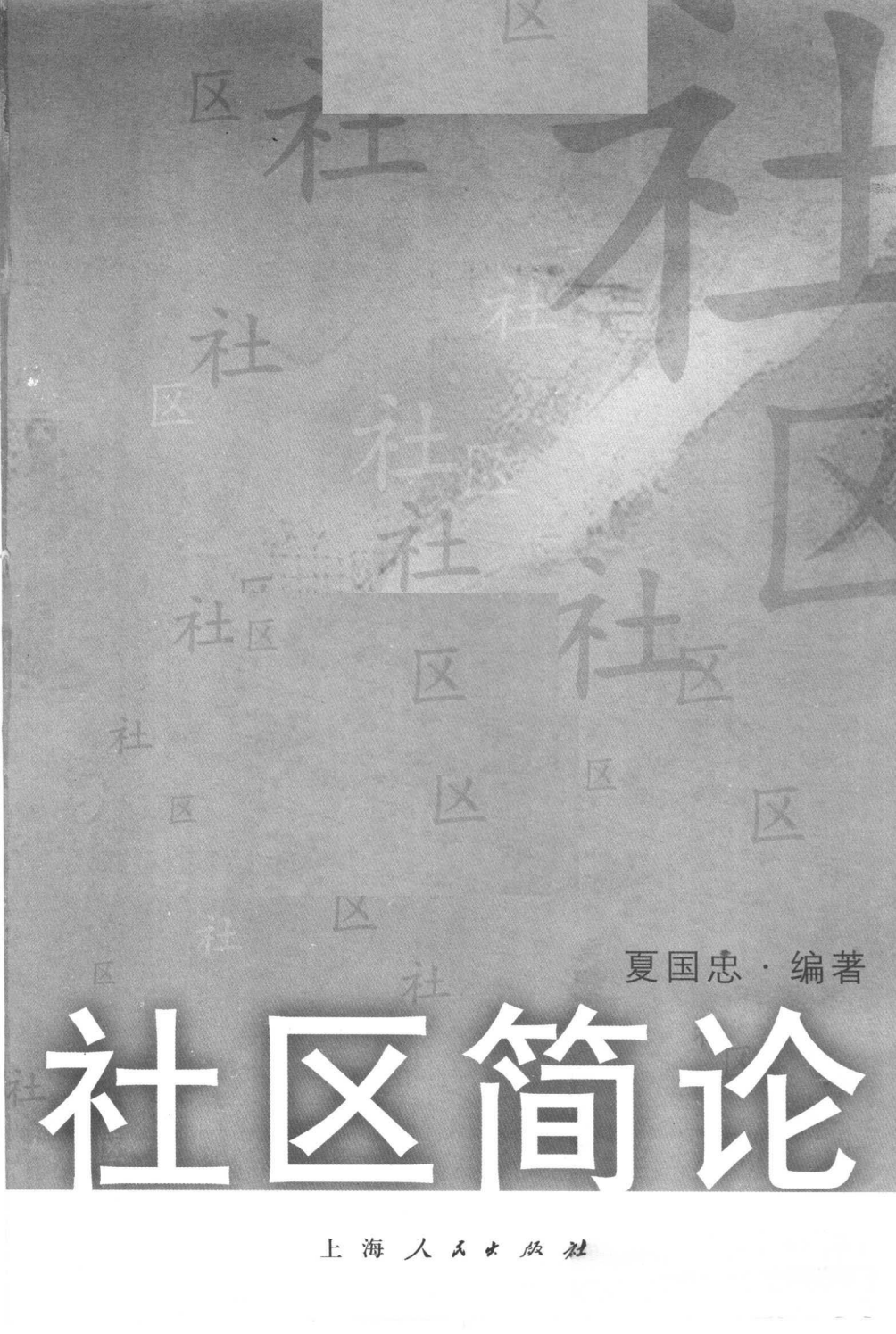


社区简论

夏国忠·编著

上海人民出版社



夏国忠 · 编著

社区简论

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区简论/夏国忠编著.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05116-X

I. 社... II. 夏... III. 社区—城市建设—研究—中国

IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 034920 号

责任编辑 刘 影

封面装帧 储 平

美术编辑 傅惟本

社 区 简 论

夏国忠 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

中共上海市委党校印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8 插页 1 字数 181,000

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

印数 1-4,100

ISBN 7-208-05116-X/D·891

定价 15.00 元

序

高汝熹

在传统的计划经济体制下，国家和政府运用自上而下的行政力量，控制着几乎所有的人和物，组织着经济的活动，支配着人们的生活，这个时期，既没有真正意义的企业，也没有真正意义的社会，单位依附于政府，社会依附于国家，整个社会呈现出单一纵向的倒树状社会结构，呈现出国家（政府、行政）、社会（社区、自治）、市场（企业、交易）三位一体化的“单位制”社会特质。

发轫于 20 世纪 80 年代的市场化改革，不但改造着经济领域，还一定程度地改造着政治领域，更深刻地改造着社会领域。市场经济的发展，使真正意义上的法人企业，或从政府体制之内分离出来，或从政府体制之外培育出来，使市场成为了配置资源的主要方式。市场化的改革进程，使政府的职能不断弱化、优化，使行政的权力不断规范化、民主化。以调控宏观经济、建设基础设施、加强社会管理、创造发展环境为主旨的“非全能型”政府，把企业管理职能，让渡于企业法人；把行业的管理职能，让渡于社会中介组织；把劳动、工资、住房、医疗、养老、福利等等一系列社会职能，让渡于社区承接。除此之外，政府在弱化自上而下的行政控制之时，更加注重培育社会成员的自主意识，培育社会组织的自治能力，注重自下而上的民主诉求，注重上下之间的良

性互动。这些经济和政治领域发生的变化,催生了社会领域的转型。这种转型,解除了社会成员对单位(实际上是对政府)的全面依附,增强了人的自主性和物的流动性,出现了多元化的生活方式和社会需求,出现了不断成长的社会组织和社会功能,出现了不可忽视的社会现象和社会问题。这个时期,真正意义上的社会,从国家、社会、企业三位一体之中分离出来,企业独立于政府,社会独立于国家。这时的社会,呈现出纵横交错的网络型结构,呈现出国家(政府、行政)、社会(社区、自治)、市场(企业、交易)三元分立的“非单位化”特质。

社区作为社会的单元,作为浓缩的社会,作为社会功能的载体,承担着“单位制”社会弱化、社会组织孵化、社会结构阶层化、流动人口扩大化、社会功能属地化、社会管理社会化、经济成分多样化以及生活方式、人际关系、价值取向多元化等等变化所带来的连带责任。

街道办事处作为城市基层政权区政府的派出机构,居民委员会作为群众的自治组织,他们承接着社会职能转换的巨大压力,担负起构建社区管理体制的重大责任,承担着完善社区组织体系的历史使命。其具体内容,包括城市社区的经济、政治、组织、文化等多个方面。其主要目的,在于把从单位中分离出来,或是从新经济成分中产生出来的分散个体,以社区为载体重新凝聚起来,通过社区成员的广泛参与,通过各类社区组织的自主自治,通过社区经济、政治、文化资源的要素整合,把城市社会的基本单元纳入有序格局,促进市场经济的良性运行和民主政治的全面发展,促进城市居民素质的全面提升。

作为国内社区建设的先行者之一,上海市在社区理论和实践探索之中,取得了很大的成绩,积累了宝贵的经验;也走过不少弯路,吸取了不少教训。夏国忠同志曾直接投身于上海社区

建设的实践之中,担任上海市虹口区四川北路街道办事处主任,《社区简论》这本书,是他进行社区理论与实践探索的重要成果。综观《社区简论》一书,具有以下几个方面的特点:

一是内容宽泛。本书研究的视野比较开阔,涉及社区研究和社区建设的各个方面,包括社区的政治、经济、文化、管理等多项内容。既有国外的研究进展,又有国内的探索成果;既有纵向(历史)的变迁考察,又有横向(区域)的比较分析;既围绕着关系分说,又围绕着问题展开。

二是实践性强。夏国忠同志曾从事基层社区的组织、管理、协调工作,具有丰富的实践经验,本书立足于上海的社区实践,立足于作者的亲身经历,从微观、操作、事务性层面,来透视国家与社会(实则是政区与社区)、理论与实践、历史与未来的关系。与此同时,作者凭学人敏锐的观察特质,从国内外社区实践的浩繁素材之中,通过归纳经验,通过总结教训,凝练出适应我国国情的社区理论。

三是理论前瞻。本书对国内外社区理论的各种流派进行了系统的介绍,对支撑社区实践的各种理论进行了全面的阐述。更为重要的是,本书在把握国内外社区理论和社区实践的最新进展基础上,前瞻性地分析了现代科技,尤其是信息化给社区带来的全面冲击,分析了社区概念与现代化发展的互动机理,分析了社区人口承载阈值对环境意识复归的呼唤,分析了我国社区发展的时间走向,分析了社区经济运行的机制。本书的这些前瞻性研究,具有一定的理论新意。

通读《社区简论》,收益良多,掩卷而思,不禁提笔,乐而为序。

2003年12月20日于上海

目 录

序.....	1
第一章 导论	1
1.1 社区研究的背景与社区建设的意义	1
1.1.1 社区研究具有广阔的时代背景	1
1.1.2 社区建设具有特殊的战略意义	3
1.2 我国城市社区建设的特征与问题	6
1.2.1 我国的城市社区建设具有鲜明的时代特征	6
1.2.2 我国的城市社区建设存在不少的现实问题	7
1.3 本书的研究视角与章节安排	9
1.3.1 本书的研究视角	9
1.3.2 本书的章节安排.....	11
小结	13
第二章 社区、社区研究与社区实践	15
2.1 社区.....	15
2.1.1 社区的定义与要素.....	15
2.1.2 社区的结构功能.....	19
2.1.3 社区概念的发展与现代化进程密切相伴.....	21

2.2 国外的社区研究与社区实践	28
2.2.1 国外的社区研究	28
2.2.2 国外的社区实践	33
2.2.3 当今世界的社区研究与实践	37
2.2.4 信息技术给社区研究带来了新的课题	38
2.3 国内的社区研究与社区建设	44
2.3.1 解放前的社区建设与社区研究	44
2.3.2 新时期的社区建设与社区研究	47
小结	54
 第三章 城市社区的人口、资源与环境	 56
3.1 城市社区的人口	56
3.1.1 人口是社区的首属要素	56
3.1.2 城市社区流动人口的特征与效应	58
3.1.3 人口的老龄化是社区发展面临的新课题	64
3.2 城市社区的资源	70
3.2.1 社区资源有不同的界定方法	70
3.2.2 整合社区资源具有可操作性	72
3.2.3 网络信息拓展了社区资源	75
3.3 城市社区的环境	76
3.3.1 社区的复归呼唤环境意识	76
3.3.2 从不同的视角来透视社区的环境意识	77
3.3.3 城市社区环境质量的经济学思考	79
3.3.4 采取措施强化社区环境建设	82
小结	83

第四章 城市的社区经济与社区服务	85
4.1 城市的社区经济	85
4.1.1 城市社区经济的背景与功能	85
4.1.2 社区经济的理论与机制	92
4.1.3 社区经济的变迁、现状与未来发展	97
4.2 城市的社区服务	114
4.2.1 一般意义的社区服务	114
4.2.2 志愿意义的社区服务	124
小结	136
第五章 城市的社区文化与社区文明	138
5.1 文化与社区文化	138
5.1.1 文化与社区文化的概念	138
5.1.2 社区文化的理论与现实意义	142
5.1.3 社区文化发展现状及存在的问题	146
5.1.4 社区文化发展的相关问题研究	156
5.2 城市的社区文明	162
5.2.1 城市社区的精神文明	162
5.2.2 城市社区的政治文明	166
小结	188
第六章 城市社区管理模式的变迁与探索	190
6.1 城市管理中政府与社会的关系	190
6.1.1 政府与社会关系的理论	190
6.1.2 市场经济条件下的政府行为	191
6.1.3 基层政区与社区的关系	192
6.2 我国城市基层管理的体制变迁	195

6.2.1 法定社区组织的巩固和延伸	196
6.2.2 单位制对法定社区的蚕食和逐步萎缩	198
6.2.3 街居社区体系的复苏	203
6.3 我国城市社区管理的体制模式	209
6.3.1 目前社区管理的体制模式	209
6.3.2 社区管理中的网络组织	212
6.3.3 我国城市社区管理中存在的问题	217
6.4 国内外社区管理体制模式的比较研究	220
6.4.1 社区管理体制模式的类型	220
6.4.2 国外社区管理模式特征及其经验	224
6.5 现代城市基层管理体制的创新探索	227
6.5.1 现代社会的新变化与社区发展的新动向	227
6.5.2 城市社区管理体制的创新探索	230
小结	239
参考文献	240

第一章 导 论

1.1 社区研究的背景与社区建设的意义

1.1.1 社区研究具有广阔的时代背景

改革开放二十多年来,我国经济体制改革取得了重大进展:以发展生产力为核心,不断调整和理顺国家、企业、个人的关系,充分发挥三者的积极性、主动性和创造性,逐步建立起完善配套的社会主义市场经济体系、现代企业制度和按劳分配的个人分配制度,同时政府职能不断优化,资源配置和社会管理不断趋向市场化、社会化、法制化。进入 21 世纪,我国经济社会领域发生了一系列重大变化和转型:(1)综合经济实力显著增强,2002 年人均国内生产总值已接近 1 000 美元,上海已经突破 4 500 美元。经济实力的增强为社会全面发展奠定了坚实的物质基础。(2)经济成分日益多样化,以私营企业为代表的一大批体制外经济力量迅速成长,在我国的经济总量和经济增长贡献率上占有相当的比例。(3)人们的生活方式、人际关系、价值取向等发生着重要的变化。闲暇时间增多,人们比以往更加注重生活质量的提高,人际关系趋向于功利和契约关系,竞争观念、市场观念、服务观念深入人心。(4)城市社会结构逐步从无差别的大众社会向

阶层分化发展,如高薪白领阶层、中低收入的普通劳动者,城市社会人群的互动与交往出现阶层化趋势,社会需求日益多层次、多样化;同时也出现了需要社会给予关怀的弱势群体,如劳动技能单一、市场竞争能力较差的下岗失业群体,急需社会关心照料的老年人群体,因各种原因而生活困难的群体,等等。(5)人口流动的数量与规模不断加剧。在市场经济内在驱动力的推动下,人口流动呈不断扩大的趋势。人口的地域流动、职业流动形成了庞大的流动人口群体。人口流动对于市场要素的合理配置起到了重要作用,同时,对于城市的宏观和微观社会管理体制也提出了挑战。(6)社会养老、医疗、就业等社会保障体制的改革以及住房商品化改革,使大量的社会管理职能属地化,社区需要健全的社会组织体系予以承接。(7)近年来,传统的“单位制”逐步趋于解体,以城市社区建设为载体的城市基层社会管理体制改革取得了初步成效,在各大城市广泛开展的社区建设实验区中涌现了多种模式,其中不乏较为成功的探索和典型的范例。基层社会层面成为探索建立政府、企业、社会这一现代社会结构体系和社会组织分异格局的重要环节。

在这种背景下,在一系列的体制调整中,从事地区工作的街道组织集中而直接地承担着职能转换的巨大压力。但街道组织作为传统计划经济体制下设置的行政性机构,在功能专门化的社会中介组织发育尚不完善的情况下,按照原有的组织机构和运行方式,凭借有限和单一的行政资源、行政手段,已经难以适应新的情况。因而,在整个社会层面上,表现出行政管理体制改革相对滞后,功能分化明显超前于结构分化;在基层社会层面,表现出新功能重新聚集、叠加,新的管理功能依附于旧的行政组织的格局。伴随着基层社会管理对象、管理任务的日益增多,基层社会综合管理的职能日益突出,当前如何构建符合现代社会

发展要求的社区管理体制和社区组织体系成为城市基层社会管理的深层次难题。

1.1.2 社区建设具有特殊的战略意义

1991年,民政部在拓展社区服务的基础上,从强化城市基层社会管理,加强城市基层政权和群众自治组织的角度,提出探索社区建设的课题,社区管理成为一种新型的基层社会管理制度,在全国各地普遍建立起来。社区建设的内容不断拓展,涵盖了社区服务、社区治安、社区卫生、社区综合治理、社区生态、社区规划、社区文化、社区精神文明建设以及基层政权建设等内容,当前,社区自治、社区党建正在成为重要的内容得到广泛倡导和实践。大力推进城市社区建设是新形势下坚持党的群众路线、做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容,对于促进经济和社会协调发展,提高人民的生活水平和生活质量,扩大基层民主,维护社会稳定,推动城市改革与发展,具有特殊的战略意义。

(1) 城市社区建设是加强城市基层基础工作的需要。党的执政基础在于基层组织的坚强、巩固、稳定。社区组织是党和国家政权在城市的基石。江泽民同志曾多次强调“基础不牢,地动山摇”。在我国,街道社区是城市基层政权组织和联系人民群众的桥梁和纽带,是党和国家贯彻基本路线和方针政策的落脚点。随着改革的深化,经济、政治、文化生活等各个领域发生的重大变化无不投影到基层社会层面上,街道社区成为矛盾集中和敏感的层面。客观地说,计划经济时期,城市基层组织在巩固政权、稳定社会、服务群众等方面发挥了积极作用。但传统体制下的城市基层组织管理体制和运行机制已不再适应形势发展的要

求。推进社区建设,创新社区管理体制和运行机制,强化基层基础工作,在正确处理、化解基层社会矛盾和牢牢把握中国发展大局方面,具有不可替代的地位、功能和作用。必须关注社区这个最广阔的基层,并以党的四项基本原则牢牢地去占领基层扎根基层,增强基层党组织和基层政权的权威性和稳固性。

(2) 城市社区建设是维护社会稳定的需要。人民安居乐业是政权稳固和社会稳定的基本前提,而社区稳定是整个城市稳定的基础,城市社会的稳定有赖于社区的稳定。目前,城市中的下岗职工再就业问题,社会弱势群体和部分职工的生活困难问题,人口老龄化问题,城市外来人口激增等问题都比较突出。同时,由于社会经济成分、组织形式、利益格局、就业方式的多样化,使城市社会出现了许多新情况、新问题。这些问题给城市基层管理增加了困难和压力,如果解决不好,处理不当,势必增加城市的不稳定因素。推进城市社区建设,关心和帮助困难群体,化解各种社会矛盾,加强城市基层的管理工作,维护社会治安,是保持城市社会稳定的坚实载体。

(3) 城市社区建设是促进社会组织发育的需要。社区建设对于促进社会组织分化,建立新型社会关系和道德风尚,发展社会主义民主,具有重要的作用。市场经济的发展带来社会分工和社会组织的不断分化,高度专业化、功能专门化的新型组织正在形成。同时,城市基层社会日益庞杂和多样的具体事务也急需新型社会组织网络加以承担。城市社区建设中,社区组织的发育正在形成一种网络化的结构形式,各种组织如业主委员会、社区服务团体、志愿者团体、不同人群的自治组织,以及企业、学校、社会团体等等,在促进人们平等交流、合作协调,培育公益精神、互助精神,形成对社区共同利益和公共领域的自觉认同,以及弘扬中华传统美德、提高市民素质、提高参与社会公共事务的

思想意识等方面,具有重要的意义。

(4) 城市社区建设是提高居民生活质量的需要。随着经济的发展,城市居民生活水平不断提高,人们越来越注重生活质量。居民对社区的人居环境、生活保障、医疗卫生、休闲娱乐、社会治安等方面的管理和服务不断提出新的要求。倾听群众呼声,了解群众需求,关心群众生活,努力满足社区居民不断增长的物质文化需要,是新形势下城市各级政府的根本职责。社区建设有利于为居民营造安全舒适、方便清洁的人居环境,满足广大居民物质文化方面的服务需求。

(5) 城市社区建设是加强城市精神文明建设的需要。加快城市的现代化进程,不仅要加强物质文明建设,更要加强精神文明建设,提高城市居民的文明素质。推进城市社区建设,认真贯彻“以德治国”方针,通过开展社区居民依法自治,规范社区居民的社会行为,弘扬中华民族邻里互助、乐善好施、扶贫济困等传统美德,积极倡导健康、文明、科学的生活方式,努力营造社区新型人际关系、和谐的生活氛围,培养和提高居民的文明素质。

(6) 城市社区建设是加强基层民主建设的需要。城市基层民主是社会主义民主的重要组成部分,是广大市民行使民主权利,参与国家管理,特别是所在城市和社区管理的重要途径。随着经济的发展和社会的进步,城市居民的民主意识不断增强,渴望参与管理公共事务,不仅关注社区的事务,而且积极参与管理自己的事情。推进城市社区建设,扩大基层民主,实现居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督,增强社区居民自治组织的号召力、凝聚力和向心力,把城市居民的积极性、主动性和创造性引导到正确的轨道上来,才能及时地了解城市生活的诸多问题,排除社会不安定因素,有效地促进社会的整合和管理。

1.2 我国城市社区建设的特征与问题

1.2.1 我国的城市社区建设具有鲜明的时代特征

我国特定的政治、社会和经济背景,决定了现阶段我国城市社区建设和管理具有以下鲜明特征:

(1) 社区建设自上而下进行推动。我国的政体是中央高度集权的单一制,《宪法》规定我国的社会制度是在中国共产党领导下,建设有中国特色的社会主义。我国的国体和政体决定了我国城市社区建设必须是在中国共产党领导下,坚持社会主义方向,社区建设和社区管理必须有利于加强城市的基层政权建设。因此,我国的社区建设是在城市政府统一部署下,自上而下,以社区党组织为核心,主要依托街道和居民委员会这两级组织进行的,这是我国当前社区建设的最主要特征。

(2) 行政区与社区的同一性。行政区与社区是两个性质不同的概念。行政区属于政治空间范畴,是中央政府为有效地控制与管理地方而划分的地域单元;社区则是具有认同感和归属感的人群所组成的地域社会生活共同体。两者之间反映了国家与社会的关系。而我国目前推进的城市社区建设绝大部分是在“街道”层面开展的,由于“街道”是“区”政府的派出机构,这就充分表现了城市基层管理组织与社区管理组织在地域空间上的同一性特征。

(3) 社区建设的基础较为薄弱。这主要表现在两个方面,即社区机制基础的薄弱和社区硬件基础的薄弱。受长期的集权统治历史和计划体制的影响,在我国社会生活中,政府力量强大并渗透到社会生活的各个领域,而社会自我发展机制不健全,人

们依赖“组织”的观念根深蒂固；在社区生活中，居民的参与意识、自我管理意识都很薄弱，同时社区自治管理的组织结构和运行机制尚在不断探索中。在社区硬件设施基础方面，体现社区理念、以人为本的理念还很滞后。在很多城市中，社区硬件建设也只是低水平地满足居民居住需求，而社区环境、交通、公共活动的场地和设施相对滞后。很多城市老住宅区的硬件建设，只能在原有落后面貌的基础上小修小补，不能进行整体规划建设，由于硬件设施建设更新周期长，因而社区硬件设施基础的薄弱将会在较长时期内延续下去。

(4) 社区建设模式多样化。当前我国大中城市广泛开展社区建设，把社区建设作为城市社会管理一项重要的任务来抓。但不同城市在自然、经济和社会的基础条件方面差异很大，即使是同一城市，基层的街居规模、社会结构、经济水平、文化传统也不尽相同。因而不同城市基于各自不同的实际情况，产生了不同特色的社区管理模式，如“沈阳模式”、“武汉模式”、“青岛模式”、“上海模式”、“北京模式”，等等。尽管这些模式尚处于探索的过程中，但表明城市社区管理模式多样化的发展方向。

1.2.2 我国的城市社区建设存在不少的现实问题

我国特定的政治、社会和经济背景，也决定了现阶段我国城市社区建设和管理上存在着不少问题：

(1) 在社区的本质理念上以“政”代“社”。社区的本质是依法自治，即按照“自立、自治、自律”的原则实现“自我管理”。在当前的社区管理中，在加强行政管理的同时，要特别注重培育和引导社区自我管理的新机制，探索还居民民主自治权的途径，要坚持以人为本，发展社会主义民主。但在当前的实际工作中，大